

ไม่แจ้งว่าอุทธรณ์ต่อใคร ! มีผลอย่างไรต่อระยะเวลาอุทธรณ์ ?

ธัญธร บังประเสริฐ

พนักงานคดีปกครองชำนาญการพิเศษ

สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 40 วรรคหนึ่ง ได้กำหนดให้ “คำสั่งทางปกครองที่อาจอุทธรณ์หรือโต้แย้งต่อไปได้ให้ระบุกรณีที่อาจอุทธรณ์หรือโต้แย้ง การยื่นคำอุทธรณ์หรือคำโต้แย้ง และระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์หรือการโต้แย้งดังกล่าวไว้ด้วย” และวรรคสองกำหนดว่า “ในกรณีที่มีการฝ่าฝืนบทบัญญัติตามวรรคหนึ่ง ให้ระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์หรือการโต้แย้งเริ่มนับใหม่ตั้งแต่วันที่ได้รับแจ้งหลักเกณฑ์ตามวรรคหนึ่ง แต่ถ้าไม่มีการแจ้งใหม่และระยะเวลาดังกล่าวมีระยะเวล้นเกินกว่า 1 ปี ให้ขยายเป็น 1 ปี นับแต่วันที่รับคำสั่งทางปกครอง”

ดังนั้น ในการแจ้งคำสั่งที่ผู้รับคำสั่งมีสิทธิยื่นอุทธรณ์ ผู้ออกคำสั่งจะต้องแจ้งในคำสั่งหรือในหนังสือแจ้งให้ผู้รับคำสั่งทราบว่า 1.ผู้รับคำสั่งมีสิทธิยื่นอุทธรณ์คำสั่ง 2. ระบุผู้มีอำนาจหน้าที่พิจารณาอุทธรณ์หรือผู้มีอำนาจหน้าที่รับคำอุทธรณ์ รูปแบบของคำอุทธรณ์ วิธีการยื่นอุทธรณ์ และ 3. ระยะเวลาการยื่นอุทธรณ์

โดยคดีที่น่าเสนอในวันนี้ มีประเด็นน่าสนใจว่า หากผู้ออกคำสั่งมิได้ระบุว่าต้องยื่นอุทธรณ์คำสั่งต่อใคร เป็นเหตุให้ผู้รับคำสั่งยื่นอุทธรณ์ไม่ถูกต้อง **กรณีเช่นนี้จะมีผลอย่างไร หากคำตอบได้ในคดีนี้คือ**

ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วนการคลัง องค์การบริหารส่วนตำบล ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยไม่ร้ายแรง ซึ่งเกิดขึ้นในระหว่างที่องค์การบริหารส่วนตำบลดังกล่าวได้ยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาล นายกเทศมนตรีจึงมีคำสั่งลงโทษตัดเงินเดือนผู้ฟ้องคดี โดยทำคำสั่งระบุเพียงว่า หากผู้ฟ้องคดีประสงค์จะอุทธรณ์คำสั่งลงโทษ ให้อุทธรณ์ภายใน 30 วันนับแต่วันทราบคำสั่ง โดยผู้ฟ้องคดีได้รับทราบคำสั่งเมื่อวันที่ 9 ธันวาคม 2552 จึงมีหนังสือยื่นอุทธรณ์คำสั่งลงวันที่ 4 มกราคม 2553 ต่อนายกเทศมนตรี (ผู้ออกคำสั่ง) และลงวันที่ 5 มกราคม 2553 ต่อประธานกรรมการพนักงานส่วนตำบล ซึ่งที่ถูกต้องแล้ว ผู้ฟ้องคดีต้องอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพนักงานเทศบาลโดยยื่นผ่านประธานกรรมการพนักงานเทศบาล พร้อมกับสำเนารับรองถูกต้องหนึ่งฉบับ โดยยื่นที่ศาลากลางจังหวัดหรือยื่นหรือส่งผ่านนายกเทศมนตรี ภายใน 30 วัน นับแต่วันได้รับแจ้งคำสั่ง ทั้งนี้ตามประกาศคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการอุทธรณ์ซึ่งเป็นกฎที่ใช้บังคับอยู่ในเวลาที่มีคำสั่งที่พิพาท

แต่เนื่องจากเป็นช่วงเปลี่ยนสถานะดังกล่าวทำให้ผู้ฟ้องคดียื่นอุทธรณ์ไม่ถูกต้องตามตำแหน่ง ซึ่งผู้ฟ้องคดีเห็นว่าสถานที่ทำงานของทั้งสองคณะกรรมการอยู่ที่ศาลากลางจังหวัดเหมือนกัน และย่อมทราบข้อเท็จจริงดีว่ามีการยกสถานะองค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นเทศบาล จึงสามารถส่งเรื่องอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีให้ต่อกันได้

โดยเมื่อนายกเทศมนตรีได้รับคำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี ก็ได้แจ้งต่อทำหนังสืออุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีในวันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2553 ให้ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งไปที่คณะกรรมการพนักงานเทศบาล ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ตามกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นอุทธรณ์ใหม่ต่อประธานกรรมการพนักงานเทศบาลในวันที่ 29 ตุลาคม 2553 ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจรับคำอุทธรณ์ โดยต่อมาประธานกรรมการพนักงานเทศบาลได้แจ้งว่า กรณีที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสืออุทธรณ์ลงวันที่ 5 มกราคม 2553 ไปถึงประธานกรรมการพนักงานส่วนตำบลนั้น ถือไม่ได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์คำสั่งต่อผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ตามกฎหมาย ส่วนกรณีที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือยื่นอุทธรณ์ลงวันที่ 29 ตุลาคม 2553 ถึงประธานกรรมการพนักงานเทศบาล ถือเป็นการยื่น

อุทธรณ์ต่อผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย หากแต่เป็นการยื่นอุทธรณ์ที่พ้นกำหนดระยะเวลาการยื่นอุทธรณ์แล้ว จึงมีมติให้ยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นฟ้องศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนมติดังกล่าว

คดีนี้ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า คำสั่งลงโทษผู้ฟ้องคดีเป็นคำสั่งทางปกครองที่อาจอุทธรณ์ได้ เมื่อนายกเทศมนตรี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3) ระบุไว้ท้ายคำสั่งแต่เพียงว่า หากผู้ฟ้องคดีประสงค์จะอุทธรณ์คำสั่ง ให้อุทธรณ์ภายใน 30 วัน นับแต่วันทราบคำสั่ง กรณีจึงเป็นการระบุแต่เฉพาะกรณีที่อาจอุทธรณ์และระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์คำสั่งเท่านั้น มิได้ระบุผู้มีอำนาจหน้าที่พิจารณาอุทธรณ์หรือผู้มีอำนาจหน้าที่รับคำอุทธรณ์ไว้ด้วย จึงถือเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติมาตรา 40 วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

ฉะนั้น ระยะเวลาสำหรับการยื่นอุทธรณ์จึงต้องเริ่มนับใหม่ตั้งแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งหลักเกณฑ์การอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวอย่างครบถ้วน และถ้าไม่มีการแจ้งใหม่ให้ถูกต้องครบถ้วน ระยะเวลาอุทธรณ์ดังกล่าวจะขยายออกเป็น 1 ปี นับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งคำสั่ง

กรณีของผู้ฟ้องคดีถือว่ามีคำสั่งใหม่แล้ว เนื่องจากผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งคำสั่งใหม่จากนายกเทศมนตรีที่ได้แจ้งต่อท้ายหนังสืออุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี ในวันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2553 ว่าให้ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งไปที่คณะกรรมการพนักงานเทศบาล (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2)

แม้การแจ้งของนายกเทศมนตรีท้ายหนังสืออุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี จะระบุแต่เพียงเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์เท่านั้น ไม่ได้ระบุเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจรับคำอุทธรณ์ รูปแบบของคำอุทธรณ์และโดยเฉพาะอย่างยิ่งวิธีการยื่นอุทธรณ์ไว้ด้วย แต่รายละเอียดดังกล่าวก็ไม่ใช่สาระสำคัญ เนื่องจากวิญญูชนเช่นผู้ฟ้องคดีซึ่งมีตำแหน่งถึงระดับหัวหน้าส่วนราชการในเทศบาล ก็ควรจะรู้ถึงรายละเอียดดังกล่าวตลอดจนวิธีการยื่นอุทธรณ์อยู่แล้ว

ดังนั้น ระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์คำสั่งจึงต้องเริ่มนับใหม่ตั้งแต่วันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2553 และผู้ฟ้องคดีชอบที่จะทำหนังสืออุทธรณ์คำสั่งใหม่ถึงประธานกรรมการพนักงานเทศบาล โดยยื่นที่ศาลากลางจังหวัดหรือยื่นหรือส่งผ่านนายกเทศมนตรี ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2553 การที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสืออุทธรณ์ใหม่ลงวันที่ 29 ตุลาคม 2553 จึงเป็นการยื่นอุทธรณ์คำสั่งต่อเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจรับคำอุทธรณ์เมื่อล่วงพ้นระยะเวลาการอุทธรณ์ตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 จึงชอบที่จะมีคำสั่งไม่รับคำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อบ. 5/2558)

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดได้วางบรรทัดฐานเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง ดังนี้

1. การยื่นอุทธรณ์คำสั่งต่อผู้ที่ไม่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์หรือรับคำอุทธรณ์ตามที่กฎหมายกำหนด ไม่ถือเป็นการยื่นอุทธรณ์โดยชอบตามกฎหมาย ซึ่งต้องยื่นอุทธรณ์ใหม่ให้ถูกต้อง

2. การที่ผู้ออกคำสั่งไม่ระบุผู้มีอำนาจหน้าที่พิจารณาอุทธรณ์ ถือเป็นการขัดต่อมาตรา 40 แห่ง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เป็นผลให้ระยะเวลาการอุทธรณ์เริ่มนับใหม่ โดยมีสิทธิยื่นอุทธรณ์ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งใหม่อย่างถูกต้องครบถ้วน ถ้าไม่มีการแจ้งใหม่ระยะเวลาอุทธรณ์จะขยายออกเป็น 1 ปี นับแต่วันได้รับแจ้งคำสั่ง

3. การแจ้งคำสั่งโดยระบุผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ ถือเป็นสาระสำคัญที่ผู้ออกคำสั่งจำเป็นต้องแจ้งไว้ในคำสั่ง หรือในหนังสือแจ้งคำสั่ง ส่วนกรณีเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจรับคำอุทธรณ์ รูปแบบของคำอุทธรณ์และวิธีการยื่นอุทธรณ์นั้น อาจไม่ถือเป็นสาระสำคัญ หากเห็นได้ว่าวิญญูชนทั่วไปที่มีสถานะเช่นผู้รับคำสั่งซึ่งมีตำแหน่งถึงระดับหัวหน้าส่วนราชการในเทศบาล ควรจะรู้ถึงรายละเอียดดังกล่าวอยู่แล้ว

4. การที่ผู้ออกคำสั่งแจ้งต่อท้ายคำอุทธรณ์ให้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งต่อผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ถือเป็นการแจ้งใหม่ ตามมาตรา 40 แห่ง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 แม้จะมีได้มีหนังสือแจ้งใหม่โดยตรงก็ตาม