

คำพิพากษาและคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่น่าสนใจ

นิติกร ชัยวิเศษ*

ผู้ฟ้องคดีรับราชการในตำแหน่งผู้อำนวยการโรงพยาบาลหนองบัว (นายแพทย์) ประเภทวิชาการระดับเชี่ยวชาญ สังกัดสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดนครสวรรค์ ถูกร้องเรียนว่ากระทำผิดวินัยเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงินค่าตอบแทนการปฏิบัติงานในศูนย์สุขภาพชุมชนไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติกำหนด และถูกผู้ถูกฟ้องคดีที่ 5 (คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ) ชี้มูลความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรง ฐานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบเพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้ประโยชน์ที่มีควรได้ เป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ ฐานปฏิบัติหน้าที่โดยจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบของทางราชการ มติคณะรัฐมนตรี หรือนโยบายของรัฐบาล อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง และฐานกระทำการอื่นใดอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 (ปลัดกระทรวงสาธารณสุข) โดยมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 (อ.ก.พ. กระทรวงสาธารณสุข) จึงได้มีคำสั่งกระทรวงสาธารณสุข ที่ 19/2562 ลงวันที่ 8 มกราคม 2562 ลงโทษไล่ออกผู้ฟ้องคดีออกจากราชการตั้งแต่วันที่ที่มีคำสั่งดังกล่าวเป็นต้นไป และต่อมาได้มีคำสั่งกระทรวงสาธารณสุข ที่ 393/2562 ลงวันที่ 26 มีนาคม 2562 เรื่อง แก้ไขคำสั่งลงโทษ โดยให้ยกเลิกคำสั่งกระทรวงสาธารณสุข ที่ 1324/2557 ลงวันที่ 26 กันยายน 2557 ที่ลงโทษลดเงินเดือนผู้ฟ้องคดี นอกนั้นให้เป็นไปตามคำสั่งเดิม (คำสั่งกระทรวงสาธารณสุข ที่ 19/2562 ลงวันที่ 8 มกราคม 2562) ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 6 (นายแพทย์สาธารณสุขจังหวัดนครสวรรค์) จึงได้มีหนังสือ ลับ ที่ นว 0032/80 ลงวันที่ 3 กรกฎาคม 2562 แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ว่า จังหวัดนครสวรรค์ได้มีหนังสือ ลับ ที่ นว 0032/367 ลงวันที่ 25 มีนาคม 2562 และหนังสือ ลับ ที่ นว 0032/543 ลงวันที่ 2 พฤษภาคม 2562 แจ้งคำสั่งลงโทษให้ผู้ฟ้องคดีทราบ โดยใบตอบรับภายในประเทศที่ส่งถึงผู้ฟ้องคดีระบุว่า มีผู้รับหนังสือแทนเมื่อวันที่ 4 พฤษภาคม 2562 ผู้ฟ้องคดีไม่ได้อุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ที่ลงโทษไล่ออกผู้ฟ้องคดีออกจากราชการต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม และได้นำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นเมื่อวันที่ 2 สิงหาคม 2562

ในคดีนี้ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำสั่งไม่รับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา เนื่องจากเป็นการฟ้องเมื่อพ้นระยะเวลาการฟ้องคดี โดยศาลปกครองสูงสุดได้ให้เหตุผลว่า เมื่อผู้ฟ้องคดีไม่ได้อุทธรณ์คำสั่งลงโทษดังกล่าวต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) ภายในสามสิบวันนับแต่วันทราบหรือถือว่าทราบคำสั่งนั้นตามมาตรา 114 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ผู้ฟ้องคดีจึงต้องยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้นเพื่อขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งกระทรวงสาธารณสุข ที่ 19/2562 ลงวันที่ 8 มกราคม 2562 ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ถูกลงโทษตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ประกอบมาตรา 101 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติ

* เจ้าหน้าที่ศาลปกครองชำนาญการ กลุ่มศึกษากฎหมายมหาชน 2 สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561¹ เมื่อคำสั่งกระทรวงสาธารณสุขที่ 19/2562 ลงวันที่ 8 มกราคม 2562 ให้ลงโทษใส่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการตั้งแต่วันที่ 8 มกราคม 2562 เป็นต้นไป วันที่ 8 มกราคม 2562 จึงเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีถูกลงโทษ ผู้ฟ้องคดีจึงต้องยื่นฟ้องคดีภายในเก้าสิบวันนับแต่วันดังกล่าว คือ ภายในวันที่ 8 เมษายน 2562

ส่วนกรณีที่ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า การนับระยะเวลาการฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา 101 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ควรจะต้องเริ่มนับตั้งแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งคำสั่งลงโทษ ซึ่งผู้ฟ้องคดีไม่เคยได้รับแจ้งคำสั่ง ไม่เคยลงนามรับทราบคำสั่ง แต่ได้รับสำเนาจากกรณีอื่นในภายหลัง อีกทั้งยังสามารถพิสูจน์ได้จากพยานเอกสารซึ่งแนบใบตอบรับโดยมีผู้ลงนามรับไว้แทนเมื่อวันที่ 4 พฤษภาคม 2562 ซึ่งย่อมต้องถือว่าผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งคำสั่ง และรู้เหตุแห่งการฟ้องคดีในวันที่ 4 พฤษภาคม 2562 นั้น เห็นว่า ข้าราชการพลเรือนสามัญที่ถูกสั่งไล่ออกจากราชการย่อมเป็นการออกจากราชการตามมาตรา 107 วรรคหนึ่ง (5) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551² ทำให้ผู้ที่ถูกสั่งลงโทษนั้นไม่มีสถานภาพเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญตั้งแต่วันที่ออกจากราชการตามคำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการ และไม่มีอำนาจหน้าที่ในตำแหน่งอีกต่อไป ซึ่งในทางปฏิบัติ ผู้บังคับบัญชาจึงต้องแจ้งคำสั่งลงโทษให้ข้าราชการพลเรือนสามัญออกจากราชการให้ส่วนราชการที่ผู้นั้นปฏิบัติหน้าที่อยู่ทราบภายในวันที่มีคำสั่งหรือก่อนวันที่คำสั่งลงโทษจะมีผลบังคับ เพื่อมิให้เกิดการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายอันจะทำให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการ รวมทั้งผู้รับบริการจากการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการผู้นั้น ฉะนั้น มาตรา 101 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 จึงบัญญัติให้ผู้ซึ่งถูกลงโทษตามมาตรา 98 มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองจะต้องฟ้องคดีต่อศาลปกครองภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ถูกลงโทษ โดยไม่ต้องอุทธรณ์ตามกฎหมายระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกลงโทษนั้น โดยไม่บัญญัติให้นับระยะเวลาการฟ้องคดีต่อศาลปกครองภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ทราบหรือถือว่าทราบคำสั่งเหมือนกับมาตรา 114 วรรคหนึ่ง และมาตรา 116 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ที่บัญญัติให้ผู้ถูกลงโทษมีสิทธิอุทธรณ์ต่อ ก.พ.ค. ภายในสามสิบวันนับแต่ทราบหรือถือว่าทราบคำสั่ง และให้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุดภายในเก้าสิบวันนับแต่ทราบหรือถือว่าทราบคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. หรือมาตรา 71 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ที่บัญญัติว่า การแจ้งโดยวิธีส่งทางไปรษณีย์ตอบรับให้ถือว่าได้รับแจ้งเมื่อครบเจ็ดวันนับแต่วันส่งสำหรับกรณีภายในประเทศ หรือเมื่อครบกำหนดสิบห้าวันสำหรับกรณีส่งไปยังต่างประเทศ ทั้งนี้ ก็เพื่อมิให้ผู้ถูกลงโทษใช้เป็นข้ออ้างในการใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อให้การฟ้องคดีของตนยังไม่พ้นระยะเวลาการฟ้องคดีปกครอง

¹ มาตรา 101 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561

ผู้ซึ่งถูกลงโทษตามมาตรา 98 ที่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง จะฟ้องคดีต่อศาลปกครองภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ถูกลงโทษโดยไม่ต้องอุทธรณ์ตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกลงโทษนั้น หรือจะดำเนินการอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกลงโทษนั้นก่อนก็ได้

² มาตรา 107 วรรคหนึ่ง (5) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

ข้าราชการพลเรือนสามัญออกจากราชการเมื่อ

(5) ถูกสั่งลงโทษปลดออก หรือไล่ออก



ตามที่กฎหมายกำหนด ฉะนั้น เมื่อถึงวันที่ผู้ฟ้องคดีต้องออกจากราชการเพราะถูกสั่งลงโทษไล่ออก คือ วันที่ 8 มกราคม 2562 ผู้ฟ้องคดีย่อมจะต้องรู้หรือควรรู้ว่าตนถูกสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการแล้ว

ส่วนกรณีที่ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่าคำสั่งกระทรวงสาธารณสุข ที่ 393/2562 ลงวันที่ 26 มีนาคม 2562 ไม่ได้ระบุวิธีการยื่นคำฟ้องและระยะเวลาสำหรับการยื่นคำฟ้องไว้ ระยะเวลาการฟ้องคดีจึงต้องขยายไปเป็นหนึ่งปีนับแต่วันที่ทราบคำสั่ง นั้น เห็นว่า คำสั่งกระทรวงสาธารณสุข ที่ 393/2562 ลงวันที่ 26 มีนาคม 2562 เป็นเพียงการเพิ่มเติมคำสั่งกระทรวงสาธารณสุข ที่ 19/2562 ลงวันที่ 8 มกราคม 2562 เท่านั้น และเมื่อคำสั่งกระทรวงสาธารณสุข ที่ 19/2562 ลงวันที่ 8 มกราคม 2562 ได้ระบุสิทธิการฟ้องคดีและระยะเวลาในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา 101 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ไว้แล้ว จึงไม่จำเป็นต้องระบุสิทธิการฟ้องคดีและระยะเวลาในการฟ้องคดีไว้ในคำสั่งกระทรวงสาธารณสุข ที่ 393/2562 ลงวันที่ 26 มีนาคม 2562 อีก

หมายเหตุ :-

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดฉบับนี้น่าสนใจในประเด็นที่ศาลปกครองสูงสุดได้ตีความระยะเวลาการฟ้องคดีโดยอาศัยถ้อยคำจากมาตรา 101 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ที่ให้ผู้ถูกลงโทษมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ถูกลงโทษ โดยไม่นำเงื่อนไขเกี่ยวกับการแจ้งคำสั่งลงโทษทางวินัย หรือเงื่อนไขเกี่ยวกับการทราบหรือถือว่าทราบคำสั่งลงโทษมาเป็นจุดเริ่มต้นระยะเวลาการฟ้องคดี

อย่างไรก็ตาม มีประเด็นปัญหาที่สมควรนำมาขบคิดเกี่ยวกับวิธีการใช้และตีความกฎหมายของศาลปกครองสูงสุด รวมถึงการให้เหตุผลประกอบคำสั่ง

ในประเด็นแรก คือ การไม่นำการแจ้งหรือการทราบคำสั่งมาเป็นเกณฑ์ในการพิจารณาเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดี ในข้อนี้ แม้จะจริงอยู่ที่ว่ามาตรา 101 วรรคหนึ่ง บัญญัติให้ผู้ถูกลงโทษมีสิทธิฟ้องคดีภายในเก้าสิบวันนับแต่ถูกลงโทษ แต่ในทางทฤษฎีและหลักกฎหมายปกครองแล้ว คำสั่งลงโทษทางวินัยจัดเป็นคำสั่งทางปกครองอย่างหนึ่งที่จะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขเกี่ยวกับการแจ้งคำสั่งทางปกครอง จึงจะมีผลทางกฎหมายได้อย่างสมบูรณ์ตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ที่บัญญัติว่า **คำสั่งทางปกครองให้มีผลใช้บังคับต่อบุคคลตั้งแต่วันที่บุคคลได้รับแจ้งเป็นต้นไป** ซึ่งหลักกฎหมายในมาตรานี้มีความสำคัญอย่างมากในการใช้ชี้ว่าคำสั่งทางปกครองเกิดขึ้นและมีผลทางกฎหมายเมื่อใด โดยการแจ้งคำสั่งทางปกครอง หมายถึง การแจ้งเนื้อหาของคำสั่งทางปกครองให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองอย่างเป็นทางการที่มีผลเป็นการปิดกระบวนการพิจารณาทางปกครอง และทำให้คำสั่งทางปกครองเกิดขึ้น เช่นนี้คำสั่งที่ยังมิได้มีการแจ้งไปยังผู้รับคำสั่งทางปกครองย่อมไม่อาจถือได้ว่าเป็นคำสั่งทางปกครอง³ โดยผลทางกฎหมายของคำสั่งทางปกครองที่เกิดขึ้นเมื่อมีการแจ้งคำสั่งทางปกครองแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท ได้แก่ ผลภายนอก (äußere Wirksamkeit) และผลภายใน (innere Wirksamkeit) โดยผลภายนอกจะเกิดขึ้นเมื่อมีการแจ้งคำสั่งทางปกครองต่อผู้รับคำสั่งทางปกครองที่ทำให้คำสั่งทางปกครองมีผลผูกพันผู้รับคำสั่งทางปกครองและเป็นจุดเริ่มต้นระยะเวลาอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งนั้น โดยไม่ต้องพิจารณาว่าผู้รับคำสั่งนั้นได้ทราบเนื้อหาของคำสั่งหรือไม่ ส่วนผลภายในนั้นคือการกำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ในคำสั่งทางปกครองที่ผูกพันให้บุคคลต้องปฏิบัติตาม ซึ่งผลภายในของคำสั่งทางปกครองนั้นไม่จำเป็นต้องเกิดขึ้นพร้อมกับผลภายนอก เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองอาจกำหนดให้คำสั่งทางปกครอง

³ Maurer, Hartmut, Allgemeines Verwaltungsrecht, 18. Auflage, (München : C.H. Beck, 2011), § 9, Rn. 65.

มีผลย้อนไปในอดีตหรือมีผลตั้งแต่ขณะที่ผู้รับคำสั่งได้รับแจ้ง หรือให้มีผลในเวลาใดเวลาหนึ่งในอนาคตก็ได้⁴ ดังเช่นคำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการในคดีนี้ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้ออกคำสั่งไล่ออกจากราชการ โดยให้มีผลตั้งแต่วันที่ 8 มกราคม 2562 ซึ่งแม้ผู้ฟ้องคดีจะได้รับแจ้งคำสั่งภายหลังจากวันที่ 8 มกราคม 2562 ผู้ฟ้องคดีก็ต้องออกจากราชการตั้งแต่วันที่ 8 มกราคม 2562 ตามผลของคำสั่งนั้น

อย่างไรก็ตาม ในคดีนี้ไม่ปรากฏว่าได้มีการแจ้งคำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการต่อผู้ฟ้องคดี ในวันที่ 8 มกราคม 2562 อันเป็นวันที่มีคำสั่ง ซึ่งแม้คำสั่งจะมีการลงนามโดยเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจแล้ว แต่ยังไม่มีการแจ้งคำสั่งนั้นไปยังผู้รับคำสั่ง ก็ยังไม่อาจถือได้ว่ามีคำสั่งทางปกครองเกิดขึ้นแล้ว⁵ เช่นนี้การแจ้งคำสั่งทางปกครองจึงไม่ได้มีวัตถุประสงค์เพียงแต่ให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองทราบคำสั่งทางปกครองเท่านั้น แต่ยังเป็นเงื่อนไขที่ทำให้คำสั่งทางปกครองเกิดผลในทางกฎหมายขึ้นอีกด้วย⁶ การใช้และตีความกฎหมายดังกล่าวของศาลปกครองสูงสุดทำให้เกิดคำถามว่า จะเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองสำหรับคำสั่งทางปกครองที่ยังไม่ปรากฏตัวขึ้นในระบบกฎหมายได้อย่างไร ซึ่งข้อเท็จจริงในคดีข้างต้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 มีคำสั่งกระทรวงสาธารณสุข ที่ 19/2562 ลงวันที่ 8 มกราคม 2562 ลงโทษไล่ออกจากราชการ ตั้งแต่วันที่คำสั่งเป็นต้นไป ถ้าหากในคดีนี้ได้มีการแจ้งคำสั่งลงโทษในวันที่ 8 มกราคม 2562 จริง ก็ย่อมไม่เป็นปัญหาแต่ประการใด แต่ในคดีนี้กลับไม่ปรากฏว่ามีข้อเท็จจริงว่าผู้ฟ้องคดีได้รับการแจ้งคำสั่งลงโทษในวันที่ มีคำสั่งลงโทษแต่อย่างใด เช่นนี้ก็ไม่อาจจะถือว่าคำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการมีผลยกย้นผู้ฟ้องคดีได้ตั้งแต่วันที่ 8 มกราคม 2562 และไม่น่าจะถือได้ว่าให้เริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ 8 มกราคม 2562 เพราะในวันดังกล่าวยังไม่อาจถือได้ว่าคำสั่งกระทรวงสาธารณสุข ที่ 19/2562 ลงวันที่ 8 มกราคม 2562 ได้เกิดขึ้นและมีผลทางกฎหมายจนกว่าผู้ฟ้องคดีจะได้รับแจ้งหรือถือว่าได้รับแจ้งคำสั่ง และหากศาลปกครอง นำมาตรา 71 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539⁷ และแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 และที่ 6 ว่าได้มีการส่งคำสั่งเมื่อใด ก็อยู่ในวิสัยที่จะสามารถกระทำได้ และจะสามารถกำหนดวันที่ถือว่าผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งคำสั่งได้โดยง่าย ซึ่งอาจจะไม่ใช่วันที่ 4 พฤษภาคม 2562 อันเป็นวันที่มีผู้รับหนังสือแจ้งคำสั่งลงโทษแทนผู้ฟ้องคดีไว้ก็ได้⁸

⁴ Ibid, § 9, Rn. 66; วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2554, กฎหมายปกครอง ภาคทั่วไป, พิมพ์ครั้งที่ 1, กรุงเทพฯ : นิติราษฎร์, น. 220-221.

⁵ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, 2564, ข้อความคิดและหลักการพื้นฐานบางประการของกฎหมายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 4, กรุงเทพฯ : วิทยุชน, น. 161; ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, 2540, กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 1, กรุงเทพฯ : จีรรัชการพิมพ์, น. 285.

⁶ Ruffert, Matthias, in : Erichsen/Ehlers (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, 14. Auflage, (De Gruyter : Berlin, 2010), S. 703; Maurer, Hartmut, Allgemeines Verwaltungsrecht, 18. Auflage, (München : C.H. Beck, 2011), § 9, Rn. 65.

⁷ มาตรา 71 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

การแจ้งโดยวิธีส่งทางไปรษณีย์ตอบรับให้ถือว่าได้รับแจ้งเมื่อครบกำหนดเจ็ดวันนับแต่วันส่ง สำหรับกรณีภายในประเทศ ... เว้นแต่จะมีการพิสูจน์ได้ว่าไม่มีการได้รับหรือได้รับก่อนหรือหลังจากวันนั้น

⁸ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 300/2558 เคยวินิจฉัยว่า ไม่ปรากฏข้อเท็จจริงในสำนวนว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งคำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการเมื่อใด และไม่อาจพิสูจน์ได้ว่าผู้รับคำสั่งแทนได้ส่งคำสั่งดังกล่าวให้แก่ มารดาของผู้ฟ้องคดีเมื่อใด แต่เมื่อผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ 17 มกราคม 2550 อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อผู้ถูกฟ้องคดี จึงต้องถือว่าผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าวอย่างช้าที่สุด คือ วันที่ 17 มกราคม 2550 ซึ่งเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือ ยื่นอุทธรณ์ต่อผู้ถูกฟ้องคดี



ในประเด็นที่สอง ศาลปกครองสูงสุดให้เหตุผลเกี่ยวกับการนับระยะเวลาการฟ้องคดีว่า ต้องนับตั้งแต่วันที่ถูกลงโทษ โดยยึดโยงกับการพ้นจากตำแหน่งของข้าราชการที่ถูกไล่ออกและทางปฏิบัติของส่วนราชการว่า เพื่อป้องกันมิให้ผู้ที่ถูกไล่ออกจากราชการไปแล้วและมีได้มีสถานภาพเป็นข้าราชการอีกต่อไปใช้อำนาจหน้าที่ของตำแหน่ง อันจะเกิดความเสียหายแก่ทางราชการและผู้รับบริการจากบุคคลดังกล่าว และในทางปฏิบัติผู้บังคับบัญชาจึงต้องแจ้งคำสั่งลงโทษไล่ข้าราชการพลเรือนสามัญออกจากราชการให้ส่วนราชการที่ผู้นั้นปฏิบัติหน้าที่อยู่ทราบภายในวันที่มีคำสั่งหรือก่อนวันที่คำสั่งลงโทษจะมีผลบังคับ มาตรา 101 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 จึงได้กำหนดให้ต้องฟ้องคดีต่อศาลภายในเก้าสิบวันนับแต่ถูกสั่งลงโทษ เพื่อมิให้ผู้ที่ถูกสั่งลงโทษอ้างสิทธิในการฟ้องคดีว่ายังไม่พ้นระยะเวลาการฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงรู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดีในวันที่ 8 มกราคม 2562 แล้ว

ในประเด็นนี้ เมื่อพิจารณาบันทึกการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ⁹ รวมถึงบันทึกการประชุมคณะกรรมการสิทธิการวิสามัญ¹⁰ ที่พิจารณาการร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในส่วนที่เกี่ยวกับสิทธิการฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา 101 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 กลับไม่ปรากฏว่ามีการอภิปรายในประเด็นเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดีว่าต้องเริ่มนับ ณ เวลาใด รวมถึงมิได้อภิปรายให้เห็นอย่างชัดแจ้งว่าต้องการให้นับระยะเวลาการฟ้องคดีแตกต่างจากการฟ้องคดีปกครองตามปกติดังที่ศาลปกครองสูงสุดได้ให้เหตุผลไว้ ประกอบกับได้เคยมีความเห็นของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้ให้ความเห็นไว้ในเรื่องลักษณะเดียวกันว่า¹¹ การที่มาตรา 96 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 กำหนดระยะเวลาอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งลงโทษทางวินัยไว้สามสิบวันนับแต่วันที่มีคำสั่งลงโทษนั้น เป็นกรณีที่พระราชบัญญัติดังกล่าวมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมต่ำกว่ามาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ที่ให้อุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง การนับระยะเวลา

⁹ บันทึกการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 419 วันพุธที่ 19 ตุลาคม 2560 สืบค้นจาก <http://web.senate.go.th/w3c/senate/aldp/data/committi/legal06/06/01/419.pdf> เมื่อวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2565, น. 31.

¹⁰ บันทึกการประชุมคณะกรรมการสิทธิการวิสามัญพิจารณาการร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ครั้งที่ 22 วันจันทร์ที่ 18 ธันวาคม 2560 สืบค้นจาก <http://web.senate.go.th/w3c/senate/aldp/data/committi/08/report/22.PDF> เมื่อวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2565, น. 53-57.

¹¹ บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสร็จที่ 638/2545 อย่างไรก็ตาม มิใช่ให้ความเห็นในเรื่องเสร็จนี้จะมีปัญหาเลย เนื่องจากมาตรา 96 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ได้กำหนดระยะเวลาการอุทธรณ์เอาไว้เป็นการเฉพาะ และตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้กำหนดข้อยกเว้นเกี่ยวกับการนำหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมาตรฐานการปฏิบัติราชการตามพระราชบัญญัติดังกล่าวมาใช้บังคับ โดยในกรณีที่กฎหมายเฉพาะได้กำหนดขั้นตอนและระยะเวลาการโต้แย้งเอาไว้แล้ว ก็ไม่ต้องนำหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมาตรฐานการปฏิบัติราชการตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมาใช้บังคับ ดังนั้น หากจะโต้แย้งเรื่องการนับระยะเวลาอุทธรณ์ที่เริ่มนับตั้งแต่วันที่คำสั่ง จะต้องโต้แย้งไปถึงทฤษฎีและหลักกฎหมายปกครองที่ว่าด้วยการมีผลบังคับทางกฎหมายของคำสั่งทางปกครองที่จะมีผลทางกฎหมาย เมื่อมีการแจ้งคำสั่งทางปกครองต่อผู้รับคำสั่งทางปกครองแล้วเท่านั้น ที่จะทำให้การนับระยะเวลาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองจะต้องเริ่มนับเมื่อบุคคลได้รับแจ้งโดยอัตโนมัติ เพราะระยะเวลาอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองที่ยังไม่เกิดขึ้นย่อมไม่อาจเริ่มนับได้โดยสภาพ ตราบเท่าที่ยังไม่มีการแจ้งคำสั่งทางปกครอง

อุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งลงโทษทางวินัยตามมาตรา 96 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 จึงต้องเริ่มนับตั้งแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งลงโทษเป็นต้นไป

สำหรับประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งของข้าราชการที่ถูกไล่ออกไปแล้วนั้น หากพิจารณานำมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539¹² หรือ มาตรา 66¹³ และมาตรา 67¹⁴ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาเทียบเคียงใช้ ก็จะพบว่า การพ้นจากตำแหน่งของข้าราชการที่ถูกไล่ออกไปแล้ว แต่ยังปฏิบัติหน้าที่อยู่ ระบบกฎหมายได้ให้การรับรองบรรดาการกระทำนั้นไว้มิให้ถูกกระทบกระเทือนจากการพ้นจากตำแหน่งนั้นไว้แล้ว ซึ่งคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองก็ได้เคยนำหลักการของมาตรา 19 ดังกล่าวมาเทียบเคียงใช้อีกด้วย¹⁵ ดังนั้น ในคดีนี้จึงไม่น่าจะมีข้อกังวลเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการที่ถูกไล่ออกไปแล้ว และไม่น่าที่จะสรุปได้ว่า ในทางปฏิบัติแล้ว ผู้บังคับบัญชาจะต้องแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบคำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการในวันเดียวกับวันที่มีคำสั่ง รวมถึงยังไม่น่าจะสรุปได้ว่า ผู้ฟ้องคดีได้รู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดีในวันที่ 8 มกราคม 2562 อันเป็นวันที่มีคำสั่งอีกด้วย

¹² มาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

ถ้าปรากฏภายหลังว่าเจ้าหน้าที่หรือกรรมการในคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองใดขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามหรือการแต่งตั้งไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นเหตุให้ผู้นั้นต้องพ้นจากตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่งเช่นว่านี้ไม่กระทบกระเทือนถึงการใดที่ผู้นั้นได้ปฏิบัติไปตามอำนาจหน้าที่

¹³ มาตรา 66 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตามมาตรา 62 แล้ว หากภายหลังปรากฏว่าเป็นผู้มิคุณสมบัติไม่ตรงตามคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งนั้น ให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 แต่งตั้งผู้อื่นให้กลับไปดำรงตำแหน่งตามเดิมหรือตำแหน่งอื่นในประเภทเดียวกันและระดับเดียวกันโดยพลัน แต่ทั้งนี้ไม่กระทบกระเทือนถึงการใดที่ผู้นั้นได้ปฏิบัติไปตามอำนาจและหน้าที่ และการรับเงินเดือนหรือผลประโยชน์อื่นใดที่ได้รับหรือมีสิทธิจะได้รับอยู่ก่อนได้รับคำสั่งให้กลับไปดำรงตำแหน่งตามเดิมหรือตำแหน่งอื่นในประเภทเดียวกันและระดับเดียวกัน

การรับเงินเดือน สิทธิและประโยชน์ของผู้ที่ได้รับแต่งตั้งให้กลับไปดำรงตำแหน่งตามเดิมหรือตำแหน่งอื่นในประเภทเดียวกันและระดับเดียวกันตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.พ. กำหนด

ในกรณีที่ไม่สามารถแต่งตั้งให้กลับไปดำรงตำแหน่งตามเดิมหรือตำแหน่งอื่นในประเภทเดียวกันและระดับเดียวกันตามวรรคหนึ่งได้ ไม่ว่าด้วยเหตุใดให้ ก.พ. พิจารณาเป็นการเฉพาะราย

¹⁴ มาตรา 67 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

ผู้ได้รับบรรจุเข้ารับราชการเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งใดตามมาตรา 53 วรรคหนึ่ง มาตรา 55 มาตรา 56 มาตรา 63 มาตรา 64 และมาตรา 65 หากภายหลังปรากฏว่าขาดคุณสมบัติทั่วไปหรือมีลักษณะต้องห้ามโดยไม่ได้รับการยกเว้นตามมาตรา 36 หรือขาดคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งนั้นโดยไม่ได้รับอนุมัติจาก ก.พ. ตามมาตรา 62 อยู่ก่อนก็ดี มีกรณีต้องหาอยู่ก่อนและภายหลังเป็นผู้ขาดคุณสมบัติเนื่องจากกรณีต้องหานั้นก็ดี ให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 สั่งให้ผู้นั้นออกจากราชการโดยพลัน แต่ทั้งนี้ไม่กระทบกระเทือนถึงการใดที่ผู้นั้นได้ปฏิบัติไปตามอำนาจและหน้าที่ และการรับเงินเดือนหรือผลประโยชน์อื่นใดที่ได้รับหรือมีสิทธิจะได้รับจากทางราชการก่อนมีคำสั่งให้ออกนั้นและถ้าการเข้ารับราชการเป็นไปโดยสุจริตแล้วให้ถือว่าเป็นการสั่งให้ออกเพื่อรับบำเหน็จบำนาญเหตุทดแทนตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการ

¹⁵ บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสร็จที่ 706/2548



ในประเด็นสุดท้าย ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยว่า ระยะเวลาการฟ้องคดีไม่ขยายเป็นหนึ่งปี เนื่องจากคำสั่งกระทรวงสาธารณสุข ที่ 19/2562 ลงวันที่ 8 มกราคม 2562 ได้ระบุสิทธิการฟ้องคดีและระยะเวลาในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา 101 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ไว้แล้ว จึงไม่จำเป็นต้องระบุสิทธิการฟ้องคดีและระยะเวลาในการฟ้องคดีไว้ในคำสั่งกระทรวงสาธารณสุข ที่ 393/2562 ลงวันที่ 26 มีนาคม 2562 อีก ในประเด็นนี้ ปราบกฏยานเอกสารในคดีว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งหรือถือว่าได้รับแจ้งหนังสือคำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการเมื่อวันที่ 4 พฤษภาคม 2562 และตามมาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กำหนดให้คำสั่งใดที่อาจฟ้องต่อศาลปกครองได้ ให้ผู้ออกคำสั่งระบุวิธีการยื่นคำฟ้องและระยะเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องไว้ด้วย หากไม่มีการแจ้งสิทธิการฟ้องคดีดังกล่าว ให้ระยะเวลาการฟ้องคดีเริ่มนับใหม่ นับแต่มีการแจ้ง แต่หากไม่มีการแจ้งสิทธิการฟ้องคดีเลยและระยะเวลาการฟ้องคดีมีกำหนดน้อยกว่าหนึ่งปี ให้ระยะเวลาการฟ้องคดีขยายไปเป็นหนึ่งปีนับแต่วันที่รับคำสั่ง ในคดีนี้ไม่ปรากฏข้อเท็จจริงที่แน่ชัดว่าผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งคำสั่งกระทรวงสาธารณสุข ที่ 19/2562 ลงวันที่ 8 มกราคม 2562 ในวันที่ 8 มกราคม 2562 ทำให้มีคำถามว่า เหตุใดศาลปกครองสูงสุดจึงเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งสิทธิการฟ้องคดีตามคำสั่งกระทรวงสาธารณสุข ที่ 19/2562 ลงวันที่ 8 มกราคม 2562 แล้ว ทั้งนี้ ผู้ฟ้องคดีจะทราบถึงสิทธิการฟ้องคดีได้ก็ต่อเมื่อได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าวเท่านั้น ดังนั้น การตีความว่าระยะเวลาการฟ้องคดีเริ่มนับตั้งแต่วันที่ 8 มกราคม 2562 อันเป็นวันที่มีคำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการ ทั้ง ๆ ที่ผู้ฟ้องคดียังไม่ได้รับแจ้งคำสั่งลงโทษ แต่ในขณะเดียวกันก็วินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งสิทธิการฟ้องคดีต่อศาลปกครองในคำสั่งดังกล่าวแล้ว จึงเป็นเรื่องที่ค่อนข้างแปลก (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คบ. 8/2565)