

ปัญหาการนับระยะเวลาการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง :
ศึกษาจากแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง

ศุภกานต์ เจริญรุ่งวงศ์

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

พ.ศ. 2549

ISBN 974-671-416-3

**Problems on the computation of prescription in administrative contract
lawsuit : A Study on the Administrative Court's Jurisprudence**

SUPAKAN REANRAKWONG

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

for the Degree of Master of Laws

Department of Law

Graduate School Dhurakit Pundit University

2006

ISBN 974-671-416-3

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์เรื่องนี้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี ก็ด้วยความกรุณาของ ดร.บุญอนันต์ วรรณพานิชย์ ที่รับเป็นที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ และ รศ.ดร.พูนศักดิ์ ไวสำรวจ ที่รับเป็นที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม รวมทั้ง ดร.ชาญชัย แสวงศักดิ์ ซึ่งรับเป็นประธานสอบวิทยานิพนธ์ รศ.ดร.วรเจตน์ ภาศิริตันท์ ซึ่งรับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และให้คำแนะนำที่มีคุณค่าอย่างยิ่ง

นอกจากนี้ผู้เขียนยังขอขอบคุณสำนักงานศาลปกครองและผอ.ประยูร ปรีดา ที่ให้โอกาสในการลาศึกษาเพื่อจัดทำวิทยานิพนธ์ รวมทั้งขอขอบคุณคุณคุณเจตน์ สตาวรศีลพร คุณศิริวรรณ กิติเวชกุล และคุณรติพร เต็กอุทัย ซึ่งให้ความช่วยเหลือทางด้านภาษาต่างประเทศ คุณศรัณยู โพธิ์รัชตางกูร สำหรับคำแนะนำที่ดีเสมอ คุณประเวศ รัชพล คุณภาณุมาศ เลี่ยมสกุล และคุณสินิทธิ์ สินิทธานนท์ ที่เอื้อเฟื้อข้อมูล คุณสุภาวดี ชัยโยธา ที่ให้ความช่วยเหลือ ตลอดจนเพื่อน ๆ พี่ ๆ น้อง ๆ ที่กลุ่มกันคว้าและเปรียบเทียบคำพิพากษา ซึ่งห่วงใย และเป็นกำลังใจให้ ก็ขอขอบคุณเป็นอย่างยิ่ง

สำหรับคุณงามความดีหรือประโยชน์ใด ๆ ที่ได้จากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนขอโน้ม มอบให้ครอบครัว ซึ่งเป็นผู้ให้ทุกสิ่งตลอดมา

ศุภกานต์ เจริญรักษ์วงศ์

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ฅ
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ซ
บทที่	
1 บทนำ.....	1
1.1 สภาพปัญหาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.1.1 สภาพปัญหา.....	1
1.1.2 ความสำคัญของปัญหา.....	2
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	3
1.3 สมมุติฐานของการศึกษา.....	4
1.4 ขอบเขตการศึกษา.....	4
1.4.1 ความหมายของสัญญาทางปกครอง.....	4
1.4.2 ความหมายของคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง.....	9
1.4.3 ความหมายของระยะเวลา.....	13
1.4.4 ความหมายของอายุความ.....	13
1.4.5 ความหมายของอายุความหรือระยะเวลาการฟ้องคดีปกครอง.....	14
1.5 วิธีการศึกษา.....	15
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	15
2 วิธีพิจารณาคดีและระยะเวลาการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญา	
ทางปกครองของต่างประเทศ.....	16
2.1 วิธีพิจารณาคดีและระยะเวลาการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับ	
สัญญาทางปกครองในกฎหมายประเทศฝรั่งเศส.....	16
2.1.1. ประเภทของคดีปกครองและหลักเกณฑ์ทั่วไปในการฟ้องคดี.....	16
2.1.1.1 ประเภทคดีปกครอง.....	16

สารบัญ(ต่อ)

	หน้า
1) คดีที่ศาลมีอำนาจเต็ม.....	16
(Contentieux de pleine juridiction).....	16
2) คดีที่ศาลมีอำนาจเพิกถอนนิติกรรมฝ่ายเดียว	
(Contentieux de l'annulation).....	16
3) คดีที่ศาลมีอำนาจตีความ	
(Contentieux de l'interpretation).....	17
4) คดีที่ศาลมีอำนาจลงโทษ	
(Contentieux de La répression).....	17
2.1.1.2 หลักเกณฑ์ทั่วไปในการฟ้องคดี.....	17
1) ผู้มีสิทธิฟ้องคดี.....	17
2) แบบของคำฟ้อง.....	17
3) การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง.....	18
4) ระยะเวลาการฟ้องคดีปกครอง.....	18
2.1.2 ประเภทการฟ้องคดีในข้อพิพาทที่เกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง	
และหลักเกณฑ์ในการฟ้องคดี.....	19
2.1.2.1 .ประเภทคดี.....	19
1) การฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับตัวสัญญาโดยตรง :	
การฟ้องคดีที่ศาลมีอำนาจเต็ม	
(Contentieux de pleine juridiction).....	19
2) การฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำ	
ที่อาจแยกออกได้จากสัญญา : การฟ้องคดี	
ที่ศาลมีอำนาจเพิกถอนนิติกรรมฝ่ายเดียว	
(Contentieux de l'annulation).....	19
2.1.2.2 หลักเกณฑ์ในการฟ้องคดี	21
1) ผู้มีสิทธิฟ้องคดี.....	21

สารบัญ(ต่อ)

หน้า

2) เอกชนจะต้องร้องขอให้ฝ่ายปกครอง ตัดสินเยียวยาให้ตน ก่อนนำคดีมาฟ้อง ต่อศาล.....	22
3) ระยะเวลาการฟ้องคดี.....	23
3.1) กำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี.....	23
3.2) การนับระยะเวลาการฟ้องคดี.....	24
3.3) ข้อยกเว้นเกี่ยวกับการนับระยะเวลา การฟ้องคดี.....	25
2.2 วิธีพิจารณาคดีและระยะเวลาการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญา ทางปกครองในกฎหมายประเทศเยอรมัน.....	26
2.2.1 ประเภทของคดีปกครองและหลักเกณฑ์ทั่วไปในการฟ้องคดี.....	26
2.2.1.1 ประเภทคดี.....	26
1) คดีฟ้องให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครอง (Anfechtungsklage).....	26
2) คดีฟ้องบังคับให้ออกคำสั่งทางปกครอง (Verpflchtungsklage).....	27
3) คดีฟ้องบังคับให้กระทำการหรืองดเว้น กระทำการ (Leistungsklage).....	27
4) คดีฟ้องขอให้พิสูจน์สิทธิหรือวินิจฉัย สภาพความเป็นอยู่ของนิติสัมพันธ์ (Feststellungsklage).....	27
5) คำร้องขอให้ตรวจสอบความชอบ ด้วยกฎหมายของกฎหมายลำดับรอง (Antrag auf Normenkontrolle).....	28
2.2.1.2 หลักเกณฑ์ทั่วไปในการฟ้องคดีปกครอง.....	28
1) ผู้มีสิทธิฟ้องคดี.....	28

สารบัญ(ต่อ)

	หน้า
2) แบบของคำฟ้อง	29
3) การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง.....	29
4) ระยะเวลาการฟ้องคดี.....	30
2.2.2 ประเภทการฟ้องคดีในข้อพิพาทที่เกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง และหลักเกณฑ์ในการฟ้องคดี	30
2.2.2.1 ประเภทคดี.....	30
2.2.2.2 หลักเกณฑ์ในการฟ้องคดี.....	31
1) ผู้มีสิทธิฟ้องคดี.....	31
2) ระยะเวลาการฟ้องคดี.....	32
2.1) กำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี.....	32
2.2) การนับระยะเวลาการฟ้องคดี....	33
2.3) ข้อยกเว้นเกี่ยวกับการนับระยะเวลา การฟ้องคดี	33
3 อายุความหรือระยะเวลาการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ในกฎหมายไทย.....	34
3.1 อายุความหรือระยะเวลาการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญา ทางปกครองก่อนมีการจัดตั้งศาลปกครอง.....	34
3.1.1 หลักเกณฑ์ตามแนวคำพิพากษาของศาลยุติธรรม.....	34
3.1.1.1 กำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี.....	34
3.1.1.2 การนับระยะเวลาการฟ้องคดี.....	35
1) หลักเกณฑ์ทั่วไป.....	35
2) แนวคำพิพากษาของศาลยุติธรรม.....	36
2.1) การเรียกร้องค่าเสียหาย.....	37
2.2) การเรียกร้องค่าปรับตามสัญญา.....	38

สารบัญ(ต่อ)

	หน้า
2.3) การเรียกร้อยค่าจ้าง.....	39
2.4) การเรียกร้อยค่าชดเชยตามสัญญาแบบ ปรับราคาได้ (ค่า K).....	39
3.1.1.3 การนับระยะเวลากรณีอายุความสะดุดหยุดลง.....	40
1) หลักเกณฑ์ทั่วไป.....	40
2) แนวคำพิพากษาของศาลยุติธรรม กรณีอายุความสะดุดหยุดลง.....	41
3.1.2 หลักเกณฑ์ตามแนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ วินิจฉัยร้องทุกข์.....	42
3.1.2.1 กำหนดอายุความการร้องทุกข์.....	42
3.1.2.2 การนับอายุความการร้องทุกข์.....	44
1) หลักเกณฑ์ทั่วไป.....	44
2) แนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัย ร้องทุกข์.....	44
2.1) การขอขยายอายุสัญญา.....	45
2.2) การเรียกร้อยค่าชดเชยตามสัญญาแบบปรับ ราคาได้ (ค่า K).....	46
3.2 ระยะเวลาการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ภายหลังจากมีการจัดตั้งศาลปกครอง.....	48
3.2.1 กำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี.....	48
3.2.2 การนับระยะเวลาการฟ้องคดี.....	51
3.2.2.1 หลักเกณฑ์ทั่วไป.....	51
3.2.2.2 คำวินิจฉัยของศาลปกครอง.....	51
1) การเรียกร้อยค่าเสียหาย.....	52
2) การเรียกร้อยค่าปรับตามสัญญา.....	56

สารบัญ(ต่อ)

	หน้า
3) การเรียกคืนค่าปรับ.....	63
4) การเรียกร้อยค่าตอบแทนหรือค่าธรรมเนียม ตามสัญญาสัมปทาน.....	65
5) การเรียกร้อยค่าจ้างตามสัญญา.....	66
6) การเรียกร้อยค่าชดเชยตามสัญญา แบบปรับราคาได้ (ค่า K).....	67
7) การขอขยายอายุสัญญา.....	68
8) การขอเพิกถอนข้อกำหนดในสัญญา.....	69
3.2.3 ข้อยกเว้นเกี่ยวกับการนับระยะเวลาการฟ้องคดี.....	69
3.2.3.1 หลักเกณฑ์ทั่วไป.....	69
3.2.3.2 คำวินิจฉัยของศาลปกครอง.....	70
4 บทวิเคราะห์.....	71
5 บทสรุปและเสนอแนะ.....	89
5.1 บทสรุป.....	89
5.2 ข้อเสนอแนะ.....	91
บรรณานุกรม.....	92
ภาคผนวก.....	99
คำสั่งศาลปกครองสูงสุดปี 2544.....	100
คำสั่งศาลปกครองสูงสุดปี 2545.....	101
คำสั่งศาลปกครองสูงสุดปี 2546.....	103
คำสั่งศาลปกครองสูงสุดปี 2547.....	111
คำสั่งศาลปกครองสูงสุดปี 2548.....	129
ประวัติผู้เขียน.....	144

หัวข้อวิทยานิพนธ์	ปัญหาการนับระยะเวลาการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง : ศึกษาจากแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง
ชื่อผู้เขียน	ศุภกานต์ เจริญราษฎร์
อาจารย์ที่ปรึกษา	ดร.บุญอนันต์ วรรณพานิชย์
อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม	ดร.พูนศักดิ์ ไวสารวงษ์
สาขาวิชา	นิติศาสตร์
ปีการศึกษา	2548

บทคัดย่อ

การนับระยะเวลาการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองนั้น มาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติว่าให้ยื่นฟ้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปี นับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี ซึ่งจากการศึกษาแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองพบว่า มีปัญหาความไม่ชัดเจนและแตกต่างกันของแนวคำวินิจฉัย เช่น ในบางกรณีศาลจะพิจารณาจากวันที่ผู้ฟ้องคดีทราบถึงการปฏิเสธที่จะกระทำการตามหนังสือทวงถาม หรือวันที่พ้นกำหนดเวลาตามที่กำหนดในหนังสือทวงถามเป็นวันเริ่มนับอายุความ บางกรณีศาลพิจารณาจากวันที่อาจบังคับตามสิทธิเรียกร้องทำนองเดียวกับที่ใช้ในคดีแพ่ง หรือบางกรณีศาลพิจารณาจากลักษณะของสิทธิเรียกร้องและข้อเท็จจริงแห่งคดีประกอบกันเพื่อพิจารณาว่าอะไรคือเหตุแห่งการฟ้องคดีและเวลาใดเป็นเวลาที่อยู่หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งดังกล่าว

จากการศึกษาเปรียบเทียบกับแนวคำวินิจฉัยของไทยก่อนมีการจัดตั้งศาลปกครอง (ศาลยุติธรรมและคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์) และกฎหมายต่างประเทศพบว่า แนวคำวินิจฉัยของศาลยุติธรรมไม่มีปัญหาดังกล่าว เนื่องจากศาลยุติธรรมไม่ได้พิจารณาว่าสัญญาที่ทำระหว่างรัฐกับเอกชนมีลักษณะใดโดยเฉพาะ จึงได้ยึดถือลักษณะเช่นเดียวกับสัญญาทั่วไปตามที่กำหนดในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่ให้เริ่มนับอายุความจากวันที่อาจบังคับตามสิทธิเรียกร้องได้ แต่ก็ยังเป็นปัญหาว่าจะใช้หลักเกณฑ์ดังกล่าวเป็นหลักเกณฑ์สำหรับข้อพิพาทในทางปกครองได้มากหรือน้อยเพียงใด ส่วนแนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ก็ไม่มีปัญหาดังกล่าว เพราะได้ใช้หลักเกณฑ์การนับอายุความจาก

“เหตุแห่งการร้องทุกข์” ตามที่กฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกากำหนดไว้ สำหรับแนวทางของกฎหมายต่างประเทศนั้น ก็ไม่มีปัญหาการนับอายุความ โดยกฎหมายเยอรมันได้กำหนดให้ใช้หลักเกณฑ์เรื่องอายุความตามประมวลกฎหมายแพ่ง สำหรับกฎหมายฝรั่งเศสกำหนดให้ต้องมีการกระทำอันเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีเช่นเดียวกับกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองของไทย อายุความจึงเริ่มนับโดยยึดเหตุแห่งการฟ้องคดี

ดังนั้น วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงเสนอว่า ให้มีการนับอายุความโดยยึดถือ “เหตุแห่งการฟ้องคดี” เป็นหลัก ซึ่งเป็นการสอดคล้องกับบทบัญญัติของกฎหมาย ทำให้การฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองเป็นระบบยิ่งขึ้น โดยสอดคล้องกับระบบการทำงานของฝ่ายปกครองและวัฒนธรรมหรือทางปฏิบัติในการแก้ไขข้อพิพาทในเรื่องนี้ อีกทั้งยังเป็นการป้องกันปัญหาการฟ้องคดีโดยขาดอายุความ เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองกำหนดอายุความไว้สั้นกว่าในคดีแพ่ง

Thesis Title	Problems on the computation of prescription in administrative contract lawsuit : A Study on the Administrative Court's Jurisprudence
Author	Supakan Reanrakwong
Thesis Advisor	Dr. Boonanan Wannapanit
Co-Thesis Advisor	Assoc. Dr. Phoonsakdi Vaisamruat
Department	Law
Academic Year	2005

ABSTRACT

Section 51 of the Act on Establishment of the Administrative Courts and the Administrative Court Procedure B.E. 2542 prescribes the computation of the prescription concerning the administrative contract that a case shall be filed within one year counted from the date the cause of action is known or should have been known. In any case, the filing shall not be later than ten years counted from the date of such cause of action. By studying on the Administrative Courts' jurisprudence, this research found that the adjudgements are incoherent. In some cases, the computation of prescription shall be considered based on the date of knowing the rejection of taking an action to the written demand or the date the demand shall be commencement claimed. While, some cases, the court took the date of which the right of claim can be forced into account similarly to cases considered under the Civil Law. Also, the court may take the nature of the right of claim and the fact of the case to consideration, whether the cause or the time of the cause of such action is known or should have been known.

The study based on the comparison of the jurisprudence of the Justice Court (ordinary court) and the Petition Commission before the establishment of the Administrative Court of Thailand and foreign laws. It reveals that the prescription computation problem were not arisen for the ordinary court's adjudgements, since the court did not take into consideration the contract between the state and the individual by using a

particular rules. Only the general principle of contract under the Civil Law took into account. Therefore, the computation of the prescription commenced at the time the right should be claimed. The aforesaid problem has not been occurred in the decision of the Petition Commission, neither. Since the Commission considered the “cause of action” as the point of the commencement of the prescription as determined in the Law of the Council of State. To German Law, the prescription is specified in the Civil Code, while, to French Law, the rules of prescription determined the cause of action as the commencement of prescription as stated in the Administrative Law and the Administrative Procedure of Thailand.

Thus, the computation of prescription counted from the date of cause of action, conforming to the statutory provision, is recommended. It will be enable the litigation of administrative contract more systematic legitimacy and in compliance with the working characteristic in resolving dispute of the administrative operation and culture. It also averts the problem of litigation out of the prescription due to the shorter determination in the Act on the Establishment of the Administrative Courts and Administrative Court Procedure than in the Civil Law.

บทที่ 1

บทนำ

1.1 สภาพปัญหาและความสำคัญของปัญหา

1.1.1 สภาพปัญหา

ในการพิจารณาคดีของศาลปกครองนั้น ศาลปกครองจะมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีได้ต่อเมื่อคดีพิพาทนั้นอยู่ในอำนาจของศาลปกครอง และเมื่อผู้ฟ้องคดีได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขในการฟ้องคดีโดยครบถ้วนแล้วเท่านั้น ซึ่งเงื่อนไขในการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองที่สำคัญอย่างยิ่งประการหนึ่ง คือ ผู้ฟ้องคดีจะต้องยื่นฟ้องภายในระยะเวลาการฟ้องคดี¹

สำหรับกรณีเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองนั้น พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้กำหนดไว้ว่าการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองจะต้องยื่นฟ้องคดีภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี ซึ่งจากบทบัญญัติดังกล่าวนี้เองทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการนับระยะเวลาการฟ้องคดี

จากบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้น เห็นได้ว่า ระยะเวลาการฟ้องคดีนั้น กฎหมายกำหนดให้ยึดถือ “เหตุแห่งการฟ้องคดี” เป็นหลัก และให้นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี (หรือนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี) แต่ก็มีปัญหาว่าอะไรคือ “เหตุแห่งการฟ้องคดี” หรือวันใดถือว่าเป็น “วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี” หรือ “วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี”

ตามที่ได้มีการวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวาง² ถึงกรณีที่คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองที่ฟ้องต่อศาลปกครองขาดอายุความจนสร้างความเสียหายให้กับรัฐเป็นเงิน

¹ มาตรา 51 และมาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

² ประชาชาติธุรกิจ. 20 มิถุนายน 2548, หน้า 1, 4 และ 10.

จำนวนมหาศาล โดยสำนักงานอัยการสูงสุดให้ความเห็นว่า ปัญหาดังกล่าวสืบเนื่องจาก ศาลปกครองและสำนักงานอัยการฝ่ายคดีปกครองตีความกฎหมายแตกต่างกัน ในประเด็น ปัญหาเกี่ยวกับการนับอายุความการฟ้องคดีสัญญาทางปกครองซึ่งทำขึ้นก่อนที่พระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ใช้บังคับว่า จะต้องยื่นฟ้องภายใน อายุความหนึ่งปีตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 หรือภายในอายุความสิบปีตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และเพื่อแก้ปัญหาดังกล่าว สำนักงานอัยการสูงสุดได้เสนอให้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและ วิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เพื่อแก้ปัญหาดังกล่าวต่อไป นอกจากนี้ นายสุวัจน์ ลิปตพัลลภ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมในขณะนั้น ยังให้ความเห็นว่า จากที่มีการ ตั้งศาลปกครองขึ้นมารับผิดชอบดูแลข้อพิพาททางปกครองปรากฏว่า ส่วนใหญ่คดีที่รัฐฟ้อง เอกชนจะขาดอายุความ เนื่องจากกฎหมายกำหนดให้การนำคดีขึ้นฟ้องร้องต่อศาลปกครอง มีอายุความเพียงหนึ่งปี ขณะที่เดิมอยู่ภายใต้กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่มีอายุความยาวนาน ถึงสิบปี ส่งผลให้การฟ้องคดีของหน่วยงานของรัฐเสียเปรียบ เพราะกระบวนการในการ ดำเนินคดีของหน่วยงานของรัฐมีขั้นตอนหลายขั้นตอน ซึ่งการแก้ปัญหาดังกล่าวอาจจะต้อง หาทางแก้ไขกฎหมายเพื่อยืดอายุความของคดีให้ยาวนานขึ้น

จากข้อวิพากษ์วิจารณ์ดังกล่าวย่อมแสดงให้เห็นว่า พระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ในส่วนที่ว่าด้วยระยะเวลาการฟ้อง คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองนั้น ก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติแก่บุคคลที่เกี่ยวข้อง เป็นอย่างมาก ทั้งปัญหาในการบังคับใช้และปัญหาในการตีความ ซึ่งปัญหาดังกล่าวหากไม่ได้รับการแก้ไขจะทำให้เกิดความเสียหายแก่รัฐอีกเป็นเงินจำนวนมหาศาล

1.1.2 ความสำคัญของปัญหา

ในการจัดทำภารกิจของฝ่ายปกครองหรือในการจัดทำบริการสาธารณะนั้น ฝ่ายปกครองอาจจัดการหรือดำเนินการตามภารกิจนั้นเอง โดยการออกคำสั่งที่มีผลต่อเอกชน เป็นการเฉพาะราย เช่น การออกใบอนุญาตต่างๆ หรือการออกคำสั่งหรือกฎที่มีผลบังคับ ในลักษณะทั่วไป ได้แก่ กฎหมายลำดับรองทั้งหลาย เป็นต้น นอกจากนี้ ฝ่ายปกครองยังอาจ มอบหมายให้เอกชนเข้าร่วมดำเนินการกิจของตน โดยรัฐเป็นผู้ควบคุมดูแล ซึ่งวิธีการ มอบหมายให้เอกชนจัดทำหรือเข้าร่วมในการจัดทำภารกิจของฝ่ายปกครองหรือในการจัดทำ

บริการสาธารณะนี้ รัฐมักใช้วิธีการทางสัญญามาเป็นเครื่องมือในการดำเนินการเพื่อให้ภารกิจของรัฐบรรลุวัตถุประสงค์³

โดยที่สัญญาทางปกครองมีความยืดหยุ่นมากกว่าคำสั่งทางปกครอง กล่าวคือ สัญญาทางปกครองนั้น แม้จะมีลักษณะพิเศษบางประการที่ทำให้ดูเหมือนว่าฝ่ายปกครองมีอำนาจเหนือเอกชนคู่สัญญา แต่ในสัญญาทางปกครองอย่างน้อยจะต้องมีความยินยอมเข้าผูกพันสัญญาของคู่สัญญาอีกฝ่ายก่อน ซึ่งแตกต่างจากคำสั่งทางปกครองที่รัฐสามารถออกคำสั่งบังคับฝ่ายเดียวได้โดยไม่ต้องได้รับความยินยอมจากอีกฝ่ายหนึ่งก่อน และการนำสัญญาทางปกครองมาใช้ยังสอดคล้องกับระบอบประชาธิปไตยภายใต้หลักนิติรัฐ กล่าวคือ การดำเนินกิจการในรูปแบบ สัญญาทางปกครอง โดยรัฐหรือฝ่ายปกครองนี้แสดงให้เห็นว่า เอกชนหรือประชาชนไม่ได้เป็นเพียงผู้ถูกปกครองโดยรัฐหรือฝ่ายปกครองเท่านั้น แต่เอกชนหรือประชาชนยังอยู่ในฐานะที่เท่าเทียมกับฝ่ายปกครอง โดยสามารถเป็นคู่สัญญากับฝ่ายปกครองได้ และในขณะเดียวกันก็ยังสามารถเข้ามามีส่วนรับผิดชอบร่วมกับรัฐหรือมีความสำคัญและเป็นเครื่องมือที่จำเป็นอย่างยิ่งในปัจจุบัน สำหรับการดำเนินกิจการของรัฐ และเมื่อรัฐใช้สัญญาทางปกครองเป็นเครื่องมือในการดำเนินกิจการของรัฐมากขึ้น จึงอาจเกิดข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองอันนำไปสู่การฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองต่อศาลปกครองมากขึ้นด้วย

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.2.1 เพื่อศึกษาถึงคดีปกครอง หลักเกณฑ์การฟ้องคดีและหลักเกณฑ์ในเรื่องอายุความหรือระยะเวลาการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองในระบบกฎหมายต่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ประเทศฝรั่งเศส และประเทศเยอรมัน ในเชิงเปรียบเทียบเพื่อวางหลักเกณฑ์ในเรื่องการนับระยะเวลาการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองที่เหมาะสมสำหรับศาลปกครองไทย

1.2.2 เพื่อศึกษาถึงหลักเกณฑ์และแนวคำพิพากษาในเรื่องอายุความหรือระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองในประเทศไทยทั้งก่อนและหลังการจัดตั้งศาลปกครอง

³ บุนผา อัครพิมาน ก (2546). “สัญญาทางปกครอง.” เอกสารประกอบการฝึกอบรมหลักสูตรพนักงานคดีปกครองระดับต้น รุ่นที่ 8. หน้า 1.

1.2.3 เพื่อศึกษาปัญหาของหลักเกณฑ์ในเรื่องอายุความหรือระยะเวลาการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

1.3 สมมุติฐานของการศึกษา

ในการศึกษาวิจัยนี้ ผู้วิจัยมีสมมุติฐานการวิจัยว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 วางหลักเกณฑ์การนับระยะเวลาการฟ้องคดีไว้เป็นการเฉพาะ ซึ่งแตกต่างจากวิธีการนับตามที่กำหนดในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนั้น จึงต้องมีหลักในการนับที่สอดคล้องกับพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ ซึ่งแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองอาจจะยังไม่สอดคล้องกับพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษาเปรียบเทียบแนวคำพิพากษาของศาลยุติธรรม และคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ กับทั้งศาลปกครองในเรื่องการนับอายุความหรือระยะเวลาการฟ้องคดีนั้น จะศึกษาเฉพาะในคดีที่ศาลปกครองวินิจฉัยว่าเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองเท่านั้น และจะมุ่งศึกษาเฉพาะในข้อพิพาทที่มีคดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาลยุติธรรม คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์และศาลปกครองเป็นสำคัญ อนึ่ง เพื่อความชัดเจนในขอบเขตของการศึกษาวิจัย เห็นควรทำความเข้าใจในเบื้องต้นถึงความหมายของถ้อยคำดังต่อไปนี้ กล่าวคือ

1.4.1 สัญญาทางปกครอง

ตามหลักกฎหมายปกครองของประเทศฝรั่งเศส การพิจารณาว่าสัญญาใดเป็นสัญญาทางปกครองหรือไม่นั้น จะมีหลักเกณฑ์การพิจารณาที่สำคัญอยู่ 2 ประการ⁴ คือ

- (1) สัญญาทางปกครองโดยกฎหมายกำหนด

⁴ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และคณะ. (ม.ป.ป.). คดีปกครองที่เกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง (รายงานการวิจัย). สถาบันพระปกเกล้า ร่วมกับ สำนักงานศาลปกครอง. หน้า 45-55.

หากสัญญาใดเป็นสัญญาที่มีกฎหมายบัญญัติไว้โดยชัดแจ้งว่า เป็นสัญญาทางปกครอง หรือมีกฎหมายบัญญัติไว้โดยปริยายว่าให้คดีเกี่ยวกับสัญญาประเภทนั้นขึ้นสู่ศาลปกครอง สัญญานั้นจะเป็นสัญญาทางปกครองโดยการกำหนดของกฎหมาย

(2) สัญญาทางปกครองโดยสภาพ

สัญญาใดที่กฎหมายมิได้กำหนดไว้โดยตรงว่าเป็นสัญญาทางปกครอง ศาลจะเป็นผู้วินิจฉัยว่าสัญญานั้นเป็นสัญญาทางปกครองหรือไม่ โดยในการพิจารณาว่าสัญญาใดจะเป็นสัญญาทางปกครองหรือไม่นั้น ศาลจะพิจารณาโดยใช้หลักเกณฑ์ทางด้านองค์กรและหลักเกณฑ์ทางด้านเนื้อหาของสัญญาประกอบกัน กล่าวคือ

(2.1) สัญญาที่คู่สัญญาทั้งสองฝ่ายต่างเป็นนิติบุคคลมหาชนด้วยกันนั้น โดยหลักแล้วสัญญาดังกล่าวจะมีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครอง เว้นแต่สัญญานั้นเพียงแต่ก่อให้เกิดนิติสัมพันธ์ตามกฎหมายเอกชนระหว่างคู่สัญญาเท่านั้น เช่น สัญญาที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำสัญญากับการไฟฟ้าแห่งประเทศไทยเพื่อซื้อกระแสไฟฟ้า ซึ่งเห็นได้ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเพียงผู้ใช้บริการรายหนึ่งเท่านั้น มิได้มีฐานะแตกต่างไปจากเอกชนผู้ใช้บริการรายอื่น กรณีจึงไม่เป็นสัญญาทางปกครอง

(2.2) สัญญาที่คู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเป็นนิติบุคคลมหาชน และคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งเป็นบุคคลเอกชน กรณีเช่นนี้ไม่ว่านิติบุคคลนั้นจะเป็นคู่สัญญาโดยตรงหรือโดยการมีเอกชนเป็นตัวแทนในการเข้าทำสัญญา โดยหลักแล้ว สัญญานั้นอาจเป็นสัญญาทางปกครองหรือไม่ก็ได้ ทั้งนี้ สัญญาดังกล่าวจะเป็นสัญญาทางปกครองต่อเมื่อ (ก) สัญญาดังกล่าวมีข้อสัญญาที่มีลักษณะพิเศษ กล่าวคือ ข้อสัญญามีลักษณะพิเศษที่ไม่อาจพบได้ในสัญญาตามกฎหมายเอกชน หรือ (ข) สัญญาดังกล่าวมีวัตถุประสงค์แห่งสัญญาที่เกี่ยวกับการก่อสร้างหรือการทำนุบำรุงอสังหาริมทรัพย์ที่ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสัญญาให้ครอบครองสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือสัญญาที่เกี่ยวกับการดำเนินการหรือการจัดการบริการสาธารณะโดยตรง หรือ (ค) สัญญาที่มีข้อกำหนดหรือต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์พิเศษที่กฎหมายกำหนดไว้อันมีลักษณะเป็นพิเศษที่ไม่ค่อยพบในหน้าที่ของคู่สัญญาตามกฎหมายเอกชน

(2.3) สัญญาที่คู่สัญญาทั้งสองฝ่ายต่างก็เป็นบุคคลเอกชนด้วยกัน โดยหลักแล้วสัญญาดังกล่าวย่อมเป็นสัญญาตามกฎหมายเอกชน เว้นแต่สัญญานั้นได้ทำขึ้นเพื่อประโยชน์ของนิติบุคคลมหาชน และสัญญานั้นมีข้อสัญญาซึ่งมีลักษณะพิเศษหรือมีวัตถุประสงค์แห่งสัญญาเป็นการดำเนินการบริการสาธารณะด้วย

ส่วนประเทศเยอรมัน⁵ หมายความว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ค.ศ. 1976 มาตรา 54 ได้ให้ความหมายของสัญญาทางปกครองว่า ได้แก่ นิติสัมพันธ์ในแดนของกฎหมายมหาชนอาจได้รับการก่อตั้ง เปลี่ยนแปลง หรือยกเลิกได้โดยสัญญา (สัญญาทางมหาชน) ตราบเท่าที่ไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองอาจเข้าทำสัญญาทางมหาชนแทนการออกคำสั่งทางปกครองได้กับผู้ที่โดยปกติแล้วเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องออกคำสั่งทางปกครองก่อตั้งนิติสัมพันธ์ในทางปกครองขึ้น

เนื่องจากในระบบกฎหมายเยอรมัน ฝ่ายปกครองอาจตกลงทำสัญญาทางแพ่งหรือสัญญาทางปกครองก็ได้ ในส่วนของสัญญาทางปกครองเองก็ไม่จำเป็นว่าคู่สัญญาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งจะต้องเป็นฝ่ายปกครอง ในทางกลับกันองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองอาจตกลงทำสัญญาทางแพ่งระหว่างกันก็ได้ การใช้ “คู่สัญญา” เป็นเกณฑ์การแบ่งแยกสัญญาทางปกครองออกจากสัญญาทางแพ่งจึงไม่อาจกระทำได้

ปัญหาเรื่องเกณฑ์การแบ่งแยกสัญญาทางปกครองออกจากสัญญาทางแพ่งในทางดำราของประเทศเยอรมันยังเป็นปัญหาที่ยังหาข้อยุติเด็ดขาดไม่ได้ในทางทฤษฎี อย่างไรก็ตาม แม้เกณฑ์การแบ่งแยกสัญญาทางปกครองออกจากสัญญาทางแพ่งในทางดำราของเยอรมันเองยังไม่เป็นที่ยุติ แต่ความเห็นข้างมากเห็นว่าควรใช้เกณฑ์ “วัตถุแห่งสัญญา” (Vetragsgegenstand) เป็นเครื่องชี้ว่าสัญญานั้นเป็นสัญญาทางปกครองหรือสัญญาทางแพ่ง การพิจารณาวัตถุแห่งสัญญาแท้ที่จริงแล้วก็คือการพิจารณา “เนื้อหา” นั่นเองว่า “เนื้อหา” ของวัตถุแห่งสัญญาเป็นเนื้อหาเกี่ยวกับบทบัญญัติในทางกฎหมายหรือไม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง พึงพิจารณาว่าเนื้อหาของสัญญาเป็นเรื่องของการก่อให้เกิดหน้าที่ในกฎหมายปกครองหรือไม่ ด้วยเหตุดังกล่าว สัญญาทางปกครองจึงอาจเกิดขึ้นได้ในกรณีดังต่อไปนี้ คือ

- (1) เนื้อหาของสัญญามีลักษณะเป็นการบังคับการให้เป็นไปตามบทบัญญัติในกฎหมายปกครอง เช่น การตกลงกันของคู่สัญญาในระหว่างกระบวนการเวนคืนตามกฎหมาย
- (2) เนื้อหาของสัญญามีลักษณะเป็นการกำหนดหน้าที่ให้ฝ่ายปกครองออกคำสั่งทางปกครอง หรือการกระทำอื่นใดในทางปกครอง เช่น การออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร
- (3) เนื้อหาของสัญญามีลักษณะเป็นการกำหนดสิทธิหรือหน้าที่ในทางปกครองให้แก่คู่สัญญาฝ่ายเอกชน เช่น กำหนดให้คู่สัญญาฝ่ายเอกชนต้องก่อสร้างที่จอดรถ เป็นต้น

⁵ วรเจตน์ ภาศิริรัตน์ ก (2542, มิถุนายน). “ข้อความคิดพื้นฐานเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองในระบบกฎหมายเยอรมัน.” วารสารนิติศาสตร์, 29,2. หน้า 264-271.

สำหรับในประเทศไทย ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้กำหนดเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองไว้ว่า สัญญาทางปกครองหมายความรวมถึง สัญญาที่คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเป็นบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐ และมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ จากข้างต้นเห็นได้ว่า สัญญาที่จะเป็นสัญญาทางปกครองได้นั้น ประการแรก จะต้องเป็นสัญญาที่มีคู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเป็นบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐ และประการที่สอง สัญญานั้นจะต้องเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ

การที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 บัญญัตินิยามของสัญญาทางปกครองไว้ว่า สัญญาทางปกครอง “หมายความรวมถึง” แสดงว่า สัญญาทางปกครองมิได้หมายถึงเฉพาะสัญญา 4 ประเภทที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น แต่ยังมีสัญญาประเภทอื่นๆ ที่อยู่นอกบทบัญญัติดังกล่าวที่มีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครอง ซึ่งสัญญาอื่นๆ จะได้แก่สัญญาลักษณะใดบ้างนั้น กฎหมายเปิดโอกาสให้ศาลปกครองและคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลเป็นผู้วางแนวทางและวางหลักเกณฑ์ต่อไป⁶

ในการนี้ ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดได้นิยามเพิ่มเติมความหมาย “สัญญาทางปกครอง” ไว้ดังนี้ คือ นอกจากสัญญาสัมปทาน สัญญาให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติแล้ว สัญญาทางปกครองยังหมายความถึงสัญญาที่ให้หน่วยงานทางปกครองหรือบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐตกลงให้คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งเข้าดำเนินการหรือเข้าร่วมดำเนินการบริการสาธารณะ โดยตรง หรือเป็นสัญญาที่มีข้อกำหนดในสัญญาซึ่งมีลักษณะพิเศษที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐ ทั้งนี้ เพื่อให้การใช้อำนาจทางปกครองหรือดำเนินการทางปกครอง (บริการสาธารณะ) บรรลุผล ดังนั้น หากสัญญาใดเป็นสัญญาที่หน่วยงานทางปกครองหรือบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐมุ่งผูกพันตนกับคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งด้วยใจสมัครบนพื้นฐานแห่งความ

⁶ โภคิน พลกุล ก (2546). สัญญาของฝ่ายปกครอง : การแลกเปลี่ยนประสิทธิผลระหว่างประเทศเกี่ยวกับสัญญาของฝ่ายปกครองและบทบาทของศาล (เอกสารประกอบการสัมมนาเชิงปฏิบัติการ). หน้า 36.

เสมอภาค และมีได้มีลักษณะเช่นที่กล่าวมาแล้วข้างต้น สัญญานี้ย่อมเป็นสัญญาทางแพ่ง⁷ ทั้งนี้ การกำหนดนิยามของสัญญาทางปกครองโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดเป็นการกำหนดความหมายอันพิจารณาจากลักษณะทั่วไปของสัญญาทางปกครอง หรือเรียกอีกนัยหนึ่งได้ว่า “สัญญาทางปกครองโดยสภาพ” โดยนำแนวคิดมาจากข้อความคิดเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองของประเทศฝรั่งเศส⁸

สำหรับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลในเรื่องความหมายของสัญญาทางปกครองนั้น คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลมิได้วางหลักเป็นการทั่วไปดังเช่นมติของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด แต่จะพิจารณาถึงลักษณะของสัญญาเป็นกรณีๆ ไป⁹

จากการศึกษาคำวินิจฉัยของศาลปกครองและคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล อาจยกตัวอย่างของสัญญาทางปกครองได้ดังนี้

(1) สัญญาสัมปทาน เช่น สัญญาสัมปทานทำไม้ป่าชายเลน (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 466/2547) และสัญญาสัมปทานบริการโทรศัพท์ 1.5 ล้านเลขหมาย (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 622/2545) เป็นต้น

(2) สัญญาจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค เช่น สัญญาจ้างก่อสร้างสิ่งสาธารณูปโภคต่างๆ เช่น สัญญาจ้างก่อสร้างถนน (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 697/2546) สัญญาจ้างก่อสร้างปรับปรุงระบบท่อประปา (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 236/2547) สัญญาจ้างก่อสร้างฝายน้ำล้น (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 372/2546) เป็นต้น หรือสัญญาจ้างก่อสร้างอาคารสำนักงานต่างๆ เช่น สัญญาจ้างก่อสร้างอาคารสำนักงานเขต (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 497/2545) สัญญาจ้างก่อสร้างอาคารสำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 443/2545) เป็นต้น นอกจากนี้ ยังหมายความรวมถึงสัญญาจะซื้อจะขายที่ดินที่จะถูกเวนคืนเพื่อใช้ในการก่อสร้างสิ่งสาธารณูปโภคด้วย เช่น สัญญาจะซื้อจะขายที่ดินเพื่อสร้างถนน (คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 20/2547 ที่ 27/2545 และคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 97/2547) เป็นต้น

⁷ มติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ 6/2544 วันที่ 10 ตุลาคม 2544

⁸ โภคิน พลกุล ก เล่มเดิม. หน้า 37.

⁹ แหล่งเดิม. หน้า 41.

(3) สัญญาให้จัดทำบริการสาธารณะ เช่น สัญญาจ้างวางท่อประปา เปลี่ยนมาตรวัดน้ำ และประสานมาตรวัดน้ำให้ราษฎรผู้ใช้น้ำ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 199/2545) สัญญาให้ดำเนินบริการวิทยุติดตามตัวส่งข้อมูลข่าวสาร (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 572/2546) สัญญาการเป็นนักศึกษา สัญญารับทุนการศึกษาหรือสัญญาลาศึกษาหรือฝึกอบรม ซึ่งมีข้อกำหนดในสัญญาว่า เมื่อสำเร็จการศึกษาหรือฝึกอบรมจะต้องไปปฏิบัติงานในส่วนราชการ หรือจะต้องกลับเข้ารับราชการต่อไป (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 647/2547 ที่ 491/2547 ที่ 424/2547 และคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 6/2547) สัญญาจ้างที่ปรึกษาออกแบบและควบคุมงานก่อสร้างอาคารเรียนและอาคารประกอบ (อาคารอเนกประสงค์) (คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 47/2547) และสัญญาซื้อขายติดตั้งเครื่องคอมพิวเตอร์และอุปกรณ์การประมวลผลระบบคอมพิวเตอร์ระหว่างกระทรวงสาธารณสุขกับเอกชน (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 726/2547 (ประชุมใหญ่)) เป็นต้น

(4) สัญญาที่ข้อกำหนดในสัญญามีลักษณะพิเศษที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐ เช่น สัญญาจ้างก่อสร้างหอพักข้าราชการ โรงพยาบาล (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 104/2544) เป็นต้น

1.4.2 คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กำหนดให้คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง เป็นคดีพิพาทลักษณะหนึ่งซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง แต่โดยที่กฎหมายมิได้นิยามหรือวางหลักเกณฑ์ไว้ว่า “คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง” มีความหมายแค่นั้นเพียงใด การศึกษาถึงความหมายของคำว่า “คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง” จากแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองและคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล จึงมีความสำคัญ ซึ่งจากการศึกษาพบว่า

(1) ในกระบวนการทำสัญญาของทางราชการก่อนที่จะถึงขั้นตอนการทำสัญญานั้น เจ้าหน้าที่จะต้องมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการที่กำหนดไว้โดยระเบียบของทางราชการ เช่น ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 หรือพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 ซึ่งกฎกระทรวงฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2543) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

พ.ศ. 2539 ได้กำหนดให้การดำเนินการดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครอง ดังนั้น การโต้แย้งกระบวนการทางเจ้าหน้าที่ในการดำเนินการก่อนทำสัญญา จึงถือเป็นการโต้แย้งเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครอง มิใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ตัวอย่างเช่น

(1.1) กรณีที่เอกชนผู้เข้าร่วมประกวดราคาฟ้องว่า ฝ่ายปกครองประกาศแจ้งผลการสอบราคาโดยไม่รับคำเสนอของผู้ฟ้องคดีที่เสนอราคาต่ำสุด แต่กลับพิจารณาจ้างบริษัทที่เสนอราคาต่ำสุดในลำดับถัดไปโดยไม่ชอบ กรณีนี้ ศาลปกครองพิจารณาว่า ประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าวยังอยู่ในขั้นตอนกระบวนการคัดเลือกเอกชนเข้าเป็นคู่สัญญากับหน่วยราชการ ยังมีได้ทำสัญญาผูกพันกัน จึงถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2535 ประกอบกับกฎกระทรวง ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2543) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ข้อพิพาทเกี่ยวกับประกาศดังกล่าวจึงถือว่าเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครอง (คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 13/2546)

(1.2) กรณีที่เอกชนผู้เข้าร่วมประกวดราคาฟ้องว่า คณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาเพื่อพิจารณาข้อเสนอด้านเทคนิคมีมติให้ตนไม่ผ่านการพิจารณาข้อเสนอด้านเทคนิคโดยไม่ชอบ เห็นว่า มติของคณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาเพื่อพิจารณาข้อเสนอด้านเทคนิคเป็นการดำเนินการเกี่ยวกับการจัดหาในกรณีการสั่งไม่รับคำเสนอรับจ้างของผู้ฟ้องคดี อันเป็นคำสั่งทางปกครองตามข้อ 1 (1) ของกฎกระทรวงฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2543) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 อันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษา หรือมีคำสั่งของศาลปกครอง ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 453/2546)

(1.3) กรณีที่เอกชนผู้ได้รับคัดเลือกให้เข้าทำสัญญากับฝ่ายปกครองฟ้องว่า ฝ่ายปกครองประกาศยกเลิกการประกวดราคาและจัดให้มีการประกวดราคาใหม่โดยไม่ชอบ เห็นว่า การที่ฝ่ายปกครองได้ประกาศยกเลิกการประกวดราคา ถือเป็นการสั่งยกเลิกกระบวนการพิจารณาคำเสนอหรือการดำเนินการอื่นใดในลักษณะเดียวกัน จึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามข้อ 1 (3) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2543) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 การโต้แย้งเกี่ยวกับการกระทำดังกล่าวเป็นข้อพิพาทอันเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 229/2546)

(2) ในภายหลังจากที่มีคำสั่งวินิจฉัยผลการประกวดราคาของผู้มีอำนาจสั่งซื้อ
สั่งจ้างแล้วและอยู่ระหว่างการดำเนินการเรียกให้เอกชนผู้ชนะการประกวดราคาเข้ามาทำ
สัญญา ในขั้นนี้ศาลปกครองถือว่ามิใช่ข้อตกลงเกี่ยวกับการประกวดราคาเกิดขึ้นแล้ว หากข้อตกลง
ดังกล่าวจะก่อให้เกิดสัญญาที่เป็นสัญญาทางปกครองต่อไปแล้ว ข้อตกลงดังกล่าวถือเป็น
สัญญาทางปกครองตามบทนิยามของมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธี
พิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ด้วย หากมีข้อโต้แย้งใด ๆ เกี่ยวกับข้อตกลงเกี่ยวกับการ
การประกวดราคา ซึ่งมีข้อพิพาทว่าการประกวดราคาไม่ชอบด้วยระเบียบสำนัก
นายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุฯ หรือคำสั่งรับคำสั่งเสนอรับจ้างไม่ชอบอันเป็นการพิพาท
เกี่ยวกับคำสั่งทางปกครอง ข้อโต้แย้งดังกล่าวจึงมีลักษณะเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญา
ทางปกครองด้วย เช่น ในกรณีที่เอกชนผู้ชนะการประกวดราคาโต้แย้งว่าฝ่ายปกครอง
ริบหลักประกันซองโดยไม่ชอบด้วยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุฯ (คำสั่ง
ศาลปกครองสูงสุดที่ 352/2548)

(3) กระบวนการทำสัญญาของทางราชการสิ้นสุดลงเมื่อมีการลงนาม
ในสัญญา นับแต่มีการลงนามในสัญญาเป็นต้นไป ในการปฏิบัติตามสัญญาโดยหลักก็จะเป็
การใช้สิทธิและหน้าที่ในฐานะคู่สัญญา หากสัญญาที่ทำขึ้นเป็นสัญญาทางปกครองข้อพิพาท
ระหว่างคู่สัญญาที่เกิดขึ้นจากสัญญาดังกล่าวก็มีลักษณะเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญา
ทางปกครอง เช่น ข้อพิพาทเกี่ยวกับการเรียกร้องเงินค่าปรับ¹⁰ การเรียกร้องเงินค่าตอบแทน
หรือค่าธรรมเนียมตามสัญญาสัมปทาน¹¹ การเรียกร้องเงินค่าเสียหาย¹² การเรียกร้องเงินค่าจ้าง¹³
การคิดค่าปรับหรือหักเงินค่าจ้าง¹⁴ การขอขยายอายุสัญญา¹⁵ การบอกเลิกสัญญา¹⁶ การตีความ

¹⁰ ตัวอย่าง เช่น คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 264/2547 ที่ 639/2547 ที่ 79/2548 ที่ 198/2548 และ
ที่ 611/2548 เป็นต้น

¹¹ ตัวอย่าง เช่น คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 57/2548 ที่ 793/2547 และที่ 461/2547 เป็นต้น

¹² ตัวอย่าง เช่น คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 114/2548 ที่ 108/2548 ที่ 152/2548 และที่ 154/2548 เป็นต้น

¹³ ตัวอย่าง เช่น คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 854/2547 เป็นต้น

¹⁴ ตัวอย่าง เช่น คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 62/2547 และคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.170/2547
เป็นต้น

¹⁵ ตัวอย่าง เช่น คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 491/2545 ที่ 209/2548 และที่ 958/2547 คำพิพากษา
ศาลปกครองสูงสุดที่ อ.44/2548 และที่ อ.119/2547 เป็นต้น

¹⁶ ตัวอย่าง เช่น คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 141/2548 เป็นต้น

สัญญา¹⁷ และการเรียกร้องเงินค่าชดเชยตามสัญญาแบบปรับราคาได้ (ค่า K)¹⁸ เป็นต้น

ในกรณีที่บุคคลภายนอกซึ่งมิได้เป็นคู่สัญญา โต้แย้งการกระทำของคู่สัญญา แม้ข้อโต้แย้งดังกล่าวจะเป็นข้อโต้แย้งเกี่ยวกับการกระทำตามสัญญา กรณีก็มีใช้คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง แต่หากบุคคลภายนอกได้รับความเสียหายจากการกระทำตามสัญญาของฝ่ายปกครอง คู่สัญญาดังกล่าวก็อาจฟ้องเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้ เช่น ในกรณีที่สมาชิกสภาเทศบาลดำรงตำแหน่งเทศมนตรีฟ้องว่านายกเทศมนตรีอนุมัติให้ผู้รับจ้างหยุดงานและขยายอายุสัญญาโดยไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535 ศาลปกครองพิจารณาว่า การฟ้องดังกล่าวเป็นการฟ้องคดีเพื่อให้นายกเทศมนตรีกระทำการหรืองดเว้นกระทำการเพื่อแก้ไขเยียวยาความเสียหายอันเกิดจากการกระทำละเมิดของตน ข้อพิพาทในคดีนี้จึงเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 462-464/2547 (ประชุมใหญ่))

ในทางกลับกัน ในกรณีที่เอกชน คู่สัญญา โต้แย้งการกระทำของฝ่ายปกครองอื่นซึ่งมิได้อยู่ในฐานะคู่สัญญา ศาลปกครองพิจารณาว่า แม้ฝ่ายปกครองนั้นจะมีได้เป็นคู่สัญญากับเอกชนผู้ฟ้องคดี แต่หากการกระทำของฝ่ายปกครองอื่นนั้นมีส่วนเกี่ยวข้องหรือมีส่วนได้เสียกับการปฏิบัติตามสัญญาของฝ่ายปกครองคู่สัญญาโดยตรง การที่เอกชนคู่สัญญาโต้แย้งการกระทำของฝ่ายปกครองนั้น ก็มีลักษณะเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองด้วยเช่นกัน เช่น ในกรณีสัญญาจ้างก่อสร้างระบบระบายน้ำระหว่างเมืองพัทยากับเอกชนผู้ฟ้องคดี ซึ่งในสัญญามีข้อกำหนดให้สามารถปรับราคางานก่อสร้างตามสูตรการปรับราคาตามเอกสารแนบท้ายสัญญา โดยมีเงื่อนไขและหลักเกณฑ์การพิจารณาคำนวณเงินเพิ่มหรือลด และการจ่ายเงินเพิ่มหรือเรียกคืนเงินว่า จะต้องได้รับการตรวจสอบและเห็นชอบจากคณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อม และให้ถือว่าการพิจารณาวินิจฉัยของคณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อมเป็นที่สุด การที่เอกชนคู่สัญญาโต้แย้งว่า คณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อมใช้เวลาพิจารณาคำขอรับเงินชดเชยฯ เป็นเวลาเกินกว่าที่กำหนดไว้ในประกาศ

¹⁷ ตัวอย่าง เช่น คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 562/2547 และคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.16/2547 เป็นต้น

¹⁸ ตัวอย่าง เช่น คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 619/2547 เป็นต้น

คณะกรรมการว่าด้วยการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนของหน่วยงานของรัฐ เรื่อง การกำหนดมาตรฐานการปฏิบัติราชการในการเบิกจ่ายเงินชดเชยค่างานก่อสร้างตามสัญญาแบบปรับราคาได้ กรณีนี้เหตุแห่งการฟ้องคดีเป็นข้อพิพาทที่เกิดขึ้นอันเนื่องมาจากการจ่ายเงินค่าชดเชย จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง เมื่อคณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อมเป็นผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบและให้ความเห็นชอบในการจัดสรรเงินกองทุนสิ่งแวดล้อมเพื่อช่วยเหลือเงินชดเชยฯ ตามสัญญาฉบับนี้ ศาลปกครองจึงมีอำนาจรับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดี ซึ่งฟ้องคณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อมไว้พิจารณาพิพากษาได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 494/2546)

1.4.3 ระยะเวลา

ระยะเวลา หมายถึง กำหนดส่วนความสั้นยาวของเวลาซึ่งอาจเป็นเวลาทีล่วงมาแล้วหรือที่จะกำหนดหรือที่จะผ่านไปในอนาคต เช่น การกำหนดเวลากันไว้เป็นจำนวนวัน เดือน ปี หรือชั่วโมง แล้วแต่ว่าจะตกลงกันไว้ว่าจะใช้จำนวนเท่าใด ซึ่งกำหนดไว้โดยประการต่างๆ ทั้งในกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือในนิติกรรมที่คู่สัญญากำหนดกันเอง และโดยประการอื่น¹⁹ ถ้าระยะเวลากำหนดไว้โดยกฎหมายอันเป็นกติกากของส่วนรวม ศาลจะเป็นผู้ยื่นหรือขยายได้²⁰ แต่ถ้าเป็นระยะเวลาที่คู่กรณีกำหนดกันไว้โดยนิติกรรม คู่กรณีสามารถที่จะตกลงกันขยายหรือย่นระยะเวลาดังกล่าวได้²¹

1.4.4 อายุความ

อายุความ หมายถึง ระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับการฟ้องร้องหรือใช้สิทธิเรียกร้อง อาจเป็นสิทธิเรียกร้องในหนี้สินหรือสิทธิเรียกร้องอย่างใดๆ ซึ่งในการใช้สิทธิเรียกร้องดังกล่าวต้องใช้ภายในเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้สั้นยาวต่างกันแล้วแต่กรณี หากผู้มีสิทธิมิได้ใช้สิทธิดังกล่าวภายในเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้ ถือว่าสิทธิเรียกร้องนั้นขาดอายุความ²² ซึ่งกฎหมายห้ามมิให้ฟ้องร้องต่อศาลอีกต่อไป ซึ่งอายุความสำหรับสิทธิเรียกร้องนั้น จะมีการกำหนดอายุความไว้ตามกฎหมาย เช่น ประมวลกฎหมายแพ่ง

¹⁹ สติต เล็งไธสง. (2546). คู่มือกฎหมายแพ่ง เล่ม 1 ว่าด้วย นิติกรรม สัญญา ระยะเวลา อายุความ และกฎหมายว่าด้วยสัญญาที่ไม่เป็นธรรม และคุ้มครองผู้บริโภค. หน้า 83.

²⁰ มาตรา 23 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

²¹ จำปี โสทธิพันธุ์ ก (2545). คำอธิบายหลักกฎหมาย นิติกรรม-สัญญา. หน้า 84.

²² แหล่งเดิม. หน้า 222.

และพาณิชย์²³ หรือพระราชบัญญัติรับขนของทางทะเล พ.ศ. 2534 มาตรา 46 พระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. 2517 มาตรา 37 หรือพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2494 มาตรา 10 เป็นต้น²⁴

1.4.5 อายุความหรือระยะเวลาการฟ้องคดีปกครอง

แม้ว่าพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ได้ใช้ทั้งคำว่า “อายุความ” และคำว่า “ระยะเวลา” การฟ้องคดี แต่โดยที่มาตรา 193/9 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้ใช้ทั้งคำว่า “อายุความ” และคำว่า “ระยะเวลา” ปะปนกันอยู่ด้วย การตีความถ้อยคำทั้งสองแห่งนั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีเกี่ยวกับการฟ้องคดีปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ กล่าวคือ “อายุความ และระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองควรมีความหมายเฉพาะ “ช่วงเวลาที่ถูกกฎหมายกำหนดให้ใช้สิทธิในการฟ้องคดี” เท่านั้น

อย่างไรก็ตาม ประเทศเยอรมันและประเทศฝรั่งเศสจะไม่มีปัญหาเกี่ยวกับการใช้ถ้อยคำดังกล่าว เนื่องจากในกฎหมายเยอรมันจะใช้คำว่า “ระยะเวลา” (Klagefrist) และในกฎหมายฝรั่งเศสจะใช้คำว่า “ระยะเวลา” (le délai) เช่นเดียวกัน ซึ่งคำว่า “ระยะเวลาการฟ้องคดี” (le délai d’action) มีความหมายว่า ช่วงระยะเวลาซึ่งกำหนดไว้ให้ต้องกระทำการหรือดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งก่อนสิ้นสุดระยะเวลาดังกล่าว มิฉะนั้นก็ไม่อาจรับไว้พิจารณาได้หรือหมดสิทธิที่จะดำเนินการดังกล่าว (la forclusion) แต่ถ้าเป็นเรื่อง “อายุความ” (prescription) จะมีความหมายหลายประการ เช่น การได้มาหรือเสียไปซึ่งสิทธิ (Mode d’acquisition ou d’extinction d’un droit) การระงับสิ้นไปซึ่งอำนาจที่จะลงโทษผู้กระทำความผิดทางอาญา (อายุความล่วงเลยการลงโทษ) ในกรณีนี้ วงวิชาการทางกฎหมายของประเทศฝรั่งเศสจึงมีการอธิบายกรณีดังกล่าวว่า จะต้องไม่เข้าใจปะปนกันระหว่างการสิ้นไปซึ่งสิทธิเรียกร้อง (prescription) อันเป็นการระงับสิ้นไปทั้งสิทธิเรียกร้องและสิทธิที่จะฟ้องคดีต่อศาล

²³ มาตรา 419, 448, 468, 474, 481, 533, 563, 601, 649, 671, 678, 794 และ 1170 เป็นต้น

²⁴ คำพิชัย จงจักรพันธ์ ก (2545). คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เรียงมาตรา ว่าด้วยนิติกรรม ระยะเวลา อายุความ บรรพ 1 มาตรา 149-193/35. หน้า 117.

กับการสิ้นไปซึ่งสิทธิในการฟ้องคดีต่อศาล (la forclusion) อันเป็นเพียงเรื่องการสิ้นไปซึ่งสิทธิในการฟ้องคดีเท่านั้น²⁵

1.5 วิธีการศึกษา

วิธีการศึกษาจะใช้การค้นคว้าวิจัยทางเอกสาร (Documentary Research) โดยมีวิธีดำเนินการ ดังนี้

1.5.1 ศึกษาเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ในเรื่องวิธีพิจารณาคดีปกครองทั่วไป วิธีพิจารณาคดีและระยะเวลาการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองของต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศเยอรมันและประเทศฝรั่งเศส เพื่อเปรียบเทียบกับหลักเกณฑ์เกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองของไทย

1.5.2 ศึกษาหลักเกณฑ์ทั่วไปเกี่ยวกับอายุความหรือระยะเวลาการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 เพื่อเปรียบเทียบกับพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

1.5.3 ศึกษาแนวคำพิพากษาของศาลยุติธรรม และคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ในเรื่องการนับระยะเวลาการฟ้องคดีและร้องทุกข์เกี่ยวกับสัญญาทางปกครองเพื่อเปรียบเทียบกับแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง โดยในการศึกษาเปรียบเทียบจะแยกตามลักษณะข้อพิพาทเป็นสำคัญ

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.6.1 ทำให้ทราบถึงปัญหาเกี่ยวกับการนับระยะเวลาการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

1.6.2 ทำให้ทราบแนวทางและวิธีคิด ในเรื่องการนับอายุความหรือระยะเวลาการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองที่จะเป็นประโยชน์แก่ผู้ฟ้องคดีและศาลปกครองของไทยต่อไป

²⁵ บุญอนันต์ วรรณพานิชย์ ก (2543). อายุความหรือระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองตามกฎหมายไทยและกฎหมายฝรั่งเศส. หน้า 4-6.

บทที่ 2

วิธีพิจารณาคดีและระยะเวลาการฟ้องคดีพิพาท เกี่ยวกับสัญญาทางปกครองของต่างประเทศ

2.1 วิธีพิจารณาคดีและระยะเวลาการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองในทาง กฎหมายประเทศฝรั่งเศส

2.1.1 ประเภทคดีและหลักเกณฑ์ทั่วไปในการฟ้องคดี

2.1.1.1 ประเภทคดีปกครอง

Edouard Laferrière ได้จัดแบ่งคดีปกครองออกเป็น 4 ประเภท โดยพิจารณาจากสภาพ (nature) และขอบเขต (étendue) ของอำนาจศาลปกครอง²⁶ ได้แก่

1) **คดีที่ศาลมีอำนาจเต็มหรือคดีเรียกร้องสิทธิหรือค่าสินไหมทดแทน (Contentieux de pleine juridiction)** หมายถึง คดีที่ศาลมีอำนาจไม่เพียงแต่เพิกถอนการกระทำทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น หากมีอำนาจพิพากษาให้ฝ่ายปกครองใช้ค่าเสียหายหรือเปลี่ยนแปลงแก้ไขหรือสั่งแทนคำสั่งหรือการกระทำทางปกครองนั้นๆ ได้²⁷ หรือหมายถึงคดีที่ศาลใช้อำนาจของตนอย่างเต็มรูปที่สุด โดยการพิพากษาคดีระหว่างฝ่ายปกครองและผู้ฟ้องคดีเสมือนหนึ่งที่ศาลยุติธรรมกระทำระหว่างคู่ความทางแพ่งและโดยเฉพาะอย่างยิ่งการพิพากษาให้มีการรับผิดชอบในตัวตน²⁸

2) **คดีที่ศาลมีอำนาจเพิกถอน (Contentieux de l'annulation)** หมายถึง คดีที่ศาลมีอำนาจแค่เพิกถอนการกระทำทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น ไม่มีอำนาจเปลี่ยนแปลงแก้ไข หรือสั่งแทนคำสั่งหรือการกระทำทางปกครอง²⁹ ซึ่งมีคดีที่ฝ่ายปกครองกระทำการเกินอำนาจ (recours pour excès de pouvoir หรือ R.E.P.) เป็นหลัก³⁰

²⁶ บุญอนันต์ วรรณพานิชย์ ข (2543). บันทึก เรื่อง ประเภทคดีปกครองและผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองแต่ละประเภท. หน้า 4.

²⁷ โภคิน พลกุล ข (2530, 26-27 สิงหาคม). การวินิจฉัยชี้ขาดคดีปกครอง. หน้า 1.

²⁸ บุญอนันต์ วรรณพานิชย์ ข หน้าเดิม.

²⁹ โภคิน พลกุล ข หน้าเดิม.

³⁰ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ก (2530, 26-27 สิงหาคม). วิธีพิจารณาคดีปกครองในฝรั่งเศส. หน้า 39.

3) **คดีที่ศาลมีอำนาจตีความ (Contentieux de l'interprétation)** หมายถึง คดีที่ศาลมีอำนาจกำหนดถึงความหมายและขอบเขตหรือคำบังคับทางกฎหมายของการกระทำทางปกครองเท่านั้น ไม่มีอำนาจนำเอาการกระทำนั้นไปบังคับแก่คู่ความในคดี³¹

4) **คดีที่ศาลมีอำนาจลงโทษ (Contentieux de la répression)** หมายถึง คดีที่ศาลมีอำนาจลงโทษกรณีที่มีการกระทำผิดกฎหมายที่มีเพื่อปกป้องสาธารณสมบัติของแผ่นดิน เช่น ทางสาธารณะ³²

2.1.1.2 หลักเกณฑ์ทั่วไปในการฟ้องคดี

1) ผู้มีสิทธิฟ้องคดี

ผู้จะใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้นั้นจะต้องเป็นผู้ที่มีความสามารถตามที่กฎหมายกำหนด และจะต้องเป็นผู้มีส่วนได้เสียหรือประโยชน์เกี่ยวข้องกับ ความเดือดร้อนเสียหายที่จะขอให้ศาลพิจารณาพิพากษา ซึ่งประโยชน์เกี่ยวข้องดังกล่าวตาม แนวคำพิพากษาของศาล หมายถึง ประโยชน์ทั้งทางรูปธรรม และนามธรรมหรือศีลธรรม โดย ประโยชน์ดังกล่าว อาจเป็นประโยชน์ส่วนตัวหรือประโยชน์สาธารณะที่ตนมีส่วนได้ส่วนเสีย อยู่ด้วยก็ได้ แต่ทั้งนี้จะต้องมีความสำคัญพอสมควรถึงขนาดที่จะมาฟ้องคดีต่อศาลได้³³

2) แบบของคำฟ้อง

คำฟ้องคดีปกครองไม่มีอีกรูปแบบเคร่งครัดเหมือนคดีแพ่ง แต่ต้อง ระบุอย่างชัดเจน ซึ่ง (ก) ข้อเท็จจริงที่เป็นต้นเหตุแห่งการฟ้องคดี (ข) คำขอท้ายฟ้อง (conclusions) เช่น ขอให้เพิกถอนคำวินิจฉัยของฝ่ายปกครอง (ค) เหตุผลที่โจทก์ยกขึ้น สนับสนุนคำฟ้องของตน (moyens) (ง) ชื่อและที่อยู่ของคู่ความ (จ) สำเนาคำวินิจฉัยของฝ่าย ปกครองที่ถูกฟ้องคดี หรือหลักฐานที่แสดงว่าฝ่ายปกครองได้ปฏิเสธคำขอของโจทก์โดย ปริยาย³⁴

³¹ โภคิน พลกุล ข หน้าเดิม.

³² แหล่งเดิม.

³³ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ข (2531, 3 ธันวาคม). “วิธีพิจารณาคดีปกครองในฝรั่งเศส.” วารสารกฎหมาย ปกครอง, เล่ม 7, ตอน 3. หน้า 744-745. ผู้สนใจรายละเอียดโปรดดูเพิ่มเติมใน บุญอนันต์ วรรณพานิชย์ ข เล่มเดิม. หน้า 1-44.

³⁴ ชาญชัย แสงศักดิ์ ก (2545). คำอธิบายกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง. หน้า 63.

3) การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง

การอุทธรณ์ในฝ่ายปกครองเป็นการขอให้ทบทวนนิติกรรมทางปกครอง(คำสั่งทางปกครอง และกฎ) ดังนั้น การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองจะใช้ในกรณีมีนิติกรรมทางปกครองขึ้นแล้วเท่านั้น³⁵ อนึ่ง การอุทธรณ์ในฝ่ายปกครองจะใช้บังคับกับการกระทำทางกายภาพไม่ได้³⁶ กล่าวคือ วิธีการอุทธรณ์จึงไม่ใช้กับเรื่องละเมิด และไม่ใช้กับการทบทวนสัญญาทางปกครอง³⁷ ซึ่งโดยปกติอาศัยการปฏิบัติโดยทางกายภาพของฝ่ายปกครอง ดังนั้น ในกรณีที่กฎหมายบังคับให้เอกชนต้องร้องขอให้ฝ่ายปกครองวินิจฉัยก่อนในกรณีละเมิดหรือสัญญาว่าฝ่ายปกครองมีข้อยุติเช่นใด (la règle de la décision préalable) จึงไม่ใช่การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง เพราะยังไม่มีนิติกรรมทางปกครอง (คำสั่งของฝ่ายปกครองที่ยืนยันจุดยืนของตน) ในกรณีนั้น³⁸ การอุทธรณ์ในฝ่ายปกครองโดยหลักการจะมีขอบเขตที่กว้างขวางไม่จำกัดโดยอ้างได้ทั้งความไม่ชอบด้วยกฎหมาย และความไม่เป็นธรรม³⁹ เรื่องใดหากมีกฎหมายกำหนดขั้นตอนการอุทธรณ์ในฝ่ายปกครองประเภทบังคับไว้ (recours administratif obligatoire) ก็ต้องดำเนินการอุทธรณ์ตามนั้นก่อน หากไม่ดำเนินการอุทธรณ์ตามขั้นตอนบังคับดังกล่าว ศาลจะไม่รับพิจารณาคดี แต่ในกรณีเป็นที่สงสัยว่าเป็นการบังคับหรือไม่ จะถือว่าเป็นขั้นตอนการอุทธรณ์ประเภทไม่บังคับที่อาจนำคดีมาสู่ศาลได้เลย

4) ระยะเวลาการฟ้องคดีปกครอง

กฎหมายฝรั่งเศสวางหลักเกณฑ์ทั่วไปเกี่ยวกับกำหนดเวลาการฟ้องคดีปกครองไว้ในมาตรา 1 แห่งรัฐกฤษฎีกา เลขที่ 65-29 ลงวันที่ 11 มกราคม ค.ศ. 1965 (โดยมาตรา R.102 วรรคแรก แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยศาลปกครองชั้นต้นและศาลอุทธรณ์ก็ได้นำมาบัญญัติไว้เช่นกัน ซึ่งตรงกับมาตรา R.421-1 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครอง (Code de justice administrative) อันมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 2001 โดยกำหนดให้ระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองมีกำหนดสองเดือน

³⁵ Didier Truchet. *Recours administratif, Répertoire de contentieux administratif*. Tome 2. no. 12. อ้างในชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์สานต์. (2540). *กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง*. หน้า 368.

³⁶ แหล่งเดิม.

³⁷ Jean-Marie Audy et Roland Drago. (1992). *Traité des recours en matière administrative* 21. อ้างในแหล่งเดิม.

³⁸ แหล่งเดิม. หน้า 372-373.

³⁹ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ข เล่มเดิม. หน้า 713.

นับตั้งแต่วันที่มีการแจ้งหรือประกาศนิตินกรมทางปกครอง อย่างไรก็ตาม ถ้าหากมีกฎหมายเฉพาะ ระยะเวลาการฟ้องคดีไว้เป็นอย่างอื่น ซึ่งอาจจะสั้นหรือยาวกว่าสองเดือน ก็ให้เป็นไปตามระยะเวลาของกฎหมายฉบับนั้นๆ หรือนิตินกรมทางปกครองที่แจ้งให้เอกชนทราบ ระบุเงื่อนไขเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดีไว้สั้นกว่านั้นก็ทำได้⁴⁰ อนึ่ง หากคู่ความอยู่นอก ฝรั่งเศส อายุความก็ขยายไปอีกหนึ่งหรือสองเดือน แล้วแต่ว่าจะอยู่ในยุโรปหรือทวีปอื่น⁴¹ นอกจากนี้ ในกรณีที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำขอต่อฝ่ายปกครองเพื่อให้กระทำการอย่างใด อย่างหนึ่งแล้วฝ่ายปกครองนิ่งเฉย (La silence de l' Administration) การที่ฝ่ายปกครองนิ่งเฉย เกินกว่าสองเดือนขึ้นไปมีผลเท่ากับเป็นคำสั่งปฏิเสธโดยปริยาย ในกรณีเช่นนี้ระยะเวลา การฟ้องคดีจะมีกำหนดสองเดือนนับแต่วันที่พ้นกำหนดสองเดือนดังกล่าว⁴²

2.1.2 ประเภทการฟ้องคดีในข้อพิพาทที่เกี่ยวกับสัญญาทางปกครองและหลักเกณฑ์ใน การฟ้องคดี

2.1.2.1 ประเภทคดี

การฟ้องคดีปกครองที่เกี่ยวกับสัญญาทางปกครองนั้นอาจแยกได้เป็น 2 กรณี⁴³ คือ

1) การฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับตัวสัญญาโดยตรง : การฟ้องคดีที่ศาลมี อำนาจเต็ม (Contentieux de pleine juridiction)

การฟ้องคดีความรับผิดชอบตามสัญญาของฝ่ายปกครองเป็นคดีหลักของ การฟ้องคดีที่ศาลมีอำนาจเต็ม⁴⁴

2) การฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำที่อาจแยกออกได้จาก สัญญา : การฟ้องคดีที่ศาลมีอำนาจเพิกถอนนิตินกรมฝ่ายเดียว (Contentieux de l'annulation)

⁴⁰ R.421-5, CODE ADMINISTRATIF, 27^e édition, Paris, DALLOZ, 2003.

⁴¹ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ก เล่มเดิม. หน้า 45.

⁴² R.421-2, ADMINISTRATIF, 27^e édition, Paris, DALLOZ, 2003.

⁴³ ยงยุทธ อนุกุล. (2547). หลักพื้นฐานบางประการเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองและคำพิพากษาของศาล ต่างประเทศ. หน้า 8.

⁴⁴ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ก หน้าเดิม.

ถ้าในการทำสัญญาทางปกครองนั้น มีการทำนิติกรรมทางปกครองที่ อาจแยกออกจากสัญญาได้ (acte détachable)⁴⁵ อาจนำนิติกรรมทางปกครองดังกล่าวมาฟ้อง คดีให้เพิกถอนต่างหากเป็นคดีหนึ่งแยกจากคดีที่ศาลมีอำนาจเต็มได้ นอกจากนี้ ในคดีที่ศาลมี อำนาจเต็มที่ฟ้องเรียกเงินกัน แต่จำนวนเงินที่เรียกร้องต่อฝ่ายปกครองไม่มากนัก และเป็นคดี บางประเภทที่ศาลเห็นสมควรก็มีแนวบรรทัดฐานคำพิพากษาให้โจทก์เลือกว่าจะฟ้องแบบใด คือ อาจฟ้องเป็นคดีที่ฝ่ายปกครองทำเกินอำนาจ (recours pour excès de pouvoir) ให้เพิกถอน การปฏิบัติของฝ่ายปกครองที่ไม่เยียวยาให้ก่อนอย่างเดียว หรือจะฟ้องเป็นคดีเรียกค่าเสียหาย

⁴⁵ การกระทำที่แยกออกได้ (acte détachable) เมื่ออธิบายด้วยหลักในแง่ Subjectif ก็คือการมองที่ตัว การกระทำทางปกครองและผู้ร้องซึ่งพอสรุปได้ดังนี้ คือ

1) การกระทำทางปกครองบางส่วนอาจไม่สามารถแยกออกได้ และไม่อาจฟ้องคดีเป็นคดีที่ฝ่าย ปกครองกระทำเกินอำนาจ (recours pour excès de pouvoir หรือ r.e.p.) สำหรับการกระทำนั้นได้ ถ้าผู้ร้องสามารถ มีวิธีแก้ปัญหาคดีแบบอื่นได้คล้ายคลึงกับวิธีฟ้องคดีแบบ r.e.p.

2) การกระทำทางปกครองบางส่วนแยกออกได้และสามารถฟ้องคดีแบบ r.e.p. ได้ถ้าผู้ร้องไม่สามารถ มีวิธีแก้ปัญหาคดีแบบอื่นให้ได้ผลเช่นเดียวกับการฟ้องคดีแบบ r.e.p.

หรือการที่คดีแบบอื่นสามารถเยียวยาผู้เสียหายในแง่ของค่าเสียหายเท่านั้น แต่ไม่อาจทำให้การกระทำที่ ไม่ชอบด้วยกฎหมายสิ้นผลไปได้ ดังนี้ ผู้เสียหายจะมีสิทธิดำเนินคดีแบบ r.e.p. สำหรับการกระทำทางปกครองที่ แยกออกมาได้ เช่น การที่เอกชนทำสัญญากับฝ่ายปกครอง และเอกชนผู้นั้นต้องเสียหายจากการเป็นคู่สัญญาเพราะ ระเบียบของฝ่ายปกครองที่ออกมาในเรื่องที่ทำสัญญานั้น ดังนี้ นอกจากจะฟ้องเรียกค่าเสียหายตามสัญญาแล้วเอกชน ดังกล่าวยังสามารถฟ้องขอให้เพิกถอนระเบียบของฝ่ายปกครองซึ่งเห็นว่าไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ โดยฟ้องคดีแบบ r.e.p.

ส่วนหลักในแง่ Objectif นั้น เป็นการอธิบายในแนวใหม่ ไม่ขึ้นอยู่กับตัวผู้ร้องว่า จะมีวิธีได้รับการเยียวยาที่ ได้ผลเช่นเดียวกับการฟ้องคดีแบบ r.e.p. หรือไม่ แต่ศาลจะพิจารณาจากหลายๆ เหตุผลซึ่งที่สำคัญคือขอบอำนาจ ของศาลที่จะพิจารณาคดี

โดยใช้หลักว่าการกระทำนั้นเป็นสาระสำคัญของคดีหรือขอบอำนาจของศาลหรือไม่ ถ้าเป็นก็ไมอาจแยก การกระทำส่วนนั้นออกมาและไปฟ้องคดีแบบ r.e.p. ได้ แต่ถ้าการกระทำนั้นเป็นเพียงส่วนประกอบไม่ใช่ สาระสำคัญของคดีที่อยู่ในขอบอำนาจของศาลที่มีอำนาจอยู่ ดังนี้ การกระทำดังกล่าวย่อมแยกออกจากคดี และ ก่อให้เกิดการฟ้องคดีแบบ r.e.p. สำหรับการกระทำนั้นได้ เช่น คำสั่งของฝ่ายปกครองเพื่อให้ดำเนินการตามสัญญา ข้อมถือเป็นสาระสำคัญของคดีที่ฟ้องเกี่ยวกับการผิดสัญญา คำสั่งดังกล่าวจึงไม่อาจถือเป็นการกระทำที่อาจแยก ออกได้ แต่ถ้าเป็นคำสั่งที่ให้ฝ่ายปกครองเข้าทำสัญญาจะเป็นได้ว่าเป็นการกระทำที่ไม่ใช่สาระสำคัญของ ตัวสัญญาหรือการปฏิบัติตามสัญญา เป็นเพียงส่วนประกอบที่ก่อให้เกิดการทำสัญญาเท่านั้น ด้วยเหตุนี้ คำสั่ง ดังกล่าวจึงถือเป็นการกระทำทางปกครองที่แยกออกได้ และอาจก่อให้เกิดการฟ้องคดีแบบ r.e.p. สำหรับการ กระทำนั้นได้

โดยตรง ซึ่งเป็นคดีที่ศาลมีอำนาจเต็มก็ได้ โดยคู่คำขอท้ายฟ้องว่าขอให้เพิกถอนอย่างเดียว หรือขอให้ชดใช้ค่าเสียหายเป็นหลัก⁴⁶

2.1.2.2 หลักเกณฑ์ในการฟ้องคดี

1) ผู้มีสิทธิฟ้องคดี

โดยหลักแล้วการฟ้องบังคับให้เป็นไปตามข้อกำหนดในสัญญา หรือการฟ้องให้ระงับข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง โดยการฟ้องคดีที่ศาลมีอำนาจเต็ม (Contentieux de pleine juridiction) คู่สัญญาทั้งสองฝ่ายเป็นผู้ที่มีสิทธิฟ้องคดี อย่างไรก็ตาม ในประเทศฝรั่งเศสฝ่ายปกครองจะมีเอกสิทธิ์การบังคับฝ่ายเดียวไปก่อนโดยไม่ต้องไปศาล (Privilège du préalable) ที่รับประกันความต่อเนื่องของบริการสาธารณะไม่ให้หยุดชะงัก หนึ่ง อำนาจของฝ่ายปกครองดังกล่าวนี้จะมีอยู่โดยผลของกฎหมาย แม้จะไม่ได้กำหนด ในสัญญาก็ตาม ดังนั้น ฝ่ายปกครองคู่สัญญาจึงมีอำนาจดำเนินการบังคับให้เอกชนคู่สัญญา ทำตามสัญญาได้เองโดยไม่ต้องฟ้องคดีต่อศาล และเฉพาะคู่สัญญาฝ่ายเอกชนเท่านั้นที่จะต้อง ฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามสัญญา ส่วนการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญา ทางปกครองโดยฟ้องเป็นคดีที่ศาลมีอำนาจเพิกถอน (Contentieux de l'annulation) นั้น กฎหมายฝรั่งเศสกำหนดให้ผู้มีส่วนได้เสีย⁴⁷ เป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลได้ กล่าวคือ ในกระบวนการทำสัญญาทางปกครองนั้นมีขั้นตอนต่างๆ ทั้งช่วงก่อนทำสัญญาและช่วงหลัง ทำสัญญา ซึ่งในกระบวนการต่างๆ นี้ ฝ่ายปกครองต้องมีการออกคำสั่งทางปกครอง หากคำสั่งการเหล่านี้ออกมาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้มีส่วนได้เสียย่อมมีสิทธินำมาฟ้อง ต่อศาลปกครองเพื่อให้เพิกถอนคำสั่งเหล่านั้นได้ นอกจากนี้ เนื่องจากในการทำสัญญา ทางปกครองของฝ่ายรัฐจะต้องทำตามสัญญาสำเร็จรูป (contrat-type) ซึ่งได้มีการกำหนดไว้ ล่วงหน้าถึงสิทธิและหน้าที่ของคู่สัญญาและรายละเอียดอื่นๆ ในกรณีดังกล่าวสภาแห่งรัฐ ได้มีคำวินิจฉัยเมื่อปี 1961 ว่า สัญญาสำเร็จรูป (contrat-type) มีลักษณะเป็นกฎเกณฑ์ทั่วไป

⁴⁶ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ก เล่มเดิม. หน้า 45.

⁴⁷ ผู้มีส่วนได้เสีย หมายถึง ผู้มีส่วนได้เสียหรือประโยชน์เกี่ยวข้องกับความเดือดร้อนเสียหายที่จะขอให้ ศาลพิจารณาพิพากษา

ซึ่งผู้มีส่วนได้เสียอาจฟ้องเพิกถอนได้⁴⁸ และในกรณีที่รัฐทำสัญญามอบหมายให้บุคคลอื่น นอกจากรัฐเป็นผู้ดำเนินบริการสาธารณะหรือสัญญาสัมปทานบริการสาธารณะ ซึ่งข้อสัญญา ที่ทำระหว่างคู่สัญญาจะมีผลกระทบต่อสิทธิและหน้าที่ของบุคคลภายนอก หากปรากฏว่า ข้อสัญญาดังกล่าวถูกกำหนดขึ้นโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ใช้บริการหรือผู้ใช้บริการ ในอนาคตมีสิทธิที่จะฟ้องเพิกถอนข้อกำหนดในสัญญาที่กระทบสิทธิและหน้าที่ของตนได้⁴⁹

2) เอกชนจะต้องร้องขอให้ฝ่ายปกครองตัดสินใจชี้ขาดคดีมาฟ้องต่อศาล

ในคดีปกครองทุกประเภทถือว่า การฟ้องคดีปกครองจะต้องมี นิติกรรมทางปกครอง (คำสั่งทางปกครองและกฎ (acte administratif)) เป็นฐานอยู่เสมอ ผลจึง มีว่าการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาโดยการฟ้องคดีที่ศาลมีอำนาจเต็ม ซึ่งโดยปกติอาศัย การปฏิบัติโดยทางกายภาพของฝ่ายปกครองนั้น เอกชนต้องขอให้ฝ่ายปกครองแก้ไข การกระทำนั้นๆ เสียก่อน เมื่อฝ่ายปกครองได้รับการร้องขอแล้ว ฝ่ายปกครองอาจตัดสินใจ ปฏิบัติตามคำขอทั้งหมดหรือบางส่วน หรือปฏิเสธไม่ปฏิบัติตามคำขอ แต่ไม่ว่าฝ่ายปกครอง จะตัดสินใจทางใด ก็ถือว่าเกิดนิติกรรมทางปกครองขึ้นแล้ว เพราะการตัดสินใจทุกกรณี ก่อให้เกิดความเคลื่อนไหวในสิทธิหน้าที่ของเอกชนขึ้น ต่อเมื่อมีการตัดสินใจจากฝ่ายปกครอง เช่นนี้แล้ว เอกชนจึงนำคดีมาสู่ศาลปกครองได้ หากเอกชนไม่ขอให้ฝ่ายปกครองตัดสินใจชี้ขาด ให้ตนก่อนโดยนำคดีมาฟ้องศาลปกครองเลย ศาลก็จะยกฟ้อง⁵⁰ ทั้งนี้ เพื่อให้ฝ่ายปกครอง ได้พิจารณาก่อนว่าฝ่ายปกครองมีจุดยืนอย่างไร เพื่อให้เกิดประเด็นข้อพิพาทที่แน่ชัด⁵¹ แต่ถ้าฝ่ายปกครองรับคำขอแล้วนิ่งเฉย (Silence de l' administration) หากฝ่ายปกครอง

⁴⁸ C.E, 5 May 1961, Ville de Lyon, Rec.p. 294; C.J.E.G 1961.J.175, concl. Braibant, note Teste et Chaudou and : นักกฎหมายที่มีความเห็นในแนวทางนี้คือ C. LAROQUE, Les usagers des services industriels en droit franzaais, these, Paris, Sivey, p.21. อ้างโดย บุษผา อัครพิมาน ข สิทธิการฟ้องคดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง . หน้า 226.

⁴⁹ แหล่งเดิม. หน้า 229.

⁵⁰ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์. เล่มเดิม. หน้า 368.

⁵¹ แหล่งเดิม. หน้า 374.

นี้จึงเป็นเวลาสองเดือนติดต่อกัน เท่ากับเป็นการปฏิเสธคำร้องโดยปริยาย⁵² เช่นนี้ เอกชนก็สามารถนำคดีมาฟ้องต่อศาลได้

3) ระยะเวลาการฟ้องคดี⁵³

โดยหลักระยะเวลาการฟ้องคดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองจะใช้หลักเกณฑ์เดียวกับระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองทั่วไป⁵⁴ ตามที่ได้กล่าวมาแล้ว อย่างไรก็ตาม ในบางกรณีการฟ้องคดีที่เกี่ยวกับสัญญาทางปกครองนี้จะมีหลักเกณฑ์เกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดีเป็นพิเศษแตกต่างจากการฟ้องคดีปกครองทั่วไป ซึ่งรายละเอียดจะได้กล่าวถึงต่อไป

3.1) กำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี⁵⁵

โดยหลักการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ผู้ฟ้องคดีต้องฟ้องคดีต่อศาลภายในกำหนดเวลาสองเดือนนับแต่วันที่ฝ่ายปกครองตัดสินใจตามคำร้องขอของผู้ฟ้องคดีเช่นเดียวกับกำหนดเวลาการฟ้องคดีปกครองทั่วไป อย่างไรก็ตาม ในสัญญาทางปกครองอาจจะมีกำหนดระยะเวลาในการฟ้องคดีเป็นคดีพิเศษก็ได้ เช่น สัญญาจัดซื้อจัดจ้าง (marchés publics) ส่วนใหญ่มักจะกำหนดว่าเมื่อมีการตรวจรับงานหรือตรวจรับพัสดุแล้วให้สัญญาสิ้นสุดลง เว้นแต่ฝ่ายปกครองได้กำหนดข้อสงวนบางประการไว้ ซึ่งจะทำให้มีการฟ้องคดีได้ หรือกรณีสัญญางานโยธาสาธารณะ (contrat de marchés de travaux publics) ที่มีการประกันไว้เป็นเวลาสิบปี ย่อมทำให้ผู้ว่าจ้างมีสิทธิที่จะเรียกร้องค่าเสียหายได้หากเกิดความเสียหายขึ้นภายในระยะเวลาสิบปีดังกล่าว⁵⁶ นอกจากนี้ ในการฟ้องเรียกหนี้เงินจากรัฐตามมาตรา 1 แห่งกฎหมายเลขที่ 68-1250 วันที่ 31 ธันวาคม 1968 กำหนดว่า การฟ้องเรียกหนี้เงินของฝ่ายปกครอง หรือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกกรณี

⁵² คณะตุลาการรัฐธรรมนูญถือว่าหลักนี้เป็นหลักกฎหมายทั่วไปที่ใช้ได้ทุกเรื่อง ไม่จำกัดเฉพาะทางคดีปกครอง แต่ในการขออนุญาตต่างๆ ด้วย (ตุลาคดี C.C., 26 Nov. 1969, AJDA, 1969, p. 663) แต่สภาที่ปรึกษาแห่งรัฐไม่ยอมถือว่าเป็นหลักกฎหมายทั่วไป คงยอมรับบังคับใช้เฉพาะกรณีจะมาฟ้องคดีต่อศาลปกครองเท่านั้น (ตุลาคดี C.E., 27 Feb. 1970, Cue de Buzas, A.J.D.A., 1970, p.232.

⁵³ หลักเกณฑ์เรื่องระยะเวลาการฟ้องคดีถือว่ามีลักษณะเป็นเรื่องเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อย (L'ordre public) ศาลมีหน้าที่ต้องยกเหตุดังกล่าวขึ้นเพื่อไม่รับคดีไว้พิจารณา และผู้ถูกฟ้องคดีอาจยกเรื่องนี้ขึ้นกล่าวอ้างได้เสมอ, คำพิพากษาศาลฎีกาแห่งรัฐ ลงวันที่ 2 มิถุนายน 1961, อ้างใน บุญอนันต์ วรรณพานิชย์. เล่มเดิม. หน้า 1.

⁵⁴ ชาวลา จันทรจนา. (2546, มกราคม - เมษายน). “ระยะเวลาการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิด และสัญญาทางปกครองตามกฎหมายฝรั่งเศส.” วารสารวิชาการศาลปกครอง, ปีที่ 3, เล่มที่ 1. หน้า 131.

⁵⁵ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ก เล่มเดิม. หน้า 11.

⁵⁶ ชาวลา จันทรจนา. เล่มเดิม. หน้า 132.

เจ้าหน้าที่อาจเรียกร้องให้ฝ่ายปกครองชำระหนี้ภายในระยะเวลาสี่ปี นับแต่วันที่เกิดหนี้หรือ นับแต่วันที่เจ้าหน้าที่รู้ว่าเป็นเจ้าหน้าที่ (Prescription quadriennale) ดังนั้น ถ้ามีการร้องขอให้ฝ่ายปกครองกำหนดค่าเสียหายให้ หากฝ่ายปกครองมีนิติกรรมทางปกครองที่ชัดเจน ผู้ฟ้องคดีก็ต้องฟ้องคดีต่อศาลภายในกำหนดเวลาสองเดือน นับแต่วันที่นิติกรรมทางปกครองดังกล่าว แต่ถ้าฝ่ายปกครองนิ่งเฉย การนิ่งเฉยจะไม่มีผลใดๆ ต่อระยะเวลาการฟ้องคดี เพราะจะไม่นำหลักคำสั่งปฏิเสธโดยปริยายมาใช้กับคดีเรียกค่าเสียหาย โดยอายุความจะเดินไปจนครบสี่ปีเสมอ⁵⁷ อย่างไรก็ตาม ในบางกรณีจะไม่มีกำหนดเวลาการฟ้องคดีปกครองเลย⁵⁸ ตัวอย่างเช่น ในคดีพิพาทเกี่ยวกับงานโยธาสาธารณะ เนื่องจากคดีพิพาทดังกล่าวมีข้อยกเว้น ไม่ต้องมีนิติกรรมทางปกครองก่อนจึงจะฟ้องคดีได้ ดังนั้น เมื่อไม่จำเป็นต้องมีนิติกรรมทางปกครองก่อน การฟ้องคดีพิพาทนี้จึงไม่อยู่ในบังคับให้ต้องฟ้องคดีภายในกำหนดเวลาใดๆ⁵⁹ และในการฟ้องคดีที่ศาลมีอำนาจเต็ม การที่ฝ่ายปกครองได้รับคำร้องขอของเอกชนแล้วนิ่งเฉยเป็นเวลาสองเดือน ซึ่งกฎหมายให้ถือเป็นการปฏิเสธโดยปริยาย ตามคดีดังกล่าวก็ไม่มีอายุความการฟ้องคดีปกครองเช่นกัน ซึ่งในคดีเหล่านี้เมื่อไม่มีอายุความการฟ้องคดีปกครองโดยเฉพาะ ศาลจึงกลับไปใช้อายุความสามสิบปีตามหลักในประมวลกฎหมายแพ่ง⁶⁰

3.2) การนับระยะเวลาการฟ้องคดี

โดยหลักระยะเวลาการฟ้องคดีจะเริ่มนับจากวันถัดจากวันที่ได้รับแจ้ง⁶¹ คำสั่งปฏิเสธตามคำร้องขอโดยชอบแล้ว เช่น หากได้รับแจ้งคำสั่งเมื่อวันที่ 1 ตุลาคม 2000 วันเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดี คือ วันที่ 2 ตุลาคม 2000 แต่หากฝ่ายปกครอง

⁵⁷ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์. เล่มเดิม. หน้า 374.

⁵⁸ คดีเหล่านี้เมื่อไม่มีกำหนดเวลาฟ้องคดีปกครองโดยเฉพาะ ศาลปกครองกลับไปใช้อายุความทั่วไปในประมวลกฎหมายแพ่ง คือ อายุความ 30 ปี, โปรคดู, AUBY et DRAGO, op.cit., TI, p.781. อ้างใน บวรศักดิ์ อูวรรณโณ ก หน้าเดิม.

⁵⁹ Jean MASSOT, แปลโดยวาจาโดยบุญอนันต์ วรรณพานิชย์. (2545, พฤษภาคม – สิงหาคม). “การบรรยายพิเศษ เรื่อง สิทธิการฟ้องคดีปกครองและอายุความการฟ้องคดีตามกฎหมายฝรั่งเศส.” วารสารวิชาการศาลปกครอง, ปีที่ 2, ฉบับที่ 2. หน้า 151.

⁶⁰ AUBY et DRAGO, op.cit., TI, p.781. อ้างในบวรศักดิ์ อูวรรณโณ ก เล่มเดิม. หน้า 1.

⁶¹ โดยหลักแล้วนิติกรรมทางปกครองจะมีผลบังคับเมื่อได้มีการแจ้ง (la public ité) ต่อผู้รับคำสั่งทางปกครองหรือผู้ที่เกี่ยวข้องให้ทราบอย่างถูกต้องตามรูปแบบ กล่าวคือ ถ้าเห็นนิติกรรมทางปกครองที่มีผลเฉพาะตัว (la décision individuelle) จะมีผลเมื่อมีการแจ้งให้ทราบ โดยเฉพาะเจาะจง หากเป็นนิติกรรมทางปกครองที่มีผลเป็นการทั่วไป จะมีผลเมื่อมีการประกาศโดยถูกต้องและเหมาะสม

ได้รับคำร้องแล้วนี้เจย ระยะเวลาการฟ้องคดีจะเริ่มนับจากวันที่พ้นกำหนดเวลาสองเดือน นับแต่มีการยื่นคำร้องขอตั้งกล่าว และวันสิ้นสุดแห่งระยะเวลาจะถึงวันที่คำฟ้องมาถึงศาล เป็นหลัก กล่าวคือ แม้จะส่งคำฟ้องทางไปรษณีย์ภายในระยะเวลาการฟ้องคดีก็ตาม หากคำฟ้องมาถึงศาลเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีแล้ว คำฟ้องดังกล่าวก็เป็นคำฟ้องที่พ้นระยะเวลาการฟ้องคดี เว้นแต่จะมีกฎหมายหรือแนวบรรทัดฐานคำพิพากษาของศาลกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น อย่างไรก็ตาม สำหรับการฟ้องเรียกหนี้เงินของฝ่ายปกครอง หรือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีระยะเวลาการฟ้องคดีสี่ปี นับแต่วันที่หนี้เกิดหรือเจ้าหนี้รู้ถึงความเป็นเจ้าหนี้ตามที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น ในกรณีนี้ระยะเวลาการฟ้องคดีจะเริ่มนับจากวันแรกของปีที่ถัดมาจากปีที่เกิดสิทธิ (prescription quadriennale) เว้นแต่กรณีมีการร้องขอให้ฝ่ายปกครองพิจารณากำหนดค่าเสียหาย และฝ่ายปกครองมีคำสั่งโดยชัดแจ้งประการใด ระยะเวลาการฟ้องคดีจะเริ่มนับจากวันที่มีคำสั่งโดยชัดแจ้งดังกล่าวตามหลักทั่วไป ตัวอย่างเช่น ในกรณีที่ผู้รับเหมาทำสัญญากับฝ่ายปกครองก่อสร้างอาคารเรียน แต่ผู้รับเหมามิได้เรียกร้องให้ฝ่ายปกครองชำระเงินค่าจ้าง ผู้รับเหมาส่งมอบงานให้กับฝ่ายปกครองในวันที่ 8 มีนาคม 2000 ผู้รับเหมาก็มีสิทธิที่จะฟ้องคดีให้ฝ่ายปกครองชำระเงินได้จนถึงวันที่ 31 ธันวาคม 2004 ทั้งนี้ โดยนับจากวันแรกของปีที่ถัดมาจากปีที่เกิดสิทธิ⁶²

3.3) ข้อยกเว้นเกี่ยวกับการนับระยะเวลาการฟ้องคดี

ตามกฎหมายปกครองของฝรั่งเศสนั้นอาจมีการขยายระยะเวลาการฟ้องคดีได้ ในกรณีที่มีการร้องเรียนต่อฝ่ายปกครองก่อนที่จะมีการฟ้องคดีต่อศาลโดยมีเงื่อนไขว่า⁶³ (1) ในการร้องเรียน ผู้ร้องจะต้องร้องขอให้มีการยกเลิกเพิกถอน หรือแก้ไขคำสั่งหรือคำวินิจฉัยที่ถูกร้องเรียน (2) การร้องเรียนจะต้องกระทำโดยผู้ซึ่งประสงค์จะได้รับประโยชน์จากการขยายอายุความ (3) ผู้ร้องจะต้องมีคำขออย่างเดียวกันกับคำขอในการฟ้องคดี แต่ทั้งนี้ไม่จำเป็นว่าผู้ร้องจะต้องยกเหตุผลหรือข้อต่อสู้ทางกฎหมายในการร้องเรียนอย่างเดียวกันกับในการฟ้องคดี (4) การร้องเรียนจะต้องกระทำต่อเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ที่จะพิจารณาคำร้องเรียนนั้นได้ อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่มีการร้องเรียนผิดที่ ศาลปกครองก็ยอมผ่อนผันให้ในหลายกรณี เช่น ในกรณีที่หน่วยงานที่ได้รับคำร้องเรียน

⁶² ซวาลา จันทรจนา. เล่มเดิม. หน้า 132.

⁶³ กองวิเคราะห์กฎหมายและการร้องทุกข์. (2538, ธันวาคม). คู่มือปฏิบัติงานร้องทุกข์ (แก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 1). สำนักงานของคณะกรรมการกฤษฎีกา.

แต่ไม่มีอำนาจหน้าที่ที่จะพิจารณาเรื่องนั้นได้ส่งคำร้องเรียนนั้นต่อไปให้หน่วยงานผู้มีอำนาจหน้าที่ซึ่งได้รับคำร้องเรียนนั้นไว้แล้ว (5) การร้องเรียนจะต้องกระทำภายในกำหนดอายุความการฟ้องคดี กล่าวคือ หากการร้องเรียนได้กระทำเมื่อพ้นกำหนดอายุความในการฟ้องคดีแล้ว ก็เท่ากับว่าคดีนั้นได้ขาดอายุความไปแล้ว การร้องเรียนจึงไม่มีผลเป็นการขยายอายุความที่ได้ขาดไปแล้วได้อีก และ (6) การร้องเรียนมีผลเป็นการขยายอายุความได้เพียงครั้งเดียว การร้องเรียนต่อเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นต้นเหตุแห่งการร้องเรียนหรือการร้องเรียนต่อผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐนั้นซ้ำแล้วซ้ำอีกก็ถือว่าการร้องเรียนต่อผู้บังคับบัญชาหลังจากที่ได้ร้องเรียนต่อเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐนั้นแล้วก็ดี ไม่มีผลเป็นการขยายอายุความออกไปได้อีก

2.2 วิธีพิจารณาคดีและระยะเวลาการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองของประเทศเยอรมัน

2.2.1 ประเภทคดีปกครองและหลักเกณฑ์ทั่วไปในการฟ้องคดี

2.2.1.1 ประเภทของคดี

คดีปกครองในกฎหมายเยอรมันอาจแยกออกได้ 5 ประเภท⁶⁴ ดังนี้

1) คดีฟ้องโต้แย้งหรือให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครอง

(Anfechtungsklage)

การฟ้องคดีประเภทนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อให้ศาลยกเลิกคำสั่งทางปกครองที่ก่อให้เกิดภาระแก่ผู้ฟ้องคดี โดยผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่าคำสั่งทางปกครองนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย เงื่อนไขที่สำคัญสำหรับการฟ้องคดีประเภทนี้คือ ในทางข้อเท็จจริง คำสั่งทางปกครองนั้นยังคงมีอยู่ ข้อพิจารณาลักษณะการกระทำของเจ้าหน้าที่ จึงขึ้นอยู่กับว่าในทางข้อเท็จจริงเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้กระทำการในรูปของคำสั่งทางปกครองหรือไม่ แต่มิได้ขึ้นอยู่กับว่ารูปแบบที่ถูกต้องควรจะเป็นเช่นใด เช่น รูปแบบของการกระทำที่ถูกต้องในเรื่องนั้น เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองควรจะทำในรูปของสัญญาทางปกครอง แต่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกลับทำในรูปของคำสั่งทางปกครอง ในกรณีเช่นนี้หากจะโต้แย้งต้องโต้แย้งในฐานะที่เป็นคำสั่งทางปกครอง

⁶⁴ บรรณเจ็ด สิงคะเนติ ก (2547). ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับคดีปกครองเยอรมัน. หน้า 67-68.

2) คดีฟ้องบังคับให้เจ้าหน้าที่ออกคำสั่งทางปกครอง (Verpflichtungsklage)

การฟ้องคดีประเภทนี้ก็เพื่อให้เจ้าหน้าที่ออกคำสั่งทางปกครอง ซึ่งเจ้าหน้าที่ได้ปฏิเสธที่จะออกให้แก่ผู้ฟ้องคดี หรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้ละเว้นไม่ออกคำสั่งทางปกครองให้แก่ผู้ฟ้องคดี ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้ปฏิเสธการออกคำสั่งทางปกครองแก่โจทก์แล้ว ในกรณีนี้อาจเรียกการฟ้องคดีประเภทนี้ว่า การฟ้องโต้แย้งการปฏิเสธของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง (Versagungsgegenklage) แต่หากเจ้าหน้าที่ละเลยหรือเพิกเฉยไม่ออกคำสั่งทางปกครองให้เรียกคำฟ้องลักษณะนี้ว่า “Untätigkeitsklage”

3) คดีฟ้องบังคับให้เจ้าหน้าที่กระทำการ (Leistungsklage)

การฟ้องคดีประเภทนี้เป็นการฟ้องเพื่อมุ่งหมายให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือละเว้นไม่กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง แต่การให้กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งนั้นต้องไม่เกี่ยวกับเรื่องการออกคำสั่งทางปกครอง เพราะหากเป็นการฟ้องให้ฝ่ายปกครองออกคำสั่งทางปกครองก็จะเป็นคำฟ้องขอให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองออกคำสั่งทางปกครอง (Verpflichtungsklage) ดังนั้น คำฟ้องประเภทให้เจ้าหน้าที่กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง (Leistungsklage) จึงมีความมุ่งหมายเพื่อให้เจ้าหน้าที่กระทำการใดที่มีใช้การออกคำสั่งทางปกครอง ด้วยเหตุนี้ คำฟ้องประเภทนี้จึงมีขอบเขตค่อนข้างกว้าง แต่โดยทั่วไปแล้ว คำฟ้องประเภทนี้มักจะเกี่ยวกับการปฏิบัติการทางปกครอง (Realakt) เช่น ฟ้องเพื่อขอให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองให้ข้อมูลต่างๆ หรือฟ้องเพื่อให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองให้ความช่วยเหลือดูแลคนพิการ หรือให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองดำเนินการซ่อมถนน เป็นต้น

4) คดีฟ้องขอให้พิสูจน์สิทธิหรือวินิจฉัยสภาพความเป็นอยู่ของนิติสัมพันธ์ (Feststellungsklage)

การฟ้องคดีประเภทนี้เป็นการฟ้องที่มีความมุ่งหมายเพื่อให้พิสูจน์การมีอยู่หรือไม่มีอยู่ของนิติสัมพันธ์หรือเพื่อพิสูจน์ความเป็นโมฆะของคำสั่งทางปกครอง นิติสัมพันธ์ในกรณีนี้หมายถึงความสัมพันธ์ในทางกฎหมายของบุคคลหนึ่งต่อบุคคลอื่นหรือต่อสิ่งอื่นที่มีผลมาจากข้อเท็จจริงเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ความสัมพันธ์ในทางกฎหมายที่ก่อตั้งขึ้นโดยสัญญาหรือคำสั่งทางปกครอง หรือมีผลมาจากกฎหมายโดยตรงระหว่างบุคคล หรือระหว่างบุคคลใดบุคคลหนึ่งต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง

5) คำร้องขอให้ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของกฎหมายลำดับ

รอง (Antrag auf Normenkontrolle)

การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของกฎหมายลำดับรอง โดยศาลนั้น ตามมาตรา 47 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความปกครอง (Verwaltungsgerichtsordnung เรียกโดยย่อว่า VwGO) กำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของข้อบังคับซึ่งออกตามบทบัญญัติของกฎหมายควบคุมอาคาร นอกจากนี้ ยังกำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจตรวจสอบบทบัญญัติของกฎหมายที่มีลำดับชั้นต่ำกว่ากฎหมายของมลรัฐ รวมทั้งข้อบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.2.1.2 หลักเกณฑ์ทั่วไปในการฟ้องคดี

1) ผู้มีสิทธิฟ้องคดี

ตามมาตรา 42 (2) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความศาลปกครอง (VwGO)⁶⁵ ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับผู้มีอำนาจฟ้องคดีปกครองสำหรับคำฟ้องเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองว่า ต้องเป็นผู้ที่สิทธิของตนเองถูกระทบกระเทือน (in seinen Rechten verletzt zu sein) โดยอาจแยกพิจารณาตามประเภทคดีปกครองได้ว่า ในคดีที่ฟ้องให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครอง (Verpflichtungsklage) ผู้ที่มีอำนาจยื่นฟ้องคดี คือ ผู้ที่ถูกละเมิดสิทธิอันเนื่องมาจากคำสั่งทางปกครอง หรือเกิดจากการปฏิเสธหรือการละเว้นไม่ออกคำสั่งทางปกครอง อันเป็นการละเมิดสิทธิของผู้ฟ้องคดี และในคดีฟ้องบังคับให้ฝ่ายปกครองกระทำการหรืองดเว้นการกระทำการ (Leistungsklage) บุคคลจะมีอำนาจฟ้องคดีประเภทนี้ได้เมื่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองปฏิเสธหรือละเว้นการกระทำตามที่บุคคลนั้นเรียกร้อง ซึ่งการปฏิเสธหรือการละเว้นนั้นเป็นการละเมิดสิทธิบุคคลดังกล่าว⁶⁶ ส่วนคดีฟ้องขอให้วินิจฉัยสภาพความเป็นอยู่ของนิติสัมพันธ์ (Feststellungsklage) ในทางดำราและคำพิพากษายังไม่ได้กล่าวถึงผู้ที่มีสิทธิฟ้องคดีประเภทนี้ไว้อย่างชัดเจน แต่อย่างไรก็ตาม เห็นว่า ผู้ที่จะฟ้องคดี

⁶⁵ มาตรา 42 (2) แห่งกฎหมายวิธีพิจารณาของศาลปกครอง (VwGO) กำหนดว่าคำฟ้องโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง (Anfechtungsklage) ถ้ากฎหมายไม่ได้กำหนดไว้เป็นอย่างอื่น การฟ้องอาจกระทำได้ หากผู้ฟ้องถูกละเมิดสิทธิโดยคำสั่งทางปกครอง หรือโดยการปฏิเสธหรือโดยการละเว้นของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองอันเป็นการละเมิดสิทธิของผู้ฟ้องคดี

⁶⁶ เพ็ญศรี วงศ์เสรี ก (2547). “หลักกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความในศาลปกครองเยอรมัน.” วารสารวิชาการ ศาลปกครอง, ปีที่ 4, ฉบับที่ 2. หน้า 209.

ประเภทนี้จะต้องไม่ใช่บุคคลที่สาม ซึ่งเป็นผู้ที่ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ที่ประสงค์จะให้ศาลพิจารณา⁶⁷

2) แบบของคำฟ้อง

ตามมาตรา 51 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาศึปกครอง (VwGO) กำหนดให้การฟ้องนั้นต้องทำเป็นลายลักษณ์อักษร การฟ้องยังศาลปกครองนั้นอาจกระทำโดยการให้เจ้าหน้าที่ทำการบันทึกเป็นลายลักษณ์อักษรในเรื่องที่ตนจะฟ้อง ในคำฟ้องจะต้องปรากฏชื่อผู้ฟ้องคดี ผู้ที่ถูกฟ้อง ประเด็นข้อพิพาท และจะต้องลงลายมือชื่อของผู้ฟ้องคดีหรือผู้ที่ได้รับมอบอำนาจให้ทำการแทน การฟ้องโดยวิธีการส่งทางไปรษณีย์ก็อาจกระทำได้ แต่จะต้องมีการลงลายมือชื่อด้วย แต่การฟ้องโดยวิธีการใช้โทรศัพท์ที่ไม่อาจกระทำได้⁶⁸

3) การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง

กรณีการฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครอง (Anfechtungsklage) และการฟ้องบังคับให้ออกคำสั่งทางปกครอง (Verpflichtungsklage) นั้น จะต้องมีการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อนเสมอ มิฉะนั้นศาลจะไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา ส่วนคำฟ้องอื่นจะไม่อยู่ในระบบบังคับนี้⁶⁹ บทบัญญัติเกี่ยวกับการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองถูกกำหนดไว้ในมาตรา 68 ถึงมาตรา 73 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาศึปกครอง (VwGO) โดยสรุปได้ว่า⁷⁰ เมื่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองออกคำสั่งทางปกครอง หากเห็นว่า คำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย และก่อภาระแก่ตนก็จะต้องยื่นคำคัดค้านต่อเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองภายในกำหนดเวลาหนึ่งเดือนนับแต่วันที่ได้รับทราบคำสั่งทางปกครอง แต่หากได้รับคำสั่งทางปกครองโดยมิได้แจ้งสิทธิอุทธรณ์โต้แย้งก็สามารถอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองได้ภายในเวลาหนึ่งปี ซึ่งหากเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งเห็นด้วยการโต้แย้งหรือคำอุทธรณ์ว่ามีเหตุผลรับฟังได้ เจ้าหน้าที่ผู้นั้นก็จะออกคำสั่งทางปกครองให้ใหม่ แต่ถ้าหากเจ้าหน้าที่ผู้นั้นยืนยัน

⁶⁷ บรรเจิด สิงคะเนติ ข (2542, มิถุนายน). “เงื่อนไขการฟ้องคดีปกครองเยอรมัน.” วารสารนิติศาสตร์, ปีที่ 29, ฉบับที่ 2. หน้า 295.

⁶⁸ เข็ม อรุโณทัยวิวัฒน์. (2546). สิทธิฟ้องคดีปกครองของนิติบุคคลและคณะบุคคล. หน้า 69.

⁶⁹ ประเวศ อรรถศุภผล. ปัญหาการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง. หน้า 45.

⁷⁰ เพ็ญศรี วงศ์เสรี ข (สิงหาคม 2540). หลักที่สำคัญของกระบวนการวิธีพิจารณาความในศาลปกครองเยอรมัน (GrundZVge des deutschen Verwaltungsgericht sprozesses). บทความนำเสนอในการสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง Administrative Court and Administrative Court Procedure. หน้า 28-29.

คำสั่งทางปกครองเดิมว่าชอบด้วยกฎหมายก็จะเสนอให้ผู้บังคับบัญชาลำดับเหนือขึ้นไปพิจารณา ซึ่งเจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาจะตรวจสอบทั้งความชอบด้วยกฎหมายและความชอบด้วยวัตถุประสงค์ของคำสั่งทางปกครอง ซึ่งผู้บังคับบัญชาเห็นว่า คำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่ระดับต้นผิดพลาดก็จะแก้ไขเปลี่ยนแปลงต่อไป แต่ถ้าเห็นว่าออกโดยชอบด้วยกฎหมายแล้วก็จะมีการส่งข้อเท็จจริง ผู้รับคำสั่งทางปกครองก็ยังคงมีทางแก้ไขเยียวยาได้ต่อไปโดยยื่นฟ้องต่อศาลปกครอง การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองนั้น ในด้านหนึ่งเป็นกระบวนการภายในฝ่ายปกครองและในขณะเดียวกันก็เป็นเงื่อนไขที่จะนำไปสู่การพิจารณาคดีของศาลปกครองด้วย⁷¹

4) ระยะเวลาการฟ้องคดี

เกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดีนั้นจะมีเฉพาะการฟ้องเพื่อให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครอง (Anfechtungsklage) และการฟ้องให้ออกคำสั่งทางปกครอง (Verpflichtungsklage) เท่านั้น ส่วนการฟ้องประเภทอื่นๆ นั้น โดยหลักการทั่วไปแล้วไม่ได้กำหนดเงื่อนไขไว้ สำหรับการฟ้องเพื่อให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครอง ผู้ฟ้องคดีจะต้องยื่นฟ้องภายในระยะเวลาหนึ่งเดือน นับแต่วันที่ได้รับคำสั่งพิจารณาอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง และกรณีที่ไม่จำต้องอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อน ให้เสนอคำฟ้องภายในหนึ่งเดือน นับแต่ได้รับคำสั่งทางปกครอง สำหรับการฟ้องให้ออกคำสั่งทางปกครองนั้น หากเป็นการฟ้องเนื่องจากถูกเจ้าหน้าที่ปฏิเสธที่จะออกคำสั่งทางปกครอง ผู้ฟ้องจะต้องยื่นฟ้องคดีภายในหนึ่งเดือน นับแต่วันที่ได้รับทราบถึงคำวินิจฉัยอุทธรณ์ที่เป็นการปฏิเสธคำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี แต่หากเป็นการฟ้องให้ออกคำสั่งทางปกครองเนื่องจากเจ้าหน้าที่ละเลยที่จะออกคำสั่งทางปกครอง ผู้ฟ้องคดีจะต้องใช้เวลาแก่เจ้าหน้าที่ได้พิจารณาคำร้องภายในระยะเวลาอันสมควรก่อน โดยถือว่าการที่ฝ่ายปกครองนิ่งเฉยเกินสามเดือนเป็นการล่าช้าเกินสมควร ดังนั้น เมื่อเวลาล่วงผ่านไปไม่น้อยกว่าสามเดือน ผู้ฟ้องคดีสามารถนำคดีมาฟ้องต่อศาลได้⁷²

2.2.2 ประเภทการฟ้องคดีในข้อพิพาทที่เกี่ยวกับสัญญาทางปกครองและหลักเกณฑ์ในการฟ้องคดี

2.2.2.1 ประเภทคดี

⁷¹ บรรณเจติ สิงคนติ ข เล่มเดิม. หน้า 297.

⁷² ประเวศ อรรถศุกผล. เล่มเดิม. หน้า 44.

คดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองก็เป็นคดีประเภทหนึ่งซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลปกครอง นอกเหนือจากคดีปกครองทั้ง 5 ประเภทตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น⁷³ โดยมาตรา 40 วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความปกครอง (VwGO) กำหนดให้ การฟ้องคดีเกี่ยวกับข้อพิพาทอันเกิดจากสัญญาทางปกครองให้ฟ้องที่ศาลปกครอง ดังนั้น ศาลปกครองจึงมีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททุกประเภทอันเกิดจากสัญญาทางปกครองไม่ว่าจะเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับการตีความสัญญา การบังคับการให้เป็นไปตามสัญญา หรือการฟ้องเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดจากการไม่ปฏิบัติตามสัญญา⁷⁴ นอกจากนี้ มาตรา 62 แห่งกฎหมายวิธีพิจารณาทางปกครอง ค.ศ. 1976 (Verwaltungsverfahrensgesetz เรียกโดยย่อว่า VwVfG) กำหนดให้นำบทบัญญัติตามประมวลกฎหมายแพ่ง (BGB)⁷⁵ มาใช้บังคับกับสัญญาทางปกครองโดยอนุโลม ดังนั้น การฟ้องคดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองจึงใช้หลักเกณฑ์ตามที่ประมวลกฎหมายแพ่งกำหนด⁷⁶

2.2.2.2 หลักเกณฑ์ทั่วไปเกี่ยวกับการฟ้องคดีสัญญาทางปกครอง

1) ผู้มีสิทธิฟ้องคดี

ในกรณีที่ประสงค์จะบังคับตามสิทธิแห่งสัญญาทางปกครองไม่ว่าจะเป็นการบังคับให้ปฏิบัติการชำระหนี้ให้เป็นไปตามสัญญาทางปกครองหรือการเรียกร้องให้ชดเชยค่าเสียหายที่เกิดจากการผิดสัญญานั้น เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือเอกชนซึ่งมีฐานะเป็นคู่สัญญามีสิทธิที่จะนำคดีไปฟ้องร้องต่อศาลปกครองให้ดำเนินการบังคับคดีให้ได้ แต่อย่างไรก็ตาม มาตรา 61 (1) แห่งกฎหมายวิธีพิจารณาทางปกครอง (VwVfG) ได้บัญญัติให้คู่สัญญาทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐและเอกชนสามารถบังคับตามสิทธิในสัญญาทางปกครองได้ทันที

⁷³ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์. เล่มเดิม. หน้า 380.

⁷⁴ ที่อธิบายว่าศาลปกครองเยอรมันมีแต่อำนาจในการพิจารณาพิพากษาข้อพิพาทที่เกิดจากสัญญาทางปกครองเฉพาะการตีความ การปรับปรุงแก้ไขสัญญาและการบอกเลิกสัญญา ส่วนการพิจารณาพิพากษาเรื่องค่าเสียหายต่างๆ เป็นอำนาจหน้าที่ของศาลยุติธรรม จึงไม่ถูกต้อง, โปรดคู วรเจตน์ ภาศิริรัตน์. (2546). ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง : หลักการพื้นฐานในกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง.

⁷⁵ บทบัญญัติตามประมวลกฎหมายแพ่งนี้นอกจากจะหมายถึงบทมาตราต่างๆ ที่เป็นลายลักษณ์อักษรในประมวลกฎหมายแพ่งแล้วยังหมายความรวมถึง “สถาบันทางกฎหมายอันเกิดจากการพัฒนาขึ้นโดยฝ่ายตุลาการและฝ่ายตุลาการ” อีกด้วย เช่น หลักความรับผิดชอบก่อนสัญญา เป็นต้น, โปรดคู มานิตย์ วงศ์เสรี และวรเจตน์ ภาศิริรัตน์. (2546). สัญญาทางปกครองของประเทศเยอรมัน หัวข้อที่ 2 หลักกฎหมายทั่วไปของสัญญาทางปกครอง (รายงานการวิจัย). หน้า 3.

⁷⁶ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์. เล่มเดิม.

ถ้าได้มีการตกลงยินยอมให้มีการดำเนินการดังกล่าวไว้แล้วในสัญญาทางปกครองนั้น สัญญาทางปกครองที่มีข้อตกลงให้บังคับตามสิทธิแห่งสัญญาทางปกครองได้ทันที ผลที่เกิดขึ้นตามมาก็คือ เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถที่จะบังคับตามสิทธิของตนตามสัญญาได้ โดยดำเนินการบังคับการได้ด้วยตนเองตามวิธีการแห่งบทบัญญัติเรื่องการบังคับทางปกครอง โดยไม่ต้องนำคดีไปฟ้องต่อศาล ส่วนเอกชนก็สามารถที่จะบังคับตามสิทธิของตนตามสัญญาได้ตามวิธีการแห่งบทบัญญัติเกี่ยวกับการบังคับคดีตามคำพิพากษาของศาลปกครอง โดยการยื่นคำร้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้ศาลปกครองบังคับตามสิทธิแห่งสัญญาที่ตนมีต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ทันที กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ สัญญาทางปกครองที่มีข้อกำหนดให้บังคับตามสิทธิแห่งสัญญาได้ทันทีนั้น คู่สัญญาสามารถบังคับการได้ทำนองเดียวกับคำสั่งทางปกครองหรือคำพิพากษาของศาลปกครองแล้วแต่กรณี โดยไม่ต้องนำคดีไปฟ้องต่อศาลนั่นเอง⁷⁷

2) ระยะเวลาการฟ้องคดี

ตามกฎหมายวิธีพิจารณาทางปกครอง ค.ศ. 1976 ได้กำหนดไว้ในมาตรา 62 ว่า ให้นำบทบัญญัติตามประมวลกฎหมายแพ่งมาใช้บังคับกับการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองด้วย ดังนั้น การฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองจึงใช้หลักเกณฑ์เกี่ยวกับกำหนดอายุความตามประมวลกฎหมายแพ่ง (BGB)⁷⁸

2.1) กำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี

กำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีสัญญาทางปกครองจะใช้หลักทั่วไปตามกฎหมายแพ่งของเยอรมัน (BGB) คือ ระยะเวลาการฟ้องคดีทั่วไปให้มีกำหนดสามปีตามมาตรา 195 แห่งประมวลกฎหมายแพ่ง (BGB) สำหรับการฟ้องเรียกค่าเสียหายจะต้องฟ้องคดีภายในสิบปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการเกิดสิทธิเรียกร้อง แต่ไม่เกินสามสิบปีนับแต่วันที่เกิดสิทธิเรียกร้องหรือละเลยต่อหน้าที่หรือการกระทำอื่นที่ก่อให้เกิดความเสียหายตามนัยมาตรา 199 (3) แห่งประมวลกฎหมายเดียวกัน

⁷⁷ Maurer, S14, Rd nr.56, S.382, อ้างใน มานิตย์ วงศ์เสรี ข (2540). สัญญาทางปกครองในประเทศไทย สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน. หน้า 36.

⁷⁸ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์. เล่มเดิม.

4.2) การนับระยะเวลาการฟ้องคดี

การนับอายุความการฟ้องคดีสัญญาทางปกครอง จะใช้หลักทั่วไปตามกฎหมายแพ่ง คือ

ก) อายุความเริ่มนับตั้งแต่วันที่ซึ่งบังคับตามสิทธิเรียกร้องนั้นได้เป็นต้นไป ถ้าเป็นสิทธิเรียกร้องเพื่อให้งดเว้นการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด อายุความเริ่มนับแต่ขณะที่ละเมิดสิทธินั้นเป็นต้นไป

ข) กรณีที่เจ้าหนี้ต้องส่งคำบอกกล่าวทวงถามให้ชำระหนี้ก่อน อายุความเริ่มนับแต่เวลาแรกที่สามารถส่งคำบอกกล่าวได้ ถ้าหากลูกหนี้ยังไม่จำเป็นต้องชำระหนี้ จนกว่าจะล่วงพ้นระยะเวลาอันใดอันหนึ่งนับแต่เวลาที่ได้ออกกล่าวนั้น อายุความยังไม่เริ่มนับจนกว่าจะล่วงพ้นระยะเวลาดังกล่าวแล้ว

ค) กรณีที่เจ้าหนี้ต้องบอกเลิกสัญญา ก่อนจึงจะมีสิทธิเรียกร้องนั้น อายุความเริ่มนับแต่เวลาที่อาจบอกเลิกสัญญาได้ แต่ไม่ใช่บังคับกับกรณีการบอกเลิกสัญญาที่มีผลกระทบต่อความสัมพันธ์ตามกฎหมายครอบครัว

2.3) ข้อยกเว้นเกี่ยวกับการนับระยะเวลาการฟ้องคดี

มาตรา 203 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งของเยอรมัน (BGB) กำหนดว่า ในระหว่างที่มีการเจรจาต่อรองระหว่างเจ้าหนี้และลูกหนี้ภายใต้สิทธิเรียกร้อง อายุความจะสะดุดหยุดอยู่และจะเริ่มนับใหม่ต่อเมื่อคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งปฏิเสธการเจรจาเป็นต้นไป

บทที่ 3

อายุความหรือระยะเวลาการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองของไทย

3.1 อายุความหรือระยะเวลาการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองก่อนมีการจัดตั้งศาลปกครอง

3.1.1 หลักเกณฑ์ตามแนวคำพิพากษาของศาลยุติธรรม

3.1.1.1 กำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี

ในการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลยุติธรรมเกี่ยวกับสัญญาที่กระทำขึ้นโดยมีคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐนั้น ยังมีได้มีการแยกออกเป็นสัญญาทางปกครองหรือสัญญาทางแพ่งอย่างไรหรือไม่ การพิจารณาพิพากษาคดีของศาลยุติธรรมในเรื่องเกี่ยวกับสัญญาทุกประเภทจึงอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งรวมถึงเรื่องอายุความการฟ้องคดีด้วย สำหรับหลักเกณฑ์เกี่ยวกับกำหนดอายุความการฟ้องคดีตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์กรณีสัญญา นั้น จะมีกำหนดอายุความแตกต่างกันตั้งแต่สองปี ห้าปี ไปจนถึงสิบปี ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับประเภทของสิทธิเรียกร้องว่าเป็นสิทธิเรียกร้องประเภทใด เช่น กรณีที่ผู้ประกอบการค้าหรืออุตสาหกรรม ผู้ประกอบหัตถกรรม ผู้ประกอบศิลปอุตสาหกรรมหรือช่างฝีมือ เรียกเอาค่าของที่ไม่ส่งมอบ ค่าการงานที่ได้ทำหรือค่าดูแลกิจการของผู้อื่นของลูกหนี้ตนเอง⁷⁹ หรือการใช้สิทธิเรียกร้องที่เกิดขึ้นจากการที่ลูกหนี้รับสภาพความรับผิดชอบโดยมีหลักฐานเป็นหนังสือหรือโดยการให้ประกันในหนี้ซึ่งขาดอายุความแล้ว⁸⁰ จะมีกำหนดอายุความสองปี⁸¹ ส่วนการใช้สิทธิเรียกร้องในการเรียกดอกเบี้ยค้างชำระ การเรียกเงินที่ต้องชำระเพื่อผ่อนทุนคืนเป็นงวดๆ การเรียกค่าเช่าทรัพย์สินค้างชำระ

⁷⁹ มาตรา 193/34 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

⁸⁰ มาตรา 193/35 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

⁸¹ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3846/2533 และที่ 200/2535

และการเรียกเงินค้ำจ่าย⁸² จะมีกำหนดอายุความห้าปี⁸³ และในกรณีที่ไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้

84

⁸² มาตรา 193/33 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

⁸³ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2463/2535 ที่ 4041/2535 และที่ 2881/2537

⁸⁴ มาตรา 193/30 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

เป็นกำหนดระยะเวลาอย่างหนึ่ง⁹² ทั้งนี้ อาจสรุปหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเริ่มนับอายุความในสาระสำคัญได้ว่า⁹³

(1) อายุความให้เริ่มนับตั้งแต่ “ขณะที่อาจบังคับสิทธิเรียกร้องได้” เป็นต้นไป กล่าวคือ ถ้าสิทธิเรียกร้องหรือหนี้รายได้ถึงกำหนดชำระ หรือไม่มีกำหนดเวลาซึ่งเจ้าหนี้สามารถเรียกร้องให้ลูกหนี้ชำระหนี้ได้โดยพลัน อายุความย่อมจะเริ่มนับตั้งแต่วันที่นั้นเป็นต้นไป หากสิทธิเรียกร้องหรือหนี้ยังไม่ถึงกำหนดชำระอายุความก็ยังไม่เริ่มนับ

(2) แต่ถ้าสิทธิเรียกร้องหรือหนี้มีวัตถุแห่งหนี้เป็นการงดเว้นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งสิทธิเรียกร้องดังกล่าว ไม่มีเวลาเริ่มต้นที่เจ้าหนี้ควรบังคับได้ トラบใดที่ลูกหนี้ยังไม่ผิดสัญญา เจ้าหนี้อ่อมไม่มีสิทธิอย่างใดที่จะบังคับลูกหนี้ได้ ในกรณีดังกล่าวอายุความจะต้องเริ่มนับตั้งตั้งแต่ “เวลาแรกที่ฝ่าฝืนกระทำการ” ตามที่กำหนดไว้ในสัญญา หากไม่มีการฝ่าฝืนอายุความก็ยังไม่เริ่มนับ

(3) หากในข้อสัญญา⁹⁴ หรือในบทบัญญัติของกฎหมาย⁹⁵ ได้มีการกำหนดให้เจ้าหนี้มีหน้าที่ที่จะต้องทวงถามให้ลูกหนี้ชำระหนี้ก่อน ในกรณีดังกล่าวอายุความจะเริ่มนับตั้งตั้งแต่ “เวลาที่เจ้าหนี้อาจทวงถาม” ให้ลูกหนี้ชำระหนี้ได้ โดยในกรณีนี้แม้ในความเป็นจริงแล้วเจ้าหนี้จะมีได้ทวงถาม อายุความก็เริ่มนับ⁹⁶ แต่ทั้งนี้ หากในการทวงถามนั้นเจ้าหนี้มีหน้าที่ที่จะต้องให้ระยะเวลาแก่ลูกหนี้ในการชำระหนี้ด้วย อายุความจะเริ่มนับก็ต่อเมื่อระยะเวลาตามที่กำหนดไว้นั้นได้สิ้นสุดไปแล้ว มิใช่เริ่มนับแต่เวลาแรกที่สามารถทวงถามได้

2) แนวคำพิพากษาของศาลยุติธรรม

จากการตรวจค้นแนวคำพิพากษาของศาลยุติธรรมพบว่า คดีที่ศาลยุติธรรมพิจารณาในประเด็นเกี่ยวกับวันเริ่มนับอายุความมีไม่มากนัก เนื่องจากคดีพิพาทเกี่ยวกับ

⁹² ศักดิ์ สนองชาติ. เล่มเดิม. หน้า 165.

⁹³ แหล่งเดิม. หน้า 115-617.

⁹⁴ เช่น ตกลงว่าจะให้ชำระเงินคืนเมื่อใดจะต้องทวงถามล่วงหน้าก่อน

⁹⁵ เช่น มาตรา 652 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติว่า “ถ้าในสัญญาไม่มีกำหนดเวลาให้คืนทรัพย์สินซึ่งยืมไป ผู้ยืมจะบอกกล่าวแก่ผู้ยืมให้คืนทรัพย์สินภายในเวลาอันควร ซึ่งกำหนดให้ในคำบอกกล่าวนั้นก็”

⁹⁶ กำชัย จงจักรพันธ์ ข (2544). คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วยระยะเวลาและอายุความ. หน้า 158.

สัญญาทางปกครองที่ยื่นฟ้องต่อศาลยุติธรรมนั้น โดยมากไม่มีประเด็นปัญหาการขาดอายุความ เพราะประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์กำหนดอายุความไว้ยาวกว่าระยะเวลาการฟ้องคดีของศาลปกครอง ทั้งนี้ แนวคำพิพากษาของศาลยุติธรรมเกี่ยวกับการนับอายุความการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองนั้น อาจแยกพิจารณาตามลักษณะของข้อพิพาทแห่งคดี ดังนี้

2.1) การเรียกร้องค่าเสียหาย⁹⁷

แนวคำพิพากษาของศาลยุติธรรมเกี่ยวกับวันเริ่มนับอายุความการฟ้องเรียกร้องเงินค่าเสียหายตามสัญญาทางปกครองนี้ ยังอาจแบ่งตามชนิดของค่าเสียหายได้เป็นกรณีค่าเสียหายในการชำระหนี้ล่าช้า และกรณีค่าเสียหายในการส่งมอบทรัพย์สินที่บกพร่องไม่ตรงตามสัญญา

2.1.1) ค่าเสียหายในกรณีชำระหนี้ล่าช้า

ในกรณีที่ลูกหนี้ไม่ชำระหนี้ภายในกำหนดเวลา และก่อให้เกิดความเสียหายอย่างใด ๆ แก่เจ้าหนี้ การฟ้องเรียกค่าเสียหายในกรณีนี้ ศาลยุติธรรมพิจารณาว่า อายุความการฟ้องคดีจะเริ่มนับตั้งแต่ “วันที่อาจบังคับสิทธิเรียกร้องได้” ตามมาตรา 193/12 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งได้แก่วันที่ลูกหนี้ตกเป็นผู้ผิดนัด เช่น ในคดีที่กรมทางหลวงทำสัญญาจ้างให้เอกชนย่อยและขนส่งหินซึ่งใช้ทำงานลาดยางในทางหลวง โดยกำหนดจ่ายค่าจ้างและส่งมอบงานเป็นงวดๆ โดยงวดแรกครบกำหนด

⁹⁷ ค่าเสียหายในกรณีสัญญาอาจแบ่งได้เป็น 3 ชนิด คือ (1) ค่าเสียหายในกรณีไม่ชำระหนี้ คือ เมื่อลูกหนี้ไม่ชำระหนี้เจ้าหนี้อาจฟ้องบังคับชำระหนี้ได้ และถ้าหนี้ยังอยู่ในวิสัยที่จะบังคับได้ ศาลก็จะบังคับให้ลูกหนี้ชำระหนี้และถ้าเจ้าหนี้มีความเสียหายอะไรก็อาจเรียกได้ด้วย ตามมาตรา 213 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และถ้าเจ้าหนี้ไม่ประสงค์จะเรียกให้ชำระหนี้ และไม่ต้องการจะเลิกสัญญา ดังนี้ เจ้าหนี้ก็อาจเลือกฟ้องเรียกค่าเสียหาย เพราะการไม่ชำระหนี้ได้เช่นกัน ตามมาตรา 222 (2) ค่าเสียหายในกรณีชำระหนี้บกพร่อง คือ ในกรณีที่ลูกหนี้ชำระหนี้แล้วแต่การชำระหนี้บกพร่อง หรือชำระหนี้ไม่ต้องตามความประสงค์อันแท้จริงแห่งมูลหนี้ โดยเรื่องที่บกพร่องอาจเกี่ยวกับการชำระหนี้ผิดเวลาหรือสถานที่ หรือตัวทรัพย์สินซึ่งเป็นวัตถุแห่งหนี้บกพร่อง กล่าวคือ ในกรณีที่ลูกหนี้ชำระหนี้ล่าช้าหรือผิดนัดนั้น โดยทั่วไปเจ้าหนี้นิยมมีสิทธิเรียกค่าเสียหายใดๆ ที่เกิด เพราะผิดนัดได้ และในกรณีที่ลูกหนี้ส่งมอบทรัพย์สินที่บกพร่องไม่ตรงตามสัญญา หรือทำการก่อสร้างบกพร่อง หากเจ้าหนี้ทำการแก้ไขข้อบกพร่องลูกหนี้ก็ต้องชดใช้ หรือหากเจ้าหนี้ได้รับความเสียหาย ซึ่งเป็นผลจากการใช้ทรัพย์สินที่บกพร่อง ลูกหนี้ก็ต้องรับผิดชอบด้วย (3) ค่าเสียหายในกรณีเลิกสัญญา คือ หากลูกหนี้ทำผิดสัญญาหรือไม่ชำระหนี้และเจ้าหนี้ได้บอกเลิกสัญญาแล้ว หากมีความเสียหายเกิดขึ้น เจ้าหนี้ก็มีสิทธิเรียกค่าเสียหายได้อีกส่วนหนึ่งด้วย, โปรตตุ, โสภณ วัฒนากร. (2543). หนี. หน้า 163-164.

ส่งมอบงานในวันที่ 3 ตุลาคม 2522 ปรากฏว่า จำเลยมิได้ลงมือทำงานตามสัญญา กรมทางหลวง จึงต้องจ้างผู้อื่นมาทำงานแทนเป็นเหตุให้มีค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้น เช่นนี้อายุความการฟ้องเรียก ค่าเสียหายกรณีดังกล่าว จึงต้องเริ่มนับแต่วันที่ 4 ตุลาคม 2522 ซึ่งเป็นวันที่จำเลยผิดนัด (คำพิพากษาศาลฎีกา ที่ 6853/2538)

2.1.2) ค่าเสียหายในกรณีส่งมอบทรัพย์สินที่บกพร่องไม่ตรง

ตามสัญญา

ในกรณีที่ลูกหนี้ชำระหนี้แล้ว แต่ตัวทรัพย์สินซึ่งเป็น วัตถุแห่งหนี้เกิดความชำรุดขึ้น หากความชำรุดบกพร่องดังกล่าวปรากฏขึ้นภายในระยะเวลา รับประกันความชำรุดบกพร่องตามที่ตกลงไว้ในสัญญาหรือภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด⁹⁸ ลูกหนี้ซึ่งเป็นผู้รับจ้างก็ต้องรับผิดชอบเพื่อความชำรุดบกพร่องดังกล่าว การเรียกร้องค่าเสียหาย ที่เกิดจากการชำรุดบกพร่องนั้น ศาลยุติธรรมพิจารณาว่า ตามมาตรา 601 แห่งประมวล กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้กำหนดไว้โดยเฉพาะว่า ห้ามมิให้ฟ้องผู้รับจ้างเมื่อพ้นหนึ่งปี นับแต่วันที่การชำรุดบกพร่องได้ปรากฏขึ้น ดังนั้น อายุความการฟ้องเรียกเงินค่าเสียหาย อันเนื่องมาจากความชำรุดบกพร่องจึงต้องเริ่มนับแต่วันที่ปรากฏความชำรุดบกพร่องดังกล่าว ตัวอย่างเช่น ในคดีที่กรมศุลกากรว่าจ้างให้บริษัทเอกชนก่อสร้างอาคาร สิ่งปลูกสร้าง และ ถมพื้นที่ด้านศุลกากร โดยคณะกรรมการตรวจการจ้างได้ตรวจรับงานเมื่อวันที่ 11 มีนาคม 2529 ต่อมา อธิบดีนายด่านศุลกากรผู้รับมอบงานจากคณะกรรมการตรวจการจ้างได้มี รายงานถึงกรมศุลกากรว่า หลังจากรับมอบงานแล้วประมาณหกเดือนได้ตรวจพบความชำรุด เสียหายขึ้น เช่นนี้ ศาลฟังว่าเจ้าหน้าที่ของโจทก์ได้พบความชำรุดบกพร่องตั้งแต่หลังหกเดือน นับแต่รับมอบงานงวดสุดท้ายแล้ว คือ ประมาณเดือนกันยายน พ.ศ. 2529 ดังนั้น อายุความ การฟ้องคดีจึงเริ่มนับตั้งแต่วันที่ประมาณเดือนกันยายน 2529 หากนับแต่วันที่อธิบดีกรมศุลกากร ได้รับรายงานถึงความชำรุดบกพร่องไม่ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 4742/2537)

2.2) การเรียกร้องค่าปรับ⁹⁹ตามสัญญา

⁹⁸ ตามมาตรา 600 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

⁹⁹ เงินค่าปรับถือเป็นเบี้ยปรับอย่างหนึ่ง เพราะถือเป็นค่าเสียหายที่กำหนดไว้ล่วงหน้าเมื่อไม่ชำระหนี้ ให้ถูกต้องสมควร (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 66/2542) ทั้งนี้ เบี้ยปรับ หมายถึง ค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทน ความเสียหาย ซึ่งคู่สัญญากำหนดไว้ล่วงหน้าเมื่อมีการไม่ชำระหนี้ เมื่อมีการชำระหนี้แต่ไม่ถูกต้องสมควร หรือ เมื่อมีการกระทำการอันฝ่าฝืนมูลหนี้สำหรับหนึ่งงวดเว้นกระทำการ, โปรดดู จำปี โสตถิพันธุ์ จ. (2543). คำอธิบาย หลักกฎหมายนิติกรรม-สัญญา. หน้า 286.

กรณีการฟ้องเรียกเงินค่าปรับตามสัญญาทางปกครองนั้น ศาลยุติธรรมพิจารณาว่า อายุความการฟ้องคดีจะเริ่มนับตั้งแต่วันที่อาจบังคับสิทธิเรียกร้องได้” ตามมาตรา 193/12 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งได้แก่ วันที่ลูกหนี้ไม่ปฏิบัติตามชำระหนี้ตามที่กำหนดไว้ในสัญญา เช่น คดีที่จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยทำสัญญาลาศึกษาหรือฝึกอบรมกับข้าราชการในสังกัด โดยมีกำหนดเวลาซึ่งจะครบกำหนดในวันที่ 17 มีนาคม 2514 แต่ปรากฏว่า หลังจากครบกำหนดเวลาแล้ว ข้าราชการผู้นั้นไม่กลับมารับราชการตามที่ตกลงไว้ เช่นนี้ อายุความการฟ้องเรียกเงินค่าปรับจะเริ่มนับตั้งแต่วันที่ 18 มีนาคม 2514 ซึ่งเป็นวันที่ข้าราชการผู้นั้น ไม่กลับมารับราชการอันเป็นการฝ่าฝืนข้อกำหนดในสัญญา (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 5631/2537)

2.3) การเรียกร้องค่าจ้าง

กรณีการฟ้องเรียกเงินค่าจ้างตามสัญญาทางปกครองนั้น ศาลยุติธรรมพิจารณาว่า ตามมาตรา 602 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้กำหนดไว้ โดยเฉพาะว่า อันสินจ้างนั้นพึงใช้ให้เมื่อรับมอบการที่ทำ อันมีความหมายในทางกลับกันว่า ผู้รับจ้างย่อมเรียกร้องเอาค่าจ้างจากผู้ว่าจ้างได้เมื่อผู้ว่าจ้างรับมอบการที่ทำ ดังนั้น อายุความการฟ้องเรียกร้องเงินค่าจ้าง จึงย่อมเริ่มต้นนับแต่วันที่ได้รับมอบงานเป็นต้นไป ตัวอย่างเช่น คดีที่การไฟฟ้านครหลวงว่าจ้างให้บริษัทเอกชนก่อสร้างอาคารสถานี พร้อมฐานแท่นหม้อแปลง รางเคเบิล ถนนภายในและรั้วล้อม ปรากฏว่า ภายหลังจากส่งมอบงานแล้ว การไฟฟ้านครหลวงไม่ชำระค่าจ้างให้แก่บริษัทเอกชนผู้รับจ้าง เนื่องจากยังมีข้อโต้แย้งกันเรื่องจำนวนเงินค่าจ้างที่ต้องจ่าย เช่นนี้ เมื่อการไฟฟ้านครหลวงรับมอบงานที่ทำแล้ว อายุความที่เอกชนผู้รับจ้างจะเรียกร้องเอาเงินค่าจ้างจึงเริ่มนับตั้งแต่นั้นเป็นต้นไป (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3846/2533) ทั้งนี้ จะไม่ถือเอาวันที่ผู้ว่าจ้างปฏิเสธไม่อนุมัติการเบิกจ่ายเงินให้แก่ผู้รับจ้างเป็นวันเริ่มต้นนับอายุความ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2603/2543)

2.4) การเรียกร้องค่าชดเชยตามสัญญาแบบปรับราคาได้ (ค่า K)

กรณีของการเรียกร้องเงินค่า K นี้ ศาลยุติธรรมพิจารณาว่า สัญญาชดเชยเงินให้กับผู้รับจ้างนั้น ทำขึ้นเนื่องจากภายหลังจากที่ได้ทำสัญญาก่อสร้างฉบับเดิมแล้ว เศรษฐกิจของบ้านเมืองเปลี่ยนแปลงไป วัสดุก่อสร้างมีราคาสูงขึ้น ทางราชการโดยมติคณะรัฐมนตรีจึงคิดค่าวัสดุก่อสร้างที่เพิ่มขึ้นชดเชยให้แก่ผู้ก่อสร้างที่รับจ้างก่อสร้างอาคารสถานที่ของทางราชการ เพื่อบรรเทาความเสียหายแก่ผู้รับจ้าง เช่นนี้ เงินชดเชยค่าก่อสร้างจึง

ถือเป็นส่วนหนึ่งของค่าจ้างตามสัญญาก่อสร้างเดิม ดังนั้น อายุความการฟ้องเรียกร้องเงินค่า K จึงมีลักษณะเช่นเดียวกับการฟ้องเรียกเงินค่าจ้าง คือ อายุความจะเริ่มนับตั้งแต่วันที่ผู้ว่าจ้างรับมอบงานที่ทำ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 4017/2533)

สรุป

ในการพิจารณาของศาลยุติธรรมเกี่ยวกับวันเริ่มนับอายุความการฟ้องคดีนั้น โดยหลักอายุความการฟ้องคดีจะเริ่มนับตั้งแต่วันที่“วันที่อาจบังคับสิทธิเรียกร้องได้” เป็นต้นไป ซึ่งศาลพิจารณาว่า ในการฟ้องเรียกค่าเสียหายในกรณีชำระหนี้ล่าช้า วันที่อาจบังคับสิทธิเรียกร้องได้ คือวันที่ลูกหนี้ตกเป็นผู้ผิดนัด (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 6853/2538) ส่วนการฟ้องเรียกร้องเงินค่าปรับตามสัญญา วันที่อาจบังคับสิทธิเรียกร้องได้ คือ วันที่ลูกหนี้ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามชำระหนี้ตามสัญญา (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 5631/2537) อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่อายุความใดมีกฎหมายบัญญัติเรื่องการเริ่มนับอายุความไว้เป็นอย่างอื่น วันเริ่มนับอายุความก็จะปฏิบัติตามที่กฎหมายนั้นบัญญัติไว้ เช่น กรณีที่ศาลพิจารณาว่า การเรียกร้องค่าเสียหายเพื่อความชำรุดบกพร่อง ตามมาตรา 601 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กำหนดไว้โดยเฉพาะว่าไม่ให้ฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันที่การชำรุดบกพร่องได้ปรากฏขึ้น ดังนั้น ระยะเวลาการฟ้องเรียกร้องค่าเสียหายเพื่อความชำรุดบกพร่องจึงเริ่มนับตั้งแต่วันที่ความชำรุดบกพร่องได้ปรากฏขึ้น (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 4742/2537) เป็นต้น

3.1.1.3 การนับระยะเวลากรณีอายุความสะดุดหยุดลง

1) ลักษณะทั่วไป

ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้กำหนดให้ระยะเวลาการฟ้องคดีขยายออกไปได้ในกรณีที่อายุความสะดุดหยุดลง กล่าวคือ เมื่ออายุความสะดุดหยุดลงแล้ว ระยะเวลาที่ล่วงไปก่อนนั้นจะไม่นับเข้าในอายุความ และเมื่อเหตุที่ทำให้อายุความสะดุดหยุดลงสิ้นสุดลงเวลาใดก็ให้อายุความเริ่มนับใหม่ตั้งแต่นั้น¹⁰⁰ ทั้งนี้ เหตุที่ทำให้อายุความสะดุดหยุดลงนั้น ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้กำหนดไว้ดังนี้¹⁰¹

คือ

¹⁰⁰ มาตรา 193/15 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

¹⁰¹ มาตรา 193/14 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

(1) ลูกหนี้รับสภาพหนี้ต่อเจ้าหนี้ตามสิทธิเรียกร้องโดยทำเป็นหนังสือรับสภาพหนี้ ให้ชำระหนี้ให้บางส่วน ชำระดอกเบี้ย ให้ประกันหรือกระทำการใดๆ อันปราศจากข้อสงสัยแสดงให้เห็นเป็นปริยายว่ายอมรับสภาพหนี้ตามสิทธิเรียกร้อง

(2) เจ้าหนี้ได้ยื่นฟ้องคดีเพื่อตั้งหลักฐานสิทธิเรียกร้องเพื่อให้ชำระหนี้ ยื่นคำขอรับชำระหนี้ในคดีล้มละลาย มอบข้อพิพาทให้อนุญาตตุลาการพิจารณาหรือกระทำการอื่นใดอันมีผลเป็นอย่างเดียวกันกับการฟ้องคดี ทั้งนี้ ในกรณีที่อายุความสะดุดหยุดลง เนื่องจากเจ้าหนี้ได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลนั้น หากถึงที่สุดแล้วคดีดังกล่าวศาลมีคำพิพากษาให้ยกคำฟ้อง หรือคดีเสร็จไปโดยการจำหน่ายคดีเพราะเหตุถอนฟ้องหรือทิ้งฟ้อง ให้ถือว่าอายุความไม่เคยสะดุดหยุดลงเลย อย่างไรก็ตาม หากคดีนั้นศาลไม่รับหรือคืนหรือให้ยกคำฟ้องเพราะเหตุคดีไม่อยู่ในอำนาจศาล หรือศาลให้ยกคำฟ้องโดยไม่ตัดสิทธิโจทก์ที่จะฟ้องใหม่ และปรากฏว่าอายุความครบกำหนดไปแล้วในระหว่างการพิจารณา หรือจะครบกำหนดภายในหกสิบวันนับแต่วันที่คำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นถึงที่สุด ให้เจ้าหนี้มีสิทธิฟ้องคดีได้ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่คำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุด¹⁰²

2) แนวคำพิพากษาของศาลยุติธรรมกรณีอายุความสะดุดหยุดลง

การพิจารณาคดีของศาลยุติธรรมเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ในประเด็นเรื่องอายุความสะดุดหยุดลงนั้น ศาลยุติธรรมได้วางหลักเกณฑ์การพิจารณาเกี่ยวกับ “การที่ลูกหนี้รับสภาพหนี้ต่อเจ้าหนี้” ไว้ว่า

(1) ในกรณีที่ฝ่ายเอกชนคู่สัญญามีหนังสือเรียกร้องอย่างใดอย่างหนึ่งจากฝ่ายปกครอง และฝ่ายปกครองมีหนังสือตอบข้อเรียกร้องของเอกชนในลักษณะที่เป็นการยอมรับสภาพตามสิทธิเรียกร้องของเอกชน แต่ยังมีได้มีการสั่งการตามข้อเรียกร้องนั้นไปในทางหนึ่งทางใด หนังสือตอบข้อเรียกร้องของฝ่ายปกครองดังกล่าว มีลักษณะเป็นหนังสือรับสภาพหนี้ ซึ่งทำให้อายุความสะดุดหยุดลงตั้งแต่วันที่ฝ่ายเอกชนได้รับหนังสือ และอายุความจะเริ่มนับใหม่เมื่อเอกชนได้ทราบผลการพิจารณาตามข้อเรียกร้องดังกล่าวแล้ว ตัวอย่างเช่น

คดีที่บริษัทเอกชนฟ้องเรียกเงินค่าชดเชยตามสัญญาแบบปรับราคาได้จากกรุงเทพมหานคร โดยข้อเท็จจริงปรากฏว่า ภายหลังจากที่ได้มีการส่งมอบงานแล้ว

¹⁰² มาตรา 193/17 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

บริษัทเอกชนมีหนังสือเรียกร้องให้กรุงเทพมหานครจ่ายเงินค่าชดเชยฯ ให้แก่ตน ภายหลังจาก กรุงเทพมหานครได้รับหนังสือเรียกร้องดังกล่าวแล้ว กรุงเทพมหานครมีหนังสือแจ้งว่า “ยังไม่อาจพิจารณาค่าชดเชยฯ ได้จนกว่าจะได้มีการแยกรายละเอียดราคาแต่ละประเภทงาน ซึ่งขณะนี้กำลังพิจารณาดำเนินการอยู่ เมื่อทราบผลการแยกรายละเอียดราคาดังกล่าวแล้ว จะได้รับพิจารณาค่าชดเชยฯ ให้ต่อไป” ข้อความตามหนังสือของกรุงเทพมหานครดังกล่าว เท่ากับเป็นการยอมรับว่า บริษัทเอกชนมีสิทธิได้รับเงินค่าชดเชยฯ จริง อันเป็นการยอมรับสภาพตามสิทธิเรียกร้องของบริษัทเอกชนแล้ว หนังสือดังกล่าวจึงมีลักษณะเป็นหนังสือ รับสภาพหนี้อันส่งผลให้อายุความสะดุดหยุดลงนับแต่วันที่บริษัทเอกชนได้รับหนังสือ และหากต่อมา กรุงเทพมหานครมีหนังสือแจ้งให้ทราบว่าไม่สามารถจ่ายเงินค่าทดแทนฯ ได้ หนังสือของกรุงเทพมหานครดังกล่าวมีผลให้เหตุที่ทำให้อายุความสะดุดหยุดลงได้สิ้นสุดลง ในเวลานั้น อายุความจึงเริ่มนับใหม่ตั้งแต่วันที่ดังกล่าว (คำพิพากษาฎีกาที่ 590/2531)

(2) การที่ผู้ว่าจ้างตามสัญญาจ้างทำของ คืบเงินค่าปรับซึ่งหัก จากเงินค่าจ้างให้แก่ผู้รับจ้าง กรณีไม่ถือเป็นการยอมรับสภาพหนี้ อันจะทำให้อายุความการ ฟ้องเรียกเงินค่าจ้างสะดุดหยุดลง ตัวอย่างเช่น

ภายหลังจากผู้รับจ้างส่งมอบงาน และผู้ว่าจ้างได้ชำระค่าจ้าง โดยหักเงินค่าปรับเนื่องจากการส่งมอบงานล่าช้าให้แก่ผู้รับจ้างแล้ว ผู้รับจ้างมีหนังสือขอ ขยายระยะเวลาการทำงาน และ ต่อมา ผู้ว่าจ้างได้มีการขยายระยะเวลาการทำงานให้แก่ผู้รับจ้าง และคืบเงินค่าปรับ เนื่องจากการส่งมอบงานล่าช้าให้แก่ผู้รับจ้างบางส่วน การคืบเงินค่าปรับดังกล่าว ไม่ใช่การชำระค่าจ้างให้แก่ผู้รับจ้างตามสัญญา อันจะถือว่าเป็นการรับสภาพหนี้ต่อเจ้าหนี้ด้วยการ กระทำใดๆอันปราศจากข้อสงสัยแสดงให้เห็นเป็นปริยายว่ายอมรับสภาพหนี้ต่อเจ้าหนี้ด้วยการ ของผู้รับจ้างอันจะทำให้อายุความในการฟ้องเรียกเงินค่าจ้างสะดุดหยุดลง (คำพิพากษาศาล ฎีกาที่ 962/2537)

3.1.2 หลักเกณฑ์ตามแนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์

3.1.2.1 กำหนดอายุความการร้องทุกข์

เรื่องร้องทุกข์ที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะรับไว้พิจารณาได้ นั้น จะต้องเป็นเรื่องที่ขึ้นภายในอายุความร้องทุกข์¹⁰³ โดยที่พระราชบัญญัติคณะกรรมการ

¹⁰³ มาตรา 20 (7) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522

กฤษฎีกา พ.ศ. 2522 มิได้มีการบัญญัติอายุความการร้องทุกข์เกี่ยวกับสัญญาทางปกครองไว้ โดยเฉพาะ คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จึงได้พิจารณาให้ใช้อายุความทั่วไปตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 23¹⁰⁴ แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 กับกรณีของสัญญาทางปกครองด้วย¹⁰⁵ คือ ผู้ร้องทุกข์จะต้องร้องทุกข์ภายในกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการร้องทุกข์ หรือภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่พ้นกำหนดหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่ผู้ร้องทุกข์ได้มีหนังสือร้องขอต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด และไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากเจ้าหน้าที่หรือได้รับแต่เป็นคำชี้แจงที่ไม่มีเหตุผลอันสมควรแล้วแต่กรณี อย่างไรก็ตาม คำร้องทุกข์ที่ยื่นเมื่อพ้นกำหนดอายุความดังกล่าว หากคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เห็นว่า จะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือประโยชน์สาธารณะ หรือเป็นปัญหาสำคัญอันควรแก่การแก้ไข คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ก็อาจรับเรื่องร้องทุกข์ดังกล่าวไว้พิจารณาได้ ทั้งนี้ การวินิจฉัยว่าเรื่องร้องทุกข์ใดจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือประโยชน์สาธารณะหรือไม่นั้น ย่อมเป็นดุลพินิจของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่จะพิจารณาได้ตามความเหมาะสมในแต่ละกรณี¹⁰⁶

¹⁰⁴ มาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 บัญญัติว่า การยื่นคำร้องทุกข์ต้องกระทำภายในกำหนดอายุความเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการร้องทุกข์ หรือนับแต่วันที่พ้นกำหนดหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่ผู้ร้องทุกข์ได้มีหนังสือร้องขอต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนดและไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือได้รับแต่เป็นคำชี้แจงที่ไม่มีเหตุผลอันสมควร แล้วแต่กรณี

คำร้องทุกข์ที่ได้ยื่นเมื่อพ้นกำหนดอายุความตามวรรคหนึ่ง ถ้าคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เห็นว่า กรณีจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม หรือประโยชน์สาธารณะหรือเป็นปัญหาสำคัญอันควรแก่การแก้ไข คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์อาจดำเนินการพิจารณาวินิจฉัยและเสนอความเห็นต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อสั่งการตามพระราชบัญญัตินี้ได้ตามที่เห็นสมควร

¹⁰⁵ คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่ 26/2531

¹⁰⁶ ชาญชัย แสวงศักดิ์ ช (2538). คำแถลงการณ์ในเรื่องร้องทุกข์ ที่ 100/2527 เสนอเมื่อวันที่ 22 มิถุนายน 2530 และคำแถลงการณ์ในเรื่องร้องทุกข์ ที่ 125/2529 เสนอเมื่อวันที่ 12 กันยายน 2531, อ้างไว้ในคู่มือการปฏิบัติงานร้องทุกข์, แก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 1 (ธันวาคม 2538) โดยกองวิเคราะห์กฎหมายและการร้องทุกข์, สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.

3.1.2.2 การนับอายุความการร้องทุกข์

1) หลักเกณฑ์ทั่วไป

การเริ่มนับอายุความการร้องทุกข์ในคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองนั้น เป็นไปตามหลักเกณฑ์ทั่วไปในมาตรา 23 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 โดยกำหนดให้เริ่มนับอายุความตั้งแต่ (1) วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการร้องทุกข์ หรือ (2) นับแต่วันที่พ้นกำหนดหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่ผู้ร้องทุกข์ได้มีหนังสือร้องขอต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดและไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือ ได้รับแต่เป็นคำชี้แจงที่ไม่มีเหตุอันสมควรแล้วแต่กรณี¹⁰⁷

2) แนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์¹⁰⁸

เรื่องร้องทุกข์ที่ยื่นต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์นั้น มีลักษณะเป็นข้อพิพาทที่เอกชนโต้แย้งการกระทำของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือเป็นเรื่องที่ผู้ร้องทุกข์ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ หรือความเดือดร้อนหรือเสียหายนั้นเกิดจากการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดของเจ้าหน้าที่ของรัฐ¹⁰⁹ ดังนั้น เรื่องร้องทุกข์เกี่ยวกับสัญญาทางปกครองที่เข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ จึงมีลักษณะเป็นข้อพิพาทโต้แย้งการกระทำของรัฐ โดยมีฝ่ายเอกชนเป็นผู้ร้องทุกข์ “เหตุแห่งการร้องทุกข์” ตามนัยที่กฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกากำหนดไว้ จึงเป็นเรื่องที่ต้องมีการกระทำของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ การนับอายุความร้องทุกข์ที่กำหนดให้เริ่มนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้เหตุดังกล่าวจึงมีความชัดเจน ซึ่งเห็นได้จากแนวคำวินิจฉัยในกรณีดังต่อไปนี้

¹⁰⁷ การเริ่มนับอายุความร้องทุกข์โดยแยกออกเป็น 2 กรณีเช่นนี้ จะมีส่วนสัมพันธ์กับเหตุแห่งการร้องทุกข์ กล่าวคือ การนับอายุความ (1) ใช้บังคับเป็นการทั่วไป ส่วนการนับอายุความ (2) ใช้บังคับกรณีที่ผู้ร้องทุกข์เห็นว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

¹⁰⁸ แนวปฏิบัติและคำวินิจฉัยในเรื่องอายุความของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์นั้น จะมีความแตกต่างกันในแต่ละคณะ เนื่องจากในบางคณะก็ไม่เข้มงวดในเรื่องอายุความ และบางคณะก็เข้มงวดในเรื่องอายุความเป็นอย่างมาก

¹⁰⁹ ชาญชัย แสวงศักดิ์ ค. (2540). คู่มือการร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ และคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภูมิภาค. หน้า 23.

2.1) การขอขยายอายุสัญญา

คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เกี่ยวกับวันเริ่มนับอายุความการร้องทุกข์ในกรณีที่เอกชนผู้ร้องทุกข์ยื่นเรื่องร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เพื่อโต้แย้งการกระทำของฝ่ายปกครอง อันเนื่องมาจากฝ่ายปกครองพิจารณาไม่ขยายระยะเวลาการดำเนินงานตามสัญญาให้แก่ตนนั้น พอสรุปได้ว่า เมื่อมีการกระทำของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเป็น “เหตุแห่งการร้องทุกข์” ซึ่งกรณีนี้ได้แก่การปฏิเสธไม่อนุมัติให้มีการขยายอายุสัญญาเมื่อใด อายุความร้องทุกข์ก็เริ่มนับจากผู้ร้องทุกข์ได้รู้ถึงเหตุ นั้น

อย่างไรก็ดี การกระทำใดที่จะถือเป็นการปฏิเสธไม่อนุมัติให้ต่ออายุสัญญาอันถือเป็น “เหตุแห่งการร้องทุกข์” นั้น แนวคำวินิจฉัยร้องทุกข์ยังได้พิจารณาโดยคำนึงถึงระบบการร้องเรียนหรืออุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง เช่น กรณีที่ผู้ร้องทุกข์ส่งมอบงานตามสัญญาจ้างเมื่อพ้นระยะเวลาการทำงานตามสัญญาและขอให้ฝ่ายปกครองผู้ว่าจ้างพิจารณาต่ออายุสัญญาจ้างให้แก่ตน แต่ฝ่ายปกครองพิจารณาไม่อนุมัติให้มีการต่ออายุสัญญาตามที่ร้องขอ ผู้ร้องทุกข์จึงอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อหน่วยงานที่สูงกว่าตามสายการบังคับบัญชา ในกรณีนี้ อายุความการร้องทุกข์จะเริ่มนับแต่วันที่ผู้ร้องทุกข์ได้รับหนังสือแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์เป็นต้นไป (คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่ 70/2535) แต่สำหรับการร้องเรียนทั่วไปนั้น จะถือเอาการกระทำใดเป็นเหตุแห่งการร้องทุกข์ แนวคำวินิจฉัยร้องทุกข์ยังมีรายละเอียดที่แตกต่างกัน เช่น

กรณีที่ผู้ร้องทุกข์ทราบคำสั่งไม่อนุมัติให้ต่ออายุสัญญาแล้ว ผู้ร้องทุกข์มิได้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อหน่วยงานที่สูงกว่า แต่กลับร้องเรียนขอให้ฝ่ายปกครองต่ออายุสัญญาให้แก่ตนซ้ำแล้วซ้ำอีก เช่นนี้ จากคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เกี่ยวกับวันเริ่มนับอายุความการร้องทุกข์มีทั้งกรณีที่เห็นว่า การร้องเรียนขอต่ออายุสัญญาอีกเป็นครั้งที่สามนั้น ถือไม่ได้ว่าเป็นการร้องเรียนไปยังหน่วยงานที่มีระดับสูงกว่าตามสายการบังคับบัญชา ซึ่งจะทำให้คำวินิจฉัยตามหนังสือร้องเรียนดังกล่าวมีผลในทางปกครองอันจะก่อให้เกิดการนับอายุความการร้องทุกข์ใหม่ (คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่ 89/2526) หรือกรณีที่เห็นว่า กรณีดังกล่าวอายุความการร้องทุกข์จะเริ่มนับแต่วันที่ทราบผลการพิจารณาตามหนังสือร้องเรียนในครั้งที่สามนั้น (คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่ 46/2538)

2.2) การเรียกร้องค่าชดเชยตามสัญญาแบบปรับราคาได้

(คำ K)

คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เกี่ยวกับวันเริ่มนับอายุความการร้องทุกข์ ในกรณีที่ผู้ร้องทุกข์ได้แจ้งการกระทำของฝ่ายปกครองอันเนื่องมาจากฝ่ายปกครองปฏิเสธไม่ยอมจ่ายเงินค่า K ให้แก่ตน พอสรุปเป็นแนวทางได้ว่า จะพิจารณาว่าการกระทำใดของฝ่ายปกครองเป็นการปฏิเสธไม่จ่ายเงินค่า K อันเป็นไปตามหลักการพิจารณาว่าการกระทำใดเป็น “เหตุแห่งการร้องทุกข์” และจะเริ่มนับอายุความจากวันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุนั้น

อย่างไรก็ตาม ข้อแตกต่างคงมีอยู่ในปัญหาที่ว่า จะยอมรับระบบการร้องเรียนหรือการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองเพียงใดหรือไม่ ซึ่งเป็นอีกปัญหาหนึ่ง เช่น กรณีที่ผู้ร้องทุกข์ดำเนินการก่อสร้างตามสัญญาแล้วเสร็จ และขอรับเงินค่า K แต่ฝ่ายปกครองปฏิเสธไม่จ่ายเงินให้ตามที่ร้องขอ ผู้ร้องทุกข์จึงได้ร้องเรียนเรื่องดังกล่าวต่อไปยังสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี (สสน.) ที่ประชุมใหญ่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้พิจารณาว่า เหตุแห่งการร้องทุกข์ คือ การที่ฝ่ายปกครองปฏิเสธไม่จ่ายเงินค่า K ให้แก่ผู้ร้องทุกข์ ดังนั้น อายุความการร้องทุกข์จึงเริ่มนับแต่นั้นเป็นต้นไป การที่ผู้ร้องทุกข์มีหนังสือร้องเรียนเรื่องดังกล่าวต่อ สสน. ซึ่งเป็นการร้องเรียนต่อผู้บังคับบัญชาที่อื่น ไม่มีผลทำให้อายุความสะดุดหยุดอยู่หรือให้เริ่มนับใหม่ เนื่องจากไม่มีกฎหมายกำหนดไว้ แต่เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา (นายอมร จันทรมบูรณ์) มีความเห็นต่อกรณีดังกล่าวแตกต่างไปจากที่ประชุมใหญ่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ โดยมีความเห็นว่า การนับอายุความการร้องทุกข์ควรเริ่มนับจากวันที่ผู้ร้องทุกข์ได้ทราบผลการวินิจฉัยของ สสน. ซึ่งในที่สุดนายกรัฐมนตรียังได้เห็นพ้องด้วยกับความเห็นของเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา (คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่ 39/2525)

ในอีกทางหนึ่งหากภายหลังจากฝ่ายปกครองปฏิเสธไม่จ่ายเงินค่า K ให้แก่ผู้ร้องทุกข์ตามที่ร้องขอแล้ว ผู้ร้องทุกข์มีหนังสือร้องเรียนต่อฝ่ายปกครองอีกครั้งหนึ่ง เช่นนี้ คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์พิจารณาว่า อายุความการร้องทุกข์จะเริ่มนับตั้งแต่วันที่ผู้ร้องทุกข์ได้รับหนังสือตอบข้อร้องเรียนดังกล่าว (คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่ 98/2528) แต่หากปรากฏว่าภายหลังจากฝ่ายปกครองได้รับหนังสือร้องเรียนแล้ว ฝ่ายปกครองนิ่งเฉย เช่นนี้ อายุความการร้องทุกข์จะเริ่มนับแต่วันที่พ้นกำหนดหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับ

แต่วันที่ผู้ร้องทุกข์ได้มีหนังสือร้องเรียนดังกล่าว (คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่ 85/2537) ในขณะที่หากภายหลังจากที่ฝ่ายปกครองได้รับหนังสือร้องเรียนแล้ว ฝ่ายปกครองแสดงออกว่าได้หยิบยกเรื่องขึ้นพิจารณาใหม่แล้ว เพียงแต่ยังมีคำวินิจฉัยไปในทางหนึ่งทางใด เช่น ฝ่ายปกครองแจ้งว่า ได้ตรวจสอบเรื่องดังกล่าวแล้ว แต่กรณีจำเป็นต้องรอผลคดีเรื่องในลักษณะเดียวกันจากคำตัดสินของศาลให้ถึงที่สุดก่อน จึงยังไม่สามารถดำเนินการใดๆ เกี่ยวกับเรื่องนี้ได้ในขณะนี้ เช่นนี้ คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์พิจารณาว่า เมื่อมีการยกเรื่องขึ้นพิจารณาใหม่แล้ว ก็เกิดการกระทำทางปกครองใหม่ การที่ฝ่ายปกครองได้รื้อการพิจารณาไว้โดยยังมีได้พิจารณาซ้ำขาดลงไป เหตุแห่งการร้องทุกข์ ซึ่งเกิดจากการกระทำทางปกครองครั้งหลังจึงยังไม่อาจเริ่มนับอายุความได้ ดังนั้น เรื่องร้องทุกข์ดังกล่าวจึงรับไว้พิจารณาได้ (คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่ 98/2528)

สรุป

แนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้พิจารณาไปตามหลักที่กฎหมายกำหนดไว้ คือ ยึดหลักให้มีการนับอายุความจาก “เหตุแห่งการร้องทุกข์” ซึ่งได้แก่ การกระทำของฝ่ายปกครองที่ถูกนำมาร้องทุกข์ โดยคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์พิจารณาว่า การที่ฝ่ายปกครองปฏิเสธที่จะดำเนินการตามที่ผู้ร้องทุกข์ร้องขอเป็น “เหตุแห่งการร้องทุกข์” และอายุความร้องทุกข์จะเริ่มนับจากวันที่ผู้ร้องทุกข์ทราบการปฏิเสธนั้น โดยเห็นได้จากคำวินิจฉัยของที่ประชุมใหญ่ฯ ที่ว่า ภายหลังจากที่ผู้ร้องทุกข์ได้ร้องขอให้ฝ่ายปกครองดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง เช่น ร้องขอให้ขยายอายุสัญญาหรือร้องขอให้ฝ่ายปกครองจ่ายเงินค่าชดเชยค่าก่อสร้าง และฝ่ายปกครองมีคำสั่งปฏิเสธที่จะดำเนินการให้ตามที่ร้องขอ เมื่อผู้ร้องทุกข์ทราบผลการปฏิเสธเช่นว่านั้น ในวันใด อายุความร้องทุกข์ก็จะเริ่มนับแต่วันดังกล่าวเป็นต้นไป (คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่ 39/2525) อย่างไรก็ดี กรณีที่มีความไม่ชัดเจนในปัญหาต่อไปที่ว่า ได้มีการยอมรับการกระทำของฝ่ายปกครองในกรณีการร้องเรียนหรือการอุทธรณ์ภายในภายในปกครองเพียงใดหรือไม่ โดยมีหลักว่า จะให้การยอมรับฐานะของการทบทวนภายในของฝ่ายปกครองว่าเป็น “เหตุแห่งการร้องทุกข์” ในขั้นที่สุด เช่น หลังจากที่มีการปฏิเสธเช่นว่านั้นแล้ว ผู้ร้องทุกข์ได้มีการอุทธรณ์คำสั่งของฝ่ายปกครองดังกล่าวต่อหน่วยงานที่สูงกว่าตามสายการบังคับบัญชา หรือมีการอุทธรณ์คำสั่งต่อสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี กรณีก็มีการยอมรับว่าเป็นการทบทวนภายในฝ่ายปกครอง อายุ

ความการร้องทุกข์จะเริ่มนับแต่วันที่ทราบผลการพิจารณาอุทธรณ์ (คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่ 70/2535, ที่ 39/2545) หรือแม้กระทั่งกรณีผู้ร้องทุกข์มิได้อุทธรณ์คำสั่งกล่าวต่อหน่วยงานที่สูงกว่า แต่ได้ร้องเรียนต่อฝ่ายปกครองอีกครั้งหนึ่ง กรณีก็ยอมรับว่าเป็นการทบทวนภายในฝ่ายปกครองเช่นกัน โดยถือว่าอายุความการร้องทุกข์จะเริ่มนับแต่วันที่ผู้ร้องทุกข์ได้รับหนังสือตอบข้อร้องเรียนดังกล่าว (คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่ 98/2528) ความไม่ชัดเจนจะอยู่ในประเด็นในรายละเอียด เช่น ภายหลังจากฝ่ายปกครองตอบข้อร้องเรียนแล้ว ผู้ร้องทุกข์ก็ยังไม่นำเรื่องมาร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ แต่กลับร้องเรียนในเรื่องเดียวกันนั้นต่อฝ่ายปกครองซ้ำอีก ในกรณีเช่นนี้วันเริ่มนับอายุความการร้องทุกข์มีทั้งกรณีที่เห็นว่า คำวินิจฉัยตามหนังสือร้องเรียนดังกล่าวจะไม่มีผลต่อการนับอายุความ (คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่ 89/2526) และกรณีที่เห็นว่า อายุความการร้องทุกข์จะเริ่มนับแต่วันที่ทราบผลการพิจารณาตามหนังสือร้องเรียนนั้น (คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่ 46/2538)

สำหรับกรณีที่เป็นกรณีหนึ่งนั้น หากหลังจากยื่นหนังสือร้องเรียนแล้ว ฝ่ายปกครองนิ่งเฉย อายุความการร้องทุกข์จะเริ่มนับแต่วันที่พ้นหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่ผู้ร้องทุกข์ได้มีหนังสือ (คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่ 85/2537) แต่หากหลังจากยื่นหนังสือร้องเรียนแล้ว ฝ่ายปกครองได้แสดงออกว่าได้มีการหยิบยกเรื่องร้องเรียนขึ้นพิจารณาใหม่แล้ว แต่ยังไม่อาจพิจารณาเรื่องดังกล่าวได้ในขณะนั้น เช่นนี้ ถือว่าอายุความการร้องทุกข์ยังไม่อาจเริ่มนับได้ (คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่ 98/2528)

นอกจากนี้ จากการพิจารณาแนวทางการวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ดังกล่าวทั้งหมดแล้วข้างต้นยังเห็นได้ว่า ลักษณะข้อพิพาทแห่งคดีที่แตกต่างกันไม่มีผลต่อการนับอายุความแต่อย่างใด เพราะได้พิจารณาโดยยึดถือ “เหตุแห่งการร้องทุกข์” เป็นหลัก

3.2 ระยะเวลาการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองภายหลังจากการจัดตั้งศาลปกครอง

3.2.1 กำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี

มาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้วางหลักในเรื่องกำหนดระยะเวลาในการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทาง

ปกครองไว้ว่า ผู้ฟ้องคดีจะต้องยื่นฟ้องคดีต่อศาลภายในกำหนดเวลาหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี ขณะเดียวกัน กรณีที่มีข้อยกเว้นของกำหนดระยะเวลาดังกล่าว ในกรณีการฟ้องคดีที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ¹¹⁰ หรือสถานะของบุคคล ซึ่งผู้ฟ้องคดีจะยื่นฟ้องคดีเมื่อใดก็ได้ และกรณีที่ผู้ฟ้องคดีจะยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดีแล้ว แต่หากศาลเห็นว่าคดีดังกล่าวจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม¹¹¹ หรือมีเหตุจำเป็น¹¹²อื่น ศาลจะรับคดีไว้พิจารณาก็ได้ ดังที่กำหนดไว้ในมาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

จากการศึกษาความเป็นมาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ในส่วนที่เกี่ยวกับกำหนดเวลาการฟ้องคดี พิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองพบว่า เดิมร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ที่มีการเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรมีทั้งสิ้นจำนวน 4 ฉบับ คือ ฉบับที่หนึ่งซึ่งคณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ ฉบับที่สองที่นายปรีชา สุวรรณทัต กับคณะเป็นผู้เสนอ ฉบับที่สาม ที่นายพินิจ จันทรสุรินทร์ และนายพงศกร อรรณนพพร เป็นผู้เสนอ และฉบับที่สี่ ว่าที่ร้อยตรีฤทธิเทพ ไสกระจำง กับคณะ เป็นผู้เสนอ ซึ่งที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรลงมติรับหลักการร่างทั้ง 4 ฉบับ และโดยให้ใช้ร่างของคณะรัฐมนตรีเป็นหลักในการพิจารณา ทั้งนี้

¹¹⁰ ศาลปกครองเคยวินิจฉัยว่าการฟ้องเรียกร้องเงินตามสัญญาเป็นเรื่องระหว่างคู่สัญญา มิใช่กรณีเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะแต่อย่างใด (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 647/2547 ที่ 446/2547 ที่ 252/2547 และที่ 62/2547)

¹¹¹ ศาลปกครองเคยวินิจฉัยว่าการฟ้องเพื่อเรียกร้องให้ชำระเงินตามสัญญา เช่น เรียกร้องให้ชำระเงินค่าปรับนั้น แม้เงินดังกล่าวจะถูกส่งเข้าเป็นรายได้แผ่นดินเพื่อจัดทำบริการสาธารณะต่างๆ หรือเพื่อพัฒนาประเทศต่อไปก็ตาม กรณีดังกล่าวก็ไม่ถือเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 104/2547 ที่ 264/2547 และที่ 293/2547)

¹¹² ศาลพิจารณาว่า เหตุจำเป็นจะต้องเป็นเหตุอื่นที่ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถนำคดีมาฟ้องได้ทันภายในกำหนดเวลาการฟ้องคดี และจะต้องมิใช่เหตุอันจะโทษผู้ฟ้องคดีได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 466/2547 และที่ 380-393/2547) อนึ่ง การที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่า สัญญาทางปกครองมีความหมายไม่แน่ชัดทำให้ผู้ฟ้องคดีเข้าใจว่า สัญญาที่พิพาทเป็นสัญญาทางแพ่ง จึงมิได้นำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองภายในกำหนดเวลาการฟ้องคดี (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 647/2547 และที่ 319/2547) หรืออ้างว่าอายุความการฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมมีกำหนดเวลาสิบปี แต่เมื่อคดีอยู่ในอำนาจของศาลปกครองกำหนดเวลาการฟ้องคดีตลอดเพียงหนึ่งปี ทำให้ไม่อาจฟ้องคดีได้ทัน (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 818/2547 ที่ 793/2547 และที่ 466/2547) นั้น กรณีดังกล่าวไม่ถือเป็นเหตุจำเป็นอื่นใดที่จะทำให้ศาลรับคดีที่ยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีแล้วไว้พิจารณาได้

ในร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.¹¹³ ยกเว้นฉบับของนายปรีชาฯ กำหนดว่า “การฟ้องคดีสัญญาทางปกครองจะต้องฟ้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี” โดยร่างที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรีและนายกุเทศฯ ได้กำหนดเพิ่มเติมว่า “แต่ทั้งนี้จะต้องไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี” ทั้งนี้ ในชั้นการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ของสภาผู้แทนราษฎรในส่วนของกำหนดเวลาการฟ้องคดีสัญญาทางปกครองนั้น มิได้มีการแก้ไขแต่ประการใด เพียงแต่มาตราของร่างพระราชบัญญัติฯ ขยับจากมาตรา 42 มาเป็นมาตรา 49 แทน และต่อมาในการพิจารณาของวุฒิสภาก็มิได้มีการแก้ไขเกี่ยวกับกำหนดเวลาการฟ้องคดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองดังกล่าวแต่อย่างใด เพียงแต่มาตราในร่างพระราชบัญญัติฯ ขยับจากมาตรา 41 มาเป็นมาตรา 51 ดังเช่นที่เป็นอยู่ในพระราชบัญญัติฉบับที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน

ภายหลังจากพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ใช้บังคับ ได้มีการโต้แย้งเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมาตรา 4 มาตรา 6 มาตรา 27 มาตรา 29 และมาตรา 62 ได้บัญญัติรับรองคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลกรณีที่จะฟ้องหน่วยราชการไว้ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวจะกระทำมิได้ ดังนั้น การที่มาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวได้มีการกำหนดระยะเวลาเวลาการฟ้องคดีไว้ จึงเป็นกฎหมายที่จำกัดสิทธิของบุคคลโดยไม่มีบทบัญญัติใดให้อำนาจไว้ย่อมขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญและมีอาจใช้บังคับได้ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยว่า มาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เป็นบทบัญญัติกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) หรือ (4) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน แม้จะเป็นบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิในการฟ้องคดีโดยใช้ระยะเวลาเป็นเงื่อนไขในการจำกัดสิทธิ แต่ก็เป็น การจำกัดสิทธิเท่าที่จำเป็น และไม่ได้กระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญแห่งสิทธิในการฟ้องคดี เนื่องจากสิทธิในการฟ้องคดียังคงมีอยู่ และที่กำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปี นับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดีก็เพื่อประโยชน์ในการแสวงหาพยาน

¹¹³ ร่างที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรีและร่างที่เสนอโดยนายกุเทศฯ กำหนดไว้ในมาตรา 42, ร่างที่เสนอโดยนายพินิจฯ กำหนดไว้ในมาตรา 47 วรรคสอง

หลักฐานทั้งพยานเอกสาร พยานบุคคล และพยานวัตถุที่นำมาแสดงต่อศาลปกครอง เพื่อให้การพิจารณาพิพากษาคดีเป็นไปโดยถูกต้องเที่ยงธรรม ซึ่งหากกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีให้ช้าออกไปอาจทำให้พยานหลักฐานบางส่วนขาดหายไป อีกทั้ง บทบัญญัติของมาตรา 51 ไม่ได้มุ่งหมายจะบังคับกรณีหนึ่งกรณีใดหรือบุคคลหนึ่งบุคคลใดไว้เป็นการเฉพาะเจาะจง แต่เป็นบทบัญญัติที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไป ดังนั้น มาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวจึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมาตรา 4 มาตรา 6 มาตรา 27 มาตรา 29 และมาตรา 62 (คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 65-82/2547)

3.2.2 การนับระยะเวลาการฟ้องคดี

3.2.2.1 หลักเกณฑ์ทั่วไป

การฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองนั้น เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติของกฎหมายคือ มาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว จะเห็นได้ว่า กฎหมายได้กำหนดว่า ระยะเวลาการฟ้องคดีเริ่มให้นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึง “เหตุแห่งการฟ้องคดี” หรือนับแต่วันที่ “เหตุแห่งการฟ้องคดี” ซึ่งเท่ากับว่า กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองได้กำหนดให้ยึดถือ “เหตุแห่งการฟ้องคดี” ในลักษณะคล้ายคลึงกับกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกาและหลักกฎหมายของฝรั่งเศส นอกจากนี้ ศาลปกครองโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดยังได้วางหลักเกณฑ์ทั่วไปเกี่ยวกับการนับระยะเวลาการฟ้องคดีว่า ในกรณีที่เหตุแห่งการฟ้องคดีเกิดก่อนวันที่ศาลปกครองเปิดทำการ (วันที่ 9 มีนาคม 2544) แต่ผู้ฟ้องคดีมิได้นำคดีไปฟ้องต่อศาลยุติธรรม ซึ่งเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาในขณะนั้น ต่อมา หลังจากที่ศาลปกครองเปิดทำการแล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองโดยอายุความฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมยังไม่ครบกำหนด แต่จะเป็นการฟ้องคดีที่พ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีต่อศาลปกครองแล้ว ในกรณีเช่นนี้ เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม จึงให้เริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีต่อศาลปกครองตั้งแต่วันที่ศาลปกครองเปิดทำการเป็นต้นไป (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 654/2545 (ประชุมใหญ่))

3.2.2.2 แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง

อย่างไรก็ดี จากการศึกษาแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองเกี่ยวกับการนับระยะเวลาการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองยังมีแนวคำวินิจฉัยที่ไม่ชัดเจนและแตกต่างกันอยู่ ซึ่งอาจแยกศึกษาตามลักษณะข้อพิพาท ดังนี้

1) การเรียกร้องค่าเสียหาย

ในการฟ้องเรียกเงินค่าเสียหายอันเกิดจากสัญญาทางปกครอง ที่ขึ้นสู่การพิจารณาของศาลปกครองนั้นอาจแยกพิจารณาได้เป็น (1.1) ค่าเสียหายในกรณีมีการบอกเลิกสัญญา (1.2) ค่าเสียหายในกรณีชำระค่าจ้างล่าช้า (1.3) ค่าเสียหายในกรณีส่งมอบทรัพย์สินที่บกพร่องไม่ตรงตามสัญญา และ (1.4) ค่าเสียหายในกรณีกระทำผิดสัญญาอย่างอื่น

1.1) ค่าเสียหายในกรณีมีการบอกเลิกสัญญา

กรณีที่คู่สัญญาทำผิดสัญญา เช่น ดำเนินการไม่แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลา คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งอาจพิจารณาบอกเลิกสัญญาได้ ทั้งนี้ภายหลังจากที่ได้มีการบอกเลิกสัญญาแล้ว หากมีความเสียหายเกิดขึ้น คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งก็มีสิทธิเรียกค่าเสียหายได้ ไม่ว่าจะเป็นค่าเสียหายที่เกิดจากการที่ต้องจ้างผู้รับจ้างรายใหม่ในส่วนของค่าจ้างที่เพิ่มขึ้น ตลอดจนค่าเสียหายอื่น ๆ ที่เกิดจากการบอกเลิกสัญญา อนึ่ง การพิจารณาของศาลปกครองเกี่ยวกับวันเริ่มนับอายุความการเรียกค่าเสียหายในกรณีมีการบอกเลิกสัญญานี้ อาจสรุปได้ ดังนี้

ในช่วงปี พ.ศ. 2546 แนวทางการวินิจฉัยของศาลปกครองเกี่ยวกับวันเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องเรียกค่าเสียหายในกรณีมีการบอกเลิกสัญญาจะมีด้วยกัน 2 แนวทาง โดยแนวทางที่หนึ่ง ศาลพิจารณาว่า ระยะเวลาการฟ้องคดีจะเริ่มนับตั้งแต่วันที่ การบอกเลิกสัญญา มีผล โดยให้นำวิธีการบอกเลิกสัญญาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับโดยอนุโลม คือ การบอกเลิกสัญญาจะมีผลต่อเมื่อการบอกเลิกสัญญานั้นไปถึงผู้รับการแสดงเจตนา (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 419/2546) ส่วนแนวทางที่สอง ศาลพิจารณาว่า ระยะเวลาการฟ้องคดีจะเริ่มนับแต่วันที่ พ้นกำหนดเวลาตามที่กำหนดในหนังสือทวงถาม ให้ชำระค่าเสียหาย กล่าวคือ เมื่อภายหลังจากฝ่ายปกครองผู้ว่าจ้างบอกเลิกสัญญาแล้ว ฝ่ายปกครองได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้รับจ้างนำเงินค่าเสียหายที่เกิดขึ้นไปชำระภายในเวลาที่กำหนด แต่ผู้รับจ้างก็มิได้ชำระเงินจำนวนดังกล่าวภายในกำหนดเวลาแต่อย่างใด เช่นนี้ถือได้ว่า ฝ่ายปกครองผู้ว่าจ้างรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีซึ่งเป็นข้อพิพาทในคดีแล้วตั้งแต่วันที่พ้นกำหนดเวลาตามหนังสือทวงถามให้ชำระค่าเสียหาย อายุความการฟ้องคดีจึงเริ่มนับแต่วันดังกล่าว (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 551/2546)

ต่อมา ในปีพ.ศ. 2547 การวินิจฉัยของศาลปกครองเกี่ยวกับวันเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีเรียกเงินค่าเสียหายในกรณีมีการบอกเลิกสัญญานี้

ศาลปกครองจะพิจารณาตามแนวทางที่หนึ่งว่า ระยะเวลาการฟ้องคดีจะเริ่มนับแต่วันที่การบอกเลิกสัญญามีผล เนื่องจากศาลพิจารณาว่า เมื่อฝ่ายปกครองได้บอกเลิกสัญญาแล้ว ฝ่ายปกครองจึงอาจบังคับสิทธิเรียกร้องเงินค่าเสียหายตามสัญญาได้ตั้งแต่วันดังกล่าว จึงถือว่าวันดังกล่าวเป็นวันที่ฝ่ายปกครองรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ระยะเวลาการฟ้องคดีจึงเริ่มนับแต่นั้นเป็นต้นไป (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 742/2547) นอกจากนี้ ศาลปกครองยังได้วางหลักเกณฑ์ในการพิจารณาเพิ่มเติมอีกว่า การเลิกสัญญานี้ อาจเป็นการเลิกสัญญาโดยปริยายก็ได้ กล่าวคือ เมื่อฝ่ายปกครองมีหนังสือเตือนให้ผู้รับจ้างส่งมอบงานให้แล้วเสร็จ มิฉะนั้นจะบอกเลิกสัญญา แต่ปรากฏว่าผู้รับจ้างเพิกเฉย ต่อมา ฝ่ายปกครองจึงได้ประกวดราคาและทำสัญญากับผู้รับจ้างรายใหม่ให้ทำงานตามสัญญาแทนผู้รับจ้างรายเดิม โดยที่ผู้รับจ้างรายเดิมไม่ได้คัดค้านการดำเนินการประกวดราคาจ้างผู้รับจ้างรายใหม่ เช่นนี้ ถือว่าวันที่ฝ่ายปกครองได้ทำสัญญากับผู้รับจ้างรายใหม่เท่ากับได้มีการตกลงเลิกสัญญากับผู้รับจ้างรายเดิมโดยปริยายแล้ว เนื่องจากได้เคยมีการแจ้งว่าจะบอกเลิกสัญญาแล้ว และโดยสภาพผู้รับจ้างรายเดิมกับผู้รับจ้างรายใหม่ไม่อาจดำเนินการก่อสร้างตามสัญญาเข้าซ้อนกันได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 639/2547)

อย่างไรก็ตาม เฉพาะการเรียกค่าเสียหายในส่วนของค่าจ้างที่เพิ่มขึ้นเนื่องจากการที่ต้องจ้างผู้รับจ้างรายใหม่นั้น ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดบางท่านมีความเห็นเกี่ยวกับวันเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีที่แตกต่างไป ดังปรากฏในความเห็นแย้งว่า ระยะเวลาการฟ้องเรียกค่าเสียหายน่าจะเริ่มนับแต่วันที่รู้ถึงความเสียหายและจำนวนค่าเสียหายที่แน่นอน กล่าวคือ การเรียกค่าเสียหาย เนื่องจากมีค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นจากการว่าจ้างผู้รับจ้างรายใหม่ให้ทำงานต่อจากผู้รับจ้างรายเดิมนั้น ระยะเวลาการฟ้องคดีน่าจะเริ่มนับแต่วันที่ผู้ว่าจ้างได้ทำสัญญากับผู้รับจ้างรายใหม่ไม่ใช่วันที่มีการบอกเลิกสัญญา เนื่องจากในการว่าจ้างผู้รับจ้างรายใหม่อาจจะว่าจ้างด้วยวงเงินสูงกว่าหรือต่ำกว่าวงเงินค่าจ้างเดิมก็ได้ ซึ่งผู้รับจ้างจะมีภาระจะต้องชำระค่าเสียหายในส่วนนี้ ต่อเมื่อ ผู้ว่าจ้างได้ว่าจ้างผู้รับจ้างรายใหม่ในวงเงินที่สูงกว่าวงเงินค่าจ้างเดิมเท่านั้น ถ้าวางได้ในวงเงินต่ำกว่าหรือเท่ากับวงเงินค่าจ้างเดิมก็ไม่มีเหตุที่จะต้องฟ้องคดีแม้จะเลิกสัญญาจ้างก็ตาม และการจะทราบว่าการว่าจ้างผู้รับจ้างรายใหม่สูงกว่าวงเงินค่าจ้างเดิมจำนวนเท่าใดก็ต่อเมื่อได้ว่าจ้างผู้รับจ้างรายใหม่แล้ว (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 639/2547 ที่ 114/2548)

ในปี พ.ศ 2548 วันเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องเรียกค่าเสียหายจากค่าจ้างที่เพิ่มขึ้น เนื่องจากการจ้างผู้รับจ้างรายใหม่นี้ ศาลปกครองก็ยังคงพิจารณาให้ระยะเวลาการฟ้องคดีเริ่มนับแต่วันที่การบอกเลิกสัญญามีผลนั่นเอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 94/2548 ที่ 114/2548 ที่ 199/2548 ที่ 203/2548)

1.2) ค่าเสียหายในกรณีชำระค่าจ้างล่าช้า

สำหรับกรณีที่ผู้รับจ้างได้ส่งมอบการทำงานที่ทำตามสัญญาแล้ว หากผู้ว่าจ้างไม่ชำระค่าจ้างหรือชำระค่าจ้างให้แก่ผู้รับจ้างล่าช้าอันก่อให้เกิดความเสียหายอย่างใด ๆ แก่ผู้รับจ้าง ผู้รับจ้างก็อาจฟ้องเรียกค่าเสียหายได้เช่นกัน โดยแนวทางการพิจารณาของศาลปกครองเกี่ยวกับวันเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องเรียกค่าเสียหายเนื่องจากการชำระค่าจ้างล่าช้านี้มีด้วยกัน 2 แนวทาง โดยแนวทางหนึ่ง ศาลพิจารณาว่า ระยะเวลาการฟ้องคดีจะเริ่มนับในวันที่ผู้รับจ้างมีหนังสือทวงถามให้ผู้ว่าจ้างจ่ายเงินค่าจ้าง เนื่องจากวันดังกล่าวเป็นวันที่ผู้รับจ้างรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการที่ตนไม่ได้รับชำระค่าจ้าง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 299/2546) ส่วนแนวทางสอง ศาลพิจารณาว่า ระยะเวลาการฟ้องคดีจะเริ่มนับแต่วันที่ผู้ว่าจ้างปฏิเสธที่จะชำระค่าเสียหายให้แก่ผู้รับจ้างตามที่มีการร้องขอ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 356/2546)

1.3) ค่าเสียหายในกรณีส่งมอบทรัพย์สินที่บกพร่องไม่ตรงตามสัญญา

เมื่อผู้รับจ้างได้ส่งมอบทรัพย์สินหรือการทำตามที่ตกลงในสัญญาแล้ว หากทรัพย์สินที่ส่งมอบเกิดความชำรุดบกพร่องขึ้นภายในระยะเวลาที่รับประกัน ผู้รับจ้างมีหน้าที่จะต้องแก้ไขสิ่งบกพร่องดังกล่าว หรือหากผู้ว่าจ้างทำการแก้ไขสิ่งบกพร่อง ผู้รับจ้างก็ต้องชดใช้ค่าเสียหายให้ หรือหากผู้ว่าจ้างได้รับความเสียหายอย่างใด ๆ ซึ่งเป็นผลมาจากการใช้ทรัพย์สินที่บกพร่อง ผู้รับจ้างก็ต้องรับผิดชอบในค่าเสียหายดังกล่าวด้วย ทั้งนี้ แนวทางการพิจารณาของศาลปกครองเกี่ยวกับวันเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องเรียกค่าเสียหายอันเกิดจากความชำรุดบกพร่องอาจสรุปได้ ดังนี้

ในช่วงปี พ.ศ. 2546 ศาลปกครองพิจารณาว่า วันเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องเรียกค่าเสียหายในกรณีส่งมอบที่บกพร่องนี้ ระยะเวลาการฟ้องคดีจะเริ่มนับแต่วันที่การบอกเลิกสัญญามีผล กล่าวคือ ในกรณีที่ภายหลังจากการส่งมอบงานตามสัญญาแล้วปรากฏว่าฝ่ายปกครองผู้ว่าจ้างตรวจพบความชำรุดบกพร่อง จึงได้แจ้งให้ฝ่ายเอกชน

ผู้รับจ้างดำเนินการแก้ไขซ่อมแซมความชำรุดบกพร่องดังกล่าว แต่ปรากฏว่าผู้รับจ้างแก้ไขซ่อมแซมไม่ถูกต้องตามแบบท้ายสัญญาและแก้ไขไม่แล้วเสร็จภายในเวลาที่กำหนด จึงเป็นเหตุให้ผู้ว่าจ้างบอกเลิกสัญญาจ้างดังกล่าว เช่นนี้ ระยะเวลาการฟ้องคดี จะเริ่มนับแต่วันที่ผู้รับจ้างได้รับหนังสือบอกเลิกสัญญา อันเป็นวันที่การบอกเลิกสัญญามีผล (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 697/2546)

ต่อมา ในช่วงปี พ.ศ. 2548 ประเด็นปัญหาเรื่องการนับระยะเวลาการฟ้องเรียกค่าเสียหายอันเนื่องมาจากความชำรุดบกพร่องนี้ ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดพิจารณาว่า ระยะเวลาการฟ้องคดีให้เริ่มนับแต่วันที่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจของผู้ว่าจ้างรู้ถึงความชำรุดบกพร่อง หรืออย่างช้าในวันที่มีหนังสือแจ้งให้ผู้รับจ้างดำเนินการซ่อมแซมความชำรุดบกพร่องนั้น โดยในคดีดังกล่าวศาลปกครองสูงสุดโดยมติที่ประชุมใหญ่ฯ พิจารณาว่า ในกรณีที่ภายหลังจากมีการส่งมอบงานแล้ว ปรากฏว่าทรัพย์สินที่ส่งมอบเกิดความชำรุดบกพร่องขึ้น หน่วยงานผู้ว่าจ้างจึงเรียกให้ผู้รับจ้างดำเนินการแก้ไขความบกพร่องภายในเวลาที่กำหนด แต่ผู้รับจ้างเพิกเฉยไม่ดำเนินการแต่อย่างใด ผู้ว่าจ้างจึงว่าจ้างผู้อื่นให้ทำการซ่อมแซมแทนจนแล้วเสร็จ และเรียกให้ผู้รับจ้างชดเชยเงินค่าเสียหายจากการซ่อมแซมดังกล่าว ซึ่งผู้รับจ้างก็ได้ชำระเงินจำนวนดังกล่าวแล้ว แต่ปรากฏว่ายังมีค่าเสียหายที่คลาดเคลื่อนอีกส่วนหนึ่ง ผู้ว่าจ้างจึงเรียกให้ผู้รับจ้างชำระค่าเสียหายเพิ่มเติม แต่ผู้รับจ้างก็มีได้ชำระเงินค่าเสียหายเพิ่มเติมให้แก่ผู้ว่าจ้างแต่อย่างใด เช่นนี้ ระยะเวลาการฟ้องเรียกค่าเสียหายเพิ่มเติมจากความชำรุดบกพร่องดังกล่าว จะเริ่มนับแต่วันที่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจของผู้ว่าจ้างรู้ถึงความชำรุดบกพร่อง หรืออย่างช้าในวันที่มีหนังสือเรียกให้ผู้รับจ้างดำเนินการแก้ไขความบกพร่องนั้น (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 154/2548 (ประชุมใหญ่))

1.4) ค่าเสียหายในกรณีการทำผิดสัญญาอย่างอื่น

ในระหว่างการดำเนินการตามสัญญา หากปรากฏว่าคู่สัญญาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งกระทำการอย่างใด ซึ่งผิดไปจากข้อตกลงในสัญญาอันก่อให้เกิดความเสียหายแก่คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่ง คู่สัญญาฝ่ายที่ต้องเสียหายอาจฟ้องเรียกค่าเสียหายได้ โดยศาลปกครองพิจารณาว่า ระยะเวลาการฟ้องเรียกค่าเสียหายในกรณีดังกล่าวจะเริ่มนับตั้งแต่วันที่มีการกระทำผิดสัญญา เนื่องจากในเวลาดังกล่าวเป็นเวลาที่ได้เกิดความเสียหายขึ้นแล้ว ตัวอย่างเช่น กรณีตามสัญญาสัมปทานซึ่งจะมีการกำหนดเวลาในการทำสัมปทานไว้เป็น

การแน่นอนแล้ว การที่ฝ่ายปกครองผู้ให้สัมปทานมีคำสั่งให้หยุดการทำสัมปทาน อันก่อให้เกิดความเสียหายแก่เอกชนผู้รับสัมปทานนั้น การที่ฝ่ายปกครองมีคำสั่งให้ระงับการทำสัมปทานเป็นการกระทำผิดสัญญาสัมปทานและทำให้ผู้รับสัมปทานเสียหายตั้งแต่นั้น ผู้รับสัมปทานจึงอาจบอกเลิกสัญญา และฟ้องคดีเรียกค่าเสียหายได้นับแต่วันดังกล่าว (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 280/2547)

2) การเรียกร้องค่าปรับตามสัญญา

ในกรณีที่คู่สัญญาฝ่ายเอกชนไม่ชำระหนี้ตามเวลาที่กำหนดหรือไม่ชำระหนี้ให้ถูกต้องสมควร ฝ่ายปกครองย่อมมีสิทธิที่จะฟ้องเรียกเอาเงินค่าปรับตามที่กำหนดไว้ในสัญญา¹¹⁴ได้ และอาจพิจารณาบอกเลิกสัญญากับฝ่ายเอกชนก็ได้¹¹⁵ ซึ่งการเรียกเงินค่าปรับตามสัญญานี้อาจแยกพิจารณาได้เป็น 2 กรณี คือ 2.1) ค่าปรับเนื่องจากการทำงานไม่แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาและ 2.2) ค่าปรับเนื่องจากการชำระหนี้ไม่ถูกต้องตามสัญญา

2.1) ค่าปรับเนื่องจากการทำงานไม่แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลา

2.1.1) กรณีมีการบอกเลิกสัญญา

กรณีเอกชนผู้รับจ้างทำงานไม่แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาตามสัญญา เป็นเหตุให้ฝ่ายปกครองพิจารณาบอกเลิกสัญญาและเรียกให้ผู้รับจ้างชำระค่าปรับเนื่องจากการทำงานไม่แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลานั้น การพิจารณาของศาลปกครองเกี่ยวกับวันเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีอาจสรุปได้ดังนี้

ในช่วงปี พ.ศ. 2546 ศาลพิจารณาว่า กรณีดังกล่าว ระยะเวลาการฟ้องคดีจะเริ่มนับแต่วันที่พ้นกำหนดเวลาการชำระค่าปรับตามหนังสือทวงถาม (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 551/2546)

แต่ต่อมา ช่วงปี พ.ศ. 2547 แนวทางการวินิจฉัยของศาลปกครองเกี่ยวกับวันเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีเรียกเงินค่าปรับในกรณีมีการบอกเลิก

¹¹⁴ หลักเกณฑ์การกำหนดค่าปรับตามสัญญาพัสดุจะกำหนดไว้ในข้อ 134 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535

¹¹⁵ ข้อ 138 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 กำหนดว่า ส่วนราชการอาจบอกเลิกสัญญาหรือข้อตกลงได้ในกรณีที่คู่สัญญาไม่สามารถปฏิบัติตามสัญญาหรือข้อตกลงได้ และจะต้องมีการปรับตามสัญญาหรือข้อตกลงนั้นเป็นเงินค่าปรับเกินร้อยละสิบของวงเงินค่าพัสดุหรือค่าจ้าง เว้นแต่คู่สัญญายินยอมเสียค่าปรับให้แก่ทางราชการ โดยไม่มีเงื่อนไขใดๆ ให้หัวหน้าส่วนราชการพิจารณาผ่อนปรนได้เท่าที่จำเป็น

สัญญาดังกล่าว แยกออกได้เป็น 4 แนวทาง โดยแนวทางที่หนึ่ง ศาลพิจารณาว่า ระยะเวลาการฟ้องคดีเริ่มนับจากวันที่พินกำหนดเวลาตามหนังสือทวงถาม เช่นเดียวกับการพิจารณาของศาลในช่วงปี พ.ศ. 2546 (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 104/2547) แนวทางที่สอง ศาลพิจารณาว่า ระยะเวลาการฟ้องคดีจะเริ่มนับตั้งแต่วันที่ฝ่ายปกครองมีหนังสือบอกเลิกสัญญา เนื่องจากวันดังกล่าวเป็นวันที่ฝ่ายปกครองรู้ว่าตนอาจบังคับสิทธิเรียกร้องได้แล้ว (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 335/2547 และที่ 293/2547) แนวทางที่สาม ศาลพิจารณาว่า ระยะเวลาการฟ้องคดีจะเริ่มนับตั้งแต่วันที่การบอกเลิกสัญญา มีผล โดยพิจารณาว่า การบอกเลิกสัญญาเมื่อฝ่ายเอกชนได้รับหนังสือบอกเลิกสัญญา เนื่องจากเมื่อมีการบอกเลิกสัญญาโดยชอบแล้วจึงถือได้ว่า ฝ่ายปกครองเกิดสิทธิเรียกร้องอันจะนำมาเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 312/2547 ที่ 743/2547 และที่ 892/2547) ส่วนแนวทางที่สี่ ศาลพิจารณาว่า ระยะเวลาการฟ้องคดีจะเริ่มนับตั้งแต่วันที่ครบกำหนดในสัญญา เนื่องจากในสัญญา กำหนดให้ผู้รับจ้างต้องชำระค่าปรับนับถัดจากวันที่ครบกำหนดแล้วเสร็จตามสัญญาหรือวันที่ได้ขยายเวลาตามสัญญาให้จนถึงวันที่ทำงานแล้วเสร็จ เมื่อผู้รับจ้างไม่สามารถทำงานให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลา ผู้ฟ้องคดีจึงรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีแล้ว (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 265/2547)

ทั้งนี้ ต่อมา ในปี พ.ศ. 2548 ศาลปกครองโดยมติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดพิจารณาว่า กรณีที่ผู้รับจ้างทำงานไม่แล้วเสร็จตามกำหนดเวลา ผู้ว่าจ้างจึงบอกเลิกสัญญาและเรียกให้ผู้รับจ้างชำระค่าปรับ นั้น กำหนดระยะเวลาการฟ้องเรียกเงินค่าปรับจะเริ่มนับตั้งแต่วันที่ผู้รับจ้างได้รับหนังสือบอกเลิกสัญญา อันเป็นวันที่การบอกเลิกสัญญา มีผลเช่นเดียวกับการพิจารณาในแนวทางที่สาม (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 87/2548 (ประชุมใหญ่) และที่ 88/2548 (ประชุมใหญ่))

2.1.2) กรณีไม่มีการบอกเลิกสัญญา

กรณีที่เอกชนผู้รับจ้างทำงานไม่แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาตามสัญญา แต่ต่อมา เอกชนผู้รับจ้างได้ดำเนินการตามสัญญาจนแล้วเสร็จโดยไม่มีการบอกเลิกสัญญาแต่อย่างใด การพิจารณาของศาลปกครองเกี่ยวกับวันเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีอาจสรุปได้ ดังนี้

ในช่วงปี พ.ศ. 2547 ศาลพิจารณาว่า กรณีดังกล่าว ระยะเวลาการฟ้องคดีจะเริ่มนับตั้งแต่วันที่มีการทำงานแล้วเสร็จจริง โดยศาลพิจารณาว่า

วันที่ทำงานแล้วเสร็จจริงคือ วันที่คณะกรรมการตรวจการจ้างได้ตรวจรับมอบงาน (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 870/2547)

แต่ต่อมาในปี พ.ศ. 2548 ปัญหาการนับระยะเวลาการฟ้องคดีในกรณีนี้ ได้พิจารณาโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่า ระยะเวลาการฟ้องคดีจะเริ่มนับแต่วันที่ผู้มีอำนาจกระทำการแทนผู้ฟ้องคดีรู้ถึงการส่งมอบงาน โดยในคดีดังกล่าว ได้แก่ วันที่ผู้ปฏิบัติราชการแทนอธิบดีกรมชลประทาน (กรมชลประทานเป็นผู้ฟ้องคดี) ได้ลงนามและอนุมัติตามบันทึกของคณะกรรมการตรวจการจ้างที่รายงานผลการส่งมอบงานดังกล่าว (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 61/2548 (ประชุมใหญ่))

2.2) ค่าปรับเนื่องจากการชำระหนี้ไม่ถูกต้องตามสัญญา

2.2.1) สัญญารับทุนการศึกษา

ตามสัญญารับทุนการศึกษามีข้อกำหนดว่า ภายหลังจากสำเร็จการศึกษาแล้วผู้รับทุนจะต้องกลับมารับราชการจนครบตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ หากผู้รับทุนไม่กลับมารับราชการหรือรับราชการไม่ครบตามเวลาที่กำหนด อันเป็นการไม่ชำระหนี้ให้ถูกต้องตามสัญญา ผู้รับทุนจะต้องชดใช้เงินค่าปรับตามที่กำหนดในสัญญาให้แก่ผู้ให้ทุน

(1) ผู้รับทุนลาออกจากการเป็นนักศึกษา

กรณีผู้รับทุนการศึกษาได้ลาออกจากการเป็นนักศึกษาก่อนที่จะศึกษาจนสำเร็จตามหลักสูตรที่ได้ทำสัญญารับทุนการศึกษาไว้ ผู้รับทุนการศึกษาจำต้องชดใช้เงินค่าปรับให้แก่ผู้ให้ทุนตามที่กำหนดไว้ในสัญญา โดยระยะเวลาการฟ้องเรียกเงินค่าปรับเนื่องจากผู้รับทุนได้ลาออกก่อนสำเร็จการศึกษานี้ ศาลปกครองพิจารณาว่า ระยะเวลาการฟ้องคดีจะเริ่มนับตั้งแต่วันที่การลาออกจากการเป็นนักศึกษามีผล ซึ่งเป็นวันที่ผิดสัญญาและเกิดสิทธิเรียกร้อง ตัวอย่างเช่น

ผู้รับทุนการศึกษาได้ทำสัญญารับทุนกับสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขเพื่อเข้าศึกษาหลักสูตรประกาศนียบัตรเซลล์วิทยาของกระทรวงสาธารณสุขมีกำหนด 2 ปี ณ คณะแพทยศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ เมื่อผู้รับทุนได้ขอลาออกจากการเป็นนักศึกษาโดยคณบดีคณะแพทยศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ได้อนุมัติให้ลาออกเมื่อวันที่ 27 มิถุนายน 2543 จึงถือว่าผู้ฟ้องคดีได้รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีในวันที่ 27 มิถุนายน 2543 (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 647/2547) หรือ

คดีที่ผู้รับทุนการศึกษาได้ทำสัญญารับการศึกษาคือเข้าเป็นนักเรียนครูวิชาช่างทหารบกกับกองทัพบก เมื่อผู้รับทุนได้ขอลาออก และได้รับอนุญาตให้ลาออก ตามหนังสือลงวันที่ 30 มกราคม 2545 ให้ถอนทะเบียนนักเรียน เนื่องจากลาออกตั้งแต่วันที่ 11 ธันวาคม 2544 ดังนั้น ระยะเวลาการฟ้องคดีจึงเริ่มนับแต่วันที่ 11 ธันวาคม 2544 เป็นต้นไป ซึ่งเป็นวันที่ผิดสัญญาและเกิดสิทธิเรียกร้อง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 611/2548 และที่ 772/2548)

(2) ผู้รับทุนถูกให้ออกจากการเป็นนักศึกษา

กรณีที่หน่วยงานผู้ให้ทุนเห็นว่า ผู้รับทุนไม่สามารถศึกษาจนสำเร็จหลักสูตรตามที่กำหนดในสัญญาได้ จึงใช้สิทธิบอกเลิกสัญญา และเรียกให้ผู้รับทุนชดเชยเบี้ยปรับตามสัญญา ศาลปกครองพิจารณาว่า ระยะเวลาการฟ้องคดีเริ่มนับแต่วันที่มีการบอกเลิกสัญญา กล่าวคือ เมื่อผู้ให้ทุนได้บอกเลิกสัญญารับทุน จึงถือได้ว่าผู้ให้ทุนได้รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีแล้วในวันดังกล่าว (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 846/2548)

(3) ผู้รับทุนไม่ไปรายงานตัวเพื่อปฏิบัติงานชดเชยทุน

กรณีที่ภายหลังจากผู้รับทุนศึกษาสำเร็จตามหลักสูตรแล้ว แต่ผู้รับทุนไม่ไปรายงานตัวต่อหน่วยงานราชการตามที่คณะกรรมการพิจารณาจัดสรรได้จัดสรรให้ผู้รับทุนไปปฏิบัติงานชดเชยทุน ภายในเวลาที่กำหนด ศาลปกครองพิจารณาว่า เมื่อผู้รับทุนไม่ไปรายงานตัว จึงถือว่า ผู้รับทุนประพฤติดังกล่าวและมีเหตุแห่งการฟ้องคดีเกิดขึ้นแล้วตั้งแต่วันที่ดังกล่าว แต่ทั้งนี้ ในวันดังกล่าวระยะเวลาการฟ้องคดีจะยังไม่อาจเริ่มนับได้ เนื่องจากผู้ให้ทุนการศึกษายังไม่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุเช่นนั้น กล่าวคือ ระยะเวลาการฟ้องคดีจะเริ่มนับต่อเมื่อผู้ให้ทุนรู้หรือควรรู้ถึงการที่ผู้รับทุนไม่ไปรายงานตัวต่อหน่วยงานราชการตามที่คณะกรรมการจัดสรรกำหนด ตัวอย่างเช่น ในคดีที่ผู้รับทุนทำสัญญาการเป็นนักศึกษาเพื่อศึกษาวิชาเภสัชศาสตร์กับมหาวิทยาลัยขอนแก่น ภายหลังจากสำเร็จการศึกษาแล้ว คณะกรรมการพิจารณาจัดสรรนักศึกษาวิชาเภสัชศาสตร์ฯ จัดสรรให้ผู้รับทุนไปปฏิบัติงานตามสัญญาที่กระทรวงสาธารณสุข แต่ปรากฏว่าผู้รับทุนไม่ไปรายงานตัวต่อกระทรวงสาธารณสุขภายในเวลาที่กำหนด กระทรวงสาธารณสุขจึงมีหนังสือถึงคณบดีคณะเภสัชศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น แจ้งว่า ผู้รับทุนไม่ได้ไปรายงานตัวตามกำหนด เช่นนี้ มหาวิทยาลัยขอนแก่นในฐานะคู่สัญญาและเป็นต้นสังกัดของคณบดีคณะเภสัชศาสตร์

จึงรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตั้งแต่ได้รับหนังสือกระทรวงสาธารณสุขดังกล่าว (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 213/2548 ที่ 216/2548 และที่ 224/2548 เป็นต้น) หรือ

ในคดีที่ผู้รับทุนทำสัญญาการเป็นนักศึกษาวิชาเภสัชศาสตร์กับมหาวิทยาลัยมหิดล ซึ่งศาลปกครองสูงสุดพิจารณาว่า ภายหลังจากกระทรวงสาธารณสุขมีหนังสือแจ้งคณะเภสัชศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดลว่า ผู้รับทุนไม่ไปรายงานตัวตามกำหนด คณะเภสัชศาสตร์มีหนังสือแจ้งให้มหาวิทยาลัยมหิดลซึ่งเป็นผู้ฟ้องคดีทราบเพื่อติดตามให้ผู้รับทุนชดใช้เงินค่าปรับตามสัญญา จึงต้องถือว่าวันที่มหาวิทยาลัยมหิดลได้รับทราบจากผู้รับทุนไม่ไปรายงานตัวต่อกระทรวงสาธารณสุขเป็นวันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 67/2548 ที่ 71/2548 ที่ 99/2548 และที่ 107/2548 เป็นต้น)

(4) ผู้รับทุนออกจากราชการก่อนครบกำหนดเวลา

ตามสัญญา

กรณีที่ผู้รับทุนได้เข้ารับราชการชดใช้ทุน แต่ปรากฏว่า ผู้รับทุนได้ลาออกจากราชการก่อนครบกำหนดเวลาชดใช้ทุน เช่นนี้ ศาลปกครองพิจารณาว่า หากไม่ปรากฏในสัญญาว่าจะใช้สิทธิบังคับเรียกให้ชดใช้เงินเบี้ยปรับตามที่ตกลงได้เมื่อใด การที่จะบังคับให้เป็นไปตามสิทธิเรียกร้องที่ผู้ให้ทุนมีต่อผู้รับทุนจึงชอบที่จะบังคับได้นับแต่ขณะที่อาจบังคับให้เป็นไปตามสิทธิเรียกร้องได้เป็นต้นไป ซึ่งสิทธิเรียกร้องของผู้ให้ทุนอาจบังคับได้ เมื่อผู้รับทุนได้รับอนุมัติให้ลาออก ตัวอย่างเช่น ผู้รับทุนได้ขอลาออกจากราชการและได้รับอนุมัติให้ลาออกจากราชการตามหนังสือลงวันที่ 21 สิงหาคม 2544 ดังนั้น ผู้ให้ทุนซึ่งเป็นผู้ฟ้องคดีจึงสามารถที่จะใช้สิทธิเรียกร้องได้ตั้งแต่วันที่ 21 สิงหาคม 2544 ดังนั้น ระยะเวลาการฟ้องคดีจึงเริ่มนับตั้งแต่วันที่ 21 สิงหาคม 2544 เป็นต้นไป (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 477/2546 และที่ 920/2547)

2.2.2) สัญญาลาศึกษาหรือฝึกอบรม

ตามสัญญาลาศึกษาหรือฝึกอบรมจะมีข้อกำหนดเช่นเดียวกับสัญญารับทุนการศึกษาว่า ในภายหลังจากสำเร็จการศึกษาแล้วผู้ให้สัญญาจะต้องกลับมารับราชการหรือทำงานจนครบตามระยะเวลาที่กำหนด หากผู้ให้สัญญาไม่กลับมารับราชการหรือรับราชการไม่ครบตามเวลาที่กำหนด ผู้ให้สัญญาจะต้องชดใช้เงินค่าปรับให้แก่หน่วยงานผู้รับสัญญา

(1) ผู้ให้สัตยาบันลาออกจากราชการก่อนครบ

กำหนดเวลาตามสัญญา

กรณีให้ผู้ให้สัตยาบันได้ขอลาออกจากราชการก่อนครบตามระยะเวลาขดใช้ทุนตามที่กำหนดในสัญญา นั้น แนวทางการพิจารณาของศาลปกครองอาจแยกได้เป็น 2 แนวทาง กล่าวคือ

แนวทางที่หนึ่ง ศาลพิจารณาว่า ระยะเวลาการฟ้องคดีจะเริ่มนับตั้งแต่วันที่หน่วยงานผู้รับสัญญาได้ทราบถึงการลาออกจากราชการอันเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนข้อกำหนดในสัญญา ทั้งนี้ วันที่หน่วยงานผู้รับสัญญาทราบถึงการลาออกจากราชการ ได้แก่ วันที่เจ้าหน้าที่ของผู้รับสัญญาได้รับหนังสือแจ้งถึงการลาออกจากราชการดังกล่าว ตัวอย่างเช่น

ผู้ถูกฟ้องคดีทำสัญญาลาศึกษาหรือฝึกอบรมกับกระทรวงสาธารณสุข ปรากฏว่า ภายหลังจากสำเร็จการศึกษาแล้ว กระทรวงสาธารณสุขได้มีคำสั่งบรรจุและแต่งตั้งผู้ถูกฟ้องคดีให้เข้าปฏิบัติราชการ ณ โรงพยาบาลนครนายก สำนักงานสาธารณสุข จังหวัดนครนายก ซึ่งเป็นหน่วยงานในสังกัดของกระทรวงสาธารณสุข และต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีได้ลาออกจากราชการ และจังหวัดนครนายกมีคำสั่งลงวันที่ 1 เมษายน 2545 อนุญาตให้ผู้ถูกฟ้องคดีลาออกจากราชการตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน 2545 และมีหนังสือแจ้งให้กระทรวงสาธารณสุขทราบ ซึ่งเจ้าหน้าที่ของกระทรวงสาธารณสุขได้รับหนังสือดังกล่าวเมื่อวันที่ 18 เมษายน 2545 กรณีจึงถือว่ากระทรวงสาธารณสุขได้รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีในวันดังกล่าว (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 474/2547)

แนวทางที่สอง ศาลพิจารณาว่า ระยะเวลาการฟ้องคดีจะเริ่มนับตั้งแต่วันที่การลาออกจากราชการมีผล เนื่องจากวันดังกล่าวเป็นวันแรกที่ผู้ให้สัตยาบันได้มาปฏิบัติราชการ อันเป็นวันแรกที่มีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง กล่าวคือ ผู้ให้สัตยาบันได้รับอนุญาตให้ลาออกจากราชการตั้งแต่วันที่ใด ระยะเวลาการฟ้องคดีก็จะเริ่มนับตั้งแต่วันนั้น ไม่ว่าจะในวันในอนาคตหรือวันที่ล่วงมาแล้วก่อนที่จะมีการออกคำสั่งอนุญาตให้ลาออกจากราชการก็ตาม ตัวอย่างเช่น

ในคดีที่ผู้ถูกฟ้องคดีทำสัญญารับทุนรัฐบาลญี่ปุ่น (ภายใต้กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน) เพื่อศึกษาวิชาในต่างประเทศ ภายหลังจากสำเร็จการศึกษา ผู้ถูกฟ้องคดีได้เดินทางกลับประเทศไทย และได้บรรจุให้เข้ารับราชการ ณ สถาบันพัฒนา

ฝีมือแรงงาน ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีได้ขอลาออกจากราชการ กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน ได้มีคำสั่งลงวันที่ 16 ตุลาคม 2545 อนุญาตให้ผู้ถูกฟ้องคดีลาออกจากราชการตั้งแต่วันที่ 1 พฤศจิกายน 2545 เช่นนี้ ระยะเวลาการฟ้องคดีจะเริ่มนับแต่วันที่ 1 พฤศจิกายน 2545 (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 95/2548) หรือ

ในคดีที่ผู้ถูกฟ้องคดีทำสัญญาลาศึกษาหรือฝึกอบรมกับสถาบันเทคโนโลยีราชมงคล ภายหลังสำเร็จการศึกษาผู้ถูกฟ้องคดีได้กลับเข้ารับราชการ ต่อมา ได้ขอลาออกจากราชการ สถาบันเทคโนโลยีราชมงคลมีคำสั่งลงวันที่ 4 พฤศจิกายน 2545 อนุญาตให้ลาออกจากราชการตั้งแต่วันที่ 1 พฤศจิกายน 2545 เช่นนี้ ระยะเวลาการฟ้องคดีจะเริ่มนับแต่วันที่ 1 พฤศจิกายน 2545 (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 459/2548)

(2) ผู้ให้สัญญาถูกให้ออกจากราชการก่อนครบ

กำหนดเวลาตามสัญญา

กรณีที่ผู้ให้สัญญาถูกให้ออกจากราชการก่อนครบกำหนดระยะเวลาการชดใช้ทุนตามที่กำหนดในสัญญา แนวทางการพิจารณาศาลปกครองอาจแยกได้เป็น 2 แนวทาง กล่าวคือ

แนวทางที่หนึ่ง ศาลพิจารณาว่า ระยะเวลาการฟ้องคดีจะเริ่มนับแต่วันที่ออกจากราชการ เนื่องจากวันดังกล่าวเป็นระยะเวลาที่แน่ชัดว่าผู้ถูกฟ้องคดีไม่สามารถที่จะกลับเข้ารับราชการตามสัญญาดังกล่าวอีกต่อไป ตัวอย่างเช่น

คดีที่ผู้ถูกฟ้องคดีทำสัญญาลาไปศึกษาต่อที่ประเทศนิวซีแลนด์ ต่อมา สถานทูตนิวซีแลนด์ได้ยุติการให้ทุนการศึกษาและให้เดินทางกลับประเทศไทย แต่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้เดินทางกลับและไม่ได้ไปรายงานตัวต่อมหาวิทยาลัยอุบลราชธานีผู้รับสัญญาอันเป็นการขาดราชการติดต่อกันเกิน 15 วัน โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร จึงเป็นความผิดวินัยร้ายแรง มหาวิทยาลัยอุบลราชธานีจึงมีคำสั่งลงวันที่ 8 พฤศจิกายน 2545 ปลดผู้ถูกฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ 31 ตุลาคม 2545 เช่นนี้ ระยะเวลาการฟ้องคดีจะเริ่มนับตั้งแต่วันที่ 31 ตุลาคม 2545 (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 961/2547)

แนวทางที่สอง ศาลพิจารณาว่า ระยะเวลาการฟ้องคดีจะเริ่มนับแต่วันที่ มีคำสั่งให้ออกจากราชการ ตัวอย่างเช่น

ในคดีที่ผู้ถูกฟ้องคดีทำสัญญาขอลาไปศึกษาต่อยังต่างประเทศกับมหาวิทยาลัยมหาสารคาม ต่อมา ในวันที่ครบกำหนดการลาศึกษา

ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ไปรายงานตัวเพื่อกลับเข้าปฏิบัติราชการภายในเวลาที่กำหนด มหาวิทยาลัยมหาสารคามจึงได้มีการสอบสวนทางวินัย และต่อมาได้มีคำสั่งลงวันที่ 12 กันยายน 2543 ลงโทษไล่ออกผู้ถูกฟ้องคดีออกจากราชการฐานละทิ้งหน้าที่ราชการ โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร โดยให้มีผลตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2542 เช่นนี้ ระยะเวลาการฟ้องคดีจะเริ่มนับตั้งแต่วันที่ 12 กันยายน 2543 (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 257/2548 ที่ 653/2548 และที่ 856/2548)

2.3) การเรียกค่าปรับตามสัญญาที่กำหนดให้ต้องทวงถามก่อน

กรณีก็ตามสัญญาให้เรียกค่าปรับมีข้อกำหนดโดยชัดแจ้งว่าการเรียกค่าปรับจะต้องมีการทวงถามก่อน และในการทวงถามนั้นจะต้องให้เวลาในการชำระค่าปรับด้วย เช่นนี้ ศาลพิจารณาว่า ระยะเวลาการฟ้องคดีจะเริ่มนับตั้งแต่วันที่ครบกำหนดตามหนังสือทวงถามเช่นนั้น ตัวอย่างเช่น

กรณีของสัญญาสัมปทานทำไม้ป่าชายเลน ซึ่งในสัญญามีข้อกำหนดว่า เมื่อผู้รับสัมปทานทำไม้ไม่แล้วเสร็จภายในกำหนดระยะเวลาของการทำไม้แต่ละแปลง ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ได้รับมอบอำนาจจากกรมป่าไม้มีอำนาจกำหนดจำนวนเบี้ยปรับตามสัมปทาน และแจ้งเป็นหนังสือให้ผู้รับสัมปทานชำระเบี้ยปรับภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง ดังนั้น เมื่อผู้รับสัมปทานได้รับหนังสือทวงถามเมื่อวันที่ 26 เมษายน 2544 จึงถือได้ว่า ผู้ให้สัมปทานรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีในวันที่ 26 พฤษภาคม 2544 แล้ว (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 252/2547)

3) การเรียกคืนค่าปรับ

กรณีที่เอกชนคู่สัญญาไม่ชำระหนี้ตามเวลาที่กำหนดหรือไม่ชำระหนี้ให้ถูกต้องสมควร ฝ่ายปกครองมีสิทธิที่จะเรียกให้เอกชนชำระค่าปรับตามสัญญา¹¹⁶ หรือหักเงินค่าปรับจากเงินค่าจ้างที่จะต้องชำระได้ แต่ทั้งนี้ หากเอกชนคู่สัญญาเห็นว่ามีกรณีคิดค่าปรับหรือหักเงินค่าจ้างโดยไม่ชอบ ก็อาจเรียกร้องขอคืนเงินค่าปรับได้ อนึ่ง การพิจารณาของศาลปกครองเกี่ยวกับวันเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องเรียกคืนเงินค่าปรับนี้อาจสรุปได้ ดังนี้

¹¹⁶ การที่ฝ่ายปกครองเพียงแต่มีหนังสือเรียกให้เอกชนชำระเงินค่าปรับเอกชนยังไม่อาจนำคดีมาฟ้องต่อศาลได้ เนื่องจากหนังสือของฝ่ายปกครองดังกล่าวยังไม่ส่งผลบังคับให้เอกชนต้องปฏิบัติตาม หากเอกชนเห็นว่ามีกรณีคิดค่าปรับไม่ถูกต้องก็มีสิทธิที่จะปฏิเสธการชำระหนี้ดังกล่าวได้ และเป็นหน้าที่ของฝ่ายปกครองที่จะต้องฟ้องคดีต่อศาลเพื่อเรียกร้องเงินค่าปรับตามสัญญา(คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 386/2546, ที่ 2/2547)

ในช่วงปี พ.ศ. 2547 แนวทางในการพิจารณาของศาลอาจแยกได้เป็นสามแนวทาง กล่าวคือ

แนวทางที่หนึ่ง ระยะเวลาการฟ้องคดีจะเริ่มนับจากวันที่คณะกรรมการตรวจการจ้างได้ตรวจรับงานจ้าง กล่าวคือ กรณีที่เอกชนผู้รับจ้างตามสัญญาจ้างก่อสร้างดำเนินการตามสัญญาแล้วเสร็จล่าช้ากว่าเวลาที่กำหนดและถูกปรับตามสัญญาแล้ว หากเอกชนผู้รับจ้างฟ้องเรียกคืนเงินค่าปรับเนื่องจากเห็นว่า ความล่าช้ามิใช่ความผิดของตน เช่นนี้ ระยะเวลาการฟ้องคดีจะเริ่มนับจากวันที่คณะกรรมการตรวจการจ้างได้ตรวจรับงานจ้าง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 917/2547)

แนวทางที่สอง ระยะเวลาการฟ้องคดีจะเริ่มนับแต่วันที่ทราบผลการพิจารณาไม่อนุมัติให้ขยายเวลาการทำงาน กล่าวคือ กรณีที่เอกชนผู้รับจ้างดำเนินการตามสัญญาแล้วเสร็จล่าช้ากว่าเวลาที่กำหนด เป็นเหตุให้ฝ่ายปกครองผู้ว่าจ้างหักเงินค่าปรับจากเงินค่าจ้างที่จ่ายให้แก่ผู้รับจ้างแล้ว ต่อมาภายหลังจากถูกหักเงินค่าปรับตามสัญญาผู้รับจ้างได้ขอยกขยายเวลาการทำงานตามสัญญา แต่ฝ่ายปกครองพิจารณาไม่อนุมัติการขยายเวลาการทำงานตามที่ผู้รับจ้างร้องขอ ซึ่งผู้รับจ้างได้อุทธรณ์ขอยกขยายเวลาการทำงานอีกหลายครั้ง แต่ได้รับคำตอบปฏิเสธเช่นเดิม เช่นนี้ศาลพิจารณาว่า ระยะเวลาการฟ้องคดีจะเริ่มนับแต่วันที่ทราบผลการพิจารณาไม่อนุมัติให้ขยายเวลาการทำงานในครั้งแรก เนื่องจากในวันดังกล่าวถือว่าผู้รับจ้างได้รู้ว่าตนต้องเสียค่าปรับอันเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีแล้ว (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 62/2547)

แนวทางที่สาม ระยะเวลาการฟ้องคดีจะเริ่มนับแต่ในวันที่มีการจ่ายค่าจ้าง กล่าวคือ กรณีที่เอกชนผู้รับจ้างได้มีการขอยกงานชั่วคราว และขอให้หยุดการนับอายุสัญญาตั้งแต่ในชั้นการดำเนินงานตามสัญญา แต่ปรากฏว่าภายหลังจากส่งมอบงานแล้วฝ่ายปกครองผู้ว่าจ้างได้มีการหักค่าปรับจากเงินค่าจ้างไว้ เช่นนี้ ศาลพิจารณาว่า ระยะเวลาการฟ้องคดีจะเริ่มนับแต่ในวันที่มีการจ่ายเงินค่าจ้าง เนื่องจากศาลพิจารณาว่า เมื่อได้มีการจ่ายเงินค่าจ้างให้แก่ผู้รับจ้างแล้ว ระหว่างผู้ว่าจ้างและผู้รับจ้างไม่มีหน้าที่ตามสัญญาที่จะต้องปฏิบัติต่อกันอีก หากผู้รับจ้างเห็นว่าฝ่ายปกครองผู้ว่าจ้างปฏิบัติไม่ถูกต้องตามข้อสัญญาและมีสิทธิเรียกร้องเกี่ยวกับเงินค่าจ้างหรือเงินค่าปรับที่ส่งมอบงานล่าช้า หรือสิทธิเรียกร้องอื่นใดก็ชอบที่จะใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลได้นับแต่วันดังกล่าวซึ่งเป็นวันที่อาจใช้สิทธิเรียกร้องดังกล่าวได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 834/2547)

ต่อมาในปี พ.ศ. 2548 ปัญหาเกี่ยวกับวันเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องเรียกคืนเงินค่าปรับได้พิจารณาโดยที่ประชุมตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่า ระยะเวลาการฟ้องเรียกคืนเงินค่าปรับให้เริ่มนับแต่วันที่ผู้รับจ้างรู้ว่ามีการปรับ กล่าวคือ เมื่อได้มีการจ่ายเงินค่าจ้างโดยหักค่าปรับไว้ และผู้รับจ้างได้รับเงินไปแล้ว กรณีจึงถือได้ว่า ผู้รับจ้างรู้ถึงการที่ผู้ว่าจ้างได้ปรับซึ่งเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีตั้งแต่วันดังกล่าว (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 51/2548 (ประชุมใหญ่))

4) การเรียกร้องค่าตอบแทนหรือค่าธรรมเนียมตามสัญญาสัมปทาน

คดีการฟ้องเรียกร้องเงินค่าตอบแทน หรือค่าธรรมเนียมตามสัญญาสัมปทานที่มีประเด็นขึ้นสู่การพิจารณาของศาลเกี่ยวกับวันเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีนั้น ในที่นี้จะมีเฉพาะในคดีสัมปทานทำไม้ป่าชายเลนเท่านั้น อนึ่ง ตามสัญญาสัมปทานทำไม้ป่าชายเลนนั้น เงินค่าตอบแทนหรือค่าธรรมเนียมที่ผู้รับสัมปทานจะต้องชำระให้แก่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ผู้ให้สัมปทาน ได้แก่ เงินค่าใช้จ่ายในการรังวัดเขตป่าสัมปทาน การแบ่งพื้นที่ป่าสัมปทานเป็นแปลง การจัดวางโครงการ และการคำนวณไม้ที่จะทำได้ในปีหนึ่ง และเงินค่าเปิดป่าต่างหากจากค่าภาคหลวง ทั้งนี้ ในการพิจารณาของศาลปกครองเกี่ยวกับวันเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องเรียกเงินดังกล่าวอาจสรุปได้ ดังนี้

ในช่วงปี พ.ศ. 2546 ศาลพิจารณาว่า หนังสือทวงถามให้ผู้รับสัมปทานชำระหนี้ค่าตอบแทนหรือค่าธรรมเนียมตามสัญญาสัมปทานที่ค้างชำระถือเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี ดังนั้น วันที่ผู้ให้สัมปทานทราบถึงหนังสือทวงถามดังกล่าว จึงเป็นวันที่ผู้ให้สัมปทานรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีอันเป็นวันเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดี ตัวอย่างเช่น

ในกรณีที่ผู้รับสัมปทานถึงแก่ความตายและทายาทโดยธรรมของผู้รับสัมปทานขอรับโอนสัมปทาน ในระหว่างการนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติการโอนสัมปทาน สำนักงานป่าไม้จังหวัดตรวจสอบพบว่า ผู้รับสัมปทานค้างชำระค่าเปิดป่าฯ จึงมีหนังสือแจ้งทายาทผู้ขอรับโอนสัมปทานเพื่อนำเงินดังกล่าวมาชำระ แต่ปรากฏว่าผู้รับสัมปทานไม่ได้มีการนำเงินตามที่ทวงถามไปชำระแต่อย่างใด เช่นนี้ วันที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ผู้ให้สัมปทานทราบถึงหนังสือของป่าไม้จังหวัดที่ทวงถามให้ผู้ขอรับโอนสัมปทานชำระค่าเปิดป่าฯ ที่ค้างชำระเป็นวันเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดี (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 117/2546)

ต่อมาในช่วงปี พ.ศ. 2547 ศาลพิจารณาว่า ตามข้อกำหนดของสัญญาสัมปทานทำไม้ป่าชายเลนจะมีกำหนดระยะเวลาการชำระค่าใช้จ่ายในการรังวัดฯ และค่าเปิดป่าฯ ไว้แน่นอน โดยให้แบ่งจ่ายเป็นงวดปีละครั้งภายในเวลาที่กำหนด ดังนั้นระยะเวลาการฟ้องเรียกเงินดังกล่าวจึงเริ่มนับแต่วันที่พ้นกำหนดระยะเวลาที่หนี้แต่ละงวดนั้นครบกำหนด เนื่องจากวันดังกล่าวเป็นวันที่อาจบังคับตามสิทธิเรียกร้องได้เป็นต้นไป ตัวอย่างเช่น

สัญญาสัมปทานมีกำหนดเวลา 15 ปี ตั้งแต่วันที่ 3 พฤษภาคม 2530 ถึงวันที่ 2 พฤษภาคม 2545 โดยกำหนดให้ผู้รับสัมปทานต้องชำระเงินค่าใช้จ่ายในการรังวัดฯ เป็นรายปี โดยปีแรกให้ชำระในวันที่รับสัมปทาน ส่วนปีต่อไปให้ชำระภายในเดือนแรกของรอบปีสัมปทานทุกปี เมื่อผู้รับสัมปทานค้างชำระค่าใช้จ่ายในการรังวัดฯ ปีที่ 12 ถึงปีที่ 15 โดยที่ค่าใช้จ่ายในการรังวัดปี 12 ถึงปีที่ 15 จะถึงกำหนดชำระในวันที่ 2 มิถุนายน 2541 วันที่ 2 มิถุนายน 2542 วันที่ 2 มิถุนายน 2543 และวันที่ 2 มิถุนายน 2544 ตามลำดับ ทั้งนี้ ตามมาตรา 193/3 และ 193/5 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนั้น เมื่อพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวจึงต้องถือว่ารู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีแล้ว ระยะเวลาการฟ้องคดีจึงเริ่มนับแต่วันที่ 3 มิถุนายน 2541 วันที่ 3 มิถุนายน 2542 วันที่ 3 มิถุนายน 2543 และวันที่ 3 มิถุนายน 2544 ตามลำดับ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 50/2547 ที่ 319/2547 และที่ 328/2547 เป็นต้น)

5) การเรียกร้องค่าจ้างตามสัญญา

ในสัญญาจ้าง ผู้ว่าจ้างมีหน้าที่จะต้องชำระค่าจ้างให้แก่ผู้รับจ้าง หากผู้ว่าจ้างไม่ชำระเงินค่าจ้าง ผู้รับจ้างอาจนำคดีมาฟ้องเรียกเงินค่าจ้างได้ การพิจารณาของศาลปกครองเกี่ยวกับวันเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องเรียกเงินค่าจ้างนี้อาจสรุปได้ ดังนี้

5.1) ผู้รับจ้างดำเนินการตามสัญญาแล้วเสร็จ

กรณีที่ผู้รับจ้างดำเนินการตามสัญญาแล้วเสร็จ และส่งมอบงานแล้ว แต่ผู้ว่าจ้างไม่ชำระเงินค่าจ้างให้แก่ผู้รับจ้าง ศาลปกครองพิจารณาว่า ระยะเวลาการฟ้องคดีจะเริ่มนับแต่วันที่มีการรับมอบงาน (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 162/2546 (ประชุมใหญ่))

ทั้งนี้ หากผู้รับจ้างดำเนินการตามสัญญาแล้วเสร็จและขอส่งมอบงานแล้ว แต่ผู้ว่าจ้างไม่รับมอบงานและไม่จ่ายเงินค่าจ้างให้แก่ผู้รับจ้าง เช่นนี้ศาลพิจารณาว่า วันที่ผู้รับจ้างทราบว่าคณะกรรมการตรวจการจ้างปฏิเสธที่จะทำการตรวจรับ

การจ้างเป็นวันที่ผู้รับจ้างรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ดังนั้น ระยะเวลาการฟ้องคดี จึงเริ่มนับแต่วันดังกล่าว (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 255/2546)

5.2) กรณีมีการบอกเลิกสัญญา

กรณี que ผู้รับจ้างทำงานไม่แล้วเสร็จตามกำหนดเวลา เป็นเหตุให้ผู้ว่าจ้างบอกเลิกสัญญา โดยผู้ว่าจ้างตกลงยินยอมรับมอบงานที่ทำไปแล้วบางส่วนและตกลงชำระเงินส่วนที่ได้ดำเนินการไว้แล้วนั้นให้แก่ผู้รับจ้าง แต่ปรากฏว่า ผู้ว่าจ้างไม่ชำระเงินค่าจ้างตามที่ตกลงไว้ ผู้รับจ้างจึงได้มีหนังสือทวงถามให้ผู้ว่าจ้างชำระค่าจ้างตามที่ตกลงไว้ให้แก่อน แต่ผู้ว่าจ้างก็ปฏิเสธการชำระเงินค่าจ้างดังกล่าว กรณีเช่นนี้ แนวทางการพิจารณาวันเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีของศาลปกครอง อาจสรุปได้ ดังนี้

ในช่วงปี พ.ศ. 2546 ศาลปกครองพิจารณาว่า ระยะเวลาการฟ้องคดีจะเริ่มนับจากวันที่ผู้รับจ้างได้รับหนังสือปฏิเสธการจ่ายเงินค่าจ้างตามที่ร้องขอ เนื่องจากการที่ผู้ว่าจ้างปฏิเสธไม่ชำระเงินค่าจ้างให้แก่ผู้รับจ้างเป็นการโต้แย้งสิทธิของผู้รับจ้าง ผู้รับจ้างจึงฟ้องคดีต่อศาลได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 654/2546)

แต่ต่อมา ในปี พ.ศ. 2547 ในกรณีดังกล่าวศาลพิจารณาว่า ระยะเวลาการฟ้องคดีจะเริ่มนับแต่วันที่ผู้รับจ้างได้รับหนังสือบอกเลิกสัญญา เนื่องจากวันดังกล่าวเป็นวันที่ผู้รับจ้างเกิดสิทธิเรียกร้องให้ผู้ว่าจ้างชำระค่าจ้าง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 907/2547)

6) การเรียกร้องค่าชดเชยตามสัญญาแบบปรับราคาได้ (ค่า K)

กรณี que ผู้รับจ้างส่งมอบงานให้แก่ผู้ว่าจ้างแล้ว ผู้รับจ้างมีหนังสือขอเบิกจ่ายเงินค่า K แต่ผู้ว่าจ้างปฏิเสธไม่จ่ายเงินค่า K ให้แก่ผู้รับจ้าง เนื่องจากสำนักงบประมาณพิจารณาไม่อนุมัติการจ่ายเงินค่า K ให้แก่ผู้รับจ้าง ต่อมา ผู้รับจ้างได้มีหนังสือขอให้ผู้ว่าจ้างพิจารณาทบทวนการจ่ายเงินค่า K อีกครั้งหนึ่ง แต่ผู้ว่าจ้างยืนยันผลการพิจารณาเช่นเดิม ในกรณีเช่นนี้ การพิจารณาของศาลปกครองเกี่ยวกับวันเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดี อาจสรุปได้ว่า

ในช่วงปี พ.ศ. 2544 ศาลพิจารณาว่า กรณีดังกล่าวระยะเวลาการฟ้องคดีจะเริ่มนับแต่วันที่ผู้รับจ้างได้รับทราบผลการพิจารณายืนยันไม่จ่ายเงินค่า K ให้แก่อน เนื่องจาก ก่อนวันที่ผู้ว่าจ้างจะได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้รับจ้างทราบผลการพิจารณา ทบทวนของสำนักงบประมาณ ทั้งผู้รับจ้างและผู้ว่าจ้างต่างก็ยังไม่อาจทราบได้แน่ชัดว่า

ผู้ว่าจ้างจะต้องจ่ายเงินค่า K ให้ผู้รับจ้างหรือไม่ เพราะหากสำนักงานประมาณได้พิจารณาข้อเท็จจริงโดยครบถ้วนอีกครั้งหนึ่งแล้ว อาจเปลี่ยนแปลงความเห็นที่เคยให้ไว้ครั้งแรก ซึ่งผลก็จะเป็นอีกอย่างหนึ่ง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 104/2544)

ต่อมา ในช่วงปี พ.ศ. 2547 ศาลพิจารณาว่า ระยะเวลาการฟ้องคดีจะเริ่มนับจากวันที่ผู้รับจ้างได้ทราบผลการพิจารณาไม่อนุมัติการจ่ายเงินค่า K ในครั้งแรก โดยพิจารณาว่า หนังสือปฏิเสธการจ่ายเงินค่า K ของผู้ว่าจ้างมิใช่คำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 แต่เป็นหนังสือที่ผู้ว่าจ้างในฐานะคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งแจ้งการปฏิเสธการจ่ายเงินค่า K ตามที่กำหนดในสัญญาให้แก่ผู้รับจ้างซึ่งเป็นคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งทราบ และเมื่อผู้รับจ้างได้รับหนังสือดังกล่าวก็ถือว่าผู้รับจ้างได้ทราบเหตุแห่งการฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ได้รับหนังสือนั้นแล้ว (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 619/2547)

7) การขอขยายอายุสัญญา

กรณีที่สัญญามีกำหนดระยะเวลาการทำงานไว้ คู่สัญญาอาจขยายเวลาทำการตามสัญญาหรือข้อตกลงได้หากกรณีมีเหตุตามที่กำหนดไว้¹¹⁷ และหากเห็นว่าคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งไม่ขยายเวลาการทำงานตามสัญญาโดยไม่ชอบ คู่สัญญาฝ่ายนั้นก็อาจนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้ศาลพิจารณาขยายเวลาตามสัญญาให้ได้ อนึ่ง การพิจารณาของศาลปกครองเกี่ยวกับวันเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องขอขยายอายุสัญญาอาจสรุปได้ว่า

ในช่วงปี พ.ศ. 2545 ศาลพิจารณาว่า ระยะเวลาการฟ้องคดีจะเริ่มนับแต่วันที่ทราบผลการพิจารณาไม่ขยายเวลาการทำงานตามสัญญา ตัวอย่างเช่น

ในคดีที่ผู้ให้สัมปทานแจ้งให้ผู้รับสัมปทานระงับการทำสัมปทานไว้ก่อน ซึ่งผู้รับสัมปทานเห็นว่าเป็นการกระทำที่ไม่ชอบ จึงขอให้มีการขยายเวลาสัมปทานออกไปอีกตามระยะเวลาที่ผู้ให้สัมปทานมีคำสั่งให้ระงับการทำสัมปทาน แต่ผู้ให้สัมปทานพิจารณาไม่ให้ออกขยายเวลาการทำงานตามที่ร้องขอ เช่นนี้ วันที่ผู้รับสัมปทานได้รับแจ้งการไม่อนุมัติให้ขยายอายุสัญญาดังกล่าวเป็นวันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 491/2545)

¹¹⁷ ตามสัญญาว่าด้วยการพัสดุเหตุที่จะขอขยายเวลาทำการตามสัญญากำหนดไว้ในข้อ 139 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535

ต่อมา ในปี พ.ศ. 2546 ศาลพิจารณาว່ว่า ระยะเวลาการฟ้องขอขยายอายุสัญญาจะเริ่มนับจากวันที่ได้มีการยืนยันว่าจะไม่มีการขยายอายุสัญญาอย่างแน่นอนแล้ว ตัวอย่างเช่น

ในกรณีที่มีการขอขยายระยะเวลาการทำงานตามสัญญาออกไปอีก แต่ไม่ได้รับอนุญาต และเมื่อมีการอุทธรณ์การพิจารณาดังกล่าว ก็ยังคงได้รับการยืนยันไม่ขยายอายุสัญญาเช่นเดิม จนกระทั่งต่อมาได้มีการดำเนินการตามสัญญาจนแล้วเสร็จและได้ส่งมอบงานแล้ว ศาลพิจารณาว່ว่า วันที่ได้ส่งมอบงานจะมีการคำนวณเงินค่าจ้างและหักเงินค่าปรับจากการส่งมอบงานล่าช้า อันเป็นการยืนยันว่าไม่มีการขยายอายุสัญญาแน่นอนแล้ว จึงต้องถือว่าวันดังกล่าวเป็นวันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 372/2546)

8) การขอเพิกถอนข้อกำหนดในสัญญา¹¹⁸

ในกรณีที่เอกชนคู่สัญญาเห็นว่า ข้อกำหนดในสัญญาไม่ชอบธรรมและไม่ถูกต้อง ทำให้ตนได้รับความเสียหาย จึงฟ้องคดีขอให้เพิกถอนข้อกำหนดในสัญญาดังกล่าว ศาลปกครองพิจารณาว່ว่า ระยะเวลาการฟ้องขอเพิกถอนข้อกำหนดในสัญญาจะเริ่มนับตั้งแต่วันที่ได้มีการลงนามในสัญญา (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 513/2548)

3.2.3 ข้อยกเว้นเกี่ยวกับการนับระยะเวลาการฟ้องคดี

3.2.3.1 หลักเกณฑ์ทั่วไป : ระยะเวลาสะดุดหยุดอยู่

ตามข้อ 31 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 กำหนดว่า ในกรณีที่มีการฟ้องคดีปกครองต่อศาลอื่นซึ่งมิใช่ศาลปกครอง ถ้าปรากฏว่าศาลนั้นไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาเพราะไม่มีอำนาจ

¹¹⁸ เมื่อได้มีการลงนามเป็นคู่สัญญาแล้ว สัญญาดังกล่าวย่อมมีผลผูกพันเอกชนซึ่งเป็นคู่สัญญาตามกฎหมาย หากเอกชนคู่สัญญาเห็นว่าข้อกำหนดในสัญญาไม่ชอบธรรมก็ชอบที่จะขอแก้ไขเสียก่อนลงนามในสัญญาหรือปฏิเสธไม่ลงนามในสัญญาตั้งแต่ต้น เมื่อได้ลงนามในสัญญาโดยมิได้สงวนสิทธิในการขอแก้ไขสัญญาที่เห็นว่าไม่ชอบธรรมไว้ในสัญญาด้วยแล้ว ประกอบกับในสัญญาไม่ได้มีข้อกำหนดให้คู่สัญญามีสิทธิขอเพิกถอนข้อกำหนดดังกล่าวได้ ดังนั้น จึงถือไม่ได้ว่าเอกชนซึ่งเป็นคู่สัญญาเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 513/2548)

พิจารณาคดีนั้น หรือผู้ฟ้องคดีถอนคำฟ้องจากศาลนั้นเพื่อฟ้องคดีใหม่ต่อศาลปกครอง ให้ถือว่ากำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีสะดวกหยุดอยู่เท่าระยะเวลาตั้งแต่วันยื่นคำฟ้องจนถึงวันที่คดีของศาลอื่นนั้นถึงที่สุด

3.2.3.2 แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง

ตามแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองที่ผ่านมา กรณีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองยังไม่ปรากฏว่าศาลได้มีแนวคำวินิจฉัยในเรื่องเกี่ยวกับกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีสะดวกหยุดอยู่แต่อย่างไร

อย่างไรก็ตาม กรณีกลับปรากฏว่า มีกรณีที่ศาลปกครองได้นำหลักเกณฑ์ในเรื่องอายุความสะดวกหยุดลงตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้ในการพิจารณาเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองด้วย ซึ่งหลักเกณฑ์เกี่ยวกับอายุความสะดวกหยุดลงดังกล่าวเป็นหลักเกณฑ์ที่มีได้กำหนดไว้โดยเฉพาะในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 หรือระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 กล่าวคือในกรณีที่มีการรับสภาพหนี้ตามสิทธิเรียกร้องโดยทำเป็นหนังสือรับสภาพหนี้ หรือชำระหนี้บางส่วน มีผลทำให้อายุความสะดวกหยุดลงตามมาตรา 193/14 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งเมื่ออายุความสะดวกหยุดลงแล้ว ระยะเวลาที่ล่วงไปก่อนนั้นจะไม่นับเข้าในอายุความ ทั้งนี้ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 193/15 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และเมื่ออายุความสะดวกหยุดลงสิ้นสุดลงเวลาใดให้เริ่มนับอายุความใหม่ นับแต่เวลานั้นตามมาตรา 193/15 วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 218/2548) โดยศาลปกครองยังได้พิจารณาต่อไปด้วยว่า การที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระหนี้ภายในเวลาที่กำหนดในหนังสือทวงถามนั้น เป็นเรื่องและผู้ฟ้องคดีเตือนให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระหนี้ หาได้ทำให้กำหนดเวลาในการฟ้องคดีซึ่งเริ่มนับไปแล้วสะดวกหยุดลงไม่ แม้จะปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับหนังสือทวงถามแล้วกลับเพิกเฉยไม่ชำระหนี้ภายในเวลาที่กำหนดอันมีผลทำให้ลูกหนี้ตกเป็นผู้ผิดนัด แต่การผิดนัดก็หาใช่เงื่อนไขของการใช้สิทธิเรียกร้องในการฟ้องคดีต่อศาลไม่ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 477/2546 และที่ 71/2548)

บทที่ 4 บทวิเคราะห์

จากการศึกษาเกี่ยวกับลักษณะการฟ้องคดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองพบว่า ในประเทศฝรั่งเศสการบังคับตามสิทธิแห่งสัญญาทางปกครองนั้น ฝ่ายปกครองมีอำนาจดำเนินการบังคับให้เอกชนคู่สัญญาทำตามสัญญาได้เอง โดยไม่ต้องนำคดีไปฟ้องต่อศาล ซึ่งเป็นหลัก “เอกสิทธิ์การบังคับฝ่ายเดียวไปก่อนโดยไม่ต้องไปศาล” (Privilege du préalable) โดยอำนาจของฝ่ายปกครองดังกล่าวนี้จะมีอยู่โดยผลของกฎหมาย แม้จะไม่ได้กำหนดไว้ในสัญญาก็ตาม

ส่วนในประเทศเยอรมัน โดยหลักคู่สัญญาจะต้องนำคดีไปฟ้องต่อศาลเพื่อให้ศาลเป็นผู้บังคับตามสิทธิแห่งสัญญาทางปกครอง แต่อย่างไรก็ตาม หากคู่สัญญาได้มีการตกลงยินยอมให้มีการบังคับตามสิทธิในสัญญาทางปกครองได้ทันที ฝ่ายปกครองก็สามารถที่จะบังคับตามสิทธิของตนตามสัญญาได้ โดยไม่ต้องนำคดีไปฟ้องต่อศาล ส่วนเอกชนก็สามารถยื่นคำร้องต่อศาลขอให้ศาลบังคับตามสิทธิของตนได้ทันทีเช่นเดียวกัน

สำหรับประเทศไทย แม้ศาลปกครองจะยอมรับแนวความคิดเกี่ยวกับหลักเอกสิทธิ์ของฝ่ายปกครองของประเทศฝรั่งเศสมาปรับใช้กับสัญญาทางปกครองของไทย แต่สำหรับการบังคับตามสิทธิแห่งสัญญาทางปกครองได้เอง โดยไม่ต้องฟ้องร้องเป็นคดีต่อศาลก่อนนั้น ยังไม่มีแนวปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในการใช้อำนาจดังกล่าว อีกทั้งศาลปกครองยังคงรับพิจารณาและบังคับการตามสัญญาทางปกครองให้แก่ฝ่ายปกครองอยู่เช่นเดิมดังเช่นที่ศาลยุติธรรมเคยปฏิบัติมา

ทั้งนี้ ในการบังคับตามสิทธิแห่งสัญญาทางปกครองของต่างประเทศไม่ว่าจะเป็นประเทศฝรั่งเศสหรือประเทศเยอรมันต่างก็เปิดโอกาสหรือยอมให้ฝ่ายปกครองบังคับการตามสิทธิแห่งสัญญาได้เอง โดยไม่ต้องนำคดีมาฟ้องต่อศาล ส่งผลให้ฝ่ายปกครองสามารถที่จะบังคับให้เป็นไปตามสัญญาได้โดยรวดเร็ว ทั้งยังทำให้การนำคดีขึ้นสู่ศาลมีจำนวนน้อยลง ที่สำคัญภายหลังจากศาลปกครองพิพากษาให้ฝ่ายปกครองชนะคดีแล้ว การบังคับการตามคำพิพากษา

ของศาลก็ดำเนินการโดยฝ่ายปกครองนั่นเอง จึงเห็นว่า ในการบังคับการตามสัญญาทางปกครองนั้น ฝ่ายปกครองควรที่จะสามารถบังคับการตามสัญญาได้เองตั้งแต่ต้น และต่อเมื่อฝ่ายเอกชนไม่เห็นด้วยกับการกระทำดังกล่าว ฝ่ายเอกชนจึงจะเป็นฝ่ายนำเอาข้อพิพาทมาฟ้องเป็นคดีต่อศาล

การศึกษาเกี่ยวกับการนับระยะเวลาการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองของต่างประเทศพบว่า

ในประเทศฝรั่งเศสมีหลักในเรื่องการฟ้องคดีปกครองว่าการฟ้องคดีจะต้องมีนิติกรรมทางปกครอง (acte administratif) เป็นฐานอยู่เสมอ ผลจึงมีว่า การฟ้องคดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองที่อาจแยกออกได้จากสัญญาโดยการฟ้องคดีที่ศาลมีอำนาจเพิกถอน (Contentieux de L'annulation) เอกชนสามารถนำคดีมาฟ้องต่อศาลได้เลย เพราะมีนิติกรรมทางปกครองแล้ว แต่ในการฟ้องคดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองโดยการฟ้องคดีที่ศาลมีอำนาจเต็ม (Contentieux de pleine juridiction) หากมีการผิดสัญญาขึ้น เอกชนจะต้องขอให้ฝ่ายปกครองแก้ไขการกระทำนั้นๆ เสียก่อน เมื่อฝ่ายปกครองปฏิเสธที่จะดำเนินการตามที่ร้องขอ เอกชนจึงจะนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้ โดยการฟ้องคดีที่ศาลมีอำนาจเพิกถอน ระยะเวลาการฟ้องคดีจะเริ่มนับแต่วันที่ได้รับแจ้งนิติกรรมทางปกครองโดยชอบ ส่วนการฟ้องคดีที่ศาลมีอำนาจเต็ม ระยะเวลาการฟ้องคดีจะเริ่มนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งปฏิเสธตามคำร้องขอโดยชอบแล้ว

จึงเห็นได้ว่า จุดเริ่มต้นในการนับระยะเวลาการฟ้องคดีของประเทศฝรั่งเศสจะมีความชัดเจนและมีประเด็นข้อพิพาทแห่งคดีที่ชัดเจน

ส่วนในประเทศเยอรมันหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการนับระยะเวลาการฟ้องคดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองจะใช้หลักเกณฑ์การนับระยะเวลาการฟ้องคดีทั่วไปตามประมวลกฎหมายแพ่งเยอรมัน คือ ระยะเวลาการฟ้องคดีจะเริ่มนับตั้งแต่วันที่อาจบังคับตามสิทธิเรียกร้องได้ แต่ถ้าเป็นสิทธิเรียกร้องเพื่อให้งดเว้นกระทำการ ระยะเวลาการฟ้องคดีจะเริ่มนับแต่เวลาแรกที่ฝ่าฝืนกระทำการนั้น ส่วนในกรณีที่จำต้องส่งคำบอกกล่าวทวงถามให้ชำระหนี้ก่อนอายุความจะเริ่มนับแต่เวลาแรกที่อาจจะส่งคำบอกกล่าวได้ แต่ถ้าลูกหนี้ยังไม่ชำระหนี้จนกว่าระยะเวลาหนึ่งจะได้ล่วงพ้นไปแล้วนับแต่เวลาที่ได้ทวงถามนั้น อายุความจะเริ่มนับตั้งแต่นั้นได้สิ้นสุดลง

หลักเกณฑ์ดังกล่าวจะมีลักษณะทำนองเดียวกับหลักเกณฑ์การนับระยะเวลาการฟ้องคดีตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของไทย ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์ที่ศาลยุติธรรมใช้ในการพิจารณาเกี่ยวกับวันเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาตนเอง

สำหรับประเทศไทย การนับระยะเวลาการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองจะมีการกำหนดไว้เป็นการเฉพาะในมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ว่า ผู้ฟ้องคดีจะต้องฟ้องคดีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี หรือนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี ทั้งนี้ การนับระยะเวลาการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ จะยึดถือ “เหตุแห่งการฟ้องคดี” เป็นหลัก โดยให้ฟ้องคดีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี หรือนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี

4.1 แนวคำวินิจฉัยนี้แตกต่างกันเป็น 3 แนวทาง

จากการศึกษาคำวินิจฉัยของศาลปกครองเกี่ยวกับวันเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง พบว่า แนวทางในการวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดเกี่ยวกับวันเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีจะยังมีความแตกต่างกันอยู่ โดยอาจแยกแนวทางการวินิจฉัยของศาลปกครองเกี่ยวกับวันเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีได้เป็นสามแนวทางใหญ่ๆ ดังนี้

แนวทางที่หนึ่ง ศาลจะพิจารณาวันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีอันเป็นวันเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีโดยยึดโยงกับวันที่ผู้ฟ้องคดีทราบถึงการปฏิเสธที่จะกระทำการตามหนังสือทวงถาม หรือวันที่พ้นกำหนดเวลาตามที่กำหนดในหนังสือทวงถาม ในกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับหนังสือทวงถามแล้วนับเจชนพ้นกำหนดเวลาที่กำหนดในหนังสือทวงถามดังกล่าว

เมื่อผู้ฟ้องคดีเกิดสิทธิเรียกร้องอย่างใดอย่างหนึ่งตามสัญญาแล้ว การที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือทวงถามหรือร้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีกระทำการตามสิทธิเรียกร้องของตนหรือขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทบทวนแก้ไขการกระทำเพื่อให้เป็นไปตามสิทธิเรียกร้องนั้น หากผู้ถูกฟ้องคดีปฏิเสธที่จะกระทำการตามที่ถูกทวงถาม หรือหากภายหลังจากผู้ถูกฟ้องคดีได้รับหนังสือทวงถามแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีนิ่งเฉยจนพ้นกำหนดเวลาตามที่กำหนดไว้ในหนังสือทวงถาม เช่นนี้ระยะเวลาการฟ้องคดีจะเริ่มนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีทราบถึงการปฏิเสธตามหนังสือทวงถาม หรือวันที่พ้นกำหนดเวลาตามที่กำหนดในหนังสือทวงถามนั่นเอง

แนวทางในการพิจารณาวันเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีของศาลปกครอง เช่นนี้ จะปรากฏอยู่ในคำสั่งของศาลปกครองในช่วงปี พ.ศ. 2544 ถึง พ.ศ. 2546 ซึ่งเป็นช่วงต้นของการ จัดตั้งศาลปกครอง ดังจะเห็นได้จากในคดีพิพาทเกี่ยวกับการเรียกค่าเสียหาย¹¹⁹ การเรียก ค่าปรับ¹²⁰ การเรียกค่าจ้าง¹²¹ การเรียกเงินค่า K¹²² และการขอขยายอายุสัญญา¹²³

แนวทางที่สอง ศาลจะพิจารณาวันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีอันเป็นวัน เริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีโดยยึดโยงกับวันที่อาจบังคับตามสิทธิเรียกร้องได้

เมื่อผู้ฟ้องคดีอาจบังคับตามสิทธิเรียกร้องอันเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีได้ตั้งแต่วันใด ระยะเวลาการฟ้องคดีก็จะเริ่มนับตั้งแต่วันนั้นเป็นต้นไป

แนวทางในการพิจารณาวันเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีของศาลปกครองสูงสุด ตามแนวทางนี้ จะปรากฏอยู่ในคำสั่งของศาลปกครองสูงสุดในคดีพิพาทเกี่ยวกับการฟ้องเรียก ค่าเสียหาย¹²⁴ การเรียกค่าปรับ¹²⁵ การเรียกคืนเงินค่าปรับ¹²⁶ การเรียกค่าตอบแทนหรือ ค่าธรรมเนียมตามสัญญาสัมปทาน¹²⁷ และการเรียกค่าจ้าง¹²⁸ เป็นต้น

แนวทางที่สาม ศาลจะพิจารณาวันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีอันเป็นวัน เริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีโดยยึดโยงกับวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี

เมื่อมีเหตุแห่งการฟ้องคดีเกิดขึ้น ระยะเวลาการฟ้องคดีจะยังไม่อาจเริ่มนับได้ ระยะเวลาการฟ้องคดีจะเริ่มนับต่อเมื่อผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีแล้ว อนึ่ง ในกรณีที่หน่วยงานทางปกครองเป็นผู้ฟ้องคดีต่อศาล วันที่หน่วยงานรู้หรือควรรู้ถึงเหตุ

¹¹⁹ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 551/2546 และที่ 356/2546

¹²⁰ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 551/2546 และที่ 104/2547

¹²¹ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 654/2546

¹²² คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 104/2544 และที่ 619/2547

¹²³ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 491/2545

¹²⁴ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 742/2547

¹²⁵ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 321/2547 ที่ 477/2546 และที่ 920/2547

¹²⁶ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 834/2547

¹²⁷ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 50/2547 ที่ 319/2547 และที่ 328/2547

¹²⁸ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 907/2547

แห่งการฟ้องคดีได้แก่ วันที่ผู้มีอำนาจทำการแทนหน่วยงาน¹²⁹ หรือวันที่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจของหน่วยงาน¹³⁰ หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีนั่นเอง

แนวทางในการพิจารณาวันเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีของศาลปกครองสูงสุดตามแนวทางนี้จะปรากฏชัดในคำสั่งของศาลปกครองที่วินิจฉัยโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ในคดีพิพาทเกี่ยวกับการฟ้องเรียกค่าปรับ กรณีที่ผู้รับจ้างทำงานแล้วเสร็จล่าช้ากว่าเวลาที่กำหนดโดยไม่มีการเลิกสัญญา ซึ่งศาลวินิจฉัยว่า ระยะเวลาการฟ้องคดีจะเริ่มนับแต่วันที่ผู้มีอำนาจทำการแทนผู้ฟ้องคดีรู้ถึงการส่งมอบงาน¹³¹ การเรียกค่าเสียหายกรณีส่งมอบทรัพย์สินบกพร่อง ซึ่งศาลวินิจฉัยว่า ระยะเวลาการฟ้องคดีจะเริ่มนับแต่วันที่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจของผู้ฟ้องคดีรู้ถึงความชำรุดบกพร่อง¹³² และการเรียกคืนเงินค่าปรับ ซึ่งศาลวินิจฉัยว่า ระยะเวลาการฟ้องคดีจะเริ่มนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีรู้ถึงการที่ผู้ว่าจ้างได้ปรับซึ่งเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี¹³³

4.2 วิเคราะห์ข้อดีข้อเสียของแนวคำวินิจฉัยแต่ละแนวทาง

4.2.1 แนวคำวินิจฉัยตามแนวทางที่หนึ่ง

หากพิจารณาแนวทางในการวินิจฉัยของศาลตามแนวทางที่หนึ่งจะเห็นได้ว่าการพิจารณาของศาลปกครองมีความแตกต่างกับแนวทางในการพิจารณาของศาลยุติธรรม ซึ่งเป็นศาลที่มีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองอยู่เดิมก่อนที่จะมีการจัดตั้งศาลปกครองโดยสิ้นเชิง กล่าวคือ ศาลปกครองมิได้พิจารณาวันเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีจากวันที่อาจบังคับตามสิทธิเรียกร้องได้ดังเช่นการพิจารณาของศาลยุติธรรม อนึ่ง การพิจารณาของศาลปกครองเกี่ยวกับวันเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีตามแนวทางนี้จะมีลักษณะเช่นเดียวกับการพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ซึ่งพิจารณาให้ระยะเวลาการร้องทุกข์เริ่มนับแต่วันที่ผู้ร้องทุกข์ทราบถึงการปฏิเสธที่จะกระทำตามหนังสือทวงถามนั้น¹³⁴

¹²⁹ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 61/2548 (ประชุมใหญ่)

¹³⁰ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 154/2548 (ประชุมใหญ่)

¹³¹ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 61/2548 (ประชุมใหญ่)

¹³² คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 154/2548 (ประชุมใหญ่)

¹³³ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 51/2548 (ประชุมใหญ่)

¹³⁴ คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่ 39/2525

นอกจากนี้ หากเปรียบเทียบกับวันเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองของประเทศฝรั่งเศสที่กำหนดให้ระยะเวลาการฟ้องคดีเริ่มนับแต่วันที่ ได้รับแจ้งคำสั่งปฏิเสธที่จะดำเนินการตามคำร้องขอโดยชอบ จะเห็นได้ว่า วันเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีตามแนวทางนี้จะเป็นอย่างเดียวกันกับวันเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีของประเทศฝรั่งเศส

ในช่วงแรกของการพิจารณาคดีของศาลปกครอง ซึ่งเป็นช่วงที่ศาลปกครองพิจารณาวันเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีตามแนวทางที่หนึ่งนี้ ศาลปกครองวางหลักเกณฑ์การพิจารณาของศาลปกครองที่แตกต่างจากการพิจารณาของศาลยุติธรรมอันเป็นหลักเกณฑ์เฉพาะของสัญญาทางปกครองนั่นเอง

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาการวินิจฉัยของศาลปกครองตามแนวทางนี้ ซึ่งพิจารณาให้ระยะเวลาการฟ้องคดีเริ่มนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีรู้ถึงการปฏิเสธตามหนังสือทวงถามของผู้ถูกฟ้องคดี จะเห็นได้ว่า ศาลปกครองได้พิจารณาวันเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีโดยยึดถือ “เหตุแห่งการฟ้องคดี” อย่างแท้จริง กล่าวคือ หากภายหลังจากที่ผู้ฟ้องคดีอาจบังคับตามสิทธิเรียกร้องตามสัญญาได้แล้วนั้น ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือทวงถามเพื่อเรียกร้องตามสิทธิเรียกร้องของตนต่อผู้ถูกฟ้องคดี และผู้ถูกฟ้องคดีตกลงที่จะดำเนินการให้ตามที่เรียกร้องในหนังสือทวงถาม เช่นนี้ ผู้ฟ้องคดีก็ไม่มีเหตุที่จะต้องนำคดีมาฟ้องต่อศาลอีกต่อไป กรณีจะมีเหตุที่ต้องนำคดีมาฟ้องต่อศาลก็ต่อเมื่อ ผู้ถูกฟ้องคดีปฏิเสธที่จะดำเนินการตามที่เรียกร้องในหนังสือทวงถามเท่านั้น

อนึ่ง เมื่อเหตุแห่งการฟ้องคดีหมายถึง การที่ผู้ถูกฟ้องคดีปฏิเสธที่จะดำเนินการตามหนังสือทวงถาม วันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีอันเป็นวันเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดี จึงได้แก่ วันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงการปฏิเสธตามหนังสือทวงถามนั่นเอง ซึ่งสอดคล้องกับการพิจารณาของศาลตามแนวทางนี้

นอกจากนี้ หากพิจารณามาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ เปรียบเทียบกับมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกาฯ แล้ว จะเห็นได้ว่า กฎหมายทั้งสองฉบับให้ยึดถือ “เหตุแห่งการฟ้องคดี” และ “เหตุแห่งการร้องทุกข์” เป็นหลักในการพิจารณาเกี่ยวกับวันเริ่มต้นนับระยะเวลาการฟ้องคดีและร้องทุกข์เช่นเดียวกัน ซึ่งเป็นการกำหนดวันเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีไว้เป็นการเฉพาะและแตกต่างจากประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ทั้งนี้ จึงย่อมแสดงให้เห็นว่า ผู้ร่าง

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ มีเจตนารมณ์ที่จะให้การพิจารณาเกี่ยวกับวันเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีในศาลปกครองมีลักษณะเดียวกันกับการพิจารณาวันเริ่มนับอายุความการร้องทุกข์ของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ และแตกต่างจากการพิจารณาวันเริ่มนับอายุความการฟ้องคดีในศาลยุติธรรมนั่นเอง

ดังนั้น การพิจารณาของศาลปกครองตามแนวทางนี้ ซึ่งมีลักษณะเช่นเดียวกันกับแนวทางการพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ซึ่งพิจารณาให้ระยะเวลาการร้องทุกข์เริ่มนับแต่วันที่ผู้ร้องทุกข์ทราบถึงการปฏิเสธตามหนังสือทวงถาม จึงเป็นแนวทางการวินิจฉัยที่จะสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของผู้ร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ

การพิจารณาของศาลปกครองตามแนวทางนี้จะส่งผลให้วันเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีมีความชัดเจน กล่าวคือ ลักษณะข้อพิพาทที่แตกต่างกันจะไม่มีผลกระทบต่อวันเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดี ระยะเวลาการฟ้องคดีจะเริ่มนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีทราบถึงการปฏิเสธที่จะดำเนินการตามที่เรียกร้องในหนังสือทวงถามหรือวันที่พ้นกำหนดเวลาตามที่กำหนดในหนังสือทวงถามเสมอ และเมื่อวันเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีมีความชัดเจนเช่นนี้จะช่วยลดปัญหาการตีความวันเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีที่แตกต่างกันระหว่างผู้ฟ้องคดีกับศาล อันจะทำให้ผู้ฟ้องคดีที่สุจริตและมีได้มีเจตนาที่จะละเลยไม่ฟ้องบังคับการตามสัญญาได้รับการเยียวยาความเสียหายในทางศาลได้อย่างแท้จริง

อย่างไรก็ตาม แนวทางการพิจารณาวันเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีตามแนวทางนี้ก็มีข้อที่น่าพิจารณา ดังนี้

ประการแรก ในประเทศไทยการฟ้องคดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองอาจมีการฟ้องคดีได้ โดยไม่จำเป็นต้องแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทราบถึงข้อเรียกร้องของตน และให้เวลาตอบรับหรือปฏิเสธก่อนจึงจะนำคดีมาฟ้องต่อศาลได้ จึงมีข้อพิจารณาว่า หากผู้ฟ้องคดีเกิดข้อเรียกร้องใดๆ ขึ้นแล้ว ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลเลยโดยมิได้มีการเรียกร้องให้ผู้ถูกฟ้องคดีตอบรับหรือปฏิเสธตามข้อเรียกร้องของตนก่อนแต่อย่างใด เช่นนี้ จะมีผลกระทบกับการเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีตามแนวทางนี้หรือไม่

ต่อปัญหาดังกล่าว ขอแยกพิจารณาเป็นสองกรณี คือ กรณีที่ฝ่ายเอกชนเป็นฝ่ายฟ้องคดีและกรณีที่ฝ่ายปกครองเป็นฝ่ายฟ้องคดี

1) ในกรณีที่ฝ่ายเอกชนเป็นฝ่ายฟ้องคดี

หากพิจารณาเปรียบเทียบกับหลักเกณฑ์ในคดีปกครองของประเทศฝรั่งเศสที่กำหนดให้ การฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ฝ่ายเอกชนจะต้องร้องขอต่อฝ่ายปกครองให้ชดใช้ค่าเสียหายหรือชำระหนี้ตามสัญญาก่อน เมื่อฝ่ายปกครองปฏิเสธ¹³⁵ ตามคำร้องขอ ฝ่ายเอกชนจึงจะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลได้ หากไม่มีคำสั่งของฝ่ายปกครองดังกล่าว ศาลจะไม่รับฟ้องไว้พิจารณา โดยระยะเวลาการฟ้องคดีจะเริ่มนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งปฏิเสธโดยชอบแล้ว

เห็นว่า หลักเกณฑ์การบังคับให้ฝ่ายเอกชนต้องเรียกร้องจากฝ่ายปกครองก่อนที่จะนำคดีมาฟ้องต่อศาลของประเทศฝรั่งเศสนี้ จะส่งผลดีต่อระบบการดำเนินคดีในศาลปกครอง กล่าวคือ

(1) ภายหลังจากที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือทวงถามเพื่อบังคับตามสิทธิเรียกร้องของตนต่อฝ่ายปกครองแล้ว หากฝ่ายปกครองตกลงที่จะดำเนินการให้ตามที่เรียกร้อง ฝ่ายเอกชนก็ไม่จำเป็นต้องฟ้องคดีต่อศาลให้เสียเวลาและเสียค่าใช้จ่ายในการฟ้องคดี ทั้งยังเป็นการยับยั้งมิให้มีคดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาลโดยไม่จำเป็นอีกด้วย

(2) ทำให้ฝ่ายเอกชนทราบถึงประเด็นข้อพิพาทที่แน่ชัด และฝ่ายเอกชนจะฟ้องคดีเฉพาะในส่วนที่ฝ่ายปกครองปฏิเสธตามที่เรียกร้องเท่านั้น โดยเฉพาะในการฟ้องให้ฝ่ายปกครองชดใช้เงินนั้น การที่ฝ่ายเอกชนทราบข้อพิพาทที่แน่ชัดก่อนฟ้องคดีจะทำให้ฝ่ายเอกชนไม่ต้องประมาณจำนวนเงินที่เรียกร้องสูงเกินจริง อันจะส่งผลให้ฝ่ายเอกชนต้องเสียค่าธรรมเนียม¹³⁶ในการฟ้องคดีต่อศาลในจำนวนที่สูงเกินจริงตามไปด้วย

(3) การบังคับให้ฝ่ายเอกชนต้องเรียกร้องต่อฝ่ายปกครองก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาลนี้จะช่วยลดหรือจำกัดข้อบาดหมางกับฝ่ายปกครองอันอาจมีผลในการเข้าเป็นคู่สัญญากับฝ่ายปกครองในครั้งต่อไป

¹³⁵ การปฏิเสธ หมายถึง การที่ฝ่ายปกครองได้รับหนังสือร้องขอแล้วนิ่งเฉยติดต่อกันเกินสองเดือน อันถือเป็นการปฏิเสธโดยปริยายด้วย

¹³⁶ ข้อ 34 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 กำหนดว่า คำฟ้องที่ขอให้ศาลสั่งให้ชดใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สินอันสืบเนื่องมาจากการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองให้ผู้ฟ้องคดีชำระค่าธรรมเนียมศาลตามทวนทรัพย์แห่งคดี

(4) เป็นการเปิดโอกาสให้ฝ่ายปกครองได้พิจารณาก่อนว่า ฝ่ายปกครองมีจุดยืนต่อปัญหาดังกล่าวอย่างไร และเป็นการเปิดโอกาสให้ฝ่ายปกครองที่สุจริตได้มีโอกาสที่จะแก้ไขการกระทำของตนเองก่อน อันเป็นการแก้ปัญหาภายในฝ่ายปกครองก่อนที่จะมีการนำคดีมาฟ้องต่อศาล

จากเหตุผลที่กล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่า การบังคับให้เอกชนต้องเรียกร้องต่อฝ่ายปกครองก่อนที่จะนำคดีมาฟ้องต่อศาล จะส่งผลดีต่อระบบการดำเนินคดีในศาลและคู่สัญญาทั้งสองฝ่าย ดังนั้น ในกรณีที่เอกชนเป็นผู้ฟ้องคดีต่อศาล จึงเห็นควรที่จะอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ที่ต้องเรียกร้องต่อฝ่ายปกครองก่อนที่จะนำคดีมาฟ้องต่อศาล หากเอกชนนำคดีมาฟ้องต่อศาลในทันทีที่เกิดสิทธิเรียกร้อง กรณีจะยังไม่มีเหตุที่ศาลจะรับคดีไว้พิจารณาได้ ดังเช่นหลักเกณฑ์ในประเทศฝรั่งเศส

2) กรณีที่ฝ่ายปกครองเป็นฝ่ายฟ้องคดีต่อศาล

ในกฎหมายของประเทศฝรั่งเศสนั้น เปิดโอกาสให้ฝ่ายปกครองสามารถที่จะบังคับตามสัญญาได้เอง โดยไม่จำเป็นต้องนำคดีมาฟ้องต่อศาล ดังนั้น จึงไม่ปรากฏหลักเกณฑ์ที่ฝ่ายปกครองจะต้องร้องขอต่อฝ่ายเอกชนให้ชดเชยค่าเสียหาย หรือชำระหนี้ตามสัญญา ก่อนนำคดีมาฟ้องศาล

สำหรับประเทศไทย การที่ศาลปกครองยอมรับที่จะพิจารณาพิพากษาคดีที่ฝ่ายปกครองนำคดีมาฟ้องต่อศาลอยู่ โดยยังมีได้ยอมรับว่า ฝ่ายปกครองมีอำนาจในอันที่จะบังคับการตามสัญญาได้เองนั้น อาจเนื่องมาจากเห็นว่า ยังไม่มีบทกฎหมายลายลักษณ์อักษรกำหนดรองรับไว้ และยังมีข้อพิจารณาในทางที่ว่า หากยอมรับให้ฝ่ายปกครองอาจบังคับตามสิทธิเรียกร้องได้เองแล้ว ฝ่ายปกครองจะไม่เกรงครัดว่าจะต้องฟ้องคดีต่อศาลเพื่อขอให้ศาลบังคับการตามสัญญาให้ในทันที ฝ่ายปกครองจะดำเนินการเจรจาตามสิทธิเรียกร้องโดยจะมีการทวงถามให้ฝ่ายเอกชนดำเนินการตามที่เรียกร้องก่อน และเมื่อฝ่ายเอกชนไม่ยอมดำเนินการตามที่เรียกร้อง ฝ่ายปกครองจึงจะนำคดีมาฟ้องต่อศาล ซึ่งจะใช้เวลาทอดยาวออกไปอีก

ดังนั้น จึงเห็นว่า หลักเกณฑ์ดังกล่าวจะไม่กระทบกับระบบการบริหารงานของฝ่ายปกครอง และจะเป็นการเปิดโอกาสให้ฝ่ายปกครองได้ใช้ยุทธศาสตร์ด้านการบริหารได้อย่างเต็มที่ ต่อเมื่อการดำเนินการทางด้านบริหารไม่เป็นผลสำเร็จ ฝ่ายปกครองจึงจะนำคดีมาฟ้องต่อศาลได้ต่อไป

ประการที่สอง กรณีที่ภายหลังจากผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือทวงถาม หรือร้องขอต่อผู้ถูกฟ้องคดีแล้ว หากปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีนิ่งเฉย ประกอบกับตามหนังสือทวงถามดังกล่าว มิได้มีการกำหนดระยะเวลาในการดำเนินการตามที่ทวงถามไว้ อันจะถือได้ว่าการนิ่งเฉยจนพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวเท่ากับเป็นการปฏิเสธโดยปริยาย นั้น ระยะเวลาการฟ้องคดีจะเริ่มต้นอย่างไร

ต่อประเด็นปัญหานี้ขอแยกพิจารณาเป็นสองส่วน โดยในส่วนแรกจะพิจารณาถึงกรณีที่ฝ่ายปกครองเป็นฝ่ายที่นิ่งเฉย และในส่วนที่สองจะพิจารณาถึงกรณีที่ฝ่ายเอกชนเป็นฝ่ายนิ่งเฉย

1) กรณีที่ฝ่ายปกครองได้รับหนังสือทวงถามแล้วนิ่งเฉย

หากพิจารณาตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ที่กำหนดว่า ในกรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด และไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ให้ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดีนับแต่วันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอ จะเห็นได้ว่าแม้มาตรา 49 จะเป็นบทบัญญัติซึ่งมิได้ใช้บังคับกับกรณีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง โดยเฉพาะ แต่บทบัญญัติดังกล่าวมีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาที่สอดคล้องต้องกันกับกรณีที่กำลังพิจารณาอยู่นี้ จึงเห็นว่า ในกรณีที่ฝ่ายปกครองได้รับหนังสือทวงถามแล้วนิ่งเฉย ศาลปกครองควรพิจารณาภายใต้หลักเกณฑ์ตามมาตรา 49 ดังกล่าวโดยเทียบเคียง กล่าวคือ ระยะเวลาการฟ้องคดีจะเริ่มต้นนับแต่วันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่เอกชนผู้ฟ้องคดีมีหนังสือทวงถามหรือร้องขอต่อฝ่ายปกครองนั่นเอง

2) กรณีที่ฝ่ายเอกชนเป็นฝ่ายนิ่งเฉย

กรณีที่ฝ่ายเอกชนได้รับคำขอแล้วนิ่งเฉย กรณีไม่มีกฎหมายกำหนดไว้ โดยเฉพาะว่า ระยะเวลาการฟ้องคดีจะเริ่มต้นนับตั้งแต่เมื่อใด แต่ทั้งนี้เห็นว่า เมื่อฝ่ายเอกชนได้รับคำร้องขอแล้ว ฝ่ายเอกชนจะต้องพิจารณาคำร้องขอให้แล้วเสร็จภายในเวลาอันสมควร หากฝ่ายเอกชนพิจารณาคำร้องขอไม่แล้วเสร็จภายในเวลาอันสมควร ฝ่ายปกครองย่อมสามารถนำคดีมาฟ้องต่อศาลได้นับแต่พ้นกำหนดเวลาอันสมควรดังกล่าว ซึ่งระยะเวลาอันสมควรนี้ หากพิจารณาจากกรณีที่ฝ่ายปกครองได้รับคำขอแล้วนิ่งเฉย ที่พิจารณาให้ระยะเวลาการฟ้องคดีเริ่มต้นเมื่อพ้นเก้าสิบวันนับแต่วันที่มิหนังสือร้องขอ หากพิจารณา

ในทางกลับกันเท่ากับฝ่ายปกครองมีเวลาในการพิจารณาได้ไม่เกินเก้าสิบวันนั่นเอง ดังนั้น เมื่อฝ่ายปกครองมีระยะเวลาในการพิจารณาคำขอได้ไม่เกินเก้าสิบวัน ระยะเวลาอันสมควรที่ฝ่ายเอกชนจะต้องพิจารณาคำขอให้แล้วเสร็จจึงได้แก่ ระยะเวลาเก้าสิบวันนับแต่วันที่ มีหนังสือร้องขอด้วย เนื่องจากเห็นว่า ทั้งฝ่ายปกครองและฝ่ายเอกชนควรจะอยู่ภายใต้ หลักเกณฑ์เกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดีเดียวกัน กรณีไม่มีเหตุผลที่ฝ่ายปกครองและฝ่ายเอกชน จะมีสิทธิเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดีที่แตกต่างกัน

ประการที่สาม กรณีที่ภายหลังจากผู้ฟ้องคดีทราบถึงการปฏิเสธที่จะกระทำการตามหนังสือทวงถาม หรือวันที่พ้นกำหนดเวลาตามที่กำหนดในหนังสือทวงถาม อันเป็นวันเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีแล้วนั้น หากปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีมิได้นำคดีมาฟ้องต่อศาล แต่ผู้ฟ้องคดีกลับอุทธรณ์คำสั่งปฏิเสธนั้นต่อเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานที่สูงขึ้นไป หรือเรียกร้องในเรื่องเดียวกันนั้นต่อผู้ถูกฟ้องคดีซ้ำอีก เช่นนี้ มีข้อพิจารณาว่า กรณีดังกล่าว ระยะเวลาการฟ้องคดีจะเริ่มนับอย่างไร

เมื่อพิจารณาตามแนวทางในคำวินิจฉัยของศาลปกครองเกี่ยวกับวันเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีในกรณีดังกล่าวนี้จะเห็นได้ว่า กรณีจะยังไม่เป็นที่ยุติว่า ในกรณีดังกล่าวระยะเวลาการฟ้องคดีจะเริ่มนับเมื่อใด กล่าวคือ ในบางคดีศาลจะพิจารณาให้ระยะเวลาการฟ้องคดีเริ่มนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีทราบผลการพิจารณาอุทธรณ์หรือผลการพิจารณายืนยันคำสั่งปฏิเสธเดิม เนื่องจากก่อนที่จะทราบผลการพิจารณาทบทวนความเห็นเดิมหรือทราบผลการพิจารณาอุทธรณ์ คู่กรณีก็ยังไม่อาจทราบได้แน่ชัดว่าจะต้องปฏิบัติต่อกันอย่างไร เมื่อได้มีการพิจารณาอีกครั้งหนึ่งแล้วนั้น อาจมีการเปลี่ยนแปลงความเห็นที่เคยให้ไว้เดิมก็ได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 104/2544) และในบางคดีศาลก็พิจารณาให้ ระยะเวลาการฟ้องคดีเริ่มนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้ทราบถึงการปฏิเสธในครั้งแรก เนื่องจากศาลพิจารณาว่า คำสั่งปฏิเสธดังกล่าวนั้นมีได้มีฐานะเป็นคำสั่งทางปกครอง แต่เป็นคำสั่งในฐานะคู่สัญญาที่แจ้งการปฏิเสธที่จะดำเนินการตามที่กำหนดในสัญญาให้อีกฝ่ายหนึ่งทราบเท่านั้น คำสั่งปฏิเสธดังกล่าวจึงไม่จำเป็นต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขในเรื่องการอุทธรณ์แต่อย่างใด ดังนั้น ระยะเวลาการฟ้องคดีจึงเริ่มนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีทราบคำสั่งปฏิเสธดังกล่าวนั่นเอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 619/2547)

ต่อปัญหาดังกล่าวเห็นว่า ในกรณีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเอกชนได้ดำเนินการอุทธรณ์คำสั่งของฝ่ายปกครองต่อผู้บังคับบัญชาที่สูงขึ้นไปของฝ่ายปกครองนั้น เมื่อพิจารณาตามหลักกฎหมายทั่วไปที่ว่าด้วยการบังคับบัญชาตามลำดับชั้น (Le principe hiérarchique)¹³⁷ ซึ่งผู้บังคับบัญชาจะมีอำนาจในการเปลี่ยนแปลง ยกเลิก และแก้ไขคำสั่งของผู้ใต้บังคับบัญชาได้ แม้ว่ากรณีจะไม่มีตัวบทกฎหมายกำหนดให้อำนาจเช่นนั้นแก่ผู้บังคับบัญชาไว้ก็ตาม จึงเห็นว่า ในกรณีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นฝ่ายเอกชนได้ทำการอุทธรณ์คำสั่งปฏิเสธของผู้ถูกฟ้องคดี ซึ่งเป็นฝ่ายปกครองต่อผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกฟ้องคดีนั้น ก่อนที่ผู้ฟ้องคดีจะทราบผลการพิจารณาอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีจะยังไม่อาจทราบได้แน่ชัดว่า คำสั่งปฏิเสธของผู้ถูกฟ้องคดี จะถูกเปลี่ยนแปลงแก้ไขหรือไม่ เพียงใด เนื่องจากผู้บังคับบัญชาอาจเปลี่ยนแปลง แก้ไขคำสั่งปฏิเสธของผู้ถูกฟ้องคดีก็ได้ เมื่อเป็นเช่นนี้ ระยะเวลาการฟ้องคดีในกรณีดังกล่าว จึงควรที่จะนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีทราบผลการพิจารณาอุทธรณ์นั่นเอง ส่วนในกรณีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นฝ่ายเอกชนได้ร้องเรียนต่อผู้ถูกฟ้องคดีซ้ำอีกครั้งหนึ่งนั้น เห็นว่า กรณีมิได้มีหลักเกณฑ์ทั่วไปหรือบทกฎหมายใดมารองรับการดำเนินการดังกล่าวของผู้ฟ้องคดี ดังนั้น จึงเห็นว่า ในกรณีดังกล่าวระยะเวลาการฟ้องคดีจะยังคงเริ่มนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้รับทราบคำสั่งปฏิเสธของผู้ถูกฟ้องคดีในครั้งแรก การปฏิเสธของผู้ถูกฟ้องคดีในครั้งที่สองจะไม่มีผลเป็นวันเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีใหม่แต่อย่างใด

สำหรับกรณีที่ฝ่ายปกครองเป็นผู้ฟ้องคดีนั้น เห็นว่า กรณีเรื่องการอุทธรณ์ต่อหน่วยงานที่สูงขึ้นไปนั้น ไม่อาจเกิดขึ้นได้เนื่องจากฝ่ายเอกชนไม่มีระบบการบังคับบัญชาตามลำดับชั้น ส่วนกรณีที่มีการเรียกร้องต่อฝ่ายเอกชนซ้ำแล้วซ้ำอีกนั้น เห็นว่า กรณีมิได้มีหลักเกณฑ์หรือบทกฎหมายใดมารองรับการดำเนินการดังกล่าว จึงเห็นว่า การที่ฝ่ายปกครองเรียกร้องต่อฝ่ายเอกชนซ้ำอีกจะไม่มีผลต่อวันเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีแต่อย่างใด

4.2.2 แนวคำวินิจฉัยตามแนวทางที่สอง

การที่ศาลพิจารณาให้ระยะเวลาการฟ้องคดีเริ่มนับแต่วันที่อาจบังคับตามสิทธิเรียกร้องได้นี้ จะมีลักษณะที่เหมือนกันกับการพิจารณาคดีของศาลยุติธรรม ซึ่งพิจารณา

¹³⁷ หลักว่าด้วยการบังคับบัญชาตามลำดับชั้น (Le principe hiérarchique) หมายความว่า แม้ว่าจะไม่มีตัวบทกฎหมายกำหนดไว้ ผู้บังคับบัญชาก็มีอำนาจในการออกคำสั่งให้ผู้ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติและผู้บังคับบัญชามีสิทธิในการเปลี่ยนแปลง ยกเลิก และแก้ไขคำสั่งของผู้ใต้บังคับบัญชาได้ ภายใต้หลักกฎหมายทั่วไป ว่าด้วยการบังคับบัญชาตามลำดับชั้นนั่นเอง, โปรดดู การบรรยาย ศ.ของ-ปีแอร์. (2549, มกราคม – เมษายน). “การบรรยาย เรื่อง หลักกฎหมายทั่วไป.” วารสารวิชาการศาลปกครอง, ปีที่ 6, ฉบับที่ 1. หน้า 75.

ภายใต้หลักเกณฑ์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กล่าวคือ ในศาลยุติธรรมการพิจารณาเกี่ยวกับวันเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองจะอยู่ภายใต้มาตรา 193/12 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งกำหนดให้ระยะเวลาการฟ้องคดีเริ่มนับแต่วันที่อาจบังคับตามสิทธิเรียกร้องได้เป็นสำคัญ อนึ่ง แนวทางการพิจารณาดังกล่าวนี้ ระยะเวลาการฟ้องคดีตามแนวทางนี้มีข้อพิจารณา ดังนี้

ประการแรก วันที่อาจบังคับตามสิทธิเรียกร้องได้คือวันใด

แม้ศาลปกครองจะพิจารณาให้ระยะเวลาการฟ้องคดีเริ่มนับแต่วันที่อาจบังคับตามสิทธิเรียกร้องได้เช่นเดียวกับการพิจารณาของศาลยุติธรรมก็ตาม แต่ในการตีความว่าวันใดเป็นวันที่อาจบังคับตามสิทธิเรียกร้องได้นั้น ก็เห็นว่ายังมีความแตกต่างกันอยู่ ตัวอย่างเช่น คดีที่ผู้ว่าจ้างตามสัญญาจ้างก่อสร้างฟ้องเรียกเงินค่าเสียหาย เนื่องจากผู้ว่าจ้างจะต้องเสียค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นจากการจ้างบุคคลอื่นให้มาทำงานตามสัญญาแทนผู้รับจ้างเดิม เนื่องจากผู้รับจ้างรายเดิมทำงานไม่แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลานั้น ในศาลยุติธรรมศาลจะพิจารณาว่ากรณีดังกล่าว วันที่อาจบังคับตามสิทธิเรียกร้องได้ คือวันที่พ้นกำหนดเวลาการทำงานตามสัญญาอันเป็นวันที่ลูกหนี้ตกเป็นผู้ผิดนัด (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 6853/2538) ในขณะที่ศาลปกครองพิจารณาว่า วันที่อาจบังคับตามสิทธิเรียกร้องได้ในคดีดังกล่าวคือ วันที่ผู้ว่าจ้างได้ทำสัญญากับผู้รับจ้างรายใหม่ให้ทำงานตามสัญญาแทนผู้รับจ้างรายเดิม (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 639/2547) เป็นต้น

นอกจากนี้ หากพิจารณาตามแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง ในคดีที่มีข้อเท็จจริงใกล้เคียงกันหรือเป็นอย่างเดียวกัน การตีความวันที่อาจบังคับตามสิทธิเรียกร้องได้ก็อาจยังมีความแตกต่างกันอยู่ ตัวอย่างเช่น กรณีที่ผู้รับจ้างทำงานไม่แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาตามสัญญา เป็นเหตุให้ผู้ว่าจ้างบอกเลิกสัญญาและเรียกให้ผู้รับจ้างชำระค่าปรับอันเนื่องมาจากการทำงานล่าช้า นั้น ในบางคดีศาลพิจารณาว่า วันที่อาจบังคับตามสิทธิเรียกร้องได้ คือ วันที่ผู้รับจ้างได้รับหนังสือบอกเลิกสัญญา (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 321/2547) แต่ในบางคดีศาลพิจารณาว่า กรณีดังกล่าววันที่อาจบังคับตามสิทธิเรียกร้องได้ คือ วันที่พ้นกำหนดเวลาการทำงานตามสัญญา (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 265/2547)

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาถึงความจริงที่เกิดขึ้นดังกล่าวข้างต้นแล้ว จะเห็นได้ว่าการที่ศาลพิจารณาให้ระยะเวลาการฟ้องคดีเริ่มนับแต่วันที่อาจบังคับตามสิทธิเรียกร้องได้ จะก่อให้เกิดปัญหาในทางพิจารณาตามมามากกว่า วันที่อาจบังคับตามสิทธิเรียกร้องได้คือวันใด

การพิจารณาว่าวันใดเป็นวันที่อาจบังคับตามสิทธิเรียกร้องได้ จะต้องพิจารณาตามแต่ลักษณะข้อพิพาทประกอบกับลักษณะของข้อเท็จจริงในแต่ละคดีไป ส่งผลให้การพิจารณาวันเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีในแต่ละคดีทำได้ยาก ซึ่งสถานการณ์เช่นนี้จะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี กล่าวคือ ผู้ฟ้องคดีอาจตีความวันที่อาจบังคับตามสิทธิเรียกร้องได้แตกต่างจากการตีความของศาล หรือผู้ฟ้องคดีอาจไม่ทราบว่าวันที่อาจบังคับตามสิทธิเรียกร้องได้ อันเป็นวันเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีในคดีของตนได้แก่วันใด อันส่งผลให้ผู้ฟ้องคดี ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายไม่ได้รับการเยียวยาความเสียหายในทางศาล ทั้งที่ผู้ฟ้องคดีไม่มีพฤติการณ์อันเป็นการแสดงออกว่าไม่นำพาที่จะใช้สิทธิเรียกร้องทางศาลแต่อย่างใด

ประการที่สอง ในวันที่อาจบังคับตามสิทธิเรียกร้องได้ผู้ฟ้องคดียังไม่เป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาล

ตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กำหนดว่า ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องมาจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ จึงมีข้อพิจารณาว่า ในวันที่อาจบังคับตามสิทธิเรียกร้องได้นั้น กรณีอาจยังไม่มีกรกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งของผู้ถูกฟ้องคดีอันเป็นการโต้แย้งสิทธิของผู้ฟ้องคดีเลยก็ได้ เช่น ในคดีที่ผู้รับจ้างฟ้องเรียกเงินค่าจ้าง ในวันที่ผู้ฟ้องคดีส่งมอบงานตามที่จ้างอันเป็นวันที่อาจบังคับตามสิทธิเรียกร้องได้นั้น ในวันดังกล่าวผู้ถูกฟ้องคดียังมิได้มีการปฏิเสธหรือแสดงออกว่า จะไม่ชำระค่าจ้างให้แก่ผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด เช่นนี้ จึงมีข้อพิจารณาว่า ในวันที่ส่งมอบงานอันเป็นวันที่อาจบังคับตามสิทธิเรียกร้องได้นั้น ผู้ฟ้องคดีจะเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลหรือไม่ ซึ่งเห็นว่า ในวันดังกล่าวผู้ฟ้องคดีน่าจะยังไม่เป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาล เนื่องจากในวันดังกล่าวยังไม่มีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองเลย

ดังนั้น หากในวันที่อาจบังคับตามสิทธิเรียกร้องได้นั้นฝ่ายเอกชนยังไม่อาจฟ้องคดีต่อศาลได้ดังที่กล่าวมาแล้ว การพิจารณาให้ระยะเวลาการฟ้องคดีเริ่มนับแต่วันดังกล่าวจึงอาจไม่เป็นธรรมแก่ผู้ฟ้องคดี

ประการที่สาม การพิจารณาให้ระยะเวลาการฟ้องคดีเริ่มนับแต่วันที่อาจบังคับตามสิทธิเรียกร้องได้ไม่สอดคล้องกับวัฒนธรรมในการแก้ไขข้อพิพาทในประเทศไทย

ในประเทศไทย เมื่อเกิดมีข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองขึ้นแล้ว คู่สัญญาจะดำเนินการแก้ไขข้อพิพาทในแบบถ้อยทีถ้อยอาศัย โดยจะไม่นำคดีมาฟ้องต่อศาลในทันที กล่าวคือ คู่สัญญาจะใช้การเจรจาโดยการทวงถามให้คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งแก้ไขเยียวยาความเสียหายให้แก่ตนก่อน ต่อเมื่อคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งปฏิเสธตามข้อเรียกร้อง และเห็นว่าไม่มีทางอื่นที่จะบังคับให้คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งแก้ไขเยียวยาความเสียหายให้แก่ตนได้แล้ว จึงจะนำคดีมาฟ้องต่อศาล ดังจะเห็นได้จาก คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองที่ขึ้นสู่การพิจารณาของศาลปกครองนั้น ข้อเท็จจริงแห่งคดีจะปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีได้มีการเรียกร้องหรือทวงถามให้ผู้ถูกฟ้องคดีกระทำการหรือทบทวนแก้ไขการกระทำก่อนที่จะนำคดีมาฟ้องต่อศาลแทบทั้งสิ้น

เห็นว่า กระบวนการบังคับตามสิทธิเรียกร้องระหว่างกันเองก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาลดังกล่าวข้างต้น ทำให้ผู้ฟ้องคดีบังคับตามสิทธิแห่งสัญญาได้รวดเร็ว และประหยัดค่าใช้จ่ายกว่าการนำคดีมาฟ้องต่อศาล และยังช่วยลดไม่ให้เกิดข้อบาดหมางกันระหว่างคู่สัญญาได้เป็นอย่างดี อนึ่ง การดำเนินการต่างๆ เพื่อบังคับตามสิทธิแห่งสัญญาระหว่างกันเองก่อนที่จะนำคดีมาฟ้องต่อศาลนี้ อาจใช้เวลาพอสมควรในการดำเนินการ ประกอบกับกฎหมายกำหนดให้ระยะเวลาการฟ้องคดีมีกำหนดเพียงหนึ่งปีเท่านั้น หากศาลพิจารณาให้ระยะเวลาการฟ้องคดีนับแต่วันที่อาจบังคับตามสิทธิเรียกร้องได้ จะส่งผลให้กระบวนการระงับข้อพิพาทระหว่างกันเองดังกล่าวไม่อาจดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งยังเป็นการบังคับให้ผู้ฟ้องคดีจำต้องรีบนำคดีมาฟ้องต่อศาลในทันทีเพื่ออาจบังคับตามสิทธิเรียกร้องได้

ประการที่สี่ การฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองมีกำหนดเวลาการฟ้องคดีเพียงหนึ่งปี ในขณะที่อายุความการฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มีกำหนดเวลาที่ยาวกว่ามาก

ตามที่ได้กล่าวแล้วข้างต้นว่า การที่ศาลปกครองพิจารณาให้ระยะเวลาการฟ้องคดีเริ่มนับแต่วันที่อาจบังคับตามสิทธิเรียกร้องได้นั้น เป็นการพิจารณาวันเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดี เช่นเดียวกับการพิจารณาของศาลยุติธรรม แต่ทั้งนี้ กำหนดอายุความการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ศาลยุติธรรมใช้ในการพิจารณาเกี่ยวกับอายุความการฟ้องคดี จะมีกำหนดอายุความถึงสิบปี ซึ่งเห็นว่า

เป็นกำหนดอายุความที่ยาวกว่ากำหนดเวลาการฟ้องคดีต่อศาลปกครองมาก ดังนั้น การที่ศาลปกครองพิจารณาให้ระยะเวลาการฟ้องคดีเริ่มนับในวันเดียวกันกับการพิจารณาของศาลยุติธรรมทั้งที่กำหนดเวลาการฟ้องคดีต่อศาลปกครองสั้นกว่ามาก จะทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับความคุ้มครองโดยทางศาลได้อย่างเต็มที่

เห็นว่า การที่ศาลพิจารณาวินิจฉัยวันเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีนับแต่วันที่อาจบังคับตามสิทธิเรียกร้องได้นี้ นอกจากจะเป็นการพิจารณาวินิจฉัยวันเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีโดยมิได้ยึดถือเหตุแห่งการฟ้องคดี ทั้งยังก่อให้เกิดปัญหาในการดำเนินคดีต่อศาลปกครองอีกด้วย

4.2.3 แนวคำวินิจฉัยตามแนวทางที่สาม

การที่ศาลพิจารณาให้ระยะเวลาการฟ้องคดีเริ่มนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามแนวทางนี้มีข้อพิจารณา ดังนี้

ประการแรก วันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีคือวันใด

เมื่อพิจารณาถึงแนวทางในการวินิจฉัยคดีของศาลปกครองเกี่ยวกับวันที่ฝ่ายปกครองรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี โดยไม่นับรวมแนวทางการพิจารณาตามมติของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ซึ่งพิจารณาให้หน่วยงานรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตั้งแต่วันที่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจทำการแทนหรือเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจของหน่วยงานรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี นั้น อาจแยกได้เป็นสามแนวทาง ดังนี้ แนวทางที่หนึ่ง ศาลพิจารณาวินิจฉัยวันที่เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี เป็นวันที่หน่วยงานรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 474/2547) แนวทางที่สอง ศาลพิจารณาให้ ระยะเวลาการฟ้องคดีเริ่มนับแต่วันที่หน่วยงานรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี โดยมิได้พิจารณาในรายละเอียดว่า วันที่หน่วยงานรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี นั้น หมายถึงใครรู้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 67/2548 และที่ 107/2548) แนวทางที่สาม ศาลจะพิจารณาวินิจฉัยวันที่หน่วยงานรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี โดยมิได้พิจารณาถึงความรับรู้ที่แท้จริงของหน่วยงานเลย (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 647/2547)

เมื่อพิจารณาแนวทางการวินิจฉัยของศาลดังกล่าวเห็นว่า แนวทางการวินิจฉัยของศาลที่วินิจฉัยโดยมติที่ประชุมใหญ่ฯ นั้น เป็นการวินิจฉัยที่สอดคล้องกับข้อเท็จจริงในการดำเนินงานของหน่วยงานราชการ ที่จะต้องมีการรายงานเป็นลำดับชั้น อนึ่ง ในวันที่เจ้าหน้าที่ทั่วไปซึ่งมิใช่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจทำการแทนหน่วยงานรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี หน่วยงานก็ยังไม่อาจดำเนินการฟ้องคดีได้ ดังนั้น จึงเห็นว่า วันที่หน่วยงานรู้หรือควรรู้

ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีอันเป็นวันเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีนั้น จะต้องเป็นวันที่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจทำการแทนหน่วยงานรัฐหรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีนั่นเอง อย่างไรก็ตาม แนวทางการพิจารณาดังกล่าวก็มีข้อที่น่าพิจารณาต่อไปว่า ถ้าบริษัทหรือนิติบุคคลเอกชนเป็นผู้ฟ้องคดี นิติบุคคลดังกล่าวจะอ้างได้หรือไม่ว่า ผู้มีอำนาจทำการแทนนิติบุคคลซึ่งเป็นผู้ฟ้องคดียังไม่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ระยะเวลาการฟ้องคดีจึงยังไม่อาจเริ่มนับได้

ประการที่สอง เหตุแห่งการฟ้องคดีคือเหตุใด

แม้ว่าการพิจารณาวันเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีของศาลตามแนวทางนี้ศาลจะพิจารณาโดยยึด “เหตุแห่งการฟ้องคดี” เป็นหลักเช่นเดียวกับการพิจารณาตามแนวทางที่หนึ่ง แต่จะเห็นได้ว่า เหตุแห่งการฟ้องคดีตามแนวทางนี้ ก็มีลักษณะที่แตกต่างจากเหตุแห่งการฟ้องคดีตามแนวทางที่หนึ่ง

แม้ศาลจะพิจารณาให้ระยะเวลาการฟ้องคดีเริ่มนับแต่วันที่รัฐถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ศาลยังคงพิจารณาเหตุแห่งการฟ้องคดีโดยยึดโยงกับวันเริ่มนับอายุความตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือวันที่อาจบังคับตามสิทธิเรียกร้องได้อยู่นั่นเอง ดังจะเห็นได้จากในคดีฟ้องเรียกค่าเสียหายจากการส่งมอบทรัพย์สินที่บกพร่อง ซึ่งตามมาตรา 601 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้กำหนดวันเริ่มนับอายุความไว้โดยเฉพาะ โดยกำหนดให้ต้องนำคดีมาฟ้องต่อศาลภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ความชำรุดบกพร่องปรากฏ ส่วนการพิจารณาของศาลตามแนวทางนี้ ศาลก็พิจารณาว่า วันที่ผู้ฟ้องคดีรู้ถึงความชำรุดบกพร่องเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีนั่นเอง หรือในคดีฟ้องเรียกเงินค่าปรับเนื่องจากการทำงานแล้วเสร็จล่าช้ากว่าเวลาที่กำหนด ซึ่งศาลพิจารณาว่าวันที่มีการส่งมอบงาน เป็นวันที่อาจบังคับตามสิทธิเรียกร้องได้¹³⁸ ส่วนการพิจารณาของศาลตามแนวทางนี้ ศาลก็พิจารณาให้วันที่ผู้ฟ้องคดีรู้ถึงการส่งมอบงาน เป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี หรือในคดีฟ้องเรียกเงินค่าปรับเนื่องจากผู้รับจ้างทำงานไม่แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาจนเป็นเหตุให้ผู้ว่าจ้างบอกเลิกสัญญา ซึ่งศาลพิจารณาว่า วันที่การบอกเลิกสัญญามีผลเป็นวันที่อาจบังคับตามสิทธิเรียกร้องได้¹³⁹ ส่วนการพิจารณาของศาลตามแนวทางนี้ ศาลก็พิจารณาว่า วันที่การบอกเลิกสัญญามีผลเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีอันเป็นวันเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีเช่นเดียวกัน

¹³⁸ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 870/2547 (ประชุมใหญ่)

¹³⁹ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 321/2547 (ประชุมใหญ่)

เห็นว่า การพิจารณาของศาลตามแนวทางนี้ ศาลจะพิจารณาเหตุแห่งการฟ้องคดีจากลักษณะของสิทธิเรียกร้องและข้อเท็จจริงแห่งคดีประกอบกัน เช่นเดียวกับการพิจารณาถึงวันที่อาจบังคับตามสิทธิเรียกร้องได้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ศาลปกครองยังมิได้พิจารณาวันเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีโดยพิจารณาจากเหตุแห่งการฟ้องคดีอย่างแท้จริง ซึ่งการพิจารณาเช่นนี้อาจทำให้เกิดปัญหาในการตีความได้ว่า“เหตุแห่งการฟ้องคดี” หมายถึงเหตุใด เช่นเดียวกับการตีความว่า “วันที่อาจบังคับตามสิทธิเรียกร้องได้” คือวันใด ดังเช่นการพิจารณาตามแนวทางที่สองดังที่กล่าวมาแล้ว อันจะก่อให้เกิดปัญหาและความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีทำนองเดียวกับการพิจารณาของศาลตามแนวทางที่สองดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

5.1.1 แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองยังมีความแตกต่างกัน

ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้กำหนดเงื่อนไขการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองในส่วนของระยะเวลาการฟ้องคดีไว้ในมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ให้ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดีต่อศาลภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี มิเช่นนั้น ศาลจะมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา

ทั้งนี้ ในการพิจารณาของศาลปกครองเกี่ยวกับวันเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองนั้น ยังมีแนวคำวินิจฉัยที่ไม่ชัดเจนและแตกต่างกันอยู่ ซึ่งอาจแยกได้เป็นสามแนวทางใหญ่ๆ ดังนี้

แนวทางที่หนึ่ง ศาลจะพิจารณาวันเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดี โดยยึดโยงกับวันที่ผู้ฟ้องคดีทราบถึงการปฏิเสธที่จะกระทำการตามหนังสือทวงถาม หรือวันที่พ้นกำหนดเวลาตามที่กำหนดในหนังสือทวงถาม ในกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับหนังสือทวงถามแล้วหนึ่งเดือนพ้นกำหนดเวลาที่กำหนดในหนังสือทวงถามดังกล่าว

แนวทางที่สอง ศาลจะพิจารณาวันเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดี โดยยึดโยงกับวันที่อาจบังคับตามสิทธิเรียกร้องได้ เช่นเดียวกับหลักเกณฑ์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

แนวทางที่สาม ศาลจะพิจารณาวันเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีโดยยึดโยงกับวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ทั้งนี้ ในการพิจารณาถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีนั้น ศาลปกครองพิจารณาโดยยึดโยงกับวันที่อาจบังคับตามสิทธิเรียกร้องได้ หรือวันเริ่มนับอายุความตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อันเป็นการพิจารณาเหตุแห่งการฟ้องคดี จากลักษณะของสิทธิเรียกร้องกับข้อเท็จจริงแห่งคดีประกอบกัน ว่าอะไรคือเหตุแห่งการฟ้องคดีและเวลาใดเป็นเวลาของผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี

5.1.2 เหตุผลที่แนวคำวินิจฉัยของศาลยังไม่ชัดเจน

จากการศึกษาพบว่า สาเหตุที่ทำให้แนวคำวินิจฉัยมีความไม่ชัดเจน คือ

(1) ศาลปกครองยังถือเอาการบังคับตามสิทธิเรียกร้องมาเป็นเกณฑ์การพิจารณา ทั้งๆ ที่กฎหมายได้กำหนดให้พิจารณาจากเหตุแห่งการฟ้องคดี ซึ่งทั้งสองกรณีนั้นมีความแตกต่างกัน ศาลปกครองยังไม่ได้ทำความเข้าใจและยอมรับระบบการฟ้องคดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ที่โดยหลักจะต้องเป็นกรณีที่เอกชนนำคดีมาฟ้อง เนื่องจากฝ่ายปกครองได้กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดอันเป็น “เหตุแห่งการฟ้องคดี” การพิจารณาของศาลปกครองจึงไม่ได้มุ่งที่จะยึดถือเหตุแห่งการฟ้องคดีที่เป็นการกระทำของฝ่ายปกครองเป็นหลัก ซึ่งทำให้มีกรณีที่ศาลปกครองได้ไปวินิจฉัยโดยพิจารณาจากขณะที่อาจบังคับสิทธิเรียกร้องได้ ทำนองเดียวกับอายุความในทางแพ่ง

(2) เมื่อมิได้พิจารณาคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองว่า โดยหลักจะต้องเป็นกรณีที่ฝ่ายปกครองได้กระทำการอันเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี แล้วเอกชนคู่สัญญาจึงนำมาฟ้องเป็นคดีต่อศาลดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ศาลปกครองอาจจะยังมิได้คำนึงถึงระบบการทำงานของฝ่ายปกครอง ซึ่งอาจมีเจ้าหน้าที่หลายระดับชั้น จึงทำให้เกิดปัญหาว่า จะถือเอาการรู้ของเจ้าหน้าที่ในระดับใดเป็นจุดเริ่มนับอายุความ อีกทั้ง ยังไม่ได้คำนึงถึงว่า โดยประเพณีปฏิบัติหรือวัฒนธรรมในการทำงานของกลุ่มสัญญาระหว่างรัฐกับเอกชนนั้น ขณะที่มิสิทธิเรียกร้องเกิดขึ้นก็มิได้หมายความว่า จะมีข้อพิพาทอันเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีเกิดขึ้นในขณะเดียวกันหรือภายหลังจากนั้นตามไปด้วย เพราะจะมีการยื่นข้อเสนอเรียกร้องหรือเจรจาระหว่างคู่สัญญาก่อน ซึ่งอาจจะตกลงกันได้จนไม่ต้องมีข้อพิพาทเกิดขึ้นหรือหากตกลงกันไม่ได้จนเป็นที่แน่ชัดแล้ว จึงถือได้ว่ามีข้อพิพาทเกิดขึ้น ช่วงเวลาที่ดำเนินไปในระหว่างนี้ ย่อมเป็นเวลาที่จำเป็นและเป็นประโยชน์ต่อความสัมพันธ์ระหว่างคู่สัญญา รวมทั้งการหาหนทางป้องกันมิให้เกิดข้อพิพาท จนถึงขั้นต้องฟ้องร้องเป็นคดีในศาล การนับอายุความตั้งแต่ขณะที่อาจบังคับตามสิทธิเรียกร้องจึงเท่ากับมิได้คำนึงถึงประเพณีปฏิบัติและวัฒนธรรมดังกล่าวแต่อย่างใด และยังเป็นการสร้างปัญหาให้เกิดความเสี่ยงในการฟ้องคดีเมื่อพ้นอายุความมากขึ้นอีกด้วย

5.2 ข้อเสนอแนะ

5.2.1 เพื่อให้แนวทางการพิจารณาในเรื่องนี้ไม่เกิดปัญหาความไม่ชัดเจนและแตกต่างกัน จึงเห็นควรให้มีการนับอายุความ โดยยึดถือเหตุแห่งการฟ้องคดีเป็นหลัก ซึ่งหมายถึงว่า จะต้องยอมรับว่า ลักษณะของคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง โดยหลักเป็นคดีที่เอกชนนำคดีมาฟ้องเมื่อฝ่ายปกครองได้กระทำการใดอันเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี โดยข้อเสนอที่ให้ให้นับอายุความเช่นนี้ เป็นการสอดคล้องกับบทบัญญัติมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งได้กำหนดเอาไว้อย่างแจ่มชัด นอกจากนี้ ยังเป็นการสอดคล้องกับประเพณีปฏิบัติและวัฒนธรรมหรือทางปฏิบัติในการแก้ไขข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญา และยังคงสอดคล้องกับระบบการทำงานของฝ่ายปกครอง ซึ่งมีเจ้าหน้าที่หลายระดับ แต่ปัญหาว่า การกระทำใดจะเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีย่อมมีความชัดเจนในตัว เพราะจะต้องเป็นการกระทำของผู้แทนของรัฐหรือฝ่ายปกครองตามกฎหมาย รวมทั้งกรณีก็จะไม่เกิดปัญหาการฟ้องคดีที่เสี่ยงต่อการขาดอายุความ

สำหรับข้อกังวลที่ว่า กฎหมายไทยยังไม่มี明文แจ้งชัดว่า กรณีของสัญญาทางปกครอง ฝ่ายปกครองจะมีอำนาจบังคับได้เองหรือไม่นั้น ก็สามารถแก้ไขได้ด้วยการสร้างหลักกฎหมายโดยอาศัยคำพิพากษาของศาลปกครอง หรือในกรณีจำเป็นก็อาจมีการออกกฎหมายเพื่อรองรับหลักการดังกล่าว

5.2.2 หากในกรณีที่ศาลปกครองยังคงพิจารณาว่า คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองอาจมีการฟ้องคดีได้จากคู่สัญญาทั้งสองฝ่ายเช่นเดียวกับสัญญาในทางแพ่ง การพิจารณาว่าการกระทำใดเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีก็จะต้องมีความยืดหยุ่นโดยไม่ยึดถือจากการเกิดขึ้นของสิทธิเรียกร้อง เพราะขณะที่อาจบังคับตามสิทธิเรียกร้องกับขณะที่รู้ว่า มีข้อพิพาทเกิดขึ้นแน่ชัดอาจจะมีช่วงเวลาเดียวกัน ศาลปกครองจึงต้องพิจารณาให้ยืดหยุ่นโดยคำนึงถึงระบบการทำงานของฝ่ายปกครอง ประเพณี และวัฒนธรรมหรือทางปฏิบัติในการแก้ไขข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาด้วย

Draft

บรรณานุกรม

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

หนังสือ

- กมลชัย รัตนสกาวงษ์. (2545). **กฎหมายปกครอง** (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพฯ : วิทยุชน.
- _____. (2544). **หลักกฎหมายเยอรมัน**. กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- กำชัย จงจักรพันธ์. (2545). **คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยระยะเวลาและอายุความ**. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์เดือนตุลา.
- _____. (2545). **คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เรียงมาตรา ว่าด้วยนิติกรรมระยะเวลา อายุความ บรรพ 1 มาตรา 149-193/35**. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์เดือนตุลา.
- จิตติ ติงศักดิ์. (2526). **กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 2 มาตรา 355 ถึงมาตรา 452** (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ : เรือนแก้วการพิมพ์.
- จำปี โสถพิพันธุ์. (2545). **คำอธิบายหลักกฎหมาย นิติกรรม-สัญญา**. กรุงเทพฯ : วิทยุชน.
- ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศาสตร์. (2540). **กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง**. กรุงเทพฯ : จีรรัชการพิมพ์.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2543). **สัญญาทางปกครองกับการให้เอกชนเข้าร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะ**. กรุงเทพฯ : นิติธรรม.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์ และมานิตย์ วงศ์เสรี. (2541). **ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับนิติกรรมทางปกครองและสัญญาทางปกครอง**. กรุงเทพฯ : วิทยุชน.
- ไชยยศ เหมะรัชตะ. (2527). **กฎหมายว่าด้วยนิติกรรม**. กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ตรีทศ นิโครธางกูร. (2545). **สัญญาทางปกครองของประเทศฝรั่งเศส**. กรุงเทพฯ : ม.ป.ท.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2544). **สัญญาทางปกครอง**. กรุงเทพฯ : วิทยุชน.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. (2547). **ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับคดีปกครองเยอรมัน**. กรุงเทพฯ : โครงการตำราและวารสารนิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- บุบผา อัครพิมาน. (2545). **สัญญาทางปกครอง : แนวคิดและหลักกฎหมายของฝรั่งเศสและของไทย**. กรุงเทพฯ : สวัสดิการด้านการฝึกอบรม สำนักงานศาลปกครอง.

- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2538). **หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง**. กรุงเทพฯ : ธรรมสาร.
- มานิตย์ วงศ์เสรี. (2545). **หลักกฎหมายว่าด้วยสัญญาทางปกครองของประเทศเยอรมัน**.
กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลปกครอง.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2546). **ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง : หลักการพื้นฐาน
ในกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง**. กรุงเทพฯ : วิญญูชน.
- ศักดิ์ สอนงชาติ. (2545). **คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยนิติกรรมและ
สัญญา (พิมพ์ครั้งที่ 7)**. กรุงเทพฯ : นิติบรรณการ.
- สถิต เต็งไธสง. (2546). **คู่มือกฎหมายแพ่ง เล่ม 1 ว่าด้วย นิติกรรม สัญญา ระยะเวลา
อายุ ความและกฎหมายว่าด้วยสัญญาที่ไม่เป็นธรรม และคุ้มครองผู้บริโภค**.
กรุงเทพฯ : ธรรมสาร.
- โสภณ รัตนกร. (2543). **คำอธิบายกฎหมายลักษณะหนี้ (พิมพ์ครั้งที่ 5)**. กรุงเทพฯ :
นิติบรรณการ.
- หยุด แสงอุทัย. (2544). **คำอธิบายกฎหมายแพ่งเยอรมัน**. กรุงเทพฯ : วิญญูชน.

บทความ

- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2529). “สัญญาทางปกครองฝรั่งเศส.” **วารสารกฎหมายปกครอง,
เล่ม 5**. หน้า 73-120.
- . (2531, 3 ธันวาคม). “วิธีพิจารณาคดีปกครองในฝรั่งเศส.” **วารสารกฎหมาย
ปกครอง, เล่ม 7, ตอน 3**. หน้า 744-745.
- . (2537, สิงหาคม). “ศาลปกครอง กฎหมายปกครอง และตัวอย่าง สัญญาทาง
ปกครอง.” **วารสารกฎหมายปกครอง, เล่ม 13, ตอน 2, ฉบับศาลปกครอง 1**.
หน้า 18-25.
- ชวลา จันทร์จนา. (2546, มกราคม – เมษายน). “ระยะเวลาการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการ
กระทำละเมิด และสัญญาทางปกครองตามกฎหมายฝรั่งเศส.” **วารสารวิชาการ
ศาลปกครอง, ปีที่ 3, เล่มที่ 1**. หน้า 131.
- ชอง-ปีแอร์ เตรง. (2549, มกราคม – เมษายน). “เนื้อหาของหลักกฎหมายทั่วไป.” **วารสาร
วิชาการศาลปกครอง, ปีที่ 6, ฉบับที่ 3**. หน้า 72-92.

- ฌ็อง-โกล็ด เวเนเซีย. (2546, มกราคม – เมษายน). “สัญญาทางปกครอง.” **วารสารวิชาการศาลปกครอง, ปีที่ 3, ฉบับที่ 1.** หน้า 38-47.
- บรรเจ็ด สิงคะเนติ. (2542, มิถุนายน). “เงื่อนไขการฟ้องคดีปกครองเยอรมัน.” **วารสารนิติศาสตร์, ปีที่ 29, ฉบับที่ 2.** หน้า 295.
- _____. (2543, เมษายน). “อำนาจฟ้องคดีปกครองของหน่วยงานของรัฐตามกฎหมายเยอรมัน.” **วารสารกฎหมายปกครอง, เล่มที่ 19, ตอนที่ 1.** หน้า 235-236.
- โกกิน พลกุล. (2545, มกราคม – เมษายน). “แนวทางในการพิจารณาเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองโดยย่อ.” **วารสารวิชาการศาลปกครอง, ปีที่ 2, ฉบับที่ 1.** หน้า 81-89.
- _____. (2547, มกราคม – เมษายน). “สัญญาทางปกครองในกฎหมายไทย.” **วารสารวิชาการศาลปกครอง, ปีที่ 4, ฉบับที่ 1.** หน้า 21-77.
- มานิตย์ วงศ์เสรี. (2543, เมษายน). “การบังคับตามสัญญาทางปกครองตามมาตรา 61 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ค.ศ. 1976 ของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน.” **วารสารกฎหมายปกครอง, เล่มที่ 19, ตอนที่ 1.** หน้า 11-19.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2538, ธันวาคม). “ข้อพิจารณาเปรียบเทียบขององค์กรวินิจฉัยคดีปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศสและสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน.” **วารสารนิติศาสตร์, ปีที่ 25, ฉบับที่ 4.** หน้า 708-723.
- _____. (2542, มิถุนายน). “ข้อความคิดพื้นฐานเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองในระบบกฎหมายเยอรมัน.” **วารสารนิติศาสตร์, ปีที่ 29, ฉบับที่ 2.** หน้า 262-276.
- MARTIN M. Phillippe. (2544, กันยายน – ธันวาคม). “การบรรยายพิเศษ เรื่อง กฎหมายปกครองและคดีปกครองของประเทศฝรั่งเศส.” **วารสารวิชาการศาลปกครอง, ปีที่ 1, ฉบับที่ 3.** หน้า 94-142.

เอกสารอื่น ๆ

- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2530, ธันวาคม). คำแถลงการณ์ในเรื่องร้องทุกข์ ที่ 100/2547 เสนอเมื่อวันที่ 22 มิถุนายน 2530 และคำแถลงการณ์ในเรื่องร้องทุกข์ ที่ 125/2529 เสนอเมื่อวันที่ 12 กันยายน 2531. **คู่มือการปฏิบัติงานร้องทุกข์ (แก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 1).** กองวิเคราะห์กฎหมายและการร้องทุกข์ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.

- _____ และมานิตย์ วงศ์เสรี. (2541, 19-20 พฤศจิกายน). **นิติกรรมทางปกครองและสัญญาทางปกครอง**. เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการ/ครั้งที่ 7. กองกฎหมายต่างประเทศ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2530, 26-27 สิงหาคม). **วิธีพิจารณาคดีปกครองในฝรั่งเศส**. เอกสารประกอบการฝึกอบรมหลักสูตรกฎหมายปกครอง : วิธีสบัญญัติสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.
- บุญอนันต์ วรรณพานิชย์. (2543, 3 กรกฎาคม). **บันทึก เรื่อง ประเภทคดีปกครองและผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองแต่ละประเภท**. สำนักงานศาลปกครอง. (อัดสำเนา).
- _____. (2543, กันยายน). **อายุความหรือระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองตามกฎหมายไทยและกฎหมายฝรั่งเศส**. สำนักงานศาลปกครอง. (อัดสำเนา).
- บุบผา อัครพิมาน. (2546, 15 มกราคม – 21 กุมภาพันธ์). **สัญญาทางปกครอง**. เอกสารประกอบการฝึกอบรมหลักสูตรพนักงานคดีปกครองระดับต้น รุ่นที่ 8. สำนักงานศาลปกครอง.
- _____. (2547). **สัญญาทางปกครอง**. เอกสารประกอบการบรรยาย หลักสูตรความรู้เกี่ยวกับกฎหมายปกครอง สำหรับบุคลากรของสำนักงานศาลปกครอง (ที่ไม่ใช่พนักงานคดีปกครอง) รุ่นที่ 2. สำนักงานศาลปกครอง.
- เพ็ญศรี วงศ์เสรี. (2540, 20-24 สิงหาคม). “หลักที่สำคัญในกระบวนการพิจารณาความในศาลปกครองเยอรมัน.” เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่อง “**Administrative Court and Administrative Court Procedure**.” สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.
- โกคิน พลกุล. (2530, 26-27 สิงหาคม). **การวินิจฉัยชี้ขาดคดีปกครอง**. เอกสารประกอบการฝึกอบรมหลักสูตรกฎหมายปกครอง : วิธีสบัญญัติสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.
- _____. (2546). **สัญญาทางปกครอง : การแลกเปลี่ยนประสพการณ์ระหว่างประเทศเกี่ยวกับสัญญาของฝ่ายปกครองและบทบาทของศาล** (เอกสารประกอบการสัมมนาเชิงปฏิบัติการ). สำนักงานศาลปกครอง.
- มานิตย์ วงศ์เสรี และวรเจตน์ ภาคีรัตน์ (2547). **สัญญาทางปกครองของประเทศเยอรมัน หัวข้อที่ 2 หลักกฎหมายทั่วไปของสัญญาทางปกครอง** (รายงานการวิจัย). กรุงเทพฯ : ม.ป.ท.

ขงยุทธ อนุกุล. (2547, กรกฎาคม). **หลักพื้นฐานบางประการเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองและคำพิพากษาของต่างประเทศ.** สำนักงานศาลปกครอง.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2547). **ความรับผิดของรัฐในระบบกฎหมายเยอรมัน** (รายงานการวิจัย). กรุงเทพฯ : ม.ป.ท.

สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. (2545). **คดีปกครองเกี่ยวกับพัสดุและสัญญากับทางราชการ** (รายงานการวิจัย). สำนักงานศาลปกครอง.

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2538, 1 ธันวาคม). **คู่มือปฏิบัติงานร้องทุกข์** (แก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 1). กองวิเคราะห์กฎหมายและการร้องทุกข์ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.

สำนักงานศาลปกครอง, USAID และ The Kenan Institutes. (2546, 12-13 มีนาคม). **สัญญาของฝ่ายปกครอง : การแลกเปลี่ยนประสบการณ์ระหว่างประเทศเกี่ยวกับสัญญาของฝ่ายปกครองและบทบาทของศาล** (เอกสารประกอบการสัมมนาเชิงปฏิบัติการ). สำนักงานศาลปกครอง.

วิทยานิพนธ์

คมทวน วิสาลทานนท์. (2546). **สิทธิและเสรีภาพของเอกชนในการเข้าเป็นคู่สัญญาในสัญญาทางปกครอง.** วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

ตระหง่าน เกียรติศิริโรจน์. (2547). **อายุความหรือระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองในประเทศไทย.** วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.

พรพิมล บุญทวีเวช. (2547). **ข้อกำหนดว่าด้วยอนุญาโตตุลาการในสัญญาทางปกครอง.** วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

เยี่ยม อรุโณทัยวิวัฒน์. (2546). **สิทธิฟ้องคดีปกครองของนิติบุคคลและคณะบุคคล.** วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.

- ประเวศ อรรถสุภผล. (2547). **ปัญหาการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง**. วิทยานิพนธ์ปริญญา
มหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สุภาวิณี จิตดีสุวรรณ. (2546). **สัญญาสัมปทาน**. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต สาขาวิชา
นิติศาสตร์. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- เสาวนีย์ อัสวโรจน์. (2523). **สัญญาอนุญาตตุลาการ**. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต
สาขาวิชานิติศาสตร์. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ภาษาต่างประเทศ

Books

- ANDRÉ DE LAUBADÈRE, MODERNE Franck et DELVOLVÉ Pierre. (1984).
Traité des contrats administratifs (Tome II). Paris : L.G.D.J.
Code Administratif. 27^e éd, Édition 2003. Paris. Dalloz.

Draft

ภาคผนวก

คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ปี 2544

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 104/2544 (ระหว่าง บริษัท เจ-สัน คอนสตรัคชั่น (ประเทศไทย) จำกัด กับ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ผู้ถูกฟ้องคดี)

ผู้ถูกฟ้องคดีได้ทำสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดีก่อสร้างหอพักข้าราชการ โรงพยาบาล และต่อมา ผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดีได้ทำบันทึกเพิ่มเติมแนบท้ายสัญญาจ้าง ตกลงให้มีการใช้สัญญาแบบปรับราคาได้ (ค่า K) ต่อมา เมื่อวันที่ 6 สิงหาคม 2542 ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือขอเบิกจ่ายเงินชดเชยตามสัญญาแบบปรับราคา แต่ผู้ถูกฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ 22 กุมภาพันธ์ 2543 แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบว่า ไม่อาจจ่ายเงินค่าชดเชยให้กับผู้ฟ้องคดีได้ เนื่องจากสำนักงบประมาณ ไม่ให้ความเห็นชอบ และผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ 10 มีนาคม 2543 ถึงผู้ถูกฟ้องคดีขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาทบทวนเกี่ยวกับการจ่ายเงินค่าชดเชย ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีเองก็ได้มีหนังสือลงวันที่ 23 มิถุนายน 2543 ถึงสำนักงบประมาณ ขอให้พิจารณาทบทวนเกี่ยวกับการจ่ายเงินค่าชดเชยค่าก่อสร้างให้กับผู้ฟ้องคดีอีกครั้งหนึ่ง โดยข้อเท็จจริงปรากฏในหนังสือนี้ด้วยว่า ผู้ถูกฟ้องคดีได้พยายามชี้แจงทำความเข้าใจกับสำนักงบประมาณว่า ผู้ถูกฟ้องคดีได้ทำบันทึกข้อตกลงแนบท้ายสัญญากับผู้ฟ้องคดี โดยได้รับอนุมัติจากสภามหาวิทยาลัยอย่างถูกต้อง และผู้ถูกฟ้องคดีก็มีรายได้อยู่ในขั้นที่จะสามารถจ่ายเงินชดเชยค่าก่อสร้างให้กับผู้ฟ้องคดีได้ โดยที่จะไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการ ซึ่งจากข้อความที่ปรากฏในหนังสือนี้เห็นได้ว่า แม้ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งแสดงเจตนาชัดเจนว่าต้องการจ่ายเงินให้กับผู้ฟ้องคดีตามสัญญาก็ยังเห็นว่าจะสามารถทำความเข้าใจกับสำนักงบประมาณเพื่อให้จ่ายเงินชดเชยค่าก่อสร้างให้กับผู้ฟ้องคดีได้ตามสัญญากรณีจึงถือว่า ก่อนวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะได้มีหนังสือลงวันที่ 1 กันยายน 2543 แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบผลการพิจารณาทบทวนของสำนักงบประมาณในเรื่องนี้นั้น ทั้งผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดีก็ยังไม่อาจทราบได้แน่ชัดว่าผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องจ่ายเงินชดเชยค่าก่อสร้างให้ผู้ฟ้องคดีหรือไม่ เพราะหากสำนักงบประมาณได้พิจารณาข้อเท็จจริงโดยครบถ้วนอีกครั้งหนึ่งแล้ว อาจเปลี่ยนแปลงความเห็นที่เคยให้ไว้ครั้งแรก ซึ่งผลก็จะเป็นอย่างหนึ่ง ด้วยเหตุนี้จึงถือว่าผู้ฟ้องคดีได้ทราบเหตุแห่งการฟ้องคดีเมื่อได้รับทราบหนังสือฉบับที่ 2 คือ หนังสือฉบับลงวันที่ 1 กันยายน 2543 ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ยืนยันผลการพิจารณาที่จะไม่จ่ายเงินชดเชยค่าก่อสร้างให้แก่ผู้ฟ้องคดี

คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ปี 2545

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 491/2545 (ระหว่าง นายนเรศ เดชรัตผล ผู้ฟ้องคดี กับ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ผู้ถูกฟ้องคดี)

ผู้ฟ้องคดีทำสัญญาสัมปทานทำไม้ป่าชายเลนกับผู้ถูกฟ้องคดีมีกำหนดระยะเวลา 15 ปี นับแต่ได้รับสัมปทาน ต่อมา ในเดือนมกราคม 2540 ผู้ถูกฟ้องคดีได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีระงับการทำไม้ตามเงื่อนไขสัมปทานไว้ก่อน โดยไม่มีกำหนด ทำให้ผู้ฟ้องคดีระงับการทำไม้ตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา ต่อมา ผู้ฟ้องคดีทราบข้อความที่กรมป่าไม้ได้วิญูในราชการกรมป่าไม้ ลงวันที่ 22 สิงหาคม 2543 แจ้งมติคณะรัฐมนตรีที่อนุมัติให้ผู้รับสัมปทานทำไม้ป่าชายเลน และประสงค์จะดำเนินการต่อ คงมีสิทธิทำไม้ต่อไปจนสิ้นอายุสัมปทาน กรณีดังกล่าวทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ทำไม้ตามเงื่อนไขสัมปทานเป็นเวลา 4 ปี ผู้ฟ้องคดีจึงได้ขอขยายระยะเวลาการทำสัมปทานออกไปอีกเพื่อชดเชยระยะเวลาที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งให้ระงับการทำไม้ชั่วคราว ซึ่งที่ประชุมคณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติได้ประชุมและมีมติไม่ให้ขยายเวลาการทำไม้ตามสัมปทานออกไปอีก ตามบันทึกข้อความกรมป่าไม้ลงวันที่ 24 ตุลาคม 2544 ซึ่งได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบแล้วตามหนังสือลงวันที่ 7 ธันวาคม 2544 จึงถือว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตั้งแต่วันดังกล่าว

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 654/2545 (ประชุมใหญ่) (ระหว่าง นายนิยม วรรณวิเศษ ผู้ฟ้องคดี กับ เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดภูเก็ต ผู้ถูกฟ้องคดี)

ในกรณีที่เหตุแห่งการฟ้องคดีปกครองเกิดขึ้นก่อนศาลปกครองเปิดทำการ แต่ผู้ฟ้องคดีมิได้นำคดีไปฟ้องต่อศาลยุติธรรม ซึ่งเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษา ในขณะนั้น ต่อมา หลังจากที่ศาลปกครองเปิดทำการเมื่อวันที่ 9 มีนาคม 2544 แล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง โดยขณะที่ยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครอง อายุความฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมยังไม่ครบกำหนด แต่การนำคดีดังกล่าวมาฟ้องต่อศาลปกครองนั้น จะเป็นการฟ้องคดีปกครองเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี ตามมาตรา 49 มาตรา 50 หรือมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แล้วแต่กรณี

ในกรณีเช่นนี้ เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรมให้นับระยะเวลาการฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ 9 มีนาคม 2544 ซึ่งเป็นวันที่ศาลปกครองเปิดทำการเป็นต้นไป ในกรณีที่ผู้ฟ้องคดีนำคดี

มาฟ้องต่อศาลปกครองหลังจากที่พ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีต่อศาลปกครองแล้ว ศาลปกครองไม่อาจรับคดีไว้พิจารณาพิพากษาได้ เพราะเป็นการฟ้องคดีที่พ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แต่ถ้าเห็นว่าคดีที่ยื่นฟ้องนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่น ศาลปกครองจะรับคดีไว้พิจารณาตามมาตรา 52 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ก็ได้ โดยให้พิจารณาเป็นรายกรณีไป

DPU

คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ปี 2546*

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 117/2546 (ระหว่าง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ผู้ฟ้องคดี กับ นายสันติ อารีเฉลิม ในฐานะทายาทโดยธรรมของ นายเสวี อารีเฉลิม ผู้ถูกฟ้องคดี)

ผู้ฟ้องคดีได้ทำสัญญาสัมปทาน ฉบับที่ 9/2529 กับนายเสวี อารีเฉลิม บิดาของผู้ถูกฟ้องคดี เพื่อทำไม้ป่าชายเลนในป่าโครงการคลองลาวนอน ตำบลราชกรูด อำเภอเมืองระนอง จังหวัดระนอง มีกำหนดระยะเวลา 15 ปี ตั้งแต่วันที่ 2 เมษายน 2529 ถึงวันที่ 1 เมษายน 2544 ตามสัญญาสัมปทานดังกล่าวกำหนดให้ผู้รับสัมปทาน (นายเสวี อารีเฉลิม) ต้องชำระเงินค่าเปิดป่าต่างหากจากเงินค่าภาคหลวง โดยให้ชำระร้อยละ 25 ในวันที่ได้รับสัมปทาน จำนวนที่เหลือให้เฉลี่ยชำระเป็นรายปีตามระยะเวลาของสัมปทาน โดยชำระภายในเดือนแรกของรอบสัมปทานทุกปี ต่อมา เมื่อวันที่ 2 มีนาคม 2542 ผู้รับสัมปทานได้ถึงแก่ความตาย ผู้ถูกฟ้องคดีในฐานะทายาทโดยธรรมของผู้ตายจึงขอรับโอนสัมปทานดังกล่าว แต่คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 14 สิงหาคม 2544 ไม่อนุญาติให้มีการโอนสัมปทานทำไม้ป่าชายเลนในทุกกรณี จึงทำให้ไม่อาจมีการรับโอนสัมปทานการทำไม้ป่าชายเลนตามสัญญาสัมปทานในคดีนี้ต่อไปได้ ในระหว่างการนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติโอนสัมปทาน สำนักงานป่าไม้จังหวัดระนองได้ตรวจสอบพบว่าผู้รับสัมปทานมีหนี้ตามสัญญาค้างชำระค่าเปิดป่ารายปีอยู่ จังหวัดระนองจึงได้แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทราบเพื่อนำเงินจำนวนดังกล่าวไปชำระตามหนังสือลงวันที่ 19 ธันวาคม 2543 แต่ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้นำเงินไปชำระตามที่แจ้ง จังหวัดระนองจึงแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีนำเงินไปชำระตามสัญญาอีกครั้งตามหนังสือลงวันที่ 2 เมษายน 2544 กรณีถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้ทราบหนังสือจังหวัดระนองที่แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินดังกล่าวแล้วตั้งแต่วันที่ 19 ธันวาคม 2543 ซึ่งถือเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี

* ในกรณีที่เหตุแห่งการฟ้องคดีเกิดก่อนวันที่ศาลปกครองเปิดทำการ (วันที่ 9 มีนาคม 2544) แต่ผู้ฟ้องคดีมิได้นำคดีไปฟ้องต่อศาลยุติธรรม ซึ่งเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาในขณะนั้น ต่อมา หลังจากศาลปกครองเปิดทำการแล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองโดยอายุความฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมยังไม่ครบกำหนด แต่จะเป็นการฟ้องคดีที่พ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีต่อศาลปกครองแล้ว ในกรณีเช่นนี้ เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม จึงให้เริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีต่อศาลปกครองตั้งแต่วันที่ศาลปกครองเปิดทำการเป็นต้นไป

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 162/2546 (ประชุมใหญ่) (ระหว่าง บริษัท โปร-เทค ซีวิล แอนด์ ดีไซน์ จำกัด ผู้ฟ้องคดี กับ กรมธนารักษ์ ผู้ถูกฟ้องคดี)

ผู้ฟ้องคดีได้ทำสัญญาจ้างปรับปรุงต่อเติมอาคารศาลาธนารักษ์ จังหวัดเชียงใหม่กับผู้ถูกฟ้องคดี ในระหว่างการก่อสร้าง ผู้ถูกฟ้องคดีได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทำงานเพิ่มเติม นอกเหนือจากสัญญาโดยไม่ได้ทำสัญญาเพิ่มเติมเป็นลายลักษณ์อักษรไว้ต่อกัน ซึ่งข้อตกลงเกี่ยวกับการทำงานเพิ่มเติมด้วยวาจาดังกล่าว ถือเป็นสัญญาทางปกครอง และเมื่อปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้ส่งมอบงานในส่วนที่เพิ่มเติม นอกเหนือจากสัญญาดังกล่าวให้ผู้ถูกฟ้องคดีเมื่อ ปี พ.ศ. 2541 แต่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ชำระเงินค่าจ้างตามที่ได้ตกลงกันไว้ นอกเหนือจากสัญญาดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดี จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีรู้เหตุแห่งการฟ้องคดีแล้วตั้งแต่ปี พ.ศ. 2541

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 255/2546 (ระหว่าง ห้างหุ้นส่วนจำกัด บูรณทองก่อสร้าง ผู้ฟ้องคดี กับ สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ที่ 1 และสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอภูพาน ที่ 2 ผู้ถูกฟ้องคดี)

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ซึ่งได้รับมอบอำนาจจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ว่าจ้างผู้ฟ้องคดีให้ก่อสร้างอาคารเรียน โรงเรียนบ้านหนองแก้ว อำเภอภูพาน จังหวัดขอนแก่น เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ส่งมอบงานในงวดที่ 3 เมื่อวันที่ 10 มีนาคม 2543 แล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ซึ่งมีหน้าที่ที่จะต้องจัดให้มีการตรวจรับการจ้างว่าได้ปฏิบัติถูกต้องตามสัญญาจ้างหรือไม่ แต่คณะกรรมการตรวจการจ้างได้ปฏิเสธไม่ทำการตรวจรับการจ้างเมื่อวันที่ 12 มีนาคม 2543 จึงถือว่าข้อพิพาทตามสัญญาทางปกครองได้เกิดขึ้นแล้ว และการที่ผู้ฟ้องคดีทราบว่าจะคณะกรรมการตรวจการจ้างปฏิเสธที่จะทำการตรวจรับการจ้างงานในงวดที่ 3 เมื่อวันที่ 12 มีนาคม 2543 จึงถือว่าเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตั้งแต่นั้น

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 299/2546 (ระหว่าง ห้างหุ้นส่วนจำกัด ทักษิณีเวลลอปเม้นท์ ผู้ฟ้องคดี กับ อธิบดีกรมป่าไม้ ที่ 1 กรมป่าไม้ ที่ 2 และปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 3 ผู้ถูกฟ้องคดี)

ผู้ฟ้องคดีได้ทำสัญญากับผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 เพื่อรับจ้างก่อสร้างงานสื่อความหมายประจำอุทยานแห่งชาติ โดยก่อสร้างสะพานทางเข้าชมธรรมชาติความยาวประมาณ 1 กิโลเมตรของอุทยานแห่งชาติหาดทรายรี จังหวัดชุมพร ผู้ฟ้องคดีได้ทำการก่อสร้างดังกล่าว

เสร็จตามรูปแบบรายละเอียดในสัญญาจ้าง ซึ่งคณะกรรมการตรวจการจ้างได้ตรวจรับงานแล้ว เมื่อวันที่ 23 พฤศจิกายน 2543 ต่อมา เมื่อวันที่ 23 เมษายน 2544 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 มีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบว่าเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีขอขยายเวลาหรือลดค่าปรับนั้น เพื่อให้ได้แนวทางปฏิบัติที่ถูกต้อง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้หารือไปยังสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ส่วนการเบิกจ่ายเงินนั้น ทางผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้หักค่าปรับจำนวน 626,957.10 บาท ไว้ก่อน และจะเบิกจ่ายส่วนที่ไม่มีปัญหาให้แก่ผู้ฟ้องคดีต่อไป ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีได้ตั้งเบิกจ่ายนับแต่วันที่ 24 เมษายน 2544 (ผู้ฟ้องคดีได้รับเงินจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 เมื่อวันที่ 24 กรกฎาคม 2544) ถ้านับตั้งแต่วันส่งมอบงานเมื่อวันที่ 23 พฤศจิกายน 2543 ถึงวันที่ 24 กรกฎาคม 2544 แล้ว ผู้ฟ้องคดีได้รับเงินล่าช้ารวมทั้งสิ้น 275 วัน ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการที่กำหนดให้จ่ายเงินให้เสร็จสิ้นภายใน 5 วัน โดยที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือเร่งรัดให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 รีบเบิกเงินให้ผู้ฟ้องคดีแล้วเมื่อวันที่ 17 พฤษภาคม 2544 แต่ยังไม่ได้รับเงิน ซึ่งกรณีดังกล่าวการนับระยะเวลาการฟ้องคดีเรียกค่าเสียหายที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 จ่ายเงินค่าจ้างให้ล่าช้านั้นจะเริ่มนับเมื่อวันที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือทวงถามเมื่อวันที่ 17 พฤษภาคม 2544 ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 รีบเบิกเงินให้ วันดังกล่าวจึงเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการที่ตนจะไม่ได้รับชำระเงินค่าจ้าง

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 356/2546 (ระหว่าง บริษัท ยิบอินซอย จำกัด ผู้ฟ้องคดี กับ การประปาส่วนภูมิภาค ผู้ถูกฟ้องคดี)*

ผู้ฟ้องคดีทำสัญญาจ้างก่อสร้างและปรับปรุงขยายการประปาขนาดใหญ่ – สงขลา กับผู้ถูกฟ้องคดี โดยผู้ฟ้องคดีได้ก่อสร้างแล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่มีการแก้ไขสัญญา และส่งมอบงานจ้างให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีแล้ว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่จ่ายเงินค่าจ้างให้ผู้ฟ้องคดีตามที่กำหนดไว้ในสัญญาเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย และเมื่อผู้ฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ 26 กรกฎาคม 2542 แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดเชยค่าเสียหาย ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ 20 กันยายน 2542 ปฏิเสธการชำระเงิน ถือว่าข้อพิพาทได้เกิดขึ้นหรือมีการโต้แย้งสิทธิของผู้ฟ้องคดีแล้วนับแต่วันที่ 20 กันยายน 2542 ผู้ฟ้องคดีจึงได้รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีมาตั้งแต่วันดังกล่าวแล้ว

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 372/2546 (ระหว่าง ห้างหุ้นส่วนจำกัด ส. เจริญยนต์
(28) ผู้ฟ้องคดี กับ กรมทางหลวงชนบท (กรมการเร่งรัดพัฒนาชนบท เดิม) ผู้ถูกฟ้องคดี)

ผู้ฟ้องคดีได้ทำสัญญารับจ้างก่อสร้างฝายน้ำล้นแม่ท้อ 2 โครงการ ที่ ต.ก. 21017 บ้านปางสา ตำบลปามะม่วง อำเภอเมืองตาก จังหวัดตาก ปรากฏข้อเท็จจริงว่า เมื่อครบกำหนดระยะเวลาที่มีการต่อสัญญาแล้วการก่อสร้างก็ยังไม่แล้วเสร็จ ผู้ฟ้องคดีจึงได้ทำการก่อสร้างต่อไป หลังจากนั้น ได้มีการขอยุติงานและขอขยายระยะเวลาการก่อสร้างออกไปอีก 12 เดือน แต่ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ 16 ตุลาคม 2539 แจ้งผู้ฟ้องคดีว่า ไม่สามารถขยายเวลาสัญญาจ้างหรือขอยุติงานก่อสร้างได้ เนื่องจากผู้ฟ้องคดีได้ผิคนัดตั้งแต่วันสิ้นสุดสัญญาแล้ว และผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ 3 ธันวาคม 2539 อุทธรณ์การพิจารณาดังกล่าว และได้รับแจ้งจากผู้ถูกฟ้องคดีตามหนังสือลงวันที่ 30 มกราคม 2540 ว่า อุทกภัยที่ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถปฏิบัติงานได้นั้น ได้เกิดขึ้นภายหลังจากกำหนดเวลาที่งานต้องทำแล้วเสร็จ เมื่อผู้ฟ้องคดีไม่สามารถทำงานให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาตามสัญญาได้ จึงไม่อาจนำเหตุอุทกภัยมาเป็นเหตุสุดวิสัยเพื่อขอขยายเวลาก่อสร้างดังกล่าวกับผู้ถูกฟ้องคดีได้ จนกระทั่งได้ก่อสร้างเสร็จ ผู้ฟ้องคดีได้ส่งงานงวดสุดท้ายเมื่อวันที่ 19 กันยายน 2540 ซึ่งในวันดังกล่าวจะมีการคำนวณเงินค่าจ้างและคิดค่าปรับเนื่องจากส่งงานล่าช้า อันเป็นการยืนยันว่าไม่มีการขยายระยะเวลาการก่อสร้างตามสัญญาแน่นอนแล้ว จึงต้องถือว่าวันดังกล่าวเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 419/2546 (ระหว่าง การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ผู้ฟ้องคดี
กับ บริษัท สิริกร 070 จำกัด ผู้ถูกฟ้องคดี)

ผู้ถูกฟ้องคดีได้ทำสัญญารับจ้างเหมาก่อสร้างพร้อมติดตั้งอุปกรณ์ระบบจำหน่ายไฟฟ้าขนาดแรงดัน 22 เควี ในพื้นที่การไฟฟ้าเขต 1 ภาคเหนือ กับผู้ฟ้องคดี ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีไม่สามารถดำเนินการก่อสร้างให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนดในสัญญา ผู้ฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือลงวันที่ 28 มกราคม 2541 บอกเลิกสัญญาจ้างเหมาดังกล่าว และเรียกเก็บเงินค่าประกันสัญญาจ้าง โดยสงวนสิทธิในการเรียกค่าปรับกรณีบอกเลิกสัญญาและค่าเสียหายกรณีต้องทำการจ้างใหม่ในส่วนค่าจ้างที่เพิ่มขึ้น ตลอดจนค่าเสียหายอื่น ๆ และต่อมา ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ 12 มกราคม 2542 ทวงถามให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระค่าปรับและค่าเสียหายจากการบอกเลิกสัญญา แต่ผู้ถูกฟ้องคดีมิได้นำเงินไปชำระ เห็นว่า การที่ผู้ฟ้องคดี

มีหนังสือเมื่อวันที่ 28 มกราคม 2541 บอกลิขสัญญาส่งไปยังผู้ถูกฟ้องคดีตามที่ปรากฏในหลักฐานการจดทะเบียนนิติบุคคล แต่ไม่มีผู้รับ และได้มีหนังสือทวงถามให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระค่าปรับและค่าเสียหายอีกครั้งเมื่อวันที่ 12 มกราคม 2542 แต่ก็ไม่มีผู้รับอีก

เห็นว่า การบอกลิขสัญญาทางปกครองนั้น กรณีไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายกำหนดไว้โดยเฉพาะ จึงต้องนำวิธีการบอกลิขสัญญาทางแพ่งมาใช้บังคับ โดยอนุโลมเมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือบอกลิขสัญญาไปยังผู้ถูกฟ้องคดีแต่ไม่มีผู้รับการบอกลิขสัญญาดังกล่าวจึงถือไม่ได้ว่ามีการบอกลิขสัญญาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เมื่อต่อมา ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ 21 กันยายน 2544 บอกลิขสัญญาดังกล่าวพร้อมทั้งขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีนำเงินไปชำระค่าเสียหายจากการบอกลิขสัญญาภายในสิบห้าวันนับจากวันที่ได้รับหนังสือ ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้ส่งหนังสือดังกล่าวให้ผู้ถูกฟ้องคดีทราบโดยวิธีปิดหนังสือ ณ ภูมิลำเนาของผู้ถูกฟ้องคดีเมื่อวันที่ 8 พฤศจิกายน 2544 จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดสิบห้าวันนับจากวันที่ปิดหนังสือดังกล่าวคือในวันที่ 24 พฤศจิกายน 2544

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 477/2546 (ระหว่าง มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ผู้ฟ้องคดี กับ นางสาวอรนุช เปลี่ยนแปลงศรี ที่ 1 และนางจรัส เปลี่ยนแปลงศรี ที่ 2 ผู้ถูกฟ้องคดี)

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้ทำสัญญากับผู้ฟ้องคดีตามสัญญาการเป็นนักศึกษาเพื่อศึกษาวิชาทันตแพทยศาสตร์ลงวันที่ 10 สิงหาคม 2536 โดยมีผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 เป็นผู้ค้าประกัน โดยนักศึกษาทันตแพทยศาสตร์ที่เป็นคู่สัญญาทุกคนต้องรับราชการหรือทำงานหลังจากสำเร็จการศึกษาตามที่คณะกรรมการพิจารณาจัดสรรทันตแพทย์กำหนดเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 3 ปีติดต่อกัน หากไม่รับราชการหรือทำงาน ผู้ให้สัญญาจะต้องชดใช้เงินให้แก่ผู้รับสัญญาตามที่กำหนด หรือหากรับราชการหรือทำงานไม่ครบกำหนดเวลาดังกล่าวต้องชดใช้เงินตามส่วนซึ่งข้อกำหนดเบี้ยปรับดังกล่าวเป็นประกันให้ลูกหนี้ปฏิบัติตามสัญญาและเพื่อประโยชน์ในการกำหนดความเสียหายไว้ล่วงหน้าในกรณีลูกหนี้ไม่ชำระหนี้หรือชำระหนี้ไม่ถูกต้องตามสัญญา เมื่อปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้ขอลาออกจากราชการและได้รับอนุมัติให้ลาออกตามคำสั่งของจังหวัดเชียงใหม่ลงวันที่ 21 สิงหาคม 2544 และไม่ปรากฏในสัญญาที่ผู้ฟ้องคดีทำกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ว่าผู้ฟ้องคดีจะใช้สิทธิบังคับเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ชดใช้เงินเบี้ยปรับตามที่ตกลงกันเมื่อไร การที่จะบังคับให้เป็นไปตามสิทธิเรียกร้องที่ผู้ฟ้องคดีมีต่อ

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงชอบที่จะบังคับได้นับแต่ขณะที่อาจบังคับให้เป็นไปตามสิทธิเรียกร้องได้ เป็นต้นไป ปัญหาว่าในคดีนี้ผู้ฟ้องคดีจะบังคับให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ชดใช้เงินเบี้ยปรับเมื่อใด เห็นว่า สิทธิเรียกร้องของผู้ฟ้องคดีในกรณีนี้ย่อมใช้บังคับได้ต่อเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ไม่ยอมรับ ราชการหรือทำงานที่ตกลงต่อไป โดยการขอลาออกและได้รับอนุมัติให้ลาออกได้ตั้งแต่วันที่ 21 สิงหาคม 2544 เป็นต้นไป เมื่อผู้ฟ้องคดีอาจบังคับตามสิทธิเรียกร้องได้แล้ว ผู้ฟ้องคดี ชอบที่จะบังคับให้เป็นไปตามสิทธิเรียกร้องของตนโดยการฟ้องคดีต่อศาล อันเป็นการเริ่มต้น นับระยะเวลาการฟ้องคดีตามที่กฎหมายกำหนด

การที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ 26 กันยายน 2544 แจ้งไปยังผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ให้นำเงินมาชำระให้กับผู้ฟ้องคดีภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่ได้รับหนังสือฉบับดังกล่าว เป็นเรื่องที่ผู้ฟ้องคดีเตือนให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ชำระหนี้ หาได้ทำให้กำหนดระยะเวลาการ ฟ้องคดีซึ่งเริ่มนับไปแล้วสะดุดหยุดอยู่ไม่ แม้จะปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้รับหนังสือ ทวงถามฉบับดังกล่าวในวันที่ 29 กันยายน 2544 แต่กลับเพิกเฉยไม่นำเงินมาชำระภายใน กำหนด อันมีผลทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ตกเป็นลูกหนี้ผู้ผิดนัด แต่การผิดนัดก็หาใช่เงื่อนไขของ การใช้สิทธิเรียกร้องในการฟ้องคดีต่อศาลไม่

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 551/2546 (ระหว่าง กรมชลประทาน ผู้ฟ้องคดี กับ บริษัท สวนนพเก้า จำกัด ผู้ถูกฟ้องคดี)*

ผู้ฟ้องคดีได้ทำสัญญาว่าจ้างให้ผู้ถูกฟ้องคดีทำการก่อสร้างคลองส่งน้ำ ดาดคอนกรีตพร้อมอาคารชลประทาน โดยให้แล้วเสร็จภายใน 360 วันนับแต่วันลงนาม ในสัญญา เมื่อครบกำหนดเวลาตามสัญญาจ้าง ผู้ถูกฟ้องคดีไม่สามารถทำงานจ้างให้แล้วเสร็จ ตามสัญญาได้ ผู้ฟ้องคดีจึงทำหนังสือลงวันที่ 24 มิถุนายน 2534 แจ้งให้ส่งมอบงานและ แจ้งการปรับในการส่งมอบงานล่าช้า แต่ผู้ถูกฟ้องคดีก็ยังเพิกเฉย ผู้ฟ้องคดีจึงได้ทำหนังสือ ลงวันที่ 22 พฤศจิกายน 2536 แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีเข้าทำงานในส่วนที่เหลือตามสัญญา ภายใน 5 วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือ มิฉะนั้นจะถือว่าผิดสัญญาและจะบอกเลิกสัญญาต่อไป ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับหนังสือดังกล่าวแล้วแต่ก็ยังเพิกเฉย ผู้ฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือลงวันที่ 5 เมษายน 2537 แจ้งบอกเลิกสัญญาและขอสงวนสิทธิการเรียกค่าปรับและค่าเสียหายอื่น ๆ หลังจากบอกเลิกสัญญาแล้วผู้ฟ้องคดีได้ทำสัญญาจ้างห้างหุ้นส่วนจำกัด ชูพิทักษ์วิศวกรรม ก่อสร้าง ทำงานก่อสร้างงานในส่วนที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ทำงานจ้างให้แล้วเสร็จตามสัญญา ต่อมา

ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ 17 กุมภาพันธ์ 2540 แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีนำเงินค่าปรับตามสัญญา ค่าปรับเนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีทำงานช้าไม่แล้วเสร็จตามกำหนดเวลาในสัญญา และค่าจ้างก่อสร้างที่เพิ่มขึ้นจากเดิมกรณีที่ผู้ฟ้องคดีจ้างผู้รับจ้างรายใหม่ทำงานจ้างส่วนที่เหลือ

เห็นว่า การที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ 17 กุมภาพันธ์ 2540 แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีนำเงินค่าเสียหายที่เกิดขึ้นเนื่องจากการผิดสัญญาจ้างไปชำระภายใน 15 วันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือดังกล่าว ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีได้รับหนังสือดังกล่าวเมื่อวันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2540 ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องชำระเงินให้ผู้ฟ้องคดีภายในวันที่ 7 มีนาคม 2540 แต่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ชำระเงินจำนวนดังกล่าวภายในระยะเวลาที่กำหนด ถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีซึ่งเป็นข้อพิพาทในคดีนี้แล้ว

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 654/2546 (ระหว่าง บริษัท เจ. เอ. เอส. คอนสตรัคชั่น จำกัด ผู้ฟ้องคดี กับ การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ผู้ถูกฟ้องคดี)

ผู้ฟ้องคดีได้ทำสัญญาจ้างเหมาก่อสร้างพร้อมติดตั้งอุปกรณ์ระบบจำหน่ายไฟฟ้าขนาดแรงดัน 33 เควี ตาม คพบ.3 พื้นที่การไฟฟ้า เขต 2 บริเวณจังหวัดนครศรีธรรมราช และจังหวัดตรัง ภาคใต้ สัญญาลงวันที่ 6 มิถุนายน 2539 โดยกำหนดแล้วเสร็จภายใน 300 วัน นับจากวันที่ลงนามในสัญญา ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ 8 มิถุนายน 2541 ถึงผู้ฟ้องคดีบอกเลิกสัญญาก่อสร้างดังกล่าว โดยอ้างว่าผู้ฟ้องคดีทำงานไม่แล้วเสร็จตามกำหนด ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดียินยอมรับมอบงาน และตกลงชำระเงิน งานปักเสาไฟฟ้าที่ได้ดำเนินการไว้แล้วเป็นเงิน 494,712 บาท สำหรับเสาไฟฟ้าที่ยังไม่ได้ใช้งานและกองตามจุดใกล้บริเวณสถานที่ก่อสร้าง ผู้ถูกฟ้องคดีตกลงรับซื้อไว้ใช้ในกิจการของผู้ถูกฟ้องคดีเป็นเงิน 684,150 บาท ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ 1 มิถุนายน 2543 และลงวันที่ 22 กันยายน 2544 ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินค่าก่อสร้างและค่ารับซื้ออุปกรณ์เป็นเงินจำนวน 1,178,862 บาท และผู้ถูกฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ 6 มิถุนายน 2543 ปฏิเสธการชำระเงินดังกล่าว แม้ไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีจะรับหนังสือดังกล่าวเมื่อใด แต่ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ 7 กรกฎาคม 2543 ถึงผู้ฟ้องคดีอ้างว่า ผู้ฟ้องคดีมีหนี้ที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะหักกลบลบหนี้ระหว่างกันได้ ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้รับทราบหนังสือฉบับดังกล่าวเมื่อวันที่ 10 กรกฎาคม 2543 จึงถือว่า ผู้ฟ้องคดีได้รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีอย่างช้าที่สุดในวันที่ได้รับหนังสือฉบับดังกล่าว เนื่องจาก

ผู้ถูกฟ้องคดีได้ปฏิเสธการชำระหนี้ค่าก่อสร้าง และคำรับซื้ออุปกรณ์ตามที่ผู้ฟ้องคดีทวงถาม พร้อมทั้งแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบว่า ผู้ฟ้องคดีมีหนี้ที่ต้องชำระให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีจำนวน 1,428,857 บาท ผู้ถูกฟ้องคดีจึงขอใช้สิทธิหักกลบลบหนี้ที่ผู้ถูกฟ้องคดีต้องจ่ายให้แก่ผู้ฟ้องคดีด้วย อันเป็นวันโต้แย้งสิทธิของผู้ฟ้องคดี

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 697/2546 (ระหว่าง องค์การบริหารส่วนตำบลละหาร ผู้ฟ้องคดี กับ บริษัท ส. สหโชคบริการ จำกัด ที่ 1 และธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) ที่ 2 ผู้ถูกฟ้องคดี)*

ผู้ฟ้องคดีได้ทำสัญญาจ้างผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ก่อสร้างถนนคอนกรีตเสริมเหล็ก บริเวณหมู่ที่ 1 และหมู่ที่ 4 ตำบลละหาร อำเภอบางบัวทอง จังหวัดนนทบุรี ซึ่งภายหลังตรวจรับมอบงานและจ่ายเงินค่าจ้างให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 แล้ว ผู้ฟ้องคดีตรวจพบว่างานไหล่ทางชำรุดและยุบตัวเป็นช่วง ๆ ทั้งสองข้างทาง จึงแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 แก้ไขซ่อมแซม แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 แก้ไขซ่อมแซมไม่ถูกต้องตามแบบท้ายสัญญาภายในระยะเวลาที่กำหนด ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือ ลงวันที่ 22 ตุลาคม 2541 บอกลิกสัญญาจ้างดังกล่าวกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และริบหลักประกันสัญญา ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้รับแจ้งการบอกลิกสัญญาดังกล่าวเมื่อวันที่ 27 ตุลาคม 2541 และผู้ฟ้องคดีได้ประมาณการราคาแก้ไขซ่อมแซมถนนไว้เป็นเงิน 3,125,000 บาท แต่ผู้ฟ้องคดีไม่อาจดำเนินการจ้างผู้รับจ้างรายอื่นให้ทำการซ่อมแซมไหล่ทางได้ เนื่องจาก ผู้ฟ้องคดีไม่มีงบประมาณอุดหนุนจากราชการ ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือแจ้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ชำระเงินค่าเสียหายดังกล่าว และมีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ชำระเงินประกันสัญญาจ้าง แต่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเพิกเฉย

กรณีดังกล่าว เห็นว่า การที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ 22 ตุลาคม 2541 บอกลิกสัญญาจ้างกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้รับแจ้งการบอกลิกสัญญาดังกล่าวเมื่อวันที่ 27 ตุลาคม 2541 จึงถือว่าผู้ฟ้องคดีรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีเมื่อวันที่ 27 ตุลาคม 2541

คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ปี 2547*

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 62/2547 (ระหว่าง ห้างหุ้นส่วนจำกัด ศิริวัง ผู้ฟ้องคดี กับ อธิบดีกรมอาชีวศึกษา ผู้ถูกฟ้องคดี)

ผู้ถูกฟ้องคดีได้ทำสัญญาว่าจ้างให้ผู้ฟ้องคดีก่อสร้างอาคารเรียนและปฏิบัติการหนึ่งหลัง และอาคาร โรงฝึกงานหนึ่งหลัง ในบริเวณวิทยาลัยการอาชีพสอยดาว ตำบลทรายขาว อำเภอสอยดาว จังหวัดจันทบุรี เมื่อครบกำหนดการก่อสร้างตามสัญญาแล้ว ผู้ฟ้องคดียังทำการก่อสร้างอาคารไม่แล้วเสร็จ ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือลงวันที่ 6 ธันวาคม 2543 ถึงผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อขอขยายเวลาการก่อสร้างไปเป็นเวลา 150 วัน เนื่องจากกรณีวิทยาลัยการอาชีพสอยดาวว่าจ้างบริษัทอื่นทำการก่อสร้างถนน ค.ส.ล. ทับเส้นทางที่ผู้ฟ้องคดีใช้ขนส่งวัสดุก่อสร้าง และมีหนังสือฉบับไม่ระบุวันที่เดือนเมษายน 2544 เพื่อขอขยายเวลาการก่อสร้างในอีกสองกรณี คือ กรณีคณะกรรมการตรวจการจ้างสั่งให้หยุดงานเป็นเวลา 29 วัน และกรณีที่คณะกรรมการตรวจการจ้างสั่งให้ผู้ฟ้องคดีทำงานเพิ่มเป็นเวลา 45 วัน แต่ผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาแล้วไม่อนุমัติให้ขยายเวลาการก่อสร้างทั้งสามกรณีตามคำร้องของผู้ฟ้องคดี เป็นผลให้ผู้ฟ้องคดีต้องเสียค่าปรับ เนื่องจากทำงานไม่แล้วเสร็จตามสัญญา ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือลงวันที่ 26 กรกฎาคม 2544 ถึงผู้ถูกฟ้องคดีเพื่ออุทธรณ์การไม่อนุမัติขยายเวลาก่อสร้างดังกล่าว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาแล้วคงไม่อนุမัติให้ขยายเวลา ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ 4 มีนาคม 2545 อุทธรณ์การขยายเวลาอีก และได้รับแจ้งจากวิทยาลัยการอาชีพสอยดาวว่า ผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาแล้วไม่อนุမัติการขยายเวลาการก่อสร้างให้แก่ผู้ฟ้องคดี ซึ่งในกรณีดังกล่าวถือว่าผู้ฟ้องคดีได้รู้ว่าตนต้องเสียค่าปรับอันเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีอย่างช้าที่สุดในวันที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสืออุทธรณ์ต่อผู้ถูกฟ้องคดี คือ วันที่ 26 กรกฎาคม 2544 สิทธิในการฟ้องคดีจึงเริ่มนับแต่วันดังกล่าวนี้แล้ว ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงต้องนำข้อพิพาทนี้ขึ้นฟ้องต่อศาลภายใน

* ในกรณีที่เหตุแห่งการฟ้องคดีเกิดก่อนวันที่ศาลปกครองเปิดทำการ (วันที่ 9 มีนาคม 2544) แต่ผู้ฟ้องคดีมิได้นำคดีไปฟ้องต่อศาลยุติธรรม ซึ่งเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาในขณะนั้น ต่อมา หลังจากศาลปกครองเปิดทำการแล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองโดยอายุความฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมยังไม่ครบกำหนด แต่จะเป็นการฟ้องคดีที่พ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีต่อศาลปกครองแล้ว ในกรณีเช่นนี้ เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม จึงให้เริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีต่อศาลปกครองตั้งแต่วันที่ศาลปกครองเปิดทำการเป็นต้นไป

หนึ่งปีนับแต่วันที่ 26 กรกฎาคม 2544 โดยไม่จำเป็นต้องอุทธรณ์และไม่จำเป็นต้องรอผลการพิจารณาอุทธรณ์จากผู้ถูกฟ้องคดีก่อนแต่อย่างใด

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 104/2547 (ระหว่าง สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข ผู้ฟ้องคดี กับ ห้างหุ้นส่วนจำกัด เชียงรายหมื่นกิจ ที่ 1 และนายอนุวัตร แสนพิช ที่ 2 ผู้ถูกฟ้องคดี) ผู้ฟ้องคดีโดยจังหวัดเชียงรายได้ทำสัญญาว่าจ้างผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ให้ทำการก่อสร้างอาคารสถานีอนามัยบ้านสันติคีรี ตำบลสลอนนอก กิ่งอำเภอแม่ฟ้าหลวง จังหวัดเชียงราย ปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทำงานไม่แล้วเสร็จตามระยะเวลาที่สัญญากำหนด ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือบอกเลิกสัญญาตั้งแต่วันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2541 และมีหนังสือลงวันที่ 23 มีนาคม 2541 แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าปรับตามที่กำหนดไว้ในสัญญาภายในกำหนดสิบห้าวัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีผัดผ่อนไม่ยอมมาชำระค่าปรับ ซึ่งกรณีดังกล่าวจึงถือว่าผู้ฟ้องคดีได้รู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีนับแต่วันครบกำหนดเวลาตามหนังสือที่แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าปรับดังกล่าวแล้ว

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 252/2547 (ระหว่าง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ที่ 1 และกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ที่ 2 กับ นายสมชาย จิวชัยศักดิ์ ที่ 1 กับพวกรวม 12 คน)

ในช่วงปี พ.ศ. 2529 ถึง พ.ศ. 2544 ผู้ฟ้องคดีที่ 1 ได้ให้สัมปทานไม้ป่าชายเลนในเขตท้องที่จังหวัดตรัง จังหวัดกระบี่ และจังหวัดพังงา แล้วแต่กรณี แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ 12 โดยในสัญญากำหนดว่า เมื่อผู้รับสัมปทานทำไม้ไม่แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาของการทำไม้แต่ละแปลง ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ได้รับมอบอำนาจจากกรมป่าไม้มีอำนาจกำหนดจำนวนเบี้ยปรับตามสัมปทานนี้ และแจ้งเป็นหนังสือให้ผู้รับสัมปทานชำระเบี้ยปรับภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง เมื่อปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 11 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 12 ทำไม้ไม่แล้วเสร็จภายในกำหนดระยะเวลาของการทำไม้ในแต่ละแปลง ผู้ว่าราชการจังหวัดตรังได้มีหนังสือทวงถามให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามชำระเบี้ยปรับภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 12 ได้รับหนังสือทวงถามเมื่อวันที่ 26 เมษายน 2544 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 11 ได้รับหนังสือทวงถามเมื่อวันที่ 18 พฤษภาคม 2544 นั้น วันที่ครบกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่ผู้ถูกฟ้องคดี

ที่ 1 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 12 ได้รับหนังสือทวงถามคือ วันที่ 26 พฤษภาคม 2544 และวันที่ครบกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 11 ได้รับหนังสือทวงถามคือ วันที่ 17 มิถุนายน 2544 แต่โดยที่ข้อ 22 วรรคสอง ของสัญญาสัมปทานกำหนดให้ผู้รับสัมปทานมีอำนาจหักเบี่ยงปรับจากเงินประกันจำนวนหนึ่งหมื่นบาทที่ผู้รับสัมปทานวางไว้ต่อผู้ให้สัมปทานได้ทันที หากผู้รับสัมปทานไม่ชำระเบี่ยงปรับภายในกำหนดเวลาสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งให้ชำระเบี่ยงปรับ ดังนั้น ในส่วนของเบี่ยงปรับที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามไม่ชำระในวงเงินหนึ่งหมื่นบาท ผู้ฟ้องคดีย่อมมีอำนาจหักจากเงินประกันจำนวนหนึ่งหมื่นบาทที่ผู้ถูกฟ้องคดีวางไว้ต่อผู้ฟ้องคดีได้ทันที ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีเรียกร้องเงินในส่วนนี้ต่อศาลปกครอง ส่วนค่าเบี่ยงปรับที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ไม่ชำระในวงเงินที่เกินกว่าหนึ่งหมื่นบาทนั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้รับหนังสือทวงถามให้ชำระค่าเบี่ยงปรับเมื่อวันที่ 26 เมษายน 2544 แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ไม่ชำระค่าเบี่ยงปรับภายในสามสิบวันนับแต่ได้รับหนังสือทวงถาม คือ ไม่ได้ชำระเบี่ยงปรับภายในวันที่ 26 พฤษภาคม 2544 จึงถือได้ว่า ผู้ฟ้องคดีได้รู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีในวันดังกล่าวแล้ว

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 265/2547 (ระหว่าง สถาบันเทคโนโลยีราชมงคล ผู้ฟ้องคดี กับ บริษัท สหร่วมมิตรก่อสร้าง จำกัด ผู้ถูกฟ้องคดี)*

ผู้ฟ้องคดีได้ทำสัญญาจ้างผู้ถูกฟ้องคดีก่อสร้างอาคารห้องปฏิบัติการเทคโนโลยีการพิมพ์ จำนวน 1 หลัง และอาคารซ่อมบำรุง จำนวน 1 หลัง ทั้งนี้ ตามสัญญาเลขที่ วจ.วก. 23/2540 และสัญญาเลขที่ วจ.วก.24/2540 ตามลำดับ และในข้อ 15 ของสัญญาจ้างทั้งสองฉบับดังกล่าว กำหนดว่า หากผู้ถูกฟ้องคดีไม่สามารถทำงานให้แล้วเสร็จตามเวลาที่กำหนดไว้ในสัญญาและผู้ฟ้องคดียังมีได้บอกเลิกสัญญา ผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องชำระค่าปรับให้แก่ผู้ฟ้องคดีนับถัดจากวันที่กำหนดแล้วเสร็จตามสัญญาหรือวันที่ผู้ฟ้องคดีได้ขยายให้จนถึงวันที่ทำงานแล้วเสร็จจริง ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้ขยายกำหนดวันสิ้นสุดของสัญญาทั้งสองฉบับออกไปอีกสองครั้ง โดยวันสิ้นสุดของสัญญาที่ขยายออกไปครั้งที่สองอันเป็นครั้งสุดท้ายนั้น ในสัญญาแรก คือ วันที่ 18 กรกฎาคม 2542 ส่วนสัญญาที่สอง คือ วันที่ 29 เมษายน 2542 แต่ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีไม่สามารถก่อสร้างอาคารทั้งสองให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาดังกล่าวได้ ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือบอกเลิกสัญญาและแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระค่าปรับตามที่กำหนดในสัญญาทั้งสองฉบับดังกล่าว กรณีดังกล่าว ถือว่าวันที่ 19 กรกฎาคม 2542 และวันที่

30 เมษายน 2542 ซึ่งเป็นวันถัดจากวันที่ครบกำหนดวันสิ้นสุดของสัญญาทั้งสองฉบับที่ได้ขยายออกไปครั้งสุดท้าย อันเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 280/2547 (ระหว่าง นายเชาว์ ชัชพงศ์ ที่ 1 และนายชด ชัชพงศ์ ในฐานะผู้จัดการมรดกของนายชัช ชัชพงศ์ ที่ 2 ผู้ฟ้องคดี กับ กรมป่าไม้ ที่ 1 และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ที่ 2 ผู้ถูกฟ้องคดี)*

ผู้ฟ้องคดีทำสัญญาสัมปทานทำไม้ป่าชายเลนกับผู้ถูกฟ้องคดี มีกำหนดระยะเวลาสัมปทาน 15 ปี ต่อมา อธิบดีกรมป่าไม้มีคำสั่งทางวิทยุในราชการกรมป่าไม้ให้ระงับการทำไม้ตามเงื่อนไขสัมปทาน ซึ่งผู้รับสัมปทานได้รับแจ้งจากเจ้าหน้าที่ให้หยุดทำไม้ป่าชายเลนตามสัญญาสัมปทาน หากฝ่าฝืนจะต้องถูกจับกุมดำเนินคดีตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 เมื่อประมาณเดือนกุมภาพันธ์ 2540 หลังจากได้รับแจ้งคำสั่งผู้รับสัมปทานได้หยุดทำไม้จนกระทั่งหมดอายุสัมปทาน เห็นว่า ผู้รับสัมปทานได้ทราบคำสั่งให้ระงับการทำไม้ตามวิทยุในราชการกรมป่าไม้ดังกล่าว ทำให้ผู้รับสัมปทานต้องระงับการทำไม้ตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา กรณีจึงถือว่า ผู้ถูกฟ้องคดีกระทำผิดสัญญาสัมปทานและทำให้ผู้รับสัมปทานได้รับความเสียหายจากการไม่ได้ทำไม้ตามเงื่อนไขสัญญาสัมปทานตั้งแต่นั้น ซึ่งผู้รับสัมปทานอาจบอกเลิกสัญญา และฟ้องเรียกค่าเสียหายนับแต่วันดังกล่าว

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 293/2547 (ระหว่าง สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข ผู้ฟ้องคดี กับ ห้างหุ้นส่วนจำกัด แม่กวกวิสาหกร โยธาเชียงราย ที่ 1 และนายวิเศษ สันดุสิต ที่ 2 ผู้ถูกฟ้องคดี)*

ผู้ฟ้องคดีได้ทำสัญญาว่าจ้างผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 โดยมีผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 เป็นหุ้นส่วนผู้จัดการ ให้ก่อสร้างอาคารสถานีอนามัยในท้องที่จังหวัดเชียงราย โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้เข้าทำการก่อสร้างและส่งมอบงานแต่เฉพาะงวดที่ 1 ถึงงวดที่ 3 เท่านั้น หลังจากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้ทิ้งงานส่วนที่ค้างชำระอยู่ ผู้ฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือเร่งรัดให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ให้ทำการก่อสร้างให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาตามสัญญา แต่เมื่อผู้ฟ้องคดีเห็นว่า คงไม่สามารถทำการก่อสร้างให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาตามสัญญาได้ จึงมีหนังสือลงวันที่ 30 มีนาคม 2543 แจ้งบอกเลิกสัญญาไปยังผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และมีหนังสือลงวันที่ 26 เมษายน 2543 และหนังสือลงวันที่ 24 พฤษภาคม 2545 แจ้งผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองให้ชำระค่าปรับและค่าเสียหาย

ตามสัญญา แต่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเพิกเฉย กรณีดังกล่าวจึงถือได้ว่าวันที่ 30 มีนาคม 2543 ซึ่งเป็นวันที่บอกเลิกสัญญาดังกล่าวเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้แล้วว่าตนสามารถบังคับสิทธิเรียกร้องให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชำระค่าปรับและค่าเสียหายได้แล้ว ดังนั้น วันที่บอกเลิกสัญญาดังกล่าวจึงเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 312/2547 (ระหว่าง จังหวัดพังงา ผู้ฟ้องคดี กับ ห้างหุ้นส่วนจำกัด เจ.อาร์. การโยธา ที่ 1 นายจร ลำทุมลักษณ์ ที่ 2 และนางสาวจิตติ ดิทองแก้ว ที่ 3 ผู้ถูกฟ้องคดี)

ผู้ฟ้องคดีทำสัญญาจ้างผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ให้ก่อสร้างสะพานข้ามร่องน้ำ ตามสัญญา จะต้องเริ่มทำงานภายในวันที่ 9 พฤษภาคม 2543 และทำงานให้แล้วเสร็จภายในวันที่ 21 สิงหาคม 2543 ต่อมา ได้มีการแก้ไขกำหนดเวลาทำงานแล้วเสร็จเป็นวันที่ 29 กันยายน 2543 แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ไม่สามารถทำงานแล้วเสร็จตามสัญญา ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือลงวันที่ 5 เมษายน 2544 บอกเลิกสัญญาพร้อมทั้งสงวนสิทธิเรียกร้องตามเงื่อนไขในสัญญา และผู้ถูกฟ้องคดีได้รับหนังสือบอกเลิกสัญญาเมื่อวันที่ 7 เมษายน 2544 ต่อมา ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ 15 มกราคม 2545 บอกกล่าวทวงถามผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ให้ชำระเงินค่าปรับ เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ปฏิบัติผิดข้อสัญญาจ้าง โดยไม่สามารถทำงานให้แล้วเสร็จตามสัญญาได้ โดยให้ชำระค่าปรับดังกล่าวภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้รับหนังสือดังกล่าวเมื่อวันที่ 17 มกราคม 2545 แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เพิกเฉย

กรณีดังกล่าว เห็นว่า เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ไม่สามารถทำงานให้แล้วเสร็จตามสัญญา ผู้ฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือลงวันที่ 5 เมษายน 2544 บอกเลิกสัญญา และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้รับหนังสือดังกล่าวเมื่อวันที่ 7 เมษายน 2544 จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีเกิดสิทธิเรียกร้องอันจะนำมาเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ 7 เมษายน 2544

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 328/2547 (ระหว่าง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ที่ 1 และกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ที่ 2 ผู้ฟ้องคดี กับ นายพงษ์ศักดิ์ ลาภพรไกร ผู้ถูกฟ้องคดี)

ผู้ฟ้องคดีที่ 1 ได้ให้สัมปทานทำไม้ป่าชายเลนแก่ผู้ถูกฟ้องคดี โดยในสัญญา ได้กำหนดเงื่อนไขให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินค่าเปิดป่า โดยให้ชำระร้อยละ 25 ในวันสัมปทาน

ในปีแรกให้ชำระภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับสัมปทาน และในปีต่อ ๆ ไป ให้ชำระเป็นรายปี โดยให้ชำระภายในเดือนแรกของรอบปีสัมปทานทุกปี สัญญาดังกล่าวได้กำหนดระยะเวลาการชำระค่าเปิดป่าไว้แล้ว และวันที่ถึงกำหนดชำระภายในเดือนแรกของรอบปีสัมปทานคือ วันที่ 2 มิถุนายน ของปีสัมปทาน ทั้งนี้ ตามมาตรา 193/3 และมาตรา 193/5 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนั้น เมื่อหนี้ค่าเปิดป่ารายปีในปีที่ 12 ถึงปีที่ 15 ถึงกำหนดชำระคือ วันที่ 2 มิถุนายน 2541 วันที่ 2 มิถุนายน 2542 วันที่ 2 มิถุนายน 2543 และวันที่ 2 มิถุนายน 2544 ตามลำดับ อันเป็นวันพ้นกำหนดระยะเวลาการชำระค่าเปิดป่า โดยไม่จำเป็นต้องมีหนังสือแจ้งเตือนให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระหนี้ อีกตามมาตรา 204 วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ผู้ฟ้องคดีสามารถนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งบังคับให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระหนี้ดังกล่าวภายในหนึ่งปี คือ ภายในวันที่ 2 มิถุนายน 2542 วันที่ 2 มิถุนายน 2543 วันที่ 2 มิถุนายน 2544 และวันที่ 2 มิถุนายน 2545 ตามลำดับ

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 335/2547 (ระหว่าง สถาบันเทคโนโลยีราชมงคล ผู้ฟ้องคดี กับ บริษัท ประเทืองกิจก่อสร้าง จำกัด ผู้ถูกฟ้องคดี)

ผู้ฟ้องคดีได้แจ้งผู้ถูกฟ้องคดีก่อสร้างต่อเติมชั้นคาน้ำฟ้าของอาคารปฏิบัติการเคมี สิ่งทอ กำหนดเวลาแล้วเสร็จวันที่ 17 กรกฎาคม 2544 ครั้นเมื่อครบกำหนดผู้ถูกฟ้องคดีทำการก่อสร้างไม่แล้วเสร็จตามสัญญา ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือแจ้งสงวนสิทธิเรียกค่าปรับและเร่งรัดให้รีบดำเนินการก่อสร้าง แต่ผู้ถูกฟ้องคดีเพิกเฉย ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือบอกเลิกสัญญาไปยังผู้ถูกฟ้องคดีเมื่อวันที่ 24 พฤษภาคม 2545 และมีหนังสือลงวันที่ 13 สิงหาคม 2545 ทวงถามให้ผู้ถูกฟ้องคดีนำเงินมาชำระค่าปรับตามสัญญาภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้ง ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีได้รับหนังสือแจ้งให้ไปชำระค่าปรับในวันที่ 15 สิงหาคม 2545 ผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องชำระเงินค่าปรับภายในวันที่ 14 กันยายน 2545 เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีเพิกเฉยไม่ชำระค่าปรับภายในสามสิบวันดังกล่าว สิทธิเรียกร้องของผู้ฟ้องคดีในกรณีนี้ย่อมใช้บังคับได้เมื่อผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือบอกเลิกสัญญาในวันที่ 24 พฤษภาคม 2545 เป็นต้นไป เมื่อผู้ฟ้องคดีอาจบังคับตามสิทธิเรียกร้องได้แล้ว ผู้ฟ้องคดีชอบที่จะบังคับให้เป็นไปตามสิทธิเรียกร้องของตน โดยการฟ้องคดีต่อศาล อันเป็นการเริ่มต้นนับระยะเวลาในการฟ้องคดีตามที่กฎหมายกำหนด การที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ 13 สิงหาคม 2545 ทวงถามให้ผู้ถูกฟ้องคดีนำเงินมาชำระค่าปรับนั้น เป็นเรื่องที่ผู้ฟ้องคดีเตือนให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระหนี้ หาได้ทำให้

ระยะเวลาการฟ้องคดีซึ่งเริ่มนับไปแล้วสะดุดหยุดลงไม่ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีเพิกเฉยไม่นำเงินมาชำระภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดียอมตกเป็นลูกหนี้ผู้ผิดนัด ดังนั้น ถือว่าผู้ฟ้องคดีสามารถใช้สิทธิเรียกร้องได้ตั้งแต่วันที่ 25 พฤษภาคม 2545 ซึ่งเป็นวันหลังจากวันที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือบอกเลิกสัญญา

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 474/2547 (ระหว่าง สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข ผู้ฟ้องคดี กับ นางสาวจิราพร จ้ายหนองบัว ที่ 1 และนายบุญหลาย จ้ายหนองบัว ที่ 2 ผู้ถูกฟ้องคดี)

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้ทำสัญญาของผู้ได้รับอนุมัติให้ลาไปศึกษาหรือฝึกอบรมภายในประเทศ โดยได้รับเงินเดือนเต็มระหว่างลา ให้ไว้แก่ผู้ฟ้องคดี เพื่อไปศึกษาหรือฝึกอบรมวิชาวิสัญญีวิทยาที่จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย กำหนดเวลาสามปี โดยสัญญากำหนดว่า เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 สำเร็จการศึกษาหรือฝึกอบรม หรือหากการศึกษาหรือฝึกอบรมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ต้องยุติลงด้วยเหตุอื่นใด เมื่อทางราชการมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เข้ารับราชการหรือเข้าปฏิบัติราชการตามคำสั่งนั้น ๆ รวมเป็นเวลาไม่น้อยกว่าสองเท่าของเวลาที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้ศึกษาหรืออบรม ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ภายหลังจากที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 สำเร็จการศึกษาแล้ว ได้กลับเข้าปฏิบัติราชการ ณ โรงพยาบาลนครนายก สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดนครนายก ซึ่งเป็นหน่วยงานในสังกัดของผู้ฟ้องคดีเมื่อวันที่ 1 มิถุนายน 2544 ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้ยื่นหนังสือลงวันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2545 ขอลาออกจากราชการตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน 2545 โดยผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มิได้ปฏิบัติตามสัญญาที่กำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เมื่อสำเร็จการศึกษาแล้วจะต้องเข้ารับราชการหรือเข้าปฏิบัติราชการรวมเป็นเวลาไม่น้อยกว่าสองเท่าของเวลาที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้ใช้ในการศึกษา ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย และเมื่อกรณีดังกล่าวผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้ยื่นหนังสือลงวันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2545 ขอลาออกจากราชการต่อผู้ว่าราชการจังหวัดนครนายก โดยให้มีผลตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน 2545 และจังหวัดนครนายกมีหนังสือลงวันที่ 11 เมษายน 2545 รายงานผู้ฟ้องคดี พร้อมทั้งแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบ และเจ้าหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือดังกล่าวเมื่อวันที่ 18 เมษายน 2545 และได้เก็บเรื่องไว้ที่ฝ่ายบรรจุแต่งตั้งและทะเบียนประวัติ โดยมีได้นำเสนอปลัดกระทรวงสาธารณสุขเพื่อทราบหรือสั่งการ ซึ่งกรณีดังกล่าวถือว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีในวันที่ 18 เมษายน 2545 แล้ว

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 619/2547 (ระหว่าง บริษัท ผลไพบูลย์ที่ดินและก่อสร้าง จำกัด ร่วมคำกับ บริษัท พันสิวิศวกรรมและบริหารก่อสร้าง จำกัด ผู้ฟ้องคดี กับเทศบาลเมืองน่าน ที่ 1 และนายกเทศมนตรีเมืองน่าน ที่ 2 ผู้ถูกฟ้องคดี)

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้ทำสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดีให้ดำเนินการก่อสร้างระบบระบายน้ำ ระบบรวบรวมน้ำเสีย และระบบบำบัดน้ำเสีย โดยสัญญาดังกล่าวเป็นสัญญาแบบปรับราคาได้ เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ส่งมอบงานให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และขอเบิกค่า K แต่ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มีหนังสือลงวันที่ 20 มีนาคม 2545 แจ้งผลการพิจารณาของสำนักงบประมาณที่ปฏิเสธคำขอของผู้ฟ้องคดี เนื่องจากผู้ฟ้องคดียื่นหนังสือขอเบิกเงินค่า K เกินกว่า 90 วัน นับแต่วันถัดจากวันที่ได้ส่งมอบงานในงวดสุดท้าย ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือลงวันที่ 9 เมษายน 2545 โต้แย้งและชี้แจงข้อเท็จจริง โดยขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองพิจารณาการจ่ายเงินดังกล่าว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มีหนังสือลงวันที่ 3 พฤษภาคม 2545 แจ้งว่าการส่งหนังสือขอเบิกเงินค่า K ไม่ถูกต้องตามระเบียบราชการ จึงไม่สามารถพิจารณาให้ได้ ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือโต้แย้งดังกล่าวอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มีหนังสือลงวันที่ 24 มิถุนายน 2545 แจ้งว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ส่งผลการพิจารณาของสำนักงบประมาณให้ผู้ฟ้องคดีทราบแล้วตามหนังสือลงวันที่ 20 มีนาคม 2545 จึงไม่สามารถทบทวนคำขอใด ๆ ได้อีก อย่างไรก็ตาม ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ 8 กรกฎาคม 2545 ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองพิจารณาทบทวนการขอเบิกเงินค่า K อีก ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ส่งเรื่องให้จังหวัดน่านประสานไปยังสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อส่งเรื่องให้สำนักงบประมาณพิจารณาต่อไป ผลการพิจารณาของสำนักงบประมาณ ปรากฏว่า ไม่สามารถจ่ายเงินค่า K ได้ ต่อมาผู้ฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ 21 มีนาคม 2546 โต้แย้งผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองอีกครั้งหนึ่ง และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มีหนังสือลงวันที่ 7 พฤษภาคม 2546 ตอบปฏิเสธอีก จากกรณีดังกล่าว เห็นว่า หนังสือของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ลงวันที่ 20 มีนาคม 2545 ที่แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบผลการพิจารณาของสำนักงบประมาณที่ไม่อนุมัติการจ่ายเงินค่า K นั้น หนังสือดังกล่าวมิใช่คำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 แต่เป็นหนังสือที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ในฐานะคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งแจ้งการปฏิเสธการจ่ายเงินค่า K ตามที่กำหนดในสัญญาให้แก่ผู้ฟ้องคดี ซึ่งเป็นคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งทราบ และเมื่อผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือดังกล่าวก็ถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้ทราบเหตุแห่งการฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ ได้รับหนังสือนั้นแล้ว แต่ข้อเท็จจริงไม่ปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือฉบับดังกล่าวเมื่อใด

อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณาจากการที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ 9 เมษายน 2545 โต้แย้งและชี้แจงข้อเท็จจริงการยื่นหนังสือขอเบิกเงินค่า K แล้ว เชื่อได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือลงวันที่ 20 มีนาคม 2545 นั้น ก่อนหรืออย่างช้าในวันที่ 9 เมษายน 2545

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 639/2547 (ระหว่าง กรมทรัพยากรธรณี ผู้ฟ้องคดี กับ ห้างหุ้นส่วนจำกัด บุญฤทธิ์การค้า ที่ 1 และนายรังสรรค์ จันทระหัสดี ที่ 2 ผู้ถูกฟ้องคดี)

ผู้ฟ้องคดีได้ทำสัญญาว่าจ้างผู้ถูกฟ้องคดีก่อสร้างอาคารจัดแสดงนิทรรศการทางธรณีวิทยาเกี่ยวกับป่าหินงาม พร้อมโสตทัศนูปกรณ์และสิ่งอำนวยความสะดวกในพื้นที่อุทยานแห่งชาติป่าหินงาม อำเภอเทพสถิต จังหวัดชัยภูมิ โดยกำหนดให้แล้วเสร็จภายในวันที่ 9 มิถุนายน 2544 ปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทำงานไม่แล้วเสร็จตามกำหนดในสัญญาและตามที่ได้ขยายระยะเวลาให้ถึงวันที่ 6 ธันวาคม 2544 และผู้ฟ้องคดีมีหนังสือเตือนรวม 3 ฉบับให้ผู้ถูกฟ้องคดีส่งมอบงานให้แล้วเสร็จมิฉะนั้นจะบอกเลิกสัญญา แต่ผู้ถูกฟ้องคดีเพิกเฉย ต่อมาผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการประกวดราคาจ้างก่อสร้างใหม่และได้ทำสัญญาว่าจ้างบริษัท อามาร์ักษ์ จำกัด ให้ทำงานก่อสร้างอาคารดังกล่าวเมื่อวันที่ 25 กันยายน 2545 ซึ่งบริษัทดังกล่าวได้ทำงานจนแล้วเสร็จและได้มีการส่งมอบงานแล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือลงวันที่ 24 มิถุนายน 2546 บอกเลิกสัญญาและให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองรับผิดชอบใช้ค่าปรับตามสัญญาและค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นจากการจ้างผู้รับจ้างรายใหม่

กรณีดังกล่าว เห็นว่า ผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินค่าปรับเนื่องจากทำงานก่อสร้างไม่แล้วเสร็จตามที่กำหนด และขอใช้ค่าเสียหายจากการที่ผู้ฟ้องคดีว่าจ้างให้ผู้รับจ้างรายใหม่ทำงานต่อจนแล้วเสร็จ ซึ่งทำให้ผู้ฟ้องคดีต้องเสียค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้น เห็นว่า วัตถุประสงค์ตามสัญญาทั้งสองฉบับเป็นอย่างเดียวกัน ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการประกวดราคาจ้างก่อสร้างและว่าจ้างผู้รับจ้างรายใหม่ โดยข้อเท็จจริงไม่ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้คัดค้านการดำเนินการดังกล่าวของผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดีได้ตกลงเลิกสัญญาจ้างกันโดยปริยาย ประกอบกับเมื่อพิจารณาจากสภาพข้อเท็จจริงแล้วเห็นได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีกับผู้รับจ้างรายใหม่ย่อมไม่อาจดำเนินการก่อสร้างอาคารดังกล่าวซ้ำซ้อนกันได้ อีกทั้งผู้ฟ้องคดีเคยมีหนังสือแจ้งว่าจะบอกเลิกสัญญาด้วยแล้ว จึงถือว่าวันที่ทำสัญญากับผู้รับจ้างรายใหม่เท่ากับได้มีการตกลงเลิกสัญญากับผู้รับจ้างรายเดิมโดยปริยาย ดังนั้น วันที่ 25 กันยายน 2545 ซึ่งเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดี

ได้ทำสัญญากับผู้รับจ้างรายใหม่เป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี การที่ผู้ฟ้องคดีทำหนังสือบอกเลิกสัญญาถึงผู้ถูกฟ้องคดี เพื่อบอกเลิกสัญญาอีกครั้งเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2546 ไม่ทำให้วันที่รู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีเปลี่ยนแปลงไป

ความเห็นแย้ง

กรณีการเรียกค่าปรับเพราะผู้ถูกฟ้องคดีไม่สามารถทำงานให้แล้วเสร็จตามเวลาที่กำหนดนั้น เห็นว่า ข้อ 16 ของสัญญากำหนดว่า หากผู้รับจ้างไม่สามารถทำงานให้แล้วเสร็จตามเวลาที่กำหนดในสัญญา และผู้ว่าจ้างยังไม่บอกเลิกสัญญาผู้รับจ้างต้องชำระค่าปรับให้แก่ผู้ว่าจ้างนับถัดจากวันที่กำหนดแล้วเสร็จในสัญญา หรือวันที่ผู้ว่าจ้างขยายให้จนถึงวันที่ทำงานแล้วเสร็จจริง เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า เมื่อครบกำหนดส่งมอบงานเมื่อวันที่ 9 มิถุนายน 2544 ผู้ถูกฟ้องคดีไม่สามารถทำงานให้แล้วเสร็จและส่งมอบงานตามเวลาได้ ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีจึงตกเป็นผู้ผิดนัดตามสัญญา ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระค่าปรับตามสัญญาตามข้อ 16 ได้ตั้งแต่วันที่ถัดจากวันครบกำหนดส่งมอบงานตามที่ผู้ฟ้องคดีขยายให้ คือ วันที่ 7 ธันวาคม 2544 โดยไม่ต้องมีการบอกเลิกสัญญา นอกจากนี้ ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระค่าปรับตามหนังสือลงวันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2545 ก่อนมีหนังสือบอกเลิกสัญญาเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2546 กรณีจึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีเรียกค่าปรับได้ตั้งแต่วันที่ 7 ธันวาคม 2544

กรณีเรียกค่าเสียหายเกี่ยวกับค่าจ้างงานตามสัญญาระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีที่เพิ่มขึ้นนั้น เห็นว่า ข้อ 17 ของสัญญากำหนดว่า ในกรณีผู้ว่าจ้างบอกเลิกสัญญาผู้ว่าจ้างอาจทำงานนั้นเองหรือว่าจ้างผู้อื่นให้ทำงานนั้นต่อจนแล้วเสร็จได้ กรณีดังกล่าวผู้ว่าจ้างมีสิทธิริบหลักประกัน และผู้รับจ้างจะต้องรับผิดชอบในค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีไม่สามารถทำงานให้แล้วเสร็จภายในเวลาอันสมควร ผู้ฟ้องคดีจึงได้ทำสัญญาจ้างบริษัท อาณารักษ์ จำกัด ทำงานนั้นต่อจนแล้วเสร็จ อันทำให้ผู้ฟ้องคดีต้องเสียค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นจากค่าจ้างที่กำหนดในสัญญา กรณีถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้รู้จำนวนค่าเสียหายตามข้อ 17 ของสัญญาดังกล่าวแล้วและในจำนวนที่แน่นอนตั้งแต่วันที่ 25 กันยายน 2545 ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีในกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีทำให้ผู้ฟ้องคดีต้องเสียค่าใช้จ่ายในการว่าจ้างผู้รับจ้างรายใหม่ทำงานให้แล้วเสร็จ ตั้งแต่วันที่ทำสัญญากับผู้รับจ้างรายใหม่

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 647/2547 (ระหว่าง สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข ผู้ฟ้องคดี กับ นายอดิศร หรือพันัสกร หม่อมอำพันธ์ ที่ 1 และนายวิระ หม่อมอำพันธ์ ที่ 2 ผู้ถูกฟ้องคดี)*

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้ทำสัญญารับทุนเพื่อเข้าศึกษาหลักสูตรประกาศนียบัตรเซลล์วิทยา ของกระทรวงสาธารณสุข มีกำหนด 2 ปี โดยเริ่มตั้งแต่วันที่ 2 มิถุนายน 2542 ณ คณะแพทยศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ โดยมีผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 เป็นผู้ทำสัญญาค้ำประกัน ต่อมา เมื่อวันที่ 22 มิถุนายน 2543 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้มีหนังสือถึงคณบดีคณะแพทยศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ขอลาออกจากการเป็นนักศึกษาหลักสูตรพนักงานเซลล์วิทยา เนื่องจาก จะต้องไปศึกษาที่วิทยาลัยพยาบาลตำรวจ ซึ่งคณบดีแพทยศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ได้มี คำสั่งให้ลาออกเมื่อวันที่ 27 มิถุนายน 2543 และผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ 26 ธันวาคม 2543 ทวงถามให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชดใช้เงินค่าปรับจากการผิดสัญญา แต่ผู้ถูกฟ้องคดี ทั้งสองเพิกเฉยมิได้นำเงินไปชำระให้ผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด เห็นว่า วันที่คณบดีแพทยศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ได้อนุมัติให้ลาออกเมื่อวันที่ 27 มิถุนายน 2543 ถือเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดี ได้รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 742/2547 (ระหว่าง กรมชลประทาน ผู้ฟ้องคดี กับ บริษัท ปิยะจิตพัฒนาที่ดิน จำกัด ผู้ถูกฟ้องคดี)*

ผู้ฟ้องคดีได้ทำสัญญาจ้างผู้ถูกฟ้องคดีทำการก่อสร้างคลองส่งน้ำาดาคอนกรีต พร้อมอาคารชลประทาน โดยกำหนดวันสิ้นสุดสัญญาในวันที่ 26 สิงหาคม 2536 ปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทำงานไม่ได้ผลงานที่ก้าวหน้าเท่าที่ควร ผู้ฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือเร่งรัด การทำงานก่อสร้างคลองส่งน้ำดังกล่าวและสงวนการปรับตามสัญญา และมีหนังสือลงวันที่ 19 กรกฎาคม 2537 แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีเข้าทำงานตามสัญญาภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับ หนังสือนี้ หากพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวและไม่แจ้งเหตุขัดข้องให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ถือว่า ผู้ถูกฟ้องคดีผิดสัญญา โดยให้ถือว่าหนังสือนี้เป็นหนังสือบอกเลิกสัญญากับผู้ถูกฟ้องคดี นับแต่วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีทำผิดสัญญา แต่ผู้ถูกฟ้องคดีมีหนังสือแจ้งผู้ฟ้องคดีว่าจะรีบเข้า ดำเนินการก่อสร้างภายในวันที่ 10 สิงหาคม 2537 แต่ผู้ถูกฟ้องคดีก็ไม่ได้เข้าทำงานดังที่ แจ้งไว้ และคณะกรรมการตรวจการจ้างของผู้ฟ้องคดีก็ไม่สามารถติดต่อผู้ถูกฟ้องคดีได้ จากพฤติการณ์ดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีเป็นผู้ประพฤติผิดสัญญาและเป็น

ผู้ละทิ้งงาน ต่อมา เมื่อวันที่ 2 กันยายน 2539 ผู้ฟ้องคดีได้แจ้งว่าจ้าง ห้างหุ้นส่วนจำกัด กาญจน์คอนสตรัคชั่น เข้าทำงานส่วนที่เหลือ อันทำให้มีค่าจ้างเพิ่มขึ้นจากเดิม และก่อนฟ้องคดีนี้ ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือบอกกล่าวทวงถามให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินค่าปรับตามสัญญา ค่าใช้จ่ายในการควบคุมงานที่ผู้ฟ้องคดีต้องว่าจ้างผู้ควบคุมงานอีกต่อหนึ่ง และค่าจ้างส่วนที่เพิ่มขึ้น เนื่องจากได้ว่าจ้างผู้รับจ้างรายใหม่ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีเพิกเฉย

การที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ 19 กรกฎาคม 2537 แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีเข้าทำงานตามสัญญาภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือนี้ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีได้รับหนังสือดังกล่าวเมื่อวันที่ 24 กรกฎาคม 2537 ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องเข้าทำงานตามสัญญาจ้างภายในวันที่ 8 สิงหาคม 2537 แต่ผู้ถูกฟ้องคดีมิได้เข้าทำงานภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีทำผิดสัญญาในวันที่ 9 สิงหาคม 2537 และถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้บอกเลิกสัญญาจ้างในวันที่ 9 สิงหาคม 2537 อันเป็นวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีทำผิดสัญญาจ้าง ผู้ฟ้องคดีจึงอาจบังคับสิทธิเรียกร้องเงินค่าปรับและค่าเสียหายตามสัญญาจ้างจากผู้ถูกฟ้องคดีได้ตั้งแต่วันที่ 9 สิงหาคม 2537 ซึ่งถือว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตั้งแต่วันที่มิผลเป็นการบอกเลิกสัญญา คือวันที่ 9 สิงหาคม 2537

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 743/2547 (ระหว่าง กรมชลประทาน ผู้ฟ้องคดี กับ บริษัท สี่หนุ่มวิศวกรรม จำกัด ผู้ถูกฟ้องคดี)*

ผู้ฟ้องคดีทำสัญญาว่าจ้างผู้ถูกฟ้องคดีให้ก่อสร้างคลองส่งน้ำาดาคอนกรีตพร้อมอาคารชลประทาน ท่อส่งน้ำทิ้ง ท่อพักน้ำ บ้านพักพนักงานสูบน้ำ อาคารควบคุมระบบไฟฟ้า และโรงเก็บวัสดุ รั้วลวดหนามพร้อมประตูตาข่ายและป้ายชื่อสถานี ฐานรองรับและท่อส่งน้ำริมตลิ่งและงานส่วนอื่น ๆ ณ สถานีสูบน้ำบ้านมะม่วง อำเภอเมืองนครศรีธรรมราช จังหวัดนครศรีธรรมราชโดยต้องเริ่มทำงานภายในวันที่ 30 กันยายน 2537 และต้องให้แล้วเสร็จภายในวันที่ 24 กันยายน 2538 แต่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้ปฏิบัติตามสัญญาดังกล่าวแต่อย่างใด คณะกรรมการตรวจการจ้างได้มีหนังสือเร่งเตือนให้ผู้ถูกฟ้องคดีเข้าดำเนินการก่อสร้างให้แล้วเสร็จ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ยอมเข้าดำเนินการก่อสร้างตามสัญญาแต่อย่างใด ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือลงวันที่ 12 กุมภาพันธ์ 2541 แจ้งบอกเลิกสัญญา และผู้ถูกฟ้องคดีทราบการบอกเลิกสัญญาเมื่อวันที่ 16 กุมภาพันธ์ 2541

กรณีดังกล่าว เห็นว่า เป็นกรณีพิพาทเกี่ยวกับการที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่เข้าดำเนินการก่อสร้างให้แล้วเสร็จตามสัญญา ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือบอกเลิกสัญญา และผู้ถูกฟ้องคดีได้ทราบการบอกเลิกสัญญาตามหนังสือดังกล่าวเมื่อวันที่ 16 กุมภาพันธ์ 2541 จึงถือว่าผู้ฟ้องคดีรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีเมื่อวันที่ 16 กุมภาพันธ์ 2541

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 834/2547 (บริษัท หนึ่งพัฒนาการ จำกัด ผู้ฟ้องคดี กับ กรมชลประทาน ผู้ถูกฟ้องคดี)

ผู้ฟ้องคดีทำสัญญารับจ้างก่อสร้างฝายมองคะและท่อรับน้ำลงคลองฝิ่งซ้าย กม. 2+300 พร้อมขุดลอกลำห้วยตะเพิน ณ ตำบลวังยาย อำเภอด่านช้าง จังหวัดสุพรรณบุรี กับผู้ถูกฟ้องคดี มีกำหนดแล้วเสร็จภายใน 180 วัน นับถัดจากวันที่ได้รับหนังสือแจ้งให้เริ่มงาน ผู้ฟ้องคดีส่งมอบงานงวดสุดท้ายเมื่อวันที่ 28 มกราคม 2546 ล่าช้าเกินกำหนดตามสัญญาไป 202 วัน และเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีได้จ่ายเงินค่างวดงานให้ผู้ฟ้องคดีเมื่อวันที่ 25 มีนาคม 2546 แล้ว ระหว่างผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่มีหน้าที่ตามสัญญาที่จะต้องปฏิบัติต่อกันอีก ถ้าคู่สัญญาประพฤติปฏิบัติไม่ถูกต้องตามข้อสัญญาก่อให้เกิดความเสียหายหรือกระทบต่อสิทธิอย่างใดก็ควรใช้สิทธิเรียกร้องให้ผู้สัญญาปฏิบัติหรือฟ้องร้องขอให้ศาลสั่งให้คู่กรณีปฏิบัติหรือชำระค่าเสียหายได้ตั้งแต่วันที่สัญญาสิ้นสุดลง ผู้ถูกฟ้องคดีได้เรียกร้องให้ผู้ฟ้องคดีชำระค่าปรับที่ส่งมอบงานล่าช้า 202 วัน และได้หักเงินค่าปรับจากเงินค่างวดไปแล้ว หากผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีปฏิบัติไม่ถูกต้องตามข้อสัญญาและมีสิทธิเรียกร้องเกี่ยวกับเงินค่าจ้างหรือเงินค่าปรับ ที่ส่งมอบงานล่าช้าหรือสิทธิเรียกร้องอื่นใดก็ชอบที่จะใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลนับแต่วันที่ 25 มีนาคม 2546

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 870/2547 (ระหว่าง เทศบาลตำบลไพศาล ผู้ฟ้องคดี กับ ห้างหุ้นส่วนจำกัด บึงสามพัน 1995 ที่ 1 และนายประทีป หรือสุรเดช โตสารเดช ที่ 2 ผู้ถูกฟ้องคดี)

ผู้ฟ้องคดีได้ว่าจ้างผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 โดยมีผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 เป็นหุ้นส่วนผู้จัดการ ให้ก่อสร้างถนนคอนกรีตเสริมเหล็กพร้อมวางท่อระบายน้ำ ตามสัญญาผู้ถูกฟ้องคดีต้องทำงานให้แล้วเสร็จบริบูรณ์ภายในวันที่ 15 มกราคม 2544 ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้มีหนังสือลงวันที่ 15 มกราคม 2544 ขอส่งมอบงาน และขอเบิกค่าก่อสร้างจากผู้ฟ้องคดี แต่ผู้ฟ้องคดี

ตรวจสอบงานก่อสร้างแล้วเห็นว่า มีการก่อสร้างไม่ตรงตามรูปแบบ จึงแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ดำเนินการแก้ไข ต่อมา เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้ดำเนินการแก้ไขจนแล้วเสร็จคณะกรรมการตรวจรับการแก้ไขปรับปรุงโครงการก่อสร้างดังกล่าวได้ตรวจรับงานเมื่อวันที่ 30 เมษายน 2546 แล้วเห็นว่า เป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ส่งมอบงานล่าช้าเกินกว่ากำหนด โดยผู้ฟ้องคดีมิได้บอกเลิกสัญญา ผู้ฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือลงวันที่ 21 มกราคม 2547 แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีนำเงินค่าปรับจากการทำงานแล้วเสร็จล่าช้ากว่าสัญญาไปชำระให้แก่ผู้ฟ้องคดีภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับหนังสือดังกล่าว ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีได้รับหนังสือเมื่อวันที่ 27 มกราคม 2547

กรณีดังกล่าว เห็นว่า ข้อ 14 ของสัญญาจ้างระบุว่า ค่าปรับหากผู้รับจ้างไม่สามารถทำงานให้แล้วเสร็จตามเวลาที่กำหนดไว้ในสัญญาและผู้ว่าจ้างมิได้บอกเลิกสัญญา ผู้รับจ้างจะต้องชำระค่าปรับให้แก่ผู้ว่าจ้างและจะต้องชำระค่าใช้จ่ายในการควบคุมงาน เมื่อผู้ว่าจ้างต้องจ้างผู้ควบคุมงานอีกต่อหนึ่งนับจากวันที่กำหนดแล้วเสร็จตามสัญญา หรือวันที่ผู้ว่าจ้างได้ขยายให้จนถึงวันที่ทำงานแล้วเสร็จจริง ดังนั้น เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องเสียค่าปรับให้แก่ผู้ฟ้องคดีตั้งแต่วันครบกำหนดในสัญญาจนถึงวันที่งานแล้วเสร็จจริงตามสัญญา จึงถือว่า วันที่ 30 เมษายน 2546 อันเป็นวันที่คณะกรรมการตรวจรับงานได้ตรวจรับงาน ซึ่งเป็นวันทำงานแล้วเสร็จจริงเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 892/2547 (ระหว่าง สถาบันเทคโนโลยีราชมงคล ผู้ฟ้องคดี กับ ห้างหุ้นส่วนจำกัด ฮงหลีสรรพสินค้าและก่อสร้าง ที่ 1 หุ้นส่วนผู้จัดการ ห้างหุ้นส่วนจำกัด ฮงหลีสรรพสินค้าและก่อสร้าง ที่ 2 และธนาคารกรุงศรีอยุธยา จำกัด (มหาชน) ที่ 3 ผู้ถูกฟ้องคดี)

ผู้ฟ้องคดีได้ทำสัญญาจ้างผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ให้ทำการก่อสร้างปรับปรุงอาคารโรงอาหารมีกำหนดแล้วเสร็จภายในวันที่ 27 พฤษภาคม 2544 ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้ขยายเวลาออกไปถึงวันที่ 3 เมษายน 2545 แต่ผู้ถูกฟ้องคดีก็ไม่สามารถส่งมอบงานได้ภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือลงวันที่ 6 มีนาคม 2546 ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 เพื่อบอกเลิกสัญญา และมีหนังสือลงวันที่ 8 มีนาคม 2546 ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ในฐานะผู้ค้ำประกันให้นำเงินค้ำประกันมาชำระให้แก่ผู้ฟ้องคดี ต่อมา ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือทวงถามลงวันที่ 24 มีนาคม 2546 ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ให้นำเงินค่าปรับ

ตามสัญญาจ้างมาชำระแก่ผู้ฟ้องคดีภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือทวงถาม ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองได้รับหนังสือดังกล่าวในวันที่ 26 มีนาคม 2546 แต่เพิกเฉยไม่นำเงินมาชำระ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระค่าปรับและเงินตามสัญญาค่าประกัน กรณีดังกล่าว เห็นว่า เมื่อปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้รับหนังสือของผู้ฟ้องคดีลงวันที่ 6 มีนาคม 2546 ที่บอกเลิกสัญญาเมื่อวันที่ 8 มีนาคม 2546 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ได้รับหนังสือของผู้ฟ้องคดีลงวันที่ 8 มีนาคม 2546 ที่ให้นำเงินค้ำประกันมาชำระให้แก่ผู้ฟ้องคดีเมื่อวันที่ 10 มีนาคม 2546 อันทำให้สัญญาสิ้นสุดลง ซึ่งถือเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 907/2547 (ระหว่าง มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ผู้ฟ้องคดี กับ บริษัท ทวิน เทคคิง จำกัด ที่ 1 และธนาคารทหารไทย จำกัด (มหาชน) ที่ 2 ผู้ถูกฟ้องคดี)

ผู้ฟ้องคดีได้ทำสัญญาจ้างเหมาปรับปรุงอาคารโคมศูนย์รังสิตมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ กับผู้ถูกฟ้องคดี ที่ 1 แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ไม่สามารถทำงานให้แล้วเสร็จตามสัญญา ผู้ฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือลงวันที่ 10 ตุลาคม 2545 แจ้งบอกเลิกสัญญาและขอใช้สิทธิรับหนังสือค้ำประกันการปฏิบัติตามสัญญา รวมทั้งมีหนังสือแจ้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ขอใช้สิทธิเรียกร้องตามหนังสือค้ำประกันดังกล่าว ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้รับทราบหนังสือแจ้งดังกล่าวเมื่อวันที่ 19 ตุลาคม 2545 ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ 17 กันยายน 2546 แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 รับผิดชอบจ่ายเงินอันเนื่องมาจากการบอกเลิกสัญญา ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้รับหนังสือดังกล่าวเมื่อวันที่ 23 กันยายน 2546 แต่เพิกเฉยไม่ชดใช้เงินให้แก่ผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องต่อศาลของให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ชดใช้เงินแก่ผู้ฟ้องคดีอันเนื่องมาจากการบอกเลิกสัญญาจ้าง ซึ่งศาลได้รับคำฟ้องไว้พิจารณาแล้ว

ต่อมา เมื่อวันที่ 19 ธันวาคม 2546 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้ให้การและฟ้องแย้งว่า ไม่ได้เป็นฝ่ายผิดสัญญา เนื่องจากได้ทำงานแล้วเสร็จตามสัญญาและส่งมอบงานงวดสุดท้ายที่ได้มีการแก้ไขเรียบร้อยแล้วเมื่อวันที่ 16 กันยายน 2546 ผู้ฟ้องคดีจึงมีหน้าที่ต้องจ่ายเงินค่าจ้างงวดสุดท้ายให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ภายใน 30 วัน นับแต่วันส่งมอบงาน แต่ผู้ฟ้องคดีเป็นฝ่ายผิดสัญญาไม่ยอมชำระเงินและได้รับเงินประกันสัญญาไปจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงฟ้องแย้งขอให้ศาลพิพากษาให้ผู้ฟ้องคดีจ่ายเงินค่าจ้างงวดสุดท้ายและคืนเงินประกันสัญญาให้แก่

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ซึ่งการฟ้องแย้งถือเป็นคำฟ้องที่ต้องฟ้องภายในระยะเวลาการฟ้องคดี และในกรณีดังกล่าวถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีเมื่อวันที่ 19 ตุลาคม 2546 อันเป็นวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้รับหนังสือบอกเลิกสัญญาฉบับลงวันที่ 10 ตุลาคม 2545 ซึ่งถือว่าเป็นวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เกิดสิทธิเรียกร้องให้ผู้ฟ้องคดีชำระค่าจ้างสำหรับงานงวดสุดท้ายและคืนเงินประกันสัญญา

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 917/2547 (ระหว่าง ห้างหุ้นส่วนจำกัด สยามซีวิล ซัพพลาย ผู้ฟ้องคดี กับ การประปาส่วนภูมิภาค ผู้ถูกฟ้องคดี)

ผู้ฟ้องคดีได้ทำสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดีให้ทำงานโครงการวางท่อประปา รวมทั้งหมด 9 สัญญา แต่ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถเข้าทำงานตามสัญญาจ้างได้ เนื่องจากมีเหตุขัดข้องเกี่ยวกับเรื่องการขอเข้าใช้พื้นที่ของเทศบาลนครขอนแก่น ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้แจ้งเหตุดังกล่าวต่อผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อขอยุติงานและขอต่ออายุสัญญาทั้ง 9 ฉบับ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ต่ออายุสัญญาให้ตามคำขอ และได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการตามสัญญาจ้างต่อไป ต่อมาผู้ฟ้องคดีได้เข้าดำเนินงานตามสัญญาจ้างจนงานก่อสร้างแล้วเสร็จ แต่เป็นการแล้วเสร็จเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาตามที่กำหนดไว้ในสัญญา โดยมีการส่งมอบงานและคณะกรรมการตรวจการจ้างได้ตรวจรับงานจ้างของทั้ง 9 สัญญา ตามลำดับ เริ่มตั้งแต่ สัญญาแรกในวันที่ 24 มีนาคม 2541 และสัญญาสุดท้ายในวันที่ 6 สิงหาคม 2541 ซึ่งคณะกรรมการตรวจการจ้างได้แจ้งสงวนสิทธิในการปรับผู้ฟ้องคดี เนื่องจากทำงานแล้วเสร็จล่าช้าไว้ด้วย โดยต่อมาผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือแจ้งยินยอมให้ผู้ถูกฟ้องคดีหักเงินค่าปรับ พร้อมกับสงวนสิทธิขอรับเงินค่าปรับคือ หากปรากฏต่อมาว่าความล่าช้าไม่ได้เกิดจากความผิดของผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีจึงได้จ่ายค่าจ้างซึ่งได้หักค่าปรับออกแล้วให้แก่ผู้ฟ้องคดี ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ 13 กันยายน 2544 แจ้งผลการอนุมัติลดค่าปรับบางส่วนให้แก่ผู้ฟ้องคดี แต่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การปรับดังกล่าวไม่ชอบด้วยสัญญาและกฎหมาย เพราะเหตุแห่งความล่าช้าในการส่งมอบงาน ไม่ได้เกิดจากความผิดของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงได้ทวงถามเงินค่าปรับคืน แต่ผู้ถูกฟ้องคดีเพิกเฉย

กรณีดังกล่าวนี้ เห็นว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ 13 กันยายน 2544 แจ้งการลดค่าปรับแก่ผู้ฟ้องคดี เป็นการแจ้งการลดค่าปรับเพราะเหตุที่ผู้ฟ้องคดีต้องเสียเวลา รอการอนุญาตให้ใช้พื้นที่ก่อสร้างจากเทศบาลนครขอนแก่น ไม่ใช่อาศัยเหตุที่ผู้ฟ้องคดีเคยทำ

หนังสือสงวนสิทธิขอรับค่าปรับคืนให้ไว้แก่ผู้ถูกฟ้องคดี ในกรณีที่หากความล่าช้าจากการปฏิบัติงานไม่ใช่ความผิดของผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด ดังนั้น การนับระยะเวลาการฟ้องคดีเพื่อเรียกเงินค่าปรับคืนในคดีนี้ จึงเริ่มนับจากวันที่คณะกรรมการตรวจการจ้างได้ตรวจรับงานจ้างในแต่ละสัญญา ซึ่งได้มีการแจ้งสงวนสิทธิในการปรับกรณีที่ผู้ฟ้องคดีส่งมอบงานจ้างล่าช้ากว่ากำหนดแล้วเสร็จตามสัญญาไว้ด้วย ซึ่งถือว่าเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีได้รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี เมื่อปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีส่งมอบงานล่าช้าและคณะกรรมการตรวจการจ้างได้ตรวจรับงานจ้างตามสัญญาแต่ละฉบับตามลำดับ โดยเริ่มสัญญาแรกในวันที่ 24 มีนาคม 2541 และสัญญาสุดท้ายในวันที่ 6 สิงหาคม 2541 แต่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาขึ้นฟ้องต่อศาลปกครองในวันที่ 11 กันยายน 2545 จึงเป็นการฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีแล้ว

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 961/2547 (มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี ผู้ฟ้องคดี กับ นางเพ็ญวิสุทธิ์ สุพล หรือชุตติเดชาณุกุล ที่ 1 นายอุดม ทิพรราช ที่ 2 นางณิชารัตน์ สวาสดิพันธ์ ที่ 3 นางสาวสังวาล ผดุงเกียรติโสภณ หรือ นางสาวอล จันทรภักดี ที่ 4 และนางดาวทวิ สุพล ที่ 5 ผู้ถูกฟ้องคดี)

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้ทำสัญญากับผู้ฟ้องคดีเกี่ยวกับข้าราชการที่ไปศึกษาหรือฝึกอบรม ณ ต่างประเทศ ลงวันที่ 12 มกราคม 2539 และสัญญาอนุญาตให้ข้าราชการไปศึกษาฝึกอบรมหรือปฏิบัติการวิจัย ณ ต่างประเทศลงวันที่ 24 ตุลาคม 2543 ต่อมา เมื่อวันที่ 15 สิงหาคม 2545 กองกลาง สำนักงานอธิการบดี มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี ได้รับหนังสือของกรมวิเทศสหการลงวันที่ 5 สิงหาคม 2545 ว่า รัฐบาลนิวซีแลนด์ได้ยุติการให้ทุนแก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 แล้ว เนื่องจาก ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ไม่สามารถสำเร็จการศึกษาในเดือนพฤศจิกายน 2544 ตามที่กำหนดและให้เดินทางกลับในทันที และไม่ได้ไปรายงานตัวต่อผู้ฟ้องคดีเพื่อกลับเข้าปฏิบัติราชการ จึงเป็นการขาดราชการติดต่อกันเกิน 15 วัน โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ผู้ฟ้องคดีจึงมีคำสั่งลงวันที่ 8 พฤศจิกายน 2545 ปลดผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ออกจากราชการตั้งแต่วันที่ 31 ตุลาคม 2545 ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ 7 กุมภาพันธ์ 2546 แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีนำเงินไปชำระตามสัญญา แต่ผู้ถูกฟ้องคดีเพิกเฉย

กรณีดังกล่าว เห็นว่า การที่ผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งจากกรมวิเทศสหการตามหนังสือลงวันที่ 5 สิงหาคม 2545 ว่า รัฐบาลนิวซีแลนด์ได้ยุติการให้ทุนแก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 แล้ว เนื่องจากไม่สามารถสำเร็จการศึกษาและในสัญญาฉบับลงวันที่ 12 มกราคม 2539 ข้อ 2 ระบุ

ว่าให้ผู้ให้สัญญารีบเดินทางกลับและรีบรายงานตัวต่อผู้รับสัญญา โดยไม่ชักช้า และในสัญญาฉบับลงวันที่ 24 ตุลาคม 2543 ข้อ 3.1 ระบุว่าให้ผู้ให้สัญญารายงานตัวกลับเข้าปฏิบัติราชการเป็นหนังสือต่อผู้รับสัญญาหรือผู้บังคับบัญชาชั้นต้นของผู้ให้สัญญาทันที โดยไม่ได้ระบุระยะเวลาไว้ชัดเจน จึงเป็นเหตุที่ไม่แน่นอนว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จะมารายงานตัวและเข้ารับราชการในวันใด เหตุแห่งการฟ้องคดีจึงยังไม่เกิดขึ้น ต่อมาผู้ฟ้องคดีได้มีคำสั่งลงวันที่ 8 พฤศจิกายน 2545 สั่งปลดผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ออกจากราชการ ตั้งแต่วันที่ 31 ตุลาคม 2545 เป็นต้นไป ซึ่งตามคำสั่งดังกล่าวเป็นระยะเวลาที่แน่ชัดว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ไม่สามารถที่จะกลับเข้ารับราชการตามสัญญาดังกล่าวได้อีกต่อไป จึงถือว่าวันที่ 31 ตุลาคม 2545 เป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีได้รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี

คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ปี 2548*

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 51/2548 (ประชุมใหญ่) (ระหว่าง ห้างหุ้นส่วนจำกัด ศรีกรรณก่อสร้าง ผู้ฟ้องคดี กับ การประปาส่วนภูมิภาค โดยสำนักงานประปาเชียงใหม่ ผู้ถูกฟ้องคดี)

ผู้ถูกฟ้องคดีได้ทำสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดีให้ทำการปรับปรุงระบบท่อประปา ในหมู่บ้านนวัตน์ ตำบลหนองแก้ว อำเภอหางดง จังหวัดเชียงใหม่ โดยกำหนดเวลาแล้วเสร็จ ในวันที่ 5 กุมภาพันธ์ 2545 ผู้ฟ้องคดีได้ทำงานแล้วเสร็จและมีหนังสือแจ้งขอส่งมอบงาน เมื่อวันที่ 4 กุมภาพันธ์ 2545 แต่คณะกรรมการตรวจการจ้างไม่ยอมตรวจรับงานโดยไม่ได้แจ้ง เหตุผลให้ผู้ฟ้องคดีทราบ จนกระทั่งระยะเวลาล่วงเลยมา 22 วัน ผู้ฟ้องคดีจึงสอบถามผลการ ดำเนินงาน ไปยังผู้ถูกฟ้องคดีแต่คณะกรรมการตรวจการจ้างกลับเพิกเฉยโดยไม่ได้เร่งรัด ดำเนินการตรวจรับงานตามระเบียบของทางราชการแต่อย่างใด อีกทั้งได้กลิ่นแก๊สสั่งให้ ผู้ฟ้องคดีทำงานเพิ่มจากสัญญาและตั้งแก้ไขงานหลายครั้ง ผู้ฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือลงวันที่ 8 มีนาคม 2545 แจ้งสงวนสิทธิในการเรียกคืนค่าปรับไปยังผู้ถูกฟ้องคดี ต่อมา เมื่อวันที่ 12 มีนาคม 2545 ผู้ถูกฟ้องคดีได้จ่ายเงินค่าจ้างให้แก่ผู้ฟ้องคดีโดยได้หักค่าปรับไว้ โดยอ้างว่า ผู้ฟ้องคดีส่งมอบงานล่าช้าเกินกำหนด ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือทวงคืนเงินค่าปรับไปยัง ผู้ถูกฟ้องคดี ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ 22 เมษายน 2546 แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ว่าได้ส่งเรื่องไปให้สำนักงานประปาเขต 9 เชียงใหม่ พิจารณาดำเนินการ หลังจากนั้น สำนักงานประปาเขต 9 เชียงใหม่ ได้มีหนังสือลงวันที่ 12 พฤษภาคม 2546 แจ้งผู้ฟ้องคดีว่า ได้มีการดำเนินการถูกต้องตามขั้นตอนการตรวจรับงานทุกประการแล้ว

กรณีดังกล่าว เห็นว่า ข้อพิพาทคดีนี้เกิดจากการที่ผู้ฟ้องคดีส่งมอบงานและขอรับ เงินค่าจ้างตามสัญญา ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีได้จ่ายค่าจ้างโดยหักค่าปรับเนื่องจากเห็นว่า ผู้ฟ้องคดี ส่งมอบงานล่าช้า เมื่อผู้ฟ้องคดีได้จ่ายเงินค่าจ้างโดยหักค่าปรับและผู้ฟ้องคดีได้รับเงินจำนวน

* ในกรณีที่เหตุแห่งการฟ้องคดีเกิดก่อนวันที่ศาลปกครองเปิดทำการ (วันที่ 9 มีนาคม 2544) แต่ ผู้ฟ้องคดีมิได้นำคดีไปฟ้องต่อศาลยุติธรรม ซึ่งเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาในขณะนั้น ต่อมา หลังจากที่ ศาลปกครองเปิดทำการแล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองโดยอายุความฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมยังไม่ ครบกำหนด แต่จะเป็นการฟ้องคดีที่พ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีต่อศาลปกครองแล้ว ในกรณีเช่นนี้ เพื่อ ประโยชน์แห่งความยุติธรรม จึงให้เริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีต่อศาลปกครองตั้งแต่วันที่ศาลปกครองเปิดทำการ เป็นต้นไป

ดังกล่าวไปแล้ว ตามหลักฐานใบเสร็จรับเงินลงวันที่ 12 มีนาคม 2545 กรณีจึงถือได้ว่า ผู้ฟ้องคดีได้รู้ถึงการที่ผู้ถูกฟ้องคดีปรับผู้ฟ้องคดี ซึ่งเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้ตั้งแต่วันที่ 12 มีนาคม 2545 แล้ว

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 61/2548 (ประชุมใหญ่) (ระหว่าง กรมชลประทาน ผู้ฟ้องคดี กับ ห้างหุ้นส่วนจำกัด ชนิตร ที่ 1 นายชนพล ชนชัยอารีย์ ที่ 2 และธนาคารทหารไทย จำกัด (มหาชน) ที่ 3 ผู้ถูกฟ้องคดี)

ผู้ฟ้องคดีได้แจ้งผู้ถูกฟ้องคดีก่อสร้างคันดิน กำหนดระยะเวลาทำงานแล้วเสร็จ ภายในวันที่ 10 ตุลาคม 2543 ผู้ถูกฟ้องคดีส่งมอบงานและรับเงินค่างานงวดที่ 1 ถึงงวดที่ 4 แล้ว แต่ส่งมอบงานงวดที่ 5 ซึ่งเป็นงวดสุดท้ายเกินอายุสัญญา ปรากฏว่า เมื่อวันที่ 16 กรกฎาคม 2545 ผู้ถูกฟ้องคดีมีหนังสือถึงผู้ฟ้องคดีขอส่งมอบงานงวดที่ 5 คณะกรรมการตรวจการจ้างได้ตรวจรับงานดังกล่าว และมีบันทึกฉบับลงวันที่ 28 สิงหาคม 2544 เสนอ ผู้ปฏิบัติราชการแทนอธิบดีกรมชลประทานแจ้งการส่งมอบงานล่าช้าดังกล่าว และจำนวนเงิน ค่าปรับตามสัญญา ซึ่งผู้ปฏิบัติราชการแทนอธิบดีได้ลงนามรับทราบและอนุมัติตามบันทึก ของคณะกรรมการตรวจการจ้างเมื่อวันที่ 29 สิงหาคม 2545 จึงได้มีหนังสือแจ้งไปยัง ผู้ถูกฟ้องคดีให้ทราบเกี่ยวกับค่าปรับกรณีส่งมอบงานเกินกำหนดอายุสัญญาดังกล่าว ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี คือ วันที่ 29 สิงหาคม 2545 ซึ่งเป็นวันที่ผู้ปฏิบัติราชการแทนอธิบดีกรมชลประทานรับทราบและลงนามอนุมัติตามบันทึก ของคณะกรรมการตรวจการจ้างที่รายงานผลการส่งมอบงานของผู้ถูกฟ้องคดี

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 67/2548 (ระหว่าง มหาวิทยาลัยมหิดล ผู้ฟ้องคดี กับ นายชูธรรม พันธุ์จันทน์ ที่ 1 นางเบญจพร พันธุ์จันทน์ ที่ 2 ผู้ถูกฟ้องคดี)

เมื่อวันที่ 30 พฤษภาคม 2538 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ทำสัญญาการเป็นนักศึกษาเพื่อ ศึกษาวิชาเภสัชศาสตร์ (มหาวิทยาลัยมหิดล) กับผู้ฟ้องคดี และเพื่อเป็นหลักประกันการปฏิบัติตามสัญญาดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้ทำสัญญาค้ำประกันให้ไว้แก่ผู้ฟ้องคดี เมื่อ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 สำเร็จการศึกษาเมื่อวันที่ 3 มีนาคม 2543 คณะกรรมการพิจารณาจัดสรร นักศึกษาวิชาเภสัชศาสตร์ฯ จัดสรรให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ไปปฏิบัติงานที่กระทรวง สาธารณสุข โดยให้ไปรายงานตัวเพื่อเลือกสถานที่ปฏิบัติงานในวันที่ 18 เมษายน 2543

แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มิได้ไปรายงานตัวเข้ารับราชการหรือทำงานชดใช้ตามสัญญาการเป็นนักศึกษาดังกล่าว กระทรวงสาธารณสุขจึงมีหนังสือลงวันที่ 22 พฤษภาคม 2543 และลงวันที่ 12 เมษายน 2544 แจ้งคณะเภสัชศาสตร์ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ไม่ไปรายงานตัวเพื่อเลือกสถานที่ปฏิบัติงาน คณะเภสัชศาสตร์จึงมีหนังสือลงวันที่ 6 มิถุนายน 2544 แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบเพื่อติดตามให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ชดใช้เงินตามสัญญา ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ 14 กันยายน 2544 แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชำระเงินแทนการปฏิบัติงานตามสัญญาให้แก่ผู้ฟ้องคดีภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือ ผู้ถูกฟ้องคดี 1 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้รับหนังสือดังกล่าวเมื่อวันที่ 20 กันยายน 2544 และวันที่ 21 กันยายน 2544 ตามลำดับ แต่ไม่ชำระเงินให้แก่ผู้ฟ้องคดี โดยอ้างมติให้นักศึกษาวิชาเภสัชศาสตร์ผู้ทำสัญญาที่สำเร็จการศึกษาในปีการศึกษา 2542 ที่ไม่ประสงค์จะรับราชการหรือปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐพ้นจากความผูกพันตามสัญญาโดยไม่ต้องเสียค่าปรับ

กรณีดังกล่าว เห็นว่า เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ภายหลังจากที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 สำเร็จการศึกษาตามหลักสูตรแล้ว คณะกรรมการพิจารณาจัดสรรนักศึกษาวิชาเภสัชศาสตร์ฯ จัดสรรให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ไปปฏิบัติงานในวันที่ 18 เมษายน 2543 แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ไม่ไปรายงานตัวแต่อย่างใด จึงถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ประพฤติผิดสัญญาและมีเหตุแห่งการฟ้องคดีเกิดขึ้นแล้วตั้งแต่วันดังกล่าว ต่อมา เมื่อกระทรวงสาธารณสุขมีหนังสือลงวันที่ 22 พฤษภาคม 2543 และลงวันที่ 12 เมษายน 2544 แจ้งคณะเภสัชศาสตร์ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ไม่ไปรายงานตัวเพื่อเลือกสถานที่ปฏิบัติงาน คณะเภสัชศาสตร์มีหนังสือลงวันที่ 6 มิถุนายน 2544 แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบเพื่อติดตามให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ชดใช้เงินตามสัญญา จึงต้องถือว่าวันที่ผู้ฟ้องคดีได้รับทราบจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ไม่รายงานตัวเพื่อเลือกสถานที่ปฏิบัติงาน ซึ่งหมายถึงไม่รายงานตัวเพื่อเข้ารับราชการหรือทำงานตามสัญญาดังกล่าวนั้นเอง เป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีได้รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีเพื่อบังคับให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชดใช้เงินตามสัญญาแล้ว แต่ปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ 14 กันยายน 2544 เรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชดใช้เงินตามสัญญาภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือดังกล่าว จึงต้องถือว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้อย่างช้าที่สุดคือวันที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ชดใช้เงินดังกล่าว คือวันที่ 14 กันยายน 2544

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 88/2548 (ที่ประชุมใหญ่) (ระหว่าง กรมชลประทาน ผู้ฟ้องคดี กับ บริษัท พินุลย์มหาสารคาม จำกัด ผู้ถูกฟ้องคดี)

ผู้ฟ้องคดีได้ทำสัญญาว่าจ้างผู้ถูกฟ้องคดีให้ทำงานปรับปรุงแหล่งน้ำธรรมชาติหนองห้วยแล้ง ตำบลหนองไฮ อำเภอวาปีปทุม จังหวัดมหาสารคาม หลังจากเริ่มปฏิบัติงานได้มีการขยายเวลาการทำงานออกไปอีก 120 วัน จนถึงวันที่ 7 กุมภาพันธ์ 2545 แต่ผู้ถูกฟ้องคดีก็ยังไม่สามารถทำงานให้แล้วเสร็จตามสัญญาได้ ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือลงวันที่ 23 เมษายน 2545 บอกลิกสัญญาไปยังผู้ถูกฟ้องคดีและให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระค่าปรับภายในกำหนดเจ็ดวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับหนังสือดังกล่าว เมื่อวันที่ 25 เมษายน 2545 และเมื่อครบกำหนดชำระค่าปรับในวันที่ 3 พฤษภาคม 2545 แล้ว ผู้ถูกฟ้องคดียังไม่นำเงินไปชำระ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีกลับมีหนังสือลงวันที่ 3 พฤษภาคม 2545 อุทธรณ์คำสั่งบอกลิกสัญญาไปยังผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีพิจารณาแล้วไม่อาจยกเลิกคำสั่งบอกลิกสัญญาได้ จึงมีหนังสือเตือนให้ผู้ถูกฟ้องคดีนำเงินค่าปรับไปชำระอีก ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีเห็นว่าการคิดค่าปรับไม่ถูกต้องและขอให้ผู้ฟ้องคดีจ่ายเงินค่างานที่ทำไปหลังจากผู้ฟ้องคดีบอกลิกสัญญา ผู้ฟ้องคดีพิจารณาแล้วเห็นควรลดค่าปรับให้ตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีร้องขอ ส่วนเงินค่างานที่ทำหลังจากบอกลิกสัญญาไม่สามารถจ่ายให้ได้ ผู้ฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือลงวันที่ 9 มกราคม 2546 แจ้งผลการพิจารณาดังกล่าวให้ผู้ถูกฟ้องคดีทราบ พร้อมกับแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีนำเงินค่าปรับไปชำระแก่ผู้ฟ้องคดีภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือดังกล่าว ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีได้รับหนังสือดังกล่าวเมื่อวันที่ 15 มกราคม 2546 แต่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ชำระ

กรณีดังกล่าว เห็นว่า ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 386 วรรคหนึ่ง บัญญัติให้การเลิกสัญญากระทำด้วยการแสดงเจตนาแก่อีกฝ่ายหนึ่งประกอบกับ มาตรา 169 วรรคหนึ่ง บัญญัติให้การแสดงเจตนาที่กระทำต่อบุคคลซึ่งมิได้อยู่เฉพาะหน้า มีผลนับแต่เวลาที่การแสดงเจตนาขึ้นไปถึงผู้รับการแสดงเจตนา ฉะนั้น การบอกลิกสัญญาจึงมีผลเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีได้รับหนังสือแจ้งการบอกลิกสัญญาแล้ว กำหนดเวลาการฟ้องคดีจึงเริ่มนับตั้งแต่วันที่การบอกลิกสัญญามีผลดังกล่าว สำหรับคดีนี้ เหตุแห่งการฟ้องคดีเกิดจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีทำงานไม่แล้วเสร็จตามกำหนด ในสัญญาผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือลงวันที่ 23 เมษายน 2545 บอกลิกสัญญาและเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระค่าปรับ

ภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือดังกล่าว ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีได้รับหนังสือบอกเลิกสัญญา และเรียกค่าปรับดังกล่าวเมื่อวันที่ 25 เมษายน 2545 กำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี เริ่มนับตั้งแต่วันที่ 25 เมษายน 2545 ซึ่งเป็นวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับหนังสือ

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 95/2548 (ระหว่าง กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน ผู้ฟ้องคดี กับ นายสุทธิรักษ์ เสงลาหอม ที่ 1 นางนันทิยา วงษ์พินิจ ที่ 2 พันเอก เนื่อง ทองดี โดยนาง กุหลาบ ทองดี นางสาวจริญญา ทองดี และนางสาวชูลี ทองดี เข้าแทนที่คู่กรณีผู้ถึงแก่ ความตาย ที่ 3 และพันตรี โสภณ แสงชาติ ที่ 4 ผู้ถูกฟ้องคดี)

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้ทำสัญญาการรับทุนรัฐบาลญี่ปุ่น (ภายใต้กรมพัฒนาฝีมือ แรงงาน) เพื่อศึกษาวิชาในต่างประเทศ ฉบับลงวันที่ 13 กรกฎาคม 2538 กับผู้ฟ้องคดี โดยมี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 เป็นผู้ค้ำประกัน ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้สำเร็จ การศึกษาและเดินทางกลับประเทศไทย ผู้ฟ้องคดีจึงได้บรรจุแต่งตั้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ให้เข้ารับ ราชการในตำแหน่งนักวิชาการฝึกอาชีพ 3 สถาบันพัฒนาฝีมือแรงงาน ตั้งแต่วันที่ 20 เมษายน 2543 เป็นต้นไป ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้ขอลาออกจากราชการ ผู้ฟ้องคดีจึงมีคำสั่งลงวันที่ 16 ตุลาคม 2545 อนุญาตให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ลาออกจากราชการตั้งแต่วันที่ 1 พฤศจิกายน 2545 ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงรับราชการไม่ครบระยะเวลาตามที่กำหนดในสัญญา และตกเป็น ผู้ผิดสัญญา ผู้ฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือลงวันที่ 4 มีนาคม 2546 ทวงถามผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ให้ ชดใช้เงินแต่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่เพิกเฉย ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือลงวันที่ 1 เมษายน 2546 ทวงถามผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ให้ชดใช้เงินภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือดังกล่าว ซึ่งผู้ ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้รับหนังสือฉบับลงวันที่ 4 มีนาคม 2546 เมื่อวันที่ 8 มีนาคม 2546 แต่ก็ยังไม่ ยอมชดใช้เงินให้แก่ผู้ฟ้องคดีภายในเวลาที่กำหนด

กรณีดังกล่าว เห็นว่า การที่ผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่มีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับ สัญญาทางปกครองเมื่อวันที่ 1 พฤศจิกายน 2545 ซึ่งเป็นวันแรกและผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มิได้มาปฏิบัติราชการ ทั้งที่ยังไม่ได้ชดใช้ทุนรัฐบาลญี่ปุ่น พร้อมทั้งเบี่ยงปรับตามสัญญาให้แก่ ผู้ฟ้องคดี แต่ผู้ฟ้องคดีกลับนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ 23 ธันวาคม 2546 จึงเป็น การยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดี

ส่วนวันที่ผู้ฟ้องคดีได้รับทราบจากเจ้าหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ผิด สัญญา นั้น เห็นว่า การที่ผู้ฟ้องคดีจะมีกระบวนการหรือขั้นตอนในทางราชการที่จะรับทราบ

ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ผิดสัญญาเมื่อใด ย่อมเป็นเรื่องของขั้นตอนหรือการบริหารงานภายในของผู้ฟ้องคดีเอง หาใช่เป็นเรื่องเดียวกันกับการเริ่มต้นของสิทธิในการฟ้องคดีของผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใดไม่ เพราะเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้ยื่นหนังสือลาออกจากราชการและผู้ฟ้องคดีมีคำสั่งอนุญาต ก็ย่อมต้องถือว่า ผู้ฟ้องคดีย่อมรู้หรือควรรู้ว่า หากผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มิได้มาปฏิบัติราชการ ทั้งที่ยังมิได้ขอใช้เงินให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามสัญญาวันแรกที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มิได้มาปฏิบัติราชการดังกล่าว ย่อมเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีอาจใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 107/2548 (ระหว่าง มหาวิทยาลัยมหิดล ผู้ฟ้องคดี กับ นางสาวพัชรินทร์ ชินกาญจนโรจน์ ที่ 1 นางสาวนิรมล แซ่ชิน ที่ 2 ผู้ถูกฟ้องคดี)

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ทำสัญญาการเป็นนักศึกษาเพื่อศึกษาวิชาเภสัชศาสตร์ (มหาวิทยาลัยมหิดล) กับผู้ฟ้องคดีเมื่อวันที่ 30 พฤษภาคม 2538 โดยมีผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 เป็นผู้ค้ำประกัน เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 สำเร็จการศึกษาเมื่อวันที่ 3 มีนาคม 2543 คณะกรรมการพิจารณาจัดสรรนักศึกษาวิชาเภสัชศาสตร์ฯ จัดสรรให้ผู้ถูกฟ้องคดีไปปฏิบัติงานที่กระทรวงสาธารณสุข โดยให้ไปรายงานตัวเพื่อเลือกสถานที่ปฏิบัติงานในวันที่ 18 เมษายน 2543 แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มิได้ไปรายงานตัวเข้ารับราชการหรือทำงานชดใช้ตามสัญญาการเป็นนักศึกษาดังกล่าว กระทรวงสาธารณสุขจึงมีหนังสือลงวันที่ 22 พฤษภาคม 2543 และลงวันที่ 12 เมษายน 2544 แจ้งคณะเภสัชศาสตร์ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ไม่ไปรายงานตัวเพื่อเลือกสถานที่ปฏิบัติงาน คณะเภสัชศาสตร์จึงมีหนังสือลงวันที่ 6 มิถุนายน 2544 แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบเพื่อติดตามให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ชดใช้เงินตามสัญญา ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ 28 กันยายน 2544 แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชำระเงินแทนการปฏิบัติงานตามสัญญาให้แก่ผู้ฟ้องคดีภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้รับหนังสือดังกล่าวเมื่อวันที่ 7 พฤศจิกายน 2544 แต่ไม่ชำระเงินให้แก่ผู้ฟ้องคดี โดยอ้างมติให้นักศึกษาวิชาเภสัชศาสตร์ผู้ทำสัญญาที่สำเร็จการศึกษาในปีการศึกษา 2542 ที่ไม่ประสงค์จะรับราชการหรือปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐพ้นจากความผูกพันตามสัญญาโดยไม่ต้องเสียค่าปรับ

กรณีดังกล่าว เห็นว่า เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ภายหลังจากที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 สำเร็จการศึกษาตามหลักสูตรแล้ว คณะกรรมการพิจารณาจัดสรรนักศึกษาวิชาเภสัชศาสตร์ฯ จัดสรรให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ไปปฏิบัติงานในวันที่ 18 เมษายน 2543 แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ไม่ไปรายงานตัวแต่อย่างใด จึงถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ประพฤติผิดสัญญาและมีเหตุแห่งการฟ้องคดี

เกิดขึ้นแล้วตั้งแต่วันที่ดังกล่าว ต่อมา เมื่อกระทรวงสาธารณสุขมีหนังสือลงวันที่ 22 พฤษภาคม 2543 และลงวันที่ 12 เมษายน 2544 แจ้งคณะกรรมการว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ไม่ไปรายงานตัว เพื่อเลือกสถานที่ปฏิบัติงาน คณะกรรมการมีหนังสือลงวันที่ 6 มิถุนายน 2544 แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบเพื่อติดตามให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ชดใช้เงินตามสัญญา จึงต้องถือว่าวันที่ผู้ฟ้องคดีได้รับทราบจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ไม่รายงานตัวเพื่อเลือกสถานที่ปฏิบัติงาน ซึ่งหมายถึงไม่รายงานตัวเพื่อเข้ารับราชการหรือทำงานตามสัญญาดังกล่าวนั่นเอง เป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีได้รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีเพื่อบังคับให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชดใช้เงินตามสัญญาแล้ว โดยไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับทราบหนังสือของคณะกรรมการดังกล่าวเมื่อใด แต่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ 28 กันยายน 2544 เรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชดใช้เงินตามสัญญาให้แก่ผู้ฟ้องคดีภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือดังกล่าว จึงต้องถือว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้อย่างช้าที่สุดคือวันที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ชดใช้เงินดังกล่าว คือวันที่ 28 กันยายน 2544

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 114/2548 (ระหว่าง สำนักงานศาลยุติธรรม ผู้ฟ้องคดี กับ บริษัท สหชนาสิน จำกัด ที่ 1 และธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) ที่ 2 ผู้ถูกฟ้องคดี)

ผู้ฟ้องคดีได้ทำสัญญาว่าจ้างผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ให้ทำการก่อสร้างอาคารที่ทำการศาลจังหวัดสมุย เมื่อวันที่ 4 ตุลาคม 2544 โดยกำหนดเวลาแล้วเสร็จภายในวันที่ 24 ตุลาคม 2546 โดยมีผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 เป็นผู้ค้ำประกันตามสัญญา ต่อมา เมื่อวันที่ 4 ธันวาคม 2545 ผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้ตกลงทำบันทึกเพิ่มเติมต่อท้ายสัญญาในข้อ 6 ให้เปลี่ยนแปลงงวดการจ่ายเงินค่าจ้าง และให้มีการจ่ายเงินค่าจ้างล่วงหน้า โดยผู้ฟ้องคดีได้ตกลงจ่ายเงินค่าจ้างล่วงหน้าให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จำนวนร้อยละ 15 ของราคาค่าจ้าง และมีผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 เป็นผู้ค้ำประกัน ปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ไม่สามารถทำงานให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาตามสัญญา ผู้ฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือลงวันที่ 12 พฤศจิกายน 2545 บอกลีกสัญญาดังกล่าวกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 พร้อมกับแจ้งขอริบหลักประกันและขอสงวนสิทธิในการเรียกร้องค่าเสียหาย และขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ชำระคืนเงินค่าจ้างล่วงหน้าให้แก่ผู้ฟ้องคดีภายใน 7 วันนับถัดจากวันที่ได้รับหนังสือบอกลีกสัญญา และมีหนังสือลงวันที่ 12 พฤศจิกายน 2545 แจ้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ถึงการบอกลีกสัญญาและให้นำเงินค้ำประกันสัญญาก่อสร้างและเงินค้ำประกันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 รับเงินล่วงหน้าไปชำระให้ผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดี

ทั้งสองได้รับทราบหนังสือดังกล่าวเมื่อวันที่ 14 พฤศจิกายน 2545 แต่เพิกเฉย ต่อมา ผู้ฟ้องคดี
ได้ว่าจ้าง กิจการร่วมค้า เปโตรกรุเทพ เอส.ซี.เอส. ดีเวลลอปเม้นต์ ให้ทำการก่อสร้างอาคาร
ศาลจังหวัดสมุย พร้อมบ้านพักและสิ่งก่อสร้างประกอบ ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้ก่อสร้างค้างไว้
อันทำให้ผู้ฟ้องคดีต้องเสียค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นจากเดิมและผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ต้องชำระค่าใช้จ่าย
เพิ่มขึ้นดังกล่าวนี้

กรณีดังกล่าว เห็นว่า การที่ผู้ฟ้องคดีบอกเลิกสัญญาจ้างและผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง
ได้รับหนังสือแจ้งการบอกเลิกสัญญาดังกล่าวแล้วเมื่อวันที่ 14 พฤศจิกายน 2545 ผู้ฟ้องคดี
ย่อมมีสิทธิบังคับให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ชดใช้ค่าเสียหายเนื่องจากต้องจ้างผู้รับจ้างรายใหม่ทำงาน
ต่อให้แล้วเสร็จ และเรียกเงินค่าจ้างที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 รับไปล่วงหน้า รวมทั้งเรียกให้
ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ในฐานะผู้ค้ำประกันชำระเงินค้ำประกันตามสัญญาดังกล่าว และเงินค้ำประกัน
ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 รับล่วงหน้า จึงถือว่าผู้ฟ้องคดีเกิดสิทธิเรียกร้องได้ตั้งแต่วันที่ 14
พฤศจิกายน 2545 อันเป็นวันที่การบอกเลิกสัญญามีผลตามกฎหมาย

ความเห็นแย้ง

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีใช้สิทธิตามข้อ 6 ของสัญญา ว่าจ้างผู้รับจ้างรายใหม่เข้าทำงานต่อ
จากผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 แทนการเรียกค่าเสียหาย ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มีภาระจะต้องชำระหนี้
ส่วนนี้ก็ต่อเมื่อผู้ฟ้องคดีได้ว่าจ้างผู้รับจ้างรายใหม่ในวงเงินค่าจ้างสูงกว่าวงเงินค่าจ้างเดิม และ
วงเงินค่าจ้างผู้รับจ้างรายใหม่จะทราบได้ก็ต่อเมื่อได้ผู้รับจ้างคนใหม่แล้ว ข้อเท็จจริงรับกันว่า
ผู้ฟ้องคดีได้ว่าจ้างผู้รับจ้างรายใหม่เมื่อวันที่ 17 กันยายน 2546 และนำคดีมาฟ้อง
เมื่อวันที่ 10 กันยายน 2547 กรณีจึงไม่น่าจะพ้นระยะเวลาการฟ้องร้องตามมาตรา 51 แห่ง
พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 หากผู้ฟ้องคดีเรียก
ค่าเสียหายแทนการว่าจ้างผู้รับจ้างรายใหม่ จึงจะถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี
นับแต่วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เพิกเฉยไม่ชำระหนี้ค่าเสียหายตามที่ผู้ฟ้องคดีเรียกร้องเป็นวัน
เริ่มต้นนับระยะเวลา ดังนั้น การใช้สิทธิว่าจ้างผู้รับจ้างรายใหม่เหตุแห่งการฟ้องคดีน่าจะเกิด
เมื่อต้องว่าจ้างผู้รับจ้างรายใหม่ในวงเงินที่สูงกว่าวงเงินค่าจ้างเดิมเท่านั้น

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 154/2548 (ประชุมใหญ่) (ระหว่าง บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) ผู้ฟ้องคดี กับ ห้างหุ้นส่วนจำกัด พิษณุโลกซ์เตอร์ส ที่ 1 และนายประสิทธิ์ สุ่มพิทักษ์สกุล ที่ 2 ผู้ถูกฟ้องคดี)

ผู้ฟ้องคดีได้ทำสัญญาจ้างผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ในฐานะหุ้นส่วนผู้จัดการ ก่อสร้างอาคารที่ทำการไปรษณีย์รับจ่ายหล่มสักและอาคารที่ทำการสื่อสารโทรคมนาคมหล่มสัก จังหวัดเพชรบูรณ์ สัญญาที่ผู้ฟ้องคดีทำกับผู้ถูกฟ้องคดีนั้นมีการกำหนดส่งมอบงานภายในวันที่ 29 ตุลาคม 2540 และตามสัญญากำหนดว่า ถ้างานที่จ้างเกิดความชำรุดบกพร่องเสียหายขึ้น ผู้ถูกฟ้องคดียังต้องรับผิดชอบในส่วนเสียหายที่เกิดขึ้นจากการชำรุดบกพร่องตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ต่อมา ภายหลังจากผู้ถูกฟ้องคดีส่งมอบงานงวดสุดท้าย ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ 24 พฤษภาคม 2544 ถึงผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อให้มาทำการซ่อมแซมอาคารที่ชำรุดบกพร่อง แต่ผู้ถูกฟ้องคดีเพิกเฉย ผู้ฟ้องคดีจึงว่าจ้างผู้อื่นทำการแก้ไขซ่อมแซมแทนจนแล้วเสร็จ และมีหนังสือลงวันที่ 1 สิงหาคม 2545 แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดเชยค่าซ่อมแซมดังกล่าว ซึ่งผู้รับจ้างก็ได้ชำระเงินดังกล่าวแล้ว แต่ปรากฏว่า ยังมีค่าเสียหายที่คลาดเคลื่อนอีกส่วนหนึ่ง ผู้ฟ้องคดีจึงเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระค่าเสียหายเพิ่มเติม แต่ผู้ถูกฟ้องคดีมิได้ชำระค่าเสียหายเพิ่มเติมให้แก่ผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด กรณีเช่นนี้ วันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการชดเชยค่าเสียหายอันเนื่องมาจากการชำรุดบกพร่องในงานที่จ้างนั้น จะต้องเริ่มนับตั้งแต่วันที่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจของผู้ฟ้องคดีรู้ถึงความชำรุดบกพร่องหรืออย่างช้าในวันที่ 24 พฤษภาคม 2544 ซึ่งเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการซ่อมแซมอาคารที่ชำรุด

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 203/2548 (ระหว่าง สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ผู้ฟ้องคดี กับ ห้างหุ้นส่วนจำกัด ลีอบาสะนิการก่อสร้าง ที่ 1 และนายอัปดุลรอหมัน ลีอบาสะนิ ที่ 2 ผู้ถูกฟ้องคดี)*

ผู้ฟ้องคดีได้รับการโอนสิทธิในการเป็นคู่สัญญาจ้าง ซึ่งผู้ฟ้องคดีโดยผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัดปัตตานี ผู้รับมอบอำนาจได้ทำสัญญาว่าจ้างผู้ถูกฟ้องคดี ก่อสร้างอาคารเรียนโรงเรียนบ้านเขาดิน ตำบลเขาดิน อำเภอทุ่งยางแดง จังหวัดปัตตานี โดยกำหนดแล้วเสร็จภายในวันที่ 24 มิถุนายน 2540 โดยกำหนดจ่ายค่าจ้างเป็นงวด ๆ จำนวน 3 งวด ซึ่งในการส่งมอบงานในงวดที่ 2 ผู้ถูกฟ้องคดีได้ส่งมอบงานล่วงหน้าตามสัญญา

จึงต้องเสียดำปรับตามสัญญา และผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัดปัตตานีได้มีหนังสือ
แจ้งเตือนให้ผู้ถูกฟ้องคดีรีบดำเนินการก่อสร้างตามสัญญา แต่ผู้ถูกฟ้องคดีเพิกเฉย จึงมีหนังสือ
ถึงผู้ถูกฟ้องคดี 2 ฉบับ ลงวันที่ 17 กุมภาพันธ์ 2541 แจ้งบอกเลิกสัญญาและแจ้งสงวนเรียก
ค่าปรับพร้อมค่าเสียหายอื่น ๆ ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับหนังสือดังกล่าวเมื่อวันที่ 25 กุมภาพันธ์ 2541
ต่อมา ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) สาขายะรัง ได้นำเงินตามสัญญาค้ำประกันไปชำระ
ให้แก่สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดปัตตานี และต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้เปิดประกวดราคา
ใหม่อีกครั้งหนึ่ง เพื่อให้ดำเนินการก่อสร้างอาคารเรียนต่อจากผู้ถูกฟ้องคดี เมื่อบริษัทผู้รับจ้าง
รายใหม่ได้ทำการก่อสร้างอาคารจนแล้วเสร็จตามสัญญา ซึ่งเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความ
เสียหายต้องจ่ายค่าก่อสร้างเพิ่มขึ้นจากสัญญาจ้างผู้ถูกฟ้องคดี จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง
ในกรณีดังกล่าวนี้ถือว่าวันที่ 25 กุมภาพันธ์ 2541 เป็นวันที่หนังสือบอกเลิกสัญญาดังกล่าวมี
ผล ซึ่งถือเป็นวันที่มีเหตุแห่งการฟ้องคดีเกิดขึ้น

**คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 224/2548 (ระหว่าง มหาวิทยาลัยของแก่น ผู้ฟ้องคดี
กับ นางสาวจิตรลดา ทรัพย์มณี ที่ 1 และนางวาทรี อุดม ทรัพย์มณี ที่ 2 ผู้ถูกฟ้องคดี)***

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้ทำสัญญาการเป็นนักศึกษา เพื่อศึกษาวิชาเกษตรศาสตร์
คณะเกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น กับผู้ฟ้องคดีเมื่อวันที่ 4 มิถุนายน 2538 โดยมี
ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 เป็นผู้ค้ำประกัน โดยมีข้อกำหนดในสัญญาว่า เมื่อสำเร็จการศึกษา
ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ต้องไปปฏิบัติงานในส่วนราชการหรือองค์กรของรัฐบาลต่าง ๆ เป็นเวลา 2 ปี
ติดต่อกันนับแต่วันที่กำหนดไว้ในคำสั่ง หรือถ้าไม่เข้ารับราชการ หรือทำงานตามที่กำหนด
ในคำสั่ง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ยินยอมชดใช้เงินให้แก่ผู้ฟ้องคดีภายในเวลาที่ผู้ฟ้องคดีเรียกชำระ
ต่อมา เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 สำเร็จการศึกษา คณะกรรมการพิจารณาจัดสรรนักศึกษาวิชา
เกษตรศาสตร์ผู้สำเร็จการศึกษาไปปฏิบัติงานในส่วนราชการหรือองค์กรของรัฐบาลต่าง ๆ
มีหนังสือลงวันที่ 22 พฤษภาคม 2543 ถึงคณบดีคณะเกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น
แจ้งว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ไม่ได้ไปรายงานตัวตามที่กำหนดในสัญญา ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือถึง
ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองให้นำเงินตามสัญญาไปชำระให้แก่ผู้ฟ้องคดี แต่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง
เพิกเฉย

กรณีดังกล่าว เห็นว่า การที่กระทรวงสาธารณสุขมีหนังสือลงวันที่ 22 พฤษภาคม 2543 ถึง คณะบดีคณะเภสัชศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น ว่า ผู้ฟ้องคดีที่ 1 ไม่ไปรายงานตัวเพื่อคัดเลือกสถานที่ปฏิบัติงาน ซึ่งเป็นการกระทำที่ได้แย้งสิทธิของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีในฐานะคู่สัญญาและเป็นต้นสังกัดของคณะบดีคณะเภสัชศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น จึงรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ได้รับหนังสือจากกระทรวงสาธารณสุขดังกล่าว

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 257/2548 (ระหว่าง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม ผู้ฟ้องคดี กับ นายกิตติพงษ์ วงศ์กาฬสินธุ์ ที่ 1 และนายอุพิน วงศ์กาฬสินธุ์ ที่ 2 ผู้ถูกฟ้องคดี)*

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เป็นข้าราชการในสังกัดของผู้ฟ้องคดี เมื่อวันที่ 25 สิงหาคม 2540 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้ทำสัญญาลาศึกษาหรือเพื่อฝึกอบรม ณ ต่างประเทศโดยไปศึกษา ณ ประเทศอังกฤษด้วยทุนส่วนตัว นอกจากนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ยังได้รับอนุมัติให้รับทุนอุดหนุนการศึกษาของมหาวิทยาลัยมหาสารคาม จากกองทุนพัฒนามหาวิทยาลัยมหาสารคาม ประจำปีการศึกษา 2540 ถึง ปีการศึกษา 2542 ซึ่งสัญญาดังกล่าวมีผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 เป็นผู้ค้ำประกัน ต่อมา วันที่ 30 กันยายน 2542 ซึ่งเป็นวันครบกำหนดลาศึกษา ปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ไม่ไปรายงานตัวต่อผู้ฟ้องคดีภายใน 30 วัน รวมทั้งไม่รายงานความก้าวหน้าในการศึกษาให้แก่ผู้ฟ้องคดีทราบ แต่ได้รายงานตัวต่อผู้ฟ้องคดีเมื่อวันที่ 18 มกราคม 2543 และผู้ฟ้องคดีทราบ ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ไม่สำเร็จการศึกษา จึงเป็นการกระทำผิดสัญญาลาไปศึกษาต่อและสัญญา รับผิดชอบอุดหนุนการศึกษาดังกล่าว อีกทั้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ไม่ไปรายงานตัวเพื่อปฏิบัติราชการ ภายในกำหนดเวลา ผู้ฟ้องคดีจึงได้ดำเนินการสอบสวนวินัยกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และต่อมา ได้มีคำสั่งลงวันที่ 12 กันยายน 2543 ลงโทษไล่ออกจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ออกจากราชการ ฐานละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อกันคราวเดียวเกินกว่า 15 วัน โดยไม่มีเหตุอันสมควร และรายงานเท็จต่อผู้บังคับบัญชาอันเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง โดยให้มีผลตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2542

ดังนั้น จึงถือว่าผู้ฟ้องคดีได้รู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ 12 กันยายน 2543 ซึ่งเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีมีคำสั่งไล่ออกจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ออกจากราชการ

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 459/2548 (ระหว่าง สถาบันเทคโนโลยีราชมงคล ผู้ฟ้องคดี กับ นางเพ็ญพร เพแกรม หรือ มโนวรรณ ที่ 1 และนางคำมูล มโนวรรณ ที่ 2 ผู้ถูกฟ้องคดี)

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้ทำหนังสือสัญญารับทุนการศึกษาภายในประเทศให้ไว้ต่อผู้ฟ้องคดี เมื่อวันที่ 31 กรกฎาคม 2543 และเพื่อเป็นหลักประกันในการปฏิบัติตามสัญญาศึกษาดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้ทำหนังสือสัญญาค้ำประกันให้ไว้ต่อผู้ฟ้องคดี โดยสัญญารับทุนดังกล่าวมีข้อตกลงว่า เมื่อสำเร็จการศึกษาแล้วผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จะเข้ารับราชการตามคำสั่งของผู้ฟ้องคดีเป็นเวลาไม่น้อยกว่าสองเท่าของเวลาที่ศึกษาต่อ หากผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามข้อตกลงดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ยินยอมให้ฟ้องเรียกเงินที่ค้างชำระได้ทันทีโดยไม่ต้องบอกกล่าวล่วงหน้า เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ขณะที่ยังรับราชการไม่ครบตามระยะเวลาที่ตกลงกัน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้ขอลาออกจากราชการและได้รับอนุมัติให้ลาออกตั้งแต่วันที่ 1 พฤศจิกายน 2545 กรณีจึงถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ผิดสัญญาตั้งแต่วันที่ 1 พฤศจิกายน 2545 แล้ว

มีปัญหาที่จะต้องพิจารณาต่อไปว่า ผู้ฟ้องคดีรู้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ผิดสัญญาเมื่อไร เนื่องจากข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีได้มีคำสั่งลงวันที่ 4 พฤศจิกายน 2545 อนุญาตให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ลาออกตั้งแต่วันที่ 1 พฤศจิกายน 2545 อันเป็นการอนุญาตให้ลาออกย้อนหลังวันที่มีคำสั่งและมีผลให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 พ้นจากราชการตั้งแต่วันที่ 1 พฤศจิกายน 2545 จึงถือได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ผิดสัญญานับแต่วันดังกล่าวด้วย ซึ่งผู้ฟ้องคดีย่อมรู้อยู่แล้ว เพราะเป็นผู้สั่งอนุญาตให้ลาออก จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีรู้เหตุแห่งการฟ้องคดีนี้ตั้งแต่วันที่ 1 พฤศจิกายน 2545

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 513/2548 (ระหว่าง บริษัทเบญจพรก่อสร้าง จำกัด ผู้ฟ้องคดี กับ กรุงเทพมหานคร ผู้ถูกฟ้องคดี)

ผู้ถูกฟ้องคดี โดยสำนักงานระบายน้ำ ได้ทำสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดีก่อสร้างสะพานทางเดิน ค.ส.ล. ริมคลองแสนแสบ (ฝั่งถนนรามคำแหง) จากบริเวณซอยรามคำแหง 39 ถึงบริเวณวัดกลาง ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การออกข้อกำหนดรายการก่อสร้างทั่วไปข้อ 11 ข้อ 12 และข้อ 13 มีข้อความที่ไม่เป็นธรรม ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย มีลักษณะเป็นการสร้างชั้นตอนโดยไม่จำเป็น หรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร และเป็นกรณีเอาเปรียบประชาชน

ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย ผู้ฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือร้องขอให้หน่วยงานของผู้ถูกฟ้องคดีทบทวนและยกเลิกข้อกำหนดดังกล่าว แต่หน่วยงานของผู้ถูกฟ้องคดีเพิกเฉย ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง

กรณีดังกล่าวศาลวินิจฉัยว่า เหตุแห่งการฟ้องคดีนี้เกิดจากผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การออกข้อกำหนดราชการก่อสร้างทั่วไป ข้อ 11 ข้อ 12 และข้อ 13 ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของสัญญาจ้าง ทำให้ผู้ฟ้องคดีเสียหาย จึงขอให้เพิกถอนข้อกำหนดดังกล่าว เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีได้ลงนามในสัญญาจ้างเมื่อวันที่ 26 มีนาคม 2545 ต่อมา ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าข้อกำหนดราชการก่อสร้างทั่วไป ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของสัญญามีข้อความที่ไม่เป็นธรรม ไม่ถูกต้อง และเอาเปรียบผู้ฟ้องคดี จึงมายื่นฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ 26 กรกฎาคม 2545 ถือได้ว่า ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ทั้งนี้ มีประเด็นต้องพิจารณาต่อไปว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีหรือไม่ เห็นว่า สัญญาจ้างฉบับลงวันที่ 26 มีนาคม 2545 เป็นสัญญาที่ผู้ฟ้องคดีได้ลงนามเป็นคู่สัญญาแล้ว สัญญาดังกล่าวจึงผูกพันผู้ฟ้องคดีตามกฎหมาย หากผู้ฟ้องคดีเห็นว่าข้อกำหนดในสัญญา ข้อ 11 ข้อ 12 และข้อ 13 ไม่เป็นธรรมก็ชอบที่จะขอแก้ไขเสียก่อนลงนามในสัญญาหรือปฏิเสธไม่ลงนามในสัญญาเสียตั้งแต่ต้น เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ลงนามในสัญญาโดยมิได้สงวนสิทธิในการขอแก้ไขสัญญาที่เห็นว่าไม่เป็นธรรมไว้ในสัญญาด้วยแล้ว ประกอบกับในสัญญาจ้างมิได้มีข้อกำหนดให้ผู้ฟ้องคดี ซึ่งเป็นคู่สัญญามีสิทธิขอเพิกถอนข้อกำหนดราชการก่อสร้างทั่วไปดังกล่าว ดังนั้น จึงถือไม่ได้ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้เดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้จากข้อกำหนดในสัญญาที่ตนยินยอมลงนามมาแล้วในขณะที่ทำสัญญา ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 772/2548 (ระหว่าง กองทัพบก ผู้ฟ้องคดี กับ นางสาวสิวิณีย์ คันธรส ที่ 1 นางมนต์ทิพย์ สำเร็จประสงค์ ที่ 2 และนางอมรรัตน์ รังสีพานิช ที่ 3 ผู้ถูกฟ้องคดี)

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้ทำหนังสือสัญญาของผู้สมัครเข้าเป็นนักเรียนครูฝึกช่างทหารบกกับผู้ฟ้องคดี โดยได้รับความยินยอมจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ซึ่งเป็นผู้แทนโดยชอบธรรมแล้ว โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้ทำสัญญาของผู้ปกครองและผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ได้ทำหนังสือ

คำประกันไว้ต่อผู้ฟ้องคดี โดยมีข้อสัญญาว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 จะชดใช้เงินให้ผู้ฟ้องคดีหากผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ถูกเพิกถอนทะเบียนจากความเป็นนักเรียนครูยางค์ทหารบก ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้ขอลาออกจากการเป็นนักเรียนครูยางค์ทหารบก ผู้ฟ้องคดีจึงได้มีคำสั่งลงวันที่ 30 มกราคม 2545 ให้ถอนทะเบียนนักเรียนครูยางค์ทหารบกให้พ้นสภาพจากการเป็นนักเรียนครูยางค์ทหารบก เนื่องจากลาออกตั้งแต่วันที่ 11 ธันวาคม 2544 เป็นต้นไป และผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ 16 กันยายน 2545 ทวงถามให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามชดใช้ค่าเสียหายตามสัญญาภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามเพิกเฉย

กรณีดังกล่าว เห็นว่า เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ถูกถอนทะเบียนนักเรียนครูยางค์ทหารบกให้พ้นสภาพจากความเป็นนักเรียนครูยางค์ทหารบก ตั้งแต่วันที่ 11 ธันวาคม 2544 ตามคำสั่งของผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงตกเป็นผู้ผิดสัญญาที่มีหน้าที่ต้องชดใช้เงินให้ผู้ฟ้องคดีตามข้อสัญญา และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 จะต้องรับผิดชอบชดใช้ด้วย ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิเรียกร้องให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามชำระหนี้ได้นับแต่วันถอนทะเบียนผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จากความเป็นนักเรียนครูยางค์ทหารบก ดังนั้น ระยะเวลาการฟ้องคดีจึงต้องเริ่มนับแต่วันที่ 11 ธันวาคม 2544 ซึ่งเป็นวันผิดสัญญาและเกิดสิทธิเรียกร้องเป็นต้นไป

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 846/2548 (ระหว่าง กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ผู้ฟ้องคดี กับ นายปวีร์รต เสียงสนั่น ที่ 1 นางอัมพร จารัตน์ ที่ 2 นายไชยรัตน์ สายเชื้อ ที่ 3 และนางสาวมัทนียา เสียงสนั่น ที่ 4 ผู้ถูกฟ้องคดี)

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้รับการคัดเลือกให้ได้รับทุนรัฐบาลของผู้ฟ้องคดี ประเภททุนพัฒนาข้าราชการ ตามความต้องการของสำนักงานพลังงานเพื่อสันติ เมื่อวันที่ 26 เมษายน 2539 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้ทำสัญญาการรับทุนรัฐบาล (กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม) เพื่อศึกษาวิชาในต่างประเทศให้ไว้แก่ผู้ฟ้องคดี โดยมีผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 เป็นผู้ทำสัญญาคำประกันการปฏิบัติตามสัญญาการรับทุนให้ไว้แก่ผู้ฟ้องคดี โดยข้อ 5 ของสัญญาระบุว่า ในระหว่างที่ผู้ให้สัญญารัฐบาลตามสัญญานี้ ถ้าผู้ให้สัญญาสละสิทธิการรับทุนรัฐบาลก็ดี หรือไม่เดินทางไปศึกษาวิชาในต่างประเทศตามที่ ก.พ. หรือผู้รับสัญญากำหนดก็ดี หรือถ้าผู้ให้สัญญาฝ่าฝืนสัญญาข้อ 3 หรือข้อ 13 วรรคสอง จน ก.พ. หรือผู้รับสัญญาสั่งคดีให้ทุนหรือบอกเลิกสัญญาการรับทุนรัฐบาล

ก็ดี ผู้ให้สัญญาต้องชดใช้ทุนรัฐบาลที่ผู้รับสัญญาได้จ่ายไปแล้วทั้งสิ้นกับใช้เงินอีกสองเท่าของจำนวนทุนรัฐบาลดังกล่าว ให้เป็นเบี้ยปรับแก่ผู้รับสัญญาด้วยทันที ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีได้เบิกเงินทุนเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการสมัครเรียนภาษาอังกฤษเพื่อพัฒนาคะแนนภาษาอังกฤษ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ก็ไม่สามารถที่จะพัฒนาภาษาอังกฤษตามเกณฑ์ที่สำนักงาน ก.พ. กำหนดในการเดินทางไปศึกษาต่างประเทศได้ ผู้ฟ้องคดีจึงเพิกถอนทุน โดยมีผลตั้งแต่วันที่ 1 มีนาคม 2546 พร้อมกับมีหนังสือลงวันที่ 21 เมษายน 2546 แจ้งเลขราชการ ก.พ. และมีหนังสือแจ้งเลขราชการสำนักงานปรมาณเพื่อสันติ และแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 นำเงินทุนที่รับไปพร้อมเบี้ยปรับอีก 2 เท่า มาชำระคือให้แก่ทางราชการภายใน 30 วัน แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้มีหนังสือลงวันที่ 14 พฤษภาคม 2546 แจ้งว่ามีได้มีเจตนาละเลยไม่เดินทางไปศึกษาและขอยกเว้นเบี้ยปรับ และขอผ่อนชำระ ผู้ฟ้องคดีจึงได้หารือไปยังกรมบัญชีกลาง และได้มีหนังสือลงวันที่ 5 ตุลาคม 2547 แจ้งผลการพิจารณาของกรมบัญชีกลางให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ทราบว่าไม่สามารถพิจารณาผ่อนผันหรือยกเว้นการใช้ทุนและเบี้ยปรับได้ และแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 นำเงินมาชำระคืนให้แก่ทางราชการโดยด่วน แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ยังคงเพิกเฉย ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือลงวันที่ 12 เมษายน 2548 แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 นำเงินมาชำระให้แก่ผู้ฟ้องคดี

กรณีดังกล่าว เห็นว่า การฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองนั้น จะต้องถือว่าวันที่ได้มีการบอกเลิกสัญญาเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี สำหรับคดีนี้ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ไม่สามารถที่จะพัฒนาภาษาอังกฤษตามเกณฑ์ที่สำนักงาน ก.พ. กำหนดในการเดินทางไปศึกษาต่างประเทศได้ ผู้ฟ้องคดีจึงได้บอกเลิกสัญญารับทุนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เมื่อวันที่ 1 มีนาคม 2546 ดังนั้น ถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีรู้เหตุแห่งการฟ้องคดีนี้ เมื่อวันที่ 1 มีนาคม 2546

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ – นามสกุล

นางสาวศุภกานต์ เจริญรักวงศ์

ประวัติการศึกษา

- นิติศาสตรบัณฑิต จากมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
ปีการศึกษา 2539
- เนติบัณฑิตไทย จากสำนักอบรมศึกษากฎหมาย
แห่งเนติบัณฑิตยสภา สมัยที่ 56 ปีการศึกษา 2546

ตำแหน่งและสถานที่ทำงานปัจจุบัน

- พนักงานคดีปกครอง 4 สำนักงานศาลปกครอง