

“มีพฤติการณ์ที่จำเป็น” ... ขอยยาระยะเวลายื่นคำอุทธรณ์ได้

โดย นายนิรุฒ อินทร พนักงานคดีปกครองชำนาญการ

กลุ่มเผยแพร่ข้อมูลทางวิชาการและวารสาร

สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง นอกจากจะมีวัตถุประสงค์เพื่อใช้เป็นมาตรการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐและเพื่อให้ฝ่ายปกครองได้มีโอกาสรับรู้และแก้ไขคำสั่งทางปกครองที่ผิดพลาดหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว ยังเป็นการประกันคุณภาพของคำสั่งทางปกครองให้ข้อพิพาทมีความเด่นชัดขึ้น ซึ่งจะมีผลเป็นการลดจำนวนคดีที่จะขึ้นสู่ศาลอีกด้วย โดยมาตรา 44 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กำหนดว่า ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองใดไม่ได้ออกโดยรัฐมนตรีและไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะ ให้คู่กรณีอุทธรณ์คำสั่งนั้นโดยยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว

ดังนั้น เมื่อพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ไม่ได้กำหนดขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งให้ชัดใช้คำสั่งใหม่ทดแทนตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ไว้เป็นการเฉพาะและคำสั่งให้ชัดใช้คำสั่งใหม่ทดแทนมีสถานะทางกฎหมายเป็น “คำสั่งทางปกครอง” ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ระยะเวลาอุทธรณ์คำสั่งจึงต้องเป็นไปตามมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

อย่างไรก็ตาม หากคู่กรณีไม่สามารถใช้สิทธิยื่นอุทธรณ์ได้ตามกำหนดเวลาสิบห้าวันนับแต่วันที่รับคำสั่งอันเนื่องมาจาก “มีพฤติการณ์ที่จำเป็น” แต่ได้ยื่นคำอุทธรณ์เป็นหนังสือภายหลังระยะเวลาอุทธรณ์ที่กฎหมายกำหนดไว้สิ้นสุดลง พร้อมทั้งได้ระบุพฤติการณ์ที่จำเป็นมาพร้อมกับคำอุทธรณ์

กรณีดังกล่าว จะถือว่าเป็นการขอยยาระยะเวลาการยื่นคำอุทธรณ์ ซึ่งทำให้ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ต้องรับอุทธรณ์ไว้พิจารณาหรือไม่? เป็นประเด็นต้องพิจารณาตามมาตรา 66 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งบัญญัติว่า ในกรณีที่ผู้ใดไม่อาจกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในกฎหมายได้เพราะมีพฤติการณ์ที่จำเป็นอันมิได้เกิดขึ้นจากความผิดของผู้นั้น ถ้าผู้นั้นมีคำขอเจ้าหน้าที่อาจขอยยาระยะเวลาและดำเนินการส่วนหนึ่งส่วนใดที่ล่วงเลยมาแล้วเสียใหม่ก็ได้ โดยต้องยื่นคำขอภายในสิบห้าวันนับแต่พฤติการณ์เช่นนั้นได้สิ้นสุดลง

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 270/2560 ได้อธิบายข้อกฎหมายในเรื่องดังกล่าวไว้

โดยมูลเหตุของคดีนี้ เกิดจากผู้ว่าราชการจังหวัดที่ได้รับมอบหมายจากผู้ถูกฟ้องคดี (อธิบดีกรมการปกครอง) ได้มีคำสั่งลงวันที่ 12 กันยายน 2554 เรียกให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งดำรงตำแหน่งนายอำเภอخذใช้คำสั่งใหม่ทดแทนกรณีปล่อยปละละเลยไม่ถือปฏิบัติตามระเบียบกฎหมายว่าด้วยการเบิกจ่ายเงินจากคลัง การเก็บรักษาเงินและการนำเงินส่งคลัง จนทำให้ผู้โต้แย้งคำบัญชากระทำการทุจริตได้อย่างต่อเนื่อง ทำให้ราชการเสียหาย

เจ้าหน้าที่ในสังกัดผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือไว้แทนผู้ฟ้องคดีเมื่อวันที่ 15 กันยายน 2554 และผู้ฟ้องคดีได้รับคำสั่งเมื่อวันที่ 15 ตุลาคม 2554 โดยขณะนั้นอยู่ในช่วงที่จังหวัดประกาศกำหนดให้พื้นที่ที่ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบเป็นพื้นที่ประสบภัยพิบัติฉุกเฉิน (โดยไม่ปรากฏข้อเท็จจริงและไม่มีประเด็นโต้แย้งเกี่ยวกับเหตุที่ผู้ฟ้องคดีได้รับคำสั่งล่าช้า)

หลังจากนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือลงวันที่ 25 ตุลาคม 2554 อุทธรณ์คำสั่ง แต่ผู้ถูกฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ 24 พฤศจิกายน 2554 แจ้งไม่รับอุทธรณ์ เนื่องจากยื่นอุทธรณ์เมื่อพ้นระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด

ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือลงวันที่ 9 ธันวาคม 2554 อุทธรณ์คำสั่งที่ไม่รับอุทธรณ์ โดยอ้างว่าอยู่ในระหว่างช่วยเหลือประชาชนที่ประสบอุทกภัยทำให้ยื่นอุทธรณ์ล่าช้ากว่าเวลาที่กฎหมายกำหนด แต่ผู้ถูกฟ้องคดี ยกอุทธรณ์ โดยเห็นว่าผู้ฟ้องคดีไม่ได้ขอขยายระยะเวลาที่ยื่นอุทธรณ์ไว้ ประกอบกับเหตุอุทกภัยเกิดขึ้นหลังจากที่พ้นระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดให้มีสิทธิยื่นอุทธรณ์

ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลปกครองเพิกถอนคำสั่งที่แจ้งไม่รับอุทธรณ์ตามหนังสือลงวันที่ 24 พฤศจิกายน 2554 และให้รับอุทธรณ์ตามหนังสือลงวันที่ 25 ตุลาคม 2554

การที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่รับอุทธรณ์ตามหนังสือลงวันที่ 24 พฤศจิกายน 2554 เป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ?

คดีนี้มีประเด็นข้อกฎหมายที่น่าสนใจที่ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยไว้หลายประเด็น ดังนี้

ประเด็นแรก วันใด? ถือเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งคำสั่งตามกฎหมาย ซึ่งมีบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง คือ มาตรา 69 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 บัญญัติว่า การแจ้งเป็นหนังสือให้ส่งหนังสือแจ้งต่อผู้นั้น หรือถ้าได้ส่งไปยังภูมิลำเนาของผู้นั้นก็ให้ถือว่าได้รับแจ้งตั้งแต่วันที่ไปถึง โดย**ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** ผู้ว่าราชการจังหวัดได้แจ้งคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีใช้ค่าสินไหมทดแทน โดยส่งไปยังที่ทำการปกครองอำเภอ อันเป็นสถานที่ทำงานของผู้ฟ้องคดีในขณะนั้น และมีเจ้าหน้าที่เป็นผู้ลงลายมือชื่อรับหนังสือไว้แทนผู้ฟ้องคดีเมื่อวันที่ 15 กันยายน 2554 กรณีจึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าวแล้วตามมาตรา 69 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

ประเด็นที่สอง ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นอุทธรณ์ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ ? เนื่องจากพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ไม่ได้กำหนดขั้นตอนและวิธีการอุทธรณ์ไว้เป็นการเฉพาะ ดังนั้น คู่กรณีที่ได้รับคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 จึงต้องใช้สิทธิยื่นอุทธรณ์ตามขั้นตอนและวิธีการที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กำหนดไว้ โดย**ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อละเมิดตามมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และเมื่อผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งคำสั่งเมื่อวันที่ 15 กันยายน 2554 จึงชอบที่จะยื่นอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งดังกล่าวต่อผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ถูกฟ้องคดีภายในวันที่ 30 กันยายน 2554 การที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ 25 ตุลาคม 2554 อุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อละเมิดต่อผู้ว่าราชการจังหวัด โดยที่ทำการปกครองจังหวัดได้รับหนังสือไว้เมื่อวันที่ 1 พฤศจิกายน 2554 จึงเป็นการยื่นอุทธรณ์เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด

ประเด็นที่สาม การที่ผู้ฟ้องคดีในฐานะนายอำเภอต้องลงพื้นที่ช่วยเหลือประชาชนที่ได้รับบาดเจ็บหรือความเดือดร้อนจากเหตุอุทกภัย ถือว่า “มีพฤติการณ์ที่จำเป็น” ตามมาตรา 66 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ที่จะขอขยายระยะเวลาอุทธรณ์หรือไม่ ?

เนื่องจากข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ในช่วงเวลาที่ผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งคำสั่งทางปกครอง (วันที่ 15 กันยายน 2554) ผู้ว่าราชการจังหวัดได้มีประกาศกำหนดให้พื้นที่ที่อยู่ในความรับผิดชอบของผู้ฟ้องคดีเป็นพื้นที่ประสบภัยพิบัติฉุกเฉิน คือ ตั้งแต่วันที่ 4 สิงหาคม 2554 เวลาประมาณ 16 นาฬิกา ถึงวันที่ 24 พฤศจิกายน 2554 เวลา 14 นาฬิกา ประเด็นนี้**ศาลปกครองสูงสุด**ได้พิจารณาพฤติการณ์ ทั้งจาก**สถานการณ์ภัยพิบัติฉุกเฉิน**ที่เกิดขึ้นในพื้นที่ที่ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบในช่วงเวลาที่ผู้ฟ้องคดีได้รับคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน และ**ตำแหน่งและหน้าที่ความรับผิดชอบ**ของผู้ฟ้องคดีในฐานะนายอำเภอซึ่งต้องปฏิบัติหน้าที่โดยใช้ทั้งสมรรถนะและเวลาในการปกป้อง

ภัยพิบัติฉุกเฉินที่เกิดขึ้นและลงพื้นที่ช่วยเหลือราษฎรในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากเหตุภัยพิบัติฉุกเฉินดังกล่าว มากกว่าการปฏิบัติหน้าที่ในยามปกติทั่วไปในอันที่จะบำบัดทุกข์บำรุงสุขของราษฎร โดยศาลปกครองสูงสุด เห็นว่า ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่มีเวลาเพียงพอในการจัดทำคำอุทธรณ์โต้แย้ง และรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อสนับสนุน ข้อโต้แย้งคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชี้แจงคำสันนิษฐานใหม่ทดแทน เพื่อยืนยันต่อผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ถูกฟ้องคดีให้ได้ทัน ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งได้

จึงถือได้ว่าการที่ผู้ฟ้องคดีไม่อาจยื่นคำอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัดภายใน สิบห้าวันนับแต่วันที่ 15 กันยายน 2554 อันเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งคำสั่ง เป็นเพราะมีพฤติการณ์ที่จำเป็นอย่างยิ่งมิได้เกิดขึ้นจากความผิดของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิที่จะขอขยายระยะเวลาการยื่นคำอุทธรณ์ภายใน สิบห้าวันนับแต่วันที่ภัยพิบัติฉุกเฉินดังกล่าวสิ้นสุดลง หากผู้ฟ้องคดีมีคำขอขยายระยะเวลาการยื่นคำอุทธรณ์ ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ภัยพิบัติฉุกเฉินดังกล่าวสิ้นสุดลง ผู้ถูกฟ้องคดีก็ชอบที่จะพิจารณาขยายระยะเวลา การยื่นคำอุทธรณ์ให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามที่ขอ

ประเด็นที่สี่ การที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสืออุทธรณ์คำสั่งลงวันที่ 25 ตุลาคม 2554 ระบุข้อความ ไว้ด้วยว่า “ข้าพเจ้าขอเรียนว่า ข้าพเจ้าได้รับแจ้งและรับทราบคำสั่งให้ชี้แจงคำสันนิษฐานใหม่ทดแทนให้แก่ทาง ราชการดังกล่าวเมื่อวันที่ 15 ตุลาคม 2554 เนื่องจากเจ้าหน้าที่ที่ได้รับหนังสือดังกล่าวพื้งนำมาแจ้ง ให้ข้าพเจ้าทราบ ด้วยเหตุเป็นช่วงเวลาที่ข้าพเจ้ากำลังระดมสรรพกำลังทั้งในและนอกพื้นที่ออกช่วยเหลือ ราษฎรที่ได้รับความเดือดร้อนจากอุทกภัย เมื่อได้รับหนังสือดังกล่าว ข้าพเจ้าก็เร่งดำเนินการทันที ...”

ถือเป็นคำขอขยายระยะเวลาการยื่นคำอุทธรณ์หรือไม่ ? ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือดังกล่าว โดยที่ทำการปกครองจังหวัดได้รับไว้เมื่อวันที่ 1 พฤศจิกายน 2554 ก่อนวันที่ ภัยพิบัติฉุกเฉินในพื้นที่อันเป็นพฤติการณ์ที่จำเป็นอย่างยิ่งที่ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่อาจยื่นคำอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งได้ภายใน ระยะเวลาที่กำหนดไว้ในกฎหมายได้สิ้นสุดลง ถือว่าผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขอขยายระยะเวลาการยื่นคำอุทธรณ์ ภายในระยะเวลาที่มาตรา 66 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กำหนด แล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีจึงชอบที่จะขยายระยะเวลาการยื่นคำอุทธรณ์ให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามที่ขอและรับคำอุทธรณ์ไว้พิจารณา

ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งลงวันที่ 24 พฤศจิกายน 2554 ไม่รับอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดในคดีนี้ เป็นการอธิบายเกี่ยวกับ

(1) ระยะเวลาการยื่นอุทธรณ์คำสั่งให้ชี้แจงคำสันนิษฐานใหม่ทดแทนตามพระราชบัญญัติความรับผิด ทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งต้องอุทธรณ์ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่รับคำสั่งตามมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

(2) วันที่ถือว่าคู่กรณีได้รับแจ้งคำสั่งทางปกครอง กรณีผู้รับคำสั่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ หากส่ง คำสั่งไปยังสถานที่ทำงานของผู้รับคำสั่ง ถือว่าวันที่เจ้าหน้าที่ (ที่ทำหน้าที่ลงรับหนังสือ) ในสังกัดลงลายมือชื่อ รับหนังสือไว้แทนเป็นวันที่ได้รับแจ้งคำสั่งตามมาตรา 69 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ ทางปกครอง พ.ศ. 2539 เนื่องจากภูมิสำเนาของข้าราชการ ได้แก่ถิ่นอันเป็นที่ทำการตามตำแหน่งหน้าที่ ตามมาตรา 46 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ สอดคล้องกับคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. 2185/2559 ที่วินิจฉัยว่ากรณีการส่งคำสั่งของนายทะเบียนสหกรณ์ เรื่อง เพิกถอนมติที่ประชุมใหญ่ สามัญประจำปีให้ประธานกรรมการของสหกรณ์ออมทรัพย์พนักงานบริษัทการบินไทย จำกัด (ผู้ฟ้องคดี) โดยหลักฐานใบไปรษณีย์ตอบรับการส่งหนังสือมีพนักงานของสหกรณ์ฯ ลงลายมือชื่อรับไว้เมื่อวันที่ 6 สิงหาคม 2555 ถือว่าสหกรณ์ออมทรัพย์ฯ ได้รับแจ้งคำสั่งในวันที่ 6 สิงหาคม 2555 ซึ่งเป็นวันที่คำสั่งส่งไปถึงภูมิลำเนา ของผู้ฟ้องคดีตามมาตรา 69 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

(3) พฤติการณ์ที่จำเป็นเพราะมีเหตุที่มีใช้ความผิดของตนทำให้ไม่อาจยื่นคำอุทธรณ์ได้ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดตามมาตรา 66 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 โดยต้องพิจารณาข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในระหว่างที่ได้รับคำสั่งทั้งสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในเวลาที่ได้รับคำสั่งและความจำเป็นที่ไม่อาจยื่นคำอุทธรณ์ได้ทันตามกำหนดเวลา

(4) การขอขยายระยะเวลาอุทธรณ์ โดยบทบัญญัติมาตรา 66 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กำหนดว่า ต้องยื่นคำขอภายในสิบห้าวันนับแต่พฤติการณ์เช่นว่านั้นได้สิ้นสุดลง ดังนั้น คู่กรณีที่ได้รับคำสั่งทางปกครองจึงต้องยื่นอุทธรณ์ภายในสิบห้าวันนับแต่พฤติการณ์ที่จำเป็นนั้นสิ้นสุดลงหรือยื่นคำขอขยายระยะเวลาอุทธรณ์ในระหว่างที่พฤติการณ์ยังไม่สิ้นสุดลงก็ได้ (ดังเช่นคดีนี้ที่ผู้ฟ้องคดียื่นอุทธรณ์ในระหว่างระยะเวลาที่มีการประกาศภัยพิบัติฉุกเฉิน) โดยจะระบุพฤติการณ์ที่จำเป็นมาพร้อมกับคำอุทธรณ์ก็ได้