

คัดค้านการเลือกผู้ใหญ่บ้าน ... กับสิทธิการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

นางสาวสุนันทา ศรีเพ็ง

พนักงานคดีปกครองชำนาญการ

สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

“การคัดค้านการเลือกผู้ใหญ่บ้าน” ได้กำหนดขั้นตอนหรือวิธีการไว้ในข้อ ๘๘ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการเลือกผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ. ๒๕๕๑ โดยระบุว่า เมื่อนายอำเภอมีคำสั่งแต่งตั้งผู้ใหญ่บ้านแล้ว ผู้ใดเห็นว่าการเลือกเป็นไป โดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรมให้ทำคำร้องคัดค้านเป็นหนังสือยื่นต่อนายอำเภอภายใน ๑๕ วันนับแต่วันที่นายอำเภอมีคำสั่งแต่งตั้ง และเมื่อนายอำเภอได้รับหนังสือคัดค้านแล้ว ให้ดำเนินการสอบสวน แล้วรายงานผลการสอบสวนพร้อมความเห็นและหลักฐาน ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดวินิจฉัยชี้ขาด หากเห็นว่าการเลือกผู้ใหญ่บ้านเป็นไปตามที่มีการร้องคัดค้านหรือได้มีการกระทำ โดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรม ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้ผู้ใหญ่บ้านนั้นพ้นจากตำแหน่งภายใน ๕๐ วัน นับแต่วันที่นายอำเภอ มีคำสั่งแต่งตั้ง จากบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว วิธีการคัดค้านการเลือกผู้ใหญ่บ้านจึงมีองค์ประกอบที่สำคัญ คือ

(๑) คำร้องคัดค้านจะต้องทำเป็นหนังสือยื่นต่อนายอำเภอ และ

(๒) การคัดค้านจะต้องดำเนินการภายในระยะเวลา ๑๕ วัน หลังจากที่ยานอำเภอได้มีคำสั่งแต่งตั้งผู้ใหญ่บ้านแล้ว

ดังนั้น กรณีที่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการเลือกผู้ใหญ่บ้าน และประสงค์จะฟ้องคดี ต่อศาลปกครองจะต้องดำเนินการตามขั้นตอนการคัดค้านก่อนหรือไม่ เนื่องจากการยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองนั้น มาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดให้ต้อง ดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามขั้นตอนหรือวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้ก่อน หากไม่ได้ดำเนินการคัดค้าน ภายในระยะเวลาดังกล่าว ศาลปกครองย่อมไม่มีอำนาจรับคำฟ้องไว้พิจารณา และจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

นอกจากนี้ กรณีที่มีการร้องคัดค้านก่อนที่นายอำเภอจะมีคำสั่งแต่งตั้ง ถือว่ามีผลเป็นการคัดค้านตามที่ กฎหมายกำหนดหรือไม่

ดังเช่นคดีปกครองที่จะนำมาฝากเพื่อเป็นอุทาหรณ์ในคอลัมน์ระเบียบกฎหมายฉบับนี้เป็นกรณีผู้ฟ้องคดี ซึ่งเป็นผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านหมายเลข ๒ ได้รับแจ้งจากนายอำเภอ (ผู้ถูกฟ้องคดี) ว่าผู้ฟ้องคดีขาดคุณสมบัติที่จะ ได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านตามมาตรา ๑๒ (๓) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๑๐) พ.ศ. ๒๕๔๒ จึงทำให้เหลือ ผู้สมัครที่มีคุณสมบัติครบถ้วนเพียงรายเดียว นายอำเภอจึงได้ออกประกาศ เรื่อง ผลการเลือกผู้ใหญ่บ้านกรณีไม่ต้องทำการเลือก ลงวันที่ ๒๘ กรกฎาคม ๒๕๕๓ โดยให้นาย ข. ซึ่งเป็นผู้สมัครหมายเลข ๑ ได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน ในวันเดียวกันนั้นผู้ฟ้องคดี ก็ได้มีหนังสือ ร้องคัดค้านกรรมการตรวจสอบการเลือกตั้ง และต่อมา นายอำเภอได้มีคำสั่งลงวันที่ ๒๘ กรกฎาคม ๒๕๕๓ แต่งตั้ง นาย ข. เป็นผู้ใหญ่บ้าน ผู้ฟ้องคดีจึงได้ยื่นหนังสือคัดค้านอีกครั้งเมื่อวันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๕๓

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ตนไม่ได้รับความเป็นธรรม และการมีคำวินิจฉัยให้ผู้ฟ้องคดีขาดคุณสมบัติในการสมัคร เป็นผู้ใหญ่บ้านไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่ง ๒ ประการ คือ (๑) เพิกถอนประกาศอำเภอ เรื่อง ผลการเลือกผู้ใหญ่บ้าน และ (๒) เพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งผู้ใหญ่บ้าน

คดีนี้มีประเด็นปัญหาที่น่าสนใจประการแรก คือ ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิฟ้องขอให้เพิกถอนประกาศผลการคัดเลือก ผู้ใหญ่บ้าน หรือไม่ ? ซึ่งตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดว่า ในกรณีที่กฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ การฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้นจะกระทำได้อต่อเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว และได้มีการสั่งการ ตามกฎหมายนั้นหรือมิได้มีการสั่งการภายในระยะเวลาอันสมควรหรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อขึ้นตอนหรือวิธีการโต้แย้งคัดค้านผลการเลือกผู้ใหญ่บ้านได้กำหนดไว้ โดยเฉพาะว่า ให้กระทำได้ภายหลังจากที่นายอำเภอได้มีคำสั่งแต่งตั้งผู้ใหญ่บ้านแล้วเท่านั้น การที่ผู้ฟ้องคดีนำประกาศอำเภอ เรื่อง ผลการเลือกผู้ใหญ่บ้าน มาฟ้องคดีต่อศาลปกครองก่อนที่นายอำเภอจะมีคำสั่งแต่งตั้งผู้ใหญ่บ้าน จึงเป็นการยื่นฟ้องคดี ต่อศาลปกครองโดยมิได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการโต้แย้งคัดค้านที่มีการกำหนดไว้ โดยเฉพาะ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจฟ้องคดี ในข้อหานี้ต่อศาลปกครองได้ตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

ประเด็นต่อมา คือ ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งผู้ใหญ่บ้านหรือไม่ ? และได้ยื่นฟ้องคดี ต่อศาลปกครองภายในกำหนดระยะเวลาหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยในประเด็นนี้ว่า หลังจากที่นายอำเภอมีคำสั่งลงวันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๕๓ แต่งตั้งให้นาย ข. เป็นผู้ใหญ่บ้าน และผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำร้องคัดค้านเป็นหนังสือในวันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๕๓ จึงเป็นการยื่นคำร้อง คัดค้านภายในระยะเวลาที่กำหนด และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือแจ้งผลการพิจารณาของผู้ว่าราชการจังหวัด โดยท้ายหนังสือ ฉบับดังกล่าวได้แจ้งสิทธิให้ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองภายใน ๙๐ วันนับจากวันที่ได้รับหนังสือ จึงเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดี ได้ดำเนินการตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ แล้ว

เมื่อหนังสือแจ้งผลการพิจารณาลงวันที่ ๗ กันยายน ๒๕๕๓ จึงพออนุมานได้ว่า ผู้ฟ้องคดีควรจะได้รับ อย่างเร็วในวันเดียวกัน ซึ่งผู้ฟ้องคดีจะต้องยื่นฟ้องคดีภายใน ๙๐ วันนับแต่วันดังกล่าวตามมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ เมื่อผู้ฟ้องคดีนำคดียื่นฟ้องต่อศาลปกครองวันที่ ๒๙ ตุลาคม ๒๕๕๓ จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีภายในระยะเวลาตามมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุดจึงให้รับคำฟ้อง ในข้อหานี้ไว้พิจารณาต่อไป (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๕๓/๒๕๕๔)

คดีนี้สรุปได้ว่า เมื่อผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการที่นายอำเภอมีคำสั่ง แต่งตั้งผู้ใหญ่บ้านได้ดำเนินการโต้แย้งคัดค้านผลการเลือกผู้ใหญ่บ้านตามขั้นตอนหรือวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยถูกต้องแล้ว อีกทั้งได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองภายในกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีแล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้มีสิทธิฟ้อง ขอให้เพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งผู้ใหญ่บ้านดังกล่าว

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดในคดีนี้ได้อธิบายว่า กฎหมายว่าด้วยการเลือกผู้ใหญ่บ้านได้กำหนดวิธีการ โต้แย้งคัดค้านการเลือกผู้ใหญ่บ้านไว้โดยเฉพาะแล้วว่า ให้กระทำได้ภายหลังจากที่นายอำเภอได้มีคำสั่งแต่งตั้ง ผู้ใหญ่บ้านแล้วเท่านั้น หากดำเนินการคัดค้านก่อนที่นายอำเภอจะมีคำสั่งแต่งตั้งผู้ใหญ่หรือคัดค้านเมื่อพ้นกำหนด ระยะเวลา ๑๕ วัน หลังจากที่นายอำเภอมีคำสั่งแต่งตั้งผู้ใหญ่บ้าน ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายย่อมไม่มีสิทธิ ที่จะฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งผู้ใหญ่นั้น เนื่องจากถือว่าไม่ได้ดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตาม ขั้นตอนหรือวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับเรื่องการคัดค้านการเลือกผู้ใหญ่บ้าน และนอกจากนี้ การฟ้องคดี เพื่อขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งดังกล่าวก็จะต้องยื่นฟ้องภายใน ๙๐ วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งผลการคัดค้าน ตามมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ครับ ... !