

ดับฝันอะพาร์ตเมนต์คุณป้า : เปลี่ยนบ้านเป็นหอพัก ต้องได้รับอนุญาตก่อน !

โดย นายปกรรอง

ธุรกิจหอพัก อะพาร์ตเมนต์ คอนโดมิเนียม และบ้านจัดสรร นับว่ามีความคึกคักในสังคมเมืองที่ผู้คนต่างหลั่งไหลเข้ามาอยู่อาศัยกันอย่างแออัด ไม่ว่าจะเข้ามาเพื่อศึกษาเล่าเรียน ประกอบอาชีพ หรือเพื่อการใด ๆ ก็ตาม ทำให้เจ้าของที่ดินหรืออาคารหันมาสนใจลงทุนเพื่อประกอบธุรกิจดังกล่าวกันมาก โดยเฉพาะหอพัก ... ที่ผู้ประกอบการบางรายอาจคิดว่าทำได้ง่าย ไม่ยุ่งยาก เพียงแค่ดัดแปลงที่อยู่อาศัย เช่น บ้านหรืออาคารออกเป็นห้องย่อย ๆ ก็สามารถปล่อยให้น้อง ๆ นักศึกษาเช่าพักอาศัยได้แล้ว

แต่ทว่า ... การเปิดหอพักนั้น ถือเป็นกิจการที่ต้องมีการควบคุมดูแลตามกฎหมายหลายฉบับที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายควบคุมอาคาร พังเมือง หรือการสาธารณสุข รวมทั้งยังต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นก่อนที่จะดำเนินการด้วย ซึ่งอุทาหรณ์จากคดีปกครองที่นำมาฝากในวันนี้ ถือเป็นกรณีตัวอย่างที่ฟังตระหนกสำหรับผู้ที่จะประสงค์จะปรับปรุงที่อยู่อาศัยให้กลายเป็นหอพักครับ ...

เหตุของคดีเกิดจาก ... ป้าแก้วเจ้าของหอพัก ซึ่งเดิมเป็นอาคาร ๔ ชั้นที่ก่อสร้างเพื่อการอยู่อาศัยเท่านั้น โดยต่อมาได้ดัดแปลงเป็นหอพักจำนวน ๒๗ ห้อง และเจ้าพนักงานฝ่ายสิ่งแวดล้อมและสุขาภิบาลได้เข้ามาตรวจสอบพบว่า ป้าแก้วยังไม่ได้ขออนุญาตประกอบกิจการหอพัก ซึ่งเป็นกิจการที่ต้องควบคุมตามมาตรา ๓๒ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๔๔ จึงออกแบบตรวจแนะนำแจ้งให้ป้าแก้วทราบ โดยต่อมาป้าแก้วได้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ประเภทการประกอบกิจการหอพัก แต่ปรากฏว่าผู้อำนวยการเขตมีคำสั่งไม่ออกใบอนุญาต เนื่องจากป้าแก้วดัดแปลงอาคารโดยไม่ได้รับอนุญาตและอาคารดังกล่าวตั้งอยู่บริเวณที่ดินประเภทอนุรักษ์ชนบทและเกษตรกรรม ซึ่งต้องห้ามใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจการดังกล่าว ป้าแก้วยื่นอุทธรณ์คำสั่งแต่ไม่ได้รับแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งที่ไม่อนุญาตให้ประกอบกิจการหอพัก

คดีมีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่า คำสั่งไม่อนุญาตให้ป้าแก้ว (ผู้ฟ้องคดี) ประกอบกิจการหอพัก ขอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า การประกอบกิจการหอพักถือเป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพซึ่งต้องมีการควบคุมตามมาตรา ๓๒ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยผู้ที่ประสงค์จะประกอบกิจการหอพักในลักษณะที่เป็นการค้าในเขตกรุงเทพมหานครจะต้องยื่นคำขอและได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น อีกทั้งหากสถานประกอบกิจการหอพักตั้งอยู่ในเขตที่กฎหมายว่าด้วยการผังเมืองหรือกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารมีผลใช้บังคับ ก็จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการนั้นและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องด้วย

เมื่อเดิมอาคารของผู้ฟ้องคดีได้รับใบอนุญาตให้ก่อสร้างเพื่อใช้เป็นที่พักอาศัย แต่ได้มีการดัดแปลงให้เป็นหอพักซึ่งถือเป็นอาคารอยู่อาศัยรวม จึงเป็นการดัดแปลงอาคารโดยไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามกฎหมายควบคุมอาคาร และเป็นการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์อาคารโดยไม่ได้รับอนุญาต ซึ่งหอพักถือเป็นอาคารประเภทควบคุมการใช้ตามข้อ ๒ (๗) ของกฎกระทรวงกำหนดอาคารประเภทควบคุมการใช้ พ.ศ. ๒๕๕๒

อีกทั้งยังตั้งอยู่บริเวณที่ดินที่สงวนสำหรับเป็นที่ดินประเภทอนุรักษ์ชนบทและเกษตรกรรม และห้ามใช้ประโยชน์เพื่อการอยู่อาศัยประเภทอาคารอยู่อาศัยรวม ทั้งนี้ ตามข้อ ๗ วรรคสอง (๗) ประกอบข้อ ๒๖ วรรคสอง (๑๑) ของกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมกรุงเทพมหานครฯ

ดังนั้น การที่ผู้อำนวยการเขต (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ปฏิบัติราชการแทนผู้ว่าราชการจังหวัด (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ มีคำสั่งไม่ออกใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ประเภทการประกอบกิจการหอพักให้แก่ผู้ฟ้องคดี จึงเป็นคำสั่งที่ขอบด้วยกฎหมายแล้ว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๐/๒๕๖๔)

คดีข้างต้น ... ถือเป็นอุทธรณ์สำคัญสำหรับผู้ที่จะก่อสร้างหรือตัดแปลงอาคาร เพื่อประกอบกิจการเป็นที่อยู่อาศัยรวม เช่น หอพัก ห้องเช่า หรืออะพาร์ตเมนต์ ซึ่งจะต้องดำเนินการตามขั้นตอนของกฎหมายควบคุมอาคาร ผังเมือง และการสาธารณสุข และได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นเสียก่อน รวมทั้งควรต้องสำรวจตรวจสอบให้มั่นใจเสียก่อนว่าพื้นที่ตั้งของอาคารที่จะประกอบกิจการไม่ได้อยู่ในเขตอนุรักษ์ที่สงวนรักษาสภาพทางธรรมชาติ เพื่อป้องกันหรือลดความเสี่ยงต่อการเกิดภัยธรรมชาติ หรือพื้นที่ต้องห้ามใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อดำเนินกิจการดังกล่าว จะได้ไม่ต้องเสียงบประมาณในการลงทุนก่อสร้างหรือตัดแปลงอาคาร ... แต่กลับใช้ประกอบกิจการไม่ได้ ดังเช่นอะพาร์ตเมนต์คุณป้าที่ถูกดับฝันไปในคดีนี้ ... นั่นเองครับ

(ปรึกษาการฟ้องคดีปกครองได้ที่สายด่วนศาลปกครอง ๑๓๕๕ และสืบค้นเรื่องอื่น ๆ ได้จาก www.admincourt.go.th เมนูวิชาการ เมนูย่อยอุทธรณ์จากคดีปกครอง)
