

ละเลยต่อหน้าที่ ... ระยะเวลาการฟ้องคดีที่แตกต่าง

นางสาวปารวี พิสิฐเสนากุล พนักงานคดีปกครองชำนาญการ
กลุ่มเผยแพร่ข้อมูลทางวิชาการและวารสาร สำนักวิจัยและวิชาการ
สำนักงานศาลปกครอง

“หน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ” ในคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ อาจแบ่งได้เป็น ๒ ประเภท คือ อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่เจ้าหน้าที่สามารถริเริ่มได้ด้วยตนเอง และอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่เจ้าหน้าที่จะริเริ่มได้ต่อเมื่อมีคำร้องขอเท่านั้น ซึ่งการพิจารณาว่าหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติเป็นอำนาจหน้าที่ประเภทใดในสองประเภทดังกล่าว นอกจากจะมีความสำคัญในการพิจารณาเกี่ยวกับความเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีแล้วยังมีความสำคัญในการนับระยะเวลาการฟ้องคดีพิพาทด้วย โดยระยะเวลาการฟ้องคดีเกี่ยวกับการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติทั้งสองกรณีดังกล่าวบัญญัติไว้ในมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ เช่นเดียวกัน แต่จะมีการนับระยะเวลาการฟ้องคดีที่แตกต่างกันหรือไม่ ? อย่างไร ? คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๑๙/๒๕๕๔ มีคำตอบในเรื่องนี้

คดีนี้ ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาลได้ร้องเรียนต่อสภาตำบลเพื่อขอให้ตรวจสอบความประพฤติของนายกเทศมนตรีว่าปฏิบัติหน้าที่โดยมีพฤติการณ์รับเงินจากผู้รับจ้างเหมางานก่อสร้างกับเทศบาล ประธานสภาเทศบาลจึงได้มีหนังสือรายงานต่อนายอำเภอและต่อมาผู้ถูกฟ้องคดี (ผู้ว่าราชการจังหวัด) มีความเห็นว่าข้อเท็จจริงยังไม่มีน้ำหนักเพียงพอที่จะรับฟังได้ว่านายกเทศมนตรีมีพฤติการณ์ดังกล่าวจึงเห็นควรยุติเรื่องไว้ก่อน และมีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบเมื่อวันที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าขั้นตอนการสอบสวนและผลการวินิจฉัยไม่ชอบด้วยกฎหมายจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ขอให้ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งให้เพิกถอนคำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีและให้ผู้ถูกฟ้องคดีเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยว่านายกเทศมนตรีมีความประพฤติในทางที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสีย เพื่อให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยใช้ดุลพินิจสั่งให้นายกเทศมนตรีพ้นจากตำแหน่ง

ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการให้มีการสอบสวนเรื่องร้องเรียนของผู้ฟ้องคดีแล้ววินิจฉัยหรือมีความเห็นให้ยุติเรื่องมิได้เสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพร้อมด้วยหลักฐานเพื่อให้รัฐมนตรีฯ ใช้ดุลพินิจสั่งให้พ้นจากตำแหน่งนายกเทศมนตรีนั้นมิใช่การทำคำสั่งทางปกครองตามบทนิยาม “คำสั่งทางปกครอง” ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ คงเป็นแต่เพียงการกระทำที่มีลักษณะเป็นการเตรียมการและการดำเนินการเพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครองซึ่งในกรณีนี้คือคำสั่งให้ผู้ดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีพ้นจากตำแหน่ง และผู้ฟ้องคดีเองก็มีความประสงค์สุดท้ายที่จะให้ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยว่านายกเทศมนตรีมีความประพฤติในทางที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ตำแหน่งหรือแก่เทศบาลหรือแก่ราชการพร้อมด้วยหลักฐาน เพื่อให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยใช้ดุลพินิจสั่งให้นายกเทศมนตรีพ้นจากตำแหน่งเป็นสำคัญ คดีนี้จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมาย

กำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

เมื่อผู้ฟ้องคดีเป็นสมาชิกสภาเทศบาลตำบล จึงเป็นผู้แทนปวงชนในเขตเทศบาลตำบล ผู้ฟ้องคดีจึงสามารถปฏิบัติหน้าที่โดยการตรวจสอบการบริหารงานของนายกเทศมนตรีได้เพื่อรักษาไว้ซึ่งประโยชน์ของท้องถิ่นและปวงชนในเขตเทศบาลตำบล ประกอบกับผู้ฟ้องคดีมีภูมิลำเนาและเป็นราษฎรที่อาศัยอยู่ในเทศบาลตำบล จึงมีสิทธิได้รับบริการสาธารณะที่นายกเทศมนตรีต้องจัดทำตามอำนาจหน้าที่ภายใต้การตรวจสอบควบคุมของสภาเทศบาล การปล่อยให้นายกเทศมนตรีซึ่งมีพฤติการณ์น่าสงสัยว่ารับเงินจากผู้รับเหมายังคงอยู่ในตำแหน่งต่อไป ย่อมจะทำให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีและประชาชนคนอื่นที่มีภูมิลำเนาอยู่ในเขตเทศบาลตำบล กรณีจึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้จากกรณีดังกล่าว และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือเสียหายจำต้องมีค่าบังคับของศาลตามที่กำหนดในมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

นอกจากนี้ ในส่วนของระยะเวลาการฟ้องคดี มาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ บัญญัติให้การฟ้องคดีปกครองจะต้องยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี หรือนับแต่วันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ซึ่งการยื่นฟ้องคดีปกครองภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดนั้น เป็นกรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายจะริเริ่มใช้อำนาจออกคำสั่งหรือกระทำการนั้นเองไม่ได้ โดยจะกระทำการนั้นได้ต่อเมื่อมีผู้ยื่นคำขอเท่านั้น เมื่ออำนาจหน้าที่ที่จะเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพร้อมด้วยหลักฐาน เพื่อให้รัฐมนตรีใช้ดุลพินิจสั่งให้นายกเทศมนตรีพ้นจากตำแหน่ง ตามมาตรา ๗๓ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๖ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๑๒) พ.ศ. ๒๕๔๖ เป็นอำนาจหน้าที่ที่ผู้ถูกฟ้องคดีริเริ่มใช้ได้ด้วยตนเอง โดยไม่จำเป็นต้องรอให้ผู้ฟ้องคดียื่นคำขอให้ดำเนินการ การฟ้องคดีจึงต้องยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือถึงผู้ฟ้องคดีแจ้งให้ทราบว่าจะขอเท็จจริงไม่มีน้ำหนักเพียงพอที่จะรับฟังได้ จึงเห็นควรให้ยุติเรื่องไว้ก่อน ผู้ฟ้องคดีจึงยอมรับหรือควรรู้ถึงการที่ผู้ถูกฟ้องคดีละเลยต่อหน้าที่ในวันที่ได้รับหนังสือดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงชอบที่จะยื่นฟ้องคดีนี้ต่อศาลปกครองได้ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันดังกล่าว การที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดีนี้ เมื่อวันที่ ๑๖ สิงหาคม ๒๕๕๓ จึงเป็นการยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี จึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดได้วางหลักการสำคัญเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดีในคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ไว้ ๒ ลักษณะ คือ กรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายจะต้องริเริ่มใช้อำนาจออกคำสั่งหรือกระทำการนั้นด้วยตนเอง โดยไม่ต้องรอให้มีผู้ยื่นคำขอผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายต้องยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี

แต่ถ้าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่สามารถริเริ่มใช้อำนาจออกคำสั่งหรือกระทำการนั้นได้
จนกว่าจะมีผู้ยื่นคำขอ ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจะต้องยื่นฟ้องคดีภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่
พ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้
ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด
