

การเริ่มนับเวลาฟ้องคดี..เมื่อเจ้าหน้าที่ไม่พิจารณาอุทธรณ์ภายในกำหนดเวลา ?

นางสาวจิตาภา มุสิกชนเสณัฐ พนักงานคดีปกครองชำนาญการ
กลุ่มเผยแพร่ข้อมูลทางวิชาการและวารสาร
สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

ข้อพิพาทเกี่ยวกับการอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ก่อสร้างอาคาร เป็นกรณีที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีต่อศาลปกครองจำนวนไม่น้อย เพราะการก่อสร้างอาคารนั้นจะต้องดำเนินการตามกฎหมายควบคุมอาคาร และจะต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจตามกฎหมาย

ดังเช่น กรณีเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีคำสั่งไม่อนุญาตให้ก่อสร้างอาคารซึ่งมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครอง หากเจ้าของอาคารไม่เห็นด้วย พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๕๒ กำหนดให้ยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ภายใน ๓๐ วันนับแต่วันทราบคำสั่ง โดยให้ทำหนังสือยื่นต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นผู้ออกคำสั่งดังกล่าว และให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นจัดส่งอุทธรณ์และเอกสารหลักฐานไปยังคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ภายใน ๑๐ วันนับแต่วันที่รับอุทธรณ์ ทั้งนี้ คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์จะต้องวินิจฉัยอุทธรณ์ให้เสร็จภายใน ๖๐ วันนับแต่วันที่รับอุทธรณ์ แล้วแจ้งคำวินิจฉัยพร้อมด้วยเหตุผลเป็นหนังสือไปยังผู้อุทธรณ์และเจ้าพนักงานท้องถิ่น กรณีถ้าผู้อุทธรณ์ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ให้เสนอคดีต่อศาลภายใน ๓๐ วันนับแต่วันที่รับแจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์

อุทธรณ์จากคดีปกครองในวันนี้... เป็นเรื่องเกี่ยวกับผู้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตก่อสร้างอาคารที่พักอาศัยรวม ๘ ชั้น ในเทศบาลแห่งหนึ่ง แต่นายกเทศมนตรีในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามกฎหมายควบคุมอาคารมีคำสั่งไม่อนุญาตให้ก่อสร้าง เนื่องจากที่ดินของผู้ยื่นคำขอไม่มีทางเข้า – ออก ของรถยนต์เชื่อมกับทางสาธารณะ จึงขัดต่อกฎหมาย ผู้ยื่นคำขอจึงยื่นอุทธรณ์คำสั่งไม่อนุญาต แต่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ไม่พิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลา ๖๐ วัน นับแต่วันที่รับอุทธรณ์

มีประเด็นปัญหาว่า...จะเริ่มนับระยะเวลาการใช้สิทธิยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครอง เพื่อขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งที่ไม่อนุญาตให้ก่อสร้างอาคารได้ตั้งแต่เมื่อใด ? ทั้งนี้ ระยะเวลาการฟ้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้น มาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดให้ยื่นฟ้องภายใน ๙๐ วันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาเห็นว่า นายกเทศมนตรี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ได้รับหนังสืออุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีในวันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๖๐ คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) จะต้องวินิจฉัยอุทธรณ์และแจ้งคำวินิจฉัยให้ผู้ฟ้องคดีทราบอย่างช้าที่สุดภายใน ๖๐ วันนับแต่วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้รับอุทธรณ์จากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ รวมกับระยะเวลา ๑๐ วันของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะต้องส่งอุทธรณ์ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พิจารณาอุทธรณ์

เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มิได้พิจารณาอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าว จึงไม่อาจนำระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๒ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งกำหนดให้ผู้ที่ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ยื่นฟ้องคดีต่อศาลภายใน ๓๐ วันนับแต่วันที่รับแจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์มาใช้บังคับได้ เพราะยังไม่มีแจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์

กรณีจึงต้องถือว่าวันที่ครบกำหนด ๗๐ วันดังกล่าว เป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายครบขั้นตอนหรือวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้ก่อนฟ้องคดีแล้ว และสามารถใช้อำนาจฟ้องคดีได้ โดยถือว่าวันถัดจากวันครบกำหนด ๗๐ วัน คือ วันที่ ๗๑ เป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี และเป็นวันแรกที่เริ่มใช้สิทธิฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (ภายใน ๙๐ วันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี) โดยไม่ต้องรอผลการพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒

ในกรณีนี้...วันที่ครบกำหนด ๗๐ วัน คือ วันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๖๐ ผู้ฟ้องคดีจึงสามารถใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองภายใน ๙๐ วันนับตั้งแต่วันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๖๐ ซึ่งเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี โดยต้องนำคดีมาฟ้องต่อศาลภายในวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๖๐ ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำฟ้องเมื่อวันที่ ๑๓ พฤศจิกายน ๒๕๖๐ จึงเป็นการฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนด ๙๐ วันนับตั้งแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ ดังกล่าวแล้ว ศาลปกครองจึงไม่อาจรับคำฟ้องไว้พิจารณาได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๔๙/๒๕๖๑)

คดีนี้ เป็นอุทธรณ์ที่มีประโยชน์มากในการรักษาสีทธิการฟ้องคดี โดยเฉพาะการยื่นฟ้องคดีขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครอง เช่น คำสั่งไม่อนุญาตให้ก่อสร้างอาคาร ซึ่งผู้ฟ้องคดีจะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครองให้ถูกต้องครบถ้วนก่อนที่จะนำคดีมาฟ้องต่อศาล คือ ต้องอุทธรณ์คำสั่งต่อผู้มีอำนาจพิจารณาเสียก่อน กรณีที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ไม่พิจารณาอุทธรณ์ภายในเวลาตามที่กฎหมายเฉพาะในเรื่องนั้น ๆ กำหนด เช่น กฎหมายควบคุมอาคารกำหนดกรอบเวลาไว้ภายใน ๗๐ วัน หรือในกรณีที่กฎหมายเฉพาะไม่ได้กำหนดไว้ จะต้องพิจารณาตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งเป็นกฎหมายกลางโดยกำหนดกรอบเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์ไว้ คือ ภายใน ๖๐ วัน นับแต่ได้รับคำอุทธรณ์ ถ้าพิจารณาไม่แล้วเสร็จจะต้องแจ้งคู่กรณีทราบ และจะมีผลเป็นการขยายระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ไปอีก ๓๐ วัน แต่ถ้าไม่แจ้งคู่กรณีทราบ สิทธิการฟ้องคดีต่อศาลปกครองจะเกิดขึ้นวันที่ ๖๑ โดยผู้อุทธรณ์มีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้ภายใน ๙๐ วัน นับตั้งแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี (คือวันที่ ๖๑) ดังกล่าวโดยไม่จำเป็นต้องรอผลอุทธรณ์แต่อย่างใดครับ !

(ปรึกษาคดีปกครองได้ที่สายด่วนศาลปกครอง ๑๓๕๕ และสืบค้นเรื่องอื่น ๆ ได้จาก www.admindcourt.go.th เมนูวิชาการ เมนูย่อยอุทธรณ์จากคดีปกครอง)