

ใช้ประโยชน์อาคารแต่อ้างว่าไม่ใช่เจ้าของ ... ไม่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งเจ้าหน้าที่ !?

กลุ่มพัฒนางานคดีปกครอง

สำนักส่งเสริมงานคดีปกครอง สำนักงานศาลปกครอง

หลายท่านคงเคยได้ยินได้ฟังหรือแม้แต่ได้ประสบด้วยตนเอง ในเรื่องราวเกี่ยวกับปัญหาการก่อสร้างอาคารบ้านเรือนต่าง ๆ กันมาบ้างแล้ว ... เพราะการก่อสร้างอาคารในหลาย ๆ กรณี ไม่ได้ง่ายหรือราบรื่นอย่างที่คิด กว่าจะกลายมาเป็นอาคารสักหลังหนึ่งอย่างที่เราเห็นกัน โดยเฉพาะอาคารขนาดใหญ่ก็ต้องผ่านกระบวนการขั้นตอนต่าง ๆ หลายอย่าง ทั้งนี้ ก็เพื่อความปลอดภัยของผู้อยู่อาศัยเอง รวมทั้งบ้านใกล้เคียง ตลอดจนผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและผังเมืองด้วย

ฉะนั้น ผู้ที่จะทำการก่อสร้างอาคารจึงไม่อาจมองข้ามและจำเป็นที่จะต้องศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ ประการสำคัญไม่ควรหลีกเลี่ยงโดยไม่ดำเนินการตามขั้นตอนหรือทำการฝ่าฝืนกฎหมาย เพราะอาจเกิดผลร้ายหรือความเสียหายที่ตามมาได้ เช่นในหลาย ๆ กรณีตามที่เป็นข่าว

สำหรับคดีที่หยิบยกมาคุยกันวันนี้ ... ก็เป็นเรื่องการก่อสร้างอาคารสำนักงานชั่วคราว โดยที่ไม่ได้ขออนุญาตก่อน ซึ่งถือเป็นขั้นตอนสำคัญตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 เมื่อมีการตรวจพบเจ้าหน้าที่จึงสั่งการให้ดำเนินการตามกฎหมาย แต่ผู้ใช้อาคารอ้างว่าไม่ใช่เจ้าของอาคารเป็นเพียงผู้ใช้อาคารเท่านั้น สุดท้ายแล้วผลจะเป็นอย่างไร เราไปติดตามรายละเอียดและคำตอบของคดีกันเลยครับ

 **เหตุเดือดร้อนของผู้ฟ้องคดีเกิดจาก ...** ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นนิติบุคคลประเภทห้างหุ้นส่วนจำกัด ได้ทำสัญญากับเทศบาลนครแห่งหนึ่ง เพื่อก่อสร้างเขื่อนป้องกันตลิ่งและคันป้องกันน้ำท่วมตามแนวร่องน้ำ โดยมีนายชัย (หุ้นส่วนผู้จัดการ) ผู้มีอำนาจลงนามผูกพันผู้ฟ้องคดีในขณะนั้นเป็นผู้ลงนามในสัญญาจ้าง และได้ใช้อาคาร ค.ส.ล. ชั้นเดียว (กว้าง 8 เมตร ยาว 12 เมตร) สำหรับเป็นอาคารสำนักงานชั่วคราวในระหว่างทำการก่อสร้างเขื่อน แต่ทว่าอาคารหลังนี้มีปัญหาว่ามีการก่อสร้างโดยไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น

ต่อมา นางสาวรวย (หุ้นส่วนผู้จัดการอีกคน) ได้เข้าแจ้งความต่อพนักงานสอบสวนให้ดำเนินคดีกับนายคำ กรณีบุกรุกที่ดินที่อาคารพิพาทตั้งอยู่ พนักงานสอบสวนจึงมีหนังสือขอให้เทศบาลตรวจสอบผลการรังวัดสอบเขตที่ดินกับเจ้าหน้าที่สำนักงานที่ดินจังหวัด ปรากฏว่าอาคารพิพาทก่อสร้างรุกล้ำที่ดินสาธารณะประโยชน์ และมีบางส่วนรุกล้ำที่ดินของนายคำด้วย

นายคำจึงร้องขอให้เทศบาลตรวจสอบอีกว่า อาคารดังกล่าวได้รับอนุญาตก่อสร้างอย่างถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ ซึ่งก็ปรากฏว่าไม่ได้รับอนุญาตให้ก่อสร้าง นายกเทศมนตรีจึงมีคำสั่งสามฉบับ คือ ฉบับแรก ให้ระงับการก่อสร้างและดำเนินการใด ๆ เกี่ยวกับอาคาร ฉบับที่สอง ห้ามมิให้มีการใช้อาคาร และฉบับที่สาม ให้ผู้ฟ้องคดียื่นขอรับใบอนุญาตภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับคำสั่ง หากพ้นกำหนดจะดำเนินการตามกฎหมายต่อไป ผู้ฟ้องคดีได้รับทราบคำสั่ง แต่ไม่เห็นด้วยจึงมีหนังสืออุทธรณ์คำสั่ง ซึ่งต่อมาคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ ได้มีคำวินิจฉัยยืนตามคำสั่งของนายกเทศมนตรีทั้งสามฉบับ

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า อาคารพิพาทเป็นของนางสาวรวยมิใช่ของผู้ฟ้องคดี จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้น เพื่อขอให้ศาลเพิกถอนคำวินิจฉัยยกอุทธรณ์ของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ โดยต่อมา ศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษายกฟ้อง เพราะเห็นว่าการดำเนินการของเจ้าหน้าที่และคำวินิจฉัยยกอุทธรณ์ชอบด้วยกฎหมายแล้ว

ผู้ฟ้องคดียื่นอุทธรณ์คดี โดยอ้างว่านางสาวรวยเป็นผู้ก่อสร้างอาคารดังกล่าว หลังจากที่ผู้ฟ้องคดีทำสัญญาจ้างก่อสร้างเขื่อน ซึ่งในสัญญาระบุว่าให้ผู้รับจ้างก่อสร้างอาคารชั่วคราว ค.ส.ล. ชั้นเดียว (กว้าง 8 เมตร ยาว 12 เมตร) เพื่อเป็นอาคารสำนักงาน (ชั่วคราว) นายชัยในฐานะหุ้นส่วนผู้จัดการจึงขอใช้อาคารที่นางสาวรวยเป็นผู้ก่อสร้างไว้ อาคารดังกล่าวจึงเป็นทรัพย์สินส่วนตัวของนางสาวรวย

 **คดีมีประเด็นชวนคิดว่า ...** อาคารพิพาทเป็นของผู้ฟ้องคดีหรือเป็นทรัพย์สินส่วนตัวของนางสาวรวไร (หุ้นส่วนผู้จัดการ) ตามที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างกันแน่ ?

 **คำวินิจฉัยชวนรู้**

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาว่า เมื่อผู้ฟ้องคดีทำสัญญารับจ้างก่อสร้างเชื่อมกับเทศบาล ก็ได้ติดตั้งป้ายระหว่างดำเนินการก่อสร้าง และเคลื่อนย้ายจักรกลเข้าพื้นที่ก่อสร้าง ก่อสร้างสำนักงาน รวมทั้งที่พักคนงาน ที่เก็บวัสดุสิ่งของที่จำเป็นในการก่อสร้าง ประกอบกับเมื่อพิจารณาวัตถุประสงค์ของผู้ฟ้องคดีตามหนังสือรับรองการจดทะเบียนเป็นนิติบุคคลที่ระบุว่า ผู้ฟ้องคดีมีวัตถุประสงค์ในการประกอบกิจการรับเหมาก่อสร้างอาคาร อาคารพาณิชย์ อาคารที่พักอาศัย สถานที่ทำการ ถนน สะพาน เขื่อน อุโมงค์ และงานก่อสร้างอย่างอื่นทุกชนิด รวมทั้งรับทำงานโยธาทุกประเภท (ไม่ตรงตามที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่าตนเป็นห้างหุ้นส่วนจำกัดที่ไม่มีวัตถุประสงค์เพื่อก่อสร้างอาคาร) จึงเห็นได้ว่า อาคารพิพาทได้ถูกก่อสร้างขึ้น (ใช้เป็นอาคารสำนักงานชั่วคราว) เพื่อใช้ประโยชน์ในระหว่างก่อสร้างเชื่อม และการก่อสร้างอาคารถือเป็นกิจการตามวัตถุประสงค์ของผู้ฟ้องคดี

อีกทั้ง ข้อเท็จจริงยังปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีโดยนางสาวโอ (หุ้นส่วนผู้จัดการอีกคน) ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจลงนามผูกพันผู้ฟ้องคดีในขณะนั้น ได้ทำหนังสือมอบอำนาจให้บุคคลไปยื่นคำขอใช้น้ำประปา (ในอาคารพิพาท) โดยระบุเหตุผลว่าเพื่อใช้ในการก่อสร้างเชื่อมป้องกันตลิ่งและคันป้องกันน้ำท่วม

เมื่อข่งน้ำหนักรพยานหลักฐานต่าง ๆ ดังกล่าว จึงเชื่อได้ว่าอาคารพิพาทเป็นของผู้ฟ้องคดีที่ถูกสร้างขึ้นเพื่อเป็นอาคารชั่วคราวและใช้ประโยชน์ในการก่อสร้างเชื่อมตามสัญญา เมื่ออาคารพิพาทเป็นอาคาร ค.ส.ล. ชั้นเดียว (กว้าง 8 เมตร ยาว 12 เมตร) จึงถือเป็นอาคารตามความหมายของมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ที่ต้องได้รับอนุญาตในการก่อสร้าง เมื่อมิได้มีการอนุญาต จึงถือเป็นการก่อสร้างอาคารโดยฝ่าฝืนกฎหมายควบคุมอาคาร เจ้าพนักงานท้องถิ่นย่อมมีอำนาจตามมาตรา 40 และมาตรา 41 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ในการออกคำสั่งให้ระงับการดำเนินการใด ๆ เกี่ยวกับอาคาร ห้ามใช้อาคาร และให้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตก่อสร้างให้ถูกต้องได้

ดังนั้น การมีคำสั่งดังกล่าวของนายกเทศมนตรีย่อมชอบด้วยอำนาจหน้าที่ คำสั่งยกอุทธรณ์ของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์จึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว **ศาลปกครองสูงสุดยืนตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นที่ยกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 41/2566)**

 **บทสรุปชวนอ่าน**

คดีดังกล่าว ... ศาลปกครองสูงสุดได้พิจารณาพฤติการณ์และรับฟังพยานหลักฐานต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นวัตถุประสงค์การดำเนินกิจการของห้างหุ้นส่วนจำกัด (ผู้ฟ้องคดี) เอกสารเกี่ยวกับการใช้น้ำประปาในอาคารพิพาทนั้น รวมไปถึงการเข้าใช้ประโยชน์จากอาคาร ซึ่งก็เพื่อดำเนินการก่อสร้างเชื่อมตามสัญญาที่ได้ทำกับเทศบาล โดยผู้เกี่ยวข้องล้วนเป็นหุ้นส่วนผู้จัดการของห้างหุ้นส่วนจำกัด จึงมีน้ำหนักเพียงพอที่จะเชื่อได้ว่า อาคารพิพาทเป็นของห้างหุ้นส่วนจำกัดดังกล่าวที่ถูกสร้างขึ้นเพื่อเป็นอาคารสำนักงานชั่วคราวสำหรับใช้ประโยชน์ในการก่อสร้างเชื่อม เมื่อห้างหุ้นส่วนจำกัดเป็นผู้ครอบครองอาคารและใช้ประโยชน์ในอาคารที่ต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายควบคุมอาคาร

ดังนั้น เจ้าพนักงานท้องถิ่นจึงมีอำนาจออกคำสั่งต่าง ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด เพื่อให้การก่อสร้างอาคารนั้นถูกต้องตามกฎหมาย หากยังฝ่าฝืนคำสั่ง กฎหมายดังกล่าวก็ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ในการใช้มาตรการทางกฎหมายต่าง ๆ ที่เข้มข้นขึ้นได้ อันจะเห็นได้ว่าคดีนี้ ศาลท่านได้พิจารณาข้อเท็จจริงอย่างรอบด้านว่าใครคือเจ้าของอาคารตัวจริง ฉะนั้น ผู้ที่จะก่อสร้างอาคารจึงควรต้องดำเนินการให้ถูกต้องตามขั้นตอนของกฎหมาย โดยมีอาจใช้ข้ออ้างที่ฟังไม่ขึ้น เพื่อให้ไม่ต้องทำตามคำสั่งหรือฝ่าฝืนได้จะครับ ...

(ปริกษาคดีปกครองได้ที่ สายด่วนศาลปกครอง 1355)