

บทความกฎหมาย

ผู้ฟ้องคดีในคดีปกครอง กรณีไม่ต้องอุทธรณ์คำสั่งก่อนฟ้องคดี

ผู้ฟ้องคดีในคดีปกครอง

ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้จากการกระทำหรืองดเว้นการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง ซึ่งในความเป็นจริงส่วนใหญ่แล้วผู้เสียหายในคดีปกครองก็คือประชาชนทั่วไปได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำทางปกครอง แต่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐก็อาจเป็นผู้เสียหาย และฟ้องคดีปกครองได้เช่นกัน ผู้ฟ้องคดีต้องเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๒๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

เมื่อมีกรณีพิพาทการดูว่าเป็นคดีปกครองหรือไม่ เราดูกันยังไง ไปดูกันเลย

ประการแรก ดูที่คู่กรณีอย่างน้อยคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐ ซึ่ง เรียกว่า “หน่วยงานทางปกครอง” หรือ เจ้าหน้าที่รัฐ

ประการที่สอง ดูลักษณะของคดีพิพาท ดูว่ากรณีพิพาท เกิดจากการใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินกิจการทางปกครอง หรืออีกนัยคือ คดีพิพาทจากการปฏิบัติหน้าที่หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่รัฐ

ประการที่สาม เป็นคดีประเภทใดประเภทหนึ่งที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

ตามมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

(๑) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างชั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

ที่มา : นางสาวรสสุคนธ์ ทองท่าชี นิติกร ๔ กองคดี ๒ ฝ่ายกฎหมาย

(๒) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(๓) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(๔) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

(๕) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด

(๖) คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง

เรื่องที่ไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง

(๑) การดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหาร

(๒) การดำเนินการของคณะกรรมการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ

(๓) คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลเยาวชนและครอบครัว ศาลแรงงาน ศาลภาษีอากร ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ ศาลล้มละลาย หรือศาลชำนาญพิเศษอื่น

กรณีความรับผิดทางละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของฝ่ายปกครองหรือสัญญาทางปกครอง “ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้” นั้น จะต้องเป็นผู้ที่ถูก “โต้แย้งสิทธิ” เท่านั้น เพราะเขาต้องเป็น “ผู้ทรงสิทธิ” โดยสภาพ และสิทธิของเขาถูกโต้แย้งด้วยการกระทำละเมิดหรือการไม่ปฏิบัติตามสัญญาของฝ่ายปกครอง หรืออสังหาริมทรัพย์ของเขาถูกเวนคืน

กรณีการละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร ถ้อยหลักเดียวกับคดีเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ส่วนคดีที่กฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับกฎหมายในเรื่องนั้น ๆ แต่ก็ต้องพิจารณาเปรียบเทียบกับกรณีที่กำลังกล่าวมา

ที่มา : นางสาวรสสุคนธ์ ทองท่าชี นิตกร ๔ กองคดี ๒ ฝ่ายกฎหมาย

ข้างต้นด้วยว่ามีลักษณะคล้ายคลึงหรือ แตกต่างกันเพียงใด แต่สำหรับคดีที่กฎหมายกำหนดให้ ฝ่ายปกครองฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด ไม่มี ประเด็นต้องพิจารณาถึงความหมายของคำว่า “ผู้มีส่วนได้เสีย” เพราะผู้ฟ้องคดีก็คือฝ่ายปกครองและ เป็นการฟ้องคดีตามที่กฎหมายกำหนด

กรณีไม่ต้องอุทธรณ์คำสั่งก่อนฟ้องคดี

ในการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ผู้ฟ้องคดีจะต้องเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องมาจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และการกระทำของเจ้าหน้าที่ที่ถูกนำมาฟ้องมากที่สุด คือการออกคำสั่งทางปกครอง ซึ่งก่อนจะฟ้อง ขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งทางปกครองผู้ฟ้องคดีอาจจะต้องอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองเสียก่อน แต่มีบางกรณี ยกเว้น ไม่จำเป็นต้องยื่นอุทธรณ์คำสั่งก็มีสิทธิฟ้องคดีได้เลย

ตัวอย่างคดี คำแก้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ครอบครองอาคารที่มีชื่อของคำปองมารดาเป็นเจ้าของอาคาร ผู้อำนวยการเขตของกรุงเทพมหานครในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้มีหนังสือลงวันที่ มกราคม ๒๕๕๐ ถึงคำปองมารดาของผู้ฟ้องคดีแจ้งว่าจะเข้าริ่ถอนอาคารส่วนที่ก่อสร้างดัดแปลงโดยไม่ได้รับ อนุญาตซึ่งคำแก้ผู้ฟ้องคดีครอบครองพักอาศัยอยู่ เนื่องจากได้เคยมีคำสั่งลงวันที่ ๑๙ สิงหาคม ๒๕๔๘ แจ้งให้คำปองมารดาของผู้ฟ้องคดีรื้อถอนอาคารดังกล่าวมาแล้ว แต่ไม่มีการดำเนินการตามคำสั่ง คำแก้ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำปองมารดาของตนได้ย้ายไปอาศัยอยู่ในต่างจังหวัดนานมาแล้ว และตนเอง เป็นผู้ก่อสร้างดัดแปลงอาคารโดยชอบด้วยกฎหมาย การที่ผู้อำนวยการเขตมีคำสั่งถึงคำปองมารดาของ ผู้ฟ้องคดีให้รื้อถอนอาคารโดยไม่เคยแจ้งให้คำแก้ผู้ฟ้องคดีทราบ เป็นการดำเนินการที่ไม่ถูกต้องและ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่มีโอกาสโต้แย้งและชี้แจงข้อเท็จจริง จึงได้นำคดีมาฟ้อง ต่อศาลปกครองขอให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว โดยมีได้มีการยื่นอุทธรณ์คำสั่งต่อคณะกรรมการพิจารณา อุทธรณ์แต่อย่างใด

คดีปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คำพิพากษานำรัฐศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งที่ ๖๘๔/๒๕๕๐ วินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ครอบครองอาคารที่พิพาทเมื่อมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนอาคาร พิพาทในส่วนที่ดัดแปลงโดยไม่ได้รับอนุญาตออกทั้งหมดผู้ฟ้องคดีจึงเป็น ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายอันเนื่องมาจากคำสั่งทางปกครองดังกล่าว จึงเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีนี้ ส่วนเงื่อนไขในการฟ้องคดี

ที่มา : นางสาวรสสุคนธ์ ทองท่าชี นิติกร ๔ กองคดี ๒ ฝ่ายกฎหมาย

เกี่ยวกับการปฏิบัติตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายที่จะต้องดำเนินการก่อนฟ้องคดีนั้น มาตรา ๕๒ วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้บัญญัติไว้แต่เพียงว่าผู้ขอรับใบอนุญาต ผู้ได้รับใบอนุญาต ผู้แจ้งตามมาตรา ๓๙ ทวิ และผู้ได้รับคำสั่งจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติดังกล่าวเท่านั้นที่มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งได้ ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีซึ่งมิใช่ผู้ได้รับคำสั่งให้รื้อถอนอาคารพิพาทจึงไม่อาจอุทธรณ์คำสั่งได้ นอกจากนั้นผู้ฟ้องคดีมิใช่คู่กรณีในกระบวนการพิจารณาออกคำสั่งให้รื้อถอนอาคารพิพาท ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เช่นเดียวกัน กรณีจึงถือว่าไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับหรืออาจจะได้รับจากคำสั่งทางปกครองดังกล่าวไว้โดยเฉพาะ ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิฟ้องคดีนี้ได้ทันทีที่รู้หรือควรรู้ถึงการที่ผู้อำนวยการเขตมีคำสั่งให้รื้อถอนอาคารและรู้ถึงการที่ผู้อำนวยการเขตจะใช้มาตรการบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองดังกล่าว



(อ้างอิง : หนังสือเรื่องศาลปกครองและการดำเนินคดีในศาลปกครอง จัดพิมพ์ โดยสำนักอบรมศึกษา
กฎหมายเนติบัณฑิตสภา และกลุ่มเผยแพร่ข้อมูลทางวิชาการและวารสารสำนักวิจัยและวิชาการ
สำนักงานศาลปกครอง จัดทำโดย นายณัฐพล ลือสิงหนาท พนักงานคดีปกครองปฏิบัติการ)

ที่มา : นางสาวรสสุคนธ์ ทองท่าชี นิติกร ๔ กองคดี ๒ ฝ่ายกฎหมาย