

สร้างอาคารติดกับผู้อื่น ... ต้องไม่ลืมขอความยินยอม !

ผ่านพ้นเหตุการณ์น้ำท่วมไปแล้วหลายพื้นที่...หลายท่านได้กลับบ้านเพื่ออยู่อาศัย ซึ่งก็หนีไม่พ้นที่จะต้องบูรณะซ่อมแซมให้อยู่ในสภาพเดิมหรืออาจต้องรื้อและสร้างใหม่ทั้งหลัง และหากเป็นการก่อสร้างบนที่ดินซึ่งมีแนวเขตที่ดินติดกันหรือมีผนังอาคารที่ใช้ร่วมกันแล้ว จะต้องขออนุญาตจากทางราชการหรือเจ้าของที่ดินข้างเคียงหรือไม่

มีตัวอย่างคดีปกครองที่จะนำมาเล่าสู่กันฟังในฉบับนี้ ข้อเท็จจริงมีอยู่ว่า ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าของที่ดินในเขตเทศบาลตำบลแห่งหนึ่ง ประสงค์จะก่อสร้างอาคารคอนกรีตเสริมเหล็ก 1 ชั้น จำนวน 1 หลัง แทนอาคารไม้ที่ถูกรื้อถอนซึ่งเป็นที่ดินมีแนวเขตติดต่อกับที่ดินของนาง ป. (เจ้าของที่ดินข้างเคียง) ผู้ฟ้องคดียื่นคำขออนุญาตก่อสร้างอาคารดังกล่าวต่อนายกเทศมนตรี ในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่น (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1) โดยรับรองว่า “จะนำหนังสือขอความยินยอมจากเจ้าของที่ดินข้างเคียง (นาง ป.) มามอบให้ในวันหลัง” ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงออกใบอนุญาตให้ ต่อมา นางป. ร้องเรียนว่าผู้ฟ้องคดีก่อสร้างอาคาร โดยตนไม่ได้ยินยอมให้ก่อสร้างชิดแนวเขตที่ดินหรือยินยอมให้ใช้ผนังร่วมกัน เจ้าหน้าที่ไปตรวจสอบแล้วพบว่า เป็นจริงตามที่ร้องเรียน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เห็นว่า เป็นกรณีที่ไม่ได้รับความยินยอมเป็นหนังสือจากเจ้าของที่ดินข้างเคียงให้ทำการก่อสร้างอาคารชิดเขตที่ดินได้ ในขณะที่ยื่นคำขออนุญาต การขออนุญาตก่อสร้างจึงไม่ถูกต้องตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ 55 (พ.ศ. 2543) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 จึงเพิกถอนใบอนุญาต และมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดี 1) ระงับการก่อสร้าง 2) แก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องโดยให้ถอยร่นแนวก่อสร้างอาคารในส่วนที่ก่อสร้างชิดแนวเขตที่ดินน้อยกว่า 50 เซนติเมตร และ 3) ยื่นคำขอใบอนุญาตก่อสร้างอาคารมาใหม่ภายใน 30 วัน ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยจึงอุทธรณ์คำสั่ง แต่คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2) มีคำวินิจฉัยว่า การออกคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 นั้นชอบแล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องคดีขอให้ศาลปกครองเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว

ตามข้อ 50 ของกฎกระทรวง ฉบับที่ 55 (พ.ศ. 2543) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 กำหนดว่า ผนังของอาคารที่มีหน้าต่าง ประตู ช่องระบายอากาศหรือช่องแสง หรือระเบียงของอาคาร ต้องมีระยะห่างจากแนวเขตที่ดิน ดังนี้

- (1) อาคารที่มีความสูงไม่เกิน 9 เมตร ผนังหรือระเบียงต้องอยู่ห่างเขตที่ดินไม่น้อยกว่า 2 เมตร
- (2) อาคารที่มีความสูงเกิน 9 เมตร แต่ไม่ถึง 23 เมตร ผนังหรือระเบียงต้องอยู่ห่างเขตที่ดินไม่น้อยกว่า 3 เมตร

ผนังของอาคารที่อยู่ห่างเขตที่ดินน้อยกว่าตามที่กำหนดไว้ใน (1) หรือ (2) ต้องอยู่ห่างจากเขตที่ดินไม่น้อยกว่า 50 เซนติเมตร เว้นแต่จะก่อสร้างชิดเขตที่ดินและอาคารดังกล่าวจะก่อสร้างได้สูงไม่เกิน 15 เมตร ผนังของอาคารที่อยู่ชิดเขตที่ดินหรือห่างจากเขตที่ดินน้อยกว่าที่ระบุไว้ใน (1) หรือ (2) ต้องก่อสร้างเป็นผนังทึบ และคาบฟ้าของอาคารด้านนั้น ให้ทำผนังทึบสูงจากคาบฟ้าไม่น้อยกว่า 1.80 เมตร ในกรณีก่อสร้างชิดเขตที่ดินต้องได้รับความยินยอมเป็นหนังสือจากเจ้าของที่ดินข้างเคียงด้านนั้นด้วย

ประเด็นสำคัญ คือ การก่อสร้างอาคารชิดแนวเขตที่ดินของผู้อื่น จะต้องได้รับความยินยอมจากเจ้าของที่ดินข้างเคียงหรือไม่ ? และการออกใบอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีก่อสร้างอาคาร ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ข้อกำหนดของกฎกระทรวงฉบับดังกล่าว แสดงให้เห็นว่าการก่อสร้างอาคารที่ปลูกชิดกับที่ดินของผู้อื่น จะมีระยะห่างจากเขตที่ดินนั้นต่ำกว่า 50 เซนติเมตรไม่ได้ เว้นแต่จะปลูกสร้างโดยผนังของอาคารที่อยู่ชิดเขตที่ดินข้างเคียงก่อสร้างเป็นผนังทึบและคาบฟ้าของอาคารด้านนั้นทำผนังทึบสูงจากคาบฟ้าไม่น้อยกว่า 1.80 เมตร และต้องได้รับความยินยอมเป็นหนังสือจากเจ้าของที่ดินข้างเคียงด้านนั้นด้วย เมื่อผู้ฟ้องคดี

ยื่นคำขออนุญาตก่อสร้างอาคารแทนอาคารหลังเดิมซึ่งมีผนังอาคารใช้ร่วมกัน จึงต้องได้รับความยินยอมเป็นหนังสือจากเจ้าของที่ดินข้างเคียงตามที่กำหนดในข้อ 50 วรรคสอง ของกฎกระทรวงฉบับดังกล่าว

การออกใบอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีก่อสร้างอาคารโดยมีระยะห่างจากเขตที่ดินข้างเคียงน้อยกว่า 50 เซนติเมตร โดยไม่มีหนังสือยินยอมจากเจ้าของที่ดินข้างเคียง จึงเป็นการออกใบอนุญาตที่ขัดต่อกฎกระทรวง ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ในฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ผู้ออกใบอนุญาต มีอำนาจออกคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตนั้นได้ตามมาตรา 3 มาตรา 49 และ มาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 คำสั่งเพิกถอนใบอนุญาต จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย แม้จะได้ก่อสร้างโดยรื้อถอนอาคารเดิมซึ่งใช้ผนังร่วมกันกับอาคารของ นาง ป. แต่เมื่อเป็นการรื้อถอนทั้งหมดและก่อสร้างอาคารหลังใหม่ทั้งหมด ซึ่งเป็นอาคารคอนกรีตเสริมเหล็กที่สูงกว่าห้องแถวไม้หลังเดิม ก็ไม่อาจถือเป็นการสร้างขึ้นทดแทนของเดิม ดังนั้น จึงต้องปฏิบัติตามกฎกระทรวงดังกล่าว และเมื่อเป็นการออกใบอนุญาตที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้มีคำสั่งเพิกถอนแล้ว การที่ผู้ฟ้องคดีได้ก่อสร้างอาคาร จึงเป็นการก่อสร้างโดยไม่ได้รับอนุญาตอันเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงมีอำนาจตามมาตรา 40 (1) และ มาตรา 41 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ออกคำสั่งให้ระงับการก่อสร้างไว้ก่อน และออกคำสั่งให้ถอยร่นแนวเขตให้ถูกต้องตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดและให้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตใหม่ได้ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. 72/2554)

คดีนี้เป็นบรรทัดฐานที่ดีสำหรับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยเฉพาะเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่มีอำนาจออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารว่า ถึงแม้จะมีการใช้อำนาจออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารไปแล้ว หากต่อมาพบว่าเป็นการออกใบอนุญาตที่ฝ่าฝืนต่อบทกฎหมาย ย่อมมีอำนาจที่จะมีคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้นได้ เพื่อความปลอดภัยต่อชีวิตและทรัพย์สินของเจ้าของทรัพย์สินและสาธารณชน นอกจากนี้ยังเป็นข้อเตือนใจสำหรับประชาชนทั่วไปที่ก่อสร้างอาคารชิดติดกับแนวเขตที่ดินข้างเคียง นอกจากจะต้องได้รับความยินยอมจากเจ้าของที่ดินด้วยแล้ว ยังต้องปฏิบัติตามกฎหมายควบคุมอาคารในเรื่องที่เกี่ยวข้องอย่างเคร่งครัด เพราะหากมีการตรวจพบการกระทำที่ฝ่าฝืนกฎหมาย เจ้าพนักงานท้องถิ่นก็มีอำนาจที่จะไม่ออกใบอนุญาตหรือมีคำสั่งระงับการดำเนินการได้

นายปกครอง