

## ผลของการยื่นอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองโดยวิธีการส่งหนังสืออุทธรณ์ทางไปรษณีย์\*

ศุภวัฒน์ ลิขิตสงวณ\*\*

การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองเป็นสิทธิของคู่กรณีในการขอให้ฝ่ายปกครองทบทวนและเปลี่ยนแปลงแก้ไขหรือเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง ขณะเดียวกัน กรณีของคำสั่งทางปกครองที่อาจอุทธรณ์ได้ การอุทธรณ์ก็เป็นเงื่อนไขในการฟ้องคดีต่อศาลเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครอง หากผู้รับคำสั่งทางปกครองมิได้อุทธรณ์คำสั่ง หรืออุทธรณ์ไม่ถูกต้องตามรูปแบบที่กฎหมายกำหนด หรือยื่นอุทธรณ์เกินระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด ย่อมเป็นอันเสียสิทธิที่จะฟ้องคดีต่อศาล

กรณีที่ผู้รับคำสั่งทางปกครองไปยื่นหนังสืออุทธรณ์ที่หน่วยงานของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ วันที่หน่วยงานลงทะเบียนรับหนังสืออุทธรณ์ไว้ย่อมเป็นวันที่การยื่นอุทธรณ์มีผล แต่ถ้าผู้รับคำสั่งทางปกครองยื่นอุทธรณ์โดยส่งหนังสืออุทธรณ์ทางไปรษณีย์ ย่อมต้องพิจารณาว่าจะถือเอาวันใดเป็นวันที่การอุทธรณ์มีผลทางกฎหมาย วันที่ส่งหนังสืออุทธรณ์ทางไปรษณีย์ หรือวันที่หน่วยงานได้รับหนังสืออุทธรณ์นั้น โดยเฉพาะกรณีที่ปรากฏว่าผู้รับคำสั่งทางปกครองได้ส่งหนังสืออุทธรณ์ทางไปรษณีย์ก่อนสิ้นสุดระยะเวลาอุทธรณ์ แต่หนังสืออุทธรณ์ไปถึงเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ภายหลังล่วงพ้นกำหนดระยะเวลาอุทธรณ์ไปแล้ว จะเป็นการยื่นอุทธรณ์ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดหรือไม่

กฎหมายเฉพาะในบางเรื่อง ซึ่งส่วนใหญ่เป็นอนุบัญญัติที่ออกตามกฎหมายแม่บท ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องนี้ไว้ในแนวทางที่ให้ความเป็นธรรมแก่ผู้อุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง โดยให้ถือว่าวันส่งหนังสืออุทธรณ์ซึ่งปรากฏตามหลักฐานทางไปรษณีย์ เช่น ใบรับฝากหรือตราประทับรับที่ซองหนังสือ เป็นวันยื่นอุทธรณ์ แต่กฎหมายในอีกหลายเรื่อง รวมทั้งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งเป็นกฎหมายทั่วไปเกี่ยวกับการพิจารณาทางปกครองมิได้บัญญัติหลักเกณฑ์ในเรื่องดังกล่าวไว้ ทำให้มีปัญหาต้องพิจารณาเกี่ยวกับวันที่การอุทธรณ์มีผล ซึ่งปรากฏว่า ที่ผ่านมาบรรดาองค์กรทางกฎหมายได้มีแนวคำวินิจฉัยแตกต่างกัน โดยองค์กรที่ปรึกษากฎหมาย ไม่ว่าจะป็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองหรือคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้ให้ความเห็นว่าการอุทธรณ์มีผลในวันที่ส่งหนังสืออุทธรณ์ทางไปรษณีย์ ขณะที่ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยในทางตรงกันข้ามว่าการอุทธรณ์มีผลในวันที่หน่วยงานทางปกครองได้รับหนังสืออุทธรณ์ อย่างไรก็ตาม ไม่นานมานี้ศาลปกครอง

\*ปรับปรุงจากบันทึกที่จัดทำเสนอเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาและเผยแพร่ให้เจ้าหน้าที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้รับทราบและมีความเข้าใจตรงกันในประเด็นดังกล่าว โดยบทความนี้ได้นำเสนอเนื้อหาบางส่วนมาจากบทความของผู้เขียน เรื่อง “วันที่การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองมีผล กรณีส่งหนังสืออุทธรณ์ทางไปรษณีย์” ที่ลงพิมพ์ในวารสารกฎหมายปกครอง เล่ม ๒๗ ตอน ๒ (๒๕๕๓) หน้า ๓-๕๕ โดยได้เพิ่มเติมคำวินิจฉัยให้เป็นปัจจุบัน

\*\*ผู้อำนวยการฝ่ายพัฒนาหลักกฎหมายปกครอง กองกฎหมายปกครอง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สูงสุดได้มีคำวินิจฉัยในคดีหนึ่งแตกต่างไปจากแนวคำวินิจฉัยเดิม ในบทความนี้จึงขอเสนอบทวิเคราะห์  
แนวคำวินิจฉัยในเรื่องดังกล่าว รวมทั้งเสนอแนะแนวทางแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์  
ในเรื่องนี้ให้เป็นที่ชัดเจนต่อไป

### ๑. แนวความเห็นขององค์กรที่ปรึกษากฎหมาย

แนวความเห็นเกี่ยวกับผลของการยื่นอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองโดยวิธีการส่ง  
หนังสืออุทธรณ์ทางไปรษณีย์นั้น มีที่มาจากกรณีการขัดกันของความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗)  
และความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง จึงต้องมีการเสนอเรื่องให้คณะกรรมการ  
กฤษฎีกา (คณะพิเศษ) พิจารณาให้ความเห็นวางหลักให้เป็นที่ยุติ

**คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗)** ได้มีความเห็นในเรื่องเสร็จที่ ๙๓๒/๒๕๔๗  
ตอบข้อหารือของกระทรวงคมนาคมเกี่ยวกับการยื่นอุทธรณ์เงินค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์  
สรุปได้ว่า เมื่อพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มิได้บัญญัติวิธีการยื่น  
อุทธรณ์เงินค่าทดแทนไว้ ผู้ที่ไม่พอใจในจำนวนเงินค่าทดแทนจึงมีสิทธิยื่นอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีด้วย  
ตนเองหรือส่งทางไปรษณีย์ และโดยที่พระราชบัญญัติดังกล่าวมิได้บัญญัติไว้เป็นการเฉพาะให้การส่ง  
หนังสืออุทธรณ์แก่เจ้าพนักงานไปรษณีย์มีผลเป็นการยื่นหนังสืออุทธรณ์เงินค่าทดแทนต่อรัฐมนตรี  
ดังนั้น จึงต้องนำหลักการแสดงเจตนาที่กระทำต่อบุคคลซึ่งมิได้อยู่เฉพาะหน้าตามมาตรา ๑๖๙ แห่ง  
ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับโดยอนุโลมว่าการอุทธรณ์มีผลนับแต่เวลาที่หนังสือ  
อุทธรณ์ไปถึงกระทรวงที่มีอำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์ เมื่อข้อเท็จจริงตามข้อหารือปรากฏว่าหนังสืออุทธรณ์  
ไปถึงกระทรวงคมนาคมภายหลังกำหนดระยะเวลาอุทธรณ์หกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งให้ไป  
รับเงินค่าทดแทน จึงเป็นการยื่นอุทธรณ์เกินระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด

ส่วน**คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง**ได้มีความเห็นในเรื่องเสร็จที่  
๓๔๕/๒๕๔๘ ในกรณีการอุทธรณ์คำสั่งเพิกถอนโฉนดที่ดินซึ่งเป็นการอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติวิธี  
ปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ในฐานะกฎหมายทั่วไป (เนื่องจากประมวลกฎหมายที่ดินมิได้กำหนด  
เกี่ยวกับการอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวไว้) โดยคณะกรรมการฯ ได้ให้ความเห็นตอบข้อหารือของกรมที่ดิน  
สรุปได้ว่า โดยที่การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองเป็นสิทธิของคู่กรณีตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติ  
ราชการทางปกครองฯ ในการขอให้เจ้าหน้าที่ทบทวนและแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครอง และ  
เป็นเงื่อนไขในการนำข้อพิพาทไปฟ้องต่อศาล ซึ่งตามมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว  
ได้กำหนดให้คู่กรณีสามารถอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองโดยการยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครอง  
ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง แต่ไม่ได้กำหนดวิธีการยื่นอุทธรณ์และวันที่การยื่นอุทธรณ์  
มีผลไว้ ดังนั้น เมื่อคำนึงถึงความสะดวกของคู่กรณีและการคุ้มครองสิทธิในการอุทธรณ์คำสั่งทาง  
ปกครองของคู่กรณี อันเป็นส่วนหนึ่งของการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนของหน่วยงานของรัฐแล้ว  
ในกรณีที่คู่กรณียื่นอุทธรณ์โดยส่งหนังสืออุทธรณ์ทางไปรษณีย์ จึงต้องถือว่าวันที่ส่งหนังสืออุทธรณ์  
ทางไปรษณีย์เป็นวันที่การแสดงเจตนาอุทธรณ์มีผล ซึ่งอาจพิสูจน์ได้ตามข้อเท็จจริงอย่างใดอย่างหนึ่ง  
เป็นต้นว่า วันที่ที่ทำการไปรษณีย์ต้นทางออกใบรับฝากหรือประทับตรารับที่ซองหนังสือ ดังนั้น เมื่อมี  
เหตุอันควรเชื่อได้ว่าผู้อุทธรณ์ได้ส่งหนังสืออุทธรณ์ฉบับลงวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ โดยส่งทาง  
ไปรษณีย์จากจังหวัดชัยภูมิมายังกรมที่ดินก่อนหรืออย่างช้าที่สุดภายในวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๔๗  
ซึ่งเป็นวันสุดท้ายของระยะเวลาอุทธรณ์ จึงเป็นการยื่นอุทธรณ์ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด  
(แม้ว่ากรมที่ดินจะได้รับหนังสืออุทธรณ์ในวันที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๔๗ ก็ตาม)

แม้ว่าความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) จะเป็นการวินิจฉัยปัญหาการยื่นอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ ขณะที่ความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเป็นการวินิจฉัยปัญหาการยื่นอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ แต่ความเห็นทั้งสองเรื่องต่างก็เป็นการวินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมายเดียวกัน คือ กรณีที่กฎหมายมิได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการมีผลของการยื่นอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองโดยวิธีการส่งหนังสืออุทธรณ์ทางไปรษณีย์ไว้ การยื่นอุทธรณ์จะมีผลในวันส่งหนังสืออุทธรณ์หรือวันที่หน่วยงานได้รับหนังสืออุทธรณ์ ซึ่งคณะกรรมการทั้งสองชุดมีความเห็นแตกต่างกัน โดยคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) เห็นว่า เมื่อกฎหมายเฉพาะมิได้บัญญัติหลักเกณฑ์ในเรื่องนี้ไว้ ก็ต้องใช้หลักตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์โดยอนุโลม การอุทธรณ์จึงมีผลเมื่อหนังสืออุทธรณ์ไปถึงหน่วยงานตามหลักการแสดงเจตนาต่อบุคคลซึ่งมิได้อยู่เฉพาะหน้าตามมาตรา ๑๖๙ ขณะที่คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมิได้นำบทบัญญัติดังกล่าวมาใช้บังคับ แต่สร้างหลักทั่วไปเพื่อคุ้มครองสิทธิของคู่กรณีโดยถือว่าการอุทธรณ์มีผลในวันที่ส่งหนังสืออุทธรณ์ทางไปรษณีย์ ซึ่งต่อมาปรากฏว่าสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้นำหลักตามความเห็นของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองไปใช้ตอบข้อหารือของกระทรวงคมนาคมในประเด็นการอุทธรณ์เงินค่าทดแทนตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ โดยในเบื้องต้นได้มีการอ้างอิงหลักตามความเห็นของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในเรื่องเสร็จที่ ๓๔๕/๒๕๔๘ ก่อนว่า ในกรณีที่คู่กรณียื่นอุทธรณ์โดยส่งหนังสืออุทธรณ์ทางไปรษณีย์ ต้องถือว่าวันที่ส่งหนังสืออุทธรณ์ทางไปรษณีย์เป็นวันที่การแสดงเจตนาอุทธรณ์มีผล ดังนั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้อุทธรณ์ได้ยื่นอุทธรณ์โดยส่งทางไปรษณีย์และไปรษณีย์ต้นทางได้ประทับตราในวันที่ยังอยู่ในระยะเวลาอุทธรณ์ จึงถือได้ว่าการยื่นอุทธรณ์ได้กระทำภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด<sup>๑</sup> กระทรวงคมนาคมเห็นว่า การตอบข้อหารือของสำนักงานฯ แตกต่างจากความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ตามเรื่องเสร็จที่ ๙๓๒/๒๕๔๗ จึงขอหารือว่าจะต้องถือปฏิบัติตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) หรือความเห็นของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ทั้งนี้ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่าข้อหารือดังกล่าวเป็นเรื่องสำคัญและต้องอาศัยความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน จึงแต่งตั้งคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เพื่อพิจารณาให้ความเห็น<sup>๒</sup>

**คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ)** พิจารณาแล้วได้มีความเห็นในเรื่องเสร็จที่ ๑๕๒/๒๕๔๙ สรุปได้ว่า โดยที่การอุทธรณ์เงินค่าทดแทนเป็นเรื่องนิติสัมพันธ์ตามกฎหมายมหาชนระหว่างหน่วยงานทางปกครองและประชาชนซึ่งอยู่ภายใต้บังคับหลักเกณฑ์และนิติวิธีตามกฎหมายมหาชน ประกอบกับการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองเป็นสิทธิของคู่กรณีและเป็นสิทธิที่เกิดขึ้นโดยผล

<sup>๑</sup>หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๐๕/๓๓๖ ลงวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๔๘ ถึงกระทรวงคมนาคม

<sup>๒</sup>คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ดังกล่าวประกอบด้วยกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) จำนวน ๓ คน (นายสรรเสริญ ไกรจิตติ นายสุนทร มณีสวัสดิ์ และนายศรีราชา เจริญพาณิชย์) กรรมการกฤษฎีกา ซึ่งเป็นกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองด้วยจำนวน ๓ คน (นายวัฒนา รัตนวิจิตร นายกมลชัย รัตนสกาวงศ์ และนายรองพล เจริญพันธุ์) และเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา (คุณพรทิพย์ จาละ)

ของกฎหมาย มิได้เกิดขึ้นโดยผลของการผูกพันสัมพันธระหว่างบุคคลตามนิติกรรมทางแพ่ง ดังนั้น การใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง จึงเป็น “การแสดงเจตนาฝ่ายเดียว” ของคู่กรณีซึ่งมีผลสมบูรณ์ ต่อเมื่อได้ส่งเจตนาที่ออกไปแล้วตามทฤษฎีส่งเจตนา (Theory of Dispatch)) จึงไม่สามารถนำ หลักการแสดงเจตนาที่กระทำต่อบุคคลซึ่งมิได้อยู่เฉพาะหน้าที่มีผลสมบูรณ์ต่อการแสดงเจตนา นั้น ไปถึงผู้รับการแสดงเจตนาตามทฤษฎีรับเจตนา (Theory of Reception) ตามมาตรา ๑๖๙ แห่ง ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้โดยอนุโลมกับการนับระยะเวลาการใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งทาง ปกครองได้ เนื่องจากหลักดังกล่าวตั้งอยู่บนพื้นฐานของความเป็นอิสระและเสรีภาพในการทำนิติกรรม ระหว่างบุคคลที่อยู่ในฐานะเท่าเทียมกันตามหลักกฎหมายเอกชน ดังนั้น ในกรณีที่คู่กรณีเลือกใช้ วิธีการยื่นอุทธรณ์เงินค่าทดแทนโดยส่งหนังสืออุทธรณ์ทางไปรษณีย์ จึงต้องถือว่าวันที่ได้ทำการส่ง หนังสืออุทธรณ์นั้นไปทางไปรษณีย์เป็นวันที่การแสดงเจตนามีผล ซึ่งอาจพิสูจน์ได้ตามข้อเท็จจริง อย่างใดอย่างหนึ่ง เป็นต้นว่า วันที่ทำการไปรษณีย์ต้นทางออกใบรับฝากหรือประทับตราที่ซองหนังสือ ดังที่คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้เคยให้ความเห็นไว้แล้วในเรื่องเสร็จที่ ๓๔๕/๒๕๔๘ นอกจากนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ยังให้เหตุผลเพิ่มเติมด้วยว่า หากถือว่าวันที่หน่วยงาน ได้รับหนังสืออุทธรณ์เป็นวันที่การอุทธรณ์มีผล ย่อมไม่เป็นธรรมแก่ผู้อุทธรณ์ เพราะผู้อุทธรณ์ไม่อาจ ทราบได้ว่าการจัดส่งหนังสืออุทธรณ์นั้นจะไปถึงหน่วยงานที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์เมื่อใดและการ ยื่นอุทธรณ์จะเป็นไปภายในระยะเวลาอุทธรณ์ที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ โดยเฉพาะกรณีของผู้อุทธรณ์ ที่อยู่ในพื้นที่ห่างไกลจากหน่วยงานของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหน้าที่รับคำอุทธรณ์ หรือในบางกรณี การดำเนินการของไปรษณีย์อาจมีปัญหาขัดข้องและเกิดความล่าช้าเกินระยะเวลาปกติในการจัดส่ง หนังสืออุทธรณ์ ซึ่งจะมีผลกระทบต่อการใช้สิทธิอุทธรณ์และสิทธิในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ เมื่อข้อเท็จจริงตามข้อหาหรือปรากฏว่า วันครบกำหนดระยะเวลาอุทธรณ์เงินค่าทดแทนตามกฎหมาย สำหรับผู้อุทธรณ์จำนวนสองกลุ่ม คือ วันที่ ๒ พฤษภาคม ๒๕๔๗ และวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๔๗ ดังนั้น การที่ผู้อุทธรณ์ทั้งสองกลุ่มได้ยื่นอุทธรณ์ทางไปรษณีย์และไปรษณีย์ต้นทางได้ประทับตรารับ ลงวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๔๗ จึงถือได้ว่าการอุทธรณ์ได้กระทำภายในระยะเวลาที่กฎหมายแล้ว

จะเห็นได้ว่าคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้มีความเห็นในแนวทาง เดียวกันกับคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองโดยอ้างถึงความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติ ราชการทางปกครองในเรื่องเสร็จที่ ๓๔๕/๒๕๔๘ ไว้ด้วย แต่คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้ อธิบายหลักในเรื่องนี้ให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น กล่าวคือ ขณะที่คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทาง ปกครองได้ให้เหตุผลในลักษณะทั่วไปว่า การถือเอาวันที่ส่งหนังสืออุทธรณ์ทางไปรษณีย์เป็นวันที่การ แสดงเจตนาอุทธรณ์มีผลนั้น เป็นไปเพื่อความสะดวกและการคุ้มครองสิทธิของคู่กรณีในการอุทธรณ์ คำสั่งทางปกครอง คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้ให้เหตุผลในทางทฤษฎีและในทางปฏิบัติ อย่างชัดเจน โดยในทางทฤษฎี ได้อธิบายว่าการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองเป็นเรื่องนิติสัมพันธ์ตาม กฎหมายมหาชนและเป็นการใช้สิทธิตามกฎหมายของคู่กรณี มิใช่การทำนิติกรรมในทางแพ่งระหว่าง บุคคลที่อยู่ในฐานะเท่าเทียมกัน อันจะนำหลักการแสดงเจตนาที่กระทำต่อบุคคลซึ่งมิได้อยู่เฉพาะหน้า ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้โดยอนุโลมได้ หากแต่เป็นการแสดงเจตนาฝ่ายเดียวของ คู่กรณีที่ใช้สิทธิโต้แย้งคำสั่งทางปกครองซึ่งมีผลสมบูรณ์เมื่อได้ส่งเจตนาออกไปตามทฤษฎีส่งเจตนา (Theory of Dispatch) และในส่วนของเหตุผลในทางปฏิบัติ ได้ชี้ให้เห็นถึงความไม่เป็นธรรมในการ

นำหลักตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้ เนื่องจากระยะเวลาในการจัดส่งหนังสืออุทธรณ์ทางไปรษณีย์ไม่มีความแน่นอน ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อการใช้สิทธิของคู่กรณีในการอุทธรณ์คำสั่งและฟ้องคดีต่อศาล ทั้งนี้ ในการประชุมคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) กรรมการหลายท่านได้ให้ความเห็นสนับสนุนหลักที่ถือเอาวันที่ส่งหนังสืออุทธรณ์ทางไปรษณีย์เป็นวันที่การแสดงเจตนาอุทธรณ์มีผล โดยนายกมลชัย รัตนสกววงศ์ ได้ให้ความเห็นว่า *ปรัชญาและแนวคิด* เบื้องหลังกฎหมายแพ่งและกฎหมายมหาชนนั้นแตกต่างกัน โดยแนวคิดเรื่องการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองในกฎหมายมหาชน คือ การคุ้มครองสิทธิของผู้รับคำสั่งทางปกครอง ซึ่งนายวัฒนา รัตนวิจิตร ได้ให้ความเห็นเพิ่มเติมว่า เมื่อการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองเป็นการใช้สิทธิโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง หากผู้อุทธรณ์ได้ใช้สิทธิภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด ก็ต้องคุ้มครองสิทธิของผู้อุทธรณ์ ซึ่งแตกต่างจากการแสดงเจตนาทำนิติกรรมหรือสัญญาทางแพ่ง และนายรองพล เจริญพันธุ์ ได้สรุปว่า หลักที่ถือเอาวันที่ส่งหนังสืออุทธรณ์ทางไปรษณีย์เป็นวันที่การแสดงเจตนาอุทธรณ์มีผลนั้น เป็น “หลักกฎหมายทั่วไป” ที่ไม่ต้องบัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษร แต่ใช้ตีความเพื่อบังคับการตามกฎหมายได้<sup>๓</sup>

ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) มีความน่าสนใจในแง่มุมของ **หลักการใช้กฎหมาย** ตามหลักการใช้กฎหมายที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นั้น ในเบื้องต้นจะต้องพิจารณาใช้ *บทบัญญัติกฎหมาย* ที่เกี่ยวข้องก่อน หากไม่มีบทกฎหมายที่จะนำมาใช้ได้ จึงวินิจฉัยตาม *จารีตประเพณีแห่งท้องถิ่น* ใช้ *บทกฎหมายใกล้เคียงอย่างยิ่ง* หรือใช้ *หลักกฎหมายทั่วไป* ตามลำดับ กรณีปัญหาเกี่ยวกับผลของการยื่นอุทธรณ์เงินค่าทดแทนโดยส่งทางไปรษณีย์ เมื่อกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ได้บัญญัติเรื่องนี้ไว้ จึงต้องพิจารณาว่ามีบทกฎหมายอื่นที่จะนำมาใช้ได้หรือไม่ ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เห็นว่าไม่อาจนำบทบัญญัติมาตรา ๑๖๙ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้ในการอุทธรณ์เงินค่าทดแทนได้ เพราะเป็นบทบัญญัติที่ใช้กับการทำนิติกรรมสัญญาตามกฎหมายแพ่ง ไม่อาจใช้ในการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นการใช้สิทธิตามกฎหมายของประชาชนเพื่อโต้แย้งการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง และเมื่อเรื่องนี้ไม่มีจารีตประเพณีแห่งท้องถิ่นที่จะนำมาใช้ได้ จึงต้องพิจารณาต่อไปว่าจะนำบทกฎหมายใกล้เคียงอย่างยิ่งมาใช้ได้หรือไม่ ซึ่งมีบทบัญญัติของกฎหมายเฉพาะในหลายเรื่องที่กำหนดให้วันที่ส่งหนังสืออุทธรณ์ทางไปรษณีย์เป็นวันที่มีการยื่นอุทธรณ์ รวมทั้งบทบัญญัติมาตรา ๔๖ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่กำหนดให้วันที่ส่งคำฟ้องแก่เจ้าพนักงานไปรษณีย์เป็นวันยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครอง การนำบทบัญญัติดังกล่าวมาเทียบเคียงบังคับใช้จึงเป็นทางเลือกหนึ่ง อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการฯ มิได้เลือกแนวทางดังกล่าว แต่เห็นว่า **หลักทั่วไป** ในทางกฎหมายปกครองที่ถือว่าวันที่ส่งหนังสืออุทธรณ์ทางไปรษณีย์เป็นวันที่การแสดงเจตนาอุทธรณ์มีผล ซึ่งการใช้หลักทั่วไปนี้เท่ากับเป็นการยอมรับโดยนัยว่าการที่กฎหมายเฉพาะในบางเรื่องได้บัญญัติหลักเกณฑ์ทำนองเดียวกันไว้ เป็นเพียงการนำหลักทั่วไปมาบัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษรให้เป็นที่ชัดเจนเท่านั้น แต่หากกฎหมายเฉพาะในเรื่องใดมิได้บัญญัติหลักเกณฑ์ไว้ ก็สามารถใช้หลักทั่วไปได้ โดยหลักทั่วไปนี้จะไม่นำมาใช้ ก็ต่อเมื่อกฎหมายเฉพาะได้บัญญัติ *หลักตรงกันข้าม* ไว้ คือ ให้ถือเอาวันที่หนังสือ

<sup>๓</sup>โปรดดู รายงานการประชุมคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ครั้งที่ ๑ (๑/๒๕๕๙) ๑/๒๕๕๙ วันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๕๙ (เรื่องเสร็จที่ ๑๕๒/๒๕๕๙)

อุทธรณ์ไปถึงหน่วยงานของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์เป็นวันที่อุทธรณ์มีผลเท่านั้น โดยนับนี้  
ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) จึงเป็นความเห็นทางกฎหมายที่ “ก้าวข้าม” ข้อจำกัด  
ของตัวบทกฎหมาย โดยสร้างหลักกฎหมายทั่วไปที่เหมาะสมกับลักษณะของเรื่องในทางปกครอง ทั้งนี้  
โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองสิทธิของประชาชนในการโต้แย้งการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง

ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ตามเรื่องเสร็จที่ ๑๕๒/๒๕๔๙ นี้  
นอกจากจะเป็นการกลับความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ตามเรื่องเสร็จที่ ๙๓๒/๒๕๔๗  
ในประเด็นการยื่นอุทธรณ์เงินค่าทดแทนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์โดยวิธีการ  
ส่งหนังสืออุทธรณ์ทางไปรษณีย์แล้ว ยังเป็นความเห็นที่วางหลักทั่วไปที่ขอบจะนำไปใช้กับการอุทธรณ์  
คำสั่งทางปกครองตามกฎหมายในเรื่องอื่น ๆ ด้วย หากกฎหมายในเรื่องนั้น ๆ มิได้กำหนดเกี่ยวกับผล  
ของการส่งหนังสืออุทธรณ์ทางไปรษณีย์ไว้เป็นพิเศษ อย่างไรก็ตามศาลปกครองสูงสุดมีมุมมอง  
ในเรื่องนี้แตกต่างจากคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) และคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทาง  
ปกครอง โดยในการพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทซึ่งมีประเด็นต้องพิจารณาเกี่ยวกับผลของการยื่น  
อุทธรณ์คำสั่งทางปกครองโดยวิธีการส่งทางไปรษณีย์ ศาลจะถือว่าการอุทธรณ์มีผลในวันที่หน่วยงาน  
ได้รับหนังสืออุทธรณ์ มิใช่วันที่มีการส่งหนังสืออุทธรณ์ทางไปรษณีย์ ยกเว้นในคำพิพากษาในคดีหนึ่ง  
เมื่อเร็ว ๆ นี้ที่ศาลได้วินิจฉัยในแนวทางที่แตกต่างจากแนวคำวินิจฉัยเดิมโดยถือว่าการอุทธรณ์มีผล  
ในวันที่มีการส่งหนังสืออุทธรณ์ทางไปรษณีย์

## ๒. แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

ที่ผ่านมาศาลปกครองสูงสุดได้มีแนวคำวินิจฉัยว่ากรณีที่บทบัญญัติของกฎหมาย  
ในเรื่องใดมิได้บัญญัติเกี่ยวกับผลของการยื่นอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองโดยวิธีการส่งหนังสืออุทธรณ์  
ทางไปรษณีย์ไว้ ต้องถือว่าการอุทธรณ์มีผลในวันที่หนังสืออุทธรณ์ไปถึงหน่วยงานของเจ้าหน้าที่ผู้มี  
อำนาจพิจารณาอุทธรณ์ ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นการอุทธรณ์เงินค่าทดแทนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืน  
อสังหาริมทรัพย์ การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามกฎหมายอื่น ๆ ที่กำหนดขั้นตอนและระยะเวลา  
อุทธรณ์ไว้เป็นการเฉพาะ หรือการอุทธรณ์ตามกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในฐานะ  
กฎหมายทั่วไป

ศาลปกครองสูงสุดมีโอกาสวินิจฉัยปัญหานี้เป็นครั้งแรกในคำสั่งที่ ๔๔๔/๒๕๔๘  
ในกรณีการอุทธรณ์เงินค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ โดยมีคำวินิจฉัยสรุปได้ว่า ผู้อุทธรณ์  
อาจยื่นอุทธรณ์ด้วยตนเองหรือส่งทางไปรษณีย์ก็ได้ แต่ต้องส่งถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม  
ภายในระยะเวลาอุทธรณ์หกสิบวัน คือ ภายในวันที่ ๖ มกราคม ๒๕๔๗ เป็นอย่างช้าที่สุด ดังนั้น เมื่อ  
ผู้ฟ้องคดีได้ส่งหนังสืออุทธรณ์ทางไปรษณีย์ลงทะเบียนเมื่อวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๔๖ และรัฐมนตรี  
ว่าการกระทรวงคมนาคมได้รับหนังสืออุทธรณ์เมื่อวันที่ ๑๒ มกราคม ๒๕๔๗ ซึ่งเป็นวันที่พ้นกำหนด  
เวลาการยื่นอุทธรณ์ จึงถือว่าไม่มีการอุทธรณ์ ศาลปกครองจึงไม่อาจรับคำฟ้องไว้พิจารณาได้ โดยกรณี  
ดังกล่าวไม่อาจนำบทบัญญัติมาตรา ๔๖ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดี  
ปกครองฯ ที่บัญญัติให้ถือว่าวันส่งคำฟ้องแก่เจ้าพนักงานไปรษณีย์เป็นวันที่ยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครอง  
มาใช้โดยอนุโลมได้ เพราะเป็นบทบัญญัติที่กำหนดวิธีการสำหรับการยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครองโดยเฉพาะ  
ซึ่งต่อมาศาลปกครองสูงสุดได้มีคำวินิจฉัยยืนยันแนวทางดังกล่าวในหลายกรณี เช่น คำสั่งที่ ๔๘๗/๒๕๔๙  
คำสั่งที่ ๔๘๘/๒๕๔๙ คำสั่งที่ ๔๘๙/๒๕๔๙ และคำสั่งที่ ๑๕๖/๒๕๕๐ ซึ่งเป็นกรณีของบุคคลที่มี

ภูมิลำเนาอยู่ที่จังหวัดอุบลราชธานีที่ได้รับหนังสือแจ้งให้ไปปรับเงินค่าทดแทนเมื่อวันที่ ๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ และได้ส่งหนังสืออุทธรณ์ทางไปรษณีย์เมื่อวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๔๖ และหนังสืออุทธรณ์ไปถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมเมื่อวันที่ ๑๒ มกราคม ๒๕๔๗ ซึ่งพินกำหนดระยะเวลาอุทธรณ์ไปแล้วเช่นเดียวกับกรณีตามคำสั่งที่ ๔๔๔/๒๕๔๘

แนวคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดข้างต้นตรงกับความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ในเรื่องเสรีที่ ๙๓๒/๒๕๔๗ เพียงแต่ยังมีได้อ้างเหตุผลเรื่องหลักการแสดงเจตนาต่อบุคคล ซึ่งมีได้อยู่เฉพาะหน้าตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เท่านั้น แต่เมื่อคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้กลับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) แล้ว โดยมีความเห็นวางหลักในเรื่องนี้ใหม่ในเรื่องเสรีที่ ๑๕๒/๒๕๔๙ ก็ทำให้แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดแตกต่างจากความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา ด้วยเหตุนี้ กระทรวงคมนาคมจึงได้หารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าจะต้องถือปฏิบัติตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ในเรื่องเสรีที่ ๑๕๒/๒๕๔๙ หรือคำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๑๕๖/๒๕๕๐ ซึ่งสำนักงานฯ ได้เสนอข้อหารี้อย่างกล่าวต่อคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ทั้งนี้ **คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง** พิจารณาแล้วได้ให้ความเห็นในเรื่องเสรีที่ ๖๖๗/๒๕๕๐ สรุปได้ว่า เมื่อศาลปกครองสูงสุดได้มีคำสั่งที่ ๑๕๖/๒๕๕๐ วินิจฉัยว่าการอุทธรณ์เงินค่าทดแทนโดยส่งทางไปรษณีย์จะต้องส่งถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมภายในหกสิบวันนับจากวันที่ได้รับหนังสือแจ้งให้ไปปรับเงิน จึงจะถือว่าเป็นการอุทธรณ์ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด *กระทรวงคมนาคมย่อมต้องยึดถือแนวการวินิจฉัยตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวต่อไป* ซึ่งการที่คณะกรรมการฯ ได้ให้ความเห็นอย่างรวบรัดให้กระทรวงคมนาคมยึดถือการวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด โดยมีได้กล่าวถึงเหตุผลในการวินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมายเลย ย่อมแสดงให้เห็นโดยนัยว่า เป็นเพียงกรณีที่คณะกรรมการฯ ให้ “คำแนะนำ” แก่หน่วยงานของรัฐในการบังคับใช้กฎหมายในแนวทางที่ไม่ขัดหรือแย้งกับคำวินิจฉัยของศาลปกครองเท่านั้น มิใช่กรณีที่คณะกรรมการฯ ได้พิจารณาปัญหาข้อกฎหมายแล้วเห็นพ้องด้วยกับคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดแต่อย่างใด

ต่อมาศาลปกครองสูงสุดได้มีคำวินิจฉัยยืนยันแนวทางเดิมอีก โดยในช่วงหลังศาลได้เริ่มอ้างหลักการแสดงเจตนาที่กระทำต่อบุคคลซึ่งมีได้อยู่เฉพาะหน้าตามมาตรา ๑๖๙ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เป็นเหตุผลประกอบคำวินิจฉัยด้วย เริ่มจากคำสั่งที่ ๒๘๓/๒๕๕๑ ที่วินิจฉัยว่า เมื่อมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ มิได้กำหนดให้การยื่นอุทธรณ์มีผลนับแต่วันที่ส่งทางไปรษณีย์ ศาลจึงต้องนำบทบัญญัติในเรื่องการนับระยะเวลาและการแสดงเจตนาในการทำนิติกรรมตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์อันเป็นบทบัญญัติที่เป็นหลักทั่วไปในการวินิจฉัยคดีแพ่งและคดีปกครองมาใช้บังคับ ซึ่งมาตรา ๑๖๙ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บัญญัติว่าการแสดงเจตนาที่กระทำต่อบุคคลซึ่งมีได้อยู่เฉพาะหน้าให้ถือว่ามีผลนับแต่วันที่การแสดงเจตนาไปถึงผู้รับการแสดงเจตนา กรณีจึงต้องถือว่าการแสดงเจตนาอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีมีผลในวันที่รัฐมนตรีได้รับคำอุทธรณ์ ซึ่งศาลได้อ้างหลักตามบทบัญญัติดังกล่าวในกรณีอื่น ๆ อีก เช่น ในคำสั่งที่ ๒๘๓/๒๕๕๑ และคำสั่งที่ ๔๗๐/๒๕๕๑ โดยในคำพิพากษา ที่ อ.๓๖๐/๒๕๕๖ ศาลถึงกับวินิจฉัยว่า “การยื่นอุทธรณ์เงินค่าทดแทนต่อรัฐมนตรีโดยวิธีการส่งคำอุทธรณ์ถึงรัฐมนตรีทางไปรษณีย์ถือได้ว่าเป็นการแสดงเจตนาต่อบุคคลซึ่งมีได้อยู่เฉพาะหน้า” กรณีจึงต้องนำบทบัญญัติ

มาตรา ๑๖๙ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับ ดังนี้ แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดจึงแตกต่างจากความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ในเรื่องเสรีที่ ๑๕๒/๒๕๔๙ อย่างสิ้นเชิง ซึ่งมีข้อสังเกตว่า ในทางปฏิบัติ หน่วยงานของรัฐจะยึดถือแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดในการพิจารณารับคำอุทธรณ์เงินค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เช่น กระทรวงคมนาคม ซึ่งเป็นหน่วยงานหลักที่ต้องพิจารณาคำอุทธรณ์เงินค่าทดแทนในกรณีต่าง ๆ ก็กำหนดแนวทางแก่เจ้าหน้าที่ให้พิจารณาว่าหนังสืออุทธรณ์มาถึงกระทรวงฯ ภายในระยะเวลาอุทธรณ์หกสิบวันหรือไม่ ทั้งนี้ โดยยึดถือตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๔๗๐/๒๕๕๑<sup>๔</sup>

นอกจากกรณีการอุทธรณ์เงินค่าทดแทนตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ แล้ว ศาลปกครองสูงสุดยังได้ใช้หลักเดียวกันสำหรับการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามกฎหมายเฉพาะฉบับอื่นด้วย โดยในคำสั่งที่ ๖๗๑/๒๕๔๘ ซึ่งเป็นกรณีการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษผู้ประกอบวิชาชีพทนายความตามพระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. ๒๕๒๘ ศาลได้วินิจฉัยว่า แม้ว่าข้อบังคับสหภาพทนายความ ว่าด้วยการพิจารณาคดีมรรยาททนายความ พ.ศ. ๒๕๔๖ จะกำหนดในข้อ ๕๔ ให้ผู้ซึ่งถูกลงโทษฐานประพฤติผิดมรรยาททนายความอาจอุทธรณ์คำสั่งลงโทษต่อสภานายกพิเศษ โดยยื่นต่อประธานกรรมการมรรยาททนายความด้วยวิธีการส่งทางไปรษณีย์ได้ แต่ก็ไม่มีบทบัญญัติใดที่กำหนดให้วันที่ส่งอุทธรณ์ทางไปรษณีย์ถือเป็นวันที่ได้ยื่นอุทธรณ์ต่อสภานายกพิเศษ ดังนั้น ในการยื่นอุทธรณ์ทางไปรษณีย์จะต้องปรากฏว่าหนังสืออุทธรณ์ไปถึงเจ้าหน้าที่ของสหภาพทนายความภายในระยะเวลาอุทธรณ์ การที่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นอุทธรณ์ทางไปรษณีย์เมื่อวันที่ ๑๑ มิถุนายน ๒๕๔๗ ซึ่งเป็นวันสุดท้ายของระยะเวลาอุทธรณ์ แต่สหภาพทนายความได้รับคำอุทธรณ์เมื่อวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๔๗ จึงเป็นการยื่นอุทธรณ์เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาอุทธรณ์ ศาลปกครองจึงไม่อาจรับคำฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษไว้พิจารณาได้

ในเรื่องที่กฎหมายเฉพาะมิได้กำหนดขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองไว้ ทำให้ต้องใช้หลักเกณฑ์การอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ซึ่งเป็นกฎหมายทั่วไป ศาลปกครองสูงสุดก็ใช้หลักเดียวกันในการพิจารณาเกี่ยวกับผลของการยื่นอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองโดยวิธีการส่งหนังสืออุทธรณ์ทางไปรษณีย์ โดยในคำสั่ง ที่ ๓๔/๒๕๕๑ ซึ่งเป็นกรณีการอุทธรณ์คำสั่งไม่อนุญาตให้ดูทรายในลำน้ำ ศาลได้วินิจฉัยว่า เมื่อมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ กำหนดให้ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครองต้องยื่นอุทธรณ์คำสั่งต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งภายในสิบห้าวันนับแต่วันได้รับคำสั่ง ผู้ฟ้องคดีจึงต้องยื่นอุทธรณ์คำสั่งที่พิพาทภายในวันที่ ๘ พฤษภาคม ๒๕๔๙ ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นหนังสืออุทธรณ์ทางไปรษณีย์ลงทะเบียนเมื่อวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๔๙ และเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ได้รับหนังสืออุทธรณ์เมื่อวันที่ ๙ พฤษภาคม ๒๕๔๙ จึงต้องถือว่าผู้ฟ้องคดีไม่ได้ยื่นอุทธรณ์ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดและไม่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาล ต่อมาในคำสั่ง ที่ ๕๗๒/๒๕๕๗ ซึ่งเป็นกรณีการอุทธรณ์คำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ศาลปกครองสูงสุดได้ให้เหตุผลในการวินิจฉัยอย่างชัดเจนโดยอ้าง

<sup>๔</sup>สำนักงานปลัดกระทรวงคมนาคม กองอุทธรณ์เงินค่าทดแทน กลุ่มงานวิชาการ, คู่มือการปฏิบัติงาน “กระบวนการพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทน”, สิงหาคม ๒๕๖๐, หน้า ๖



หลักการแสดงเจตนาต่อบุคคลซึ่งมีได้อยู่เฉพาะหน้าตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ สรุปได้ว่าเมื่อพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ มิได้กำหนดให้การยื่นอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองมีผลนับแต่วันที่ส่งทางไปรษณีย์ ศาลจึงต้องนำบทบัญญัติในเรื่องการนับระยะเวลาและการแสดงเจตนาในการทำนิติกรรมตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อันเป็นบทบัญญัติที่เป็นหลักทั่วไปในการวินิจฉัยคดีแพ่งและคดีปกครองมาใช้บังคับ ซึ่งมาตรา ๑๖๙ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บัญญัติว่าการแสดงเจตนาที่กระทำต่อบุคคลซึ่งมีได้อยู่เฉพาะหน้าให้ถือว่ามิมีผลนับแต่วันที่การแสดงเจตนาไปถึงผู้รับการแสดงเจตนา เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งเรียกให้คดีใช้คำสั่งใหม่ทดแทนโดยส่งทางไปรษณีย์เมื่อวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๕๖ ซึ่งเป็นวันสุดท้ายของระยะเวลาอุทธรณ์ และเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐได้ลงทะเบียนรับคำอุทธรณ์เมื่อวันที่ ๓๐ มกราคม ๒๕๕๖ จึงต้องถือว่าการแสดงเจตนาอุทธรณ์มีผลในวันดังกล่าว ซึ่งพ้นกำหนดระยะเวลาอุทธรณ์แล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจนำคดีมาฟ้องต่อศาลได้

โดยสรุปในช่วงเวลาสิบห้าปีที่ผ่านมา ศาลปกครองสูงสุดได้มีแนวคำวินิจฉัยในแนวทางเดียวกันมาโดยตลอดว่า หากบทกฎหมายที่เกี่ยวข้องมิได้กำหนดผลของการยื่นอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองโดยวิธีการส่งหนังสืออุทธรณ์ทางไปรษณีย์ไว้ การอุทธรณ์ย่อมมีผลในวันที่หนังสืออุทธรณ์ไปถึงหน่วยงานของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ โดยในบางคดีได้อ้างหลักการแสดงเจตนาต่อบุคคลซึ่งมีได้อยู่เฉพาะหน้าตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่ในบางคดีก็มิได้อ้างหลักดังกล่าว ซึ่งการที่ศาลปกครองสูงสุดได้นำหลักตามบทบัญญัติมาตรา ๑๖๙ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้กับการยื่นอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองทางไปรษณีย์ย่อมเป็นเรื่องที่ไม่เหมาะสมเพราะหลักดังกล่าวชอบที่จะใช้กับนิติสัมพันธ์ทางแพ่งในกรณีการทำนิติกรรมสัญญาระหว่างเอกชนด้วยกัน แต่ไม่สมควรนำมาใช้กับนิติสัมพันธ์ตามกฎหมายมหาชนในกรณีที่บุคคลผู้รับคำสั่งทางปกครองใช้สิทธิอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง ดังที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้อธิบายเหตุผลไว้ในเรื่องเสรีที่ ๑๕๒/๒๕๔๙ ทั้งนี้ แทนที่จะนำบทบัญญัติของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับ ซึ่งก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชนผู้อุทธรณ์คำสั่งทางปกครองหลายประการ<sup>๕</sup> ศาลปกครองสูงสุดน่าจะพัฒนาหลักกฎหมายปกครองในเรื่องนี้ในแนวทางที่คุ้มครองสิทธิของผู้อุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง แต่ปรากฏว่าศาลกลับปล่อยโอกาสในการมีบทบาทเชิงรุกในการสร้างหลักกฎหมายให้ผ่านไปอย่างน่าเสียดาย

ทั้งนี้ ไม่นานมานี้ ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำวินิจฉัยในแนวทางที่แตกต่างออกไปจากเดิมเป็นครั้งแรกในคำพิพากษา ที่ อ.๖๑๘/๒๕๖๓ ในกรณีการอุทธรณ์คำสั่งให้เป็นผู้ทำงานซึ่งต้องยื่นอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ โดยศาลได้วินิจฉัยว่า โดยเหตุที่พระราชบัญญัติดังกล่าวมิได้กำหนดวิธีการยื่นอุทธรณ์ไว้ ผู้ฟ้องคดีจึงอาจยื่นอุทธรณ์โดยส่งทางไปรษณีย์

<sup>๕</sup> การถือเอาวันที่เจ้าหน้าที่ได้รับหนังสืออุทธรณ์เป็นวันที่อุทธรณ์มีผลเป็นหลักที่ไม่เป็นธรรมต่อคู่กรณีผู้อุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง เพราะคู่กรณีต้องใช้เวลาในการจัดส่งหนังสืออุทธรณ์ โดยเฉพาะคู่กรณีที่อยู่ห่างไกลจากหน่วยงานของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ ทั้งยังไม่แน่นอนว่าหนังสืออุทธรณ์จะไปถึงเจ้าหน้าที่เมื่อใด เพราะอาจเกิดความล่าช้าในขั้นตอนการจัดส่งหนังสือของไปรษณีย์ก็ได้ และเมื่อหน่วยงานได้รับหนังสืออุทธรณ์แล้ว ก็อาจมีความผิดพลาดในขั้นตอนการลงทะเบียนรับหนังสือ ซึ่งอาจทำให้เป็นการอุทธรณ์เมื่อล่วงพ้นระยะเวลาอุทธรณ์ไปแล้ว

หรือนำไปยื่นด้วยตนเองก็ได้ การที่ผู้ฟ้องคดีเลือกวิธีการยื่นอุทธรณ์โดยส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียน  
ตอบรับเมื่อวันที่ ๑๑ มิถุนายน ๒๕๕๕ ซึ่งเป็นวันสุดท้ายของการใช้สิทธิอุทธรณ์นั้น เมื่อคำนึงถึงความ  
สะดวกของคู่กรณีและการคุ้มครองสิทธิในการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองของคู่กรณี อันเป็นส่วนหนึ่ง  
ของการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนของหน่วยงานของรัฐแล้ว ในกรณีที่คู่กรณียื่นอุทธรณ์โดยส่ง  
หนังสืออุทธรณ์ทางไปรษณีย์ จึงต้องถือว่าวันที่ส่งหนังสืออุทธรณ์ทางไปรษณีย์เป็นวันที่การแสดง  
เจตนาอุทธรณ์มีผล กรณีจึงถือว่าผู้ฟ้องคดียื่นอุทธรณ์ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด ผู้ฟ้องคดี  
จึงมีสิทธิฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งที่พิพาทได้ ซึ่งกรณีนี้ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยแตกต่างจากศาล  
ปกครองชั้นต้นที่เห็นควรนำบทบัญญัติมาตรา ๑๖๙ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในเรื่อง  
การแสดงเจตนาที่กระทำต่อบุคคลซึ่งมิได้อยู่เฉพาะหน้ามาใช้ โดยถือว่าการแสดงเจตนาอุทธรณ์มีผล  
ในวันที่มีการลงทะเบียนรับคำอุทธรณ์ คือ วันที่ ๑๓ มิถุนายน ๒๕๕๕ ซึ่งล่วงพ้นกำหนดระยะเวลา  
อุทธรณ์ไปแล้ว และเห็นควรไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา

คำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดในคดีนี้แตกต่างจากแนวคำวินิจฉัยที่ผ่านมา  
ของศาลปกครองสูงสุด แต่มีหลักการสอดคล้องกับความเห็นของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทาง  
ปกครองตามเรื่องเสรีจที่ ๓๔๕/๒๕๔๘ และความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ตาม  
เรื่องเสรีจที่ ๑๕๒/๒๕๔๙ โดยมีข้อควรสังเกตว่า คำพิพากษาแทบจะใช้ถ้อยคำเดียวกันกับความเห็น  
คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงอิทธิพลของความเห็นดังกล่าวต่อ  
การมีคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดได้เป็นอย่างดี อย่างไรก็ตาม สมควรตั้งข้อสังเกตไว้ด้วยว่า ในคดีนี้  
ความเห็นของตุลาการที่พิจารณาคดีไม่ได้เป็นเอกฉันท์ โดยตุลาการผู้แถลงคดี (นายสมสกุล ณ บางช้าง)  
ได้เสนอความเห็นในแนวทางเดียวกันกับศาลปกครองชั้นต้นว่าการแสดงเจตนาอุทธรณ์คำสั่งให้เป็น  
ผู้ทำงานมีผลในวันที่มีการลงทะเบียนรับคำอุทธรณ์ และในการพิจารณามีคำพิพากษาขององค์คณะ  
ก็เป็นการมีคำพิพากษาโดยเสียงข้างมาก กล่าวคือ ตุลาการจำนวน ๓ คนเห็นควรใช้หลักที่ถือว่าวันที่  
ส่งหนังสืออุทธรณ์ทางไปรษณีย์เป็นวันที่การแสดงเจตนาอุทธรณ์มีผล (นายบุญอนันต์ วรรณพาณิชย์  
(ตุลาการหัวหน้าคณะ) นางสุกัญญา นาชัยเวียง และนายจรัสศักดิ์ จิรวดี) ขณะที่ตุลาการจำนวน ๒ คน  
(นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์ และนางสิริกาญจน์ พานพิทักษ์) ซึ่งเป็นเสียงข้างน้อย เสนอความเห็น  
แย้งว่าคำอุทธรณ์จะต้องส่งถึงเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ภายในกำหนดระยะเวลาอุทธรณ์  
จะถือว่าการยื่นอุทธรณ์มีผลนับแต่วันที่เจ้าพนักงานไปรษณีย์ประทับตรารับไว้เพื่อประโยชน์แห่ง  
ความยุติธรรมมิได้ เพราะหาได้มีบทกฎหมายกำหนดไว้เช่นนั้นไม่

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๖๑๘/๒๕๖๓ นี้คงมิใช่กรณีที่ศาลได้กลับไป  
แนวคำวินิจฉัยเดิม แต่พิเคราะห์ได้ว่า เป็นเพียงกรณีที่ตุลาการศาลปกครองสูงสุดบางส่วนเห็นพ้องด้วย  
กับหลักทั่วไปตามแนวความเห็นของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองและคณะกรรมการ  
กฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ที่ถือว่าวันที่ส่งหนังสืออุทธรณ์ทางไปรษณีย์เป็นวันที่การแสดงเจตนาอุทธรณ์  
มีผล ขณะที่ตุลาการอีกส่วนหนึ่งยังคงยึดถือแนวคำวินิจฉัยเดิมที่ถือว่าการอุทธรณ์มีผลเมื่อหนังสือ  
อุทธรณ์ไปถึงหน่วยงานของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ตามหลักการแสดงเจตนาต่อบุคคล  
ซึ่งมิได้อยู่เฉพาะหน้าตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนั้น ในปัญหาเกี่ยวกับผลของการส่ง  
หนังสืออุทธรณ์ทางไปรษณีย์ ในปัจจุบันจึงมีคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดแตกต่างกันอยู่เป็นสอง  
แนวทาง ซึ่งหากในอนาคตมีคดีที่มีประเด็นต้องพิจารณาเกี่ยวกับผลของการส่งหนังสืออุทธรณ์ทาง

ไปรษณีย์อีก ก็อาจมีการเสนอเรื่องต่อที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดเพื่อพิจารณามีมติต่อไป

เมื่อในปัจจุบัน หลักที่ให้ถือว่าวันที่ส่งหนังสืออุทธรณ์ทางไปรษณีย์เป็นวันที่การแสดงเจตนาอุทธรณ์มีผลเป็น “หลักทั่วไป” ตามความเห็นขององค์กรที่ปรึกษากฎหมายซึ่งยังไม่มีตัวบทกฎหมายรองรับ ประกอบกับแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดก็ยังไม่มีความแน่นอนว่า ยอมรับหลักดังกล่าวเพียงใด ในโอกาสต่อไป จึงสมควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับผลของการส่งหนังสืออุทธรณ์ทางไปรษณีย์ให้ชัดเจนเพื่อคุ้มครองสิทธิของคู่กรณีผู้อุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง

### ๓. แนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเพื่อบัญญัติหลักเกณฑ์เกี่ยวกับผลของการส่งหนังสืออุทธรณ์ทางไปรษณีย์

กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองของต่างประเทศส่วนใหญ่ได้บัญญัติหลักที่ให้ถือว่าวันที่ส่งหนังสืออุทธรณ์ทางไปรษณีย์เป็นวันยื่นอุทธรณ์เพื่อคุ้มครองสิทธิของผู้อุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง กรณีของประเทศไทย จึงสมควรบัญญัติหลักทำนองเดียวกันไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ซึ่งเป็นกฎหมายทั่วไปในเรื่องการพิจารณาทางปกครองเช่นกัน

#### ๓.๑ บทบัญญัติของกฎหมายต่างประเทศ

กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองของหลายประเทศได้บัญญัติหลักที่ให้ถือว่าการแสดงเจตนาของประชาชนที่ติดต่อกับฝ่ายปกครองมีผลในวันที่ประชาชนส่งเจตนาไปยังฝ่ายปกครอง โดยบางประเทศได้บัญญัติหลักดังกล่าวไว้สำหรับการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองเป็นการเฉพาะ ขณะที่บางประเทศได้บัญญัติหลักนี้ไว้สำหรับการดำเนินการใด ๆ ที่ประชาชนต้องส่งเจตนาไปยังฝ่ายปกครองภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด ไม่ว่าจะเป็นการยื่นคำขอ การแจ้ง การชำระเงิน หรือการส่งเอกสารต่อฝ่ายปกครอง

สำหรับระบบกฎหมายของสาธารณรัฐฝรั่งเศส แต่เดิมมี “หลักทั่วไป” ให้ถือเอาวันที่ประชาชนส่งหนังสือทางไปรษณีย์เป็นวันที่ได้กระทำการตามที่กฎหมายกำหนด แต่หน่วยงานต่าง ๆ ยังคงมีแนวทางปฏิบัติที่สับสนกันอยู่ โดยหน่วยงานส่วนหนึ่งยอมรับหลักดังกล่าว ขณะที่หน่วยงานอีกส่วนหนึ่งใช้หลักตรงกันข้ามโดยถือว่าวันที่หน่วยงานได้รับหนังสือเป็นวันที่ประชาชนได้กระทำการตามกฎหมาย ด้วยเหตุนี้ ผู้ตรวจการแห่งสาธารณรัฐ (Médiateur de la République) จึงเสนอแนะให้กำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องนี้ให้ชัดเจนเพื่อที่หน่วยงานของรัฐจะได้ยึดถือปฏิบัติให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน โดยกำหนดหลักการว่า “วันที่ส่งหนังสือทางไปรษณีย์ซึ่งปรากฏหลักฐานตามตราประทับของไปรษณีย์เป็นวันที่ประชาชนได้กระทำการตามที่กฎหมายกำหนด”

รัฐบัญญัติ ฉบับที่ ๒๐๐๐-๓๒๑ ลงวันที่ ๑๒ เมษายน ค.ศ. ๒๐๐๐ ว่าด้วยสิทธิของประชาชนในการติดต่อสัมพันธ์กับหน่วยงานทางปกครอง (Loi n°2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec l'administration) ได้นำหลักดังกล่าวมาบัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษร โดยมาตรา ๑๖ บัญญัติว่า “ในกรณีที่ผู้ใดมีหน้าที่ต้องยื่นคำขอ แจ้ง ชำระเงิน หรือส่งเอกสาร ต่อหน่วยงานทางปกครองภายในวันหรือระยะเวลาที่กำหนด ให้ถือว่าผู้นั้นได้กระทำการโดยถูกต้องตามที่กำหนด หากได้กระทำการอย่างช้าที่สุดภายในวันที่กำหนดหรือวันที่ครบกำหนดระยะเวลา โดยวิธีการส่งทางไปรษณีย์ซึ่งปรากฏหลักฐานตามตราประทับ

ของไปรษณีย์...” ซึ่งนักวิชาการต่างเห็นพ้องต้องกันว่าบทบัญญัตินี้ช่วยคุ้มครองความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะและส่งเสริมการปฏิบัติต่อประชาชนแต่ละคนโดยเสมอภาคเท่าเทียมกันเพราะช่วยอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนที่อยู่ห่างไกลจากหน่วยงานทางปกครอง

สำหรับการยื่นอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้น โดยที่ระบบกฎหมายฝรั่งเศสใช้ระบบอุทธรณ์เพื่อเลือกเป็นหลักและระบบอุทธรณ์บังคับเป็นข้อยกเว้น กล่าวคือ ในกรณีทั่วไปผู้รับคำสั่งทางปกครองจะใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งก่อนฟ้องคดีต่อศาลหรือไม่ก็ได้ เว้นแต่กฎหมายในเรื่องใดกำหนดบังคับให้ต้องอุทธรณ์คำสั่งก่อนฟ้องคดีต่อศาล ดังนั้น สภาแห่งรัฐจึงมีแนวคำวินิจฉัยว่า กรณีที่กฎหมายในเรื่องใดกำหนดให้ต้องอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองก่อนฟ้องคดีต่อศาล ซึ่งการยื่นอุทธรณ์ต้องกระทำภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด การยื่นอุทธรณ์ย่อมเป็น “คำขอ” ตามบทบัญญัติมาตรา ๑๖ ข้างต้น และอยู่ภายใต้บังคับบทบัญญัติดังกล่าว หากผู้อุทธรณ์ได้ส่งหนังสืออุทธรณ์ทางไปรษณีย์ภายในระยะเวลาอุทธรณ์ แม้หน่วยงานทางปกครองจะได้รับหนังสืออุทธรณ์ภายหลังล่วงพ้นระยะเวลาอุทธรณ์ไปแล้ว ก็ถือว่าเป็นการอุทธรณ์ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด<sup>๖</sup>

ต่อมาเมื่อมีการจัดทำประมวลกฎหมายว่าด้วยการติดต่อสัมพันธ์ระหว่างประชาชนและหน่วยงานทางปกครอง (code des relations entre le public et l’administration - CRPA) ซึ่งมีผลใช้บังคับในปี ค.ศ. ๒๐๑๖ ผู้ตรากฎหมายก็ได้นำหลักตามบทบัญญัติดังกล่าวมารวบรวมไว้ในประมวลกฎหมายเป็นมาตรา L. 112-1 โดยยังคงมีหลักการเช่นเดิม เพียงแต่แก้ไขเรื่องหลักฐานการส่งทางไปรษณีย์ จากเดิมที่เป็นตราประทับของไปรษณีย์ เป็นตราประทับของผู้ให้บริการไปรษณีย์ที่ได้รับอนุญาตตามประมวลกฎหมายการไปรษณีย์และการสื่อสารทางอิเล็กทรอนิกส์ เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปของการให้บริการจัดส่งไปรษณีย์ภัณฑ์ที่ผู้ประกอบการเอกชนมีบทบาทมากขึ้นเรื่อย ๆ

ในทำนองเดียวกัน รัฐบัญญัติแห่งสหพันธ์ ลงวันที่ ๒๐ ธันวาคม ค.ศ. ๑๙๖๘ ว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองของสมาพันธ์รัฐสวิส (Loi fédérale sur la procédure administrative - LPA) ก็บัญญัติในมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง ว่า “การส่งหนังสือใด ๆ ให้กระทำโดยยื่นต่อเจ้าหน้าที่ หรือ ณ สถานที่ทำการของเจ้าหน้าที่ หรือที่ทำการไปรษณีย์สวิส หรือสถานทูตหรือสถานกงสุลสวิส อย่างช้าที่สุดภายในวันสุดท้ายของระยะเวลา” บทบัญญัติดังกล่าวจึงวางหลักให้ถือว่า คู่กรณีได้ส่งหนังสือภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด หากได้ส่งต่อที่ทำการไปรษณีย์ ซึ่งรวมถึงการหย่อนหนังสือลงตู้ไปรษณีย์<sup>๗</sup> แต่คู่กรณีมีหน้าที่พิสูจน์ว่าได้ส่งหนังสือในวันที่กล่าวอ้างจริง ซึ่งอาจพิสูจน์ได้จากวันที่ทำการไปรษณีย์ต้นทางประทับตรารับที่ซองหนังสือหรือพิสูจน์ด้วยวิธีอื่น เช่น นำสืบด้วยพยานบุคคล<sup>๘</sup> ส่วนกรณีที่ส่งหนังสือจากต่างประเทศ จะต้องเป็นกรณีที่ส่งหนังสือที่สถานทูตหรือ

<sup>๖</sup>C.E., 27 juillet 2005, Mme Virginie X., req. n°271916 ; C.E., 8 février 2006, M. Bernard X., req. n°275739.

<sup>๗</sup>MOOR (P.), Droit administratif – vol. 2, Les actes administratifs et leur contrôle, (Berne : Stämpfli, 2000), p. 268.

<sup>๘</sup>คำพิพากษาศาลสูงสุดแห่งสมาพันธ์ ATF 109 Ia 183 (184)

สถานกงสุลสวิสเท่านั้น ไม่รวมถึงการส่งหนังสือ ณ ที่ทำการไปรษณีย์ของต่างประเทศ<sup>๙</sup> โดยนัยนี้ กฎหมายปกครองสวิสจึงใช้หลักต่างกันสำหรับประชาชนผู้เป็นคู่กรณีในการพิจารณาทางปกครองและเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง กล่าวคือ หากคู่กรณีมีหน้าที่ต้องส่งหนังสือต่อฝ่ายปกครองภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด จะใช้ “หลักการส่งเจตนา” (principe de l'expédition) โดยถือว่าการกระทำมีผลในวันที่ส่งหนังสือ แต่ถ้าเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีหน้าที่ต้องแจ้งคำสั่งทางปกครองไปยังคู่กรณีภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด จะใช้ “หลักการรับเจตนา” (principe de la réception) โดยถือว่าคำสั่งทางปกครองมีผลในวันที่คู่กรณีได้รับแจ้ง<sup>๑๐</sup>

กฎหมายของบางประเทศได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับผลของการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองโดยส่งทางไปรษณีย์ไว้เป็นการเฉพาะ เช่น รัฐบัญญัติ ฉบับที่ ๓๗/๑๙๙๓ ว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองของสาธารณรัฐไอซ์แลนด์ (stjórnsýslulög nr. 37/1993) ที่บัญญัติในมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคห้า ว่า “เว้นแต่บทกฎหมายจะบัญญัติไว้เป็นอื่น ให้คู่กรณีอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองภายในสามเดือนนับแต่วันได้รับแจ้งคำสั่ง... โดยให้ถือว่ามีการยื่นคำอุทธรณ์ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด หากได้ยื่นคำอุทธรณ์ต่อเจ้าหน้าที่ชั้นเหนือขึ้นไปซึ่งเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ หรือได้ส่งคำอุทธรณ์ทางไปรษณีย์ก่อนที่ระยะเวลาอุทธรณ์จะสิ้นสุดลง”

หลักการทำนองเดียวกันยังปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ลงวันที่ ๑๐ กุมภาพันธ์ ค.ศ. ๑๙๖๙ ของราชอาณาจักรนอร์เวย์ (forvaltningsloven) โดยมาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง กำหนดระยะเวลาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองไว้สามสัปดาห์นับแต่วันที่คู่กรณีได้รับแจ้งคำสั่งหรือมีการประกาศคำสั่ง และมาตรา ๓๐ บัญญัติว่า “ให้ถือว่าคู่กรณีได้ยื่นคำอุทธรณ์ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด หากก่อนที่ระยะเวลาดังกล่าวจะสิ้นสุดลงนั้น คู่กรณีได้ส่งคำอุทธรณ์แก่ผู้ให้บริการไปรษณีย์<sup>๑๑</sup>ที่รับผิดชอบการจัดส่งคำอุทธรณ์ไปยังหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจรับคำอุทธรณ์”

สำหรับพระราชบัญญัติทั่วไปว่าด้วยกฎหมายปกครองของราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์ (Alegemene wet bestuursrecht - Awb) บทบัญญัติกฎหมายได้บัญญัติหลักการที่คล้ายคลึงกันไว้ แต่กำหนดเงื่อนไขที่เข้มงวดต่อผู้อุทธรณ์มากกว่ากฎหมายของประเทศอื่น ๆ โดยมาตรา ๖ : ๗ ประกอบกับมาตรา ๖ : ๘ ได้กำหนดระยะเวลายื่นคำคัดค้านหรือคำอุทธรณ์ไว้หกสัปดาห์นับแต่วันที่มีการแจ้งคำสั่งตามที่กฎหมายกำหนด และมาตรา ๖ : ๙ วรรคสอง บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีการยื่นคำคัดค้านหรือคำอุทธรณ์โดยส่งทางไปรษณีย์ ให้ถือว่ามีการยื่นคำคัดค้านหรือคำอุทธรณ์ได้กระทำภายในระยะเวลาที่กำหนด หากได้มีการส่งทางไปรษณีย์ก่อนระยะเวลาจะสิ้นสุด แต่ทั้งนี้ คำคัดค้านหรือคำอุทธรณ์จะต้องส่งถึงเจ้าหน้าที่อย่างช้าที่สุดภายในหนึ่งสัปดาห์นับแต่วันที่ระยะเวลาได้สิ้นสุดลง” ซึ่งการกำหนดเงื่อนไขว่าผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์จะต้องได้รับคำอุทธรณ์อย่างช้าที่สุด

<sup>๙</sup>คำพิพากษาศาลสูงสุดแห่งสมาพันธ์ ATF 97 I 6

<sup>๑๐</sup>MOOR (P.), อ้างแล้ว, p. 268.

<sup>๑๑</sup>บทบัญญัติเดิมเคยใช้ถ้อยคำว่า “เจ้าพนักงานไปรษณีย์หรือศูนย์โทรเลข” แต่ต่อมาได้เปลี่ยนเป็น “ผู้ให้บริการไปรษณีย์” เพื่อให้สอดคล้องกับการให้บริการไปรษณีย์ในปัจจุบัน

ไม่เกินหนึ่งสัปดาห์นับแต่วันที่ระยะเวลาอุทธรณ์สิ้นสุดลง จึงจะถือเป็นการยื่นคำอุทธรณ์ภายในระยะเวลาที่กำหนดนั้น ก็เพื่อป้องกันมิให้เจ้าหน้าที่ต้องรับคำอุทธรณ์ที่มาถึงล่าช้าจนเกินสมควรไว้พิจารณา

นอกจากนี้ มีผู้สรุปหลักการของกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองของ **สาธารณรัฐอิตาลี**ว่า รัฐกฤษฎีกาว่าด้วยการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง ค.ศ. ๑๙๗๑ (Decreto del Presidente della Repubblica 24 novembre 1971, n. 1199 Semplificazione dei procedimenti in materia di ricorsi amministrativi) กำหนดในมาตรา ๒ วรรคสอง ตอนท้ายว่า “กรณีที่มีการยื่นอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับ ให้ถือว่าวันที่ส่งคำอุทธรณ์แก่เจ้าพนักงานไปรษณีย์เป็นวันที่ยื่นอุทธรณ์”<sup>๑๒</sup>

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติกฎหมายของประเทศต่าง ๆ ข้างต้นแล้ว จะเห็นได้ว่า แม้กฎหมายของแต่ละประเทศจะมีรายละเอียดแตกต่างกันไปบ้าง แต่ในภาพรวมแล้ว ล้วนมีหลักการทำนองเดียวกันในการคุ้มครองสิทธิของผู้อุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง โดยถือว่าวันที่ส่งหนังสืออุทธรณ์เป็นวันที่อุทธรณ์มีผล กรณีจึงสมควรแก้ไขปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองของประเทศไทยให้มีหลักประกันในการพิจารณาทางปกครองทัดเทียมกับนานาอารยประเทศ

### ๓.๒ แนวทางการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย

การกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการยื่นอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองโดยวิธีการส่งทางไปรษณีย์ รวมทั้งผลของการยื่นอุทธรณ์ทางไปรษณีย์ไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ซึ่งเป็นกฎหมายทั่วไป อาจกระทำโดยการเพิ่มบทบัญญัติใหม่ในส่วนที่ ๕ การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง เป็นมาตรา ๔๔/๑ ดังนี้

“มาตรา ๔๔/๑ คู่กรณีจะอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองโดยนำหนังสืออุทธรณ์มายื่นเองหรือส่งหนังสืออุทธรณ์ทางไปรษณีย์ก็ได้

ในกรณีที่น่าหนังสืออุทธรณ์มายื่นเอง ให้ผู้รับหนังสือออกใบรับคำอุทธรณ์ตามมาตรา ๔๔/๒ ไว้เป็นหลักฐาน และให้ถือว่าวันที่ได้รับหนังสือตามหลักฐานดังกล่าวเป็นวันอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง

ในกรณีที่ส่งหนังสืออุทธรณ์ทางไปรษณีย์ ให้ถือว่าวันที่ส่งหนังสืออุทธรณ์แก่เจ้าพนักงานไปรษณีย์ ซึ่งปรากฏหลักฐานตามใบรับฝาก ตราประทับที่ซองหนังสือ หรือหลักฐานทางไปรษณีย์อื่น เป็นวันอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง

เจ้าพนักงานไปรษณีย์ตามวรรคสาม หมายความว่า พนักงานของบริษัทไปรษณีย์ไทย จำกัด หรือบริษัทอื่นที่ได้รับอนุญาตหรือมีสัญญาหรือข้อตกลงในการประกอบกิจการส่งไปรษณีย์ภัณฑ์ กับบริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด ให้เป็นตัวแทนหรือหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายจากบริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด ให้ดำเนินกิจการไปรษณีย์

บทบัญญัติมาตรานี้ไม่ใช้กับกรณีที่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น”

<sup>๑๒</sup>กาญจนา ปัญญาพันธ์, “ความเบื้องต้นเกี่ยวกับการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามกฎหมายอิตาลี”, วารสารการเมือง การบริหาร และกฎหมาย, ปีที่ ๑๐ ฉบับที่ ๓ (กันยายน-ธันวาคม ๒๕๖๑), หน้า ๔๑๐.

ร่างมาตรา ๔๔/๑ ข้างต้นมีหลักเป็นการคุ้มครองคู่กรณีผู้อุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง โดยนำ “หลักทั่วไป” ตามความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในเรื่องเสรีจที่ ๓๔๕/๒๕๔๘ และความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ในเรื่องเสรีจที่ ๑๕๒/๒๕๔๘ มาบัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษร

บทบัญญัตินี้จะกำหนดเกี่ยวกับวิธีการยื่นอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง โดยคู่กรณีอาจยื่นอุทธรณ์โดยนำหนังสืออุทธรณ์มายื่นต่อเจ้าหน้าที่ ณ หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ก็ได้ หรือจะส่งหนังสืออุทธรณ์ทางไปรษณีย์ไปยังหน่วยงานก็ได้ โดยกรณีที่นำหนังสืออุทธรณ์มายื่นเอง จะถือเอาวันที่หน่วยงานได้รับหนังสืออุทธรณ์ตามหลักฐานที่ปรากฏในใบรับคำอุทธรณ์ (ตามที่กำหนดรายละเอียดไว้ในร่างมาตรา ๔๔/๒) เป็นวันยื่นอุทธรณ์ ส่วนกรณีที่ส่งหนังสืออุทธรณ์ทางไปรษณีย์ จะถือเอาวันส่งหนังสืออุทธรณ์ ซึ่งปรากฏหลักฐานตามใบรับฝาก ตราประทับรับที่ซองหนังสือ หรือหลักฐานทางไปรษณีย์อื่น เป็นวันยื่นอุทธรณ์ แต่การส่งหนังสืออุทธรณ์ทางไปรษณีย์ที่จะถือเอาวันส่งหนังสือเป็นวันยื่นอุทธรณ์นั้น จะต้องเป็นกรณีส่งหนังสืออุทธรณ์ต่อเจ้าพนักงานไปรษณีย์ ซึ่งหมายถึงพนักงานของบริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด หรือบริษัทอื่นที่ได้รับอนุญาตหรือมีสัญญาหรือข้อตกลงกับบริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด ให้เป็นตัวแทนหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินกิจการไปรษณีย์

จากบทบัญญัติมาตรา ๔๔/๑ ข้างต้น กรณีที่กฎหมายเฉพาะในเรื่องใดมิได้กำหนดหลักเกณฑ์การยื่นอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองทางไปรษณีย์ไว้ (ซึ่งเป็นกรณีของกฎหมายส่วนใหญ่) การยื่นอุทธรณ์ทางไปรษณีย์และผลของการอุทธรณ์ย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติมาตราดังกล่าว ส่วนกรณีที่กฎหมายเฉพาะในเรื่องใดได้กำหนดหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมและมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ในมาตรา ๔๔/๑ เช่น กำหนดให้วันที่ส่งหนังสืออุทธรณ์ทางไปรษณีย์เป็นวันยื่นอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง กรณีย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะในเรื่องนั้น ทั้งนี้ เป็นไปตามมาตรา ๓ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ และโดยที่บางเรื่องอาจมีเหตุผลความจำเป็นต้องกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับวิธีการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองไว้เป็นพิเศษให้เหมาะสมกับลักษณะของเรื่อง วรรคท้ายของมาตรา ๔๔/๑ จึงกำหนดมิให้นำบทบัญญัติดังกล่าวไปใช้บังคับในกรณีที่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายตามแนวทางดังกล่าวจะช่วยอำนวยความสะดวก และคุ้มครองสิทธิของผู้อุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง และทำให้ไม่มีปัญหาในการใช้การตีความกฎหมาย และการขัดกันของแนวคำวินิจฉัยขององค์กรทางกฎหมายต่าง ๆ อีก ซึ่งนอกจากหลักเกณฑ์การอุทธรณ์โดยส่งทางไปรษณีย์แล้ว อาจเพิ่มเติมหลักเกณฑ์ในการยื่นคำขอ แจ้ง หรือส่งเอกสาร ต่อเจ้าหน้าที่โดยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ เพื่อให้กระบวนการพิจารณาทางปกครองมีความสะดวกรวดเร็ว ทันสมัย และสอดคล้องกับความก้าวหน้าของเทคโนโลยีสารสนเทศ ซึ่งหลักเกณฑ์ดังกล่าวย่อมใช้กับการยื่นอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองในฐานะที่เป็น “คำขอ” อย่างหนึ่งด้วย