

อำนาจในการทบทวนคำสั่งทางปกครอง ... ของผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ ?

โดย นายปกครอง

กฎหมายควบคุมอาคารกำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งให้เจ้าของอาคารระงับการก่อสร้างหรือให้รื้อถอนอาคาร ฯลฯ ที่ก่อสร้างโดยฝ่าฝืนพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และหากผู้รับคำสั่งทางปกครองไม่เห็นด้วยก็สามารถโต้แย้งคัดค้านคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นโดยยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ เพื่อให้ตรวจสอบและทบทวนคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นอีกครั้งหนึ่งก่อนที่จะนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้มีการพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือคำวินิจฉัยอุทธรณ์ต่อไป

ปัญหาว่า คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์มีอำนาจที่จะตรวจสอบคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นดังกล่าวได้มากน้อยเพียงใด

เช่น ข้อพิพาทในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๙๐๘/๒๕๖๑ ซึ่งคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ได้พิจารณาคำอุทธรณ์และเห็นว่า คำสั่งให้เจ้าของอาคารระงับการก่อสร้างกับคำสั่งให้เจ้าของอาคารรื้อถอนอาคารที่ออกโดยเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีรายละเอียดทำคำสั่งขัดแย้งกันเองไม่ตรงกับข้อเท็จจริง จึงวินิจฉัยเพิกถอนคำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นและให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นไปออกคำสั่งให้ถูกต้องตามขั้นตอนของกฎหมาย

เจ้าของอาคารไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ที่มีคำสั่งให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นไปออกคำสั่งใหม่ให้ถูกต้อง จึงได้นำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้มีการพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ดังกล่าว

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดได้อธิบายหลักการสำคัญในเรื่องขอบเขตอำนาจการพิจารณาอุทธรณ์ของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ว่าพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ เป็นกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เพียงขั้นตอนการยื่นอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง ระยะเวลาการพิจารณาอุทธรณ์ และการแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์เท่านั้น ส่วนหลักเกณฑ์หรือวิธีการพิจารณาอุทธรณ์และขอบเขตในการพิจารณาอุทธรณ์ไม่ได้กำหนดไว้เป็นการเฉพาะ การพิจารณาอุทธรณ์ของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์จึงต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์หรือวิธีการที่กำหนดไว้ตามมาตรา ๔๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

โดยมาตรา ๔๖ บัญญัติว่า “ในการพิจารณาอุทธรณ์ ให้เจ้าหน้าที่พิจารณาทบทวนคำสั่งทางปกครองได้ไม่ว่าจะเป็นปัญหาข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย หรือความเหมาะสมของการทำคำสั่งทางปกครอง และอาจมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งทางปกครองเดิมหรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งนั้นไปในทางใด ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นการเพิ่มภาระหรือลดภาระหรือใช้ดุลพินิจแทนในเรื่องความเหมาะสมของการทำคำสั่งทางปกครองหรือมีข้อกำหนดเป็นเงื่อนไขอย่างไรก็ได้” ดังนั้น คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์จึงมีอำนาจพิจารณาทบทวนคำสั่งทางปกครองได้ไม่ว่าจะเป็นปัญหาข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย หรือความเหมาะสมของการทำคำสั่งทางปกครองและอาจมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งทางปกครองเดิมหรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งนั้นไปในทางใด ไม่ว่าจะเป็นการเพิ่มภาระหรือลดภาระหรือใช้ดุลพินิจแทนในเรื่องความเหมาะสมของการทำคำสั่งทางปกครองหรือมีข้อกำหนดเป็นเงื่อนไขอย่างไรก็ได้

คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์จึงมีอำนาจเพิกถอนคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น รวมทั้งมีอำนาจเปลี่ยนแปลงคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น

จากคดีนี้ จึงมีแนวทางในการปฏิบัติราชการที่ดีให้กับหน่วยงานของรัฐและเป็นความรู้ให้กับเจ้าของอาคารซึ่งถือเป็น “คู่มือ” ในคำสั่งทางปกครอง ว่า ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์มีอำนาจทบทวนคำสั่งทางปกครองของเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้ ทั้งในข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่นำมาใช้ในการออกคำสั่งและการใช้ดุลพินิจในการออกคำสั่งหรือความเหมาะสมของการทำคำสั่งทางปกครองและยังมีอำนาจกำหนดเป็นเงื่อนไขอย่างไรก็ได้ ซึ่งผู้สนใจสามารถอ่านเพิ่มเติมได้จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดตามที่ยกมาเป็นอุทาหรณ์ข้างต้น ... นะครับ