

ดัดแปลงและใช้ประโยชน์ในอาคารผิดไปจากที่ได้รับอนุญาต ... ต้องรื้อถอน !

โดย นางสาวจรรุณี กิจตระกูล พนักงานคดีปกครองชำนาญการ

กลุ่มเผยแพร่ข้อมูลทางวิชาการและวารสาร

สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มาตรา 32 วรรคหนึ่งและวรรคห้า และมาตรา 33 วรรคสอง กำหนดให้อาคารบางประเภท เช่น อาคารสำหรับใช้เป็นคลังสินค้า โรงแรม อาคารชุด สถานพยาบาล หรือเพื่อกิจการพาณิชยกรรม อุตสาหกรรม เป็นอาคารประเภทควบคุมการใช้ ห้ามมิให้เจ้าของ หรือผู้ครอบครองอาคารใช้หรือยินยอมให้บุคคลใดใช้อาคารนั้นเพื่อกิจการอื่นนอกจากที่ระบุไว้ในใบอนุญาต และห้ามมิให้เปลี่ยนการใช้อาคารสำหรับกิจการหนึ่งไปใช้สำหรับอีกกิจการหนึ่ง หากฝ่าฝืน เจ้าพนักงานท้องถิ่น มีอำนาจสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารระงับการกระทำ ห้ามมิให้ใช้หรือเข้าไปในส่วนใด ๆ ของอาคาร (มาตรา 40) สั่งให้แก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้อง (มาตรา 41) หรือสั่งให้รื้อถอนอาคารทั้งหมดหรือบางส่วนในกรณีที่ไม่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องได้ (มาตรา 42) และสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารระงับการใช้อาคารส่วนที่ยังไม่ได้รับใบอนุญาตจนกว่าจะได้รับใบอนุญาต (มาตรา 44)

หากปรากฏข้อเท็จจริงว่า ผู้ได้รับอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารเพื่อใช้เป็นอาคารร้านค้าได้ทำสัญญาแบ่งเช่าช่วงที่ดินพร้อมตึก (บางส่วน) โดยจดทะเบียนการเช่าต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ และผู้เช่าช่วงได้มีการดัดแปลงอาคารโดยไม่ได้รับอนุญาตและเปลี่ยนแปลงการใช้อาคารเป็นสถานที่เก็บสินค้าและประกอบการรับส่งสินค้า เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะมีอำนาจตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 เพียงใด

ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยเกี่ยวกับการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นในเรื่องดังกล่าวไว้ในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 486/2559 โดยคดีนี้มีมูลเหตุของข้อพิพาทเกิดจากบริษัท อ. จำกัด (ผู้ฟ้องคดีที่ 2) ได้รับอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารตึก 2 ชั้น เพื่อใช้เป็นอาคารร้านค้า ต่อมา ได้ทำสัญญาแบ่งเช่าช่วงที่ดินและจดทะเบียนการเช่าต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ให้ห้างหุ้นส่วนจำกัด จ. (ผู้ฟ้องคดีที่ 1) เช่าช่วงที่ดินบางส่วนพร้อมอาคารเลขที่ 82/65 แต่ผู้เช่าช่วงได้ทำการก่อสร้างอาคารที่พักตึก 2 ชั้น และโครงสร้างค้ำขึ้นใหม่เพื่อประโยชน์ในการจอดรถ ใช้กันแดดและฝนให้กับพนักงานในการจัดเรียงสินค้าก่อนส่งให้ลูกค้า ส่วนอาคารแบ่งเป็นหลายห้องสำหรับเป็นที่พักอาศัยของพนักงานและครอบครัว

ต่อมา เจ้าหน้าที่ของสำนักงานเขตตรวจพบว่าอาคารเลขที่ดังกล่าวมีการดัดแปลงโดยไม่ได้รับอนุญาตและได้เปลี่ยนแปลงการใช้เป็นสถานที่เก็บสินค้าและประกอบการรับส่งสินค้า ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1) จึงมีคำสั่งดังนี้

คำสั่งฉบับแรก ให้ผู้ฟ้องคดีที่ 2 (ผู้ให้เช่าช่วง) ระงับการดัดแปลงอาคาร

คำสั่งฉบับที่สอง ห้ามมิให้ผู้ฟ้องคดีที่ 2 หรือบุคคลใดใช้หรือเข้าไปในส่วนใด ๆ ของอาคารหรือบริเวณอาคาร

คำสั่งฉบับที่สาม ให้ผู้ฟ้องคดีที่ 2 รื้อถอนอาคารส่วนที่ดัดแปลงทั้งหมด

คำสั่งฉบับที่สี่ ให้ผู้ฟ้องคดีที่ 1 (ผู้เช่าช่วง) ระงับการใช้อาคารเลขที่ 82/65 จนกว่าจะได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น

ผู้ฟ้องคดีที่ 1 อุทธรณ์คำสั่งทั้ง 4 ฉบับดังกล่าว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 (คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ในเขตกรุงเทพมหานคร) ไม่รับพิจารณาอุทธรณ์คำสั่ง 3 ฉบับที่มีถึงผู้ฟ้องคดีที่ 2 และยกอุทธรณ์คำสั่งที่ให้ระงับการใช้อาคาร

ผู้ฟ้องคดีทั้งสองจึงนำคดีมาฟ้องเพื่อขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ทั้ง 4 ฉบับและคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2

ประเด็นปัญหาว่า คำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นให้ผู้ให้เช่าช่วงซึ่งเป็นผู้ได้รับใบอนุญาตระงับการดัดแปลงอาคาร ห้ามมิให้ใช้หรือเข้าไปในส่วนใด ๆ ของอาคารหรือบริเวณอาคาร และรื้อถอนอาคาร และคำสั่งให้ผู้เช่าช่วงระงับการใช้อาคารชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อผู้ฟ้องคดีที่ 1 ก่อสร้างอาคารและโครงสร้างหลังคาขึ้นใหม่ภายในบริเวณที่ดินที่เช่าโดยไม่ปรากฏว่าได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นจึงมีอำนาจตามมาตรา 40 (1) และ (2) แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีที่ 2 ซึ่งเป็นเจ้าของอาคารระงับการดัดแปลงอาคาร ห้ามมิให้ใช้หรือเข้าไปในส่วนใด ๆ ของอาคารที่มีการดัดแปลงได้ และเนื่องจากอาคารดังกล่าวได้รับอนุญาตให้ก่อสร้างเพื่อใช้เป็นอาคารร้านค้า เป็นที่ดินประเภทที่กำหนดไว้เป็นสีเขียว เป็นที่ดินประเภทอนุรักษ์ชนบทและเกษตรกรรม ซึ่งข้อ 31 วรรคสอง ของกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2549 กำหนดห้ามมิให้ใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อ ... (12) การประกอบพาณิชยกรรมทุกประเภท เว้นแต่ (ก) การประกอบพาณิชยกรรมซึ่งไม่ใช่ห้องแถวหรือตึกแถว ดังต่อไปนี้ 1) การประกอบพาณิชยกรรมที่มีพื้นที่ประกอบการไม่เกิน 100 ตารางเมตร ... และ (15) สถานที่เก็บสินค้า สถานีรับส่งสินค้าหรือการประกอบกิจการรับส่งสินค้า

การที่ผู้ฟ้องคดีที่ 1 ก่อสร้างอาคารและโครงสร้างหลังคาขึ้นใหม่เพื่อใช้กันแดดและฝนขณะขนถ่ายสินค้า ขนาดกว้าง 15.40 เมตร ยาว 23.70 เมตร คิดเป็นเนื้อที่ 364.98 ตารางเมตร ซึ่งมีพื้นที่ประกอบการเกินกว่า 100 ตารางเมตร จึงเป็นการฝ่าฝืนข้อ 31 วรรคสอง (12) (ก) 1 ของกฎกระทรวงฯ และการที่ผู้ฟ้องคดีที่ 1 ประกอบกิจการขนส่งสินค้าโดยรับจ้างขนส่งสินค้าไปยังภูมิภาคต่าง ๆ ทั่วประเทศ จึงเป็นการฝ่าฝืนข้อ 31 วรรคสอง (15) ของกฎกระทรวงฉบับเดียวกัน กรณีจึงถือเป็นการดัดแปลงอาคารพิพาทโดยไม่ได้รับอนุญาตและเป็นการใช้ประโยชน์ที่ดินผิดไปจากที่ได้กำหนดไว้ในผังเมืองรวม และการดัดแปลงอาคารเป็นกรณีที่ไม่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องได้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงมีอำนาจออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีที่ 2 ซึ่งเป็นเจ้าของรื้อถอนอาคารส่วนที่ดัดแปลงทั้งหมดตามมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

ดังนั้น คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ที่ให้ผู้ฟ้องคดีที่ 2 ระงับการดัดแปลง ห้ามใช้หรือเข้าไปในส่วนใด ๆ ของอาคาร และให้รื้อถอนอาคารส่วนที่ดัดแปลงทั้งหมด จึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว

ส่วนคำสั่งที่ให้ผู้ฟ้องคดีที่ 1 ระงับการใช้อาคารพิพาทจนกว่าจะได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นนั้น เมื่ออาคารที่พิพาทเป็นอาคารประเภทควบคุมการใช้ตามมาตรา 32 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 หากเจ้าของเดิมหรือผู้ฟ้องคดีที่ 1 เปลี่ยนการใช้อาคารเพื่อกิจการพาณิชยกรรมไปใช้เป็นอาคารประเภทควบคุมการใช้สำหรับอีกกิจการ จะต้องได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นก่อนตามมาตรา 33 วรรคสอง เมื่อผู้ฟ้องคดีที่ 1 ประกอบกิจการขนส่งและขนถ่ายสินค้าในอาคารดังกล่าว ซึ่งโดยสภาพย่อมมีการเก็บและพักสินค้าเพื่อประโยชน์ในการประกอบกิจการ จึงถือว่าผู้ฟ้องคดีที่ 1 ใช้อาคารเป็นคลังสินค้าตามคานียามที่กำหนดไว้ในข้อ 1 ของกฎกระทรวง ฉบับที่ 55 (พ.ศ. 2543) ฯ เมื่อไม่ปรากฏว่าได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นให้เปลี่ยนการใช้อาคาร

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงมีอำนาจออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีที่ 1 ระงับการใช้อาคารดังกล่าวจนกว่าจะได้รับอนุญาต และถือเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย

ส่วนคำขอให้ศาลมีคำพิพากษาเพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 นั้น ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยประเด็นนี้ว่า เมื่อคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ชอบด้วยกฎหมายแล้ว คำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ที่สั่งไม่รับพิจารณาอุทธรณ์คำสั่ง แม้จะไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากผู้ฟ้องคดีที่ 1 ซึ่งเป็นผู้อุทธรณ์คำสั่งมีฐานะเป็นผู้ครอบครองและดัดแปลงอาคาร จึงมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งได้ก็ตาม แต่ก็ไม่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงข้อเท็จจริงที่รับฟังได้ว่าผู้ฟ้องคดีที่ 1 ดัดแปลงอาคารโดยไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น กรณีจึงไม่จำต้องเพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 และเมื่อได้วินิจฉัยแล้วว่าคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีที่ 1 ระงับการใช้อาคารชอบด้วยกฎหมาย คำวินิจฉัยยกอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 จึงชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน

คดีนี้จึงเป็นอุทธรณ์สำหรับเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารซึ่งมีความประสงค์จะก่อสร้างต่อเติม หรือดัดแปลงอาคารว่า จะต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นก่อนตามมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 และเมื่อได้รับอนุญาตแล้ว หากประสงค์จะเปลี่ยนแปลงประเภทการใช้ให้แตกต่างไปจากที่ได้รับใบอนุญาตไว้ ก็จะต้องดำเนินการเพื่อขอรับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นอีกครั้ง มิเช่นนั้นจะถือเป็นการฝ่าฝืนมาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ซึ่งการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าว เจ้าพนักงานท้องถิ่นก็มีอำนาจออกคำสั่งให้ระงับการใช้อาคารส่วนที่ยังไม่ได้รับใบอนุญาต และหากเป็นกรณีที่ไม่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องตามกฎหมายได้ เจ้าพนักงานท้องถิ่นก็มีอำนาจออกคำสั่งให้รื้อถอนอาคารได้

ส่วนผู้ได้สิทธิครอบครองต่อจากเจ้าของอาคารเดิม ไม่ว่าจะเป็นทายาท (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 2040/2559) หรือผู้เช่าช่วงดังอุทธรณ์ที่ยกมาในคดีนี้ แม้เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะมีคำสั่งไปยังเจ้าของเดิมที่ได้รับใบอนุญาตก็ตาม แต่ทายาทหรือผู้เช่าช่วงซึ่งครอบครองอาคารอยู่ก็มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้ตามมาตรา 52 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว เพราะถือเป็นผู้ได้รับผลกระทบโดยตรงจากผลของคำสั่งทางปกครองของเจ้าพนักงานท้องถิ่น