

บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง  
เรื่อง การขยายระยะเวลาอุทธรณ์และการรับอุทธรณ์ที่ยื่นเกินระยะเวลาไว้พิจารณา  
: กรณีการอุทธรณ์คำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนของกองทัพอากาศ

กองทัพอากาศได้มีหนังสือ ที่ กท ๐๖๐๒/๑๔๘๘ ลงวันที่ ๓ ตุลาคม ๒๕๔๙ ถึง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาขอหารือเกี่ยวกับการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ สรุปข้อเท็จจริงได้ดังนี้

(๑) กองทัพอากาศได้ตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดขึ้นสอบสวนกรณีเงินรายรับของโรงพยาบาลกองบิน กองบริการ กองบิน ๒ กองพลบินที่ ๑ กองบัญชาการยุทธทางอากาศ ขาดบัญชี จำนวน ๑,๒๐๘,๙๒๙.๐๐ บาท ผลการสอบสวนปรากฏว่า เรืออากาศโท มนุ อิ่มสิน ตำแหน่งนายทหารรับ - จ่ายเงิน แผนกการเงิน กองบิน ๒ กองพลบินที่ ๑ กองบัญชาการยุทธทางอากาศ ซึ่งมีหน้าที่ควบคุม กำกับ ดูแล และดำเนินการเบิกเงิน การรับจ่ายและการเก็บรักษาเงินและบัญชีของโรงพยาบาลกองบินฯ จงใจกระทำละเมิดเป็นเหตุให้เงินของโรงพยาบาลกองบินฯ ขาดบัญชี จึงต้องรับผิดชอบชดใช้เงินจำนวน ๑,๒๐๘,๙๒๙.๐๐ บาท ให้แก่ทางราชการ

(๒) กระทรวงการคลังได้ตรวจสอบสำนวนการสอบสวนแล้ว มีความเห็นสรุปได้ว่า เรืออากาศโท มนุฯ ได้อาศัยโอกาสในตำแหน่งหน้าที่กระทำทุจริต มิใช่กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ จึงต้องรับผิดชอบชดใช้เงิน จำนวน ๑,๒๐๘,๙๒๙.๐๐ บาท นอกจากนี้ นาวาอากาศโท ธนาธิป ศุภประดิษฐ์ ผู้อำนวยการโรงพยาบาลกองบินฯ ได้ปล่อยปละละเลยไม่ควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของเรืออากาศโท มนุฯ ให้เป็นไปตามระเบียบของทางราชการ เป็นช่องทางให้เรืออากาศโท มนุฯ เบียดบังเงินของทางราชการไปเป็นประโยชน์ส่วนตัวเป็นระยะเวลาเกิน ๑ ปี พฤติการณ์ถือเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง จึงต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายแก่ทางราชการ โดยให้นาวาอากาศโท ธนาธิปฯ รับผิดชอบชดใช้เงินจำนวน ๙๐๖,๖๙๖.๗๕ บาท ตามนัยมาตรา ๑๐ ประกอบมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิด ของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

(๓) กองทัพอากาศได้มีหนังสือที่ กท ๐๖๐๒.๓/๑๙๑๑ ลงวันที่ ๔ สิงหาคม ๒๕๔๙ ส่งคำสั่งกองทัพอากาศ (เฉพาะ) ที่ ๓๑๒ ลงวันที่ ๒๙ มิถุนายน ๒๕๔๙ ให้นาวาอากาศโท ธนาธิปฯ ชดใช้ค่าเสียหายแก่ทางราชการตามความเห็นของกระทรวงการคลัง โดยส่งทางไปรษณีย์ตอบรับ ซึ่งมีผู้ลงชื่อรับแทนนาวาอากาศโท ธนาธิปฯ เมื่อวันที่ ๑๐ สิงหาคม ๒๕๔๙ ต่อมานายบุญมา ชุมวรรณ ในฐานะผู้รับมอบอำนาจจากนาวาอากาศโท ธนาธิปฯ ให้ดำเนินการแก้ต่างในทางคดีได้มีหนังสือ ลงวันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๔๙ แจ้งว่า นาวาอากาศโท ธนาธิปฯ ได้รับทราบหนังสือแจ้งคำสั่งเมื่อวันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๔๙ และระยะเวลาที่กองทัพอากาศกำหนดให้

นาวาอากาศโท ธนาธิปา ยื่นอุทธรณ์นั้นไม่เพียงพอแก่การจัดทำคำอุทธรณ์ เนื่องจากนาวาอากาศโท ธนาธิปา ได้ยื่นคำร้องขอคัดเอกสารต่างๆ ซึ่งเป็นสาระสำคัญแก่การจัดทำคำอุทธรณ์จากกองทัพอากาศ แต่ยังไม่ได้รับเอกสารแต่อย่างใด จึงขอขยายเวลายื่นคำอุทธรณ์ออกไปอีก ๒๐ วัน นับจากวันครบกำหนดระยะเวลายื่นคำอุทธรณ์

กองทัพอากาศพิจารณาแล้วเห็นว่า ในการพิจารณาว่าจะให้นายบุญมา ขยายระยะเวลา ยื่นคำอุทธรณ์หรือไม่นั้น กองทัพอากาศยังไม่เคยปฏิบัติมาก่อน นอกจากนี้ ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ส่วนที่ ๕ การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง มิได้กำหนดให้อำนาจเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองในการอนุญาตให้ขยายระยะเวลา ยื่นคำอุทธรณ์ไว้ ฉะนั้น เพื่อให้การพิจารณาเรื่องนี้เป็นไปด้วยความถูกต้องรัดกุม จึงขอหารือแนวทางปฏิบัติ ดังนี้

๑. ตามหนังสือมอบอำนาจ ลงวันที่ ๒๑ สิงหาคม ๒๕๔๙ นาวาอากาศโท ธนาธิปา ได้มอบอำนาจให้ นายบุญมา เป็นตัวแทนดำเนินการเกี่ยวกับการขอคัดเอกสารและดำเนินคดีนั้น จะถือว่า นาวาอากาศโท ธนาธิปา แต่งตั้งให้นายบุญมา ขอยขยายระยะเวลายื่นคำอุทธรณ์ต่อกองทัพอากาศ ตามนัยมาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ด้วยหรือไม่ และนายบุญมา มีอำนาจขอยขยายระยะเวลายื่นอุทธรณ์หรือไม่

๒. ระยะเวลาที่ระบุในคำสั่งกองทัพอากาศ (เฉพาะ) ที่ ๓๑๒ ลงวันที่ ๒๙ มิถุนายน ๒๕๔๙ ให้นาวาอากาศโท ธนาธิปา ยื่นคำอุทธรณ์นั้น กองทัพอากาศมีอำนาจขยายระยะเวลายื่นคำอุทธรณ์ตามที่นาวาอากาศโท ธนาธิปา หรือผู้แทนมีหนังสือร้องขอมาหรือไม่ หากมีอำนาจให้ขยายระยะเวลายื่นอุทธรณ์ได้ จะเป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายใด และควรขยายระยะเวลาให้กี่วัน

๓. ข้อเท็จจริงเรื่องนี้ปรากฏว่า กองทัพอากาศได้ส่งหนังสือแจ้งคำสั่งกองทัพอากาศ (เฉพาะ) ที่ ๓๑๒ ลงวันที่ ๒๙ มิถุนายน ๒๕๔๙ โดยทางไปรษณีย์ตอบรับไปยังภูมิลำเนาของนาวาอากาศโท ธนาธิปา ซึ่งปรากฏว่ามีผู้ลงชื่อรับแทน เมื่อวันที่ ๑๐ สิงหาคม ๒๕๔๙ เช่นนี้ จะถือว่านาวาอากาศโท ธนาธิปา ได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าวเมื่อครบกำหนดเจ็ดวันคือวันที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๔๙ ตามนัยมาตรา ๗๑ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ใช่หรือไม่ และนาวาอากาศโท ธนาธิปา จะต้องยื่นคำอุทธรณ์ต่อกองทัพอากาศภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันดังกล่าวคือภายในวันที่ ๑ กันยายน ๒๕๔๙ ใช่หรือไม่ อย่างไร

๔. หากปรากฏว่า นาวาอากาศโท ธนาธิปา ยื่นอุทธรณ์เกินระยะเวลาที่กำหนดในคำสั่งกองทัพอากาศ (เฉพาะ) ที่ ๓๑๒ ลงวันที่ ๒๙ มิถุนายน ๒๕๔๙ กองทัพอากาศจะรับอุทธรณ์ดังกล่าวไว้พิจารณาได้หรือไม่ อย่างไร และเป็นไปตามข้อกฎหมายใด

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ได้รับฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงกลาโหม(กองทัพอากาศ)แล้ว ได้ข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า ในการดำเนินการอุทธรณ์คำสั่งกองทัพอากาศ (เฉพาะ) ที่ ๓๑๒ ลงวันที่ ๒๙ มิถุนายน ๒๕๔๙ นั้น นายบุญมา ชุมวรรณ ซึ่งเป็นตัวแทนของนาวาอากาศโท ธนาธิปา ศุภประดิษฐ์ ได้มายื่นหนังสือขอคัดเอกสารเพื่อนำไปใช้

ในการจัดทำคำอุทธรณ์ และหนังสือขอขยายระยะเวลาอุทธรณ์ในวันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๕๙ โดยมายื่นหนังสือทั้งสองฉบับที่กองทัพอากาศ อย่างไรก็ตาม เจ้าหน้าที่กองทัพอากาศได้แจ้งด้วยวาจาต่อนายบุญมา ว่า เรื่อง การขยายระยะเวลาอุทธรณ์นั้น กองทัพอากาศไม่เคยปฏิบัติมาก่อน และไม่แน่ใจว่าจะมีอำนาจตามกฎหมายที่จะขยายระยะเวลาให้ได้หรือไม่ จึงแจ้งให้นาวาอากาศโท ธนาธิปา รีบมายื่นอุทธรณ์ภายในวันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๕๙ ซึ่งเป็นวันสุดท้ายของการใช้สิทธิอุทธรณ์ ในเวลาต่อมานาวาอากาศโท ธนาธิปา จึงได้มีหนังสือลงวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๕๙ เรื่องอุทธรณ์คำสั่งกองทัพอากาศ ที่ ๓๑๒ ถึงผู้บัญชาการทหารอากาศ ขออุทธรณ์คำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน โดยมายื่นหนังสืออุทธรณ์ที่กองทัพอากาศ ในวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๕๙ และกองทัพอากาศได้ลงรับหนังสือไว้ในวันเดียวกันนั้น ทั้งนี้ ผู้บัญชาการทหารอากาศพิจารณาคำอุทธรณ์แล้วได้มีคำสั่งให้ยืนยันทตามความเห็นเดิมที่ให้นาวาอากาศโท ธนาธิปา รับผิดชอบใช้เงินจำนวน ๙๐๖,๖๙๖.๗๕ บาท และกองทัพอากาศได้มีหนังสือ ที่ กท ๐๖๐๒/๑๘๖๗ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๕๙ ถึงปลัดกระทรวงกลาโหมเพื่อพิจารณาสั่งการคำวินิจฉัยอุทธรณ์ต่อไป อย่างไรก็ตาม สำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหมเห็นว่า กรณีนี้ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ได้แก่ผู้บัญชาการทหารสูงสุด ทั้งนี้ ตามนัยมาตรา ๔๕ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ประกอบข้อ ๒ (๑๔) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติดังกล่าว สำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหมจึงได้มีหนังสือ ที่ กท ๐๒๐๒/๑๘๑๒ ลงวันที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๙ ถึงผู้บัญชาการทหารสูงสุดเพื่อพิจารณาสั่งการคำวินิจฉัยอุทธรณ์ โดยกองบัญชาการทหารสูงสุดได้รับหนังสือดังกล่าวเมื่อวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๙ และต่อมา กองบัญชาการทหารสูงสุดได้มีหนังสือ ที่ กท ๐๓๐๐/๑๙๔ ลงวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๕๐ ถึงกองทัพอากาศแจ้งว่า ขณะนี้ได้ล่วงเลยระยะเวลาที่จะให้ผู้บัญชาการทหารสูงสุดพิจารณาคำอุทธรณ์ตามมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ แล้ว หากนาวาอากาศโท ธนาธิปา ยังไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ ก็อาจยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ จึงขอให้กองทัพอากาศเตรียมรวบรวมพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องเพื่อต่อสู้คดีต่อไป

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้พิจารณาข้อหาหรือของกองทัพอากาศประกอบกับข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้นแล้ว มีความเห็นในแต่ละประเด็น ดังนี้

**ประเด็นที่หนึ่ง** เห็นว่า โดยที่มาตรา ๒๔<sup>๑</sup> แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดว่า คู่กรณีมีสิทธิแต่งตั้งให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดซึ่งบรรลุนิติภาวะกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่กำหนดแทนตนในกระบวนการพิจารณาทางปกครองได้ กรณีที่หาข้อหาว่า เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า นาวาอากาศโท ธนาธิปา ได้มีหนังสือ ลงวันที่ ๒๑ สิงหาคม ๒๕๕๙ มอบอำนาจให้นายบุญมา เป็นตัวแทนดำเนินการเกี่ยวกับการขอคัดเอกสาร

<sup>๑</sup> มาตรา ๒๔ คู่กรณีอาจมีหนังสือแต่งตั้งให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดซึ่งบรรลุนิติภาวะกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่กำหนดแทนตนในกระบวนการพิจารณาทางปกครองใดๆ ได้ ในการนี้เจ้าหน้าที่จะดำเนินกระบวนการพิจารณา ทางปกครองกับตัวคู่กรณีได้เฉพาะเมื่อเป็นเรื่องที่ผู้นั้นมีหน้าที่โดยตรงที่จะต้องทำกรนั้นด้วยตนเองและต้องแจ้งให้ผู้ได้รับการแต่งตั้งให้กระทำการแทนทราบด้วย

และดำเนินคดีแทน ซึ่งการดำเนินคดี ในที่นี้ย่อมหมายความรวมถึงการดำเนินการใดๆ เกี่ยวกับการโต้แย้งและรักษาสีทธิตามกฎหมายของนาวาอากาศโท ธนาธิปา ทั้งการโต้แย้งคำสั่งทางปกครองต่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองและการต่อสู้คดีในชั้นศาล ดังนั้น นายบุญมาฯ จึงมีอำนาจที่จะขอขยายระยะเวลาอุทธรณ์แทนนาวาอากาศโท ธนาธิปา ได้

ประเด็นที่สอง เห็นว่า ระยะเวลาที่ระบุในคำสั่งกองทัพอากาศ (เฉพาะ) ที่ ๓๑๒ ลงวันที่ ๒๙ มิถุนายน ๒๕๕๙ เป็นระยะเวลาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองที่มาตรา ๔๔<sup>๒</sup> แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ กำหนดไว้ ระยะเวลาดังกล่าวจึงเป็นระยะเวลาที่กำหนดไว้ในกฎหมาย กรณีจึงต้องพิจารณาว่า พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ มีบทบัญญัติที่ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ขยายระยะเวลาที่กำหนดไว้ในกฎหมายหรือไม่ ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้ว เห็นว่า มาตรา ๖๖<sup>๓</sup> แห่งพระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ กำหนดว่า ในกรณีที่ผู้ใดไม่อาจกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดภายในระยะเวลา ที่กำหนดไว้ในกฎหมายได้เพราะมีพฤติการณ์ที่จำเป็นอันมิได้เกิดขึ้นจากความผิดของผู้นั้น ถ้าผู้นั้นมีคำขอ เจ้าหน้าที่อาจขยายระยะเวลาและดำเนินการส่วนหนึ่งส่วนใดที่ล่วงมาแล้วเสียใหม่ก็ได้ โดยต้องยื่นคำขอภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่พฤติการณ์เช่นนั้นสิ้นสุดลง ดังนั้น เมื่อระยะเวลาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองเป็นระยะเวลาที่กำหนดไว้ในกฎหมาย โดยหลักการแล้วจึงอาจนำมาตรา ๖๖ มาใช้บังคับเพื่อขยายระยะเวลาอุทธรณ์ได้ ทั้งนี้ ภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดในมาตราดังกล่าว อย่างไรก็ดี ปัญหาว่า กองทัพอากาศจะอาศัยอำนาจตามมาตรา ๖๖ เพื่อขยายระยะเวลาอุทธรณ์ตามคำขอของคู่กรณีได้หรือไม่นั้น จำต้องพิจารณาก่อนว่าการขยายระยะเวลาตามมาตรา ๖๖ มีหลักการและเงื่อนไขอย่างไร

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติมาตรา ๖๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ แล้ว คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมีความเห็นว่า มาตรา ๖๖ เป็นบทบัญญัติที่มีความมุ่งหมาย ให้ความยุติธรรมแก่คู่กรณีในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง กล่าวคือ กรณีที่คู่กรณีไม่อาจกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในกฎหมายได้ เนื่องจากมีพฤติการณ์ที่จำเป็นทำให้ไม่อาจกระทำการนั้นได้ และพฤติการณ์นั้นมีได้เกิดจากความผิดของคู่กรณีเอง เพื่อความเป็นธรรมแก่คู่กรณีเจ้าหน้าที่อาจขยายระยะเวลาตามคำขอของคู่กรณีได้ แต่การขยายระยะเวลาจะต้องเป็นไปภายใต้เงื่อนไขสองประการ ได้แก่

<sup>๒</sup> มาตรา ๔๔ ภายใต้บังคับมาตรา ๔๘ ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองใดไม่ได้ออกโดยรัฐมนตรี และไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะ ให้คู่กรณีอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้นโดยยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว

ฯลฯ

ฯลฯ

<sup>๓</sup> มาตรา ๖๖ ในกรณีที่ผู้ใดไม่อาจกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในกฎหมายได้เพราะมีพฤติการณ์ที่จำเป็นอันมิได้เกิดขึ้นจากความผิดของผู้นั้น ถ้าผู้นั้นมีคำขอเจ้าหน้าที่อาจขยายระยะเวลาและดำเนินการส่วนหนึ่งส่วนใดที่ล่วงมาแล้วเสียใหม่ก็ได้ ทั้งนี้ ต้องยื่นคำขอภายในสิบห้าวันนับแต่พฤติการณ์เช่นนั้น ได้สิ้นสุดลง

**ประการที่หนึ่ง** พฤติการณ์ที่ทำให้คู่กรณีไม่อาจกระทำการภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในกฎหมายนั้นจะต้องมิใช่ปัญหาข้อขัดข้องทั่วไปที่คู่กรณีอาจประสบได้ในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง แต่เป็นพฤติการณ์พิเศษที่ทำให้คู่กรณีไม่อาจกระทำการใดๆ ได้โดยสิ้นเชิง และพฤติการณ์ดังกล่าวมิได้เกิดจากความผิดของคู่กรณีเอง

**ประการที่สอง** คู่กรณีจะต้องมีคำขอขยายระยะเวลาอย่างช้าที่สุดภายในสิบห้าวัน นับแต่วันที่พฤติการณ์เช่นว่านั้นได้สิ้นสุดลง และเมื่อเจ้าหน้าที่ได้พิจารณาขยายระยะเวลาให้แล้ว คู่กรณีจะต้องกระทำการภายในระยะเวลาที่เจ้าหน้าที่กำหนดด้วย

**ประเด็นที่สาม** เห็นว่า โดยที่มาตรา ๗๑<sup>๔</sup> แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ กำหนดว่า การแจ้งโดยวิธีส่งทางไปรษณีย์ตอบรับให้ถือว่าได้รับแจ้งเมื่อครบกำหนดเจ็ดวัน นับแต่วันส่งสำหรับกรณีภายในประเทศ เว้นแต่จะมีการพิสูจน์ได้ว่าไม่มีการได้รับหรือได้รับก่อนหรือหลังจากวันนั้น กรณีที่หารือมานี้ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า กองทัพอากาศได้มีหนังสือลงวันที่ ๔ สิงหาคม ๒๕๔๙ แจ้งคำสั่งกองทัพอากาศ ที่ ๓๑๒ (เฉพาะ) ลงวันที่ ๒๙ มิถุนายน ๒๕๔๙ ให้นาวาอากาศโท ธนาธิปา โดยส่งทางไปรษณีย์ตอบรับ และปรากฏหลักฐานตามใบตอบรับว่ามีผู้ลงชื่อรับหนังสือแทนนาวาอากาศโท ธนาธิปา เมื่อวันที่ ๑๐ สิงหาคม ๒๕๔๙ ดังนั้น แม้นาวาอากาศโท ธนาธิปา จะอ้างว่าได้รับทราบคำสั่งเมื่อวันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๔๙ แต่ตามบทบัญญัติกฎหมายข้างต้นต้องถือว่านาวาอากาศโท ธนาธิปา ได้รับทราบคำสั่งตั้งแต่วันที่ ๑๐ สิงหาคม ๒๕๔๙ ซึ่งเป็นวันที่มีผู้ลงชื่อรับหนังสือแจ้งคำสั่งไว้แทนแล้ว กรณีจึงต้องยื่นอุทธรณ์คำสั่งภายใน ๑๕ วันนับแต่วันดังกล่าวตามนัยมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ และโดยที่มาตรา ๖๔ วรรคหนึ่ง<sup>๕</sup> แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดมิให้นับวันแรกแห่งระยะเวลารวมเข้าด้วย วันสุดท้ายของการใช้สิทธิอุทธรณ์กรณีนี้จึงได้แก่วันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๔๙ ดังนั้น การที่นาวาอากาศโท ธนาธิปา มายื่นหนังสืออุทธรณ์ที่กองทัพอากาศในวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๔๙ จึงเป็นการยื่นอุทธรณ์เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาอุทธรณ์ตามกฎหมาย

**ประเด็นที่สี่** เห็นว่า ระยะเวลาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ หรือในกฎหมายอื่นนั้น มีวัตถุประสงค์เพื่อให้คำสั่งทางปกครองอาจถูกโต้แย้งโดยไม่มีที่สิ้นสุดอันจะทำให้เกิดความไม่มั่นคงแน่นอนตามกฎหมาย ระยะเวลาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองจึงเป็นระยะเวลาที่มีผลบังคับทั้งต่อคู่กรณีผู้มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองและต่อเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ กล่าวคือ กรณีที่มีการยื่นอุทธรณ์เมื่อล่วงพ้นระยะเวลาอุทธรณ์แล้ว คู่กรณีย่อมเสียสิทธิที่จะได้รับการพิจารณาอุทธรณ์ ขณะเดียวกันเจ้าหน้าที่ย่อมไม่มีอำนาจที่จะรับคำอุทธรณ์ไว้พิจารณาเพื่อวินิจฉัยอุทธรณ์ ทั้งนี้

<sup>๔</sup> มาตรา ๗๑ การแจ้งโดยวิธีส่งทางไปรษณีย์ตอบรับให้ถือว่าได้รับแจ้งเมื่อครบกำหนดเจ็ดวันนับแต่ วันส่งสำหรับกรณีภายในประเทศหรือเมื่อครบกำหนดสิบห้าวันนับแต่วันส่งสำหรับกรณีส่งไปยังต่างประเทศ เว้นแต่จะมีการพิสูจน์ได้ว่าไม่มีการได้รับหรือได้รับก่อนหรือหลังจากวันนั้น

<sup>๕</sup> มาตรา ๖๔ กำหนดเวลาเป็นวัน สัปดาห์ เดือน หรือปีนั้น มิให้นับวันแรกแห่งระยะเวลานั้นรวมเข้าด้วย เว้นแต่จะได้เริ่มการในวันนั้นหรือมีการกำหนดไว้เป็นอย่างอื่นโดยเจ้าหน้าที่

เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจรับอุทธรณ์ที่ล่วงเลยระยะเวลาไว้พิจารณาได้ ก็แต่เฉพาะกรณีที่มิบทัณฑ์อุทธรณ์ที่กฎหมายกำหนดให้อำนาจไว้เท่านั้น เช่น กรณีของมาตรา ๖๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

อย่างไรก็ดี แม้เจ้าหน้าที่จะไม่มีอำนาจรับคำอุทธรณ์ที่ยื่นเกินระยะเวลาอุทธรณ์ที่กฎหมายกำหนดไว้พิจารณาและวินิจฉัยอุทธรณ์ แต่โดยที่มาตรา ๔๙<sup>๖</sup> แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ กำหนดให้เจ้าหน้าที่และผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองได้ ไม่ว่าจะพ้นขั้นตอนการกำหนดให้อุทธรณ์หรือให้โต้แย้งตามกฎหมายดังกล่าวหรือตามกฎหมายอื่นมาแล้วหรือไม่ ซึ่งเป็นอำนาจทั่วไปในการตรวจสอบควบคุมภายในฝ่ายปกครอง ดังนั้น เจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่จึงอาจรับคำอุทธรณ์ที่ยื่นเกินระยะเวลานั้นไว้ในฐานะคำร้องเรียนเพื่อใช้เป็นข้อเท็จจริงประกอบการพิจารณาทบทวนคำสั่งทางปกครอง ซึ่งหากพิจารณาแล้วเห็นว่าสมควรแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครอง ก็อาจเพิกถอนคำสั่งโดยดำเนินการตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในมาตรา ๔๙ ถึงมาตรา ๕๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เมษายน ๒๕๕๐

<sup>๖</sup> มาตรา ๔๙ เจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่อาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองได้ตามหลักเกณฑ์ในมาตรา ๕๑ มาตรา ๕๒ และมาตรา ๕๓ ไม่ว่าจะพ้นขั้นตอนการกำหนดให้อุทธรณ์หรือให้โต้แย้งตามกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่นมาแล้วหรือไม่