

“อุทธรณ์” แล้วหรือไม่ ? หาก ... ไม่ได้ยื่นอุทธรณ์ต่อเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่ง

คดีปกครองที่นำมาเล่าสู่กันฟังในวันนี้เป็นเรื่องเกี่ยวกับการยื่นอุทธรณ์ ซึ่งถือเป็นขั้นตอนและวิธีการสำคัญสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนฟ้องคดีต่อศาลปกครอง (มาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542) โดยการยื่นอุทธรณ์จะต้องยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่ง หรือบุคคล หรือคณะกรรมการ (องค์กร) ที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ แต่ข้อเท็จจริงในคดีนี้ เป็นการยื่นอุทธรณ์ต่อผู้มีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งและในฐานะประธานกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์แทนกรณีดังกล่าวนี้จะถือเป็นการอุทธรณ์ที่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้หรือไม่ ?

ข้อเท็จจริงในคดีนี้ ผู้ฟ้องคดีก่อสร้างอาคาร โดยไม่ได้รับใบอนุญาตและมีอาคารบางส่วนรุกล้ำเขตทางสาธารณะ อันเป็นการกระทำผิดตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (เทศบาลตำบล) จึงได้มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีระงับการก่อสร้างและให้รื้อถอนอาคาร

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า คำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายจึงได้มีหนังสือร้องเรียนขอความเป็นธรรมต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 (จังหวัด) โดยผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งมีหน้าที่ควบคุมดูแลเทศบาลตำบล

ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ได้มีหนังสือแจ้งผลการพิจารณาเรื่องร้องเรียนว่า คำสั่งดังกล่าวชอบด้วยกฎหมายแล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องคดีต่อศาลปกครองขอให้เพิกถอนคำสั่ง

ตามมาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 กำหนดว่า ผู้ได้รับคำสั่งจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ โดยให้ทำเป็นหนังสือยื่นต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นผู้ออกคำสั่ง และถ้าผู้อุทธรณ์ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ให้เสนอคดีต่อศาลต่อไป จึงมีประเด็นที่น่าสนใจว่า การที่ผู้ฟ้องคดีร้องเรียนขอความเป็นธรรมต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ซึ่งไม่ใช่เจ้าพนักงานท้องถิ่นที่ออกคำสั่งดังกล่าว ถือเป็นการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการตามมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ก่อนฟ้องคดีต่อศาลปกครองแล้วหรือไม่

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า แม้ข้อเท็จจริงจะไม่ปรากฏว่าได้มีการอุทธรณ์คำสั่งต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ตามที่กฎหมายกำหนด แต่หนังสือดังกล่าวมีลักษณะเป็นการโต้แย้งคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ที่ให้ระงับการก่อสร้างอาคาร จึงถือได้ว่าหนังสือร้องเรียนของผู้ฟ้องคดีเป็นหนังสืออุทธรณ์คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1

สำหรับการยื่นหนังสือร้องเรียนต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 โดยผู้ว่าราชการจังหวัด ในฐานะผู้ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และในฐานะประธานกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ เมื่อได้รับหนังสือร้องเรียนก็สมควรที่จะส่งเรื่องดังกล่าวให้แก่ คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ เพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป แต่เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ได้พิจารณาหนังสือร้องเรียนและแจ้งผลการพิจารณาให้ผู้ฟ้องคดีทราบ จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามที่กฎหมายกำหนดไว้โดยเฉพาะก่อนฟ้องคดี และได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้นแล้ว (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 165/2558)

คดีนี้นอกจากศาลปกครองสูงสุดจะได้วินิจฉัยเงื่อนไขการฟ้องคดีเกี่ยวกับขั้นตอนและวิธีการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนฟ้องคดีต่อศาลปกครองดังกล่าวข้างต้นแล้ว เงื่อนไขสำคัญอีกประการหนึ่งที่ศาลปกครองจะมีคำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณาคือ เงื่อนไขเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดีซึ่งในกรณีการฟ้องขอให้ศาลปกครองเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง อันเป็นคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 จะต้องฟ้องคดีภายใน 90 วัน นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ถ้าผู้ออกคำสั่งไม่ได้ระบุวิธีการ

ยื่นคำฟ้องและระยะเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องไว้ในคำตั้งดังกล่าวตามมาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ระยะเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องจะเริ่มนับใหม่ นับแต่วันที่ผู้รับคำสั่งได้รับแจ้งสิทธิดังกล่าว แต่ถ้าไม่มีการแจ้งระยะเวลาสำหรับยื่นคำฟ้อง และระยะเวลาดังกล่าวมีกำหนดน้อยกว่า 1 ปี ให้ขยายเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องเป็น 1 ปี นับแต่วันที่รับคำสั่ง

ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยเงื่อนไขเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดีในคดีนี้ไว้ว่า หนังสือแจ้งผลการพิจารณา มีลักษณะเป็นคำวินิจฉัยอุทธรณ์ ซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครองที่ก่อให้เกิดสิทธิแห่งการฟ้องคดีขึ้นใหม่ แต่ไม่ได้ระบุถึงวิธีการและระยะเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องไว้ในหนังสือดังกล่าว จึงมีผลทำให้ระยะเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องขยายเป็น 1 ปี นับแต่ได้รับหนังสือแจ้งผลการพิจารณาดังกล่าว ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองภายในกำหนดระยะเวลา 1 ปี นับแต่ได้รับหนังสือแจ้งผลการพิจารณา จึงเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

ดังนั้น ก่อนที่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการใช้อำนาจของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง จึงต้องดำเนินการตามเงื่อนไขการฟ้องคดีตามที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กำหนดไว้ให้ครบถ้วนด้วยครับ !

นายปกครอง
