

เมื่อเจ้าของตาย ... คำสั่งให้รื้อถอนอาคารและสิทธิอุทธรณ์มีผลถึงทายาท !?

โดย นางสาวจรรุณี กิจตระกูล พนักงานคดีปกครองชำนาญการ

กลุ่มเผยแพร่ข้อมูลทางวิชาการและวารสาร

สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

ตามมาตรา 40 มาตรา 41 และมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 กำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารที่ก่อสร้างโดยไม่ได้รับอนุญาต ระงับการก่อสร้าง ห้ามมิให้ใช้หรือยินยอมให้บุคคลใดใช้อาคารทั้งหมดหรือบางส่วน หรือพิจารณา มีคำสั่งให้แก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้อง แต่หากอาคารนั้นไม่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องได้หรือเจ้าของ หรือผู้ครอบครองอาคารไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองรื้อถอน อาคารนั้นทั้งหมดหรือบางส่วนได้

แต่ถ้าเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารไม่พอใจคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น ก็มีสิทธิอุทธรณ์ คำสั่งต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันทราบคำสั่งตามมาตรา 52 วรรคหนึ่ง

มีปัญหว่า หากเจ้าพนักงานท้องถิ่นพบว่าเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารได้ก่อสร้างอาคาร โดยฝ่าฝืนพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 และได้ออกคำสั่งตามมาตรา 40 **แจ้งไปยังเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารในขณะที่บุคคลดังกล่าวถึงแก่ความตายไปแล้ว** คำสั่งนั้นจะมีผลบังคับใช้กับทายาทหรือไม่ ? และหากทายาทไม่พอใจหรือไม่เห็นด้วยกับคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น จะสามารถใช้สิทธิอุทธรณ์ต่อผู้มี อำนาจพิจารณาอุทธรณ์ได้หรือไม่ ?

คดีปกครองที่ยกมาเป็นอุทาหรณ์ในคอลัมน์ว่าไรต์คดีปกครองฉบับนี้

ถือเป็นตัวอย่างที่ดีที่ศาลปกครองสูงสุดได้วางหลักปฏิบัติราชการที่ดีเกี่ยวกับการปฏิบัติ ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

มูลเหตุของคดีนี้เกิดจาก นาง ย. ได้รับอนุญาตจากกรมเจ้าท่าให้สร้างขานมีหลังคาคลุม ให้เป็นร้านอาหาร (ยื่นล้ำเข้าไปในแม่น้ำ) และได้ทำสัญญาเช่าที่ดินราชพัสดุกับกระทรวงการคลังและได้รับ อนุญาตจากสุขาภิบาลให้ก่อสร้างอาคาร ค.ส.ล. 3 ชั้น จำนวน 1 หลัง ในที่ดินราชพัสดุเพื่อใช้ประกอบการค้า โดยนาง ย. ได้สร้างสะพานเหล็กรูปพรรณและระเบียบเหล็กรูปพรรณเชื่อมระหว่างอาคารที่ได้รับอนุญาตกับ อาคารหลังอื่นและक्रमทางสาธารณะ

ต่อมา มีผู้ร้องเรียนว่าสะพานเหล็กรูปพรรณและระเบียบเหล็กรูปพรรณสร้างรุกล้ำทาง สาธารณะ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (นายกเทศมนตรี) ตรวจสอบแล้วเห็นว่าเป็นการก่อสร้างโดยไม่ได้รับอนุญาต และรุกล้ำทางสาธารณะจริง จึงออกคำสั่งแจ้งไปยังนาง ย. ในขณะที่ยังนาง ย. ถึงแก่ความตายไปแล้ว โดยให้ ระงับการก่อสร้างและการรุกล้ำที่สาธารณะ ห้ามมิให้ใช้หรือยินยอมให้บุคคลใดใช้อาคารส่วนที่ก่อสร้างสะพาน และระเบียบक्रमทางสาธารณะและรุกล้ำทางสาธารณะทั้งหมด และให้รื้อถอนสะพานเหล็กรูปพรรณและ ระเบียบเหล็กรูปพรรณที่รุกล้ำทางสาธารณะทั้งหมด

บุตรของนาง ย. ซึ่งเป็นผู้ครอบครองอาคารจึงอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 (คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์จังหวัด) เห็นว่าผู้อุทธรณ์ไม่ได้รับมอบอำนาจจากนาง ย. จึงไม่มีสิทธิอุทธรณ์

บุตรของนาง ย. เห็นว่าคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงนำคดีมาฟ้องโดยมีคำขอ คือ (1) ขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (2) มีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ที่ไม่รับอุทธรณ์ และ (3) ให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการยื่นคำขอ อนุญาตใหม่เพื่อใช้สะพานที่พิพาทต่อไป

ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 หรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มีคำสั่งภายหลังจากนาง ย. ถึงแก่ความตาย ผู้ฟ้องคดีเป็นบุตรของนาง ย. และได้ครอบครองสะพานเหล็กรูปพรรณและระเบียบเหล็กรูปพรรณที่พิพาทอยู่

ในขณะที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มีคำสั่ง จึงย่อมต้องอยู่ในบังคับของคำสั่งและต้องถือเป็นผู้ได้รับคำสั่งจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ตามมาตรา 52 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 การที่ผู้ฟ้องคดียื่นอุทธรณ์ภายในสามสิบวันนับแต่วันทราบคำสั่งอันเป็นเวลาที่กฎหมายกำหนด แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ไม่รับอุทธรณ์ จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า กรมเจ้าท่าออกใบอนุญาตให้นาง ย. ก่อสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำ ลงวันที่ 1 ตุลาคม 2527 และเป็นเพียงการอนุญาตให้สร้างขานมีหลังคาคลุมยื่นล้ำเข้าไปในแม่น้ำ โดยไม่ปรากฏว่า มีการอนุญาตให้สร้างสะพานที่พิพาทเชื่อมระหว่างอาคารคร่อมทางสาธารณะแต่อย่างใด ประกอบกับสะพาน มีลักษณะเป็นการสร้างเชื่อมต่อกันระหว่างอาคารบ้านเลขที่ 86/2 กับอาคารบ้านเลขที่ 227 ซึ่งอาคาร บ้านเลขที่ 86/2 นาง ย. ได้รับอนุญาตจากสุขาภิบาลให้ก่อสร้างในที่ดินราชพัสดุที่เช่าเมื่อวันที่ 18 ตุลาคม 2533 จึงเชื่อได้ว่าสะพานที่พิพาทได้มีการสร้างตั้งแต่วันดังกล่าว และเมื่อสะพานเหล็กรูปพรรณและระเบียบเหล็ก รูปพรรณที่พิพาทมีลักษณะเป็นสะพานที่สร้างขึ้นติดต่อกับหรือใกล้เคียงกับที่สาธารณะเพื่อให้บุคคลทั่วไปใช้สอย จึงถือเป็นอาคารตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 และต้องอยู่ภายใต้บังคับของ พระราชบัญญัตินี้ด้วย

เมื่อไม่ปรากฏว่านาง ย. ได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติ ควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ให้ก่อสร้างสะพานที่พิพาทคร่อมทางสาธารณะ การที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นบุตรของนาง ย. ได้ครอบครองสะพานดังกล่าวต่อจากนาง ย. เรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน จึงต้องถือว่าผู้ฟ้องคดีได้ครอบครองอาคาร ที่เป็นสะพานเหล็กรูปพรรณและระเบียบเหล็กรูปพรรณโดยไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันด้วย และเมื่อสะพานเหล็กรูปพรรณและระเบียบเหล็กรูปพรรณสร้างคร่อมทางสาธารณะ โดยไม่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องได้ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มีคำสั่งให้ระงับการก่อสร้างและการรื้อถอน ที่สาธารณะ ห้ามมิให้ใช้หรือยินยอมให้บุคคลใดใช้อาคารส่วนที่ก่อสร้างสะพานและระเบียบคร่อมทางสาธารณะ และรื้อถอนทางสาธารณะทั้งหมด และให้รื้อถอนสะพานเหล็กรูปพรรณและระเบียบเหล็กรูปพรรณ ซึ่งเป็นการใช้อำนาจ ตามมาตรา 40 ประกอบมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 จึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว

สำหรับประเด็นคำขอของผู้ฟ้องคดีที่ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการ ยื่นคำขออนุญาตใหม่เพื่อใช้สะพานที่พิพาท ศาลปกครองมีอำนาจออกคำสั่งบังคับได้หรือไม่ ? ศาลปกครองสูงสุด วินิจฉัยว่า คดีนี้เป็นคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งศาลปกครองมีอำนาจออกคำสั่งบังคับให้เพิกถอนคำสั่งได้ตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ศาลจึงไม่อาจออกคำสั่งบังคับตามคำขอดังกล่าวได้

เมื่อได้วินิจฉัยแล้วว่าคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย จึงไม่จำเป็นต้อง มีคำพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ที่ไม่รับอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี เพราะไม่ทำให้ผลแห่งคดี เปลี่ยนแปลงไป พิพากษายกฟ้อง (*คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 2040/2559*)

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดในคดีนี้จึงเป็นการวางหลักการสำคัญเกี่ยวกับผลผูกพันของคำสั่ง ทางปกครองที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นได้ใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ในกรณีที่เจ้าของ หรือผู้ครอบครองเดิมได้กระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 และหากต่อมา เจ้าของหรือผู้ครอบครองถึงแก่ความตาย ทายาทที่ครอบครองอาคารต่อเนื่องมาย่อมตกอยู่ในบังคับของคำสั่ง ดังกล่าว และจะต้องปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นอันเกี่ยวกับการควบคุมอาคารนั้นด้วย นอกจากนั้น ทายาทที่ครอบครองอาคารยังถือเป็นผู้มีสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองตามขั้นตอนและวิธีการสำหรับการแก้ไข ความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรือมีสิทธิอุทธรณ์ต่อผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ตามที่พระราชบัญญัติควบคุม อาคาร พ.ศ. 2522 กำหนดไว้ด้วย