

## คำสั่งทางปกครองต้องอุทธรณ์ก่อนฟ้องนะครับ !



โดย... ลุงเป็นธรรม

สายด่วนศาลปกครอง 1355

### ส่วนที่ 1 การแก้ไขความเดือดร้อนก่อนฟ้องคดีปกครอง

6 เมษายนของทุกปี ตรงกับวันพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราช และวันที่ระลึกมหาจักรีบรมราชวงศ์ หรือ “วันจักรี” อันเป็นวันที่มีความสำคัญต่อประชาชนชาวไทยทุกหมู่เหล่า โดยที่วันดังกล่าว พระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราชได้เสด็จปราบดาภิเษกขึ้นครองสิริราชสมบัติเป็นพระมหากษัตริย์พระองค์แรกแห่งพระบรมราชจักรีวงศ์ และทรงสถาปนากรุงเทพมหานครเป็นเมืองหลวงของประเทศไทย โดยในปี พ.ศ. 2470 ซึ่งตรงกับรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 7 ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้สร้างสะพานพระพุทธยอดฟ้า และพระบรมราชานุสาวรีย์พระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราชประดิษฐานไว้ที่เชิงสะพานฝั่งพระนคร เพื่อเป็นที่ระลึกในการเฉลิมฉลองกรุงเทพมหานครครบ 150 ปี นอกจากนี้ รัฐบาลยังกำหนดให้มีพิธีถวายบังคมและวางพานพุ่มดอกไม้เพื่อถวายราชสักการะพระบรมราชานุสาวรีย์ในวันจักรีเป็นประจำทุกปี

ตอนที่แล้วลุงเป็นธรรมได้เล่าให้ท่านผู้อ่านทราบเกี่ยวกับเงื่อนไขของความเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองไปแล้ว แต่แค่นั้นยังไม่พอ ! เพราะกฎหมายได้กำหนดไว้ว่าเมื่อผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีแล้ว หากข้อพิพาทที่จะนำมาฟ้องนั้น มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ การฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้นจะกระทำได้อต่อเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว และได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้น หรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควร หรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด

หลายท่านอาจตั้งคำถามว่า “ขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหาย” คืออะไร ? ... ลุงเป็นธรรมขอเรียนว่า ขั้นตอนหรือวิธีการนั้นเป็นการเยียวยาแก้ไขความเดือดร้อนภายในฝ่ายปกครองก่อนที่จะนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ทั้งนี้ เพื่อเป็นการให้ฝ่ายปกครองได้มีการทบทวนการใช้อำนาจทางปกครองของตนอีกครั้งหนึ่งก่อน โดยเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งหรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่นั้น อันเป็นการควบคุมภายในฝ่ายปกครอง ก่อนที่จะมีการนำข้อพิพาทนั้นมาสู่องค์กรตุลาการ ซึ่งก็คือศาลปกครอง อันเป็นการควบคุมภายนอกฝ่ายปกครองนั่นเอง

สำหรับประเด็นที่น่าสนใจของสัปดาห์นี้เป็นเรื่องเกี่ยวกับ การดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนฟ้องคดีปกครอง !!!

### ส่วนที่ 2 คำสั่งทางปกครองต้องอุทธรณ์ก่อนฟ้องนะครับ !

ขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนฟ้องคดีปกครอง โดยหลักแล้ว จะใช้ในข้อพิพาทที่มีลักษณะเป็นการฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองเท่านั้น ไม่รวมถึงการฟ้องขอให้เพิกถอนกฎการกระทำอื่น ละเมิด หรือแม้แต่สัญญาทางปกครอง โดยมีหลักกฎหมายทั่วไปที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ว่า คำสั่งทางปกครองใดที่ไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะ ให้คู่กรณีอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้นโดยยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายในสิบห้าวัน นับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว โดยต้องทำเป็นหนังสือระบุข้อโต้แย้งและข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่อ้างอิงประกอบด้วย และกฎหมายยังได้กำหนดต่อไปว่า คำสั่งทางปกครองที่อาจอุทธรณ์หรือโต้แย้งต่อไปได้ เจ้าหน้าที่

ผู้ออกคำสั่งจะต้องระบุวันที่ออกอุทธรณ์หรือโต้แย้ง การยื่นคำอุทธรณ์หรือคำโต้แย้ง และระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์หรือการโต้แย้งดังกล่าวไว้ด้วย หากเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งไม่ดำเนินการ ให้ระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์หรือการโต้แย้งเริ่มนับใหม่ตั้งแต่วันที่ได้รับแจ้ง แต่ถ้าไม่มีการแจ้งใหม่และระยะเวลาดังกล่าวสั้นกว่า 1 ปี ให้ขยายระยะเวลาการอุทธรณ์เป็นหนึ่งปีนับแต่วันที่ได้รับคำสั่งทางปกครอง

แต่หากคำสั่งทางปกครองใดมีกฎหมายกำหนดเรื่องการอุทธรณ์ไว้เป็นการเฉพาะ และการอุทธรณ์นั้นมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 หรือเป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์โต้แย้ง ก็ให้ดำเนินการตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายเฉพาะ แต่อย่างไรก็ดี การอุทธรณ์ดังกล่าวไม่เป็นเหตุให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง เว้นแต่จะมีการสั่งให้ทุเลาการบังคับ ซึ่งเป็นไปตามหลักความมั่นคงแห่งนิติฐานะของคำสั่งทางปกครอง ทั้งนี้ ตามมาตรา 3 ประกอบมาตรา 40 และมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

นอกจากนี้ การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองดังกล่าวก็ยังมีข้อยกเว้นอยู่ว่า หากคำสั่งทางปกครองนั้นออกโดยรัฐมนตรี หรือเป็นคำสั่งทางปกครองของบรรดาคณะกรรมการต่าง ๆ ไม่ว่าจะจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายหรือไม่ กุ่กรณีมีสิทธินำคำสั่งทางปกครองนั้นมาฟ้องต่อศาลปกครองได้โดยที่ไม่ต้องมีการอุทธรณ์ก่อน ทั้งนี้ ตามมาตรา 44 ประกอบมาตรา 48 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

สำหรับอุททาหารณ์จากคดีปกครองในวันนี้ก็เป็นเรื่องของนายศักดิ์ ซึ่งเป็นผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้นำหมู่บ้านของหมู่บ้านแห่งหนึ่ง เห็นว่าตนเองไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการเลือกผู้นำหมู่บ้านดังกล่าวไม่เป็นไปตามกฎหมายและมีการทุจริตซื้อสิทธิขายเสียง จึงได้ยื่นหนังสือคัดค้านการเลือกผู้นำต่อนายอำเภอ ซึ่งนายอำเภอได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงกรณีดังกล่าวแล้วเห็นว่า ข้อคัดค้านของนายศักดิ์ไม่มีมูลจึงสั่งการให้ยุติเรื่อง

ต่อมา นายอำเภอได้มีคำสั่งลงวันที่ 24 สิงหาคม 2559 แต่งตั้งนายสิทธิ์เป็นผู้นำหมู่บ้านดังกล่าว ซึ่งนายศักดิ์เห็นว่า การออกคำสั่งของนายอำเภอเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงมายื่นฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งของนายอำเภอที่แต่งตั้งนายสิทธิ์เป็นผู้นำหมู่บ้านดังกล่าว

เรื่องนี้มีประเด็นที่น่าสนใจว่า การที่นายศักดิ์ยื่นหนังสือคัดค้านการเลือกผู้นำต่อนายอำเภอถือเป็นการดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายที่กฎหมายกำหนดไว้ก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง หรือไม่ ???

ลุงเป็นธรรมขอเท้าความให้ท่านผู้อ่านได้ทราบเบื้องต้นว่า กำนันผู้นำหมู่บ้านเป็นตำแหน่งที่อยู่คู่กับสังคมไทยมาอย่างยาวนาน หากนับย้อนไปตั้งแต่ครั้งกรุงสุโขทัย ต่อเนื่องมาถึงกรุงศรีอยุธยา กรุงธนบุรี มาจนถึงกรุงรัตนโกสินทร์ จะเห็นได้ว่าชุมชนขนาดเล็กของชาวบ้านที่อาศัยอยู่รวมกันจะต้องมีหัวหน้าคนหนึ่งที่เรียกว่า “นายบ้าน” หรือ “ผู้นำบ้าน” จวบจนกระทั่งสิ้นเกล้าฯ รัชกาลที่ 5 ทรงปรับปรุงและจัดระเบียบการปกครองให้ทัดเทียมอารยะประเทศทั้งในส่วนกลางและการปกครองหัวเมืองต่าง หนึ่งในนั้นคือการกำหนดให้มีกำนันและผู้นำหมู่บ้านเป็นตำแหน่งผู้นำชุมชนในส่วนภูมิภาค โดยทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้มีการทดลองเลือกตั้งกำนันผู้นำหมู่บ้านขึ้นเป็นครั้งแรกที่แขวงบางปะอิน เมืองกรุงเก่า (หรือจังหวัดพระนครศรีอยุธยาในปัจจุบัน) เมื่อวันที่ 10 สิงหาคม 2435 (ในภายหลังกระทรวงมหาดไทยได้กำหนดให้วันที่ 10 สิงหาคมของทุกปี เป็น “วันกำนัน ผู้นำบ้าน”) ต่อมา ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติปกครองท้องที่ รัตนโกสินทร์ศก 116 (ตรงกับ พ.ศ. 2440) ขึ้นใช้บังคับทั่วประเทศ และได้ปรับปรุงแก้ไขเรื่อยมาจนถึงรัชสมัยสิ้นเกล้าฯ รัชกาลที่ 6 ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 ขึ้นใช้บังคับมาจนถึงปัจจุบันนี้ โดยพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับดังกล่าวได้กำหนดให้มีสถาบันกำนันผู้นำหมู่บ้านขึ้น เพื่อให้กำนันผู้นำหมู่บ้านเป็นตัวแทนของประชาชนในท้องที่ และทำหน้าที่เป็นผู้เชื่อมโยงระหว่างประชาชนในท้องที่ตำบลหรือหมู่บ้านกับทางราชการ

สำหรับการได้มาซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งกำนันและผู้ใหญ่บ้านนั้น เป็นการออกคำสั่งแต่งตั้งผู้มีคุณสมบัติเหมาะสมที่ได้รับเลือกตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 13 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 ประกอบกับข้อ 87 ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการเลือกผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ. 2551 อันเป็นที่มาของข้อพิพาทในคดีที่ขึ้นสู่การพิจารณาของศาลปกครองสูงสุดนี้

มาต่อกันในประเด็นปัญหาของอุทธรณ์กันครับ ... โดยศาลปกครองสูงสุดท่านพิจารณาแล้วมีความเห็นสรุปได้ว่า ข้อพิพาทอันเกิดจากคำสั่งแต่งตั้งผู้ใหญ่บ้าน เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

เมื่อนายศักดิ์ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากคำสั่งแต่งตั้งผู้ใหญ่บ้าน และคำขอของนายศักดิ์ที่ขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว เป็นคำขอที่ศาลมีอำนาจกำหนดบังคับได้ตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ นายศักดิ์จึงเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และโดยที่การโต้แย้งคัดค้านการเลือกผู้ใหญ่บ้านกฎหมายได้กำหนดขั้นตอนการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายได้กำหนดวิธีการไว้ตามมาตรา 13 วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 ประกอบกับข้อ 88 ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการเลือกผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ. 2551 ที่กำหนดว่า หากมีการแต่งตั้งผู้ใหญ่บ้านแล้ว หากผู้ใดเห็นว่าการเลือกผู้ใหญ่บ้านเป็นไปโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรมให้ทำคำร้องคัดค้านเป็นหนังสือ ยื่นต่อนายอำเภอได้ภายใน 15 วัน นับแต่วันที่นายอำเภอมีคำสั่งแต่งตั้ง ดังนั้น การที่นายศักดิ์ได้คัดค้านการเลือกผู้ใหญ่บ้านโดยทำเป็นหนังสือลงวันที่ 4 กรกฎาคม 2559 ยื่นต่อนายอำเภอจึงเป็นกรณีที่มีผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายที่กฎหมายเฉพาะกำหนดไว้แล้ว ตามมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ จึงรับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณาพิพากษาต่อไป

กล่าวโดยสรุปได้ว่า โดยปกติทั่วไปขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนฟ้องคดีปกครองจะถูกนำมาใช้กับการฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองแต่เพียงอย่างเดียวเท่านั้น ซึ่งก็คือการยื่นอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองของคู่กรณีผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองนั้นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่ง หรือผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ตามที่กฎหมายกำหนด อันเป็นหลักเกณฑ์ที่กฎหมายบังคับเอาไว้ หากไม่มีการดำเนินการดังกล่าวและนำคดีพิพาทนั้นมาฟ้องต่อศาลปกครอง ศาลจะไม่อาจรับคดีดังกล่าวไว้พิจารณาพิพากษาได้แม้ว่าคู่กรณีนั้นจะเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลตามกฎหมายก็ตาม

(ผู้สนใจศึกษารายละเอียดได้จากคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 24/2561 และสามารถสืบค้นบทความย้อนหลังได้ที่ [www.admincourt.go.th](http://www.admincourt.go.th) เมนูวิชาการ เมนูย่อยอุทธรณ์จากคดีปกครอง)

### ส่วนที่ 3 รู้ทันการแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายก่อนฟ้องคดีปกครอง

มาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กำหนดว่า ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้ โดยเฉพาะ การฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้นจะกระทำได้ต่อเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว และได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้น หรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควร หรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด

-----