

ขอแก้ไขแบบแปลนก่อสร้างเดิม ต้องทำ EIA เพิ่มเติมตามกฎหมายใหม่ !?

โดย นายปกรรอง

บ้านที่มั่นคง ต้องมาจากรากฐานที่แข็งแรง ... แต่การทำรากฐานให้แข็งแรงต้องไม่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญแก่ผู้ที่อยู่อาศัยใกล้เคียง และต้องดำเนินการให้ถูกต้องตามกฎหมาย ตั้งแต่กระบวนการขออนุญาตก่อสร้าง ซึ่งกฎหมายควบคุมอาคารกำหนดให้ผู้ที่ก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเคลื่อนย้ายอาคารต้องขออนุญาตและได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นเสียก่อน หรือแจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นพร้อมยื่นเอกสารและหลักฐานตามรายการที่กฎหมายกำหนด (ในกรณีที่ไม่ใช้วิธียื่นขออนุญาตก่อนการก่อสร้าง)

ประเด็นน่าสนใจที่จะคุยกันต่อไปก็คือ กรณีผู้ประกอบการก่อสร้างได้ขออนุญาตและได้รับใบอนุญาตก่อสร้างอาคารแล้ว แต่ยังมีได้ลงมือก่อสร้าง เกิดเปลี่ยนใจและได้ยื่นหนังสือแจ้งขอแก้ไขแบบแปลนก่อสร้างหลายครั้ง ซึ่งในช่วงเวลาที่ขอแก้ไขแบบแปลนนี้เอง ก็ได้มีประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเกี่ยวกับการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม หรือ EIA ขึ้นมาใช้บังคับ เช่นนี้ ... ผู้แจ้งจะต้องอยู่ภายใต้บังคับของประกาศดังกล่าวหรือไม่ ?

เรื่องราวของคดีมีอยู่ว่า ... ผู้ประกอบการรายหนึ่งได้รับใบอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารโรงแรม ๑ หลัง สูง ๘ ชั้น จำนวน ๗๙ ห้อง ชั้นใต้ดิน ๒ ชั้น มีภตตาคารและที่จอดรถยนต์จำนวน ๔๔ คัน พื้นที่ใช้สอยทั้งหมดรวม ๖,๓๑๗ ตารางเมตร โดยใบอนุญาตมีกำหนด ๑ ปี แต่ยังไม่ทันที่จะได้ลงมือก่อสร้าง ผู้ประกอบการเกิดเปลี่ยนใจไม่สร้างอาคารเพื่อใช้เป็นโรงแรม จึงยื่นหนังสือแจ้งความประสงค์ขอแก้ไขแบบแปลนตามมาตรา ๓๙ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ เป็นอาคารสูง ๘ ชั้น เท่าเดิม แต่ลดชั้นใต้ดินเหลือเพียง ๑ ชั้น และขอเปลี่ยนการใช้ประโยชน์จากโรงแรมเป็นอาคารชุดอยู่อาศัยจำนวน ๗๙ ห้อง ที่จอดรถยนต์จำนวน ๓๘ คัน พื้นที่ใช้สอยทั้งหมดรวม ๕,๖๓๔ ตารางเมตร ซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้ออกใบรับแจ้งดังกล่าวให้ โดยมีกำหนดงานแล้วเสร็จ ๑ ปี

หลังจากนั้นก็ยังมีประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม และหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติ และแนวทางการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ลงวันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๕๒ ซึ่งมีผลบังคับใช้ในวันที่ **๓๐ ธันวาคม ๒๕๕๒** โดยกำหนดให้อาคารอยู่อาศัยรวมตั้งแต่ ๘๐ ห้องขึ้นไป หรือมีพื้นที่ใช้สอยตั้งแต่ ๔,๐๐๐ ตารางเมตรขึ้นไป ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม หรือ EIA อาคารที่จะก่อสร้างจึงมีพื้นที่รวมอยู่ในข่ายที่ต้องจัดทำ EIA ดังกล่าว

ทั้งนี้ หลังจากที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นได้ออกใบรับแจ้งการแก้ไขแบบแปลนแล้ว ผู้ประกอบการยังไม่ได้ลงมือก่อสร้างอาคารแต่อย่างใด พอใกล้จะครบกำหนดเวลาก่อสร้าง ก็ได้มายื่นหนังสือแจ้งความประสงค์ขอแก้ไขแบบแปลนใหม่ตามมาตรา ๓๙ ทวิฯ อีกครั้ง โดยขอปรับจำนวนที่จอดรถยนต์เพิ่มขึ้น ส่วนอย่างอื่นยังคงเดิม ซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้พิจารณาแล้วเห็นว่าแบบแปลนและรายการที่ยื่นนั้นไม่มีส่วนใดขัดต่อกฎหมาย จึงออกใบรับแจ้งลงวันที่ **๒๔ ธันวาคม ๒๕๕๓** ให้แก่ผู้ประกอบการ

ต่อมา ... ผู้ประกอบการได้ยื่นคำขอต่อใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร และได้ลงมือก่อสร้างฐานรากด้วยการขุด เจาะ และตอกเสาเข็ม ซึ่งการก่อสร้างดังกล่าวทำให้เกิดเสียงดังและเกิดความสั่นสะเทือน รบกวนผู้พักอาศัยและญาติซึ่งพักอาศัยอยู่ในอาคารใกล้เคียง ทำให้ไม่สามารถใช้ชีวิตได้อย่างเป็นปกติสุข ประกอบกับผู้พักอาศัยเห็นว่า การรับแจ้งและการอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารดังกล่าว เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากเป็นอาคารที่มีความสูงและมีขนาดใหญ่ แต่ไม่มีการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมก่อนการก่อสร้าง อีกทั้งไม่เปิดโอกาสให้ผู้พักอาศัยและผู้พักอาศัยใกล้เคียงได้รับทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอ และได้แสดงความคิดเห็นของตน **จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง** โดยยื่นฟ้องผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ผู้อำนวยการเขต และผู้ประกอบการ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ - ๓ ตามลำดับ) เพื่อขอให้เพิกถอนใบรับแจ้งความประสงค์จะก่อสร้างอาคารหลังพิพาท รวมทั้งให้ระงับเหตุเดือดร้อนรำคาญที่เกิดขึ้นด้วย

ในส่วนกรณีเหตุเดือดร้อนรำคาญจากเสียงดังและความสั่นสะเทือน เจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่ได้ดำเนินการตรวจสอบและได้มีการแก้ไขปัญหาดังกล่าวแล้ว

คดีจึงมีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยว่า ... การที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นออกใบรับแจ้งความประสงค์จะก่อสร้างอาคาร ลงวันที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๕๓ (แจ้งขอแก้ไขแบบแปลนที่ได้รับอนุญาตเดิม โดยที่ยังมิได้เริ่มทำการก่อสร้าง) โดยไม่ได้ให้ผู้แจ้งดำเนินการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม หรือ EIA ตามประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการที่ต้องทำ EIA ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ?

ประเด็นดังกล่าวเจ้าพนักงานท้องถิ่นชี้แจงว่า ... การออกใบรับแจ้งความประสงค์จะก่อสร้างอาคารฉบับพิพาทเป็นกรณียื่นแจ้งเพื่อแก้ไขแบบแปลนพื้นที่ภายใน โดยไม่มีการเพิ่มหรือขยายพื้นที่ของโครงการหรือกิจการจากแบบแปลนเดิมที่เคยได้รับอนุญาตแล้ว ก่อนที่จะมีประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมดังกล่าวออกมาใช้บังคับ กรณีจึงไม่จำเป็นต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมก่อนทำการก่อสร้างอาคารพิพาทแต่อย่างใด

ศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้วเห็นว่า ... ในขณะที่ผู้ประกอบการยื่นหนังสือแจ้งความประสงค์ขอแก้ไขแบบแปลน และเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้ออกใบรับแจ้งฉบับพิพาทให้นั้น อาคารดังกล่าวยังมิได้มีการก่อสร้าง กรณีจึงถือเป็นการแจ้งการขออนุญาตก่อสร้างใหม่ตามที่ขอแก้ไขแบบแปลน เมื่อในขณะที่แจ้งความประสงค์ขอแก้ไขแบบแปลน ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมดังกล่าวมีผลใช้บังคับแล้ว ประกอบกับอาคารที่จะก่อสร้างเป็นอาคารที่มีขนาดพื้นที่ใช้สอยรวมอยู่ในข่ายต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม เมื่อผู้ประกอบการมิได้เสนอรายงานดังกล่าวในชั้นการแจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น จึงเป็นการไม่ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ วิธีการ หรือขั้นตอนอันเป็นสาระสำคัญตามที่กฎหมายกำหนดไว้

ดังนั้น ใบรับแจ้งความประสงค์จะก่อสร้างอาคาร ลงวันที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๕๓ จึงออกให้แก่ผู้แจ้งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลปกครองสูงสุดพิพากษายืนตามศาลปกครองชั้นต้นที่ให้เพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้างอาคารที่ออกมาสืบเนื่องจากใบรับแจ้งดังกล่าว พร้อมทั้งมีข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทางหรือวิธีการดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษามาตรา ๖๙ วรรคหนึ่ง (๘) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ หากอาคารที่ก่อสร้างโดยฝ่าฝืนกฎหมายควบคุมอาคารเป็นกรณีที่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องได้ เจ้าพนักงานท้องถิ่นควรสั่งให้เจ้าของอาคารยื่นคำขออนุญาต หรือดำเนินการแจ้งตามมาตรา ๓๙ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ พร้อมทั้งเสนอรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมในชั้นการขออนุญาตก่อสร้าง หรือในชั้นการแจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นให้ถูกต้องภายในระยะเวลาที่กำหนด ทั้งนี้ ตามมาตรา ๔๑ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๕๔/๒๕๖๕)

ถือได้ว่าคดีนี้ ... ศาลปกครองได้วางแนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการอนุญาตหรือการรับแจ้งการก่อสร้างอาคาร กรณีที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นเคยอนุญาตไว้แล้ว แต่ยังไม่มีการดำเนินการก่อสร้างโดยเจ้าของหรือผู้ประกอบการมาแจ้งขอแก้ไขแบบแปลนใหม่ ในขณะที่มีกฎหมายหรือประกาศของทางราชการเกี่ยวกับการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม หรือ EIA ออกมามีผลบังคับแล้ว เช่นนี้ ให้ถือว่าเป็นการแจ้งการขออนุญาตก่อสร้างใหม่ที่ต้องอยู่ภายใต้บังคับของประกาศดังกล่าว เมื่ออาคารที่จะก่อสร้างมีพื้นที่ใช้สอยรวมอยู่ในข่ายที่ต้องจัดทำ EIA การที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นออกใบรับแจ้งให้ โดยที่ผู้แจ้งยังมิได้ดำเนินการจัดทำ EIA จึงถือเป็นการดำเนินการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

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