

“หน้าที่ที่ริเริ่มได้เอง” กับ “หน้าที่ที่ต้องร้องขอ” : มีผลอย่างไรต่อระยะเวลาการฟ้องคดี !?

เมื่อได้ศึกษาการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัติต่าง ๆ จะพบว่าหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องดำเนินการมีสองประเภทด้วยกัน คือ “หน้าที่ที่ริเริ่มได้เอง” กับ “หน้าที่ที่ต้องร้องขอ”

“หน้าที่ที่ริเริ่มได้เอง” มีลักษณะเป็นหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติโดยไม่จำเป็นต้องรอให้มีการร้องขอจากผู้ใด เช่น หน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ อาทิ เทศบาลมีหน้าที่จัดให้มีถนนหนทางสำหรับการใช้สัญจรและบำรุงรักษาทางดังกล่าวให้สามารถใช้งานได้ดียิ่งอยู่เสมอ หน้าที่ในการจัดให้มีน้ำสะอาดหรือการประปาสำหรับให้ประชาชนใช้อุปโภค - บริโภค หน้าที่ในการจัดให้มีแสงสว่างในยามวิกาลเพื่อความปลอดภัย หน้าที่ในการวางผังเมืองและควบคุมการก่อสร้างอาคาร และ หน้าที่ในการดำเนินการต่าง ๆ ตามกระบวนการหรือขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ฯลฯ หน้าที่ดังกล่าวมานี้ ถือเป็นหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้อำนาจหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในการดำเนินการเอาไว้มิฉะนั้นหากไม่มีการร้องขอจากผู้ใด เจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่ต้องปฏิบัติโดยผลของกฎหมายที่บัญญัติไว้

ส่วน “หน้าที่ที่ต้องร้องขอ” มีลักษณะเป็นหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้อำนาจไว้เช่นกัน หากแต่เจ้าหน้าที่จะดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่วางไว้ได้ ก็ต่อเมื่อมีประชาชนหรือมีผู้มายื่นคำร้องขอให้ดำเนินการเท่านั้น เช่น การจัดทำบัตรประชาชน การออกโฉนดที่ดิน การออกใบอนุญาตต่าง ๆ ฯลฯ หน้าที่ดังกล่าวมานี้ หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะจัดทำขึ้นเองโดยที่ไม่มีคำร้องขอก่อนไม่ได้

ประเด็นที่น่าสนใจก็คือ ความแตกต่างของหน้าที่ทั้งสองประเภทดังกล่าวมานี้ มีผลอย่างไรต่อระยะเวลาการฟ้องคดีปกครอง เนื่องจาก มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร โดยระยะเวลาการฟ้องคดีประเภทนี้เป็นไปตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันซึ่งบัญญัติว่า

“การฟ้องคดีปกครองจะต้องยื่นฟ้องภายใน 90 วัน นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี หรือนับแต่วันที่พ้นกำหนด 90 วัน นับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดและไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือได้รับแต่เป็นคำชี้แจงที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่มีเหตุผล แล้วแต่กรณี เว้นแต่จะมีบทกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น”

เมื่อพิจารณาบทกฎหมายดังกล่าว จะเห็นได้ว่าการนับระยะเวลาการฟ้องคดีสามารถแยกออกได้เป็น 2 กรณีด้วยกัน โดยกรณีแรก ผู้ฟ้องคดีจะต้องยื่นฟ้องภายใน 90 วัน นับตั้งแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี และกรณีที่สอง ผู้ฟ้องคดีจะต้องยื่นฟ้องภายใน 90 วัน นับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด และไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือได้รับแต่เป็นคำชี้แจงที่เห็นว่าไม่มีเหตุผล

การนับระยะเวลาทั้งสองกรณีดังกล่าวมีความแตกต่างกันอย่างไร และใช้ในกรณีพิพาทเช่นใด ?

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ผู้เขียนนำเสนอในวันนี้ได้วางหลักเกี่ยวกับการนับระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา 49 ไว้อย่างชัดเจน รวมทั้งความแตกต่างระหว่าง “หน้าที่ที่ริเริ่มได้เอง” กับ “หน้าที่ที่ต้องร้องขอ”

โดยคดีนี้ ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกสภาเทศบาล ได้มีหนังสือร้องเรียนต่อสภาเทศบาลเพื่อขอให้ตรวจสอบความประพฤติของนายกเทศมนตรี กรณีมีความประพฤติในทางจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ตำแหน่งหรือแก่เทศบาลหรือแก่ราชการ ตามนัยมาตรา 73 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 เนื่องจากได้กล่าวยอมรับในที่ประชุมเพื่อเตรียมการจัดการแข่งขันกีฬาชุมชนสัมพันธ์ในทำนองว่า ตนได้รับเงินจากผู้รับเหมาก่อสร้างแล้วนำมาคืนกำไรให้แก่ชุมชน อันมีลักษณะเป็นการรับเงินจากผู้รับจ้างซึ่งไม่ชอบด้วยกฎหมาย

หลังจากประธานสภาเทศบาลได้รับเรื่องร้องเรียนแล้วก็ได้มีหนังสือรายงานต่อนายอำเภอและนายอำเภอได้ส่งเรื่องให้ผู้ว่าราชการจังหวัด (ผู้ถูกฟ้องคดี) พิจารณาดำเนินการ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นเพื่อสอบสวนข้อเท็จจริง และมีความเห็นว่าข้อเท็จจริงยังไม่มีน้ำหนักเพียงพอที่จะรับฟังได้ว่านายกเทศมนตรีมีพฤติการณ์การรับเงินจากผู้รับจ้าง ผู้ถูกฟ้องคดีจึงเห็นควรยุติเรื่องไว้ก่อน

ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำร้องขอตรวจสอบสำเนาเอกสารที่เกี่ยวกับการสอบสวนและเห็นว่าขั้นตอนการสอบสวนและการวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีไม่เสนอเรื่องให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณาสั่งให้นายกเทศมนตรีพ้นจากตำแหน่ง ตามมาตรา 73 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติม แต่กลับมีความเห็นให้ยุติเรื่อง จึงได้นำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

ในการที่ศาลปกครองจะพิจารณาว่า ผู้ถูกฟ้องคดีละเลยต่อหน้าที่ตามที่มาตรา 73 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติมกำหนดไว้หรือไม่ ศาลจำต้องวินิจฉัยในประเด็นเงื่อนไขการฟ้องคดีเสียก่อนว่า **ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา 42 และยื่นฟ้องคดีภายในเวลาที่กำหนดตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ หรือไม่**

ประเด็นแรก ผู้ฟ้องคดีถือเป็นผู้เดือดร้อนเสียหายที่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นสมาชิกสภาเทศบาลและเป็นผู้มีภูมิลำเนาอยู่ในเขตเทศบาล การที่ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลโดยได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้แทนของปวงชนในเขตเทศบาลซึ่งต้องปฏิบัติหน้าที่ของตนโดยบริสุทธิ์ใจ โดยซื่อสัตย์สุจริตเพื่อประโยชน์ของท้องถิ่นและไม่อยู่ในความผูกมัดแห่งอาณัติมอบหมายใดๆ (มาตรา 15 มาตรา 17 และมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติม) ฉะนั้น ภายใต้บังคับบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีในฐานะสมาชิกสภาเทศบาลจึงสามารถปฏิบัติหน้าที่ตรวจสอบการบริหารงานของนายกเทศมนตรีได้ เพื่อรักษาไว้ซึ่งประโยชน์ของท้องถิ่นและประโยชน์ของปวงชนในเขตเทศบาล

ประกอบกับผู้ฟ้องคดีมีภูมิลำเนาอยู่ในเขตเทศบาล จึงเป็นราษฎรที่อยู่อาศัยในเขตเทศบาลด้วยอีกสถานะหนึ่ง ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิได้รับบริการสาธารณะที่นายกเทศมนตรีจัดทำตามอำนาจหน้าที่ภายใต้การตรวจสอบควบคุมของสภาเทศบาล การปล่อยให้นายกเทศมนตรีมีพฤติการณ์ที่น่าสงสัยว่ารับเงินจาก

ผู้รับเหมา ยังคงอยู่ในตำแหน่งต่อไป ย่อมจะทำให้การบริหารงานที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของนายกเทศมนตรีขาดความโปร่งใส ไม่มีประสิทธิภาพ ยังผลให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีและประชาชนคนอื่นที่มีภูมิลำเนาอยู่ในเขตเทศบาล

กรณีจึงถือได้ว่า ผู้ฟ้องคดีในฐานะที่เป็นสมาชิกสภาเทศบาลและในฐานะราษฎรที่มีภูมิลำเนาอยู่ในเขตเทศบาล เป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ จากการที่ผู้ว่าราชการจังหวัด (ผู้ถูกฟ้องคดี) วินิจฉัยเห็นควรให้ยุติเรื่องที่ผู้ฟ้องคดีร้องเรียน **ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีนี้ต่อศาลปกครอง** ตามนัยมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

ประเด็นที่สอง ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดีนี้ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ 22 กุมภาพันธ์ 2553 ถึงผู้ฟ้องคดีเพื่อแจ้งให้ทราบเกี่ยวกับการดำเนินการตามเรื่องร้องเรียน โดยผู้ถูกฟ้องคดีมิได้เสนอความเห็นพร้อมด้วยหลักฐานต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเพื่อให้ใช้ดุลพินิจสั่งให้นายกเทศมนตรีพ้นจากตำแหน่ง ผู้ฟ้องคดีจึงย่อมรู้หรือควรรู้ถึงการที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะเลยต่อหน้าที่ตามที่มาตรา 73 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติมกำหนดไว้ ในวันที่ได้รับหนังสือแจ้งดังกล่าว คือในวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2553

ผู้ฟ้องคดีจึงชอบที่จะยื่นฟ้องคดีนี้ต่อศาลปกครองภายใน 90 วัน นับแต่วันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2553 คือจะต้องยื่นฟ้องภายในวันที่ 24 พฤษภาคม 2553 การที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดีทางไปรษณีย์ลงทะเบียนโดยส่งคำฟ้องแก่เจ้าพนักงานไปรษณีย์ เมื่อวันที่ 16 สิงหาคม 2553 จึงเป็นการยื่นคำฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาในการฟ้องคดีตามนัยมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แล้ว

ตาม que ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างในคำร้องอุทธรณ์ว่า การนับวันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีในคดีนี้ ต้องเริ่มนับจากวันที่ผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งหนังสือแจ้งผลการดำเนินการจากผู้ถูกฟ้องคดี ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือแจ้งฉบับแรกวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2553 โดยผู้ฟ้องคดีได้ทำหนังสือคัดค้านการวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีต่อนายกรัฐมนตรี และต่อมาได้รับหนังสือแจ้งจากผู้ถูกฟ้องคดียืนยันผลการพิจารณาตามเดิมอีกครั้งในวันที่ 17 สิงหาคม 2553 เมื่อผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดีนี้ในวันที่ 16 สิงหาคม 2553 จึงเป็นการยื่นคำฟ้องภายในระยะเวลาการฟ้องคดีตามที่กฎหมายกำหนดนั้น

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ตามนัยมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ที่จะต้องยื่นฟ้องคดีภายใน 90 วัน นับแต่วันที่พ้นกำหนด 90 วัน นับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดและไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือได้รับแต่เป็นคำชี้แจงที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่มีเหตุผลนั้น ต้องเป็นกรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายจะออกคำสั่งหรือใช้อำนาจหน้าที่กระทำการใด ๆ ได้ก็ต่อเมื่อมีผู้มายื่นคำขอเท่านั้น ไม่ใช่กรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถเริ่มใช้อำนาจออกคำสั่งหรือกระทำการนั้นเอง

เมื่ออำนาจหน้าที่ที่จะเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยว่านายกเทศมนตรีรองนายกเทศมนตรี ประธานสภาเทศบาล หรือรองประธานสภาเทศบาล ปฏิบัติการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน ละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่หรือมีความประพฤติในทางที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ตำแหน่งหรือแก่เทศบาลหรือแก่ราชการ พร้อมด้วยหลักฐานเพื่อให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยใช้ดุลพินิจสั่งให้พ้นจากตำแหน่งตามมาตรา 73 แห่งพระราชบัญญัติ

เทศบาล พ.ศ. 2496 เป็นอำนาจหน้าที่ที่ผู้ถูกฟ้องคดีเริ่มใช้ได้ด้วยตนเอง โดยไม่จำเป็นต้องรอให้มีการยื่นคำขอให้ดำเนินการแต่อย่างใด

การฟ้องคดีในกรณีนี้ จึงต้องยื่นฟ้องภายใน 90 วัน นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี มิใช่ นับแต่วันที่พ้นกำหนด 90 วัน นับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอให้ปฏิบัติหน้าที่และไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือได้รับแต่เป็นคำชี้แจงที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่มีเหตุผล

ประกอบกับการพิจารณาคดีนี้ไม่ได้เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม ทั้งยังไม่ปรากฏว่ามีเหตุใดๆ ที่เป็นอุปสรรคขัดขวางมิให้ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดีนี้ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดได้ การที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วย (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 119/2554)

คำวินิจฉัยของศาลปกครองในคดีดังกล่าว ได้สร้างความชัดเจนในการปรับใช้มาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ เกี่ยวกับการนับระยะเวลาการฟ้องคดี กรณีการฟ้องว่าหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด ดังนี้

1. กรณีผู้เดือดร้อนเสียหายต้องยื่นฟ้องภายใน 90 วัน นับตั้งแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี เป็นระยะเวลาการฟ้องคดีที่ใช้กับหน้าที่ที่เจ้าหน้าที่มีอำนาจเริ่มใช้ได้ด้วยตนเอง โดยไม่จำเป็นต้องรอให้มีผู้ยื่นคำขอให้ดำเนินการ

2. กรณีผู้เดือดร้อนเสียหายต้องยื่นฟ้องภายใน 90 วัน นับแต่วันที่ได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด และไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือได้รับแต่เป็นคำชี้แจงที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่มีเหตุผล เป็นระยะเวลาการฟ้องคดีที่ใช้กับหน้าที่ที่เจ้าหน้าที่ไม่มีอำนาจเริ่มใช้ได้ด้วยตนเอง หากแต่จะดำเนินการได้เมื่อมีผู้มายื่นคำร้องขอเท่านั้น

หวังว่าท่านผู้อ่านจะไม่สับสนเกี่ยวกับการนับระยะเวลาฟ้องคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง

(2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ อีกต่อไป
