

“ไม่มีสิทธิ” โดยชอบด้วยกฎหมาย ... ก็ “ไม่ได้รับสิทธิ” คู่ครอง

การได้รับทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและได้โต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานก่อนที่จะออกคำสั่งทางปกครองถือเป็น “สิทธิ” อย่างหนึ่งของคู่กรณีในกระบวนการพิจารณาทางปกครองที่เจ้าหน้าที่จะต้องให้อีกฝ่ายหนึ่ง แต่ถ้าหากคู่กรณีเป็นผู้กระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายเสียเองจนเป็นเหตุให้เจ้าหน้าที่ต้องออกคำสั่งให้ระงับการกระทำนั้น เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองจะต้องให้อีกฝ่ายหนึ่งมีโอกาสแก้คู่กรณีดังกล่าวหรือไม่

คดีปกครองที่นำมาเล่าสู่กันฟังในวันนี้ เป็นเรื่องของผู้ฟ้องคดี (หัวหน้าสำนักงานการขนส่งทางน้ำ) ในฐานะเจ้าท่าตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 ได้ใช้อำนาจตามกฎหมายออกคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างอาคารสำหรับจอดเรือออกไปให้พ้นจากลำคลองสาธารณะภายในหกสิบวัน เนื่องจากปลูกสร้างล่วงล้ำเข้าไปในลำคลองอันเป็นทางสัญจรที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันโดยไม่ได้รับอนุญาต และไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะอนุญาตให้ปลูกสร้างได้ แต่เมื่อครบกำหนดเวลาตามคำสั่ง ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้ดำเนินการรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างอาคารแต่อย่างใด ผู้ฟ้องคดีจึงขอให้ศาลปกครองมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีรื้อถอนอาคารพิพาท

ผู้ถูกฟ้องคดีโต้แย้งว่า คำสั่งดังกล่าวกระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพของผู้ถูกฟ้องคดี แต่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ให้อีกฝ่ายหนึ่งในการทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและไม่ให้อีกฝ่ายหนึ่งได้โต้แย้งและแสดงพยานหลักฐาน จึงเป็นการออกคำสั่งที่ไม่ถูกต้อง

คดีนี้มีหลักกฎหมายที่สำคัญคือ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 30 วรรคหนึ่ง ซึ่งได้กำหนดว่า “ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองอาจกระทบถึงสิทธิของคู่กรณี เจ้าหน้าที่ต้องให้คู่กรณีมีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน”

ดังนั้น ประเด็นสำคัญในคดีนี้ก็คือ คำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างอาคารออกไปให้พ้นจากลำคลองสาธารณะ ถือเป็นคำสั่งที่กระทบสิทธิของผู้ถูกฟ้องคดี หรือไม่ ? และหากเป็นคำสั่งที่กระทบสิทธิของผู้ถูกฟ้องคดี เจ้าหน้าที่จะต้องให้อีกฝ่ายหนึ่งมีโอกาสให้ผู้ถูกฟ้องคดีได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐาน หรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีได้ก่อสร้างอาคารพิพาทล่วงล้ำเข้าไปในลำคลองสาธารณะที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันโดยไม่ได้รับอนุญาต อันเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติมาตรา 117 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 ผู้ฟ้องคดีจึงออกคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีรื้อถอนอาคารพิพาท แต่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้ดำเนินการรื้อถอนแต่อย่างใด ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีความผิดตามกฎหมาย

เมื่อคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีรื้อถอนอาคารพิพาทเป็นคำสั่งที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายบังคับให้ผู้ถูกฟ้องคดีต้องปฏิบัติตาม จึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

แต่อย่างไรก็ตาม การที่ตามมาตรา 30 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ให้ใช้บังคับสำหรับคำสั่งทางปกครองที่ “อาจกระทบถึงสิทธิ” ของคู่กรณี ก็มีได้หมายความว่าคำสั่งทางปกครองทุกประเภทจะเป็นคำสั่งที่กระทบสิทธิของคู่กรณี ดังนั้น เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งจะต้องเป็นผู้พิจารณาว่า เป็นกรณีที่มีกฎหมายบัญญัติรับรองหรือคุ้มครองสิทธิของคู่กรณีดังกล่าวไว้แล้วหรือไม่ หรือมีการรับรองสิทธิจากเจ้าหน้าที่หรือผู้มีอำนาจอนุญาตตามกฎหมายหรือไม่

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏชัดแจ้งว่า การใช้อำนาจของผู้ฟ้องคดีในการสั่งรื้อถอนอาคารพิพาทเป็นการดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 ดังนั้น การใช้อำนาจดังกล่าวจึงเป็นการใช้อำนาจทางปกครองบังคับกับผู้กระทำการฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมาย เพื่อให้กระทำการตามที่กฎหมายกำหนด ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่เป็นผู้มี “สิทธิ” ที่จะได้รับการรับรองหรือคุ้มครองตามกฎหมายหรือจากการได้รับอนุญาต อันอาจถูกกระทบตามนัยของมาตรา 30 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 แต่อย่างใด

ผู้ฟ้องคดีจึงยอมอาศัยอำนาจตามกฎหมายออกคำสั่งให้หรือถอนอาคารพิพาทได้ โดยไม่ต้องดำเนินการ
ตามมาตรา 30 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

คำสั่งของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 579/2555)

คดีนี้เป็นการอธิบายหลักกฎหมายสำคัญเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิของคู่กรณีที่จะได้ทราบข้อเท็จจริง
อย่างเพียงพอและมีโอกาสในการโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐาน ก่อนที่เจ้าหน้าที่จะออกคำสั่งทางปกครองนั้น
โดยเจ้าหน้าที่จะต้องพิจารณาก่อนว่าคู่กรณีเป็นผู้มีสิทธิที่จะได้รับการรับรองและคุ้มครองตามกฎหมายหรือไม่ หากไม่มีสิทธิ
ก็ไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามหลักกฎหมายดังกล่าว นอกจากนี้ยังเป็นอุทธรณ์ที่ดีสำหรับคู่กรณีที่กระทำการใดๆ อันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย
ได้ทราบว่า “เมื่อไม่มีสิทธิโดยชอบด้วยกฎหมาย ก็ย่อมไม่สามารถเรียกร้องสิทธิให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติต่อตนเช่นกัน” ครับ !

นายปกครอง
