



ปัญหาการกำหนดเหตุวันเริ่มนับและวันสิ้นสุดระยะเวลาการฟ้องคดีพิพาท
เกี่ยวกับสัญญาทางปกครองของไทย

DETERMINATION OF CAUSES OF THE START AND END DATES OF
PRESCRIPTION IN ADMINISTRATIVE CONTRACTS UNDER THAI LAW

โดย
เทพสิทธิ์ รักไตรรงค์

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตาม
หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต
คณะนิติศาสตร์

บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยรังสิต
ปีการศึกษา 2557



**DETERMINATION OF CAUSES OF THE START AND END DATES OF
PRESCRIPTION IN ADMINISTRATIVE CONTRACTS UNDER THAI LAW**

**BY
THEPSIT RUKTRIRONG**

**A THESIS SUBMITTED IN PARTIAL FULFILLMENT
OF THE REQUIREMENTS FOR
THE DEGREE OF MASTER OF LAWS PROGRAM
FACULTY OF LAW**

GRADUATE SCHOOL, RANGSIT UNIVERSITY

2014



วิทยานิพนธ์เรื่อง

ปัญหาการกำหนดเหตุวันเริ่มนับและวันสิ้นสุดระยะเวลาการฟ้องคดีพิพาท
เกี่ยวกับสัญญาทางปกครองของไทย

โดย
เทพสิทธิ์ รักไตรรงค์

ได้รับการพิจารณาให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร
ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์

มหาวิทยาลัยรังสิต
ปีการศึกษา 2557

นางสาวเอกหญิง ดร.ศิริภา จำปาทอง
ประธานกรรมการสอบ

ศาสตราจารย์ (พิเศษ) กุลพล พลวัน
กรรมการ

ศาสตราจารย์ ดร.สมบัติ ธำรงธัญญา
กรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษา

ดร.สุรพล ศรีวิทยา
กรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษาร่วม

บัณฑิตวิทยาลัยรับรองแล้ว

(ผศ.ร.ต.หญิง ดร.วรรณิ์ สุขสาตร)

คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย

3 ธันวาคม 2557



Thesis entitled

**DETERMINATION OF CAUSES OF THE START AND END DATES OF
PRESCRIPTION IN ADMINISTRATIVE CONTRACTS UNDER THAI LAW**

by

THEPSIT RUKTRIRONG

was submitted in partial fulfillment of the requirements
for the degree of Master of Laws Program Faculty of law

Rangsit University
Academic Year 2014

Captain Dr. Sirapa Champathong, W.R.T.N.,
Docteur en Droit
Examination Committee Chairperson

Professor. Kullaphol Phollawan,
Member

Professor Dr. Sompong Sucharitkul,
D.Phil.and D.C.L.
Member and Advisor

Suraphol Srivithaya, Docteur d'Etat en Droit
Member and Co-Advisor

Approved by Graduate School

(Asst.Prof.Plt.Off. Vannee Sooksatra, D.Eng.)

Dean of Graduate School

December 3, 2014

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี ก็ด้วยความกรุณาของนาวาเอกหญิง ดร.ศิริภา จำปาทอง ประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ศาสตราจารย์ ดร.สมปอง สุจริตกุล กรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษา ดร.สุรพล ศรีวิทยา กรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษาร่วม และ ศาสตราจารย์ (พิเศษ) กุลพล พลวัน กรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ซึ่งท่านทั้งหลายที่เอ่ยนามข้างต้น ได้กรุณาให้คำปรึกษาแนะนำอันมีคุณค่าอย่างยิ่ง ในการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ให้สำเร็จ

นอกจากนี้ขอขอบคุณเพื่อนๆ และรุ่นพี่รุ่นน้อง สำนักงานคณบดีปกครอง สำนักงานอัยการสูงสุด ทุกท่านที่ได้ให้ความช่วยเหลือและให้กำลังใจแก่ผู้เขียนเสมอมา และขอขอบพระคุณไปยังผู้มีอุปการคุณอีกหลายท่านที่ไม่ได้เอ่ยนามมา ณ โอกาสนี้

สุดท้ายนี้ สำหรับกำลังใจสำคัญที่ทำให้ผู้วิจัยสามารถจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดีก็คือ คุณแม่และครอบครัวของผู้วิจัย คุณงามความดีหรือประโยชน์ใดๆ ที่ได้จากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ขอน้อมมอบให้แก่ครอบครัวผู้ให้ทุกสิ่งทุกอย่างที่ดีแก่ผู้วิจัยตลอดมา อย่างไรก็ตาม วิทยานิพนธ์ฉบับนี้อาจมีข้อบกพร่องอยู่บ้าง ซึ่งหากมีข้อบกพร่องประการใดแล้ว ผู้วิจัยขอน้อมรับไว้

เทพสิทธิ์ รักไตรงค์

ผู้วิจัย

5207806 : สาขาวิชา : นิติศาสตร์ ; น.ม. (นิติศาสตร์)

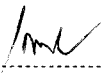
คำสำคัญ : เหตุกำหนดวันเริ่มนับ, เหตุกำหนดวันสิ้นสุด, อายุความ

เทพสิทธิ์ รักไตรรงค์ : ปัญหาการกำหนดเหตุวันเริ่มนับและวันสิ้นสุดระยะเวลาการฟ้องคดี
พิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองของไทย (DETERMINATION OF CAUSES OF THE START
AND END DATES OF PRESCRIPTION IN ADMINISTRATIVE CONTRACTS UNDER THAI LAW)
อาจารย์ที่ปรึกษา : ศ.ดร.สมปอง สุจริตกุล และ ดร.สุรพล ศรีวิทยา, 164 หน้า.

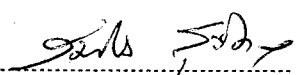
ตามมาตรา 51พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 ได้กำหนดให้มี “เหตุแห่งการฟ้องคดี” เป็นเหตุกำหนดวันเริ่มนับอายุความฟ้องคดีเพียงเหตุเดียวใช้กับทุกลักษณะของสิทธิเรียกร้องตามข้อพิพาทของสัญญา ซึ่งหลังจากศาลปกครองได้เปิดทำการแล้วได้เกิดปัญหาการบังคับใช้ “เหตุแห่งการฟ้องคดี” ตามบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวอย่างมากงานวิจัยนี้จึงได้ศึกษาถึงแนวคิดการกำหนดเหตุวันเริ่มนับและวันสิ้นสุดอายุความหรือระยะเวลาการฟ้องคดีและกำหนดวันเริ่มนับอายุความตามกฎหมายต่างประเทศ เพื่อค้นหาหลักเกณฑ์ทางกฎหมายของเหตุกำหนดวันเริ่มนับและวันสิ้นสุดของอายุความการฟ้องคดี

ผลการวิจัยพบว่า “เหตุแห่งการฟ้องคดี” อันเป็นเหตุกำหนดวันเริ่มนับอายุความฟ้องคดีตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 เป็นเหตุกำหนดวันเริ่มนับที่ไม่มีหลักเกณฑ์ทางกฎหมายที่ถูกต้อง เนื่องจากมิใช่เหตุแรกที่ทำให้เกิดข้ออ้างอันเป็นหลักแห่งข้อหาและหรือมิใช่เหตุแรกที่จะทำให้ผู้ฟ้องคดีฟ้องคดีได้ในบางลักษณะของสิทธิเรียกร้องรวมทั้งเป็นเหตุที่เกิดขึ้นได้สุดแต่เจ้าหน้าที่หรือผู้มีสิทธิฟ้องคดี จะทำให้เกิดเหตุนั้นส่วนเหตุกำหนดวันเริ่มนับอายุความตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นั้นมีเฉพาะเหตุที่พ้นระยะเวลาอันหนึ่งนับแต่วันทวงถาม ตามมาตรา 193/13 ตอนท้ายของกฎหมายดังกล่าว นั้น เป็นเหตุกำหนดวันเริ่มนับกำหนดอายุความที่ไม่มีหลักเกณฑ์ทางกฎหมายของเหตุกำหนดวันเริ่มนับที่ถูกต้อง ซึ่งตามลักษณะของการบังคับสิทธิเรียกร้องที่ต้องให้เจ้าหน้าที่ทวงถามให้ชำระหนี้ก่อนและยังมีเวลาให้ลูกหนี้ชำระหนี้อีกครั้งหนึ่งก่อนที่จะมีวันเริ่มนับอายุความนั้น หากให้เป็นกรณีอายุความเริ่มนับได้แต่เวลาแรกที่ทำให้ทวงถามตามบทบัญญัติมาตรา 193/13 ตอนต้น และมีกรณีที่มีการทวงถามแล้วแต่ภายในระยะเวลาอันหนึ่งที่ลูกหนี้มีสิทธิชำระหนี้จะครบกำหนดอายุความเสียก่อนโดยเจ้าหน้าที่ไม่อาจฟ้องคดีได้ จึงเป็นกรณีที่มีหลักเกณฑ์ทางกฎหมายของเหตุกำหนดวันสิ้นสุดอายุความฟ้องคดีเกิดขึ้น

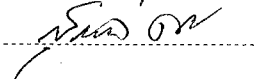
ลายมือชื่อนักศึกษา



ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา



ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม



งานวิจัยนี้จึงมีข้อเสนอแนะให้มีการปรับปรุงแก้ไขการกำหนดเหตุวันเริ่มนับและวันสิ้นสุดอายุความฟ้องคดี ทั้งในมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542และมาตรา 193/13 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ให้มีเหตุกำหนดวันเริ่มนับและวันสิ้นสุดของอายุความที่มีหลักเกณฑ์ทางกฎหมายที่ถูกต้องและใช้ได้กับทุกลักษณะของการใช้สิทธิเรียกร้องตามข้อพิพาทของสัญญา

มหาวิทยาลัยรังสิต
Rangsit University

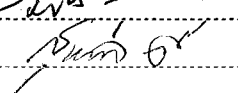
ลายมือชื่อนักศึกษา



ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา



ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม



5207806 : MAJOR : LAW ; L.L.M. (MASTER OF LAWS)

KEY WORDS : THECAUSES OF THE START, THEEND DATE, PRESCRIPTION

THEPSIT RUKTRIRONG : DETERMINATION OF CAUSES OF THE START AND END DATES OF PRESCRIPTION IN ADMINISTRATIVE CONTRACTS UNDER THAI LAW. THESIS ADVISOR :PROFESSOR DR.SOMPONG SUCHARITKUL, AND DR. SURAPHOL SRIVITHAYA., 164p.

Section 51 of the Administrative Court Establishment and the Administrative Cases Procedure Act has considered “causes of action” as only one of start date only for every claim. The problem emerges into the implementation of the “cause of action”. This thesis demonstrates the concepts of imposing the start and end dates of the prescription in order to find their legal principles.

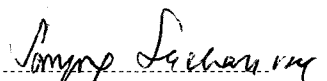
The result of this research found that the cause of action, that is a cause starting the prescription under the Act, is based on a wrong legal concept because the cause is neither the first cause resulting an assertion of a claim, a cause conferring the plaintiff a right of action in some natures of the claim’s exercise, and nor an occurred cause depending on the act of a creditor or exercisable person. Yet, the cause imposing the start date of the prescription under the Civil Code, that is only the one after the period under the last part of section 193/93 given by the payment notice, is wrong as well. With the nature of enforcing a claim, the creditor is required to give the payment notice before, and time for the debtor to repay the debt before the start of prescription the parties’ right of action in some natures of the claim’s exercise. In case that payment notice given but within time being that the creditor has right to repay the debt and the prescription would end in the consequence of the lawsuit bar, As a result, the legal concept of the cause imposing the end date is created.

This thesis recommends changing the imposition of cause of the start and ending dates both in the Administrative Court Establishment and the Administrative Cases Procedure Act, Section 51 and the Civil Code Section 193/93 with right legal principles to be applied in every contractual claim.

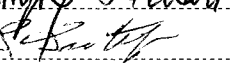
Studen’s Signature.....



Thesis Advisor’s Signature.....



Thesis Co-Advisor’s Signature.....



สารบัญ

	หน้า
กิตติกรรมประกาศ	ก
บทคัดย่อภาษาไทย	ข
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	ง
สารบัญ	จ
สารบัญตาราง	ญ
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย	4
1.3 สมมุติฐานของการวิจัย	5
1.4 ขอบเขตของการวิจัย	5
1.5 วิธีดำเนินการวิจัยเฉพาะในการวิจัย	6
1.6 นิยามศัพท์	6
1.7 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย	7
บทที่ 2 แนวคิดทฤษฎีและหลักเกณฑ์ทางกฎหมาย	8
2.1 แนวคิดการกำหนดเหตุวันเริ่มนับและวันสิ้นสุดระยะเวลาการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง	9
2.1.1 ความหมายอายุความและระยะเวลา	10
2.1.2 ลักษณะทั่วไปของอายุความหรือระยะเวลา	10
2.1.3 ประเภทอายุความหรือระยะเวลา	11
2.1.4 อายุความหรือระยะเวลาการฟ้องคดีปกครอง	12
2.1.5 วัตถุประสงค์อายุความหรือระยะเวลาการฟ้องคดี	15
2.1.6 สัญญาทางปกครอง	22
2.1.7 สิทธิเรียกร้องตามสัญญาทางปกครอง	25
2.1.8 สิทธิฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง	26

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
2.1.9 คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง	26
2.2 การกำหนดเหตุวันเริ่มนับและวันสิ้นสุดระยะเวลาการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองของต่างประเทศ	29
2.2.1 การฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองสาธารณรัฐฝรั่งเศส	29
2.2.2 การฟ้องคดีพิพาทที่เกี่ยวกับสัญญาทางปกครองสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี	34
บทที่ 3 การกำหนดเหตุวันเริ่มนับและวันสิ้นสุดระยะเวลาการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองของไทย	39
3.1 การกำหนดเหตุวันเริ่มนับและวันสิ้นสุดระยะเวลาการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองก่อนจัดตั้งศาลปกครอง	39
3.1.1 การกำหนดเหตุวันเริ่มนับและวันสิ้นสุดอายุความฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองต่อศาลยุติธรรม	39
3.1.2 การกำหนดเหตุวันเริ่มนับและวันสิ้นสุดระยะเวลาร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์	51
3.2 การกำหนดเหตุวันเริ่มนับและวันสิ้นสุดระยะเวลาการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองภายหลังจัดตั้งศาลปกครอง	56
3.2.1 ประเภทคดี	56
3.2.2 กำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี	56
3.2.3 เหตุกำหนดวันเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดี	58
3.2.4 เหตุแห่งการฟ้องคดีตามคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุด	61
3.2.5 เหตุกำหนดวันสิ้นสุดระยะเวลาการฟ้องคดี	71
บทที่ 4 บทวิเคราะห์	72
4.1 วิเคราะห์หลักเกณฑ์ทางกฎหมายเหตุกำหนดวันเริ่มนับและวันสิ้นสุดระยะเวลาการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง	72

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
4.1.1 หลักเกณฑ์ทางกฎหมายเหตุกำหนดวันเริ่มนับเกี่ยวกับความหมาย ลักษณะและประเภทระยะเวลาการฟ้องคดี	72
4.1.2 หลักเกณฑ์ทางกฎหมายเหตุกำหนดวันเริ่มนับเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ ระยะเวลาการฟ้องคดี	73
4.1.3 หลักเกณฑ์ทางกฎหมายเหตุกำหนดวันสิ้นสุดเกี่ยวกับความหมาย ลักษณะและประเภทระยะเวลาการฟ้องคดี	75
4.1.4 หลักเกณฑ์ทางกฎหมายเหตุกำหนดวันสิ้นสุดเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ ระยะเวลาการฟ้องคดี	76
4.2 วิเคราะห์หลักเกณฑ์ทางกฎหมายเหตุกำหนดวันเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดี พิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองของต่างประเทศ	77
4.2.1 เหตุกำหนดวันเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีของประเทศฝรั่งเศส	77
4.2.2 เหตุกำหนดวันสิ้นสุดระยะเวลาการฟ้องคดี	79
4.3 วิเคราะห์เหตุกำหนดวันเริ่มนับและวันสิ้นสุดระยะเวลาการฟ้องคดีของ สหพันธรัฐเยอรมนี	79
4.3.1 เหตุกำหนดวันเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดี	79
4.3.2 เหตุกำหนดวันสิ้นสุดระยะเวลาการฟ้องคดี	81
4.4 วิเคราะห์เหตุกำหนดวันเริ่มนับและวันสิ้นสุดอายุความการฟ้องคดีต่อศาล ยุติธรรม	84
4.4.1 เหตุกำหนดวันเริ่มนับอายุความการฟ้องคดี	84
4.4.2 เหตุกำหนดวันสิ้นสุดอายุความการฟ้องคดี	85
4.5 วิเคราะห์หลักเกณฑ์ทางกฎหมายเหตุกำหนดวันเริ่มนับและวันสิ้นสุดระยะเวลา ร้องทุกข์	86
4.5.1 เหตุกำหนดวันเริ่มนับระยะเวลาการร้องทุกข์	86
4.5.2 เหตุกำหนดวันสิ้นสุดระยะเวลาการร้องทุกข์	87
4.6 วิเคราะห์หลักเกณฑ์ทางกฎหมายเหตุกำหนดวันเริ่มนับ และวันสิ้นสุดระยะเวลา การฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองภายหลังจัดตั้งศาลปกครอง	88

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
4.6.1 เหตุกำหนดวันเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดี	88
4.6.2 เหตุกำหนดวันสิ้นสุดระยะเวลาการฟ้องคดี	90
4.7 การวิเคราะห์เปรียบเทียบหลักเกณฑ์ทางกฎหมายเหตุกำหนดวันเริ่มนับ และวันสิ้นสุดระยะเวลาการฟ้องคดีก่อนและหลังจัดตั้งศาลปกครองของไทย	90
4.7.1 เหตุกำหนดวันเริ่มนับอายุความการฟ้องคดี	90
4.7.2 เหตุกำหนดวันสิ้นสุดอายุความฟ้องคดี	91
4.8 การวิเคราะห์เปรียบเทียบหลักเกณฑ์ทางกฎหมายเหตุกำหนดวันเริ่มนับ และวันสิ้นสุดระยะเวลาการฟ้องคดีของไทยกับของต่างประเทศ	92
4.8.1 เหตุกำหนดวันเริ่มนับและวันสิ้นสุดระยะเวลาการฟ้องคดีก่อนจัดตั้ง ศาลปกครองของไทย	92
4.8.2 เหตุกำหนดวันเริ่มนับและวันสิ้นสุดระยะเวลาการฟ้องคดีภายหลัง จัดตั้งศาลปกครองของไทย	96
4.9 วิเคราะห์การใช้บังคับ “เหตุแห่งการฟ้องคดี” ตามพระราชบัญญัติจัดตั้ง ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542	99
4.9.1 วิเคราะห์แนวทางคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุด	99
4.9.2 วิเคราะห์เปรียบเทียบ “เหตุแห่งการฟ้องคดี” กับ “เหตุกำหนดวันเริ่ม นับอายุความก่อนจัดตั้งศาลปกครอง	100
4.9.3 วิเคราะห์ข้อดีข้อเสียแนวคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุด	103
บทที่ 5 บทสรุปอภิปรายผลและข้อเสนอแนะ	107
5.1 สรุปผลการวิจัยและอภิปรายผล	107
5.2 ข้อเสนอแนะ	114
บรรณานุกรม	118
ภาคผนวก	121

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
ภาคผนวก ก คำสั่งศาลปกครองสูงสุด คำสั่งที่ 7/2547	122
ภาคผนวก ข คำสั่งศาลปกครองสูงสุด คำสั่งที่ 143/2550	131
ภาคผนวก ค คำสั่งศาลปกครองสูงสุด คำสั่งที่ 68/2554	142
ภาคผนวก ง คำสั่งศาลปกครองสูงสุด คำสั่งที่ 12/2554	155
ประวัติผู้วิจัย	164

มหาวิทยาลัยรังสิต
Rangsit University

สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 2.1 สรุปเหตุกำหนดวันเริ่มนับและสิ้นสุดระยะเวลาการฟ้องคดีของต่างประเทศ	37
ตารางที่ 3.1 สรุปเหตุกำหนดวันเริ่มนับและวันสิ้นสุดระยะเวลาการฟ้องคดีก่อนจัดตั้งศาลปกครอง	55
ตารางที่ 3.2 สรุปเปรียบเทียบเหตุกำหนดวันเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีก่อนและหลังจัดตั้งศาลปกครอง	60
ตารางที่ 3.3 สรุปเปรียบเทียบเหตุกำหนดวันเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีกับต่างประเทศ	61
ตารางที่ 4.1 สรุปหลักเกณฑ์ทางกฎหมายเหตุกำหนดวันเริ่มนับและวันสิ้นสุดของอายุความฟ้องคดี	77
ตารางที่ 4.2 สรุปเปรียบเทียบหลักเกณฑ์ทางกฎหมายเหตุกำหนดวันเริ่มนับอายุความของต่างประเทศ	83
ตารางที่ 4.3 สรุปเปรียบเทียบเหตุกำหนดวันเริ่มนับและวันสิ้นสุดอายุความก่อนและหลังจัดตั้งศาลปกครอง	91
ตารางที่ 4.4 สรุปเปรียบเทียบหลักเกณฑ์ทางกฎหมายเหตุกำหนดวันเริ่มนับและวันสิ้นสุดอายุความตามลักษณะการใช้สิทธิเรียกร้องตามข้อสัญญา	92
ตารางที่ 4.5 สรุปเปรียบเทียบหลักเกณฑ์ทางกฎหมายของเหตุกำหนดวันเริ่มนับอายุความการฟ้องคดีก่อนจัดตั้งศาลปกครองฯ กับของต่างประเทศ	95
ตารางที่ 4.6 สรุปเปรียบเทียบหลักเกณฑ์ทางกฎหมายของเหตุกำหนดวันเริ่มนับและวันสิ้นสุดอายุความการฟ้องคดีหลังจัดตั้งศาลปกครองของไทยกับของต่างประเทศ	97
ตารางที่ 5.1 เปรียบเทียบแนวคำวินิจฉัยการใช้บังคับ “เหตุแห่งการฟ้องคดี” กับ เหตุกำหนดวันเริ่มนับอายุความก่อนจัดตั้งศาลปกครอง	113

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองต่อศาลยุติธรรมก่อนที่จะมีการจัดตั้งศาลปกครองนั้นมีการกำหนดอายุความฟ้องคดีไว้หลากหลายตามประเภทของสัญญา และลักษณะของข้อพิพาทซึ่งในการกำหนดอายุความที่มีความหลากหลายไปนั้น ยังได้มีเหตุกำหนดวันเริ่มนับและ ความยาวของอายุความหรือระยะเวลาการฟ้องคดีไว้หลากหลายและแตกต่างกันไปอีกด้วยเช่น ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในลักษณะอายุความในบทเบ็ดเสร็จทั่วไป ได้บัญญัติให้มีเหตุ กำหนดวันเริ่มนับอายุความที่ใช้เป็นการทั่วไป โดยกำหนดให้มีเหตุกำหนดวันเริ่มนับอายุความที่ใช้ กับกำหนดอายุความที่กฎหมายมิได้กำหนดวันเริ่มนับไว้เป็นการเฉพาะซึ่งในบทบัญญัติได้ให้วัน เริ่มนับอายุความได้ตั้งแต่วันที่เหตุที่ทำให้อาจบังคับสิทธิเรียกร้องได้ หรือนับแต่มีเหตุที่ฝ่าฝืนการ คงเว้นการกระทำ¹ และในกรณีที่ลักษณะของข้อพิพาทตามข้อสัญญาจะต้องทวงถามก่อนจึงจะอาจ บังคับสิทธิเรียกร้องได้ก็ให้วันเริ่มนับอายุความได้ ตั้งแต่เวลาแรกที่มีเหตุที่อาจทวงถามได้ เป็นต้น

นอกจากมีบทบัญญัติที่เป็นหลักทั่วไปที่ได้กำหนดเหตุวันเริ่มนับอายุความไว้เป็นการทั่วไป ดังกล่าวแล้ว ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 3 เอกเทศสัญญายังมีบทบัญญัติกำหนด อายุความและเหตุวันเริ่มนับอายุความไว้เป็นการเฉพาะตามลักษณะของข้อพิพาทในเอกเทศสัญญา ต่างๆ ไว้อีกหลายเหตุ เช่น ตามมาตรา 474 และมาตรา 601 ที่บัญญัติไว้ในกรณีข้อพิพาทตามสัญญา ที่ไปเกี่ยวกับความรับผิดชอบในความชำรุดบกพร่องตามสัญญาซื้อขายและสัญญาจ้างทำของให้เริ่มนับ อายุความหนึ่งปีได้เมื่อมีเหตุพบความชำรุดบกพร่อง หรือในมาตรา 563 ที่บัญญัติให้ข้อพิพาทตาม สัญญาเช่านั้นผู้ให้เช่าจะฟ้องผู้เช่าเกี่ยวแก่สัญญาเช่าให้วันเริ่มนับอายุความหกเดือนได้แต่เมื่อมีเหตุ

¹มาตรา 193/12 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

²มาตรา 193/13 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ที่มีการส่งคืนทรัพย์สินที่เช่า หรือในมาตรา 671 ที่บัญญัติให้ข้อพิพาทในความรับผิดชอบเกี่ยวกับการฝากทรัพย์สินให้มีวันเริ่มนับอายุความหกเดือนนับได้แต่เมื่อสิ้นสัญญา เป็นต้น

ครั้นภายหลังจากที่ได้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นแล้ว พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 ได้กำหนดให้สัญญาในประเภทต่างๆ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่มีลักษณะบางประการให้เป็นสัญญาทางปกครอง จึงทำให้อิทธิพลต่างๆ เกี่ยวกับสัญญาที่กฎหมายกำหนดให้เป็นสัญญาทางปกครองนั้นๆ ไปอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองซึ่งตามวิธีพิจารณาคดีตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวยังได้บัญญัติให้มีกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีเป็นเงื่อนไขแห่งการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองนั้นไว้เป็นการเฉพาะอีกด้วย โดยพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวได้กำหนดให้การฟ้องคดีในข้อพิพาทของสัญญาทางปกครองจะต้องยื่นฟ้องคดีภายในกำหนดหนึ่งปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่มีเหตุแห่งการฟ้องคดี⁴ ซึ่งต่อมาบทบัญญัติดังกล่าวได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม โดยมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2551 ได้แก้ไขระยะเวลาการฟ้องคดีเป็นให้ยื่นฟ้องภายในกำหนดห้าปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่มีเหตุแห่งการฟ้องคดี

จากบทบัญญัติของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองดังกล่าวได้ถือเอาการมีและรู้หรือควรรู้ “เหตุแห่งการฟ้องคดี” เป็นเหตุกำหนดวันเริ่มนับระยะเวลาห้าปีและสิบปีของการฟ้องคดี กล่าวคือ ถ้ามีเหตุแห่งการฟ้องคดีเกิดขึ้นก็จะมีวันเริ่มนับระยะเวลาลิบปีของการฟ้องคดีทันที และเมื่อมีเหตุแห่งการฟ้องคดีนั้นแล้ว หากผู้จะฟ้องคดีรู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดีนั้น ก็จะมีวันเริ่มนับระยะเวลาห้าปีของการฟ้องคดีซึ่งเหตุกำหนดวันเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีพิพาทตามสัญญาทางปกครองที่ถือเอา “เหตุแห่งการฟ้องคดี” เป็นเหตุกำหนดวันเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีที่มีเพียงเหตุเดียวจึงแตกต่างจากเหตุกำหนดวันเริ่มนับอายุความใช้สิทธิเรียกร้องหรืออายุความฟ้องคดีตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่มีตัวเหตุกำหนดวันเริ่มนับ

⁴ มาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 บัญญัติว่า “สัญญาทางปกครอง” หมายความว่า สัญญาที่คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเป็นบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐ และมีลักษณะเป็นผู้สัญญาสัมปทานสัญญาที่ให้บริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ

⁵ มาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 บัญญัติว่า การฟ้องคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง(3) ให้ยื่นฟ้องภายในหนึ่งปี และการฟ้องคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4) ให้ยื่นฟ้องภายในห้าปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีแต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี

อายุความหลายเหตุกำหนดและหลากหลายไปตามลักษณะของการใช้สิทธิเรียกร้องตามข้อพิพาทต่างๆ ของสัญญา

ด้วยข้อพิพาทตามสัญญาที่กฎหมายเพิ่งกำหนดให้เป็นสัญญาทางปกครองนั้น ลักษณะของสิทธิเรียกร้องตามข้อพิพาทของสัญญาก็ยังคงมีความหลากหลายของข้อพิพาทอยู่เช่นเดิม รวมทั้งข้อพิพาทในเอกเทศสัญญาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นั้น ส่วนหนึ่งมีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครองตามความหมายของสัญญาทางปกครองตามกฎหมายดังกล่าวด้วย จึงมีปัญหว่าตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 51 ที่กำหนดให้การมีและการรู้หรือควรรู้ “เหตุแห่งการฟ้องคดี” เป็นเหตุกำหนดวันเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีเพียงเหตุเดียวนั้นการนำเหตุแห่งการฟ้องคดีดังกล่าวไปใช้กับลักษณะของข้อพิพาทตามสัญญาทางปกครองที่มีความหลากหลายเช่นเดิมจะใช้ได้อย่างครอบคลุมและเหมาะสมได้อย่างไร จะก่อให้เกิดความสับสนในการใช้บังคับเหตุกำหนดวันเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีตามข้อพิพาทของสัญญาทางปกครองที่มีความหลากหลายต่างกันั้นในลักษณะใด หรือไม่

ภายหลังจากศาลปกครองเปิดทำการแล้วได้เกิดความสับสนของการบังคับใช้ “เหตุแห่งการฟ้องคดี” อันเป็นตัวเหตุกำหนดวันเริ่มนับระยะเวลาตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 นั้นเกิดขึ้น โดยมีคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่ได้วินิจฉัยให้การรู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดีของการบังคับสิทธิเรียกร้องตามข้อพิพาทของสัญญาในลักษณะเดียวกันแต่มีแนวทางคำวินิจฉัยที่แตกต่างกันได้เกิดขึ้นเป็นหลายแนวทาง เช่น คดีพิพาทเรียกค่าเสียหายจากการจ้างผู้รับจ้างรายใหม่ทำงานตามสัญญาจ้างไว้แล้วเสร็จภายหลังจากการบอกเลิกสัญญากับผู้รับจ้าง มีคำวินิจฉัยของศาลเป็น 2 แนวทางในแนวทางที่หนึ่งวินิจฉัยว่า การรู้หรือควรรู้ถึงการบอกเลิกสัญญาเป็นการรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีเป็นวันเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีปกครอง ส่วนแนวทางที่สอง⁶ วินิจฉัยว่า การรู้หรือควรรู้ถึงการลงนามในสัญญาจ้างผู้รับจ้างรายใหม่มีราคาค่าจ้างเพิ่มขึ้นเป็นการรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีหรือเช่นคดีพิพาทเรียกคืนเงินทุนและเบี้ยปรับตามสัญญาของข้าราชการที่ลาและรับทุนเพื่อศึกษามีคำวินิจฉัยเป็นสองแนวทางแนวทางที่หนึ่ง⁷ วินิจฉัยให้การรู้หรือควรรู้ถึงการออกจากราชการก่อนที่ผู้รับทุนรับราชการชดใช้

⁶ คำสั่งศาลปกครองสูงสุด คำสั่งที่ 419/2546, 742/2547, 94/2548, 203/2548 เป็นต้น

⁷ คำสั่งศาลปกครองสูงสุด คำสั่งที่ 706/2549 เป็นต้น

⁸ คำสั่งศาลปกครองสูงสุด คำสั่งที่ 7/2547, 118/2548, 596/2548, 668/2548, 474/2548, 103/2549, 211/2549, 309/2549, 440/2549, 708/2549, 213/2550, 443/2550 เป็นต้น

ครบกำหนดตามสัญญาเป็นการรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีส่วนแนวทางที่สอง⁸ วินิจฉัยให้การรู้หรือควรรู้ถึงเหตุที่ผู้รับทุนไม่ยอมชำระคืนเงินทุนและเบี้ยปรับตามกำหนดวันชำระเงินตามข้อสัญญาเป็นการรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ซึ่งเป็นคำวินิจฉัยที่มีผลของคำวินิจฉัยในคดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิเรียกร้องตามข้อพิพาทของสัญญาอย่างเดียวกันแตกต่างกัน

จากประเด็นปัญหาดังกล่าว ทำให้เห็นว่า บทบัญญัติเกี่ยวกับตัวเหตุกำหนดวันเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีพิพาทของสัญญาทางปกครองตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 ซึ่งใช้ “เหตุแห่งการฟ้องคดี” เป็นตัวเหตุกำหนดวันเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีเพียงเหตุเดียว และโดยมิได้กำหนดเหตุวันสิ้นสุดของระยะเวลาการฟ้องคดีไว้ใช้บังคับกับลักษณะของข้อพิพาทตามสัญญาที่มีความหลากหลายนั้น ก่อให้เกิดปัญหาทั้งในการตีความและการบังคับใช้เหตุกำหนดวันเริ่มนับและวันสิ้นสุดระยะเวลาการฟ้องคดีเกิดขึ้นทำให้มีคดีของผู้ฟ้องคดีโดยเฉพาะคดีที่หน่วยงานของรัฐเป็นผู้ฟ้องคดีศาลมีคำสั่งจำหน่ายคดีไปเป็นจำนวนมากอันเนื่องมาจากการตีความและใช้บังคับเหตุกำหนดวันเริ่มนับและวันสิ้นสุดระยะเวลาการฟ้องคดีทำให้หน่วยงานของรัฐที่ฟ้องคดีได้รับความเสียหายจากการฟ้องคดีตามสัญญาทางปกครองในประเภทต่างๆ เป็นจำนวนมากมีเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารสัญญาและการเตรียมการฟ้องคดีต้องคำสั่งให้รับผิดชอบใช้ค่าเสียหายให้แก่หน่วยงานของรัฐแทนผู้ถูกฟ้องคดีเป็นจำนวนมากอีกด้วย จึงจำเป็นต้องทำการศึกษาถึงปัญหาการกำหนดเหตุวันเริ่มนับและวันสิ้นสุดของระยะเวลาการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองของไทย เพื่อหาข้อเสนอแนะปรับปรุงแก้ไขเกี่ยวกับเหตุกำหนดวันเริ่มนับและวันสิ้นสุดระยะเวลาการฟ้องคดีตามกฎหมายดังกล่าว

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาถึงหลักเกณฑ์ทางกฎหมายของเหตุกำหนดวันเริ่มนับและวันสิ้นสุดของระยะเวลาการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง
2. เพื่อศึกษาเปรียบเทียบถึงหลักเกณฑ์ทางกฎหมายของเหตุกำหนดเหตุวันเริ่มนับและวันสิ้นสุดระยะเวลาการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองของต่างประเทศกับเหตุกำหนดวัน

⁸ คำสั่งศาลปกครองสูงสุด คำสั่งที่ 12/2554

เริ่มนับและวันสิ้นสุดของระยะเวลาการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองทั้งก่อนและหลังการจัดตั้งศาลปกครองของไทย

3. เพื่อศึกษาถึงแนวทางคำวินิจฉัยตามคำสั่งหรือคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดเกี่ยวกับการให้ความหมาย และการบังคับใช้เหตุกำหนดวันเริ่มนับและวันสิ้นสุดของระยะเวลาการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองของไทย

4. เพื่อศึกษาถึงปัญหาความหมายและปัญหาของการบังคับใช้เหตุกำหนดวันเริ่มนับและวันสิ้นสุดของระยะเวลาการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองของไทย

5. เพื่อศึกษาถึงแนวทางในการเสนอแนะแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ให้มีเหตุกำหนดวันเริ่มนับและวันสิ้นสุดของระยะเวลาการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองที่มีหลักเกณฑ์ทางกฎหมายที่ถูกต้อง

1.3 สมมุติฐานของการวิจัย

เหตุกำหนดวันเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีพิพาทตามสัญญาทางปกครองของไทยตามความในมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 ที่ใช้ “เหตุแห่งการฟ้องคดี” เป็นเหตุกำหนดวันเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีนั้น เป็นเหตุกำหนดวันเริ่มนับที่ไม่มีหลักเกณฑ์ทางกฎหมายที่ถูกต้องทำให้มีวันเริ่มนับและวันสิ้นสุดของระยะเวลาการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการใช้สิทธิเรียกร้องตามข้อสัญญาทางปกครองในบางลักษณะเกิดขึ้นได้สุดแต่เจ้าหน้าที่หรือผู้มีสิทธิฟ้องคดี ทำให้กำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามบทบัญญัติดังกล่าวหากนำไปใช้กับสิทธิเรียกร้องในลักษณะนั้นไม่มีค่าบังคับ ส่วนการไม่กำหนดให้มีเหตุกำหนดวันสิ้นสุดของระยะเวลาการฟ้องคดีไว้ในบทบัญญัติของกฎหมายเพื่อใช้กับลักษณะของสิทธิเรียกร้องในลักษณะดังกล่าวด้วยนั้นทำให้ผู้ฟ้องคดีจะใช้สิทธิฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิเรียกร้องตามข้อสัญญาทางปกครองในบางลักษณะนั้นไม่อาจใช้สิทธิฟ้องคดีได้แม้จะยังอยู่ในกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีทำให้มีวันสิ้นสุดของระยะเวลาการฟ้องคดีพิพาทในบางลักษณะของข้อสัญญาไม่ถูกต้อง

1.4 ขอบเขตของการวิจัย

ในการศึกษาเปรียบเทียบเหตุกำหนดวันเริ่มนับและเหตุกำหนดวันสิ้นสุดของระยะเวลาการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง เฉพาะในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พระราชบัญญัติคณะกรรมการ

กฤษฎีกาพ.ศ.2522ส่วนเหตุกำหนดวันเริ่มนับและวันสิ้นสุดของระยะเวลาการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองในระบบกฎหมายต่างประเทศ เฉพาะของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส และประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีและการศึกษาจะศึกษาเหตุกำหนดวันเริ่มนับและวันสิ้นสุดอายุความเฉพาะเหตุกำหนดวันเริ่มนับและวันสิ้นสุดตามกำหนดอายุความตามบทบัญญัติที่เป็นหลักทั่วไปและไม่รวมถึงเหตุกำหนดวันเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีที่เป็นข้อยกเว้นทำให้มีวันเริ่มนับใหม่

สำหรับเหตุกำหนดวันสิ้นสุดอายุความฟ้องคดีนั้น จะศึกษาเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับลักษณะการใช้สิทธิเรียกร้องตามข้อสัญญาเท่านั้น

1.5 วิธีดำเนินการวิจัย

วิธีการดำเนินการวิจัย ใช้วิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (Documentary Research) โดยการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากบทบัญญัติกฎหมาย ตำรากฎหมาย แนวคิดของนักนิติศาสตร์ คำพิพากษาของศาลฎีกา คำพิพากษาหรือคำสั่งศาลปกครองสูงสุด คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยเรื่องราวร้องทุกข์ บทความ และเอกสารต่างๆ

1.6 นิยามศัพท์เฉพาะที่ใช้ในการวิจัย

เหตุกำหนดวันเริ่มนับอายุความการฟ้องคดี หมายความว่า เหตุที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติตามสัญญาที่นำมากำหนดเป็นวันเริ่มนับอายุความหรือระยะเวลาการฟ้องคดี

เหตุกำหนดวันสิ้นสุดอายุความการฟ้องคดี หมายความว่า เหตุที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติตามสัญญาที่นำมากำหนดเป็นวันสิ้นสุดอายุความหรือระยะเวลาการฟ้องคดี

เหตุกำหนดวันเริ่มนับอายุความการฟ้องคดีถือเอา หมายความว่า เหตุกำหนดวันเริ่มนับอายุความหรือระยะเวลาการฟ้องคดีที่มีเวลาเริ่มนับจากการเกิดเหตุโดยที่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีไม่จำเป็นต้องรู้ถึงการเกิดเหตุนั้น

เหตุกำหนดวันเริ่มนับอายุความการฟ้องคดีรู้ข้อเท็จจริง หมายความว่า เหตุกำหนดวันเริ่มนับอายุความหรือระยะเวลาการฟ้องคดีที่มีวันเริ่มนับที่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีต้องได้รู้หรือควรรู้ถึงเหตุนั้นด้วย

กำหนดอายุความตามบทบัญญัติที่เป็นหลักทั่วไป หมายถึง กำหนดอายุความและวันเริ่มนับอายุความตามที่บัญญัติไว้ในบรรพ 1 หลักทั่วไป ลักษณะ 6 อายุความ หมวด 1 บทเปิดเสร็จทั่วไป แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

กำหนดอายุความตามบทบัญญัติเฉพาะ หมายถึง กำหนดอายุความและวันเริ่มนับอายุความตามบทบัญญัติอื่นนอกจากที่บัญญัติไว้ในบรรพ 1 หลักทั่วไปลักษณะ 6 อายุความ หมวด 1 บทเปิดเสร็จทั่วไป แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

1.7 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับการวิจัย

1. ได้ทราบถึงหลักเกณฑ์ทางกฎหมายของเหตุกำหนดวันเริ่มนับและวันสิ้นสุดของระยะเวลาการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง
2. ได้ทราบถึงผลการเปรียบเทียบหลักเกณฑ์ทางกฎหมายของเหตุกำหนดเหตุวันเริ่มนับและวันสิ้นสุดของระยะเวลาการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองของต่างประเทศ กับเหตุกำหนดเหตุวันเริ่มนับและวันสิ้นสุดของระยะเวลาการฟ้องคดีทั้งก่อนและหลังการจัดตั้งศาลปกครองของไทย
3. ได้ทราบถึงแนวทางคำวินิจฉัยตามคำสั่งหรือคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด เกี่ยวกับการบังคับใช้เหตุกำหนดวันเริ่มนับและวันสิ้นสุดของระยะเวลาการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองของไทย
4. ได้ทราบถึงปัญหาของการบังคับใช้เหตุกำหนดวันเริ่มนับและวันสิ้นสุดของระยะเวลาการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองของไทย
5. ได้ทราบถึงแนวทางในการเสนอแนะปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้มีเหตุกำหนดวันเริ่มนับและวันสิ้นสุดของระยะเวลาการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองที่มีหลักเกณฑ์ทางกฎหมายที่ถูกต้องเหมาะสม

บทที่ 2

แนวคิดทฤษฎีและหลักเกณฑ์ทางกฎหมาย

แนวคิดทฤษฎีและหลักเกณฑ์ทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดเหตุวันเริ่มนับและวันสิ้นสุดระยะเวลาการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

ดังที่ได้กล่าวในบทที่ 1 แล้วว่า ภายหลังจากได้มีการจัดตั้งศาลปกครอง การฟ้องคดีพิพาทตามสัญญาทางปกครอง นั้น คู่สัญญาต้องนำข้อพิพาทตามสัญญานี้ไปฟ้องยังศาลปกครองซึ่งตามมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 ได้บัญญัติให้มีระยะเวลาการฟ้องคดีเป็นเงื่อนไขแห่งการฟ้องคดี โดยให้อธิบายการมีและการรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีเป็นเหตุกำหนดวันเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีสิบปีและห้าปีตามลำดับโดยมีเหตุกำหนดวันเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีดังกล่าวเพียงเหตุเดียว ซึ่งแตกต่างไปจากกำหนดอายุความและการมีเหตุกำหนดวันเริ่มนับอายุความฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองก่อนการจัดตั้งศาลปกครองที่มีไว้หลากหลายเมื่อใช้กับลักษณะของการใช้สิทธิเรียกร้องต่างๆ ตามข้อสัญญาซึ่งเมื่อศาลปกครองเปิดทำการแล้วได้เกิดปัญหาการบังคับใช้เหตุกำหนดวันเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีที่มาจากบทบัญญัติให้มีกำหนดอายุความและมีเหตุกำหนดวันเริ่มนับอายุความฟ้องคดีดังกล่าวที่มีเพียงเหตุเดียวนั้น

การศึกษาถึงการกำหนดเหตุวันเริ่มนับและวันสิ้นสุดของระยะเวลาการฟ้องคดีพิพาทตามสัญญาทางปกครอง ในบทนี้จะได้ทำการศึกษาถึงแนวคิดทฤษฎีและหลักเกณฑ์ทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการกำหนดเหตุกำหนดวันเริ่มนับและวันสิ้นสุดของระยะเวลาการฟ้องคดีพิพาทของสัญญาทางปกครอง และศึกษาถึงการกำหนดเหตุวันเริ่มนับและวันสิ้นสุดของระยะเวลาการฟ้องคดีพิพาทตามสัญญาทางปกครองของต่างประเทศดังต่อไปนี้

2.1 แนวคิดการกำหนดเหตุวันเริ่มนับและวันสิ้นสุดระยะเวลาการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

การศึกษาถึงแนวคิดเกี่ยวกับการกำหนดเหตุวันเริ่มนับและวันสิ้นสุดของอายุความหรือระยะเวลาการฟ้องคดีพิพาทตามสัญญาทางปกครองนั้น จำต้องกล่าวถึงความหมายและลักษณะของอายุความหรือระยะเวลา ประเภทของอายุความหรือระยะเวลาการฟ้องคดี วัตถุประสงค์การมีอายุความหรือระยะเวลาการฟ้องคดี ความหมายของสัญญาทางปกครองสิทธิเรียกร้องตามสัญญาทางปกครอง สิทธิฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองและคดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองซึ่งต่างเป็นส่วนสาระสำคัญประกอบกันเป็นแนวคิดในการกำหนดเหตุวันเริ่มนับและวันสิ้นสุดของอายุความหรือระยะเวลาการฟ้องคดี

2.1.1 ความหมายอายุความและระยะเวลา

อายุความ (Prescriptions) หมายความว่าถึง ระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับการใช้สิทธิเรียกร้องทางศาลภายในกำหนดเวลาดำหากปล่อยทิ้งไว้นานเกินระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้แล้ว จะทำให้เกิดผลเสียแก่เจ้าของสิทธิเรียกร้องนั้นได้ ซึ่งสิทธิเรียกร้องดังกล่าวภายในเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้ ถือว่า สิทธิเรียกร้องนั้นขาดอายุความ¹ ซึ่งกฎหมายห้ามมิให้ฟ้องร้องต่อศาลอีกต่อไป ซึ่งอายุความสำหรับสิทธิเรียกร้องนั้น จะมีการกำหนดอายุความไว้ตามกฎหมายต่างๆ เช่น ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ในบรรพ 1 ลักษณะ 6 ตั้งแต่มาตรา 193/9 – 193/15ซึ่งถือว่าเป็นหลักทั่วไปในเรื่องอายุความที่นำไปใช้นับเรื่องอายุความทางแพ่งทั้งหมด² พระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ.2517 มาตรา 37 เป็นต้น

ระยะเวลา (Period of time) หมายความว่าถึง ระยะเวลาหรือช่วงความยาวของเวลา กำหนดส่วนความสั้นยาวของช่วงเวลา ซึ่งอาจเป็นเวลาที่ล่วงมาแล้ว หรือที่จะกำหนด หรือที่จะผ่านไป ในอนาคต เช่น การกำหนดเวลาอันไว้เป็นจำนวน วัน เดือน ปี หรือชั่วโมง แล้วแต่ว่าจะตกลงกันไว้

¹ ก้าชัย จงจักรพันธ์, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วยระยะเวลาและอายุความ (พิมพ์ครั้งที่ 7) กรุงเทพมหานคร: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2547 หน้า 85

² ก้าชัย จงจักรพันธ์, เล่มเดิมหน้า 81

ว่าจะใช้จำนวนเท่าใด ซึ่งกำหนดไว้โดยประการต่างๆ ทั้งในกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือในนิติกรรมที่คู่สัญญากำหนดกันเองและโดยประการอื่น³

จากความหมายของอายุความและระยะเวลาดังกล่าว อายุความจึงเป็นระยะเวลาอย่างหนึ่ง⁴ เพียงแต่อายุความนั้นมุ่งใช้กับการใช้สิทธิฟ้องร้อง หรือการฟ้องคดีส่วนระยะเวลานั้นมุ่งใช้บังคับกับการใช้กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือนิติกรรมที่คู่สัญญากำหนดขึ้น

2.1.2 ลักษณะทั่วไปของอายุความหรือระยะเวลา

อายุความ และระยะเวลากำหนดระยะเวลาอย่างหนึ่งที่เหมือนกัน คือ มีลักษณะเป็นช่วงของเวลาโดยมีความสั้นยาว หรือความนานของเวลา ซึ่งหากวันเริ่มนับไม่แน่นอนก็จะส่งผลให้วันสิ้นสุดของระยะเวลาหรืออายุความนั้นไม่แน่นอนไปด้วย ลักษณะสำคัญอย่างหนึ่งของอายุความและระยะเวลานั้นจะมีข้อเท็จจริงที่เป็นเหตุที่กำหนดวันเริ่มนับและวันสิ้นสุดของอายุความหรือระยะเวลาอยู่ด้วยเสมอ เช่น ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 193/12 ให้เริ่มนับแต่อาจบังคับสิทธิเรียกร้องได้ จึงต้องมีเหตุที่ทำให้อาจบังคับสิทธิเรียกร้องได้ หรือมาตรา 193/13 ให้นับแต่เวลาแรกที่อาจทวงถามได้ กรณีก็ต้องมีเหตุที่ทำให้อาจทวงถามได้ เป็นต้น ซึ่งเหตุที่กำหนดวันเริ่มนับที่ถูกต้องเหมาะสมนั้นจะอยู่ที่จะนำอายุความหรือระยะเวลานั้นๆ ไปใช้เป็นอายุความประเภทใด และตามวัตถุประสงค์ของการมีอายุความหรือระยะเวลาการฟ้องคดี

2.1.3 ประเภทอายุความหรือระยะเวลา

ประเภทอายุความ หรือระยะเวลา ในทางดราได้แบ่งอายุความตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ออกเป็น 2 ประเภท⁵ ซึ่งได้แก่อายุความได้สิทธิ (Acquisitive Prescription) และอายุความเสียสิทธิ (Extinctive Prescription) อายุความทั้งสองชนิดใช้กับสิทธิต่างกัน และด้วยเหตุผลที่คล้ายคลึงกัน กล่าวคือ

³ สติธ เล็งไธสง, คู่มือกฎหมายแพ่ง เล่ม 1 ว่าด้วยนิติกรรม สัญญา ระยะเวลา อายุความ และกฎหมายว่าด้วยสัญญาที่ไม่เป็นธรรม และคุ้มครองผู้บริโภค, กรุงเทพมหานคร : ธรรมสาร, 2546, หน้า 83

⁴ ศักดิ์ สนองชาติ, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยนิติกรรมและสัญญา, กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2545,

หน้า 165

⁵ อ่างแล้ว

⁶ โสภณ รัตนกร, คำอธิบายกฎหมายลักษณะหนี้, กรุงเทพมหานคร: นิติบรรณการ, 2539, หน้า 14-15

2.1.3.1 อายุความได้สิทธิ (Acquisitive Prescription)

อายุความได้สิทธิใช้กับทรัพย์สินโดยเฉพาะ ด้วยเหตุผลที่ว่ากรรมสิทธิ์ที่มีปัญหาหรือไม่แน่นอน ไม่ควรปล่อยทิ้งไว้เป็นเวลานาน ฉะนั้น กรณีที่มีผู้ครอบครองทรัพย์สินเป็นเวลานาน แม้ในตอนแรกจะมีปัญหาว่าผู้ครอบครองจะมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินนั้นหรือไม่ แต่ถ้าได้ครอบครองอย่างเป็นเจ้าของครบระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด กฎหมายก็ถือว่า ผู้นั้นได้กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินนั้น อายุความได้สิทธิจึงเป็นเรื่องทรัพย์สินที่ไม่ใช่บุคคลสิทธิ

2.1.3.2 อายุความเสียสิทธิ (Extinctive Prescription)

อายุความเสียสิทธิใช้กับสิทธิเรียกร้องหรือเรื่องหนี้ ด้วยเหตุผลว่า สิทธิเรียกร้องถ้าไม่ใช้สิทธิเป็นเวลานานจะทำให้สิทธินั้นไม่แน่นอน พยานหลักฐานที่จะใช้ฟ้องร้องบังคับตามสิทธินั้นอาจสูญหายหรือถูกทำลายไปแล้วก็ได้ เพราะฉะนั้นถ้าสิทธิเหล่านั้นไม่บังคับใช้เสียภายในเวลาที่กฎหมายกำหนดจะนำมาฟ้องร้องหาได้ไม่ โดยถือว่าสิทธินั้นขาดอายุความ อายุความเสียสิทธิจึงเป็นเรื่องสิทธิเรียกร้องซึ่งบุคคลสิทธิโดยเฉพาะหาใช่เป็นเรื่องของทรัพย์สินไม่

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า อายุความได้สิทธินั้น ได้แก่ การได้สิทธิมาโดยการปฏิบัติการอย่างใดอย่างหนึ่งจนครบระยะเวลาและเงื่อนไขต่างๆ ของกฎหมาย สำหรับวัตถุประสงค์ของอายุความได้สิทธินั้นต่างจากวัตถุประสงค์ของอายุความเสียสิทธิ เพราะอายุความได้สิทธิมีจุดประสงค์เป็นบำเหน็จรางวัลให้แก่ผู้มีความอุตสาหะพากเพียรพยายามมาเป็นระยะเวลานาน แม้จะไปกระทำในทรัพย์สินของบุคคลอื่น ซึ่งในการศึกษานี้เกี่ยวข้องกับเฉพาะในประเภทอายุความเสียสิทธิหรืออายุความฟ้องคดี

2.1.4 อายุความหรือระยะเวลาการฟ้องคดีปกครอง

ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 193/9 เกี่ยวกับได้ใช้ทั้งคำว่า “อายุความ” และคำว่า “ระยะเวลา” ปะปนกันอยู่ด้วย

ส่วนพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ได้ใช้ทั้งคำว่า “อายุความ” และคำว่า “ระยะเวลา” การฟ้องคดี การตีความถ้อยคำทั้งสองแห่งนั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีเกี่ยวกับการฟ้องคดีปกครองพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ กล่าวคือ “อายุความ และ

⁷ไชยยศ เหมะรัชตะ, กฎหมายว่าด้วยนิติกรรม, กรุงเทพมหานคร : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548, หน้า 677

ระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองควรมีความหมายเฉพาะ “ช่วงเวลาที่กฎหมายกำหนดให้ใช้สิทธิในการฟ้องคดี” เท่านั้น⁸

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 (อายุความล่วงพ้นเลยการลงโทษ) ในการนี้ วงวิชาการทางกฎหมายของประเทศฝรั่งเศสจึงมีการอธิบายกรณีดังกล่าวว่า จะต้องไม่เข้าใจปะปนกันระหว่างการสิ้นไปซึ่งสิทธิเรียกร้อง (pre'scription) อันเป็นการระงับสิ้นไปทั้งสิทธิเรียกร้องและสิทธิที่จะฟ้องคดีต่อศาลกับการสิ้นไปซึ่งสิทธิในการฟ้องคดีต่อศาล (la forclusion) อันเป็นเพียงเรื่องการสิ้นไปซึ่งสิทธิในการฟ้องคดีเท่านั้น⁹

2.1.5 วัตถุประสงค์อายุความหรือระยะเวลาการฟ้องคดี

วัตถุประสงค์ของการมีอายุความหรือระยะเวลาการฟ้องคดีนั้น มีนักนิติศาสตร์ผู้มีชื่อเสียงได้กล่าวไว้เช่น

พระยาเทพวิฑูร ให้แนวความคิดเห็นว่า เหตุที่กฎหมายต้องกำหนดเวลาสำหรับการฟ้องร้องเอาคดีดังวั้นโดยทั่วไป และที่เป็นส่วนสำคัญก็คือว่า เพื่อความมั่นคง และแน่นอนแห่งทรัพย์สินและกิจการทั้งปวงที่จะไม่ให้มีการกล่าวอ้างเรียกร้องในเรื่องราวที่นานมาแล้ว เพราะเป็นการยากที่จะหาหลักฐานมาต่อสู้ในการเรียกร้องนั้นๆ¹⁰

⁸ ศุภกานต์ เจริญรักษ์. “ปัญหาการนับระยะเวลาการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง: ศึกษาจากแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง.” วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์, บัณฑิตวิทยาลัย, มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2549. หน้า 14

⁹ บุญอนันต์ วรรณพานิชย์ อายุความหรือระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองตามกฎหมายไทยและกฎหมายฝรั่งเศส, (กรุงเทพมหานคร, 2543) หน้า 4-6. อ้างในศุภกานต์ เจริญรักษ์. เล่มเดิมหน้า 14 - 15

¹⁰ ไชยศ เหมรัชตะ, เรื่องเดียวกัน, หน้า 674

ศาสตราจารย์ ประกอบ หุตะสิงห์ มีความเห็นในเรื่องการมีอายุความฟ้องคดีไว้ 2 ประการ ประการแรกคือ กำหนดระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับการฟ้องร้องคดี เพื่อเป็นหลักประกันในความมั่นคงแน่นอน และเป็นเครื่องช่วยในการพิสูจน์หาหลักฐาน เพราะข้อเท็จจริงหรือเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นแล้วยังเป็นเวลานานเท่าใด ความยากลำบากในการหาหลักฐานมาพิสูจน์ยังมีมากขึ้นเท่านั้น ฉะนั้น อายุความจึงปลดปล่อยภาระของลูกหนี้ไม่ต้องเก็บเอาหลักฐานไว้จนตลอดกาล ประการที่สองคือ อายุความยังมีผลคล้ายกับการลงโทษกับผู้ปล่อยปละละเลยไม่ใช้สิทธิเรียกร้องที่ตนมีอยู่ และเป็นเครื่องกระตุ้นเตือนให้บุคคลพึงใช้สิทธิเรียกร้องเสียภายในระยะเวลาอันสมควร¹¹

ศาสตราจารย์ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช ได้มีความเห็นในทำนองเดียวกับบุคคลทั้งสองท่าน¹²

ดังนั้น จากความเห็นของนักนิติศาสตร์จึงเห็นได้ว่า วัตถุประสงค์ของการมีอายุความหรือระยะเวลาการฟ้องคดีมีวัตถุประสงค์¹³ ดังนี้

เหตุผลประการที่หนึ่ง วัตถุประสงค์เพื่อความยุติธรรมแก่ฝ่ายลูกหนี้ เพราะการที่จะปล่อยให้หนี้ใดๆ ไม่มีกำหนดระยะเวลา หรือขอบเขตแห่งการใช้สิทธิเรียกร้องฟ้องร้องบังคับตามหนี้นั้น จะขาดความเป็นธรรมแก่ทางฝ่ายลูกหนี้ โดยจะทำให้ผู้อยู่ได้บังคับแห่งสิทธิหรือผู้ที่มิหน้าที่ต่อสิทธินั้นจะต้องกังวลอยู่ตลอดไปไม่มีที่สิ้นสุด

เหตุผลประการที่สอง วัตถุประสงค์เพื่อเป็นการลงโทษผู้ที่มีสิทธิอยู่แล้วไม่ใช้สิทธินั้น เป็นการนอนหลับทับสิทธิ โดยได้ปล่อยปละละเลยในการไม่ใช้สิทธิของตนนั้นซึ่งเท่ากับว่าไม่สนใจในการบังคับตามสิทธิในหนี้สินที่ตนมีอยู่ต่อผู้อื่นและป้องกันการบังคับตามหนี้ตามอำเภอใจของผู้มีสิทธิฟ้องคดี

เหตุผลประการที่สาม วัตถุประสงค์เกี่ยวกับพยานหลักฐานที่หากไม่มีบทบัญญัติในเรื่องอายุความไว้ย่อมมีผลทำให้สามารถบังคับตามหนี้ได้โดยไม่มีขอบระยะเวลา แม้จะมีการบังคับเอาถ้อยคำของลูกหนี้ได้โดยไม่มีสิ้นสุด ความจำของพยานตลอดจนพยานหลักฐานต่างๆ ที่มีอยู่ในการที่จะใช้ยื่นต่อสู้คดี หรือแม้แต่ผู้ที่รู้เห็นเหตุการณ์ก็อาจล้มหายตายจากไป เนื่องจากระยะเวลา

¹¹ เรื่องเดียวกัน , หน้า 674

¹² เรื่องเดียวกัน , หน้า 674

¹³ เรื่องเดียวกัน , หน้า 675-676

อันล่วงเลยไป หรือสูญหาย ชำรุด เลอะเลือน จนไม่อาจนำมาใช้อ้างได้ อันเป็นผลจากระยะเวลานั้นเอง ทั้งเป็นการยากในการเก็บรักษาหลักฐานต่างๆ ให้ได้นานที่สุด ด้วยเหตุนี้ จึงต้องมีบทบัญญัติในเรื่องอายุความเพื่อจัดปัญหาในเรื่องด้านพยานหลักฐานต่างๆ อันเกี่ยวกับหนี้สินทั้งปวง เพื่อเป็นหลักประกันความแน่นอนแห่งนิติฐานะ นอกจากนั้นในเรื่องของพยานหลักฐานนี้ยังเป็นประโยชน์ต่อศาลในการพิจารณาคดีให้ได้ความแน่นอนชัดเจน โดยปราศจากข้อสงสัยเคลือบคลุม ซึ่งพอจะพิจารณาให้ได้ความแน่นอนตรงต่อความจริงได้ จึงจะเป็นประโยชน์แก่การพิจารณาพิพากษาคดีให้ได้ความเป็นธรรมมากที่สุด

เหตุผลประการที่สี่ วัตถุประสงค์เพื่อเป็นรัฐประศาสนโยบายอันสำคัญให้เกิดความสงบสุขเรียบร้อยในสังคมเพราะการที่หนี้ใดๆ ไม่มีขอบเขตระยะเวลาในการใช้สิทธิย่อมมีผลตามมาในการก่อให้เกิดความเดือดร้อนในสังคม อาทิเช่น ผลของการวิวาทกัน ย่อมทำให้สังคมยุ่งเหยิงอันนำไปสู่ความหายนะในสังคม

เหตุผลประการสุดท้าย ได้แก่ การฟ้องร้องบังคับคดีในศาล โดยอายุความจะช่วยให้การลดคดีความมิให้ล้นศาลจนเกินสมควร เพราะถ้าไม่มีกำหนดอายุความไว้แล้ว บุคคลใดจะฟ้องร้องบังคับคดีในหนี้สินใด หากไม่มีกรอบระยะเวลา คดีที่นำมาฟ้องย่อมมากมายพ้นหลายหมื่นคดี การพิจารณาคดีก็ลำบากอันเนื่องมาจากพยานหลักฐานไม่ชัดเจน ทำให้พิจารณาคดีเป็นไปอย่างล่าช้าคดีต่างๆ ก็สะสมมากมายจนยากจะพิจารณาพิพากษาให้เกิดความเป็นธรรมให้หมดสิ้นไป ผลที่ตามมาคือรัฐต้องเสียงบประมาณในเรื่องนี้โดยใช่เหตุ บทบัญญัติในเรื่องอายุความจึงช่วยขจัดปัญหานี้ เพราะคดีใดเกินกำหนดอายุความคู่กรณีที่เป็นเจ้าหนี้อย่อมไม่อาจฟ้องร้องให้บังคับคดีได้ เพราะถ้าฟ้องคดีไป ฝ่ายตรงข้ามก็จะยกข้อต่อสู้ในเรื่องอายุความขึ้นต่อสู้เพื่อให้ศาลพิพากษายกฟ้องคดีนี้

สรุปวัตถุประสงค์ของการมีอายุความหรือระยะเวลาการฟ้องคดีทั้งห้าประการดังกล่าวข้างต้นนั้น แยกกลุ่มวัตถุประสงค์ตามความมุ่งหมายในการนำไปใช้ได้เป็นสองกลุ่มความมุ่งหมาย กล่าวคือ ความมุ่งหมายประการแรก ได้แก่ ตามวัตถุประสงค์ในประการแรกและประการที่สามดังกล่าวข้างต้นนั้น เป็นกลุ่มที่มีความมุ่งหมายไม่ต้องการให้มีการฟ้องร้องคดีในระยะเวลาที่ยาวนานมากเกินไป เพราะจะทำให้พยานหลักฐานที่เกิดขึ้นแล้วจะมีโอกาสสูญหาย หรือค่อยๆ เลอะเลือนไปเรื่อยๆ ได้ตามกาลเวลาที่ยาวนานออกไปนั้น¹⁴ ซึ่งจะไม่เป็นธรรมแก่ฝ่ายลูกหนี้ ส่วนความมุ่งหมาย

¹⁴ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วยนิติกรรมและหนี้ เล่ม 1, 2520. หน้า 312-313

ประการที่สอง ได้แก่ ตามวัตถุประสงค์ของอายุความในประการที่สองประการที่สี่และประการสุดท้าย ดังกล่าวนั้นเป็นกลุ่มที่มีความมุ่งหมายที่ต้องการลงโทษโดยตัดสิทธิไม่ให้เจ้าหนี้ที่ไม่ยอมใช้สิทธิฟ้องคดี ในระยะเวลาพอสมควรระยะหนึ่งอันเกิดจากการละเลยเพิกเฉย หรือนอนหลับทับสิทธิ จึงควรให้ ลูกหนี้หลุดพ้นจากการชำระหนี้ เพื่อเป็นการส่งเสริมความสงบเรียบร้อยและเพื่อมิให้คดีล้นศาล¹⁵ นั่นเอง

ดังนั้นความมุ่งหมายของการมีอายุความฟ้องคดี จึงแยกได้เป็น 2 ประการ ประการแรกคือ ความมุ่งหมายมิให้พยานหลักฐานที่จะใช้พิสูจน์ประเด็นพิพาทในคดีนั้นเลอะเลือนเกินไป ของ พยานหลักฐานและประการที่สองคือต้องการตัดสิทธิของเจ้าหนี้ที่ใช้สิทธิได้แล้วแต่ไม่ยอมใช้สิทธิ ฟ้องคดีภายในระยะเวลาอันหนึ่งซึ่งไม่เกี่ยวกับความมุ่งหมายในประการแรก ดังกล่าวข้างต้น จึง เกี่ยวข้องกับการฟ้องคดีตามลักษณะของการใช้สิทธิเรียกร้องหรือข้อพิพาทในมูลหนี้ในประเภทต่างๆ ซึ่งในการศึกษานี้คือสิทธิเรียกร้องตามข้อพิพาทอันเกิดจากมูลหนี้เกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ซึ่งมีความหลากหลายของลักษณะการใช้สิทธิเรียกร้องที่คู่สัญญาคงตกลงผูกพันกันไว้

2.1.6 สัญญาทางปกครอง

2.1.6.1 สัญญาทางปกครองของฝรั่งเศส

ที่มาของความหมายของสัญญาทางปกครองของฝรั่งเศสมาจาก 2 แหล่งใหญ่ๆ คือ ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ ซึ่งเรียกว่า สัญญาทางปกครองโดยกฎหมายกำหนดและจากแนว บรรทัดฐานคำพิพากษาของศาลปกครอง ซึ่งเรียกว่าสัญญาทางปกครองโดยสภาพ ซึ่งมีหลักเกณฑ์ การพิจารณา¹⁶ ดังนี้

(1) สัญญาทางปกครองโดยกฎหมายกำหนด

ตามบทบัญญัติของกฎหมายจะมีอยู่ใน 2 ลักษณะ คือ เป็นสัญญาที่มีกฎหมายบัญญัติ ไว้โดยชัดแจ้งว่าเป็นสัญญาทางปกครอง และที่สัญญาที่มีกฎหมายบัญญัติให้คดีพิพาทตามสัญญานั้นๆ ต้อง ฟ้องเป็นคดีต่อศาลปกครอง สัญญาใน 2 ลักษณะดังกล่าวจะเป็นสัญญาทางปกครองโดยกฎหมายกำหนด

¹⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 313

¹⁶ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และคณะ. (ม.ป.ป.) คดีปกครองเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง (รายงานวิจัย) สถาบันพระปกเกล้า ร่วมกับ สำนักงานศาลปกครอง. หน้า 45 – 55

(2) สัญญาทางปกครองโดยสภาพ

กรณีของสัญญาที่กฎหมายมิได้กำหนดไว้ให้เป็นสัญญาทางปกครองหรือมิได้บัญญัติให้อยู่ในการพิจารณาของศาลปกครองศาลชี้ขาดเขตอำนาจศาลจะเป็นผู้วินิจฉัยว่าสัญญานั้นๆ เป็นสัญญาทางปกครองหรือไม่ ซึ่งการพิจารณาว่าสัญญาใดจะเป็นสัญญาทางปกครองหรือไม่ นั้น ศาลชี้ขาดเขตอำนาจศาลจะใช้หลักเกณฑ์พิจารณาจากสถานะของคู่สัญญา และในส่วนของเนื้อหาของสัญญาประกอบกันด้วย ดังมีข้อพิจารณาดังต่อไปนี้

(2.1) สัญญาที่คู่สัญญาทั้งสองฝ่ายต่างเป็นนิติบุคคลมหาชนด้วยกันนั้น โดยสันนิษฐานว่า สัญญาดังกล่าวจะมีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครอง เนื่องจากการดำเนินการของนิติบุคคลมหาชนด้วยกันนั้นตามปกติจะใช้วิธีการทางมหาชน เว้นแต่สัญญานั้นเพียงแต่ก่อให้เกิดนิติสัมพันธ์ตามกฎหมายเอกชนระหว่างคู่สัญญาเท่านั้น เช่น สัญญาที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำการไฟฟ้าเพื่อซื้อกระแสไฟฟ้า ซึ่งเป็นกรณีที่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเพียงผู้ใช้บริการรายหนึ่งเท่านั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมิได้ดำเนินการในฐานะแตกต่างไปจากเอกชนผู้ใช้บริการรายอื่น สัญญาดังกล่าวนี้จึงไม่เป็นสัญญาทางปกครอง

(2.2) สัญญาที่คู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเป็นนิติบุคคลมหาชน และคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งเป็นบุคคลเอกชน กรณีเช่นนี้ไม่ว่านิติบุคคลนั้นจะเป็นคู่สัญญาโดยตรงหรือโดยการมีเอกชนเป็นตัวแทนในการเข้าทำสัญญา โดยหลักแล้วสัญญานั้นอาจเป็นสัญญาทางปกครองหรือไม่ก็ได้ ทั้งนี้ สัญญาดังกล่าวจะเป็นสัญญาทางปกครองต่อเมื่อซึ่งต่างจากหลักในกรณีแรกโดยจะต้องพิจารณาหลักเกณฑ์ประการอื่นประกอบกล่าวคือ

(ก) สัญญาดังกล่าวมีข้อสัญญาที่มีลักษณะพิเศษ กล่าวคือ ข้อสัญญามีลักษณะพิเศษที่ไม่อาจพบได้ในสัญญาตามกฎหมายเอกชน

(ข) สัญญาดังกล่าวมีวัตถุประสงค์แห่งสัญญาที่เกี่ยวกับการก่อสร้างหรือการบำรุงอสังหาริมทรัพย์ที่ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสัญญาให้ครอบครองสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือสัญญาที่เกี่ยวกับการดำเนินการหรือการจัดการบริการสาธารณะโดยตรง

(ค) สัญญาที่มีข้อกำหนดหรือต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์พิเศษที่กฎหมายกำหนดสัญญาประเภทนี้คู่สัญญาจะมีหน้าที่บางประการที่ไม่ค่อยพบในหน้าที่ของคู่สัญญาตามกฎหมายเอกชน

(2.3) สัญญาที่คู่สัญญาทั้งสองฝ่ายก็เป็นบุคคลเอกชนด้วยกัน โดยหลักแล้วสัญญาที่มีคู่สัญญาเป็นเอกชนด้วยกันจะเป็นสัญญาตามกฎหมายเอกชน แต่หากสัญญาระหว่างเอกชนด้วยกันนั้นได้ทำขึ้นเพื่อประโยชน์ของนิติบุคคลมหาชน และสัญญานั้นมีข้อสัญญาซึ่งมีลักษณะพิเศษหรือมีวัตถุประสงค์แห่งสัญญาเป็นการดำเนินการบริการสาธารณะเช่นนี้จะเป็นสัญญาทางปกครอง

2.1.6.2 สัญญาทางปกครองของประเทศเยอรมนี¹⁷

กฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองค.ศ. 1976 มาตรา 45 ให้ความหมายสัญญาทางปกครองไว้ว่า นิติสัมพันธ์ในแดนของกฎหมายมหาชน อาจได้รับการก่อตั้ง เปลี่ยนแปลง หรือยกเลิกได้โดยสัญญา (สัญญาทางมหาชน) ตราบเท่าที่ไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองอาจเข้าทำสัญญาทางมหาชนแทนการออกคำสั่งทางปกครองได้กับผู้ที่ไม่ใช่ปทัศน์แล้วเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องออกคำสั่งทางปกครองก่อตั้งนิติสัมพันธ์ในทางปกครองขึ้น

ด้วยในระบบกฎหมายเยอรมนีฝ่ายปกครองอาจตกลงทำสัญญาทางปกครองหรือสัญญาทางแพ่งก็ได้ซึ่งใน ส่วนของสัญญาทางปกครองนั้นคู่สัญญาอีกฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งอาจไม่ใช่ฝ่ายปกครองและในทางกลับกันฝ่ายปกครองด้วยกันอาจตกลงทำสัญญาทางแพ่งระหว่างกันก็ได้ ดังนั้น หลักการแบ่งแยกสัญญาทางปกครองออกจากสัญญาทางแพ่งจึงไม่อาจใช้หลักองค์กรคู่สัญญาเป็นเกณฑ์ในการแบ่งแยกได้

การแบ่งแยกสัญญาทางปกครองออกจากสัญญาทางแพ่งในของประเทศเยอรมันยังเป็นปัญหาที่ยังหาข้อยุติไม่ได้แต่ในทางคำร่าส่วนมากแล้วเห็นควรใช้เกณฑ์ “วัตถุแห่งสัญญา” (Vetragsgegenstand) เป็นเครื่องชี้ว่าสัญญานั้นเป็นสัญญาทางปกครองหรือสัญญาทางแพ่ง ซึ่งการพิจารณาถึงวัตถุแห่งสัญญาก็คือการพิจารณาเนื้อหาของสัญญานั้นเอง โดยพิจารณาว่า วัตถุแห่งสัญญาเป็นเนื้อหาเกี่ยวกับบทบัญญัติในทางกฎหมายหรือไม่หรือพิจารณาว่า เนื้อหาของสัญญาเป็นเรื่องของการก่อให้เกิดหน้าที่ในกฎหมายปกครองหรือไม่ ซึ่งมีข้อพิจารณาได้ใน 3 ลักษณะดังต่อไปนี้

- (1) เนื้อหาของสัญญามีลักษณะเป็นการบังคับการให้เป็นไปตามบทบัญญัติในกฎหมายปกครอง เช่น การตกลงกันของคู่สัญญาในระหว่างกระบวนการเวนคืนตามกฎหมาย
- (2) เนื้อหาของสัญญามีลักษณะเป็นการกำหนดหน้าที่ให้ฝ่ายปกครองออกคำสั่งทางปกครอง หรือการกระทำอื่นใดในทางปกครอง เช่น การออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร

¹⁷วรเจตน์ ภาคีรัตน์ ก “ข้อความคิดพื้นฐานเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองในระบบกฎหมายเยอรมัน” วารสารนิติศาสตร์,(2542, มิถุนายน). 29,2 หน้า 264 – 271.

(3) เนื้อหาของสัญญามีลักษณะเป็นการกำหนดสิทธิหรือหน้าที่ในทางปกครองให้แก่คู่สัญญาฝ่ายเอกชน เช่น กำหนดให้คู่สัญญาฝ่ายเอกชนต้องก่อสร้างที่จอดรถ เป็นต้น

2.1.6.3 สัญญาทางปกครองของไทย

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 3 ได้นิยามความหมายของสัญญาทางปกครองไว้ว่า สัญญาทางปกครองหมายความว่า สัญญาที่คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเป็นบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐ และมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ จากนั้นยังกล่าวไว้ว่า สัญญาที่จะเป็นสัญญาทางปกครองได้นั้น¹⁸ ประการแรก จะต้องเป็นสัญญาที่มีคู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเป็นบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐ และประการที่สอง สัญญานั้นจะต้องเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ

โดยที่พระราชบัญญัตินี้กล่าวนิยามสัญญาทางปกครองไว้ว่า สัญญาทางปกครอง “หมายความว่า” ทำให้นิยามสัญญาทางปกครองนั้นไม่ได้เป็นการให้ความหมายทั่วไปของสัญญาทางปกครองแต่เป็นการละความหมายทั่วไปของสัญญาทางปกครองไว้ โดยสัญญาทางปกครองมิได้หมายถึงเฉพาะสัญญา 4 ประเภทที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น แต่ยังมีสัญญาประเภทอื่นๆ ที่ไม่อยู่ในบทบัญญัติดังกล่าวที่มีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครองในความหมายทั่วไป ส่วนสัญญาในลักษณะใดบ้างที่จะเป็นสัญญาทางปกครองในความหมายทั่วไปนั้นบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวเปิดโอกาสให้ศาลปกครองและคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลเป็นผู้วางแนวทางและวางหลักเกณฑ์ต่อไป¹⁹

ศาลปกครองสูงสุดมีมติโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการศาลปกครองสูงสุดได้นิยามเพิ่มเติม ความหมาย “สัญญาทางปกครอง” เพิ่มเติมว่า นอกจากสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติแล้ว

¹⁸มานิตย์ จุมปา, “คำอธิบายกฎหมายปกครอง เล่ม 3 ว่าด้วยการกระทำทางปกครองและการควบคุมการกระทำทางปกครอง ตอนที่ 1” จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554, หน้า 117

¹⁹โกสิน พลกุล สัญญาของฝ่ายปกครอง : การแลกเปลี่ยนประสิทธิประโยชน์ระหว่างประเทศเกี่ยวกับสัญญาของฝ่ายปกครองและบทบาทของศาล (เอกสารประกอบการสัมมนาเชิงปฏิบัติการ), 2546, หน้า 36

สัญญาทางปกครองยังหมายความว่ารวมถึงสัญญาที่ให้หน่วยงานทางปกครองหรือบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐตกลงให้คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งเข้าดำเนินการหรือเข้าร่วมดำเนินการบริการสาธารณะโดยตรงหรือเป็นสัญญาที่มีข้อกำหนดในสัญญาซึ่งมีลักษณะพิเศษที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐ ทั้งนี้ หากสัญญาเป็นสัญญาที่หน่วยงานทางปกครองหรือบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐมุ่งผูกพันตนกับคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งด้วยใจสมัครบนพื้นฐานแห่งความเสมอภาค และมีได้มีลักษณะเช่นที่กล่าวมาแล้วข้างต้น สัญญานั้นย่อมเป็นสัญญาทางแพ่ง²⁰ การกำหนดนิยามสัญญาทางปกครองโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดเป็นการกำหนดความหมายทั่วไปของสัญญาทางปกครอง หรือที่เรียกว่า “สัญญาทางปกครองโดยสภาพ” ตามแนวคิดมาจากเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองของประเทศฝรั่งเศสมาใช้²¹

ส่วนคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลเกี่ยวกับความหมายของสัญญาทางปกครองนั้น จากการศึกษาคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลนอกจากนี้คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล²²ยังได้มีคำวินิจฉัยกำหนดให้ลักษณะคู่สัญญาที่วัตถุประสงค์แห่งสัญญาเกี่ยวกับการจัดให้มีเครื่องมือสำคัญที่จำเป็นในการดำเนินการบริการสามารถให้บรรลุผลเป็นสัญญาทางปกครองเพิ่มเติมจากลักษณะสัญญาทั้ง 4 ประการ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542

ดังนั้น เมื่อขณะนี้ยังไม่มีกฎหมายสารบัญญัติกำหนดความหมายที่ชัดเจนของความหมายของสัญญาทางปกครอง รวมทั้งไม่มีกฎหมายกำหนดให้สัญญาใดเป็นสัญญาทางปกครองเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง การพิจารณาลักษณะเนื้อหาของสัญญาว่าสัญญาใดเป็นสัญญาทางปกครองจึงมีหลักเกณฑ์ในการพิจารณา²³ ดังนี้

1. สัญญาสัมปทานลักษณะเนื้อหาของสัญญานั้นต้องมีลักษณะประกอบด้วย (1) จัดทำบริการสาธารณะหรือจัดทำประโยชน์เกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติ (2) ฝ่ายปกครองมอบให้เอกชนจัดทำ และ (3) ฝ่ายปกครองมีอำนาจควบคุมและกำหนดเงื่อนไข

²⁰มติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ 6/2544 วันที่ 10 ตุลาคม 2544

²¹โกสิน พลกุล เล่มเดิม หน้า 37

²²คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ 21/2546, 47/2547 และ 8/2548

²³นพเก้า เกื่อนชัย. ความหมายของสัญญาทางปกครอง: ศึกษาจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองและคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล. วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรบัณฑิต สาขานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต. 2548 , หน้า 144

2. สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ ลักษณะเนื้อหาของสัญญานั้นต้องมีลักษณะประกอบด้วย (1) เป็นความต้องการของส่วนรวมของประชาชนโดยตรง และ (2) เป็นหน้าที่ของรัฐที่ต้องจัดให้มีขึ้น

3. สัญญาจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค ลักษณะของเนื้อหาของสัญญานั้นต้องมีลักษณะประกอบด้วย (1) ถาวรวัตถุหรืออสังหาริมทรัพย์ที่จัดให้มีขึ้นเพื่อประชาชนใช้ร่วมกันหรือเป็นองค์ประกอบและเครื่องมือสำคัญในการดำเนินการบริการสาธารณะ หรือ (2) บริการเกี่ยวกับการอุปโภคต่างๆ ที่รัฐจัดทำหรือจัดให้มีการดำเนินการโดยอยู่ในกำกับดูแลของรัฐ

4. สัญญาแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ลักษณะเนื้อหาของสัญญานั้นต้องมีลักษณะประกอบด้วย (1) เป็นทรัพยากรอันเกิดขึ้นเองหรือมีอยู่ตามธรรมชาติซึ่งมีอยู่ในจำนวนจำกัดและรัฐเป็นเจ้าของ (2) ผู้รับสัมปทานต้องจ่ายค่าตอบแทนให้แก่รัฐ

5. สัญญาที่หน่วยงานทางปกครองหรือบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐตกลงให้คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งเข้าดำเนินการหรือเข้าร่วมดำเนินการบริการสาธารณะโดยตรง ลักษณะเนื้อหาของสัญญานั้นต้องมีลักษณะประกอบด้วย (1) เป็นกิจการบริการสาธารณะ (2) ฝ่ายปกครองร่วมลงทุนกับเอกชนไม่ว่าโดยวิธีใด หรือมอบหมายให้เอกชนลงทุนแต่ฝ่ายเดียว

6. สัญญาที่มีข้อกำหนดในสัญญาซึ่งมีลักษณะพิเศษที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐ ลักษณะเนื้อหาของสัญญานั้นต้องมีลักษณะประกอบด้วย (1) ข้อกำหนดในสัญญาดังกล่าวมักจะเกี่ยวข้องกับเอกสิทธิ์ของฝ่ายปกครอง ซึ่งเอกสิทธิ์ดังกล่าวทำให้ฝ่ายปกครองคู่สัญญามีสถานะเหนือคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่ง (2) เป็นข้อกำหนดที่อ้างอิงไปถึงสัญญาแบบหรือเอกสารกำหนดเงื่อนไขของสัญญาทางปกครอง หรือบทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดข้อสัญญาที่มีลักษณะพิเศษ (3) ข้อกำหนดที่มอบอำนาจมหาชนให้เอกชนคู่สัญญาเหนือบุคคลภายนอก (4) ข้อกำหนดซึ่งต้องตีความตามทฤษฎีกฎหมายมหาชนเท่านั้น (5) ต้องมีลักษณะค่อนข้างชัดเจนมิใช่เป็นเพียงข้อกำหนดที่ไม่ค่อยพบในสัญญาทางแพ่งของเอกชนเท่านั้น แต่เป็นข้อกำหนดที่เราพบได้น้อยในสัญญาแพ่ง เพราะเป็นข้อกำหนดที่มีลักษณะขัดกับหลักกฎหมายในนิติสัมพันธ์ระหว่างเอกชน และ (6) ข้อสัญญานี้เป็นข้อสัญญาที่ไม่อยู่ในวิสัยที่คู่สัญญาเอกชนจะทำได้

7. สัญญาที่วัตถุประสงค์แห่งสัญญาเกี่ยวกับการจัดให้มีเครื่องมือสำคัญที่จำเป็นในการดำเนินการบริการสาธารณะให้บรรลุผล ลักษณะเนื้อหาของสัญญานั้นต้องมีลักษณะเป็นการจัดให้มีเครื่องมือสำคัญจำเป็นในการดำเนินการบริการสาธารณะ

ทั้งนี้ การจำแนกเหตุผลใน 5 และ 6 มาใช้ต้องไม่ปรากฏว่าสัญญานั้นมีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใดใน 1 ถึง 4

ส่วนการจำแนกสัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะใน 2 ออกจากสัญญาจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคใน 3 นั้น²⁴ ควรพิจารณาจากสิ่งที่ฝ่ายปกครองต้องการให้เอกชนซึ่งเป็นผู้รับจ้างจัดทำขึ้นหรือก่อสร้างขึ้นนั้นมีลักษณะเป็นการที่เอกชนซึ่งเป็นผู้รับจ้างดำเนินการก่อสร้างแล้วเสร็จยังจะต้องมีหน้าที่ดำเนินการต่อไปเพื่อให้บริการประชาชนอีกหรือไม่ ซึ่งถ้าหากสิ่งที่เอกชนรับจัดทำหรือรับก่อสร้างนั้นเมื่อก่อสร้างแล้วเสร็จเอกชนมีหน้าที่ต้องดำเนินการบริการสาธารณะต่อไป สิ่งที่ต้องดำเนินการดังกล่าวย่อมเป็นการบริการสาธารณะ และสัญญานั้นย่อมเป็นสัญญาทางปกครองเพราะมีลักษณะเป็นสัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ แต่ในทางกลับกันถ้าสิ่งที่เอกชนรับทำหรือรับก่อสร้างนั้นเมื่อก่อสร้างแล้วเสร็จ เอกชนไม่มีหน้าที่ต้องดำเนินการบริการประชาชนต่อไป กล่าวคือเมื่อเอกชนดำเนินการก่อสร้างแล้วเสร็จส่งมอบงานให้แก่ฝ่ายปกครองแล้วเอกชนได้รับค่าจ้างทำให้ระหว่างฝ่ายปกครองกับเอกชนก็สิ้นสุดหน้าที่ต่อกัน สิ่งที่ทำหรือก่อสร้างดังกล่าวย่อมเป็นการจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค และสัญญานั้นย่อมเป็นสัญญาทางปกครอง เพราะมีลักษณะเป็นสัญญาจ้างจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค

การให้ความหมายของสัญญาทางปกครองของไทยที่ยึดโยงกับหลักการพื้นฐานของบริการสาธารณะเช่นเดียวกัน ความหมายสัญญาทางปกครองของประเทศฝรั่งเศส โดยแยกเป็นสัญญาทางปกครองโดยกฎหมายกำหนด และการให้ความหมายของสัญญาทางปกครองโดยที่ประชุมใหญ่ของตุลาการศาลปกครองสูงสุดที่เป็นการกำหนดความหมายทั่วไปของสัญญาทางปกครอง หรือที่เรียกว่า “สัญญาทางปกครองโดยสภาพ” ซึ่งเป็นการให้ความหมายตามแนวคิด²⁵ จากข้อความคิดเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองของประเทศฝรั่งเศส

หลักการพื้นฐานของบริการสาธารณะที่เป็นส่วนสำคัญทำให้สัญญาทางปกครองมีความแตกต่างจากสัญญาทางแพ่งนั้น มีหลักการ 3 ประการ²⁶ คือ 1) หลักความต่อเนื่อง (La continuité du service) 2) หลักการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง (L'adaptation du service public) 3) หลักความเสมอภาค (L'égalité devant le service public) ซึ่งหลักความต่อเนื่องของการบริการสาธารณะนั้น จึงเกี่ยวข้องกับความมั่นคงหรือความคงอยู่ของสัญญา การฟ้องคดีขอบังคับให้

²⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 144

²⁵ โกลิน พลกุล, อ้างแล้ว, หน้า 37

²⁶ ยงยุทธ อนุกุล, หลักพื้นฐานบางประการเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองและคำพิพากษาของศาลต่างประเทศ, สำนักงานศาลปกครอง, 2547 หน้า 390

คู่สัญญาปฏิบัติตามวัตถุประสงค์หลักของสัญญาต่อเนื่องไปโดยไม่หยุดชะงักจึงเป็นไปเพื่อให้บริการสาธารณะบรรลุผล แต่การฟ้องคดีขอบังคับให้คู่สัญญาใช้เงินหรือค่าเสียหายไม่เป็นการฟ้องคดีเพื่อประโยชน์ส่วนรวมหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะ²⁷ จึงไม่เกี่ยวกับการให้บริการสาธารณะบรรลุผล

2.1.7 สิทธิเรียกร้องตามสัญญาทางปกครอง

สัญญาทางปกรองนั้นเป็นสัญญาประเภทหนึ่ง ซึ่งความหมายของสัญญา คือ การที่บุคคลสองฝ่ายแสดงเจตนาทำนิติกรรม คำเสนอคำสนองรับ มีความประสงค์ตกลงตรงกันและร่วมใจกันในอันที่จะก่อให้เกิดนิติสัมพันธ์อย่างใดอย่างหนึ่ง²⁸ แสดงให้เห็นว่าลักษณะที่แท้จริงของสัญญาคือก่อให้เกิดหนี้ขึ้น ความผูกพันของสัญญาที่เนื่องมาจากสัญญาก่อให้เกิดหนี้ขึ้นเอง ที่กล่าวกันว่าบุคคลผูกพันอยู่โดยสัญญาเพราะมีหนี้เกิดขึ้นจากสัญญานั้น ฉะนั้น หนี้ขึ้นเองจึงเป็นเครื่องผูกพันและตัวสัญญาเป็นมูลให้เกิดหนี้²⁹

ส่วนหนี้ หมายถึง การที่บุคคลฝ่ายหนึ่งผูกพันให้กระทำหรือไม่กระทำการใดและบุคคลอีกฝ่ายหนึ่งมีสิทธิตามกฎหมายในการที่จะบังคับให้บุคคลฝ่ายแรกกระทำหรือการละเว้นการกระทำตามที่ผูกพันนั้น³⁰ ซึ่งวัตถุประสงค์แห่งหนี้³¹ มองทางด้านลูกหนี้ก็คือสิ่งที่ลูกหนี้จะต้องดำเนินการในการปฏิบัติตามชำระหนี้ตามมาตรา 208 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และถ้าหากมองจากฝ่ายเจ้าหนี้ ก็คือสิ่งที่เจ้าหนี้อาจเรียกร้องเอาจากลูกหนี้ได้

จากความหมายและลักษณะวัตถุประสงค์แห่งหนี้ อาจกล่าวได้ว่าวัตถุประสงค์แห่งหนี้มีได้ 3 อย่าง คือ 1) การกระทำ 2) การงดเว้นการกระทำ 3) การส่งมอบทรัพย์สิน

1) หนี้กระทำการ เป็นหนี้ที่ลูกหนี้ต้องไปทำงานอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างแก่เจ้าหนี้

²⁷ คำสั่งศาลปกครองสูงสุด คำสั่งที่ 743/2547 และ 93/2549 เป็นต้น

²⁸ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช, ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วยนิติกรรมและหนี้ เล่ม 1 ภาค 1-2, กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แสงสุทธิการพิมพ์, 2520, หน้า 437

²⁹ ไชยยศ เหมะรัชตะ, กฎหมายว่าด้วยสัญญา, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539, หน้า 8

³⁰ เพิ่งอ้าง, หน้า 11

³¹ สุนทร มณีสวัสดิ์, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หนี้, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2555, หน้า 34

2) หนึ่งเว้นการกระทำ วัตถุแห่งนี้นั้นอาจกำหนดให้ลูกหนี้ต้องไม่กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด ตามที่ตกลงกันได้ไว้ก็ได้

3) หนี้ส่งมอบทรัพย์สิน วัตถุแห่งนี้เป็น การส่งมอบทรัพย์สินนั้น หมายถึงหนี้ที่ลูกหนี้มีหน้าที่ส่งมอบทรัพย์สินแก่เจ้าหนี้ หนี้ที่ให้ลูกหนี้ส่งมอบทรัพย์สินที่ปรากฏมากที่สุด ได้แก่หนี้เงิน คือหนี้ให้ลูกหนี้ชำระเงินจำนวนหนึ่งให้แก่เจ้าหนี้³² เช่น สัญญาซื้อขายถ้วยเตี้ย ฝ่ายผู้ซื้อก็มีหน้าที่ต้องส่งมอบทรัพย์สินคือราคาถ้วยเตี้ยแก่คนขาย ในขณะที่คนขายก็มีหน้าที่ต้องส่งมอบทรัพย์สินคือถ้วยเตี้ยแก่ผู้ซื้อเป็นต้น

เมื่อเกิดหนี้ขึ้นแล้วประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้บัญญัติไว้ให้เห็นถึงลักษณะว่าด้วยอำนาจแห่งมูลหนี้ เจ้าหนี้อย่อมมีสิทธิจะเรียกให้ลูกหนี้ชำระหนี้ได้ อนึ่งการชำระหนี้ด้วยวงวน การอันใดอันหนึ่ง ก็ย่อมมิได้ ดังนั้น สิ่งสำคัญที่สุดของหนี้คือสิ่งที่ลูกหนี้จะต้องปฏิบัติชำระหนี้³³ หากมีการปฏิบัติการชำระหนี้ขึ้นแล้ว หนี้ก็ระงับ แต่เพราะลูกหนี้ไม่ชำระหนี้หรือชำระหนี้ไม่ถูกต้องครบถ้วนจึงต้องพิจารณาต่อไปว่า เจ้าหนี้มีสิทธิที่จะบังคับให้ลูกหนี้ชำระหนี้ได้เพียงใด และสิ่งสำคัญประการหนึ่งของการไม่ชำระหนี้ คือ ลูกหนี้ละเลยไม่ชำระหนี้ที่ถึงกำหนดชำระแล้ว หรือการที่จะถือว่าลูกหนี้ละเลยไม่ชำระหนี้จะต้องปรากฏว่าหนี้ถึงกำหนดชำระหนี้แล้วและลูกหนี้ละเลยไม่ชำระ³⁴

กำหนดเวลาชำระหนี้ นั้น แยกได้เป็น หนี้มีกำหนดเวลาชำระและหนี้ไม่มีกำหนดเวลาชำระ ซึ่งหนี้มีกำหนดเวลาชำระนั้นอาจมีทั้งมีกำหนดเวลาชำระที่ชัดเจน หรือมีกำหนดเวลาชำระตามที่พึงอนุมานจากพฤติการณ์ทั้งปวงก็ได้³⁵ ส่วนหนี้ที่ไม่มีกำหนดเวลาชำระนั้น เจ้าหนี้มีสิทธิเรียกให้ลูกหนี้ชำระหนี้ได้โดยพลัน³⁶ ซึ่งหากเจ้าหนี้ได้ใช้สิทธิเรียกให้ชำระหนี้แล้วก็จะทำให้หนี้ไม่มีกำหนดเวลาชำระหนี้หากลูกหนี้ไม่ชำระหนี้หรือชำระหนี้ไม่ครบถ้วน เจ้าหนี้ก็อาจบังคับสิทธิเรียกร้องได้ เพราะลูกหนี้ละเลยไม่ชำระหนี้³⁷ ดังนั้น กรณีที่ต้องมีการบอกกล่าวโดยวิธีหนึ่งวิธีใด

³² จี๊ด เศรษฐบุตร, หลักกฎหมายแพ่งลักษณะหนี้ (พิมพ์ครั้งที่ 21), กรุงเทพฯ: โครงการตำราและเอกสารการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2556, หน้า 63

³³ โสภณ รัตนกร, คำอธิบายกฎหมายลักษณะหนี้, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติบรรณการ, 2543, หน้า 58

³⁴ ไพโรจน์ วายุภาพ, คำอธิบายกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วยหนี้, (กรุงเทพฯ:อบรมศึกษากฎหมายแห่งนิติบัณฑิตสภา, 2555), หน้า 106

³⁵ โสภณ รัตนกร, เล่มเดิม หน้า 119

³⁶ มาตรา 203 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

³⁷ มาตรา 213 วรรคแรก แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ตามที่กฎหมาย หรือสัญญากำหนดไว้เสียก่อน อาทิเช่น ในกรณีที่คู่สัญญาได้ตกลงกันว่า ให้มีการทวงถามให้ชำระหนี้ โดยแจ้งให้อีกฝ่ายหนึ่งได้มีโอกาสชำระหนี้โดยกำหนดเวลาล่วงหน้าก่อน 30 วัน คู่สัญญาต้องดำเนินการตามขั้นตอนตามที่ได้ตกลงกันไว้ในสัญญาจนสิ้นทางที่จะเยียวยาแก้ไข จนไม่มีทางอื่นใดที่จะกระทำได้ จึงต้องมาดำเนินการทางศาลเพื่อบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายหรือสัญญาให้อีกฝ่ายหนึ่งต้องรับผิดชอบ³⁸

ลักษณะของการใช้สิทธิเรียกร้องในหนี้ตามสัญญานั้น เนื่องจากสัญญาเป็นนิติกรรม คู่สัญญาจึงอาจตกลงในเรื่องที่มีวัตถุประสงค์ไม่เป็นการต้องห้ามขัดแย้งตามกฎหมาย โดยกฎหมายไม่เป็นการพ้นวิสัย หรือขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนก็อาจทำได้³⁹ ดังนั้น สัญญานั้นอาจมีหนี้ที่คู่สัญญาตกลงให้ปฏิบัติต่อกันตามวันเวลาชำระหนี้ที่ต่างกันเช่น สัญญากู้ยืมเงินอาจตกลงให้ใช้คืนเงินที่กู้ยืมได้ในลักษณะหนึ่งลักษณะใดดังต่อไปนี้ กล่าวคือ (1) ให้ใช้คืนในวันที่กำหนดไว้ชัดเจน (2) ให้ใช้คืนเมื่อเจ้าหนี้ออกกล่าวทวงถามให้คืน (3) ให้ใช้คืนเมื่อพ้นกำหนดเวลาอันหนึ่งนับแต่วันที่เจ้าหนี้ได้บอกกล่าวทวงถามให้คืน (4) ภายใน 1 ปี เจ้าหนี้อย่างจะไม่ทวงถามให้คืน หรือ (5) ไม่ได้กำหนดวันที่ชำระคืนเงินไว้

นอกจากชำระหนี้อาจเกิดขึ้นได้ในลักษณะดังกล่าวข้างต้นแล้วคู่สัญญาอาจตกลงให้สิทธิเรียกร้อง ที่เกิดจากการไม่ชำระหนี้ตามสิทธิเรียกร้องประการอื่นก่อนให้มีวันชำระหนี้ตามสิทธิเรียกร้องที่เกิดจากการไม่ชำระหนี้ประการอื่น มีวันชำระหนี้ตามสิทธิเรียกร้อง ที่เพิ่งเกิดขึ้นนั้นเป็นวันอื่นมิใช่วันที่ฝ่าฝืนสัญญาก็ได้ ดังเช่น สัญญาของข้าราชการที่ลาและรับทุนเพื่อศึกษาจะมีข้อสัญญากำหนดให้ผู้รับทุนกลับเข้ารับราชการชดใช้เมื่อสำเร็จการศึกษาแล้ว ซึ่งหากไม่กลับเข้ารับราชการ หรือเข้ารับราชการแล้วอยู่รับราชการชดใช้ไม่ครบกำหนดจะมีข้อสัญญาต่อไปให้ผู้รับทุนต้องชดใช้คืนเงินทุนพร้อมชำระเบี้ยปรับภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งยอดหนี้เงินที่ให้ชำระ⁴⁰ หรือคู่สัญญาตกลงให้เกิดสิทธิเรียกร้องภายหลัง จากที่มีการผิดสัญญาและมีการบอกเลิกสัญญาแล้วก็ได้ ดังเช่น สัญญาให้เกิดสิทธิเรียกร้องในค่าก่อสร้างงานที่เพิ่มขึ้น จากการจ้างผู้รับจ้างรายใหม่ ตามสัญญาจ้างเหมาก่อสร้าง⁴¹

³⁸ ศิริชัย วัฒนโยธิน, *อำนาจฟ้องคดีแพ่ง*, กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2520, หน้า 307-309

³⁹ มาตรา 150 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

⁴⁰ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 12/1554

⁴¹ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 746/2549

2.1.8 สิทธิฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

การฟ้องคดีเป็นสิทธิอย่างหนึ่งของบุคคล ซึ่งมีบทบัญญัติของกฎหมายรับรองเอาไว้ และเป็นอำนาจโดยชอบธรรมประการหนึ่งของมนุษย์ที่ยอมรับกันโดยทั่วไป ดังจะเห็นได้จากปฎิญาสากลว่า ด้วยสิทธิมนุษยชนได้เออำนาจฟ้องไปบัญญัติไว้ในข้อ 8 ว่า “ทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับการเยียวยาจากศาลที่มีอำนาจแห่งชาติ ต่อการกระทำอันละเมิดสิทธิ ซึ่งตนได้รับตามรัฐธรรมนูญหรือตามกฎหมายตามธรรมชาติของมนุษย์” อำนาจฟ้องร้องนี้เป็นสิทธิประจำตัวของบุคคลเพื่อขออำนาจในการบังคับของรัฐ อำนาจดังกล่าวนี้ไม่ใช่อำนาจที่เอกชนจะสามารถตกลงโอนกันได้ และหากยอมให้เอกชนบังคับข้อพิพาทกันได้เองแล้ว ก็จะกระทบต่อความสงบเรียบร้อยในสังคม ดังนั้น อำนาจฟ้องเป็นอำนาจรัฐในการบังคับกัน ในนามของสังคมโดยผ่านกระบวนการยุติธรรม

อำนาจการฟ้องคดีแพ่งนั้น บุคคลที่จะฟ้องคดีได้จะต้องมีความสามารถ และต้องเป็นกรณีที่มีข้อโต้แย้งสิทธิเกิดขึ้นเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลใดตามกฎหมายส่วนแพ่ง⁴² ซึ่งสิทธิหรือหน้าที่ตามกฎหมายส่วนแพ่งก็คือ การเป็นเจ้าของและลูกหนี้ในสิทธิเรียกร้องที่ตัวลูกหนี้และเมื่อลูกหนี้จะเลยเสียไม่ชำระหนี้ นั้น เจ้าหนี้จะร้องขอต่อศาลให้สั่งบังคับชำระหนี้ก็ได้⁴³ ซึ่งหนี้ถึงกำหนดชำระเมื่อใดนั้น อาจพิจารณาได้ว่า มีกำหนดเวลาชำระหนี้ไว้โดยชัดแจ้ง หรือมีกำหนดเวลาที่พึงอนุมานจากพฤติการณ์ทั้งปวงได้⁴⁴ ส่วนหนี้ที่ไม่มีกำหนดเวลาชำระหนี้ เจ้าหนี้มีสิทธิเรียกให้ชำระได้โดยพลัน ซึ่งในกรณีของกำหนดเวลาชำระหนี้ไว้วันนั้น คู่สัญญาอาจตกลงกันได้หลายลักษณะ เช่น ให้ชำระเมื่อทวงถามให้ชำระภายใน 30 วัน นับแต่ได้ทวงถาม และหนี้ที่จะขอให้ชำระนั้นอาจเกิดจากการผิดสัญญาไม่ชำระหนี้ก่อนอื่นมาก่อนก็ได้เช่นหนี้ตามสัญญาของข้าราชการที่ลาศึกษา⁴⁵

ลักษณะการฟ้องคดีแพ่งนั้นเป็นการเสนอข้อหาต่อศาล⁴⁶ซึ่งคำฟ้องในส่วนสาระสำคัญนั้นจะต้องบรรยายโดยแจ้งชัดซึ่งสภาพแห่งข้อหาของโจทก์และคำขอบังคับ ทั้งข้ออ้างที่อาศัยเป็นหลักแห่งข้อหาเช่นนั้น⁴⁷ ส่วนสิทธิการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาต่อศาลปกครองนั้น ผู้ฟ้องคดีจะมีสิทธิฟ้องคดีเมื่อได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจ

⁴² มาตรา 55 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

⁴³ มาตรา 213 วรรคแรก แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

⁴⁴ ไสภณ รัตนกร, อ้างแล้ว หน้า 29

⁴⁵ คำสั่งศาลปกครองสูงสุด คำสั่งที่ 12/2554

⁴⁶ พิพัฒน์ จักรางกูร, คำอธิบายวิธีพิจารณาความแพ่ง, สำนักพิมพ์นิติบรรณการ, กรุงเทพมหานคร, 2544, หน้า 39

⁴⁷ มาตรา 172 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

หลีกเลี่ยงได้อันเนื่องมาจากการมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง และการยุติข้อโต้แย้งนั้นต้องมีค่าบังคับของศาล⁴⁸ ซึ่งข้อโต้แย้งตามสัญญาทางปกครองนั้นจะอยู่ที่ข้อขอให้บังคับตามสิทธิเรียกร้องตามข้อโต้แย้งใดระหว่างนี้กระทำการอย่างอื่นหรือไม่⁴⁹ ซึ่งคำฟ้องคดีปกครองต้องบรรยายถึงการกระทำทั้งหลาย ที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี พร้อมทั้งข้อเท็จจริง หรือพฤติการณ์ตามสมควรเกี่ยวกับการกระทำความผิด⁵⁰

ดังนั้น เหตุที่นำมาฟ้องคดีก็คือเหตุที่เกิดขึ้นตามข้อพิพาทต่างๆ ที่ทำให้อาจบังคับสิทธิเรียกร้องหรือทำให้ฟ้องคดีต่อศาลได้จะเป็นสาระสำคัญส่วนหนึ่งของคำฟ้อง ซึ่งเหตุพิพาทที่เกิดขึ้นตั้งแต่เหตุแรกจนถึงเหตุที่ทำให้ฟ้องคดีได้ต่างเป็นสาระสำคัญที่ต้องกล่าวในคำฟ้อง และเป็นประเด็นที่จะต้องนำเสนอและรับฟังจากพยานหลักฐานที่เกิดขึ้นตามลำดับของเหตุการณ์ของการเกิดข้อพิพาทต่างๆ ของสัญญาตั้งแต่เหตุแรกที่ทำให้เกิดข้ออ้างอันเป็นหลักแห่งข้อหา

2.1.9 คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 ได้กำหนดเฉพาะความหมายของสัญญาทางปกครองดังได้กล่าวมาแล้ว ซึ่งตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4) กำหนดให้คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองเป็นคดีประเภทหนึ่ง พิพาทลักษณะหนึ่งซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง แต่โดยที่กฎหมายมิได้มีอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง โดยที่มิได้นิยามหรือวางหลักเกณฑ์คำว่า “คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง” ไว้ แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองและคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล จึงมีความสำคัญ ซึ่งมีผู้ศึกษา⁵¹ พบว่า

1) การดำเนินกระบวนการสัญญาของทางราชการก่อนที่จะถึงขั้นตอนการทำสัญญา นั้น เจ้าหน้าที่จะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ.2535 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 และโดยที่มีกฎกระทรวง ฉบับที่ 12 (พ.ศ.2543) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติ

⁴⁸ มาตรา 42 วรรคแรก แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542

⁴⁹ มาตรา 72 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542

⁵⁰ มาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542

⁵¹ สุกกานต์ เจริญรักษ์. ปัญหาการนับระยะเวลาการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง: ศึกษาจากแนวคำพิพากษาของศาลปกครอง. วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. 2549 หน้า 9 - 13

ราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้กำหนดให้การดำเนินการดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครอง ดังนั้น การโต้แย้งกระบวนการทางเจ้าหน้าที่ในการดำเนินการก่อนทำสัญญา จึงถือเป็นการโต้แย้งเกี่ยวกับ คำสั่งทางปกครอง มิใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4) แห่ง พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 ตัวอย่างเช่น

1.1) กรณีที่เอกชนผู้เข้าร่วมประกวดราคาฟ้องว่า ฝ่ายปกครองประกาศแจ้งผลการสอบราคาโดยไม่รับคำเสนอของผู้ฟ้องคดีที่เสนอราคาต่ำสุด แต่กลับพิจารณาจ้างบริษัทที่เสนอราคาต่ำสุดในลำดับถัดไปโดยไม่ชอบ กรณีนี้ มีคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลวินิจฉัยว่า ประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าวยังอยู่ในขั้นตอนกระบวนการคัดเลือก เอกชนเข้าเป็นคู่สัญญากับหน่วยราชการ ยังมิได้ทำสัญญาผูกพันกัน จึงถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2535 ประกอบกับ กฎกระทรวง ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2543) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 คดีพิพาทเกี่ยวกับประกาศดังกล่าวจึงถือว่าเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครอง มิใช่ คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง (คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 13/2546)

1.2) กรณีที่เอกชนผู้เข้าร่วมประกวดราคาฟ้องว่า คณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาที่ไม่ให้ผู้ฟ้องคดีผ่านการพิจารณาข้อเสนอด้านเทคนิค ศาลปกครองสูงสุดมี คำวินิจฉัยว่า มติของคณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาเพื่อพิจารณาข้อเสนอด้านเทคนิค เป็นการดำเนินการเกี่ยวกับการจัดหาในกรณีการสั่งไม่รับคำเสนอรับจ้างของผู้ฟ้องคดี อันเป็นคำสั่ง ทางปกครองตามข้อ 1 (1) ของกฎกระทรวงฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2543) ออกตามความในพระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 อันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษา หรือมีคำสั่งของ ศาลปกครอง ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณา คดีปกครอง พ.ศ. 2542 (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 453/2546)

1.3) กรณีที่เอกชนผู้ได้รับคัดเลือกให้เข้าทำสัญญากับฝ่ายปกครองฟ้องว่า การ ประกาศยกเลิกการประกวดราคาและจัดให้มีการประกวดราคาใหม่ของฝ่ายปกครองเป็นไปโดยไม่ชอบ ศาลปกครองมีคำวินิจฉัยว่า การประกาศยกเลิกการประกวดราคาของผู้ถูกฟ้องคดี ถือเป็นการสั่ง ยกเลิกกระบวนการพิจารณาคำเสนอหรือการดำเนินการอื่นใดในลักษณะเดียวกัน จึงเป็นคำสั่งทาง ปกครองตามข้อ 1(3) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2543) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธี ปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 การโต้แย้งเกี่ยวกับการกระทำการดังกล่าวเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับ คำสั่งทางปกครอง มิใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 229/2546)

2) สำหรับกรณีที่ผู้มีอำนาจสั่งซื้อสั่งจ้างได้มีคำสั่งวินิจฉัยผลการประกวดราคาแล้ว และอยู่ระหว่างการดำเนินการเรียกให้เอกชนผู้ชนะการประกวดราคาเข้ามาทำสัญญา ศาลปกครอง วินิจฉัยว่า ได้มีข้อตกลงเกี่ยวกับการประกวดราคาเกิดเป็นสัญญาแล้ว หากมีข้อโต้แย้งใดๆ เกี่ยวกับการข้อตกลงเกี่ยวกับการประกวดราคา เช่น ในกรณีที่เอกชนผู้ชนะการประกวดราคาโต้แย้งว่าฝ่ายปกครองรับหลักประกันของโดยไม่ชอบด้วยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุซึ่งมิใช่ข้อพิพาทว่าการประกวดราคาไม่ชอบด้วยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ หรือคำสั่งรับคำเสนอรับจ้างไม่ชอบอันเป็นการพิพาทเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครอง คดีพิพาทดังกล่าวมีลักษณะเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองด้วย (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 352/2548)

3) เมื่อมีการลงนามในสัญญากระบวนการทำสัญญาของทางราชการสิ้นสุดลง นับแต่มีการลงนามในสัญญาเป็นต้นไป การพิพาทเกี่ยวกับการใช้สิทธิตามข้อตกลงในสัญญา หากสัญญาที่ทำขึ้นเป็นสัญญาทางปกครองจึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง เช่น ข้อพิพาทเกี่ยวกับการเรียกร้องเงินค่าปรับรายวัน⁵² การเรียกร้องค่าใช้จายเพิ่มขึ้นจากการจ้างผู้รับจ้างรายใหม่ทำงานต่อให้แล้วเสร็จ⁵³ การเรียกร้องเงินค่าจ้าง⁵⁴ การบอกเลิกสัญญา⁵⁵ การตีความสัญญา⁵⁶ และการเรียกร้องเงินค่าชดเชยตามสัญญาแบบปรับราคาได้ (ค่า K)⁵⁷ การเรียกร้องค่าเสียหาย⁵⁸ การขอขยายอายุสัญญา⁵⁹ เป็นต้น

4) กรณีที่บุคคลภายนอกซึ่งมิได้เป็นคู่สัญญาได้รับความเสียหายจากการกระทำตามสัญญาของฝ่ายปกครองกับเอกชนอื่นซึ่งเป็นคู่สัญญาแม้ข้อโต้แย้งดังกล่าวจะเป็นข้อโต้แย้งเกี่ยวกับการกระทำตามสัญญา กรณีก็มีข้อคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง เอกชนผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายนั้นก็อาจฟ้องเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 ได้ เช่น ในกรณีที่

⁵² ตัวอย่าง เช่น คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 264/2547 ที่ 639/2547 ที่ 79/2548 ที่ 198/2548 และที่ 611/2548 เป็นต้น

⁵³ ตัวอย่าง เช่น คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 57/2548 ที่ 793/2547 และที่ 461/2547 เป็นต้น

⁵⁴ ตัวอย่าง เช่น คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 854/2547 เป็นต้น

⁵⁵ ตัวอย่าง เช่น คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 141/2548 เป็นต้น

⁵⁶ ตัวอย่าง เช่น คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 562/2547 และคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.16/2547 เป็นต้น

⁵⁷ ตัวอย่าง เช่น คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 619/2547 เป็นต้น

⁵⁸ ตัวอย่าง เช่น คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 114/2548 ที่ 108/2548 ที่ 152/2548 และที่ 154/2548 เป็นต้น

⁵⁹ ตัวอย่าง เช่น คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 491/2545 ที่ 209/2548 และที่ 958/2547 คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.44/2548 และที่ อ. 119/2547 เป็นต้น

สมาชิกสภาเทศบาลดำรงตำแหน่งเทศมนตรีฟ้องว่า นายกเทศมนตรีอนุมัติให้ผู้รับจ้างหยุดงานและขยายอายุสัญญาโดยไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยงานบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2535 ศาลปกครองวินิจฉัยว่า เป็นการฟ้องคดีเพื่อให้นายกเทศมนตรีกระทำการหรืองดเว้นกระทำการเพื่อแก้ไขเยียวยาความเสียหายอันเกิดจากการกระทำละเมิดของตน ข้อพิพาทในคดีจึงเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มิใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4) ของพระราชบัญญัติเดียวกัน (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 462-464/3547 (ประชุมใหญ่))

5) ในกรณีที่เอกชนคู่สัญญาโต้แย้งการกระทำของฝ่ายปกครองอื่นซึ่งมิได้อยู่ในฐานะคู่สัญญา ศาลปกครองวินิจฉัยว่า แม้ฝ่ายปกครองนั้นจะได้เป็นคู่สัญญากับเอกชนผู้ฟ้องคดี แต่หากการกระทำของฝ่ายปกครองอื่นนั้นมีส่วนเกี่ยวข้องหรือมีส่วนได้เสียกับการปฏิบัติตามสัญญาของฝ่ายปกครองคู่สัญญาโดยตรง การที่เอกชนคู่สัญญาโต้แย้งการกระทำของฝ่ายปกครองนั้นก็มิลักษณะเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองด้วยเช่นกัน เช่น ในกรณีสัญญาจ้างก่อสร้างระบบระบายน้ำระหว่างเมืองพัทยากับเอกชนผู้ฟ้องคดี ซึ่งในสัญญามีข้อกำหนดให้สามารถปรับราคาค่างานก่อสร้างตามสูตรการปรับราคาตามเอกสารแนบท้ายสัญญา โดยมีเงื่อนไขและหลักเกณฑ์การพิจารณาคำนวณเงินเพิ่มหรือลด และการจ่ายเงินเพิ่มหรือเรียกคืนเงินว่า จะต้องได้รับการตรวจสอบและเห็นชอบจากคณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อม และให้ถือว่าการพิจารณาวินิจฉัยของคณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อมเป็นที่สุด การที่เอกชนคู่สัญญาโต้แย้งว่า คณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อมใช้เวลาพิจารณาคำขอรับเงินชดเชยฯ เป็นเวลาเกินกว่าที่กำหนดไว้ในประกาศคณะกรรมการว่าด้วยการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชน ข้อพิพาทที่เกิดขึ้นก็เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดคำสั่งที่ 494/2546)

2.2 การกำหนดเหตุวันเริ่มนับและวันสิ้นสุดระยะเวลาการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองของต่างประเทศ

2.2.1 การฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองสาธารณรัฐฝรั่งเศส

2.2.1.1 ประเภทคดี

การฟ้องคดีปกครองที่เกี่ยวกับสัญญาทางปกครองนั้นอาจแยกได้⁶⁰ดังนี้

1) การฟ้องคดีที่ศาลมีอำนาจเต็ม (Plein contentieux)

เป็นคดีที่ฟ้องต่อศาลขอให้พิพากษาถึงเรื่องความเป็นโมฆะกรรมของสัญญา ไม่ว่าข้อสัญญาเพียงบางข้อหรือสัญญาทั้งฉบับ ซึ่งการฟ้องคดีได้รับผิดตามสัญญาเป็นคดีหลักของการฟ้องคดีที่ศาลมีอำนาจเต็ม และคู่สัญญาเท่านั้นที่มีสิทธิฟ้องร้องในกรณีนี้

2) การฟ้องขอให้เพิกถอน (Le contentieux de l'excès du pouvoir)

การฟ้องขอให้เพิกถอนไม่อาจทำได้ หากเป็นการฟ้องขอให้เพิกถอนสัญญา แต่เป็นการฟ้องเพิกถอนนิติกรรม (หรือการกระทำ) ที่แยกได้จากสัญญา (Actes détachables) หรือข้อสัญญาที่มีลักษณะเป็นกฎ (les clauses réglementaires)

2.1) ทฤษฎีว่าด้วยนิติกรรมที่แยกได้จากสัญญา (La théorie des “actes détachables”)

นับตั้งแต่คดี Martin (คำพิพากษาศาลาแห่งรัฐ ลงวันที่ 4 สิงหาคม 1904) ศาลแห่งรัฐยอมรับให้มีการฟ้องขอให้เพิกถอนนิติกรรมที่แยกได้จากสัญญา นิติกรรมดังกล่าวเป็นเรื่องที่อยู่ภายนอกตัวสัญญา และคล้ายกับนิติกรรมทางปกครอง (คำสั่งทางปกครอง) ฝ่ายเดียว การฟ้องเพิกถอนอาจทำได้โดยสมาชิกสภาเทศบาลร้องโต้แย้งความสมบูรณ์ของกระบวนการในการอนุมัติสัญญาก่อนที่จะมีการลงนามในสัญญา ในขณะที่เดียวกันบุคคลที่สามารถร้องขอศาลได้เช่นกัน ไม่ว่าจะเป็นผู้เสียหาย ผู้ใช้ภาษีหรือบริษัทที่ถูกตัดสิทธิ

ลักษณะของนิติกรรมที่แยกได้จากสัญญา อาจเป็นเรื่องของกระบวนการในการทำสัญญา (เช่น มติในการอนุมัติให้ทำสัญญา) หรือ มาตรการในการปฏิบัติตามสัญญา (เช่น การปฏิเสธที่จะดำเนินการที่จำเป็นเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามสัญญา)

ผลของการเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่แยกได้จากสัญญา มีลักษณะจำกัดและไม่จำเป็นว่าจะทำให้สัญญานั้นเสียไป

⁶⁰ ยงยุทธ อนุกุล, หลักพื้นฐานบางประการเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองและคำพิพากษาของศาลต่างประเทศ โรงพิมพ์ 9, สำนักงานศาลปกครอง, 2547. หน้า 18 - 10

2.2) การฟ้องเพิกถอนโดยบุคคลที่สามในกรณีที่ข้อสัญญาก่อให้เกิดหน้าที่ (Clauses réglementaires) แก่ตน

เป็นบรรทัดฐานที่เกิดจากคำพิพากษาของสภาแห่งรัฐในคดี Cyzele (ประชุมใหญ่) (ลงวันที่ 10 กรกฎาคม 1996) ซึ่งเป็นเรื่องสัญญาระหว่างองค์กรเทศบาลต่างๆ กับบริษัทจัดเก็บขยะที่กำหนดให้นาย Cyzele มีส่วนในการจัดหาคอนเทนเนอร์สำหรับใส่ขยะ

2.3) การฟ้องเพิกถอนโดยบุคคลที่สามได้แย้งข้อตกลงในสัญญา

ในคดี Ville de Lisieux ลงวันที่ 30 ตุลาคม 1998 สภาแห่งรัฐยอมรับการฟ้องเพิกถอนสัญญาเกี่ยวกับการจ้างลูกจ้างของฝ่ายปกครองได้

2.4) คำร้องในกรณีฉุกเฉินก่อนการลงนามในสัญญา

ตามมาตรา L.551-1 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยการยุติธรรมทางปกครอง กำหนดว่า ในกรณีที่มีการไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติในเรื่องการประกาศ และการจัดให้มีการแข่งขัน ผู้มีส่วนได้เสียที่อาจได้รับความเสียหายหรือผู้ว่าราชการจังหวัดอาจยื่นคำร้องต่ออธิบดีศาลปกครองชั้นต้นหรือผู้ได้รับมอบอำนาจเพื่อให้พิจารณาเรื่องดังกล่าวได้ ก่อนการลงนามในสัญญา ในกรณีนี้ ศาลมีอำนาจที่สำคัญ โดยอาจสั่งให้รอการลงนามในสัญญาไว้ก่อน เพิกถอนคำสั่งที่ไม่ชอบ หรือให้แก้ไขร่างสัญญาให้ถูกต้องได้ การพิจารณาคำขอดังกล่าวทำให้ผู้พิพากษานายเดียว โดยต้องมีการนั่งพิจารณาก่อนการชี้ขาดคดี ผู้มีส่วนได้เสียมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อสภาแห่งรัฐได้ภายในระยะเวลา 15 วัน นับแต่มีการแจ้งคำสั่ง ตามรัฐธรรมนูญฯ ลงวันที่ 30 มิถุนายน 2000 ศาลสามารถสั่งให้รอการลงนามในสัญญาไว้ก่อนจนกว่าการพิจารณาจะเสร็จสิ้น แต่ทั้งนี้ต้องไม่เกินระยะเวลา 20 วัน

2.5) การฟ้องคดีเกี่ยวกับความรับผิดชอบ (Le contentieux de la responsabilité)

คดีเกี่ยวกับความรับผิดชอบมีได้สองประเภท คือ ความรับผิดชอบตามสัญญา (Responsabilité contractuelle) และความรับผิดชอบนอกเหนือสัญญา (Responsabilité extracontractuelle)

2.2.1.2 กำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี

การฟ้องคดีปกครองทุกประเภทจะต้องมีการอุทธรณ์หรือร้องขอให้ฝ่ายปกครองเยียวยาแก้ไขก่อนนำคดีมาฟ้อง การฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองเอกชนต้องขอให้

ฝ่ายปกครองแก้ไขการกระทำนั้นๆ เสียก่อน⁶¹ หากฝ่ายปกครองปฏิเสธคำขอ ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิฟ้องคดีเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่ง ปฏิเสธโดยแจ้งชัดหรือโดยปริยาย⁶² ดังนั้น การร้องขอต่อฝ่ายปกครองก่อนฟ้องคดีจึงเป็นเงื่อนไขในการรับคำฟ้องไว้พิจารณาของศาลปกครองฝรั่งเศส⁶³

การฟ้องคดีปกครองทั่วไปรวมทั้งคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองผู้ฟ้องคดีต้องฟ้องภายในกำหนดเวลาสองเดือนนับแต่วันที่ฝ่ายปกครองปฏิเสธคำขอของผู้ฟ้องคดี⁶⁴ อย่างไรก็ตาม ในสัญญาทางปกครองอาจจะมีกำหนดระยะเวลาในการฟ้องคดีเป็นพิเศษก็ได้ เช่น สัญญาจัดซื้อจัดจ้าง (Marchés publics) ส่วนใหญ่มักจะกำหนดว่าเมื่อมีการตรวจรับงานหรือตรวจรับพัสดุนั้นแล้วให้สัญญาสิ้นสุดลง เว้นแต่ฝ่ายปกครองได้กำหนดข้อสงวนบางประการไว้ ซึ่งจะทำให้มีการฟ้องคดีได้ หรือกรณีสัญญางานโยธาสาธารณะ (Contrat de marchés de travaux publics) ที่มีการประกันไว้เป็นเวลาสิบปี ย่อมทำให้ผู้ว่าจ้างมีสิทธิที่จะเรียกร้องค่าเสียหายได้หากเกิดความเสียหายขึ้นภายในระยะเวลาสิบปีดังกล่าว⁶⁵ ส่วนการฟ้องเรียกหนี้เงินจากรัฐตามมาตรา 1 แห่งกฎหมายเลขที่ 68-1250 วันที่ 31 ธันวาคม 1968 กำหนดว่า การฟ้องเรียกหนี้เงินของฝ่ายปกครองหรือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกกรณี เจ้าหนี้อาจเรียกร้องให้ฝ่ายปกครองชำระหนี้ภายในระยะเวลาสี่ปี นับแต่วันที่หนี้เกิดหรือนับแต่เจ้าหนี้รู้ความเป็นเจ้าหนี้ (Préscription quadriennale) ดังนั้น เมื่อในคดีทุกประเภทเอกชนคู่สัญญาต้องร้องขอให้ฝ่ายปกครองแก้ไขเยียวยา ก่อนนำคดีมาฟ้อง รวมทั้งคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาด้วย ดังนั้น เมื่อฝ่ายปกครองปฏิเสธคำขอ โดยชัดแจ้งเอกชนคู่สัญญาต้องฟ้องคดีต่อศาลภายในกำหนดเวลาสองเดือนนับแต่วันที่ฝ่ายปกครองปฏิเสธคำขอ สำหรับกรณีที่ฝ่ายปกครองนิ่งเฉย การนิ่งเฉยจะไม่มีผลใดๆ ต่อระยะเวลาการฟ้องคดี เพราะจะไม่นำหลักคำสั่งโดยปฏิเสธหรือการนิ่งเฉยเป็นทางปฏิเสธมาใช้กับคดีเรียกค่าเสียหาย โดยอายุความจะเดินไปจนครบสี่ปีเสมอ⁶⁶ ซึ่งต่างจากการฟ้องคดีปกครองทั่วไปที่มีกำหนดสองเดือนนับแต่วันที่มีการแจ้งหรือประกาศทางปกครองในกรณีที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำขอต่อฝ่ายปกครองเพื่อให้กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งแล้ว การที่นิ่งเฉย

⁶¹ Jean Rivero et Jean Waline, Droit administrative, 18e éd., Paris, 2000, no 207, p.206; Didier Truchet, Recours administratif, Répertoire de contentieux administrative, Tome 2, no. 12; Jean-Marie Audy et Roland Drago, Traité des recours en matière administrative, 1992.

⁶² ขวาลา จันทรจนา. “ระยะเวลาการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิด และสัญญาทางปกครองตามกฎหมายฝรั่งเศส.” วารสารวิชาการศาลปกครอง, (2546, มกราคม – เมษายน), ปีที่ 3, เล่มที่ 1. หน้า 131.

⁶³ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์. กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง. กรุงเทพฯ: วิญญูชน 2540, หน้า 368

⁶⁴ ขวาลา จันทรจนา. เล่มเดิม. หน้า 131; C.E., 5 mai 1961, Ville de Lyon, Rec.p. 294; C.J.E.G. 1961.J.175, concl. Brabant, note Teste et Chaudou; C. LAROQUE, Les usages des service industriels en droit français, these, Paris, Sirey, p. 21.

⁶⁵ ขวาลา จันทรจนา. เล่มเดิม. หน้า 132.

⁶⁶ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์. เล่มเดิม. หน้า 374; René Chapus, Droit du contentieux administrative, 3e éd., Paris, Montchrestien, 1991, p.593-594 และ 613-614.

ของฝ่ายปกครองเมื่อรับคำร้องขอเกินว่าสองเดือนขึ้นไปมีผลเท่ากับเป็นคำสั่งปฏิเสธโดยปริยายในกรณีเช่นนี้ ระยะเวลาการฟ้องคดีจะมีกำหนดสองเดือนนับแต่วันที่พ้นกำหนดสองเดือนดังกล่าว⁶⁷

อย่างไรก็ตามในคดีพิพาทของประเภท เช่น คดีพิพาทเกี่ยวกับงานโยธาสาธารณะนั้น ไม่ต้องมีนิติกรรมทางปกครองเอกชนมีสิทธิฟ้องคดีได้อันเป็นข้อยกเว้นหลักการฟ้องคดีทั่วไป การฟ้องคดีจึงไม่มีกำหนดอายุความ⁶⁸

2.2.1.3 เหตุกำหนดวันเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดี

1) การฟ้องคดีพิพาทตามสัญญาทางปกครองทั่วไป

กำหนดระยะเวลาฟ้องคดีสองเดือนเริ่มนับจากวันถัดจากวันที่ได้รับแจ้งคำสั่งปฏิเสธตามคำร้องขอโดยชอบแล้ว สำหรับกรณีฝ่ายปกครองได้รับคำร้องแล้วนิ่งเฉย ระยะเวลาการฟ้องคดีจะเริ่มนับจากวันที่พ้นกำหนดเวลาสองเดือนนับแต่มีการยื่นคำร้องขอดังที่กล่าวมาแล้ว

2) การฟ้องคดีเรียกหนี้เงินหรือค่าเสียหาย

สำหรับการเรียกร้องหนี้เงินของฝ่ายปกครอง หรือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีระยะเวลาสี่ปีนับให้นับแต่วันที่เกิดหนี้หรือเจ้าหนี้รู้ถึงความเป็นเจ้าหนี้ แต่ระยะเวลาการฟ้องคดีมีวันเริ่มนับจากวันแรกของปีที่ถัดมาจากปีที่เกิดสิทธิ (Préscription quadriennale)⁶⁹ อย่างไรก็ตาม หากเอกชนร้องขอให้ฝ่ายปกครองพิจารณาค่าเสียหายให้ หากมีคำสั่งปฏิเสธโดยชัดแจ้งของฝ่ายปกครองประการใดระยะเวลากการฟ้องคดีจะมีวันเริ่มนับตามหลักการฟ้องคดีทั่วไป คือ นับจากวันที่มีคำสั่งปฏิเสธโดยชัดแจ้งของฝ่ายปกครอง⁷⁰

ดังนั้น เหตุกำหนดวันเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีพิพาทตามสัญญาทางปกครองของฝรั่งเศสในคดีพิพาทตามสัญญาทางปกครองทั่วไป คือ เหตุที่ฝ่ายปกครองมีการปฏิเสธการร้องของฝ่ายเอกชนและในการฟ้องคดีเรียกหนี้เงินและค่าเสียหาย คือ เหตุที่เกิดหนี้

⁶⁷ R, 421-2, ADMINISTRIF, 27^e 9 édition, Paris, DALLOZ, 2003

⁶⁸ Jean MASSOT, แปลโดยวาจาโดยบุญอนันต์ วรรณพานิชย์. “การบรรยายพิเศษ เรื่อง สิทธิการฟ้องคดีปกครองและอายุความฟ้องคดีตามกฎหมายฝรั่งเศส.” วารสารวิชาการศาลปกครอง,(2545, พฤษภาคม – สิงหาคม). ปีที่ 2, ฉบับที่ 2, หน้า 151.

⁶⁹ Loi no 68-1250 du 31 décembre 1968.

⁷⁰ ชวาลา จันทรจนา. เล่มเดิม. หน้า 132.

2.2.1.4 เหตุกำหนดวันสิ้นสุดระยะเวลาการฟ้องคดี

การฟ้องคดีทุกประเภทรวมทั้งคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาไม่ว่าเป็นคดีพิพาททั่วไปหรือเกี่ยวกับหนี้เงิน กรณีต้องมีการร้องขอของฝ่ายเอกชนคู่สัญญาต่อฝ่ายปกครอง และเมื่อฝ่ายปกครองปฏิเสธคำขอจึงมีสิทธิฟ้องคดีได้ตามสัญญาวันสิ้นสุดระยะเวลาการฟ้องคดีจึงคงที่ จึงไม่อาจมีกรณีที่กฎหมายจะกำหนดให้อายุความขยายตามข้อสัญญา

2.2.2 การฟ้องคดีพิพาทที่เกี่ยวกับสัญญาทางปกครองสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

2.2.2.1 ประเภทคดี

คดีปกครองในกฎหมายเยอรมนีจำแนกเป็นประเภทหลักๆ ได้ 6 ประเภท⁷¹ คือ

1) คดีฟ้องให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครอง (Anfechtungsklage) เมื่อบุคคลภายนอกกระทำการกระเทือนจากคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงอาจฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งนั้นต่อศาลปกครองได้ จึงต้องมีการอุทธรณ์คำสั่งต่อฝ่ายปกครองก่อนฟ้องคดี การฟ้องเพิกถอนคำสั่งต้องกระทำภายใน 1 เดือน นับแต่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์

2) คดีฟ้องบังคับให้ออกคำสั่งทางปกครอง (Verpflichtungsklage) เมื่อสิทธิของบุคคลถูกกระเทือนจากการที่เจ้าหน้าที่ปฏิเสธหรือละเลยไม่ออกคำสั่งทางปกครอง เช่น ไม่ออกใบอนุญาตหรือไม่ให้คำร้อง ซึ่งกำหนดอายุความฟ้องคดีก็เป็นเช่นเดียวกันกับการฟ้องคดีเพิกถอนคำสั่งทางปกครองตามข้อ 1) แต่เฉพาะกรณีฝ่ายปกครองนิ่งเฉยไม่พิจารณาคำขอ หรือวินิจฉัยอุทธรณ์ เมื่อพ้นเวลา 3 เดือน สิทธิฟ้องคดีเกิดขึ้นและมีวันเริ่มนับกำหนดอายุความ 1 เดือน จะเกิดมีขึ้น

3) คดีฟ้องให้วินิจฉัยสภาพเป็นอยู่ของนิติสัมพันธ์ (Feststellungsklage) เมื่อบุคคลอันชอบด้วยกฎหมายที่เกี่ยวข้องก็อาจฟ้องคดีขอให้แสดงถึงความมีอยู่หรือความไม่มีอยู่ของนิติสัมพันธ์ได้

4) คดีฟ้องให้บังคับกระทำการหรือเว้นกระทำการ (Leistungsklage) เป็นการฟ้องให้เจ้าหน้าที่กระทำการหรือเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดในทางกายภาพมิใช่ในการออกคำสั่งทางปกครอง

⁷¹ ชาญวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์. เรื่องเดียวกัน. หน้า 377 - 380

5) คดีฟ้องให้วินิจฉัยว่าไม่ชอบด้วยกฎหมาย (Normenkontrollartvag) บุคคลอาจฟ้องศาลปกครองว่า การที่ฝ่ายปกครองออกมาไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ ไม่ว่าด้วยเหตุที่ขัดกับกฎหมายที่มีลำดับสูงกว่าหรือโดยวิธีออกกฎค่านินมาโดยไม่ถูกต้อง แต่ต้องมีปัญหาการขัดรัฐธรรมนูญ ซึ่งจะอยู่ในเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ คดีฟ้องเพิกถอนกฎนี้ต้องฟ้องโดยตรงต่อศาลสูงปกครอง (Oberverwaltungsgerichte)

6) คดีฟ้องเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลปกครอง ซึ่งตามมาตรา 62 แห่งกฎหมายวิธีพิจารณาความปกครอง ค.ศ.1976 (Verwaltungsverfahrensgesetz) เรียกโดยย่อว่า VwVfG) กำหนดให้นำบทบัญญัติตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (BGB) มาใช้บังคับกับสัญญาทางปกครองโดยอนุโลม ดังนั้น การฟ้องคดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองจึงใช้หลักเกณฑ์ตามที่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์กำหนด⁷² ซึ่งรวมทั้งกำหนดอายุความและการกำหนดเหตุวันเริ่มนับอายุความฟ้องคดีด้วย

2.2.2.2 กำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี

ตามมาตรา 62 กฎหมายวิธีพิจารณาทางปกครอง ค.ศ. 1976 ได้กำหนดให้นำบทบัญญัติตามประมวลกฎหมายแพ่งมาใช้บังคับกับการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองด้วยโดยอนุโลม ดังนั้น การฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองจึงใช้กำหนดอายุความตามประมวลกฎหมายแพ่ง (BGB) ซึ่งมีหลักเกณฑ์⁷³ ดังนี้

1) การฟ้องคดีทั่วไป

คดีทั่วไปมาตรา 195 แห่งประมวลกฎหมายแพ่ง (BGB) ให้มีกำหนดสามปี

2) สำหรับการฟ้องเรียกค่าเสียหาย

การฟ้องคดีเรียกค่าเสียหายมาตรา 193 (3) แห่งประมวลกฎหมายแพ่ง (BGB) ให้ฟ้องคดีภายในสิบปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการเกิดสิทธิเรียกร้อง แต่ไม่เกินสามสิบปี นับแต่วันที่เกิดสิทธิเรียกร้องหรือละเลยต่อหน้าที่หรือการกระทำอื่นที่ก่อให้เกิดความเสียหายตามนัยมาตรา 199 (3) แห่งประมวลกฎหมายแพ่ง (BGB)

⁷² ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์. เรื่องเดียวกัน.

⁷³ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์. เรื่องเดียวกัน.

2.2.2.3 เหตุกำหนดวันเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดี

1) การฟ้องคดีพิพาททั่วไป

ในการฟ้องคดีพิพาททั่วไปตามสัญญาทางปกครองนั้น ตามมาตรา 195 แห่งประมวลกฎหมายแพ่ง (BGB) ที่ให้มีกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีสามปีนั้น มีเหตุกำหนดวันเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดี ดังนี้

1.1) อายุความเริ่มนับตั้งแต่ขณะที่จะบังคับตามสิทธิเรียกร้องนั้นได้เป็นต้นไป ถ้าเป็นสิทธิเรียกร้องเพื่อให้งดเว้นการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด อายุความเริ่มนับแต่ขณะที่ละเมิดสิทธินั้นเป็นต้นไป

1.2) กรณีที่เจ้าหนี้ต้องส่งคำบอกกล่าวทวงถามให้ชำระหนี้ก่อน อายุความเริ่มนับแต่เวลาแรกที่อาจจะส่งคำบอกกล่าวได้ ถ้าหากลูกหนี้ยังไม่จำเป็นต้องชำระหนี้จนกว่าจะพ้นระยะเวลาอันใดอันหนึ่งนับแต่เวลาที่ได้ออกกล่าวนั้น อายุความยังไม่เริ่มนับจนกว่าจะล่วงพ้นระยะเวลาดังกล่าวแล้ว

1.3) กรณีที่เจ้าหนี้ต้องบอกเลิกสัญญาก่อนที่จะมีสิทธิเรียกร้องนั้น อายุความเริ่มนับแต่เวลาแรกที่อาจบอกเลิกสัญญาได้ แต่ไม่ใช่บังคับกับกรณีการบอกเลิกสัญญาที่มีผลกระทบต่อการสัมพันธ์ตามกฎหมายครอบครัว

2) การฟ้องคดีเรียกค่าเสียหาย

การฟ้องคดีเรียกค่าเสียหายตามสัญญาทางปกครองตามมาตรา 195 (3) แห่งประมวลกฎหมายแพ่ง (BGB) มีเหตุกำหนดวันเริ่มนับ ดังนี้

2.1) การฟ้องคดีเรียกค่าเสียหายที่มีกำหนดสามสิบปีตามพระราชบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวให้นับเหตุที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการเกิดสิทธิเรียกร้อง

2.2) การฟ้องคดีเรียกค่าเสียหายที่มีกำหนดสามสิบปีตามพระราชบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวให้นับเหตุที่เกิดสิทธิเรียกร้องหรือละเลยต่อหน้าที่หรือการกระทำอื่นที่ก่อให้เกิดความเสียหาย

2.2.2.4 เหตุกำหนดวันสิ้นสุดระยะเวลาการฟ้องคดี

1) การฟ้องคดีทั่วไป

1.1) กรณีกำหนดระยะเวลาเริ่มนับตั้งแต่มีเหตุที่อาจบังคับสิทธิเรียกร้องได้ และเหตุที่มีผลการละเมิดสิทธินั้น ไม่มีระยะเวลาและเหตุกำหนดวันสิ้นสุดที่ขยายออกไป

1.2) กรณีระยะเวลาเริ่มนับตั้งแต่มีเหตุที่อาจส่งคำบอกกล่าวทวงถามให้ชำระหนี้ก่อน นั้น ไม่มีระยะเวลาและเหตุกำหนดวันสิ้นสุดของระยะเวลาที่ขยายออกไป

1.3) กรณีเหตุระยะเวลาเริ่มนับเมื่อพ้นระยะเวลาที่ได้บอกกล่าวกรณีลูกหนี้ไม่จำเป็นต้องชำระหนี้จนกว่าจะพ้นระยะเวลาอันใดอันหนึ่งนับแต่เวลาที่ได้ออกกล่าว ไม่มีระยะเวลาและเหตุกำหนดวันสิ้นสุดที่ขยายออกไปแต่มีเหตุที่ทำให้อายุความตามข้อ 2) ยังไม่เริ่มนับถ้ามีเหตุที่ลูกหนี้ยังไม่ต้องชำระหนี้จนกว่าจะพ้นระยะเวลาอันหนึ่งนับแต่เวลาที่ได้ออกกล่าว

1.4) กรณีเหตุระยะเวลาเริ่มนับแต่มีเหตุที่ทำให้บอกเลิกสัญญาได้ไม่มีระยะเวลาและเหตุกำหนดวันสิ้นสุดขยายออกไป

2) การฟ้องคดีเรียกค่าเสียหาย

การฟ้องเรียกค่าเสียหายจะต้องฟ้องคดีภายในสิบปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการเกิดสิทธิเรียกร้อง แต่ไม่เกินสามสิบปีนับแต่วันที่เกิดสิทธิเรียกร้องหรือละเลยต่อหน้าที่หรือการกระทำอื่นที่ก่อให้เกิดความเสียหายตามนัยมาตรา 199 (3) แห่งประมวลกฎหมายแพ่ง (BGB) ไม่มีระยะเวลาและเหตุกำหนดวันสิ้นสุดขยายออกไป

จากการศึกษาเหตุกำหนดวันเริ่มนับอายุความตามกฎหมายของประเทศเยอรมนีและฝรั่งเศสอาจเปรียบเทียบเป็นตารางสรุปเหตุกำหนดวันเริ่มนับอายุความได้ดังนี้

ตารางที่ 2.1 สรุปเหตุกำหนดวันเริ่มนับและสิ้นสุดระยะเวลาการฟ้องคดีของต่างประเทศ

เหตุกำหนดวันเริ่มนับ	เหตุกำหนดวันสิ้นสุด
ประเทศเยอรมนี	
1. การฟ้องคดีทั่วไป	1. การฟ้องคดีทั่วไป
1.1 อาจบังคับสิทธิเรียกร้องได้	ไม่มี
1.2 อาจส่งคำบอกกล่าวทวงถามให้ชำระหนี้	ไม่มี
1.3 อาจบอกเลิกสัญญาได้	ไม่มี
1.4 เหตุพ้นกำหนดเวลาอันหนึ่งนับแต่ได้ทวงถาม	- (ให้มีวันเริ่มนับใหม่จึงไม่มีวันที่ขยายอายุความออกไป)

ตารางที่ 2.1 สรุปเหตุกำหนดวันเริ่มนับและสิ้นสุดระยะเวลาการฟ้องคดีของต่างประเทศ (ต่อ)

เหตุกำหนดวันเริ่มนับ	เหตุกำหนดวันสิ้นสุด
2. การฟ้องคดีเรียกค่าเสียหาย	2. การฟ้องคดีเรียกค่าเสียหาย
2.1 กำหนดการฟ้องคดีสิบปี	2.1 กำหนดการฟ้องคดีสิบปี
เหตุแห่งการเกิดสิทธิเรียกร้อง	ไม่มี
2.2 กำหนดการฟ้องคดีสามสิบปี	2.2 กำหนดการฟ้องคดีสามสิบปี
เกิดสิทธิเรียกร้อง หรือละเลยต่อหน้าที่ หรือการกระทำขั้นที่ก่อให้เกิด ความเสียหาย	ไม่มี
ประเทศฝรั่งเศส	
1. คดีพิพาทตามสัญญาทางปกครองทั่วไป	1. คดีพิพาทตามสัญญาทางปกครองทั่วไป
เหตุปฏิเสธคำขอของผู้ฟ้องคดี	ไม่มี
2. คดีฟ้องเรียกหนี้เงินหรือค่าเสียหาย	2. คดีฟ้องเรียกหนี้เงินหรือค่าเสียหาย
หนี้เกิดหรือรู้ความเป็นเจ้าหนี้	ไม่มี

บทที่ 3

การกำหนดเหตุวันเริ่มนับและวันสิ้นสุดระยะเวลาการฟ้องคดีพิพาท เกี่ยวกับสัญญาทางปกครองของไทย

3.1 การกำหนดเหตุวันเริ่มนับและวันสิ้นสุดระยะเวลาการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองก่อนจัดตั้งศาลปกครอง

3.1.1 การกำหนดเหตุวันเริ่มนับและวันสิ้นสุดอายุความฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองต่อศาลยุติธรรม

3.1.1.1 ประเภทคดี

การแบ่งแยกประเภทคดีตามคำฟ้องและคำพิพากษาของศาลยุติธรรมนั้น จะแยกประเภทคดีโดยพิจารณาตามลักษณะของมูลหนี้ตามคำฟ้อง เช่น เป็นคำฟ้องในข้อหาหรือฐานความผิดในเรื่องสัญญาเรียกให้ชำระเงินและค่าเสียหาย เรื่องละเมิดเรียกค่าเสียหายเรื่องลามกผิดได้เรียกทรัพย์คืน หรือเรื่องจัดการงานนอกคำสั่งเรียกให้ชดใช้เงิน แต่เฉพาะในการฟ้องคดีในข้อหาหรือฐานความผิดในเรื่องสัญญานั้น จะระบุด้วยว่า เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาที่มีชื่อตามเอกเทศสัญญาทั้ง 23 ลักษณะ¹ เช่น ข้อหาหรือฐานความผิดในเรื่องผิดสัญญาซื้อขาย ผิดสัญญาจ้างทำของ ผิดสัญญาฝากทรัพย์ หรือสัญญาค้ำประกัน เป็นต้น

สำหรับการแบ่งแยกประเภทคดีเพื่อใช้กับกำหนดอายุความฟ้องคดีนั้น นั้นตามสัญญาบางอย่างกฎหมายบัญญัติไว้เป็นพิเศษที่เรียกว่า เอกเทศสัญญา แต่มีนี้อีกจำนวนมากที่คู่สัญญาดกกลงกันแตกต่างไปจากเอกเทศสัญญา กฎหมายจึงต้องกำหนดระยะเวลาการใช้สิทธิเรียกร้องให้ชำระหนี้ตามสัญญาไว้แตกต่างกัน มีทั้งที่เป็นบทบัญญัติทั่วไปในกรณีที่มีได้บัญญัติไว้เป็นพิเศษ และบทเฉพาะสำหรับหนี้ตามสัญญาต่างๆ หรือตามลักษณะการทำงานหรือตามประเภทของ

¹บรรพ 3 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

บุคคลหนึ่งซึ่งกำหนดเวลาแตกต่างกันไปตั้งแต่ 20 ถึง 10 ปี² ดังเช่นที่บัญญัติไว้ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ได้บัญญัติให้ใช้ตามประเภทของสิทธิเรียกร้อง เช่น กำหนดอายุความสองปีใช้กับสิทธิเรียกร้อง ในประเภทผู้ประกอบการค้าหรืออุตสาหกรรม ผู้ประกอบหัตถกรรมผู้ประกอบศิลปะอุตสาหกรรม หรือช่างฝีมือเรียกเอาค่าของที่ได้ส่งมอบค่าการทำงานที่ได้ทำ หรือค่าดูแลกิจการของผู้อื่น รวมทั้งเงินที่ได้ออกทรงไป เว้นแต่เป็นการที่ได้ทำเพื่อกิจการของฝ่ายลูกหนี้³

ส่วนการแบ่งแยกประเภทคดีเพื่อใช้กับเหตุกำหนดวันเริ่มนับอายุความนั้น เหตุกำหนดอายุความที่ใช้กับกำหนดอายุความที่เป็นบทบัญญัติที่เป็นหลักทั่วไป ได้แบ่งแยกไปตามลักษณะของการใช้สิทธิเรียกร้อง ซึ่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้บัญญัติให้ใช้ เช่น อายุความให้เริ่มนับแต่ขณะที่อาจบังคับสิทธิเรียกร้องได้ ถ้าเป็นสิทธิเรียกร้องให้คงไว้กระทำการอย่างใดให้เริ่มนับแต่เวลาแรกที่ฝ่าฝืนกระทำการนั้น⁴ หรือสิทธิเรียกร้องที่เจ้าหนี้ยังไม่อาจบังคับได้จนกว่าจะได้ทวงถามให้ลูกหนี้ชำระก่อน ให้เริ่มนับอายุความตั้งแต่วันที่ทวงถามได้เป็นต้นไป⁵ เป็นต้น ส่วนกำหนดอายุความตามบทบัญญัติเฉพาะนั้น ได้แบ่งแยกไปตามลักษณะของการเกิดขึ้นของข้อเท็จจริงที่เกิดความรับผิดชอบเป็นเหตุกำหนดวันเริ่มนับ เช่น ในข้อความรับผิดชอบเพื่อชำระคบกพร่องนั้นห้ามมิให้ฟ้องคดีเมื่อพ้นเวลาปีหนึ่งนับแต่เวลาที่ได้พบเห็นความชำระคบกพร่อง⁶ หรือคดีอันผู้ให้เช่าจะฟ้องผู้เช่าเกี่ยวกับสัญญาเช่านั้น ห้ามมิให้ฟ้องเมื่อพ้นกำหนดหกเดือนนับแต่วันส่งคืนทรัพย์สินที่เช่า⁷ เป็นต้น

3.1.1.2 กำหนดอายุความฟ้องคดี

ก่อนจัดตั้งศาลปกครอง ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มิได้มีการแบ่งแยกสัญญาทางปกครองออกจากสัญญาทั่วไป ซึ่งในการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลยุติธรรมในเรื่องเกี่ยวกับสัญญาทุกประเภทจึงอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งรวมถึงเรื่องกำหนดอายุความฟ้องคดีด้วย สำหรับหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการกำหนดอายุความฟ้องคดีตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญา นั้น ตามบทบัญญัติซึ่งเป็นหลักทั่วไปนั้นจะมีกำหนดอายุความแตกต่างกันตั้งแต่สองปี ห้าปี ไปจนถึงสิบปี ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับประเภทของสิทธิเรียกร้อง

² โสภณ รัตนกร, คำอธิบายกฎหมายลักษณะหนี้ (ครั้งที่ 6), กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติบรรณาการ, 2546 หน้า 57

³ มาตรา 193/34 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

⁴ มาตรา 193/12 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

⁵ มาตรา 193/13 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

⁶ มาตรา 474 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

⁷ มาตรา 563 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ประเภทใด เช่น กรณีที่ผู้ประกอบการเกษตร อุตสาหกรรมป่าไม้ เรียกเอาค่าของที่ได้ส่งมอบอันเป็นผลผลิตทางการเกษตรหรือป่าไม้ เฉพาะที่ใช้สอยในบ้านเรือนของฝ่ายลูกหนี้ นั้นจะมีกำหนดอายุความสองปี ส่วนการใช้สิทธิเรียกร้องในการเรียกดอกเบี้ยค้างชำระการเรียกเงินที่ต้องชำระเพื่อผ่อนทุนคืนเป็นงวดๆ การเรียกค่าเช่าทรัพย์สินค้างชำระและการเรียกเงินค้างจ่าย จะมีกำหนดอายุความห้าปี¹⁰ และในกรณีที่ไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้หรือการเรียกค่าภาษี¹¹ หรือการใช้สิทธิเรียกร้องที่เกิดขึ้นโดยคำพิพากษาของศาลที่ถึงที่สุดหรือโดยสัญญาประนีประนอมยอมความ¹² จะมีกำหนดอายุความสิบปี¹³ เป็นต้น

นอกจากกำหนดอายุความตามบทบัญญัติทั่วไปแล้วยังมีกำหนดอายุความตามบทบัญญัติเฉพาะ เช่น ในข้อรับผิดเพื่อการที่ทรัพย์สินตกบกพร่อง หรือล้าจำนวนนั้น ห้ามมิให้ฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดปีหนึ่งนับแต่เวลาส่งมอบ¹⁴ หรือคดีอื่นผู้เช่าจะฟ้องผู้เช่าเกี่ยวแก่สัญญาเช่านั้น ห้ามมิให้ฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดหกเดือนนับแต่วันส่งคืนทรัพย์สินที่เช่า¹⁵ เป็นต้น

3.1.1.3 เหตุกำหนดวันเริ่มนับอายุความฟ้องคดี

1) หลักเกณฑ์ตามบทบัญญัติที่เป็นหลักทั่วไป

ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้บัญญัติเกี่ยวกับหลักเกณฑ์วันเริ่มนับอายุความไว้ในมาตรา 193/12¹⁶ และมาตรา 193/13¹⁷ ซึ่งอยู่ในบรรพ 1 หลักทั่วไปของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงเป็นบทบัญญัติที่เป็นหลักทั่วไปใช้กับอายุความตามข้อพิพาททุกเรื่อง เว้นแต่มีกฎหมายบัญญัติเรื่องใดกำหนดให้มีการเริ่มนับอายุความไว้เป็นการเฉพาะกรณีก็จะไม่อยู่ในบังคับของบทบัญญัติอันเป็นหลักทั่วไปนี้ ซึ่งเหตุกำหนดวันเริ่มนับอายุความ ตามหลักทั่วไปดังกล่าว มีดังนี้

⁹ มาตรา 193/34 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

⁹ มาตรา 193/33 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

¹⁰ มาตรา 193/30 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

¹¹ มาตรา 193/31 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

¹² มาตรา 193/32 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

¹³ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3184/2537

¹⁴ มาตรา 467 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

¹⁵ มาตรา 563 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

¹⁶ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 193/12 บัญญัติว่า “อายุความให้เริ่มนับแต่ขณะที่อาจบังคับสิทธิเรียกร้องได้เป็นต้นไปถ้าเป็นสิทธิเรียกร้องให้งดเว้นการกระทำการอย่างใดให้เริ่มนับแต่วันแรกที่ฝ่าฝืนการกระทำนั้น”

¹⁷ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 193/13 บัญญัติว่า “สิทธิเรียกร้องที่เจ้าหนี้ยังไม่อาจบังคับได้จนกว่าจะได้ทวงถามให้ลูกหนี้ชำระหนี้ก่อนให้เริ่มนับอายุความตั้งแต่เวลาแรกที่อาจทวงถามได้เป็นต้นไป แต่ถ้าลูกหนี้ยังไม่ต้องชำระหนี้จนกว่าระยะเวลาหนึ่งจะได้ล่วงพ้นไปแล้วนับแต่เวลาที่ได้ทวงถามนั้น ให้เริ่มนับอายุความตั้งแต่ระยะเวลานั้นได้สิ้นสุดไปแล้ว”

- (1) เหตุที่อาจบังคับสิทธิเรียกร้องได้และเหตุแรกที่ฝ่าฝืนการกระทำ (2) เหตุที่อาจทวงถามได้
(3) เหตุที่พ้นระยะเวลาอันหนึ่งนับแต่ได้ทวงถาม

หลักเกณฑ์ตามบทบัญญัติดังกล่าว ยึดถือการมีเหตุที่อาจบังคับสิทธิเรียกร้องได้เป็นหลักทั่วไปเป็นวันเริ่มนับอายุความการฟ้อง โดยมีข้อยกเว้น กรณีสิทธิเรียกร้องในงวดเงินการกระทำให้มีวันเริ่มนับแต่เวลาแรกที่มีเหตุฝ่าฝืนการกระทำ และกรณีที่สิทธิเรียกร้องจะบังคับได้จะต้องมีการทวงถามเสียก่อน ก็ต้องมีเหตุที่อาจทวงถามได้ แต่ถ้าลูกหนี้ยังไม่ต้องชำระหนี้จนกว่าระยะเวลาหนึ่งจะได้ล่วงพ้นไป ก็ต้องมีเหตุคือการล่วงพ้นกำหนดระยะเวลาหนึ่งนั้นนับแต่เวลาที่ได้ทวงถามซึ่งแยกพิจารณาได้ดังนี้

1.1) เหตุที่ทำให้อาจบังคับสิทธิเรียกร้องได้

มาตรา 193/12 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในตอนแรก บัญญัติให้เริ่มนับอายุความได้ตั้งแต่วันที่อาจบังคับสิทธิเรียกร้องได้ และมาตรา 213 วรรคแรก¹⁸ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์กำหนดหลักเกณฑ์การอาจบังคับสิทธิเรียกร้องไว้ว่า ถ้าลูกหนี้ละเลยเสียไม่ชำระหนี้ของตน เจ้าหนี้จะร้องขอต่อศาลให้สั่งบังคับชำระหนี้ก็ได้ เว้นแต่สภาพแห่งหนี้จะไม่เปิดช่องให้ทำเช่นนั้นได้

ตามหลักเกณฑ์การจะบังคับหนี้ดังกล่าว มุ่งไปที่หนี้ที่จะขอให้บังคับนั้นว่า ลูกหนี้ได้ละเลยไม่ชำระหนี้ที่จะขอให้บังคับคำว่า “ลูกหนี้ละเลยไม่ชำระหนี้” หมายถึงว่าลูกหนี้มีเจตนาไม่ชำระหนี้ หรือไม่สนใจที่จะชำระหนี้¹⁹ ส่วนการที่จะถือว่าเป็นการละเลยไม่ชำระหนี้ นั้นเกี่ยวข้องกับพัวพันกับปัญหาในเรื่องที่หนี้ถึงกำหนด ตราบใดที่หนี้ยังไม่ถึงกำหนดเวลาที่จะต้องชำระ ลูกหนี้ก็ยังไม่ได้ชื่อว่าละเลยไม่ชำระหนี้ ดังนั้น หากหนี้ที่จะขอบังคับนั้น ถึงกำหนดวันชำระหนี้แล้ว

¹⁸ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 213 บัญญัติว่า “ถ้าลูกหนี้ละเลยเสียไม่ชำระหนี้ ของตนเจ้าหนี้จะร้องขอต่อศาลให้สั่งบังคับชำระหนี้ก็ได้ เว้นแต่สภาพแห่งหนี้จะไม่เปิดช่องให้ทำเช่นนั้นได้เมื่อสภาพแห่งหนี้ไม่เปิดช่องให้บังคับชำระหนี้ได้ ถ้าวัตถุแห่งหนี้เป็นอันให้กระทำการอันหนึ่งอันใด เจ้าหนี้จะร้องขอต่อศาลให้สั่งบังคับให้บุคคลภายนอกกระทำการอันนั้น โดยให้ลูกหนี้เสียค่าใช้จ่ายก็ได้ แต่ถ้าวัตถุแห่งหนี้เป็นอันให้กระทำการนิกรรมอย่างใด อย่างหนึ่งไซ้ ศาลจะสั่งให้ถือเอาตามคำพิพากษา แทนการแสดงเจตนาของลูกหนี้ก็ได้”

ส่วนหนี้ซึ่งมีวัตถุเป็นอันจะให้คงเงินการอันใด เจ้าหนี้จะเรียกร้องให้รื้อถอนการที่ได้กระทำลงแล้วนั้น โดยให้ลูกหนี้เสียค่าใช้จ่าย และให้จัดการอันควรเพื่อถดถอยหน้าด้วยก็ได้

อนึ่ง บทบัญญัติในวรรคทั้งหลายที่กล่าวมาาก่อนนี้ หากกระทบกระทั่งถึงสิทธิที่จะเรียกเอาค่าเสียหายไม่”

¹⁹คำชัย จงจักรพันธ์, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วยระยะเวลาและอายุความ, กรุงเทพฯ: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอนคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551 หน้า 177

และลูกหนี้ไม่ชำระหนี้ ดังนั้น เหตุที่ลูกหนี้ไม่ชำระหนี้จึงเป็นเหตุที่ทำให้อาจบังคับสิทธิเรียกร้องได้²⁰ และเหตุที่กฎหมายบัญญัติให้เริ่มนับอายุความแต่ขณะที่อาจบังคับสิทธิเรียกร้องได้ก็เพราะความมุ่งหมายประการหนึ่งของอายุความนั้นต้องการลงโทษเจ้าหนี้ที่ปล่อยปละละเลยไม่บังคับสิทธิเรียกร้องของตน ฉะนั้น หากยังไม่ถึงกำหนดเวลาที่เจ้าหนี้จะสามารถบังคับตามสิทธิของตนได้ อายุความจึงยังไม่สมควรที่จะเริ่มนับ²¹

ส่วนนี้ที่จะขอให้บังคับถึงกำหนดเมื่อใดนั้น ตามความในมาตรา 203 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติว่า “ถ้าเวลาอันจะพึงชำระหนี้มิได้กำหนดลงไว้ หรือจะอนุมานจากพฤติการณ์ทั้งปวงก็ไม่ได้ไซ้ ท่านว่าเจ้าหนี้ย่อมจะเรียกให้ชำระหนี้ได้โดยพลัน และฝ่ายลูกหนี้ก็ย่อมจะชำระหนี้ของตนได้โดยพลันคู่กัน” และวรรคสอง บัญญัติว่า “ถ้าได้กำหนดเวลาไว้แต่หากกรณีเป็นที่สงสัยท่านให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่า เจ้าหนี้จะเรียกให้ชำระหนี้ก่อนถึงเวลานั้นหาได้ไม่ แต่ฝ่ายลูกหนี้จะชำระหนี้ก่อนกำหนดนั้นก็ได้” จากบทบัญญัติดังกล่าวแยกพิจารณาเวลาที่จะชำระหนี้ได้ดังนี้

1) หนี้ที่มีกำหนดเวลาชำระ อาจแยกพิจารณาเป็น 2 กรณีคือหนี้ที่มีกำหนดเวลาชำระโดยชัดแจ้ง และหนี้ที่มีการกำหนดตามที่อนุมานได้จากพฤติการณ์

(1) หนี้ที่มีกำหนดเวลาชำระโดยชัดแจ้งจึงอาจแบ่งได้เป็น 2 อย่าง คือ²²

1.1) มีกำหนดเวลาชำระหนี้ตามวันแห่งปฏิทิน ซึ่งมีความหมายกว้างหมายถึงกำหนดเป็นเดือน เป็นปีด้วย

นอกจากนี้ยังมีการกำหนดเวลาชำระหนี้ก็อย่างหนึ่งซึ่งกฎหมายรวมไว้ในกลุ่มนี้ให้มีผลบังคับทางกฎหมายเหมือนกันคือ “กรณีที่ต้องบอกกล่าวล่วงหน้าก่อนการชำระหนี้ ซึ่งได้กำหนดเวลาลงไว้อาจคำนวณนับได้โดยปฏิทินนับแต่วันที่ได้ออกกล่าว” ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 204 วรรคสอง การกำหนดชำระหนี้ในกรณีนี้เป็นกรณีที่ต้องบอกกล่าวล่วงหน้าก่อนชำระหนี้ เช่น ตกลงซื้อโลกันจำนวน 30 ตัว กำหนดการส่งมอบโลโดยกำหนดว่า ถ้าผู้ขายพร้อมจะส่งมอบต้องแจ้งให้ผู้ซื้อทราบล่วงหน้า 30 วัน ดังนั้น กำหนดเวลาชำระหนี้จะถึงกำหนดก็ต้องมีการแจ้งคือบอกกล่าวล่วงหน้าก่อนและเริ่มนับเวลา 30 วัน นับแต่บอกกล่าว เป็นต้น

²⁰ เสนีย์ ปราโมช, เล่มเดิม, หน้า 635

²¹ เสนีย์ ปราโมช, เล่มเดิม, หน้า 635

²² สุนทร มณีสวัสดิ์, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์: หนี้ (พิมพ์ครั้งที่ 3), กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2555 หน้า 57

1.2) มีกำหนดเวลาชำระหนี้มิใช่ตามวันเวลาแห่งปฏิทิน เช่น ชี้เงินไป และกำหนดว่า จะใช้คืนเมื่อขายช้างได้แล้ว หรือยืมเรือไปได้กำหนดจะส่งคืนเมื่อสิ้นฤดูน้ำ เป็นต้น

(2) หนี้มีการกำหนดเวลาตามที่อนุমানจากพฤติการณ์ หนี้ที่แม้จะมีได้ กำหนดเวลาชำระหนี้ไว้แต่สามารถอนุমানจากพฤติการณ์ได้ ก็ต้องถือว่าเป็นหนี้ที่มีกำหนดเวลาชำระหนี้ เช่นกัน²³ พฤติการณ์ต่างๆ อาจทำให้อนุমানได้เช่นกันว่า เจ้าหนี้ลูกหนี้ตกลงให้ชำระหนี้กันเมื่อใดก็ได้ ซึ่งจะต้องพิจารณาจากเหตุการณ์ที่ทำให้มีการทำสัญญากันขึ้น พิจารณาจากขนบธรรมเนียม ประเพณีในการค้า หรือการปฏิบัติระหว่างคู่กรณี ตัวอย่างเช่น ผู้ซื้อของซื้อจากร้านขายของชำที่เคย ชำระรวมกันตอนสิ้นเดือน ผู้ขายจะเรียกเก็บค่าสินค้าก่อนสิ้นเดือนย่อมไม่ได้ หรือการซื้อเสื้อผ้า สำเร็จรูป ซึ่งจะต้องให้ผู้ขายแก้ไขให้เข้ากับขนาดตัวของผู้นั้น ก็ต้องให้เวลาช่างแก้ไขก่อน ผู้ซื้อ จะเรียกให้ผู้ขายแก้ไขและส่งมอบให้ทันทีย่อมไม่ได้²⁴

(3) หนี้ไม่มีกำหนดเวลาชำระหนี้ที่ไม่มีการกำหนดเวลาชำระกำหนดไว้ เช่น ให้กู้เงินกันไปโดยไม่มีกำหนดเวลาให้ใช้เมื่อใด ลูกหนี้จึงจะถือว่าละเลยไม่ชำระหนี้ตราบใดที่ เจ้าหนี้ยังไม่ได้บอกกล่าวทวงถามไป ลูกหนี้ย่อมไม่สามารถจะรู้ได้ว่าเจ้าหนี้ต้องการให้ชำระหนี้ นั้นหรือไม่ ถ้ายังไม่บอกไปก็ได้แต่จะนึกว่ายังไม่ต้องการให้ใช้ ฉะนั้น จะว่าลูกหนี้ได้ละเลยไม่ชำระหนี้ ยังไม่ได้จนกว่าจะบอกกล่าวทวงถามไปแล้วลูกหนี้ไม่ใช้ ซึ่งตามมาตรา 203 วรรคหนึ่ง บัญญัติด้วย ถ้าหนี้ไม่มีเวลาชำระกำหนดไว้ เจ้าหนี้จะเรียกให้ชำระโดยพลันทันทีก็ได้ เป็นสิทธิของเจ้าหนี้ที่จะ เรียกให้ชำระ ซึ่งถ้าเจ้าหนี้ยังไม่ใช้สิทธินั้นเรียกร้องให้ชำระหนี้ลูกหนี้ก็ยังไม่ต้องชำระหนี้ได้ เจ้าหนี้ในกรณีหนี้ไม่มีกำหนดเวลาชำระหนี้ เจ้าหนี้จึงต้องบอกกล่าวทวงถามให้ชำระหนี้เสียก่อน แล้วลูกหนี้ละเลยไม่ชำระเจ้าหนี้จึงจะมาขอให้ศาลบังคับชำระหนี้ โดยเฉพาะเจาะจงได้²⁵ เช่น กู้เงินกัน ไม่ได้มีกำหนดเวลาใช้เจ้าหนี้ต้องบอกกล่าวให้ได้ชื่อว่าลูกหนี้ละเลยก่อนแล้วจึงจะบังคับสิทธิ เรียกร้องได้²⁶ ดังนั้น กำหนดเวลาชำระหนี้ที่จะขอให้บังคับถึงกำหนดชำระหนี้แล้ว ลูกหนี้ไม่ยอม ชำระหนี้จึงเป็นเหตุทำให้อาจบังคับสิทธิเรียกร้องได้

²³ สุนทร มณีสวัสดิ์, เล่มเดิม หน้า 54

²⁴ โสภณ รัตนกร, เล่มเดิม หน้า 117

²⁵ เสนีย์ ปราโมช, เล่มเดิม หน้า 635

²⁶ เรื่องเดียวกัน หน้า 252

อย่างไรก็ตามหนี้ให้กระทำการรวมถึงการกระทำทั้งหลายที่ลูกหนี้มีความผูกพันที่จะต้องกระทำ และหนึ่งเว้นกระทำก็ถือว่าเป็นหนี้กระทำการอย่างหนึ่ง หนี้ประเภทนี้ลูกหนี้ของหนี้ชนิดนี้อาจตกเป็นผู้ผิดนัดเมื่อกระทำการที่ต้องเว้นโดยเจ้าหนี้ไม่ต้องเตือน²⁷ ดังนั้นหนี้ให้กระทำการนี้หากไม่กระทำหรือฝ่าฝืนการกระทำก็อาจบังคับสิทธิเรียกร้องได้

1.2) เหตุที่มีการฝ่าฝืนการกระทำนั้น

มาตรา 193/12 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ในตอนท้ายบัญญัติให้สิทธิเรียกร้องให้งดเว้นการกระทำอย่างใดให้เริ่มนับระยะเวลาอายุความได้แต่เวลาแรกที่ฝ่าฝืนการกระทำนั้น

การเริ่มนับอายุความตั้งแต่เวลาแรกที่ฝ่าฝืนการกระทำนั้น จำกัดเฉพาะสิทธิเรียกร้องหรือหนี้ซึ่งมีวัตถุแห่งหนี้เป็นการงดเว้นการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งเหตุที่กฎหมายบัญญัติเช่นนี้ก็เพราะสิทธิเรียกร้องดังกล่าวไม่มีเวลาเริ่มต้นที่เจ้าหนี้จะบังคับได้ตราบใดที่ลูกหนี้ยังไม่ได้ผิดสัญญา โดยกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งอันเป็นการล่วงละเมิดสิทธิของเจ้าหนี้ เจ้าหนี้ก็ย่อมไม่มีสิทธิอย่างใดที่จะบังคับลูกหนี้ได้²⁸

การเริ่มนับอายุความตั้งแต่เวลาแรกที่ฝ่าฝืนการกระทำ ในกรณีที่หนี้เป็นการงดเว้นการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งนี้ หากพิจารณาโดยกว้างๆ แล้ว เป็นกรณีที่อาจปรับได้กับหลักเกณฑ์ในการเริ่มนับอายุความจากการมีเหตุที่อาจบังคับสิทธิเรียกร้องได้ในข้อ 1.1) นั่นเอง เพราะตราบใดที่ยังไม่มีการฝ่าฝืนการกระทำ ก็เท่ากับยังเป็นกรณีที่เจ้าหนี้ไม่สามารถบังคับอะไรได้ต่อเมื่อมีการฝ่าฝืนการกระทำใดๆ เจ้าหนี้ก็สามารถบังคับสิทธิเรียกร้องได้แต่เวลานั้น อายุความจึงเริ่มต้นนับ หรือหนี้ให้ละเว้นการกระทำแล้วฝ่าฝืนกระทำสิ่งที่หนี้ห้ามไว้ เมื่อมีการฝ่าฝืนก็ถือว่าเป็นการไม่ชำระหนี้²⁹ และลูกหนี้ของหนี้ชนิดนี้อาจตกเป็นผู้ผิดนัดเมื่อกระทำการที่ต้องงดเว้นเจ้าหนี้ไม่ต้องเตือน³⁰

ดังนั้น ในกรณีที่หนี้เป็นการงดเว้นการกระทำ อายุความจะเริ่มนับนับตั้งแต่เวลาแรกที่มีการฝ่าฝืนการกระทำนั้นเป็นต้นไป หากไม่มีเหตุการณ์ฝ่าฝืนการกระทำ กำหนดอายุความก็ยังไม่เริ่มนับ

²⁷ โสภณ รัตนกร. เล่มเดิม หน้า 57

²⁸ กำชัย จงจักรพันธ์. เล่มเดิม หน้า 177

²⁹ กำชัย จงจักรพันธ์. เรื่องเดียวกัน. หน้า 177

³⁰ โสภณ รัตนกร. เล่มเดิม หน้า 62

1.3) เหตุที่ทำให้อาจทวงถามได้

มาตรา 193/13 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในตอนแรก บัญญัติให้สิทธิเรียกร้องที่เจ้าหนี้ยังไม่อาจบังคับได้จนกว่าจะได้ทวงถามให้ลูกหนี้ชำระหนี้ก่อนให้เริ่มนับอายุความตั้งแต่วันที่เจ้าหนี้ยังไม่อาจทวงถามได้เป็นต้นไป ซึ่งหากเป็นหนี้ที่ไม่มีกำหนดเวลาชำระหนี้ นั้นตราบใดที่เจ้าหนี้ยังไม่ได้ออกกล่าวทวงถามไปลูกหนี้ย่อมไม่สามารถจะรู้ได้ว่าเจ้าหนี้ต้องการให้ชำระหนี้หรือไม่ จะว่าลูกหนี้ได้ละเลยไม่ชำระหนี้ยังไม่ได้จนกว่าเจ้าหนี้จะออกกล่าวทวงถามไปแล้วลูกหนี้ไม่ชำระหนี้ ดังนั้นวันที่อาจทวงถามได้กับเวลาแรกที่มีการทวงถามนั้นจึงแตกต่างกันแต่ก็อาจเป็นวันเดียวกันก็ได้หากได้มีการทวงถามตั้งแต่วันที่เจ้าหนี้ยังไม่อาจทวงถามได้ แต่หากยังไม่มี การทวงถามก็จะยังไม่อาจบังคับสิทธิเรียกร้องได้ ซึ่งถ้าเจ้าหนี้อยู่ในฐานะที่จะทวงถามให้ชำระหนี้ มิได้จนกว่าจะได้บอกกล่าวแก่ลูกหนี้ก่อน เช่น กู้เงินกันไปไม่มีกำหนดเวลาใช้ เจ้าหนี้ต้องบอกกล่าว ให้ได้ชื่อว่าลูกหนี้ละเลยก่อนแล้วจึงจะบังคับตามสิทธิให้ชำระหนี้ได้ อายุความเริ่มนับแต่เวลาแรก ที่อาจจะส่งคำบอกกล่าวได้เป็นต้น³¹ ถ้าอาจบอกกล่าวกันได้ในพื้นที่ที่ก่อนนี้ อายุความก็เริ่มนับได้แต่ วันที่มีเหตุทวงถามแก่ลูกหนี้จะมีการทวงถามหรือไม่ ก็ไม่มีผลต่อการเริ่มนับอายุความแต่อย่างใด³²

สิทธิเรียกร้องหรือหนี้ตามมาตรา 193/13 เป็นสิทธิเรียกร้องหรือหนี้ที่ เจ้าหนี้มีหน้าที่ต้องทวงถามให้ลูกหนี้ชำระหนี้ก่อน ตราบใดที่เจ้าหนี้ยังไม่ทวงถามแก่ลูกหนี้ หนี้ก็ยัง ไม่ถึงกำหนดชำระ เจ้าหนี้ก็ไม่สามารถบังคับสิทธิเรียกร้องได้ ซึ่งหากพิจารณาตามหลักในมาตรา 193/12 แล้ว อายุความก็ยัง不起เริ่มนับ ซึ่งเมื่อเป็นเช่นนี้ กำหนดอายุความในสิทธิเรียกร้องประเภทนี้ก็ อาจถูกยึดออกไปได้โดยไม่มีที่สิ้นสุด เช่น ภายหลังทำสัญญาแล้วเป็นเวลา 10, 20 หรือ 30 ปี ฯลฯ เจ้าหนี้ปล่อยปละละเลยไม่ทวงถามให้ลูกหนี้ชำระหนี้เลย อายุความก็เริ่มนับไม่ได้ ซึ่งจะเป็นการขัด กับเหตุผลของกฎหมายในเรื่องอายุความ อันเป็นนิรนัยนโยบายของรัฐที่ต้องการกระตุ้นให้มีการใช้ สิทธิเรียกร้องภายในเวลาอันสมควร (ภายในกำหนดอายุความ) ด้วยเหตุนี้กฎหมายจึงบัญญัติมาตรา 193/13 ให้เป็นข้อยกเว้นของมาตรา 193/12 กล่าวคือ สามารถเริ่มนับอายุความได้แม้ว่าหนี้จะยังไม่ถึง กำหนดชำระก็ตาม³³

³¹ เสนีย์ ปราโมช, เล่มเดิม, หน้า 252

³² กำชัย จงจักรพันธ์, เล่มเดิม, หน้า 179

³³ ประกอบ หุตะสิงห์, กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยนิติกรรมและสัญญา, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติบรรณการ, 2521) หน้า 119.

1.4) เหตุที่พ้นระยะเวลาอันหนึ่งนับแต่ได้ทวงถาม³⁴

มาตรา 193/13 ตอนท้าย บัญญัติว่า “...แต่ถ้าลูกหนี้ยังไม่ต้องชำระหนี้จนกว่าระยะเวลาหนึ่งจะได้ล่วงพ้นไปแล้วนับแต่เวลาที่ได้ทวงถามนั้น ให้เริ่มนับอายุความตั้งแต่ระยะเวลานั้นได้สิ้นสุดไปแล้ว”

การเริ่มนับอายุความตามมาตรา 193/13 ตอนท้ายนี้ ไม่ได้เริ่มนับตั้งแต่เวลาแรกที่อาจทวงถามได้ เพราะการทวงถามของเจ้าหนี้ในกรณีนี้ จะต้องให้ระยะเวลาแก่ลูกหนี้ในการชำระหนี้ด้วย ซึ่งต่างกับมาตรา 193/13 ตอนต้น ที่การทวงถามไม่จำเป็นต้องให้ระยะเวลาในการชำระหนี้แก่ลูกหนี้ ดังนั้น การนับอายุความจึงแตกต่างกัน กล่าวคือ อายุความตามมาตรา 193/13 ตอนท้ายนี้ เริ่มนับเมื่อระยะเวลาตามที่กำหนดไว้นั้นได้สิ้นสุดไปแล้ว

ตัวอย่าง วันที่ 1 มกราคม 2538 วีรวัฒน์กู้เงินρχัยไปโดยไม่ได้กำหนดเวลาชำระหนี้ไว้ แต่มีข้อสัญญาระบุไว้ว่า ถ้าρχัยจะเรียกเงินคืนต้องทวงถามล่วงหน้า 1 เดือน กรณีนี้เท่ากับว่าเจ้าหนี้มีหน้าที่ต้องทวงถามก่อน และเป็นการทวงถามที่เจ้าหนี้จะต้องให้ระยะเวลาแก่ลูกหนี้ในการชำระหนี้ด้วย จึงปรับได้กับตอนท้ายของมาตรา 193/13 อายุความจึงเริ่มนับเมื่อพ้น 1 เดือนนับตั้งแต่วันที่ทำสัญญากู้

การแปลความมาตรา 193/13 ตอนท้ายเช่นนี้ เป็นความเห็นของนักกฎหมายหลายท่าน อาทิเช่น อาจารย์ประกอบ หุตะสิงห์ อาจารย์ศักดิ์ สนองชาติ และอาจารย์ประสาน บุญโสภากย์ อาจารย์ปิ่น โน สุขทรศณีชัย และอาจารย์อนุมัติ ใจสมุทร มีความเห็นว่า กรณีตามตัวอย่างอายุความต้องเริ่มนับเมื่อพ้น 1 เดือน นับแต่วันที่ρχัยทวงถามแก่วีรวัฒน์ว่าจะเรียกเงินคืน มิใช่เมื่อพ้น 1 เดือนนับตั้งแต่วันที่ทำสัญญากู้

เพราะฉะนั้น ตามตัวอย่าง หากแปลความตามความเห็นของฝ่ายแรก อายุความจะเริ่มนับตั้งแต่วันที่พ้น 1 เดือนนับตั้งแต่วันที่ทำสัญญากู้ ซึ่งก็คือวันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2538 และจะครบกำหนดอายุความ 10 ปีในวันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2548

³⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 179.

แต่หากแปลความตามความเห็นของฝ่ายที่สองแล้ว อายุความจะเริ่มนับได้ต่อเมื่อได้มีการทวงถามต่อลูกหนี้ว่าจะเรียกเงินคืนเสียก่อน ตามตัวอย่างข้างต้น หากธงชัยเจ้าหนี้ทวงถามต่อวิวัฒน์ลูกหนี้ว่าจะเรียกเงินคืนในวันที่ 20 มกราคม 2540 อายุความก็จะครบกำหนด 10 ปีในวันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2550

จะเห็นได้ว่าตามความเห็นของฝ่ายหลังนี้ อายุความจะเริ่มนับได้ต่อเมื่อมีการทวงถามเกิดขึ้นจริง เสียก่อน หากไม่มีการทวงถามอายุความก็ไม่มีวันที่จะเริ่มนับได้ ส่วนความเห็นของฝ่ายแรกนั้นจะมีการทวงถามหรือไม่ก็ตาม อายุความก็เริ่มนับตั้งแต่วันที่พ้นกำหนด 1 เดือนนับจากวันทำสัญญาซึ่งล่วงแล้วแต่เป็นปัญหาทั้งสิ้น อย่างไรก็ตามได้มีคำวินิจฉัยของศาลฎีกา³⁵ ไปในแนวทางเดียวกับความเห็นของฝ่ายหลังที่ให้วันเริ่มนับตั้งแต่วันพ้นระยะเวลาที่ได้มีการทวงถามเกิดขึ้นจริง

2) หลักเกณฑ์ตามบทบัญญัติเฉพาะ

กำหนดอายุความตามบทบัญญัติเฉพาะในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นั้น เป็นกำหนดอายุความที่กฎหมายบัญญัติไว้โดยเฉพาะเจาะจงทำให้เริ่มนับอายุความเมื่อมีเหตุใดก็ต้องเป็นไปตามนั้น จะนำหลักทั่วไปในมาตรา 193/12 – 193/13 มาใช้บังคับไม่ได้ (คำพิพากษาศาลฎีกา 534/2536) เช่น กำหนดอายุความฟ้องคดีให้รับผิดชอบเพื่อทรัพย์สินที่ขายชำรุดบกพร่องมีกำหนดหนึ่งปีนับแต่มีเหตุที่พบเห็นความชำรุดบกพร่อง³⁶ หรืออายุความฟ้องคดีในความรับผิดชอบเพื่อความชำรุดบกพร่องของทรัพย์สินตามสัญญาจ้างทำของมีกำหนดหนึ่งปีนับแต่มีเหตุชำรุดบกพร่องได้ปรากฏขึ้น³⁷ นอกจากนี้ยังมีกำหนดอายุความตามบทบัญญัติเฉพาะตามลักษณะของสัญญาในประเภทต่างๆ อีกหลายบทบัญญัติ เช่น กำหนดอายุความตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 419, 481, 533, 563, 624, 649, 671, 1170, 1754, 1755 เป็นต้น

3.1.1.4 เหตุกำหนดวันสิ้นสุดระยะเวลาการฟ้องคดี

วันสิ้นสุดของอายุความฟ้องคดีที่เกิดจากเหตุที่ทำให้อาจบังคับสิทธิเรียกร้องได้ หรือเหตุที่ทำให้อาจทวงถามได้ดังกล่าวข้างต้น ช่วงเวลาจนถึงวันสิ้นสุดก็จะมีคะแนนอนคงที่ แต่กรณีมีเหตุทำให้วันสิ้นสุดของอายุความขยายออกไป เพราะมีเหตุที่เกิดจากลักษณะของการใช้สิทธิเรียกร้องตามข้อสัญญา และมีเหตุตามกฎหมายที่ทำให้อายุความยังไม่สิ้นสุดลง กล่าวคือ

³⁵ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1629/2546

³⁶ มาตรา 474 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

³⁷ มาตรา 601 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

1) อายุความขยายออกไปตามลักษณะของการใช้สิทธิเรียกร้อง

ตามความในมาตรา 193/13 ในตอนท้ายที่บัญญัติว่า “แต่ถ้าลูกหนี้ยังไม่ต้องชำระหนี้จนกว่าระยะเวลาหนึ่งจะได้ล่วงพ้นไปแล้วนับแต่เวลาที่ได้ทวงถามนั้น ให้เริ่มนับอายุความตั้งแต่ระยะเวลานั้นได้สิ้นสุดไปแล้ว” การเริ่มนับอายุความตามมาตรา 193/13 ตอนท้ายนี้ ไม่ได้เริ่มนับตั้งแต่เวลาแรกที่อาจทวงถามได้ เพราะการทวงถามของเจ้าหนี้ในกรณีนี้จะต้องให้ระยะเวลาลูกหนี้ในการชำระหนี้

การแปลความมาตรา 193/13 ตอนท้ายนี้มีความเห็นนักกฎหมายเป็นสองความเห็น ความเห็นแรกเห็นว่า อายุความเริ่มนับตั้งแต่วันสิ้นสุดระหว่างเวลาแรกที่อาจทวงถามได้บวกกับเวลาที่ลูกหนี้มีเวลาชำระหนี้ตามที่เจ้าหนี้ได้ทวงถามไม่ว่าจะมีการทวงถามหรือไม่³⁸ ส่วนความเห็นที่สองเห็นว่า บทบัญญัติดังกล่าวมีสาระเป็นหลักเกณฑ์สองประการคือ ประการแรกต้องมีการทวงถาม ส่วนประการที่สอง การทวงถามนั้นต้องมีกำหนดเวลาให้ลูกหนี้ชำระหนี้ภายในกำหนดเวลาหนึ่ง ซึ่งเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาในการทวงถามนั้นแล้วอายุความจึงจะเริ่มนับตั้งแต่วันนั้นไป³⁹

ความเห็นทั้งสองนั้นต่างก็มีปัญหา โดยความเห็นแรกนั้นกำหนดให้มีวันเริ่มนับไม่ต่างจากมาตรา 193/13 ทั้งๆ ที่ไม่ต้องมีการทวงถาม ส่วนความเห็นที่สองนั้นวันเริ่มนับจะเกิดขึ้นได้ก็สุดแต่ใจเจ้าหนี้จะทวงถามให้มีวันเริ่มนับได้ ซึ่งปัญหาตามลักษณะของการใช้สิทธิเรียกร้องที่จะต้องทวงถามและยังจะต้องมีเวลาที่ต้องให้ลูกหนี้มีเวลาชำระหนี้ นั้น หากปล่อยให้เวลาเริ่มนับได้เริ่มไปตั้งแต่เวลาแรกที่อาจทวงถามได้ตามบทบัญญัติ มาตรา 193/13 ตอนแรก ปัญหาที่จะมีเพียงว่าหากเจ้าหนี้ไปทวงถามในขณะที่ใกล้ครบกำหนดอายุความที่ได้เริ่มนับแล้วนั้น และยังคงให้เวลาลูกหนี้ระยะหนึ่งในการชำระหนี้ นั้น กำหนดอายุความก็จะสิ้นสุดลงเสียก่อนที่เวลาที่ลูกหนี้มีเวลาชำระหนี้ หรือก่อนที่จะรู้ได้ว่าลูกหนี้ได้ชำระหนี้ ซึ่งในช่วงเวลาดังกล่าวเจ้าหนี้ไม่อาจใช้สิทธิเรียกร้อง โดยการขอบังคับชำระหนี้ได้ กรณีของข้อสัญญาที่กำหนดลักษณะของการใช้สิทธิเรียกร้องไว้ในลักษณะดังกล่าว จึงเป็นปัญหาของการกำหนดวันสิ้นสุดของอายุความ มิใช่ปัญหาการกำหนดวันเริ่มนับอายุความตามที่บทบัญญัติดังกล่าวได้บัญญัติไว้

³⁸ กำชัย จงจักรพันธ์, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วยระยะเวลาและอายุความ, กรุงเทพฯ: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551

³⁹ ไชยยศ เหมะรัชตะ, เรื่องเดียวกัน, หน้า 541

2) อายุความขยายออกไปตามเหตุที่กฎหมายกำหนด

ด้วยมีหลักเกณฑ์เรื่องอายุความว่า อายุความที่กฎหมายกำหนดไว้ นั้น คู่กรณีจะตกลงกันให้คดีใช้หรือขยายออกหรือยื่นเข้าได้ไม่⁴⁰ ตามบทบัญญัติมาตรา 193/11 กฎหมายได้บัญญัติไว้เช่นนี้ เพื่อป้องกันมิให้คู่กรณีในนิติกรรมได้กระทำตกลงกันเพื่อขยายอายุความ อันเป็นผลทำให้เกิดความเสียหายแก่การดำเนินการอย่างใดตามกฎหมาย และทำให้ความศักดิ์สิทธิ์ของเรื่องอายุความนี้ลดน้อยลงอันเป็นการไม่สมควร แต่ก็มีในบางกรณีที่กฎหมายได้เล็งเห็นว่า หากอายุความใดยังไม่ดำเนินจนถึงวันสุดท้ายของอายุความเสียแล้ว มีเหตุสุดวิสัยอันใดอันหนึ่งอันไม่อาจบังคับได้มากระทำการเพื่อขัดขวางไม่ให้มีการฟ้องร้องเพื่อดำเนินการต่อศาลภายในกำหนดอายุความ ซึ่งอาจจะเป็นที่เสียหายแก่เจ้าหน้าที่ผู้มีสิทธิในอันที่จะใช้สิทธิเรียกร้องภายในกำหนดอายุความนั้นก็สมควรที่กฎหมายจะได้เข้ามาช่วยเหลือโดยการบัญญัติกฎหมายในกรณีต่างๆ กันเพื่อขยายอายุความออกไปเพื่อให้เจ้าหน้าที่ผู้มีสิทธิที่จะฟ้องร้องหรือใช้สิทธิตามสิทธิเรียกร้องของตนภายหลังที่เหตุขัดข้อง หรือเหตุสุดวิสัยนั้นได้ก้าวล่วงไปแล้วโดยประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้บัญญัติมาตรา 193/19 – 193/23 อันเป็นกรณีการขยายอายุความไว้ในกรณีต่างๆ ที่ปรากฏอยู่ตามบทบัญญัติดังกล่าวดังต่อไปนี้⁴¹

1) กรณีบุคคลผู้ไร้ความสามารถ

1.1) กรณีสิทธิเรียกร้องต่อบุคคลทั่วไป

มาตรา 193/20 บัญญัติว่า “อายุความสิทธิเรียกร้องของผู้เยาว์หรือของบุคคลวิกลจริตอันศาลจะสั่งให้เป็นคนไร้ความสามารถหรือไม่ก็ตาม ถ้าจะครบกำหนดลงในขณะที่บุคคลดังกล่าวยังไม่ถึงความสามารถเต็มภูมิ หรือในระหว่างหนึ่งปีนับแต่วันที่บุคคลดังกล่าวไม่มีผู้แทนโดยชอบธรรมหรือผู้อนุบาล อายุความนั้นยังไม่ครบกำหนดจนกว่าจะครบหนึ่งปีนับแต่วันที่บุคคลนั้นได้ถึงความสามารถเต็มภูมิหรือได้มีผู้แทนโดยชอบธรรมหรือผู้อนุบาลแล้วแต่กรณี แต่ถ้าอายุความสิทธิเรียกร้องนั้นมีระยะเวลาน้อยกว่าหนึ่งปีก็ให้นับกำหนดระยะเวลาที่สั้นกว่านั้นมาใช้แทนกำหนดระยะเวลาหนึ่งปีดังกล่าว”

1.2) กรณีสิทธิเรียกร้องต่อผู้แทนตามกฎหมาย

มาตรา 193/21 บัญญัติว่า “อายุความสิทธิเรียกร้องของผู้เยาว์หรือของคนที่ไร้ความสามารถหรือของคนที่เสมือนไร้ความสามารถ ที่จะฟ้องร้องผู้แทนโดยชอบธรรม หรือผู้อนุบาลหรือผู้พิทักษ์ของตนนั้น ถ้าจะครบกำหนดลงในขณะที่บุคคลดังกล่าวยังไม่ถึงความสามารถเต็มภูมิ หรือในระหว่างหนึ่งปีนับแต่วันที่บุคคลดังกล่าวไม่มีผู้แทนโดยชอบธรรมหรือ

⁴⁰ มาตรา 193/11 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

⁴¹ ไชยยศ เหมะรัชตะ. กฎหมายว่าด้วยนิติกรรม. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2540. หน้า 642

ผู้อนุบาลหรือผู้พิทักษ์อายุความนั้นยังไม่ครบกำหนดจนกว่าจะครบหนึ่งปีนับแต่วันที่บุคคลนั้นได้รู้ถึงความสามารถเต็มภูมิหรือได้มีผู้แทนโดยชอบธรรมหรือผู้อนุบาลหรือผู้พิทักษ์แล้วแต่กรณี แต่ถ้าอายุความสิทธิเรียกร้องนั้นมีระยเวลาน้อยกว่าหนึ่งปี ก็ให้นำกำหนดระยะเวลาที่สั้นกว่านั้นมาใช้แทนกำหนดระยะเวลาหนึ่งปีดังกล่าว”

2) กรณีสามีภริยา

มาตรา 193/22 บัญญัติว่า “อายุความสิทธิเรียกร้องระหว่างสามีภริยา ถ้าจะครบกำหนดก่อนหรือภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่การสมรสสิ้นสุดลง อายุความนั้นยังไม่ครบกำหนดจนกว่าจะครบหนึ่งปีนับแต่วันที่การสมรสสิ้นสุดลง”

3) กรณีสิทธิเรียกร้องอันเกี่ยวกับผู้ตาย

มาตรา 193/23 บัญญัติว่า “อายุความสิทธิเรียกร้องอันเป็นคุณหรือเป็นโทษแก่ผู้ตาย ถ้าจะครบกำหนดภายในหนึ่งปีนับแต่วันตาย อายุความนั้นยังไม่ครบกำหนดจนกว่าจะครบหนึ่งปีนับแต่วันตาย”

4) ในกรณีมีเหตุสุดวิสัย

มาตรา 193/19 บัญญัติว่า “ในขณะที่อายุความจะครบกำหนดนั้น ถ้ามีเหตุสุดวิสัยมาขัดขวางมิให้เจ้าหน้าที่กระทำการตามมาตรา 193/14 ให้อายุความนั้นยังไม่ครบกำหนดจนกว่าจะพ้นสามสิบวันนับแต่วันที่เหตุสุดวิสัยนั้นได้สิ้นสุดลง”

3.1.2 การกำหนดเหตุวันเริ่มนับและวันสิ้นสุดระยะเวลาร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์

3.1.2.1 ประเภทคดี

ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ.2522⁴²มิได้บัญญัติแบ่งแยกเรื่องหรือประเภทของการร้องทุกข์ไว้ ดังนั้น เรื่องที่ร้องทุกข์เกี่ยวกับสัญญาทางปกครองจึงไม่มีการแบ่งแยกกำหนดอายุความการร้องทุกข์ตามลักษณะของข้อพิพาท หรือลักษณะของการใช้สิทธิเรียกร้องตามสัญญา ไว้แต่อย่างใด

⁴²พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ.2522 มาตรา 23 บัญญัติว่า การยื่นคำร้องทุกข์ต้องกระทำภายในกำหนดอายุความเก้าสิบวันนับแต่วันรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการร้องทุกข์ หรือนับแต่วันพ้นกำหนดหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่ผู้ร้องทุกข์ร้องขอต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนด และไม่ได้รับหนังสือแจ้งจากเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือได้รับแต่เป็นคำชี้แจงที่ไม่มีเหตุผลอันสมควรแล้วแต่กรณี”

3.1.2.2 กำหนดระยะเวลาร้องทุกข์

พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ.2522ดังกล่าว มิได้มีการบัญญัติให้มีกำหนดอายุความการร้องทุกข์เกี่ยวกับข้อพิพาทตามสัญญาไว้โดยเฉพาะ คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จึงได้พิจารณาใช้อายุความตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 23 แห่งพระราชกฤษฎีกา พ.ศ.2522 ซึ่งเป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับอายุความร้องทุกข์เรื่องทั่วไป มาใช้กับข้อพิพาทของสัญญาทางปกครองด้วย⁴³ ซึ่งตามความในมาตรา 23ดังกล่าว มีหลักเกณฑ์ว่า ผู้ร้องทุกข์จะต้องร้องทุกข์ภายในกำหนดเก้าสิบวันนับแต่รู้หรือควรรู้เหตุแห่งการร้องทุกข์ หรือภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่พ้นกำหนดหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่ผู้ร้องทุกข์ได้มีหนังสือร้องขอต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด และไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือได้รับแต่เป็นคำชี้แจงที่ไม่มีเหตุผลอันสมควรแล้วแต่กรณี

3.1.2.3 เหตุกำหนดระยะเวลาร้องทุกข์

ตามหลักเกณฑ์ตามความในมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ.2522“เหตุแห่งการร้องทุกข์” จึงเกี่ยวข้อง และเป็นเหตุกำหนดวันเริ่มนับอายุความร้องทุกข์ข้อพิพาทตามสัญญาต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ซึ่งคำว่า “เหตุแห่งการร้องทุกข์” ไม่มีคำนิยามในพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวจึงต้องมีความหมายธรรมดาของถ้อยคำ คือเหตุที่นำมาร้องทุกข์ หากไม่มีเหตุนี้ก็จะไม่มีสิทธิหรืออำนาจร้องทุกข์

ลักษณะของเรื่องที่อาจนำมาร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้นั้นมีลักษณะเป็นข้อพิพาทที่ฝ่ายเอกชนได้แย้งการกระทำของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือเป็นเรื่องที่ผู้ร้องทุกข์ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ในเรื่องหรือความเดือดร้อนหรือเสียหายนั้นเกิดจากการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดของเจ้าหน้าที่ของรัฐ⁴⁴ เรื่องร้องทุกข์เกี่ยวกับสัญญาทางปกครองที่ร้องต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ จึงเป็นข้อพิพาทที่ฝ่ายเอกชนได้แย้งการกระทำของรัฐ เหตุกำหนดวันเริ่มนับระยะเวลาร้องทุกข์ที่ใช้“เหตุแห่งการร้องทุกข์”จึงมีนัยของความหมายอยู่ตามลักษณะของเรื่องที่มาร้องทุกข์ซึ่งล้วนแล้วแต่เกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐทั้งสิ้นตามนัยที่กฎหมายว่าด้วย

⁴³ คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ที่ 26/2531

⁴⁴ ชาญชัย แสวงศักดิ์ ค.(2540). คู่มือการร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ และคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภูมิภาค. หน้า

คณะกรรมการกฤษฎีกากำหนดไว้ จึงเป็นเรื่องที่ต้องมีการกระทำของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ

3.1.2.4 แนวคำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์

เหตุที่กำหนดวันเริ่มนับระยะเวลาร้องทุกข์ที่ใช้ “เหตุแห่งการร้องทุกข์” เป็นเหตุที่จะรู้หรือควรรู้วันเริ่มนับนั้นมีแนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ดังต่อไปนี้

1) คำร้องทุกข์ขอค่าชดเชยตามสัญญาแบบปรับราคาได้ (ค่า K)

คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้มีคำวินิจฉัยเกี่ยวกับวันเริ่มนับอายุความการร้องทุกข์ ในกรณีที่ผู้ร้องทุกข์ได้แจ้งการกระทำของฝ่ายปกครองอันเนื่องมาจากฝ่ายปกครองปฏิเสธไม่ยอมจ่ายเงินค่า K ให้แก่ผู้ร้องทุกข์ไว้ดังนี้

คำวินิจฉัยของคณะกรรมการร้องทุกข์กรณีที่ฝ่ายปกครองปฏิเสธไม่จ่ายเงินค่า K ให้แก่ผู้ร้องทุกข์ตามที่ผู้ร้องทุกข์ร้องขอแล้ว ผู้ร้องทุกข์ได้มีหนังสือร้องเรียนต่อฝ่ายปกครองอีกครั้งหนึ่งนั้น คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์วินิจฉัยว่า อายุความการร้องทุกข์จะเริ่มนับตั้งแต่วันที่ผู้ร้องทุกข์ได้รับหนังสือตอบข้อร้องเรียนในภายหลังนั้น⁴⁵

คำวินิจฉัยคณะกรรมการร้องทุกข์ กรณีที่ผู้ร้องทุกข์ดำเนินการก่อสร้างตามสัญญาเสร็จแล้ว จึงได้ทำหนังสือขอรับเงินค่า K แต่หน่วยงานของรัฐคู่สัญญาปฏิเสธไม่จ่ายเงินค่า K ให้ตามที่ร้องขอ ต่อมาผู้ร้องทุกข์ได้ร้องเรียนไปยังสำนักงานเลขาธิการนายกรัฐมนตรีซึ่งไม่ใช่ผู้บังคับบัญชาโดยตรงของหน่วยงานคู่สัญญาอายุความการร้องทุกข์ให้นับจากวันผู้ร้องทุกข์ทราบคำวินิจฉัยของนายกรัฐมนตรี⁴⁶

2) การขอขยายอายุสัญญา

คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่ฝ่ายปกครองไม่ขยายระยะเวลาการทำงานตามสัญญาจ้างให้แก่คู่สัญญาฝ่ายเอกชนมีคำวินิจฉัยเกี่ยวกับเหตุกำหนดวันเริ่มนับอายุความการร้องทุกข์ที่ใช้ “เหตุแห่งการร้องทุกข์” ไว้ดังนี้

คำวินิจฉัยกรณีที่ผู้ร้องทุกข์ส่งมอบงานตามสัญญาจ้างเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการทำงานตามสัญญาและขอให้ฝ่ายปกครองผู้ว่าจ้างพิจารณาต่ออายุสัญญาจ้างแต่ฝ่ายปกครองมิได้อนุมัติให้มีการต่ออายุสัญญาตามที่ผู้ร้องทุกข์ร้องขอ ผู้ร้องทุกข์ได้อุทธรณ์คำสั่ง

⁴⁵ คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่ 98/2528

⁴⁶ คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่ 39/2525

ดังกล่าวต่อหน่วยงานที่บังคับบัญชา คณะกรรมการวินิจฉัยว่า กำหนดอายุความการร้องทุกข์เริ่มนับได้แต่วันที่ผู้ร้องทุกข์รับหนังสือแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์จากหน่วยงานบังคับบัญชา⁴⁷

คำวินิจฉัยกรณีที่ผู้ร้องทุกข์ไม่ได้รับอนุมัติให้ต่ออายุสัญญาไปแล้วแต่ผู้ร้องทุกข์มิได้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อหน่วยงานที่บังคับบัญชาแต่ได้ร้องขอซ้ำให้ฝ่ายปกครองต่ออายุสัญญาให้อีกครั้งหนึ่งนั้น มีคำวินิจฉัยว่าอายุความการร้องทุกข์จะเริ่มนับแต่วันที่ทราบผลการพิจารณาตามหนังสือร้องเรียนในครั้งหลัง⁴⁸ คำวินิจฉัยกรณีที่ฝ่ายปกครองไม่ปฏิเสธคำร้องขอโดยการนิ่งเฉยวินิจฉัยว่า อายุความยังไม่เริ่มนับก่อนพ้นกำหนดหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่ผู้ร้องทุกข์มีหนังสือร้องขอ⁴⁹

คำวินิจฉัยของคณะกรรมการร้องทุกข์กรณีที่ฝ่ายปกครองปฏิเสธไม่จ่ายเงินค่า K ให้แก่ผู้ร้องทุกข์ตามที่ผู้ร้องทุกข์ร้องขอแล้ว ผู้ร้องทุกข์ได้มีหนังสือร้องเรียนต่อฝ่ายปกครองอีกครั้งหนึ่งนั้น คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์วินิจฉัยว่า อายุความการร้องทุกข์จะเริ่มนับตั้งแต่วันที่ผู้ร้องทุกข์ได้รับหนังสือตอบข้อร้องเรียนในภายหลังนั้น⁵⁰

คำวินิจฉัยคณะกรรมการร้องทุกข์ กรณีที่ผู้ร้องทุกข์ดำเนินการก่อสร้างตามสัญญาเสร็จแล้ว จึงได้ทำหนังสือขอรับเงินค่า K แต่หน่วยงานของรัฐคู่สัญญาปฏิเสธไม่จ่ายเงินค่า K ให้ตามที่ร้องขอ ต่อมาผู้ร้องทุกข์ได้ร้องเรียนไปยังสำนักงานเลขาธิการนายกรัฐมนตรีซึ่งไม่ใช่ผู้บังคับบัญชาโดยตรงของหน่วยงานคู่สัญญาอายุความการร้องทุกข์ให้นับจากวันผู้ร้องทุกข์ทราบคำวินิจฉัยของนายกรัฐมนตรี⁵¹

สรุปคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้วางแนวพิจารณาเหตุกำหนดวันเริ่มนับตามมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ.2522 ที่ใช้ “เหตุแห่งการร้องทุกข์” จากการกระทำของฝ่ายปกครองอันเป็นเหตุแห่งการร้องทุกข์ โดยวินิจฉัยว่า การกระทำของฝ่ายปกครองที่ปฏิเสธการดำเนินการตามที่ผู้ร้องทุกข์ร้องขอเป็น “เหตุแห่งการร้องทุกข์” โดยอายุความการร้องทุกข์จะมีวันเริ่มนับเมื่อผู้ร้องทุกข์ทราบการปฏิเสธอย่างไรก็ดี กรณีที่มีผู้ร้องทุกข์ได้อุทธรณ์หรือร้องขอให้ฝ่ายปกครองทบทวนคำปฏิเสธของฝ่ายปกครองนั้น คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ก็ได้วินิจฉัยขยายให้การกระทำในการพิจารณาอุทธรณ์หรือทบทวนคำปฏิเสธนั้นยังอยู่ในเหตุแห่งการร้องทุกข์ และให้มีวันเริ่มนับกำหนดอายุความเมื่อผู้ร้องทุกข์ได้รับแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ สำหรับในการร้องทุกข์ครั้งใหม่เช่นนั้น คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ยังวินิจฉัยให้มีผลให้มีวันเริ่มนับกำหนดอายุความครั้งหลังได้ด้วย และจากการศึกษาวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัย

⁴⁷ คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่ 70/2535

⁴⁸ คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่ 46/2538

⁴⁹ คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่ 85/2537

⁵⁰ คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่ 98/2528

⁵¹ คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่ 39/2525

ร้องทุกข์ดังกล่าวได้นำเอา “เหตุแห่งการร้องทุกข์” ไปวินิจฉัยให้มีความหมายในนัยเดียวกันในข้อพิพาททุกๆ ประเภท โดยไม่พบนัยความหมายที่แตกต่างกัน

ดังนั้น ตามแนวทางการวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ดังกล่าวทั้งหมดแล้วเหตุแห่งการร้องทุกข์ตามลักษณะข้อพิพาทแห่งคดีที่แตกต่างกันนั้นผู้ร้องทุกข์ต้องร้องขอต่อหน่วยงานของรัฐเสียก่อนเช่นเดียวกันทำให้เหตุแห่งการร้องทุกข์ในข้อพิพาทที่แตกต่างกันไม่มีผลต่อการนับอายุความแต่อย่างใด

3.1.2.5 เหตุกำหนดวันสิ้นสุดระยะเวลาการร้องทุกข์

ตามมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ.2522 ซึ่งใช้กับกำหนดระยะเวลาการร้องทุกข์ข้อพิพาทของสัญญาทางปกครองด้วยนั้น ได้บัญญัติให้มีวันเริ่มนับจากการมีเหตุแห่งการร้องทุกข์ ซึ่งมีนัยตามแนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่ต้องนับจากเมื่อมีการร้องขอให้ฝ่ายปกครองแก้ไขความเดือดร้อนให้เสียก่อนนั้นจึงไม่มีกรณีที่จะมีเหตุที่ทำให้กำหนดอายุความขยายออกไปจากวันเริ่มนับและวันสิ้นสุดที่คงที่นั้นได้

จากการศึกษาเบื้องต้นจัดตั้งศาลปกครองมีเหตุกำหนดวันเริ่มนับและวันสิ้นสุดของอายุความฟ้องคดีดังตารางสรุปต่อไปนี้

ตารางที่ 3.1 สรุปเหตุกำหนดวันเริ่มนับและวันสิ้นสุดระยะเวลาการฟ้องคดีก่อนจัดตั้งศาลปกครอง

เหตุกำหนดวันเริ่มนับ	เหตุกำหนดวันสิ้นสุด
1. ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์	1. ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์
1.1 อาจบังคับสิทธิเรียกร้อง, ฝ่าฝืนการกระทำ	ไม่มี
1.2 เวลาแรกที่อาจทวงถามได้	ไม่มี
1.3 พ้นระยะเวลาหนึ่งนับจากวันทวงถาม	ไม่มี
2. พ.ร.บ. คณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ.2522	2. พ.ร.บ. คณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ.2522
เหตุแห่งการร้องทุกข์	ไม่มี

3.2 การกำหนดเหตุวันเริ่มนับและวันสิ้นสุดระยะเวลาการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองภายหลังจัดตั้งศาลปกครอง

3.2.1 ประเภทคดี

ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง⁵² ได้บัญญัติประเภทคดีพิพาทไว้ โดยแยกเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายจากการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นและคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองคดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง เป็นต้น

ส่วนคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ตามบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวมิได้บัญญัติแบ่งแยกเป็นคดีพิพาทตามลักษณะของข้อพิพาท หรือตามลักษณะของการใช้สิทธิเรียกร้อง รวมทั้งมิได้แบ่งแยกประเภทคดีไปตามลักษณะการใช้สิทธิเรียกร้องที่จะให้มีกำหนดอายุความและวันเริ่มนับอายุความตามลักษณะของการสิทธิเรียกร้องดังเช่นที่ได้มีการแบ่งแยกไว้ตามบทบัญญัติในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์⁵³ โดยมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542⁵⁴ ได้บัญญัติเพียงแต่ว่า การฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองนั้นให้ฟ้องคดีภายในห้าปีนับแต่วันรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่มีเหตุแห่งการฟ้องคดี

3.2.2 กำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี

ความในมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 ได้บัญญัติวางหลักเกณฑ์ให้ผู้ฟ้องคดีตามข้อพิพาทของสัญญาทางปกครอง จะต้องยื่นฟ้อง

⁵² มาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542

⁵³ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 193/12, 193/13, 193/30, 193/34 เป็นต้น

⁵⁴ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 บัญญัติว่า “การฟ้องคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) ให้ยื่นฟ้องภายในหนึ่งปี และการฟ้องคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4) ให้ยื่นฟ้องภายในห้าปีนับแต่วันรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีแต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มีเหตุแห่งการฟ้องคดี

คดีต่อศาลปกครองภายในกำหนดห้าปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดีแต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันมีเหตุแห่งการฟ้องคดี ซึ่งความในมาตรา 51 ดังกล่าวนี้นี้ได้รับการแก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2551 มาตรา 4 ที่เดิมกำหนดให้ผู้ฟ้องคดีจะต้องยื่นฟ้องคดีพิพาทตามสัญญาทางปกครองภายในกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดีแต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มีเหตุแห่งการฟ้องคดี

กำหนดเวลาดังกล่าวมีข้อยกเว้นของการบังคับใช้ในกรณีการฟ้องคดีที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือสถานะของบุคคล ซึ่งผู้ฟ้องคดีจะยื่นฟ้องคดีเมื่อใดก็ได้ และกรณีที่ผู้ฟ้องคดีจะยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดีแล้ว แต่หากศาลเห็นว่าคดีดังกล่าวจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม หรือมีเหตุจำเป็นอื่น ศาลจะรับคดีไว้พิจารณาก็ได้⁵⁵

จากการศึกษา⁵⁶ความเป็นมาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ในส่วนที่เกี่ยวกับกำหนดเวลาการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองพบว่า เดิมร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ที่มีการเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรมีทั้งสิ้นจำนวน 4 ฉบับ คือ ฉบับที่หนึ่งซึ่งคณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ ฉบับที่สองนายปรีชา สุวรรณทัต กับคณะผู้เสนอ ฉบับที่สาม ที่นายพินิจ จันทรสุรินทร์ และนายพงศกร อรรณนพพร เป็นผู้เสนอ และฉบับที่สี่ ว่าที่ร้อยตรีภูเทพ ไสกระจำง กับคณะ เป็นผู้เสนอ ซึ่งที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรลงมติรับหลักการร่างทั้ง 4 ฉบับ และโดยให้ใช้ร่างของคณะรัฐมนตรีเป็นหลักในการพิจารณา ทั้งนี้ในร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.⁵⁷ ยกเว้นฉบับของนายปรีชาฯ กำหนดว่า “การฟ้องคดีสัญญาทางปกครองจะต้องฟ้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี” โดยร่างที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรีและนายภูเทพฯ ได้กำหนดเพิ่มเติมว่า “แต่ทั้งนี้จะต้องไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี” ทั้งนี้ในชั้นการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ของสภาผู้แทนราษฎรในส่วนของการกำหนดเวลาการฟ้องคดีสัญญาทางปกครองนั้น มิได้มีการแก้ไขแต่ประการใด เพียงแต่มาตราของร่างพระราชบัญญัติฯ ขยับจากมาตรา 42 มาเป็นมาตรา 49 แทน และต่อมาในการพิจารณาของวุฒิสภาก็มิได้มีการแก้ไขเกี่ยวกับกำหนดเวลาการฟ้องคดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองดังกล่าวแต่อย่างใด เพียงแต่มาตราในร่างพระราชบัญญัติฯ ขยับจากมาตรา 41 มาเป็นมาตรา 51 ดังเช่นเป็นอยู่ในพระราชบัญญัติฉบับที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน

⁵⁵มาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

⁵⁶ศุภกาญจน์ เจริญราษฎร์, เรื่องเดียวกัน หน้า 45-51

⁵⁷ร่างที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรีและร่างที่เสนอโดยนายภูเทพฯ กำหนดไว้ในมาตรา 42, ร่างที่เสนอโดยนายพินิจฯ กำหนดไว้ในมาตรา

ภายหลังจากพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ใช้บังคับ ได้มีการโต้แย้งเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 4 มาตรา 6 มาตรา 27 มาตรา 29 และมาตรา 62 ได้บัญญัติรับรองคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลกรณีที่ฟ้องหน่วยราชการไว้ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวจะกระทำมิได้ ดังนั้นการที่มาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวได้มีการกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีไว้จึงเป็นกฎหมายที่จำกัดสิทธิของบุคคลโดยไม่มีบทบัญญัติให้อำนาจไว้ ข่มขู่หรือแย้งกับรัฐธรรมนูญและมีอาจใช้บังคับได้ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยว่า มาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เป็นบทบัญญัติกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) หรือ (4) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน แม้จะเป็นบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิในการฟ้องคดีโดยใช้ระยะเวลาเป็นเงื่อนไขในการจำกัดสิทธิ แต่ก็เป็น การจำกัดสิทธิเท่าที่จำเป็น และไม่ได้กระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญแห่งสิทธิในการฟ้องคดี เนื่องจากสิทธิในการฟ้องคดียังคงมีอยู่ และที่กำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีแต่ไม่เกินสิบปี นับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดีก็เพื่อประโยชน์ในการแสวงหาพยานหลักฐานทั้งพยานเอกสาร พยานบุคคล และพยานวัตถุที่นำมาแสดงต่อศาลปกครองเพื่อให้การพิจารณาพิพากษาคดีเป็นไปโดยถูกต้องเที่ยงธรรม ซึ่งหากกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีให้ช้าออกไปอาจทำให้พยานหลักฐานบางส่วนขาดหายไป อีกทั้งบทบัญญัติของมาตรา 51 ไม่ได้มุ่งหมายจะบังคับกรณีหนึ่งกรณีใดหรือบุคคลหนึ่งบุคคลใดไว้เป็นการเฉพาะเจาะจง แต่เป็นบทบัญญัติที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไป ดังนั้น มาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวจึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 4 มาตรา 6 มาตรา 12 มาตรา 29 และมาตรา 62 (คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 65-82/2547)

3.2.3 เหตุกำหนดวันเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดี

การฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองนั้น เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของกฎหมายคือ มาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว จะเห็นได้ว่า กฎหมายได้กำหนดว่า ระยะเวลาการฟ้องคดีเริ่มให้นับแต่ที่รู้หรือควรรู้ถึง “เหตุแห่งการฟ้องคดี” หรือนับแต่วันที่มิ “เหตุแห่งการฟ้องคดี” ดังนั้น ตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวได้กำหนดให้เป็นเหตุกำหนดวันเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดี ซึ่งมีเหตุเดียวแตกต่างไปจากที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

3.2.3.1 มีเหตุแห่งการฟ้องคดี

ตามหลักเกณฑ์ตามบทบัญญัติในมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 ดังกล่าว “การมีเหตุแห่งการฟ้องคดี” จึงเป็นเหตุกำหนดวันเริ่มนับระยะเวลาสิบปีของการฟ้องคดีตามข้อพิพาทของสัญญาทางปกครองของไทยซึ่งความหมาย “เหตุแห่งการฟ้องคดี” อาจพิจารณาได้ ดังนี้

คำว่า “เหตุแห่งการฟ้องคดี” มิได้มีนิยามความหมายไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง จึงมีความหมายตามถ้อยคำธรรมดา ซึ่งตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2535 “เหตุ” หมายความว่า สิ่งหรือเรื่องที่ทำให้เกิดผล “แห่ง” หมายถึง ที่ “การฟ้องคดี” หมายถึง การกล่าวหา ดังนั้น “เหตุแห่งการฟ้องคดี” ตามพจนานุกรม จึงหมายถึง เรื่องที่ทำให้เกิดผลจากการกล่าวหาหรือการฟ้องคดี

ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง⁵⁸ วางหลักเกณฑ์ของการมีอำนาจฟ้องคดีไว้ว่า เมื่อได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา 9 และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหาย หรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ต้องมีคำบังคับตามที่กำหนดในมาตรา 72 ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองเมื่อมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองและการยุติข้อโต้แย้งนั้น ต้องมีคำบังคับตามที่กำหนดในมาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน คือให้มีคำบังคับ โดยการสั่งให้ใช้เงินหรือให้ส่งมอบทรัพย์สิน หรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการแล้วแต่กรณี⁵⁹ ดังนั้น ตามหลักเกณฑ์ของบทบัญญัติดังกล่าว สิทธิฟ้องคดีหรืออำนาจฟ้องคดีเกิดขึ้นเมื่อมีความเดือดร้อนเสียหายจากข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามข้อพิพาทของสัญญา ซึ่งต้องเป็นข้อสัญญาที่จะต้องให้มีบังคับนั้นด้วย

⁵⁸ มาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542

⁵⁹ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 72 บัญญัติว่า “ในการพิพาททางคดีศาลปกครองมีอำนาจกำหนดคำบังคับอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

(3) สั่งให้ใช้เงินหรือให้ส่งมอบทรัพย์สินหรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ โดยจะกำหนดระยะเวลาและเงื่อนไขอื่นๆ ไปด้วยก็ได้ ในกรณีที่มีการฟ้องเกี่ยวกับการกระทำละเมิด หรือความรับผิดชอบของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือการฟ้องเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง”

3.2.3.2 เหตุที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี

ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 51⁶⁰ บัญญัติให้การรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีเป็นเหตุกำหนดวันเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดี เหตุที่รู้หรือควรรู้นั้น คือ เหตุแห่งการฟ้องคดีดังที่ได้กล่าวแล้วในข้อ 3.2.3.1 กรณีจึงต้องมีเหตุแห่งการฟ้องคดีเกิดขึ้นแล้วจึงจะไปรู้หรือควรรู้ถึงเหตุนั้นได้ ซึ่งอาจรู้หรือควรรู้เหตุนั้นได้ตั้งแต่วันที่เกิดเหตุหรือภายหลังจากวันที่เกิดเหตุแห่งการฟ้องคดีนั้นก็ได้ และเมื่อรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีเมื่อใดก็จะเป็นวันเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีห้าปี ตามบทบัญญัติดังกล่าว

สรุปการกำหนดเหตุวันเริ่มนับและวันสิ้นสุดระยะเวลาการฟ้องคดีภายหลังจากการจัดตั้งศาลปกครอง ตามมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 ซึ่งมีวันเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีจากการมีเหตุและรู้หรือควรรู้ถึงเหตุกำหนดวันเริ่มนับมีเพียงเหตุเดียว คือเหตุแห่งการฟ้องคดี โดยไม่มีเหตุกำหนดวันสิ้นสุดเช่นเดียวกับก่อนจัดตั้งศาลปกครอง จากการศึกษาเหตุกำหนดวันเริ่มนับและวันสิ้นสุดอายุความฟ้องคดีทั้งก่อนและหลังจัดตั้งศาลปกครอง รวมทั้งกับของต่างประเทศอาจสรุปเปรียบเทียบได้เป็นตารางสรุปดังนี้

ตารางที่ 3.2 สรุปเปรียบเทียบเหตุกำหนดวันเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีก่อนและหลังจัดตั้งศาลปกครอง

ก่อนจัดตั้งศาลปกครอง	หลังจัดตั้งศาลปกครอง
1.ป.พ.พ.มาตรา 193/12, 193/13	พ.ร.บ.จัดตั้งศาลปกครองฯ
1.1 อาจบังคับสิทธิเรียกร้องได้,ฝ่าฝืนการกระทำ	เหตุแห่งการฟ้องคดี
1.2 เวลาแรกที่อาจทวงถามได้	
1.3 พันระยะเวลาอันหนึ่งนับแต่วันทวงถาม	
2. พ.ร.บ.คณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ.2522 (ม.23)	พ.ร.บ.จัดตั้งศาลปกครองฯ
เหตุแห่งการร้องทุกข์	เหตุแห่งการฟ้องคดี

⁶⁰พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 51 บัญญัติว่า “การฟ้องคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) ให้ยื่นฟ้องภายในหนึ่งปี และการฟ้องคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4) ให้ยื่นฟ้องภายในห้าปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีแต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี”

ตารางที่ 3.3 สรุปเปรียบเทียบเหตุกำหนดวันเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีกับต่างประเทศ

ประเทศเยอรมนี	พ.ร.บ.จัดตั้งศาลปกครองฯ
1. อาจบังคับสิทธิเรียกร้องได้, ฝ่าฝืนการกระทำ	เหตุแห่งการฟ้องคดี
2. เวลาแรกที่สามารถบอกกล่าวได้	
3. เวลาแรกที่สามารถบอกเลิกสัญญาได้	
4. พันระยะเวลาอันหนึ่งนับแต่บอกกล่าว	
ประเทศฝรั่งเศส	พ.ร.บ.จัดตั้งศาลปกครองฯ
1. คดีพิพาททั่วไป	เหตุแห่งการฟ้องคดี
เหตุที่ฝ่ายปกครองปฏิเสธคำขอ	
2. คดีพิพาทในหนี้เงินหรือค่าเสียหาย	
เหตุเกิดหนี้	

3.2.4 เหตุแห่งการฟ้องคดีตามคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุด

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดเกี่ยวกับคำว่า “เหตุแห่งการฟ้องคดี” นั้น จนถึงปัจจุบันนี้ ยังไม่ปรากฏคำวินิจฉัยที่ตีประเด็นวินิจฉัยให้ความหมายโดยตรงไว้แต่อย่างไรก็ดีตามนัยของคำวินิจฉัยในคดีต่างๆ ของศาลปกครองสูงสุดที่ผ่านมา มีนัยของคำวินิจฉัยความหมายเหตุแห่งการฟ้องคดีปรากฏอยู่ด้วย ซึ่งมีผู้วิจัยพบว่า มีความหมาย 3 แนวทาง⁶¹ และ 6 แนวทาง⁶² ซึ่งหลากหลายมาก จากการศึกษาผู้เขียนพบว่าตามนัยของคำวินิจฉัยของศาลปกครองอาจแยกพิจารณาตามประเภทของสัญญาได้แนวทางหลักๆ 2 แนวทางดังต่อไปนี้

1) เรียกให้คืนเงินทุนพร้อมเบี้ยปรับตามสัญญาของข้าราชการที่ลาหรือรับทุนเพื่อศึกษา

ตามสัญญาประเภทนี้ของหน่วยงานของรัฐทั่วไปจะมีข้อสัญญาให้ข้าราชการกลับมารับราชการชดเชยทุนภายหลังสำเร็จการศึกษาจนครบกำหนดตามระยะเวลาตามสัญญาและหากผู้รับทุนไม่

⁶¹ สุภกานต์ เจริญรุ่งเรือง. (2549) เล่มเดิม. หน้า 73

⁶² ตรีพร ห่าน เกียรติศิริโรจน์. (2547) อายุความหรือระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองในประเทศไทย วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์, บัณฑิตวิทยาลัย, มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต. หน้า 151 - 158

กลับมารับราชการหรือรับราชการชดใช้ไม่ครบที่กำหนด ผู้รับทุนจะต้องใช้คืนเงินทุนพร้อมเบี้ยปรับตามจำนวนที่กำหนดในสัญญาให้แก่หน่วยงานของรัฐที่ให้ลาหรือรับทุน โดยมีข้อสัญญากำหนดให้ข้าราชการต้องคืนเงินทุนพร้อมเบี้ยปรับภายใน 30 วัน นับแต่ได้รับหนังสือแจ้งให้นำไปชำระ

จากการศึกษาพบว่ามีคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยไว้ในแนวทางหลักๆ 2 แนวทางดังนี้

แนวทางที่หนึ่ง

กรณีข้าราชการผู้รับทุนได้ลาออกจากราชการก่อนครบกำหนดเวลารับราชการชดใช้ทุน วินิจฉัยว่า เหตุลาออกจากราชการก่อนครบกำหนดเวลาชดใช้ทุนเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี และเป็นเหตุเดียวกันกับเหตุที่ทำให้อาจบังคับสิทธิเรียกร้องได้หรือฟ้องคดีได้และเป็นเหตุจะรู้หรือควรรู้อันเป็นวันเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดี ห้าปี (เดิมหนึ่งปี) ตามมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มิใช่เหตุที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ยอมชำระคืนเงินทุนและเบี้ยปรับตามกำหนดเวลาเช่น ตามข้อสัญญา

กรณีผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ลาออกจากราชการตั้งแต่วันที่ 17 เมษายน 2545 โดยมีวันรับราชการชดใช้ไม่ครบกำหนดตามสัญญา ต่อมาเมื่อวันที่ 17 มีนาคม 2546 ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ชำระคืนเงินทุนพร้อมเบี้ยปรับภายใน 30 วัน นับจากวันที่ได้รับหนังสือ ตามที่กำหนดไว้ในข้อสัญญาข้อ 7 วรรค 1 วินิจฉัยว่า

“.....สิทธิเรียกร้องของผู้ฟ้องคดีในกรณีดังกล่าว ย่อมใช้บังคับได้เมื่อถูกฟ้องคดีที่ 1 ปฏิบัติราชการชดใช้ทุนไม่ครบกำหนด เวลาตามที่กำหนดไว้ในสัญญา.....เมื่อผู้ฟ้องคดีอาจบังคับสิทธิเรียกร้องได้แล้ว ผู้ฟ้องคดีชอบที่จะบังคับให้เป็นไปตามสิทธิเรียกร้องของตนโดยการยื่นฟ้องคดีต่อศาล อันเป็นการเริ่มต้นนับระยะเวลาการฟ้องคดี ตามที่กฎหมายกำหนด การที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือ.....แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ชำระเงิน.....ภายในกำหนด 30 วัน นับแต่วันรับหนังสือดังกล่าวตามสัญญาข้อ 7 วรรคหนึ่งนั้น เป็นเรื่องและผู้ฟ้องคดีเตือนให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ชำระหนี้หาทำให้กำหนดระยะเวลาในการฟ้องคดีซึ่งเริ่มนับไปแล้วสะดุดหยุดลงไม่ แม้ปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้รับหนังสือทวงถามฉบับดังกล่าว....และเพิกเฉยไม่นำเงินมาชำระภายในกำหนดเวลาดังกล่าวอันมีผล

ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ตกเป็นผู้ผิดนัด แต่การผิดนัดก็มีใช้เงื่อนไขของการใช้สิทธิเรียกร้องในการฟ้องคดีต่อศาล....” (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คำสั่งที่ 7/2547)

กรณีผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ลาออกจากราชการตั้งแต่วันที่ 13 มกราคม 2545 โดยในคำฟ้องระบุว่ายังรับราชการชดใช้ไม่ครบกำหนดตามสัญญา ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือฉบับลงวันที่ 23 ธันวาคม 2535 แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ชำระคืนเงินทุนพร้อมเบี้ยปรับภายใน 30 วันนับแต่วันรับหนังสือ ตามกำหนดวันชำระหนี้คืนเงินทุนและเบี้ยปรับในข้อสัญญา ผู้ถูกฟ้องคดีเพิกเฉยไม่ชำระ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องภายหลังจากวันที่ครบกำหนด 30 วัน นับแต่วันที่รับหนังสือ วินิจฉัยว่า “...สิทธิเรียกร้องของผู้ฟ้องคดีในกรณีดังกล่าวย่อมใช้บังคับได้ตั้งแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีที่ 1 ได้รับอนุญาตให้ลาออกจากราชการและผู้ฟ้องคดีชอบที่จะบังคับให้เป็นไปตามสิทธิที่เรียกร้องของตน โดยการยื่นฟ้องคดีต่อศาลอันเป็นการเริ่มต้นนับระยะเวลาการฟ้องคดีตามที่กฎหมายกำหนด ส่วนการที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ให้ชำระเงินภายในกำหนด 30 วัน นับแต่วันที่รับหนังสือนั้น เป็นเรื่องที่ผู้ฟ้องคดีเตือนให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ชำระหนี้ หากทำให้กำหนดระยะเวลาในการฟ้องคดีซึ่งเริ่มนับไปแล้วสะดุดหยุดลงไม่และหากผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เพิกเฉยไม่นำเงินมาชำระภายในระยะเวลาดังกล่าวอันมีผลให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ตกเป็นผู้ผิดนัด แต่การผิดนัดก็มีใช้เงื่อนไขของการใช้สิทธิเรียกร้องในการฟ้องคดีต่อศาล...”

กรณีผู้ถูกฟ้องคดีทำสัญญาลาศึกษาหรือฝึกอบรมกับกระทรวงสาธารณสุข ปรากฏว่า ภายหลังจากสำเร็จการศึกษาแล้ว กระทรวงสาธารณสุขได้มีคำสั่งบรรจุและแต่งตั้งผู้ถูกฟ้องคดีให้เข้าปฏิบัติราชการ ณ โรงพยาบาลนครนายก สำนักงานสาธารณสุข จังหวัดนครนายก ซึ่งเป็นหน่วยงานในสังกัดกระทรวงสาธารณสุข และต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีได้ลาออกจากราชการ และจังหวัดนครนายกมีคำสั่งลงวันที่ 1 เมษายน 2545 อนุญาตให้ผู้ถูกฟ้องคดีได้ลาออกจากราชการตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน 2545 และมีหนังสือแจ้งให้กระทรวงสาธารณสุขทราบ ซึ่งเจ้าหน้าที่ของกระทรวงสาธารณสุขได้รับหนังสือดังกล่าวเมื่อวันที่ 18 เมษายน 2545 กรณีจึงถือว่ากระทรวงสาธารณสุขได้รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีในวันดังกล่าว (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 474/2547)

กรณีผู้รับทุนการศึกษาได้ทำสัญญารับทุนกับหน่วยงานของรัฐเพื่อเข้าศึกษาหลักสูตรประกาศนียบัตรมีกำหนด 2 ปี เมื่อผู้รับทุนได้ขอลาออกจากการเป็นนักศึกษาโดยคณบดีได้อนุมัติให้ลาออกจึงถือว่า ผู้ฟ้องคดีได้รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีในวันที่ลาออกจากการเป็นนักศึกษา (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 647/2547)

กรณีผู้รับทุนศึกษาสำเร็จการศึกษาแล้ว ผู้รับทุนไม่ไปรายงานตัวต่อหน่วยงานราชการ ตามที่คณะกรรมการพิจารณาจัดสรรให้ผู้รับทุนไปปฏิบัติราชการชดใช้ทุนภายในเวลาที่กำหนด วินิจฉัยว่า เมื่อผู้รับทุนไม่ไปรายงานตัวถือว่า ผู้รับทุนประพฤติผิดสัญญากรณีมีเหตุแห่งการฟ้องคดี เกิดขึ้นแล้วตั้งแต่วันดังกล่าว แต่ระยะเวลาการฟ้องคดีจะยังไม่อาจเริ่มนับได้ กล่าวคือ ระยะเวลาการฟ้องคดีจะเริ่มนับต่อเมื่อผู้ให้ทุนรู้หรือควรรู้ถึงการที่ผู้รับทุนไม่ไปรายงานตัวต่อหน่วยงานราชการ ตามที่คณะกรรมการกำหนด (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 213/2548)

แนวทางที่สอง

กรณีที่ผู้รับทุนได้ออกจากราชการก่อนครบกำหนดวันรับราชการชดใช้ทุน ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยให้เหตุที่ผู้รับทุนไม่ยอมชำระคืนเงินทุนและเบี้ยปรับตามกำหนดเวลา ชำระหนี้ตามข้อสัญญา เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีและเป็นวันเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีของผู้ฟ้องคดี ห้าปีนับแต่รู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดี ดังนั้นคดีของผู้ฟ้องคดีจึง ยังไม่พ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี(คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 12/2554)

2) การเรียกคืนค่าทดแทนที่ดินที่รับไปเกินตามสัญญารับค่าทดแทนเบื้องต้น

แนวทางที่หนึ่ง

กรณีที่ทางราชการเวนคืนที่ดินโดยจ่ายเงินค่าที่ดินไปตามจำนวนเนื้อที่ที่ประมาณการได้ แต่เมื่อได้มีการรังวัดโดยเจ้าพนักงานที่ดินแล้วมีจำนวนเนื้อที่ดินลดลง ภายหลังจากนั้นสำนักงานที่ดินจะได้มีหนังสือแจ้งจำนวนเนื้อที่ที่ดินจำนวนที่ลดลงพร้อมกับโฉนดที่ดินให้หน่วยงานของรัฐที่เวนคืนทราบจากนั้นอีกระยะเวลาหนึ่งหน่วยงานของรัฐ就会有หนังสือแจ้งให้เจ้าของที่ดินรับเงินค่าทดแทนที่ดินที่เวนคืนไปเกินกว่าจำนวนที่ดินที่เวนคืน ให้คืนเงินที่รับเกินไป แก่ทางราชการตามข้อสัญญารับเงินค่าทดแทนที่ดินที่เวนคืนเบื้องต้นที่กำหนดว่าหากมีผลการรังวัดที่ดินมีเนื้อที่เพิ่มหรือลดลงให้จ่ายเงินเพิ่มหรือลดลงตามส่วน แต่เมื่อเจ้าของที่ดินเพิกเฉยไม่ชำระคืน หน่วยงานของรัฐจึงยื่นฟ้องคดี ซึ่งมีรายละเอียดคำวินิจฉัยดังนี้

โดยที่มาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน บัญญัติว่า ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองหรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา 9 และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ต้องมีคำบังคับตามที่กำหนดในมาตรา 72 ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง วรรคสอง บัญญัติว่า ในกรณีที่มิกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ การฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้นจะกระทำได้ต่อเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว และได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้น หรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควรหรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่า ในการเวนคืนที่ดินดังกล่าวผู้ฟ้องคดีชำระค่าทดแทนที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีไปเกินกว่าจำนวนเนื้อที่ที่ถูกเวนคืน ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือ ลงวันที่ 22 กันยายน 2551 แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนเงินค่าทดแทนที่รับไปเกินดังกล่าวภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือ ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับหนังสือดังกล่าวเมื่อวันที่ 24 กันยายน 2551 แล้วเพิกเฉยจนกระทั่งพ้นกำหนดเวลาแล้วผู้ถูกฟ้องคดียังไม่ยอมคืนเงินดังกล่าว กรณีถือว่ามีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญา ทางปกครองระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีเกิดขึ้น และการยุติข้อโต้แย้งดังกล่าวต้องมีคำบังคับของศาลตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (3) โดยสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีใช้เงินที่รับไปเกินคืนแก่ผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิฟ้องคดีนี้ต่อศาลปกครองตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ประกอบกับการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ผู้ฟ้องคดี จึงฟ้องคดีนี้ได้ตามมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว

อย่างไรก็ตาม การฟ้องคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 จะต้องยื่นฟ้องภายในห้าปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี ทั้งนี้ ตามมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน เมื่อปรากฏว่าหนังสือ ที่ มท 5510/4841 ลงวันที่ 10 สิงหาคม 2537 ซึ่งผู้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์แจ้งการวางเงินค่าทดแทนให้ผู้ถูกฟ้องคดีทราบได้ระบุเงื่อนไขในการจ่ายเงินค่าทดแทนไว้ในหมายเหตุท้ายหนังสือดังกล่าวว่า กรณีที่ดินถูกเวนคืนบางส่วน เมื่อกรมที่ดินได้ทำการรังวัดแบ่งแยกแล้ว ปรากฏว่าที่ดินถูกเขตทางเพิ่มขึ้นหรือลดลง หรือไม่ถูกเขตทาง ผู้ฟ้องคดีจะจ่ายเงินค่าทดแทนที่ดินตามความเป็นจริงที่เปลี่ยนแปลง และสำนักงานที่ดินกรุงเทพมหานคร สาขาพระโขนง ได้ชี้แจงต่อศาลตามหนังสือ ที่ มท 0510.2/5919

ลงวันที่ 22 มิถุนายน 2552 ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีได้ยื่นคำขอรังวัดและเจ้าหน้าที่ได้ออกไปทำการรังวัดเมื่อวันที่ 15 กรกฎาคม 2541 โดยสำนักงานที่ดินกรุงเทพมหานคร สาขาพระโขนง ได้มีหนังสือแจ้งผู้ฟ้องคดีให้ไปร่วมระวางชี้แนวเขตตามหนังสือที่ มท. 0722.2/รว/1179 ลงวันที่ 1 กรกฎาคม 2541 แต่ผู้แทนผู้ฟ้องคดีไม่ได้ไปคอยระวางชี้แนวเขต และเจ้าพนักงานที่ดินกรุงเทพมหานคร สาขาพระโขนง จดทะเบียนแบ่งแยกที่ดินของผู้ถูกฟ้องคดีส่วนที่ถูกเวนคืนเพื่อสร้างทางพิเศษดังกล่าวออกเป็นโฉนดที่ดิน เลขที่ 39 เลขที่ดิน 8790 เมื่อวันที่ 14 กันยายน 2541 ฉะนั้น วันที่ 14 กันยายน 2541 ซึ่งเป็นวันที่เจ้าพนักงานที่ดินทำการจดทะเบียนแบ่งแยกและออกเป็นโฉนดที่ดิน เลขที่ 39 เลขที่ดิน 8790 โดยปรากฏผลรังวัดว่าที่ดินของผู้ถูกฟ้องคดีถูกเขตทางพิเศษลดลงตามเงื่อนไขที่ผู้ฟ้องคดีกำหนดในหมายเหตุท้ายหนังสือ ที่ มท 5510/4841 ลงวันที่ 10 สิงหาคม 2537 กรณีจึงมีเหตุแห่งการฟ้องคดีนับแต่วันนั้น ซึ่งผู้ฟ้องคดีจะต้องยื่นต่อศาลภายในสิบปีนับแต่วันดังกล่าว การที่ ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลเมื่อวันที่ 22 ธันวาคม 2551 จึงเป็นการยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว...” (คำสั่งวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดคำสั่งที่ 68/2554)

กรณีดังกล่าวเป็นกรณีที่ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยให้เหตุที่เจ้าของที่ดินไม่ยอมคืนเงินที่ได้รับเกินไปตามหนังสือแจ้งของหน่วยงานของรัฐที่เวนคืนเป็นเหตุที่ทำให้อาจบังคับสิทธิเรียกร้องได้ หรือมีอำนาจฟ้องคดี ส่วนเหตุแห่งการฟ้องคดีคือเหตุที่มีการแบ่งแยกที่ดินได้ที่ดินที่เวนคืนน้อยกว่าที่ได้จ่ายเงินค่าที่ดินที่เวนคืนไป ซึ่งเป็นเหตุที่จะรู้หรือควรรู้อันเป็นวันเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดี ทำให้มีอำนาจฟ้องคดีกับการมีเหตุแห่งการฟ้องคดีเป็นคนละเรื่องกัน และอาจเกิดขึ้นไม่พร้อมกันซึ่งต่างไปจากแนวคำวินิจฉัยเดิมทั้งหมดที่มีนัยของคำวินิจฉัยให้อำนาจฟ้องคดีกับเหตุแห่งการฟ้องคดีเป็นเรื่องเดียวกัน แต่เหตุแห่งการฟ้องคดีคือเหตุใดนั้นมีแนวคำวินิจฉัยแตกต่างกันอยู่

แนวทางที่สอง

กรณีที่การทางพิเศษแห่งประเทศไทย (ผู้ฟ้องคดี) กำหนดเขตที่ดินที่จะถูกเวนคืนตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนฯ โดยมีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างของผู้ถูกฟ้องคดีอยู่ภายในเขตที่จะถูกเวนคืนตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว และต่อมาผู้ฟ้องคดีได้ทำสัญญาซื้อขายที่ดินและสิ่งปลูกสร้างของผู้ถูกฟ้องคดีตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 โดยมีข้อสัญญาว่าเมื่อทำการรังวัดแบ่งแยกแล้วหากปรากฏว่าจำนวนเนื้อที่ของที่ดินที่ตกลงซื้อขายกันน้อยกว่าที่ระบุไว้ในสัญญา ผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องคืนเงินค่าที่ดินตาม

จำนวนเนื้อที่ของที่ดิน ต่อมา เมื่อเจ้าพนักงานที่ดินทำการรังวัดแบ่งแยกที่ดินแล้วเสร็จผู้ฟ้องคดีจึงทราบว่าผู้ถูกฟ้องคดีต้องคืนเงินบางส่วนแก่ผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือลงวันที่ 7 พฤศจิกายน 2543 ทวงถามให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนเงินจำนวนดังกล่าวภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่คืนเงิน ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาขึ้นฟ้องต่อศาลปกครองนั้น วินิจฉัยว่า เมื่อปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้รับหนังสือทวงถามให้คืนเงินในวันที่ 20 ธันวาคม 2543 ซึ่งครบกำหนดชำระเงินตามหนังสือดังกล่าวในวันที่ 5 มกราคม 2544 แต่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ยอมชำระจึงถือว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ 5 มกราคม 2544 ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาขึ้นฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ 19 ธันวาคม 2545 จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 686/2549)

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยให้เหตุที่เจ้าของที่ดินไม่ยอมคืนเงินที่ได้รับเกินไปเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีที่ผู้ฟ้องคดีจะรู้หรือควรรู้อันเป็นวันเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีมิใช่เหตุมีการรังวัดที่ดินมีเนื้อที่ลดลงดังเช่นคำวินิจฉัยแนวทางที่หนึ่ง

3) เรียกค่าใช้จ่ายเพิ่มตามสัญญาจ้างเหมาก่อสร้าง

ตามสัญญาจ้างก่อสร้างจะมีข้อสัญญาให้ผู้รับจ้างทำงานภายในระยะเวลาอันหนึ่งหากพ้นกำหนดแล้วหน่วยงานของรัฐผู้ว่าจ้างมีสิทธิบอกเลิกสัญญาได้และกำหนดให้ผู้รับจ้างต้องรับผิดชอบค่าจ้างที่เพิ่มขึ้นจากกรณีที่เพิ่มขึ้นจากการที่ผู้ว่าจ้างต้องจ้างผู้อื่นก่อสร้างงานตามสัญญาให้แล้วเสร็จ มีคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดแยกเป็นแนวทางหลัก ๆ ได้ 2 แนวทางดังนี้

แนวทางที่หนึ่ง

การที่ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้รับจ้างตามสัญญาจ้างก่อสร้างท่อระบายน้ำ ค.ส.ล. และท่อลอดคูข้างทางรถไฟสายชองนนทบุรีกับกรุงเทพมหานคร (ผู้ฟ้องคดี) ส่งมอบงานให้ผู้ฟ้องคดีไม่ครบถ้วนตามสัญญา และได้หยุดงานโดยไม่มีเหตุอันควร ผู้ฟ้องคดีจึงใช้สิทธิบอกเลิกสัญญาจ้างกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และได้ทำสัญญาจ้างผู้รับจ้างรายใหม่ให้ดำเนินการก่อสร้างในส่วนที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ยังทำงานไม่แล้วเสร็จนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องเรียกค่าเสียหายตามสัญญาจ้างและค่าเสียหายจากค่าจ้างที่เพิ่มขึ้นจากการจ้างผู้รับจ้างรายใหม่สำหรับกรณีการเรียกค่าเสียหายตามสัญญาอันได้แก่ค่าปรับ ค่าเสียหายของราวเหล็กป้องกันอันตรายซึ่งเกิดจากการก่อสร้างของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และค่าจ้างที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 รับผิดชอบต่อหน้าเฉพาะในส่วนที่ยังไม่ได้มอบงานให้แก่ผู้ฟ้องคดี การฟ้องเรียก

ค่าเสียหายในส่วนนี้ผู้ฟ้องคดีอาจใช้สิทธิเรียกร้องได้ทันทีที่มีการบอกเลิกสัญญา จึงต้องถือว่าวันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือบอกเลิกสัญญาคือในวันที่ 17 มีนาคม 2540 เป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีเรียกค่าเสียหายตามสัญญาจ้าง ตามมติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ 2/2549 ลงวันที่ 21 มิถุนายน 2549 ผู้ฟ้องคดีต้องยื่นฟ้องเกี่ยวกับส่วนนี้อย่างช้าภายใน 17 มีนาคม 2541

การที่ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้รับจ้างตามสัญญาจ้างก่อสร้างอาคารหอพักพยาบาลโรงพยาบาลตำรวจ กับสำนักงานตำรวจแห่งชาติ (ผู้ฟ้องคดี) ทำงานไม่แล้วเสร็จตามกำหนดเวลาในสัญญา ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือบอกเลิกสัญญาและเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระค่าปรับและค่าเสียหายจากการที่มีค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้น อันเนื่องมาจากการจ้างผู้รับจ้างรายใหม่มาดำเนินการก่อสร้างต่อให้แล้วเสร็จ นั้น ถือว่าวันที่ผู้ฟ้องคดีได้ทำสัญญาจ้างผู้รับจ้างรายใหม่เป็นวันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ดังนั้นเมื่อปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีทำสัญญาจ้างผู้รับจ้างรายใหม่ในวันที่ 19 พฤศจิกายน 2544 และได้นำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ 19 พฤศจิกายน 2545 จึงเป็นการฟ้องคดีภายในกำหนดระยะเวลาหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 639/2547 ที่ 745/2549 ที่ 746/2549 ที่ 116/2550 ที่ 160/2550 ที่ 355/2550 ที่ 756/2550 และที่ 547/2550 วินิจฉัยแนวทางเดียวกัน)

กรณีการส่งหนังสือบอกเลิกสัญญาระยะเวลาการฟ้องคดีจะเริ่มนับแต่วันที่การบอกเลิกสัญญามีผล เนื่องจากศาลพิจารณาว่า เมื่อฝ่ายปกครองได้บอกเลิกสัญญาแล้ว ฝ่ายปกครองจึงมีอำนาจบังคับสิทธิเรียกร้องเงินค่าเสียหายตามสัญญาได้ตั้งแต่วันดังกล่าว จึงถือได้ว่าวันดังกล่าวเป็นวันที่ฝ่ายปกครองรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ระยะเวลาการฟ้องคดีจึงเริ่มนับแต่นั้นเป็นต้นไป (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 742/2547)

นอกจากนี้ศาลปกครองยังได้วางหลักเกณฑ์ในการพิจารณาเพิ่มเติมอีกว่า การเลิกสัญญานี้อาจเป็นการเลิกสัญญาโดยปริยายก็ได้ กล่าวคือ เมื่อฝ่ายปกครองมีหนังสือเตือนให้ผู้รับจ้างส่งมอบงานให้แล้วเสร็จมีจะนั้นจะบอกเลิกสัญญา แต่ปรากฏว่าผู้รับจ้างเพิกเฉย ต่อมาฝ่ายปกครองจึงได้ประกวดราคาและทำสัญญากับผู้รับจ้างรายใหม่ให้ทำงานตามสัญญาแทนผู้รับจ้างรายเดิม โดยที่ผู้รับจ้างรายเดิมไม่ได้คัดค้านการดำเนินการประกวดราคาจ้างผู้รับจ้างรายใหม่ เช่นนี้ถือว่าฝ่ายปกครองได้ทำสัญญากับผู้รับจ้างรายใหม่เท่ากับได้มีการตกลงเลิกสัญญากับผู้รับจ้างรายเดิมโดยปริยาย เนื่องจากได้เคยมีการแจ้งว่าจะบอกเลิกสัญญาแล้ว และโดยสภาพผู้รับจ้างรายเดิมกับผู้รับจ้างรายใหม่ไม่อาจดำเนินการก่อสร้างตามสัญญาซ้ำซ้อนกันได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 639/2547)

แนวทางที่สอง

การที่ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้รับจ้างตามสัญญาจ้างก่อสร้างสิ่งสาธารณูปโภคคลองส่งน้ำคาตคอนกรีต พร้อมอาคารชลประทานและท่อส่งน้ำ ทำงานไม่แล้วเสร็จตามสัญญาทำให้กรมชลประทาน (ผู้ฟ้องคดี) ซึ่งเป็นผู้ว่าจ้างต้องจ้างผู้รับจ้างรายอื่นทำงานในส่วนที่เหลือแทน และได้ใช้สิทธิบอกเลิกสัญญาจ้างพร้อมทั้งแจ้งสงวนสิทธิการเรียกค่าปรับและค่าเสียหายโดยต่อมาผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีนำเงินค่าปรับและค่าเสียหายไปชำระภายใน 15 วันแต่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ชำระเงินดังกล่าวภายในเวลาที่กำหนด นั้น ถือว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีซึ่งเป็นข้อพิพาทในคดีแล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงต้องนำคดีมาฟ้องต่อศาลเพื่อขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินข้างต้นภายในกำหนดระยะเวลาฟ้องคดีตามมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 551/2546)

4) การฟ้องคดีเรียกค่าปรับเนื่องจากการทำงานไม่แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาตามสัญญาว่าจ้าง

กรณีมีค่าปรับตามสัญญาที่เอกชนผู้รับจ้างทำงานไม่แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาตามสัญญาฝ่ายปกครองมีสิทธิบอกเลิกสัญญาและเรียกให้ผู้รับจ้างชำระค่าปรับนั้น มีคำวินิจฉัยดังนี้

แนวทางที่หนึ่ง

การที่จังหวัดพังงา (ผู้ฟ้องคดี) ทำสัญญาว่าจ้างให้ผู้ถูกฟ้องคดีก่อสร้างสะพาน ก.ส.ล. แต่ผู้ถูกฟ้องคดีทำงานไม่แล้วเสร็จตามสัญญา ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือบอกเลิกสัญญาตามหนังสือลงวันที่ 5 เมษายน 2544 พร้อมกับสงวนสิทธิการเรียกค่าปรับตามสัญญา ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีได้รับหนังสือดังกล่าวเมื่อวันที่ 7 เมษายน 2544 ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ 15 มกราคม 2545 บอกกล่าวทวงถามให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระค่าปรับภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีเพิกเฉย ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาขึ้นฟ้องต่อศาลปกครองขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระค่าปรับ นั้น เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีได้รับหนังสือบอกเลิกสัญญาในวันที่ 7 เมษายน 2544 จึงถือว่าผู้ฟ้องคดีเกิดสิทธิเรียกร้องอันจะนำมาเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีได้นับแต่วันดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงต้องนำคดีมาขึ้นฟ้องต่อศาลปกครองภายในกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันข้างต้น เมื่อผู้ฟ้องคดีนำคดีมาขึ้นฟ้องในวันที่ 16 กรกฎาคม 2546 จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา 51 แห่ง

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 312/2547 ที่ 113/2548 ที่ 114/2548 ที่ 115/2548 ที่ 227/2548 ที่ 813/2548 ที่ 817/2548 และที่ 257/2549 วินิจฉัยแนวทางเดียวกัน)

การที่ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้รับจ้างไม่สามารถดำเนินการก่อสร้างตามสัญญาจ้างก่อสร้างปรับปรุงระบบท่อประปาและก่อสร้างถนนลาดยางจำนวน 2 ฉบับให้แล้วเสร็จภายในเวลาที่กำหนด สถาบันเทคโนโลยีราชมงคล ผู้ฟ้องคดี ซึ่งเป็นผู้ว่าจ้างจึงบอกเลิกสัญญาและฟ้องคดีต่อศาลปกครองขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินค่าปรับตามสัญญาโดยผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือบอกเลิกสัญญาทั้งสองฉบับตั้งแต่วันที่ 29 กรกฎาคม 2540 ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีได้รับหนังสือดังกล่าวในวันที่ 31 กรกฎาคม 2540 และวันที่ 1 สิงหาคม 2540 ตามลำดับ ต่อมาผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ 30 พฤศจิกายน 2542 แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าปรับภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือ แต่หนังสือแจ้งไม่มีผู้รับ กรณีจึงถือไม่ได้ว่าหนังสือแจ้งดังกล่าวเป็นการที่ผู้ฟ้องคดีได้แจ้งกำหนดเวลาชำระหนี้ให้แก่ผู้ฟ้องคดีทราบโดยชอบแล้ว เหตุแห่งการฟ้องคดีจึงเกิดขึ้นตั้งแต่วันที่ 31 กรกฎาคม 2540 และวันที่ 1 สิงหาคม 2540 ซึ่งเป็นวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับหนังสือบอกเลิกสัญญา (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 236/2547)

แนวทางที่สอง

กรณีที่สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา (กรมอาชีวศึกษาเดิม) (ผู้ฟ้องคดี) ทำสัญญาว่าจ้างให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ก่อสร้างอาคารเรียนและปฏิบัติการแต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ก่อสร้างงานไม่แล้วเสร็จตามสัญญา ผู้ฟ้องคดีจึงขยายระยะเวลาก่อสร้างตามสัญญาออกไป แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ดำเนินการก่อสร้างแล้วเสร็จเพียง 7 งานโดยไม่ยอมดำเนินการก่อสร้างงานงวดที่ 8 ซึ่งเป็นงานงวดสุดท้าย ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือแจ้งให้ปฏิบัติตามสัญญาและแจ้งเรื่องการชำระค่าปรับตามสัญญา แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ก็ยังก่อสร้างไม่แล้วเสร็จตามสัญญา ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือลงวันที่ 19 ตุลาคม 2541 แจ้งบอกเลิกสัญญาและเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ชำระเงินค่าปรับจากการก่อสร้างงานล่าช้า แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เพิกเฉยไม่ชำระเงินค่าปรับดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือลงวันที่ 20 เมษายน 2545 แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ชำระค่าปรับและค่าเสียหายตามสัญญาให้แล้วเสร็จภายในวันที่ 10 พฤษภาคม 2545 แต่เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาดังกล่าวแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีก็ยังคงเพิกเฉยไม่ชำระเงินให้แก่ผู้ฟ้องคดี กรณีดังกล่าวถือว่าวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีเริ่มนับตั้งแต่วันที่พ้นจากวันที่ผู้ฟ้องคดีกำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ชำระเงินค่าปรับตามสัญญาตามหนังสือลงวันที่ 19 ตุลาคม 2541 (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 363/2548)

3.2.5 เหตุกำหนดวันสิ้นสุดระยะเวลาการฟ้องคดี

ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 โดยเฉพาะในมาตรา 51 ดังกล่าว ได้บัญญัติให้มีวันเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีจากการมีหรือรู้หรือควรรู้ถึงเหตุการณ์ฟ้องคดี จึงไม่มีกรณีที่จำเป็นต้องทวงถามก่อนหรือต้องรอรระยะเวลาอันหนึ่งที่ลูกหนี้มีสิทธิชำระหนี้ภายหลังจากการที่มีการทวงถาม จึงไม่มีกรณีที่ต้องนับพบบัญญัติให้ระยะเวลาการฟ้องคดีจะขยายออกไปอันเกิดจากลักษณะการบังคับสิทธิเรียกร้องตามข้อสัญญา

มหาวิทยาลัยรังสิต
Rangsit University

บทที่ 4

บทวิเคราะห์

บทนี้จะวิเคราะห์แนวทางการกำหนดเหตุวันเริ่มนับและวันสิ้นสุดอายุความฟ้องคดีพิพาทตามสัญญาทางปกครองเพื่อค้นหาหลักเกณฑ์ทางกฎหมายของเหตุกำหนดวันเริ่มนับและวันสิ้นสุดอายุความฟ้องคดีพิพาทตามสัญญาทางปกครอง เพื่อนำไปวิเคราะห์เปรียบเทียบการมีหลักเกณฑ์ทางกฎหมายเหตุกำหนดวันเริ่มนับและวันสิ้นสุดอายุความฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองของต่างประเทศกับเหตุกำหนดวันเริ่มนับและวันสิ้นสุดทั้งก่อนและหลังจัดตั้งศาลปกครองของไทย รวมทั้งวิเคราะห์แนวทางการบังคับใช้เหตุกำหนดวันเริ่มนับอายุความฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองของไทยตามแนวทางคำวินิจฉัยศาลปกครองเพื่อนำไปเปรียบเทียบกับเหตุกำหนดวันเริ่มนับอายุความฟ้องคดีฟ้องคดีก่อนจัดตั้งศาลปกครอง เพื่อทราบปัญหาของการบังคับใช้นำไปสู่ข้อสรุปและได้ข้อเสนอแนะในบทต่อไป

4.1 วิเคราะห์หลักเกณฑ์ทางกฎหมายเหตุกำหนดวันเริ่มนับและวันสิ้นสุดอายุความฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

4.1.1 หลักเกณฑ์ทางกฎหมายเหตุกำหนดวันเริ่มนับเกี่ยวกับความหมายลักษณะและประเภทอายุความฟ้องคดี

ด้วยอายุความฟ้องคดีมีลักษณะเป็นช่วงของระยะเวลาซึ่งต้องมีเหตุกำหนดเวลาเริ่มนับและเวลาสิ้นสุดของระยะเวลาเกิดขึ้นด้วยเสมอ ซึ่งเมื่อต้องนำช่วงของระยะเวลานั้น ไปใช้กับอายุความฟ้องคดีตามประเภทสิทธิซึ่งเป็นการกำหนดให้มีอายุความฟ้องคดีเพื่อตัดสิทธิการฟ้องคดีของผู้มีสิทธิฟ้องคดี หากเหตุกำหนดวันเริ่มนับระยะเวลาขึ้นอยู่กับคู่สัญญาฝ่ายเจ้าหนี้หรือผู้มีสิทธิฟ้องคดีซึ่งเป็นฝ่ายที่จะเสียสิทธิเป็นผู้กำหนดให้เกิดเหตุวันเริ่มนับระยะเวลาดังกล่าวขึ้นได้ จึงอาจเกิดขึ้นได้ตามอำเภอใจของเจ้าหนี้ที่อาจเป็นเวลานานหลายสิบปีก็ได้ ทำให้วันเริ่มนับอายุความฟ้องคดีนั้นเป็น

วันเริ่มนับที่ไม่แน่นอน โดยจะเกิดขึ้นได้สุดแต่เจ้าหนี้หรือผู้มีสิทธิฟ้องคดีจะทำให้เกิดเหตุนั้น ส่งผลที่สำคัญทำให้อายุความฟ้องคดีที่ต้องการตัดสิทธิการฟ้องคดีของผู้ฟ้องคดีนั้นไม่มีค่าบังคับ

ดังนั้น จากการวิเคราะห์แนวคิดการกำหนดเหตุวันเริ่มนับอายุความฟ้องคดีตามความหมาย ลักษณะ และประเภทของอายุความฟ้องคดีจึงพบหลักเกณฑ์ทางกฎหมายอันเป็นสาระสำคัญของเหตุกำหนดวันเริ่มนับอายุความฟ้องคดีประการหนึ่ง คือ ต้องเป็นเหตุที่มีได้เกิดขึ้นได้สุดแต่เจ้าหนี้หรือผู้มีสิทธิฟ้องคดีจะทำให้เกิดเหตุนั้น

4.1.2 หลักเกณฑ์ทางกฎหมายเหตุกำหนดวันเริ่มนับเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ระยะเวลาการฟ้องคดี

ตามที่ได้ศึกษาในบทที่ 2 นั้น วัตถุประสงค์ของการมีอายุความฟ้องคดี อาจแยกตามความมุ่งหมายในการนำไปใช้ได้สองประการ คือ ประการแรก มีความมุ่งหมายที่ไม่ต้องการให้ฟ้องคดีในระยะเวลาอันเกินไปด้วยเหตุที่พยานหลักฐานที่เกิดขึ้นแล้วมีโอกาสดังสูญหายหรือเลอะเลือนเกินไปเรื่อยๆ ตามกาลเวลาที่ยาวนานออกไป และประการที่สอง มีความมุ่งหมายที่ต้องการลงโทษตัดสิทธิผู้มีสิทธิฟ้องคดีที่ไม่ฟ้องคดีภายในระยะเวลาหนึ่งอันเกิดจากการละเลยเพิกเฉย หรือนอนหลับทับสิทธิ เพื่อให้ลูกหนี้หลุดพ้นจากการชำระหนี้ มิให้คดีล้นศาล และเพื่อเป็นการส่งเสริมความสงบเรียบร้อย

จากความมุ่งหมายของการนำอายุความฟ้องคดีมาใช้ทั้งสองประการดังกล่าว เมื่อต้องนำไปใช้บังคับกับคดีพิพาทตามข้อสัญญาทางปกครองซึ่งมีลักษณะของการบังคับตามสิทธิเรียกร้องของข้อพิพาทที่อาจเกิดขึ้นได้ใน 4 ลักษณะ กล่าวคือ ประการแรก เกิดขึ้นทันทีเมื่อเกิดสิทธิเรียกร้อง ประการที่สองเกิดขึ้นเมื่อต้องทวงถามให้ชำระหนี้ก่อน และประการที่สามเกิดขึ้นจากการเกิดข้อพิพาทอื่นทันที และประการที่สี่เกิดขึ้นเมื่อเกิดข้อพิพาทอื่นและต้องมีการทวงถามให้ชำระหนี้ตามสิทธิเรียกร้องที่เกิดขึ้นจากข้อพิพาทอื่นนั้น ดังกล่าวไว้แล้วในบทที่ 2. จึงมีข้อวิเคราะห์ถึงหลักเกณฑ์ทางกฎหมายของเหตุกำหนดวันเริ่มนับอายุความฟ้องคดีพิพาทจากความมุ่งหมายทั้งสองประการของการให้มีกำหนดนำอายุความฟ้องคดีดังกล่าวได้ดังนี้

4.1.2.1 วัตถุประสงค์ไม่ให้มีการฟ้องคดีในระยะเวลาที่ยาวนานเกินไป

การเลอะเลือนเกินไปของพยานหลักฐานตามกาลเวลาในคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองนั้น จึงขึ้นอยู่กับเหตุแรกที่ทำให้เกิดข้ออ้างอันเป็นหลักแห่งข้อหา ซึ่งเป็นเหตุที่มีพยานหลักฐานที่ต้องใช้พิสูจน์ข้อเท็จจริงของการเกิดขึ้นของเหตุแรกตามข้ออ้างตามข้อหาของคำฟ้องซึ่งเกิดขึ้นก่อนเหตุอื่นจึงเป็นวันเริ่มต้นนับความเก่าไปของพยานหลักฐาน

ดังนั้น จากการวิเคราะห์แนวคิดการกำหนดวันเริ่มนับอายุความฟ้องคดีตามวัตถุประสงค์นี้จึงพบหลักเกณฑ์ทางกฎหมายของเหตุกำหนดวันเริ่มนับอายุความฟ้องคดีฟ้องคดีอีกประการหนึ่ง คือ เหตุแรกที่ทำให้เกิดข้ออ้างอันเป็นหลักแห่งข้อหา ซึ่งงานวิจัยนี้เรียกเหตุกำหนดวันเริ่มนับอายุความฟ้องคดีหรืออายุความฟ้องคดีประเภทนี้ว่า “เหตุกำหนดวันเริ่มนับอายุความฟ้องคดีถือเอา” เนื่องจากเป็นอายุความฟ้องคดีหรือระยะเวลาที่มีเวลาเริ่มนับจากการเกิดขึ้นของเหตุดังกล่าว โดยผู้มีสิทธิฟ้องคดีไม่จำเป็นต้องรู้ถึงการเกิดเหตุนั้นด้วย

4.1.2.2 วัตถุประสงค์ในทางลงโทษตัดสิทธิผู้มีสิทธิฟ้องคดี

การละเลยเพิกเฉยหรือนอนหลับทับสิทธิของผู้มีสิทธิฟ้องคดีที่จะมีวันเริ่มต้นนับวันตัดสิทธิของผู้มีสิทธิฟ้องคดีได้ จึงขึ้นอยู่กับความรู้หรือควรรู้ถึงเหตุที่ทำให้ผู้ฟ้องคดี ฟ้องคดีได้ ดังนั้น หลักเกณฑ์ทางกฎหมายของเหตุกำหนดวันเริ่มนับอายุความฟ้องคดีหรือระยะเวลาการฟ้องคดีตามวัตถุประสงค์นี้จึงคือเหตุที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแรกที่จะทำให้ผู้ฟ้องคดีฟ้องคดีได้

ดังนั้น จากการวิเคราะห์แนวคิดการกำหนดเหตุวันเริ่มนับอายุความฟ้องคดีฟ้องคดีตามวัตถุประสงค์นี้จึงพบหลักเกณฑ์ทางกฎหมายของเหตุกำหนดวันเริ่มนับอายุความฟ้องคดีฟ้องคดีอีกประการหนึ่ง คือ การรู้หรือควรรู้ถึงเหตุที่จะทำให้ผู้ฟ้องคดีฟ้องคดีได้ดังกล่าว และในงานวิจัยนี้ เรียกเหตุกำหนดวันเริ่มนับอายุความฟ้องคดีในประเภทนี้ว่า “เหตุกำหนดวันเริ่มนับอายุความฟ้องคดีรู้ข้อเท็จจริง” เนื่องจากเป็นอายุความฟ้องคดีหรือระยะเวลาที่มีวันเริ่มนับจากการที่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีได้รู้หรือควรรู้ถึงการเกิดเหตุนั้น

จากการวิเคราะห์แนวคิดการกำหนดเหตุวันเริ่มนับอายุความฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ทั้งจากการวิเคราะห์ได้จากความหมายลักษณะและประเภทของอายุความฟ้องคดีฟ้องคดี ตามข้อ 4.1.1 ประกอบกับตามวัตถุประสงค์ตามความมุ่งหมายของการให้มีอายุความฟ้องคดีทั้ง 2 ประการดังกล่าวในข้อ 4.1.2.1 และข้อ 4.1.2.2 ดังกล่าวข้างต้น ได้พบหลักเกณฑ์ทาง

กฎหมายอันเป็นองค์ประกอบสำคัญของตัวเหตุกำหนดวันเริ่มนับอายุความฟ้องคดีตามประเภทของเหตุกำหนดระยะเวลาวันเริ่มนับอายุความฟ้องคดี ทั้งสองประเภทดังนี้

1) หลักเกณฑ์ทางกฎหมายเหตุกำหนดวันเริ่มนับอายุความฟ้องคดีพิพาทตามสัญญาทางปกครองในประเภทที่เรียกว่า “เหตุกำหนดวันเริ่มนับอายุความฟ้องคดีถือเอา” ประกอบด้วย

1.1) เป็นเหตุกำหนดที่มีวันเริ่มนับอายุความฟ้องคดีหรืออายุความฟ้องคดีที่มีได้เกิดขึ้นได้สุดแต่เจ้าหนี้หรือผู้มีสิทธิฟ้องคดีที่จะทำให้เกิดเหตุนั้น ทั้งนี้ ตามผลที่ได้จากการวิเคราะห์ในข้อ 4.1.1

1.2) เป็นเหตุกำหนดวันเริ่มนับอายุความฟ้องคดีที่เป็นเหตุแรกที่ทำให้เกิดข้ออ้างอันเป็นหลักแห่งข้อหา ทั้งนี้ ตามผลที่ได้จากการวิเคราะห์ในข้อ 4.1.2.1

2) หลักเกณฑ์ทางกฎหมายเหตุกำหนดวันเริ่มนับอายุความฟ้องคดีพิพาทตามสัญญาทางปกครองในประเภทที่เรียกว่า “เหตุกำหนดวันเริ่มนับอายุความฟ้องคดีรู้ข้อเท็จจริง” ประกอบด้วย

2.1) เป็นเหตุกำหนดที่มีวันเริ่มนับอายุความฟ้องคดีหรืออายุความฟ้องคดีที่มีได้เกิดขึ้นได้สุดแต่เจ้าหนี้หรือผู้มีสิทธิฟ้องคดีที่จะทำให้เกิดเหตุนั้น ทั้งนี้ตามผลที่ได้จากการวิเคราะห์ในข้อ 4.1.1

2.2) เป็นเหตุกำหนดวันเริ่มนับอายุความฟ้องคดีที่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงการเกิดเหตุแรกที่จะทำให้ผู้ฟ้องคดีฟ้องคดีได้ ทั้งนี้ ตามผลที่ได้จากการวิเคราะห์ในข้อ 4.1.2.2

4.1.3 หลักเกณฑ์ทางกฎหมายเหตุกำหนดวันสิ้นสุดเกี่ยวกับความหมายลักษณะและประเภทอายุความฟ้องคดี

ด้วยวันสิ้นสุดอายุความฟ้องคดีเป็นส่วนสำคัญประการหนึ่งของอายุความฟ้องคดีหรือระยะเวลา ซึ่งเมื่อนำไปใช้กับประเภทของอายุความฟ้องคดีซึ่งเป็นอายุความฟ้องคดีประเภทเสียสิทธิ ซึ่งก็คือสิทธิฟ้องคดีของผู้มีสิทธิฟ้องคดี ดังนั้น หลักเกณฑ์ทางกฎหมายของเหตุกำหนดวันสิ้นสุดอายุความฟ้องคดี ประการหนึ่ง ก็ต้องเป็นเหตุที่เกิดขึ้นโดยมิอาจจะโทษผู้มีสิทธิฟ้องคดีได้

4.1.4 หลักเกณฑ์ทางกฎหมายเหตุกำหนดวันสิ้นสุดเกี่ยวกับวัตถุประสงค์อายุความฟ้องคดี

4.1.4.1 วัตถุประสงค์ต้องการลงโทษตัดสิทธิฟ้องคดี

วันสิ้นสุดอายุความฟ้องคดีนั้นเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีถูกตัดสิทธิฟ้องคดี ดังนั้น ก่อนวันสิ้นสุดอายุความฟ้องคดีนั้น ผู้ฟ้องคดีต้องใช้สิทธิฟ้องคดีได้ตลอดช่วงระยะเวลาจนถึงวันสุดท้ายตามวัตถุประสงค์การมีอายุความฟ้องคดีหรือระยะเวลาการฟ้องประการนี้ หากก่อนวันสิ้นสุดอายุความฟ้องคดีมีเหตุที่ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่อาจใช้สิทธิฟ้องคดีได้เหตุนั้นก็ต้องเป็นเหตุที่ทำให้วันสิ้นสุดอายุความฟ้องคดีคงที่นั้นขยายออกไป ซึ่งเหตุนั้นอาจมิได้เกิดจากเหตุภายนอก ดังเช่น เหตุสุดวิสัยเท่านั้น แต่อาจเกิดขึ้นอยู่ในลักษณะของการใช้สิทธิเรียกร้องตามข้อสัญญาที่ทำให้เจ้าหนี้หรือผู้มีสิทธิฟ้องคดีไม่อาจฟ้องคดีได้ภายในกำหนดอายุความฟ้องคดี ดังที่บทบัญญัติมาตรา 193/13 ตอนท้ายและตามประมวลกฎหมายแพ่งเยอรมนีได้บัญญัติยอมให้เป็นกรณีในวันเริ่มนับอายุความฟ้องคดีฟ้องคดีขยายออกไป

4.1.4.2 วัตถุประสงค์ไม่ให้มีการฟ้องคดีในเวลาที่ยาวนานเกินไป

ตามวัตถุประสงค์นี้การฟ้องคดีที่ต้องมีความยาวหรือความนานจากวันที่เกิดเหตุแรกที่ทำให้เกิดข้ออ้างอันเป็นหลักแห่งข้อหา จนถึงระยะเวลาสิ้นสุดอันหนึ่งตามนิรนัยนโยบายของรัฐ ซึ่งอยู่ที่ความสมดุลระหว่างความชัดเจนแน่นอนของการมีอยู่ซึ่งพยานหลักฐานกับวัตถุประสงค์ของการมีอายุความฟ้องคดีหรือระยะเวลาการฟ้องประการอื่น คือวัตถุประสงค์เป็นการลงโทษตัดสิทธิฟ้องคดีนั้นด้วย ดังนั้น กำหนดอายุความฟ้องคดีหรืออายุความฟ้องคดีจึงอาจบัญญัติกฎหมายให้ขยายได้เมื่อมีเหตุที่ทำให้ไม่อาจฟ้องคดีได้ภายในกำหนดระยะเวลาคงที่ที่นับจากการมีเหตุกำหนดวันเริ่มนับระยะเวลาดังกล่าว

ดังนั้น จากการวิเคราะห์แนวคิดการกำหนดเหตุวันสิ้นสุดอายุความฟ้องคดีตามวัตถุประสงค์นี้ จึงพบหลักเกณฑ์ทางกฎหมายอันเป็นองค์ประกอบสำคัญของตัวเหตุกำหนดวันสิ้นสุดอายุความฟ้องคดีหรืออายุความฟ้องคดีอีกประการหนึ่ง คือ ต้องเป็นเหตุที่เกิดขึ้นเนื่องจากมีกรณีและผู้ฟ้องคดีไม่อาจใช้สิทธิฟ้องคดีภายในอายุความฟ้องคดีหรืออายุความฟ้องคดี และต้องเป็นเหตุที่เกิดขึ้นโดยมีอาจจะโทษผู้มีสิทธิฟ้องคดีได้

จึงสรุปหลักเกณฑ์ทางกฎหมายเหตุกำหนดวันเริ่มนับและเหตุกำหนดวันสิ้นสุดเป็นตารางได้ดังนี้

ตารางที่ 4.1 สรุปหลักเกณฑ์ทางกฎหมายเหตุกำหนดวันเริ่มนับและวันสิ้นสุดของอายุความฟ้องคดี

เหตุกำหนดวันเริ่มนับ	เหตุกำหนดวันสิ้นสุด
1. อายุความฟ้องคดีถือเอา 1.1 เหตุที่มีได้เกิดขึ้นได้สุดแต่ผู้มีสิทธิฟ้องคดี 1.2 เหตุแรกที่ทำให้เกิดข้ออ้างอันเป็นหลัก แห่งข้อหา	1. อายุความฟ้องคดีถือเอา 1.1 เหตุที่ไม่อาจจะโทษผู้มีสิทธิฟ้องคดีได้ 1.2 เหตุที่ทำให้ไม่อาจฟ้องคดีได้ภายใน อายุความฟ้องคดี
2. อายุความฟ้องคดีรู้ข้อเท็จจริง 2.1 เหตุที่มีได้เกิดขึ้นได้สุดแต่ผู้ฟ้องคดี 2.2 เหตุแรกที่จะทำให้ผู้ฟ้องคดีฟ้องคดีได้	2. อายุความฟ้องคดีรู้ข้อเท็จจริง 2.1 เหตุที่ไม่อาจจะโทษผู้มีสิทธิฟ้องคดีได้ 2.2 เหตุที่ทำให้ไม่อาจฟ้องคดีในอายุความ ฟ้องคดีได้

4.2 วิเคราะห์หลักเกณฑ์ทางกฎหมายเหตุกำหนดวันเริ่มนับอายุความฟ้องคดีพิพาท เกี่ยวกับสัญญาทางปกครองของต่างประเทศ

4.2.1 เหตุกำหนดวันเริ่มนับอายุความฟ้องคดีของประเทศฝรั่งเศส

4.2.1.1 คดีพิพาทตามสัญญาทางปกครองทั่วไป

ตามกฎหมายกำหนดให้ต้องฟ้องคดีภายในสองเดือนนับแต่วันถัดจากวันที่ได้รับแจ้ง
คำสั่งปฏิเสธตามคำร้องขอของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นเหตุกำหนดวันเริ่มนับอายุความฟ้องคดีรู้ข้อเท็จจริง

หลักเกณฑ์ทางกฎหมายเหตุกำหนดวันเริ่มนับอายุความฟ้องคดีรู้ข้อเท็จจริงดังกล่าว
ได้ดังนี้

1) ระยะเวลาที่นับจากการรับแจ้งคำสั่งปฏิเสธตามคำร้องขอของผู้ฟ้องคดี
แม้ว่าจะอยู่ที่การร้องขอของฝ่ายผู้ฟ้องคดีด้วย แต่คดีประเภทนี้เป็นคดีที่เป็นการฟ้องคดีให้ผู้ปฏิบัติ
ฝ่ายปกครองตามสัญญาที่ไม่ใช่เป็นคดีฟ้องเรียกหนี้เงินหรือค่าเสียหาย ดังนั้น เวลาที่จะร้องขอ
จึงต้องอยู่ในระยะเวลาตั้งแต่มีเหตุที่จะร้องขอจนถึงเวลาให้การขอให้ฝ่ายปกครองคู่สัญญาแก้ไขเหตุ
ตามคำร้องขอซึ่งอย่างน้อยต้องอยู่ระหว่างตั้งแต่มีเหตุที่ร้องขอเกิดขึ้นจนถึงก่อนครบกำหนดสัญญา
จึงเป็นเหตุกำหนดที่มีวันเริ่มนับอายุความฟ้องคดีหรืออายุความฟ้องคดีที่ไปเกี่ยวข้องอยู่กับการ
เกิดขึ้นของเหตุแห่งการร้องขอที่แม้ว่าเจ้าหนี้จะมีสิทธิร้องขอในระหว่างตั้งแต่มีเหตุแห่งการร้องขอ

จนถึงวันที่เหตุแห่งการร้องขอไม่อาจแก้ไขภายในกำหนดอายุสัญญาได้นั้น การร้องขอจะขึ้นอยู่กับที่เอกชนคู่สัญญาจะร้องขอในวันใดในระหว่างวันที่เกิดเหตุแห่งการร้องขอจนถึงเวลาที่ไม่อาจมีคำบังคับให้ฝ่ายปกครองแก้ไขตามสัญญา ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่มียุติในระบอบสันติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากเอกชนคู่สัญญาประสงค์จะให้สัญญามีการปฏิบัติต่อไป ย่อมเป็นช่วงเวลาที่บังคับให้เอกชนคู่สัญญาต้องรับร้องขอโดยเร็วอยู่โดยสภาพเช่นนั้น ดังนั้น จึงต้องถือว่า เหตุกำหนดวันเริ่มนับการฟ้องคดีในคดีประเภทนี้ของฝรั่งเศสมิได้เกิดขึ้นสุดแต่เจ้าหนี้หรือผู้มีสิทธิฟ้องคดีที่จะทำให้เกิดเหตุขึ้น

2) กำหนดอายุความฟ้องคดีที่มีวันเริ่มนับจากการที่ต้องรู้เหตุแห่งการร้องขอ และรู้ถึงการปฏิเสธการร้องขอจึงเกี่ยวข้องกับเหตุแรกที่จะทำให้ผู้ฟ้องคดีได้

ดังนั้น เหตุกำหนดวันเริ่มนับอายุความฟ้องคดีพิพาททั่วไปตามสัญญาทางปกครองในกฎหมายของประเทศฝรั่งเศสที่เกี่ยวกับเหตุกำหนดวันเริ่มนับอายุความฟ้องคดีรู้ข้อเท็จจริงตามบทบัญญัติของกฎหมายนี้จึงมีลักษณะทางกฎหมายเหตุกำหนดวันเริ่มนับอายุความฟ้องคดีรู้ข้อเท็จจริงที่ถูกต้องครบถ้วนทั้งสองประการ

4.2.1.2 คดีพิพาทเกี่ยวกับหนี้เงินหรือค่าเสียหาย

ตามกฎหมายต้องฟ้องคดีภายในระยะเวลาสี่ปีนับจากวันแรกของปีถัดมาจากรู้ข้อเท็จจริงจึงเป็นเหตุกำหนดวันเริ่มนับอายุความฟ้องคดีถือเอา

ลักษณะทางกฎหมายเหตุกำหนดวันเริ่มนับอายุความฟ้องคดีถือเอาดังกล่าวได้ดังนี้

1) อายุความฟ้องคดีที่นับจากหนี้เกิดจึงเป็นเหตุกำหนดวันเริ่มนับอายุความฟ้องคดีที่มีได้เกิดขึ้นได้อยู่แต่เจ้าหนี้หรือผู้มีสิทธิฟ้องคดีจะทำให้เกิดเหตุขึ้นขึ้น

2) อายุความฟ้องคดีที่นับจากหนี้เกิด ซึ่งเป็นเหตุแรกที่ทำให้เกิดข้ออ้างอันเป็นหลักแห่งข้อหา

ดังนั้น เหตุกำหนดวันเริ่มนับอายุความฟ้องคดีเกี่ยวกับหนี้เงินตามสัญญาทางปกครองฝรั่งเศสที่เกี่ยวกับกำหนดอายุความฟ้องคดีถือเอาตามบทบัญญัติของกฎหมายนี้ จึงมีลักษณะทางกฎหมายที่ถูกต้องครบถ้วนทั้งสองประการ

4.2.2 เหตุกำหนดวันสิ้นสุดอายุความฟ้องคดี

4.2.2.1 คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองทั่วไป

กรณีกำหนดอายุความฟ้องคดีวันเริ่มนับสองเดือนนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำปฏิเสธคำขอของฝ่ายปกครองจนถึงวันครบกำหนดสองเดือนนั้นจะไม่มีสิทธิเรียกร้องของข้อสัญญาที่จะทำให้ไม่อาจฟ้องคดีได้ภายในกำหนดวันครบกำหนดอายุความฟ้องคดีคงที่นั้นเกิดขึ้นได้ ดังนั้นจึงไม่อาจมีหลักเกณฑ์ทางกฎหมายของเหตุกำหนดวันสิ้นสุดของอายุความฟ้องคดีเกิดขึ้น

4.2.2.2 คดีพิพาทเกี่ยวกับหนี้เงินและค่าเสียหาย

กำหนดอายุความฟ้องคดีที่มีวันเริ่มนับจากการเกิดหนี้ ส่วนการจะฟ้องคดีได้ต้องร้องขอต่อฝ่ายปกครองเสียก่อนนั้น การร้องขอเมื่อใดนั้นอยู่ที่ฝ่ายเอกชนคู่สัญญา ซึ่งหากไปร้องขอในเวลาที่จะไม่อาจบังคับให้ฝ่ายปกครองปฏิบัติตามสัญญาได้แล้วนั้น ย่อมเป็นเหตุอันจะโทษฝ่ายเอกชนคู่สัญญาได้ กรณีจึงไม่อาจมีหลักเกณฑ์ทางกฎหมายของเหตุกำหนดวันสิ้นสุดอายุความฟ้องคดีเกิดขึ้นได้

4.3 วิเคราะห์เหตุกำหนดวันเริ่มนับและวันสิ้นสุดอายุความฟ้องคดีของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

4.3.1 เหตุกำหนดวันเริ่มนับอายุความฟ้องคดี

4.3.1.1 การฟ้องคดีพิพาททั่วไป

ตามกฎหมายให้ฟ้องคดีภายในสามปีนับแต่มีเหตุต่างๆ คือ 1) เหตุที่ทำให้อาจบังคับสิทธิเรียกร้องได้ และเหตุที่มีการละเมิดสิทธิ 2) เหตุที่ทำให้มีเวลาแรกที่ส่งคำบอกกล่าวได้ 3) เหตุที่ทำให้มีเวลาแรกที่สามารถบอกเลิกสัญญาได้และ 4) เหตุที่ทำให้พ้นระยะเวลาอันหนึ่งนับแต่เวลาที่ได้บอกกล่าว อันเป็นเหตุกำหนดวันเริ่มนับอายุความฟ้องคดีกรณีเหตุพิพาทที่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีไม่จำเป็นต้องรู้ถึงการเกิดเหตุพิพาทนั้นทั้งสิ้น จึงเป็นประเภทของเหตุกำหนดอายุความฟ้องคดีถือเอา

หลักเกณฑ์ทางกฎหมายเหตุกำหนดวันเริ่มนับอายุความฟ้องคดีถือเอาตาม 1), 2), 3) และ 4) ดังกล่าวแยกพิจารณาได้ดังนี้

1) ระยะเวลาที่นับจาก 1) เหตุที่ทำให้อาจบังคับสิทธิเรียกร้องได้และเหตุที่ละเมิดสิทธิ 2) เหตุที่ทำให้มีเวลาแรกที่ส่งคำบอกกล่าวได้และ 3) เหตุที่ทำให้มีเวลาแรกที่อาจบอกเลิกสัญญาได้ต่างเป็นเหตุที่ไม่ต้องบอกกล่าวหรือทวงถามก่อนจึงเป็นเหตุกำหนดที่มีวันเริ่มนับอายุความฟ้องคดีที่มีได้เกิดขึ้นได้อยู่กับสุดแต่เจ้าหนี้หรือผู้มีสิทธิฟ้องคดีที่จะทำให้เกิดเหตุในส่วน 4) เหตุที่ทำให้พ้นระยะเวลาอันหนึ่งนับแต่เวลาที่ได้บอกกล่าวนั้น การบอกกล่าวที่ขึ้นอยู่กับฝ่ายเจ้าหนี้หรือผู้มีสิทธิฟ้องคดีเช่นนั้นทำให้เหตุกำหนดวันเริ่มนับไปขึ้นอยู่กับสุดแต่เจ้าหนี้หรือผู้มีสิทธิฟ้องคดีจะให้วันเริ่มนับเกิดขึ้น

2) การเกิดเหตุที่ทำให้ 1) อาจบังคับสิทธิเรียกร้องได้ และเหตุที่ละเมิดสิทธิ 2) เหตุที่ทำให้มีเวลาแรกที่ส่งคำบอกกล่าวได้และ 3) เหตุที่ทำให้มีเวลาแรกที่อาจบอกเลิกสัญญาได้นั้นต่างเป็นเหตุแรกที่ทำให้เกิดข้ออ้างอันเป็นหลักแห่งข้อหาส่วน 4) เหตุที่ทำให้พ้นระยะเวลาอันหนึ่งนับแต่เวลาที่ได้บอกกล่าวนั้นมีใช่เหตุแรกที่ทำให้เกิดข้ออ้างอันเป็นหลักแห่งข้อหา

ดังนั้น เหตุกำหนดวันเริ่มนับอายุความฟ้องคดีพิพาทตามสัญญาทางปกครองในกฎหมายของประเทศเยอรมนีที่เกี่ยวกับอายุความฟ้องคดีถือเอาใน 1) – 3) ตามบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวนี้ จึงมีหลักเกณฑ์ทางกฎหมายของเหตุกำหนดวันเริ่มนับอายุความฟ้องคดีถือเอาที่ถูกต้องครบถ้วนทั้งสองประการเว้นแต่เหตุกำหนดวันเริ่มนับอายุความฟ้องคดีใน 4) นั้น ไม่มีหลักเกณฑ์ทางกฎหมายของเหตุกำหนดวันเริ่มนับอายุความฟ้องคดีถือเอาทั้งสองประการ

4.3.1.2 การฟ้องคดีเรียกค่าเสียหายที่ใช้อายุความฟ้องคดีสามสิบปี

ตามกฎหมายกำหนดให้ฟ้องคดีสามสิบปีนับแต่วันที่เกิดสิทธิเรียกร้องหรือละเลยต่อหน้าที่ หรือการกระทำอื่นที่ก่อให้เกิดความเสียหายนับแต่เกิดความเสียหาย อันเป็นเหตุกำหนดวันเริ่มนับจากการเกิดเหตุขึ้นๆ ทั้งสิ้น จึงเป็นเหตุกำหนดวันเริ่มนับอายุความฟ้องคดีหรืออายุความฟ้องคดีถือเอา

หลักเกณฑ์ทางกฎหมายเหตุกำหนดวันเริ่มนับอายุความฟ้องคดีหรืออายุความฟ้องคดีถือเอาดังกล่าวมีดังนี้

1) ระยะเวลาที่นับจากเกิดสิทธิเรียกร้องหรือละเลยต่อหน้าที่ หรือการกระทำอื่นที่ก่อให้เกิดความเสียหายนับแต่เกิดความเสียหายต่างเป็นเหตุกำหนดที่มีวันเริ่มนับอายุความฟ้องคดีหรืออายุความฟ้องคดีที่มีได้เกิดขึ้นได้สุดแต่เจ้าหนี้หรือผู้มีสิทธิฟ้องคดีที่จะทำให้เกิดเหตุในส่วน

2) การเกิดเกิดสิทธิเรียกร้องหรือละเลยต่อหน้าที่ หรือการกระทำอื่นที่ก่อให้เกิดความเสียหายนั้นได้นั้น เป็นเหตุแรกที่ทำให้เกิดข้ออ้างอันเป็นหลักแห่งข้อหา

ดังนั้น เหตุกำหนดวันเริ่มนับอายุความฟ้องคดีพิพาทตามสัญญาทางปกครองในกรณีนี้ ตามกฎหมายของประเทศเยอรมนีที่เกี่ยวกับอายุความฟ้องคดีถือเอาตามบทบัญญัติของกฎหมายนี้จึงมี หลักเกณฑ์ทางกฎหมายเหตุกำหนดวันเริ่มนับอายุความฟ้องคดีถือเอาที่ถูกต้องครบถ้วนทั้งสองประการ

4.3.1.3 การฟ้องคดีเรียกค่าเสียหายที่ใช้อายุความฟ้องคดีสิบปี

ตามกฎหมายที่ใช้กำหนดอายุความฟ้องคดีสิบปีตามกฎหมายกำหนดให้ต้องฟ้องคดี ภายในสิบปีนับแต่รู้หรือควรรู้เหตุแห่งการเกิดสิทธิเรียกร้อง ดังนั้น จึงเป็นเหตุกำหนดวันเริ่มนับอายุ ความฟ้องคดีหรืออายุความฟ้องคดีรู้ข้อเท็จจริง

หลักเกณฑ์ทางกฎหมายเหตุกำหนดวันเริ่มนับอายุความฟ้องคดีรู้ข้อเท็จจริงได้ดังนี้

- 1) ระยะเวลาที่นับแต่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการเกิดสิทธิเรียกร้องจึงเป็นเหตุ กำหนดที่มีวันเริ่มนับอายุความฟ้องคดีหรือมีอายุความฟ้องคดีที่มีได้เกิดขึ้น ได้สุดแต่เจ้าหนี้หรือผู้มี สิทธิฟ้องคดีที่จะทำให้เกิดเหตุขึ้น
- 2) การรู้ถึงเกิดสิทธิเรียกร้องนั้นเป็นการเกิดจากการรู้ถึงเหตุแรกที่จะทำให้ ผู้ฟ้องคดีฟ้องคดีได้

ดังนั้น เหตุกำหนดวันเริ่มนับอายุความฟ้องคดีพิพาทตามสัญญาทางปกครองในกรณี นี้ตามกฎหมายของประเทศเยอรมนีที่เกี่ยวกับอายุความฟ้องคดีรู้ข้อเท็จจริงตามบทบัญญัติของ กฎหมายนี้จึงมีหลักเกณฑ์ทางกฎหมายเหตุกำหนดวันเริ่มนับอายุความฟ้องคดีรู้ข้อเท็จจริงที่ถูกต้อง ครบถ้วนทั้งสองประการ

4.3.2 เหตุกำหนดวันสิ้นสุดอายุความฟ้องคดี

4.3.2.1 การฟ้องคดีพิพาททั่วไป

ตามกฎหมายให้ฟ้องคดีภายในสามปีนับแต่มีเหตุต่างๆ คือ 1) เหตุที่ทำให้อาจบังคับ สิทธิเรียกร้องได้ และเหตุที่มีการละเมิดสิทธิ 2) เหตุที่ทำให้มีเวลาแรกที่ส่งคำบอกกล่าวได้ 3) เหตุที่ ทำให้มีเวลาแรกที่อาจบอกเลิกสัญญาได้และ 4) เหตุที่ทำให้พ้นระยะเวลาอันหนึ่งนับแต่เวลาที่ได้ บอกกล่าว กำหนดระยะเวลาที่นับจากเหตุกำหนดวันเริ่มนับทั้ง 4 ประการดังกล่าวไม่ได้บัญญัติให้มี วันสิ้นสุดที่ขยายออกไปได้ด้วย ซึ่งแยกพิจารณาได้ดังนี้

กำหนดอายุความฟ้องคดีที่นับในประการที่ 1) อาจบังคับสิทธิเรียกร้องได้และมีเหตุละเมิดสิทธินั้นไม่มีกรณีที่จะต้องให้ผู้ฟ้องคดีต้องบอกกล่าวทวงถาม ดังนั้น จึงจะไม่มีเหตุที่ทำให้ไม่อาจฟ้องคดีได้ภายในอายุความฟ้องคดีเกิดขึ้น อันเป็นหลักเกณฑ์ทางกฎหมายของเหตุกำหนดวันสิ้นสุดอายุความฟ้องคดีเกิดขึ้นได้

กำหนดวันเริ่มนับในประการที่ 2) มีเหตุแรกที่สามารถบอกกล่าว และ 3) มีเหตุแรกที่สามารถบอกเลิกสัญญาได้ เหตุกำหนดวันเริ่มนับทั้งสองประการนี้ แม้ว่าจะต้องให้ผู้ฟ้องคดีบอกกล่าวทวงถามก่อนจึงจะฟ้องคดีได้ ซึ่งหากผู้ฟ้องคดีไปบอกกล่าวเมื่อใกล้วันจะครบกำหนดอายุความฟ้องคดี อาจมีกรณีที่อาจฟ้องคดีไม่ได้หรือไม่ทันในกำหนดอายุความฟ้องคดีเช่นส่งคำบอกกล่าวส่งยังไม่ถึงหรือทำคำฟ้องไม่ทัน แต่ก็ต้องถือว่าเป็นเหตุอันจะโทษผู้ฟ้องคดีได้ จึงไม่เข้าหลักเกณฑ์ทางกฎหมายของเหตุกำหนดวันสิ้นสุดที่จะต้องเกิดขึ้นอันมิอาจจะโทษเจ้าหนี้หรือผู้มีสิทธิฟ้องคดีได้

กำหนดวันเริ่มนับประการที่ 5) เป็นกรณีที่เหตุกำหนดวันเริ่มนับได้จากการต้องบอกกล่าวให้ลูกหนี้ชำระหนี้และต้องรอให้พ้นระยะเวลาอันหนึ่งที่ลูกหนี้ยังมีเวลาชำระหนี้จึงจะเริ่มนับอายุความฟ้องคดีได้นั้น เป็นเหตุกำหนดวันเริ่มนับที่มีหลักเกณฑ์ทางกฎหมายที่ไม่ถูกต้อง เนื่องจากวันเริ่มนับเกิดขึ้นได้สุดแต่เจ้าหนี้หรือผู้มีสิทธิฟ้องคดีจะทำให้เกิดวันเริ่มนับซึ่งเป็นหลักเกณฑ์ทางกฎหมายของวันเริ่มนับอายุความฟ้องคดีที่ไม่ถูกต้องดังที่กล่าวไว้ในข้อ 4.3.1.1 ซึ่งที่ถูกต้องนั้นควรต้องปล่อยให้มีความเริ่มนับไปตั้งแต่เวลาแรกที่สามารถบอกกล่าวตาม 3) แต่เมื่อมีการบอกกล่าวเกิดขึ้นจริงและเมื่อได้บอกกล่าวแล้วมีเวลาที่ลูกหนี้ยังมีวันที่ชำระหนี้ได้เหลืออยู่แต่กำหนดอายุความฟ้องคดีที่เริ่มนับมาแล้วนั้นจะสิ้นสุดลงภายในกำหนดอายุความฟ้องคดีคงที่นั่นเจ้าหนี้ไม่อาจฟ้องคดีได้ จึงเป็นกรณีที่มีหลักเกณฑ์ทางกฎหมายของเหตุกำหนดวันสิ้นสุดอายุความฟ้องคดีเกิดขึ้นที่จะต้องกำหนดให้อายุความฟ้องคดีขยายออกไป

4.3.2.2 การฟ้องคดีเรียกค่าเสียหายที่มีอายุความฟ้องคดีสามสิบปี

ตามกฎหมายกำหนดให้ฟ้องคดีสามสิบปีนับแต่วันที่เกิดสิทธิเรียกร้องหรือละเลยต่อหน้าที่ หรือการกระทำอื่นที่ก่อให้เกิดความเสียหายนับแต่เกิดความเสียหาย ซึ่งการจะบังคับสิทธิเรียกร้องโดยการฟ้องคดีภายในกำหนดอายุความฟ้องคดีที่มีวันเริ่มนับจากเหตุต่างๆ ดังกล่าวไม่มีกรณีที่จำเป็นต้องบอกกล่าว หรือบอกเลิกสัญญา หรือจะต้องให้พ้นกำหนดเวลาอันใดเสียก่อน กรณีจึงไม่ต้องด้วยหลักเกณฑ์ทางกฎหมายเหตุกำหนดวันสิ้นสุดอายุความฟ้องคดี

4.3.2.3 การฟ้องคดีที่มีอายุความฟ้องคดีสิบปี

ตามกฎหมายที่ใช้กำหนดอายุความฟ้องคดีสิบปีตามกฎหมายกำหนดให้ต้องฟ้องคดีภายในสิบปีนับแต่รู้หรือควรรู้เหตุแห่งการเกิดสิทธิเรียกร้อง ซึ่งการจะบังคับสิทธิเรียกร้องโดยการฟ้องคดีภายในกำหนดอายุความฟ้องคดีที่มีวันเริ่มนับจากเหตุต่างๆ ดังกล่าวไม่มีกรณีที่จะต้องบอกกล่าวหรือบอกเลิกสัญญา หรือจะต้องให้พ้นกำหนดเวลาอันใดเสียก่อน กรณีจึงไม่ต้องด้วยหลักเกณฑ์ทางกฎหมายเหตุกำหนดวันสิ้นสุดอายุความฟ้องคดี

จึงสรุปเปรียบเทียบหลักเกณฑ์ทางกฎหมายเหตุกำหนดวันเริ่มนับและเหตุกำหนดวันสิ้นสุดอายุความฟ้องคดีตามกฎหมายต่างประเทศได้ดังนี้

ตารางที่ 4.2 สรุปเปรียบเทียบหลักเกณฑ์ทางกฎหมายเหตุกำหนดวันเริ่มนับและวันสิ้นสุดอายุความฟ้องคดีของต่างประเทศ

เหตุกำหนดวันเริ่มนับและวันสิ้นสุด	หลักเกณฑ์ทางกฎหมายเหตุวันเริ่มนับและสิ้นสุด	
	วันเริ่มนับ	วันสิ้นสุด
ประเทศเยอรมนี		
1. คดีพิพาททั่วไป		
1.1 เหตุที่อาจบังคับสิทธิเรียกร้องได้และละเมิดสิทธิ	✓	ไม่ต้องมี
1.2 เหตุที่บอกกล่าวให้ชำระหนี้ได้	✓	ไม่ต้องมี
1.3 เหตุที่อาจบอกเลิกสัญญาได้	✓	ไม่ต้องมี
1.4 เหตุที่พ้นระยะเวลาอันหนึ่งนับแต่เวลาที่ได้ออกกล่าว	✗	ไม่ถูกจึงไม่มี
2. คดีพิพาทเรียกค่าเสียหาย		
2.1 คดีมีกำหนดอายุความฟ้องคดีสามสิบปีนับแต่มีเหตุ		
1) เกิดสิทธิเรียกร้อง	✓	ไม่ต้องมี
2) ละเลยต่อหน้าที่	✓	ไม่ต้องมี
3) การกระทำอื่นที่ก่อให้เกิดความเสียหาย	✓	ไม่ต้องมี
2.2 คดีมีกำหนดอายุความฟ้องคดีสามสิบปีนับแต่รู้หรือควรรู้		
เหตุแห่งการเกิดสิทธิเรียกร้อง	✓	ไม่ต้องมี

ตารางที่ 4.2 สรุปเปรียบเทียบหลักเกณฑ์ทางกฎหมายเหตุกำหนดวันเริ่มนับและวันสิ้นสุดอายุความฟ้องคดีของต่างประเทศ (ต่อ)

เหตุกำหนดวันเริ่มนับและวันสิ้นสุด	หลักเกณฑ์ทางกฎหมายเหตุวันเริ่มนับและวันสิ้นสุด	
	วันเริ่มนับ	วันสิ้นสุด
ประเทศฝรั่งเศส		
1. คดีพิพาททั่วไป		
ได้รับแจ้งการปฏิเสธจากฝ่ายปกครองตามคำร้องขอของเอกชนผู้ฟ้องคดี	✓	ไม่ต้องมี
2. คดีพิพาทเกี่ยวกับหนี้เงินและค่าเสียหาย		
วันแรกของปีถัดมาจากปีที่เกิดสิทธิ	✓	ไม่ต้องมี

4.4 วิเคราะห์หลักเกณฑ์ทางกฎหมายเหตุกำหนดวันเริ่มนับและวันสิ้นสุดอายุความฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม

4.4.1 เหตุกำหนดวันเริ่มนับอายุความฟ้องคดี

ตามบทบัญญัติที่เป็นหลักทั่วไปตามมาตรา 193/12 และมาตรา 193/13 ที่กำหนดให้ต้องฟ้องคดีนับแต่มีเหตุต่างๆ คือ 1) มีเหตุที่ทำให้อาจบังคับสิทธิเรียกร้องได้ และมีเหตุของการฝ่าฝืนการกระทำ 2) มีเหตุทำให้มีเวลาที่อาจทวงถามได้ และ 3) เหตุที่ทำให้พ้นระยะเวลาอันหนึ่งนับแต่เวลาที่ได้ทวงถามเป็นเหตุพิพาทที่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีไม่จำเป็นต้องรู้ถึงการเกิดเหตุ นั้น จึงเป็นประเภทของเหตุกำหนดวันเริ่มนับอายุความฟ้องคดีถือเอา

หลักเกณฑ์ทางกฎหมายเหตุกำหนดวันเริ่มนับอายุความฟ้องคดีถือเอาดังกล่าวได้ดังนี้

1) ระยะเวลาที่นับจาก 1) มีเหตุที่ทำให้อาจบังคับสิทธิเรียกร้องได้และมีเหตุการณ์ฝ่าฝืนการกระทำ และ 2) มีเหตุที่ทำให้มีเวลาที่อาจทวงถามได้นั้นต่างเป็นเหตุกำหนดที่มีวันเริ่มนับอายุความฟ้องคดีหรืออายุความฟ้องคดีที่แน่นอนโดยมิได้เกิดขึ้นได้สุดแต่เจ้าหนี้หรือผู้มีสิทธิฟ้องคดีที่จะทำให้เกิดเหตุนั้นส่วน 3) เหตุที่ทำให้พ้นระยะเวลาอันหนึ่งนับแต่เวลาที่ได้ออกกล่าวนั้นเป็นเหตุ

กำหนดวันเริ่มนับอายุความฟ้องคดีจะเกิดขึ้นได้จะต้องมีการบอกกล่าวของฝ่ายเจ้าหนี้เกิดขึ้นจริง จึงเป็นเหตุกำหนดวันเริ่มนับที่เกิดขึ้นได้สุดแต่เจ้าหนี้หรือผู้มีสิทธิฟ้องคดี

2) ระยะเวลาที่นับจาก 1) เหตุที่ทำให้อาจบังคับสิทธิเรียกร้องได้ และมีเหตุของการฝ่าฝืนการกระทำ และ 2) มีเหตุที่ทำให้มีเวลาที่สามารถถามได้นั้น จึงต่างเป็นเหตุแรกที่ทำให้เกิดข้ออ้างอันเป็นหลักแห่งข้อหา ส่วน 3) เหตุที่ทำให้พ้นระยะเวลาอันหนึ่งนับแต่เวลาที่ได้ทวงถามนั้น ไม่ใช่เหตุแรกที่ทำให้เกิดข้ออ้างอันเป็นหลักแห่งข้อหา

ดังนั้น เหตุกำหนดวันเริ่มนับอายุความฟ้องคดีพิพาทตามสัญญาทางปกครองในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่เกี่ยวกับอายุการฟ้องคดีถือเอาตาม 1) – 2) นี้จึงมีหลักเกณฑ์ทางกฎหมายเหตุกำหนดวันเริ่มนับอายุความฟ้องคดีถือเอาที่ถูกต้องครบถ้วนทั้งสองประการ ส่วนเหตุตาม 3) ไม่มีหลักเกณฑ์ทางกฎหมาย เหตุกำหนดวันเริ่มนับอายุความฟ้องคดีถือเอาทั้งสองประการ

4.4.2 เหตุกำหนดวันสิ้นสุดอายุความฟ้องคดี

การฟ้องคดีเรียกหนี้ทั่วไปตามมาตรา 193/12 และมาตรา 193/13 ที่กำหนดให้ต้องฟ้องคดีนับแต่มีเหตุต่างๆ คือ 1) มีเหตุที่ทำให้อาจบังคับสิทธิเรียกร้องและมีเหตุของการฝ่าฝืนการกระทำ 2) มีเหตุทำให้มีเวลาที่สามารถถามได้ และ 3) เหตุที่ทำให้พ้นระยะเวลาอันหนึ่งนับแต่เวลาที่ได้ทวงถามนั้น แยกพิจารณาได้ดังนี้

1) กำหนดอายุความฟ้องคดีที่นับในประการที่ 1) อาจบังคับสิทธิเรียกร้องได้และมีเหตุฝ่าฝืนการกระทำไม่มีกรณีที่จำเป็นต้องให้ผู้ฟ้องคดีต้องบอกกล่าวทวงถาม ดังนั้น จึงจะไม่มีเหตุที่ทำให้ไม่อาจฟ้องคดีได้ภายในอายุความฟ้องคดีเกิดขึ้น อันเป็นหลักเกณฑ์ทางกฎหมายของเหตุกำหนดวันสิ้นสุดอายุความฟ้องคดีเกิดขึ้นได้

2) กำหนดวันเริ่มนับในประการที่ 2) มีเหตุแรกที่สามารถถามได้เหตุกำหนดวันเริ่มนับนี้ แม้ว่าจะต้องให้เจ้าหนี้หรือผู้มีสิทธิฟ้องคดีต้องทวงถามก่อนจึงจะฟ้องคดีได้ ซึ่งหากผู้ฟ้องคดีไปทวงถามเมื่อใกล้วันจะครบกำหนดอายุความฟ้องคดีอาจมีกรณีที่อาจฟ้องคดีไม่ได้หรือไม่ทันในกำหนดอายุความฟ้องคดีเช่นส่งคำบอกกล่าวส่งยังไม่ถึงหรือทำคำฟ้องไม่ทัน แต่ก็ต้องถือว่าเป็นเหตุอันจะโทษผู้ฟ้องคดีได้ที่ไม่รีบทวงถาม จึงไม่มีกรณีที่หลักเกณฑ์ทางกฎหมายของเหตุกำหนดวันสิ้นสุดเกิดขึ้น

ประการที่ 3) เป็นกรณีที่เหตุกำหนดวันเริ่มนับได้จากการต้องทวงถามให้ลูกหนี้ชำระหนี้ และต้องรอให้พ้นระยะเวลาหนึ่งที่ลูกหนี้ยังมีเวลาชำระหนี้จึงจะเริ่มนับอายุความฟ้องคดีนั้น ซึ่งเป็นเหตุกำหนดวันเริ่มนับที่ไม่มีหลักเกณฑ์ทางกฎหมายที่ถูกต้อง เนื่องจากวันเริ่มนับเกิดขึ้นได้สุดแต่เจ้าหนี้หรือผู้มีสิทธิฟ้องคดีจะทำให้เกิดวันเริ่มนับดังที่กล่าวไว้ในข้อ 4.3.1.1 ซึ่งที่ถูกต้องนั้นต้องให้มีเวลาเริ่มนับไปตั้งแต่เวลาแรกที่อาจทวงถามตาม ข้อ 3) แต่เมื่อมีการทวงถามเกิดขึ้นจริงและหากการทวงถามแล้วมีเวลาที่ลูกหนี้ยังมีวันชำระหนี้เหลืออยู่นั้นจะมีกำหนดอายุความฟ้องคดีที่เริ่มนับมาแล้วนั้นจะสิ้นสุดลงเสียก่อนจึงมีกรณีของหลักเกณฑ์ทางกฎหมาย ของเหตุกำหนดวันสิ้นสุดอายุความฟ้องคดีเกิดขึ้นเพราะเหตุที่ภายในกำหนดอายุความฟ้องคดีคงที่ เจ้าหนี้ไม่อาจฟ้องคดีได้จึงเป็นเหตุที่กฎหมายต้องกำหนดให้อายุความฟ้องคดีขยายออกไปได้

4.5 วิเคราะห์หลักเกณฑ์ทางกฎหมายเหตุกำหนดวันเริ่มนับและวันสิ้นสุดระยะเวลาร้องทุกข์

4.5.1 เหตุกำหนดวันเริ่มนับระยะเวลาร้องทุกข์

ตามมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ.2522 ได้กำหนดให้ร้องทุกข์ภายในกำหนดเก้าสิบวันนับแต่รู้หรือควรรู้เหตุแห่งการร้องทุกข์ จึงเป็นเหตุกำหนดวันเริ่มนับในประเภทของอายุความฟ้องคดีหรืออายุความฟ้องคดีรู้ข้อเท็จจริง

หลักเกณฑ์ทางกฎหมายเหตุกำหนดวันเริ่มนับอายุความฟ้องคดีหรืออายุความฟ้องคดีรู้ข้อเท็จจริงดังกล่าวได้ดังนี้

1) กรณีที่จะมีเหตุแห่งการร้องทุกข์ได้นั้นจะขึ้นอยู่กับคู่สัญญาฝ่ายหน่วยงานของรัฐ ได้ปฏิเสธสิทธิตามสัญญาตามคำร้องขอของคู่สัญญาฝ่ายเอกชนที่เป็นฝ่ายร้องทุกข์ ดังนั้น จึงมีปัญหว่าการร้องขอก่อนที่ฝ่ายปกครองจะปฏิเสธคำร้องขอของผู้ร้องทุกข์นั้นระยะเวลาการร้องขอขึ้นอยู่แต่ผู้ร้องทุกข์จะทำให้เกิดขึ้นหรือไม่ ซึ่งพิจารณาในข้อพิพาทที่จะร้องขอเป็นการให้ฝ่ายปกครองกระทำการหรืองดเว้นกระทำการเป็นขอขยายระยะเวลาการทำงาน หรือขอให้ส่งมอบพื้นที่ก่อสร้างสิทธิเรียกร้องในลักษณะเป็นการขอให้ฝ่ายปกครอง แก้ไขการกระทำให้เป็นไปตามสิทธิในสัญญาตามพฤติการณ์เป็นกรณีที่หากมีเหตุที่จะร้องขอเกิดขึ้นผู้ร้องทุกข์ก็ต้องรีบร้องขอ มิฉะนั้นก็จะไม่อาจได้รับการเยียวยาแก้ไขได้ทัน ซึ่งอย่างน้อยต้องภายในกำหนดระยะเวลาตามสัญญา ดังนั้น กรณีจึงไม่มีเหตุกำหนดวันเริ่มนับที่จะเกิดขึ้นได้สุดแต่ผู้ร้องทุกข์จะทำให้เกิดมีวันเริ่มนับอายุความฟ้องคดีร้องทุกข์ขึ้น แต่หากเป็นสิทธิเรียกร้องในหนี้เงินหรือค่าเสียหาย ซึ่งมีใช้สิทธิเรียกร้อง

ตามวัตถุประสงค์หลักของสัญญาอันเป็นการบริการสาธารณะ และผู้ร้องทุกข์ไม่จำเป็นต้องเรียกร้องหรือร้องทุกข์ภายในอายุสัญญานั้น ผู้ร้องทุกข์อาจร้องขอเมื่อใดก็ได้จึงเป็นกรณีที่ทำให้เหตุแห่งการร้องทุกข์จะเกิดขึ้นได้สุดแต่ผู้ร้องทุกข์จะทำให้เกิดเหตุอันเป็นวันเริ่มนับอายุความฟ้องคดี

2) เหตุแห่งการร้องทุกข์ในสิทธิเรียกร้องให้ฝ่ายปกครองกระทำการ หรืองดเว้นกระทำการยังเป็นเหตุที่เกี่ยวข้องกับเหตุแรกที่ทำให้ผู้ร้องทุกข์ร้องทุกข์ได้

ส่วนเหตุแห่งการร้องทุกข์ในสิทธิเรียกร้องในหนี้เงินนั้นเหตุแห่งการร้องทุกข์อาจไม่ได้เป็นเหตุแรกหรือเกี่ยวข้องกับเหตุแรกที่จะทำให้ผู้มีร้องทุกข์ร้องทุกข์ได้ ในกรณีที่บังคับสิทธิเรียกร้องที่ตามข้อสัญญากำหนดให้ต้องทวงถามก่อน

ดังนั้น เหตุกำหนดวันเริ่มนับระยะเวลาการร้องทุกข์ตามสัญญาทางปกครองตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ.2522 มาตรา 23 ที่เกี่ยวกับระยะเวลาการร้องทุกข์ที่เป็นเหตุกำหนดวันเริ่มนับอายุความฟ้องคดี ไม่มีหลักเกณฑ์ทางกฎหมายของเหตุกำหนดวันเริ่มนับอายุความฟ้องคดีหรืออายุความฟ้องคดีรู้ข้อเท็จจริง เนื่องจากไม่อาจใช้ได้กับการใช้สิทธิเรียกร้องตามข้อพิพาทของสัญญาได้ครอบคลุมทุกลักษณะของการใช้สิทธิเรียกร้อง โดยเฉพาะสิทธิเรียกร้องในหนี้เงิน

4.5.2 เหตุกำหนดวันสิ้นสุดระยะเวลาการร้องทุกข์

ตามมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดให้ร้องทุกข์ภายในกำหนดเก้าสิบวันนับแต่รู้หรือควรรู้เหตุแห่งการร้องทุกข์ ซึ่งวันเริ่มนับจากการรู้หรือควรรู้เหตุแห่งการร้องทุกข์นั้นต้องมีการร้องขอให้เกิดเหตุแห่งการร้องทุกข์เกิดขึ้นเสียก่อน จึงไม่มีกรณีที่จำเป็นต้องทวงถามก่อนจึงจะร้องทุกข์เกิดขึ้นอีก จึงไม่มีกรณีที่หลักเกณฑ์ทางกฎหมายเหตุกำหนดวันสิ้นสุดระยะเวลาการร้องทุกข์เกิดขึ้นได้

4.6 วิเคราะห์หลักเกณฑ์ทางกฎหมายเหตุกำหนดวันเริ่มนับ และวันสิ้นสุดระยะเวลาการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองภายหลังจัดตั้งศาลปกครอง

4.6.1 เหตุกำหนดวันเริ่มนับอายุความฟ้องคดี

ตามความในมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 ได้กำหนดให้ต้องฟ้องคดีในข้อพิพาททุกลักษณะขอการใช้สิทธิเรียกร้องตามสัญญาทางปกครองภายในห้าปี (เดิมหนึ่งปี) นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่มีเหตุแห่งการฟ้องคดี จึงแยกพิจารณาหลักเกณฑ์ทางกฎหมายของเหตุกำหนดวันเริ่มนับได้ดังนี้

4.6.1.1 เหตุที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี

ตามมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้ใช้สิทธิฟ้องคดีภายในห้าปีนับแต่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีจึงเป็นเหตุกำหนดวันเริ่มนับอายุความฟ้องคดีรู้ข้อเท็จจริง

หลักเกณฑ์ทางกฎหมายเหตุกำหนดวันเริ่มนับอายุความฟ้องคดีรู้ข้อเท็จจริงดังกล่าวได้ดังนี้

1) ระยะเวลาที่นับจากการรู้หรือควรรู้ “เหตุแห่งการฟ้องคดี” นั้น เนื่องจากสัญญาในประเภทต่างๆ นั้น ลักษณะของสัญญาอาจกำหนดให้การจะบังคับสิทธิเรียกร้องได้ต้องทวงถามก่อนและบางลักษณะของสัญญา จะต้องให้มีเวลาอันหนึ่งที่ลูกหนี้จะชำระหนี้ได้อยู่ด้วย หรือสัญญาอาจมีข้อสัญญาหลายข้อที่กำหนดสิทธิหน้าที่ของคู่สัญญาไว้เกี่ยวพันกัน ดังเช่น ข้อสัญญาของข้าราชการที่ลาเพื่อศึกษา ที่มีข้อสัญญากำหนดให้ผู้รับทุนต้องกลับมารับราชการชดใช้ให้ครบกำหนด หากรับราชการชดใช้ไม่ครบกำหนดจะมีข้อสัญญาให้ผู้รับทุนต้องชดใช้คืนเงินทุนพร้อมเบี้ยปรับภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งเป็นหนังสือให้ใช้เงินนั้น ซึ่งเป็นข้อสัญญาที่กำหนดให้เมื่อเกิดสิทธิเรียกร้องให้ผู้รับทุนคืนเงินทุนพร้อมเบี้ยปรับขึ้น แล้วคู่สัญญาตกลงให้ฝ่ายเจ้าหนี้มีหน้าที่แจ้งยอดหนี้เป็นการทวงถามให้ชำระหนี้ ซึ่งเป็นข้อตกลงที่ไม่มีเหตุที่จะใช้บังคับไม่ได้ ดังนั้นเมื่อผู้รับทุนรับราชการชดใช้ไม่ครบ หน่วยงานผู้รับทุนจะต้องมีหนังสือแจ้งเป็นการทวงถามให้ผู้รับทุนชำระเงินตามกำหนดเวลาตามสัญญา หากผู้รับทุนไม่ยอมชำระคืนเงินทุนพร้อมเบี้ยปรับ หน่วยงานของรัฐจึงจะนำคดีไปฟ้องบังคับผู้รับทุนให้ชำระคืนเงินทุนพร้อมเบี้ยปรับนั้นได้ ดังนั้นการฝ่าฝืนข้อสัญญาทั้งสองข้อ คือ การฝ่าฝืนไม่รับราชการชดใช้ให้ครบกับข้อสัญญาที่ไม่คืนเงินทุน และเบี้ยปรับตามกำหนดเวลาที่คู่สัญญาตกลงเป็นกำหนดเป็นข้อสัญญาไว้ ดังนั้น การฝ่าฝืนข้อ

สัญญาทั้งสองข้อจึงประกอบกันเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี ซึ่งการฝ่าฝืนข้อสัญญาประการหลัง ฝ่ายผู้มีสิทธิฟ้องคดีจะต้องทวงถามเสียก่อนจึงจะมีเหตุแห่งการฟ้องคดีได้ การเกิดเหตุแห่งการฟ้องคดีจึงขึ้นอยู่กับการใช้สิทธิทวงถามของฝ่ายหน่วยงานของรัฐ ผู้มีสิทธิฟ้องคดีที่จะทวงถามเมื่อใดก็ได้ หลังจากการผิดสัญญาไม่อยู่รับราชการชดใช้ให้ครบ ทำให้เหตุกำหนดวันเริ่มนับในคดีพิพาทตามสิทธิเรียกร้องตามข้อสัญญาบางประเภทเช่นสิทธิเรียกร้อง ในหนี้เงินทุนและเบี้ยปรับตามสัญญาของข้าราชการที่ลาศึกษาดังกล่าว มีเหตุกำหนดวันเริ่มนับเกิดขึ้น ได้สุดแต่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีจะทำให้เกิดเหตุขึ้น

2) เหตุแห่งการฟ้องคดีลักษณะเช่นเดียวกับสัญญาของข้าราชการที่ลาหรือรับทุนเพื่อศึกษาดังกล่าวซึ่งต้องประกอบด้วยข้อพิพาททั้งสองประการ โดยเฉพาะต้องเกิดข้อพิพาทในประการที่สองนั้นด้วย จึงจะถือว่าเป็นการรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี จึงมิใช่เพียงแต่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแรกที่จะทำให้ผู้ฟ้องคดีฟ้องคดีได้ในลักษณะของสิทธิเรียกร้องบางลักษณะดังกล่าว

ดังนั้น เหตุกำหนดวันเริ่มนับระยะเวลาห้าปีของการฟ้องคดีพิพาทตามสัญญาทางปกครองในมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองพ.ศ.2542 อันเป็นอายุความฟ้องคดีรู้ข้อเท็จจริงตามบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวจึงไม่มีหลักเกณฑ์ทางกฎหมายของเหตุกำหนดวันเริ่มนับอายุความฟ้องคดี หรืออายุความฟ้องคดีรู้ข้อเท็จจริงทั้งสองประการ

4.6.1.2 เหตุที่เกิดมีเหตุแห่งการฟ้องคดี

ตามความในมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวได้กำหนดให้ต้องฟ้องคดีภายในสิบปีนับแต่มีเหตุแห่งการฟ้องคดี จึงเป็นเหตุกำหนดวันเริ่มนับอายุความฟ้องคดีหรืออายุความฟ้องคดีถือเอา

หลักเกณฑ์ทางกฎหมายเหตุกำหนดวันเริ่มนับอายุความฟ้องคดีถือเอาได้ดังนี้

1) ระยะเวลาที่นับจากการมี “เหตุแห่งการฟ้องคดี” อันเป็นเหตุกำหนดวันเริ่มนับอายุความฟ้องคดีนั้น ในลักษณะของข้อสัญญาเช่นเดียวกับสัญญาของข้าราชการที่ลาหรือรับทุนเพื่อศึกษาที่จะมีข้อพิพาทประการหลังได้นั้น จะต้องมีการทวงถามให้ชำระหนี้โดยฝ่ายเจ้าหนี้หรือผู้มีสิทธิฟ้องคดีเสียก่อนดังนั้นวันเริ่มนับระยะเวลาการฟ้อง ในกรณีดังกล่าวจึงขึ้นอยู่กับสุดแต่เจ้าหนี้หรือผู้มีสิทธิฟ้องคดีที่จะทำให้เกิดเหตุขึ้น

2) การมีเหตุแห่งการฟ้องคดีนั้นในบางลักษณะของข้อพิพาท ดังเช่น ตามข้อพิพาทในสัญญาของข้าราชการที่ลาหรือรับทุนเพื่อศึกษานั้น เหตุแห่งการฟ้องคดีจะมีได้เกิดจากเหตุแรกที่ทำให้เกิดข้ออ้างอันเป็นหลักแห่งข้อหา

ดังนั้น เหตุกำหนดวันเริ่มนับระยะเวลาสิบปีของการฟ้องคดีพิพาทตามสัญญาทางปกครองในมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 คือ “เหตุแห่งการฟ้องคดี” อันเป็นเหตุกำหนดอายุความฟ้องคดีถือเอาตามบทบัญญัติของกฎหมายนี้ จึงไม่มีหลักเกณฑ์ทางกฎหมายของเหตุกำหนดวันเริ่มนับอายุความฟ้องคดีถือเอาทั้งสองประการ เช่นเดียวกับเหตุกำหนดวันเริ่มนับอายุความฟ้องคดีรู้ข้อเท็จจริงดังกล่าวในข้อ 4.6.1.1 ข้างต้น

4.6.2 เหตุกำหนดวันสิ้นสุดอายุความฟ้องคดี

ตามมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กำหนดให้ต้องฟ้องคดีภายในห้าปีนับแต่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่มีเหตุแห่งการฟ้องคดี ซึ่งการจะรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีจะมีได้ต้องมีเหตุแห่งการฟ้องคดีเกิดขึ้นแล้ว ดังนั้น การจะบังคับสิทธิเรียกร้องหรือฟ้องคดีได้นั้น จึงไม่มีกรณีที่จะต้องทวงถามจึงไม่ต้องด้วยหลักเกณฑ์ทางกฎหมายเหตุกำหนดวันสิ้นสุดอายุความฟ้องคดีเกิดขึ้นได้ จึงไม่มีกรณีที่ให้กำหนดระยะเวลาขยายออกไป

4.7 การวิเคราะห์เปรียบเทียบหลักเกณฑ์ทางกฎหมายเหตุกำหนดวันเริ่มนับและวันสิ้นสุดอายุความฟ้องคดีก่อนและหลังจัดตั้งศาลปกครองของไทย

4.7.1 เหตุกำหนดวันเริ่มนับอายุความฟ้องคดีฟ้องคดี

เหตุกำหนดวันเริ่มนับอายุความฟ้องคดีตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 193/12 และ 193/13 เฉพาะเหตุที่พ้นระยะเวลาหนึ่งนับแต่วันทวงถามนั้นมีวันเริ่มนับและวันสิ้นสุดไม่ถูกต้องนอกนั้นถูกต้อง ส่วนเหตุกำหนดวันเริ่มนับตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ.2522 เฉพาะที่ใช้กับคดีพิพาทเกี่ยวกับหนี้เงินและค่าเสียหายนั้น มีเหตุวันเริ่มนับไม่ถูกต้อง

ส่วนเหตุกำหนดวันเริ่มนับภายหลังจัดตั้งศาลปกครองที่ใช้การมีและรู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดีนั้นเป็นเหตุกำหนดวันเริ่มนับที่มีหลักเกณฑ์ไม่ถูกต้องทั้งหมด เนื่องจากมีเพียงเหตุเดียวไม่อาจมีหลักเกณฑ์ทางกฎหมายที่ถูกต้องใช้ได้ครอบคลุมกับทุกลักษณะข้อพิพาทได้ทั้งหมด

4.7.2 เหตุกำหนดวันสิ้นสุดอายุความฟ้องคดีฟ้องคดี

เหตุกำหนดวันสิ้นสุดอายุความฟ้องคดีที่นับจากเหตุกำหนดวันเริ่มนับอายุความฟ้องคดีตามมาตรา 193/12 และมาตรา 193/13 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เฉพาะแต่เหตุที่ต้องมีเวลาพ้นระยะเวลาหนึ่งที่ถูกหนีสืบสิทธิชำระหนี้เมื่อมีการทวงถามแล้วนั้นมีเหตุกำหนดวันสิ้นสุดที่ไม่ถูกต้องดังกล่าวในข้อ 4.4.2 ส่วนเหตุกำหนดวันสิ้นสุดอายุความฟ้องคดีตามมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวไม่มีเหตุที่กำหนดวันสิ้นสุดอายุความฟ้องคดีให้ขยายออกไปได้

สำหรับเหตุกำหนดวันสิ้นสุดมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 ตามเหตุกำหนดวันสิ้นสุดที่ไม่ถูกต้องดังกล่าวในข้อ 4.6.2 เนื่องจากเกิดจากเหตุกำหนดวันเริ่มนับที่ไม่ถูกต้อง

จึงสรุปเปรียบเทียบเหตุกำหนดวันเริ่มนับและวันสิ้นสุดอายุความฟ้องคดีก่อนและหลังจัดตั้งศาลปกครองของไทย ได้ดังตารางเปรียบเทียบได้ดังนี้

ตารางที่ 4.3 สรุปเปรียบเทียบเหตุกำหนดวันเริ่มนับและวันสิ้นสุดอายุความฟ้องคดีก่อนและหลังจัดตั้งศาลปกครอง

ก่อนจัดตั้งศาลปกครอง	หลังจัดตั้งศาลปกครอง
1. ป.พ.พ. ม.193/12 และ 193/13	พ.ร.บ.จัดตั้งศาลปกครองฯ พ.ศ.2542 ม.51
1. อาจบังคับสิทธิเรียกร้องและฝ่าฝืนการกระทำ	รู้เหตุแห่งการฟ้องคดี
2. เวลาแรกที่อาจทวงถามได้	
3. พ้นระยะเวลาอันหนึ่งนับแต่วันทวงถาม	ไม่มี
2. พ.ร.บ. คณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ.2522 ม.23	ไม่มี
เหตุแห่งการร้องทุกข์	พ.ร.บ.จัดตั้งศาลปกครองฯ พ.ศ.2542 ม.51
	เหตุแห่งการฟ้องคดี

ตารางที่ 4.4 สรุปเปรียบเทียบหลักเกณฑ์ทางกฎหมายเหตุกำหนดวันเริ่มนับและวันสิ้นสุดอายุความฟ้องคดีตามลักษณะการใช้สิทธิเรียกร้องตามข้อสัญญา

เหตุกำหนดวันเริ่มนับและวันสิ้นสุด	หลักเกณฑ์ทางกฎหมาย	
	วันเริ่มนับ	วันสิ้นสุด
ก่อนจัดตั้งศาลปกครอง		
1. ป.พ.พ.ม.193/12 และ ม.193/13		
1.1 อาจบังคับสิทธิเรียกร้องได้และฝ่าฝืนการกระทำ	✓	ไม่ต้องมี
1.2 เวลาแรกที่อาจทวงถามได้	✓	ไม่ต้องมี
1.3 เหตุที่พ้นระยะเวลาหนึ่งนับแต่วันทวงถาม	✗	ไม่ถูกจึงไม่มี
2. พ.ร.บ.คณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ.2522 ม.23		
2.1 สิทธิเรียกร้องให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการเหตุแห่งการร้องทุกข์	✓	ไม่ต้องมี
2.2 สิทธิเรียกร้องหนี้เงินหรือค่าเสียหายเหตุแห่งการร้องทุกข์	✗	ไม่ถูกจึงไม่มี
หลังจัดตั้งศาลปกครอง		
พ.ร.บ.จัดตั้งศาลปกครองฯ ม.51		
1. คดีสิทธิเรียกร้องอาจบังคับสิทธิทันทีเหตุแห่งการฟ้องคดี	✓	ไม่ต้องมี
2. คดีสิทธิเรียกร้องจะบังคับได้ต้องทวงถามก่อนเหตุแห่งการฟ้องคดี	✗	ไม่ถูกจึงไม่มี
3. คดีสิทธิเรียกร้องบังคับได้เมื่อพ้นเวลาอันหนึ่งนับแต่วันทวงถามเหตุแห่งการฟ้องคดี	✗	ไม่ถูกจึงไม่มี

4.8 การวิเคราะห์เปรียบเทียบหลักเกณฑ์ทางกฎหมายเหตุกำหนดวันเริ่มนับและวันสิ้นสุดอายุความฟ้องคดีของไทยกับของต่างประเทศ

4.8.1 เหตุกำหนดวันเริ่มนับและวันสิ้นสุดอายุความฟ้องคดีก่อนจัดตั้งศาลปกครองของไทย

4.8.1.1 เหตุกำหนดวันเริ่มนับอายุความฟ้องคดี

เหตุกำหนดวันเริ่มนับอายุความฟ้องคดีก่อนจัดตั้งศาลปกครองตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 193/12 และมาตรา 193/13 ตอนแรก ยกเว้นมาตรา 193/13 ตอนท้ายที่กำหนดเหตุที่ทำให้พ้นระยะเวลาอันหนึ่งนับแต่เวลาที่ได้ออกกล่าวอันเป็นเหตุกำหนดวันเริ่มนับอายุความฟ้องคดีนั้น เป็นเหตุกำหนดวันเริ่มนับในประเภทเหตุกำหนดวันเริ่มนับอายุความฟ้องคดีหรือระยะเวลาถือเอา ต่างมีหลักเกณฑ์ทางกฎหมายของการเป็นเหตุกำหนดวันเริ่มนับอายุความฟ้องคดีตามแนวคิดการมีเหตุกำหนดวันเริ่มนับอายุความฟ้องคดีหรือระยะเวลาถูกต้องครบถ้วนทั้งหลักเกณฑ์ทางกฎหมายที่เป็นเหตุกำหนดวันเริ่มนับอายุความฟ้องคดีที่มีได้ขึ้นอยู่กับสุดแต่เจ้าหนี้หรือผู้มีสิทธิฟ้องคดีที่จะทำให้เกิดเหตุขึ้นและเป็นเหตุกำหนดที่มีวันเริ่มนับอายุความฟ้องคดีจากการเกิดเหตุแรกของข้อพิพาทอันเป็นส่วนหนึ่งของเหตุแห่งการฟ้องคดี หรือเป็นเหตุกำหนดวันเริ่มนับอายุความฟ้องคดีที่มีสิทธิฟ้องคดีหรือควรรู้ถึงเหตุแรกที่ทำให้ผู้ฟ้องคดีจะฟ้องคดีได้แล้วแต่กรณี

ดังนั้น เหตุกำหนดวันเริ่มนับอายุความฟ้องคดีก่อนจัดตั้งศาลปกครองของไทยเฉพาะกรณีดังกล่าวข้างต้น นอกจากจะมีหลักเกณฑ์ทางกฎหมายเหตุกำหนดวันเริ่มนับเป็นไปตามแนวคิดของการกำหนดเหตุวันเริ่มนับอายุความฟ้องคดีหรืออายุความฟ้องคดีพิพาทตามสัญญาทางปกครองดังกล่าวข้างต้นแล้ว ยังเป็นเหตุกำหนดวันเริ่มนับที่มีหลักเกณฑ์ทางกฎหมายสอดคล้องเช่นเดียวกันกับหลักเกณฑ์ทางกฎหมายของเหตุกำหนดวันเริ่มนับอายุความฟ้องคดีพิพาทตามสัญญาทางปกครองของประเทศฝรั่งเศสและประเทศเยอรมนีที่มีหลักเกณฑ์ทางกฎหมายถูกต้องครบถ้วนเช่นเดียวกันนี้อีกด้วย

ส่วนเหตุที่ทำให้พ้นระยะเวลาอันหนึ่งนับแต่เวลาที่ได้ออกกล่าวอันเป็นเหตุกำหนดวันเริ่มนับอายุความฟ้องคดีประการหนึ่งตามมาตรา 193/13 ตอนท้าย แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของไทย และเป็นเหตุกำหนดวันเริ่มนับอายุความฟ้องคดีฟ้องคดีประการหนึ่งตามกฎหมายของประเทศเยอรมนีเช่นเดียวกันนั้น การจะบอกกล่าวให้เกิดมีวันพ้นกำหนดระยะเวลาที่ให้ผู้หนี้มีวันชำระหนี้ขึ้นได้สุดแต่เจ้าหนี้ที่จะทำให้เกิดมีวันเริ่มนับอายุความฟ้องคดี จึงเป็นเหตุกำหนดวันเริ่มนับอายุความฟ้องคดีที่มีหลักเกณฑ์ทางกฎหมายไม่ถูกต้องเช่นเดียวกัน

สำหรับเหตุแห่งการร้องทุกข์อันเป็นเหตุกำหนดวันเริ่มนับข้อพิพาทตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกานั้น ก็เป็นเหตุกำหนดวันเริ่มนับที่มีหลักเกณฑ์ทางกฎหมาย

ที่ไม่ถูกต้อง ไม่สอดคล้องกับเหตุกำหนดวันเริ่มนับของประเทศฝรั่งเศส เยอรมนี และตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของไทยดังกล่าวข้างต้น โดยเฉพาะเมื่อเปรียบเทียบเหตุกำหนดวันเริ่มนับตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ใช้เหตุแห่งการร้องทุกข์ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองที่ใช้เหตุการณฟ้องคดี และเหตุที่ได้รับแจ้งคำสั่งในคดีพิพาททั่วไปของประเทศฝรั่งเศสที่ต่างต้องมีการทวงถามหรือร้องขอก่อนที่จะร้องทุกข์หรือฟ้องคดีได้เช่นกัน แต่มีเพียงเหตุกำหนดวันเริ่มนับของประเทศฝรั่งเศสที่มีหลักเกณฑ์ทางกฎหมายของเหตุกำหนดวันเริ่มนับถูกต้อง ซึ่งเกิดจากกฎหมายปกครองของประเทศฝรั่งเศสได้แยกกำหนดอายุความฟ้องคดีและเหตุกำหนดอายุความฟ้องคดีคดีพิพาทเรียกหนี้เงินออกจากคดีพิพาททั่วไป ซึ่งเป็นคดีพิพาทเรียกให้ฝ่ายปกครองกระทำการหรืองดเว้นกระทำการตามสัญญาทางปกครอง

4.8.1.2 เหตุกำหนดวันสิ้นสุดอายุความฟ้องคดี

ด้วยตามมาตรา 193/13 ตอนท้ายแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติให้มีวันเริ่มนับอายุความฟ้องคดีเมื่อพ้นระยะเวลาอันหนึ่งที่ได้ทวงถาม ซึ่งเป็นเหตุกำหนดวันเริ่มนับที่ไม่ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ของเหตุกำหนดวันเริ่มนับทำให้วันเริ่มนับเกิดขึ้นได้สุดแต่เจ้านั้นดังกล่าวในข้อ 4.4.2 ซึ่งที่ถูกต้องให้มีเวลาเริ่มนับแต่เวลาแรกที่สามารถทวงถามก็จะมีหลักเกณฑ์ทางกฎหมายเหตุกำหนดวันสิ้นสุดอายุความฟ้องคดีเกิดขึ้นที่จะให้มีอายุความฟ้องคดีที่ขยายออกไปได้ กรณีที่มีการทวงถามและต้องให้เวลาอันหนึ่งแก่ลูกหนี้ ทำให้ไม่อาจฟ้องคดีภายในอายุความฟ้องคดีคงที่นั้นได้ ดังนั้น ตามบทบัญญัติดังกล่าวที่มีเหตุกำหนดวันสิ้นสุดอายุความฟ้องคดีคงที่เช่นนั้นจึงมีหลักเกณฑ์ทางกฎหมายเหตุกำหนดวันสิ้นสุดที่ไม่ถูกต้องเช่นเดียวกับประเทศเยอรมนี ต่างจากสาธารณรัฐฝรั่งเศส ซึ่งมีเหตุกำหนดวันสิ้นสุดอายุความฟ้องคดีทั้งหมดมีหลักเกณฑ์ทางกฎหมายที่ถูกต้องเนื่องจากกำหนดอายุความฟ้องคดีในการใช้สิทธิเรียกร้องในลักษณะเดียวกันนี้ เหตุกำหนดวันเริ่มนับของกฎหมายสาธารณรัฐฝรั่งเศสมีหลักเกณฑ์ทางกฎหมายถูกต้อง ต่างจากของไทยและประเทศเยอรมนีที่กำหนดวันเริ่มนับอายุความฟ้องคดีตามลักษณะการใช้สิทธิเรียกร้องส่วนนี้ มีหลักเกณฑ์ทางกฎหมายไม่ถูกต้อง

จากการศึกษาจึงอาจเปรียบเทียบหลักเกณฑ์ทางกฎหมายของเหตุกำหนดวันเริ่มนับอายุความฟ้องคดีฟ้องคดีของไทยก่อนจัดตั้งศาลปกครองกับของต่างประเทศตามตารางเปรียบเทียบได้ ดังนี้

ตารางที่ 4.5 สรุปเปรียบเทียบหลักเกณฑ์ทางกฎหมายของเหตุกำหนดวันเริ่มนับอายุความฟ้องคดี
ก่อนจัดตั้งศาลปกครองฯ กับของต่างประเทศ

เหตุกำหนดวันเริ่มนับ	หลักเกณฑ์ทางกฎหมายของเหตุกำหนด	
	วันเริ่มนับ	วันสิ้นสุด
1. คดีพิพาทตามสัญญาทั่วไป		
ประเทศเยอรมนี		
1.1 อาจบังคับสิทธิเรียกร้องได้หรือละเมิดสิทธิ	✓	ไม่ต้องมี
1.2 อาจบอกกล่าวให้ชำระหนี้ได้	✓	ไม่ต้องมี
1.3 อาจบอกเลิกสัญญาได้	✓	ไม่ต้องมี
1.4 เหตุที่พ้นระยะเวลาอันหนึ่งนับแต่เวลาที่ได้ออกกล่าว	✗	ไม่ถูกจึงไม่มี
2. คดีพิพาทเกี่ยวกับค่าเสียหาย		
2.1 เรียกค่าเสียหายมีกำหนดอายุความฟ้องคดีสามสิบปี		
1) เกิดสิทธิ	✓	ไม่ต้องมี
2) ละเลยต่อหน้าที่	✓	ไม่ต้องมี
3) การกระทำอื่นที่ก่อให้เกิดความเสียหาย	✓	ไม่ต้องมี
2.2 เรียกค่าเสียหายมีกำหนดอายุความฟ้องคดีสิบปี		
เหตุแห่งการเกิดสิทธิเรียกร้อง	✓	ไม่ต้องมี
ประเทศฝรั่งเศส		
1. คดีพิพาทตามสัญญาทั่วไป		
ได้รับแจ้งการปฏิเสธจากฝ่ายปกครองตามคำร้องขอของฝ่ายเอกชนผู้ฟ้องคดี	✓	ไม่ต้องมี
2. คดีพิพาทเกี่ยวกับหนี้เงินหรือค่าเสียหาย		
วันแรกของปีถัดมาจากปีที่เกิดสิทธิ		
ก่อนจัดตั้งศาลปกครองของไทย		
1. ตามมาตรา 193/12, 193/13) ป.พ.พ.		
1) อาจบังคับสิทธิเรียกร้องได้และฝ่าฝืนการกระทำ	✓	ไม่ต้องมี
2) อาจทวงถามได้	✓	ไม่ต้องมี
3) เหตุที่พ้นระยะเวลาอันหนึ่งนับแต่วันที่ได้ทวงถาม	✗	ไม่ถูกจึงไม่มี

4.8.2 เหตุกำหนดวันเริ่มนับและวันสิ้นสุดอายุความฟ้องคดีภายหลังจัดตั้งศาลปกครองของไทย

4.8.2.1 เหตุกำหนดวันเริ่มนับอายุความฟ้องคดี

เหตุกำหนดวันเริ่มนับอายุความฟ้องคดีพิพาทของสัญญาทางปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 51 บัญญัติให้ “เหตุแห่งการฟ้องคดี” เป็นเหตุกำหนดวันเริ่มนับอายุความฟ้องคดีทั้งห้าปีและสิบปี ซึ่งเป็นประเภทของเหตุกำหนดวันเริ่มนับอายุความฟ้องคดีฟ้องคดีรู้ข้อเท็จจริงและถือเอาตามลำดับนั้นเป็นเหตุกำหนดวันเริ่มนับที่มีหลักเกณฑ์ทางกฎหมายไม่ถูกต้องของการเป็นเหตุกำหนดวันเริ่มนับอายุความฟ้องคดีรู้ข้อเท็จจริง และมีหลักเกณฑ์ทางกฎหมายไม่ถูกต้องของการเป็นเหตุกำหนดวันเริ่มนับอายุความฟ้องคดีถือเอา เนื่องจากเป็นเหตุกำหนดวันเริ่มนับอายุความฟ้องคดีที่ไม่มีวันเริ่มนับระยะเวลาที่เกิดขึ้นได้สุดแต่เจ้าหน้าที่หรือผู้มีสิทธิฟ้องคดีจะทำให้เกิดเหตุขึ้นขึ้น และเป็นเหตุกำหนดวันเริ่มนับอายุความฟ้องคดีที่ไม่ใช่เหตุแรกที่จะทำให้ผู้มีสิทธิฟ้องคดีจะฟ้องคดีได้ และเป็นเหตุแรกที่พิพาทอันเป็นส่วนหนึ่งของเหตุแห่งการฟ้องคดี ดังกล่าวในข้อ 4.2.4.1 และ 4.2.4.2 ตามลำดับและยังเป็นเหตุกำหนดวันเริ่มนับที่มีหลักเกณฑ์ที่ไม่สอดคล้องกันกับหลักเกณฑ์ทางกฎหมายของเหตุกำหนดวันเริ่มนับอายุความฟ้องคดีพิพาทตามสัญญาทางปกครองในกฎหมายของประเทศฝรั่งเศสและประเทศเยอรมนีดังที่ได้กล่าวมาแล้วอีกด้วย

อย่างไรก็ดี “เหตุแห่งการฟ้องคดี” และ “เหตุแห่งการร้องทุกข์” อันเป็นเหตุกำหนดวันเริ่มนับในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 และในพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ.2522 ตามลำดับนั้น เป็นเหตุกำหนดวันเริ่มนับอายุความฟ้องคดีที่ใช้เหตุกำหนดวันเริ่มนับในทุกประเภทคดีเช่นเดียวกัน โดยใช้ถ้อยคำคล้ายกันและจากการศึกษาพบว่า เป็นเหตุกำหนดวันเริ่มนับระยะเวลาที่ขาดหลักเกณฑ์ทางกฎหมายที่ถูกต้องเช่นเดียวกัน โดยเฉพาะเมื่อนำไปใช้กับหนี้เงินที่ข้อสัญญากำหนดให้เมื่อเกิดหนี้หรือสิทธิเรียกร้องแล้วต้องมีการทวงถามก่อนจึงจะอาจบังคับสิทธิเรียกร้องได้ ในกรณีของ “เหตุแห่งการฟ้องคดี” และการต้องร้องขอเพื่อให้ฝ่ายปกครองปฏิเสธก่อนร้องทุกข์ในกรณีของ “เหตุแห่งการร้องทุกข์” นั้น ทำให้วันเริ่มนับระยะเวลาเกิดขึ้นได้สุดแต่ผู้มีสิทธิฟ้องคดี หรือผู้จะร้องทุกข์จะทำให้เกิดเหตุขึ้นขึ้น

สำหรับสิ่งที่ต่างกันระหว่างตัวเหตุกำหนดวันเริ่มนับ “เหตุแห่งการร้องทุกข์” กับ “เหตุแห่งการฟ้องคดี” นั้น นอกจากเป็นเหตุที่ร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์กับเป็นเหตุที่ฟ้องคดีต่อศาลแล้ว จะได้วิเคราะห์เปรียบเทียบการบังคับใช้ “เหตุแห่งการร้องทุกข์” และ “เหตุแห่งการฟ้องคดี” ต่อไป

4.8.2.2 เหตุกำหนดวันสิ้นสุดอายุความฟ้องคดี

กำหนดวันเริ่มนับอายุความฟ้องคดีภายในห้าปีนับแต่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่มีเหตุแห่งการฟ้องคดีนั้น ไม่มีกรณีที่จะมีหลักเกณฑ์ทางกฎหมาย เหตุกำหนดวันสิ้นสุดอายุความฟ้องคดีดังกล่าวในข้อ 4.6.2 เช่นเดียวกับประเทศฝรั่งเศส แต่ต่างกับประเทศเยอรมนี และตามมาตรา 193/13 ในตอนท้ายของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เฉพาะในส่วนกำหนดระยะเวลาเริ่มนับจากเหตุที่ทำให้อาจทวงถามได้ และลูกหนี้มีเวลาปฏิเสธการชำระหนี้หลังจากมีการทวงถามนั้นมีเหตุกำหนดวันสิ้นสุดอายุความฟ้องคดีที่มีหลักเกณฑ์ทางกฎหมายไม่ถูกต้อง

จากการศึกษากำหนดเป็นตารางเปรียบเทียบหลักเกณฑ์ทางกฎหมายเหตุกำหนดวันเริ่มนับและวันสิ้นสุดอายุความฟ้องคดีหลังจัดตั้งศาลปกครองของไทยกับของต่างประเทศได้ดังนี้

ตารางที่ 4.6 สรุปเปรียบเทียบหลักเกณฑ์ทางกฎหมายของเหตุกำหนดวันเริ่มนับและวันสิ้นสุดอายุความฟ้องคดีหลังจัดตั้งศาลปกครองของไทยกับของต่างประเทศ

เหตุกำหนดวันเริ่มนับ	หลักเกณฑ์ของกฎหมาย	
	วันเริ่มนับ	วันสิ้นสุด
หลังจัดตั้งศาลปกครองของไทย (ม.51 พ.ร.บ.จัดตั้งศาลปกครอง)		
1. คดีพิพาททั่วไป		
เหตุแห่งการฟ้องคดี	✓	ไม่ต้องมี
2. คดีพิพาทสิทธิเรียกร้องที่ต้องทวงถามก่อน		
เหตุแห่งการฟ้องคดี	×	ไม่มี
3. คดีพิพาทสิทธิเรียกร้องต้องทวงถามก่อนและต้องพ้นเวลาอันหนึ่งที่ถูกหนี้มีสิทธิชำระหนี้		
เหตุแห่งการฟ้องคดี	×	ไม่ถูกจึงไม่มี

ตารางที่ 4.6 สรุปเปรียบเทียบหลักเกณฑ์ทางกฎหมายของเหตุกำหนดวันเริ่มนับและวันสิ้นสุดอายุความฟ้องคดีหลังจัดตั้งศาลปกครองของไทยกับของต่างประเทศ (ต่อ)

เหตุกำหนดวันเริ่มนับ	หลักเกณฑ์ของกฎหมาย	
	วันเริ่มนับ	วันสิ้นสุด
ประเทศเยอรมนี		
1. คดีพิพาทตามสัญญาทั่วไป		
1.1 อาจบังคับสิทธิเรียกร้องได้หรือละเมิดสิทธิ	✓	ไม่ต้องมี
1.2 อาจบอกกล่าวให้ชำระหนี้ได้	✓	ไม่ต้องมี
1.3 อาจบอกเลิกสัญญาได้	✓	ไม่ต้องมี
1.4 เหตุที่พ้นระยะเวลาอันหนึ่งนับแต่เวลาที่ได้ออกกล่าว	✗	ไม่ถูกจึงไม่มี
2. คดีพิพาทเกี่ยวกับค่าเสียหาย		
2.1 เรียกค่าเสียหายมีกำหนดอายุความฟ้องคดีสามสิบปี		
1) เกิดสิทธิ	✓	ไม่ต้องมี
2) ละเลยต่อหน้าที่	✓	ไม่ต้องมี
3) การกระทำอื่นที่ก่อให้เกิดความเสียหาย	✓	ไม่ต้องมี
2.2 เรียกค่าเสียหายมีกำหนดอายุความฟ้องคดีสิบปี		
เหตุแห่งการเกิดสิทธิเรียกร้อง	✓	ไม่ต้องมี
ประเทศฝรั่งเศส		
1. คดีพิพาทตามสัญญาทั่วไป		
ได้รับแจ้งการปฏิเสธจากฝ่ายปกครองตามคำร้องขอของฝ่ายเอกชนผู้ฟ้องคดี	✓	ไม่ต้องมี
2. คดีพิพาทเกี่ยวกับหนี้เงินหรือค่าเสียหาย		
วันแรกของปีถัดมาจากปีที่เกิดสิทธิ	✓	ไม่ต้องมี

4.9 วิเคราะห์การใช้บังคับ “เหตุแห่งการฟ้องคดี” ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542

4.9.1 วิเคราะห์แนวทางคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุด

จากการศึกษาพบว่า มีคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดในคดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิเรียกร้องในหนี้เงินและค่าเสียหายที่มีข้อสัญญาหรือตามกฎหมายจะใช้บังคับสิทธิเรียกร้องได้จะต้องมีการทวงถามหรือต้องทวงถามและมีกำหนดเวลาให้ลูกหนี้ชำระหนี้ก่อน เช่น สัญญาของข้าราชการที่ลาหรือรับทุนเพื่อศึกษาที่มีข้อสัญญาว่า หากรับราชการชดใช้ไม่ครบต้องคืนเงินทุนและชำระเบี้ยปรับภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งหนังสือให้ชำระ หรือสิทธิเรียกร้องค่าปรับรายวัน และความรับผิดชอบภายหลังจากบอกเลิกสัญญา เช่น ค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นจากการจ้างผู้รับจ้างรายใหม่ทำงานให้แล้วเสร็จภายหลังบอกเลิกสัญญาว่าจ้าง รวมทั้งคดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิเรียกร้องให้คืนเงินค่าทดแทนที่รับเกินไปจากการถูกเวนคืนที่ดิน ซึ่งสิทธิเรียกร้องตามสัญญาใน 3 ประการหลังนี้ สัญญาไม่ได้กำหนดวันคืนเงินหรือชำระหนี้ตามสิทธิเรียกร้องนั้นๆ ไว้อย่างชัดเจน ซึ่งจากการศึกษาพบว่า ตามนัยคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดในคดีพิพาทตามสิทธิเรียกร้องตามสัญญาทั้ง 4 ประการดังกล่าว อาจแยกคำวินิจฉัยการบังคับใช้ “เหตุแห่งการฟ้องคดี” ตามบทบัญญัติของกฎหมายเป็นแนวหลักได้ 2 แนวทาง คือ แนวทางที่หนึ่ง เหตุแห่งการฟ้องคือเหตุที่ทำให้เกิดสิทธิเรียกร้องนั้นๆ แนวทางที่สองคือ เหตุที่ทำให้อาจบังคับสิทธิเรียกร้อง ได้ ดังเช่นตัวอย่าง แนวทางคำวินิจฉัยคดีพิพาทเรียกคืนเงินทุนและเบี้ยปรับตามสัญญาของข้าราชการที่ลาหรือรับทุนเพื่อศึกษา ซึ่งเป็นคำวินิจฉัยที่เป็นตัวอย่างของลักษณะของการเกิดสิทธิเรียกร้อง และอาจบังคับสิทธิเรียกร้องที่ชัดเจน ที่มีคำวินิจฉัยเป็น 2 แนวทางต่างกัันดังจะได้ยกขึ้นกล่าวเพื่อเป็นหลักเกณฑ์ที่จะวิเคราะห์เปรียบเทียบในข้อต่อไปดังนี้

แนวทางที่หนึ่ง คำวินิจฉัยตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุด คำสั่งที่ 7/2547 และ 143/2550¹ คำวินิจฉัยดังกล่าวมีนัยให้เหตุแห่งการฟ้องคดีที่หน่วยงานของรัฐฟ้องคดีเรียกให้ข้าราชการผู้รับทุนคืนเงินทุนพร้อมกับชำระเบี้ยปรับเหตุแห่งการฟ้องคดีคือ เหตุที่ผู้ถูกฟ้องคดีรับราชการชดใช้ไม่ครบมิใช่เหตุที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ยอมรับผิดชอบชดใช้คืนเงินทุนพร้อมเบี้ยปรับภายในกำหนด 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งให้ชำระ อันเป็นกำหนดเวลาที่ต้องชำระคืนเงินทุนพร้อมเบี้ยปรับตามข้อสัญญา

¹ เรื่องเดียวกัน, 21 – 24

แนวทางที่สอง คำวินิจฉัยตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุด คำสั่งที่ 12/2554² มีนัยของคำวินิจฉัยเหตุแห่งการฟ้องคดีตามสัญญาของข้าราชการที่ลาหรือรับทุนเพื่อศึกษาให้เหตุที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ยอมรับผิดชดใช้คืนเงินทุนพร้อมเบี้ยปรับภายใน 30 วัน นับวันที่ได้รับแจ้งให้ชำระตามกำหนดเวลาชำระหนี้เงินทุนพร้อมเบี้ยปรับตามสัญญาเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี เหตุแห่งการฟ้องคดีมิใช่เหตุที่ผู้ถูกฟ้องคดีรับราชการชดใช้ไม่ครบกำหนดดังคำวินิจฉัยในแนวทางที่หนึ่ง

ผู้วิจัยเห็นด้วยกับคำวินิจฉัยให้ความหมายในแนวทางที่สอง เนื่องจากสิทธิเรียกร้องให้คืนเงินทุนและให้ชำระเบี้ยปรับเป็นสิทธิเรียกร้องที่เกิดขึ้น จากการที่ต้องมีการผิดสัญญาในข้อที่ผู้รับทุนรับราชการชดใช้ไม่ครบ และเมื่อข้อสัญญาได้กำหนดให้มีกำหนดวันชำระคืนเงินทุนและเบี้ยปรับภายหลังจากที่ทางราชการทวงถามแล้ว ผู้รับทุนยังมีเวลาที่จะชำระอีก 30 วัน ตามข้อสัญญา ดังนั้น ก่อนครบกำหนด 30 วัน นับแต่วันรับแจ้งให้ชำระนั้นจะยังไม่ทราบว่าผู้รับทุนจะยอมชำระหรือไม่ จึงไม่มีเหตุใดๆ ที่จะป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีที่จะนำไปฟ้องเป็นคดีได้หรือเป็นกรณีที่คุณสัญญาได้กำหนดให้สิทธิเรียกร้องที่เกิดขึ้นจากการผิดสัญญาที่รับราชการชดใช้ไม่ครบนั้น ทางราชการจะต้องทวงถามให้ผู้รับทุนชำระหนี้ก่อนจึงจะบังคับสิทธิเรียกร้องได้

จากแนวคำวินิจฉัย การให้ความหมาย “เหตุแห่งการฟ้องคดี” ตามนัยสองแนวทางเปรียบเทียบกับเหตุกำหนดวันเริ่มนับอายุความฟ้องคดีก่อนจัดตั้งศาลปกครอง ซึ่งมีเหตุกำหนดวันเริ่มนับ คือ เหตุที่อาจบังคับสิทธิเรียกร้องได้ และเหตุที่ทำให้มีเวลาแรกทวงถามได้และเหตุที่พ้นระยะเวลาอันหนึ่งนับแต่ได้ทวงถามอันเป็นเหตุกำหนดวันเริ่มนับอายุความฟ้องคดีตามมาตรา 193/12 และมาตรา 193/13 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ รวมทั้ง “เหตุแห่งการร้องทุกข์” ตามมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ.2522 ได้ดังนี้

4.9.2 วิเคราะห์เปรียบเทียบ “เหตุแห่งการฟ้องคดี” กับ “เหตุกำหนดวันเริ่มนับอายุความฟ้องคดีก่อนจัดตั้งศาลปกครอง

4.9.2.1 “เหตุแห่งการฟ้องคดี” กับ “อาจบังคับสิทธิเรียกร้องได้และฝ่าฝืนการกระทำ”³

²เรื่องเดียวกัน, หน้า 24 – 25

³มาตรา 193/12 บัญญัติว่า อายุความฟ้องคดีให้เริ่มนับแต่ขณะที่อาจบังคับสิทธิเรียกร้องได้เป็นต้นไปถ้าเป็นสิทธิเรียกร้องให้งดเว้นกระทำการอย่างใดให้เริ่มนับแต่เวลาที่ฝ่าฝืนกระทำการนั้น

1) “เหตุแห่งการฟ้องคดี” แนวทางที่หนึ่ง

เหตุแห่งการฟ้องคดีที่มีเหตุแห่งการฟ้องคดี โดยไม่ต้องทำการทวงถามให้คู่สัญญาชำระเงินและให้เวลาคู่สัญญาชำระเงินภายในกำหนดเวลาตามที่กำหนดไว้ในข้อสัญญาไม่ตรงกับเหตุที่ทำให้อาจบังคับสิทธิเรียกร้องได้และฝ่าฝืนการกระทำตามมาตรา 193/12 ดังเช่นคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดที่ 68/2554⁴

2) “เหตุแห่งการฟ้องคดี” แนวทางที่สอง

เหตุแห่งการฟ้องคดีตามแนวทางนี้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 12/2554) นอกจากมีเวลาแรกที่สามารถทวงถามได้แล้ว จะต้องมีการทวงถามให้คู่สัญญาชำระเงินเกิดขึ้นจริง และให้พ้นกำหนดเวลาที่คู่สัญญาชำระเงินตามข้อสัญญาด้วยตามแนวทางนี้ตรงกับเหตุที่ทำให้อาจบังคับสิทธิเรียกร้องได้ และฝ่าฝืนการกระทำตามมาตรา 193/12 ตามคำสั่งที่ 68/2554

4.9.2.2 “เหตุแห่งการฟ้องคดี” กับ “เวลาแรกที่สามารถทวงถามได้”⁵

1) “เหตุแห่งการฟ้องคดี” ตามแนวทางที่หนึ่ง

เหตุแห่งการฟ้องคดีที่มีเหตุแห่งการฟ้องคดี โดยไม่ต้องทำการทวงถามให้คู่สัญญาชำระเงินและให้เวลาคู่สัญญาชำระเงินภายในกำหนดเวลาตามที่กำหนดไว้ในข้อสัญญาตามแนวทางนี้ จึงไม่ตรงกันกับเหตุที่ทำให้มีเวลาแรกที่สามารถทวงถามได้ตามมาตรา 193/13 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

2) “เหตุแห่งการฟ้องคดี” แนวทางที่สอง

ตามแนวทางนี้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 12/2554) นอกจากมีเวลาแรกที่สามารถทวงถามได้แล้ว จะต้องมีการทวงถามให้คู่สัญญาชำระเงินเกิดขึ้นจริง และให้พ้นกำหนดเวลาที่คู่สัญญาชำระเงินตามข้อสัญญาด้วย จึงมีแนวทางที่ตรงกับเหตุที่บังคับสิทธิเรียกร้องได้หรือฝ่าฝืนการกระทำตามมาตรา 193/12 ที่ไม่ตรงกันกับเหตุที่ทำให้มีเวลาแรกที่สามารถทวงถามได้ ตามมาตรา 193/13 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

⁴อ้างแล้ว. หน้า 45 และ 48

⁵มาตรา 193/13 บัญญัติว่าสิทธิเรียกร้องที่เจ้าหนี้ยังไม่อาจบังคับได้จนกว่าจะได้ทวงถามให้ลูกหนี้ชำระหนี้ก่อนให้เริ่มนับอายุความฟ้องคดีตั้งแต่เวลาแรกที่สามารถทวงถามได้เป็นต้นไปแต่ถ้าลูกหนี้ยังไม่ต้องชำระหนี้จนกว่าระยะเวลาหนึ่งจะได้ล่วงพ้นไปแล้วนับแต่เวลาที่ได้ทวงถามนั้นให้เริ่มนับอายุความฟ้องคดีตั้งแต่ระยะเวลานั้นได้สิ้นสุดไปแล้ว

4.9.2.3 “เหตุแห่งการฟ้องคดี” กับ “เหตุที่พ้นระยะเวลาอันหนึ่งนับแต่ได้ทวงถาม”

1) “เหตุแห่งการฟ้องคดี” ตามแนวทางที่หนึ่ง

เหตุแห่งการฟ้องคดีตามแนวทางนี้ แม้ข้อสัญญาจะต้องทวงถามก่อน และต้องมีกำหนดเวลาให้ผู้ถูกหนี้ชำระหนี้ ในระยะเวลาอันหนึ่งด้วย เหตุแห่งการฟ้องคดีก็เกิดขึ้นไปก่อนที่จะมีการทวงถามเกิดขึ้นจริง จึงไม่ตรงกันกับ เหตุที่พ้นระยะเวลาอันหนึ่งนับแต่ได้ทวงถาม

2) “เหตุแห่งการฟ้องคดี” แนวทางที่สอง

เหตุแห่งการฟ้องคดีตามแนวทางนี้ ต้องมีการทวงถามเกิดขึ้นจริง จึงตรงกับเหตุที่พ้นระยะเวลาอันหนึ่ง นับแต่ได้ทวงถาม

4.9.2.4 “เหตุแห่งการฟ้องคดี” กับ “เหตุแห่งการร้องทุกข์”⁶

1) “เหตุแห่งการฟ้องคดี” แนวทางที่หนึ่ง

เหตุแห่งการฟ้องคดีตามความหมายในแนวทางการวินิจฉัยนี้ แม้ว่าในข้อสัญญากำหนดให้ผู้ฟ้องคดีต้องทวงถามกำหนดเวลาให้ผู้ถูกฟ้องคดีมีเวลาชำระหนี้ไว้ด้วย ก็มีเหตุแห่งการฟ้องคดีไปก่อนแล้ว (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 7/2547 และ 143/2550 เป็นต้น) ซึ่งต่างจากการให้ความหมายของเหตุแห่งการร้องทุกข์ตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ (คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่ 70/2553, 46/2538) ที่ให้หลักเกณฑ์การมีเหตุแห่งการร้องทุกข์ได้นั้น นอกจากคู่สัญญาจะต้องดำเนินการตามข้อสัญญาแล้ว เอกชนคู่สัญญาจะต้องร้องขอให้หน่วยงานฝ่ายปกครองคู่สัญญาแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายและต้องมีคำปฏิเสธจากฝ่ายปกครอง และหากยังมีการร้องขอต่อหน่วยงานบังคับบัญชา ซึ่งเป็นการทบทวนภายในของฝ่ายปกครอง การมีคำปฏิเสธของหน่วยงานบังคับบัญชาจึงจะเป็นเหตุแห่งการร้องทุกข์ ดังนั้น เหตุแห่งการฟ้องคดีตามความหมายตามแนวคำวินิจฉัยแนวทางที่หนึ่งนี้ นอกจากจะไม่มีส่วนใดที่เหมือนกันกับเหตุแห่งการร้องทุกข์แล้ว ยังมีความหมายที่แตกต่างห่างกันอย่างมากรวมทั้งๆ ที่การใช้ถ้อยคำ เหตุแห่งการฟ้องคดีคล้ายกันกับเหตุแห่งการร้องทุกข์ และที่มาของการเตรียมการใช้ข้อพิพาทที่ให้ร้องทุกข์ได้ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์นั้น ให้โอนหรือให้นำมาเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ในเวลาต่อมาจึงอาจเป็นเหตุหนึ่งของความสับสนในการบังคับใช้เหตุแห่งการฟ้องคดีตามความหมายในแนวทางที่หนึ่งนี้

⁶ อ้างแล้ว, หน้า 56

⁷ คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่ 70/2535

2) “เหตุแห่งการฟ้องคดี” แนวทางที่สอง

เหตุแห่งการฟ้องคดีในแนวทางนี้หากใช้กับข้อพิพาทที่ข้อสัญญากำหนดให้เมื่อเกิดสิทธิเรียกร้องในหนี้เงินหรือค่าเสียหายและเฉพาะในกรณีที่สัญญากำหนดให้การใช้บังคับสิทธิเรียกร้องได้จะต้องทวงถามให้ผู้สัญญาฝ่ายปกครองชำระหนี้และให้ฝ่ายปกครองมีเวลาอันหนึ่งที่จะชำระหนี้ไว้ในสัญญาโดยชัดแจ้งนั้นในความหมายนี้ ก็จะตรงกันกับเหตุแห่งการร้องทุกข์

ส่วนการปฏิบัติการชำระหนี้ตามสัญญาที่เป็นหนี้ให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการที่มีใช้หนี้ให้ชำระหนี้ นั้น หากมีการฝ่าฝืนสัญญาจะอาจบังคับสิทธิเรียกร้องในหนี้ได้ จึงมีเหตุแห่งการฟ้องคดีในแนวทางที่สองนี้แล้ว ซึ่งจะแตกต่างกับเหตุแห่งการร้องทุกข์ตามแนวการบังคับใช้ของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่ต้องมีการร้องขอต่อฝ่ายปกครองเสียก่อน

4.9.3 วิเคราะห์ข้อดีข้อเสียแนวคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุด

4.9.3.1 แนวคำวินิจฉัยแนวทางที่หนึ่ง (คำสั่งที่ 7/2547, 143/2550)

คำวินิจฉัยที่มีนัยผลของคำวินิจฉัยกำหนดให้เหตุแห่งการฟ้องคดีตามสัญญาของข้าราชการที่ลาหรือรับทุนเพื่อศึกษา คือ เหตุที่ผู้รับทุนรับราชการ ไม่ครบกำหนดตามข้อสัญญา ซึ่งเป็นข้อพิพาทแรกของสัญญาที่ทำให้หน่วยงานผู้ให้ทุนเกิดสิทธิเรียกร้องให้ผู้รับทุนคืนเงินทุนพร้อมเบี้ยปรับ ซึ่งผู้สัญญาตกลงไว้ในข้อสัญญาให้ผู้รับทุนมีเวลาชำระหนี้ตามสิทธิเรียกร้องที่เกิดขึ้นจากการผิดสัญญานั้นภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งให้ชำระซึ่งเมื่อครบกำหนดวันที่ต้องชำระผู้รับทุนผิดข้อสัญญาไม่ชำระหนี้ภายในกำหนดเวลาซึ่งเป็นการผิดสัญญาในข้อต่อมา และเป็นข้อที่จะฟ้องคดีขอให้ศาลบังคับสิทธิเรียกร้องในหนี้เงินนั้น ซึ่งคำวินิจฉัยในแนวนี้วินิจฉัยให้เหตุแห่งการฟ้องคดีคือเหตุที่ผู้รับทุนอยู่รับทราบการขาดใช้ไม่ครบ ซึ่งเป็นการฝ่าฝืนสัญญาข้อแรก มิใช่เหตุที่ไม่ชำระคืนเงินทุนและเบี้ยปรับซึ่งเป็นการฝ่าฝืนข้อสัญญาในข้อต่อมานั้น คำวินิจฉัยในแนวทางนี้มีข้อดีและข้อเสีย ดังนี้

1) ข้อดี

มีผลให้มีวันเริ่มนับอายุความฟ้องคดีที่มีได้เกิดขึ้นได้สุดแต่เจ้าหนี้หรือผู้มีสิทธิฟ้องคดีที่จะให้มีเหตุและวันเริ่มนับระยะเวลาเกิดมีขึ้น อันเป็นการให้ความหมายที่ให้เหตุแห่งการฟ้องคดีมีหลักเกณฑ์ทางกฎหมายของเหตุกำหนดวันเริ่มนับอายุความฟ้องคดีฟ้องคดีดังกล่าวในข้อ 4.1.2.2 ทำให้คดีพิพาทในทุกลักษณะของสัญญาโดยเฉพาะลักษณะของข้อพิพาทตามสัญญาของ

ข้าราชการที่ลาหรือรับทุนศึกษามีอายุความฟ้องคดีที่มีค่าบังคับตามวัตถุประสงค์ของการมีอายุความฟ้องคดีหรืออายุความฟ้องคดี

2) ข้อเสีย

2.1) การกำหนดให้เหตุกำหนดวันเริ่มนับอายุความฟ้องคดีเฉพาะที่เกิดจากข้อพิพาทแรกของสัญญา แต่คู่สัญญามีได้ขอให้บังคับตามข้อสัญญาข้อแรก การฟ้องคดีเป็นการฟ้องขอบังคับสิทธิเรียกร้องให้ชำระหนี้เงินซึ่งเพิ่งเกิดขึ้น โดยคู่สัญญากำหนดให้มีวันชำระสิทธิเรียกร้องในหนี้เงินภายในเวลาตามข้อสัญญาข้อหลัง ซึ่งเป็นข้อสัญญากำหนดให้ปฏิบัติการชำระหนี้ตามสิทธิเรียกร้องเป็นวันอื่นมิใช่วันที่เกิดสิทธิเรียกร้อง ซึ่งไม่มีข้อสงสัยว่าจะมีข้อสัญญาเช่นนี้ไม่ได้ หรือหากมีได้ก็ไม่ใช่กำหนดวันชำระหนี้ ดังนั้นจึงต้องมีการฝ่าฝืนข้อสัญญาข้อหลังนั้นด้วยจึงจะฟ้องคดีได้ ซึ่งการฝ่าฝืนข้อสัญญาข้อหลัง เช่นคู่สัญญาได้ตกลงให้ฝ่ายหน่วยงานของรัฐแจ้งยอดหนี้ที่คำนวณได้เป็นการทวงถามให้ชำระหนี้ ซึ่งอยู่ที่คู่สัญญาจะตกลงกันไว้ก่อนโดยกำหนดให้ต้องชำระหนี้ภายในกี่วัน เช่น อาจภายใน 30 วัน นับแต่วันรับหนังสือทวงถาม เป็นต้น ซึ่งแม้ว่าจะมีข้อพิพาทแรกของสัญญาเกิดขึ้น และทำให้คู่สัญญาฝ่ายเจ้าหนี้เกิดสิทธิเรียกร้องและอาจใช้สิทธิทวงถามให้ชำระหนี้ตามข้อสัญญาได้ตั้งแต่วันเกิดข้อพิพาทแรกแล้ว แต่หากเจ้าหนี้นี้มีเหตุที่ไปใช้สิทธิทวงถามในช่วงวันที่ใกล้จะครบกำหนดอายุความฟ้องคดี เช่น ก่อนสิบวันจะครบกำหนดห้าปี (เดิมหนึ่งปี) การกำหนดเหตุวันเริ่มนับอายุความฟ้องคดีหรือตีความบังคับใช้เหตุแห่งการฟ้องคดีว่าคือเหตุตามข้อพิพาทแรกนั้นก็จะทำให้เจ้าหนี้ไม่อาจใช้สิทธิฟ้องคดีได้ ในขณะที่อยู่ในเวลาสิบวันก่อนครบกำหนดอายุความฟ้องคดี เพราะยังเป็นช่วงระยะเวลาที่ลูกหนี้ยังมีสิทธิชำระหนี้ อีกทั้ง เมื่อครบกำหนดวันชำระเจ้าหนี้ก็จะใช้สิทธิฟ้องคดีนั้นไม่ได้เลย เนื่องจากในวันครบกำหนดเวลาชำระหนี้นั้นได้พ้นกำหนดอายุความฟ้องคดีที่เริ่มนับไปแล้ว ตามกำหนดเวลาที่โดยไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายให้อายุความฟ้องคดีขยายออกไปในลักษณะของการใช้สิทธิเรียกร้องเช่นนี้ไว้ด้วย

2.2) ข้อเสียในประการสำคัญ คือ การปรับใช้บังคับกฎหมายในลักษณะดังกล่าว โดยเฉพาะในระยะแรก ที่ยังไม่มีแนวคำพิพากษาบรรทัดฐานก่อให้เกิดความสับสนต่อผู้ที่ใช้บังคับตามบทบัญญัติของกฎหมายที่ไม่อาจจะคาดการณ์ได้ว่า จะมีการปรับใช้กฎหมายใช้เหตุแห่งการฟ้องคดีมีความหมายในแนวคำวินิจฉัยนี้ได้ เนื่องจากตามข้อสัญญาให้ต้องทวงถามและให้เวลาผู้รับทุนชำระหนี้ด้วยอย่างชัดเจน ดังเช่น พ้นงานอัยการผู้รับมอบอำนาจในคดีตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุด คำสั่งที่ 143/2550⁸ ที่ยึดถือการบังคับใช้เหตุแห่งการฟ้องคดีตามบทบัญญัติของกฎหมายประกอบกับข้อเท็จจริงในสัญญาที่มีข้อสัญญาที่ให้หน่วยงานของรัฐต้องทวงถามและ

⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 3

กำหนดเวลาให้ผู้รับทุนมีเวลาอันหนึ่งที่จะชำระหนี้ไว้อย่างชัดเจน ซึ่งในระหว่างยังไม่ครบกำหนดวันที่ลูกหนี้มีสิทธิชำระหนี้ นั้น จึงเป็นการยากที่จะเข้าใจว่า สามารถที่จะฟ้องคดีได้ก่อนวันที่สิทธิเรียกร้องถึงกำหนดต้องชำระตามที่กำหนดไว้ในข้อสัญญาอย่างชัดเจนตามแนวทางที่หนึ่งนี้ได้

4.9.3.2 แนวคำวินิจฉัยแนวทางที่สอง (คำสั่งที่ 12/2554)

ตามคำวินิจฉัยให้ “เหตุแห่งการฟ้องคดี” ตามสัญญาของข้าราชการที่ลาหรือรับทุนเพื่อศึกษา คือเหตุที่ผู้รับทุนไม่ยอมรับผิดชดใช้คืนเงินทุนพร้อมเบี้ยปรับภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งให้ชำระตามข้อตกลงวันชำระหนี้เงินตามสัญญา ซึ่งเป็นข้อพิพาทตามสัญญาที่เกิดขึ้นภายหลังจากที่เกิดข้อพิพาทข้อแรกที่ผู้รับทุนรับราชการชดใช้ไม่ครบกำหนดนั้นมีข้อดีและข้อเสียดังนี้

1) ข้อดี

เป็นการบังคับใช้กฎหมายที่ตรงตามบทบัญญัติของกฎหมายทำให้เกิดความสับสนกับผู้ยึดถือปฏิบัติตามบทบัญญัติกฎหมายที่มีผลใช้บังคับอยู่

2) ข้อเสีย

การใช้ “เหตุแห่งการฟ้องคดี” เป็นตัวเหตุกำหนดวันเริ่มนับอายุความฟ้องคดีพิพาทตามสัญญาทางปกครอง ตรงตามบทบัญญัติของมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ในกรณีของสัญญาประเภทที่มีลักษณะของข้อสัญญาที่ใช้สิทธิเรียกร้องต้องทวงถามก่อน ดังเช่นสัญญาของข้าราชการที่ลาหรือรับทุนเพื่อศึกษา ที่จะเกิดข้อพิพาทที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องตามข้อสัญญาข้อหลังได้นั้น จะต้องมีการทวงถามให้มีวันชำระหนี้โดยฝ่ายเจ้าหนี้เช่นนั้น ก็จะเป็นกรณีที่เหตุกำหนดวันเริ่มนับอายุความฟ้องคดีหรืออายุความฟ้องคดีจะมีวันเริ่มนับได้สุดแต่เจ้าหนี้หรือผู้มีสิทธิฟ้องคดีจะทำให้เกิดมีวันเริ่มนับขึ้น จึงเป็นเหตุกำหนดวันเริ่มนับอายุความฟ้องคดีที่มีวันเริ่มนับที่ไม่แน่นอน ส่งผลให้วันสิ้นสุดของอายุความฟ้องคดีไม่แน่นอนตามไปด้วย การขาดหลักเกณฑ์ทางกฎหมายเหตุกำหนดวันเริ่มนับอายุความฟ้องคดีในลักษณะดังกล่าวทำให้กำหนดอายุความฟ้องคดีไม่มีค่าบังคับตามวัตถุประสงค์ของการมีอายุความฟ้องคดีหรืออายุความฟ้องคดี เช่น หากคู่สัญญาฝ่ายเจ้าหนี้ซึ่งจะเป็นผู้เสียสิทธิตามกำหนดอายุความฟ้องคดีในบทบัญญัติของกฎหมาย อาจใช้สิทธิทวงถามทำให้เกิดข้อพิพาทประการหลังที่ทำให้มีอำนาจฟ้องหรือมีเหตุแห่งการฟ้องคดีเมื่อใดก็ได้ ซึ่งอาจจะเป็นเวลาหลายสิบปีภายหลังจากอาจใช้

สิทธิทวงถามได้แล้วแต่คดีก็จะยังอยู่ภายในอายุความฟ้องคดีหรืออายุความฟ้องคดี เนื่องจากเพิ่งมีวันเริ่มนับ เมื่อมีการทวงถามเกิดขึ้นจริง

ดังนั้น การวินิจฉัยโดยปรับการบังคับใช้ “เหตุแห่งการฟ้องคดี” ซึ่งเป็นเหตุกำหนดวันเริ่มนับอายุความฟ้องคดี ตามมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 ไปในแนวทางใดในสองแนวทางดังกล่าวนี้ต่างก็มีข้อเสียที่สำคัญและเป็นข้อเสียที่มีมากกว่าข้อดีทั้งสิ้น

มหาวิทยาลัยรังสิต
Rangsit University

บทที่ 5

บทสรุปอภิปรายผลและข้อเสนอแนะ

5.1 สรุปผลการวิจัยและอภิปรายผล

5.1.1 หลักเกณฑ์ทางกฎหมายเหตุกำหนดวันเริ่มนับและวันสิ้นสุดอายุความฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองของไทย

ในการวิจัยนี้ได้้นำแนวคิดเกี่ยวกับอายุความฟ้องคดีมาศึกษาถึงหลักเกณฑ์ทางกฎหมายของเหตุกำหนดวันเริ่มนับและวันสิ้นสุดอายุความฟ้องคดี และได้นำเหตุกำหนดวันเริ่มนับและวันสิ้นสุดอายุความฟ้องคดีตามกฎหมายของต่างประเทศเปรียบเทียบกับหลักเกณฑ์ทางกฎหมายที่ได้จากแนวคิดเกี่ยวกับการกำหนดเหตุวันเริ่มนับและวันสิ้นสุดอายุความฟ้องคดีมีผลวิจัยหลักเกณฑ์ทางกฎหมายได้ดังนี้

5.1.1.1. หลักเกณฑ์ทางกฎหมายเหตุกำหนดวันเริ่มนับอายุความฟ้องคดี

1) แนวคิดเกี่ยวกับความหมาย ลักษณะและประเภทของอายุความฟ้องคดี

จากการวิจัยพบว่า หลักเกณฑ์ทางกฎหมายของเหตุกำหนดวันเริ่มนับอายุความฟ้องคดี จากแนวคิดส่วนนี้คือเหตุกำหนดวันเริ่มนับนั้นต้องเป็นเหตุที่มีได้เกิดขึ้นได้สุดแต่เจ้าหน้าที่หรือผู้มีสิทธิฟ้องคดีที่จะทำให้เกิดเหตุขึ้นขึ้น ซึ่งสอดคล้องกันกับหลักเกณฑ์ของเหตุที่ทำให้มีเวลาแรกที่อาจบอกกล่าวได้ของกฎหมายของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และเหตุที่เกิดขึ้นในกฎหมายของสาธารณรัฐฝรั่งเศสรวมทั้งเหตุที่ทำให้มีเวลาแรกที่อาจทวงถามได้ อันเป็นเหตุกำหนดวันเริ่มนับตามมาตรา 193/13 ตอนแรกแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของไทย โดยเหตุเริ่มนับต่างๆดังกล่าวต่างไม่ยอมให้มีวันเริ่มนับอายุความเกิดขึ้นจากการทวงถามของเจ้าหน้าที่หรือผู้มีสิทธิฟ้องคดีเกิดขึ้นจริง เนื่องจากการทวงถามจะต้องขึ้นอยู่กับฝ่ายเจ้าหน้าที่ที่จะทำให้เกิดเหตุขึ้นขึ้นซึ่งอาจเป็นเวลานานเท่าใดก็ได้ เช่นอาจเป็นเวลาหลายสิบปีภายหลังจากเกิดสิทธิเรียกร้องหรือเกิดการผิดสัญญา

จะทำให้บทบัญญัติเกี่ยวกับที่กำหนดให้มีอายุความไว้ในกฎหมายจะไม่มีค่าบังคับ ดังนั้น หลักเกณฑ์ที่ต้องเป็นเหตุที่มีได้เกิดขึ้นได้สุดแต่เจ้าหน้าที่หรือผู้มีสิทธิฟ้องคดีที่จะทำให้เกิดเหตุขึ้นขึ้น จึงเป็นหลักเกณฑ์ทางกฎหมายของเหตุกำหนดวันเริ่มนับอายุความฟ้องคดีได้ประการหนึ่ง

2) แนวคิดเกี่ยวกับวัตถุประสงค์หรือความมุ่งหมายให้มีกำหนดอายุความฟ้องคดี

จากการศึกษาที่พบว่าวัตถุประสงค์หรือความมุ่งหมายให้มีกำหนดอายุความฟ้องคดีในบทบัญญัติของกฎหมาย แบ่งเป็นหลักได้ 2 ประการคือ ประการแรกคือวัตถุประสงค์ไม่ให้มีการฟ้องคดีในระยะเวลาที่ยาวนานเกินไป และประการที่สองคือวัตถุประสงค์ต้องการลงโทษตัดสิทธิผู้ฟ้องคดี ซึ่งพบหลักเกณฑ์ทางกฎหมายจากวัตถุประสงค์ดังกล่าวดังต่อไปนี้

2.1) วัตถุประสงค์ไม่ให้มีการฟ้องคดีในระยะเวลาที่ยาวนานเกินไป

จากการวิจัยพบหลักเกณฑ์ทางกฎหมายตามวัตถุประสงค์นี้ คือ ต้องเป็นเหตุแรกที่ทำให้เกิดข้ออ้างอันเป็นหลักแห่งข้อหา เนื่องจากการกล่าวอ้างถึงการเกิดเหตุแรกอันเป็นสาระสำคัญที่จะต้องกล่าวในคำฟ้องเพื่อให้มีการพิสูจน์และรับฟังข้อเท็จจริงเหตุขึ้นจึงเป็นข้ออ้างอันเป็น สาระสำคัญของข้อกล่าวหาตามคำฟ้องประการแรกซึ่งอาจมีเหตุอื่นๆ อันเป็นสาระสำคัญของคำฟ้องเช่นเดียวกันเกิดขึ้นตามมา โดยไม่แน่นอนว่าจะมีช่วงเวลาห่างกันเท่าใด ซึ่งอาจห่างออกไปได้หลายปีก็ได้ ดังนั้นการเกิดขึ้นของเหตุการณ์แรกดังกล่าวจึงเกี่ยวข้องกับวันเริ่มนับของความเก่าไปของพยานหลักฐานในการพิสูจน์ข้อกล่าวหาในคดี หลักเกณฑ์นี้สอดคล้องกันกับหลักเกณฑ์ของเหตุกำหนดวันเริ่มนับอายุความฟ้องคดี คือเหตุที่มีเวลาแรกที่สามารถบอกกล่าวได้ตามกฎหมายของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และเหตุที่เกิดขึ้นตามกฎหมายของสาธารณรัฐฝรั่งเศส รวมทั้งเหตุที่ทำให้มีเวลาแรกที่สามารถถามได้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของไทย ซึ่งต่างมีหลักเกณฑ์ที่เป็นเหตุแรกของผู้ฟ้องคดีจะต้องกล่าวอ้างในข้อหาตามคำฟ้อง ดังนั้น เหตุดังกล่าวจึงเป็นหลักเกณฑ์ทางกฎหมายของเหตุกำหนดวันเริ่มนับอายุความฟ้องคดีได้อีกประการหนึ่งด้วย ซึ่งในงานวิจัยนี้เรียกว่า เหตุกำหนดวันเริ่มนับอายุความถือเอา

2.2) วัตถุประสงค์หรือความมุ่งหมายเป็นการลงโทษตัดสิทธิผู้มีสิทธิฟ้องคดี

จากการวิจัยพบหลักเกณฑ์ของกฎหมายของเหตุกำหนดวันเริ่มนับอายุความฟ้องคดีจากวัตถุประสงค์นี้คือ เป็นเหตุแรกที่จะทำให้ผู้ฟ้องคดีฟ้องคดีได้ เนื่องจากเป็นเหตุที่ทำให้มีวันเวลาแรกที่เจ้าหน้าที่หรือผู้มีสิทธิฟ้องคดีรู้ว่าอาจใช้สิทธิฟ้องคดีหรือทำให้อาจใช้สิทธิฟ้อง

คดีได้ หรือในทางกลับกันก็เป็นวันแรกที่ผู้ฟ้องคดีเริ่มละเลยการใช้สิทธิ ซึ่งหลักเกณฑ์นี้สอดคล้องกันกับหลักเกณฑ์ของเหตุกำหนดวันเริ่มนับอายุความฟ้องคดีรู้ถึงเหตุที่เกิดสิทธิอันเป็นเหตุกำหนดวันเริ่มนับอายุความฟ้องคดีในกฎหมายแพ่งของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีและรู้ถึงเหตุที่มีคำสั่งปฏิเสธคำขอให้แก้ไขความเดือดร้อนก่อนฟ้องคดีตามเหตุกำหนดวันเริ่มนับอายุความฟ้องคดีตามกฎหมายของของสาธารณรัฐฝรั่งเศส ดังนั้น การรู้ถึงเหตุแรกที่จะทำให้ผู้ฟ้องคดีได้ จึงเป็นหลักเกณฑ์ทางกฎหมายของเหตุกำหนดวันเริ่มนับอายุความตามแนวคิดในวัตถุประสงค์นี้ได้อีกประการหนึ่งด้วย ซึ่งในงานวิจัยนี้เรียกว่าเหตุกำหนดวันเริ่มนับอายุความรู้ข้อเท็จจริง

5.1.1.2 หลักเกณฑ์ทางกฎหมายของเหตุกำหนดวันสิ้นสุดอายุความฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองของไทย

1) แนวคิดเกี่ยวกับความหมาย ลักษณะ และประเภทของอายุความ

จากการวิจัยพบหลักเกณฑ์ทางกฎหมายของเหตุกำหนดวันสิ้นสุดอายุความฟ้องคดีจากแนวคิดส่วนนี้คือ ต้องเป็นเหตุที่เกิดขึ้นโดยไม่อาจจะโทษเจ้าหน้าที่หรือผู้มีสิทธิฟ้องคดีได้เนื่องจากอายุความเป็นช่วงของเวลาที่กำหนดให้ฝ่ายผู้มีสิทธิฟ้องคดีเป็นผู้เสียสิทธิฟ้องคดี

ดังนั้น เหตุที่จะมาทำให้กำหนดอายุความขยายออกไปได้นั้นจึงต้องมีสาเหตุที่เกิดจากความผิดของเจ้าหน้าที่หรือผู้มีสิทธิฟ้องคดี ซึ่งอาจเกิดจากข้อสัญญาที่คู่สัญญาได้ตกลงกำหนดเวลาชำระหนี้ตามสิทธิเรียกร้องไว้ ดังที่ประมวลกฎหมายแพ่งของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีบทบัญญัติในมาตรา 193/13 ตอนท้าย แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติให้มีผลของวันสิ้นสุดอายุความฟ้องคดีที่หากเริ่มนับแต่เวลาแรกที่อาจทวงถามตามบทบัญญัติในมาตรา 193/13 ตอนแรกขยายออกไปหากมีวัน อันเกิดจากเหตุที่มีข้อตกลงในสัญญาให้มีช่วงเวลาที่ลูกหนี้มีเวลาชำระหนี้ภายหลังจากที่เจ้าหนี้ได้ทวงถามแล้ว ซึ่งเหตุดังกล่าวมีสาเหตุที่เกิดขึ้นโดยอาจจะโทษเจ้าหน้าที่หรือผู้มีสิทธิฟ้องคดีได้ ดังที่บทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวยอมให้มีวันเริ่มนับอายุความขึ้นใหม่แทนที่จะให้เริ่มนับได้แต่เวลาแรกที่อาจทวงถามได้ ซึ่งมีผลให้วันสิ้นสุดอายุความขยายออกไปสอดคล้องกันกับหลักเกณฑ์ทางกฎหมายของเหตุกำหนดวันสิ้นสุดอายุความฟ้องคดีดังกล่าวข้างต้น

2) แนวคิดเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ของการมีอายุความฟ้องคดี

วัตถุประสงค์การมีอายุความที่ต้องการตัดสิทธิฟ้องคดีของเจ้าหน้าที่ ดังนั้น การจะตัดสิทธิได้กรณีเจ้าหน้าที่จึงต้องให้เจ้าหน้าที่ใช้สิทธิฟ้องคดีได้ตลอดช่วงเวลาตั้งแต่วันเริ่มนับจนถึงวัน

สุดท้ายของอายุความฟ้องคดี แต่หากก่อนสิ้นสุดกำหนดอายุความฟ้องคดีมีเหตุที่ทำให้เจ้าหนี้ฟ้องคดีไม่ได้ กรณีดังกล่าวจึงมีหลักเกณฑ์ทางกฎหมายของเหตุกำหนดวันสิ้นสุดอายุความเกิดขึ้น ซึ่งสอดคล้องกับกรณีมีเหตุตามความในมาตรา 193/13 ตอนท้าย แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ได้บัญญัติให้มีผลวันสิ้นสุดอายุความฟ้องคดีขยายออกไปจากวันเริ่มนับอายุความฟ้องคดีตามความในมาตรา 193/13 ตอนแรก ดังนั้น เหตุที่ทำให้เจ้าหนี้ฟ้องคดีไม่ได้ภายในกำหนดอายุความคงที่นั้น จึงเป็นเหตุกำหนดวันสิ้นสุดที่ต้องนำมาใช้ ประกอบกันกับหลักเกณฑ์ทางกฎหมายของเหตุกำหนดวันสิ้นสุดอายุความฟ้องคดีดังกล่าวในข้อ 1) ข้างต้นด้วย

5.1.2 หลักเกณฑ์ทางกฎหมายของเหตุกำหนดวันเริ่มนับและวันสิ้นสุดอายุความฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองของไทย

5.1.2.1 หลักเกณฑ์ทางกฎหมายของเหตุกำหนดวันเริ่มนับอายุความฟ้องคดี

จากการวิจัยพบว่า เหตุกำหนดวันเริ่มนับอายุความฟ้องคดีตามกฎหมายของสาธารณรัฐฝรั่งเศส ของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ยกเว้นตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ.2522 มีการกำหนดอายุความและเหตุกำหนดวันเริ่มนับอายุความฟ้องคดีมาใช้ตามความหลากหลายของลักษณะสิทธิเรียกร้องที่อาจเกิดขึ้นได้จากข้อตกลงของคู่สัญญา แต่เฉพาะเหตุกำหนดวันเริ่มนับอายุความร้องทุกข์ตามมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ.2522 ที่กำหนดให้ใช้ “เหตุแห่งการร้องทุกข์” เช่นเดียวกับและตามมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ให้ใช้ “เหตุแห่งการฟ้องคดี” เป็นเหตุกำหนดวันเริ่มนับเหลือเพียงเหตุกำหนดเดียว ซึ่งจากการวิจัยพบว่าเมื่อนำเอาเหตุแห่งการฟ้องคดีไปใช้กับลักษณะของสิทธิเรียกร้อง ที่มีความหลากหลายต่างลักษณะกัน โดยเฉพาะกับสิทธิเรียกร้องจะใช้บังคับได้จะต้องทวงถามให้ลูกหนี้ชำระหนี้ก่อน ซึ่งจะเป็นลักษณะของสิทธิเรียกร้องที่ยังคงต้องมียู่ภายหลังจัดตั้งศาลปกครองต่อไป ซึ่งไม่อาจใช้ได้ กับคดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิเรียกร้องในบางลักษณะนั้นได้

การวิจัยนี้ยังพบว่า “เหตุแห่งการฟ้องคดี” อันเป็นเหตุกำหนดวันเริ่มนับอายุความฟ้องคดีที่เหลือเพียงเหตุเดียว ตามกฎหมายภายหลังจัดตั้งศาลปกครองนั้น เป็นเหตุกำหนดวันเริ่มนับที่ไม่มีหลักเกณฑ์ทางกฎหมายของเหตุกำหนดวันเริ่มนับที่ถูกต้อง เนื่องจากในกรณีที่คู่สัญญากำหนดให้สิทธิเรียกร้องจะบังคับได้จะต้องทวงถามก่อน จึงจะบังคับสิทธิเรียกร้องได้ หรือ เหตุแห่งการฟ้องคดีจะมีได้ต้องทวงถามก่อนนั้น กรณีดังกล่าวการจะเกิดเหตุแห่งการฟ้องคดีได้จึงสุดแต่

เจ้าหน้าที่หรือผู้มีสิทธิฟ้องคดีจะทำให้เกิดเหตุขึ้นขึ้น และเหตุแห่งการฟ้องคดีก็มีสาเหตุแรกที่ทำให้เกิดข้ออ้างอันเป็นหลักแห่งข้อหา รวมทั้งมีสาเหตุแรกที่จะทำให้ผู้ฟ้องคดีฟ้องคดีได้ ดังนั้น การขาดหลักเกณฑ์ทางกฎหมายของเหตุกำหนดวันเริ่มนับอายุความให้มีวันเริ่มนับและวันสิ้นสุดอายุความฟ้องคดีเกิดขึ้นภายหลังจากที่เกิดสิทธิเรียกร้องแล้วเป็นเวลาหลายสิบปีก็ได้ ซึ่งขัดกับวัตถุประสงค์ของการบัญญัติให้มียุอายุความฟ้องคดี

นอกจากนี้การบัญญัติให้มีกำหนดอายุความเพื่อกำหนดอายุความเดียว ในคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองภายหลังจัดตั้งศาลปกครอง ดังเช่นที่มาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 บัญญัติไว้นั้นจะไม่อาจแบ่งแยกลักษณะคดีพิพาทที่เกี่ยวกับสิทธิเรียกร้องที่จะบังคับให้ผู้สัญญา ปฏิบัติตามสัญญาที่เป็นการบริการสาธารณะนั้นต่อไปกับคดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิเรียกร้องให้ผู้สัญญาใช้เงิน หรือค่าเสียหายซึ่งไม่เกี่ยวข้องกับการบริการสาธารณะดังเช่นกฎหมายของสาธารณรัฐฝรั่งเศสที่ได้แยกบัญญัติกำหนดอายุความทั้งสองประเภทนั้นให้มีกำหนดอายุความตามสัญญาการปกครองแตกต่างกันระหว่างคดีพิพาทเกี่ยวกับบริการสาธารณะกับคดีพิพาทที่ไม่เกี่ยวกับบริการสาธารณะ

5.1.2.2 หลักเกณฑ์ทางกฎหมายของเหตุกำหนดวันเริ่มสิ้นสุดอายุความฟ้องคดี

จากการศึกษาพบว่า ในกรณีของสิทธิเรียกร้องที่คู่สัญญาไม่ได้ตกลงให้การบังคับสิทธิเรียกร้องจะมีได้ต้องให้พ้นระยะเวลาอันหนึ่งภายหลังจากที่ได้ทวงถามไว้ด้วยจะไม่มีกรณีของหลักเกณฑ์ทางกฎหมายของเหตุกำหนดวันสิ้นสุดอายุความเกิดขึ้น ดังเช่นลักษณะของการใช้สิทธิเรียกร้องตามเหตุกำหนดวันเริ่มนับอายุความฟ้องคดีในกฎหมายของสาธารณรัฐฝรั่งเศส กฎหมายของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และตามความมาตรา 193/12 และมาตรา 193/13 ตอนแรกแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ รวมทั้งจาก “เหตุแห่งการฟ้องคดี” อันเป็นเหตุกำหนดวันเริ่มนับอายุความฟ้องคดีภายหลังจัดตั้งศาลปกครองกรณีของกำหนดเวลาเริ่มนับจากเหตุกำหนดวันเริ่มนับอายุความฟ้องคดีต่าง ๆ ดังกล่าวมาทั้งหมดเป็นเหตุกำหนดวันเริ่มนับอายุความที่ไม่ต้องมีเหตุกำหนดวันสิ้นสุดอายุความบัญญัติไว้

สำหรับเหตุกำหนดวันเริ่มนับอายุความฟ้องคดีตามความในมาตรา 193/13 ตอนท้ายแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งบัญญัติว่า “...แต่ถ้าลูกหนี้ยังไม่ชำระหนี้จนกว่าระยะเวลาหนึ่งจะได้ล่วงพ้นไปแล้วนับแต่เวลาที่ได้ทวงถามนั้นให้เริ่มนับอายุความตั้งแต่ระยะเวลานั้นได้สิ้นสุดไปแล้ว” นั้นเป็นการกำหนดให้มีเหตุกำหนดวันเริ่มนับอายุความฟ้องคดีใน

กรณีที่เจ้าหนี้จะต้องทวงถามเกิดขึ้นจริงเสียก่อนจึงเป็นเหตุกำหนดวันเริ่มนับที่ขาดหลักเกณฑ์ทางกฎหมายที่ถูกต้องทำให้กำหนดอายุความไม่มีค่าบังคับ เช่นเจ้าหนี้อาจทวงถามภายหลังจากที่เกิดสิทธิทวงถามขึ้นแล้วเมื่อใดก็ได้ ซึ่งจะขัดแย้งกับวัตถุประสงค์ของการให้มีกำหนดอายุความที่เกี่ยวกับความเก่าไปของพยานหลักฐานดังกล่าวข้างต้น

ดังนั้น บทบัญญัติของมาตรา 193/13 ตอนท้ายนี้ จึงต้องไม่บัญญัติให้มีเหตุกำหนดวันเริ่มนับอายุความฟ้องคดีเพิ่มซ้อนเข้าไปอีกเหตุหนึ่ง กรณีต้องใช้เหตุทำให้มีเวลาแรกที่สามารถทวงถามได้ซึ่งเป็นกำหนดวันเริ่มนับอายุความฟ้องคดีตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 193/13 ตอนแรก ซึ่งเป็นเหตุกำหนดวันเริ่มนับที่มีหลักเกณฑ์ทางกฎหมายที่ถูกต้องมีค่าบังคับอยู่แล้ว และหากไม่มีการทวงถามเกิดขึ้นอายุความก็จะถึงกำหนดตามวันเวลาเริ่มนับและวันสิ้นสุดที่คงที่นั้น แต่เฉพาะกรณีที่มีการทวงถามเกิดขึ้นจริง และการทวงถามนั้นได้เกิดขึ้นเมื่อใกล้จะครบกำหนดอายุความที่นับมาแล้วนั้นก็จะเกิดเหตุอันมีหลักเกณฑ์ทางกฎหมายของเหตุกำหนดวันสิ้นสุดเกิดขึ้น เนื่องจากเป็นกรณียังมีช่วงเวลาที่ถูกหนีสืบสิทธิชำระหนี้ ทำให้เจ้าหนี้ไม่อาจใช้สิทธิฟ้องคดีได้ภายในกำหนดอายุความคงที่นั้นได้ จึงเป็นกรณีที่กฎหมายต้องบัญญัติให้กำหนดอายุความฟ้องคดีขยายออกไปเท่าที่จำเป็นในการใช้สิทธิฟ้องคดี มิใช่เพ่งให้มีวันเริ่มนับอายุความฟ้องคดีขึ้นใหม่ ดังที่ปรากฏอยู่ในบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว

5.1.3 ปัญหาการใช้บังคับเหตุกำหนดวันเริ่มนับและวันสิ้นสุดอายุความฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองของไทย

จากการวิจัยพบว่า การใช้บังคับ เหตุกำหนดวันเริ่มนับอายุความฟ้องคดีภายหลังจัดตั้งศาลปกครองเหลือเพียงเหตุเดียวคือ “เหตุแห่งการฟ้องคดี” ตามความในมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 ให้มีนัยของความหมาย “เหตุแห่งการฟ้องคดี” ในกรณีนำไปใช้กับคดีพิพาทตามสิทธิเรียกร้องที่จะต้องทวงถามก่อนจึงจะอาจบังคับสิทธิเรียกร้องได้นั้น ได้มีแนวคำวินิจฉัยเป็นแนวทางหลักสองแนวทาง คือ แนวทางที่หนึ่ง เหตุแห่งการฟ้องคดีพิพาทเรียกให้ใช้หนี้เงินมีเหตุแห่งการฟ้องคดีก่อนที่จะมีการทวงถามให้ลูกหนี้ใช้เงินตามข้อสัญญา กับแนวทางที่สอง เหตุแห่งการฟ้องคดีเกิดขึ้นหลังจากที่ได้มีการทวงถามให้ลูกหนี้ใช้หนี้เงินแล้ว และลูกหนี้ไม่ยอมใช้หนี้เงินนั้น

การใช้บังคับ “เหตุแห่งการฟ้องคดี” ตามแนวทางที่หนึ่งเป็นเหตุให้มีนัยความหมายตรงกับเหตุที่ทำให้เกิดเวลาแรกที่อาจทวงถามได้ (มาตรา 193/13 ตอนต้น) แต่ไม่ตรงกับเหตุที่ทำให้อาจบังคับสิทธิเรียกร้องได้และเหตุฝ่าฝืนการกระทำ (มาตรา 193/12) รวมทั้งเหตุที่พ้นระยะเวลาอันหนึ่งนับแต่ได้ทวงถาม (มาตรา 193/13 ตอนท้าย) และเหตุแห่งการร้องทุกข์ (มาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติ คณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ.2522) ส่วนการใช้บังคับเหตุแห่งการฟ้องคดีตามแนวทางที่สองเป็นเหตุที่มีความหมายที่ตรงกับและไม่ตรงกับเหตุกำหนดวันเริ่มนับอายุความฟ้องคดีก่อนจัดตั้งศาลปกครองในทางกลับกันกับแนวทางที่หนึ่ง ปรากฏตามตารางเปรียบเทียบต่อไปนี้

ตารางที่ 5.1 เปรียบเทียบแนวคำวินิจฉัยการใช้บังคับ “เหตุแห่งการฟ้องคดี” กับ เหตุกำหนดวันเริ่มนับอายุความก่อนจัดตั้งศาลปกครอง

เหตุแห่งการฟ้องคดี	เหตุกำหนดวันเริ่มนับก่อนจัดตั้งศาลปกครอง
1. แนวทางที่หนึ่ง	ตรงกับ
กรณีไม่ต้องทวงถามตามข้อสัญญาที่อาจบังคับสิทธิเรียกร้องได้ หรือมีเหตุแห่งการฟ้องเรียกคืนเงินทุนและเบี้ยปรับได้โดยไม่ต้องทวงถามให้ลูกหนี้ชำระหนี้ตามที่กำหนดไว้ในข้อสัญญาเสียก่อน (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 7/2547 และ 143/2550 เป็นต้น)	เหตุที่ทำให้เกิดเวลาแรกที่อาจทวงถามได้ (ม.193/13 ตอนต้น) ไม่ตรงกับ 1) เหตุที่ทำให้อาจบังคับสิทธิเรียกร้องได้ และเหตุฝ่าฝืนการกระทำ (ม.193/12) 2) เหตุที่พ้นระยะเวลาอันหนึ่งนับแต่ได้มีการทวงถาม (ม.193/13 ตอนท้าย) 3) เหตุแห่งการร้องทุกข์ (ม.23)
2. แนวทางที่สอง	ตรงกับ
กรณีต้องทวงถามให้ชำระหนี้ตามสิทธิเรียกร้องในหนี้คืนเงินทุนและเบี้ยปรับตามข้อสัญญาที่กำหนดให้ต้องทวงถามเสียก่อนจึงจะอาจบังคับสิทธิเรียกร้องได้ หรือเพิกมีเหตุแห่งการฟ้องคดี (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 12/2554)	1) เหตุที่ทำให้อาจบังคับสิทธิเรียกร้องได้ และฝ่าฝืนการกระทำ (ม.193/12) 2) เหตุที่พ้นระยะเวลาอันหนึ่งนับแต่ได้ทวงถาม (ม.193/13 ตอนท้าย) 3) เหตุแห่งการร้องทุกข์ (ม.23) ไม่ตรงกับ เหตุที่ทำให้เกิดเวลาแรกที่อาจทวงถามได้ (ม.193/13 ตอนต้น)

จากการเปรียบเทียบดังกล่าว ทำให้เห็นได้อย่างชัดเจนว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 51 ที่กำหนดให้ใช้ “เหตุแห่งการฟ้องคดี” นั้นเป็นเหตุ กำหนดวันเริ่มนับอายุความฟ้องคดีที่ไม่มีหลักเกณฑ์ทางกฎหมายที่ถูกต้องและเป็นเหตุกำหนดวัน เริ่มนับอายุความฟ้องคดีเพียงเหตุเดียวจึงไม่อาจใช้ได้กับลักษณะของสิทธิเรียกร้องที่อาจเกิดขึ้นจาก ข้อตกลงของคู่สัญญาอันมีลักษณะหลากหลายได้ซึ่งแตกต่างจากลักษณะของคดีพิพาททางปกครอง ประเภทอื่น ซึ่งน่าจะเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดการปรับการใช้บังคับกฎหมาย ทำให้เกิดมีแนวคำ วินิจฉัยในเรื่องเดียวกันแตกต่างกัน ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงแน่นอนของกฎหมายอันเป็นหลักการ สำคัญในการใช้บังคับกฎหมายตามระบบกฎหมาย จึงหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะต้องปรับปรุงแก้ไข บทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องดังกล่าว

5.2 ข้อเสนอแนะ

5.2.1 ปรับปรุงแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายเกี่ยวกับเหตุกำหนดวันเริ่มนับและวันสิ้นสุด อายุความฟ้องคดี

1) การแก้ไขมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดี ปกครอง พ.ศ.2542 ให้มีเหตุกำหนดวันเริ่มนับอายุความฟ้องคดีที่มีหลักเกณฑ์ทางกฎหมายให้ ถูกต้องได้เช่นเพิ่มเหตุกำหนดวันเริ่มนับอีกว่า กรณีเหตุแห่งการฟ้องคดีจะมีได้ต้องทวงถามก่อนให้ เริ่มนับอายุความได้แต่เวลาแรกที่สามารถทวงถามได้ ก็จะไม่อาจทำให้มีกำหนดอายุความรวมทั้งเหตุ กำหนดวันเริ่มนับและวันสิ้นสุดอายุความฟ้องคดีใช้ได้ครอบคลุมกับลักษณะของข้อพิพาทตามสัญญา ทางปกครองที่มีกำหนดอายุความบัญญัติไว้ใน บทบัญญัติเฉพาะของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่มี กำหนดอายุความไว้หลากหลายอีกมากประกอบกับยังมีปัญหาของการให้ความหมายว่าสัญญาใด เป็นสัญญาทางปกครอง หรือสัญญาทางแพ่ง หากยังคงให้มีกำหนดอายุความแตกต่างกัน จะทำให้เกิดปัญหาการบังคับใช้กฎหมายในระบบกฎหมายเกิดขึ้นได้โดยง่าย โดยเฉพาะกับการบังคับใช้ กำหนดอายุความฟ้องคดีที่เป็นเงื่อนไขสำคัญในการฟ้องคดีปกครอง ดังนั้น ในข้อเสนอนี้จึงเสนอ แก้ไขมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวโดยกำหนดให้ไปใช้กำหนดอายุความใช้สิทธิเรียกร้อง หรืออายุความฟ้องคดีตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แทน เช่นเดียวกันกับกำหนดระยะเวลา การฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองของประเทศของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ที่ บัญญัติให้ใช้กำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองให้เป็นไปตามประมวล กฎหมายแพ่ง

2) อย่างไรก็ตามเนื่องจากสัญญาทางปกครองเป็นสัญญาที่มีวัตถุประสงค์หลักในการบริการสาธารณะซึ่งมีหลักการบริการสาธารณะต้องต่อเนื่องไม่หยุดชะงักอยู่ด้วย ดังนั้น หากมีข้อพิพาทเกี่ยวกับการไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามสัญญาซึ่งเป็นหนี้หลักของสัญญา ในประการที่ไม่เกี่ยวกับสิทธิเรียกร้องในหนี้เงินหรือค่าเสียหาย จึงควรมีกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีประเภทนี้ให้มีเหตุกำหนดวันเริ่มนับและวันสิ้นสุดระยะเวลาการฟ้องคดีแยกเป็นอีกประเภทคดีหนึ่ง ดังเช่นกฎหมายของสาธารณรัฐฝรั่งเศส

3) อย่างไรก็ดี เพื่อความชัดเจนของการเกิดสิทธิฟ้องคดี และเวลานับระยะเวลาการฟ้องคดีตามสิทธิเรียกร้องให้กระทำการหรือเว้นกระทำการที่เป็นหนี้หลักของสัญญาทางปกครอง ที่มีขึ้นเป็นการให้ใช้เงินหรือค่าเสียหายดังกล่าวในข้อ 2 จึงควรกำหนดให้ผู้สัญญาฝ่ายเอกชนต้องร้องขอให้ฝ่ายปกครองแก้ไขความเดือดร้อนตามสัญญา ซึ่งหากฝ่ายปกครองปฏิเสธหรือนิ่งเฉยภายในระยะเวลาอันหนึ่งที่กฎหมายกำหนด จึงจะมีสิทธิฟ้องคดีได้ เช่นเดียวกับกฎหมายของสาธารณรัฐฝรั่งเศสแต่ควรเพิ่มกำหนดเวลาร้องขอ นับแต่มีเหตุแห่งการร้องขอไว้ด้วย เพื่อความชัดเจนของหลักเกณฑ์ทางกฎหมาย เหตุกำหนดวันเริ่มนับอายุความฟ้องคดี

4) สำหรับบทบัญญัติในตอนท้ายของมาตรา 193/13 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ นั้น เป็นบทบัญญัติที่ทำให้วันสิ้นสุดอายุความที่มีวันเริ่มนับตามความในมาตรา 193/13 ตอนแรก ที่ให้นับแต่เวลาแรกที่อาจทวงถามได้นั้นมีวันสิ้นสุดที่ขยายออกไปเนื่องจากให้มีวันเริ่มนับอายุความเกิดขึ้นใหม่เมื่อพ้นระยะเวลาอันหนึ่งนับแต่มีการทวงถามเกิดขึ้นจริง ซึ่งหากยังไม่มีมีการทวงถามอายุความก็จะยังไม่เริ่มนับเช่นนั้น ทำให้เกิดความสับสนในการใช้บังคับกฎหมายอย่างมากทั้งในกรณีไม่มีการทวงถามและกรณีที่มีการทวงถามเกิดขึ้นจริง เนื่องจากเป็นเหตุกำหนดวันเริ่มนับอายุความที่ไม่มีหลักเกณฑ์ทางกฎหมายที่ถูกต้องดังกล่าวมาแล้ว ดังนั้นจึงควรแก้ไขเปลี่ยนเป็นให้มีวันเริ่มนับแต่เวลาแรกที่อาจทวงถามได้ ตามมาตรา 193/13 ตอนต้น ซึ่งเมื่อเริ่มนับแล้วหากไม่มีการทวงถามภายในกำหนดอายุความฟ้องคดีกรณีจะไม่มีหลักเกณฑ์ทางกฎหมายของเหตุกำหนดวันสิ้นสุดอายุความเกิดมีขึ้น จึงไม่มีกรณีที่วันเริ่มนับอายุความเกิดขึ้นใหม่ แต่หากมีการทวงถามเกิดขึ้นจริงและกำหนดอายุความที่เริ่มนับมาแล้วจะถึงกำหนดตามเวลาที่นั้นก่อนพ้นเวลาที่ลูกหนี้มีสิทธิชำระหนี้ จึงจะเป็นกรณีที่ไม่มีหลักเกณฑ์ทางกฎหมายของเหตุกำหนดวันสิ้นสุดอายุความเกิดมีขึ้นจึงควรต้องบัญญัติกฎหมายให้กำหนดวันสิ้นสุดอายุความฟ้องคดีเฉพาะกรณีดังกล่าวขยายออกไปภายในระยะเวลาอันหนึ่งได้

5) กรณีที่จะอาจบังคับสิทธิเรียกร้องได้จะต้องมีการผิดสัญญาและต้องบอกเลิกสัญญาเสียก่อนอันเกิดจากลักษณะหนึ่งของสิทธิเรียกร้องตามข้อสัญญา การบังคับใช้เหตุกำหนดวันเริ่มนับที่ใกล้เคียงคือ “เหตุที่อาจทวงถามได้”ตามความในมาตรา 193/13 ตอนแรกแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของไทยนั้น อาจมีความเข้าใจถึงเหตุและวันเริ่มนับต่างกันหลากหลายได้ ดังนั้น

เพื่อให้กำหนดวันเริ่มนับอายุความฟ้องคดีของข้อพิพาทตามสิทธิเรียกร้องในลักษณะดังกล่าวเกิดความชัดเจนด้วย จึงควรแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 193/13 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ให้มีเหตุกำหนดวันเริ่มนับอายุความในกรณีของการใช้สิทธิเรียกร้องดังกล่าวเพิ่มเติมโดยใช้ “เหตุที่มีเวลาแรกที่สามารถบอกเลิกสัญญาได้” อันเป็นเหตุกำหนดวันเริ่มนับอายุความฟ้องคดีที่มีหลักเกณฑ์ทางกฎหมายที่ต้องเพิ่มขึ้นไว้อีกเหตุหนึ่ง เช่นเดียวกับบทบัญญัติในประมวลกฎหมายแพ่งของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

ดังนั้น จึงมีข้อเสนอแก้ไขบทบัญญัติในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 ให้มีเหตุกำหนดวันเริ่มนับและวันสิ้นสุดระยะเวลาการฟ้องคดีที่มีหลักเกณฑ์ทางกฎหมายที่ต้อง และใช้ได้ครอบคลุมกับคดีพิพาทตามสิทธิเรียกร้องในลักษณะต่างๆ อันเกิดจากข้อสัญญาได้ในทุกประเภทคดีได้ดังต่อไปนี้

5.2.1.1 แก้ไขมาตรา 193/13 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

1) บทบัญญัติที่ใช้บังคับ

มาตรา 193/13 สิทธิเรียกร้องเจ้าหนี้ยังไม่อาจบังคับได้จนกว่าจะได้ทวงถามให้ลูกหนี้ชำระหนี้ก่อน ให้เริ่มนับอายุความตั้งแต่วันที่เวลาที่อาจทวงถามได้เป็นต้นไปแต่ถ้าลูกหนี้ยังไม่ต้องชำระหนี้จนกว่าระยะเวลาหนึ่งจะได้ล่วงหน้าไปแล้วนับแต่เวลาที่ได้ทวงถามนั้น ให้เริ่มนับอายุความตั้งแต่วันที่เวลานั้นได้สิ้นสุดไปแล้ว

2) บทบัญญัติที่เสนอแก้ไขเพิ่มเติม

มาตรา 193/13 สิทธิเรียกร้องที่เจ้าหนี้ยังไม่อาจบังคับได้จนกว่าจะได้ทวงถามให้ลูกหนี้ชำระหนี้ก่อน ให้เริ่มนับอายุความตั้งแต่วันที่เวลาที่อาจทวงถามได้เป็นต้นไป แต่หากมีกรณีลูกหนี้ยังไม่จำเป็นต้องชำระหนี้จนกว่าจะพ้นระยะเวลาอันหนึ่งนับแต่เวลาที่ได้ทวงถาม และวันที่พ้นกำหนดเวลาที่ลูกหนี้ยังไม่ต้องชำระหนี้ นั้นจะพ้นกำหนดอายุความหรือมีกำหนดอายุความเหลืออยู่ไม่ถึงสามสิบวันให้อายุความยังไม่ครบกำหนดจนกว่าจะพ้นสามสิบวันนับแต่วันที่ครบกำหนดวันที่ลูกหนี้ยังไม่ต้องชำระหนี้ตามที่ได้ทวงถามนั้น

กรณีที่เจ้าหนี้ต้องบอกเลิกสัญญาก่อนจึงจะอาจบังคับสิทธิเรียกร้องได้นั้น อายุความเริ่มนับแต่เวลาแรกที่สามารถบอกเลิกสัญญาได้ แต่หากจะอาจบังคับสิทธิเรียกร้องได้ต้องทวงถามก่อนและมีกรณีที่ลูกหนี้ยังไม่จำเป็นต้องชำระหนี้จนกว่าจะพ้นระยะเวลาอันหนึ่งนับแต่เวลาที่ได้ทวงถาม และวันที่พ้นกำหนดเวลาที่ลูกหนี้ยังไม่ต้องชำระหนี้ นั้น จะพ้นกำหนดอายุความหรือกำหนดอายุความเหลืออยู่ไม่ถึงสามสิบวันให้อายุความยังไม่ครบกำหนดจนกว่าจะพ้นสามสิบวันนับแต่วันที่ครบกำหนดวันที่ลูกหนี้ยังไม่ต้องชำระหนี้ตามที่ได้ทวงถามนั้น

5.2.1.2 แก้ไขมาตรา 51 พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542

1) บทบัญญัติที่ใช้บังคับ

มาตรา 51 การฟ้องคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) ให้ยื่นฟ้องภายในหนึ่งปี และการฟ้องคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4) ให้ยื่นฟ้องภายในห้าปีนับแต่วันรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีแต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มีเหตุแห่งการฟ้องคดี

2) บทบัญญัติที่เสนอแก้ไขเพิ่มเติม

มาตรา 51 การฟ้องคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) ให้ยื่นฟ้องภายในหนึ่งปี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มีเหตุแห่งการฟ้องคดี

การฟ้องคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4) ให้ยื่นฟ้องภายในกำหนดอายุความใช้สิทธิเรียกร้องหรืออายุความฟ้องคดีตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เว้นแต่คดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิเรียกร้องให้ปฏิบัติตามสัญญาที่มีใช่เป็นการให้ใช้เงินหรือค่าเสียหายให้คู่สัญญา ร้องขอต่อคู่สัญญาฝ่ายหน่วยงานของรัฐ ให้แก้ไขความเดือดร้อนตามสัญญาภายใน 30 วัน นับแต่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการร้องขอ เว้นแต่สัญญากำหนดไว้เป็นอย่างอื่นและให้มีกำหนดระยะเวลาฟ้องคดีภายใน 90 วัน นับแต่ได้รับแจ้งปฏิเสธคำขอ หรือเมื่อพ้นกำหนด 60 วัน นับแต่วันที่รับคำขอแล้วแต่กรณี

5.2.2 ข้อเสนอในการดำเนินการวิจัยครั้งต่อไป

ในการศึกษานี้ มีขอบเขตการศึกษา เฉพาะการกำหนดเหตุวันเริ่มนับและวันสิ้นสุดของอายุความฟ้องคดี มิได้ครอบคลุมถึงกำหนดความสั้นยาวของอายุความฟ้องคดี ซึ่งเป็นส่วนสำคัญที่เกี่ยวข้องกับกำหนดอายุความประการหนึ่ง จึงควรที่จะได้มีการศึกษาวิจัยในปัญหานี้ต่อไป

บรรณานุกรม

- กำชัย จงจักรพันธ์. คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่ง และพาณิชย์ว่าด้วยระยะเวลาและอายุความ. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา. 2545.
- , คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วยระยะเวลาและอายุความ. กรุงเทพฯ: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอนคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2551.
- จำปี โสติพิพันธุ์. คำอธิบายหลักกฎหมายนิติกรรม-สัญญา. กรุงเทพฯ : วิทยุชน 2545.
- , คำอธิบายหลักกฎหมายนิติกรรม-สัญญา. กรุงเทพฯ: วิทยุชน 2545.
- จิต เศรษฐบุตร. หลักกฎหมายแพ่งลักษณะหนี้. (พิมพ์ครั้งที่ 21). กรุงเทพฯ : โครงการตำราและเอกสารการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2556.
- ชวลา จันทรจนา. “ระยะเวลาการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิด และสัญญาทางปกครองตามกฎหมายฝรั่งเศส.” วารสารวิชาการศาลปกครอง, 3(1) (มกราคม – เมษายน 2546) : หน้า 131.
- ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศักดิ์. กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง. กรุงเทพฯ : วิทยุชน, 2540.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. คู่มือการร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ และคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภูมิภาค. 2540.
- ไชยยศ เหมะรัชตะ. กฎหมายว่าด้วยสัญญา. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539.
- , กฎหมายว่าด้วยนิติกรรม. กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2540.
- , กฎหมายว่าด้วยนิติกรรม. กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548.
- ตระหง่าน เกียรติศิริโรจน์. “อายุความหรือระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองในประเทศไทย.” วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์, บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2547.
- นพเก้า เกื่อนชัย. “ความหมายของสัญญาทางปกครอง: ศึกษาจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองและคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล.” วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2548.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และคณะ. “คดีปกครองเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง.” (รายงานวิจัย.) สถาบันพระปกเกล้า ร่วมกับสำนักงานศาลปกครอง, ม.ป.ป.
- บุญอนันต์ วรรณพานิชย์. อายุความหรือระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองตามกฎหมายไทยและกฎหมายฝรั่งเศส. สำนักงานศาลปกครอง (อค์สำเนา), 2543.

บรรณานุกรม (ต่อ)

- ประกอบ หุตะสิงห์. กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยนิติกรรมและสัญญา. กรุงเทพฯ: นิติบรรณการ, 2521.
- พิพัฒน์ จักรางกูร. คำอธิบายกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง. กรุงเทพฯ: นิติบรรณการ, 2544.
- ไพโรจน์ วายุภาพ. คำอธิบายกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วยหนี้. กรุงเทพฯ: สำนักอบรมศึกษา
กฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา. 2555.
- โกคิน พลกุล. สัญญาของฝ่ายปกครอง : การแลกเปลี่ยนประสิทธิผลระหว่างประเทศเกี่ยวกับ
สัญญาของฝ่ายปกครองและบทบาทของศาล. เอกสารประกอบการสัมมนาเชิงปฏิบัติการ,
2546.
- มานิตย์ จุมปา. “คำอธิบายกฎหมายปกครอง เล่ม 3 ว่าด้วยการกระทำทางปกครองและการควบคุม
การกระทำทางปกครอง ตอนที่ 1” จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554.
- ยงยุทธ อนุกุล. หลักพื้นฐานบางประการเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองและคำพิพากษาของศาล
ต่างประเทศ. สำนักงานศาลปกครอง, 2547.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. “ข้อความคิดพื้นฐานเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองใน
ระบบกฎหมายเยอรมัน” วารสารนิติศาสตร์, 29, 2 (2542, มิถุนายน).
- ศักดิ์ สนองชาติ. คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยนิติกรรมและสัญญา.
กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2545.
- ศิริชัย วัฒนโยธิน. อำนาจฟ้องคดีแพ่ง. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2520.
- ศุภกานต์ เจริญรังกวศ์. “ปัญหาการนับระยะเวลาการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง:
ศึกษาจากแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง.” วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชานิติศาสตร์, บัณฑิตวิทยาลัย, มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2549.
- สถิต เล็งไธสง. คู่มือกฎหมายแพ่ง เล่ม 1 ว่าด้วยนิติกรรม สัญญา ระยะเวลา อายุความ และกฎหมาย
ว่าด้วยสัญญาที่ไม่เป็นธรรม และคุ้มครองผู้บริโภค. กรุงเทพฯ: บรรณสาร, 2546.
- สุนทร มณีสวัสดิ์. คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์: หนี้. (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ:
วิญญูชน, 2555.
- เสนีย์ ปราโมช. ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วยนิติกรรมและหนี้. เล่ม 1. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์
แสงสุทธิการพิมพ์. 2520.

บรรณานุกรม (ต่อ)

โสภณ รัตนกร. คำอธิบายกฎหมายลักษณะหนี้. พิมพ์ครั้งที่ 6. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติบรรณการ, 2546.

----- . คำอธิบายกฎหมายลักษณะหนี้. กรุงเทพฯ: นิติบรรณการ, 2539.

----- . คำอธิบายกฎหมายลักษณะหนี้. กรุงเทพฯ: นิติบรรณการ. 2543.

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

Code Administratif. 27^e éd., Pavis : Dalloz, 2003.

René Chapus. *Droit du contentieux administrative*. 3e éd., Paris : Montchrestien, 1991.

Jean Rivero et Jean Waline. *Droit administrative*,. 18e éd., Paris : Dalloz, 2000.

Dider Truchet, “Recours administratif.” *Répertoire de contentieux administrative*, (Tome 2) : No. 12.

Jean-Marie Audy et Roland Drago. “Traité des recours en matière administrative.” 1992.

C. LAROQUE. “Les usages des services industriels en droit français.” These, Paris, Sirey, 1961.

มหาวิทยาลัยรังสิต
Rangsit University

ภาคผนวก

ภาคผนวก ก

คำสั่งศาลปกครองสูงสุด

คำสั่งที่ 7/2547

○ คำสั่ง

(୨. ୧୧)



คำร้องที่ ๓๖๘/๒๕๔๖
คำสั่งที่ ๗/๒๕๔๗

ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์

ศาลปกครองสูงสุด

วันที่ ๑๕ เดือน มกราคม พุทธศักราช ๒๕๕๗

ระหว่าง { สำนักงานปลัดทบวงมหาวิทยาลัย
นายศรีมิ่งรุ้ง พิสุทธิธรรมาภรณ์ ที่ ๑
นายสุภัทร พิสุทธิธรรมาภรณ์ ที่ ๒

ผู้ฟ้องคดี
ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางบกครอง (คำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา)

ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่ง ในคดีหมายเลขดำที่ ๑๒๒/๒๕๕๖
หมายเลขแดงที่ ๑๑๘/๒๕๕๖ ของศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองสงขลา)

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ขณะที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดำรงตำแหน่งอาจารย์ ระดับ ๔
ภาควิชาทันตกรรมอนุรักษ์ คณะทันตแพทยศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์
ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับอนุมัติจากผู้ฟ้องคดีให้ลาไปศึกษาระดับปริญญาโท สาขาปริทันตศาสตร์
ณ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ตามโครงการผลิตและพัฒนาอาจารย์
ปีการศึกษา ๒๕๔๐ ด้วยทุนส่วนตัว (ทุนประเภท ๒) มีกำหนด ๒ ปี โดยได้รับเงินเดือน
ระหว่างลา ตั้งแต่วันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๔๐ ถึงวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๔๒ โดย
ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ทำสัญญารับทุนอุดหนุนการศึกษา สำนักงานปลัดทบวงมหาวิทยาลัย

/ (โครงการผลิต...

(โครงการผลิตและพัฒนาอาจารย์) ปีการศึกษา ๒๕๔๐ ลงวันที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๔๐ กับผู้ฟ้องคดี ซึ่งในข้อ ๖ ของสัญญาระบุว่า เมื่อสำเร็จการศึกษาแล้ว ผู้รับทุนยินยอมเข้ารับราชการ หรือทำงานในคณะทันตแพทยศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ หรือหน่วยงานอื่น ตามที่ผู้ให้ทุนกำหนด เป็นเวลาไม่น้อยกว่าสองเท่าของระยะเวลาที่ผู้รับทุนได้รับทุนอุดหนุน การศึกษา และมีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เข้าทำสัญญาค้ำประกันผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในการปฏิบัติ ตามสัญญาดังกล่าว ภายหลังจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาโท ภายในประเทศแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กลับเข้าปฏิบัติราชการในสังกัดผู้ฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ ๒๘ พฤษภาคม ๒๕๔๒ ซึ่งตามข้อกำหนดในสัญญา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะต้องรับราชการต่อไป มีกำหนดเวลาไม่น้อยกว่า ๑,๔๕๔ วัน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ปฏิบัติราชการชดใช้ทุนดังกล่าว ได้เพียง ๑,๐๕๕ วัน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ลาออกจากราชการตั้งแต่วันที่ ๑๗ เมษายน พ.ศ. ๒๕๔๕ คงเหลือเวลาที่ต้องรับราชการชดใช้ให้ผู้ฟ้องคดี ๓๙๙ วัน ตามที่กำหนดไว้ในสัญญา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับทุนจากผู้ฟ้องคดี บิละ ๖๔,๗๖๐ บาท รวม ๒ ปี เป็นเงิน ๑๒๙,๕๒๐ บาท ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะต้องชดใช้ทุนเป็นจำนวนเงิน ๓๕,๕๔๒.๒๘ บาท และชำระ เบี้ยปรับสองเท่าของเงินที่จะต้องชดใช้ทุน เป็นเงิน ๗๑,๐๘๔.๕๖ บาท รวมจำนวนเงิน ที่ต้องชดใช้ ๑๐๖,๖๒๖.๘๔ บาท ซึ่งหลังจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ลาออกจากราชการไปแล้ว ก็มีได้ชำระเงินจำนวนดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด ผู้ฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๔๖ แจ้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ให้ชำระหนี้ให้แก่ผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองได้รับทราบแล้ว เมื่อวันที่ ๑๙ มีนาคม ๒๕๔๖ แต่ยังคงเพิกเฉย ไม่ยอมชำระหนี้ดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๔๖

ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่ง ดังนี้

๑. ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ร่วมกันชดใช้เงิน จำนวน ๑๐๖,๖๒๖.๘๔ บาท พร้อมดอกเบี้ยร้อยละ ๑๕ ต่อปี นับแต่วันฟ้องเป็นต้นไปจนกว่า จะชำระเสร็จแก่ผู้ฟ้องคดี

๒. ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ใช้ค่าฤชาธรรมเนียมแทน ผู้ฟ้องคดีด้วย

ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ ต้องเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหาย

/โดยมีอาจ...

โดยมีอาชหลักเลี้ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำหรืองดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือกรณีอื่นใด ที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ เมื่อข้อเท็จจริงในคำฟ้องคดีนี้ ปรากฏว่า ในข้อ ๗ ของสัญญาที่พิพาท ระบุว่า ถ้าผู้รับทุนไม่ยอมรับราชการหรือทำงานชดใช้ทุน ในคณะทันตแพทยศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ หรือหน่วยงานอื่นตามที่ผู้ให้ทุน กำหนด ฯลฯ ผู้รับทุนยินยอมชดใช้เงินทุนจำนวนทั้งหมดคืนให้แก่ผู้ให้ทุน พร้อมทั้ง ชำระเบี้ยปรับอีกจำนวนสองเท่าของเงินทุนอุดหนุนการศึกษาที่ผู้รับทุนได้รับไปทั้งหมด ภายในกำหนดเวลา ๓๐ วัน นับถัดจากวันที่ได้รับแจ้งจากผู้ให้ทุน หากผู้รับทุนไม่ได้ชำระ ภายในกำหนดเวลาดังกล่าวหรือชำระไม่ครบ ผู้รับทุนยินยอมให้คิดดอกเบี้ยจากเงินที่ค้างชำระ ในอัตราร้อยละ ๑๕ ต่อปี นับแต่วันที่ครบกำหนดชำระจนถึงวันที่ผู้รับทุนชำระเสร็จสิ้น ฯลฯ ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้ให้ทุนจะถูกโต้แย้งสิทธิก็ต่อเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะ ผู้รับทุนไม่ชำระหนี้ตามสัญญาภายในกำหนดเวลา ๓๐ วัน นับถัดจากวันที่ได้รับแจ้งจาก ผู้ให้ทุนเท่านั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้รับหนังสือทวงถามให้ชำระหนี้ จากผู้ฟ้องคดี ในวันที่ ๑๙ มีนาคม ๒๕๕๖ แต่เพิกเฉย ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องในวันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๕๖ นั้น เห็นว่าระยะเวลา นับตั้งแต่วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับหนังสือทวงถาม ให้ชำระหนี้จนถึงวันที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาล ยังไม่ครบกำหนด ๓๐ วันตามข้อสัญญา ดังกล่าว จึงถือไม่ได้ว่าในวันยื่นคำฟ้องคดีนี้ ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายอันเนื่องมาจากข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิฟ้องคดีนี้ ศาลปกครองชั้นต้นจึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา และให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ กับคืนค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดให้แก่ผู้ฟ้องคดี

ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้อง ไว้พิจารณา ความว่า ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยกับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น เนื่องจาก

๑. ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลยังไม่ครบ กำหนด ๓๐ วันตามข้อสัญญา จึงถือไม่ได้ว่าในวันยื่นคำฟ้องคดีนี้ ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายอันเนื่องมาจากข้อโต้แย้งเกี่ยวกับ สัญญาทางปกครอง ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิฟ้องคดีนี้ ศาลจึงมีอาจรับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณาได้ นั้น ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหาย

/อันเนื่อง...

อันเนื่องมาจากข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ แล้ว เพราะการที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐมีวัตถุประสงค์ให้การศึกษา ส่งเสริมวิชาการ และวิชาชีพชั้นสูง ทำการสอน ทำการวิจัย ให้บริการทางวิชาการแก่สังคม ได้ให้ทุนแก่ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไปศึกษาต่อเพื่อเตรียมบุคลากรให้มีความรู้เพื่อกลับมาสอนให้แก่นักศึกษา คณะทันตแพทยศาสตร์ ในวิชาปริทัศน์ศาสตร์ ต้องเสียค่าใช้จ่ายและเสียเวลากว่าจะได้ บุคลากรแต่ละคน และในขณะเดียวกันจะต้องวางแผนการศึกษาในคณะทันตแพทยศาสตร์ ว่า เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ สำเร็จการศึกษามาแล้ว จะต้องสอนในวิชาที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ศึกษาเล่าเรียนมา ซึ่งในแขนงวิชานั้นๆ มีบุคลากรที่จะสอนน้อยมาก การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นอาจารย์ในสังกัดผู้ฟ้องคดีได้รับทุนไปศึกษาต่อเพื่อกลับมาเป็นอาจารย์เมื่อสำเร็จการศึกษา แต่ปรากฏว่า หลังจากที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กลับมาเป็นอาจารย์เมื่อสำเร็จการศึกษาแล้ว เพียงระยะหนึ่ง ซึ่งยังไม่ครบกำหนดตามสัญญารับทุนอุดหนุนการศึกษา สำนักงานปลัด ทบวงมหาวิทยาลัย (โครงการผลิตและพัฒนาอาจารย์) ปีการศึกษา ๒๕๔๐ แล้วลาออกไป เช่นนี้ ทำให้มีผลกระทบต่อการเปลี่ยนแปลงในการวางแผนการศึกษาแก่นักศึกษาในแต่ละชั้นปี ที่ต้องเรียนในวิชาที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ สอน ถ้าหากไม่มีผู้ใดมีความรู้ในวิชาปริทัศน์ศาสตร์ ก็ต้องงดสอนในวิชาดังกล่าวกลางคัน แต่ถ้าหากมีอาจารย์ที่อื่นที่มีความรู้ในวิชาดังกล่าวอยู่บ้าง แผนการสอนที่จัดให้ผู้เชี่ยวชาญแต่ละสาขาได้สอนในสาขาที่เชี่ยวชาญนั้น ก็ต้องเปลี่ยนแปลง โดยให้อาจารย์ที่มีความรู้ในวิชาปริทัศน์ศาสตร์คนอื่นมาสอนแทนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก็จะเป็น การเพิ่มภาระให้แก่อาจารย์ผู้อื่นขึ้นไป ทำให้ประสิทธิภาพที่นักศึกษาจะได้รับอาจไม่เต็มที่ ส่งผลให้คุณภาพบัณฑิตที่จบการศึกษาออกไปมีคุณภาพด้อยลง ความเสียหายย่อมเกิดขึ้นกับ ผู้ฟ้องคดีแล้ว นอกจากนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีหนี้ตามสัญญารับทุนอุดหนุนการศึกษา สำนักงานปลัดทบวงมหาวิทยาลัย (โครงการผลิตและพัฒนาอาจารย์) ข้อ ๖ และข้อ ๗ ที่จะต้องรับราชการชดใช้ทุนให้แก่ผู้ฟ้องคดีโดยมีกำหนดเวลาไม่น้อยกว่า ๑,๔๕๔ วัน เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับราชการชดใช้ทุนเพียง ๑,๐๕๕ วัน คงเหลือเวลาที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะต้องรับราชการชดใช้ให้ผู้ฟ้องคดีจำนวน ๓๙๙ วัน ดังนั้น จะต้องชดใช้ทุนจำนวน ๓๕,๕๔๒.๒๘ บาท และชำระค่าปรับสองเท่า จำนวน ๗๑,๐๘๔.๕๖ บาท รวมเป็นเงิน ที่ต้องชดใช้ทั้งหมดจำนวน ๑๐๖,๖๒๖.๘๕ บาท ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทราบสาระของสัญญาเป็นอย่างดี การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ลาออกจากราชการไปและไม่ยินยอมชดใช้เงินทุนที่จะต้องชำระ

/ให้แก่...

๕

ให้แก่ผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการโต้แย้งสิทธิของผู้ฟ้องคดีตั้งแต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ลาออก ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิเรียกร้องให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชดใช้เงินทุนได้นับแต่เวลาที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ลาออก ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๙๓/๑๒ ซึ่งกำหนดว่า อายุความ ให้เริ่มนับแต่ขณะที่อาจบังคับสิทธิเรียกร้องได้เป็นต้นไป ส่วนการแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ชำระเงินทุนจำนวนทั้งหมดคืนให้แก่ผู้ให้ทุน พร้อมทั้งชำระเบี้ยปรับ อีกจำนวนสองเท่าของเงินทุนอุดหนุนการศึกษาที่ผู้รับทุนอุดหนุนการศึกษาได้รับไปทั้งหมด ภายในกำหนดเวลา ๓๐ วัน นับถัดจากวันที่ได้รับแจ้งจากผู้ให้ทุน หากผู้รับทุนไม่ได้ชำระ ภายในกำหนดเวลาดังกล่าวหรือชำระไม่ครบ ผู้รับทุนยินยอมให้ติดดอกเบี้ยเงินที่ค้างชำระ ในอัตราร้อยละ ๑๕ ต่อปี นับแต่วันที่ครบกำหนดชำระจนถึงวันที่ผู้รับทุนชำระเสร็จสิ้น ฯลฯ ตามสัญญาข้อ ๗ นั้น เป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผิดนัดไม่ชำระหนี้ อันมีผลทำให้ผู้ฟ้องคดี สามารถติดดอกเบี้ยร้อยละ ๑๕ ต่อปี เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีได้ทราบแล้วไม่ชำระหนี้ แต่ถ้าผู้ถูกฟ้องคดี ได้รับหนังสือแจ้งให้ชำระเงิน แล้วชำระเงินก่อน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้ง ผู้ถูกฟ้องคดี ก็ไม่ต้องเสียดอกเบี้ยอัตราร้อยละ ๑๕ ต่อปี ให้แก่ผู้ฟ้องคดี ดังนั้น การฟ้องคดีผู้ฟ้องคดี ไม่จำเป็นต้องบอกกล่าวให้ทราบก่อน นอกจากนี้ หากถือว่ายังไม่มีการโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญา ทางปกครองดังที่ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยแล้ว ก็จะเป็นการขยายอายุความฟ้องร้อง ซึ่งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๙๓/๙ บัญญัติว่า สิทธิเรียกร้องใดๆ ถ้ามิได้ใช้บังคับภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดสิทธิเรียกร้องนั้นเป็นอันขาดอายุความ เช่น ระยะเวลาเหลืออีก ๕ วันจะขาดอายุความ ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดี ชำระหนี้ภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันได้รับหนังสือแจ้ง จึงจะถือว่าเป็นการโต้แย้งสิทธิ แล้ว ก็จะล่วงเลยกำหนดอายุความฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ลาออกจากราชการ เมื่อวันที่ ๑๗ เมษายน ๒๕๔๕ และได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชำระหนี้เมื่อวันที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๔๖ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองได้รับหนังสือแจ้งเมื่อวันที่ ๑๙ มีนาคม ๒๕๔๖ การฟ้องคดีผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเมื่อครบกำหนด ๓๐ วัน นับแต่วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง ได้รับหนังสือแล้วจะทำให้พ้นระยะเวลาฟ้องคดี ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องในวันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๔๖ แม้จะยังไม่ครบกำหนดเวลา ๓๐ วัน นับแต่วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง ได้รับหนังสือก็ตาม จึงไม่เป็นเหตุที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา

/เพราะผู้ฟ้องคดี...

เพราะผู้ฟ้องคดีได้ถูกโต้แย้งสิทธิเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตั้งแต่วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ลาออกจากราชการดังได้กล่าวมาแล้ว

๒. สำหรับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งเป็นผู้ค้ำประกันนั้น ได้ทำสัญญาค้ำประกัน เมื่อวันที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๔๐ ในสัญญาข้อ ๑ ระบุว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ยอมผูกพันตน เป็นผู้ค้ำประกันผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต่อผู้ฟ้องคดี หากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผิดสัญญาข้อหนึ่งข้อใดก็ตาม และจะต้องชดใช้เงินหรือค่าเสียหายตามสัญญาดังกล่าวแก่ผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ยินยอมชดใช้เงินแทนให้ทันทีโดยมิต้องเรียกร้องให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชดใช้เงินก่อน และยินยอมสละสิทธิของผู้ค้ำประกันตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๖๘๗ มาตรา ๖๘๘ มาตรา ๖๘๙ และมาตรา ๖๙๐ ฉะนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต้องรับผิดชอบชดใช้เงินแทนแก่ผู้ฟ้องคดีตามสัญญาดังกล่าวด้วย เพราะการฟ้องคดีเป็นการทวงถาม ให้ลูกหนี้ชำระหนี้ตามกฎหมายแล้ว

อนึ่ง จนบัดนี้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ยังไม่ชำระหนี้เงินทุนการศึกษา แก่ผู้ฟ้องคดี จึงขอให้ศาลปกครองสูงสุดได้พิจารณาพิพากษากลับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้รับคำฟ้องและดำเนินกระบวนการพิจารณาต่อไป เพื่อบังคับให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ชำระหนี้ตามสัญญา

ศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้วเห็นว่า โดยที่สัญญารับทุนอุดหนุนการศึกษา เลขที่ ๐๐๕/๒๕๔๐ ลงวันที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๔๐ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นผู้รับทุนอุดหนุนการศึกษา ตามโครงการผลิตและพัฒนาอาจารย์ของผู้ฟ้องคดีผู้ให้ทุน เป็นสัญญาที่มีวัตถุประสงค์หลัก ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กลับมารับราชการหรือทำงานในมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์หรือหน่วยงานอื่นตามที่ผู้ให้ทุนกำหนดอันเป็นบริการสาธารณะของรัฐ เป็นเวลาไม่น้อยกว่าสองเท่า ของระยะเวลาที่ผู้รับทุนได้รับทุนอุดหนุนการศึกษาตามสัญญา และข้อกำหนดในสัญญา แสดงถึงลักษณะพิเศษอันเป็นเอกสิทธิ์ของรัฐ ซึ่งไม่อาจพบได้ในสัญญาทางแพ่งทั่วไป รวมทั้งสัญญาค้ำประกันลงวันที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๔๐ ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ทำไว้กับผู้ฟ้องคดี อันเป็นสัญญาอุปกรณ์ ล้วนเป็นสัญญาทางปกครองตามนัยมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒

มีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยต่อไปว่า คดีนี้มีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง อันจะทำให้ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองหรือไม่ เห็นว่าข้อเท็จจริงปรากฏว่า

/ภายหลังจาก...

ภายหลังจากที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาโทภายในประเทศแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กลับเข้าปฏิบัติราชการในสังกัดผู้ฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ ๒๘ พฤษภาคม ๒๕๔๒ ตามคำสั่งมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ ที่ ๗๘๗/๒๕๔๒ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะต้องรับราชการต่อไป มีกำหนดเวลาไม่น้อยกว่า ๑,๔๕๔ วัน แต่ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ปฏิบัติราชการชดใช้ทุน ได้เพียง ๑,๐๕๕ วัน เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับอนุมัติให้ลาออกจากราชการตั้งแต่วันที่ ๑๗ เมษายน ๒๕๔๕ ตามคำสั่งมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ ที่ ๑๔๕๙/๒๕๔๕ คงเหลือเวลา ที่ต้องรับราชการชดใช้ให้ผู้ฟ้องคดี ๓๙๙ วัน ดังนี้ ถือได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ปฏิบัติราชการ ไม่ครบกำหนดเวลาตามที่กำหนดไว้ในสัญญา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้รับทุน และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ผู้ค้ำประกัน ต้องร่วมกันชดใช้เงินทุนพร้อมทั้งเบี้ยปรับอีกสองเท่าของเงินทุนอุดหนุนการศึกษา ที่ผู้รับทุนได้รับไปทั้งหมด สิทธิเรียกร้องของผู้ฟ้องคดีในกรณีดังกล่าว ย่อมใช้บังคับได้ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ปฏิบัติราชการชดใช้ทุน ไม่ครบกำหนดเวลาตามที่กำหนดไว้ในสัญญา เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับอนุมัติให้ลาออกจากราชการตั้งแต่วันที่ ๑๗ เมษายน ๒๕๔๕ ตามคำสั่งมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ ที่ ๑๔๕๙/๒๕๔๕ คงเหลือเวลาที่ต้องรับราชการชดใช้ ให้ผู้ฟ้องคดี ๓๙๙ วัน เมื่อผู้ฟ้องคดีอาจบังคับตามสิทธิเรียกร้องได้แล้ว ผู้ฟ้องคดีชอบที่จะบังคับ ให้เป็นไปตามสิทธิเรียกร้องของตนโดยการยื่นฟ้องคดีต่อศาล อันเป็นการเริ่มต้นนับระยะเวลา ในการฟ้องคดีตามที่กฎหมายกำหนด การที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือ ที่ ทม ๑๒๐๑/๑๑๘๕ ลงวันที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๔๖ แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชำระเงิน ๑๐๖,๖๒๖.๘๔ บาท ภายในกำหนด ๓๐ วัน นับจากวันที่ได้รับหนังสือดังกล่าว ตามสัญญาข้อ ๗ วรรคหนึ่ง นั้น เป็นเรื่องที่ผู้ฟ้องคดี เดือนให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชำระหนี้ หากทำให้กำหนดระยะเวลาในการฟ้องคดีซึ่งเริ่มนับไปแล้ว สะดุดหยุดลงไม่ แม้จะปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับหนังสือทวงถามฉบับดังกล่าวในวันที่ ๑๙ มีนาคม ๒๕๔๖ และเพิกเฉยไม่นำเงินมาชำระภายในกำหนดเวลาดังกล่าวอันมีผลให้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตกเป็นผู้ผิดนัด แต่การผิดนัดก็มีใช้เงื่อนไขของการใช้สิทธิเรียกร้องในการ ฟ้องคดีต่อศาล ดังนั้น เมื่อคดีนี้ผู้ฟ้องคดีสามารถที่จะใช้สิทธิเรียกร้องได้ตั้งแต่วันที่ ๑๗ เมษายน ๒๕๔๕ ซึ่งเป็นวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับอนุมัติให้ลาออกจากราชการ และ ไม่มีข้อกำหนดในสัญญาที่ให้ผู้ฟ้องคดีใช้สิทธิเรียกร้องได้ต่อเมื่อต้องทวงถามและกำหนด ระยะเวลาชำระหนี้ก่อน อายุความในคดีนี้จึงเริ่มนับตั้งแต่วันที่ ๑๗ เมษายน ๒๕๔๕ อันเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีสามารถใช้สิทธิเรียกร้องบังคับแก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้แล้ว เมื่อผู้ฟ้องคดี นำคดีนี้ซึ่งเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔)

๘

แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๕๖ จึงเป็นการฟ้องคดีภายในกำหนดหนึ่งปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ กับคืนค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดให้แก่ผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดไม่เห็นพ้องด้วย

จึงมีคำสั่งกลับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้รับคำฟ้องไว้พิจารณา และให้ศาลปกครองชั้นต้นดำเนินการต่อไป

นายเจริญ หัตถกรรม

ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

ตุลาการเจ้าของสำนวน

นายธีรยุทธ์ หล่อเลิศรัตน์

ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองสูงสุด

นายหัสวุฒิ วิฑิตวิริยกุล

ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

นายอำพล สิงห์โกวินท์

ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

นายธงชัย ลำดับวงศ์

ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

วันที่อ่าน ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗

ธนวรรณ : ผู้พิมพ์

ภาคผนวก ข

คำสั่งศาลปกครองสูงสุด

คำสั่งที่ 143/2550

○ คำสั่ง



(พ. ๒๑)

คำร้องที่ ๘๗๒/๒๕๔๙

คำสั่งที่ ๑๔๓/๒๕๕๐

ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์

ศาลปกครองสูงสุด

วันที่ ๒๒ เดือน มีนาคม พุทธศักราช ๒๕๕๐

ระหว่าง	{	กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ	ผู้ฟ้องคดี
		นางสาวประภาพร พิศาลเสนา ที่ ๑	
		นางจรัส พิศาลเสนา ที่ ๒	ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง (คำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา)

ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่ง ในคดีหมายเลขดำที่ ๑๑๘๒/๒๕๔๖
หมายเลขแดงที่ ๑๕๕๖/๒๕๔๙ ของศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง)

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีมีฐานะเป็นนิติบุคคล ตามกฎหมายเดิม
มีสถานะเป็นกองเชื้อเพลิงธรรมชาติ ในสังกัดกรมทรัพยากรธรณี กระทรวงอุตสาหกรรม
ปัจจุบันได้มีพระราชกฤษฎีกาโอนกิจการบริหารและอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้เป็นไป
ตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ พ.ศ. ๒๕๔๕ และ
กฎกระทรวง แบ่งส่วนราชการกรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ กระทรวงพลังงาน พ.ศ. ๒๕๔๕
โดยให้โอนทรัพย์สิน งบประมาณ หนี้ สิทธิ ภาระผูกพัน ข้าราชการ ลูกจ้าง และอัตรากำลัง
ของกองเชื้อเพลิงธรรมชาติดังกล่าวมาเป็นของกรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ กระทรวงพลังงาน
ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เคยรับราชการสังกัดผู้ฟ้องคดี โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับอนุมัติให้ลาหรือ



/รับทุน...

ภาคผนวก ค

คำสั่งศาลปกครองสูงสุด

คำสั่งที่ 68/2554

○ คำสั่ง



(จ. ๒๑)

คำร้องที่ ๓๐๖/๒๕๕๓

คำสั่งที่ ๖๘/๒๕๕๔

ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์

ศาลปกครองสูงสุด

วันที่ ๗ เดือน มีนาคม พุทธศักราช ๒๕๕๔

ระหว่าง { การทางพิเศษแห่งประเทศไทย ผู้ฟ้องคดี
นางสาวพรพรรณ อัสวานิชย์ ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง (คำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา)

ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่ง ในคดีหมายเลขดำที่ ๑๙๘๒/๒๕๕๑
หมายเลขแดงที่ ๑๔๓/๒๕๕๓ ของศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง)

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่
ที่จะเวนคืนในท้องที่เขตลาดพร้าว เขตบึงกุ่ม เขตบางกะปิ เขตห้วยขวาง เขตคลองเตย
และเขตพระโขนง กรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๓๓ ประกาศใช้บังคับเพื่อสร้างทางพิเศษ
สายรามอินทรา - อ่างนครงค์ โดยให้ผู้ว่าการการทางพิเศษแห่งประเทศไทยเป็นเจ้าหน้าที่เวนคืน
ตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว และได้มีประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง กำหนดให้
การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ในท้องที่เขตลาดพร้าว เขตบึงกุ่ม เขตบางกะปิ เขตห้วยขวาง
เขตคลองเตย และเขตพระโขนง กรุงเทพมหานคร ลงวันที่ ๒๖ มกราคม ๒๕๓๔ กำหนดให้
การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในเขตท้องที่ตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวเป็นกรณีที่มีความจำเป็น
โดยเร่งด่วน ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินโฉนดเลขที่ ๒๒๗๑๓๑ เลขที่ดิน ๘๒๐๔

/ตำบลพระโขนงเหนือ...

ตำบลพระโขนงเหนือ อำเภอวัฒนา (อำเภอพระโขนง) กรุงเทพมหานคร เนื้อที่ ๒ งาน ๕๑ ตารางวา อยู่ในเขตเวนคืนเพื่อสร้างทางพิเศษตามพระราชกฤษฎีกาฉบับดังกล่าว เนื้อที่ ๑ งาน ๓๙ ตารางวา คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นและจำนวนเงินค่าทดแทน อสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนเพื่อสร้างทางพิเศษ สายรามอินทรา - อารณรังค์ ในท้องที่ เขตคลองเตย กรุงเทพมหานคร ได้พิจารณากำหนดค่าทดแทนที่ดินให้ผู้ถูกฟ้องคดี ตารางวาละ ๒๐,๐๐๐ บาท เป็นเงินจำนวน ๒,๗๘๐,๐๐๐ บาท และไถ่ที่ดินเป็นเงินจำนวน ๑๕,๘๐๕ บาท ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือ ที่ มท ๕๕๐๖(๒)/๒๓๑๒ ลงวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๓๖ แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดี มาทำสัญญารับเงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืน ผู้ถูกฟ้องคดีมิได้มาติดต่อ เพื่อทำความตกลงแต่อย่างใด ผู้ฟ้องคดีจึงได้นำเงินค่าทดแทนดังกล่าวไปฝากไว้กับธนาคารออมสิน สำนักงานใหญ่ พร้อมกับได้มีหนังสือ ที่ มท ๕๕๑๐/๔๘๕๑ ลงวันที่ ๑๐ สิงหาคม ๒๕๓๗ แจ้งการวางเงินค่าทดแทนดังกล่าวให้ผู้ถูกฟ้องคดีทราบ โดยมีเงื่อนไขว่ากรณีที่ดิน ถูกเวนคืนบางส่วนเมื่อกรมที่ดินได้ทำการรังวัดแบ่งแยกแล้วปรากฏว่าที่ดินถูกเขตทางเพิ่มขึ้น หรือลดลงหรือไม่ถูกเขตทางพิเศษ ผู้ฟ้องคดีจะจ่ายเงินค่าทดแทนที่ดินตามความเป็นจริง ที่เปลี่ยนแปลง ผู้ถูกฟ้องคดีเห็นว่าจำนวนเงินค่าทดแทนที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ กำหนดไม่เป็นธรรม จึงได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๓๗ อุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยวินิจฉัยว่า เงินทดแทน ที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ กำหนด ถูกต้องเหมาะสมเป็นธรรมและชอบด้วย กฎหมายแล้ว หัวหน้าแผนกอุทธรณ์และร้องทุกข์ ๒ ในฐานะผู้ได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่เวนคืน อสังหาริมทรัพย์ ได้แจ้งผลคำวินิจฉัยให้ผู้ถูกฟ้องคดีทราบตามหนังสือ ที่ มท ๕๕๐๙(๒)/อร/๒๗/๕๔ ลงวันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๓๘ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงเป็นโจทก์ยื่นฟ้องผู้ฟ้องคดีเป็นจำเลยต่อ ศาลแพ่งเรียกเงินค่าทดแทนเพิ่ม และศาลฎีกาได้มีคำพิพากษาให้ผู้ฟ้องคดีชำระค่าทดแทนที่ดิน เพิ่มจำนวน ๑,๖๖๘,๐๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยนับแต่วันที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๓๗ ผู้ฟ้องคดี ได้วางเงินชำระหนี้ตามคำพิพากษาให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีแล้วจำนวน ๑,๔๗๘,๑๕๕.๕๒ บาท หลังจากนั้น สำนักงานที่ดินกรุงเทพมหานคร สาขาพระโขนง ได้ทำการรังวัดแบ่งแยกที่ดิน โฉนดเลขที่ ๒๒๗๑๓๑ เลขที่ดิน ๘๒๐๔ ตามคำขอรังวัดฝ่ายเดียวของผู้ถูกฟ้องคดี โดยที่ดินส่วนที่ถูกเวนคืนเพื่อสร้างทางพิเศษได้แบ่งแยกออกเป็นโฉนดที่ดินเลขที่ ๓๙ เลขที่ดิน ๘๗๙๐ และเมื่อวันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๕๑ ผู้ถูกฟ้องคดีได้ส่งมอบโฉนดที่ดินดังกล่าว ให้แก่ผู้ฟ้องคดี เมื่อผู้ฟ้องคดีตรวจสอบภายหลังการรังวัดแบ่งแยกดังกล่าวแล้ว ปรากฏว่าเนื้อที่ดิน ตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๒๒๗๑๓๑ เลขที่ดิน ๘๒๐๔ ของผู้ถูกฟ้องคดีถูกเวนคืนเพื่อสร้างทางพิเศษ

/เป็นจำนวน...

เป็นจำนวนเนื้อที่ ๑ งาน ๑๔ ตารางวา ลดลง ๒๕ ตารางวา ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องคืนเงินค่าทดแทนที่ดินที่ได้รับเกินไปให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามอัตราที่ได้วางเงินค่าทดแทนไว้จำนวน ๕๐๐,๐๐๐ บาท และคืนเงินค่าทดแทนที่ได้รับเพิ่มตามคำพิพากษาศาลฎีกาจำนวน ๓๐๐,๐๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยอีกจำนวน ๑๒๖,๖๗๘.๐๘ บาท รวมเป็นเงิน ๙๒๖,๖๗๘.๐๘ บาท ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือ ที่ กทพ ๐๘/กส/๑๖๔ ลงวันที่ ๒๒ กันยายน ๒๕๕๑ แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนเงินค่าทดแทนจำนวนดังกล่าวภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือ ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับหนังสือแจ้งเมื่อวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๕๑ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้คืนเงินให้แก่ผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องรับผิดชอบชำระดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี นับแต่วันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๕๑ เป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จ ดอกเบี้ยคิดถึงวันฟ้องจำนวน ๗๔ วัน เป็นเงิน ๑๔,๐๙๐.๕๘ บาท รวมจำนวนเงินที่จะต้องชำระเป็นเงิน ๙๔๐,๗๖๘.๖๖ บาท

ขอให้ศาลมีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินจำนวน ๙๔๐,๗๖๘.๖๖ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ของต้นเงินจำนวน ๙๒๖,๖๗๘.๐๘ บาท นับแต่วันฟ้องคดีจนกว่าจะชำระเสร็จสิ้นให้แก่ผู้ฟ้องคดี

ผู้ถูกฟ้องคดีให้การว่า คดีนี้จำนวนเงินที่พิพาทแบ่งออกเป็นสองส่วน คือ เงินที่ผู้ฟ้องคดีได้นำไปวางชำระหนี้ที่ธนาคารออมสิน สำนักงานใหญ่ และเงินที่วางชำระหนี้ต่อศาล เพื่อเป็นการปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลฎีกา ซึ่งเงินทั้งสองจำนวนดังกล่าวผู้ฟ้องคดีไม่มีสิทธิที่จะเรียกร้องคืน เนื่องจากเงินที่ผู้ฟ้องคดีได้นำไปวางชำระหนี้ให้แก่เจ้าหนี้ คือ ผู้ถูกฟ้องคดีและธนาคารกรุงเทพ จำกัด (มหาชน) เมื่อวันที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๓๗ จำนวน ๒,๗๙๕,๘๐๕ บาท โดยนำเข้าบัญชีธนาคารออมสิน ในนามผู้ถูกฟ้องคดีและธนาคารกรุงเทพ จำกัด (มหาชน) จึงถือว่าเจ้าหนี้คือผู้ถูกฟ้องคดีและธนาคารกรุงเทพ จำกัด (มหาชน) ได้รับเงินจำนวนดังกล่าว เมื่อวันที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๓๗ แล้ว เนื่องจากเงินดังกล่าวเกือบทั้งหมดธนาคารกรุงเทพ จำกัด (มหาชน) ได้รับชำระหนี้ไปประมาณ ๒,๔๐๐,๐๐๐ บาท ส่วนผู้ฟ้องคดีได้รับมาเพียง ๓๐๐,๐๐๐ บาทเศษ และเงินที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับมานั้น ผู้ถูกฟ้องคดีเชื่อโดยสุจริตว่าเป็นเงินที่ได้รับมาโดยสุจริต และได้ใช้จ่ายเงินจำนวนดังกล่าวไปหมดสิ้นเกิน ๑๐ ปีแล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิฟ้องเรียกเงินคืนจากผู้ถูกฟ้องคดีได้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๔๑๒ สำหรับเงินส่วนที่ธนาคารกรุงเทพ จำกัด (มหาชน) รับไปก็ถือว่าเป็นการชำระหนี้ตามความประสงค์ของผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีไม่มีส่วนต้องรับผิดชอบ แต่เป็นหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีต้องไปติดตามเรียกร้องจากธนาคารกรุงเทพ จำกัด (มหาชน) ผู้รับเงินเนื่องจากการชำระหนี้แก่ผู้รับจำนองโดยสุจริตและเป็นการชำระหนี้ที่ล่วงเลยมา

/เกินกว่า...

เกินกว่า ๑๐ ปีแล้ว นอกจากนี้ สิทธิเรียกร้องของผู้ฟ้องคดีก็ขาดอายุความเพราะชำระเงินจำนวนดังกล่าวเมื่อวันที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๓๗ จึงต้องนับอายุความการเรียกร้องเงินคืนนับตั้งแต่วันที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๓๗ ถึงวันฟ้องขาดอายุความเกิน ๑ ปี และเกิน ๑๐ ปี ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๔๑๙ ส่วนการรังวัดที่ดินผู้ฟ้องคดีเป็นผู้นำรังวัดและชี้ขอบเขตของการรังวัดที่ดิน ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ใช่ผู้ดำเนินการรังวัดจนออกเป็นโฉนดที่ดินเมื่อวันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๔๑ ดังนั้น หากนับเวลาตั้งแต่วันทำการรังวัดจนถึงวันฟ้องคดีนี้ก็ขาดอายุความเกิน ๑ ปี และเกิน ๑๐ ปี ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๔๑๙ สำหรับเงินที่ศาลฎีกาได้มีคำพิพากษาเมื่อวันที่ ๑๙ ตุลาคม ๒๕๔๑ ให้ผู้ฟ้องคดีชำระเงินแก่ผู้ถูกฟ้องคดีจำนวน ๑,๖๖๘,๐๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยของต้นเงินดังกล่าวนับตั้งแต่วันที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๓๗ และผู้ถูกฟ้องคดีได้รับเงินจำนวนดังกล่าวจากศาลแล้ว เงินจำนวนดังกล่าวที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับมาจึงเป็นการได้เงินมาโดยผลแห่งคำพิพากษาของศาลฎีกาซึ่งถึงที่สุดแล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิที่จะมาฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้นเพื่อขอให้ศาลบังคับให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนเงินทั้งหมดหรือบางส่วนแก่ผู้ฟ้องคดีเพราะเท่ากับเป็นการแก้ไขเปลี่ยนแปลงผลคำพิพากษาของศาลฎีกาที่ถึงที่สุดแล้วซึ่งศาลปกครองชั้นต้นไม่มีอำนาจ กรณีที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าผู้ถูกฟ้องคดีเป็นผู้ขอรังวัดที่ดินฝ่ายเดียวนั้นไม่ถูกต้อง เนื่องจากการรังวัดที่ดินเป็นการดำเนินการของผู้ฟ้องคดี โดยผู้ฟ้องคดีรับรู้และชี้แนวเขตที่ดินทั้งหมด ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นเพียงผู้ลงนามรับรองในฐานะเจ้าของที่ดินเท่านั้น ส่วนกรณีที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าได้แจ้งเงื่อนไขการวางเงินค้ำทดแทนให้ผู้ถูกฟ้องคดีทราบว่าการที่ดินถูกเวนคืนบางส่วนหรือเมื่อกรมที่ดินทำการรังวัดแบ่งแยกแล้วปรากฏว่า เขตทางเพิ่มหรือลดลงผู้ฟ้องคดีจะจ่ายเงินค้ำทดแทนตามความเป็นจริงนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีเห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีไม่เคยตกลงยินยอมรับเงื่อนไขดังกล่าวต่อผู้ฟ้องคดี

ผู้ฟ้องคดีคัดค้านคำให้การว่า การที่ผู้ฟ้องคดีให้การว่าสิทธิเรียกร้องของผู้ฟ้องคดีขาดอายุความเพราะผู้ฟ้องคดีได้ทำการชำระค้ำทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีเมื่อวันที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๓๗ นับจนถึงวันฟ้องเกิน ๑ ปี และเกิน ๑๐ ปี ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๔๑๙ และหากนับแต่วันทำการรังวัดจนถึงวันฟ้องคดีนี้ก็ขาดอายุความนั้น ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าเมื่อวันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๔๑ นายจำลอง เขียนชัยวัฒนา ในฐานะผู้รับมอบอำนาจจากผู้ถูกฟ้องคดีได้ส่งมอบโฉนดที่ดินเลขที่ ๓๙ เลขที่ดิน ๘๗๙๐ ซึ่งเป็นโฉนดที่ดินในส่วนที่ถูกเขตทางพิเศษ โดยแบ่งแยกมาจากโฉนดที่ดินเลขที่ ๒๒๗/๑๓๑ เลขที่ดิน ๘๒๐๔ ให้แก่ผู้ฟ้องคดี ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้ทำการตรวจสอบจำนวนเนื้อที่ตามโฉนดที่ดินดังกล่าว

/จึงทราบ...

จึงทราบว่ามีจำนวนเนื้อที่ ๑ งาน ๑๔ ตารางวา ถูกเขตทางพิเศษลดลงจำนวน ๒๕ ตารางวา ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีต้องคืนเงินค่าทดแทนที่ดินส่วนที่ได้รับเกินไปเนื่องจากเนื้อที่ดินที่ถูกเวนคืนลดลง ดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดี เมื่อผู้ฟ้องคดีไต่ยื่นฟ้องคดีนี้เมื่อวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๕๑ จึงยังไม่พ้นกำหนดเวลา ๑ ปี นับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำพิพากษาศาลฎีกาดังกล่าวเป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นโจทก์ฟ้องผู้ฟ้องคดีเป็นจำเลยต่อศาลแพ่งเพื่อเรียกเงินค่าทดแทนที่ดินเพิ่มโดยผู้ถูกฟ้องคดีไม่พอใจในจำนวนค่าทดแทนที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยกำหนด คดีดังกล่าวจึงมีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยว่าโจทก์ (ผู้ถูกฟ้องคดี) มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนที่ดินเพิ่มขึ้นหรือไม่ แต่คดีนี้เป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องเรียกคืนเงินค่าทดแทนที่ดินที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับเกินไป เนื่องจากจำนวนเนื้อที่ถูกเขตทางพิเศษลดน้อยลงภายหลังการรังวัดแบ่งแยก คดีนี้จึงมีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้รับเงินค่าทดแทนที่ดินเกินไปและจะต้องคืนเงินค่าทดแทนดังกล่าวหรือไม่ ซึ่งเป็นคนละประเด็นกัน ดังนั้น การฟ้องคดีนี้ จึงมิใช่การดำเนินกระบวนการพิจารณาข้อหา หรือเป็นการฟ้องคดีที่มีผลเป็นการแก้ไขเปลี่ยนแปลง ผลแห่งคำพิพากษาศาลฎีกาในคดีดังกล่าวแต่อย่างใด

ผู้ถูกฟ้องคดีไม่คัดค้านคำให้การ

เจ้าพนักงานที่ดินกรุงเทพมหานคร สาขาพระโขนง ได้ชี้แจงในฐานะพยานว่า ผู้ถูกฟ้องคดีไต่ยื่นคำขอรังวัดแบ่งแยกในนามเดิมและมีการรังวัดแบ่งแยกเมื่อวันที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๔๑ ผลการรังวัดได้รูปแผนที่และเนื้อที่เท่าเดิมและสำนักงานที่ดินกรุงเทพมหานคร สาขาพระโขนง ได้มีหนังสือ ที่ มท ๐๗๒๒.๒/ว/๑๑๗๙ ลงวันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๔๑ แจ้งผู้ว่าการ การทางพิเศษแห่งประเทศไทยให้ไปร่วมระวางชี้แนวเขตและลงชื่อรับรองเขตที่ดิน แต่ผู้แทน ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ไปคอยระวางชี้แนวเขต โดยผู้ถูกฟ้องคดีทราบผลการรังวัดเมื่อวันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๔๑ และสำนักงานที่ดินกรุงเทพมหานคร สาขาพระโขนง ไม่ได้แจ้งผลการรังวัด ให้ผู้ฟ้องคดีทราบ เนื่องจากเป็นการขอรังวัดแบ่งแยกของผู้ถูกฟ้องคดีเพียงฝ่ายเดียว แต่ผู้แทนผู้ฟ้องคดีได้รับทราบผลการรังวัดพร้อมทั้งรับทราบการจดทะเบียนเวนคืน โฉนดที่ดิน เลขที่ ๓๙ อำเภอวัฒนา กรุงเทพมหานคร แล้วเมื่อวันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๕๑

ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อตกลงตามสัญญารับเงิน ค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีที่พิพาทระบุ เงื่อนไขว่า กรณีที่ดินถูกเวนคืนบางส่วนเมื่อกรมที่ดินได้ทำการรังวัดแบ่งแยกแล้วปรากฏว่าที่ดิน ถูกเขตทางเพิ่มขึ้นหรือลดลงหรือไม่ถูกเขตทางพิเศษ ผู้ฟ้องคดีจะจ่ายเงินค่าทดแทนที่ดิน

/ตามความเป็นจริง...

ตามความเป็นจริงที่เปลี่ยนแปลง เมื่อสำนักงานที่ดินกรุงเทพมหานคร สาขาพระโขนง ได้แจ้งต่อศาลว่า ผู้ถูกฟ้องคดีได้ยื่นคำขอรังวัดและเจ้าหน้าที่ได้ออกไปทำการรังวัดเมื่อวันที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๔๑ โดยสำนักงานที่ดินกรุงเทพมหานคร สาขาพระโขนง ได้มีหนังสือแจ้งผู้ฟ้องคดีให้ไปร่วมระวางชี้แนวเขตตามหนังสือ ที่ มท ๐๗/๒๒.๒/รว/๑๑๗๙ ลงวันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๔๑ แต่ผู้แทนผู้ฟ้องคดีไม่ได้ไปคอยระวางชี้แนวเขต ผู้ฟ้องคดีในฐานะคู่สัญญา ซึ่งเป็นผู้จัดทำสัญญาและกำหนดเงื่อนไขดังกล่าวมีหน้าที่ที่จะต้องติดตามผลการรังวัด แบ่งแยกที่ดินที่ถูกเขตทางว่าเพิ่มขึ้นหรือลดลงหรือไม่ถูกเขตทางอย่างหนึ่งอย่างใด ซึ่งในขณะทำการรังวัดเมื่อวันที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๔๑ ยังไม่ปรากฏผลการรังวัดอันเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี ข้อเท็จจริงฟังได้ต่อไปว่า สำนักงานที่ดินกรุงเทพมหานคร สาขาพระโขนง แจ้งว่าผู้ถูกฟ้องคดีทราบผลการรังวัดเมื่อวันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๔๑ จึงต้องถือว่า วันที่ปรากฏผลการรังวัดดังกล่าวเป็นวันที่มีเหตุแห่งการฟ้องคดี/ซึ่งผู้ฟ้องคดีต้องฟ้อง ภายในสิบปีนับแต่วันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๔๑ การที่ผู้ฟ้องคดีมาฟ้องคดีนี้เมื่อวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๕๑ จึงเป็นการยื่นฟ้องเกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดีอันเป็นการยื่นฟ้อง เมื่อพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ศาลปกครองจึงไม่อาจรับคำฟ้องคดีนี้ไว้พิจารณา ได้ตามข้อ ๓๐ วรรคสอง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ และศาลเพิกถอนเหตุแห่งการฟ้องคดี และวันที่มีเหตุแห่งการฟ้องคดีภายหลังจากได้รับคำชี้แจงของสำนักงานที่ดินกรุงเทพมหานคร สาขาพระโขนง ดังนั้น การที่ศาลมีคำสั่งรับคำฟ้องคดีนี้ไว้พิจารณาจึงเป็นกรณีที่ผิดระเบียบ ซึ่งศาลมีอำนาจเพิกถอนกระบวนการพิจารณาที่ผิดระเบียบได้ตามข้อ ๗ ของระเบียบดังกล่าว ศาลปกครองชั้นต้นจึงมีคำสั่งให้เพิกถอนกระบวนการที่สั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณา และกระบวนการพิจารณาที่ต่อเนื่องที่ผิดระเบียบดังกล่าวและมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องคดีนี้ไว้พิจารณา และจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ พร้อมทั้งให้คืนค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดแก่ผู้ฟ้องคดี

ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา ความว่า สำนักงานที่ดินกรุงเทพมหานคร สาขาพระโขนง ได้แจ้งผลการรังวัด ที่ดินให้ผู้ถูกฟ้องคดีทราบเมื่อวันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๔๑ แต่ไม่ได้แจ้งผลการรังวัดดังกล่าว ให้ผู้ฟ้องคดี เนื่องจากเป็นการขอรังวัดแบ่งแยกของผู้ถูกฟ้องคดีเพียงฝ่ายเดียว ผู้ฟ้องคดี ทราบผลการรังวัดพร้อมทั้งทราบการจดทะเบียนเวนคืนที่ดินพิพาทเมื่อวันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๕๑ อีกทั้งเจ้าพนักงานที่ดินกรุงเทพมหานครได้ชี้แจงในฐานะพยานว่าผู้แทนผู้ฟ้องคดี

/ได้รับทราบ...

ได้รับทราบผลการรังวัดและทราบการจดทะเบียนเวนคืนโฉนดที่ดินเมื่อวันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๕๑ กรณีไม่อาจถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีทราบผลการรังวัดเมื่อวันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๕๑ ตามที่ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัย จึงต้องถือว่าวันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๕๑ เป็นวันที่มีเหตุแห่งการฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดีนี้ต่อศาลปกครองชั้นต้นเมื่อวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๕๑ จึงเป็นการยื่นฟ้องภายในระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๑ ที่กำหนดให้การฟ้องคดีตามมาตรา ๔ วรรคหนึ่ง (๔) ให้ยื่นฟ้องภายในห้าปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี ดังนั้น การที่ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยว่าคดีนี้ฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีโดยถือเอาวันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๕๑ เป็นวันที่มีเหตุแห่งการฟ้องคดี จึงไม่ถูกต้อง ขอให้ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำสั่งให้รับคำฟ้องในคดีนี้ไว้พิจารณาและให้ศาลปกครองชั้นต้นดำเนินกระบวนการพิจารณาต่อไป

ศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้วเห็นว่า มาตรา ๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ บัญญัติว่า ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้ (๑) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใด... (๒) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร (๓) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร (๔) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง (๕) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำการหนึ่งอย่างใด (๖) คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง และมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว บัญญัติ นิยามคำว่า “สัญญาทางปกครอง” หมายความว่า สัญญาที่คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐ และมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือ

/จัดให้มีสิ่ง...

จัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือแสงสว่างประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ คดีนี้ผู้ฟ้องคดี เป็นรัฐวิสาหกิจที่สร้างขึ้นโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๐ ลงวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๕ และต่อมาได้มีพระราชบัญญัติการทางพิเศษแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ประกาศใช้บังคับแทนประกาศของคณะปฏิวัติดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นรัฐวิสาหกิจ ที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองตามคำนิยามในมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มีวัตถุประสงค์ในการสร้างหรือจัดให้มีทางพิเศษด้วยวิธีใดๆ ตลอดจนบำรุงและรักษาทางพิเศษ ตามมาตรา ๘ (๑) แห่งพระราชบัญญัติการทางพิเศษแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ผู้ฟ้องคดีอ้างว่า ในการเวนคืนที่ดินตามพระราชบัญญัติกำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ ที่จะเวนคืนในท้องที่เขตลาดพร้าว เขตบึงกุ่ม เขตบางกะปิ เขตห้วยขวาง เขตคลองเตย และเขตพระโขนง กรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๓๓ เพื่อสร้างทางพิเศษสายรามอินทรา - อารณรังค์ ที่ดินของผู้ถูกฟ้องคดีโฉนดเลขที่ ๒๒๗๑๓๑ เลขที่ดิน ๘๒๐๕ ตำบลพระโขนงเหนือ อำเภอวัฒนา (พระโขนง) กรุงเทพมหานคร เนื้อที่ ๒ งาน ๕๑ ตารางวา อยู่ในแนวเขตที่ จะต้องเวนคืนบางส่วน เจ้าหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีได้ทำการสำรวจที่ดินแปลงดังกล่าวปรากฏว่า อยู่ในเขตเวนคืน เนื้อที่ ๑ งาน ๓๙ ตารางวา ผู้ฟ้องคดีจึงจ่ายเงินค่าทดแทนที่ดินให้แก่ ผู้ถูกฟ้องคดีในราคาตารางวาละ ๒๐,๐๐๐ บาท เป็นเงิน ๒,๗๘๐,๐๐๐ บาท โดยผู้ฟ้องคดี ได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีมาทำสัญญารับเงินค่าทดแทน แต่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้ติดต่อ เพื่อทำสัญญา ผู้ฟ้องคดีจึงได้นำเงินค่าทดแทนดังกล่าวไปฝากไว้กับธนาคารออมสิน สำนักงานใหญ่ ในนามผู้ถูกฟ้องคดีและธนาคารกรุงเทพ จำกัด (มหาชน) ในฐานะผู้รับจำนอง พร้อมกับได้มีหนังสือ ที่ มท ๕๕๑๐/๔๘๔๑ ลงวันที่ ๑๐ สิงหาคม ๒๕๓๗ แจ้งการวางเงิน ค่าทดแทนดังกล่าวให้ผู้ถูกฟ้องคดีทราบ โดยระบุเงื่อนไขในการจ่ายเงินค่าทดแทน ไว้ในหมายเหตุท้ายหนังสือดังกล่าวว่า กรณีที่ดินถูกเวนคืนบางส่วน เมื่อกรมที่ดินได้ทำการรังวัด แบ่งแยกแล้วปรากฏว่าที่ดินถูกเขตทางเพิ่มขึ้นหรือลดลง หรือไม่ถูกเขตทาง ผู้ฟ้องคดี จะจ่ายเงินค่าทดแทนที่ดินตามความเป็นจริงที่เปลี่ยนแปลง ผู้ถูกฟ้องคดีเห็นว่า จำนวน เงินค่าทดแทนดังกล่าวไม่เป็นธรรม จึงอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยวินิจฉัยว่า เงินค่าทดแทนที่กำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดี ถูกต้องเหมาะสมเป็นธรรมและชอบด้วยกฎหมายแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีได้เป็นโจทก์ยื่นฟ้อง ผู้ฟ้องคดีเป็นจำเลยต่อศาลแพ่งเรียกเงินค่าทดแทนเพิ่ม คดีถึงที่สุดโดยศาลฎีกาพิพากษา กำหนดค่าทดแทนที่ดินให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดี (โจทก์) ตารางวาละ ๓๒,๐๐๐ บาท (เพิ่มขึ้น

/ตารางวาละ...

ตารางวาละ ๑๒,๐๐๐ บาท) โดยให้ผู้ฟ้องคดี (จำเลย) ชำระค่าทดแทนที่ดินเพิ่มจำนวน ๑,๖๖๘,๐๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยนับแต่วันที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๓๗ ผู้ฟ้องคดี (จำเลย) ได้วางเงินชำระหนี้ตามคำพิพากษาให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดี (โจทก์) แล้ว ต่อมาเมื่อสำนักงานที่ดินกรุงเทพมหานคร สาขาพระโขนง ได้ทำการรังวัดแบ่งแยกที่ดินโฉนดเลขที่ ๒๒๗/๑๓๑ เลขที่ดิน ๘๒๐๔ ของผู้ถูกฟ้องคดีปรากฏว่า ที่ดินของผู้ถูกฟ้องคดีอยู่ในเขตเวนคืนมีเนื้อที่เพียง ๑ งาน ๑๔ ตารางวา ลดลง ๒๕ ตารางวา ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีต้องคืนเงินค่าทดแทนที่ดินที่รับไปเกินให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามอัตราที่ได้วางเงินค่าทดแทนไว้จำนวน ๕๐๐,๐๐๐ บาท และคืนเงินค่าทดแทนที่ได้รับเพิ่มตามคำพิพากษาศาลฎีกาจำนวน ๓๐๐,๐๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยจำนวน ๑๒๖,๖๗๘.๐๘ บาท รวมเป็นเงิน ๘๒๖,๖๗๘.๐๘ บาท ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนเงินค่าทดแทนจำนวนดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับหนังสือดังกล่าวแล้วเพิกเฉย ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้มีการชำระหนี้ให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินค่าทดแทนส่วนที่รับไปเกินคืนให้แก่ผู้ฟ้องคดีพร้อมดอกเบี้ยของต้นเงินดังกล่าว เห็นว่า การที่ผู้ฟ้องคดีเวนคืนที่ดินของผู้ถูกฟ้องคดีเป็นการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ บังคับซื้อที่ดินของผู้ถูกฟ้องคดี และเนื่องจากสัญญาที่เกิดจากการบังคับซื้อดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างทางพิเศษสายรามอินทรา - อารณรังค์ ซึ่งเป็นบริการสาธารณะด้านการจราจร และขนส่ง อันเป็นกิจการสาธารณูปโภค สัญญาดังกล่าวระหว่างผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดีจึงเป็นสัญญาทางปกครองตามนัยมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ดังนั้น คำฟ้องในคดีนี้จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ซึ่งอยู่ในอำนาจการพิจารณาของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และโดยที่มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันบัญญัติว่า ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองหรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา ๙ และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ต้องมีคำบังคับตามที่กำหนดในมาตรา ๗๒ ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง วรรคสอง บัญญัติว่า ในกรณีที่มิกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ การฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้นจะกระทำได้อีกเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว และได้มีการสั่งการ

/ตามกฎหมายนั้น...

ตามกฎหมายนั้น หรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควรหรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่า ในการเวนคืนที่ดินดังกล่าวผู้ฟ้องคดีชำระค่าทดแทนที่ดินให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีไปเกินกว่าจำนวนเนื้อที่ที่ถูกเวนคืน ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือ ที่ กทพ ๐๗/กส/๑๑๖๔ ลงวันที่ ๒๒ กันยายน ๒๕๕๑ แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนเงินค่าทดแทนที่รับไปเกินดังกล่าวภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือ ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับหนังสือดังกล่าวเมื่อวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๕๑ แล้วเพิกเฉยจนกระทั่งพ้นกำหนดเวลาแล้วผู้ถูกฟ้องคดียังไม่ยอมคืนเงินดังกล่าว กรณีถือว่ามิชอบโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีเกิดขึ้น และการที่จะยุติข้อโต้แย้งดังกล่าวต้องมีคำบังคับของศาลตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๓) โดยสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีใช้เงินที่รับไปเกินคืนแก่ผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิฟ้องคดีนี้ต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ประกอบกับการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องคดีนี้ได้ตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

อย่างไรก็ตาม การฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ จะต้องยื่นฟ้องภายในห้าปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี ทั้งนี้ ตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน เมื่อปรากฏว่าหนังสือ ที่ มท ๕๕๑๐/๔๘๔๑ ลงวันที่ ๑๐ สิงหาคม ๒๕๓๗ ซึ่งผู้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์แจ้งการวางเงินค่าทดแทนให้ผู้ถูกฟ้องคดีทราบได้ระบุเงื่อนไขในการจ่ายเงินค่าทดแทนไว้ในหมายเหตุท้ายหนังสือดังกล่าวว่า กรณีที่ดินถูกเวนคืนบางส่วน เมื่อกรมที่ดินได้ทำการรังวัดแบ่งแยกแล้ว ปรากฏว่าที่ดินถูกเขตทางเพิ่มขึ้นหรือลดลง หรือไม่ถูกเขตทาง ผู้ฟ้องคดีจะจ่ายเงินค่าทดแทนที่ดินตามความเป็นจริงที่เปลี่ยนแปลง และสำนักงานที่ดินกรุงเทพมหานคร สาขาพระโขนง ได้ชี้แจงต่อศาลตามหนังสือ ที่ มท ๐๕๑๐.๒/๕๕๑๔ ลงวันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๕๒ ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีได้ยื่นคำขอรังวัดและเจ้าหน้าที่ได้ออกไปทำการรังวัดเมื่อวันที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๔๑ โดยสำนักงานที่ดินกรุงเทพมหานคร สาขาพระโขนง ได้มีหนังสือแจ้งผู้ฟ้องคดีให้ไปร่วมระวางชี้แนวเขตตามหนังสือ ที่ มท. ๐๗/๒๒.๒/ร/๑๑๗๔ ลงวันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๔๑ แต่ผู้แทนผู้ฟ้องคดีไม่ได้ไปคอยระวางชี้แนวเขต และเจ้าพนักงานที่ดินกรุงเทพมหานคร สาขาพระโขนง จดทะเบียนแบ่งแยกที่ดินของผู้ถูกฟ้องคดี

/ส่วนที่ถูกเวนคืน...

ส่วนที่ถูกเวนคืนเพื่อสร้างทางพิเศษดังกล่าวออกเป็นโฉนดที่ดิน เลขที่ ๓๙ เลขที่ดิน ๘๗๙๐ เมื่อวันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๔๑ ฉะนั้น วันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๔๑ ซึ่งเป็นวันที่เจ้าพนักงานที่ดินทำการจดทะเบียนแบ่งแยกและออกเป็นโฉนดที่ดิน เลขที่ ๓๙ เลขที่ดิน ๘๗๙๐ โดยปรากฏผลรังวัดว่าที่ดินของผู้ถูกฟ้องคดีถูกเขตทางพิเศษลดลงตามเงื่อนไขที่ผู้ฟ้องคดีกำหนดในหมายเหตุท้ายหนังสือ ที่ มท ๕๕๑๐/๔๘๔๑ ลงวันที่ ๑๐ สิงหาคม ๒๕๓๗ กรณีจึงมีเหตุแห่งการฟ้องคดีนับแต่วันนั้น ซึ่งผู้ฟ้องคดีจะต้องยื่นฟ้องต่อศาลภายในสิบปีนับแต่วันดังกล่าว การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลเมื่อวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๕๑ จึงเป็นการยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว สำหรับกรณีที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างในชั้นการพิจารณาของศาลปกครองชั้นต้นว่า นายจำลอง เขียวชัยวัฒนา ในฐานะผู้รับมอบอำนาจจากผู้ถูกฟ้องคดีได้ส่งมอบโฉนดที่ดิน เลขที่ ๓๙ เลขที่ดิน ๘๗๙๐ ให้แก่ผู้ฟ้องคดีเมื่อวันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๕๑ ผู้ฟ้องคดีตรวจสอบจึงทราบว่าที่ดินของผู้ถูกฟ้องคดีถูกเขตทางพิเศษลดลง ยาวขึ้นฟ้องต่อศาลเมื่อวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๕๑ จึงยังไม่พ้นกำหนดเวลา ๑ ปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี และกล่าวอ้างในคำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้องของศาลปกครองชั้นต้นว่า เจ้าพนักงานที่ดินกรุงเทพมหานคร สาขาพระโขนง ไม่ได้แจ้งผลการรังวัดแบ่งแยกที่ดินดังกล่าวแก่ผู้ฟ้องคดี เนื่องจากการขอรังวัดแบ่งแยกของผู้ถูกฟ้องคดีฝ่ายเดียว โดยต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีทราบการจดทะเบียนเวนคืนที่ดินพิพาทเมื่อวันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๕๑ ทั้งเจ้าพนักงานที่ดินกรุงเทพมหานครได้ชี้แจงในฐานะพยานว่าผู้แทนของผู้ฟ้องคดีทราบผลการรังวัดและทราบการจดทะเบียนเวนคืนที่ดินเมื่อวันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๕๑ จึงต้องถือว่าวันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๕๑ เป็นวันที่มีเหตุแห่งการฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องเมื่อวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๕๑ จึงยังไม่พ้นกำหนดเวลา ๑ ปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี นั้น เห็นว่า แม้ข้อเท็จจริงจะรับฟังได้ตามที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างและถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้ในวันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๕๑ ซึ่งเมื่อนับถึงวันที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลในวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๕๑ จะยังไม่พ้นกำหนดห้าปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีก็ตาม แต่เมื่อนับจากวันที่เจ้าพนักงานที่ดินกรุงเทพมหานคร สาขาพระโขนง จดทะเบียนแบ่งแยกที่ดินที่ถูกเวนคืนและออกเป็นโฉนดที่ดิน เลขที่ ๓๙ เลขที่ดิน ๘๗๙๐ ในวันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๔๑ ซึ่งเป็นวันที่มีเหตุแห่งการฟ้องคดีจนถึงวันที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลเมื่อวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๕๑ เป็นเวลาเกินสิบปี จึงเป็นการฟ้องคดี

/เมื่อพ้นกำหนด...

เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีแล้ว ทั้งนี้ ตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติ
จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ข้ออ้างของผู้ฟ้องคดีฟังไม่ขึ้น

ดังนั้น การที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและจำหน่ายคดี
ออกจากสารบบความ พร้อมทั้งให้คืนค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดแก่ผู้ฟ้องคดี จึงชอบแล้ว
ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วย

จึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

นายสุชาติ มงคลเลิศพล

ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

ตุลาการเจ้าของสำนวน

นายไพบุลย์ เสียงก้อง

ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองสูงสุด

นายสุเมธ รอยกุลเจริญ

ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

นายสมชาย งามวงศ์ชน

ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

นายพรชัย มโนศิริเพ็ญ

ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

วันที่อ่าน ๑๙ พฤษภาคม ๒๕๕๔

ธน : ผู้พิมพ์

ภาคผนวก ง

คำสั่งศาลปกครองสูงสุด

คำสั่งที่ 12/2554

○ คำสั่ง

(ต. ๒๑)



คำร้องที่ ๗๓๘/๒๕๕๓

คำสั่งที่ ๑๒/๒๕๕๔

ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์

ศาลปกครองสูงสุด

วันที่ ๒๗ เดือน มกราคม พุทธศักราช ๒๕๕๔

ระหว่าง { มหาวิทยาลัยแม่โจ้ ผู้ฟ้องคดี
นางหนึ่งฤทัย ภูสิทธิ์ หรือกันทวัน ที่ ๑
นายชาญณรงค์ ภูสิทธิ์ ที่ ๒ ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง (คำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้องบางข้อหาไว้พิจารณา)

ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่ง ในคดีหมายเลขดำที่ ๑๙๑/๒๕๕๓ ของศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองเชียงใหม่)

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ขณะที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ตำแหน่งอาจารย์ระดับ ๕ สังกัดภาควิชาฟิสิกส์ คณะวิทยาศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่โจ้ ได้รับการคัดเลือกจากผู้ฟ้องคดีให้เป็นผู้ได้รับทุนโครงการพัฒนาอาจารย์สาขาขาดแคลน ประจำปีการศึกษา ๒๕๔๕ ระดับปริญญาเอก สาขาวิชาวัสดุศาสตร์ ณ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ โดยผู้ฟ้องคดีได้มีคำสั่งที่ ๕๓๔/๒๕๔๕ ลงวันที่ ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๔๕

/ให้ผู้ถูกฟ้องคดี...

ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ลาศึกษาชั้นปริญญาเอก มีกำหนด ๒ ปี ตั้งแต่วันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๔๕ ถึงวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๔๗ โดยได้รับเงินเดือนเต็ม และได้ทำสัญญาฉบับลงวันที่ ๑๓ พฤษภาคม ๒๕๔๕ อนุญาตให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไปศึกษาต่อภายในประเทศตามกำหนด ระยะเวลาดังกล่าว หลังจากนั้น ผู้ฟ้องคดีได้อนุญาตให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไปฝึกอบรม ณ ประเทศสหราชอาณาจักร มีกำหนด ๑ ปี นับตั้งแต่วันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๔๖ ถึงวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๔๗ โดยผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ทำสัญญาอนุญาตให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไปฝึกอบรม ณ ต่างประเทศ ฉบับลงวันที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๕๔๖ ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้มีคำสั่ง ที่ ๑๒๐๓/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๔๖ อนุมัติให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เปลี่ยนแปลง หลักสูตรการลาศึกษาชั้นปริญญาเอก สาขาวิศวกรรมศาสตร์ จากหลักสูตรปกติเป็นหลักสูตร นานาชาติ ณ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ตั้งแต่วันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๔๖ เป็นต้นไป ในการนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้เข้าทำสัญญาค้ำประกันการปฏิบัติตามสัญญาทั้งสองฉบับของ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต่อผู้ฟ้องคดี ตามสัญญาค้ำประกัน ฉบับลงวันที่ ๑๓ พฤษภาคม ๒๕๔๕ และฉบับลงวันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๔๖

ในระหว่างที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อบรมที่ประเทศสหราชอาณาจักร ผู้ฟ้องคดีได้มี คำสั่งที่ ๒๑๕๐/๒๕๔๗ ลงวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ และคำสั่งที่ ๒๒๒๐/๒๕๔๗ ลงวันที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ ให้ขยายเวลาการศึกษาตามสัญญาฉบับลงวันที่ ๑๓ พฤษภาคม ๒๕๔๕ ด้วยทุนโครงการพัฒนาอาจารย์ สาขาขาดแคลน มีกำหนด ๑ ปี ตั้งแต่วันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๔๗ ถึงวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๔๘ และด้วยทุนส่วนตัว มีกำหนด ๔ เดือน ตั้งแต่วันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๔๗ ถึงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๘ และได้มีคำสั่ง ที่ ๒๒๓๐/๒๕๔๗ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ ให้ขยายเวลาการฝึกอบรมตามสัญญา ฉบับลงวันที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๕๔๖ ด้วยทุนรัฐบาล สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา (ทุนประเภท ๑ ก.) มีกำหนด ๘ เดือน ๗ วัน ตั้งแต่วันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๔๗ ถึงวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๔๘ และด้วยทุนส่วนตัว (ทุนประเภท ๒) มีกำหนด ๔ เดือน ตั้งแต่วันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๔๘ ถึงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๘ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้เสร็จสิ้นการอบรม ณ ประเทศสหราชอาณาจักร และได้รายงานตัวขอกลับจากการอบรมต่อผู้ฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ ๓ ตุลาคม ๒๕๔๘ ในส่วนสัญญาฉบับลงวันที่ ๑๓ พฤษภาคม ๒๕๔๕ ได้มีการขยายเวลา การศึกษาด้วยทุนส่วนตัวต่อเนื่องต่อไปอีก จำนวน ๔ ครั้ง โดยครั้งสุดท้าย ผู้ฟ้องคดีได้มี

/คำสั่งที่...

คำสั่งที่ ๘๐๖/๒๕๕๐ ลงวันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๕๐ อนุญาตให้ขยายเวลาศึกษาด้วย
ทุนส่วนตัว มีกำหนด ๒ เดือน ตั้งแต่วันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๐ ถึงวันที่ ๓๑ พฤษภาคม
๒๕๕๐ รวมระยะเวลาการศึกษาทั้งสิ้น ๕ ปี

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รายงานตัวกลับเข้าปฏิบัติหน้าที่ราชการตั้งแต่วันที่ ๑
มิถุนายน ๒๕๕๐ โดยยังไม่สำเร็จการศึกษา และได้ละทิ้งหน้าที่ราชการตั้งแต่วันที่ ๑
สิงหาคม ๒๕๕๐ เป็นต้นมา โดยผู้ฟ้องคดีได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย
อย่างร้ายแรงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามคำสั่งที่ ๑๙๕๓/๒๕๕๐ ลงวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๐
ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้มีคำสั่งที่ ๓๐๐๒/๒๕๕๐ ลงวันที่ ๒๙ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ ลงโทษ
ไล่ออกจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกจากราชการ ตั้งแต่วันที่ ๒๙ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑
ได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว เมื่อวันที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๕๕๐ โดยในส่วนสัญญาฉบับลงวันที่ ๑๓
พฤษภาคม ๒๕๔๕ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ลาศึกษาตั้งแต่วันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๔๕ ถึงวันที่ ๓๑
พฤษภาคม ๒๕๕๐ รวมวันลา ๑,๘๒๖ วัน และสัญญาฉบับลงวันที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๕๔๖
ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ลาฝึกอบรม ตั้งแต่วันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๔๖ ถึงวันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๔๘
รวมวันลา ๗๓๙ วันนั้น มีวันลาที่ทับซ้อนกัน สัญญาฉบับลงวันที่ ๑๓ พฤษภาคม ๒๕๔๕
จึงคงเหลือวันลา ๑,๐๘๗ วัน เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ปฏิบัติราชการชดใช้จำนวน ๖๑ วัน
จึงต้องปฏิบัติราชการชดใช้ตามสัญญาฉบับนี้อีก จำนวน ๑,๐๒๖ วัน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับ
เงินเดือนเป็นเงินทั้งสิ้น ๓๘๙,๓๙๗.๙๔ บาท ต้องปฏิบัติราชการชดใช้ตามสัญญาดังกล่าว
จำนวน ๑,๐๒๖ วัน คิดเป็นเงินที่ต้องชดใช้คืนผู้ฟ้องคดี จำนวน ๓๖๗,๕๔๕.๘๐ บาท
(๓๘๙,๓๙๗.๙๔ x ๑,๐๒๖ ÷ ๑,๐๘๗) รวมเบี้ยปรับอีกหนึ่งเท่า รวมเป็นเงิน ๗๓๕,๐๙๑.๖๐ บาท
สำหรับสัญญาฉบับลงวันที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๕๔๖ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ลาฝึกอบรม รวม ๗๓๙ วัน
ต้องปฏิบัติราชการชดใช้ไม่น้อยกว่าสองเท่า คิดเป็น ๑,๔๗๘ วัน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับ
เงินเดือนเป็นเงิน ๒๖๓,๐๖๒.๐๖ บาท ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต้องรับผิดชอบชดใช้เงินเดือน
ที่ได้รับไปพร้อมเบี้ยปรับอีกสองเท่า รวมเป็นเงิน ๗๘๙,๑๘๖.๑๘ บาท ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑
ต้องรับผิดชอบชดใช้ตามสัญญาดังกล่าว เป็นเงินทั้งสิ้น ๑,๕๒๔,๒๗๗.๗๘ บาท ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑
และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้รับแจ้งให้ชดใช้เงินตามสัญญา ตามหนังสือของผู้ฟ้องคดี
ที่ ศธ ๐๕๒๓.๑.๗/๔๔๙ ลงวันที่ ๒๑ มกราคม ๒๕๕๑ และหนังสือของผู้ฟ้องคดี
ที่ ศธ ๐๕๒๓.๑.๗/๔๕๑ ลงวันที่ ๒๑ มกราคม ๒๕๕๑ ตามลำดับ เมื่อวันที่ ๒๓ มกราคม ๒๕๕๑

/แต่ผู้ถูกฟ้องคดี...

แต่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองไม่ยอมชำระ จึงต้องเสียดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๑๕ ต่อปี จากต้นเงินดังกล่าวนับแต่วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองผิดนัด คือวันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ จนถึงวันฟ้องคดีเป็นเงิน ๕๓๕,๕๘๙.๑๐ บาท รวมเป็นเงิน ๒,๐๕๙,๘๖๖.๘๘ บาท และเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ขาดราชการตั้งแต่วันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๕๐ โดยผู้ฟ้องคดีได้จ่ายเงินเดือนให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จนถึงวันที่มีคำสั่งลงโทษไล่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกจากราชการ รวม ๔ เดือน คือเดือนสิงหาคมถึงเดือนพฤศจิกายน ๒๕๕๐ รวมเป็นเงิน ๔๗,๙๔๐ บาท ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่มีสิทธิรับเงินจำนวนดังกล่าวจากผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงต้องคืนเงินที่ได้รับพร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี จากต้นเงินตามจำนวนเงินเดือนที่ได้รับไปในแต่ละเดือนจนถึงวันฟ้องคดีเป็นดอกเบี้ย จำนวน ๙,๖๗๑.๕๔ บาท รวมเป็นเงิน ๕๗,๖๑๑.๕๔ บาท รวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๒,๑๑๗,๔๗๘.๔๒ บาท

ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง ดังนี้

๑. ให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองร่วมกันหรือแทนกันชดใช้เงิน จำนวน ๒,๑๑๗,๔๗๘.๔๒ บาท

๒. ให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองร่วมกันหรือแทนกันชำระดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๑๕ ต่อปี ของต้นเงิน ๑,๕๒๔,๒๗๗.๗๘ บาท นับตั้งจากวันฟ้องจนกว่าจะชำระเสร็จสิ้นแก่ผู้ฟ้องคดี

๓. ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชดใช้เงินเดือนที่รับไปโดยไม่มีสิทธิพร้อมดอกเบี้ย จนถึงวันฟ้อง รวมเป็นเงิน ๕๗,๖๑๑.๕๔ บาท

๔. ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชำระดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี จากต้นเงิน ๔๗,๙๔๐ บาท นับตั้งจากวันฟ้องจนกว่าจะชำระเสร็จสิ้นให้แก่ผู้ฟ้องคดี

ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่า สัญญาระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับการศึกษาเพิ่มเติมในระดับที่สูงขึ้น และกลับมาปฏิบัติราชการในสถาบันของผู้ฟ้องคดีซึ่งมีหน้าที่ในการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาอันเป็นการจัดทำบริการสาธารณะ จึงเป็นสัญญาทางปกครอง ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้กลับมาปฏิบัติราชการตั้งแต่วันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๕๐ ต่อมาได้ขาดราชการตั้งแต่วันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๕๐ เป็นต้นมา และผู้ฟ้องคดีได้มีคำสั่ง

ที่ ๓๐๐๒/๒๕๕๐ ลงวันที่ ๒๙ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ ลงโทษไล่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกจากราชการ จึงเป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เข้าปฏิบัติราชการไม่ครบกำหนดระยะเวลาตามสัญญา ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจึงต้องรับผิดชอบตามสัญญาอนุญาตให้ข้าราชการไปศึกษาภายในประเทศ สัญญาอนุญาตให้ข้าราชการไปศึกษา ผิดอบรมหรือปฏิบัติการวิจัย ณ ต่างประเทศ และสัญญาค้ำประกันต่อผู้ฟ้องคดี เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองไม่ยอมชำระเงินและเบี้ยปรับตามสัญญาดังกล่าว จึงเป็นกรณีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่ศาลมีอำนาจพิจารณาพิพากษาต่อไปได้

สำหรับคำฟ้องส่วนที่ฟ้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชดใช้เงินเดือนที่ได้รับจากผู้ฟ้องคดีตั้งแต่เดือนสิงหาคมถึงเดือนพฤศจิกายน ๒๕๕๐ รวม ๔ เดือน เป็นเงิน ๕๗,๙๔๐ บาท พร้อมด้วยดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี จากจำนวนเงินเดือนที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับไปในแต่ละเดือนจนถึงวันที่ฟ้องคดี เป็นเงิน ๘,๖๗๑.๕๔ บาท รวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๕๗,๖๑๑.๕๔ บาท นั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีได้มีคำสั่งที่ ๓๐๐๒/๒๕๕๐ ลงวันที่ ๒๙ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ ลงโทษไล่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกจากราชการ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต้องรับผิดชอบในเงินจำนวนดังกล่าวจากการละทิ้งหน้าที่ราชการโดยไม่มีเหตุอันสมควรอันเป็นการกระทำผิดวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ กรณีจึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอย่างอื่นของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ผู้ฟ้องคดีทราบเหตุแห่งการฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีมีคำสั่งไล่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกจากราชการ คือ วันที่ ๒๙ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ การที่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องข้อหานี้ต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๕๓ จึงเป็นการยื่นฟ้องที่พ้นกำหนดระยะเวลาหนึ่งปี นับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ศาลปกครองชั้นต้นจึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องตามคำขอข้อ ๑ เฉพาะในส่วนจำนวนเงินเดือนที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับตั้งแต่วันที่ขาดราชการ พร้อมดอกเบี้ยจนถึงวันฟ้อง และคำขอข้อ ๓ และข้อ ๔ ไว้พิจารณา คืบค่าธรรมเนียมศาลในส่วนทุนทรัพย์ที่ศาลไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาให้แก่ผู้ฟ้องคดี

/ผู้ฟ้องคดี...

ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้อง บางข้อหาไว้พิจารณา ความว่า คดีนี้มีเหตุเกี่ยวเนื่องจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผิดสัญญา ต่อผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงได้ฟ้องคดีเพื่อขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ รับผิดตามสัญญาพร้อมกับให้ คืบเงินเดือนที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับไปโดยไม่มีเหตุอ้างได้ตามกฎหมาย จึงเป็นการฟ้องคดี เพื่อเรียกติดตามเอาทรัพย์สินคืนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๓๖ ซึ่งไม่มีกำหนดระยะเวลาเรียกทรัพย์สิน ผู้ฟ้องคดีจึงสามารถยื่นฟ้องคดีได้ตลอดเวลาที่ยังไม่ได้ รับเงินคืน ทั้งนี้ ตามนัยคำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๓๖๑/๒๕๔๘ และคดีไม่ต้องด้วยมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่จะต้องยื่นฟ้องภายในหนึ่งปีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งกลับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้รับคำฟ้อง ในประเด็นนี้ไว้พิจารณาพิพากษาต่อไป

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วคดีมีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยว่า ศาลมีอำนาจ รับคำฟ้องตามคำขอข้อ ๑ ในส่วนที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ คืบเงินเดือน ที่ได้รับไปนับแต่วันที่ขาดราชการพร้อมดอกเบี้ยจนถึงวันฟ้อง และคำขอข้อ ๓ และข้อ ๔ ไว้พิจารณาหรือไม่

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ บัญญัติให้ศาลปกครอง มีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใด เนื่องจากกระทำได้โดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็น สาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็น การเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือ สร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ ดังนั้น ศาลปกครองจึงมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานทางปกครอง กับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาในเรื่องความชอบด้วยกฎหมายเกี่ยวกับการกระทำ

/ของฝ่าย...

ของฝ่ายปกครอง คดีนี้ผู้ฟ้องคดีอ้างว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อกันในคราวเดียวกันเป็นเวลาเกินกว่า ๑๕ วัน โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ทั้งที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยังมีภาระผูกพันที่จะต้องชดใช้เงินทุนตามสัญญาอนุญาตให้ข้าราชการไปศึกษาภายในประเทศ และสัญญาอนุญาตให้ข้าราชการไปศึกษา ผูกอบรมหรือปฏิบัติการวิจัย ณ ต่างประเทศ ต่อผู้ฟ้องคดี เมื่อผู้ฟ้องคดีออกคำสั่งลงโทษทางวินัยใส่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกจากราชการ และนำคดีมาฟ้องต่อศาลเพื่อขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชดใช้เงินตามสัญญาทุน และชดใช้เงินเดือนที่ได้รับจากผู้ฟ้องคดีตั้งแต่เดือนสิงหาคมถึงเดือนพฤศจิกายน ๒๕๕๐ รวม ๔ เดือน ซึ่งในการวินิจฉัยว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะต้องคืนเงินดังกล่าวให้ผู้ฟ้องคดีหรือไม่นั้น ศาลจำต้องพิจารณาคำสั่งของผู้ฟ้องคดีที่ลงโทษใส่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกจากราชการ ซึ่งเป็นผลให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พ้นจากสถานภาพการเป็นข้าราชการนับแต่วันที่ระบุในคำสั่ง และไม่มีสิทธิที่จะรับเงินเดือน โดยที่คำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อให้เกิดเปลี่ยนแปลง โอน สงวน รับ หรือมีผลกระทบ ต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กรณีจึงเป็นคดีพิพาทอันสืบเนื่องมาจากคำสั่งทางปกครองของผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ แต่โดยที่คดีนี้มีมูลความแห่งคดีเกี่ยวกับคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาอนุญาตให้ข้าราชการไปศึกษาภายในประเทศ และสัญญาอนุญาตให้ข้าราชการไปศึกษา ผูกอบรมหรือปฏิบัติการวิจัย ณ ต่างประเทศระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง ซึ่งเป็นสัญญาทางปกครองที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง คดีในส่วนที่ฟ้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชดใช้เงินเดือนดังกล่าวจึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองเช่นกัน เมื่อผู้ฟ้องคดีได้นำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นในวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๕๓ ซึ่งเป็นการยื่นฟ้องภายในห้าปีนับแต่วันที่พ้นกำหนดสามสิบวัน นับแต่วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองได้รับหนังสือแจ้งให้ชดใช้เงินทุนในวันที่ ๒๓ มกราคม ๒๕๕๑ ตามนัยมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ศาลปกครองชั้นต้นจึงชอบที่จะรับคำฟ้องตามคำขอข้อ ๑ ในส่วนที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ คืนเงินเดือนที่ได้รับไปนับแต่วันที่ขาดราชการพร้อมดอกเบี้ยจนถึงวันฟ้อง และคำขอข้อ ๓ และข้อ ๔ ไว้พิจารณาต่อไป ดังนั้น การที่ศาลปกครองชั้นต้น

/มีคำสั่ง...

มีคำสั่งไม่รับคำฟ้องตามคำขอข้อ ๑ เฉพาะในส่วนจำนวนเงินเดือนที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับตั้งแต่วันที่ขาดจากราชการ พร้อมดอกเบี้ยจนถึงวันฟ้อง และคำขอข้อ ๓ และข้อ ๔ ไว้พิจารณา คืบค่าธรรมเนียมศาลในส่วนทุนทรัพย์ที่ศาลไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาให้แก่ผู้ฟ้องคดี นั้น ศาลปกครองสูงสุดไม่เห็นพ้องด้วย

จึงมีคำสั่งกลับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้รับคำฟ้องตามคำขอข้อ ๑ ในส่วนที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ คืนเงินเดือนที่ได้รับตั้งแต่วันที่ขาดจากราชการ พร้อมดอกเบี้ยจนถึงวันฟ้อง และคำขอข้อ ๓ และข้อ ๔ ไว้พิจารณาต่อไป

นายประสิทธิ์ศักดิ์ มีลาม
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

ตุลาการเจ้าของสำนวน

นายเกษม คมสัถยธรรม
รองประธานศาลปกครองสูงสุด

ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองสูงสุด

นายวรวิทย์ กังสศิเทียม
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

นายมนูญ ปุญญกริยากร
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

นายพรชัย มนัสศิริเพ็ญ
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

ประวัติผู้วิจัย

ชื่อ	เทพสิทธิ์ รักไตรรงค์
วัน เดือน ปีเกิด	13 พฤษภาคม 2498
สถานที่เกิด	อุดรดิตถ์ ประเทศไทย
ประวัติการศึกษา	มหาวิทยาลัยรามคำแหง นิติศาสตรบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์, 2520 มหาวิทยาลัยรังสิต ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์, 2557
ที่อยู่ปัจจุบัน	52/003 หมู่ 7 ตำบลหลักหมก อำเภอเมืองปทุมธานี จังหวัดปทุมธานี 12000
สถานที่ทำงาน	สำนักงานคดีปกครอง สำนักงานอัยการสูงสุด
ตำแหน่งปัจจุบัน	รองอธิบดีอัยการ สำนักงานคดีปกครอง