

บทที่ 4

บทวิเคราะห์

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

ส่วนในประเทศเยอรมันโดยหลักคู่สัญญาจะต้องนำคดีไปฟ้องต่อศาลเพื่อให้ศาลเป็นผู้บังคับตามสิทธิแห่งสัญญาทางปกครอง แต่อย่างไรก็ตาม หากคู่สัญญาได้มีการตกลงยินยอมให้มีการบังคับตามสิทธิในสัญญาทางปกครองได้ทันที ฝ่ายปกครองก็สามารถที่จะบังคับตามสิทธิของตนตามสัญญาได้ โดยไม่ต้องนำคดีไปฟ้องต่อศาล ส่วนเอกชนก็สามารถยื่นคำร้องต่อศาลขอให้ศาลบังคับตามสิทธิของตนได้ทันทีเช่นเดียวกัน

สำหรับประเทศไทย แม้ศาลปกครองจะยอมรับแนวความคิดเกี่ยวกับหลักเอกสิทธิ์ของฝ่ายปกครองของประเทศฝรั่งเศสมาปรับใช้กับสัญญาทางปกครองของไทย แต่สำหรับการบังคับตามสิทธิแห่งสัญญาทางปกครองได้เอง โดยไม่ต้องฟ้องร้องเป็นคดีต่อศาลก่อนนั้น ยังไม่มีแนวปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในการใช้อำนาจดังกล่าว อีกทั้งศาลปกครองยังคงรับพิจารณาและบังคับการตามสัญญาทางปกครองให้แก่ฝ่ายปกครองอยู่เช่นเดิมดังเช่นที่ศาลยุติธรรมเคยปฏิบัติมา

ทั้งนี้ ในการบังคับตามสิทธิแห่งสัญญาทางปกครองของต่างประเทศไม่ว่าจะเป็นประเทศฝรั่งเศสหรือประเทศเยอรมันต่างก็เปิดโอกาสหรือยอมให้ฝ่ายปกครองบังคับการตามสิทธิแห่งสัญญาได้เองโดยไม่ต้องนำคดีมาฟ้องต่อศาล ส่งผลให้ฝ่ายปกครองสามารถที่จะบังคับให้เป็นไปตามสัญญาได้โดยรวดเร็ว ทั้งยังทำให้การนำคดีขึ้นสู่ศาลมีจำนวนน้อยลง ที่สำคัญภายหลังจากศาลปกครองพิพากษาให้ฝ่ายปกครองชนะคดีแล้ว การบังคับการตามคำพิพากษา

ของศาลก็ดำเนินการโดยฝ่ายปกครองนั่นเอง จึงเห็นว่า ในการบังคับการตามสัญญาทางปกครองนั้น ฝ่ายปกครองควรที่จะสามารถบังคับการตามสัญญาได้เองตั้งแต่ต้น และต่อเมื่อฝ่ายเอกชนไม่เห็นด้วยกับการกระทำดังกล่าว ฝ่ายเอกชนจึงจะเป็นฝ่ายนำเอาข้อพิพาทมาฟ้องเป็นคดีต่อศาล

การศึกษาเกี่ยวกับการนับระยะเวลาการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองของต่างประเทศพบว่า

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

จึงเห็นได้ว่า จุดเริ่มต้นในการนับระยะเวลาการฟ้องคดีของประเทศฝรั่งเศสจะมีความชัดเจนและมีประเด็นข้อพิพาทแห่งคดีที่ชัดเจน

ส่วนในประเทศเยอรมันหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการนับระยะเวลาการฟ้องคดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองจะใช้หลักเกณฑ์การนับระยะเวลาการฟ้องคดีทั่วไปตามประมวลกฎหมายแพ่งเยอรมัน คือ ระยะเวลาการฟ้องคดีจะเริ่มนับตั้งแต่วันที่อาจบังคับตามสิทธิเรียกร้องได้ แต่ถ้าเป็นสิทธิเรียกร้องเพื่อให้งดเว้นกระทำการ ระยะเวลาการฟ้องคดีจะเริ่มนับแต่เวลาแรกที่ฝ่าฝืนกระทำการนั้น ส่วนในกรณีที่จำต้องส่งคำบอกกล่าวทวงถามให้ชำระหนี้ก่อนอายุความจะเริ่มนับแต่เวลาแรกที่อาจจะส่งคำบอกกล่าวได้ แต่ถ้าลูกหนี้ยังไม่ชำระหนี้จนกว่าระยะเวลาหนึ่งจะได้ล่วงพ้นไปแล้วนับแต่เวลาที่ได้ทวงถามนั้น อายุความจะเริ่มนับตั้งแต่นั้นได้สิ้นสุดลง

หลักเกณฑ์ดังกล่าวจะมีลักษณะทำนองเดียวกับหลักเกณฑ์การนับระยะเวลาการฟ้องคดีตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของไทย ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์ที่ศาลยุติธรรมใช้ในการพิจารณาเกี่ยวกับวันเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญานั้นเอง

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

4.1 แนวคำวินิจฉัยนี้แตกต่างกันเป็น 3 แนวทาง

จากการศึกษาคำวินิจฉัยของศาลปกครองเกี่ยวกับวันเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง พบว่า แนวทางในการวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดเกี่ยวกับวันเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีจะยังมีความแตกต่างกันอยู่ โดยอาจแยกแนวทางการวินิจฉัยของศาลปกครองเกี่ยวกับวันเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีได้เป็นสามแนวทางใหญ่ๆ ดังนี้

แนวทางที่หนึ่ง ศาลจะพิจารณาวันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีอันเป็นวันเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีโดยยึดโยงกับวันที่ผู้ฟ้องคดีทราบถึงการปฏิเสธที่จะกระทำการตามหนังสือทวงถาม หรือวันที่พ้นกำหนดเวลาตามที่กำหนดในหนังสือทวงถาม ในกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับหนังสือทวงถามแล้วจึงเจียนพ้นกำหนดเวลาที่กำหนดในหนังสือทวงถามดังกล่าว

เมื่อผู้ฟ้องคดีเกิดสิทธิเรียกร้องอย่างใดอย่างหนึ่งตามสัญญาแล้ว การที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือทวงถามหรือร้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีกระทำการตามสิทธิเรียกร้องของตนหรือขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทบทวนแก้ไขการกระทำเพื่อให้เป็นไปตามสิทธิเรียกร้องนั้น หากผู้ถูกฟ้องคดีปฏิเสธที่จะกระทำการตามที่ถูกทวงถาม หรือหากภายหลังจากผู้ถูกฟ้องคดีได้รับหนังสือทวงถามแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีจึงเจียนพ้นกำหนดเวลาตามที่กำหนดไว้ในหนังสือทวงถาม เช่นนี้ ระยะเวลาการฟ้องคดีจะเริ่มนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีทราบถึงการปฏิเสธตามหนังสือทวงถาม หรือวันที่พ้นกำหนดเวลาตามที่กำหนดในหนังสือทวงถามนั่นเอง

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

แนวทางที่สอง ศาลจะพิจารณาวันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีอันเป็นวัน เริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีโดยยึดโยงกับวันที่อาจบังคับตามสิทธิเรียกร้องได้

เมื่อผู้ฟ้องคดีอาจบังคับตามสิทธิเรียกร้องอันเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีได้ตั้งแต่วันใด ระยะเวลาการฟ้องคดีก็จะเริ่มนับตั้งแต่วันนั้นเป็นต้นไป

แนวทางในการพิจารณาวันเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีของศาลปกครองสูงสุด ตามแนวทางนี้ จะปรากฏอยู่ในคำสั่งของศาลปกครองสูงสุดในการคดีพิพาทเกี่ยวกับการฟ้องเรียก ค่าเสียหาย¹²⁴ การเรียกค่าปรับ¹²⁵ การเรียกคืนเงินค่าปรับ¹²⁶ การเรียกค่าตอบแทนหรือ ค่าธรรมเนียมตามสัญญาสัมปทาน¹²⁷ และการเรียกค่าจ้าง¹²⁸ เป็นต้น

แนวทางที่สาม ศาลจะพิจารณาวันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีอันเป็นวัน เริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีโดยยึดโยงกับวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี

เมื่อมีเหตุแห่งการฟ้องคดีเกิดขึ้น ระยะเวลาการฟ้องคดีจะยังไม่อาจเริ่มนับได้ ระยะเวลาการฟ้องคดีจะเริ่มนับต่อเมื่อผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีแล้ว อนึ่ง ในกรณีที่หน่วยงานทางปกครองเป็นผู้ฟ้องคดีต่อศาล วันที่หน่วยงานรู้หรือควรรู้ถึงเหตุ

¹¹⁹ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 551/2546 และที่ 356/2546

¹²⁰ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 551/2546 และที่ 104/2547

¹²¹ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 654/2546

¹²² คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 104/2544 และที่ 619/2547

¹²³ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 491/2545

¹²⁴ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 742/2547

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

¹²⁶ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 834/2547

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

¹²⁸ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 907/2547

แห่งการฟ้องคดีได้แก่ วันที่ผู้มีอำนาจทำการแทนหน่วยงาน¹²⁹ หรือวันที่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจของหน่วยงาน¹³⁰ หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีนั่นเอง

แนวทางในการพิจารณาวันเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีของศาลปกครองสูงสุดตามแนวทางนี้จะปรากฏชัดในคำสั่งของศาลปกครองที่วินิจฉัยโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ในคดีพิพาทเกี่ยวกับการฟ้องเรียกค่าปรับ กรณีที่ผู้รับจ้างทำงานแล้วเสร็จล่าช้ากว่าเวลาที่กำหนดโดยไม่มีการเลิกสัญญา ซึ่งศาลวินิจฉัยว่า ระยะเวลาการฟ้องคดีจะเริ่มนับแต่วันที่ผู้มีอำนาจทำการแทนผู้ฟ้องคดีรู้ถึงการส่งมอบงาน¹³¹ การเรียกค่าเสียหายกรณีส่งมอบทรัพย์สินบกพร่อง ซึ่งศาลวินิจฉัยว่า ระยะเวลาการฟ้องคดีจะเริ่มนับแต่วันที่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจของผู้ฟ้องคดีรู้ถึงความชำรุดบกพร่อง¹³² และการเรียกคืนเงินค่าปรับ ซึ่งศาลวินิจฉัยว่า ระยะเวลาการฟ้องคดีจะเริ่มนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีรู้ถึงการที่ผู้ว่าจ้างได้ปรับซึ่งเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี¹³³

4.2 วิเคราะห์ข้อดีข้อเสียของแนวคำวินิจฉัยแต่ละแนวทาง

4.2.1 แนวคำวินิจฉัยตามแนวทางที่หนึ่ง

หากพิจารณาแนวทางในการวินิจฉัยของศาลตามแนวทางที่หนึ่งจะเห็นได้ว่าการพิจารณาของศาลปกครองมีความแตกต่างกับแนวทางในการพิจารณาของศาลยุติธรรม ซึ่งเป็นศาลที่มีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองอยู่เดิมก่อนที่จะมีการจัดตั้งศาลปกครองโดยสิ้นเชิง กล่าวคือ ศาลปกครองมิได้พิจารณาวันเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีจากวันที่อาจบังคับตามสิทธิเรียกร้องได้ดังเช่นการพิจารณาของศาลยุติธรรมอนึ่ง การพิจารณาของศาลปกครองเกี่ยวกับวันเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีตามแนวทางนี้จะมีลักษณะเช่นเดียวกับการพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ซึ่งพิจารณาให้ระยะเวลาการร้องทุกข์เริ่มนับแต่วันที่ผู้ร้องทุกข์ทราบถึงการปฏิเสธที่จะกระทำตามหนังสือทวงถามนั้น¹³⁴

¹²⁹ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 61/2548 (ประชุมใหญ่)

¹³⁰ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 154/2548 (ประชุมใหญ่)

¹³¹ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 61/2548 (ประชุมใหญ่)

¹³² คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 154/2548 (ประชุมใหญ่)

¹³³ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 51/2548 (ประชุมใหญ่)

¹³⁴ คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่ 39/2525

นอกจากนี้ หากเปรียบเทียบกับวันเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองของประเทศฝรั่งเศสที่กำหนดให้ระยะเวลาการฟ้องคดีเริ่มนับแต่วันที่ ได้รับแจ้งคำสั่งปฏิเสธที่จะดำเนินการตามคำร้องขอโดยชอบ จะเห็นได้ว่า วันเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีตามแนวทางนี้จะเป็นอย่างเดียวกันกับวันเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีของประเทศฝรั่งเศส

ในช่วงแรกของการพิจารณาคดีของศาลปกครอง ซึ่งเป็นช่วงที่ศาลปกครองพิจารณาวันเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีตามแนวทางที่หนึ่งนี้ ศาลปกครองวางหลักเกณฑ์การพิจารณาของศาลปกครองที่แตกต่างจากการพิจารณาของศาลยุติธรรมอันเป็นหลักเกณฑ์เฉพาะของสัญญาทางปกรณนั้เอง

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

อนึ่ง เมื่อเหตุแห่งการฟ้องคดีหมายถึง การที่ผู้ถูกฟ้องคดีปฏิเสธที่จะดำเนินการตามหนังสือทวงถาม วันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีอันเป็นวันเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดี จึงได้แก่ วันที่ผู้ฟ้องคดีได้รู้หรือควรรู้ถึงการปฏิเสธตามหนังสือทวงถามนั้นเอง ซึ่งสอดคล้องกับการพิจารณาของศาลตามแนวทางนี้

นอกจากนี้ หากพิจารณามาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ เปรียบเทียบกับมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกาฯ แล้ว จะเห็นได้ว่า กฎหมายทั้งสองฉบับให้ยึดถือ “เหตุแห่งการฟ้องคดี” และ “เหตุแห่งการร้องทุกข์” เป็นหลักในการพิจารณาเกี่ยวกับวันเริ่มต้นนับระยะเวลาการฟ้องคดีและร้องทุกข์เช่นเดียวกัน ซึ่งเป็นการกำหนดวันเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีไว้เป็นการเฉพาะ และแตกต่างจากประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ทั้งนี้ จึงขอมแสดงให้เห็นว่า ผู้ร่าง

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ มีเจตนารมณ์ที่จะให้การพิจารณาเกี่ยวกับวันเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีในศาลปกครองมีลักษณะเดียวกันกับการพิจารณาวันเริ่มนับอายุความการร้องทุกข์ของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ และแตกต่างจากการพิจารณาวันเริ่มนับอายุความการฟ้องคดีในศาลยุติธรรมนั่นเอง

ดังนั้น การพิจารณาของศาลปกครองตามแนวทางนี้ ซึ่งมีลักษณะเช่นเดียวกันกับแนวทางการพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ซึ่งพิจารณาให้ระยะเวลาการร้องทุกข์เริ่มนับแต่วันที่ผู้ร้องทุกข์ทราบถึงการปฏิเสธตามหนังสือทวงถาม จึงเป็นแนวทางการวินิจฉัยที่จะสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของผู้ร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ

การพิจารณาของศาลปกครองตามแนวทางนี้จะส่งผลให้วันเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีมีความชัดเจน กล่าวคือ ลักษณะข้อพิพาทที่แตกต่างกันจะไม่มีผลกระทบต่อวันเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดี ระยะเวลาการฟ้องคดีจะเริ่มนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีทราบถึงการปฏิเสธที่จะดำเนินการตามที่เรียกร้องในหนังสือทวงถามหรือวันที่พ้นกำหนดเวลาตามที่กำหนดในหนังสือทวงถามเสมอ และเมื่อวันเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีมีความชัดเจนเช่นนี้จะช่วยลดปัญหาการตีความวันเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีที่แตกต่างกันระหว่างผู้ฟ้องคดีกับศาล อันจะทำให้ผู้ฟ้องคดีที่สุจริตและมีได้มีเจตนาที่จะละเลยไม่ฟ้องบังคับการตามสัญญาได้รับการเยียวยาความเสียหายในทางศาลได้อย่างแท้จริง

อย่างไรก็ตาม แนวทางการพิจารณาวันเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีตามแนวทางนี้ก็มีข้อที่น่าพิจารณา ดังนี้

ประการแรก ในประเทศไทยการฟ้องคดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองอาจมีการฟ้องคดีได้ โดยไม่จำเป็นต้องแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทราบถึงข้อเรียกร้องของตน และให้เวลาตอบรับหรือปฏิเสธก่อนจึงจะนำคดีมาฟ้องต่อศาลได้ จึงมีข้อพิจารณาว่า หากผู้ฟ้องคดีเกิดข้อเรียกร้องใดๆ ขึ้นแล้ว ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลเลยโดยมิได้มีการเรียกร้องให้ผู้ถูกฟ้องคดีตอบรับหรือปฏิเสธตามข้อเรียกร้องของตนก่อนแต่อย่างใด เช่นนี้ จะมีผลกระทบกับการเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีตามแนวทางนี้หรือไม่

ต่อปัญหาดังกล่าว ขอแยกพิจารณาเป็นสองกรณี คือ กรณีที่ฝ่ายเอกชนเป็นฝ่ายฟ้องคดีและกรณีที่ฝ่ายปกครองเป็นฝ่ายฟ้องคดี

1) ในกรณีที่ฝ่ายเอกชนเป็นฝ่ายฟ้องคดี

หากพิจารณาเปรียบเทียบกับหลักเกณฑ์ในคดีปกครองของประเทศไทยที่กำหนดให้ การฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ฝ่ายเอกชนจะต้องร้องขอต่อฝ่ายปกครองให้ชดใช้ค่าเสียหายหรือชำระหนี้ตามสัญญาก่อน เมื่อฝ่ายปกครองปฏิเสธ¹³⁵ ตามคำร้องขอ ฝ่ายเอกชนจึงจะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลได้ หากไม่มีคำสั่งของฝ่ายปกครองดังกล่าว ศาลจะไม่รับฟ้องไว้พิจารณา โดยระยะเวลาการฟ้องคดีจะเริ่มนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งปฏิเสธโดยชอบแล้ว

เห็นว่า หลักเกณฑ์การบังคับให้ฝ่ายเอกชนต้องเรียกร้องจากฝ่ายปกครองก่อนที่จะนำคดีมาฟ้องต่อศาลของประเทศไทยจะส่งผลดีต่อระบบการดำเนินคดีในศาลปกครอง กล่าวคือ

(1) ภายหลังจากที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือทวงถามเพื่อบังคับตามสิทธิเรียกร้องของตนต่อฝ่ายปกครองแล้ว หากฝ่ายปกครองตกลงที่จะดำเนินการให้ตามที่เรียกร้อง ฝ่ายเอกชนก็ไม่จำเป็นต้องฟ้องคดีต่อศาลให้เสียเวลาและเสียค่าใช้จ่ายในการฟ้องคดี ทั้งยังเป็นการยับยั้งมิให้มีคดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาลโดยไม่จำเป็นอีกด้วย

(2) ทำให้ฝ่ายเอกชนทราบถึงประเด็นข้อพิพาทที่แน่ชัด และฝ่ายเอกชนจะฟ้องคดีเฉพาะในส่วนที่ฝ่ายปกครองปฏิเสธตามที่เรียกร้องเท่านั้น โดยเฉพาะในการฟ้องให้ฝ่ายปกครองชดใช้เงินนั้น การที่ฝ่ายเอกชนทราบข้อพิพาทที่แน่ชัดก่อนฟ้องคดีจะทำให้ฝ่ายเอกชนไม่ต้องประมาณจำนวนเงินที่เรียกร้องสูงเกินจริง อันจะส่งผลให้ฝ่ายเอกชนต้องเสียค่าธรรมเนียม¹³⁶ในการฟ้องคดีต่อศาลในจำนวนที่สูงเกินจริงตามไปด้วย

(3) การบังคับให้ฝ่ายเอกชนต้องเรียกร้องต่อฝ่ายปกครองก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาลนี้จะช่วยลดหรือจำกัดข้อบาดหมางกับฝ่ายปกครองอันอาจมีผลในการเข้าเป็นคู่สัญญากับฝ่ายปกครองในครั้งต่อไป

¹³⁵ การปฏิเสธ หมายถึง การที่ฝ่ายปกครองได้รับหนังสือร้องขอแล้วนิ่งเฉยติดต่อกันเกินสองเดือน อันถือเป็นการปฏิเสธโดยปริยายด้วย

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

(4) เป็นการเปิดโอกาสให้ฝ่ายปกครองได้พิจารณาก่อนว่า ฝ่ายปกครองมีจุดยืนต่อปัญหาดังกล่าวอย่างไร และเป็นการเปิดโอกาสให้ฝ่ายปกครองที่สุจริตได้มีโอกาสที่จะแก้ไขการกระทำของตนเองก่อน อันเป็นการแก้ปัญหภายในฝ่ายปกครองก่อนที่จะมีการนำคดีมาฟ้องต่อศาล

จากเหตุผลที่กล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่า การบังคับให้เอกชนต้องเรียกร้องต่อฝ่ายปกครองก่อนที่จะนำคดีมาฟ้องต่อศาล จะส่งผลดีต่อระบบการดำเนินคดีในศาลและคู่สัญญาทั้งสองฝ่าย ดังนั้น ในกรณีที่เอกชนเป็นผู้ฟ้องคดีต่อศาล จึงเห็นควรที่จะอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ที่ต้องเรียกร้องต่อฝ่ายปกครองก่อนที่จะนำคดีมาฟ้องต่อศาล หากเอกชนนำคดีมาฟ้องต่อศาลในทันทีที่เกิดสิทธิเรียกร้อง กรณีจะยังไม่มีเหตุที่ศาลจะรับคดีไว้พิจารณาได้ ดังเช่นหลักเกณฑ์ในประเทศฝรั่งเศส

2) กรณีที่ฝ่ายปกครองเป็นฝ่ายฟ้องคดีต่อศาล

ในกฎหมายของประเทศฝรั่งเศสนั้น เปิดโอกาสให้ฝ่ายปกครองสามารถที่จะบังคับตามสัญญาได้เอง โดยไม่จำเป็นต้องนำคดีมาฟ้องต่อศาล ดังนั้น จึงไม่ปรากฏหลักเกณฑ์ที่ฝ่ายปกครองจะต้องร้องขอต่อฝ่ายเอกชนให้ชดเชยค่าเสียหาย หรือชำระหนี้ตามสัญญาก่อนนำคดีมาฟ้องศาล

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

ดังนั้น จึงเห็นว่า หลักเกณฑ์ดังกล่าวจะไม่กระทบกับระบบการบริหารงานของฝ่ายปกครอง และจะเป็นการเปิดโอกาสให้ฝ่ายปกครองได้ใช้ยุทธศาสตร์ด้านการบริหารได้อย่างเต็มที่ ต่อเมื่อการดำเนินการทางด้านการบริหารไม่เป็นผลสำเร็จ ฝ่ายปกครองจึงจะนำคดีมาฟ้องต่อศาลได้ต่อไป

ประการที่สอง กรณีที่ภายหลังจากผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือทวงถาม หรือร้องขอต่อผู้ถูกฟ้องคดีแล้ว หากปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีนิ่งเฉย ประกอบกับตามหนังสือทวงถามดังกล่าว มิได้มีการกำหนดระยะเวลาในการดำเนินการตามที่ทวงถามไว้ อันจะถือได้ว่าการนิ่งเฉยจนพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวเท่ากับเป็นการปฏิเสธโดยปริยาย นั้น ระยะเวลาการฟ้องคดีจะเริ่มนับอย่างไร

ต่อประเด็นปัญหานี้ขอแยกพิจารณาเป็นสองส่วน โดยในส่วนแรกจะพิจารณาถึงกรณีที่ฝ่ายปกครองเป็นฝ่ายที่นิ่งเฉย และในส่วนที่สองจะพิจารณาถึงกรณีที่ฝ่ายเอกชนเป็นฝ่ายนิ่งเฉย

1) กรณีที่ฝ่ายปกครองได้รับหนังสือทวงถามแล้วนิ่งเฉย

หากพิจารณาตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ที่กำหนดว่า ในกรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด และไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ให้ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดีนับแต่วันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอ จะเห็นได้ว่าแม้มาตรา 49 จะเป็นบทบัญญัติซึ่งมิได้ใช้บังคับกับกรณีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองโดยเฉพาะ แต่บทบัญญัติดังกล่าวมีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาที่สอดคล้องต้องกันกับกรณีที่กำลังพิจารณาอยู่นี้ จึงเห็นว่า ในกรณีที่ฝ่ายปกครองได้รับหนังสือทวงถามแล้วนิ่งเฉย ศาลปกครองควรพิจารณาภายใต้หลักเกณฑ์ตามมาตรา 49 ดังกล่าวโดยเทียบเคียง กล่าวคือ ระยะเวลาการฟ้องคดีจะเริ่มนับแต่วันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่เอกชนผู้ฟ้องคดีมีหนังสือทวงถามหรือร้องขอต่อฝ่ายปกครองนั่นเอง

2) กรณีที่ฝ่ายเอกชนเป็นฝ่ายนิ่งเฉย

กรณีที่ฝ่ายเอกชนได้รับคำขอแล้วนิ่งเฉย กรณีไม่มีกฎหมายกำหนดไว้ โดยเฉพาะว่า ระยะเวลาการฟ้องคดีจะเริ่มนับตั้งแต่เมื่อใด แต่ทั้งนี้เห็นว่า เมื่อฝ่ายเอกชนได้รับคำร้องขอแล้ว ฝ่ายเอกชนจะต้องพิจารณาคำร้องขอให้แล้วเสร็จภายในเวลาอันสมควร หากฝ่ายเอกชนพิจารณาคำร้องขอไม่แล้วเสร็จภายในเวลาอันสมควร ฝ่ายปกครองย่อมสามารถนำคดีมาฟ้องต่อศาลได้นับแต่พ้นกำหนดเวลาอันสมควรดังกล่าว ซึ่งระยะเวลาอันสมควรนี้ หากพิจารณาจากกรณีที่ฝ่ายปกครองได้รับคำขอแล้วนิ่งเฉย ที่พิจารณาให้ระยะเวลาการฟ้องคดีเริ่มนับเมื่อพ้นเก้าสิบวันนับแต่วันที่มิหนังสือร้องขอ หากพิจารณา

ในทางกลับกันเท่ากับฝ่ายปกครองมีเวลาในการพิจารณาได้ไม่เกินเก้าสิบวันนั่นเอง ดังนั้น เมื่อฝ่ายปกครองมีระยะเวลาในการพิจารณาคำขอได้ไม่เกินเก้าสิบวัน ระยะเวลาอันสมควรที่ฝ่ายเอกชนจะต้องพิจารณาคำขอให้แล้วเสร็จจึงได้แก่ ระยะเวลาเก้าสิบวันนับแต่วันที่ มีหนังสือร้องขอด้วย เนื่องจากเห็นว่า ทั้งฝ่ายปกครองและฝ่ายเอกชนควรจะอยู่ภายใต้ หลักเกณฑ์เกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดีเดียวกัน กรณีไม่มีเหตุผลที่ฝ่ายปกครองและฝ่ายเอกชน จะมีสิทธิเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดีที่แตกต่างกัน

ประการที่สาม กรณีที่ภายหลังจากผู้ฟ้องคดีทราบถึงการปฏิเสธที่จะกระทำการตามหนังสือทวงถาม หรือวันที่พ้นกำหนดเวลาตามที่กำหนดในหนังสือทวงถาม อันเป็นวันเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีแล้วนั้น หากปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีมิได้นำคดีมาฟ้องต่อศาล แต่ผู้ฟ้องคดีกลับอุทธรณ์คำสั่งปฏิเสธนั้นต่อเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานที่สูงขึ้นไป หรือเรียกร้องในเรื่องเดียวกันนั้นต่อผู้ถูกฟ้องคดีซ้ำอีก เช่นนี้ มีข้อพิจารณาว่า กรณีดังกล่าว ระยะเวลาการฟ้องคดีจะเริ่มนับอย่างไร

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

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

สำหรับกรณีที่ฝ่ายปกครองเป็นผู้ฟ้องคดีนั้น เห็นว่า กรณีเรื่องการอุทธรณ์ต่อหน่วยงานที่สูงขึ้นไปนั้นไม่อาจเกิดขึ้นได้เนื่องจากฝ่ายเอกชนไม่มีระบบการบังคับบัญชาตามลำดับชั้น ส่วนกรณีที่มีการเรียกร้องต่อฝ่ายเอกชนซ้ำแล้วซ้ำอีกนั้น เห็นว่า กรณีมิได้มีหลักเกณฑ์หรือบทกฎหมายใดมารองรับการดำเนินการดังกล่าว จึงเห็นว่า การที่ฝ่ายปกครองเรียกร้องต่อฝ่ายเอกชนซ้ำอีกจะไม่มีผลต่อวันเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีแต่อย่างใด

4.2.2 แนวคำวินิจฉัยตามแนวทางที่สอง

การที่ศาลพิจารณาให้ระยะเวลาการฟ้องคดีเริ่มนับแต่วันที่อาจบังคับตามสิทธิเรียกร้องได้นี้ จะมีลักษณะที่เหมือนกันกับการพิจารณาคดีของศาลยุติธรรม ซึ่งพิจารณา

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

ภายใต้หลักเกณฑ์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กล่าวคือ ในศาลยุติธรรมการพิจารณาเกี่ยวกับวันเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองจะอยู่ภายใต้มาตรา 193/12 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งกำหนดให้ระยะเวลาการฟ้องคดีเริ่มนับแต่วันที่อาจบังคับตามสิทธิเรียกร้องได้เป็นสำคัญ อนึ่ง แนวทางการพิจารณาดังกล่าววันเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีตามแนวทางนี้มีข้อพิจารณา ดังนี้

ประการแรก วันที่อาจบังคับตามสิทธิเรียกร้องได้คือวันใด

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

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

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาถึงความจริงที่เกิดขึ้นดังกล่าวข้างต้นแล้ว จะเห็นได้ว่าการที่ศาลพิจารณาให้ระยะเวลาการฟ้องคดีเริ่มนับแต่วันที่อาจบังคับตามสิทธิเรียกร้องได้ จะก่อให้เกิดปัญหาในทางพิจารณาตามมาอีกว่า วันที่อาจบังคับตามสิทธิเรียกร้องได้คือวันใด

การพิจารณาว่าวันใดเป็นวันที่อาจบังคับตามสิทธิเรียกร้องได้ จะต้องพิจารณาตามแต่ลักษณะข้อพิพาทประกอบกับลักษณะของข้อเท็จจริงในแต่ละคดีไป ส่งผลให้การพิจารณาวันเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีในแต่ละคดีทำได้ยาก ซึ่งสถานการณ์เช่นนี้จะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี กล่าวคือ ผู้ฟ้องคดีอาจตีความวันที่อาจบังคับตามสิทธิเรียกร้องได้แตกต่างจากการตีความของศาล หรือผู้ฟ้องคดีอาจไม่ทราบว่าวันที่อาจบังคับตามสิทธิเรียกร้องได้ อันเป็นวันเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีในคดีของตนได้แก่วันใด อันส่งผลให้ผู้ฟ้องคดี ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายไม่ได้รับการเยียวยาความเสียหายในทางศาล ทั้งที่ผู้ฟ้องคดีไม่มีพฤติการณ์อันเป็นการแสดงออกว่าไม่นำพาที่จะใช้สิทธิเรียกร้องทางศาลแต่อย่างใด

ประการที่สอง ในวันที่อาจบังคับตามสิทธิเรียกร้องได้ ผู้ฟ้องคดียังไม่มีผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาล

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

ดังนั้น หากในวันที่อาจบังคับตามสิทธิเรียกร้องได้นั้นฝ่ายเอกชนยังไม่อาจฟ้องคดีต่อศาลได้ดังที่กล่าวมาแล้ว การพิจารณาให้ระยะเวลาการฟ้องคดีเริ่มนับแต่วันดังกล่าว จึงอาจไม่เป็นธรรมแก่ผู้ฟ้องคดี

ประการที่สาม การพิจารณาให้ระยะเวลาการฟ้องคดีเริ่มนับแต่วันที่อาจบังคับตามสิทธิเรียกร้องได้ไม่สอดคล้องกับวัฒนธรรมในการแก้ไขข้อพิพาทในประเทศไทย

ในประเทศไทย เมื่อเกิดมีข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองขึ้นแล้ว คู่สัญญาจะดำเนินการแก้ไขข้อพิพาทในแบบถ้อยทีถ้อยอาศัยโดยจะไม่นำคดีมาฟ้องต่อศาลในทันที กล่าวคือ คู่สัญญาจะใช้การเจรจาโดยการทวงถามให้คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งแก้ไขเยียวยาความเสียหายให้แก่ตนก่อน ต่อเมื่อคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งปฏิเสธตามข้อเรียกร้อง และเห็นว่าไม่มีทางอื่นที่จะบังคับให้คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งแก้ไขเยียวยาความเสียหายให้แก่ตนได้แล้ว จึงจะนำคดีมาฟ้องต่อศาล ดังจะเห็นได้จาก คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองที่ขึ้นสู่การพิจารณาของศาลปกครองนั้น ข้อเท็จจริงแห่งคดีจะปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีได้มีการเรียกร้องหรือทวงถามให้ผู้ถูกฟ้องคดีกระทำการหรือทบทวนแก้ไขการกระทำก่อนที่จะนำคดีมาฟ้องต่อศาลแทบทั้งสิ้น

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

ประการที่สี่ การฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองมีกำหนดเวลาการฟ้องคดีเพียงหนึ่งปี ในขณะที่อายุความการฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มีกำหนดเวลาที่ยาวกว่ามาก

ตามที่ได้กล่าวแล้วข้างต้นว่า การที่ศาลปกครองพิจารณาให้ระยะเวลาการฟ้องคดีเริ่มนับแต่วันที่อาจบังคับตามสิทธิเรียกร้องได้นั้น เป็นการพิจารณาวันเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดี เช่นเดียวกับการพิจารณาของศาลยุติธรรม แต่ทั้งนี้ กำหนดอายุความการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ศาลยุติธรรมใช้ในการพิจารณาเกี่ยวกับอายุความการฟ้องคดี จะมีกำหนดอายุความถึงสิบปี ซึ่งเห็นว่า

เป็นกำหนดอายุความที่ยาวกว่ากำหนดเวลาการฟ้องคดีต่อศาลปกครองมาก ดังนั้น การที่ศาลปกครองพิจารณาให้ระยะเวลาการฟ้องคดีเริ่มนับในวันเดียวกันกับการพิจารณาของศาลยุติธรรมทั้งที่กำหนดเวลาการฟ้องคดีต่อศาลปกครองสั้นกว่ามาก จะทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับความคุ้มครองโดยทางศาลได้อย่างเต็มที่

เห็นว่า การที่ศาลพิจารณาวินิจฉัยวันเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีนับแต่วันที่อาจบังคับตามสิทธิเรียกร้องได้นี้ นอกจากจะเป็นการพิจารณาวินิจฉัยวันเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีโดยมิได้ยึดถือเหตุแห่งการฟ้องคดี ทั้งยังก่อให้เกิดปัญหาในการดำเนินคดีต่อศาลปกครองอีกด้วย

4.2.3 แนวคำวินิจฉัยตามแนวทางที่สาม

การที่ศาลพิจารณาให้ระยะเวลาการฟ้องคดีเริ่มนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามแนวทางนี้มีข้อพิจารณา ดังนี้

ประการแรก วันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีคือวันใด

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

เมื่อพิจารณาแนวทางการวินิจฉัยของศาลดังกล่าวเห็นว่า แนวทางการวินิจฉัยของศาลที่วินิจฉัยโดยมติที่ประชุมใหญ่ฯ นั้น เป็นการวินิจฉัยที่สอดคล้องกับข้อเท็จจริงในการดำเนินงานของหน่วยงานราชการ ที่จะต้องมีการรายงานเป็นลำดับชั้น อนึ่ง ในวันที่เจ้าหน้าที่ทั่วไปซึ่งมิใช่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจทำการแทนหน่วยงานรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี หน่วยงานก็ยังไม่อาจดำเนินการฟ้องคดีได้ ดังนั้น จึงเห็นว่า วันที่หน่วยงานรู้หรือควรรู้

ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีอันเป็นวันเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีนั้น จะต้องเป็นวันที่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจทำการแทนหน่วยงานรัฐหรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีนั่นเอง อย่างไรก็ตาม แนวทางการพิจารณาดังกล่าวก็มีข้อที่น่าพิจารณาต่อไปว่า ถ้าบริษัทหรือนิติบุคคลเอกชนเป็นผู้ฟ้องคดี นิติบุคคลดังกล่าวจะอ้างได้หรือไม่ว่า ผู้มีอำนาจทำการแทนนิติบุคคลซึ่งเป็นผู้ฟ้องคดียังไม่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ระยะเวลาการฟ้องคดีจึงยังไม่อาจเริ่มนับได้

ประการที่สอง เหตุแห่งการฟ้องคดีคือเหตุใด

แม้ว่าการพิจารณาวันเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีของศาลตามแนวทางนี้ศาลจะพิจารณาโดยยึด “เหตุแห่งการฟ้องคดี” เป็นหลักเช่นเดียวกับการพิจารณาตามแนวทางที่หนึ่ง แต่จะเห็นได้ว่า เหตุแห่งการฟ้องคดีตามแนวทางนี้ ก็มีลักษณะที่แตกต่างจากเหตุแห่งการฟ้องคดีตามแนวทางที่หนึ่ง

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

¹³⁸ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 870/2547 (ประชุมใหญ่)

¹³⁹ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 321/2547 (ประชุมใหญ่)

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