

คำอุทธรณ์... ที่ศาลปกครองไม่อาจรับไว้พิจารณาได้ !

ธัญธร ปังประเสริฐ

พนักงานคดีปกครองชำนาญการพิเศษ



ประเด็นชวนคิด

เป็นที่ทราบว่... ศาลปกครองมี 2 ชั้นศาล คือ ศาลปกครองชั้นต้นกับศาลปกครองสูงสุด (ต่างจากศาลยุติธรรมที่มี 3 ชั้นศาล) สำหรับศาลปกครองชั้นต้นปัจจุบันมีทั้งหมด 14 แห่ง และล่าสุดได้เปิดทำการศาลปกครองสุพรรณบุรีและศาลปกครองภูเก็ตไปเมื่อวันที่ 1 ตุลาคม 2561 ที่เพิ่งผ่านมานี้เอง

กรณีผู้ฟ้องคดีที่ไม่เห็นด้วยกับคำสั่งหรือคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นจึงสามารถยื่นอุทธรณ์เพื่อขอให้ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาทบทวนได้ ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่มีคำพิพากษาหรือคำสั่งดังกล่าว โดยให้ยื่นคำอุทธรณ์นั้นต่อศาลปกครองชั้นต้น

อย่างไรก็ตาม... การยื่นอุทธรณ์คดีต่อศาลปกครอง มิใช่เพียงแจ้งความประสงค์ว่าต้องการอุทธรณ์คดีหรือระบุเนื้อหาคำอุทธรณ์อย่างไรก็ได้ณะะ หากแต่จะต้องมีองค์ประกอบตามข้อ 101 วรรคหนึ่ง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ซึ่งกำหนดให้คำอุทธรณ์ต้องมีองค์ประกอบ คือ (1) ชื่อผู้อุทธรณ์และคู่กรณีในอุทธรณ์ (2) ข้อคัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น (3) คำขอของผู้อุทธรณ์ (4) ลายมือชื่อผู้อุทธรณ์

สำหรับข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่จะยกขึ้นอ้างในการยื่นคำอุทธรณ์นั้น ผู้อุทธรณ์จะต้องกล่าวไว้โดยชัดแจ้งในคำอุทธรณ์ และต้องเป็นข้อที่โต้แย้งขึ้นว่ากันมาแล้วโดยชอบในศาลปกครองชั้นต้น แต่ถ้าปัญหาข้อใดเป็นปัญหาอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนหรือปัญหาเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะ ผู้อุทธรณ์จะยกปัญหาข้อนั้นขึ้นกล่าวในชั้นอุทธรณ์ก็ได้

จะเห็นได้ว่าองค์ประกอบหรือหัวใจสำคัญในการยื่นอุทธรณ์ก็คือ “ข้อคัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น” ในคำอุทธรณ์จึงต้องมีข้อโต้แย้งของผู้อุทธรณ์ว่าไม่เห็นด้วยกับข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยอย่างไร ? หรือเห็นว่าไม่ชอบหรือไม่ถูกต้องอย่างไร ?

วันนี้ผู้เขียนมีประเด็นชวนคิดเกี่ยวกับการอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้องของศาลปกครองชั้นต้นในคดีของนายแขนง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1) ซึ่งเป็นพนักงานจ้าง ได้รับการคัดเลือกให้รับทุนการศึกษาจากเทศบาล (ผู้ฟ้องคดี) และได้ทำสัญญารับทุนโดยมีนายขนุนเป็นผู้ทำสัญญาค้ำประกันการปฏิบัติตามสัญญาดังกล่าว เมื่อนายแขนงสำเร็จการศึกษาและกลับมาทำงานที่เทศบาลได้ไม่นาน ก็ได้ยื่นหนังสือขอลาออกจากราชการเพื่อไปประกอบธุรกิจส่วนตัว เทศบาลจึงมีหนังสือแจ้งให้ชดใช้ทุนการศึกษาพร้อมเบี้ยปรับ แต่นายแขนงและนายขนุนกลับเพิกเฉย เทศบาลจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้น ซึ่งศาลปกครองชั้นต้นได้วินิจฉัยให้นายแขนงและนายขนุนชดใช้ทุนการศึกษาพร้อมเบี้ยปรับแก่เทศบาล

นายแขนงได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวว่า ปัจจุบันธุรกิจของตนประสบภาวะขาดทุน อีกทั้งมารดาและบุตรสาวมีอาการป่วยที่ต้องได้รับการรักษา จึงประสงค์จะขอมอผันผันการชำระหนี้ให้แก่เทศบาลเป็นรายงวด

คำอุทธรณ์ลักษณะเช่นนี้ จะชอบด้วยข้อ 101 วรรคหนึ่ง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 หรือไม่ ? ชวนท่านผู้อ่านลองคิดก่อนที่จะไปฟังคำตอบจากศาลค่ะ



คำวินิจฉัยชวนรู้

จากประเด็นชวนคิดข้างต้น ศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์ว่า ข้อ 104 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 กำหนดให้ตุลาการเจ้าของสำนวนตรวจคำอุทธรณ์ ถ้าเห็นว่าคำอุทธรณ์นั้นไม่สมบูรณ์ครบถ้วน ซึ่งผู้อุทธรณ์อาจแก้ไขได้ ให้มีคำสั่งให้ผู้อุทธรณ์

แก้ไข ถ้าไม่มีการดำเนินการ หรือข้อที่ไม่สมบูรณ์ครบถ้วนนั้นเป็นกรณีที่ไม่อาจแก้ไขให้ถูกต้องได้ หรือเป็นคำอุทธรณ์ที่ต้องห้ามตามกฎหมายหรืออื่นโดยผิดระเบียบนี้ ให้ตุลาการเจ้าของสำนวนเสนอองค์คณะสั่งไม่รับคำอุทธรณ์ดังกล่าว

เมื่อคดีนี้ศาลปกครองชั้นต้นเห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 กระทำผิดสัญญารับทุนการศึกษา และพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองร่วมกันชดใช้เงิน แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้อุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น โดยมีสาระสำคัญเพียงว่า ตนประสบภาวะขาดทุน อีกทั้งมีมารดาและบุตรสาวป่วยต้องได้รับการรักษา จึงขอผ่อนชำระหนี้ตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น ซึ่งคำอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ดังกล่าว มีลักษณะเป็นการยอมรับผลตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น เพียงแต่ต้องการผ่อนชำระหนี้ตามคำพิพากษาเท่านั้น มิได้มีลักษณะเป็นการโต้แย้งคัดค้านคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นว่าไม่ถูกต้องหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่อย่างใด

กรณีจึงเป็นคำอุทธรณ์ที่ไม่ชอบตามข้อ 101 วรรคหนึ่ง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 เพราะไม่มีข้อคัดค้านคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น ซึ่งเป็นคำอุทธรณ์ที่ไม่สมบูรณ์ครบถ้วนและข้อที่ไม่สมบูรณ์ครบถ้วนนี้เป็นกรณีที่ไม่อาจแก้ไขให้ถูกต้องได้ ศาลปกครองสูงสุดจึงไม่อาจรับคำอุทธรณ์ดังกล่าวไว้พิจารณาได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 99/2561)

นอกจากนี้ ยังมีตัวอย่างในคดีที่ผู้ฟ้องคดีทำสัญญาอัยโมโค-กระป๋อง ตามโครงการส่งเสริมเกษตรกรผู้เลี้ยงโค-กระป๋อง กับองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งมีเงื่อนไขท้ายสัญญาเกี่ยวกับการดูแลรักษาโค-กระป๋อง และการชดใช้ค่าโค - กระป๋อง ต่อมา แมโคที่ผู้ฟ้องคดีอัยมาโคได้ป่วยตายลง นายองค์การบริหารส่วนตำบลจึงมีหนังสือเรียกให้ผู้ฟ้องคดีนำเงินไปชำระหนี้ค่าโค ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่ชอบจึงยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้น ซึ่งศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาว่า หนังสือดังกล่าวเป็นการทวงถามให้ใช้เงินค่าโคตามเงื่อนไขที่ตกลงในสัญญา ซึ่งสัญญาอัยโมโค-กระป๋อง มิได้มีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครอง หากแต่เป็นสัญญาอัยโมโคใช้คงรูป (สัญญาทางแพ่ง) เมื่อไม่ใช่สัญญาทางปกครองจึงไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง จึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา

ผู้ฟ้องคดียื่นอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้องของศาลปกครองชั้นต้นโดยเล่าถึงการที่ตนได้ร้องเรียนขอความเป็นธรรมไปยังหน่วยงานต่าง ๆ แต่ไม่ได้รับความเป็นธรรม ซึ่งไม่ได้เป็นข้อเท็จจริงเกี่ยวกับคำฟ้องในคดีนี้ และไม่ได้มีข้อคัดค้านศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องเพราะเห็นว่าไม่ใช่สัญญาทางปกครองแต่อย่างใด นอกจากนี้ ยังได้ขอเพิ่มผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งไม่เคยเป็นผู้ถูกฟ้องคดีในศาลปกครองชั้นต้นมาก่อน กรณีจึงเป็นคำอุทธรณ์ที่ไม่สมบูรณ์ครบถ้วนและไม่อาจแก้ไขให้ถูกต้องได้ จึงไม่อาจรับคำอุทธรณ์ดังกล่าวไว้พิจารณาได้เช่นกัน (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 443/2560)



บทสรุปชวนอ่าน

ในการอุทธรณ์คำสั่งหรือคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น หัวใจสำคัญที่ผู้อุทธรณ์ต้องระบุในคำอุทธรณ์ก็คือ ข้อคัดค้านหรือข้อโต้แย้งเหตุผลของศาลปกครองชั้นต้นว่าไม่ถูกต้องหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายอย่างไร หรือไม่ถูกต้องด้วยข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายอย่างไร เพราะถือเป็นประเด็นหลักในการที่ศาลปกครองสูงสุดจะพิจารณาทบทวนผลการวินิจฉัยของศาลปกครองชั้นต้นนั่นเองค่ะ

(ปรึกษาคดีปกครองได้ที่ สายด่วนศาลปกครอง 1355)