

## แก้ไหนด ? คือ “ระยะเวลาอันสมควร” ในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งไม่อนุญาตให้เปิดหอพัก

จารุณี กิจตระกูล\*

**จับประเด็นเด่น :** การที่พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2550 กำหนดให้ผู้ได้รับคำสั่งไม่ออกใบอนุญาต ไม่ต่ออายุใบอนุญาต หรือเพิกถอนใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัตินี้ มีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขภายใน 30 วัน นับแต่วันทราบคำสั่ง (มาตรา 66 วรรคหนึ่ง) และให้รัฐมนตรีฯ พิจารณาอุทธรณ์โดยไม่ชักช้า (มาตรา 67 วรรคหนึ่ง) ถือเป็นกรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายไว้โดยเฉพาะ แต่ไม่ได้กำหนดระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จไว้ ดังนั้น “ระยะเวลาอันสมควร” ในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวให้แล้วเสร็จ เมื่อเทียบเคียงจากระยะเวลาขั้นสูงในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 แล้ว คือ 90 วันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ โดยถือว่าวันที่ 91 เป็นวันที่ผู้ฟ้องคดี (ผู้อุทธรณ์) รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีและเป็นวันแรกที่สามารถใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าวได้ตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

**คำสำคัญ :** การพิจารณาอุทธรณ์ ระยะเวลาอันสมควร ระยะเวลาฟ้องคดี คำสั่งทางปกครอง

**เจาะประเด็นคดี :** เมื่อพระราชบัญญัติการสาธารณสุขฯ กำหนดเพียงระยะเวลายื่นอุทธรณ์คำสั่งไม่ออกใบอนุญาตไว้ แต่ไม่ได้กำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จในการพิจารณาอุทธรณ์ รัฐมนตรีฯ ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์จะต้องพิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จเมื่อใด ? และผู้อุทธรณ์จะมีสิทธิฟ้องเพิกถอนคำสั่งไม่ออกใบอนุญาตได้ภายในกำหนดใด ?

**ข้อกฎหมายสำคัญของคดีนี้** คือ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 42 วรรคสอง บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ การฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้น จะกระทำได้อต่อเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว และได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้น หรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควรหรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด” และมาตรา 49 กำหนดให้การฟ้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครองกระทำได้ภายใน 90 วันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี

**พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 44 วรรคหนึ่ง** กำหนดว่า ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองใดไม่ได้ออกโดยรัฐมนตรี และไม่มียกกฎหมายกำหนดขั้นตอนอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะ ให้คู่กรณีอุทธรณ์คำสั่งนั้นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว โดยมาตรา 45 วรรคหนึ่งและวรรคสอง กำหนดให้เจ้าหน้าที่ตามมาตรา

\* พนักงานคดีปกครองชำนาญการ สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

44 พรรคหนึ่ง พิจารณาคำอุทธรณ์โดยไม่ชักช้า แต่ต้องไม่เกิน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ ในกรณีที่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนก็ให้ดำเนินการเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองตามความเห็นของตนภายในกำหนดเวลาดังกล่าวด้วย แต่ถ้าไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ ให้รายงานความเห็นพร้อมเหตุผลไปยังผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ และให้ผู้มีอำนาจพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 30 วัน ถ้ามีเหตุจำเป็นไม่อาจพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าว ให้ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์มีหนังสือแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบก่อนครบกำหนด ในการนี้ ให้ขยายระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ออกไปได้ไม่เกิน 30 วันนับแต่วันที่ครบกำหนดเวลาดังกล่าว

### ที่ประเด็นปัญหา

เหตุของคดีเกิดจาก ... นางสาวฉลาดซึ่งเป็นผู้ประกอบกิจการหอพักอ้างว่าได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการที่ผู้อำนวยการเขตซึ่งปฏิบัติราชการแทนผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ได้ใช้อำนาจตามกฎหมายการสาธารณสุขมีคำสั่งลงวันที่ 2 กันยายน 2559 ไม่อนุญาตให้นางสาวฉลาดประกอบกิจการหอพักตามคำขอ นางสาวฉลาดเห็นว่าคำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงมีหนังสือลงวันที่ 28 กันยายน 2559 อุทธรณ์คำสั่งต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข โดยมอบหมายให้บุคคลไปส่งหนังสือที่กระทรวงสาธารณสุขในวันเดียวกัน แต่เมื่อไม่ได้รับแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์และเห็นว่าเป็นการพิจารณาอุทธรณ์ที่เกินระยะเวลา 90 วันแล้ว

นางสาวฉลาด (ผู้ฟ้องคดี) จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองในวันที่ 22 มีนาคม 2560 เพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งที่ไม่อนุญาตให้ประกอบกิจการหอพักของผู้ว่าราชการเขต (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2) ซึ่งปฏิบัติราชการแทนผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1)

### คำพิพากษาจากศาลปกครอง

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีที่กฎหมายเฉพาะไม่ได้กำหนดระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งไว้ “ระยะเวลาอันสมควร” ที่จะถือเป็นเกณฑ์เบื้องต้นว่าผู้มีอำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์จะต้องพิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาเท่าใดนั้น สามารถแยกได้เป็น 2 กรณี คือ

กรณีที่หนึ่ง เป็นกรณีที่ไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายไว้โดยเฉพาะ จะต้องดำเนินการตามมาตรา 44 พรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา 45 พรรคหนึ่ง และวรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ โดยจะต้องยื่นอุทธรณ์ภายใน 15 วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว ส่วนการพิจารณาอุทธรณ์นั้น มีกำหนดระยะเวลาไม่เกิน 60 วันนับแต่วันที่เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองได้รับคำอุทธรณ์ หากมีเหตุจำเป็นที่ไม่อาจพิจารณาให้แล้วเสร็จได้ ให้มีหนังสือแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบก่อนครบกำหนดดังกล่าว ระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์จึงจะขยายออกไปได้อีกไม่เกิน 30 วัน

ดังนั้น หากไม่มีการแจ้งเหตุจำเป็น กรณีจึงต้องถือว่าวันที่ครบกำหนด 60 วัน เป็นวันที่ผู้อุทธรณ์ได้ดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายครบตามขั้นตอนหรือวิธีการที่กฎหมายกำหนดแล้ว โดยถือว่าวันที่ 61 เป็นวันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี และเป็นวันแรกที่เริ่มใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง (มาตรา 42 วรรคสอง และ มาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ) ทั้งนี้ ตามนัยมติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ 4/2557

กรณีที่สอง เป็นกรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายไว้โดยเฉพาะ แต่มิได้กำหนดระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จเอาไว้ ซึ่งเมื่อพิจารณาเทียบเคียงจากระยะเวลาขั้นสูงในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ แล้วเห็นว่า ระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์โดยเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งซึ่งมีกำหนดไม่เกิน 30 วัน ตามมาตรา 45 วรรคหนึ่ง รวมกับระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์โดยผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ซึ่งมีกำหนดไม่เกิน 60 วัน ตามมาตรา 45 วรรคสอง รวมเป็นระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์ทั้งสิ้นไม่เกิน 90 วัน ระยะเวลาอันสมควรในกรณีดังกล่าว จึงได้แก่ 90 วันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ โดยถือว่าวันถัดจากวันที่ครบ 90 วัน คือ วันที่ 91 เป็นวันที่ผู้อุทธรณ์รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี และเป็นวันแรกที่เริ่มใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ทั้งนี้ ตามนัยมติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ 6-7/2546

เมื่อกรณีตามที่พิพาท พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 66 วรรคหนึ่ง กำหนดให้ผู้ที่ได้รับคำสั่งไม่ออกใบอนุญาต มีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีฯ ภายใน 30 วัน นับแต่วันทราบคำสั่ง และมาตรา 67 วรรคหนึ่ง กำหนดให้รัฐมนตรีฯ พิจารณาอุทธรณ์โดยไม่ชักช้า จึงเป็นกรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายไว้ โดยเฉพาะ แต่มิได้กำหนดระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จเอาไว้ว่าเมื่อใด (ตามกรณีที่สอง) ดังนั้น ระยะเวลาอันสมควรในการพิจารณาอุทธรณ์ดังกล่าว จึงได้แก่ 90 วันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ และต้องถือว่าวันที่ 91 เป็นวันที่นางสาวฉลาดรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี และเป็นวันแรกที่สามารใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

การที่รัฐมนตรีฯ ได้รับหนังสืออุทธรณ์ในวันที่ 28 กันยายน 2559 จึงต้องวินิจฉัยอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายใน 90 วันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ คือ ภายในวันที่ 27 ธันวาคม 2559 เมื่อรัฐมนตรีฯ พิจารณาอุทธรณ์ไม่แล้วเสร็จ จึงถือว่าวันที่ครบ 90 วัน เป็นวันที่นางสาวฉลาดได้ดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แล้ว และถือว่าวันถัดจากวันครบกำหนด 90 วัน คือ วันที่ 28 ธันวาคม 2559 เป็นวันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี และเป็นวันแรกที่เริ่มใช้สิทธิฟ้องคดีเพื่อขอให้ศาลมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองที่ไม่อนุญาตให้ประกอบกิจการหอพักได้ โดยไม่ต้องรอคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของรัฐมนตรีฯ อีกต่อไป

ดังนั้น เมื่อคดีนี้นางสาวฉลาดจะต้องนำคดีมาฟ้องภายใน 90 วันนับแต่วันที่อยู่หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี คือ ภายในวันที่ 27 มีนาคม 2560 การที่นางสาวฉลาดนำคดีมาขึ้นฟ้องในวันที่ 22 มีนาคม 2560 จึงเป็นการฟ้องคดีภายในกำหนดระยะเวลาตามมาตรา 49 ดังกล่าวแล้ว ศาลปกครองจึงมีอำนาจรับคำฟ้องคดีนี้ไว้พิจารณาได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 508/2563)

### ครรลงแห่งความเป็นธรรม

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดดังกล่าว ถือเป็นบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีสำหรับเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองและเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์เกี่ยวกับระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์ในแต่ละกรณีว่า เมื่อคู่กรณีหรือผู้อยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งทางปกครองได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งต่อตนแล้ว เจ้าหน้าที่จะต้องพิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในกำหนดระยะเวลา ดังนี้

(1) หากเป็นกรณีที่ถูกกฎหมายเฉพาะไม่ได้กำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายไว้ เจ้าหน้าที่จะต้องพิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายใน 60 วันนับแต่วันที่รับคำอุทธรณ์ หากมีเหตุจำเป็นก็อาจขยายระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ออกไปอีกได้ไม่เกิน 30 วัน โดยต้องแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบก่อน ทั้งนี้ ตามมาตรา 44 วรรคหนึ่ง ประกอบกับมาตรา 45 วรรคหนึ่งและวรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ

(2) หากเป็นกรณีที่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายไว้แล้ว เช่น กฎหมายการสาธารณสุขตามกฎหมายพิพาทนี้ ที่กำหนดให้คู่กรณีอุทธรณ์คำสั่งไม่ออกใบอนุญาตภายใน 30 วัน หากแต่ไม่ได้กำหนดระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จไว้ “ระยะเวลาอันสมควร” ที่เจ้าหน้าที่ต้องพิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จ คือ 90 วันนับแต่วันที่รับคำอุทธรณ์

นอกจากนี้ ยังเป็นข้อควรรู้สำหรับคู่กรณีซึ่งประสงค์จะใช้สิทธิฟ้องคดีเพื่อขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งทางปกครองด้วยว่า เมื่อได้ดำเนินการอุทธรณ์คำสั่งหรือแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามที่กฎหมายกำหนดไว้แล้ว จะต้องนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองภายในกำหนด 90 วันนับแต่วันที่อยู่หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ซึ่งวันที่อยู่หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีและถือเป็นวันแรกที่สามารถใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลได้นั้น จำต้องพิจารณาในแต่ละกรณีดังที่ศาลได้วางหลักเกณฑ์ไว้ในคดีข้างต้นค่ะ

(ปรึกษาคดีปกครองได้ที่ สายด่วนศาลปกครอง 1355)