

อาคารในเขตโบราณสถาน เจ้าของมีสิทธิ “ซ่อมแซม” เพียงใด ?

โดย นายปกครอง

หากที่ดินและอาคารของท่านถูกประกาศให้อยู่ในเขตโบราณสถาน โดยที่อาคารของท่านไม่ได้ถูกขึ้นทะเบียนให้เป็นโบราณสถาน อาจเกิดข้อสงสัยว่า... กรณีหากต้องการจะปรับปรุงซ่อมแซมอาคารเดิมที่ชำรุดทรุดโทรมจะสามารถทำได้เพียงใด ? หรือกรณีการดำเนินการก่อสร้างอาคารในที่ดินของท่านซึ่งอยู่ในเขตโบราณสถาน มีหลักเกณฑ์อย่างไร ? เป็นเรื่องที่นายปกครองนำมาพูดคุยไขข้อข้องใจกันในวันนี้ครับ !

ตามพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุและพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ กำหนดห้ามมิให้ผู้ใดปลูกสร้างอาคารภายในเขตของโบราณสถาน เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากอธิบดี และห้ามมิให้ผู้ใดซ่อมแซม แก้ไข เปลี่ยนแปลง รื้อถอน ต่อเติม ทำลาย เคลื่อนย้าย โบราณสถานหรือส่วนต่าง ๆ ของโบราณสถาน เว้นแต่จะได้รับอนุญาตเช่นกัน (มาตรา ๗ ทวิ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๑๐)

จากข้อกำหนดดังกล่าว สามารถสรุปได้ว่า การจะก่อสร้างอาคารในเขตโบราณสถาน และการจะซ่อมแซมหรือดำเนินการใด ๆ กับตัวโบราณสถานหรือส่วนต่าง ๆ ของโบราณสถาน จะต้องได้รับอนุญาตจากอธิบดีผู้มีอำนาจตามกฎหมายก่อน

แต่หากอาคารที่จะซ่อมแซมเป็นอาคารของเอกชนที่มีอยู่ก่อนประกาศขึ้นทะเบียนเขตโบราณสถานและทำให้อาคารอยู่ในเขตโบราณสถาน ซึ่งอาคารมิได้ขึ้นทะเบียนเป็นโบราณสถาน จะต้องได้รับอนุญาตต่ออธิบดีก่อน จึงจะดำเนินการหรือไม่

ตามความหมายที่กำหนดในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ “ก่อสร้าง” หมายความว่า สร้างอาคารขึ้นใหม่ทั้งหมด ไม่ว่าจะเป็นการสร้างขึ้นแทนของเดิมหรือไม่ ส่วน “ซ่อมแซม” หมายความว่า ซ่อมหรือเปลี่ยนส่วนต่าง ๆ ของอาคารให้คงสภาพเดิม

ข้อเท็จจริงของคดีนี้มีอยู่ว่า... ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของอาคารห้องแถวไม้ชั้นเดียวจำนวน ๔ ห้อง โดยได้ให้ผู้อื่นเช่าเพื่อเป็นที่พักอาศัยและค้าขาย ซึ่งห้องแถวดังกล่าวได้ก่อสร้างมาก่อนที่อธิบดีกรมศิลปากรจะประกาศขึ้นทะเบียนโบราณสถานคูเมืองและกำแพงเมือง มีพื้นที่โบราณสถานประมาณ ๘๙๕ ไร่ โดยที่ดินและอาคารของผู้ฟ้องคดีได้ตั้งอยู่ในเขตโบราณสถานดังกล่าว

ต่อมาอาคารห้องแถวของผู้ฟ้องคดีมีสภาพทรุดโทรม โครงหลังคาชำรุดและรั่วหลายจุด ผู้ฟ้องคดีจึงจ้างช่างรับเหมาเข้ามาซ่อมแซม แต่ด้วยสภาพของอาคารที่เก่าและชำรุดมาก รวมทั้งมีปลวกอยู่บนฝ้าเพดานและโครงหลังคา หากให้ช่างขึ้นไปรื้อถอนหลังคาอาจจะพลัดตกลงมาได้ ช่างจึงใช้ไม้กระทุ้งเอาโครงหลังคาออกทีละส่วนแต่เนื่องจากวัสดุมีความเก่า โครงหลังคาจึงพังลงมาและชิ้นส่วนของโครงหลังคาที่ยึดติดกับเสาของอาคารได้รั้งเอาเสาอาคารหักลงมารวมถึงผนังอาคารบางส่วนด้วย ผู้ฟ้องคดีจึงได้ให้ช่างรื้อถอนส่วนที่พังลงมา และได้เปลี่ยนโครงหลังคาจากไม้เป็นเหล็ก ภายในอาคารใช้เสาปูนและผนังปูนทดแทนเสาไม้และผนังไม้ รวมทั้งเปลี่ยนหลังคาสังกะสีที่ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้เป็นเจ้าของเป็นหลังคาสังกะสีใหม่

ผู้อำนวยการสำนักศิลปากรเห็นว่า การดำเนินการของผู้ฟ้องคดีไม่ใช่อำนาจซ่อมแซมอาคาร เพราะในการซ่อมแซมจะต้องใช้วัสดุ ขนาด รูปแบบและวิธีการก่อสร้างเดิม แต่การดำเนินการของผู้ฟ้องคดีถือเป็นการปลูกสร้างอาคารใหม่ ซึ่งเป็นการดำเนินการโดยที่ยังไม่ได้รับอนุญาตจากอธิบดีกรมศิลปากร จึงมีคำสั่งให้รื้อถอนอาคารส่วนที่ก่อสร้างโดยไม่ได้รับอนุญาตออก

ผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวและต่อมาได้ยื่นฟ้องอธิบดีกรมศิลปากรต่อศาลปกครองเพื่อขอให้มีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งที่ให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนอาคารพิพาท

ปัญหาของคดีนี้จึงมีว่า การดำเนินการกับอาคารพิพาทของผู้ฟ้องคดี ถือเป็นการก่อสร้างหรือซ่อมแซมตามกฎหมายควบคุมอาคาร ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงประกอบกับเจตนาของผู้ฟ้องคดีแล้ว เห็นว่าการที่ผู้ฟ้องคดีเปลี่ยนส่วนต่าง ๆ ของอาคารทั้ง ๔ หลังนั้น เป็นการเปลี่ยนแปลงอาคารในส่วนที่ชำรุดให้มั่นคงแข็งแรงเหมาะสมแก่การอยู่อาศัยโดยปลอดภัยตามความจำเป็นและสภาพของอาคาร แม้จะไม่ใช้วัสดุเดิมก็ตาม แต่อาคารดังกล่าวยังคงรูปแบบเดิมโดยยังคงเป็นอาคารห้องแถวชั้นเดียว ๔ คูหา มีลักษณะรูปร่าง ความสูง และขนาดคงเดิม หลังคามุงด้วยสังกะสี ผนังด้านนอกเป็นคอนกรีตดั้งเดิม อันเป็นการซ่อมแซมหรือเปลี่ยนส่วนต่าง ๆ ของอาคารให้คงสภาพเดิม จึงไม่อาจถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้ทำการปลูกสร้างอาคารภายในเขตของโบราณสถาน โดยไม่ได้รับอนุญาตจากผู้ฟ้องคดีที่จะสั่งให้รื้อถอนอาคารได้ตามมาตรา ๗ ทวิ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุและพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ ดังนั้น คำสั่งที่พิพาทจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลปกครองสูงสุดพิพากษาให้เพิกถอน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๗๙/๒๕๖๒)

จากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดคดีนี้ จะเห็นได้ว่าตามพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุและพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ กรณีที่มีอาคารปลูกสร้างในบริเวณนั้นอยู่แล้ว หากอาคารชำรุดผุพังไม่ปลอดภัยต่อผู้อยู่อาศัย เจ้าของอาคารมีสิทธิที่จะซ่อมแซมหรือเปลี่ยนส่วนต่าง ๆ ของอาคารให้คงอยู่สภาพเดิมได้ แม้จะไม่ใช้วัสดุเดิมก็ตามและกรณีดังกล่าวไม่ถือเป็นการปลูกสร้างอาคาร ขึ้นใหม่ อันเป็นการต้องห้ามตามกฎหมาย ครับ !

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