

ตรวจสอบข้อเท็จจริงไม่เพียงพอ ... ส่งผลต่อความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่ง

นางสาวจิตติพร ปานไหม พนักงานคดีปกครองชำนาญการ
กลุ่มเผยแพร่ข้อมูลทางวิชาการและวารสาร
สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

การใช้อำนาจตามกฎหมายเพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครองนั้น หากบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองได้กำหนดว่า กรณีจะต้องปรากฏข้อเท็จจริงอย่างหนึ่งอย่างใด อันเป็นเหตุให้เกิดอำนาจออกคำสั่งทางปกครองแล้ว การที่เจ้าหน้าที่จะมีคำสั่งทางปกครองตามกฎหมายดังกล่าวจำเป็นต้องจะต้องแสวงหาเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงนั้นอย่างครบถ้วนเสียก่อน ถึงแม้ว่ากฎหมายจะมีได้บัญญัติอำนาจหน้าที่ในการแสวงหาข้อเท็จจริงดังกล่าวไว้โดยชัดแจ้งก็ตาม

ดังเช่นพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มาตรา 46 วรรคหนึ่ง ที่กำหนดว่า กรณีที่อาคารซึ่งก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเคลื่อนย้ายโดยได้รับอนุญาต หากมีสภาพหรือมีการใช้ที่อาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ ชีวิต ร่างกายหรือทรัพย์สิน หรืออาจไม่ปลอดภัยจากอัคคีภัย หรือก่อให้เกิดเหตุรำคาญ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจสั่งให้ดำเนินการแก้ไขได้ และวรรคสอง กำหนดให้ในกรณีที่ไม่มี การปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น และถ้าอาคารนั้นอาจเป็นอันตรายอย่างร้ายแรงต่อสุขภาพ ชีวิต ร่างกายหรือทรัพย์สิน ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจสั่งให้รื้อถอนอาคารนั้นได้ โดยในการให้ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสภาพของอาคารดังกล่าว หากมีเหตุอันควรสงสัยว่าอาคารใดมีลักษณะตามมาตรา 46 หรือไม่ มาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกันได้บัญญัติให้นายช่างมีอำนาจเข้าไปตรวจอาคารและบริเวณที่ตั้งอาคารนั้นได้

จากบทบัญญัติข้างต้น การที่เจ้าหน้าที่เทศบาลซึ่งเป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่นจะออกคำสั่งให้รื้อถอนอาคาร โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 46 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ได้ก็ต่อเมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่า เจ้าของอาคารไม่ได้ดำเนินการแก้ไขอาคารตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 46 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน และอาคารนั้นมีสภาพที่อาจเป็นอันตรายอย่างร้ายแรงต่อสุขภาพ ชีวิต ร่างกายหรือทรัพย์สินเท่านั้น

ในกรณีที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นตรวจสอบข้อเท็จจริงสภาพของอาคารโดยดูแต่เพียงภายนอกอาคารว่า มีสภาพเป็นไม้เก่าทั้งหลังสามารถติดไฟได้ง่าย ไม่มีรั้วหรือการป้องกันภัยที่เหมาะสม อีกทั้งสามารถเข้าออกได้ง่ายตลอดเวลา ทำให้อาจเป็นแหล่งซ่อนสมหรือใช้เป็นที่พักนอนของบุคคลวิกลจริต บุคคลไร้ที่อยู่อาศัย ซึ่งมีสภาพหรือมีการใช้ที่อาจเป็นอันตรายอย่างร้ายแรงต่อสุขภาพ ชีวิต ร่างกายหรือทรัพย์สิน หรืออาจไม่ปลอดภัยจากอัคคีภัยหรือก่อให้เกิดเหตุรำคาญหรือกระทบกระเทือนต่อการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะมีอำนาจตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ในการออกคำสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารรื้อถอนอาคารได้หรือไม่ เพียงใด

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 741/2555 ได้วินิจฉัยประเด็นดังกล่าวไว้อย่างน่าสนใจ

คดีนี้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (นายกเทศมนตรี) มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไขปรับปรุงอาคารเนื่องจากได้รับรายงานจากเจ้าหน้าที่ว่า อาคารพิพาทเป็นอาคารไม้ที่มีสภาพหรือมีการใช้ที่อาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ ชีวิต ร่างกายหรือทรัพย์สิน หรือไม่อาจปลอดภัยจากอัคคีภัย หรือก่อให้เกิดเหตุรำคาญ ต่อมาผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 (คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์) วินิจฉัยอุทธรณ์แล้วเห็นว่า คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ไม่มีรายละเอียดและเหตุผลชัดเจนเพียงพอให้ผู้ฟ้องคดีเข้าใจ และสามารถปฏิบัติตามคำสั่งได้อย่างถูกต้อง ประกอบกับยังไม่มี การเข้าตรวจสอบอาคารก่อนออกคำสั่ง จึงให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ดำเนินการออกคำสั่งใหม่ให้ถูกต้อง

ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้มีคำสั่งใหม่โดยให้ผู้ฟ้องคดีซ่อมแซมพื้นที่ใต้อาคารและปรับปรุงผนังอาคาร โดยให้ดำเนินการภายใน 60 วัน

เมื่อครบกำหนดเวลาดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบว่า จะเข้าตรวจสอบผลการปรับปรุงอาคารพิพาท ซึ่งผู้ฟ้องคดีไม่ขัดข้อง และขอให้แจ้งชื่อและตำแหน่งผู้ที่จะเข้าตรวจสอบ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มิได้มีการแจ้งขอเข้าตรวจสอบอาคารพิพาทอีกแต่อย่างใด แต่กลับมีคำสั่งที่ 124/2549 ให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไขปรับปรุงอาคารพิพาทอีกครั้ง ตามรายงานของเจ้าหน้าที่เทศบาลที่อ้างว่าได้เข้าตรวจสอบอาคารพิพาทและพบว่ายังไม่มีซ่อมแซมใดๆ และมีคำสั่งที่ 936/2549 ให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนอาคารพิพาททั้งหลัง ผู้ฟ้องคดีจึงอุทธรณ์คำสั่งว่าได้แก้ไขปรับปรุงอาคารพิพาทตามความเหมาะสมที่ควรจะเป็นแล้ว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 วินิจฉัยยกอุทธรณ์

ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลพิพากษาเพิกถอนคำสั่งให้รื้อถอนอาคารพิพาทดังกล่าว คดีนี้ผู้ฟ้องคดีมิได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้แย้งว่า คำสั่งที่ 124/2549 ให้แก้ไขปรับปรุงอาคารเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเพื่อขอให้ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งภายในระยะเวลาการฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่าคำสั่งดังกล่าวเป็นที่สุด ผู้ฟ้องคดีจึงมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามคำสั่ง

ส่วนการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มีคำสั่งที่ 936/2549 ให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนอาคารพิพาทชอบด้วยกฎหมายหรือไม่? ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่เจ้าหน้าที่เทศบาลจะตรวจสอบข้อเท็จจริงว่าผู้ฟ้องคดีได้มีการแก้ไขปรับปรุงอาคารพิพาทตามคำสั่งแล้วหรือไม่นั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่เจ้าหน้าที่ของเทศบาลจะต้องอาศัยอำนาจตามมาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 เข้าตรวจสอบทั้งภายในและภายนอกอาคารพิพาท เมื่อเจ้าหน้าที่เทศบาลไม่เคยเข้าตรวจสอบอาคารพิพาท และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ยอมรับว่าเจ้าหน้าที่เทศบาลตรวจสอบเพียงภายนอกอาคารเท่านั้น ดังนั้น รายงานการตรวจอาคารพิพาทของเจ้าหน้าที่เทศบาลที่ว่า ผู้ฟ้องคดียังไม่ได้มีการซ่อมแซมปรับปรุงอาคารตามคำสั่งอันเป็นเหตุให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มีคำสั่งที่ 936/2549 ให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนอาคารพิพาททั้งหลังจึงยังไม่อาจเชื่อถือได้ และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 อ้างว่า อาคารพิพาทสามารถตรวจสอบได้จากภายนอกอาคารจากในระยะที่สามารถมองเห็นได้โดยไม่จำเป็นต้องเข้าไปตรวจสอบภายใน เพราะไม่มีการใช้ประโยชน์จากตัวอาคาร ก็ฟังไม่ขึ้น และเมื่อพิจารณาจากภาพถ่ายและเอกสารประกอบคำให้การของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 แล้ว เห็นว่า แม้อาคารไม้พิพาทจะมีสภาพเก่า แต่ก็มีกระดูกแลความสะอาดบริเวณอาคารและต้นไม้ที่ขึ้นรอบอาคารตามสมควร ทั้งภาพถ่ายภายนอกอาคารยังไม่เพียงพอที่จะให้วินิจฉัยว่า อาคารพิพาทมีสภาพที่อาจเป็นอันตรายอย่างร้ายแรงต่อสุขภาพ ชีวิต ร่างกายหรือทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดีหรือบุคคลอื่น ดังนั้น การที่จะวินิจฉัยอย่างสมเหตุสมผลว่าอาคารพิพาทมีสภาพดังกล่าวจึงจำเป็นต้องเข้าไปตรวจสอบภายในอาคารโดยละเอียดด้วย การที่เจ้าหน้าที่เทศบาลยังไม่ได้เข้าตรวจสอบภายในอาคารและไม่ได้รายงานสภาพทั้งภายในและภายนอกโดยละเอียด และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 พิจารณาแต่เพียงสภาพภายนอกอาคารพิพาทและวินิจฉัยว่า อาคารมีสภาพที่อาจเป็นอันตรายอย่างร้ายแรง จึงเป็นการวินิจฉัยที่ปราศจากข้อเท็จจริงที่สนับสนุนอย่างเพียงพอ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 อาศัยอำนาจตามมาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มีคำสั่งที่ 936/2549 ให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนอาคารทั้งหลัง โดยยังไม่ได้ตรวจสอบข้อเท็จจริงให้เป็นที่น่าเชื่อว่า ผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการแก้ไขอาคารพิพาทแล้วหรือไม่ เพียงใด และวินิจฉัยว่า อาคารพิพาทมีสภาพที่อาจเป็นอันตรายอย่างร้ายแรงโดยปราศจากข้อเท็จจริงที่สนับสนุนอย่างเพียงพอ จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

พิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งที่ให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนอาคารพิพาททั้งหลัง

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดคดีนี้ นอกจากจะวางบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ซึ่งจะต้องปรากฏข้อเท็จจริงตามที่กฎหมายบัญญัติไว้อย่างชัดเจนแล้ว การที่กฎหมายมิได้บัญญัติเฉพาะเจาะจงว่า เจ้าหน้าที่จะต้อง

แสวงหาข้อเท็จจริงอย่างไร และเพียงใด ก็มีได้หมายความว่า เจ้าหน้าที่จะสามารถออกคำสั่งได้โดยไม่ต้องทำการแสวงหาข้อเท็จจริงอย่างรอบด้านเพื่อให้ได้ข้อยุติเสียก่อน เนื่องจากพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 28 และมาตรา 29 ได้บัญญัติให้เจ้าหน้าที่มีอำนาจที่จะแสวงหาข้อเท็จจริงตามหลักการของกระบวนการพิจารณาทางปกครองในระบบไต่สวน โดยไม่จำกัดผูกพันอยู่เพียงแค่ข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานของคู่กรณีเท่านั้น แต่สามารถแสวงหาข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานอื่นได้ตามความเหมาะสม หากเห็นว่าจำเป็น ซึ่งหากเจ้าหน้าที่ไม่ได้ใช้อำนาจดังกล่าวอย่างแท้จริง โดยแสวงหาข้อเท็จจริงไม่ครบถ้วนเพียงพอที่จะนำมาเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาเพื่อออกคำสั่งทางปกครองแล้ว ย่อมจะส่งผลให้การใช้อำนาจไม่ถูกต้องได้
