

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การดำเนินการของกรุงเทพมหานครในกรณีที่ประชาชนสร้างอาคาร
บุกรุกที่สาธารณประโยชน์

กรุงเทพมหานครได้มีหนังสือ ที่ กท ๘๐๐๔/๖๕๓๕ ลงวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๕๓ ขอรื้อปัญหาข้อกฎหมายความว่า ได้มีประชาชนก่อสร้างอาคารบุกรุกที่สาธารณะซึ่งอยู่ในความควบคุมดูแลของกรุงเทพมหานคร โดยกรุงเทพมหานครประสงค์จะใช้อำนาจในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ ออกคำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นกับเจ้าของอาคารและแจ้งคำสั่งตามมาตรา ๔๗ ทวิ โดยปิดคำสั่งดังกล่าว ณ อาคารที่มีการฝ่าฝืน และส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับ ณ ภูมิลำเนาของเจ้าของอาคารตามที่ปรากฏในสำเนาทะเบียนบ้าน กรุงเทพมหานครจึงขอหารือเกี่ยวกับแนวทางการปฏิบัติ ดังนี้

๑. กรณีทราบชื่อเจ้าของอาคารที่ฝ่าฝืน เมื่อตรวจสอบภูมิลำเนาของเจ้าของอาคารในฐานข้อมูลทะเบียนราษฎร์เพื่อส่งคำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่น ปรากฏว่ามีชื่อบุคคลหลายรายซ้ำกับชื่อเจ้าของอาคารที่ฝ่าฝืน กรุงเทพมหานครจะต้องส่งคำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นดังกล่าวทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับให้แก่บุคคลซึ่งมีชื่อซ้ำกันกับเจ้าของอาคาร ณ ภูมิลำเนาของบุคคลนั้นทุกรายหรือไม่ และหากภายหลังปรากฏว่าบุคคลรายใดไม่ใช่ผู้กระทำความผิด จะมีผลทางกฎหมายให้กรุงเทพมหานครต้องรับผิดชอบอย่างไร หรือไม่

๒. กรณีทราบชื่อเจ้าของอาคารที่ฝ่าฝืน แต่ไม่ปรากฏชื่อและภูมิลำเนาของบุคคลนั้นในฐานข้อมูลทะเบียนราษฎร์ กรุงเทพมหานครจะออกคำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นโดยไม่ระบุชื่อบุคคลนั้น และใช้คำว่า “เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคาร” แทนได้หรือไม่

๓. กรณีที่เป็นบ้านว่างและไม่ทราบชื่อผู้เป็นเจ้าของอาคารแน่นอน กรุงเทพมหานครจะออกคำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นโดยไม่ระบุชื่อบุคคลนั้น และใช้คำว่า “เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคาร” แทนได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าว โดยมีผู้แทนกรุงเทพมหานครเป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า ที่ดินแปลงที่เกิดปัญหาการบุกรุกของประชาชนดังกล่าว เดิมมีนายน้อย อุดมจรรยา และนางจิมลิ้ม จิวาลักษณ์ เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ ต่อมานายน้อยและนางจิมลิ้มได้จดทะเบียนแบ่งที่ดินไว้ในโฉนดที่ดินว่าแบ่งหักที่ดินให้เป็นถนนเจริญนคร โดยมีเนื้อที่ ๔-๓-๙๑ ไร่ มีสภาพเป็นที่รกร้างว่างเปล่าเนื่องจาก

กรุงเทพมหานครไม่ได้เข้าไปใช้ประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวในทันที ประชาชนจึงเข้าบุกรุกเข้าไปก่อสร้างอาคารเป็นเพิงพักชั้นเดียวประมาณ ๓๐ ราย ปัจจุบันทายาทของผู้ที่ที่ดินได้ฟ้องคดีต่อศาลเพื่อขอคืนที่ดินดังกล่าว ซึ่งศาลอุทธรณ์มีคำพิพากษาว่าโจทก์ไม่มีอำนาจฟ้อง และคดียังอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลฎีกา กรุงเทพมหานครเห็นว่าเมื่อมีปัญหาโต้แย้งกรรมสิทธิ์ในที่ดินเกิดขึ้น จึงไม่ควรนำประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๔๔ ที่ให้อำนาจแก่ผู้ว่าราชการจังหวัดออกคำสั่งให้รื้อสิ่งปลูกสร้างที่ปลูกอยู่ในที่สาธารณะมาใช้บังคับ น่าจะใช้อำนาจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ที่ให้อำนาจเจ้าพนักงานท้องถิ่นสั่งรื้อถอนอาคารที่ก่อสร้างโดยไม่ได้รับอนุญาตแทน แต่ก็เกิดปัญหาเกี่ยวกับการไม่สามารถแจ้งคำสั่งตามมาตรา ๔๗ ทวิ^๑ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ กรุงเทพมหานครจึงได้ขอหารือปัญหาตามมาตรา ๔๗ ทวิ ดังกล่าว

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาประเด็นข้อหารือของกรุงเทพมหานคร ประกอบกับข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้นแล้ว เห็นว่า ที่ดินที่ประชาชนบุกรุกเข้าไปปลูกสร้างอาคารเป็นที่ดินที่เจ้าของที่ดินได้มีเจตนาอุทิศให้เป็นที่ดินสาธารณะประโยชน์ เพื่อใช้ประโยชน์ร่วมกัน แม้ว่ากรุงเทพมหานครจะยังไม่เข้าไปใช้ประโยชน์ในที่ดินแปลงนั้นในทันทีก็ตาม ที่ดินแปลงดังกล่าวย่อมเป็นที่สาธารณะประโยชน์แล้ว การที่ประชาชนบุกรุกเข้าไปก่อสร้างอาคารในที่ดิน จึงเป็นการบุกรุกที่ดินสาธารณะประโยชน์ที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน กรุงเทพมหานครสมควรดำเนินการขับไล่โดยอาศัยอำนาจตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๔๔^๒ ที่มีเจตนารมณ์

^๑ มาตรา ๔๗ ทวิ การแจ้งคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่สั่งให้ระงับการกระทำที่เป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ หรือให้รื้อถอนอาคาร ให้ทำเป็นหนังสือส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับให้ผู้ซึ่งจะต้องรับคำสั่งดังกล่าว ณ ภูมิลำเนาของผู้นั้นและให้ปิดประกาศคำสั่งดังกล่าวไว้ในที่เปิดเผยและเห็นได้ง่าย ณ อาคารหรือบริเวณที่มีการกระทำดังกล่าว และให้ถือว่าผู้ซึ่งจะต้องรับคำสั่งได้ทราบคำสั่งนั้นแล้วเมื่อพ้นกำหนดสามวัน นับแต่วันที่ได้มีการปิดประกาศดังกล่าว

^๒ โดยที่ปรากฏว่าได้มีบุคคลที่เห็นประโยชน์ตนโดยเฉพาะได้เข้าไปปลูกปักที่อยู่อาศัยหรือที่ตั้งทำการค้าในที่ซึ่งเป็นทางสัญจรของประชาชนหรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน เป็นเหตุให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญ ขัดขวางการจราจรของประชาชน หรือทำให้เกิดความสกปรกรุงรังเป็นบ่อเกิดแห่งเชื้อโรค เป็นอุปสรรคขัดขวางความเจริญของบ้านเมือง พฤติการณ์ดังกล่าวนี้ได้เกิดขึ้นและยังเป็นอยู่ในสถานที่หลายแห่ง พนักงานเจ้าหน้าที่ไม่อาจจัดให้เป็นระเบียบเรียบร้อยไปได้ เพราะขาดอำนาจที่จะดำเนินการโดยเฉียบขาดตามควร คณะปฏิวัติเห็นว่า เพื่อประโยชน์ของประชาชนโดยรวมและความเจริญของบ้านเมืองสมควรให้อำนาจแก่พนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อดำเนินการจัดความไม่เรียบร้อยให้หมดสิ้นไป

หัวหน้าคณะปฏิวัติจึงมีคำสั่งดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ ในกรณีปรากฏว่าได้มีการปลูกสร้างอาคารหรือปลูกปักสิ่งใด ๆ ลงในที่ดินในแม่น้ำลำคลอง อันเป็นทางสัญจรของประชาชนหรือเป็นที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันหรือรุกล้ำเข้าไปในที่ดังกล่าว ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาสาธารณสมบัติของแผ่นดินรายงานต่อผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งสถานที่นั้นตั้งอยู่ และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดไปตรวจสถานที่นั้น ๆ ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดตรวจแล้วเห็นว่าสถานที่ซึ่งปลูกสร้างอาคารหรือปลูกปักสิ่งใด ๆ ลง เป็นที่ดินหรือแม่น้ำลำคลองอันเป็นทางสัญจรของประชาชนหรือเป็นที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน โดยแน่ชัดปราศจากสงสัย ก็ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจออกคำสั่งเป็น

ที่จะบังคับมิให้ผู้ใดก่อสร้างอาคารหรือสิ่งใดลงในที่ดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน บังคับกับกรณีดังกล่าวได้โดยไม่จำเป็นต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งมีเจตนารมณ์ที่จะควบคุมความมั่นคงแข็งแรง ความปลอดภัย และการป้องกันอัคคีภัยของอาคาร การสาธารณสุข การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การผังเมือง การสถาปัตยกรรม และการอำนวยความสะดวกแก่การจราจร ในการดำเนินการขับไล่ผู้บุกรุกที่สาธารณประโยชน์ดังกล่าว ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครสามารถออกคำสั่งให้เจ้าของหรือผู้บุกรุกครอบครองอาคาร รื้อถอนอาคารออกไปจากที่สาธารณประโยชน์ ในกรณีที่กรุงเทพมหานครทราบชื่อของบุคคลที่บุกรุกที่สาธารณประโยชน์แต่ไม่อาจหาภูมิสำเนาของบุคคลดังกล่าวได้ หรือไม่ทราบชื่อของบุคคลดังกล่าว กรุงเทพมหานครสามารถแจ้งคำสั่งโดยการปิดคำสั่งไว้ ณ อาคารหรือสิ่งปลูกสร้าง หากยังไม่มีกรรื้อถอนอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างภายในกำหนดสิบห้าวันนับแต่วันออกคำสั่ง กรุงเทพมหานครในฐานะผู้มีอำนาจดูแลรักษาที่สาธารณประโยชน์ ก็สามารถรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างเหล่านั้นได้

(ลงชื่อ) ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์

(ศาสตราจารย์พิเศษ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มิถุนายน ๒๕๕๕

หนังสือแจ้งให้บุคคลผู้เป็นเจ้าของ หรือผู้ครอบครองอาคารหรือสิ่งปลูกป่านั้น ให้รื้อถอนไปให้พื้นที่อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือในกรณีที่ไม่ปรากฏตัวผู้เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองก็ให้ปิดคำสั่งนั้นไว้ ณ อาคารหรือสิ่งปลูกสร้างนั้น และเมื่อครบกำหนดเวลาสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้ออกคำสั่งนั้นแล้ว ยังไม่มีการรื้อถอนอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างนั้นออกไป ก็ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่ดูแลรักษาสาธารณสมบัติของแผ่นดิน จัดการรื้อถอนอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างนั้น ในการนี้ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจขายโดยวิธีที่เห็นสมควรซึ่งทรัพย์สินที่รื้อถอนหรืออยู่ในอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างนั้น และให้นำความในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๒๓ มาใช้บังคับแก่เงินที่ขายทรัพย์สินนั้นได้โดยอนุโลม