

“ไม่ทราบคำสั่งให้ระงับการใช้อาคาร เพราะให้เช่าอาคาร ... ไม่ใช่เหตุสุดวิสัย !”

คดีปกครองฉบับนี้ เป็นเรื่องที่ผู้เช่าอาคารได้ดัดแปลงอาคารที่เช่าโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย เจ้าพนักงานท้องถิ่นจึงใช้อำนาจออกคำสั่งให้เจ้าของอาคารปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร โดยแจ้งคำสั่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับและปิดประกาศคำสั่งไว้ ณ บริเวณอาคารพิพาทซึ่งเป็นภูมิลำเนาของเจ้าของอาคาร

กรณีดังกล่าวมีปัญหาว่าการแจ้งคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ?

ข้อเท็จจริงคือ ผู้ฟ้องคดีได้ให้ผู้เช่าเช่าอาคารพิพาททำกิจการ โรงแรม โดยมีข้อตกลงว่าเจ้าของยังคงมีสิทธิเหนืออาคารที่ให้เช่า พื้นที่ส่วนกลาง สิ่งปลูกสร้าง มีสิทธิเข้าไปใช้ประโยชน์ห้อง 114 ห้อง 116 ห้อง 428 และตรวจดูทรัพย์สินที่ให้เช่าได้ตลอดเวลา ต่อมาผู้เช่าทำผิดสัญญาเช่าโดยดัดแปลงต่อเติมอาคารที่เช่า ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องขับไล่ต่อศาลแพ่งและยังไม่ได้ส่งมอบคืนอาคาร ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 (ผู้อำนวยการเขตหลักสี่) ก็มีคำสั่งแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีระงับการก่อสร้างอาคาร ห้ามใช้หรือเข้าไปในอาคารหรือบริเวณอาคาร ให้ดำเนินการแก้ไขและให้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตก่อสร้าง แต่ผู้ฟ้องคดีไม่ดำเนินการตามคำสั่ง จึงมีคำสั่งให้รื้อถอนอาคารทั้งหมด ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งพ้นกำหนดเวลา 30 วันนับแต่วันรับทราบคำสั่งตามมาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 (คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522) จึงมีคำวินิจฉัยไม่รับอุทธรณ์และต่อมาได้เพิกถอนคำสั่งให้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตก่อสร้าง และคำสั่งให้รื้อถอนอาคาร เนื่องจากเป็นการออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องขอให้ศาลปกครองเพิกถอนคำสั่งให้ระงับการก่อสร้างอาคาร คำสั่งห้ามใช้หรือเข้าไปในอาคารหรือบริเวณอาคารของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 และคำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 โดยอ้างว่าเจ้าพนักงานท้องถิ่นแจ้งคำสั่งในขณะอาคารพิพาทยังอยู่ในความครอบครองของผู้เช่าและมีคดีพิพาทกัน ซึ่งผู้เช่าปกปิดไม่แจ้งคำสั่งให้ทราบ ผู้รับไปรษณีย์ไม่ใช่พนักงานของผู้ฟ้องคดี อันเป็นการพ้นวิสัยที่จะทราบคำสั่งได้ การแจ้งคำสั่งจึงไม่ชอบด้วยมาตรา 47 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

การที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นได้แจ้งคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการตามกฎหมายให้ถูกต้อง เป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ?

พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มาตรา 47 ทวิและมาตรา 52 กำหนดให้การแจ้งคำสั่งให้ระงับการกระทำที่เป็นการฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร ต้องทำเป็นหนังสือส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับไปยังภูมิลำเนาของผู้ซึ่งจะต้องรับคำสั่งและจะต้องปิดประกาศคำสั่งไว้ในที่เปิดเผยและเห็นได้ง่าย ณ อาคารหรือบริเวณที่มีการกระทำผิด และให้ถือว่าผู้ซึ่งจะต้องรับคำสั่งได้ทราบคำสั่งแล้วเมื่อพ้นกำหนด 3 วันนับแต่วันปิดประกาศโดยผู้รับคำสั่งมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งนั้นได้ภายใน 30 วันนับแต่วันทราบคำสั่ง

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า แม้ผู้ฟ้องคดีมิได้เป็นผู้ครอบครองอาคารและไม่ทราบคำสั่งเพราะอยู่ในระหว่างฟ้องขับไล่ผู้เช่าเดิมก็ตาม เหตุดังกล่าวก็มีไขภัยธรรมชาติหรือเหตุสุดวิสัย เนื่องจากมิใช่เหตุที่เกิดขึ้นอันมิอาจป้องกันได้ หากได้จัดการระมัดระวังตามสมควร คำสั่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ที่แจ้งให้ระงับการก่อสร้างอาคารและห้ามใช้หรือเข้าไปในส่วนใด ๆ ของอาคารหรือบริเวณอาคารโดยส่งไปทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับไปยังภูมิลำเนาผู้ฟ้องคดีตามหนังสือรับรองการจดทะเบียนบริษัทซึ่งระบุสำนักงานแห่งใหญ่ และได้ปิดคำสั่ง ณ อาคารพิพาท จึงเป็นการแจ้งคำสั่งตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในมาตรา 47 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 โดยชอบแล้ว และเมื่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้ปิดคำสั่งไว้ในที่เปิดเผย และตามสัญญาผู้ฟ้องคดียังคงสงวนสิทธิในการใช้ประโยชน์จากอาคารพิพาท ตลอดจนสิ่งอำนวยความสะดวกอื่นภายในอาคารได้ตลอดเวลา และชอบที่จะเข้าไปใช้ประโยชน์ในอาคารพิพาทได้โดยไม่มีข้อห้าม และมีสิทธิเข้าตรวจดูทรัพย์สินที่ให้เช่าเป็นครั้งคราวได้ ข้อกล่าวอ้างว่าผู้เช่าปกปิด

ไม่แจ้งคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 และผู้รับไปรษณีย์ไม่เป็นพนักงานของผู้ฟ้องคดี ทำให้ไม่ทราบคำสั่งนั้น จึงเป็นข้อกล่าวอ้างที่ไม่อาจรับฟังได้

และเมื่อมีการปิดคำสั่งในที่เปิดเผย ซึ่งถือว่าผู้ฟ้องคดีได้รับทราบคำสั่งเมื่อพ้นกำหนดสามวันนับแต่วันที่ปิดประกาศตามมาตรา 47 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 จึงต้องอุทธรณ์ภายในสามสิบวันนับแต่วันดังกล่าว การที่ผู้ฟ้องคดียื่นอุทธรณ์เมื่อพ้นกำหนดสามสิบวันตามมาตรา 52 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 มีคำวินิจฉัยไม่รับอุทธรณ์ จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย และผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิฟ้องศาลขอให้มีการพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 212/2559)

คดีนี้เป็นอุทธรณ์ที่ดีสำหรับประชาชนทั่วไปที่เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารทั้งหลายว่าการก่อสร้าง ดัดแปลง หรือต่อเติมอาคารโดยไม่ได้รับอนุญาต เป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร เจ้าพนักงานท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่ที่จะออกคำสั่งและแจ้งให้เจ้าของอาคารดำเนินการแก้ไขให้ถูกต้องตามกฎหมายได้ตลอดเวลา จนกว่าการกระทำผิดนั้นจะมีการแก้ไขให้ถูกต้อง และการที่เจ้าของอาคารให้ผู้อื่นเข้าอาคารและผู้เข้าไม่ได้แจ้งคำสั่งให้เจ้าของอาคารทราบ ไม่ถือเป็นเหตุสุดวิสัยที่จะกล่าวอ้างถึงระยะเวลาการรับทราบคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น ... ครับ !

นายปกครอง