

อ้างความเสมอภาคไม่ได้ ... เพราะก่อสร้างอาคารโดยไม่ได้รับอนุญาต

จัดทำโดย นางสาวจิตติพร ป่านไหม พนักงานคดีปกครองชำนาญการ
กลุ่มเผยแพร่ข้อมูลทางวิชาการและวารสาร
สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

ในการก่อสร้างหรือดัดแปลงอาคารจะต้องได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น แต่หากเจ้าพนักงานท้องถิ่นตรวจสอบแล้วพบว่า การก่อสร้างอาคารไม่ได้รับอนุญาตแล้ว และเป็นกรณีที่ ไม่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องได้ เจ้าพนักงานท้องถิ่นย่อมมีอำนาจที่จะสั่งให้เจ้าของหรือ ผู้ครอบครองอาคารรื้อถอนอาคารดังกล่าวทั้งหมดหรือบางส่วนได้ตามมาตรา ๒๑ และมาตรา ๔๒ แห่ง พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒

อย่างไรก็ดี ในกรณีที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีคำสั่งให้รื้อถอนอาคารที่ปลูกสร้างโดยไม่ชอบ ด้วยกฎหมาย แต่เจ้าของอาคารเห็นว่า เจ้าพนักงานท้องถิ่นใช้อำนาจสั่งให้รื้อถอนเฉพาะเพียงบางหลังเท่านั้น กรณีดังกล่าวเจ้าของอาคารจะอ้าง “หลักความเสมอภาค” ซึ่งมีสาระสำคัญว่า “ฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติ ต่อบุคคลที่เหมือนกันในสาระสำคัญอย่างเดียวกัน และปฏิบัติต่อบุคคลที่แตกต่างกันในสาระสำคัญ แตกต่างกันไปตามลักษณะเฉพาะของแต่ละบุคคล การปฏิบัติต่อบุคคลที่เหมือนกันในสาระสำคัญ แตกต่างกัน หรือการปฏิบัติต่อบุคคลที่แตกต่างกันในสาระสำคัญอย่างเดียวกัน ย่อมขัดต่อหลักความเสมอภาค” เพื่อคุ้มครองสิทธิของตนได้หรือไม่

คดีปกครองที่นำมาเล่าสู่กันฟังในฉบับนี้ เป็นกรณีของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นสั่งให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าของร้านค้าที่ตั้งอยู่บริเวณถนน เลียบชายหาด รื้อถอนอาคารที่ก่อสร้างบนที่ดินสาธารณประโยชน์และไม่ได้รับอนุญาต

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนอาคาร โดยมีให้ผู้ประกอบการร้านค้ารายอื่นรื้อถอนอาคารด้วยเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเป็น การเลือกปฏิบัติ จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อไม่ปรากฏว่าองค์การบริหารส่วนตำบล (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ได้อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีก่อสร้างอาคารพิพาทในพื้นที่ที่ดินสาธารณประโยชน์อันเป็นสาธารณสมบัติของ แผ่นดิน จึงถือว่าผู้ฟ้องคดีก่อสร้างอาคารโดยไม่ได้รับอนุญาต และเป็นกรณีที่เมื่ออาจดำเนินการแก้ไข เปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องได้ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนอาคารจึงชอบด้วยกฎหมาย และการจะอ้างหลักความเสมอภาคตามรัฐธรรมนูญได้ต้องเป็นกรณีที่บุคคลนั้นมีสิทธิโดยชอบ ด้วยกฎหมาย เมื่อผู้ฟ้องคดีก่อสร้างอาคารบนที่ดินสาธารณประโยชน์โดยไม่ได้รับอนุญาต ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงมีอำนาจสั่งให้รื้อถอนอาคารได้โดยผู้ฟ้องคดีไม่อาจอ้างการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายของตนเอง ยันต่อหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐว่าเลือกปฏิบัติได้ ประกอบกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ออกคำสั่ง ให้รื้อถอนอาคารจำนวน ๑๘ ราย และได้มีการดำเนินคดีอาญาต่อศาลยุติธรรมด้วยแล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจ อ้างหลักความเสมอภาคได้ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๑๓๘/๒๕๕๙)

คดีนี้นอกจากจะเป็นบรรทัดฐานในการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการใช้อำนาจของเจ้าพนักงาน ท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ว่า การก่อสร้างอาคารในที่ดินสาธารณประโยชน์ โดยไม่ได้รับอนุญาต และเป็นกรณีที่เมื่ออาจดำเนินการแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องได้ เจ้าพนักงานท้องถิ่นย่อมมี อำนาจที่จะสั่งให้รื้อถอนได้ และยังเป็นอุทาหรณ์ที่ดีกับประชาชนทั่วไปว่า การยึดถือครอบครองหรือ ใช้ประโยชน์ในที่ดินสาธารณประโยชน์โดยไม่ได้รับอนุญาตนั้น นอกจากจะเป็นการบุกรุกและมีความผิด ตามกฎหมายแล้ว การกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายดังกล่าวย่อมไม่อาจนำมาอ้างเพื่อเรียกร้องให้ เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติต่อตนตามหลักความเสมอภาคได้ เนื่องจากผู้ที่มีสิทธิโดยชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น ที่จะมีสิทธิกล่าวอ้างการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมได้