

ต่อเติมเพิ่มขึ้นของอาคาร ... การดัดแปลงที่ต้องได้รับอนุญาตก่อนสร้าง !

โดย นายปกรครอง

แม้จะเป็นอาคารบ้านเรือนของเราเอง ก็ใช่ว่าอยากจะปรับปรุงหรือต่อเติมอย่างไรก็ได้ ... ทั้งนี้เพราะพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๓๑ วรรคหนึ่ง กำหนดห้ามมิให้ผู้ใดก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคารให้ผิดไปจากแบบแปลนที่ได้รับอนุญาตหรือผิดไปจากเงื่อนไขที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นกำหนดไว้ในใบอนุญาต กรณีหากมีการฝ่าฝืน เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจดำเนินการกับเจ้าของอาคารตามกฎหมายควบคุมอาคาร

วันนี้นายปกรครองมีตัวอย่างการกระทำที่ถือเป็นการดัดแปลงอาคารและเจ้าของจำต้องดำเนินการเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขให้เป็นไปตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ดังกล่าว

เหตุของคดีเกิดจากเจ้าของอาคารได้รับอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารที่ตั้งอยู่ริมทางสาธารณะกว้าง ๗.๕๐ - ๘.๐๐ เมตร โดยเป็นอาคารคอนกรีตเสริมเหล็กสูง ๕ ชั้น แต่ต่อมาทางสำนักงานเขตได้ตรวจสอบพบว่ามี การต่อเติมเสา คาน พื้นบางส่วน และบันไดคอนกรีตเสริมเหล็กบนชั้นหลังคาของอาคาร ๕ ชั้น เป็นอาคาร ๖ ชั้น โดยไม่ได้รับอนุญาต ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) โดยผู้อำนวยการเขต (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) จึงมีคำสั่ง (๑) ให้เจ้าของอาคารระงับการดัดแปลงอาคาร (๒) ห้ามมิให้ใช้หรือเข้าไปในส่วนที่ดัดแปลง และ (๓) ให้รื้อถอนส่วนที่ดัดแปลงโดยไม่ได้รับอนุญาต

เจ้าของอาคารยื่นอุทธรณ์คำสั่งทั้งสามฉบับ แต่คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ในเขตกรุงเทพมหานคร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) ยกอุทธรณ์ เจ้าของอาคารจึงได้นำคดีมาฟ้องเพื่อขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ในเขตกรุงเทพมหานคร โดยโต้แย้งว่า สภาพพื้นที่ชั้นบนสุดของอาคารไม่มีหลังคาปกคลุมและมีบันไดให้บุคคลอื่นขึ้นไปใช้สอยได้ พื้นที่ชั้น ๕ ของอาคารจึงถือเป็นดาดฟ้า ไม่ใช่ชั้น ๖ ประกอบกับพื้นที่อาคารมีขนาดไม่เกิน ๒,๐๐๐ ตารางเมตร การต่อเติมเสาและคานดังกล่าวเพื่อรองรับถังน้ำและแผงบังแดด จึงเป็นกรณีที่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องได้โดยไม่จำเป็นต้องรื้อถอน

คดีจึงมีประเด็นที่ศาลพิจารณาว่า คำสั่งของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครอันเกี่ยวกับการควบคุมอาคารทั้งสามฉบับดังกล่าว เป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้รับอนุญาตให้ก่อสร้างอาคาร ๕ ชั้น เพื่อใช้เป็นอาคารอยู่อาศัยรวม ส่วนบนสุดเป็นคอนกรีตปกคลุมสำหรับป้องกันแดดและฝน อันเป็นโครงสร้างของอาคารหลังนี้ รวมทั้งตามแบบที่ได้รับอนุญาตไม่มีบันไดหรือช่องบันไดขึ้นไปบนหลังคา ดังนั้น บุคคลจึงไม่สามารถขึ้นไปใช้สอยส่วนบนสุดของอาคารได้ และไม่ใช่ดาดฟ้า (พื้นส่วนบนสุดของอาคารที่ไม่มีหลังคาปกคลุมและบุคคลสามารถขึ้นไปใช้สอยได้) ตามข้อ ๑ ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕๕ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ แต่ถือเป็นหลังคา (สิ่งปกคลุมส่วนบนของอาคารสำหรับป้องกันแดดและฝน รวมทั้งโครงสร้างหรือสิ่งใดซึ่งประกอบขึ้นเพื่อยึดเหนี่ยวสิ่งปกคลุมนี้ให้มั่นคงแข็งแรง) ตามข้อ ๑ ของกฎกระทรวงฉบับเดียวกัน

การต่อเติมโครงสร้างเสา คาน และติดตั้งโครงเหล็กพร้อมมุงกระเบื้องที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าเป็นแผงบังแดดโดยรอบอาคาร ถือเป็นการเปลี่ยนแปลงสภาพจากหลังคาแบบคอนกรีตเสริมเหล็กของอาคารชั้นที่ ๕ มาเป็นพื้นอาคารชั้นที่ ๖ แม้ผู้ฟ้องคดีจะไม่ได้มุงกระเบื้องปกคลุมส่วนบนสุดของอาคาร แต่เมื่อมีการก่อสร้างต่อเติมจนแล้วเสร็จทำให้บุคคลสามารถขึ้นไปใช้สอยได้และทำให้หลังคาคอนกรีตเสริมเหล็กตามแบบที่ได้รับอนุญาตกลายเป็นพื้นของอาคารชั้นที่ ๖ การก่อสร้างดังกล่าวจึงถือเป็นการต่อเติมจากอาคาร ๕ ชั้น เป็นอาคาร ๖ ชั้น ที่ไม่ใช่เป็นเพียงแค่การเพิ่มโครงสร้างเพื่อรับน้ำหนักถังน้ำและแผงบังแดดตามที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้าง จึงถือเป็นการเปลี่ยนแปลง ต่อเติม เพิ่มซึ่งลักษณะขอบเขต แบบ น้ำหนัก และเนื้อที่ของโครงสร้าง

อาคาร ซึ่งผิดไปจากแบบแปลนที่ได้รับอนุญาต อันเป็นการดัดแปลงอาคารตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ

เมื่อผู้ฟ้องคดีไม่ได้ยื่นคำขออนุญาตดัดแปลงหรือได้แจ้งการแก้ไขเปลี่ยนแปลงอาคารให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นทราบ จึงเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนต่อกฎหมายควบคุมอาคาร เจ้าพนักงานท้องถิ่นย่อมมีอำนาจตามมาตรา ๔๐ (๑) และ (๒) ในการออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีระงับการดัดแปลงอาคาร และห้ามใช้หรือเข้าไปในส่วนใด ๆ ของอาคารได้ และเมื่ออาคารส่วนที่ดัดแปลงเป็นกรณีที่ไม่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องได้ การมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนอาคารส่วนที่ดัดแปลงตามมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ จึงเป็นการออกคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๖๒๐/๒๕๕๙)

จะเห็นได้ว่ากฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมอาคารมีเจตนารมณ์ในการที่จะควบคุมการก่อสร้างอาคารของเจ้าของ ผู้ครอบครอง หรือผู้ได้รับอนุญาตให้เป็นไปตามกฎหมายและเพื่อให้เกิดความปลอดภัยแก่ผู้อยู่อาศัยและประชาชนทั่วไป ซึ่งถือเป็นเรื่องใกล้ตัวที่เราจำเป็นต้องทราบและตระหนักถึงข้อกำหนดดังกล่าว หากจะต้องดำเนินการใด ๆ อันเกี่ยวข้องกับตัวอาคาร ไม่ว่าจะเป็นการก่อสร้าง ดัดแปลง ต่อเติม หรือรื้อถอนอาคารให้แตกต่างไปจากแบบแปลนที่ได้รับอนุญาตไว้ จะต้องดำเนินการขออนุญาตและได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นก่อน เพราะถ้ามีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย นอกจากจะถูกคำสั่งให้รื้อถอนดังเช่นผู้ฟ้องคดีในคดีนี้แล้ว ยังอาจต้องรับโทษทั้งในทางอาญาและทางปกครองด้วยครับ ...

(ปรึกษาคดีปกครองได้ที่สายด่วนศาลปกครอง ๑๓๕๕ และสืบค้นเรื่องอื่น ๆ ได้จาก www.admindcourt.go.th เมนูวิชาการ เมนูย่อยอุทธรณ์จากคดีปกครอง)