

## อาคารรुक้าทางสาธารณประโยชน์ ... แม้ครอบครองต่อมา ก็ต้องรื้อถอน !

โดย ป. ธรรมศิลป์

การมี “บ้านพร้อมที่ดินเป็นของตนเอง” เป็นความฝันของแทบทุกคน ไม่ว่าจะบ้านหลังเล็กหรือหลังใหญ่ ไม่ว่าจะปลูกขึ้นใหม่หรือซื้อต่อมาก็ตาม ขึ้นชื่อว่าบ้านของเราเอง... ก็อยู่ได้อย่างอุ่นใจและสบายใจจริงไหมคะ ! ยิ่งในช่วงที่ต้องกักตัวอยู่บ้านเพื่อป้องกันและลดการแพร่ระบาดของโควิด ๑๙ ช่วงนี้... เวลาส่วนใหญ่ก็คงอยู่ที่บ้าน ทั้งใช้ชีวิตประจำวันรวมทั้งต้องทำงานที่บ้านด้วย !

แต่ทว่า... หากบ้านเรือนที่อยู่อาศัยได้ปลูกสร้างขึ้นบนที่ดินที่ไม่มีเอกสารสิทธิและไม่ได้รับอนุญาตหรือตอนที่สร้างได้รुक้าเข้าไปในทางสาธารณะที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันแล้ว เจ้าของหรือผู้ครอบครองบ้านเรือนดังกล่าว จะอ้างว่าตนซื้อและครอบครองต่อมาจากเจ้าของเดิมและอยู่มานานกว่าสิบปีแล้ว กับทั้งได้เสียภาษีโรงเรือนทุกปีและได้รับอนุญาตจากหน่วยงานของรัฐให้มีบ้านเลขที่แล้วด้วย ย่อมถือว่าตนครอบครองมาโดยชอบด้วยกฎหมาย จึงไม่ต้องรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น

**ข้ออ้างเช่นนี้... จะมีเหตุผลเพียงพอที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารจะไม่ต้องดำเนินการรื้อถอนตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือไม่ ?**

คดีปกครองที่นำมาเล่าสู่กันฟังวันนี้... มีข้อเท็จจริงเทียบเคียงได้กับประเด็นปัญหาข้างต้น เรามาฟังเหตุผลและคำวินิจฉัยที่ศาลปกครองได้วางแนวทางการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมอาคารกันค่ะ...

มูลเหตุของคดีเกิดเมื่อครั้ง... นายเพิ่มพูนซึ่งเป็นเจ้าของอาคารคอนกรีตเสริมเหล็ก ๑ ชั้น บนที่ดินที่ไม่มีเอกสารสิทธิ โดยซื้อที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้างนี้มาจากนายชัยชนะ ต่อมา นายเทศมนตรีได้รับการร้องเรียนว่าบ้านของนายเพิ่มพูนเป็นการก่อสร้างอาคารโดยไม่ได้รับอนุญาตและรुक้าทางสาธารณประโยชน์ นายเทศมนตรีจึงมีหนังสือขอให้เจ้าพนักงานที่ดินไปรังวัดสอบเขต ซึ่งผลปรากฏว่าเป็นไปตามข้อร้องเรียนจริง

นายเทศมนตรีเห็นว่า อาคารดังกล่าวก่อสร้างโดยไม่ได้รับอนุญาตและอาจเป็นอันตรายต่อผู้ที่อยู่ในอาคาร และเพื่อไม่ให้ผู้ครอบครองอาคารมีการก่อสร้างหรือต่อเติมอาคารเพิ่มเติมอีก จึงมีคำสั่งถึงนายเพิ่มพูน ๓ ฉบับ คือ (๑) ให้ระงับการก่อสร้างหรือตัดแปลงอาคาร (๒) ห้ามใช้หรือยินยอมให้บุคคลใดใช้อาคาร และ (๓) ให้รื้อถอนอาคาร นายเพิ่มพูนอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว แต่คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ในเขตเทศบาลหรือเขตราชการส่วนท้องถิ่นอื่นในจังหวัดตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มีมติยกอุทธรณ์

**อยู่มาตั้งนาน อยู่ดีดี... จะต้องถูกรื้อถอนบ้านที่อยู่อาศัยเสียนี้...** นายเพิ่มพูน (ผู้ฟ้องคดี) จึงนำคดีมาฟ้องเพื่อให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งของนายเทศมนตรี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒)

**คำสั่งทั้ง ๓ ฉบับ ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ? และสุดท้ายแล้วนายเพิ่มพูนจะต้องรื้อถอนบ้านที่พิพาทหรือไม่ ?**

ก่อนอื่น... มาดูข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกันก่อน คือ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๒๑ ที่กำหนดให้การก่อสร้าง ตัดแปลง หรือเคลื่อนย้ายอาคารต้องได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น มาตรา ๔๐ กำหนดว่า ในกรณีมีการก่อสร้าง ตัดแปลง หรือเคลื่อนย้ายอาคารโดยฝ่าฝืนพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารระงับการกระทำดังกล่าว มีคำสั่งห้ามใช้หรือเข้าไปในส่วนใด ๆ ของอาคาร และพิจารณามีคำสั่งให้แก้ไขเปลี่ยนแปลงอาคารให้ถูกต้องตามมาตรา ๔๑ (กรณีที่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องได้) หรือมีคำสั่งให้รื้อถอนอาคารทั้งหมดหรือบางส่วนตาม มาตรา ๔๒ (กรณีที่ไม่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องได้หรือเจ้าของอาคารมิได้ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา ๔๑)

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า เมื่อผลการรังวัดสอบเขตที่ดินปรากฏว่าอาคารของผู้ฟ้องคดีได้ก่อสร้างบริเวณทางสาธารณประโยชน์โดยไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น และเป็นกรณีที่ไม่อาจ

ยื่นคำขออนุญาตหรือดำเนินการแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องได้ เนื่องจากที่ดินบริเวณที่ก่อสร้างอาคารเป็นทางสาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน อีกทั้งการใช้ที่ดินแปลงพิพาทนี้ยังไม่ปรากฏว่าได้มีการดำเนินการถอนสภาพตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการถอนสภาพ การจัดขึ้นทะเบียน และการจัดหาผลประโยชน์ในที่ดินของรัฐตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๕๐ แต่อย่างใด

การที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่า ที่ตั้งอาคารพิพาทเป็นที่ดินมือเปล่า มิได้เป็นที่ดินสาธารณะ และตนได้เข้าครอบครองต่อเนื่องมาจากนายชัยชนะ โดยได้ชำระภาษีโรงเรือน (ภ.ร.ด. ๑๒) มาโดยตลอดนั้น เห็นว่า เอกสารหลักฐานการชำระภาษีโรงเรือนเป็นเพียงเอกสารที่ออกตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ ซึ่งสันนิษฐานในเบื้องต้นว่าบุคคลที่ครอบครองโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอื่นบนที่ดินนั้นได้ชำระภาษีให้แก่ราชการแล้ว เอกสารดังกล่าวมิใช่หลักฐานแสดงกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน

เมื่อผู้ฟ้องคดีเข้าครอบครองอาคารและที่ดินต่อเนื่องมาจากนายชัยชนะโดยไม่มีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน จึงไม่มีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองในที่ดินพิพาทและถือเป็นการครอบครองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย แม้ผู้ฟ้องคดีจะได้รับอนุญาตให้มีบ้านเลขที่ แต่การได้รับอนุญาตก็ไม่มีผลทำให้การครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินพิพาทกลับมาชอบด้วยกฎหมายได้

ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งทั้ง ๓ ฉบับ ให้ผู้ฟ้องคดีระงับการก่อสร้างอาคาร ห้ามมิให้ใช้หรือยินยอมให้บุคคลใดใช้อาคาร และให้รื้อถอนอาคารพิพาท จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย และคำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี จึงชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน

ส่วนที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่า ยังมีบ้านเรือนจำนวนมากซึ่งปลูกสร้างล่วงล้ำหรือกีดขวางทางสาธารณประโยชน์ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ได้มีคำสั่งให้รื้อถอนเช่นเดียวกับตน จึงเป็นการเลือกปฏิบัติไม่เป็นธรรมนั้น เห็นว่า การจะอ้างหลักความเสมอภาคได้ต้องเป็นกรณีบุคคลนั้นมีสิทธิโดยชอบด้วยกฎหมาย เมื่อผู้ฟ้องคดีก่อสร้างอาคารบนที่สาธารณประโยชน์โดยไม่ได้รับอนุญาต ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีอำนาจสั่งให้รื้อถอนอาคาร โดยผู้ฟ้องคดีไม่อาจอ้างการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายของตนเองยื่นต่อหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐว่าเป็นการเลือกปฏิบัติได้ และแม้ข้อเท็จจริงจะเป็นดังที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างก็ตาม ผู้ฟ้องคดีก็ไม่อาจอ้างเอาการกระทำที่ผิดกฎหมายของบุคคลอื่น มาเป็นเหตุให้การกระทำของตนชอบด้วยกฎหมายเพื่อให้ตนหลุดพ้นความรับผิดชอบได้ จึงพิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๖๑๔/๒๕๖๒) เป็นอันว่า... นายเพิ่มพูนต้องรื้อถอนบ้านที่พิพาทนะละ

คดีนี้... จึงถือเป็นอุทธรณ์แก่ผู้ที่ซื้อบ้านหรืออาคารต่อมาจากผู้ที่ไม่มียกเอกสารสิทธิในที่ดินและเป็นการก่อสร้างอาคารโดยไม่ได้รับอนุญาตนั้น ไม่ว่าจะซื้อต่อมาจะได้อยู่อาศัยหรือครอบครองมานานเพียงใด และไม่ว่าจะได้เสียภาษีโรงเรือนอย่างถูกต้องรวมทั้งได้รับบ้านเลขที่แล้ว ก็ไม่อาจทำให้การครอบครองที่ดินและอาคารซึ่งไม่ชอบด้วยกฎหมายกลายเป็นชอบด้วยกฎหมายได้ เพราะการเสียภาษีและมีการมีบ้านเลขที่ไม่ได้ก่อให้เกิดกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ฉะนั้น ก่อนจะซื้อบ้านและที่ดินต้องตรวจสอบข้อมูลให้ชัดเจนเสียก่อน

นอกจากนี้... ยังเป็นแนวทางการปฏิบัติราชการที่ดีแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่ในการดำเนินการกับอาคารที่ก่อสร้างโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งเจ้าหน้าที่จะต้องดำเนินการตามมาตรการที่กฎหมายควบคุมอาคารกำหนดไว้ ดังเช่นในกรณีพิพาทนี้ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าผู้ฟ้องคดีจะไม่อาจอ้างการกระทำที่ผิดกฎหมายของบุคคลอื่นซึ่งเจ้าหน้าที่ยังไม่ได้สั่งให้รื้อถอนว่าถือเป็นการเลือกปฏิบัติ เพื่อให้ตัวเองพ้นผิดได้ แต่หากเจ้าหน้าที่ได้ทราบข้อเท็จจริงว่ามีกรณีใดที่มีการกระทำที่อาจฝ่าฝืนหรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ก็ย่อมมีอำนาจตรวจสอบและดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้ ทั้งนี้ เพราะไม่มีใครมีผู้ใดอยู่เหนือกฎหมาย !

(๑๙ ปีศาลปกครอง... ก้าวไกลบนแผ่นดินทองเพื่อผองไทย ปรัชญาศาลปกครองได้ที่สาย  
ด่วนศาลปกครอง ๑๓๕๕)