

(บทความเผยแพร่ในสื่อ อปท. นิวส์ คอลัมน์ “ก้าวสู่สังคมธรรมาภิบาลกับศาลปกครอง”)

รื้อแล้ว “รื้อ” เลยได้ไหม ? วัสดุจากการรื้อถอนอาคารที่ผิดกฎหมาย ทำอย่างไรให้ถูกต้อง

กลุ่มวิเคราะห์งานคดีปกครอง 3
สำนักส่งเสริมงานคดีปกครอง สำนักงานศาลปกครอง

“ของของใครของใครก็หวง ... ของใครใครก็ต้องหวง ห่วงใยรักใคร่นอม” ... ท่อนหนึ่งในบทเพลงไทยอมตะอย่าง “หวงรัก” ที่ยังคงขับขานผ่านกาลเวลา ไม่ว่าจะผ่านไปนานแค่ไหน เพราะความรู้สึกที่รักความรู้สึกเป็นเจ้าของและหวงแหนของ ๆ ตน เป็นเรื่องที่คนทุกยุคทุกสมัยต่างเข้าใจได้

“กรรมสิทธิ์” ก็คือ ความหวงแหนในรูปแบบหนึ่งที่กฎหมายรับรองและให้ความคุ้มครองเจ้าของทรัพย์สิน ให้สามารถใช้ประโยชน์จากทรัพย์สินของตนได้อย่างเต็มที่ และสามารถปกป้อง ติดตามเอาทรัพย์สินของตนคืนได้เสมอ ซึ่งโดยหลักทั่วไปในเรื่องกรรมสิทธิ์นั้นไม่มีอายุความ สิทธิของเจ้าของจะไม่สูญสิ้นไปตามกาลเวลา และสามารถฟ้องร้องเรียกคืนทรัพย์สินของตนได้ทุกเมื่อ

อย่างไรก็ตาม “กรรมสิทธิ์” สามารถเปลี่ยนแปลงไปได้ หากเป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดเงื่อนไขไว้ เช่น การรื้อถอนอาคารที่ก่อสร้างโดยผิดกฎหมาย ซึ่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มีกลไกให้ทางราชการสามารถยึดวัสดุก่อสร้างที่ถูกรื้อถอน รวมถึงข้าวของต่าง ๆ ได้ หากเจ้าของไม่มารับคืนภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด

จึงมีประเด็นชวนคิดว่า ... กรณีที่เจ้าของทรัพย์สินไม่ได้มาติดต่อขอรับทรัพย์สินคืนภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด คือ ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่มีการรื้อถอน วัสดุและสิ่งของดังกล่าวจะตกเป็นของหน่วยงานของรัฐทันทีเลยหรือไม่ หรือหน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ต้องดำเนินการอย่างไรตามขั้นตอนของกฎหมาย ไปดูกันครับ

เรื่องราวของคดีมีอยู่ว่า ... นายปลาเก๋ได้ก่อสร้างดัดแปลงอาคารหลังเดิมโดยไม่ได้รับอนุญาต นายกเทศมนตรีในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นจึงมีคำสั่งให้รื้อถอนอาคารดังกล่าว (เป็นกรณีไม่สามารถแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องได้ และได้มีการยกเลิกสัญญาเช่าที่ดินราชพัสดุแล้ว) แต่นายปลาเก๋เพิกเฉยไม่ดำเนินการ นายกเทศมนตรีจึงได้เข้ารื้อถอนอาคารของนายปลาเก๋ และต่อมาได้มีหนังสือแจ้งว่า เจ้าพนักงานท้องถิ่นได้เข้าดำเนินการรื้อถอนอาคารแล้ว ขอให้นายปลาเก๋มาชำระค่าใช้จ่ายในการรื้อถอนอาคารเป็นเงิน 40,000 บาท ซึ่งนายปลาเก๋ยังคงเพิกเฉยเช่นเดิม จนเวลาผ่านไป 7 เดือน จึงได้มาติดต่อขอคืนทรัพย์สินที่ได้จากการรื้อถอน แต่เทศบาลไม่ยอมคืนให้ โดยอ้างว่าวัสดุที่ได้จากการรื้อถอนนั้นตกเป็นของเทศบาลแล้ว

นายปลาเก๋เห็นว่า การกระทำของเทศบาลไม่เป็นธรรมและไม่ถูกต้องตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ รวมทั้งกฎกระทรวงที่เกี่ยวข้อง เนื่องจากมิได้แจ้งให้ตนมารับวัสดุก่อสร้างและสิ่งของที่ยึดคืน รวมทั้งมิได้ดำเนินการขายทอดตลาดเพื่อนำเงินมาเป็นค่าใช้จ่ายในการรื้อถอนอาคารตามที่กฎหมายกำหนด แต่กลับนำทรัพย์สินของตนไปใช้ประโยชน์อื่น และยังแจ้งให้ตนนำเงินมาชำระค่ารื้อถอนอาคารอีก จึงยื่นฟ้องเทศบาลต่อศาลปกครอง เพื่อขอให้เทศบาลชดเชยค่าเสียหายแก่ตน

คดีมีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยว่า ... การที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นไม่คืนวัสดุก่อสร้างและสิ่งของที่ถูกขนย้ายออกจากอาคารที่ถูกรื้อถอนให้แก่ผู้ฟ้องคดี เป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีหรือไม่ ?

คำวินิจฉัยควรรู้

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า การที่นายกเทศมนตรีได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบว่าเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้เข้ารื้อถอนอาคารแล้ว พร้อมทั้งแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีชำระค่าใช้จ่ายในการรื้อถอนอาคารดังกล่าว โดยมีได้มีข้อความใดที่ระบุว่าเป็นการแจ้งการยึดวัสดุก่อสร้างและสิ่งของของผู้ฟ้องคดีที่ถูกรื้อถอน หนังสือดังกล่าวจึงมิใช่หนังสือแจ้งการยึดวัสดุก่อสร้างและสิ่งของให้ผู้ฟ้องคดีทราบแต่อย่างใด ทั้งนี้ แม้ความในมาตรา 43 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ ประกอบกับข้อ 8 ของกฎกระทรวง ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2526) ออกตามความในพระราชบัญญัติดังกล่าว จะกำหนดให้เจ้าของทรัพย์สินมารับวัสดุก่อสร้างและสิ่งของที่ยึดคืนภายในเวลากำหนด 30 วัน นับแต่วันที่มีการรื้อถอน จะเป็นกฎหมายที่ประชาชนพึงต้องทราบ

แต่เทศบาลก็ยังคงมีหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนด คือ การแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบถึงการยึดวัสดุ ก่อสร้างและสิ่งของจากอาคารที่ถูกรื้อถอน เพื่อให้ผู้ฟ้องคดีมาขอรับคืนภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด ซึ่งเป็นขั้นตอนที่กำหนดอยู่ในข้อ 3 ของกฎกระทรวงดังกล่าวด้วย

เมื่อนายกเทศมนตรีมีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบถึงการยึดสิ่งของและวัสดุก่อสร้างที่ได้จากการรื้อถอน ผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจทราบและมาติดต่อขอรับคืนภายในเวลาที่กฎหมายกำหนดได้ นายกเทศมนตรีจึงต้องเก็บรักษาส่งของและวัสดุก่อสร้างดังกล่าวไว้ เพื่อให้ผู้ฟ้องคดีมาขอรับคืน โดยผู้ฟ้องคดีต้องชำระค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ในการรื้อถอนก่อนที่จะรับสิ่งของและวัสดุก่อสร้างที่ถูกรื้อถอนคืนไป กรณีหากเทศบาลไม่ประสงค์จะเก็บรักษาไว้ก็ควรนำออกขายทอดตลาด เพื่อเอาเงินมาชำระค่าใช้จ่ายในการรื้อถอนตามที่กฎหมายกำหนด โดยไม่อาจถือว่าวัสดุก่อสร้างดังกล่าวตกเป็นของเทศบาลที่จะนำไปใช้ประโยชน์อื่น ๆ เช่น นำไปใช้ในการก่อสร้างบ้านพักคนงานหรือป้อมยาม ได้

ดังนั้น การที่นายกเทศมนตรีไม่คืนวัสดุก่อสร้างและสิ่งของให้แก่ผู้ฟ้องคดี และนำทรัพย์สินดังกล่าวไปใช้ประโยชน์อื่น ๆ จึงเป็นการใช้อำนาจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี ซึ่งเทศบาลในฐานะหน่วยงานต้นสังกัดต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามมาตรา 420 ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประกอบกับมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ส่วนข้ออ้างที่ว่าผู้ฟ้องคดีพึงจะติดต่อเมื่อการรื้อถอนผ่านไปนานถึง 7 เดือน ทำให้วัสดุ ก่อสร้างและสิ่งของดังกล่าวตกเป็นของเทศบาลนั้น ไม่อาจรับฟังได้

ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วยกับศาลปกครองชั้นต้นที่ให้เทศบาลรับผิดชอบใช้ค่าเสียหาย พร้อมดอกเบี้ยให้แก่ผู้ฟ้องคดี (หักค่าใช้จ่ายในการรื้อถอนออก) (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อผ. 428/2567)



บทสรุปชวนอ่าน

แม้กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร จะให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นในการบริหารจัดการทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายในการรื้อถอนอาคารที่ก่อสร้างโดยไม่ถูกต้อง และสามารถนำสิ่งของและวัสดุก่อสร้างที่ได้จากการรื้อถอนอาคารมาขายทอดตลาดเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการรื้อถอนอาคารได้ก็ตาม แต่ในการดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินของเอกชนดังกล่าว นั้น มีขั้นตอนที่ต้องปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งหน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ต้องดำเนินการอย่างเคร่งครัด ดังเช่นในกรณีตามที่พิพาท ซึ่งหน่วยงานของรัฐมิได้ดำเนินการแจ้งถึงการยึดวัสดุก่อสร้างและสิ่งของจากอาคารที่ถูกรื้อถอนให้เจ้าของทราบ เพื่อจะได้มาติดต่อขอรับคืนภายในกำหนดเวลา อันเป็นขั้นตอนที่ถือเป็นสาระสำคัญ เมื่อมิได้ดำเนินการแจ้งตามขั้นตอนดังกล่าว จึงไม่อาจยึดหรือริบวัสดุและสิ่งของต่าง ๆ ที่ได้จากการรื้อถอนมาเป็นของรัฐได้ นอกจากนี้ กฎหมายยังมีได้ให้อำนาจในการนำวัสดุจากการรื้อถอนไปใช้ประโยชน์ใด ๆ ก็ได้ หากแต่กำหนดให้นำออกขายทอดตลาด เพื่อเอาเงินมาชำระเป็นค่าใช้จ่ายในการรื้อถอนอาคาร

ในมุมของเจ้าของทรัพย์สิน ซึ่งการรื้อถอนอาคารที่ก่อสร้างไม่ชอบนี้ เป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงกรรมสิทธิ์ของทรัพย์สินที่ได้จากการรื้อถอน ซึ่งหากหน่วยงานของรัฐได้แจ้งให้ทราบถึงการยึดวัสดุสิ่งของต่าง ๆ และดำเนินการตามขั้นตอนอื่น ๆ ที่กฎหมายกำหนดโดยครบถ้วนถูกต้องแล้ว หากเจ้าของมิได้มาติดต่อขอรับคืนภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินเหล่านั้นย่อมตกเป็นของรัฐโดยผลของกฎหมาย ซึ่งเป็นเรื่องที่เจ้าของอาคารพึงต้องทราบถึงข้อกฎหมายดังกล่าวด้วย

อันจะเห็นได้ว่าแม้รัฐจะมีอำนาจตามกฎหมายในการรื้อถอนอาคารที่ผิดกฎหมายและอาจยึดวัสดุสิ่งของต่าง ๆ จากการรื้อถอนได้ แต่กฎหมายก็ได้ให้ความคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินของเอกชนผ่านขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้ด้วยเช่นกัน

(ปริกษาคติปกครองได้ที่ สายด่วนศาลปกครอง 1355)