

○ คำพิพากษา
(อุทธรณ์)



คดีหมายเลขดำที่ อ. ๖๒๓/๒๕๖๑
คดีหมายเลขแดงที่ อ. ๑๐๗๐/๒๕๖๒

ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์

ศาลปกครองสูงสุด

วันที่ ๒๔ เดือน พฤศจิกายน พุทธศักราช ๒๕๖๖

ระหว่าง	{	นายวีระ แสงสวัสดิ์	ผู้ฟ้องคดี
	}	นายกเทศมนตรีเมืองหัวหิน	ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำพิพากษาศาลปกครองเพชรบุรี คดีหมายเลขดำที่ ๔๐/๒๕๖๐
หมายเลขแดงที่ ๙๓/๒๕๖๑

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องและเพิ่มเติมฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ครอบครองอาคาร
เลขที่ ๓๑/๗ ซึ่งเป็นอาคารคอนกรีตเสริมเหล็ก (ค.ส.ล.) ชั้นเดียว ขนาดประมาณ ๗.๕๐ x ๑๐ เมตร
จำนวน ๑ หลัง ตั้งอยู่บริเวณชุมชนชาวประมงหัวหิน ถนนนเรศดำริห์ ตำบลหัวหิน อำเภอหัวหิน
จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ โดยผู้ฟ้องคดีได้อยู่อาศัยในอาคารดังกล่าวสืบต่อมาจากบรรพบุรุษ
มากกว่า ๑๙๐ ปี ตั้งแต่ยังไม่มีถนนนเรศดำริห์ตัดผ่านกลางที่ดินของชาวบ้าน เดิมเป็นอาคาร
บ้านพักอาศัย ปัจจุบันได้ปรับเปลี่ยนเป็นร้านอาหาร ที่พัก และบ้านพักอาศัย เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๖
เทศบาลเมืองหัวหินได้แจ้งความร้องทุกข์ดำเนินคดีกับชาวบ้านที่อาศัยอยู่บริเวณชุมชน
ชาวประมงหัวหินตั้งแต่บริเวณสะพานปลาไปจนถึงศาลเจ้าแม่ทับทิม ในความผิดฐานบุกรุก
ยึดถือครอบครอง ปลูกสร้างอาคารล่วงล้ำเข้าไปบนชายทะเล และไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของกรมเจ้าท่า
ซึ่งศาลจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ได้มีคำพิพากษายกฟ้อง และต่อมาศาลอุทธรณ์ภาค ๗
ได้มีคำพิพากษายืนตามคำพิพากษาของศาลจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ เมื่อเทศบาลเมืองหัวหิน



/ไม่อาจเอาผิด...

ไม่อาจเอาผิดทางอาญาแก่ผู้ฟ้องคดีและชาวบ้านคนอื่นๆ ในความผิดฐานบุกรุกที่สาธารณะตามประมวลกฎหมายที่ดินได้ แต่ยังคงการขับไล่ผู้ฟ้องคดีและชาวบ้าน จึงใช้วิธีออกคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ โดยผู้ถูกฟ้องคดีได้ออกคำสั่งที่ ปข ๕๒๑๐๕.๒/๕๗๗๔ ลงวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๕๙ (แบบ ค ๔) ห้ามมิให้ผู้ฟ้องคดีใช้หรือยินยอมให้บุคคลใดใช้อาคารตามมาตรา ๔๐ (๒) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และคำสั่งที่ ปข ๕๒๑๐๕.๒/๕๗๗๕ ลงวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๕๙ (แบบ ค.๗) ให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนอาคารตามมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน โดยอ้างว่า อาคารของผู้ฟ้องคดีก่อสร้างโดยไม่ได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น และอาคารดังกล่าวอาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ ชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สิน และเป็นการปลูกสร้างอาคารในที่สาธารณะประโยชน์ ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๒ มกราคม ๒๕๖๐ อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ในเขตเทศบาลและเขตราชการส่วนท้องถิ่นอื่นในจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ จนครบกำหนดระยะเวลา ๗๐ วันตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว แต่ผู้ฟ้องคดียังไม่ได้รับแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์แต่อย่างใด ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า คำสั่งดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้แจ้งและเรียกผู้ฟ้องคดีไปสอบถามก่อนที่จะออกคำสั่ง ถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้ให้โอกาสเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอ ประกอบกับคำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองที่ทำเป็นหนังสือซึ่งต้องจัดให้มีเหตุผลไว้ด้วยตามมาตรา ๓๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีระบุเหตุผลในการใช้ดุลพินิจออกคำสั่งไว้แต่เพียงว่า อาคารดังกล่าวอาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ ชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สิน และปลูกสร้างอาคารในที่สาธารณะประโยชน์ โดยไม่มีรายละเอียดว่า อาคารดังกล่าวจะเป็นอันตรายต่อสุขภาพ ชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สินอย่างไร ส่วนใดของอาคารที่มีสภาพไม่มั่นคง หากอยู่อาศัยแล้วจะเป็นอันตรายต่อสุขภาพหรือถึงแก่ชีวิต ส่วนกรณีที่อ้างว่าอาคารของผู้ฟ้องคดีได้ปลูกสร้างโดยไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นนั้น ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าอาคารของผู้ฟ้องคดีได้มีการปลูกสร้างมาก่อนที่พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ จะมีผลใช้บังคับ และในช่วงที่มีการก่อสร้างอาคาร ผู้ถูกฟ้องคดีก็ได้รับรู้เห็นและยินยอมในการก่อสร้างโดยได้มีการออกเลขที่บ้านให้กับอาคารของผู้ฟ้องคดีและมีการเสียภาษีโรงเรือนอย่างถูกต้องตามกฎหมายให้กับเทศบาลเมืองหัวหินมาโดยตลอด อาคารของผู้ฟ้องคดีจึงไม่ใช่อาคารที่กำลังก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคารในช่วงเวลาที่พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มีผลใช้บังคับ อันจะเป็นเหตุให้ผู้ถูกฟ้องคดีมีอำนาจออกคำสั่งตามมาตรา ๔๐ (๒) และมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว มาบังคับใช้กับผู้ฟ้องคดีได้นอกจากนี้ ที่ดินอันเป็นที่ตั้งอาคารของผู้ฟ้องคดีไม่ใช่สถานที่เปิดหรือยินยอมให้ประชาชนเข้าไป



/หรือใช้เป็น...

หรือใช้เป็นทางสัญจรได้ เนื่องจากอาคารแต่ละหลังมีผู้ครอบครองต่อเนื่องกันมาไม่ขาดสาย ตั้งแต่บรรพบุรุษไม่น้อยกว่า ๓ หรือ ๔ ช่วงอายุคนขึ้นไป ซึ่งมากกว่า ๑๕๐ ปี มาแล้ว จึงไม่ใช่ที่สาธารณะตามคำนิยามในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ อีกทั้งเทศบาลเมืองหัวหินก็ไม่เคยแสดงเอกสารหลักฐานว่ามีกฎหมายหรือประกาศของทางราชการที่เป็นลายลักษณ์อักษรฉบับใด ประกาศใช้บังคับเมื่อใด ให้ที่ดินบริเวณสะพานปลา จนถึงศาลเจ้าแม่ทับทิมเป็นที่ดินสาธารณะประโยชน์สำหรับประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือเป็นที่ดินของรัฐประเภทใด และไม่มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงที่แสดงให้เห็นว่าที่ดินดังกล่าวเป็นที่ดินสาธารณะประโยชน์ เนื่องจากที่ดินสาธารณะต้องมีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงแสดงด้วยว่าเป็นที่สาธารณะ ซึ่งเกี่ยวกับการบุกรุกที่ดินสาธารณะนี้ ศาลจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ได้มีการสืบพยานต่างๆ และมีคำพิพากษาถึงที่สุดแล้วว่า ผู้ฟ้องคดีหรือผู้ครอบครองทำประโยชน์อยู่ในพื้นที่ดังกล่าวไม่มีความผิดฐานบุกรุกที่ดินสาธารณะประโยชน์ตามประมวลกฎหมายที่ดิน และไม่มีความผิดฐานบุกรุกน่านน้ำตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ โดยศาลเห็นว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ใช้สิทธิครอบครองทำประโยชน์ถูกต้อง ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้น

ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง ดังนี้

๑. เพิกถอนคำสั่งทางปกครองของผู้ถูกฟ้องคดีตามแบบ ค.๔ ที่ ปข ๕๒๑๐๕.๒/๕๗๗๔ ลงวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๕๙ ที่ห้ามมิให้ผู้ฟ้องคดีใช้หรือยินยอมให้บุคคลใดใช้อาคาร และคำสั่งตามแบบ ค.๗ ที่ ปข ๕๒๑๐๕.๒/๕๗๗๕ ลงวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๕๙ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนอาคาร

๒. ให้มีคำสั่งคุ้มครองชั่วคราวหรือทุเลาการบังคับตามคำสั่งให้รื้อถอนอาคาร หรือสิ่งปลูกสร้างของผู้ฟ้องคดี บริเวณชุมชนชาวประมงหัวหินตั้งแต่สะพานปลาไปจนถึงศาลเจ้าแม่ทับทิม ในระหว่างพิจารณาคดีจนกว่าคดีจะถึงที่สุด

ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งลงวันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๖๐ ไม่รับคำขอตูเลาการบังคับตามคำสั่งของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขอลงวันที่ ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๖๐ ขอให้ศาลมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองของผู้ถูกฟ้องคดีอีกครั้ง ซึ่งศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งลงวันที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๖๐ ไม่รับคำขอตูเลาการบังคับตามคำสั่งของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา

ผู้ถูกฟ้องคดีให้การว่า ที่ดินบริเวณชายหาดหัวหินตั้งแต่สะพานปลาถึงศาลเจ้าแม่ทับทิม ถนนนเรศดำริห์ ตำบลหัวหิน อำเภอหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ เป็นที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ร่วมกัน (หาดทรายชายทะเล) อยู่ในความดูแลรับผิดชอบของนายอำเภอหัวหินร่วมกับผู้ถูกฟ้องคดีตามมาตรา ๑๒๒ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๑๑)



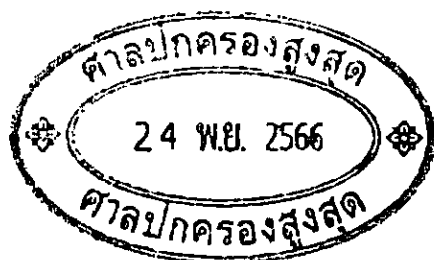
/พ.ศ. ๒๕๕๑...

พ.ศ. ๒๕๕๑ ปรากฏตามการตรวจสอบของเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ สาขาหัวหิน ตามหนังสือ ที่ ปช ๐๐๒๐.๐๑.๒/๓๙๑ ลงวันที่ ๑๒ มกราคม ๒๕๖๐ โดยบริเวณพื้นที่ดังกล่าว มีสภาพเป็นที่หาดทรายชายทะเล เป็นที่สาธารณประโยชน์ที่เกิดขึ้นโดยสภาพธรรมชาติ ซึ่งจากหลักฐานที่เป็นภาพถ่ายทางอากาศที่กรมแผนที่ทหาร กระทรวงกลาโหม ได้บินถ่ายเมื่อวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๑๐ และวันที่ ๒ มกราคม ๒๕๕๘ มาตราส่วน ๑ : ๔,๐๐๐ จะเห็นได้อย่างชัดเจนว่า มีอาคารสิ่งปลูกสร้างอยู่บนหาดทรายชายทะเลและทอดยาวต่อเนื่องรูกำลังไปในทะเล ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีได้ยื่นคำขอให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ สาขาหัวหิน ทำการรังวัดตรวจสอบแนวเขตที่ดินบริเวณชายหาดหัวหินตั้งแต่สะพานปลาถึงศาลเจ้าแม่ทับทิม และได้ทำการรังวัดตรวจสอบที่สาธารณประโยชน์เมื่อวันที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๖๐ โดยเจ้าพนักงานที่ดิน ได้แจ้งผลการรังวัดตรวจสอบให้ผู้ถูกฟ้องคดีทราบตามหนังสือ ที่ ปช ๐๐๒๐.๐๑.๓/๗๖๑๘ ลงวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๖๐ พร้อมกับจัดส่งรูปแผนที่กระดาษบาง (ร.ว. ๙) ระบาย ๔๙๓๔ II ๐๔๘๘-๒ (๑/๑๐๐๐) มาตราส่วน ๑ : ๕๐๐ ซึ่งเมื่อพิจารณารูปแผนที่กระดาษบาง (ร.ว. ๙) ดังกล่าว จะพบว่า พื้นที่บริเวณทางด้านทิศตะวันออกของถนนนเรศดำริห์ทั้งหมดเป็นที่สาธารณประโยชน์ และมีอาคารของผู้ฟ้องคดีทอดยาวลงไปในชายฝั่งทะเลสมเด็จพรนเรศวร (มหาราช) ผู้ถูกฟ้องคดี มีพื้นที่บริเวณที่อยู่ในเขตดูแลรับผิดชอบภายในเขตเทศบาลเมืองหัวหิน รวม ๒ ตำบล คือ ตำบลหัวหิน และตำบลหนองแก รวมทั้งพื้นที่บริเวณชายหาดหัวหินตั้งแต่สะพานปลาจนถึง ศาลเจ้าแม่ทับทิม ซึ่งเป็นบริเวณอันเป็นที่ตั้งอาคารของผู้ฟ้องคดี โดยพื้นที่บริเวณดังกล่าวได้ถูก กำหนดให้เป็นเขตควบคุมอาคารตามพระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช ๒๔๗๙ ในเขตเทศบาลตำบลหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ พ.ศ. ๒๕๐๐ ซึ่งได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๐๐ และมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๐๐ เป็นต้นมา แต่เดิมพื้นที่บริเวณชายหาดหัวหินตั้งแต่สะพานปลาจนถึง ศาลเจ้าแม่ทับทิมซึ่งเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ได้มีการก่อสร้างอาคารขึ้นเป็นจำนวนมาก และมีสภาพหรืออาจทำให้เกิดสภาพที่ไม่เหมาะสม หรือไม่ปลอดภัยในการอยู่อาศัย การป้องกัน อัคคีภัย การสาธารณสุข การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การผังเมือง และการอำนวยความสะดวกแก่การจราจร เทศบาลตำบลหัวหินในขณะนั้นจึงดำเนินการและจัดให้มีพระราชกฤษฎีกากำหนด เขตปรับปรุงอาคารในท้องที่ตำบลหัวหิน อำเภอหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ พ.ศ. ๒๕๒๒ และมีแผนที่แสดงแนวเขตบริเวณที่กำหนดเป็นเขตปรับปรุงอาคารแนบท้ายพระราชกฤษฎีกาไว้ด้วย ซึ่งได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๒๒ และมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๒๒ ต่อมา เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๓๔ ผู้ถูกฟ้องคดีได้อาศัยอำนาจตามมาตรา ๗๗ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มีคำสั่งให้เจ้าของอาคารที่อยู่ในเขตปรับปรุง อาคารตามแผนที่แนบท้ายพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวมาทำสัญญาเช่าที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติ



/ของแผ่นดิน...

ของแผ่นดิน มีกำหนดระยะเวลาเช่าสิบปี และในครั้งนั้น ได้มีผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารซึ่งตั้งอยู่บนที่ดินในพื้นที่บริเวณตามแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว ได้มาทำสัญญาเช่าที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามสัญญาเช่าเลขที่ ๒/๒๕๓๔ ลงวันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๓๔ เนื้อที่ประมาณ ๔๐ ตารางเมตร ผู้ฟ้องคดียังคงยึดถือครอบครองอาคารร่วมกันมาโดยตลอด และเมื่อครบกำหนดเวลาตามสัญญาเช่าแล้ว ปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีไม่ปฏิบัติตามกฎหมายและสัญญาเช่าโดยไม่ยอมรื้อถอนและขนย้ายอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างออกจากที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ผู้ถูกฟ้องคดีจึงได้ดำเนินคดีอาญากับผู้ฟ้องคดี เป็นคดีหมายเลขดำที่ ๑๖๐๖/๒๕๔๗ หมายเลขแดงที่ ๒๘๒๑/๒๕๔๘ ของศาลจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ระหว่างพนักงานอัยการจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ โจทก์ ผู้ฟ้องคดี ที่ ๑ ร้อยตำรวจเอก สัมฤทธิ์ บุญยรัตนพันธุ์ ที่ ๒ จำเลย ในความผิดต่อพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ และประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งศาลจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ได้มีคำสั่งให้รวมการพิจารณากับคดีหมายเลขดำที่ ๑๕๙๕/๒๕๔๗ ระหว่างพนักงานอัยการจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ โจทก์ นายประลอง กระแสสินธุ์ จำเลย และได้มีคำพิพากษาเป็นคดีหมายเลขแดงที่ ๒๘๒๐/๒๕๔๘ และคดีหมายเลขแดงที่ ๒๘๒๑/๒๕๔๘ โดยพิพากษายกฟ้องผู้ฟ้องคดีและนายประลอง ส่วนร้อยตำรวจเอก สัมฤทธิ์ พิพากษาว่ามีความผิดตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ จนกระทั่งคดีดังกล่าวถึงที่สุดชั้นอุทธรณ์ โดยศาลอุทธรณ์ภาค ๗ ได้มีคำพิพากษาเป็นคดีหมายเลขแดงที่ ๒๐๕๑ - ๒๐๕๒/๒๕๕๑ พิพากษายืน ดังนั้น นับแต่สัญญาเช่าที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสิ้นสุดลง ผู้ฟ้องคดีก็ยังคงใช้ประโยชน์ในที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ร่วมกัน (หาดทรายชายทะเล) มาโดยตลอด มิได้ขาดช่วงขาดตอน จึงถือว่าเป็นการครอบครองที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ยังคงปรากฏอยู่สืบเนื่องมาตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน และจากการตรวจสอบสภาพอาคารเมื่อวันที่ ๕ กรกฎาคม ๒๕๕๙ พบว่า อาคารของผู้ฟ้องคดี ซึ่งเป็นอาคาร ค.ส.ล. ชั้นเดี่ยว ขนาดประมาณ ๗.๕๐ x ๑๐ เมตร จำนวน ๑ หลัง ยังคงตั้งอยู่ตามตำแหน่งเดิมตามที่เคยทำสัญญาเช่าที่ดินเลขที่ ๒/๒๕๓๔ ลงวันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๓๔ ผู้ถูกฟ้องคดีในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ จึงได้มีหนังสือ ที่ ปช ๕๒๑๐๖.๓/๔๐๐๕ ลงวันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๕๙ แจ้งผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารที่ปลูกสร้างอยู่ในที่สาธารณประโยชน์บริเวณชายหาดหัวหิน ตั้งแต่บริเวณสะพานปลาจนถึงศาลเจ้าแม่ทับทิม ให้ดำเนินการรื้อถอนอาคารดังกล่าวภายใน ๓๐ วัน นับถัดจากวันที่ได้รับหนังสือแจ้ง หากเห็นว่าข้อเท็จจริง ขอกฎหมาย หรือข้อพิจารณาที่ใช้ในการออกคำสั่งไม่ถูกต้อง ก็ให้โต้แย้งเป็นหนังสือภายในเวลา ๗ วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือการที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือดังกล่าวไปถึงผู้ฟ้องคดีนั้น เป็นหนังสือแจ้งเตือนการกระทำผิดกฎหมาย



/ก่อนที่จะ...

ก่อนที่จะนำไปสู่การออกคำสั่งทางปกครอง อันเป็นการให้ผู้ฟ้องคดีได้มีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตนตามนัยมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และหนังสือดังกล่าวยังมีใช้คำสั่งทางปกครอง ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๕๙ โต้แย้งคัดค้านการออกหนังสือดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือ ที่ ปช ๕๒๑๐๖.๓/๕๕๔๕ ลงวันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๕๙ แจ้งผู้ฟ้องคดีว่า ที่ดินบริเวณที่ตั้งอาคารของผู้ฟ้องคดีเป็นที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามแผนที่สังเขปแนบท้ายพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปรับปรุงอาคารในท้องที่ตำบลหัวหิน อำเภอหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ พ.ศ. ๒๕๒๒ ตามกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีไม่มีเอกสารแสดงกรรมสิทธิ์และไม่สามารถยกอายุความเป็นข้ออ้างได้ จึงขอให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการรื้อถอนอาคารออกไปจากที่ดินบริเวณดังกล่าว หากผู้ฟ้องคดียังเพิกเฉย ผู้ถูกฟ้องคดีจะพิจารณาดำเนินการตามขั้นตอนของกฎหมายและตามอำนาจหน้าที่ต่อไป นอกจากนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีได้จัดให้มีการประชุมร่วมกันระหว่างหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องภายในจังหวัดประจวบคีรีขันธ์เมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๕๙ เพื่อหารือและกำหนดแนวทางในการปฏิบัติเกี่ยวกับกรณีการบุกรุกที่สาธารณประโยชน์ดังกล่าว ซึ่งจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ได้มีคำสั่งที่ ๒๔๑๕/๒๕๕๙ ลงวันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๕๙ แต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบและดำเนินการกรณีการบุกรุกชายหาดบริเวณสะพานปลาถึงศาลเจ้าแม่ทับทิม อำเภอหัวหิน โดยคณะกรรมการดังกล่าวได้มีการประชุมกันเพื่อปรึกษาหารือและหาแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวจำนวนหลายครั้ง และได้มีหนังสือลงวันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๕๙ เชิญเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารบริเวณสะพานปลาถึงศาลเจ้าแม่ทับทิมทั้งหมด ให้เข้าร่วมประชุมในวันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๕๙ เวลา ๑๓.๓๐ นาฬิกา เพื่อรับทราบการชี้แจงแนวทางแก้ไขปัญหการบุกรุกชายหาดหัวหินบริเวณสะพานปลาถึงศาลเจ้าแม่ทับทิม อันเป็นการให้ผู้ฟ้องคดีได้มีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตนอย่างเพียงพอแล้ว ซึ่งในวันดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีได้เข้าร่วมประชุมรับฟังการชี้แจงจากผู้ถูกฟ้องคดีด้วยตัวเอง ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีได้ตรวจสอบพบว่า ผู้ฟ้องคดียังคงเพิกเฉยไม่ยอมปฏิบัติตามและไม่ดำเนินการให้ถูกต้องตามกฎหมาย ผู้ถูกฟ้องคดีจึงได้มีคำสั่งตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ คือ คำสั่งห้ามใช้อาคารหรือยินยอมให้บุคคลใดใช้อาคารที่อาจเป็นอันตรายฯ ตามแบบ ค.๔ เป็นคำสั่งที่ ปช ๕๒๑๐๕.๒/๕๗๗๔ ลงวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๕๙ ห้ามมิให้ผู้ฟ้องคดีใช้หรือยินยอมให้บุคคลใดใช้อาคารคอนกรีตเสริมเหล็กชั้นเดียวขนาดประมาณ ๗.๕๐ x ๑๐ เมตร จำนวน ๑ หลัง โดยได้นำคำสั่งดังกล่าวไปปิดคำสั่ง ณ อาคารหรือบริเวณที่ตั้งอาคารเมื่อวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๕๙ และคำสั่งให้รื้อถอนอาคารฯ ตามแบบ ค.๗ เป็นคำสั่งที่ ปช ๕๒๑๐๕.๒/๕๗๗๕ ลงวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๕๙ ให้ผู้ฟ้องคดี



/รื้อถอน...

รื้อถอนอาคารคอนกรีตเสริมเหล็กชั้นเดียว ขนาดประมาณ ๗.๕๐ x ๑๐ เมตร จำนวน ๑ หลัง ให้แล้วเสร็จภายใน ๔๕ วัน นับแต่วันที่ได้รับคำสั่ง โดยได้นำคำสั่งดังกล่าวไปปิด ณ อาคารหรือบริเวณที่ตั้งอาคารเมื่อวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๕๙ พร้อมทั้งจัดให้มีเครื่องหมายแสดงการห้ามใช้อาคารปิดไว้ที่อาคารของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงได้ยื่นหนังสือลงวันที่ ๑๒ มกราคม ๒๕๖๐ อุทธรณ์คำสั่งต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงได้ดำเนินการรวบรวมเอกสารต่างๆ จัดส่งให้กับคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ปรากฏตามหนังสือสำนักงานเทศบาลเมืองหัวหิน ที่ ปช ๕๒๑๐๕.๒/๓๐๑ ลงวันที่ ๒๓ มกราคม ๒๕๖๐

สำหรับกรณีที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่า ผู้ฟ้องคดีอาศัยอยู่บริเวณชุมชนประมงหัวหินในอดีตประกอบอาชีพประมงและค้าขายมาตั้งแต่บรรพบุรุษ ปรากฏตามเอกสารเรื่องเล่าของชาวหัวหิน นั้น เห็นว่า เอกสารดังกล่าวเป็นเอกสารที่เป็นเรื่องเล่าของชาวหัวหินซึ่งไม่ปรากฏว่าจะมีความเกี่ยวข้องกับผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด และตามคำพิพากษาของศาลจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ในคดีหมายเลขดำที่ ๑๖๐๖/๒๕๔๗ หมายเลขแดงที่ ๒๘๒๑/๒๕๔๙ ระหว่างพนักงานอัยการจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ โจทก์ ผู้ฟ้องคดี ที่ ๑ ร้อยตำรวจเอก สัมฤทธิ์ บุญรัตน์พันธุ์ ที่ ๒ จำเลย ซึ่งถึงที่สุดชั้นศาลอุทธรณ์ตามคำพิพากษาของศาลอุทธรณ์ภาค ๗ ในคดีหมายเลขดำที่ สวอ. ๓๑ - ๓๒/๒๕๕๐ หมายเลขแดงที่ ๒๐๕๑ - ๒๐๕๒/๒๕๕๑ เป็นการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีของศาล ที่มุ่งพิสูจน์การกระทำอันเป็นความผิดอาญาตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ และประมวลกฎหมายที่ดิน มิใช่การพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดิน อันเป็นการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีในทางแพ่ง ซึ่งศาลยุติธรรมทั้งสองศาลมิได้วินิจฉัยในประเด็นแห่งคดีว่าผู้ฟ้องคดีมีสิทธิครอบครองที่ดินหรือไม่ อย่างไร การที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่าศาลยุติธรรมพิเคราะห์แล้วเห็นว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ใช้สิทธิครอบครองทำประโยชน์ถูกต้อง จึงเป็นคำฟ้องที่ไม่ชอบด้วยข้อเท็จจริง การที่ศาลจังหวัดประจวบคีรีขันธ์และศาลอุทธรณ์ภาค ๗ ได้สืบพยานต่างๆ จนมีคำพิพากษาและคดีถึงที่สุดแล้วผู้ฟ้องคดีไม่มีความผิดตามกฎหมายดังกล่าว จึงเป็นการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เมื่อพื้นที่บริเวณชายหาดหัวหินตั้งแต่สะพานปลาจนถึงศาลเจ้าแม่ทับทิม เป็นที่สาธารณประโยชน์ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน พ.ศ. ๒๕๕๓ การดำเนินการของผู้ถูกฟ้องคดีจึงเป็นการถือปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบราชการที่เกี่ยวข้องโดยชอบแล้ว ประกอบกับข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีไม่มีเอกสารสิทธิที่แสดง



/กรรมสิทธิ์...

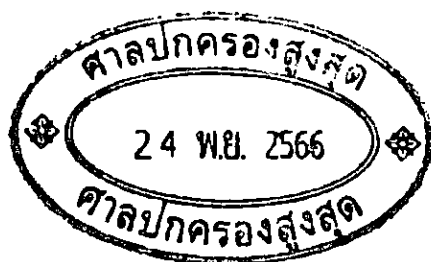
กรรมสิทธิ์ในที่ดินมายืนยัน ซึ่งตามกฎหมายแล้ว ที่ดินนั้นย่อมตกเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่จำเป็นต้องแสดงเอกสารหลักฐานใดๆ อีกทั้งที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ตามมาตรา ๑๓๐๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ถือเป็นสมบัติส่วนรวม ซึ่งมีวัตถุประสงค์ให้ประชาชนได้ใช้ประโยชน์ร่วมกัน รวมทั้งที่หาดทรายชายทะเลอันเป็นที่ตั้ง อาคารของผู้ฟ้องคดีด้วย ซึ่งโดยสภาพแล้ว ที่หาดทรายชายทะเลเป็นที่สาธารณประโยชน์ ที่เกิดขึ้นโดยสภาพธรรมชาติ ไม่มีขอบเขตที่แน่นอน และอาจเปลี่ยนขอบเขตได้ตามธรรมชาติ จึงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องจัดทำทะเบียนที่สาธารณประโยชน์ หรือออกหนังสือสำคัญ สำหรับที่หลวงแต่อย่างใด เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคาร ได้เข้าทำสัญญาเช่าที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน จึงถือว่าผู้ฟ้องคดีได้ยอมรับสภาพแล้วว่า ที่ดินอันเป็นที่ตั้งของอาคารของตนปลูกสร้างอยู่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินมาแต่ต้น จึงได้ยินยอมเช่าทำสัญญาเช่าที่ดินตามคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดี การที่ผู้ฟ้องคดีได้เข้ามายึดถือ ครอบครองอาคารพิพาทหรือสืบสิทธิครอบครองอาคารหลังดังกล่าว จึงเป็นการครอบครองอาคาร ที่ปลูกสร้างอยู่ในที่สาธารณประโยชน์ ที่ดินบริเวณดังกล่าวยังคงมีสภาพเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันมาโดยตลอด มิได้สิ้นสภาพไปด้วยเหตุที่ผู้ฟ้องคดีได้ยึดถือครอบครองมานาน เพราะที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันนั้น กฎหมายห้ามมิให้ยกอายุความขึ้นต่อสู้กับแผ่นดิน การที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่า ผู้ถูกฟ้องคดีไม่เคยแสดงเอกสารหลักฐานว่ามีกฎหมายหรือประกาศ ของทางราชการว่าที่ดินบริเวณสะพานปลาจนถึงศาลเจ้าแม่ทับทิมเป็นที่ดินสาธารณประโยชน์ สำหรับประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือเป็นที่ดินของรัฐประเภทใด และไม่มีหนังสือสำคัญ สำหรับที่หลวง จึงเป็นข้อกล่าวอ้างที่ไม่ชอบด้วยข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย อีกทั้งผู้ถูกฟ้องคดี ไม่เคยมีเรื่องโกรธแค้นขุนเคืองกับผู้ฟ้องคดีมาก่อน จึงไม่มีเหตุจูงใจที่จะต้องทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหาย การที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่า เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีไม่อาจเอาผิดทางอาญา แก่ผู้ฟ้องคดีในความผิดฐานบุกรุกที่สาธารณะได้ แต่ยังคงการขับไล่ผู้ฟ้องคดีและชาวบ้าน จึงใช้วิธีออกคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ จึงเป็นการกล่าวอ้าง ที่ปราศจากมูลความจริง เพราะผู้ถูกฟ้องคดีไม่เคยดำเนินคดีกับผู้ฟ้องคดี และหากข้อเท็จจริง ปรากฏตามคำฟ้องดังกล่าว การที่ผู้ฟ้องคดีได้ใช้ที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินในการอยู่อาศัย และประกอบอาชีพมาจนถึงปัจจุบัน โดยไม่ต้องเสียค่าเช่าหรือค่าใช้จ่ายอย่างใดๆ จึงเป็น คุณประโยชน์ต่อผู้ฟ้องคดีเป็นอย่างมากและเพียงพอแล้ว สมควรที่ผู้ฟ้องคดีจะคืนที่ดินให้เป็น สาธารณสมบัติของแผ่นดินอันจะเป็นประโยชน์ต่อสาธารณชนเป็นการส่วนรวม

ส่วนกรณีที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่า ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดี ต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ในเขตเทศบาลและเขตราชการส่วนท้องถิ่นในจังหวัด ประจวบคีรีขันธ์ ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ เมื่อวันที่ ๑๒ มกราคม



๒๕๖๐ จนครบกำหนดระยะเวลา ๗๐ วัน แล้ว ก็ไม่มีหนังสือแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์จากผู้ถูกฟ้องคดีและคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์แต่อย่างใด นั้น เห็นว่า การวินิจฉัยอุทธรณ์ดังกล่าวเป็นอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ตามมาตรา ๕๐ และมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีมีอาจก้าวล่วงได้ การพิจารณาอุทธรณ์จะมีผลเป็นประการใด หรือจะมีการแจ้งผลการวินิจฉัยเมื่อใด จึงเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์โดยแท้ แม้คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์จะยังไม่ได้แจ้งผลการวินิจฉัยอุทธรณ์ให้ผู้ฟ้องคดีทราบและใช้ระยะเวลาในการวินิจฉัยอุทธรณ์เท่าใดก็ตาม ก็มิอาจทำให้คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีเสียไป และไม่ทำให้ข้อเท็จจริงในกรณีนี้เปลี่ยนแปลงไปแต่อย่างใด ย่อมไม่ก่อให้เกิดสิทธิแก่ผู้ฟ้องคดีที่จะนำเรื่องมาฟ้องเป็นคดีต่อศาลได้ การที่ผู้ฟ้องคดีนำเรื่องมาฟ้องเป็นคดีนี้ต่อศาล โดยที่ยังอยู่ในระหว่างการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ จึงเป็นการไม่ดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามที่กฎหมายกำหนดไว้ เป็นการเสนอคำฟ้องต่อศาลโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เมื่อคำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดียังมีได้รับการวินิจฉัยจากคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ จึงถือว่าคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดียังไม่เป็นที่สุด ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องจากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดี ตามนัยมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจนำคดีมาฟ้องต่อศาลได้

ส่วนกรณีที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่า อาคารของผู้ฟ้องคดีได้มีการปลูกสร้างมาก่อนที่จะมีพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ใช้บังคับ และช่วงที่มีการก่อสร้างอาคาร ผู้ถูกฟ้องคดีก็ได้รับรู้เห็นและยินยอมในการก่อสร้างจนถึงขนาดออกเลขที่บ้านให้กับอาคารของผู้ฟ้องคดี และมีการเสียภาษีโรงเรือนอย่างถูกต้องตามกฎหมาย นั้น เห็นว่า เป็นการกล่าวอ้างที่ขัดแย้งกับข้อเท็จจริงอย่างสิ้นเชิง เนื่องจากผู้ฟ้องคดีได้บรรยายฟ้องว่าเป็นผู้ครอบครองอาคารต่อเนื่องมาจากบรรพบุรุษมากกว่า ๑๙๐ ปี แต่ขณะเดียวกันผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ครอบครองอาคารมีอายุเพียง ๗๓ ปี จึงเป็นไปได้อย่างแน่นอนที่จะกล่าวอ้างว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ก่อสร้างอาคารภายใต้การรู้เห็นและยินยอมในการก่อสร้างอาคารของผู้ถูกฟ้องคดี จึงเป็นการกล่าวอ้างอย่างเลื่อนลอย ปราศจากข้อเท็จจริงและเหตุผลหรือพยานหลักฐานมารองรับ เพราะผู้ถูกฟ้องคดีไม่เคยยินยอมให้มีการก่อสร้างอาคารในบริเวณดังกล่าวแต่อย่างใด สำหรับกรณีการออกเลขที่บ้านนั้น เป็นการดำเนินการตามพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีมิได้มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดเลขที่สปรประจำบ้าน การกำหนดบ้านเลขที่ การกำหนดเลขประจำบ้าน รวมทั้งการจัดทำทะเบียนบ้านให้กับผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด



โดยผู้ที่...

โดยผู้ที่มีอำนาจหน้าที่กระทำการดังกล่าวคือ นายทะเบียนท้องถิ่น หรือนายทะเบียนผู้รับแจ้ง อีกทั้งในกรณีบ้านปลูกสร้างใหม่หรือปลูกสร้างมานานแล้ว แต่ยังไม่มีบ้านเลขที่ เมื่อเจ้าบ้านแจ้งขอมีเลขที่บ้าน นายทะเบียนท้องถิ่นมีหน้าที่เพียงตรวจสอบหลักฐานของผู้แจ้ง และตรวจสอบสภาพความเป็นบ้านว่าอาคารนั้นเข้าลักษณะเป็นบ้านตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรหรือไม่ หากเอกสารหลักฐานของผู้แจ้งครบถ้วนถูกต้อง และอาคารมีสภาพเป็นบ้านตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรแล้ว นายทะเบียนท้องถิ่นก็มีหน้าที่ต้องกำหนดบ้านเลขที่ กำหนดเลขรหัสประจำบ้าน และจัดทำทะเบียนบ้าน สำเนาทะเบียนบ้านฉบับเจ้าบ้าน และมอบให้ผู้แจ้งไว้เป็นหลักฐาน ดังนั้น นายทะเบียนท้องถิ่นจึงไม่ได้มีหน้าที่ต้องตรวจว่าอาคารที่มีการออกเลขประจำบ้านนั้น ก่อสร้างถูกต้องตามกฎหมายควบคุมอาคารหรือกฎหมายใดๆ หรือไม่ การที่นายทะเบียนท้องถิ่นได้กำหนดหมายเลขประจำบ้าน และออกเลขที่บ้านให้กับผู้ฟ้องคดี จึงเป็นเพียงการดำเนินการควบคุมทางทะเบียนเท่านั้น มิได้หมายความว่าบ้านของผู้ฟ้องคดี ก่อสร้างถูกต้องตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ส่วนกรณีที่มีการชำระภาษีโรงเรือนและที่ดินนั้น ก็เป็นหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีที่จะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้ออกเลขประจำบ้าน ให้แก่ผู้ฟ้องคดี หรือการรับชำระภาษีโรงเรือนและที่ดินจากผู้ฟ้องคดี ล้วนแล้วแต่เป็นการปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง แต่มิได้หมายความว่าผู้ถูกฟ้องคดีจะยินยอมหรืออนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีก่อสร้างอาคารในที่ดินอันเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันได้ ดังนั้น คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ห้ามมิให้ผู้ฟ้องคดีใช้หรือยินยอมให้บุคคลใดใช้อาคาร และคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนอาคาร จึงด้วยกฎหมายแล้ว ขอให้ศาลพิพากษายกฟ้อง

ผู้ฟ้องคดีชี้แจงต่อศาลปกครองชั้นต้นว่า คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ในเขตเทศบาลและเขตราชการส่วนท้องถิ่นอื่นในจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ได้มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ที่ ๑๐/๒๕๖๐ ลงวันที่ ๑๕ มกราคม ๒๕๖๑ ว่า คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ปช ๕๒๑๐๕.๒/๕๗๗๔ ลงวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๕๙ ที่ห้ามมิให้ผู้ฟ้องคดีใช้หรือยินยอมให้บุคคลใดใช้อาคาร เป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย ส่วนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ปช ๕๒๑๐๕.๒/๕๗๗๕ ลงวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๕๙ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนอาคาร เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงวินิจฉัยให้ยกอุทธรณ์คำสั่งห้ามใช้อาคาร และให้เพิกถอนคำสั่งให้รื้อถอนอาคาร แล้วให้ผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาออกคำสั่งใหม่ให้เป็นไปตามข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายต่อไป

ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยว่า คดีมีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยรวม ๒ ประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลหรือไม่ เห็นว่า ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำสั่ง ที่ ปช ๕๒๑๐๕.๒/๕๗๗๔ ลงวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๕๙ ห้ามมิให้ผู้ฟ้องคดีใช้หรือยินยอมให้บุคคลใดใช้อาคารพิพาท และคำสั่ง ที่ ปช ๕๒๑๐๕.๒/๕๗๗๕ ลงวันที่ ๑๙



/ธันวาคม...

ธันวาคม ๒๕๕๙ ให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนอาคารพิพาท ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นฟ้องด้วยกับคำสั่งดังกล่าว จึงได้มีหนังสือ ลงวันที่ ๑๒ มกราคม ๒๕๖๐ อุทธรณ์คำสั่งต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ ในเขตเทศบาลและเขตราชการส่วนท้องถิ่นอื่นในจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ตามพระราชบัญญัติ ควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับอุทธรณ์ในวันเดียวกัน และได้ส่งอุทธรณ์ ของผู้ฟ้องคดีไปยังคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เพื่อพิจารณาต่อไป ตามหนังสือสำนักงาน เทศบาลเมืองหัวหิน ที่ ปข ๕๒๑๐๕.๒/๓๐๑ ลงวันที่ ๒๓ มกราคม ๒๕๖๐ จากข้อเท็จจริงดังกล่าว เห็นได้ว่า เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีได้รับอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องส่งอุทธรณ์ไปยัง คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ภายในสิบวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ตามมาตรา ๕๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ และคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์จะต้อง พิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์จากผู้ถูกฟ้องคดี ตามมาตรา ๕๒ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว คือ ภายในวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๖๐ (ภายใน ๗๐ วัน นับแต่วันที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นได้รับคำอุทธรณ์) แต่เมื่อไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่า คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ได้พิจารณาและวินิจฉัยอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในวันดังกล่าว กรณีนี้จึงต้องถือว่าผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามขั้นตอน และวิธีการที่กฎหมายกำหนดตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาลแล้ว เป็นผลให้ผู้ฟ้องคดี สามารถนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลได้โดยชอบ ข้อที่ผู้ถูกฟ้องคดีอ้างว่า ผู้ฟ้องคดียังมีได้ดำเนินการ ตามขั้นตอนและวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามที่กฎหมายกำหนด จึงฟังไม่ขึ้น กรณีจึงถือได้ว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลได้ตามมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

ประเด็นที่สอง คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ปข ๕๒๑๐๕.๒/๕๗๗๔ ลงวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๕๙ (แบบ ค.๔) ที่ห้ามมิให้ผู้ฟ้องคดีใช้หรือยินยอมให้บุคคลใดใช้อาคารพิพาท และคำสั่งที่ ปข ๕๒๑๐๕.๒/๕๗๗๕ ลงวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๕๙ (แบบ ค.๗) ที่ให้ผู้ฟ้องคดี รื้อถอนอาคารพิพาท เป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เห็นว่า ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ตามที่พนักงานอัยการจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ได้ยื่นฟ้องผู้ฟ้องคดีเป็นจำเลยต่อศาลจังหวัด ประจวบคีรีขันธ์นั้น ศาลจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ได้พิพากษาว่า บริเวณที่จำเลยถูกโจทก์ฟ้อง เป็นที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินและอยู่ในเขตปรับปรุงอาคารตามพระราชกฤษฎีกากำหนด เขตปรับปรุงอาคารในท้องที่ตำบลหัวหิน อำเภอหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ พ.ศ. ๒๕๒๒ ประกอบกับข้อเท็จจริงปรากฏตามหนังสือ ที่ ปข ๐๐๒๐.๐๑.๒/๓๙๑ ลงวันที่ ๑๒ มกราคม ๒๕๖๐ ที่เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ สาขาหัวหิน ชี้แจงข้อเท็จจริงกรณีผู้ถูกฟ้องคดี ขอความอนุเคราะห์ให้ตรวจสอบประเภทที่ดินชายหาดหัวหินบริเวณสะพานปลาถึงศาลเจ้าแม่ทับทิมว่า



/บริเวณ...

บริเวณหาดทรายชายทะเลเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ร่วมกัน (หาดทรายชายทะเล) หากเป็นที่ดินที่อยู่ติดกับแม่น้ำ ลำคลอง หรือทะเล ซึ่งในฤดูน้ำตามปกติ น้ำท่วมถึงทุกปี อีกทั้งเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ สาขาหัวหิน ยังได้มีหนังสือ ที่ ปช ๐๐๒๐.๐๑.๓/๗๖๑๘ ลงวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๖๐ ส่งรูปแผนที่กระดาษบาง (ร.ว.๙) ระบาย ๔๙๓๔ II ๐๔๘๘-๒ (๑/๑๐๐๐) มาตรฐาน ๑ : ๕๐๐ ที่ช่างแผนที่ของสำนักงานที่ดิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ สาขาหัวหิน ได้ทำการรังวัดตรวจสอบทางสาธารณประโยชน์ ปรากฏว่า อาคารของผู้ฟ้องคดีตั้งอยู่บริเวณพื้นที่ทางด้านทิศตะวันออกของถนนนครดำริห์ และเมื่อได้พิจารณา รูปแผนที่ประกอบภาพถ่ายทางอากาศของกรมแผนที่ทหาร มาตรฐาน ๑ : ๔,๐๐๐ ที่ถ่ายไว้ เมื่อวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๑๐ และเมื่อวันที่ ๒ มกราคม ๒๕๕๘ แล้ว พบว่า บริเวณชายหาดหัวหิน ตั้งแต่สะพานปลาถึงศาลเจ้าแม่ทับทิมได้มีการก่อสร้างอาคารจำนวนมากอยู่บนที่ดินหาดทราย ชายทะเลโดยมีลักษณะทอดยาวรูกำลังไปในทะเล ซึ่งรวมถึงตำแหน่งที่ตั้งอาคารพิพาทในคดีนี้ด้วย จากพยานหลักฐานดังที่ได้พิเคราะห์มาข้างต้น เห็นว่า พื้นที่ชายหาดหัวหินตั้งแต่สะพานปลา ถึงศาลเจ้าแม่ทับทิมเป็นที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน โดยมีอาคารของผู้ฟ้องคดีก่อสร้างอยู่บนส่วนหนึ่งของที่ดินนั้นด้วย แม้ผู้ฟ้องคดีจะกล่าวอ้างว่า ที่ดินบริเวณดังกล่าวไม่ใช่ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน โดยอ้าง เอกสารเรื่องเล่าของชาวหัวหิน คำเบิกความของนายทักษ์ เดชะปัญญา อดีตประธาน สภาเทศบาลเมืองหัวหิน และคำเบิกความของนายนครินทร์ ศิริเพชร เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด ประจวบคีรีขันธ์ ที่ได้เบิกความเป็นพยานในคดีอาญาของศาลจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ คดีหมายเลขดำที่ ๓๕๗๑/๒๕๔๖, ๓๕๘๒/๒๕๔๖, ๓๗๕๒/๒๕๔๖, ๓๗๕๓/๒๕๔๖, ๓๘๐๓/๒๕๔๖, ๑๖๐๕/๒๕๔๗ และ ๓๐๒๗/๒๕๔๗ มาเป็นพยานหลักฐานสนับสนุนข้ออ้าง ตามคำฟ้อง แต่เมื่อได้พิเคราะห์พยานหลักฐานดังกล่าวแล้ว เอกสารเรื่องเล่าของชาวหัวหิน เป็นพยานหลักฐานที่เพียงแต่กล่าวถึงประวัติความเป็นมาของชาวหัวหินเท่านั้น มิใช่พยานหลักฐาน เกี่ยวด้วยข้อเท็จจริงอันเป็นประเด็นแห่งคดีที่คู่ความมีหน้าที่นำสืบแต่อย่างใด พยานหลักฐาน ดังกล่าวจึงไม่อาจรับฟังได้ ส่วนกรณีผู้ฟ้องคดีอ้างคำเบิกความของพยานในคดีอาญา ของศาลจังหวัดประจวบคีรีขันธ์นั้น เป็นเพียงพยานบอกเล่าซึ่งมีน้ำหนักน้อย ทั้งไม่ปรากฏว่า พยานดังกล่าวได้เบิกความยืนยันข้อเท็จจริงว่าพื้นที่บริเวณที่เป็นที่ตั้งอาคารพิพาทมิใช่ที่ดิน อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินแต่อย่างใด เมื่อไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีมีพยานหลักฐานอื่นใด ที่มีน้ำหนักหักล้างพยานหลักฐานของผู้ถูกฟ้องคดีได้อีก ดังนั้น ข้อเท็จจริงจึงรับฟังเป็นยุติว่า ที่ดินซึ่งเป็นที่ตั้งอาคารพิพาทเป็นที่ดินชายหาดหัวหินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ทั้งนี้ โดยไม่จำเป็นต้องมีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง หรือมีกฎหมายหรือประกาศของทางราชการ



/แสดงว่า...

แสดงว่าพื้นที่บริเวณดังกล่าวเป็นที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันดังที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างแต่อย่างใด เนื่องจากการที่พื้นที่บริเวณใดจะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหรือไม่นั้น ต้องคำนึงถึงสภาพของที่ดินนั้นว่ามีลักษณะตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือไม่สำคัญ นอกจากนี้ การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้ออกเลขที่บ้านให้กับอาคารของผู้ฟ้องคดีก็มีใช่เป็นการออกเอกสารแสดงสิทธิในที่ดินอันจะเป็นการรับรองหรือคุ้มครองผู้ฟ้องคดีว่าเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองที่ดินตามกฎหมาย หากแต่เป็นการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔ ส่วนการเสียภาษีโรงเรือนเป็นหน้าที่ของเจ้าของโรงเรือนที่ต้องเสียภาษีในการบำรุงท้องที่ให้แก่รัฐ เนื่องจากมีรายได้จากโรงเรือนอันเป็นหน้าที่ตามที่พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ กำหนดให้ต้องปฏิบัติการเสียภาษีโรงเรือนจึงเป็นการยืนยันว่าผู้เสียภาษีเป็นผู้มีรายได้จากโรงเรือนเท่านั้น มิได้เป็นการยืนยันหรือรับรองเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินอันเป็นที่ตั้งของโรงเรือนแต่ประการใด และการที่ศาลจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ และศาลอุทธรณ์ภาค ๗ ได้มีคำพิพากษายกฟ้องในคดีที่ผู้ฟ้องคดีถูกพนักงานอัยการฟ้องเป็นจำเลยนั้น เป็นการดำเนินคดีของศาลในคดีอาญา โดยไม่ปรากฏว่าศาลได้มีคำวินิจฉัยรับรองว่าผู้ฟ้องคดีมีสิทธิครอบครองที่ดินซึ่งเป็นที่ตั้งอาคารพิพาทโดยชอบด้วยกฎหมายแต่อย่างใด ข้อกล่าวอ้างของผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจรับฟังได้ และตราบไต่ที่ยังไม่มีพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพที่ดินตามมาตรา ๑๓๐๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประกอบมาตรา ๘ วรรคสอง (๑) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ที่ดินบริเวณซึ่งเป็นที่ตั้งอาคารพิพาทก็ยังคงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันอยู่เช่นเดิม ด้วยเหตุนี้ แม้ผู้ฟ้องคดีจะได้ครอบครองที่ดินซึ่งเป็นที่ตั้งอาคารพิพาทมานานเพียงใดก็ไม่ได้ไปซึ่งสิทธิครอบครอง เนื่องจากมาตรา ๑๓๐๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติห้ามมิให้ยกอายุความขึ้นเป็นข้อต่อสู้กับแผ่นดินในเรื่องทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้ดำเนินคดีอาญากับผู้ฟ้องคดี รวมถึงได้มีหนังสือแจ้งเตือนให้ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ โดยให้รื้อถอนอาคารพิพาทออกจากที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น เป็นพฤติการณ์ที่แสดงให้เห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีครอบครองใช้ประโยชน์จากที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินและไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีก่อสร้างอาคารพิพาทบนที่ดินดังกล่าวต่อไป ดังนั้น มูลเหตุในการออกคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีอันเป็นข้อพิพาทในคดีนี้จึงสืบเนื่องมาจากการที่ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารพิพาทที่ก่อสร้างโดยไม่ได้รับอนุญาตจากผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ เมื่อข้อเท็จจริงเป็นดังที่ได้วินิจฉัยมาแล้วว่า ที่ดินอันเป็นที่ตั้งอาคารพิพาทเป็นที่ดินหาดทรายชายทะเลอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามมาตรา ๑๓๐๔



/แห่งประมวล...

แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงมีผลให้ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถก่อสร้าง หรือดัดแปลง อาคารหรือส่วนของอาคารได้ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานซึ่งมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาที่สาธารณะนั้น ทั้งนี้ ตามข้อ ๔๐ ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕๕ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ และเมื่อไม่ปรากฏข้อเท็จจริงอื่นใด อีกว่าผู้ฟ้องคดีได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานซึ่งมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาที่สาธารณะประโยชน์ ที่อาคารพิพาทตั้งอยู่ จึงเป็นกรณีที่ไม่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องได้ตามที่บัญญัติ ในมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีออกคำสั่ง ที่ ปช ๕๒๑๐๕.๒/๕๗๗๔ ลงวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๕๙ (แบบ ค.๔) ห้ามมิให้ผู้ฟ้องคดีใช้ หรือยินยอมให้บุคคลใดใช้อาคารพิพาท และคำสั่ง ที่ ปช ๕๒๑๐๕.๒/๕๗๗๕ ลงวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๕๙ (แบบ ค.๗) ให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนอาคารพิพาท จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย

ส่วนกรณีที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่า อาคารพิพาทได้มีการปลูกสร้างมาก่อน พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มีผลใช้บังคับ จึงไม่ใช่อาคารที่กำลังก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคารในช่วงเวลาที่พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มีผลใช้บังคับ อันจะทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีสามารถออกคำสั่งโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๔๐ (๒) และมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้ นั้น เห็นว่า โดยลักษณะของกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร เป็นกฎหมายที่ยังมิได้มีผลใช้บังคับตลอดทุกท้องที่ การจะให้กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารมีผลบังคับใช้ในท้องที่ใดนั้น กำหนดให้ต้องตราพระราชกฤษฎีกาให้ใช้กฎหมายดังกล่าวบังคับใช้ในท้องที่นั้นอีกชั้นหนึ่งเสียก่อน ดังเช่นที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ เว้นแต่กรณีต้องด้วยมาตรา ๘๐ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว อันเป็นบทเฉพาะกาลที่กำหนดให้ท้องที่ใดที่ได้มีพระราชกฤษฎีกาให้ใช้บังคับพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช ๒๔๗๙ ใช้บังคับอยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มีผลใช้บังคับ ก็ให้ถือว่าได้มีพระราชกฤษฎีกาให้ใช้บังคับพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ในท้องที่ดังกล่าวมาแล้ว โดยไม่จำเป็นต้องตราพระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ บังคับใช้ในท้องที่นั้นซ้ำอีก ด้วยเหตุนี้ หากในเขตท้องที่ใดได้มีพระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ บังคับใช้ หรือมีพระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช ๒๔๗๙ บังคับใช้อยู่ก่อนแล้วในเขตท้องที่นั้นย่อมเป็นเขตควบคุมการก่อสร้างและต้องตกอยู่ในข่ายที่จะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ นอกจากนี้ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ที่มีผลใช้บังคับแล้วจะไม่มีผลใช้บังคับย้อนหลังกระทบถึงผลแห่งการกระทำที่ได้เกิดขึ้นก่อนหรือไม่มีผลกระทบต่อสิทธิของบุคคลอันได้มาโดยบริบูรณ์ อยู่ก่อนพระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับ แต่ก็หาได้ห้ามมิให้บังคับใช้ย้อนหลังถึงผล



/แห่งการกระทำ...

แห่งการกระทำเช่นว่านั้นอย่างเด็ดขาดเสียทีเดียวไม่ ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับการชั่งน้ำหนักระหว่างความเสียหายที่ปัจเจกชนจะได้รับกับประโยชน์ของส่วนรวมเป็นสำคัญ หากเป็นกรณีที่สาธารณชนมีประโยชน์ได้เสียเป็นพิเศษโดยชอบธรรม ก็ชอบที่จะให้ทบัญญัติแห่งกฎหมายมีผลบังคับถึงผลแห่งการกระทำที่ได้เกิดขึ้นก่อนเวลาที่พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มีผลใช้บังคับได้ โดยกฎหมายจะบัญญัติกฎหมายเป็นข้อยกเว้นไว้เป็นการเฉพาะ และเมื่อได้พิจารณาบทเฉพาะกาลในมาตรา ๗๗ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวแล้ว จะเห็นได้ว่าบทบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดหลักเกณฑ์ให้กฎหมายมีผลบังคับใช้กับกรณีที่มีการก่อสร้างอาคารก่อนวันที่พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มีผลใช้บังคับ โดยมีเงื่อนไขสำคัญว่า จะต้องเป็นกรณีที่มีการก่อสร้างอาคารจำนวนมากในที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดิน โดยอาคารนั้นมีสภาพที่ไม่เหมาะสม ไม่ปลอดภัยในการอยู่อาศัย การป้องกันอัคคีภัย การสาธารณสุข การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การผังเมือง และการอำนวยความสะดวกแก่การจราจร แล้วแต่กรณี อีกทั้งจะต้องมีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปรับปรุงอาคารบังคับใช้ในท้องที่นั้นแล้ว ซึ่งเป็นเรื่องที่มีทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ กำหนดไว้เป็นการเฉพาะให้มีผลใช้บังคับย้อนหลังกับอาคารที่ได้ก่อสร้างอยู่ก่อนพระราชบัญญัติดังกล่าว มีผลใช้บังคับ โดยคำนึงถึงประโยชน์ของสาธารณชนโดยส่วนรวมเป็นสำคัญยิ่งกว่าความเสียหายอันจะเกิดแก่สิทธิของเอกชนผู้เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารนั้น คดีนี้ข้อเท็จจริงปรากฏว่าพื้นที่บริเวณชายหาดหัวหินตั้งแต่สะพานปลาจนถึงศาลเจ้าแม่ทับทิม ถนนนครดำริห์ ตำบลหัวหิน ซึ่งเป็นที่ตั้งของอาคารพิพาท ได้ถูกกำหนดให้เป็นเขตควบคุมอาคารตามพระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช ๒๔๗๙ ในเขตเทศบาลตำบลหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ พ.ศ. ๒๕๐๐ โดยพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๐๐ และมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๐๐ แม้ภายหลังต่อมาพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร 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 และใช้หรือเปลี่ยนการใช้อาคารภายในพื้นที่บริเวณชายหาดหัวหิน ตั้งแต่สะพานปลาจนถึงศาลเจ้าแม่ทับทิม ถนนนครดำริห์ ตำบลหัวหิน ต้องตกอยู่ภายในบังคับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ในขณะที่พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มีผลใช้บังคับ ผู้ถูกฟ้องคดีได้ตรวจพบว่าอาคารพิพาทได้ก่อสร้างอยู่บนที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ก็ชอบที่ผู้ถูกฟ้องคดี



/จะอาศัย...

จะอาศัยอำนาจตามมาตรา ๔๐ (๒) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ออกคำสั่งห้ามผู้ฟ้องคดีใช้หรือยินยอมให้บุคคลใดใช้อาคารพิพาทได้ ส่วนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนอาคารนั้น ข้อเท็จจริงซึ่งคู่กรณีมิได้โต้แย้งรับฟังเป็นยุติว่า อาคารพิพาทได้ก่อสร้างขึ้นก่อนพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มีผลใช้บังคับ และพื้นที่บริเวณชายหาดหัวหินตั้งแต่สะพานปลาจนถึงศาลเจ้าแม่ทับทิม ถนนนครดำริห์ ตำบลหัวหิน มีการก่อสร้างอาคารขึ้นเป็นจำนวนมาก และมีสภาพหรืออาจทำให้เกิดสภาพที่ไม่เหมาะสม ไม่ปลอดภัยในการอยู่อาศัย การป้องกันอัคคีภัย การสาธารณสุข การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การผังเมือง และการอำนวยความสะดวกแก่การจราจรในเทศบาลตำบลหัวหินในขณะนั้น และได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปรับปรุงอาคารในท้องที่ตำบลหัวหิน อำเภอหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ พ.ศ. ๒๕๒๒ บังคับใช้ในท้องที่นั้นแล้ว โดยได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๒๒ มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๒๒ ประกอบกับเมื่อได้วินิจฉัยมาแล้วว่า ที่ดินซึ่งเป็นที่ตั้งของอาคารพิพาทเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน กรณีจึงต้องด้วยหลักเกณฑ์ตามมาตรา ๗๗ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนอาคารพิพาทที่ก่อสร้างในที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินมาก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับเสียได้ถึงแม้ในคดีนี้จะปรากฏข้อเท็จจริงว่า ในการออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนอาคารพิพาทผู้ถูกฟ้องคดีจะอ้างบทบัญญัติมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ในคำสั่งก็ตาม ก็หาจะมีผลให้การใช้อำนาจของผู้ถูกฟ้องคดีที่มีอยู่ตามมาตรา ๗๗ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ต้องเสียไป (เทียบเคียงคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. ๖๘๘/๒๕๕๘) ดังนั้น แม้อาคารพิพาทจะได้ก่อสร้างมาก่อนวันที่พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มีผลใช้บังคับในท้องที่บริเวณชายหาดหัวหินตั้งแต่สะพานปลาจนถึงศาลเจ้าแม่ทับทิม ถนนนครดำริห์ ตำบลหัวหิน ก็ตาม อาคารพิพาทย่อมอยู่ในข่ายที่ต้องถูกบังคับตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ผู้ถูกฟ้องคดีในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นย่อมอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ออกคำสั่งห้ามผู้ฟ้องคดีใช้หรือยินยอมให้บุคคลใดใช้อาคารพิพาทและให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนอาคารพิพาทได้ ข้ออ้างของผู้ฟ้องคดีจึงฟังไม่ขึ้น

สำหรับกรณีที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่า ก่อนออกคำสั่งผู้ถูกฟ้องคดีมิได้ให้ผู้ฟ้องคดีมีโอกาสทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและไม่ได้จัดให้มีเหตุผลไว้ด้วย คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีไม่ชอบด้วยพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๓๐ นั้น เห็นว่า บทบัญญัติดังกล่าวกำหนดไว้เพื่อให้ใช้บังคับสำหรับคำสั่งทางปกครองที่อาจกระทบถึงสิทธิของคู่กรณี จึงหาได้หมายความว่าคำสั่งทางปกครองทั้งหมดทุกประเภท หากคำสั่งทางปกครองใดมิใช่คำสั่งที่อาจกระทบถึงสิทธิของคู่กรณีแล้ว เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งก็ย่อมมีอำนาจ



/ที่จะทำ...

ที่จะทำคำสั่งโดยไม่ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ส่วนปัญหาว่าคำสั่งทางปกครองใดอาจจะกระทบถึงสิทธิของคู่กรณีหรือไม่นั้น เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งจะต้องเป็นผู้พิจารณาในเบื้องต้นเสียก่อนว่า เป็นกรณีที่มีกฎหมายบัญญัติรับรองหรือคุ้มครองสิทธิของคู่กรณีไว้หรือไม่ หรือเป็นกรณีที่มีการรับรองสิทธิจากเจ้าหน้าที่หรือผู้มีอำนาจอนุญาตตามกฎหมายหรือไม่ หากพิจารณาแล้วเห็นว่าเป็นกรณีที่หากออกคำสั่งทางปกครองแล้ว สิทธิที่ได้รับการรับรองหรือคุ้มครองตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย หรือจากการได้รับอนุญาตดังกล่าวของคู่กรณีอาจได้รับความกระทบกระเทือนจากคำสั่งทางปกครองดังกล่าว เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งก็ต้องดำเนินการตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันเสียก่อน จึงจะออกคำสั่งได้ ส่วนในกรณีที่พิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ที่จะรับคำสั่งทางปกครองนั้นหาได้มีสิทธิตามกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่ต้องการออกคำสั่งเพื่อบังคับกับผู้ฝ่าฝืนกฎหมายอย่างชัดเจน เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งก็ย่อมพิจารณาออกคำสั่งได้โดยไม่ต้องดำเนินการตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แต่อย่างไรก็ดี ซึ่งในกรณีที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นใช้อำนาจทางปกครองบังคับกับผู้กระทำการฝ่าฝืนบทบัญญัติของพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ เพื่อให้กระทำการตามที่กฎหมายกำหนดหรือละเว้นการกระทำที่เป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย คู่กรณีจึงหาสิทธิที่ได้รับการรับรองหรือคุ้มครองสิทธิตามกฎหมายอันอาจถูกกระทบตามนัยของมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวแต่อย่างไรก็ดี เจ้าพนักงานท้องถิ่นจึงสามารถออกคำสั่งเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ได้ โดยไม่ต้องดำเนินการตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ดังนั้น เมื่อได้วินิจฉัยมาแล้วว่าที่ดินซึ่งเป็นที่ตั้งอาคารพิพาทเป็นที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ผู้ฟ้องคดีไม่อาจยึดถือครอบครองและก่อสร้างอาคารพิพาทได้ การที่ผู้ฟ้องคดีครอบครองอาคารที่ก่อสร้างบนที่ดินดังกล่าวโดยมิได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น จึงเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีจึงหาได้มีสิทธิที่ได้รับการรับรองหรือคุ้มครองสิทธิตามกฎหมายอันถูกกระทบตามนัยมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แต่อย่างไรก็ดี ผู้ถูกฟ้องคดีในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นจึงสามารถออกคำสั่งเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ได้ โดยไม่จำเป็นต้องดำเนินการตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวแต่อย่างไรก็ดี ข้ออ้างของผู้ฟ้องคดีในส่วนนี้จึงฟังไม่ขึ้น

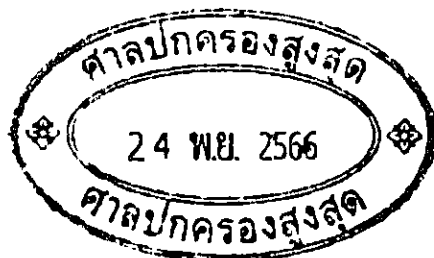
ส่วนกรณีที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่า คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ปช ๕๒๑๐๕.๒/๕๗๗๔ ลงวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๕๙ (แบบ ค.๔) ที่ห้ามมิให้ผู้ฟ้องคดีใช้หรือยินยอมให้บุคคลใดใช้อาคารที่อาจเป็นอันตราย โดยอ้างว่า อาคารพิพาทดังกล่าวอาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ



/ชีวิต...

ชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สิน แต่ไม่ได้แสดงรายละเอียดว่าอาคารดังกล่าวจะเป็นอันตราย ต่อสุขภาพ ชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สินอย่างไร ส่วนใดของอาคารที่ไม่มั่นคง หากอยู่อาศัยแล้ว จะเป็นอันตรายถึงชีวิต เป็นการออกคำสั่งที่ไม่จัดให้มีเหตุผลไว้ในคำสั่งตามมาตรา ๓๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ นั้น เห็นว่า ตามคำสั่ง ของผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ปช ๕๒๑๐๕.๒/๕๗๗๔ ลงวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๕๙ ที่ห้ามมิให้ผู้ฟ้องคดี ใช้หรือยินยอมให้บุคคลใดใช้อาคารที่อาจเป็นอันตราย แม้ผู้ถูกฟ้องคดีจะมีได้แสดงให้เห็นว่า อาคารดังกล่าวจะเป็นอันตรายต่อสุขภาพ ชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สิน อย่างไรก็ตาม ส่วนใดของอาคาร ที่ไม่มั่นคง และหากอยู่อาศัยแล้ว จะเป็นอันตรายถึงชีวิตอย่างไร แต่การที่ผู้ถูกฟ้องคดีให้เหตุผลว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ครอบครองอาคารที่ก่อสร้างโดยไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น ก็ถือว่าเป็นเหตุผลที่เพียงพอต่อการออกคำสั่งห้ามใช้อาคารดังกล่าวแล้ว เนื่องจากการที่ผู้ฟ้องคดี ก่อสร้างโดยมิได้ยื่นขอรับใบอนุญาตอันเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีกระทำการโดยฝ่าฝืนต่อกฎหมาย ผู้ถูกฟ้องคดีในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นจึงมีอำนาจที่จะออกคำสั่งห้ามมิให้ผู้ก่อสร้างโดยฝ่าฝืน ต่อกฎหมายใช้หรือยินยอมให้บุคคลใดใช้อาคารดังกล่าวได้ตามมาตรา ๔๐ (๒) แห่งพระราชบัญญัติ ควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ แม้ผู้ถูกฟ้องคดีมิได้แสดงให้เห็นว่าการใช้อาคารพิพาทจะก่อให้เกิด ภัยอันตรายต่อสุขภาพ ชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สินอย่างไรไว้ในคำสั่ง ก็มีได้กระทบต่อเนื้อหา สำคัญของคำสั่งดังกล่าวแต่อย่างใด คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ปช ๕๒๑๐๕.๒/๕๗๗๔ ลงวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๕๙ (แบบ ค.๔) แม้จะเป็นคำสั่งทางปกครองที่มีข้อบกพร่อง แต่ก็ไม่ถึงขนาด ทำให้คำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่อย่างใด ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดี ออกคำสั่ง ที่ ปช ๕๒๑๐๕.๒/๕๗๗๔ ลงวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๕๙ (แบบ ค.๔) ห้ามมิให้ผู้ฟ้องคดี ใช้หรือยินยอมให้บุคคลใดใช้อาคารที่อาจเป็นอันตราย จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย ข้ออ้างของผู้ฟ้องคดีในส่วนนี้จึงฟังไม่ขึ้นเช่นกัน

อย่างไรก็ดี ในส่วนของคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ปช ๕๒๑๐๕.๒/๕๗๗๔ ลงวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๕๙ (แบบ ค.๗) ที่ให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนอาคารพิพาทนั้น ข้อเท็จจริงปรากฏ ในระหว่างการพิจารณาคดีว่า คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ในเขตเทศบาลและเขตราชการ ส่วนท้องถิ่นอื่นในจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ได้มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ ที่ ๑๐/๒๕๖๐ ลงวันที่ ๑๕ มกราคม ๒๕๖๑ โดยเห็นว่า คำสั่ง ที่ ปช ๕๒๑๐๕.๒/๕๗๗๔ ลงวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๕๙ ห้ามมิให้ผู้ฟ้องคดีใช้หรือยินยอม ให้บุคคลใดใช้อาคารพิพาท เป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย จึงให้ยกอุทธรณ์ในส่วนของคำสั่งดังกล่าว ส่วนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ปช ๕๒๑๐๕.๒/๕๗๗๔ ลงวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๕๙ ที่ให้ผู้ฟ้องคดี รื้อถอนอาคารพิพาท คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์พิจารณาแล้วเห็นว่า เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบ ด้วยกฎหมาย จึงวินิจฉัยให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว และให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นพิจารณาออก



/คำสั่งใหม่.

คำสั่งใหม่ให้เป็นไปตามข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายต่อไป เห็นว่า เมื่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ได้มีคำวินิจฉัยให้เพิกถอนคำสั่ง ที่ ปช ๕๒๑๐๕.๒/๕๗๗๕ ลงวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๕๙ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนอาคารพิพาทแล้ว ย่อมมีผลให้คำสั่งดังกล่าวซึ่งเป็นคำสั่งที่พิพาทกันในคดีนี้เป็นอันต้องถูกเพิกถอนไป เหตุแห่งการฟ้องคดีในส่วนของคำสั่ง ที่ ปช ๕๒๑๐๕.๒/๕๗๗๕ ลงวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๕๙ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนอาคารพิพาทจึงหมดสิ้นไป จึงไม่มีการณ์ที่จะต้องกำหนดค่าบังคับตามคำขอของผู้ฟ้องคดีที่ขอให้ศาลพิพากษาเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒

ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษายกฟ้อง

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า เอกสารเรื่องเล่าของชาวหัวหินถือได้ว่าเป็นเอกสารทางประวัติศาสตร์ของชุมชนชาวหัวหินที่แสดงให้เห็นว่า ชุมชนแรกที่มาตั้งรกรากในพื้นที่อำเภอหัวหินคือ ชุมชนชาวประมงหัวหินที่ตั้งหลักปักฐานบริเวณริมทะเลชายหาดหัวหินตั้งแต่สะพานปลาไปจนถึงศาลเจ้าแม่ทับทิม โดยเข้ามาตั้งรกรากบริเวณดังกล่าวตั้งแต่ก่อนมีประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับเมื่อปี พ.ศ. ๒๔๙๗ และก่อนมีกฎหมายบัญญัติว่าที่ดินบริเวณนั้นเป็นที่สาธารณะ ชุมชนชาวประมงหัวหินจึงไม่ใช่กลุ่มชนที่บุกรุกที่สาธารณะ และเมื่อพิจารณาหลักฐานภาพถ่ายทางอากาศที่นายปีเตอร์ วิลเลียม ฮันท์ (Mr. Peter Williams Hunt) ที่ถ่ายไว้เมื่อวันที่ ๕ พฤษภาคม ๒๔๘๗ ซึ่งเป็นภาพถ่ายทางอากาศที่แท้จริง ปัจจุบันจัดเก็บไว้ที่หอจดหมายเหตุแห่งชาติแล้วเห็นได้ว่า ที่ดินบริเวณพิพาทตั้งแต่สะพานปลาไปจนถึงศาลเจ้าแม่ทับทิม มีอาคารและสิ่งปลูกสร้างตั้งอยู่เรียงรายกันหนาแน่นตลอดชายฝั่งตั้งแต่ก่อนปี พ.ศ. ๒๔๘๗ ภาพถ่ายทางอากาศดังกล่าวจึงเป็นหลักฐานทางนิติวิทยาศาสตร์ที่แสดงว่าชุมชนชาวประมงหัวหินที่เป็นบรรพบุรุษของผู้ฟ้องคดีตั้งหลักปักฐานอยู่กันมาก่อนปี พ.ศ. ๒๔๘๗ ผู้ฟ้องคดีและกลุ่มชาวบ้านเคยยื่นคำร้องขอความเป็นธรรมต่อกรมสอบสวนคดีพิเศษ (DSI) ซึ่งกรมสอบสวนคดีพิเศษได้รับหนังสือร้องเรียนขอความเป็นธรรมของผู้ฟ้องคดีเมื่อวันที่ ๒๓ มกราคม ๒๕๖๐ และได้สืบค้นหลักฐานภาพถ่ายทางอากาศปี พ.ศ. ๒๔๘๗ จากหอจดหมายเหตุแห่งชาติ และให้ผู้เชี่ยวชาญอ่านภาพถ่ายทางอากาศดังกล่าวแล้วว่า เป็นภาพถ่ายทางอากาศที่แท้จริง โดยกรมสอบสวนคดีพิเศษได้ให้ผู้เชี่ยวชาญของศาลยุติธรรมด้านวิเคราะห์ภาพถ่ายทางอากาศและแผนที่ ทำการวิเคราะห์ อ่าน แปลภาพถ่ายทางอากาศ ในแต่ละช่วงปี ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๘๗ ปี พ.ศ. ๒๔๙๗ ปี พ.ศ. ๒๕๓๗ และปี พ.ศ. ๒๕๕๙ รายละเอียดปรากฏตามรายงานการวิเคราะห์ภาพถ่ายทางอากาศ (ระหว่าง ๔๙๓๔ II ๐๔๘๘ และ ๐๔๙๐) กรณีการสอบสวนพิสูจน์สิทธิชาวบ้านที่ถือครองที่ดินริมทะเลหัวหิน บริเวณถนนนเรศดำริห์ ตั้งแต่สะพานปลาเก่าถึงศาลเจ้าแม่ทับทิม ตำบลหัวหิน อำเภอหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ปี พ.ศ. ๒๔๘๗



ปี พ.ศ. ๒๕๖๗...

ปี พ.ศ. ๒๔๙๗ ปี พ.ศ. ๒๕๓๗ และปี พ.ศ. ๒๕๕๙ ซึ่งภาพถ่ายทางอากาศที่ปรากฏในรายงานของกรมสอบสวนคดีพิเศษดังกล่าว จะเห็นได้ว่า บริเวณที่ดินพิพาท มีอาคารบ้านเรือนปลูกอาศัยอยู่ก่อนแล้วก่อนปี พ.ศ. ๒๔๘๗ อันเป็นการอยู่อาศัยก่อนประมวลกฎหมายที่ดินมีผลใช้บังคับในปี พ.ศ. ๒๔๙๗ และก่อนมีกฎหมายบัญญัติว่าที่ดินบริเวณดังกล่าวเป็นที่สาธารณะ แม้ว่ามาตรา ๑๓๐๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จะบัญญัติห้ามมิให้ยกอายุความขึ้นเป็นข้อต่อสู้กับแผ่นดินในเรื่องทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน แต่ไม่ได้ห้ามราษฎรพิสูจน์ว่าได้ครอบครองที่ดินมาก่อนที่จะเป็นที่สาธารณะ เทียบเคียงคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๒๘๐/๒๕๓๗ เมื่อผู้ฟ้องคดีครอบครองที่ดินพิพาทสืบต่อจากบรรพบุรุษที่ครอบครองมาก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ แม้ไม่ได้แจ้งการครอบครองก็ไม่ทำให้เสียสิทธิครอบครองที่ดิน เมื่อผู้ฟ้องคดีมีสิทธิครอบครองที่ดินดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีย่อมมีสิทธิยื่นคำร้องขอให้กรมที่ดินออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในที่ดินหรือโฉนดที่ดินได้ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิออกคำสั่งทางปกครองตามแบบ ค.๔ ห้ามมิให้ผู้ฟ้องคดีใช้หรือยินยอมให้บุคคลใดใช้อาคารพิพาท หรือมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนอาคารพิพาทตามมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ นอกจากนี้ ผู้ฟ้องคดีมีหลักฐานอื่นๆ ที่แสดงว่า ผู้ฟ้องคดีและราษฎรครอบครองที่ดินบริเวณพิพาทมาก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินมีผลใช้บังคับเมื่อปี พ.ศ. ๒๔๙๗ เช่น หลักฐานบ้านเลขที่ ๕ ที่ปลูกสร้างตั้งแต่ประมาณรัชกาลที่ ๖ ซึ่งสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้ออกประกาศเกียรติบัตรให้ไว้เมื่อวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๕๕ โดยมีลายมือชื่อนายกเทศมนตรีเมืองหัวหิน และผู้ว่าราชการจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ในขณะนั้น ในเกียรติบัตรนั้นด้วย หลักฐานคำเบิกความของนายทักษ์ เดชะปัญญา ที่เบิกความยืนยันต่อศาลจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ในคดีอาญา คดีหมายเลขดำที่ ๓๕๗๑/๒๕๔๖ คดีหมายเลขดำที่ ๓๕๘๒/๒๕๔๖ คดีหมายเลขดำที่ ๓๗๕๒/๒๕๔๖ คดีหมายเลขดำที่ ๓๗๕๓/๒๕๔๖ คดีหมายเลขดำที่ ๓๘๐๓/๒๕๔๖ คดีหมายเลขดำที่ ๑๖๐๕/๒๕๔๗ และคดีหมายเลขดำที่ ๓๐๒๗/๒๕๔๗ ที่สนับสนุนว่า บรรพบุรุษของผู้ฟ้องคดีได้เข้ามาตั้งรกรากอยู่ในบริเวณที่ดินพิพาทเป็นเวลาร่วม ๑๙๐ ปี แม้คำเบิกความของนายทักษ์ดังกล่าวจะเป็นเพียงพยานบอกเล่า แต่เมื่อประมวลกับหลักฐานอื่นๆ เช่น ภาพถ่ายทางอากาศปี พ.ศ. ๒๔๘๗ และใบประกาศเกียรติบัตรของบ้านเลขที่ ๕ แล้ว ย่อมได้ข้อเท็จจริงประกอบเป็นที่แน่ชัดว่าบรรพบุรุษของผู้ฟ้องคดีได้ตั้งรกรากสร้างครอบครัวยืนในบริเวณที่ดินพิพาทมาเกินกว่า ๑๐๐ ปี ในขณะที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่มีหลักฐานอื่นใดที่จะหักล้างพยานหลักฐานของผู้ฟ้องคดี หรือหลักฐานที่แสดงว่าผู้ฟ้องคดีเพิ่งเข้ามาปลูกสร้างบ้านเรือนภายหลังวันที่พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ มีผลใช้บังคับ จึงต้องฟังตามข้อนำสืบของผู้ฟ้องคดีว่า อาคารพิพาทมีอยู่ก่อนปี พ.ศ. ๒๔๙๗ ตามภาพถ่ายทางอากาศปี พ.ศ. ๒๔๘๗ ก่อนวันที่พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวล



/กฎหมายที่ดิน...

กฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ใช้บังคับ และก่อนที่จะมีกฎหมายบัญญัติว่าที่ดินบริเวณพิพาทเป็นที่สาธารณะ การที่ราษฎรและบรรพบุรุษของผู้ฟ้องคดีตั้งรกรากอยู่ในที่ดินบริเวณพิพาท ก่อนวันที่พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ใช้บังคับ ทำให้ที่ดินบริเวณพิพาทไม่อาจออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (น.ส.ล.) เพื่อระบุว่าที่ดินดังกล่าวเป็นที่สาธารณะได้ และเป็นเหตุให้แผนที่ระวาง ๔๙๓๔ II ๐๔๘๘-๒ มาตราส่วน ๑ : ๕๐๐ ของกรมที่ดิน ทางด้านทิศตะวันออกของถนนนเรศดำริที่ไม่มีการระบุในแผนที่ว่าเป็นทางสาธารณะเช่นกัน ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีอาศัยกฎหมายที่ใช้บังคับในภายหลัง ที่ระบุว่าที่ดินบริเวณพิพาทเป็นที่สาธารณะเพื่อขับไล่ผู้ฟ้องคดี จึงไม่ถูกต้องและไม่เป็นธรรมแก่ผู้ฟ้องคดี

นอกจากนี้ การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐออกเลขที่บ้านให้แก่อาคารของผู้ฟ้องคดี ย่อมแสดงโดยปริยายว่า หน่วยงานของรัฐได้รับรู้ถึงการปลูกสร้างอาคารของผู้ฟ้องคดีในบริเวณที่ดินพิพาทตั้งแต่มีการออกเลขทะเบียนบ้านแล้ว อันเป็นการอนุญาตให้ปลูกสร้างอาคารพิพาทในที่ดินพิพาทโดยปริยายแล้ว เพราะหากหน่วยงานของรัฐไม่อนุญาตย่อมสามารถแสดงออกด้วยการปฏิเสธไม่ออกเลขที่บ้านหรือหมายเลขทะเบียนบ้านให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้ หรือมีหนังสือทักท้วงเรื่องที่ผู้ฟ้องคดีปลูกสร้างอาคารในบริเวณที่ดินพิพาท ซึ่งนับตั้งแต่เจ้าหน้าที่ของรัฐออกเลขที่บ้านให้แก่อาคารของผู้ฟ้องคดีแล้ว ก็ไม่เคยมีหนังสือทักท้วงให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนอาคารพิพาทแต่อย่างใด ประกอบกับกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร มิได้มีบทบัญญัติชัดแจ้งว่าการก่อสร้างอาคารบนที่ดินสาธารณะไม่อาจกระทำได้ คงมีเพียงมาตรา ๓๙ ตี ๑ วรรคสาม (๑) แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ เท่านั้น ที่บัญญัติถึงการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคารที่รูก้ำที่สาธารณะ ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวเป็นกรณีต่อเนื่องจากที่กฎหมายกำหนดสิทธิของเอกชนที่จะดำเนินการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคาร โดยการแจ้งตามมาตรา ๓๙ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งเมื่อได้มีการแจ้งและได้พ้นระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดแล้ว เจ้าพนักงานท้องถิ่นมิได้มีหนังสือทักท้วงเป็นอย่างอื่น ก็ให้ถือว่าการดำเนินการดังกล่าวได้รับอนุญาตแล้ว โดยมาตรา ๓๙ ตี ๑ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน กำหนดข้อยกเว้นกรณีรูก้ำที่สาธารณะ บทบัญญัติดังกล่าวจึงไม่ใช่บทบัญญัติที่ห้ามมิให้ก่อสร้างอาคารบนที่สาธารณะ และเมื่อพิจารณาประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๙ มาตรา ๑๐ มาตรา ๑๒ และมาตรา ๒๗ ประกอบด้วยแล้ว แสดงให้เห็นว่าที่ดินของรัฐมิได้มีข้อห้ามเด็ดขาดมิให้มีการครอบครองหรือใช้ประโยชน์ แม้เป็นที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะหรือเป็นที่ดินที่ได้หวงห้ามหรือสงวนไว้ตามความต้องการของทบวงการเมือง ก็อาจมีการถอนสภาพหรือโอนไปเพื่อใช้ประโยชน์อย่างอื่นหรือนำไปจัดเพื่อประชาชนได้ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ดังนั้น ตามกฎหมายจึงถือว่าการปลูกสร้างอาคารบนที่ดิน



/สาธารณะ...

สาธารณชนมิใช่เป็นกรณีที่ต้องห้ามโดยเด็ดขาด การออกคำสั่งเกี่ยวกับอาคารต่างๆ ที่ปลูกสร้างในที่สาธารณะ จึงต้องมีเหตุผลอื่นประกอบด้วย ไม่อาจอาศัยข้ออ้างว่าอาคารพิพาทตั้งอยู่ในที่สาธารณะเพียงประการเดียวได้ เช่น คำสั่งห้ามมิให้ผู้ฟ้องคดีใช้หรือยินยอมให้บุคคลใดใช้อาคารที่อาจเป็นอันตรายตามมาตรา ๔๐ (๒) แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ต้องแสดงเหตุผลว่า หากมีการฝ่าฝืนใช้หรือยินยอมให้บุคคลใดใช้อาคารแล้ว อาจเป็นอันตรายแก่ผู้ใช้อาคารนั่นเอง เนื่องจากมาตรา ๔๐ (๒) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว มีเจตนารมณ์เพื่อคุ้มครองสวัสดิภาพร่างกายของผู้อยู่อาศัยในอาคาร หากเจ้าหน้าที่ของรัฐเห็นว่าอาคารใดไม่ปลอดภัยสำหรับการอยู่อาศัย ต้องมีเหตุผลด้านวิศวกรรมสถานที่แสดงให้เห็นว่า ส่วนใดของอาคารไม่มั่นคงแข็งแรง และอาจเป็นอันตรายแก่ผู้อยู่อาศัยประกอบ ก่อนที่จะมีคำสั่งห้ามใช้อาคารดังกล่าว กรณีจึงจะถือว่าคำสั่งห้ามใช้อาคารเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะการสั่งห้ามบุคคลใดเข้าอยู่อาศัยในอาคารที่ตนเป็นผู้ครอบครองและอยู่อาศัยมาตั้งแต่เกิด และมีเลขทะเบียนบ้านที่เจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้ออกให้ ถือเป็น การลิดรอนสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ อีกทั้งคำสั่งทางปกครองที่มีข้อบกพร่องนั้น ไม่ควรนำมาใช้บังคับ เพราะขัดต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน ไม่สมควรที่ศาลจะรับรองคำสั่งทางปกครองที่มีข้อบกพร่องว่าเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย การออกคำสั่งห้ามมิให้ผู้ฟ้องคดีใช้หรือยินยอมให้บุคคลใดใช้อาคารพิพาท จึงไม่ควรจะมีข้อบกพร่อง และต้องมีเหตุผลด้านวิศวกรรมสถานที่แสดงว่าหากผู้ฟ้องคดียังอาศัยอยู่ในอาคารพิพาทจะเป็นอันตรายต่อสุขภาพ ร่างกาย ชีวิต และทรัพย์สินอย่างไร ผู้ฟ้องคดีขอแสดงหลักฐานเป็นภาพถ่ายของอาคารพิพาททั้งด้านนอกและด้านในอาคารเพื่อแสดงต่อศาลปกครองสูงสุดว่าอาคารพิพาทมีความมั่นคงแข็งแรง และปลอดภัยต่อสุขภาพร่างกาย ชีวิต หรือทรัพย์สินของผู้อยู่อาศัยในอาคารดังกล่าว

อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ในเขตเทศบาลและเขตราชการส่วนท้องถิ่นอื่นในจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ได้มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ที่ ๑๐/๒๕๖๐ ลงวันที่ ๑๕ มกราคม ๒๕๖๑ โดยเห็นว่า คำสั่งที่ ปช ๕๒๑๐๕.๒/๕๗๗๕ ลงวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๕๙ (แบบ ค.๓) ที่ให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนอาคารพิพาทเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องปฏิบัติตามคำวินิจฉัยอุทธรณ์ดังกล่าว เนื่องจากคำวินิจฉัยอุทธรณ์เป็นการควบคุมตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ ผลของคำวินิจฉัยอุทธรณ์จึงเป็นที่สุดและผูกพันผู้ถูกฟ้องคดี หากผู้ถูกฟ้องคดีไม่ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยอุทธรณ์ ถือเป็น การละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ เทียบเคียงคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๒๗/๒๕๕๑ และผู้ถูกฟ้องคดีไม่อาจโต้แย้งหรือฟ้องคดีขอให้มีการกลับ แก่ หรือเพิกถอน



/ผลการพิจารณา...

ผลการพิจารณาอุทธรณ์ได้ เนื่องจากไม่ใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายอันจะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒

ขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษากลับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นโดยพิพากษาว่า คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ปข ๕๒๑๐๕.๒/๕๗๗๔ ลงวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๕๙ (แบบ ค.๔) ที่ห้ามมิให้ผู้ฟ้องคดีใช้หรือยินยอมให้บุคคลใดใช้อาคารพิพาท และคำสั่งที่ ปข ๕๒๑๐๕.๒/๕๗๗๕ ลงวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๕๙ (แบบ ค.๗) ที่ให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนอาคารพิพาท เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ผู้ถูกฟ้องคดีแก้อุทธรณ์ว่า เอกสารเรื่องเล่าของชาวหัวหินเป็นเพียงพยานหลักฐานที่กล่าวถึงประวัติความเป็นมาของชาวหัวหินเท่านั้น มิได้เป็นพยานเอกสารที่แสดงถึงความเป็นผู้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่อาคารนั้นตั้งอยู่แต่อย่างใด ประกอบกับได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช ๒๔๗๙ ในเขตเทศบาลตำบลหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ พ.ศ. ๒๕๐๐ และพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปรับปรุงอาคารในท้องที่ตำบลหัวหิน อำเภอหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ พ.ศ. ๒๕๒๒ ออกมาบังคับใช้ แม้ภายหลังต่อมาพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช ๒๔๗๙ ได้ถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ แต่กรณีก็ต้องด้วยหลักเกณฑ์ตามมาตรา ๘๐ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ดังนั้น การก่อสร้างอาคารต่าง ๆ จึงต้องถือปฏิบัติตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่า บรรพบุรุษของผู้ฟ้องคดีเข้ามาตั้งรกรากอยู่ในที่ดินพิพาทก่อนวันที่พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ และพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ใช้บังคับ จึงไม่ชอบ คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นในประเด็นดังกล่าวชอบด้วยข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายแล้ว ส่วนกรณีที่เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีได้ออกบ้านเลขที่ให้กับอาคารของผู้ฟ้องคดีนั้น ก็มีใช่เป็นการออกเอกสารสิทธิที่แสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดินอันจะเป็นการรับรองหรือคุ้มครองว่าผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์หรือมีสิทธิครอบครองที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมาย หากแต่เป็นการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔ รวมทั้งการเสียภาษีโรงเรือน ก็เป็นหน้าที่ของเจ้าของโรงเรือนที่ต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่ให้แก่รัฐตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ เนื่องจากมีรายได้จากโรงเรือนนั้น ข้อกล่าวอ้างของผู้ฟ้องคดีเรื่องการออกเลขที่บ้านหรือการเสียภาษีโรงเรือนจึงฟังไม่ขึ้น สำหรับกรณีที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างพยานหลักฐานภาพถ่ายทางอากาศปี พ.ศ. ๒๔๘๗ ปี พ.ศ. ๒๔๙๗ ปี พ.ศ. ๒๕๓๗ และปี พ.ศ. ๒๕๕๙ รวม ๔ ช่วงปี ที่กรมสอบสวนคดีพิเศษจัดทำขึ้นปรากฏตามรายงานการวิเคราะห์ภาพถ่ายทางอากาศ (ระวาง ๔๙๓๔ II ๐๔๘๘ และ ๐๔๙๐)



/กรณี...

กรณีการสอบสวนพิสูจน์สิทธิชาวบ้านที่ถือครองที่ดินริมทะเลหัวหิน บริเวณถนนนเรศดำริห์ ตั้งแต่สะพานปลาเก่าถึงศาลเจ้าแม่ทับทิม ตำบลหัวหิน อำเภอหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ปี พ.ศ. ๒๔๘๗ ปี พ.ศ. ๒๔๙๗ ปี พ.ศ. ๒๕๓๗ และปี พ.ศ. ๒๕๕๙ นั้น ผู้ถูกฟ้องคดีเห็นว่า พยานเอกสารดังกล่าวไม่ปรากฏที่มาของหน่วยงานที่จัดทำ และไม่ปรากฏลายมือชื่อการรับรอง รายงานของผู้จัดทำ จึงไม่น่าเชื่อถือ และไม่สามารถนำมาอ้างอิงได้ ผู้ถูกฟ้องคดีขอคัดค้านและไม่เห็นด้วยกับพยานหลักฐานดังกล่าว โดยพื้นที่บริเวณที่พิพาทนั้น ศาลยุติธรรมได้มีคำพิพากษา เป็นที่ยุติแล้วปรากฏตามคำพิพากษาของศาลจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ในคดีอาญาหมายเลขแดง ที่ ๓๐๘๑/๒๕๕๙ หมายเลขแดงที่ ๓๐๘๒/๒๕๕๙ หมายเลขแดงที่ ๓๐๘๓/๒๕๕๙ หมายเลขแดง ที่ ๓๐๘๔/๒๕๕๙ หมายเลขแดงที่ ๓๐๘๕/๒๕๕๙ หมายเลขแดงที่ ๓๐๘๖/๒๕๕๙ และหมายเลขแดง ที่ ๓๐๘๗/๒๕๕๙ รวม ๗ คดี และคำพิพากษาของศาลอุทธรณ์ภาค ๗ ในคดีอาญาหมายเลขดำ ที่ สวอ. ๔๑ - ๔๖/๒๕๕๐ หมายเลขแดงที่ ๑๔๘๓ - ๑๔๘๘/๒๕๕๑ ซึ่งศาลจังหวัด ประจวบคีรีขันธ์และศาลอุทธรณ์ภาค ๗ ได้พิเคราะห์ข้อเท็จจริงเป็นที่ยุติแล้วว่า ที่ดินบริเวณ ชายหาดหัวหินตั้งแต่สะพานปลาจนถึงศาลเจ้าแม่ทับทิม เป็นที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ตั้งอยู่ในเขตแผนที่สังเขปแนบท้ายพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปรับปรุงอาคารในท้องที่ตำบล หัวหิน อำเภอหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งต่อมา ศาลฎีกาได้มีคำพิพากษา ที่ ๑๖๐๗๔ - ๑๖๐๗๗/๒๕๕๖ เมื่อวันที่ ๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๖ โดยรับฟังข้อเท็จจริง เช่นเดียวกับศาลจังหวัดประจวบคีรีขันธ์และศาลอุทธรณ์ภาค ๗ ว่า ที่ดินที่เกิดเหตุเป็นที่ดิน สาธารณสมบัติของแผ่นดินตั้งอยู่ในเขตแผนที่สังเขปแนบท้ายพระราชกฤษฎีกากำหนดเขต ปรับปรุงอาคารในท้องที่ตำบลหัวหิน อำเภอหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ พ.ศ. ๒๕๒๒ ข้อเท็จจริงจึงเป็นที่ยุติในชั้นศาลฎีกาแล้วว่า ที่ดินอันเป็นที่ตั้งอาคารพิพาทของผู้ฟ้องคดี เป็นที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้ทราบผลแห่งคำพิพากษาแล้วตั้งแต่นั้น ดังนั้น คำเบิกความของพยานบุคคลที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้าง ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของพยานหลักฐาน ในคดีได้ถูกวินิจฉัยโดยศาลยุติธรรมซึ่งได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดไปแล้ว ข้อกล่าวอ้างของผู้ฟ้องคดี จึงฟังไม่ขึ้น ส่วนที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๒๘๐/๒๕๓๗ นั้น เห็นว่า คำพิพากษาศาลฎีกาดังกล่าว เป็นคำพิพากษาที่เกี่ยวกับการยื่นคำขอออกหนังสือรับรอง การทำประโยชน์และโฉนดที่ดิน ซึ่งศาลฎีกาได้วินิจฉัยในประเด็นที่เกี่ยวกับการถูกต้องแห่งสิทธิ อันจะทำให้เกิดอำนาจฟ้องคดีเท่านั้น ไม่ได้วินิจฉัยในประเด็นข้อพิพาทเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ และสิทธิครอบครองในที่ดินพิพาทแต่อย่างใด อีกทั้งคดีนี้เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐ กระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้ง ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มิใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับการได้แย้ง



/กรรมสิทธิ์...

กรรมสิทธิ์ในที่ดิน ข้อเท็จจริงในคดีนี้ จึงเป็นคนละส่วนกันกับข้อเท็จจริงในคำพิพากษาศาลฎีกา
ที่ ๒๘๐/๒๕๓๗

ผู้ถูกฟ้องคดีเห็นว่า นับตั้งแต่มีการตราพระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติ
ควบคุมการก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช ๒๔๗๙ ในเขตเทศบาลตำบลหัวหิน จังหวัด
ประจวบคีรีขันธ์ พ.ศ. ๒๕๐๐ พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปรับปรุงอาคารในท้องที่ตำบลหัวหิน
อำเภอหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ พ.ศ. ๒๕๒๒ และพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒
ออกมาบังคับใช้ จนกระทั่งเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๓๔ เทศบาลตำบลหัวหินในขณะนั้นได้อาศัยอำนาจ
ตามบทบัญญัติมาตรา ๗๗ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ จากนั้นในปี พ.ศ. ๒๕๔๖
ได้ดำเนินคดีอาญากับเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารที่ปลูกสร้างอยู่ในบริเวณเดียวกันกับผู้ฟ้องคดี
และเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๕๙ ผู้ถูกฟ้องคดีได้อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒
ออกคำสั่งห้ามมิให้ผู้ฟ้องคดีใช้หรือยินยอมให้บุคคลใดใช้อาคารพิพาท และคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดี
รื้อถอนอาคารพิพาท ไม่เคยปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ฟ้องคดีได้นำพยานเอกสารหรือหลักฐานใด ๆ
มาแสดงต่อผู้ถูกฟ้องคดีว่าผู้ฟ้องคดีได้แจ้งการครอบครองที่ดินตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติ
ให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้ออกคำสั่งห้ามมิให้
ผู้ฟ้องคดีใช้หรือยินยอมให้บุคคลใดใช้อาคารพิพาทตามแบบ ค.๔ และคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอน
อาคารพิพาทตามแบบ ค.๗ โดยให้เหตุผลว่า อาคารของผู้ฟ้องคดีปลูกสร้างในที่สาธารณประโยชน์
จึงเป็นการจัดให้มีเหตุผลไว้ในคำสั่งทางปกครองโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว ส่วนที่ผู้ฟ้องคดี
อุทธรณ์ว่า อาคารของผู้ฟ้องคดีมีความมั่นคงแข็งแรง ผู้ที่อาศัยอยู่ในอาคารดังกล่าว
มีความปลอดภัยต่อสุขภาพ ร่างกาย ชีวิต หรือทรัพย์สิน นั้น เห็นว่า อาคารเลขที่ ๓๑/๗
ของผู้ฟ้องคดีมีลักษณะเป็นอาคารคอนกรีตเสริมเหล็ก (ค.ส.ล.) ชั้นเดียว ขนาดประมาณ
๗.๕๐ x ๑๐ เมตร จำนวน ๑ หลัง บริเวณชายหาดหัวหิน ถนนนเรศดำริห์ ตำบลหัวหิน
อำเภอหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ โดยผู้ฟ้องคดีใช้ประโยชน์เป็นอาคารบ้านพักอาศัย
โดยพื้นที่ในเขตเทศบาลเมืองหัวหินเป็นแหล่งท่องเที่ยวสำคัญ จึงสังเกตเห็นได้ว่าประชาชนทั่วไป
หรือนักท่องเที่ยวทั้งชาวไทยและชาวต่างชาติที่ได้เข้ามาท่องเที่ยวและพักผ่อนในเขตเทศบาล
เมืองหัวหินจะเข้าไปท่องเที่ยวบริเวณชายหาดหัวหินตั้งแต่สะพานปลาจนถึงศาลเจ้าแม่ทับทิม
ซึ่งเป็นบริเวณเดียวกันกับผู้ฟ้องคดีปลูกสร้างอาคารพิพาท และอยู่ในบริเวณใกล้เคียงกับ
ร้านค้า บ้านพักอาศัย และอยู่ติดกับแหล่งชุมชนอื่น ซึ่งมีความหนาแน่นของประชากร
โดยมีถนนนเรศดำริห์ที่ค่อนข้างแคบมีความกว้างเฉลี่ยประมาณ ๔ เมตร ถึง ๕ เมตรคั่นกลาง
การเข้าหรือออกจึงค่อนข้างยาก และบางช่วงเป็นถนนแบบเข้าออกทางเดียว ผู้ถูกฟ้องคดี
ต้องคำนึงถึงความปลอดภัยหรืออันตรายที่อาจเกิดต่อสุขภาพ ชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สิน
ของบุคคลทั้งหลายดังกล่าว มิใช่แต่เฉพาะผู้ฟ้องคดีหรือผู้ที่อยู่อาศัยในอาคารพิพาทเท่านั้น



/อีกทั้ง...

อีกทั้งเพื่อประโยชน์แห่งความมั่นคงแข็งแรง ความปลอดภัย การป้องกันอัคคีภัย การสาธารณสุข การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การผังเมืองการสถาปัตยกรรม และการอำนวยความสะดวกแก่การจราจร หากมีเหตุร้ายเกิดขึ้นไม่ว่าจะเป็นด้วยเหตุใดๆ และมีความจำเป็นจะต้องให้รถกู้ชีพ รถกู้ภัย รถฉุกเฉิน หรือรถดับเพลิงเข้าไปปฏิบัติงานก็จะกระทำได้โดยยาก ทำให้เกิดความเสียหายมากยิ่งขึ้น ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องพิจารณาดำเนินการบังคับใช้กฎหมายอย่างระมัดระวัง ให้สอดคล้องกับบทบัญญัติและเจตนารมณ์ของกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร ที่ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า อาคารของผู้ฟ้องคดีมีความมั่นคงแข็งแรง คนที่อยู่อาศัยในอาคารมีความปลอดภัยต่อสุขภาพ ร่างกายชีวิต ทรัพย์สิน จึงไม่ชอบด้วยข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย นอกจากนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีเห็นว่า พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มีผลบังคับใช้กับอาคารทุกประเภทที่ก่อสร้างในเขตควบคุมอาคาร ไม่ว่าจะก่อสร้างในที่ดินที่มีเอกสารสิทธิ หรือที่ราชพัสดุ หรือที่สาธารณประโยชน์ หรือที่ดินประเภทใดๆ ก็ตาม เพราะกฎหมายดังกล่าวมีผลบังคับกับตัวอาคารเป็นสำคัญ โดยมีเจตนารมณ์เพื่อประโยชน์แห่งความมั่นคงแข็งแรง ความปลอดภัย การป้องกันอัคคีภัย การสาธารณสุข การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การผังเมือง การสถาปัตยกรรม และการอำนวยความสะดวกแก่การจราจร มิได้มุ่งคุ้มครองเฉพาะเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารเท่านั้น แต่รวมถึงบุคคลอื่นที่อาจเข้าไปใช้สอยอาคารเป็นการชั่วคราว หรือที่มีที่ดินหรืออาคารตั้งอยู่ข้างเคียง ดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติในมาตรา ๗๓ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ที่บัญญัติให้ถือว่าเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินหรืออาคารที่อยู่ใกล้ชิดหรือติดต่อกับอาคารที่มีการกระทำความผิดเกิดขึ้น หรือบุคคลซึ่งความเป็นอยู่หรือการใช้สอยที่ดินหรืออาคารถูกระทบกระทบเนื่องการกระทำความผิดดังกล่าว เป็นผู้เสียหายตามกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความอาญา ประกอบกับประมวลกฎหมายที่ดินที่บัญญัติให้ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือเป็นที่ดินที่ได้หวงห้ามหรือสงวนไว้ตามความต้องการของทบวงการเมือง อาจถูกถอนสภาพหรือโอนไปเพื่อใช้ประโยชน์อย่างอื่นได้นั้น เป็นการสงวนสิทธิไว้สำหรับราชการเท่านั้น มิใช่เป็นบทบัญญัติไว้เพื่อให้ประชาชนยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้กับแผ่นดิน อีกทั้งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ และประมวลกฎหมายที่ดิน เป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน หากประชาชนทั่วไปเข้าไปก่อสร้างอาคารในที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน โดยวิธีการที่ไม่ได้เป็นไปตามกระบวนการหรือขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนด อันเป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมาย และสามารถยกขึ้นเป็นข้ออ้างข้อต่อสู้กับแผ่นดินได้นั้น ย่อมก่อให้เกิดความเสียหายแก่แผ่นดินและประโยชน์ส่วนรวม การบังคับใช้กฎหมายย่อมไม่มีประสิทธิภาพ ก่อให้เกิดความสับสนวุ่นวายขึ้นในบ้านเมือง ที่ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร

/มิได้มี...



มิได้มีบทบัญญัติอย่างชัดแจ้งว่าการก่อสร้างอาคารบนที่ดินสาธารณะไม่อาจกระทำได้ และประมวลกฎหมายที่ดิน บัญญัติให้มีการสภาพหรือโอนไปเพื่อใช้ประโยชน์อย่างอื่นซึ่งที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือเป็นที่ดินที่ได้หวงห้ามหรือสงวนไว้ตามความต้องการของทบวงการเมืองได้ การก่อสร้างอาคารในที่สาธารณะ มิใช่เป็นกรณีที่ต้องห้ามโดยเด็ดขาด นั้น จึงไม่อาจรับฟังได้ เมื่ออาคารพิพาทของผู้ฟ้องคดีตั้งอยู่ในบริเวณชายหาดที่น้ำทะเลท่วมถึง เมื่อน้ำทะเลลดจะเป็นพื้นที่ชายหาดสีขาว ย่อมส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างมีอาจหลีกเลี่ยงได้ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีอาศัยอำนาจตามมาตรา ๗๗ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ เรียกให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารที่อยู่ในบริเวณดังกล่าว ให้เข้ามาทำสัญญาเช่าที่ดินกับผู้ถูกฟ้องคดี มีระยะเวลาการเช่า ๑๐ ปี โดยมีเจตนาเพื่อผ่อนผันหรืออนุโลมให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารใช้ประโยชน์ในตัวอาคารไปก่อน จะได้ไม่เกิดความเดือดร้อนหรือเสียหายเกินสมควร กับให้มีเวลาขยับขยายหาที่อยู่อาศัยหรือที่ประกอบอาชีพแห่งใหม่ แต่ไม่ว่าผู้ฟ้องคดีจะทำสัญญาเช่ากับผู้ถูกฟ้องคดีหรือไม่ก็ตาม ข้อเท็จจริงก็รับฟังเป็นที่ยุติตามคำพิพากษาของศาลฎีกาแล้วว่า พื้นที่ชายหาดหัวหินบริเวณตั้งแต่สะพานปลาจนถึงศาลเจ้าแม่ทับทิมซึ่งเป็นบริเวณที่อาคารพิพาทของผู้ฟ้องคดีตั้งอยู่ เป็นส่วนหนึ่งของพื้นที่ที่อยู่ในการบังคับใช้พระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช ๒๔๗๙ ในเขตเทศบาลตำบลหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ พ.ศ. ๒๕๐๐ พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปรับปรุงอาคารในท้องที่ตำบลหัวหิน อำเภอหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ พ.ศ. ๒๕๒๒ และพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ และเป็นที่หาดทรายชายทะเลอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ผู้ฟ้องคดีซึ่งกล่าวอ้างว่า บรรพบุรุษของผู้ฟ้องคดีอยู่อาศัยในบริเวณดังกล่าวมาแล้วประมาณ ๑๙๐ ปี ก็เป็นเรื่องที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารในแต่ละยุคแต่ละสมัย ต้องปฏิบัติตามกฎหมายที่มีผลบังคับใช้ในช่วงเวลานั้น และผูกพันผู้ฟ้องคดีด้วย ผู้ถูกฟ้องคดีปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายบัญญัติไว้ และเป็นการกระทำเพื่อประโยชน์ส่วนรวมสำหรับกรณีการขึ้นทะเบียนที่สาธารณประโยชน์หรือการจัดทำหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงนั้น เนื่องจากบริเวณที่ดินพิพาทเป็นที่หาดทรายชายทะเล เป็นที่สาธารณประโยชน์ที่เกิดขึ้นโดยสภาพธรรมชาติ ไม่มีขอบเขตที่แน่นอน และอาจเปลี่ยนแปลงได้ตามธรรมชาติ ซึ่งสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น กฎหมายมิได้บังคับว่าจะต้องขึ้นทะเบียนไว้เสมอไป เพราะการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น ย่อมเป็นไปตามสภาพของที่ดินนั้นว่า เป็นทรัพย์สินที่ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน มิได้ขึ้นอยู่กับทะเบียนที่สาธารณประโยชน์หรือหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงแต่อย่างใด การที่ผู้ฟ้องคดีได้เข้ามายึดถือครอบครองอาคารพิพาทที่ปลูกสร้างอยู่ในที่สาธารณะมาตั้งแต่ต้น ที่ดินบริเวณดังกล่าว



/ก็ยังคง...

ก็ยังคงสภาพเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน มิได้สิ้นสภาพเพราะเหตุที่ผู้ฟ้องคดียึดถือครอบครองมานาน เนื่องจากกฎหมายห้ามมิให้ยกอายุความขึ้นต่อสู้กับแผ่นดิน เมื่ออาคารพิพาทของผู้ฟ้องคดีก่อสร้างรุกล้ำเข้าไปในที่หาดทรายชายทะเลซึ่งเป็นที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ร่วมกัน จึงเป็นกรณีที่ไม่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องได้ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีอำนาจออกคำสั่งตามมาตรา ๔๐ (๒) และมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ได้ โดยไม่จำเป็นต้องมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดียื่นคำขออนุญาตก่อสร้างตามมาตรา ๔๑ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวก่อน อันเป็นการปฏิบัติตามขั้นตอนของกฎหมาย และพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยชอบแล้ว คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ห้ามมิให้ผู้ฟ้องคดีใช้หรือยินยอมให้บุคคลใดใช้อาคารพิพาท จึงชอบด้วยกฎหมาย และมีผลตราบเท่าที่ยังไม่มีการเพิกถอนหรือสิ้นผลลงโดยเงื่อนไขหรือโดยเหตุอื่น จึงผูกพันผู้ฟ้องคดีให้ต้องปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าว ส่วนจะมีข้อบกพร่องหรือไม่ อย่างไร ต้องพิจารณาเนื้อหาของคำสั่งเป็นสำคัญ ซึ่งศาลปกครองชั้นต้นได้วินิจฉัยไว้โดยชอบแล้ว

สำหรับกรณีที่คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ในเขตเทศบาลและเขตราชการ ส่วนท้องถิ่นอื่นในจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ที่ ๑๐/๒๕๖๐ ลงวันที่ ๑๕ มกราคม ๒๕๖๑ วินิจฉัยว่า คำสั่งที่ ปข ๕๒๑๐๕.๒/๕๗๗๕ ลงวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๕๙ (แบบ ค.๗) ที่ให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนอาคารพิพาท เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ถูกฟ้องคดีจึงได้มีคำสั่งที่ ๔๐๘๕/๒๕๖๑ ลงวันที่ ๑๗ ตุลาคม ๒๕๖๑ เพิกถอนคำสั่งให้รื้อถอนอาคาร (ตามแบบ ค.๗) ที่ ปข ๕๒๑๐๕.๒/๕๗๗๕ ลงวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๕๙ อันเป็นการปฏิบัติตามมาตรา ๕๒ วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ โดยผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือ ที่ ปข ๕๒๑๐๕.๒/๔๙๓๐ ลงวันที่ ๑๗ ตุลาคม ๒๕๖๑ แจ้งคำสั่งดังกล่าวให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ดังนั้น การปฏิบัติหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีจึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว

ผู้ฟ้องคดีชี้แจงต่อศาลว่า ผู้ฟ้องคดีขอส่งเอกสารหลักฐานเป็นรายงานการวิเคราะห์ภาพถ่ายทางอากาศ กรณีการสอบสวนพิสูจน์สิทธิชาวบ้านที่ถือครองที่ดินริมทะเลหัวหิน บริเวณถนนนครดำริห์ ตั้งแต่สะพานปลาเก่าถึงศาลเจ้าแม่ทับทิม ตำบลหัวหิน อำเภอหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ โดยนายแสงชม พจน์สมพงษ์ ผู้ทรงคุณวุฒิด้านการอ่าน แปล และวิเคราะห์ภาพถ่ายทางอากาศ กรรมการศูนย์ช่วยเหลือลูกหนี้และประชาชนที่ไม่ได้รับความเป็นธรรม กระทรวงยุติธรรม และผู้เชี่ยวชาญของศาลยุติธรรมด้านวิเคราะห์ภาพถ่ายทางอากาศและแผนที่ สำนักงานศาลยุติธรรม ทะเบียนเลขที่ ๒๕/๒๕๖๑ ซึ่งนายแสงชมได้ให้ความเห็นไว้ในข้อ ๑๐.๔ ของรายงานดังกล่าวว่า จากผลการวิเคราะห์ อ่าน แปลภาพถ่ายทางอากาศ ปี พ.ศ. ๒๕๘๗ เชื่อว่ามีการตั้งชุมชนและสิ่งปลูกสร้างอยู่อาศัยในพื้นที่นี้มาก่อนปี พ.ศ. ๒๕๘๗ และก่อน



/ประมวลกฎหมาย...

ประมวลกฎหมายที่ดินบังคับใช้เมื่อปี พ.ศ. ๒๔๙๗ ทำให้ทราบว่าบรรพบุรุษของผู้ฟ้องคดี ได้ตั้งรกรากอยู่ในบริเวณที่ดินพิพาทมาก่อน ต่อมาภายหลังจึงมีการออกกฎหมายบัญญัติว่า ที่ดินบริเวณดังกล่าวเป็นที่สาธารณะหรือเป็นที่ดินของรัฐ อันเป็นกรณีที่กฎหมายของรัฐไปบุกรุกที่ดินที่ประชาชนครอบครองอยู่ก่อน ซึ่งสำนักนายกรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๑๒๑๑/๒๔๘๙ ลงวันที่ ๒๘ เมษายน ๒๕๓๖ เรื่อง นโยบายและแนวทางการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ ข้อ ๑.๑ กำหนดว่า กรณีที่เป็นผู้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐ ได้สงวนหวงห้ามไว้ตามกฎหมาย และหากพิสูจน์ได้ว่าได้อยู่มาก่อนการสงวนหวงห้ามเป็นที่ดินของรัฐ หรือเป็นหมู่บ้านเก่าที่สามารถพิสูจน์ได้ว่าเป็นผู้อยู่มาแต่ดั้งเดิม หรือครอบครองต่อเนื่องมาจากผู้ครอบครองเดิมมาก่อนการสงวนหวงห้ามเป็นที่ดินของรัฐ ให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเร่งรัดดำเนินการตรวจสอบ และจัดทำทะเบียนบัญชี หรือจัดทำแผนงานและโครงการออกเอกสารสิทธิของผู้ครอบครองเหล่านี้ไว้เป็นหลักฐาน และคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๓๖ เห็นชอบร่างนโยบายและแนวทางการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐดังกล่าว และอนุมัติให้ดำเนินการต่อไปได้ ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐ จึงต้องปฏิบัติราชการให้เป็นไปตามนโยบายและแนวทางการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐดังกล่าว เมื่อผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ครอบครองอาคารพิพาทต่อเนื่องมาจากผู้ครอบครองเดิมซึ่งครอบครองมาก่อนการสงวนหวงห้ามเป็นที่ดินของรัฐ ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นส่วนราชการที่เกี่ยวข้องจึงต้องจัดทำแผนงานและโครงการออกเอกสารสิทธิของผู้ครอบครองเหล่านี้ไว้เป็นหลักฐาน การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งห้ามมิให้ผู้ฟ้องคดีใช้หรือยินยอมให้บุคคลใดใช้อาคารพิพาท โดยระบุเหตุผลแต่เพียงว่า อาคารดังกล่าวปลูกสร้างอยู่ในที่ดินสาธารณะ จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย และไม่ชอบด้วยนโยบายและแนวทางการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐตามหนังสือสำนักนายกรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร ๑๒๑๑/๒๔๘๙ ลงวันที่ ๒๘ เมษายน ๒๕๓๖

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดไม่จัดให้มีการนั่งพิจารณาคดี คู่กรณีไม่ได้ยื่นคำแถลงเป็นหนังสือ และไม่ได้แจ้งความประสงค์ให้ศาลจัดให้มีการนั่งพิจารณาคดี โดยได้รับฟังสรุปข้อเท็จจริงของตุลาการเจ้าของสำนวน และคำชี้แจงด้วยวาจาประกอบคำแถลงการณ์เป็นหนังสือของตุลาการผู้แถลงคดี

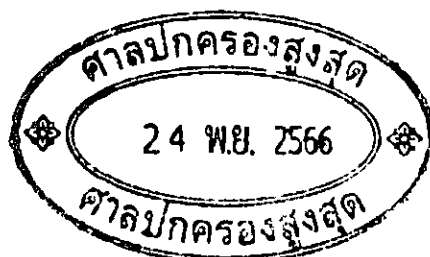
ศาลปกครองสูงสุดได้ตรวจพิจารณาพยานหลักฐานในคำฟ้อง คำให้การ คำคัดค้านคำให้การ คำให้การเพิ่มเติม คำอุทธรณ์ คำแก้อุทธรณ์ และคำชี้แจงแล้ว

ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีครอบครองอาคารพิพาทเลขที่ ๓๑/๗ ซึ่งเป็นอาคารคอนกรีตเสริมเหล็ก (ค.ส.ล.) ชั้นเดียว ขนาดประมาณ ๗.๕๐ x ๑๐ เมตร จำนวน ๑ หลัง ตั้งอยู่บริเวณชายหาดหัวหิน ฝั่งทิศตะวันออกของถนนนเรศวรตำริห์ ตำบลหัวหิน อำเภอหัวหิน



/จังหวัด...

จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ โดยพื้นที่บริเวณดังกล่าว ได้มีพระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช ๒๔๗๙ ในเขตเทศบาลตำบลหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ พ.ศ. ๒๕๐๐ ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๐๐ และเมื่อพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๒๒ ได้มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปรับปรุงอาคารในท้องที่ตำบลหัวหิน อำเภอหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ พ.ศ. ๒๕๒๒ ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๒๒ ต่อมา เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๓๔ ผู้ถูกฟ้องคดีในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ได้มีคำสั่งให้เจ้าของอาคารภายในเขตปรับปรุงอาคารตามแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว มาทำสัญญาเช่าที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินกับผู้ถูกฟ้องคดี มีกำหนดระยะเวลาเช่า ๑๐ ปี ซึ่งมีเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารมาทำสัญญาเช่าที่ดิน จำนวน ๒๘ ราย รวมถึงร้อยตำรวจเอก สัมฤทธิ์ บุญยรัตนพันธุ์ ได้ทำสัญญาเช่าที่ดินซึ่งเป็นที่ตั้งอาคารพิพาทของผู้ฟ้องคดี ส่วนผู้ฟ้องคดีได้ทำสัญญาเช่าที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามสัญญาเลขที่ ๒/๒๕๓๔ ลงวันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๓๔ เมื่อครบกำหนดระยะเวลาการเช่าแล้ว ผู้ที่ทำสัญญาเช่าที่ดินกับผู้ถูกฟ้องคดีไม่ยอมรื้อถอนขนย้ายอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างของตนออกจากบริเวณเขตปรับปรุงอาคาร เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๖ เทศบาลเมืองหัวหินจึงได้ดำเนินคดีอาญากับเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารในบริเวณชายหาดหัวหินตั้งแต่สะพานปลาถึงศาลเจ้าแม่ทับทิม โดยพนักงานอัยการจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ได้เป็นโจทก์ยื่นฟ้องผู้ฟ้องคดีและร้อยตำรวจเอก สัมฤทธิ์ ที่ทำสัญญาเช่าที่ดินที่เป็นที่ตั้งอาคารพิพาทของผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดี เป็นจำเลย รวม ๒ คน ต่อศาลจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ขอให้ลงโทษจำเลยทั้งสองตามมาตรา ๗๗ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ และประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งศาลจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ได้มีคำพิพากษาเป็นหมายเลขแดงที่ ๒๘๒๑/๒๕๔๙ วินิจฉัยว่า ข้อเท็จจริงรับฟังเป็นยุติในเบื้องต้นได้ว่า ที่ดินบริเวณที่จำเลยทั้งสองถูกโจทก์ฟ้องเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินและอยู่ในเขตปรับปรุงอาคารตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปรับปรุงอาคารในท้องที่ตำบลหัวหิน อำเภอหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ พ.ศ. ๒๕๒๒ ต่อมา ศาลอุทธรณ์ภาค ๗ ได้มีคำพิพากษาเป็นคดีอาญาหมายเลขแดงที่ ๒๐๕๑ - ๒๐๕๒/๒๕๕๑ วินิจฉัยว่า ข้อเท็จจริงในเบื้องต้นรับฟังได้ว่า บริเวณที่ดินที่ติดกับทะเล ตำบลหัวหิน อำเภอหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ซึ่งเป็นที่พิพาทในคดีนี้เดิมมีราษฎรเข้าไปปลูกสร้างบ้านที่อยู่อาศัยกันเป็นจำนวนมาก ต่อมา มีการสร้างถนนนครดำริห์ผ่านที่ดินบริเวณดังกล่าวจึงทำให้แบ่งที่ดินออกเป็นสองฝั่ง โดยที่ดินฝั่งทิศตะวันตกของถนนนครดำริห์ ทางราชการสามารถออกเอกสารสิทธิการถือครองที่ดินได้ ส่วนที่ดินฝั่งทิศตะวันออกที่ติดทะเล (บริเวณที่เป็นชายหาดทะเลหัวหิน) ไม่สามารถออกเอกสารสิทธิใดๆ ได้ ต่อมา ได้มีการประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดเขต



/ปรับปรุงอาคาร...

ปรับปรุงอาคารในท้องที่ตำบลหัวหิน อำเภอหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ พ.ศ. ๒๕๒๒ ใช้บังคับกับที่ดินส่วนที่เป็นชายหาดหัวหิน... นอกจากนี้ พนักงานอัยการจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ได้เป็นโจทก์ยื่นฟ้องผู้ฟ้องคดีและเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารที่ทำสัญญาเช่าที่ดินกับผู้ถูกฟ้องคดี รวม ๑๑ คน เป็นจำเลยต่อศาลจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ขอให้ลงโทษจำเลย ทั้งสิบเอ็ดตามมาตรา ๗๗ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งศาลจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ได้มีคำพิพากษาเป็นคดีอาญาหมายเลขแดงที่ ๓๐๘๑/๒๕๔๙ หมายเลขแดงที่ ๓๐๘๒/๒๕๔๙ หมายเลขแดงที่ ๓๐๘๓/๒๕๔๙ หมายเลขแดงที่ ๓๐๘๔/๒๕๔๙ หมายเลขแดงที่ ๓๐๘๕/๒๕๔๙ หมายเลขแดงที่ ๓๐๘๖/๒๕๔๙ และหมายเลขแดงที่ ๓๐๘๗/๒๕๔๙ จนกระทั่งคดีดังกล่าวถึงที่สุดในชั้นฎีกา โดยศาลฎีกาได้มีคำพิพากษาที่ ๑๖๐๗๔ - ๑๖๐๗๗/๒๕๕๖ เมื่อวันที่ ๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๖ วินิจฉัยว่า ข้อเท็จจริงที่คู่ความต่างมิได้ฎีกาโต้แย้งกันฟังเป็นยุติ ในชั้นนี้ว่า ที่ดินที่เกิดเหตุคดีนี้เป็นที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินตั้งอยู่ในเขตแผนที่สังเขปแบบท้ายพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปรับปรุงอาคารในท้องที่ตำบลหัวหิน อำเภอหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ พ.ศ. ๒๕๒๒ และมีอาคารของจำเลยปลูกสร้างอยู่บนที่ดินที่เกิดเหตุ โดยจำเลยได้ทำสัญญาเช่าที่ดินดังกล่าวกับเทศบาลตำบลหัวหิน และสัญญาเช่าหมดอายุแล้ว เมื่อวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๕๔ แต่จำเลยไม่รื้อถอนอาคารที่ปลูกสร้างอยู่บนที่ดินออกไป จำเลยจึงมีความผิดตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๗๗ วรรคสี่ ต่อมา เมื่อวันที่ ๕ กรกฎาคม ๒๕๕๙ ผู้ถูกฟ้องคดีตรวจพบว่า อาคารพิพาทของผู้ฟ้องคดีปลูกสร้างอยู่ในที่สาธารณประโยชน์บริเวณชายหาดหัวหินตั้งแต่บริเวณสะพานปลาจนถึงศาลเจ้าแม่ทับทิม โดยไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น ซึ่งเป็นกรณีที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นไม่สามารถอนุญาตให้ก่อสร้างได้ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีหนังสือ ที่ ปข ๕๒๑๐๖.๓/๔๐๐๕ ลงวันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๕๙ แจ้งผู้ฟ้องคดีให้ดำเนินการรื้อถอนอาคารพิพาทภายใน ๓๐ วัน นับถัดจากวันที่ได้รับหนังสือแจ้ง แต่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้รื้อถอนอาคารพิพาทออกไปจากบริเวณดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีคำสั่งที่ ปข ๕๒๑๐๕.๒/๕๗๗๔ ลงวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๕๙ (แบบ ค.๔) ห้ามมิให้ผู้ฟ้องคดีใช้หรือยินยอมให้บุคคลใดใช้อาคารพิพาทตามมาตรา ๔๐ (๒) แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ โดยให้เหตุผลไว้ในคำสั่งว่า อาคารพิพาทของผู้ฟ้องคดีก่อสร้างโดยไม่ได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น และเนื่องจากอาคารดังกล่าวอาจเป็นภัยอันตรายต่อสุขภาพชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สิน และเป็นการปลูกสร้างอาคารในที่สาธารณประโยชน์ และมีคำสั่งที่ ปข ๕๒๑๐๕.๒/๕๗๗๕ ลงวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๕๙ (แบบ ค.๓) ให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนอาคารพิพาทให้แล้วเสร็จภายใน ๔๕ วัน นับแต่วันที่รับคำสั่ง ตามมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยให้เหตุผลไว้ในคำสั่งว่า อาคารพิพาทของผู้ฟ้องคดีก่อสร้างโดยไม่ได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น และการกระทำนั้นไม่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องได้ เนื่องจาก



/เป็นการ...

เป็นการปลูกสร้างอาคารในที่ดินสาธารณประโยชน์ ผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งคำสั่งทั้งสองคำสั่งดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีเมื่อวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๕๙ และไม่เห็นด้วยกับคำสั่ง จึงได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๒ มกราคม ๒๕๖๐ อุทธรณ์คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เขตเทศบาลและเขตราชการส่วนท้องถิ่นอื่นในจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ เมื่อครบกำหนดระยะเวลาการพิจารณาอุทธรณ์แล้ว ผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์แต่อย่างใด ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า คำสั่งดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้ให้ผู้ฟ้องคดีมีโอกาสได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตนก่อนที่จะออกคำสั่ง และในคำสั่งมีการระบุเหตุผลไว้แต่เพียงว่า อาคารดังกล่าวอาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สิน และเป็นการปลูกสร้างอาคารในที่ดินสาธารณประโยชน์ โดยไม่มีรายละเอียดว่าจะอันตรายต่อสุขภาพ ชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สินอย่างไร ส่วนใดของอาคารที่มีสภาพไม่มั่นคง หากอยู่อาศัยแล้วจะเป็นอันตรายต่อสุขภาพหรือถึงแก่ชีวิต จึงไม่ชอบด้วยมาตรา ๓๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ อีกทั้งอาคารพิพาทของผู้ฟ้องคดีได้มีการปลูกสร้างมาก่อนที่พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ จะมีผลใช้บังคับ และในช่วงที่มีการก่อสร้างอาคาร ผู้ถูกฟ้องคดีได้รู้เห็นและยินยอมในการก่อสร้างโดยได้มีการออกเลขที่บ้านให้กับอาคารของผู้ฟ้องคดี และมีการเสียภาษีโรงเรือนอย่างถูกต้องตามกฎหมายให้แก่เทศบาลเมืองหัวหินมาโดยตลอด จึงไม่ใช่อาคารที่กำลังก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคารในช่วงเวลาที่พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มีผลใช้บังคับ อันจะเป็นเหตุให้ผู้ถูกฟ้องคดีมีอำนาจออกคำสั่งตามมาตรา ๔๐ (๒) และมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว มาบังคับใช้กับผู้ฟ้องคดีได้ นอกจากนี้ ที่ดินอันเป็นที่ตั้งอาคารพิพาทของผู้ฟ้องคดีไม่ใช่ที่สาธารณะตามนัยมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน เนื่องจากอาคารแต่ละหลังมีผู้ครอบครองต่อเนื่องกันมาไม่ขาดสายตั้งแต่บรรพบุรุษ ผู้ถูกฟ้องคดีไม่เคยแสดงเอกสารหลักฐานว่ามีกฎหมายหรือประกาศของทางราชการกำหนดให้ที่ดินบริเวณสะพานปลาจนถึงศาลเจ้าแม่ทับทิมเป็นที่สาธารณประโยชน์สำหรับประชาชนใช้ร่วมกัน หรือเป็นที่ดินของรัฐประเภทใด และไม่มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงที่แสดงให้เห็นว่าที่ดินดังกล่าวเป็นที่ดินสาธารณประโยชน์ ประกอบกับศาลจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดแล้วว่า ผู้ฟ้องคดีหรือผู้ครอบครองทำประโยชน์ในพื้นที่ดังกล่าวไม่มีความผิดฐานบุกรุกที่ดินสาธารณประโยชน์ตามประมวลกฎหมายที่ดิน และไม่มีความผิดฐานบุกรุกน่านน้ำตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้น ขอให้ศาลพิพากษาเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ปช ๕๒๑๐๕.๒/๕๗๗๔ ลงวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๕๙ (แบบ ค.๔) ที่ห้าม



/มิให้...

มิให้ผู้ฟ้องคดีใช้หรือยินยอมให้บุคคลใดใช้อาคารพิพาท และคำสั่ง ที่ ปช ๕๒๑๐๕.๒/๕๗๗๕ ลงวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๕๙ (แบบ ค.๗) ที่ให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนอาคารพิพาท

ระหว่างการพิจารณาคดีของศาลปกครองชั้นต้น คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ในเขตเทศบาลและเขตราชการส่วนท้องถิ่นอื่นในจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ได้มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ที่ ๑๐/๒๕๖๐ ลงวันที่ ๑๕ มกราคม ๒๕๖๑ ว่า คำสั่งห้ามใช้อาคารพิพาทชอบด้วยกฎหมาย จึงวินิจฉัยให้ยกอุทธรณ์ คำสั่งห้ามใช้อาคาร ส่วนคำสั่งให้รื้อถอนอาคารพิพาท เมื่อพิจารณาสภาพอาคารพิพาท จากภาพถ่ายและคำยืนยันจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นว่าสภาพการใช้งานของอาคารพิพาทสามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องได้ ประกอบกับเจ้าพนักงานท้องถิ่นควรให้โอกาสและสิทธิแก่ผู้ฟ้องคดี ในการยื่นแบบแปลนประกอบการขออนุญาตให้ถูกต้องตามกฎหมาย คำสั่งดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงวินิจฉัยให้เพิกถอนคำสั่งให้รื้อถอนอาคาร และให้ผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณา ออกคำสั่งใหม่ให้เป็นไปตามข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายต่อไป ต่อมา ศาลปกครองชั้นต้น พิพากษายกฟ้อง ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นฟ้องด้วย จึงยื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุด

ระหว่างการพิจารณาคดีของศาลปกครองสูงสุด ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำสั่ง ที่ ๔๐๘๕/๒๕๖๑ ลงวันที่ ๑๗ ตุลาคม ๒๕๖๑ เพิกถอนคำสั่งให้รื้อถอนอาคาร (แบบ ค.๗) ที่ ปช ๕๒๑๐๕.๒/๕๗๗๕ ลงวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๕๙ ตามคำวินิจฉัยอุทธรณ์ที่ ๑๐/๒๕๖๐ ลงวันที่ ๑๕ มกราคม ๒๕๖๑

ศาลปกครองสูงสุดได้ตรวจพิจารณากฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วยแล้ว

คดีมีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยตามอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีว่า คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ปช ๕๒๑๐๕.๒/๕๗๗๕ ลงวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๕๙ (แบบ ค.๔) ที่ห้ามมิให้ผู้ฟ้องคดีใช้หรือยินยอมให้บุคคลใดใช้อาคารพิพาท และคำสั่ง ที่ ปช ๕๒๑๐๕.๒/๕๗๗๕ ลงวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๕๙ (แบบ ค.๗) ที่ให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนอาคารพิพาท ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

โดยที่ข้อเท็จจริงปรากฏในระหว่างการพิจารณาคดีของศาลปกครองชั้นต้นว่า คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ในเขตเทศบาลและเขตราชการส่วนท้องถิ่นอื่นในจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ได้มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ที่ ๑๐/๒๕๖๐ ลงวันที่ ๑๕ มกราคม ๒๕๖๑ ว่า คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ปช ๕๒๑๐๕.๒/๕๗๗๕ ลงวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๕๙ (แบบ ค.๗) ที่ให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนอาคารพิพาท ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงวินิจฉัยให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดี และให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นพิจารณา ออกคำสั่งใหม่ให้เป็นไปตามข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายต่อไป ซึ่งมาตรา ๕๒ วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ บัญญัติว่า ในกรณีที่คณะกรรมการพิจารณา



/อุทธรณ์หรือ...

อุทธรณ์หรือศาลได้มีคำวินิจฉัยหรือคำพิพากษาเป็นประการใด ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นปฏิบัติตามนั้น และในระหว่างการพิจารณาคดีของศาลปกครองสูงสุด ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำสั่งที่ ๔๐๘๕/๒๕๖๑ ลงวันที่ ๑๗ ตุลาคม ๒๕๖๑ เพิกถอนคำสั่งให้รื้อถอนอาคารพิพาท (แบบ ค.๗) ที่ ปข ๕๒๑๐๕.๒/๕๗๗๕ ลงวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๕๙ ตามคำวินิจฉัยอุทธรณ์ดังกล่าว ของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์แล้ว ซึ่งมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติว่า คำสั่งทางปกครองย่อมมีผลตราบเท่าที่ยังไม่มีการเพิกถอนหรือสิ้นผลลงโดยเงื่อนไขหรือโดยเหตุอื่น กรณีจึงมีผลให้คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ปข ๕๒๑๐๕.๒/๕๗๗๕ ลงวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๕๙ (แบบ ค.๗) ที่ให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนอาคารพิพาท ที่ถูกเพิกถอนนั้นสิ้นผลลงตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว จึงเป็นกรณีที่วัตถุแห่งคดีหมดสิ้นไป และไม่มีกรณีที่ศาลจะต้องมีคำสั่งบังคับตามคำขอของผู้ฟ้องคดีที่ขอให้ศาลพิพากษาเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ศาลปกครองสูงสุดจึงไม่จำเป็นต้องพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ปข ๕๒๑๐๕.๒/๕๗๗๕ ลงวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๕๙ (แบบ ค.๗) ที่ให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนอาคารพิพาท อีกต่อไป

คดีจึงมีประเด็นที่จะต้องพิจารณาในชั้นอุทธรณ์แต่เพียงว่า คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ปข ๕๒๑๐๕.๒/๕๗๗๕ ลงวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๕๙ (แบบ ค.๔) ที่ห้ามมิให้ผู้ฟ้องคดีใช้หรือยินยอมให้บุคคลใดใช้อาคารพิพาท ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช ๒๔๗๙ มาตรา ๒ บัญญัติว่า ให้ใช้พระราชบัญญัตินี้ตั้งแต่วันประกาศโดยพระราชกฤษฎีกา ซึ่งจะได้กำหนดตามควรแก่สภาพของท้องถิ่นที่เป็นแห่งๆ ไป มาตรา ๖ บัญญัติว่า ห้ามมิให้บุคคลปลูกสร้างอาคารอย่างใดๆ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น และมาตรา ๗ บัญญัติว่า บุคคลผู้ทำการอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้ ให้ถือว่าทำการปลูกสร้างอาคาร (๑) สร้างอาคารขึ้นใหม่ล้วน (๒) ต่อเติมหรือตัดแปลงอาคารที่มีอยู่แล้วในลักษณะอันเป็นการเพิ่มน้ำหนักให้แก่อาคารนั้นมาก หรือเป็นการเพิ่มหรือขยายพื้นที่แห่งอาคารนั้นมาก (๓) แปลงอาคารสำหรับบุคคลอาศัยเป็นอาคารเพื่อประโยชน์อย่างอื่น หรือกลับกัน พระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช ๒๔๗๙ ในเขตเทศบาลตำบลหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ พ.ศ. ๒๕๐๐ มาตรา ๒ บัญญัติว่า พระราชกฤษฎีกานี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป และมาตรา ๓ บัญญัติว่า ให้ใช้พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช ๒๔๗๙ ในเขตเทศบาลตำบลหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ และพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๒ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา และจะใช้บังคับ



/ในท้องที่ใด...

ในท้องที่ใด มีบริเวณเพียงใด ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา... มาตรา ๒๑ บัญญัติว่า ผู้ใดจะก่อสร้าง ตัดแปลง หรือเคลื่อนย้ายอาคารต้องได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น หรือแจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นและดำเนินการตามมาตรา ๓๙ ทวิ มาตรา ๔๐ บัญญัติว่า ในกรณีที่มีการก่อสร้าง ตัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคารโดยฝ่าฝืนบทบัญญัติ แห่งพระราชบัญญัตินี้ กฎกระทรวง หรือข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจดำเนินการดังนี้... (๒) มีคำสั่งห้าม มิให้บุคคลใดใช้หรือเข้าไปในส่วนใดๆ ของอาคาร หรือบริเวณที่มีการกระทำดังกล่าว และ... มาตรา ๘๐ บัญญัติว่า ท้องที่ใดได้มีพระราชกฤษฎีกาให้ใช้บังคับพระราชบัญญัติควบคุม การก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช ๒๔๗๙ หรือพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างในเขตเพลิงไหม้ พุทธศักราช ๒๔๗๖ อยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้ถือว่าได้มีพระราชกฤษฎีกา ให้ใช้บังคับพระราชบัญญัตินี้ในท้องที่นั้นแล้ว

เมื่อข้อเท็จจริงคดีนี้ปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีครอบครองอาคารพิพาทเลขที่ ๓๑/๗ ซึ่งเป็นอาคารคอนกรีตเสริมเหล็ก (ค.ส.ล.) ชั้นเดียว ขนาดประมาณ ๗.๕๐ x ๑๐ เมตร จำนวน ๑ หลัง ตั้งอยู่บริเวณชายหาดหัวหินตั้งแต่สะพานปลาถึงศาลเจ้าแม่ทับทิม ฝั่งทิศตะวันออก ของถนนนครดำริห์ ตำบลหัวหิน อำเภอหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ เมื่อวันที่ ๕ กรกฎาคม ๒๕๕๙ ผู้ถูกฟ้องคดีได้ตรวจพบว่า อาคารพิพาทของผู้ฟ้องคดีปลูกสร้างในที่สาธารณประโยชน์ บริเวณชายหาดหัวหินตั้งแต่บริเวณสะพานปลาถึงศาลเจ้าแม่ทับทิม โดยไม่ได้รับอนุญาตจาก เจ้าพนักงานท้องถิ่น ซึ่งเป็นกรณีที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นไม่สามารถอนุญาตให้ก่อสร้างได้ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือ ที่ ปช ๕๒๑๐๖.๓/๔๐๐๕ ลงวันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๕๙ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการรื้อถอนอาคารพิพาทออกไปจากบริเวณดังกล่าวภายใน ๓๐ วัน นับถัดจากวันที่ได้รับหนังสือแจ้ง หากไม่ปฏิบัติตามจะดำเนินการตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องต่อไป แต่ผู้ฟ้องคดีเพิกเฉย ผู้ถูกฟ้องคดีจึงได้มีคำสั่ง ที่ ปช ๕๒๑๐๕.๒/๕๗๗๔ ลงวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๕๙ (แบบ ค.๔) ห้ามมิให้ผู้ฟ้องคดีใช้หรือยินยอมให้บุคคลใดใช้อาคารพิพาทตามมาตรา ๔๐ (๒) แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ โดยให้เหตุผลไว้ในคำสั่งว่า อาคารพิพาทของผู้ฟ้องคดี ก่อสร้างโดยไม่ได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น และเนื่องจากอาคารดังกล่าวอาจเป็น ภัยอันตรายต่อสุขภาพ ชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สิน และเป็นการปลูกสร้างอาคารในที่สาธารณประโยชน์ โดยผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์ว่า บรรพบุรุษของผู้ฟ้องคดีได้เข้ามาตั้งรกรากและปลูกสร้างอาคาร อยู่ในที่ดินบริเวณชายหาดหัวหินตั้งแต่สะพานปลาถึงศาลเจ้าแม่ทับทิมมาก่อนปี พ.ศ. ๒๔๘๗ อันเป็นการครอบครองและอยู่อาศัยก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับเมื่อปี พ.ศ. ๒๔๙๗ และก่อนที่จะมีกฎหมายบัญญัติว่าที่ดินบริเวณดังกล่าวเป็นที่สาธารณะ แม้จะไม่ได้แจ้ง การครอบครองที่ดินภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด แต่ก็ไม่ทำให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งได้ครอบครอง



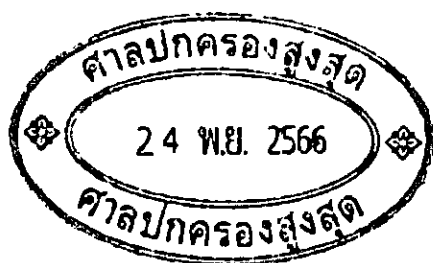
/ที่ดินพิพาท...

ที่ดินพิพาทสืบทอดมาจากบรรพบุรุษเสียไปซึ่งสิทธิครอบครองที่ดิน ที่ดินบริเวณที่ตั้งอาคารพิพาทของผู้ฟ้องคดีจึงไม่ใช่ที่สาธารณประโยชน์ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่มีอำนาจออกคำสั่งห้ามมิให้ผู้ฟ้องคดีใช้หรือยินยอมให้บุคคลใดใช้อาคารพิพาทตามมาตรา ๔๐ (๒) แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ โดยอ้างว่า อาคารพิพาทของผู้ฟ้องคดีปลูกสร้างในที่สาธารณประโยชน์กรณีจึงมีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยตามอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีก่อนว่า ที่ดินบริเวณชายหาดหัวหินตั้งแต่สะพานปลาถึงศาลเจ้าแม่ทับทิม ซึ่งเป็นบริเวณที่ตั้งอาคารพิพาทของผู้ฟ้องคดีเป็นที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหรือไม่ และผู้ถูกฟ้องคดีมีอำนาจออกคำสั่ง ที่ ปช ๕๒๑๐๕.๒/๕๗๗๔ ลงวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๕๙ (แบบ ค.๔) ห้ามมิให้ผู้ฟ้องคดีใช้หรือยินยอมให้บุคคลใดใช้อาคารพิพาท หรือไม่ เห็นว่า แม้ข้อเท็จจริงคดีนี้จะไปตามที่ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า ผู้ฟ้องคดีได้ครอบครองที่ดินอันเป็นที่ตั้งของอาคารพิพาทต่อเนื่องมาจากบรรพบุรุษซึ่งได้ครอบครองที่ดินมาก่อนปี พ.ศ. ๒๔๘๗ อันเป็นเวลาาก่อนวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๔๙๗ ซึ่งเป็นวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินมีผลใช้บังคับก็ตาม แต่โดยที่ได้มีพระราชกฤษฎีกาให้ใช้บทบัญญัติ บรรพ ๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ให้มาตรา ๑๒๙๘ ถึงมาตรา ๑๔๓๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑ เมษายน ๒๔๗๕ เป็นต้นไปซึ่งมาตรา ๑๓๐๔ บัญญัติว่า สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทั้งทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น (๑)... (๒) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ (๓)... และมาตรา ๑๓๐๖ บัญญัติว่า ท่านห้ามมิให้ยกอายุความขึ้นเป็นข้อต่อสู้กับแผ่นดินในเรื่องทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน เมื่อที่ดินบริเวณชายหาดหัวหินตั้งแต่สะพานปลาถึงศาลเจ้าแม่ทับทิมเป็นที่หาดทรายชายทะเล จึงเป็นที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภททรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามบทบัญญัติมาตรา ๑๓๐๔ (๒) แห่งประมวลกฎหมายดังกล่าวตั้งแต่วันที่ ๑ เมษายน ๒๔๗๕ การที่ผู้ครอบครองที่ดินเดิมหรือผู้ฟ้องคดีครอบครองที่ดินโดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน และไม่ได้แจ้งการครอบครองที่ดินต่อนายอำเภอท้องที่ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ใช้บังคับ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจอ้างสิทธิครอบครองในที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันได้ และไม่ว่าผู้ฟ้องคดีจะกล่าวอ้างว่าได้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวมานานเพียงใด ก็ไม่อาจยกอายุความขึ้นต่อสู้เพื่อให้ได้สิทธิในที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินได้ตามมาตรา ๑๓๐๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประกอบกับ ได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปรับปรุงอาคารในท้องที่ตำบลหัวหิน อำเภอหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๗๗ วรรคหนึ่ง



/แห่งพระราชบัญญัติ...

แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ กำหนดให้ที่ดินบริเวณชายหาดหัวหิน ตั้งแต่สะพานปลาถึงศาลเจ้าแม่ทับทิม ซึ่งเป็นบริเวณที่ตั้งอาคารพิพาทของผู้ฟ้องคดี ภายในแนวเขตตามแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกา เป็นเขตปรับปรุงอาคาร อันแสดงให้เห็นว่า ที่ดินบริเวณดังกล่าวมีสถานะเป็นที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ซึ่งภายหลังที่มีการ ประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวแล้ว ข้อเท็จจริงไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีหรือเจ้าของ หรือผู้ครอบครองอาคารที่ตั้งอยู่ในเขตปรับปรุงอาคารได้โต้แย้งถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมาย ของพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปรับปรุงอาคารในท้องที่ตำบลหัวหิน อำเภอหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ พ.ศ. ๒๕๒๒ ที่ออกมาใช้บังคับว่า ที่ดินบริเวณที่ถูกกำหนดให้เป็น เขตปรับปรุงอาคารนั้นมีใช้ที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน และยังได้ความว่า เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำสั่งให้เจ้าของอาคารที่อยู่ในเขตปรับปรุงอาคารตามแผนที่แนบท้าย พระราชกฤษฎีกาดังกล่าว มาทำสัญญาเช่าที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินกับผู้ถูกฟ้องคดี ตามมาตรา ๗๗ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ได้มีเจ้าของ หรือผู้ครอบครองอาคารมาทำสัญญาเช่าที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินกับผู้ถูกฟ้องคดี จำนวน ๒๘ ราย รวมถึงร้อยตำรวจเอก สัมฤทธิ์ บุญยรัตนพันธุ์ ได้ทำสัญญาเช่าที่ดินซึ่งเป็นที่ตั้ง อาคารพิพาทของผู้ฟ้องคดี ส่วนผู้ฟ้องคดีก็ได้ทำสัญญาเช่าที่ดินซึ่งเป็นที่ตั้งอาคารอีกหลังของผู้ฟ้องคดี ตามสัญญาเช่าเลขที่ ๒/๒๕๓๔ ลงวันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๓๔ กรณีจึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดี และร้อยตำรวจเอก สัมฤทธิ์ ซึ่งเป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารที่อยู่ในเขตปรับปรุงอาคาร ตามแผนที่แนบท้ายพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปรับปรุงอาคารในท้องที่ตำบลหัวหิน อำเภอหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ พ.ศ. ๒๕๒๒ ได้ยอมรับแล้วว่า ที่ดินในบริเวณนั้น เป็นที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน และตนไม่มีสิทธิในที่ดินดังกล่าว อีกทั้งข้อเท็จจริง ปรากฏในทางพิจารณาของศาลจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ตามคำพิพากษาในคดีหมายเลขแดงที่ ๒๘๒๑/๒๕๔๙ และคำพิพากษาของศาลอุทธรณ์ภาค ๗ ในคดีหมายเลขแดงที่ ๒๐๕๑ - ๒๐๕๒/๒๕๕๑ ซึ่งเป็นคดีอาญาที่พนักงานอัยการจังหวัดประจวบคีรีขันธ์เป็นโจทก์ยื่นฟ้องผู้ฟ้องคดี และร้อยตำรวจเอก สัมฤทธิ์ บุญยรัตนพันธุ์ ที่ทำสัญญาเช่าที่ดินที่เป็นที่ตั้งอาคารพิพาทของผู้ฟ้องคดี กับผู้ถูกฟ้องคดี เป็นจำเลย รวม ๒ คน ขอให้ลงโทษตามมาตรา ๗๗ แห่งพระราชบัญญัติ ควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ และประมวลกฎหมายที่ดิน โดยข้อเท็จจริงรับฟังเป็นที่ยุติในเบื้องต้นได้ว่า ที่ดินบริเวณ ที่จำเลยทั้งสองถูกโจทก์ฟ้องซึ่งตั้งอยู่บริเวณชายหาดหัวหินตั้งแต่สะพานปลาถึงศาลเจ้าแม่ทับทิม ฝั่งทิศตะวันออกของถนนนเรศดำริห์ ตำบลหัวหิน อำเภอหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินและอยู่ในเขตปรับปรุงอาคารตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขต ปรับปรุงอาคารในท้องที่ตำบลหัวหิน อำเภอหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ พ.ศ. ๒๕๒๒



/และข้อเท็จจริง...

และข้อเท็จจริงปรากฏตามแผนที่ระวาง ๔๙๓๔ II ๐๔๘๘-๒ มาตราส่วน ๑ : ๕๐๐ ของกรมที่ดิน เอกสารท้ายคำคัดค้านคำให้การของผู้ฟ้องคดี ว่า ที่ดินบริเวณฝั่งด้านทิศตะวันออกของถนนนเรศดำริห์ ซึ่งเป็นบริเวณที่ตั้งอาคารพิพาทของผู้ฟ้องคดี ไม่มีการออกเอกสารสิทธิในที่ดินแต่อย่างใด ซึ่งสอดคล้องกับหนังสือสำนักงานที่ดินจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ สาขาหัวหิน ที่ ปช ๐๐๒๐.๐๑.๒/๓๙๑ ลงวันที่ ๑๒ มกราคม ๒๕๖๐ ที่ได้ชี้แจงข้อเท็จจริงต่อผู้ถูกฟ้องคดี กรณีผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือขอให้สำนักงานที่ดินจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ สาขาหัวหิน ตรวจสอบประเภทที่ดินชายหาดหัวหิน บริเวณสะพานปลาถึงศาลเจ้าแม่ทับทิมว่า ที่ดินบริเวณดังกล่าวเป็นหาดทรายชายทะเลอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ร่วมกัน จากข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานดังกล่าวข้างต้นจึงรับฟังได้ว่า ที่ดินบริเวณชายหาดหัวหินตั้งแต่สะพานปลาถึงศาลเจ้าแม่ทับทิม ซึ่งเป็นที่ตั้งอาคารพิพาทของผู้ฟ้องคดี เป็นที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภททรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แม้ที่ดินบริเวณดังกล่าวจะมีได้มีการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (น.ส.ล.) แสดงแนวเขตที่สาธารณประโยชน์ไว้เป็นหลักฐานก็ตาม แต่เมื่อที่ดินบริเวณชายหาดหัวหินตั้งแต่สะพานปลาถึงศาลเจ้าแม่ทับทิม มีลักษณะเป็นที่หาดทรายชายทะเล ซึ่งโดยสภาพมีแนวเขตธรรมชาติอยู่แล้ว ที่ดินดังกล่าวจึงมีสภาพเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยไม่จำเป็นต้องมีการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงตั้งที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างแต่อย่างใด ส่วนพยานหลักฐานที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างเพื่อยืนยันว่าที่ดินบริเวณที่ตั้งอาคารพิพาทของผู้ฟ้องคดีไม่ใช่ที่สาธารณประโยชน์ ไม่ว่าจะเป็นเอกสารเรื่องเล่าของชาวหัวหิน หลักฐานบ้านเลขที่ ๕ ถนนนเรศดำริห์ ที่มีการปลูกสร้างบนที่ดินบริเวณพิพาทมาตั้งแต่ประมาณรัชกาลที่ ๖ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีและผู้ว่าราชการจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ได้ออกประกาศเกียรติบัตรให้ไว้เมื่อวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๕๕ และคำเบิกความของนายทักษ์ เดชะปัญญา อดีตประธานสภาเทศบาลเมืองหัวหิน ที่ได้เบิกความเป็นพยานต่อศาลจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ยืนยันว่า บรรพบุรุษของผู้ฟ้องคดีได้เข้ามาตั้งรกรากอยู่ในบริเวณที่ดินพิพาทเป็นเวลาร่วม ๑๙๐ ปี ก็มีได้เป็นพยานหลักฐานที่แสดงว่าผู้ฟ้องคดีมีสิทธิครอบครองที่ดินพิพาทโดยชอบด้วยกฎหมาย หรือที่ดินอันเป็นที่ตั้งอาคารพิพาทของผู้ฟ้องคดีไม่ใช่ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ส่วนคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๒๘๐/๒๕๓๗ ที่ผู้ฟ้องคดียกขึ้นกล่าวอ้าง ก็เป็นกรณีที่ศาลฎีกาวินิจฉัยในประเด็นอำนาจฟ้องของโจทก์ในคดี มิได้เกี่ยวข้องกับประเด็นในคดีนี้แต่อย่างใด การที่ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า บรรพบุรุษของผู้ฟ้องคดีได้เข้ามาตั้งรกรากและปลูกสร้างอาคารอยู่ในที่ดินบริเวณชายหาดหัวหินตั้งแต่สะพานปลาถึงศาลเจ้าแม่ทับทิมก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ



/และก่อนที่...

และก่อนที่จะมีกฎหมายบัญญัติว่าที่ดินบริเวณดังกล่าวเป็นที่สาธารณะ ถือเป็นการบุกเบิก มีใช้การบุกรุก ที่ดินบริเวณที่ตั้งอาคารพิพาทของผู้ฟ้องคดีไม่ใช่ที่สาธารณประโยชน์ จึงไม่อาจรับฟังได้

เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า อาคารพิพาทของผู้ฟ้องคดีปลูกสร้างอยู่ในที่ดินบริเวณ ชายหาดหัวหินตั้งแต่สะพานปลาถึงบริเวณศาลเจ้าแม่ทับทิมอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยพื้นที่บริเวณดังกล่าว ได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช ๒๔๗๙ ในเขตเทศบาลตำบลหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ พ.ศ. ๒๕๐๐ มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๐๐ แม้ผู้ฟ้องคดีจะอ้างว่า อาคารพิพาทของผู้ฟ้องคดี ได้มีการปลูกสร้างมาก่อนวันที่พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มีผลใช้บังคับ แต่เมื่อในขณะนั้นได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช ๒๔๗๙ ในท้องที่บริเวณที่ตั้งอาคารพิพาทของผู้ฟ้องคดีแล้ว การปลูกสร้างอาคารพิพาทของผู้ฟ้องคดี จึงอยู่ในบังคับของพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช ๒๔๗๙ อันเป็น กฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น ซึ่งการปลูกสร้างอาคารจะต้องได้รับอนุญาตเป็นหนังสือ จากเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นก่อนตามมาตรา ๖ ประกอบมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติควบคุม การก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช ๒๔๗๙ ที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น เมื่ออาคารพิพาทของผู้ฟ้องคดี ได้มีการปลูกสร้างโดยไม่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น จึงเป็นการปลูกสร้าง อาคารที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติดังกล่าว ต่อมา เมื่อได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๒๒ ที่ดินบริเวณที่ตั้งอาคารพิพาทของ ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นท้องที่ที่ได้มีพระราชกฤษฎีกาให้ใช้บังคับพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช ๒๔๗๙ อยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มีผลใช้บังคับ จึงถือว่า ได้มีพระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ในท้องที่อันเป็นที่ตั้ง อาคารพิพาทของผู้ฟ้องคดีนั้นแล้วตามมาตรา ๒ วรรคหนึ่ง ประกอบกับมาตรา ๘๐ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ดังนั้น การก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเคลื่อนย้าย อาคารพิพาทของผู้ฟ้องคดี จึงอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีได้ตรวจพบว่า อาคารพิพาทของผู้ฟ้องคดีปลูกสร้างอยู่ในที่สาธารณประโยชน์ บริเวณชายหาดหัวหินตั้งแต่บริเวณสะพานปลาถึงศาลเจ้าแม่ทับทิม โดยไม่ได้รับใบอนุญาตจาก เจ้าพนักงานท้องถิ่น จึงเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติ ควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ผู้ถูกฟ้องคดีในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว จึงมีอำนาจออกคำสั่งห้ามมิให้บุคคลใดใช้หรือเข้าไปในส่วนใดๆ ของอาคารหรือบริเวณอาคารพิพาทได้ตามมาตรา ๔๐ (๒) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน



/ตั้งนั้น...

ดังนั้น คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ปช ๕๒๑๐๕.๒/๕๗๗๔ ลงวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๕๙ (แบบ ค.๔) ที่ห้ามมิให้ผู้ฟ้องคดีใช้หรือยินยอมให้บุคคลใดใช้อาคารพิพาท จึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว

ส่วนที่ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ปช ๕๒๑๐๕.๒/๕๗๗๔ ลงวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๕๙ (แบบ ค.๔) ที่ห้ามมิให้ผู้ฟ้องคดีใช้หรือยินยอมให้บุคคลใดใช้อาคารพิพาท ผู้ถูกฟ้องคดีมิได้มีเหตุผลด้านวิศวกรรมสถานมาแสดงให้เห็นว่าอาคารที่มีคำสั่งห้ามใช้นั้น มีส่วนใดของอาคารที่ไม่มั่นคงแข็งแรง หากผู้ฟ้องคดียังคงอยู่อาศัยในอาคารพิพาทแล้ว จะเป็นอันตรายต่อสุขภาพ ชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สินอย่างไร จึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยมาตรา ๓๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ นั้น เห็นว่า พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๓๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า คำสั่งทางปกครองที่ทำเป็นหนังสือและการยืนยันคำสั่งทางปกครองเป็นหนังสือ ต้องจัดให้มีเหตุผลไว้ด้วย และเหตุผลนั้นอย่างน้อยต้องประกอบด้วย (๑) ข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ (๒) ข้อกฎหมายที่อ้างอิง (๓) ข้อพิจารณาและข้อสนับสนุนในการใช้ดุลพินิจ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีได้ออกคำสั่ง ที่ ปช ๕๒๑๐๕.๒/๕๗๗๔ ลงวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๕๙ (แบบ ค.๔) ห้ามมิให้ผู้ฟ้องคดีใช้หรือยินยอมให้บุคคลใดใช้อาคารพิพาท อันเนื่องมาจากอาคารพิพาทของผู้ฟ้องคดีได้ก่อสร้างโดยไม่ได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น ซึ่งหมายถึงเจ้าพนักงานท้องถิ่นยังมิได้มีการตรวจแผนผังบริเวณ แบบแปลน รายการประกอบแบบแปลน และรายการคำนวณของอาคารพิพาทว่าได้ดำเนินการโดยถูกต้องหรือไม่ มีความมั่นคงแข็งแรงของอาคารหรือไม่ เพียงใด คำสั่งห้ามมิให้บุคคลใดใช้หรือยินยอมให้บุคคลใดใช้ส่วนใดๆ ของอาคารพิพาทตามมาตรา ๔๐ (๒) แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองสวัสดิภาพและความปลอดภัยของบุคคลที่เข้าไปใช้อาคาร อันอาจเกิดจากการก่อสร้างอาคารที่ยังไม่ได้ผ่านการตรวจแผนผังบริเวณ แบบแปลน รายการประกอบแบบแปลน และรายการคำนวณจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่มีความรู้ความสามารถในด้านนี้โดยตรง การที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้ออกคำสั่งดังกล่าวโดยให้เหตุผลว่า อาคารพิพาทของผู้ฟ้องคดีก่อสร้างโดยไม่ได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น ก็ถือว่าเป็นเหตุผลที่เพียงพอต่อการออกคำสั่งห้ามมิให้ผู้ฟ้องคดีใช้หรือยินยอมให้บุคคลใดใช้อาคารดังกล่าวแล้ว แม้นคำสั่งดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีจะมีได้แสดงให้เห็นว่าการใช้อาคารพิพาทจะก่อให้เกิดภัยอันตรายต่อสุขภาพ ชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สินอย่างไร ก็ไม่ถือว่าเป็นความบกพร่องในการให้เหตุผลในคำสั่งทางปกครอง ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำสั่ง ที่ ปช ๕๒๑๐๕.๒/๕๗๗๔ ลงวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๕๙ (แบบ ค.๔) ห้ามมิให้ผู้ฟ้องคดีใช้หรือยินยอมให้บุคคลใดใช้อาคารพิพาทตามมาตรา ๔๐ (๒) แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ โดยให้เหตุผลไว้ในคำสั่งดังกล่าวว่า อาคารพิพาทของผู้ฟ้องคดีก่อสร้างโดยไม่ได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น และเนื่องจากอาคารดังกล่าวอาจเป็นภัยอันตราย



/ต่อสุขภาพ...

ต่อสุขภาพ ชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สิน และเป็นการปลูกสร้างอาคารในที่สาธารณะประโยชน์ จึงเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้มีคำสั่งดังกล่าวโดยจัดให้มีเหตุผลไว้โดยชอบด้วยมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แล้ว กรณีจึงไม่ จำต้องระบุข้อความอื่นๆ ตามที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้าง อุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีในประเด็นนี้ฟังไม่ขึ้น

ส่วนที่ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้ออกเลขที่บ้านให้กับอาคารพิพาท ของผู้ฟ้องคดี ย่อมแสดงได้โดยปริยายว่าหน่วยงานของรัฐได้รับรู้ถึงการปลูกสร้างอาคารดังกล่าวแล้ว ตั้งแต่มีการออกเลขทะเบียนบ้าน อันเป็นการอนุญาตให้ปลูกสร้างอาคารพิพาทโดยปริยายแล้ว นั้น เห็นว่า การออกเลขที่บ้านให้กับอาคารผู้ฟ้องคดีเป็นการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของพนักงาน เจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งมีได้เป็นข้อสันนิษฐานว่า อาคารนั้นได้ก่อสร้างขึ้นโดยชอบด้วยพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ การพิจารณาว่า อาคารนั้นได้ก่อสร้างขึ้นโดยได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติควบคุม อาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ หรือไม่ จึงต้องพิจารณาตามหลักเกณฑ์ในพระราชบัญญัติดังกล่าวโดยตรง ผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจอ้างหรือนำข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายเกี่ยวกับการทะเบียนราษฎรมาพิจารณา ด้วยแต่ประการใด อุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีในประเด็นนี้ฟังไม่ขึ้นเช่นกัน

การที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษายกฟ้อง นั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นฟ้องด้วย พิพากษายืน

นายธีรรัฐ อร่ามทวีทอง
ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองสูงสุด

ส.ห. อ.ท.ท.ท.

ตุลาการเจ้าของสำนวน

นายอนุวัฒน์ ธาราแสวง
ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองสูงสุด

นายอนนท์ อดิเรกสมบัติ
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

นางเสริมตรุณี ตันติเวสส
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

นายบรรยาย นาคยศ
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด



ตุลาการผู้แถลงคดี : นายวุฒิชัย ไทยเจริญ

