

การตีความกรอบเวลาในการฟ้องคดีปกครองภายใต้หลักนิติธรรม :

ปัญหาและข้อเสนอเชิงหลักการ

Interpreting the Timeframe for Filing Administrative Lawsuits

under the Rule of Law : Problems and Doctrinal Proposals English Title

ธัชฎามาศ อุไรวรรณ^{1*}

Thatchadamas Uraiwan^{1*}

^{1*} คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏภูเก็ต;

Faculty of Humanities and Social Sciences, Phuket Rajabhat University;

*Corresponding Author; e-mail : thatchadamas.u@gmail.com

Received : July 31, 2025; Revised : March 2, 2026; Accepted : May 18, 2026

บทคัดย่อ (Abstract)

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์หลักเกณฑ์เกี่ยวกับกรอบระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยพิจารณาภายใต้หลักนิติธรรม และหลักความมั่นคงแน่นอนทางกฎหมาย ควบคู่กับหลักการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม ซึ่งเป็นหัวใจของรัฐประชาธิปไตย ใช้วิธีการศึกษาจากเอกสาร การทบทวนวรรณกรรม แนวคิด ทฤษฎี กฎหมายที่เกี่ยวข้อง ทำการวิเคราะห์เนื้อหาเชิงพรรณนา ผลการศึกษาพบว่า การกำหนดระยะเวลา 90 วันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้อง แม้มีวัตถุประสงค์เพื่อความรวดเร็วและความแน่นอนในกระบวนการยุติธรรม แต่ในทางปฏิบัติกลับส่งผลกระทบต่อสิทธิของประชาชนผู้ด้อยโอกาสในการเข้าถึงความยุติธรรม โดยเฉพาะในกรณีที่ขาดทรัพยากร ข้อมูล หรือความรู้ทางกฎหมาย อีกทั้งการตีความวันที่ควรรู้ยังมีลักษณะไม่แน่นอน ส่งผลให้เกิดความเสี่ยงในการเสียสิทธิและลดทอนความไว้วางใจในศาลปกครอง บทความนี้เสนอให้มีการตีความหลักเกณฑ์ระยะเวลาการฟ้องอย่างยืดหยุ่น โดยคำนึงถึงหลักความเป็นธรรมและความเสมอภาค เพื่อให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของหลักนิติธรรมและคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนอย่างแท้จริง

คำสำคัญ (Keywords) : ระยะเวลาฟ้องคดีปกครอง, ศาลปกครอง, หลักนิติธรรม, การฟ้องคดีปกครอง

Abstract

This article aims to analyze the legal criteria governing the time limit for filing administrative lawsuits under Section 49 of the Act on Establishment of Administrative Courts and Administrative Court Procedure B.E. 2542 (1999), through the framework of the rule of

Citation : ธัชฎามาศ อุไรวรรณ. (2569). การตีความกรอบเวลาในการฟ้องคดีปกครองภายใต้หลักนิติธรรม : ปัญหาและข้อเสนอ



เชิงหลักการ. วารสารมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสุรินทร์, 28(1), e292120. <https://doi.org/10.65205/jhssru.2026.e292120>

law and the principle of legal certainty, in conjunction with the concept of access to justice, which constitutes a fundamental pillar of a democratic state. The study employs documentary research, including a review of relevant literature, legal concepts, theories, and applicable laws, using descriptive content analysis as the primary method. The findings reveal that although the 90-day time limit calculated from the date on which the plaintiff knew or should have known the cause of action is intended to promote efficiency and legal certainty within the judicial process, in practice it adversely affects the rights of disadvantaged individuals to access justice, particularly those lacking resources, information, or legal knowledge. Furthermore, the interpretation of the term “should have known” remains ambiguous and subjective, leading to legal uncertainty, an increased risk of forfeiture of rights, and a decline in public trust in the Administrative Court. This article proposes a more flexible interpretation of the time-limit provisions, grounded in the principles of fairness and equality, in order to align more closely with the underlying objectives of the rule of law and to ensure genuine protection of the fundamental rights of the people.

Keywords : time limit for administrative litigation, Administrative Court, rule of law, administrative lawsuit

บทนำ (Introduction)

การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม (access to justice) เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่ได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางในรัฐที่ปกครองภายใต้ระบอบประชาธิปไตยและหลักนิติธรรม โดยทำหน้าที่เป็นกลไกสำคัญในการคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ และผลประโยชน์ของประชาชนจากการใช้อำนาจของรัฐ หากประชาชนไม่สามารถเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพ สิทธิอื่นที่ได้รับการรับรองตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายย่อมสูญเสียความหมายในทางปฏิบัติ (UNODC, 2016 : 46-54) โดยเฉพาะในคดีปกครองซึ่งประชาชนอยู่ในฐานะคู่กรณีกับหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจ ทรัพยากร และข้อมูลเหนือกว่าอย่างมีนัยสำคัญ (Lucy, 2020 : 3-4)

ศาลปกครองไทยได้รับการจัดตั้งขึ้นภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจทางปกครองของรัฐให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย และสอดคล้องกับหลักนิติธรรม โดยมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทระหว่างประชาชนกับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเกิดจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย รวมถึงกรณีการละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรตามที่กฎหมายกำหนด (สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2540 : 247) และกฎหมายลำดับรองคือพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ที่กำหนดให้ศาลปกครองเป็นองค์กรตุลาการที่มีหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง ซึ่งเป็นกรณี

Citation : Uraiwan, T. (2026). Interpreting the Timeframe for Filing Administrative Lawsuits under the Rule of



Law : Problems and Doctrinal Proposals English Title. *Journal of Humanities and Social Sciences, Surindra Rajabhat University*, 28(1), e292120. <https://doi.org/10.65205/jhssru.2026.e292120>

พิพาทระหว่างประชาชนกับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยมีอำนาจในการตรวจสอบการใช้
อำนาจของรัฐให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย ครอบคลุมถึงคดีที่เกิดจากการที่หน่วยงานของรัฐหรือ
เจ้าหน้าที่ใช้อำนาจโดยมิชอบ เช่น การออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำใด ๆ ที่เกินขอบเขตอำนาจ ขัดต่อ
กฎหมาย ขาดความชอบธรรม ไม่เป็นไปตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด หรือเป็นการเลือกปฏิบัติใช้อำนาจ
โดยไม่สุจริต หรือสร้างภาระเกินความจำเป็นแก่ประชาชน นอกจากนี้ยังรวมถึงกรณีที่รัฐละเลยหรือปฏิบัติ
หน้าที่ล่าช้าจนก่อให้เกิดความเสียหาย คดีละเมิดหรือความรับผิดทางปกครองจากการใช้อำนาจทางกฎหมาย
หรือการละเว้นหน้าที่ คดีพิพาทที่เกี่ยวข้องกับสัญญาทางปกครอง รวมถึงคดีที่กฎหมายกำหนดให้รัฐต้องฟ้อง
ต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลกระทำหรือละเว้นการกระทำบางประการ และคดีอื่น ๆ ที่มีกฎหมายเฉพาะ
บัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง อำนาจดังกล่าวมีบทบาทสำคัญในการคุ้มครองสิทธิของประชาชน
สร้างหลักประกันว่าการใช้อำนาจของรัฐจะเป็นไปตามหลักนิติธรรมและอยู่ภายใต้การตรวจสอบโดย
กระบวนการยุติธรรมที่เป็นอิสระและเที่ยงธรรม (สำนักงานศาลปกครอง, 2565 : 7-8) อย่างไรก็ตาม การเข้าสู่
กระบวนการพิจารณาของศาลปกครองมิได้เป็นไปโดยปราศจากเงื่อนไข หากแต่ถูกกำกับด้วยข้อจำกัดทาง
กระบวนการวิธีหลายประการ (สำนักงานศาลปกครอง, 2565 : 1) โดยหนึ่งในเงื่อนไขที่มีผลกระทบอย่างยิ่งต่อ
สิทธิของประชาชน คือ กรอบระยะเวลาการยื่นฟ้องคดีปกครองตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาล
ปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งกำหนดให้ต้องยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้อง
คดี “รู้หรือควรรู้” ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง
พ.ศ. 2542 มาตรา 49

แม้บทบัญญัติดังกล่าวจะมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การบริหารงานยุติธรรมมีประสิทธิภาพและเกิดความ
มั่นคงแน่นอนทางกฎหมาย แต่ในทางปฏิบัติกลับพบว่ากรอบเวลาดังกล่าวอาจเป็นอุปสรรคต่อประชาชนที่
ขาดความรู้ทางกฎหมาย หรืออยู่ในฐานะที่เสียเปรียบ เช่น ผู้มีรายได้น้อย กลุ่มชาติพันธุ์ ผู้พิการ หรือ
ประชาชนในพื้นที่ห่างไกล เมื่อตกเป็นคู่กรณีกับหน่วยงานทางปกครอง หรือได้รับคำสั่งทางปกครองจาก
หน่วยงานรัฐอาจไม่รู้สิทธิของตน หรือรวบรวมพยานหลักฐานและดำเนินกระบวนการยื่นฟ้องได้ทันภายใน
เวลาที่กฎหมายกำหนด (อริยพร โพธิ์ใส, 2564 : 145-146) ส่งผลให้คดีอาจถูกยกฟ้องด้วยเหตุแห่งขาดอายุ
ความ หรือถูกตีตกในเบื้องต้นโดยไม่อาจเข้าสู่การพิจารณาเนื้อหาคดี สิ่งนี้สะท้อนให้เห็นถึงความไม่สมดุล
ระหว่างหลักความมั่นคงแน่นอนทางกฎหมายกับหลักความเสมอภาคในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม ซึ่งอาจ
นำไปสู่การพลาดโอกาสในการเยียวยาความเสียหายจากการใช้อำนาจรัฐ และทำให้หลักนิติธรรมกลายเป็นสิ่ง
ที่ไม่สามารถเข้าถึงได้อย่างแท้จริงสำหรับประชาชนกลุ่มเปราะบางในสังคม (ฤทัยรัตน์ ปทุมานนท์, 2558 : 7-
26) ตามแนวคิดเรื่องความมั่นคงแน่นอนทางกฎหมาย ซึ่งเป็นองค์ประกอบหนึ่งของหลักนิติธรรมที่มุ่งให้
กฎหมายสามารถคาดการณ์ได้และบังคับใช้อย่างเท่าเทียม (Lifante-Vidal, 2020 : 2-4) ในทางปฏิบัติพบว่า
หลักเกณฑ์ดังกล่าวยังมีความไม่ชัดเจนและเป็นปัญหาในการตีความ โดยเฉพาะกรณีที่ไม่มีการแจ้งคำสั่งอย่าง
เป็นทางการ หรือเมื่อหน่วยงานปกครองละเลยการตอบข้อร้องเรียนของประชาชนภายในกำหนดเวลา จึงเกิด

Citation : รัชฎาภาศ อุไรวรรณ. (2569). การตีความกรอบเวลาในการฟ้องคดีปกครองภายใต้หลักนิติธรรม : ปัญหาและข้อเสนอ



เชิงหลักการ. วารสารมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสุรินทร์, 28(1), e292120. <https://doi.org/10.65205/jhssru.2026.e292120>

ความไม่แน่นอนว่าการนับระยะเวลาเริ่มต้นเมื่อใด โดยเฉพาะกรณีที่มีการแจ้งคำสั่งอย่างเป็นทางการ การนับระยะเวลามักเริ่มจากวันที่ลงนามหรือวันที่ผู้เสียหายรู้หรือควรรู้ถึงผลของคำสั่ง หากมิได้มีการขยายเวลาการอุทธรณ์ การนับระยะเวลาจะเริ่มในวันถัดไปนับหนึ่ง อย่างไรก็ตาม หากได้รับแจ้งผลแล้วแต่ไม่พอใจในผลของการอุทธรณ์ ย่อมมีสิทธิฟ้องตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ความคลุมเครือดังกล่าวได้ก่อให้เกิดภาระแก่ประชาชนซึ่งมักไม่มีความรู้ทางกฎหมายหรือทรัพยากรเพียงพอในการดำเนินคดีภายในเวลาที่จำกัด ยิ่งไปกว่านั้น การกำหนดกรอบเวลาแบบตายตัว เช่น 90 วัน อาจไม่สอดคล้องกับข้อเท็จจริงทางสังคมของประเทศไทย ซึ่งยังมีความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงบริการทางกฎหมาย (บรรลือ สามารถกุล, 2559 : 543-554) โดยเฉพาะในกลุ่มเปราะบาง เช่น ผู้มีรายได้น้อย ผู้พิการ ผู้สูงอายุ หรือผู้ที่อยู่ในพื้นที่ห่างไกล กลุ่มเหล่านี้มักประสบปัญหาในการรวบรวมพยานหลักฐาน การขอคำปรึกษาทางกฎหมาย และการเข้าใจสิทธิของตน ส่งผลให้สิทธิในการฟ้องคดีถูกจำกัดโดยทางพฤตินัย แม้กฎหมายจะรับรองสิทธินั้นไว้โดยพฤตินัยก็ตาม

ปัญหาการตีความกรอบเวลาในการฟ้องคดีจึงไม่ได้เป็นเพียงประเด็นทางเทคนิคของกระบวนการยุติธรรม หากแต่มีผลกระทบต่อความเสมอภาคและความเชื่อมั่นของประชาชนต่อรัฐ การตีความที่เข้มงวดเกินไปอาจทำให้ประชาชนจำนวนมากต้องสูญเสียสิทธิในการขอความเป็นธรรม และส่งผลให้ใช้อำนาจรัฐไม่ถูกตรวจสอบอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งเป็นอันตรายต่อหลักประชาธิปไตยและความโปร่งใสในภาครัฐ

ดังนั้นการศึกษาถึงปัญหาดังกล่าวจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการพัฒนาระบบกฎหมายปกครองไทย โดยเฉพาะการเสนอแนวทางในการตีความกฎหมายให้สอดคล้องกับบริบททางสังคม หลักนิติธรรม และหลักสิทธิมนุษยชน เพื่อให้ระบบศาลปกครองสามารถทำหน้าที่ในการคุ้มครองสิทธิของประชาชนได้อย่างแท้จริงในสังคมประชาธิปไตย

หลักนิติธรรมกับระยะเวลาการฟ้องคดีปกครอง

หลักนิติธรรม (rule of law) เป็นหลักการพื้นฐานของรัฐประชาธิปไตยที่มุ่งจำกัดการใช้อำนาจรัฐให้อยู่ภายใต้กรอบกฎหมายที่เป็นธรรม มีเหตุผล และสามารถตรวจสอบได้ โดยมีใช้เป็นเพียงการปกครองโดยกฎหมายในเชิงรูปแบบ หากแต่ต้องเป็นการปกครองที่คำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ความเสมอภาค และการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนอย่างแท้จริง (Dicey, 1959 : 188-193) ซึ่งเน้นว่าทุกคนในสังคม รวมถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐ ต้องอยู่ภายใต้กฎหมายอย่างเสมอภาค และกฎหมายควรมีสถานะสูงสุดเหนืออำนาจบริหารและนิติบัญญัติ ภายใต้กรอบดังกล่าว กระบวนการยุติธรรม โดยเฉพาะศาลปกครอง จึงมีบทบาทสำคัญในการทำหน้าที่เป็นกลไกถ่วงดุลและตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารให้เป็นไปตามหลักนิติธรรม

Citation : Uraiwan, T. (2026). Interpreting the Timeframe for Filing Administrative Lawsuits under the Rule of



Law : Problems and Doctrinal Proposals English Title. *Journal of Humanities and Social Sciences, Surindra Rajabhat University*, 28(1), e292120. <https://doi.org/10.65205/jhssru.2026.e292120>

ในทัศนะของ Ronald Dworkin (1977) กฎหมายไม่ควรถูกจำกัดไว้เพียงบทบัญญัติที่เป็นลายลักษณ์อักษร หากแต่ต้องได้รับการตีความอย่างมีเหตุผล โดยอิงบนหลักศีลธรรมสาธารณะที่มีลักษณะเป็นหลักการ (principles) ซึ่งดำรงอยู่ควบคู่กับกฎ (rules) โดยประชาชนมีสิทธิที่มีอยู่แต่เดิม (pre-existing rights) ซึ่งศาลมีหน้าที่ค้นหาและยืนยัน มิใช่บัญญัติขึ้นเองตามอำเภอใจของผู้พิพากษา (Dworkin, 1997 : 90-100)

แม้ประเทศไทยจะใช้ระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษรที่เน้นบทบัญญัติมากกว่าดุลพินิจตุลาการ แต่ในทางปฏิบัติ โดยเฉพาะในศาลปกครองไทย พบว่าศาลสามารถใช้อำนาจในการตีความกฎหมายเพื่อคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน เช่น การยกเว้นเงื่อนไขในการยื่นฟ้องคดีตามมาตรา 52 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ในกรณีที่ปรากฏเหตุพิเศษหรือประโยชน์สาธารณะ (สำนักงานศาลปกครอง, 2565 : 46-47) ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงการรับแนวคิดตามหลักการของ Dworkin มาใช้โดยนัย

หนึ่งในองค์ประกอบสำคัญของกระบวนการยุติธรรมทางปกครองคือ หลักความมั่นคงแน่นอนทางกฎหมาย (Principle of Legal Certainty) ซึ่งถือเป็นส่วนหนึ่งของหลักนิติธรรมในเชิงโครงสร้าง กฎหมายต้องมีลักษณะที่ชัดเจน คาดการณ์ได้ และสามารถนำไปปฏิบัติได้จริง เพื่อส่งเสริมให้ประชาชนสามารถกำหนดพฤติกรรมและใช้สิทธิตามกฎหมายได้อย่างมั่นใจ (Tridimas, 2006 : 242) แนวคิดนี้มีที่มาจากระบบกฎหมายมหาชนยุโรป โดยเฉพาะในประเทศฝรั่งเศสและเยอรมนี ซึ่งถือว่าความชัดเจนและความคาดการณ์ได้ของกฎหมายเป็นพื้นฐานของความเชื่อมั่นในระบบกฎหมาย

อย่างไรก็ดีความมั่นคงแน่นอนทางกฎหมายไม่ควรถูกนำไปใช้เป็นข้อจำกัดต่อสิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม (Access to Justice) โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่ประชาชนผู้เสียหายขาดโอกาสความรู้ หรือทรัพยากรในการฟ้องคดี อันอาจนำไปสู่การขาดโอกาสในการได้รับความคุ้มครองตามสิทธิของตน ตามหลักการพื้นฐานว่าด้วยบทบาทของทนายความ (Basic Principles on the Role of Lawyers) ขององค์การสหประชาชาติ (United Nations Human Rights, 1990) ซึ่งกำหนดให้รัฐต้องประกันว่า ทุกคนสามารถเข้าถึงความยุติธรรมได้ โดยไม่ถูกจำกัดจากสถานะทางเศรษฐกิจ สังคม หรือข้อจำกัดเชิงกฎหมายที่ไม่สมเหตุสมผล

ภายใต้บริบทของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 49 กำหนดให้องค์กรหรือบุคคลต้องยื่นฟ้องคดีภายใน 90 วันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้อง แม้มาตราดังกล่าวตั้งอยู่บนหลักการของความมั่นคงแน่นอนทางกฎหมายเพื่อป้องกันการฟ้องคดีล่าช้าและรักษาประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรม แต่หากตีความโดยเคร่งครัดโดยไม่คำนึงถึงความเป็นจริงในเชิงสังคมและข้อจำกัดของผู้เสียหาย อาจส่งผลให้สิทธิในการฟ้องคดีของประชาชนกลุ่มเปราะบางถูกปิดกั้นโดยกลไกทางเทคนิค ซึ่งขัดต่อหลักการเสมอภาคและการเข้าถึงความยุติธรรมในรัฐประชาธิปไตย (Barak, 2005 : 362-363)

Citation : รัชฎาภาศ อุไรวรรณ. (2569). การตีความกรอบเวลาในการฟ้องคดีปกครองภายใต้หลักนิติธรรม : ปัญหาและข้อเสนอ



เชิงหลักการ. วารสารมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสุรินทร์, 28(1), e292120. <https://doi.org/10.65205/jhssrru.2026.e292120>

ศาลปกครองจึงควรมีบทบาทในการตีความบทบัญญัติเหล่านี้อย่างยืดหยุ่น บนพื้นฐานของหลักนิติธรรมความเป็นธรรม และสิทธิมนุษยชน เพื่อรักษาสมดุลระหว่างหลักความมั่นคงแน่นอนทางกฎหมาย (legal certainty) กับหลักการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม (access to justice) ให้สอดคล้องกับบริบทของสังคมไทยอย่างแท้จริง

ระยะเวลาการฟ้องคดีปกครอง

การกำหนดระยะเวลาในการฟ้องคดีปกครองถือเป็นกลไกสำคัญของระบบกฎหมายที่สมดุลระหว่างหลักความมั่นคงแน่นอนทางกฎหมาย (Legal Certainty) กับหลักการคุ้มครองสิทธิของประชาชน (Protection of Rights) ซึ่งเป็นแนวคิดพื้นฐานของนิติธรรม (Rule of Law) และระบบกระบวนการยุติธรรมที่เป็นธรรม ซึ่งการมีกรอบเวลาที่ชัดเจนในการยื่นฟ้องคดีปกครองมีแนวคิดและทฤษฎีที่สนับสนุน ดังต่อไปนี้

1. หลักความมั่นคงแน่นอนทางกฎหมาย (Principle of Legal Certainty)

หลักความมั่นคงแน่นอนทางกฎหมายเป็นองค์ประกอบพื้นฐานของหลักนิติธรรม (Rule of Law) ที่กำหนดให้กฎหมายต้องมีความชัดเจน ไม่คลุมเครือ และไม่เปลี่ยนแปลงย้อนหลัง เพื่อให้ผู้มีส่วนได้เสียสามารถคาดหมายผลทางกฎหมายจากการกระทำของตนได้ (Schwarze, 2012 : 285-304) หลักความมั่นคงแน่นอนทางกฎหมายมีบทบาทสำคัญในการรักษาความเสถียรภาพของระบบกฎหมาย โดยเฉพาะในระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร ซึ่งให้ความสำคัญกับบทบัญญัติกฎหมายที่ชัดเจนและคาดการณ์ได้ (foreseeable) การกำหนดระยะเวลาในการใช้สิทธิทางศาล เช่น การฟ้องคดี ช่วยให้บุคคลทั่วไปและหน่วยงานของรัฐสามารถทราบกรอบเวลาที่ต้องปฏิบัติตามและวางแผนการดำเนินการทางกฎหมายได้อย่างมั่นใจและเหมาะสม (นรินทร์ อธิสาร, 2546 : 174) การกำหนดระยะเวลาฟ้องคดีจึงมิใช่เพียงมาตรการทางเทคนิค หากเป็นการวางกรอบกติกาที่สร้างความสมดุลระหว่างเสถียรภาพของปัจเจกบุคคลกับการบริหารกิจการบ้านเมืองของรัฐ

จากการศึกษาของ Lifante-Vidal (2020 : 456-467) พบว่า ความมั่นคงแน่นอนทางกฎหมายเป็นคุณค่าทางรูปแบบที่สำคัญในระบบกฎหมาย โดยเน้นว่ากฎหมายควรมีความชัดเจนและคาดการณ์ได้ เพื่อให้ประชาชนสามารถวางแผนการกระทำของตนได้อย่างมั่นใจ และเพื่อป้องกันการใช้อำนาจของรัฐอย่างตามอำเภอใจ และ Kurunczi (2025 : 1-9) ยังพบว่าความมั่นคงแน่นอนทางกฎหมายในกระบวนการนิติบัญญัติภายใต้สถานการณ์พิเศษ เช่น ภาวะวิกฤต การรักษาหลักการนี้เป็นสิ่งจำเป็น แม้ในช่วงเวลาที่ต้องมีการออกกฎหมายอย่างเร่งด่วน เพื่อคงไว้ซึ่งความชอบธรรมและความเชื่อมั่นของประชาชนในระบบกฎหมาย นอกจากนี้ Shcherbanyuk et al. (2023 : 21-31) ยังพบว่า ความมั่นคงแน่นอนทางกฎหมายเป็นองค์ประกอบสำคัญของหลักนิติธรรม โดยเฉพาะในกระบวนการยุติธรรม ซึ่งต้องมีความชัดเจนและคาดการณ์ได้ เพื่อให้ประชาชนสามารถปกป้องสิทธิของตนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

Citation : Uraivan, T. (2026). Interpreting the Timeframe for Filing Administrative Lawsuits under the Rule of



Law : Problems and Doctrinal Proposals English Title. *Journal of Humanities and Social Sciences, Surindra Rajabhat University*, 28(1), e292120. <https://doi.org/10.65205/jhssru.2026.e292120>

2. หลักการคุ้มครองสิทธิของประชาชน

หลักการคุ้มครองสิทธิของประชาชน (Principles of Preserving People's Rights) มุ่งเน้นให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิตามกฎหมายได้อย่างแท้จริง โดยเฉพาะสิทธิในการเข้าถึงศาลปกครองเพื่อขอรับความเป็นธรรมจากการใช้อำนาจของรัฐ (Cappelletti & Garth, 1978 : 6-24) โดยการเข้าถึงความยุติธรรม (Access to Justice) เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของพลเมืองในระบอบประชาธิปไตย และเป็นเงื่อนไขที่จำเป็นในการบังคับใช้สิทธิอื่น ๆ ได้จริง เช่น สิทธิในทรัพย์สิน เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น และสิทธิในการมีส่วนร่วมทางการเมือง หากบุคคลไม่สามารถเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมได้ เพราะอุปสรรคจากกฎหมาย ระยะเวลา หรือความรู้ ย่อมทำให้สิทธิเหล่านั้นไม่มีความหมายในทางปฏิบัติ โดยเฉพาะในระบบกฎหมายปกครองที่รัฐมีอำนาจเหนือประชาชน (บรรลือ สามารถกุล, 2559 : 543-554) การกำหนดระยะเวลาในการฟ้องคดีจึงต้องคำนึงถึงความเป็นธรรม ความสมดุล และไม่เป็นอุปสรรคเกินสมควรในการเข้าถึงสิทธิตามกฎหมายของประชาชน ซึ่งการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมเป็นหัวใจของการทำให้สิทธิอื่น ๆ มีผลในทางปฏิบัติอย่างแท้จริง หากกระบวนการยุติธรรมมีข้อจำกัดมากเกินไป ประชาชนที่ยากจนหรือไม่มีความรู้ทางกฎหมาย ก็จะไม่สามารถใช้สิทธิของตนได้อย่างแท้จริง แม้จะมีสิทธินั้นอยู่ตามกฎหมาย ซึ่งสิทธิในเชิงบวก (positive rights) รัฐมีหน้าที่เชิงรุกในการสร้างเงื่อนไขที่เอื้อให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิของตนได้จริง มิใช่เพียงกำหนดสิทธิไว้เท่านั้น

ในทางปฏิบัติการมีระยะเวลาที่เหมาะสมในการฟ้องคดีจะช่วยให้คู่กรณีทั้งสองฝ่ายมีเวลาเพียงพอในการรวบรวมพยานหลักฐาน เตรียมการดำเนินคดีอย่างรอบคอบ และในขณะเดียวกันก็สามารถป้องกันไม่ให้เกิดอุปสรรคหลังเวลาผ่านไปนาน ซึ่งอาจทำให้พยานหลักฐานเสื่อมสูญ หรือข้อเท็จจริงคลาดเคลื่อนได้ง่าย นอกจากนี้ยังสอดคล้องกับหลักความเป็นธรรมตามกระบวนการ (Procedural Justice) ซึ่งเน้นว่ากระบวนการที่ยุติธรรมย่อมมีผลโดยตรงต่อความชอบธรรมของคำตัดสินและความเชื่อมั่นของประชาชนต่อระบบกฎหมาย อีกทั้งระบบกฎหมายวิธีพิจารณาศึปกครองควรมีลักษณะที่เป็นมิตรต่อผู้ใช้สิทธิและเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถเข้าถึงศาลได้อย่างแท้จริง โดยไม่ถูกขัดขวางจากการตีความเคร่งครัดเรื่องระยะเวลา ซึ่งอาจกระทบต่อหลักนิติธรรมและความเสมอภาคในกระบวนการยุติธรรม

ดังนั้นการกำหนดระยะเวลาในการฟ้องคดีจึงต้องคำนึงถึงความเป็นธรรมและความเป็นจริงของสังคม โดยเฉพาะสำหรับประชาชนยังมีข้อจำกัดด้านความรู้ทางกฎหมาย หรือการเข้าถึงข้อมูลและพยานหลักฐาน การกำหนดระยะเวลาฟ้องคดีที่เหมาะสมเป็นหนึ่งในกลไกที่สำคัญในการคุ้มครองสิทธิของประชาชน เพราะหากระยะเวลาสั้นเกินไปหรือไม่มีความยืดหยุ่น อาจเป็นอุปสรรคต่อการเข้าถึงศาลปกครอง โดยเฉพาะสำหรับกลุ่มเปราะบาง เช่น ผู้มีรายได้น้อย ผู้พิการ หรือผู้ที่อยู่ในพื้นที่ห่างไกล นอกจากนี้การออกแบบระบบกฎหมายที่คำนึงถึงความชัดเจนและความสามารถในการคาดการณ์ได้ยังเป็นปัจจัยสำคัญในการส่งเสริมการเข้าถึงความยุติธรรม เพราะช่วยให้ประชาชนสามารถวางแผนการใช้สิทธิของตนได้อย่างมั่นใจ

Citation : รัชฎาภาศ อุไรวรรณ. (2569). การตีความกรอบเวลาในการฟ้องคดีปกครองภายใต้หลักนิติธรรม : ปัญหาและข้อเสนอ



เชิงหลักการ. วารสารมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสุรินทร์, 28(1), e292120. <https://doi.org/10.65205/jhssrru.2026.e292120>

การศึกษาของ Gormley and Watson (2021) เกี่ยวกับข้อจำกัดที่ผู้พิการเผชิญในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม โดยเฉพาะในขั้นตอนก่อนการพิจารณาคดี พบว่า ผู้พิการมักถูกกีดกันจากการมีส่วนร่วมในกระบวนการยุติธรรม เนื่องจากไม่สามารถได้รับการปรับสภาพที่เหมาะสมและเข้าถึงข้อมูลได้อย่างเพียงพอ (OECD, 2020) นอกจากนี้ ยังให้ความสำคัญถึงความจำเป็นในการรักษาความเท่าเทียมในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม โดยเฉพาะในช่วงวิกฤตการณ์ เช่น การระบาดของ COVID-19 ซึ่งอาจทำให้ความไม่เท่าเทียมที่มีอยู่เดิมรุนแรงขึ้น และเสนอแนวทางในการลดอุปสรรคเพื่อให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิของตนได้อย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้ง Lucy (2020) ยังพบว่า การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมเป็นองค์ประกอบสำคัญของหลักนิติธรรม และการจำกัดการเข้าถึงศาล เช่น การกำหนดระยะเวลาฟ้องคดีที่ไม่เหมาะสม อาจเป็นอุปสรรคต่อการใช้สิทธิของประชาชน

การกำหนดระยะเวลาฟ้องคดีจึงเป็นปัจจัยหนึ่งที่มีความสำคัญในการคุ้มครองสิทธิของประชาชน โดยทำหน้าที่เป็นกลไกที่ช่วยป้องกันความล่าช้าในกระบวนการยุติธรรม และกระตุ้นให้ผู้เสียหายดำเนินการใช้สิทธิต่อศาลปกครองในเวลาอันสมควร การจำกัดกรอบเวลาในการยื่นฟ้องจึงไม่ใช่เพียงมาตรการทางเทคนิค แต่เป็นองค์ประกอบหนึ่งของสิทธิในการเข้าถึงความยุติธรรม (Access to Justice) ซึ่งได้รับการยอมรับในระดับสากลว่าเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน

3. การเพิ่มประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรม

แนวคิดเรื่องความเป็นธรรมในกระบวนการยุติธรรม (Procedural Justice) เป็นองค์ประกอบสำคัญในการประเมินความชอบธรรมของระบบยุติธรรม ซึ่งมีได้พิจารณาเฉพาะผลลัพธ์ของคดีเท่านั้น แต่รวมถึงวิธีการที่ใช้ในการพิจารณาด้วย (Tom R Tyler, 2006 : 3-7) ซึ่งหลักนิติธรรมต้องครอบคลุมถึงความเป็นธรรมในกระบวนการ ไม่ใช่เพียงความถูกต้องของกฎหมายที่นำมาใช้ หากประชาชนรู้สึกว่าคุณมีโอกาสในการแสดงเหตุผล มีเวลาเพียงพอในการเตรียมคดี และได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียม พวกเขา มักจะยอมรับผลของคดีได้ แม้ผลนั้นจะไม่เป็นไปตามที่คาดหวัง

การกำหนดระยะเวลาในการฟ้องคดีที่สั้นเกินไป หรือไม่มีข้อยกเว้นในกรณีจำเป็น อาจนำไปสู่การละเมิดหลักความเป็นธรรม และสร้างอุปสรรคต่อการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม โดยเฉพาะในกลุ่มประชากรเปราะบาง เช่น ผู้ยากจน ผู้พิการ หรือผู้ที่อยู่ในพื้นที่ห่างไกล ซึ่งอาจเผชิญกับข้อจำกัดด้านทรัพยากรหรือข้อมูล (Bannon & Adelstein, 2020 : 1-16) ในขณะเดียวกัน การกำหนดกรอบระยะเวลาทางกฎหมายก็มีความจำเป็นต่อประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรม กล่าวคือ ศาลสามารถบริหารจัดการคดีได้อย่างมีระบบ ลดปริมาณคดีค้างพิจารณา และทำให้การพิจารณาคดีเป็นไปอย่างรวดเร็วและเป็นธรรมมากขึ้น กระบวนการที่รวดเร็ว ชัดเจน และมีความโปร่งใสเช่นนี้ย่อมส่งเสริมความเชื่อมั่นของประชาชนต่อระบบยุติธรรม และช่วยรักษาหลักนิติธรรมในระยะยาว

การกำหนดระยะเวลาช่วยให้ศาลปกครองสามารถบริหารจัดการคดีได้อย่างมีระบบ ลดปริมาณคดีค้างพิจารณา และทำให้การพิจารณาคดีเป็นไปอย่างรวดเร็วและเป็นธรรม ซึ่งเป็นหัวใจของกระบวนการ

Citation : Uraiwan, T. (2026). Interpreting the Timeframe for Filing Administrative Lawsuits under the Rule of



Law : Problems and Doctrinal Proposals English Title. *Journal of Humanities and Social Sciences, Surindra Rajabhat University*, 28(1), e292120. <https://doi.org/10.65205/jhssru.2026.e292120>

ยุติธรรมที่มีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตามแม้ว่าศาลปกครองได้มีประกาศเรื่อง กำหนดระยะเวลาดำเนินงานคดีในศาลปกครอง พ.ศ. 2566 (ศาลปกครองและสำนักงานศาลปกครอง, 2566) เพื่อให้หน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมกำหนดเวลาดำเนินงานในกระบวนการยุติธรรมทุกชั้นตอนให้ชัดเจนเพื่อให้ประชาชนได้รับความยุติธรรมโดยไม่ชักช้า แต่ประกาศดังกล่าวมิได้รวมถึงระยะเวลาในการฟ้องคดีปกครองแต่อย่างใด

4. การสร้างความสงบเรียบร้อยในสังคม

การกำหนดระยะเวลาฟ้องคดี (Statute of Limitations) เป็นกลไกสำคัญที่ช่วยให้กระบวนการยุติธรรมสามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีเป้าหมายในการป้องกันความล่าช้า ลดคดีค้าง และส่งเสริมการยื่นฟ้องภายในเวลาที่สมเหตุสมผล ทั้งนี้เพื่อลดความเสี่ยงที่พยานหลักฐานจะสูญหายหรือความทรงจำของพยานจะเสื่อมคลาย ซึ่งส่งผลต่อความถูกต้องของข้อเท็จจริงและความยุติธรรมของคำพิพากษา (Bannon & Adelstein, 2020 : 1-16) ซึ่งจากแนวคิดเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของสังคม (Social Order) ตั้งอยู่บนพื้นฐานของบรรทัดฐานร่วม (collective norms) และความเชื่อมั่นต่อกติกาทางสังคม (Durkheim, 1994 : 277-230) ซึ่งหากกระบวนการยุติธรรมสามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและประชาชนสามารถเข้าถึงได้จริง ย่อมส่งผลให้สังคมลดความขัดแย้ง และรักษาความสงบเรียบร้อยไว้ได้ (Tom R. Tyler, 2006 : 3-7)

การมีระเบียบที่เป็นธรรม (just order) คือเงื่อนไขสำคัญในการรักษาเสถียรภาพของสังคม โดยระบบกฎหมายต้องให้ทั้งความเป็นธรรม (fairness) และความสามารถในการพยากรณ์ (predictability) ซึ่งรวมถึงการกำหนดกรอบเวลาในการใช้สิทธิทางกฎหมายที่ประชาชนสามารถเข้าใจและปฏิบัติตามได้ การไม่มีระยะเวลาที่ชัดเจนหรือความไม่แน่นอนของกระบวนการยุติธรรมอาจทำให้เกิดความรู้สึกไม่มั่นใจและนำไปสู่การไม่ยอมรับอำนาจรัฐในที่สุด

การศึกษาของ Kurunczi (2025) พบว่า การรักษาหลักความมั่นคงแน่นอนทางกฎหมายเป็นสิ่งสำคัญในการสร้างความเชื่อมั่นและความสงบเรียบร้อยในสังคม แม้ในช่วงวิกฤตการณ์ก็ตาม และการศึกษาของ Shcherbanyuk et al. (2023) ยังพบว่า ความชัดเจนและความสามารถในการคาดการณ์ของกฎหมายเป็นสิ่งจำเป็นในการรักษาความสงบเรียบร้อยในสังคม และป้องกันการใช้ดุลพินิจที่ไม่เหมาะสมของเจ้าหน้าที่รัฐ สอดคล้องกับการศึกษาของ Bannon and Adelstein (2020 : 1-16) ที่พบว่า การดำเนินกระบวนการยุติธรรมต้องคำนึงถึงหลักความมั่นคงแน่นอนทางกฎหมาย เพื่อรักษาความเชื่อมั่นของประชาชนและความสงบเรียบร้อยในสังคม ดังนั้นการกำหนดระยะเวลาฟ้องคดีที่เหมาะสมจึงมีนัยสำคัญต่อการสร้างความสงบเรียบร้อยในสังคม เพราะช่วยสร้างความมั่นใจว่ากฎหมายจะได้รับการบังคับใช้อย่างจริงจัง เท่าเทียม และทันท่วงทีพร้อมทั้งส่งเสริมความเชื่อมั่นของประชาชนต่อกระบวนการยุติธรรมโดยรวม

5. การป้องกันการฟ้องคดีโดยไม่สุจริตหรือล่าช้าเกินควร

การกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีไม่ได้มีวัตถุประสงค์เพียงเพื่อจำกัดสิทธิของบุคคลในทางเทคนิคเท่านั้น หากแต่ยังทำหน้าที่เป็นกลไกสำคัญในการควบคุมการใช้สิทธิฟ้องร้องให้เป็นไปโดยสุจริต โปร่งใส และมีความรับผิดชอบต่อกระบวนการยุติธรรมโดยรวม การปล่อยให้มีการฟ้องคดีล่าช้าเกินสมควร หรือมี

Citation : รัชฎาภาศ อุไรวรรณ. (2569). การตีความกรอบเวลาในการฟ้องคดีปกครองภายใต้หลักนิติธรรม : ปัญหาและข้อเสนอ



เชิงหลักการ. วารสารมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสุรินทร์, 28(1), e292120. <https://doi.org/10.65205/jhssrru.2026.e292120>

เจตนาไม่บริสุทธิ์ เช่น ฟ้องเพื่อข่มขู่ กลั่นแกล้ง หรือสร้างภาระให้แก่ฝ่ายตรงข้าม ย่อมส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นของประชาชนต่อระบบกฎหมาย และอาจบั่นทอนหลักนิติธรรมได้ ซึ่งแนวคิดเรื่องการจำกัดระยะเวลาฟ้องคดีสอดคล้องกับ หลักความเป็นธรรมในกระบวนการยุติธรรม ซึ่งเน้นว่ากระบวนการยุติธรรมจะต้องดำเนินไปภายใต้กรอบเวลาที่ชัดเจนและเหมาะสม เพื่อรักษาประสิทธิภาพและความเป็นธรรมทั้งต่อฝ่ายโจทก์และจำเลย (Bannon & Adelstein, 2020 : 1-16) ยิ่งไปกว่านั้น ตามหลักการเพิกเฉยจนเสียสิทธิ (Doctrine of laches) ในระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law) ถือว่าการเพิกเฉยหรือล่าช้าในการใช้สิทธิ โดยไม่มีเหตุอันสมควร และเป็นเหตุให้ฝ่ายตรงข้ามเสียเปรียบอย่างมีนัยสำคัญ (Cornell Law School, 2020) อาจทำให้ศาลปฏิเสธการรับฟ้องคดีได้

อีกทั้งการฟ้องคดีโดยไม่มีมูลอันสมควร หรือการฟ้องคดีโดยไม่สุจริต (Fivolous Litigation) คือ การฟ้องคดีที่ไม่มีเหตุผลตามกฎหมายหรือข้อเท็จจริงรองรับ หรือเพื่อยืดเยื้อคดีในทางที่ไม่เหมาะสม เป็นการใช้สิทธิทางศาลในทางที่ผิด อันเป็นการรบกวนกระบวนการยุติธรรมและสร้างภาระแก่ระบบศาลโดยไม่จำเป็น และการใช้กระบวนการทางศาลในทางที่ผิด หรือการใช้กระบวนการยุติธรรมในทางมิชอบ (Abuse of Process) คือ การใช้กระบวนการของศาลเพื่อวัตถุประสงค์อื่นนอกเหนือจากการขอความยุติธรรม เช่น ใช้การฟ้องคดีเพื่อข่มขู่ หรือเพื่อผลประโยชน์ทางธุรกิจ ไม่ใช่เพื่อแก้ไขข้อพิพาทโดยสุจริต เป็นพฤติกรรมที่บั่นทอนความเชื่อมั่นของประชาชนต่อศาล และอาจเข้าข่ายเป็นการละเมิดสิทธิของผู้อื่น ก่อให้เกิดภาระคดีเกินจำเป็นในศาล และใช้กระบวนการยุติธรรมในทางที่ผิด ซึ่งการมีระยะเวลาแน่นอนในการยื่นฟ้องจึงเป็นแนวทางหนึ่งในการป้องกันพฤติกรรมเหล่านี้ (Haltom & McCann, 2009 : 33-72) อย่างไรก็ตาม หากกำหนดระยะเวลาฟ้องคดีไว้สั้นเกินไป อาจทำให้ประชาชนขาดเวลาในการเตรียมการ รวบรวมหลักฐาน หรือขอคำปรึกษาทางกฎหมาย ส่งผลให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันในการดำเนินคดีได้ และกระทบต่อหลักความเป็นธรรม (วรพล มาลสุขุม, 2566 : 509-639)

ดังนั้นระยะเวลาในการฟ้องคดีปกครองจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อหลักความมั่นคงแน่นอนทางกฎหมาย การรักษาสีติของประชาชน ประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรม และความสงบสุขในสังคม การกำหนดระยะเวลาที่เหมาะสมจึงต้องพิจารณาถึงความสมดุลระหว่างการให้เวลาแก่ประชาชนในการใช้สิทธิ และการบริหารจัดการคดีอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้ระบบศาลปกครองสามารถทำหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และคุ้มครองสิทธิของประชาชนได้อย่างแท้จริง

หลักเกณฑ์เกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดีปกครอง

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีไว้ในมาตรา 49–52 เพื่อควบคุมการใช้สิทธิฟ้องคดีของประชาชนให้เป็นอย่างมีแบบแผนและเกิด

Citation : Uraivan, T. (2026). Interpreting the Timeframe for Filing Administrative Lawsuits under the Rule of



Law : Problems and Doctrinal Proposals English Title. *Journal of Humanities and Social Sciences, Surindra Rajabhat University, 28(1), e292120. <https://doi.org/10.65205/jhssru.2026.e292120>*

ความแน่นอนทางกฎหมาย ทั้งนี้ หากมีกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้ ให้ถือปฏิบัติตามกฎหมายเฉพาะนั้น (ภริณัฐ ดอนไพร, 2563 : 16-24)

1. กรณีทั่วไปตามมาตรา 49 การันยระยะเวลา “รู้หรือควรรู้”

ตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กำหนดให้ผู้เสียหายต้องยื่นฟ้องคดีปกครองภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ “รู้หรือควรรู้” ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่มีบทบาทสำคัญต่อการคัดกรองคดีเข้าสู่ศาลปกครอง และสะท้อนหลักความมั่นคงแน่นอนทางกฎหมาย (legal certainty) อย่างชัดเจน (ฤทัยรัตน์ ปทุมานนท์, 2558 : 7-26) ซึ่งแนวคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดได้วางหลักไว้ว่า การพิจารณาวันที่ “รู้หรือควรรู้” ต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงเฉพาะกรณี มิใช่ยึดถือเกณฑ์เชิงรูปแบบเพียงอย่างเดียว เช่น ในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 582/2548 ศาลวินิจฉัยว่า แม้คำสั่งทางปกครองจะมีผลใช้บังคับแล้ว แต่หากหน่วยงานมิได้แจ้งคำสั่งให้ผู้เสียหายทราบโดยชัดแจ้ง และผู้เสียหายไม่อาจรับรู้ได้โดยสมควร ยังไม่อาจถือว่าเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดี “ควรรู้” ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีได้ ในทำนองเดียวกัน คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 154/2553 วางหลักว่า การถือวันที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีควรรู้ ต้องพิจารณาประกอบกับลักษณะของบุคคลและพฤติการณ์แห่งคดี หากเป็นประชาชนทั่วไปที่ได้มีหน้าที่ติดตามราชกิจจานุเบกษาโดยตรง การถือวันประกาศเป็นจุดเริ่มต้นของการันยระยะเวลาอาจก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรม (บรรลือ สามารถกุล, 2559 : 116-125) แนวคำพิพากษาดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่า ศาลปกครองมิได้ตีความมาตรา 49 อย่างเคร่งครัดในเชิงรูปแบบ หากแต่พยายามถ่วงดุลระหว่างหลักความแน่นอนทางกฎหมายกับหลักความเป็นธรรมและการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม อันสอดคล้องกับแนวคิดเรื่อง rule of law ในความหมายเชิงสาระ

2. กรณีละเลยหรือล่าช้าในการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานรัฐ

ในกรณีที่หน่วยงานทางปกครองละเลยหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) ประเด็นสำคัญมิได้อยู่ที่วันมีคำสั่งทางปกครอง หากแต่อยู่ที่การกำหนดจุดเริ่มต้นของการันยระยะเวลาในการฟ้องคดี ซึ่งมีความซับซ้อนกว่ากรณีทั่วไป ตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อพ. 508/2564 วางหลักว่า การันยระยะเวลาตามมาตรา 49 ในกรณีละเลยต่อหน้าที่ต้องพิจารณาว่าได้พ้นระยะเวลาอันสมควรที่หน่วยงานควรดำเนินการแล้วหรือไม่ และประชาชนได้รับผลกระทบอย่างเป็นรูปธรรมเมื่อใด มิใช่นับจากวันที่ประชาชนยื่นคำร้องเพียงอย่างเดียว ต่อมาคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 463/2560 ศาลได้ขยายหลักการดังกล่าว โดยเห็นว่า หากหน่วยงานของรัฐเพิกเฉยต่อคำร้องของประชาชนเป็นเวลานาน โดยไม่มีเหตุอันสมควร การเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีต้องคำนึงถึงพฤติการณ์แห่งคดีโดยรวม มิฉะนั้นจะเป็นการเปิดช่องให้รัฐได้รับประโยชน์จากการละเลยหน้าที่ของตนเอง (นฤมล ชนระรัตน์, 2566) ซึ่งขัดต่อหลักนิติธรรม สะท้อนหลักการสำคัญว่า รัฐไม่ควรได้รับประโยชน์จากการกระทำหรือการละเลยที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายของตนเอง และสอดคล้องกับแนวคิด access to justice ที่มุ่งคุ้มครองประชาชนจากความไม่สมดุลเชิงอำนาจ (Cappelletti & Garth, 1978)

Citation : รัชฎาภาศ อุไรวรรณ. (2569). การตีความกรอบเวลาในการฟ้องคดีปกครองภายใต้หลักนิติธรรม : ปัญหาและข้อเสนอ



เชิงหลักการ. วารสารมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสุรินทร์, 28(1), e292120. <https://doi.org/10.65205/jhssru.2026.e292120>

3. กรณีละเมิดทางปกครองโดยเจ้าหน้าที่รัฐ

ตามมาตรา 51 กำหนดให้คดีละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องฟ้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดี และไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่เกิดเหตุ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองทั้งสิทธิของผู้เสียหายและความมั่นคงแน่นอนของสถานะทางกฎหมายของรัฐ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 26/2550 วางหลักว่า การรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีมิได้หมายถึงการรู้ถึงความเสียหายเพียงอย่างเดียว หากแต่ต้องรู้ถึงความเชื่อมโยงระหว่างความเสียหายนั้นกับการกระทำหรือละเว้นการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐด้วย จึงจะถือว่าเริ่มนับระยะเวลาได้ ในทำนองเดียวกัน คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 485/2558 ศาลวินิจฉัยว่า หากความเสียหายปรากฏชัดภายหลังจากการกระทำของรัฐเป็นระยะเวลานาน การนับระยะเวลาต้องเริ่มเมื่อผู้เสียหายสามารถทราบถึงความเสียหายและสาเหตุโดยสมควร มิฉะนั้นจะเป็นการจำกัดสิทธิในการฟ้องคดีเกินสมควร (สำนักพัฒนาระบบงานคดีปกครอง สำนักงานศาลปกครอง, 2552 : 57-58) สะท้อนการตีความที่คำนึงถึงความเป็นธรรมเชิงสาระ มากกว่าการยึดถือกรอบเวลาในเชิงเทคนิคเพียงอย่างเดียว

4. คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

สำหรับคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง แม้มาตรา 51 จะกำหนดกรอบระยะเวลาเช่นเดียวกับคดีละเมิด แต่ลักษณะเฉพาะของสัญญาทางปกครองทำให้การนับระยะเวลาต้องพิจารณาพฤติการณ์แห่งการผิดสัญญาและกระบวนการบอกเลิกหรือบอกกล่าวเป็นสำคัญ ตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 12/2550 วางหลักว่า การเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีต้องพิจารณาจากวันที่คู่สัญญารับรู้ถึงการผิดสัญญาอย่างแท้จริง ไม่ใช่วันที่มีการทำสัญญาหรือวันที่เกิดเหตุเบื้องต้น ต่อมา คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 20/2550 ศาลได้เน้นว่า ในกรณีที่หน่วยงานรัฐเป็นฝ่ายผิดสัญญาและมีการเจรจาแก้ไขข้อพิพาทก่อนฟ้องคดี ระยะเวลาดังกล่าวอาจถือเป็นเหตุอันสมควรที่ยังไม่เริ่มนับระยะเวลาการฟ้อง (สำนักพัฒนาระบบงานคดีปกครอง สำนักงานศาลปกครอง, 2552 : 78-80) เพื่อไม่ให้เกิดการใช้สิทธิฟ้องคดีถูกจำกัดโดยไม่เป็นธรรม

5. คดีเกี่ยวกับสถานะบุคคลหรือประโยชน์สาธารณะตามมาตรา 52

ตามมาตรา 52 ให้อำนาจศาลปกครองรับคำฟ้องไว้พิจารณาได้แม้พ้นกำหนดระยะเวลา หากคดีมีผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ หรือมีเหตุจำเป็นอันสมควร บทบัญญัตินี้ถือเป็นกลไกสำคัญในการถ่วงดุลความเคร่งครัดของกรอบเวลาในมาตรา 49 คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ 10/2550 วางหลักว่า คดีที่เกี่ยวข้องกับสิทธิชุมชนหรือทรัพยากรสาธารณะ แม้จะยื่นฟ้องล่าช้า ศาลยังมีอำนาจรับฟ้องไว้พิจารณาได้ หากเห็นว่ามีผลกระทบในวงกว้างและเกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะโดยตรง นอกจากนี้ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ 170/2550 ยังเน้นว่า การใช้ดุลพินิจตามมาตรา 52 ต้องพิจารณาจากความร้ายแรงของผลกระทบ และความจำเป็นในการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐาน (สำนักพัฒนาระบบงานคดีปกครอง สำนักงานศาลปกครอง, 2552) มิใช่ใช้เป็นข้อยกเว้นโดยไม่มีหลักเกณฑ์ บทบัญญัติและแนวคำพิพากษาในมาตรา 52

Citation : Uraiwan, T. (2026). Interpreting the Timeframe for Filing Administrative Lawsuits under the Rule of



Law : Problems and Doctrinal Proposals English Title. *Journal of Humanities and Social Sciences, Surindra Rajabhat University*, 28(1), e292120. <https://doi.org/10.65205/jhssru.2026.e292120>

จึงสะท้อนบทบาทของศาลปกครองในฐานะผู้พิทักษ์หลักนิติธรรม ที่มีได้ยึดถือความแน่นอนทางกฎหมาย ในเชิงรูปแบบเป็นค่าสูงสุด หากแต่คำนึงถึงความเป็นธรรมและประโยชน์สาธารณะเป็นสำคัญ ทั้งนี้การนับระยะเวลา 90 วัน ให้นับจากวันถัดจากวันที่รู้หรือควรรู้ โดยไม่นับวันหยุดราชการและต้องพิจารณาตามข้อเท็จจริงเฉพาะราย โดยมาตรา 49–52 มีบทบาทสำคัญในการกำหนดกรอบการใช้สิทธิฟ้องคดี เพื่อส่งเสริมความแน่นอนทางกฎหมาย

ข้อจำกัดของระยะเวลา 90 วันในการฟ้องคดีปกครอง : ผลกระทบต่อสิทธิในการเข้าถึงความยุติธรรม

การกำหนดให้ประชาชน หรือผู้เดือดร้อน หรือเสียหายต้องยื่นฟ้องคดีปกครองภายใน 90 วัน นับแต่วันที่ยื่น หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แม้จะมีเจตนาเพื่อให้กระบวนการยุติธรรมรวดเร็ว แต่ก็อาจก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมได้ในหลายประการ (สุรรัตน์ เกื้อนชัย, 2566 : 267-313) ดังนี้

1. ระยะเวลาที่จำกัดอาจไม่เพียงพอสำหรับการเตรียมตัว การฟ้องคดีปกครองที่ประชาชนเป็นผู้รับคำสั่งทางปกครองในหลายคดีอาจต้องใช้หลักฐานจำนวนมาก ทั้งเอกสาร พยานบุคคล หรือความเห็นของผู้เชี่ยวชาญ การรวบรวมหลักฐานเหล่านี้ต้องใช้เวลา โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากหลักฐานอยู่ในการครอบครองของหน่วยงานรัฐ ซึ่งประชาชนอาจเข้าถึงได้ยาก การกำหนดระยะเวลา 90 วัน อาจไม่เพียงพอต่อการเตรียมคดีอย่างรอบคอบ การปรึกษาทนายความ เพื่อขอคำแนะนำทางกฎหมาย และการดำเนินคดีก็ต้องใช้เวลาเช่นกัน ยิ่งหากเป็นคดีที่มีความซับซ้อน การหาทนายความที่เชี่ยวชาญ และทำความเข้าใจคดีต้องใช้เวลา การจำกัดเวลาอาจทำให้ประชาชนตัดสินใจโดยไม่ถี่ถ้วน หรือไม่ได้รับความช่วยเหลือทางกฎหมายที่เพียงพอ (นิรมัย พิศแซ มั่นจิตร และสมคิด เลิศไพฑูรย์, 2565 : 505-528) นอกจากนี้ กฎหมายปกครองมีความซับซ้อน และมีรายละเอียดมาก ประชาชนทั่วไปอาจไม่เข้าใจข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระทำทางปกครอง การทำความเข้าใจ และประเมินความเป็นไปได้ของคดีต้องใช้เวลา การจำกัดเวลาอาจทำให้ประชาชนเสียเปรียบในทางคดี แม้ว่าจะมี พรบ.อำนวยความสะดวกประชาชนแล้วก็ตาม

2. ปัญหาเกี่ยวกับการตีความวันที่รู้ หรือควรรู้ ความไม่แน่นอนของหลักเกณฑ์วันที่ควรรู้มีลักษณะเป็นเป็นอัตวิสัย ซึ่งขึ้นอยู่กับกรณีความของศาลว่าวิญญูชนทั่วไปควรรู้เมื่อใด ทำให้เกิดความไม่แน่นอน และยากแก่การคาดการณ์สำหรับประชาชน ตัวอย่าง เช่น การประกาศคำสั่งทางปกครองในราชกิจจานุเบกษา อาจถือว่าประชาชนควรรู้ ตั้งแต่วันประกาศ แต่ในความเป็นจริง ประชาชนส่วนใหญ่อาจไม่ได้รับทราบประกาศนั้นทันที (รัชรา พงศ์อาจารย์, 2564 : 113-142) ภาระการพิสูจน์วันที่รู้ หรือควรรู้ตกเป็นของประชาชนผู้ฟ้องคดี ซึ่งอาจเป็นเรื่องยาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากเป็นการกระทำที่ไม่มีหลักฐานชัดเจน เช่น การละเลยการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐ ตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 24/2550 ให้หลักการว่า การที่หน่วยงานทางปกครองเปิดเผยข้อมูลข่าวสารไม่ครบถ้วน เป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามกฎหมายที่กำหนดให้

Citation : รัชฎาภาศ อุไรวรรณ. (2569). การตีความกรอบเวลาในการฟ้องคดีปกครองภายใต้หลักนิติธรรม : ปัญหาและข้อเสนอ



เชิงหลักการ. วารสารมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสุรินทร์, 28(1), e292120. <https://doi.org/10.65205/jhssru.2026.e292120>

ต้องปฏิบัติ จึงต้องถือว่าวันที่รัฐหรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องเรียกค่าเสียหาย (สำนักพัฒนาระบบงานคดีปกครอง สำนักงานศาลปกครอง, 2552 : 64-65)

3. ความเหลื่อมล้ำระหว่างประชาชนกับหน่วยงานรัฐ โดยหน่วยงานรัฐมีความได้เปรียบในด้านข้อมูล และทรัพยากร รวมถึง ความเชี่ยวชาญทางกฎหมาย มีบุคลากรทางกฎหมาย ทำให้สามารถเตรียมคดีได้รวดเร็วกว่าประชาชน การกำหนดระยะเวลาที่เท่ากันอาจไม่เป็นธรรมสำหรับประชาชน อีกทั้งประชาชนที่ยากจน หรือด้อยโอกาสอาจขาดความช่วยเหลือทางกฎหมาย และทางการเงิน ทำให้ไม่สามารถดำเนินคดีได้ทันภายในกำหนดเวลา (รัชรา พงศ์อาจารย์, 2564 : 113-142)

4. ผลกระทบต่อการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม การกำหนดระยะเวลาที่จำกัดอาจส่งผลให้ประชาชนเสียสิทธิในการฟ้องคดี แม้ว่าการกระทำทางปกครองนั้นจะไม่ชอบด้วยกฎหมายก็ตาม หากประชาชนรู้สึกว่าการฟ้องคดีไม่เป็นธรรม และไม่เอื้อต่อการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม อาจส่งผลให้เกิดความไม่ไว้วางใจในระบบราชการ และกฎหมาย ตัวอย่าง สถานการณ์ที่ไม่เป็นธรรม เช่น ผู้ป่วยหนักที่ต้องใช้เวลาในการรักษาตัวโดยไม่มีบุคคลที่พึงพิงทำการแทนได้ อาจไม่มีเวลาในการเตรียมคดีภายใน 90 วัน ผู้ที่อยู่ในพื้นที่ห่างไกล อาจเข้าถึงข้อมูล และบริการทางกฎหมายได้ยาก ทำให้ไม่สามารถดำเนินคดีได้ทัน ผู้ที่ไม่รู้กฎหมายอาจไม่ทราบถึงสิทธิ และระยะเวลาในการฟ้องคดี (สุริรัตน์ เกื้อนชัย, 2566 : 268-313)

ทั้งนี้ เมื่อเปรียบเทียบระยะเวลาดำเนินการระหว่างศาลปกครองกับประชาชนผู้ฟ้องคดี จะเห็นได้ว่าระยะเวลาในกระบวนการพิจารณาคดีของศาลปกครองแล้วแต่ละคดีมักจะใช้กระบวนการในการแสวงหาข้อเท็จจริงล่าช้า ไม่มีระยะเวลาที่แน่นอน คดีต่าง ๆ จะใช้ระยะเวลาหลายปีจึงจะแล้วเสร็จ แม้แต่คดีที่มีความเดือดร้อน หรือเสียหายเพียงเล็กน้อยที่มีประเด็นพิจารณาไม่ยุ่งยากนักก็ตาม แม้ว่าปัจจุบันศาลปกครองได้มีประกาศกำหนดระยะเวลาแล้วก็ตาม แต่ก็ยังคงกำหนดระยะเวลาดำเนินการแล้วเสร็จไว้หลายปี ในขณะที่ศาลปกครองมีบุคลากรทางกฎหมายเป็นจำนวนมาก ดังนั้น คดีที่มีประเด็นเล็กน้อยศาลปกครองอาจมีมาตรการเพื่อช่วยเหลือเยียวยาประชาชนได้รวดเร็วยิ่งขึ้น เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ประชาชน เนื่องจากมีประชาชนที่ยากจน ขาดความรู้ทางกฎหมาย จำนวนไม่น้อยที่อาจถูกจำกัดการเรียกร้องในความยุติธรรมด้วยระยะเวลาในการฟ้องคดีเพียง 90 วันเท่านั้น จึงไม่มีความยืดหยุ่น เพื่อให้การช่วยเหลือที่เหมาะสมยิ่งขึ้น

บทสรุป

บทความนี้มุ่งวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองภายใต้หลักนิติธรรม (Rule of Law) โดยเฉพาะบทบัญญัติมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งกำหนดให้ผู้ฟ้องคดีต้องยื่นฟ้องภายใน 90 วัน นับแต่วันที่รัฐหรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แม้ว่าหลักการดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างความมั่นคงแน่นอนทางกฎหมาย (Legal Certainty) และเพิ่มประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรม แต่ในทางปฏิบัติกลับส่งผลให้ประชาชน โดยเฉพาะกลุ่มผู้ด้อยโอกาส

Citation : Uraiwan, T. (2026). Interpreting the Timeframe for Filing Administrative Lawsuits under the Rule of



Law : Problems and Doctrinal Proposals English Title. *Journal of Humanities and Social Sciences, Surindra Rajabhat University*, 28(1), e292120. <https://doi.org/10.65205/jhssrru.2026.e292120>

ขาดความสามารถในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมอย่างแท้จริง สร้างภาระต่อประชาชนในการเตรียมเอกสารหลักฐาน การเข้าถึงความช่วยเหลือทางกฎหมาย ตลอดจนการพิสูจน์ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับวันที่รู้หรือควรรู้ ซึ่งอาจมีลักษณะอ้อมวิสัยและอยู่ภายใต้การใช้ดุลพินิจของศาล นอกจากนี้ยังพบว่าระบบราชการไทยมีความเหลื่อมล้ำด้านทรัพยากรและความเชี่ยวชาญทางกฎหมาย ทำให้การกำหนดระยะเวลาฟ้องคดีที่เท่ากันระหว่างประชาชนกับรัฐ อาจขัดต่อหลักความเสมอภาคและไม่สอดคล้องกับหลักการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม

การอภิปรายผลการศึกษาพบว่า การกำหนดกรอบระยะเวลาในการฟ้องคดีปกครองตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งกำหนดให้ผู้ฟ้องคดีต้องยื่นฟ้องภายใน 90 วันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แม้จะมีเจตนารมณ์เพื่อส่งเสริมความมั่นคงแน่นอนทางกฎหมาย และเพิ่มประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรม แต่ในทางปฏิบัติกลับก่อให้เกิดปัญหาเชิงโครงสร้างที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมของประชาชนอย่างมีนัยสำคัญ โดยเฉพาะประชาชนที่อยู่ในฐานะด้อยโอกาสหรือมีข้อจำกัดด้านความรู้และทรัพยากรทางกฎหมาย แม้ศาลปกครองจะพยายามใช้ดุลพินิจในการตีความกฎหมายอย่างยืดหยุ่นดังกล่าว แต่ผลการศึกษาชี้ให้เห็นว่าความยืดหยุ่นที่เกิดจากการตีความเชิงดุลพินิจของศาลยังไม่อาจแก้ไขปัญหาเชิงโครงสร้างได้อย่างสมบูรณ์ เนื่องจากหลักเกณฑ์เกี่ยวกับวันที่ “ควรรู้” ยังคงมีลักษณะอ้อมวิสัยและขาดความแน่นอน ทำให้ประชาชนไม่สามารถคาดการณ์ได้อย่างชัดเจนว่าตนจะสูญเสียสิทธิในการฟ้องคดีเมื่อใด ภาระในการพิสูจน์วันที่รู้หรือควรรู้อยู่กับผู้ฟ้องคดี ซึ่งมักเป็นฝ่ายที่เสียเปรียบหน่วยงานของรัฐทั้งในด้านข้อมูล หลักฐาน และความเชี่ยวชาญทางกฎหมาย

เมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายสาขาอื่น เช่น กฎหมายอาญาและกฎหมายแพ่ง พบว่า กฎหมายทั้งสองสาขากำหนดระยะเวลาในการดำเนินคดีหรืออายุความไว้วางยานกว่ากฎหมายปกครองอย่างมีนัยสำคัญ แม้ในกรณีที่คู่กรณีอยู่ในฐานะใกล้เคียงกันหรือเป็นการใช้อำนาจของรัฐต่อประชาชนเช่นเดียวกัน ข้อค้นพบนี้สะท้อนให้เห็นถึงความไม่สมดุลของระบบกฎหมายปกครองไทย ซึ่งกำหนดกรอบเวลาฟ้องคดีที่สั้นมาก ทั้งที่คดีปกครองเป็นคดีที่ประชาชนอยู่ในฐานะเสียเปรียบรัฐโดยโครงสร้าง ผลการศึกษายังสอดคล้องกับแนวคิดเรื่องการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม (access to justice) ที่เสนอว่า สิทธิในการฟ้องคดีมิใช่เพียงการมีบทบัญญัติรับรองไว้ในกฎหมาย หากแต่ต้องเป็นสิทธิที่ประชาชนสามารถใช้ได้จริงในทางปฏิบัติ หากกรอบเวลาในการใช้สิทธิสั้นเกินไปหรือขาดความยืดหยุ่น ย่อมทำให้สิทธิดังกล่าวกลายเป็นเพียงสิทธิในนาม โดยเฉพาะสำหรับกลุ่มเปราะบาง เช่น ผู้มีรายได้น้อย ผู้พิการ ผู้สูงอายุ หรือผู้ที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ห่างไกล ซึ่งต้องใช้เวลามากกว่าปกติในการเข้าถึงข้อมูล การขอคำปรึกษาทางกฎหมาย และการรวบรวมพยานหลักฐาน

ข้อเสนอแนะ ควรพิจารณาปรับแก้บทบัญญัติมาตรา 49 เพื่อขยายระยะเวลาการฟ้องคดีให้เหมาะสมกับความสามารถในการเตรียมตัวของประชาชน ในขณะที่กฎหมายอาญาและแพ่งกำหนดอายุ

Citation : ธีชฎาภาศ อุไรวรรณ. (2569). การตีความกรอบเวลาในการฟ้องคดีปกครองภายใต้หลักนิติธรรม : ปัญหาและข้อเสนอ



เชิงหลักการ. วารสารมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสุรินทร์, 28(1), e292120. <https://doi.org/10.65205/jhssrru.2026.e292120>

อย่างน้อย 1 ปีขึ้นไปขึ้นกับลักษณะความผิด ซึ่งมีความยาวกว่ากฎหมายปกครองอย่างมีนัยสำคัญ ในขณะที่คดีปกครองเป็นคดีที่ประชาชนอยู่ในฐานะเสียเปรียบหน่วยงานของรัฐแต่กลับกำหนดระยะเวลาฟ้องสั้นเพียง 90 วัน ดังนั้น จึงเห็นว่าควรปรับปรุงระยะเวลาในการฟ้องคดีปกครองออกไปเป็นไม่น้อยกว่า 1 ปี อีกทั้งควรบัญญัติให้ชัดเจนถึงข้อยกเว้นและแนวทางการใช้ดุลพินิจตามมาตรา 52 วรรคสอง เพื่อให้ศาลสามารถพิจารณายืดหยุ่นในกรณีที่มีเหตุพิเศษได้อย่างเป็นระบบและมีมาตรฐาน

องค์ความรู้ใหม่ (Body of Knowledge)

บทความนี้ได้ก่อให้เกิดองค์ความรู้ใหม่ในเชิงหลักการและเชิงโครงสร้างของกฎหมายปกครองไทยอย่างน้อย 4 ประการ ดังนี้ 1) บทความได้เสนอกรอบวิเคราะห์ใหม่ในการประเมินความชอบธรรมของระยะเวลาการฟ้องคดีปกครอง โดยไม่จำกัดการพิจารณาเพียงมิติของหลักความมั่นคงแน่นอนทางกฎหมาย (legal certainty) แต่เชื่อมโยงกับหลักนิติธรรมในความหมายเชิงสาระ (substantive rule of law) และหลักการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม (access to justice) อย่างเป็นระบบ ทำให้การพิจารณารอบเวลา 90 วันมิใช่เพียงประเด็นทางเทคนิคของกระบวนการวิธี แต่เป็นประเด็นเชิงโครงสร้างของความเสมอภาคและความชอบธรรมของรัฐภายใต้รัฐธรรมนูญ 2) บทความได้สังเคราะห์แนวคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดเกี่ยวกับมาตรา 49–52 ให้เห็นแบบแผนการตีความเชิงถ่วงดุลระหว่างความแน่นอนทางกฎหมายกับความเสมอภาคเชิงสาระ โดยชี้ให้เห็นว่า แม้ศาลปกครองพยายามใช้ดุลพินิจอย่างยืดหยุ่นในกรณีเฉพาะราย แต่ความยืดหยุ่นดังกล่าวยังเป็นการแก้ไขเฉพาะกรณีมิใช่การแก้ไขเชิงโครงสร้าง องค์ความรู้นี้ช่วยอธิบายช่องว่างระหว่างบทบัญญัติกฎหมายกับการคุ้มครองสิทธิในทางปฏิบัติ 3) บทความได้เสนอแนวความคิดความไม่สมดุลเชิงโครงสร้างของกรอบเวลา ซึ่งชี้ให้เห็นว่า การกำหนดระยะเวลาฟ้องคดีที่เท่ากันระหว่างรัฐกับประชาชน มิได้หมายความว่าเกิดความเสมอภาคที่แท้จริง เนื่องจากคู่กรณีทั้งสองฝ่ายมีทรัพยากร ความรู้ และอำนาจต่อรองที่แตกต่างกันโดยพื้นฐาน องค์ความรู้นี้ช่วยขยายการวิเคราะห์จากมิติความเท่าเทียมเชิงรูปแบบ (formal equality) ไปสู่ความเสมอภาคเชิงสาระ (substantive equality)

เอกสารอ้างอิง (References)

Administrative Court and Office of the Administrative Court. (2023). *Announcement of the Administrative Court on the determination of timeframes for case proceedings in the Administrative Courts B.E. 2566 (2023)*. https://www.admincourt.go.th/admincourt/site/08public_detail.php?ids=23836.

Bannon, A., & Adelstein, J. (2020). *The impact of video proceedings on fairness and access to justice in court*. Brennan Center for Justice at New York University School of Law.

Citation : Uraiwan, T. (2026). Interpreting the Timeframe for Filing Administrative Lawsuits under the Rule of Law : Problems and Doctrinal Proposals English Title. *Journal of Humanities and Social Sciences, Surindra Rajabhat University*, 28(1), e292120. <https://doi.org/10.65205/jhssru.2026.e292120>



- Barak, A. (2005). *Purposive interpretation in law*. Princeton University Press.
- Cappelletti, M., & Garth, B. G. (1978). *Access to justice: the worldwide movement to make rights effective : a general report*. AW Sijthoff.
- Cornell Law School. (2020). *Legal Information Institute*. <https://www.law.cornell.edu/wex/laches>.
- Dicey, A. V. (1959). *Introduction to the Study of the Law of the Constitution (10th ed.)*. Macmillan.
- Donphrai, P. (2020). *Time limits for administrative litigation in Thailand : A study of problems concerning the admissibility of claims involving continuing torts* (Master's thesis, Sripatum University). Bangkok, Thailand.
- Durkheim, E. (1994). The division of labor in society. In *Social Stratification, Class, Race, and Gender in Sociological Perspective*, Second Edition (pp. 178-183). Routledge.
- Dworkin, R. (1997). *Taking rights seriously*. Harvard University Press.
- Gormley, C., & Watson, N. (2021). Inaccessible justice: Exploring the barriers to justice and fairness for disabled people accused of a crime. *The Howard Journal of Crime and Justice*, 60(4), 493-510. <https://doi.org/10.1111/hojo.12433>.
- Haltom, W., & McCann, M. (2009). *Distorting the law : Politics, media, and the litigation crisis*. University of Chicago Press.
- Ithisan, N. (2003). *Judicial control of the legality of administrative regulations and the legal effects of annulled regulations by the Administrative Court* (Master's thesis, Thammasat University). Bangkok, Thailand. https://digital.library.tu.ac.th/tu_dc/frontend/Info/item/dc:115019.
- Khanarat, N. (2023). Case analysis : An action seeking revocation of a first-instance administrative order and an appellate decision (Supreme Administrative Court Judgment No. AorPhor 508/2021). *Administrative Court Academic Journal*, 23(2), 160–168. <https://so09.tci-thaijo.org/index.php/admcj/article/view/1003>.
- Kurunczi, G. (2025). The role of public participation and legal certainty in lawmaking in a special legal order—with particular reference to Central European practice. *Frontiers in Political Science*, 7, 1-9. <https://doi.org/10.3389/fpos.2025.1568066>.
- Lucy, W. (2020). Access to Justice and the Rule of Law. *Oxford Journal of Legal Studies*, 40(2), 377-402. <https://doi.org/10.1093/ojls/gqaa012>.

Citation : รัชฎาภาต อุไรวรรณ. (2569). การตีความกรอบเวลาในการฟ้องคดีปกครองภายใต้หลักนิติธรรม : ปัญหาและข้อเสนอ



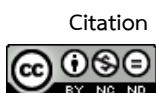
เชิงหลักการ. วารสารมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสุรินทร์, 28(1), e292120. <https://doi.org/10.65205/jhssru.2026.e292120>

- Malasukhum, W. (2023). The bridge to success of the Thai legal system in resolving administrative disputes arising from public–private partnership contracts in the judicial system: A legal content analysis. *Thammasat Law Journal*, 52(3), 509–639. <https://so05.tci-thaijo.org/index.php/tulawjournal/article/view/264843>.
- OECD. (2020). *Access to Justice and the COVID-19 Pandemic*. https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2020/09/access-to-justice-and-the-covid-19-pandemic_0ea1b2a3/09a621ad-en.pdf.
- Office of the Administrative Court, Administrative Case Management Development Division. (2009). *Summary of Supreme Administrative Court rulings for the year B.E. 2550 (2007) on issues concerning conditions for filing administrative lawsuits*. Office of the Administrative Court.
- Office of the Administrative Court. (2022). *Administrative litigation manual for the public*. Doodee Advertising. https://www.admincourt.go.th/admincourt/site/08doc_detail.php?ids=23754.
- Office of the Constitutional Court. (1997). *The Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2540 (1997)*. Office of the Constitutional Court. <https://elibrary.constitutionalcourt.or.th/research/detail.php?ID=138>.
- Pathumanont, R. (2015). Principles for determining conditions in filing administrative lawsuits. *Naresuan University Law Journal*, 8(1), 7–26. https://so04.tci-thaijo.org/index.php/lawnujournal/article/download/98729/pdf_10.
- Phitchaem Manjit, N., & Lertphaitoon, S. (2022). Rights of people and communities to bring actions against state agencies to enforce Section 51 of the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2560 (2017) and Section 45 of the Organic Act on Procedures of the Constitutional Court B.E. 2561 (2018). *Thammasat Law Journal*, 51(3), 505–528. <https://so05.tci-thaijo.org/index.php/tulawjournal/article/view/257605>.
- Phongachan, R. (2021). Legal status issues concerning announcements for recruitment into government service. *Journal of the Ombudsman*, 14(2), 113–142. <https://so04.tci-thaijo.org/index.php/ombudsman/article/view/253700/173499> .

Citation : Uraiwan, T. (2026). Interpreting the Timeframe for Filing Administrative Lawsuits under the Rule of Law : Problems and Doctrinal Proposals English Title. *Journal of Humanities and Social Sciences, Surindra Rajabhat University*, 28(1), e292120. <https://doi.org/10.65205/jhssru.2026.e292120>



- Photsai, A. (2021). The right of the people to access justice. *Chulanit, The Senate*, 145–146. https://www.senate.go.th/assets/portals/93/fileups/272/files/Sub_Jun/11all/all89.Pdf.
- Samartkul, B. (2016). Administrative cases filed after the expiration of the statutory time limit due to other necessary reasons. *Graduate Law Journal, Thammasat University*, 9, 543–554. <https://so01.tci-thaijo.org/index.php/gradlawtjournal/article/download/147788/108799/>.
- Schwarze, J. (2012). European administrative law in the light of the Treaty of Lisbon. *European public law*, 18(2), 285-304. <https://doi.org/10.54648/euro2012016>.
- Shcherbanyuk, O., Gordieiev, V., & Bzova, L. (2023). Legal nature of the principle of legal certainty as a component element of the rule of law. *Juridical Tribune-Review of Comparative and International Law*, 13(1), 21-31. <https://www.ceeol.com/search/article-detail?id=1222655>.
- Thuenchai, S. (2023). Obstacles faced by the public in accessing administrative justice. *Journal of Humanities and Social Sciences, Bansomdejchaopraya Rajabhat University*, 17(1), 267–313. <https://so08.tci-thaijo.org/index.php/jhusocbru/article/view/1535>.
- Tridimas, T. (2006). *The general principles of EU law*. Oxford University Press.
- Tyler, T. R. (2006). *Why do People Obey the Law*. 33-41. https://www.researchgate.net/publication/220011500_Why_do_People_Obey_the_Law.
- Tyler, T. R. (2006). *Why people obey the law*. Princeton university press.
- United Nations Human Rights. (1990). *Basic Principles on the Role of Lawyers*. <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/basic-principles-role-lawyers>.
- UNODC. (2016). *UNODC annual report covering activities during 2016*. United Nations Office on Drugs and Crime. https://www.unodc.org/documents/AnnualReport2016/2016_UNODC_Annual_Report.pdf.



Citation : Uraiwan, T. (2026). Interpreting the Timeframe for Filing Administrative Lawsuits under the Rule of Law : Problems and Doctrinal Proposals English Title. *Journal of Humanities and Social Sciences, Surindra Rajabhat University*, 28(1), e292120. <https://doi.org/10.65205/jhssru.2026.e292120>

