

แม้เป็นแค่ซุ้มกาแฟชุมชน ก็ไม่จำเป็นต้องขออนุญาตก่อสร้าง !

โดย กลุ่มวิเคราะห์งานคดีปกครอง 3
สำนักส่งเสริมงานคดีปกครอง สำนักงานศาลปกครอง

“Coffee is the only magic that makes you calm and smart”

เห็นด้วยไหมครับว่า ... กาแฟคือเครื่องดื่มมหัศจรรย์ นอกจากช่วยให้จิตใจสงบแล้ว คาเฟ่ยังอบอุ่น ๆ ในกาแฟยังช่วยกระตุ้นการเต้นของหัวใจและระบบไหลเวียนในเลือด ทำให้ระบบเผาผลาญทำงานดีขึ้น บ้างก็ว่าช่วยเพิ่มการหลั่งของสาร “อะดรีนาลิน” ซึ่งสารชนิดนี้จะดึงไขมันมาใช้เป็นพลังงานได้มากขึ้น รวมทั้งมีสารต้านอนุมูลอิสระที่ช่วยป้องกันการเกิดมะเร็ง และลดความเสี่ยงการเป็นอัลไซเมอร์อีกด้วย แต่ก็ยังคงมีข้อมูลอีกด้านหนึ่งว่าการดื่มกาแฟมากเกินไปก็อาจเกิดโทษได้เช่นกัน

สำหรับผู้ที่ต้องการดื่มกาแฟเพื่อสุขภาพ อย่าลืมนะครับว่าต้องดื่มกาแฟสดคุณภาพดี ไม่ใช่ครีมเทียมหรือนมข้นหวานรวมทั้งควบคุมน้ำตาล ด้วยความปรารถนาดีจากนายปกครองที่ยังต้องคอยเตือนตัวเองด้วยเช่นกัน ... วันนี้เลยขอพาทุกท่านไปเยือนซุ้มกาแฟแห่งหนึ่ง ซึ่งเกิดปัญหามีการก่อสร้างโดยไม่ได้ยื่นขออนุญาตหรือแจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามที่กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารกำหนดไว้

ทั้งนี้ กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารมุ่งหมายที่จะคุ้มครองสิทธิในชีวิต ร่างกาย อนามัย และทรัพย์สินของบุคคลอื่น รวมทั้งตัวเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารเองที่อาจได้รับผลกระทบจากการก่อสร้าง ไม่ว่าจะเป็นเกิดจากการก่อสร้างที่ไม่มั่นคงแข็งแรง ไม่ถูกต้องตามหลักวิชาการ หรือไม่เหมาะสมกับสถานที่ตั้ง ฯลฯ โดยพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ได้ให้ความหมายของคำว่า “อาคาร” ว่าหมายถึง ตึก บ้าน เรือน โรง ร้าน แพ คลังสินค้า สำนักงาน และสิ่งที่ก่อสร้างขึ้นอย่างอื่น ซึ่งบุคคลอาจเข้าอยู่หรือเข้าใช้สอยได้ และยังหมายความรวมถึง เชื้อนอน สะพาน ท่อน้ำ รั้ว กำแพง ฯลฯ ที่สร้างขึ้นติดต่อกับหรือใกล้เคียงกับที่สาธารณะ หรือที่สร้างขึ้นให้บุคคลทั่วไปใช้สอย เป็นต้น อันจะเห็นได้ว่ามีความหมายที่ค่อนข้างกว้าง



มีประเด็นชวนคิดว่า แค่อาคารแฟเล็กๆ จะถือเป็นอาคารที่ต้องขออนุญาตก่อสร้างหรือไม่ ?

เรื่องราวของคดีมีมูลเหตุมาจาก ... ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับสิทธิจัดตั้งซุ้มขายกาแฟในชุมชนจากคณะกรรมการชุมชนฯ และได้รับอนุมัติจากนายกเทศมนตรีให้ดำเนินการได้ เพื่อต้องการให้มีผู้ดูแลพื้นที่บริเวณดังกล่าวให้มีความสะอาดเรียบร้อย โดยที่คณะกรรมการชุมชนฯ เข้าใจว่าเป็นพื้นที่สาธารณะ

ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้ทำการสร้างเป็นอาคารโครงเหล็กจำนวน 1 หลัง (ขนาด 7 x 8 เมตร) โดยที่ไม่ได้มีการขออนุญาตก่อสร้างอาคารที่เป็นซุ้มกาแฟดังกล่าวจากนายกเทศมนตรีในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่น หลังจากเปิดขายได้ราวหนึ่งสัปดาห์ก็มีผู้ร้องเรียนต่อนายกเทศมนตรีว่า พื้นที่ที่สร้างซุ้มกาแฟเป็นพื้นที่สวนสาธารณะของโครงการของเอกชนซึ่งกันไว้เป็นพื้นที่สีเขียวจึงไม่อาจทำซุ้มขายกาแฟได้ จนต้องมีการเจรจาไกล่เกลี่ยแต่ก็ไม่สามารถตกลงกันได้ นอกจากนี้ ผู้ฟ้องคดียังได้ก่อสร้างอาคารโดยที่ไม่ได้ขออนุญาตอย่างถูกต้อง นายกเทศมนตรีจึงมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีหยุดขายกาแฟและมีคำสั่งให้ระงับการก่อสร้างอาคารจนกว่าจะได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น รวมทั้งมีคำสั่งให้รื้อถอนอาคาร 2 หลัง (คำสั่งศาลเคลื่อนเนื่องจากมีอาคารเพียงหลังเดียว) ตลอดจนมีคำสั่งห้ามใช้อาคารหรือยินยอมให้บุคคลใดใช้อาคารที่อาจเป็นอันตรายด้วย

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงอุทธรณ์ต่อนายกเทศมนตรีซึ่งต่อมาคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ในเขตพื้นที่จังหวัด พิจารณาว่าผู้ฟ้องคดีได้ก่อสร้างซุ้มกาแฟโดยมิได้ขออนุญาตตามมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ การที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีคำสั่งให้ระงับการก่อสร้างอาคารตามมาตรา 40 (1) และคำสั่งห้ามใช้อาคารตามมาตรา 40 (2) จึงเป็นคำสั่งที่ถูกต้องตามกฎหมาย สำหรับคำสั่งให้รื้อถอนอาคารโครงเหล็กจำนวน 2 หลัง เป็นคำสั่งที่ไม่ตรงกับข้อเท็จจริง เนื่องจากอาคารมูลกรณียมีเพียงหลังเดียว จึงเป็นคำสั่งที่ทำให้ผู้อุทธรณ์ไม่สามารถปฏิบัติตามได้ อีกทั้งหากผู้อุทธรณ์ได้รับความยินยอม

ให้ก่อสร้างอาคารจากเจ้าของที่ดินก็สามารถดำเนินการขอรับใบอนุญาตก่อสร้างได้ตามขั้นตอนของกฎหมาย จึงวินิจฉัยให้ยกอุทธรณ์คำสั่งให้ระงับการก่อสร้างและห้ามเข้าใช้อาคาร และให้ยกเลิกคำสั่งให้รื้อถอนอาคาร

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการที่นายกเทศมนตรีไม่พิจารณาเรื่องที่เสนอขออนุญาตอย่างละเอียดรอบคอบก่อน เป็นการประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงและทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายจากการเข้าไปลงทุนก่อสร้าง ชุมกาแพซึ่งอยู่ในพื้นที่สีเขียวของเอกชน (สวนสาธารณะ) จึงยื่นฟ้องนายกเทศมนตรี คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ในเขตพื้นที่จังหวัด และเทศบาล (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ที่ 2 และที่ 3 ตามลำดับ) ต่อศาลปกครอง เพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งที่พิพาทและคำวินิจฉัยยกอุทธรณ์ดังกล่าว

คดีนี้ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษายกฟ้อง ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยจึงอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุด

คดีมีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่า ... คำสั่งของนายกเทศมนตรีที่ให้ผู้ฟ้องคดีระงับการก่อสร้างอาคาร และคำสั่งที่ห้ามมิให้ผู้ฟ้องคดีใช้หรือยินยอมให้บุคคลใดใช้อาคารดังกล่าว รวมทั้งคำวินิจฉัยให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีในส่วนที่เกี่ยวกับคำสั่งทั้งสองฉบับ เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเป็นการละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีหรือไม่ ?



คำวินิจฉัยชนรู้

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า ชุมกาแพพิพาทเป็นอาคารโครงเหล็กชั้นเดียวจำนวน 1 หลัง เพื่อให้บุคคลเข้าใช้สอยเป็นร้านขายกาแฟ จึงถือเป็นอาคารตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ ซึ่งต้องได้รับใบอนุญาตจากนายกเทศมนตรีในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ก่อนการก่อสร้าง เมื่อไม่ปรากฏพยานหลักฐานว่าผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตก่อสร้างอาคารตามแบบ 8.1 พร้อมแผนผังบริเวณ แบบแปลน รายการประกอบแบบแปลน และรายการคำนวณ (ถ้ามี) เพื่อตรวจสอบว่าอาคารร้านกาแฟที่จะทำการก่อสร้างนั้นถูกต้องและเป็นไปตามกฎกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น หรือประกาศของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ ที่จะออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้หรือไม่ กรณีจึงเป็นการก่อสร้างอาคารโดยไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น

การมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีระงับการก่อสร้างอาคารดังกล่าวจนกว่าจะได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น และมีคำสั่งห้ามมิให้ผู้ฟ้องคดีใช้หรือยินยอมให้บุคคลอื่นใช้อาคารดังกล่าวทั้งหมด จึงชอบด้วยกฎหมาย และคำวินิจฉัยยกอุทธรณ์จึงชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน กรณีจึงมิได้กระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี

ศาลปกครองสูงสุดจึงมีคำพิพากษายืนตามศาลปกครองชั้นต้นที่พิพากษาให้ยกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 946/2567)



บทสรุปชวนอ่าน

การก่อสร้างสถานที่จำหน่ายกาแฟหรือเครื่องดื่มต่าง ๆ ไม่ว่าจะมียี่ห้อเป็นร้าน ชุม บ้าน ตึก โรงเรือน แพ ฯลฯ หรือไม่ว่าจะเรียก ร้านกาแฟ ชุมกาแพ คาเฟ่ หรือสากาแฟก็ตามที่ หากมีลักษณะเป็นอาคารตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ ดังที่กล่าวในตอนต้นซึ่งมีความหมายค่อนข้างกว้าง จะต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นก่อนที่จะทำการก่อสร้าง

นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือผู้มีหน้าที่ในการพิจารณาให้สิทธิใช้พื้นที่ของรัฐเพื่อดำเนินโครงการต่าง ๆ เช่น คณะกรรมการชุมชนฯ และนายกเทศมตริตั้งกรณีพิพาท จำต้องพิจารณาประเภทของพื้นที่หรือกรรมสิทธิ์ในที่ดินให้ละเอียดรอบคอบเสียก่อน เพื่อป้องกันมิให้เกิดปัญหาดังเช่นในคดีพิพาทนี้ ...

(ปริกษาคดีปกครองได้ที่ สายด่วนศาลปกครอง 1355)