(บทความเผยแพร่ในหนังสือพิมพ์ฐานเศรษฐกิจ คอลัมน์ "อุทาหรณ์จากคดีปกครอง")

เพิกถอนใบอนุญาตอาคารพาณิชยกรรม (ไฮเปอร์มาร์เก็ต) : เหตุอยู่ห่างเทศบาลน้อยกว่าที่กำหนด

โดย นายปกครอง

การขยายตัวของธุรกิจค้าปลีกสมัยใหม่เข้าสู่ชุมชนท้องถิ่น เช่น ***ไฮเปอร์มาร์เก็ต (Hypermarket)*** *ซึ่งเป็นร้านค้าปลีกขนาดใหญ่มากที่นำเอาซูเปอร์มาร์เก็ต (ขายอาหารและของใช้ในชีวิตประจำวัน) กับห้างสรรพสินค้า (ขายเสื้อผ้า เครื่องใช้ไฟฟ้า และสินค้าเบ็ดเตล็ด) มารวมไว้ด้วยกัน โดยทั้งไฮเปอร์มาร์เก็ต ซูเปอร์มาร์เก็ต และห้างสรรพสินค้า ต่างก็ถือเป็น* ***"อาคารพาณิชยกรรม"*** *ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารและกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง ที่ต้องก่อสร้างภายใต้หลักเกณฑ์ตามที่กฎหมายดังกล่าวบัญญัติควบคุมไว้ ทั้งนี้ ผู้ประกอบการบางรายอาจเข้าใจคลาดเคลื่อนว่าหากยื่นขออนุญาตก่อสร้างถูกต้องตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารและได้รับใบอนุญาตเรียบร้อยแล้วย่อมสามารถเปิดดำเนินการได้อย่างสมบูรณ์ ซึ่งแท้ที่จริงแล้วยังต้องไม่ขัดต่อกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องด้วย เช่น กฎหมายว่าด้วยการผังเมือง เรามาดูตัวอย่างกรณีพิพาทที่เกิดขึ้นจริงกันเลยครับ*

มูลเหตุของคดีนี้เกิดจาก ... บริษัท ส. ได้รับใบอนุญาตก่อสร้างอาคารและใบรับรองการก่อสร้างอาคารพาณิชยกรรมขนาดเกิน 1,000 ตารางเมตร ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) จาก นายก อบต. ในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ซึ่งต่อมาได้ดำเนินการก่อสร้างอาคารดังกล่าวจนแล้วเสร็จ และได้ใช้ประโยชน์ในการประกอบพาณิชยกรรมประเภทค้าปลีกค้าส่งสินค้าแล้ว จากนั้น นายบิ๊กและนางเล็ก ราษฎรซึ่งพักอาศัยอยู่ห่างจากอาคารดังกล่าวประมาณ 4 กิโลเมตร ได้ตรวจดูใบอนุญาตและใบรับรองการก่อสร้างอาคารแล้วเห็นว่า อาคารดังกล่าวมีพื้นที่ใช้สอยของอาคาร**รวมกันเกิน 1,000 ตารางเมตร แต่มีระยะห่างจากเขตเทศบาลเมืองน้อยกว่า 15 กิโลเมตร** จึงขัดต่อกฎหมาย นายบิ๊ก *(ผู้ฟ้องคดีที่ 1)* และนางเล็ก *(ผู้ฟ้องคดีที่ 2)* จึงนำคดีมาฟ้องต่อ**ศาลปกครอง** ขอให้พิพากษาเพิกถอนใบอนุญาตและใบรับรองการก่อสร้างอาคารพิพาท

คดีมีประเด็นปัญหาว่า *ผู้ฟ้องคดีทั้งสองมีสิทธิฟ้องเพิกถอนใบอนุญาตและใบรับรองการก่อสร้างอาคารที่พิพาทต่อศาลปกครองหรือไม่ และการออกใบอนุญาตและใบรับรองการก่อสร้างอาคารดังกล่าว เป็นการกระทำโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ?*

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเป็นราษฎรที่อยู่อาศัยหรือประกอบกิจการอยู่ในพื้นที่ของ อบต. อันเป็นท้องที่ที่นายก อบต. ออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารและใบรับรองการก่อสร้างอาคารที่พิพาท ผู้ฟ้องคดีทั้งสองย่อมเป็นผู้มีส่วนได้เสียหรือ**ได้รับผลกระทบโดยตรงและมากเป็นพิเศษกว่าบุคคลทั่วไปที่มิได้อยู่อาศัยหรือประกอบกิจการในพื้นที่**ของ อบต. จึงถือว่าเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหาย โดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องจากการกระทำของนายก อบต. ดังกล่าว และคำขอให้ศาลเพิกถอนใบอนุญาตศาลมีอำนาจกำหนดคำบังคับได้ กรณีจึงเป็น**ผู้มีสิทธิฟ้องคดี**ต่อศาลปกครองตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

สำหรับประเด็นการออกใบอนุญาตและใบรับรองการก่อสร้างอาคารดังกล่าว นั้น **ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด**พิจารณาแล้วเห็นว่า โดยที่พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มาตรา 12 บัญญัติว่า กฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา 8 หรือข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ออกตามมาตรา 9 หรือมาตรา 10 ถ้าขัดหรือแย้งกับกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองให้บังคับตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง ดังนั้น ในการพิจารณาออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารให้แก่บริษัท ส. นายก อบต. จะต้องพิจารณาให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย และ**ต้องไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง**

เมื่อมีการออกประกาศกรมโยธาธิการและผังเมือง เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ในการวางและจัดทำผังเมืองรวมในท้องที่จังหวัดนครราชสีมา พ.ศ. 2555 ลงวันที่

30 สิงหาคม 2555 โดยกำหนด**ห้าม**ไม่ให้ใช้ประโยชน์ที่ดินบางส่วนในท้องที่จังหวัดนครราชสีมาเพื่อก่อสร้างอาคาร**พาณิชยกรรมประเภทค้าปลีกค้าส่ง** ที่มีพื้นที่ใช้สอยอาคารรวมกันเพื่อประกอบกิจการขายปลีกขายส่งสินค้า**อุปโภคและบริโภคหลายประเภทที่ใช้ในชีวิตประจำวัน ตั้งแต่ 300 ตารางเมตร ขึ้นไป เว้นแต่**การใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อก่อสร้างอาคารดังกล่าวที่มีพื้นที่ใช้สอย**เกิน 1,000 ตารางเมตร ต้องมีระยะห่างจากเขตเทศบาลไม่น้อยกว่า 15 กิโลเมตร**

เมื่ออาคารของบริษัท ส. แยกพื้นที่ใช้สอยอาคารออกเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนที่ 1 พื้นที่พาณิชยกรรมประเภทบริโภค ได้แก่ อาหารสด อาหารแห้ง อาหารที่แช่แข็ง และอาหารสัตว์ มีพื้นที่ใช้สอย 4,827 ตารางเมตร ส่วนที่ 2 พื้นที่พาณิชยกรรมประเภทสินค้าอุปโภคที่ไม่ใช้ในชีวิตประจำวัน ได้แก่ ประเภทเครื่องใช้ไฟฟ้า ตู้เย็น อุปกรณ์สำนักงาน อุปกรณ์ที่ใช้ประกอบอาหารในร้านอาหาร เป็นต้น มีพื้นที่ใช้สอย 2,193 ตารางเมตร รวมพื้นที่ใช้สอยทั้งหมด 7,020 ตารางเมตร จึงเห็นได้ว่า สินค้าในพื้นที่ส่วนที่ 1 เป็นสินค้าที่ใช้ในการรับประทาน**ในชีวิตประจำวัน อันเป็นสินค้าบริโภค** ส่วนสินค้าในพื้นที่ส่วนที่ 2 ถือเป็นสินค้าที่จำเป็นต้องใช้ประโยชน์**ในชีวิตประจำวัน อันเป็นสินค้าอุปโภค** จึงเป็นอาคารพาณิชยกรรมประเภทค้าปลีกค้าส่ง และเมื่อที่ตั้งอาคารอยู่ห่างจากเขตเทศบาลเมืองประมาณ 1.5 กิโลเมตร จึงขัดกับข้อกำหนดของประกาศข้างต้น

การออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารเฉพาะส่วนที่เกินกว่า 300 ตารางเมตร และใบรับรองการก่อสร้างอาคารที่รับรองว่า บริษัท ส. ได้ทำการก่อสร้างอาคารถูกต้อง จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย **ศาลปกครองสูงสุดพิพากษา**กลับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น เป็น**เพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้างอาคารเฉพาะส่วนที่เกินกว่า 300 ตารางเมตร และใบรับรองการก่อสร้างอาคารพิพาท** *(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อส. 12/2569)*

สรุปได้ว่า *การออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารพาณิชยกรรมประเภทค้าปลีกค้าส่งสินค้าอุปโภคและบริโภค นอกจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นจะต้องพิจารณาตามหลักเกณฑ์ของกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารแล้ว ยังต้องตรวจสอบไม่ให้ขัดหรือแย้งกับกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองที่ใช้บังคับอยู่ขณะนั้นด้วย เพื่อคุ้มครองการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน การคมนาคมและการขนส่ง การสาธารณูปโภค บริการสาธารณะและสภาพแวดล้อมของประชาชนจากการประกอบกิจการพาณิชยกรรมประเภทค้าปลีกค้าส่งด้วย เนื่องจากการประกอบกิจการดังกล่าวจะมีการจำหน่ายสินค้าอุปโภคและบริโภคหลายประเภทที่ใช้ในชีวิตประจำวัน ทำให้มีผู้มาใช้บริการจำนวนมาก ซึ่งอาจจะส่งผลกระทบต่อการใช้ประโยชน์ในที่ดินของประชาชนโดยรอบ การจราจรและการขนส่ง สิ่งแวดล้อมและคุณภาพชีวิตประชาชน จึงต้องมีการกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขให้เหมาะสมเป็นกรณีพิเศษ*

(ปรึกษาการฟ้องคดีปกครองได้ที่ “สายด่วนศาลปกครอง 1355”)

****