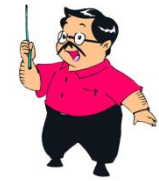


ฟ้องปกป้องประโยชน์สาธารณะ...ไม่มีระยะเวลาครับ



โดย... ลุงเป็นธรรม

สายด่วนศาลปกครอง 1355

ส่วนที่ 1 ระยะเวลาการฟ้องคดีมีข้อยกเว้น

นับตั้งแต่รัฐบาลและส่วนราชการที่เกี่ยวข้องได้ประกาศปิดสถานที่ต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นห้างสรรพสินค้า ร้านอาหาร สถานบริการ สถานบันเทิงและสถานที่อื่นที่ซึ่งมีคนจำนวนมากไปทำกิจกรรมร่วมกันและเสี่ยงต่อการแพร่เชื้อโรค เพื่อป้องกันการแพร่ระบาดของเชื้อโรคโควิด 19 ... จนถึงวันนี้ก็เป็นเวลากว่า 4 สัปดาห์แล้ว

ในช่วงเวลาที่ผ่านมานักงานที่เกี่ยวข้องต่างก็เรียกร้องให้หน่วยงานราชการหรือเอกชนซึ่งเจ้าหน้าที่ไม่จำเป็นต้องเข้ามาปฏิบัติงานในที่ตั้ง ก็ให้สำนักงานเหล่านั้นจัดให้บุคลากรทำงานที่บ้านเพื่อลดความเสี่ยงในการติดเชื้อโรค จึงเป็นเหตุให้ลุงเป็นธรรมและท่านผู้อ่านอีกหลายท่านต้องมา *work at home* ... เอ๊ะ! หรือว่าจะจะเป็น *work from home* ... เคยได้ยินมาทั้งสองแบบ ลุงเป็นธรรมก็ชักจะเริ่มไม่แน่ใจแล้วว่าต้องใช้อย่างไหนจึงจะถูกต้อง ??

งานนี้ลุงเป็นธรรมจึงต้องไปขอความรู้จากผู้เชี่ยวชาญด้านภาษาอังกฤษ โดยได้รับความอนุเคราะห์จากเสียดังผู้คร่ำหวอดอยู่ในวงการยุทธจักรขององค์กรระหว่างประเทศมานานกว่า 50 ปี ได้กรุณาอธิบายว่า

“*work from home*” หรือ WFH เป็นกรณีของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือพนักงานบริษัทเอกชนที่โดยปกติทั่วไปแล้วต้องเดินทางไปปฏิบัติงานประจำที่สำนักงานที่ตนสังกัดอยู่ แต่ต่อมาได้รับมอบหมายให้ทำงานที่บ้านเป็นการชั่วคราวโดยไม่ต้องเข้าไปที่สำนักงานเป็นประจำเหมือนเช่นเคย อันเนื่องมาจากเหตุผลบางประการ ไม่ว่าจะเป็นการปรับปรุงพื้นที่ ปิดซ่อมแซมสำนักงานบางส่วน หรือแม้กระทั่งวิกฤติของการแพร่ระบาดของเชื้อโรคโควิด 19 ในครั้งนี้ แต่อย่างไรก็ดี แม้จะเป็นการทำงานที่บ้านแต่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นก็ยังคงต้องอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ ระเบียบ หรือข้อบังคับของหน่วยงานต้นสังกัดหรือนายจ้างอยู่นั่นเองครับ

ส่วน “*work at home*” หรือ WAH เป็นการทำงานที่บ้านของผู้มีอาชีพอิสระซึ่งไม่ได้เป็นเจ้าของที่หรือลูกจ้างของใคร รวมไปถึงการประกอบธุรกิจของเจ้าของกิจการที่มีสำนักงานตั้งอยู่ที่บ้านของตนเองครับ

มาถึงตรงนี้ผู้อ่านหลายท่านคงเข้าใจความแตกต่างของภาษาอังกฤษทั้งสองคำนี้เป็นอย่างดีแล้วนะครับ ... ส่วนจะ *work at home* หรือจะ *work from home* ก็สุดแต่ท่านจะพิจารณาตามความเหมาะสม ... แต่ที่แน่ ๆ ช่วงนี้อย่าเพิ่ง *away from home* กันนะครับ!!! ... เพื่อความปลอดภัยของตนเองและสังคมที่เรารัก ...

สัปดาห์ที่แล้วลุงเป็นธรรมนำเสนอเรื่องราวเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดี โดยได้เล่าถึงระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองประเภทต่าง ๆ ที่มีระยะเวลาแตกต่างกันออกไป เช่น ระยะเวลาการฟ้องขอให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครองจะต้องยื่นฟ้องภายใน 90 วันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี หรือการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นให้ยื่นฟ้องภายใน 1 ปี และการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองให้ยื่นฟ้องภายใน 5 ปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกิน 10 ปี นับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี เป็นต้น แต่อย่างไรก็ดี กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองก็ยังได้กำหนดข้อยกเว้นสำหรับคดีปกครองบางประเภทที่สามารถนำมาฟ้องต่อศาลได้โดยไม่มีกำหนดระยะเวลา หรือนำมาฟ้องต่อศาลได้แม้จะพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีแล้วก็ตาม

ประเด็นที่น่าสนใจของสัปดาห์นี้เป็นเรื่องเกี่ยวกับ **ข้อยกเว้นของระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครอง !!!**

ส่วนที่ 2 ฟ้องปกป้องประโยชน์สาธารณะ...ไม่มีระยะเวลาครับ

อย่างไรที่ได้กล่าวมาแล้วว่าการฟ้องคดีปกครองจะต้องยื่นฟ้องภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด เว้นแต่จะเข้าข้อยกเว้นที่ไม่ต้องดำเนินการภายในระยะเวลาการฟ้องคดีแต่ละประเภท สำหรับกรณีที่จะเข้าข้อยกเว้นเช่นว่านั้นมีอยู่ทั้งสิ้น 2 กรณี โดยกรณีแรก คือ การฟ้องคดีเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือสถานะของบุคคล ที่สามารถนำคดีมาฟ้องต่อศาลเมื่อใดก็ได้ หรืออาจกล่าวได้ว่า สามารถนำมาฟ้องได้โดยไม่มีกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี

อย่างไรก็ตาม ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ไม่ได้มีการให้นิยามของคำว่า “**ประโยชน์สาธารณะ**” ไว้ หากแต่มีการให้นิยามในทางตำราหรือในทางวิชาการสรุปได้ว่า ประโยชน์สาธารณะ คือ การดำเนินการกิจการใด ๆ ของรัฐที่มุ่งประสงค์จะให้เกิดผลสัมฤทธิ์ที่เป็นประโยชน์แก่สังคมหรือสาธารณชนทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายแก่เอกชนหรือบุคคลหนึ่งบุคคลใดเป็นการเฉพาะ

สำหรับอุทธรณ์จากคดีปกครองในวันนี้เป็นเรื่องของสำนักงานที่ดินจังหวัดแห่งหนึ่งได้ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. 3) บนที่ดินแปลงหนึ่ง จำนวน 6 ไร่ ให้แก่นายเดวิด เมื่อวันที่ 8 เมษายน 2519 ซึ่งเทศบาลและชาวบ้านที่อาศัยอยู่ในพื้นที่นั้นได้ทราบข้อเท็จจริงดังกล่าวเมื่อปี พ.ศ. 2537 จึงมีหนังสือทักท้วงมาโดยตลอด เนื่องจากเห็นว่านายเดวิดครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินเพียง 2 ไร่ และการออก น.ส. 3 ให้นายเดวิดมากกว่าความเป็นจริงทำให้ที่ดินดังกล่าวทับซ้อนทางสาธารณะ ที่ป่าช้า และเขตป่าอ่าวที่รักษาไว้เพื่อเป็นป่าชุมชน ซึ่งผู้ปกครองท้องที่และประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน

เทศบาลและตัวแทนชาวบ้านที่ได้รับความเดือดร้อนในกรณีดังกล่าวจึงมายื่นฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ 13 สิงหาคม 2558 อันเป็นระยะเวลาหลังจากทราบข้อเท็จจริงดังกล่าวมานานกว่า 20 ปี เพื่อขอให้ศาลเพิกถอนหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. 3) ของนายเดวิดในส่วนที่ออกในเขตป่าอ่าว และทับที่สาธารณประโยชน์ที่ประชาชนใช้ร่วมกัน

คดีจึงมีประเด็นสำคัญที่จะต้องพิจารณาว่า **เทศบาลและตัวแทนชาวบ้านนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี หรือไม่??**

ศาลปกครองสูงสุดท่านพิจารณาแล้วมีคำวินิจฉัยสรุปได้ว่า เทศบาลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีกฎหมายให้อำนาจหน้าที่ในการจัดให้มีและบำรุงรักษาระบบบริการสาธารณะ เช่น ทางบก ทางน้ำ การดูแลรักษาที่สาธารณะ รวมถึงการจัดให้มีและควบคุมดูแลสุสานและฌาปนสถานในเขตเทศบาลเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น และยังมีหน้าที่ร่วมกับนายอำเภอในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันและสิ่งอันเป็นสาธารณประโยชน์อันอันอยู่ในเขตอำเภอ ดังนั้น **เทศบาลจึงเป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย**จากการที่สำนักงานที่ดินจังหวัดออก น.ส. 3 ให้กับนายเดวิดโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ส่วนตัวแทนชาวบ้านส่วนเป็นผู้อยู่อาศัยในพื้นที่และเป็นผู้ใช้ประโยชน์ในทางสาธารณประโยชน์รวมถึงป่าช้าสาธารณะจึงเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายในกรณีดังกล่าวเช่นเดียวกัน เมื่อการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือเสียหายของเทศบาลและตัวแทนชาวบ้าน ศาลจำต้องมีคำสั่งด้วยการเพิกถอน น.ส. 3 ดังกล่าว ประกอบกับเทศบาลและตัวแทนชาวบ้านมิได้เป็นคู่กรณีในการออก น.ส. 3 ซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครอง เทศบาลและตัวแทนชาวบ้านจึงมีสิทธิยื่นฟ้องคดีปกครองต่อศาลโดยมิต้องดำเนินการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายเบื้องต้นก่อนการฟ้องคดีตามมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ **เทศบาลและตัวแทนชาวบ้านจึงเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว**

ลุงเป็นธรรมขออธิบายขยายความสักเล็กน้อยว่า อย่างไรที่ได้กล่าวไปตอนต้น การฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอน น.ส. 3 ซึ่งมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 จะต้องยื่นฟ้องภายใน 90 วันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แต่ตามข้อเท็จจริงที่ปรากฏ **เทศบาลและตัวแทนชาวบ้านนำคดีมาฟ้องต่อศาลเมื่อระยะเวลาผ่านไปกว่า 20 ปีแล้วครับ !!!**

ในประเด็นนี้ศาลปกครองสูงสุดท่านเห็นว่า เมื่อเทศบาลและตัวแทนชาวบ้านอ้างว่าสำนักงานที่ดินจังหวัดออกหนังสือ น.ส. 3 ให้แก่นายเดวิดทับทางสาธารณะ ที่ป่าช้า และเขตป่าถาวรที่รักษาไว้เพื่อเป็นป่าชุมชน จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอน น.ส. 3 ดังกล่าวในส่วนที่ออกในเขตป่าถาวร และทับที่สาธารณประโยชน์ที่ประชาชนใช้ร่วมกัน **เมื่อทางสาธารณประโยชน์เป็นทางสาธารณะที่ประชาชนทั่วไปมีสิทธิใช้สอยกร ส่วนป่าช้าหรือสุสานสาธารณะเป็นป่าหรือสถานที่ที่ประชาชนทั่วไปในชุมชนใช้ในการประกอบศาสนกิจหรือพิธีกรรมเกี่ยวกับศพของประชาชนในชุมชน** หากข้อเท็จจริงในคดีฟังได้ว่ามีการออก น.ส. 3 พิพาทโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และศาลพิพากษาให้เพิกถอน น.ส. 3 ดังกล่าว ก็ย่อมเป็นประโยชน์แก่ประชาชนที่อยู่อาศัยในพื้นที่และประชาชนทั่วไป **กรณีจึงเป็นการฟ้องคดีที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะที่สามารถยื่นฟ้องคดีโดยไม่มีกำหนดเวลา** ตามมาตรา 52 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

สำหรับข้อยกเว้นของระยะเวลาการฟ้องคดีกรณีที่สอง คือ การฟ้องคดีจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม หรือมีเหตุจำเป็นอื่น ซึ่งมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ได้กำหนดว่า **“ประโยชน์แก่ส่วนรวม”** หมายความว่า ประโยชน์ต่อสาธารณะหรือประโยชน์อันเกิดแก่การจัดทำบริการสาธารณะหรือการจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคหรือประโยชน์อื่นใดที่เกิดจากการดำเนินการหรือการกระทำที่มีลักษณะเป็นการส่งเสริม หรือสนับสนุนแก่ประชาชนเป็นส่วนรวมหรือประชาชนส่วนรวมจะได้รับประโยชน์จากการดำเนินการหรือการกระทำนั้น ... โดยมีตัวอย่างการฟ้องคดีที่จะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่น เช่น การฟ้องขอให้เพิกถอนสิ่งปลูกสร้างรุกล้ำลำเหมืองสาธารณะเป็นการฟ้องคดีที่จะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 319/2561) หรือการแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ โดยระบุที่อยู่ของผู้รับพิพาททำให้คู่กรณีไม่ได้รับแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ และไม่ไต่ยื่นฟ้องคดีภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด อันเนื่องมาจากความผิดของเจ้าหน้าที่ กรณีถือว่ามีเหตุจำเป็นอื่นที่ศาลจะรับคำฟ้องไว้พิจารณาได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 273/2550) ทั้งนี้ ตามมาตรา 52 วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

กล่าวโดยสรุปได้ว่า ในการฟ้องคดีปกครองโดยทั่วไปจะมีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองแต่ละประเภทไว้ ซึ่งผู้เดือดร้อนเสียหายจะต้องยื่นฟ้องภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด แต่การฟ้องคดีปกครองที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ หรือสถานะของบุคคล ผู้ฟ้องคดีจะยื่นฟ้องคดีเมื่อใดก็ได้โดยไม่มีกำหนดเวลา ส่วนการฟ้องคดีปกครองที่ยื่นเมื่อพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดีแล้ว แต่ศาลปกครองเห็นว่าคดีที่ยื่นฟ้องนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่น ศาลปกครองจะรับไว้พิจารณาก็ได้ ทั้งนี้ เพื่อเปิดโอกาสให้ศาลได้ใช้อำนาจตุลาการตรวจสอบและคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์แก่ส่วนรวม อันเป็นประโยชน์โดยรวมหรือประโยชน์ร่วมกันของประชาชน หรือเพื่อรักษาไว้ซึ่งสถานะทางกฎหมายของบุคคลแล้วแต่กรณี

(ผู้สนใจศึกษารายละเอียดได้จากคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 140/2559 และสามารถสืบค้นบทความย้อนหลังได้ที่ www.admincourt.go.th เมนูวิชาการ เมนูย่อยอุทธรณ์จากคดีปกครอง)

ส่วนที่ 3 รู้ทันข้อยกเว้นของระยะเวลาการฟ้องคดีปกครอง

การฟ้องคดีปกครองที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ หรือสถานะของบุคคลจะยื่นฟ้องคดีเมื่อใดก็ได้ ส่วนการฟ้องคดีปกครองที่ยื่นเมื่อพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดีแล้ว ถ้าศาลปกครองเห็นว่าคดีที่ยื่นฟ้องนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่น โดยศาลเห็นเองหรือคู่กรณีมีคำขอ ศาลปกครองจะรับไว้พิจารณาก็ได้ ทั้งนี้ ตามมาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542