

ควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๔๐ (๒) ห้ามมิให้ผู้ฟ้องคดีเข้าอาคารที่ผู้ฟ้องคดีได้อยู่อาศัยมาก่อนโดยอ้างว่าอาคารดังกล่าวอาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ ชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สิน แต่ไม่ได้แสดงรายละเอียดว่าอาคารดังกล่าวจะเป็นอันตรายต่อสุขภาพ ชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สินอย่างไร และส่วนใดของอาคารที่ไม่มั่นคง ปรากฏตามคำสั่งห้ามใช้อาคารหรือยินยอมให้บุคคลใดใช้อาคารที่อาจเป็นอันตรายตามมาตรา ๔๐ (๒) ที่ ปช ๕๒๑๐๕.๒/๕๗๕๔ ลงวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๕๙ (แบบ ค.๔) และผู้ถูกฟ้องคดียังออกคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ให้รื้อถอนอาคารทั้งหมดเนื่องจากปลูกสร้างอาคารในที่สาธารณะ ปรากฏตามคำสั่งให้รื้อถอนอาคาร ที่ ปช ๕๒๑๐๕.๒/๕๗๖๒ ลงวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๕๙ (แบบ ค. ๗) ผู้ถูกฟ้องคดีในฐานะเจ้าพนักงานผู้ออกคำสั่งไม่ได้แจ้งและเรียกผู้ฟ้องคดีไปสอบถามก่อนที่จะออกคำสั่ง ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่ได้ให้โอกาสเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารพิพาทได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอ ประกอบกับคำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองที่ทำเป็นหนังสือ ซึ่งต้องจัดให้มีเหตุผลตามมาตรา ๓๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แต่ตามหนังสือที่ส่งไปยังผู้ฟ้องคดีมีการระบุเหตุผลในการออกคำสั่งไว้เพียงว่า อาคารดังกล่าวจะเป็นภัยอันตรายต่อสุขภาพ ชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สิน และปลูกสร้างอาคารในที่สาธารณะประโยชน์ โดยไม่มีรายละเอียดว่าส่วนใดของอาคารที่ไม่มั่นคง หากอยู่อาศัยแล้วจะเป็นอันตรายถึงชีวิต หรืออันตรายต่อสุขภาพ การออกคำสั่งตามมาตรา ๔๐ (๒) และมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ของผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะอาคารของผู้ฟ้องคดีได้ก่อสร้างไว้ก่อนปี พ.ศ. ๒๕๒๒ ไม่ใช่อาคารที่กำลังก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้าย ในช่วงเวลาที่พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ใช้บังคับ และในวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๕๙ ซึ่งเป็นวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีออกคำสั่งดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีและชาวบ้านในบริเวณที่พิพาทก็ไม่เคยก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคารสิ่งปลูกสร้างใดๆ จนเป็นเหตุให้สามารถออกคำสั่งตามมาตรา ๔๐ (๒) และมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ได้ และตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวให้คำนิยามของที่สาธารณะไว้ว่า ที่ซึ่งเปิดหรือยอมให้ประชาชนเข้าไป หรือใช้เป็นทางสัญจรได้ ทั้งนี้ ไม่ว่าจะมีการเรียกเก็บค่าตอบแทนหรือไม่ อาคารที่ผู้ฟ้องคดีครอบครองไม่ใช่สถานที่เปิดหรือยินยอมให้ประชาชนเข้าไปหรือใช้เป็นทางสัญจรได้ เนื่องจากอาคารแต่ละห้องมีผู้ครอบครองต่อเนื่องกันมาไม่ขาดสายจากบรรพบุรุษรุ่นต่อรุ่น ไม่น้อยกว่า ๓ หรือ ๔ ช่วงอายุคนขึ้นไป ซึ่งมากกว่า ๑๙๐ ปี จึงไม่ใช่ทางสาธารณะตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ นอกจากนี้ เทศบาลเมืองหัวหินไม่เคยแสดงเอกสารหลักฐานว่ามีกฎหมายหรือประกาศของทางราชการที่เป็นลายลักษณ์อักษรฉบับใด ประกาศใช้บังคับเมื่อใด ว่าที่ดินบริเวณสะพานปลาจนถึงศาลเจ้าแม่ทับทิมเป็นที่ดินสาธารณประโยชน์สำหรับประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันและเป็นที่ดินของรัฐประเภทไหน อีกทั้งไม่มีหนังสือสำคัญ



/สำหรับ...

สำหรับที่หลวงที่แสดงให้เห็นว่าที่ดินดังกล่าวเป็นที่สาธารณะ (เนื่องจากที่ดินสาธารณะต้องมีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงแสดงว่าเป็นที่สาธารณะ) และกรณีเกี่ยวกับการบุกรุกที่ดินสาธารณะนี้ ศาลจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ได้สืบพยานต่างๆ จนมีคำพิพากษาถึงที่สุดว่า ผู้ฟ้องคดีหรือผู้ครอบครองทำประโยชน์อยู่ในพื้นที่แห่งนี้ไม่มีความผิดฐานบุกรุกที่ดินสาธารณะประโยชน์ตามประมวลกฎหมายที่ดิน และไม่มีความผิดฐานบุกรุกน่านน้ำตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ แต่อย่างใด ศาลเห็นว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ใช้สิทธิครอบครองทำประโยชน์ถูกต้อง ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เมื่อวันที่ ๑๒ มกราคม ๒๕๖๐ จนบัดนี้ครบระยะเวลา ๗๐ วัน ตามที่กฎหมายกำหนดก็ไม่มีหนังสือตอบหรือชี้แจงจากผู้ถูกฟ้องคดีและคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์แต่อย่างใด ส่วนกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีอ้างว่าอาคารที่ผู้ฟ้องคดีครอบครองได้ปลูกสร้างโดยไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นนั้น ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าอาคารที่ผู้ฟ้องคดีครอบครองนี้มีการปลูกสร้างมาก่อนที่จะมีพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ใช้บังคับ และช่วงที่มีการก่อสร้างอาคารเจ้าพนักงานท้องถิ่นก็ได้รับรู้เห็นและยินยอมในการก่อสร้างจนถึงขนาดได้ออกเลขที่บ้านให้กับผู้ฟ้องคดีและมีการเสียภาษีโรงเรือนถูกต้องตามกฎหมายให้กับเทศบาลเมืองหัวหินมาตลอด คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้น

ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง ดังนี้

๑. เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ปข ๕๒๑๐๕.๒/๕๗๕๔ ลงวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๕๙ (แบบ ค.๔) ที่ห้ามผู้ฟ้องคดีใช้หรือยินยอมให้บุคคลใดใช้อาคารที่อาจเป็นอันตราย และคำสั่ง ที่ ปข ๕๒๑๐๕.๒/๕๗๖๒ ลงวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๕๙ (แบบ ค.๗) ที่ให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนอาคาร

๒. มีคำสั่งคุ้มครองชั่วคราวหรือทุเลาการบังคับคำสั่งให้รื้อถอนอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างของผู้ฟ้องคดี บริเวณชุมชนชาวประมงหัวหินตั้งแต่สะพานปลาไปจนถึงศาลเจ้าแม่ทับทิม ในระหว่างการพิจารณาคดี จนกว่าคดีจะถึงที่สุด

ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่ง ลงวันที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๖๐ ไม่รับคำขอทุเลาการบังคับตามคำสั่งของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา

ผู้ถูกฟ้องคดีให้การว่า ที่ดินชายหาดหัวหินบริเวณสะพานปลาถึงศาลเจ้าแม่ทับทิม ถนนนเรศดำริห์ ตำบลหัวหิน อำเภอหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ เป็นที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ร่วมกัน (หาดทรายชายทะเล) อยู่ในความดูแลรับผิดชอบของนายอำเภอหัวหินร่วมกับผู้ถูกฟ้องคดีตามมาตรา ๑๒๒ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ บริเวณดังกล่าวมีสภาพเป็นที่หาดทรายชายทะเลเป็นที่สาธารณะประโยชน์ที่เกิดขึ้นโดยสภาพธรรมชาติ ซึ่งตามหลักฐานภาพถ่ายทางอากาศที่กรมแผนที่ทหาร กระทรวงกลาโหม



/ได้บันทึก...

ได้บันทึกภาพไว้ เมื่อวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๑๐ และภาพถ่ายเมื่อวันที่ ๒ มกราคม ๒๕๕๘ มาตรฐาน ๑ : ๔,๐๐๐ จะเห็นได้ว่า มีอาคารสิ่งปลูกสร้างอยู่บนหาดทรายชายทะเลและทอดยาวต่อเนื่อง รุกล้าลงไปในทะเล ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีได้ยื่นคำขอให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ สาขาหัวหิน ทำการรังวัดตรวจสอบแนวเขตที่ดินบริเวณชายหาดหัวหินตั้งแต่สะพานปลา ถึงศาลเจ้าแม่ทับทิม ถนนนเรศดำริห์ตำบลหัวหิน อำเภอหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ และ ได้ทำการรังวัดตรวจสอบที่สาธารณประโยชน์เมื่อวันที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๖๐ โดยเจ้าพนักงานที่ดิน ได้แจ้งผลการรังวัดตรวจสอบให้ผู้ถูกฟ้องคดีทราบตามหนังสือสำนักงานที่ดินจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ สาขาหัวหิน ที่ ปช ๐๐๒๐.๐๑.๓/๗๖๑๘ ลงวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๖๐ พร้อมกับจัดส่งรูปแผนที่ กระจดาขบาง (ร.ว. ๙) เป็นระวาง ๔๙๓๔ II ๐๔๘๘-๒ (๑ : ๑๐๐๐) มาตรฐาน ๑ : ๕๐๐ ประเภท การรังวัด ตรวจสอบทางสาธารณประโยชน์ และเมื่อพิจารณารูปแผนที่ดังกล่าวจะพบว่า พื้นที่บริเวณทางด้านทิศตะวันออกของถนนนเรศดำริห์ทั้งหมดเป็นที่สาธารณประโยชน์ และมีอาคารของผู้ฟ้องคดีทอดยาวลงไปในชายฝั่งทะเลสมเด็จพระนเรศวร (มหาราช) ผู้ถูกฟ้องคดี เป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่น ตามนัยมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ คูแลรับผิดชอบพื้นที่ภายในเขตเทศบาลเมืองหัวหิน รวม ๒ ตำบล คือ ตำบลหัวหิน และตำบล หนองแก อำเภอหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ รวมถึงพื้นที่บริเวณชายหาดหัวหิน ตั้งแต่สะพานปลา จนถึงศาลเจ้าแม่ทับทิม ถนนนเรศดำริห์ ตำบลหัวหิน ซึ่งเป็นที่ตั้งอาคารของผู้ฟ้องคดี พื้นที่ ดังกล่าวถูกกำหนดเป็นเขตควบคุมอาคารตามพระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติควบคุม การก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช ๒๔๗๙ ในเขตเทศบาลตำบลหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ พ.ศ. ๒๕๐๐ ประกาศในราชกิจจานุเบกษาวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๐๐ และมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๐๐ เป็นต้นมา พื้นที่บริเวณชายหาดหัวหิน ตั้งแต่สะพานปลาจนถึง ศาลเจ้าแม่ทับทิม ถนนนเรศดำริห์ ตำบลหัวหิน อำเภอหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ เป็น ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ซึ่งก่อนที่จะมีการใช้พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ในพื้นที่ดังกล่าวปรากฏว่า มีการก่อสร้างอาคารเป็นจำนวนมาก และมีสภาพหรืออาจทำให้เกิด สภาพที่ไม่เหมาะสม หรือไม่ปลอดภัยในการอยู่อาศัย การป้องกันอัคคีภัย การสาธารณสุข การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การผังเมือง และการอำนวยความสะดวกแก่การจราจร เทศบาล ตำบลหัวหิน (ในขณะนั้น) จึงดำเนินการและจัดให้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปรับปรุงอาคาร ในท้องที่ตำบลหัวหิน อำเภอหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ พ.ศ. ๒๕๒๒ และมีแผนที่แสดงแนวเขต บริเวณที่กำหนดเป็นเขตปรับปรุงอาคารแนบท้ายพระราชกฤษฎีกาไว้ ซึ่งได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๒๒ และมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๒๒ และตามนัยมาตรา ๗๗ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ กำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่น มีอำนาจดำเนินการให้เช่าที่ดินในบริเวณนั้น เพื่อเป็นรายได้สำหรับบำรุงท้องถิ่นได้ แต่ที่ดินนั้น



/ยังคง...

ยังคงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ดังนั้น เจ้าพนักงานท้องถิ่นจึงมีคำสั่งให้เจ้าของอาคาร
ทำสัญญาเช่าที่ดินกับเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามบทบัญญัติดังกล่าว สัญญาเช่าที่ทำขึ้นนั้นให้มี
ระยะเวลาเช่าตามที่ตกลงกัน แต่ต้องไม่เกินสิบปี การต่อระยะเวลาเช่าจะกระทำมิได้
เมื่อสิ้นกำหนดเวลาเช่าที่ดินแล้วเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารผู้ใดไม่รื้อถอน ขนย้ายอาคาร
หรือสิ่งปลูกสร้างของตนออกไปจากบริเวณที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา ต้องระวางโทษตามที่
บัญญัติไว้ในมาตรา ๗๗ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน ต่อมา เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๓๔
เจ้าพนักงานท้องถิ่นได้ออกคำสั่งให้เจ้าของอาคารที่อยู่ในเขตปรับปรุงอาคารตามแผนที่
ท้ายพระราชกฤษฎีกามาทำสัญญาเช่าที่ดิน โดยกำหนดระยะเวลาเช่าสิบปี ซึ่งเป็นระยะเวลา
สูงที่สุดตามที่กฎหมายกำหนดไว้ และในครั้งนั้นได้มีนายชัชวาล โชติวณิช อยู่บ้านเลขที่ ๔๖/๒๓
ซอย ๖ หมู่บ้านเมืองแก้ว ถนนบางนา-ตราด อำเภอบางพลี จังหวัดสมุทรปราการ ซึ่งเป็นเจ้าของ
หรือผู้ครอบครองอาคารร่วมกับผู้ฟ้องคดี และเป็นตัวแทนของผู้ฟ้องคดี มาทำสัญญาเช่าที่ดิน
ที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ตามสัญญาเลขที่ ๓๙/๒๕๓๔ ลงวันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๓๔
เนื้อที่ประมาณ ๒๒๙ ตารางเมตร ต่อมา นายชัชวาลได้ถึงแก่ความตาย ผู้ฟ้องคดียังคงยึดถือ
ครอบครองอาคารอาคารดังกล่าวมาโดยตลอด เมื่อครบกำหนดเวลาตามสัญญาเช่าแล้ว ผู้ฟ้องคดี
ไม่ยอมปฏิบัติตามกฎหมายและสัญญาเช่าที่กำหนดไว้ในข้อ ๑๒ ว่า เมื่อสัญญาเช่าเป็นอันระงับไป
หรือสิ้นกำหนดอายุตามสัญญาเช่า ผู้เช่ายินยอมรื้อถอนและขนย้ายอาคาร สิ่งปลูกสร้าง ตลอดจน
สิ่งของและสัมภาระภายในกำหนดสามสิบวัน โดยจะไม่เรียกร้องค่าใช้จ่ายใด ๆ จากผู้ให้เช่า ฯลฯ
ผู้ถูกฟ้องคดีจึงดำเนินคดีอาญากับผู้ฟ้องคดีต่อศาลจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ คดีหมายเลขดำ
ที่ ๑๕๙๕/๒๕๔๗ หมายเลขแดงที่ ๒๘๒๐/๒๕๔๙ ในข้อหาความผิดต่อพระราชบัญญัติควบคุม
อาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ และ
ประมวลกฎหมายที่ดิน ศาลจังหวัดประจวบคีรีขันธ์มีคำสั่งให้รวมการพิจารณากับคดีหมายเลขดำ
ที่ ๑๖๐๖/๒๕๔๗ หมายเลขแดงที่ ๒๘๒๑/๒๕๔๙ โดยเรียกผู้ฟ้องคดี ซึ่งเป็นจำเลยในคดีหมายเลขดำ
ที่ ๑๕๙๕/๒๕๔๗ หมายเลขแดงที่ ๒๘๒๐/๒๕๔๙ ว่าจำเลยที่ ๑ ส่วนจำเลยในคดีหมายเลขดำ
ที่ ๑๖๐๖/๒๕๔๗ หมายเลขแดงที่ ๒๘๒๑/๒๕๔๙ ว่า จำเลยที่ ๒ และจำเลยที่ ๓ ต่อมา ศาลจังหวัด
ประจวบคีรีขันธ์มีคำพิพากษายกฟ้องจำเลยที่ ๑ และจำเลยที่ ๒ ส่วนจำเลยที่ ๓ มีความผิด
ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ โจทก์ได้ยื่นอุทธรณ์ในส่วนของจำเลยที่ ๑ และ
จำเลยที่ ๒ ต่อมา ศาลอุทธรณ์ภาค ๗ มีคำพิพากษายืนและคดีถึงที่สุดในชั้นอุทธรณ์ และ
นับตั้งแต่สัญญาเช่าสิ้นสุดลง ผู้ฟ้องคดียังคงใช้ประโยชน์ในที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดิน
ประเภทพลเมืองใช้ร่วมกัน (หาดทรายชายทะเล) ต่อเนื่องตลอดมา จึงเป็นความผิดที่ยังปรากฏอยู่
สืบเนื่องจากอดีตจนถึงปัจจุบัน จากการตรวจสอบสภาพอาคารเมื่อวันที่ ๕ กรกฎาคม ๒๕๕๙
พบว่า อาคารของผู้ฟ้องคดียังคงตั้งอยู่ตำแหน่งเดิมตามที่เคยทำสัญญาเลขที่ ๓๙/๒๕๓๔ ลงวันที่



/๑ มิถุนายน...

๑ มิถุนายน ๒๕๓๔ และเปิดเป็นร้านขายอาหาร มีขนาดประมาณ ๙ x ๒๑ เมตร จำนวน ๑ หลัง ผู้ถูกฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือ ที่ ปช ๕๒๑๐๖.๓/๔๐๐๔ ลงวันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๕๙ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดี และเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารทราบว่า ในคดีที่พนักงานอัยการจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ เป็นโจทก์ยื่นฟ้องผู้ฟ้องคดีเป็นจำเลยในคดีอาญาของศาลจังหวัดประจวบคีรีขันธ์นั้น เป็นเพียง การดำเนินการในส่วนหนึ่งของคดีอาญาเท่านั้น ผู้ถูกฟ้องคดีในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นตาม พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ยังคงมีอำนาจที่จะดำเนินการกับอาคารที่ก่อสร้างโดย ไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ตามมาตรา ๔๒ และมาตรา ๔๓ (๒) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว จึงแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการรื้อถอนและขนย้ายสิ่งปลูกสร้างที่เป็นอาคารหลังที่เป็นคดีความ ข้างต้นออกไป ซึ่งเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารอาจแสดงความยินยอมเป็นหนังสือให้เทศบาล เมืองหัวหินเข้าดำเนินการรื้อถอนอาคาร โดยเป็นผู้ออกค่าใช้จ่าย หรือจะดำเนินการรื้อถอนอาคาร ออกไปเสียเองภายใน ๓๐ วัน นับถัดจากวันที่ได้รับหนังสือแจ้งนี้ หากเพิกเฉยไม่ยอมปฏิบัติตาม และไม่ดำเนินการให้ถูกต้องตามกฎหมายภายในเวลาที่กำหนด เทศบาลเมืองหัวหินจะพิจารณา ดำเนินการตามมาตรา ๔๒ และมาตรา ๔๓ (๒) แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ หรือตามกฎหมายอื่น หากเห็นว่าข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย หรือข้อพิจารณาที่ใช้ในการออกคำสั่ง ของเทศบาลเมืองหัวหินไม่ถูกต้องก็ให้โต้แย้งเป็นหนังสือต่อเทศบาลเมืองหัวหินภายในเวลา ๗ วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีหนังสือดังกล่าวถือเป็นการแจ้งเตือนการกระทำผิด กฎหมายก่อนที่จะนำไปสู่การออกคำสั่งทางปกครองและเป็นการให้ผู้ฟ้องคดีได้ทราบข้อเท็จจริง อย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตน ตามนัยมาตรา ๓๐ แห่ง พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แล้ว ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลง วันที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๕๙ ได้โต้แย้งคัดค้านการออกหนังสือของผู้ถูกฟ้องคดีโดยอ้างว่า พนักงานอัยการ ได้เคยยื่นฟ้องผู้ฟ้องคดีเป็นจำเลยในคดีอาญาของศาลจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ในข้อหาความผิด ต่อพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ และประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งศาลจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ และ ศาลอุทธรณ์ภาค ๗ ได้มีคำพิพากษายกฟ้อง อีกทั้งอาคารบ้านเลขที่ ๓ ก่อสร้างมานานกว่า ๑๐๐ ปี ผู้ฟ้องคดีเป็นเพียงผู้ครอบครองต่อจากบรรพบุรุษ การแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการรื้อถอนภายใน ๓๐ วัน เป็นการไม่ยุติธรรม เนื่องจากผู้ฟ้องคดีประกอบอาชีพโดยสุจริต การโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี ไม่ได้มีเจตนาจะสร้างความเสียหายให้กับบุคคลใดๆ ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือ ที่ ปช ๕๒๑๐๖.๓/๕๕๔๔ ลงวันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๕๙ แจ้งผลการพิจารณาหนังสือโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีว่า ที่ดินบริเวณที่ตั้งอาคารของผู้ฟ้องคดีเป็นที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตั้งอยู่ในเขต แผนที่สังเขปแนบท้ายพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปรับปรุงอาคารในท้องที่ตำบลหัวหิน อำเภอหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ พ.ศ. ๒๕๒๒ ผู้ฟ้องคดีได้ครอบครองที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติ



/ของแผ่นดิน...

ของแผ่นดินที่อยู่ในการดูแลของทางราชการ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีเอกสารสิทธิแสดงกรรมสิทธิ์และไม่สามารถยกอายุความมาเป็นข้ออ้างได้ตามกฎหมาย การโต้แย้งข้อเท็จจริงของผู้ฟ้องคดีจึงฟังไม่ขึ้น ผู้ถูกฟ้องคดีจึงให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการรื้อถอนอาคารและย้ายทรัพย์สิน รวมทั้งบริวารออกไปจากที่ดินบริเวณดังกล่าวตามที่โต้แย้งไว้แล้ว หากยังเพิกเฉยผู้ถูกฟ้องคดีจะพิจารณาดำเนินการตามกฎหมายต่อไป ทั้งนี้ การดำเนินการของผู้ถูกฟ้องคดีได้จัดให้มีการประชุมระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องภายในจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการดูแลรักษาที่สาธารณประโยชน์อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินเพื่อเป็นการบูรณาการในการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่สาธารณประโยชน์ร่วมกันในวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๕๙ ณ สำนักงานเทศบาลเมืองหัวหิน เพื่อหารือและกำหนดแนวทางในการปฏิบัติเกี่ยวกับกรณีการบุกรุกที่สาธารณประโยชน์ดังกล่าว ต่อมา จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ในฐานะผู้กำกับดูแลการปฏิบัติราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีคำสั่งจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ที่ ๒๔๑๕/๒๕๕๙ ลงวันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๕๙ แต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบและดำเนินการกรณีการบุกรุกชายหาดบริเวณสะพานปลาถึงศาลเจ้าแม่ทับทิม อำเภอหัวหิน ให้มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบข้อเท็จจริงกรณีดังกล่าว และได้แต่งตั้งคณะทำงานช่วยเหลือสนับสนุนการดำเนินการตามกฎหมาย และรายงานผลการดำเนินการให้ผู้ว่าราชการจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ทราบทุกเดือน ซึ่งคณะกรรมการได้มีการประชุมเพื่อปรึกษาหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวหลายครั้ง กล่าวคือ ครั้งที่ ๑/๒๕๕๙ เมื่อวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๕๙ ครั้งที่ ๒/๒๕๕๙ เมื่อวันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๕๙ ครั้งที่ ๓/๒๕๕๙ เมื่อวันที่ ๔ ตุลาคม ๒๕๕๙ โดยในการประชุมครั้งที่ ๔/๒๕๕๙ เมื่อวันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๕๙ คณะกรรมการได้มีหนังสือเชิญเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารบริเวณสะพานปลาถึงศาลเจ้าแม่ทับทิมทั้งหมดเข้าร่วมประชุม เพื่อรับทราบแนวทางแก้ไขปัญหการบุกรุกชายหาดหัวหินบริเวณสะพานปลาถึงศาลเจ้าแม่ทับทิม ซึ่งเป็นการให้โอกาสผู้ฟ้องคดีได้ทราบข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนอย่างเพียงพอ ในวันดังกล่าวผู้ฟ้องคดีได้เข้าร่วมประชุมรับฟังการชี้แจงด้วยตนเอง ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีได้ตรวจสอบแล้วพบว่าผู้ฟ้องคดียังคงเพิกเฉยไม่ยอมปฏิบัติตามกฎหมาย ผู้ถูกฟ้องคดีจึงได้มีคำสั่งที่ ปช ๕๒๑๐๕.๒/๕๗๕๔ ลงวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๕๙ (แบบ ค. ๔) ห้ามผู้ฟ้องคดีใช้อาคารหรือยินยอมให้บุคคลใดใช้อาคารครั้งใดครั้งไม่ ๒ ชั้น จำนวน ๑ หลัง และคำสั่งที่ ปช ๕๒๑๐๕.๒/๕๗๖๒ ลงวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๕๙ (แบบ ค. ๗) ให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนอาคารดังกล่าว โดยได้นำคำสั่งดังกล่าวไปปิด ณ อาคารหรือบริเวณที่ตั้งอาคาร เมื่อวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๕๙ พร้อมทั้งจัดให้มีเครื่องหมายแสดงการห้ามใช้อาคารปิดไว้ที่อาคารของผู้ฟ้องคดี และได้ถ่ายภาพไว้เป็นหลักฐานแล้ว ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือ ลงวันที่ ๑๒ มกราคม ๒๕๖๐ อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ผู้ถูกฟ้องคดีได้ดำเนินการรวบรวมเอกสารต่างๆ เสนอไปยังคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ แล้ว



/ส่วนคำพิพากษา...

ส่วนคำพิพากษาคดีอาญาของศาลจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ คดีหมายเลขดำที่ ๑๕๙๕/๒๕๔๗ หมายเลขแดงที่ ๒๘๒๐/๒๕๔๙ และคำพิพากษาของศาลอุทธรณ์ภาค ๗ ความอาญา คดีหมายเลขดำที่ สวอ. ๓๑-๓๒/๒๕๕๐ หมายเลขแดงที่ ๒๐๕๑ - ๒๐๕๒/๒๕๕๑ เป็นการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีที่มุ่งพิสูจน์การกระทำอันเป็นความผิดอาญาตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ และประมวลกฎหมายที่ดิน มิใช่เป็นการพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินอันจะเป็นการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีในทางแพ่ง ซึ่งศาลมิได้วินิจฉัยในประเด็นแห่งคดีว่า ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิครอบครองที่ดินหรือไม่ อย่างไร ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่าศาลได้พิเคราะห์แล้วเห็นว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ใช้สิทธิครอบครองทำประโยชน์ถูกต้อง จึงเป็นการเสนอคำฟ้องที่ไม่ชอบด้วยข้อเท็จจริงซึ่งพื้นที่บริเวณชายหาดหัวหินตั้งแต่สะพานปลาจนถึงศาลเจ้าแม่ทับทิม ถนนนเรศดำริห์เป็นที่สาธารณประโยชน์ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน พ.ศ. ๒๕๕๓ โดยคำพิพากษาของศาลจังหวัดประจวบคีรีขันธ์และศาลอุทธรณ์ภาค ๗ ได้พิเคราะห์ข้อเท็จจริงเป็นที่ยุติแล้วว่า ที่ดินบริเวณชายหาดหัวหิน ตั้งแต่สะพานปลาจนถึงศาลเจ้าแม่ทับทิม ถนนนเรศดำริห์ เป็นที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ร่วมกัน ประกอบกับข้อเท็จจริงที่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีไม่มีเอกสารแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดินมายืนยัน ซึ่งตามกฎหมายแล้วที่ดินที่เอกชนไม่มีเอกสารแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินนั้นย่อมตกเป็นของแผ่นดิน เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่จำเป็นต้องแสดงเอกสารหลักฐานใด อีกทั้ง ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ กำหนดไว้ว่า สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทั้งทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้ง หรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน และทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้น สำหรับที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันนั้น เป็นสมบัติส่วนรวมซึ่งมีวัตถุประสงค์ให้ประชาชนได้ใช้ประโยชน์ร่วมกัน รวมทั้งที่หาดทรายชายทะเลอันเป็นที่ตั้งของอาคารของผู้ฟ้องคดีนี้ด้วย ซึ่งโดยสภาพแล้วที่หาดทรายชายทะเลเป็นที่สาธารณประโยชน์ที่เกิดขึ้นโดยสภาพธรรมชาติไม่มีขอบเขตที่แน่นอน และอาจเปลี่ยนแปลงได้ตามธรรมชาติ จึงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องจัดทำทะเบียนที่สาธารณประโยชน์ หรือต้องมีการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงแต่อย่างใด เมื่อปรากฏว่านายชัชวาลซึ่งเป็นเจ้าของอาคารร่วมกับผู้ฟ้องคดีและเป็นตัวแทนของผู้ฟ้องคดีในการทำสัญญาเช่าที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินกับ



/เจ้าพนักงาน...

เจ้าพนักงานท้องถิ่น จึงเท่ากับว่านายชัชวาลและผู้ฟ้องคดียอมรับแล้วว่าที่ดินอันเป็นที่ตั้งของอาคารได้ปลูกสร้างอยู่ในที่สาธารณะสมบัติของแผ่นดินจึงได้ยินยอมทำสัญญาเช่าที่ดินตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ดังนั้นการที่ผู้ฟ้องคดีได้เข้ายึดถือครอบครองหรือเข้ามาสิบลสิทธิครอบครองต่อจากนายชัชวาล จึงเป็นการครอบครองอาคารที่ปลูกอยู่ในที่สาธารณะมาตั้งแต่ต้น ที่ดินบริเวณดังกล่าวจึงยังคงสภาพเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันมาโดยตลอด มิได้สิ้นสภาพไปด้วยเหตุที่ผู้ฟ้องคดีได้ยึดถือครอบครองมานาน เพราะที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันนั้น กฎหมายห้ามมิให้ยกอายุความขึ้นต่อสู้กับแผ่นดิน

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่า อาคารของผู้ฟ้องคดีมีการก่อสร้างมาก่อนพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ใช้บังคับ และระหว่างที่มีการก่อสร้างอาคาร เจ้าพนักงานท้องถิ่นได้รู้เห็นและยินยอมในการก่อสร้างจนมีการออกเลขที่บ้านให้กับอาคารของผู้ฟ้องคดี และมีการเสียภาษีโรงเรือนถูกต้องตามกฎหมาย นั้น เป็นการขัดแย้งกับข้อเท็จจริง เนื่องจากผู้ฟ้องคดีบรรยายฟ้องว่าเป็นผู้ครอบครองอาคารต่อมาจากบรรพบุรุษมามากกว่า ๑๙๐ ปี แต่ขณะเดียวกันผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ครอบครองอาคารที่แท้จริงมีอายุ ๗๗ ปี จึงเป็นไปได้ที่จะกล่าวอ้างว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ก่อสร้างอาคารภายใต้การรู้เห็นและยินยอมของผู้ถูกฟ้องคดี การกล่าวอ้างดังกล่าวจึงปราศจากเหตุผลและผู้ถูกฟ้องคดีไม่เคยยินยอมให้มีการก่อสร้างอาคารในบริเวณดังกล่าวจึงได้ดำเนินการตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องมาโดยตลอด สำหรับการออกเลขที่บ้านนั้น เป็นการดำเนินการตามพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔ ผู้ถูกฟ้องคดีมิได้มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดเลขรหัสประจำบ้าน บ้านเลขที่ และเลขประจำบ้าน รวมทั้งการจัดทำทะเบียนบ้านให้กับผู้ฟ้องคดีโดยผู้มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการดังกล่าว คือ นายทะเบียนท้องถิ่นหรือนายทะเบียนผู้รับแจ้ง ซึ่งก็คือปลัดเทศบาลหรือผู้ที่ได้รับมอบอำนาจจากปลัดเทศบาล รวมทั้งผู้ที่ได้รับแต่งตั้งจากปลัดเทศบาลให้เป็นผู้ช่วยนายทะเบียนท้องถิ่นตามมาตรา ๔ มาตรา ๘ มาตรา ๘/๒ มาตรา ๓๔ และมาตรา ๓๖ แห่งพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔ อีกทั้งการกำหนดเลขรหัสประจำบ้าน บ้านเลขที่ เลขประจำบ้าน และการจัดทำทะเบียนบ้าน ในกรณีบ้านปลูกสร้างใหม่หรือปลูกสร้างมานานแล้วแต่ยังไม่มีบ้านเลขที่ เมื่อเจ้าบ้านแจ้งขอมีเลขที่บ้านต่อนายทะเบียน นายทะเบียนท้องถิ่นมีหน้าที่เพียงตรวจสอบหลักฐานของผู้แจ้งและตรวจสอบสภาพความเป็นบ้านว่าอาคารนั้นเข้าลักษณะเป็นบ้านตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรหรือไม่ หากเอกสารหลักฐานครบถ้วนถูกต้อง และอาคารมีสภาพเป็นบ้านตามกฎหมาย นายทะเบียนท้องถิ่นก็มีหน้าที่ต้องกำหนดบ้านเลขที่ เลขรหัสประจำบ้าน และจัดทำทะเบียนบ้าน สำเนาทะเบียนบ้านฉบับเจ้าบ้านและมอบให้ผู้แจ้งไว้เป็นหลักฐาน ซึ่งเป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในข้อ ๙ และข้อ ๓๒ ของระเบียบสำนักทะเบียนกลางว่าด้วยการจัดทำทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔ แต่ไม่ได้มีหน้าที่ต้องตรวจว่าอาคารที่มีการออกเลข



/ประจำบ้าน...

ประจำบ้านนั้น ก่อสร้างถูกต้องตามกฎหมายควบคุมอาคารหรือกฎหมายใดๆ หรือไม่ อีกทั้ง การที่นายทะเบียนท้องถิ่นได้กำหนดหมายเลขประจำบ้าน และเลขที่บ้านให้กับผู้ฟ้องคดี เป็นเพียงการดำเนินการควบคุมทางทะเบียนเท่านั้น มิได้หมายความว่าบ้านของผู้ฟ้องคดี ก่อสร้างถูกต้องตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ส่วนการชำระภาษีโรงเรือนและ ที่ดินนั้น เป็นหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีที่จะต้องปฏิบัติให้ถูกต้องตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือน และที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้ออกเลขประจำบ้านให้แก่ผู้ฟ้องคดี หรือการรับชำระภาษีโรงเรือนและที่ดินจากผู้ฟ้องคดีแล้วแต่เป็นการปฏิบัติให้ถูกต้อง ตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง แต่มิได้หมายความว่าผู้ถูกฟ้องคดีจะยินยอมหรืออนุญาตให้ผู้ฟ้องคดี ก่อสร้างอาคารในที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันได้ คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดี ที่ห้ามมิให้ใช้อาคารและคำสั่งให้รื้อถอนอาคารจึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีบรรยายคำฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งต่อคณะกรรมการ พิจารณาอุทธรณ์ เมื่อวันที่ ๑๒ มกราคม ๒๕๖๐ จนครบกำหนดระยะเวลา ๗๐ วัน ก็ไม่มีหนังสือ ตอบหรือชี้แจงจากผู้ถูกฟ้องคดีและคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ นั้น การวินิจฉัยอุทธรณ์ ดังกล่าวเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ตามมาตรา ๕๐ และมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ผู้ถูกฟ้องคดีมีอาจก้าวล่วงได้ การพิจารณา อุทธรณ์จะมีผลเป็นประการใด หรือจะมีการแจ้งผลการวินิจฉัยเมื่อใด เป็นอำนาจหน้าที่ของ คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์โดยแท้ และแม้ว่าคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์จะยังไม่แจ้งผล การวินิจฉัยอุทธรณ์ให้ผู้ฟ้องคดีทราบ หรือจะใช้ระยะเวลาในการวินิจฉัยอุทธรณ์เท่าใดก็ตามก็ทำให้ คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีเสียไป และไม่ทำให้ข้อเท็จจริงในกรณีนี้เปลี่ยนแปลงไป เมื่อคำอุทธรณ์ของ ผู้ฟ้องคดียังมิได้รับการวินิจฉัย จึงเท่ากับว่าผลของคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดียังไม่เป็นที่สุด ผู้ฟ้องคดี จึงมิใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหาย โดยมีอาจหลีกเลี่ยง ได้อันเนื่องจากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดี ตามนัยมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจนำคดีมาฟ้องต่อศาลได้

ผู้ฟ้องคดีชี้แจงเพิ่มเติมว่า อาคารของผู้ฟ้องคดีจึงปลูกสร้างอยู่ในช่วงพระราชบัญญัติ ควบคุมการก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช ๒๔๗๙ มีผลใช้บังคับ ซึ่งพระราชบัญญัติดังกล่าวไม่ได้ ให้อำนาจผู้ถูกฟ้องคดีออกคำสั่งให้รื้อถอนอาคารได้ คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ให้รื้อถอนอาคารหรือ ห้ามมิให้ใช้อาคารหรือยินยอมให้บุคคลใดใช้อาคาร จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยเทียบเคียงกับ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๖๙๔/๒๕๓๐

ผู้ฟ้องคดีชี้แจงเพิ่มเติมครั้งที่ ๒ ว่า คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ในเขตเทศบาล และเขตราชการส่วนท้องถิ่นอื่นในจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ได้มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ ที่ ๓๒/๒๕๖๐ ลงวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๖๑ สรุปความได้ว่า



/คำสั่งที่...

คำสั่งที่ ปช ๕๒๑๐๕.๒/๕๗๕๔ ลงวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๕๙ ห้ามมิให้ผู้ฟ้องคดีใช้อาคารหรือยินยอมให้บุคคลใดใช้อาคาร เป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย ส่วนคำสั่งที่ ปช ๕๒๑๐๕.๒/๕๗๖๒ ลงวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๕๙ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนอาคาร เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงให้ยกอุทธรณ์ในส่วนของคำสั่งที่ ปช ๕๒๑๐๕.๒/๕๗๕๔ ลงวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๕๙ ห้ามมิให้ผู้ฟ้องคดีใช้อาคารหรือยินยอมให้บุคคลใดใช้อาคาร และให้เพิกถอนคำสั่งที่ ปช ๕๒๑๐๕.๒/๕๗๖๒ ลงวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๕๙ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนอาคาร โดยให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นพิจารณาออกคำสั่งใหม่ให้เป็นไปตามข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายต่อไป

ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่า คดีมีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยรวม ๒ ประเด็น ดังนี้ ประเด็นที่หนึ่ง ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ หรือไม่ เห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำสั่งห้ามผู้ฟ้องคดีใช้อาคารหรือยินยอมให้บุคคลใดใช้อาคารของผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นอาคารครึ่งตึกครึ่งไม้ ๒ ชั้น ขนาด ๙ x ๒๑ เมตร ตั้งอยู่บริเวณชายหาดหัวหินระหว่างสะพานปลาถึงศาลเจ้าแม่ทับทิม ตำบลหัวหิน อำเภอหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ตามคำสั่งห้ามใช้อาคารหรือยินยอมให้บุคคลใดใช้อาคารที่อาจเป็นภัยอันตราย ตามมาตรา ๔๐ (๒) (กรณีที่มีการก่อสร้าง ดัดแปลง เคลื่อนย้ายหรือรื้อถอนอาคารไม่ได้รับใบอนุญาต) ที่ ปช ๕๒๑๐๕.๒/๕๗๕๔ ลงวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๕๙ (แบบ ค.๔) และคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนอาคารดังกล่าวให้แล้วเสร็จภายใน ๔๕ วัน นับแต่วันที่ได้รับคำสั่ง ตามคำสั่งให้รื้อถอนอาคารตามมาตรา ๔๒ (กรณีที่มีการก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเคลื่อนย้ายอาคารกระทำโดยไม่ได้รับอนุญาต) ที่ ปช ๕๒๑๐๕.๒/๕๗๖๒ ลงวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๕๙ (แบบ ค.๗) ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นพ้องด้วยกับคำสั่งดังกล่าวจึงได้มีหนังสือ ลงวันที่ ๑๒ มกราคม ๒๕๖๐ อุทธรณ์คำสั่งต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ในเขตเทศบาลและเขตราชการส่วนท้องถิ่นอื่นในจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ โดยยื่นต่อผู้ถูกฟ้องคดีผู้ถูกฟ้องคดีได้รับอุทธรณ์นั้นในวันเดียวกัน และได้ส่งอุทธรณ์ดังกล่าวไปยังคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ เพื่อพิจารณาต่อไป ตามหนังสือสำนักงานเทศบาลเมืองหัวหิน ที่ ปช ๕๒๑๐๕.๒/๓๑๐ ลงวันที่ ๒๓ มกราคม ๒๕๖๐ จากข้อเท็จจริงดังกล่าว เห็นได้ว่า เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีได้รับอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องส่งอุทธรณ์ไปยังคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ ภายในสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ ตามมาตรา ๕๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ และคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์จะต้องพิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์จากผู้ถูกฟ้องคดี ตามมาตรา ๕๒ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ซึ่งในกรณีนี้คือ ภายในวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๖๐ (ภายใน ๗๐ วันนับแต่วันที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นได้รับคำอุทธรณ์) แต่เมื่อไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ ได้พิจารณาและวินิจฉัยอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในวันดังกล่าว กรณีนี้จึงต้องถือว่าผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการแก้ไข



/ความเดือดร้อน...

ความเดือดร้อนหรือเสียหายตามขั้นตอนและวิธีการที่กฎหมายกำหนดตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ก่อนนำคดี มาฟ้องต่อศาลแล้ว เป็นผลให้ผู้ฟ้องคดีสามารถนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลได้โดยชอบ ผู้ฟ้องคดี จึงเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาล ตามมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

ประเด็นที่สอง คำสั่งที่ ปข ๕๒๑๐๕.๒/๕๗๕๔ ลงวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๕๙ ห้ามมิให้ผู้ฟ้องคดีใช้หรือยินยอมให้บุคคลใดใช้อาคารพิพาท และคำสั่งที่ ปข ๕๒๑๐๕.๒/๕๗๖๒ ลงวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๕๙ ให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนอาคารพิพาท เป็นคำสั่งที่ขัดแย้งกฎหมายหรือไม่ เห็นว่า คดีนี้ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ก่อนผู้ถูกฟ้องคดีจะมีคำสั่งที่พิพาทดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีได้มี หนังสือ ที่ ปข ๕๒๑๐๖.๓/๔๐๐๔ ลงวันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๕๙ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติให้ถูกต้อง ตามกฎหมาย ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๕๙ ได้แย้งคัดค้านคำสั่งที่ให้ ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าวต่อผู้ถูกฟ้องคดี ต่อมา เทศบาลเมืองหัวหินได้จัดให้มีการประชุม การแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่สาธารณประโยชน์บริเวณชายหาดหัวหินตั้งแต่สะพานปลาถึงศาลเจ้าแม่ทับทิม โดยรองผู้อำนวยการรักษาความมั่นคงภายในจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ปฏิบัติราชการ แทนผู้อำนวยการรักษาความมั่นคงภายในจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ในฐานะรองหัวหน้า คณะกรรมการตรวจสอบและดำเนินการกรณีการบุกรุกชายหาดบริเวณสะพานปลาถึงศาลเจ้าแม่ทับทิม อำเภอหัวหิน ตามคำสั่งจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ที่ ๒๔๑๕/๒๕๕๙ ลงวันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๕๙ ได้มีหนังสือ ที่ ปข ๐๐๑๘/ว ๑๘๖๗๔ ลงวันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๕๙ แจ้งเจ้าของหรือ ผู้ครอบครองอาคารบริเวณสะพานปลาถึงศาลเจ้าแม่ทับทิม ให้เข้าร่วมประชุมในวันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๕๙ เพื่อรับทราบการชี้แจงแนวทางการแก้ไขปัญหาคดีที่ประชาชนได้ร้องเรียนและ สื่อมวลชนได้เสนอข่าวการบุกรุกชายหาดหัวหิน ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้เข้าร่วมประชุมในวันดังกล่าว ประกอบกับหนังสือ ที่ ปข ๕๒๑๐๖.๓/๕๕๔๔ ลงวันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๕๙ ชี้แจงเกี่ยวกับที่ดิน ที่เป็นที่ตั้งของอาคารพิพาทของผู้ฟ้องคดีว่าเป็นที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน กรณีจึง รับฟังได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้ให้โอกาสผู้ฟ้องคดีทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้ง และแสดงพยานหลักฐานของตน ตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ ทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แล้ว

สำหรับการออกคำสั่ง ที่ ปข ๕๒๑๐๕.๒/๕๗๕๔ ลงวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๕๙ ที่ห้ามมิให้ผู้ฟ้องคดีใช้หรือยินยอมให้บุคคลใดใช้อาคารพิพาท แม้ผู้ถูกฟ้องคดีจะมีได้แสดงให้เห็นว่า อาคารดังกล่าวจะเป็นอันตรายต่อสุขภาพ ชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สิน อย่างไร ส่วนใดของอาคาร พิพาทที่ไม่มั่นคง และหากอยู่อาศัยแล้วจะเป็นอันตรายถึงแก่ชีวิตอย่างไร แต่การที่ผู้ถูกฟ้องคดี ได้ให้เหตุผลด้วยว่า ผู้ฟ้องคดีก่อสร้างอาคารพิพาทโดยไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น



/ก็คือว่า...

ก็ถือว่าเป็นเหตุผลที่เพียงพอต่อการออกคำสั่งห้ามใช้อาคารดังกล่าวแล้ว เนื่องจากเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีกระทำการโดยฝ่าฝืนต่อกฎหมาย ผู้ถูกฟ้องคดีในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นจึงมีอำนาจออกคำสั่งห้ามมิให้ผู้ก่อสร้างโดยฝ่าฝืนต่อกฎหมายใช้หรือยินยอมให้บุคคลใดใช้อาคารดังกล่าวได้ตามมาตรา ๔๐ (๒) แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ แม้ผู้ถูกฟ้องคดีจะมีได้แสดงให้เห็นว่าการใช้อาคารพิพาทจะก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพ ชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สิน อย่างไรก็ตามในคำสั่ง ก็มีได้กระทบต่อเนื้อหาสำคัญของคำสั่งดังกล่าว แม้คำสั่ง ที่ ปช ๕๒๑๐๕.๒/๕๗๕๔ ลงวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๕๙ จะมีข้อบกพร่อง แต่ข้อบกพร่องเช่นว่านี้ก็มิได้ถึงขนาดที่จะทำให้คำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่อย่างใด ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีออกคำสั่งห้ามมิให้ผู้ฟ้องคดีใช้หรือยินยอมให้บุคคลใดใช้อาคารพิพาทตามคำสั่ง ที่ ปช ๕๒๑๐๕.๒/๕๗๕๔ ลงวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๕๙ จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยมาตรา ๓๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

คดีมีปัญหาที่ต้องวินิจฉัยประการต่อไปว่า อาคารครึ่งตึกครึ่งไม้ ๒ ชั้น ขนาดประมาณ ๙ x ๒๑ เมตร ถนนนเรศดำริห์ ตำบลหัวหิน อำเภอหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ของผู้ฟ้องคดี ปลูกสร้างอยู่ในที่สาธารณะประโยชน์หรือไม่ เห็นว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ครอบครองอาคารพิพาทโดยเปิดเป็นร้านขายอาหาร ตั้งอยู่ในพื้นที่ชุมชนชาวประมงหัวหินบริเวณสะพานปลาจนถึงศาลเจ้าแม่ทับทิม ซึ่งในอดีตได้มีพระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช ๒๔๗๙ ในเขตเทศบาลตำบลหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ พ.ศ. ๒๕๐๐ โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๐๐ และมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๐๐ เป็นต้นไป จากนั้น ได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปรับปรุงอาคารในท้องที่ตำบลหัวหิน อำเภอหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ พ.ศ. ๒๕๒๒ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๒๒ และมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๒๒ เป็นต้นไป ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๔๖ ผู้ฟ้องคดีถูกแจ้งความดำเนินคดี รวม ๒ ข้อหา คือ ข้อหาบุกรุกเข้าไปยึดถือครอบครองที่ดินของรัฐ อันเป็นการทำลาย ทำให้เสื่อมสภาพที่ดิน ที่หิน ที่กรวด หรือที่ทรายตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยประกาศกำหนดไว้โดยมิได้รับอนุญาต ตามมาตรา ๙ (๒) ประกอบมาตรา ๑๐๘ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และมาตรา ๑๑๗ วรรคแรก มาตรา ๑๑๘ และมาตรา ๑๑๘ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ และข้อหาไม่รื้อถอนอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างออกจากบริเวณเขตปรับปรุงอาคารตามมาตรา ๗๗ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งพนักงานอัยการจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ได้ยื่นฟ้องผู้ฟ้องคดีเป็นจำเลยในคดีอาญาต่อศาลจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ เป็นคดีหมายเลขดำที่ ๑๕๙๕/๒๕๔๗ ต่อมา ศาลจังหวัดประจวบคีรีขันธ์มีคำสั่งให้รวมการพิจารณากับคดีหมายเลขดำที่ ๑๖๐๖/๒๕๔๗ โดยเรียกผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นจำเลยในคดีหมายเลขดำที่ ๑๕๙๕/๒๕๔๗ ว่า



/จำเลยที่ ๑...

จำเลยที่ ๑ ส่วนจำเลยในคดีหมายเลขดำที่ ๑๖๐๖/๒๕๔๗ เรียกว่าจำเลยที่ ๒ และจำเลยที่ ๓ ต่อมา ศาลจังหวัดประจวบคีรีขันธ์มีคำพิพากษา เมื่อวันที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๔๙ พิพากษายกฟ้อง จำเลยที่ ๑ และจำเลยที่ ๒ ส่วนจำเลยที่ ๓ มีความผิดตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งการที่ศาลพิพากษายกฟ้องจำเลยที่ ๑ ในความผิดข้อหาบุกรุกเข้าไปยึดถือครอบครองที่ดินของรัฐ เพราะพยานหลักฐานยังฟังไม่ได้ว่าจำเลยที่ ๑ เป็นผู้ก่อสร้างอาคารรุกล้ำในเขตน่านน้ำ ส่วนความผิดในข้อหาไม่รื้อถอนอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างออกจากบริเวณเขตปรับปรุงอาคารตามมาตรา ๗๗ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ศาลพิพากษายกฟ้องเพราะจำเลยที่ ๑ ไม่ใช่คู่สัญญาเช่าจึงไม่มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามสัญญาเช่า ซึ่งโจทก์ได้ยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาในส่วนของจำเลยที่ ๑ และจำเลยที่ ๒ ต่อมา ศาลอุทธรณ์ภาค ๗ ได้มีคำพิพากษาในคดีหมายเลขดำที่ สวอ. ๓๑-๓๒/๒๕๕๐ หมายเลขแดงที่ ๒๐๕๑-๒๐๕๒/๒๕๕๑ พิพากษายืนตามคำพิพากษาของศาลชั้นต้นที่พิพากษายกฟ้อง และคดีถึงที่สุดในระดับชั้นอุทธรณ์ หลังจากนั้น เมื่อวันที่ ๕ กรกฎาคม ๒๕๕๕ ผู้ถูกฟ้องคดีได้ตรวจพบว่าอาคารพิพาทยังคงตั้งอยู่บนที่ดินในตำแหน่งเดิมของพื้นที่ชุมชนชาวประมงหัวหิน ผู้ถูกฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือ ที่ ปช ๕๒๑๐๖.๓/๔๐๐๔ ลงวันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๕๕ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ โดยให้ดำเนินการรื้อถอนและขนย้ายสิ่งปลูกสร้างที่เป็นอาคารพิพาทออกไป และได้แจ้งถึงสิทธิในการโต้แย้งข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย หรือข้อพิจารณา ก่อนที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะมีคำสั่งทางปกครองต่อไป ผู้ฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือ ลงวันที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๕๕ โต้แย้งการออกหนังสือดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดี ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาแล้วข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีฟังไม่ขึ้น จึงได้มีคำสั่ง ที่ ปช ๕๒๑๐๕.๒/๕๗๕๔ ลงวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๕๕ ห้ามมิให้ผู้ฟ้องคดีใช้อาคารหรือยินยอมให้บุคคลใดใช้อาคารพิพาท โดยระบุเหตุผลในคำสั่งว่า อาคารพิพาทจะเป็นภัยอันตรายต่อสุขภาพ ชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สินและปลูกสร้างในที่สาธารณะประโยชน์ และมีคำสั่งที่ ปช ๕๒๑๐๕.๒/๕๗๖๒ ลงวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๕๕ ให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนอาคารพิพาท โดยระบุเหตุผลว่า ผู้ฟ้องคดีก่อสร้างอาคารพิพาทโดยไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นและเป็นกรณีที่ไม่อาจแก้ไขได้ เนื่องจากการปลูกสร้างอาคารในที่สาธารณะประโยชน์ ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นพ้องด้วย จึงได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๒ มกราคม ๒๕๖๐ อุทธรณ์คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดี ต่อมา คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ในเขตเทศบาลและเขตราชการส่วนท้องถิ่นอื่นในจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ได้มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ ที่ ๓๒/๒๕๖๐ ลงวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๖๑ วินิจฉัยว่า คำสั่ง ที่ ปช ๕๒๑๐๕.๒/๕๗๕๔ ลงวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๕๕ ห้ามมิให้ผู้ฟ้องคดีใช้อาคารหรือยินยอมให้บุคคลใดใช้อาคารพิพาท เป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย ส่วนคำสั่ง ที่ ปช ๕๒๑๐๕.๒/๕๗๖๒ ลงวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๕๕ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนอาคารพิพาท เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงให้ยกอุทธรณ์ในส่วนของคำสั่ง ที่ ปช



/๕๒๑๐๕.๒/๕๗๕๔...

๕๒๑๐๕.๒/๕๗๕๔ ลงวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๕๙ ห้ามมิให้ผู้ฟ้องคดีใช้อาคารหรือยินยอมให้บุคคลใดใช้อาคารพิพาท และให้เพิกถอนคำสั่งที่ ปช ๕๒๑๐๕.๒/๕๗๖๒ ลงวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๕๙ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนอาคารพิพาท โดยให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นพิจารณาออกคำสั่งใหม่ให้เป็นไปตามข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายต่อไป

เมื่อพิจารณาคำพิพากษาของศาลจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ในคดีหมายเลขดำที่ ๑๕๙๕/๒๕๔๗ คดีหมายเลขแดงที่ ๒๘๒๐/๒๕๔๙ ศาลรับฟังข้อเท็จจริงเป็นยุติว่า สถานที่ที่มีการปลูกสร้างอาคารรุกล้ำตามฟ้องเป็นบริเวณฝั่งทะเลหัวหินซึ่งเป็นน่านน้ำไทยตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พุทธศักราช ๒๔๕๖ และเป็นที่ดินบริเวณชายหาดหัวหินอันเป็นที่ดินของรัฐที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้ประกาศหวงห้าม ในราชกิจจานุเบกษาตามประกาศกระทรวงมหาดไทย คำพิพากษาของศาลอุทธรณ์ภาค ๗ ในคดีหมายเลขดำที่ สวอ. ๓๑-๓๒/๒๕๕๐ หมายเลขแดงที่ ๒๐๕๑ - ๒๐๕๒/๒๕๕๑ ศาลรับฟังข้อเท็จจริงว่า มูลเหตุอันเป็นข้อพิพาทเกิดในเขตเทศบาลเมืองหัวหินตั้งแต่ท่าเทียบเรือองค์การสะพานปลาถึงศาลเจ้าแม่ทับทิม ประกอบกับข้อเท็จจริงตามหนังสือของเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ สาขาหัวหิน ที่ ปช ๐๐๒๐.๐๑.๓/๗๖๑๘ ลงวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๖๐ ได้ส่งรูปแผนที่กระดาษบาง (ร.ว.๙) ระวัง ๔๙๓๔ II ๐๔๘๘-๒ (๑ : ๑๐๐๐) มาตรฐาน ๑ : ๕๐๐ ที่ช่างแผนที่ของสำนักงานที่ดินจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ สาขาหัวหิน ออกไปทำการรังวัดตรวจสอบทางสาธารณประโยชน์ให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดี ปรากฏตำแหน่งของอาคารของผู้ฟ้องคดีตั้งอยู่บริเวณพื้นที่ทางด้านทิศตะวันออกของถนนนครดำริห์ ซึ่งเมื่อพิจารณารูปแผนที่ดังกล่าวและภาพถ่ายทางอากาศของกรมแผนที่ทหาร มาตรฐาน ๑ : ๔,๐๐๐ ที่ถ่ายไว้เมื่อวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๑๐ และเมื่อวันที่ ๒ มกราคม ๒๕๕๘ ประกอบกันแล้วจะพบว่า บริเวณชายหาดหัวหินตั้งแต่สะพานปลาถึงศาลเจ้าแม่ทับทิมได้มีการก่อสร้างอาคารจำนวนมากอยู่บนที่ดินหาดทรายชายทะเลโดยมีลักษณะทอดยาวรุกล้ำลงไปบนทะเล ซึ่งรวมถึงตำแหน่งที่ตั้งอาคารพิพาทในคดีนี้ด้วย จากพยานหลักฐานข้างต้น เห็นว่า พื้นที่ชายหาดหัวหินตั้งแต่บริเวณสะพานปลาถึงศาลเจ้าแม่ทับทิมเป็นที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน โดยมีอาคารของผู้ฟ้องคดีก่อสร้างอยู่บนส่วนหนึ่งของที่ดินนั้นด้วย ส่วนเอกสารเรื่องเล่าของชาวหัวหินที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างเป็นเพียงเอกสารที่กล่าวถึงประวัติความเป็นมาของชาวหัวหินเท่านั้น มิใช่พยานหลักฐานเกี่ยวกับข้อเท็จจริงอันเป็นประเด็นแห่งคดีที่คู่ความมีหน้าที่นำสืบ พยานหลักฐานดังกล่าวนี้จึงไม่อาจรับฟังได้ ส่วนคำเบิกความของนายนครินทร์ ศิริเพชร เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ที่ได้เบิกความเป็นพยานในคดีอาญาของศาลจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ เป็นเพียงพยานบอกเล่าซึ่งมีน้ำหนักน้อย ทั้งไม่ปรากฏว่าพยานดังกล่าว ได้เบิกความยืนยันข้อเท็จจริงว่าพื้นที่บริเวณที่เป็นที่ตั้งอาคารพิพาทมิใช่ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินแต่อย่างใด เมื่อไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีมีพยานหลักฐาน



/อินใดที่มี...

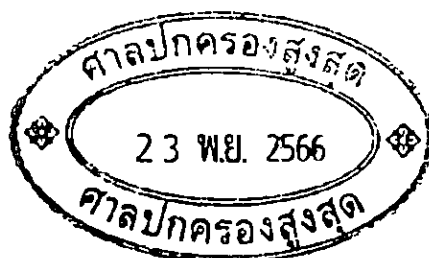
อื่นใดที่มีน้ำหนักหักล้างพยานหลักฐานของผู้ฟ้องคดีได้อีก ดังนั้น ข้อเท็จจริงจึงรับฟังเป็นยุติว่า ที่ดินซึ่งเป็นที่ตั้งอาคารพิพาทเป็นที่ดินชายหาดหัวหินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ทั้งนี้ พื้นที่บริเวณใดจะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหรือไม่นั้น ต้องคำนึงถึงสภาพของที่ดินนั้นว่ามีลักษณะตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือไม่เป็นสำคัญ ประกอบกับเมื่อไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ได้มีพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพที่ดินตามมาตรา ๑๓๐๕ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประกอบมาตรา ๘ วรรคสอง (๑) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ที่ดินบริเวณซึ่งเป็นที่ตั้งอาคารพิพาทก็ยังคงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันอยู่เช่นเดิม ด้วยเหตุนี้ แม้ผู้ฟ้องคดีจะได้ครอบครองที่ดินซึ่งเป็นที่ตั้งอาคารพิพาทมานานเพียงใดก็ไม่ได้ไปซึ่งสิทธิครอบครอง เนื่องจากมาตรา ๑๓๐๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ได้บัญญัติห้ามมิให้ยกอายุความขึ้นเป็นข้อต่อสู้กับแผ่นดิน ในเรื่องทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน อีกทั้ง การที่ที่ดินอันเป็นที่ตั้งอาคารพิพาท จะได้มีการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงหรือไม่ ก็มีได้หมายความว่าที่ดินบริเวณดังกล่าว จะไม่มีลักษณะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินแต่อย่างใด เนื่องจากพื้นที่บริเวณใดจะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหรือไม่นั้น ต้องคำนึงถึงสภาพของที่ดินนั้นว่ามีลักษณะตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือไม่สำคัญ ดังนั้น ที่ดินอันเป็นสาธารณประโยชน์ประเภทพลเมืองใช้ร่วมกันที่โดยสภาพมีแนวเขตธรรมชาติอยู่แล้ว แม้ไม่มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเพื่อแสดงเขตไว้เป็นหลักฐาน หรือประกาศพระราชกฤษฎีกาสงวนไว้ หรือขึ้นทะเบียน หรือเอกสารของทางราชการกำหนดให้เป็นสาธารณประโยชน์ ก็ถือเป็นสาธารณประโยชน์ตามบทบัญญัติดังกล่าว ส่วนการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้ออกเลขที่บ้านให้กับอาคารของผู้ฟ้องคดีก็มีใช่เป็นการออกเอกสารแสดงสิทธิในที่ดินอันจะเป็นการรับรองหรือคุ้มครองผู้ฟ้องคดีว่าผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองที่ดินตามกฎหมาย หากแต่เป็นการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔ เท่านั้น ส่วนการเสียภาษีโรงเรือนตามผู้ฟ้องคดียกขึ้นกล่าวอ้างนั้น เป็นหน้าที่ของเจ้าของโรงเรือนที่จะต้องชำระค่าภาษีให้แก่รัฐเนื่องจากมีรายได้จากโรงเรือนอันเป็นหน้าที่ตามที่พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ กำหนดให้ต้องปฏิบัติ การเสียภาษีโรงเรือนจึงเป็นการยืนยันว่าผู้เสียภาษีเป็นผู้มีรายได้จากโรงเรือนเท่านั้น มิได้เป็นการยืนยันหรือรับรองเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินอันเป็นที่ตั้งของโรงเรือนแต่ประการใด ส่วนกรณีศาลจังหวัดประจวบคีรีขันธ์และศาลอุทธรณ์ภาค ๗ ได้มีคำพิพากษายกฟ้องผู้ฟ้องคดีที่ถูกฟ้องเป็นจำเลยในคดีอาญานั้น ก็เป็นแต่เพียงการดำเนินคดีศาลในส่วนของคดีอาญาซึ่งมีประเด็นข้อพิพาทแห่งคดีที่ศาลต้องวินิจฉัยเพียงว่าจำเลยได้กระทำความผิดตามฟ้องหรือไม่



/โดยไม่ปรากฏ...

โดยไม่ปรากฏว่าศาลในคดีดังกล่าวได้วินิจฉัยว่าผู้ฟ้องคดีมีสิทธิครอบครองในที่ดินซึ่งเป็นที่ตั้งอาคารพิพาทโดยชอบด้วยกฎหมายแต่อย่างใด เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังว่าที่ดินอันเป็นที่ตั้งอาคารพิพาทเป็นที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ประกอบกับการที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้ดำเนินคดีอาญากับผู้ฟ้องคดี รวมถึงได้มีหนังสือแจ้งเตือนให้ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ โดยให้รื้อถอนอาคารพิพาทออกจากที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น ย่อมเป็นพฤติการณ์ที่แสดงให้เห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีครอบครองใช้ประโยชน์จากที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินและไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีก่อสร้างอาคารพิพาทบนที่ดินดังกล่าวต่อไป ดังนั้น มูลเหตุในการออกคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีอันเป็นข้อพิพาทในคดีนี้จึงสืบเนื่องมาจากการที่ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารพิพาทที่ก่อสร้างบนที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยไม่ได้รับอนุญาตจากผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่น ตามมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ เมื่อข้อเท็จจริงดังที่ได้วินิจฉัยมาแล้วรับฟังเป็นยุติว่า ที่ดินอันเป็นที่ตั้งอาคารพิพาทเป็นที่ดินชายหาดหัวหินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามมาตรา ๑๓๐๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงมีผลให้ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถก่อสร้างหรือตัดแปลงอาคารหรือส่วนใดของอาคารได้ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานซึ่งมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น ทั้งนี้ ตามข้อ ๔๐ ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕๕ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ และเมื่อไม่ปรากฏข้อเท็จจริงอื่นใดอีกว่าผู้ฟ้องคดีได้รับอนุญาตจากผู้ถูกฟ้องคดีในฐานะพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินอันเป็นที่ตั้งอาคารพิพาทอันเป็นกรณียกเว้น ดังนั้น กรณีของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นกรณีที่มีการก่อสร้างอาคารพิพาทไม่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องได้ตามที่บัญญัติในมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีอำนาจออกคำสั่งที่ ปช ๕๒๑๐๕.๒/๕๗๕๔ ลงวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๕๙ ห้ามมิให้ผู้ฟ้องคดีใช้หรือยินยอมให้บุคคลใดใช้อาคารพิพาท และคำสั่งที่ ปช ๕๒๑๐๕.๒/๕๗๖๒ ลงวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๕๙ ให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนอาคารพิพาทได้

สำหรับกรณีที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่า อาคารพิพาทได้มีการปลูกสร้างมาก่อนที่พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ จะมีผลใช้บังคับ อาคารพิพาทจึงไม่ใช่อาคารที่กำลังก่อสร้าง ตัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคารในช่วงเวลาที่พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มีผลใช้บังคับ อันจะทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีสามารถออกคำสั่งโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๔๐ (๒) และมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้ นั้น เห็นว่า กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร เป็นกฎหมายที่ยังมิได้มีผลใช้บังคับตลอดทุกท้องที่ การจะให้กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารมีผลบังคับใช้ในท้องที่ใดนั้น กำหนดให้ต้องตราพระราชกฤษฎีกา



/ให้ใช้กฎหมาย...

ให้ใช้กฎหมายดังกล่าวบังคับใช้ในท้องที่นั้นอีกชั้นหนึ่งเสียก่อน ดังเช่นที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ เว้นแต่กรณีต้องด้วยมาตรา ๘๐ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งเป็นบทเฉพาะกาลที่กำหนดให้ท้องที่ใดที่ได้มีพระราชกฤษฎีกาให้ใช้บังคับพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช ๒๔๗๙ ใช้บังคับอยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มีผลใช้บังคับ ก็ให้ถือว่าได้มีพระราชกฤษฎีกาให้ใช้บังคับพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ในท้องที่ดังกล่าวนั้นแล้ว โดยไม่จำเป็นต้องตราพระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ บังคับใช้ในท้องที่นั้นซ้ำอีก และเมื่อได้พิจารณาบทเฉพาะกาลในมาตรา ๗๗ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวแล้วจะเห็นได้ว่า บทบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดหลักเกณฑ์ให้กฎหมายมีผลบังคับใช้กับกรณีที่มีการก่อสร้างอาคาร ก่อนวันที่พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มีผลใช้บังคับ โดยมีเงื่อนไขสำคัญว่า จะต้องเป็นกรณีที่มีการก่อสร้างอาคารจำนวนมากในที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดิน โดยอาคารนั้นมีสภาพที่ไม่เหมาะสม ไม่ปลอดภัยในการอยู่อาศัย การป้องกันอัคคีภัย การสาธารณสุข การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การผังเมือง และการอำนวยความสะดวกแก่การจราจร แล้วแต่กรณี อีกทั้งจะต้องมีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปรับปรุงอาคารบังคับใช้ในท้องที่นั้นแล้ว ซึ่งเป็นเรื่องที่มีบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ กำหนดไว้เป็นการเฉพาะ ให้มีผลใช้บังคับย้อนหลังกับอาคารที่ได้ก่อสร้างอยู่ก่อนพระราชบัญญัติดังกล่าวมีผลใช้บังคับ โดยคำนึงถึงประโยชน์ของสาธารณชนโดยรวมเป็นสำคัญยิ่งกว่าความเสียหายอันจะเกิดแก่สิทธิของเอกชนผู้เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารนั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า พื้นที่บริเวณชายหาดหัวหินตั้งแต่สะพานปลาจนถึงบริเวณศาลเจ้าแม่ทับทิม ถนนนเรศดำริห์ ตำบลหัวหิน ซึ่งเป็นที่ตั้งของอาคารพิพาท ได้ถูกกำหนดให้เป็นเขตควบคุมอาคารตามพระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช ๒๔๗๙ ในเขตเทศบาลตำบลหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ พ.ศ. ๒๕๐๐ โดยพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๐๐ และมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๐๐ ซึ่งเป็นวันถัดจากวันที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป แม้ภายหลังพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช ๒๔๗๙ ได้ถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ แต่กรณีต้องด้วยหลักเกณฑ์ตามมาตรา ๘๐ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ เนื่องจากมีพระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช ๒๔๗๙ ในเขตเทศบาลตำบลหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ พ.ศ. ๒๕๐๐ ใช้บังคับอยู่ก่อนแล้ว จึงมีผลให้การก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน เคลื่อนย้าย และใช้หรือเปลี่ยนการใช้อาคารภายในพื้นที่บริเวณชายหาดหัวหินตั้งแต่สะพานปลาจนถึงบริเวณศาลเจ้าแม่ทับทิม ถนนนเรศดำริห์ ตำบลหัวหิน ต้องตกอยู่ภายในบังคับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ข้อเท็จจริง



/ปรากฏว่า...

ปรากฏว่า ในขณะที่พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มีผลใช้บังคับ ผู้ถูกฟ้องคดี ได้ตรวจพบว่าอาคารพิพาทได้ก่อสร้างอยู่บนที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ก็ชอบที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะอาศัยอำนาจตามมาตรา ๔๐ (๒) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ออกคำสั่งห้ามมิให้ผู้ฟ้องคดีใช้หรือยินยอมให้บุคคลใดใช้อาคารพิพาทได้

ส่วนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนอาคารพิพาทนั้น ข้อเท็จจริงซึ่งคู่กรณีมิได้โต้แย้งรับฟังเป็นยุติว่า อาคารพิพาทได้ก่อสร้างขึ้นก่อนพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มีผลใช้บังคับ และพื้นที่บริเวณชายหาดหัวหินตั้งแต่สะพานปลาจนถึงบริเวณศาลเจ้าแม่ทับทิม ถนนนเรศดำริห์ ตำบลหัวหิน มีการก่อสร้างอาคารขึ้นเป็นจำนวนมาก ทั้งนี้ปรากฏตามภาพถ่าย และมีสภาพหรืออาจทำให้เกิดสภาพที่ไม่เหมาะสม ไม่ปลอดภัยในการอยู่อาศัย การป้องกันอัคคีภัย การสาธารณสุข การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การผังเมือง และการอำนวยความสะดวกแก่การจราจรในเทศบาลตำบลหัวหินในขณะนั้น และได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปรับปรุงอาคารในท้องที่ตำบลหัวหิน อำเภอหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ พ.ศ. ๒๕๒๒ บังคับใช้ในท้องที่นั้นแล้ว โดยได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๒๒ มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๒๒ อันเป็นวันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป ประกอบกับเมื่อได้วินิจฉัยมาแล้วว่า ที่ดินซึ่งเป็นที่ตั้งของอาคารพิพาทเป็นที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน กรณีจึงต้องด้วยหลักเกณฑ์ตามมาตรา ๗๗ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารรื้อถอนอาคารพิพาทที่ก่อสร้างในที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินมาก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับเสียได้ ถึงแม้ในคดีนี้จะปรากฏข้อเท็จจริงว่า ในการออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนอาคารพิพาทผู้ถูกฟ้องคดีจะอ้างบทบัญญัติมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัตินี้ก็ตาม แต่ก็ไม่มีผลทำให้การใช้อำนาจของผู้ถูกฟ้องคดีที่มีอยู่ตามมาตรา ๗๗ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ต้องเสียไป ดังนั้น แม้อาคารพิพาทจะได้ก่อสร้างมาก่อนวันที่พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มีผลใช้บังคับในท้องที่บริเวณชายหาดหัวหินตั้งแต่สะพานปลาจนถึงบริเวณศาลเจ้าแม่ทับทิม ถนนนเรศดำริห์ ตำบลหัวหิน ก็ตาม อาคารพิพาทย่อมอยู่ในข่ายที่ต้องถูกบังคับตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ผู้ถูกฟ้องคดีในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นย่อมมีอำนาจออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนอาคารพิพาทได้ จึงเห็นว่า คำสั่ง ที่ ปช ๕๒๑๐๕.๒/๕๗๕๔ ลงวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๕๙ (แบบ ค. ๔) ที่ห้ามมิให้ผู้ฟ้องคดีใช้หรือยินยอมให้บุคคลใดใช้อาคารพิพาท และคำสั่ง ที่ ปช ๕๒๑๐๕.๒/๕๗๖๒ ลงวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๕๙ (แบบ ค. ๗) ให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนอาคารพิพาท เป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว อย่างไรก็ดี เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏในระหว่างการพิจารณาคดีของศาลว่า



/คณะกรรมการ...

คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ในเขตเทศบาลและเขตราชการส่วนท้องถิ่นในจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ได้มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ ที่ ๓๒/๒๕๖๐ ลงวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๖๑ โดยเห็นว่าคำสั่ง ที่ ปช ๕๒๑๐๕.๒/๕๗๕๔ ลงวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๕๙ ห้ามมิให้ผู้ฟ้องคดีใช้อาคารหรือยินยอมให้บุคคลใดใช้อาคารพิพาท เป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย จึงให้ยกอุทธรณ์ในส่วนของคำสั่งดังกล่าว ส่วนคำสั่ง ที่ ปช ๕๒๑๐๕.๒/๕๗๖๒ ลงวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๕๙ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนอาคารพิพาท เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงวินิจฉัย ให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าวและให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นพิจารณาออกคำสั่งใหม่ให้เป็นไปตาม ข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายต่อไป ดังนั้น เหตุแห่งการฟ้องคดีในส่วนของคำสั่ง ที่ ปช ๕๒๑๐๕.๒/๕๗๖๒ ลงวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๕๙ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนอาคารพิพาทจึงหมดสิ้นไป จึงไม่มีกรณี ที่จะต้องกำหนดค่าบังคับตามคำขอของผู้ฟ้องคดีที่ขอให้ศาลพิพากษาเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒

ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษายกฟ้อง

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า เอกสารเรื่องเล่าของชาวหัวหินถือได้ว่าเป็นเอกสารเชิงประวัติศาสตร์ของชุมชนชาวหัวหินที่แสดงให้เห็นว่า ชุมชนแรกที่มาตั้งรกรากในพื้นที่ อำเภอหัวหินคือ ชุมชนชาวประมงหัวหินที่ตั้งหลักปักฐานบริเวณริมทะเลชายหาดหัวหิน ตั้งแต่สะพานปลาถึงศาลเจ้าแม่ทับทิม โดยเข้ามาตั้งรกรากบริเวณดังกล่าวตั้งแต่ก่อนมีประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับในปี พ.ศ. ๒๔๘๗ และก่อนมีกฎหมายบัญญัติว่าที่ดินบริเวณนั้นเป็นที่สาธารณะ ชาวบ้านหรือชาวประมงซึ่งตั้งรกรากอยู่บริเวณที่ดินพิพาทจึงไม่ใช่กลุ่มชนที่บุกรุก ที่สาธารณะ และเมื่อพิจารณาหลักฐานภาพถ่ายทางอากาศที่นายปีเตอร์ วิลเลียม ฮันท์ ถ่ายไว้ เมื่อวันที่ ๕ พฤษภาคม ๒๔๘๗ จะเห็นได้ว่า ที่ดินบริเวณพิพาทตั้งแต่สะพานปลาถึงศาล เจ้าแม่ทับทิม มีอาคารและสิ่งปลูกสร้างปลูกสร้างเรียงกันหนาแน่นเรียงรายกันตลอดชายฝั่งตั้งแต่ ก่อนปี พ.ศ. ๒๔๘๗ ภาพถ่ายทางอากาศดังกล่าวจึงเป็นหลักฐานทางนิติวิทยาศาสตร์ที่แสดงว่า ชุมชนชาวประมงหัวหินที่เป็นบรรพบุรุษของผู้ฟ้องคดีมีการตั้งหลักปักฐานอยู่กันมาก่อน ปี พ.ศ. ๒๔๘๗ ผู้ฟ้องคดีและกลุ่มชาวบ้านเคยยื่นคำร้องขอความเป็นธรรมต่อกรมสอบสวน คดีพิเศษ ซึ่งกรมสอบสวนคดีพิเศษได้รับหนังสือร้องเรียนขอความเป็นธรรมของผู้ฟ้องคดีเมื่อวันที่ ๒๓ มกราคม ๒๕๖๐ และได้สืบค้นหลักฐานภาพถ่ายทางอากาศปี พ.ศ. ๒๔๘๗ จากหอจดหมายเหตุ แห่งชาติ และให้ผู้เชี่ยวชาญอ่านภาพถ่ายทางอากาศดังกล่าวแล้วว่า เป็นภาพถ่ายทางอากาศ ที่แท้จริง และทางกรมสอบสวนคดีพิเศษได้จัดทำภาพถ่ายทางอากาศเปรียบเทียบไว้ตั้งแต่ ปี พ.ศ. ๒๔๘๗ ปี พ.ศ. ๒๔๘๗ ปี พ.ศ. ๒๕๓๗ และปี พ.ศ. ๒๕๕๙ รวม ๔ ช่วงปี รายละเอียด ปรากฏตามรายงานการวิเคราะห์ภาพถ่ายทางอากาศ (ระหว่าง ๔๙๓๔ || ๐๔๘๘ และ ๐๔๙๐)



/กรณีการสอบสวน...

กรณีการสอบสวนพิสูจน์สิทธิชาวบ้านที่ถือครองที่ดินริมทะเลหัวหิน บริเวณถนนนครดำริห์ ตั้งแต่สะพานปลาเก่าถึงศาลเจ้าแม่ทับทิม ตำบลหัวหิน อำเภอหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ปี พ.ศ. ๒๔๘๗ ปี พ.ศ. ๒๔๘๗ ปี พ.ศ. ๒๕๓๗ และปี พ.ศ. ๒๕๕๙ จากภาพถ่ายทางอากาศของ กรมสอบสวนคดีพิเศษดังกล่าวจะเห็นได้ว่า บริเวณที่ดินพิพาท มีอาคารบ้านเรือนปลูกอาศัย อยู่ก่อนแล้วก่อนปี พ.ศ. ๒๔๘๗ อันเป็นการอยู่อาศัยก่อนที่ประมวลกฎหมายที่ดินจะมีผลใช้บังคับ ในปี พ.ศ. ๒๔๘๗ และก่อนที่จะมีกฎหมายบัญญัติว่าที่ดินบริเวณดังกล่าวเป็นที่สาธารณะ แม้ว่า มาตรา ๑๓๐๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จะบัญญัติห้ามมิให้ยกอายุความขึ้น เป็นข้อต่อสู้กับแผ่นดิน ในเรื่องทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน แต่กฎหมายไม่ได้ ห้ามราษฎรที่จะพิสูจน์ว่าราษฎรได้ครอบครองที่ดินมาก่อนที่จะเป็นที่สาธารณะ เทียบเคียง คำพิพากษาฎีกาที่ ๒๘๐/๒๕๓๗ เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ครอบครองที่ดินพิพาทสืบต่อมาจากบรรพบุรุษ ก่อนวันที่พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๘๗ ใช้บังคับ แม้ไม่ได้แจ้งการครอบครอง ที่ดินภายในกำหนดเวลา แต่การไม่แจ้งการครอบครองที่ดินดังกล่าวมิได้ทำให้ผู้ครอบครอง เสียสิทธิครอบครองแต่อย่างใด ตราบใดที่รัฐยังมีได้เข้าจัดที่ดินนั้น ผู้ฟ้องคดียังมีสิทธิครอบครอง ที่ดินพิพาทอยู่ จึงทำให้ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิที่จะยื่นคำขอต่อกรมที่ดินเพื่อให้ออกหนังสือรับรอง การทำประโยชน์และออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิออกคำสั่ง ที่ ปช ๕๒๑๐๕.๒/๕๗๕๔ ลงวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๕๙ (แบบ ค.๔) ห้ามมิให้ผู้ฟ้องคดีใช้หรือ ยินยอมให้บุคคลใดใช้อาคารพิพาท และคำสั่งที่ ปช ๕๒๑๐๕.๒/๕๗๖๒ ลงวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๕๙ (แบบ ค.๗) ให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนอาคารทั้งหมดตามมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติควบคุม อาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ได้ นอกจากนี้ ผู้ฟ้องคดียังมีหลักฐานอื่น ๆ ที่แสดงว่า ผู้ฟ้องคดีและราษฎร บริเวณพิพาทมีการครอบครองที่ดินพิพาทมาก่อนวันที่พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๘๗ ใช้บังคับ เช่น หลักฐานบ้านเลขที่ ๕ ที่มีการปลูกสร้างมาตั้งแต่ประมาณรัชกาลที่ ๖ ซึ่งมีการออกใบประกาศเกียรติบัตรให้ไว้เมื่อวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๕๕ โดยสำนักงานนโยบายและ แผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐ ทั้งมีลายมือชื่อของนายพนพร วุฒิกุล นายกเทศมนตรีเมืองหัวหิน พร้อมผู้ว่าราชการจังหวัดประจวบคีรีขันธ์เป็นผู้ออกประกาศ เกียรติบัตรนั้นด้วย และผู้ฟ้องคดียังมีคำเบิกความของนายทักษ์ เตชะปัญญา ที่เบิกความยืนยัน ต่อศาลจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ในคดีอาญาหมายเลขดำที่ ๓๕๗๑/๒๕๔๖ ที่ ๓๕๘๒/๒๕๔๖ ที่ ๓๗๕๒/๒๕๔๖ ที่ ๓๗๕๓/๒๕๔๖ ที่ ๓๘๐๓/๒๕๔๖ ที่ ๑๖๐๕/๒๕๔๗ และที่ ๓๐๒๗/๒๕๔๗ เป็นพยานหลักฐานสนับสนุนว่า บรรพบุรุษของผู้ฟ้องคดีได้เข้ามาตั้งรกรากอยู่ในบริเวณที่พิพาท มาร่วม ๑๙๐ ปี แม้คำเบิกความของนายทักษ์ดังกล่าวจะเป็นเพียงพยานบอกเล่า แต่เมื่อประมวล กับหลักฐานอื่นๆ เช่น ภาพถ่ายทางอากาศปี พ.ศ. ๒๔๘๗ และใบประกาศเกียรติบัตรของ บ้านเลขที่ ๕ แล้ว ย่อมได้ข้อเท็จจริงประกอบเป็นที่แน่ชัดว่าบรรพบุรุษของผู้ฟ้องคดีได้ตั้งรกราก



/สร้างครอบครั...

สร้างครอบครัวยื่นในบริเวณที่พิพาทมาเกินกว่า ๑๐๐ ปี เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีไม่มีหลักฐานอื่นใดที่จะหักล้างพยานหลักฐานของผู้ฟ้องคดีที่แสดงว่าผู้ฟ้องคดีเพิ่งเข้ามาปลูกสร้างบ้านเรือนหลังจากวันที่พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ใช้บังคับ จึงต้องฟังตามข้อนำสืบของผู้ฟ้องคดีว่า อาคารพิพาทมีอยู่ก่อนปี พ.ศ. ๒๔๙๗ ตามภาพถ่ายทางอากาศปี พ.ศ. ๒๔๘๗ ก่อนวันที่พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ใช้บังคับ กล่าวคือ ก่อนที่จะมีกฎหมายบัญญัติว่าที่ดินบริเวณพิพาทเป็นที่สาธารณะ การที่ราษฎรและบรรพบุรุษของผู้ฟ้องคดีตั้งรกรากอยู่ในที่ดินบริเวณพิพาทก่อนวันที่พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ใช้บังคับ จึงทำให้ที่ดินบริเวณพิพาทไม่อาจมีการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเพื่อระบุว่าที่ดินดังกล่าวเป็นที่สาธารณะได้ และเป็นเหตุให้แผนที่ของกรมที่ดินระหว่าง ๔๙๓๔ II ๐๔๘๘ - ๒ มาตราส่วน ๑ : ๕๐๐ ทางด้านทิศตะวันออกของถนนนครดำริห์ไม่มีการระบุในแผนที่ว่าเป็นทางสาธารณะเช่นกัน ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีจะอาศัยกฎหมายที่เกิดขึ้นในภายหลังที่ระบุว่าที่ดินบริเวณพิพาทเป็นที่สาธารณะเพื่อเป็นเครื่องมือขบไล่ผู้ฟ้องคดี จึงไม่ถูกต้องและไม่เป็นธรรมกับผู้ฟ้องคดี

ส่วนการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้ออกเลขที่บ้านให้กับอาคารของผู้ฟ้องคดี แม้ไม่ใช่เป็นการออกเอกสารแสดงสิทธิในที่ดินอันเป็นการรับรองหรือคุ้มครองว่าผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์หรือมีสิทธิครอบครองที่ดินตามกฎหมาย แต่การออกเลขที่บ้านดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดี ย่อมแสดงได้โดยปริยายว่า อาคารของผู้ฟ้องคดีที่ปลูกสร้างอยู่บนบริเวณที่ดินพิพาท หน่วยงานของรัฐได้รับรู้ถึงการปลูกสร้างดังกล่าวตั้งแต่มีการออกเลขทะเบียนบ้านแล้ว อันเป็นการอนุญาตโดยปริยายที่จะให้มีการปลูกสร้างอาคารพิพาทลงบนที่ดินพิพาทแล้ว เพราะหากหน่วยงานของรัฐไม่อนุญาตย่อมแสดงออกด้วยการปฏิเสธการออกเลขที่บ้านให้กับผู้ฟ้องคดีได้ตั้งแต่แรกแล้ว หรือมีหนังสือแจ้งทักท้วงเรื่องผู้ฟ้องคดีปลูกสร้างอาคารบริเวณพิพาท ซึ่งนับตั้งแต่วันที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้ออกเลขที่บ้านให้กับอาคารของผู้ฟ้องคดี ก็ไม่เคยมีหนังสือทักท้วงให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนอาคารพิพาทแต่อย่างใด และเมื่อพิจารณากฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารแล้ว ก็มีได้มีบทบัญญัติอย่างชัดเจนว่า การก่อสร้างอาคารบนที่ดินสาธารณะไม่อาจกระทำได้ คงมีเพียงบทบัญญัติมาตรา ๓๙ ตี วรรคสาม (๑) แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ที่บัญญัติถึงการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคารที่เป็นการรुकกล้าที่สาธารณะ ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวเป็นกรณีต่อเนื่องจากที่กฎหมายกำหนดสิทธิของเอกชนที่จะดำเนินการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคารโดยการแจ้งตามมาตรา ๓๙ ทวิ ได้อีกวิธีหนึ่ง จึงไม่ใช่บทบัญญัติที่วางหลักห้ามมิให้มีการก่อสร้างอาคารบนที่สาธารณะแต่อย่างใด และเมื่อพิจารณาประกอบกับบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายที่ดินแล้ว มีบทบัญญัติที่แสดงให้เห็นว่าที่ดินของรัฐมิได้มีข้อห้ามเด็ดขาดมิให้มีการครอบครองหรือใช้ประโยชน์ เช่น มาตรา ๙ มาตรา ๑๐



/มาตรา ๑๒...

มาตรา ๑๒ และมาตรา ๒๗ หรือแม้แต่ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือเป็นที่ดินที่ได้หวงห้ามหรือสงวนไว้ตามความต้องการของทบวงการเมือง ก็ยังอาจมีการถอนสภาพหรือโอนไปเพื่อใช้ประโยชน์อย่างอื่น หรือนำไปจัดเพื่อประชาชนได้ตามมาตรา ๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ดังนั้น ตามกฎหมายจึงถือว่าการปลูกสร้างอาคารบนที่ดินสาธารณะมิใช่เป็นกรณีที่ต้องห้ามโดยเด็ดขาด การออกคำสั่งกับอาคารต่างๆ ที่ปลูกอยู่บนที่สาธารณะ จึงจะอาศัยข้ออ้างเพียงประการเดียวว่า อาคารพิพาทดังกล่าวตั้งอยู่บนที่สาธารณะไม่ได้ ต้องมีเหตุผลด้านอื่นประกอบด้วย เช่น คำสั่งห้ามมิให้ผู้ฟ้องคดีใช้หรือยินยอมให้บุคคลใดใช้อาคารที่อาจเป็นภัยอันตรายตามมาตรา ๔๐ (๒) แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ต้องแสดงเหตุผลการออกคำสั่งดังกล่าวว่าหากมีการฝ่าฝืนใช้หรือยินยอมให้บุคคลใดใช้อาคารแล้ว อาจเป็นภัยอันตรายแก่ผู้ใช้อาคารนั่นเอง โดยเจตนารมณ์ของมาตรา ๔๐ (๒) บัญญัติขึ้นเพื่อคุ้มครองสวัสดิภาพร่างกายของผู้อยู่อาศัยในอาคาร หากเจ้าหน้าที่ของรัฐเห็นว่า อาคารดังกล่าวไม่ปลอดภัยสำหรับการอยู่อาศัย ซึ่งก่อนเจ้าหน้าที่ของรัฐจะออกคำสั่งห้ามใช้อาคารนี้ ต้องมีเหตุผลด้านวิศวกรรมสถานมาแสดงให้เห็นว่าอาคารที่สั่งห้ามใช้มีส่วนใดของอาคารที่ไม่มั่นคงแข็งแรง และอาจเป็นภัยอันตรายแก่ผู้อยู่อาศัยมาแสดงประกอบด้วย จึงจะถือว่าคำสั่งห้ามใช้อาคารดังกล่าวเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะการสั่งห้ามบุคคลใดเข้าอยู่อาศัยในอาคารที่ตนเป็นผู้ครอบครองและอยู่อาศัยมาตั้งแต่เกิด มีเลขทะเบียนบ้านที่เจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้ออกเลขที่บ้านให้ ถือเป็นการลิดรอนสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ จึงต้องมีเหตุผลและความเห็นทางวิศวกรรมสถานที่เพียงพอที่จะเชื่อได้ว่าอาคารพิพาทอาจจะเป็นภัยอันตรายต่อชีวิตและร่างกายแก่ผู้เข้าอยู่อาศัยและใช้อาคารนั้น

ส่วนที่ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยว่า แม้ผู้ถูกฟ้องคดีจะมีได้แสดงให้เห็นว่าอาคารดังกล่าวจะเป็นอันตรายต่อสุขภาพ ชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สิน อย่างไร ส่วนใดของอาคารพิพาทที่ไม่มั่นคง และหากอยู่อาศัยแล้วจะเป็นอันตรายถึงแก่ชีวิตอย่างไร แต่การที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้ให้เหตุผลส่วนหนึ่งด้วยว่า ผู้ฟ้องคดีก่อสร้างอาคารพิพาทโดยไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น ก็ถือว่าเป็นเหตุผลเพียงพอต่อการออกคำสั่งห้ามใช้อาคารดังกล่าวแล้ว แม้คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีจะเป็นคำสั่งทางปกครองที่มีข้อบกพร่อง แต่ข้อบกพร่องเช่นนี้ก็มิได้ถึงขนาดที่จะทำให้คำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย นั้น เห็นว่า การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้มีการออกเลขที่บ้านให้กับอาคารผู้ฟ้องคดี ย่อมแสดงว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐได้รู้ถึงความมีอยู่ของอาคารพิพาทแล้ว ตั้งแต่มีการออกเลขที่บ้านให้กับอาคารพิพาทของผู้ฟ้องคดี แต่มิได้มีหนังสือแจ้งหรือทักท้วงเกี่ยวกับอาคารพิพาท ย่อมถือได้ว่าอาคารพิพาทของผู้ฟ้องคดีได้รับอนุญาตโดยปริยายตามข้อสันนิษฐานของกฎหมายแล้ว ดังนั้น หากมีคำสั่งห้ามใช้อาคารที่ไม่ได้มีการทักท้วงมาตั้งแต่แรก จึงต้องมีเหตุผลทางวิศวกรรมสถานประกอบด้วยว่า อาคารดังกล่าวหากอยู่อาศัยแล้ว



/จะเป็นอันตราย...

จะเป็นอันตรายต่อสุขภาพ ชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สินอย่างไร มาแสดงประกอบกับเหตุผล การสั่งห้ามด้วย และโดยปกติ หากคำสั่งทางปกครองมีข้อบกพร่อง ก็ไม่ควรนำคำสั่งที่มี ข้อบกพร่องนั้นมาใช้บังคับ เพราะหากมีการอนุญาตให้นำคำสั่งทางปกครองที่มีข้อบกพร่อง มาบังคับใช้กับราษฎรได้แล้ว คำสั่งทางปกครองที่มีข้อบกพร่องทุกคำสั่งก็จะใช้บังคับกับราษฎร ได้ทุกกรณีไป จึงขัดต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน ไม่สมควรที่ศาล จะรับรองคำสั่งทางปกครองที่มีข้อบกพร่องนั้นว่าเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะการออก คำสั่งห้ามมิให้ผู้ฟ้องคดีใช้อาคารหรือยินยอมให้บุคคลอื่นใช้อาคารเป็นคำสั่งที่ลิดรอนสิทธิ และเสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ เป็นเรื่องที่ผิดกฎหมาย จึงไม่ควรเป็นคำสั่งที่ชอบ ด้วยกฎหมาย ประกอบกับ ที่ดินบริเวณพิพาท บรรพบุรุษของผู้ฟ้องคดีมีการครอบครองสืบต่อกันมาไม่ขาดสายก่อน ปี พ.ศ. ๒๔๘๗ แล้ว ผู้ฟ้องคดีย่อมมีสิทธิครอบครองเพราะครอบครอง อยู่ก่อนที่มีจะมีกฎหมายระบุว่าที่ดินบริเวณพิพาทเป็นที่สาธารณะ ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้อยู่ในวิสัย ที่จะยื่นคำร้องขอให้กรมที่ดินออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในที่ดินได้ การออกคำสั่งห้าม มิให้ใช้อาคารหรือห้ามมิให้บุคคลใดใช้อาคารจึงไม่ควรจะมีข้อบกพร่องและต้องมีเหตุผล ทางวิศวกรรมสถานแสดงให้เห็นเด่นชัดว่าอาคารดังกล่าวเป็นอันตรายต่อสุขภาพ ร่างกาย ชีวิต หรือทรัพย์สินอย่างไร หากผู้ฟ้องคดียังคงอยู่อาศัยในอาคารพิพาท

อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ในเขตเทศบาลและเขตราชการ ส่วนท้องถิ่นอื่นในจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคารพ.ศ. ๒๕๒๒ ได้มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ที่ ๓๒/๒๕๖๐ ลงวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๖๑ โดยเห็นว่า คำสั่ง ที่ ปช ๕๒๑๐๕.๒/๕๗๖๒ ลงวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๕๙ (แบบ ค.๗) ที่ให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนอาคารพิพาท เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ พิจารณาอุทธรณ์ เนื่องจากคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ เป็นการควบคุม ตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายบัญญัติไว้ เป็นการเฉพาะ ผลของคำวินิจฉัยจึงย่อมเป็นที่สุดและผูกพันที่จะต้องปฏิบัติตาม ซึ่งหากให้มีการใช้สิทธิฟ้องคดีเพื่อเพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ได้ ย่อมเป็นการขัดต่อหลักการควบคุม ตรวจสอบภายในฝ่ายบริหารได้ เนื่องจากการปฏิบัติราชการที่ดีสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจ หน้าที่ในการพิจารณาออกคำสั่งทางปกครองที่มีผลกระทบต่อผู้ได้รับคำสั่งว่า หากกฎหมายเฉพาะ ฉบับใดได้กำหนดให้ผู้ได้รับคำสั่งทางปกครองที่ไม่พอใจ สามารถอุทธรณ์คำสั่งนั้นไปยังผู้มีอำนาจ พิจารณาอุทธรณ์ซึ่งอาจเป็นผู้บังคับบัญชาของผู้ออกคำสั่งได้แล้ว แม้ผู้ออกคำสั่งทางปกครอง จะไม่เห็นด้วยกับผลการพิจารณาอุทธรณ์ ผู้ออกคำสั่งก็จำต้องปฏิบัติตามคำวินิจฉัย หากไม่ปฏิบัติตาม ก็ถือเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ เทียบเคียงคำพิพากษา ศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๒๗/๒๕๕๑ และไม่อาจโต้แย้งหรือฟ้องคดีขอให้มีการกลับ แก่ หรือ



/เพิกถอน...

เพิกถอนผลการพิจารณาอุทธรณ์ได้ เนื่องจากกระบวนการดังกล่าวเป็นขั้นตอนการควบคุม ตรวจสอบคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยเจ้าหน้าที่ชั้นต้นผู้ทำคำสั่งทางปกครองให้มีความถูกต้อง และเหมาะสมอีกครั้งหนึ่ง ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ชั้นต้นที่ออกคำสั่งทางปกครอง จึงไม่ใช่ผู้มีสิทธิฟ้องเพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ที่กลับ แก่ หรือเพิกถอนคำสั่งทางปกครองของตน และไม่ใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายอันจะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

ขอให้ศาลปกครองสูงสุดพิพากษากลับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น โดยพิพากษาว่า คำสั่งทางปกครองของผู้ถูกฟ้องคดี ตามคำสั่งที่ ปช ๕๒๑๐๕.๒/๕๗๕๔ ลงวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๕๙ (แบบ ค.๔) ที่ห้ามมิให้ผู้ฟ้องคดีใช้หรือยินยอมให้บุคคลใดใช้อาคารพิพาท และคำสั่งที่ ปช ๕๒๑๐๕.๒/๕๗๖๒ ลงวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๕๙ (แบบ ค.๗) ที่ให้ผู้ฟ้องคดี รื้อถอนอาคารพิพาท เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ผู้ถูกฟ้องคดีแก้อุทธรณ์ว่า เอกสารเรื่องเล่าของชาวหัวหินเป็นแต่เพียง พยานหลักฐานที่กล่าวถึงประวัติความเป็นมาของชาวหัวหินเท่านั้น มิได้เป็นพยานเอกสาร ที่แสดงถึงความเป็นผู้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่อาคารพิพาทนั้นตั้งอยู่แต่อย่างใด ประกอบกับได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช ๒๔๗๙ ในเขตเทศบาลตำบลหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ พ.ศ. ๒๕๐๐ และมีพระราชกฤษฎีกากำหนด เขตปรับปรุงอาคารในท้องที่ตำบลหัวหิน อำเภอหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ พ.ศ. ๒๕๒๒ ออกมา บังคับใช้ แม้ภายหลังพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช ๒๔๗๙ ได้ถูกยกเลิก โดยพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ แต่กรณีก็ต้องด้วยหลักเกณฑ์ตามมาตรา ๘๐ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ เนื่องจากมีพระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติ ควบคุมการก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช ๒๔๗๙ ในเขตเทศบาลตำบลหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ พ.ศ. ๒๕๐๐ ใช้บังคับอยู่ก่อนแล้ว ดังนั้น การก่อสร้างอาคารต่าง ๆ จึงต้องถือปฏิบัติตามกฎหมาย ว่าด้วยการควบคุมอาคารดังกล่าว การที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าบรรพบุรุษของผู้ฟ้องคดีได้เข้ามา ตั้งรกรากอยู่ในที่ดินพิพาทก่อนวันที่พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ และพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ใช้บังคับ จึงเป็นการยกขึ้นกล่าวอ้างโดยไม่ชอบ ส่วนการที่เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีได้ออกบ้านเลขที่ให้กับอาคารของผู้ฟ้องคดี ก็มีไม่เป็นการ ออกเอกสารสิทธิที่แสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดินอันจะเป็นการรับรองหรือคุ้มครองผู้ฟ้องคดีว่าเป็น เจ้าของกรรมสิทธิ์หรือมีสิทธิครอบครองที่ดินได้โดยชอบตามกฎหมาย หากแต่เป็นการดำเนินการ ตามอำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔ หรือแม้กระทั่งการเสียภาษีโรงเรือนก็ตาม ก็เป็นหน้าที่ของเจ้าของโรงเรือนที่ต้องเสียภาษีบำรุง ท้องที่ให้แก่รัฐ เนื่องจากมีรายได้จากโรงเรือนนั้น อันเป็นหน้าที่ตามที่พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือน



/และที่ดิน...

และที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ กำหนดไว้ ส่วนกรณีและผู้ฟ้องคดีได้อ้างพยานหลักฐานเป็นภาพถ่ายทางอากาศที่กรมสอบสวนคดีพิเศษได้จัดทำภาพถ่ายทางอากาศเปรียบเทียบไว้ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๘๗ ปี พ.ศ. ๒๔๙๗ ปี พ.ศ. ๒๕๓๗ และปี พ.ศ. ๒๕๕๙ รวม ๔ ช่วงปี นั้น เห็นว่า พยานเอกสารดังกล่าวไม่ปรากฏที่มาของหน่วยงานที่จัดทำ และไม่ปรากฏลายมือชื่อการรับรองรายงานของผู้จัดทำ จึงไม่สามารถนำมาอ้างอิงและไม่น่าเชื่อถือแต่อย่างใด

สำหรับพื้นที่บริเวณพิพาทนั้น ศาลยุติธรรมได้มีคำพิพากษาเป็นที่ยุติแล้ว ปรากฏตามคำพิพากษาของศาลจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ในคดีอาญาหมายเลขแดงที่ ๓๐๘๑ - ๓๐๘๗ /๒๕๔๙ และปรากฏตามคำพิพากษาของศาลอุทธรณ์ภาค ๗ ในคดีอาญาหมายเลขแดงที่ ๑๔๘๓ - ๑๔๘๘ /๒๕๕๑ ว่า ทั้งสองศาลได้พิเคราะห์ข้อเท็จจริงเป็นที่ยุติแล้วว่า ที่ดินบริเวณชายหาดหัวหินตั้งแต่สะพานปลาจนถึงศาลเจ้าแม่ทับทิม เป็นที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินตั้งอยู่ในเขตแผนที่สังเขปแนบท้ายพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปรับปรุงอาคารในท้องที่ตำบลหัวหิน อำเภอหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งต่อมาศาลฎีกาได้มีคำพิพากษาที่ ๑๖๐๗๔ - ๑๖๐๗๗ /๒๕๕๖ เมื่อวันที่ ๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๖ รับฟังข้อเท็จจริงเช่นเดียวกับศาลจังหวัดประจวบคีรีขันธ์และศาลอุทธรณ์ภาค ๗ ว่า ที่ดินที่เกิดเหตุเป็นที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินตั้งอยู่ในเขตแผนที่สังเขปแนบท้ายพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปรับปรุงอาคารในท้องที่ตำบลหัวหิน อำเภอหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ พ.ศ. ๒๕๒๒ ข้อเท็จจริงจึงเป็นที่ยุติในชั้นศาลฎีกาแล้วว่า ที่ดินอันเป็นที่ตั้งของอาคารของผู้ฟ้องคดี เป็นที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ซึ่งผู้ฟ้องคดีทราบผลคำพิพากษานี้มาแล้วตั้งแต่ต้น ดังนั้น คำเบิกความของพยานบุคคลที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้าง ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของพยานหลักฐานในคดีได้ถูกวินิจฉัยและศาลยุติธรรมได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดแล้วว่า ที่ดินอันเป็นที่ตั้งอาคารพิพาทของผู้ฟ้องคดี เป็นที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินตั้งอยู่ในเขตแผนที่สังเขปแนบท้ายพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปรับปรุงอาคารในท้องที่ตำบลหัวหิน อำเภอหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ พ.ศ. ๒๕๒๒

ส่วนที่ผู้ฟ้องคดีได้อ้างคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๒๘๐ /๒๕๓๗ กรณีมีการครอบครองที่ดินอยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ใช้บังคับ จึงทำให้ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิยื่นคำขอออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์และออกโฉนดที่ดินได้ นั้น เห็นว่า คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๒๘๐ /๒๕๓๗ ดังกล่าว เป็นคำพิพากษาที่เกี่ยวกับการยื่นคำขอออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์และโฉนดที่ดิน ซึ่งศาลฎีกาได้วินิจฉัยประเด็นที่เกี่ยวกับการถูกโต้แย้งสิทธิอันจะทำให้เกิดอำนาจฟ้องคดี แต่ศาลฎีกาไม่ได้วินิจฉัยประเด็นข้อพิพาทเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์และสิทธิครอบครองในที่ดินพิพาทแต่อย่างใด อีกทั้งคดีนี้เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มิใช่คดีพิพาท



/ที่เกี่ยวข้อง...

ที่เกี่ยวกับการโต้แย้งสิทธิเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในที่ดินแต่อย่างใด ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีได้ยกข้อกล่าวอ้างและเทียบเคียงคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๒๘๐/๒๕๓๗ จึงเป็นข้อเท็จจริงคนละส่วนกัน

ผู้ถูกฟ้องคดีเห็นว่า นับแต่ได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช ๒๔๗๙ ในเขตเทศบาลตำบลหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ พ.ศ. ๒๕๐๐ และได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปรับปรุงอาคารในท้องที่ตำบลหัวหิน อำเภอหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ พ.ศ. ๒๕๒๒ ออกมาบังคับใช้ จนกระทั่งเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๓๔ เทศบาลตำบลหัวหินในขณะนั้นได้อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติมาตรา ๗๗ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ และเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๖ ได้มีการดำเนินคดีอาญากับเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารที่ปลูกสร้างอยู่ในบริเวณเดียวกันกับผู้ฟ้องคดี จนกระทั่งเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๕๙ ผู้ถูกฟ้องคดีได้อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ โดยการออกคำสั่งห้ามมิให้ผู้ฟ้องคดีใช้อาคารหรือยินยอมให้บุคคลใดใช้อาคารพิพาทหรือคำสั่งตามแบบ ค.๔ และคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนอาคารพิพาทหรือคำสั่งตามแบบ ค.๗ ไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีจะได้นำพยานเอกสารหรือหลักฐานใด ๆ มาแสดงต่อผู้ถูกฟ้องคดีว่า ผู้ฟ้องคดีได้มีการยื่นคำขอตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ประกอบกับระยะเวลาที่กำหนดไว้ในมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ที่ผู้ฟ้องคดีจะต้องแจ้งการครอบครองที่ดินต่อนายอำเภอท้องที่ ก็ล่วงพ้นระยะเวลาหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ใช้บังคับแล้ว ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้ให้เหตุผลในการออกคำสั่งที่ ปช ๕๒๑๐๕.๒/๕๗๕๔ ลงวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๕๙ (แบบ ค.๔) ห้ามมิให้ผู้ฟ้องคดีใช้หรือยินยอมให้บุคคลใดใช้อาคาร และคำสั่งที่ ปช ๕๒๑๐๕.๒/๕๗๖๒ ลงวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๕๙ (แบบ ค.๗) ให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนอาคารว่า อาคารของผู้ฟ้องคดีปลูกสร้างในที่สาธารณประโยชน์ จึงเป็นการจัดให้มีเหตุผลไว้ในคำสั่งทางปกครองโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว

ส่วนการที่ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า อาคารของผู้ฟ้องคดีมีความมั่นคงแข็งแรง ผู้ที่อาศัยอยู่ในอาคารดังกล่าวมีความปลอดภัยต่อสุขภาพ ร่างกาย ชีวิต หรือทรัพย์สิน นั้น อาคารของผู้ฟ้องคดีเป็นอาคารที่ใช้ประกอบการพาณิชย์ เป็นการกระทำเกี่ยวกับอาคารเพื่อพาณิชย์กรรม ตามมาตรา ๗๐ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ กล่าวคือ ผู้ฟ้องคดีได้ใช้ประโยชน์อาคารเป็นบ้านพักให้เช่าหรือโรงแรมหรือเกสต์เฮาส์หรือร้านอาหาร ชื่อ BRASSERIE DE PARIS อาคารดังกล่าวจึงมีลักษณะเป็นอาคารสาธารณะที่ใช้เพื่อประโยชน์ในการชุมนุมคนได้โดยทั่วไป ผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาแล้วเห็นว่า บริเวณที่ผู้ฟ้องคดีปลูกสร้างอาคารนั้น อยู่ในบริเวณใกล้เคียงกับร้านค้าบ้านพักอาศัย และอยู่ติดแหล่งชุมชนอื่น ซึ่งมีความหนาแน่นของประชากร มีถนนนครดำริห์กั้นกลางไว้ ซึ่งเป็นถนนที่ค่อนข้างแคบ มีความกว้างเฉลี่ยประมาณ ๔ - ๕ เมตร อีกทั้งบางช่วงบางตอนก็เป็นถนนแบบเข้าออกทางเดียว ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องคำนึงถึงความปลอดภัย หรือ



/ภยันตราย...

ภัยอันตรายที่อาจเกิดต่อสุขภาพ ชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของบุคคลทั้งหลายดังกล่าว มิใช่แต่เฉพาะผู้ฟ้องคดีหรือผู้ที่อยู่อาศัยในอาคารพิพาทเท่านั้น อีกทั้งต้องคำนึงถึงความมั่นคงแข็งแรง การป้องกันอัคคีภัย การสาธารณสุข การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การผังเมืองการสถาปัตยกรรม และการอำนวยความสะดวกแก่การจราจร หากมีเหตุร้ายเกิดขึ้นไม่ว่าจะเป็นด้วยเหตุใดๆ และมีความจำเป็นจะต้องให้รถกู้ชีพ รถกู้ภัย รถฉุกเฉิน หรือรถดับเพลิงเข้าไปปฏิบัติงานก็จะกระทำได้โดยยาก ทำให้เกิดความเสียหายมากยิ่งขึ้น ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่ได้พิจารณาถึงแต่ความมั่นคงแข็งแรงของอาคารตามที่ผู้ฟ้องคดียกขึ้นกล่าวอ้างเท่านั้น แต่ยังต้องพิจารณาถึงสภาพแวดล้อม และเหตุปัจจัยอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องด้วย ให้สอดคล้องกับบทบัญญัติและเจตนารมณ์ของกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร ข้ออ้างดังกล่าวของผู้ฟ้องคดีจึงไม่ชอบด้วยข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารมิได้มีบทบัญญัติอย่างชัดแจ้งว่าการก่อสร้างอาคารบนที่ดินสาธารณะไม่อาจกระทำได้ และประมวลกฎหมายที่ดิน กรณีที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือเป็นที่ดินที่ได้หวงห้ามหรือสงวนไว้ตามความต้องการของทบวงการเมือง ก็ยังอาจมีการถอนสภาพหรือโอนไปเพื่อใช้ประโยชน์อย่างอื่นได้ การก่อสร้างอาคารในที่ดินสาธารณะจึงมิใช่เป็นกรณีที่ต้องห้ามโดยเด็ดขาด นั้น เห็นว่า พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มีผลบังคับใช้กับอาคารทุกประเภทที่ก่อสร้างในเขตควบคุมอาคาร และไม่ว่าการก่อสร้างนั้นจะได้กระทำในที่ดินที่มีเอกสารสิทธิ หรือที่ราชพัสดุ หรือที่สาธารณประโยชน์ หรือที่ดินประเภทใดๆ ก็ตาม เพราะกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารมีผลใช้บังคับกับตัวอาคารเป็นสำคัญ เจตนารมณ์ของกฎหมายดังกล่าว มิได้มุ่งจะคุ้มครองเฉพาะเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารเท่านั้น แต่ยังมีผลไปยังบุคคลอื่นๆ ที่ไม่ได้เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคาร และอาจเข้าไปใช้สอยในอาคารเป็นครั้งคราว หรือบุคคลอื่นที่มีที่ดินหรือมีอาคารอยู่ข้างเคียง ดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติในมาตรา ๗๓ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว บัญญัติไว้ว่า ในกรณีมีการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ถือว่าเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินหรืออาคารที่อยู่ใกล้ชิดหรือติดต่อกับอาคารที่มีการกระทำความผิดเกิดขึ้น หรือบุคคลซึ่งความเป็นอยู่หรือการใช้สอยที่ดินหรืออาคารถูกระทบกระเทือนเนื่องการกระทำความผิดดังกล่าว เป็นผู้เสียหายตามกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความอาญา อีกทั้งตามประมวลกฎหมายที่ดิน กรณีที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือเป็นที่ดินที่ได้หวงห้ามหรือสงวนไว้ตามความต้องการของทบวงการเมือง ที่อาจมีการถอนสภาพหรือโอนไปเพื่อใช้ประโยชน์อย่างอื่นได้นั้น ก็เป็นการสงวนสิทธิไว้สำหรับราชการเท่านั้น มิใช่เป็นบทบัญญัติไว้เพื่อให้ประชาชนยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้กับแผ่นดิน เมื่อบทบัญญัติของกฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าวเป็นกฎหมายที่บัญญัติไว้เพื่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน หากประชาชนทั่วไป



/เข้าไปก่อสร้าง...

เข้าไปก่อสร้างอาคารโดยการครอบครองที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน โดยวิธีการที่ไม่ได้เป็นไปตามกระบวนการหรือขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนด อันเป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมาย และนำมาเป็นเหตุผลหรือยกขึ้นเป็นข้ออ้างข้อต่อสู้กับแผ่นดินนั้น ย่อมจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่แผ่นดินและประโยชน์ส่วนรวม การบังคับใช้กฎหมายย่อมไม่มีความศักดิ์สิทธิ์และไม่มีประสิทธิภาพอย่างแน่แท้ บ้านเมืองย่อมเกิดความสับสนวุ่นวายขึ้นได้ ข้อกล่าวอ้างของผู้ฟ้องคดีในประเด็นนี้จึงไม่อาจรับฟังได้

เมื่อพื้นที่ชายหาดหัวหินบริเวณตั้งแต่สะพานปลาจนถึงศาลเจ้าแม่ทับทิม ซึ่งเป็นบริเวณที่ตั้งอาคารพิพาทของผู้ฟ้องคดี โดยสภาพพื้นที่เป็นชายหาดที่น้ำทะเลท่วมถึง และเมื่อน้ำทะเลลง ก็จะมีพื้นที่หาดทรายสีขาว แต่เมื่อมีอาคารของผู้ฟ้องคดีตั้งอยู่ ก็ย่อมส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างมีอาจหลีกเลี่ยงได้ จึงเห็นได้ว่าการดำเนินการของผู้ถูกฟ้องคดี นับแต่เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๓๔ เป็นการอาศัยอำนาจตามมาตรา ๗๗ (๔) แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ต่อเนื่องกันมา โดยการเรียกให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารที่อยู่ในบริเวณดังกล่าว ให้เข้ามาทำสัญญาเช่าที่ดินกับผู้ถูกฟ้องคดี โดยสัญญาเช่าที่ดินสาธารณชนนั้นมีระยะเวลา ๑๐ ปี ซึ่งเป็นไปตามบทเฉพาะกาลในมาตรา ๗๗ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ทั้งนี้ การที่กฎหมายกำหนดระยะเวลาการเช่าไว้ยาวนานถึง ๑๐ ปี ก็มีเจตนาเป็นการผ่อนผันหรืออนุโลมให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารนั้นได้ใช้ประโยชน์ในตัวอาคารนั้นไปก่อน จะได้ไม่เกิดความเดือดร้อนหรือเสียหายเกินสมควร กับได้มีห้วงเวลาในการชดเชยขยายไปหาที่อยู่อาศัยหรือที่ประกอบอาชีพแห่งใหม่อย่างเพียงพอ และไม่ว่าผู้ฟ้องคดีจะเข้ามาทำสัญญากับผู้ถูกฟ้องคดีหรือไม่ และไม่ว่าจะด้วยเหตุผลใดๆ ที่เกิดขึ้นในขณะนั้นก็ตาม แต่เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังเป็นที่ยุติแล้วว่า พื้นที่ชายหาดหัวหินบริเวณตั้งแต่สะพานปลาจนถึงศาลเจ้าแม่ทับทิมซึ่งเป็นบริเวณที่ตั้งอาคารพิพาทของผู้ฟ้องคดีเป็นส่วนหนึ่งที่อยู่ในการบังคับใช้พระราชกฤษฎีกาที่ใช้พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช ๒๔๗๙ ในเขตเทศบาลตำบลหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ พ.ศ. ๒๕๐๐ และพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปรับปรุงอาคารในท้องที่ตำบลหัวหิน อำเภอหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ พ.ศ. ๒๕๒๒ และพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ และเป็นที่ยึดถือโดยพลเมืองอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามที่ศาลฎีกาได้วินิจฉัยไว้เป็นที่ยุติแล้ว เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ยกเป็นข้อกล่าวอ้างต่อศาลมาโดยตลอดว่า บรรพบุรุษของผู้ฟ้องคดีได้อยู่อาศัยในบริเวณดังกล่าวมาแล้วประมาณ ๑๙๐ ปี ก็เป็นเรื่องที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารในแต่ละยุคแต่ละสมัยจะต้องถือปฏิบัติตามกฎหมายที่ออกมามีผลบังคับใช้ในแต่ละเวลานั้น และผูกพันมาจนถึงยุคสมัยของผู้ฟ้องคดีด้วยเช่นกัน พฤติการณ์ที่เกิดขึ้นในกรณีดังกล่าว จะเห็นได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้ถือปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ และเป็นการกระทำเพื่อประโยชน์ส่วนรวม



/สำหรับ...

สำหรับกรณีการขึ้นทะเบียนที่สาธารณประโยชน์หรือการจัดทำหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง นั้น เนื่องจากบริเวณที่พิพาทในคดีนี้เป็นที่หาดทรายชายทะเลเป็นที่สาธารณประโยชน์ที่เกิดขึ้นโดยสภาพธรรมชาติ ไม่มีขอบเขตที่แน่นอน และอาจเปลี่ยนขอบเขตได้ตามธรรมชาติซึ่งสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น กฎหมายมิได้บังคับว่าจะต้องขึ้นทะเบียนไว้เสมอไป เพราะการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น ย่อมเป็นไปตามสภาพของที่ดินนั้นว่าเป็นทรัพย์สินที่ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน สำหรับที่ดินบริเวณพิพาทในคดีนี้ ความสมบูรณ์ของการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินเกิดขึ้นโดยสภาพธรรมชาติของทรัพย์นั้น มิได้ขึ้นอยู่กับทะเบียนที่สาธารณประโยชน์หรือหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงแต่อย่างใด จึงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องจัดทำทะเบียนที่สาธารณประโยชน์ หรือจะต้องมีการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงแต่อย่างใด ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีได้เข้ามายึดถือครอบครองอาคารที่ปลูกสร้างอยู่ในที่สาธารณะมาตั้งแต่ต้น ที่ดินบริเวณดังกล่าวก็ยังคงสภาพเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันมาโดยตลอด มิได้สิ้นสภาพไปด้วยเหตุที่ผู้ฟ้องคดีได้ยึดถือครอบครองมานาน เพราะที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันนั้น กฎหมายห้ามมิให้ยกอายุความขึ้นต่อสู้กับแผ่นดินสำหรับเหตุผลที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้ใช้อำนาจตามมาตรา ๔๐ (๒) และมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ เนื่องจากอาคารของผู้ฟ้องคดีเป็นการก่อสร้างอาคารรุกล้ำเข้าไปในที่หาดทรายชายทะเลซึ่งเป็นที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ร่วมกัน จึงเป็นกรณีที่ไม่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องได้ ดังนั้น คำสั่งห้ามมิให้ผู้ฟ้องคดีใช้อาคารหรือยินยอมให้บุคคลใดใช้อาคารพิพาทหรือคำสั่งตามแบบ ค.๔ ที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีไปถึงผู้ฟ้องคดี จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย และย่อมมีผลตราบเท่าที่ยังไม่มีการเพิกถอนหรือสิ้นสุดลงโดยเงื่อนไขหรือโดยเหตุอื่น การดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวกับการออกคำสั่งทางปกครอง การพิจารณาทางปกครอง ผู้ถูกฟ้องคดีได้ถือปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยชอบทุกประการแล้ว จึงมีผลผูกพันให้ผู้ฟ้องคดีต้องปฏิบัติตาม ทั้งนี้ คำสั่งดังกล่าวจะมีข้อบกพร่องหรือไม่ อย่างไร นั้น ย่อมต้องพิจารณาเนื้อหาของคำสั่งเป็นสำคัญ ซึ่งศาลปกครองชั้นต้นได้วินิจฉัยไว้โดยชอบแล้ว

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏในเวลาต่อมาว่า คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ในเขตเทศบาลและเขตราชการส่วนท้องถิ่นอื่นในจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ได้มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ที่ ๓๒/๒๕๖๐ ลงวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๖๑ โดยวินิจฉัยว่า คำสั่ง ที่ ปช ๕๒๑๐๕.๒/๕๗๖๒ ลงวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๕๙ (แบบ ค. ๗) ที่สั่งให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนอาคารพิพาท เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ถูกฟ้องคดีจึงได้มีคำสั่งที่ ๔๐๘๘/๒๕๖๑ ลงวันที่ ๑๗ ตุลาคม ๒๕๖๑ ให้เพิกถอนคำสั่งให้รื้อถอนอาคาร คำสั่ง ที่ ปช ๕๒๑๐๕.๒/๕๗๖๒ ลงวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๕๙ (แบบ ค.๗) และผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือ



/สำนักงาน...

สำนักงานเทศบาลเมืองหัวหิน ที่ ปช ๕๒๑๐๕.๒/๔๙๓๓ ลงวันที่ ๑๗ ตุลาคม ๒๕๖๑ แจ้งคำสั่งดังกล่าวให้ผู้ฟ้องคดีทราบแล้วอันเป็นการปฏิบัติตามมาตรา ๕๒ วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ จนเสร็จสิ้นแล้ว การปฏิบัติหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีจึงเป็นการกระทำโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว

ขอให้ศาลปกครองสูงสุดพิพากษายืนตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น

ผู้ฟ้องคดีชี้แจงข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า สืบเนื่องมาจากผู้ถูกฟ้องคดียื่นคำแก้อุทธรณ์โต้แย้งภาพถ่ายทางอากาศที่กรมสอบสวนคดีพิเศษได้จัดทำภาพถ่ายทางอากาศเปรียบเทียบไว้ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๘๗ ปี พ.ศ. ๒๕๙๗ ปี พ.ศ. ๒๕๓๗ และปี พ.ศ. ๒๕๕๙ รวม ๔ ช่วงปี ว่าพยานหลักฐานดังกล่าวไม่ปรากฏที่มาของหน่วยงานที่จัดทำและไม่ปรากฏลายมือชื่อการรับรองรายงานของผู้จัดทำ จึงไม่สามารถนำมาอ้างอิงและไม่น่าเชื่อถือ ผู้ฟ้องคดีจึงขอส่งหลักฐานภาพถ่ายทางอากาศที่กรมสอบสวนคดีพิเศษได้จัดทำขึ้นฉบับที่มีลายมือชื่อของผู้จัดทำ โดยมีนายแสงชม พจน์สมพงษ์ ผู้ทรงคุณวุฒิด้านการอ่านแปลและวิเคราะห์ภาพถ่ายทางอากาศ กรรมการศูนย์ช่วยเหลือลูกหนี้และประชาชนที่ไม่ได้รับความเป็นธรรม กระทรวงยุติธรรมและผู้เชี่ยวชาญของศาลยุติธรรมด้านวิเคราะห์ภาพถ่ายทางอากาศและแผนที่ สำนักงานศาลยุติธรรม ทะเบียนเลขที่ ๒๕/๒๕๖๑ เป็นผู้อ่านแปลภาพถ่ายทางอากาศ และให้ความเห็นไว้ในข้อ ๑๐.๔ ซึ่งผลการวิเคราะห์อ่านแปลภาพถ่ายทางอากาศ ปี พ.ศ. ๒๕๘๗ เชื่อว่ามีการตั้งชุมชนและสิ่งปลูกสร้างอยู่อาศัยในพื้นที่นี้มาก่อนปี พ.ศ. ๒๕๘๗ และก่อนประมวลกฎหมายที่ดินบังคับใช้เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๙๗ ซึ่งจากการวิเคราะห์ภาพถ่ายทางอากาศ ปี พ.ศ. ๒๕๘๗ ของนายแสงชมดังกล่าว ทำให้ทราบว่าบรรพบุรุษของผู้ฟ้องคดีได้ตั้งรกรากอยู่บริเวณที่ดินพิพาทมาก่อน และต่อมายุ่งหลังจึงมีการออกกฎหมายบัญญัติว่าที่ดินบริเวณดังกล่าวเป็นที่สาธารณะหรือเป็นที่ดินของรัฐ ซึ่งกรณีเช่นนี้เป็นเรื่องกฎหมายของรัฐไปบุกรุกที่ดินที่ประชาชนครอบครองอยู่ก่อน ซึ่งสำนักนายกรัฐมนตรีได้มีหนังสือด่วนที่สุด ที่ นร ๑๒๑๑/๒๕๘๙ ลงวันที่ ๒๘ เมษายน ๒๕๓๖ ได้วางนโยบายและแนวทางการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐว่า ข้อ ๑.๑ กรณีที่เป็นผู้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินที่รัฐได้สงวนหวงห้ามไว้ตามกฎหมาย และหากพิสูจน์ได้ว่าได้อยู่มาก่อนการสงวนหวงห้ามเป็นที่ดินของรัฐ หรือเป็นหมู่บ้านเก่าที่สามารถพิสูจน์ได้ว่าเป็นผู้อยู่มาแต่ดั้งเดิมหรือครอบครองต่อเนื่องมาจากผู้ครอบครองเดิมมาก่อนการสงวนหวงห้ามเป็นที่ดินของรัฐ ให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเร่งรัดดำเนินการตรวจสอบ และจัดทำทะเบียนบัญชี หรือจัดทำแผนงานและโครงการออกเอกสารสิทธิของผู้ครอบครองเหล่านี้ไว้เป็นหลักฐาน ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐจึงต้องปฏิบัติราชการให้เป็นไปตามนโยบายและแนวทางการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐดังกล่าวเมื่อข้อเท็จจริงฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ครอบครองอาคารพิพาทต่อเนื่องมาจากผู้ครอบครองเดิมมาก่อนการสงวนหวงห้ามเป็นที่ดินของรัฐ ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นส่วนราชการที่เกี่ยวข้องต้องจัดทำ



/แผนงาน...

แผนงานและโครงการออกเอกสารสิทธิของผู้ครอบครองเหล่านี้ไว้เป็นหลักฐาน ดังนั้น คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ห้ามมิให้ผู้ฟ้องคดีใช้อาคารหรือยินยอมให้บุคคลใดใช้อาคารพิพาท โดยระบุเหตุผล แต่เพียงว่า อาคารดังกล่าวปลูกสร้างอยู่บนที่ดินสาธารณะ จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย และไม่ชอบด้วยนโยบายและแนวทางการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐตามหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๑๒๑๑/๒๕๔๙ ลงวันที่ ๒๘ เมษายน ๒๕๓๖

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดไม่จัดให้มีการนั่งพิจารณาคดี คู่กรณีไม่ได้ยื่นคำแถลงเป็นหนังสือ และไม่ได้แจ้งความประสงค์ให้ศาลจัดให้มีการนั่งพิจารณาคดี โดยได้รับฟังสรุปข้อเท็จจริงของตุลาการเจ้าของสำนวน และคำชี้แจงด้วยวาจาประกอบคำแถลงการณ์เป็นหนังสือของตุลาการผู้แถลงคดี

ศาลปกครองสูงสุดได้ตรวจพิจารณาพยานหลักฐานในคำฟ้อง คำให้การ คำคัดค้านคำให้การ คำให้การเพิ่มเติม คำอุทธรณ์ คำแก้อุทธรณ์ คำชี้แจง และพยานหลักฐานอื่นจากการแสวงหาข้อเท็จจริงของศาลแล้ว

ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ครอบครองอาคารเลขที่ ๓ ถนนนเรศดำริห์ ตำบลหัวหิน อำเภอหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ซึ่งเป็นอาคารครึ่งตึกครึ่งไม้ ๒ ชั้น มีขนาดประมาณ ๙ x ๒๑ เมตร จำนวน ๑ หลัง ตั้งอยู่บริเวณสะพานปลาจนถึงศาลเจ้าแม่ทับทิม (ชายหาดหัวหิน) ซึ่งพื้นที่บริเวณดังกล่าวมีการตราพระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช ๒๔๗๙ ในเขตเทศบาลตำบลหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ พ.ศ. ๒๕๐๐ โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๐๐ และมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๐๐ เป็นต้นไป และเมื่อพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๒๒ ได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปรับปรุงอาคารในท้องที่ตำบลหัวหิน อำเภอหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ พ.ศ. ๒๕๒๒ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๒๒ และมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๒๒ เป็นต้นไป ต่อมา เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๓๔ ผู้ถูกฟ้องคดีในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ได้มีคำสั่งให้เจ้าของอาคารที่อยู่ภายในเขตปรับปรุงอาคารตามแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวมาทำสัญญาเช่าที่ดิน มีกำหนดระยะเวลาเช่า ๑๐ ปี ซึ่งมีเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารมาทำสัญญาเช่าที่ดินกับผู้ถูกฟ้องคดีจำนวน ๒๘ ราย ปรากฏว่า นายชัชวาล โชติวนิช ซึ่งเป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารร่วมกับผู้ฟ้องคดี และเป็นตัวแทนของผู้ฟ้องคดีมาทำสัญญาเช่าที่ดินตามสัญญาเลขที่ ๓๙/๒๕๓๔ ลงวันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๓๔ ภายหลังกายชัชวาลถึงแก่ความตาย ผู้ฟ้องคดียังคงยึดถือครอบครองอาคารดังกล่าวมาโดยตลอดจากนั้นในปี พ.ศ. ๒๕๔๖ เทศบาลเมืองหัวหินได้ดำเนินคดีอาญาตามพระราชบัญญัติควบคุม



/อาคาร...

อาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ กับเจ้าของอาคารหรือผู้ครอบครองอาคารที่อยู่ในบริเวณชายหาดหัวหิน ตั้งแต่สะพานปลาไปจนถึงศาลเจ้าแม่ทับทิม โดยพนักงานอัยการจังหวัดประจวบคีรีขันธ์เป็นโจทก์ ยื่นฟ้องเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารที่ทำสัญญาเช่าที่ดินกับผู้ถูกฟ้องคดีรวม ๑๑ คน เป็นจำเลย ต่อศาลจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ในข้อหาความผิดต่อพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ โดยฟ้องว่า เมื่อวันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๓๔ เทศบาลตำบลหัวหินได้ตกลงให้จำเลย ทั้งสิบเอ็ดเช่าที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งอยู่ในบริเวณเขตปรับปรุงอาคาร มีอายุ สัญญาเช่า ๑๐ ปี ครบกำหนดวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๔๔ แต่เมื่อสิ้นกำหนดเวลาเช่า จำเลย ทั้งสิบเอ็ดฝ่าฝืน ไม่รื้อถอนขนย้ายอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างของตนออกจากบริเวณเขตปรับปรุง อาคาร ขอให้ลงโทษตามมาตรา ๗๗ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ศาลจังหวัด ประจวบคีรีขันธ์ได้มีคำพิพากษา เป็นคดีอาญาหมายเลขแดงที่ ๓๐๘๑ - ๓๐๘๗/๒๕๔๔ ลงวันที่ ๒๙ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ จนกระทั่งคดีดังกล่าวถึงที่สุดในชั้นฎีกา โดยศาลฎีกาได้มีคำพิพากษา ที่ ๑๖๐๗๔ - ๑๖๐๗๗/๒๕๕๖ เมื่อวันที่ ๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๖ วินิจฉัยว่า ข้อเท็จจริงที่คู่ความ ต่างมิได้ฎีกาโต้แย้งกันฟังเป็นยุติในชั้นนี้ว่า ที่ดินที่เกิดเหตุคดีนี้เป็นที่ดินสาธารณสมบัติของ แผ่นดิน ตั้งอยู่ในเขตแผนที่สังเขปแนบท้ายพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปรับปรุงอาคารในท้องที่ ตำบลหัวหิน อำเภอหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ พ.ศ. ๒๕๒๒ และมีอาคารของจำเลยปลูกสร้าง อยู่บนที่ดินที่เกิดเหตุ โดยจำเลยได้ทำสัญญาเช่าที่ดินดังกล่าวกับเทศบาลตำบลหัวหิน และสัญญาเช่า หมดอายุแล้วเมื่อวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๔๔ แต่จำเลยไม่รื้อถอนอาคารที่ปลูกสร้างอยู่บนที่ดิน ออกไป จำเลยจึงมีความผิดตามมาตรา ๗๗ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ส่วนผู้ฟ้องคดีถูกพนักงานอัยการจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ยื่นฟ้องเป็นจำเลยต่อศาลจังหวัด ประจวบคีรีขันธ์ เป็นคดีหมายเลขดำที่ ๑๕๕๕/๒๕๔๗ โดยศาลจังหวัดประจวบคีรีขันธ์มีคำสั่ง ให้รวมการพิจารณากับคดีหมายเลขดำที่ ๑๖๐๖/๒๕๔๗ โดยเรียกผู้ฟ้องคดี ซึ่งเป็นจำเลยในคดี หมายเลขดำที่ ๑๕๕๕/๒๕๔๗ ว่าจำเลยที่ ๑ ส่วนจำเลยในคดีหมายเลขดำที่ ๑๖๐๖/๒๕๔๗ เรียกว่าจำเลยที่ ๒ และจำเลยที่ ๓ ต่อมา ศาลจังหวัดประจวบคีรีขันธ์มีคำพิพากษา เมื่อวันที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๔๙ ยกฟ้องจำเลยที่ ๑ และจำเลยที่ ๒ ส่วนจำเลยที่ ๓ มีความผิดตามพระราชบัญญัติ ควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ โดยในส่วนของความผิดของจำเลยที่ ๑ ในข้อหาบุกรุกเข้าไปยึดถือ ครอบครองที่ดินของรัฐ ตามมาตรา ๙ (๒) ประกอบมาตรา ๑๐๘ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และมาตรา ๑๑๗ วรรคแรก มาตรา ๑๑๘ และมาตรา ๑๑๘ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือ ในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ ศาลพิพากษายกฟ้อง เพราะพยานหลักฐานของโจทก์ ยังฟังไม่ได้ว่าจำเลยที่ ๑ เป็นผู้ก่อสร้างอาคารรुक้าในเขตน่านน้ำ ส่วนความผิดในข้อหาไม่รื้อถอน อาคารหรือสิ่งปลูกสร้างออกจากบริเวณเขตปรับปรุงอาคารตามมาตรา ๗๗ แห่งพระราชบัญญัติ ควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ศาลพิพากษายกฟ้อง เพราะจำเลยที่ ๑ ไม่ใช่คู่สัญญาเช่าจึงไม่มีหน้าที่



/ต้องปฏิบัติ...

ต้องปฏิบัติตามสัญญาเช่า โฉงก็ได้ยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาในส่วนของจำเลยที่ ๑ และจำเลยที่ ๒ ศาลอุทธรณ์ภาค ๗ ได้มีคำพิพากษาในคดีหมายเลขดำที่ สวอ. ๓๑-๓๒/๒๕๕๐ หมายเลขแดงที่ ๒๐๕๑-๒๐๕๒/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๗ กันยายน ๒๕๕๔ พิพากษายืนตามคำพิพากษาของศาลชั้นต้นที่พิพากษายกฟ้อง และคดีถึงที่สุดในชั้นอุทธรณ์ ต่อมา เมื่อวันที่ ๕ กรกฎาคม ๒๕๕๔ ผู้ถูกฟ้องคดีได้ตรวจพบว่าอาคารพิพาทยังคงตั้งอยู่ในที่สาธารณประโยชน์บริเวณชายหาดหัวหิน ผู้ถูกฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือ ที่ ปช ๕๒๑๐๖.๓/๔๐๐๔ ลงวันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๕๔ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีในฐานะเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารพิพาท ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ โดยให้ดำเนินการรื้อถอนและขนย้ายสิ่งปลูกสร้างที่เป็นอาคารพิพาทออกไป และได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบถึงสิทธิในการโต้แย้งข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย หรือข้อพิจารณา ก่อนที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะมีคำสั่งทางปกครองต่อไป โดยให้โต้แย้งเป็นหนังสือภายใน ๗ วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือ ผู้ฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือ ลงวันที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๕๔ โต้แย้งการออกหนังสือดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดี ต่อมา รองผู้อำนวยการรักษาความมั่นคงภายในจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ปฏิบัติราชการแทนผู้อำนวยการรักษาความมั่นคงภายในจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ในฐานะรองหัวหน้าคณะกรรมการตรวจสอบและดำเนินการกรณีการบุกรุกชายหาดบริเวณสะพานปลาถึงศาลเจ้าแม่ทับทิม อำเภอหัวหิน ตามคำสั่งจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ที่ ๒๔๑๕/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๕๔ ได้มีหนังสือที่ ปช ๐๐๑๘/ว ๑๘๖๗๔ ลงวันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๕๔ ถึงเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารบริเวณสะพานปลาถึงศาลเจ้าแม่ทับทิม ให้เข้าร่วมประชุมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่สาธารณประโยชน์บริเวณชายหาดหัวหินตั้งแต่สะพานปลาถึงศาลเจ้าแม่ทับทิมในวันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๕๔ ณ ห้องประชุมของเทศบาลเมืองหัวหิน เพื่อรับทราบการชี้แจงแนวทางการแก้ไขปัญหาการบุกรุกชายหาดหัวหินบริเวณสะพานปลาถึงศาลเจ้าแม่ทับทิม ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้เข้าร่วมประชุมในวันดังกล่าว ปราบกฏตามรายงานการประชุมและรายชื่อผู้เข้าร่วมประชุมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่สาธารณประโยชน์บริเวณชายหาดหัวหินตั้งแต่สะพานปลาถึงศาลเจ้าแม่ทับทิม ครั้งที่ ๔/๒๕๕๔ เมื่อวันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๕๔ เวลา ๑๓.๓๐ นาฬิกา ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือ ที่ ปช ๕๒๑๐๖.๓/๕๕๔๔ ลงวันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๕๔ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบว่าข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีฟังไม่ขึ้น และให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการรื้อถอนและขนย้ายอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างออกไปจากบริเวณดังกล่าว หากไม่ปฏิบัติตามจะดำเนินการตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องต่อไป ผู้ฟ้องคดีเพิกเฉยไม่ดำเนินการรื้อถอนอาคารหรือสิ่งปลูกสร้าง ผู้ถูกฟ้องคดีในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นจึงได้มีคำสั่ง ที่ ปช ๕๒๑๐๕.๒/๕๗๕๔ ลงวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๕๔ (แบบ ค.๔) ห้ามมิให้ผู้ฟ้องคดีใช้อาคารหรือยินยอมให้บุคคลใดใช้อาคารพิพาท โดยระบุเหตุผลในคำสั่งว่า อาคารพิพาทจะเป็นภัยอันตรายต่อสุขภาพ ชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สินและปลูกสร้างในที่สาธารณประโยชน์ และได้มีคำสั่งที่ ปช ๕๒๑๐๕.๒/๕๗๖๒ ลงวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๕๔ (แบบ ค.๗) ให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนอาคารพิพาททั้งหมด ให้แล้วเสร็จภายใน



/๔๕ วัน...

๔๕ วัน นับแต่วันที่ได้รับคำสั่ง ตามมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ โดยระบุเหตุผลในคำสั่งว่า ผู้ฟ้องคดีก่อสร้างอาคารพิพาทโดยไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นและเป็นกรณีที่ไม่อาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องได้ เนื่องจากการปลูกสร้างอาคารในที่สาธารณะประโยชน์ ภายหลังจากผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นพ้องด้วย จึงได้มีหนังสือ ลงวันที่ ๑๒ มกราคม ๒๕๖๐ อุทธรณ์คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ เมื่อครบกำหนดระยะเวลาการพิจารณาอุทธรณ์แล้ว ผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้น ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ปข ๕๒๑๐๕.๒/๕๗๕๔ ลงวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๕๙ (แบบ ค.๔) ที่ห้ามผู้ฟ้องคดีใช้หรือยินยอมให้บุคคลใดใช้อาคารที่อาจเป็นอันตราย และคำสั่ง ที่ ปข ๕๒๑๐๕.๒/๕๗๖๒ ลงวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๕๙ (แบบ ค.๗) ที่ให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนอาคาร ระหว่างการพิจารณาคดีของศาลปกครองชั้นต้น คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ในเขตเทศบาลและเขตราชการส่วนท้องถิ่นอื่นในจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ได้มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ ที่ ๓๒/๒๕๖๐ ลงวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๖๑ วินิจฉัยว่า คำสั่งที่ ปข ๕๒๑๐๕.๒/๕๗๕๔ ลงวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๕๙ (แบบ ค.๔) ห้ามมิให้ผู้ฟ้องคดีใช้อาคารหรือยินยอมให้บุคคลใดใช้อาคาร เป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย ส่วนคำสั่งที่ ปข ๕๒๑๐๕.๒/๕๗๖๒ ลงวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๕๙ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนอาคาร เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงให้ยกอุทธรณ์ในส่วนของคำสั่งที่ ปข ๕๒๑๐๕.๒/๕๗๕๔ ลงวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๕๙ ห้ามมิให้ผู้ฟ้องคดีใช้อาคารหรือยินยอมให้บุคคลใดใช้อาคาร และให้เพิกถอนคำสั่งที่ ปข ๕๒๑๐๕.๒/๕๗๖๒ ลงวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๕๙ (แบบ ค.๗) ที่ให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนอาคาร โดยให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นพิจารณาออกคำสั่งใหม่ให้เป็นไปตามข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายต่อไป ต่อมา ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษายกฟ้อง ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นพ้องด้วยจึงอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดเป็นคดีนี้ ระหว่างการพิจารณาคดีของศาลปกครองสูงสุด ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำสั่ง ที่ ๔๐๘๘/๒๕๖๑ ลงวันที่ ๑๗ ตุลาคม ๒๕๖๑ เพิกถอนคำสั่งให้รื้อถอนอาคาร (แบบ ค.๗) ที่ ปข ๕๒๑๐๕.๒/๕๗๖๒ ลงวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๕๙ ตามคำวินิจฉัยอุทธรณ์ที่ ๓๒/๒๕๖๐ ลงวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๖๑ ของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ในเขตเทศบาลและเขตราชการส่วนท้องถิ่นอื่นในจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒

ศาลปกครองสูงสุดได้ตรวจพิจารณากฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับที่เกี่ยวข้องประกอบแล้ว

คดีมีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยตามอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีว่า คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ปข ๕๒๑๐๕.๒/๕๗๕๔ ลงวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๕๙ (แบบ ค.๔) ที่ห้ามมิให้ผู้ฟ้องคดีใช้อาคาร

/หรือยินยอม...



หรือยินยอมให้บุคคลใดใช้อาคารพิพาท และคำสั่งที่ ปช ๕๒๑๐๕.๒/๕๗๖๒ ลงวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๕๙ (แบบ ค.๗) ที่ให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนอาคารพิพาท ขอบด้วยกฎหมายหรือไม่

โดยที่ข้อเท็จจริงปรากฏในระหว่างการพิจารณาคดีของศาลปกครองชั้นต้นว่า คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ในเขตเทศบาลและเขตราชการส่วนท้องถิ่นอื่นในจังหวัด ประจวบคีรีขันธ์ได้มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ ที่ ๓๒/๒๕๖๐ ลงวันที่ ๓๑ มกราคม ว่า คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ปช ๕๒๑๐๕.๒/๕๗๖๒ ลงวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๕๙ (แบบ ค. ๗) ที่ให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนอาคารพิพาท ไม่ขอบด้วยกฎหมาย จึงวินิจฉัยให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดี และให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นพิจารณาออกคำสั่งใหม่ให้เป็นไปตามข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายต่อไป ซึ่งมาตรา ๕๒ วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ บัญญัติว่า ในกรณีที่ คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์หรือศาลได้มีคำวินิจฉัยหรือคำพิพากษาเป็นประการใด ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นปฏิบัติตามนั้น และในระหว่างการพิจารณาคดีของศาลปกครองสูงสุด ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำสั่ง ที่ ๔๐๘๘/๒๕๖๑ ลงวันที่ ๑๗ ตุลาคม ๒๕๖๑ เพิกถอนคำสั่งให้รื้อถอนอาคารพิพาท (แบบ ค. ๗) ที่ ปช ๕๒๑๐๕.๒/๕๗๖๒ ลงวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๕๙ ตามคำวินิจฉัยอุทธรณ์ดังกล่าวของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์แล้ว ซึ่งมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติว่า คำสั่งทางปกครองย่อมมีผลตราบเท่าที่ยังไม่มีการเพิกถอนหรือสิ้นผลลงโดยเงื่อนไขหรือโดยเหตุอื่น กรณีจึงมีผลให้คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ปช ๕๒๑๐๕.๒/๕๗๖๒ ลงวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๕๙ (แบบ ค. ๗) ที่ให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนอาคารพิพาท ที่ถูกเพิกถอนนั้นสิ้นผลลงตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว จึงเป็นกรณีที่วัตถุประสงค์ที่หมดสิ้นไป และไม่มีกรณีที่ศาลจะต้องมีคำบังคับตามคำขอของผู้ฟ้องคดีที่ขอให้ศาลพิพากษาเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ศาลปกครองสูงสุดจึงไม่จำเป็นต้องพิจารณาวินิจฉัยความขอบด้วยกฎหมายของคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ปช ๕๒๑๐๕.๒/๕๗๖๒ ลงวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๕๙ (แบบ ค. ๗) ที่ให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนอาคารพิพาทอีกต่อไป

คดีจึงมีประเด็นที่จะต้องพิจารณาในชั้นอุทธรณ์แต่เพียงว่า คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ปช ๕๒๑๐๕.๒/๕๗๕๔ ลงวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๕๙ (แบบ ค. ๔) ที่ห้ามมิให้ผู้ฟ้องคดีใช้หรือยินยอมให้บุคคลใดใช้อาคารพิพาท ขอบด้วยกฎหมายหรือไม่

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช ๒๔๗๙ มาตรา ๒ บัญญัติว่า ให้ใช้พระราชบัญญัตินี้ตั้งแต่วันประกาศโดยพระราชกฤษฎีกา ซึ่งจะได้กำหนดตามควรแก่สภาพของท้องถิ่นเป็นแห่งๆ ไป มาตรา ๖ บัญญัติว่า ห้ามมิให้บุคคลปลูกสร้างอาคารอย่างใดๆ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น และมาตรา ๗ บัญญัติว่า บุคคลผู้ทำการอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้ ให้ถือว่าทำการปลูกสร้างอาคาร (๑) สร้างอาคาร



/ขึ้นใหม่แล้ว...

ขึ้นใหม่ล้วน (๒) ต่อเติมหรือตัดแปลงอาคารที่มีอยู่แล้วในลักษณะอันเป็นการเพิ่มน้ำหนักให้แก่อาคารนั้นมาก หรือเป็นการเพิ่มหรือขยายพื้นที่แห่งอาคารนั้นมาก (๓) แปลงอาคารสำหรับบุคคลอาศัยเป็นอาคารเพื่อประโยชน์อย่างอื่น หรือกลับกัน พระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช ๒๔๗๙ ในเขตเทศบาลตำบลหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ พ.ศ. ๒๕๐๐ มาตรา ๒ บัญญัติว่า พระราชกฤษฎีกานี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป และมาตรา ๓ บัญญัติว่า ให้ใช้พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช ๒๔๗๙ ในเขตเทศบาลตำบลหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ และพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๒ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา และจะใช้บังคับในท้องที่ใด มีบริเวณเพียงใด ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา... มาตรา ๒๑ บัญญัติว่า ผู้ใดจะก่อสร้าง ตัดแปลง หรือเคลื่อนย้ายอาคาร ต้องได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น หรือแจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นและดำเนินการตามมาตรา ๓๙ ทวิ มาตรา ๔๐ บัญญัติว่า ในกรณีที่มีการก่อสร้าง ตัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคารโดยฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ กฎกระทรวง หรือข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจดำเนินการดังนี้... (๒) มีคำสั่งห้ามมิให้บุคคลใดใช้หรือเข้าไปในส่วนใดๆ ของอาคารหรือบริเวณที่มีการกระทำการดังกล่าว... และมาตรา ๘๐ บัญญัติว่า ท้องที่ใดได้มีพระราชกฤษฎีกาให้ใช้บังคับพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช ๒๔๗๙ หรือพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างในเขตเพลิงไหม้ พุทธศักราช ๒๔๗๖ อยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้ถือว่าได้มีพระราชกฤษฎีกาให้ใช้บังคับพระราชบัญญัตินี้ในท้องที่นั้นแล้ว

เมื่อข้อเท็จจริงคดีนี้ปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีครอบครองอาคารพิพาทเลขที่ ๓ ซึ่งเป็นอาคารครึ่งตึกครึ่งไม้ ๒ ชั้น ขนาดประมาณ ๙ x ๒๑ เมตร จำนวน ๑ หลัง ตั้งอยู่บริเวณสะพานปลาถึงศาลเจ้าแม่ทับทิม (ชายหาดหัวหิน) ถนนนเรศดำริห์ ตำบลหัวหิน อำเภอหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ เมื่อวันที่ ๕ กรกฎาคม ๒๕๕๙ ผู้ถูกฟ้องคดีตรวจสอบพบว่า อาคารพิพาทของผู้ฟ้องคดีปลูกสร้างในที่สาธารณะประโยชน์บริเวณชายหาดหัวหินตั้งแต่บริเวณสะพานปลาถึงศาลเจ้าแม่ทับทิม โดยไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น ซึ่งเป็นกรณีที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นไม่สามารถอนุญาตให้ก่อสร้างได้ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือ ที่ ปช ๕๒๑๐๕.๒/๕๗๕๔ ลงวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๕๙ (แบบ ค.๔) ห้ามมิให้ผู้ฟ้องคดีใช้อาคารหรือยินยอมให้บุคคลใดใช้อาคารที่อาจเป็นภัยอันตรายตามมาตรา ๔๐ (๒) แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ และหนังสือ ที่ ปช ๕๒๑๐๕.๒/๕๗๖๒ ลงวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๕๙ (แบบ ค. ๗) แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนอาคารพิพาทตามมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ให้แล้วเสร็จภายใน ๔๕ วัน นับแต่วันที่ได้รับคำสั่งนี้ หากพ้นกำหนดนี้แล้วจะดำเนินการตามกฎหมายต่อไป โดยให้เหตุผลไว้ในคำสั่งว่า อาคารพิพาทของผู้ฟ้องคดีก่อสร้างโดยไม่ได้รับใบอนุญาตจาก



/เจ้าพนักงาน...

เจ้าพนักงานท้องถิ่น และการกระทำนั้นไม่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องตามกฎหมาย ซึ่งออกตามความในมาตรา ๘ หรือข้อบัญญัติท้องถิ่นซึ่งออกตามความในมาตรา ๙ หรือมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ เนื่องจากการปลูกสร้างอาคารในที่สาธารณะประโยชน์ โดยผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า บรรพบุรุษของผู้ฟ้องคดีได้เข้ามาตั้งรกรากและปลูกสร้างอาคารอยู่ในที่ดินบริเวณชายหาดหัวหินตั้งแต่สะพานปลาถึงศาลเจ้าแม่ทับทิมมาก่อนปี พ.ศ. ๒๔๘๗ อันเป็นการครอบครองและอยู่อาศัยก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับเมื่อปี พ.ศ. ๒๔๙๗ และก่อนที่จะมีกฎหมายบัญญัติว่าที่ดินบริเวณดังกล่าวเป็นที่สาธารณะ ที่ดินบริเวณที่ตั้งอาคารพิพาทของผู้ฟ้องคดีจึงไม่ใช่ที่สาธารณะประโยชน์ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่มีอำนาจออกคำสั่งห้ามมิให้ผู้ฟ้องคดีใช้หรือยินยอมให้บุคคลใดใช้อาคารพิพาทตามมาตรา ๔๐ (๒) แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ โดยอ้างว่า อาคารพิพาทของผู้ฟ้องคดีปลูกสร้างในที่สาธารณะประโยชน์ กรณีจึงมีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยตามอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีว่า ผู้ถูกฟ้องคดีมีอำนาจออกคำสั่ง ที่ ปข ๕๒๑๐๕.๒/๕๗๕๔ ลงวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๕๙ (แบบ ค. ๔) ห้ามมิให้ผู้ฟ้องคดีใช้หรือยินยอมให้บุคคลใดใช้อาคารพิพาทหรือไม่ เห็นว่า แม้ข้อเท็จจริงคดีนี้จะนำไปตามที่ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า ผู้ฟ้องคดีได้ครอบครองที่ดินอันเป็นที่ตั้งของอาคารพิพาทต่อเนื่องมาจากบรรพบุรุษซึ่งได้ครอบครองที่ดินมาก่อนปี พ.ศ. ๒๔๘๗ อันเป็นเวลาก่อนวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๔๙๗ ซึ่งเป็นวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินมีผลใช้บังคับก็ตาม แต่โดยที่ได้มีพระราชกฤษฎีกาให้ใช้บทบัญญัติ บรรพ ๔ มาตรา ๑๒๙๘ ถึงมาตรา ๑๔๓๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑ เมษายน ๒๔๗๕ เป็นต้นไป ซึ่งมาตรา ๑๓๐๔ บัญญัติว่า สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทั้งทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น (๑) ... (๒) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ (๓)... และมาตรา ๑๓๐๖ บัญญัติว่า ท่านห้ามมิให้ยกอายุความขึ้นเป็นข้อต่อสู้กับแผ่นดินในเรื่องทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน เมื่อที่ดินบริเวณชายหาดหัวหินตั้งแต่สะพานปลาถึงศาลเจ้าแม่ทับทิม เป็นที่หาดทรายชายทะเล จึงเป็นที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภททรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามบทบัญญัติมาตรา ๑๓๐๔ (๒) แห่งประมวลกฎหมายดังกล่าว ตั้งแต่วันที่ ๑ เมษายน ๒๔๗๕ การที่ผู้ครอบครองที่ดินเดิมหรือผู้ฟ้องคดีครอบครองที่ดินโดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน และไม่ได้แจ้งการครอบครองที่ดินต่อนายอำเภอท้องที่ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ใช้บังคับตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจอ้างสิทธิครอบครองในที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันได้ และไม่ว่าผู้ฟ้องคดีจะกล่าวอ้างว่าได้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวมานานเพียงใด ก็ไม่อาจยกอายุความขึ้นต่อสู้เพื่อให้ได้สิทธิในที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินได้ตามมาตรา ๑๓๐๖ แห่ง



/ประมวล...

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประกอบกับได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปรับปรุงอาคาร ในท้องที่ตำบลหัวหิน อำเภอหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจ ตามความในมาตรา ๗๗ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ กำหนดให้ ที่ดินบริเวณชายหาดหัวหินตั้งแต่สะพานปลาถึงศาลเจ้าแม่ทับทิม ซึ่งเป็นบริเวณที่ตั้งอาคารพิพาท ของผู้ฟ้องคดี ภายในแนวเขตตามแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกา เป็นเขตปรับปรุงอาคาร อันแสดง ให้เห็นว่า ที่ดินบริเวณดังกล่าวมีสถานะเป็นที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ซึ่งภายหลัง ที่มีการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวแล้ว ข้อเท็จจริงไม่ปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีหรือเจ้าของ หรือผู้ครอบครองอาคารที่ตั้งอยู่ในเขตปรับปรุงอาคารได้โต้แย้งถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของ พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปรับปรุงอาคารในท้องที่ตำบลหัวหิน อำเภอหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ พ.ศ. ๒๕๒๒ ที่ออกมาใช้บังคับว่า ที่ดินบริเวณที่ถูกกำหนดให้เป็นเขตปรับปรุงอาคารนั้นมีใช้ที่ดิน ที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน อันจะเห็นได้ว่าผู้ฟ้องคดีและเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคาร ที่ตั้งอยู่ในเขตปรับปรุงอาคารตามแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว ได้ยอมรับและทราบแล้วว่า ที่ดินในบริเวณนั้นเป็นที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน และตนไม่มีสิทธิในที่ดินดังกล่าว อีกทั้งข้อเท็จจริงปรากฏในทางพิจารณาของศาลฎีกาตามคำพิพากษาที่ ๑๖๐๗๔ - ๑๖๐๗๗/๒๕๕๖ ลงวันที่ ๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๖ ซึ่งเป็นคดีอาญาที่พนักงานอัยการจังหวัดประจวบคีรีขันธ์เป็นโจทก์ ยื่นฟ้องเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารที่ทำสัญญาเช่าที่ดินบริเวณชายหาดหัวหินตั้งแต่สะพานปลา ถึงศาลเจ้าแม่ทับทิมกับผู้ถูกฟ้องคดี เป็นจำเลย รวม ๑๑ คน โดยข้อเท็จจริงที่คู่ความต่างมิได้ฎีกา โต้แย้งกันฟังเป็นยุติว่า ที่ดินบริเวณที่ตั้งอาคารของจำเลยทั้งสิบเอ็ดในคดีดังกล่าวเป็นที่ดิน สาธารณสมบัติของแผ่นดินตั้งอยู่ในเขตปรับปรุงอาคารตามแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกากำหนด เขตปรับปรุงอาคารในท้องที่ตำบลหัวหิน อำเภอหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ พ.ศ. ๒๕๒๒ แม้ผู้ฟ้องคดีจะมีได้ถูกฟ้องเป็นจำเลยในคดีดังกล่าว เนื่องจากผู้ฟ้องคดีไม่ได้ทำสัญญาเช่าที่ดิน กับผู้ถูกฟ้องคดี แต่เมื่อพิจารณารูปแผนที่กระดาษบาง (ร.ว. ๙) ระวัง ๔๙๓๔ II ๐๔๘๘ - ๒ (๑ : ๑๐๐๐) มาตรฐาน ๑ : ๕๐๐ ที่ช่างรังวัดของสำนักงานที่ดินจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ สาขาหัวหิน ได้ทำการรังวัดตรวจสอบที่สาธารณประโยชน์ตามคำขอของผู้ถูกฟ้องคดีเมื่อวันที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๖๐ แล้วเห็นว่า อาคารพิพาทของผู้ฟ้องคดี คือ อาคารหมายเลข ๓๖ ตั้งอยู่ฝั่งด้านทิศตะวันออกของ ถนนนเรศดำริห์ อันเป็นบริเวณเดียวกันกับอาคารของจำเลยทั้งสิบเอ็ดตามคำพิพากษาของศาลฎีกา ดังกล่าว และข้อเท็จจริงปรากฏตามแผนที่ระวัง ๔๙๓๔ II ๐๔๘๘ - ๒ มาตรฐาน ๑ : ๕๐๐ ของกรมที่ดิน ตามเอกสารท้ายคำคัดค้านคำให้การของผู้ฟ้องคดีว่า ที่ดินบริเวณฝั่งด้านทิศตะวันออก ของถนนนเรศดำริห์ ซึ่งเป็นบริเวณที่ตั้งอาคารพิพาทของผู้ฟ้องคดี ไม่มีการออกเอกสารสิทธิ ในที่ดินแต่อย่างใด ซึ่งสอดคล้องกับหนังสือสำนักงานที่ดินจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ สาขาหัวหิน ที่ ปข ๐๐๒๐.๐๑.๒/๑๓๙๑ ลงวันที่ ๑๒ มกราคม ๒๕๖๐ ที่ได้ชี้แจงข้อเท็จจริงต่อผู้ถูกฟ้องคดี



/กรณีผู้ถูกฟ้องคดี...

กรณีผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือขอให้สำนักงานที่ดินจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ สาขาหัวหิน ตรวจสอบประเภทที่ดินชายหาดหัวหินบริเวณสะพานปลาถึงศาลเจ้าแม่ทับทิมว่า ที่ดินบริเวณดังกล่าวเป็นหาดทรายชายทะเลอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ร่วมกัน จากข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานดังกล่าวข้างต้นจึงรับฟังได้ว่า ที่ดินบริเวณชายหาดหัวหินตั้งแต่สะพานปลาถึงศาลเจ้าแม่ทับทิมซึ่งเป็นที่ตั้งอาคารพิพาทของผู้ฟ้องคดี เป็นที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภททรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แม้ที่ดินบริเวณดังกล่าวจะมีได้มีการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (น.ส.ล.) แสดงแนวเขตที่สาธารณประโยชน์ไว้เป็นหลักฐานก็ตาม แต่เมื่อที่ดินบริเวณชายหาดหัวหินตั้งแต่สะพานปลาถึงศาลเจ้าแม่ทับทิม มีลักษณะเป็นที่หาดทรายชายทะเล ซึ่งโดยสภาพมีแนวเขตธรรมชาติอยู่แล้ว ที่ดินดังกล่าวจึงมีสภาพเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยไม่จำเป็นต้องมีการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงดังที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างแต่อย่างใด ส่วนพยานหลักฐานที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างเพื่อยืนยันว่าที่ดินบริเวณที่ตั้งอาคารพิพาทของผู้ฟ้องคดีไม่ใช่ที่สาธารณประโยชน์ ไม่ว่าจะเป็เนเอกสารเรื่องเล่าของชาวหัวหิน หลักฐานบ้านเลขที่ ๕ ถนนนเรศดำริห์ ที่มีการปลูกสร้างบนที่ดินบริเวณพิพาทมาตั้งแต่ประมาณรัชกาลที่ ๖ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีและผู้ว่าราชการจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ได้ออกประกาศเกียรติบัตรให้ไว้เมื่อวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๕๕ และคำเบิกความของนายทักษ์เดชะปัญญา อดีตประธานสภาเทศบาลเมืองหัวหิน ที่ได้เบิกความเป็นพยานต่อศาลจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ยืนยันว่า บรรพบุรุษของผู้ฟ้องคดีได้เข้ามาตั้งรกรากอยู่ในบริเวณที่ดินพิพาทเป็นเวลาาร่วม ๑๕๐ ปี ก็ได้เป็นพยานหลักฐานที่แสดงว่าผู้ฟ้องคดีมีสิทธิครอบครองที่ดินพิพาทโดยชอบด้วยกฎหมาย หรือที่ดินอันเป็นที่ตั้งอาคารพิพาทของผู้ฟ้องคดีไม่ใช่ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ส่วนคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๒๘๐/๒๕๓๗ ที่ผู้ฟ้องคดียกขึ้นกล่าวอ้าง ก็เป็นกรณีที่ศาลฎีกาวินิจฉัยในประเด็นอำนาจฟ้องของโจทก์ในคดี มิได้เกี่ยวข้องกับประเด็นในคดีนี้แต่อย่างใด ที่ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า บรรพบุรุษของผู้ฟ้องคดีได้เข้ามาตั้งรกรากและปลูกสร้างอาคารอยู่ในที่ดินบริเวณชายหาดหัวหินตั้งแต่สะพานปลาถึงศาลเจ้าแม่ทับทิมก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ และก่อนที่จะมีกฎหมายบัญญัติว่าที่ดินบริเวณดังกล่าวเป็นที่สาธารณะที่ดินบริเวณที่ตั้งอาคารพิพาทของผู้ฟ้องคดีไม่ใช่ที่สาธารณประโยชน์ จึงไม่อาจรับฟังได้

เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า อาคารพิพาทของผู้ฟ้องคดีปลูกสร้างอยู่ในที่ดินบริเวณชายหาดหัวหินตั้งแต่สะพานปลาถึงบริเวณศาลเจ้าแม่ทับทิมอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยพื้นที่บริเวณดังกล่าว ได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช ๒๔๗๙ ในเขตเทศบาลตำบลหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ พ.ศ. ๒๕๐๐



/มีผลใช้บังคับ...

มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๐๐ แม้ผู้ฟ้องคดีจะอ้างว่า อาคารพิพาทของผู้ฟ้องคดี ได้มีการปลูกสร้างมาก่อนวันที่พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มีผลใช้บังคับ แต่เมื่อในขณะนั้นได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช ๒๔๗๙ ในท้องที่บริเวณที่ตั้งอาคารพิพาทของผู้ฟ้องคดีแล้ว การปลูกสร้างอาคารพิพาทของผู้ฟ้องคดี จึงอยู่ในบังคับของพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช ๒๔๗๙ อันเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น ซึ่งการปลูกสร้างอาคารจะต้องได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นก่อนตามมาตรา ๖ ประกอบกับมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช ๒๔๗๙ ที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น เมื่ออาคารพิพาทของผู้ฟ้องคดีได้มีการปลูกสร้าง โดยไม่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น จึงเป็นการปลูกสร้างอาคารที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติดังกล่าว ต่อมา เมื่อได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๒๒ จึงถือว่าที่ดินบริเวณที่ตั้งอาคารพิพาทของผู้ฟ้องคดี ซึ่งเป็นท้องที่ที่ได้มีพระราชกฤษฎีกาให้ใช้บังคับพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช ๒๔๗๙ อยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ใช้บังคับ และได้มีพระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ในท้องที่อันเป็นที่ตั้งอาคารพิพาทของผู้ฟ้องคดีนั้นแล้วตามมาตรา ๒ วรรคหนึ่ง ประกอบกับมาตรา ๘๐ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ดังนั้น การก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเคลื่อนย้ายอาคารพิพาทของผู้ฟ้องคดี จึงอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีได้ตรวจพบว่า อาคารพิพาทของผู้ฟ้องคดีปลูกสร้างอยู่ในที่สาธารณประโยชน์บริเวณชายหาดหัวหิน ตั้งแต่บริเวณสะพานปลาถึงศาลเจ้าแม่ทับทิม โดยไม่ได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น จึงเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ผู้ถูกฟ้องคดีในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว จึงมีอำนาจออกคำสั่งห้ามมิให้บุคคลใดใช้หรือเข้าไปในส่วนใดๆ ของอาคารหรือบริเวณอาคารพิพาทได้ตามมาตรา ๔๐ (๒) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ดังนั้น คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ปข ๕๒๑๐๕.๒/๕๗๕๔ ลงวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๕๙ (แบบ ค.๔) ที่ห้ามมิให้ผู้ฟ้องคดีใช้หรือยินยอมให้บุคคลใดใช้อาคารพิพาท จึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว

ส่วนที่ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ปข ๕๒๑๐๕.๒/๕๗๕๔ ลงวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๕๙ (แบบ ค.๔) ที่ห้ามมิให้ผู้ฟ้องคดีใช้หรือยินยอมให้บุคคลใดใช้อาคารพิพาท ผู้ถูกฟ้องคดีมิได้มีเหตุผลและความเห็นทางด้านวิศวกรรมมาแสดงให้เห็นอย่างเพียงพอว่าอาคารที่มีคำสั่งห้ามใช้นั้น มีส่วนใดของอาคารที่ไม่มั่นคงแข็งแรง หากผู้ฟ้องคดียังคงอยู่อาศัยในอาคารพิพาทแล้วจะเป็นอันตรายต่อสุขภาพ ชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สินอย่างไร จึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบ นั้น เห็นว่า พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙



มาตรา ๓๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า คำสั่งทางปกครองที่ทำเป็นหนังสือและการยืนยันคำสั่งทางปกครองเป็นหนังสือต้องจัดให้มีเหตุผลไว้ด้วย และเหตุผลนั้นอย่างน้อยต้องประกอบด้วย (๑) ข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ (๒) ข้อกฎหมายที่อ้างอิง (๓) ข้อพิจารณาและข้อสนับสนุนในการใช้ดุลพินิจ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีได้ออกคำสั่ง ที่ ปช ๕๒๑๐๕.๒/๕๗๕๔ ลงวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๕๙ (แบบ ค.๔) ห้ามมิให้ผู้ฟ้องคดีใช้หรือยินยอมให้บุคคลใดใช้อาคารพิพาทอันเนื่องมาจากอาคารพิพาทของผู้ฟ้องคดีได้ก่อสร้างโดยไม่ได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น ซึ่งหมายถึงเจ้าพนักงานท้องถิ่นยังมิได้มีการตรวจแผนผังบริเวณ แบบแปลน รายการประกอบแบบแปลน และรายการคำนวณของอาคารพิพาทว่าได้ดำเนินการโดยถูกต้องหรือไม่ มีความมั่นคงแข็งแรงของอาคารหรือไม่ เพียงใด คำสั่งห้ามมิให้บุคคลใดใช้หรือยินยอมให้บุคคลใดใช้ส่วนใดๆ ของอาคารพิพาทตามมาตรา ๔๐ (๒) แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองสวัสดิภาพและความปลอดภัยของบุคคลที่เข้าไปใช้อาคาร อันอาจเกิดจากการก่อสร้างอาคารที่ยังไม่ได้ผ่านการตรวจแผนผังบริเวณ แบบแปลน รายการประกอบแบบแปลน และรายการคำนวณจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่มีความรู้ความสามารถในด้านนี้โดยตรง การที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้ออกคำสั่งดังกล่าวโดยให้เหตุผลว่า อาคารพิพาทของผู้ฟ้องคดีก่อสร้างโดยไม่ได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น ก็ถือว่าเป็นเหตุผลที่เพียงพอต่อการออกคำสั่งห้ามมิให้ผู้ฟ้องคดีใช้หรือยินยอมให้บุคคลใดใช้อาคารดังกล่าวแล้ว แม้ในคำสั่งดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีจะมีได้แสดงให้เห็นว่าการใช้อาคารพิพาทจะก่อให้เกิดภัยอันตรายต่อสุขภาพ ชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สินอย่างไร ก็ไม่ถือว่าเป็นความบกพร่องในการให้เหตุผลในคำสั่งทางปกครอง ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำสั่ง ที่ ปช ๕๒๑๐๕.๒/๕๗๕๔ ลงวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๕๙ (แบบ ค.๔) ห้ามมิให้ผู้ฟ้องคดีใช้หรือยินยอมให้บุคคลใดใช้อาคารพิพาทตามมาตรา ๔๐ (๒) แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ โดยให้เหตุผลไว้ในคำสั่งดังกล่าวว่า อาคารพิพาทของผู้ฟ้องคดีก่อสร้างโดยไม่ได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น และเนื่องจากอาคารดังกล่าวอาจเป็นภัยอันตรายต่อสุขภาพ ชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สิน และเป็นการปลูกสร้างอาคารในที่สาธารณะประโยชน์ จึงเป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำสั่งดังกล่าวโดยจัดให้มีเหตุผลไว้โดยชอบด้วยมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แล้ว กรณีจึงไม่จำเป็นต้องระบุข้อความอื่นๆ ตามที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้าง อุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีในประเด็นนี้ฟังไม่ขึ้น

ส่วนที่ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้ออกเลขที่บ้านให้กับอาคารพิพาทของผู้ฟ้องคดี ย่อมแสดงได้โดยปริยายว่าหน่วยงานของรัฐได้รับรู้ถึงการปลูกสร้างอาคารดังกล่าวแล้วตั้งแต่มีการออกเลขทะเบียนบ้าน อันเป็นการอนุญาตให้ปลูกสร้างอาคารพิพาทโดยปริยายแล้ว นั้น เห็นว่า การออกเลขที่บ้านให้กับอาคารผู้ฟ้องคดีเป็นการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔



/ซึ่งมิได้...

ซึ่งมิได้เป็นข้อสันนิษฐานว่าอาคารนั้นได้ก่อสร้างขึ้นโดยชอบด้วยพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ การพิจารณาว่าอาคารนั้นได้ก่อสร้างขึ้นโดยได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ หรือไม่ จึงต้องพิจารณาตามหลักเกณฑ์ ในพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวโดยตรง ผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจอ้างหรือนำข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมาย เกี่ยวกับการทะเบียนราษฎรมาพิจารณาด้วยแต่ประการใด อุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีในประเด็นนี้ ฟังไม่ขึ้นเช่นกัน

การที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษายกฟ้อง นั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วยในผล พิพากษายืน

นายรัฐกิจ มานะทัต
ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองสูงสุด

ตุลาการเจ้าของสำนวน

นายอนวัธน์ ชาราแสง
ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองสูงสุด

ตุลาการหัวหน้าคณะ

นายธีรรัฐ อร่ามทวีทอง
ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองสูงสุด

นายอนนท์ อติเรกสมบัติ
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

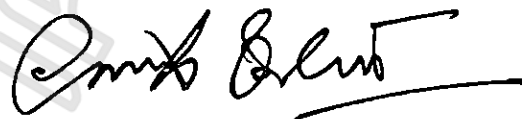
นายรังสิกร อุปพงศ์
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

ตุลาการผู้แถลงคดี : นายวันชัย กนกอังกูร

มีบันทึกประธานศาลปกครองสูงสุด
กรณีตุลาการศาลปกครองมีเหตุจำเป็น
ไม่สามารถลงลายมือชื่อได้



ข้าพเจ้าขอรับรองว่า คดีหมายเลขดำที่ อ. ๖๑๖/๒๕๖๑ หมายเลขแดงที่ ๑.๑๐๖๓/๒๕๖๒ ได้ทำคำพิพากษาโดยนายรัฐกิจ มานะทัต ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองสูงสุด ซึ่งร่วมประชุมปรึกษาเป็นองค์คณะ และได้ลงลายมือชื่อไว้แล้วในต้นร่างคำพิพากษา แต่เนื่องจาก นายรัฐกิจ มานะทัต พ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้ง ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ก่อนที่จะลงลายมือชื่อในคำพิพากษานี้ จึงบันทึกไว้เป็นสำคัญ



(นายวรพจน์ วิศรุตพิชญ์)
ประธานศาลปกครองสูงสุด