

รายงานการศึกษาส่วนบุคคล
(Individual Study)

เรื่อง การเพิ่มประสิทธิภาพของเจ้าพนักงานท้องถิ่นใน
การรื้อถอนป้ายโฆษณาที่ผิดกฎหมายในพื้นที่เขตหลักสี่

จัดทำโดย นายไพรัช ดวงรัมย์

ตำแหน่ง นายช่างโยธาชำนาญงาน

สังกัด ฝ่ายโยธา สำนักงานเขตหลักสี่

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม
หลักสูตรนักบริหารมหานครระดับต้น รุ่นที่ ๓๒
สถาบันพัฒนาข้าราชการกรุงเทพมหานคร
ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑

๑. ชื่อเรื่อง การเพิ่มประสิทธิภาพของเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการรื้อถอนป้ายโฆษณาที่ผิดกฎหมายในพื้นที่เขตหลักสี่

๒. หลักการและเหตุผล

สำนักงานเขตหลักสี่ กรุงเทพมหานครมีป้ายโฆษณาขนาดใหญ่ที่ติดตั้งอยู่บนดินและบนอาคาร มีจำนวนป้ายโฆษณาทั้งสิ้น ๒๔ ป้าย แบ่งเป็นป้ายที่ติดตั้งอยู่บนดินจำนวน ๑๐ ป้าย และป้ายที่ติดตั้งบนอาคารจำนวน ๑๔ ป้าย ในจำนวนนี้เป็นป้ายที่ก่อสร้างโดยไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นจำนวน ๓ ป้าย เป็นป้ายที่ติดตั้งบนอาคารทั้งหมด ถือเป็นป้ายที่ผิดกฎหมาย ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มีอัตราเสี่ยงต่อความมั่นคงแข็งแรง ซึ่งก่อปัญหาด้านความปลอดภัยของประชาชน ดังปรากฏเหตุการณ์ที่มีป้ายโฆษณาล้ม สร้างความเสียหายแก่ชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนอยู่เนื่อง ๆ โดยเฉพาะในฤดูฝนที่มีลมพายุพัดแรง トラบใดที่มีป้ายโฆษณาที่ผิดกฎหมายเหล่านี้ยังไม่ได้รับการรื้อถอน หรือแก้ไขให้มีความมั่นคงแข็งแรงและยังมีเหตุการณ์ที่มีป้ายโฆษณาล้มอยู่ต่อไป สำนักงานเขตหลักสี่ กรุงเทพมหานครย่อมไม่สามารถบรรลุเป้าหมายที่จะเป็นมหานครแห่งความปลอดภัย ตามวิสัยทัศน์กรุงเทพ ฯ ๒๕๗๕ ได้

ป้ายโฆษณาที่ผิดกฎหมายนั้น แม้พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ จะมีบทลงโทษแก่เจ้าของป้ายและบุคคลที่เกี่ยวข้อง หรือให้อำนาจเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการออกคำสั่งบังคับเจ้าของป้ายทำการแก้ไขให้ถูกต้อง หรือให้ทำการรื้อถอนภายในระยะเวลาที่กำหนด หากเจ้าของป้ายฝ่าฝืนคำสั่งให้รื้อถอน ก็ให้อำนาจเจ้าพนักงานท้องถิ่นสามารถบังคับรื้อถอนป้ายโฆษณาที่ผิดกฎหมายเองได้ แต่ความเป็นจริงในขั้นตอนการปฏิบัติตามกฎหมายปรากฏว่าเกินข้อขัดข้องหลายประการ ทำให้ปัจจุบันป้ายโฆษณาที่ผิดกฎหมายก็ยังคงหลงเหลืออยู่อีกเป็นจำนวนมาก ผู้จัดทำรายงานได้วิเคราะห์ถึงสาเหตุของปัญหาดังกล่าว ดังนี้

๑. กรณีที่เจ้าของป้ายโฆษณาฝ่าฝืนคำสั่งรื้อถอน พบปัญหาที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นไม่สามารถยื่นคำร้องขอให้ศาลมีคำสั่งจับกุมและกักขังเจ้าของป้ายโฆษณาได้ทันที ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔๓ (๑) แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ทั้งที่เป็นมาตรการที่บังคับกับเจ้าของป้ายโฆษณาได้ผลมากที่สุด เพราะศาลสูงสุดได้มีแนวคำพิพากษาไว้ว่าการที่ เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะยื่นคำร้อง ตามมาตรา ๔๓ (๑) ได้นั้นจะต้องเป็นกรณีที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นได้ดำเนิน การปิดประกาศการรื้อถอน และเข้าดำเนินการรื้อถอนเอง มาตรา ๔๓ (๑) จนครบถ้วนเสียก่อน หากเจ้าของป้ายยังคงฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง หรือเข้าขัดขวาง ทำให้การรื้อถอนกระทำไม่สำเร็จ เจ้าพนักงานท้องถิ่นจึงจะยื่นคำร้องขอให้ศาลมีคำสั่งจับกุมและกักขังเจ้าของป้ายโฆษณาได้ ซึ่งการที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นต้องปฏิบัติตามขั้นตอนดังกล่าวทำให้การบังคับรื้อถอนป้ายโฆษณาเกิดความล่าช้า เพราะเจ้าของป้าย

มักจะยื้อเวลาการรื้อถอนออกไปจนกว่าเจ้าพนักงานท้องถิ่นจะยื่นคำร้องขอให้ศาลมีคำสั่งจับกุมและกักขังเจ้าของป้ายโฆษณาต่อศาล ตามมาตรา ๔๓ (๑) เมื่อศาลมีคำสั่งตามคำร้อง เจ้าของป้ายถึงจะยินยอมรื้อถอนป้ายออกไป

๒. พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๔๓ วรรคหนึ่ง (๒) บัญญัติว่า ในกรณีที่ไม่มีกรรณการรื้อถอนอาคาร ตามคำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา ๔๒ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจ “ ดำเนินการหรือจัดให้มีการรื้อถอนอาคารดังกล่าวได้เอง โดยจะต้องปิดประกาศกำหนดการรื้อถอนไว้ในบริเวณนั้นแล้วเป็นเวลาไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน และเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคาร ผู้รับผิดชอบงานออกแบบอาคาร ผู้รับผิดชอบงานออกแบบและคำนวณอาคาร ผู้ควบคุมงาน และผู้ดำเนินการจะต้องร่วมกันเสียค่าใช้จ่ายในการนั้น เว้นแต่บุคคลดังกล่าวจะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้เป็นผู้กระทำหรือมีส่วนร่วมในการกระทำที่เป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย “ จะเห็นได้ว่ากฎหมายบัญญัติให้อำนาจเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการรื้อถอนไว้เพียง ๆ เท่านั้น ไม่ได้กำหนดรายละเอียดขั้นตอนและวิธีการรื้อถอนอาคารที่ชัดเจนไว้ทำให้เจ้าหน้าที่ที่ขาดความรู้ด้านข้อกฎหมาย และขาดประสบการณ์รื้อถอน เกิดความลังเลว่าตนมีอำนาจในการที่จะเข้าไปปฏิบัติการรื้อถอนได้แค่ไหนอย่างไร หากในขณะที่เข้ารื้อถอนถูกเจ้าของป้ายขัดขวางจะมีวิธีแก้ไขปัญหา ตามแนวของกฎหมายแค่ไหนอย่างไรจึงจะไม่ต้องรับผิดชอบ หากถูกฟ้องร้องจากเจ้าของป้าย ซึ่งความลังเลดังกล่าวเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ เจ้าพนักงานท้องถิ่นยังไม่เข้าทำการรื้อถอน และการบังคับรื้อถอนต้องล่าช้าออกไป

๓. พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๔๓ วรรคสอง บัญญัติว่า “ ในดำเนินการรื้อถอนอาคาร ตามวรรคหนึ่งเมื่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือผู้ซึ่งดำเนินการแทน เจ้าพนักงานท้องถิ่นได้ใช้ความระมัดระวังตามสมควรแก่พฤติการณ์แล้ว บุคคลตามวรรคหนึ่งจะเรียกร้องค่าเสียหายจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือผู้ซึ่งดำเนินการแทนเจ้าพนักงานท้องถิ่นไม่ได้ “ คำว่าได้ใช้ความระมัดระวังตามสมควรแก่พฤติการณ์นั้น เป็นถ้อยคำที่ต้องตีความว่าการกระทำแค่ไหนอย่างไรจึงจะถือว่าเหมาะสมนั้น เป็นเรื่องที่ละเอียดอ่อน เจ้าพนักงานท้องถิ่นก็เกรงกลัวว่าจะไม่ได้ใช้ความระมัดระวังในขอบเขตที่กฎหมายยังให้ความคุ้มครอง จึงตัดสินใจไม่เสี่ยงที่จะเข้าทำการรื้อถอน เนื่องจากเกรงว่าตนเองจะต้องรับผิดชอบค่าเสียหายเป็นการส่วนตัวหากถูกฟ้องร้อง

๔. พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๔๓ วรรคสาม บัญญัติว่า “ วัสดุก่อสร้างที่ถูกรื้อถอนและสิ่งของที่ขนออกจากอาคารส่วนที่มีการรื้อถอนให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจยึดและเก็บรักษาไว้ หรือขายและถือเงินไว้แทนได้ “ ในทางปฏิบัติเจ้าพนักงานท้องถิ่นมักรู้สึกว่าการรักษาป้าย หรือการขายและถือเงินไว้แทนนั้น จะสร้างภาระความรับผิดชอบแก่ตนเอง จึงยังไม่ดำเนินการบังคับรื้อถอนป้าย

๕. การที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะออกคำสั่งรื้อถอนป้าย จะต้องออกคำสั่งต่อเจ้าของป้ายโดยตรงให้ปฏิบัติตามคำสั่ง แต่ในทางปฏิบัติพบปัญหาว่าเจ้าของป้ายบางรายหลีกเลี่ยงการปฏิบัติตามคำสั่งโดยใช้วิธีโอนกรรมสิทธิ์ป้ายโฆษณาที่ผิดกฎหมายไปให้บุคคลที่สาม ก่อนสิ้นระยะเวลาในคำสั่ง รื้อถอน เมื่อมีกรณีเช่นนี้เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะนำคำสั่งรื้อถอนเดิมไปใช้กับเจ้าของป้ายคนใหม่ไม่ได้เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะต้องเริ่มต้นกระบวนการออกคำสั่งรื้อถอน กับเจ้าของคนใหม่เสียก่อน ซึ่งการตั้งต้นใหม่ดังกล่าวทำให้การรื้อถอนยื้อเวลาออกไปอย่างมาก

๖. บทกำหนดโทษตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ เจ้าของป้ายโฆษณาบางรายยินยอมที่จะชำระค่าปรับรายวัน เพราะเมื่อพิจารณาถึงประโยชน์ที่จะได้รับจากป้ายโฆษณาแล้วยังเห็นว่าคุ้มค่ากว่าค่าปรับที่จะต้องชำระ จึงเป็นประเด็นที่น่าพิจารณาว่า การกำหนดโทษตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ปรับน้อยกว่าผลประโยชน์ที่ได้รับ

จากประเด็นปัญหาหรือข้อขัดข้องดังกล่าวข้างต้น ทำให้ผู้จัดทำรายงานในฐานะที่สังกัดฝ่ายโยธา สำนักงานเขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการดำเนินคดีอาคาร เห็นควรที่จะทำการศึกษาวิเคราะห์และหาแนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพของเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการรื้อถอนป้ายโฆษณาที่ผิดกฎหมายในพื้นที่เขตหลักสี่ ให้ลดน้อยลงหรือหมดไปโดยเร็ว ซึ่งจะสอดคล้องกับวิสัยทัศน์กรุงเทพฯ ๒๕๗๕ ด้านมหานครปลอดภัยอีกด้วย

๓. วัตถุประสงค์

๑. เพื่อวิเคราะห์สภาพปัญหาเกี่ยวกับป้ายโฆษณาในพื้นที่สำนักงานเขตหลักสี่ที่ผิดกฎหมาย ว่ามีสาเหตุหรือปัจจัยใดบ้าง ทำให้ป้ายโฆษณาที่ผิดกฎหมายเหล่านี้ยังคงหลงเหลืออยู่ อีก

๒. เพื่อศึกษาบทบัญญัติของกฎหมาย กฎ ระเบียบ คำสั่ง ที่เกี่ยวข้องกับการรื้อถอนป้ายโฆษณาที่ผิดกฎหมาย ว่ามีความชัดเจนเหมาะสมแล้ว หรือมีช่องโหว่อย่างไร

๓. เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎี หลักของกฎหมายมหาชน กฎหมายต่างประเทศ รวมทั้งคำพิพากษาของศาล เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาเพิ่มประสิทธิภาพของเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการรื้อถอนป้ายโฆษณาที่ผิดกฎหมายในพื้นที่เขตหลักสี่

๔. เป้าหมาย

สามารถรวบรวมปัญหาอุปสรรคป้ายโฆษณาที่ผิดกฎหมาย ซึ่งตั้งอยู่บนดินหรืออยู่บนอาคารในพื้นที่สำนักงานเขตหลักสี่ที่จะต้องรื้อถอนโดยทุกมิติ และนำมาวิเคราะห์เพื่อหาทางแก้ไขโดยให้ป้ายโฆษณาเหลือน้อยที่สุดหรือหมดไปโดยเร็วที่สุด เพื่อให้สอดคล้องกับวิสัยทัศน์กรุงเทพฯ ๒๕๗๕ ด้านมหานครปลอดภัย ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ ๕ เรื่องสิ่งก่อสร้างปลอดภัย

๕. ความรู้ที่นำมาใช้ในการจัดทำรายงาน

ในการจัดทำรายงานส่วนบุคคลฉบับนี้ได้นำความรู้เรื่องการจัดทำแผนกลยุทธ์ หรือ Strategic Plan มาวิเคราะห์หว่าอะไรคือสาเหตุสำคัญของปัญหาการบังคับรื้อถอนป้ายโฆษณา และนำมาวิเคราะห์แบบ SWOT ANALYSIS มาใช้เพื่อหาจุดแข็งและจุดอ่อน โอกาส และข้อจำกัดของการบังคับรื้อถอนป้ายโฆษณาที่ผิดกฎหมาย โดยพบว่าฝ่ายโยธา สำนักงานเขตหลักสี่ มีจุดแข็งที่มีนายช่าง นายตรวจ ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่น ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งครอบคลุมทุกพื้นที่ของสำนักงานเขตหลักสี่ ทำให้สามารถตรวจสอบป้ายโฆษณาที่ผิดกฎหมายได้อย่างทั่วถึง จุดอ่อนคือ นายช่าง นายตรวจ และเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องกับการรื้อถอนอาคาร ยังขาดความรู้ด้านข้อกฎหมาย ขาดทักษะ และประสบการณ์ในการรื้อถอนอาคาร ทำให้เกิดความลังเล ไม่กล้าเข้าทำการรื้อถอนป้ายโฆษณาที่ผิดกฎหมาย ขาดเครื่องมือพิเศษในการเข้ารื้อถอน กรณีป้ายโฆษณาติดตั้งอยู่บนอาคารสูง เพื่อป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นกับอาคารข้างเคียง โอกาสที่อยู่ภายนอกซึ่งจะนำมาใช้เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการรื้อถอนป้ายโฆษณา เช่น การศึกษาดูงานกรมบังคับคดี หรือราชการส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ หรือศึกษาดูงานต่างประเทศ หรือเชิญผู้ที่มีความรู้ประสบการณ์ด้านการรื้อถอนอาคารมาให้ความรู้ ฝึกอบรมแก่เจ้าหน้าที่ ข้อจำกัดการรื้อถอนคือเจ้าหน้าที่จะต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบที่ผิดกฎหมายตามขั้นตอน และอำนาจหน้าที่เท่าที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น อุปสรรคที่กฎหมายที่บังคับใช้ที่ล่าช้า มีบทกำหนดโทษที่ต่ำกว่าผลประโยชน์ที่ได้รับ

นอกจากความรู้ดังกล่าวข้างต้นแล้ว จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องศึกษาถึงตัวบทกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการรื้อถอนป้ายโฆษณา ดังนี้

๕.๑ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒

พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ในส่วนที่เกี่ยวข้องโดยตรง ได้แก่ บทบัญญัติในหมวด ๔ ว่าด้วยอำนาจเจ้าพนักงานท้องถิ่น ตามมาตรา ๔๓ รวมทั้งบทบัญญัติในหมวด ๙ ว่าด้วยบทกำหนดโทษ โดยมาตรา ๔๓ บทบัญญัติให้อำนาจเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการดำเนินการแก่ผู้ฝ่าฝืนคำสั่ง ซึ่งออกตามมาตรา ๔๒ และอำนาจในการเข้าดำเนินการรื้อถอนแก่ตัวอาคารที่ฝ่าฝืน กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง โดยสาระสำคัญของมาตรา ๔๓ คือถ้าไม่มีการรื้อถอนอาคารตามคำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา ๔๒ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจ

(๑) ยื่นคำขอฝ่ายเดียวโดยทำเป็นคำร้องต่อศาล นับแต่ระยะเวลาที่กำหนดไว้ตามมาตรา ๔๒ ได้ล่วงพ้นไปแล้ว ขอให้ศาลมีคำสั่งจับกุมและกักขังบุคคลซึ่งมิได้ปฏิบัติตามคำสั่งของ เจ้าพนักงานท้องถิ่นโดยให้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม

(๒) ดำเนินการหรือจัดให้มีการรื้อถอนอาคารดังกล่าวได้เอง โดยจะต้องปิดประกาศกำหนดการรื้อถอนไว้ในบริเวณนั้นแล้วเป็นเวลาไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน และเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคาร ผู้รับผิดชอบงานออกแบบอาคาร ผู้รับผิดชอบงานออกแบบและคำนวณอาคาร ผู้ควบคุมงาน และผู้ดำเนินการจะต้องร่วมกันเสียค่าใช้จ่ายในการนั้น เว้นแต่บุคคลดังกล่าวจะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้เป็นผู้กระทำหรือมีส่วนร่วมในการกระทำที่เป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย

ในดำเนินการรื้อถอนอาคาร ตามวรรคหนึ่ง เมื่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือผู้ซึ่งดำเนินการแทน เจ้าพนักงานท้องถิ่นได้ใช้ความระมัดระวังตามสมควรแก่พฤติการณ์แล้ว บุคคลตามวรรคหนึ่งจะเรียกร้องค่าเสียหายจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือผู้ซึ่งดำเนินการแทนเจ้าพนักงานท้องถิ่นไม่ได้

วัสดุก่อสร้างที่ถูกรื้อถอนและสิ่งของที่ขนออกจากอาคารส่วนที่มีการรื้อถอนให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจยึดและเก็บรักษาไว้ หรือขายและถือเงินไว้แทน ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

เมื่อกฎหมายให้อำนาจเจ้าพนักงานท้องถิ่นดำเนินการหรือจัดให้มีการรื้อถอนอาคารได้เอง จึงมีประเด็นที่น่าพิจารณาถึงวิธีการที่จะเข้าดำเนินการรื้อถอน ความรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดกับอาคารข้างเคียง และการดำเนินการกับวัสดุที่รื้อถอนมา

สำหรับผู้ฝ่าฝืนคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นให้รื้อถอนอาคารซึ่งออกตามมาตรา ๔๒ และไม่ได้อยู่ระหว่างการอุทธรณ์คำสั่ง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับและยังต้องระวางโทษปรับอีกวันละไม่เกินสามหมื่นบาทจนกว่าจะได้ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น (มาตรา ๖๖ ทวิ)

๒. ถ้าเป็นอาคารเพื่อพาณิชย์กรรม อุตสาหกรรม การศึกษา หรือการสาธารณสุข หรือเป็นกระทำในทางค้าเพื่อให้เช่า ให้เช่าซื้อ ขาย หรือจำหน่ายโดยมีค่าตอบแทน ผู้กระทำจะต้อง ระวังโทษเป็นสองเท่าของโทษที่บัญญัติไว้สำหรับความผิดนั้น ๆ (มาตรา ๗๐)

๕.๒ กฎกระทรวงฉบับที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๒๖) ออกตามความใน พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒

กฎกระทรวงฉบับที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๒๖) ได้กำหนดถึงหลักเกณฑ์ วิธีการ และ เงื่อนไขในการยึดและเก็บรักษาไว้ซึ่งวัสดุก่อสร้างที่รื้อถอน และสิ่งของที่ขนออกจากอาคารส่วนที่มีการ รื้อถอน หรือขายและถือเงินไว้แทน โดยมีสาระสำคัญที่ต้องศึกษา ดังนี้

๑. เมื่อศาลมีคำสั่งบังคับให้มีการรื้อถอน ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็น ผู้ดำเนินการรื้อถอนโดยปิดประกาศกำหนดการรื้อถอน โดยเปิดเผยในบริเวณที่จะทำการรื้อถอน เป็น เวลาไม่น้อยกว่า ๗ วันก่อนทำการรื้อถอน

๒. ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นเก็บรักษาไว้ซึ่งวัสดุก่อสร้างและสิ่งของที่ยึดไว้ ณ สถานที่ที่ยึด หรือจะนำไปเก็บรักษาไว้ ณ สถานที่ใดก็ได้ตามที่เห็นสมควร หากมีความจำเป็นจะจ้างคน ดูแลรักษาหรือเช่าสถานที่เก็บรักษาก็ได้

๕.๓ กฎกระทรวงฉบับที่ ๒๓ (พ.ศ. ๒๕๓๓) ออกตามความใน พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒

กฎกระทรวงฉบับนี้ ได้มีข้อกำหนดให้ป้ายหรือสิ่งก่อสร้างขึ้นสำหรับติดหรือตั้ง ป้าย ที่ติดหรือตั้งไว้ในระยะห่างจากที่สาธารณะซึ่งเมื่อวัดในทางราบแล้ว ระยะห่างจากที่สาธารณะมี น้อยกว่าความสูงของป้ายนั้นเมื่อวัดจากพื้นดิน และมีขนาดความกว้างของป้ายเกินห้าสิบเซนติเมตรหรือ ยาวเกินหนึ่งเมตร หรือเนื้อที่ของป้ายเกินห้าพันตารางเซนติเมตร หรือมีน้ำหนักของป้ายหรือสิ่งปลูก สร้างสำหรับติดตั้งป้ายอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือทั้งสองอย่างรวมกันเกินสิบกิโลกรัม เป็นอาคาร เพื่อให้ เป็นไปตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งบัญญัติให้ “อาคาร” หมายความว่ารวมถึงป้ายหรือสิ่งก่อสร้างขึ้นสำหรับติดหรือตั้งป้าย ที่ติดหรือตั้งไว้ในระยะห่างจากที่ สาธารณะซึ่งเมื่อวัดในทางราบแล้ว ระยะห่างจากที่สาธารณะมีน้อยกว่าความสูงของป้ายนั้นเมื่อวัดจาก พื้นดิน และมีขนาดหรือน้ำหนักเกินที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งในการศึกษานี้จะครอบคลุมเฉพาะป้าย ซึ่งเป็นอาคารตามที่กล่าวข้างต้นเท่านั้น

๖. กรอบแนวทางการดำเนินการและผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง

กรอบแนวทางการดำเนินการการเพิ่มประสิทธิภาพของเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการรื้อถอนป้ายโฆษณาที่ผิดกฎหมายในพื้นที่เขตหลักสี่ จะเป็นการวิเคราะห์ถึงสาเหตุของปัญหาซึ่งพบว่าส่วนหนึ่งเกิดจากเรื่องไม่ชัดเจนของบทบัญญัติในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ และอีกส่วนหนึ่งเป็นเรื่องของเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่ยังขาดความรู้ ความเข้าใจ ในตัวบทกฎหมายและมีประสบการณ์รื้อถอนน้อย ทำให้ขาดความมั่นใจในการปฏิบัติ โดยมีรายละเอียด ดังนี้

๖.๑ ปัญหาเจ้าพนักงานท้องถิ่นไม่สามารถให้นำ ตามมาตรา ๔๓ (๑) แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ในการยื่นคำร้องต่อศาลขอให้จับกุมและกักขังเจ้าของป้ายโฆษณาผู้ฝ่าฝืนคำสั่งรื้อถอนป้ายได้ทันทีที่พ้นกำหนดระยะเวลาตามที่ระบุไว้ในคำสั่ง ทั้งที่เป็นวิธีที่ใช้ได้ผลในทางปฏิบัติมากที่สุด เพราะเจ้าของป้ายมักยินยอมรื้อถอนป้ายแต่โดยดี เนื่องจากเกรงกลัวการถูกจับกุมและกักขังมากกว่าโทษอื่น ๆ ปัญหานี้สืบจากศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาเป็นแนวปฏิบัติเอาไว้แล้วว่าการที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะยื่นคำร้องต่อศาลขอให้มีการจับกุมและกักขังเจ้าของป้ายผู้ฝ่าฝืนคำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่น ตามมาตรา ๔๓ (๑) ได้นั้น เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะต้องเข้าดำเนินการเข้ารื้อถอนเองตามมาตรา ๔๓ (๒) เสียก่อนหากเจ้าของป้ายขัดขวาง เจ้าพนักงานท้องถิ่นจึงจะสามารถยื่นคำร้องต่อศาลขอให้มีการจับกุมและกักขังเจ้าของป้ายโฆษณาได้ การที่ศาลปกครองสูงสุดตัดสินเช่นนี้ เท่ากับศาลปกครองไม่ได้นำหลักกฎหมายมหาชนที่มุ่งคุ้มครองประโยชน์สาธารณะมาใช้ แต่ศาลปกครองกลับนำหลักการในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งมุ่งคุ้มครองประโยชน์ของเอกชนมาใช้ ซึ่งเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้การบังคับการรื้อถอนทำได้ยากหรือล่าช้า

๖.๒ ปัญหาความไม่ชัดเจนของมาตรา ๔๓ (๒) แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ในเรื่องขั้นตอนและวิธีการเข้ารื้อถอนอาคารของเจ้าพนักงานท้องถิ่น

ในการที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ดำเนินการรื้อถอนป้ายโฆษณาเอง พบอุปสรรคกรณีที่ป้ายติดตั้งอยู่บนอาคารซึ่งเจ้าของป้ายกับเจ้าของอาคารมิใช่เจ้าของเดียวกัน จึงเกิดกรณีเจ้าพนักงานท้องถิ่นถูกแจ้งความดำเนินคดีในความผิดฐานบุกรุก หรือการขัดขวางจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองป้ายโดยการล่อลวงแฉมิให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นเข้าไปในตัวอาคาร ทำให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นไม่กล้าบังคับรื้อถอน เพราะมาตรา ๔๓ (๒) แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ บัญญัติไว้แต่เพียงว่าให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจรื้อถอนได้เอง ไม่ได้มีรายละเอียดเรื่องขั้นตอนและวิธีการเข้ารื้อถอนอาคารแต่อย่างใด ทำให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นที่ขาดความรู้ด้านกฎหมายและขาดประสบการณ์ ไม่กล้าผ่านอาคารหรือไม่กล้าตัดกุญแจเพื่อเข้ารื้อถอนป้าย

๖.๓ ปัญหาที่มีการโอนกรรมสิทธิ์ในป้ายที่ผิดกฎหมายในระหว่างที่ป้ายนั้นอยู่ภายใต้บังคับคำสั่งให้รื้อถอนของเจ้าพนักงานท้องถิ่น

การโอนกรรมสิทธิ์ในป้ายที่ผิดกฎหมายในระหว่างที่ป้ายนั้นอยู่ภายใต้บังคับคำสั่งให้รื้อถอนของเจ้าพนักงานท้องถิ่น มีผลต่อการเข้าดำเนินการรื้อถอนป้ายเองของเจ้าพนักงานท้องถิ่น เพราะคำสั่งเดิมใช้กับเจ้าของป้ายคนใหม่ไม่ได้ เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะต้องออกคำสั่งรื้อถอนกับเจ้าของป้ายคนใหม่ เมื่อเจ้าของป้ายคนใหม่ฝ่าฝืนคำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นจึงจะมีอำนาจเข้ารื้อถอนป้ายนั้นทำให้การรื้อถอนต้องเสียเวลาออกไปหากมีการโอนกรรมสิทธิ์ต่อไปเรื่อย ๆ

๗. ระยะเวลาดำเนินการ

เริ่มตั้งแต่ฝ่ายโยธา สำนักงานเขตหลักสี่ นำเรียนผู้อำนวยการเขตหลักสี่ พิจารณาโครงการอบรมหลักสูตรการบังคับรื้อถอนอาคารให้กับเจ้าหน้าที่ของสำนักงานเขตหลักสี่ ประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ที่ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นให้เป็นนายช่าง นายตรวจ นิติกร เขต และทำเรื่องขอจัดสรรงบประมาณเพื่อดำเนินการต่อไปโดยใช้ระยะเวลาประมาณ ๑ เดือน

๘. แนวทางการติดตามและประเมินผล

๘.๑ ตัวชี้วัดความสำเร็จ ระดับผลผลิต (Output) และหรือระดับผลลัพธ์ (Outcome)

รายงานส่วนบุคคลฉบับนี้เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ (Qualitative Study) ซึ่งใช้วิธีการศึกษาจากเอกสาร การวิเคราะห์บทบัญญัติกฎหมายต่าง ๆ เช่น พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ และกฎกระทรวง ที่เกี่ยวข้องกับการบังคับรื้อถอนอาคาร รวมทั้งคำพิพากษาของศาล เกี่ยวข้องกับการบังคับรื้อถอนป้ายที่ผิดกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารได้ครบถ้วน

๘.๒ วิธีการ / เครื่องมือที่ใช้ในการติดตามผลและประเมินผล (สำเร็จ)

ฝ่ายโยธา สำนักงานเขตหลักสี่ พิจารณาตรวจป้ายโฆษณาที่ผิดกฎหมายว่ามีจำนวนเท่าใด วิธีดำเนินการกับป้ายโฆษณาที่ผิดกฎหมายดังกล่าว ประสบปัญหาขัดข้องอย่างไรบ้าง และมีข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาอย่างไร หาข้อสรุปแนวทางแก้ไขอย่างเป็นรูปธรรม เช่น งบประมาณ เพื่อจัดทำโครงการอบรมหลักสูตรการบังคับรื้อถอนอาคารให้กับเจ้าหน้าที่ของสำนักงานเขตหลักสี่ประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ที่ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นให้เป็นนายช่าง นายตรวจ นิติกรเขต เป็นหลักสูตรเฉพาะ โดยให้ความรู้ด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

๙. ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษากรณีเจ้าพนักงานท้องถิ่นประสบปัญหาการรื้อถอนป้ายที่ผิดกฎหมายควบคุมอาคารหลายประการ ทั้งการบังคับใช้กฎหมายให้บรรลุผลตามเจตนารมณ์ และเกิดความเป็นธรรมกับผู้อยู่ใต้บังคับของคำสั่ง การบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวต้องคำนึงถึงหลักนิติรัฐ และการประสานประโยชน์ระหว่างประโยชน์สาธารณะและประโยชน์ของเอกชน ผู้จัดทำรายงานมีข้อเสนอให้มีการเพิ่มประสิทธิภาพของเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการรื้อถอนป้ายโฆษณาที่ผิดกฎหมายในพื้นที่เขตหลักสี่ ดังนี้

๑. สำนักงานเขตหลักสี่จัดโครงการอบรมหลักสูตรการบังคับรื้อถอนอาคาร แก่เจ้าหน้าที่ของสำนักงานเขตหลักสี่ ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องและต้องใช้พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ กฎกระทรวงที่ออกตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครเรื่องควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๔๔ ในการปฏิบัติหน้าที่ เช่น นายตรวจอาคาร นายช่าง ซึ่งส่วนใหญ่ไม่มีความรู้ทางกฎหมาย ให้ได้รับความรู้ในกฎหมายดังกล่าวข้างต้น ทั้งนี้เพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจถึงอำนาจของเจ้าพนักงานท้องถิ่น ว่ามีขอบเขตการดำเนินการที่กฎหมายให้ความคุ้มครองอย่างไร หากพบอุปสรรคในขณะเข้าทำการรื้อถอน เช่นเจ้าของอาคารขัดขวางไม่ยอมให้เข้าไปในบริเวณอาคาร หรือถือคฤภยูแจ เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าดังกล่าวได้อย่างไร สามารถขอความร่วมมือจากเจ้าพนักงานเจ้าหน้าที่ตำรวจมาควบคุมสถานการณ์ได้หรือไม่อย่างไร เป็นต้น

นอกจากการอบรมให้ความรู้ด้านข้อกฎหมายแก่เจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องแล้ว ในหลักสูตรจะต้องมีการนำเจ้าหน้าที่ผู้เข้ารับการอบรมไปศึกษาดูงานด้านการบังคับคดี จากกรมบังคับคดี ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบด้านการบังคับคดีโดยตรง และไปศึกษาดูงานจากราชการส่วนท้องถิ่นอื่น เพื่อแลกเปลี่ยนความรู้ประสบการณ์ด้านการบังคับรื้อถอนอาคาร ซึ่งจะช่วยสร้างความมั่นใจให้กับเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติงานมากยิ่งขึ้น

๒. เห็นควรรวบรวมปัญหาข้อมูลของกฎหมาย รวมทั้งข้อพิจารณาและข้อเสนอแนะ ส่งให้สำนักงานกฎหมายและคดี (กลุ่มงานพัฒนากฎหมาย) นำข้อเสนอแก้ไขกฎหมายของสำนักงานเขตหลักสี่ไปพิจารณาและเสนอขอแก้ไขกฎหมายตามอำนาจหน้าที่ดังนี้

๒.๑ แก้ไขเพิ่มพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๔๓ (๓) โดยตัดข้อความว่า โดยให้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม ออก

๒.๒ ออกกฎกระทรวงกำหนดขั้นตอนต่าง ๆ ในการเข้ารื้อถอนป้ายที่ผิดกฎหมายควบคุมอาคารเพื่อเป็นหลักเกณฑ์ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นได้ปฏิบัติตาม โดยกำหนดเป็นขั้นตอนดังนี้

๑) ปิดประกาศกำหนดการรื้อถอนไว้ในบริเวณป้ายที่จะทำการรื้อถอนเป็นเวลาไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน

๒) มีหนังสือแจ้งให้เจ้าของป้ายทราบกำหนดวันเข้ารื้อถอนเป็นเวลาไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน

๓) มีหนังสือแจ้งให้เจ้าของป้ายทราบถึงค่าใช้จ่ายที่จะใช้ดำเนินการรื้อถอน

๔) ให้เจ้าหน้าที่ตำรวจจากสถานีท้องที่ไปรักษาความสงบเรียบร้อยและเป็นพยานพร้อมทั้งลงที่กประจำวันในวันรื้อถอน

๕) ให้หน่วยงานสาธารณสุขปโภค หรือหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง จัดส่งเจ้าหน้าที่ไปให้ความสะดวกในการรื้อถอน

๖) ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจใช้อาคารหรือบริเวณที่ต่อเนื่องกับป้ายที่จะทำการรื้อถอนได้เท่าที่จำเป็น เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการรื้อถอนป้ายดังกล่าว

๗) หากเจ้าของหรือผู้ครอบครองป้าย หรือบุคคลใดขัดขวาง และไม่ยินยอมให้เข้ารื้อถอน ให้เจ้าหน้าที่ตำรวจดำเนินคดีกับบุคคลดังกล่าว

๒.๓ แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๔๓ (๒) ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือผู้ซึ่งดำเนินการแทนเจ้าพนักงานท้องถิ่น มีอำนาจรื้อถอนป้ายที่ผิดกฎหมายซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้มีคำสั่งให้รื้อถอนโดยชอบแล้วแต่เจ้าของอาคารฝ่าฝืนคำสั่ง แม้ว่าป้ายดังกล่าวจะมีการเปลี่ยนเจ้าของหรือผู้ครอบครอง โดยไม่ต้องออกคำสั่งแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองรายใหม่ให้รื้อถอนอีก

๒.๔ แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๔๓ วรรคสอง ให้เจ้าของหรือผู้ครอบครอง ผู้รับผิดชอบงานออกแบบอาคาร ผู้รับผิดชอบงานออกแบบและคำนวณอาคาร ผู้ควบคุมงาน และผู้ดำเนินการ เป็นผู้รับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดแก่

บุคคลภายนอกอันเกิดจากการดำเนินการหรือจัดให้มีการรื้อถอน หากเจ้าพนักงานท้องถิ่นใช้ความระมัดระวังตามสมควรแก่พฤติการณ์แล้ว

๒.๕ แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๔๓ วรรคสาม และกฎกระทรวงฉบับที่ ๓๓ (พ.ศ. ๒๕๒๖) ออกตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นนำป้ายที่ผิดกฎหมายควบคุมอาคารนั้นออกประมูลขายได้ก่อนที่จะมีการรื้อถอนและหักลบค่าจ้างกับค่าวัสดุได้ทันที

๒.๖ แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๗๐ โดยบัญญัติเพิ่มเติมว่า ในการกำหนดโทษปรับที่จะลงกับผู้กระทำผิดค่าปรับจะต้องมากกว่าค่าตอบแทนที่สามารถนำอาคารดังกล่าวไปแสวงหาผลประโยชน์ได้

๓ จัดซื้อวัสดุอุปกรณ์ที่จำเป็นต้องใช้ในการรื้อถอนอาคารสูง หรือมีพื้นที่จำกัดคับแคบ

๔ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๗๐ ซึ่งเป็นบทกำหนดโทษที่ใช้กับป้ายโฆษณา ซึ่งนับว่าเป็นโทษที่ค่อนข้างรุนแรง คือจำคุกไม่เกิน ๑ ปี หรือปรับไม่เกินสองแสนบาทและยังต้องระวางโทษปรับอีกวันละไม่เกินหกหมื่นบาท จนกว่าจะได้ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น ดังนั้นจึงเห็นควรให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นนำการกำหนดโทษปรับรายวันในอัตราขั้นสูงสุด มาใช้บังคับกับเจ้าของป้าย

