

ไม่ใช่เจ้าของบ้าน ... เจ้าพนักงานท้องถิ่นสั่ง... แก้ไขอาคาร (ไม่) ได้ !

คดีปกครองที่นำมาฝากกันในฉบับนี้ เป็นเรื่องของเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีคำสั่งตามมาตรา 41 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 ให้ผู้ครอบครองอาคารและมีชื่อเป็นเจ้าบ้านในทะเบียนบ้าน แก้ไขอาคารส่วนที่ก่อสร้างโดยไม่ได้รับอนุญาตและยื่นคำขออนุญาตแก้ไขอาคาร ภายใน 30 วัน นับแต่วันได้รับคำสั่ง

คดีนี้ ผู้ครอบครองอาคารดังกล่าวได้แย้งว่า ตนเองไม่ใช่เจ้าของกรรมสิทธิ์ แต่เป็นเพียงผู้อาศัยเพื่อช่วยดูแลอาคารขณะที่เจ้าของบ้านเดินทางไปต่างประเทศและได้ซื้อคนเป็นเจ้าบ้านในทะเบียนบ้านเพื่อให้มีคนอาศัยอยู่ในทะเบียนบ้านเท่านั้น และถึงแม้ว่าจะเป็นผู้ควบคุมการก่อสร้างตามคำสั่งของเจ้าของกรรมสิทธิ์ในอาคารก็ตาม เจ้าพนักงานท้องถิ่นก็ไม่มีอำนาจสั่งให้กระทำการตามคำสั่งได้ จะต้องสั่งเจ้าของกรรมสิทธิ์ในบ้านเท่านั้น คำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

หลังจากอุทธรณ์คำสั่ง จึงนำคดีขึ้นฟ้องต่อศาลปกครอง ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นดังกล่าว

ผู้ถูกฟ้องคดี (นายกเทศมนตรี) ให้การว่า แม้ผู้ฟ้องคดีจะไม่ใช่เจ้าของกรรมสิทธิ์ในอาคารพิพาท แต่เป็นผู้ครอบครองและดำเนินการก่อสร้างดัดแปลงอาคาร โดยฝ่าฝืนกฎหมายควบคุมอาคาร จึงมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามคำสั่ง

เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งให้ผู้ครอบครองอาคาร ทำการแก้ไขอาคารและยื่นคำขออนุญาตแก้ไขอาคาร หรือไม่ ?

หากปรากฏข้อเท็จจริงในคดีนี้ว่า อาคารพิพาทเป็นของนายวินัยซึ่งเป็นผู้มีกรรมสิทธิ์ ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ครอบครองอาคารและมีชื่อเป็นเจ้าบ้านในทะเบียนบ้านในขณะที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นตรวจพบว่ามี การก่อสร้างดัดแปลงอาคารโดยฝ่าฝืนกฎหมาย โดยดัดแปลงอาคารหลังบ้านเป็นห้องครัว ต่อเติมผนังรั้วเดิมซึ่งเป็นรั้วร่วม และมุงหลังคากระเบื้องชนิดที่แตกต่างผู้ครอบครองโดยไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น และไม่ได้รับความยินยอมเป็นหนังสือจากเจ้าของบ้านและที่ดินข้างเคียง

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ในกรณีที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นเห็นว่าการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคาร โดยฝ่าฝืนพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 เป็นกรณีที่สามารรถแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องได้ เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีเพียงอำนาจที่จะสั่งให้เจ้าของอาคารยื่นคำขออนุญาตหรือดำเนินการแจ้งตามมาตรา 39 ทวิ หรือดำเนินการแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องได้เท่านั้น ไม่มีอำนาจที่จะสั่งให้ผู้ครอบครองอาคาร ผู้ควบคุมงาน ผู้ดำเนินการ ลูกจ้าง หรือบริวารของบุคคลดังกล่าวดำเนินการได้

ผู้ถูกฟ้องคดีจึงชอบที่จะมีคำสั่งให้เจ้าของอาคารยื่นคำขออนุญาตหรือดำเนินการแจ้งตามมาตรา 39 ทวิ และดำเนินการแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องภายในระยะเวลาที่กำหนด เมื่อผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ครอบครองอาคาร และการมีชื่อในทะเบียนบ้านว่าเป็นเจ้าบ้าน ก็ไม่ใช่พยานหลักฐานที่เพียงพอจะแสดงว่าผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในบ้านหรืออาคารพิพาทดังกล่าว ประกอบกับจากพยานหลักฐานอาคารพิพาทเป็นของนายวินัย

ดังนั้น คำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการแก้ไขอาคารส่วนที่ก่อสร้างโดยไม่ได้รับอนุญาตและให้ยื่นขออนุญาตดัดแปลงอาคารให้ถูกต้อง จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 310/2556)

คดีนี้เป็นอุทาหรณ์ที่ดีสำหรับเจ้าพนักงานท้องถิ่นรวมทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่นๆ ว่า แม้จะมีอำนาจโดยชอบด้วยกฎหมายในการออกคำสั่งให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่กฎหมายกำหนด ก็มิใช่จะใช้อำนาจได้โดยไม่ตรวจสอบว่าคู่กรณีที่จะเป็นผู้รับผลในคำสั่งนั้นเป็นผู้ที่กฎหมายมุ่งหมายจะบังคับด้วยหรือไม่ เพราะการออกคำสั่งโดยผู้รับคำสั่งไม่มีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องปฏิบัติตามคำสั่ง ย่อมเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ... ครับ !

นายปกครอง
