

บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง  
เรื่อง ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตดัดแปลงอาคาร

กระทรวงมหาดไทยมีหนังสือ ที่ มท ๐๘๑๘/๒๒๕๕ ลงวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๕ ขอรื้อปัญหาข้อกฎหมายเรื่องผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตดัดแปลงอาคาร เนื่องจากคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ได้รับเรื่องร้องทุกข์ของนายขยงยุทธ หัตถพัฒนาศิลป์ ที่ยื่นอุทธรณ์คำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่น (ผู้อำนวยการเขตบางพลัดปฏิบัติราชการแทนผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร) ที่ ๒๑๐/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๓ ตุลาคม ๒๕๕๔ ที่สั่งเพิกถอนใบอนุญาตดัดแปลงอาคาร เลขที่ ๑๘๔/๒๕๕๐ ลงวันที่ ๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ เนื่องจากอาคารที่ได้รับอนุญาตไม่สอดคล้องกับข้อบัญญัติและข้อเท็จจริงที่อาคารส่วนที่ดัดแปลงไม่สามารถอนุญาตได้โดยผู้แทนเจ้าพนักงานท้องถิ่นชี้แจงต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ว่าได้ใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ออกคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตดังกล่าว

คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ได้พิจารณาเรื่องอุทธรณ์รายนี้แล้ว มีประเด็นที่จะต้องพิจารณาในเบื้องต้นว่าคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์จะมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นซึ่งออกตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือไม่ โดยคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์มีความเห็นแตกต่างกันเป็น ๒ ฝ่าย

ฝ่ายที่หนึ่ง เห็นว่า การเพิกถอนใบอนุญาตดัดแปลงอาคารดังกล่าว แม้จะใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แต่การเพิกถอนมีผลทำให้เจ้าของอาคารไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น จึงถือได้ว่าเป็นการแจ้งคำสั่งไม่อนุญาตให้ดัดแปลงตามมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์จึงมีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์รายนี้ได้

ฝ่ายที่สอง เห็นว่า พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ไม่มีบทบัญญัติให้อำนาจเจ้าพนักงานท้องถิ่นเพิกถอนใบอนุญาตไว้เป็นการเฉพาะ เมื่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เพิกถอนใบอนุญาตดังกล่าว คำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตจึงมิใช่คำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ โดยที่มาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ บัญญัติว่า “คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ (๑) พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัตินี้” คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์จึงไม่มีอำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์กรณีนี้ได้

เนื่องจากกรณีดังกล่าวเป็นการวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับแนวทางปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ เพื่อให้เป็นบรรทัดฐานในการบังคับใช้กฎหมาย จึงขอหารือว่าคณะกรรมการ

พิจารณาอุทธรณ์มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตดัดแปลงอาคารดังกล่าว หรือไม่

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้พิจารณาข้อหาดังกล่าว โดย มีผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมโยธาธิการ) และผู้แทนกรุงเทพมหานคร (สำนักงานเขตบางพลัด) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า โดยหลักกฎหมายปกครองทั่วไป เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองหรือผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองได้ ซึ่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ก็ได้ยอมรับหลักกฎหมายปกครองดังกล่าว โดยได้นำมาบัญญัติให้ชัดเจนยิ่งขึ้นในส่วนที่ ๖ การเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง และโดยที่มาตรา ๓ วรรคหนึ่ง<sup>๑</sup> แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติว่า “วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามกฎหมายต่าง ๆ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายใดกำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องใดไว้โดยเฉพาะและมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้” การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองได้ก็ตามจึงเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายที่ให้อำนาจออกคำสั่งทางปกครองนั้น ควบคู่ไปกับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนั้น การเพิกถอนใบอนุญาตให้ดัดแปลงอาคารจึงเป็นการอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ควบคู่กับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

สำหรับประเด็นปัญหาเกี่ยวกับผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตดัดแปลงอาคาร นั้น เมื่อการเพิกถอนคำสั่งอนุญาตให้ดัดแปลงอาคารเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายทั้งสองฉบับควบคู่กันเช่นนี้แล้ว และโดยที่พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ได้กำหนดขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์เกี่ยวกับคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นไว้ โดยเฉพาะ กล่าวคือ ผู้ได้รับคำสั่งจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันทราบคำสั่งตามมาตรา ๕๒ วรรคหนึ่ง<sup>๒</sup> และมาตรา ๕๑ (๑)<sup>๓</sup> บัญญัติให้คณะกรรมการ

<sup>๑</sup> มาตรา ๓ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามกฎหมายต่าง ๆ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายใดกำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องใดไว้โดยเฉพาะและมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้

ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับกับขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งที่กำหนดในกฎหมาย

<sup>๒</sup> มาตรา ๕๒ ผู้ขอรับใบอนุญาต ผู้ได้รับใบอนุญาต ผู้แจ้งตามมาตรา ๓๙ ทวิ และผู้ได้รับคำสั่งจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัตินี้มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันทราบคำสั่ง

ฯลฯ

ฯลฯ

<sup>๓</sup> มาตรา ๕๑ ให้คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

พิจารณาอุทธรณ์มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ จึงถือว่าเป็นกรณีที่พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ได้บัญญัติขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์ไว้โดยเฉพาะจึงไม่ต้องนำขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์ที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาใช้บังคับ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๓ วรรคสอง<sup>๔</sup> แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนั้น กรณีตามข้อหาหรือนี้คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์จึงเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตตัดแปลงอาคาร ตามมาตรา ๕๑ (๑) <sup>๕</sup> แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒

(ลงชื่อ) ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์  
(ศาสตราจารย์พิเศษ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์)  
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักคณะกรรมการกฤษฎีกา  
มีถุนายน ๒๕๕๕

---

(๑) พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

<sup>๔</sup> โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑

<sup>๕</sup> โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓