

ไม่มีสิทธิ ... ฤา ! จะเรียกร้องโอกาสโต้แย้ง

จัดทำโดย นายณัฐพล ลือสิงหนาท พนักงานคดีปกครอง ๔
ตรวจแก้ไขโดย นางสาวปรานี สุขศรี พนักงานคดีปกครอง ๖ว
สำนักวิชาการและความร่วมมือระหว่างประเทศ สำนักงานศาลปกครอง

“สิทธิ” หมายถึงประโยชน์ที่กฎหมายรับรองหรือคุ้มครอง เป็นอำนาจของผู้ทรงสิทธิโดยแท้ที่จะเรียกร้องให้บุคคลใดก็ตามเคารพและปฏิบัติตามสิทธิของตนตามที่กฎหมายบัญญัติรับรองไว้ และเมื่อเป็นดังนั้นย่อมหมายความว่าบุคคลดังกล่าวมีสิทธิที่จะหยิบยกหรือโต้แย้งการกระทำใด ๆ ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในกระบวนการพิจารณาทางปกครองได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สิทธิที่จะโต้แย้งว่าหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ได้ให้โอกาสได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและไม่ให้โอกาสโต้แย้ง ชี้แจงและแสดงพยานหลักฐานก่อนที่จะออกคำสั่งทางปกครองมาใช้บังคับกับตนตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งหากเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งไม่ได้ดำเนินการเพื่อคุ้มครองสิทธิของผู้รับคำสั่ง จะมีผลถึงขนาดว่าศาลปกครองมีอำนาจเพิกถอนคำสั่งนั้นได้เลยทีเดียว

ในทางตรงกันข้าม หากบุคคลใด “ไม่มีสิทธิ” ที่กฎหมายรับรองหรือคุ้มครองไว้ บุคคลนั้นก็ย่อมไม่มีอำนาจที่จะเรียกร้องให้หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐถือปฏิบัติต่อตนได้เช่นกัน ดังตัวอย่างจากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๔๘/๒๕๔๙ คดีนี้ นาย ช. (ผู้ฟ้องคดี) ได้ก่อสร้างแล้วเฝ้า มีลักษณะเป็นไม้ชั้นเดียวหลังคามุงจาก ในที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันโดยไม่ได้รับอนุญาต นายกเทศมนตรีตำบล (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่น จึงมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนแล้วภายในสามสิบวัน แต่นาย ช. ยังคงฝ่าฝืนและไม่ได้อุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งแต่อย่างใด ต่อมาคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ได้พิจารณาอุทธรณ์ของเจ้าของอาคารรายอื่นที่ก่อสร้างอาคารในลักษณะเดียวกัน รวมทั้งของนาย ช. ด้วย โดยให้ปฏิบัติตามคำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่น แต่นาย ช. ไม่เห็นด้วย จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า (๑) ความในมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ใช้บังคับสำหรับคำสั่งทางปกครองที่ “อาจกระทบถึงสิทธิ” ของคู่กรณีเท่านั้น ไม่ได้หมายความว่ารวมถึงคำสั่งทางปกครองทั้งหมดทุกประเภท ฉะนั้น คำสั่งทางปกครองที่ไม่กระทบสิทธิของคู่กรณี เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งก็ไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติดังกล่าว และการพิจารณาว่าคำสั่งทางปกครองที่อาจจะกระทบถึงสิทธิของคู่กรณีหรือไม่ เจ้าหน้าที่ต้องพิจารณาในเบื้องต้นก่อนว่ากฎหมายบัญญัติรับรองหรือคุ้มครองสิทธิของคู่กรณีไว้หรือไม่ และหากเห็นว่าคำสั่งทางปกครองที่ออกนั้นจะส่งผลให้สิทธิของผู้รับคำสั่งที่ได้รับการรับรองหรือคุ้มครองตามกฎหมายหรือจากการได้รับอนุญาตได้รับความกระทบกระเทือน ก็ถือเป็นคำสั่งทางปกครองที่เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งจะต้องดำเนินการตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่งเสียก่อนจึงจะออกคำสั่งได้ แต่หากผู้รับคำสั่ง ไม่มีสิทธิตามกฎหมายหรือตามที่ได้รับอนุญาตและจำเป็นต้องออกคำสั่งบังคับกับผู้นั้น เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งสามารถออกคำสั่งได้โดยไม่ต้องดำเนินการตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่งดังกล่าว

ดังนั้น เมื่อนาย ช. ก่อสร้างอาคารโดยไม่ได้รับอนุญาตและการก่อสร้างดังกล่าวไม่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ เจ้าพนักงานท้องถิ่นย่อมมีอำนาจออกคำสั่งให้รื้อถอนอาคารได้ โดยไม่ต้องดำเนินการตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง (กล่าวคือ ไม่ต้องให้โอกาสคู่กรณีได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและให้โอกาสโต้แย้ง ชี้แจงและแสดงพยานหลักฐานก่อนที่จะออกคำสั่งทางปกครอง) อันเป็นการใช้อำนาจทางปกครองบังคับกับนาย ช. (ผู้ฟ้องคดี) ซึ่งปลูกสร้างอาคารโดยฝ่าฝืนกฎหมายและไม่มีสิทธิที่จะได้รับการรับรองหรือคุ้มครองตามกฎหมายอันอาจถูกกระทบนั้น และเมื่อคำสั่งทางปกครองได้ระบุผลไว้ด้วยว่า นาย ช. เจ้าของอาคารไม่ได้รับอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารและไม่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องได้โดยอ้างตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ จึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่จัดให้มีเหตุผลตามมาตรา ๓๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย

(๒) การที่นาย ช. (ผู้ฟ้องคดี) ไม่ได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) โดยปกติจะถือว่าไม่ได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนฟ้องคดี แต่เมื่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ได้ยกรณียกฟ้องคดีขึ้นพิจารณาเองตามขั้นตอนของพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ แล้ว ประกอบกับนาย ช. (ผู้ฟ้องคดี) ได้ฟ้องคดีภายในระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๒ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ (ภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์) นาย ช. (ผู้ฟ้องคดี) จึงมีสิทธิฟ้องคดี

คดีนี้ศาลปกครองได้วางหลักปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการดำเนินการเพื่อคุ้มครองสิทธิของคู่กรณีในกระบวนการพิจารณาทางปกครองว่า ไม่จำเป็นต้องให้โอกาสคู่กรณี “ได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและให้โอกาสโต้แย้ง ชี้แจงและแสดงพยานหลักฐานก่อนที่จะออกคำสั่งทางปกครอง” หากคู่กรณีนั้นเป็นผู้ “ไม่มีสิทธิ” ที่จะได้รับการรับรองหรือคุ้มครองโดยกฎหมาย ทั้งนี้ เป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ที่จะต้องพิจารณาในเบื้องต้นเสียก่อนว่าคู่กรณีเป็นผู้มีสิทธิที่กฎหมายได้รับการรับรองหรือคุ้มครองไว้หรือไม่ ขณะเดียวกันคู่กรณีที่ไม่มีสิทธิก็ไม่มีอำนาจที่จะไปเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่เคารพและปฏิบัติต่อ “สิทธิ” ของตนอย่างถูกต้องโดยชอบด้วยกฎหมายได้ อย่างไรก็ดี สำหรับสิทธิที่จะได้รับทราบเหตุผลในการออกคำสั่งทางปกครองนั้น เจ้าหน้าที่ยังคงมีภาระผูกพันตามกฎหมายที่จะต้องถือปฏิบัติต่อคู่กรณีทุกครั้งที่ยื่นคำสั่งเป็นหนังสือมาใช้บังคับกับเขา และเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งก็ไม่มีอำนาจที่จะหยิบยกหรือกล่าวอ้างความเป็นผู้ “ไม่มีสิทธิ” ของคู่กรณีมาปฏิเสธการให้เหตุผลการออกคำสั่งนั้นด้วยเพราะความมุ่งหมายที่กฎหมายบังคับให้เจ้าหน้าที่ต้องให้เหตุผลนั้นก็เพื่อให้คู่กรณีได้ทราบว่าเจ้าหน้าที่ปฏิบัติตนอย่างถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ ออกคำสั่งเพราะเหตุใด ถูกต้องเหมาะสมหรือไม่ ขัดกับข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายหรือไม่ อันเป็นการยืนยันการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย ตาม “หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง” นั้นเอง