

แค่ขายกล้วยเตี่ยวบนเรือ ต้องขออนุญาตก่อสร้างอาคารด้วยหรือไม่ ?

โดย กลุ่มวิเคราะห์งานคดีปกครอง 3
สำนักส่งเสริมงานคดีปกครอง สำนักงานศาลปกครอง

**“ตั้งแต่รังสิตไปจนติดบางปะอิน พลไฮอินมีของกินไม่น้อย
แม้ค้ำหน้าหวาน นั่งร้านแผงลอย ปากนิตจุมกหน่อย นั่งร้อยพวงมาลัย ...”**

หากเอ่ยถึงรังสิต ... หลายท่านที่เคยผ่านไปทางนั้นคงพอนึกถึงภาพร้านรวงต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็น ร้านพวงมาลัย ร้านขายแตงโม รวมไปถึงร้านกล้วยเตี่ยวเรือสารพัด “โก” ทั้งหลาย

การได้นั่งรับประทานกล้วยเตี่ยวเรือบนเรือจริง ๆ ที่ลอยลำอยู่ในลำคลอง หรือแม้แต่บนเรือจำลองที่แค่ให้แม่ค้านั่งปรุงอาหาร ล้วนแต่มีผลทำให้อาหารจานธรรมดาอร่อยเพิ่มขึ้น จึงไม่น่าแปลกใจที่ต่อมากการขายอาหารนานาชนิดบนเรือ แพ หรือสิ่งก่อสร้างที่ชวนสะดุดตาจึงผุดขึ้นมามากมาย ซึ่งจริง ๆ แล้วสามารถทำได้หรือไม่ และมีความเกี่ยวข้องกับกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารอย่างไร ? วันนี้ขอนำตัวอย่างร้านอาหารบนเรือมาให้ศึกษากันครับ !

ด้วยกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารมีความมุ่งหมายที่จะคุ้มครองสิทธิในชีวิต ร่างกาย อนามัย และทรัพย์สินของบุคคลอื่น รวมทั้งตัวเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารเองที่อาจได้รับผลกระทบจากการก่อสร้าง ไม่ว่าจะเป็นเกิดจากการก่อสร้างที่ไม่มั่นคงแข็งแรง ไม่ถูกต้องตามหลักวิชาการ หรือไม่เหมาะสมกับสถานที่ตั้ง ฯลฯ ซึ่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ได้ให้ความหมายของคำว่า “อาคาร” ว่าเป็นสิ่งปลูกสร้างหรือสิ่งก่อสร้างอื่นใด ซึ่งบุคคลอาจเข้าอยู่หรือเข้าใช้สอยได้ และยังหมายความรวมถึง เชื้อน สะพาน ทำน้ำ ร้ว กำแพง ฯลฯ ที่สร้างขึ้นติดต่อกับหรือใกล้เคียงกับที่สาธารณะหรือที่สร้างขึ้นให้บุคคลทั่วไปใช้สอย และกรณีอื่น ๆ ซึ่งสามารถศึกษาเพิ่มเติมได้จากมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว

ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่า “อาคาร” มีความหมายที่ค่อนข้างกว้าง ซึ่ง “เรือ” ไม่รวมอยู่ในความหมายของอาคารตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารดังกล่าว

 **จึงมีประเด็นชวนคิดว่า** การจำหน่ายอาหารบนเรือ จะถือเป็น “อาคาร” ที่ต้องขออนุญาตก่อสร้างตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารหรือไม่ ?

เรื่องราวของคดีมีอยู่ว่า ผู้ฟ้องคดีประกอบกิจการจำหน่ายอาหารบนเรือ (ร้านกล้วยเตี่ยวเรือ) ซึ่งตั้งอยู่ที่ริมคลองรังสิตประยูรศักดิ์ ต่อมา เทศบาลตรวจพบว่าเรือของผู้ฟ้องคดีมีขนาดกว้าง 5.74 เมตร ยาว 15.60 เมตร ลึก 1.87 เมตร มีการมุงหลังคา ต่อท่อน้ำประปาและไฟฟ้าเข้าไปใช้ในเรือ สภาพภายในแบ่งออกเป็น 2 ชั้น มีการทำทางเดินและสะพานเชื่อมต่อระหว่างคั่นคลองรังสิตกับเรือในลักษณะมั่นคงแข็งแรง บุคคลอาจเข้าอยู่หรือเข้าใช้สอยได้ อันถือเป็นอาคาร ซึ่งยังไม่ได้รับอนุญาตให้ก่อสร้างจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น นายกเทศมนตรีจึงสั่งให้ผู้ฟ้องคดีระงับการก่อสร้างเรือ สั่งห้ามมิให้ผู้ฟ้องคดีหรือบุคคลใดใช้หรือเข้าไปในส่วนใด ๆ ของเรือพิพาท และสั่งให้ผู้ฟ้องคดียื่นคำขอรับใบอนุญาตก่อสร้างอาคารภายใน 30 วัน โดยผู้ฟ้องคดีได้เคยยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้น เพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าวแล้ว แต่ศาลได้มีคำพิพากษายกฟ้อง (คดีหมายเลขแดงที่ 646/2554)

ต่อมา เจ้าหน้าที่ของเทศบาลได้เข้าตรวจสอบร้านกล้วยเตี่ยวเรือของผู้ฟ้องคดีอีกครั้งพบว่าผู้ฟ้องคดียังไม่ได้ปฏิบัติตามคำสั่งของนายกเทศมนตรี ปลัดเทศบาลปฏิบัติหน้าที่นายกเทศมนตรีจึงสั่งให้ผู้ฟ้องคดี เจ้าของหรือผู้ครอบครอง เรือถอนอาคารหรือเรือที่พิพาททั้งหมดให้เสร็จภายใน 30 วัน ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว ซึ่งคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ในเขตเทศบาลและเขตราชการส่วนท้องถิ่นอื่นได้พิจารณาและยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ตนขายกล้วยเดี่ยวเรื่อยมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2500 อันถือเป็นสินค้าและสัญลักษณ์ที่ควรอยู่คู่กับท้องถิ่น อีกทั้งเรือขายกล้วยเดี่ยวไม่ใช่สิ่งก่อสร้างที่มีลักษณะยึดติดตรึงกับพื้นดิน แต่มีลักษณะเป็นยานพาหนะทางน้ำ จึงมิใช่อาคาร และผู้ฟ้องคดีก็มีเจ้าของเรือที่จะต้องปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าว อีกทั้งมีผู้ประกอบการเช่นนี้จำนวนมาก จึงยื่นฟ้องเทศบาลนครรังสิต นายกเทศมนตรีนครรังสิต และคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ในเขตเทศบาลและเขตราชการส่วนท้องถิ่นอื่นในจังหวัดปทุมธานี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ที่ 2 และที่ 3 ตามลำดับ) ต่อศาลปกครอง เพื่อขอให้ศาลพิพากษาเพิกถอนคำสั่งของนายกเทศมนตรีและคำวินิจฉัยยกอุทธรณ์ของคณะกรรมการฯ ดังกล่าว โดยคดีนี้ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษายกฟ้อง ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยจึงอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุด

คดีมีประเด็นที่จะต้องพิจารณาว่า ... คำสั่งของนายกเทศมนตรีที่ให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนเรือพิพาท และคำวินิจฉัยยกอุทธรณ์ของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ?



คำวินิจฉัยควรรู้

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า โดยที่ข้อเท็จจริงในคดีนี้รับฟังเป็นยุติตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นในคดีหมายเลขแดงที่ 646/2554 ว่า สิ่งก่อสร้างของผู้ฟ้องคดีไม่มีลักษณะเป็นเรือ แต่มีลักษณะเป็นแพตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 และอยู่ในความหมายของคำว่า “อาคาร” ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ และคำสั่งของนายกเทศมนตรีที่ให้ผู้ฟ้องคดีระงับการก่อสร้างอาคาร คำสั่งที่ห้ามมิให้ผู้ฟ้องคดีหรือบุคคลใดใช้หรือเข้าไปในส่วนใด ๆ ของอาคารหรือบริเวณที่มีการก่อสร้างอาคาร และคำสั่งที่ให้ผู้ฟ้องคดียื่นคำขอรับใบอนุญาตก่อสร้างอาคารต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น ภายใน 30 วัน นั้น ชอบด้วยกฎหมายแล้ว ศาลปกครองชั้นต้นจึงพิพากษายกฟ้อง ซึ่งในคดีดังกล่าวผู้ฟ้องคดีไม่ได้อุทธรณ์แต่อย่างใด คำพิพากษาจึงถึงที่สุดและผูกพันคู่กรณี

เมื่อต่อมาเจ้าหน้าที่ของเทศบาลได้ตรวจสอบพบว่า ผู้ฟ้องคดียังมีได้มีการปฏิบัติตามคำสั่งของนายกเทศมนตรี กรณีจึงถือว่าผู้ฟ้องคดีมิได้ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา 41 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ นายกเทศมนตรีจึงมีอำนาจที่จะสั่งให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนเรือพิพาทได้ตามมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว แม้ผู้ฟ้องคดีจะอ้างว่าตนมิใช่เจ้าของเรือ แต่เมื่อผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ครอบครองอาคารหรือผู้ดำเนินการเกี่ยวกับอาคารหรือเรือพิพาท กรณีจึงอยู่ในบังคับที่จะต้องปฏิบัติตามคำสั่งของนายกเทศมนตรี

ดังนั้น คำสั่งของนายกเทศมนตรีที่ให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนเรือ และคำวินิจฉัยยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว ศาลปกครองสูงสุดจึงมีคำพิพากษายืนตามศาลปกครองชั้นต้นที่ยกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 286/2567)



บทสรุปชวนอ่าน

เป็นอันว่า ... สถานที่ประกอบกิจการค้าขายจำหน่ายอาหาร หรือให้บริการต่าง ๆ หากมีลักษณะเป็นอาคารตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ ดังที่กล่าวในตอนต้น ซึ่งมีได้หมายถึงเฉพาะแต่สิ่งปลูกสร้างที่อยู่บนบกเท่านั้น แต่ยักรวมถึงสิ่งปลูกสร้างในน้ำ เช่น เรือนแพ ที่จะต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นก่อนที่จะก่อสร้างด้วย เฉกเช่นคดีนี้ที่ต้องรื้อถอนอาคารหรือเรือขายกล้วยเดี่ยว ที่แท้จริงแล้วเข้าลักษณะเป็นแพซึ่งก่อสร้างโดยไม่ได้รับอนุญาต รวมทั้งยังมีการต่อน้ำประปาและไฟฟ้าเข้าไปใช้ อันถือเป็นอาคารอย่างหนึ่งที่ต้องอยู่ภายใต้กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารด้วย และไม่ว่าจะเป็นเจ้าของหรือเป็นเพียงผู้ครอบครองก็ต้องปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าหน้าที่ ... นั่นเองครับ

(ปรึกษาคดีปกครองได้ที่ สายด่วนศาลปกครอง 1355)