

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง กระทรวงคมนาคมขอทบทวนการนับระยะเวลาการใช้สิทธิอุทธรณ์

เงินค่าทดแทนตามมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืน

อสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ : กรณีส่งหนังสืออุทธรณ์ทางไปรษณีย์

กระทรวงคมนาคม ได้มีหนังสือที่ คค ๐๒๐๙/๕๗๓๖ ลงวันที่ ๘ สิงหาคม ๒๕๔๘ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ขอทบทวนปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการนับระยะเวลาการใช้สิทธิอุทธรณ์เงินค่าทดแทนตามมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ในกรณีมีการส่งหนังสืออุทธรณ์ทางไปรษณีย์ โดยสรุปข้อเท็จจริงและความเป็นมาของการขอทบทวนได้ดังนี้

(๑) ในครั้งแรกกระทรวงคมนาคมได้มีหนังสือ ที่ คค ๐๒๐๙/๕๕๑๙ ลงวันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๔๗ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า ตามที่ได้มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน ในท้องที่ตำบลเบตง และตำบลยะรม อำเภอเบตง จังหวัดยะลา พ.ศ. ๒๕๔๓ เพื่อสร้างถนนสาย ก ตามผังเมืองรวมเมืองเบตง จังหวัดยะลา นั้น ปรากฏข้อเท็จจริงของผู้อุทธรณ์จำนวนสี่รายว่า เมื่อนับระยะเวลาจากวันที่ผู้อุทธรณ์แต่ละรายได้รับหนังสือแจ้งให้มารับเงินค่าทดแทนถึงวันที่กระทรวงคมนาคมได้รับหนังสืออุทธรณ์ของผู้อุทธรณ์ทั้งสี่รายจะเกินระยะเวลาหกสิบวันนับจากวันที่ผู้อุทธรณ์ได้รับหนังสือแจ้งให้มารับเงินค่าทดแทน แต่หากนับจากวันที่ผู้อุทธรณ์แต่ละรายได้รับหนังสือแจ้งให้มารับเงินค่าทดแทนถึงวันที่ผู้อุทธรณ์ส่งหนังสืออุทธรณ์แก่เจ้าพนักงานไปรษณีย์จะยังอยู่ในระยะเวลาหกสิบวันดังกล่าว กรณีจะถือว่าผู้อุทธรณ์ได้ใช้สิทธิอุทธรณ์ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้มีความเห็นในเรื่องเสร็จที่ ๙๓๒/๒๕๔๗^๑ สรุปได้ว่า ตามที่มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ ๔๔ เรื่อง การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๓๔ ได้บัญญัติไว้ว่า ผู้มีสิทธิได้รับค่าทดแทนซึ่งไม่พอใจในราคาของอสังหาริมทรัพย์หรือจำนวนเงินค่าทดแทนที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นกำหนด มีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือจาก

ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๐๕/๒๑๐ ลงวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๔๙ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^๑ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การนับระยะเวลาการใช้สิทธิอุทธรณ์เงินค่าทดแทนตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ กรณีส่งหนังสืออุทธรณ์ทางไปรษณีย์ ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๐๑/๑๙๔๘ ลงวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ให้มารับเงินค่าทดแทน แต่พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มิได้บัญญัติวิธีการยื่นอุทธรณ์ราคาของอสังหาริมทรัพย์หรือจำนวนเงินค่าทดแทนที่คณะกรรมการกำหนดไว้ด้วย ผู้ที่ไม่พอใจในราคาของอสังหาริมทรัพย์หรือจำนวนเงินค่าทดแทนที่คณะกรรมการกำหนดไว้ จึงมีสิทธิยื่นอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีด้วยตนเองหรือส่งทางไปรษณีย์ได้ และโดยที่การยื่นหนังสืออุทธรณ์ทางไปรษณีย์นั้น พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มิได้บัญญัติไว้เป็นการเฉพาะให้การส่งหนังสืออุทธรณ์แก่เจ้าพนักงานไปรษณีย์ มีผลเป็นการยื่นหนังสืออุทธรณ์เงินค่าทดแทนต่อรัฐมนตรีฯ ซึ่งแตกต่างจากความในมาตรา ๔๖ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่ให้ถือเอาวันที่ส่งคำฟ้องแก่เจ้าพนักงานไปรษณีย์เป็นวันที่ยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครอง ดังนั้น จึงต้องนำหลักการแสดงเจตนาที่กระทำต่อบุคคลซึ่งมิได้อยู่เฉพาะหน้าตามมาตรา ๑๖๙ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาบังคับใช้โดยอนุโลมว่า การอุทธรณ์เงินค่าทดแทนต่อรัฐมนตรีฯ โดยส่งทางไปรษณีย์จะมีผลนับแต่เวลาที่หนังสืออุทธรณ์เงินค่าทดแทนไปถึงกระทรวงที่มีอำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ผู้อุทธรณ์ได้รับหนังสือแจ้งให้มารับเงินค่าทดแทน การอุทธรณ์เงินค่าทดแทนของผู้อุทธรณ์ทั้งสี่รายจึงเกินระยะเวลาอุทธรณ์ตามมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ ๔๔ เรื่อง การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๔ แล้ว

(๒) ต่อมากระทรวงคมนาคมได้มีหนังสือ ที่ คค ๐๒๐๙/๑๑๗๓ ลงวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๔ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ขอรื้อปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการพิจารณาอุทธรณ์ตามมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ในประเด็นว่า

๑. วันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๔๗ ซึ่งเป็นวันหยุดชดเชยวันแรงงานและวันหยุดตามประเพณีสำหรับผู้อุทธรณ์ที่มีอาชีพเป็นลูกจ้างหรือพนักงานรัฐวิสาหกิจ จะนับระยะเวลาอุทธรณ์ถัดจากวันหยุดดังกล่าวตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๖๔ ได้หรือไม่ และจะถือเป็นวันหยุดตามประเพณีของผู้อุทธรณ์ทุกรายได้หรือไม่

๒. กรณีที่ผู้อุทธรณ์ยื่นอุทธรณ์โดยส่งเป็นหนังสือทางไปรษณีย์ แต่ปรากฏว่าช่วงระหว่างเวลาที่จดหมายอยู่ในภาระการส่งของไปรษณีย์ แต่เป็นวันหยุดทำการตามประเพณีของพนักงานไปรษณีย์ ทำให้ต้องส่งหนังสืออุทธรณ์ถึงรัฐมนตรีในวันถัดจากวันหยุดของพนักงานไปรษณีย์ แต่เป็นวันแรกของวันเปิดทำการไปรษณีย์ จึงเป็นเหตุให้หนังสืออุทธรณ์ไม่สามารถมาส่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมในวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๔๗ ซึ่งเป็นวันสุดท้ายของการใช้สิทธิอุทธรณ์ จะถือได้ว่าเป็นเหตุสุดวิสัยที่มีใช้ความผิดของผู้อุทธรณ์เอง กรณีเช่นนี้จะขยายเวลาวันรับอุทธรณ์เป็นวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๔๗ ซึ่งเป็นวันแรกของการทำงานของไปรษณีย์ได้หรือไม่

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีหนังสือ ที่ นร ๐๙๐๕/๓๓๖ ลงวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๔๔ ถึงกระทรวงคมนาคม ตอบข้อหาดังกล่าวไว้ว่า ปัญหาทำนองเดียวกันนี้

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้เคยพิจารณาให้ความเห็นไว้แล้วในเรื่องเสร็จที่ ๓๔๕/๒๕๔๘^๒ สรุปได้ว่า พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ไม่ได้กำหนดวิธีการยื่นอุทธรณ์และวันที่การยื่นอุทธรณ์มีผลไว้ ดังนั้น เมื่อคำนึงถึงความสะดวกของคู่กรณีและการคุ้มครองสิทธิในการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองของคู่กรณี อันเป็นส่วนหนึ่งของการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนของหน่วยงานของรัฐแล้ว ในกรณีที่คู่กรณียื่นอุทธรณ์โดยส่งหนังสืออุทธรณ์ทางไปรษณีย์ จึงต้องถือว่าวันที่ส่งหนังสืออุทธรณ์ทางไปรษณีย์เป็นวันที่การแสดงเจตนาอุทธรณ์มีผล ซึ่งอาจพิสูจน์ได้ตามข้อเท็จจริงอย่างใดอย่างหนึ่ง เป็นต้นว่าวันที่ทำการไปรษณีย์ต้นทางออกใบรับฝากหรือประทับตราวันที่ซองหนังสือ เมื่อข้อเท็จจริงกรณีนี้ปรากฏว่า ผู้อุทธรณ์ทุกรายได้ยื่นอุทธรณ์โดยวิธีการทางไปรษณีย์และไปรษณีย์ประทับตราไปรษณีย์ทุกรายเมื่อวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๔๗ กรณีนี้จึงต้องถือว่าวันดังกล่าวเป็นวันที่การแสดงเจตนาอุทธรณ์มีผล เมื่อมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ได้กำหนดระยะเวลาอุทธรณ์กรณีผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนไม่พอใจในราคาของอสังหาริมทรัพย์หรือจำนวนเงินค่าทดแทนไว้เป็นการเฉพาะแล้ว คือ ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือจากเจ้าหน้าที่ ซึ่งวันครบกำหนดระยะเวลาดังกล่าวของผู้อุทธรณ์จำนวนสองกลุ่มคือวันที่ ๒ พฤษภาคม ๒๕๔๗ และวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๔๗ ดังนั้น การที่ผู้อุทธรณ์ทั้งสองกลุ่มได้ยื่นอุทธรณ์ทางไปรษณีย์และไปรษณีย์ต้นทางได้ประทับตราในวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๔๗ จึงถือได้ว่าการยื่นอุทธรณ์ดังกล่าวได้กระทำภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ตามมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ แล้ว สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงเห็นว่าไม่จำเป็นต้องตอบข้อหารือในประเด็นที่หนึ่งเกี่ยวกับเรื่องวันหยุดอีก

(๓) กระทรวงคมนาคมพิจารณาแล้วเห็นว่า การตอบข้อหารือทั้งสองครั้งดังกล่าวในประเด็นเกี่ยวกับวันที่การยื่นอุทธรณ์ทางไปรษณีย์มีผลนั้น ไม่สอดคล้องกัน จึงมีหนังสือที่ คค ๐๒๐๙/๕๗๓๖ ลงวันที่ ๘ สิงหาคม ๒๕๔๔ ขอหารือปัญหาข้อกฎหมายในประเด็นดังกล่าวอีกครั้งหนึ่งว่าจะต้องถือปฏิบัติตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) หรือของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง และหากจะต้องถือปฏิบัติตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ที่เห็นว่าการอุทธรณ์เงินค่าทดแทนตามข้อหารือเกินระยะเวลาอุทธรณ์แล้ว ก็ขอให้ให้ความเห็นในประเด็นเกี่ยวกับวันหยุดราชการหรือวันหยุดตามประเพณีของผู้ใช้สิทธิอุทธรณ์เงินค่าทดแทนตามมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ว่าจะมีผลให้ต้องขยายการนับระยะเวลาการใช้สิทธิอุทธรณ์ดังกล่าวหรือไม่ ด้วย

^๒ บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง การนับระยะเวลาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ : กรณีที่คู่กรณียื่นอุทธรณ์โดยส่งหนังสืออุทธรณ์ทางไปรษณีย์ ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๐๕/๓๑๖ ลงวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๔๔ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีมติถึงกรมที่ดิน

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า ปัญหาข้อหาหรือดังกล่าวมีความสำคัญ และต้องอาศัยความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน จึงอาศัยบทบัญญัติข้อ ๑๑^๓ แห่งระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกา ว่าด้วยการประชุมของกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ แต่งตั้งคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เพื่อพิจารณาให้ความเห็นต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาข้อหาหรือของกระทรวงคมนาคมแล้ว มีความเห็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง กรณีส่งหนังสืออุทธรณ์ทางไปรษณีย์ จะถือเอาวันใดที่มีผลเป็นการยื่นอุทธรณ์ เพื่อการนับระยะเวลาการใช้สิทธิอุทธรณ์เงินค่าทดแทนตามมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ นั้น เห็นว่า คำวินิจฉัยอุทธรณ์เงินค่าทดแทนของรัฐมนตริตามมาตรา ๒๕^๔ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ เป็น “คำสั่งทางปกครอง” ตามมาตรา ๕ (๑)^๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ (ตามนัยคำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๒๐๒/๒๕๔๕ (ประชุมใหญ่) ที่ ๒๑/๒๕๔๗ และที่ ๒๒/๒๕๔๗) การอุทธรณ์เงินค่าทดแทนซึ่งเป็นเรื่องนิติสัมพันธ์ตามกฎหมายมหาชนระหว่างหน่วยงานทางปกครองและประชาชนซึ่งอยู่ภายใต้บังคับของหลักเกณฑ์และนิติวิธีตามกฎหมายมหาชน นอกจากนี้ การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองเป็นสิทธิของคู่กรณี และเป็นสิทธิที่

^๓ ข้อ ๑๑ ในกรณีจำเป็นที่ต้องอาศัยความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านหรือต้องปฏิบัติราชการโดยรีบด่วน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาอาจขอให้กรรมการกฤษฎีกาจากคณะต่าง ๆ ประกอบเป็นกรรมการกฤษฎีกาคณะพิเศษเป็นการชั่วคราวเพื่อประชุมปรึกษาหารือกันเฉพาะเรื่องหนึ่งเรื่องใดก็ได้

ในการประชุมตามวรรคหนึ่ง ให้กรรมการกฤษฎีกาเลือกกรรมการกฤษฎีกาคนใดคนหนึ่งซึ่งมาประชุมเป็นประธานในที่ประชุม และให้นำความในข้อ ๔ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

^๔ มาตรา ๒๕ ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนตามมาตรา ๑๔ ผู้ใดไม่พอใจในราคาของอสังหาริมทรัพย์หรือจำนวนเงินค่าทดแทนที่คณะกรรมการกำหนดตามมาตรา ๙ มาตรา ๑๐ ทวิ มาตรา ๒๓ หรือมาตรา ๒๔ วรรคสาม มีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖ หรือรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับนั้น ภายในหกสิบวันนับแต่วันได้รับหนังสือจากเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ให้มารับเงินค่าทดแทนดังกล่าว

ในการพิจารณาอุทธรณ์ตามวรรคหนึ่ง ให้รัฐมนตรีแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิทางกฎหมาย และผู้มีความรู้ความสามารถในการตีราคาอสังหาริมทรัพย์ มีจำนวนทั้งหมดไม่น้อยกว่าห้าคน เป็นผู้พิจารณาเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรี ทั้งนี้ ให้รัฐมนตรีวินิจฉัยอุทธรณ์ให้เสร็จสิ้นภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำอุทธรณ์

^๕ มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“คำสั่งทางปกครอง” หมายความว่า

(๑) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ

ฯลฯ

ฯลฯ

เกิดขึ้นโดยผลของกฎหมาย ทั้งนี้ตามกฎหมายเฉพาะหรือตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ไม่ได้เกิดขึ้นโดยผลของการผูกนิติสัมพันธ์ระหว่างบุคคลตามนิติกรรมทางแพ่ง ดังนั้น การใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง เป็น “การแสดงเจตนาฝ่ายเดียว” ของคู่กรณี ย่อมมีผลสมบูรณ์ต่อเมื่อได้ส่งเจตนาที่กระทำได้แล้ว (ทฤษฎีส่งเจตนา (Theory of Dispatch)) จึงไม่สามารถนำหลักการแสดงเจตนาที่กระทำต่อบุคคลซึ่งมิได้อยู่เฉพาะหน้า ที่มีผลสมบูรณ์ต่อเมื่อการแสดงเจตนาไปถึงผู้รับการแสดงเจตนา (ทฤษฎีรับเจตนา (Theory of Reception)) ตามมาตรา ๑๖๙^๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้โดยอนุโลมกับการนับระยะเวลาการใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองได้ เนื่องจากหลักดังกล่าวตั้งอยู่บนพื้นฐานของความเป็นอิสระและเสรีภาพในการทำนิติกรรมระหว่างบุคคลที่อยู่ในฐานะเท่าเทียมกันตามหลักกฎหมายเอกชน

เมื่อการอุทธรณ์เงินค่าทดแทนตามมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ เป็นการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง ซึ่งทั้งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ และพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ไม่ได้บัญญัติกำหนดวิธีการยื่นอุทธรณ์และวันที่การอุทธรณ์มีผลไว้ คู่กรณีจึงสามารถเลือกวิธีโดยปกติในการยื่นอุทธรณ์เงินค่าทดแทนได้ตามความสะดวกและเหมาะสม ในกรณีที่คู่กรณีเลือกใช้วิธีการยื่นอุทธรณ์เงินค่าทดแทนโดยส่งหนังสืออุทธรณ์ทางไปรษณีย์ จึงต้องถือว่าวันที่ได้ทำการส่งหนังสืออุทธรณ์นั้นไปทางไปรษณีย์เป็นวันที่การแสดงเจตนามีผล ซึ่งอาจพิสูจน์ได้ตามข้อเท็จจริงอย่างใดอย่างหนึ่ง เป็นต้นว่า วันที่ทำการไปรษณีย์ต้นทางออกใบรับฝากหรือประทับตราที่ซองหนังสือ ดังที่คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้เคยให้ความเห็นไว้แล้วในเรื่องเสรีที่ ๓๔๕/๒๕๔๘^๗

นอกจากนี้ หากถือว่าวันที่หน่วยงานได้รับหนังสืออุทธรณ์เป็นวันที่การอุทธรณ์มีผล กรณีก็จะไม่เป็นธรรมแก่ผู้อุทธรณ์ เพราะผู้อุทธรณ์ไม่อาจทราบได้ว่าการจัดส่งหนังสืออุทธรณ์นั้นจะไปถึงหน่วยงานที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์เมื่อใดและการยื่นอุทธรณ์จะเป็นไปภายในระยะเวลาอุทธรณ์ที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ โดยเฉพาะกรณีของผู้อุทธรณ์ที่อยู่ในพื้นที่ห่างไกลจากหน่วยงานของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหน้าที่รับค่าอุทธรณ์ หรือในบางกรณีการดำเนินการของไปรษณีย์อาจมีปัญหาขัดข้องและเกิดความล่าช้าเกินระยะเวลาปกติในการจัดส่งหนังสืออุทธรณ์ ซึ่งจะมีผลกระทบต่อการใช้สิทธิอุทธรณ์และสิทธิในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองต่อไปได้

เมื่อข้อเท็จจริงตามข้อหาหรือปรากฏว่า ผู้อุทธรณ์ทุกรายได้ยื่นอุทธรณ์โดยวิธีการทางไปรษณีย์และไปรษณีย์ประทับตราลงวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๔๗ กรณีนี้จึงต้องถือว่าวันดังกล่าวเป็นวันที่การแสดงเจตนาอุทธรณ์มีผล เมื่อมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการ

^๖ มาตรา ๑๖๙ การแสดงเจตนาที่กระทำต่อบุคคลซึ่งมิได้อยู่เฉพาะหน้า ให้ถือว่ามิได้ผลนับแต่เวลาที่การแสดงเจตนาไปถึงผู้รับการแสดงเจตนา แต่ถ้าได้บอกถือนไปถึงผู้รับการแสดงเจตนาขึ้นก่อนหรือพร้อมกันกับการแสดงเจตนาไปถึงผู้รับการแสดงเจตนา การแสดงเจตนาขึ้นตกเป็นอันไร้ผล

การแสดงเจตนาที่ได้ส่งออกไปแล้วย่อมไม่เสื่อมเสียไป แม้ภายหลังการแสดงเจตนาขึ้นผู้แสดงเจตนาจะถึงแก่ความตาย หรือถูกศาลสั่งให้เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ

^๗ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ได้กำหนดระยะเวลาอุทธรณ์กรณีผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนไม่พอใจในราคาของอสังหาริมทรัพย์หรือจำนวนเงินค่าทดแทนไว้เป็นการเฉพาะแล้ว คือ ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือจากเจ้าหน้าที่ ซึ่งวันครบกำหนดระยะเวลาดังกล่าวของผู้อุทธรณ์จำนวนสองกลุ่ม คือ วันที่ ๒ พฤษภาคม ๒๕๔๗ และวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๔๗ ดังนั้น การที่ผู้อุทธรณ์ทั้งสองกลุ่มได้ยื่นอุทธรณ์ทางไปรษณีย์และไปรษณีย์ต้นทางได้ประทับตรารับลงวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๔๗ จึงถือได้ว่าการอุทธรณ์ได้กระทำภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ตามมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ แล้ว

ประเด็นที่สอง วันหยุดชดเชยวันแรงงานซึ่งเป็นวันหยุดตามประเพณีของผู้ใช้สิทธิอุทธรณ์เงินค่าทดแทนตามมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ จะมีผลให้ต้องขยายการนับระยะเวลาการใช้สิทธิอุทธรณ์ดังกล่าวหรือไม่ นั้น เมื่อได้วินิจฉัยแล้วว่า การอุทธรณ์ตามข้อหาหรือได้กระทำภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ตามมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ แล้ว จึงไม่จำเป็นต้องตอบข้อหาหรือในประเด็นนี้อีก

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มีนาคม ๒๕๔๙