

“เลือกตั้งผู้ใหญบ้าน ฟ้องได้ ! แต่ต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขการฟ้องคดีปกครอง”

นางสาวจิตาภา มุสิกชนเสฏฐ์ พนักงานคดีปกครองชำนาญการ

กลุ่มเผยแพร่ข้อมูลทางวิชาการและวารสาร

สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

การยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครอง นอกจากจะต้องเป็นคดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ แล้ว ผู้ฟ้องคดีจะต้องดำเนินการตามเงื่อนไขการฟ้องคดี เช่น เรื่องความเป็นผู้เดือดร้อนเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับ (มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง) ระยะเวลาการฟ้องคดี (มาตรา ๔๕ มาตรา ๕๑) การแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายก่อนนำข้อพิพาทมาขึ้นฟ้องต่อศาลปกครองสำหรับกรณีที่มีกฎหมายกำหนดให้ต้องดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งก่อน (มาตรา ๔๒ วรรคสอง) เป็นต้น หากเป็นไปตามเงื่อนไขการฟ้องคดีดังกล่าว ศาลปกครองจะมีคำสั่งให้รับคำฟ้องไว้พิจารณา แต่หากไม่ดำเนินการตามเงื่อนไขการฟ้องคดี ศาลปกครองจะมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา

ดังเช่นคดีที่นำมาเป็นอุทาหรณ์ในฉบับนี้เป็นเรื่องการไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับความเป็นผู้เดือดร้อนเสียหาย และการดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนฟ้องคดี ทำให้ศาลปกครองมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา

เหตุของคดีนี้เกิดจากผู้ถูกฟ้องคดี (นายอำเภอ) ได้ออกประกาศกำหนดให้มีการเลือกผู้ใหญบ้าน ต่อมามีการประกาศบัญชีรายชื่อว่า มีผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญบ้านจำนวนสองคน โดยนาย ท. เป็นผู้สมัครหมายเลข ๑ และผู้ฟ้องคดีเป็นผู้สมัครหมายเลข ๒ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า นาย ท. เป็นผู้ที่มีลักษณะต้องห้ามของการจะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญบ้าน เนื่องจากขณะยื่นใบสมัครยังรับราชการเป็นลูกจ้างประจำสังกัดเทศบาล จึงขาดคุณสมบัติในการสมัครเป็นผู้ใหญบ้าน ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือคัดค้านการรับสมัครต่อผู้ถูกฟ้องคดี แต่ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือแจ้งผลการวินิจฉัยการร้องคัดค้านให้ผู้ฟ้องคดีทราบ และได้จัดให้มีการเลือกผู้ใหญบ้านเมื่อวันที่ ๒๑ มิถุนายน ๒๕๕๕ ซึ่งนาย ท. ได้รับเลือกเป็นผู้ใหญบ้าน

ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือคัดค้านผลการเลือกผู้ใหญบ้านเมื่อวันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๕๕ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำสั่งวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๕๕ แต่งตั้งนาย ท. เป็นผู้ใหญบ้าน และแจ้งผลการพิจารณาคัดค้านของผู้ฟ้องคดีว่า นาย ท. ไม่เป็นผู้ขาดคุณสมบัติ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองโดยมีคำขอ ๒ ประการ คือ (๑) ขอให้ศาลเพิกถอนประกาศบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญบ้าน และ (๒) ขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งนาย ท. เป็นผู้ใหญบ้าน เนื่องจากเห็นว่าเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

คดีนี้มีประเด็นว่า การยื่นฟ้องคดีเป็นไปตามเงื่อนไขการฟ้องคดีทั้งในเรื่องความเป็นผู้เดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และก่อนฟ้องคดีผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามที่ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการเลือกผู้ใหญบ้าน พ.ศ. ๒๕๕๑ กำหนดไว้หรือไม่

ปัญหาคำขอประการแรก คือ การที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ที่มีรายชื่อตามประกาศบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญบ้านเห็นว่า ประกาศดังกล่าวมีรายชื่อของผู้สมัครบางรายที่ขาดคุณสมบัติ จะถือว่าผู้ฟ้องคดีเป็น

ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากประกาศดังกล่าวที่จะมีสิทธิจะฟ้องคดีต่อศาลปกครองขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนประกาศหรือไม่ ? ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยคำขอนี้ว่า ประกาศรายชื่อผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้นำหมู่บ้านมิได้มีผลกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดี อันจะทำให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้จากประกาศดังกล่าว ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ศาลปกครองจึงไม่อาจรับคำฟ้องข้อหานี้ไว้พิจารณาได้

ส่วนคำขอประการที่สอง การที่ยื่นหนังสือคัดค้านผลการเลือกตั้งผู้นำหมู่บ้านก่อนที่นายอำเภอจะมีคำสั่งแต่งตั้งผู้นำหมู่บ้าน ถือได้ว่าได้มีการดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายก่อนการฟ้องคดีแล้วหรือไม่ ? ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า โดยระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเลือกผู้นำหมู่บ้าน พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๘๘ วรรคหนึ่ง กำหนดว่า เมื่อนายอำเภอมีคำสั่งแต่งตั้งผู้นำหมู่บ้านแล้ว ผู้ใดเห็นว่าการเลือกเป็นไปโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรม ให้ทำคำร้องคัดค้านเป็นหนังสือยื่นต่อนายอำเภอได้ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่นายอำเภอมีคำสั่งแต่งตั้ง เมื่อระเบียบกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวได้กำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายไว้โดยเฉพาะ ผู้ฟ้องคดีจึงต้องปฏิบัติตามขั้นตอนหรือวิธีการดังกล่าวก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง

และก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือคัดค้านผลการเลือกผู้นำหมู่บ้านยื่นต่อผู้ถูกฟ้องคดีภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งแต่งตั้งนาย ท. เป็นผู้นำหมู่บ้าน จึงเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดีโดยมิได้ดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายไว้โดยเฉพาะ ตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ การที่ผู้ฟ้องคดียื่นหนังสือคัดค้านผลการเลือกผู้นำหมู่บ้านภายหลังการเลือกผู้นำหมู่บ้าน (วันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๕๕) ก่อนที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะมีคำสั่งแต่งตั้งนาย ท. เป็นผู้นำหมู่บ้าน (วันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๕๕) ไม่เป็นตามข้อ ๘๘ วรรคหนึ่ง ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการเลือกผู้นำหมู่บ้าน พ.ศ. ๒๕๕๑ ที่จะถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง จึงไม่อาจรับคำฟ้องคดีนี้ไว้พิจารณาพิพากษาได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๑๑/๒๕๕๘)

คดีนี้ถือเป็นตัวอย่างที่ดีเกี่ยวกับเงื่อนไขการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง โดยผู้ประสงค์จะฟ้องคดีต่อศาลปกครองจะต้องเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งหมายความว่า การกระทำทางปกครองหรือการใช้อำนาจนั้น จะต้องมีผลกระทบต่อสิทธิหน้าที่ของตนด้วย และนอกจากนั้น หากกฎหมายเฉพาะที่บังคับใช้ในเรื่องนั้น ได้กำหนดขั้นตอนและวิธีการเรื่องการอุทธรณ์ ร้องทุกข์ หรือคัดค้านต่อเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจภายในกำหนดเวลาใดเวลาหนึ่ง ผู้ประสงค์จะฟ้องคดีต่อศาลปกครองจะต้องดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการตามที่กฎหมายกำหนดไว้ และเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจได้วินิจฉัยหรือมีการสั่งการในเรื่องนั้นแล้ว หากคำขอที่ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งในแต่ละเรื่องนั้น มิได้เป็นไปตามเงื่อนไขการฟ้องคดีตามที่กล่าวข้างต้น ศาลปกครองมีอำนาจที่จะไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา