

**คดีปกครองที่ยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดี
โดยมีเหตุจำเป็นอื่น**
**ADMINISTRATIVE CASES FILED AFTER EXPIRATION OF
LEGAL TIME LIMIT WITH OTHER NECESSARY CAUSES**

บรรลือ สามารถกุล *
Bunlue Samartgoon

บทคัดย่อ

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 52 วรรคสอง กำหนดให้ “เหตุจำเป็นอื่น” เป็นบทบัญญัติยกเว้นระยะเวลาการฟ้องคดีปกครอง เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถนำคดีมาฟ้องต่อศาลได้แม้ว่าจะพ้นระยะเวลาการฟ้องคดีที่กฎหมายกำหนดแล้วก็ตาม แต่โดยที่ไม่ปรากฏว่ากฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องได้มีการบัญญัติคำนิยามของเหตุจำเป็นอื่นไว้แต่อย่างใด จึงทำให้การพิจารณาของศาลในกรณีดังกล่าวมีความแตกต่างกัน อันจะส่งผลกระทบต่อความเสมอภาคและสิทธิเสรีภาพของประชาชน ดังนั้น จึงสมควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติดังกล่าวของกฎหมายนี้ให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น เพื่อให้การพิจารณาวินิจฉัยของศาลเป็นไปอย่างละเอียดรอบคอบ และสามารถประกันความเป็นธรรมให้แก่คู่กรณีได้อย่างชัดเจนแน่นอนขึ้น

คำสำคัญ

คดีปกครอง, เหตุจำเป็น, ระยะเวลา, กำหนดเวลา

* นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ : jogathailand@hotmail.com

Graduate student of Master of Laws Program in Public Law, Faculty of Law, Thammasat University. Email address : jogathailand@hotmail.com

ABSTRACT

“Other Necessary Causes”, which have been regulated the section 52 at the second paragraph of the act on establishment of administrative courts and administrative court procedure, B.E. 2542 (1999). It is an exception of prescription or filing period. It is an opportunity for the accusers who need to bring the lapse being filed. However this act has mentioned to the other statute which has not been regulated the definition, identified the character, or the scope of other necessary causes. This will affect to the case which has the same character of the fact or in the same way of statute but it gives the different result. Thus, the statute should be revised by adding the detail of statute for the obviousness. It could be helpful for the court’s consideration following the attitude of law including to the fairness of the cases.

Keywords

Administrative Causes, Other Necessary Causes, Legal Time Limit, Period of Time

บทนำ

การฟ้องคดีปกครองต่อศาลปกครองมีเงื่อนไขที่สำคัญหลายประการ¹ เงื่อนไขที่สำคัญประการหนึ่ง คือ เงื่อนไขเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดี ที่ผู้ฟ้องคดีจะต้องนำคดีมาฟ้องต่อศาลภายในระยะเวลาที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542² กำหนดไว้ หากผู้ฟ้องคดีไม่ปฏิบัติตาม ศาลย่อมมีต้องมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณา ซึ่งถือเป็นหลักประกันความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองแม้กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองได้บัญญัติโดยใช้ถ้อยคำที่แตกต่างกัน โดยมีทั้งคำว่า “อายุความ”³ และคำว่า “ระยะเวลา”⁴ รวมทั้งคำว่า “กำหนดเวลา”⁵ จึงอาจทำให้เกิดความสับสนเกี่ยวกับความหมายของระยะเวลาการฟ้องคดีปกครอง กระนั้นก็ตาม หากพิจารณาโดยถ้อยคำแล้ว ถ้อยคำของกฎหมายที่แตกต่างกันดังกล่าวย่อมหมายถึงช่วงเวลาที่กฎหมายกำหนดให้ใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองนั่นเอง⁶ วัตถุประสงค์ของกฎหมายที่มีการบัญญัติกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีไว้ก็เพื่อเป็นหลักประกันความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะ⁷ ไม่ให้มีช่วงเวลายาวนานจนเกินไปในการฟ้องร้องขอให้เพิกถอนการกระทำทางปกครองอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายของฝ่ายปกครอง อันอาจส่งผลให้การจัดทำบริการสาธารณะขาดความต่อเนื่อง เพื่อเป็นหลักประกันสิทธิและหน้าที่ของ

¹ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 มาตรา 42 มาตรา 45 วรรคหนึ่ง และวรรคสี่ และมาตรา 72 วรรคหนึ่ง

² พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 49 และมาตรา 51.

³ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 45 วรรคสอง และมาตรา 46.

⁴ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 50 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 30 และข้อ 31.

⁵ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 52 วรรคสอง.

⁶ บุญอนันต์ วรรณพานิชย์, “อายุความหรือระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองตามกฎหมายไทยและกฎหมายฝรั่งเศส,” รวมบทความทางวิชาการเล่ม 3 : กฎหมายปกครอง ภาควิธีบัญญัติและกฎหมายอื่นๆ, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548), น. 159-164.

⁷ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, “หลักนิติรัฐและนิติธรรม,” รัฐศาสตร์สาร : รัฐศาสตร์ธรรมศาสตร์ 60 ปี/รัฐศาสตร์สาร 30 ปี (เล่ม 1), (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552), น. 192.

ประชาชนอันเกิดจากการดำเนินกิจการทางปกครอง มิให้ได้รับการกระทบกระเทือนหรือได้รับการรบกวนอยู่ตลอดเวลาไม่มีที่สิ้นสุด จนขาดความแน่นอนในการดำเนินชีวิตอย่างปกติสุข และเพื่อความสงบเรียบร้อยของสังคม และความมั่นคงของระบบกฎหมาย อย่างไรก็ตาม การยึดมั่นในความมั่นคงแน่นอนแห่งสิทธิและหน้าที่โดยเคร่งครัด จนเกินไป อาจก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมได้ ในกรณีที่ผู้ฟ้องคดีไม่อาจนำคดีมาฟ้องภายในระยะเวลาการฟ้องคดีตามที่กฎหมายกำหนดได้ เนื่องจากมีเหตุขัดข้องหรือมีอุปสรรคความจำเป็นมาขัดขวางทำให้ไม่สามารถดำเนินการดังกล่าวภายในระยะเวลาที่กำหนดได้ โดยเหตุขัดข้องหรือมีอุปสรรคความจำเป็นนั้นก็ไม่ใช่ความผิดของผู้ฟ้องหรือไม่อาจกล่าวโทษผู้ฟ้องได้ ในกรณีเช่นนี้ หากจะตัดสิทธิผู้ฟ้องคดีไม่ให้เข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางศาลด้วยเหตุดังกล่าว จึงย่อมจะไม่สมเหตุสมผล ดังนั้น พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 จึงกำหนดให้มี “เหตุจำเป็นอื่น”⁸ เพื่อเปิดช่องให้แก่ประชาชนซึ่งได้รับความเดือดร้อนจากการใช้อำนาจทางปกครองมีโอกาสใช้สิทธิทางศาลได้ แม้ว่าจะล่วงพ้นเวลาที่กฎหมายกำหนดแล้ว ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความยุติธรรม

“เหตุจำเป็นอื่น”, ข้อยกเว้นระยะเวลาการฟ้องคดี และกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครอง

จากการพิจารณากฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง รวมถึงกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ไม่พบว่าได้มีการบัญญัติคำนิยามของเหตุจำเป็นอื่นไว้แต่อย่างใด จึงไม่สามารถทำให้ทราบหรือเข้าใจได้ว่าแท้จริงแล้วเหตุจำเป็นอื่นมีความหมายอย่างไรและมีขอบเขตกว้างแคบเพียงใด อย่างไรก็ตาม จากการตรวจสอบเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องการยกร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. พบว่าบทบัญญัติเกี่ยวกับคำฟ้องที่ยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดีในชั้นแรกของการยกร่างนั้นไม่มีถ้อยคำเกี่ยวกับเหตุจำเป็นอื่นแต่อย่างใด มีเพียงถ้อยคำเกี่ยวกับประโยชน์ส่วนร่วมเท่านั้น ต่อมาในชั้นการพิจารณาร่างกฎหมายฉบับนี้ได้มีการเสนอให้พิจารณากำหนดบทบัญญัติที่ให้ความเป็นธรรมแก่ผู้ฟ้องคดีด้วย โดยยกตัวอย่างกรณีเกี่ยวกับความบกพร่องหรือความผิดพลาดของฝ่ายปกครองโดยไม่ใช้ความผิดของผู้ฟ้องคดี อันเป็นเหตุปัจจัยให้ผู้ฟ้องคดีต้องนำคำฟ้องมายื่นฟ้องต่อศาลเมื่อ

⁸ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 52 วรรคสอง การฟ้องคดีปกครองที่ยื่นเมื่อพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดีแล้ว ถ้าหากศาลปกครองเห็นว่าคดีที่ยื่นฟ้องนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่นโดยศาลเห็นเองหรือคู่กรณีมีคำขอ ศาลปกครองจะรับไว้พิจารณาก็ได้

พันธะระยะเวลาการฟ้องคดีแล้ว กรณีเช่นนี้ศาลควรรับคำฟ้องนั้นไว้พิจารณาได้⁹ แต่ก็ไม่พบว่ามีกรณีอธิบายว่าเหตุจำเป็นอื่นมีความหมายอย่างไร ซึ่งอาจเป็นเจตนารมณ์ของผู้ร่างที่มีเจตนาเปิดโอกาสให้ศาลใช้ดุลพินิจวางหลักในการพิจารณาหรือกำหนดความหมายหรือขอบเขตของเหตุจำเป็นอื่นให้เหมาะสมและเกิดความเป็นธรรมแก่กรณี

อนึ่ง ต้องเข้าใจว่าโดยหลักการแล้ว การกำหนดข้อยกเว้นระยะเวลาการฟ้องคดีนั้นจะต้องกำหนดไว้โดยกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติเท่านั้น¹⁰ กระนั้นก็ตามแม้ “เหตุจำเป็นอื่น” จะเกิดขึ้นจากการบัญญัติโดยกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติก็ตาม แต่จะเห็นได้ว่ากฎหมายก็กำหนดโดยใช้ถ้อยคำที่ไม่มีความชัดเจนแน่นอน อันทำให้ศาลเป็นผู้ใช้กฎหมายนี้มีดุลพินิจในการตีความถ้อยคำดังกล่าว โดยอาจจะมีการใช้ดุลพินิจโดยไม่มีหลักเกณฑ์หรือไม่มีขอบเขตอันอาจเกิดผลของคำวินิจฉัยที่แตกต่างกันในแต่ละคดี อันส่งผลกระทบต่อการใช้สิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน รวมถึงไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายได้ การใช้ดุลพินิจพิจารณาของศาล จึงจำเป็นต้องมีวิธีการขั้นตอนและหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนเพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนได้อย่างเหมาะสม โดยต้องชั่งน้ำหนักระหว่างหลักความยุติธรรมกับหลักความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะเพื่อให้เกิดความสมดุลอย่างสมเหตุสมผล และไม่ให้เกิดผลกระทบต่อหลักการใดหลักการหนึ่งมากเกินไป

จากการศึกษาระบบกฎหมายปกครองของต่างประเทศ พบว่า กฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฝรั่งเศสไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี โดยอาจเป็นเพราะกฎหมายฝรั่งเศสมีการกำหนดหลักทั่วไปเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดีรวมถึงข้อยกเว้นระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองไว้อย่างชัดเจน โดยเฉพาะกรณีการขยายระยะเวลาการฟ้องคดี (la prolongation) ในกรณีที่มีสถานการณ์พิเศษเกิดขึ้นอันมีผลกระทบต่อการใช้สิทธิทางศาลของประชาชน เช่น เหตุการณ์ภัยพิบัติทางธรรมชาติ เหตุการณ์ในภาวะสงครามหรือการจลาจล จะทำให้ระยะเวลาการฟ้องคดีอาจได้รับการขยายออกไป เช่น ในช่วงที่มีเหตุการณ์ไม่สงบเกิดขึ้นในปี ค.ศ. 1969 ที่ระยะเวลาการฟ้องคดีเดิมจะหมดลงในช่วงเดือนพฤษภาคมถึงเดือนกรกฎาคม จะขยายออกไปเป็นช่วงเดือนกรกฎาคมถึงเดือนกันยายน (ประมาณ 2 เดือน)¹¹ กระนั้นก็ตาม แม้กฎหมายจะมีได้บัญญัติเกี่ยวกับการอนุญาตให้นำคำฟ้องที่พ้น

⁹ สำนักงานศาลปกครอง, รวมเหตุผลและความเป็นมาเป็นรายมาตราของร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. เล่ม 4, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร : บริษัท ประชาชน จำกัด, 2548), น. 276-278.

¹⁰ บุญอนันต์ วรรณพาศิษฐ์, อ้างแล้ว *เชิงอรรถที่ 6*, น. 178.

¹¹ [CONTENTIEUX ADMINISTRATIF, just.aix.free.fr/.../Contentieux%](http://CONTENTIEUX ADMINISTRATIF, just.aix.free.fr/.../Contentieux%20)

ระยะเวลาการฟ้องคดีมาฟ้องต่อศาลได้ แต่หากศาลพิจารณาแล้วเห็นว่าการที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลล่าช้านั้นมีเหตุที่เป็นอุปสรรคหรือมีเหตุผลความจำเป็นอันมิใช่ความผิดของผู้ฟ้องคดีหรือไม่อาจกล่าวโทษผู้ฟ้องคดีได้ ศาลปกครองฝรั่งเศสมีอำนาจใช้ดุลพินิจรับคำฟ้องดังกล่าวไว้พิจารณาได้ แต่ก็พบว่ามีการใช้ดุลพินิจดังกล่าวอย่างจำกัดมาก จากการศึกษาถึงการใช้ดุลพินิจของศาลปกครองฝรั่งเศสในกรณีดังกล่าว พบเพียงกรณีเดียวเท่านั้น คือ กรณีที่ผู้ฟ้องคดีส่งคำฟ้องทางไปรษณีย์ แต่ปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ไปรษณีย์แห่งที่ผู้ฟ้องคดีส่งคำฟ้องนั้น นักรวมตัวกันหยุดงานโดยที่ผู้ฟ้องคดีไม่ทราบมาก่อนล่วงหน้า กว่าที่ไปรษณีย์ดังกล่าวจะเปิดทำการตามปกติและนำส่งคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไปถึงยังศาลก็ปรากฏว่าพ้นระยะเวลาการฟ้องคดีแล้ว กรณีเช่นนี้ศาลมีอำนาจที่จะใช้ดุลพินิจรับคำฟ้องนั้นไว้พิจารณาได้¹² ซึ่งกรณีดังกล่าวเป็นการใช้เทคนิคและเป็นอำนาจดุลพินิจโดยแท้ของศาลเพื่อสร้างความเป็นธรรมให้เกิดแก่กรณี

สำหรับประเทศเยอรมนี กฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองได้กำหนดเกี่ยวกับกรณีที่ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถนำคดีมาฟ้องต่อศาลได้ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยกำหนดเป็นข้อยกเว้นตามหลักการกลับสู่สถานะเดิม (die Wiedereinsetzung in den vorigen Stand)¹³ ซึ่งมีหลักเกณฑ์ที่สำคัญโดยสรุปว่า เมื่อบุคคลใดถูกขัดขวางมิให้กระทำการตามระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดโดย

20Administratif%20-%20Licence%203%20Semestre%205.doc สืบค้นเมื่อวันที่ 23 ธันวาคม 2558 แปลโดย ดร. พัฒน์พงศ์ อมรวิวัฒน์, พนักงานคดีปกครองชำนาญการ สำนักงานศาลปกครองสูงสุด.

¹² C.E. 20 janvier 1988, Lieutenant.

¹³ กฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง (VwGO) มาตรา 60

(1) บุคคลใดถูกขัดขวางมิให้กระทำการตามระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด เมื่อบุคคลนั้นมีคำร้องขอจะต้องยอมให้บุคคลนั้นกลับสู่สถานะเดิม ทั้งนี้ โดยจะต้องมิใช่ความผิดของบุคคลนั้น

(2) คำร้องจะต้องยื่นภายใน 2 สัปดาห์ หลังจากเหตุขัดขวางได้ผ่านพ้นไป ในการยื่นคำร้องหรือในกระบวนการพิจารณาคำร้อง ข้อเท็จจริงที่เป็นเหตุแห่งการยื่นคำร้องจะต้องเป็นที่เชื่อถือได้ การกระทำที่มีผลทางกฎหมายใดๆ ที่ละเลยไปจะต้องดำเนินการภายในระยะเวลาที่กำหนดให้ยื่นคำร้อง เมื่อมีกรณีเช่นนี้เกิดขึ้นการกลับสู่สถานะเดิมนั้นย่อมเป็นที่ยอมรับแม้จะไม่มีคำร้องขอ

(3) ห้ามมิให้รับคำร้องขอเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลา 1 ปี นับแต่สิ้นสุดระยะเวลาที่ถูกละเลย เว้นแต่คำร้องขอเป็นไปไม่ได้ที่จะยื่นภายในระยะเวลา 1 ปี เนื่องจากมีเหตุสุดวิสัย

(4) ศาลจะเป็นผู้วินิจฉัยเกี่ยวกับการกลับคืนสู่สถานะเดิมและให้ศาลกำหนดเกี่ยวกับการกระทำที่มีผลทางกฎหมายที่ได้มีการละเลย

(5) การกลับสู่สถานะเดิมไม่อาจโต้แย้งได้

ปราศจากความผิดของบุคคลนั้น จะต้องยื่นคำร้องขอต่อศาลภายใน 2 สัปดาห์ หลังจากเหตุขัดขวางได้ผ่านพ้นไป โดยจะต้องดำเนินการในสิ่งที่ล่วงพ้นไปภายในระยะเวลาที่กำหนดให้ยื่นคำร้องด้วย แต่หากการยื่นคำร้องดังกล่าวไม่สามารถกระทำได้เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลา 1 ปี นับแต่สิ้นสุดระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด เว้นแต่จะมีเหตุสุดวิสัย หากเหตุที่เป็นอุปสรรคขัดขวางดังกล่าวเกิดขึ้นโดยเห็นเป็นประจักษ์ชัดศาลจะพิจารณาอนุญาตให้กลับสู่สถานะเดิมโดยไม่ต้องยื่นคำร้องขอก็ได้ นอกจากนี้กระบวนการพิจารณากลับสู่สถานะเดิมนั้น ศาลจะต้องให้คู่กรณีทุกฝ่ายได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาตามหลักการรับฟังความจากทุกฝ่าย¹⁴ เนื่องจากหากศาลมีคำสั่งอนุญาตให้กลับสู่สถานะเดิม คำสั่งดังกล่าวถือเป็นที่สุดผูกพันคู่กรณีทุกฝ่ายที่ไม่อาจอุทธรณ์โต้แย้งได้อีก และผูกพันทุกชั้นศาลโดยไม่อาจหยิบยกขึ้นมาพิจารณาตรวจสอบได้อีกเช่นเดียวกัน¹⁵ เพื่อเป็นหลักประกันความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะและความเชื่อถือไว้วางใจของคู่กรณีเห็นได้ว่า คดีปกครองที่ยื่นเมื่อพ้นกำหนดอายุความหรือระยะเวลาการฟ้องคดีในประเทศเยอรมัน กฎหมายกำหนดให้ศาลต้องพิจารณาโดยคำนึงถึงเหตุผลความจำเป็นที่เป็นอุปสรรคขัดขวางโดยมิใช่ความผิดของผู้ยื่นเท่านั้น ซึ่งมีการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีพิจารณาที่ชัดเจนสามารถประกันได้ว่าความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะจะไม่ได้รับการกระทบกระเทือนมากจนเกินไป และเป็นหลักประกันความเป็นธรรมให้แก่คู่กรณีทุกฝ่ายได้เป็นอย่างดี นอกจากนี้ยังพบว่าหลักการกลับสู่สถานะเดิมนั้นในระบกกฎหมายเยอรมันไม่เพียงแต่บัญญัติไว้ในกฎหมายชั้นพิจารณาคดีของศาลเท่านั้น แต่ยังมีการบัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยการพิจารณาเรื่องทางปกครองอีกด้วย¹⁶ โดยมีหลักเกณฑ์ในการทำงานเหมือนกัน อันแสดงให้เห็นถึงระบบกฎหมายที่สอดคล้องสัมพันธ์กันทำให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองของไทยก็ได้รับเอาหลักการดังกล่าวมาบัญญัติไว้ด้วย¹⁷

จากการศึกษากฎหมายต่างประเทศตามกล่าวข้างต้น ทำให้เห็นได้ว่า การพิจารณาคำฟ้องที่ยื่นฟ้องเมื่อพ้นระยะเวลาการฟ้องคดี แม้จะมีหลักเกณฑ์และเงื่อนไข

¹⁴ บรรเจิด สิงคะเนติ, “ระยะเวลาในการฟ้องคดีปกครองตามกฎหมายเยอรมัน,” รวมบทความทางวิชาการเล่ม 3 : กฎหมายปกครอง ภาควิธีสบัญญัติแลกฎหมายอื่นๆ, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548), น. 192.

¹⁵ BVerwGE 57, 354 (356).

¹⁶ กฎหมายว่าด้วยการพิจารณาเรื่องทางปกครอง (VwVfG) มาตรา 32

¹⁷ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 66 ในกรณีที่ผู้ใดไม่อาจกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในกฎหมายได้ เพราะมีพฤติการณ์ที่จำเป็นอันมิได้เกิดขึ้นจากความผิดของผู้ยื่น ถ้าผู้ยื่นมีคำขอ เจ้าหน้าที่อาจขยายระยะเวลาและดำเนินการส่วนหนึ่งส่วนใดที่ล่วงมาแล้วเสียใหม่ก็ได้ ทั้งนี้ ต้องยื่นคำขอภายในสิบห้าวันนับแต่พฤติการณ์เช่นว่านั้นได้สิ้นสุดลง

รวมถึงวิธีการที่แตกต่างกันตามสภาพสังคม และแนวความคิดในระบบกฎหมาย ตลอดจนพัฒนาการของสังคม ๆ แต่หากพิจารณาให้ดีก็จะกล่าวได้ว่าบรรดาความเหล่านั้ัน ต่างก็มีจุดที่เหมือนกันหรือเจตนารมณ์เดียวกันคือ การผ่อนคลายความเคร่งครัดของระยะเวลาการฟ้องคดี กล่าวคือเปิดโอกาสให้ประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการใช้อำนาจทางปกครองนำคดีมาฟ้องต่อศาลได้ แม้จะล่วงเลยระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดแล้ว เจตนารมณ์ที่ว่านี้ก็กล่าวได้ว่าเป็นเจตนารมณ์เดียวกันกับการฟ้องคดีเมื่อพ้นระยะเวลาการฟ้องคดีโดยมี “เหตุจำเป็นอื่น” ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองไทย

อนึ่ง จากการพิจารณาการใช้อำนาจดุลพินิจของศาลปกครองฝรั่งเศสในการพิจารณารับคำฟ้องที่ยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีไว้พิจารณา รวมถึงการพิจารณารอกฎหมายเพื่อขยายระยะเวลาการฟ้องคดีกรณีเกิดสถานการณ์พิเศษหรือเหตุการณ์ไม่ปกติขึ้น และหลักการกลับสู่สถานะเดิมตามระบบกฎหมายของประเทศเยอรมนี เห็นได้ว่าการพิจารณาคำฟ้องที่พ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีเป็นการพิจารณาโดยคำนึงถึงเหตุผลความจำเป็นที่เป็นเหตุอุปสรรคขัดขวางทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถนำคดีมาฟ้องต่อศาลได้ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดโดยมิใช่ความผิดหรือ ความบกพร่องของผู้ฟ้องคดี หรือ มิใช่เหตุอันจะกล่าวโทษผู้ฟ้องคดีได้เป็นสำคัญ

จากการศึกษาแนวคำพิพากษาและคำสั่งของศาลปกครองไทยพบว่า กรณีที่ศาลวินิจฉัยว่าคดีมี “เหตุจำเป็นอื่น” ได้แก่ ผู้ฟ้องคดีได้ขอให้ฝ่ายปกครองแก้ไขความเดือดร้อนเสียหาย และได้ติดตามผลการดำเนินการมาโดยตลอด¹⁸ ผู้ฟ้องคดีเชื่อ หรือ เข้าใจโดยสุจริตว่าฝ่ายปกครองดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายให้โดยไม่จำเป็นต้องนำคดีมาฟ้องต่อศาล¹⁹ คดีมีประเด็นเกี่ยวกับสิทธิในทรัพย์สินที่รัฐธรรมนูญให้ความคุ้มครอง²⁰ หรือ มีประเด็นที่ศาลควรรับไว้พิจารณา²¹ กรณีมิใช่ความผิดของผู้ฟ้องคดี หรือ เป็นเหตุอันไม่อาจโทษผู้ฟ้องคดีได้²² และมีกรณีอื่น ๆ เช่น ความเดือดร้อนเสียหายของผู้ฟ้องคดียังคงมีอยู่อย่างต่อเนื่อง²³ กรณีที่ฝ่ายปกครองมิได้ปฏิเสธความรับ

¹⁸ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 398/2547 ที่ 435/2549 ที่ 765/2549 ที่ 101/2551 ที่ 314/2551 และที่ 548/2551 และคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 42/2550 และที่ อ. 560/2556.

¹⁹ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 163/2553 ที่ 255/2554 และที่ 421/2554.

²⁰ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 271/2547 ที่ 907/2548 ที่ 939/2548 ที่ 58/2550 ที่ 583/2552 ที่ 588/2553 และที่ 20/2554 และคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 92/2551.

²¹ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 29/2544 และที่ 361/2553.

²² คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 256/2551 ที่ 623/2552 ที่ 62/2553 ที่ 615/2553 ที่ 58/2554 ที่ 619/2554 ที่ 747/2554 ที่ 320/2555 ที่ 474/2555 และที่ คส. 26/2558.

²³ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 200/2551.

ผิด²⁴ นอกจากนี้ หากพิจารณาในรายละเอียดของคำวินิจฉัยแล้วพบว่า ศาลยังมีการนำเหตุผลอื่นมาประกอบการวินิจฉัยเพื่อให้การใช้ดุลพินิจมีน้ำหนักมากยิ่งขึ้นด้วย เช่น หากศาลไม่เข้าไปตรวจสอบจะเป็นการส่งเสริมให้มีการกระทำที่ไม่ชอบ อันเป็นแบบอย่างที่ไม่ถูกต้อง หรือเป็นกรณีที่ศาลควรเข้าไปตรวจสอบการกระทำของฝ่ายปกครองเพื่อให้ระบบการบริหารราชการแผ่นดินที่ดีเกิดขึ้น หรือหากไม่เข้าไปตรวจสอบจะไม่เป็นธรรมต่อผู้ฟ้องคดีเป็นอย่างมาก

จากข้างต้นทำให้เห็นได้ว่า การพิจารณาเหตุจำเป็นอื่นนั้น ศาลมีดุลพินิจได้อย่างกว้างขวางในการพิจารณาและให้เหตุผลเพื่อรับคำฟ้องที่ยื่นฟ้องเมื่อพ้นระยะเวลาการฟ้องคดีไว้พิจารณา ต่อกรณีนี้ เห็นได้ว่าเป็นการใช้ดุลพินิจที่เกินขอบเขตหรือเจตนารมณ์ของกฎหมาย ทั้งนี้ เฉพาะกรณีที่ศาลวินิจฉัยว่ามีใช้ความผิดของผู้ฟ้องคดีหรือเป็นเหตุอันไม่อาจโทษผู้ฟ้องคดีได้เท่านั้นที่พบว่าน่าจะเป็นไปตามเจตนารมณ์ที่แท้จริงของกฎหมาย

สำหรับกรณีที่ศาลวินิจฉัยว่าคดีไม่มีเหตุจำเป็นอื่น พบว่าศาลได้วางหลักโดยอธิบายลักษณะของเหตุจำเป็นอื่นไว้ว่า เหตุจำเป็นอื่น ย่อมหมายถึง เหตุอันเกิดจากความจำเป็นที่ไม่สามารถนำคดีมาฟ้องได้ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้²⁵ โดยจะต้องมิใช่เหตุอันจะโทษผู้ฟ้องคดีได้²⁶ เหตุจำเป็นอื่น แม้จะมีใช้เหตุสุดวิสัยตามมาตรา 8 ประกอบกับมาตรา 193/19 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่ก็ย่อมหมายถึงเหตุที่เป็นอุปสรรคขัดขวางมิให้ผู้ฟ้องคดีสามารถยื่นคำฟ้องภายในระยะเวลาการฟ้องคดีที่กฎหมายกำหนดได้เป็นสำคัญ²⁷ และศาลจะพิจารณาจากข้อกล่าวอ้างในคำฟ้องเป็นสำคัญ หากข้อกล่าวอ้างไม่เข้าลักษณะตามหลักดังกล่าว ก็จะต้องถือว่าคำฟ้องนั้นไม่มีเหตุจำเป็นอื่นที่ศาลจะรับไว้พิจารณาได้ ซึ่งมีกรณีที่น่าสนใจได้แก่ การอ้างว่าไม่รู้กฎหมายหรือไม่มีความรู้หรือเข้าใจผิด²⁸ การอ้างความเจ็บป่วย²⁹ การอ้างความยากจน³⁰ การอ้างว่าเป็นความผิดของผู้แทนหรือผู้รับมอบหมายหรือผู้รับมอบอำนาจ³¹ นอกจากนี้

²⁴ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 658/2553.

²⁵ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 288/2545 และที่ 226/2557.

²⁶ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 120/2547 ที่ 28/2549 ที่ 295/2549 และที่ 443/2550.

²⁷ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 308/2551 ที่ 480/2556 และที่ 97/2557.

²⁸ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 575/2554 ที่ 340/2556 ที่ 480/2556 ที่ 582/2557 และที่ 677/2559.

²⁹ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 164/2546 ที่ 308/2551 ที่ 331/2556 ที่ 97/2557 และที่ 609/2559.

³⁰ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 411/2546 และที่ 725/2557.

³¹ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 194/2545 ที่ 279/2551 และที่ 701/2555.

ยังมีกรณีการอ้างเหตุอื่น ๆ เช่น การที่ผู้ฟ้องคดีเข้าใจว่าคำสั่งทางปกครองที่ส่งมาทางไปรษณีย์เป็นจดหมายเรียกเสียภาษีบำรุงท้องที่จึงไม่ได้เปิดอ่าน³² การอ้างว่าต้องใช้เวลาในการรวบรวมข้อมูลเอกสารที่มีเป็นจำนวนมากทำให้ไม่สามารถนำคดีมาฟ้องภายในกำหนดเวลาได้³³ การอ้างว่าทำใจไม่ได้จากการถูกคำสั่งไล่ออกจากราชการจึงดื่มสุราจนทำให้ขาดสติสัมปชัญญะและไม่สามารถยื่นฟ้องคดีต่อศาลภายในระยะเวลาการฟ้องคดีได้³⁴ หรือการอ้างว่ารอผลจากคดีอื่น³⁵ จากข้างต้นทำให้กล่าวได้ว่า ในกรณีที่ศาลเห็นว่าคำฟ้องไม่มีเหตุจำเป็นอื่น ศาลจะพิจารณาประกอบลักษณะสำคัญของเหตุจำเป็นอื่นที่ได้วางเป็นหลักไว้ข้างต้น และหากข้อกล่าวอ้างตามคำฟ้องนั้นไม่เข้าลักษณะตามหลักที่ศาลวางไว้ ก็จะวินิจฉัยทันทีว่าคำฟ้องนั้นไม่มีเหตุจำเป็นอื่นที่จะรับไว้พิจารณาได้ต่อกรณีพียงเห็นได้ว่า การวางหลักลักษณะสำคัญของเหตุจำเป็นอื่นและการวินิจฉัยของศาลในกรณีนี้ น่าจะเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย และสอดคล้องกับแนวทางการพิจารณาของศาลปกครองของต่างประเทศ

บทสรุป

การที่กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง รวมถึงกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง มิได้กำหนดคำนิยามความหมาย “เหตุจำเป็นอื่น” ไว้ จึงไม่สามารถทำให้ทราบหรือเข้าใจได้ว่า แท้จริงแล้วเหตุจำเป็นอื่นมีความหมายอย่างไร และมีขอบเขตกว้างแคบเพียงใด

จากการศึกษาเกี่ยวกับการตรวจคำฟ้องที่ยื่นฟ้องเมื่อพ้นระยะเวลาการฟ้องคดีตามหลักกฎหมายของต่างประเทศ พบว่า การที่ศาลจะรับคำฟ้องดังกล่าวไว้พิจารณาได้นั้น จะต้องเป็นกรณีที่มีเหตุจำเป็นหรือมีอุปสรรคขัดขวางการใช้สิทธิทางศาลของผู้ฟ้องคดี โดยที่เหตุจำเป็นหรืออุปสรรคขัดขวางนั้นมิได้เกิดจากผู้ฟ้องคดี ในกรณีนี้จึงเห็นได้ว่าการพิจารณาถึงเหตุจำเป็นอื่น จะต้องพิจารณาโดยคำนึงถึงเหตุผลความจำเป็น หรืออุปสรรคขัดขวางทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถนำคดีมาฟ้องต่อศาลภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดโดยมิใช่ความผิดของผู้ฟ้องคดีเท่านั้น ทั้งนี้ ตามแนวทางที่ศาลปกครองไทยได้วินิจฉัยลักษณะสำคัญของเหตุจำเป็นอื่นไว้แล้ว อย่างไรก็ตาม แม้ว่าศาลปกครองไทยจะได้วินิจฉัยวางหลักการพิจารณาลักษณะของเหตุจำเป็นอื่นไว้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายและสอดคล้องกับหลักกฎหมายของต่างประเทศแล้วก็ตาม แต่ก็เห็นได้ว่าการใช้ดุลพินิจของศาลยังมีลักษณะเป็นการใช้ดุลพินิจที่ขยายขอบเขต และแตกต่าง

³² คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 98/2555.

³³ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 452/2557.

³⁴ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คบ. 68/2558.

³⁵ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 262/2548 ที่ 279/2548 ที่ 414/2548 และที่ 440/2548.

ออกไปจากที่ศาลได้วางหลักในการพิจารณาไว้หลายกรณี เป็นเหตุให้คำวินิจฉัยมีความแตกต่างกันอันส่งผลกระทบต่อความเสมอภาคและกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของผู้ฟ้องคดี ดังนั้น จึงสมควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับเหตุจำเป็นอื่นให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น โดยนำหลักการตามกฎหมายและแนวทางการพิจารณาของศาลในต่างประเทศ รวมถึงแนวทางการวินิจฉัยของศาลปกครองไทยที่ได้วินิจฉัยลักษณะสำคัญของเหตุจำเป็นอื่นไว้ มาพิจารณาประกอบการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติดังกล่าว และอาจนำบทบัญญัติในมาตรา 66 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539³⁶ มาพิจารณาประกอบด้วย เนื่องจากบทบัญญัติดังกล่าวมีเจตนารมณ์เดียวกันกับเหตุจำเป็นอื่นกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง นอกจากนี้ สมควรกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาเพิ่มเติมในทำนองเดียวกันกับหลักการกลับสู่สถานะเดิมตามกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองเยอรมัน เช่น การกำหนดเงื่อนไขให้ผู้ฟ้องคดีต้องปฏิบัติในการยื่นคำร้องต่อศาล การกำหนดให้มีระยะเวลาเริ่มต้นและสิ้นสุดลงของเหตุจำเป็นอื่น ทั้งนี้ เพื่อเป็นหลักประกันความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะ และเพื่อให้การพิจารณาวินิจฉัยของศาลเป็นไปอย่างละเอียดรอบคอบ สามารถประกันความเป็นธรรมให้แก่คู่กรณีได้อย่างมีประสิทธิภาพ

³⁶ อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 17

บรรณานุกรม

หนังสือ

บรรเจิด สิงคะเนติ. “ระยะเวลาในการฟ้องคดีปกครองตามกฎหมายเยอรมัน.” รวมบทความทางวิชาการเล่ม 3 : กฎหมายปกครอง ภาควิธีสบัญญัติและกฎหมายอื่นๆ. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548.

บุญอนันต์ วรรณพานิชย์. “อายุความหรือระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองตามกฎหมายไทยและกฎหมายฝรั่งเศส.” รวมบทความทางวิชาการเล่ม 3 : กฎหมายปกครอง ภาควิธีสบัญญัติและกฎหมายอื่นๆ. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. “หลักนิติรัฐและนิติธรรม.” รัฐศาสตร์สาร : รัฐศาสตร์ธรรมศาสตร์ 60 ปี/รัฐศาสตร์สาร 30 ปี (เล่ม 1). กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552.

สำนักงานศาลปกครอง. รวมเหตุผลและความเป็นมาเป็นรายมาตราของร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. เล่ม 4. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร : บริษัท ประชาชน จำกัด, 2548.