

สร้างโครงเหล็กพร้อมหลังคาระหว่างตึกแถว ... ต้องรื้อถอน !

คดีปกครองที่จะนำมาเล่าสู่กันฟังฉบับนี้ เป็นการใช้อำนาจของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (นายกเทศมนตรี) ที่สั่งให้เจ้าของอาคาร (ตึกแถว) รื้อถอนโครงเหล็กพร้อมหลังคาและผนังแฝงลวดตาข่ายโครงคร่าวเหล็กเหลือนได้ ที่ก่อสร้างขึ้นในพื้นที่ว่างระหว่างตึกแถวของตน

โดยผู้ฟ้องคดี (เจ้าของอาคาร) โต้แย้งว่า การก่อสร้างดังกล่าวมิใช่การตัดแปลงต่อเติม “อาคาร” ที่ต้องห้ามตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 และส่วนที่สร้างขึ้นหรือตัดแปลงทั้งหมดมีน้ำหนักมวลรวมไม่เกินร้อยละสิบของน้ำหนักโครงสร้างอาคารเดิม อีกทั้งการออกคำสั่งก็ไม่ได้ให้โอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐาน และไม่ได้แสดงเหตุผลให้ทราบ

หลังจากที่ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งและผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 (คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ในเขตเทศบาล และเขตราชการส่วนท้องถิ่นอื่นในจังหวัด) ยืนตามคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงนำคดีมาฟ้องเพื่อขอให้ศาลปกครอง มีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งและคำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง

ประเด็นที่น่าสนใจในคดีนี้ ประเด็นแรก คือ การต่อเติมหรือขยายส่วนด้านข้างอาคารตึกแถว โดยสร้างเป็นโครงเหล็กพร้อมหลังคาและผนังแฝงลวดตาข่ายโครงคร่าวเหล็กเหลือนได้ ถือว่าเป็น “อาคาร” และเป็น การ “ตัดแปลง” ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ที่ต้องห้ามก่อสร้างหรือไม่ ? โดยข้อ 34 วรรคสาม และวรรคห้าของกฎกระทรวง ฉบับที่ 55 (พ.ศ. 2543) ออกตามความในมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 กำหนดให้ต้องมีการเว้นว่างไว้ไม่น้อยกว่า 4 เมตร และห้ามไม่ให้มีการก่อสร้างอาคาร รั้ว กำแพง หรือ สิ่งก่อสร้างอื่นใดในบริเวณดังกล่าว

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ตึกแถวพิพาทมีถึงสิบคูหาและมีความยาวรวมกันถึง 40 เมตร โดยผู้ฟ้องคดีได้ติดตั้งโครงเหล็กพร้อมหลังคาเหล็กปิดตลอดแนวความลึกของอาคารและผนังแฝงลวดตาข่าย โครงคร่าวเหล็กเหลือนปิดกันได้ในบริเวณที่ว่างที่ติดกับตึกแถวหาของผู้ฟ้องคดีกับอาคารตึกแถวอีกฟากหนึ่ง จึงมีลักษณะ เป็นสิ่งที่สร้างขึ้นซึ่งบุคคลอาจเข้าอยู่หรือเข้าใช้สอยได้ และเป็นการต่อเติมหรือขยายส่วนด้านข้างอาคารตึกแถว อันอยู่ใน ความหมายของคำว่า “อาคาร” และคำว่า “ตัดแปลง” ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 แม้ส่วนที่สร้างขึ้นหรือตัดแปลงทั้งหมดจะมีน้ำหนักมวลรวมไม่เกินร้อยละสิบของน้ำหนักโครงสร้างอาคารเดิมก็ตาม แต่ก็เป็นกรณีการก่อสร้างอาคารหรือสิ่งก่อสร้างอื่นใดในบริเวณที่ว่างระหว่างตึกแถว ซึ่งฝ่าฝืนข้อห้ามตามข้อ 34 วรรคสาม และวรรคห้าของกฎกระทรวง ฉบับที่ 55 (พ.ศ. 2543) ออกตามความในมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อบังคับคุ้มครองประโยชน์และความปลอดภัยของประชาชนทั้งในด้านการป้องกันอัคคีภัย การสาธารณสุข การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม และการอำนวยความสะดวกในด้านต่าง ๆ เป็นสำคัญ

เมื่อผู้ฟ้องคดีก่อสร้างโดยไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น และการก่อสร้างปิดกันช่องว่าง ระหว่างตึกแถว ซึ่งเห็นได้อย่างชัดเจนว่าจะเกิดความไม่สะดวกในการระงับอัคคีภัยอันเป็นอันตรายต่อชีวิตและทรัพย์สิน ของประชาชน และเป็นการปิดกันช่องว่างอันเป็นพื้นที่สาธารณะ โดยใช้เป็นพื้นที่ส่วนตัวโดยปริยาย จึงเป็นกรณีที่ ไม่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องโดยชอบด้วยกฎหมายได้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงมีอำนาจตามมาตรา 42 แห่ง พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ออกคำสั่งให้รื้อถอนได้

ประเด็นที่สอง เจ้าพนักงานท้องถิ่นต้องให้สิทธิเจ้าของอาคารโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐาน ตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ก่อนออกคำสั่งให้รื้อถอนอาคารหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การให้สิทธิโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานเป็นกรณีที่คู่กรณีมีสิทธิ ตามกฎหมายในการก่อสร้างอาคารหรือสิ่งก่อสร้างอื่นใดอยู่แล้ว และคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นอาจกระทบต่อสิทธิ ดังกล่าวนั้น แต่กรณีนี้ผู้ฟ้องคดีไม่มีสิทธิตามกฎหมายอยู่ก่อนที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะมีคำสั่งแต่อย่างใด การที่ผู้ฟ้องคดี

กระทำการอันฝ่าฝืนข้อห้ามตามกฎหมายอย่างชัดแจ้ง อีกทั้งมิได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น จึงไม่อาจอ้างสิทธิดังกล่าวได้ และเป็นคำสั่งทางปกครองที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้จัดให้มีเหตุผลตามที่มาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กำหนดไว้แล้ว

ดังนั้น คำสั่งให้รื้อถอนสิ่งก่อสร้างและคำวินิจฉัยอุทธรณ์จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 696/2557)

คดีนี้ถือเป็นบรรทัดฐานที่ดีสำหรับประชาชนทั่วไปที่เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินและจะใช้ประโยชน์จากทรัพย์สินนั้นว่า จะต้องกระทำไปภายใต้แดนแห่งกรรมสิทธิ์ของตนและภายใต้กฎหมายที่ควบคุมหรือจำกัดการใช้สิทธิไว้ด้วย เพราะหากว่าเจ้าของกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินใช้ประโยชน์หรือกระทำการใด ๆ ต่อทรัพย์สินของตนโดยไม่คำนึงถึงข้อจำกัดหรือข้อห้ามตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ทำให้การบังคับใช้กฎหมายไม่สามารถบรรลุตามวัตถุประสงค์ได้ หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐย่อมมีอำนาจออกคำสั่งใด ๆ ภายใต้หลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายกำหนดครับ !

นายปกครอง