

ก่อสร้างอาคารโดยผิดแบบ ... ไม่อาจอ้างคำรับรองของเจ้าหน้าที่ได้ !

นายณัฐพล ลือสิงหนาท พนักงานคดีปกครองชำนาญการ

กลุ่มเผยแพร่ข้อมูลทางวิชาการและวารสาร

สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

การติดต่อกับทางราชการในเรื่องการยื่นขอรับใบอนุญาตเพื่อก่อสร้างอาคาร ผู้ขออนุญาตต้องยื่นเอกสารหลักฐานตามที่กฎหมายกำหนดโดยต้องแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่าต้องการขอให้ทางราชการอนุญาตแบบแปลนและใบอนุญาตการก่อสร้างในลักษณะใด และหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีอำนาจตามกฎหมายก็ต้องพิจารณาดำเนินการอนุญาตตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายในเรื่องนั้นได้กำหนดไว้

คอลัมน์กฎหมายใกล้ตัวฉบับนี้ เป็นกรณีที่มีการก่อสร้างอาคารไม่ตรงตามแบบแปลนที่ผู้มีอำนาจได้อนุญาต แต่ก่อสร้างตามความประสงค์ของตนเองเพราะได้รับคำรับรองจากเจ้าหน้าที่ว่าไม่มีปัญหา โดยสามารถดำเนินการก่อสร้างอาคารให้เป็นไปตามที่ต้องการได้โดยไม่ต้องเป็นไปตามแบบแปลนที่ได้รับอนุญาต

กรณีเช่นนี้การก่อสร้างอาคารดังกล่าวจะถือเป็นการดำเนินการที่ฝ่าฝืนต่อกฎหมายหรือไม่ และผู้ยื่นคำขออนุญาตสามารถที่จะอ้างคำรับรองของเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้การกระทำดังกล่าวเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายได้หรือไม่

ข้อเท็จจริงในคดีนี้คือผู้ฟ้องคดีมีความประสงค์จะก่อสร้างอาคารในที่ดินของตนเองเพื่อให้บุคคลอื่นเช่าอยู่อาศัยและค้าขาย จึงให้นาย ป. เจ้าพนักงานโยธา ซึ่งเป็นนายตรวจในขณะนั้นเป็นผู้ดำเนินการเรื่องแบบแปลนและขอใบอนุญาตก่อสร้าง โดยได้แจ้งว่าต้องการก่อสร้างอาคาร ค.ส.ล. ๑ ชั้น จำนวน ๕ คูหา กว้าง ๓.๕๐ เมตร ต่อมาผู้ฟ้องคดีได้รับแบบแปลนพร้อมใบอนุญาต โดยระบุว่าเป็นอาคาร ตึกแถว ชนิด ค.ส.ล. ๑ ชั้น จำนวน ๔ คูหา แต่ละคูหากว้าง ๔ เมตร ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้หักท้วงว่าแบบแปลนและใบอนุญาตไม่เป็นไปตามที่ตกลงกันไว้ แต่นาย ป. ได้แจ้งว่าไม่มีปัญหาเพราะตนเป็นนายตรวจ ผู้ฟ้องคดีจึงได้ก่อสร้างอาคารพิพาทจนแล้วเสร็จ

ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (นายกเทศมนตรี) ได้รับการร้องเรียนเกี่ยวกับการก่อสร้างอาคารของผู้ฟ้องคดี และเมื่อได้ดำเนินการตรวจสอบพบว่าอาคารที่ก่อสร้างได้ดำเนินการแล้วเสร็จแต่ไม่เป็นไปตามแบบแปลนที่ได้รับอนุญาตโดยได้รับอนุญาตให้สร้างจำนวน ๔ คูหา แต่ก่อสร้างจริง ๕ คูหา จึงมีคำสั่งห้ามผู้ฟ้องคดีใช้อาคารหรือยินยอมให้บุคคลใดใช้อาคาร และมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการแก้ไขและให้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตดัดแปลงอาคารจากความกว้าง ๓.๕๐ เมตร เป็น ๔ เมตร เพื่อให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวโดยอ้างว่าไม่ได้มีเจตนาที่จะกระทำผิดกฎหมาย เพราะได้ให้ช่างของทางราชการเป็นผู้เขียนแบบและนาย ป. ซึ่งเป็นนายตรวจก็ได้มาดูแลตลอดจนการก่อสร้างแล้วเสร็จ โดยมีได้หักท้วงแต่อย่างใด แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์) เห็นว่าการออกคำสั่งดังกล่าวเป็นไปตามขั้นตอนและชอบด้วยกฎหมายแล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงได้ยื่นฟ้องเป็นคดีต่อศาลปกครอง

คำสั่งห้ามผู้ฟ้องคดีใช้อาคารหรือยินยอมให้บุคคลใดใช้อาคาร และให้ดำเนินการแก้ไขและให้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตดัดแปลงอาคารใหม่ให้ถูกต้องเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ได้กำหนดถึงข้อห้ามของการกระทำที่ถือว่าเป็นการกระทำผิดไว้ในมาตรา ๓๑ วรรคหนึ่ง โดยกำหนดห้ามมิให้ผู้ใดจัดทำหรือดำเนินการก่อสร้างให้ผิดไปจากแบบแปลนที่ได้รับอนุญาต เว้นแต่ได้ยื่นคำขออนุญาตและได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นให้ทำการแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ หรือได้แจ้งการแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นทราบแล้ว หรือการดำเนินการดังกล่าวไม่ขัดต่อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง หากมีการฝ่าฝืนบทบัญญัติดังกล่าวเจ้าพนักงานท้องถิ่น

มีอำนาจสั่งให้เจ้าของระงับการกระทำและห้ามมิให้บุคคลใดใช้หรือเข้าไปในส่วนใด ๆ ของอาคารได้ (มาตรา ๔๐) และหากเป็นกรณีที่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องได้ เจ้าของอาคารต้องดำเนินการแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องภายในระยะเวลาไม่น้อยกว่าสามสิบวัน (มาตรา ๔๑) แต่หากเป็นกรณีที่ไม่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องได้ ให้เจ้าของรื้อถอนอาคารนั้นทั้งหมดหรือบางส่วน (มาตรา ๔๒) และหากไม่มีการดำเนินการดังกล่าวเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจขอให้ศาลมีคำสั่งจับกุมเจ้าของและดำเนินการรื้อถอนอาคารได้เองโดยเจ้าของต้องเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายในการนั้น (มาตรา ๔๓ วรรคหนึ่ง)

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ และการใช้อำนาจทางปกครองในการออกคำสั่งดังกล่าว เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายเพื่อบังคับกับผู้ฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมาย เมื่อผู้ฟ้องคดีก่อสร้างอาคารโดยไม่เป็นไปตามแบบแปลนที่ได้รับอนุญาต กรณีจึงเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนมาตรา ๓๑ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เข้าตรวจสอบอาคารพิพาทและพบว่าไม่ถูกต้องตามแบบแปลนที่ได้รับอนุญาต จึงออกคำสั่งห้ามผู้ฟ้องคดีใช้อาคารและให้ดำเนินการแก้ไขให้ถูกต้อง จึงถือเป็นการใช้อำนาจในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการดำเนินการให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว

สำหรับข้ออ้างที่ว่าได้รับการรับรองจากนาย ป. ซึ่งเป็นนายตรวจ และเป็นเจ้าหน้าที่ในสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นั้น เป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีไม่มีสิทธิหรือความชอบธรรมใด ๆ ที่จะอ้างเพื่อเป็นเหตุให้การกระทำที่ฝ่าฝืนกฎหมายกลับกลายเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายได้ เนื่องจากผู้ฟ้องคดีทราบถึงความไม่ถูกต้องของแบบแปลนและใบอนุญาตดังกล่าวแล้ว แต่ไม่ได้ดำเนินการแก้ไขให้ถูกต้องจนการก่อสร้างแล้วเสร็จ อันเป็นการแสดงถึงเจตนาที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายในการก่อสร้างอาคารที่พิพาท

การใช้ดุลพินิจในการออกคำสั่งห้ามผู้ฟ้องคดีใช้อาคารหรือยินยอมให้บุคคลใดใช้อาคาร และให้ดำเนินการแก้ไขและให้ยื่นขอรับใบอนุญาตดัดแปลงอาคารใหม่ให้ถูกต้อง จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๘๙/๒๕๕๗)

คดีนี้เป็นอุทธรณ์ที่ดีสำหรับประชาชนทั่วไปที่ประสงค์จะก่อสร้างอาคารซึ่งนอกจากจะเป็นไปตามความประสงค์ของตนเองแล้ว แบบแปลนที่ยื่นขออนุญาตจะต้องถูกต้องตามกฎหมาย และหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่กฎหมายกำหนดด้วย และในการก่อสร้างก็ต้องดำเนินการตามแบบแปลนที่ได้รับอนุญาต หากฝ่าฝืนไม่ก่อสร้างตามแบบแปลน ผู้มีอำนาจตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มีอำนาจที่จะสั่งห้ามใช้อาคารและให้แก้ไขให้ถูกต้อง (หากสามารถแก้ไขได้) หรือให้รื้อถอนอาคาร (หากไม่สามารถแก้ไขได้) ส่วนฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องไม่ว่าระดับใดก็ต้องใช้อำนาจหรือทำหน้าที่อย่างถูกต้องตามกฎหมาย การรับรองด้วยวาจาหรือเป็นลายลักษณ์อักษร หากเป็นการรับรองในเรื่องที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย นอกจากจะเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบแล้ว ประชาชนซึ่งตกอยู่ใต้อำนาจของฝ่ายปกครองย่อมได้รับผลกระทบจากคำรับรองดังกล่าวอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ และไม่อาจอ้างความเชื่อโดยสุจริตเพื่อขอคุ้มครองผลจากการดำเนินการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายได้