

การออกคำสั่งทางปกครองที่ไม่ต้องเปิดโอกาสให้ผู้รับคำสั่งโต้แย้งสิทธิ

โดย นางสาววีราภรณ์ พรหมเข้ม
นิติกรปฏิบัติการ กลุ่มงานคดีปกครอง ๑
ส่วนคดีปกครอง สำนักงานกฎหมายและคดี

ข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีได้รับอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารโครงเหล็กชั้นเดียว จำนวน ๒ หลัง เพื่อใช้เป็นร้านค้า - พักอาศัย ต่อมากรุงเทพมหานครได้ตรวจพบว่าผู้ฟ้องคดีได้ทำการตัดแปลงอาคารโดยไม่ได้ยื่นขอรับใบอนุญาตหรือดำเนินการแจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น จึงออกคำสั่งทางปกครองให้ผู้ฟ้องคดีระงับการตัดแปลงอาคาร ห้ามใช้หรือเข้าไปในส่วนตัว ๆ ของอาคารหรือบริเวณอาคาร และให้รื้อถอนอาคารดังกล่าว

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๔๔๑/๒๕๕๓

ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยว่า เมื่อผู้ฟ้องคดีตัดแปลงอาคารพิพาทโดยไม่ได้ยื่นขอรับใบอนุญาตหรือดำเนินการแจ้ง กรณีจึงเป็นการตัดแปลงอาคารโดยฝ่าฝืนมาตรา ๒๑^๑ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ได้เป็นผู้มีสิทธิที่จะได้รับการคุ้มครองหรือรับรองสิทธิตามกฎหมายอันอาจถูกระทบต่อสิทธิในอันที่จะได้รับทราบข้อเท็จจริงและได้มีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานอย่างเพียงพอก่อนออกคำสั่ง ตามมาตรา ๓๐^๒ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ การที่กรุงเทพมหานครได้ออกคำสั่งให้รื้อถอนอาคารพิพาท โดยมิได้เปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีได้ทราบข้อเท็จจริงและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐาน ก็มีได้ผลทำให้คำสั่งดังกล่าว เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่อย่างใด

บทความนี้ผ่านการตรวจพิจารณาจากกลุ่มบรรณาธิการวิชาการกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการของกรุงเทพมหานคร สำนักงานกฎหมายและคดี สำนักปลัดกรุงเทพมหานคร (ฉบับที่ ๑๕)

^๑ มาตรา ๒๑ ผู้ใดจะก่อสร้าง ตัดแปลง หรือเคลื่อนย้ายอาคารต้องได้รับใบอนุญาต จากเจ้าพนักงานท้องถิ่น หรือแจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น และดำเนินการ ตามมาตรา ๓๙ ทวิ

^๒ มาตรา ๓๐ ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองอาจกระทบถึงสิทธิของคู่กรณีเจ้าหน้าที่ต้องให้คู่กรณีมีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน

ความในวรรคหนึ่งมีให้นำมาใช้บังคับในกรณีดังต่อไปนี้ เว้นแต่เจ้าหน้าที่จะเห็นสมควรปฏิบัติเป็นอย่างอื่น

(๑) เมื่อมีความจำเป็นรีบด่วนหากปล่อยให้เนิ่นช้าไปจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้หนึ่งผู้ใดหรือจะกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ

(๒) เมื่อจะมีผลทำให้ระยะเวลาที่กฎหมายหรือกฎกำหนดไว้ในการทำคำสั่งทางปกครองต้องล่าช้าออกไป

(๓) เมื่อเป็นข้อเท็จจริงที่คู่กรณีนั้นเองได้ให้ไว้ในคำขอ คำให้การหรือคำแถลง

(๔) เมื่อโดยสภาพเห็นได้ชัดในตัวเองว่าการให้โอกาสดังกล่าวไม่อาจกระทำได้

(๕) เมื่อเป็นมาตรการบังคับทางปกครอง

(๖) กรณีอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ให้โอกาสตามวรรคหนึ่ง ถ้าจะก่อให้เกิดผลเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะ

บทวิเคราะห์/เสนอแนะ

ศาลปกครองสูงสุดได้วางหลักปฏิบัติราชการที่ดีเกี่ยวกับรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญ ที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับการออกคำสั่งทางปกครอง โดยหากเป็นคำสั่งทางปกครองที่กระทบสิทธิของคู่กรณี ก่อนที่ฝ่ายปกครองจะออกคำสั่งทางปกครองจะต้องรับฟังคู่กรณีตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แต่หากผู้ตกอยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองเป็นผู้กระทำการฝ่าฝืน กฎหมาย อันไม่มีสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย ฝ่ายปกครองย่อมไม่จำเป็นต้องรับฟังคู่กรณีตามบทบัญญัติ ดังกล่าว และหากคำสั่งทางปกครอง (ที่ทำเป็นหนังสือทุกประเภท) ได้ระบุข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย พร้อมให้ เหตุผลในการวินิจฉัยครบถ้วนแล้ว ถือว่าฝ่ายปกครองได้ดำเนินการตามมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่ง^๓ แห่งพระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แล้ว ซึ่งจากหลักกฎหมายและคำพิพากษาดังกล่าว สามารถนำมาเป็น แนวทางในการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งได้ ดังนี้

๑. คำสั่งทางปกครองใดมิใช่คำสั่งทางปกครองที่อาจกระทบถึงสิทธิของคู่กรณี เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งย่อมมี อำนาจที่จะทำคำสั่งโดยไม่ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ในทางปฏิบัติเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งจะต้องเป็นผู้พิจารณาในเบื้องต้นเสียก่อนว่า การกระทำของคู่กรณี เป็นกรณีที่มีกฎหมายบัญญัติรับรองหรือคุ้มครองสิทธิของคู่กรณีไว้หรือไม่ หรือเป็นกรณีที่มีการรับรองสิทธิจาก เจ้าหน้าที่หรือผู้มีอำนาจอนุญาตตามกฎหมายหรือไม่

๒. การออกคำสั่งทางปกครองที่อาจกระทบถึงสิทธิของคู่กรณีหรือคู่กรณีเป็นผู้มีสิทธิที่ได้รับการรับรองหรือ คุ้มครองตามกฎหมายหรือจากการได้รับอนุญาต เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งก็ต้องดำเนินการตาม มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง เสียก่อนจึงจะออกคำสั่งได้ เช่น คำสั่งให้خذใช้ค่าสินไหมทดแทน

๓. เมื่อคู่กรณีเป็นผู้ไม่มีสิทธิตามกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่ต้องการออกคำสั่งเพื่อบังคับแก่ผู้ ที่ฝ่าฝืนกฎหมายอย่างชัดเจน เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งก็ย่อมพิจารณาออกคำสั่งได้โดยไม่ต้องดำเนินการตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังเช่นผู้ฟ้องคดีที่ทำการปลูกสร้าง สิ่งปลูกสร้างล่วงล้ำเข้าไปในทะเลโดยไม่ได้รับอนุญาต ซึ่งเป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิที่จะได้รับการรับรองหรือคุ้มครองตามกฎหมาย หรือจากการได้รับ อนุญาต ที่จะได้รับการยกเว้นผ่อนผัน หรือกล่าวอ้างที่จะไม่ปฏิบัติตามกฎหมายได้ เจ้าหน้าที่ย่อมมีอำนาจออก

^๓ มาตรา ๓๗ คำสั่งทางปกครองที่ทำเป็นหนังสือและการยืนยันคำสั่งทางปกครองเป็นหนังสือต้อง จัดให้มีเหตุผลไว้ด้วย และเหตุผลนั้นอย่างน้อยต้องประกอบด้วย

(๑) ข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ

(๒) ข้อกฎหมายที่อ้างอิง

(๓) ข้อพิจารณาและข้อสนับสนุนในการใช้ดุลพินิจ

นายกรัฐมนตรีหรือผู้ซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายอาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดให้คำสั่ง ทางปกครองกรณีหนึ่งกรณีใดต้องระบุเหตุผลไว้ในคำสั่งนั้นเองหรือในเอกสารแนบท้ายคำสั่งนั้นก็ได้ บทบัญญัติตามวรรคหนึ่งไม่ใช้บังคับกับกรณีดังต่อไปนี้

(๑) เป็นกรณีที่มีผลตรงตามคำขอและไม่กระทบสิทธิและหน้าที่ของบุคคลอื่น

(๒) เหตุผลนั้นเป็นที่รู้จักกันอยู่แล้วโดยไม่ต้องระบุอีก

(๓) เป็นกรณีที่ต้องรักษาไว้เป็นความลับตามมาตรา ๓๒

(๔) เป็นการออกคำสั่งทางปกครองด้วยวาจาหรือเป็นกรณีเร่งด่วน แต่ต้องให้เหตุผลเป็นลายลักษณ์ อักษรในเวลาอันควรหากผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งนั้นร้องขอ

คำสั่งให้รื้อถอนอาคารได้โดยไม่ต้องดำเนินการรับฟังคู่กรณี ตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ก่อนแต่อย่างไร

จากกรณีดังกล่าว เจ้าพนักงานท้องถิ่นใช้อำนาจทางปกครองบังคับแก่ผู้ที่กระทำการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ เพื่อให้กระทำการตามที่กฎหมายบัญญัติหรือให้ละเว้นการกระทำที่เป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย คู่กรณีจึงไม่มีสิทธิที่จะได้รับการรับรองหรือคุ้มครองสิทธิตามกฎหมายอันอาจถูกกระทบ ดังนั้น เจ้าพนักงานท้องถิ่นจึงสามารถออกคำสั่งเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ได้โดยที่เจ้าหน้าที่ไม่จำเป็นต้องดำเนินการตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙