

ให้โอกาสโต้แย้งเพียงหนึ่งวัน ... คำสั่งนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย !

จัดทำโดย นางสาวฐิติพร ปานไหม พนักงานคดีปกครองชำนาญการ

กลุ่มเผยแพร่ข้อมูลทางวิชาการและวารสาร

สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

การออกคำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นผลผลิตของการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่มีผลหรืออาจมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่อย่างหนึ่งอย่างใดของบุคคลนั้น นอกจากจะต้องอยู่ภายใต้บังคับของหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ จะกระทำได้อีกต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจ กระทำภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนด และไม่ขัดหรือแย้ง ต่อกฎหมายแล้ว กระบวนการพิจารณาทางปกครองซึ่งเป็นขั้นตอนการเตรียมการและการดำเนินการของ เจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครองจะต้องปฏิบัติตาม “เงื่อนไขแห่งความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่ง ทางปกครอง” ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ด้วย เช่น เงื่อนไขเกี่ยวกับการรับฟังคู่กรณีตามมาตรา ๓๐ แห่ง พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

“การรับฟังคู่กรณี” ก่อนออกคำสั่งทางปกครอง ถือเป็นขั้นตอนที่สำคัญตามหลักทั่วไป ในการพิจารณาทางปกครองที่บทบัญญัติมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ ทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในการออกคำสั่งทางปกครอง ที่อาจกระทบถึงสิทธิของคู่กรณี จะต้องให้สิทธิแก่คู่กรณีได้มีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอ และมีโอกาสโต้แย้งคัดค้านและแสดงพยานหลักฐานเพื่อสนับสนุนข้อโต้แย้งของตนก่อนที่เจ้าหน้าที่จะออก คำสั่งทางปกครอง ซึ่งกระบวนการดังกล่าวถือเป็นขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนดไว้ ให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องปฏิบัติ โดยหากไม่มีการดำเนินการหรือไม่ปฏิบัติตาม แล้วย่อมส่งผลให้คำสั่งทางปกครองนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย

อย่างไรก็ดี เนื่องจากพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดไว้ แต่เพียงว่า การให้โอกาสดังกล่าวจะต้องเป็นไป “อย่างเพียงพอ” แต่หากเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ให้โอกาส คู่กรณีโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานก่อนออกคำสั่งทางปกครอง โดยกำหนดระยะเวลาให้เพียง ๑ วัน ผลจะเป็นประการใด

คอลัมน์กฎหมายใกล้ตัวที่นำมาเล่าสู่กันฟังในฉบับนี้มีคำตอบในเรื่องดังกล่าว

ข้อเท็จจริงในคดีนี้มีว่า เมื่อวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๔๖ เวลา ๐๐.๔๕ นาฬิกา นายอำเภอ พร้อมด้วยเจ้าหน้าที่ตำรวจได้ร่วมกันตรวจสอบสถานบริการของผู้ฟ้องคดี แล้วพบว่า ได้มีการยินยอมให้ ผู้ที่มีอายุต่ำกว่ายี่สิบปีบริบูรณ์เข้าใช้บริการ ซึ่งเป็นการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. ๒๕๐๙ จากนั้นเวลาประมาณ ๑๕ นาฬิกา ในวันเดียวกัน นายอำเภอได้มีหนังสือแจ้งผู้ฟ้องคดีว่า จะเสนอให้ผู้ว่าราชการจังหวัด (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) สั่งให้เพิกถอนใบอนุญาต โดยระบุว่า หากผู้ฟ้องคดี ประสงค์จะโต้แย้งหรือแสดงพยานหลักฐาน ให้แจ้งภายในวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๔๖ เวลา ๑๒ นาฬิกา ซึ่งในวันเดียวกันนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก็ได้มีคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตตั้งสถานบริการของผู้ฟ้องคดี

ต่อมา ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตตั้งสถานบริการ และคณะกรรมการ พิจารณาอุทธรณ์คำสั่งเกี่ยวกับสถานบริการได้พิจารณาไต่สวนอุทธรณ์

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การกำหนดระยะเวลาให้โต้แย้งหรือแสดงพยานหลักฐานเพียงไม่กี่ชั่วโมง ย่อมทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถที่จะทราบข้อเท็จจริงได้อย่างเพียงพอ กรณีจึงยังไม่เป็นการเปิดโอกาสให้มีการ โต้แย้งหรือแสดงพยานหลักฐานก่อนออกคำสั่งทางปกครอง จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้มีคำพิพากษา หรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตตั้งสถานบริการ และให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดเชยค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี

ประเด็นที่น่าสนใจ **ประเด็นแรกคือ** การออกคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตตั้งสถานบริการดังกล่าว ดำเนินการถูกต้องตามกระบวนการ โดยถือว่าได้มีการให้โอกาสผู้ฟ้องคดีได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอ และมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานแล้วหรือไม่ ? ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตเป็นคำสั่งทางปกครอง และหลักเกณฑ์และการดำเนินการออกคำสั่งทางปกครองจะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งแม้ว่าพระราชบัญญัติดังกล่าว จะไม่ได้กำหนดระยะเวลาในการให้โอกาสแก่คู่กรณีได้โต้แย้งแสดงพยานหลักฐานไว้อย่างชัดเจนก็ตาม แต่ผู้พิจารณาออกคำสั่งทางปกครองก็ควรกำหนดระยะเวลาที่เหมาะสมและเพียงพอที่คู่กรณีจะได้รวบรวม พยานหลักฐานและโต้แย้งประเด็นในเรื่องพิพาท ดังนั้น การกำหนดให้ผู้ฟ้องคดีได้มีโอกาสดำเนินการโต้แย้งแสดง พยานหลักฐานเพียงแค่วันเดียว ถือว่าเป็นระยะเวลาที่เร่งรัดจนเกินไปและไม่มีความเหมาะสมตามสภาพ ความเป็นจริง อันก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรม ซึ่งถือได้ว่ายังมิได้ให้โอกาสผู้ฟ้องคดีได้รับทราบข้อเท็จจริง และมีโอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนได้อย่างเพียงพอและเป็นธรรม จึงเป็นกรณีที่ไม่ได้ ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญตามที่มาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ ทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดไว้ ดังนั้น กระบวนการออกคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ประเด็นที่สอง การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นการกระทำละเมิดหรือไม่ ? และหากต้อง รับผิดชอบจะต้องชดใช้ค่าเสียหายเพียงใด ? ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตตั้งสถานบริการ เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และก่อให้เกิดความเสียหาย ทำให้ผู้ฟ้องคดีขาดรายได้จากการดำเนินการ สถานประกอบการ กรณีจึงเป็นการกระทำละเมิดอันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ (สำนักงาน ปลัดกระทรวง กระทรวงมหาดไทย) ซึ่งเป็นหน่วยงานต้นสังกัดต้องรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี

สำหรับในส่วนของการชดใช้ค่าเสียหายนั้น เมื่อข้อเท็จจริงที่สถานบริการของผู้ฟ้องคดี กระทำการฝ่าฝืนกฎหมายมีอยู่จริง และพฤติการณ์ดังกล่าวเคยมีมาแล้วถึง ๖ ครั้ง ได้รับคำแนะนำตักเตือน ๑ ครั้ง ซึ่งผู้ดูแลสถานบริการยอมรับทราบข้อกล่าวหาโดยตลอด และในชั้นคดีอาญายัยการสูงสุดได้มีคำสั่ง ชี้ขาดให้ส่งฟ้องผู้ฟ้องคดีด้วยแล้ว และแม้จะมีการให้โอกาสผู้ฟ้องคดีได้โต้แย้งแสดงพยานหลักฐานอย่างเพียงพอ ก็ตาม ก็มิอาจหักล้างพฤติการณ์ที่ฝ่าฝืนกฎหมายของผู้ฟ้องคดีที่นำไปสู่การสั่งเพิกถอนใบอนุญาตของผู้ฟ้องคดี ต่อไป ดังนั้น ความเสียหายที่พัวพันเกิดขึ้นกับผู้ฟ้องคดีจึงเกิดขึ้นเฉพาะในส่วนที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กระทำการ บกพร่องในกระบวนการออกคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น ซึ่งหากมีการให้โอกาสชี้แจงแสดงพยานหลักฐาน ในระยะเวลาอันสมควร ในระหว่างนั้นสถานบริการของผู้ฟ้องคดีก็ยังสามารถเปิดให้บริการได้

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตตั้งสถานบริการ ของผู้ฟ้องคดี กับให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดี (ซึ่งรายละเอียดการคำนวณ จำนวนค่าเสียหาย ผู้สนใจสามารถศึกษารายละเอียดได้จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๘๒๕/๒๕๕๘)

จากคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดข้างต้น ถือว่าเป็นบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการ ที่ดีสำหรับหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐในการดำเนินกระบวนการพิจารณาทางปกครองก่อนออก คำสั่งทางปกครอง ซึ่งอาจสรุปสาระสำคัญได้สองประการดังนี้

ประการที่หนึ่ง การใช้อำนาจตามกฎหมายเพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครองที่มีผลหรืออาจมี ผลกระทบถึงสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดของคู่กรณีนั้น เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งจะต้องให้โอกาสคู่กรณีหรือผู้อยู่ใน บังคับของคำสั่ง รวมถึงผู้ได้รับผลกระทบจากคำสั่ง ได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและ แสดงพยานหลักฐานตามที่มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้บัญญัติรับรองสิทธิในการรับฟังคู่กรณีไว้ ซึ่งการให้โอกาสได้รับทราบข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดง พยานหลักฐานดังกล่าว เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้อง “กำหนดระยะเวลาที่เหมาะสมและเพียงพอ” ที่จะทำห้คู่กรณี

สามารถรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานต่าง ๆ เพื่อโต้แย้งคัดค้านประเด็นข้อพิพาทได้อย่างครบถ้วน ซึ่งนอกจากจะเป็นการปกป้องคุ้มครองจากการใช้อำนาจตามอำเภอใจของเจ้าหน้าที่แล้ว เจ้าหน้าที่ของรัฐยังได้ตรวจสอบและแสวงหาข้อเท็จจริงอย่างรอบด้านอีกด้วย การออกคำสั่งทางปกครองโดยให้โอกาสคู่กรณีได้ทราบข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน แต่กำหนดระยะเวลาที่เร่งรัดจนเกินไปและไม่เหมาะสม ถือได้ว่ายังมีได้ให้โอกาสคู่กรณีได้รับทราบข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานอย่างเพียงพอและเป็นธรรม ซึ่งทำให้กระบวนการออกคำสั่งทางปกครองนั้นดำเนินการโดยไม่ถูกต้องตามขั้นตอนหรือวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้ และส่งผลทำให้คำสั่งทางปกครองดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ประการที่สอง การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งทางปกครองโดยมิได้ให้โอกาสคู่กรณีได้ทราบข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานนั้น หากคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายดังกล่าวส่งผลกระทบต่อคู่กรณีได้รับความเสียหายอย่างใด ๆ แล้ว กรณีย่อมเป็นการกระทำละเมิดอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ ซึ่งหน่วยงานต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่ผู้นั้นจะต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประกอบกับมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙
