

ระยะเวลาฟ้องเพิกถอน “คำสั่งให้รื้อถอนอาคาร” ตามกฎหมายควบคุมอาคาร

ลุงถูกต้อง



เหตุเดือดร้อนของผู้ฟ้องคดี

คดีนี้ ... เป็นเรื่องของนางสาวพินซึ่งเป็นเจ้าของและผู้ครอบครองอาคารไม้ชั้นเดียว โดยปลูกสร้างบนที่ดินตามหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. 3) ต่อมา นายกเทศมนตรีในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้มีคำสั่งลงวันที่ 12 ตุลาคม 2558 ถึงนางสาวพินจำนวน ๓ ฉบับ ดังนี้ (1) ให้นางสาวพินระงับการก่อสร้างอาคารทั้งหมด (2) ห้ามมิให้นางสาวพินใช้หรือยินยอมให้บุคคลใดใช้อาคารทั้งหมด และ (3) ให้รื้อถอนอาคารไม้ชั้นเดียวทั้งหมด โดยให้เหตุผลว่า เป็นการปลูกสร้างรุกล้ำที่สาธารณะประโยชน์

นางสาวพินอุทธรณ์คำสั่งทั้ง 3 ฉบับดังกล่าว แต่คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ในเขตเทศบาล และเขตราชการส่วนท้องถิ่นอื่นในจังหวัด ไม่ได้พิจารณาอุทธรณ์ภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด โดยต่อมา นางสาวพินได้รับแจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ในวันที่ 19 มกราคม 2561 โดยคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ ยืนยันตามคำสั่งเดิมของนายกเทศมนตรี

นางสาวพินจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ 19 กุมภาพันธ์ 2561 ขอให้เพิกถอนคำสั่งของนายกเทศมนตรี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1) ลงวันที่ 12 ตุลาคม 2558 ทั้ง 3 ฉบับ และขอให้เพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2)

โดยคดีดังกล่าว ศาลปกครองชั้นต้นได้รับคำฟ้องที่ขอให้เพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ ไว้พิจารณา แต่ไม่รับคำฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งของนายกเทศมนตรี ทั้ง 3 ฉบับ ไว้พิจารณา เนื่องจากเป็นการฟ้องเมื่อพ้นระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนด นางสาวพินจึงยื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุด



ความเป็นธรรม ... จากคำพิพากษาศาลปกครอง

ประเด็นที่ต้องพิจารณา : นางสาวพินยื่นคำฟ้องเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งทั้ง 3 ฉบับ ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่ ?

ข้อกฎหมายสำคัญที่เกี่ยวข้อง : พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 42 วรรคสอง ซึ่งบัญญัติว่า “ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ การฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้นจะกระทำได้อเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว และได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้น หรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควร หรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด” และมาตรา 49 กำหนดให้การฟ้องคดีปกครองจะต้องยื่นฟ้องภายใน 90 วัน นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี

และพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มาตรา 52 กำหนดว่า ผู้ได้รับคำสั่งจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีสิทธิอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ภายใน 30 วันนับแต่วันทราบคำสั่ง (**วรรคหนึ่ง**) โดยให้ทำคำอุทธรณ์เป็นหนังสือและให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นจัดส่งอุทธรณ์และเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องไปยังคณะกรรมการฯ ภายใน 10 วันนับแต่ได้รับอุทธรณ์ (**วรรคสอง**) ซึ่งคณะกรรมการฯ ต้องมีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ภายใน 60 วันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ (**วรรคสาม**) ถ้าผู้อุทธรณ์ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยดังกล่าว ให้เสนอคดีต่อศาลภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ (**วรรคสี่**)

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า เมื่อนายกเทศมนตรีในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มีคำสั่งเกี่ยวกับการควบคุมอาคารลงวันที่ 12 ตุลาคม 2558 ถึงผู้ฟ้องคดี และผู้ฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ 10 พฤศจิกายน 2558 อุทธรณ์คำสั่งทั้ง 3 ฉบับข้างต้น (**มาตรา 52 วรรคหนึ่ง**) ซึ่งนายกเทศมนตรีได้รับหนังสืออุทธรณ์ในวันเดียวกัน คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ จึงต้อง

วินิจฉัยอุทธรณ์และแจ้งผลให้ผู้ฟ้องคดีทราบอย่างช้าที่สุดภายในกำหนด 60 วันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์จากนายกเทศมนตรี รวมกับระยะเวลา 10 วันที่นายกเทศมนตรีต้องส่งอุทธรณ์ให้คณะกรรมการดังกล่าวพิจารณา (มาตรา 52 วรรคสองและวรรคสาม)

การที่คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ มิได้วินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กฎหมายดังกล่าวกำหนด คือ ภายใน 70 วัน ทำให้ไม่อาจนำระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา 52 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ ซึ่งกำหนดให้ฟ้องคดีต่อศาลภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์มาใช้บังคับได้

กรณีจึงต้องถือว่าวันที่ครบ 70 วัน เป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายครบตามขั้นตอนหรือวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้แล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงสามารถใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ได้ โดยถือว่าวันถัดจากวันครบกำหนด 70 วัน คือ วันที่ 71 เป็นวันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีและเริ่มนับเป็นวันแรกที่ใช้สิทธิฟ้องคดีได้ตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

เมื่อคดีนี้วันครบกำหนด 70 วัน คือ วันที่ 19 มกราคม 2559 ผู้ฟ้องคดีจึงสามารถใช้สิทธิฟ้องคดีภายใน 90 วันนับแต่วันที่ 20 มกราคม 2559 ซึ่งเป็นวันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี โดยต้องนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองภายในวันที่ 18 เมษายน 2559 โดยไม่ต้องรอผลการพิจารณาอุทธรณ์ของคณะกรรมการอีกต่อไป การนำคดีมาฟ้องในวันที่ 19 กุมภาพันธ์ 2561 เพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งทั้ง 3 ฉบับ ถือเป็นกรณียื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แล้ว จึงยื่นตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 256/2563)

อย่างไรก็ตาม แม้อคดีนี้ศาลจะไม่รับคำฟ้องในส่วนที่ผู้ฟ้องคดีขอให้เพิกถอนคำสั่งพิพาททั้ง 3 ฉบับไว้พิจารณาดังเหตุผลที่กล่าวไว้ข้างต้นก็ตาม แต่เมื่อต่อมาคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ ได้มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ซึ่งมีผลทำให้ผู้ฟ้องคดีต้องรื้อถอนอาคารพิพาท โดยผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งผลการพิจารณาเมื่อวันที่ 19 มกราคม 2561 การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องในวันที่ 19 กุมภาพันธ์ 2561 จึงถือเป็นการฟ้องคดีเพื่อขอให้เพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ภายในกำหนด 30 วันนับแต่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ตามมาตรา 52 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ ซึ่งศาลปกครองมีอำนาจรับคำฟ้องและศาลปกครองชั้นต้นได้รับคำฟ้องในส่วนดังกล่าวไว้พิจารณาแล้ว

กล่าวโดยสรุป คือ แม้อศาลไม่อาจรับคำฟ้องที่ขอให้เพิกถอนคำสั่งพิพาททั้ง ๓ ฉบับไว้พิจารณาได้ แต่ศาลมีอำนาจรับคำฟ้องที่ขอให้เพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ ไว้พิจารณาได้ ... ซึ่งถือว่าข้อพิพาทของผู้ฟ้องคดีย่อมได้รับการพิจารณาตรวจสอบจากศาลปกครอง

หลักกฎหมายปกครองและบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการ

1. ผู้ที่ได้รับคำสั่งเกี่ยวกับการควบคุมอาคารจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ได้ภายในกำหนด 30 วันนับแต่วันที่ทราบคำสั่ง โดยคณะกรรมการฯ ต้องพิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายใน 70 วันนับแต่วันที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นได้รับอุทธรณ์ (ระยะเวลาที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นต้องจัดส่งอุทธรณ์ไปยังคณะกรรมการฯ ภายใน 10 วัน รวมกับ ระยะเวลาที่คณะกรรมการฯ ต้องมีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ภายใน 60 วัน ตามมาตรา 52 วรรคสองและวรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ) หากคณะกรรมการฯ มิได้พิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าว ผู้ได้รับคำสั่งมีสิทธินำคดีมาฟ้องเพื่อขอให้ศาลปกครองเพิกถอนคำสั่งเกี่ยวกับการควบคุมอาคารได้ภายใน 90 วัน นับแต่วันที่พ้นกำหนดระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ โดยถือว่าวันที่ 71 เป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้

ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี และเริ่มนับเป็นวันแรกที่ใช้สิทธิฟ้องคดีได้ตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

2. กรณีที่พ้นกำหนดระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ไปแล้ว (พ้นกำหนด 70 วัน) แต่ต่อมาคณะกรรมการฯ ได้มีคำวินิจฉัยยกอุทธรณ์ คำวินิจฉัยดังกล่าวนี้ถือเป็นคำสั่งทางปกครองที่เกิดขึ้นใหม่ ซึ่งหากผู้ได้รับคำสั่งไม่เห็นด้วย ก็มีสิทธินำคดีมาฟ้องเพื่อขอให้ศาลปกครองเพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ได้ ภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ ทั้งนี้ ตามมาตรา 52 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ
