

บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
เรื่อง วันรับแจ้งคำสั่งทางปกครองและการนับระยะเวลาการยื่นอุทธรณ์

จังหวัดอ่างทองได้มีหนังสือ ที่ อท ๐๐๑๗/๒๒๙๒ ลงวันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๕๔ ถึง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ขอรื้อเกี่ยวกับการแจ้งคำสั่งทางปกครองและการนับระยะเวลาการยื่นอุทธรณ์ สรุปความได้ว่า จังหวัดอ่างทองได้ประชุมคณะกรรมการการเข้าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ประจำจังหวัดอ่างทอง (คชก. จังหวัดอ่างทอง) ครั้งที่ ๑/๒๕๕๔ เมื่อวันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔ เพื่อพิจารณาอุทธรณ์กรณีนางมาลี เทพารักษ์ อุทธรณ์คำวินิจฉัยของ คชก. ตำบลสามโก้ ซึ่งในการประชุมมีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยว่าผู้อุทธรณ์ได้ยื่นอุทธรณ์ภายในกำหนดระยะเวลาที่กฎหมายบัญญัติไว้หรือไม่ กรณีดังกล่าวข้อเท็จจริงฟังได้ว่า คชก. ตำบลสามโก้ได้พิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทเรื่อง การเช่านา ระหว่าง นายอุดม พิเศษสกุลวงศ์และนายเกรียงศักดิ์ พิเศษสกุลวงศ์ ผู้ให้เช่ากับนางมาลี เทพารักษ์ ผู้เช่า เมื่อวันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๕๓ โดยคู่กรณีทั้งสองฝ่ายได้ลงลายมือชื่อเป็นผู้เข้าร่วมประชุมด้วย ต่อมาเทศบาลตำบลสามโก้ได้มีหนังสือ ที่ อท ๒๕๕๐๑/ว ๗๘๕ ลงวันที่ ๒๖ สิงหาคม ๒๕๕๓ แจ้งผลการวินิจฉัยของ คชก. ตำบลสามโก้และสิทธิในการอุทธรณ์ให้นางมาลีฯ ทราบทางไปรษณีย์ ลงทะเบียนธรรมดา โดยเจ้าหน้าที่ไปรษณีย์ได้นำหนังสือของเทศบาลตำบลสามโก้ไปส่งยังบ้านเลขที่ ๘๖ หมู่ที่ ๒ ตำบลราษฎร์พัฒนา อำเภอสสามโก้ จังหวัดอ่างทอง ซึ่งเป็นภูมิลำเนาของนางมาลีฯ แต่ในวันและเวลาดังกล่าว นางมาลีฯ ไม่อยู่บ้าน เจ้าหน้าที่ไปรษณีย์จึงได้ส่งหนังสือให้กับนายชลอ บุญเต้งชาอายุ ๕๕ ปี อยู่บ้านเลขที่ ๗๓ หมู่ที่ ๒ ตำบลราษฎร์พัฒนา อำเภอสสามโก้จังหวัดอ่างทอง ซึ่งเป็นพี่ชาย เป็นผู้ลงลายมือชื่อรับหนังสือไว้แทนในบัญชีนำจ่ายของเจ้าหน้าที่ไปรษณีย์ เมื่อวันที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๕๓ โดยปกตินายชลอฯ จะเป็นผู้รับหนังสือแทนนางมาลีฯ อยู่เป็นประจำ เนื่องจากมีบ้านอยู่ในรั้วเดียวกันแต่คนละบ้านเลขที่กัน ต่อมานางมาลีฯ ได้มีหนังสืออุทธรณ์คำวินิจฉัยของ คชก. ตำบลสามโก้ต่อผู้ว่าราชการจังหวัดอ่างทองในฐานะประธาน คชก. จังหวัดอ่างทองโดยทำเป็นหนังสือยื่นต่อประธาน คชก. ตำบลสามโก้ เมื่อวันที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๕๓ คชก. จังหวัดอ่างทองได้ประชุมพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ของนางมาลีฯ จำนวน ๒ ครั้ง ครั้งแรก เมื่อวันที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๓ และครั้งที่สอง เมื่อวันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔ โดยมีความเห็น ๒ ฝ่าย ดังนี้

๑. ฝ่ายแรก เห็นว่า ตามพระราชบัญญัติการเข้าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๒๔ มาตรา ๕๖ บัญญัติว่า “ผู้เช่านา ผู้เช่าช่วงนา หรือผู้ให้เช่านา ที่เป็นคู่กรณีหรือผู้มีส่วนได้เสียการเช่านา อาจอุทธรณ์คำวินิจฉัยของ คชก. ตำบลภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่ทราบคำวินิจฉัยของ คชก. ตำบล แต่ต้องไม่เกินหกสิบวันนับแต่วันที่ คชก. ตำบลได้มีคำวินิจฉัย” กรณีนี้ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๗๑ ได้กำหนดวิธีการในการแจ้งคำสั่งทางปกครองโดยวิธีการส่งไปรษณีย์ตอบรับ โดยให้ถือว่าได้รับแจ้งเมื่อครบกำหนดเจ็ดวันนับแต่วันที่ส่ง แต่ถ้าไม่ใช่เป็นการส่งแบบไปรษณีย์ตอบรับต้องถือเป็นการแจ้งโดยวิธีให้บุคคลนำไปส่งตามมาตรา ๗๐ และขณะนำส่งไม่มีผู้รับ บุคคลที่รับหนังสือไว้แทนไม่ใช่ผู้ที่มิที่อยู่ในบ้านหลังเดียวกันกับเจ้าของหนังสือจึงต้องนับระยะเวลาในการยื่นอุทธรณ์หกสิบวัน ไม่ใช่สามสิบวัน เมื่อนับระยะเวลาการยื่นอุทธรณ์ไม่เกินหกสิบวันนับแต่วันที่ คชก. ตำบลสามโก้วินิจฉัย จึงสามารถรับอุทธรณ์ไว้พิจารณาได้

๒. ฝ่ายที่สอง เห็นว่า ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๖๙ ได้บัญญัติถึงวิธีการแจ้งคำสั่งทางปกครองว่าอาจกระทำด้วยวาจาก็ได้และการแจ้งคำสั่งทางปกครองเป็นหนังสือให้ส่งหนังสือแจ้งต่อผู้นั้น ถ้าได้ส่งไปยังภูมิลำเนาของผู้นั้นแล้วก็ถือว่าได้รับแจ้ง ตั้งแต่ในขณะไปถึง กรณีนี้เจ้าหน้าที่ไปรษณีย์ได้ส่งหนังสือให้กับผู้อุทธรณ์ ณ ภูมิลำเนาของผู้อุทธรณ์แล้ว ถึงแม้ว่าจะมีผู้อื่นเป็นผู้รับหนังสือแทน ก็ต้องถือว่าผู้อุทธรณ์ได้รับหนังสือดังกล่าวแล้วตั้งแต่วันที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๕๓ ผู้อุทธรณ์จะต้องยื่นอุทธรณ์อย่างช้าภายในวันที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๕๓ แต่ข้อเท็จจริง ผู้อุทธรณ์ได้ยื่นอุทธรณ์ต่อประธาน คชก. ตำบลสามโก้ในวันที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๕๓ จึงเกินกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่ทราบคำวินิจฉัยของ คชก. ตำบลสามโก้ จึงเห็นว่าผู้อุทธรณ์ไม่ได้ยื่นอุทธรณ์ภายในกำหนดระยะเวลาที่กฎหมายบัญญัติไว้ จึงไม่อาจรับอุทธรณ์ไว้พิจารณาได้

ที่ประชุม คชก. จังหวัดอ่างทองจึงมีความเห็นร่วมกันว่า การนับระยะเวลาการยื่นอุทธรณ์เป็นประเด็นสำคัญในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ หากผู้อุทธรณ์ยื่นอุทธรณ์เกินกำหนดระยะเวลาที่กฎหมายบัญญัติไว้และ คชก. จังหวัดรับอุทธรณ์ไว้พิจารณาก็อาจทำให้ผลการพิจารณาเสียไปได้ ซึ่งกรณีนี้ คชก. จังหวัดอ่างทองมีความเห็นไม่เป็นไปในแนวทางเดียวกันในประเด็นข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับการนับระยะเวลาอุทธรณ์ ดังนั้น เพื่อให้เกิดความรอบคอบ จึงเห็นควรหารือข้อกฎหมายดังกล่าวไปยังคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเพื่อพิจารณาให้ความเห็นต่อไป

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้พิจารณาปัญหาของจังหวัดอ่างทอง โดยมีผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (จังหวัดอ่างทอง) เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่าในการพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทของ คชก. ตำบลสามโก้ เรื่อง การเช่านาระหว่าง นายอุดม พิเศษสกุลวงศ์และนายเกรียงศักดิ์ พิเศษสกุลวงศ์ ผู้ให้เช่า กับนางมาลี เทพารักษ์ ผู้เช่า เมื่อวันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๕๓ นั้น คู่กรณีทั้งสองฝ่ายได้ลงลายมือชื่อเป็นผู้เข้าร่วมประชุม และประชุมได้แจ้งผลคำวินิจฉัยของ คชก. ตำบลสามโก้ให้คู่กรณีทราบ แต่ที่ประชุมไม่ได้แจ้งเหตุผลของคำวินิจฉัยและสิทธิในการอุทธรณ์ให้คู่กรณีทราบแต่ประการใด โดย คชก. ตำบลสามโก้จะดำเนินการแจ้งคำวินิจฉัยเป็นหนังสือประกอบกับเหตุผลของคำวินิจฉัยพร้อมทั้งแจ้งสิทธิอุทธรณ์ไปให้คู่กรณีทราบในภายหลัง ตามแนวทางปฏิบัติของ คชก. ตำบลสามโก้จะทำการแจ้งคำวินิจฉัยไปยังคู่กรณีโดยวิธีส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนธรรมดาไม่ใช่ไปรษณีย์ตอบรับ สำหรับข้อหาข้อนี้ คชก. ตำบลสามโก้ได้แจ้งคำวินิจฉัยโดยวิธีส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนธรรมดาไปให้นางมาลี โดยมีนายชะลอฯ ซึ่งอยู่คนละบ้านเลขที่กับผู้ลงลายมือชื่อรับหนังสือไว้แทนในบัญชีนำจ่ายของเจ้าหน้าที่ไปรษณีย์ในวันที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๕๓ ต่อมานางมาลีฯ ได้รับหนังสือแจ้งคำวินิจฉัยของ คชก. ตำบลสามโก้จากนายชะลอฯ แต่จำไม่ได้ว่าตนได้รับหนังสือนั้นจากนายชะลอฯ ในวันใด และนางมาลีฯ ได้ยื่นอุทธรณ์คำวินิจฉัยของ คชก. ตำบลสามโก้ต่อ คชก. จังหวัดอ่างทองในวันที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๕๓ คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เห็นว่า ข้อหาข้อนี้มีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่าการแจ้งคำวินิจฉัยและสิทธิอุทธรณ์คำสั่งโดยวิธีส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนธรรมดาไปยังภูมิลำเนาของคู่กรณีโดยมีบุคคลอื่นอยู่บ้านข้างเคียงเป็นผู้รับไว้แทน จะถือว่าคู่กรณีได้รับแจ้งคำวินิจฉัยในวันใด อันจะมีผลทำให้เริ่มนับระยะเวลาอุทธรณ์ตามที่กฎหมายกำหนด โดยมีความเห็นในประเด็นดังกล่าวว่า เนื่องจากพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๒๔ ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการอุทธรณ์คำวินิจฉัยของ คชก. ตำบลไว้เป็น

การเฉพาะ ซึ่งมาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง^๑ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้บัญญัติให้ผู้เช่านา ผู้เช่าช่วงนา หรือผู้ให้เช่านาที่เป็นคู่กรณี หรือผู้มีส่วนได้เสียในการเช่านาอาจอุทธรณ์คำวินิจฉัยของ คชก. ตำบลต่อ คชก. จังหวัดได้ โดยทำเป็นหนังสือยื่นต่อประธาน คชก. ตำบลภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่ทราบคำวินิจฉัยของ คชก. ตำบล แต่ต้องไม่เกินหกสิบวันนับแต่วันที่ คชก. ตำบลได้มีคำวินิจฉัย แต่พระราชบัญญัตินี้ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการแจ้งคำวินิจฉัยของ คชก. ตำบลไว้แต่ประการใด ซึ่งคำวินิจฉัยของ คชก. ตำบลเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕^๒ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนั้น หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการแจ้งคำวินิจฉัยของ คชก. ตำบลจึงต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ หมวด ๔ การแจ้ง มาตรา ๖๘ ถึงมาตรา ๗๔ ทั้งนี้ ตามนัยมาตรา ๓^๓ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

โดยที่มาตรา ๖๙ วรรคสอง^๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ บัญญัติว่า การแจ้งคำสั่งทางปกครองเป็นหนังสือ ให้ส่งหนังสือแจ้งต่อผู้นั้นหรือถ้าได้ส่งไปยังภูมิลำเนาของผู้นั้นก็ให้ถือว่าได้รับแจ้งตั้งแต่วันที่ไปถึงแล้ว มาตรา ๗๐^๕ บัญญัติว่า การแจ้งเป็นหนังสือโดยวิธีให้บุคคลนำไปส่ง ถ้าผู้รับไม่ยอมรับหรือถ้าขณะนำไปส่งไม่พบผู้รับ และหากได้ส่งให้กับบุคคลใดซึ่ง

^๑ มาตรา ๕๖ ผู้เช่านา ผู้เช่าช่วงนา หรือผู้ให้เช่านาที่เป็นคู่กรณี หรือผู้มีส่วนได้เสียในการเช่านา อาจอุทธรณ์คำวินิจฉัยของ คชก. ตำบลต่อ คชก. จังหวัดได้ โดยทำเป็นหนังสือยื่นต่อประธาน คชก. ตำบลภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่ทราบคำวินิจฉัยของ คชก. ตำบล แต่ต้องไม่เกินหกสิบวันนับแต่วันที่ คชก. ตำบลได้มีคำวินิจฉัย

ฯลฯ

ฯลฯ

^๒ มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“คำสั่งทางปกครอง” หมายความว่า

(๑) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคล ในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ

(๒) การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง

ฯลฯ

ฯลฯ

^๓ มาตรา ๓ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามกฎหมายต่าง ๆ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายใดกำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องใดไว้โดยเฉพาะและมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้

ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับกับขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งที่กำหนดในกฎหมาย

^๔ มาตรา ๖๙ การแจ้งคำสั่งทางปกครอง การนัดพิจารณา หรือการอย่างอื่นที่เจ้าหน้าที่ต้องแจ้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบอาจกระทำด้วยวาจาก็ได้ แต่ถ้าผู้นั้นประสงค์จะให้กระทำเป็นหนังสือก็ให้แจ้งเป็นหนังสือ

การแจ้งเป็นหนังสือให้ส่งหนังสือแจ้งต่อผู้นั้น หรือถ้าได้ส่งไปยังภูมิลำเนาของผู้นั้นก็ให้ถือว่าได้รับแจ้งตั้งแต่วันที่ไปถึง

ฯลฯ

ฯลฯ

^๕ มาตรา ๗๐ การแจ้งเป็นหนังสือโดยวิธีให้บุคคลนำไปส่ง ถ้าผู้รับไม่ยอมรับหรือถ้าขณะนำไปส่งไม่พบผู้รับ และหากได้ส่งให้กับบุคคลใดซึ่งบรรลุนิติภาวะที่อยู่หรือทำงานในสถานที่นั้น หรือในกรณีที่ผู้นั้นไม่ยอมรับ หากได้วางหนังสือนั้นหรือปิดหนังสือนั้นไว้ในที่ซึ่งเห็นได้ง่าย ณ สถานที่นั้นต่อหน้าเจ้าพนักงานตามที่กำหนดในกฎกระทรวงที่ไปเป็นพยานก็ให้ถือว่าได้รับแจ้งแล้ว

บรรลุนิติภาวะที่อยู่หรือทำงานในสถานที่นั้น ... ให้ถือว่าได้รับแจ้งแล้ว และมาตรา ๗๑^๖ บัญญัติว่า การแจ้งโดยวิธีส่งทางไปรษณีย์ตอบรับให้ถือว่าได้รับแจ้งเมื่อครบกำหนดเจ็ดวันนับแต่วันส่งสำหรับกรณี ภายในประเทศ หรือเมื่อครบกำหนดสิบห้าวันนับแต่วันส่งสำหรับกรณีส่งไปยังต่างประเทศ เว้นแต่จะมีการพิสูจน์ได้ว่าไม่มีการได้รับหรือได้รับก่อนหรือหลังจากวันนั้น เห็นได้ว่าบทบัญญัติดังกล่าวกำหนด หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการแจ้งที่จะถือว่าผู้รับได้รับหนังสือแจ้งโดยชอบแล้ว ไม่ว่าจะเป็นการแจ้งโดยวิธี ให้บุคคลนำไปส่งตามมาตรา ๗๐ หรือโดยวิธีส่งทางไปรษณีย์ตอบรับตามมาตรา ๗๑ ก็ตาม แต่ บทบัญญัติดังกล่าวมิได้บัญญัติให้การแจ้งโดยวิธีส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนธรรมดาให้ถือว่าได้รับแจ้ง เมื่อใด แต่เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมกับผู้รับแจ้งคำสั่งทางปกครองโดยวิธีส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียน ธรรมดา จึงต้องนำมาตรา ๗๑^๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ที่บัญญัติให้การ แจ้งโดยวิธีส่งทางไปรษณีย์ตอบรับให้ถือว่าได้รับแจ้งเมื่อครบกำหนดเจ็ดวันนับแต่วันส่งกรณี ภายในประเทศ เว้นแต่จะมีการพิสูจน์ได้ว่าไม่มีการได้รับหรือได้รับก่อนหรือหลังจากวันนั้นมาใช้บังคับ โดยอนุโลมในฐานะบทกฎหมายใกล้เคียงอย่างยิ่ง เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า เทศบาลตำบลสามโก้ได้มีหนังสือ ที่ อท ๒๕๘๐๑/ว ๗๘๓ ลงวันที่ ๒๖ สิงหาคม ๒๕๕๓ แจ้งผลการวินิจฉัยของ คชก. ตำบลสามโก้ และสิทธิในการอุทธรณ์ให้นางมาลีฯ ทราบทางไปรษณีย์ลงทะเบียนธรรมดา กรณีจึงต้องถือว่านาง มาลีฯ ได้รับหนังสือแจ้งคำวินิจฉัยของ คชก. ตำบลสามโก้เมื่อครบกำหนดเจ็ดวันนับแต่วันส่ง คือ วันที่ ๒ กันยายน ๒๕๕๓ ดังนั้น การที่นางมาลีฯ ยื่นอุทธรณ์คำวินิจฉัยของ คชก. ตำบลสามโก้ในวันที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๕๓ จึงเป็นการยื่นอุทธรณ์ภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับทราบคำวินิจฉัยของ คชก. ตำบลสามโก้ตามมาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง^๘ แห่งพระราชบัญญัติการเข้าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ

(ลงชื่อ) อัคร จารุจินดา

(นายอัคร จารุจินดา)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พฤษภาคม ๒๕๕๔

^๖ มาตรา ๗๑ การแจ้งโดยวิธีส่งทางไปรษณีย์ตอบรับให้ถือว่าได้รับแจ้งเมื่อครบกำหนดเจ็ดวัน นับแต่วันส่งสำหรับกรณีภายในประเทศหรือเมื่อครบกำหนดสิบห้าวันนับแต่วันส่งสำหรับกรณีส่งไปยังต่างประเทศ เว้นแต่จะมีการพิสูจน์ได้ว่าไม่มีการได้รับหรือได้รับก่อนหรือหลังจากวันนั้น

^๗ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๖, ข้างต้น

^๘ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น