

**บทวิเคราะห์คดี : ผู้มีสิทธิฟ้องคดีและหน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามกฎหมายควบคุมอาคาร  
(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 588/2557)**

**A person entitled to file a case and duties of local competent official  
under the building control law  
(Supreme Administrative Court Judgment No. A. 588/2557)**

วิชญ์พาส พิมพ์อักษร \*

**บทคัดย่อ**

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 588/2557 เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองปฏิบัติหน้าที่โดยยึดถือข้อมูลความกว้างของซอยร่วมฤดีที่ไม่ตรงกับสภาพจริง และไม่พิจารณาดำเนินการตามมาตรา 40 มาตรา 41 มาตรา 42 หรือมาตรา 43 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ซึ่งศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุดได้พิจารณาใน 3 ประเด็น คือ (1) ผู้ฟ้องคดีทั้งยี่สิบสี่คนเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลหรือไม่ (2) ผู้ฟ้องคดีทั้งยี่สิบสี่คนนำคดีมาฟ้องภายในระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ และ (3) ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรหรือไม่ บทวิเคราะห์คดีนี้จึงวิเคราะห์ 3 ประเด็นดังกล่าว โดยตั้งเป็นหัวข้อใหม่ คือ (1) ความเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีในคดีพิพาทเกี่ยวกับกฎหมายควบคุมอาคาร (2) วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีในคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามกฎหมายควบคุมอาคาร (3) การฟ้องเพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวมในคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามกฎหมายควบคุมอาคาร และ (4) หน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามกฎหมายควบคุมอาคาร ซึ่งได้ข้อสรุปว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งยี่สิบสี่คนซึ่งเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์หรือครอบครองอสังหาริมทรัพย์ภายในซอยร่วมฤดีและซอยร่วมฤดี 2 ย่อมได้รับอุปสรรคในการจราจรและอาจได้รับอันตรายต่อชีวิตและทรัพย์สินหากเกิดอัคคีภัยจากการละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง จึงเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และหากมีข้อพิพาทตามกฎหมายอาญาผู้ฟ้องคดีทั้งยี่สิบสี่คนซึ่งมีความเป็นอยู่และการใช้สอยที่ดินหรืออาคารถูกระทบกระเทือนเนื่องจากการกระทำความผิดพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ย่อมเป็นผู้เสียหายตามกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความอาญา

\*

นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายมหาชน (เกียรตินิยม) (LL.M., Öffentliches Recht) มหาวิทยาลัยบอนน์ (Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn) สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี, พนักงานคดีปกครองปฏิบัติการ กลุ่มศึกษากฎหมายมหาชน 2 สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

ตามมาตรา 73 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวด้วย ศาลปกครองสูงสุดพิพากษาว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองละเลยต่อหน้าที่ในการตรวจสอบข้อเท็จจริงตามมาตรา 39 ตี และหน้าที่ในการใช้อำนาจดำเนินการตามมาตรา 40 มาตรา 41 มาตรา 42 และมาตรา 43 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ซึ่งผู้ฟ้องคดีทั้งยี่สิบสี่คนรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีอย่างช้าที่สุดเมื่อวันที่ 11 ธันวาคม 2550 แต่นำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 อย่างไรก็ตาม การฟ้องคดีนี้เป็นการฟ้องคดีเพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวม เพราะผลแห่งคำพิพากษาของการพิจารณาคดีนี้จะให้ประโยชน์ทางกายภาพโดยตรงต่อส่วนรวม จึงเป็นกรณีที่ศาลมีอำนาจรับคำฟ้องไว้พิจารณาได้ตามมาตรา 52 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

### 1. สรุปข้อเท็จจริงและคำวินิจฉัย

ผู้ร้องสอที่ 1 (บริษัท ลาภประทาน จำกัด) ได้ยื่นแจ้งความประสงค์ต่อสำนักงานโยธา กรุงเทพมหานคร ตามมาตรา 39 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ก่อสร้างอาคารสูง 18 ชั้น ชั้นใต้ดิน 1 ชั้น จำนวน 1 หลัง เพื่อใช้เป็นอาคารพาณิชย์ – อยู่อาศัย ขนาด 78 ห้อง พื้นที่ 29,502 ตารางเมตร ในซอยร่วมฤดี โดยใช้หนังสือแจ้งผลการตรวจสอบความกว้างของซอยร่วมฤดีของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (ผู้อำนวยการเขตปทุมวัน) ลงวันที่ 8 กันยายน 2548 เป็นเอกสารประกอบ ซึ่งหนังสือดังกล่าวระบุว่า ซอยร่วมฤดีตั้งแต่บริเวณที่จะก่อสร้างอาคารถึงถนนเพลินจิตมีความกว้าง 10.00 เมตร ผิวจราจรกว้าง 7.50 เมตร ตลอดแนว และได้รับใบแจ้งตามแบบ กทม. 6 ลงวันที่ 20 กันยายน 2548 ต่อมา ผู้ร้องสอที่ 2 (บริษัท ทับทิมพร จำกัด) ได้ยื่นแจ้งความประสงค์ต่อสำนักงานโยธา กรุงเทพมหานคร ตามมาตราเดียวกัน ก่อสร้างอาคารสูง 24 ชั้น ชั้นใต้ดิน 2 ชั้น จำนวน 1 หลัง เพื่อใช้เป็นโรงแรม ขนาด 76 ห้อง พื้นที่ 28,987 ตารางเมตร ในซอยร่วมฤดี บริเวณแยกซอยร่วมฤดี 2 และติดกับที่ดินแปลงที่ตั้งอาคารของผู้ร้องสอที่ 1 โดยใช้หนังสือของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เป็นเอกสารประกอบเช่นกัน และได้ใบรับแจ้งตามแบบ กทม. 6 ลงวันที่ 9 ธันวาคม 2548 หลังจากนั้น ผู้ฟ้องคดีที่ 1 ได้มีหนังสือร้องเรียนไปยังผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 (ผู้ว่าราชการ กรุงเทพมหานคร) ขอให้ตรวจสอบความกว้างของซอยร่วมฤดีและซอยร่วมฤดี 2 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงได้มีหนังสือชี้แจง ลงวันที่ 2 พฤษภาคม 2549 แจ้งข้อมูล ณ วันที่ 25 สิงหาคม 2547 ว่า ซอยร่วมฤดีมีความกว้างของเขตทางประมาณ 10.00 เมตร แต่สภาพจริงวัดความกว้างเขตทางได้ 7.80 เมตร ถึง 10.40 เมตร ผิวจราจรกว้างประมาณ 6.10 เมตร ถึง 6.30 เมตร ส่วนซอยร่วมฤดี 2 มีความกว้างของเขตทางประมาณ 8.00 เมตร สภาพจริงวัดได้ประมาณ 6.35 เมตร ถึง 7.10 เมตร ผิวจราจรกว้างประมาณ 6.35 เมตร ถึง 7.10 เมตร โดยไม่มีทางเท้า และได้มีหนังสือลงวันที่ 12 กรกฎาคม 2549 ถึงสำนักงานโยธา แจ้งผลการตรวจสอบความกว้างถนนซอยร่วมฤดีตามสภาพความเป็นจริง สำนักงานโยธาจึงมีหนังสือ 2 ฉบับ ลงวันที่ 7 สิงหาคม 2549 แจ้งผู้ร้องสอทั้งสองให้พิจารณาทบทวนการก่อสร้างอาคารเนื่องจากเป็นอาคารที่ขัดต่อกฎกระทรวง ฉบับที่ 33 (พ.ศ. 2535) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ไม่สามารถพิจารณาอนุญาตให้ก่อสร้างดัดแปลงอาคารได้ พร้อมกับมีหนังสือแจ้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ว่าอาคารพิพาทของผู้ร้องสอทั้งสอง



เข้าข่ายขัดต่อกฎกระทรวงดังกล่าว และให้พิจารณาดำเนินการตามมาตรา 40 มาตรา 41 มาตรา 42 และมาตรา 43 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 แล้วแต่กรณี ผู้ร้องสอดทั้งสองจึงมีหนังสือลงวันที่ 21 สิงหาคม 2549 อุทธรณ์หนังสือแจ้งข้อทักท้วงดังกล่าวซึ่งคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์พิจารณาแล้วมีมติไม่รับพิจารณาอุทธรณ์ หลังจากนั้น ผู้ร้องสอดทั้งสองได้ยื่นแจ้งความประสงค์คัดแปลงอาคารต่อสำนักงานโยธาและได้รับใบรับแจ้งตามแบบ กทม. 6 ลงวันที่ 10 ตุลาคม 2550 และวันที่ 9 ตุลาคม 2550 ตามลำดับ ต่อมา สำนักงานโยธาได้มีหนังสือ 2 ฉบับ ลงวันที่ 22 ตุลาคม 2550 แจ้งข้อทักท้วงไปยังผู้ร้องสอดทั้งสองให้แก้ไขเปลี่ยนแปลงแผนผังบริเวณแบบแปลนให้ถูกต้องให้เสร็จภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือ และมีหนังสือลงวันที่ 1 พฤศจิกายน 2550 แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ดำเนินการกับอาคารพิพาทของผู้ร้องสอดทั้งสองตามมาตรา 40 มาตรา 41 มาตรา 42 และมาตรา 43 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 แล้วแต่กรณี ผู้ร้องสอดทั้งสองจึงมีหนังสือลงวันที่ 5 พฤศจิกายน 2550 อุทธรณ์หนังสือแจ้งข้อทักท้วงของสำนักงานโยธาดังกล่าว ในระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีทั้งยี่สิบสี่คนได้ร้องเรียนต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเมื่อวันที่ 11 ธันวาคม 2550 และร้องเรียนต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เมื่อวันที่ 22 มกราคม 2551 ส่วนผู้ฟ้องคดีที่ 1 ได้มีหนังสือลงวันที่ 21 มีนาคม 2551 ร้องเรียนต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 กรณีผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ออกใบรับรองเขตทางซอยร่วมฤดีกว้างเกินความจริงและไม่สั่งระงับการก่อสร้างอาคารของผู้ร้องสอดทั้งสอง โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้มีหนังสือลงวันที่ 12 มิถุนายน 2551 แจ้งผู้ฟ้องคดีที่ 1 ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ยึดถือทะเบียนควบคุมที่สาธารณะของสำนักงานเขตปทุมวันที่กำหนดเขตทางซอยร่วมฤดีกว้าง 10.00 เมตร ตลอดซอยเป็นหลักฐานในการปฏิบัติงาน ส่วนกรณีที่ยังมิได้ออกคำสั่งให้ผู้ร้องสอดทั้งสองระงับการก่อสร้างอาคาร เนื่องจากอยู่ระหว่างการพิจารณาอุทธรณ์ผู้อุทธรณ์หรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินการใด ๆ แก้อาคารอันเป็นมูลกรณีได้ ซึ่งผู้ฟ้องคดีที่ 1 ได้รับหนังสือฉบับดังกล่าวเมื่อวันที่ 20 มิถุนายน 2551 ผู้ฟ้องคดีทั้งยี่สิบสี่คนเห็นว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองไม่ดำเนินการกับอาคารพิพาทของผู้ร้องสอดทั้งสองเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีทั้งยี่สิบสี่คนได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้น

ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่า คดีมีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยรวม 3 ประเด็น *ประเด็นที่หนึ่ง* ผู้ฟ้องคดีทั้งยี่สิบสี่คนเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลหรือไม่ ศาลเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งยี่สิบสี่คนใช้ถนนซอยร่วมฤดีเป็นทางสัญจรเข้าออก เป็นผู้ได้รับผลกระทบจากการละเลยต่อหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองที่ไม่ดำเนินการตามกฎหมายกับผู้ร้องสอดทั้งสองทำให้ผู้ฟ้องคดีทั้งยี่สิบสี่คนอาจไม่ได้รับความปลอดภัยต่อชีวิตและทรัพย์สินในกรณีที่เกิดเหตุเพลิงไหม้ จึงถือว่าเป็นผู้ที่อาจได้รับความเดือดร้อนเสียหาย และมีคำขอที่ศาลกำหนดคำบังคับได้ ผู้ฟ้องคดีทั้งยี่สิบสี่คนจึงเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามนัยมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 *ประเด็นที่สอง* ผู้ฟ้องคดีทั้งยี่สิบสี่คนนำคดีมาฟ้องภายในกำหนดเวลาตามกฎหมายหรือไม่ ศาลเห็นว่า เมื่อผู้ฟ้องคดีที่ 1 กับพวกได้รับหนังสือชี้แจงจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ลงวันที่ 12 มิถุนายน 2551 เมื่อวันที่ 20 มิถุนายน 2551 จึงถือว่า

วันดังกล่าวเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีได้รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี เมื่อผู้ฟ้องคดีทั้งยี่สิบสี่คนนำคดีมาขึ้นฟ้องเมื่อวันที่ 17 กันยายน 2551 จึงเป็นการยื่นคำฟ้องภายในกำหนดระยะเวลาตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว *ประเด็นที่สาม* ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารได้ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรหรือไม่ ศาลได้ออกตรวจสอบสถานที่บริเวณที่ตั้งอาคารพิพาทโดยมีเจ้าหน้าที่รังวัดของสำนักงานที่ดินกรุงเทพมหานครและคูกรณีทุกฝ่ายร่วมตรวจสอบความกว้างของเขตทางซอยร่วมฤดี และมีคำสั่งให้กรมที่ดินตรวจสอบระวางรูปถ่ายทางอากาศโดยให้ทำคำชี้แจงต่อศาลว่า เขตทางถนนซอยร่วมฤดีตั้งแต่ถนนเพลินจิตจนถึงที่ดินแปลงที่ตั้งอาคารพิพาทมีเขตทางสาธารณประโยชน์บริเวณใดมีความกว้างน้อยกว่า 10.00 เมตร หรือไม่ ข้อเท็จจริงรับฟังเป็นที่ยุติว่า เขตทางถนนซอยร่วมฤดีบริเวณตั้งแต่ปากซอยด้านถนนเพลินจิตจนถึงที่ดินบริเวณที่ก่อสร้างอาคารที่พิพาทของผู้ร้องสอดทั้งสองมีเขตทางสาธารณประโยชน์บริเวณที่มีความกว้างน้อยกว่า 10.00 เมตร รวมทั้งสิ้น 8 จุด ซอยร่วมฤดีมีได้มีลักษณะเป็นถนนสาธารณะที่มีเขตทางกว้างไม่น้อยกว่า 10.00 เมตร ยาวต่อเนื่องกันโดยตลอดไปเชื่อมต่อกับถนนสาธารณะอื่นที่มีเขตทางกว้างไม่น้อยกว่า 10.00 เมตร การก่อสร้างอาคารของผู้ร้องสอดทั้งสองจึงขัดต่อข้อ 2 ของกฎกระทรวง ฉบับที่ 33 (พ.ศ. 2535) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 แต่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองมิได้ใช้อำนาจดำเนินการตามมาตรา 40 มาตรา 41 มาตรา 42 หรือมาตรา 43 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 แล้วแต่กรณี จึงถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และหรือผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ใช้อำนาจตามมาตราดังกล่าวดำเนินการกับผู้ร้องสอดทั้งสอง แล้วแต่กรณี ภายใน 60 วัน นับแต่วันที่คำพิพากษาถึงที่สุด คำขออื่นนอกจากนี้ให้ยก

ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองอุทธรณ์ว่า การพิจารณาว่าถนนมีเขตทางกว้าง 10.00 เมตร ตลอดสายหรือไม่ ต้องพิจารณาจากสภาพถนนตามสถานะกฎหมายมิใช่เอาเหตุชั่วคราวที่มีผู้ปลูกสร้างรुकล้ำทำให้ถนนแคบลงเป็นเกณฑ์ในการวัด ผู้ร้องสอดทั้งสองอุทธรณ์ว่า ผู้ฟ้องคดี 19 คน เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์หรือพักอาศัยอยู่ในอาคารชุดซึ่งตั้งอยู่ห่างจากอาคารพิพาทของผู้ร้องสอดทั้งสอง และผู้ฟ้องคดีอีก 3 คน เป็นเจ้าของบ้านและที่ดินที่ตั้งอยู่ในซอยร่วมฤดีแต่ไม่ได้ใกล้ชิดหรือติดกับอาคารพิพาท ผู้ฟ้องคดีทั้งยี่สิบสี่คนส่วนมากมีทรัพย์สินหลายรายการและอยู่หลายพื้นที่ จึงมิใช่ผู้เสียหายตามมาตรา 73 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 และมีผู้ใช้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้มีหนังสือตอบข้อร้องเรียนของผู้ฟ้องคดีทั้งยี่สิบสี่คนตั้งแต่วันที่ 2 พฤษภาคม 2549 ระยะเวลาการฟ้องคดีภายใน 90 วัน จึงเริ่มนับตั้งแต่วันดังกล่าว มิใช่วันที่ 20 มิถุนายน 2551 ซึ่งเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีทั้งยี่สิบสี่คนได้รับหนังสือชี้แจงจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ครั้งสุดท้าย การนำคดีมาฟ้องต่อศาลเมื่อวันที่ 17 กันยายน 2551 จึงเป็นการฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แล้ว และขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษายกฟ้อง

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า มีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยในชั้นอุทธรณ์ 3 ประเด็น เช่นเดียวกับศาลปกครองชั้นต้น *ประเด็นที่หนึ่ง* ผู้ฟ้องคดีทั้งยี่สิบสี่คนเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลหรือไม่ ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า บทบัญญัติตามมาตรา 73 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 เป็นการกำหนดให้สิทธิฟ้องคดีในทางอาญาต่อศาลยุติธรรม มิได้หมายความว่ารวมถึงการเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง เมื่อผู้ฟ้องคดีทั้งยี่สิบสี่คนเป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารชุด อาคารและที่ดินในซอยร่วมฤดี จึงต้องใช้ถนนซอยร่วมฤดีเป็นทางสัญจรเข้าออกไปสู่ถนนเพลินจิตหรือถนนวิฑูรย์ซึ่งเป็นถนนสาธารณะอื่น การที่ถูกฟ้องคดีทั้งสองละเลยต่อหน้าที่ไม่ดำเนินการตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 กับอาคารของผู้ร้องสอดทั้งสอง ทำให้ผู้ฟ้องคดีทั้งยี่สิบสี่คนได้รับผลกระทบด้านความปลอดภัยต่อชีวิตและทรัพย์สินในกรณีเกิดอัคคีภัย และปัญหาการจราจรในถนนซอยร่วมฤดี ผู้ฟ้องคดีทั้งยี่สิบสี่คนจึงเป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้จากการงดเว้นการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง ที่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 *ประเด็นที่สอง* ผู้ฟ้องคดีทั้งยี่สิบสี่คนนำคดีมาฟ้องภายในระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า หนังสือชี้แจงจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ลงวันที่ 2 พฤษภาคม 2549 เป็นเพียงหนังสือแจ้งตอบกรณีผู้ฟ้องคดีที่ 1 สอบถามความกว้างของซอยร่วมฤดีและซอยร่วมฤดี 2 เท่านั้น จึงยังไม่กระทบสิทธิของผู้ฟ้องคดี แต่การที่ผู้ฟ้องคดีที่ 1 มีหนังสือลงวันที่ 11 ธันวาคม 2550 ถึงนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ขอความเป็นธรรมภายหลังจากที่ได้รับหนังสือชี้แจงจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ลงวันที่ 2 พฤษภาคม 2549 และภายหลังจากที่สำนักการโยธาได้มีหนังสือลงวันที่ 14 พฤศจิกายน 2550 แจ้งผลการพิจารณาอนุญาตก่อสร้างอาคารสูงในซอยร่วมฤดี เป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้อย่างช้าที่สุดในวันที่ 11 ธันวาคม 2550 เมื่อผู้ฟ้องคดีทั้งยี่สิบสี่คนนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลในวันที่ 17 กันยายน 2551 จึงเป็นการยื่นคำฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แต่คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองละเลยต่อหน้าที่ซึ่งมีผลกระทบต่อความปลอดภัย การป้องกันอัคคีภัย ตลอดจนความสะดวกแก่การจราจร และผลของการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองตามคำฟ้องจะทำให้ประชาชนส่วนรวมได้รับประโยชน์จากการดำเนินการหรือการกระทำนั้น คดีนี้จึงเป็นการฟ้องเพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวม ศาลมีอำนาจรับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีทั้งยี่สิบสี่คนไว้พิจารณาได้ตามมาตรา 52 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว *ประเด็นที่สาม* ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรหรือไม่ ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า เมื่อข้อเท็จจริงเกี่ยวกับความกว้างของเขตทางถนนซอยร่วมฤดี ยังไม่ได้ข้อเท็จจริงที่ยุติ ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองในฐานะเจ้าหน้าที่มีหน้าที่ดูแลรักษาที่สาธารณะตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 จึงมีหน้าที่แสวงหาข้อเท็จจริงให้ชัดแจ้ง มิใช่เพียงแต่ยืนยันข้อมูลตามทะเบียนข้อมูลของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ใช้เป็นข้อมูลควบคุมที่สาธารณะ ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจึงยังมิได้ดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอตามมาตรา 29 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เป็นการละเลยต่อหน้าที่



ไม่ดำเนินการตรวจสอบที่สาธารณะตามที่พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 กำหนดให้ต้องปฏิบัติ และเมื่อปรากฏข้อเท็จจริงจากการรังวัดเขตทางถนนซอยร่วมฤดีว่า การก่อสร้างหรือตัดแปลงอาคารของผู้ร้องสอดทั้งสอง ไม่สอดคล้องข้อ 2 ของกฎกระทรวง ฉบับที่ 33 (พ.ศ. 2535) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 แต่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองไม่ได้ใช้อำนาจตามมาตรา 40 มาตรา 41 มาตรา 42 และมาตรา 43 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ดำเนินการกับผู้ร้องสอดทั้งสอง ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง จึงละเลยต่อหน้าที่ตามที่พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 กำหนดให้ต้องปฏิบัติเช่นเดียวกัน ศาลปกครองสูงสุดพิพากษายืน

## 2. บทวิเคราะห์

แม้ว่าประเด็นที่ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่าต้องวินิจฉัยในชั้นอุทธรณ์ 3 ประเด็น จะเป็นประเด็นเดียวกันกับที่ศาลปกครองชั้นต้นได้วินิจฉัยไปแล้ว และแม้ว่าศาลปกครองสูงสุดจะเห็นพ้องกับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นและพิพากษายืน แต่มีบางประเด็นที่ศาลปกครองสูงสุดเห็นต่างจากศาลปกครองชั้นต้น หรือวินิจฉัยในรายละเอียดเพิ่มเติมจากคำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้น ซึ่งประเด็นที่ต้องวินิจฉัยดังกล่าว ครอบคลุมข้อพิพาทระหว่างคู่กรณีที่มีปรากฏในคดีพิพาทเกี่ยวกับกฎหมายควบคุมอาคารหลายกรณี บทวิเคราะห์คดีนี้จึงวิเคราะห์ 3 ประเด็นดังกล่าว โดยตั้งเป็นหัวข้อใหม่ให้สามารถนำไปปรับใช้ในการวิเคราะห์ หรือประกอบคำพิพากษาอื่น ๆ ที่มีลักษณะใกล้เคียงกัน ดังนี้ (1) ความเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีในคดีพิพาทเกี่ยวกับกฎหมายควบคุมอาคาร (2) วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีในคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามกฎหมายควบคุมอาคาร (3) การฟ้องเพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวมในคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามกฎหมายควบคุมอาคาร และ (4) หน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามกฎหมายควบคุมอาคาร ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

### 2.1 ความเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีในคดีพิพาทเกี่ยวกับกฎหมายควบคุมอาคาร

ประเด็นความเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลของผู้ฟ้องคดีทั้งยี่สิบสี่คนนั้น เป็นประเด็นที่หนึ่งของศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุด ซึ่งทั้งสองชั้นศาลวินิจฉัยตรงกันว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งยี่สิบสี่คนเป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารชุดอาคารและที่ดินในซอยร่วมฤดี ซึ่งต้องใช้ถนนซอยร่วมฤดีเป็นทางสัญจรเข้าออกไปสู่ถนนเพลินจิตหรือถนนวิบูลย์ ซึ่งเป็นถนนสาธารณะอื่น จึงเป็นผู้ที่จะได้รับผลกระทบด้านความปลอดภัยต่อชีวิตและทรัพย์สินในกรณีเกิดอัคคีภัย และปัญหาการจราจรในถนนซอยร่วมฤดีจากการละเลยต่อหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองที่ไม่ดำเนินการตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 กับอาคารของผู้ร้องสอดทั้งสอง ผู้ฟ้องคดีทั้งยี่สิบสี่คน จึงเป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้จากการรุดเว้นการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองที่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

ประเด็นนี้มีข้อต่อสู้ที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองและผู้ร้องสอดทั้งสองอ้างถึงหลายข้อ เช่น ผู้ฟ้องคดีทั้งยี่สิบสี่คนไม่เป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการที่ชอยร่วมฤดีมีความกว้างบางช่วงไม่ถึง 10.00 เมตร เนื่องจากผู้มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาที่สาธารณะสามารถเอียวยาแก้ไขให้มีการรื้อถอนออกไปได้ตามความจำเป็นเพื่อความปลอดภัยและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง ผู้ฟ้องคดีที่อาศัยอยู่ในอาคารชุดอยู่สุดชอยร่วมฤดี 2 มิได้พักอาศัยอยู่ริมชอยร่วมฤดี และอาคารชุดอยู่ห่างจากอาคารที่ผู้ร้องสอดที่ 1 ก่อสร้างประมาณ 62.88 เมตร ผู้ฟ้องคดีที่เป็นเจ้าของบ้านและที่ดินที่ตั้งอยู่ในชอยร่วมฤดีมิได้ตั้งอยู่ใกล้ชิดหรือติดกับอาคารพิพาท ผู้ฟ้องคดีทั้งยี่สิบสี่คนส่วนมากมีทรัพย์สินหลายรายการอาศัยอยู่หลายพื้นที่ และมีได้มีภูมิลำเนาอยู่ในพื้นที่เขตปทุมวันทั้งหมดจริง ผู้ฟ้องคดีทั้งยี่สิบสี่คนมิใช่ผู้เสียหายตามมาตรา 73 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 จึงมิใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ข้อต่อสู้เหล่านี้อาจนำมาจัดได้เป็น 2 กลุ่ม คือ ข้อต่อสู้ทางข้อเท็จจริง เช่น ที่ตั้งของบ้าน อาคาร อาคารชุด และที่ดิน ที่ผู้ฟ้องคดีทั้งยี่สิบสี่คนเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์หรือครอบครอง ซึ่งจะมีผลโดยตรงกับความเดือดร้อนหรือเสียหายของผู้ฟ้องคดี และข้อต่อสู้ทางข้อกฎหมาย เช่น ผู้ฟ้องคดีทั้งยี่สิบสี่คนไม่เป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายเนื่องจากผู้มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาที่สาธารณะสามารถเอียวยาแก้ไขได้ ผู้ฟ้องคดีทั้งยี่สิบสี่คนมิได้มีภูมิลำเนาอยู่ในพื้นที่เขตปทุมวันทั้งหมดและผู้ฟ้องคดีทั้งยี่สิบสี่คนมิใช่ผู้เสียหายตามมาตรา 73 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 จึงมิใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เนื่องจากประเด็นข้อต่อสู้เหล่านี้ส่วนใหญ่ไม่เกี่ยวกับประเด็นแห่งคดี ศาลปกครองชั้นต้นจึงพิจารณาเฉพาะข้อต่อสู้ทางข้อเท็จจริงว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งยี่สิบสี่คนใช้ถนนชอยร่วมฤดีเป็นทางสัญจรเข้าออก และอาจไม่ได้รับความปลอดภัยต่อชีวิตและทรัพย์สินในกรณีที่เกิดเหตุเพลิงไหม้ จึงเป็นผู้ได้รับผลกระทบจากการละเลยต่อหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองและเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดี และเมื่อผู้ร้องสอดทั้งสองยังคงอุทธรณ์ประเด็นเกี่ยวกับมาตรา 73 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ศาลปกครองสูงสุดจึงวินิจฉัยเรื่องดังกล่าวเพิ่มเติมโดยมีสาระสำคัญว่า มาตรา 73 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 กำหนดเกี่ยวกับสิทธิฟ้องคดีในทางอาญาต่อศาลยุติธรรม มิได้หมายความว่ารวมถึงความเป็นผู้เดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายในการเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง อย่างไรก็ดี เพื่อประโยชน์ในทางวิชาการเห็นว่า ข้อต่อสู้ของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองและผู้ร้องสอดทั้งสองอาจนำมาวิเคราะห์ลงรายละเอียดเพิ่มเติมได้ ดังนี้

### 2.1.1 ข้อต่อสู้ทางข้อเท็จจริง

ข้อกล่าวอ้างของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองที่ว่า อาคารชุดที่ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ครอบครอง หรืออยู่อาศัย ตั้งอยู่สุดชอยร่วมฤดี 2 นั้น ไม่เป็นความจริง เพราะจากแผนที่และจากคำชี้แจงของผู้ร้องสอดทั้งสองที่ว่า อาคารชุดดังกล่าวตั้งอยู่ห่างจากอาคารที่ผู้ร้องสอดที่ 1 ก่อสร้างประมาณ 62.88 เมตร จะพบว่า อาคารชุดดังกล่าวตั้งอยู่บริเวณทางเลี้ยวภายในชอยร่วมฤดี 2 ห่างจากปากซอยที่เชื่อมกับชอยร่วมฤดี

ซึ่งเป็นที่ตั้งอาคารพิพาทไม่ถึง 100 เมตร ซึ่งเป็นระยะทางที่ใกล้ชิดกันมาก วัตถุประสงค์บางประการของกฎกระทรวง ฉบับที่ 33 (พ.ศ. 2535) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ซึ่งมีความสำคัญต่อคดีนี้ คือ เพื่อประโยชน์แห่งความปลอดภัย การป้องกันอัคคีภัย และการอำนวยความสะดวกแก่การจราจร<sup>1</sup> ด้วยลักษณะของซอยร่วมฤดี 2 ที่เป็นซอยตันมีทางเข้าออกเดียว คือ ซอยร่วมฤดี และซอยร่วมฤดีก็มีทางออกสู่ถนนสาธารณะอื่นเพียง 2 ช่องทาง คือ ถนนเพลินจิตและถนนวิฑู หากมีการก่อสร้างอาคารสูงและอาคารขนาดใหญ่พิเศษเพื่อใช้ประโยชน์ในการอยู่อาศัยหรือประกอบกิจการโรงแรมบริเวณกลางซอยร่วมฤดี ซึ่งมีความกว้างของเขตทางตลอดแนวไม่ถึง 10.00 เมตร ย่อมเป็นอันตรายต่อชีวิตและทรัพย์สินของผู้อยู่อาศัย หากเกิดอัคคีภัย และย่อมเป็นอุปสรรคต่อการจราจรตลอดทั้งซอย ผู้ฟ้องคดีทั้งสองซึ่งมีสิทธิครอบครองอสังหาริมทรัพย์ภายในซอยร่วมฤดีและซอยร่วมฤดี 2 จึงเป็นผู้เดือดร้อนหรือเสียหายจากการละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง โดยไม่สำคัญว่าอสังหาริมทรัพย์นั้นตั้งอยู่ใกล้ชิดอาคารพิพาทหรือไม่

### 2.1.2 ข้อต่อสู้ทางข้อกฎหมาย

นอกจากการอ้างถึงความสามารถในการเยียวยาแก้ไขของผู้มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาที่สาธารณะ ซึ่งไม่ใช่ข้ออ้างที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองในการดำเนินการตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 และการอ้างถึงหลักฐานทางทะเบียน ภูมิลำเนา หรือถิ่นที่อยู่ซึ่งไม่เกี่ยวข้องกับการเป็นผู้เดือดร้อนหรือเสียหายอันเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครอง มีประเด็นที่น่าสนใจว่าผู้ร้องสอดทั้งสองอุทธรณ์โดยอ้างถึงมาตรา 73 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ซึ่งศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่าเป็นบทบัญญัติที่กำหนดสิทธิฟ้องคดีทางอาญาต่อศาลยุติธรรมแต่ไม่ได้รวมถึงสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

บทบัญญัติดังกล่าวอยู่ในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 หมวด 9 บทกำหนดโทษ ซึ่งกำหนดโทษทางอาญาของผู้ที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 และกำหนดความเป็นผู้เสียหายตามกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความอาญาไว้ในมาตรา 73 เป็นการขยายความคำว่า “ผู้เสียหาย” ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจฟ้องคดีอาญาต่อศาลตามมาตรา 28 (2) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา โทษทางอาญาตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มีทั้งโทษจำคุกและโทษปรับตามมาตรา 65 ถึงมาตรา 68 ที่แก้ไขโดยพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2543 และ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2558<sup>2</sup> เพื่อปรับปรุงบทกำหนดโทษและอัตราโทษให้เหมาะสมกับสภาวะทางเศรษฐกิจและลักษณะของการกระทำความผิด<sup>3</sup> ซึ่งเดิมตามพระราชบัญญัติ

<sup>1</sup> ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 109 ตอนที่ 11 (17 กุมภาพันธ์ 2535), น. 23.

<sup>2</sup> ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 109 ตอนที่ 39 (6 เมษายน 2535), น. 17-18; ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 117 ตอนที่ 42 ก (15 พฤษภาคม 2543), น. 10-11; ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 132 ตอนที่ 82 ก (27 สิงหาคม 2558), น. 36.

<sup>3</sup> ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 109 ตอนที่ 39 (6 เมษายน 2535), น. 20.



ควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 14 พฤษภาคม 2522<sup>4</sup> โทษทางอาญาเกี่ยวกับการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ตามมาตรา 65 ถึงมาตรา 67 ยังมีเพียงโทษปรับเท่านั้น ส่วนโทษจำคุกหรือปรับตามมาตรา 68 เป็นโทษสำหรับความผิดต่อการพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ การที่โทษสำหรับความผิดทางปกครองมีเพียงโทษปรับนั้น มีลักษณะคล้ายโทษตามรัฐบัญญัติว่าด้วยความผิดทางปกครอง (Gesetz über Ordnungswidrigkeiten – OWiG) ของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

ในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี แต่ละมลรัฐจะมีกฎหมายควบคุมอาคารของตนเอง เรียกว่า มลรัฐบัญญัติควบคุมอาคาร (Bauordnung) เป็นกฎหมายปกครองที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติของแต่ละมลรัฐ ตามมาตรา 70 ประกอบกับมาตรา 30 ของกฎหมายพื้นฐาน (Grundgesetz – GG)<sup>5</sup> กฎหมายควบคุมอาคารนี้มีการกำหนดโทษทางอาญาของผู้ที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายควบคุมอาคารด้วยเช่นกัน แต่มีข้อแตกต่างจากกฎหมายไทยหลายประการ เช่น (1) บทกำหนดโทษไม่ได้อยู่ในมลรัฐบัญญัติควบคุมอาคารแต่ละฉบับ แต่อยู่ในรัฐบัญญัติว่าด้วยความผิดทางปกครอง (Gesetz über Ordnungswidrigkeiten – OWiG) ซึ่งใช้บังคับกับกฎหมายของสหพันธ์และกฎหมายของมลรัฐที่กำหนดความผิดทางปกครอง<sup>6</sup> (2) ความผิดทางปกครองตามกฎหมายเยอรมันไม่มีโทษจำคุกและมีแต่โทษปรับ<sup>7</sup> แต่มีการกักขังบังคับ (Erzwingungshaft)

<sup>4</sup> ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม 96 ตอนที่ 80 (14 พฤษภาคม 2522), น. 33-34.

<sup>5</sup> กฎหมายพื้นฐานแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

มาตรา 30 “การใช้อำนาจรัฐและการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐเป็นกิจการของมลรัฐ เว้นแต่จะได้บัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นในกฎหมายพื้นฐานหรือเว้นแต่กฎหมายพื้นฐานจะได้อนุญาตไว้”

มาตรา 70 “มลรัฐมีอำนาจนิติบัญญัติ トラบเท่าที่กฎหมายพื้นฐานนี้ไม่ได้มอบอำนาจนิติบัญญัติให้แก่สหพันธ์

การแบ่งอำนาจระหว่างสหพันธ์และมลรัฐให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายพื้นฐานนี้ ทั้งอำนาจนิติบัญญัติเฉพาะตัวและอำนาจนิติบัญญัติในเชิงแข่งขัน”

สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, กฎหมายพื้นฐานสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี, (กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2555), น. 48, 90.

<sup>6</sup> รัฐบัญญัติว่าด้วยความผิดทางปกครอง

มาตรา 2 “รัฐบัญญัตินี้ใช้บังคับกับความผิดทางปกครองตามกฎหมายของสหพันธ์และกฎหมายของมลรัฐ”

<sup>7</sup> รัฐบัญญัติว่าด้วยความผิดทางปกครอง

มาตรา 1 “ความผิดทางปกครองเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและนำคำหนึ่ซึ่งเป็นไปตามองค์ประกอบของกฎหมายที่อนุญาตให้มีการลงโทษโดยมีค่าปรับ

การกระทำที่มีโทษปรับเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งถือเป็นความผิดตามกฎหมายโดยนัยแห่งวรรคหนึ่ง แม้ว่าจะไม่ได้กระทำในลักษณะที่น่าตำหนิก็ตาม”

ตามมาตรา 96 แห่งรัฐธรรมนูญว่าด้วยความผิดทางปกครอง<sup>8</sup> ซึ่งไม่ใช่การลงโทษที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายปกครอง แต่เป็นมาตรการป้องกันเมื่อผู้ที่มีหน้าที่ต้องชำระค่าปรับไม่ชำระค่าปรับทั้งหมดหรือบางส่วนภายในระยะเวลาที่กำหนด โดยไม่แจ้งเหตุขัดข้องที่ทำให้ไม่สามารถชำระค่าปรับและไม่ปรากฏเหตุอื่นอันทำให้ไม่สามารถชำระค่าปรับได้ (3) ผู้มีสิทธิฟ้องคดีอาญาตามกฎหมายเยอรมันมีเพียงพนักงานอัยการเท่านั้นตามมาตรา 152 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาแห่งสหพันธ์ (Strafprozeßordnung – StPO)<sup>9</sup> กฎหมายเยอรมันจึงไม่มีบทบัญญัติว่าด้วยผู้เสียหายสำหรับกฎหมายใดกฎหมายหนึ่งเป็นการเฉพาะดังเช่นมาตรา 73 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

อย่างไรก็ตาม แม้ว่ามาตรา 73 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 จะไม่รวมถึงผู้มีสิทธิฟ้องคดีในคดีปกครอง แต่ความหมายของคำว่า “ผู้เสียหาย” ตามมาตรา 73 รวมถึงบุคคลซึ่งความเป็นอยู่หรือการใช้สอยที่ดินหรืออาคารถูกระทบกระเทือนเนื่องจากการกระทำความผิดดังกล่าว ย่อมหมายถึง ผู้ฟ้องคดีทั้งยี่สิบสี่คนซึ่งมีความเป็นอยู่และการใช้สอยถนนขอร่วมฤดีที่ถูกกระทบกระเทือนเนื่องจากการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ผู้ฟ้องคดีทั้งยี่สิบสี่คนจึงเป็นผู้เสียหายตามกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความอาญาตามมาตรา 73 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ด้วย

---

#### <sup>8</sup> รัฐบัญญัติว่าด้วยความผิดทางปกครอง

มาตรา 96 วรรคหนึ่ง “เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาตามมาตรา 95 วรรคหนึ่ง แล้ว ศาลอาจมีคำสั่งกักขังบุคคลตามคำขอของเจ้าพนักงานบังคับคดีหรือตามหน้าที่โดยตำแหน่งในการบังคับคดี ในกรณีที

1. ยังไม่มีการชำระค่าปรับทั้งหมดหรือบางส่วน  
2. บุคคลตามคำบังคับยังไม่ได้แสดงให้เห็นที่ประจักษ์ว่าไม่สามารถชำระค่าปรับได้ (มาตรา 66 วรรคสอง (2) (b))

3. ศาลได้รับแจ้งตามมาตรา 66 วรรคสอง (3) และ  
4. ไม่มีเหตุอันอาจทำให้บุคคลตามคำบังคับไม่สามารถชำระค่าปรับได้”

#### <sup>9</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

มาตรา 152 “พนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่ในการฟ้องคดีอาญาต่อศาล  
พนักงานอัยการมีหน้าที่สั่งฟ้องการกระทำความผิดที่มีโทษทางอาญาทั้งปวง หากมีพยานหลักฐานเพียงพอ  
เว้นแต่มีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น”

ปิยธิดา เจิมहरษา, “บทบาทและการใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องคดีอัยการเยอรมัน,” ใน เอกสารทางวิชาการ เรื่อง การตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ, (กรุงเทพฯ : สถาบันกฎหมายอาญา, 2540), น. 20; กรณัท สร้อยทอง, “การตรวจสอบดุลพินิจในการสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการของประเทศไทยเปรียบเทียบกับต่างประเทศ,” วารสารวิชาการ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏนครสวรรค์ ปีที่ 8 ฉบับที่ 1, 2564, น. 171 (175).



## 2.2 วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีในคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามกฎหมายควบคุมอาคาร

ประเด็นที่สอง ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สืบสันดานคดีมาฟ้องภายในระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ เป็นประเด็นที่ศาลปกครองสูงสุดเห็นต่างจากศาลปกครองชั้นต้น โดยศาลปกครองชั้นต้นเห็นว่าวันที่ผู้ฟ้องคดีที่ 1 กับพวกได้รับหนังสือลงวันที่ 12 มิถุนายน 2551 ซึ่งเป็นหนังสือชี้แจงจากผู้ฟ้องคดีที่ 1 ฉบับสุดท้าย ในวันที่ 20 มิถุนายน 2551 และถึงวันดังกล่าวเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีได้รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีเมื่อผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สืบสันดานคดีมายื่นฟ้องเมื่อวันที่ 17 กันยายน 2551 จึงเป็นการยื่นคำฟ้องภายในกำหนดระยะเวลาตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แต่ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า การที่ผู้ฟ้องคดีที่ 1 มีหนังสือลงวันที่ 11 ธันวาคม 2550 ถึงนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ขอความเป็นธรรมกรณีสำนักงานเขตปทุมวัน ออกหนังสือรับรองเขตทางซอยร่วมฤดีกว้าง 10.00 เมตร ตลอดแนวเพื่ออนุญาตให้ก่อสร้างอาคารสูงเกิน 23.00 เมตร ในซอยร่วมฤดีภายหลังจากที่ได้รับหนังสือชี้แจงจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ลงวันที่ 2 พฤษภาคม 2549 และภายหลังจากที่สำนักการโยธาได้มีหนังสือลงวันที่ 14 พฤศจิกายน 2550 แจ้งผลการพิจารณาอนุญาตก่อสร้างอาคารสูงในซอยร่วมฤดี เป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้อย่างช้าที่สุดในวันที่ 11 ธันวาคม 2550 เมื่อผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สืบสันดานคดีมายื่นฟ้องต่อศาลในวันที่ 17 กันยายน 2551 จึงเป็นการยื่นคำฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

เรื่องการกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีในกรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร มีมติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ 13/2545 ลงวันที่ 14 สิงหาคม 2545 ได้ให้ความเห็นว่า “ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องมาจากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ อาจฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี หรือจะมีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด คือ แก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนก็ได้ และหากไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือได้รับแต่เป็นคำชี้แจงที่เห็นว่าไม่มีเหตุผล จะต้องยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวันที่ได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวข้างต้น ทั้งนี้ ตามนัยมาตรา 42 ประกอบกับมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ”<sup>10</sup> คดีตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 588/2557 เกิดข้อพิพาทและเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของศาลปกครองภายหลังวันที่ 14 สิงหาคม 2545 จึงน่าจะมี

<sup>10</sup> สำนักงานศาลปกครอง, มติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ปี 2544 - 2560, (กรุงเทพฯ : สหมิตรพรินติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง, 2561), น. 41.

มติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ 13/2545 ใช้เป็นแนวทางแล้ว แต่ข้อเท็จจริงในคดีนี้มีความต่างจากมติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ 13/2545 หลายประการ เช่น (1) ผู้ฟ้องคดีไม่เคยมีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด แต่มีหนังสือร้องเรียนไปยังผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองขอให้ตรวจสอบความกว้างของซอยร่วมฤดีและซอยร่วมฤดี 2 และได้รับหนังสือชี้แจงแจ้งผลการตรวจสอบความกว้างของซอยร่วมฤดีและซอยร่วมฤดี 2 ลงวันที่ 2 พฤษภาคม 2549 และ (2) สำนักงานโยธา มีหนังสือลงวันที่ 7 สิงหาคม 2549 แจ้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ว่า อาคารพิพาทของผู้ร้องสอดทั้งสองเข้าข่ายขัดต่อกฎกระทรวงดังกล่าว และให้พิจารณาดำเนินการตามมาตรา 40 มาตรา 41 มาตรา 42 และมาตรา 43 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 แล้วแต่กรณี และหนังสือลงวันที่ 1 พฤศจิกายน 2550 แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ดำเนินการกับอาคารพิพาทของผู้ร้องสอดทั้งสองตามมาตรา 40 มาตรา 41 มาตรา 42 และมาตรา 43 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 แล้วแต่กรณี ดังนั้นมีประเด็นที่น่าสนใจว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองไม่ดำเนินการกับอาคารพิพาทของผู้ร้องสอดทั้งสองเนื่องจากอยู่ระหว่างการพิจารณาอุทธรณ์ จะถือเป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรเพราะรอการพิจารณาอุทธรณ์หรือไม่ เพราะตามความเห็นของศาลปกครองสูงสุด การที่ผู้ฟ้องคดีทั้งยี่สิบสี่คนมีหนังสือร้องเรียนถึงนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ในระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เมื่อวันที่ 11 ธันวาคม 2550 เป็นวันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ย่อมหมายความว่าเหตุแห่งการฟ้องคดีได้เกิดขึ้นแล้ว

การพิจารณาว่า เหตุแห่งการฟ้องคดีเกิดขึ้นเมื่อใด อาจแยกพิจารณาตามหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองซึ่งศาลปกครองสูงสุดนำมาวินิจฉัย กล่าวคือ หน้าที่ในการตรวจสอบข้อเท็จจริงตามมาตรา 39 ตรี แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ประกอบกับพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 และมาตรา 29 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และหน้าที่ในการใช้อำนาจดำเนินการตามมาตรา 40 มาตรา 41 มาตรา 42 และมาตรา 43 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 กับการก่อสร้างอาคารของผู้ร้องสอดทั้งสองซึ่งฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งข้อ 2 ของกฎกระทรวง ฉบับที่ 33 (พ.ศ. 2535) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ซึ่งพิจารณาได้ว่า หน้าที่ในการตรวจสอบข้อเท็จจริงเป็นหน้าที่ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มีอยู่แล้วตามกฎหมายเป็นอำนาจหน้าที่ที่เจ้าหน้าที่ริเริ่มใช้ได้เองโดยไม่ต้องมีการร้องขอ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวบกพร่อง ผู้ฟ้องคดีที่ 1 จึงมีหนังสือร้องเรียนให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองตรวจสอบความกว้างของซอยร่วมฤดีและซอยร่วมฤดี 2 ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้มีหนังสือชี้แจง ลงวันที่ 2 พฤษภาคม 2549 อันควรถือเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการละเลยต่อหน้าที่ในการตรวจสอบข้อเท็จจริงดังกล่าว ส่วนหน้าที่ในการใช้อำนาจดำเนินการกับผู้ร้องสอดทั้งสอง หน้าที่นี้เกิดขึ้นเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองรู้ว่าการก่อสร้างอาคารของผู้ร้องสอดทั้งสองฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ 33 (พ.ศ. 2535) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ซึ่งควรถือเอาวันที่ 7 สิงหาคม 2549 ซึ่งสำนักงานโยธา

มีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 พิจารณาดำเนินการตามมาตรา 40 มาตรา 41 มาตรา 42 และมาตรา 43 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 แล้วแต่กรณี เป็นวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองมีหน้าที่พิจารณาดำเนินการตามกฎหมาย และวันที่ 1 พฤศจิกายน 2550 ซึ่งสำนักการโยธามีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ดำเนินการกับอาคารพิพาทของผู้ร้องสอดทั้งสองตามมาตรา 40 มาตรา 41 มาตรา 42 และมาตรา 43 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 แล้วแต่กรณี เป็นวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองมีหน้าที่ดำเนินการตามบทบัญญัติมาตราดังกล่าวโดยผลของคำสั่งทางปกครอง เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชะลอการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายโดยอ้างถึงการรอผลการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง ศาลปกครองสูงสุดจึงเห็นว่าเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรแล้ว การที่ผู้ฟ้องคดีทั้งยี่สิบสี่คนมีหนังสือร้องเรียนถึงนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เมื่อวันที่ 11 ธันวาคม 2550 วันดังกล่าวจึงเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีทั้งยี่สิบสี่คนรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี

นอกจากนี้ มีข้อสังเกตในเรื่องรูปแบบของคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 588/2557 ว่าหนังสือร้องเรียนถึงนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เมื่อวันที่ 11 ธันวาคม 2550 ซึ่งเป็นส่วนสำคัญที่ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เป็นวันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ไม่ปรากฏในส่วน “ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า” ของศาลปกครองชั้นต้นหรือของศาลปกครองสูงสุดเลย แต่ปรากฏในคำอุทธรณ์ของผู้ร้องสอดทั้งสองเท่านั้น และปรากฏในคำคัดค้านคำให้การ คำคัดค้านคำให้การเพิ่มเติม และคำแก้อุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีทั้งยี่สิบสี่คนซึ่งเป็นหนังสือร้องเรียนต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยโดยไม่ได้อ้างถึงนายกรัฐมนตรีแต่อย่างใด

### 2.3 การฟ้องเพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวมในคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามกฎหมายควบคุมอาคาร

เมื่อศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งยี่สิบสี่คนนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แต่ปรากฏข้อเท็จจริงว่า หลังจากผู้ฟ้องคดีมีหนังสือร้องเรียนหลายฉบับถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ให้ดำเนินการตามที่ผู้อำนวยการสำนักการโยธาแจ้งให้ใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ยังไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายดังกล่าวให้อำนาจ ประกอบกับคดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองละเลยต่อหน้าที่ซึ่งมีผลกระทบต่อความปลอดภัย การป้องกันอัคคีภัย ตลอดจนความสะอาดแก่การจราจร และผลของการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองตามคำฟ้องจะทำให้ประชาชนส่วนรวมได้รับประโยชน์จากการดำเนินการหรือการกระทำนั้น คดีนี้จึงเป็นการฟ้องเพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวมตามความในมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แม้ผู้ฟ้องคดีทั้งยี่สิบสี่คนจะยื่นคำฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีแล้ว ศาลมีอำนาจรับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีทั้งยี่สิบสี่คนไว้พิจารณาได้ตามมาตรา 52 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว



การตีความ “ประโยชน์แก่ส่วนรวม” ตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 588/2557 เป็นการตีความตามแนวคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 697/2546 โดยมติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ 24/2546 เรื่อง ปัญหาระยะเวลาการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองซึ่งเป็นข้อพิพาทที่เกิดขึ้นก่อนศาลปกครองเปิดทำการ ที่ได้วางหลักไว้ว่า กรณีใดจะเป็นการยื่นฟ้องคดีที่เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม จะต้องตีความข้อกฎหมายโดยเคร่งครัดเพื่อให้เกิดดุลยภาพระหว่างประโยชน์ส่วนรวมกับประโยชน์ของฝ่ายเอกชน การพิจารณาว่ากรณีใดจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือไม่ ต้องพิจารณาจากผลของคำพิพากษาหรือคำสั่งที่จะเกิดขึ้นโดยตรงเท่านั้น<sup>11</sup> เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่า คดีนี้เป็นคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งผู้ฟ้องคดีทั้งยี่สิบสี่คน มีคำขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองดำเนินการตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มีคำสั่งระงับการก่อสร้างหรือมีคำสั่งให้รื้อถอนอาคารของผู้ร้องสอดทั้งสองที่ก่อสร้างโดยฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งกฎหมายเพื่อป้องกันผลกระทบต่อความปลอดภัย การป้องกันอัคคีภัย ตลอดจนความสะอาดแก่การจราจร ผลแห่งคำพิพากษาของการพิจารณาคดีนี้จึงให้ประโยชน์ทางกายภาพโดยตรงต่อส่วนรวม<sup>12</sup> เพราะเป็นประโยชน์โดยตรงที่จะเกิดขึ้นแก่ผู้ใช้ซอยร่วมฤดีและซอยร่วมฤดี 2 รวมถึงผู้อยู่อาศัยในซอยนั้นและบริเวณใกล้เคียง จึงเป็นกรณีที่ศาลมีอำนาจรับคำฟ้องไว้พิจารณาได้ตามมาตรา 52 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

## 2.4 หน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามกฎหมายควบคุมอาคาร

คดีนี้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองประกอบด้วย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 คือ ผู้อำนวยการเขตปทุมวัน และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 คือ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ถูกฟ้องร่วมกันในคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร โดยหมายถึงหน้าที่ตามมาตรา 40 มาตรา 41 มาตรา 42 และมาตรา 43 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองได้ให้การโดยอ้างถึงหน้าที่ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 และผู้ร้องสอดที่ 1 ได้ชี้แจงแก้ไขคำฟ้องโดยอ้างถึงหน้าที่ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 อีกทั้งผู้ร้องสอดทั้งสองได้อุทธรณ์โดยอ้างถึงหน้าที่ตามมาตรา 29 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ศาลปกครองสูงสุดจึงได้พิจารณาพิพากษาคดีนี้โดยคำนึงถึงหน้าที่ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายทั้งหมดที่คู่กรณีอ้างถึง และวินิจฉัยว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 และเป็นเจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่ดูแลรักษาที่สาธารณะตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 จึงมีหน้าที่

<sup>11</sup> วิษณุพาส พิมพ์อักษร, “ความหมายและการตีความ “ประโยชน์แก่ส่วนรวม” ในการพิจารณาคดีปกครอง,” วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ 22 ฉบับที่ 1, 2565, น. 148 (154).

<sup>12</sup> เพิ่งอ้าง, น. 156.

แสวงหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับหลักฐานการอุทิสที่สาธารณะของชอยร่วมฤดีให้ชัดเจน มิใช่เพียงแต่ยืนยันตามข้อมูลความที่สาธารณะของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และมีหน้าที่ดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอตามมาตรา 29 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เพื่อนำมาใช้ประกอบการพิจารณาทางปกครอง ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจึงละเลยต่อหน้าที่ไม่ดำเนินการตรวจสอบที่สาธารณะตามที่พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 กำหนดให้ต้องปฏิบัติ และเมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองไม่ได้ใช้อำนาจตามมาตรา 40 มาตรา 41 มาตรา 42 และมาตรา 43 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ดำเนินการกับผู้ร้องสอดทั้งสอง ซึ่งก่อสร้างอาคารขัดต่อข้อ 2 ของกฎกระทรวง ฉบับที่ 33 (พ.ศ. 2535) ออกตามความในพระราชบัญญัติดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจึงละเลยต่อหน้าที่ตามที่พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 กำหนดให้ต้องปฏิบัติเช่นเดียวกัน

### 3. สรุป

ผู้ฟ้องคดีทั้งยี่สิบสี่คนเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์หรือครอบครองสิ่งหาริมทรัพย์ภายในชอยร่วมฤดีและชอยร่วมฤดี 2 จึงย่อมได้รับอุปสรรคที่จะเกิดขึ้นจากการจรรยา และอาจได้รับอันตรายต่อชีวิตและทรัพย์สินหากเกิดอัคคีภัยจากการละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง และเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้จากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง ผู้ฟ้องคดีทั้งยี่สิบสี่คนจึงเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และหากมีข้อพิพาทตามกฎหมายอาญา ผู้ฟ้องคดีทั้งยี่สิบสี่คนซึ่งมีความเป็นอยู่และการใช้สอยที่ดินหรืออาคารถูกระทบกระเทือนเนื่องจากการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ย่อมเป็นผู้เสียหายตามกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความอาญามาตรา 73 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวด้วย

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดพิพากษาว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองละเลยต่อหน้าที่ในการตรวจสอบข้อเท็จจริงตามมาตรา 39 ตรี แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ประกอบกับพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 และมาตรา 29 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และหน้าที่ในการใช้อำนาจดำเนินการตามมาตรา 40 มาตรา 41 มาตรา 42 และมาตรา 43 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 กับผู้ร้องสอดทั้งสอง ซึ่งก่อสร้างอาคารขัดต่อข้อ 2 ของกฎกระทรวง ฉบับที่ 33 (พ.ศ. 2535) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

ผู้ฟ้องคดีทั้งยี่สิบสี่คนควรรู้ถึงเหตุแห่งการละเลยต่อหน้าที่ในการตรวจสอบข้อเท็จจริงของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเมื่อผู้ฟ้องคดีที่ 1 ได้รับหนังสือชี้แจงผลการตรวจสอบความกว้างของชอยร่วมฤดีและชอยร่วมฤดี 2 ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ลงวันที่ 2 พฤษภาคม 2549 และควรรู้ถึงเหตุแห่งการละเลยต่อหน้าที่

ในการใช้อำนาจดำเนินการกับอาคารพิพาทของผู้ร้องสอดทั้งสองตามมาตรา 40 มาตรา 41 มาตรา 42 และมาตรา 43 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 แล้วแต่กรณี อย่างช้าที่สุดในวันที่ 11 ธันวาคม 2550 ซึ่งผู้ฟ้องคดีทั้งยี่สิบสี่คนมีหนังสือร้องเรียนถึงนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ผู้ฟ้องคดีทั้งยี่สิบสี่คนนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แต่การฟ้องคดีนี้ เป็นการฟ้องคดีเพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวมเพราะผลแห่งคำพิพากษาของการพิจารณาคดีนี้จะให้ประโยชน์ทางกายภาพโดยตรงต่อส่วนรวม จึงเป็นกรณีที่ศาลมีอำนาจรับคำฟ้องไว้พิจารณาได้ตามมาตรา 52 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

**คำสำคัญ :** ละเลยต่อหน้าที่, ควบคุมอาคาร, ผู้มีสิทธิฟ้องคดี, ระยะเวลาการฟ้องคดี, ประโยชน์แก่ส่วนรวม, เจ้าพนักงานท้องถิ่น

---



### บรรณานุกรม

กรณ์ท์ สร้อยทอง, “การตรวจสอบดุลพินิจในการสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการของประเทศไทยเปรียบเทียบกับต่างประเทศ,” วารสารวิชาการ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏนครสวรรค์ ปีที่ 8 ฉบับที่ 1, 2564.

ปิยธิดา เจริญหรรษา, “บทบาทและการใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องคดีอัยการเยอรมัน,” ใน เอกสารทางวิชาการ เรื่อง การตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ, (กรุงเทพฯ : สถาบันกฎหมายอาญา, 2540)

ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม 96 ตอนที่ 80 (14 พฤษภาคม 2522).

ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 109 ตอนที่ 11 (17 กุมภาพันธ์ 2535).

ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 109 ตอนที่ 39 (6 เมษายน 2535).

ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 117 ตอนที่ 42 ก (15 พฤษภาคม 2543).

ราชกิจจานุเบกษา 32 เล่ม 132 ตอนที่ 82 ก (27 สิงหาคม 2558).

วิษณุपास พิมพ้อักษร, “ความหมายและการตีความ “ประโยชน์แก่ส่วนรวม” ในการพิจารณาคดีปกครอง,” วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ 22 ฉบับที่ 1, 2565.

สำนักงานศาลปกครอง, มติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ปี 2544 - 2560, (กรุงเทพฯ : สหมิตรพรีนติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง, 2561).

สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, กฎหมายพื้นฐานสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี, (กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2555).