

ไม่ต่อเติมตัดแปลงตามใบอนุญาต ... ย่อมไม่อาจให้ “โรงแรม” เปิดดำเนินการได้ !

นายณัฐพล ลือสิงหนาท พนักงานคดีปกครองชำนาญการ
กลุ่มเผยแพร่ข้อมูลทางวิชาการและวารสาร
สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

การต่อเติมหรือตัดแปลงอาคารซึ่งได้ก่อสร้างไว้แล้วให้ผิดไปจากเดิม เพื่อเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ในอาคารหรือเพื่อประโยชน์ในการใช้สอยที่เพิ่มมากขึ้น เป็นกรณีที่ต้องได้รับใบอนุญาตและดำเนินการไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด เพื่อให้เกิดความปลอดภัยในการใช้อาคาร โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากเป็นอาคารประเภทควบคุมการใช้ เช่น โรงแรม โรงพยาบาล หรืออาคารเพื่อกิจการอุตสาหกรรม นอกจากผู้ขออนุญาตต้องได้รับใบอนุญาตแล้วยังต้องแจ้งให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นเข้าดำเนินการตรวจสอบการต่อเติมหรือตัดแปลงก่อนการเข้าใช้อาคารดังกล่าวอีกด้วย

คอลัมน์กฎหมายใกล้ตัวฉบับนี้เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการต่อเติมตัดแปลงอาคารประเภทโรงแรมซึ่งไม่ถูกต้องตามใบอนุญาตที่ได้รับ โดยเป็นการต่อเติมตัดแปลงเพื่อการใช้ประโยชน์อย่างอื่นนอกเหนือจากที่ได้รับอนุญาตซึ่งอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อผู้เข้าพักอาศัย

กรณีนี้เจ้าของอาคารที่ได้รับใบอนุญาต จำต้องยื่นแก้ไขคำขออนุญาตต่อเติมตัดแปลงอาคารดังกล่าวอีกครั้งหรือไม่ และหากไม่ยื่นขออนุญาตใหม่แล้ว เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่สามารถสั่งระงับการใช้อาคารและไม่อนุญาตให้เปิดดำเนินการกิจการโรงแรมได้หรือไม่

ข้อเท็จจริงในคดีนี้คือ ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของโรงแรมได้รับอนุญาตจากเทศบาลให้ตัดแปลงอาคารโรงแรมชั้นดาดฟ้าเป็นโรงซักรีด แต่ต่อมาได้มีนางงามแอนด์เข้ามาอาศัยทำรังและเห็นว่าน่าจะเกิดประโยชน์ทางธุรกิจมากกว่า จึงปิดใช้งานพื้นที่และต่อเติมปิดทับด้วยอิฐมวลเบา

ผู้ถูกฟ้องคดี (ผู้ว่าราชการจังหวัด) ในฐานะนายทะเบียนได้แจ้งและเร่งรัดไปยังผู้ฟ้องคดีให้ดำเนินการแก้ไขให้ถูกต้อง แต่ไม่มีการดำเนินการแก้ไขแต่อย่างใด จึงได้แจ้งให้เทศบาลในฐานะผู้มีหน้าที่รับผิดชอบตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ดำเนินการตรวจสอบความถูกต้องของอาคารและให้ดำเนินการตามกฎหมายโดยเคร่งครัด

ต่อมานายกเทศมนตรีในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นเห็นว่าการก่อสร้างไม่เป็นไปตามแบบที่ได้ขออนุญาต จึงได้มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีระงับการใช้อาคารโรงแรมจนกว่าจะได้รับใบรับรองการใช้อาคารและผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำสั่งไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีเปิดดำเนินการกิจการโรงแรมต่อไป

ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นอุทธรณ์และต่อมาได้นำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้เพิกถอนคำสั่งไม่อนุญาตให้เปิดดำเนินการกิจการโรงแรม และขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาแบบแปลนการต่อเติมอาคารฉบับใหม่ตามแบบที่ได้ก่อสร้างจริง

คำสั่งไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีเปิดดำเนินการกิจการโรงแรมเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๓๒ ได้กำหนดให้ “โรงแรม” เป็นอาคารประเภทควบคุมการใช้ ซึ่งเมื่อได้รับใบอนุญาตหรือใบรับแจ้ง (กรณีที่ไม่ได้ยื่นขอใบอนุญาตให้แจ้งเจ้าพนักงานท้องถิ่นทราบเพื่อออกใบรับแจ้งตามแบบที่กำหนดตามมาตรา ๓๙ ทวิ) ให้ตัดแปลงอาคารแล้ว ต้องแจ้งให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นเข้าทำการตรวจสอบและได้รับใบรับรองการใช้อาคารนั้น จากนั้นจึงเข้าใช้อาคารต่อไปได้ กรณีฝ่าฝืนมาตรา ๔๔ ให้อำนาจเจ้าพนักงานท้องถิ่นสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองระงับการใช้อาคารดังกล่าวจนกว่าจะได้รับใบรับรอง และพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๑๓ มาตรา ๖๖ และคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ ๔๖๓/๒๕๔๕ เรื่อง การปฏิบัติตามพระราชบัญญัติโรงแรม พุทธศักราช ๒๕๓๘ ลงวันที่

๑๘ ธันวาคม ๒๕๔๕ ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการควบคุมมาตรฐานของโรงแรมให้มีความปลอดภัยมั่นคง แข็งแรงและถูกสุขลักษณะ โดยกำหนดว่า **เมื่อได้รับอนุญาตให้ก่อสร้างโรงแรมแล้ว ต้องสร้างอาคารตามที่ขออนุญาตและต้องไม่มีการต่อเติมโดยไม่ได้รับอนุญาตในภายหลัง** หากฝ่าฝืนมาตรา ๒๑ ให้อำนาจนายทะเบียนสั่งแก้ไขให้ถูกต้องและหากไม่มีการแก้ไขให้มีคำสั่งไม่ต่ออายุใบอนุญาต

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อผู้ฟ้องคดีดัดแปลงอาคารโรงแรมโดยไม่ถูกต้องตามที่ได้รับอนุญาต และนายกเทศมนตรีได้มีคำสั่งระงับการใช้อาคารจนกว่าจะได้รับใบรับรอง ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ กรณีถือเป็นการต่อเติมดัดแปลงโดยไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีอำนาจออกคำสั่งไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีเปิดดำเนินการกิจการโรงแรมได้ ตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. ๒๕๔๗ นอกจากนี้ การดัดแปลงอาคารบางส่วนเป็นสถานที่เลี้ยงนกนางแอ่นยังเป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพซึ่งต้องมีการควบคุมภายในท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และเทศบัญญัติเกี่ยวกับ กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ การดำเนินการเพื่อประโยชน์ในทางธุรกิจของผู้ฟ้องคดีจึงอาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพของผู้เข้าพักในโรงแรม ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีอำนาจไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการโรงแรมได้

ดังนั้น คำสั่งไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีเปิดดำเนินการโรงแรมเนื่องจากไม่ดัดแปลงอาคารตามที่ได้รับอนุญาตและดัดแปลงอาคารเพื่อประโยชน์ในการประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๕๓๐/๒๕๕๗)

คดีนี้เป็นอุทธรณ์ที่ดีที่สุดสำหรับประชาชนโดยทั่วไปที่ต้องการจะต่อเติมหรือดัดแปลงอาคารซึ่งก่อนดำเนินการจะต้องมีการยื่นขออนุญาตตามกฎหมายและจะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามแบบแปลนที่ได้รับอนุญาต โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากเป็นอาคารประเภทควบคุมการใช้ นอกจากผู้ประกอบการต้องยื่นขออนุญาตและดำเนินการตามที่ได้รับอนุญาตแล้ว ยังต้องแจ้งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเข้าดำเนินการตรวจสอบและได้รับ “ใบรับรอง” ก่อนการเข้าใช้ประโยชน์ในอาคารดังกล่าวด้วย นอกจากนี้ ผู้ประกอบการยังต้องคำนึงถึงสุขอนามัยของประชาชน โดยหากมีการต่อเติมดัดแปลงการใช้ประโยชน์ในลักษณะที่อาจก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพ การดำเนินการดังกล่าวย่อมไม่สามารถกระทำได้ และหากมีการฝ่าฝืนย่อมส่งผลกระทบต่อการใช้ประโยชน์ในอาคารและการดำเนินกิจการซึ่งไม่อาจเปิดดำเนินการต่อไปได้ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความปลอดภัยต่อชีวิตและสุขภาพของประชาชน

สำหรับฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เนื่องจากการใช้อำนาจย่อมส่งผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของปัจเจกบุคคลที่เกี่ยวข้อง ทั้งในทางที่เสียประโยชน์และได้ประโยชน์ ดังนั้น การใช้อำนาจใด ๆ ในทางปกครองจึงต้องถูกต้องตามที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้ ทั้งในแง่ของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้ และในแง่ของเจตนารมณ์หรือวัตถุประสงค์ที่กฎหมายมุ่งหมายที่จะคุ้มครอง รวมตลอดถึงขั้นตอนรูปแบบ หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนด และในกรณีการใช้อำนาจเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายจำเป็นต้องอาศัยกฎหมายหลายฉบับ ฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐยังคงผูกพันที่จะต้องใช้อำนาจตามกฎหมายและต้องอยู่ภายใต้อำนาจที่กฎหมายฉบับนั้น ๆ ให้อำนาจไว้เท่านั้น ดังเช่น กรณีที่นายกเทศมนตรีมีอำนาจตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ในการออกคำสั่งห้ามใช้อาคารที่ไม่ได้รับอนุญาตและผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. ๒๕๔๗ และพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ในการออกคำสั่งไม่อนุญาตให้เจ้าของอาคารดำเนินการกิจการที่อาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ ซึ่งเมื่อได้ใช้อำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้เช่นนี้แล้ว ย่อมเป็นการใช้อำนาจโดยชอบด้วยกฎหมาย