

มีถิ่นที่อยู่หลายแห่ง ให้แจ้งคำสั่งไปยังภูมิลำเนา...!!

นางสาวจิตาภา มุสิกธนเสฏฐ์ พนักงานคดีปกครองชำนาญการ
กลุ่มเผยแพร่ข้อมูลทางวิชาการและวารสาร
สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

คดีปกครองที่จะนำมาเล่าสู่กันฟังในคอลัมน์กฎหมายใกล้ตัวฉบับนี้ เป็นเรื่องเกี่ยวกับฝ่ายปกครองได้มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนโดยแจ้งคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีทราบตามที่อยู่ปรากฏในสำเนาทะเบียนบ้าน ทั้งที่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้พักอาศัย ทำให้ผู้ฟ้องคดีเสียสิทธิในการยื่นอุทธรณ์ตามเวลาที่กฎหมายกำหนดและเมื่อมีการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ทำให้ศาลปกครองมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาเนื่องจากมิได้ปฏิบัติตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

โดยบทบัญญัติดังกล่าว กำหนดเงื่อนไขสำคัญประการหนึ่งว่า “ในกรณีที่กฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะการฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้นจะกระทำได้อีกเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว และได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้นหรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควรหรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด” ซึ่งการ “อุทธรณ์” ถือเป็นขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายที่หากกฎหมายในเรื่องนั้นกำหนดไว้ คู่กรณีจะต้องดำเนินการตามกฎหมายนั้นก่อนฟ้องคดี แต่หากกฎหมายไม่ได้กำหนดไว้ ก็จะต้อง “อุทธรณ์” ตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

กล่าวคือ ต้องอุทธรณ์ต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายใน “สิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง” ด้วยเหตุนี้ วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง จึงมีความสำคัญต่อคู่กรณีที่จะทำให้ใช้สิทธิได้อย่างถูกต้องสำหรับการแจ้งคำสั่งนั้น ตามมาตรา ๖๙ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดว่า “การแจ้งเป็นหนังสือให้ส่งหนังสือแจ้งต่อผู้นั้น หรือถ้าได้ส่งไปยังภูมิลำเนาของผู้นั้นก็ให้ถือว่าได้รับแจ้งตั้งแต่วันที่ไปถึง” ดังนั้น กรณีที่คู่กรณีมีที่อยู่หลายแห่งซึ่งอยู่สลับเปลี่ยนกันไปหรือมีหลักแหล่งที่ทำการงานเป็นปกติหลายแห่ง หากเจ้าหน้าที่ได้แจ้งคำสั่งโดยทางไปรษณีย์ไปยังภูมิลำเนาตามที่ปรากฏในสำเนาทะเบียนบ้าน โดยคู่กรณีผู้รับคำสั่งไม่ได้พักอาศัยในบ้านดังกล่าวจะถือว่าเป็นการแจ้งคำสั่งโดยชอบหรือไม่ และ “วันที่คู่กรณีได้รับแจ้งคำสั่ง” คือ วันที่

ข้อเท็จจริงในคดีนี้ คือ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน) โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (รองเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน) ออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทน เนื่องจากขณะดำรงตำแหน่งนิติกร ๗ ได้ปฏิบัติหน้าที่โดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ไม่ส่งมอบรถยนต์ให้ผู้อำนวยความสะดวกบริหารจัดการทรัพย์สินของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ (สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน) แต่ฝากเก็บรถยนต์ของกลางที่สถานีตำรวจภูธรอำเภอทุ่งสง ทำให้การดูแลเก็บรักษารถยนต์ไม่เป็นไปตามระเบียบและรถยนต์ชำรุดเสียหายเป็นเหตุให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ต้องชดใช้ค่าเสียหายให้เจ้าของรถยนต์

โดยผู้ถูกฟ้องคดีได้แจ้งคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีทราบทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับไปยังบ้านเลขที่ ๑๕/๒๕ เขตสวนหลวง กรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นที่อยู่ตามสำเนาทะเบียนบ้านของผู้ฟ้องคดี โดยมีบุคคลอื่นลงลายมือชื่อรับหนังสือไว้แทนเมื่อวันที่ ๑๘ ธันวาคม ๒๕๕๕ และนาง ท. ได้นำหนังสือดังกล่าวให้ผู้ฟ้องคดีในวันที่ ๒ มกราคม ๒๕๕๖ ต่อมาวันที่ ๑๔ มกราคม ๒๕๕๖ ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งแต่ไม่ได้รับทราบผลการพิจารณา จึงได้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองขอให้เพิกถอนคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

และอ้างว่าไม่ได้พักอาศัยในบ้านเลขที่ดังกล่าวและผู้ถูกฟ้องคดีรู้ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นอาจารย์สอนที่จังหวัดอุบลราชธานีและเคยส่งเอกสารไปให้ผู้ฟ้องคดี

ประเด็นปัญหา คือ การแจ้งคำสั่งเป็นไปโดยชอบด้วยมาตรา ๖๙ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือไม่ ซึ่งตามมาตรา ๓๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติว่า “ถ้าบุคคลธรรมดาที่มีถิ่นที่อยู่หลายแห่งซึ่งอยู่หรือสับเปลี่ยนกันไปหรือมีหลักแหล่งที่ทำงานเป็นปกติหลายแห่งให้ถือเอาแห่งใดแห่งหนึ่งเป็นภูมิลำเนาของบุคคลนั้น”

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า คำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นคำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ไม่ได้บัญญัติถึงการอุทธรณ์ไว้โดยเฉพาะ จึงต้องอุทธรณ์ตามมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยยื่นอุทธรณ์ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง

เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีได้แจ้งคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีทราบทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับไปยังบ้านเลขที่ ๑๕/๒๕ เขตสวนหลวง กรุงเทพมหานคร อันเป็นที่อยู่ตามที่ปรากฏในรายการทะเบียนราษฎรของกรมการปกครองตามสำเนาทะเบียนบ้านของผู้ฟ้องคดี และผู้ฟ้องคดีเคยมีหนังสือถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จำนวนสี่ฉบับ ล้วนแต่ระบุตรงมบนด้านขวาของหน้าแรกว่า เขียนที่บ้านเลขที่ ๑๕/๒๕ และไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้แจ้งให้ส่งเอกสารต่าง ๆ ไปที่ที่อยู่ในจังหวัดอุบลราชธานีแต่อย่างใด และแม้จะรับฟังได้ว่าผู้ฟ้องคดีพักอาศัยอยู่ที่บ้านเลขที่ ๓๑๗ ก็ตาม ก็ถือเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีมีถิ่นที่อยู่หลายแห่งตามมาตรา ๓๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่กำหนดให้ถือเอาแห่งใดแห่งหนึ่งเป็นภูมิลำเนา กรณีจึงถือได้ว่าบ้านเลขที่ ๑๕/๒๕ เป็นภูมิลำเนาแห่งหนึ่งด้วย กรณีจึงถือว่าการแจ้งคำสั่งไปยังบ้านเลขที่ ๑๕/๒๕ เป็นการแจ้งคำสั่งทางปกครองโดยชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๖๙ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

ผู้ฟ้องคดีจึงต้องอุทธรณ์คำสั่งภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ ๑๘ ธันวาคม ๒๕๕๕ อันเป็นวันที่ถือว่าผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้ง โดยต้องยื่นภายในวันที่ ๒ มกราคม ๒๕๕๖ การที่ผู้ฟ้องคดียื่นอุทธรณ์เมื่อวันที่ ๑๔ มกราคม ๒๕๕๖ จึงเป็นการยื่นอุทธรณ์เมื่อพ้นระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีมิได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการตามที่กฎหมายกำหนดสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายไว้โดยเฉพาะก่อนนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๐๗/๒๕๕๗)

ดังนั้น ข้อพิพาทในคดีนี้จึงถือว่าเป็นอุทธรณ์ที่ดีที่สุดสำหรับผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง ออกคำสั่งที่มีผลเป็นการกระทบสิทธิของตน ซึ่งในทางกฎหมายถือว่าเป็น “คำสั่งทางปกครอง” ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่จะต้องดำเนินการให้ถูกต้องตามขั้นตอนและวิธีการที่กฎหมายกำหนดก่อนฟ้องคดีต่อศาลปกครองดังเช่นการอุทธรณ์ เป็นต้น โดยเฉพาะการ “**ได้รับแจ้งคำสั่งทางปกครองวันใด**” นั้น ถือเป็นเรื่องสำคัญที่จะทำให้การนับระยะเวลาการยื่นอุทธรณ์เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด ดังนั้น เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิของคู่กรณีในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง คู่กรณีควรที่จะระบุที่อยู่ในการติดต่อกับหน่วยงานของรัฐให้ชัดเจนหรือกรณีที่มีถิ่นที่อยู่หลายแห่งซึ่งแม้ตามกฎหมายให้ถือเอาแห่งใดแห่งหนึ่งเป็นภูมิลำเนา คู่กรณีควรที่จะแจ้งให้หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่เจ้าของเรื่องทราบว่าจะใช้ที่อยู่แห่งใดในการติดต่อเพื่อมิให้เกิดปัญหาในการใช้สิทธิที่พึงมีพึงได้ตามกฎหมายต่อไป