

บทที่ 4

วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาอุทธรณ์ และการอุทธรณ์คัดค้านคำพิพากษา คดีปกครองเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาอุทธรณ์

ในบทนี้ผู้วิจัยได้รวบรวมปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับการอุทธรณ์คัดค้านคำพิพากษา ในคดีปกครอง ตามมาตรา 73 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ตามที่ได้กล่าวมาแล้วว่าผู้ที่ฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้นได้รับผลแห่งคำพิพากษาของศาลปกครองแล้วไม่เห็นด้วยก็มีสิทธิที่จะอุทธรณ์คัดค้านคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นได้ภายในระยะเวลา 30 วัน นับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา ตามมาตรา 73 ดังกล่าว แต่เกิดปัญหาว่าผู้ที่ได้รับผลแห่งคำพิพากษาแล้วไม่เห็นด้วยและต้องการอุทธรณ์คัดค้านคำพิพากษาของศาลปกครองนั้น ต้องใช้ระยะเวลาในการเตรียมคดี เตรียมการต่อสู้ในแต่ละประเด็น เพื่อที่จะยื่นอุทธรณ์ในคดีปกครองต่อศาลปกครองสูงสุด และระยะเวลาอุทธรณ์คัดค้านคำพิพากษา 30 วัน นั้นเป็นระยะเวลาโดยเคร่งครัด ไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดให้มีความยืดหยุ่นในการอุทธรณ์ดังกล่าว ผู้วิจัยได้ยกกฎหมายเกี่ยวกับการอุทธรณ์คัดค้านคำพิพากษาในคดีปกครองต่อศาลปกครองสูงสุด การอุทธรณ์คัดค้านคำสั่งในคดีปกครองต่อศาลปกครองสูงสุด และการอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลยุติธรรมในคดีแพ่ง คดีอาญา รวมทั้งกฎหมายของต่างประเทศ เช่น กฎหมายของประเทศเยอรมนี กฎหมายของประเทศฝรั่งเศส

ซึ่งการแก้ปัญหาดังกล่าวจะต้องใช้ทฤษฎีกฎหมายพื้นฐานตามหลักความยุติธรรมในหัวข้อที่ผ่านมาเพื่อปรับแก้กับปัญหาที่พบเจอไม่ว่าจะเป็นปัญหาระยะเวลาอุทธรณ์คัดค้านคำพิพากษา 30 วัน นั้นเป็นระยะเวลาโดยเคร่งครัด หากยื่นพ้นกำหนดระยะเวลาดังกล่าวศาลจะไม่รับโดยถือว่าเป็นการอุทธรณ์เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาดังกล่าวทันที โดยผู้วิจัยต้องการศึกษาเพื่อให้ความยืดหยุ่นเพื่อสร้างความยุติธรรมแก่ประชาชนให้ได้รับความยุติธรรมอย่างถูกต้อง โดยใช้ทฤษฎีดังกล่าวมาปรับใช้กับปัญหา

ผู้วิจัยได้สรุปปัญหาที่เกิดจากกำหนดระยะเวลาอุทธรณ์คำพิพากษาในคดีปกครองที่เคร่งครัดตามมาตรา 73 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ไม่ว่าจะเป็นปัญหาการอุทธรณ์เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาดังกล่าวโดยเหตุสุดวิสัยที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ อันมิใช่ความผิดของผู้อุทธรณ์ และการอุทธรณ์เมื่อพ้นกำหนด

ระยะเวลาอุทธรณ์ดังกล่าวนั้น หากแม้ว่าเกิดจากความผิดผู้อุทธรณ์เอง แต่ในคดีที่อุทธรณ์นั้น เป็นคดีที่มีความเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ หรือเป็นคดีที่เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม มาเพื่อเปรียบเทียบกับกรอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองตามกฎหมายไทยเอง และกฎหมาย ต่างประเทศว่าเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหรือไม่อย่างไร โดยจะกล่าวต่อไปนี้

4.1 ปัญหาเกี่ยวกับการอุทธรณ์เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาอุทธรณ์ โดยเหตุสุดวิสัย

4.1.1 เหตุผลในทางทฤษฎี

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้กำหนดให้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้น เพื่อทำหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองเพื่อให้เกิดความยุติธรรมในคดีปกครองโดยเฉพาะ อันเป็นหลักการของหลักนิติรัฐและนิติธรรมที่ให้สิทธิการเข้าถึง ตรวจสอบการกระทำทางปกครอง ได้อย่างเต็มที่ โดยมุ่งหมายให้เกิดความสมดุลระหว่างการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนและ ส่งเสริมการดำเนินงานของรัฐในการจัดทำบริการสาธารณะภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมาย การดำเนินคดีในศาลปกครองจึงเน้นรูปแบบความประหยัด เรียบง่าย และเปิดโอกาสให้ประชาชน สามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้อย่างกว้างขวาง ดังนั้น เมื่อประชาชนได้ข้อพิพาทในคดีปกครอง ก็ย่อมมีสิทธิที่จะเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมอย่างเต็มรูปแบบ โดยการให้ศาลปกครองสูงสุดตรวจสอบ การใช้ดุลพินิจเพื่อป้องกันและแก้ไขไม่ให้ศาลชั้นต้นพิจารณาพิพากษาคดีผิดพลาด

หลักนิติรัฐเป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการใช้อำนาจ ตามอำเภอใจขององค์กร ต่างๆ ของรัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพที่สุด รัฐธรรมนูญของรัฐที่เป็นเสรี ประชาธิปไตย จึงมีหลักนิติรัฐเป็นเบื้องหลังบทบัญญัติต่างๆ โดยหลักนิติรัฐก่อให้เกิดหลักการ แบ่งแยกอำนาจ 3 ฝ่าย คือ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ โดยฝ่ายนิติบัญญัติจะมี หน้าที่ในการตรากฎหมาย ซึ่งกฎหมายที่ตราขึ้นต้องชอบด้วยรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุด เมื่อฝ่ายนิติบัญญัติตรากฎหมายมาแล้ว ฝ่ายบริหารจะมีหน้าที่นำกฎหมายดังกล่าวมาใช้ เพื่อบริหารประเทศตามนโยบายต่าง ๆ ที่วางไว้ แต่การใช้อำนาจของฝ่ายบริหารก็ต้องสามารถ ถูกตรวจสอบได้โดยองค์กรฝ่ายตุลาการ หลักดังกล่าวจึงเป็นหลักการที่สำคัญอันจะส่งผลให้มีการ ควบคุมตรวจสอบซึ่งกันและกันของฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ โดยหลักแล้ว ต้องสามารถควบคุมตรวจสอบและยับยั้งซึ่งกันและกันได้ ทั้งนี้ เพราะอำนาจทั้งสามมิได้แบ่งแยก ออกจากกันโดยเด็ดขาด หากแต่มีการถ่วงดุลกัน และเมื่อศาลปกครองเป็นองค์กรตุลาการที่มีหน้าที่ ตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร เมื่อศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษา คำพิพากษานั้นย่อมมี สภาพบังคับต่อคู่กรณีทันที โดยหลักแล้วคำพิพากษาก็ควรถูกตรวจสอบโดยศาลปกครองชั้น

ที่สูงกว่า เพื่อตรวจสอบความถูกต้องของคำพิพากษา ไม่สำจะเป็นข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย หรือกระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีต่าง ๆ ไม่ให้เกิดความผิดพลาด ดังนั้น คู่กรณีที่ไม่พอใจใน คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นจึงควรมีสติที่จะให้ศาลสูงตรวจสอบคำพิพากษาของศาลล่าง อีกชั้นหนึ่ง เพื่อให้เป็นไปตามหลักนิติรัฐ ทั้งยังเป็นการทำให้คู่กรณีได้เข้าถึงกระบวนการยุติธรรม อย่างถึงที่สุดในการที่จะให้ศาลตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร และหากคู่กรณีไม่สามารถ อุทธรณ์คำพิพากษาได้ทันระยะเวลาอุทธรณ์ เนื่องจากมีเหตุสุดวิสัย อันมิใช่ความผิดของผู้อุทธรณ์ ศาลปกครองก็ควรที่จะเปิดโอกาสให้กับผู้อุทธรณ์ดังกล่าว เพื่อให้เข้าถึงความยุติธรรมได้อย่างเต็มที่ อันเป็นไปตามหลักการนิติรัฐและนิติธรรม เพราะผู้อุทธรณ์ดังกล่าวได้กระทำโดยสุจริตไม่ได้ กระทำผิดจึงควรได้รับการคุ้มครองจากกฎหมายเพื่อให้เข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้อย่างเต็มที่

โดยตามหลักความยุติธรรมนั้น เชื่อว่ากฎหมายกับความยุติธรรมเป็นอันหนึ่ง อันเดียวกัน และดำรงอยู่ในธรรมชาติ อีกทั้งความยุติธรรมเป็นที่มาของกฎหมายโดยทั่วไป แนวความคิดเกี่ยวกับการควบคุมของศาลหรือการอุทธรณ์หรือฎีกา นั้น ก็มีเจตนารมณ์โดยทั่วไป เกี่ยวกับเรื่องหลักประกันของกระบวนการยุติธรรมที่ดีและเรื่องความเป็นอันหนึ่งอันเดียวของ กระบวนการยุติธรรมของกลไกเกี่ยวกับการโต้แย้งคัดค้านคำพิพากษาของศาล และเป็นหลักประกัน ที่มีประสิทธิภาพของหลักฟังความสองฝ่ายและสิทธิในการต่อสู้คดี รวมทั้งยังช่วยให้มีการแก้ไข ข้อผิดพลาดของศาล หรือกล่าวโดยทั่วไปเท่ากับเป็นการให้โอกาสอีกครั้งในการที่คู่ความได้ต่อสู้ คดีต่อศาลในระดับที่สูงขึ้น จากเจตนารมณ์โดยทั่วไปดังกล่าว การอุทธรณ์คำพิพากษาของศาล ไปยังศาลสูงในประเทศ จึงถือเสมือนเป็นสิทธิขั้นพื้นฐาน โดยทั่วไปคู่ความควรมีสติที่จะให้ ศาลที่สูงกว่าเป็นผู้ควบคุมตรวจสอบคำพิพากษาของศาลล่าง เพื่อแก้ไข ข้อผิดพลาดของศาลล่าง ดังกล่าว ไม่ว่าจะเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับข้อกฎหมาย ข้อเท็จจริง หรือกระบวนการพิจารณาต่าง ๆ เพื่อให้ ชี้อวดในปัญหาข้อกฎหมายที่สำคัญ อันเป็นการวางหลักในการใช้และตีความกฎหมายสำหรับ เป็นบรรทัดฐานต่อไป และประเทศไทยได้ใช้ระบบการอุทธรณ์ระบบการอุทธรณ์เป็นแบบระบบ สิทธิ (Appeal as of Rights) คือระบบที่เปิดโอกาสให้คู่ความมีสิทธิอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุด ได้อย่างกว้างขวาง โดยถือว่าการอุทธรณ์เป็นสิทธิของคู่กรณี และหากการอุทธรณ์คำพิพากษาในคดี ของศาลปกครองชั้นต้นไปสู่การทบทวนหลักความชอบของคำพิพากษาต่อศาลปกครองสูงสุด เกิดจากเหตุสุดวิสัยหรือเหตุบางอย่างที่ไม่ใช่ความผิดของคู่กรณีผู้อุทธรณ์ ทำให้เกิดการอุทธรณ์ ที่พ้นกำหนดระยะเวลาอุทธรณ์ บุคคลเหล่านั้นก็ควรได้รับความคุ้มครองตามหลักความยุติธรรม เนื่องจากได้กระทำการโดยสุจริต แต่มีเหตุสุดวิสัยมาขัดขวางการเข้าถึงความยุติธรรม

ตัวอย่าง ในคดีของศาลปกครองสูงสุด คดีคำร้องที่ 190/2554 คำสั่งที่ 536/2554 มีข้อเท็จจริงโดยสรุป คือ ผู้ฟ้องคดี (นายณัฐพล พรมราช) ฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (เลขาธิการ

คณะกรรมการการอาชีวศึกษา) ได้มีคำสั่งสำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา ที่ 397/2550 และคำสั่งที่ 1476/2550 เลื่อนเงินเดือนให้แก่ผู้ฟ้องคดี ในปีงบประมาณ 2550 รวมทั้งปีได้ 1 ขั้น ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าหากเปรียบเทียบกับข้าราชการรายอื่นแล้ว ผู้ฟ้องคดีควรได้รับมากกว่า 1 ขั้น โดยผู้ฟ้องคดีได้มีบันทึกถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 (ผู้อำนวยการวิทยาลัยเทคนิคเพชรบูรณ์) เพื่อขอความเป็นธรรม แต่ไม่ได้รับแจ้งผลการพิจารณา จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง ให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว ให้มีการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ของผู้ฟ้องคดี และให้ดำเนินการสอบสวนข้อเท็จจริง กรณีผู้บังคับบัญชาใช้ดุลพินิจที่ไม่เป็นธรรมและประเมินผลงานโดยไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด ต่อมา ศาลปกครองชั้นต้นได้มีคำพิพากษาเมื่อวันที่ 11 มกราคม 2554 ให้เพิกถอนคำสั่งสำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา ที่ 1476/2550 ลงวันที่ 5 ตุลาคม 2550 เฉพาะในส่วนที่เลื่อนขึ้นเงินเดือนให้ผู้ฟ้องคดี 0.5 ขั้น แล้วให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองดำเนินการประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลการปฏิบัติงานของผู้ฟ้องคดีในระหว่างวันที่ 1 เมษายน 2550 ถึงวันที่ 30 กันยายน 2550 ให้ถูกต้องตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.พ. กำหนดไว้สำหรับการประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลการปฏิบัติงานของข้าราชการพลเรือน ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่คำพิพากษาถึงที่สุด คำขออื่นนอกจากนี้ให้ยก

ผู้ฟ้องคดียื่นอุทธรณ์คัดค้านคำพิพากษาดังกล่าว โดยศาลปกครองชั้นต้นได้มีคำพิพากษาเมื่อวันที่ 11 มกราคม 2554 ผู้ฟ้องคดีจึงต้องยื่นคำอุทธรณ์ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ศาลได้มีคำพิพากษา คือ ภายในวันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2554 เมื่อผู้ฟ้องคดียื่นอุทธรณ์คำพิพากษา โดยส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนเมื่อวันที่ 11 กุมภาพันธ์ 2554 จึงเป็นการยื่นอุทธรณ์เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 73 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และเป็นคำอุทธรณ์ที่ต้องห้ามตามข้อ 104 วรรคสอง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ศาลปกครองจึงไม่อาจรับคำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาได้ ถึงแม้ว่าผู้ฟ้องคดีจะได้อื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งต่อศาลปกครองสูงสุด ว่าผู้ฟ้องคดีมีภาระงานมากและเจ็บป่วยต้องเข้ารับการรักษาที่โรงพยาบาลอย่างต่อเนื่อง จึงไม่สามารถยื่นอุทธรณ์ภายในกำหนดระยะเวลาอุทธรณ์ได้นั้น ก็ไม่อาจถือได้ว่าเป็นเหตุจำเป็นให้ศาลมีคำสั่งรับคำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาได้ เนื่องจากระยะเวลาอุทธรณ์เป็นระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ศาลปกครองจึงมีคำสั่งไม่รับคำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา

จากกรณีตัวอย่างดังกล่าวนี้ ผู้วิจัยมองว่าแม้ผู้ฟ้องคดีจะยื่นอุทธรณ์พ้นกำหนดระยะเวลาอุทธรณ์ แต่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าการที่อุทธรณ์พ้นกำหนดระยะเวลาอุทธรณ์นั้น เกิดจากผู้ฟ้องคดีมีภาระงานมากและเจ็บป่วยต้องเข้ารับการรักษาที่โรงพยาบาลอย่างต่อเนื่อง ซึ่งผู้วิจัยมองว่าควรพิจารณาว่า

หากเกิดความเจ็บป่วยดังกล่าวขึ้นจริงหรือไม่ หากเหตุนี้เกิดขึ้นจริงโดยมิใช่ความผิดของผู้อุทธรณ์ ศาลก็ควรที่จะสามารถใช้ดุลพินิจว่าจะรับหรือไม่รับอุทธรณ์ดังกล่าวได้อันจะเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้อย่างเต็มที่

4.1.2 วิเคราะห์การอุทธรณ์เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาอุทธรณ์ โดยเหตุสุดวิสัยของศาลปกครองกับการฟ้องคดีปกครอง

จากการศึกษาผู้วิจัยพบว่า การอุทธรณ์คัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่งต่อศาลปกครองสูงสุด ตามมาตรา 73 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ที่มีหลักว่า การคัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นนั้น ให้ยื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองชั้นต้นที่มีคำพิพากษาหรือคำสั่งภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่ ได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่ง ถ้ามิได้ยื่นอุทธรณ์ตามกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ถือว่าคดีนั้นเป็นอันถึงที่สุด นั้น ศาลปกครองของประเทศไทยถือว่าระยะเวลาในการอุทธรณ์ดังกล่าวเป็นระยะเวลาที่เคร่งครัด หากมิได้อุทธรณ์ภายในเวลาที่กำหนด คดีจะเป็นอันถึงที่สุดทันที ทั้งยังไม่มียกเว้นข้อยกเว้นให้ยื่นหรือขยายระยะเวลาการอุทธรณ์ได้ และเมื่ออุทธรณ์พ้นกำหนดระยะเวลาดังกล่าว แม้จะเกิดจากเหตุสุดวิสัยอันมิใช่ความผิดของผู้อุทธรณ์ ศาลก็จะไม่รับอุทธรณ์ดังกล่าว นอกจากนี้ ศาลปกครองสูงสุดยังได้วางแนวคำพิพากษาไว้เป็นจำนวนมากว่า เมื่อมีการยื่นอุทธรณ์พ้นกำหนดระยะเวลาโดยเกิดจากเหตุสุดวิสัยนั้น ศาลก็จะไม่รับอุทธรณ์นั้นไว้พิจารณา โดยแตกต่างจากการฟ้องคดีปกครองที่หากยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี หากการฟ้องคดีนั้นเกิดจากเหตุจำเป็นอย่างอื่นที่ทำให้การฟ้องคดียื่นฟ้องไม่ทันภายในระยะเวลาการฟ้องคดี ศาลปกครองก็จะสามารถใช้ดุลพินิจรับการฟ้องที่ยื่นฟ้องกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีนั้นได้ ตามมาตรา 52 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ที่วางหลักว่า การฟ้องคดีปกครองที่ยื่นเมื่อพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดีแล้ว ถ้าศาลปกครองเห็นว่าคดีที่ยื่นฟ้องนั้นมีเหตุจำเป็นอื่น โดยศาลเห็นเองหรือคู่กรณีมีคำขอ ศาลปกครองจะรับไว้พิจารณาก็ได้

และในการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งต่อศาลปกครองสูงสุด ตามมาตรา 73 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 นั้น ศาลมองว่าคำอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น เป็นการเสนอข้อหาต่อศาลปกครองสูงสุด จึงถือได้ว่าเป็นคำฟ้องตาม มาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แต่ระยะเวลาในการฟ้องคดีกับการอุทธรณ์คำพิพากษานั้น พระราชบัญญัติดังกล่าวได้บัญญัติไว้แตกต่างกัน โดยระยะเวลาในการอุทธรณ์ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 73 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เท่านั้น และเนื่องจากไม่มีบทบัญญัติใดบัญญัติให้นำมาตรา 52 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน และข้อ 30 วรรคสอง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ฯ ว่าด้วยวิธี

พิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 มาใช้บังคับกับการอุทธรณ์คำพิพากษาด้วย ศาลจึงไม่อาจนำบทบัญญัติดังกล่าวมาใช้บังคับกับกรณีนี้ได้ รวมทั้งการอุทธรณ์คัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่งต่อศาลปกครองสูงสุดของไทยก็ไม่สามารถขอย่นหรือขยายระยะเวลาการอุทธรณ์ได้ โดยข้อ 6 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2543 ได้กำหนดว่า ระยะเวลาตามที่กำหนดไว้ในระเบียบนี้หรือตามที่ศาลกำหนด เมื่อศาลเห็นสมควรหรือคู่กรณีมีคำขอ ศาลมีอำนาจข่นหรือขยายได้ตามความจำเป็นเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม ซึ่งศาลปกครองวางแนวว่าระยะเวลายื่นอุทธรณ์คำพิพากษาซึ่งเป็นระยะเวลาตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 73 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มิใช่ระยะเวลาตามที่ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2543 กำหนด หรือระยะเวลาที่ศาลได้กำหนดขึ้น ศาลจึงไม่อาจที่จะขยายระยะเวลาดังกล่าวได้

4.1.3 วิเคราะห์ระยะเวลาการอุทธรณ์ในกรณีที่เป็นระยะเวลาโดยเคร่งครัด

เมื่อศึกษาจากแนวคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดแล้วจะพบว่า ระยะเวลาอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุดนั้น ศาลปกครองได้ยึดถือระยะเวลาอย่างเคร่งครัด เนื่องจากในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มิได้มีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดให้ศาลข่นขยายเวลาได้ และไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายให้รับอุทธรณ์เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาอุทธรณ์ที่เกิดจากเหตุสุดวิสัยได้ แม้ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2543 จะมีข้อกำหนดให้ข่นขยายระยะเวลาได้ตามข้อ 6 แห่งระเบียบดังกล่าว และมีข้อกำหนดให้ศาลสามารถรับคำอุทธรณ์ที่ยื่นพ้นกำหนดระยะเวลาอุทธรณ์ที่เกิดจากเหตุจำเป็นอย่างอื่นได้ก็ตาม แต่ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2543 ดังกล่าว ออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 44 และมาตรา 66 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 จึงมีสถานะทางกฎหมายที่ต่ำกว่าพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 และในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2543 ก็บัญญัติไว้แต่เพียงว่าระยะเวลาตามที่กำหนดไว้ในระเบียบนี้หรือตามที่ศาลกำหนดเท่านั้น ที่ศาลจะสามารถขยายได้ ศาลปกครองจึงไม่อาจนำบทบัญญัติแห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2543 มาใช้กับพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 ที่มีสถานะทางกฎหมายสูงกว่าได้นั่นเอง

4.1.4 วิเคราะห์การอุทธรณ์เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาอุทธรณ์ โดยเหตุสุดวิสัย ของศาลปกครองของประเทศไทยและศาลปกครองของประเทศเยอรมนี

เมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายปกครองของประเทศเยอรมนี นั้น การอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นมีระยะเวลาในการยื่นอุทธรณ์ให้ยื่นภายในระยะเวลาหนึ่งเดือน โดยเริ่มนับตั้งแต่วันที่คู่กรณีได้รับแจ้งคำพิพากษาหรือคำสั่งฉบับสมบูรณ์ของศาล ในกรณีที่มีการอ่านคำพิพากษาให้นับแต่วันที่มีการอ่านคำพิพากษา ในกรณีที่มีการแจ้งคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล จะต้องมีการแจ้งสิทธิอุทธรณ์ไปพร้อมกับคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น โดยระยะเวลาการยื่นอุทธรณ์ จะเริ่มนับต่อเมื่อศาลได้แจ้งสิทธิอุทธรณ์ไว้ในคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นด้วย แต่อย่างไรก็ตาม การยื่นอุทธรณ์ห้ามมิให้ยื่นพ้นระยะเวลาหนึ่งปีนับแต่วันที่คู่กรณีได้รับแจ้งคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น และระยะเวลาการอุทธรณ์ศาลมีอำนาจขยายระยะเวลาออกไปได้โดยผู้อุทธรณ์ต้องยื่นคำร้องพร้อมด้วยเหตุผลแห่งการไม่สามารถยื่นอุทธรณ์ได้ภายในระยะเวลาดังกล่าวและต้องยื่นภายในหนึ่งปี นับแต่ วันที่ได้รับแจ้งคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น และในกฎหมายของประเทศเยอรมนีมีมาตรา 60 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความคดีปกครองเป็นบทบัญญัติ ที่กำหนดเกี่ยวกับการขอคืนสถานะแห่งสิทธิในกระบวนการวิธีพิจารณาเมื่อพ้นระยะเวลาที่กำหนดไว้ ที่ใช้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความคดีปกครอง บทบัญญัตินี้มีจุดมุ่งหมายเป็นการชั่งน้ำหนักระหว่าง หลักความมั่นคงแห่งกฎหมาย และการใช้กฎหมายโดยสันติ และมุ่งให้เกิดหลักความยุติธรรมในเนื้อหา โดยการรับฟังความทุกฝ่าย โดยมีขอบเขตการนำมาใช้ คือใช้กับระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น ซึ่งหากยื่นอุทธรณ์ไม่สามารถทำได้ทันภายในกำหนดระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนดดังกล่าว ผู้อุทธรณ์สามารถขอคืนสถานะแห่งสิทธิในกระบวนการวิธีพิจารณาได้ เช่น มีอุปสรรคขัดขวางในการทำตามกำหนดระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งอาจเป็นกรณีที่ไม่ใช่ภาวะปกติหรือเป็นเหตุผลในทางอัตวิสัย ซึ่งแตกต่างจากการอุทธรณ์ของไทยที่มีกำหนดระยะเวลาแบบเคร่งครัด นอกจากนี้ หากมีการยื่นอุทธรณ์พ้นระยะเวลาการอุทธรณ์ของประเทศเยอรมนีแล้ว แต่เหตุดังกล่าวเกิดจากเหตุที่ไม่ใช่ความผิดของผู้อุทธรณ์หรือเหตุสุดวิสัย ศาลปกครองของประเทศเยอรมนียังให้สามารถขอคืนสถานะแห่งสิทธิในกระบวนการวิธีพิจารณาได้ อันถือเป็นมาตรการที่สำคัญในการช่วยผู้อุทธรณ์ให้สามารถได้รับความยุติธรรมต่อไปได้

4.1.5 วิเคราะห์การอุทธรณ์เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาอุทธรณ์ โดยเหตุสุดวิสัย ของศาลปกครองและศาลยุติธรรม

นอกจากนี้เปรียบเทียบกับศาลยุติธรรมไทยนั้น ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มีกำหนดระยะเวลาการอุทธรณ์ตามมาตรา 229 คือ การอุทธรณ์นั้นให้ทำเป็นหนังสือยื่นต่อศาลชั้นต้นซึ่งมีคำพิพากษาหรือคำสั่งภายในกำหนดหนึ่งเดือนนับแต่วันที่ได้อ่านคำพิพากษา

หรือคำสั่งนั้น และมาตรา 23 เมื่อศาลเห็นสมควรหรือเมื่อคู่ความฝ่ายที่เกี่ยวข้องได้ยื่นคำขอโดยทำเป็นคำร้อง ให้ศาลมีอำนาจที่จะออกคำสั่งขยายหรือย่นระยะเวลาตามที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายนี้หรือตามที่ศาลได้กำหนดไว้ หรือระยะเวลาที่เกี่ยวข้องด้วยวิธีพิจารณาความแพ่งอันกำหนดไว้ในกฎหมายอื่น เพื่อให้ดำเนินหรือมิให้ดำเนินกระบวนการพิจารณาใดๆ ก่อนสิ้นระยะเวลานั้น แต่การขยายหรือย่นเวลาเช่นนี้ให้ฟังทำได้ต่อเมื่อมีพฤติการณ์พิเศษและศาลได้มีคำสั่งหรือคู่ความมีคำขอขึ้นมาก่อนสิ้นระยะเวลานั้นเว้นแต่ในกรณีที่มีเหตุสุดวิสัย โดยศาลฎีกาเคยวางหลักไว้ว่า กำหนดเวลาอุทธรณ์ ฎีกา ไม่ใช่อายุความ แต่เป็นระยะเวลาในการดำเนินคดีตามมาตรา 23 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ดังนั้น จึงอาจขอขยายระยะเวลาอุทธรณ์ ฎีกา ได้ตามมาตรา 23 หากมีพฤติการณ์พิเศษในกรณีที่ยื่นคำขอขยายระยะเวลา ก่อนสิ้นกำหนดระยะเวลาอุทธรณ์ ฎีกา แต่ถ้าหากยื่นขอขยายระยะเวลาหลังจากสิ้นกำหนดระยะเวลาอุทธรณ์ ฎีกา แล้วจะต้องมีทั้งพฤติการณ์พิเศษและเหตุสุดวิสัยแต่หากไม่เข้าเงื่อนไขที่จะขอขยาย ระยะเวลาให้ได้ตามมาตรา 23 เช่น กรณีไม่มีพฤติการณ์พิเศษ หรือไม่มีทั้งพฤติการณ์พิเศษและเหตุสุดวิสัยแล้วแต่กรณี ศาลอุทธรณ์หรือศาลฎีกาก็อาจใช้อำนาจทั่วไปขยายระยะเวลาให้ได้เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม ซึ่งจากบทกฎหมายและแนวคำวินิจฉัยของศาลยุติธรรม หากผู้อุทธรณ์อุทธรณ์เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาอุทธรณ์ หากมีพฤติการณ์พิเศษและเหตุสุดวิสัยเกิดขึ้นโดยมิใช่ความผิดของผู้อุทธรณ์ ศาลก็สามารถที่จะรับอุทธรณ์นั้นไว้พิจารณาได้ อันแสดงให้เห็นว่าศาลยุติธรรมได้ให้สิทธิของคู่กรณีในการเข้าถึงความยุติธรรมอย่างเต็มที่ โดยมิได้จำกัดระยะเวลาเพื่อจำกัดสิทธิคู่กรณีในคดีที่จะอุทธรณ์แต่ประการใด

ในการดำเนินคดีอาญาเองในส่วนของกรอุทธรณ์คำพิพากษานั้น ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 198 ก็ได้กำหนดให้การยื่นอุทธรณ์ต้องยื่นต่อศาลชั้นต้นในกำหนดระยะเวลาหนึ่งเดือนนับแต่วันอ่าน หรือถือว่าได้อ่านคำพิพากษาหรือคำสั่งให้คู่ความฝ่ายที่อุทธรณ์ฟัง และหากผู้อุทธรณ์ในคดีอาญาอุทธรณ์ไม่ทันภายในกำหนดเวลาอุทธรณ์ตามมาตรา 198 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา นั้น โดยเกิดจากเหตุสุดวิสัย อันไม่ใช่ความผิดของผู้อุทธรณ์ ประมวลประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาไม่ได้บัญญัติเรื่องการขยายระยะเวลาดังกล่าวไว้ แต่ในมาตรา 15 แห่งประมวลประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ได้กำหนดว่าวิธีพิจารณาข้อใดซึ่งประมวลกฎหมายนี้มีได้บัญญัติไว้โดยเฉพาะ ให้นำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับเท่าที่พอจะใช้บังคับได้ ในคดีอาญาศาลจึงสามารถนำ มาตรา 23 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาแก้ปัญหาในกรณีการยื่นอุทธรณ์พ้นกำหนดระยะเวลาอุทธรณ์เพราะเหตุสุดวิสัยได้ ดังนั้น การอุทธรณ์ทั้งในประมวลกฎหมาย

วิธีพิจารณาความอาญา และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง จึงมีหลักการแก้ไขข้อบกพร่องในการยื่นอุทธรณ์ไม่ทันภายในกำหนดระยะเวลาอุทธรณ์เป็นอย่างเดียวกันนั่นเอง

และในคดีแรงงานคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลแรงงานให้อุทธรณ์ได้เฉพาะในข้อกฎหมายไปยังศาลฎีกาภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้อ่านคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น โดยการอุทธรณ์นั้น ให้ทำเป็นหนังสือยื่นต่อศาลแรงงาน ซึ่งมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง และให้ศาลแรงงานส่งสำเนาอุทธรณ์แก่อีกฝ่ายหนึ่งแก่ภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ฝ่ายนั้นได้รับสำเนาอุทธรณ์ และมาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ.2522 บัญญัติว่า ระยะเวลาตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือตามที่ศาลแรงงานได้กำหนดศาลแรงงานมีอำนาจยื่นหรือขยายได้ตามความจำเป็น และเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรมจากบทบัญญัติดังกล่าว กำหนดให้การอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลแรงงานคู่ความสามารถใช้สิทธิอุทธรณ์คำพิพากษานั้นต่อศาลสูงต่อไปได้โดยอุทธรณ์ได้เฉพาะในปัญหาข้อกฎหมายไปยังศาลฎีกาแผนกคดีแรงงานภายใน 15 วันนับแต่วันที่ศาลได้อ่านคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น หากศาลแรงงาน (ชั้นต้น) มีคำสั่งไม่รับอุทธรณ์ ผู้อุทธรณ์อาจอุทธรณ์คำสั่งนั้นไปยังศาลฎีกาโดยยื่นคำขอเป็นคำร้องต่อศาลแรงงาน โดยนำค่าฤชาธรรมเนียมทั้งปวงมาวางศาล และนำเงินมาชำระตามคำพิพากษาหรือหาหลักประกันวางไว้ต่อศาลภายในกำหนด 15 วัน นับแต่วันที่ศาลได้มีคำสั่ง คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลฎีกาถือเป็นที่สุด หากคู่ความในคดีไม่อาจยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาได้ทันระยะเวลาที่กำหนดอาจยื่นคำขอขยายระยะเวลาอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งได้ โดยศาลแรงงานอาศัยอำนาจตามมาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ.2522 ขยายระยะเวลาให้ได้ มีข้อสังเกตว่า มาตรา 26 พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ.2522 มิได้กำหนดให้คู่ความ ต้องยื่นคำร้องต่อศาลแรงงานก่อนสิ้นสุดระยะเวลาตามที่กำหนดไว้แม้ระยะเวลาอุทธรณ์สิ้นสุดลงไปแล้ว คู่ความอาจยื่นคำร้องขอขยายระยะเวลาอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลแรงงานได้ส่วนศาลแรงงานจะมีคำสั่งอนุญาตให้ขยายระยะเวลาหรือไม่เพียงใด ต้องพิจารณาถึงความจำเป็นหรือเหตุอันจำเป็นของผู้ร้องว่ามีจริงหรือไม่เพียงใด และเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรมหรือไม่

จากการศึกษาปัญหาเกี่ยวกับการอุทธรณ์เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาอุทธรณ์ตามมาตรา 73 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แล้วผู้วิจัยพบว่า ระยะเวลาในการอุทธรณ์ดังกล่าวเป็นระยะเวลาที่เคร่งครัดไม่สามารถยื่นขยายได้ และเมื่ออุทธรณ์พ้นกำหนดระยะเวลาดังกล่าว แม้จะเกิดจากเหตุสุดวิสัยอันมิใช่ความผิดของผู้อุทธรณ์ ศาลก็จะไม่รับอุทธรณ์ดังกล่าว โดยเมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายของศาลยุติธรรมและกฎหมายต่างประเทศแล้ว พบว่าในกฎหมายเหล่านั้นมีมาตราที่ช่วยให้ผู้อุทธรณ์สามารถเข้าถึง

ความยุติธรรมได้เต็มที่ กล่าวคือแม้จะมีกฎหมายกำหนดระยะเวลาไว้ แต่หากเกิดเหตุสุดวิสัย ศาลก็สามารถใช้ดุลพินิจที่จะรับคำอุทธรณ์นั้นต่อไปได้ ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าศาลปกครองของประเทศไทยควรมีแนวทางเพื่อแก้ไขความเคร่งครัดของกฎหมายดังกล่าวเพื่อให้ประชาชนได้เข้าถึงความยุติธรรมอย่างถึงที่สุด

4.2 ปัญหาเกี่ยวกับการอุทธรณ์เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาอุทธรณ์ โดยคดีนั้นเป็นคดีที่มีความเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ หรือเป็นคดีที่เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม

4.2.1 เหตุผลในทางทฤษฎี

ศาลปกครองถูกจัดตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เพื่อทำหน้าที่คุ้มครองประโยชน์สาธารณะกับประโยชน์ส่วนตัว โดยการชั่งน้ำหนักระหว่างประโยชน์สาธารณะกับประโยชน์ส่วนตัวว่าสิ่งใดมีน้ำหนักหรือเป็นประโยชน์มากกว่าและต้องให้เอกชนได้รับผลกระทบน้อยที่สุด การแก้ไขความไม่ถูกต้องในการกำหนดข้อเท็จจริงนั้นเป็นความพยายามที่จะประนีประนอมระหว่างความเด็ดขาดแน่นอนของคำพิพากษากับความต้องการความยุติธรรมในแต่ละคดี การยอมให้มีการแก้ไชนั้นก็เพื่อให้ได้ความจริงที่ถูกต้องที่สุด ซึ่งเป็นการคุ้มครองผลประโยชน์ของกลุ่มความหรือคู่กรณี และเมื่อคดีใดที่เป็นคดีปกครองและศาลปกครองชั้นต้นได้มีคำพิพากษาออกมานั้น คู่กรณีควรที่จะได้รับการตรวจสอบจากศาลที่สูงกว่าตามที่กล่าวมาแล้วนั้น แม้ว่าคดีใดจะยื่นอุทธรณ์เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาอุทธรณ์ แต่หากคดีนั้นเป็นคดีที่มีความเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ หรือเป็นคดีที่เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมก็ควรได้รับการตรวจสอบด้วยเช่นกัน เพื่อเป็นหลักประกันว่าคำพิพากษานั้นถูกต้องเป็นประโยชน์แก่สาธารณะแล้ว

จากการศึกษาผู้วิจัยพบว่าการอุทธรณ์คัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่งต่อศาลปกครองสูงสุด ตามมาตรา 73 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ของไทย ที่กำหนดว่า การคัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นนั้น ให้ยื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองชั้นต้นที่มีคำพิพากษาหรือคำสั่งภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่ได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่ง ถ้ามิได้ยื่นอุทธรณ์ตามกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ถือว่าคดีนั้นเป็นอันถึงที่สุด นั้น ศาลปกครองของประเทศไทยถือว่าระยะเวลาในการอุทธรณ์ดังกล่าวเป็นระยะเวลาที่เคร่งครัด หากมิได้อุทธรณ์ภายในเวลาที่กำหนด คดีจะเป็นอันถึงที่สุดทันที โดยไม่มีบทกฎหมายให้ยื่นหรือขยายระยะเวลาการอุทธรณ์ได้ แม้คดีนั้นจะเป็นคดีที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ หรือเป็นคดีที่เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม ศาลก็จะไม่รับอุทธรณ์ดังกล่าว ซึ่งการอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองในประเทศไทยนั้น ไม่ได้กำหนดให้ต้องมีนายความในการดำเนินคดี ทำให้คู่กรณีที่เป็นประชาชนบางส่วนอาจจะไม่มีความรู้ทางกฎหมายปกครองหรือไม่มีทุนทรัพย์

ป้างทนายความในการต่อสู้คดี จึงอาจทำให้อุทธรณ์ไม่ทันภายในกำหนดเวลาอุทธรณ์ได้ เนื่องจากการอุทธรณ์นั้น ต้องเตรียมคดี และเขียนประเด็นต่อสู้ ทำให้เกิดปัญหาขึ้นในกรณีการอุทธรณ์พ้นกำหนดระยะเวลาอุทธรณ์ดังกล่าว แต่หากคดีนั้นเป็นคดีที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ หรือเป็นคดีที่เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม ศาลก็ควรที่จะรับคดีนั้นไว้พิจารณาหรือไม่ เพราะหากศาลตัดสิทธิในการอุทธรณ์ในกรณีออกไปเลย อาจส่งผลให้ส่วนรวมเสียประโยชน์ได้ ศาลจึงควรที่จะสามารถพิจารณาได้ว่าคดีที่ยื่นพ้นกำหนดเวลาอุทธรณ์ คดีนั้นควรที่จะรับไว้พิจารณาหรือไม่

ตัวอย่าง ในคดีของศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขคำที่ อ. 658/2554 หมายเลขแดงที่ อ. 531/2554 มีข้อเท็จจริงโดยสรุป คือ ผู้ฟ้องคดี (นายเกษมิต ชิง จาสवाल) เป็นนักโทษชายต้องโทษจำคุกอยู่ที่เรือนจำกลางคลองเปรม ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง (กระทรวงยุติธรรม ที่ 1 กรมราชทัณฑ์ ที่ 2) ได้เบียดบังเอาไปซึ่งเงินงบประมาณค่าใช้จ่ายเครื่องนุ่งห่ม วัสดุที่อยู่อาศัย เครื่องใช้ส่วนตัว และอุปกรณ์การเลี้ยงอาหาร และได้ละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่จัดสรรของใช้ตามที่สำนักงบประมาณแจ้งรายการค่าใช้จ่ายตามความจำเป็นขั้นพื้นฐานของผู้ต้องขังต่อคนต่อปีให้แก่ผู้ฟ้องคดีเลยตลอดเวลากว่า 14 ปี ที่ผู้ฟ้องคดีต้องขังแต่กลับมีรายจ่ายตามรายงานของสำนักงบประมาณ ถือเป็นการใช้เงินงบประมาณผิดวัตถุประสงค์รวมทั้งการที่ร้านค้าสวัสดิการในเรือนจำขายสินค้าเกินราคา การที่ผู้ฟ้องคดีต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลทั้งหมดด้วยตนเอง จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาล ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง ดังนี้ (1) ให้ผู้ถูกฟ้องคดีจัดสวัสดิการของใช้พื้นฐานให้ผู้ฟ้องคดีและผู้ต้องขังทั่วประเทศ และให้ชดใช้ค่าของใช้จำเป็นขั้นพื้นฐานย้อนหลังให้แก่ผู้ฟ้องคดีนับตั้งแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีอยู่ในเรือนจำ (2) ให้ร้านค้าภายในเรือนจำทุกแห่งทั่วประเทศขายของราคาถูกลง (3) ให้สถานพยาบาลรับรักษาผู้ต้องขังด้วยความเต็มใจ ไม่แสดงอาการรังเกียจ (4) ให้ผู้ถูกฟ้องคดีและรัฐบาลจัดส่งเรื่องทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาขอพระราชทานอภัยโทษของผู้ฟ้องคดีโดยเร็ว ถ้าไม่ดำเนินการก็ให้คืนหนังสือแก่ผู้ฟ้องคดี (5) ให้แก้ไขโทษผู้ต้องโทษจำคุกมาแล้ว 22 ปี 25 ปี และ 26 ปี (6) ให้คุ้มครองผู้ฟ้องคดีเพื่อความปลอดภัย หลังจากนั้น ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 จ่ายเครื่องนุ่งห่มหลับนอนให้แก่ผู้ฟ้องคดี ได้แก่ ส่วนค่าขออื่นนอกจากนี้ให้ยก

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คัดค้านคำพิพากษาดังกล่าว โดยศาลปกครองชั้นต้นนัดอ่านคำพิพากษาคดีนี้ในวันที่ 22 มีนาคม 2554 โดยผู้ฟ้องคดีต้องยื่นอุทธรณ์คำพิพากษภายใน 30 วัน คือภายในวันที่ 21 เมษายน 2554 แต่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง ได้ส่งคำอุทธรณ์คำพิพากษาลับหลังวันที่ 20 เมษายน 2554 โดยเจ้าหน้าที่ของถึงตุลาการเจ้าของสำนวนไปที่อาคารศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ โดยไม่ระบุหน่วยงานและบ้านเลขที่และเจ้าหน้าที่ไปรษณีย์ไม่สามารถนำส่งได้ จึงยังไม่อาจ

ถือได้ว่าเป็นการยื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองทางไปรษณีย์ และเมื่อเจ้าหน้าที่ไปรษณีย์ไม่สามารถนำส่งได้ ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจึงได้ยื่นคำอุทธรณ์อีกครั้งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนด่วนพิเศษ เมื่อวันที่ 26 เมษายน 254 โดยระบุหน่วยงานและบ้านเลขที่ชัดเจน ซึ่งศาลปกครองชั้นต้นได้รับคำอุทธรณ์ดังกล่าวเมื่อวันที่ 27 เมษายน 254 กรณีนี้ศาลปกครองสูงสุดถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองยื่นคำอุทธรณ์เมื่อวันที่ 26 เมษายน 254 อันเป็นการยื่นอุทธรณ์เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลายื่นอุทธรณ์ตามมาตรา 73 วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ศาลปกครองสูงสุดจึงมีคำสั่งยกอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง

จากกรณีตัวอย่างดังกล่าวนี้ ผู้วิจัยมองว่าแม้ผู้ฟ้องคดีจะยื่นอุทธรณ์พ้นกำหนดระยะเวลาอุทธรณ์ แต่คดีในลักษณะนี้จะมีผลประโยชน์แก่นักโทษที่อยู่ในเรือนจำทุกคนคดีประเภทนี้จึงน่าจะมีผลกระทบต่อส่วนรวม ศาลควรมีดุลพินิจที่จะพิจารณารับหรือไม่รับอุทธรณ์ดังกล่าวนี้ไว้พิจารณาต่อไปได้ ไม่ควรตัดสิทธิการอุทธรณ์โดยยึดถือระยะเวลาที่กำหนดไว้ในมาตรา 73 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 จนเกินไป

4.2.2 วิเคราะห์กับกรณีการยื่นฟ้องคดีปกครองต่อศาลปกครองชั้นต้น

เมื่อพิจารณาถึงแนวคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด แล้วพบว่า เมื่อมีการยื่นอุทธรณ์พ้นกำหนดระยะเวลาอุทธรณ์ ศาลจะไม่รับอุทธรณ์นั้นไว้พิจารณา โดยแตกต่างจากการฟ้องคดีปกครองที่หากยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี หากการฟ้องคดีนั้นเป็นคดีเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ หรือเป็นคดีที่เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม ศาลปกครองก็จะสามารถใช้ดุลพินิจรับการฟ้องที่ยื่นฟ้องกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีนั้นได้ ตามมาตรา 52 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ที่วางหลักว่า การฟ้องคดีปกครองที่ยื่นเมื่อพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดีแล้ว ถ้าศาลปกครองเห็นว่าคดีที่ยื่นฟ้องนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมโดยศาลเห็นเองหรือคู่กรณีมีคำขอ ศาลปกครองจะรับไว้พิจารณาก็ได้

โดยเมื่อเราพิจารณาจากการฟ้องคดีปกครองนั้น ผู้ฟ้องคดีจะต้องนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด ซึ่งระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองในประเภทต่าง ๆ กฎหมายได้บัญญัติเป็นหลักทั่วไปไว้ในมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ที่ว่า การฟ้องคดีปกครองจะต้องยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี และมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ที่ว่า การฟ้องคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) ให้ยื่นฟ้องภายในหนึ่งปี และการฟ้องคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4) ให้ยื่นฟ้องภายในห้าปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี โดยการนับระยะเวลาการฟ้องคดีดังกล่าว จะเริ่มนับตั้งแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีรู้

หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี จนถึงวันที่คำฟ้องนั้นมาถึงศาล หากปรากฏว่าคำฟ้องนั้นมาถึงศาล เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาดังกล่าว ศาลก็ไม่อาจรับคำฟ้องนั้นไว้พิจารณาได้ เว้นแต่เข้าข้อยกเว้น ตามมาตรา 52 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ที่การฟ้องคดีนั้นพ้นระยะเวลาการฟ้องคดีแล้ว แต่ศาลเห็นว่าคดีที่ยื่นฟ้องนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่น โดยศาลเห็นเองหรือคู่กรณีมีคำขอ ศาลปกครองจะรับไว้พิจารณาก็ได้ ดังนั้น การฟ้องคดีแม้จะมีระยะเวลาในการฟ้องคดีกำหนดไว้ แต่หากผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาฟ้องคดี ศาลก็จะรับคำฟ้องนั้นไว้พิจารณาได้ หากคดีที่ยื่นฟ้องนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่น โดยศาลเห็นเองหรือคู่กรณีมีคำขอ

โดยการฟ้องคดีแม้จะมีระยะเวลากำหนดไว้ แต่หากนำคดีมาฟ้องต่อศาลเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี ศาลก็อาจจะรับคำฟ้องนั้นไว้พิจารณาได้หากคดีที่ยื่นฟ้องนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมนั่นเอง ซึ่งแตกต่างจากการอุทธรณ์คำพิพากษาที่เมื่ออุทธรณ์คำพิพากษาเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาอุทธรณ์ศาลก็จะไม่รับคำอุทธรณ์แม้ว่าคดีนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมก็ตาม โดยการอุทธรณ์นั้น ศาลปกครองไม่นำมาตรา 52 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาใช้บังคับกับการอุทธรณ์ อันเป็นไปตามคดีของศาลปกครองสูงสุด คำสั่งที่ คป. 107/2559 คำร้องที่ คป. 38/2559 ที่วางหลักว่า คำอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น เป็นการเสนอข้อหาต่อศาลปกครองสูงสุด จึงถือได้ว่าเป็นคำฟ้องตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แต่ระยะเวลาในการฟ้องคดีกับการอุทธรณ์คำพิพากษานั้น พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติไว้แตกต่างกัน โดยระยะเวลาในการอุทธรณ์ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 73 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวเท่านั้น ไม่เกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดีแต่อย่างใด และเนื่องจากไม่มีบทบัญญัติได้บัญญัติให้นำมาตรา 52 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน และข้อ 30 วรรคสอง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2543 มาใช้บังคับกับการอุทธรณ์คำพิพากษาดังกล่าวด้วย ศาลจึงไม่อาจนำบทบัญญัติดังกล่าวมาใช้บังคับกับกรณีนี้ได้ และเมื่อผู้อุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นมิได้ยื่นอุทธรณ์ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้มีคำพิพากษา คดีจึงเป็นอันถึงที่สุดแล้วตามมาตรา 73 วรรคหนึ่ง พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กรณีจึงถือเป็นอุทธรณ์ต้องห้าม ตามข้อ 104 วรรคสอง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2543

4.2.3 วิเคราะห์กับกรณีการอุทธรณ์คำสั่งตามข้อ 49/1 วรรคหนึ่ง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

นอกจากนี้ศาลปกครองสูงสุดยังนำมาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และข้อ 30 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2543 มาใช้ในการพิจารณารับหรือไม่รับคำอุทธรณ์คำสั่งที่ยื่นเมื่อพ้นกำหนดเวลาตามข้อ 49/1 วรรคหนึ่ง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2543 อันได้แก่ คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา คำสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความโดยไม่มีการวินิจฉัยชี้ขาดคดี คำสั่งลงโทษฐานละเมิดอำนาจศาล หรือคำสั่งอื่นใดซึ่งไม่ต้องห้ามระหว่างการพิจารณา แต่การอุทธรณ์คำพิพากษาไม่สามารถนำมาใช้ได้ เนื่องจากไม่มีบทบัญญัติใดบัญญัติให้นำมาตรา 52 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน และข้อ 30 วรรคสอง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2543 มาใช้บังคับกับการอุทธรณ์คำพิพากษาด้วย

4.2.4 วิเคราะห์กับกรณีการยื่นฎีกาในคดีเกี่ยวพันกับความสงบเรียบร้อยของสังคมของประเทศไทย

เมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศของประเทศฝรั่งเศส ในการฎีกาคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ต่อสภาแห่งรัฐ เพื่อให้มีการตรวจสอบความถูกต้องในข้อกฎหมาย โดยระยะเวลาที่จะยื่นต่อศาลปกครองสูงสุดฝรั่งเศสนั้น โดยทั่วไปให้ยื่นมีกำหนดระยะเวลาสองเดือนนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ และมีหลักเกณฑ์เช่นเดียวกันกับการยื่นอุทธรณ์ แต่ระยะเวลาในการยื่นฎีกาอาจมีข้อยกเว้น หากเป็นคดีเกี่ยวพันกับความสงบเรียบร้อยของสังคม ซึ่งสภาแห่งรัฐสามารถยกขึ้นพิจารณาได้เอง ซึ่งมีความแตกต่างจากระบบการอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองของประเทศไทยผู้ศาลปกครองสูงสุดที่มีกำหนดระยะเวลาอุทธรณ์ที่เคร่งครัดเกินไป ไม่มีข้อยกเว้นใด ๆ แม้ว่าคดีนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือเกี่ยวพันกับความสงบเรียบร้อยของสังคมก็ตาม ในขณะที่ศาลปกครองของประเทศฝรั่งเศสสามารถยกขึ้นพิจารณาได้เองสำหรับคดีเกี่ยวพันกับความสงบเรียบร้อยของสังคมแม้จะพ้นกำหนดระยะเวลาขึ้นฎีกาก็ตาม

จากการศึกษาปัญหาเกี่ยวกับการอุทธรณ์เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาอุทธรณ์โดยคดีนั้นเป็นคดีที่มีความเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ หรือเป็นคดีที่เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมแล้วผู้วิจัยพบว่า ตามมาตรา 73 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ระยะเวลาในการอุทธรณ์ดังกล่าวเป็นระยะเวลาที่เคร่งครัดไม่สามารถยื่นขยาย

ได้ และเมื่ออุทธรณ์พ้นกำหนดระยะเวลาดังกล่าว ศาลก็จะมีคำสั่งไม่รับอุทธรณ์ แม้ว่าจะเป็นคดีที่มีความเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ หรือเป็นคดีที่เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมก็ตาม โดยเมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายของกฎหมายต่างประเทศแล้ว พบว่าในกฎหมายของประเทศฝรั่งเศสมีข้อยกเว้นในการยื่นอุทธรณ์ ฎีกา ต่อศาลปกครองชั้นสูงสุด กรณีที่เป็นคดีเกี่ยวข้องกับความสงบเรียบร้อยของสังคม ซึ่งสภาแห่งรัฐสามารถยกขึ้นพิจารณาได้เอง แม้ว่าจะมีฎีกานั้นยื่นหรือไม่ หรือจะอยู่ในกำหนดระยะเวลาฎีกาหรือไม่ก็ตาม เพราะคดีนั้น เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าศาลปกครองของประเทศไทยควรมีแนวทางเพื่อแก้ไขความเคร่งครัดของกฎหมายดังกล่าว เพื่อให้ประชาชนหรือสาธารณะได้รับประโยชน์จากคำพิพากษาอย่างเต็มที่อันเป็นไปตามจุดประสงค์ในการจัดตั้งศาลปกครองนั่นเอง