

บทที่ 3

อายุความหรือระยะเวลาการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองของไทย

3.1 อายุความหรือระยะเวลาการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองก่อนมีการจัดตั้งศาลปกครอง

3.1.1 หลักเกณฑ์ตามแนวคำพิพากษาของศาลยุติธรรม

3.1.1.1 กำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี

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

⁷⁹ มาตรา 193/34 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

⁸⁰ มาตรา 193/35 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

⁸¹ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3846/2533 และที่ 200/2535

และการเรียกเงินค้ำจำย⁸² จะมีกำหนดอายุความห้าปี⁸³ และในกรณีที่ไม่มิกฎหมายบัญญัติไว้

84

⁸² มาตรา 193/33 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

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

⁸⁴ มาตรา 193/30 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

หรือการเรียกค่าภาษีอากร⁸⁵ หรือการใช้สิทธิเรียกร้องที่เกิดขึ้นโดยคำพิพากษาของศาล ที่ถึงที่สุดหรือโดยสัญญาประนีประนอมยอมความ⁸⁶ จะมีกำหนดอายุความสิบปี⁸⁷ เป็นต้น อายุความการฟ้องคดีจึงสั้นยาวแตกต่างกันขึ้นอยู่กับลักษณะของสิทธิเรียกร้อง

3.1.1.2 การนับระยะเวลาการฟ้องคดี

1) หลักเกณฑ์ทั่วไป

ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้บัญญัติหลักเกณฑ์ เกี่ยวกับการเริ่มนับอายุความไว้ในมาตรา 193/12⁸⁸ และมาตรา 193/13⁸⁹ ซึ่งหลักเกณฑ์ ดัง ก ลั ก ษณะ ว เป็นหลักทั่วไปที่ใช้กับอายุความทุกเรื่อง เว้นแต่อายุความใดที่มีกฎหมายบัญญัติเรื่องการเริ่มนับอายุความไว้โดยเฉพาะกรณีก็จะไม่อยู่ในบังคับของบทบัญญัติอันเป็นหลักทั่วไป เช่นว่านั้น⁹⁰ แต่อย่างไรก็ดี กำหนดอายุความไม่ว่าจะกำหนดไว้ในกฎหมายใด หรือมาตราใด ก็ต้องอยู่ในบังคับของหลักทั่วไปเกี่ยวกับวิธีการนับระยะเวลา⁹¹ ด้วย เพราะอายุความ

⁸⁵ มาตรา 193/31 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

⁸⁶ มาตรา 193/32 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

⁸⁷ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2384/2536 และที่ 3184/2537

⁸⁸ มาตรา 193/12 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติว่า “อายุความให้เริ่มนับแต่ขณะที่อาจบังคับสิทธิเรียกร้องได้เป็นต้นไป ถ้าเป็นสิทธิเรียกร้องให้คงเว้นกระทำการอย่างใด ให้เริ่มนับแต่เวลาแรกที่ฝ่าฝืนกระทำการนั้น”

⁸⁹ มาตรา 193/13 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติว่า “สิทธิเรียกร้องที่เจ้าหนี้ยังไม่อาจบังคับได้จนกว่าจะได้ทวงถามให้ลูกหนี้ชำระหนี้ก่อน ให้เริ่มอายุความตั้งแต่เวลาแรกที่อาจทวงถามได้เป็นต้นไป แต่ถ้าลูกหนี้ยังไม่ต้องชำระหนี้จนกว่าระยะเวลาหนึ่งจะได้ล่วงพ้นไปแล้วนับแต่เวลาที่ได้ทวงถามนั้น ให้เริ่มนับอายุความตั้งแต่ระยะเวลานั้นได้สิ้นสุดไปแล้ว

⁹⁰ โดยปกติเมื่อกฎหมายบัญญัติกำหนดอายุความสิทธิเรียกร้องอย่างใดไว้นอกเหนือจากกำหนดอายุความในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 1 ลักษณะ 6 ก็มักจะบัญญัติเรื่องการเริ่มนับอายุความไว้ด้วย เป็นการเฉพาะเรื่องเฉพาะราย เช่น อายุความฟ้องลาภมิควรได้ตามมาตรา 419 นับแต่เวลาที่ฝ่ายผู้เสียหายรู้ว่าตนมีสิทธิเรียกคืน หรือนับแต่เวลาที่สิทธินั้นได้มีขึ้นเป็นต้น, โปรดดู ศักดิ์ สนองชาติ. (2539). คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วยนิติกรรมและสัญญา (พร้อมทั้งระยะเวลา และอายุความ). หน้า 615.

⁹¹ มาตรา 193/1-193/8 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

เป็นกำหนดระยะเวลาอย่างหนึ่ง⁹² ทั้งนี้ อาจสรุปหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเริ่มนับอายุความในสาระสำคัญได้ว่า⁹³

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

(2) แต่ถ้าสิทธิเรียกร้องหรือหนี้มีวัตถุแห่งหนี้เป็นการงดเว้นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งสิทธิเรียกร้องดังกล่าวไม่มีเวลาเริ่มต้นที่เจ้าหนี้ควรจะต้องบังคับได้ トラバิดที่ลูกหนี้ยังไม่ผิดสัญญา เจ้าหนี้อย่อมไม่มีสิทธิอย่างใดที่จะบังคับลูกหนี้ได้ ในกรณีดังกล่าวอายุความจะต้องเริ่มนับตั้งแต่ “เวลาแรกที่ฝ่าฝืนกระทำการ” ตามที่กำหนดไว้ในสัญญา หากไม่มีการฝ่าฝืนอายุความก็ยังไม่เริ่มนับ

(3) หากในข้อสัญญา⁹⁴ หรือในบทบัญญัติของกฎหมาย⁹⁵ ได้มีการกำหนดให้เจ้าหนี้มีหน้าที่ที่จะต้องทวงถามให้ลูกหนี้ชำระหนี้ก่อน ในกรณีดังกล่าวอายุความจะเริ่มนับตั้งแต่ “เวลาแรกที่เจ้าหนี้อาจทวงถาม” ให้ลูกหนี้ชำระหนี้ได้ โดยในกรณีนี้แม้ในความเป็นจริงแล้วเจ้าหนี้จะมีได้ทวงถาม อายุความก็เริ่มนับ⁹⁶ แต่ทั้งนี้ หากในการทวงถามนั้นเจ้าหนี้มีหน้าที่ที่จะต้องให้ระยะเวลาแก่ลูกหนี้ในการชำระหนี้ด้วย อายุความจะเริ่มนับก็ต่อเมื่อระยะเวลาตามที่กำหนดไว้นั้นได้สิ้นสุดไปแล้ว มิใช่เริ่มนับแต่เวลาแรกที่สามารถทวงถามได้

2) แนวคำพิพากษาของศาลยุติธรรม

จากการตรวจค้นแนวคำพิพากษาของศาลยุติธรรมพบว่า คดีที่ศาลยุติธรรมพิจารณาในประเด็นเกี่ยวกับวันเริ่มนับอายุความมีไม่มากนัก เนื่องจากคดีพิพาทเกี่ยวกับ

⁹² ศักดิ์ สนองชาติ. เล่มเดิม. หน้า 165.

⁹³ แหล่งเดิม. หน้า 115-617.

⁹⁴ เช่น ตกลงว่าจะให้ชำระเงินคืนเมื่อใดจะต้องทวงถามล่วงหน้าก่อน

⁹⁵ เช่น มาตรา 652 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติว่า “ถ้าในสัญญาไม่มีกำหนดเวลาให้คืนทรัพย์สินซึ่งยืมไป ผู้ให้ยืมจะบอกกล่าวแก่ผู้ยืมให้คืนทรัพย์สินภายในเวลาอันควร ซึ่งกำหนดให้ในคำบอกกล่าวนั้นก็ได้”

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

สัญญาทางปกครองที่ยื่นฟ้องต่อศาลยุติธรรมนั้น โดยมากไม่มีประเด็นปัญหาการขาดอายุความ เพราะประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์กำหนดอายุความไว้นานกว่าระยะเวลาการฟ้องคดีของศาลปกครอง ทั้งนี้ แนวคำพิพากษาของศาลยุติธรรมเกี่ยวกับการนับอายุความการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองนั้น อาจแยกพิจารณาตามลักษณะของข้อพิพาทแห่งคดีดังนี้

2.1) การเรียกร้องค่าเสียหาย⁹⁷

แนวคำพิพากษาของศาลยุติธรรมเกี่ยวกับวันเริ่มนับอายุความการฟ้องเรียกร้องเงินค่าเสียหายตามสัญญาทางปกครองนี้ ยังอาจแบ่งตามชนิดของค่าเสียหายได้เป็นกรณีค่าเสียหายในการชำระหนี้ล่าช้า และกรณีค่าเสียหายในการส่งมอบทรัพย์สินที่บกพร่องไม่ตรงตามสัญญา

2.1.1) ค่าเสียหายในกรณีชำระหนี้ล่าช้า

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

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

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

2.1.2) ค่าเสียหายในกรณีส่งมอบทรัพย์สินที่บกพร่องไม่ตรง

ตามสัญญา

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

2.2) การเรียกร้องค่าปรับ⁹⁹ตามสัญญา

⁹⁸ ตามมาตรา 600 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

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

กรณีการฟ้องเรียกเงินค่าปรับตามสัญญาทางปกครองนั้น ศาลยุติธรรมพิจารณาว่า อายุความการฟ้องคดีจะเริ่มนับตั้งแต่ “วันที่อาจบังคับสิทธิเรียกร้องได้” ตามมาตรา 193/12 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งได้แก่ วันที่ลูกหนี้ไม่ปฏิบัติตามชำระหนี้ตามที่กำหนดไว้ในสัญญา เช่น คดีที่จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยทำสัญญาลาศึกษาหรือฝึกอบรมกับข้าราชการในสังกัด โดยมีกำหนดเวลาซึ่งจะครบกำหนดในวันที่ 17 มีนาคม 2514 แต่ปรากฏว่า หลังจากครบกำหนดเวลาแล้ว ข้าราชการผู้นั้นไม่กลับมารับราชการตามที่ตกลงไว้ เช่นนี้ อายุความการฟ้องเรียกเงินค่าปรับจะเริ่มนับตั้งแต่วันที่ 18 มีนาคม 2514 ซึ่งเป็นวันที่ ข้าราชการผู้นั้นไม่กลับมารับราชการอันเป็นการฝ่าฝืนข้อกำหนดในสัญญา (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 5631/2537)

2.3) การเรียกร้องค่าจ้าง

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

2.4) การเรียกร้องค่าชดเชยตามสัญญาแบบปรับราคาได้ (ค่า K)

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

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

สรุป

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

3.1.1.3 การนับระยะเวลากรณีอายุความสะดุดหยุดลง

1) หลักเกณฑ์ทั่วไป

ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้กำหนดให้ระยะเวลาการฟ้องคดีขยายออกไปได้ในกรณีที่อายุความสะดุดหยุดลง กล่าวคือ เมื่ออายุความสะดุดหยุดลงแล้ว ระยะเวลาที่ล่วงไปก่อนนั้นจะไม่นับเข้าในอายุความ และเมื่อเหตุที่ทำให้อายุความสะดุดหยุดลงสิ้นสุดลงเวลาใดก็ให้อายุความเริ่มนับใหม่ตั้งแต่นั้น¹⁰⁰ ทั้งนี้ เหตุที่ทำให้อายุความสะดุดหยุดลงนั้น ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้กำหนดไว้ดังนี้¹⁰¹

คือ

¹⁰⁰ มาตรา 193/15 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

¹⁰¹ มาตรา 193/14 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

(1) ลูกหนี้รับสภาพหนี้ต่อเจ้าหนี้ตามสิทธิเรียกร้องโดยทำเป็นหนังสือรับสภาพหนี้ ให้ชำระหนี้ให้บางส่วน ชำระดอกเบี้ย ให้ประกันหรือกระทำการใดๆ อันปราศจากข้อสงสัยแสดงให้เห็นเป็นปริยายว่ายอมรับสภาพหนี้ตามสิทธิเรียกร้อง

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

2) แนวคำพิพากษาของศาลยุติธรรมกรณีอายุความสะดุดหยุดลง

การพิจารณาคดีของศาลยุติธรรมเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ในประเด็นเรื่องอายุความสะดุดหยุดลงนั้น ศาลยุติธรรมได้วางหลักเกณฑ์การพิจารณาเกี่ยวกับ “การที่ลูกหนี้รับสภาพหนี้ต่อเจ้าหนี้” ไว้ว่า

(1) ในกรณีที่ฝ่ายเอกชนคู่สัญญามีหนังสือเรียกร้องอย่างใดอย่างหนึ่งจากฝ่ายปกครอง และฝ่ายปกครองมีหนังสือตอบข้อเรียกร้องของเอกชนในลักษณะที่เป็นการยอมรับสภาพตามสิทธิเรียกร้องของเอกชน แต่ยังมีได้มีการสั่งการตามข้อเรียกร้องนั้นไปในทางหนึ่งทางใด หนังสือตอบข้อเรียกร้องของฝ่ายปกครองดังกล่าว มีลักษณะเป็นหนังสือรับสภาพหนี้ ซึ่งทำให้อายุความสะดุดหยุดลงตั้งแต่วันที่ฝ่ายเอกชนได้รับหนังสือ และอายุความจะเริ่มนับใหม่เมื่อเอกชนได้ทราบผลการพิจารณาตามข้อเรียกร้องดังกล่าวแล้ว ตัวอย่างเช่น

คดีที่บริษัทเอกชนฟ้องเรียกเงินค่าชดเชยตามสัญญาแบบปรับราคาได้จากกรุงเทพมหานคร โดยข้อเท็จจริงปรากฏว่า ภายหลังจากที่ได้มีการส่งมอบงานแล้ว

¹⁰² มาตรา 193/17 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

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

(2) การที่ผู้ว่าจ้างตามสัญญาจ้างทำของ คืบเงินค่าปรับซึ่งหัก จากเงินค่าจ้างให้แก่ผู้รับจ้าง กรณีไม่ถือเป็นการยอมรับสภาพหนี้ อันจะทำให้อายุความการ ฟ้องเรียกเงินค่าจ้างสะดุดหยุดลง ตัวอย่างเช่น

ภายหลังจากผู้รับจ้างส่งมอบงาน และผู้ว่าจ้างได้ชำระค่าจ้าง โดยหักเงินค่าปรับเนื่องจากการส่งมอบงานล่าช้าให้แก่ผู้รับจ้างแล้ว ผู้รับจ้างมีหนังสือขอ ขยายระยะเวลาการทำงาน และ ต่อมา ผู้ว่าจ้างได้มีการขยายระยะเวลาการทำงานให้แก่ผู้รับจ้าง และคืนค่าปรับ เนื่องจากการส่งมอบงานล่าช้าให้แก่ผู้รับจ้างบางส่วน การคืนค่าปรับดังกล่าว ไม่ใช่การชำระค่าจ้างให้แก่ผู้รับจ้างตามสัญญา อันจะถือว่าเป็นการรับสภาพหนี้ต่อเจ้าหนี้ด้วยการ กระทำใดๆ อันปราศจากข้อสงสัยแสดงให้เห็นเป็นปริยายว่ายอมรับสภาพหนี้ตามสิทธิเรียกร้อง ของผู้รับจ้างอันจะทำให้อายุความในการฟ้องเรียกเงินค่าจ้างสะดุดหยุดลง (คำพิพากษาศาล ฎีกาที่ 962/2537)

3.1.2 หลักเกณฑ์ตามแนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์

3.1.2.1 กำหนดอายุความการร้องทุกข์

เรื่องร้องทุกข์ที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะรับไว้พิจารณาได้ นั้น จะต้องเป็นเรื่องที่ขึ้นภายในอายุความร้องทุกข์¹⁰³ โดยที่พระราชบัญญัติคณะกรรมการ

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

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

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

คำร้องทุกข์ที่ได้ยื่นเมื่อพ้นกำหนดอายุความตามวรรคหนึ่ง ถ้าคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เห็นว่า กรณีจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม หรือประโยชน์สาธารณะหรือเป็นปัญหาสำคัญอันควรแก่การแก้ไข คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์อาจดำเนินการพิจารณาวินิจฉัยและเสนอความเห็นต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อสั่งการตามพระราชบัญญัตินี้ได้ตามที่เห็นสมควร

¹⁰⁵ คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่ 26/2531

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

3.1.2.2 การนับอายุความการร้องทุกข์

1) หลักเกณฑ์ทั่วไป

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

2) แนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์¹⁰⁸

เรื่องร้องทุกข์ที่ยื่นต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์นั้น มีลักษณะเป็นข้อพิพาทที่เอกชนได้แจ้งการกระทำของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือเป็นเรื่องที่ผู้ร้องทุกข์ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ หรือความเดือดร้อนหรือเสียหายนั้นเกิดจากการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดของเจ้าหน้าที่ของรัฐ¹⁰⁹ ดังนั้น เรื่องร้องทุกข์เกี่ยวกับสัญญาทางปกครองที่เข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ จึงมีลักษณะเป็นข้อพิพาทได้แจ้งการกระทำของรัฐ โดยมีฝ่ายเอกชนเป็นผู้ร้องทุกข์ “เหตุแห่งการร้องทุกข์” ตามนัยที่กฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกากำหนดไว้ จึงเป็นเรื่องที่ต้องมีการกระทำของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ การนับอายุความร้องทุกข์ที่กำหนดให้เริ่มนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้เหตุดังกล่าวจึงมีความชัดเจน ซึ่งเห็นได้จากแนวคำวินิจฉัยในกรณีดังต่อไปนี้

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

¹⁰⁸ แนวปฏิบัติและคำวินิจฉัยในเรื่องอายุความของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์นั้น จะมีความแตกต่างกันในแต่ละคณะ เนื่องจากในบางคณะก็ไม่เข้มงวดในเรื่องอายุความ และบางคณะก็เข้มงวดในเรื่องอายุความเป็นอย่างมาก

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

2.1) การขอขยายอายุสัญญา

คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เกี่ยวกับวันเริ่มนับอายุความการร้องทุกข์ในกรณีที่เอกชนผู้ร้องทุกข์ยื่นเรื่องร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เพื่อโต้แย้งการกระทำของฝ่ายปกครอง อันเนื่องมาจากฝ่ายปกครองพิจารณาไม่ขยายระยะเวลาการดำเนินงานตามสัญญาให้แก่ตนนั้น พอสรุปได้ว่า เมื่อมีการกระทำของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเป็น “เหตุแห่งการร้องทุกข์” ซึ่งกรณีนี้ได้แก่การปฏิเสธไม่อนุมัติให้มีการขยายอายุสัญญาเมื่อใด อายุความร้องทุกข์ก็เริ่มนับจากผู้ร้องทุกข์ได้รู้ถึงเหตุ นั้น

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

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

2.2) การเรียกร้องค่าชดเชยตามสัญญาแบบปรับราคาได้

(ค่า K)

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

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

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

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

สรุป

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

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

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

นอกจากนี้ จากการพิจารณาแนวทางการวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ดังกล่าวทั้งหมดแล้วข้างต้นยังเห็นได้ว่า ลักษณะข้อพิพาทแห่งคดีที่แตกต่างกันไม่มีผลต่อการนับอายุความแต่อย่างใด เพราะได้พิจารณาโดยยึดถือ “เหตุแห่งการร้องทุกข์” เป็นหลัก

3.2 ระยะเวลาการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองภายหลังจากการจัดตั้งศาลปกครอง

3.2.1 กำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี

มาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้วางหลักในเรื่องกำหนดระยะเวลาในการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทาง

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

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

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

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

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

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

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

¹¹³ ร่างที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรีและร่างที่เสนอโดยนายกุเทพฯ กำหนดไว้ในมาตรา 42, ร่างที่เสนอโดยนายพินิจฯ กำหนดไว้ในมาตรา 47 วรรคสอง

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

3.2.2 การนับระยะเวลาการฟ้องคดี

3.2.2.1 หลักเกณฑ์ทั่วไป

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

3.2.2.2 แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง

อย่างไรก็ดี จากการศึกษาแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองเกี่ยวกับการนับระยะเวลาการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองยังมีแนวคำวินิจฉัยที่ไม่ชัดเจนและแตกต่างกันอยู่ ซึ่งอาจแยกศึกษาตามลักษณะข้อพิพาท ดังนี้

1) การเรียกร้องค่าเสียหาย

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

1.1) ค่าเสียหายในกรณีมีการบอกเลิกสัญญา

กรณีที่คู่สัญญาทำผิดสัญญา เช่น ดำเนินการไม่แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลา คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งอาจพิจารณาบอกเลิกสัญญาได้ ทั้งนี้ภายหลังจากที่ได้มีการบอกเลิกสัญญาแล้ว หากมีความเสียหายเกิดขึ้น คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งก็มีสิทธิเรียกค่าเสียหายได้ ไม่ว่าจะเป็นค่าเสียหายที่เกิดจากการที่ต้องจ้างผู้รับจ้างรายใหม่ในส่วน of ค่าจ้างที่เพิ่มขึ้น ตลอดจนค่าเสียหายอื่น ๆ ที่เกิดจากการบอกเลิกสัญญา อนึ่ง การพิจารณาของศาลปกครองเกี่ยวกับวันเริ่มนับอายุความการเรียกค่าเสียหายในกรณีมีการบอกเลิกสัญญานี้ อาจสรุปได้ ดังนี้

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

ต่อมาในปีพ.ศ. 2547 การวินิจฉัยของศาลปกครองเกี่ยวกับวันเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีเรียกเงินค่าเสียหายในกรณีมีการบอกเลิกสัญญานี้

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

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

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

1.2) ค่าเสียหายในกรณีชำระค่าจ้างล่าช้า

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

1.3) ค่าเสียหายในกรณีส่งมอบทรัพย์สินบกพร่องไม่ตรงตามสัญญา

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

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

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

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

1.4) ค่าเสียหายในกรณีการทำผิดสัญญาอย่างอื่น

ในระหว่างดำเนินการตามสัญญา หากปรากฏว่าคู่สัญญาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งกระทำการอย่างใด ซึ่งผิดไปจากข้อตกลงในสัญญาอันก่อให้เกิดความเสียหายแก่คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่ง คู่สัญญาฝ่ายที่ต้องเสียหายอาจฟ้องเรียกค่าเสียหายได้ โดยศาลปกครองพิจารณาว่า ระยะเวลาการฟ้องเรียกค่าเสียหายในกรณีดังกล่าวจะเริ่มนับตั้งแต่วันที่มีการกระทำผิดสัญญา เนื่องจากในเวลาดังกล่าวเป็นเวลาที่ได้เกิดความเสียหายขึ้นแล้ว ตัวอย่างเช่น กรณีตามสัญญาสัมปทานซึ่งจะมีการกำหนดเวลาในการทำสัมปทานไว้เป็น

การแน่นอนแล้ว การที่ฝ่ายปกครองผู้ให้สัมปทานมีคำสั่งให้หยุดการทำสัมปทาน อันก่อให้เกิดความเสียหายแก่เอกชนผู้รับสัมปทานนั้น การที่ฝ่ายปกครองมีคำสั่งให้ระงับการทำสัมปทานเป็นการกระทำผิดสัญญาสัมปทานและทำให้ผู้รับสัมปทานเสียหายตั้งแต่นั้นผู้รับสัมปทานจึงอาจบอกเลิกสัญญา และฟ้องคดีเรียกค่าเสียหายได้นับแต่วันดังกล่าว (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 280/2547)

2) การเรียกร้องค่าปรับตามสัญญา

ในกรณีที่คู่สัญญาฝ่ายเอกชนไม่ชำระหนี้ตามเวลาที่กำหนดหรือไม่ชำระหนี้ให้ถูกต้องสมควร ฝ่ายปกครองย่อมมีสิทธิที่จะฟ้องเรียกร้องเอาเงินค่าปรับตามที่กำหนดไว้ในสัญญา¹¹⁴ได้ และอาจพิจารณาบอกเลิกสัญญากับฝ่ายเอกชนก็ได้¹¹⁵ ซึ่งการเรียกเงินค่าปรับตามสัญญานี้ อาจแยกพิจารณาได้เป็น 2 กรณี คือ 2.1) ค่าปรับเนื่องจากการทำงานไม่แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาและ 2.2) ค่าปรับเนื่องจากชำระหนี้ไม่ถูกต้องตามสัญญา

2.1) ค่าปรับเนื่องจากการทำงานไม่แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลา

2.1.1) กรณีมีการบอกเลิกสัญญา

กรณีเอกชนผู้รับจ้างทำงานไม่แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาตามสัญญา เป็นเหตุให้ฝ่ายปกครองพิจารณาบอกเลิกสัญญาและเรียกให้ผู้รับจ้างชำระค่าปรับเนื่องจากการทำงานไม่แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลานั้น การพิจารณาของศาลปกครองเกี่ยวกับวันเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีอาจสรุปได้ดังนี้

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

แต่ต่อมา ช่วงปี พ.ศ. 2547 แนวทางการวินิจฉัยของศาลปกครองเกี่ยวกับวันเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีเรียกเงินค่าปรับในกรณีมีการบอกเลิก

¹¹⁴ หลักเกณฑ์การกำหนดค่าปรับตามสัญญาพัสดุจะกำหนดไว้ในข้อ 134 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535

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

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

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

2.1.2) กรณีไม่มีการบอกเลิกสัญญา

กรณีที่เอกชนผู้รับจ้างทำงานไม่แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาตามสัญญา แต่ต่อมา เอกชนผู้รับจ้างได้ดำเนินการตามสัญญาจนแล้วเสร็จโดยไม่มีการบอกเลิกสัญญาแต่อย่างใด การพิจารณาของศาลปกครองเกี่ยวกับวันเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีอาจสรุปได้ ดังนี้

ในช่วงปี พ.ศ. 2547 ศาลพิจารณาว่า กรณีดังกล่าว ระยะเวลาการฟ้องคดีจะเริ่มนับแต่วันที่มีการทำงานแล้วเสร็จจริง โดยศาลพิจารณาว่า

วันที่ทำงานแล้วเสร็จจริงคือ วันที่คณะกรรมการตรวจการจ้างได้ตรวจรับมอบงาน (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 870/2547)

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

2.2) ค่าปรับเนื่องจากการชำระหนี้ไม่ถูกต้องตามสัญญา

2.2.1) สัญญารับทุนการศึกษา

ตามสัญญารับทุนการศึกษามีข้อกำหนดว่า ภายหลังจากสำเร็จการศึกษาแล้วผู้รับทุนจะต้องกลับมารับราชการจนครบตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ หากผู้รับทุนไม่กลับมารับราชการหรือรับราชการไม่ครบตามเวลาที่กำหนด อันเป็นการไม่ชำระหนี้ให้ถูกต้องตามสัญญา ผู้รับทุนจะต้องชดเชยเงินค่าปรับตามที่กำหนดในสัญญาให้แก่ผู้ให้ทุน

(1) ผู้รับทุนลาออกจากการเป็นนักศึกษา

กรณีที่ผู้รับทุนการศึกษาได้ลาออกจากการเป็นนักศึกษาก่อนที่จะศึกษาจนสำเร็จตามหลักสูตรที่ได้ทำสัญญารับทุนการศึกษาไว้ ผู้รับทุนการศึกษาจำต้องชดเชยเงินค่าปรับให้แก่ผู้ให้ทุนตามที่กำหนดไว้ในสัญญา โดยระยะเวลาการฟ้องเรียกเงินค่าปรับเนื่องจากผู้รับทุนได้ลาออกก่อนสำเร็จการศึกษานี้ ศาลปกครองพิจารณาว่า ระยะเวลาการฟ้องคดีจะเริ่มนับตั้งแต่วันที่การลาออกจากการเป็นนักศึกษามีผล ซึ่งเป็นวันที่ผิดสัญญาและเกิดสิทธิเรียกร้อง ตัวอย่างเช่น

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

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

(2) ผู้รับทุนถูกให้ออกจากการเป็นนักศึกษา

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

(3) ผู้รับทุนไม่ไปรายงานตัวเพื่อปฏิบัติงานชดเชยทุน

กรณีที่ภายหลังจากผู้รับทุนศึกษาสำเร็จตามหลักสูตรแล้ว แต่ผู้รับทุนไม่ไปรายงานตัวต่อหน่วยงานราชการตามที่คณะกรรมการพิจารณาจัดสรรได้จัดสรรให้ผู้รับทุนไปปฏิบัติงานชดเชยทุน ภายในเวลาที่กำหนด ศาลปกครองพิจารณาว่า เมื่อผู้รับทุนไม่ไปรายงานตัว จึงถือว่า ผู้รับทุนประพฤติดังกล่าวและมีเหตุแห่งการฟ้องคดีเกิดขึ้นแล้วตั้งแต่วันที่ดังกล่าว แต่ทั้งนี้ ในวันดังกล่าวระยะเวลาการฟ้องคดีจะยังไม่อาจเริ่มนับได้ เนื่องจากผู้ให้ทุนการศึกษายังไม่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุเช่นนั้น กล่าวคือ ระยะเวลาการฟ้องคดีจะเริ่มนับต่อเมื่อผู้ให้ทุนรู้หรือควรรู้ถึงการที่ผู้รับทุนไม่ไปรายงานตัวต่อหน่วยงานราชการตามที่คณะกรรมการจัดสรรกำหนด ตัวอย่างเช่น ในคดีที่ผู้รับทุนทำสัญญาการเป็นนักศึกษาเพื่อศึกษาวิชาเกษตรศาสตร์กับมหาวิทยาลัยขอนแก่น ภายหลังจากสำเร็จการศึกษาแล้ว คณะกรรมการพิจารณาจัดสรรนักศึกษาวิชาเกษตรศาสตร์ฯ จัดสรรให้ผู้รับทุนไปปฏิบัติงานตามสัญญาที่กระทรวงสาธารณสุข แต่ปรากฏว่าผู้รับทุนไม่ไปรายงานตัวต่อกระทรวงสาธารณสุขภายในเวลาที่กำหนด กระทรวงสาธารณสุขจึงมีหนังสือถึงคณบดีคณะเกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น แจ้งว่า ผู้รับทุนไม่ได้ไปรายงานตัวตามกำหนด เช่นนี้ มหาวิทยาลัยขอนแก่นในฐานะคู่สัญญาและเป็นต้นสังกัดของคณบดีคณะเกษตรศาสตร์

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

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

(4) ผู้รับทุนออกจากราชการก่อนครบกำหนดเวลา

ตามสัญญา

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

2.2.2) สัญญาลาศึกษาหรือฝึกอบรม

ตามสัญญาลาศึกษาหรือฝึกอบรมจะมีข้อกำหนดเช่นเดียวกับสัญญารับทุนการศึกษาว่า ในภายหลังจากสำเร็จการศึกษาแล้วผู้ให้สัญญาจะต้องกลับมารับราชการหรือทำงานจนครบตามระยะเวลาที่กำหนด หากผู้ให้สัญญาไม่กลับมารับราชการหรือรับราชการไม่ครบตามเวลาที่กำหนด ผู้ให้สัญญาจะต้องชดใช้เงินค่าปรับให้แก่หน่วยงานผู้รับสัญญา

(1) ผู้ให้สัญญาลาออกจากราชการก่อนครบ

กำหนดเวลาตามสัญญา

กรณีที่ผู้ให้สัญญาได้ขอลาออกจากราชการก่อนครบตามระยะเวลาชดเชยตามที่กำหนดในสัญญา นั้น แนวทางการพิจารณาของศาลปกครองอาจแยกได้เป็น 2 แนวทาง กล่าวคือ

แนวทางที่หนึ่ง ศาลพิจารณาว่า ระยะเวลาการฟ้องคดีจะเริ่มนับตั้งแต่วันที่หน่วยงานผู้รับสัญญาได้ทราบถึงการลาออกจากราชการอันเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนข้อกำหนดในสัญญา ทั้งนี้ วันที่หน่วยงานผู้รับสัญญาทราบถึงการลาออกจากราชการ ได้แก่ วันที่เจ้าหน้าที่ของผู้รับสัญญาได้รับหนังสือแจ้งถึงการลาออกจากราชการดังกล่าว ตัวอย่างเช่น

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

แนวทางที่สอง ศาลพิจารณาว่า ระยะเวลาการฟ้องคดีจะเริ่มนับตั้งแต่วันที่การลาออกจากราชการมีผล เนื่องจากวันดังกล่าวเป็นวันแรกที่ผู้ให้สัญญามิได้มาปฏิบัติราชการ อันเป็นวันแรกที่มีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง กล่าวคือ ผู้ให้สัญญาได้รับอนุญาตให้ลาออกจากราชการตั้งแต่วันที่ใด ระยะเวลาการฟ้องคดีก็จะเริ่มนับตั้งแต่วันนั้น ไม่ว่าเป็นวันในอนาคตหรือวันที่ล่วงมาแล้วก่อนที่จะมีการออกคำสั่งอนุญาตให้ลาออกจากราชการก็ตาม ตัวอย่างเช่น

ในคดีที่ผู้ถูกฟ้องคดีทำสัญญารับทุนรัฐบาลญี่ปุ่น (ภายใต้กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน) เพื่อศึกษาวิชาในต่างประเทศ ภายหลังจากสำเร็จการศึกษา ผู้ถูกฟ้องคดีได้เดินทางกลับประเทศไทย และได้บรรจุให้เข้ารับราชการ ณ สถาบันพัฒนา

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

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

(2) ผู้ให้สัญญาถูกให้ออกจากราชการก่อนครบ

กำหนดเวลาตามสัญญา

กรณีที่ผู้ให้สัญญาถูกให้ออกจากราชการก่อนครบกำหนดระยะเวลาการชดเชยทุนตามที่กำหนดในสัญญา แนวทางการพิจารณาศาลปกครองอาจแยกได้เป็น 2 แนวทาง กล่าวคือ

แนวทางที่หนึ่ง ศาลพิจารณาว่า ระยะเวลาการฟ้องคดีจะเริ่มนับแต่วันที่ออกจากราชการ เนื่องจากวันดังกล่าวเป็นระยะเวลาที่แน่ชัดว่าผู้ถูกฟ้องคดีไม่สามารถที่จะกลับเข้ารับราชการตามสัญญาดังกล่าวอีกต่อไป ตัวอย่างเช่น

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

แนวทางที่สอง ศาลพิจารณาว่า ระยะเวลาการฟ้องคดีจะเริ่มนับแต่วันที่มิคำสั่งให้ออกจากราชการ ตัวอย่างเช่น

ในคดีที่ผู้ถูกฟ้องคดีทำสัญญาขอลาไปศึกษาต่อยังต่างประเทศกับมหาวิทยาลัยมหาสารคาม ต่อมา ในวันที่ครบกำหนดการลาศึกษา

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

2.3) การเรียกค่าปรับตามสัญญาที่กำหนดให้ต้องทวงถามก่อน

กรณีก็ตามสัญญาให้เรียกค่าปรับมีข้อกำหนดโดยชัดแจ้งว่าการเรียกค่าปรับจะต้องมีการทวงถามก่อน และในการทวงถามนั้นจะต้องให้เวลาในการชำระค่าปรับด้วย เช่นนี้ ศาลพิจารณาว่า ระยะเวลาการฟ้องคดีจะเริ่มนับตั้งแต่วันที่ครบกำหนดตามหนังสือทวงถามเช่นนั้น ตัวอย่างเช่น

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

3) การเรียกคืนค่าปรับ

กรณีที่เอกชนคู่สัญญาไม่ชำระหนี้ตามเวลาที่กำหนดหรือไม่ชำระหนี้ให้ถูกต้องสมควร ฝ่ายปกครองมีสิทธิที่จะเรียกให้เอกชนชำระค่าปรับตามสัญญา¹¹⁶ หรือหักเงินค่าปรับจากเงินค่าจ้างที่จะต้องชำระได้ แต่ทั้งนี้ หากเอกชนคู่สัญญาเห็นว่ามี การคิดค่าปรับหรือหักเงินค่าจ้างโดยไม่ชอบ ก็อาจเรียกร้องขอคืนเงินค่าปรับได้ อนึ่ง การพิจารณาของศาลปกครองเกี่ยวกับวันเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องเรียกคืนเงินค่าปรับนี้อาจสรุปได้ ดังนี้

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

ในช่วงปี พ.ศ. 2547 แนวทางในการพิจารณาของศาลอาจแยกได้เป็นสามแนวทาง กล่าวคือ

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

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

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

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

4) การเรียกร้องค่าตอบแทนหรือค่าธรรมเนียมตามสัญญาสัมปทาน

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

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

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

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

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

5) การเรียกร้องค่าจ้างตามสัญญา

ในสัญญาจ้าง ผู้ว่าจ้างมีหน้าที่จะต้องชำระค่าจ้างให้แก่ผู้รับจ้าง หากผู้ว่าจ้างไม่ชำระเงินค่าจ้าง ผู้รับจ้างอาจนำคดีมาฟ้องเรียกเงินค่าจ้างได้ การพิจารณาของศาลปกครองเกี่ยวกับวันเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องเรียกเงินค่าจ้างนี้อาจสรุปได้ ดังนี้

5.1) ผู้รับจ้างดำเนินการตามสัญญาแล้วเสร็จ

กรณีที่ผู้รับจ้างดำเนินการตามสัญญาแล้วเสร็จและส่งมอบงานแล้ว แต่ผู้ว่าจ้างไม่ชำระเงินค่าจ้างให้แก่ผู้รับจ้าง ศาลปกครองพิจารณาว่า ระยะเวลาการฟ้องคดีจะเริ่มนับแต่วันที่มีการรับมอบงาน (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 162/2546 (ประชุมใหญ่))

ทั้งนี้ หากผู้รับจ้างดำเนินการตามสัญญาแล้วเสร็จและขอส่งมอบงานแล้ว แต่ผู้ว่าจ้างไม่รับมอบงานและไม่จ่ายเงินค่าจ้างให้แก่ผู้รับจ้าง เช่นนี้ ศาลพิจารณาว่า วันที่ผู้รับจ้างทราบว่าคณะกรรมการตรวจการจ้างปฏิเสธที่จะทำการตรวจรับ

การจ้างเป็นวันที่ผู้รับจ้างรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ดังนั้น ระยะเวลาการฟ้องคดีจึงเริ่มนับแต่วันดังกล่าว (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 255/2546)

5.2) กรณีมีการบอกเลิกสัญญา

กรณีที่ผู้รับจ้างทำงานไม่แล้วเสร็จตามกำหนดเวลา เป็นเหตุให้ผู้ว่าจ้างบอกเลิกสัญญา โดยผู้ว่าจ้างตกลงยินยอมรับมอบงานที่ทำไปแล้วบางส่วนและตกลงชำระเงินส่วนที่ได้ดำเนินการไว้แล้วนั้นให้แก่ผู้รับจ้าง แต่ปรากฏว่า ผู้ว่าจ้างไม่ชำระเงินค่าจ้างตามที่ตกลงไว้ ผู้รับจ้างจึงได้มีหนังสือทวงถามให้ผู้ว่าจ้างชำระค่าจ้างตามที่ตกลงไว้ให้แก่นาย แต่ผู้ว่าจ้างก็ปฏิเสธการชำระเงินค่าจ้างดังกล่าว กรณีเช่นนี้ แนวทางการพิจารณาวันเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีของศาลปกครอง อาจสรุปได้ ดังนี้

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

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

6) การเรียกร้องค่าชดเชยตามสัญญาแบบปรับราคาได้ (ค่า K)

กรณีที่ผู้รับจ้างส่งมอบงานให้แก่ผู้ว่าจ้างแล้ว ผู้รับจ้างมีหนังสือขอเบิกจ่ายเงินค่า K แต่ผู้ว่าจ้างปฏิเสธไม่จ่ายเงินค่า K ให้แก่ผู้รับจ้าง เนื่องจากสำนักงานประมาณพิจารณาไม่อนุมัติการจ่ายเงินค่า K ให้แก่ผู้รับจ้าง ต่อมา ผู้รับจ้างได้มีหนังสือขอให้ผู้ว่าจ้างพิจารณาทบทวนการจ่ายเงินค่า K อีกครั้งหนึ่ง แต่ผู้ว่าจ้างยืนยันผลการพิจารณาเช่นเดิม ในกรณีเช่นนี้ การพิจารณาของศาลปกครองเกี่ยวกับวันเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดี อาจสรุปได้ว่า

ในช่วงปี พ.ศ. 2544 ศาลพิจารณาว่า กรณีดังกล่าวระยะเวลาการฟ้องคดีจะเริ่มนับแต่วันที่ผู้รับจ้างได้รับทราบผลการพิจารณายืนยันไม่จ่ายเงินค่า K ให้แก่นาย เนื่องจาก ก่อนวันที่ผู้ว่าจ้างจะได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้รับจ้างทราบผลการพิจารณาทบทวนของสำนักงานประมาณ ทั้งผู้รับจ้างและผู้ว่าจ้างต่างก็ยังไม่อาจทราบได้แน่ชัดว่า

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

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

7) การขอขยายอายุสัญญา

กรณีที่สัญญามีกำหนดระยะเวลาการทำงานไว้ คู่สัญญาอาจขยายเวลาทำการตามสัญญาหรือข้อตกลงได้หากกรณีมีเหตุตามที่กำหนดไว้¹¹⁷ และหากเห็นว่าคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งไม่ขยายเวลาการทำงานตามสัญญาโดยไม่ชอบ คู่สัญญาฝ่ายนั้นก็อาจนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้ศาลพิจารณาขยายเวลาตามสัญญาให้ได้ อนึ่ง การพิจารณาของศาลปกครองเกี่ยวกับวันเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องขอขยายอายุสัญญาอาจสรุปได้ว่า

ในช่วงปี พ.ศ. 2545 ศาลพิจารณาว่า ระยะเวลาการฟ้องคดีจะเริ่มนับแต่วันที่ทราบผลการพิจารณาไม่ขยายเวลาการทำงานตามสัญญา ตัวอย่างเช่น

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

¹¹⁷ ตามสัญญาว่าด้วยการพัสดุดูแลที่จะขอขยายเวลาทำการตามสัญญากำหนดไว้ในข้อ 139 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535

ต่อมา ในปี พ.ศ. 2546 ศาลพิจารณาว่า ระยะเวลาการฟ้องขอขยายอายุสัญญาจะเริ่มนับจากวันที่ได้มีการยืนยันว่าจะไม่มีการขยายอายุสัญญาอย่างแน่นอนแล้ว ตัวอย่างเช่น

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

8) การขอเพิกถอนข้อกำหนดในสัญญา¹¹⁸

ในกรณีที่เอกชนคู่สัญญาเห็นว่า ข้อกำหนดในสัญญามีข้อความที่ไม่เป็นธรรมและไม่ถูกต้อง ทำให้ตนได้รับความเสียหาย จึงฟ้องคดีขอให้เพิกถอนข้อกำหนดในสัญญาดังกล่าว ศาลปกครองพิจารณาว่า ระยะเวลาการฟ้องขอเพิกถอนข้อกำหนดในสัญญาจะเริ่มนับตั้งแต่วันที่ได้มีการลงนามในสัญญา (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 513/2548)

3.2.3 ข้อยกเว้นเกี่ยวกับการนับระยะเวลาการฟ้องคดี

3.2.3.1 หลักเกณฑ์ทั่วไป : ระยะเวลาสะดุดหยุดอยู่

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

¹¹⁸ เมื่อได้มีการลงนามเป็นคู่สัญญาแล้ว สัญญาดังกล่าวย่อมมีผลผูกพันเอกชนซึ่งเป็นคู่สัญญาตามกฎหมาย หากเอกชนคู่สัญญาเห็นว่าข้อกำหนดในสัญญาไม่เป็นธรรมก็ชอบที่จะขอแก้ไขเสียก่อนลงนามในสัญญาหรือปฏิเสธไม่ลงนามในสัญญาตั้งแต่นั้น เมื่อได้ลงนามในสัญญาโดยมิได้สงวนสิทธิในการขอแก้ไขสัญญาที่เห็นว่าไม่เป็นธรรมไว้ในสัญญาด้วยแล้ว ประกอบกับในสัญญามีได้มีข้อกำหนดให้คู่สัญญามีสิทธิขอเพิกถอนข้อกำหนดดังกล่าวได้ ดังนั้น จึงถือไม่ได้ว่าเอกชนซึ่งเป็นคู่สัญญาเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 513/2548)

พิจารณาคดีนั้น หรือผู้ฟ้องคดีถอนคำฟ้องจากศาลนั้นเพื่อฟ้องคดีใหม่ต่อศาลปกครอง ให้ถือว่ากำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีสะดวกอยู่เท่าระยะเวลาตั้งแต่วันยื่นคำฟ้องจนถึงวันที่คดีของศาลอื่นนั้นถึงที่สุด

3.2.3.2 แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง

ตามแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองที่ผ่านมา กรณีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองยังไม่ปรากฏว่าศาลได้มีแนวคำวินิจฉัยในเรื่องเกี่ยวกับกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีสะดวกอยู่แต่อย่างใด

อย่างไรก็ตาม กรณีกลับปรากฏว่า มีกรณีที่ศาลปกครองได้นำหลักเกณฑ์ในเรื่องอายุความสะดวกยุติลงตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้ในการพิจารณาเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองด้วย ซึ่งหลักเกณฑ์เกี่ยวกับอายุความสะดวกยุติลงดังกล่าวเป็นหลักเกณฑ์ที่มีได้กำหนดไว้โดยเฉพาะในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 หรือระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 กล่าวคือในกรณีที่มีการรับสภาพหนี้ตามสิทธิเรียกร้องโดยทำเป็นหนังสือรับสภาพหนี้ หรือชำระหนี้บางส่วน มีผลทำให้อายุความสะดวกยุติลงตามมาตรา 193/14 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งเมื่ออายุความสะดวกยุติลงแล้ว ระยะเวลาที่ล่วงไปก่อนหน้านี้จะไม่นับเข้าในอายุความ ทั้งนี้ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 193/15 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และเมื่ออายุความสะดวกยุติลงสิ้นสุดลงเวลาใดให้เริ่มนับอายุความใหม่ นับแต่เวลานั้นตามมาตรา 193/15 วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 218/2548) โดยศาลปกครองยังได้พิจารณาต่อไปด้วยว่า การที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระหนี้ภายในเวลาที่กำหนดในหนังสือทวงถามนั้น เป็นเรื่องที่ผู้ฟ้องคดีเตือนให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระหนี้ หาได้ทำให้กำหนดเวลาในการฟ้องคดีซึ่งเริ่มนับไปแล้วสะดวกยุติลงไม่ แม้จะปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับหนังสือทวงถามแล้วกลับเพิกเฉยไม่ชำระหนี้ภายในเวลาที่กำหนดอันมีผลทำให้ลูกหนี้ตกเป็นผู้ผิดนัด แต่การผิดนัดก็หาใช่เงื่อนไขของการใช้สิทธิเรียกร้องในการฟ้องคดีต่อศาลไม่ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 477/2546 และที่ 71/2548)