

“การนับเวลาใช้สิทธิฟ้องคดี” เมื่อเจ้าหน้าที่ “ไม่แจ้ง” ขยายเวลาอุทธรณ์

อัญชร ปิงประเสริฐ

พนักงานคดีปกครองชำนาญการพิเศษ

สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

สวัสดีท่านผู้อ่าน อปท.นิวส์ ทุกท่าน ฉบับนี้... เข้มข้นด้วยเนื้อหาการนับเวลาใช้สิทธิฟ้องคดีในกรณีที่เจ้าหน้าที่ไม่แจ้งการขยายเวลาอุทธรณ์ให้ผู้อุทธรณ์ทราบ ซึ่งเป็นประโยชน์มากสำหรับการฟ้องเพิกถอน “คำสั่งทางปกครอง” ที่ตามกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ได้มีข้อกำหนดว่า ก่อนฟ้องคดีจะต้องผ่านขั้นตอนการอุทธรณ์คำสั่งภายในฝ่ายปกครอง เพื่อให้มีการทบทวนคำสั่งที่มีปัญหาทันท่วงที หากไม่มีการพิจารณาคดีภายในเวลาที่กฎหมายกำหนดหรือเวลาอันสมควร หรือผู้รับคำสั่งไม่พอใจในผลการอุทธรณ์จึงจะสามารถนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้ (มาตรา 42 วรรคสอง)

ยกเว้นกรณีที่กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (มาตรา 44 ประกอบ 48) กำหนดว่าไม่ต้องอุทธรณ์ได้แก่ คำสั่งที่ออกโดยรัฐมนตรี เนื่องจากเป็นผู้ออกคำสั่งสูงสุดซึ่งไม่มีเจ้าหน้าที่อื่นมาทบทวนคำสั่งได้อีก และคำสั่งของคณะกรรมการต่างๆ เพราะคณะกรรมการไม่อยู่ในระบบการบังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ใดชั้นเหนือขึ้นไปอีก เช่น คณะกรรมการกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ คณะกรรมการ ป.ป.ช. สภามหาวิทยาลัย สภาองค์กรวิชาชีพ สภากองการบริหารส่วนตำบล ฯลฯ

มีประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นจริง กรณีนายธนู (นามสมมติ) ขณะดำรงตำแหน่งรองนายก อบต. ได้ถูกนายก อบต. มีคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง นายธนูเห็นว่าไม่ได้ให้อีกโอกาสตนชี้แจงเหตุผล อีกทั้งในคำสั่งก็ปรากฏแต่เพียงข้อกำหนด โดยไม่ปรากฏเหตุผลว่าปลดตนเองเพราะเหตุใด จึงมีหนังสืออุทธรณ์คำสั่งต่อนายก อบต. เพื่อให้มีการทบทวนคำสั่งดังกล่าวอีกครั้ง ภายใน 15 วัน นับแต่ได้รับทราบคำสั่ง เวลาผ่านไปกว่า 60 วัน นับแต่มีการอุทธรณ์ นายธนูก็ยังไม่ได้รับแจ้งผลการอุทธรณ์ ได้รับแต่เพียงหนังสือแจ้งเหตุผลเพิ่มเติมในการมีคำสั่งปลดตนว่าเป็นเพราะมีพฤติกรรมที่ก่อให้เกิดความแตกแยกในชุมชน นายธนูจึงนำเรื่องมาฟ้องต่อศาลปกครอง เพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าวและขอกลับเข้าดำรงตำแหน่งตามเดิม หรือให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าตอบแทนแก่ตน

ในเรื่องนี้ปรากฏหลักการสำคัญทางกฎหมายว่า คำสั่งให้พ้นจากตำแหน่งรองนายก อบต. เป็นคำสั่งทางปกครอง ที่ไม่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดขั้นตอนและระยะเวลาการอุทธรณ์คำสั่งไว้ จึงต้องถือปฏิบัติตาม มาตรา 44 ประกอบมาตรา 45 แห่ง พ.ร.บ.วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งเป็นกฎหมายกลางที่วางมาตรฐานในการปฏิบัติราชการทางปกครอง ที่มีข้อกำหนดในเรื่องการอุทธรณ์คำสั่งว่า ให้ยื่นอุทธรณ์ต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งภายใน 15 วัน นับแต่วันที่รับคำสั่ง และเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองมีหน้าที่ต้องพิจารณาคำอุทธรณ์และแจ้งผู้อุทธรณ์ทราบผลการวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า แต่ต้องไม่เกิน 30 วัน นับแต่วันที่รับอุทธรณ์ ในกรณีที่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนก็ให้ดำเนินการเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองตามความเห็นของตนภายในกำหนดเวลาดังกล่าว

แต่ถ้าไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนก็ให้เร่งรายงานความเห็นพร้อมเหตุผลไปยังผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ภายในกำหนดเวลาข้างต้น และให้ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับรายงาน แต่ถ้ามีเหตุจำเป็นไม่อาจพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าว ให้ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์มีหนังสือแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบก่อนครบกำหนดเวลาดังกล่าว ในการนี้ให้ขยายระยะเวลาพิจารณาคำอุทธรณ์ออกไปได้ไม่เกิน 30 วัน นับแต่วันที่ครบกำหนดเวลา

จึงเท่ากับว่า ฝ่ายปกครองมีระยะเวลาในการทบทวนคำสั่งของตน (กรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์) โดยมีกรอบเวลาในการพิจารณาสูงสุด คือภายใน 60 วัน นับแต่ได้รับคำอุทธรณ์ กรณีการขยายเวลาต่อจากนี้ ซึ่งตามกฎหมายให้ขยายได้อีกไม่เกิน 30 วัน ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์จะต้องมีหนังสือแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบด้วย

ประเด็นปัญหาในกรณีนี้ก็คือ ถ้าเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์บกพร่อง ขยายเวลาการพิจารณาโดยไม่แจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบก่อน กรณีเช่นนี้... สิทธิการฟ้องคดีของผู้อุทธรณ์จะเริ่มขึ้นเมื่อใด ?

เรามาลงฟังคำตอบจากศาลปกครองสูงสุดไปพร้อมๆ กันเลยนะคะ

ประเด็นนี้ ศาลปกครองสูงสุดได้วางบรรทัดฐานว่า “ในกรณีที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ไม่มีหนังสือแจ้งเหตุจำเป็นต้องขยายระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ให้ผู้อุทธรณ์ทราบก่อนครบ 60 วัน นับแต่วันที่เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งได้รับคำอุทธรณ์ ต้องถือว่าวันที่ครบ 60 วัน เป็นวันที่ผู้อุทธรณ์ได้ดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายครบตามขั้นตอนหรือวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้แล้ว และสามารถใช้อิทธิพลฟ้องคดีได้ตามมาตรา 42 วรรคสอง แห่ง พ.ร.บ.จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ โดยถือว่าวันถัดจากวันครบกำหนด 60 วัน คือ วันที่ 61 เป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี และเริ่มนับเป็นวันแรกที่ใช้สิทธิฟ้องคดีได้ ตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน”

ฉะนั้น เมื่อนายก อบต.ได้รับหนังสืออุทธรณ์ในวันที่ 24 ธันวาคม 2555 โดยผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ไม่มีหนังสือแจ้งขยายเวลาพิจารณาอุทธรณ์ก่อนครบ 60 วัน นับแต่ผู้ทำคำสั่ง (นายก อบต.) ได้รับคำอุทธรณ์ คือ ก่อนวันที่ 22 กุมภาพันธ์ 2556 นายธนูจึงสามารถใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ โดยเริ่มนับวันแรกตั้งแต่วันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2556 เมื่อนายธนูนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองวันที่ 7 มีนาคม 2556 จึงเป็นการฟ้องคดีภายในระยะเวลา 90 วัน นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ตามมาตรา 49 แห่ง พ.ร.บ.จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ฯ อันเป็นระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนดสำหรับการฟ้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครองแล้ว ศาลปกครองสูงสุดจึงให้รับคำฟ้องคดีนี้ไว้พิจารณาต่อไป (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 81/2558)

สรุปว่า... หากเกิดกรณีพิพาทเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครอง ผู้รับคำสั่งต้องอุทธรณ์คำสั่งตามกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองก่อนต่อผู้ออกคำสั่งนั้น (กรณีกฎหมายเฉพาะไม่กำหนดไว้) ซึ่งเมื่อเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งได้รับคำอุทธรณ์ รวมถึงผู้มีอำนาจพิจารณาจะต้องพิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายใน 60 วัน แต่หากคิดว่า จะพิจารณาอุทธรณ์ไม่ทันภายใน 60 วัน ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์จะต้องแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบ ซึ่งจะมีผลเป็นการขยายเวลาออกไปอีก 30 วัน แต่ถ้าไม่มีการแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบ จะไม่มีผลเป็นการขยายเวลา ผู้อุทธรณ์สามารถใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้เลยทันที นับตั้งแต่วันที่ 61 นะคะ

ฉบับหน้า...จะมีสาระเด็ดๆ จากคดีปกครองเรื่องใดมาฝากกันอีก พลาดไม่ได้แล้วละคะ !