

**บทวิเคราะห์คดี : ความเหมาะสมของการนำบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการจัดการงานนอกสั่ง
มาใช้ในการพิเคราะห์ถึงความมีผลของการแจ้งคำสั่งทางปกครองทางไปรษณีย์โดยอนุโลม
(คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 68/2565)**

วิชา เนตรหัสันย์*

ความเบื้องต้น

การแจ้งคำสั่งทางปกครอง เป็นหนึ่งในกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาทางปกครอง ซึ่งส่งผลต่อการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนโดยศาลปกครองเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากการแจ้งคำสั่งทางปกครองนั้น นอกจากจะส่งผลถึงความมีผลของคำสั่งทางปกครอง¹ แล้ว ยังส่งผลต่อการเริ่มนับระยะเวลาในการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง² อีกด้วย การที่การแจ้งคำสั่งทางปกครองส่งผลต่อการเริ่มนับระยะเวลาในการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองเช่นนี้ ย่อมส่งผลต่อไปถึงเงื่อนไขการฟ้องคดีปกครองที่สำคัญประการหนึ่ง นั่นก็คือ เงื่อนไขที่เกี่ยวข้องกับขั้นตอนและวิธีการที่ต้องดำเนินการก่อนฟ้องคดีปกครองตามมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542³ ต่อไปอีกด้วย กล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ ในกรณีที่กฎหมายมิได้กำหนดไว้เป็นอย่างอื่น และเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองได้แจ้งคำสั่งทางปกครองตามขั้นตอนและวิธีการที่กฎหมายกำหนดแล้ว หากผู้ฟ้องคดีมิได้อุทธรณ์คำสั่งทางปกครองต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว ย่อมเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดี

* นิติศาสตรบัณฑิต (เกียรตินิยมอันดับสอง) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, Master of Laws “Deutsches Recht” (LL.M.) (เกียรตินิยม) Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี, Master of Laws (LL.M.) มหาวิทยาลัยเวทซ์ ประเทศญี่ปุ่น, พนักงานคดีปกครองชำนาญการ กลุ่มศึกษากฎหมายมหาชน 2 สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

¹ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

มาตรา 42 วรรคหนึ่ง “คำสั่งทางปกครองให้มีผลใช้บังคับต่อบุคคลตั้งแต่วันที่ผู้นั้นได้รับแจ้งเป็นต้นไป”

² พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

มาตรา 44 วรรคหนึ่ง “ภายใต้บังคับมาตรา 48 ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองใดไม่ได้ออกโดยรัฐมนตรี และไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะ ให้คู่กรณีอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้น โดยยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว”

³ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

มาตรา 42 วรรคสอง “ในกรณีที่กฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ การฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้นจะกระทำได้เมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว และได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้น หรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควร หรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด”

มิได้อุทธรณ์คำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นวัตถุแห่งการฟ้องคดี และเมื่อการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นวัตถุแห่งการฟ้องคดี เป็นขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้โดยเฉพาะสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนการฟ้องคดีปกครองเพื่อเพิกถอนคำสั่งทางปกครองแล้ว การที่ผู้ฟ้องคดีมิได้อุทธรณ์คำสั่งทางปกครองให้ถูกต้องตามเงื่อนไขและวิธีการที่กฎหมายกำหนดย่อมส่งผลให้ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถฟ้องคดีเพื่อขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ตนเห็นว่าไม่ชอบด้วยกฎหมายได้

อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับ “การแจ้ง” ซึ่งปรากฏในหมวด 4 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 แล้ว จะเห็นได้ว่า ถึงแม้ว่าบทบัญญัติในหมวดดังกล่าวจะกำหนดหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการแจ้งคำสั่งทางปกครองไว้หลากหลายวิธีการก็ตาม⁴ แต่บทบัญญัติในหมวดดังกล่าวบางส่วนยังคงเป็นบทบัญญัติที่มีช่องว่างทางกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการแจ้งคำสั่งทางปกครองทางไปรษณีย์ ซึ่งมีได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับ “ผู้มีสิทธิรับแจ้งคำสั่งทางปกครองแทนผู้รับคำสั่งทางปกครองที่แท้จริง”⁵ ไว้โดยชัดแจ้ง ความไม่ชัดเจนของเงื่อนไขที่เกี่ยวข้องกับผู้ที่มีสิทธิรับแจ้งคำสั่งทางปกครองนี้เองที่ทำให้ศาลปกครองมีหน้าที่ในการเลือกใช้กฎหมายที่จะนำมาปรับใช้กับผู้ที่มีสิทธิรับแจ้งคำสั่งทางปกครองแทนผู้รับคำสั่งทางปกครองที่แท้จริงให้ต้องตามกรณี

หนึ่งในกรณีศึกษาสำคัญที่จะทำให้เห็นถึงความพยายามของศาลปกครองในการอุดช่องว่างทางกฎหมายในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับผู้ที่มีสิทธิรับแจ้งคำสั่งทางปกครองแทนผู้รับคำสั่งทางปกครองที่แท้จริงในกรณีของการแจ้งคำสั่งทางปกครองทางไปรษณีย์ คือ คดีตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 68/2565 โดยคดีนี้ ศาลปกครองสูงสุดได้นำหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการงานนอกสั่งมาใช้ในการอุดช่องว่าง⁶ ถึงกระนั้น ประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้น คือ บทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการจัดการงานนอกสั่งนั้น เป็นบทบัญญัติที่เหมาะสมกับการนำมาปรับใช้กับการแจ้งคำสั่งทางปกครองทางไปรษณีย์หรือไม่

ด้วยเหตุนี้ ในบทวิเคราะห์คดีฉบับนี้ ผู้เขียนจึงจะได้วิเคราะห์ถึงความเหมาะสมของการนำบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการจัดการงานนอกสั่งมาใช้ในการพิเคราะห์ถึงความมีผลของการแจ้งคำสั่งทางปกครองทางไปรษณีย์โดยอนุโลม ผ่านกรณีศึกษาจากคดีตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 68/2565 โดยมีสาระสำคัญของคำสั่งศาลปกครอง (ส่วนที่หนึ่ง) และรายละเอียดของการวิเคราะห์ถึงการปรับใช้กฎหมายในลักษณะดังกล่าวผ่านมุมมองเปรียบเทียบกฎหมายเยอรมัน (ส่วนที่สอง) ดังต่อไปนี้

⁴ โปรดดูรายละเอียดต่อไปในส่วนที่สอง หัวข้อ 1.1

⁵ โปรดดูรายละเอียดต่อไปในส่วนที่สอง หัวข้อ 1.2

⁶ ตัวอย่างของคดีอื่นที่ศาลปกครองได้อุดช่องว่างทางกฎหมายในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับผู้ที่มีสิทธิรับแจ้งคำสั่งทางปกครองแทนผู้รับคำสั่งทางปกครองที่แท้จริงในกรณีของการแจ้งคำสั่งทางปกครองทางไปรษณีย์ด้วยบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการงานนอกสั่งในทำนองเดียวกัน ได้แก่ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คบ. 68/2563



ส่วนที่หนึ่ง สารสำคัญของคำสั่งศาลปกครอง

สารสำคัญของคดีตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 68/2565 สามารถแยกการพิจารณาออกได้เป็นข้อเท็จจริงแห่งคดี (หัวข้อที่ 1.) และคำสั่งศาลปกครองสูงสุด (หัวข้อที่ 2.) โดยมีรายละเอียดของแต่ละหัวข้อ ดังต่อไปนี้

1. ข้อเท็จจริงแห่งคดี

คดีตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 68/2565 นี้ ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ตนได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายเนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดี (อธิบดีกรมที่ดิน) ได้มีคำสั่งเพิกถอนโฉนดที่ดินของผู้ฟ้องคดี โดยมีหนังสือลงวันที่ 11 มิถุนายน 2562 เพื่อแจ้งคำสั่งเพิกถอนโฉนดที่ดินดังกล่าวให้ผู้ฟ้องคดีทราบทางไปรษณีย์ลงทะเบียน ทั้งนี้ ปรากฏข้อเท็จจริงตามหลักฐานใบตอบรับไปรษณีย์ว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือแจ้งคำสั่งเพิกถอนโฉนดที่ดินเมื่อวันที่ 17 มิถุนายน 2562 โดยมีนางสาว ก. ซึ่งเกี่ยวข้องกับผู้ฟ้องคดีในฐานะที่เป็นหลาน และพักอาศัยอยู่ในบ้านที่ห่างจากภูมิลำเนาของผู้ฟ้องคดีประมาณ 150 เมตร นั้น ลงชื่อเป็นผู้รับไปรษณีย์ที่มีหนังสือแจ้งคำสั่งเพิกถอนโฉนดที่ดิน อย่างไรก็ตาม ผู้ฟ้องคดีได้กล่าวอ้างว่า ตั้งแต่วันที่ก่อนวันที่ไปรษณีย์ลงทะเบียนจะส่งมาถึงนั้น ผู้ฟ้องคดีได้เดินทางไปที่บ้านน้องสาวของผู้ฟ้องคดีซึ่งประกอบธุรกิจโรงงานทอผ้าอยู่ที่จังหวัดกาฬสินธุ์ และได้เดินทางกลับมาที่บ้านพักอาศัยเมื่อวันที่ 10 กรกฎาคม 2562⁷

ต่อมา เมื่อวันที่ 11 กรกฎาคม 2562 ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือเพื่ออุทธรณ์คำสั่งเพิกถอนโฉนดที่ดินต่อผู้ถูกฟ้องคดี ซึ่งรองอธิบดีกรมที่ดินผู้ได้รับมอบหมายจากผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือ ลงวันที่ 30 กรกฎาคม 2562 แจ้งผลการยื่นอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีว่า ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นอุทธรณ์เมื่อพ้นระยะเวลาอุทธรณ์แล้ว จึงมีคำสั่งไม่รับอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา หลังจากได้รับแจ้งคำสั่งไม่รับอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ 13 สิงหาคม 2562 อุทธรณ์คำสั่งไม่รับอุทธรณ์ต่อผู้ถูกฟ้องคดี

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่เพิกถอนโฉนดที่ดินของผู้ฟ้องคดี ลงวันที่ 11 มิถุนายน 2562 และคำสั่งที่ไม่รับอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี ลงวันที่ 30 กรกฎาคม 2562 เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นเพื่อขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งทั้งสองฉบับดังกล่าว ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา เนื่องจากผู้ฟ้องคดียังมิได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยกับคำสั่งศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา จึงยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุดในเวลาต่อมา

2. คำสั่งศาลปกครองสูงสุด

ศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้ว เห็นว่า การที่นางสาว ก. เป็นผู้ซึ่งบรรลุนิติภาวะแล้ว ได้เข้าทำกิจการในการรับคำสั่งเพิกถอนโฉนดที่ดินซึ่งได้ส่งมาทางไปรษณีย์ลงทะเบียนนั้น *แม้ว่าจะไม่มี*

⁷ ข้อเท็จจริงส่วนนี้ปรากฏในคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของผู้ฟ้องคดี รายละเอียดโปรดดู คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 68/2565, น. 5.

พยานหลักฐานยืนยันได้ว่า ผู้ฟ้องคดีได้ว่าขานวนใช้ให้ทำก็ตาม แต่การกระทำของนางสาว ก. ดังกล่าว เป็นการจัดการงานไปในทางที่จะให้สมประโยชน์ของผู้ฟ้องคดีตามที่พึงสันนิษฐานได้ว่าเป็นความประสงค์ของผู้ฟ้องคดี อันเป็นการจัดการงานนอกสั่งตามมาตรา 395 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์⁸ กรณีดังกล่าวจึงต้องถือว่าผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งคำสั่งให้เพิกถอนโฉนดที่ดินที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้แล้ว เมื่อวันที่ 17 มิถุนายน 2562⁹ โดยเป็นไปตามผลของมาตรา 69 วรรคสอง¹⁰ ประกอบมาตรา 71¹¹ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ด้วยเหตุนี้ ผู้ฟ้องคดีจึงต้องยื่นอุทธรณ์คำสั่งเพิกถอนโฉนดที่ดินของผู้ฟ้องคดีต่อผู้ถูกฟ้องคดีภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าวตามมาตรา 44 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กล่าวคือ ผู้ฟ้องคดีต้องยื่นอุทธรณ์ภายในวันที่ 2 กรกฎาคม 2562¹²

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ 11 กรกฎาคม 2562 อุทธรณ์คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดี จึงเป็นการยื่นอุทธรณ์เมื่อพ้นระยะเวลาสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งตามที่กฎหมายกำหนด อันเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีมิได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนการยื่นฟ้องคดีตามมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542¹³ ศาลจึงไม่อาจรับคำฟ้องสำหรับคำขอในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการขอให้เพิกถอนคำสั่งเพิกถอนโฉนดที่ดินตามหนังสือของผู้ฟ้องคดี ลงวันที่ 11 มิถุนายน 2562 ไว้พิจารณาได้¹⁴

⁸ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา 395 “บุคคลใดเข้าทำกิจการแทนผู้อื่นโดยเขามีได้ว่าขานวนใช้ให้ทำก็ดี หรือโดยมิได้มีสิทธิที่จะทำการงานนั้นแทนผู้อื่นด้วยประการใดก็ดี ท่านว่าบุคคลนั้นจะต้องจัดการงานไปในทางที่จะให้สมประโยชน์ของตัวการตามความประสงค์อันแท้จริงของตัวการ หรือตามที่พึงสันนิษฐานได้ว่าเป็นความประสงค์ของตัวการ”

⁹ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 68/2565

¹⁰ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

มาตรา 69 วรรคสอง “การแจ้งเป็นหนังสือให้ส่งหนังสือแจ้งต่อผู้นั้น หรือถ้าได้ส่งไปยังภูมิลำเนาของผู้นั้นก็ให้ถือว่าได้รับแจ้งตั้งแต่ในขณะທີ່ไปถึง”

¹¹ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

มาตรา 71 “การแจ้งโดยวิธีส่งทางไปรษณีย์ตอบรับให้ถือว่าได้รับแจ้งเมื่อครบกำหนดเจ็ดวันนับแต่วันส่งสำหรับกรณีภายในประเทศ หรือเมื่อครบกำหนดสิบห้าวันนับแต่วันส่งสำหรับกรณีส่งไปยังต่างประเทศ เว้นแต่จะมีการพิสูจน์ได้ว่าไม่มีการได้รับหรือได้รับก่อนหรือหลังจากวันนั้น”

¹² คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 68/2565

¹³ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

มาตรา 42 วรรคสอง “ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ การฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้นจะกระทำได้ต่อเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว และได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้น หรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควร หรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด”

¹⁴ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 68/2565

ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับคำสั่งไม่รับอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี ลงวันที่ 30 กรกฎาคม 2562 นั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีได้รับในคำอุทธรณ์ว่า การที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ 13 สิงหาคม 2562 เพื่อยุทธรณ์คำสั่งไม่รับอุทธรณ์ต่อผู้ถูกฟ้องคดีนั้น เกิดจากความเข้าใจผิดของผู้ฟ้องคดีว่า จะต้องทำหนังสืออุทธรณ์คำสั่งต่อผู้ถูกฟ้องคดีอีกครั้งหนึ่ง อย่างไรก็ตาม เมื่อกรมที่ดินได้มีหนังสือแจ้งคำสั่งไม่รับอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ 30 กรกฎาคม 2562 แล้ว คำสั่งทางปกครองในชั้นอุทธรณ์ย่อมเป็นอันยุติ ด้วยเหตุนี้ จึงไม่มีประเด็นซึ่งเกี่ยวข้องกับคำสั่งไม่รับอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี ลงวันที่ 30 กรกฎาคม 2562 ให้ศาลพิจารณาแต่อย่างใด¹⁵

ด้วยเหตุผลทั้งหมดนี้ ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วยกับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น ที่ไม่รับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา และมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

ส่วนที่สอง บทวิเคราะห์คดี

จากกรณีตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 68/2565 ที่นำเสนอข้างต้น จะเห็นได้ว่า ประเด็นสำคัญที่ศาลใช้ในการสั่งไม่รับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา คือ ประเด็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับความมีผลของการแจ้งคำสั่งทางปกครองผ่านทางไปรษณีย์ลงทะเบียน โดยมีผู้บรรลุนิติภาวะเป็นผู้รับแจ้งคำสั่งแทนผู้รับคำสั่งที่แท้จริง โดยศาลในคดีนี้ได้นำบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการจัดการงานนอกสั่งมาปรับใช้แก่กรณี ซึ่งยังคงเป็นปัญหาต้องพิจารณาต่อไปว่า การปรับใช้กฎหมายในลักษณะดังกล่าวมีความเหมาะสมหรือไม่ เพียงใด

ด้วยเหตุนี้ เพื่อที่จะวิเคราะห์ว่า การปรับใช้กฎหมายในลักษณะดังกล่าวมีความเหมาะสมหรือไม่ เพียงใด นั้น จึงมีประเด็นปัญหาที่ต้องพิจารณาอยู่ 3 ประเด็น ได้แก่ **ประเด็นที่หนึ่ง** ปัญหาจากการปรับใช้บทบัญญัติตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ที่เกี่ยวข้องกับความมีผลของการแจ้งคำสั่งทางปกครองทางไปรษณีย์ (หัวข้อที่ 1.) ทั้งนี้ เพื่อที่จะวิเคราะห์ว่า พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ได้บัญญัติหลักเกณฑ์เกี่ยวกับความมีผลของการแจ้งคำสั่งทางปกครองไว้เพียงใด และมีประเด็นปัญหาใดที่ยังคงเป็นช่องว่างที่ไม่สามารถแก้ไขได้ด้วยบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีอยู่แล้วบ้าง **ประเด็นที่สอง** บทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการจัดการงานนอกสั่งนั้น เป็นบทบัญญัติที่เหมาะสมกับการกำหนดผลของการแจ้งคำสั่งทางปกครองทางไปรษณีย์ หรือไม่ เพียงใด (หัวข้อที่ 2.) และ**ประเด็นที่สาม** หากการปรับใช้บทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการจัดการงานนอกสั่งไม่เหมาะสมกับการกำหนดผลของการแจ้งคำสั่งทางปกครองทางไปรษณีย์แล้ว ควรมีแนวทางในการอุดช่องว่างทางกฎหมายที่เกิดขึ้นเช่นใดบ้าง (หัวข้อที่ 3.) โดยมีรายละเอียดของแต่ละประเด็นปัญหา ดังต่อไปนี้

¹⁵ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 68/2565

1. ปัญหาจากการปรับใช้บทบัญญัติตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ที่เกี่ยวข้องกับควมมีผลของการแจ้งคำสั่งทางปกครองทางไปรษณีย์

เพื่อทำความเข้าใจปัญหาอันเกิดจากการปรับใช้บทบัญญัติตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ที่เกี่ยวข้องกับควมมีผลของการแจ้งคำสั่งทางปกครองทางไปรษณีย์ได้ชัดเจนยิ่งขึ้น ในหัวข้อที่ 1. นี้ จะได้อธิบายถึงความเป็นไปได้ในการปรับใช้กฎหมาย โดยเริ่มจากการอธิบายถึงระบบและความเชื่อมโยงของบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ที่เกี่ยวข้องกับควมมีผลของการแจ้งคำสั่งทางปกครองทางไปรษณีย์ (หัวข้อที่ 1.1) จากนั้น จึงอธิบายถึงประเด็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับ “ผู้มีสิทธิรับแจ้งคำสั่งทางปกครองแทนผู้รับคำสั่งทางปกครองที่แท้จริง” ในฐานะเงื่อนไขที่หายไปของการแจ้งคำสั่งทางปกครองทางไปรษณีย์ (หัวข้อที่ 1.2) เพื่อวิเคราะห์ถึงแนวทางในการเลือกและปรับใช้กฎหมายของศาลปกครองสูงสุดต่อไป (หัวข้อที่ 1.3)

1.1 “การแจ้งคำสั่งทางปกครองทางไปรษณีย์” ในฐานะที่เป็นหนึ่งในวิธีการแจ้งคำสั่งทางปกครองเป็นหนังสือต่อผู้เกี่ยวข้องซึ่งอยู่ห่างกันโดยระยะทาง

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับ “การแจ้ง” ไว้ในหมวด 4 (มาตรา 68 ถึงมาตรา 74) โดยมาตรา 69 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว¹⁶ ได้กำหนดให้ การแจ้งคำสั่งทางปกครอง¹⁷ สามารถกระทำได้ด้วย 2 วิธีที่สำคัญ¹⁸ ได้แก่ **วิธีที่หนึ่ง** การแจ้งคำสั่งทางปกครองด้วยวาจา และ**วิธีที่สอง** การแจ้งคำสั่งทางปกครองเป็นหนังสือ ซึ่งการแจ้งคำสั่งทางปกครองเป็นหนังสือนั้น สามารถกระทำได้ด้วยการแจ้งโดยการส่งหนังสือต่อหน้าผู้รับคำสั่งทางปกครองโดยตรง หรืออาจส่งไปยังภูมิลำเนาของผู้รับก็ได้ โดยในบทวิเคราะห์คดีฉบับนี้จะเรียกการส่งคำสั่งทางปกครองไปยังภูมิลำเนาของผู้รับคำสั่งทางปกครองว่า “การแจ้งคำสั่งทางปกครองต่อผู้รับคำสั่งทางปกครองซึ่งอยู่ห่างกันโดยระยะทาง”¹⁹

¹⁶ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

มาตรา 69 วรรคหนึ่ง “การแจ้งคำสั่งทางปกครอง การนัดพิจารณา หรือการอย่างอื่นที่เจ้าหน้าที่ต้องแจ้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบอาจกระทำด้วยวาจาก็ได้ แต่ถ้าผู้นั้นประสงค์จะให้กระทำเป็นหนังสือก็ให้แจ้งเป็นหนังสือ”

¹⁷ แม้ “การแจ้ง” ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 นั้น จะครอบคลุมทั้งการแจ้งคำสั่งทางปกครอง การนัดพิจารณา และการอย่างอื่นที่เจ้าหน้าที่ต้องแจ้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบก็ตาม แต่ในบทวิเคราะห์คดีฉบับนี้ จะกล่าวถึงการแจ้งคำสั่งทางปกครองเท่านั้น

¹⁸ อย่างไรก็ตาม มาตรา 68 วรรคหนึ่ง ได้กำหนดให้การแจ้งสามารถกระทำด้วยวิธีการอื่นตามที่กฎหมายกำหนดไว้เป็นการเฉพาะ และมาตรา 68 วรรคสอง ได้กำหนดให้การแจ้งคำสั่งทางปกครองสามารถกระทำได้ด้วยการสื่อความหมายในรูปแบบอื่นตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงได้เช่นกัน

¹⁹ เป็นการเทียบเคียงการใช้ศัพท์ทางกฎหมายจากประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับผลของคำเสนอที่ส่งไปยังผู้อื่นซึ่งอยู่ห่างกันโดยระยะทางตามมาตรา 355 และการเกิดสัญญาในกรณีที่คำสนองได้ส่งไปยังผู้ทำคำเสนอซึ่งอยู่ห่างกันโดยระยะทางตามมาตรา 361

สำหรับการแจ้งคำสั่งทางปกครองต่อผู้รับคำสั่งทางปกครองซึ่งอยู่ห่างกัน โดยระยะทางนั้น มาตรา 69 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539²⁰ ได้กำหนดหลักการทั่วไปไว้ว่า การแจ้งคำสั่งทางปกครองเป็นหนังสือต่อผู้รับคำสั่งทางปกครองซึ่งอยู่ห่างกัน โดยระยะทาง ให้ถือว่าได้รับแจ้งขณะที่หนังสือนั้นไปถึงภูมิลำเนาของบุคคลนั้น และมาตรา 69 วรรคสาม²¹ ยังได้กำหนดให้ในกรณีที่ผู้รับคำสั่งทางปกครองได้มีการแจ้งที่อยู่สำหรับการรับแจ้งคำสั่งทางปกครอง ไว้โดยเฉพาะ ให้ถือว่าการแจ้งคำสั่งไปยังที่อยู่ดังกล่าว เป็นการแจ้งคำสั่งไปยังภูมิลำเนาของบุคคลนั้นแล้ว

นอกจากหลักการทั่วไปเกี่ยวกับการแจ้งคำสั่งทางปกครองต่อผู้รับคำสั่งทางปกครอง ซึ่งอยู่ห่างกันโดยระยะทางดังที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ยังได้แบ่งประเภทของการแจ้งคำสั่งทางปกครองต่อผู้รับคำสั่งทางปกครองซึ่งอยู่ห่างกันโดยระยะทาง ออกเป็น 3 วิธีที่สำคัญ ได้แก่ **วิธีที่หนึ่ง** การนำคำสั่งทางปกครองไปส่งแก่ผู้รับคำสั่งทางปกครองโดยตรง ตามมาตรา 70²² **วิธีที่สอง** การส่งคำสั่งทางปกครองแก่ผู้รับคำสั่งทางปกครองทางไปรษณีย์ตามมาตรา 71²³ และ**วิธีที่สาม** การส่งคำสั่งทางปกครองทางโทรสารในกรณีมีเหตุจำเป็นเร่งด่วนตามมาตรา 74²⁴

²⁰ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

มาตรา 69 วรรคสอง “การแจ้งเป็นหนังสือให้ส่งหนังสือแจ้งต่อผู้นั้น หรือถ้าได้ส่งไปยังภูมิลำเนาของผู้นั้นก็ให้ถือว่าได้รับแจ้งตั้งแต่ในขณะที่ยังไม่ถึง”

²¹ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

มาตรา 69 วรรคสาม “ในการดำเนินการเรื่องใดที่มีการให้ที่อยู่ไว้กับเจ้าหน้าที่ไว้แล้ว การแจ้งไปยังที่อยู่ดังกล่าวให้ถือว่าเป็นการแจ้งไปยังภูมิลำเนาของผู้นั้นแล้ว”

²² พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

มาตรา 70 “การแจ้งเป็นหนังสือโดยวิธีให้บุคคลนำไปส่ง ถ้าผู้รับไม่ยอมรับหรือถ้าขณะนำไปส่งไม่พบผู้รับ และหากได้ส่งให้กับบุคคลใดซึ่งบรรลุนิติภาวะที่อยู่หรือทำงานในสถานที่นั้น หรือในกรณีที่ผู้นั้นไม่ยอมรับ หากได้วางหนังสือขึ้นหรือปิดหนังสือขึ้นไว้ในที่ซึ่งเห็นได้ง่าย ณ สถานที่นั้นต่อหน้าเจ้าพนักงานตามที่กำหนดในกฎกระทรวงที่ไปเป็นพยานก็ให้ถือว่าได้รับแจ้งแล้ว”

²³ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

มาตรา 71 “การแจ้งโดยวิธีส่งทางไปรษณีย์ตอบรับให้ถือว่าได้รับแจ้งเมื่อครบกำหนดเจ็ดวันนับแต่วันส่งสำหรับกรณีภายในประเทศ หรือเมื่อครบกำหนดสิบห้าวันนับแต่วันส่งสำหรับกรณีส่งไปยังต่างประเทศ เว้นแต่จะมีการพิสูจน์ได้ว่าไม่มีการได้รับหรือได้รับก่อนหรือหลังจากวันนั้น”

²⁴ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

มาตรา 74 “ในกรณีมีเหตุจำเป็นเร่งด่วนการแจ้งคำสั่งทางปกครองจะใช้วิธีส่งทางเครื่องโทรสารก็ได้ แต่ต้องมีหลักฐานการได้ส่งจากหน่วยงานผู้จัดบริการโทรคมนาคมที่เป็นสื่อในการส่งโทรสารนั้น และต้องจัดส่งคำสั่งทางปกครองตัวจริงโดยวิธีใดวิธีหนึ่งตามหมวดนี้ให้แก่ผู้รับในทันทีที่อาจกระทำได้ ในกรณีนี้ให้ถือว่าผู้รับได้รับแจ้งคำสั่งทางปกครองเป็นหนังสือตามวัน เวลา ที่ปรากฏในหลักฐานของหน่วยงานผู้จัดบริการโทรคมนาคมดังกล่าว เว้นแต่จะมีการพิสูจน์ได้ว่าไม่มีการได้รับหรือได้รับก่อนหรือหลังจากนั้น”

จากการไล่เรียงความสัมพันธ์และความเชื่อมโยงของบทบัญญัติในหมวด 4 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ทั้งหมดนี้ จะเห็นได้ว่า การแจ้งคำสั่งทางปกครองทางไปรษณีย์เป็นเพียงหนึ่งในวิธีการที่พระราชบัญญัตินี้กำหนดไว้สำหรับแจ้งคำสั่งทางปกครองเป็นหนังสือต่อผู้เกี่ยวข้องซึ่งอยู่ห่างกันโดยระยะทาง ด้วยเหตุนี้ บทบัญญัติที่จะนำมาใช้กับการกำหนดผลของการแจ้งคำสั่งทางปกครองทางไปรษณีย์จึงมีอยู่ 2 มาตราที่สำคัญ ได้แก่ มาตรา 69 ซึ่งเป็นบทบัญญัติทั่วไปที่ใช้ในการกำหนดสถานที่สำหรับการส่งการแจ้งคำสั่งทางปกครองต่อผู้รับคำสั่งทางปกครองซึ่งอยู่ห่างกันโดยระยะทาง และมาตรา 71 ซึ่งเป็นบทบัญญัติเฉพาะที่กำหนดเงื่อนไขและผลของการแจ้งคำสั่งทางปกครองทางไปรษณีย์

1.2 “การแจ้งถูกคน” ในฐานะเงื่อนไขที่หายไปของการแจ้งคำสั่งทางปกครองทางไปรษณีย์

ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเงื่อนไขและผลของการแจ้งคำสั่งทางปกครองทางไปรษณีย์นั้น มาตรา 71 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้กำหนดว่า ในการแจ้งโดยวิธีส่งทางไปรษณีย์ตอบรับและเป็นการแจ้งคำสั่งแก่ผู้มีภูมิลำเนาภายในประเทศ ให้ถือว่าได้รับแจ้งเมื่อครบกำหนด 7 วัน นับแต่วันส่ง เว้นแต่จะมีการพิสูจน์ได้ว่าไม่ได้รับหรือได้รับการแจ้งคำสั่งทางปกครองก่อนหรือหลังจากวันดังกล่าว

ดังนี้ จะสังเกตได้ว่า แม้บทบัญญัติตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ที่เกี่ยวข้องกับเงื่อนไขและผลของการแจ้งคำสั่งทางปกครองทางไปรษณีย์ จะบัญญัติถึงสถานที่ที่ทำให้การแจ้งคำสั่งทางปกครองทางไปรษณีย์มีผล (“การแจ้งถูกที่”) นั่นก็คือ ภูมิลำเนาหรือสถานที่ที่ได้แจ้งไว้สำหรับการส่งคำสั่งทางปกครอง แล้วแต่กรณี วิธีในการแจ้งคำสั่งทางปกครอง (“การแจ้งถูกวิธี”) นั่นก็คือ การส่งคำสั่งทางปกครองทางไปรษณีย์ในรูปแบบของไปรษณีย์ตอบรับ²⁵ รวมไปถึงเวลาที่การแจ้งคำสั่งดังกล่าวมีผล นั่นก็คือ 7 วัน นับแต่วันส่ง ไว้อย่างชัดเจนก็ตาม แต่ในแง่ของบุคคลผู้มีสิทธิรับแจ้งคำสั่งทางปกครอง (“การแจ้งถูกคน”) นั้น กลับไม่มีการกำหนดบุคคลผู้มีสิทธิรับแจ้งไว้โดยตรง

การขาดหายไปของเงื่อนไขในการ “แจ้งถูกคน” สำหรับกรณีของการแจ้งคำสั่งทางปกครองทางไปรษณีย์ดังที่กล่าวมานี้จะยิ่งเห็นได้ชัดจนยิ่งขึ้นเมื่อเทียบกับเงื่อนไขของการแจ้งถูกคนในกรณีของการนำคำสั่งทางปกครองไปส่งแก่ผู้รับคำสั่งทางปกครองโดยตรง กล่าวคือ ในกรณีของการนำคำสั่งทางปกครองไปส่งแก่ผู้รับคำสั่งทางปกครองโดยตรงนั้น มาตรา 70 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งเป็นเงื่อนไขและผลทางกฎหมายสำหรับการแจ้งคำสั่งทางปกครองทางไปรษณีย์ตอบรับ

²⁵ อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้ให้ความเห็นไว้ในบันทึกเรื่องเสร็จที่ 478/2554 เรื่อง วันรับแจ้งคำสั่งทางปกครองและการนับระยะเวลาการยื่นอุทธรณ์ ว่า เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้รับแจ้งคำสั่งทางปกครองทางไปรษณีย์ จะต้องนำเงื่อนไขและผลทางกฎหมายที่กำหนดไว้ในมาตรา 71 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งเป็นเงื่อนไขและผลทางกฎหมายสำหรับการแจ้งคำสั่งทางปกครองทางไปรษณีย์ตอบรับมาใช้ในการแจ้งคำสั่งทางปกครองโดยวิธีการส่งไปรษณีย์ลงทะเบียนธรรมดาด้วย



ทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับผู้มีส่วนได้เสียรับแจ้งคำสั่งไว้ว่า ถ้าขณะนำไปส่งไม่พบผู้รับ และหากได้ส่งให้กับบุคคลใดซึ่งบรรลุนิติภาวะที่อยู่หรือทำงานในสถานที่นั้น ก็ให้ถือว่าได้รับแจ้งแล้ว กล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ ผู้บรรลุนิติภาวะที่อยู่หรือทำงานในภูมิลำเนาหรือสถานที่ซึ่งผู้รับคำสั่งทางปกครองได้แจ้งไว้ให้เป็นสถานที่สำหรับการแจ้งคำสั่งทางปกครองโดยเฉพาะ แล้วแต่กรณี ย่อมเป็นผู้มีส่วนได้เสียรับแจ้งคำสั่งทางปกครองแทนผู้รับคำสั่งทางปกครองที่แท้จริงในกรณีที่มีการนำคำสั่งทางปกครองไปส่งแก่ผู้รับคำสั่งทางปกครองโดยตรงนั่นเอง

ด้วยเหตุนี้ จึงอาจกล่าวได้ว่า บทบัญญัติตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ที่เกี่ยวข้องกับความมีผลของการแจ้งคำสั่งทางปกครองทางไปรษณีย์นั้น ยังคงเกิดช่องว่างของกฎหมายในแง่ของบุคคลผู้มีส่วนได้เสียรับแจ้งคำสั่งทางปกครองแทนผู้รับคำสั่งทางปกครองที่แท้จริง ซึ่งการตีความบทบัญญัติที่มีช่องว่างของกฎหมายเช่นว่านี้ ศาลจำเป็นต้องวินิจฉัยคดีโดยอาศัยเทียบบทบัญญัติกฎหมายที่ใกล้เคียงอย่างยิ่งตามมาตรา 4 วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์²⁶ นั่นเอง

1.3 วิเคราะห์การเลือกและปรับใช้กฎหมายของศาลปกครองสูงสุด

จากคำวินิจฉัยของศาลปกครองในกรณีของคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 68/2565 จะเห็นได้ว่า ศาลปกครองสูงสุดมีได้อ้างอิงบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ที่เกี่ยวข้องกับการแจ้งคำสั่งทางปกครองไว้ในส่วน “บทบัญญัติที่เกี่ยวข้อง” และในส่วนของการวินิจฉัย แม้ศาลปกครองสูงสุดอ้างอิงบทบัญญัติตามมาตรา 69 วรรคสอง ประกอบมาตรา 71 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับ “การแจ้งถูกที่” และ “การแจ้งถูกวิธี” ก็ตาม แต่ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับ “การแจ้งถูกคน” นั้น ศาลปกครองสูงสุดในคดีนี้มีได้กล่าวถึงบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องซึ่งปรากฏในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ไว้โดยตรง แต่ศาลได้ปรับใช้บทบัญญัติตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการงานนอกสั่ง พร้อมกล่าวถึงความเป็นผู้บรรลุนิติภาวะของนางสาว ก. ซึ่งเป็นหนึ่งในปัจจัยที่ส่งผลให้การแจ้งคำสั่งทางปกครองในครั้งนั้น เป็นการแจ้งคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมาย

อย่างไรก็ตาม “ความเป็นผู้บรรลุนิติภาวะ” นั้น มิใช่เงื่อนไขที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ระบุไว้โดยตรงเพื่อให้เป็นเงื่อนไขความชอบด้วยกฎหมายสำหรับการแจ้งคำสั่งทางปกครองทางไปรษณีย์ ทั้งในมาตรา 69 และมาตรา 71 แต่ความเป็นผู้บรรลุนิติภาวะนี้

²⁶ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา 4 “กฎหมายนั้น ต้องใช้ในบรรดากรณีซึ่งต้องด้วยบทบัญญัติใด ๆ แห่งกฎหมายตามตัวอักษร หรือตามความมุ่งหมายของบทบัญญัตินั้น ๆ

เมื่อไม่มีบทกฎหมายที่จะยกมาปรับคดีได้ ให้วินิจฉัยคดีนั้นตามจารีตประเพณีแห่งท้องถิ่น ถ้าไม่มีจารีตประเพณีเช่นว่านั้น ให้วินิจฉัยคดีอาศัยเทียบบทกฎหมายที่ใกล้เคียงอย่างยิ่ง และถ้าบทกฎหมายเช่นนั้นก็ไม่มีด้วย ให้วินิจฉัยตามหลักกฎหมายทั่วไป”

กลับเป็นเงื่อนไขสำหรับการแจ้งคำสั่งทางปกครองต่อบุคคลผู้รับคำสั่งทางปกครองแทนผู้รับคำสั่งทางปกครองที่แท้จริง ในกรณีของการนำคำสั่งทางปกครองไปส่งแก่ผู้รับคำสั่งทางปกครองโดยตรงตามมาตรา 70 เท่านั้น

ด้วยเหตุนี้ จึงอาจกล่าวได้ว่า การปรับใช้กฎหมายของศาลปกครองสูงสุดนั้น ยังขาดการอธิบายถึงเหตุผลในการนำเกณฑ์เรื่องความเป็นผู้บรรลุนิติภาวะซึ่งเป็นเงื่อนไขของการนำคำสั่งทางปกครองไปส่งแก่ผู้รับคำสั่งทางปกครองโดยตรง มาใช้กับการแจ้งคำสั่งทางปกครองทางไปรษณีย์ ซึ่งเป็นการแจ้งคำสั่งทางปกครองคนละวิธีการกัน โดยตามความคิดเห็นของผู้เขียนแล้ว หากศาลประสงค์จะนำหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับ “การแจ้งถูกคน” ของการนำคำสั่งทางปกครองไปส่งแก่ผู้รับคำสั่งทางปกครองโดยตรงตามมาตรา 70 มาใช้กับการแจ้งคำสั่งทางปกครองทางไปรษณีย์แล้ว ศาลก็ควรระบุให้ชัดเจนว่าเป็นการนำบทบัญญัติตามมาตรา 70 มาใช้ในฐานะบทกฎหมายที่ใกล้เคียงอย่างยิ่ง ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความชัดเจนแก่นิติวิธีที่ศาลนำมาใช้ในการพิจารณาพิพากษาคดีนี้

2. ความเหมาะสมของการนำบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการจัดการงานนอกสั่งมาปรับใช้แก่กรณี

นอกจากประเด็นของความไม่ชัดเจนในการเลือกกฎหมายโดยนำบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาปรับใช้แก่กรณีแล้ว ยังมีประเด็นปัญหาที่ต้องพิจารณาต่อไปว่า การที่ศาลนำบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการจัดการงานนอกสั่งมาใช้แก่กรณีตามข้อเท็จจริงนี้มีความเหมาะสมหรือไม่ เพียงใด ต่อประเด็นปัญหาดังกล่าว เมื่อพิจารณาจากวัตถุประสงค์หลักของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการงานนอกสั่ง กฎหมายดังกล่าวมีขึ้นเพื่อสร้างแรงจูงใจและสนับสนุนให้ผู้คนในสังคมเกิดความมั่นใจยิ่งขึ้นในการที่จะช่วยเหลือผู้อื่น ดังจะเห็นได้ชัดเจนจากถ้อยคำของหม่อมราชวงศ์เสนีย์ ปราโมช ซึ่งได้แสดงทัศนะต่อวัตถุประสงค์ของการจัดการงานนอกสั่งไว้ว่า

“...กฎหมาย [ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการงานนอกสั่ง] ต้องการจะสนับสนุนความรู้สึกที่จะช่วยเหลือเอื้อเฟื้อซึ่งกันและกันในวงมนุษยบริษัท ถ้าไม่รับรองให้การที่คนทั้งหลายอาสาอดเข้าไปช่วยจัดการงานให้ผลประโยชน์ซึ่งกันและกันมีผลในกฎหมายได้แล้ว ตัวใครก็ตัวมัน บ้านเรือนใครจะชำรุดทรุดโทรมหักพัง เรือกลวนไร่นาของใครจะทิ้งไว้รกร้าง กิจการงานของใครจะล่มจมล้มละลาย มิใช่ที่ใครจะเข้าไปช่วยเหลือเอื้อเฟื้อได้ เพราะถ้าเข้าไปช่วยทำให้กลับไม่มีทางที่กฎหมายจะเรียกให้ได้ชดใช้เงินทองทรัพย์สินที่ผู้ช่วยเหลือได้ออกไปคืน จะช่วยกันทำเพื่อประโยชน์อันใด...”²⁷

จากวัตถุประสงค์ของการจัดการงานนอกสั่งที่กล่าวไว้ข้างต้นนี้จะเห็นได้ว่า การจะพิจารณาถึงความสอดคล้องกันระหว่างการจัดการงานนอกสั่งและความมีผลของการแจ้งคำสั่งทางปกครอง

²⁷ เสนีย์ ปราโมช, ม.ร.ว., ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วยนิติกรรมและหนี้, 2478, กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง, น. 687.

ทางไปรษณีย์นั้น สามารถกระทำได้จาก 2 แง่มุม กล่าวคือ **แง่มุมที่หนึ่ง** ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลที่เกี่ยวข้องในนิติสัมพันธ์ และ**แง่มุมที่สอง** ผลทางกฎหมายของการปฏิบัติไม่เป็นไปตามหน้าที่

หากพิจารณาจากแง่มุมของ**ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลที่เกี่ยวข้องในนิติสัมพันธ์**แล้ว บทบัญญัติตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการงานนอกสั่งได้กำหนดเฉพาะหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับสิทธิและหน้าที่ที่ตัวการและผู้จัดการมีต่อกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หน้าที่ของผู้จัดการในการที่จะต้องจัดการงานให้สมประโยชน์แก่ตัวการตามมาตรา 395 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์²⁸ และหน้าที่ของตัวการที่จะต้องชดใช้เงินคืนแก่ผู้จัดการที่จ่ายไปตามมาตรา 401 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์²⁹ แต่มิได้ปรากฏบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่ของตัวการและผู้จัดการที่มีต่อบุคคลภายนอก อันมีมูลเหตุมาจากการจัดการงานนอกสั่ง (ในที่นี้ คือ นิติสัมพันธ์ระหว่างผู้รับคำสั่งทางปกครองและผู้ที่ได้รับคำสั่งทางปกครองแทนผู้รับคำสั่งทางปกครองที่แท้จริง) แต่อย่างใด ด้วยเหตุนี้ บทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการจัดการงานนอกสั่งจึงมิใช่บทบัญญัติที่เหมาะสมกับการกำหนดผลของการแจ้งคำสั่งทางปกครองทางไปรษณีย์ที่ต้องเกี่ยวข้องกับบุคคลภายนอก (ซึ่งในนิติสัมพันธ์ที่ผู้รับคำสั่งทางปกครองเป็นตัวการและผู้ที่ได้รับคำสั่งทางปกครองแทนผู้รับคำสั่งทางปกครองที่แท้จริงเป็นผู้จัดการเช่นนี้ บุคคลภายนอก คือ หน่วยงานทางปกครอง) แต่อย่างใด

นอกจากนี้ หากพิจารณาจากแง่มุมของ**ผลทางกฎหมายของการปฏิบัติไม่เป็นไปตามหน้าที่**แล้ว บทบัญญัติตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการงานนอกสั่งนั้น ได้กำหนดผลของการไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ที่กำหนดไว้ในรูปแบบของการเรียกให้ชดใช้เงิน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง มาตรา 401 วรรคหนึ่ง ซึ่งได้กำหนดให้ตัวการชดใช้เงินที่ผู้จัดการได้ออกไปคืนให้แก่ผู้จัดการ ในกรณีที่การจัดการงานเช่นว่านั้น สมประโยชน์ของตัวการและต้องตามความประสงค์ที่แท้จริงของตัวการหรือความประสงค์อันพึงสันนิษฐานได้ ด้วยเหตุนี้ บทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการจัดการงานนอกสั่งจึงมิใช่บทบัญญัติที่เหมาะสมกับการกำหนดผลของการแจ้งคำสั่งทางปกครองทางไปรษณีย์ที่มีขอบเขตกว้างไปกว่าการชดเชยที่เป็นตัวเงินเท่านั้น

²⁸ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา 395 “บุคคลใดเข้าทำการแทนผู้อื่นโดยเขามีได้ว่าขานวนใช้ให้ทำก็ดี หรือโดยมิได้มีสิทธิที่จะทำการงานนั้นแทนผู้อื่นด้วยประการใดก็ดี ท่านว่าบุคคลนั้นจะต้องจัดการงานไปในทางที่จะให้สมประโยชน์ของตัวการตามความประสงค์อันแท้จริงของตัวการ หรือตามที่จะพึงสันนิษฐานได้ว่าเป็นความประสงค์ของตัวการ”

²⁹ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา 401 “ถ้าการที่เข้าจัดการงานนั้นเป็นการสมประโยชน์ของตัวการ และต้องตามความประสงค์อันแท้จริงของตัวการ หรือความประสงค์ตามที่จะพึงสันนิษฐานได้นั้นไซ้ ท่านว่าผู้จัดการจะเรียกให้ชดใช้เงินอันตนได้ออกไปคืนแก่ตนเช่นอย่างตัวแทนก็ได้ และบทบัญญัติมาตรา 816 วรรคสอง นั้น ท่านก็ให้นำมาใช้บังคับด้วยโดยอนุโลม

อนึ่ง ในกรณีที่กล่าวมาในมาตรา 397 นั้น แม้ถึงว่าที่เข้าจัดการงานนั้นจะเป็นการขัดกับความประสงค์ของตัวการก็ดี ผู้จัดการก็ยังคงมีสิทธิเรียกร้องเช่นนั้นอยู่”

อนึ่ง สมควรตั้งข้อสังเกตไว้ในขั้นนี้ด้วยว่า ถึงแม้ว่าอาจจะพิจารณาว่าบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการจัดการงานนอกสั่งเป็นบทบัญญัติที่สามารถนำมาใช้เพื่อกำหนดผลของการแจ้งคำสั่งทางปกครองทางไปรษณีย์ได้โดยอนุโลม ไม่ว่าด้วยเหตุผลใดก็ตาม หากพิจารณาตามข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในกรณีตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 68/2565 แล้ว จะเห็นได้ว่า การที่นางสาว ก. ได้รับคำสั่งเพิกถอนโฉนดที่ดิน แต่กลับไม่นำคำสั่งดังกล่าวไปแจ้งต่อผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้รับคำสั่งทราบ จนทำให้ไม่อาจทราบเนื้อความของคำสั่งดังกล่าวและไม่อาจใช้สิทธิอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งต่อเจ้าหน้าที่ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด อันส่งผลให้ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถฟ้องโต้แย้งความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งดังกล่าวต่อศาลปกครองได้นั้น ย่อมมิใช่กรณีที่นางสาว ก. ซึ่งเป็นผู้จัดการ ได้จัดการงานไปในแนวทางที่สมประโยชน์แก่ผู้ฟ้องคดี ซึ่งเป็นตัวการแต่อย่างใด กล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ การกระทำของนางสาว ก. ไม่เข้าองค์ประกอบของมาตรา 395 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ในส่วนที่กำหนดให้การจัดการงานนอกสั่งจะต้อง “สมประโยชน์ของตัวการ” นั้นเอง³⁰

ด้วยเหตุผลที่กล่าวมาข้างต้นนี้ บทบัญญัติแห่งกฎหมายตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการงานนอกสั่ง จึงมิใช่บทบัญญัติที่เหมาะสมต่อการนำมาปรับใช้เพื่อกำหนดผลของการแจ้งคำสั่งทางปกครองทางไปรษณีย์

3. ข้อเสนอแนะในการปรับใช้กฎหมายให้ต้องแก่กรณี

เมื่อพิจารณาได้แล้วว่า ทั้งการเลือกปรับใช้บทบัญญัติตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และการนำบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการจัดการงานนอกสั่งมาใช้กับกรณีนี้มีข้อบกพร่อง ด้วยเหตุนี้ จึงมีประเด็นปัญหาที่ต้องพิจารณาต่อไป คือ แนวทางการตีความกฎหมายที่เหมาะสมแก่กรณีตามข้อเท็จจริงนั้น ควรเป็นเช่นใด ซึ่งตามความคิดเห็นของผู้เขียนนั้น หากศึกษาเปรียบเทียบกับหลักในการใช้และการตีความที่เกี่ยวข้องกับการแจ้งคำสั่งทางปกครองแล้ว แนวทางในการปรับใช้กฎหมายที่เป็นไปได้ สามารถแบ่งออกได้เป็น 2 แนวทาง ได้แก่ **แนวทางที่หนึ่ง** การอุดช่องว่างแห่งกฎหมายด้วยหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการแสดงเจตนา (หัวข้อที่ 3.1) และ**แนวทางที่สอง** การสร้างความชัดเจนให้แก่การตีความภาระการพิสูจน์ถึงการได้รับแจ้งคำสั่งทางปกครองทางไปรษณีย์ (หัวข้อที่ 3.2) โดยมีรายละเอียดของการปรับใช้กฎหมายในแต่ละแนวทาง ดังต่อไปนี้

3.1 การนำหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการไปถึงของการแสดงเจตนามาปรับใช้แก่กรณี

ดังที่กล่าวไว้ในหัวข้อที่ 1. ของส่วนที่สอง แล้วว่า บทบัญญัติตามมาตรา 71 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มิได้กำหนดหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้อง

³⁰ ทั้งนี้ ในอีกแง่มุมหนึ่ง อาจพิจารณาได้ว่า การที่นางสาว ก. ช่วยผู้ฟ้องคดี “รับ” คำสั่งทางปกครอง ก็อาจเป็นการเข้าจัดการงานที่สมประโยชน์ต่อผู้ฟ้องคดีแล้วก็ตาม ถึงกระนั้น บทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการจัดการงานนอกสั่งก็ยังคงมิใช่บทบัญญัติที่เหมาะสมแก่การนำมาปรับใช้กับการกำหนดผลของคำสั่งทางปกครองดังที่กล่าวไว้แล้วข้างต้น



กับผู้ที่มีสิทธิรับแจ้งคำสั่งทางปกครองแทนผู้รับคำสั่งทางปกครองที่แท้จริง แต่หลักการดังกล่าวกลับปรากฏในมาตรา 70 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้ “บุคคลซึ่งบรรลุนิติภาวะที่อยู่หรือทำงานในสถานที่นั้น” เป็นผู้มีอำนาจในการรับแจ้งคำสั่งทางปกครองแทนผู้รับคำสั่งทางปกครองที่แท้จริง ซึ่งการแจ้งคำสั่งทางปกครองต่อผู้รับแจ้งแทนจะมีผลทางกฎหมายหรือไม่นั้น จะต้องพิจารณาจากประเด็นปัญหาทั้ง 4 ประการ ต่อไปนี้ ได้แก่ **ประการที่หนึ่ง** ความสัมพันธ์ระหว่าง “การไปถึง” (Zugang) ของการแสดงเจตนากับการแจ้งคำสั่งทางปกครอง (หัวข้อที่ 3.1.1) **ประการที่สอง** ความสัมพันธ์ระหว่าง “ผู้มีอำนาจในการรับสารแทน” (Empfangsbote) กับการมีผลของการแจ้งคำสั่งทางปกครอง (หัวข้อที่ 3.1.2) **ประการที่สาม** “ญาติ” (Familienangehörige) ในฐานะผู้มีอำนาจในการรับสารแทน (หัวข้อที่ 3.1.3) และ**ประการที่สี่** “บุคคลที่อยู่ในสถานที่นั้น” ในฐานะผู้มีอำนาจในการรับสารแทน (หัวข้อที่ 3.1.4) โดยมีรายละเอียดของประเด็นปัญหาแต่ละประการ ดังต่อไปนี้

3.1.1 ความสัมพันธ์ระหว่าง “การไปถึง” (Zugang) ของการแสดงเจตนา กับการแจ้งคำสั่งทางปกครอง

ในบริบทของกฎหมายเยอรมัน เมื่อกล่าวถึงการแสดงเจตนาแล้ว หลักการที่สำคัญของการส่งการแสดงเจตนาไปยังผู้รับการแสดงเจตนาต่อบุคคลซึ่งอยู่ห่างกันโดยระยะทางตามมาตรา 130 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่ง (Bürgerliches Gesetzbuch หรือ BGB)³¹ ประการหนึ่ง นั่นก็คือ การแสดงเจตนาจะมีผลก็ต่อเมื่อการแสดงเจตนาเช่นนั้นได้ส่งไปถึง “วงเขตอำนาจแห่งการรับรู้ของผู้รับการแสดงเจตนา” (Machtbereich des Empfängers)

หลักการที่กล่าวมาข้างต้นนี้ เมื่อนำมาใช้ในการแจ้งคำสั่งทางปกครองต่อผู้รับคำสั่งทางปกครองซึ่งอยู่ห่างกันโดยระยะทางด้วยการส่งไปรษณีย์ ย่อมหมายความว่า การแจ้งคำสั่งทางปกครองจะมีผลก็ต่อเมื่อคำสั่งดังกล่าวไปถึงวงเขตอำนาจแห่งการรับรู้ของผู้รับคำสั่งทางปกครอง³² โดยที่วงเขตอำนาจแห่งการรับรู้ของผู้รับคำสั่งทางปกครองในกรณีทั่วไป ย่อมหมายถึง การส่งคำสั่งทางปกครอง

³¹ ประมวลกฎหมายแพ่ง (Bürgerliches Gesetzbuch)

มาตรา 130 วรรคหนึ่ง “การแสดงเจตนาต่อบุคคลที่มีได้อยู่ต่อหน้า ให้มีผลเมื่อการแสดงเจตนาเช่นนั้นไปถึงผู้รับการแสดงเจตนา ให้การแสดงเจตนาสิ้นผล หากการเพิกถอนการแสดงเจตนาไปถึงก่อนหรือพร้อมกับการแสดงเจตนาเช่นนั้น”

³² Stelkens, Pual in : Stelkens/Bonk/Sachs, Verwaltungsverfahrensgesetz (10. Auflage 2023) § 41 Rn. 63; Baer, Sebastian/Wiedmann, Ariane in : Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht – VwVfG (Werkstand : 7. EL Mai 2025) § 41 Rn. 59.

ไว้ในตู้ไปรษณีย์ของผู้รับคำสั่งทางปกครอง³³ อย่างไรก็ตาม ในบางกรณี การแจ้งคำสั่งทางปกครองก็อาจมีผลทางกฎหมายได้เช่นกัน หากได้ส่งคำสั่งทางปกครองไปยัง “ผู้มีอำนาจในการรับสารแทน” (Empfangsbote)³⁴

3.1.2 ความสัมพันธ์ระหว่าง “ผู้มีอำนาจในการรับสารแทน” (Empfangsbote) กับการมีผลของการแจ้งคำสั่งทางปกครอง

ด้วยเหตุที่ในบางกรณี ผลทางกฎหมายของการแจ้งคำสั่งทางปกครอง อาจขึ้นอยู่กับผู้มีอำนาจในการรับสารแทนดังที่กล่าวมาข้างต้นนี้ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องทำความเข้าใจความหมายและลักษณะของผู้มีอำนาจในการรับสารแทนเสียก่อน โดยในระบบกฎหมายเยอรมันนั้น “ผู้มีอำนาจในการรับสารแทน” (Empfangsbote) หมายถึง บุคคลที่ได้รับมอบหมายโดยชัดแจ้ง ให้เป็นผู้รับสารแทนหรือโดยการพิจารณาจากพฤติการณ์และการรับรู้โดยทั่วไป (Verkehrsanschauung) แล้ว เป็นบุคคลที่ถือว่าผู้มีอำนาจในการรับสารแทนผู้เกี่ยวข้องกับคำสั่งทางปกครองที่แท้จริง³⁵ กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ผู้มีอำนาจในการรับสารแทนนั้น จะต้องผู้มีอำนาจในการรับสารแทน (Botenmacht) โดยอำนาจในการรับสารแทนนี้ อาจเกิดจากการมอบหมายโดยตรงผ่านนิติกรรมหรืออาจเกิดจากการสันนิษฐานได้จากหลักการมอบอำนาจที่เห็นได้อย่างชัดแจ้ง (Anscheinsvollmacht) หรืออำนาจที่เกิดจากการนิ่งเฉย (Duldungsvollmacht) ก็ได้

แนวคิดที่เกี่ยวข้องกับผู้มีอำนาจในการรับสารแทนดังที่กล่าวมานี้ แม้จะมีที่มาจากแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการแสดงเจตนาตามประมวลกฎหมายแพ่งก็ตาม แต่หลักการดังกล่าวยังได้รับการบัญญัติไว้อย่างชัดแจ้งในมาตรา 178 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (Zivilprozessordnung หรือ ZPO)³⁶ ซึ่งได้กำหนดให้บุคคลผู้มีอำนาจในการรับสารแทนประกอบไปด้วย

³³ Stelkens, Paul in : Stelkens/Bonk/Sachs, Verwaltungsverfahrensgesetz (10. Auflage 2023) Rn. 63; นอกจากนี้ หลักการดังกล่าวยังสามารถเทียบเคียงได้กับหลักการที่กำหนดไว้ในมาตรา 180 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ที่กำหนดให้ถือว่าการส่งเอกสารจะแล้วเสร็จเมื่อผู้นำส่งเอกสารได้นำเอกสารไปส่งไว้ในไปรษณีย์หรืออุปกรณ์ที่คล้ายคลึงกัน ซึ่งตั้งอยู่ในที่พักอาศัยหรือสถานประกอบการที่ระบุไว้สำหรับการรับไปรษณีย์ของผู้รับเอกสาร

³⁴ Lange, Sonja, “Die Willenserklärung – Teil 2,” JA 2007, p. 766 (767).

³⁵ BSG NJW 2005, p. 1303 (1304) ซึ่งเป็นการวินิจฉัยในบริบทของการแจ้งผลของคำพิพากษาให้แก่ลูกสาวของผู้ที่เกี่ยวข้องกับคำสั่งทางปกครองที่แท้จริงซึ่งพักอาศัยอยู่ในบ้าน

³⁶ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (Zivilprozessordnung)

มาตรา 178 วรรคหนึ่ง “(1) ในกรณีที่บุคคลที่ต้องรับเอกสารไม่อยู่ในที่พักอาศัย สถานประกอบการ หรือสถานที่สำหรับพักอาศัยร่วมกับบุคคลอื่น สามารถส่งเอกสารต่อบุคคลต่อไปนี้แทนได้

1. สมาชิกครอบครัวที่เป็นผู้ใหญ่ บุคคลที่ทำงานให้แก่ครอบครัว หรือผู้พักอาศัยร่วมที่เป็นผู้ใหญ่ ซึ่งอยู่ในที่พักอาศัย

2. บุคคลที่ทำงานอยู่ในสถานประกอบการ

3. ผู้ดูแลหรือผู้แทนที่ได้รับมอบหมายซึ่งอยู่ในสถานที่สำหรับพักอาศัยร่วมกับบุคคลอื่น

(2) การส่งเอกสารให้แก่บุคคลตามวรรคหนึ่งจะเป็นการส่งเอกสารที่ไม่มีผลทางกฎหมาย หากบุคคลที่ได้รับเอกสารเป็นคู่กรณีฝ่ายตรงข้ามในกระบวนการพิจารณา”

บุคคล 3 กลุ่ม ได้แก่ **กลุ่มที่หนึ่ง** สมาชิกครอบครัว บุคคลที่ทำงานให้แก่ครอบครัว หรือผู้พักอาศัยร่วม ซึ่งอยู่ในที่พักอาศัยของผู้ที่เกี่ยวข้องที่แท้จริง **กลุ่มที่สอง** บุคคลที่ทำงานอยู่ในสถานประกอบการของผู้ที่เกี่ยวข้องที่แท้จริง และ**กลุ่มที่สาม** ผู้ดูแลหรือผู้แทนที่ได้รับมอบหมายซึ่งอยู่ในสถานที่สำหรับพักอาศัยร่วมกับบุคคลอื่น

นอกจากการนำไปใช้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งแล้ว มาตรา 3 วรรคสอง³⁷ และมาตรา 5 วรรคสอง ประโยคที่หนึ่ง³⁸ แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยการส่งเอกสาร โดยหน่วยงานทางปกครอง (Verwaltungszustellungsgesetz หรือ VwZG) ยังได้กำหนดให้นำความที่บัญญัติไว้ในมาตรา 178 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาใช้กับการแจ้งคำสั่งทางปกครอง โดยอนุโลมด้วย

ดังนี้ จะเห็นได้ว่า ในระบบกฎหมายเยอรมันนั้น แนวคิดที่เกี่ยวข้องกับผู้มีส่วนในการรับสารแทน เป็นแนวคิดที่ได้รับการบัญญัติไว้ในรูปแบบของกฎหมายลายลักษณ์อักษรแล้ว ทั้งในบริบทของวิธีพิจารณาความแพ่งและวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ถึงกระนั้น ในการตีความถ้อยคำต่าง ๆ ที่ปรากฏในบทบัญญัติเหล่านี้ ยังคงต้องอาศัยหลักการทั่วไปของการส่งการแจ้งเตือนไปยังผู้รับ การแจ้งเตือนต่อบุคคลซึ่งอยู่ห่างกันโดยระยะทาง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หลักการว่าด้วยวงเขตอำนาจ แห่งการรับรู้ของผู้รับการแจ้งเตือน

3.1.3 “ญาติ” (Familienangehörige) ในฐานะผู้มีอำนาจในการรับสารแทน

ดังที่กล่าวไว้ในส่วนที่หนึ่งของบทวิเคราะห์คดีฉบับนี้แล้วว่า หนึ่งในประเด็นแห่งคดีตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 68/2565 คือ การที่นางสาว ก. ซึ่งเกี่ยวข้องกับผู้ฟ้องคดี ในฐานะที่เป็นหลาน และพักอาศัยอยู่ในบ้านที่ห่างจากภูมิลำเนาของผู้ฟ้องคดีประมาณ 150 เมตร ได้รับแจ้งคำสั่งทางปกครองทางไปรษณีย์แทนผู้ฟ้องคดีนั้น เป็นการรับแจ้งคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ด้วยเหตุนี้ ประเด็นที่สำคัญก็คือ ญาติของผู้รับคำสั่งทางปกครองที่จะสามารถรับคำสั่งทางปกครองแทนได้นั้น จะต้องมีความสัมพันธ์เช่นใด

³⁷ รัฐบัญญัติว่าด้วยการส่งเอกสารโดยหน่วยงานทางปกครอง

มาตรา 3 “(1) ในกรณีที่มีการส่งเอกสารทางไปรษณีย์โดยมีใบรับรองการส่งมอบ (Zustellungsurkunde) หน่วยงานทางปกครองจะต้องส่งคำสั่งให้ส่งเอกสาร (Zustellungsauftrag) พร้อมกับเอกสารที่จะต้องส่งซึ่งใส่ไว้ในซองปิดผนึก และแบบฟอร์มรับรองการส่งมอบที่ได้จัดเตรียมไว้ก่อนแล้ว ให้แก่เจ้าพนักงานไปรษณีย์

(2) ให้นำบทบัญญัติมาตรา 177 ถึงมาตรา 182 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาใช้กับการส่งมอบเอกสาร [ทางไปรษณีย์โดยมีใบรับรองการส่งมอบ] โดยอนุโลม...”

³⁸ รัฐบัญญัติว่าด้วยการส่งเอกสารโดยหน่วยงานทางปกครอง

มาตรา 5 วรรคสอง ประโยคที่หนึ่ง “ให้นำความตามมาตรา 177 ถึงมาตรา 181 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาใช้บังคับ [แก่กรณีของการส่งเอกสารโดยเจ้าหน้าที่] โดยอนุโลม”

ต่อประเด็นดังกล่าว ในบริบทของกฎหมายเยอรมันนั้น ได้มีความพยายามในการตีความคำว่า “ญาติ” (Familienangehörige) เพื่อให้ข้อความคิดที่เกี่ยวข้องกับผู้มีส่วนในการรับสารแทนเกิดความชัดเจนยิ่งขึ้น โดยที่ “ญาติ” ในระบบกฎหมายเยอรมันนั้น มิได้หมายความว่าเพียงแค่บุคคลที่มีนิติสัมพันธ์ต่อกันตามกฎหมายครอบครัว เช่น คู่สมรสหรือบุตรเท่านั้น แต่ยังหมายความรวมถึงบุคคลที่มีฐานะเป็น “ญาติทางการสมรส” (Verschwägerter) หรือคู่หมั้นอีกด้วย³⁹

ในบริบทของกฎหมายไทยนั้น ศาลปกครองได้วินิจฉัยถึงคุณสมบัติของญาติที่มีสิทธิในการรับแจ้งคำสั่งทางปกครองไว้กว้างกว่าในระบบกฎหมายเยอรมัน เพราะนอกจากจะรวมถึงญาติที่เกี่ยวข้องกันทางตรง ดังเช่น บิดา⁴⁰ มารดา⁴¹ สามีน⁴² ภรรยา⁴³ พี่⁴⁴ น้อง⁴⁵ บุตร⁴⁶ และญาติที่เกี่ยวข้องกันทางการสมรส ดังเช่น พ่อภรรยา⁴⁷ พี่สะใภ้⁴⁸ และหลาน⁴⁹ ในปัจจุบันแล้ว ยังรวมไปถึงญาติที่เคยมีความเกี่ยวข้องกัน ดังเช่น แม่อดีตภรรยา⁵⁰ อีกด้วย⁵¹

3.1.4 “บุคคลที่อยู่ในสถานที่นั้น” ในฐานะผู้มีอำนาจในการรับสารแทน

เมื่อนำหลักการดังกล่าวมาพิจารณาในบริบทของกรณีตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 68/2565 แล้ว อาจจะสรุปได้ในเบื้องต้นว่า นางสาว ก. ซึ่งมีความสัมพันธ์เป็นหลานของผู้ฟ้องคดี จึงอาจเป็นผู้มีสิทธิรับแจ้งคำสั่งทางปกครองแทนผู้ฟ้องคดีได้ อย่างไรก็ตาม เมื่อพิเคราะห์ถึงองค์ประกอบของมาตรา 70 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ในส่วนที่กำหนดให้ผู้มีสิทธิรับแจ้งคำสั่งทางปกครองแทนผู้รับคำสั่งทางปกครองนั้น จะต้องเป็น “บุคคลที่อยู่ในสถานที่นั้น” จึงมีประเด็น

³⁹ Schlatmann, Ame in : Engelhardt/App/Schlatmann, VwVG VwZG (13. Auflage 2025) VwZG § 3 Rn. 15; Anders, Monika/Burkhard, Gehle, Zivilprozessordnung (78. Auflage 2020) §178 Rn. 10.

⁴⁰ เช่น คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 468/2559

⁴¹ เช่น คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ พบ. 5/2558

⁴² เช่น คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คง. 1/2560

⁴³ เช่น คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คผ. 4/2563

⁴⁴ เช่น คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คบ. 265/2560

⁴⁵ เช่น คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 689/2548

⁴⁶ เช่น คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 497/2551

⁴⁷ เช่น คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 669/2557

⁴⁸ เช่น คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คบ. 130/2559

⁴⁹ เช่น คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 327/2552

⁵⁰ เช่น คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คบ. 23/2557

⁵¹ คำวินิจฉัยของศาลปกครองที่เกี่ยวข้องกับคุณสมบัติของญาติที่มีสิทธิในการรับแจ้งคำสั่งทางปกครองทั้งหมดข้างต้น นำมาจากการรวบรวมคำวินิจฉัยของศาลปกครองโดย ศุภวัฒน์ สิงห์สุวงศ์, ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับ “ที่อยู่” สำหรับการแจ้งคำสั่งทางปกครอง, (2564), น. 4, [ออนไลน์], เข้าถึงจาก [https://www.ocs.go.th/ocs_website/file/reader/MDM3MDdkMDRjMDY5MDdlMDdhMDU3MDZlMDY2MDdlMDRlMDZkMDMzMDRlMDQ2MDU1?](https://www.ocs.go.th/ocs_website/file/reader/MDM3MDdkMDRjMDY5MDdlMDdhMDU3MDZlMDY2MDdlMDRlMDZkMDMzMDRlMDQ2MDU1?เมื่อ 23 ธันวาคม 2568) เมื่อ 23 ธันวาคม 2568.



ที่ต้องพิจารณาต่อไปว่า หากพิเคราะห์จากพฤติการณ์และการรับรู้โดยทั่วไป (Verkehrsanschauung) แล้ว นางสาว ก. ซึ่งอาศัยอยู่ในที่พักอาศัยที่ห่างออกไปจากที่อยู่ของผู้ฟ้องคดี 150 เมตร แต่มาอยู่ในที่พักอาศัยของผู้ฟ้องคดีเป็นการชั่วคราวนั้น เป็นบุคคลที่ถือว่ามีความสามารถในการรับสารแทนผู้ฟ้องคดีหรือไม่

ต่อประเด็นดังกล่าว เมื่อพิจารณาจากหลัก “วงเขตอำนาจแห่งการรับรู้ของผู้รับแจ้ง” ที่ว่า การแจ้งคำสั่งทางปกครองต่อผู้มีสิทธิรับแจ้งคำสั่งทางปกครองแทนผู้รับคำสั่งทางปกครองที่แท้จริงจะมีผลทางกฎหมายก็ต่อเมื่อพิเคราะห์พฤติการณ์โดยรวมแล้ว ผู้รับแจ้งเช่นว่านั้นเป็นผู้ที่อาศัยอยู่ในที่พักอาศัยของผู้รับคำสั่งทางปกครองที่แท้จริง⁵² หนึ่งในปัจจัยที่จะนำมาพิจารณาประกอบถึงพฤติการณ์แวดล้อมได้ คือ แนวปฏิบัติของบริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด (“ไปรษณีย์ไทย”) โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ที่ปรากฏในไปรษณียินเทศ พ.ศ. 2561⁵³ รวมไปถึงคู่มือการใช้บริการไปรษณีย์ (Postal Guide) เล่มที่ 1 ข้อมูลทั่วไป⁵⁴ และคู่มือการใช้บริการไปรษณีย์ (Postal Guide) เล่มที่ 2 บริการไปรษณีย์⁵⁵

จากแนวปฏิบัติของไปรษณีย์ไทยที่ปรากฏในไปรษณียินเทศ พ.ศ. 2561 และคู่มือการใช้บริการไปรษณีย์ (Postal Guide) จะเห็นได้ว่า ในการนำจ่าย⁵⁶ สิ่งของส่งทางไปรษณีย์นั้น พนักงานของไปรษณีย์จะต้องนำจ่ายไปรษณีย์ให้แก่ผู้รับ⁵⁷ อย่างไรก็ตาม ข้อ 62 ของไปรษณียินเทศ พ.ศ. 2561⁵⁸

⁵² หากเปรียบเทียบในระบบกฎหมายไทยแล้ว ผู้มีสิทธิรับแจ้งคำสั่งทางปกครองแทนผู้รับคำสั่งทางปกครองที่แท้จริงนั้น มีลักษณะคล้ายคลึงกับ “ตัวแทนเขต” หรือ “ตัวแทนโดยหลักกฎหมายปิดปาก” ตามมาตรา 821 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อันเป็นหลักกฎหมายที่กำหนดให้บุคคลที่ปล่อยให้บุคคลอื่นแสดงออกในการกระทำการบางอย่างใดเสมือนว่าเป็นการกระทำของตนเอง จะต้องผูกพันต่อบุคคลภายนอกต่อการกระทำเช่นว่านั้น เสมือนว่าเป็นการกระทำของตน รายละเอียดที่เกี่ยวข้องกับตัวแทนเขต โปรดดู ไพฑูริย์ เอกจริยกร, ตัวแทน นายหน้า, พิมพ์ครั้งที่ 14 : 2560, กรุงเทพฯ : วิทยุชน, น. 67-79.

⁵³ ประกาศคณะกรรมการกิจการไปรษณีย์ เรื่อง ให้ใช้ไปรษณียินเทศ พ.ศ. 2561, (2561, 22 สิงหาคม), ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 135 ตอนพิเศษ 203 ง., น. 24.

⁵⁴ บริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด, คู่มือการใช้บริการไปรษณีย์ (Postal Guide) เล่มที่ 1 ข้อมูลทั่วไป, [ออนไลน์], เข้าถึงจาก <https://infocenter.oic.go.th/FILEWEB/CABINFOCENTER6/DRAWER020/GENERAL/DATA0000/00000529.PDF> เมื่อ 21 ธันวาคม 2568.

⁵⁵ บริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด, คู่มือการใช้บริการไปรษณีย์ (Postal Guide) เล่มที่ 2 บริการไปรษณีย์, [ออนไลน์], เข้าถึงจาก <https://infocenter.oic.go.th/FILEWEB/CABINFOCENTER6/DRAWER020/GENERAL/DATA0000/00000530.PDF> เมื่อ 21 ธันวาคม 2568.

⁵⁶ ไปรษณียินเทศ พ.ศ. 2561

ข้อ 59 “การนำจ่าย หมายถึง การที่ทำการปลายทางส่งมอบสิ่งของทางไปรษณีย์ที่ได้รับไว้ให้แก่ผู้รับ หรือผู้ได้รับมอบฉันทะจากผู้รับ หรือผู้แทนของผู้รับโดยวิธีการต่าง ๆ ที่บริษัทกำหนด”

⁵⁷ ไปรษณียินเทศ พ.ศ. 2561

ข้อ 61 “ผู้รับ หมายถึง ผู้ที่มีชื่อระบุอยู่บนหน้าสิ่งของส่งทางไปรษณีย์แต่ละห่อของซึ่งผู้ฝากส่งประสงค์จะให้เป็นผู้รับสิ่งของส่งทางไปรษณีย์นั้น”

⁵⁸ ไปรษณียินเทศ พ.ศ. 2561

ข้อ 62 “บริษัทอาจนำจ่ายสิ่งของส่งทางไปรษณีย์ให้แก่ผู้รับหรือผู้ได้รับมอบฉันทะจากผู้รับหรือผู้แทนของผู้รับได้”

ได้กำหนดให้นอกจากพนักงานของไปรษณีย์จะสามารถนำจ่ายสิ่งของส่งทางไปรษณีย์ให้แก่ผู้รับโดยตรงแล้ว พนักงานของไปรษณีย์สามารถนำจ่ายสิ่งของส่งทางไปรษณีย์ดังกล่าวให้แก่ผู้ได้รับมอบฉันทะจากผู้รับหรือผู้แทนของผู้รับได้อีกด้วย โดยที่ “ผู้แทนของผู้รับ” ในกรณีของที่พักอาศัยโดยทั่วไปนั้น คือ “บุคคลซึ่งอยู่ในบ้านเรือนเดียวกันกับผู้รับ”⁵⁹

ทั้งนี้ ในกรณีที่จำเป็น พนักงานของไปรษณีย์มีหน้าที่ที่จะต้องสอบถามความเกี่ยวข้องระหว่างผู้รับกับผู้แทนของผู้รับและบันทึกเป็นหลักฐานไว้ด้วย⁶⁰ ซึ่งเมื่อผู้แทนของผู้รับได้รับสิ่งของส่งทางไปรษณีย์โดยมิได้หักทวงหรือมีข้อสงสัยเกิดใด ๆ ในขณะที่ได้รับสิ่งของ ก็ให้ถือว่าผู้รับได้รับสิ่งของส่งทางไปรษณีย์นั้นไปโดยถูกต้องเรียบร้อยและสิ่งของได้พ้นทางไปรษณีย์ไปแล้ว⁶¹

ดังนี้ จะเห็นได้ว่า แม้แนวปฏิบัติของไปรษณีย์ไทยจะกำหนดให้พนักงานของไปรษณีย์สามารถนำจ่ายสิ่งของส่งทางไปรษณีย์ให้แก่บุคคลซึ่งอยู่ในบ้านเรือนเดียวกันกับผู้รับในฐานะที่เป็นผู้แทนของผู้รับได้ แต่การตรวจสอบถึงคุณลักษณะของบุคคลดังกล่าวนั้น พนักงานของไปรษณีย์มีหน้าที่เพียงแค่ตรวจสอบถึงความเกี่ยวข้องระหว่างผู้รับและผู้แทนของผู้รับเท่านั้น แต่มิได้มีหน้าที่ตรวจสอบไปถึงขนาดที่ว่าบุคคลนั้นได้อาศัยอยู่ในที่อยู่อาศัยดังกล่าวเป็นประจำหรือถาวรถึงขนาดที่เป็นบุคคลที่จะนำสิ่งของส่งทางไปรษณีย์ส่งต่อให้แก่ผู้รับที่แท้จริงในทุกกรณีหรือไม่ หากไม่มีพฤติการณ์ที่สามารถสังเกตได้โดยง่ายปรากฏแก่พนักงานของไปรษณีย์เป็นพิเศษ พนักงานของไปรษณีย์ย่อมไว้วางใจได้ว่า สิ่งของส่งทางไปรษณีย์

⁵⁹ ไปรษณียินเทศ พ.ศ. 2561

ข้อ 63 “ในกรณีนำจ่าย ณ ที่อยู่ของผู้รับ บริษัทถือว่าบุคคลต่อไปนี้เป็นผู้แทนของผู้รับ คือ

63.1 บุคคลซึ่งอยู่ในบ้านเรือนเดียวกันกับผู้รับ

63.2 บุคคลซึ่งทำงานอยู่ในสถานที่เดียวกันกับผู้รับ

63.3 เจ้าหน้าที่รับรองหรือผู้ดูแลของโรงแรมหรืออาคาร

63.4 ผู้ทำหน้าที่เวรรับส่งหรือเวรรักษาการณ์ของหน่วยงานหรืออาคารหลายชั้นต่าง ๆ”

⁶⁰ คู่มือการใช้บริการไปรษณีย์ (Postal Guide) เล่มที่ 1 ข้อมูลทั่วไป

ข้อ 57 “การรับสิ่งของส่งทางไปรษณีย์ที่ต้องมีหลักฐานการนำจ่าย เช่น ไปรษณีย์ด่วนพิเศษ ไปรษณีย์ภัณฑ์ลงทะเบียน เป็นต้น ผู้รับ หรือผู้ได้รับมอบฉันทะจากผู้รับ หรือผู้แทนของผู้รับต้องลงนามรับพร้อมทั้งวัน เดือน ปี และเวลาที่รับสิ่งของนั้นด้วย กรณีผู้แทนของผู้รับเป็นผู้รับสิ่งของ พนักงานไปรษณีย์จะสอบถามความเกี่ยวข้องระหว่างผู้รับและผู้แทนของผู้รับและบันทึกเป็นหลักฐานไว้ด้วย

ในกรณีจำเป็น พนักงานไปรษณีย์อาจขอคู่มือหลักฐานประจำตัวของผู้รับ หรือผู้ได้รับมอบฉันทะจากผู้รับ หรือผู้แทนของผู้รับ”

⁶¹ คู่มือการใช้บริการไปรษณีย์ (Postal Guide) เล่มที่ 1 ข้อมูลทั่วไป

ข้อ 59 “เมื่อผู้รับหรือผู้ได้รับมอบฉันทะจากผู้รับ หรือผู้แทนของผู้รับ ได้รับสิ่งของส่งทางไปรษณีย์โดยมิได้หักทวงหรือมีข้อสงสัยเกิดใด ๆ ในขณะที่ได้รับสิ่งของถือว่าผู้รับได้รับสิ่งของส่งทางไปรษณีย์นั้นไปโดยถูกต้องเรียบร้อยและสิ่งของนั้นได้พ้นทางไปรษณีย์ไปแล้ว”

จะได้รับการส่งต่อไปยังผู้รับที่แท้จริง ด้วยเหตุนี้ การนำจ่ายสิ่งของส่งทางไปรษณีย์ดังกล่าวย่อมเป็นการนำจ่ายที่ถูกต้องและเรียบร้อยในมุมมองของพนักงานของไปรษณีย์แล้ว

ถึงกระนั้น หากพิจารณาในมุมมองที่ว่า การแจ้งคำสั่งทางปกครองเป็นกระบวนการที่เป็นสาระสำคัญซึ่งจะทำให้คู่กรณีในการพิจารณาทางปกครองได้ทราบถึงสิทธิและเสรีภาพของตน⁶² ทั้งยังเป็นกระบวนการที่ส่งผลกระทบต่อถึงการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางปกครองในภายหลังแล้ว การตีความบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการแจ้งคำสั่งทางปกครองจึงต้องตีความไปในแนวทางที่ประกันว่า คำสั่งทางปกครองไปถึงผู้รับคำสั่งทางปกครองหรือไปถึงผู้รับคำสั่งทางปกครองแทนในลักษณะที่สามารถวางใจได้ว่า บุคคลที่รับคำสั่งทางปกครองแทนนั้น จะส่งคำสั่งทางปกครองต่อไปยังผู้รับคำสั่งทางปกครองที่แท้จริงได้ด้วยเหตุนี้ ถึงแม้นางสาว ก. จะเป็นญาติของผู้รับคำสั่งทางปกครอง แต่นางสาว ก. มิได้อยู่อาศัยในที่อยู่ของผู้ฟ้องคดีเป็นประจำหรือถาวรแล้ว ย่อมเป็นกรณีที่นางสาว ก. ไม่อาจเป็นผู้รับคำสั่งทางปกครองแทนผู้ฟ้องคดีได้ด้วยเหตุนี้ จึงยังไม่อาจกล่าวได้ว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งคำสั่งให้เพิกถอนโฉนดที่ดินที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้แล้ว เมื่อวันที่ 17 มิถุนายน 2562 แต่อย่างใด โดยจะต้องพิสูจน์ถึงการไปถึงในวันอื่นหลังจากวันดังกล่าวต่อไป

3.2 ภาระการพิสูจน์ถึงการได้รับแจ้งคำสั่งทางปกครอง

ดังที่กล่าวไว้ในหัวข้อที่ 1. ของส่วนที่สอง แล้วว่า หนึ่งในองค์ประกอบที่สำคัญของมาตรา 71 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 คือ การที่บทบัญญัติดังกล่าวเปิดโอกาสให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองได้พิสูจน์ว่า ตนไม่ได้รับแจ้งคำสั่งทางปกครองหรือได้รับแจ้งคำสั่งทางปกครองหลังจากครบกำหนด 7 วัน นับแต่วันส่งไปรษณีย์ อย่างไรก็ตาม ปัญหาที่เกิดขึ้น คือ บทบัญญัติดังกล่าวมิได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่า ภาระการพิสูจน์ถึงการไม่ได้รับแจ้งหรือได้รับแจ้งคำสั่งล่าช้ากว่าข้อสันนิษฐานที่กฎหมายนั้น เป็นของผู้รับคำสั่งทางปกครองหรือเป็นของเจ้าหน้าที่ผู้แจ้งคำสั่งทางปกครอง

ต่อประเด็นปัญหาดังกล่าว หากพิจารณาตามหลักการทั่วไปของกฎหมายลักษณะพยาน “ผู้ใดกล่าวอ้าง ผู้นั้นต้องนำสืบ” อันเป็นหลักการที่ได้รับการรับรองไว้ในมาตรา 84/1 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง⁶³ แล้ว ผู้รับคำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นผู้ที่กล่าวอ้างถึงข้อเท็จจริงที่แสดงให้เห็นว่า ตนไม่ได้รับแจ้งหรือได้รับแจ้งคำสั่งทางปกครองหลังจากครบกำหนด 7 วัน นับแต่วันส่งไปรษณีย์ ผู้รับคำสั่งทางปกครอง

⁶² เทียบเคียงจากหลักกฎหมายที่ปรากฏในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 300/2558 ซึ่งวินิจฉัยว่า การแจ้งคำสั่งทางปกครองถือเป็นขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้เพื่อคุ้มครองสิทธิของคู่กรณีในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ด้วยเหตุนี้ การแจ้งคำสั่งทางปกครองไปยังผู้รับแทนที่มีบ้านติดกันจึงมิใช่การแจ้งคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมาย

⁶³ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

มาตรา 84/1 “คู่ความฝ่ายใดกล่าวอ้างข้อเท็จจริงเพื่อสนับสนุนคำคู่ความของตน ให้คู่ความฝ่ายนั้น มีภาระการพิสูจน์ข้อเท็จจริงนั้น แต่ถ้ามีข้อสันนิษฐานไว้ในกฎหมายหรือมีข้อสันนิษฐานที่ควรจะเป็นซึ่งปรากฏจากสภาพปกติธรรมดาของเหตุการณ์เป็นคุณแก่คู่ความฝ่ายใด คู่ความฝ่ายนั้นต้องพิสูจน์เพียงว่าตนได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขแห่งการที่ดินจะได้รับประโยชน์จากข้อสันนิษฐานนั้นครบถ้วนแล้ว”

ย่อมต้องมีหน้าที่นำพยานหลักฐานมาใช้ในการพิสูจน์ว่า ตนไม่ได้รับแจ้งคำสั่งทางปกครองหรือได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าวหลังจากข้อสันนิษฐานที่กฎหมายกำหนด⁶⁴

ถึงกระนั้น หากพิจารณาในมุมมองของกฎหมายเปรียบเทียบแล้ว ในระบบกฎหมายเยอรมันนั้น แม้มาตรา 4 แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยการส่งเอกสารโดยหน่วยงานทางปกครอง⁶⁵ จะเปิดโอกาสให้มีการพิสูจน์ถึงการได้รับแจ้งและเวลาที่ได้รับแจ้งคำสั่งทางปกครองเช่นเดียวกันกับในระบบกฎหมายไทยก็ตาม แต่ในกรณีที่เกิดข้อสงสัยถึงการได้รับแจ้งหรือเวลาที่ได้รับแจ้งคำสั่งทางปกครองนั้น มาตรา 4 วรรคสอง ประโยคที่สาม แห่งรัฐบัญญัติฉบับดังกล่าว กำหนดให้หน่วยงานของรัฐมีภาระในการพิสูจน์ถึงการได้รับแจ้งหรือเวลาที่ได้รับแจ้งที่ต่างออกไปจากข้อสันนิษฐานของกฎหมายเช่นว่านั้น โดยที่ “ข้อสงสัย” (Zweifel) ที่จะทำให้เกิดการผลักภาระการพิสูจน์ไปยังเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น จะต้องเป็นข้อสงสัยที่อธิบายได้ด้วยเหตุผลที่เป็นรูปธรรม พร้อมด้วยข้อเท็จจริงที่สอดคล้องกันตลอดทั้งเรื่อง (substantiiert)⁶⁶

ทั้งนี้ สมควรตั้งข้อสังเกตในขั้นนี้ว่า เหตุผลที่ในระบบกฎหมายเยอรมันได้กำหนดภาระการพิสูจน์ให้แก่หน่วยงานทางปกครองไว้ในมาตรา 4 วรรคสอง ประโยคที่สาม แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยการส่งเอกสารโดยหน่วยงานทางปกครอง ไว้อย่างชัดเจนนั้น ก็เพื่อเป็นหลักประกันว่า ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานทางปกครองจะมีสิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมที่มีประสิทธิภาพ (der Anspruch auf effektiven Rechtsschutz) ได้ กล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ การจะจำกัดสิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมที่มีประสิทธิภาพนั้น จะต้องมีความชอบรับที่หนักแน่นและอธิบายได้ด้วยหลักการทางวิชาการตามสมควร โดยหลักการเช่นว่านี้ เป็นหลักการที่กำหนดขึ้นเพื่อให้หลักนิติรัฐ (Rechtsstaatsprinzip) เป็นจริงได้ในทางปฏิบัติ⁶⁷ ซึ่งเมื่อย้อนกลับมาพิจารณาในบริบทของระบบกฎหมายไทยแล้ว จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560

⁶⁴ เทียบเคียงกับความเห็นที่ปรากฏใน ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พิมพ์ครั้งที่ 2 : 2568, กรุงเทพฯ : วิญญูชน, น. 300-301.

⁶⁵ รัฐบัญญัติว่าด้วยการส่งเอกสารโดยหน่วยงานทางปกครอง

มาตรา 4 “(1) เอกสารสามารถส่งผ่านไปรษณีย์ลงทะเบียนได้ด้วยไปรษณีย์ลงทะเบียนทั่วไป (Einschreiben durch Übergabe) และไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับ (Einschreiben mit Rückschein)

(2) ให้ถือว่าใบตอบรับ (Rückschein) เป็นเอกสารที่เพียงพอต่อการพิสูจน์ [ว่าเอกสารไปถึงผู้รับแล้ว] นอกเหนือจากนี้ [นอกเหนือจากการใช้ใบตอบรับพิสูจน์ถึงการได้รับเอกสาร] ให้ถือว่าได้รับเอกสารเมื่อครบกำหนดสี่วันนับแต่วันที่ส่งเอกสารให้แก่ไปรษณีย์ เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าไม่มีการได้รับหรือได้รับเอกสารหลังจากนั้น ในกรณีที่มีข้อสงสัยให้เจ้าหน้าที่มีหน้าที่พิสูจน์ถึงการได้รับและเวลาที่ได้รับเอกสาร ให้บันทึกวันที่ส่งเอกสารให้แก่ไปรษณีย์ไว้ในแฟ้มเอกสาร”

⁶⁶ Vgl. Schlatmann, Arne in: Engelhardt/App/Schlatmann, VwVG VwZG (13. Auflage 2025) VwZG § 4 Rn. 10; Ronellenfitsch, Michael in : Bader/Ronellenfitsch, BeckOK VwVfG (69. Edition Stand : 01.10.2025) VwZG § 4 Rn. 25.

⁶⁷ Vgl. BVerfG NJW 1999, 3701, zitiert in Ronellenfitsch, Michael in : Bader/Ronellenfitsch, BeckOK VwVfG (69. Edition Stand : 01.10.2025) VwZG § 4 Rn. 25.



ได้คุ้มครองสิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมที่มีประสิทธิภาพในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของหลักนิติธรรม ตามมาตรา 3⁶⁸ รวมไปถึงหน้าที่ของรัฐในการจัดระบบการบริหารงานในกระบวนการยุติธรรม เพื่อให้ประชาชนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยสะดวกตามมาตรา 68⁶⁹ เช่นเดียวกัน

ด้วยเหตุนี้ เมื่อพิจารณาจากข้อเท็จจริงกรณีคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 68/2565 แล้ว จะเห็นได้ว่า ผู้ฟ้องคดีได้อธิบายถึงเหตุผลที่ทำให้ตนได้รับแจ้งคำสั่งเพิกถอนโฉนดที่ดินหลังจากวันที่กำหนดไว้ตามข้อสันนิษฐานของกฎหมายได้อย่างเป็นรูปธรรมและสอดคล้องกันตลอดทั้งเรื่อง ทั้งการอธิบายถึงเหตุผลที่ทำให้ตนได้รับแจ้งคำสั่งหลังจากวันที่กำหนดไว้ตามข้อสันนิษฐานของกฎหมายนั้น ยังมีความเป็นไปได้ เมื่อพิเคราะห์ประกอบกับข้อเท็จจริงที่ปรากฏในใบตอบรับของไปรษณีย์ที่มีเพียงชื่อของนางสาว ก. เป็นผู้รับแจ้งคำสั่งพิพาทแทนผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้รับคำสั่งที่แท้จริงเท่านั้น ดังนี้ ภาระการพิสูจน์ว่าผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งคำสั่งเพิกถอนโฉนดที่ดินหลังจากวันที่กำหนดไว้ตามข้อสันนิษฐานของกฎหมายนั้น จึงตกเป็นของกรมที่ดิน ซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองผู้ออกคำสั่งดังกล่าว ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับหน้าที่ของรัฐในการคุ้มครองสิทธิของผู้ฟ้องคดีในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมที่มีประสิทธิภาพนั่นเอง

บทสรุป

จากการวิเคราะห์ทั้งหมดที่กล่าวมาข้างต้นสามารถสรุปได้ว่า การวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดในคดีตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 68/2565 นี้ มีข้อน่าพิจารณาทั้งในแง่ของการเลือกกฎหมายมาปรับใช้ให้ต้องตามกรณี โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การนำบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการจัดการงานนอกสั่งมาใช้เพื่อพิเคราะห์ถึงการกำหนดผลของการแจ้งคำสั่งทางปกครอง ทั้งที่บทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการจัดการงานนอกสั่งนั้น ไม่ได้กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างตัวการและผู้จัดการกับบุคคลภายนอก และไม่ได้กำหนดผลทางกฎหมายที่มากไปกว่าการชดใช้ค่าเสียหายเป็นตัวแทน รวมไปถึงในแง่ของการคำนึงถึงผลลัพธ์โดยภาพรวมที่จะทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางปกครองได้ เพียงเพราะการใช้กฎหมายด้วยวิธีการเทียบเคียงบทบัญญัติที่ใกล้เคียงอย่างยิ่งเท่านั้น

⁶⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

มาตรา 3 “อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์การอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม”

⁶⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

มาตรา 68 วรรคหนึ่ง “รัฐพึงจัดระบบการบริหารงานในกระบวนการยุติธรรมทุกด้านให้มีประสิทธิภาพเป็นธรรม และไม่เลือกปฏิบัติ และให้ประชาชนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยสะดวก รวดเร็ว และไม่เสียค่าใช้จ่ายสูงเกินสมควร”

ด้วยเหตุนี้ ผู้เขียนจึงเห็นว่า ในการวินิจฉัยคดีในลักษณะนี้ ควรพิจารณาถึงสาระสำคัญของการแจ้งคำสั่งทางปกครอง นั่นก็คือ การส่งคำสั่งทางปกครองไปให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองที่แท้จริง โดยในกรณีของการส่งคำสั่งทางปกครองให้แก่ผู้แทนนั้น ศาลจะต้องคำนึงถึงพฤติการณ์โดยรวมว่า บุคคลดังกล่าวอยู่ในฐานะที่จะส่งคำสั่งทางปกครองต่อไปยังผู้รับคำสั่งทางปกครองที่แท้จริงหรือไม่ ทั้งนี้ ในกรณีที่เกิดข้อสงสัยว่า คำสั่งทางปกครองได้ส่งไปถึงผู้รับคำสั่งทางปกครองเมื่อใดนั้น ภาระการพิสูจน์จะต้องเป็นของหน่วยงานทางปกครองผู้แจ้งคำสั่งทางปกครอง ทั้งนี้ เพื่อเป็นหลักประกันว่า คู่กรณีของคำสั่งทางปกครองจะได้รับการคุ้มครองสิทธิในกระบวนการพิจารณาทางปกครองและเป็นหลักประกันว่า คู่กรณีของคำสั่งทางปกครองจะสามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางปกครองได้ต่อไป

คำสำคัญ : การแจ้ง, คำสั่งทางปกครอง, นิติวิธี, การจัดการงานนอกสั่ง, ตัวการ, ตัวแทน, การแสดงเจตนา, การนำกฎหมายแพ่งมาใช้ในกฎหมายปกครอง
