

## “อุทธรณ์” คำสั่งทางปกครอง ... ขั้นตอนสำคัญก่อนฟ้องคดี

จัดทำโดย นางสาวชिरาภรณ์ คงศิลป์ พนักงานคดีปกครองปฏิบัติการ  
กลุ่มเผยแพร่ข้อมูลทางวิชาการและวารสาร  
สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๒ วรรคสอง กำหนดให้การฟ้องคดีต่อศาลปกครองจะกระทำได้อีกต่อเมื่อได้มีการดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว แต่ในกรณีที่กฎหมายมิได้กำหนดขั้นตอนหรือวิธีการโต้แย้งคัดค้านการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้โดยเฉพาะ และการกระทำนั้นมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองซึ่งไม่ได้ออกโดยคณะกรรมการหรือรัฐมนตรี ผู้อยู่ในบังคับของคำสั่ง (คู่กรณี) นั้นต้องยื่นอุทธรณ์ต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่งตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ก่อน จึงจะนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้

ดังเช่นในกรณีที่ผู้เข้าประกวดราคาเห็นว่าการที่ตนไม่ได้รับคัดเลือกให้เป็นผู้ชนะการประกวดราคา เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและทำให้ได้รับความเสียหาย หากจะฟ้องศาลปกครองขอให้ยกเลิกการประกวดราคาและให้ชดใช้ค่าเสียหาย จะต้องดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนฟ้องคดีหรือไม่? ศึกษาได้จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๖๘/๒๕๕๓ ต่อไปนี้

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าได้เข้าประกวดราคาจ้างเหมาก่อสร้างเขื่อนป้องกันตลิ่งพังตามประกาศของผู้ถูกฟ้องคดี (กรมเจ้าท่า) จำนวน ๔ โครงการ โดยกำหนดให้มีการแยกซองข้อเสนอเป็น ๒ ซอง คือ ซองข้อเสนอด้านเทคนิคและซองข้อเสนอด้านราคา ผลการประกวดราคาปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับการคัดเลือกทั้ง ๔ โครงการ เนื่องจากไม่ผ่านการตรวจสอบคุณสมบัติทางเทคนิค และเสนอราคาสูงกว่าผู้เสนอราคารายอื่น คณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาจึงมีความเห็นให้จ้างเหมาผู้เสนอราคารายอื่นเป็นผู้ดำเนินการ และอธิบดีกรมเจ้าท่าอนุมัติและเห็นชอบการประกวดราคาดังกล่าว ภายหลังจากที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๑ กันยายน ๒๕๔๓ ขอให้คณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคา ทบทวนผลการประกวดราคาและเปิดเผยความเห็นของคณะกรรมการฯ และมีหนังสือร้องเรียนต่อสำนักนายกรัฐมนตรีเพื่อให้พิจารณาวินิจฉัยการตั้งข้อกำหนดการประกวดราคาของผู้ถูกฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการกำหนดหลักเกณฑ์ในการประกวดราคาให้ยื่นซองประกวดราคาเป็น ๒ ซอง เป็นการกีดกันผู้ฟ้องคดีมิให้เข้าร่วมการประกวดราคา ซึ่งขัดต่อระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ และมาตรา ๕๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้ยกเลิกการประกวดราคาดังกล่าว และให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหาย

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า คดีนี้เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

โดยที่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ ไม่ได้กำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในกรณีนี้ไว้โดยเฉพาะ จึงต้องนำหลักเกณฑ์การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

พ.ศ. ๒๕๓๙ มาใช้บังคับ การที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดียกเลิกการประกวดราคา มีผลเป็นการขอให้เพิกถอนผลการประกวดราคาซึ่งอนุมัติโดยผู้ถูกฟ้องคดีตามที่คณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาเสนอ และถือว่าเป็นการไม่รับคำเสนอราคาของผู้ฟ้องคดีด้วย อันมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เมื่อผู้ฟ้องคดีมิได้อุทธรณ์คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่อนุมัติผลการประกวดราคาดังกล่าวตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน จึงถือว่าผู้ฟ้องคดีมิได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อขอให้ศาลเพิกถอนผลการประกวดราคา ส่วนกรณีที่ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายอันเนื่องมาจากคำสั่งดังกล่าว แม้จะเป็นประเด็นข้อพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิด แต่เป็นกรณีมูลเหตุแห่งคดีเกิดจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่รับคำเสนอราคาของผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครอง การฟ้องคดีกล่าวหาว่าคำสั่งทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ถูกกระทบจากคำสั่งทางปกครองโดยตรงจะต้องดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนจึงจะมีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้ เมื่อผู้ฟ้องคดียังมีได้ดำเนินการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองที่ไม่รับคำเสนอราคา จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดียังมีได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการที่กฎหมายกำหนด ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธินำข้อพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดมาฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้เช่นเดียวกัน

และหนังสือลงวันที่ ๑๑ กันยายน ๒๕๔๓ มิได้มีเนื้อหาเป็นการโต้แย้งผลการประกวดราคา หรือเป็นการอุทธรณ์คำสั่งอธิบดีกรมเจ้าท่าที่อนุมัติผลการประกวดราคา กรณีจึงไม่อาจถือว่าผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์คำสั่งทางปกครองแต่อย่างใด

จากคดีดังกล่าวศาลปกครองสูงสุดได้วางหลักการสำคัญเกี่ยวกับสิทธิการฟ้องคดีต่อศาลปกครองในคดีพิพาทที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ ไว้ ๒ ประการ ดังต่อไปนี้

๑. ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ มิได้กำหนดขั้นตอนหรือวิธีการในการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองไว้โดยเฉพาะ จึงต้องนำหลักเกณฑ์การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาใช้บังคับ และการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองจะต้องทำเป็นหนังสือระบุข้อโต้แย้งและข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่อ้างอิงประกอบด้วย หากเป็นเพียงหนังสือร้องเรียนไม่มีเนื้อหาเป็นการโต้แย้งคัดค้านคำสั่งทางปกครอง ไม่มีลักษณะเป็นการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง ถือว่ายังมิได้มีการดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามที่กฎหมายกำหนด อันจะทำให้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้

๒. การฟ้องขอให้ศาลปกครองมีคำสั่งหรือคำพิพากษาให้หน่วยงานทางปกครองชดใช้ค่าเสียหายอันมีมูลเหตุมาจากการสั่งไม่รับคำเสนอราคาจ้าง ซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครองตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ จะต้องดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายโดยการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ก่อนฟ้องคดีปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒