

รายงานการศึกษาส่วนบุคคล
(Individual Study)

เรื่อง การเพิ่มประสิทธิภาพของเจ้าพนักงานท้องถิ่น
ในการรื้อถอนป้ายโฆษณา
ขนาดใหญ่ในกรุงเทพมหานครที่ผิดกฎหมาย

จัดทำโดย นายอัมรินทร์ จารุตามระ
ตำแหน่ง นิติกรชำนาญการ
สังกัด กลุ่มงานนิติการ สำนักงานเลขาธิการ
สำนักงานโยธา

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม
หลักสูตรนักบริหารมหานครระดับต้น รุ่นที่ ๒๓
สถาบันพัฒนาข้าราชการกรุงเทพมหานคร
ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๘

๑. ชื่อเรื่อง การเพิ่มประสิทธิภาพของเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการรื้อถอนป้ายโฆษณาขนาดใหญ่ใน กรุงเทพมหานครที่ผิดกฎหมาย

๒. หลักการและเหตุผล

กรุงเทพมหานครมีป้ายโฆษณาขนาดใหญ่ที่ติดตั้งอยู่บนที่ดินและบนอาคารเป็นจำนวนมาก ข้อมูลจำนวนป้ายโฆษณาทั้ง ๕๐ เขต ที่สำนักการโยธารวบรวมไว้ใน ณ วันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๘ ปรากฏว่ามีจำนวนป้ายโฆษณา ทั้งสิ้น ๑,๐๒๘ ป้าย แบ่งเป็นป้ายที่ติดตั้งอยู่บนดินจำนวน ๗๑๐ ป้าย และป้ายที่ติดตั้งบนอาคารจำนวน ๓๑๘ ป้าย ในจำนวนนี้เป็นป้ายที่ก่อสร้างผิดแบบ บนดินจำนวน ๓๐ ป้าย บนอาคารจำนวน ๒ ป้าย และก่อสร้างโดยไม่ได้รับอนุญาตบนดิน จำนวน ๙๒ ป้าย บนอาคารจำนวน ๑๐๐ ป้าย ซึ่งป้ายที่ก่อสร้างผิดแบบและป้ายที่ก่อสร้างโดยไม่ได้รับอนุญาตนี้ ถือเป็นป้ายที่ผิดกฎหมาย ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มีอัตราเสี่ยงต่อความมั่นคงแข็งแรง ซึ่งก่อปัญหาด้านความปลอดภัยของประชาชน ดังปรากฏเหตุการณ์ที่มีป้ายโฆษณาล้ม สร้างความเสียหายแก่ชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนอยู่เนืองๆ โดยเฉพาะในฤดูฝนที่มีลมพายุพัดแรง ทราบได้ที่ป้ายโฆษณาผิดกฎหมายเหล่านี้ยังไม่ได้รับการรื้อถอน หรือแก้ไขให้มีความมั่นคงแข็งแรง และยังมีเหตุการณ์ป้ายล้มอยู่ต่อไป กรุงเทพมหานครย่อมไม่สามารถบรรลุเป้าหมายที่จะเป็นมหานครแห่งความปลอดภัย ตามวิสัยทัศน์กรุงเทพฯ ๒๕๗๕ ได้

ป้ายโฆษณาที่ผิดกฎหมายนั้น แม้พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ จะมีบทลงโทษแก่เจ้าของป้ายและบุคคลที่เกี่ยวข้อง หรือให้อำนาจเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการออกคำสั่งบังคับเจ้าของป้ายทำการแก้ไขให้ถูกต้อง หรือให้ทำการรื้อถอนภายในระยะเวลาที่กำหนด หากเจ้าของป้ายฝ่าฝืนคำสั่งให้รื้อถอน ก็ให้อำนาจเจ้าพนักงานท้องถิ่นสามารถบังคับรื้อถอนป้ายโฆษณาที่ผิดกฎหมายได้เอง แต่ความเป็นจริงในขั้นตอนการปฏิบัติตามกฎหมายปรากฏว่าเกิดข้อขัดข้องหลายประการ ทำให้ปัจจุบันป้ายโฆษณาที่ผิดกฎหมายก็ยังคงหลงเหลืออยู่อีกเป็นจำนวนมาก ผู้จัดทำรายงานได้วิเคราะห์ถึงสาเหตุของปัญหาดังกล่าว ดังนี้

๑. กรณีที่เจ้าของป้ายโฆษณาฝ่าฝืนคำสั่งรื้อถอน พบปัญหาที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นไม่สามารถยื่นคำร้องขอให้ศาลมีคำสั่งจับกุมและกักขังเจ้าของป้ายโฆษณาได้ทันที ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔๓ (๑) แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ทั้งที่เป็นมาตรการที่ใช้บังคับกับเจ้าของป้ายโฆษณาได้ผลมากที่สุด เพราะศาลปกครองสูงสุดได้มีแนวคำพิพากษาไว้ว่าการที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะยื่นคำร้อง ตามมาตรา ๔๓ (๑) ได้นั้นจะต้องเป็นกรณีที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นได้ดำเนินการปิดประกาศการรื้อถอน และเข้าดำเนินการรื้อถอนเองตาม มาตรา ๔๓ (๒) จนครบถ้วนแล้วเสียก่อน หากเจ้าของป้ายยังคงฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง หรือเข้าขัดขวาง ทำให้การรื้อถอนกระทำไม่สำเร็จ เจ้าพนักงานท้องถิ่นจึงจะยื่นคำร้องขอให้ศาลมีคำสั่งจับกุมและกักขังเจ้าป้ายได้ ซึ่งการที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นต้องปฏิบัติตามขั้นตอนดังกล่าวทำให้การบังคับรื้อถอนป้ายโฆษณาเกิดความล่าช้า เพราะเจ้าของป้ายมักจะยื้อเวลาการรื้อถอนออกไปจนกว่าเจ้าพนักงานท้องถิ่นจะไปยื่นคำร้องขอให้จับกุมและกักขังเจ้าของป้ายต่อศาล ตามมาตรา ๔๓ (๑) เมื่อศาลมีคำสั่งตามคำร้อง เจ้าของป้ายถึงจะยินยอมรื้อถอนป้ายออกไป

๒. พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๔๓ วรรคหนึ่ง (๒) บัญญัติว่าในกรณีที่ไม่มีกรรณการรื้อถอนอาคาร ตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา ๔๒ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจ “ดำเนินการหรือจัดให้มีการรื้อถอนอาคารดังกล่าวได้เอง โดยจะต้องปิดประกาศกำหนดการรื้อ

ถอนไว้ในบริเวณนั้นแล้วเป็นเวลาไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน และเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารผู้รับผิดชอบงานออกแบบอาคาร ผู้รับผิดชอบงานออกแบบและคำนวณอาคาร ผู้ควบคุมงาน และผู้ดำเนินการ จะต้องร่วมกันเสียค่าใช้จ่ายในการนั้น เว้นแต่บุคคลดังกล่าวจะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้เป็นผู้กระทำหรือมีส่วนร่วมในการกระทำที่เป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย” จะเห็นได้ว่ากฎหมายบัญญัติให้อำนาจเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการรื้อถอนไว้เพียงสั้นๆ เท่านั้น ไม่ได้กำหนดรายละเอียดขั้นตอนและวิธีการรื้อถอนอาคารที่ชัดเจนไว้ ทำให้เจ้าหน้าที่ที่ขาดความรู้ด้านข้อกฎหมาย และขาดประสบการณ์รื้อถอน เกิดความลังเลว่าตนมีอำนาจในการที่จะเข้าไปปฏิบัติการรื้อถอนได้แค่ไหนอย่างไร หากในขณะที่เข้ารื้อถอนถูกเจ้าของป้ายขัดขวางจะมีวิธีแก้ไขปัญหา ตามแนวทางของกฎหมายแค่ไหนอย่างไร จึงจะไม่ต้องรับผิดชอบหากถูกฟ้องร้องจากเจ้าของป้าย ซึ่งความลังเลดังกล่าวเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ เจ้าพนักงานท้องถิ่นยังไม่เข้าทำการรื้อถอน และการบังคับรื้อถอนต้องล่าช้าออกไป

๓. พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๔๓ วรรคสอง บัญญัติว่า “ในการดำเนินการรื้อถอนอาคารตามวรรคหนึ่ง เมื่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือผู้ซึ่งดำเนินการแทนเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้ใช้ความระมัดระวังตามสมควรแก่พฤติการณ์แล้ว บุคคลตามวรรคหนึ่งจะเรียกร้องค่าเสียหายจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือผู้ซึ่งดำเนินการแทนเจ้าพนักงานท้องถิ่นไม่ได้” คำว่าได้ใช้ความระมัดระวังตามสมควรแก่พฤติการณ์นั้น เป็นถ้อยคำที่ต้องตีความว่าการกระทำแค่ไหนอย่างไร จึงจะถือว่าเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้ใช้ความระมัดระวังตามสมควรแก่พฤติการณ์แล้ว ซึ่งการเข้าปฏิบัติการรื้อถอนป้ายโฆษณาในแต่ละแห่งนั้นย่อมมีพฤติการณ์ที่แตกต่างกันไป ความระมัดระวังแค่ไหนอย่างไรจึงจะถือว่าเหมาะสมนั้น เป็นเรื่องที่ละเอียดอ่อน เจ้าพนักงานท้องถิ่นก็เกรงกลัวว่าจะไม่ได้ใช้ความระมัดระวังในขอบเขตที่กฎหมายยังให้ความคุ้มครอง จึงตัดสินใจไม่เสี่ยงที่จะเข้าทำการรื้อถอน เนื่องจากเกรงว่าตนเองจะต้องรับผิดชอบค่าเสียหายเป็นการส่วนตัวหากถูกฟ้องร้อง

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

๕. การที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะออกคำสั่งรื้อถอนป้าย จะต้องออกคำสั่งต่อเจ้าของป้าย โดยตรงให้ปฏิบัติตามคำสั่ง แต่ในทางปฏิบัติพบปัญหาว่ามีเจ้าของป้ายบางรายหลีกเลี่ยงการปฏิบัติตามคำสั่งโดยใช้วิธีการโอนกรรมสิทธิ์ป้ายโฆษณาที่ผิดกฎหมายไปให้บุคคลที่สาม ก่อนสิ้นระยะเวลาในคำสั่งรื้อถอน เมื่อมีกรณีเช่นนี้เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะนำคำสั่งรื้อถอนเดิมไปใช้กับเจ้าของป้ายคนใหม่ไม่ได้ เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะต้องเริ่มตั้งต้นกระบวนการออกคำสั่งรื้อถอน กับเจ้าของป้ายคนใหม่เสียก่อน ซึ่งการตั้งต้นใหม่ดังกล่าวทำให้การรื้อถอนต้องยืดระยะเวลาออกไปอย่างมาก

๖. บทกำหนดโทษตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ เจ้าของป้ายโฆษณาบางรายยินยอมที่จะชำระค่าปรับรายวัน เพราะเมื่อพิจารณาถึงประโยชน์ที่จะได้รับจากป้ายโฆษณาแล้ว

ยังเห็นว่าคุ้มค่ากว่าค่าปรับที่จะต้องชำระ จึงเป็นประเด็นที่น่าพิจารณาว่า การกำหนดโทษตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มีความเหมาะสมหรือไม่เพียงใด

จากประเด็นปัญหาหรือข้อขัดข้องดังกล่าวข้างต้น ทำให้ผู้จัดทำรายงานในฐานะที่สังกัดสำนักการโยธา กรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับอาคารขนาดใหญ่ เห็นควรที่จะทำการศึกษาวิเคราะห์ปัญหาและหาทางเพิ่มประสิทธิภาพของเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับป้ายโฆษณา ที่ผิดกฎหมายในกรุงเทพมหานครให้ลดน้อยลงหรือหมดไปโดยเร็ว ซึ่งจะสอดคล้องกับวิสัยทัศน์กรุงเทพฯ ๒๕๗๕ ด้านมหานครปลอดภัยอีกด้วย

๓. วัตถุประสงค์

๑. เพื่อวิเคราะห์สภาพปัญหาเกี่ยวกับป้ายโฆษณาขนาดใหญ่ในพื้นที่กรุงเทพมหานคร ที่ผิดกฎหมาย ว่ามีสาเหตุหรือปัจจัยใดบ้างที่ทำให้ป้ายโฆษณาที่ผิดกฎหมายเหล่านั้นยังคงหลงเหลืออยู่อีกเป็นจำนวนมาก

๒. เพื่อศึกษาบทบัญญัติของกฎหมาย กฎ ระเบียบ คำสั่ง ที่เกี่ยวข้องกับการรื้อถอนอาคารที่ผิดกฎหมาย ว่ามีความชัดเจนเหมาะสมแล้ว หรือมีช่องโหว่อย่างไร

๓. เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎี หลักการของกฎหมายมหาชน กฎหมายต่างประเทศ รวมทั้งคำพิพากษาของศาล เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาเพิ่มประสิทธิภาพของเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการรื้อถอนป้ายโฆษณาที่ผิดกฎหมาย

๔. เป้าหมาย

สามารถรวบรวมปัญหาอุปสรรคป้ายโฆษณาขนาดใหญ่ที่ผิดกฎหมาย ซึ่งตั้งอยู่บนที่ดินหรือตั้งอยู่บนอาคารในพื้นที่กรุงเทพมหานครที่ต้องรื้อถอนโดยทุกมิติ และนำมาวิเคราะห์เพื่อหาทางแก้ไขโดยให้ป้ายโฆษณาเหลือน้อยที่สุดหรือหมดไปโดยเร็วที่สุด เพื่อให้สอดคล้องกับวิสัยทัศน์กรุงเทพฯ ๒๕๗๕ ด้านมหานครปลอดภัย ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ ๕ เรื่องสิ่งก่อสร้างปลอดภัย

๕. ความรู้ที่นำมาใช้ในการจัดทำรายงาน

ในการจัดทำรายงานส่วนบุคคลฉบับนี้ได้นำความรู้เรื่องการจัดทำแผนกลยุทธ์ หรือ Strategic Plan มาวิเคราะห์ว่าอะไรคือสาเหตุสำคัญของปัญหาการบังคับรื้อถอนป้ายโฆษณา และนำการวิเคราะห์แบบ SWOT ANALYSIS มาใช้เพื่อหาจุดแข็งและจุดอ่อน โอกาส และข้อจำกัดของการบังคับรื้อถอนป้ายโฆษณาที่ผิดกฎหมายด้วย โดยพบว่ากรุงเทพมหานครมีจุดแข็งที่มีนายช่าง นายตรวจ ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่น ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ประจำทุกสำนักงานเขต ซึ่งครอบคลุมทุกพื้นที่ของกรุงเทพมหานคร ทำให้สามารถตรวจสอบป้ายโฆษณาที่ผิดกฎหมายได้อย่างทั่วถึง จุดอ่อนคือ นายช่าง นายตรวจ และเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องกับการรื้อถอนอาคาร ยังขาดความรู้ด้านข้อกฎหมาย ขาดทักษะและประสบการณ์ในการรื้อถอนอาคาร ทำให้เกิดความลังเล ไม่กล้าเข้าทำการรื้อถอนป้ายโฆษณาที่ผิดกฎหมาย ขาดเครื่องมือพิเศษในการเข้ารื้อถอน กรณีป้ายโฆษณาติดตั้งอยู่บนอาคารสูง เพื่อป้องกัน

ความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นกับอาคารข้างเคียง โอกาสที่อยู่ภายนอกซึ่งจะนำมาใช้เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการรื้อถอนป้ายโฆษณา เช่น การศึกษาคุณงามความดีบังคับคดี หรือราชการส่วนท้องถิ่นอื่นๆ หรือศึกษาคุณงานต่างประเทศ หรือเชิญผู้ที่มีความรู้มีประสบการณ์ด้านการรื้อถอนอาคารมาให้ความรู้ ฝึกอบรมแก่เจ้าหน้าที่ ข้อยกเว้นการรื้อถอนคือเจ้าหน้าที่จะต้องปฏิบัติตามการรื้อถอนป้ายโฆษณาที่ผิดกฎหมายตามขั้นตอนและ อำนาจหน้าที่เท่าที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น

นอกจากความรู้ดังกล่าวข้างต้นแล้ว จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องศึกษาถึงตัวบทกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการรื้อถอนป้ายโฆษณา ดังนี้

๕.๑ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒

พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ในส่วนที่เกี่ยวข้องโดยตรง ได้แก่ บทบัญญัติในหมวด ๔ ว่าด้วยอำนาจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา ๔๓ รวมทั้งบทบัญญัติในหมวด ๙ ว่าด้วยบทกำหนดโทษ โดยมาตรา ๔๓ บัญญัติให้อำนาจเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการดำเนินการแก่ผู้ฝ่าฝืนคำสั่ง ซึ่งออกตามมาตรา ๔๒ และอำนาจในการเข้าดำเนินการรื้อถอนแก่ตัวอาคารที่ฝ่าฝืนกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง โดยสาระสำคัญของมาตรา ๔๓ คือถ้าไม่มีการรื้อถอนอาคารตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา ๔๒ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจ

(๑) ยื่นคำขอฝ่ายเดียวโดยทำเป็นคำร้องต่อศาล นับแต่ระยะเวลาที่กำหนดไว้ตามมาตรา ๔๒ ได้ล่วงพ้นไป ขอให้ศาลมีคำสั่งจับกุมและกักขังบุคคลซึ่งมิได้ปฏิบัติตามคำสั่งของ เจ้าพนักงานท้องถิ่นโดยให้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม

(๒) ดำเนินการหรือจัดให้มีการรื้อถอนอาคารดังกล่าวได้เอง โดยจะต้องปิดประกาศ กำหนดการรื้อถอนไว้ในบริเวณนั้นแล้วเป็นเวลาไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน และเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคาร ผู้รับผิดชอบงานออกแบบอาคาร ผู้รับผิดชอบงานออกแบบและคำนวณอาคาร ผู้ควบคุมงาน และผู้ดำเนินการจะต้องร่วมกันเสียค่าใช้จ่ายในการนั้น เว้นแต่บุคคลดังกล่าวจะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้เป็นผู้กระทำหรือมีส่วนร่วมในการกระทำที่เป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย

ในการดำเนินการรื้อถอนอาคารตามวรรคหนึ่ง เมื่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น หรือผู้ซึ่งดำเนินการแทนเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้ใช้ความระมัดระวังพอสมควรแก่พฤติการณ์แล้ว บุคคลตามวรรคหนึ่งจะเรียกร้องค่าเสียหายจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือผู้ซึ่งดำเนินการแทนเจ้าพนักงานท้องถิ่นไม่ได้

วัสดุก่อสร้างที่ถูกรื้อถอนและสิ่งของที่ขนออกจากอาคารให้เจ้าพนักงานท้องถิ่น มีอำนาจยึดและเก็บรักษาไว้หรือขายและถือเงินไว้แทน ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ที่กำหนดในกฎกระทรวง

เมื่อกฎหมายให้อำนาจเจ้าพนักงานท้องถิ่นดำเนินการหรือจัดให้มีการรื้อถอนอาคารได้เอง จึงมีประเด็นที่น่าพิจารณถึงวิธีการที่จะเข้าดำเนินการรื้อถอน ความรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดกับอาคารข้างเคียง และการดำเนินการกับวัสดุที่รื้อถอนมา

สำหรับผู้ฝ่าฝืนคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นนั้น กฎหมายได้บัญญัติความผิดและบทลงโทษไว้ในมาตรา ๖๖ ทวิ มาตรา ๗๐ ดังต่อไปนี้

๑. ผู้ฝ่าฝืนคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นให้รื้อถอนอาคารซึ่งออกตามมาตรา ๔๒ และไม่ได้อยู่ในระหว่างการอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกิน

หนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับและยังต้องระวางโทษปรับอีกวันละไม่เกินสามหมื่นบาทจนกว่าจะได้ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น (มาตรา ๖๖ ทวิ)

๒. ถ้าเป็นอาคารเพื่อพาณิชย์กรรม อุตสาหกรรม การศึกษา หรือการสาธารณสุขหรือเป็นการกระทำในทางการค้าเพื่อให้เช่า ให้เช่าซื้อ ขาย หรือจำหน่ายโดยมีค่าตอบแทน ผู้กระทำต้องระวางโทษเป็นสองเท่าของโทษที่บัญญัติไว้สำหรับความผิดนั้นๆ (มาตรา ๗๐)

๕.๒ กฎกระทรวงฉบับที่ ๓ (พ.ศ.๒๕๒๖) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒

กฎกระทรวงฉบับที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๒๖) ได้กำหนดถึงหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการยึดและเก็บรักษาไว้ซึ่งวัสดุก่อสร้างที่ถูกรื้อถอน และสิ่งของที่ขนออกจากอาคารส่วนที่มีการรื้อถอนหรือขายและถือเงินไว้แทน โดยมีสาระสำคัญที่ต้องศึกษา ดังนี้

๑. เมื่อศาลมีคำสั่งบังคับให้มีการรื้อถอน ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นผู้ทำการรื้อถอนโดยปิดประกาศกำหนดการรื้อถอน โดยเปิดเผยในบริเวณที่จะทำการรื้อถอน เป็นเวลาไม่น้อยกว่า ๗ วันก่อนทำการรื้อถอน

๒. ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นเก็บรักษาวัสดุก่อสร้างและสิ่งของที่ยึดไว้ ณ สถานที่ที่ยึดหรือจะนำไปเก็บรักษาไว้ ณ สถานที่ใดก็ได้ตามที่เห็นสมควร หากมีความจำเป็นจะจ้างคนดูแลรักษาหรือเช่าสถานที่ที่เก็บรักษาได้

๕.๓ กฎกระทรวงฉบับที่ ๒๓ (พ.ศ.๒๕๓๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒

กฎกระทรวงฉบับนี้ ได้มีข้อกำหนดให้ป้ายหรือสิ่งก่อสร้างขึ้นสำหรับติดหรือตั้งป้าย ที่ติดหรือตั้งไว้ในระยะห่างจากที่สาธารณะซึ่งเมื่อวัดในทางราบแล้ว ระยะห่างจากที่สาธารณะมีน้อยกว่าความสูงของป้ายนั้นเมื่อวัดจากพื้นดิน และมีขนาดความกว้างของป้ายเกินห้าสิบเซนติเมตรหรือยาวเกินหนึ่งเมตรหรือเนื้อที่ของป้ายเกินห้าพันตารางเซนติเมตร หรือมีน้ำหนักของป้ายหรือสิ่งปลูกสร้างสำหรับติดหรือตั้งป้ายอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือทั้งสองอย่างรวมกันเกินสิบกิโลกรัม เป็นอาคาร เพื่อให้เป็นไปตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งบัญญัติให้ “อาคาร” หมายความว่ารวมถึงป้ายหรือสิ่งก่อสร้างขึ้นสำหรับติดหรือตั้งป้ายที่ติดหรือ ตั้งไว้ในระยะห่างจากที่สาธารณะซึ่งเมื่อวัดในทางราบแล้ว ระยะห่างจากที่สาธารณะมีน้อยกว่าความสูงของป้ายนั้นเมื่อวัดจากพื้นดินและมีขนาดหรือมีน้ำหนักเกินที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งในการศึกษานี้จะครอบคลุมเฉพาะป้ายซึ่งเป็นอาคารตามที่กล่าวข้างต้นเท่านั้น

๕.๔ กฎหมายเกี่ยวกับป้ายของต่างประเทศ

ในการเพิ่มประสิทธิภาพการรื้อถอนป้ายโฆษณาที่ฝ่าฝืนกฎหมายในกรุงเทพมหานคร การศึกษากฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมอาคาร เป็นวิธีการหนึ่งที่สามารถนำมาแนวคิดในการแก้ไขหรือปรับใช้กับกฎหมายควบคุมอาคารของบ้านเราให้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

๕.๔.๑ สหราชอาณาจักร

กฎหมายควบคุมอาคารของสหราชอาณาจักรที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน ได้แก่ พระราชบัญญัติอาคาร ค.ศ. ๑๙๘๔ (Building Act ๑๙๘๔) พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้รวบรวมกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมอาคารที่มีอยู่เดิมหลายฉบับเข้าไว้ด้วยกัน เช่น พระราชบัญญัติแก๊ส (Gas Act) พระราชบัญญัติน้ำ (Water Act) พระราชบัญญัติไฟฟ้า (Electricity Act) พระราชบัญญัติอุโมงค์ (Channel Tunnel Act) เป็นต้น โดยครอบคลุมตั้งแต่ขั้นตอนขออนุญาตเพื่อการดำเนินการก่อสร้าง รื้อถอน ดัดแปลง เคลื่อนย้าย เปลี่ยนแปลงลักษณะการใช้อาคาร ขั้นตอนดำเนินการก่อสร้าง และขั้นตอนที่ได้ดำเนินการก่อสร้างแล้วเสร็จ ตลอดจนเรื่องอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งหมด

จากการศึกษาพระราชบัญญัติอาคาร ค.ศ. ๑๙๘๔ พบว่าในส่วนของบทลงโทษมีการบัญญัติให้ผู้ที่ฝ่าฝืนพระราชบัญญัติฉบับนี้ต้องรับโทษทางอาญา ๒ สถาน คือ โทษจำคุก และโทษปรับซึ่งแบ่งเป็นโทษปรับหลัก และโทษปรับรายวันสำหรับความผิดต่อเนื่อง

กรณีของโทษปรับหลักมีการแบ่งออกเป็นระดับชั้น (Standard Scale Level)

๕ ระดับ ดังนี้

ระดับที่ ๑ ปรับสูงสุดไม่เกิน ๒๐๐ ปอนด์

ระดับที่ ๒ ปรับสูงสุดไม่เกิน ๕๐๐ ปอนด์

ระดับที่ ๓ ปรับสูงสุดไม่เกิน ๑,๐๐๐ ปอนด์

ระดับที่ ๔ ปรับสูงสุดไม่เกิน ๒,๕๐๐ ปอนด์

ระดับที่ ๕ ปรับสูงสุดไม่เกิน ๕,๐๐๐ ปอนด์

ส่วนโทษปรับรายวัน (Continuous Fine) ระวังโทษปรับในอัตราต่ำสุดคือปรับรายวันละไม่เกิน ๑ ปอนด์ และสูงสุดปรับวันละไม่เกิน ๕๐ ปอนด์ โดยไม่ว่าจะเป็นโทษปรับหลักหรือโทษปรับรายวัน จะมีลักษณะการบัญญัติที่เหมือนกันคือ เป็นการบัญญัติเพดานชั้นสูงไว้แต่ไม่กำหนดเพดานชั้นต่ำเพื่อให้ดุลพินิจศาลในการกำหนดโทษได้อย่างเหมาะสมตามข้อเท็จจริงเป็นรายกรณีไป

สำหรับโทษจำคุกนั้น ปรากฏเพียงสองฐานความผิดเท่านั้น คือ บทบัญญัติมาตรา ๕๗ และมาตรา ๙๖ ซึ่งผู้ร่างกฎหมายได้พิจารณาเห็นแล้วว่าถ้าพึงเพียงโทษปรับไม่เพียงพอต่อการลงโทษเนื่องจากเป็นความผิดที่ค่อนข้างรุนแรงและอาจส่งผลเสียหายตามมาจึงเพิ่มโทษจำคุก ซึ่งมาตรา ๕๗ เป็นความผิด ในกรณีที่ได้มีการแจ้งว่าจะปฏิบัติตามคำสั่งต่อเจ้าพนักงานแล้วไม่ยอมปฏิบัติตามที่ได้แจ้งไว้โดยได้บัญญัติโทษปรับชั้นสูงสุดไว้ ส่วนโทษจำคุกขึ้นอยู่กับว่าเป็นรูปแบบการพิจารณาคดีแบบใด หากเป็นแบบซัมมารี (Summary) ระวังโทษจำคุกไม่เกิน ๖ เดือน แต่หากเป็นการพิจารณาคดีแบบอินดิคท์เมนท์ (Indictment) ระวังโทษจำคุกไม่เกิน ๒ ปี ส่วนกรณีของมาตรา ๙๖ นั้นเป็นความผิดในกรณีที่ได้มีการเข้าไปในอาคารแล้วมีการเปิดเผย ข้อมูล เช่น ความลับทางการค้า กฎหมายบัญญัติระวังโทษปรับไม่เกินระดับ ๓ หรือจำคุกไม่เกิน ๓ เดือน ขณะที่ในความผิดฐานอื่นๆ ที่เหลือ จะมีระวังโทษเฉพาะโทษปรับเท่านั้น

๕.๔.๒ ประเทศสิงคโปร์

กฎหมายควบคุมอาคารที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน คือพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (Building Control Act (Cap ๒๙)) โดยในส่วนของกรรฎอนอาคาร มีบทกำหนดโทษ ดังนี้

- ปรับไม่เกิน ๒๐,๐๐๐ ดอลลาร์ หรือจำคุกไม่เกิน ๖ เดือน หรือทั้งจำทั้งปรับ และปรับรายวันๆ ละไม่เกิน ๕๐๐ ดอลลาร์ หากหลังจากที่ศาลพิพากษาแล้วยังคงกระทำผิดต่อไปให้ปรับรายวันๆ ละไม่เกิน ๑,๐๐๐ ดอลลาร์ จนกว่าจะได้มีการปฏิบัติให้ถูกต้อง ตามมาตรา ๑๙ ซึ่งเป็นความผิดฐานฝ่าฝืนคำสั่งเจ้าพนักงานที่ออกคำสั่งให้ระงับการกระทำ รื้อถอนอาคาร หรือแก้ไขอาคารให้ถูกต้อง

- ปรับไม่เกิน ๕๐๐,๐๐๐ ดอลลาร์ หรือจำคุกไม่เกิน ๒ ปี หรือทั้งจำทั้งปรับ และปรับรายวันๆ ละไม่เกิน ๑๐,๐๐๐ ดอลลาร์ หากหลังจากศาลพิพากษาแล้วยังคงกระทำผิดต่อไปให้ปรับรายวันๆ ละไม่เกิน ๒๐,๐๐๐ ดอลลาร์ จนกว่าจะได้มีการปฏิบัติให้ถูกต้อง ตามมาตรา ๒๓ (๕) เป็นความผิดฐานฝ่าฝืนคำสั่งคณะกรรมการควบคุมอาคาร เมื่อก่อคำสั่งให้เจ้าของอาคารขจัดหรือป้องกันอาคารที่จะก่อให้เกิดอันตรายโดยการให้หยุดดำเนินการก่อสร้าง จัดให้มีการตรวจสอบหรือสั่งให้มีการรื้อถอนอาคาร

จากบทบัญญัติที่กล่าวมาข้างต้นเมื่อพิจารณาอัตราโทษที่ได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติควบคุมอาคารของประเทศสิงคโปร์แล้วจะพบว่ามีโทษ ๒ สถานคือ โทษจำคุกและโทษปรับ ซึ่งมีรูปแบบการบัญญัติโทษคล้ายกับพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ของประเทศไทย ลักษณะการบัญญัติโทษปรับและโทษจำคุกจะเป็นการกำหนดแต่อัตราขั้นสูงเท่านั้น เพื่อให้ศาลสามารถใช้ดุลยพินิจในการกำหนดอัตราโทษได้อย่างเหมาะสม โดยอัตราโทษปรับไม่มีความสัมพันธ์เป็นสัดส่วนกับโทษจำคุก และโทษปรับหลักไม่มีความสัมพันธ์เป็นสัดส่วนกับโทษปรับรายวันแต่อย่างใด ข้อควรพิจารณาของการกำหนดโทษปรับรายวันของพระราชบัญญัติฉบับนี้คือ มีการแบ่งโทษปรับรายวันออกเป็น ๒ ช่วง คือ ช่วงแรกนับตั้งแต่มีการกระทำความผิด จนกระทั่งก่อนศาลพิพากษา ช่วงที่สองหลังจากศาลพิพากษาแล้ว โดยหากยังคงมีการกระทำความผิดหลังจากที่ศาลพิพากษาแล้ว ระวังโทษปรับรายวันจะสูงขึ้น ๒ เท่า ในขณะที่บางฐานความผิดสูงขึ้นถึง ๔ เท่า ซึ่งเป็นที่เชื่อได้ว่าน่าจะมีวัตถุประสงค์เพื่อเร่งให้ผู้กระทำความผิดปฏิบัติตามกฎหมายโดยเร็ว แต่ก็พบเพียงบางฐานความผิดที่เป็นความผิดร้ายแรงเท่านั้น ซึ่งต่างจากประเทศไทยที่หลังจากศาลมีคำพิพากษาแล้วก็ต้องลงโทษตามที่ศาลพิพากษาเท่านั้น จะปรับเพิ่มต่างจากคำพิพากษาไม่ได้

๖. กรอบแนวทางการดำเนินการและผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง

กรอบแนวทางในการดำเนินการเพิ่มประสิทธิภาพการรื้อถอนป้ายโฆษณาที่ผิดกฎหมายนั้น จะเป็นการวิเคราะห์ถึงสาเหตุของปัญหาซึ่งพบว่าส่วนหนึ่งเกิดจากรีองความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ และอีกส่วนหนึ่งเป็นเรีองของเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่ยังขาดความรู้ ความเข้าใจ ในตัวบทกฎหมายและมีประสบการณ์รื้อถอนน้อย ทำให้ขาดความมั่นใจในการปฏิบัติ โดยมีรายละเอียด ดังนี้

๖.๑ ปัญหาเจ้าพนักงานท้องถิ่นไม่สามารถใช้นำ ตามมาตรา ๔๓ (๑) แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ในการยื่นคำร้องต่อศาลขอให้จับกุมและกักขังเจ้าของป้ายโฆษณาผู้ฝ่าฝืนคำสั่งรื้อถอนป้ายได้ทันทีที่พ้นกำหนดระยะเวลาตามที่ระบุไว้ในคำสั่ง ทั้งที่เป็นวิธีที่ใช้ได้ผลในทางปฏิบัติมากที่สุด เพราะเจ้าของป้ายมักจะยินยอมรื้อถอนป้ายแต่โดยดี เนื่องจากเกรงกลัวการถูกจับกุมและกักขังมากกว่าโทษอื่นๆ ปัญหานี้สืบเนื่องจากศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาเป็นแนวปฏิบัติเอาไว้แล้วว่า การที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะยื่นคำร้องต่อศาลขอให้จับกุมและกักขังเจ้าของป้ายผู้ฝ่าฝืนคำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่น ตามมาตรา ๔๓ (๑) ได้นั้น เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะต้องดำเนินการเข้ารื้อถอนเองตามมาตรา ๔๓ (๒) เสียก่อนหากเจ้าของป้ายขัดขวาง เจ้าพนักงานท้องถิ่นจึงจะสามารถยื่นคำร้องต่อศาลขอให้จับกุมและกักขังเจ้าของป้ายโฆษณาได้ การที่ศาลปกครองสูงสุดตัดสินเช่นนี้ เท่ากับศาลปกครองไม่ได้นำหลักกฎหมายมหาชนที่มุ่งคุ้มครองประโยชน์สาธารณะมาใช้ แต่ศาลปกครองกลับนำหลักการในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งมุ่งคุ้มครองประโยชน์ของเอกชนมาใช้ ซึ่งเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้การบังคับรื้อถอนทำได้ยากหรือล่าช้า

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

ในการที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ดำเนินการรื้อถอนป้ายโฆษณาเอง พบอุปสรรคกรณีที่ป้ายติดตั้งอยู่บนอาคารซึ่งเจ้าของป้ายกับเจ้าของอาคารมิใช่เจ้าของเดียวกัน จึงเกิดกรณีเจ้าพนักงานท้องถิ่นถูกแจ้งความดำเนินคดีในความผิดฐานบุกรุก หรือการขัดขวางจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองป้ายโดยการล็อกกุญแจมิให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นเข้าไปในตัวอาคาร ทำให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นไม่กล้าบังคับรื้อถอน เพราะมาตรา ๔๓ (๒) แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ บัญญัติไว้แต่เพียงว่าให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจรื้อถอนอาคารได้เอง ไม่ได้มีรายละเอียดเรื่องขั้นตอนและวิธีการเข้ารื้อถอนอาคารแต่อย่างใด ทำให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นที่ขาดความรู้ด้านกฎหมายและประสบการณ์ ไม่กล้าผ่านอาคารหรือไม่กล้าตัดกุญแจเพื่อเข้าไปในอาคารเพื่อรื้อถอนป้าย

๖.๓ ปัญหาที่มีการโอนกรรมสิทธิ์ในป้ายที่ผิดกฎหมายในระหว่างที่ป้ายนั้นอยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งให้รื้อถอนของเจ้าพนักงานท้องถิ่น

การโอนกรรมสิทธิ์ในป้ายที่ผิดกฎหมายในระหว่างที่ป้ายนั้นอยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งให้รื้อถอนของเจ้าพนักงานท้องถิ่น มีผลต่อการเข้าดำเนินการรื้อถอนป้ายเองของเจ้าพนักงานท้องถิ่น เพราะคำสั่งเดิมใช้กับเจ้าของป้ายคนใหม่ไม่ได้ เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะต้องออกคำสั่งรื้อถอนกับเจ้าของป้ายคนใหม่ เมื่อเจ้าของป้ายคนใหม่ฝ่าฝืนคำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นจึงจะมีอำนาจเข้ารื้อถอนป้ายนั้น ทำให้การรื้อถอนต้องเสียเวลาออกไปหากมีการโอนกรรมสิทธิ์ป้ายต่อไปเรื่อยๆ

๖.๔ ปัญหาความรับผิดชอบทางแพ่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นอันเกิดจากการเข้ารื้อถอนตามมาตรา ๔๓ วรรคสอง

พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๔๓ วรรคสอง บัญญัติว่า “ในการดำเนินการรื้อถอนอาคารตามวรรคหนึ่ง เมื่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือผู้ซึ่งดำเนินการแทนเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้ใช้ความระมัดระวังตามสมควรแก่พฤติการณ์แล้ว บุคคลตามวรรคหนึ่งจะเรียกร้องค่าเสียหายจากครองเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือผู้ซึ่งดำเนินการแทนเจ้าพนักงานท้องถิ่นไม่ได้”

ซึ่งคำว่าบุคคลตามวรรคหนึ่ง ไม่ได้รวมถึงบุคคลภายนอกด้วย มาตรา ๔๓ วรรคสองนี้จึงไม่คุ้มครอง
เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือผู้ซึ่งดำเนินการแทนเจ้าพนักงานท้องถิ่น หากเกิดความเสียหายแก่
บุคคลภายนอกจากการรื้อถอนอาคาร ซึ่งกรณีนี้ต้องนำพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของ
เจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มาใช้แทน

๖.๕ ปัญหาในการเก็บรักษาวัสดุของป้ายที่ถูกรื้อถอนตามมาตรา ๔๓ วรรคสาม

มาตรา ๔๓ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ให้
เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจยึดวัสดุก่อสร้างที่ถูกรื้อถอนและสิ่งของที่ขนออกจากอาคารส่วนที่มีการรื้อ
ถอนและเก็บรักษาไว้ หรือขายและถือเงินไว้แทนได้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดใน
กฎกระทรวง อันได้แก่กฎกระทรวงฉบับที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๒๖) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุม
อาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ แต่การเก็บรักษาวัสดุที่เกิดจากการรื้อถอนป้ายนั้นกลับสร้างภาระให้กับ
เจ้าพนักงานท้องถิ่น ทำให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นหลีกเลี่ยงไม่รับดำเนินการรื้อถอนป้าย ควรแก้ไขโดยให้
เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจนำป้ายที่ผิดกฎหมายควบคุมอาคารนั้นออกประมูลขายได้ก่อนที่จะมีการรื้อ
ถอน และสามารถหักกลบค่าจ้างกับค่าวัสดุได้ทันที

๖.๖ ปัญหาด้านความเหมาะสมของบดลงโทษ

จากการศึกษาพบว่ายังมีเจ้าของป้ายโฆษณาบางรายตั้งใจฝ่าฝืนคำสั่งรื้อถอนของ
เจ้าพนักงานท้องถิ่น เนื่องจากการกำหนดโทษปรับรายวัน ที่จะลงแก่ผู้ฝ่าฝืนคำสั่งยังถือว่าเบาเกินไปไม่
สะท้อนถึงเจตนารมณ์ของการลงโทษปรับเพื่อเป็นการข่มขู่ ยับยั้งการกระทำผิด จำนวนค่าปรับที่น้อย
เกินไปเมื่อเทียบกับผลประโยชน์ที่ได้รับจากการนำป้ายโฆษณาออกให้เช่า ทำให้เจ้าของป้ายเลือกที่จะ
เสียค่าปรับรายวันแทนการรื้อถอน เมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศพบว่าการกำหนดค่าปรับที่จะ
ช่วยให้การบังคับตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นให้ได้ผลนั้น จะต้องพิจารณาว่าป้ายนั้นสามารถนำ
ออกให้เช่าโฆษณาได้วันละเท่าไร และกำหนดค่าปรับที่จะลงแก่ผู้ฝ่าฝืนให้มากกว่าค่าเช่าโฆษณาที่จะได้รับ
อย่างน้อยสองเท่า

สำหรับผู้มีส่วนเกี่ยวข้องซึ่งกับการดำเนินการเพิ่มประสิทธิภาพการบังคับรื้อถอนป้าย
โฆษณาที่ผิดกฎหมาย ได้แก่ นายช่าง นายตรวจ ที่ได้รับการแต่งตั้งจากผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครใน
ฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่น สำนักงานเขต ต้องช่วยกันสรุปปัญหาอุปสรรคการรื้อถอนป้ายโฆษณา โดย
สำนักงานโยธาออกแบบฟอร์ม กำหนดประเด็นให้หน่วยงานตรวจสอบและปฏิบัติโดยตรง เช่น สำนักงาน
เขต ตรวจสอบปัญหาและอุปสรรคที่ประสบจากการปฏิบัติหน้าที่ส่งสำนักงานโยธา รวบรวมวิเคราะห์
เพื่อนำเรียนปลัดกรุงเทพมหานคร เพื่อสั่งการให้สำนักงานกฎหมายและคดีตรวจสอบข้อเสนอการ
แก้ไขพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อแก้ปัญหาดังกล่าวต่อไป

๗. ระยะเวลาดำเนินการ

เริ่มตั้งแต่สำนักงานโยธานำเรียนปลัดกรุงเทพมหานคร เพื่อพิจารณาสั่งการให้ทุก
สำนักงานเขต แจ้งปัญหาเกี่ยวกับการบังคับรื้อถอนป้ายโฆษณาพร้อมทั้งข้อเสนอแนะการแก้ไข
ข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย ส่งให้สำนักงานโยธาเพื่อเขียนโครงการอบรมหลักสูตรการบังคับรื้อถอน
อาคารให้กับเจ้าหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องซึ่งกับการบังคับใช้กฎหมายอาคารทั้งหมดซึ่ง

ประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นให้เป็นนายช่าง นายตรวจ เจ้าหน้าที่เทศกิจ นิติกรเขต และทำเรื่องขอจัดสรรงบประมาณเพื่อดำเนินการต่อไปโดยใช้ระยะเวลาทั้งสิ้นประมาณ ๑ ปี

สำหรับการแก้ไขพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ สำนักการโยธาจะเสนอสำนักงานกฎหมายและคดีดำเนินการ หลังจากสำนักงานเขตต่างๆได้รวบรวมปัญหาและข้อเสนอแนะให้สำนักการโยธาเรียบร้อยแล้ว

๘. แนวทางการติดตามและประเมินผล

๘.๑ ตัวชี้วัดความสำเร็จ ระดับผลผลิต (Output) และหรือระดับผลลัพธ์ (Outcome)

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

๘.๒ วิธีการ/เครื่องมือที่ใช้ในการติดตามและการประเมินผล (สำเร็จ)

สำนักการโยธาเป็นต้นเรื่องทำหนังสือเสนอปลัดกรุงเทพมหานคร เพื่อพิจารณาสั่งการให้ทุกสำนักงานเขต พิจารณาตรวจสอบป้ายโฆษณาที่ผิดกฎหมายว่ามีจำนวนเท่าใด วิธีดำเนินการกับป้ายโฆษณาที่ผิดกฎหมายดังกล่าว ประสบปัญหาขัดข้องอย่างไรบ้าง และมีข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาอย่างไร เพื่อที่สำนักการโยธาจักได้นำปัญหาอุปสรรคพร้อมทั้งข้อเสนอแนะ แนวทางแก้ไขปัญหาต่างๆจากสำนักงานเขตมารวบรวม หาข้อสรุปแนวทางแก้ไขอย่างเป็นรูปธรรม เช่น ของบประมาณเพื่อจัดทำโครงการอบรมหลักสูตรการบังคับรื้อถอนอาคารให้กับเจ้าพนักงานท้องถิ่น นายช่าง นายตรวจ และเจ้าหน้าที่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการบังคับรื้อถอนอาคารเป็นหลักสูตรเฉพาะ โดยให้ความรู้ด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ กฎกระทรวงที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครเรื่องควบคุมอาคาร พ.ศ.๒๕๔๔ เป็นต้น และมีการศึกษาดูงานด้านการบังคับคดีภายในประเทศจากหน่วยงานราชการ เช่น กรมบังคับคดี หรือราชการส่วนท้องถิ่นอื่นๆ เพื่อแลกเปลี่ยนความรู้และประสบการณ์ ซึ่งกระบวนการดังกล่าวใช้ระยะเวลาดำเนินการประมาณ ๑ ปี

ในส่วนของปัญหาข้อกฎหมาย สำนักการโยธาจะรวบรวมปัญหาข้อกฎหมายที่พบในมาตรา๔๒ มาตรา๔๓ มาตรา๖๖ทวิ และมาตรา๗๐ และเสนอแนวทางแก้ไขส่งให้สำนักงานกฎหมายและคดี ดำเนินการเสนอขอแก้ไขกฎหมายตามอำนาจหน้าที่ต่อไป

๙. ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษากรณีเจ้าพนักงานท้องถิ่นประสบปัญหาการรื้อถอนป้ายที่ผิดกฎหมายควบคุมอาคารหลายประการ ทั้งการบังคับใช้กฎหมายให้บรรลุผลตามเจตนารมณ์ และเกิดความเป็นธรรมกับผู้อยู่ในบังคับของคำสั่ง การบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวต้องคำนึงถึงหลักนิติรัฐ และการประสานประโยชน์ระหว่างประโยชน์สาธารณะและประโยชน์ของเอกชน ผู้จัดทำรายงานมีข้อเสนอให้มีการเพิ่ม

ประสิทธิภาพของเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการรื้อถอนป้ายโฆษณา ดังนี้

๑. สำนักการโยธาจัดโครงการอบรมหลักสูตรการบังคับรื้อถอนอาคาร แก่เจ้าหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องและต้องใช้พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.๒๕๒๒ กฎกระทรวงที่ออกตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครเรื่องควบคุมอาคาร พ.ศ.๒๕๔๔ ในการปฏิบัติหน้าที่ เช่น นายช่าง นายตรวจ เจ้าหน้าที่เทศกิจ ซึ่งส่วนใหญ่ไม่มีความรู้ทางกฎหมาย ให้ได้รับความรู้ในกฎหมายดังกล่าวข้างต้น ทั้งนี้เพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจถึงอำนาจของเจ้าพนักงานท้องถิ่น ว่ามีขอบเขตการดำเนินการที่กฎหมายให้ความคุ้มครองอย่างไร หากพบอุปสรรคในขณะเข้าทำการรื้อถอน เช่น เจ้าของอาคารขัดขวางไม่ยินยอมให้เข้าไปในบริเวณอาคาร หรือลี้ลอคกุญแจ เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าดังกล่าวได้อย่างไร สามารถขอความร่วมมือจากเจ้าพนักงานตำรวจมาควบคุมสถานการณ์ได้หรือไม่อย่างไร เป็นต้น

นอกจากการอบรมให้ความรู้ด้านข้อกฎหมายแก่เจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องแล้ว ในหลักสูตรจะต้องมีการนำเจ้าหน้าที่ผู้เข้ารับการอบรมไปศึกษาดูงานด้านการบังคับคดี จากกรมบังคับคดี ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบด้านการบังคับคดีโดยตรง และไปศึกษาดูงานจากราชการส่วนท้องถิ่นอื่น เพื่อแลกเปลี่ยนความรู้ประสบการณ์ด้านการบังคับรื้อถอนอาคาร ซึ่งจะช่วยสร้างความมั่นใจให้กับเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติงานมากยิ่งขึ้น

๒. เห็นควรรวบรวมปัญหาข้อกฎหมาย รวมทั้งข้อพิจารณาและเสนอแนะ ส่งให้สำนักงานกฎหมายและคดี (กลุ่มงานพัฒนากฎหมาย) นำข้อเสนอแก้ไขกฎหมายของสำนักการโยธาไปพิจารณาและเสนอขอแก้ไขกฎหมายตามอำนาจหน้าที่ดังนี้

๒.๑ แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๔๓ (๑) โดยตัดข้อความว่า “โดยให้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม” ออก

๒.๒ ออกกฎกระทรวงกำหนดขั้นตอนต่างๆ ในการเข้ารื้อถอนป้ายที่ผิดกฎหมายควบคุมอาคารเพื่อเป็นหลักเกณฑ์ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นได้ปฏิบัติตาม โดยกำหนดขั้นตอนดังนี้

๑) ปิดประกาศกำหนดการรื้อถอนไว้ในบริเวณป้ายที่จะรื้อถอนเป็นเวลาไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน

๒) มีหนังสือแจ้งให้เจ้าของป้ายทราบกำหนดวันเข้ารื้อถอน เป็นเวลาไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน

๓) มีหนังสือแจ้งให้เจ้าของป้ายทราบถึงค่าใช้จ่ายที่จะใช้ดำเนินการรื้อถอน

๔) ให้เจ้าหน้าที่ตำรวจจากสถานีตำรวจท้องที่ไปรักษาความสงบเรียบร้อย และเป็นพยานพร้อมทั้งลงบันทึกประจำวันในวันรื้อถอน

๕) ให้หน่วยงานสาธารณสุขโรค 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 วรรคสองให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคาร ผู้รับผิดชอบงานออกแบบอาคาร ผู้รับผิดชอบงานออกแบบและคำนวณอาคาร ผู้ควบคุมงาน และผู้ดำเนินการ เป็นผู้รับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดแก่บุคคลภายนอกอันเกิดจากการดำเนินการหรือจัดให้มีการรื้อถอน หากเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้ใช้ความระมัดระวังตามสมควรแก่พฤติการณ์แล้ว

๒.๕ แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๔๓ วรรคสาม และกฎกระทรวงฉบับที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๒๖) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นนำป้ายที่ผิดกฎหมายควบคุมอาคารนั้นออกประมูลขายได้ก่อนที่จะมีการรื้อถอน และหักกลับค่าจ้างกับค่าวัสดุได้ทันที

๒.๖ แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๗๐ โดยบัญญัติเพิ่มเติมว่า ในการกำหนดโทษปรับที่จะลงแก่ผู้กระทำความผิดค่าปรับจะต้องมากกว่าค่าตอบแทนที่สามารถนำอาคารดังกล่าวไปแสวงหาประโยชน์ได้

๓. จัดซื้อวัสดุอุปกรณ์ที่จำเป็นต้องใช้ในการรื้อถอนอาคารสูง หรือมีพื้นที่จำกัดคับแคบ

๔. ควรเพิ่มตำแหน่งนิติกรประจำทุกสำนักงานเขตมากยิ่งขึ้น เนื่องจากปัจจุบันสำนักงานเขตมีตำแหน่งเจ้าหน้าที่นิติกร เพียง ๑-๒ ตำแหน่งเท่านั้น

๕. พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.๒๕๒๒ มาตรา๗๐ ซึ่งเป็นบทกำหนดลงโทษที่ใช้กับป้ายโฆษณา ซึ่งนับว่าเป็นโทษที่ค่อนข้างรุนแรง คือจำคุกไม่เกิน ๑ ปี หรือปรับไม่เกินสองแสนบาท และยังต้องระวางโทษปรับอีกวันละไม่เกินหกหมื่นบาท จนกว่าจะได้ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น ดังนั้นจึงเห็นควรให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นนำการกำหนดโทษปรับรายวันในอัตราขั้นสูงสุด มาใช้บังคับกับเจ้าของป้ายอย่างเคร่งครัด

ภาคผนวก

