

คำสั่งทางปกครองจะต้องแจ้งแก่คู่กรณีที่ต้อง !

นางสาวจารุณี กิจตระกูล พนักงานคดีปกครองชำนาญการ
กลุ่มเผยแพร่ข้อมูลทางวิชาการและวารสาร
สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคล ในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระวัง หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว หรือที่เรียกว่า “คำสั่งทางปกครอง” นั้น เมื่อเจ้าหน้าที่ทำคำสั่งเป็นหนังสือแล้ว **จะต้องแจ้งให้คู่กรณีหรือผู้อยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งทางปกครองทราบว่าคำสั่งดังกล่าวมีเนื้อหาสาระ** ว่าจะอย่างไร ประกอบด้วยเหตุผลอย่างไรบ้าง และคู่กรณีหรือผู้อยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งทางปกครองมีสิทธิ ตามกฎหมายอย่างไรหากไม่เห็นด้วยกับคำสั่งนั้น

แต่ถ้าเจ้าหน้าที่ของรัฐได้มีคำสั่งและแจ้งคำสั่งทางปกครองแก่บุคคลอื่นซึ่งมิใช่คู่กรณี หรือผู้อยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งทางปกครอง การกระทำความดังกล่าวจะส่งผลกระทบต่อความชอบด้วยกฎหมาย ของคำสั่งทางปกครองนั้นหรือไม่ ?

คดีปกครองที่จะนำมาเล่าสู่กันฟังฉบับนี้ เป็นกรณีของผู้ฟ้องคดีซึ่งได้รับใบอนุญาตให้ ก่อสร้างอาคารเพื่อใช้เป็นที่พักอาศัยจำนวน ๑ หลังบนที่ดินมีโฉนด เมื่อก่อสร้างแล้วเสร็จได้ขายที่ดิน พร้อมสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวให้แก่ นาย ว. ในวันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๕๐ ต่อมา ปี พ.ศ. ๒๕๕๓ ผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ๑ (นายกเทศมนตรี) ตรวจสอบพบว่าอาคารก่อสร้างผิดไปจากแบบที่ได้รับอนุญาต ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีคำสั่งลงวันที่ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๕๓ ให้ผู้ฟ้องคดีระงับการก่อสร้างอาคาร ห้ามใช้อาคารที่พักอาศัย ในส่วนที่ก่อสร้างผิดไปจากที่ได้รับอนุญาต และให้รื้อถอนอาคารส่วนที่ก่อสร้างผิดไปจากที่ได้รับอนุญาต เนื่องจากผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับใบอนุญาตให้ก่อสร้างอาคาร

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าในวันที่ออกคำสั่งตนไม่ได้เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคาร เพราะอาคาร ได้โอนไปให้บุคคลภายนอกแล้ว จึงอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ (คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ ในเขตเทศบาลและเขตราชการส่วนท้องถิ่นอื่นในจังหวัด) แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดี มาฟ้องเพื่อให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓

การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีระงับการก่อสร้างและรื้อถอนอาคารทั้งที่ ผู้ฟ้องคดีไม่ใช่เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารแล้ว เป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ขณะที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งที่พิพาทนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ทราบอยู่แล้วในขณะออกคำสั่งว่านาย ว. เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหลังดังกล่าว ซึ่งปรากฏ หลักฐานตามหนังสือสัญญาขายที่ดินฉบับลงวันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๕๐ ผู้ฟ้องคดีจึงมิได้เป็นเจ้าของหรือ ผู้ครอบครองอาคารที่มีการก่อสร้างผิดไปจากแบบที่ได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น เนื่องจาก กรรมสิทธิ์รวมทั้งสิทธิและหน้าที่ในอาคารพิพาทได้โอนไปยังนาย ว. แล้วตั้งแต่วันที่ทำสัญญาขายที่ดิน และไม่ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ดำเนินการตามนัยมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ อีกต่อไป (ผู้ดำเนินการ หมายความว่า เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารซึ่งกระทำการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคาร)

ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีมิได้เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารแล้ว ผู้ฟ้องคดีย่อมไม่อาจ ปฏิบัติให้เป็นไปตามคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงเป็นคำสั่งที่ออก โดยไม่ถูกต้องตามมาตรา ๔ มาตรา ๔๐ และมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ และถือว่าเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เมื่อคำสั่งไม่ชอบด้วยกฎหมาย คำวินิจฉัยยกอุทธรณ์ของ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน พิพากษาเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และคำวินิจฉัย อุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๖๔๖/๒๕๕๙)

คดีนี้ถือเป็นบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีไม่เพียงแต่เจ้าพนักงานท้องถิ่นซึ่งมีอำนาจและหน้าที่ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ เท่านั้นที่จะต้องมีคำสั่งและแจ้งคำสั่งที่เกี่ยวกับการควบคุมอาคารไปยังเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารในขณะที่มีการฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมาย ยังถือเป็นบรรทัดฐานที่ดีสำหรับการทำคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่ของรัฐในกรณีทั่วไปว่า นอกจากเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งจะต้องเป็นผู้มีอำนาจในเรื่องนั้น จะต้องทำคำสั่งและแจ้งคำสั่งไปยังผู้ที่เป็นคู่กรณี ในกระบวนการพิจารณาทางปกครองเพื่อให้คู่กรณีทราบถึงเนื้อหาของคำสั่ง รวมถึงสิทธิและหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย หากมิได้มีคำสั่งและแจ้งคำสั่งไปยังคู่กรณีที่ถูกต้องแล้ว จะส่งผลถึงความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองนั้นได้ดังเช่นคดีพิพาทที่ยกมาเป็นอุทาหรณ์ข้างต้น
