

ความล่าช้าของระบบราชการ...กับระยะเวลาในการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

จัดทำโดย นางสาวปารวี พิสิฐเสนากุล พนักงานคดีปกครองปฏิบัติการ
กลุ่มเผยแพร่ข้อมูลทางวิชาการและวารสาร
สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

การฟ้องคดีเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานทางปกครองละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร เป็นการฟ้องคดีเพื่อขอให้ศาลปกครองสั่งให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ โดยต้องยื่นฟ้องคดีประเภทนี้ภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่กำหนดให้ต้องยื่นฟ้องคดีภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดและไม่ได้รับหนังสือชี้แจง หรือได้รับแต่เป็นคำชี้แจงที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่มีเหตุผล ซึ่งในบางกรณี ประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการละเลยต่อหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลเมื่อล่วงพ้นระยะเวลาดังกล่าวตามที่กฎหมายกำหนด อันเนื่องมาจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งทำให้ประชาชนเชื่อได้ว่าจะมีการดำเนินการตามที่ตนร้องขอ แต่กลับมิได้มีการดำเนินการใดๆ เนื่องจากความล่าช้าของระบบราชการ ในกรณีเช่นว่านี้ สิทธิในการฟ้องคดีของประชาชนจะยังคงมีอยู่หรือไม่ หากคำตอบได้จากคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๗๖/๒๕๕๒

ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบหกคนได้ยื่นคำร้องแจ้งการถือครองที่ดินในพื้นที่ป่าไม้ต่อเจ้าหน้าที่เมื่อวันที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๕๔๒ ตามหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการเกี่ยวกับการดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๔๒ ซึ่งกรมป่าไม้ได้มีหนังสือกำหนดว่า หลังจากราษฎรแจ้งขึ้นทะเบียนว่าได้เข้าถือครองทำประโยชน์อยู่ในพื้นที่ป่าสงวนแปลงใดแล้ว ให้เจ้าหน้าที่ของกรมป่าไม้ดำเนินการต่างๆ เพื่อพิสูจน์สิทธิ เช่น การตรวจสอบคุณสมบัติ การรังวัดแปลงที่ดิน การถ่ายภาพทางอากาศ เป็นต้น ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้ฟ้องคดีได้ร่วมกันตรวจสอบแนวเขตที่ดินมาโดยตลอด แต่ก็ได้ดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว และต่อมาผู้ว่าราชการจังหวัดพะเยา (ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้มีคำสั่งลงวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๑ ให้ผู้ฟ้องคดีออกจากที่ดินที่ได้ถือครองทำประโยชน์ ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องคดีต่อศาลปกครองโดยขอให้ศาลมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีและผู้ฟ้องคดีเข้าทำประโยชน์ในพื้นที่ต่อไป รวมทั้งได้ยื่นคำฟ้องเพิ่มเติมโดยขอให้เจ้าหน้าที่ของสำนักงานป่าไม้เขตและป่าไม้จังหวัดดำเนินการปักหลักหมุดและถ่ายภาพทางอากาศของที่ดินแปลงที่ผู้ฟ้องคดีแจ้งการทำกินดังกล่าวให้ถูกต้องตามมติคณะรัฐมนตรี

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า คำฟ้องเพิ่มเติมดังกล่าวเป็นการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ซึ่งการฟ้องคดีดังกล่าวจะต้องยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดและไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากหน่วยงานทางปกครอง ซึ่งข้อเท็จจริงในคดีนี้ปรากฏว่านับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำร้องแจ้งการถือครองที่ดินในพื้นที่ป่าไม้ต่อเจ้าหน้าที่ตามหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และ

วิธีการเกี่ยวกับการดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีและเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ร่วมกันตรวจสอบแนวเขตของที่ดินมาโดยตลอด แต่ก็ไม่ปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ของกรมป่าไม้ได้ดำเนินการตรวจสอบคุณสมบัติ รังวัดแปลงที่ดินหรือดำเนินการถ่ายภาพทางอากาศตามหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการเกี่ยวกับการดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวตามที่กรมป่าไม้ได้มีหนังสือกำหนดแต่อย่างใด อันจะเห็นได้ว่าการดำเนินการดังกล่าวของเจ้าหน้าที่ของรัฐทำให้ผู้ฟ้องคดีเชื่อว่าเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีจะดำเนินการตามหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการเกี่ยวกับการดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรี และเป็นผลโดยตรงให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบหกคนยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพิกถอนกำหนดเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้ ซึ่งหากเป็นดังที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างจริง การดำเนินการของเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวย่อมถือได้ว่าเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ไปในทางที่ไม่สมควร เพราะปัญหาความล่าช้าในระบบราชการเป็นสิ่งที่ผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องได้พยายามแก้ไขมาโดยตลอด ดังจะเห็นได้จากการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนของหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๒ ซึ่งมีวัตถุประสงค์ให้การปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนเป็นไปด้วยความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ ประกอบกับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ให้ถือว่าระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าวเป็นระเบียบที่คณะรัฐมนตรีได้วางขึ้นตามกฎหมายนี้ด้วย การยกเหตุว่าความล่าช้าเป็นผลมาจากระบบราชการย่อมก่อให้เกิดความเข้าใจผิดและจะเป็นผลให้ประชาชนเกิดความรู้สึกที่ไม่ดีกับการบริหารราชการของหน่วยงานในสังกัดและระบบราชการโดยรวม ซึ่งจะก่อให้เกิดผลเสียกับการดำเนินงานของรัฐต่อไปในอนาคต สมควรที่ศาลปกครองจะได้เข้าไปตรวจสอบว่ามีเหตุดังกล่าวเกิดขึ้นหรือไม่ ศาลปกครองสูงสุดจึงเห็นว่าคำฟ้องเพิ่มเติมคดีนี้แม้จะยื่นเกินกำหนดเวลาที่กฎหมายบัญญัติไว้ แต่ก็ยังเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมและมีเหตุจำเป็นที่จะต้องรับไว้พิจารณา ทั้งนี้ ตามมาตรา ๕๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

จากคดีดังกล่าวคงจะทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐได้ตระหนักถึงหน้าที่ในการปฏิบัติราชการ ซึ่งจะต้องเป็นไปด้วยความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ โดยแม้ประชาชนผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการละเลยต่อหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐจะยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามที่กฎหมายกำหนด แต่หากศาลเห็นว่าการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐก่อให้เกิดความเชื่อโดยสุจริตแก่ประชาชนว่าจะมีการดำเนินการใดๆ ตามที่ตนได้ร้องขอ และปัญหาเกี่ยวกับความล่าช้าของระบบราชการจะก่อให้เกิดผลเสียต่อการดำเนินงานของรัฐต่อไปในอนาคต อันเป็นการสมควรที่ศาลปกครองจะได้เข้าไปตรวจสอบ ศาลปกครองก็อาจรับคดีดังกล่าวไว้พิจารณาพิพากษาได้ ด้วยเหตุผลว่าการวินิจฉัยคดีดังกล่าวจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม และมีเหตุจำเป็นที่ศาลจะต้องรับคดีไว้พิจารณาตามบทบัญญัติมาตรา ๕๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ทั้งนี้ เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย และวางหลักการปฏิบัติราชการที่ดีให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐต่อไป