

การฟ้องคดีขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองโดยไม่ต้องอุทธรณ์ก่อนฟ้องคดี

จัดทำโดย นายณัฐพล ลือสิงหนาท พนักงานคดีปกครองปฏิบัติการ

กลุ่มเผยแพร่ข้อมูลทางวิชาการและวารสาร

สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

เงื่อนไขสำคัญประการหนึ่งในการฟ้องคดีขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้น นอกจากผู้ฟ้องคดีจะต้องเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้จากคำสั่งทางปกครองแล้ว ผู้ฟ้องคดียังจะต้องดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายดังกล่าวเสียก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองตามมาตรา ๕๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ อีกด้วย โดยผู้ฟ้องคดีจะต้องอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองเพื่อให้ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์พิจารณาคำสั่งทางปกครองนั้นเสียก่อน แต่หากมีข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายมิได้เป็นผู้ได้รับคำสั่งทางปกครองโดยตรง แต่เป็นผู้ได้รับผลกระทบจากผลของคำสั่งทางปกครอง กรณีจึงอาจมีปัญหาสงสัยว่าผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากผลของคำสั่งทางปกครองดังกล่าวจำต้องดำเนินการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้นก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองหรือไม่

กรณีตามปัญหาดังกล่าว ศาลปกครองได้พิจารณาวินิจฉัยไว้ในคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๘๔/๒๕๕๐ สรุปความได้ว่า ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ครอบครองอาคารที่มีชื่อบิดาของผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของอาคาร ได้รับหนังสือลงวันที่ ๒๓ มกราคม ๒๕๕๐ จากผู้อำนวยการเขตของกรุงเทพมหานคร ในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร ถึงบิดาของผู้ฟ้องคดีแจ้งว่าจะเข้ารื้อถอนอาคารซึ่งผู้ฟ้องคดีครอบครองอยู่ในส่วนที่ก่อสร้างดัดแปลงโดยไม่ได้รับอนุญาต เนื่องจากบิดาของผู้ฟ้องคดีไม่ดำเนินการรื้อถอนอาคารดังกล่าวตามคำสั่งลงวันที่ ๑๙ สิงหาคม ๒๕๔๘ ตามที่ได้เคยแจ้งให้บิดาของผู้ฟ้องคดีทราบก่อนหน้านั้น ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าบิดาของผู้ฟ้องคดีได้ย้ายไปอาศัยอยู่ในต่างจังหวัดตั้งแต่ก่อนที่จะมีการก่อสร้างดัดแปลงอาคาร การที่ผู้อำนวยการเขตมีคำสั่งถึงบิดาของผู้ฟ้องคดีให้รื้อถอนอาคารโดยไม่เคยแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบ เป็นการดำเนินการที่ไม่ถูกต้องและไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่มีโอกาสโต้แย้งและชี้แจงข้อเท็จจริง ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิครอบครองอาคารพิพาท เมื่อผู้อำนวยการเขตมีคำสั่งให้บิดาของผู้ฟ้องคดีรื้อถอนอาคารพิพาทในส่วนที่ดัดแปลงโดยไม่ได้รับอนุญาตออกทั้งหมด ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายอันเนื่องมาจากคำสั่งทางปกครอง และเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีนี้ สำหรับในส่วนของเงื่อนไขในการฟ้องคดีที่เกี่ยวกับขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีจะต้องดำเนินการก่อนฟ้องคดีนั้น เมื่อปรากฏว่าตามนัยมาตรา ๕๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้บัญญัติไว้แต่เพียงว่า ผู้ขอรับใบอนุญาต ผู้ได้รับใบอนุญาต ผู้แจ้งตามมาตรา ๓๙ ทวิ และผู้ได้รับคำสั่งจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวเท่านั้นที่มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งได้ ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีซึ่งมิใช่ผู้ได้รับคำสั่ง

ให้รื้อถอนอาคารพิพาท จึงไม่อาจอุทธรณ์คำสั่งได้ นอกจากนั้น ผู้ฟ้องคดีมิใช่คู่กรณีในกระบวนการพิจารณาออกคำสั่งให้รื้อถอนอาคารพิพาท ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เช่นเดียวกัน กรณีจึงถือว่าไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับหรืออาจจะได้รับจากคำสั่งทางปกครองดังกล่าวไว้โดยเฉพาะ ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิฟ้องคดีนี้ได้ทันทีที่รู้หรือควรรู้ถึงการที่ผู้อำนวยการเขตมีคำสั่งให้รื้อถอนอาคารและรู้ถึงการที่ผู้อำนวยการเขตจะใช้มาตรการบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองดังกล่าว สำหรับในส่วนของเงื่อนไขการฟ้องคดีที่เกี่ยวกับระยะเวลาในการฟ้องคดีนั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้อำนวยการเขตมีหนังสือแจ้งที่จะเข้าดำเนินการรื้อถอนอาคารพิพาท ฉบับลงวันที่ ๒๓ มกราคม ๒๕๕๐ ถึงบิดาผู้ฟ้องคดี พร้อมทั้งได้ส่งสำเนาคำสั่งรื้อถอนอาคารพิพาท ฉบับลงวันที่ ๒๔ เมษายน ๒๕๔๘ ไปพร้อมกับหนังสือฉบับดังกล่าวด้วย โดยผู้ฟ้องคดีอ้างในคำฟ้องว่า หนังสือได้ส่งไปที่ร้าน (อาคารพิพาท) ของผู้ฟ้องคดีเมื่อวันที่ ๒๖ มกราคม ๒๕๕๐ กรณีจึงเชื่อได้โดยปราศจากข้อสงสัยว่า ผู้ฟ้องคดีได้รู้หรือควรจะรู้ถึงการที่ผู้อำนวยการเขตมีคำสั่งให้รื้อถอนอาคารพิพาทและการที่ผู้อำนวยการเขตจะเข้าดำเนินการรื้อถอนอาคารพิพาทเมื่อวันที่ ๒๖ มกราคม ๒๕๕๐ ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดียื่นคำฟ้องต่อศาลปกครองในวันที่ ๒๘ พฤษภาคม ๒๕๕๐ จึงเป็นการยื่นคำฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ แล้ว และเมื่อการฟ้องคดีดังกล่าวมิได้เป็นไปเพื่อประโยชน์ต่อส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่นที่ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่อาจยื่นฟ้องคดีภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้ ศาลจึงไม่อาจรับคำฟ้องไว้พิจารณาได้

จากคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ได้นำเสนอข้างต้น แม้เป็นกรณีที่ศาลไม่อาจรับคำฟ้องไว้พิจารณา แต่ศาลปกครองก็ได้วางแนวทางการพิจารณาเกี่ยวกับการดำเนินการตามเงื่อนไขในการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองที่สำคัญไว้ประการหนึ่ง คือ กรณีที่ผู้ฟ้องคดีมิใช่ผู้ได้รับคำสั่งทางปกครอง แต่เป็นผู้ได้รับหรือจะได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากผลของคำสั่งทางปกครอง เมื่อไม่มีกฎหมายเฉพาะบัญญัติให้ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิโต้แย้งคำสั่งทางปกครองไว้ และผู้ฟ้องคดีไม่อยู่ในสถานะของคู่กรณีที่จะใช้สิทธิอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้ ผู้ฟ้องคดีย่อมสามารถยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองได้โดยไม่ต้องอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวเสียก่อน