

สิทธิฟ้องคดีและคำวินิจฉัยอุทธรณ์ที่แจ้งเมื่อพ้นระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์

นางสาวจารุณี กิจตระกูล พนักงานคดีปกครองชำนาญการ

กลุ่มเผยแพร่ข้อมูลทางวิชาการและวารสาร

สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองถือเป็นขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนฟ้องคดีต่อศาลปกครอง หากคู่กรณีหรือผู้อยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งทางปกครองมิได้ดำเนินการ จะส่งผลให้เป็นผู้ไม่มีสิทธิฟ้องคดี แต่การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองในกรณีที่ไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะ จะต้องนำพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาใช้บังคับ โดยให้คู่กรณีอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง และเมื่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองได้รับคำอุทธรณ์แล้ว ต้องพิจารณาคำอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่รับอุทธรณ์ ในกรณีที่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนก็ให้ดำเนินการเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองภายในกำหนดเวลาดังกล่าว แต่ถ้าไม่เห็นด้วยก็ให้เร่งรายงานความเห็นพร้อมเหตุผลไปยังผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ภายในกำหนดเวลาดังกล่าว และผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์จะต้องพิจารณาคำอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ตนได้รับรายงาน ถ้ามีเหตุจำเป็นไม่อาจพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าว โดยมีหนังสือแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบก่อนครบกำหนดเวลา จะทำให้ระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ขยายออกไปได้ไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ครบกำหนดเวลาดังกล่าว ทั้งนี้ ตามมาตรา 44 และมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

ปัญหา คือ หากผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์พิจารณาไม่แล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันที่รับคำอุทธรณ์ และไม่แจ้งเหตุจำเป็นที่ต้องขยายระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ให้ผู้อุทธรณ์ทราบตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 45 วรรคหนึ่งและวรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว จะก่อให้เกิดสิทธิแก่ผู้อุทธรณ์อย่างไร ? โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หากพ้นระยะเวลาการพิจารณาอุทธรณ์แล้ว ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ได้แจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ให้ผู้อุทธรณ์ทราบ กรณีนี้จะส่งผลถึงสิทธิในการนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองหรือไม่ ? อย่างไร ?

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.1571/2559 ซึ่งจะนำเสนอในฉบับนี้มีคำตอบ ...

คดีนี้ผู้ถูกฟ้องคดี (สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา) มีคำสั่งลงวันที่ 6 ธันวาคม 2550 ให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนกรณีละเมิดอันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือลงวันที่ 20 ธันวาคม 2550 และลงวันที่ 12 กุมภาพันธ์ 2551 อุทธรณ์คำสั่งต่อผู้ถูกฟ้องคดี

ต่อมา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการในฐานะผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ได้พิจารณาแล้วมีคำสั่งยกอุทธรณ์ โดยปลัดกระทรวงศึกษาธิการได้มีหนังสือลงวันที่ 21 พฤษภาคม 2552 แจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ให้ชดเชยค่าสินไหมทดแทนไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงนำคดีมาฟ้องในวันที่ 17 สิงหาคม 2552 เพื่อขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว

กรณีดังกล่าวถือว่าผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องภายในกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี คือ เก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 หรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า หนังสือลงวันที่ 20 ธันวาคม 2550 ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้รับขอคัดสำเนารายงานการสอบสวนทางละเมิดพร้อมพยานหลักฐานเพื่อใช้ในการอุทธรณ์คำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน และขออุทธรณ์คำสั่งโดยจะเสนอข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายแก้ข้อกล่าวหาภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเอกสารครบถ้วน มีลักษณะเป็นการแจ้งความประสงค์ที่จะอุทธรณ์คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดี ส่วนหนังสือลงวันที่ 12 กุมภาพันธ์ 2551 ที่ผู้ฟ้องคดีได้รับขอเสนอข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายแก้ข้อกล่าวหาซึ่งมีรายละเอียดข้อโต้แย้งทั้งในข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย ถือเป็นคำอุทธรณ์ตามมาตรา 44 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งแม้จะไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้รับคำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีเมื่อใด แต่เมื่อหนังสืออุทธรณ์ลงวันที่ 12 กุมภาพันธ์ 2551 ระบุว่าเขียนในท้องที่ที่ใกล้เคียงกับสำนักงานของผู้ถูกฟ้องคดี จึงสันนิษฐานได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้รับคำอุทธรณ์ภายในวันเดียวกัน คือ วันที่ 12 กุมภาพันธ์ 2551 โดยในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งนั้นมาตรา 45 วรรคหนึ่ง และวรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติข้างต้นกำหนดให้ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์จะต้องพิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันที่เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองได้รับคำอุทธรณ์ หากมีเหตุจำเป็นไม่อาจพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในกำหนดระยะเวลาดังกล่าว ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ต้องมีหนังสือแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบก่อนครบกำหนดหกสิบวัน ระยะเวลาการพิจารณาอุทธรณ์จึงจะขยายออกไปอีกสามสิบวันนับแต่วันครบหกสิบวัน

เมื่อไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการซึ่งเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ตามมาตรา 45 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ประกอบกับข้อ 2 (5) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2540) ฯ ได้แจ้งเหตุจำเป็นที่ต้องขยายระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ให้ผู้ฟ้องคดีทราบ จึงต้องถือว่าวันที่ครบหกสิบวัน คือ วันที่ 12 เมษายน 2551 เป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายครบตามขั้นตอนหรือวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้แล้ว และสามารถใช้สิทธิฟ้องคดีได้ตามมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยถือว่าวันถัดจากวันครบกำหนดหกสิบวัน คือ วันที่ 13 เมษายน 2551 เป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีหรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี และนับเป็นวันแรกที่เริ่มใช้สิทธิฟ้องคดีขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีได้ ซึ่งผู้ฟ้องคดีต้องยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันดังกล่าว คือ ภายในวันที่ 11 กรกฎาคม 2551 ตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน โดยไม่ต้องรอคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์อีกต่อไป การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมายื่นฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีในวันที่ 17 สิงหาคม 2552 จึงเป็นการยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนด

แต่โดยที่ปรากฏข้อเท็จจริงต่อมาว่าปลัดกระทรวงศึกษาธิการได้มีหนังสือลงวันที่ 21 พฤษภาคม 2552 แจ้งผู้ฟ้องคดีว่ารัฐมนตรีฯ ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ได้วินิจฉัยยกอุทธรณ์พร้อมแจ้งว่าหากผู้ฟ้องคดีไม่พอใจคำวินิจฉัยอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีอาจฟ้องร้องต่อศาลปกครองได้ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์นั้น ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า คำวินิจฉัยอุทธรณ์ดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองที่เกิดขึ้นใหม่และมีผลเป็นการยืนยันคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน แม้คำขอท้ายคำฟ้องจะไม่ได้ระบุขอให้เพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ก็ตาม แต่เมื่อผู้ฟ้องคดีได้นำคดีมายื่นฟ้องภายหลังจากที่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์แล้ว ย่อมเป็นที่เข้าใจได้ว่าผู้ฟ้องคดีมีความประสงค์ที่จะให้ศาลพิจารณาผลคำวินิจฉัยยกอุทธรณ์ด้วย ซึ่งผู้ฟ้องคดีมีสิทธิฟ้องคดีขอให้ศาลเพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ได้ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รับแจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ และถึงแม้จะไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าได้รับแจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์เมื่อใด แต่ก็พอจะพิจารณาได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งอย่างรวดเร็วที่สุด คือ วันที่ 21 พฤษภาคม 2552 อันเป็นวันที่ลงในหนังสือแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ และถือว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีอย่างรวดเร็วที่สุดในวันดังกล่าว

การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลในวันที่ 17 สิงหาคม 2552 จึงเป็นการยื่นฟ้องภายในกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ศาลจึงรับคำฟ้องที่ฟ้องขอให้เพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ไว้พิจารณาได้ โดยศาลมีอำนาจพิจารณาในเบื้องต้นด้วยว่าคำสั่งให้รับผิดคดีใช้คำสั่งใหม่ทดแทนข้อด้วยกฎหมายหรือไม่

คดีนี้ถือเป็นบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีสำหรับการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองทั้งในชั้นเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองและในชั้นเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ว่า จำต้องพิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันที่รับคำอุทธรณ์ แต่หากว่าไม่อาจพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาหกสิบวันดังกล่าว ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์จะต้องแจ้งถึงเหตุจำเป็นที่ตนเองไม่อาจพิจารณาให้แล้วเสร็จได้ให้ผู้อุทธรณ์ทราบก่อนสิ้นกำหนดเวลาหกสิบวัน ซึ่งจะมีผลทำให้ระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์ขยายออกไปอีกสามสิบวันตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 45 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 แต่หากไม่แจ้งเหตุจำเป็นให้ผู้อุทธรณ์ทราบจะก่อให้เกิดสิทธิต่อผู้อุทธรณ์ คือ (1) ถือว่าวันที่ครบหกสิบวันเป็นวันที่ผู้อุทธรณ์ได้ดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายครบตามขั้นตอนหรือวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้แล้วตามมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 (2) ถือว่าผู้อุทธรณ์มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ภายในกำหนดระยะเวลาเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยสิทธิแห่งการฟ้องคดีเริ่มนับตั้งแต่วันที่ 61 เป็นต้นไป

นอกจากนั้น หากปรากฏว่าเมื่อพ้นระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ไปแล้ว แต่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ได้มีหนังสือแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ให้ผู้อุทธรณ์ทราบ กรณีถือว่าคำวินิจฉัยอุทธรณ์ดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองที่เกิดขึ้นใหม่ ซึ่งผู้อุทธรณ์มีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้นได้ โดยคดีนี้แม้ว่าระยะเวลาการฟ้องคดีเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งให้คดีใช้คำสั่งใหม่ทดแทนจะล่วงพ้นไปแล้ว แต่หากผู้อุทธรณ์ได้นำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองภายหลังจากวันที่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ และวันที่ได้ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองยังอยู่ภายในกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี ซึ่งแม้คำฟ้องจะไม่ระบุขอให้ศาลเพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ก็ตาม ศาลปกครองก็มีอำนาจที่จะรับคำฟ้องไว้พิจารณาโดยวินิจฉัยว่าคำวินิจฉัยอุทธรณ์ข้อด้วยกฎหมายหรือไม่ และวินิจฉัยว่าคำสั่งให้คดีใช้คำสั่งใหม่ทดแทนข้อด้วยกฎหมายหรือไม่เป็นเบื้องต้น



ศาลปกครองแห่งความเชื่อมั่น