

ทำสัญญาเช่าอาคาร ทั้งที่รู้ว่า มี “คำสั่งให้รื้อถอนอาคาร” เป็นผู้เดือดร้อนเสียหายที่จะฟ้องเพิกถอนคำสั่ง หรือไม่ ?

อรรถ บึงประเสริฐ

พนักงานคดีปกครองชำนาญการพิเศษ

สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

คดีนี้มีประเด็นน่าสนใจเกี่ยวกับการเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งกำหนดให้ผู้ที่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองจะต้องเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องมาจากการกระทำหรืองดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หากมิใช่ผู้เดือดร้อนเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ ศาลปกครองมีอำนาจสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและจำหน่ายคดีออกจากสารบบความได้ อย่างไรก็ตาม ความเป็นผู้เดือดร้อนเสียหายนอกจากจะหมายถึงคู่กรณีหรือผู้รับคำสั่งโดยตรงแล้ว กรณีไม่ใช่ผู้ที่อยู่ในบังคับของคำสั่งโดยตรง แต่อ้างว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียกับผลของคำสั่งที่พิพาท จะถือเป็นผู้เดือดร้อนเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนเสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองหรือไม่

คดีที่จะนำมาพูดคุยกันนี้ เป็นเรื่องของผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้เช่าพื้นที่ในอาคารเพื่อประกอบกิจการร้านอาหารตามสัญญาเช่าลงวันที่ 28 กันยายน 2552 ระหว่างผู้ฟ้องคดีกับนิติบุคคลอาคารชุดเจ้าของอาคาร (ผู้ให้เช่า) ที่ได้ทำขึ้นมีกำหนดระยะเวลาเช่า 10 ปี ภายหลังจากที่นายกเมืองพัทยา มีคำสั่งลงวันที่ 9 ธันวาคม 2551 ให้ระงับการก่อสร้างอาคาร คำสั่งลงวันที่ 9 ธันวาคม 2551 ห้ามใช้อาคารหรือยินยอมให้บุคคลใดใช้อาคารที่อาจเป็นอันตราย คำสั่งลงวันที่ 9 ธันวาคม 2551 ให้นิติบุคคลอาคารชุดที่พิพาทดำเนินการยื่นคำขอรับใบอนุญาตก่อสร้างอาคารให้ถูกต้อง และคำสั่งสุดท้าย ลงวันที่ 1 กรกฎาคม 2552 ที่ให้รื้อถอนอาคารดังกล่าว เนื่องจากนิติบุคคลอาคารชุดเจ้าของอาคาร มิได้ปฏิบัติตามคำสั่งของนายกเมืองพัทยา

กระทั่งต่อมาในวันที่ 2 เมษายน 2558 นายกเมืองพัทยาได้นำป้ายประกาศรื้อถอนอาคารไปติดตั้งไว้หน้าอาคารที่พิพาท

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งดังกล่าวเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถประกอบธุรกิจได้ตามปกติ และเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารของเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของเจ้าของอาคารหรือผู้ที่มีประโยชน์เกี่ยวข้องกับอาคารพิพาท ซึ่งผู้ฟ้องคดีย่อมได้รับความเดือดร้อนเสียหายอันเนื่องจากการลงทุนไปหลายล้านบาทแต่ไม่สามารถประกอบกิจการได้ จึงยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว

คดีนี้ปรากฏข้อเท็จจริงเกี่ยวกับข้อกำหนดในสัญญาเช่าอาคารระหว่างผู้ฟ้องคดีกับนิติบุคคลอาคารชุดเจ้าของอาคาร (ผู้ให้เช่า) ที่แสดงให้เห็นว่า ผู้ฟ้องคดีได้รู้อยู่แล้วว่าอาคารเช่ามีปัญหาความไม่ชอบด้วยกฎหมายตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 เช่น สัญญาข้อ 1 มีสาระสำคัญว่า เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีคำสั่งให้ผู้ให้เช่าไปยื่นคำขอรับใบอนุญาตก่อสร้างอาคารและให้ไปยื่นคำขอแก้ไขเปลี่ยนแปลงอาคาร เนื่องจากก่อสร้างผิดจากแบบที่ขออนุญาต และข้อ 18 หาก “ผู้เช่า” ไม่สามารถใช้ประโยชน์ในอาคารและพื้นที่เช่าตามวัตถุประสงค์แห่งสัญญาได้ให้ถือเป็นเหตุสุดวิสัย ผู้ให้เช่าตกลงคืนเงินค่าตอบแทนการเช่าที่ได้รับจากผู้เช่า เป็นต้น

มีปัญหาวว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้เดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่ให้นิติบุคคลอาคารชุดรื้อถอนอาคารหรือไม่ ?

คดีนี้ศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุดเห็นตรงกันว่า **ผู้ฟ้องคดีไม่มีสิทธิฟ้องคดีนี้ต่อศาลปกครอง** โดยมีเหตุผลว่า (1) คำสั่งให้นิติบุคคลอาคารชุดรื้อถอนอาคารและคำสั่งอื่นๆ ดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 (2) อาคารที่พิพาทเป็นทรัพย์สินส่วนกลางของนิติบุคคลอาคารชุด และนายกเมืองพัทยา (ผู้ถูกฟ้องคดี) มีคำสั่งตามฟ้องโดยมีนิติบุคคลอาคารชุดเป็นคู่กรณีในคำสั่งหรือเป็นผู้รับคำสั่ง ส่วนผู้ฟ้องคดีเข้ามาทำสัญญาเช่าอาคารพิพาทกับนิติบุคคลอาคารชุดตามสัญญาเช่าอาคารและพื้นที่ทรัพย์สินส่วนกลาง ลงวันที่ 28 กันยายน 2552 ซึ่งเป็นเวลาภายหลังจากที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งตามคำฟ้องแล้ว โดยไม่ปรากฏว่าก่อนหน้าที่ผู้ฟ้องคดีเข้าทำสัญญาเช่าดังกล่าวผู้ฟ้องคดีมีส่วนได้เสียเกี่ยวข้องกับอาคารที่พิพาทแต่อย่างใด

ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีไม่ใช่เจ้าของอาคารพิพาทและไม่ใช่คู่กรณีในคำสั่ง รวมทั้งคำสั่งตามคำฟ้องมีผลบังคับกับนิติบุคคลอาคารชุดอยู่ก่อนที่ผู้ฟ้องคดีจะทำสัญญาเช่าอาคารที่พิพาท **โดยผู้ฟ้องคดีมิได้มีส่วนได้เสียเกี่ยวข้องกับอาคารพิพาทในขณะที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งตามคำฟ้อง ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ใช่ผู้เดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ที่จะมีสิทธิฟ้องคดีขอให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าวต่อศาลปกครอง** ตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

การที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่า หลังจากผู้ฟ้องคดีเช่าอาคารพิพาท ผู้ฟ้องคดีลงทุนเป็นเงินกว่า 8 ล้านบาท เพื่อประกอบกิจการร้านอาหารและปรับปรุงตกแต่งอาคารที่พิพาท คำสั่งตามคำฟ้องจึงทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายนั้น หากผู้ฟ้องคดีเห็นว่าตนได้รับความเสียหายตามที่กล่าวอ้างและมีสิทธิตามกฎหมายหรือสัญญาเช่าที่จะได้รับชดเชยค่าเสียหายอย่างไร ก็ขอที่จะว่ากล่าวเอาากับผู้ให้เช่าตามกฎหมายหรือที่กำหนดในสัญญาเช่าได้ ผู้ฟ้องคดีจะยกเหตุดังกล่าวขึ้นอ้างเพื่อให้ตนเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีนี้ต่อศาลปกครองไม่ได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 776/2559)

จะเห็นได้ว่า ข้อพิพาทของคดีนี้เป็นการฟ้องขอให้ศาลปกครองมีคำสั่งหรือคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น จึงเป็นคดีปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยศาลปกครองสูงสุดได้วางหลักว่า ผู้เดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ที่จะมีสิทธิฟ้องคดีขอให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าวต่อศาลปกครองได้จะต้องเป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับอาคารพิพาท เช่น เจ้าของอาคารพิพาทหรือในฐานะเป็น “คู่กรณี” ในคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น ซึ่งหมายถึง ผู้ยื่นคำขอหรือผู้คัดค้านคำขอ ผู้อยู่ในบังคับหรือจะอยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองและผู้ซึ่งได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครองเนื่องจากสิทธิของผู้นั้นจะถูกกระทบกระเทือนจากผลของคำสั่งทางปกครอง (มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539) การเป็นแต่เพียงคู่สัญญาเช่าอาคารพิพาทโดยไม่ปรากฏว่ามีส่วนได้เสียเกี่ยวข้องกับอาคารที่พิพาทแต่อย่างใด ไม่ถือเป็นผู้เดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ที่จะมีสิทธิฟ้องคดีขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าวแต่อย่างใด แต่เมื่อผู้เช่าได้รับความเสียหายจึงต้องบังคับตามสัญญาเช่า