

“เข้าใจว่าต่อเติมอาคารได้ ... แต่สุดท้ายเจ้าหน้าที่สั่งให้รื้อถอน”

นางสาวจิตาภา มุสิกธนเสถียร พนักงานคดีปกครองชำนาญการ
กลุ่มเผยแพร่ข้อมูลทางวิชาการและวารสาร
สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

ปัจจุบันการก่อสร้าง ดัดแปลงอาคารที่อยู่อาศัยมีให้เห็นอยู่เสมอ ถึงแม้ว่าพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ได้กำหนดขั้นตอนก่อนที่จะมีการดำเนินการไว้ชัดเจนว่า จะต้องยื่นขออนุญาตต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นในเขตพื้นที่ความรับผิดชอบทุกครั้ง และจะต้องดำเนินการให้ถูกต้องตามที่ได้รับอนุญาตเท่านั้น แต่ในทางปฏิบัติมีอยู่จำนวนมากที่เจ้าของอาคารหรือผู้ครอบครองอาคารดำเนินการโดยไม่ได้รับอนุญาตอันเป็นการก่อสร้าง ดัดแปลงอาคารโดยฝ่าฝืนกฎหมายควบคุมอาคารและเป็นผลให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นใช้อำนาจตามมาตรา ๔๐ มาตรา ๔๑ และมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ กล่าวคือ มีคำสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคาร ผู้ควบคุมงาน ผู้ดำเนินการลูกจ้างหรือบริวารของบุคคลดังกล่าวระงับการกระทำ มีคำสั่งห้ามมิให้บุคคลใดใช้หรือเข้าไปในส่วนใด ๆ ของอาคารหรือบริเวณที่มีการกระทำดังกล่าวและจัดให้มีเครื่องหมายแสดงการห้ามนั้นไว้ในที่เปิดเผย มีคำสั่งให้ผู้ครอบครองอาคารรื้อถอนอาคารนั้นทั้งหมดหรือบางส่วน หรือกรณีสามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องได้ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจสั่งให้เจ้าของอาคารยื่นคำขออนุญาตหรือดำเนินการแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้อง แต่ถ้าเป็นกรณีที่ไม่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องได้หรือเจ้าของอาคารมิได้ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคาร ผู้ควบคุมงาน หรือผู้ดำเนินการรื้อถอนอาคารนั้นทั้งหมดหรือบางส่วนได้ภายในระยะเวลาที่กำหนด

คดีปกครองที่จะนำมาเล่าสู่กันฟังในคอลัมน์กฎหมายใกล้ตัวฉบับนี้ ไม่เพียงแต่จะทำให้ผู้อ่านได้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการดำเนินการและการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ เท่านั้น หากแต่คดีนี้ยังมีประเด็นที่น่าสนใจเกี่ยวกับข้ออ้างของผู้ฟ้องคดีที่กล่าวอ้างว่า “ไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานท้องถิ่น” เนื่องจากมีเจ้าของอาคารบางรายได้กระทำในลักษณะเดียวกัน แต่เจ้าพนักงานท้องถิ่นไม่ได้มีคำสั่งในลักษณะเดียวกัน อันเป็นการกล่าวอ้าง “หลักความเสมอภาค” ตามมาตรา ๓๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ หรือมาตรา ๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ เพื่อให้ได้รับความคุ้มครองจากรัฐหรือจากการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

จึงเป็นประเด็นปัญหาว่าเจ้าของอาคารที่กระทำการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ สามารถอ้างการกระทำผิดกฎหมายของบุคคลอื่นเพื่อมิให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นใช้อำนาจปฏิบัติต่อตนเองในลักษณะที่แตกต่างออกไปได้หรือไม่

ข้อเท็จจริงในคดีนี้ ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้เช่าอาคารพาณิชย์ (ห้องแถว) เพื่อประกอบกิจการร้านขายอาหาร ได้ปรับปรุงและต่อเติมด้านหลังอาคารซึ่งเป็นพื้นที่ที่ข้อ ๓๔ วรรคสอง ของกฎกระทรวงฉบับที่ ๕๕ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ กำหนดให้มีที่ว่างด้านหลังอาคารกว้างไม่น้อยกว่า ๓ เมตร เพื่อใช้ติดต่อกันโดยไม่ให้มีส่วนใดของอาคารยื่นล้ำเข้าไปในพื้นที่ดังกล่าว เว้นแต่การสร้างบันไดหนีไฟภายนอกอาคารที่ยื่นล้ำไม่เกิน ๑.๔๐ เมตร และพื้นที่ดังกล่าว

จะก่อสร้างอาคาร รั้ว กำแพง หรือสิ่งก่อสร้างอื่นใดหรือจัดให้เป็นบ่อน้ำ สระว่ายน้ำ ที่พักผ่อนหย่อน หรือที่พักรวมมุลฝอยไม่ได้

ต่อมามีชาวบ้านร้องเรียน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (นายกเทศมนตรี) จึงได้ตรวจสอบและพบว่า ผู้ฟ้องคดีต่อเติมอาคารในพื้นที่ว่างที่มีการเว้นไว้ด้านหลังอาคารตึกแถว โดยไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น อันเป็นการกระทำที่ขัดต่อบทบัญญัติตามกฎหมายกระทรวงข้างต้นและเป็นกรณีที่ไม่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องได้ จึงมีคำสั่งรวม ๓ ฉบับ คือ คำสั่งให้ระงับการก่อสร้าง ดัดแปลงหรือเคลื่อนย้ายอาคารส่วนที่ทำการต่อเติม (แบบ ค.๓) คำสั่งห้ามใช้อาคารส่วนที่ทำการต่อเติม (แบบ ค.๔) และคำสั่งให้รื้อถอนอาคารส่วนที่ทำการต่อเติม (แบบ ค.๗)

ผู้ฟ้องคดีเข้าใจว่า สามารถจะทำการต่อเติมด้านหลังอาคารดังกล่าวได้ เนื่องจากอาคารข้างเคียงก็มีการต่อเติมในลักษณะเดียวกัน จึงอุทธรณ์คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทั้งสามฉบับ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์) มีคำวินิจฉัยให้ยกอุทธรณ์

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ไม่ได้รับความเป็นธรรมจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น เพราะอาคารข้างเคียงก็มีการต่อเติมในลักษณะเดียวกัน แต่เจ้าพนักงานท้องถิ่นไม่ได้มีคำสั่งให้รื้อถอนและหากผู้ฟ้องคดีต้องรื้อถอนจะทำให้ได้รับความเดือดร้อนอย่างมาก

จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งทั้งสามฉบับของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และให้เพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒

ประเด็นที่น่าสนใจประเด็นแรก คือ ผู้ฟ้องคดีสามารถอ้างการกระทำที่เป็นความผิดตามกฎหมายควบคุมอาคารของบุคคลอื่นเพื่อเป็นเหตุให้ไม่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายได้หรือไม่ ?

ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยประเด็นนี้ว่า ผู้ฟ้องคดีไม่อาจอ้างการกระทำที่เป็นความผิดตามกฎหมายควบคุมอาคารของบุคคลอื่นเพื่อเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีไม่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อมุ่งคุ้มครองประโยชน์สาธารณะอันเป็นกรณีที่ไม่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องได้ และการอ้างความเดือดร้อนเสียหายและเหตุผลส่วนตัวที่เกิดจากการกระทำอันฝ่าฝืนกฎหมายของผู้ฟ้องคดีเองนั้นไม่อาจใช้อ้างต่อการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่มุ่งคุ้มครองประโยชน์สาธารณะได้

ดังนั้น คำวินิจฉัยดังกล่าวจึงสามารถสรุปหลัก “**ความเสมอภาค**” ได้ว่า ผู้ที่จะกล่าวอ้างเพื่อให้รัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติต่อตนอย่างเสมอภาคเช่นเดียวกับบุคคลอื่น ๆ ได้ จะต้องเป็นผู้ที่มีสิทธิโดยชอบที่จะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่านั้น และการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ได้ดำเนินการตามกฎหมายกับบุคคลอื่นที่ฝ่าฝืนกฎหมาย ไม่ได้หมายความว่าบุคคลดังกล่าวจะได้รับความคุ้มครองจากรัฐหรือจากการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่อย่างใด

ประเด็นที่สอง คำสั่งของนายกเทศมนตรีที่ให้ผู้ฟ้องคดีระงับการก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเคลื่อนย้ายอาคารส่วนที่ทำการต่อเติม และห้ามใช้อาคารส่วนที่ทำการต่อเติม และคำสั่งให้รื้อถอนอาคารส่วนที่ทำการต่อเติม เป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ทำการต่อเติมบริเวณด้านหลังอาคารตึกแถวที่มีการเว้นไว้เป็นทางเป็นเหตุให้ด้านหลังอาคารมีที่ว่างน้อยกว่า ๓ เมตร จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีกระทำการฝ่าฝืน ข้อ ๓๔ วรรคสองและวรรคห้า ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕๕ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่มีเจตนารมณ์เพื่อการป้องกันและระงับอัคคีภัยเป็นสำคัญ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นจึงมีอำนาจตามมาตรา ๔๐ และมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีระงับการกระทำและมี

คำสั่งห้ามมิให้บุคคลใดใช้หรือเข้าไปในส่วนใด ๆ ของอาคารหรือบริเวณที่มีการกระทำ และเมื่อเป็นกรณีที่ไม่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องได้ก็มีอำนาจที่จะสั่งให้รื้อถอนอาคารส่วนที่ทำการต่อเติมได้ภายในระยะเวลาที่กำหนด

ดังนั้น คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จำนวน ๓ ฉบับ จึงชอบด้วยกฎหมาย และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๖๖๗/๒๕๕๗)

จากคำวินิจฉัยดังกล่าว จึงเป็นอุทธรณ์ที่ดีสำหรับเจ้าของอาคาร รวมถึงผู้ครอบครองอาคาร ในฐานะผู้เช่าด้วยว่า กฎหมายควบคุมอาคารเป็นกฎหมายที่มุ่งคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ ผู้ใดจะทำการก่อสร้าง ต่อเติมหรือตัดแปลงอาคาร จะต้องดำเนินการให้ต้องถูกต้องตามที่กฎหมายควบคุมอาคารกำหนด หากมีการกระทำอันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย เจ้าพนักงานท้องถิ่นก็มีอำนาจตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ที่จะออกคำสั่งให้ระงับการก่อสร้าง ตัดแปลง ห้ามใช้อาคารหรือรื้อถอนอาคารได้ตามที่กฎหมายกำหนด และผู้นั้นก็ไม่อาจกล่าวอ้างว่าตนได้รับความเดือดร้อนเสียหายที่เกิดจากการกระทำอันฝ่าฝืนกฎหมายของตนเองได้ และขณะเดียวกันคดีนี้ถือเป็นบรรทัดฐานที่ดีสำหรับฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในการใช้อำนาจทางปกครองว่า จะต้องใช้อำนาจให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย และต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ ขั้นตอนตามกฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น การใช้อำนาจทางปกครองที่ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์หรือนอกเหนือจากที่กฎหมายให้อำนาจไว้ ย่อมเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและศาลปกครองมีอำนาจพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนการใช้อำนาจนั้นได้
