

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายสุเมธ รอยกุลเจริญ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒๕/๒๕๖๘

เรื่องพิจารณาที่ ๒๐/๒๕๖๘

วันที่ ๘ เดือน ธันวาคม พุทธศักราช ๒๕๖๘

ระหว่าง { ศาลปกครองสูงสุด

ผู้ร้อง

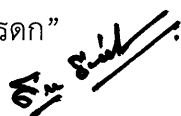
ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๔๐ เฉพาะในส่วนที่บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคาร โดยฝ่าฝืนกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง” ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง หรือไม่

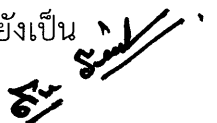
ความเห็น

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๗ เป็นบทบัญญัติ ในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การตรากฎหมาย ที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระ หรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุมเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย” มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลไม่ต้องรับโทษอาญา เว้นแต่ได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลา ที่กระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่บุคคลนั้นจะหนักกว่าโทษ ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลา ที่กระทำความผิดมิได้” และมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิในทรัพย์สินและการสืบมรดก”



พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ เป็นกฎหมายที่บัญญัติขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ในการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการก่อสร้างอาคารและกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการก่อสร้างในเขตเพลิงไหม้ โดยรวมกฎหมายทั้งสองฉบับเป็นฉบับเดียวกัน เนื่องจากพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช ๒๔๗๕ และพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างในเขตเพลิงไหม้ พุทธศักราช ๒๔๗๖ ประกาศใช้มาเป็นเวลานาน แม้จะมีการแก้ไขเพิ่มเติมอยู่ตลอดมา แต่บ้านเมืองเจริญก้าวหน้าและขยายตัวมากขึ้น จึงมีการปรับปรุงกฎหมายเพื่อให้เหมาะสมสอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบันและเพิ่มประสิทธิภาพในการควบคุมเกี่ยวกับความมั่นคงแข็งแรง ความปลอดภัย การป้องกันอัคคีภัย การสาธารณสุข การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การผังเมือง การสถาปัตยกรรม และการอำนวยความสะดวกแก่การจราจร ต่อมาพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้มีการปรับปรุงบทบัญญัติว่าด้วยการออกอนุบัญญัติตามพระราชบัญญัตินี้ให้เหมาะสมและคล่องตัวยิ่งขึ้นเพิ่มเติมบทบัญญัติว่าด้วยการแจ้งให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นทราบก่อนการดำเนินการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคาร แทนการขออนุญาต เพื่อให้เกิดความสะดวกแก่ประชาชนมากยิ่งขึ้น ปรับปรุงอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการบังคับการตามกฎหมายให้มีประสิทธิภาพ ปรับปรุงบทกำหนดโทษ อัตราโทษ และอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการเปรียบเทียบคดีให้เหมาะสมกับสภาวะทางเศรษฐกิจและลักษณะของการกระทำความผิด และปรับปรุงบทบัญญัติอื่นที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับการปรับปรุงบทบัญญัติดังกล่าวให้เหมาะสมและชัดเจนยิ่งขึ้น โดยได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในหมวด ๔ อำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่น มาตรา ๔๐ บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคารโดยฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ กฎกระทรวง หรือข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจดำเนินการดังนี้ (๑) มีคำสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคาร ผู้ควบคุมงาน ผู้ดำเนินการ ลูกจ้าง หรือบริวารของบุคคลดังกล่าว ระงับการกระทำดังกล่าว (๒) มีคำสั่งห้ามมิให้บุคคลใดใช้หรือเข้าไปในส่วนใด ๆ ของอาคารหรือบริเวณที่มีการกระทำดังกล่าว และจัดให้มีเครื่องหมายแสดงการห้ามนั้นไว้ในที่เปิดเผยและเห็นได้ง่าย ณ อาคารหรือบริเวณดังกล่าว และ (๓) พิจารณามีคำสั่งตามมาตรา ๔๑ หรือมาตรา ๔๒ แล้วแต่กรณี ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้มีคำสั่งตาม (๑)”

ข้อโต้แย้งที่ว่า พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๔๐ เฉพาะในส่วนที่บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคาร โดยฝ่าฝืนกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง” เป็นบทบัญญัติที่ไม่ชัดเจนแน่นอนส่งผลให้ผู้ตกอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายไม่อาจทราบถึงสิทธิหน้าที่ของตนและไม่สามารถปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมาย เป็นการให้อำนาจเจ้าพนักงานท้องถิ่นใช้ดุลพินิจตีความกฎหมายโดยไม่มีขอบเขตที่ชัดเจน กระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน ทั้งยังเป็น



บทบัญญัติที่เป็นองค์ประกอบความผิดในทางอาญา ส่งผลให้ผู้ฝ่าฝืนต้องรับโทษทางอาญา ขัดต่อสิทธิที่จะไม่ถูกลงโทษทางอาญาหรือหลักไม่มีความผิด ไม่มีโทษ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่ง นั้น

เห็นว่า พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๔๐ เป็นบทบัญญัติที่มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงแข็งแรง ความปลอดภัย การป้องกันอัคคีภัย การสาธารณสุข การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การผังเมือง การสถาปัตยกรรม และการอำนวยความสะดวกแก่การจราจร ป้องกันความเสียหายอันอาจเกิดขึ้นจากอาคารที่ไม่ได้มาตรฐาน และสร้างสภาพแวดล้อมให้เหมาะสมต่อการใช้ชีวิตของประชาชน โดยความในมาตรา ๒ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้พระราชบัญญัตินี้จะใช้บังคับในท้องที่ใด มีบริเวณเพียงใด ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา วรรคสอง บัญญัติว่า สำหรับเขตท้องที่ได้มีการประกาศให้ใช้บังคับผังเมืองรวมตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองหรือเขตท้องที่ได้เคยมีการประกาศดังกล่าว ให้ใช้พระราชบัญญัตินี้บังคับตามเขตของผังเมืองรวมนั้น โดยไม่ต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกา และวรรคสาม บัญญัติว่า สำหรับอาคารสูง อาคารขนาดใหญ่พิเศษ อาคารชุมนุมคน และโรงแรมสหพ ให้ใช้บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้บังคับไม่ว่าท้องที่ที่อาคารนั้นตั้งอยู่จะได้มีพระราชกฤษฎีกาให้ใช้บังคับพระราชบัญญัตินี้หรือไม่ก็ตาม และมาตรา ๔ ได้บัญญัติบทนิยามไว้ว่า “อาคาร” หมายความว่า ตึก บ้าน เรือน โรง ร้าน แพ คลังสินค้า สำนักงาน และสิ่งที่สร้างขึ้นอย่างอื่นซึ่งบุคคลอาจเข้าอยู่หรือเข้าใช้สอยได้ และหมายความรวมถึง (๑) อัฒจันทร์หรือสิ่งที่สร้างขึ้นอย่างอื่นเพื่อใช้เป็นที่พักผ่อนของประชาชน (๒) เขื่อน สะพาน อุโมงค์ ทางหรือท่อระบายน้ำ อุโมงค์ คานเรือ ท่อน้ำ ท่อจอดเรือ รั้ว กำแพง หรือประตู ที่สร้างขึ้นติดต่อหรือใกล้เคียงกับที่สาธารณะหรือสิ่งที่สร้างขึ้นให้บุคคลทั่วไปใช้สอย (๓) ป้ายหรือสิ่งที่สร้างขึ้นสำหรับติดหรือตั้งป้าย (ก) ที่ติดหรือตั้งไว้เหนือที่สาธารณะและมีขนาดเกินหนึ่งตารางเมตร หรือมีน้ำหนักรวมทั้งโครงสร้างเกินสิบกิโลกรัม (ข) ที่ติดหรือตั้งไว้ในระยะห่างจากที่สาธารณะซึ่งเมื่อวัดในทางราบแล้ว ระยะห่างจากที่สาธารณะมีน้อยกว่าความสูงของป้ายนั้นเมื่อวัดจากพื้นดิน และมีขนาดหรือมีน้ำหนักเกินกว่าที่กำหนดในกฎกระทรวง (๔) พื้นหรือสิ่งที่สร้างขึ้นเพื่อใช้เป็นที่ยอดรถ ที่กั๊บล้อ และทางเข้าออกของรถ สำหรับอาคารที่กำหนดตามมาตรา ๘ (๔) และ (๕) สิ่งทีสร้างขึ้นอย่างอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ทั้งนี้ ให้หมายความรวมถึงส่วนต่าง ๆ ของอาคารด้วย “อาคารสูง” หมายความว่า อาคารที่บุคคลอาจเข้าอยู่หรือเข้าใช้สอยได้ที่มีความสูงตั้งแต่ยี่สิบสามเมตรขึ้นไป การวัดความสูงของอาคารให้วัดจากระดับพื้นดินที่ก่อสร้างถึงพื้นตาดฟ้า สำหรับอาคารทรงจั่ว หรือปั้นหยาให้วัดจากระดับพื้นดินที่ก่อสร้างถึงยอดผนังของชั้นสูงสุด “อาคารขนาดใหญ่พิเศษ” หมายความว่า อาคารที่ก่อสร้างขึ้นเพื่อใช้พื้นที่อาคาร หรือส่วนใดของอาคารเป็นที่อยู่อาศัย หรือประกอบกิจการประเภทเดียวหรือ

๓๓/๑๑๑

หลายประเภท โดยมีพื้นที่ร่วมกันทุกชั้นในหลังเดียวกันตั้งแต่หนึ่งหมื่นตารางเมตรขึ้นไป “อาคารชุมนุมคน” หมายความว่า อาคารหรือส่วนใดของอาคารที่บุคคลอาจเข้าไปภายในเพื่อประโยชน์ในการชุมนุมคนที่มีพื้นที่ตั้งแต่หนึ่งพันตารางเมตรขึ้นไป หรือชุมนุมคนได้ตั้งแต่ห้าร้อยคนขึ้นไป “โรงมหรสพ” หมายความว่า อาคารหรือส่วนใดของอาคารที่ใช้เป็นสถานที่สำหรับฉายภาพยนตร์ แสดงละคร แสดงดนตรี หรือการแสดงรื่นเริงอื่นใด และมีวัตถุประสงค์เพื่อเปิดให้สาธารณชนเข้าชมการแสดงนั้นเป็นปกติธุระ โดยจะมีค่าตอบแทนหรือไม่ก็ตาม เห็นได้ว่าอาคารซึ่งอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายดังกล่าวมีความหมายครอบคลุมถึงสิ่งปลูกสร้างที่มีความหลากหลาย ดังนั้น รัฐจำเป็นต้องควบคุมการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคาร ให้เป็นไปตามมาตรฐานที่กฎหมายกำหนด เพื่อรักษาความมั่นคงปลอดภัยสาธารณะและความปลอดภัยของผู้อาศัยหรือผู้เข้าไปใช้อาคาร ความมั่นคงปลอดภัยของอาคาร การก่อสร้างและการใช้ประโยชน์จากอาคารเป็นไปอย่างมีระเบียบ มีการใช้ประโยชน์พื้นที่อย่างเหมาะสม ไม่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและคุณภาพชีวิตของประชาชน โดยที่ในการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคารตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง ซึ่งมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องหลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๒๗ พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๔๙๗ มาตรา ๕๙ และพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๔๘ เป็นต้น พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๔๐ จึงบัญญัติว่า “ในกรณีที่มีการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคารโดยฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ กฎกระทรวง หรือข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง” เพื่อให้ครอบคลุมถึงกฎหมายอื่นให้เจ้าพนักงานสามารถบังคับใช้กฎหมายที่เป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมอาคารได้อย่างมีประสิทธิภาพและบรรลุวัตถุประสงค์แห่งกฎหมาย หากไม่บัญญัติให้หมายรวมถึงกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องจะส่งผลให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติได้ อย่างไรก็ตาม ใด ๆ ก็ตาม กฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องนี้ต้องเป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะในลักษณะเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ อันมุ่งคุ้มครองความปลอดภัยของประชาชนจากการก่อสร้างอาคารที่ไม่เป็นไปตามมาตรฐานเท่านั้น มิได้ให้ดุลพินิจแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นให้สามารถใช้อำนาจได้อย่างไม่มีขอบเขตหรือใช้อำนาจตามอำเภอใจได้ นอกจากนี้ ได้มีการกำหนดกลไกเพื่ออำนวยความสะดวกและให้ประชาชนได้รับทราบข้อมูลที่ครบถ้วนและชัดเจน โดยมาตรา ๑๓ ทวิ บัญญัติให้ ส่วนราชการและหน่วยงานต่าง ๆ ที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอื่นแจ้งข้อห้าม ข้อจำกัด หรือข้อมูลอื่นที่เกี่ยวข้องกับการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคาร หรือการดำเนินการอย่างอื่นตามพระราชบัญญัตินี้ให้ราชการส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องทราบเพื่อให้ราชการส่วนท้องถิ่นจัดให้มีเอกสารเผยแพร่หลักเกณฑ์ วิธีการ

๒๒/๑๒/๒๕๖๓

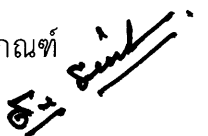
และเงื่อนไขในการขออนุญาตและการอนุญาตดำเนินการต่าง ๆ ตามพระราชบัญญัตินี้ ตลอดจนข้อมูลที่ได้รับแจ้งจากส่วนราชการและหน่วยงานต่าง ๆ ไว้จำหน่ายหรือให้แก่ประชาชน และให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นแจ้งคำเตือนไว้ในใบอนุญาตที่ได้ออกให้ตามพระราชบัญญัตินี้ว่า ผู้ได้รับใบอนุญาตตามพระราชบัญญัตินี้ยังคงมีหน้าที่ต้องขออนุญาตเกี่ยวกับอาคารนั้นตามกฎหมายอื่นในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไปด้วย และมาตรา ๑๓ ตรี ได้บัญญัติให้ผู้ซึ่งจะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ หากมีข้อสงสัยเกี่ยวกับการกำหนดระยะหรือระดับระหว่างอาคารกับอาคาร หรือเขตที่ดินของผู้อื่นหรือระหว่างอาคารกับถนน ตรอก ซอย ทางเท้า หรือที่สาธารณะ หรือการกำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน เคลื่อนย้าย และใช้หรือเปลี่ยนการใช้อาคารชนิดใดหรือประเภทใด ผู้นั้นมีสิทธิหรือไปยังเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้โดยทำเป็นหนังสือ และให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นตอบข้อหารือนั้นภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือ ในกรณีที่ผู้หรือตามวรรคหนึ่งได้ดำเนินการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคารโดยถือปฏิบัติตามคำตอบข้อหารือของเจ้าพนักงานท้องถิ่น ถ้าต่อมาปรากฏว่าเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้ตอบข้อหารือไปโดยผิดพลาดเป็นเหตุให้ผู้หรือได้ดำเนินการดังกล่าวไปโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ กฎกระทรวง หรือข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ผู้นั้นไม่ต้องรับโทษ บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวได้กำหนดให้มีมาตรการหรือแนวทางเพื่อให้ผู้ขอรับใบอนุญาต ผู้ได้รับใบอนุญาต ผู้แจ้ง และผู้อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมาย ตลอดจนประชาชนได้รับทราบข้อมูลที่ครบถ้วนและชัดเจนเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ กฎกระทรวง หรือข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องเป็นบทบัญญัติเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายในการคุ้มครองความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงแข็งแรง ความปลอดภัย การป้องกันอัคคีภัย การสาธารณสุข การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การผังเมือง การสถาปัตยกรรม และการอำนวยความสะดวกแก่การจราจร ป้องกันความเสียหายอันอาจเกิดขึ้นจากอาคารที่ไม่ได้มาตรฐานมิใช่บทบัญญัติที่ไม่ชัดเจนแน่นอนส่งผลให้ผู้ที่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายไม่อาจทราบถึงสิทธิหน้าที่ของตนและไม่สามารถปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมาย และมีได้เป็นการให้อำนาจเจ้าพนักงานท้องถิ่นใช้ดุลพินิจตีความกฎหมายโดยไม่มีขอบเขตที่ชัดเจน โดยบุคคลยังคงสามารถใช้สิทธิในทรัพย์สินของตนเองตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๗ วรรคหนึ่ง ได้รับรองและคุ้มครองไว้ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยการนั้น ๆ มิได้เป็นบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิในทรัพย์สินของบุคคล ไม่กระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามข้อโต้แย้ง พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๔๐ เฉพาะในส่วนที่บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคาร โดยฝ่าฝืนกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง” จึงไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคล

Fin Sindh

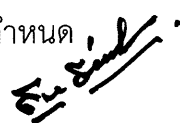
ไม่กระทบต่อสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลเกินสมควรแต่เหตุ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖
วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่ง

ส่วนข้อโต้แย้งที่ว่า พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๔๐ เป็นองค์ประกอบ
ความผิดในทางอาญาตามมาตรา ๖๗ สำหรับผู้ที่ฝ่าฝืนคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา ๔๐
ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ เป็นบทบัญญัติ
ที่ขัดต่อสิทธิที่จะไม่ถูกลงโทษทางอาญาหรือหลักไม่มีความผิด ไม่มีโทษ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ
มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง นั้น

เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง ได้บัญญัติรับรองสิทธิของบุคคลไว้ว่า บุคคลไม่ต้อง
รับผิดในทางอาญา เว้นแต่ได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลากระทำการนั้น บัญญัติเป็นความผิด
และกำหนดโทษไว้ สอดคล้องกับประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติว่า “บุคคล
จักต้องรับโทษในทางอาญาต่อเมื่อได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้ในขณะกระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิด
และกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่ผู้กระทำความผิดนั้น ต้องเป็นโทษที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย”
การที่พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๔๐ บัญญัติให้ในกรณีที่มีการก่อสร้าง
ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคารโดยฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ กฎกระทรวง
หรือข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่น
มีอำนาจดำเนินการดังนี้ (๑) มีคำสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคาร ผู้ควบคุมงาน ผู้ดำเนินการ
ลูกจ้าง หรือบริวารของบุคคลดังกล่าว ระงับการกระทำดังกล่าว (๒) มีคำสั่งห้ามมิให้บุคคลใดใช้
หรือเข้าไปในส่วนใด ๆ ของอาคาร หรือบริเวณที่มีการกระทำดังกล่าว และจัดให้มีเครื่องหมายแสดง
การห้ามนั้นไว้ในที่เปิดเผยและเห็นได้ง่าย ณ อาคารหรือบริเวณดังกล่าว และ (๓) พิจารณามีคำสั่ง
ตามมาตรา ๔๑ หรือมาตรา ๔๒ แล้วแต่กรณี ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้มีคำสั่งตาม (๑)
ประกอบกับมาตรา ๔๑ บัญญัติว่า ถ้าการกระทำตามมาตรา ๔๐ เป็นกรณีที่สามารถแก้ไข
เปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องได้ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจสั่งให้เจ้าของอาคารยื่นคำขออนุญาต หรือ
ดำเนินการแจ้งตามมาตรา ๓๙ ทวิ หรือดำเนินการแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องภายในระยะเวลาที่กำหนด
แต่ต้องไม่น้อยกว่าสามสิบวัน ในกรณีที่มีเหตุอันสมควร เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะขยายระยะเวลาดังกล่าว
ออกไปอีกก็ได้ และให้นำมาตรา ๒๗ มาใช้บังคับโดยอนุโลม และมาตรา ๔๒ บัญญัติว่า ถ้าการกระทำ
ตามมาตรา ๔๐ เป็นกรณีที่ไม่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องได้ หรือเจ้าของอาคารมิได้ปฏิบัติ
ตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา ๔๑ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่น มีอำนาจสั่งให้เจ้าของ
หรือผู้ครอบครองอาคาร ผู้ควบคุมงาน หรือผู้ดำเนินการรื้อถอนอาคารนั้นทั้งหมดหรือบางส่วนได้
ภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่าสามสิบวัน โดยให้ดำเนินการรื้อถอนตามหลักเกณฑ์



วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา ๘ (๑๑) หรือข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ออกตามมาตรา ๙ หรือมาตรา ๑๐ โดยหากเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคาร ผู้ควบคุมงาน หรือผู้ดำเนินการไม่รู้หรือถอนอาคารตามมาตรา ๔๒ ต้องรับโทษทางอาญาตามมาตรา ๖๖ ทวิ นั้น คำว่า “หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง” เป็นการบัญญัติกฎหมายที่ทำให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นสามารถบังคับใช้กฎหมายที่เป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมอาคารได้อย่างมีประสิทธิภาพและบรรลุวัตถุประสงค์แห่งกฎหมาย หากไม่บัญญัติให้หมายความรวมถึงกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องจะส่งผลให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ ที่แม้ว่าจะมีการฝ่าฝืนกฎหมายอื่น ๆ แต่เจ้าพนักงานท้องถิ่นก็ไม่สามารถใช้อำนาจดำเนินการใด ๆ ต่อผู้ฝ่าฝืนได้ โดยกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องนี้มีความหมายจำกัดเฉพาะกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะในลักษณะเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ อันมุ่งคุ้มครองความปลอดภัยของประชาชนจากการก่อสร้างอาคารที่ไม่เป็นไปตามมาตรฐานเท่านั้นมิได้ให้ดุลพินิจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นสามารถใช้อำนาจได้อย่างไม่มีขอบเขตหรือใช้อำนาจตามอำเภอใจได้ นอกจากนี้พระราชบัญญัตินี้ยังกำหนดว่าบัญญัติให้ราชการส่วนท้องถิ่นต้องจัดให้มีเอกสารเผยแพร่หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขออนุญาตและการอนุญาตดำเนินการต่าง ๆ ตลอดจนข้อมูลเกี่ยวกับข้อห้าม ข้อจำกัด หรือข้อมูลอื่นที่เกี่ยวข้องกับการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคาร หรือการดำเนินการอย่างอื่นตามพระราชบัญญัตินี้ให้ประชาชนทราบ และให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นแจ้งคำเตือนไว้ในใบอนุญาตที่ได้ออกให้ตามพระราชบัญญัตินี้ว่า ผู้ได้รับใบอนุญาต ตามพระราชบัญญัตินี้ยังคงมีหน้าที่ต้องขออนุญาตเกี่ยวกับอาคารนั้นตามกฎหมายอื่นในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไปด้วย อีกทั้งได้บัญญัติให้ผู้ซึ่งจะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ที่มีข้อสงสัยมีสิทธิหรือไปยังเจ้าพนักงานท้องถิ่น โดยในกรณีที่ผู้หารือได้ดำเนินการโดยถือปฏิบัติตามคำตอบข้อหารือของเจ้าพนักงานท้องถิ่น หากต่อมาปรากฏว่าเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้ตอบข้อหารือไปโดยผิดพลาดเป็นเหตุให้ผู้หารือได้ดำเนินการดังกล่าวไปโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ กฎกระทรวง หรือข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ผู้นั้นไม่ต้องรับโทษ ประกอบกับในหมวด ๕ การอุทธรณ์ ได้บัญญัติให้มีคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นโดยมาตรา ๕๒ บัญญัติให้ผู้ขอรับใบอนุญาต ผู้ได้รับใบอนุญาต ผู้แจ้ง และผู้ได้รับคำสั่งจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัตินี้มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันทราบคำสั่ง และหากไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์สามารถนำคดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาลได้ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๔๐ เฉพาะในส่วนที่บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคาร โดยฝ่าฝืนกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง” จึงเป็นบทบัญญัติที่มีความชัดเจน แน่นนอน มิใช่บทบัญญัติที่กำหนด



ความผิดและให้บุคคลต้องรับโทษทางอาญา ไม่ขัดต่อหลักไม่มีความผิด ไม่มีโทษ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๔๐ เฉพาะในส่วนที่บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคาร โดยฝ่าฝืนกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง” ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง



(นายสุเมธ รอยกุลเจริญ)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ