

คำสั่งทางปกครอง : ฟ้องเพิกถอน ฟ้องเรียกค่าเสียหาย คนละเงื่อนไขเวลา !



เมื่อช่วงเทศกาลสงกรานต์ที่ผ่านมา... ครองธรรมได้มีโอกาสไปทำบุญที่วัดในละแวกบ้าน และได้เจอเพื่อนบ้านรายหนึ่งจึงได้ทักทายสนทนากัน โดยเพื่อนบ้านรายนี้ได้เกิดประเด็นข้อสงสัยเกี่ยวกับการฟ้องคดีปกครองว่า ตนจะฟ้องเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยที่เห็นว่าไม่ชอบด้วยกฎหมาย และจะฟ้องเรียกร้องค่าเสียหายจากคำสั่งดังกล่าวด้วย แต่ปรากฏว่าตอนนี้ได้ล่วงพ้นระยะเวลาการฟ้องเพิกถอนคำสั่งตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว แต่ยังไม่พ้นระยะเวลาการฟ้องเรียกร้องค่าเสียหายจากคำสั่งดังกล่าว กรณีเช่นนี้ตนจะสามารถฟ้องขอให้หน่วยงานชดใช้ค่าสินไหมทดแทนต่อศาลปกครองได้หรือไม่ ?

ประเด็นนี้น่าสนใจทีเดียวครับ... และได้เคยเกิดกรณีทำนองนี้ในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองมาแล้ว โดยในการฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครอง อันเป็นคดีปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 นั้น มาตรา 49 แห่ง พ.ร.บ. เดียวกัน ได้กำหนดให้ยื่นฟ้องภายใน 90 วัน นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี... ส่วนการฟ้องเรียกร้องค่าเสียหายหรือขอให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิดอันเกิดจากคำสั่ง ซึ่งเป็นคดีปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) กฎหมายฉบับเดียวกัน ในมาตรา 51 ได้กำหนดให้ยื่นฟ้องภายใน 1 ปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกิน 10 ปี นับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี (แต่หากเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งมิได้ระบุวิธีการยื่นคำฟ้องและระยะเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องให้ผู้รับคำสั่งทราบ ผลทางกฎหมายจะทำให้ระยะเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องซึ่งมีกำหนดน้อยกว่าหนึ่งปีขยายไปเป็นหนึ่งปี ทั้งนี้ตามมาตรา 50)

ฉะนั้น กรณีการฟ้องคดีเพื่อขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่ง ผู้ฟ้องคดีจะต้องยื่นฟ้องภายใน 90 วัน นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ซึ่งก็คือวันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง หรือวันที่ได้รับแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดให้ต้องดำเนินการอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ก่อนฟ้องคดี แต่หากผู้มีหน้าที่ไม่ดำเนินการพิจารณา

เรื่องอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด ผู้เดือดร้อนเสียหายจะต้องนำคดีมาฟ้องต่อศาลภายใน 90 วัน นับแต่วันที่พ้นกำหนดระยะเวลาการพิจารณาเรื่องอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ดังกล่าว

การนำคดีมาฟ้องต่อศาลเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีแล้ว ย่อมส่งผลให้แม้คำสั่งที่พิพาทจะไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลก็ไม่อาจรับคำฟ้องและไม่อาจสั่งให้เพิกถอนได้ โดยคำสั่งดังกล่าวจะยังมีผลต่อไปตราบเท่าที่ไม่มี การเพิกถอนหรือสิ้นผลลงโดยเงื่อนไขหรือเหตุอื่น ทั้งนี้ตามมาตรา 42 วรรคสอง แห่ง พ.ร.บ.วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 จึงทำให้เกิดประเด็นสงสัยดังเช่นเพื่อนบ้านของผมว่า หากพ้นระยะเวลาการฟ้องเพิกถอน คำสั่ง แต่ยังไม่พ้นระยะเวลาการฟ้องเรียกค่าเสียหาย จะฟ้องคดีต่อศาลเพื่อให้พิจารณาเฉพาะกรณีละเมิดอันเกิดจาก คำสั่งได้หรือไม่ ?



ลองมาดูคดีเทียบเคียงที่ผมนำมาฝากต่อไปนี้ ซึ่งน่าจะตอบข้อสงสัยดังกล่าวได้เป็นอย่างดีครับ...

คดีแรก ผู้ฟ้องคดีเป็นนายแพทย์ ได้เข้าร่วมโครงการโรงพยาบาลตำบลความฝัน ซึ่งแพทย์ที่ปฏิบัติงานตามโครงการดังกล่าวจะได้รับค่าตอบแทนพิเศษนอกเหนือจากเงินเดือน ต่อมาได้มีการจัดประกวดโครงการนวัตกรรมหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าดีเด่น ผลการตัดสินได้แจ้งว่านวัตกรรมด้านบริการของโรงพยาบาลตำบลชวนชื่นที่ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่อยู่ได้รับรางวัลชนะเลิศ แต่เมื่อถึงกำหนดวันไปรับรางวัลกลับเป็นสาธารณสุขอำเภอที่ได้รับรางวัลดังกล่าวแทน เป็นเหตุให้เกิดความสงสัยแก่ประชาชนและบุคลากรของโรงพยาบาลตำบลชวนชื่น จึงได้มีการมอบหมายให้ผู้ฟ้องคดีไปสอบถามเหตุผลจากผู้อำนวยการโรงพยาบาลประจำอำเภอ จนเกิดความขัดแย้งกันขึ้น ต่อมาผู้อำนวยการฯ ได้มีคำสั่งยกเลิกเงินค่าตอบแทนต่างๆ ของผู้ฟ้องคดี แล้วสั่งให้ผู้ฟ้องคดีกลับมาปฏิบัติงานในโรงพยาบาลประจำอำเภอ โดยไม่ให้โอกาสผู้ฟ้องคดีชี้แจงหรือแสดงพยานหลักฐานใดๆ ผู้ฟ้องคดีได้ร้องทุกข์ต่อสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดและผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อขอความเป็นธรรม แต่ก็ไม่มี การพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นฟ้องผู้อำนวยการโรงพยาบาลและพวกต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งที่ยกเลิกเงินค่าตอบแทนดังกล่าว รวมทั้งขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้เงินค่าตอบแทนพิเศษแก่ผู้ฟ้องคดี รวมเป็นการฟ้อง 2 ข้อหาพร้อมกัน

คดีนี้ศาลปกครองชั้นต้นเห็นว่าหากฟ้องเพิกถอนคำสั่งไม่ได้เพราะเหตุพ้นระยะเวลาการฟ้องคดีแล้วก็จะไม่สามารถฟ้องกรณีละเมิดอันเกิดจากคำสั่งดังกล่าวได้ด้วย แม้ข้อหาที่สองจะยังอยู่ในระยะเวลาการฟ้องคดีก็ตาม แต่ศาลปกครองสูงสุดได้เห็นต่างโดยวินิจฉัยเป็นบรรทัดฐานว่า *แม้ว่าคำสั่งดังกล่าวจะยังมีผลบังคับต่อไปเนื่องจากผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องเพิกถอนเมื่อพ้นระยะเวลาตามกฎหมาย กล่าวคือไม่ได้นำคดีมาฟ้องภายใน 90 วัน นับแต่วันที่พ้นกำหนดระยะเวลาการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ของผู้มีหน้าที่ตามกฎหมาย ซึ่งไม่ได้หมายความว่า คำสั่งนั้นจะกลายเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย และศาลไม่อาจตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายได้ หากแต่ศาลยังคงมีอำนาจตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งดังกล่าวได้ เพียงแต่ไม่อาจเพิกถอนได้*

ฉะนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งมาพร้อมกับฟ้องเรียกร้องให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้เงินค่าตอบแทนพิเศษด้วย ซึ่งในข้อหาที่หนึ่ง ศาลไม่อาจรับคำฟ้องไว้พิจารณาได้เพราะพ้นระยะเวลาการฟ้องคดีแล้ว แต่ศาลยังสามารถที่จะรับคำฟ้องในข้อหาที่สอง คือการฟ้องขอให้ชดใช้เงินค่าตอบแทนพิเศษซึ่งยังอยู่ในระยะเวลาภายใน 1 ปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีได้ และศาลย่อมมีอำนาจที่จะตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งดังกล่าว ทั้งนี้เพราะการจะพิจารณากำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าตอบแทนในประเด็นละเมิดอันเกิดจากคำสั่งได้ จำต้องพิจารณาให้ได้ความก่อนว่าคำสั่งที่พิพาทเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ศาลปกครองสูงสุดจึงกลับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นเป็นให้รับข้อหาที่สองไว้พิจารณาตามรูปคดีต่อไป (*คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 849/2549*)

คดีต่อมาซึ่งมีลักษณะทำนองเดียวกับคดีแรก... ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของร่วมในที่ดินซึ่งเป็นที่ตั้งของสถานประกอบการกิจการโรงแรมรวมดาว โดยผู้ฟ้องคดีอ้างว่าตนมิได้รู้เห็นหรือยินยอมให้ดำเนินกิจการดังกล่าว การออกใบอนุญาตให้เปิดกิจการโรงแรมและใบอนุญาตก่อสร้างอาคารในกิจการโรงแรมของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้ศาลเพิกถอนพร้อมทั้งเรียกร้องให้ชดใช้ค่าเสียหาย กรณีนี้ศาลท่านพิเคราะห์ว่า เมื่อผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องเมื่อพ้นกำหนด 90 วัน นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ศาลจึงไม่อาจรับข้อหาแรกคือการฟ้องขอให้เพิกถอนใบอนุญาตไว้พิจารณาได้ ส่วนการฟ้องเรียกค่าเสียหายจากการออกใบอนุญาตดังกล่าว ซึ่งถือเป็นคดีละเมิดจากคำสั่ง ที่ต้องฟ้องคดีภายใน 1 ปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีนั้น เมื่อฟังได้ว่าข้อหานี้ยังอยู่ในระยะเวลาการฟ้องคดี ศาลปกครองจึงมีอำนาจรับข้อหาที่สองไว้พิจารณา (*คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 192/2552*)

มาถึงคดีสุดท้าย... ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นข้าราชการครูได้ถูกผู้อำนวยการโรงเรียนตั้งกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงเนื่องจากถูกร้องเรียนว่ามีพฤติกรรมไม่เหมาะสม โดยเลขาธิการการศึกษาแห่งชาติได้พิจารณาการดำเนินการทางวินัยตามรายงานของผู้อำนวยการการศึกษาจังหวัด เห็นว่าพฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีเป็นการซ้ำเติมฉ้อโกงราษฎรโดยอาศัยความไว้วางใจที่มีต่อตนซึ่งเป็นครู จึงได้มีคำสั่งเพิ่มโทษผู้ฟ้องคดีจากภาคทัณฑ์เป็นลดขั้นเงินเดือน 1 ขั้น ผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์ต่อประธาน อ.ก.ค.สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ซึ่งผลพิจารณาได้ลดโทษเป็นตัดเงินเดือนร้อยละ 5 เป็นเวลา 2 เดือน

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการพิจารณาคำเนิการลงโทษทางวินัยดังกล่าว มีการฟังข้อเท็จจริงผิดพลาด ไม่ได้มีการสอบสวนข้อเท็จจริงให้ครบถ้วน จึงได้ยื่นฟ้องเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวต่อศาลปกครองชั้นต้น ซึ่งศาลปกครองชั้นต้นได้พิจารณาแล้วมีคำพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยผู้ฟ้องคดี และคดีได้ถึงที่สุดเพราะผู้ถูกฟ้องคดีไม่อุทธรณ์

ต่อมาผู้ฟ้องคดีได้มายื่นฟ้องสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานเพื่อขอให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากเหตุคำสั่งที่ไม่ชอบดังกล่าว โดยศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องกันว่า ผู้ฟ้องคดีได้นำคดีมาฟ้องเกิน 1 ปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีแล้ว ซึ่งคือวันเดียวกับวันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีกรณีฟ้องเพิกถอนคำสั่งอันเป็นต้นเหตุที่พิพาท ตามที่ผู้ฟ้องคดีต่อสู้ว่าวันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีกรณีละเมิดคือวันที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาว่าคำสั่งไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากก่อนวันที่ศาลตัดสินผู้ฟ้องคดียังไม่ทราบว่าคำสั่งไม่ชอบด้วยกฎหมาย การฟ้องคดีของผู้ฟ้องคดีจึงยังอยู่ในกำหนดเวลา 1 ปี นับแต่วันที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษานั้น ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดซึ่งกระทบต่อสิทธิของผู้ฟ้องคดีพร้อมกันกับเหตุแห่งการเพิกถอนคำสั่ง แต่ในการฟ้องตอนแรกผู้ฟ้องคดีไม่ได้เรียกค่าเสียหายมาด้วย วันที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาและผู้ถูกฟ้องคดีมิได้อุทธรณ์นั้นหาใช่วันเริ่มต้นของเหตุแห่งการฟ้องคดีแต่อย่างใด ศาลปกครองสูงสุดจึงยืนตามศาลปกครองชั้นต้นไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาเพราะเหตุพ้นระยะเวลาการฟ้องคดี (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 703/2551)

จึงได้ข้อสรุปที่ครองธรรมตอบเพื่อนบ้านและนำมาเล่าให้ท่านผู้อ่านฟังว่า... การฟ้องเรียกค่าเสียหายกรณีละเมิดอันเกิดจากคำสั่งที่ไม่ชอบนั้น หากพ้นระยะเวลาการฟ้องเพิกถอนคำสั่งแล้ว ผู้เดือดร้อนเสียหายยังสามารถนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองในข้อหาละเมิดได้ แต่จะต้องอยู่ในระยะเวลาการฟ้องคดีละเมิดคือภายใน 1 ปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีซึ่งถือเอาวันเดียวกันกับวันที่รู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องเพิกถอนคำสั่ง ซึ่งการฟ้องเรียกค่าเสียหายกรณีละเมิดนี้ผู้ฟ้องคดีจะต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลในอัตราตามที่กฎหมายกำหนดโดยจะได้รับคืนตามส่วนของการชนะคดี ทั้งนี้เพื่อป้องกันการเรียกค่าเสียหายเกินจริงหรือการแก่งแย่งฟ้องนั่นเองครับ

ท้ายนี้... ครองธรรมขอส่งท้ายปีเก่า ต้อนรับปีใหม่ไทย พร้อมกับขอให้สถานการณ์บ้านเมืองต่างๆ คลี่คลายไปในทิศทางที่ดี โดยเร็ววันนะครับ...

ครองธรรม ธรรมรัฐ

