

บ้านพัง ! เพราะการก่อสร้างผิดแบบ

คดีปกครองที่จะนำมาเล่าสู่กันฟังในวันนี้ เป็นเรื่องของเจ้าของที่ดินได้ทำการก่อสร้างอาคารโดยใช้เสาเข็มขนาดใหญ่กว่าที่ได้รับอนุญาตไว้ ทำให้เจ้าของอาคารข้างเคียงได้รับความเสียหายจากการสั่นสะเทือนของเครื่องจักร (ปั่นจั่น) ทำให้ฝ้าผนังด้านข้างและพื้นทางเดินเกิดรอยแตกร้าว

เรื่องราวของคดีนี้เกิดจากการที่ ... ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขออนุญาตก่อสร้างอาคารพาณิชย์สองชั้นครึ่งจำนวนสี่คูหาในที่ดินของตนเองและได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น ในระหว่างการก่อสร้างนาง ส. เจ้าของอาคารข้างเคียงได้มีหนังสือร้องเรียนต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (เทศบาลตำบล) ว่าได้รับความเสียหายจากการตอกเสาเข็มฐานรากอาคารของผู้ฟ้องคดี และจากการตรวจสอบพบว่าผู้ฟ้องคดีใช้เสาเข็มขนาดใหญ่กว่าแบบแปลนหรือรายการประกอบแบบแปลนที่ขออนุญาตก่อสร้าง ทำให้บ้านของนาง ส. ได้รับความเสียหาย

เจ้าพนักงานท้องถิ่นจึงมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีระงับการก่อสร้างอาคาร โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 46 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ให้ระงับการตอกเสาเข็มฐานรากอาคารนับแต่วันที่ได้รับคำสั่ง

หลังจากที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีระงับการก่อสร้างอาคารและผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์แล้ว จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองโดยอ้างว่าการที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นนำมาตรา 46 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มาใช้ในการออกคำสั่งเป็นการไม่ถูกต้องและทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย จึงขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดเชยค่าเสียหายจากการระงับการก่อสร้างอาคาร

คดีนี้มีประเด็นสำคัญที่ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัย 2 ประเด็น คือ

ประเด็นที่หนึ่ง เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีระงับการตอกเสาเข็มฐานรากอาคารที่พิพาทได้หรือไม่ ? โดยพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มาตรา 31 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ห้ามผู้ใดจัดให้มีหรือดำเนินการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคารให้ผิดไปจากแผนผังบริเวณ แบบแปลน และรายการประกอบแบบแปลนที่ได้รับอนุญาต ตลอดจนวิธีการหรือเงื่อนไขที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นกำหนดไว้ในใบอนุญาต หรือให้ผิดไปจากที่ได้แจ้งไว้ตามมาตรา 39 ทวิ” และมาตรา 40 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคาร โดยฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ กฎกระทรวง หรือข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจ (1) มีคำสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคาร ผู้ควบคุมงาน ผู้ดำเนินการ ถูกจ้าง หรือบริวารของบุคคลดังกล่าว ระงับการกระทำดังกล่าว”

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่ผู้ฟ้องคดีทำการก่อสร้างอาคารโดยใช้เสาเข็มที่มีขนาดผิดไปจากแบบแปลนและรายการประกอบแบบแปลนที่ได้รับใบอนุญาต โดยมีได้รับใบอนุญาตให้ทำการแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือแจ้งการแก้ไขเปลี่ยนแปลงต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น เป็นการก่อสร้างอาคารให้ผิดไปจากแบบแปลนและรายการประกอบแบบแปลนที่ได้รับอนุญาตและผิดเงื่อนไขที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นกำหนดไว้ในใบอนุญาต จึงเป็นการก่อสร้างอาคารที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติมาตรา 31 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ประกอบข้อ 3 และข้อ 7 วรรคหนึ่งของกฎกระทรวง ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2526) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 เมื่อความเสียหายที่เกิดขึ้นกับบ้านของนาง ส. เป็นผลโดยตรงจากการตอกเสาเข็มฐานรากอาคารด้วยปั่นจั่นของผู้ฟ้องคดี หากปล่อยให้ผู้ฟ้องคดีทำการก่อสร้างอาคารโดยใช้วิธีดังกล่าวต่อไปย่อมทำให้บ้านของนาง ส. ได้รับความเสียหายมากยิ่งขึ้น ดังนั้นผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 (ปลัดเทศบาล) ซึ่งขณะนั้นปฏิบัติหน้าที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 (นายกเทศมนตรี) ตามมาตรา 48 ปีญทศวรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ซึ่งเป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่น จึงชอบที่จะอาศัยอำนาจตามมาตรา 40

วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีระงับการตอกเสาเข็มฐานรากอาคารดังกล่าวได้

ประเด็นที่สอง การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ออกคำสั่งระงับการตอกเสาเข็มฐานรากอาคารโดยอ้างอิงตัวบทกฎหมายผิดหลง จะทำให้คำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ? และเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ขอบที่จะใช้อำนาจตามมาตรา 40 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีระงับการตอกเสาเข็มฐานรากอาคารได้ แม้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ปฏิบัติหน้าที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 จะออกคำสั่งโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 46 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ซึ่งเป็นการอ้างอิงตัวบทกฎหมายอันเป็นที่มาของอำนาจในการออกคำสั่งโดยผิดหลง แต่ก็ไม่มีผลถึงขนาดทำให้เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีระงับการตอกเสาเข็มฐานรากอาคารพิพาท จึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายและไม่เป็นการทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี

พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 301/2555)

คดีนี้นอกจากจะเป็นอุทาหรณ์ที่ดีให้กับผู้ที่ทำการก่อสร้างอาคาร ที่จะต้องดำเนินการก่อสร้างให้เป็นไปตามแบบแปลนที่ได้รับอนุญาตไว้ และไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพย์สินของผู้อื่นแล้ว ยังทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจออกคำสั่งทางปกครองให้มีความระมัดระวังในการออกคำสั่งซึ่งจะต้องตรวจสอบบทบัญญัติของกฎหมายที่ใช้เป็นฐานในการนำมาออกคำสั่งให้ถูกต้อง และถึงแม้ว่าในบางกรณีอาจเป็นเพียงข้อผิดพลาดที่ไม่มีผลถึงขนาดทำให้เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่ก็อาจส่งผลกระทบต่อความไว้วางใจของประชาชนต่อการทำหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะได้ไม่มากนักน้อยครับ ! ...

นายปกครอง