

บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
เรื่อง การฟ้องเพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร (กรณีนางสาวเชียม แฟมไธสง)

กรุงเทพมหานคร มีหนังสือที่ กท ๔๐๐๐/อ.๑๘๗๒ ลงวันที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๔๖ ขอหารือปัญหาข้อกฎหมายความว่า กรุงเทพมหานครได้อนุญาตให้นางสาวเชียม แฟมไธสง ก่อสร้างอาคาร เป็นอาคาร ๔ ชั้น เมื่อวันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๓๗ และอนุญาตให้ต่ออายุใบอนุญาตก่อสร้างอาคารและอนุญาตให้ออนใบอนุญาตก่อสร้างอาคารดังกล่าว โดยโอนจากนางสาวเชียมฯ เป็นบริษัท เอ็มบี ทาวเวอร์ จำกัด เมื่อวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๔^๑ ต่อมาได้อนุญาตให้บริษัท เอ็มบี ทาวเวอร์ จำกัด ดัดแปลงอาคารที่ได้มาจากการรับโอนใบอนุญาตก่อสร้างอาคารเมื่อวันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๔๕ ในภายหลังกรุงเทพมหานครได้ทราบข้อเท็จจริงว่านางสาวเชียมฯ เป็นบุคคลไม่ทราบสัญชาติ ทำการทุจริตปลอมตัวเป็นบุคคลสัญชาติไทย ใช้ชื่อว่านางสาวเชียมฯ ดำเนินการยื่นขอใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร ขออนุญาตต่ออายุใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร และขอโอนใบอนุญาตก่อสร้างอาคารดังกล่าว เป็นผลให้การออกคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งอาจถูกเพิกถอนได้ตามมาตรา ๔๙ มาตรา ๕๐ และมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ประกอบกับพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ แต่เนื่องจากนางสาวเชียมฯได้ทำการโอนใบอนุญาตก่อสร้างอาคารให้แก่ บริษัท เอ็มบี ทาวเวอร์ จำกัด ที่เป็นบุคคลภายนอกซึ่งสุจริตและเสียค่าตอบแทน ดังนั้น หากกรุงเทพมหานครมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งอนุญาตให้ก่อสร้างอาคาร คำสั่งอนุญาตให้ต่ออายุใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร และคำสั่งอนุญาตให้ออนใบอนุญาตก่อสร้างอาคารดังกล่าวข้างต้น อาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่บริษัท เอ็มบี ทาวเวอร์ จำกัด และอาจถูกฟ้องร้องเรียกให้ชดเชยค่าเสียหายได้ กรุงเทพมหานครจึงขอหารือต่อคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเพื่อใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติดังนี้

๑. หากกรุงเทพมหานครจะพิจารณาเพิกถอนเฉพาะคำสั่งอนุญาตให้ก่อสร้างอาคาร ซึ่งออกเมื่อวันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๓๗ โดยมีให้มีผลกระทบถึงคำสั่งอนุญาตให้ต่ออายุใบอนุญาตก่อสร้างอาคารซึ่งออกเมื่อวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ และคำสั่งอนุญาตให้ออนใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร ซึ่งออกเมื่อวันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๔๕ จะสามารถกระทำได้หรือไม่อย่างไร

๒. หากไม่สามารถเพิกถอนเฉพาะคำสั่งอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารตามข้อ ๑ ได้ จำเป็นที่กรุงเทพมหานครจะต้องเพิกถอนคำสั่งทั้งหมดหรือไม่ และหากต้องเพิกถอนคำสั่ง

^๑ปรากฏตามหนังสือหารือของกรุงเทพมหานครฉบับนี้ว่าได้มีการโอนใบอนุญาตฯให้บริษัท เอ็มบี ทาวเวอร์ จำกัด เมื่อวันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๔๕ แต่ต่อมา ผู้แทนกรุงเทพมหานครซึ่งมาชี้แจงประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการฯ ได้ขอแก้ไขวันที่ดังกล่าวเป็นวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๔

ทั้งหมดจะมีแนวทางปฏิบัติอย่างไรเพื่อมิให้เกิดความเสียหายต่อกรุงเทพมหานคร และบุคคลภายนอกผู้รับโอน

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าว โดยมีผู้แทนกรุงเทพมหานครเป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงว่า นางสาวเชียม แฟมไธสง ได้ยื่นขออนุญาตก่อสร้างอาคารกับกรุงเทพมหานคร และกรุงเทพมหานครได้ออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารแก่นางสาวเชียมฯ เมื่อวันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๓๗ โดยใบอนุญาตให้ใช้ได้จนถึงวันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๓๘ ก่อนที่ใบอนุญาตจะสิ้นอายุ นางสาวเชียมฯ ได้มายื่นขอต่ออายุใบอนุญาตไว้ และในระหว่างการพิจารณาของกรุงเทพมหานครเพื่อต่ออายุใบอนุญาตดังกล่าว นางสาวเชียมฯ ได้ขอโอนใบอนุญาตก่อสร้างอาคารให้แก่บริษัท เอ็มบี ทาวเวอร์ จำกัด ซึ่งกรุงเทพมหานครได้ดำเนินการต่ออายุใบอนุญาตและโอนใบอนุญาตให้ในวันเดียวกันเมื่อวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ โดยใบอนุญาตมีอายุจนถึงวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ ต่อมา บริษัท เอ็มบี ทาวเวอร์ จำกัด ได้มายื่นคำขออนุญาตดัดแปลงอาคาร ซึ่งกรุงเทพมหานครก็ได้ออกใบอนุญาตดัดแปลงอาคารให้เมื่อวันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๔๕ โดยใบอนุญาตมีอายุถึงวันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๔๖

หลังจากที่อาคารดังกล่าวได้ก่อสร้างและดัดแปลงเรียบร้อยแล้ว บริษัท เอ็มบี ทาวเวอร์ จำกัด ได้แจ้งต่อเจ้าพนักงานเพื่อขอเลขที่อาคาร ซึ่งเจ้าพนักงานได้ทำการตรวจสอบอาคารตามที่ได้รับแจ้งแล้วเห็นว่า การดัดแปลงอาคารดังกล่าวเป็นไปโดยถูกต้องตามที่ได้รับอนุญาตจึงได้ให้เลขที่อาคารไปเมื่อวันที่ ๑๗ กันยายน ๒๕๔๕ (อาคารดังกล่าวเป็นอาคารประเภทที่พักอาศัย ไม่ใช่อาคารประเภทควบคุมการใช้ จึงไม่ต้องการออกใบรับรองเพื่อให้มีการใช้อาคารนั้น) และปัจจุบันนี้ บริษัท เอ็มบี ทาวเวอร์ จำกัด ได้เข้าใช้ประโยชน์อาคารดังกล่าวแล้ว

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองพิจารณาแล้ว เห็นว่า พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มีวัตถุประสงค์หรือจุดมุ่งหมายเพื่อการควบคุมเกี่ยวกับความมั่นคงแข็งแรงและความปลอดภัยของตัวอาคารเป็นหลัก และในกรณีที่มีการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน เคลื่อนย้าย ใช้หรือเปลี่ยนการใช้อาคารที่เป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย ก็ได้บัญญัติให้อำนาจเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่จะสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารดำเนินการแก้ไขเปลี่ยนแปลงอาคารให้ถูกต้องภายในระยะเวลาที่กำหนดได้ หรืออาจสั่งให้รื้อถอนหรือระงับการใช้อาคารทั้งหมดหรือบางส่วนได้ จึงมิได้บัญญัติเรื่องการเพิกถอนใบอนุญาตไว้ ดังนั้น การพิจารณาเพิกถอนใบอนุญาตที่ออกตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ จึงต้องอาศัยบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๓^๒ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

^๒มาตรา ๓ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามกฎหมายต่าง ๆ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายใดกำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องใดไว้โดยเฉพาะและมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้

แม้ว่าพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติให้คำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายอาจถูกเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วนได้ ตามหมวด ๑ ส่วนที่ ๖ ว่าด้วยการเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง แต่ในกรณีที่หาหรือมานี้ปรากฏข้อเท็จจริงว่าใบอนุญาตก่อสร้างอาคารของนางสาวเซียมฯ ได้อินไปเป็นของบริษัท เอ็มบี ทาวเวอร์ จำกัด เมื่อวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ และได้หมดอายุลงเมื่อวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ และโดยที่มาตรา ๔๒ วรรคสอง^๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติให้คำสั่งทางปกครองมีผลตราบเท่าที่ยังไม่มีการเพิกถอนหรือสิ้นผลลงโดยเงื่อนไขเวลาหรือโดยเหตุอื่น ใบอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารในกรณีนี้จึงสิ้นผลลงตามบทบัญญัติดังกล่าว ดังนั้นกรุงเทพมหานครจึงไม่จำเป็นต้องเพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้างอาคารที่สิ้นผลลงไปแล้วอีก

(นางสาวพรทิพย์ จาละ)

รองเลขาธิการฯ

รักษาราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กันยายน ๒๕๔๖

ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับกับขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งที่กำหนดในกฎหมาย

^๓ มาตรา ๔๒ ๑๓๑

๑๓๑

คำสั่งทางปกครองย่อมมีผลตราบเท่าที่ยังไม่มีการเพิกถอนหรือสิ้นผลลงโดยเงื่อนไขเวลาหรือโดยเหตุอื่น

๑๓๑

๑๓๑