

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

5.1.1 แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองยังมีความแตกต่างกัน

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

ทั้งนี้ ในการพิจารณาของศาลปกครองเกี่ยวกับวันเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองนั้น ยังมีแนวคำวินิจฉัยที่ไม่ชัดเจนและแตกต่างกันอยู่ซึ่งอาจแยกได้เป็นสามแนวทางใหญ่ๆ ดังนี้

แนวทางที่หนึ่ง ศาลจะพิจารณาวันเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดี โดยยึดโยงกับวันที่ผู้ฟ้องคดีทราบถึงการปฏิเสธที่จะกระทำการตามหนังสือทวงถาม หรือวันที่พ้นกำหนดเวลาตามที่กำหนดในหนังสือทวงถาม ในกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับหนังสือทวงถามแล้วหนึ่งเดือนพ้นกำหนดเวลาที่กำหนดในหนังสือทวงถามดังกล่าว

แนวทางที่สอง ศาลจะพิจารณาวันเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดี โดยยึดโยงกับวันที่อาจบังคับตามสิทธิเรียกร้องได้ เช่นเดียวกับหลักเกณฑ์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

แนวทางที่สาม ศาลจะพิจารณาวันเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีโดยยึดโยงกับวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ทั้งนี้ ในการพิจารณาถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีนั้น ศาลปกครองพิจารณาโดยยึดโยงกับวันที่อาจบังคับตามสิทธิเรียกร้องได้ หรือวันเริ่มนับอายุความตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อันเป็นการพิจารณาเหตุแห่งการฟ้องคดี จากลักษณะของสิทธิเรียกร้องกับข้อเท็จจริงแห่งคดีประกอบกัน ว่าอะไรคือเหตุแห่งการฟ้องคดีและเวลาใดเป็นเวลาที่คุณฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี

5.1.2 เหตุผลที่แนวคำวินิจฉัยของศาลยังไม่ชัดเจน

จากการศึกษาพบว่า สาเหตุที่ทำให้แนวคำวินิจฉัยมีความไม่ชัดเจน คือ

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

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

5.2 ข้อเสนอแนะ

5.2.1 เพื่อให้แนวทางการพิจารณาในเรื่องนี้ไม่เกิดปัญหาความไม่ชัดเจนและแตกต่างกัน จึงเห็นควรให้มีการนับอายุความโดยยึดถือเหตุแห่งการฟ้องคดีเป็นหลัก ซึ่งหมายความว่า จะต้องยอมรับว่า ลักษณะของคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง โดยหลักเป็นคดีที่เอกชนนำคดีมาฟ้องเมื่อฝ่ายปกครองได้กระทำการใดอันเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี โดยข้อเสนอที่ให้ให้นับอายุความเช่นนี้ เป็นการสอดคล้องกับบทบัญญัติมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งได้กำหนดเอาไว้อย่างแจ่มชัด นอกจากนี้ ยังเป็นการสอดคล้องกับประเพณีปฏิบัติและวัฒนธรรมหรือทางปฏิบัติในการแก้ไขข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญา และยังสอดคล้องกับระบบการทำงานของฝ่ายปกครอง ซึ่งมีเจ้าหน้าที่หลายระดับ แต่ปัญหาว่า การกระทำใดจะเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีย่อมมีความชัดเจนในตัว เพราะจะต้องเป็นการกระทำของผู้แทนของรัฐหรือฝ่ายปกครองตามกฎหมาย รวมทั้งกรณีก็จะไม่เกิดปัญหาการฟ้องคดีที่เสี่ยงต่อการขาดอายุความ

สำหรับข้อกังวลที่ว่า กฎหมายไทยยังไม่มี明文แจ้งชัดว่า กรณีของสัญญาทางปกครอง ฝ่ายปกครองจะมีอำนาจบังคับได้เองหรือไม่ นั้น ก็สามารถแก้ไขได้ด้วยการสร้างหลักกฎหมายโดยอาศัยคำพิพากษาของศาลปกครอง หรือในกรณีจำเป็นก็อาจมีการออกกฎหมายเพื่อรองรับหลักการดังกล่าว

5.2.2 หากในกรณีที่ศาลปกครองยังคงพิจารณาว่า คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองอาจมีการฟ้องคดีได้จากคู่สัญญาทั้งสองฝ่ายเช่นเดียวกับสัญญาในทางแพ่ง การพิจารณาว่าการกระทำใดเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีก็จะต้องมีความยืดหยุ่นโดยไม่ยึดถือจากการเกิดขึ้นของสิทธิเรียกร้อง เพราะขณะที่อาจบังคับตามสิทธิเรียกร้องกับขณะที่รู้ว่า มีข้อพิพาทเกิดขึ้นแน่ชัดอาจจะมีช่วงเวลาเดียวกัน ศาลปกครองจึงต้องพิจารณาให้ยืดหยุ่นโดยคำนึงถึงระบบการทำงานของฝ่ายปกครอง ประเพณี และวัฒนธรรมหรือทางปฏิบัติในการแก้ไขข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาด้วย