

การควบคุมตรวจสอบ “คำสั่งทางปกครอง” ที่ออกโดยเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่ง

นายณัฐพล ลือสียงหนาท พนักงานคดีปกครองชำนาญการ

กลุ่มเผยแพร่ข้อมูลทางวิชาการและวารสาร

สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เป็นกฎหมายที่กำหนดถึงการเตรียมการและการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครองหรือกฎ โดยมีหลักเกณฑ์ประกันความเป็นธรรมในการปฏิบัติราชการทางปกครอง โดยเฉพาะในเรื่อง “การออกคำสั่งทางปกครอง” ซึ่งหากกฎหมายฉบับใดมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ก็จะต้องปฏิบัติและอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์แห่งกฎหมายฉบับนี้ (มาตรา ๓) และเพื่อให้คำสั่งทางปกครองที่ออกโดยเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจนั้นมีความถูกต้อง เหมาะสม และเป็นธรรมอย่างแท้จริง กฎหมายฉบับดังกล่าวจึงได้กำหนดให้มีกลไกในการตรวจสอบคำสั่งทางปกครองภายในองค์กรฝ่ายปกครองด้วยกัน และเมื่อเสร็จสิ้นกระบวนการตรวจสอบแล้ว หากผู้ได้รับคำสั่งทางปกครองยังไม่เห็นด้วยกับผลในการตรวจสอบก็อาจนำกรณีดังกล่าวไปสู่องค์กรวินิจฉัยชี้ขาดหรือศาลปกครองเพื่อพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งต่อไป

ด้วยเหตุนี้ การควบคุมตรวจสอบ “คำสั่งทางปกครอง” ที่ออกโดยเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งจึงเป็นหลักเกณฑ์สำคัญประการหนึ่งในการปฏิบัติราชการทางปกครอง ซึ่งมาตรา ๔๔ ถึงมาตรา ๔๘ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ได้กำหนดไว้ว่า ในกรณีที่ผู้ได้รับคำสั่งทางปกครองไม่เห็นด้วยกับคำสั่งทางปกครองที่ได้รับ ในขั้นตอนแรก ให้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งนั้น (เจ้าหน้าที่ชั้นต้น) เพื่อขอให้ทบทวน เปลี่ยนแปลงแก้ไข หรือเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว และในขั้นตอนต่อมา หากเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งยังคงยืนยันผลแห่งคำสั่งทางปกครองเช่นเดิมจะต้องรายงานความเห็นพร้อมเหตุผลไปยังเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ตามที่กฎหมายกำหนด (ซึ่งอาจเป็นผู้บังคับบัญชา (เจ้าหน้าที่ชั้นเหนือขึ้นไปที่ควบคุมการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่ง)) และผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์นี้จะต้องดำเนินการตรวจสอบและพิจารณาอุทธรณ์ดังกล่าวอีกครั้ง

หลักเกณฑ์ดังกล่าวนอกจากจะเป็นประโยชน์ทั้งต่อผู้ได้รับคำสั่งที่จะได้รับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายได้อย่างเหมาะสมและรวดเร็วกว่าวิธีพิจารณาคดีของศาลแล้ว ยังเป็นโอกาสที่เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งหรือเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์จะได้ตรวจสอบการใช้อำนาจในการออกคำสั่งทางปกครองอีกครั้ง ซึ่งหากเห็นว่าคำสั่งนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่เหมาะสมอย่างไร ก็อาจเปลี่ยนแปลงแก้ไขหรือเพิกถอนคำสั่งได้ในทันที

คอลัมน์กฎหมายใกล้ตัวฉบับนี้เป็นเรื่องเกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบคำสั่งทางปกครองโดยการทบทวนขององค์กรฝ่ายปกครองในเรื่องเกี่ยวกับเหตุรำคาญตามที่พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดขั้นตอนและระยะเวลาการอุทธรณ์ไว้โดยเฉพาะ ตามมาตรา ๖๖ วรรคหนึ่ง ว่า ในกรณีที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีคำสั่งในเรื่องการไม่ออกใบอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ต่ออายุใบอนุญาตหรือเพิกถอนใบอนุญาตตามบทแห่งพระราชบัญญัตินี้ ถ้าผู้ที่ได้รับคำสั่งไม่พอใจคำสั่งดังกล่าว ผู้นั้นมีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีภายในสามสิบวันนับแต่วันทราบคำสั่ง

จากบทบัญญัติดังกล่าว รัฐมนตรีจึงมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาอุทธรณ์และแจ้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องได้รับทราบ ซึ่งในกรณีนี้มีประเด็นที่น่าสนใจว่า หากเจ้าหน้าที่ชั้นต้นผู้ออกคำสั่งทางปกครองไม่เห็นด้วยกับผลของคำวินิจฉัยดังกล่าว จะสามารถฟ้องคดีขอให้เพิกถอนคำวินิจฉัยของรัฐมนตรี ได้หรือไม่ ?

ข้อเท็จจริงในคดีเกิดจากการที่ผู้ประกอบการฟาร์มสุกรได้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการต่อผู้ฟ้องคดี (องค์การบริการส่วนตำบล) แต่ผู้ฟ้องคดีมีคำสั่งไม่ออกใบอนุญาตให้เนื่องจากเห็นว่า หากมีการประกอบกิจการฟาร์มสุกรจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนในบริเวณใกล้เคียงอันเป็นเหตุรำคาญที่ไม่อาจแก้ไขได้

ผู้ประกอบการจึงได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อผู้ถูกฟ้องคดี (รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข) ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีได้วินิจฉัยให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ฟ้องคดี แต่ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ที่สั่งให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ฟ้องคดี จึงฟ้องคดีต่อศาลปกครองขอให้เพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดี

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยในประเด็นเกี่ยวกับการเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีทั้งในเรื่อง (๑) สิทธิในการฟ้องขอให้เพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ และ (๒) ความเป็นผู้เดือดร้อนเสียหายที่จะทำให้เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ทั้งนี้เนื่องจากมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้กำหนดเงื่อนไขสำคัญประการหนึ่งในการเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองว่า ต้องเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้

ประเด็นแรก เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองมีสิทธิฟ้องเพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของรัฐมนตรีซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์หรือไม่

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การพิจารณาออกใบอนุญาตประกอบกิจการฟาร์มสุกรนั้นพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ให้อำนาจแก่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการพิจารณาคำขอและออกคำสั่งออกใบอนุญาตหรือไม่อนุญาตประกอบกิจการ และเมื่อผู้ฟ้องคดีพิจารณาแล้วหากผู้ประกอบการซึ่งยื่นคำขอไม่พอใจคำสั่งของผู้ฟ้องคดีก็สามารถอุทธรณ์ต่อผู้ถูกฟ้องคดีได้ ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นเจ้าหน้าที่ชั้นต้นในการออกคำสั่งเท่านั้น ส่วนผู้ถูกฟ้องคดีเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งของผู้ฟ้องคดีตามที่พระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้

การที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้วินิจฉัยอุทธรณ์และมีคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ฟ้องคดี แม้ผู้ฟ้องคดีจะไม่เห็นด้วยแต่ในฐานะเจ้าหน้าที่ชั้นต้นในการออกคำสั่งดังกล่าวก็มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามคำวินิจฉัยและคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ตามกระบวนการพิจารณาเกี่ยวกับการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้ อันเป็นการควบคุมตรวจสอบคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยเจ้าหน้าที่ชั้นต้น โดยเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ตามกระบวนการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองที่กฎหมายบัญญัติไว้ โดยถือเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการออกคำสั่งทางปกครองในเรื่องนั้นทั้งเรื่อง

ประเด็นที่สอง เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายที่จะทำให้อาจเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองหรือไม่

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า โดยนิตินัยผู้ฟ้องคดีไม่ใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้จากคำวินิจฉัยอุทธรณ์ และการที่อ้างว่า หากมีการออกใบอนุญาตประกอบกิจการจะก่อให้เกิดเหตุรำคาญที่ไม่อาจแก้ไขได้นั้น กรณีดังกล่าวเป็นเหตุในอนาคตซึ่งไม่แน่นอนและไม่อาจคาดหมายได้ว่า หากมีการออกใบอนุญาตให้ประกอบกิจการฟาร์มสุกรจะเกิดเหตุรำคาญหรือไม่ และหากเกิดเหตุรำคาญจะสามารถแก้ไขได้หรือไม่ กรณีจึงเป็นเหตุในอนาคตที่ยังไม่เกิดขึ้น ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ใช่ผู้เดือดร้อนเสียหายแต่อย่างใด

ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ชั้นต้นที่ออกคำสั่งทางปกครองจึงไม่ใช่ผู้มีสิทธิฟ้องเพิกถอน คำวินิจฉัยอุทธรณ์ที่กลับ แก่ หรือเพิกถอนคำสั่งทางปกครองของตน และไม่ใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย อันจะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ศาลปกครองจึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๘๓/๒๕๕๘)

ในทำนองเดียวกันนี้ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยไว้ในคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๘๖/๒๕๕๘ กรณีการรถไฟแห่งประเทศไทยมีคำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการประกวดราคาให้เอกชนทราบ แต่คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารซึ่งเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติ ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ได้มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์โดยให้เปิดเผยข้อมูลดังกล่าวได้ การรถไฟแห่งประเทศไทยจึงได้ฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ซึ่งคดีนี้ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การรถไฟแห่งประเทศไทยไม่ใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง เนื่องจากคำวินิจฉัยอุทธรณ์ เป็นการควบคุมตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ ผลของคำวินิจฉัยจึงย่อมเป็นที่สุดและผูกพันที่จะต้องปฏิบัติตาม ซึ่งหากให้มีการใช้สิทธิฟ้องคดีเพื่อเพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ได้ย่อมเป็นการขัดต่อหลักการควบคุมตรวจสอบภายในฝ่ายบริหารได้

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดทั้งสองคดีข้างต้นทำให้มีบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดี สำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาออกคำสั่งทางปกครองที่มีผลกระทบต่อผู้ได้รับคำสั่ง (คู่กรณี) ว่า หากกฎหมายเฉพาะฉบับใดได้กำหนดให้ผู้ได้รับคำสั่งทางปกครองที่ไม่พอใจคำสั่งที่ตนได้รับ สามารถอุทธรณ์คำสั่งนั้นไปยังผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ (ซึ่งอาจเป็นผู้บังคับบัญชาของผู้ออกคำสั่ง) ได้แล้ว แม้ผู้ออกคำสั่งทางปกครองจะไม่เห็นด้วยกับผลการพิจารณาอุทธรณ์ ผู้ออกคำสั่งก็จำต้องปฏิบัติตามคำวินิจฉัย และหากไม่ปฏิบัติตามถือเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๒๓/๒๕๕๑) และไม่อาจโต้แย้งหรือฟ้องคดีขอให้มีการกลับ แก่ หรือเพิกถอนผลการพิจารณาอุทธรณ์ได้ เนื่องจากกระบวนการดังกล่าวเป็นขั้นตอนการควบคุมตรวจสอบคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยเจ้าหน้าที่ชั้นต้นผู้ทำคำสั่งทางปกครองให้มีความถูกต้องและเหมาะสมอีกครั้งหนึ่ง

นอกจากนี้ ยังทำให้ทราบว่า การเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันจะเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง มาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ นั้น ความเดือดร้อนหรือเสียหายดังกล่าวต้องเป็นกรณีที่เกิดขึ้นแล้วในขณะยื่นฟ้องคดี การอ้างถึงเหตุในอนาคตซึ่งไม่แน่นอนและไม่อาจคาดหมายได้อย่างแน่ชัดว่าจะเกิดขึ้นหรือไม่ ถือเป็นกรณีที่ยังไม่มีความเดือดร้อนหรือเสียหายเกิดขึ้น และผู้กล่าวอ้างดังกล่าวยังไม่ใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองแต่อย่างใด