

บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
เรื่อง การนับระยะเวลาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ : กรณีที่คู่กรณียื่นอุทธรณ์โดยส่งหนังสืออุทธรณ์ทางไปรษณีย์

กรมที่ดิน ได้มีหนังสือ ส่วนที่สุด ที่ มท ๐๕๑๖.๒/๐๗๔๔๙ ลงวันที่ ๑๐ มีนาคม ๒๕๔๘ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ขอรื้อแนวทางปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ในประเด็นข้อกฎหมายเกี่ยวกับการยื่นอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ สรุปความได้ดังนี้

(๑) รองอธิบดีซึ่งอธิบดีกรมที่ดินมอบหมาย ได้มีคำสั่งอธิบดีกรมที่ดิน ที่ ๓๒๑๗/๒๕๔๗ ลงวันที่ ๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๙) พ.ศ. ๒๕๔๓ ให้เพิกถอนโฉนดที่ดินเลขที่ ๗๙๔๐๖ หน้าสำรวจ ๑๑๐๗๙ ตำบลรอบเมือง อำเภอเมืองชัยภูมิ จังหวัดชัยภูมิ ซึ่งออกไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากโฉนดที่ดินดังกล่าวเปลี่ยนมาจาก น.ส.๓ ก. เลขที่ ๑๘๕๓ ตำบล อำเภอ และจังหวัดเดียวกัน ตามมาตรา ๕๘ ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เมื่อวันที่ ๒๙ เมษายน ๒๕๔๐ ซึ่ง น.ส.๓ ก. ฉบับดังกล่าวได้ถูกยกเลิกไปก่อนแล้วโดยผลของกฎหมายตามมาตรา ๕๙ เบญจ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และยังปรากฏว่าโฉนดที่ดินแปลงนี้ได้ออกทับที่ดินตามหลักฐานโฉนดที่ดินเลขที่ ๒๔๖๘๙ หน้าสำรวจ ๖๒๑๙ ตำบลรอบเมือง อำเภอเมืองชัยภูมิ จังหวัดชัยภูมิ อีกด้วย

(๒) เนื่องจากคำสั่งอธิบดีกรมที่ดิน ที่ ๓๒๑๗/๒๕๔๗ ลงวันที่ ๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ เป็นคำสั่งทางปกครองตามความในมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ รองอธิบดีซึ่งอธิบดีกรมที่ดินมอบหมายจึงได้มีหนังสือที่ มท ๐๕๑๖/๓๕๑๖๒ ลงวันที่ ๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ ส่งคำสั่งทางปกครองดังกล่าวให้นางอรชร อ้อทอง ซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้เสียพร้อมทั้งแจ้งสิทธิในการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามนัยมาตรา ๔๐ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวโดยได้ระบุข้อความในหนังสือแจ้งด้วยว่า หากประสงค์จะอุทธรณ์คำสั่งอธิบดีกรมที่ดินนี้ ให้ยื่นอุทธรณ์ต่ออธิบดีกรมที่ดินภายในสิบห้าวันนับแต่ได้รับหนังสือแจ้ง โดยส่งคำอุทธรณ์ไปที่ “สำนักมาตรฐานการออกหนังสือสำคัญ กรมที่ดิน หมู่บ้านเมืองทองธานี ถนนแจ้งวัฒนะ ตำบลบางพูด อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี ๑๑๑๒๐”

(๓) นางอรชรา ได้รับหนังสือแจ้งคำสั่งทางปกครองเมื่อวันที่ ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ (ปรากฏตามหลักฐานใบตอบรับไปรษณีย์) และได้มีหนังสือฉบับลงวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ ส่งทางไปรษณีย์ถึงอธิบดีกรมที่ดิน โดยมีการลงรับตามระเบียบงานสารบรรณเมื่อวันที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๔๗ อุทธรณ์คำสั่งอธิบดีกรมที่ดิน โดยอ้างว่าตนได้กรรมสิทธิ์ที่ดินมาโดยมีการจดทะเบียนอย่างถูกต้องจากหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐ เจ้าหน้าที่ไม่ให้ความรอบคอบในการปฏิบัติ

หน้าที่และไม่รับผิดชอบต่อการกระทำดังกล่าว การที่จะให้ประชาชนไปฟ้องร้องเจ้าหน้าที่ของรัฐ เป็นสิ่งที่เป็นไปได้ยาก หากหน่วยงานต้นสังกัดไม่เข้มงวดยอมจะทำให้เกิดความผิดพลาดขึ้นได้บ่อย

(๔) ในการพิจารณาให้ความเห็นเพื่อเสนอรองปลัดกระทรวงมหาดไทย หัวหน้ากลุ่มภารกิจด้านกิจการความมั่นคงภายในในฐานะผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ของนางอรชรา ตามมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ รองอธิบดีซึ่งอธิบดีกรมที่ดิน มอบหมายซึ่งเป็นผู้ทำคำสั่งทางปกครอง และสำนักกฎหมาย สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย มีความเห็นตรงกันว่า คำสั่งอธิบดีกรมที่ดินนั้นเป็นการชอบแล้ว อุทธรณ์ของผู้อุทธรณ์ฟังไม่ขึ้น แต่มีความเห็นและเหตุผลที่แตกต่างกันในประเด็นที่ว่า การอุทธรณ์รายนี้ ผู้อุทธรณ์ได้ยื่นอุทธรณ์ ภายในกำหนดระยะเวลาสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งหรือไม่ กล่าวคือ

กรมที่ดินเห็นว่า การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ผู้อุทธรณ์ต้องยื่นคำอุทธรณ์ต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายใน ระยะเวลา สิบห้าวันนับแต่ได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว ตามนัยมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว สำหรับการยื่น คำอุทธรณ์นั้น พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ มิได้กำหนดวิธีการ ไว้ว่าให้ยื่นด้วยวิธีใด ในขณะเดียวกันก็ได้ห้ามมิให้ยื่นอุทธรณ์โดยส่งคำอุทธรณ์ทางไปรษณีย์ และ โดยที่หนังสือแจ้งคำสั่งทางปกครองที่รองอธิบดีซึ่งอธิบดีกรมที่ดินมอบหมายได้แจ้งให้นางอรชรา เพื่อให้ โอกาสอุทธรณ์คัดค้านคำสั่งเพิกถอนนั้น ได้กำหนดวิธีการว่าสามารถยื่นอุทธรณ์โดยส่งทาง ไปรษณีย์ไปตามที่อยู่ที่กำหนดได้ การส่งคำอุทธรณ์ทางไปรษณีย์จึงควรต้องถือวันที่ไปรษณีย์ได้รับ หนังสือไว้เพื่อส่งเป็นระยะเวลาภายในกำหนด สิบห้าวันนับแต่ได้รับแจ้งคำสั่งตามนัยมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ และไม่อาจนับวันที่ไปรษณีย์ได้นำส่งหนังสือ อุทธรณ์ให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นระยะเวลาภายในกำหนดสิบห้าวันได้ เนื่องจาก ระยะเวลา นับแต่เมื่อไปรษณีย์ได้รับหนังสือจนถึงระยะเวลาที่ได้นำส่งหนังสือเป็นระยะเวลาที่วิญญูชน ไม่อาจพึงคาดหมายได้ว่าจะใช้ระยะเวลาเท่าใด อีกทั้งหากนาระยะช่วงเวลาดังกล่าวมาคำนวณอยู่ ในกำหนดสิบห้าวันด้วย ย่อมทำให้ระยะเวลาของผู้อุทธรณ์ในการจัดทำคำอุทธรณ์ลดน้อยลงไปอีก ซึ่งจะเป็นการดำเนินการในทางที่ไม่เป็นการอำนวยความสะดวกเป็นธรรมตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย และโดยที่กรณีของเรื่องนี้ นางอรชรา ได้รับแจ้งคำสั่งทางปกครองเมื่อวันที่ ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ ระยะเวลาในการยื่นอุทธรณ์จึงครบกำหนดสิบห้าวันในวันเสาร์ ที่ ๑๑ ธันวาคม ๒๕๔๗ ซึ่งเป็นวันหยุดทำการของทางราชการ จึงต้องนับวันทำการถัดไปคือวันจันทร์ ที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๔๗ เป็นวันครบกำหนดระยะเวลาการยื่นอุทธรณ์ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่านางอรชรา ได้มีหนังสือ อุทธรณ์ฉบับลงวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ ระบุว่าเขียนที่จังหวัดชัยภูมิส่งทางไปรษณีย์ถึงกรม ที่ดินเมื่อวันที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๔๗ และเมื่อได้พิจารณาถึงภูมิสำเนาของผู้อุทธรณ์ซึ่งอยู่ที่จังหวัด ชัยภูมิ ประกอบการพิจารณาในการอำนวยความสะดวกเป็นธรรมภายใต้เจตนารมณ์ของกฎหมายแล้ว กรณีจึงมีเหตุให้ควรรับฟังได้เป็นอย่างดีว่ามีการส่งคำอุทธรณ์ทางไปรษณีย์ภายในวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๔๗ อันเป็นการยื่นอุทธรณ์ภายในระยะเวลาที่กำหนดแล้ว อุทธรณ์ดังกล่าวจึงควรได้รับการ พิจารณา

สำนักกฎหมาย สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยเห็นว่า เจตนารมณ์ที่กฎหมายกำหนดระยะเวลาอุทธรณ์ไว้เพียงสิบห้าวัน ทั้งนี้ เพราะคำสั่งทางปกครองเป็นฐานในการกำหนดสิทธิซึ่งต้องการความแน่นอนเพื่อให้การปกครองเดินหน้าไปโดยไม่พะวัภพะวนและเกิดความมั่นคงแห่งสิทธิสำหรับประชาชนที่เกี่ยวข้อง การโต้แย้งจึงควรกระทำในระยะเวลาอันสั้น ดังนั้น การที่กรมที่ดินถือวันที่ไปรษณีย์ได้รับหนังสือไว้เพื่อส่งเป็นระยะเวลาภายในกำหนดสิบห้าวันนับแต่ได้รับแจ้งคำสั่ง และไม่นับวันที่ไปรษณีย์ได้นำส่งหนังสือคำอุทธรณ์ให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นระยะเวลาภายในกำหนดสิบห้าวันด้วยนั้น จึงมีอาจกระทำได้เพราะจะทำให้ระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์ตามที่กฎหมายกำหนดเกิดความไม่แน่นอน และอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องได้ ในทางปฏิบัติที่ผ่านมาจึงถือเอาวันที่หน่วยงานผู้ทำคำสั่งทางปกครองลงรับหนังสืออุทธรณ์เป็นวันที่ผู้อุทธรณ์ส่งหนังสืออุทธรณ์ถึงผู้ทำคำสั่งทางปกครอง และถือเป็นวันที่ของผู้อุทธรณ์ที่จะต้องนับรวมและเผื่อเวลาที่จะส่งหนังสืออุทธรณ์ทางไปรษณีย์ให้ทันภายในกำหนดสิบห้าวัน ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้อุทธรณ์ได้รับแจ้งคำสั่งอธิบดีกรมที่ดินเมื่อวันที่ ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ ทำหนังสืออุทธรณ์ลงวันที่ไว้ตั้งแต่วันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ ครบกำหนดสิบห้าวันในวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๔๗ ผู้อุทธรณ์จึงมีเวลาหลายวันที่จะส่งหนังสืออุทธรณ์ทางไปรษณีย์ให้ทันได้ภายในกำหนดสิบห้าวัน การที่ผู้อุทธรณ์ส่งหนังสืออุทธรณ์ทางไปรษณีย์ไม่ทันภายในกำหนดสิบห้าวัน แสดงให้เห็นว่าผู้อุทธรณ์ไม่ได้ใส่ใจที่จะรักษาสหสิทธิประโยชน์ของตนเท่าที่ควร นอกจากนี้ เมื่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองมีคำสั่งไม่รับอุทธรณ์เนื่องจากอุทธรณ์เกินกำหนด คำสั่งไม่รับอุทธรณ์ดังกล่าวไว้พิจารณาก็เป็นคำสั่งทางปกครองที่ผู้อุทธรณ์สามารถอุทธรณ์ต่อไปได้ และเมื่อผู้มีส่วนพิจารณาอุทธรณ์ได้พิจารณาอุทธรณ์แล้วไม่เห็นด้วยกับอุทธรณ์ ผู้อุทธรณ์ก็สามารถไปใช้สิทธิทางศาลเพื่อขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งไม่รับอุทธรณ์ดังกล่าวได้อีก กรณีนี้จึงเห็นควรไม่รับอุทธรณ์ไว้พิจารณา

(๕) รองปลัดกระทรวงมหาดไทย หัวหน้ากลุ่มภารกิจด้านกิจการความมั่นคงภายในได้พิจารณาความเห็นของกรมที่ดินและสำนักกฎหมาย สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยแล้ว เห็นว่า ยังไม่ได้ข้อยุติเกี่ยวกับการนับระยะเวลาอุทธรณ์ จึงให้กรมที่ดินดำเนินการเพื่อหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อให้ได้ข้อยุติในประเด็นดังกล่าว

กรมที่ดินจึงขอหารือปัญหาในกรณีดังกล่าว เพื่อจะได้ดำเนินการให้เป็นการสอดคล้องตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ต่อไป

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้พิจารณาข้อหารือของกรมที่ดิน โดยได้รับฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงมหาดไทย(กรมที่ดิน)แล้ว เห็นว่า โดยที่การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองเป็นสิทธิของคู่กรณีตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ในการขอให้เจ้าหน้าที่ทบทวนและแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครอง และเป็น

เงื่อนไขในการนำข้อพิพาทไปฟ้องต่อศาล ซึ่งตามมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง^๑ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดให้คู่กรณีสามารถอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองโดยการยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง แต่ไม่ได้กำหนดวิธีการยื่นอุทธรณ์และวันที่การยื่นอุทธรณ์มีผลไว้ ดังนั้น เมื่อคำนึงถึงความสะดวกของคู่กรณีและการคุ้มครองสิทธิในการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองของคู่กรณี อันเป็นส่วนหนึ่งของการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนของหน่วยงานของรัฐแล้ว ในกรณีที่คู่กรณียื่นอุทธรณ์โดยส่งหนังสืออุทธรณ์ทางไปรษณีย์ จึงต้องถือว่าวันที่ส่งหนังสืออุทธรณ์ทางไปรษณีย์เป็นวันที่การแสดงเจตนาอุทธรณ์มีผล ซึ่งอาจพิสูจน์ได้ตามข้อเท็จจริงอย่างใดอย่างหนึ่ง เป็นต้นว่า วันที่ทำการไปรษณีย์ต้นทางออกไปรับฝากหรือประทับตรารับที่ซองหนังสือ

ในกรณีที่หรือมานี้ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า นางอรชรา ได้รับแจ้งคำสั่งของอธิบดีกรมที่ดินเมื่อวันที่ ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ นางอรชรา จึงต้องยื่นอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวภายในสิบห้าวันนับแต่วันดังกล่าว คือ จะต้องยื่นอุทธรณ์ภายในวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๔๗ เมื่อนางอรชรา ได้มีหนังสืออุทธรณ์ฉบับลงวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ ระบุว่าเขียนที่จังหวัดชัยภูมิ โดยส่งทางไปรษณีย์ถึงกรมที่ดินและงานสารบรรณของกรมที่ดินได้รับหนังสืออุทธรณ์เมื่อวันที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๔๗ ในกรณีนี้แม้ว่ากรมที่ดินจะมีได้เก็บซองหนังสืออุทธรณ์ไว้ ทำให้ไม่มีหลักฐานยืนยันวันที่ทำการไปรษณีย์ต้นทางประทับตรารับที่ซองหนังสือ แต่เมื่อพิจารณาถึงภูมิสำเนาของผู้ยื่นอุทธรณ์ที่อยู่จังหวัดชัยภูมิ ประกอบกับระยะเวลาตามปกติที่ใช้ในการจัดส่งหนังสือทางไปรษณีย์จากจังหวัดชัยภูมิมายังกรมที่ดินซึ่งตั้งอยู่ที่จังหวัดนนทบุรีและการปฏิบัติงานสารบรรณแล้ว กรณีมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่า นางอรชรา ได้ส่งหนังสืออุทธรณ์ทางไปรษณีย์ก่อนหรืออย่างช้าที่สุดภายในวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๔๗ ดังนั้น การยื่นอุทธรณ์ดังกล่าวจึงได้กระทำภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พฤษภาคม ๒๕๔๘

^๑มาตรา ๔๔ ภายใต้บังคับมาตรา ๔๘ ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองใดไม่ได้ออกโดยรัฐมนตรีและไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะ ให้คู่กรณีอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้นโดยยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว คำอุทธรณ์ต้องทำเป็นหนังสือโดยระบุข้อโต้แย้งและข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่อ้างอิงประกอบด้วย

การอุทธรณ์ไม่เป็นเหตุให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง เว้นแต่จะมีการสั่งให้ทุเลาการบังคับตามมาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง