

คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

สำนักพัฒนาระบบงานคดีปกครอง

มกราคม ๒๕๕๑

คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

สำนักพัฒนาระบบงานคดีปกครอง

มกราคม ๒๕๕๑

คำนำ

ตามที่สำนักพัฒนาระบบงานคดีปกครองมีภารกิจในการจัดทำคู่มือ แนวปฏิบัติและเอกสารทางวิชาการเกี่ยวกับคดีปกครองเพื่อสนับสนุนการทำงานพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง นั้น สำนักพัฒนาระบบงานคดีปกครองได้ศึกษาคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดและคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ตั้งแต่ศาลปกครองเปิดทำการจนกระทั่งถึงต้นปี พ.ศ. ๒๕๕๐ ในส่วนที่เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ทั้งในประเด็นข้อกฎหมายเรื่องเขตอำนาจศาลและเงื่อนไขการฟ้องคดี รวมทั้งคำวินิจฉัยในเนื้อหาแห่งคดีแล้ว พบว่าข้อพิพาทในเรื่องดังกล่าวปรากฏเป็นคดีขึ้นสู่การพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองเป็นจำนวนมาก โดยในหลายกรณีศาลปกครองได้มีคำวินิจฉัยที่ถือว่ามีข้อยุติและเป็นการวางแนวทางในการวินิจฉัยคดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองแล้ว แต่ทั้งนี้ ก็มีข้อพิพาทในอีกหลายกรณีที่มีแนวทางในการวินิจฉัยแตกต่างกันออกไป สำนักพัฒนาระบบงานคดีปกครองจึงจัดทำเอกสารทางวิชาการเรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ฉบับนี้ ด้วยวัตถุประสงค์ที่จะรวบรวมแนวคำวินิจฉัยเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดและคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล เพื่อเป็นแหล่งข้อมูลทางวิชาการให้แก่พนักงานคดีปกครองได้นำไปใช้ประโยชน์ในการเพิ่มพูนความรู้และใช้เป็นแนวทางในการช่วยงานพิจารณาพิพากษาคดีของตุลาการศาลปกครองให้เป็นไปโดยรวดเร็วยิ่งขึ้น นอกจากนั้น เอกสารฉบับนี้ยังสามารถใช้เป็นแหล่งข้อมูลให้ตุลาการศาลปกครองและข้าราชการฝ่ายศาลปกครองผู้สนใจได้ศึกษาและค้นคว้าเกี่ยวกับแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง รวมทั้งสามารถใช้ประโยชน์ในการเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับแนวคำวินิจฉัยและคดีปกครองแก่บุคลากรภาครัฐที่เกี่ยวข้องและบุคคลทั่วไปที่สนใจให้แพร่หลายมากยิ่งขึ้น

สำนักงานศาลปกครองหวังเป็นอย่างยิ่งว่า เอกสารฉบับนี้จะเป็นประโยชน์ในการสนับสนุนการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง และมีส่วนช่วยสนับสนุนให้การดำเนินคดีปกครองเป็นไปด้วยความรวดเร็วยิ่งขึ้น ตลอดจนเป็นแหล่งข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการศึกษาและค้นคว้าคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองต่อไป

(นางสาวพรทิพย์ ทองดี)
เลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง
มกราคม ๒๕๕๑

สำนักงานศาลปกครอง

สารบัญ

		หน้า
บทนำ		๑
บทที่ ๑	**แนวความคิดเกี่ยวกับการพิจารณาคดีสัญญาทางปกครอง**	๕
	๑. การเข้าเป็นคู่สัญญาในสัญญาทางปกครอง	๖
	๒. ขอบเขตการพิจารณาคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองไทย	๗
บทที่ ๒	**แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองในประเด็น เรื่อง เขตอำนาจศาลในการพิจารณาคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง**	๑๓
	๑. คู่กรณีในสัญญาทางปกครอง	๑๔
	๑.๑ กรณีที่มีคำวินิจฉัยว่าหน่วยงานซึ่งเป็นคู่สัญญากับเอกชนไม่ใช่หน่วยงานทางปกครอง	๑๕
	๑.๒ กรณีที่มีคำวินิจฉัยว่าหน่วยงานซึ่งเป็นคู่สัญญากับเอกชนไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล	๑๙
	๑.๓ กรณีที่มีคำวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้เข้าทำสัญญากับเอกชนไม่ใช่ผู้มีอำนาจกระทำการแทนหน่วยงานทางปกครอง	๒๐
	๑.๔ กรณีที่มีคำวินิจฉัยว่าสัญญาจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคซึ่งมีบริษัทมหาชนจำกัดที่แปรรูปมาจากรัฐวิสาหกิจเป็นคู่สัญญามีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครองเนื่องจากเป็นสัญญาที่มีคู่สัญญาเป็นหน่วยงานทางปกครอง	๒๒
	๒. ลักษณะของสัญญาทางปกครอง	๒๕
	๒.๑ สัญญาที่มีคำวินิจฉัยว่าเป็นสัญญาทางปกครอง	๒๕
	๑) กรณีที่มีคำวินิจฉัยว่าเป็นสัญญาทางปกครองเนื่องจากมีลักษณะเป็นสัญญาตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (สัญญาทางปกครองโดยผลของกฎหมาย)	๒๘
	๑.๑) สัญญาที่มีคำวินิจฉัยว่าเป็นสัญญาทางปกครองเนื่องจากเป็นสัญญาสัมปทาน	๒๘

สำนักงานศาลปกครอง

หน้า

๑.๒) สัญญาที่มีคำวินิจฉัยว่าเป็นสัญญาทางปกครอง
เนื่องจากเป็นสัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ ๓๑
๑.๓) สัญญาที่มีคำวินิจฉัยว่าเป็นสัญญาทางปกครอง
เนื่องจากเป็นสัญญาจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค ๓๘
๑.๔) สัญญาที่มีคำวินิจฉัยว่าเป็นสัญญาทางปกครอง
เนื่องจากเป็นสัญญาให้แสวงประโยชน์จาก
ทรัพยากรธรรมชาติ ๔๘
๒) กรณีคำวินิจฉัยเกี่ยวกับการเป็นสัญญาทางปกครอง
โดยสภาพ (สัญญาทางปกครองในความหมายอย่างกว้าง) ๕๐
๒.๑) แนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาด
อำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ๕๐
(๑) กรณีเป็นสัญญาทางปกครองเนื่องจากเป็นสัญญา
ที่ให้เอกชนเข้าดำเนินงานหรือเข้าร่วมดำเนินงาน
บริการสาธารณะ ๕๑
(๒) กรณีเป็นสัญญาทางปกครองเนื่องจากมีวัตถุ
แห่งสัญญาเกี่ยวกับการจัดให้มีเครื่องมือสำคัญ
ที่จำเป็นในการดำเนินบริการสาธารณะให้บรรลุผล ๕๑
(๓) กรณีเป็นสัญญาทางปกครองเนื่องจากเป็นกิจการ
ที่หน่วยงานทางปกครองต้องดำเนินการเพื่อให้
การจัดทำบริการสาธารณะบรรลุผล ๕๓
๒.๒) แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด ๕๔
(๑) กรณีเป็นสัญญาทางปกครองเนื่องจากเป็นสัญญา
ที่ให้เอกชนเข้าดำเนินงานหรือเข้าร่วมดำเนินงาน
บริการสาธารณะโดยตรง ๕๕
(๒) กรณีเป็นสัญญาทางปกครองเนื่องจากเป็นสัญญา
ซึ่งมีลักษณะพิเศษที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐ ๕๘

สำนักพัฒนาระบบงานคดีปกครอง สำนักงานศาลปกครอง

หน้า

(๓) กรณีเป็นสัญญาทางปกครองเนื่องจากเป็นสัญญาที่มีวัตถุแห่งสัญญาเกี่ยวกับการจัดให้มีเครื่องมือสำคัญที่จำเป็นซึ่งมีไว้เพื่อดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะให้บรรลุผล ๖๐
๓) กรณีที่มีคำวินิจฉัยว่าเป็นสัญญาทางปกครองมากกว่าหนึ่งลักษณะสัญญา ๖๒
๓.๑) สัญญาทางปกครองที่เป็นทั้งสัญญาสัมปทานและสัญญาให้จัดทำบริการสาธารณะ ๖๒
๓.๒) สัญญาทางปกครองที่เป็นทั้งสัญญาให้จัดทำบริการสาธารณะหรือสัญญาที่มีวัตถุประสงค์เกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะ และสัญญาที่มีข้อกำหนดซึ่งแสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐ ๖๓
๓.๓) สัญญาทางปกครองที่เป็นทั้งสัญญาจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคและสัญญาที่มีข้อกำหนดที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐ ๖๗
๓.๔) สัญญาทางปกครองที่เป็นทั้งสัญญาที่มีวัตถุประสงค์ให้มีเครื่องมือสำคัญเพื่อให้การดำเนินการบริการสาธารณะบรรลุผลและเป็นสัญญาที่มีข้อกำหนดซึ่งแสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐ ๗๐
๔) แนวคำวินิจฉัยกรณีอื่นๆ ๗๐
๔.๑) กรณีที่ศาลวินิจฉัยว่าข้อพิพาทที่เกิดจากข้อตกลงตามประกาศประกวดราคาจ้างถือเป็นข้อพิพาทตามสัญญาทางปกครอง แม้ว่ายังไม่มีการทำสัญญาจ้าง ๗๐
๔.๒) กรณีที่ศาลไม่ได้ระบุว่าสัญญาทางปกครองเป็นสัญญาทางปกครองประเภทใด ๗๓
๒.๒ สัญญาที่มีคำวินิจฉัยว่าไม่ใช่สัญญาทางปกครอง แต่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ๗๕
๑) สัญญาค้ำประกันสัญญาทางปกครอง ๗๕
๒) สัญญาโอนสิทธิเรียกร้องในหนี้ที่เกิดจากสัญญาทางปกครอง ๗๘
๓) การรับสภาพความรับผิดในหนี้ที่เกิดจากสัญญาทางปกครอง ๗๘

สำนักงานศาลปกครอง

หน้า

๒.๓ สัญญาที่มีคำวินิจฉัยว่าไม่ใช่สัญญาทางปกครอง ๘๐
๑) สัญญาที่มีคำวินิจฉัยว่าไม่ใช่สัญญาให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือมีวัตถุประสงค์เกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะ ๘๐
๒) สัญญาที่มีคำวินิจฉัยว่าไม่ใช่สัญญาจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค ๘๒
๓) สัญญาที่มีคำวินิจฉัยว่าไม่ใช่สัญญาให้จัดทำบริการสาธารณะ และไม่ใช่สัญญาจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค ๘๓
๔) สัญญาที่มีคำวินิจฉัยว่าไม่ใช่สัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ และไม่ใช่สัญญาที่มีข้อกำหนดในสัญญาที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐ ๘๔
๕) สัญญาที่มีคำวินิจฉัยว่าไม่ใช่สัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ และไม่ได้ระบุว่าไม่ใช่สัญญาทางปกครองประเภทใดประเภทหนึ่งโดยเฉพาะ ๘๕
๖) สัญญาที่มีคำวินิจฉัยว่าไม่ใช่สัญญาทางปกครองโดยให้เหตุผลแต่เพียงว่าเป็นสัญญาทางแพ่ง ๘๗
๗) สัญญาที่มีคำวินิจฉัยว่าไม่ใช่สัญญาทางปกครองโดยให้เหตุผลหลายประการประกอบกัน ๙๐
๒.๔ การพิจารณาเกี่ยวกับข้อพิพาทในการฟ้องเรียกเงินชดเชยค่างานก่อสร้าง (ค่า K) ๑๐๐
๑) กรณีที่มีคำวินิจฉัยว่าการฟ้องเรียกเงินชดเชยค่างานก่อสร้าง (ค่า K) เป็นคดีพิพาททางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) ๑๐๐
๒) กรณีที่มีคำวินิจฉัยว่าการฟ้องเรียกเงินชดเชยค่างานก่อสร้าง (ค่า K) เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) ๑๐๑
๒.๕ กรณีที่มีคำวินิจฉัยแยกข้อพิพาทในลักษณะอื่นที่เกี่ยวข้องกับสัญญาทางปกครองออกจากข้อพิพาทที่เกิดจากสัญญาทางปกครอง ๑๐๒

บทที่ ๓ แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองในประเด็นเรื่อง เงื่อนไขการฟ้องคดี ๑๐๕
๑. เงื่อนไขเกี่ยวกับผู้มีสิทธิฟ้องคดี ๑๐๕
๑.๑ กรณีเหตุที่เป็นประเด็นข้อโต้แย้งในคดีจะต้องเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ๑๐๖

หน้า

๑.๒ กรณีเหตุที่เป็นประเด็นข้อโต้แย้งจะต้องกระทบสิทธิของผู้ฟ้องคดีหรือเป็นกรณีที่ถือได้ว่ามีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองเกิดขึ้นแล้ว ๑๐๗

๒. เงื่อนไขเกี่ยวกับคำขอบังคับเพื่อแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหาย ๑๒๘

๒.๑ กรณีที่ศาลวินิจฉัยว่าเป็นการขอให้ศาลกำหนดคำบังคับซึ่งศาลมีอำนาจกำหนดได้ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๓) ๑๒๘

๒.๒ กรณีที่ศาลวินิจฉัยว่าเป็นคำขอซึ่งศาลไม่อาจกำหนดคำบังคับให้ได้ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๓) ๑๓๑

๓. เงื่อนไขเกี่ยวกับระยะเวลาในการฟ้องคดี ๑๓๖

๓.๑ การนับระยะเวลาการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ๑๓๗

๑) การนับระยะเวลาการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาจ้าง ๑๓๗

๑.๑) การใช้สิทธิเรียกร้องของเอกชนผู้รับจ้าง ๑๓๘

(๑) การฟ้องขอให้ชำระเงินค่าจ้างตามสัญญา ๑๓๘

(๒) การฟ้องขอให้คืนเงินค่าปรับ ๑๔๐

(๓) การฟ้องขอให้ชำระเงินชดเชยค่างานก่อสร้าง (ค่า K) ๑๔๓

(๔) การฟ้องขอให้ชดใช้ค่าเสียหาย ๑๔๕

๑.๒) การใช้สิทธิเรียกร้องของหน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้าง ๑๕๐

(๑) การฟ้องเรียกให้ชำระค่าปรับอันเนื่องมาจากการผิดสัญญาจ้าง ๑๕๐

(๒) การฟ้องขอให้คืนเงินค่าจ้าง ๑๖๓

(๓) การฟ้องขอให้ชดใช้ค่าเสียหาย ๑๖๕

๒) การนับระยะเวลาการฟ้องคดีเกี่ยวกับสัญญาสัมปทาน ๑๗๑

๒.๑) การนับระยะเวลาการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาสัมปทานทำไม้ป่าชายเลน ๑๗๑

(๑) การใช้สิทธิเรียกร้องของเอกชนผู้รับสัมปทาน ๑๗๑

(๑.๑) การฟ้องขอให้ชำระค่าเสียหายอันเนื่องมาจากผู้ให้สัมปทานสั่งระงับการดำเนินการตามสัญญาสัมปทาน ๑๗๑

สำนักวิชาการศาลปกครอง

หน้า

(๑.๒) การฟ้องขอขยายระยะเวลาตามสัญญาสัมปทาน ๑๗๓
(๑.๓) การฟ้องเรียกคืนเงินประกันการปฏิบัติตามสัญญาสัมปทาน ๑๗๔
(๒) การใช้สิทธิเรียกร้องของหน่วยงานทางปกครองผู้ให้สัมปทาน ๑๗๔
(๒.๑) การฟ้องขอให้ผู้รับสัมปทานชำระค่าเปิดป่ารายปี ๑๗๔
(๒.๒) การฟ้องขอให้ชำระเบี้ยปรับและค่าเสียหาย ๑๘๑
๒.๒) การนับระยะเวลาการฟ้องคดีเกี่ยวกับสัญญาอนุญาตให้ใช้ความถี่วิทยุ ๑๘๕
๓) การนับระยะเวลาการฟ้องคดีเกี่ยวกับสัญญาทุนการศึกษา ๑๘๖
๓.๑) การนับระยะเวลาการฟ้องคดีกรณีที่ผู้ให้ทุนฟ้องเรียกให้ผู้รับทุนชดใช้ทุนคืนแก่ทางราชการอันเนื่องมาจากผู้รับทุนไม่สามารถที่จะพัฒนาภาษาอังกฤษตามเกณฑ์ที่สำนักงาน ก.พ. กำหนด ๑๘๖
๓.๒) การนับระยะเวลาการฟ้องคดีกรณีผู้ให้ทุนฟ้องเรียกให้ผู้รับทุนชดใช้ทุนคืนแก่ทางราชการอันเนื่องมาจากผู้รับทุนไม่สามารถเดินทางไปศึกษาวิชาในต่างประเทศได้ตามสัญญา ๑๘๗
๓.๓) การนับระยะเวลาการฟ้องคดีกรณีผู้ให้ทุนฟ้องเรียกให้ผู้รับทุนชดใช้เงินคืนแก่ทางราชการอันเนื่องมาจากผู้รับทุนไม่อาจศึกษาได้ครบตามหลักสูตรที่กำหนด ๑๘๗
๓.๔) การนับระยะเวลาการฟ้องคดีกรณีฟ้องเรียกให้ผู้สำเร็จการศึกษาชดใช้เงินตามสัญญาอันเนื่องมาจากผู้สำเร็จการศึกษาไม่ไปรายงานตัวเพื่อเลือกสถานที่ปฏิบัติราชการตามสัญญา ๑๙๒
๓.๕) การนับระยะเวลาการฟ้องคดีกรณีฟ้องเรียกให้ผู้ลาศึกษาชดใช้ทุนอันเนื่องมาจากผู้ลาศึกษาไม่จบการศึกษาและมารายงานตัวเพื่อปฏิบัติราชการตามสัญญาล่าช้า ๑๙๕

สำนักพัฒนาศาลปกครอง

หน้า

๓.๖) การนับระยะเวลาการฟ้องคดีกรณีฟ้องเรียกให้ผู้รับทุนชดใช้ทุนคืนอันเนื่องมาจากผู้รับทุนปฏิบัติราชการชดใช้ทุนไม่ครบกำหนดระยะเวลาตามสัญญา ๑๙๖

๔) การนับระยะเวลาการฟ้องคดีเกี่ยวกับสัญญาซื้อขายที่ดินและสิ่งปลูกสร้างตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืน ๒๐๙

๕) การนับระยะเวลาการฟ้องคดีเกี่ยวกับสัญญากู้ยืมเงิน ๒๑๐

๖) การนับระยะเวลากรณีที่ระยะเวลาการฟ้องคดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ เหลื่อมกับการนับอายุความตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ๒๑๑

๓.๒ การพิจารณาระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ๒๑๒

๑) กรณีที่ศาลวินิจฉัยว่าเป็นกรณีที่มีเหตุจำเป็นอื่นที่ศาลสามารถรับคำฟ้องไว้พิจารณาได้ตามมาตรา ๕๒ วรรคสอง ๒๑๒

๒) กรณีที่ศาลวินิจฉัยว่าไม่ใช่การฟ้องคดีที่มีเหตุจำเป็นอื่นตามมาตรา ๕๒ วรรคสอง ๒๑๔

๓) กรณีที่ศาลวินิจฉัยว่าไม่ใช่การฟ้องคดีที่จะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมตามมาตรา ๕๒ วรรคสอง ๒๑๘

๔. เงื่อนไขเกี่ยวกับค่าธรรมเนียมศาล ๒๒๔

๔.๑ คำวินิจฉัยเกี่ยวกับการไม่ชำระค่าธรรมเนียมศาล ๒๒๕

๔.๒ คำวินิจฉัยเกี่ยวกับการคืนค่าธรรมเนียมศาล ๒๒๖

๔.๓ คำวินิจฉัยเกี่ยวกับการยกเว้นค่าธรรมเนียมศาล ๒๒๗

บทที่ ๔ แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองเกี่ยวกับสัญญาอนุญาโตตุลาการในสัญญาทางปกครอง ๒๒๙

๑. แนวความคิดเกี่ยวกับสัญญาอนุญาโตตุลาการ ๒๒๙

๒. สรุปลักษณะที่สำคัญของกฎหมายเกี่ยวกับการอนุญาโตตุลาการ ๒๓๐

๓. คำวินิจฉัยของศาลปกครองเกี่ยวกับสัญญาอนุญาโตตุลาการในสัญญาทางปกครอง ๒๓๒

สำนักพัฒนาระบบงานคดีปกครอง สำนักงานศาลปกครอง

หน้า

๓.๑ คำวินิจฉัยเกี่ยวกับการใช้อำนาจของศาลปกครองในฐานะ
เป็นศาลที่มีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาข้อพิพาท
ซึ่งได้เสนอต่ออนุญาโตตุลาการตามมาตรา ๙
แห่งพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. ๒๕๔๕ ๒๓๒
๑) กรณีที่ศาลวินิจฉัยเกี่ยวกับการร้องขอให้สั่งจำหน่ายคดี
เพื่อให้คู่สัญญานำข้อพิพาทไปดำเนินการทาง
อนุญาโตตุลาการ ๒๓๒
๒) กรณีที่ศาลวินิจฉัยเกี่ยวกับการแต่งตั้งอนุญาโตตุลาการ ๒๓๔
๓) กรณีที่ศาลวินิจฉัยเกี่ยวกับการร้องขอกำหนดวิธีการชั่วคราว
เพื่อคุ้มครองประโยชน์ก่อนหรือขณะดำเนินการตามสัญญา
อนุญาโตตุลาการ ๒๓๖
๔) กรณีที่ศาลวินิจฉัยเกี่ยวกับการร้องคัดค้านคำชี้ขาด
ของอนุญาโตตุลาการ ๒๓๙
๕) กรณีที่ศาลวินิจฉัยเกี่ยวกับเขตอำนาจของศาลในการบังคับ
ตามคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการ ๒๔๔
๓.๒ คำวินิจฉัยเกี่ยวกับประเด็นเงื่อนไขการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ๒๔๕
๑) กรณีที่ศาลวินิจฉัยเกี่ยวกับเงื่อนไขการดำเนินการ
เพื่อแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามขั้นตอนที่กฎหมาย
กำหนดก่อนฟ้องคดี ๒๔๕
๒) กรณีที่ศาลวินิจฉัยเกี่ยวกับเงื่อนไขในเรื่องคำบังคับ
เพื่อแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามมาตรา ๗๒
แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ๒๕๓

บทที่ ๕ แนวคำวินิจฉัยในประเด็นเนื้อหาของคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ๒๕๕

๑. คำวินิจฉัยเกี่ยวกับการจัดทำสัญญาทางปกครอง ๒๕๕
๑.๑ คำวินิจฉัยเกี่ยวกับแบบของสัญญาทางปกครอง ๒๕๕
๑.๒ คำวินิจฉัยเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมสัญญาทางปกครอง ๒๕๗

สำนักวิชาการศาลปกครอง

หน้า

๒. คำวินิจฉัยเกี่ยวกับค่าปรับอันเนื่องมาจากการส่งมอบงาน
ตามสัญญาจ้างล่าช้า ๒๖๐
๒.๑ กรณีที่ศาลวินิจฉัยให้งดหรือลดค่าปรับ ๒๖๐
๒.๒ กรณีที่ศาลวินิจฉัยว่าไม่ใช่เหตุให้งดหรือลดค่าปรับ ๒๖๕
๓. คำวินิจฉัยเกี่ยวกับเบี้ยปรับในสัญญาทุนการศึกษา
และสัญญาลาศึกษา ๒๖๗
๓.๑ คำวินิจฉัยเกี่ยวกับการกำหนดอัตราเบี้ยปรับ ๒๖๗
๓.๒ คำวินิจฉัยเกี่ยวกับการงดหรือลดเบี้ยปรับ ๒๖๙
๓.๓ คำวินิจฉัยเกี่ยวกับการขอระงับการชำระคืนทุนการศึกษา
และเบี้ยปรับโดยขอเข้าปฏิบัติราชการชดใช้ทุนแทน ๒๗๒
๔. คำวินิจฉัยเกี่ยวกับการหักเงินหลักประกันสัญญา ๒๗๓
๕. คำวินิจฉัยเกี่ยวกับค่าเสียหายกรณีการบอกเลิกสัญญา
โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ๒๗๔
๖. คำวินิจฉัยเกี่ยวกับการเรียกดอกเบี้ยอันเนื่องมาจาก
การผิดสัญญาทางปกครอง ๒๗๗
๗. คำวินิจฉัยเกี่ยวกับการดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรี
ที่เกี่ยวข้องกับผู้ประกอบอาชีพงานก่อสร้าง ๒๗๙
๘. คำวินิจฉัยเกี่ยวกับการกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครอง
เพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาในคดีพิพาท
เกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ๒๘๔

บรรณานุกรม

ภาคผนวก

- สรุปย่อคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่
ระหว่างศาลเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง
- ตารางเปรียบเทียบสัญญาทางปกครองและสัญญาทางแพ่ง
ตามแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดและคำวินิจฉัยชี้ขาด
อำนาจหน้าที่ระหว่างศาล
- ดัชนีคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล
- ดัชนีคำพิพากษาและคำสั่งศาลปกครองสูงสุด

สำนักงานศาลปกครอง

บทที่ ๑

แนวความคิดเกี่ยวกับการพิจารณาคดีสัญญาทางปกครอง

คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองเป็นคดีปกครองประเภทหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับการมีนิติสัมพันธ์โดยการตกลงของคู่กรณีสองฝ่ายขึ้นไปที่จะผูกพันกัน ซึ่งไม่ใช่ลักษณะของการกระทำนิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียว (acte administratif unilatéral) ดังเช่นการออกคำสั่งทางปกครอง หรือการออกกฎ แต่เป็นรูปแบบของนิติสัมพันธ์ที่เอกชนเข้าไปผูกพันตนโดยสมัครใจกับหน่วยงานทางปกครองในรูปแบบของ “สัญญา”

ในฝรั่งเศสคดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองถือเป็นคดีอีกประเภทหนึ่งที่แตกต่างจากคดียกเลิกเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียวที่เรียกว่า Recours pour excès du pouvoir หรือ R.E.P. ซึ่งศาลปกครองจะมีอำนาจในการพิจารณาเหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายเพียงเพื่อยกเลิกเพิกถอนนิติกรรมนั้นเท่านั้น โดยศาลไม่มีอำนาจสั่งให้ชดใช้ค่าเสียหายหรือให้รับผิดใดๆ อันเป็นผลมาจากการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองเป็นคดีที่ศาลมีอำนาจเต็ม (Recours de plein juridiction) คือ ศาลมีอำนาจพิจารณาคำขอและสั่งให้จ่ายค่าทดแทนความเสียหายที่เกิดจากการไม่ปฏิบัติตามสัญญา หรือจากเหตุที่ไม่อาจคาดหมายได้ หรือจากการแก้ไขหรือยกเลิกสัญญาฝ่ายเดียว รวมถึงการวินิจฉัยว่าสัญญาเป็นโมฆะ ตลอดจนอำนาจในการพิจารณาความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครองที่เกิดขึ้นในระหว่างการปฏิบัติการตามสัญญา (Les actes d’exécution du contrat) ซึ่งมีลักษณะเป็นนิติกรรมที่ไม่สามารถแยกต่างหากจากสัญญาได้ (acte détachable)[๕]

สำหรับในประเทศไทยนั้น เมื่อมีการโต้แย้งเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ตามสัญญาทางปกครอง คดีพิพาทดังกล่าวจะอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

---

[๕] นันทวัฒน์ บรมานันท์, สัญญาทางปกครอง, กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๔๖, หน้า ๔๑๖ – ๔๑๗.

๑. การเข้าเป็นคู่สัญญาในสัญญาทางปกครอง

การเกิดขึ้นของสัญญาที่มีคู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเป็นบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐ ซึ่งเรียกว่าสัญญากับทางราชการหรือสัญญาของฝ่ายปกครอง อันเป็นจุดเริ่มต้นที่จะได้รับการพิจารณาต่อไปว่าสัญญาดังกล่าวเข้าลักษณะเป็นสัญญาทางปกครองหรือไม่นั้น เป็นกรณีภายหลังจากที่ได้ผ่านกระบวนการตามกฎหมายเพื่อคัดเลือกคู่สัญญาของหน่วยงานทางปกครองมาแล้ว ซึ่งในกรณีของไทยจะเป็นไปตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ หรือระเบียบของส่วนราชการอื่นๆ ว่าด้วยการพัสดุ แต่ระเบียบดังกล่าวเป็นหลักเกณฑ์การคัดเลือกคู่สัญญาในกรณีการตกลงทำสัญญาจัดซื้อหรือจัดจ้างเท่านั้น ส่วนสัญญาประเภทอื่นที่ไม่อยู่ภายใต้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุฯ ก็จะต้องอยู่ภายใต้ระเบียบหรือหลักเกณฑ์เฉพาะที่กำหนดสำหรับสัญญาประเภทนั้นๆ เช่น สัญญาที่เข้าลักษณะเป็นสัญญาร่วมการงาน ต้องอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นต้น แต่การที่สัญญาของทางราชการต้องผ่านกระบวนการทำสัญญาตามระเบียบหรือหลักเกณฑ์ใดๆ มิได้มีผลเป็นการกำหนดสถานะของสัญญาแต่อย่างใด สัญญาดังกล่าวจะเป็นสัญญาทางปกครองหรือไม่ ต้องพิจารณาจากนิยามที่กฎหมายกำหนดและจากแนวคำวินิจฉัยของศาล เช่น ต้องมีคู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเป็นบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐ เป็นต้น ทั้งนี้ อาจจำแนกลักษณะของการเข้าเป็นคู่สัญญากับหน่วยงานทางปกครอง ได้ดังนี้

๑) การเข้าเป็นคู่สัญญาโดยผ่านกระบวนการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุฯ ซึ่งสัญญาที่เกิดขึ้นตามกระบวนการนี้อาจเป็นได้ทั้งสัญญาทางปกครองและสัญญาทางแพ่ง ดังนั้น เมื่อมีข้อพิพาทเกิดขึ้นจึงต้องพิจารณาต่อไปว่าสถานะของสัญญาที่จัดทำขึ้นนั้นเข้าหลักเกณฑ์เป็นสัญญาทางปกครองหรือสัญญาทางแพ่ง โดยพิจารณาตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องและตามแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง

๒) การเข้าเป็นคู่สัญญาโดยไม่ผ่านระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุฯ เช่น กรณีสัญญาลาศึกษาต่อ สัญญาจ้างลูกจ้างชั่วคราวในส่วนราชการ เป็นต้น สัญญาดังกล่าวจะมีลักษณะเป็นสัญญาทางแพ่งหรือสัญญาทางปกครองต้องพิจารณาจากวัตถุประสงค์ของสัญญา ซึ่งได้มีคำวินิจฉัยของศาลปกครองกำหนดแนวทางไว้แล้ว

๓) การเข้าเป็นคู่สัญญาในลักษณะของการได้รับสัมปทาน ซึ่งรูปแบบของการได้รับสัมปทานตามกฎหมายไทยนั้นมีสองลักษณะ คือ[๖]

---

[๖] ชาญชัย แสวงศักดิ์ และมานิตย์ วงศ์เสรี, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับนิติกรรมทางปกครองและสัญญาทางปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ ๑, กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๔๑, หน้า ๑๔๗.

(๑) ลักษณะที่เป็นรูปแบบซึ่งกำหนดขึ้นโดยกฎหมาย เช่น สัมปทานปิโตรเลียม ซึ่งเป็นแบบที่กำหนดโดยกฎกระทรวง ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. ๒๕๑๔ เป็นต้น

(๒) ลักษณะซึ่งเป็นผลของการเจรจาตกลงระหว่างฝ่ายรัฐและเอกชน เช่น สัมปทานเกี่ยวกับการติดตั้งและดำเนินการเกี่ยวกับโทรศัพท์ และสัมปทานเกี่ยวกับทางด่วน เป็นต้น โดยกระบวนการทำสัญญาต้องอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕

สัญญาสัมปทานนั้น เป็นสัญญาทางปกครองตามนิยามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

๒. ขอบเขตการพิจารณาคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองไทย

คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง เป็นคดีที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ และเช่นเดียวกับการฟ้องคดีปกครองประเภทอื่นๆ การฟ้องคดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ศาลปกครองจะรับไว้พิจารณาได้ต้องเข้าเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด เช่น เงื่อนไขเกี่ยวกับการฟ้องคดีปกครองตามมาตรา ๔๒[๗] เงื่อนไขเกี่ยวกับคำขอซึ่งจะต้องเป็นคำขอที่ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดคำบังคับได้

---

[๗] พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๔๒ ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา ๙ และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ต้องมีคำบังคับตามที่กำหนดในมาตรา ๗๒ ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ การฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้นจะกระทำได้ต่อเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว และได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้น หรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควรหรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด

ฯลฯ ฯลฯ

ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๓)[๕] ตลอดจนเงื่อนไขในเรื่องระยะเวลาการฟ้องคดี ค่าธรรมเนียมศาล การฟ้องซ้อน ฟ้องซ้ำ เป็นต้น ทั้งนี้ โดยมีข้อสังเกตเกี่ยวกับขอบเขตการพิจารณาคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ดังนี้

๑) ระยะเวลาในการยื่นฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองบัญญัติไว้โดยเฉพาะตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ซึ่งบัญญัติว่า “การฟ้องคดีตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) หรือ (๔) ให้ยื่นฟ้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มีเหตุแห่งการฟ้องคดี” โดยไม่ใช้หลักเรื่องระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองทั่วไปตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวที่บัญญัติว่า “การฟ้องคดีปกครองจะต้องยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี หรือนับแต่วันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดและไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือได้รับแต่เป็นคำชี้แจงที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่มีเหตุผล แล้วแต่กรณี เว้นแต่จะมีบทกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น”

๒) เนื่องจากประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายในส่วนสารบัญญัติเพื่อใช้พิจารณาพิพากษาคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ศาลปกครองจึงอาจต้องนำหลักกฎหมายในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาปรับใช้เท่าที่จำเป็น และไม่ขัดกับหลักกฎหมายมหาชน เช่น การพิจารณาเกี่ยวกับกรณีการผิดสัญญา การบอกเลิกสัญญา การผิดนัด การแจ้งเตือน การคำนวณเบี้ยปรับและดอกเบี้ยต่างๆ เป็นต้น โดยมีกรณีตัวอย่าง อาทิ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๑๙/๒๕๔๖

---

[๕] พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๗๒ ในการพิพากษาคดี ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดคำบังคับอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

ฯลฯ ฯลฯ

(๓) สั่งให้ใช้เงินหรือให้ส่งมอบทรัพย์สินหรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ โดยจะกำหนดระยะเวลาและเงื่อนไขอื่นๆ ไว้ด้วยก็ได้ ในกรณีที่มีการฟ้องเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือการฟ้องเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

ฯลฯ ฯลฯ

ได้นำหลักในเรื่องการแสดงเจตนาบอกเลิกสัญญาตามมาตรา ๑๖๙ วรรคหนึ่ง[๙] ประกอบกับมาตรา ๓๘๖ วรรคหนึ่ง[๑๐] แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาปรับใช้ เป็นต้น

๓) การพิจารณาคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองไม่ได้พิจารณาเฉพาะตัวสัญญาทางปกครองเท่านั้น แต่ยังรวมไปถึงสัญญาอุปกรณ์หรือสัญญาที่เกี่ยวข้องกับสัญญาประธานซึ่งเป็นสัญญาทางปกครองด้วย[๑๑] เช่น สัญญาค้ำประกันการปฏิบัติตามสัญญาประธานซึ่งเป็นสัญญาทางปกครอง สัญญาค้ำประกันนั้นย่อมอยู่ในอำนาจการพิจารณาของศาลปกครองด้วย โดยแนวทางในการวินิจฉัยของศาลปกครองไทยจะพิจารณาว่าสัญญาค้ำประกันนั้นเป็น “สัญญาอุปกรณ์” ของ “สัญญาประธาน” ที่เป็นสัญญาทางปกครอง[๑๒] หรือกรณีการแก้ไขเพิ่มเติมสัญญาจ้างทำของ โดยสัญญาที่แก้ไขเพิ่มเติมสัญญาเดิมไม่ได้ทำตามแบบที่กำหนดในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุฯ ซึ่งกรณีดังกล่าวศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัย

[๙-๑๐] ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๑๖๙ การแสดงเจตนาที่กระทำต่อบุคคลซึ่งมิได้อยู่เฉพาะหน้าให้ถือว่ามีผลนับแต่เวลาที่การแสดงเจตนานั้นไปถึงผู้รับการแสดงเจตนา แต่ถ้าได้บอกถอนไปถึงผู้รับการแสดงเจตนานั้นก่อนหรือพร้อมกันกับที่การแสดงเจตนานั้นไปถึงผู้รับการแสดงเจตนา การแสดงเจตนานั้นตกเป็นอันไร้ผล

ฯลฯ ฯลฯ

มาตรา ๓๘๖ ถ้าคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งมีสิทธิเลิกสัญญาโดยข้อสัญญาหรือโดยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย การเลิกสัญญาเช่นนั้นย่อมทำได้ด้วยการแสดงเจตนาแก่อีกฝ่ายหนึ่ง

ฯลฯ ฯลฯ

[๑๑] เปรียบเทียบคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดฝรั่งเศส คดี Dép De la Réunion ลงวันที่ ๑๓ มิถุนายน ๑๙๘๖ ที่กล่าวว่าสัญญากู้ยืมเงินจัดการบริการสาธารณะที่เป็นสัญญาประธาน เป็นสัญญาทางปกครอง ดังนั้น สัญญาใช้เงินจึงเป็นสัญญาทางปกครองไปด้วย (http://www pub-law.net/article/admin-con024.html)

[๑๒] คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๗๔/๒๕๔๗ สัญญาค้ำประกันแม้จะเป็นเอกเทศสัญญาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่เป็นสัญญาอุปกรณ์ของสัญญาลาศึกษาฯ ซึ่งสัญญาลาศึกษาฯ เป็นสัญญาทางปกครองที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง เนื่องจากเป็นสัญญาที่มีวัตถุประสงค์ให้ผู้ลาศึกษากลับมารับราชการอันเป็นการร่วมในการดำเนินบริการสาธารณะ ประกอบกับการวินิจฉัยตามสัญญาค้ำประกันจำต้องวินิจฉัยเกี่ยวกับสัญญาลาศึกษาฯ อันเป็นสัญญาหลักเสียก่อน ดังนั้น เมื่อศาลปกครองชั้นต้นรับคำฟ้องในประเด็นการผิดสัญญาลาศึกษาฯ อันเป็นสัญญาหลักไว้พิจารณา ศาลย่อมมีอำนาจพิจารณาในประเด็นการผิดสัญญาค้ำประกันอันเป็นสัญญาอุปกรณ์ด้วย (วินิจฉัยในแนวทางเดียวกันกับคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๒๘/๒๕๔๖ และที่ ๓๕/๒๕๔๗)

วางหลักไว้ในคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๖๒/๒๕๔๖[๑๓] ว่า แม้สัญญาจ้างทำของที่เป็นสัญญาทางปกครองจะมีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยการตกลงด้วยวาจาไม่ได้ทำเป็นหนังสือตามแบบเช่นเดียวกับสัญญาประธาน ก็ถือว่าการตกลงด้วยวาจาดังกล่าวเป็นสัญญาจ้างทำของตามมาตรา ๕๘๗ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เนื่องจากมาตราดังกล่าวไม่ได้กำหนดให้สัญญาจ้างทำของต้องทำเป็นหนังสือ ฉะนั้น เพียงการตกลงรับจะทำการงานสิ่งใดสิ่งหนึ่งจนสำเร็จจึงถือว่าเป็นสัญญาจ้างทำของสมบูรณ์แล้ว สัญญาแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวข้างต้นจึงใช้บังคับได้เช่นเดียวกับสัญญาประธานและอยู่ในอำนาจของศาลเดียวกับสัญญาประธาน อันเป็นการนำหลักในการพิจารณาตามระบบกฎหมายแพ่งมาใช้ประกอบการพิจารณา[๑๔]

๔) สำหรับนิติกรรมทางปกครอง หรือคำสั่งทางปกครองที่เกี่ยวเนื่องกับสัญญาทางปกครองนั้น ในเรื่องนี้มีแนวความคิดมาจากระบบกฎหมายของประเทศฝรั่งเศสที่ว่า เนื่องจากสัญญาทางปกครองไม่ใช่นิติกรรมทางปกครอง จึงไม่อาจฟ้องขอให้เพิกถอนสัญญาทางปกครอง แต่การปฏิบัติตามสัญญาดังกล่าวอาจก่อให้เกิดผลกระทบหรือความเสียหายต่อบุคคลอื่นนอกจากคู่สัญญาได้ เช่น ผู้ใช้บริการสาธารณะที่ไม่สามารถฟ้องศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนสัญญาทางปกครอง อย่างไรก็ตาม ผู้ใช้บริการสาธารณะสามารถฟ้องศาลปกครองได้ในกรณีมีปัญหาหรือได้รับความเดือดร้อนอันมีที่มาจากข้อกำหนดข้อใดข้อหนึ่งในสัญญาซึ่งมีลักษณะเป็นนิติกรรมฝ่ายเดียวแยกออกจากสัญญาทางปกครอง (caractère détachable) เช่น นิติกรรมที่เกิดขึ้นจากข้อบกพร่องในเรื่องการให้ความยินยอมในสัญญาระหว่างคู่กรณี เป็นต้น โดยการ

---

[๑๓] คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๖๒/๒๕๔๖ ข้อตกลงด้วยวาจาเพิ่มเติมจากสัญญาทางปกครองมีลักษณะเป็นสัญญาจ้างทำของซึ่งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา ๕๘๗ ไม่ได้กำหนดให้ต้องทำเป็นหนังสือแต่อย่างใด แม้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุฯ จะกำหนดให้หน่วยงานต้องทำสัญญาจ้างเป็นหนังสือตามแบบที่กำหนด แต่ระเบียบดังกล่าวเป็นเพียงระเบียบภายในของทางราชการ จึงถือว่าข้อตกลงดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งของสัญญาทางปกครองด้วย

[๑๔] มติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ ๓/๒๕๔๖ เมื่อวันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ ได้วินิจฉัยเกี่ยวกับรูปแบบของสัญญาทางปกครองและการตกลงด้วยวาจาเพิ่มเติมจากสัญญาจ้างดังกล่าวไว้ว่า การตกลงเพิ่มเติมจากสัญญาทางปกครองไม่จำต้องทำเป็นหนังสือ และถือเป็นส่วนหนึ่งของสัญญาทางปกครองนั้นด้วย นอกจากนั้น ศาลปกครองสูงสุดยังได้วินิจฉัยไว้ด้วยว่า การตกลงด้วยวาจาเกี่ยวกับการทำงานเพิ่มเติมจากสัญญาทางปกครองดังกล่าว มีลักษณะเป็นสัญญาจ้างทำของ ซึ่งมาตรา ๕๘๗ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ไม่ได้กำหนดให้ต้องทำเป็นหนังสือแต่อย่างใด แม้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ จะกำหนดให้หน่วยงานของทางราชการต้องดำเนินการทำสัญญาจ้างเป็นหนังสือก็ตาม แต่ระเบียบดังกล่าวเป็นเพียงระเบียบภายในของทางราชการเท่านั้น (ศึกษาเพิ่มเติมจาก โภคิน พลกุล “สัญญาทางปกครองในกฎหมายไทย”, หน้า ๑๒)

ฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับนิติกรรมทางปกครองที่แยกต่างหากจากสัญญานั้นจะเป็นคดีประเภทฟ้องขอให้เพิกถอน (Recours pour excès du pouvoir) แต่หากเป็นนิติกรรมทางปกครองที่ไม่สามารถแยกออกจากสัญญาทางปกครองได้ คดีพิพาทเกี่ยวกับนิติกรรมทางปกครองดังกล่าวก็ต้องถูกจัดเป็นคดีพิพาทที่เกี่ยวข้องกับสัญญาทางปกครอง ซึ่งถือว่าเป็นคดีที่ศาลมีอำนาจเต็ม[๑๕] ทั้งนี้ จากแนวความคิดดังที่กล่าวมา หากมีการนำมาปรับใช้อาจมีข้อที่ต้องพิจารณาว่า ศาลปกครองของไทยจะกำหนดเป็นประเด็นการฟ้องคดีปกครองประเภทใด ระหว่างการฟ้องคดีปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) ซึ่งศาลมีอำนาจยกเลิกเพิกถอนเพียงอย่างเดียว หรือฟ้องเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) โดยพิจารณาเกี่ยวพันกับสัญญาทางปกครอง ซึ่งเรื่องดังกล่าวนี้ยังไม่ปรากฏแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองที่ชัดเจน ปรากฏเพียงแนวคำวินิจฉัยในเรื่องการกำหนดประเด็นพิพาทเกี่ยวกับการเรียกเงินชดเชยค่าก่อสร้างในสัญญาแบบปรับราคาได้ (ค่า K) โดยศาลปกครองสูงสุดกำหนดประเด็นพิพาทว่าเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) ดังต่อไปนี้

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๙๔/๒๕๔๖ กรณีที่ผู้ฟ้องคดีทำสัญญาก่อสร้างระบบระบายน้ำและระบบบำบัดน้ำเสียกับเมืองพัทยา (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) โดยเป็นสัญญาแบบปรับราคาได้และได้รับค่าจ้างตามสัญญาครบถ้วนแล้ว เว้นแต่เงินชดเชยค่าก่อสร้างตามสัญญาแบบปรับราคาได้ (ค่า K) ซึ่งสำนักงบประมาณพิจารณาแล้วเห็นว่าควรจ่ายค่าชดเชยดังกล่าวให้ผู้ฟ้องคดี แต่ผู้ฟ้องคดียังไม่ได้รับเงินฯ เนื่องจากคณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อม (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) มีมติไม่อนุมัติจัดสรรเงินกองทุนสิ่งแวดล้อมให้แก่เมืองพัทยาเพื่อนำมาจ่ายให้แก่ผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องขอให้เพิกถอนมติของคณะกรรมการข้างต้น และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชำระเงินชดเชยฯ ให้แก่ผู้ฟ้องคดี นั้น เป็นข้อพิพาทที่เกิดขึ้นอันเนื่องมาจากการจ่ายเงินชดเชยค่าก่อสร้างตามสัญญาจ้างก่อสร้างระบบระบายน้ำและระบบบำบัดน้ำเสียกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

[๑๕] นันทวัฒน์ บรมานันท์, อ้างแล้ว, หน้า ๓๕๕-๓๕๘.

๕) สัญญาจัดซื้อจัดจ้างที่อยู่ภายใต้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ หากเนื้อหาของสัญญาเป็นสัญญาทางปกครองตามแนวทางที่ศาลปกครองเคยวางหลักไว้ ข้อพิพาทที่เกิดขึ้นก็ถือว่าเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ได้

สำนักงานศาลปกครอง
สำนักงานศาลปกครอง

บทที่ ๒

แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองในประเด็น
เรื่อง เขตอำนาจศาลในการพิจารณาคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

การพิจารณาเรื่องเขตอำนาจศาลในคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ จำเป็นต้องพิจารณาจากคำนิยามของ “สัญญาทางปกครอง” ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งบัญญัติว่า **“สัญญาทางปกครอง หมายความรวมถึง สัญญาที่คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครอง หรือเป็นบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐ และมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ”** นอกจากนั้น ยังจำเป็นต้องพิจารณาประกอบกับมติของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ ๖/๒๕๔๔ เมื่อวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๔๔ ซึ่งวางหลักไว้ว่า

“สัญญาใดจะเป็นสัญญาทางปกครองตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ได้นั้น ประการแรก คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายหนึ่งต้องเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเป็นบุคคลซึ่งได้รับมอบหมายให้กระทำการแทนรัฐ ประการที่สอง สัญญานั้นมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ หรือเป็นสัญญาที่หน่วยงานทางปกครองหรือบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐตกลงให้คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งเข้าดำเนินการหรือเข้าร่วมดำเนินการบริการสาธารณะโดยตรง หรือเป็นสัญญาที่มีข้อกำหนดในสัญญาซึ่งมีลักษณะพิเศษที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐ ทั้งนี้ เพื่อให้การใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินกิจการทางปกครองซึ่งก็คือการบริการสาธารณะบรรลุผล ดังนั้น หากสัญญาใดเป็นสัญญาที่หน่วยงานทางปกครองหรือบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐมุ่งผูกพันตนกับคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งด้วยใจสมัครบนพื้นฐานแห่งความเสมอภาคและมิได้มีลักษณะเช่นที่กล่าวมาข้างต้น สัญญานั้นย่อมเป็นสัญญาทางแพ่ง”

จากบทนิยามความหมายของสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ และจากมติของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดข้างต้น มีประเด็นที่จะต้องพิจารณาเกี่ยวกับองค์ประกอบของสัญญาทางปกครอง ดังนี้

๑. คู่กรณีในสัญญาทางปกครอง

องค์ประกอบในการพิจารณาเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ประการแรก คือ คู่กรณีในสัญญาอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งจะต้องเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐ โดยมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ได้ให้ความหมายของ “หน่วยงานทางปกครอง” ว่า หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง สำหรับความหมายของ “บุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐ” พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ไม่ได้กำหนดนิยามไว้ แต่ตามที่ปรากฏในคำวินิจฉัยของศาลปกครองนั้น ส่วนใหญ่บุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐในสัญญาทางปกครองจะเป็นผู้ที่มีฐานะเป็น “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” อยู่ด้วย เช่น เจ้าหน้าที่เวนคืนซึ่งเข้าทำสัญญาจะซื้อจะขายที่ดินกับเจ้าของที่ดินที่จะถูกเวนคืน ซึ่งถือว่าสัญญาดังกล่าวเป็นสัญญาทางปกครอง เป็นต้น ทั้งนี้ บทบัญญัติในมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ได้ให้ความหมายของ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า

(๑) ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง คณะบุคคล หรือผู้ที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานทางปกครอง

(๒) คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท คณะกรรมการหรือบุคคลซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่ง หรือมติใดๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล และ

(๓) บุคคลที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตาม (๑) หรือ (๒)

อย่างไรก็ตาม ในการพิจารณาเรื่องคู่กรณีในสัญญาทางปกครองนั้น แม้ว่าโดยหลักการเบื้องต้นแล้ว หากคู่กรณีในสัญญาไม่ใช่หน่วยงานทางปกครองหรือบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐ สัญญาดังกล่าวย่อมไม่ใช่สัญญาทางปกครองก็ตาม แต่ในบางสัญญาแม้คู่กรณีในสัญญาจะเป็นหน่วยงานทางปกครอง แต่สัญญาดังกล่าวก็อาจไม่ใช่สัญญาทางปกครอง หรือในบางกรณีแม้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เข้าทำสัญญาจะไม่ใช่ผู้มีอำนาจกระทำการแทนหน่วยงานทางปกครอง แต่หน่วยงานทางปกครองก็อาจต้องรับผิดตามสัญญาดังกล่าวในฐานะที่เป็นสัญญาทางปกครองได้ โดยมีตัวอย่างคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่น่าสนใจเกี่ยวกับกรณีต่างๆ ดังที่กล่าวข้างต้นดังนี้

๑.๑ กรณีที่มีคำวินิจฉัยว่าหน่วยงานซึ่งเป็นคู่สัญญากับเอกชนไม่ใช่หน่วยงานทางปกครองอันมีผลทำให้คดีที่ฟ้องไม่เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดศาลปกครองฯ

- กรณีบริษัท ขนส่ง จำกัด จัดให้มีการเช่าพื้นที่บริเวณสถานีขนส่งผู้โดยสาร

: **คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๘๕/๒๕๔๗** กรณีที่บริษัท ขนส่ง จำกัด ดำเนินการเพื่อให้บุคคลภายนอกเข้าไปรับสัมปทานเพื่อให้ได้รับสิทธิเช่าพื้นที่ร้านค้า ร้านอาหาร และป้ายโฆษณาภายในบริเวณสถานีขนส่งผู้โดยสารในเขตกรุงเทพมหานคร นั้น บริษัท ขนส่ง จำกัด มีฐานะเป็นนิติบุคคลที่จัดตั้งขึ้นตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แม้บริษัทฯ จะเป็นรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณฯ แต่ก็เป็นเพียงรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินกิจการทางด้านธุรกิจขนส่งโดยทั่วไป มิได้เป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา อีกทั้งการดำเนินการเพื่อจัดให้มีการเช่าพื้นที่ร้านค้า ร้านอาหาร และป้ายโฆษณาในบริเวณสถานีขนส่งผู้โดยสารก็เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ผู้เข้าไปใช้บริการในบริเวณสถานีขนส่งผู้โดยสารของบริษัทฯ และเป็นการดำเนินธุรกิจต่อเนื่องจากการประกอบกิจการขนส่งผู้โดยสารเยี่ยงผู้ประกอบกิจการธุรกิจทั่วไป ไม่ใช่เป็นกิจการที่ใช้อำนาจทางปกครองหรือดำเนินกิจการทางปกครอง บริษัทฯ จึงไม่ใช่หน่วยงานทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ และกรณีที่พิพาทไม่ใช่คดีปกครองที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง ประกอบกับมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

- กรณีโรงพิมพ์ตำรวจทำสัญญาจ้างพนักงานให้ปฏิบัติงานในภารกิจของโรงพิมพ์

: **คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๗๐/๒๕๔๘** โรงพิมพ์ตำรวจถูกจัดตั้งขึ้นตามคำสั่งของกรมตำรวจโดยความเห็นชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และดำเนินกิจการตามข้อบังคับกระทรวงการคลังว่าด้วยวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการเงินขององค์การ พ.ศ. ๒๔๙๕ จึงไม่ได้เป็นส่วนราชการ และมิใช่รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกาหรือพระราชบัญญัติหรือหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือดำเนินกิจการทางปกครอง จึงไม่ใช่หน่วยงานทางปกครอง นอกจากนี้ นิติสัมพันธ์ระหว่างพนักงานกับโรงพิมพ์ตำรวจยังมีลักษณะเป็นการจ้างให้ปฏิบัติในกิจการของโรงพิมพ์ตำรวจซึ่งดำเนินกิจการทางการค้าเช่นเดียวกับการประกอบกิจการโรงพิมพ์เอกชน ดังนั้น ข้อพิพาทกรณีผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นพนักงานของโรงพิมพ์ตำรวจเห็นว่าตนถูกไล่ออกจากการเป็นพนักงานโดยไม่ชอบ จึงไม่ใช่

คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แต่เป็นคดีพิพาทเกี่ยวด้วยสิทธิหรือหน้าที่ตามสัญญาจ้างแรงงานหรือข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลแรงงาน

- กรณีธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) เป็นคู่สัญญาในสัญญากู้ยืมเงิน

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๐/๒๕๕๐ กรณีที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) เนื่องจากธนาคารฯ จำกัดสิทธิในการกู้เงินของผู้ฟ้องคดีและเปลี่ยนแปลงอัตราดอกเบี้ยแตกต่างไปจากที่ตกลงกันไว้เดิม โดยผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลสั่งให้ธนาคารฯ อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีกู้เงินได้ในจำนวนเงินกู้ตามคำขอและให้แก้ไขอัตราดอกเบี้ยใหม่ นั้น แม้ธนาคารฯ จะเป็นรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๒๐ แต่ก็มิได้เป็นรัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาโดยเฉพาะ และมิได้เป็นหน่วยงานอื่นของรัฐที่มีกฎหมายรองรับให้ใช้อำนาจรัฐในทางปกครองหรือดำเนินกิจการทางปกครอง จึงไม่ใช่หน่วยงานทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ กรณีจึงเป็นคดีพิพาทระหว่างเอกชนกับเอกชนด้วยกันซึ่งอยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

*<u>ข้อสังเกต</u> แม้สัญญาบางสัญญาจะมีคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครอง แต่สัญญาที่จัดทำขึ้นอาจไม่ใช่สัญญาทางปกครอง หากแต่มีฐานะเป็นเพียงสัญญาของฝ่ายปกครองที่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายเอกชน หรือสัญญาทางแพ่งตามนัยของมติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ ๖/๒๕๔๔ ในส่วนที่วางหลักไว้ว่า **"...หากสัญญาใดเป็นสัญญาที่หน่วยงานทางปกครองหรือบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐมุ่งผูกพันตนกับคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งด้วยใจสมัครบนพื้นฐานแห่งความเสมอภาค...สัญญานั้นย่อมเป็นสัญญาทางแพ่ง"** โดยมีตัวอย่างคำวินิจฉัยของศาลปกครองที่นำหลักว่าด้วยการแสดงเจตนาเข้าทำสัญญาบนพื้นฐานแห่งความเสมอภาคมาวินิจฉัยสภาพของสัญญาพิพาทว่าไม่ใช่สัญญาทางปกครอง แต่เป็นสัญญาทางแพ่ง ดังนี้*

- กรณีกรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ทำสัญญาซื้อขายตู้ปราศจากเชื้อกับเอกชน

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๑๒/๒๕๔๔ *การพิจารณาว่าสัญญาใดเป็นสัญญาทางปกครองนั้น ประการแรก คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายหนึ่งต้องเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเป็นบุคคลที่ได้รับมอบหมายให้กระทำการแทนรัฐ ประการที่สอง วัตถุประสงค์แห่งสัญญาต้องมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริหารสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคหรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ หรือเป็นสัญญาที่หน่วยงานทางปกครองหรือบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐตกลงให้คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งเข้าดำเนินการหรือเข้าร่วมดำเนินการบริการ*

สาธารณะโดยตรง หรือเป็นสัญญาที่มีข้อกำหนดในสัญญาซึ่งมีลักษณะพิเศษที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐ ทั้งนี้ เพื่อให้การใช้อำนาจทางปกครองบรรลุผล ดังนั้น หากสัญญาใดเป็นสัญญาที่หน่วยงานทางปกครองหรือบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐมุ่งผูกพันตนกับคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งด้วยใจสมัครบนพื้นฐานแห่งความเสมอภาคและมิได้มีลักษณะดังเช่นที่กล่าวมา สัญญานั้นย่อมเป็นสัญญาทางแพ่ง ดังนั้น แม้สัญญาซื้อขายตู้ปราศจากเชื้อจะมีคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองแต่ไม่มีวัตถุประสงค์ดังกล่าวข้างต้น จึงเป็นสัญญาทางแพ่ง

- กรณีการไฟฟ้านครหลวงทำสัญญาซื้อขายไฟฟ้ากับผู้ใช้ไฟฟ้า

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๗๔/๒๕๔๕ *กรณีที่เจ้าหน้าที่ของการไฟฟ้านครหลวงปฏิบัติหน้าที่ในการเปลี่ยนมาตรวัดไฟฟ้าโดยไม่ชอบ ทำให้เอกชนผู้ใช้ไฟฟ้า (ผู้ฟ้องคดี) ได้รับความเดือดร้อนเสียหาย นั้น โดยที่การกระทำดังกล่าวเป็นการดำเนินการโดยอาศัยข้อตกลงตามสัญญาซื้อขายไฟฟ้าซึ่งเป็นสัญญาที่ก่อให้เกิดนิติสัมพันธ์ในทางแพ่งระหว่างผู้ฟ้องคดีกับการไฟฟ้านครหลวง (ผู้ถูกฟ้องคดี) ในฐานะคู่สัญญาภายใต้หลักกฎหมายแพ่ง จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางแพ่ง*

- กรณีการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยทำสัญญาเกี่ยวกับค่าทดแทนทรัพย์สินกับเอกชน

*: **คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๗๕/๒๕๔๕** สัญญาค่าทดแทนทรัพย์สินเป็นสัญญาเกี่ยวกับการกำหนดข้อตกลงว่าด้วยค่าตอบแทนกรณีที่การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยเข้าไปใช้สอยที่ดินหรือครอบครองอสังหาริมทรัพย์ของเอกชน (ผู้ฟ้องคดี) เป็นการชั่วคราวในการวางระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อตามมาตรา ๓๐ (๒) แห่งพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ ภายในขอบวัตถุประสงค์ตามมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว สัญญาดังกล่าว จึงไม่ใช่สัญญาทางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ*

<u>ข้อสังเกต</u> ตามคำวินิจฉัยนี้ศาลไม่ได้ระบุเหตุผลที่ชัดเจนว่าสัญญาพิพาทไม่ใช่สัญญาทางปกครองด้วยเหตุผลประการใด แต่มีข้อน่าพิจารณาว่าสัญญาซึ่งมีลักษณะที่คล้ายคลึงกับสัญญาตามคำวินิจฉัยนี้ กล่าวคือ เป็นสัญญาที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้าเป็นคู่สัญญาโดยเป็นกรณีที่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดให้อำนาจไว้ ศาลได้วินิจฉัยว่าสัญญาดังกล่าวเป็นสัญญาทางปกครอง เช่น สัญญาซื้อขายที่ดินที่จะถูกเวนคืนเพื่อขยายเขตคันคลองตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๐๑/๒๕๔๖ โดยเป็นกรณีที่มีข้อเท็จจริงและแนวทางการวินิจฉัยในทำนองเดียวกันกับที่คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลได้เคยวินิจฉัย

วางหลักไว้ในการวินิจฉัยเกี่ยวกับสัญญาจะซื้อจะขายที่ดินที่จะถูกเวนคืน (คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๒๓/๒๕๔๕)[๑๖]

- กรณีการรถไฟแห่งประเทศไทยทำสัญญาให้เอกชนเช่าที่ดิน

*: **คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๙๒/๒๕๔๕** การฟ้องขอให้การรถไฟแห่งประเทศไทยคืนเงินส่วนที่ผู้ฟ้องคดีชำระเกินไปจากหนี้ตามสัญญาเช่าที่ดินจากการรถไฟฯ รวมทั้งคืนเงินประกันการเช่าตามสัญญาดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดีหลังจากที่สัญญาได้สิ้นสุดแล้วนั้น เป็นกรณีพิพาทในทางแพ่ง ไม่ใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ*

- กรณีการเคหะแห่งชาติทำสัญญาเช่าซื้ออาคารพาณิชย์กับเอกชน

*: **คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๐๗/๒๕๔๖** การฟ้องขอให้การเคหะแห่งชาติลดหย่อนดอกเบี้ยค่าเช่าซื้ออาคารตามสัญญาเช่าซื้ออาคารพาณิชย์นั้น แม้การเคหะแห่งชาติจัดเป็นหน่วยงานทางปกครองซึ่งจัดตั้งตามพระราชบัญญัติการเคหะแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๗ แต่การที่การเคหะแห่งชาติไม่พิจารณาให้ผู้ฟ้องคดีได้รับสิทธิลดหย่อนดอกเบี้ยเป็นการดำเนินการในฐานะเอกชนกับเอกชน อันเป็นการโต้แย้งสิทธิของคู่กรณีตามสัญญาเช่าซื้ออาคาร จึงเป็นสัญญาทางแพ่งฯ*[๑๗]

---

[๑๖] *คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๒๓/๒๕๔๕ กรณีที่กรุงเทพมหานคร (ผู้ถูกฟ้องคดี) ทำสัญญาจะซื้อจะขายที่ดินที่จะเวนคืนตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืน ซึ่งในการทำสัญญาดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีต้องทำตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๐๐ โดยจะต้องปรึกษากับเจ้าของที่ดินเสียก่อน หากตกลงซื้อขายกันไม่ได้ก็ต้องออกพระราชบัญญัติเวนคืนต่อไป จึงเป็นกรณีที่หน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่เวนคืนซึ่งเป็นบุคคลผู้กระทำการแทนรัฐใช้อำนาจทางปกครองบังคับซื้อที่ดินจากเอกชน ทั้งการเวนคืนที่ดินพิพาทก็เพื่อใช้ในการก่อสร้างถนนซึ่งเป็นสาธารณูปโภคที่ประชาชนเป็นผู้ใช้โดยตรง จึงเป็นสัญญาทางปกครอง*

[๑๗] *เปรียบเทียบคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดฝรั่งเศส คดี Denis ลงวันที่ ๖ ตุลาคม ๑๙๖๕ ที่กล่าวว่าแม้รัฐจะกระทำในลักษณะที่เป็นบริการสาธารณะทางปกครองที่จัดให้มีอาคารการเคหะ แต่ผู้เช่าอาคารของการเคหะของรัฐจะอยู่ในสถานะเดียวกับผู้เช่าทั่ว ๆ ไปในระบบกฎหมายเอกชน (ศึกษาเพิ่มเติมจาก http://www.pub-law.net/article/admin- con022.html)*

๑.๒ กรณีที่มีคำวินิจฉัยว่าหน่วยงานซึ่งเป็นคู่สัญญากับเอกชนไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลอันมีผลทำให้หน่วยงานดังกล่าวไม่สามารถเข้าเป็นคู่สัญญาและรับผิดตามสัญญาได้

มีบางคำวินิจฉัยที่ศาลปกครองได้นำหลักเรื่องการเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายแพ่งมาใช้ในการพิจารณาว่าหน่วยงานที่ไม่ใช่นิติบุคคลไม่อาจเป็นคู่สัญญาและใช้สิทธิบังคับหรือรับผิดตามสัญญาได้ ดังเช่นคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด ต่อไปนี้

- กรณีที่กรมสวัสดิการทหารอากาศโดยเจ้ากรมสวัสดิการทหารอากาศทำสัญญาจัดเก็บเงินค่าเช่าซื้อบ้านจากผู้เช่าซื้อซึ่งเป็นข้าราชการในสังกัดกองทัพอากาศให้กับบริษัทเอกชนผู้ให้เช่าซื้อ เมื่อกรมสวัสดิการทหารอากาศไม่ใช่นิติบุคคลจึงไม่สามารถเข้าเป็นคู่สัญญา คู่สัญญาตามสัญญาดังกล่าวจึงไม่ใช่หน่วยงานทางปกครอง

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๙/๒๕๔๖ กรณีที่บริษัทเอกชนซึ่งทำสัญญาเช่าซื้อที่ดินกับผู้เช่าซื้อบ้านตามโครงการบ้านพักข้าราชการของกองทัพอากาศ และในขณะเดียวกันได้ทำสัญญากับเจ้ากรมสวัสดิการทหารอากาศเพื่อให้กรมสวัสดิการทหารอากาศทำหน้าที่จัดเก็บเงินจากผู้เช่าซื้อแต่ละรายจัดส่งให้กับบริษัทฯ ฟ้องขอให้กรมสวัสดิการทหารอากาศส่งเงินที่จัดเก็บได้ดังกล่าวให้แก่บริษัทฯ นั้น โดยที่เจ้ากรมสวัสดิการทหารอากาศเป็นตัวแทนของผู้เช่าซื้อและผู้ให้เช่าซื้อในการเก็บเงินจากผู้เช่าซื้อเพื่อจัดส่งให้แก่ผู้ให้เช่าซื้อต่อไป การเช่าซื้อดังกล่าวไม่ใช่การจัดสรรที่ดินและอาคารสงเคราะห์ของกระทรวงกลาโหมและของกองทัพอากาศตามข้อบังคับของกระทรวงกลาโหมว่าด้วยการจัดสรรที่ดินและอาคารสงเคราะห์ และตามระเบียบกองทัพอากาศ ว่าด้วยการจัดสรรที่ดินและอาคารสงเคราะห์ สำหรับเงินที่กรมสวัสดิการทหารอากาศเก็บตามสัญญาเป็นไปตามความยินยอมของผู้เช่าซื้อ แต่ข้อตกลงเรื่องหักเงินบำรุงเป็นการกระทำนอกเหนืออำนาจหน้าที่ในทางราชการ อีกทั้งกรมสวัสดิการทหารอากาศไม่ใช่นิติบุคคลจึงไม่สามารถเข้าไปเป็นคู่สัญญาและใช้สิทธิบังคับหรือรับผิดตามสัญญาได้ กรณีต้องถือว่าเจ้ากรมสวัสดิการทหารอากาศทำสัญญาในฐานะส่วนตัว คู่สัญญานี้จึงไม่ใช่หน่วยงานทางปกครอง กรณีจึงไม่ใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

<u>ข้อสังเกต</u> เนื่องจากพระราชบัญญัติจัดระเบียบกระทรวงกลาโหม พ.ศ. ๒๕๐๓ กำหนดให้กองทัพอากาศเท่านั้นที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล แต่ไม่กำหนดให้กรมสวัสดิการทหารอากาศมีฐานะเป็นนิติบุคคลด้วย ดังนั้น เมื่อกรมสวัสดิการทหารอากาศมิได้เป็นนิติบุคคล จึงไม่อาจเข้าทำสัญญาในนามของตนเองได้ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดเรื่องนี้จึงวางหลักการพิจารณาเกี่ยวกับหน่วยงานทางปกครองใน ๒ กรณีด้วยกัน คือ กรณีแรก หน่วยงานทางปกครอง

ที่จะเป็นคู่สัญญาได้ต้องมีฐานะเป็นนิติบุคคลในทางกฎหมาย และกรณีที่สอง ผู้กระทำการแทนของหน่วยงานทางปกครองจะต้องเป็นผู้ได้รับมอบอำนาจจากหน่วยงานทางปกครอง

๑.๓ กรณีที่มีคำวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้เข้าทำสัญญากับเอกชนไม่ใช่ผู้มีอำนาจกระทำการแทนหน่วยงานทางปกครอง อันมีผลทำให้สัญญาดังกล่าวไม่เป็นสัญญาทางปกครอง แต่ถ้ามีพฤติการณ์ที่ทำให้คู่สัญญาเข้าใจว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้เข้าทำสัญญามีอำนาจกระทำการแทนหน่วยงานทางปกครอง หน่วยงานทางปกครองต้องรับผิดตามสัญญาดังกล่าว

การกระทำของหน่วยงานทางปกครองในการลงนามในสัญญานั้น ในทางปฏิบัติต้องเป็นการกระทำของผู้มีอำนาจกระทำการแทนหน่วยงานทางปกครอง คือ ผู้บังคับบัญชาสูงสุดของหน่วยงานทางปกครองนั้นๆ เช่น อธิบดี ผู้อำนวยการ ผู้ว่าราชการจังหวัด เลขาธิการ หรือการกระทำในรูปแบบของคณะกรรมการ โดยอาจเป็นการกระทำของประธานกรรมการ เป็นต้น ซึ่งโดยปกติแล้วหากสัญญาไม่ได้กระทำโดยบุคคลผู้มีอำนาจกระทำการแทนหน่วยงานทางปกครองย่อมเป็นสัญญาที่ไม่มีผลผูกพันหน่วยงานทางปกครองนั้นๆ[๑๘] ดังตัวอย่างคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดต่อไปนี้

- การที่ข้าราชการกรุงเทพมหานครตำแหน่งช่างเขียนแบบและหัวหน้าคุมคนงานของบริษัทผู้รับจ้างก่อสร้างของกรุงเทพมหานครเสนอว่าจะสร้างบ้านให้แก่ผู้ที่ยินยอมรื้อถอนอาคารออกจากแนวเขื่อนคลองที่จะสร้างเป็นทางเดิน ไม่ใช่การกระทำในฐานะที่เป็นผู้เข้าทำข้อตกลงแทนกรุงเทพมหานครข้อตกลงดังกล่าวจึงเป็นสัญญาระหว่างเอกชนกับเอกชน

: **คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๓๔/๒๕๔๖** การตกลงยินยอมให้มีการรื้อถอนบ้านเนื่องจากบ้านของผู้ฟ้องคดีถูกแนวเขื่อนคลองแสนแสบในบริเวณที่กรุงเทพมหานครจะก่อสร้างเป็นทางเดิน โดยข้าราชการของกรุงเทพมหานครได้นำหัวหน้าคุมคนงานก่อสร้างของบริษัทผู้รับจ้างก่อสร้างมาเจรจากับผู้ฟ้องคดีและเสนอว่าหากผู้ฟ้องคดียินยอมให้มีการรื้อถอนบ้านหัวหน้าคุมคนงานจะสร้างบ้านให้แก่ผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงยินยอมให้มีการรื้อถอน นั้น การที่ข้าราชการของกรุงเทพมหานครและหัวหน้าคุมคนงานไปเจรจาทำความตกลงกับผู้ฟ้องคดีไม่ใช่

[๑๘] เปรียบเทียบคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดฝรั่งเศสในคดี Cibille ลงวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๑๘๗๓วางหลักไว้ว่า สัญญาที่เทศบาลเมือง Paris ทำโดยเจ้าหน้าที่ผู้ไม่มีอำนาจย่อมไม่มีผลผูกพันรัฐ (ศึกษาเพิ่มเติมจาก http://www.pub-law.net/article/admin-con024.html)

การกระทำในฐานะเป็นผู้เข้าทำข้อตกลงแทนกรุงเทพมหานคร แต่ข้าราชการดังกล่าวทำหน้าที่เป็นผู้ประสานให้มีการเจรจาระหว่างผู้ฟ้องคดีกับบริษัทก่อสร้าง หรือหากมีการตกลงกันจริง ข้าราชการดังกล่าวก็มิได้กระทำในฐานะเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ เพราะเป็นเพียงตำแหน่งช่างเขียนแบบเท่านั้น มิใช่ตำแหน่งที่มีอำนาจหรือหน้าที่ที่สามารถจะทำข้อตกลงในฐานะตัวแทนของกรุงเทพมหานครได้ ข้อตกลงหรือสัญญาดังกล่าวจึงเป็นข้อตกลงหรือสัญญาระหว่างเอกชนต่อเอกชน คดีจึงอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรมตามมาตรา ๒๗๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

อย่างไรก็ตาม มีบางกรณีที่ผู้เข้าทำสัญญาไม่ใช่ผู้มีอำนาจกระทำการแทนหน่วยงานทางปกครอง แต่มีพฤติการณ์บางประการที่ทำให้ศาลวินิจฉัยว่าสัญญาดังกล่าวมีผลผูกพันหน่วยงานทางปกครอง โดยมีตัวอย่างคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด ดังนี้

- กรณีที่ผู้บังคับบัญชาระดับหัวหน้ากองกระทำการให้เอกชนคู่สัญญาเข้าใจผิดว่าเป็นการทำสัญญาโดยผู้มีอำนาจกระทำการแทนหน่วยงานทางปกครอง และหน่วยงานทางปกครองมีการกระทำอันเสมือนเป็นการยอมรับการกระทำการแทนดังกล่าวโดยปริยาย ย่อมถือว่าการกระทำข้างต้นมีผลผูกพันหน่วยงานทางปกครอง และเมื่อสัญญาดังกล่าวมีลักษณะเป็นสัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ จึงเป็นสัญญาทางปกครอง

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๐๘/๒๕๔๗ ในการทำสัญญาซ่อมแซมอาคารของกองสรรพาวุธ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ หัวหน้ากองสรรพาวุธได้สั่งการให้เอกชนซึ่งเป็นผู้ฟ้องคดีทำการซ่อมแซมโดยปราศจากอำนาจหน้าที่และปฏิบัติไม่ถูกต้องตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ แต่เนื่องจากหัวหน้ากองสรรพาวุธเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ดูแลรับผิดชอบหน่วยงานดังกล่าวและเป็นผู้ว่าจ้างผู้ฟ้องคดีให้ทำการซ่อมแซมอาคารของกองสรรพาวุธ ย่อมทำให้ผู้ฟ้องคดีเข้าใจว่าหัวหน้ากองสรรพาวุธมีอำนาจกระทำการแทนหรือได้รับมอบอำนาจจากสำนักงานตำรวจแห่งชาติ (ผู้ถูกฟ้องคดี) ให้กระทำการแทน ประกอบกับเมื่อการซ่อมแซมอาคารแล้วเสร็จ ได้มีการอนุมัติกำลังพลเข้าไปทำงานในอาคารดังกล่าว อันเป็นการเข้าใช้ประโยชน์ของอาคารโดยหน่วยงานของผู้ถูกฟ้องคดีและเป็นอาคารของผู้ถูกฟ้องคดี กรณีดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีในฐานะหน่วยงานต้นสังกัดของหัวหน้ากองสรรพาวุธย่อมต้องรับผิดต่อผู้ฟ้องคดี ซึ่งเป็นบุคคลภายนอกที่กระทำการโดยสุจริตและเชื่อโดยสุจริตว่าหัวหน้ากองสรรพาวุธมีอำนาจกระทำการแทนผู้ถูกฟ้องคดี และโดยที่อาคารดังกล่าวถือเป็นองค์ประกอบและเครื่องมือสำคัญในการดำเนินบริการสาธารณะเพื่อให้การใช้อำนาจทางปกครอง

หรือการดำเนินกิจการทางปกครองบรรลุผล ประกอบกับการว่าจ้างดังกล่าวมีลักษณะเป็นสัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ จึงเป็นสัญญาทางปกครอง

<u>ข้อสังเกต</u> กรณีตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๓๔/๒๕๔๖ และที่ ๓๐๘/๒๕๔๗ ข้างต้นนั้น แม้จะเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้เข้าทำสัญญาไม่ใช่ผู้มีอำนาจกระทำการแทนหน่วยงานทางปกครองเช่นเดียวกัน แต่มีผลคำวินิจฉัยของศาลที่แตกต่างกัน โดยตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๓๔/๒๕๔๖ ศาลวินิจฉัยว่าสัญญาพิพาทเป็นสัญญาระหว่างเอกชนกับเอกชน ในขณะที่ตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๐๘/๒๕๔๗ ศาลวินิจฉัยว่าเป็นสัญญาที่มีผลผูกพันหน่วยงานทางปกครองและเป็นสัญญาทางปกครอง ทั้งนี้ กรณีดังกล่าวน่าจะเป็นผลมาจากการที่คำสั่งศาลปกครองสูงสุดข้างต้นมีข้อเท็จจริงซึ่งศาลหยิบยกขึ้นมาวินิจฉัย รวมทั้งมีประเด็นในการวินิจฉัยที่แตกต่างกัน กล่าวคือ ในส่วนของข้อเท็จจริงนั้น ตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๓๔/๒๕๔๖ ไม่ปรากฏข้อเท็จจริงอันเป็นพฤติการณ์ที่แสดงให้เห็นว่าหน่วยงานทางปกครองได้ยอมรับการเข้าผูกพันทำข้อตกลงหรือเข้าทำสัญญาที่พิพาทของเจ้าหน้าที่ของรัฐแทนหน่วยงานทางปกครอง ในขณะที่ข้อเท็จจริงในคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๐๘/๒๕๔๗ มีพฤติการณ์ที่แสดงให้เห็นถึงการยอมรับว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการแทนหน่วยงานทางปกครองโดยปริยาย สำหรับในส่วนของประเด็นในการวินิจฉัยนั้น ตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๓๔/๒๕๔๖ มีการพิจารณาเฉพาะในประเด็นที่เกี่ยวกับฐานะของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้เข้าทำสัญญาว่าอยู่ในตำแหน่งที่มีอำนาจหน้าที่ที่จะสามารถทำข้อตกลงในฐานะตัวแทนของหน่วยงานทางปกครองได้หรือไม่เท่านั้น ในขณะที่คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๐๘/๒๕๔๗ ได้พิจารณาในประเด็นเกี่ยวกับลักษณะของสัญญาและวัตถุประสงค์ของสัญญาควบคู่กันไปกับพฤติการณ์อื่นๆ ที่เกี่ยวข้องด้วย

๑.๔ กรณีที่มีคำวินิจฉัยว่าสัญญาจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคซึ่งมีบริษัทมหาชนจำกัดที่แปรรูปมาจากรัฐวิสาหกิจเป็นคู่สัญญา มีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครองเนื่องจากเป็นสัญญาที่มีคู่สัญญาเป็นหน่วยงานทางปกครอง

- บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) ซึ่งได้แปรสภาพจากรัฐวิสาหกิจไปเป็นนิติบุคคลประเภทบริษัทมหาชนจำกัด โดยยังคงมีวัตถุประสงค์ในการประกอบและส่งเสริมการท่าอากาศยานเช่นเดิม ทั้งยังมีสิทธิพิเศษหรือได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายว่าด้วยการท่าอากาศยานแห่งประเทศไทยหรือกฎหมายอื่นตามมาตรา ๔ แห่งพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) พ.ศ. ๒๕๔๕ บริษัทฯ จึงเป็นหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจ

ทางปกครองหรือดำเนินกิจการทางปกครอง และมีฐานะเป็นหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ดังนั้น การที่บริษัทฯ ทำสัญญาว่าจ้างผู้บริหารเพื่อดำเนินกิจการประกอบและส่งเสริมการท่าอากาศยาน รวมทั้งการดำเนินกิจการอื่นที่เกี่ยวข้องหรือต่อเนื่องกับการประกอบกิจการท่าอากาศยานอันเป็นบริการสาธารณะให้บรรลุผล จึงเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

: คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๔/๒๕๔๙ กรณีที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องบริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) เพื่อเรียกค่าเสียหายอันเนื่องมาจากบริษัทฯ เลิกจ้างผู้ฟ้องคดีตามสัญญาจ้างเป็นผู้บริหารตำแหน่งผู้ว่าการการท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย ซึ่งเป็นสัญญาระหว่างผู้ฟ้องคดีกับการท่าอากาศยานฯ โดยผู้ฟ้องคดีเห็นว่าเป็นการเลิกจ้างที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย นั้น เมื่อในขณะทำสัญญาพิพาท การท่าอากาศยานฯ เป็นรัฐวิสาหกิจจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๒ จึงมีฐานะเป็นหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แม้ขณะเกิดข้อพิพาทคดีนี้ การท่าอากาศยานแห่งประเทศไทยจะได้แปรสภาพจากรัฐวิสาหกิจไปเป็นนิติบุคคลประเภทบริษัทมหาชนจำกัดแล้วก็ตาม แต่ยังคงมีวัตถุประสงค์ในการประกอบและส่งเสริมการท่าอากาศยาน รวมทั้งการดำเนินกิจการอื่นที่เกี่ยวข้องหรือต่อเนื่องกับการประกอบกิจการท่าอากาศยานเช่นเดิม ทั้งยังมีสิทธิได้รับยกเว้น มีสิทธิพิเศษหรือได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายว่าด้วยการท่าอากาศยานแห่งประเทศไทยหรือกฎหมายอื่นตามมาตรา ๔ แห่งพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) พ.ศ. ๒๕๔๕ บริษัทฯ จึงเป็นหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง และมีฐานะเป็นหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ สัญญาจ้างเป็นผู้บริหารในฐานะผู้ว่าการการท่าอากาศยานฯ ระหว่างผู้ฟ้องคดีกับการท่าอากาศยานฯ จึงเป็นสัญญาที่มีคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองว่าจ้างให้ผู้ฟ้องคดีเข้าเป็นผู้แทนของบริษัทฯ เพื่อดำเนินกิจการประกอบและส่งเสริมการท่าอากาศยาน รวมทั้งการดำเนินกิจการอื่นที่เกี่ยวข้องหรือต่อเนื่องกับการประกอบกิจการท่าอากาศยานอันเป็นบริการสาธารณะให้บรรลุผล สัญญาพิพาทจึงเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ การฟ้องขอให้ชำระค่าเสียหายและค่าตอบแทนตามสัญญาจ้างเป็นผู้บริหารดังกล่าว จึงเป็นคดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

- บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) ซึ่งจัดตั้งขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงทุนของการสื่อสารแห่งประเทศไทยเป็นหุ้นตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒ มีวัตถุประสงค์ในการประกอบกิจการโทรคมนาคมและการให้บริการต่าง ๆ เกี่ยวกับการสื่อสารเช่นเดียวกับการสื่อสารแห่งประเทศไทยที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๙ บริษัทฯ จึงมีฐานะเป็นหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินกิจการทางปกครอง และเป็นหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ดังนั้น การที่บริษัทฯ ทำสัญญาว่าจ้างเอกชนให้ก่อสร้างอาคารเพื่อใช้ในการประกอบกิจการของบริษัทฯ จึงเป็นสัญญาจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค เป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติข้างต้น

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๕/๒๕๔๘ กรณีข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาจ้างก่อสร้างอาคารที่ทำการสื่อสารโทรคมนาคมระหว่างบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) ผู้ว่าจ้าง (ผู้ฟ้องคดี) กับเอกชนผู้รับจ้าง (ผู้ถูกฟ้องคดี) นั้น เมื่อปรากฏว่าเดิมผู้ฟ้องคดีเป็นรัฐวิสาหกิจซึ่งจัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๙ ต่อมาได้มีการประกาศบังคับใช้พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒ และคณะรัฐมนตรีได้อนุมัติให้เปลี่ยนแปลงทุนของการสื่อสารแห่งประเทศไทยเป็นหุ้นตามพระราชบัญญัติดังกล่าวแล้วจัดตั้งเป็นบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) มีวัตถุประสงค์ในการประกอบกิจการโทรคมนาคม กิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการดาวเทียมสื่อสาร รวมทั้งการให้บริการต่างๆ เกี่ยวกับการสื่อสารเช่นเดียวกับการสื่อสารแห่งประเทศไทยที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทยฯ ผู้ฟ้องคดีจึงมีฐานะเป็นหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินกิจการทางปกครอง และเป็นหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ดังนั้น สัญญาจ้างก่อสร้างอาคารที่ทำการสื่อสารโทรคมนาคมข้างต้น จึงเป็นสัญญาที่มีหน่วยงานทางปกครองเป็นคู่สัญญาและโดยที่สัญญาดังกล่าวมีลักษณะเป็นสัญญาจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค จึงเป็นสัญญาทางปกครอง การที่ผู้ฟ้องคดีขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายตามสัญญา จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) ประกอบกับมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

(คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่วินิจฉัยในแนวทางเดียวกัน ได้แก่ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๐๖/๒๕๔๘)

<u>ข้อสังเกต</u> กรณีที่บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) ทำสัญญาว่าจ้างเอกชนก่อสร้างอาคารเพื่อใช้ในการประกอบกิจการของบริษัทฯ ในทำนองเดียวกันกับกรณีตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๕/๒๕๔๘ นั้น ศาลปกครองกลางได้วินิจฉัยว่า สัญญาดังกล่าวเป็นสัญญาทางปกครองเนื่องจากเป็นสัญญาจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค โดยวินิจฉัยฐานะของบริษัทฯ ซึ่งเป็น

คู่สัญญาฝ่ายผู้ว่าจ้างว่า <u>เป็นบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐ</u> (คำสั่งศาลปกครองกลางที่ ๑๖๗/๒๕๔๙ ซึ่งถึงที่สุดแล้วโดยไม่มีการอุทธรณ์)

๒. ลักษณะของสัญญาทางปกครอง

ในการพิจารณาองค์ประกอบของสัญญาทางปกครอง นอกจากจะพิจารณาว่าต้องมีคู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเป็นบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐแล้ว ยังต้องพิจารณาถึงลักษณะของสัญญาด้วยว่ามีวัตถุแห่งสัญญาเป็นไปตามที่กำหนดในมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ และตามมติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ ๖/๒๕๔๔ เมื่อวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๔๔ หรือไม่ ซึ่งวัตถุแห่งสัญญาที่จะเป็นสัญญาทางปกครองได้นั้น จะต้องมีลักษณะเป็นการจัดทำสัญญาสัมปทาน หรือสัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะหรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และพิจารณาจากการที่มีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครองโดยสภาพ โดยมีลักษณะเป็นสัญญาที่หน่วยงานทางปกครองหรือบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐตกลงให้คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งเข้าดำเนินการหรือเข้าร่วมดำเนินการบริการสาธารณะโดยตรง หรือเป็นสัญญาที่มีข้อกำหนดในสัญญาซึ่งมีลักษณะพิเศษที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐ ทั้งนี้ เพื่อให้การใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินกิจการทางปกครองอันเป็นการจัดทำบริการสาธารณะบรรลุผล และสัญญาดังกล่าวต้องไม่ใช่สัญญาที่หน่วยงานทางปกครองหรือบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐมุ่งผูกพันตนกับคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งด้วยใจสมัครบนพื้นฐานแห่งความเสมอภาค โดยมิได้มีลักษณะดังที่กล่าวมาข้างต้นด้วย เนื่องจากสัญญาในประการหลังนี้ย่อมเข้าลักษณะเป็นสัญญาทางแพ่ง

อนึ่ง นอกจากแนวทางในการพิจารณาความเป็นสัญญาทางปกครองดังที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว ในเวลาต่อมายังได้มีคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลและคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดวางแนวทางในการวินิจฉัยความเป็นสัญญาทางปกครองเพิ่มเติมออกไปอีก โดยพิจารณาจากวัตถุประสงค์ของสัญญาพิพาทว่าเป็นสัญญาที่มีวัตถุแห่งสัญญาเพื่อจัดให้มีเครื่องมือสำคัญที่จำเป็นซึ่งมีไว้เพื่อดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะให้บรรลุผลหรือไม่ด้วย ดังเช่น คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๒๑/๒๕๔๖ และที่ ๘/๒๕๔๘ และคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๙๒/๒๕๔๖ และที่ ๗๒๖/๒๕๔๗ เป็นต้น

๒.๑ สัญญาที่มีคำวินิจฉัยว่าเป็นสัญญาทางปกครอง

เมื่อพิจารณาจากมติของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ ๖/๒๕๔๔ ตลอดจนแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดและคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลแล้ว

อาจสรุปได้ว่า มีแนวทางที่สำคัญในการพิจารณาว่าสัญญาใดเป็นสัญญาทางปกครองหรือไม่ อยู่ ๒ แนวทางด้วยกัน ได้แก่ แนวทางในการพิจารณาจากการเป็นสัญญาทางปกครองโดยผลของกฎหมาย และแนวทางในการพิจารณาจากการเป็นสัญญาทางปกครองโดยสภาพ ดังนี้

๑) การเป็นสัญญาทางปกครองโดยผลของกฎหมาย ในกรณีของกฎหมายต่างประเทศ เช่น กฎหมายเยอรมัน จะจำแนกประเภทของสัญญาทางปกครองออกเป็นสัญญาทางปกครองทั่วไป โดยพิจารณาจากฐานะของคู่สัญญาว่าเป็นคู่สัญญาที่มีฐานะเท่าเทียมกัน (เช่น เทศบาลกับเทศบาล) หรือมีฐานะที่ไม่เท่าเทียมกัน (เช่น ฝ่ายปกครองกับเอกชน) และสัญญาทางปกครองที่มีลักษณะพิเศษ เช่น สัญญาระงับข้อพิพาททางปกครอง สัญญาต่างตอบแทนทางปกครอง ซึ่งมีรายละเอียดอยู่ในกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองของเยอรมัน ส่วนกฎหมายฝรั่งเศส จะไม่กำหนดว่าอะไรเป็นสัญญาทางปกครอง แต่จะกำหนดว่าสัญญาอะไรบ้างที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง เช่น สัญญาว่าจ้างเอกชนก่อสร้างหรือทำนุบำรุงอสังหาริมทรัพย์ที่ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ สัญญาให้ครอบครองสาธารณสมบัติของแผ่นดิน สัญญาขายอสังหาริมทรัพย์ของรัฐ สัญญากู้ยืมเงินโดยรัฐ เป็นต้น[๑๙]

สำหรับกฎหมายไทย ได้กำหนดคำนิยามของ “สัญญาทางปกครอง” ไว้ในมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งตามบทบัญญัติของมาตราดังกล่าวทำให้แปลความได้ว่า สัญญาทางปกครองตามกฎหมายมีอยู่อย่างน้อย ๔ ประเภท ได้แก่

๑.๑) สัญญาสัมปทาน

๑.๒) สัญญาให้จัดทำบริการสาธารณะ

๑.๓) สัญญาจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค

๑.๔) สัญญาแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ

แต่ทั้งนี้ สัญญาทางปกครองอาจมีมากกว่าที่กฎหมายกำหนดข้างต้นได้

๒) การเป็นสัญญาทางปกครองโดยสภาพ ในกรณีของต่างประเทศ เช่น ฝรั่งเศส ลักษณะของสัญญาทางปกครองโดยสภาพจะเกิดจากการวางแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง โดยสัญญาที่จะถือว่าเป็นสัญญาทางปกครองโดยสภาพได้นั้น ต้องเข้าเงื่อนไขอย่างใดอย่างหนึ่ง ได้แก่ มีวัตถุแห่งสัญญาเป็นการให้เอกชนเข้าดำเนินการบริการสาธารณะโดยตรง เช่น สัญญาให้เอกชนเข้าดำเนินการบริการสาธารณะทางด้านสาธารณสุขด้วยการจับสุนัขจรจัดและ

[๑๙] โภคิน พลกุล, แนวทางในการพิจารณาเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองโดยย่อ, วารสารวิชาการศาลปกครอง, ปีที่ ๒ ฉบับที่ ๑ มกราคม – เมษายน ๒๕๔๕, หน้า ๘๕.

เก็บซากสัตว์ (คดี Therond) หรือการว่าจ้างให้เอกชนจัดหาอาหารเลี้ยงดูผู้อพยพในระหว่างรอการส่งตัวกลับ (คดี Bertin) เป็นต้น หรือเป็นสัญญาที่มีข้อกำหนดที่ไม่ค่อยได้พบในสัญญาทางแพ่ง เช่น การให้ฝ่ายปกครองเลิกสัญญาได้ฝ่ายเดียวโดยไม่มีเหตุผิดสัญญา การให้ฝ่ายปกครองมีอำนาจควบคุมการปฏิบัติตามสัญญาได้มากเป็นพิเศษทุกขั้นตอน การให้ฝ่ายปกครองแก้ไขสัญญาได้ฝ่ายเดียวโดยไม่ต้องได้รับความยินยอมจากคู่สัญญาฝ่ายเอกชน เป็นต้น ทั้งนี้ หากไม่ถือว่าสัญญาเหล่านี้เป็นสัญญาทางปกครองแล้ว อาจมีปัญหาโต้แย้งได้ว่าสัญญาที่มีข้อกำหนดในลักษณะดังกล่าวขัดต่อหลักเสรีภาพและความเสมอภาคในการทำสัญญาตามกฎหมายแพ่ง ดังนั้น ในกรณีของสัญญาทางปกครองจึงย่อมไม่อาจนำบทบัญญัติในเรื่องข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรมมาใช้บังคับได้เพราะไม่ใช่เรื่องของการผูกนิติสัมพันธ์ตามปกติตามกฎหมายแพ่ง[๒๐]

สำหรับกรณีของไทย การที่มาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ บัญญัติว่า “สัญญาทางปกครอง หมายความรวมถึง” เป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาสัญญาทางปกครองอย่างกว้างเพื่อเปิดโอกาสให้ศาลปกครองสามารถพัฒนาหลักเกณฑ์เกี่ยวกับสัญญาทางปกครองที่มิได้จำกัดแค่เพียงสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ สัญญาที่จัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค สัญญาที่ให้แสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติเท่านั้น หากแต่ยังสามารถพัฒนาหลักเกณฑ์ของสัญญาทางปกครองให้ครอบคลุมถึงสัญญาอื่นๆ ได้อีกด้วย ดังเช่นหลักเกณฑ์การพิจารณาลักษณะสัญญาทางปกครองโดยสภาพ นอกจากศาลจะพิจารณาว่าต้องเป็นสัญญาที่มีคู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือบุคคลผู้กระทำการแทนรัฐแล้ว ศาลยังนำหลักเกณฑ์ประการใดประการหนึ่งหรือทั้งสองประการดังต่อไปนี้มาใช้ประกอบการพิจารณาด้วย ได้แก่

๒.๑) ข้อสัญญาที่มีลักษณะพิเศษที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐที่ไม่ปรากฏในสัญญาทางแพ่งทั่วไป ซึ่งให้สิทธิพิเศษแก่รัฐในการเข้าเป็นคู่สัญญาในฐานะที่เหนือกว่าฝ่ายเอกชน เช่น อำนาจในการยกเลิกสัญญาฝ่ายเดียว อำนาจในการแก้ไขเปลี่ยนแปลงสัญญาฝ่ายเดียว เป็นต้น ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับความจำเป็นในการจัดทำบริการสาธารณะ เช่น สัญญาจ้างก่อสร้างหอพักข้าราชการโรงพยาบาลตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๐๔/๒๕๔๔ เป็นต้น

๒.๒) วัตถุแห่งสัญญาจะต้องเป็นการสร้างหรือปรับปรุงอาคารซึ่งจัดเป็นถาวรวัตถุ หรือจัดให้มีเครื่องมือสำคัญที่จำเป็น ซึ่งมีไว้เพื่อประโยชน์สาธารณะหรือเพื่อให้การดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะบรรลุผล เช่น สัญญาจ้างเหมาปรับปรุงต่อเติมอาคารศาลาธนารักษ์

[๒๐] โภคิน พลกุล, อ้างแล้ว, หน้า ๘๕-๘๖.

ตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๖๒/๒๕๔๖ และสัญญาจ้างก่อสร้างอาคารเรียนและปฏิบัติการตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๒/๒๕๔๗ เป็นต้น

สำหรับแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่วินิจฉัยว่าสัญญาใดเป็นสัญญาทางปกครองนั้น ในปัจจุบันแนวทางอาจยังไม่ชัดเจนว่าควรจะต้องวินิจฉัยว่าสัญญาพิพาทมีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครองประเภทใดประเภทหนึ่งเพียงประเภทเดียวหรือจะวินิจฉัยโดยอ้างถึงองค์ประกอบและหลักเกณฑ์ของสัญญาทางปกครองโดยรวมทุกประเภทสัญญาอันมีผลทำให้สัญญาตามคำวินิจฉัยในประการหลังนี้บางสัญญามีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ได้มากกว่าหนึ่งประเภทสัญญา ดังนั้น เพื่อประโยชน์ในการศึกษาแนวคำวินิจฉัยของศาล จึงได้จัดกลุ่มสัญญาพิพาทที่ศาลปกครองได้วินิจฉัยโดยให้เหตุผลในลักษณะเดียวกันหรือทำนองเดียวกันไว้ด้วยกัน ซึ่งบางคำวินิจฉัยศาลอาจให้เหตุผลของการเป็นสัญญาทางปกครองประเภทหนึ่งประเภทใดเพียงประเภทเดียว แต่บางคำวินิจฉัยศาลอาจวินิจฉัยการเป็นสัญญาทางปกครองคาบเกี่ยวถึงลักษณะของสัญญาทางปกครองมากกว่าหนึ่งประเภทสัญญา ทั้งนี้ ได้แบ่งกลุ่มคำวินิจฉัยเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองโดยผลของกฎหมายและสัญญาทางปกครองโดยสภาพตามลักษณะของการให้เหตุผลที่ปรากฏในแต่ละคำวินิจฉัยดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น ดังต่อไปนี้

๑) กรณีที่มีคำวินิจฉัยว่าเป็นสัญญาทางปกครองเนื่องจากมีลักษณะเป็นสัญญาตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (สัญญาทางปกครองโดยผลของกฎหมาย)

๑.๑) สัญญาที่มีคำวินิจฉัยว่าเป็นสัญญาทางปกครองเนื่องจากเป็นสัญญาสัมปทาน

ความหมายของ “สัมปทาน” ตามที่กำหนดไว้ในพจนานุกรมนั้น หมายถึง การที่รัฐอนุญาตให้เอกชนจัดทำบริการสาธารณะหรือจัดทำประโยชน์เกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติภายในระยะเวลาตามเงื่อนไขที่รัฐกำหนด เช่น สัมปทานเดินรถประจำทาง สัมปทานทำไม้ในป่าสัมปทาน[๒๑] สำหรับความหมายของสัมปทานตามกฎหมาย ถือว่าสัมปทานเป็นกระบวนการหนึ่งของรัฐในการมอบหมายให้เอกชนเข้ามาจัดทำบริการสาธารณะ โดยเอกชนผู้เข้าร่วมจัดทำบริการสาธารณะจะต้องเป็นผู้ลงทุนและเสี่ยงภัยในการที่เข้าร่วมนั้นเอง โดยรัฐจะไม่จ่ายเงินค่าจ้างในการดำเนินการให้แก่ผู้รับสัมปทานแต่จะกำหนดระยะเวลาในการให้

[๒๑] พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๔๒, พิมพ์ครั้งที่ ๑, (กรุงเทพมหานคร : นานมีบุ๊คพับลิเคชั่นส์, ๒๕๔๖), หน้า ๑๑๖๙.

สัมปทานนั้นๆ ซึ่งตลอดเวลาการรับสัมปทาน รัฐจะให้สิทธิเอกชนผู้รับสัมปทานมีรายได้จากการเก็บค่าธรรมเนียมจากผู้ใช้บริการ เมื่อหมดเวลาตามสัญญาสัมปทานแล้วสิ่งก่อสร้างต่างๆ ที่ใช้ในกิจการที่ได้จากการสัมปทานจะตกเป็นสิทธิแก่รัฐ[๒๒]

ในกฎหมายปกครองของฝรั่งเศส “สัญญาสัมปทาน” ถือเป็นสัญญาทางปกครองอย่างหนึ่ง โดยผู้รับสัมปทานได้รับมอบหมายให้เป็นผู้จัดให้มีบริการสาธารณะ ซึ่งเอกชนผู้รับสัมปทานจะรับความเสี่ยงภัยเอง และได้รับค่าธรรมเนียมโดยเก็บจากผู้ใช้บริการ ส่วนสิ่งก่อสร้างรวมถึงการลงทุนต่างๆ นั้น เมื่อหมดสัญญาแล้วจะตกเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐ โดยสาระสำคัญของสัญญาสัมปทานคือการลงทุนและการก่อสร้างต่างๆ เป็นเรื่องที่ผู้รับสัมปทานเป็นผู้ดำเนินการ เงินทุนที่ใช้บริหารโครงการเกิดจากค่าธรรมเนียมจากผู้ใช้บริการ ขณะเดียวกันผู้รับสัมปทานอาจมีรายได้ทางอื่น เช่น จากเงินที่รัฐสนับสนุนโครงการ เป็นต้น[๒๓]

สำหรับความเป็นมาของสัมปทานในประเทศไทยนั้น มาจากรูปแบบของการอนุญาตจากพระมหากษัตริย์อันมีที่มาตั้งแต่ก่อนการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครอง โดยอยู่ในลักษณะของการได้พระบรมราชานุญาตในกิจการเกี่ยวกับสาธารณูปโภค เช่น การขุดคลอง การรถไฟ การรถราง การประปา การตั้งโรงไฟฟ้า ซึ่งไม่ได้อยู่ในรูปแบบสัมปทาน แต่เรียกว่า “การพระราชทานพระบรมราชานุญาตแก่ผู้รับอนุญาต” ต่อมาภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕ ได้มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบดังกล่าวเพื่อไม่ให้ฝ่ายปกครองมีเอกสิทธิ์ในการเลิกสัญญา เช่น มีการตราพระราชบัญญัติชลประทานราษฎร์ พุทธศักราช ๒๔๘๒ กำหนดควบคุมการให้สัมปทานแก่เอกชนในการจัดชลประทานเพื่อการค้าโดยให้ยื่นขอสัมปทานต่อกระทรวงเกษตราธิการ และไม่ต้องขอพระราชทานพระบรมราชานุญาต เพียงแต่กฎหมายนี้ไม่ให้ฝ่ายปกครองในฐานะผู้ให้สัมปทานมีเอกสิทธิ์ในการเลิกสัญญา ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์แก่ราษฎร แต่ให้อำนาจศาลในการสั่งบังคับการรื้อ ถอน ทำลาย หรือเปลี่ยนแปลงสิ่งที่ได้ทำลงไปแล้ว ทำให้กิจการต่างๆ เกี่ยวกับการสาธารณูปโภคเปลี่ยนเป็นรูปแบบสัมปทาน แต่อย่างไรก็ตาม กิจการสาธารณูปโภคบางอย่าง เช่น การเดินอากาศ เอกชนสามารถเข้าดำเนินการโดยการ “ขออนุญาตจากรัฐบาล” มิใช่การขอ “สัมปทาน”[๒๔]

---

[๒๒] สุภาวินี จิตต์สุวรรณ์, สัญญาสัมปทาน, วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ปีการศึกษา ๒๕๔๖, หน้า ๓๒๑.

[๒๓] ฟิลลิ๊ป ตูร์เก เดอ โปเรอการ์, “การมอบหมายให้บุคคลอื่นนอกจากรัฐเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะและการควบคุมสัญญาจัดซื้อ จัดจ้าง และสัมปทานบริการสาธารณะ”, วารสารกฎหมายปกครอง, ๑๘ (เมษายน ๒๕๔๒), หน้า ๒๑ – ๒๘.

[๒๔] กมลชัย รัตนสกาววงศ์. “ความพยายามในการนำแนวความคิดและหลักกฎหมายเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองของต่างประเทศมาใช้บังคับในประเทศไทยในภาพรวม.” วารสารกฎหมายปกครอง เล่ม ๑๗ ตอนที่ ๓ ธันวาคม ๒๕๔๑, หน้า ๑๔ – ๓๐.

ต่อมาใน พ.ศ. ๒๕๑๕ ได้มีประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ (ป.ว. ๕๘) ลงวันที่ ๒๖ มกราคม ๒๕๑๕ ซึ่งเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการค้าขายอันกระทบถึงความปลอดภัยและความผาสุกแห่งสาธารณชน ได้กำหนดให้กิจการหลายอย่างที่เป็นบริการสาธารณะเป็นกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค อาทิ การรถไฟ การรถราง การขุดคลอง การเดินอากาศ การประปา การชลประทาน การไฟฟ้า การผลิตเพื่อจำหน่ายหรือจำหน่ายก๊าซโดยระบบเส้นท่อไปยังอาคารต่างๆ เป็นต้น ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ ห้ามมิให้ผู้ใดประกอบกิจการเว้นแต่จะได้รับอนุญาตหรือได้รับสัมปทานจากรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง แต่โดยที่มิได้กำหนดขั้นตอน หลักเกณฑ์ หรือเงื่อนไขของการอนุญาตหรือให้สัมปทานไว้ จึงกลายเป็นดุลพินิจอิสระของรัฐมนตรีที่ควบคุมดูแลในการให้สัมปทานแก่เอกชนในกิจการต่างๆ ต่อมาได้มีการบังคับใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์การให้สัมปทานหรือให้สิทธิแก่เอกชนในการเข้าดำเนินกิจการของรัฐที่ชัดเจนแน่นอนและให้มีผู้แทนจากหน่วยงานหลายแห่งร่วมรับผิดชอบในการคัดเลือกเอกชน[๒๕]

ภายหลังจากศาลปกครองเปิดทำการอย่างเป็นทางการเมื่อวันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๔๔ แล้ว ได้มีการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาหลายคดีที่ศาลวินิจฉัยว่าเป็นสัญญาทางปกครองประเภทสัญญาสัมปทาน ดังนี้

- สัญญาร่วมการงานและร่วมลงทุนในเขตโทรศัพท์ภูมิภาคระหว่างองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยกับบริษัท ทีทีแอนด์ที จำกัด (มหาชน) (เป็นสัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะในขณะเดียวกันด้วย โดยปรากฏตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๒๒/๒๕๔๕)

- สัญญาเข้าร่วมงานและดำเนินการสถานีวิทยุโทรทัศน์ระบบยู เอช เอฟ ระหว่างสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีกับบริษัท ไอทีวี จำกัด (มหาชน) (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๙๓๐/๒๕๔๗)

- สัญญาที่สำนักงานคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ ซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครอง อนุญาตให้เอกชนเช่าใช้เครื่องวิทยุคมนาคมและอุปกรณ์วิทยุคมนาคม พร้อมได้รับการจัดสรรความถี่วิทยุ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๙๖๖/๒๕๔๘ และที่ ๑๙๐/๒๕๔๙)

---

[๒๕] เข็มชัย ชุติวงศ์, “กฎหมาย ระเบียบและแนวทางปฏิบัติของทางราชการเกี่ยวกับสัญญาให้เอกชนเข้าร่วมการงานในกิจการของรัฐ,” รพี ๔๓ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ, หน้า ๑๘ – ๑๙.

อย่างไรก็ตาม มีสัญญาบางสัญญาที่เรียกว่าเป็นสัญญาสัมปทาน โดยพิจารณาจากชื่อของสัญญา แม้ว่าสัญญาดังกล่าวจะมีวัตถุประสงค์นอกเหนือจากการเป็นสัญญาเกี่ยวกับการบริการสาธารณะ เช่น สัญญาที่อนุญาตให้แสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติก็ยังถือเป็นสัญญาสัมปทานเช่นกัน โดยสัญญาที่มีลักษณะดังที่กล่าวข้างต้นและศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่าเป็นสัญญาสัมปทาน ได้แก่ สัญญาสัมปทานทำไม้ป่าชายเลน ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้มีคำวินิจฉัยไปในแนวทางเดียวกัน ได้แก่ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๙๑/๒๕๔๔, ที่ ๕๖๐/๒๕๔๕, ที่ ๓๔-๓๗/๒๕๔๖, ที่ ๕๓/๒๕๔๖, ที่ ๖๖/๒๕๔๖, ที่ ๑๑๗/๒๕๔๖, ที่ ๑๓๐-๑๔๑/๒๕๔๖, ที่ ๕๗๙-๕๘๐/๒๕๔๖, ที่ ๘๘/๒๕๔๗, ที่ ๑๐๘-๑๒๐/๒๕๔๗, ที่ ๑๓๗/๒๕๔๗, ที่ ๑๕๙/๒๕๔๗, ที่ ๓๒๘/๒๕๔๗, ที่ ๗๙๓/๒๕๔๗, ที่ ๗๙๘/๒๕๔๗, ที่ ๙๓๐/๒๕๔๗, ที่ ๑๒๘/๒๕๔๘, ที่ ๑๔๐/๒๕๔๘, ที่ ๑๖๑/๒๕๔๘, ที่ ๓๗๐/๒๕๔๘, ที่ ๓๕๘/๒๕๔๙, ที่ ๓๕๙/๒๕๔๙, ที่ ๓๖๘/๒๕๔๙, ที่ ๓๗๐/๒๕๔๙, ที่ ๓๗๑/๒๕๔๙, ที่ ๓๗๒/๒๕๔๙, ที่ ๓๗๔/๒๕๔๙ และคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๘๕/๒๕๔๙

๑.๒) สัญญาที่มีคำวินิจฉัยว่าเป็นสัญญาทางปกครองเนื่องจากเป็นสัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ

สัญญาให้จัดทำบริการสาธารณะ หมายความถึง การให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจการที่อยู่ในความอำนวยการหรือควบคุมของฝ่ายปกครองที่จัดทำเพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน โดยที่กิจกรรมนั้นจะต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะและจะต้องดำเนินการอยู่เป็นนิจและสม่ำเสมอไม่มีการหยุดชะงัก โดยที่ประชาชนทั่วไปจะได้ประโยชน์จากการบริการสาธารณะนั้นอย่างเท่าเทียมกัน และอยู่ในความดูแลหรือควบคุมของฝ่ายปกครอง หรืออาจจะมอบหมายให้เอกชนดำเนินการแทน[๒๖]

(๑) แนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล

จากการศึกษาคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ซึ่งวินิจฉัยว่าสัญญาพิพาทใดเป็นสัญญาให้จัดทำบริการสาธารณะ พบว่าคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจ

[๒๖] นันทวัฒน์ บรมานันท์, สัญญาทางปกครองของไทย, (ตอนที่ ๖), [Online], Available Website : http://www.pub-law.net/article/ac thcon 06a.html : (๑ ธันวาคม ๒๕๔๕).

หน้าที่ระหว่างศาลจะเน้นการพิจารณาที่วัตถุแห่งสัญญาเป็นสำคัญว่าเป็นสัญญาที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ในการจัดทำบริการสาธารณะ อันเป็นภารกิจที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองที่เป็นคู่สัญญา โดยปรากฏคำวินิจฉัย ดังนี้

(๑.๑) สัญญาจ้างก่อสร้างอาคารอำนวยการและอาคารฝึกงานของศูนย์การศึกษานอกโรงเรียน

: คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๔๕/๒๕๔๗

สัญญาจ้างก่อสร้างอาคารอำนวยการและอาคารฝึกงาน ศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดนราธิวาส ระหว่างกรมการศึกษานอกโรงเรียนกับเอกชนผู้รับจ้าง มีเจตนาเพื่อใช้อาคารตามสัญญาจ้างสำหรับเป็นสถานศึกษาภาครัฐสำหรับประชาชนทั่วไป อันเป็นสถานที่เพื่อให้บริการสาธารณะ สัญญาว่าจ้างดังกล่าวจึงมีวัตถุแห่งสัญญาเพื่อการจัดทำบริการสาธารณะของหน่วยงานทางปกครองที่มอบหมายให้เอกชนเข้าดำเนินการก่อสร้าง จึงเป็นสัญญาทางปกครอง กรณีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาดังกล่าวอยู่ในอำนาจของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ส่วนสัญญาค้ำประกันการปฏิบัติตามสัญญาข้างต้นนั้น เมื่อข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาว่าจ้างให้ก่อสร้างอาคารอันเป็นสัญญาหลักอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาค้ำประกันซึ่งเป็นสัญญาอุปกรณ์ จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลเดียวกัน

(๑.๒) สัญญาจ้างจัดหาและติดตั้งเครื่องช่วยการเดินอากาศของกรมการบินพาณิชย์

: คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๔๘/๒๕๔๗

สัญญาจัดหาและติดตั้งเครื่องช่วยการเดินอากาศพร้อมอุปกรณ์ อะไหล่ รวมทั้งก่อสร้างอาคาร LOCALIZER และอาคาร GLIDE SLOPE ที่ท่าอากาศยานหัวหิน และท่าอากาศยานระนอง ระหว่างกรมการบินพาณิชย์กับเอกชนผู้รับจ้าง เนื่องจากเครื่องช่วยเดินอากาศเป็นเครื่องมือสำหรับใช้ในการควบคุมการบินเวลาสภาพอากาศไม่ปกติ โดยใช้สำหรับบอกระยะห่างของเครื่องบินจากสถานีควบคุมการบิน อันเป็นเครื่องมือสำคัญที่ผู้รับจ้างจะต้องจัดหามาโดยเฉพาะสำหรับการช่วยเดินอากาศซึ่งไม่สามารถจัดหาได้ทั่วไปในท้องตลาด ตลอดจนการดำเนินการก่อสร้างอาคาร LOCALIZER และอาคาร GLIDE SLOPE ซึ่งเป็นอาคารสำหรับติดตั้งเครื่องบอกเส้นกึ่งกลางทางวิ่งและเครื่องบอกมุมร่อนหัวลงในทางวิ่ง โดยมีวัตถุประสงค์ของสัญญาเพื่อให้การจัดระบบการจราจรและการขนส่งทางอากาศดำเนินไปด้วยความเรียบร้อย อันเป็นการจัดทำบริการสาธารณะอย่างหนึ่ง สัญญาดังกล่าวจึงมีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครอง

(๑.๓) สัญญาจ้างจัดให้มีการเรียนการสอนการใช้เครื่องคอมพิวเตอร์แก่นักศึกษาวิทยาลัยนาฏศิลป์

: คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๖๐/๒๕๔๗

สัญญาจ้างระหว่างวิทยาลัยนาฏศิลป์ กรมศิลปากร กับเอกชนผู้รับจ้าง เพื่อดำเนินการจัดให้มีการเรียนการสอนการใช้เครื่องคอมพิวเตอร์และระบบการสื่อสารผ่านเครือข่ายเชื่อมโยงในกลุ่มผู้ใช้บริการ (อินเตอร์เน็ต) ให้แก่นักศึกษาของวิทยาลัยนาฏศิลป์ โดยผู้รับจ้างต้องจัดหาเครื่องคอมพิวเตอร์พร้อมอุปกรณ์ รวมทั้งจัดหาเชื่อมต่อเครือข่ายสื่อสารให้ครบจำนวนที่กำหนดเพื่อติดตั้งในวิทยาลัยนาฏศิลป์นั้น เนื่องจากวิทยาลัยนาฏศิลป์มีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะทางด้านการเรียนการสอนและสัญญาข้างต้นมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เอกชนเข้าจัดทำบริการสาธารณะโดยจัดการศึกษาอบรมความรู้เกี่ยวกับการใช้เครื่องคอมพิวเตอร์แก่นักศึกษา โดยมีผู้อำนวยการวิทยาลัยนาฏศิลป์ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเป็นบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐเป็นคู่สัญญาฝ่ายผู้ว่าจ้าง สัญญาดังกล่าวจึงเป็นสัญญาทางปกครอง

(๒) แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

ศาลปกครองสูงสุดได้วางแนวคำวินิจฉัยเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองประเภทสัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะไว้หลายคำวินิจฉัยด้วยกัน แต่โดยส่วนใหญ่ศาลปกครองสูงสุดจะวินิจฉัยว่าสัญญาดังกล่าวเป็นทั้งสัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะและสัญญาประเภทอื่นๆ รวมอยู่ด้วยกัน เช่น สัญญาร่วมการงานและร่วมลงทุนในเขตโทรศัพท์ภูมิภาค ซึ่งศาลวินิจฉัยว่าเป็นทั้งสัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะและสัญญาสัมปทาน (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๒๒/๒๕๔๕) แต่อย่างไรก็ตาม ยังมีคำวินิจฉัยที่ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่าเป็นสัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะเพียงประเภทเดียว ซึ่งสอดคล้องกับการวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลข้างต้น ดังนี้

(๒.๑) สัญญาจ้างเหมาปรับปรุงระบบประปา

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๙๙/๒๕๔๕ สัญญาว่าจ้างวางท่อประปา เปลี่ยนมาตรวัดน้ำ และประสานมาตรวัดน้ำให้แก่ราษฎรผู้ใช้น้ำของหน่วยบริการของการประปาส่วนภูมิภาคกับเอกชนผู้รับจ้าง เป็นสัญญาให้จัดทำบริการสาธารณะในความหมายของสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ เมื่อเอกชนผู้รับจ้างฟ้องขอให้ศาลสั่งให้การประปาส่วนภูมิภาคชำระค่าจ้างตามสัญญา จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

(๒.๒) สัญญาการเป็นนักศึกษาและสัญญาลาศึกษา

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๗๗/๒๕๔๖ สัญญาการเป็นนักศึกษาเพื่อศึกษาวิชาทันตแพทยศาสตร์ระหว่างมหาวิทยาลัยเชียงใหม่กับผู้เข้าศึกษา โดยกำหนดให้นักศึกษาทันตแพทยศาสตร์ที่เป็นคู่สัญญาทุกคนต้องรับราชการหรือทำงานหลังจากสำเร็จการศึกษาตามที่คณะกรรมการพิจารณาจัดสรรทันตแพทย์กำหนดตามเวลาที่ระบุในสัญญา จัดเป็นสัญญาที่มีวัตถุประสงค์ให้จัดทำบริการสาธารณะ จึงเป็นสัญญาทางปกครอง

(คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่วินิจฉัยในแนวทางเดียวกัน ได้แก่ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๙๑/๒๕๔๗, ที่ ๓๓๗/๒๕๔๙, ที่ ๓๕๒/๒๕๔๙ และที่ ๔๔๐/๒๕๔๙)

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๔๗/๒๕๔๗ สัญญาทุนเพื่อศึกษาปริญญาโท ณ ต่างประเทศ ระหว่างข้าราชการผู้ลาศึกษากับกรมโยธาธิการและผังเมือง (กรมการผังเมืองเดิม) เป็นสัญญาที่มีคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครอง โดยมีวัตถุแห่งสัญญา คือ ให้ผู้ลาศึกษากลับมารับราชการในหน่วยงานของกรมโยธาธิการและการผังเมืองหรือในกระทรวง ทบวง กรมอื่นตามที่ทางราชการเห็นสมควร อันเป็นบริการสาธารณะของรัฐ แม้ในสัญญาจะมีข้อตกลงว่า หากผิดสัญญาจะต้องชดใช้เงิน หรือหากกลับมาแล้วปฏิบัติหน้าที่ราชการได้ไม่ครบตามกำหนดจะต้องชดใช้เงินโดยลดลงตามส่วน แต่สัญญานี้มีวัตถุประสงค์หลัก คือ ให้ผู้ลาศึกษากลับมารับราชการในหน่วยงานของกรมโยธาธิการและผังเมือง ไม่ใช่ให้ชำระเงิน[๒๗] จึงเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

---

[๒๗] เปรียบเทียบคำพิพากษาศาลปกครองแห่งสหพันธ์ (เยอรมัน) : BverwGE ๓๐,๖๕ ลงวันที่ ๒๗ มิถุนายน ๑๙๖๘ วางหลักว่า สัญญาสนับสนุนการศึกษาเพื่อเข้าศึกษาในโรงเรียนวิศวกรรมเป็นสัญญาตามกฎหมายมหาชน ทั้งนี้ โดยพิจารณาจากความมุ่งหมายของสัญญา (Gegenstand des Vertrages) เพื่อสนับสนุนทางการเงินสำหรับการศึกษาพื้นฐานแก่นักศึกษาผู้รับทุน อันจะนำไปสู่เป้าหมายเพื่อให้ผู้รับการสนับสนุนเข้ามารับราชการในภายหลัง การปฏิบัติตามสัญญาดังกล่าวมีความหมายคือทำให้แน่ใจว่าจะมีเจ้าหน้าที่เข้ามาปฏิบัติงาน (มีคนรุ่นใหม่เข้ามารับราชการ) เมื่อพิจารณาความมุ่งหมายและเนื้อหาของสัญญาแล้ว แสดงให้เห็นถึงธรรมชาติทางกฎหมายมหาชนของสัญญา การฟ้องตามสิทธิเรียกร้องให้ชำระเงินคืนตามข้อตกลงในสัญญา จึงเป็นข้อพิพาทตามกฎหมายมหาชนหรือข้อพิพาทตามกฎหมายปกครองในความหมายของมาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความในศาลปกครอง ค.ศ. ๑๙๖๐, อ้างในเพ็ญศรี วงศ์เสรี : คำพิพากษาศาลปกครองเยอรมัน สัญญาสนับสนุนการศึกษา : สัญญาทางปกครอง ๓ ปีศาลปกครอง (ศาลปกครอง, ๒๕๔๗), หน้า ๖๑.

(คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่วินิจฉัยในแนวทางเดียวกัน ได้แก่ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๙๙/๒๕๔๙)

ข้อสังเกต สัญญาการเป็นนักศึกษาและสัญญาลาศึกษาตามที่กล่าวมาข้างต้น ศาลปกครองใช้ถ้อยคำในการวินิจฉัยเกี่ยวกับลักษณะของการเป็นสัญญาทางปกครองแตกต่างกัน โดยในคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๗๗/๒๕๔๖ ศาลวินิจฉัยโดยระบุชัดเจนว่า "เป็นสัญญาที่มีวัตถุประสงค์ให้จัดทำบริการสาธารณะ" แต่ในส่วนของคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๔๗/๒๕๔๗ ศาลวินิจฉัยโดยใช้ถ้อยคำว่า "เป็นสัญญาที่มีวัตถุแห่งสัญญาคือ การให้ผู้ลาศึกษากลับมาปฏิบัติราชการอันเป็นบริการสาธารณะของรัฐ" โดยไม่ได้ระบุชัดเจนว่าสัญญาดังกล่าวเป็นสัญญาให้จัดทำบริการสาธารณะ

(๒.๓) สัญญาจ้างก่อสร้างอาคารของส่วนราชการ

(ก) สัญญาจ้างก่อสร้างอาคารฝึกอบรมและหอพักพร้อมครุภัณฑ์ ศูนย์ส่งเสริมและผลิตพันธุ์พืชสวนยะลา

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๖/๒๕๔๘ สัญญาจ้างก่อสร้างอาคารฝึกอบรมและหอพักพร้อมครุภัณฑ์ ศูนย์ส่งเสริมและผลิตพันธุ์พืชสวนยะลา ระหว่างกรมส่งเสริมการเกษตรกับเอกชนผู้รับจ้าง เป็นสัญญาที่มีคู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐ และมีลักษณะเป็นสัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ สัญญาดังกล่าวจึงเป็นสัญญาทางปกครอง

(คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่วินิจฉัยในแนวทางเดียวกัน ได้แก่ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๙๘/๒๕๔๙)

(ข) สัญญาจ้างก่อสร้างอาคารหอพักนิสิตของมหาวิทยาลัย

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๑/๒๕๔๙ สัญญาจ้างก่อสร้างอาคารหอพักนิสิตของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มีลักษณะเป็นสัญญาจ้างก่อสร้างอาคารเพื่อจัดให้มีการเรียนการสอนที่มีลักษณะของการจัดทำบริการสาธารณะ อันเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

(คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่วินิจฉัยในแนวทางเดียวกัน ได้แก่ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๕๓/๒๕๔๙ และที่ ๖๗๘/๒๕๔๙)

(๒.๔) สัญญาจ้างซ่อมแซมอาคารของกองสรรพาวุธ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๐๘/๒๕๔๗ สัญญาจ้างซ่อมแซมอาคารของกองสรรพาวุธ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ มีวัตถุประสงค์เพื่อให้เอกชนผู้รับจ้างดำเนินการซ่อมแซมอาคารหรือบำรุงรักษาอาคารของรัฐหรือถาวรวัตถุของรัฐ เมื่อผู้รับจ้างดำเนินการซ่อมแซมอาคารดังกล่าวเสร็จสมบูรณ์ สำนักงานตำรวจแห่งชาติได้เข้าใช้ประโยชน์จากอาคาร อาคารดังกล่าวจึงเป็นองค์ประกอบและเครื่องมือสำคัญในการดำเนินบริการสาธารณะโดยมีลักษณะพิเศษเพื่อให้การใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินกิจการทางปกครองบรรลุผล การว่าจ้างดังกล่าวมีลักษณะเป็นสัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ จึงเป็นสัญญาทางปกครอง

(๒.๕) สัญญาจ้างให้เป็นผู้ดำเนินการจัดเก็บขยะมูลฝอย

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๔๘/๒๕๔๘ สัญญาที่เมืองพัทยาซึ่งเป็นราชการส่วนท้องถิ่นและเป็นหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ว่าจ้างเอกชนให้ดำเนินการจัดเก็บขยะมูลฝอย มีลักษณะเป็นสัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ จึงเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

(๒.๖) สัญญาอนุญาตให้ประกอบกิจการลานจอดรถยนต์และสัญญาเช่าพื้นที่ ณ ท่าอากาศยานเชียงใหม่

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๙๗๗/๒๕๔๘ สัญญาอนุญาตให้ประกอบกิจการลานจอดรถยนต์ และสัญญาเช่าพื้นที่ ณ ท่าอากาศยานเชียงใหม่ ระหว่างบริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) กับเอกชน มีลักษณะเป็นสัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะอันเป็นประโยชน์โดยตรงต่อประชาชนที่มาใช้บริการ ณ ท่าอากาศยานเชียงใหม่ สัญญาดังกล่าวจึงเป็นสัญญาทางปกครอง

(๒.๗) สัญญากู้ยืมเงินตามโครงการแทรกแซงตลาดสับปะรดและสัญญารับดูแลรักษาทรัพย์จำนำเพื่อเป็นประกันหนี้เงินกู้ยืม

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๖๔/๒๕๔๙ สัญญาที่องค์การคลังสินค้าให้บริษัทเอกชนกู้ยืมเงินเพื่อให้บริษัทดังกล่าวมีทุนหมุนเวียนในการดำเนินการรับซื้อสับปะรดจากเกษตรกรตามโครงการแทรกแซงตลาดสับปะรด (รับจำนำ) ของรัฐบาลเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรชาวไร่สับปะรดให้สามารถจำหน่ายผลผลิตได้ในราคา

ที่เหมาะสม โดยบริษัทฯ ได้ทำสัญญาจำนำผลิตภัณฑ์สับปะรดกระป๋องให้ไว้แก่องค์การคลังสินค้า เพื่อเป็นประกันหนี้เงินกู้ยืมดังกล่าว นั้น โดยที่สัญญากู้ยืมเงินตามโครงการข้างต้นมีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินการแทรกแซงตลาดสับปะรดตามฤดูกาล ตามมติของคณะกรรมการนโยบายและมาตรการช่วยเหลือเกษตรกร จึงมีลักษณะเป็นสัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ อันเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

สำหรับสัญญาที่องค์การคลังสินค้าตกลงให้เอกชนรายอื่นเป็นผู้รับดูแลรักษาทรัพย์จำนำข้างต้น นั้น เมื่อสัญญากู้ยืมเงินมีลักษณะเป็นสัญญาจัดให้มีบริการสาธารณะ สัญญารับดูแลรักษาทรัพย์จำนำตามสัญญาจำนำเพื่อประกันหนี้เงินกู้ยืมดังกล่าวซึ่งเป็นสัญญาอุปกรณ์ จึงมีลักษณะเป็นสัญญาจัดให้มีบริการสาธารณะอันเป็นสัญญาทางปกครองด้วยเช่นกัน

(๒.๗) สัญญาจ้างขุดลอกหนองน้ำสาธารณะ

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๓๑/๒๕๔๙ ในคดีที่กรมชลประทาน (ผู้ฟ้องคดี) ซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ว่าจ้างเอกชน (ผู้ถูกฟ้องคดี) ให้ดำเนินการขุดลอกหนองสำหรับเก็บกักน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภคและการเกษตรซึ่งเป็นการจัดทำบริการสาธารณะ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการไม่แล้วเสร็จตามระยะเวลาที่กำหนดในสัญญา ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือบอกเลิกสัญญาและฟ้องให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเบี้ยปรับตามสัญญานั้น เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

(คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่วินิจฉัยในแนวทางเดียวกัน ได้แก่ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๙๗/๒๕๔๙)

(๒.๘) สัญญาให้ดำเนินการจัดเก็บรายได้และดูแลพัฒนาตลาดสดของเทศบาล

: คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๗/๒๕๔๙ กรณีที่เทศบาลตำบลตกลงให้เอกชนเป็นผู้จัดเก็บรายได้และดูแลพัฒนาตลาดสด โดยมีหน้าที่ในการรักษาความสะอาดและดูแลความสงบเรียบร้อยในบริเวณอาคารสถานที่ตลาดสด จัดให้มีน้ำไฟฟ้า เวรยาม และดูแลทรัพย์สินให้อยู่ในสภาพที่ใช้งานได้ดีแทนเทศบาลตำบล โดยเอกชนดังกล่าวจะต้องจ่ายค่าเช่ารายเดือนให้แก่เทศบาลตำบล นั้น ข้อตกลงดังกล่าวเป็นการมอบให้เอกชนจัดทำบริการสาธารณะซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตำบลตามมาตรา ๕๐ (๓) และมาตรา ๕๑ (๑) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ เมื่อเทศบาลตำบลเป็นหน่วยงานทางปกครองเข้าผูกพัน

เป็นคู่สัญญากับเอกชน สัญญาดังกล่าวจึงเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

๑.๓) สัญญาที่มีคำวินิจฉัยว่าเป็นสัญญาทางปกครองเนื่องจากเป็นสัญญาจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค

การพิจารณาว่าสัญญาใดเป็นสัญญาจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคหรือไม่นั้น อาจพิจารณาได้จากความหมายของคำว่า " สิ่งสาธารณูปโภค" ซึ่งตามคำสั่งศาลปกครองกลางที่ ๖๗๓/๒๕๔๔ ได้ให้คำอธิบายไว้ว่า หมายถึง บริการสาธารณะที่จัดทำเพื่อประโยชน์แก่ประชาชนในสิ่งอุปโภคที่จำเป็นต่อการดำเนินชีวิต เช่น การไฟฟ้า การประปา การเดินรถประจำทาง การโทรศัพท์ นอกจากนั้น ในกฎหมายฉบับต่างๆ ก็ได้มีการให้คำจำกัดความเกี่ยวกับ "สาธารณูปโภค" ไว้ด้วย เช่น ตามความในข้อ ๓ วรรคหนึ่ง ของ**ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘** ลงวันที่ ๒๖ มกราคม ๒๕๑๕ ได้กำหนดว่า "กิจการดังต่อไปนี้ ให้ถือว่าเป็นกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค

(๑) การรถไฟ

(๒) การรถราง

(๓) การขุดคลอง

(๔) การเดินอากาศ

(๕) การประปา

(๖) การชลประทาน

(๗) การไฟฟ้า

(๘) การผลิตเพื่อจำหน่ายหรือจำหน่ายก๊าซโดยใช้ระบบส่งท่อไปยังอาคารต่างๆ

(๙) บรรดากิจการอื่นอันกระทบกระเทือนถึงความปลอดภัยหรือผาสุกของประชาชนตามที่ระบุไว้ในพระราชกฤษฎีกา"

และตามบทบัญญัติมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ ได้บัญญัติว่า "สาธารณูปโภคที่ผู้จัดสรรที่ดินได้จัดให้มีขึ้นเพื่อการจัดสรรที่ดินตามแผนผังและโครงการที่ได้รับอนุญาต เช่น ถนน สวน สนามเด็กเล่น ให้ตกอยู่ในภาระจำยอมเพื่อประโยชน์แก่ที่ดินจัดสรร" ซึ่งจากคำจำกัดความต่างๆ อาจสรุปได้ว่า สาธารณูปโภคสามารถแบ่งเป็น ๒ ประเภทใหญ่ๆ คือ

(๑) ทรัพย์สินที่ประชาชนเข้าใช้ประโยชน์ได้โดยตรง เช่น ถนน สะพาน สะพานคนเดิน สวนสาธารณะ ทางเดินเท้าสาธารณะ ท่อระบายน้ำสาธารณะ ท่าเทียบเรือสาธารณะ ที่พักผู้โดยสารรถประจำทาง เป็นต้น

(๒) ทรัพย์สินที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้เป็นเครื่องมือโดยตรงในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์แก่ประชาชนในสิ่งอุปโภคที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิต เช่น เสาไฟฟ้า สายไฟฟ้า ท่อประปา เขื่อนผลิตกระแสไฟฟ้า เขื่อนชลประทาน โรงกรองน้ำ โรงเรียน โรงพยาบาล โรงกำจัดขยะ สถานีดับเพลิง เป็นต้น

ทั้งนี้ สัญญาที่มีคำวินิจฉัยว่าเป็นการจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค ได้แก่

(๑) คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล

(๑.๑) สัญญาว่าจ้างก่อสร้างอาคาร

(ก) สัญญาจ้างก่อสร้างปรับปรุงอาคารโรงพยาบาลของรัฐ
: คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๑๐/๒๕๔๕

สัญญาจ้างก่อสร้างปรับปรุงอาคารโรงพยาบาลอำเภอระหว่างจังหวัดชุมพรกับเอกชนผู้รับจ้าง เนื่องจากการสาธารณสุขเป็นบริการสาธารณะอย่างหนึ่งของรัฐ อาคารโรงพยาบาลของรัฐซึ่งเป็นถาวรวัตถุอันเป็นองค์ประกอบและเครื่องมือสำคัญในการดำเนินการบริการสาธารณะให้บรรลุผลและประชาชนทั่วไปสามารถเข้าใช้ประโยชน์ได้โดยตรง อาคารโรงพยาบาลของรัฐจึงเป็นสิ่งสาธารณูปโภค และเนื่องจากวัตถุแห่งสัญญา คือ การรับจ้างก่อสร้างปรับปรุงโรงพยาบาล จึงถือได้ว่าเป็นกรณีที่หน่วยงานทางปกครองมอบให้เอกชนเข้าดำเนินการจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค สัญญาดังกล่าวจึงเป็นสัญญาจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคและเป็นสัญญาทางปกครอง

(ข) สัญญาจ้างก่อสร้างอาคารในมหาวิทยาลัยของรัฐ
: คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๑๘/๒๕๔๕

สัญญาจ้างก่อสร้างอาคารศูนย์ปฏิบัติการวิทยาศาสตร์ระหว่างมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์กับเอกชนผู้รับจ้าง เนื่องจากการศึกษาเป็นบริการสาธารณะอย่างหนึ่งของรัฐ อาคารมหาวิทยาลัยของรัฐซึ่งเป็นถาวรวัตถุอันเป็นองค์ประกอบและเครื่องมือสำคัญในการดำเนินบริการสาธารณะดังกล่าวให้บรรลุผล จึงเป็นสิ่งสาธารณูปโภคที่ประชาชนสามารถเข้าไปใช้ประโยชน์ได้โดยตรง และเนื่องจากวัตถุแห่งสัญญา คือ การรับจ้างก่อสร้างอาคารในมหาวิทยาลัยของรัฐ จึงถือได้ว่า

เป็นกรณีที่หน่วยงานทางปกครองมอบให้เอกชนเข้าดำเนินการจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค สัญญาดังกล่าวจึงเป็นสัญญาทางปกครอง

(ค) สัญญาจ้างก่อสร้างอาคารอเนกประสงค์ของเทศบาลตำบล

: คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๕๔/๒๕๔๗

สัญญาจ้างก่อสร้างอาคารอเนกประสงค์ระหว่างเทศบาลตำบลกับเอกชนผู้รับจ้างมีวัตถุประสงค์ให้ผู้รับจ้างก่อสร้างอาคารอเนกประสงค์เพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นและเพื่อเป็นเครื่องมือในการดำเนินบริการสาธารณะภายในท้องถิ่นให้บรรลุผล อาคารดังกล่าวเป็นสิ่งสาธารณูปโภค กรณีจึงถือได้ว่าหน่วยงานทางปกครองได้มอบหมายให้เอกชนเข้าดำเนินการจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค สัญญาดังกล่าวจึงเป็นสัญญาทางปกครอง

(๑.๒) สัญญาจ้างก่อสร้างวางท่อน้ำประปา

: คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๑๔/๒๕๔๕

สัญญาจ้างก่อสร้างวางท่อประปาระหว่างเทศบาลกับเอกชนผู้รับจ้าง เนื่องจากการประปาเป็นสาธารณูปโภคที่จำเป็นต่อการดำเนินชีวิตของประชาชนโดยตรงที่รัฐเป็นผู้จัดให้มีขึ้น สัญญาดังกล่าวจึงเป็นสัญญาที่มีคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเป็นบุคคลซึ่งได้รับมอบหมายให้กระทำการแทนรัฐและเป็นสัญญาจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค อันเป็นสัญญาทางปกครอง

(คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่ได้วินิจฉัยตามแนวทางของคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลข้างต้น ได้แก่ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๔๖/๒๕๔๖ และที่ ๔๐๒/๒๕๔๖)

(๑.๓) สัญญาจะซื้อจะขายที่ดินที่จะถูกเวนคืน

: คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๒๒/๒๕๔๕

สัญญาจะซื้อจะขายที่ดินที่จะถูกเวนคืนเพื่อก่อสร้างถนนพุทธมณฑลสาย ๑ ระหว่างกรุงเทพมหานครกับเจ้าของที่ดิน เป็นสัญญาที่มีคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองและเป็นบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐ โดยใช้อำนาจทางปกครองบังคับซื้อที่ดินจากเอกชน ทั้งการเวนคืนที่ดินพิพาทก็เพื่อใช้ในการก่อสร้างถนนซึ่งเป็นสาธารณูปโภคที่ประชาชนเป็นผู้ใช้และได้รับประโยชน์โดยตรง อันมีลักษณะเป็นการจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค จึงเป็นสัญญาทางปกครอง

<u>ข้อสังเกต</u> คำวินิจฉัยชี้ขาดนี้วินิจฉัยแตกต่างไปจากคำสั่งของศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๔๗/๒๕๔๕ ซึ่งเคยวินิจฉัยว่าสัญญาดังกล่าวเป็นสัญญาที่ผูกพันตามลักษณะของสัญญาจะซื้อจะขายทางแพ่ง

(คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่วินิจฉัยในทำนองเดียวกันกับคำวินิจฉัยฯ ที่ ๒๒/๒๕๔๕ ได้แก่ คำวินิจฉัยฯ ที่ ๒๓/๒๕๔๕ และที่ ๒๗/๒๕๔๕)

(๑.๔) สัญญาจ้างก่อสร้างปรับปรุงผิวจราจร ก่อสร้างคันหินทางเท้า วางท่อระบายน้ำพร้อมบ่อพัก และขยายสะพานข้ามคลอง

: คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ ๑๓/๒๕๔๙

สัญญาจ้างก่อสร้างปรับปรุงผิวจราจร ก่อสร้างคันหินทางเท้า วางท่อระบายน้ำพร้อมบ่อพัก และขยายสะพานข้ามคลอง ระหว่างเทศบาลตำบลกับเอกชนผู้รับจ้าง มีวัตถุประสงค์ให้ผู้รับจ้างก่อสร้างสิ่งสาธารณูปโภคที่จำเป็นต่อการดำเนินชีวิตของประชาชนโดยรัฐเป็นผู้จัดให้มีขึ้น สัญญาจ้างก่อสร้างดังกล่าวจึงเป็นสัญญาที่จัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคอันเป็นบริการสาธารณะและมีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครอง

(๒) คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

(๒.๑) สัญญาจ้างสร้างสิ่งก่อสร้างเพื่อการสาธารณูปโภคโดยตรง

(ก) สัญญาจ้างก่อสร้างฝายน้ำล้นคอนกรีตเสริมเหล็ก

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๑๖/๒๕๔๕ สัญญาจ้างทำงานโครงการก่อสร้างฝายน้ำล้นคอนกรีตเสริมเหล็กระหว่างเทศบาลตำบลกับเอกชนผู้รับจ้างเป็นสัญญาที่มีคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองและมีลักษณะเป็นสัญญาที่จัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค จึงเป็นสัญญาทางปกครอง

(ข) สัญญาจ้างก่อสร้างกำแพงคอนกรีตเสริมเหล็กป้องกันตลิ่งพัง

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๓๙/๒๕๔๖ สัญญาจ้างก่อสร้างกำแพงคอนกรีตเสริมเหล็กป้องกันตลิ่งพังระหว่างเทศบาลตำบลกับเอกชนผู้รับจ้างมีลักษณะเป็นสัญญาจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค จึงเป็นสัญญาทางปกครอง

(ค) สัญญาจ้างก่อสร้างระบบระบายน้ำ ระบบรวบรวมน้ำเสีย และระบบบำบัดน้ำเสียของเทศบาลเมือง

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๑๙/๒๕๔๗ สัญญาจ้างก่อสร้างระบบระบายน้ำ ระบบรวบรวมน้ำเสีย และระบบบำบัดน้ำเสีย ระหว่างเทศบาลเมืองกับเอกชนผู้รับจ้าง เป็นสัญญาที่หน่วยงานทางปกครองให้เอกชนเข้าดำเนินการจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค สัญญาดังกล่าวจึงเป็นสัญญาทางปกครอง

(ง) สัญญาจ้างปรับปรุงระบบท่อประปาในหมู่บ้าน

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๑/๒๕๔๘ สัญญาจ้างทำการปรับปรุงระบบท่อประปาหลักในหมู่บ้าน ระหว่างการประปาส่วนภูมิภาคกับเอกชนผู้รับจ้าง มีลักษณะเป็นสัญญาจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค จึงเป็นสัญญาทางปกครอง

(จ) สัญญาจ้างก่อสร้างคันดินและอาคารประกอบตามโครงการพัฒนาบึง

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๑/๒๕๔๘ สัญญาจ้างก่อสร้างคันดินและอาคารประกอบโครงการพัฒนาบึง ระหว่างกรมชลประทานกับเอกชนผู้รับจ้าง มีคู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐ และเป็นสัญญาที่มีลักษณะเป็นการให้เอกชนเข้ามาจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค จึงเป็นสัญญาทางปกครอง

(ฉ) สัญญาจ้างเหมาก่อสร้างขุดลอกคลอง

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๒/๒๕๔๘ สัญญาจ้างเหมาก่อสร้างขุดลอกคลอง ระหว่างกรมทรัพยากรน้ำกับเอกชนผู้รับจ้าง มีลักษณะเป็นสัญญาที่มีคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐ และมีลักษณะเป็นสัญญาที่จัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค สัญญาดังกล่าวจึงเป็นสัญญาทางปกครอง

(ช) สัญญาจ้างเหมาก่อสร้างขุดลอกหนองน้ำ

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๘/๒๕๔๘ สัญญาจ้างเหมาก่อสร้างขุดลอกหนองน้ำ ระหว่างจังหวัดนราธิวาสกับเอกชนผู้รับจ้าง เป็นสัญญาที่มีคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครอง และมีลักษณะเป็นสัญญาที่จัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค สัญญาดังกล่าวจึงเป็นสัญญาทางปกครอง

(ซ) สัญญาจ้างขุดคลองระบายน้ำ

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๔/๒๕๔๘ สัญญาจ้างขุดคลองระบายน้ำระหว่างกรมชลประทานกับเอกชนผู้รับจ้างเป็นสัญญาที่มีคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครอง และมีลักษณะเป็นสัญญาจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค สัญญาดังกล่าวจึงเป็นสัญญาทางปกครอง

(ฌ) สัญญาจ้างปรับปรุงแหล่งน้ำธรรมชาติ

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๘/๒๕๔๘ สัญญาจ้างปรับปรุงแหล่งน้ำธรรมชาติ ระหว่างกรมชลประทานกับเอกชนผู้รับจ้าง มีหน่วยงานทางปกครองเป็นคู่สัญญาและมีลักษณะเป็นสัญญาจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค จึงเป็นสัญญาทางปกครอง

(ญ) สัญญาจ้างติดตั้งไฟฟ้าแสงสว่างในเขตทางหลวง

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๐๘/๒๕๔๘ สัญญาจ้างให้เอกชนติดตั้งไฟฟ้าแสงสว่างในเขตทางหลวง เป็นสัญญาที่กรมทางหลวงซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองมอบหมายให้เอกชนดำเนินการจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค สัญญาดังกล่าวจึงเป็นสัญญาทางปกครอง

(ฎ) สัญญาจ้างติดตั้งไฟฟ้าอาคารเรียนและก่อสร้างส้วม

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๑๓/๒๕๔๘ สัญญาจ้างติดตั้งไฟฟ้าอาคารเรียนและก่อสร้างส้วม ระหว่างสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานกับเอกชนผู้รับจ้าง เป็นสัญญาที่มีคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐ และมีลักษณะเป็นสัญญาที่จัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค สัญญาดังกล่าวจึงเป็นสัญญาทางปกครอง

(ฏ) สัญญาจ้างก่อสร้างสะพานคอนกรีตเสริมเหล็กและถนนเชื่อมสะพานข้ามคลอง

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๙๘/๒๕๔๘ สัญญาจ้างก่อสร้างสะพานคอนกรีตเสริมเหล็กและถนนเชื่อมสะพานข้ามคลอง ระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบลกับเอกชนผู้รับจ้าง เป็นสัญญาที่มีลักษณะเป็นการจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค จึงเป็นสัญญาทางปกครอง

(ฐ) สัญญาจ้างก่อสร้างถนนลาดยางพร้อมสะพานคอนกรีตเสริมเหล็ก

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๑๐/๒๕๔๘ สัญญาจ้างก่อสร้างถนนลาดยางพร้อมสะพาน คสล. ระหว่างจังหวัดสุราษฎร์ธานีกับเอกชนผู้รับจ้าง เป็นสัญญาที่มีคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐและมีลักษณะเป็นสัญญาที่จัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค สัญญาดังกล่าวจึงเป็นสัญญาทางปกครอง

(ฑ) สัญญาจ้างก่อสร้างถนนดินลูกรัง

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๖๒/๒๕๔๘ สัญญาจ้างก่อสร้างถนนดินลูกรัง มีเทศบาลตำบลซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองเป็นคู่สัญญาและมีลักษณะเป็นสัญญาจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค สัญญาดังกล่าวจึงเป็นสัญญาทางปกครอง

(ฒ) สัญญาจ้างก่อสร้างสะพานทางเดินคอนกรีตเสริมเหล็ก

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๑๓/๒๕๔๘ สัญญาจ้างก่อสร้างสะพานทางเดิน คสล. มีลักษณะเป็นสัญญาที่จัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคที่ประชาชนสามารถเข้าไปใช้ประโยชน์ได้โดยตรง สัญญาดังกล่าวจึงเป็นสัญญาทางปกครอง

(ณ) สัญญาจ้างก่อสร้างถนนหินคลุกพร้อมท่อระบายน้ำคอนกรีตเสริมเหล็ก

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๕๗/๒๕๔๙ สัญญาจ้างก่อสร้างถนนหินคลุกพร้อมท่อระบายน้ำคอนกรีตเสริมเหล็กบริเวณเทศบาลตำบลและสัญญาจ้างก่อสร้างถนนคอนกรีตเสริมเหล็กภายในโรงเรียน ระหว่างเทศบาลตำบลกับผู้ฟ้องคดี เป็นสัญญาซึ่งมีคู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองและสัญญาดังกล่าวมีลักษณะเป็นสัญญาจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค จึงเป็นสัญญาทางปกครอง

(๒.๒) สัญญาจ้างก่อสร้างอาคารของส่วนราชการต่าง ๆ

(ก) สัญญาจ้างก่อสร้างอาคารสำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัด

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๔๓/๒๕๔๕ สัญญาจ้างก่อสร้างอาคารสำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัดสตูล ระหว่างกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานกับเอกชนผู้รับจ้าง เนื่องจากอาคารตามสัญญาจ้างเป็นถาวรวัตถุที่เป็นองค์ประกอบ

และเครื่องมือสำคัญในการบริการสาธารณะ จึงเป็นสิ่งสาธารณูปโภค สัญญาจ้างก่อสร้างอาคารดังกล่าวซึ่งเป็นสัญญาจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค จึงเป็นสัญญาทางปกครอง

(ข) สัญญาจ้างก่อสร้างอาคารสำนักงานเขต

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๙๗/๒๕๔๕ สัญญาจ้างก่อสร้างอาคารสำนักงานเขตระหว่างกรุงเทพมหานครกับเอกชนผู้รับจ้างเพื่อใช้อาคารตามสัญญาจ้างเป็นสถานที่สำหรับปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่ด้านต่าง ๆ ของสำนักงานเขตเพื่อบริการประชาชน ซึ่งเป็นการบริการสาธารณะตามมาตรา ๘๙ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ อาคารดังกล่าวจึงเป็นถาวรวัตถุซึ่งเป็นองค์ประกอบและเครื่องมือสำคัญในการบริการสาธารณะ อันเป็นสิ่งสาธารณูปโภคที่ประชาชนสามารถเข้าใช้ประโยชน์ได้โดยตรง และเนื่องจากวัตถุแห่งสัญญา คือ การรับจ้างก่อสร้างอาคารข้างต้น จึงถือได้ว่าเป็นการที่หน่วยงานทางปกครองมอบให้เอกชนเข้าดำเนินการจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค ข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาดังกล่าวจึงเป็นคดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

(ค) สัญญาจ้างก่อสร้างอาคารสถานีอนามัย

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๐๔/๒๕๔๗ สัญญาจ้างก่อสร้างอาคารสถานีอนามัย ระหว่างสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขกับเอกชนผู้รับจ้างเป็นสัญญาที่มีคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองและสัญญาดังกล่าวมีลักษณะเป็นการจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค จึงเป็นสัญญาทางปกครอง

<u>ข้อสังเกต</u> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดฉบับนี้ ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยว่าเป็นสัญญาทางปกครองโดยไม่ได้ให้เหตุผลในรายละเอียดเอาไว้ มีเพียงคำวินิจฉัยของศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองเชียงใหม่) ที่ให้เหตุผลไว้ว่า อาคารสถานีอนามัยเป็นองค์ประกอบที่ใช้ในการดำเนินบริการสาธารณะทางด้านสาธารณสุข สัญญาจ้างก่อสร้างอาคารดังกล่าว จึงเป็นสัญญาจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค

(ง) สัญญาจ้างเหมาก่อสร้างอาคารที่ทำการสื่อสารโทรคมนาคม

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๕/๒๕๔๘ สัญญาจ้างเหมาก่อสร้างอาคารที่ทำการสื่อสารโทรคมนาคมระหว่างบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) กับเอกชน เป็นสัญญาที่มีหน่วยงานซึ่งได้รับมอบหมายให้ดำเนินกิจการทางปกครองเป็นคู่สัญญา

และมีลักษณะเป็นสัญญาจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค สัญญาจ้างก่อสร้างอาคารดังกล่าวจึงเป็นสัญญาทางปกครอง

(คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่วินิจฉัยในแนวทางเดียวกัน ได้แก่ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๙๙/๒๕๔๘)

(จ) สัญญาจ้างเหมาก่อสร้างหอบังคับการบินพร้อมระบบปรับอากาศ

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๘/๒๕๔๘ สัญญาจ้างเหมาก่อสร้างหอบังคับการบินพร้อมระบบปรับอากาศ ระหว่างกรมการขนส่งทางอากาศกับเอกชนผู้รับจ้าง เพื่อใช้อาคารดังกล่าวเป็นหอควบคุมการเดินอากาศ มีลักษณะเป็นสัญญาที่มีคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐและมีลักษณะเป็นสัญญาที่จัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค จึงเป็นสัญญาทางปกครอง

<u>ข้อสังเกต</u> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดฉบับนี้ ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยการเป็นสัญญาจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคโดยไม่ได้ให้เหตุผลเอาไว้ ส่วนศาลปกครองชั้นต้นก็ไม่ได้วินิจฉัยในประเด็นของการเป็นสัญญาทางปกครอง จึงไม่ปรากฏเหตุผลในคำวินิจฉัย

(ฉ) สัญญาจ้างก่อสร้างอาคารที่ทำการสถานีตำรวจดับเพลิงและอาคารที่พักอาศัยของเจ้าหน้าที่

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๑๕/๒๕๔๘ สัญญาจ้างก่อสร้างอาคารที่ทำการสถานีตำรวจดับเพลิงและอาคารที่พักอาศัยของเจ้าหน้าที่ มีวัตถุแห่งสัญญาคือการรับจ้างก่อสร้างอาคารดังกล่าวให้แล้วเสร็จตามสัญญา จึงเป็นการที่หน่วยงานทางปกครองมอบหมายให้เอกชนเข้าดำเนินการจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคอันเป็นบริการสาธารณะของรัฐ สัญญาดังกล่าวจึงเป็นสัญญาทางปกครอง

(ช) สัญญาจ้างก่อสร้างอาคารโรงฝึกงานในสถานศึกษา

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๙๑/๒๕๔๘ สัญญาจ้างก่อสร้างอาคารโรงฝึกงานในพื้นที่ของวิทยาลัยเทคนิค เป็นสัญญาจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคเพื่อประโยชน์ในการศึกษาอันเป็นบริการสาธารณะ สัญญาดังกล่าวจึงเป็นสัญญาทางปกครอง

(ซ) สัญญาจ้างก่อสร้างสั้วมโรงเรียน

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๑๓/๒๕๔๘ สัญญาจ้างก่อสร้างสั้วมโรงเรียนเป็นงานก่อสร้างสาธารณูปโภคตามข้อ ๕ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ สัญญาจ้างดังกล่าวจึงเป็นสัญญาที่มีคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐและมีลักษณะเป็นสัญญาที่จัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค จึงเป็นสัญญาทางปกครอง

(๒.๓) สัญญาอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการสาธารณูปโภค

(ก) สัญญาซื้อขายที่ดินเพื่อขยายเขตคลอง

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๐๑/๒๕๔๖ สัญญาซื้อขายที่ดินระหว่างกระทรวงการคลังกับเจ้าของที่ดินเพื่อขยายเขตคลองตามพระราชกฤษฎีกาฯ เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๑๖ โดยกระทรวงการคลังเป็นเจ้าหน้าที่เพื่อดำเนินการเวนคืน ซึ่งในการตกลงทำสัญญาดังกล่าวหากเจ้าของที่ดินไม่ยอมขาย ทางราชการก็จะดำเนินการออกพระราชบัญญัติเวนคืนที่ดินต่อไป จึงเป็นกรณีที่คู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองและเป็นบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐใช้อำนาจทางปกครองบังคับซื้อที่ดินจากเอกชน ทั้งการเวนคืนที่ดินดังกล่าวก็เพื่อใช้ในการขยายเขตคันคลองที่ประชาชนเป็นผู้ใช้ประประโยชน์โดยตรง อันเป็นลักษณะการจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค สัญญาซื้อขายที่ดินข้างต้นจึงเป็นสัญญาทางปกครอง ทั้งนี้ ตามนัยคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๒๓/๒๕๔๕

(คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่วินิจฉัยในแนวทางเดียวกัน ได้แก่ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๙๗/๒๕๔๗, ที่ ๕๓๔/๒๕๔๗ และที่ ๕๖๓/๒๕๔๗)

(ข) การตกลงยินยอมให้ใช้ที่ดินเพื่อจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๙๔/๒๕๔๖ การที่เอกชนอนุญาตให้กรุงเทพมหานครเข้าไปก่อสร้างถนนในเขตที่ดินของตนตามคำร้องขอของกรุงเทพมหานครภายหลังจากที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนฯ สิ้นผลบังคับใช้แล้ว เป็นการตกลงยินยอมให้ใช้ที่ดินเพื่อก่อสร้างถนนอันเป็นการจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคเพื่อการบริการสาธารณะโดยตรง โดยจะมีการคิดค่าตอบแทนกันภายหลัง ถือได้ว่าเกิดสัญญาทางปกครองระหว่างเอกชนกับกรุงเทพมหานครนับตั้งแต่มีการตกลงกัน

<u>ข้อสังเกต</u> ตามคำวินิจฉัยข้างต้นจะเห็นได้ว่า ศาลยอมรับว่า <u>สัญญาทางปกครองนั้นสามารถทำขึ้นด้วยวาจาก็ได้</u> ทั้งนี้ ได้มีคำวินิจฉัยในลักษณะเดียวกัน คือ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๒๑/๒๕๔๘ ซึ่งศาลวินิจฉัยว่า การตกลงยินยอมให้ที่ดินเพื่อสร้างถนนอันเป็นการจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคเพื่อเป็นการบริการสาธารณะโดยจะมีการคิดค่าตอบแทนกันในภายหลัง ถือว่าเกิดสัญญาทางปกครองขึ้นนับตั้งแต่ที่มีการตกลงกัน

(ค) สัญญาจ้างติดตั้งไฟฟ้าภายในอาคารเรียนและอาคารอเนกประสงค์ฯ ของโรงเรียนของรัฐ

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๑๓/๒๕๔๘ สัญญาจ้างติดตั้งไฟฟ้าในอาคารเรียนและอาคารอเนกประสงค์ฯ ของโรงเรียน ระหว่างสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานกับเอกชนผู้รับจ้าง เป็นงานก่อสร้างสาธารณูปโภคตามข้อ ๕ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ สัญญาจ้างดังกล่าวเป็นสัญญาที่มีคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐ และมีลักษณะเป็นสัญญาที่จัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค จึงเป็นสัญญาทางปกครอง

<u>ข้อสังเกต</u> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดฉบับนี้ ศาลได้วินิจฉัยการเป็นสัญญาจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคโดยไม่ได้ให้เหตุผลเอาไว้นอกเหนือจากที่ปรากฏข้างต้น

หมายเหตุ *ในส่วนของสัญญาการใช้บริการไฟฟ้า น้ำประปา เช่าสัญญาณโทรศัพท์ แม้จะเกี่ยวข้องกับการบริการสาธารณูปโภค แต่เป็นกรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐมีเจตนาผูกพันตนในฐานะผู้ให้ใช้บริการหรือผู้ให้เช่าแล้วแต่กรณี อันเป็นสัญญาทางแพ่ง จึงมิใช่สัญญาทางปกครอง*

(คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่วินิจฉัยในแนวทางเดียวกัน ได้แก่ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๒/๒๕๔๕, ที่ ๑๙๗/๒๕๔๖, ที่ ๒๙๒/๒๕๔๖, ที่ ๔๘๓/๒๕๔๖, ที่ ๔๘๗/๒๕๔๖ และที่ ๕๗๑/๒๕๔๖)

๑.๔) สัญญาที่มีคำวินิจฉัยว่าเป็นสัญญาทางปกครองเนื่องจากเป็นสัญญาให้แสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ

ในการพิจารณาของคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ ของวุฒิสภาในการประชุมครั้งที่ ๒/๒๕๔๒ เมื่อวันพุธที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๔๒ ที่ประชุมได้อภิปรายในประเด็นเกี่ยวกับ

ความหมายและถ้อยคำของสัญญาให้แสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติโดยยกตัวอย่างว่าควรครอบคลุมถึงทรัพยากรธรรมชาติประเภทการทำเหมืองแร่ ป่าไม้ หรือก๊าซต่าง ๆ[๒๘]

ทั้งนี้ ลักษณะของการแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติจะแตกต่างจากการให้ร่วมจัดทำบริการสาธารณะ เพราะทรัพยากรธรรมชาติ เช่น ป่าไม้ เหมืองแร่ เป็นทรัพย์ที่อยู่ในความดูแลของรัฐ เมื่อเอกชนจะเข้าทำประโยชน์ในทรัพยากรธรรมชาติดังกล่าวจะต้องได้รับอนุญาตในรูปแบบของสัมปทานจากรัฐและอยู่ในความควบคุมดูแลของรัฐโดยเสียค่าใช้จ่ายให้แก่รัฐตามสมควร รูปแบบของสัญญาให้แสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติจึงเป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมาย เพราะการเข้าทำสัญญาให้แสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติจะเป็นรูปแบบของสัญญาสัมปทานที่เป็นไปตามแบบของทางราชการซึ่งผู้ขอสัมปทานต้องยื่นคำขอ เมื่อรัฐอนุญาตก็จะออกประทานบัตรให้ สัญญาให้แสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติจึงไม่มีรูปแบบที่เป็นลักษณะเฉพาะตัว แต่จะเป็นไปตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ พระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. ๒๕๑๔ เป็นต้น โดยกฎหมายจะวางหลักเกณฑ์ไว้เป็นการเฉพาะในเรื่องที่เกี่ยวกับเงื่อนไขการขออาชญาบัตรและประทานบัตร โดยไม่มีการประกวดราคาหรือการประกาศในการให้สัมปทาน[๒๙]

สำหรับแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองเกี่ยวกับสัญญาให้แสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติในช่วงที่ผ่านมานั้น ปรากฏคำวินิจฉัยดังต่อไปนี้

- การตกลงยินยอมให้ประกอบการขุดดินลูกรังในที่ดินของรัฐ

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๘๘/๒๕๔๘ การที่ผู้ซึ่งได้รับอนุญาตจากอธิบดีกรมที่ดินให้ประกอบกิจการขุดดินลูกรังในที่ดินของรัฐซึ่งอยู่ในเขตขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ได้ชำระค่าตอบแทนรายปีตามนัยมาตรา ๙ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายดังกล่าวในปีแรกให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดตามวิธีการและอัตราที่กำหนดไว้ในข้อบัญญัติจังหวัดแล้วนั้น ถือได้ว่าผู้ได้รับอนุญาตดังกล่าวได้ตกลงกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดในการที่จะประกอบกิจการเพื่อแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ อันเข้าลักษณะเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แล้ว เมื่อมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับการชำระค่าตอบแทนรายปีที่ผู้ได้รับอนุญาตฯ

---

[๒๘] รวมเหตุผลและความเป็นมาเป็นรายมาตราของร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ...., รายงานการประชุมคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ วุฒิสภา เล่ม ๔ จัดพิมพ์โดยสำนักงานศาลปกครอง มีนาคม ๒๕๔๘, หน้า ๘๗.

[๒๙] สุภาวิณี จิตต์สุวรรณ์, สัญญาสัมปทาน, วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ปีการศึกษา ๒๕๔๖, หน้า ๓๒๑ – ๓๒๒.

ค้างชำระต่อองค์การบริหารส่วนจังหวัด จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

๒) กรณีคำวินิจฉัยเกี่ยวกับการเป็นสัญญาทางปกครองโดยสภาพ (สัญญาทางปกครองในความหมายอย่างกว้าง)

การพิจารณาเกี่ยวกับการเป็นสัญญาทางปกครองโดยสภาพหรือสัญญาทางปกครองในความหมายอย่างกว้างนั้น เป็นการพิจารณาความเป็นสัญญาทางปกครองที่นอกเหนือจากการเป็นสัญญาที่มีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ โดยในการศึกษาแนวคำวินิจฉัยเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองในความหมายอย่างกว้าง สามารถศึกษาได้ทั้งจากแนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล และจากแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด ดังนี้

๒.๑) แนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล

จากการศึกษาคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลเกี่ยวกับการเป็นสัญญาทางปกครองในความหมายอย่างกว้าง พบว่าคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลได้วินิจฉัยการเป็นสัญญาทางปกครองโดยพิจารณาจากการเป็นสัญญาที่จัดทำขึ้นเพื่อให้การดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะบรรลุผลเป็นสำคัญ โดยอาจแบ่งสัญญาทางปกครองในความหมายอย่างกว้างตามเหตุผลที่ปรากฏในคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลได้เป็น ๓ กลุ่ม คือ

(๑) กลุ่มที่วินิจฉัยว่าเป็นสัญญาทางปกครองเนื่องจากเป็นสัญญาที่ให้เอกชนเข้าดำเนินงานหรือเข้าร่วมดำเนินงานบริการสาธารณะ

(๒) กลุ่มที่วินิจฉัยว่าเป็นสัญญาทางปกครองเนื่องจากเป็นสัญญาซึ่งมีวัตถุแห่งสัญญาเกี่ยวกับการจัดให้มีเครื่องมือสำคัญที่จำเป็นในการดำเนินบริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองให้บรรลุผล

(๓) กลุ่มที่วินิจฉัยว่าเป็นสัญญาทางปกครองเนื่องจากเป็นกิจการที่หน่วยงานทางปกครองต้องดำเนินการเพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะบรรลุผล

(๑) กรณีเป็นสัญญาทางปกครองเนื่องจากเป็นสัญญาที่ให้เอกชนเข้าดำเนินงานหรือเข้าร่วมดำเนินงานบริการสาธารณะ

- สัญญาลาศึกษาหรืออบรมของข้าราชการ

: คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๒๕/๒๕๔๕

สัญญาของข้าราชการที่ลาไปศึกษาหรืออบรมในประเทศระหว่างข้าราชการผู้ลาศึกษา (ผู้ฟ้องคดี) กับกรุงเทพมหานคร (ผู้ถูกฟ้องคดี) เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีเป็นหน่วยงานราชการบริหารส่วนท้องถิ่น มีหน้าที่จัดการศึกษาตามมาตรา ๖ และมาตรา ๘๙ (๒๑) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ จึงเป็นกรณีที่คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครอง การที่ผู้ฟ้องคดีทำสัญญากับผู้ถูกฟ้องคดีโดยตกลงว่า เมื่อครบกำหนดเวลาแล้วจะกลับมารับราชการที่โรงเรียนในสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีนั้น วัตถุแห่งสัญญาคือการให้ผู้ฟ้องคดีกลับมาดำเนินการหรือมีส่วนร่วมในการดำเนินการบริการสาธารณะอันเป็นเรื่องของการจัดการศึกษา ซึ่งถือว่าเป็นบริการสาธารณะอย่างหนึ่งที่รัฐต้องจัดให้มีขึ้น และการที่ในสัญญามีข้อตกลงว่าหากผู้ฟ้องคดีไม่สามารถกลับมาปฏิบัติราชการได้จะต้องชดใช้เงิน หรือหากปฏิบัติหน้าที่ราชการได้ไม่ครบตามกำหนดจะต้องชดใช้เงินโดยลดลงตามส่วน การปฏิบัติการชำระหนี้ตามสัญญาของผู้ฟ้องคดีจึงสามารถเลือกกระทำได้ ๒ วิธี คือ ชำระหนี้ด้วยการปฏิบัติราชการหรือชำระหนี้ด้วยการชำระเงิน แต่หากกลับมาปฏิบัติราชการไม่ครบกำหนดเวลาตามสัญญาต้องชำระหนี้ด้วยการชำระเงินโดยลดลงตามส่วน จึงเห็นได้ว่าสัญญามีวัตถุประสงค์หลักให้ผู้ฟ้องคดีกลับมารับราชการในโรงเรียนที่สังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีอันเป็นการดำเนินการหรือร่วมดำเนินการบริการสาธารณะ ไม่ใช่ให้ผู้ฟ้องคดีชำระเงินแก่ผู้ถูกฟ้องคดี สัญญาดังกล่าวจึงเป็นสัญญาทางปกครอง

(คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๖/๒๕๔๗ วินิจฉัยในแนวทางเดียวกัน)

(๒) กรณีเป็นสัญญาทางปกครองเนื่องจากมีวัตถุแห่งสัญญาเกี่ยวกับการจัดให้มีเครื่องมือสำคัญที่จำเป็นในการดำเนินบริการสาธารณะให้บรรลุผล

(๒.๑) สัญญาจ้างก่อสร้างหลักเทียบเรือ

: คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๒๑/๒๕๔๖

สัญญาจ้างก่อสร้างหลักเทียบเรือระหว่างกองทัพเรือกับเอกชนผู้รับจ้าง เนื่องจากกองทัพเรือเป็นหน่วยงานทางปกครองที่มีอำนาจหน้าที่ในการรักษาความปลอดภัยของประเทศซึ่งถือว่าเป็นบริการสาธารณะที่รัฐจัดทำขึ้น โดยกองทัพเรือจะต้องจัดให้มีอาวุธยุทโธปกรณ์และอุปกรณ์อื่นๆ ที่จำเป็น รวมถึงการจัดให้มีหลักเทียบเรือเพื่อใช้ในภารกิจดังกล่าวด้วย หลักเทียบเรือ

จึงเป็นเครื่องมือสำคัญในการดำเนินบริการสาธารณะดังกล่าวให้บรรลุผล สัญญาจ้างก่อสร้างหลักเทียบเรือจึงเป็นสัญญาทางปกครอง

(๒.๒) สัญญารับจ้างเป็นที่ปรึกษาออกแบบและควบคุมงานก่อสร้างอาคารเรียนและอาคารประกอบ (อาคารอเนกประสงค์)

: คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๔๗/๒๕๔๗

สัญญารับจ้างเป็นที่ปรึกษาออกแบบและควบคุมงานก่อสร้างอาคารเรียนและอาคารประกอบ (อาคารอเนกประสงค์) มีคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเป็นส่วนราชการสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ จึงเป็นหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ เมื่อสัญญาดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เอกชนทำการตรวจและควบคุมงานก่อสร้างอาคารเรียนฯ ให้เป็นไปตามสัญญาก่อสร้างและถูกต้องตามหลักวิชาโดยผู้ควบคุมงานที่มีความรู้ความสามารถด้านสถาปัตยกรรมและวิศวกรรมแทนหน่วยงานทางปกครอง เพื่อให้ได้งานก่อสร้างที่บรรลุตามวัตถุประสงค์ในการให้บริการด้านการศึกษาและด้านการกีฬา ทั้งนี้ การศึกษาเป็นการบริการสาธารณะอย่างหนึ่งของรัฐ อาคารเรียนจึงเป็นเครื่องมือสำคัญในการดำเนินบริการสาธารณะในการส่งเสริมและประสานงานการกีฬาเพื่อการศึกษาของรัฐให้บรรลุผล สัญญารับจ้างเป็นที่ปรึกษาออกแบบและควบคุมงานก่อสร้างข้างต้น จึงเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาดังกล่าวจึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

<u>ข้อสังเกต</u> สัญญาจ้างที่ปรึกษาเพื่อออกแบบและควบคุมงานก่อสร้างอาคารเรียนนั้น ศาลปกครองสูงสุดได้เคยมีคำวินิจฉัยไว้ในคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕/๒๕๔๕ ก่อนที่คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลจะมีคำวินิจฉัยข้างต้น โดยวินิจฉัยว่า สัญญาดังกล่าวไม่เป็นสัญญาทางปกครอง โดยให้เหตุผลว่าเป็นเพราะสัญญาจ้างที่ปรึกษาเพื่อออกแบบและควบคุมงานก่อสร้างอาคารเรียน เป็นสัญญาที่คู่สัญญาแสดงเจตนาด้วยใจสมัครในฐานะที่เท่าเทียมกันและสัญญาดังกล่าวไม่มีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือสัญญาจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ หรือเป็นสัญญาที่หน่วยงานทางปกครองหรือบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐตกลงให้คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งเข้าดำเนินการหรือเข้าร่วมดำเนินการบริการสาธารณะโดยตรงหรือมีข้อกำหนดในสัญญาที่มีลักษณะพิเศษที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐ แม้ว่าสัญญาดังกล่าวจะกระทำขึ้นตามแบบในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ แต่ “แบบ” ของสัญญาแนบท้ายระเบียบดังกล่าว เป็นเพียงตัวอย่างสัญญา ไม่มีลักษณะเป็น“กฎ” ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

(คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่วินิจฉัยในแนวทางเดียวกันกับคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕/๒๕๔๕ ได้แก่ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๗/๒๕๔๕)

(๒.๓) สัญญาจ้างก่อสร้างอาคารศูนย์ศึกษาวิจัยศิลปกรรมฯ ของกรมศิลปากร

: คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๘/๒๕๔๘

สัญญาจ้างก่อสร้างอาคารศูนย์ศึกษาวิจัยศิลปกรรม วัฒนธรรมและประเพณีของกรมศิลปากร เนื่องจากกรมศิลปากรเป็นหน่วยงานทางปกครองที่มีอำนาจหน้าที่จัดการศึกษาในด้านศิลปวัฒนธรรม อันเป็นบริการสาธารณะของรัฐอย่างหนึ่ง อาคารดังกล่าวเป็นเครื่องมือสำคัญในการดำเนินบริการสาธารณะในการส่งเสริมศิลปวัฒนธรรมเพื่อการศึกษาของรัฐให้บรรลุผล สัญญาจ้างก่อสร้างอาคารดังกล่าวจึงเป็นสัญญาทางปกครอง

(๓) กรณีเป็นสัญญาทางปกครองเนื่องจากเป็นกิจการที่หน่วยงานทางปกครองต้องดำเนินการเพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะบรรลุผล

(๓.๑) สัญญาจ้างก่อสร้างอาคารหอพักนักศึกษาของมหาวิทยาลัยของรัฐ

: คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๑/๒๕๔๘

สัญญาจ้างก่อสร้างอาคารหอพักนักศึกษาและระบบสาธารณูปโภคที่เชื่อมต่อภายนอกอาคาร ระหว่างมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์กับเอกชนผู้รับจ้าง เมื่อปรากฏว่ามหาวิทยาลัยดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ในการจัดการศึกษาและมีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐ สัญญาข้างต้นจึงถือเป็นกิจการที่หน่วยงานของรัฐซึ่งมีหน้าที่จัดการศึกษาต้องดำเนินการเพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะบรรลุผล สัญญาดังกล่าวจึงเป็นสัญญาทางปกครองที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง สำหรับสัญญาค้ำประกันการปฏิบัติตามสัญญาดังกล่าวซึ่งเป็นสัญญาหลักนั้น เมื่อสัญญาหลักเป็นสัญญาทางปกครองที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาค้ำประกันซึ่งเป็นสัญญาอุปกรณ์จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองด้วย

(๓.๒) สัญญาจ้างก่อสร้างอาคารที่ทำการและบ้านพักสถานีตำรวจดับเพลิง

: คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๑๒/๒๕๔๘

สัญญาจ้างก่อสร้างอาคารที่ทำการและบ้านพักของสถานีตำรวจดับเพลิงระหว่างสำนักงาน

ตำรวจแห่งชาติกับเอกชนผู้รับจ้าง ถือเป็นกิจการที่หน่วยงานของรัฐซึ่งมีหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนดำเนินการเพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะบรรลุผล สัญญาดังกล่าวจึงเป็นสัญญาทางปกครอง

๒.๒) แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

ตามมติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ ๖/๒๕๔๔ เมื่อวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๔๔ อาจสรุปได้ว่า สัญญาทางปกครองตามความหมายอย่างกว้างอันเป็นสัญญาที่ไม่เข้าลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ตามบทนิยาม “สัญญาทางปกครอง” ในมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ นั้น ได้แก่ สัญญาที่หน่วยงานทางปกครองหรือบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐตกลงให้คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งเข้าดำเนินการหรือเข้าร่วมดำเนินการบริการสาธารณะโดยตรง และสัญญาที่มีข้อกำหนดในสัญญาซึ่งมีลักษณะพิเศษที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐที่มีเหนือคู่สัญญา ทั้งนี้ เพื่อให้การใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินกิจการทางปกครองซึ่งก็คือการบริการสาธารณะบรรลุผล

อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดพบว่า นอกจากการพิจารณาความเป็นสัญญาทางปกครองในความหมายอย่างกว้างตามนัยของมติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ ๖/๒๕๔๔ ดังที่กล่าวข้างต้นแล้ว ยังมีกรณีที่ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยความเป็นสัญญาทางปกครองโดยพิจารณาจากวัตถุแห่งสัญญาว่าเป็นสัญญาที่มีวัตถุประสงค์จัดให้มีเครื่องมือสำคัญที่จำเป็นซึ่งมีไว้เพื่อดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะให้บรรลุผลอีกด้วย โดยสัญญาที่ศาลวินิจฉัยว่าเป็นสัญญาทางปกครองด้วยเหตุดังกล่าว ได้แก่ สัญญาจ้างก่อสร้างเรือตรวจการณ์ปืน (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๙๒/๒๕๔๖) และสัญญาซื้อขายติดตั้งเครื่องคอมพิวเตอร์และอุปกรณ์การประมวลผลในโรงพยาบาลของรัฐ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๒๖/๒๕๔๗)

ดังนั้น จากมติของที่ประชุมใหญ่ฯ ครั้งที่ ๖/๒๕๔๔ และจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดดังที่กล่าวข้างต้น จึงอาจแบ่งสัญญาทางปกครองในความหมายอย่างกว้างตามเหตุผลที่ศาลปกครองสูงสุดใช้ในการวินิจฉัยการเป็นสัญญาทางปกครองได้เป็น ๓ กลุ่ม คือ

(๑) กลุ่มที่ศาลวินิจฉัยว่าเป็นสัญญาทางปกครองเนื่องจากเป็นสัญญาที่หน่วยงานทางปกครองให้เอกชนเข้าดำเนินการหรือเข้าร่วมดำเนินการบริการสาธารณะโดยตรงเพื่อให้การบริการสาธารณะบรรลุผล

(๒) กลุ่มที่ศาลวินิจฉัยว่าเป็นสัญญาทางปกครองเนื่องจากเป็นสัญญาที่มีลักษณะพิเศษซึ่งแสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐที่มีเหนือคู่สัญญา เพื่อให้การบริการสาธารณะบรรลุผล

(๓) กลุ่มที่ศาลวินิจฉัยว่าเป็นสัญญาทางปกครองเนื่องจากมีวัตถุแห่งสัญญาเป็นการจัดให้มีเครื่องมือสำคัญที่จำเป็นซึ่งมีไว้เพื่อดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะให้บรรลุผล

(๑) กรณีเป็นสัญญาทางปกครองเนื่องจากเป็นสัญญาที่ให้เอกชนเข้าดำเนินงานหรือเข้าร่วมดำเนินงานบริการสาธารณะโดยตรง

(๑.๑) สัญญาจ้างลูกจ้างชั่วคราวของส่วนราชการ

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๔๕/๒๕๔๖ ผู้ฟ้องคดีเป็นลูกจ้างชั่วคราว ปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งหัวหน้าศูนย์การศึกษานอกสถาบัน ศูนย์ตรังสังกัดสถาบันราชภัฏสวนดุสิต ต่อมาอธิการบดีสถาบันราชภัฏสวนดุสิตมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีออกจากงานโดยอ้างเหตุว่าผู้ฟ้องคดีขัดคำสั่งของผู้บังคับบัญชา ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องขอเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุดโดยมติที่ประชุมใหญ่วินิจฉัยว่า ข้อพิพาทในคดีนี้เป็นเรื่องการโต้แย้งเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นลูกจ้างของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับภารกิจให้บริการทางการศึกษาของสถาบันราชภัฏสวนดุสิต จึงถือได้ว่าสัญญาจ้างระหว่างสถาบันราชภัฏสวนดุสิตกับผู้ฟ้องคดีเป็นสัญญาที่ให้เอกชนเข้าดำเนินงานหรือเข้าร่วมดำเนินงานบริการสาธารณะ อันเป็นสัญญาทางปกครอง[๓๐] ดังนั้น ข้อพิพาทเกี่ยวกับการให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นลูกจ้างของส่วนราชการออกจากงานจึงเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

---

[๓๐] เปรียบเทียบคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดฝรั่งเศส คดี Affortit et Vingtain ลงวันที่ ๔ มิถุนายน ๑๙๕๔ การจ้างลูกจ้างของรัฐจะอยู่ภายใต้ระบบกฎหมายมหาชน ถ้าหากการปฏิบัติหน้าที่ของลูกจ้างผู้นั้นเป็นการมีส่วนร่วมโดยตรงในการจัดทำบริการสาธารณะ (นันทวัฒน์ บรมานันท์, สัญญาทางปกครองของไทย, (ตอนที่ ๖), [Online], Available Website : http//www.pub-law.net/article/ac thcon 06a.html: (๑ ธันวาคม ๒๕๔๕))

แนวคิดของฝรั่งเศสถือว่าสัญญาว่าจ้างบุคลากรให้มีส่วนร่วมในการดำเนินการบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครองโดยตรง (contrat d'engagement de personnels participant directement a l'exécution d'un service public administratif) เช่น สัญญาว่าจ้างแพทย์โดยโรงพยาบาลหรือหน่วยบริการสาธารณะด้านสาธารณสุข สัญญาว่าจ้างอาจารย์โดยสถานศึกษา และสัญญาว่าจ้างผู้ดูแลเด็กโดยสถานรับเลี้ยงเด็กเป็นสัญญาทางปกครอง (ชาญชัย แสวงศักดิ์, สัญญาทางปกครองกับการให้เอกชนเข้าร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะ, หน้า ๔๒ – ๔๓.)

สำหรับประเด็นในการพิจารณาว่าคดีข้างต้นเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลแรงงานตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๑)[๓๑] แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. ๒๕๒๒ หรือไม่นั้น ศาลพิจารณาเห็นว่า สัญญาจ้างแรงงานตามนัยของบทบัญญัติดังกล่าวไม่น่าจะครอบคลุมถึงข้อตกลงการจ้างลูกจ้างของส่วนราชการซึ่งมีลักษณะที่แตกต่างไปจากการจ้างลูกจ้างทั่วไปตามสัญญาจ้างแรงงาน เนื่องจากข้อตกลงการจ้างลูกจ้างของส่วนราชการ ไม่ว่าจะเป็นลูกจ้างประจำหรือลูกจ้างชั่วคราว จะมีลักษณะเป็นข้อตกลงเพื่อให้ลูกจ้างปฏิบัติหน้าที่ราชการอันเป็นภารกิจของส่วนราชการในการจัดทำบริการสาธารณะ อีกทั้งการจ่ายค่าจ้างลูกจ้างของส่วนราชการยังต้องปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการจ่ายค่าจ้างลูกจ้างของส่วนราชการ พ.ศ. ๒๕๒๖ ทำให้ส่วนราชการไม่มีอิสระในการกำหนดได้เองเหมือนภาคเอกชน ข้อตกลงดังกล่าวมีลักษณะเป็นสัญญาให้เอกชนเข้าดำเนินงานหรือเข้าร่วมดำเนินงานบริการสาธารณะอันเป็นสัญญาทางปกครอง นิติสัมพันธ์ระหว่างส่วนราชการกับลูกจ้างของส่วนราชการเป็นนิติสัมพันธ์อันเกิดจากสัญญาทางปกครอง มิใช่นิติสัมพันธ์อันเกิดจากสิทธิและหน้าที่ตามสัญญาจ้างแรงงานตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงมิใช่ข้อพิพาทเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ตามสัญญาจ้างแรงงานตามนัยมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

(คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่วินิจฉัยในแนวทางเดียวกัน ได้แก่ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๖๑/๒๕๔๗)

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๗๔/๒๕๔๘ สัญญาที่โรงพยาบาลของรัฐจ้างลูกจ้างชั่วคราวเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งเจ้าหน้าที่กู้ชีพ เป็นการจ้างเพื่อให้ลูกจ้างดังกล่าวปฏิบัติหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับภารกิจให้บริการด้านการรักษาพยาบาลของโรงพยาบาล จึงถือเป็นสัญญาที่ให้เอกชนเข้าดำเนินงานหรือเข้าร่วมดำเนินงานบริการสาธารณะอันเป็นสัญญาทางปกครอง

(๑.๒) สัญญาจัดการบริหารท่าเทียบเรือ

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๘๙/๒๕๔๘ สัญญาที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดให้เอกชนเข้าจัดการบริหารและดำเนินกิจการท่าเทียบเรือเป็นการ

---

[๓๑] พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. ๒๕๒๒
มาตรา ๘ ศาลแรงงานมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องต่อไปนี้
(๑) คดีพิพาทเกี่ยวด้วยสิทธิหรือหน้าที่ตามสัญญาจ้างแรงงาน หรือตามข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง

ฯลฯ ฯลฯ

ชั่วคราว เป็นสัญญาที่ให้เอกชนจัดทำบริการสาธารณะร่วมกับหน่วยงานทางปกครองส่วนท้องถิ่น สัญญาดังกล่าวจึงเป็นสัญญาทางปกครอง

(๑.๓) สัญญาการเป็นนักศึกษาและสัญญาลาศึกษา

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๗๒/๒๕๔๘ สัญญาของผู้สมัครเข้าเป็นนักเรียนดุริยางค์ทหารบก มีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ส่วนหนังสือสัญญาของผู้ปกครองของผู้สมัครเข้าเป็นนักเรียนดุริยางค์ทหารบก (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ซึ่งทำให้ไว้ต่อกองทัพบก (ผู้ฟ้องคดี) นั้น มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อให้ผู้สมัครเข้าเป็นนักเรียนดุริยางค์ทหารบก (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) เข้ารับราชการต่อไปเพื่อดำเนินการหรือมีส่วนร่วมในการดำเนินบริการสาธารณะ ถือได้ว่ามีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครองเช่นกัน ทั้งนี้ ตามนัยคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๓๕/๒๕๔๗

: คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๐๒/๒๕๔๙ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทำสัญญาศึกษาเพิ่มเติมภายในประเทศระดับปริญญาโทกับสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข (ผู้ฟ้องคดี) โดยมีข้อสัญญากำหนดว่า เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ สำเร็จการศึกษาจะต้องกลับมาปฏิบัติราชการเป็นเวลาไม่น้อยกว่าระยะเวลาที่ใช้ในการศึกษา และในกรณีที่ผิดสัญญาไม่ว่าเหตุใดจะต้องชดใช้เงินเดือน เงินทุนที่ได้รับระหว่างการศึกษา และเงินช่วยเหลือใดๆ ที่ทางราชการจ่ายให้ในระหว่างการศึกษา นอกจากนี้ ยังต้องชำระเบี้ยปรับอีกหนึ่งเท่าของเงินที่จะต้องชดใช้คืน ดังนั้น เมื่อพิจารณาวัตถุประสงค์ของสัญญาแล้ว จะเห็นได้ว่าสัญญาดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กลับมาปฏิบัติราชการสังกัดผู้ฟ้องคดีเพื่อดำเนินการหรือมีส่วนร่วมดำเนินการบริการสาธารณะในเรื่องของการจัดการศึกษา สัญญาระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

(คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่วินิจฉัยในแนวทางเดียวกัน ได้แก่ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๙๑/๒๕๔๙ และที่ ๗๐๘/๒๕๔๙)

(๑.๔) สัญญาการรับการสนับสนุนโครงการตรวจสอบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๑๓/๒๕๔๙ สัญญาการรับการสนับสนุนโครงการตรวจสอบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่ (แทนตำแหน่งที่ว่าง)

ระหว่างสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งกับเอกชน (ผู้ถูกฟ้องคดี) ซึ่งตามสัญญาผู้ถูกฟ้องคดีมีหน้าที่ช่วยเหลือในการตรวจสอบการเลือกตั้ง โดยมีลักษณะงานเป็นการรับแจ้งเหตุเกี่ยวกับการเลือกตั้ง การสังเกตการณ์การเลือกตั้ง และการสังเกตการณ์การนับคะแนน ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑ และโดยที่การจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นการจัดทำบริการสาธารณะทางปกครอง ดังนั้น การที่สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองทำสัญญาข้างต้นกับผู้ถูกฟ้องคดี กรณีจึงเป็นสัญญาที่มีคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองและมีวัตถุประสงค์ของสัญญาให้คู่สัญญาเข้าร่วมดำเนินการบริการสาธารณะโดยตรง อันเป็นสัญญาทางปกครองที่อยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

(๒) กรณีเป็นสัญญาทางปกครองเนื่องจากเป็นสัญญาซึ่งมีลักษณะพิเศษที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐ

ข้อกำหนดในสัญญาซึ่งมีลักษณะพิเศษที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐที่มีเหนือคู่สัญญา (prerogatives de la puissance publique)[๓๒] ศาลปกครองสูงสุดของฝรั่งเศส

---

[๓๒] คดีของศาลปกครองสูงสุดฝรั่งเศสได้วางหลักเรื่องเอกสิทธิ์พิเศษของรัฐนี้ไว้ในคดี Terrier ลงวันที่ ๖ กุมภาพันธ์ ๑๙๐๓ โดยวางหลักไว้ว่า ในการดำเนินการจัดทำกิจกรรมของฝ่ายปกครองนั้น ฝ่ายปกครองสามารถเลือกใช้กระบวนการทำสัญญาในระบบกฎหมายมหาชนหรือระบบกฎหมายเอกชนก็ได้ โดยในการดำเนินกิจกรรมของฝ่ายปกครองซึ่งมิใช่การดำเนินกิจกรรมในฐานะเป็นนิติบุคคลมหาชนเพื่อประโยชน์ของสาธารณะหรือเพื่อการจัดทำบริการสาธารณะนั้น ฝ่ายปกครองสามารถที่จะให้การดำเนินกิจกรรมดังกล่าวอยู่ภายใต้ระบบกฎหมายเอกชนได้สองวิธี คือ ในวิธีแรก ด้วยการทำสัญญาภายใต้ระบบกฎหมายเอกชนดังเช่นที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายแพ่ง เช่น การเช่าอาคารเพื่อใช้เป็นที่ทำงานของฝ่ายปกครอง เป็นต้น ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวไม่ต้องมีการใช้กฎเกณฑ์พิเศษใดๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำบริการสาธารณะเลย ส่วนในวิธีที่สอง ก็คือ การใช้วิธีการปกติที่ฝ่ายเอกชนใช้ในการดำเนินกิจกรรมเป็นปกติธุระของตน เช่น การสั่งซื้อวัสดุอุปกรณ์ต่างๆ ด้วยวาจาหรือการขนส่งสินค้าทางรถไฟในราคาเดียวกับประชาชนทั่วๆ ไป เป็นต้น

ข้อกำหนดที่ถือเป็นเอกสิทธิ์พิเศษตามแนวความคิดของฝรั่งเศสนี้ เช่น ข้อกำหนดที่เกี่ยวข้องกับอำนาจในการเลิกสัญญาฝ่ายเดียวของฝ่ายปกครอง (คำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดฝรั่งเศส คดี Soc.du Vélodrome du parc des princes ลงวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๑๙๖๕) ข้อกำหนดที่ให้เทศบาลในฐานะผู้ให้เช่ามีสิทธิใช้โรงละครได้ในบางเวลา (คำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดฝรั่งเศส คดี cazautets c/Ville de Linoges. ลงวันที่ ๒ กรกฎาคม ๑๙๖๒) หรือข้อกำหนดที่ให้ฝ่ายปกครองแก้ไขสัญญาฝ่ายเดียวได้ (คำพิพากษาของศาลอุทธรณ์แห่งเมืองปารีส ลงวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๑๙๙๕), อ้างใน นันทวัฒน์ บรมานันท์, สัญญาทางปกครองของไทย, อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๒๖ หน้า ๓๑.

เรียกข้อสัญญาดังกล่าวว่า “ข้อสัญญาซึ่งมีลักษณะพิเศษที่ไม่ค่อยพบได้ในสัญญาตามกฎหมายเอกชน (clauses exorbitantes de driot commun)” ดังนั้น สัญญาใดที่มีข้อสัญญาลักษณะดังกล่าวจึงถือเป็นสัญญาทางปกครอง โดยหากสัญญาใดมีข้อสัญญาที่มีลักษณะพิเศษที่ไม่ค่อยพบได้ในสัญญาตามกฎหมายเอกชน (clauses exorbitantes) แม้เพียงข้อเดียวก็เป็นการเพียงพอที่จะเข้าลักษณะเป็นสัญญาทางปกครองแล้ว[๓๓]

อย่างไรก็ตาม มีข้อยกเว้นบางประการที่แนวคิดของฝรั่งเศสถือว่าแม้ว่าสัญญาบางสัญญาจะมีข้อกำหนดลักษณะพิเศษที่ไม่ค่อยพบได้ในสัญญาตามกฎหมายเอกชน (clauses exorbitantes) แต่ก็ไม่ถือว่าสัญญาที่มีข้อกำหนดดังกล่าวเป็นสัญญาทางปกครอง ซึ่งได้แก่ สัญญาที่ทำขึ้นระหว่างหน่วยงานบริการสาธารณะที่มีลักษณะเป็นการดำเนินการเกี่ยวกับการอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรมกับผู้ใช้บริการ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ผู้ใช้บริการได้รับประโยชน์จากการบริการสาธารณะนั้น[๓๔]

สำหรับคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่วินิจฉัยเกี่ยวกับการเป็นสัญญาทางปกครองโดยพิจารณาจากข้อกำหนดลักษณะพิเศษที่ไม่ค่อยพบได้ในสัญญาตามกฎหมายเอกชน หรือเป็นสัญญาซึ่งมีข้อกำหนดลักษณะพิเศษที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐ มีตัวอย่าง ดังนี้

(๒.๑) สัญญาจ้างก่อสร้างหอพักข้าราชการโรงพยาบาลของมหาวิทยาลัยของรัฐ

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๐๔/๒๕๔๔ สัญญาจ้างก่อสร้างหอพักข้าราชการโรงพยาบาลของคณะแพทยศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ มีข้อกำหนดที่ให้เอกสิทธิ์แก่ผู้ว่าจ้างซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครอง เช่น ข้อกำหนดที่ให้สิทธิแก่คู่สัญญาฝ่ายปกครองเพียงฝ่ายเดียวบอกเลิกสัญญาได้โดยที่ผู้รับจ้างซึ่งเป็นคู่สัญญาฝ่ายเอกชนไม่ได้ผิดสัญญาในสาระสำคัญ หรือข้อกำหนดที่ให้อำนาจแก่ผู้ว่าจ้างที่จะสั่งให้ผู้รับจ้างทำงานพิเศษเพิ่มเติมได้แม้ไม่ได้มีระบุไว้ในสัญญาจ้าง อีกทั้งสัญญาดังกล่าวมีลักษณะพิเศษเพื่อให้การใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินกิจการทางปกครองบรรลุผล ซึ่งไม่พบในสัญญาทางแพ่งทั่วไป จึงเป็นสัญญาทางปกครอง

---

[๓๓] ชาญชัย แสวงศักดิ์, สัญญาทางปกครองกับการให้เอกชนเข้าร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะ, สำนักพิมพ์นิติธรรม, พ.ศ. ๒๕๔๓, หน้า ๒๘.

[๓๔] ชาญชัย แสวงศักดิ์, อ้างแล้ว, หน้า ๓๕.

(๒.๒) สัญญาลาศึกษาของข้าราชการ

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๔๔/๒๕๔๖ สัญญาลาศึกษาต่อหรือฝึกอบรมภายในประเทศ ระหว่างสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขกับข้าราชการในสังกัดที่ลาศึกษา ซึ่งตามสัญญาดังกล่าวสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขเป็นผู้กำหนดข้อกำหนดในสัญญา โดยข้าราชการผู้ทำสัญญามิได้มีส่วนร่วมในการกำหนดด้วย สัญญาดังกล่าวจึงเป็นสัญญาทางปกครอง

(๓) กรณีเป็นสัญญาทางปกครองเนื่องจากเป็นสัญญาที่มีวัตถุแห่งสัญญาเกี่ยวกับการจัดให้มีเครื่องมือสำคัญที่จำเป็นซึ่งมีไว้เพื่อดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะให้บรรลุผล

ตามคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองในกลุ่มนี้ เป็นกรณีที่หน่วยงานทางปกครองทำสัญญาให้คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งจัดให้มีเครื่องมือสำคัญที่จำเป็นซึ่งมีไว้เพื่อดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะให้บรรลุผล แม้ว่าคู่สัญญาจะไม่ได้ดำเนินการหรือเข้าร่วมดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะโดยตรง ก็ถือว่าเป็นสัญญาทางปกครองแล้ว จึงอาจกล่าวได้ว่าเป็นการขยายหลักเกณฑ์ในการพิจารณาการเป็นสัญญาทางปกครองให้กว้างขวางออกไปจากเดิม โดยมีตัวอย่างคำวินิจฉัยในกรณีดังกล่าว ดังนี้

(๓.๑) สัญญาจ้างเหมาปรับปรุงต่อเติมอาคารศาลาธนารักษ์ของกรมธนารักษ์

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๖๒/๒๕๔๖ ศาลเห็นว่ากรมธนารักษ์มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง กฎหมายว่าด้วยเงินตรา กฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง อันเป็นหน้าที่เกี่ยวกับการให้บริการสาธารณะอย่างหนึ่งของรัฐ ซึ่งอาคารสถานที่สำหรับการให้บริการสาธารณะดังกล่าวเป็นถาวรวัตถุอันเป็นเครื่องมือสำคัญในการดำเนินบริการสาธารณะให้บรรลุผล เมื่อสัญญาจ้างเหมาปรับปรุงต่อเติมอาคารศาลาธนารักษ์ซึ่งเป็นอาคารที่ใช้เพื่อการให้บริการสาธารณะข้างต้นมีวัตถุแห่งสัญญาคือ การรับจ้างปรับปรุงต่อเติมอาคารของรัฐ จึงถือได้ว่าสัญญาดังกล่าวเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

<u>ข้อสังเกต</u> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดฉบับนี้<u>ไม่ได้วินิจฉัยว่าสัญญาจ้างปรับปรุงต่อเติมอาคารของกรมธนารักษ์เป็นสัญญาทางปกครองประเภทที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ</u>ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ และไม่ได้อ้างหลักเกณฑ์

การเป็นสัญญาทางปกครองตามมติของที่ประชุมใหญ่ตุลาการศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ ๖/๒๕๔๔ แต่วินิจฉัยโดยให้เหตุผลว่า เมื่ออาคารตามสัญญาจ้างปรับปรุงต่อเติมจัดเป็นถาวรวัตถุอันเป็นองค์ประกอบและเครื่องมือสำคัญในการดำเนินบริการสาธารณะให้บรรลุผล สัญญาดังกล่าวจึงเป็นสัญญาทางปกครอง ดังนั้น โดยผลของคำวินิจฉัยฉบับนี้ จึงเป็นการขยายหลักการพิจารณาการเป็นสัญญาทางปกครองโดยสภาพให้กว้างขวางขึ้น โดยมุ่งหมายให้สัญญาทางปกครองครอบคลุมไปถึงสัญญาที่มีลักษณะเป็นการจ้างปรับปรุงซ่อมแซมทรัพย์สินของรัฐซึ่งเป็นเครื่องมือสำคัญสำหรับใช้ในการดำเนินบริการสาธารณะให้บรรลุผลด้วย

(๓.๒) สัญญาจ้างก่อสร้างเรือตรวจการณ์ปืน

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๙๒/๒๕๔๖ สัญญาจ้างก่อสร้างเรือตรวจการณ์ปืนระหว่างกองทัพเรือกับเอกชนผู้รับจ้าง มีวัตถุประสงค์เพื่อใช้เรือดังกล่าวในการป้องกันประเทศและการอื่นๆ ตามอำนาจหน้าที่ของกองทัพเรือ อันเป็นการจัดทำบริการสาธารณะ เรือตรวจการณ์ปืนจึงเป็นเครื่องมือที่สำคัญของกองทัพเรือในการดำเนินการบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ให้บรรลุผล สัญญาจ้างดังกล่าวจึงเป็นสัญญาทางปกครอง

(๓.๓) สัญญาซื้อขายติดตั้งเครื่องคอมพิวเตอร์และอุปกรณ์การประมวลผลในโรงพยาบาลของรัฐ

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๒๖/๒๕๔๗ สัญญาซื้อขายติดตั้งเครื่องคอมพิวเตอร์และอุปกรณ์การประมวลผลระบบคอมพิวเตอร์เพื่อติดตั้งในโรงพยาบาลของรัฐ ระหว่างสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขกับเอกชนคู่สัญญา เนื่องจากเครื่องคอมพิวเตอร์ที่จะต้องส่งมอบตามสัญญาดังกล่าวมีลักษณะเป็นเครื่องมือสำคัญที่จะใช้ในการเชื่อมโยงและรับส่งข้อมูลของประชาชนที่มาใช้บริการสาธารณะด้านการแพทย์ให้สะดวกรวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ วัตถุแห่งสัญญาดังกล่าวจึงเป็นการซื้อเครื่องมือสำคัญที่จำเป็นต่อการจัดทำบริการสาธารณะด้านการแพทย์ให้บรรลุผลและเป็นประโยชน์โดยตรงต่อประชาชนที่มาใช้บริการ สัญญาดังกล่าวจึงเป็นสัญญาทางปกครอง

<u>ข้อสังเกต</u> เกี่ยวกับสัญญาซื้อวัสดุเครื่องคอมพิวเตอร์ของหน่วยงานทางปกครองนั้น ศาลปกครองสูงสุดเคยมีคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๓๒/๒๕๔๔ วินิจฉัยว่าสัญญาซื้อขายเครื่องคอมพิวเตอร์พร้อมอุปกรณ์ระหว่างเอกชนกับสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นสัญญาซื้อขายทางแพ่ง โดยพิจารณาว่าเป็นกรณีที่<u>คู่สัญญาอยู่ในฐานะเท่าเทียมกัน เป็นการแสดงเจตนาโดยใจสมัครตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และสัญญาดังกล่าวไม่ได้มอบหมายให้ผู้ฟ้องคดีจัดทำบริการสาธารณะ</u> จึงไม่เป็นสัญญาทางปกครอง ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่า

เหตุผลในการพิจารณาว่าสัญญาใดเป็นสัญญาทางปกครองระหว่างคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๓๒/๒๕๔๔ กับคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๒๖/๒๕๔๗ นี้ มีหลักในการพิจารณาที่แตกต่างกัน กล่าวคือ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๓๒/๒๕๔๔ ได้วินิจฉัยโดยพิจารณาจากหลักการพื้นฐานในการทำสัญญาในทางแพ่งและประเภทของสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ เป็นสำคัญ เมื่อสัญญาพิพาทไม่เข้าลักษณะเป็นสัญญาทางปกครองประเภทใดประเภทหนึ่งตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติข้างต้น ประกอบกับคู่สัญญาเข้าผูกพันในฐานะที่เท่าเทียมกันโดยหน่วยงานทางปกครองไม่ได้มีเอกสิทธิ์เหนือกว่าคู่สัญญาฝ่ายเอกชน จึงวินิจฉัยว่าสัญญาดังกล่าวไม่ใช่สัญญาทางปกครอง ในขณะที่ตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๒๖/๒๕๔๗ ได้วินิจฉัยโดยหยิบยกวัตถุแห่งสัญญาขึ้นมาพิจารณาด้วยว่าอุปกรณ์ที่มีการจัดซื้อตามสัญญาดังกล่าวเป็นเครื่องมือสำคัญที่จำเป็นต่อการจัดทำบริการสาธารณะให้บรรลุผลหรือไม่ เมื่อเห็นว่าเป็นเครื่องมือสำคัญที่จำเป็นฯ จึงวินิจฉัยว่าเป็นสัญญาทางปกครอง อันแสดงให้เห็นแนวโน้มในการวินิจฉัยการเป็นสัญญาทางปกครองของศาลว่าได้มีการขยายขอบเขตในการพิจารณาความเป็นสัญญาทางปกครองให้กว้างขวางขึ้นกว่าเดิมโดยไม่ได้พิจารณาแต่เพียงประเภทของสัญญาทางปกครองประเภทใดประเภทหนึ่งตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ประกอบกับความเท่าเทียมกันหรือไม่เท่าเทียมกันในฐานะของคู่สัญญาที่เข้าผูกพันกันเท่านั้น แต่ได้พิจารณาไปถึงความสำคัญของวัตถุแห่งสัญญากับการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองว่าวัตถุแห่งสัญญาเป็นการจัดซื้ออุปกรณ์อันเป็นเครื่องมือสำคัญที่จะช่วยให้การปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองบรรลุผลได้หรือไม่ด้วย

๓) กรณีที่มีคำวินิจฉัยว่าเป็นสัญญาทางปกครองมากกว่าหนึ่งลักษณะสัญญา

คำวินิจฉัยในกลุ่มนี้ ศาลปกครองได้วินิจฉัยลักษณะของสัญญาพิพาทว่าเป็นสัญญาทางปกครองโดยพิจารณาข้อกฎหมายมากกว่าหนึ่งลักษณะสัญญา โดยอาจมีทั้งลักษณะของสัญญาทางปกครองโดยผลของกฎหมายตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ พร้อมกันหลายลักษณะสัญญา หรืออาจมีทั้งลักษณะของสัญญาทางปกครองโดยผลของกฎหมายพร้อมกันกับลักษณะของสัญญาทางปกครองโดยสภาพหรือโดยความหมายอย่างกว้าง อันทำให้สัญญาในกลุ่มนี้อาจได้รับการวินิจฉัยว่าเป็นสัญญาทางปกครองในหลายลักษณะสัญญาพร้อมกัน เช่น เป็นทั้งสัญญาสัมปทาน สัญญาให้จัดทำบริการสาธารณะ และสัญญาที่มีข้อกำหนดว่าด้วยเอกสิทธิ์ของรัฐในขณะเดียวกัน เป็นต้น โดยมีตัวอย่างคำวินิจฉัย ดังนี้

๓.๑) สัญญาทางปกครองที่เป็นทั้งสัญญาสัมปทานและสัญญาให้จัดทำบริการสาธารณะ เช่น

- สัญญาร่วมการงานและร่วมลงทุนขยายบริการโทรศัพท์

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๒๒/๒๕๔๕ สัญญาร่วมการงานและร่วมลงทุนขยายบริการโทรศัพท์ในเขตโทรศัพท์ภูมิภาคระหว่างองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยกับบริษัทเอกชน เป็นสัญญาที่มีคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๙๗ สัญญานี้จึงมีคู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ และยังมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทานและสัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ จึงเป็นสัญญาทางปกครอง[๓๕]

<u>ข้อสังเกต</u> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดฉบับนี้ ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยว่าเป็นสัญญาสัมปทานและสัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ โดยไม่ได้ให้เหตุผลประกอบการพิจารณาไว้โดยละเอียด

๓.๒) สัญญาทางปกครองที่เป็นทั้งสัญญาให้จัดทำบริการสาธารณะหรือสัญญาที่มีวัตถุประสงค์เกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะ และสัญญาที่มีข้อกำหนดซึ่งแสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐ เช่น

(๑) สัญญาให้ดำเนินการให้บริการวิทยุติดตามตัว

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๗๒/๒๕๔๖ สัญญาให้ดำเนินการให้บริการวิทยุติดตามตัวส่งข้อมูลข่าวสารระบบ Digital Display และ Alphanumeric Paging ระหว่างการสื่อสารแห่งประเทศไทยกับเอกชนคู่สัญญา เป็นสัญญาที่กำหนดให้คู่สัญญาซึ่งเป็นบริษัทเอกชนจัดหาและจัดเตรียมเครื่องอุปกรณ์ทั้งหมด โดยการสื่อสารแห่งประเทศไทยมีหน้าที่ในการให้ใช้สถานที่เพื่อติดตั้งเครื่องและอุปกรณ์สถานีรับส่งสัญญาณ ซึ่งในการติดตั้งอุปกรณ์ดังกล่าว เอกชนคู่สัญญาต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายทั้งหมด หากการสื่อสารฯ ได้ออกค่าใช้จ่ายไปก่อน เอกชนคู่สัญญาต้องชดใช้คืนให้การสื่อสารฯ สัญญาดังกล่าวเป็นสัญญาที่มีวัตถุประสงค์หลักเกี่ยวกับบริการสาธารณะแก่ประชาชนทั่วไปและมีลักษณะเป็นสัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะและมีข้อกำหนดในสัญญาที่มีลักษณะพิเศษที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐที่ไม่อาจพบในสัญญาทางแพ่งทั่วไป จึงเป็นสัญญาทางปกครอง

---

[๓๕] ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาว่าสัญญาร่วมการงานและร่วมลงทุนขยายบริการโทรศัพท์ภูมิภาคเป็นทั้งสัญญาสัมปทานและสัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ โดยพิจารณาตามวัตถุประสงค์แห่งสัญญา

(๒) สัญญาการเป็นนักศึกษาและสัญญาลาศึกษาของข้าราชการ

(ก) สัญญาลาศึกษาต่อหรือฝึกอบรมภายในประเทศ

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๑๕/๒๕๔๖ สัญญาลาไปศึกษาหรือฝึกอบรม ณ ต่างประเทศ ระหว่างสถาบันราชภัฏกับข้าราชการผู้ลาศึกษา มีวัตถุประสงค์ให้ผู้ลาศึกษากลับมารับราชการในสถาบันราชภัฏภายหลังจากสำเร็จการศึกษาแล้ว จึงมีวัตถุแห่งสัญญาเป็นการดำเนินการตามหน้าที่ของรัฐในการจัดการศึกษาแก่ประชาชนทั่วไป อันเป็นการจัดทำบริการสาธารณะโดยตรง นอกจากนั้น ในข้อสัญญายังให้อำนาจแก่หน่วยงานทางปกครองซึ่งเป็นคู่สัญญาสามารถใช้ดุลพินิจในการระงับการให้ทุนหรือเงินเดือนหรือเงินเพิ่มอื่นใด รวมทั้งการเรียกตัวผู้ลาศึกษาให้กลับประเทศได้ ตลอดจนให้ส่วนราชการหักหนี้ที่ผู้ลาศึกษาจะต้องชำระตามสัญญาจากเงินบำเหน็จบำนาญและหรือเงินอื่นใดที่ผู้ลาศึกษาได้รับจากทางราชการ อันเป็นข้อกำหนดที่แสดงถึงเอกสิทธิ์พิเศษของรัฐที่ไม่พบในสัญญาทางแพ่งทั่วไป สัญญาดังกล่าวจึงเป็นสัญญาทางปกครอง

<u>ข้อสังเกต</u> ตามคำวินิจฉัยข้างต้นจะเห็นได้ว่า ศาลปกครองสูงสุดใช้ถ้อยคำในการวินิจฉัยเกี่ยวกับวัตถุแห่งสัญญาว่า "มีวัตถุแห่งสัญญาเป็นการดำเนินการตามหน้าที่ของรัฐในการจัดการศึกษาแก่ประชาชนทั่วไป อันเป็นการจัดทำบริการสาธารณะโดยตรง" โดยมิได้ใช้ถ้อยคำว่า "วัตถุแห่งสัญญา คือ การให้ผู้ฟ้องคดีกลับมาดำเนินการหรือมีส่วนร่วมในการดำเนินการบริการสาธารณะอันเป็นเรื่องของการจัดการศึกษา" อันเป็นถ้อยคำที่ใช้วินิจฉัยการเป็นสัญญาทางปกครองของสัญญาลาศึกษาตามคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๒๕/๒๕๔๕ คำวินิจฉัยดังกล่าวจึงอาจจะไม่สอดคล้องกับคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๒๕/๒๕๔๕ เสียทีเดียว แต่ก็มีนัยที่ทำให้เข้าใจได้ว่ามีวัตถุประสงค์ในทำนองเดียวกัน นอกจากนี้ สัญญาพิพาทตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุดฉบับนี้ยังแตกต่างจากคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๒๕/๒๕๔๕ ตรงที่ได้มีข้อกำหนดในสัญญาที่ให้เอกสิทธิ์แก่รัฐไว้อย่างชัดเจน จึงทำให้สัญญาพิพาทดังกล่าวเข้าลักษณะเป็นสัญญาทางปกครองโดยสภาพชัดเจนยิ่งขึ้น

(คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่วินิจฉัยในแนวทางเดียวกัน ได้แก่ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๓๖/๒๕๔๖, ๗/๒๕๔๗ และที่ ๖๔๗/๒๕๔๗)

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๗๘/๒๕๔๗ สัญญาลาศึกษาต่อระหว่างสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขกับข้าราชการในสังกัดที่ขอลาศึกษาต่อ มีวัตถุประสงค์ให้ข้าราชการที่ลาไปศึกษากลับมาปฏิบัติหน้าที่ราชการตามระยะเวลาที่กำหนดในสัญญา อันเป็นการบริการสาธารณะของรัฐ และมีข้อกำหนดในสัญญาที่จำกัดสิทธิของข้าราชการผู้ลาศึกษา

ไม่ว่าจะเป็นกรณีการลาออกจากราชการ การโอนสังกัดหรือการบอกเลิกสัญญา โดยสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขมีสิทธิและอำนาจเด็ดขาดฝ่ายเดียวที่จะบอกเลิกสัญญาหรือเรียกตัวผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการหรือกรณีผู้ฟ้องคดีผิดสัญญาต้องชดใช้เงินให้แก่ทางราชการ ซึ่งแสดงถึงลักษณะพิเศษของสัญญาที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐ จึงเป็นสัญญาทางปกครอง

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๑๗/๒๕๔๙ สัญญาของข้าราชการที่ไปศึกษาหรือฝึกอบรม ณ ต่างประเทศ ระหว่างข้าราชการผู้รับทุนกับมหาวิทยาลัยมหิดลซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้การศึกษา ซึ่งถือว่าเป็นการบริการสาธารณะอย่างหนึ่งของรัฐ โดยข้อสัญญาดังกล่าวกำหนดว่า เมื่อข้าราชการผู้รับทุนสำเร็จการศึกษาหรือถูกเรียกตัวกลับก่อนสำเร็จการศึกษา จะต้องเข้ารับราชการตามแผนงานหรือโครงการที่ทางราชการกำหนดต่อไปเป็นเวลาไม่น้อยกว่าสองเท่าของระยะเวลาที่ใช้ในการศึกษาและในกรณีที่ผิดสัญญาไม่ว่าด้วยเหตุใดจะต้องชดใช้เงินเดือน เงินทุนที่ได้รับระหว่างการศึกษาและเงินอื่นใดที่ทางราชการจ่ายให้ในระหว่างการศึกษา พร้อมทั้งต้องชำระเบี้ยปรับอีกสองเท่าของเงินที่จะต้องชดใช้คืน จึงเห็นได้ว่าสัญญาดังกล่าวเป็นสัญญาที่หน่วยงานคู่สัญญามีเอกสิทธิ์ที่จะกำหนดข้อสัญญาได้อย่างอิสระเพื่อให้บริการสาธารณะบรรลุผล สัญญาข้างต้นจึงเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ดังนั้น ข้อพิพาทเกี่ยวกับการปฏิบัติตามสัญญาจึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

(ข) สัญญาศึกษาหลักสูตรการบินในโรงเรียนการบินทหารอากาศ

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๒๗/๒๕๔๔ สัญญาศึกษาหลักสูตรการบินในโรงเรียนการบินทหารอากาศซึ่งกองทัพเรือได้ส่งผู้ฟ้องคดี (ซึ่งฟ้องว่ากองทัพเรือคำนวณเงินค่าปรับตามสัญญาดังกล่าวไม่ถูกต้อง) ไปเข้ารับการศึกษาโดยผู้ฟ้องคดีผูกพันตนว่าจะต้องรับราชการชดใช้ทุนเป็นเวลา ๘ ปี นับแต่วันที่บรรจุเป็นนักบินซึ่งเป็นสัญญาที่กำหนดให้มีขึ้นตามข้อบังคับกระทรวงกลาโหมว่าด้วยการศึกษาในต่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๒๗ และข้อบังคับฯ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๓๔ โดยทำสัญญาตามแบบแนบท้ายข้อบังคับและวางหลักทรัพย์ค้ำประกันข้อบังคับดังกล่าวจึงถือเป็นส่วนหนึ่งของสัญญาสำหรับผู้ที่ทางราชการส่งไปศึกษา ซึ่งวัตถุแห่งสัญญา คือ ผู้ฟ้องคดีต้องกลับมารับราชการในกระทรวงกลาโหมตามระยะเวลาที่กำหนดและข้อกำหนดดังกล่าวผู้ฟ้องคดีจะถูกจำกัดสิทธิของตนกรณีลาออก หรือโอนสังกัดหรือบอกเลิกสัญญา แต่ในขณะเดียวกันหน่วยงานทางปกครองที่เป็นคู่สัญญามีสิทธิและอำนาจเด็ดขาดในการบอกเลิกสัญญาฝ่ายเดียวได้ หรือเรียกตัวผู้ฟ้องคดีกลับจากต่างประเทศก่อนครบกำหนดไม่ว่ากรณีใดๆ หรือกรณีผู้ฟ้องคดีประพฤติผิดสัญญาต้องชดใช้เงินให้แก่กระทรวงกลาโหมโดยยินยอมให้ทางราชการเรียกตัวกลับหรือปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการได้ ดังนั้น เมื่อพิจารณาถึงวัตถุ

แห่งสัญญาและข้อกำหนดในสัญญาซึ่งมีลักษณะเป็นสิทธิพิเศษที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐที่ไม่อาจพบได้ในสัญญาแพ่งทั่วไป สัญญาดังกล่าวจึงเป็นสัญญาทางปกครอง

(ค) สัญญาการเป็นนักเรียนดุริยางค์ทหารบก โรงเรียนดุริยางค์ทหารบก สังกัดกองทัพบก

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๔๕/๒๕๔๙ สัญญาระหว่างผู้สมัครเข้าเป็นนักเรียนดุริยางค์ทหารบกกับกองทัพบก ซึ่งมีข้อกำหนดว่าเมื่อผู้เข้าศึกษาสำเร็จการศึกษาตามหลักสูตรของโรงเรียนดุริยางค์ทหารบก หรือเมื่อทางราชการมีความจำเป็นต้องให้ออกมารับราชการแม้ยังไม่สำเร็จการศึกษาตามหลักสูตร ผู้เข้าศึกษาจะต้องเข้ารับราชการในตำแหน่งหน้าที่ตามที่ทางราชการกำหนดเป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่าสองเท่าของเวลาที่ผู้เข้าศึกษาได้รับการศึกษาอยู่ที่โรงเรียนดุริยางค์ทหารบกนั้น เป็นการสั่งให้ผู้เข้าศึกษาจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งข้อกำหนดในสัญญาดังกล่าวมีลักษณะพิเศษที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐ สัญญาดังกล่าวจึงมีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๔๑/๒๕๔๙ สัญญาการเป็นนักเรียนดุริยางค์ทหารบกระหว่างผู้เข้าเรียนกับกองทัพบก โดยสัญญามีวัตถุประสงค์ให้ผู้เข้าเรียนเมื่อสำเร็จการศึกษาตามหลักสูตรของโรงเรียนดุริยางค์ทหารบก หรือเมื่อทางราชการมีความจำเป็นที่ต้องให้ออกมารับราชการแม้ยังไม่สำเร็จการศึกษา ผู้เข้าเรียนต้องรับราชการตามตำแหน่งหน้าที่ซึ่งทางราชการได้สั่งให้ปฏิบัติอันเป็นบริการสาธารณะของรัฐเป็นระยะเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าสองเท่าของเวลาที่ผู้เข้าเรียนได้รับการศึกษานั้น เป็นสัญญาที่มีข้อกำหนดในสัญญาที่มีลักษณะพิเศษแสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐ สัญญาดังกล่าวจึงมีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ[๓๖]

---

[๓๖] เปรียบเทียบคำพิพากษาศาลปกครองแห่งสหพันธ์ (เยอรมัน) : BverwGE ๓๐,๖๕ ลงวันที่ ๒๗ มิถุนายน ๑๙๖๘ วางหลักว่า สัญญาสนับสนุนการศึกษาเพื่อเข้าศึกษาในโรงเรียนวิศวกรรม เป็นสัญญาตามกฎหมายมหาชน ทั้งนี้ โดยพิจารณาจากความมุ่งหมายของสัญญา (Gegenstand des Vertrges) เพื่อสนับสนุนทางการเงินสำหรับการศึกษาพื้นฐานแก่นักศึกษาผู้รับทุน อันจะนำไปสู่เป้าหมายเพื่อให้ผู้รับการสนับสนุนเข้ามารับราชการในภายหลัง การปฏิบัติตามสัญญาดังกล่าวมีความหมายคือทำให้แน่ใจว่าจะมีเจ้าหน้าที่เข้ามาปฏิบัติงาน (มีคนรุ่นใหม่เข้ามารับราชการ) เมื่อพิจารณาความมุ่งหมายและเนื้อหาของสัญญาแล้ว แสดงให้เห็นถึงธรรมชาติทางกฎหมายมหาชนของสัญญา การฟ้องตามสิทธิเรียกร้องให้ชำระเงินคืนตามข้อตกลงในสัญญา จึงเป็นข้อพิพาทตามกฎหมายมหาชนหรือข้อพิพาทตามกฎหมายปกครองในความหมายของมาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความในศาลปกครอง ค.ศ. ๑๙๖๐

(มีต่อหน้าถัดไป)

<u>ข้อสังเกต</u> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๔๑/๒๕๔๙ กับคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๔๕/๒๕๔๙ ได้วินิจฉัยว่า สัญญาการเป็นนักเรียนดุริยางค์ทหารบก โรงเรียนดุริยางค์ทหารบก สังกัดกองทัพบก เป็นสัญญาทางปกครองเช่นเดียวกัน แต่ศาลใช้ถ้อยคำในการให้เหตุผลของการเป็นสัญญาทางปกครองแตกต่างกัน โดยคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๔๑/๒๕๔๙ ศาลวินิจฉัยว่าเป็นสัญญาทางปกครองเนื่องจาก<u>เป็นสัญญาที่มีวัตถุประสงค์ให้ผู้เรียนเข้ารับราชการอันเป็นบริการสาธารณะและมีข้อกำหนดในสัญญาที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐ</u> แต่คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๔๕/๒๕๔๙ ศาลวินิจฉัยว่าเป็นสัญญาทางปกครอง<u>ที่มีข้อกำหนดเป็นการสั่งให้ผู้เข้าศึกษาจัดทำบริการสาธารณะและมีข้อกำหนดในสัญญาที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐ</u>

๓.๓) สัญญาทางปกครองที่เป็นทั้งสัญญาจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคและสัญญาที่มีข้อกำหนดที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐ เช่น

(๑) สัญญาจ้างก่อสร้างอาคารเรียน

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๕๕/๒๕๔๖ สัญญาจ้างก่อสร้างอาคารเรียนระหว่างสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติกับเอกชนผู้รับจ้างเป็นสัญญาจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค โดยจัดให้มีอาคารเรียนเพื่อเป็นสถานที่ศึกษาให้กับเด็กและเยาวชนในท้องถิ่น อันเป็นบริการสาธารณะที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันประกอบกับข้อกำหนดในสัญญายังมีลักษณะที่ให้เอกสิทธิ์แก่ผู้ว่าจ้างซึ่งเป็นคู่สัญญาฝ่ายปกครอง ดังจะเห็นได้จากข้อความในสัญญาที่กำหนดให้สิทธิแก่คู่สัญญาฝ่ายปกครองฝ่ายเดียวที่จะเลิกสัญญาได้แม้คู่สัญญาฝ่ายเอกชนจะไม่ผิดสัญญาก็ตาม และสั่งให้คู่สัญญาฝ่ายเอกชนทำงานพิเศษเพิ่มเติมได้แม้ไม่ได้มีการตกลงไว้ในสัญญาจ้างตั้งแต่แรก ทั้งนี้ เพื่อให้การจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคเป็นไปอย่างต่อเนื่องและบรรลุวัตถุประสงค์ของการบริการสาธารณะ สัญญาดังกล่าวจึงเป็นสัญญาทางปกครอง

(คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่วินิจฉัยในแนวทางเดียวกัน ได้แก่ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๘๐/๒๕๔๖, ที่ ๖๓๗/๒๕๔๗ และที่ ๓๖๓/๒๕๔๘)

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๓๖ หน้า ๖๖)

(ดู ดร.เพ็ญศรี วงศ์เสรี : คำพิพากษาศาลปกครองเยอรมัน สัญญาสนับสนุนการศึกษา : สัญญาทางปกครอง ๓ ปี ศาลปกครอง ๙ มีนาคม ๒๕๔๗, ศาลปกครอง, หน้า ๖๑.)

(๒) สัญญาก่อสร้างพัฒนาระบบแปลงเกษตรกรรม

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๓๙/๒๕๔๗ สัญญาจ้างก่อสร้างพัฒนาระบบแปลงเกษตรกรรม ระหว่างสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมผู้ว่าจ้างกับเอกชนผู้รับจ้าง เป็นสัญญาที่จัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคสำหรับประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันและมีข้อกำหนดที่มีลักษณะพิเศษที่ให้เอกสิทธิ์แก่ผู้ว่าจ้างซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองเป็นอันมาก เช่น ข้อกำหนดที่ให้อำนาจแก่ผู้ว่าจ้างที่จะสั่งให้ผู้รับจ้างทำงานพิเศษ ข้อกำหนดที่ให้ผู้ว่าจ้างบอกเลิกสัญญาฝ่ายเดียวได้ ประกอบกับเป็นสัญญาสำเร็จรูปที่มีวัตถุประสงค์เพื่อก่อสร้างพัฒนาระบบแปลงเกษตรกรรมอันเป็นลักษณะพิเศษเพื่อให้การดำเนินการทางปกครองบรรลุผล ซึ่งเป็นลักษณะที่ไม่พบในสัญญาทางแพ่งทั่วไป นอกจากนี้ ยังมีการตกลงให้ใช้สัญญาแบบปรับราคาได้ สัญญาดังกล่าวจึงเป็นสัญญาทางปกครอง

(๓) สัญญาจ้างขุดสระน้ำตามโครงการส่งเสริมการใช้น้ำเพื่อเศรษฐกิจพอเพียง

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๙๙/๒๕๔๙ สัญญาซึ่งจังหวัดปราจีนบุรีจ้างเอกชนขุดสระน้ำตามโครงการส่งเสริมการใช้น้ำเพื่อเศรษฐกิจพอเพียง แม้จะเป็นการจ้างขุดสระน้ำเพื่อประโยชน์ในการช่วยเหลือประชาชนซึ่งเป็นผู้มีสิทธิในที่ดินอันเป็นที่ตั้งของสระน้ำให้สามารถทำการเกษตรแบบผสมผสานเพื่อสร้างผลผลิตให้เพียงพอสำหรับบริโภคในครัวเรือน โดยไม่ได้ใช้ประโยชน์เพื่อส่วนรวมหรือสำหรับประโยชน์โดยทั่วไป แต่วัตถุประสงค์ของสัญญาจ้างดังกล่าวต้องการให้สระน้ำก่อให้เกิดผลผลิตและรายได้อันทำให้ประชาชนมีความเป็นอยู่พอเพียง เป็นการยกมาตรฐานการดำรงชีพของประชาชน อีกทั้งสัญญาดังกล่าวไม่ได้ระบุโดยเฉพาะเจาะจงว่าผู้มีสิทธิในที่ดินซึ่งเป็นที่ตั้งของสระน้ำเป็นบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง หากแต่เป็นการบริการให้แก่ประชาชนจำนวนหนึ่งที่เข้าหลักเกณฑ์ตามที่ระบุไว้ในโครงการ โดยมีแนวทางให้มีการจัดเก็บรายได้ส่วนหนึ่งของผู้มีสิทธิในที่ดินซึ่งเป็นที่ตั้งของสระน้ำส่งคืนให้แก่กลุ่มเพื่อนำไปขยายผลการขุดสระน้ำให้แก่สมาชิกอื่น การขุดสระน้ำดังกล่าวจึงเป็นการใช้เพื่อจุดมุ่งหมายในการสาธารณูปโภคของประชาชน ถือเป็นสัญญาที่จัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคอันเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ นอกจากนี้ การที่สัญญาจ้างดังกล่าวมีบันทึกเพิ่มเติมเงื่อนไขสัญญาจ้างระบุว่าเป็นสัญญาแบบปรับราคาได้ และมีข้อกำหนดว่าผู้ว่าจ้างมีสิทธิที่จะสั่งให้ผู้รับจ้างทำงานพิเศษซึ่งไม่ได้แสดงไว้หรือรวมอยู่ในเอกสารสัญญาหากงานพิเศษนั้นๆ อยู่ในขอบข่ายทั่วไปแห่งวัตถุประสงค์ของสัญญา รวมทั้งผู้ว่าจ้างมีสิทธิสั่งให้เปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขรูปแบบและข้อกำหนดต่างๆ ในเอกสารสัญญาได้โดยไม่ทำให้สัญญา

เป็นโมฆะข้อกำหนดดังกล่าวจึงเป็นข้อกำหนดที่มีลักษณะพิเศษที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐ อันทำให้สัญญาจ้างพิพาทเป็นสัญญาทางปกครองด้วย

(๔) สัญญาจ้างก่อสร้างถนนคอนกรีตเสริมเหล็กเลียบคลอง

: คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๖/๒๕๔๗ สัญญาจ้างก่อสร้างถนนคอนกรีตเสริมเหล็กเลียบคลอง ระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบลผู้ว่าจ้างกับเอกชนผู้รับจ้าง เป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ เนื่องจากมีวัตถุประสงค์เพื่อจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค และมีข้อตกลงในสัญญาที่ให้ผู้ว่าจ้างซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองมีสิทธิพิเศษเหนือผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเอกชนคู่สัญญา เช่น ให้มีสิทธิสั่งให้ผู้ฟ้องคดีทำงานพิเศษซึ่งไม่ได้แสดงไว้ในเอกสารสัญญาหากเป็นงานที่อยู่ในขอบข่ายทั่วไปแห่งวัตถุประสงค์ของสัญญา (จากข้อตกลงดังกล่าว เมื่อปรากฏว่าดินข้างถนนด้านเลียบลำคลองทรุดตัวและเลื่อนไหลลงคลองทำให้ไม่สามารถก่อสร้างถนนตามสัญญาได้ ประธานกรรมการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นผู้แทนตามกฎหมายขององค์การบริหารส่วนตำบลตามนัยมาตรา ๖๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลฯ จึงมีอำนาจสั่งให้ผู้ฟ้องคดีก่อสร้างเขื่อนกันดินพัง โดยถือว่าเป็นงานพิเศษซึ่งอยู่ในขอบข่ายทั่วไปแห่งวัตถุประสงค์ของสัญญาได้ เนื่องจากเป็นการก่อสร้างเพื่อให้สามารถดำเนินการก่อสร้างถนนตามข้อตกลงในสัญญาต่อไปได้ และถือว่าการสร้างเขื่อนดังกล่าวเป็นข้อตกลงส่วนหนึ่งของสัญญาแม้ว่าจะเป็นการตกลงด้วยวาจาก็ตาม)

(๕) สัญญาจ้างก่อสร้างปรับปรุงกิจการประปา

: คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๙๑/๒๕๔๙ สัญญาจ้างก่อสร้างปรับปรุงกิจการประปาระหว่างการประปาส่วนภูมิภาคกับเอกชน เป็นสัญญาที่มีคู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเป็นบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐ และมีลักษณะเป็นสัญญาจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค ประกอบกับข้อกำหนดในสัญญามีลักษณะเป็นการให้เอกสิทธิ์แก่ผู้ว่าจ้างซึ่งเป็นคู่สัญญาฝ่ายปกครอง สัญญาดังกล่าวจึงเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

<u>หมายเหตุ</u> คำวินิจฉัยของศาลคดีนี้ไม่ได้ระบุชัดเจนว่าข้อกำหนดในสัญญากรณีใดบ้างที่มีลักษณะเป็นการให้เอกสิทธิ์แก่ผู้ว่าจ้าง

๓.๔) สัญญาทางปกครองที่เป็นทั้งสัญญาที่มีวัตถุประสงค์ให้มีเครื่องมือสำคัญเพื่อให้การดำเนินการบริการสาธารณะบรรลุผลและเป็นสัญญาที่มีข้อกำหนดซึ่งแสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐ

- สัญญาจ้างจัดทำห้องปฏิบัติการวิทยาศาสตร์ คณิตศาสตร์ และภาษาอังกฤษ

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๕๓/๒๕๔๗ สัญญาจ้างจัดทำห้องปฏิบัติการวิทยาศาสตร์ คณิตศาสตร์ และภาษาอังกฤษ และสัญญาจ้างจัดทำครุภัณฑ์ประกอบห้องพร้อมส่วนควบ ระหว่างสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานกับเอกชนผู้รับจ้าง เพื่อใช้สำหรับจัดกระบวนการเรียนรู้ การถ่ายทอดความรู้ การฝึกการอบรม ฯลฯ อันเป็นการส่งเสริมการศึกษาขั้นพื้นฐานในสถานศึกษาที่อยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานผู้ว่าจ้างนั้น ห้องปฏิบัติการดังกล่าวเป็นเครื่องมือสำคัญประการหนึ่งเพื่อให้การจัดการศึกษาซึ่งถือว่าเป็นบริการสาธารณะของรัฐบรรลุผล ประกอบกับสัญญาข้างต้นมีข้อกำหนดที่มีลักษณะพิเศษที่ให้เอกสิทธิ์แก่ผู้ว่าจ้างซึ่งเป็นคู่สัญญาฝ่ายปกครองโดยไม่อาจพบในสัญญาทางแพ่งทั่วไป เช่น กรรมการตรวจการจ้าง ผู้ควบคุมงาน หรือบริษัทที่ปรึกษาที่ผู้ว่าจ้างแต่งตั้งมีอำนาจที่จะสั่งให้แก้ไข เปลี่ยนแปลง เพิ่มเติม หรือตัดทอน ซึ่งงานตามสัญญาได้ หากผู้รับจ้างขัดขืนไม่ปฏิบัติตามอาจถูกสั่งให้หยุดกิจการนั้นชั่วคราว โดยความล่าช้าในกรณีดังกล่าวผู้รับจ้างไม่อาจถือเป็นเหตุขอขยายวันทำการออกไปได้ นอกจากนั้น ผู้ว่าจ้างยังมีสิทธิที่จะสั่งให้ผู้รับจ้างทำงานพิเศษซึ่งไม่ได้แสดงไว้หรือรวมอยู่ในเอกสารสัญญาหากงานพิเศษนั้นๆ อยู่ในขอบข่ายทั่วไปแห่งวัตถุประสงค์ของสัญญา มีสิทธิสั่งให้เปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขแบบรูปและข้อกำหนดต่างๆ ในเอกสารสัญญาโดยไม่ทำให้สัญญาเป็นโมฆะ และหากในสัญญาไม่ได้กำหนดไว้ถึงอัตราค่าจ้างที่จะนำมาใช้สำหรับงานพิเศษหรืองานที่เพิ่มขึ้น ผู้ว่าจ้างและผู้รับจ้างจะได้ตกลงกันที่จะกำหนดอัตราหรือราคา รวมทั้งการขยายระยะเวลา (ถ้ามี) กันใหม่ ในกรณีที่ตกลงกันไม่ได้ผู้ว่าจ้างจะกำหนดอัตราจ้างหรือราคาตายตัวตามแต่ผู้ว่าจ้างจะเห็นว่าเหมาะสมและถูกต้อง ซึ่งผู้รับจ้างจะต้องปฏิบัติงานตามคำสั่งของผู้ว่าจ้าง ดังนั้น สัญญาดังกล่าวข้างต้นจึงเป็นสัญญาทางปกครอง

๔) แนวคำวินิจฉัยกรณีอื่น ๆ

๔.๑) กรณีที่ศาลวินิจฉัยว่าข้อพิพาทที่เกิดจากข้อตกลงตามประกาศประกวดราคาจ้างถือเป็นข้อพิพาทตามสัญญาทางปกครอง แม้ว่ายังไม่มีการทำสัญญาจ้าง

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๕๒/๒๕๔๘ ในคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่ผู้ชนะการประกวดราคาตามประกาศประกวดราคาจ้างเหมาก่อสร้างกลุ่มอาคารสังคมศาสตร์ของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ไม่ยอมเข้าทำสัญญาจ้างกับมหาวิทยาลัยฯ เป็นเหตุให้มหาวิทยาลัยฯ ริบหลักประกันซองและเรียกให้ผู้ชนะการประกวดราคาชำระดอกเบี้ยตามเงื่อนไขการประกวดราคา แต่ผู้ชนะการประกวดราคาเห็นว่าเป็นการริบหลักประกันซองโดยไม่ชอบด้วยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ และไม่ชอบด้วยเงื่อนไขการประกวดราคา จึงฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งริบหลักประกันและให้มหาวิทยาลัยฯ คืนหลักประกันดังกล่าวแก่ผู้ชนะการประกวดราคานั้น ประกาศประกวดราคาจ้างเหมาก่อสร้างเป็นคำเชื้อเชิญให้ทำคำเสนอ และการที่หน่วยงานทางปกครองผู้ประกาศประกวดราคาสั่งรับคำเสนอรับจ้างของผู้เสนอราคาเป็นคำสนอง ซึ่งถือว่าคำสนองดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองตามข้อ ๑ (๑)[๓๗] ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และมีผลก่อให้เกิดนิติสัมพันธ์เป็นสัญญานับแต่คำบอกกล่าวสนองไปถึงผู้เสนอตามมาตรา ๓๖๑ วรรคหนึ่ง[๓๘] ประกอบกับมาตรา ๓๖๖ วรรคสอง[๓๙] แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าตามประกาศประกวดราคา (คำเชื้อเชิญให้ทำคำเสนอ) และแบบใบเสนอราคามีเงื่อนไขกำหนดว่าหากผู้ชนะการประกวดราคาไม่ทำสัญญากับมหาวิทยาลัยฯ ผู้ชนะการประกวดราคายอมให้มหาวิทยาลัยฯริบหลักประกันซองหรือเรียกร้องจากผู้ออกหนังสือค้ำประกัน รวมทั้งยินดีชดใช้ค่าเสียหายต่างๆ ซึ่งผู้ชนะการประกวดราคาได้ยื่นใบเสนอราคา (คำเสนอ) ตามแบบดังกล่าวต่อมหาวิทยาลัยฯ โดยยอมรับตามเงื่อนไขข้างต้น และมหาวิทยาลัยฯ ได้มีคำสนองเป็นหนังสือแจ้งว่า มหาวิทยาลัยฯ เห็นควรจ้างผู้ชนะการประกวดราคาเป็นผู้ก่อสร้างตามโครงการ

---

[๓๗] <u>กฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙</u>

ให้การดำเนินการของเจ้าหน้าที่ดังต่อไปนี้ เป็นคำสั่งทางปกครอง

๑. การดำเนินการเกี่ยวกับการจัดหาหรือให้สิทธิประโยชน์ในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) การสั่งรับหรือไม่รับคำเสนอขาย รับจ้าง แลกเปลี่ยน ให้เช่า ซื้อ เช่า หรือให้สิทธิประโยชน์

ฯลฯ ฯลฯ

[๓๘-๓๙] <u>ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์</u>

มาตรา ๓๖๑ อันสัญญาระหว่างบุคคลซึ่งอยู่ห่างกันโดยระยะทางนั้นย่อมเกิดเป็นสัญญาขึ้นแต่เวลาเมื่อคำบอกกล่าวสนองไปถึงผู้เสนอ

ฯลฯ ฯลฯ

มาตรา ๓๖๖ ฯลฯ ฯลฯ

ถ้าได้ตกลงกันว่าสัญญาอันมุ่งจะทำนั้นจะต้องทำเป็นหนังสือไซร้ เมื่อกรณีเป็นที่สงสัย ท่านนับว่ายังมิได้มีสัญญาต่อกันจนกว่าจะได้ทำขึ้นเป็นหนังสือ

ในประกาศประกวดราคา ข้อพิพาทในคดีนี้จึงมิใช่ข้อพิพาทว่าการประกวดราคาไม่ชอบด้วยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ หรือคำสั่งรับคำเสนอรับจ้างไม่ชอบตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แต่เป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับข้อตกลงตามประกาศประกวดราคาซึ่งได้มีคำเสนอของผู้เสนอราคาและคำสนองของหน่วยงานทางปกครองผู้จัดประกวดราคาอันจะก่อให้เกิดสัญญาก่อสร้างกลุ่มอาคารทางสังคมศาสตร์ที่เป็นสัญญาทางปกครองต่อไปแล้ว ข้อตกลงดังกล่าวจึงถือเป็นสัญญาทางปกครองตามบทนิยามของมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ จึงเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๖๐/๒๕๔๘ กรณีที่เทศบาลนครนครราชสีมาจัดให้มีการสอบราคาจ้างก่อสร้างถนน คสล. พร้อมรางระบายน้ำ แต่เอกชนผู้เสนอราคาซึ่งชนะการสอบราคาไม่เข้าทำสัญญาจ้างกับเทศบาลฯ ตามที่กำหนดไว้ในเอกสารสอบราคาจ้างแนบท้ายประกาศสอบราคาฯ เป็นเหตุให้เทศบาลฯ ฟ้องเรียกค่าเสียหายจากผู้เสนอราคาดังกล่าว นั้น เนื่องจากประกาศสอบราคาจ้างเป็นการเชื้อเชิญให้ทำคำเสนอ และโดยที่เอกสารสอบราคาแนบท้ายประกาศสอบราคาในกรณีนี้ได้กำหนดให้ผู้เสนอราคาต้องยื่นเสนอราคาโดยใช้แบบใบเสนอราคาตามที่ทางเทศบาลฯ จัดให้ไว้เท่านั้น โดยในใบเสนอราคาดังกล่าวมีข้อความระบุว่าผู้เสนอราคายอมรับว่าเทศบาลฯ ไม่มีความผูกพันที่จะรับคำเสนอของผู้เสนอราคาหรือใบเสนอราคาใดๆ รวมทั้งไม่ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายใดๆ อันอาจเกิดขึ้นในการที่ผู้เสนอราคาได้เข้าเสนอราคา ดังนั้น เมื่อปรากฏว่าผู้เสนอราคาได้เสนอราคาตามใบเสนอราคาดังกล่าว จึงเป็นการทำคำเสนอต่อเทศบาลฯ โดยเทศบาลฯ อยู่ในฐานะที่เหนือกว่าผู้เสนอราคา และการที่เทศบาลฯ ได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้เสนอราคาซึ่งชนะการสอบราคาไปทำสัญญาจ้างภายในเวลาที่กำหนดไว้ในเอกสารสอบราคานั้น เป็นคำสนองอันก่อให้เกิดสัญญาอย่างหนึ่งซึ่งไม่ใช่สัญญาจ้างก่อสร้างถนนตามประกาศสอบราคา โดยถือได้ว่าสัญญาที่เกิดขึ้นก่อนสัญญาจ้างดังกล่าว เป็นสัญญาที่มีข้อกำหนดในสัญญาซึ่งมีลักษณะพิเศษที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐเพื่อให้การใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินกิจการทางปกครองอันได้แก่การบริการสาธารณะบรรลุผล จึงเข้าลักษณะเป็นสัญญาทางปกครอง กรณีข้างต้นจึงเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

๔.๒) กรณีที่ศาลไม่ได้ระบุว่าสัญญาทางปกครองเป็นสัญญาทางปกครองประเภทใด

มีคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดจำนวนหนึ่งที่ศาลวินิจฉัยว่าเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ โดยไม่ได้ระบุเหตุผลในการที่วินิจฉัยว่าสัญญาพิพาทเป็นสัญญาทางปกครอง เช่น

- สัญญาจ้างก่อสร้างระบบระบายน้ำ ระบบรวบรวมและบำบัดน้ำเสีย ซึ่งมีข้อพิพาทเกี่ยวกับการจ่ายเงินชดเชยค่างานก่อสร้าง (ค่า K) และการชำระดอกเบี้ย[๔๐] (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๑๙/๒๕๔๗)

- สัญญาให้เอกชนดำเนินการให้บริการบัตรโทรศัพท์ระหว่างประเทศ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๑๐/๒๕๔๖)

- สัญญาซื้อขายระบบควบคุมสัญญาณไฟจราจร (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ค.๑/๒๕๔๗)

- สัญญากู้ยืมเงินตามโครงการแทรกแซงตลาดหัวมันสำปะหลัง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๒๖/๒๕๔๗)

- สัญญาจ้างก่อสร้างคลองส่งน้ำดาดคอนกรีตพร้อมอาคารชลประทาน (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๔๓/๒๕๔๗)

- สัญญาที่ธนาคารแห่งประเทศไทยอนุมัติให้พนักงานลาศึกษาต่อยังต่างประเทศ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๕๘/๒๕๔๙)

- สัญญาที่ส่วนราชการอนุมัติให้เจ้าหน้าที่ในสังกัดลาศึกษาต่อทั้งภายในประเทศ ต่างประเทศ และสัญญารับทุนอุดหนุนการศึกษา (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๕๖/๒๕๔๘, ที่ ๔๗๑/๒๕๔๙, ที่ ๖๘๙/๒๕๔๙ และที่ ๖๙๘/๒๕๔๙)

- สัญญาการเป็นนักศึกษาของมหาวิทยาลัย (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๙/๒๕๔๘, ที่ ๘๐/๒๕๔๘, ที่ ๘๑/๒๕๔๘, ที่ ๘๒/๒๕๔๘, ที่ ๙๐/๒๕๔๘, ที่ ๙๑/๒๕๔๘, ที่ ๙๒/๒๕๔๘, ที่ ๙๓/๒๕๔๘, ที่ ๑๑๖/๒๕๔๘, ที่ ๑๕๖/๒๕๔๘ และที่ ๑๕๗/๒๕๔๘)

---

[๔๐] ตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๙๔/๒๕๔๔ วินิจฉัยว่า สัญญาจ้างก่อสร้างระบบระบายน้ำ ระบบรวบรวมและบำบัดน้ำเสียซึ่งมีเทศบาลเมืองเป็นผู้ว่าจ้างให้เอกชนดำเนินการ เป็นสัญญาทางปกครองและเป็นสัญญาแบบปรับราคาได้เพราะมีข้อสัญญากำหนดให้สามารถปรับราคาค่างานก่อสร้างตามสูตรการปรับราคา เมื่อคดีนี้มีข้อพิพาทเกี่ยวกับการจ่ายเงินชดเชยค่างานก่อสร้าง (ค่า K) และดอกเบี้ยตามสัญญาจ้างฯ จึงเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

- สัญญาจ้างก่อสร้างหอกระจายข่าวประจำหมู่บ้าน (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๐๖/๒๕๔๙)

- สัญญาเข้าเป็นนักเรียนช่างฝีมือทหาร (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๕๔/๒๕๔๙)

- สัญญาเข้ารับราชการเป็นข้าราชการทหารต่ำกว่าชั้นสัญญาบัตร (บรรจุครั้งแรกในอัตราจ่า) และสัญญาสำหรับข้าราชการที่ทางราชการอนุญาตให้ลาไปศึกษาในสถานศึกษาภายในประเทศ โดยทุนส่วนตัวนอกกระทรวงกลาโหม (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๒๔/๒๕๔๙)

- สัญญาจ้างเหมาก่อสร้างอาคารที่ทำการและที่พักอาศัยสถานีตำรวจ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๐๖/๒๕๔๙)

- สัญญาจ้างก่อสร้างถนนลูกรังในหมู่บ้าน (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๖๑/๒๕๔๙)

- สัญญาของผู้สมัครเข้าเป็นนักเรียนดุริยางค์ทหารบก (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๗๒/๒๕๔๙ และที่ ๘๒๒/๒๕๔๙)

- สัญญาซื้อขายที่ดินและสิ่งปลูกสร้างเพื่อก่อสร้างทางพิเศษตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๘๖/๒๕๔๙)

- สัญญาจ้างขุดลอกอ่างเก็บน้ำ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๐/๒๕๔๘)

- สัญญาจ้างก่อสร้างอาคารเรียน (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๔/๒๕๔๘, ที่ ๒๒๗/๒๕๔๘ และที่ ๔๗๐/๒๕๔๘)

- สัญญาจ้างก่อสร้างอาคารสถานีอนามัย (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๗/๒๕๔๘)

- สัญญาจ้างก่อสร้างอาคารที่ทำการไปรษณีย์รับจ่ายและอาคารที่ทำการสื่อสารโทรคมนาคม (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๙๔/๒๕๔๘ และที่ ๑๕๔/๒๕๔๘)

- สัญญาจ้างปลูกและบำรุงป่าเขตป่าสงวนแห่งชาติ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๑๗/๒๕๔๘)

- สัญญาจ้างก่อสร้างประตูระบายน้ำและประตูเรือสัญจร (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๙๕๒/๒๕๔๘)

- สัญญานำรถตู้ปรับอากาศเข้าร่วมเป็นรถตู้โดยสาร (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๑๒/๒๕๔๘)

- สัญญาจ้างให้ทำงานโครงการระบบบริหารงานสำนักงานที่ปรึกษาการเกษตรอิเล็กทรอนิกส์ ณ สำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๒๐/๒๕๔๙)

- สัญญาจ้างก่อสร้างอาคารเรียน (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๕๒/๒๕๔๙ และที่ ๖๐๗/๒๕๔๙)

- สัญญาจ้างตรวจสอบและรับผิดชอบคุณภาพและน้ำหนักของข้าวสาร (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๙๕/๒๕๔๙)

- สัญญาจ้างบริษัทที่ปรึกษางานสำรวจออกแบบและควบคุมงานก่อสร้าง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๕๕/๒๕๔๙)

๒.๒ สัญญาที่มีคำวินิจฉัยว่าไม่ใช่สัญญาทางปกครอง แต่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

นอกจากแนวคำวินิจฉัยเกี่ยวกับการเป็นสัญญาทางปกครองตามที่ได้กล่าวมาข้างต้นแล้ว ยังมีสัญญาบางประเภทที่แม้ว่าโดยเนื้อหาของตัวสัญญานั้นเองจะไม่ใช่สัญญาทางปกครอง แต่ก็ถือว่าเป็นสัญญาที่เกี่ยวเนื่องกับสัญญาทางปกครองและอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองเช่นเดียวกัน ซึ่งได้แก่สัญญาดังต่อไปนี้

๑) สัญญาค้ำประกันสัญญาทางปกครอง

ข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาค้ำประกันสัญญาทางปกครองนั้น คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลและศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยในแนวทางเดียวกันว่าสัญญาค้ำประกันเป็นสัญญาอุปกรณ์ของสัญญาทางปกครองซึ่งเป็นสัญญาหลัก ข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาดังกล่าวจึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองเช่นเดียวกับสัญญาหลัก โดยมีตัวอย่างคำวินิจฉัย ดังนี้

: คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๒๘/๒๕๔๖ สัญญาจ้างปรับปรุงถนนระหว่างเทศบาลนครยะลากับเอกชนคู่สัญญา เป็นสัญญาจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคอันเป็นบริการสาธารณะ จึงเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ สำหรับสัญญาค้ำประกันการปฏิบัติตามสัญญาจ้างดังกล่าว แม้จะมีลักษณะเป็นสัญญาทางแพ่ง แต่ก็เป็นสัญญาอุปกรณ์ของสัญญาจ้างปรับปรุงถนนซึ่งเป็นสัญญาทางปกครอง ประกอบกับได้มีการฟ้องเกี่ยวกับกรณีพิพาทตามสัญญาทางปกครองซึ่งเป็นสัญญาหลักอยู่ที่ศาลปกครอง และข้อพิพาทในคดีสัญญาอุปกรณ์มีการโต้แย้งเกี่ยวกับการปฏิบัติ

ตามสัญญาหลักว่าผู้รับจ้างไม่ได้ผิดสัญญา จึงมีประเด็นต้องวินิจฉัยเกี่ยวข้องกับสัญญาหลักเสียก่อน ซึ่งจะมีผลไปถึงสัญญาค้ำประกันต่อไป ดังนั้น กรณีพิพาทเกี่ยวกับการฟ้องให้ชำระเงินตามสัญญาค้ำประกันจึงต้องฟ้องต่อศาลปกครองซึ่งเป็นศาลที่มีเขตอำนาจเดียวกันกับศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่พิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองอันเป็นสัญญาหลัก

: คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๓๕/๒๕๔๗ สัญญาค้ำประกันของผู้ปกครองระหว่างกองทัพอากาศกับเอกชนผู้ให้สัญญา (ผู้อุปการะของผู้เข้าศึกษาในโรงเรียนจ่าอากาศของกองทัพอากาศ) โดยผู้ให้สัญญารับรองว่า หากผู้เข้าศึกษาสำเร็จการศึกษาตามหลักสูตรของโรงเรียนจ่าอากาศแล้ว ต้องเข้ารับราชการในสังกัดกองทัพอากาศ หากผู้เข้าศึกษาลาออกหรือออกจากราชการก่อนครบกำหนดเวลาตามที่ระบุไว้ในสัญญา ผู้ให้สัญญายอมรับชดใช้ค่าปรับให้แก่ทางราชการ สัญญาค้ำประกันของผู้ปกครองจึงเป็นสัญญาที่มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อให้ผู้เข้าศึกษาตามหลักสูตรข้างต้นเข้ารับราชการทหารต่อไปเพื่อดำเนินการหรือมีส่วนร่วมในการดำเนินการบริการสาธารณะ อันมีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครอง ข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาดังกล่าวจึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ สำหรับสัญญาค้ำประกันการปฏิบัติตามสัญญาค้ำประกันของผู้ปกครองข้างต้นนั้น มีลักษณะเป็นสัญญาอุปกรณ์โดยมีสัญญาค้ำประกันของผู้ปกครองเป็นสัญญาหลัก ดังนั้น เมื่อข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาหลักอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาอุปกรณ์จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองเช่นเดียวกัน

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๒๑/๒๕๔๗ สัญญาลาศึกษาต่อมีวัตถุประสงค์หลักให้ผู้ลาศึกษากลับมารับราชการในหน่วยงานทางปกครองจึงเป็นสัญญาทางปกครองตามนัยคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๒๕/๒๕๔๕[๔๑] และสัญญาค้ำประกันสัญญาลาศึกษาต่อเป็นสัญญาอุปกรณ์ของสัญญาดังกล่าวซึ่งเป็นสัญญาทางปกครอง ดังนั้น การฟ้องเรียกให้ชำระเงินตามสัญญาค้ำประกันจึงต้องฟ้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจเดียวกันกับศาลที่พิจารณาคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองอันเป็นสัญญาหลักตามนัยคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๒๘/๒๕๔๖

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๔๗/๒๕๔๗ สัญญาค้ำประกันสัญญารับทุนเพื่อการศึกษา แม้จะเป็นเอกเทศสัญญาที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่ก็เป็นสัญญาอุปกรณ์ของสัญญารับทุนเพื่อการศึกษาอันเป็นสัญญาทางปกครองซึ่งอยู่ใน

[๔๑] โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมในหน้าที่ ๕๑

เขตอำนาจของศาลปกครอง ประกอบกับการวินิจฉัยตามสัญญาค้ำประกันจำต้องวินิจฉัยเกี่ยวกับสัญญารับทุนเพื่อการศึกษาอันเป็นสัญญาหลักเสียก่อน ดังนั้น เมื่อศาลปกครองมีอำนาจรับคำฟ้องในประเด็นที่ฟ้องเกี่ยวกับการผิดสัญญารับทุนเพื่อการศึกษาอันเป็นสัญญาหลักไว้พิจารณา ศาลปกครองย่อมมีอำนาจพิจารณาในประเด็นที่ผู้ค้ำประกันผิดสัญญาค้ำประกันอันเป็นสัญญาอุปกรณ์ด้วย

(คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่วินิจฉัยในแนวทางเดียวกัน ได้แก่ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๕๘/๒๕๔๙, คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๑๖/๒๕๔๘, ที่ ๑๑๘/๒๕๔๘, ที่ ๑๕๖/๒๕๔๘, ที่ ๑๕๗/๒๕๔๘, ที่ ๗๗๒/๒๕๔๘, ที่ ๘๕๖/๒๕๔๘, ที่ ๔๔๕/๒๕๔๙, ที่ ๔๗๑/๒๕๔๙, ที่ ๕๕๑/๒๕๔๙, ที่ ๕๕๔/๒๕๔๙, ที่ ๖๒๔/๒๕๔๙, ที่ ๖๙๘/๒๕๔๙ และที่ ๗๐๘/๒๕๔๙)

<u>ข้อสังเกต</u> ตามแนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลและของศาลปกครองสูงสุดดังที่กล่าวมาข้างต้น ได้วินิจฉัยวางหลักไว้สรุปได้ว่า การฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาอุปกรณ์ต้องยื่นฟ้องต่อศาลเดียวกันกับศาลที่พิจารณาพิพากษาคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาหลัก ดังนั้น จากหลักการดังกล่าว เมื่อมีการวินิจฉัยว่าข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองอันเป็นสัญญาหลักอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาค้ำประกันซึ่งเป็นสัญญาอุปกรณ์ของสัญญาทางปกครองจึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองด้วย และจากหลักการเดียวกันนี้ มีผลทำให้กรณีที่ได้มีการนำข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองอันเป็นสัญญาหลักยื่นฟ้องต่อศาลยุติธรรมไว้ก่อนที่ศาลปกครองจะเปิดทำการ หากต่อมาประสงค์ที่จะฟ้องให้ผู้ค้ำประกันรับผิดตามสัญญาค้ำประกัน ก็ต้องยื่นฟ้องต่อศาลยุติธรรมเช่นเดียวกัน (แม้ว่าศาลปกครองจะเปิดทำการแล้วก็ตาม) โดยปรากฏตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๐๐/๒๕๔๘ ซึ่งวินิจฉัยว่ากรณีที่ผู้รับทุนผิดสัญญารับทุนการศึกษาเพื่อศึกษาต่อต่างประเทศโดยไม่มารายงานตัวเพื่อปฏิบัติราชการตามสัญญา ซึ่งหน่วยงานทางปกครองคู่สัญญาได้ยื่นฟ้องให้ผู้รับทุนรับผิดตามสัญญาต่อศาลยุติธรรมไว้ก่อนที่ศาลปกครองเปิดทำการแล้ว โดยศาลยุติธรรมได้มีคำพิพากษาจนคดีถึงที่สุดให้ผู้รับทุนรับผิดชดใช้เงินตามสัญญา แต่ในชั้นบังคับคดีปรากฏว่าหน่วยงานคู่สัญญาไม่สามารถยึดหรืออายัดทรัพย์ของผู้รับทุนเพื่อนำมาชำระหนี้ได้ การที่หน่วยงานคู่สัญญาจะนำคดีมายื่นฟ้องให้ผู้ค้ำประกันรับผิดตามสัญญาค้ำประกันอันเป็นสัญญาอุปกรณ์จึงต้องยื่นฟ้องต่อศาลเดียวกันกับศาลที่ได้วินิจฉัยเกี่ยวกับความรับผิดตามสัญญาอันเป็นสัญญาหลัก ซึ่งในที่นี้ได้แก่ศาลยุติธรรม ทั้งนี้ เพื่อให้การตรวจสอบโดยองค์กรศาล

อยู่ในเขตอำนาจของศาลเดียวกันโดยตลอด (คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่วินิจฉัยในแนวทางเดียวกัน ได้แก่ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๐๑/๒๕๔๙)

๒) สัญญาโอนสิทธิเรียกร้องในหนี้ที่เกิดจากสัญญาทางปกครอง

คำวินิจฉัยเกี่ยวกับสัญญาประเภทนี้ ยังไม่ปรากฏคำวินิจฉัยของศาลปกครอง คงมีแต่เพียงคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ดังนี้

: คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๘/๒๕๔๘ โจทก์เป็นผู้รับโอนสิทธิเรียกร้องของเอกชนซึ่งเป็นผู้รับจ้างก่อสร้างอาคารศูนย์ศึกษาวิจัยศิลปกรรมฯ ให้กับกรมศิลปากรผู้ว่าจ้าง ยื่นฟ้องกรมศิลปากรเป็นจำเลยเพื่อเรียกให้ชำระค่าเสียหายเนื่องจากกรมศิลปากรไม่ชำระเงินค่าจ้างก่อสร้างอาคารดังกล่าวให้แก่โจทก์ตามสัญญาโอนสิทธิเรียกร้องระหว่างโจทก์กับผู้รับจ้างก่อสร้าง กรณีดังกล่าวแม้จะไม่ใช่ข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาจ้างก่อสร้างอาคารโดยตรง แต่เป็นเรื่องที่เกี่ยวเนื่องมาจากสิทธิและหน้าที่ของกรมศิลปากรกับเอกชนที่ผูกพันเป็นคู่สัญญาในสัญญาจ้างก่อสร้างอาคาร เมื่อสัญญาจ้างก่อสร้างอาคารดังกล่าวเป็นสัญญาทางปกครอง เนื่องจากอาคารที่ก่อสร้างเป็นเครื่องมือสำคัญในการดำเนินการบริการสาธารณะเกี่ยวกับการส่งเสริมศิลปวัฒนธรรมซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของกรมศิลปากรให้บรรลุผล ข้อพิพาทข้างต้นจึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

๓) การรับสภาพความรับผิดในหนี้ที่เกิดจากสัญญาทางปกครอง

กรณีที่เอกชนซึ่งเป็นคู่สัญญาทางปกครองมีหนังสือรับสภาพความรับผิดเพื่อชำระหนี้ที่เกิดขึ้นตามสัญญาทางปกครองซึ่งพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีแล้วนั้น ศาลปกครองสูงสุดมีคำวินิจฉัยว่า หน่วยงานทางปกครองซึ่งเป็นคู่สัญญาทางปกครองมีสิทธิฟ้องเรียกให้มีการชำระหนี้ได้เฉพาะตามจำนวนที่มีการรับสภาพความรับผิดไว้เท่านั้น เนื่องจากไม่ใช่การฟ้องเรียกตามสัญญาเดิม โดยต้องฟ้องภายในกำหนดเวลาหนึ่งปีนับแต่วันที่มีการรับสภาพความรับผิด ซึ่งปรากฏตามคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด ดังนี้

: คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๐๙/๒๕๔๙ กรณีที่หน่วยงานทางปกครองผู้ให้ทุนการศึกษาตามสัญญาการรับทุนเพื่อศึกษาต่อในต่างประเทศ ฟ้องขอให้ผู้รับทุนซึ่งลาออกจากราชการก่อนครบกำหนดเวลาปฏิบัติราชการชดใช้ทุนตามสัญญาฯ ให้ชดใช้ทุนพร้อมเบี้ยปรับ โดยได้ยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แล้ว แต่ต่อมาผู้รับทุนได้มีหนังสือยอมรับสภาพความรับผิดว่า หน่วยงาน

ทางปกครองคู่สัญญามีสิทธิเรียกให้ตนชำระเงินกรณีผิดสัญญารับทุนตามจำนวนที่ระบุไว้ในหนังสือดังกล่าวได้นั้น ถือได้ว่าผู้รับทุนในฐานะลูกหนี้ได้รับสภาพความรับผิดโดยมีหลักฐานเป็นหนังสือ เป็นเหตุให้อายุความการเรียกร้องหนี้ทุนการศึกษาข้างต้นขยายเป็นสองปีนับแต่วันที่ได้รับสภาพความรับผิดโดยมีหลักฐานเป็นหนังสือตามมาตรา ๑๙๓/๒๘ วรรคสอง[๔๒] ประกอบกับมาตรา ๑๙๓/๓๕[๔๓] แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่โดยที่การฟ้องคดีปกครองมีกำหนดระยะเวลานานที่สุดเพียงหนึ่งปี ดังนั้น หน่วยงานทางปกครองคู่สัญญาจึงฟ้องคดีเฉพาะตามมูลหนี้อันเกิดจากการรับสภาพความรับผิดได้เพียงภายในกำหนดเวลาหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้รับทุนรับสภาพความรับผิด และเนื่องจากมูลหนี้ที่หน่วยงานทางปกครองข้างต้นมีสิทธิฟ้องเรียกได้จากผู้รับทุนเป็นมูลหนี้อันเกิดจากหลักฐานการรับสภาพความรับผิดเป็นหนังสือ ไม่ใช่ฟ้องเรียกตามสัญญาเดิม จำนวนเงินที่จะฟ้องเรียกร้องได้จึงต้องเป็นไปตามจำนวนที่มีการรับสภาพความรับผิดไว้เท่านั้น และกรณีดังกล่าวจะฟ้องผู้ค้ำประกันสัญญาการรับทุนให้ต้องรับผิดตามหนังสือรับสภาพความรับผิดไม่ได้ตามนัยมาตรา ๑๙๓/๒๘ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

(คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่วินิจฉัยในแนวทางเดียวกัน ได้แก่ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๐๘/๒๕๔๙)

[๔๒-๔๓] ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๑๙๓/๒๘ การชำระหนี้ตามสิทธิเรียกร้องซึ่งขาดอายุความแล้วนั้นไม่ว่ามากน้อยเพียงใดจะเรียกคืนไม่ได้ แม้ว่าผู้ชำระหนี้จะไม่รู้ว่าสิทธิเรียกร้องขาดอายุความแล้วก็ตาม

บทบัญญัติในวรรคหนึ่ง ให้ใช้บังคับแก่การที่ลูกหนี้รับสภาพความรับผิดโดยมีหลักฐานเป็นหนังสือ หรือโดยการให้ประกันด้วย แต่จะอ้างความข้อนี้ขึ้นเป็นโทษแก่ผู้ค้ำประกันเดิมไม่ได้

ฯลฯ ฯลฯ

มาตรา ๑๙๓/๒๗ ผู้รับจำนอง ผู้รับจำนำ ผู้ทรงสิทธิยึดหน่วง หรือผู้ทรงบุริมสิทธิเหนือทรัพย์สินของลูกหนี้อันตนได้ยึดถือไว้ ยังคงมีสิทธิบังคับชำระหนี้จากทรัพย์สินที่จำนอง จำนำ หรือที่ได้ยึดถือไว้ แม้ว่าสิทธิเรียกร้องส่วนที่เป็นประธานจะขาดอายุความแล้วก็ตาม แต่จะใช้สิทธินั้นบังคับให้ชำระดอกเบี้ยที่ค้างย้อนหลังเกินห้าปีขึ้นไปไม่ได้

ฯลฯ ฯลฯ

มาตรา ๑๙๓/๓๕ ภายใต้บังคับมาตรา ๑๙๓/๒๗ สิทธิเรียกร้องที่เกิดขึ้นจากการที่ลูกหนี้รับสภาพความรับผิดโดยมีหลักฐานเป็นหนังสือหรือโดยการให้ประกันตามมาตรา ๑๙๓/๒๘ วรรคสอง ให้มีกำหนดอายุความสองปีนับแต่วันที่ได้รับสภาพความรับผิดหรือให้ประกัน

๒.๓ สัญญาที่มีคำวินิจฉัยว่าไม่ใช่สัญญาทางปกครอง

แนวทางในการวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดเกี่ยวกับสถานะของสัญญาที่ไม่ใช่สัญญาทางปกครองนั้น ศาลจะพิจารณาประกอบกันทั้งสถานะของสัญญาทางปกครองตามกฎหมาย คือ ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ และตามมติของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ ๖/๒๕๔๔ รวมทั้งพิจารณาถึงการแสดงเจตนาของคู่กรณีในการเข้าทำสัญญา กล่าวคือ หากเป็นการแสดงเจตนาในฐานะที่เท่าเทียมกัน ศาลจะวินิจฉัยว่าเป็นสัญญาทางแพ่ง อย่างไรก็ตาม มีคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดบางคำวินิจฉัยที่ศาลพิจารณาสถานะของสัญญาโดยนำหลักเพียงเรื่องใดเรื่องหนึ่งมาวินิจฉัย ดังนั้น เพื่อให้สอดคล้องกับการเรียบเรียงแนวคำวินิจฉัยที่ศาลวินิจฉัยว่าเป็นสัญญาทางปกครองดังได้กล่าวมาแล้วข้างต้น จึงขอแบ่งหัวข้อในการสรุปสัญญาที่ศาลวินิจฉัยว่าไม่เป็นสัญญาทางปกครองในทำนองเดียวกัน ดังนี้

๑) สัญญาที่มีคำวินิจฉัยว่าไม่ใช่สัญญาให้จัดทำบริการสาธารณะหรือมีวัตถุประสงค์เกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะ

๑.๑) สัญญาจ้างทำความสะอาดอาคารของหน่วยงานของรัฐ

(๑) สัญญาจ้างทำความสะอาดสุขาภายในสวนสัตว์

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๐/๒๕๔๖ สัญญาจ้างทำความสะอาดสุขาภายในสวนสัตว์ดุสิตเป็นเพียงการให้บริการด้านสุขาแก่ประชาชนที่เข้ามาชมสวนสัตว์ ไม่เป็นบริการสาธารณะของรัฐเพราะแม้รัฐไม่จัดทำก็ไม่มีผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะแต่อย่างใด จึงเป็นสัญญาทางแพ่ง ไม่ใช่สัญญาทางปกครอง

(๒) สัญญาจ้างทำความสะอาดอาคารโรงพยาบาล

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๙๔/๒๕๔๙ สัญญาจ้างทำความสะอาดอาคารโรงพยาบาลของรัฐ เป็นเพียงสัญญาจ้างทำของตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ประกอบกับการรักษาความสะอาดของโรงพยาบาลเป็นเพียงเพื่อให้ความสะดวกแก่ประชาชนที่เข้ามารับการรักษาที่โรงพยาบาล สัญญาดังกล่าวจึงไม่ได้เป็นสัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะหรือเข้าร่วมจัดทำบริการสาธารณะตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

๑.๒) สัญญารับทุนการศึกษาเพื่อศึกษาหลักสูตรประกาศนียบัตรบัณฑิตตามโครงการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๑๔/๒๕๔๗ สัญญารับทุนการศึกษาเพื่อศึกษาหลักสูตรประกาศนียบัตรบัณฑิตตามโครงการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองของคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติระหว่างมหาวิทยาลัยเชียงใหม่กับบัณฑิตผู้รับทุน มีวัตถุประสงค์เพียงเพื่อให้ทุนการศึกษาแก่ผู้รับทุนที่ศึกษาหลักสูตรดังกล่าวให้มีความรู้ความสามารถตามวัตถุประสงค์ของหลักสูตร แม้ในขณะที่กำลังศึกษาจะต้องปฏิบัติการจริงในพื้นที่หมู่บ้านและชุมชนเมืองร้อยละ ๘๐ ของหลักสูตร โดยนำความรู้ที่ได้จากการเรียนเนื้อหาร้อยละ ๒๐ ของหลักสูตรมาแนะนำให้คำปรึกษาแก่ประชาชนในหมู่บ้านและชุมชนเมืองก็ตาม แต่ก็เป็นเพียงกระบวนการหนึ่งของหลักสูตรที่จัดให้มีการศึกษาในรูปแบบเชิงปฏิบัติการเพื่อเพิ่มทักษะให้ผู้ศึกษาเท่านั้น หาได้ถึงขนาดเป็นการให้ผู้ศึกษาใช้อำนาจทางปกครองจัดทำบริการสาธารณะไปในตัวด้วยไม่ อีกทั้งข้อกำหนดในสัญญาก็ไม่ได้ระบุว่าเมื่อสำเร็จการศึกษาแล้ว ผู้รับทุนต้องเข้าไปจัดทำบริการสาธารณะอย่างใดอย่างหนึ่งของหมู่บ้านหรือชุมชน สัญญาดังกล่าวจึงไม่มีลักษณะเป็นสัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะอันจะเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

(คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่วินิจฉัยในแนวทางเดียวกัน ได้แก่ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๙๘/๒๕๔๗)

๑.๓) สัญญาการศึกษาอบรมเป็นนักเรียนเดินเรือพาณิชย์

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๐/๒๕๔๙ สัญญาการศึกษาอบรมเป็นนักเรียนเดินเรือพาณิชย์ระหว่างผู้ถูกฟ้องคดีกับกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี (ผู้ฟ้องคดี) แม้จะเป็นสัญญาที่มีคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองและมีวัตถุแห่งสัญญาเป็นการให้ผู้ถูกฟ้องคดีเข้าศึกษาอบรมในหลักสูตรนักเรียนเดินเรือพาณิชย์ก็ตาม แต่ก็เป็นการให้การศึกษาอบรมเพื่อให้ผู้ถูกฟ้องคดีนำความรู้ไปประกอบอาชีพการเดินเรือพาณิชย์สำหรับตนเอง โดยไม่มีข้อกำหนดใดในสัญญาบังคับให้ผู้ถูกฟ้องคดีต้องเข้ารับราชการหรือทำงานในส่วนราชการหรือองค์การของรัฐภายหลังสำเร็จการศึกษาแต่อย่างใด สัญญาดังกล่าวจึงไม่มีลักษณะเป็นสัญญาที่ให้ผู้ถูกฟ้องคดีเข้าดำเนินการหรือมีส่วนร่วมในการบริการสาธารณะ จึงไม่เข้าลักษณะของสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

(คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่วินิจฉัยในแนวทางเดียวกัน ได้แก่ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๘๖/๒๕๔๘, ที่ ๘๔๗/๒๕๔๘, ที่ ๘๕๑/๒๕๔๘, ที่ ๘๕๔/๒๕๔๘ และที่ ๘๕๕/๒๕๔๘)

๑.๔) สัญญาเช่าคลังสินค้าเพื่อเก็บรักษาข้าวเปลือกที่รับจำนำจากเกษตรกร

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๐๕/๒๕๔๙ สัญญาเช่าคลังสินค้าเพื่อเก็บรักษาข้าวเปลือกที่รับจำนำจากเกษตรกรในโครงการรับจำนำข้าวเปลือกตามมติคณะรัฐมนตรีระหว่างองค์การตลาดเพื่อเกษตรกร (ผู้ถูกฟ้องคดี) กับเอกชน (ผู้ฟ้องคดี) แม้จะมีผู้ถูกฟ้องคดีเป็นผู้มีหน้าที่รับจำนำข้าวเปลือกจากเกษตรกรซึ่งอาจถือเป็นการจัดทำบริการสาธารณะได้ก็ตาม แต่ผู้ฟ้องคดีก็มิได้มีส่วนร่วมในการรับจำนำข้าวเปลือกดังกล่าว เป็นแต่เพียงผู้ให้เช่าคลังสินค้าเพื่อเก็บข้าวเปลือกที่ผู้ถูกฟ้องคดีรับจำนำมาเท่านั้น ผู้ฟ้องคดีไม่มีสิทธิเก็บกุญแจคลังสินค้า เคลื่อนย้ายกองข้าวสาร ตลอดจนสั่งการให้คนงานดำเนินการนอกเหนือจากที่ผู้เช่าคลังสินค้ามีคำสั่งให้ปฏิบัติ การจัดทำบริการสาธารณะดังกล่าวจึงเป็นหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีเพียงฝ่ายเดียว มิอาจถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้เข้าดำเนินการหรือเข้าร่วมดำเนินการบริการสาธารณะโดยตรง สัญญาเช่าคลังสินค้าดังกล่าวจึงเป็นสัญญาเช่าตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่คู่กรณีทั้งสองฝ่ายผูกพันตนด้วยใจสมัครบนพื้นฐานแห่งความเสมอภาค นอกจากนี้ แม้ว่าข้อสัญญาบางประการจะเอื้อประโยชน์ให้แก่สัญญาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมากกว่าอีกฝ่าย แต่ก็ถือเป็นสิทธิของคู่สัญญาที่ยินยอมให้กันเท่านั้น มิได้ถือเป็นเอกสิทธิ์ของรัฐแต่อย่างใด ดังนั้น สัญญาเช่าคลังสินค้าพิพาทจึงมิใช่สัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

(คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่วินิจฉัยในแนวทางเดียวกัน ได้แก่ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๗๐/๒๕๔๙)

๒) สัญญาที่มีคำวินิจฉัยว่าไม่ใช่สัญญาจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค

- สัญญาจ้างปรับปรุงซ่อมแซมทาสีตัวอาคารและเปลี่ยนสายไฟที่ทำการไปรษณีย์

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๐/๒๕๔๕ สัญญาจ้างปรับปรุงซ่อมแซมทาสีตัวอาคารและเปลี่ยนสายไฟที่ทำการไปรษณีย์ ระหว่างการสื่อสารแห่งประเทศไทยกับเอกชนผู้รับจ้าง เป็นสัญญาซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ตัวอาคารเรียบร้อย ไม่กระทบกระเทือนการ

ให้บริการสาธารณะแต่อย่างใด และไม่ใช่สัญญาจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค แต่มีลักษณะเป็นสัญญาทางแพ่ง[๔๔]

๓) สัญญาที่มีคำวินิจฉัยว่าไม่ใช่สัญญาให้จัดทำบริการสาธารณะและไม่ใช่สัญญาจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค

๓.๑) สัญญาจำหน่ายกระแสไฟฟ้าของการไฟฟ้านครหลวง

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๘๓/๒๕๔๖ สัญญาเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจจำหน่ายกระแสไฟฟ้าของการไฟฟ้านครหลวงเพื่อการใช้ไฟฟ้าในกิจการส่วนตัวของเอกชน เป็นข้อพิพาทที่เกิดจากการที่หน่วยงานทางปกครองให้บริการสาธารณะแก่เอกชนไม่ใช่การมอบอำนาจให้เอกชนเข้าดำเนินการหรือร่วมดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค สัญญาดังกล่าวจึงเป็นสัญญาที่คู่สัญญามุ่งผูกพันกันบนพื้นฐานแห่งความเสมอภาคอันมีลักษณะเป็นสัญญาทางแพ่ง ไม่ใช่สัญญาทางปกครอง

๓.๒) สัญญาอุทิศที่ดินให้แก่ทางราชการเพื่อสร้างตลาดสด

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๙/๒๕๔๗ สัญญาที่เอกชนอุทิศที่ดินให้แก่เทศบาลเพื่อสร้างตลาดสด แม้คู่สัญญาฝ่ายหนึ่งจะเป็นหน่วยงานทางปกครอง แต่การดำเนินกิจการตลาดสดไม่ได้มีลักษณะเป็นสัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะหรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคโดยตรง แต่เป็นการดำเนินกิจการเพื่อประโยชน์ในเชิงพาณิชย์ โดยมีการเรียกเก็บค่าเช่าจากผู้ประกอบการในลักษณะเอกชนต่อเอกชน และไม่ใช่การใช้เอกสิทธิ์ของรัฐเหนือคู่สัญญาเพื่อให้การใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินการบริการสาธารณะบรรลุผล สัญญาดังกล่าวจึงเป็นสัญญาทางแพ่ง กรณีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาดังกล่าวจึงมิใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

๓.๓) สัญญาซื้อขายดินลูกรัง

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๔๖/๒๕๔๘ สัญญาซื้อขายดินลูกรังระหว่างกรมชลประทานกับเอกชนคู่สัญญา แม้การซ่อมแซมถนนบนคันคลองฝายจะเป็นการทำเพื่อประโยชน์แก่ประชาชน ซึ่งถือเป็นบริการสาธารณะ แต่การจัดหาดินลูกรังเป็นเพียงอุปกรณ์ที่ใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะของกรมชลประทานผู้ซื้อเท่านั้น ไม่เป็นสิ่งสาธารณูปโภค การจัดหาดินลูกรังของกรมชลประทานโดยทำสัญญากับเอกชนผู้ขาย จึงไม่ใช่สัญญาที่ให้ผู้ขาย

[๔๔] ในคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๖๒/๒๕๔๖ วินิจฉัยว่า สัญญาปรับปรุงต่อเติมอาคารศาลาธนารักษ์เป็นสัญญาทางปกครอง เพราะเป็นอาคารสำหรับให้บริการสาธารณะและเป็นเครื่องมือสำคัญเพื่อให้บริการสาธารณะบรรลุผล

จัดทำบริการสาธารณะหรือสัญญาจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค อันจะเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ อีกทั้งสัญญาซื้อขายดินลูกรังดังกล่าวไม่ได้มีข้อกำหนดที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของหน่วยงานทางปกครองแต่อย่างใด สัญญาดังกล่าวจึงเป็นสัญญาทางแพ่ง ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติข้างต้น

๔) สัญญาที่มีคำวินิจฉัยว่าไม่ใช่สัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ และไม่ใช่สัญญาที่มีข้อกำหนดในสัญญาที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐ

๔.๑) สัญญาซื้อขายเครื่องกำเนิดไฟฟ้าเพื่อใช้ในโรงพยาบาล

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๑/๒๕๔๕ สัญญาซื้อขายเครื่องกำเนิดไฟฟ้าเพื่อจัดส่งให้กับโรงพยาบาลของรัฐ ไม่มีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ และไม่มีข้อกำหนดที่มีลักษณะพิเศษแสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐ[๔๕] แต่เป็นข้อกำหนดที่คู่สัญญาผูกพันตนด้วยใจสมัครภายในกรอบของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ วัตถุประสงค์ของสัญญาแม้จะเพื่อนำเครื่องกำเนิดไฟฟ้าไปใช้ในกิจการของโรงพยาบาล แต่ก็ไม่ใช่สิ่งสาธารณูปโภคที่ประชาชนทั่วไปจะเข้าไปใช้ประโยชน์ได้โดยตรงหรือเป็นเครื่องมือโดยตรงที่จะขาดเสียมิได้ในการรักษาพยาบาลผู้ป่วยของโรงพยาบาลในการจัดทำบริการสาธารณะจึงไม่ใช่สัญญาทางปกครอง

(คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่วินิจฉัยในแนวทางเดียวกัน ได้แก่ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๙๔/๒๕๔๕ และที่ ๑๐๑/๒๕๔๕)

๔.๒) สัญญาขอใช้น้ำประปาและไฟฟ้า

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๖๙/๒๕๔๗ ข้อพิพาทเกี่ยวกับการขอคืนเงินประกันการขอใช้น้ำประปาและไฟฟ้ามีมูลมาจากสัญญาขอใช้น้ำประปาชั่วคราวและสัญญาขอไฟฟ้าชั่วคราวที่เอกชนทำกับการประปานครหลวงและการไฟฟ้านครหลวง ไม่มีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครอง แม้การประปานครหลวงและการไฟฟ้านครหลวงจะเป็นรัฐวิสาหกิจและเป็นผู้กำหนดเงื่อนไขของสัญญาเพียงฝ่ายเดียว ก็เป็นเพียงการกำหนดแบบของสัญญา

---

[๔๕] ข้อกำหนดลักษณะพิเศษที่ไม่ค่อยพบได้ในสัญญาตามกฎหมายเอกชน (clauses exorbitantes) ที่จะทำให้เป็นสัญญาทางปกครองได้ ก็ต่อเมื่อ “เอกสารที่กำหนดเงื่อนไขของสัญญาของฝ่ายปกครองไว้เป็นแบบแผน” (le cahier des charges) นั้น มีเงื่อนไขหรือข้อกำหนดที่มีลักษณะพิเศษที่ไม่ค่อยได้พบในสัญญาตามกฎหมายเอกชน มิฉะนั้น ข้อสัญญาที่อ้างถึงเอกสารนั้นจะไม่มีผลดังกล่าวแต่อย่างใด (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดฝรั่งเศส คดี Bureau de l’édition musico-mécanique ค.ศ. ๑๙๓๘) (อ้างถึงใน ชาญชัย แสวงศักดิ์, สัญญาทางปกครองฯ, หน้า ๕๓)

ตามปกติของผู้ประกอบการทั่วไป ซึ่งไม่มีลักษณะพิเศษที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐ ไม่ได้ใช้อำนาจทางปกครองและไม่มีจุดมุ่งหมายเพื่อจะใช้อำนาจทางปกครอง จึงไม่ใช่สัญญาทางปกครอง ข้อพิพาทดังกล่าวจึงไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

๕) สัญญาที่มีคำวินิจฉัยว่าไม่ใช่สัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ และไม่ได้ระบุว่าไม่ใช่สัญญาทางปกครองประเภทใดประเภทหนึ่งโดยเฉพาะ

๕.๑) คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล

- สัญญาเช่าสถานที่และวัสดุครุภัณฑ์จากมหาวิทยาลัยของรัฐ

: คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๒๓/๒๕๔๖ คดีพิพาทกรณีเอกชนฟ้องขอคืนหลักประกันตามสัญญาเช่าสถานที่และวัสดุครุภัณฑ์จากมหาวิทยาลัยเชียงใหม่นั้น โดยที่มหาวิทยาลัยเชียงใหม่เป็นส่วนราชการสังกัดทบวงมหาวิทยาลัยมีฐานะเป็นกรมตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ มีวัตถุประสงค์ในการให้การศึกษา ส่งเสริมวิชาการและวิชาชีพชั้นสูง ฯลฯ จึงเป็นหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ สัญญาเช่าทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยเชียงใหม่เพื่อประกอบกิจการสระว่ายน้ำ ล้างอัดฉีดรถ และซักอบรีดเสื้อผ้า โดยมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ได้รับประโยชน์ตอบแทนเป็นค่าเช่า จึงเป็นสัญญาที่หน่วยงานทางปกครองยอมให้เอกชนเข้าใช้ประโยชน์จากทรัพย์สินของทางราชการในการดำเนินกิจการเพื่ออำนวยความสะดวกแก่บุคลากรในมหาวิทยาลัย มิได้มีวัตถุประสงค์หลักในการจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษาโดยตรง ทั้งสัญญาดังกล่าวไม่ได้มีลักษณะเป็นสัญญาประเภทต่างๆ อันจะเข้าลักษณะสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ กรณีจึงไม่ใช่ข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

๕.๒) คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

(๑) สัญญาเช่า

- สัญญาเช่าที่ดินราชพัสดุและสัญญาก่อสร้างอาคารยกกรรมสิทธิ์ให้กระทรวงการคลัง

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๐๗/๒๕๔๙ สัญญาเช่าที่ดินราชพัสดุเพื่ออยู่อาศัยระหว่างผู้เช่าและกระทรวงการคลัง และสัญญาที่บริษัทเอกชนก่อสร้างอาคาร

ยกกรรมสิทธิ์ให้กระทรวงการคลัง แม้จะมีคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองแต่สัญญาดังกล่าวก็มิใช่สัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สัญญาพิพาทจึงมิใช่สัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

(คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่วินิจฉัยในแนวทางเดียวกัน ได้แก่ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๐๙/๒๕๔๙ และที่ ๑๒๐/๒๕๔๙)

<u>ข้อสังเกต</u> คำวินิจฉัยข้างต้นไม่ปรากฏข้อเท็จจริงที่ชัดเจนในคำวินิจฉัยว่า อาคารที่มีการจ้างก่อสร้างนั้นเป็นอาคารอะไร และมีวัตถุประสงค์ในการก่อสร้างอย่างไร

(๒) สัญญาซื้อขาย

(๒.๑) สัญญาซื้อขายเครื่องส่งวิทยุแฝงในแบตเตอรี่โทรศัพท์มือถือและชุดเครื่องรับวิทยุแบบปรับความถี่ได้

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๓๖/๒๕๔๕ สัญญาซื้อขายเครื่องส่งวิทยุแฝงในแบตเตอรี่โทรศัพท์มือถือและชุดเครื่องรับวิทยุแบบปรับความถี่ได้ ระหว่างสำนักงานตำรวจแห่งชาติกับเอกชนคู่สัญญา ไม่ได้มีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใดอันเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ หรือมีลักษณะเป็นการมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครอง หรือให้ดำเนินกิจการทางปกครองแต่ประการใด จึงไม่ใช่สัญญาทางปกครอง

(๒.๒) สัญญาซื้อขายกระแสไฟฟ้าระหว่างการไฟฟ้านครหลวงกับผู้ใช้ไฟฟ้า

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๔๖/๒๕๔๖ การทวงถามให้ชำระหนี้ค่ากระแสไฟฟ้าระหว่างการไฟฟ้านครหลวงซึ่งเป็นผู้ให้บริการกับผู้รับบริการเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางแพ่ง ไม่ใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองกระทำการทางปกครองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) หรือ (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ตามลำดับ

สำนักงานศาลปกครอง

(๓) สัญญาจ้าง

- สัญญาจ้างเหมาปรับปรุงบ้านพักข้าราชการของมหาวิทยาลัย

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๑/๒๕๔๕ สัญญาจ้างเหมาปรับปรุงบ้านพักข้าราชการของมหาวิทยาลัยแม่โจ้ ไม่มีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ จึงไม่เป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แต่เป็นสัญญาทางแพ่ง

<u>ข้อสังเกต</u> ตามคำวินิจฉัยข้างต้น ศาลได้วินิจฉัยว่าสัญญาจ้างเหมาปรับปรุงบ้านพักข้าราชการของมหาวิทยาลัยแม่โจ้เป็นสัญญาทางแพ่ง แต่ตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๐๔/๒๕๔๔ ศาลวินิจฉัยว่า สัญญาจ้างก่อสร้างหอพักข้าราชการของโรงพยาบาลเป็นสัญญาทางปกครอง เนื่องจากเป็นสัญญาที่ให้เอกสิทธิ์แก่คู่สัญญาฝ่ายปกครองเป็นอย่างมาก ดังนั้น การพิจารณาความเป็นสัญญาทางปกครองของสัญญาพิพาทที่มีวัตถุแห่งสัญญาคล้ายคลึงกันเช่นนี้ นอกจากจะต้องพิจารณาตามประเภทของสัญญาทางปกครองในมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แล้ว ยังต้องพิจารณาความเป็นสัญญาทางปกครองโดยสภาพ อาทิ เป็นสัญญาที่ให้เอกสิทธิ์เป็นพิเศษแก่ฝ่ายปกครอง ดังเช่น คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๐๔/๒๕๔๔ ข้างต้นเป็นสำคัญด้วย นอกจากนั้น คำวินิจฉัยของศาลปกครองในระยะเวลาต่อมาได้นำหลักเกณฑ์ในการพิจารณาว่าอาคารของรัฐที่มีการก่อสร้างหรือการปรับปรุงต่อเติมนั้น เป็นเครื่องมือสำคัญในการดำเนินบริการสาธารณะที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานทางปกครองให้บรรลุผลหรือไม่ มาเป็นหลักเกณฑ์ในการพิจารณาความเป็นสัญญาทางปกครองด้วย เช่น คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๖๒/๒๕๔๖ เป็นต้น ซึ่งน่าจะทำให้การพิจารณาความเป็นสัญญาทางปกครองกว้างขวางและชัดเจนมากขึ้น

๖) สัญญาที่มีคำวินิจฉัยว่าไม่ใช่สัญญาทางปกครองโดยให้เหตุผลแต่เพียงว่าเป็นสัญญาทางแพ่ง

๖.๑) สัญญาจ้างซ่อมรถยนต์ของทางราชการ

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๓/๒๕๔๗ สัญญาจ้างซ่อมรถยนต์ระหว่างเทศบาลกับเอกชนผู้รับจ้าง แม้นายกเทศมนตรีซึ่งเป็นคู่สัญญาฝ่ายผู้ว่าจ้างจะมีฐานะเป็นบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐหรือบุคคลที่ได้รับมอบหมายให้กระทำการแทนรัฐก็ตาม แต่การไม่ชำระค่าซ่อมรถยนต์ตามสัญญาดังกล่าวเป็นความรับผิดตามสัญญาจ้างทำของตาม

มาตรา ๕๘๗ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งต้องบังคับตามสิทธิและหน้าที่ของคู่สัญญาตามประมวลกฎหมายดังกล่าว กรณีจึงไม่ใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

๖.๒) สัญญาเช่าหรือซื้อขายที่ดินพร้อมอาคารของธนาคารอาคารสงเคราะห์

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๔/๒๕๔๗ สัญญาเช่าที่ดินและอาคารและสัญญาซื้อขายที่ดินพร้อมอาคาร ระหว่างธนาคารอาคารสงเคราะห์กับเอกชนคู่สัญญา แม้ธนาคารอาคารสงเคราะห์จะเป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติธนาคารอาคารสงเคราะห์ พ.ศ. ๒๔๙๖ แต่สัญญาเช่าทรัพย์และสัญญาซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวไม่ได้มีข้อกำหนดในสัญญาอันมีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครอง หากแต่เป็นสัญญาที่ก่อนิติสัมพันธ์ในทางแพ่งเท่านั้น

๖.๓) สัญญาการเข้าเป็นสมาชิกวิสามัญของศูนย์พัฒนากีฬากองทัพบก

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๓๖/๒๕๔๗ สัญญาการเป็นสมาชิกของศูนย์พัฒนากีฬากองทัพบกเพื่อให้คู่สัญญาที่เป็นสมาชิกมีสิทธิใช้บริการของศูนย์พัฒนากีฬาดังกล่าวได้นั้น นิติสัมพันธ์ในกรณีดังกล่าวแม้จะทำขึ้นโดยมีคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองแต่ในการทำสัญญาเป็นการมุ่งผูกพันกันด้วยใจสมัครบนพื้นฐานแห่งความเสมอภาค จึงมีลักษณะเป็นสัญญาต่างตอบแทนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

๖.๔) สัญญาเช่าที่ราชพัสดุ

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๕๕/๒๕๔๗ สัญญาที่เอกชนเช่าอาคารและที่ดินซึ่งเป็นที่ราชพัสดุ เป็นสัญญาทางแพ่งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ การที่ผู้เช่ามีหนังสือขอประนีประนอมยอมความกับกรมธนารักษ์ซึ่งเป็นผู้ปกครองดูแลและจัดเก็บผลประโยชน์ที่ราชพัสดุเนื่องจากกรมธนารักษ์ฟ้องขับไล่ผู้เช่าออกจากที่ดินดังกล่าว แต่กรมธนารักษ์มีหนังสือแจ้งให้ผู้เช่าทราบว่าไม่อาจประนีประนอมยอมความได้นั้น เป็นเพียงการดำเนินการในฐานะคู่ความตามกระบวนการยุติธรรมทางแพ่ง และการที่กรมธนารักษ์แจ้งปฏิเสธการทำสัญญาเช่าฉบับใหม่โดยมีลักษณะเป็นการชี้แจงให้ผู้เช่าเดิมทราบว่าการที่ทำสัญญาเช่าฉบับใหม่ไม่ได้เป็นเพราะได้จัดให้ผู้อื่นเช่าแล้วนั้น ไม่ได้มีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครอง กรณีจึงไม่เข้าลักษณะเป็นคดีปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

(คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่วินิจฉัยในแนวทางเดียวกัน ได้แก่ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๙๒๗/๒๕๔๗)

๖.๕) สัญญาเช่าอาคารพาณิชย์ของเทศบาลเมือง

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๗๒/๒๕๔๗ สัญญาเช่าอาคารพาณิชย์ระหว่างเทศบาลเมืองกับเอกชนผู้เช่า เนื่องจากอาคารพาณิชย์ดังกล่าวเป็นทรัพย์สินของเทศบาลเมืองซึ่งเป็นทรัพย์สินประเภทที่เอกชนย่อมที่จะมีกรรมสิทธิ์ได้ ไม่ใช่ทรัพย์สินประเภททรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งประชาชนไม่อาจถือกรรมสิทธิ์ได้ ดังนั้น การดำเนินการเพื่อให้มีการต่อสัญญาเช่าของเทศบาลเมืองจึงเป็นการกระทำในฐานะผู้ดูแลผลประโยชน์ในทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเช่นเดียวกับเอกชนซึ่งเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์หรือผู้ดูแลผลประโยชน์แทนเจ้าของกรรมสิทธิ์ดูแลผลประโยชน์ของตนเอง สัญญาเช่าอาคารพาณิชย์ระหว่างผู้เช่ากับเทศบาลเมือง จึงไม่ใช่สัญญาทางปกครอง

๖.๖) สัญญารับสภาพหนี้อย่างอื่นที่ไม่ได้เกิดขึ้นจากสัญญาทางปกครอง

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๑๘/๒๕๔๘ กรณีที่ข้าราชการในสังกัดกรมส่งเสริมการเกษตรทำบันทึกยอมรับว่ามีความบกพร่องโดยสุจริตในการเบิกค่าเช่าบ้านเป็นจำนวนเกินกว่าที่มีสิทธิเบิกได้ โดยยินดีนำส่งเงินที่เบิกเกินทั้งหมดคืน แต่ขอผ่อนผันการชำระเงินคืนตามที่กรมฯ เห็นสมควร ซึ่งต่อมาได้รับการอนุมัติให้ผ่อนชำระเงินคืนภายใต้เงื่อนไขตามประกาศกระทรวงการคลัง แต่ข้าราชการดังกล่าวไม่ยินยอมส่งเงินคืนทั้งหมด นั้นเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญารับสภาพหนี้ซึ่งเป็นคดีแพ่ง ไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

๖.๗) สัญญาจ้างพนักงานของโรงพิมพ์ตำรวจ

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๗๐/๒๕๔๘ นิติสัมพันธ์ตามสัญญาจ้างระหว่างโรงพิมพ์ตำรวจกับพนักงาน มีลักษณะเป็นการจ้างให้พนักงานปฏิบัติงานในกิจการของโรงพิมพ์ตำรวจซึ่งเป็นการดำเนินกิจการทางการค้าเช่นเดียวกับการประกอบกิจการโรงพิมพ์เอกชน ดังนั้น ข้อพิพาทที่เกิดจากสัญญาจ้างดังกล่าวจึงมิใช่คดีพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แต่เป็นคดีพิพาทเกี่ยวด้วยสิทธิหรือหน้าที่ตามสัญญาจ้างแรงงานหรือข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลแรงงาน

๖.๘) สัญญาที่เอกชนเช่าสถานที่ประกอบการค้าของการเคหะแห่งชาติ

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๙๐๘/๒๕๔๘ สัญญาเช่าสถานที่ประกอบการค้าระหว่างเอกชนผู้เช่ากับการเคหะแห่งชาติผู้ให้เช่า เป็นสัญญาเช่าทรัพย์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มิใช่สัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

๖.๙) บันทึกคำยินยอมปฏิบัติตามเงื่อนไขการก่อสร้างอาคารยกกรรมสิทธิ์ให้กระทรวงการคลัง และสัญญาก่อสร้างอาคารยกกรรมสิทธิ์ให้กระทรวงการคลัง

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๖๓/๒๕๔๙ การที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้เช่าที่ราชพัสดุบริเวณตลาดใหม่ดอนเมือง ทำหนังสือมอบอำนาจให้บริษัท พ. เป็นผู้ยื่นคำขอพัฒนาที่ราชพัสดุดังกล่าวต่อกรมธนารักษ์ (ผู้ถูกฟ้องคดี) โดยยินยอมปฏิบัติตามเงื่อนไขการก่อสร้างอาคารยกกรรมสิทธิ์ให้กระทรวงการคลัง ปรากฏหลักฐานตามบันทึกคำยินยอมปฏิบัติตามเงื่อนไขการก่อสร้างอาคารยกกรรมสิทธิ์ให้กระทรวงการคลังและสัญญาก่อสร้างอาคารยกกรรมสิทธิ์ให้กระทรวงการคลังระหว่างกรมธนารักษ์กับบริษัท พ. จึงทำให้ผู้ฟ้องคดีในฐานะตัวการผู้มอบอำนาจต้องผูกพันตามหนังสือมอบอำนาจ บันทึกคำยินยอมฯ และสัญญาก่อสร้างอาคารฯ ที่บริษัท พ. ซึ่งเป็นตัวแทนทำไว้กับผู้ถูกฟ้องคดี แต่เนื่องจากบันทึกคำยินยอมฯ และสัญญาก่อสร้างอาคารฯ ข้างต้น ไม่ได้มีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แต่เป็นสัญญาทางแพ่ง ผู้ฟ้องคดีจึงต้องนำคดีพิพาทอันเกิดจากบันทึกคำยินยอมฯ และสัญญาก่อสร้างอาคารฯ ดังกล่าว ยื่นฟ้องต่อศาลยุติธรรม ซึ่งเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีข้างต้น

๗) สัญญาที่มีคำวินิจฉัยว่าไม่ใช่สัญญาทางปกครองโดยให้เหตุผลหลายประการประกอบกัน

สำหรับคำวินิจฉัยในกลุ่มนี้ ศาลจะไม่วินิจฉัยว่าสัญญาพิพาทไม่เป็นสัญญาทางปกครองด้วยเหตุใดเหตุหนึ่งเพียงประการเดียว แต่จะเป็นการวินิจฉัยในเชิงปฏิเสธโดยอธิบายความหมายของ “สัญญาทางปกครอง” ตามคำนิยามในมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ตลอดจนอธิบายถึงลักษณะการไม่เป็นสัญญาทางปกครองโดยสภาพของสัญญานั้นตามมติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ ๖/๒๕๔๔ รวมไว้ด้วยกัน และมีการพิจารณาเจตนาของการทำสัญญานั้นๆ ว่าเป็นการแสดงเจตนาอย่างเสมอภาคกันทำนองเดียวกับสัญญาทางแพ่ง โดยมีตัวอย่างคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลและคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด ดังต่อไปนี้

๗.๑) คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล

(๑) สัญญาจำหน่ายอาหารและเครื่องดื่มในโรงเรียนของรัฐ

: คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๒๐/๒๕๔๖ สัญญาจำหน่ายอาหารและเครื่องดื่มในโรงเรียนของรัฐซึ่งมีข้อตกลงให้เอกชน (ผู้ฟ้องคดี) ได้รับประโยชน์จากการจำหน่ายอาหารและเครื่องดื่มในโรงเรียน โดยผู้ฟ้องคดีจะบริจาครถยนต์นั่งส่วนบุคคลเกิน ๗ คน เป็นการตอบแทน และการบอกเลิกสัญญากระทำได้เมื่อครบกำหนดสัญญาหรือผู้จำหน่ายเป็นฝ่ายบอกเลิกสัญญาได้นั้น ลักษณะของสัญญาเป็นการที่หน่วยงานทางปกครองยอมให้เอกชนเข้าใช้ประโยชน์จากทรัพย์สินของทางราชการเพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่นักเรียนในสถานศึกษา ซึ่งมิใช่วัตถุประสงค์หลักในการจัดบริการสาธารณะด้านการศึกษา แม้ในสัญญาจะกำหนดให้ผู้จำหน่ายต้องดำเนินการตามระเบียบของกระทรวงศึกษาว่าด้วยการควบคุมผู้นำอาหารเข้ามาจำหน่ายในสถานศึกษา พ.ศ. ๒๕๑๘ และปฏิบัติตามแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการจำหน่ายอาหารและเครื่องดื่มในสถานศึกษาสังกัดกรมสามัญศึกษา พ.ศ. ๒๕๓๔ รวมทั้งระเบียบของโรงเรียนก็ตาม ก็เป็นเพียงเงื่อนไขข้อตกลงระหว่างคู่สัญญาภายใต้หลักเสรีภาพในการทำสัญญา ความเสมอภาคและสมัครใจของคู่สัญญา อันเป็นลักษณะของสัญญาทางแพ่ง มิใช่เอกสิทธิ์ของรัฐที่กำหนดขึ้นเพื่อให้วัตถุประสงค์ในการบริการสาธารณะด้านการศึกษาบรรลุผล อีกทั้งสัญญาดังกล่าวไม่มีลักษณะตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ จึงไม่ใช่สัญญาทางปกครอง

(๒) สัญญาซื้อขายมันสำปะหลังเส้น

: คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๕๗/๒๕๔๗ สัญญาซื้อขายมันสำปะหลังเส้นระหว่างองค์การคลังสินค้ากับเอกชนผู้ซื้อ แม้จะมีหน่วยงานทางปกครองเป็นคู่สัญญาฝ่ายผู้ขาย แต่สัญญาดังกล่าวไม่มีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทานหรือสัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ หรือเป็นสัญญาที่หน่วยงานทางปกครองให้คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งเข้าดำเนินการหรือเข้าร่วมดำเนินการบริการสาธารณะโดยตรง หรือเป็นสัญญาที่มีข้อกำหนดในสัญญาซึ่งมีลักษณะพิเศษที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐ เพื่อให้การดำเนินกิจการทางปกครองอันเป็นบริการสาธารณะบรรลุผล สัญญาดังกล่าวจึงมิใช่สัญญาทางปกครอง แต่เป็นสัญญาที่คู่สัญญาทำขึ้นโดยมุ่งผูกพันด้วยใจสมัครบนพื้นฐานแห่งความเท่าเทียมกัน จึงเป็นสัญญาทางแพ่ง

(๓) สัญญาการให้ความช่วยเหลือด้านการเงินและสัญญาค้ำประกันภาระหนี้สินของบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์

: คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๑๖/๒๕๔๙

สัญญาการให้ความช่วยเหลือด้านการเงินระหว่างกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินกับบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ แม้จะมีคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครอง แต่มูลคดีพิพาทกรณีนี้สืบเนื่องมาจากการที่กองทุนฯ ได้ให้ความช่วยเหลือด้านการเงินแก่บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ ในรูปเงินช่วยเหลือ เงินให้กู้ยืม เงินลงทุน การรับอาวัลตั๋วสัญญาใช้เงิน และการรับแลกเปลี่ยนตั๋วสัญญาใช้เงินโดยคิดค่าตอบแทนเป็นดอกเบี้ย นิติสัมพันธ์ระหว่างกองทุนฯ กับบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ดังกล่าว จึงเป็นการดำเนินกิจการในการทำธุรกรรมทางแพ่งโดยการขอเข้ารับบริการจากกองทุนฯ และมีลักษณะมุ่งผูกพันด้วยใจสมัครบนพื้นฐานแห่งความเสมอภาค อีกทั้งสัญญาดังกล่าวไม่มีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะหรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ นิติสัมพันธ์ระหว่างคู่สัญญาข้างต้นจึงเป็นนิติสัมพันธ์ในทางแพ่ง ดังนั้น เมื่อสัญญาการให้ความช่วยเหลือด้านการเงินซึ่งเป็นสัญญาหลักดังกล่าวอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม ข้อพิพาทอันเกิดจากสัญญาค้ำประกันการชำระหนี้ของบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์อันเป็นสัญญาอุปกรณ์ จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรมเช่นเดียวกัน

(๔) สัญญาซื้อขายผลิตภัณฑ์นมสำหรับนักเรียนในโรงเรียนสังกัดองค์การบริหารส่วนตำบล

: คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๒๗/๒๕๔๙ สัญญาซื้อขายผลิตภัณฑ์นมระหว่างกลุ่มผู้เลี้ยงโคนมกับองค์การบริหารส่วนตำบล แม้จะมีองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งมีฐานะเป็นหน่วยงานทางปกครองเป็นคู่สัญญาฝ่ายผู้ซื้อ โดยกลุ่มผู้เลี้ยงโคนมซึ่งเป็นคู่สัญญาฝ่ายผู้ขายจะต้องส่งมอบผลิตภัณฑ์นมดังกล่าวให้แก่โรงเรียนในสังกัดขององค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อให้เด็กนักเรียนได้ดื่ม อันเป็นหน้าที่ในการส่งเสริมการศึกษาและส่งเสริมการพัฒนาเด็กขององค์การบริหารส่วนตำบลตามมาตรา ๖๗ (๕) และ (๖) แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ก็ตาม แต่ไม่ปรากฏว่าผลิตภัณฑ์นมดังกล่าวเป็นอุปกรณ์สำคัญสำหรับใช้ในการบริการสาธารณะ คงเป็นเพียงเครื่องมือส่วนหนึ่งในการให้บริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนตำบลเท่านั้น สัญญาซื้อขายผลิตภัณฑ์นมพิพาทจึงเป็นเพียงสัญญาจัดหาพัสดุที่สนับสนุนการจัดทำบริการสาธารณะ อีกทั้งสัญญาดังกล่าวไม่มีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ หรือเป็นสัญญาที่หน่วยงาน

ทางปกครองให้เอกชนเข้าดำเนินการหรือเข้าร่วมดำเนินการบริการสาธารณะโดยตรง หรือเป็นสัญญาที่มีข้อกำหนดในสัญญาซึ่งมีลักษณะพิเศษที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐ ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินกิจการทางปกครองอันเป็นบริการสาธารณะบรรลุผล ดังนั้น สัญญาซื้อขายผลิตภัณฑ์นมจึงมิใช่สัญญาทางปกครอง แต่เป็นสัญญาที่คู่สัญญาทำขึ้นโดยมุ่งผูกพันด้วยใจสมัครบนพื้นฐานแห่งความเท่าเทียมกัน จึงเป็นสัญญาทางแพ่ง

(คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่วินิจฉัยในแนวทางเดียวกัน ได้แก่ คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๒๘/๒๕๔๙, ที่ ๒๙/๒๕๔๙ และที่ ๓๐/๒๕๔๙)

๗.๒) คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

(๑) สัญญาซื้อขายเครื่องคอมพิวเตอร์

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๓๒/๒๕๔๔ สัญญาซื้อขายเครื่องคอมพิวเตอร์และอุปกรณ์ประมวลผลระหว่างสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินกับเอกชนผู้ขาย แม้จะมีคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครอง แต่ก็เป็นสัญญาซื้อขายที่เกิดขึ้นโดยคู่สัญญาอยู่ในฐานะที่เท่าเทียมกันและแสดงเจตนาด้วยใจสมัครตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ไม่ใช่สัญญาที่หน่วยงานทางปกครองซึ่งเป็นผู้ซื้อมอบหมายให้เอกชนผู้ขายจัดทำบริการสาธารณะเพราะเมื่อผู้ซื้อรับมอบเครื่องคอมพิวเตอร์มาแล้ว ผู้ซื้อได้นำมาดำเนินการเองโดยตรง สัญญาดังกล่าวจึงไม่ใช่สัญญาทางปกครอง

(คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่วินิจฉัยในแนวทางเดียวกัน ได้แก่ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๙๒/๒๕๔๘)

(๒) สัญญาซื้อขายเครื่องบันทึกข้อมูลตรวจสวนหัวใจ

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๒/๒๕๔๕ สัญญาซื้อขายเครื่องบันทึกข้อมูลตรวจสวนหัวใจระหว่างมหาวิทยาลัยขอนแก่นกับเอกชนผู้ขาย แม้คู่สัญญาฝ่ายหนึ่งจะเป็นหน่วยงานทางปกครอง แต่วัตถุประสงค์ของสัญญาก็เพื่อให้ได้มาซึ่งเครื่องมือที่ใช้ในหน่วยงานเท่านั้นไม่มีวัตถุประสงค์ให้คู่สัญญาเข้าดำเนินการหรือเข้าร่วมดำเนินการบริการสาธารณะโดยตรงและไม่มีข้อกำหนดที่แสดงให้เห็นถึงการใช้อำนาจของรัฐเหนือคู่สัญญา จึงเป็นสัญญาที่มุ่งผูกพันตนด้วยใจสมัครบนพื้นฐานแห่งความเสมอภาคอันเป็นสัญญาทางแพ่ง

(๓) ข้อตกลงเข้าร่วมโครงการประหยัดไฟฟ้า

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๕๗/๒๕๔๕ กรณีบริษัท กรุงไทยการไฟฟ้า จำกัด (ผู้ฟ้องคดี) เข้าร่วมโครงการประชาร่วมใจใช้เครื่องปรับอากาศประหยัดไฟฟ้า โดยจัดทำเป็นบันทึกข้อตกลงระหว่างผู้ฟ้องคดีกับการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (ผู้ถูกฟ้องคดี) โดยผู้ถูกฟ้องคดีจะให้เงินสนับสนุนการเข้าร่วมโครงการของผู้ฟ้องคดี แต่ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีได้แจ้งยุติการให้เงินสนับสนุนตามข้อตกลง นั้น เนื่องจากกิจกรรมตามโครงการประหยัดไฟฟ้าของผู้ถูกฟ้องคดีไม่ใช่การดำเนินธุรกิจเกี่ยวกับพลังงานไฟฟ้าหรือธุรกิจอื่นเกี่ยวกับกิจการของผู้ถูกฟ้องคดี แต่เป็นโครงการตามนโยบายของรัฐบาลเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ไฟฟ้า ผู้ถูกฟ้องคดีจึงได้จัดกิจกรรมโครงการขึ้นมาเพื่อจูงใจผู้บริโภคและมอบบัตรส่งเสริมการขายให้แก่ผู้เข้าร่วมโครงการ การทำข้อตกลงระหว่างผู้ถูกฟ้องคดีและผู้ฟ้องคดีอยู่บนพื้นฐานแห่งความเสมอภาคและสมัครใจของคู่กรณี ทั้งไม่ใช่สัญญาที่หน่วยงานทางปกครองตกลงให้คู่สัญญาดำเนินการหรือเข้าร่วมดำเนินการบริการสาธารณะโดยตรงหรือมอบอำนาจให้ผู้ฟ้องคดีใช้อำนาจทางปกครองเหนือผู้บริโภค จึงไม่เป็นสัญญาทางปกครอง และแม้จะมีข้อตกลงให้ผู้ถูกฟ้องคดีบอกเลิกข้อตกลงได้ก่อนครบระยะเวลาหากมีเหตุจำเป็น ก็ไม่ถือเป็นข้อสัญญาที่ให้เอกสิทธิ์เป็นพิเศษแก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่จะทำให้สัญญาดังกล่าวเป็นสัญญาทางปกครองโดยสภาพ เนื่องจากไม่มีข้อกำหนดใดห้ามผู้ฟ้องคดีไม่ให้บอกเลิกข้อตกลง กรณีจึงมิใช่ข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

(๔) สัญญาให้ดำเนินการร้านค้าสวัสดิการโรงพยาบาลของรัฐ

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๑๓/๒๕๔๖ สัญญาให้ดำเนินการร้านค้าสวัสดิการโรงพยาบาลโรคทรวงอกเกิดขึ้นจากคำเสนอและคำสนองของคู่สัญญา เมื่อสัญญาที่ทำกันไว้นั้นไม่มีข้อความให้ผู้รับสัญญามีสิทธิต่อสัญญาได้ ย่อมเป็นสิทธิของผู้ให้สัญญาที่จะต่อหรือไม่ต่อสัญญาก็ได้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และสัญญาดังกล่าวมิได้มีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ หรือเป็นสัญญาที่หน่วยงานทางปกครองหรือบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐตกลงให้คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งเข้าดำเนินการหรือเข้าร่วมดำเนินการบริการสาธารณะโดยตรง หรือเป็นสัญญาที่มีข้อกำหนดในสัญญาซึ่งมีลักษณะพิเศษที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐ สัญญาดังกล่าวจึงไม่ใช่สัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ นอกจากนั้น ข้อตกลงด้วยวาจาของคณะอนุกรรมการสวัสดิการโรงพยาบาลฯ ว่าจะให้คู่สัญญาต่อสัญญาเมื่อครบกำหนดก็ไม่เป็นการใช้อำนาจทางปกครองหรือดำเนินกิจการ

ทางปกครอง จึงไม่ใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือกระทำละเมิดตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

(๕) สัญญาซื้อขายเตาเผาขยะ

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๒๓/๒๕๔๖ สัญญาซื้อขายเตาเผาขยะระหว่างเทศบาลตำบลกับเอกชนผู้ขาย แม้ว่าการกำจัดขยะมูลฝอยเป็นหน้าที่ตามกฎหมายของเทศบาลตำบลผู้ซื้อ อันถือได้ว่าเป็นบริการสาธารณะ แต่เตาเผาขยะเป็นเพียงอุปกรณ์ที่ใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะของผู้ซื้อเท่านั้น ไม่ได้เป็นสิ่งสาธารณูปโภค ดังนั้น สัญญาซื้อขายเตาเผาขยะดังกล่าวจึงไม่ใช่สัญญาที่ให้ผู้ขายจัดทำบริการสาธารณะหรือสัญญาจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค ไม่เป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ นอกจากนั้น สัญญาดังกล่าวไม่มีข้อกำหนดที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของผู้ซื้อซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครอง จึงเป็นสัญญาทางแพ่ง

<u>ข้อสังเกต</u> คำวินิจฉัยของศาลปกครองในเวลาต่อมาที่เกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างเพื่อให้ได้มาซึ่งเครื่องมือสำคัญและจำเป็นสำหรับหน่วยงานทางปกครองใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองให้บรรลุผลนั้น ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่าเป็นสัญญาทางปกครอง เช่น สัญญาจ้างก่อสร้างเรือตรวจการณ์ปืนของกองทัพเรือ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๙๒/๒๕๔๖) และสัญญาซื้อขายติดตั้งเครื่องคอมพิวเตอร์และอุปกรณ์การประมวลผลในโรงพยาบาลของรัฐ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๒๖/๒๕๔๗) เป็นต้น ซึ่งเตาเผาขยะก็น่าจะจัดได้ว่าเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการใช้กำจัดขยะอันเป็นการจัดทำบริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตำบลตามมาตรา ๕๐ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ด้วยเช่นกัน

(๖) สัญญาซื้อขายไฟฟ้ากับผู้ใช้ไฟฟ้า

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๗๑/๒๕๔๖ สัญญาซื้อขายไฟฟ้าระหว่างการไฟฟ้านครหลวงกับเอกชนผู้ใช้ไฟฟ้า แม้จะมีคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองแต่ไม่มีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ หรือสัญญาที่หน่วยงานทางปกครองหรือบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐตกลงให้คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งเข้าดำเนินการหรือเข้าร่วมดำเนินการบริการสาธารณะโดยตรง หรือสัญญาที่มีข้อกำหนดในสัญญาซึ่งมีลักษณะพิเศษที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐ แต่สัญญาข้างต้นมีลักษณะเป็นสัญญาที่การไฟฟ้านครหลวงกับเอกชนมุ่งผูกพันกัน

ด้วยใจสมัครบนพื้นฐานแห่งความเสมอภาค อันมีลักษณะเป็นสัญญาทางแพ่ง กรณีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาดังกล่าวจึงไม่ใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการในการใช้อำนาจทางปกครองหรือดำเนินกิจการทางปกครองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

(๗) สัญญาซื้อขายน้ำมันเชื้อเพลิง

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๗/๒๕๔๗ สัญญาซื้อขายน้ำมันเชื้อเพลิงระหว่างนิคมสหกรณ์กับเอกชนผู้ขายไม่มีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ หรือเป็นสัญญาที่หน่วยงานทางปกครองหรือบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐตกลงให้คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งเข้าดำเนินการหรือเข้าร่วมดำเนินการบริการสาธารณะโดยตรง หรือเป็นสัญญาที่มีข้อกำหนดในสัญญาซึ่งมีลักษณะพิเศษที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐ แต่สัญญาดังกล่าวมุ่งผูกพันกันด้วยใจสมัครบนพื้นฐานแห่งความเสมอภาค อันมีลักษณะเป็นสัญญาทางแพ่ง

หมายเหตุ *คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๕๗/๒๕๔๗ (วินิจฉัยเมื่อวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๗) วินิจฉัยเกี่ยวกับสัญญาซื้อขายมันสำปะหลังเส้นระหว่างองค์การคลังสินค้ากับเอกชนผู้ซื้อว่าไม่ใช่สัญญาทางปกครอง โดยให้เหตุผลในทำนองเดียวกันกับคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๗/๒๕๔๗ (วินิจฉัยเมื่อวันที่ ๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗) ข้างต้น*

(๘) สัญญาเช่าแผงค้าเพื่อจำหน่ายสินค้าในตลาดนัดจตุจักร

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๔๔/๒๕๔๗ สัญญาให้สิทธินำสินค้าเข้ามาจำหน่ายในบริเวณตลาดนัดจตุจักรระหว่างกรุงเทพมหานคร โดยผู้อำนวยการตลาดนัดกรุงเทพมหานครผู้ให้เช่า กับเอกชนผู้เช่า เป็นกรณีที่ผู้ให้เช่าจัดให้ผู้เช่าได้ใช้หรือได้รับประโยชน์ในการเช่าแผงค้าเพื่อจำหน่ายสินค้าชั่วระยะเวลาอันจำกัดโดยเอกชนผู้เช่าตกลงให้ค่าเช่าเพื่อการนั้นในเชิงพาณิชย์ นิติสัมพันธ์ระหว่างคู่สัญญาจึงเป็นนิติสัมพันธ์ในฐานะเอกชนกับเอกชนที่เท่าเทียมกัน สัญญาดังกล่าวจึงมีลักษณะเป็นสัญญาเช่าอันเป็นสัญญาทางแพ่ง ข้อพิพาทในคดีจึงมิใช่ข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ส่วนข้อกำหนดในสัญญาแม้จะเรียกผู้ให้เช่าว่า “ผู้อนุญาต” และเรียกผู้เช่าว่า “ผู้รับอนุญาต” ซึ่งแสดงให้เห็นว่าคู่สัญญามิได้มีฐานะเท่าเทียมกันดังเช่นสัญญาเช่าทั่วไป ก็ไม่ทำให้ความหมาย

ของคำว่า ผู้ให้เช่า และคำว่า ผู้เช่า ตามนัยมาตรา ๕๓๗[๔๖] แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เปลี่ยนแปลงไป แม้ผู้ให้เช่าจะเป็นผู้กำหนดข้อกำหนดต่างๆ ในสัญญาขึ้นฝ่ายเดียวก็ตาม แต่สัญญาดังกล่าวเกิดจากคู่สัญญาทั้งสองฝ่ายตกลงกันด้วยใจสมัครโดยมีข้อกำหนดที่กำหนดสิทธิและหน้าที่ทั่วไปของคู่สัญญาว่า หากคู่สัญญาฝ่ายใดฝ่าฝืนคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งมีสิทธิบอกเลิกสัญญาได้ อันเป็นหลักพื้นฐานของสัญญาทางแพ่งทั่วไป หาได้มีข้อกำหนดที่มีลักษณะพิเศษซึ่งแสดงถึงอำนาจฝ่ายเดียวของฝ่ายปกครองที่มีเหนือเอกชนอันเป็นสิทธิ์ของรัฐไม่ แม้วัตถุประสงค์ของระเบียบกรุงเทพมหานครว่าด้วยการจัดตลาดนัด คือ การจัดให้มีตลาดนัดเพื่อใช้เป็นสถานที่สำหรับประชาชนได้มาซื้อขายสินค้า อันเป็นการจัดให้มีบริการสาธารณะ แต่วัตถุประสงค์ของสัญญาที่ผู้เช่าทำกับผู้ให้เช่า คือ การให้ผู้เช่าเช่าแผงค้าในตลาดนัดเพื่อจำหน่ายสินค้า และผู้เช่าตกลงจะให้ค่าเช่าเพื่อการนั้นในเชิงพาณิชย์ ไม่ใช่มีวัตถุประสงค์ให้ผู้เช่าเข้าดำเนินการหรือเข้าร่วมดำเนินการจัดให้มีตลาดนัดอันเป็นบริการสาธารณะ

<u>ข้อสังเกต</u> *คำวินิจฉัยฉบับนี้ศาลวินิจฉัยว่า สัญญาเช่าแผงค้าเพื่อจำหน่ายสินค้าในตลาดนัดจตุจักรไม่ใช่สัญญาทางปกครอง เนื่องจากวัตถุประสงค์ของสัญญาคือ การให้เอกชนผู้เช่าเช่าแผงค้าในตลาดนัดเพื่อจำหน่ายสินค้า และผู้เช่าตกลงจะให้ค่าเช่าเพื่อการนั้นในเชิงพาณิชย์ ไม่ได้มีวัตถุประสงค์เพื่อให้เอกชนผู้เช่าเข้าดำเนินการหรือเข้าร่วมดำเนินการจัดให้มีตลาดนัดอันเป็นบริการสาธารณะแต่อย่างใด ซึ่งแตกต่างไปจากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๗/๒๕๔๙ ที่ได้วินิจฉัยว่า สัญญาให้ดำเนินการจัดเก็บรายได้และดูแลพัฒนาตลาดสดของเทศบาลเป็นสัญญาทางปกครอง ทั้งนี้ เนื่องจากคำวินิจฉัยดังกล่าวเป็นกรณีที่เทศบาลตำบลตกลงให้เอกชนเป็นผู้จัดเก็บรายได้และดูแลพัฒนาตลาดสดโดยการรักษาความสะอาด ดูแลความสงบเรียบร้อยในบริเวณอาคารสถานที่ตลาดสด จัดให้มีน้ำไฟฟ้า เวรยามและดูแลทรัพย์สินให้อยู่ในสภาพที่ใช้งานได้ดี ข้อตกลงข้างต้นจึงเป็นการมอบหมายให้เอกชนจัดทำบริการสาธารณะซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตำบลตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ จึงเป็นสัญญาทางปกครอง*

---

[๔๖] <u>ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์</u>

มาตรา ๕๓๗ อันว่าเช่าทรัพย์นั้น คือสัญญาซึ่งบุคคลคนหนึ่งเรียกว่าผู้ให้เช่า ตกลงให้บุคคลอีกคนหนึ่งเรียกว่าผู้เช่าได้ใช้หรือได้รับประโยชน์ในทรัพย์สินอย่างใดอย่างหนึ่งชั่วระยะเวลาอันมีจำกัด และผู้เช่าตกลงจะให้ค่าเช่าเพื่อการนั้น

(๙) สัญญาเช่าอาคารเทศบาลเพื่ออยู่อาศัย

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๙๒/๒๕๔๗ สัญญาเช่าอาคารกับเทศบาลเมือง แม้ว่าเทศบาลเมืองจะเป็นหน่วยงานทางปกครองตามคำนิยามในมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ซึ่งทำให้สัญญาเช่าอาคารพิพาทเป็นสัญญาที่มีคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองก็ตาม แต่ผู้เช่าอาคารเช่าเพื่อใช้อยู่อาศัยและทำการค้า สัญญาเช่าอาคารดังกล่าวจึงไม่ใช่สัญญาที่หน่วยงานทางปกครองซึ่งเป็นคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งตกลงให้ผู้เช่าซึ่งเป็นคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งเข้าดำเนินการหรือเข้าร่วมดำเนินการบริการสาธารณะ อีกทั้งสัญญาดังกล่าวไม่เป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคหรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติแต่อย่างใด สัญญาเช่าอาคารกับเทศบาลเมืองจึงเป็นสัญญาทางแพ่ง ไม่ใช่สัญญาทางปกครอง

(๑๐) สัญญารับทุนการศึกษาตามหลักสูตรประกาศนียบัตรบัณฑิตตามโครงการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๔๕/๒๕๔๗ สัญญารับทุนการศึกษาตามหลักสูตรประกาศนียบัตรบัณฑิตสาขาการจัดการและการประเมินโครงการตามโครงการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง อันเป็นการศึกษาตามหลักสูตรที่มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ และคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติร่วมกันจัดทำขึ้น แม้มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ผู้ให้ทุนการศึกษาจะเป็นหน่วยงานทางปกครอง แต่สัญญาดังกล่าวไม่ได้มีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ และไม่มีข้อสัญญาผูกมัดว่าเมื่อศึกษาจบหลักสูตรแล้วผู้รับทุนจะต้องเข้ารับราชการหรือทำงานชดใช้ให้ชุมชน แต่ผู้สำเร็จการศึกษาสามารถทำงานกับเอกชนหรือใช้ความรู้ความสามารถในการประกอบอาชีพส่วนตัวได้ด้วยความสมัครใจ ดังนั้นวัตถุประสงค์แห่งสัญญาจึงเป็นการช่วยเหลือผู้รับทุนเท่านั้น ประกอบกับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ได้ใช้เอกสิทธิ์ใดเหนือสัญญาเพื่อให้บริการสาธารณะใดบรรลุผล สัญญาดังกล่าวจึงไม่มีสภาพเป็นสัญญาทางปกครอง

(คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่วินิจฉัยในแนวทางเดียวกัน ได้แก่ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๕๕/๒๕๔๗)

<u>หมายเหตุ</u> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๔๕/๒๕๔๗ ข้างต้นวินิจฉัยว่าสัญญาพิพาทไม่ใช่สัญญาทางปกครอง โดยให้เหตุผลแตกต่างจากเหตุผลตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๑๔/๒๕๔๗ ซึ่งวินิจฉัยว่าสัญญาในลักษณะเดียวกันนี้ไม่ใช่สัญญาทางปกครอง เนื่องจากข้อกำหนดในสัญญาไม่ได้ระบุว่า เมื่อสำเร็จการศึกษาแล้วผู้รับทุนต้องเข้าไป

จัดทำบริการสาธารณะอย่างใดอย่างหนึ่งของหมู่บ้านหรือชุมชน สัญญาดังกล่าวจึงไม่มีลักษณะเป็นสัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ อันจะเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

(๑๑) สัญญาเช่าพื้นที่ขายสินค้าในตลาดสดของเทศบาล

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๑๗/๒๕๔๘ สัญญาเช่าพื้นที่ขายสินค้าในตลาดสดระหว่างเทศบาลตำบลผู้ให้เช่ากับเอกชนผู้เช่า แม้จะมีเทศบาลตำบลซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองเป็นคู่สัญญา แต่สัญญาดังกล่าวเป็นการดำเนินกิจการเพื่อประโยชน์ในเชิงพาณิชย์โดยการเรียกเก็บค่าเช่าจากผู้ประกอบการในลักษณะเอกชนต่อเอกชน มิได้มีวัตถุประสงค์ตามบทบัญญัติในมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ และไม่มีการใช้เอกสิทธิ์ของรัฐเหนือคู่สัญญาเพื่อให้การใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินกิจการทางปกครองซึ่งเป็นบริการสาธารณะบรรลุผล สัญญาดังกล่าวจึงเป็นสัญญาทางแพ่ง มิใช่สัญญาทางปกครอง

(๑๒) ข้อตกลงเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินของการรถไฟฯ เพื่อให้เอกชนใช้ประโยชน์

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๘๒/๒๕๔๘ ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าผู้ฟ้องคดีได้เช่าช่วงที่ดินต่อจากเอกชนซึ่งเป็นคู่สัญญากับการรถไฟแห่งประเทศไทย (ผู้ถูกฟ้องคดี) ต่อมาเอกชนดังกล่าวผิดสัญญาไม่จ่ายค่าเช่า การรถไฟฯ จึงฟ้องขับไล่เอกชนคู่สัญญาและผู้ฟ้องคดีออกจากที่เช่า แต่ผู้ฟ้องคดีไม่ยอมออกจากที่ดินดังกล่าว การรถไฟฯ จึงได้ทำข้อตกลงกับผู้ฟ้องคดีว่า การรถไฟฯ ตกลงจะจัดสรรที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีทดแทนที่ดินแปลงเดิมโดยมีข้อแลกเปลี่ยนคือให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างในที่ดินแปลงเดิม เมื่อได้มีการสร้างที่อยู่อาศัยบนที่ดินแปลงทดแทนที่การรถไฟฯ จัดสรรให้แล้วเสร็จ แต่ต่อมาปรากฏว่าการรถไฟฯ ไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงดังกล่าวโดยได้ดำเนินการรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างของผู้ฟ้องคดีบนที่ดินแปลงเดิม นั้น การกระทำของการรถไฟฯ โดยการจัดให้มีการเช่าที่ดินดังกล่าวเป็นการดำเนินธุรกิจเช่นเดียวกับผู้ประกอบกิจการธุรกิจทั่วไป มิใช่เป็นกิจการที่ใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินกิจการทางปกครอง และข้อตกลงดังกล่าวไม่มีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน หรือสัญญาที่กำหนดให้ผู้ฟ้องคดีจัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ตามนัยมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ กรณีดังกล่าวจึงไม่ใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

๒.๔ การพิจารณาเกี่ยวกับข้อพิพาทในการฟ้องเรียกเงินชดเชยค่างานก่อสร้าง (ค่า K)

จากการศึกษาคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดพบว่า นอกจากกรณีที่ศาลพิจารณาถึงลักษณะของสัญญาทางปกครองอันมีผลทำให้มีคำวินิจฉัยที่เป็นการวางแนวทางการพิจารณาเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ทั้งกรณีที่เป็นสัญญาทางปกครองโดยผลของกฎหมาย และสัญญาทางปกครองโดยสภาพหรือโดยความหมายอย่างกว้างดังที่กล่าวมาแล้ว ยังมีกรณีอื่นที่สำคัญซึ่งศาลได้วินิจฉัยวางแนวทางในการพิจารณาไว้ อันได้แก่ การพิจารณาถึงมูลคดีพิพาทในคำฟ้องเกี่ยวกับการขอให้ชำระเงินชดเชยค่างานก่อสร้าง (ค่า K) ซึ่งข้อพิพาทในเรื่องดังกล่าวมีทั้งกรณีที่ศาลวินิจฉัยว่า เป็นคดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) และเป็นคดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) โดยมีตัวอย่างคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด ดังนี้

๑) กรณีที่มีคำวินิจฉัยว่าการฟ้องเรียกเงินชดเชยค่างานก่อสร้าง (ค่า K) เป็นคดีพิพาททางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑)

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๐๒/๒๕๔๖ กรณีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นคู่สัญญาฝ่ายเอกชนตามสัญญาขายพร้อมติดตั้งสะพานรถยนต์บนถนนสมเด็จพระปิ่นเกล้าและถนนบรมราชชนนี ฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองคู่สัญญาไม่อนุมัติจ่ายเงินชดเชยค่างานก่อสร้าง (ค่า K) ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๓๒ ให้แก่ผู้ฟ้องคดี ด้วยเหตุผลว่างานที่ขอเบิกเงินชดเชยค่างานก่อสร้าง (ค่า K) เป็นงานที่ผู้ฟ้องคดีทำสัญญากับผู้ถูกฟ้องคดีในรูปแบบของสัญญาซื้อขายซึ่งสำนักงบประมาณเคยให้ความเห็นว่า ในกรณีของสัญญาซื้อขายไม่สามารถนำสัญญาแบบปรับราคาได้มาใช้ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิได้เงินชดเชยค่างานก่อสร้าง (ค่า K) แต่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าสัญญาพิพาทเป็นสัญญาจ้างก่อสร้าง จึงฟ้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีจ่ายเงินชดเชยดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดี นั้น เป็นคดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แต่อย่างไรก็ตาม เนื่องจากคดีนี้เป็นคดีที่โอนมาจากคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์โดยผลของกฎหมายตามมาตรา ๑๐๓ วรรคสาม[๙๗] แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

---

[๙๗] พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒
มาตรา ๑๐๓ ฯลฯ ฯลฯ
เมื่อได้มีประกาศวันเปิดทำการศาลปกครองกลางแล้ว บรรดาเรื่องร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ซึ่งอยู่ในระหว่างการพิจารณา หรือที่มีคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์แล้วแต่นายกรัฐมนตรียังมิได้สั่งการ ให้โอนไปเป็นคดีของศาลปกครองกลางและถ้าศาลปกครองกลางเห็นว่าเป็นคดีตามมาตรา ๙ ก็ให้พิจารณาและมีคำพิพากษาต่อไป
ฯลฯ ฯลฯ

ดังนั้น เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่าเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้ร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เมื่อพ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้ถึงเหตุแห่งการร้องทุกข์ตามมาตรา ๒๓[๔๘] แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ แล้ว จึงเป็นเรื่องร้องทุกข์ที่ขาดอายุความซึ่งคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ไม่อาจรับไว้พิจารณาได้ตามมาตรา ๒๐ (๗)[๔๙] แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ศาลปกครองจึงไม่อาจรับคดีไว้พิจารณาได้

๒) กรณีที่มีคำวินิจฉัยว่าการฟ้องเรียกเงินชดเชยค่างานก่อสร้าง (ค่า K) เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔)

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๙๔/๒๕๔๖ กรณีที่ผู้ฟ้องคดีทำสัญญารับจ้างก่อสร้างระบบระบายน้ำและระบบบำบัดน้ำเสียกับเมืองพัทยา (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ซึ่งมีข้อกำหนดให้เป็นสัญญาแบบปรับราคาได้ โดยผู้ฟ้องคดีได้รับค่าจ้างตามสัญญาครบถ้วนแล้ว เว้นแต่เงินชดเชยค่างานก่อสร้างตามสัญญาแบบปรับราคาได้ เนื่องจากคณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อม (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ซึ่งตามสัญญาดังกล่าวมีข้อกำหนดให้เป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบในการจัดสรรเงินกองทุนสิ่งแวดล้อมสำหรับช่วยเหลือผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ให้เป็นเงินชดเชยค่างานก่อสร้าง (ค่า K) ตามสัญญาข้างต้น มีมติไม่อนุมัติจัดสรรเงินกองทุนสิ่งแวดล้อมให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพื่อนำมาจ่ายเป็นเงินชดเชยค่างานก่อสร้าง (ค่า K) ให้แก่ผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ รวมทั้งหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการจ่ายเงินชดเชยค่างานก่อสร้าง (ค่า K) รับผิดชดใช้เงินดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดีนั้น เนื่องจากข้อพิพาทในคดีนี้เกี่ยวกับการจ่ายเงินชดเชยค่างานก่อสร้าง (ค่า K) และดอกเบี้ยตามสัญญาจ้างก่อสร้างระบบระบายน้ำและระบบบำบัดน้ำเสียของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นสัญญาทางปกครอง กรณีจึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

[๔๘-๔๙] พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒

มาตรา ๒๐ เรื่องร้องทุกข์ดังต่อไปนี้ไม่ให้รับไว้พิจารณา

ฯลฯ ฯลฯ

(๗) เรื่องที่ขาดอายุความร้องทุกข์ ทั้งนี้ ภายใต้เงื่อนไขตามมาตรา ๒๓

ฯลฯ ฯลฯ

มาตรา ๒๓ การยื่นคำร้องทุกข์ต้องกระทำภายในกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการร้องทุกข์ หรือนับแต่วันที่ผู้ร้องทุกข์ได้มีหนังสือร้องขอต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด และไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยมีเหตุผลอันสมควร แล้วแต่กรณี

<u>ข้อสังเกต</u> กรณีการฟ้องเรียกเงินชดเชยค่างานก่อสร้าง (ค่า K) ตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๐๒/๒๕๔๖ มีข้อเท็จจริงที่แตกต่างจากกรณีตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๙๔/๒๕๔๖ กล่าวคือ ในกรณีตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๐๒/๒๕๔๖ ซึ่งศาลวินิจฉัยว่าเป็นคดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) นั้น เป็นกรณีที่มีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับลักษณะของสัญญาว่าสัญญาที่ขอเบิกเงินชดเชยฯ เป็นสัญญาแบบปรับราคาได้ที่อยู่ในข่ายตามมติคณะรัฐมนตรีซึ่งผู้ฟ้องคดีมีสิทธิจะได้รับเงินชดเชยฯ หรือไม่ ในขณะที่กรณีตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๙๔/๒๕๔๖ ซึ่งศาลวินิจฉัยว่าเป็นคดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) นั้น มีความชัดเจนอยู่แล้วว่าเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับการเรียกเงินชดเชยฯ ตามสัญญาจ้างก่อสร้างที่เป็นสัญญาแบบปรับราคาได้

๒.๕ กรณีที่มีคำวินิจฉัยแยกข้อพิพาทในลักษณะอื่นที่เกี่ยวข้องกับสัญญาทางปกครองออกจากข้อพิพาทที่เกิดจากสัญญาทางปกครอง

กรณีนี้สืบเนื่องมาจากการที่ผู้ได้รับทุนตามสัญญาอนุมัติให้ข้าราชการลาไปศึกษาต่อภายในประเทศ ฟ้องโต้แย้งการคำนวณเงินที่หน่วยงานทางปกครองซึ่งเป็นคู่สัญญาฝ่ายผู้ให้ทุนเรียกให้ผู้รับทุนชดใช้ทุนและเบี้ยปรับกรณีผู้รับทุนกระทำผิดสัญญาดังกล่าว โดยผู้รับทุนเห็นว่าจำนวนเงินที่เรียกให้ชำระนั้น เป็นอัตราตามที่กำหนดไว้เดิมในสัญญา ซึ่งสูงกว่าอัตราที่กำหนดตามระเบียบ ก.พ. เกี่ยวกับการให้ข้าราชการไปศึกษาเพิ่มเติมในประเทศซึ่งออกมาใช้บังคับในภายหลัง โดยระเบียบดังกล่าวกำหนดให้มีผลใช้บังคับกับข้าราชการที่ได้รับอนุมัติให้ไปศึกษาก่อนที่ระเบียบจะมีผลใช้บังคับด้วย แต่หน่วยงานผู้ให้ทุนได้มีการออกระเบียบฉบับใหม่เกี่ยวกับการให้ข้าราชการลาไปศึกษาเพื่อให้สอดคล้องกับระเบียบ ก.พ. ข้างต้น โดยมีข้อกำหนดให้ข้าราชการที่ได้รับอนุมัติให้ลาไปศึกษาก่อนหน้านั้นยังคงต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขตามสัญญาที่จัดทำไว้เดิมต่อไป อันมีผลทำให้ผู้รับทุนไม่ได้รับสิทธิตามระเบียบ ก.พ. จึงได้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองขอให้เพิกถอนหรือแก้ไขระเบียบฉบับใหม่ของหน่วยงานผู้ให้ทุน และให้หน่วยงานดังกล่าวกำหนดการชดใช้ทุนและเบี้ยปรับใหม่ตามหลักเกณฑ์ที่สอดคล้องกับระเบียบ ก.พ. กรณีดังกล่าวศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ในส่วนของการขอให้เพิกถอนหรือแก้ไขระเบียบของหน่วยงานผู้ให้ทุนเป็นคดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แต่ในส่วนของการขอให้พิจารณากำหนดการชดใช้ทุนและเบี้ยปรับใหม่ เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยปรากฏตามคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด ต่อไปนี้

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๑๗/๒๕๔๖ กรณีที่ผู้รับทุนการศึกษาตามสัญญาอนุมัติให้ข้าราชการลาไปศึกษาต่อภายในประเทศ ฟ้องโต้แย้งการคำนวณเงินที่สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขซึ่งเป็นคู่สัญญาเรียกให้ชดใช้ทุนและเบี้ยปรับกรณีผู้รับทุนผิดสัญญาดังกล่าว โดยผู้รับทุนเห็นว่าการเรียกให้ชำระเงินข้างต้นเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้เดิมในสัญญาซึ่งกำหนดให้ผู้รับทุนเมื่อสำเร็จการศึกษาแล้วต้องเข้ารับราชการ ณ สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข เป็นเวลาไม่น้อยกว่าสองเท่าของเวลาที่ไปศึกษา หากผิดสัญญาจะต้องชดใช้เงินเดือนและเงินอื่นใดที่ได้รับไปในระหว่างลาศึกษาคืนแก่ทางราชการ รวมทั้งต้องชำระเบี้ยปรับอีกสองเท่าของเงินเดือนที่จะต้องชดใช้คืน ในขณะที่ระเบียบ ก.พ. ว่าด้วยการพัฒนาข้าราชการพลเรือนโดยการให้ไปศึกษาเพิ่มเติมในประเทศ พ.ศ. ๒๕๔๐ ซึ่งออกมาใช้บังคับในภายหลัง กำหนดให้ผู้เสียหายต้องเข้ารับราชการหลังจากสำเร็จการศึกษาแล้วเป็นเวลาไม่น้อยกว่าระยะเวลาที่ใช้ในการศึกษา และหากผิดสัญญาต้องคืนเงินที่รับไปในระหว่างได้รับอนุมัติให้ไปศึกษา โดยต้องชำระเบี้ยปรับในจำนวนเท่ากับจำนวนเงินที่ต้องคืนให้แก่ทางราชการเท่านั้น ซึ่งระเบียบ ก.พ. ดังกล่าวกำหนดให้ใช้บังคับกับข้าราชการที่ได้รับอนุมัติให้ไปศึกษาก่อนวันที่ระเบียบฯ ใช้บังคับด้วย ต่อมากระทรวงสาธารณสุขได้กำหนดระเบียบกระทรวงสาธารณสุข ว่าด้วยการให้ข้าราชการลาไปศึกษาหรือฝึกอบรมภายในประเทศ พ.ศ. ๒๕๔๓ เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องดังกล่าวใหม่ให้สอดคล้องกับระเบียบ ก.พ. ข้างต้น แต่ได้กำหนดให้ผู้ที่ได้รับอนุมัติให้ลาไปศึกษาซึ่งทำสัญญาไว้ก่อนวันที่ระเบียบดังกล่าวใช้บังคับให้คงใช้บังคับต่อไป อันมีผลทำให้ผู้รับทุนไม่ได้รับสิทธิตามระเบียบ ก.พ. ซึ่งหากระเบียบดังกล่าวกำหนดการมีผลใช้บังคับที่สอดคล้องกับระเบียบ ก.พ. จะถือว่าผู้รับทุนไม่ผิดสัญญาเนื่องจากผู้รับทุนได้กลับมาปฏิบัติราชการชดใช้ทุนภายหลังจากที่สำเร็จการศึกษาเป็นเวลา ๓ ปีแล้ว ก่อนลาออกจากราชการ ซึ่งไม่น้อยกว่าเวลาที่ได้รับอนุมัติให้ลาไปศึกษา ผู้รับทุนจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ขอให้เพิกถอนหรือแก้ไขระเบียบกระทรวงสาธารณสุขข้างต้นให้สอดคล้องกับระเบียบ ก.พ. และให้กระทรวงสาธารณสุขกำหนดการชดใช้ทุนและเบี้ยปรับใหม่ตามหลักเกณฑ์ที่สอดคล้องกับระเบียบ ก.พ. นั้น ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ในส่วนของการขอให้เพิกถอนหรือแก้ไขระเบียบกระทรวงสาธารณสุขฯ เป็นคดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ดังนั้น เมื่อมีการฟ้องคดีภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันที่ผู้รับทุนได้รับแจ้งให้ชดใช้ทุนและเบี้ยปรับ จึงเป็นการฟ้องคดีภายในกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งศาลรับคดีในประเด็นนี้ไว้พิจารณาได้ ส่วนกรณีการขอให้กระทรวงสาธารณสุขกำหนดการชดใช้ทุนและเบี้ยปรับใหม่ เป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาลาศึกษาต่อ อันเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน แต่เนื่องจากคำขอดังกล่าวไม่ใช่การขอให้ผู้ถูกฟ้องคดี

ชดใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สินหรือกระทำการหรืองดเว้นกระทำการตามข้อตกลงในสัญญาที่พิพาท ศาลจึงไม่อาจกำหนดคำบังคับตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติข้างต้นได้ ศาลไม่อาจรับคำฟ้องในประเด็นนี้ไว้พิจารณา

สำนักงานศาลปกครอง

สำนักงานศาลปกครอง

บทที่ ๓

แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง
ในประเด็นเรื่อง เงื่อนไขการฟ้องคดี

๑. เงื่อนไขเกี่ยวกับผู้มีสิทธิฟ้องคดี

เงื่อนไขการฟ้องคดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองในส่วนของผู้มีสิทธิฟ้องคดี ถือเป็นเงื่อนไขสำคัญส่วนหนึ่งของการพิจารณาตรวจรับคำฟ้องที่ศาลจะต้องพิจารณาว่าคำฟ้องมีองค์ประกอบครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่ เพื่อที่ศาลจะได้รับคำฟ้องไว้พิจารณาและแสวงหาข้อเท็จจริงต่อไป

ทั้งนี้ ผู้มีสิทธิฟ้องคดีจะต้องเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายจากข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง โดยต้องพิจารณาตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งกำหนดว่า “ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ **หรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง** หรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา ๙ และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้นต้องมีคำบังคับตามที่กำหนดในมาตรา ๗๒ ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง” ทั้งนี้ ผู้ที่จะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง นอกจากจะต้องพิจารณาตามหลักเกณฑ์ในมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่งข้างต้นแล้ว ยังต้องพิจารณาถึงหลักเกณฑ์เกี่ยวกับความสามารถของผู้ฟ้องคดีตามข้อ ๒๖[๕๐] ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ด้วย สำหรับแนวทางการพิจารณาคดีเกี่ยวกับผู้มีสิทธิฟ้องคดีในคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองนั้น มีประเด็นที่จะต้องพิจารณาว่าผู้มีสิทธิฟ้องคดีเป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อน

---

[๕๐] ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓

ข้อ ๒๖ บุคคลผู้ไร้ความสามารถจะฟ้องคดีปกครองได้ต่อเมื่อได้ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยความสามารถ

ในกรณีที่กฎหมายกำหนดให้ต้องมีการอนุญาตหรือต้องได้รับความยินยอมก่อน ให้แนบหนังสืออนุญาตหรือหนังสือแสดงความยินยอมมาพร้อมกับคำฟ้องด้วย

หรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายจากข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองหรือไม่ ซึ่งจากแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองอาจแยกประเด็นพิจารณาออกได้ ดังนี้

๑.๑ เหตุที่เป็นประเด็นข้อโต้แย้งในคดีจะต้องเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

๑.๒ เหตุที่เป็นประเด็นข้อโต้แย้งจะต้องกระทบสิทธิของผู้ฟ้องคดีหรือเป็นกรณีที่ถือได้ว่ามีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองเกิดขึ้นแล้ว

๑.๑ กรณีเหตุที่เป็นประเด็นข้อโต้แย้งในคดีจะต้องเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

จากแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดอาจสรุปได้ว่า หากกรณีที่นำมาฟ้องต่อศาลไม่ใช่ข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองแล้ว ย่อมไม่อาจฟ้องเป็นคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ โดยมีตัวอย่างคำวินิจฉัย ดังนี้

- การฟ้องโต้แย้งเกี่ยวกับสิทธิของผู้รับทุนในสัญญารับทุนอุดหนุนการวิจัย

ผู้ฟ้องคดีแม้จะเป็นคู่สัญญาในสัญญารับทุนอุดหนุนการวิจัย แต่เมื่อเหตุแห่งการฟ้องคดีเป็นการโต้แย้งสิทธิระหว่างผู้รับทุนด้วยกัน ไม่ใช่ระหว่างหน่วยงานทางปกครองซึ่งเป็นผู้ให้ทุนกับผู้รับทุนตามสัญญา ข้อโต้แย้งดังกล่าวจึงไม่ใช่กรณีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๓๐/๒๕๔๖ กรณีที่ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้จัดการมรดกของบุคคลซึ่งได้ร่วมกับจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยทำสัญญาขอรับทุนอุดหนุนการวิจัยเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมด้วยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีกับสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ ทำการวิจัยเรื่องการพัฒนาชุดตรวจสอบยาปฏิชีวนะตกค้างในน้ำนมโค ต่อมาเมื่อบุคคลดังกล่าวเสียชีวิตลง ได้มีการนำผลการวิจัยในเรื่องข้างต้นไปผลิตและจำหน่ายให้แก่บุคคลภายนอก ซึ่งผู้ฟ้องคดีเห็นว่ากรรมสิทธิ์ในผลงานวิจัยเป็นของผู้ตายตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในสัญญาขอรับทุน แต่จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยเห็นว่าเป็นกรรมสิทธิ์ของตน ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องขอให้ศาลสั่งให้จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยคืนผลประโยชน์ตามโครงการวิจัยให้แก่ผู้ฟ้องคดี นั้น เมื่อปรากฏว่าเหตุแห่งการฟ้องคดีเป็นการโต้แย้งสิทธิระหว่างผู้ร่วมรับทุนวิจัยด้วยกันเองในฐานะส่วนตัว ไม่ใช่ข้อพิพาทระหว่างผู้รับทุนกับสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติผู้ให้ทุน กรณีพิพาทจึงไม่ใช่สาเหตุอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยกับผู้ฟ้องคดีที่จะเป็นข้อพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

๑.๒ กรณีเหตุที่เป็นประเด็นข้อโต้แย้งจะต้องกระทบสิทธิของผู้ฟ้องคดี หรือเป็นกรณีที่ถือได้ว่ามีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองเกิดขึ้นแล้ว

จากแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดอาจสรุปได้ว่า หากยังไม่มีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองเกิดขึ้น ผู้ฟ้องคดีย่อมไม่ใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

๑) กรณีที่ถือว่าผู้ฟ้องคดีไม่ใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรือยังไม่มีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสิทธิตามสัญญาทางปกครองเกิดขึ้น มีตัวอย่างคำวินิจฉัยในกรณีต่างๆ ดังนี้

๑.๑) กรณีการฟ้องขอต่อสัญญาจำหน่ายน้ำดื่มในโรงเรียนโดยที่ยังไม่ได้ยื่นคำขอต่อสัญญา

- การที่ผู้ฟ้องคดียังไม่ได้เข้าเสนอราคาหรือยื่นคำขอต่อสัญญา จึงยังไม่มีการกระทำที่เป็นการไม่รับคำขออันจะทำให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายที่มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๐/๒๕๔๔ กรณีที่ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับอนุญาตให้จำหน่ายน้ำดื่มในโรงเรียนของรัฐ มีกำหนด ๑ ปี ก่อนครบกำหนดอนุญาตเจ้าหน้าที่ของโรงเรียนได้จัดให้มีการยื่นซองเสนอราคาในปีต่อไป ผู้ฟ้องคดีประสงค์จะยื่นซองเสนอราคาแต่ได้รับแจ้งจากเจ้าหน้าที่ดังกล่าวว่าไม่รับพิจารณาซองของผู้ฟ้องคดี ต่อมาได้มีการเรียกให้ผู้ฟ้องคดียื่นซองเสนอราคาใหม่ แต่ผู้ฟ้องคดีไม่ยื่นเนื่องจากได้รับทราบจากร้านค้าด้วยกันว่าจะไม่ได้รับการพิจารณา และต่อมาผู้ฟ้องคดีได้ฟ้องขอให้ศาลมีคำสั่งอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีจำหน่ายน้ำดื่มเพียงผู้เดียวต่อไป นั้น เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่า ผู้ฟ้องคดียังไม่ได้ยื่นซองเสนอราคาหรือยื่นคำขอต่อสัญญาหรือขออนุญาตใช้สถานที่เพื่อขายเครื่องดื่มต่อผู้ถูกฟ้องคดี จึงเป็นกรณีซึ่งยังไม่มีการกระทำหรือคำสั่งใดๆ ของผู้ถูกฟ้องคดีที่เป็นการไม่รับคำขอหรือไม่อนุญาตตามคำขอของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงยังไม่ใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

<u>ข้อสังเกต</u> แม้ว่ากรณีตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๐/๒๕๔๔ นี้ ศาลจะวินิจฉัยไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาด้วยเหตุเงื่อนไขเกี่ยวกับผู้มีสิทธิฟ้องคดีไม่ใช่ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย อันอาจทำให้เข้าใจไปได้ว่าสัญญาพิพาทเป็นสัญญาทางปกครอง

ก็ตาม แต่ตามข้อเท็จจริงที่ปรากฏนั้น คำสั่งศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวยังไม่ได้วินิจฉัยว่าสัญญาพิพาทเป็นหรือไม่เป็นสัญญาทางปกครองแต่อย่างใด

อนึ่ง ได้มีคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๒๐/๒๕๔๖ วินิจฉัยในเวลาต่อมาว่า สัญญาจำหน่ายอาหารและเครื่องดื่มในโรงเรียนของรัฐเป็นสัญญาทางแพ่ง ไม่ใช่สัญญาทางปกครอง

๑.๒) กรณีที่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้เป็นคู่สัญญาในสัญญาพิพาท[๕๑] ย่อมไม่ใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากสัญญาดังกล่าว

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๙๓/๒๕๔๔ กรณีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ใช้ไฟฟ้าฟ้องว่าการทำสัญญาซื้อขายไฟฟ้าระหว่างการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยกับโรงไฟฟ้าเอกชนมีข้อกำหนดที่ทำให้รัฐเสียเปรียบทำให้มีต้นทุนการผลิตสูง ซึ่งอาจส่งผลกระทบให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายเพราะต้องใช้ไฟฟ้าราคาแพง จึงฟ้องขอให้เพิกถอนสัญญาดังกล่าว นั้น เนื่องจากเงื่อนไขในสัญญามีผลใช้บังคับเฉพาะคู่สัญญา บุคคลที่จะได้รับผลกระทบจากข้อสัญญาดังกล่าวย่อมมีเพียงผู้ที่เป็นคู่สัญญาเท่านั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีเป็นเพียงผู้ใช้ไฟฟ้าแต่ไม่ได้เข้าเป็นคู่สัญญา จึงไม่อาจถือได้ว่าเป็นผู้เดือดร้อนเสียหายอันเนื่องมาจากสัญญาดังกล่าว

---

[๕๑] ในบางกรณี ประชาชนหรือบุคคลทั่วไปที่ไม่ใช่คู่สัญญาสามารถยื่นฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองได้ หากสัญญาดังกล่าวกระทบสิทธิของตน ทั้งนี้ ต้องเป็นการยื่นฟ้องในมูลคดีที่เกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ อันเป็นคดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ไม่ใช่คดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน โดยการยื่นฟ้องคดีพิพาทดังกล่าว จะต้องฟ้องหน่วยงานที่กำกับดูแลรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานทางปกครองที่เป็นคู่สัญญานั้น ดังที่ศาลปกครองกลางได้มีคำวินิจฉัยไว้ในคำสั่งศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขดำที่ ๓๙๗/๒๕๔๗ ซึ่งเป็นกรณีที่มูลนิธิเพื่อผู้บริโภค (ผู้ฟ้องคดี) ฟ้องว่า สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีซึ่งมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลการดำเนินงานตามสัญญาเข้าร่วมงานและดำเนินการสถานีวิทยุโทรทัศน์ระบบ ยู เอช เอฟ ปล่อยให้บริษัท ไอทีวี จำกัด (มหาชน) ซึ่งเป็นคู่สัญญาปรับผังรายการที่ออกอากาศโดยไม่เป็นไปตามผังรายการที่กำหนดไว้ในสัญญา ทำให้ผู้ฟ้องคดีต้องสูญเสียสถานีโทรทัศน์ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อนำเสนอรายการข่าว สารคดี และสาระประโยชน์ต่อสังคม จึงฟ้องขอให้ศาลมีคำสั่งให้สำนักงานปลัดฯ สั่งให้บริษัท ไอทีวีฯ ยุติรายการออกอากาศที่ไม่เป็นไปตามผังรายการที่กำหนดไว้ในสัญญาดังกล่าว ซึ่งศาลวินิจฉัยว่า กรณีข้างต้นเป็นการฟ้องว่าสำนักงานปลัดฯ ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติอันเป็นคดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๕๘/๒๕๔๘ กรณีที่นิติบุคคลเอกชน (ผู้ฟ้องคดีที่ ๑) ทำสัญญารับจ้างก่อสร้างสะพานคอนกรีตเสริมเหล็กกับองค์การบริหารส่วนตำบล (ผู้ถูกฟ้องคดี) ต่อมาระหว่างการก่อสร้างในงานงวดที่ ๓ ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้ประสบปัญหาทางการเงิน อันเป็นผลจากวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ จึงขอเปลี่ยนแปลงคู่สัญญาจากผู้ฟ้องคดีที่ ๑ เป็นนิติบุคคลเอกชนรายอื่น (ผู้ฟ้องคดีที่ ๒) เพื่อให้เข้ามาทำงานงวดที่ ๓ ให้แล้วเสร็จตามสัญญาตามมติคณะรัฐมนตรีเรื่องมาตรการและแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือผู้ประกอบอาชีพงานก่อสร้างและผู้ประกอบอาชีพงานอื่นกับทางราชการ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่อนุญาต ผู้ฟ้องคดีทั้งสองจึงนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีเปลี่ยนแปลงคู่สัญญาดังกล่าว และขอให้ชดใช้ค่าเสียหายอันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าในการอนุมัติเปลี่ยนแปลงคู่สัญญานั้น ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ใช่คู่สัญญากับผู้ถูกฟ้องคดีและยังไม่ได้เข้าปฏิบัติงานตามสัญญาหรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาดังกล่าว จึงไม่ใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ หรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองที่จะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๐๒/๒๕๔๘ กรณีที่การเคหะแห่งชาติ (ผู้ถูกฟ้องคดี) ออกข้อบังคับการเคหะแห่งชาติกำหนดให้บริษัทที่ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นหุ้นส่วนหรือเป็นผู้ถือหุ้นอยู่ไม่น้อยกว่าร้อยละ ๔๕ มีสิทธิได้รับการว่าจ้างให้จัดการดูแลชุมชนโครงการเคหะของผู้ถูกฟ้องคดีโดยวิธีพิเศษ ซึ่งโดยผลของข้อบังคับดังกล่าวทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีตกลงทำสัญญาว่าจ้างให้บริษัท จ. ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีถือหุ้นอยู่ร้อยละ ๔๘ เป็นผู้จัดการดูแลชุมชนโครงการเคหะของผู้ถูกฟ้องคดีตามแนวทางของข้อบังคับข้างต้น ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีได้ยกเลิกข้อบังคับดังกล่าว เนื่องจากเห็นว่าการจ้างโดยวิธีพิเศษเป็นการขัดขวางการแข่งขันราคาอย่างเสรี ส่งผลให้มีการยกเลิกสัญญาจ้างระหว่างบริษัท จ. กับผู้ถูกฟ้องคดีและจัดให้มีการประกวดราคาเพื่อหาผู้รับจ้างรายใหม่ ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นพนักงานของบริษัท จ. ได้รับความเดือดร้อนเพราะต้องออกจากงาน จึงฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนข้อบังคับของผู้ถูกฟ้องคดีฉบับใหม่ที่ออกมายกเลิกข้อบังคับฉบับเดิม และให้ยกเลิกการประกวดราคาครั้งใหม่ รวมทั้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทำสัญญาจ้างบริษัท จ. เพื่อดูแลโครงการดังกล่าวต่อไป นั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีเลิกจ้างบริษัท จ. ไม่ให้จัดการดูแลโครงการเคหะของผู้ถูกฟ้องคดี เป็นการเลิกนิติสัมพันธ์ระหว่างบุคคลที่เป็นคู่สัญญา ซึ่งหากการเลิกจ้างดังกล่าวจะทำให้มีข้อโต้แย้งเกิดขึ้นก็เป็นข้อโต้แย้งระหว่างคู่สัญญาจ้างเท่านั้น ผู้ฟ้องคดีซึ่งมิใช่คู่สัญญาจ้างให้จัดการดูแลโครงการเคหะของผู้ถูกฟ้องคดี จึงมิใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้จากการเลิกสัญญาจ้างดังกล่าวตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๖๕/๒๕๔๘ กรณีที่โรงเรียนเฉลิมพระเกียรติสมเด็จพระศรีนครินทร์นครศรีธรรมราช (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ผู้รับมอบอำนาจจากสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ทำสัญญาว่าจ้างให้ห้างหุ้นส่วนจำกัด ว. ก่อสร้างอาคารโรงเรียนและสิ่งก่อสร้างอื่น โดยมีข้อสัญญาเกี่ยวกับความรับผิดจากการชำรุดบกพร่องเอาไว้ แต่ภายหลังจากส่งมอบงาน ปรากฏว่าอาคารเกิดการชำรุดบกพร่อง ซึ่งห้างหุ้นส่วนจำกัด ว. เพิกเฉยไม่แก้ไขความชำรุดบกพร่องดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงไม่คืนหนังสือค้ำประกันสัญญาให้แก่ธนาคารผู้ค้ำประกันอันเป็นการใช้สิทธิตามสัญญา ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองคืนหนังสือค้ำประกันสัญญาให้กับธนาคาร นั้น เมื่อปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ทำหนังสือให้ไว้กับธนาคารผู้ค้ำประกันว่า ตนยอมชำระหนี้แทนธนาคารหากปรากฏว่าห้างหุ้นส่วนจำกัด ว. ผิดนัดไม่ชำระเงินอันเกิดจากความรับผิดในความชำรุดบกพร่องของงานที่จ้างให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ กรณีจึงเป็นเพียงการทำสัญญาค้ำประกันการทำงานของห้างหุ้นส่วนจำกัด ว. ระหว่างผู้ฟ้องคดีกับธนาคารผู้ค้ำประกันเท่านั้น ผู้ฟ้องคดีไม่ใช่คู่สัญญากับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงไม่มีสิทธิเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองคืนหนังสือค้ำประกันให้กับธนาคารได้ ผู้ฟ้องคดีไม่ใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๑/๒๕๔๙ กรณีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้รับจ้างช่วงจากบริษัท ค. ตามสัญญาดำเนินงานวางระบบสุขาภิบาลและดับเพลิงในโครงการจ้างก่อสร้างอาคารหอพักนิสิต โดยบริษัท ค. เป็นคู่สัญญากับจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (ผู้ถูกฟ้องคดี) ฟ้องโต้แย้งกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีบอกเลิกสัญญาจ้างบริษัท ค. และมีคำสั่งห้ามมิให้มีการเคลื่อนย้ายเครื่องมือ วัสดุ อุปกรณ์ ออกจากบริเวณก่อสร้างหอพักดังกล่าว นั้น เมื่อไม่ปรากฏหลักฐานว่าผู้ฟ้องคดีได้รับความยินยอมเป็นหนังสือจากผู้ถูกฟ้องคดีให้ผู้ฟ้องคดีรับจ้างช่วงจากบริษัท ค. ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ใช่คู่สัญญาตามสัญญาจ้างก่อสร้างข้างต้น ดังนั้น การใช้สิทธิของผู้ถูกฟ้องคดี ในฐานะผู้ว่าจ้างในการบอกเลิกสัญญากับบริษัท ค. จึงไม่มีผลผูกพันต่อผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายจากข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองที่จะมีสิทธิฟ้องคดีนี้ต่อศาลได้ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

<u>ข้อสังเกต</u> คำวินิจฉัยข้างต้นเป็นกรณีที่ผู้ยื่นฟ้องคดีในสัญญาทางปกครองไม่ใช่คู่สัญญาตามสัญญาที่พิพาท ผู้ฟ้องคดีดังกล่าวจึงไม่ใช่ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายที่จะเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ อย่างไรก็ตาม แม้ผู้ฟ้องคดีจะเป็นคู่สัญญา หากยื่นฟ้องบุคคลภายนอก

ที่ไม่ใช่คู่สัญญา ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีดังกล่าวไม่มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ เช่นเดียวกัน ดังนี้

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๔๔/๒๕๔๗ *กรณีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งรับราชการเพื่อชดใช้ทุนไม่ครบกำหนดตามสัญญาการรับทุนของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยเพื่อไปศึกษาวิชา ณ ต่างประเทศ เป็นเหตุให้จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยเรียกให้ชดใช้ทุนและเบี้ยปรับ ฟ้องกระทรวงการคลังให้เป็นผู้ชดใช้เงินดังกล่าวบางส่วนให้จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เนื่องจากเห็นว่ากระทรวงการคลังพิจารณาตรวจสอบจำนวนเงินที่ผู้ฟ้องคดีจะต้องชดใช้คืนล่าช้า ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถขอกลับเข้ารับราชการภายใน ๑ ปี อันมีผลทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่อาจชดใช้ทุนเพียงเท่าระยะเวลาที่ยังไม่ครบ แต่ต้องชดใช้ไม่น้อยกว่า ๒ เท่า ของระยะเวลารับราชการชดใช้ทุนที่ยังขาดอยู่ตามมติของคณะรัฐมนตรี อีกทั้งกระทรวงการคลังยังได้ใช้หลักเกณฑ์ใหม่ในการคำนวณหนี้ ทำให้จำนวนหนี้ของผู้ฟ้องคดีสูงกว่าที่ผู้ฟ้องคดีคำนวณด้วยเกณฑ์สูงสุด นั้น ศาลเห็นว่า การตรวจสอบจำนวนเงินที่ต้องชดใช้กรณีผิดสัญญารับทุนของกระทรวงการคลังผู้ถูกฟ้องคดีเป็นเรื่องการปฏิบัติราชการภายในของฝ่ายปกครอง ไม่ได้มีเจตนาที่จะให้การกระทำดังกล่าวก่อนิติสัมพันธ์โดยตรงกับผู้ฟ้องคดี เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้เป็นคู่สัญญาและไม่ใช่เจ้าหนี้โดยตรงของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงอ้างไม่ได้ว่าทำให้ผู้ฟ้องคดีเดือดร้อนหรือเสียหายโดยตรง ความล่าช้าของผู้ถูกฟ้องคดีในการคำนวณหนี้ของผู้ฟ้องคดี และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีใช้หลักเกณฑ์ใหม่ในการคำนวณหนี้ เป็นเรื่องที่ผู้ฟ้องคดีจะต้องโต้แย้งกับจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยซึ่งเป็นคู่สัญญา ผู้ฟ้องคดีไม่มีสิทธิที่จะฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งไม่ใช่หน่วยงานทางปกครองโดยตรงที่เกี่ยวข้องกับเหตุแห่งการฟ้องคดี เนื่องจากมูลเหตุทั้งหมดมาจากการที่ผู้ฟ้องคดีผิดสัญญารับทุน*

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๒๐/๒๕๔๙ *กรณีที่คู่สัญญาฝ่ายเอกชนซึ่งเป็นผู้รับจ้างฟ้องขอให้หน่วยงานทางปกครอง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ซึ่งเป็นผู้ว่าจ้างจ่ายเงินค่าจ้างตามสัญญาจ้างให้ทำงานโครงการระบบบริหารสำนักงานที่ปรึกษาการเกษตรอิเล็กทรอนิกส์ นั้นเป็นการฟ้องเกี่ยวกับความรับผิดตามสัญญา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นคู่สัญญาตามสัญญาจ้างฉบับดังกล่าวจึงต้องรับผิดตามสัญญา ส่วนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ ซึ่งไม่ใช่คู่สัญญากับผู้ฟ้องคดี แต่เป็นเพียงคณะกรรมการตรวจการจ้างและทำความเห็นเสนอต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพื่อประกอบการพิจารณาสั่งการจ่ายค่าจ้าง ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายอันเนื่องมาจากมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ที่จะทำให้มีสิทธิฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ ให้ต้องรับผิดตามสัญญาจ้างตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ*

๑.๓) กรณีที่เจ้าหนี้ใช้สิทธิเรียกร้องให้ลูกหนี้ชำระหนี้ตามสัญญา เป็นกรณีที่ลูกหนี้อาจปฏิเสธการชำระหนี้ต่อเจ้าหนี้ได้หากเห็นว่าไม่ชอบ จึงยังไม่อาจถือว่าลูกหนี้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องโต้แย้งการเรียกให้ชำระหนี้ดังกล่าว

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๘๖/๒๕๔๖ การที่ผู้ฟ้องคดีลาออกจากราชการก่อนปฏิบัติราชการชดใช้ทุนของโรงพยาบาลในสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขครบตามสัญญาลาศึกษาต่อ โรงพยาบาลดังกล่าวจึงได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบว่าผู้ฟ้องคดีผิดสัญญาต้องชดใช้เงินตามที่กำหนดในสัญญาพร้อมดอกเบี้ยในระหว่างผิดนัดนั้น ถือว่าเป็นกรณีที่สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขผู้ถูกฟ้องคดีมีสิทธิที่จะเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชำระเงินตามสัญญาข้างต้นได้ และผู้ฟ้องคดีมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามสัญญา หากผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการเรียกให้ชำระเงินไม่ชอบหรือไม่ถูกต้องอย่างไร ก็ชอบที่จะปฏิเสธการชำระหนี้ต่อสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขได้ ผู้ฟ้องคดีไม่มีสิทธินำคดีมาฟ้องเพื่อขอให้เพิกถอนการเรียกให้ชำระหนี้ดังกล่าวต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๔๗/๒๕๔๗ กรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้รับทุนเพื่อศึกษาระดับปริญญาโท โดยทำสัญญาของข้าราชการไปศึกษาหรือฝึกอบรม ณ ต่างประเทศกับกรมโยธาธิการและผังเมือง (ผู้ถูกฟ้องคดี) แต่เมื่อผู้ฟ้องคดีจบการศึกษา ปรากฏว่าสถาบันที่เข้าศึกษาไม่ได้ให้วุฒิบัตรปริญญาโท แต่ให้เป็นเพียงประกาศนียบัตร ทั้งที่เมื่อสำเร็จการศึกษาแล้วผู้ฟ้องคดีต้องกลับเข้ารับราชการเพื่อชดใช้ทุนเป็นเวลาสองเท่าของระยะเวลาที่ไปศึกษา ผู้ฟ้องคดีเห็นว่ากรณีดังกล่าวทำให้ไม่เป็นไปตามความประสงค์ของผู้ฟ้องคดี และไม่ใช่ความผิดพลาดของผู้ฟ้องคดี จึงได้มีหนังสือขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีอนุมัติการงดใช้ทุนให้กับผู้ฟ้องคดี แต่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่อนุมัติ ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนการชดใช้ทุนตามสัญญาข้างต้น นั้น สัญญาลาศึกษาต่อมีวัตถุประสงค์หลักให้ผู้ฟ้องคดีกลับมารับราชการในหน่วยงานของผู้ถูกฟ้องคดี จึงเป็นสัญญาทางปกครอง เมื่อสัญญาดังกล่าวมีข้อกำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีมีสิทธิเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายและค่าปรับกรณีทำผิดสัญญา การที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่อนุมัติให้งดใช้ทุนตามความประสงค์ของผู้ฟ้องคดีและมีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีชำระเงินพร้อมเบี้ยปรับตามสัญญานั้น หากผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการเรียกให้ชำระเงินดังกล่าวไม่ชอบหรือไม่ถูกต้อง ผู้ฟ้องคดีก็มีสิทธิปฏิเสธการชำระหนี้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีได้ ซึ่งหากข้อปฏิเสธของผู้ฟ้องคดีมีเหตุผลที่รับฟังได้ตามกฎหมาย ผู้ถูกฟ้องคดีอาจจะระงับการเรียกร้องให้ผู้ฟ้องคดีชำระหนี้ตามที่แจ้งมาก็ได้ ดังนั้น ในชั้นนี้ผู้ฟ้องคดีจึงไม่อยู่ในฐานะผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายอันเกิดจากข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

(คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่วินิจฉัยในแนวทางเดียวกัน ได้แก่ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒/๒๕๔๗, ที่ ๙๙/๒๕๔๗, ที่ ๔๒๔/๒๕๔๗, ที่ ๕๑๐/๒๕๔๗ และคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๒๒-อ.๒๒๓/๒๕๔๘)

๑.๔) กรณีที่ยังไม่มีการแจ้งเหตุขัดข้องที่ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถปฏิบัติตามสัญญาให้คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งทราบ ไม่อาจถือว่ามีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาเกิดขึ้นแล้ว

- การที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่าไม่อาจทำการก่อสร้างตามสัญญาได้เนื่องจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่ส่งมอบพื้นที่ให้นั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีไม่ได้แจ้งเหตุดังกล่าวให้คู่สัญญาทราบ จึงไม่อาจถือว่ามีการโต้แย้งเกี่ยวกับสิทธิตามสัญญาเกิดขึ้น ผู้ฟ้องคดีไม่มีสิทธิฟ้องขอให้เลิกสัญญา

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๐๒/๒๕๔๖ การที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าผู้ฟ้องคดีรับจ้างกรุงเทพมหานครในสัญญาก่อสร้างปรับปรุงถนน และรับจ้างการประปานครหลวงในสัญญาก่อสร้างวางท่อประปาตามโครงการปรับปรุงถนนดังกล่าว แต่นับจากวันทำสัญญาจนถึงวันฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าไม่อาจเริ่มทำการก่อสร้างตามสัญญากับการประปาฯ ได้เนื่องจากกรุงเทพมหานครไม่สามารถส่งมอบพื้นที่ให้ทำการก่อสร้างด้วยเหตุมีปัญหาเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ อันเป็นพฤติการณ์ที่อยู่นอกเหนือการคาดหมายของคู่สัญญาและวิญญูชนในการเข้าทำสัญญาทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่อาจทำตามสัญญาจ้างได้ จึงฟ้องขอให้ศาลปกครองเลิกสัญญาจ้างก่อสร้างวางท่อประปาข้างต้น นั้น ศาลเห็นว่า ข้ออ้างดังกล่าวไม่ใช่ข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสิทธิตามสัญญา ทั้งไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้แจ้งเหตุหรือพฤติการณ์ที่ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถเริ่มทำงานตามเงื่อนไขและข้อกำหนดในสัญญาให้การประปาฯ ทราบ อันจะทำให้มีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสิทธิตามสัญญาเกิดขึ้น สำหรับข้อที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่าอาจจะได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายเพราะอาจถูกริบหลักประกันและถูกขึ้นทะเบียนเป็นผู้ทิ้งงานของทางราชการ ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิใช้เป็นเหตุบอกเลิกสัญญาและใช้สิทธิทางศาลได้เพราะถือว่าเป็นข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญานั้น เมื่อปรากฏว่าคดีไม่มีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาดังกล่าวแล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

๑.๕) กรณีที่มีการทำหนังสือรับสภาพหนี้ ย่อมเป็นการยอมรับจำนวนหนี้ตามที่ได้รับสภาพหนี้ไว้ กรณีจึงไม่มีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับจำนวนหนี้ตามสัญญาที่พิพาท

- สัญญารับสภาพหนี้ของหนี้ที่เกิดขึ้นตามสัญญาลาศึกษามีผลเป็นการยอมรับว่าผู้ลาศึกษา (ผู้ฟ้องคดี) ซึ่งเป็นลูกหนี้มีหนี้ที่ต้องชำระให้แก่ผู้อนุญาต

ให้ลาศึกษา (ผู้ถูกฟ้องคดี) ซึ่งเป็นเจ้าหนี้ตามจำนวนที่รับสภาพหนี้จริง กรณีจึงไม่มีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับจำนวนหนี้ที่จะต้องชำระตามสัญญาดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายอันเนื่องมาจากการมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองที่จะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๔๔/๒๕๔๖ กรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้รับอนุมัติให้ลาศึกษาต่อตามสัญญาลาศึกษาต่อกับสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข (ผู้ถูกฟ้องคดี) โดยสัญญากำหนดว่าเมื่อผู้ฟ้องคดีสำเร็จการศึกษาแล้วต้องกลับมารับราชการเป็นเวลาไม่น้อยกว่าสองเท่าของเวลาที่ใช้ในการศึกษา หากผิดสัญญาจะถูกปรับเป็นสองเท่าของระยะเวลาดังกล่าว ต่อมาปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้ลาออกจากราชการก่อนครบกำหนดตามสัญญาข้างต้น ผู้ถูกฟ้องคดีจึงเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าปรับและค่าเสียหาย ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้ทำสัญญารับสภาพหนี้ตามหนี้เงินที่ผู้ถูกฟ้องคดีเรียกเก็บ ต่อมาผู้ฟ้องคดีเห็นว่าสัญญาที่ผู้ฟ้องคดีทำกับผู้ถูกฟ้องคดีขัดกับระเบียบ ก.พ. ว่าด้วยการพัฒนาข้าราชการพลเรือนโดยการให้ไปศึกษาเพิ่มเติมในประเทศ พ.ศ. ๒๕๔๐ เพราะตามระเบียบดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีสามารถเรียกค่าปรับจากผู้ฟ้องคดีได้เพียงหนึ่งเท่าของระยะเวลาที่ใช้ไปในการศึกษา ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องขอให้เพิกถอนสัญญารับสภาพหนี้ข้างต้น นั้น การที่ผู้ฟ้องคดีทำสัญญารับสภาพหนี้กับผู้ถูกฟ้องคดี ยอมผ่อนชำระชดใช้เบี้ยปรับและค่าเสียหายเต็มตามจำนวนที่กำหนดไว้ในสัญญา การรับสภาพหนี้ดังกล่าวย่อมมีผลเป็นการยอมรับว่าผู้ฟ้องคดีมีหนี้ที่ต้องชำระให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีจริงตามจำนวนที่รับสภาพหนี้ กรณีจึงไม่มีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาว่าผู้ฟ้องคดีจะต้องชำระหนี้จำนวนเท่าใด เมื่อสัญญาดังกล่าวเป็นสัญญาทางปกครองเนื่องจากเป็นสัญญาที่ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นผู้กำหนดข้อกำหนดในสัญญาโดยผู้ฟ้องคดีไม่มีส่วนร่วมในการกำหนด ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องมาจากการมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง จึงไม่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

(คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่วินิจฉัยในแนวทางเดียวกัน ได้แก่ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๗๘/๒๕๔๗)

๑.๖) กรณีที่ไม่ได้โต้แย้งข้อผิดพลาดในการปฏิบัติตามสัญญาให้คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งดำเนินการแก้ไขก่อน ถือว่ายังไม่เป็นกรณีพิพาทที่จะฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้

- การที่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้โต้แย้งข้อผิดพลาดเกี่ยวกับการคำนวณเงินที่ตนต้องชดใช้ตามสัญญาให้หน่วยราชการผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นคู่สัญญาดำเนินการแก้ไข

การฟ้องขอให้แก้ไขจำนวนเงินดังกล่าวจึงยังไม่เป็นกรณีพิพาทที่ศาลปกครองจะรับไว้พิจารณาได้

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๑๑/๒๕๔๖ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้ชำระเงินชดใช้ให้แก่หน่วยราชการต้นสังกัดตามสัญญาลาศึกษาต่อซึ่งเป็นสัญญาทางปกครองแล้ว ต่อมาได้ทราบว่ามีการคำนวณเงินที่ได้ชดใช้ไปนั้นผิดพลาด จึงมาฟ้องคดีต่อศาลปกครองขอให้กรมบัญชีกลางและหน่วยราชการต้นสังกัดของผู้ฟ้องคดีแก้ไขการคำนวณเงินดังกล่าวโดยที่ไม่ได้มีการโต้แย้งหรือเรียกร้องให้หน่วยราชการต้นสังกัดซึ่งเป็นคู่สัญญาดำเนินการแก้ไขข้อผิดพลาดก่อน อีกทั้งไม่ปรากฏว่ากรมบัญชีกลางได้ปฏิเสธการดำเนินการตามที่ผู้ฟ้องคดีร้องขอ กรณีจึงยังไม่เป็นกรณีพิพาทที่ศาลปกครองจะรับไว้พิจารณาได้

<u>ข้อสังเกต</u> ข้อเท็จจริงของคำสั่งนี้แตกต่างจากข้อเท็จจริงตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๘๖/๒๕๔๖ และที่ ๑๔๗/๒๕๔๗ ของข้อ ๑.๓) ที่กล่าวมาแล้ว เนื่องจากข้อเท็จจริงของทั้งสองคำสั่งข้างต้นเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้เพิกถอนการเรียกให้ชำระหนี้โดยที่ไม่ได้โต้แย้งหนังสือบอกกล่าวทวงถามและยังไม่ได้ชำระหนี้ แต่ข้อเท็จจริงตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๑๑/๒๕๔๖ นี้ เป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีชำระเงินตามที่ผิดสัญญาไปแล้วแต่มาขอคืนส่วนที่ชำระไว้เกินในภายหลังโดยยังไม่ได้โต้แย้งต่อคู่สัญญาในกรณีที่เห็นว่าคู่สัญญาคำนวณเงินผิดพลาดอันทำให้ผู้ฟ้องคดีต้องชำระเงินเกินไปกว่าจำนวนที่ต้องชำระตามสัญญา

๑.๗) กรณีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นคู่สัญญาได้โอนสิทธิเรียกร้องในการรับเงินค่าจ้างก่อสร้างตามสัญญาไปให้แก่บุคคลภายนอกแล้ว ย่อมไม่ใช่ผู้มีส่วนได้เสียที่จะฟ้องขอให้คู่สัญญาจ่ายเงินชดเชยค่างานก่อสร้าง (ค่า K) ให้แก่ตน

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๕๐/๒๕๔๗ ผู้ถูกฟ้องคดีได้ทำสัญญาว่าจ้างให้ผู้ฟ้องคดีก่อสร้างอาคารพักพยาบาลและอาคารสำนักงานสาธารณสุขจังหวัด ต่อมาผู้ฟ้องคดีได้ทำสัญญาโอนสิทธิการรับเงินค่าจ้างก่อสร้างตามสัญญาดังกล่าวให้กับนิติบุคคลอื่น โดยผู้ฟ้องคดีได้ทำหนังสือบอกกล่าวการโอนสิทธิการรับเงินค่าจ้างให้ผู้ถูกฟ้องคดีทราบแล้ว ดังนั้น การโอนสิทธิเรียกร้องในการรับเงินค่าจ้างก่อสร้างระหว่างผู้ฟ้องคดีกับนิติบุคคลอื่นย่อมมีผลสมบูรณ์ตามกฎหมาย สิทธิเรียกร้องในการรับเงินค่าจ้างรวมถึงค่าจ้างตามสัญญาที่สามารถปรับราคาได้ตลอดจนสิทธิในการรับเงินชดเชยค่างานก่อสร้าง (ค่า K) ย่อมโอนไปยังผู้รับโอนสิทธิเรียกร้องด้วย ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิเรียกร้องในเงินดังกล่าว อันทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่ใช่เป็นผู้มีส่วนได้เสียหรือมีประโยชน์เกี่ยวข้องที่จะฟ้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีจ่ายเงินชดเชยค่างานก่อสร้าง (ค่า K) ให้แก่ผู้ฟ้องคดี

๑.๘) กรณีที่ไม่มีข้อกำหนดในสัญญาให้คู่กรณีมีสิทธิขอเพิกถอนข้อกำหนดในสัญญา และผู้ฟ้องคดีได้ลงนามในสัญญาโดยไม่ได้ขอสงวนสิทธิในการขอแก้ไขสัญญา จึงถือไม่ได้ว่าผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นคู่สัญญาได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากข้อกำหนดในสัญญาที่จะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลขอให้เพิกถอนข้อกำหนดในสัญญาดังกล่าว

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๑๓/๒๕๔๘ กรณีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้รับจ้างตามสัญญาจ้างก่อสร้างสะพานทางเดิน คสล. กับกรุงเทพมหานคร (ผู้ถูกฟ้องคดี) ฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนข้อกำหนดรายการก่อสร้างบางรายการ โดยให้มีผลย้อนหลังไปถึงวันที่มีการประกาศประกวดราคานั้น เมื่อสัญญาพิพาทเป็นสัญญาที่ผู้ฟ้องคดีได้ลงนามเป็นคู่สัญญาแล้ว สัญญาดังกล่าวจึงมีผลผูกพันผู้ฟ้องคดีตามกฎหมาย หากผู้ฟ้องคดีเห็นว่าข้อกำหนดในสัญญาไม่เป็นธรรมก็ชอบที่จะขอแก้ไขก่อนการลงนาม หรือปฏิเสธไม่ลงนามในสัญญาเสียตั้งแต่ต้น การที่ผู้ฟ้องคดีได้ลงนามในสัญญา โดยมิได้สงวนสิทธิในการขอแก้ไขสัญญาไว้ ประกอบกับในสัญญาจ้างมิได้มีข้อกำหนดให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นคู่สัญญามีสิทธิขอเพิกถอนข้อกำหนดรายการก่อสร้างดังกล่าว จึงถือไม่ได้ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้เดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้จากข้อกำหนดในสัญญาที่ตนได้ยินยอมลงนามแล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

๑.๙) กรณีที่คู่สัญญาฝ่ายหนึ่งปฏิเสธการปฏิบัติในเรื่องที่ไม่ได้มีข้อตกลงไว้ในสัญญา ย่อมไม่กระทบสิทธิของคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งให้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย

- กรณีที่ไม่ได้มีข้อกำหนดไว้ในสัญญาว่า เมื่อครบระยะเวลาการจ้างแล้ว ผู้ว่าจ้างจะต้องต่อสัญญาหรือออกหนังสือรับรองการปฏิบัติงานให้แก่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้รับจ้าง ดังนั้น เมื่อครบระยะเวลาการจ้างตามสัญญา ย่อมทำให้ความผูกพันระหว่างผู้ว่าจ้างกับผู้ฟ้องคดีสิ้นสุดลง การที่ผู้ว่าจ้างปฏิเสธการดำเนินการข้างต้นจึงไม่กระทบสิทธิของผู้ฟ้องคดีให้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาล

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๘๕/๒๕๔๘ กรณีที่ผู้อำนวยการกองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม ในสังกัดองค์การบริหารส่วนตำบล (ผู้ถูกฟ้องคดี) ทำสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดีเป็นลูกจ้างชั่วคราว มีระยะเวลาการจ้างตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๕ ถึงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๖โดยในสัญญาดังกล่าวไม่มีข้อตกลงว่า เมื่อครบกำหนดระยะเวลาการจ้างแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องต่อสัญญาให้ผู้ฟ้องคดีหรือออกหนังสือรับรองการปฏิบัติงานให้ผู้ฟ้องคดี

และไม่มีระเบียบหรือคำสั่งกำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีต้องทำสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดีอีกต่อไป ดังนั้น เมื่อครบกำหนดระยะเวลาการจ้างตามสัญญา ความผูกพันของคู่สัญญาย่อมสิ้นสุดลงตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีพักงานตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๖ จึงเป็นเพียงการแจ้งให้ทราบการปฏิบัติตามสัญญา ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้ใช้อำนาจตามกฎหมายที่กระทบสิทธิของผู้ฟ้องคดีหรือละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่อยู่ในฐานะผู้เดือดร้อนหรือเสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องเรียกค่าเสียหายตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ส่วนกรณีผู้ถูกฟ้องคดีไม่ออกหนังสือรับรองการปฏิบัติงานให้แก่ผู้ฟ้องคดีนั้น เมื่อไม่มีข้อตกลงในสัญญาหรือมีกฎหมาย ระเบียบหรือคำสั่งกำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีต้องปฏิบัติดังกล่าว ทั้งหนังสือรับรองการปฏิบัติงานก็ไม่ใช่ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิจะขอจากเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐได้ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีปฏิเสธการออกหนังสือรับรองดังกล่าว จึงไม่กระทบสิทธิของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ใช่ผู้เดือดร้อนหรือเสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

๑.๑๐) กรณีที่หนี้ตามสัญญาจ้างซึ่งเป็นสัญญาหลักไม่อาจฟ้องบังคับได้โดยสภาพ เนื่องจากอยู่ในระหว่างการวินิจฉัยชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการตามข้อกำหนดในสัญญาจ้าง หนี้ตามสัญญาค้ำประกันการปฏิบัติตามสัญญาจ้างซึ่งเป็นหนี้อุปกรณ์ย่อมยังไม่อาจฟ้องบังคับได้เช่นเดียวกัน ผู้ว่าจ้างจึงไม่ใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องผู้ค้ำประกันให้รับผิดตามสัญญาค้ำประกัน

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๕๖/๒๕๔๙ กรณีที่การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (ผู้ฟ้องคดี) ทำสัญญาจ้างบริษัท อ. ให้ทำการขุดลอกเพื่อขยายร่องน้ำในบริเวณท่าเรืออุตสาหกรรมมาบตาพุด โดยสัญญาจ้างดังกล่าวมีธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) (ผู้ถูกฟ้องคดี) เป็นผู้ค้ำประกัน ต่อมาปรากฏว่าบริษัท อ. ทำงานไม่แล้วเสร็จตามสัญญา ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือแจ้งบอกเลิกสัญญาพร้อมกับขอสงวนสิทธิ์ในการเรียกค่าปรับและค่าเสียหายที่เกิดขึ้นจากการบอกเลิกสัญญา รวมทั้งขอริบหลักประกันสัญญา และได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีนำเงินมาชำระหนี้ตามสัญญาค้ำประกัน แต่บริษัท อ. ได้นำกรณีดังกล่าวเสนอต่ออนุญาโตตุลาการเพื่อวินิจฉัยชี้ขาดตามข้อตกลงในสัญญา จากนั้น ในขณะที่ข้อพิพาทอยู่ในระหว่างการดำเนินการในชั้นอนุญาโตตุลาการ ผู้ฟ้องคดีได้นำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีรับผิดตามสัญญาค้ำประกัน นั้น เมื่อข้อพิพาทเกี่ยวกับหนี้ตามสัญญาจ้างระหว่างผู้ฟ้องคดีกับบริษัท อ. ซึ่งเป็นหนี้ประธานยังอยู่ในชั้นอนุญาโตตุลาการ จึงเป็นหนี้ที่ยังไม่อาจบังคับได้โดยสภาพ ดังนั้น หนี้ตามสัญญาค้ำประกันระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นหนี้อุปกรณ์จึงยังไม่อาจ

บังคับได้เช่นเดียวกัน ฉะนั้น จึงไม่อาจถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องมาจากมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

<u>ข้อสังเกต</u> คำวินิจฉัยที่วินิจฉัยในแนวทางเดียวกัน ได้แก่ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๙๖๗/๒๕๔๘ แต่ได้ให้คำอธิบายในรายละเอียดของเหตุผลแตกต่างกัน โดยให้เหตุผลในการวินิจฉัยว่า การที่กระบวนการพิจารณาของอนุญาโตตุลาการยังไม่เสร็จสิ้นและยังไม่เป็นที่ยุติว่าผู้รับจ้างเป็นผู้ผิดสัญญาและต้องรับผิดชดใช้ค่าเสียหายให้แก่หน่วยงานทางปกครอง (ผู้ฟ้องคดี) หรือไม่ เพียงใด ผู้รับจ้างจึงยังไม่เป็นผู้ผิดสัญญาหรือตกเป็นผู้ผิดนัดชำระหนี้ ผู้ฟ้องคดีจึงยังไม่มีสิทธิที่จะเรียกให้ผู้ค้ำประกัน (ผู้ถูกฟ้องคดี) ชำระหนี้ตามสัญญาค้ำประกัน การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมายื่นฟ้องเพื่อเรียกร้องให้ผู้ถูกฟ้องคดีรับผิดตามสัญญาค้ำประกัน จึงเป็นกรณีที่ยังไม่มีข้อพิพาทหรือข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองหรือสัญญาค้ำประกันที่ผู้ฟ้องคดีจะต้องใช้สิทธิทางศาล ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

๑.๑๑) กรณีที่การดำเนินกิจการของบริษัท (ซึ่งมีสถานะเป็นหน่วยงานทางปกครอง) เป็นอำนาจของคณะกรรมการของบริษัท ผู้ถือหุ้นของบริษัทซึ่งแม้จะมีฐานะเป็นเจ้าของบริษัทตามอัตราส่วนของผู้ถือหุ้น ย่อมไม่มีสิทธิที่จะฟ้องขอให้เพิกถอนสัญญาซึ่งบริษัทเป็นคู่สัญญากับบุคคลภายนอกได้ด้วยตนเอง

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๖๖/๒๕๔๙ กรณีที่ผู้ถือหุ้นของบริษัท อสมท. จำกัด (มหาชน) ยื่นฟ้องบริษัท อสมท.ฯ เพื่อขอให้เพิกถอนสัญญาร่วมดำเนินกิจการให้บริการโทรทัศน์ระบบบอกรับเป็นสมาชิกระหว่างบริษัท อสมท.ฯ (ผู้ถูกฟ้องคดี) กับบริษัท ยูไนเต็ด บรอดคาสติ้ง คอร์ปอร์เรชั่น จำกัด (มหาชน) (ยู.บี.ซี.) โดยอ้างว่าเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทำให้เกิดความเสียหายแก่ทั้งผู้ถูกฟ้องคดีและผู้ฟ้องคดีในฐานะของผู้ถือหุ้น นั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีเป็นเพียงผู้ถือหุ้นของผู้ถูกฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ได้เป็นคู่สัญญาร่วมดำเนินกิจการดังกล่าวที่ทำขึ้นระหว่างผู้ถูกฟ้องคดีกับบริษัทยูไนเต็ด บรอดคาสติ้งฯ ประกอบกับการดำเนินกิจการตามสัญญาข้างต้นของผู้ถูกฟ้องคดี อันได้แก่ การปฏิบัติตามสัญญา การเลิกสัญญา รวมทั้งการใช้สิทธิต่อศาล อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการของผู้ถูกฟ้องคดีที่จะพิจารณาดำเนินการ ดังนั้น แม้ผู้ฟ้องคดีจะเป็นผู้ถือหุ้นซึ่งมีฐานะเป็นเจ้าของบริษัทตามอัตราส่วนของผู้ถือหุ้น ผู้ฟ้องคดีก็ไม่มีสิทธิดำเนินการในเรื่องดังกล่าวได้ด้วยตนเอง นอกจากนี้ การที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายในฐานะที่เป็นประชาชนและในฐานะ

ผู้บริโภคนั้น ก็ยังไม่ถือว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องมาจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดี หรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองที่จะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนสัญญาร่วมดำเนินการดังกล่าวตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

<u>ข้อสังเกต</u> กรณีที่ผู้ถือหุ้นของบริษัทยื่นฟ้องคดีแทนบริษัท นั้น ตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๑๐/๒๕๔๖ วินิจฉัยแตกต่างไปจากคำสั่งศาลปกครองสูงสุดข้างต้น โดยวินิจฉัยว่า ผู้ถือหุ้นของบริษัทสามารถฟ้องคดีแทนบริษัทได้โดยตรง (โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมในหน้า ๑๒๑)

๑.๑๒) กรณีการฟ้องขอให้ศาลกำหนดคำบังคับในเรื่องที่หน่วยงานทางปกครองสามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้เอง

- กรณีที่กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช (ผู้ฟ้องคดี) มีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ได้รับอนุญาตให้เก็บรักนกอีแอ่นจ่ายเงินค่าตอบแทนการอนุญาตดังกล่าว นั้น มีลักษณะเป็นการออกคำสั่งทางปกครองให้ชำระเงินตามมาตรา ๕๖ และมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ซึ่งหากไม่มีการชำระเงินตามคำสั่ง เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองในการยึดอายัดทรัพย์สินของผู้ถูกฟ้องคดีขายทอดตลาดเพื่อนำเงินมาชำระหนี้ได้ จึงเป็นกรณีที่การแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือเสียหายไม่จำเป็นต้องให้ศาลปกครองมีคำบังคับตามมาตรา ๗๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๒๐/๒๕๔๙ การอนุญาตให้ผู้ใดได้รับอนุญาตเก็บรังนกอีแอ่น และการออกประกาศ เรื่อง การกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมและค่าตอบแทนการอนุญาตให้ผู้ได้รับอนุญาตเก็บรังนกอีแอ่นเข้าไปในเขตอุทยานแห่งชาติตามระเบียบกรมป่าไม้ ว่าด้วยการอนุญาตให้ผู้ได้รับอนุญาตเก็บรังนกอีกแอ่นเข้าไปในเขตอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๒ เป็นอำนาจหน้าที่ของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช (ผู้ฟ้องคดี) ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีในฐานะผู้ได้รับสัมปทานในการเก็บรังนกอีแอ่นและได้เข้าไปเก็บรังนกอีแอ่นในเขตอุทยานแห่งชาติจึงมีหน้าที่ต้องจ่ายค่าธรรมเนียมและค่าตอบแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามที่ระเบียบและประกาศของผู้ฟ้องคดีกำหนดไว้ การที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือแจ้งและทวงถามให้ผู้ถูกฟ้องคดีจ่ายเงินค่าตอบแทนดังกล่าว จึงถือว่าเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่

ที่มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิและหน้าที่ของบุคคลอันเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีไม่ยอมชำระเงิน เจ้าหน้าที่ย่อมอาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึดอายัดทรัพย์สินของผู้ถูกฟ้องคดีออกขายทอดตลาดเพื่อนำเงินมาชำระหนี้ได้ตามมาตรา ๕๖ และมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว จึงเป็นกรณีที่การแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือเสียหายของผู้ฟ้องคดีไม่จำเป็นต้องให้ศาลปกครองมีคำบังคับตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๗๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

<u>ข้อสังเกต</u> ตามคำวินิจฉัยนี้ ศาลปกครองไม่ได้วินิจฉัยว่าข้อพิพาทในลักษณะข้างต้นเป็นข้อพิพาทที่เกิดจากสัญญาสัมปทานอันเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

๒) กรณีที่ถือว่ามีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองเกิดขึ้นแล้วอันทำให้ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาล มีตัวอย่างคำวินิจฉัยในกรณีต่างๆ ดังนี้

๒.๑) กรณีที่คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งผิดสัญญา

(๑) การที่หน่วยงานทางปกครองซึ่งเป็นคู่สัญญาผู้ให้สัมปทานตามสัญญาสัมปทานทำไม้ป่าชายเลน มีคำสั่งระงับการทำไม้ตามสัญญาสัมปทานไว้ชั่วคราว เป็นการใช้สิทธิของหน่วยงานทางปกครองตามสัญญา หากผู้รับสัมปทานเห็นว่าตนได้รับความเสียหายย่อมมีสิทธิฟ้องเรียกเอาค่าเสียหายจากคู่สัญญาสัมปทานได้

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๔๙/๒๕๔๖ กรณีที่ผู้ฟ้องคดีทำสัญญาสัมปทานทำไม้ป่าชายเลนกับกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ แต่ต่อมาอธิบดีกรมป่าไม้ได้มีคำสั่งระงับการทำไม้ตามสัญญาดังกล่าวไว้ชั่วคราว เมื่อผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงยื่นฟ้องกรมป่าไม้เพื่อเรียกร้องให้ชดใช้ค่าเสียหาย นั้น เหตุแห่งการฟ้องคดีเกิดจากการที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในฐานะผู้ให้สัมปทานทำไม้ป่าชายเลนอาศัยอำนาจตามเงื่อนไขในสัญญาสัมปทานมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีในฐานะเป็นผู้รับสัมปทานตามสัญญาดังกล่าว ระงับการทำไม้ป่าชายเลนเอาไว้ก่อน โดยสั่งผ่านทางอธิบดีกรมป่าไม้ซึ่งได้รับมอบอำนาจจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ให้เป็นผู้ควบคุมดูแลการทำไม้ป่าชายเลนให้เป็นไปตามเงื่อนไขในสัญญาสัมปทาน การกระทำของอธิบดีกรมป่าไม้จึงเป็นการใช้สิทธิของผู้ให้สัมปทานตามสัญญาสัมปทาน ซึ่งหากผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย

จากการถูกระงับการทำไม้ตามเงื่อนไขสัญญาสัมปทาน ย่อมมีสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายจากกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในฐานะเป็นคู่สัญญาสัมปทาน มิใช่เรียกร้องจากกรมป่าไม้

(๒) การที่ผู้รับทุนผิดสัญญาทุนการศึกษาโดยปฏิบัติราชการชดใช้ทุนไม่ครบกำหนดเวลาตามสัญญาเนื่องจากถูกลงโทษทางวินัยไล่ออกจากราชการ หน่วยงานทางปกครองผู้ให้ทุนมีสิทธิฟ้องให้ผู้รับทุนรับผิดตามสัญญาได้ทันที กรณีถือได้ว่ามีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองเกิดขึ้นแล้ว

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๓๖/๒๕๔๖ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีทำสัญญารับทุนเพื่อศึกษาในประเทศกับกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน (ผู้ฟ้องคดี) โดยมีข้อกำหนดว่าเมื่อผู้ฟ้องคดีกำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีปฏิบัติราชการกับผู้ฟ้องคดีเมื่อใด ผู้ถูกฟ้องคดีต้องเข้าปฏิบัติราชการติดต่อกันไม่น้อยกว่าสองเท่าของระยะเวลาที่ได้รับทุน ถ้าผู้ถูกฟ้องคดีไม่ยอมปฏิบัติราชการหรือไม่ปฏิบัติตามสัญญา จะต้องรับผิดชดใช้ทุนพร้อมเบี้ยปรับจำนวนสองเท่า หรือหากปฏิบัติราชการไม่ครบกำหนดเวลาตามที่ระบุไว้จะต้องชดใช้เบี้ยปรับลดลงตามส่วนที่ได้ปฏิบัติราชการไปแล้ว เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการแต่ต่อมาถูกลงโทษทางวินัยไล่ออกจากราชการ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงตกเป็นผู้ผิดสัญญา ต่อมาเมื่อกรมบัญชีกลางได้มีหนังสือแจ้งจำนวนเงินที่ผู้ถูกฟ้องคดีต้องชดใช้ตามที่ผู้ฟ้องคดีขอให้ตรวจสอบแล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือทวงถามให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้เงินดังกล่าวโดยส่งทางไปรษณีย์ตอบรับไปยังภูมิลำเนาของผู้ถูกฟ้องคดี แต่ไม่สามารถส่งได้เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีไม่ไปรับหนังสือภายในกำหนด นั้น เมื่อปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีถูกลงโทษทางวินัยไล่ออกจากราชการ ถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีปฏิบัติราชการไม่ครบกำหนดเวลาตามที่กำหนดไว้ในสัญญา ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องชดใช้ทุนตามที่ผู้ฟ้องคดีได้จ่ายไปพร้อมทั้งเบี้ยปรับ ทั้งไม่ปรากฏว่ากระทรวงการคลังได้พิจารณาเห็นว่ามีเหตุผลอันสมควรให้ผู้ถูกฟ้องคดีพ้นความรับผิดตามสัญญา ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิฟ้องให้ผู้ถูกฟ้องคดีรับผิดตามสัญญาได้ทันที คดีมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองเกิดขึ้นแล้ว อันทำให้ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

๒.๒) กรณีที่สิทธิในการฟ้องคดีตกทอดแก่ทายาทโดยธรรมของผู้รับสัมปทาน

- เมื่อผู้รับสัมปทานถึงแก่ความตาย สิทธิในการฟ้องคดีเกี่ยวกับการกระทำผิดสัญญาสัมปทานย่อมตกทอดแก่ทายาทโดยธรรมทันที ทายาทโดยธรรมดังกล่าวจึงเป็นผู้เสียหายที่มีสิทธิฟ้องคู่สัญญาสัมปทานที่กระทำผิดสัญญาต่อศาลปกครองได้ แม้ว่าการแต่งตั้งผู้จัดการมรดกจะยังไม่เสร็จสมบูรณ์

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๓๙/๒๕๔๖ กรณีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นทายาทโดยธรรมของผู้รับสัมปทานตามสัญญาสัมปทานทำไม้ป่าชายเลนที่ถึงแก่ความตายไปแล้ว ยื่นฟ้องคดีต่อศาลเพื่อขอให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ซึ่งเป็นคู่สัญญาผู้ให้สัมปทานในสัญญาสัมปทานดังกล่าวจ่ายเงินชดเชยความเสียหายจากการที่มีคำสั่งให้ระงับการทำไม้ตามสัญญาสัมปทานโดยไม่มีกำหนดซึ่งถือเป็นการผิดสัญญาสัมปทาน นั้น การที่คู่สัญญาในสัญญาสัมปทานถึงแก่ความตาย สิทธิหน้าที่และความรับผิดต่างๆ ตามสัญญาย่อมเป็นมรดกตกทอดแก่ทายาทโดยธรรมของคู่สัญญาที่ถึงแก่ความตายตามมาตรา ๑๕๙๙[๕๒] และมาตรา ๑๖๐๐[๕๓] แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และแม้ว่าการแต่งตั้งผู้จัดการมรดกจะยังไม่เสร็จสมบูรณ์ตามกฎหมาย ทายาทโดยธรรมในฐานะเจ้าของรวมในทรัพย์มรดกตามมาตรา ๑๓๕๙[๕๔] แห่งประมวลกฎหมายดังกล่าว ย่อมเป็นผู้เสียหายหรืออาจจะเสียหายที่มีสิทธิฟ้องคดีเกี่ยวกับการกระทำผิดสัญญาข้างต้นต่อศาลปกครองได้ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

๒.๓) กรณีที่มีการเรียกให้คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งชำระหนี้โดยระบุว่าจะบังคับจากหลักประกันและบอกเลิกสัญญาหากไม่มีการชำระหนี้

- การที่ผู้ฟ้องคดีปฏิเสธการชำระหนี้เนื่องจากเห็นว่าไม่มีหนี้ที่ต้องชำระ ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นคู่สัญญาทางปกครองจึงแจ้งให้ชำระหนี้อีกครั้ง โดยระบุด้วยว่าหากไม่ชำระจะบังคับจากหลักประกันหรือบอกเลิกสัญญา ถือว่ากรณีมีข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาเกิดขึ้นแล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิฟ้องขอให้ยกเลิกการแจ้งให้ชำระหนี้ดังกล่าวได้

[๕๒-๕๔] ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๑๓๕๙ เจ้าของรวมคนหนึ่งๆ อาจใช้สิทธิอันเกิดแต่กรรมสิทธิ์ครอบไปถึงทรัพย์สินทั้งหมดเพื่อต่อสู้บุคคลภายนอก แต่ในการเรียกร้องเอาทรัพย์สินคืนนั้น ท่านว่าต้องอยู่ในบังคับแห่งเงื่อนไขที่ระบุไว้ในมาตรา ๓๐๒ แห่งประมวลกฎหมายนี้

ฯลฯ ฯลฯ

มาตรา ๑๕๙๙ เมื่อบุคคลใดตาย มรดกของบุคคลนั้นตกทอดแก่ทายาท

ทายาทอาจเสียไปซึ่งสิทธิในมรดกได้แต่โดยบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่น

มาตรา ๑๖๐๐ ภายใต้บังคับบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้ กองมรดกของผู้ตายได้แก่ทรัพย์สินทุกชนิดของผู้ตายตลอดจนสิทธิหน้าที่และความรับผิดต่างๆ เว้นแต่ตามกฎหมายหรือว่าโดยสภาพแล้ว เป็นการเฉพาะตัวของผู้ตายโดยแท้

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๗๒/๒๕๔๖ สัญญาที่การสื่อสารแห่งประเทศไทย (ผู้ถูกฟ้องคดี) ทำกับบริษัทเอกชน (ผู้ฟ้องคดี) เพื่อดำเนินการให้บริการวิทยุติดตามตัว เป็นสัญญาที่มีวัตถุประสงค์หลักเกี่ยวกับการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนทั่วไป ประกอบกับในสัญญามีข้อกำหนดที่มีลักษณะพิเศษซึ่งแสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐที่ไม่อาจพบได้ในสัญญาแพ่งทั่วไป สัญญาดังกล่าวจึงเป็นสัญญาทางปกครอง การที่ข้อสัญญากำหนดให้การสื่อสารฯ มีหน้าที่ต้องให้บริษัทเอกชนคู่สัญญาใช้สถานที่ของตนเพื่อประโยชน์ในการดำเนินกิจการตามสัญญา เป็นเหตุให้การสื่อสารฯ อาศัยข้อสัญญาดังกล่าวแจ้งให้บริษัทคู่สัญญาไปทำสัญญาขอใช้อาคารสถานที่และชำระเงินค่าบำรุงรักษาสถานที่ที่บริษัทเข้าใช้ประโยชน์ เมื่อบริษัทฯ คู่สัญญาปฏิเสธการทำสัญญาและการชำระเงินดังกล่าวเนื่องจากเห็นว่าบริษัทฯ มีสิทธิใช้สถานที่ตามสัญญาข้างต้นได้อยู่แล้วโดยไม่ต้องเสียค่าตอบแทน การสื่อสารฯ จึงได้แจ้งให้บริษัทฯ ชำระหนี้อีกครั้งหนึ่งพร้อมทั้งแจ้งว่าจะใช้สิทธิบังคับกับหลักประกันการปฏิบัติตามสัญญาและบอกเลิกสัญญาหากไม่มีการชำระหนี้ นั้น ถือได้ว่ามีข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองเกิดขึ้นแล้ว บริษัทฯ คู่สัญญาจึงมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองขอให้ยกเลิกการแจ้งให้ชำระหนี้ข้างต้นได้

หมายเหตุ *คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๓๗/๒๕๔๙ มีข้อเท็จจริงทำนองเดียวกันกับคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๗๒/๒๕๔๖ ข้างต้น แต่ศาลวินิจฉัยแตกต่างกัน โดยวินิจฉัยว่า กรณีที่การสื่อสารฯ เรียกให้บริษัทฯ คู่สัญญาชำระค่าใช้สถานที่เป็นเพียงการใช้สิทธิเรียกให้ชำระหนี้ตามสัญญา หากบริษัทฯ เห็นว่าตนไม่ต้องชดใช้ก็ชอบที่จะปฏิเสธการชำระหนี้ดังกล่าวได้ และหากการสื่อสารยื่นฟ้องบริษัทฯ ให้ชำระหนี้ดังกล่าว บริษัทฯ ก็มีสิทธิที่จะให้การโต้แย้งคัดค้านต่อศาลได้ จึงยังไม่ถือว่ามีข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองเกิดขึ้นแล้ว บริษัทฯ คู่สัญญาซึ่งเป็นผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองขอให้ยกเลิกการแจ้งให้ชำระหนี้ข้างต้น*

๒.๔) กรณีที่คู่สัญญาตามสัญญาร่วมลงทุนจัดตั้งบริษัททำให้บริษัทที่จัดตั้งขึ้นได้รับความเสียหาย

- การที่คู่สัญญาฝ่ายหนึ่งในสัญญาร่วมลงทุนจัดตั้งบริษัทกระทำให้เกิดความเสียหายแก่การดำเนินงานของบริษัทที่จัดตั้งขึ้น คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งซึ่งเป็นผู้ถือหุ้นของบริษัทที่จัดตั้งขึ้นย่อมเป็นผู้เสียหายที่มีสิทธิยื่นฟ้องคู่สัญญาฝ่ายที่ทำให้บริษัทดังกล่าวได้รับความเสียหายแทนบริษัทได้โดยตรง

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๑๐/๒๕๔๖ กรณีที่บริษัทเอกชน (ผู้ฟ้องคดี) ทำสัญญาร่วมลงทุนกับการสื่อสารแห่งประเทศไทย (ผู้ถูกฟ้องคดี) จัดตั้งบริษัท

เพื่อดำเนินกิจการโทรคมนาคมและบริการบัตรโทรศัพท์ระหว่างประเทศ โดยผู้ถูกฟ้องคดีเป็นคู่สัญญากับบริษัทที่จัดตั้งขึ้นดังกล่าวในสัญญาดำเนินกิจการโทรคมนาคมและบริการบัตรโทรศัพท์ระหว่างประเทศ และมีสัญญาผู้ถือหุ้นของบริษัทฯ ซึ่งทำขึ้นระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีเป็นส่วนหนึ่งของสัญญาดำเนินกิจการโทรคมนาคมฯ ข้างต้น ทั้งนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีมีสิทธิตั้งตัวแทนเพื่อเป็นประธานกรรมการและกรรมการในบริษัทที่จัดตั้งขึ้นด้วย ต่อมาปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้จงใจกระทำการเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีและแก่บริษัทที่จัดตั้งขึ้น เป็นเหตุให้บริษัทฯ มีรายได้จากการประกอบกิจการลดลง กรณีดังกล่าวบริษัทฯ ไม่อาจดำเนินคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีได้ เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งห้ามกรรมการฝ่ายผู้ถูกฟ้องคดีลงนามในการแต่งตั้งทนายความ ทำให้ผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้ถือหุ้นส่วนใหญ่ของบริษัทฯ ได้รับความเสียหาย จึงฟ้องขอให้ศาลปกครองมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีกระทำการหรืองดเว้นกระทำการเพื่อเป็นการแก้ไขความเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่คู่สัญญาฝ่ายหนึ่งในสัญญาร่วมลงทุนจัดตั้งบริษัท กระทำให้เกิดความเสียหายแก่การดำเนินกิจการของบริษัทที่ร่วมกันจัดตั้งขึ้น คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งในฐานะผู้ถือหุ้นย่อมเป็นผู้เสียหายซึ่งมีสิทธิฟ้องคู่สัญญาฝ่ายที่ก่อให้เกิดความเสียหายแทนบริษัทดังกล่าวได้โดยตรง ดังนั้น การที่ปรากฏว่าบริษัทข้างต้นไม่อาจใช้สิทธิทางศาลได้ด้วยเหตุไม่ได้รับความเห็นชอบจากกรรมการที่มาจากฝ่ายผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นคู่สัญญาร่วมลงทุนจัดตั้งบริษัท ผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้ถือหุ้นซึ่งมีอำนาจในการควบคุมและตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการบริษัท จึงเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายที่มีสิทธิฟ้องคดีแทนบริษัทได้โดยตรงตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ เพื่อให้ผู้ถูกฟ้องคดีกระทำการหรืองดเว้นกระทำการอันเป็นการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี และเนื่องจากสัญญาผู้ถือหุ้นระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดี และสัญญาดำเนินกิจการโทรคมนาคมฯ เป็นสัญญาทางปกครอง กรณีจึงเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

๒.๕) กรณีที่ผู้รับทุนเห็นว่าอัตราเบี้ยปรับตามสัญญาไม่เป็นธรรม จึงขอลดเบี้ยปรับและขอคืนค่าปรับบางส่วนภายหลังจากที่ได้ขอให้คู่สัญญาทบทวนแล้ว

- กรณีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ผิดสัญญารับทุนอุดหนุนการศึกษาได้ชำระหนี้ทุนการศึกษาพร้อมเบี้ยปรับให้แก่หน่วยงานทางปกครองคู่สัญญาเต็มตามจำนวนที่กำหนดไว้ในสัญญาแล้ว แต่ต่อมาได้ขอทบทวนอัตราเบี้ยปรับ แต่หน่วยงานทางปกครองปฏิเสธการทบทวนโดยอ้างว่าหนี้ได้ระงับด้วยการชำระหนี้แล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องขอให้หน่วยงานทางปกครองคู่สัญญาลดอัตราเบี้ยปรับและคืนเบี้ยปรับบางส่วน

ให้แก่ผู้ฟ้องคดี ถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายอันเนื่องมาจากมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองซึ่งมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลได้

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๓๖/๒๕๔๙ กรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้ทำสัญญารับทุนอุดหนุนการศึกษาโครงการผลิตและพัฒนาอาจารย์ และทำสัญญาลาศึกษาต่อภายในประเทศกับมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ (ผู้ถูกฟ้องคดี) แต่ต่อมาได้ลาออกจากการเป็นพนักงานมหาวิทยาลัย ผู้ถูกฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ทุนพร้อมเบี้ยปรับตามสัญญา แต่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าอัตราเบี้ยปรับที่ผู้ถูกฟ้องคดีกำหนดนั้นสูงเกินไป จึงได้สอบถามไปยังผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งได้รับคำแนะนำว่าให้ชดใช้ทุนพร้อมเบี้ยปรับตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีเรียกเก็บเต็มจำนวนไปก่อน แล้วค่อยดำเนินการร้องเรียนต่อผู้ถูกฟ้องคดีในภายหลังอีกครั้ง ผู้ฟ้องคดีจึงได้ชดใช้เงินเต็มจำนวนตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีเรียกร้อง และต่อมาได้มีหนังสือขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทบทวนอัตราเบี้ยปรับตามสัญญาดังกล่าว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบว่าหนี้ตามสัญญาได้ระงับลงด้วยการชำระหนี้แล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่อาจพิจารณาเพื่อเพิ่มหรือลดเบี้ยปรับตามสัญญาได้อีกต่อไป ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าอัตราค่าปรับดังกล่าวไม่เป็นธรรม จึงนำคดีมาฟ้องเพื่อขอให้ศาลมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีลดอัตราเบี้ยปรับและคืนเบี้ยปรับบางส่วนให้แก่ผู้ฟ้องคดี นั้น กรณีดังกล่าวถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายอันเนื่องมาจากมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองซึ่งมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลได้ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

<u>ข้อสังเกต</u> ข้อเท็จจริงของคดีนี้มีรายละเอียดแตกต่างไปจากคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๔๔/๒๕๔๖ ซึ่งศาลวินิจฉัยว่า ผู้รับทุนไม่ใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องขอให้ศาลแก้ไขอัตราเบี้ยปรับกรณีผิดสัญญาลาศึกษาต่อจากสองเท่าเป็นหนึ่งเท่าตามที่ระเบียบ ก.พ. ว่าด้วยการพัฒนาข้าราชการพลเรือนโดยการให้ไปศึกษาเพิ่มเติมในประเทศ พ.ศ. ๒๕๔๐ กำหนดไว้ เนื่องจากคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๔๔/๒๕๔๖ ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ก่อนการฟ้องคดีผู้รับทุนได้ทำหนังสือรับสภาพหนี้กับหน่วยงานทางปกครองผู้ให้ทุน ยอมผ่อนชำระชดใช้เบี้ยปรับและค่าเสียหายเต็มตามจำนวนที่กำหนดไว้ในสัญญาฯ การรับสภาพหนี้ดังกล่าวจึงมีผลเป็นการยอมรับว่าผู้รับทุนมีหนี้ที่ต้องชำระให้แก่หน่วยงานทางปกครองผู้ให้ทุนจริงตามจำนวนที่รับสภาพหนี้ กรณีจึงไม่มีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับจำนวนหนี้ที่จะต้องชำระตามสัญญาฯ ผู้รับทุนจึงไม่ใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายอันเนื่องมาจากการมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองที่จะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง รวมทั้งแตกต่างจากข้อเท็จจริงตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๑๑/๒๕๔๖ เนื่องจากตามคำวินิจฉัยดังกล่าว เป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้มีการแก้ไขการคำนวณเงินที่ผู้ฟ้องคดีต้องชดใช้ทุนโดยที่ผู้ฟ้องคดียังไม่ได้โต้แย้งหรือเรียกร้องให้หน่วยงานต้นสังกัด

ซึ่งเป็นคู่สัญญาดำเนินการแก้ไขการคำนวณเงินที่ผู้ฟ้องคดีได้ชดใช้ทุนไปโดยผู้ฟ้องคดีเห็นว่าเป็นการคำนวณที่ผิดพลาด ศาลจึงวินิจฉัยว่ายังไม่มีกรณีพิพาทที่ศาลจะรับไว้พิจารณาได้

๒.๖) กรณีที่หน่วยงานทางปกครองคู่สัญญาแก้ไขข้อสัญญาโดยไม่ชอบ

- การที่คู่สัญญาฝ่ายเอกชนฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองซึ่งเป็นคู่สัญญาทางปกครองแก้ไขข้อสัญญาและปรับลดเงินค่าจ้างตามสัญญาโดยไม่ชอบ เป็นกรณีที่มีการโต้แย้งข้อสัญญาอันเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองแล้ว

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๗๘/๒๕๔๙ กรณีที่กรมวิทยาศาสตร์บริการ (ผู้ถูกฟ้องคดี) ซึ่งเป็นผู้ว่าจ้างตามสัญญาจ้างก่อสร้างอาคารฝึกอบรมและพัฒนาเทคนิคทางวิทยาศาสตร์ ได้ทำบันทึกข้อตกลงกับผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้รับจ้างที่จะแก้ไขเปลี่ยนแปลงสัญญาแนบท้ายสัญญาดังกล่าว โดยข้อตกลงเกี่ยวกับการแก้ไขเปลี่ยนแปลงอุปกรณ์ระบบโสตและทัศน์ ระบุว่า วงเงินการปรับลดราคาของการเปลี่ยนแปลงให้ใช้แนวทางตามคำวินิจฉัยตอบข้อหารือของสำนักนายกรัฐมนตรี เมื่อปรากฏว่าสำนักนายกรัฐมนตรีได้มีคำวินิจฉัยว่ากรณีดังกล่าวให้เป็นดุลพินิจของผู้ถูกฟ้องคดีที่จะพิจารณาโดยไม่ทำให้ทางราชการเสียประโยชน์ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีมีความเห็นว่า การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวมีผลทำให้ต้องมีการปรับลดราคาตามสัญญาจ้างโดยผู้ฟ้องคดีต้องคืนเงินให้แก่ทางราชการเนื่องจากอุปกรณ์ที่ผู้ฟ้องคดีขอเปลี่ยนแปลงมีราคาต่ำกว่าอุปกรณ์เดิมอันเป็นการปฏิบัติตามข้อตกลงแนบท้ายสัญญา โดยผู้ถูกฟ้องคดีได้หักเงินที่ปรับลดดังกล่าวจากค่าจ้างของงวดงานที่ ๑๙ ของผู้ฟ้องคดี แต่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการปรับลดจำนวนเงินข้างต้นไม่ถูกต้องจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาล นั้น กรณีเป็นการโต้แย้งข้อสัญญาอันเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แล้ว

ข้อสังเกตเกี่ยวกับการกำหนดตัวผู้ถูกฟ้องคดี

แม้ว่าจากแนวคำวินิจฉัยเกี่ยวกับการฟ้องคดีสัญญาทางปกครองโดยพิจารณาในแง่มุมของผู้มีสิทธิฟ้องคดีดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น จะปรากฏว่าส่วนใหญ่เป็นกรณีที่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสิทธิตามสัญญาอันเนื่องมาจากการกระทำของคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่ง ซึ่งเป็นผลให้การยื่นฟ้องคดีเป็นการฟ้องคู่สัญญาฝ่ายดังกล่าวเป็นผู้ถูกฟ้องคดีก็ตาม แต่จากการศึกษาคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดมีข้อสังเกตว่า แม้คดีสัญญาทางปกครองส่วนใหญ่จะเป็นกรณีการฟ้องคู่สัญญาที่เข้าผูกพันตนในสัญญาพิพาทเป็นผู้ถูกฟ้องคดีก็ตาม แต่หากประเด็นพิพาทที่ฟ้อง

มีบุคคลที่ไม่ใช่คู่สัญญาเข้ามาเกี่ยวข้องด้วยตามอำนาจหน้าที่ที่บุคคลดังกล่าวมีอยู่ตามกฎหมายและตามที่กำหนดไว้ในข้อสัญญา ศาลปกครองก็สามารถรับคำฟ้องในส่วนที่มีการฟ้องบุคคลที่ไม่ใช่คู่สัญญาดังกล่าวนั้นไว้พิจารณาได้ เช่น

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๙๔/๒๕๔๖ การที่บริษัทเอกชน (ผู้ฟ้องคดี) ทำสัญญาก่อสร้างระบบระบายน้ำและระบบบำบัดน้ำเสียกับเมืองพัทยา (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) และได้รับค่าจ้างตามสัญญาครบถ้วนแล้วเว้นแต่เงินชดเชยค่างานก่อสร้างตามสัญญาแบบปรับราคาได้ (ค่า K) เนื่องจากคณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อม (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) มีมติไม่อนุมัติจัดสรรเงินกองทุนสิ่งแวดล้อมให้แก่เมืองพัทยาเพื่อนำมาจ่ายให้แก่ผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องขอให้หน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องชดใช้เงินชดเชยดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดี นั้น เนื่องจากข้อพิพาทในคดีเป็นกรณีเกี่ยวกับการจ่ายเงินชดเชยค่างานก่อสร้าง (ค่า K) และดอกเบี้ยตามสัญญาจ้างก่อสร้างระบบระบายน้ำและระบบบำบัดน้ำเสียเมืองพัทยา อันเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) ดังนั้นการที่ผู้ฟ้องคดีจะมีสิทธิฟ้องบุคคลใด บุคคลนั้นจะต้องเป็นผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องหรือมีส่วนได้เสียในการจ่ายเงินชดเชยค่างานก่อสร้างและดอกเบี้ยตามสัญญาที่พิพาท เมื่อพิจารณาเนื้อหาของสัญญาที่กำหนดให้สามารถปรับราคาได้ตามสูตรปรับราคาในเอกสารแนบท้ายสัญญา โดยมีเงื่อนไขว่าการพิจารณาคำนวณเงินเพิ่มหรือลดต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และถือว่าคำวินิจฉัยนั้นเป็นที่สุด ประกอบกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) ดังนั้นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงเป็นผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องหรือมีส่วนได้เสียกับการจ่ายเงินชดเชยดังกล่าว ศาลปกครองจึงมีอำนาจรับคำฟ้องในส่วนที่ฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ไว้พิจารณาได้

ส่วนผู้ถูกฟ้องคดีรายอื่นซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองและเป็นผู้กระทำการแทนหน่วยงานทางปกครอง ไม่ได้มีส่วนเกี่ยวข้องหรือไม่ได้มีส่วนได้เสียกับการจ่ายเงินชดเชยค่างานก่อสร้างตามสัญญาข้างต้น แม้ว่าจะได้มีส่วนผลักดันให้เกิดแผนปฏิบัติการควบคุมมลพิษเมืองพัทยาจนมีการว่าจ้างผู้ฟ้องคดีก็ตาม ก็ไม่เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีมีอำนาจฟ้องบุคคลดังกล่าวให้ร่วมกันหรือแทนกันรับผิดชดใช้เงินค่าชดเชยฯ ได้ ศาลจึงไม่อาจรับคำฟ้องในส่วนนี้ไว้พิจารณา

อนึ่ง กรณีที่มีความผิดพลาดในการกำหนดตัวผู้ถูกฟ้องคดีนั้น ศาลปกครองสูงสุดมีคำวินิจฉัยว่า เป็นข้อผิดพลาดที่อาจแก้ไขให้ถูกต้องได้ ดังปรากฏตามคำวินิจฉัยต่อไปนี้

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๓๗/๒๕๔๖ กรณีที่หนังสือมอบอำนาจของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ซึ่งมอบอำนาจให้กับอธิบดีกรมป่าไม้ โดยระบุให้ดำเนินคดีกับผู้จัดการมรดกและทายาทของผู้รับสัมปทานทำไม้ป่าชายเลนป่าโครงการคลองทรายขาว-คลองขุนจร และป่าโครงการคลองกำพวน จังหวัดระนอง ซึ่งกระทำผิดสัญญาสัมปทาน ต่อมาอธิบดีกรมป่าไม้ได้มอบอำนาจต่อให้พนักงานอัยการ สำนักงานอัยการสูงสุดดำเนินการตามหนังสือมอบอำนาจ แต่ปรากฏว่าได้มีการฟ้องผู้จัดการมรดกของผู้รับสัมปทานทำไม้ป่าชายเลนคนละแปลงกับที่ระบุในหนังสือมอบอำนาจ นั้น กรณีเป็นการยื่นคำฟ้องผิดตัวผู้ถูกฟ้องคดีและผิดสถานที่ แต่ความผิดพลาดดังกล่าวเป็นกรณีที่อาจแก้ไขให้ถูกต้องได้

๒. เงื่อนไขเกี่ยวกับคำขอบังคับเพื่อแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหาย

ในการฟ้องคดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง นอกจากผู้ฟ้องคดีจะต้องเป็นผู้ที่มีสิทธิในการฟ้องคดีโดยเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยไม่อาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องมาจากมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แล้ว บทบัญญัติมาตราดังกล่าวยังได้กำหนดไว้ว่า การแก้ไขเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนหรือเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งข้างต้นนั้น ต้องมีคำบังคับตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๗๒ ด้วย โดยคำขอให้ศาลปกครองออกคำบังคับดังกล่าวต้องเป็นกรณีที่ศาลปกครองมีอำนาจตามกฎหมายที่จะสั่งหรือออกคำบังคับให้ได้ ทั้งนี้ในการฟ้องคดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองเป็นกรณีที่ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดคำบังคับได้ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๓) โดยศาลมีอำนาจสั่งให้ใช้เงินหรือให้ส่งมอบทรัพย์สินหรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ โดยจะกำหนดระยะเวลาและเงื่อนไขอื่นๆ ไว้ด้วยก็ได้ ดังนั้น หากคำฟ้องคดีมีคำขอกำหนดคำบังคับที่ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองดังที่กล่าวมาข้างต้น ศาลย่อมไม่อาจรับคำฟ้องไว้พิจารณาได้

๒.๑ กรณีที่ศาลวินิจฉัยว่าเป็นการขอให้ศาลกำหนดคำบังคับซึ่งศาลมีอำนาจกำหนดได้ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๓) มีตัวอย่างคำวินิจฉัยเกี่ยวกับคำขอในกรณีต่างๆ ที่สำคัญ ดังนี้

๑) คำขอให้ศาลกำหนดคำบังคับให้หน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างทำสัญญาจ้างใหม่กับผู้รับจ้างที่ถูกบอกเลิกสัญญาจ้าง

- กรณีที่มีการบอกเลิกสัญญาทางปกครองด้วยเหตุผู้รับจ้างไม่เข้าดำเนินการตามสัญญาอันเนื่องมาจากมีปัญหาเกี่ยวกับรูปแบบการก่อสร้างตามที่กำหนดไว้ในสัญญา ผู้รับจ้างจึงฟ้องขอให้ศาลมีคำสั่งให้ผู้ว่าจ้างพิจารณาแก้ไขรูปแบบการก่อสร้างและให้ทำสัญญากับผู้รับจ้างใหม่หรือต่ออายุสัญญาออกไป โดยกำหนดค่าจ้างและระยะเวลาจ้างตามสัญญาเดิม นั้น เป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่าการบอกเลิกสัญญาจ้างไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งศาลมีอำนาจกำหนดคำบังคับได้

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๖๒/๒๕๔๗ กรณีที่องค์การบริหารส่วนตำบลบอกเลิกสัญญาว่าจ้างก่อสร้างสะพานคอนกรีตเสริมเหล็กเพราะผู้รับจ้างไม่เข้าดำเนินการตามสัญญาจนล่วงเลยกำหนดเวลาแล้วเสร็จ อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับรูปแบบในการก่อสร้างตามที่กำหนดไว้ในสัญญา โดยผู้ว่าจ้างไม่อนุญาตให้มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการก่อสร้างฐานรากสะพานตามที่ผู้รับจ้างเสนอเพื่อให้เหมาะสมกับลักษณะของพื้นที่ที่จะทำการก่อสร้าง ผู้รับจ้างจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลกำหนดคำบังคับให้ผู้ว่าจ้างพิจารณาแก้ไขเปลี่ยนแปลงรูปแบบของฐานรากสะพานและให้ทำสัญญาจ้างกับผู้รับจ้างใหม่ หรือต่ออายุสัญญาจ้างออกไปอีก โดยกำหนดค่าก่อสร้างและระยะเวลาก่อสร้างตามสัญญาจ้างเดิม นั้น เป็นที่เข้าใจได้ว่าคำขอดังกล่าวของผู้ฟ้องคดีเป็นการกล่าวอ้างว่าการบอกเลิกสัญญาจ้างข้างต้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ซึ่งศาลปกครองมีอำนาจกำหนดคำบังคับตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

๒) คำขอให้ศาลกำหนดคำบังคับให้ยกเลิกการบอกเลิกสัญญาและให้ขยายระยะเวลาตามสัญญาจ้าง

- กรณีที่หน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างมีหนังสือแจ้งบอกเลิกสัญญาจ้างและเรียกค่าเสียหายจากผู้รับจ้าง ผู้รับจ้างจึงฟ้องขอให้ศาลสั่งให้ผู้ว่าจ้างยกเลิกการบอกเลิกสัญญา ให้ขยายระยะเวลาตามสัญญาจ้าง และให้ระงับการเรียกร้องเงินตามหนังสือค้ำประกันสัญญา เป็นคำขอที่ศาลสามารถกำหนดคำบังคับให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๕๓/๒๕๔๙ กรมศิลปากร (ผู้ถูกฟ้องคดี) ทำสัญญาว่าจ้างให้ผู้ฟ้องคดีก่อสร้างอาคารดนตรีไทย คสล. ๘ ชั้น แต่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีไม่สามารถเข้าทำงานตามสัญญาได้ทันที เนื่องจากสถานที่ก่อสร้างมีอุปสรรคในการทำงาน ทำให้การก่อสร้างล่าช้า ผู้ฟ้องคดีจึงขอขยายระยะเวลาในการก่อสร้างออกไปอีก แต่คณะกรรมการ

ตรวจการจ้างของผู้ถูกฟ้องคดีไม่อนุมัติ ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือแจ้งบอกเลิกสัญญาจ้างและเรียกค่าเสียหายจากผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการบอกเลิกสัญญาไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ชอบด้วยข้อกำหนดในสัญญา เนื่องจากผู้ฟ้องคดีมีสิทธิที่จะขอขยายระยะเวลาในการก่อสร้าง และการบอกเลิกสัญญาดังกล่าวทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับเงินค่าจ้างในงวดงานที่ ๖ รวมทั้งได้รับความเสียหายอื่นๆ เช่น ถูกริบหลักประกันสัญญาหรือถูกเรียกร้องเอาหลักประกันจากธนาคารผู้ค้ำประกันสัญญา เป็นต้น ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดียกเลิกการบอกเลิกสัญญา ให้ขยายระยะเวลาก่อสร้าง และให้ระงับการเรียกร้องเงินตามหนังสือค้ำประกันสัญญา นั้น คำขอดังกล่าวเป็นกรณีที่อยู่ในบังคับของเงื่อนไขของสัญญา และหากการบอกเลิกสัญญาของผู้ถูกฟ้องคดีไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ชอบด้วยข้อกำหนดในสัญญา ผู้ฟ้องคดีย่อมที่จะเข้าไปดำเนินการก่อสร้างตามสัญญาได้ โดยผู้ถูกฟ้องคดีต้องพิจารณาการขอขยายระยะเวลาการทำงานให้แก่ผู้ฟ้องคดี เว้นแต่โดยสภาพจะไม่เปิดช่องให้ทำได้ นอกจากนี้ผู้ถูกฟ้องคดียังไม่มีสิทธิเรียกค่าเสียหายอย่างใดๆ จากผู้ฟ้องคดี อีกทั้ง หากผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายอันเกิดจากการบอกเลิกสัญญาที่ไม่ชอบ ผู้ฟ้องคดีย่อมมีสิทธิที่จะได้รับค่าทดแทนความเสียหายพร้อมดอกเบี้ย คำขอของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นการขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งว่าการบอกเลิกสัญญาไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ชอบด้วยข้อกำหนดในสัญญา ซึ่งเป็นคำขอที่ศาลสามารถกำหนดคำบังคับให้ได้ตามมาตรา ๗๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

๓) คำขอให้ศาลกำหนดคำบังคับให้คู่สัญญาทางปกครองชำระหนี้ตามหนังสือขอผ่อนชำระหนี้

- กรณีการยื่นฟ้องขอให้ผู้รับทุนซึ่งผิดสัญญารับทุนอุดหนุนการศึกษารับผิดตามหนังสือผ่อนชำระหนี้ทุนการศึกษาซึ่งหน่วยงานทางปกครองผู้ให้ทุนยินยอมให้ผ่อนชำระตามคำขอของผู้รับทุนนั้น แม้การชำระหนี้ดังกล่าวจะมิได้มีการทำสัญญารับสภาพหนี้กันไว้ แต่เมื่อพฤติการณ์เข้าลักษณะอันเป็นการตกลงเกี่ยวกับวิธีการชำระหนี้ คำขอให้ศาลมีคำสั่งให้ผู้รับทุนรับผิดตามหนังสือผ่อนชำระหนี้ จึงเป็นคำขอที่ศาลมีอำนาจกำหนดคำบังคับได้

: คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๘/๒๕๔๘ กรณีที่ผู้รับทุนอุดหนุนการศึกษาตามสัญญารับทุนอุดหนุนการศึกษาโครงการเร่งรัดการผลิตและพัฒนาบัณฑิตระดับปริญญาตรี สาขาวิชาคณิตศาสตร์ของประเทศ กับจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยซึ่งเป็นผู้รับมอบอำนาจจากสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา (ผู้ฟ้องคดี) ลาออกจากการศึกษาในคณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ก่อนสำเร็จการศึกษาตามหลักสูตร ผู้ฟ้องคดีจึงเรียกให้ผู้รับทุนชดใช้ทุนพร้อมเบี้ยปรับตามสัญญา แต่ผู้รับทุนขอผ่อนผันการชำระหนี้ดังกล่าวและขอยกเว้นเบี้ยปรับรวมทั้งดอกเบี้ยที่จะต้องชำระ ซึ่งกระทรวงการคลังพิจารณาแล้ว

เห็นควรผ่อนผันให้ตามคำขอ ต่อมาผู้รับทุนได้ยื่นคำขอขยายระยะเวลาการเริ่มผ่อนชำระเงินทุนออกไปอีก แต่ในระหว่างการพิจารณาคำขอของกรมบัญชีกลาง ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องขอให้ผู้รับทุนชำระหนี้ข้างต้นพร้อมดอกเบี้ย โดยในระหว่างการไต่สวนของศาลปกครองชั้นต้นกรมบัญชีกลางได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบว่ากรมบัญชีกลางยินยอมให้ผ่อนผันการชำระหนี้ตามคำขอ แต่ผู้รับทุนต้องชำระดอกเบี้ยผิดนัดอีกส่วนหนึ่งด้วย ซึ่งผู้รับทุนยินยอมรับผิดตามความเห็นของกรมบัญชีกลาง นั้น กรณีดังกล่าวแม้จะมิได้มีการทำสัญญารับสภาพหนี้กันไว้ แต่การที่คู่กรณีทั้งสองฝ่ายมีความประสงค์จะระงับข้อพิพาทอันมีต่อกันหรือจะมีขึ้นให้เสร็จสิ้นไปโดยต่างฝ่ายต่างยอมผ่อนผันให้แก่กัน เจตนารมณ์และพฤติการณ์ของคู่กรณีจึงเข้าลักษณะอันเป็นการตกลงเกี่ยวกับวิธีการชำระหนี้อย่างหนึ่ง เมื่อผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดีเพื่อขอให้ศาลมีคำสั่งให้ผู้รับทุนผ่อนชำระหนี้เงินทุนการศึกษาตามหนังสือผ่อนชำระหนี้ จึงเป็นคำขอที่ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดคำบังคับได้ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

<u>ข้อสังเกต</u> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๘/๒๕๔๘ มีข้อสังเกต ดังนี้

๑) ในสัญญาทางปกครอง หน่วยงานทางปกครองคู่สัญญาสามารถปรับลดเบี้ยปรับตามสัญญาให้แก่คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งได้

๒) การรับสภาพหนี้ตามคำวินิจฉัยข้างต้นใช้ถ้อยคำว่า "สัญญารับสภาพหนี้" ซึ่งแตกต่างจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่เคยวินิจฉัยไว้โดยใช้คำว่า "การรับสภาพหนี้โดยมีหลักฐานเป็นหนังสือหรือการทำหนังสือรับสภาพหนี้" เช่น คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๙๖๕/๒๕๔๘, ที่ ๓๗๑/๒๕๔๘ และที่ ๙๖๙/๒๕๔๘ เป็นต้น

๒.๒ กรณีที่ศาลวินิจฉัยว่าเป็นคำขอซึ่งศาลไม่อาจกำหนดคำบังคับให้ได้ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๓)

๑) คำขอให้ศาลกำหนดคำบังคับให้มีการแก้ไขข้อสัญญาหรือให้มีการปฏิบัติที่แตกต่างไปจากที่กำหนดไว้ในสัญญา

๑.๑) การมีคำขอให้ศาลกำหนดคำบังคับให้ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นคู่สัญญาแก้ไขข้อสัญญาที่ขัดต่อหลักการตามรัฐธรรมนูญซึ่งออกมาใช้บังคับภายหลังการทำสัญญา และให้ผู้ถูกฟ้องคดีงดเว้นการใช้สิทธิบางประการตามสัญญาหรือให้บุคคลอื่นทำหน้าที่ตามสัญญาแทนผู้ถูกฟ้องคดี เป็นคำขอให้ศาลกำหนดให้คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งกระทำการหรืองดเว้นกระทำการซึ่งแตกต่างไปจากที่ตกลงกันไว้ในสัญญา ศาลไม่อาจกำหนดคำบังคับให้ได้

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๒๒/๒๕๔๕ กรณีที่ผู้ฟ้องคดีทำสัญญาร่วมการงานและร่วมลงทุนขยายบริการโทรศัพท์กับองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย (ผู้ถูกฟ้องคดี) ในปี ๒๕๓๕ ต่อมาเมื่อมีการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๔ แล้ว ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าผลของกฎหมายดังกล่าวทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีเปลี่ยนมาเป็นผู้ประกอบกิจการโทรคมนาคมรายหนึ่งเท่านั้น ผู้ฟ้องคดีจึงอยู่ในสถานะที่มีเสรีภาพในการแข่งขันเท่าเทียมกันกับผู้ถูกฟ้องคดี การที่ผู้ถูกฟ้องคดียังคงอ้างอำนาจตามสัญญาดังกล่าวบางข้อซึ่งมีลักษณะที่ขัดต่อหลักการแข่งขันอย่างเสรี เท่าเทียม และเป็นธรรม จึงไม่ชอบด้วยมาตรา ๕๐ ของรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาและมีคำบังคับให้ผู้ถูกฟ้องคดีแก้ไขข้อสัญญาที่มีลักษณะข้างต้น และให้ผู้ถูกฟ้องคดีงดเว้นใช้สิทธิบางประการตามสัญญา หรือให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมหรือบุคคลหนึ่งบุคคลใดทำหน้าที่ต่าง ๆ ตามสัญญาแทนผู้ถูกฟ้องคดี นั้น ถือได้ว่าเป็นคำขอให้ศาลปกครองกำหนดคำบังคับให้คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งกระทำการหรืองดเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดนอกเหนือหรือแตกต่างไปจากที่คู่สัญญาได้ตกลงกันไว้ในสัญญา ซึ่งศาลไม่อาจมีคำบังคับได้ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

<u>ข้อสังเกต</u> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๒๒/๒๕๔๕ เป็นกรณีการฟ้องขอให้เปลี่ยนแปลงสัญญาทางปกครองโดยคู่สัญญาฝ่ายเอกชน อันเนื่องมาจากข้อเท็จจริงปรากฏขึ้นภายหลังว่าประโยชน์ของคู่สัญญาฝ่ายเอกชนนั้นลดน้อยลง ซึ่งถ้าหากคู่กรณีในสัญญายอมเจรจาตกลงกันได้ก็ย่อมไม่มีปัญหา แต่ในกรณีที่ตกลงกันไม่ได้ศาลปกครองจึงวางแนวทางไว้ในคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๒๒/๒๕๔๕ ว่าศาลไม่อาจก้าวล่วงเข้าไปพิจารณาถึงการกำหนดหรือแก้ไขข้อสัญญาให้เป็นไปในทางใดทางหนึ่งได้ และตามกฎหมายศาลไม่มีอำนาจที่จะสั่งบังคับเช่นนั้นได้ อันจะต่างกับการสั่งให้เลิกสัญญาที่คู่สัญญาไม่ต้องปฏิบัติการชำระหนี้กันต่อไป คงมีเพียงกรณีของค่าเสียหายเท่านั้นซึ่งศาลปกครองสามารถกำหนดคำบังคับได้[๕๕]

๑.๒) การมีคำขอให้ศาลกำหนดหลักเกณฑ์ตามสัญญาลาศึกษาต่อให้สอดคล้องกับระเบียบ ก.พ. ไม่ใช่กรณีที่ศาลมีอำนาจกำหนดคำบังคับให้ได้

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๑๗/๒๕๔๖ การที่ผู้ลาศึกษาต่อตามสัญญาลาศึกษาต่อภายในประเทศกับกระทรวงสาธารณสุข ฟ้องขอให้ศาลกำหนดหลักเกณฑ์การชดใช้เงินทุนและเบี้ยปรับตามสัญญาดังกล่าวให้สอดคล้องกับระเบียบ ก.พ. ว่าด้วยการพัฒนาข้าราชการพลเรือน โดยการให้ไปศึกษาเพิ่มเติมภายในประเทศ พ.ศ. ๒๕๔๐ นั้น เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง แต่โดยที่การแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายสำหรับคดีพิพาท

[๕๕] โภคิน พลกุล, สัญญาทางปกครองในกฎหมายไทย, อ้างแล้ว, หน้า ๕๔.

ในลักษณะดังกล่าว มาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ กำหนดให้ศาลมีอำนาจกำหนดคำบังคับด้วยการสั่งให้ใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สินหรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการตามข้อตกลงในสัญญาที่พิพาท ดังนั้น คำขอของผู้ฟ้องคดีข้างต้นจึงเป็นเรื่องที่ศาลไม่อาจกำหนดคำบังคับตามมาตราดังกล่าวได้ ศาลไม่อาจรับคำฟ้องในประเด็นนี้ไว้พิจารณา

๑.๓) การมีคำขอให้ศาลแก้ไขข้อสัญญาที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่เป็นธรรม หรือให้ยกเลิกการทำสัญญาดังกล่าว เป็นกรณีที่ศาลไม่อาจมีคำบังคับได้

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๒๑/๒๕๔๘ กรณีที่มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลธัญบุรี (ผู้ถูกฟ้องคดี) ทำสัญญาว่าจ้างให้ผู้ฟ้องคดีก่อสร้างต่อเติมอาคารเรียน แต่ภายหลังจากทำสัญญาแล้วผู้ฟ้องคดีเห็นว่าข้อสัญญาเกี่ยวกับการแบ่งงวดงาน งวดเงิน และกำหนดระยะเวลาการปฏิบัติงานไม่เป็นธรรมกับผู้ฟ้องคดี จึงมีหนังสือถึงคณะกรรมการตรวจการจ้างเพื่อขอแก้ไขข้อสัญญาที่เห็นว่าไม่เป็นธรรมดังกล่าว แต่คณะกรรมการฯ และผู้ควบคุมงานมีมติยืนยันตามข้อสัญญาเดิม และเร่งรัดให้ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติงานตามสัญญา ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้แก้ไขข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม หรือให้ยกเลิกสัญญาฉบับดังกล่าว นั้น โดยที่อำนาจออกคำบังคับตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ เป็นอำนาจในการสั่งให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการตามที่กำหนดไว้ในเงื่อนไขของสัญญาเท่านั้น ศาลไม่มีอำนาจสั่งให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการนอกเหนือหรือเกินไปกว่าที่กำหนดไว้ในสัญญาได้ ดังนั้น คำขอของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นคำขอที่ศาลไม่อาจออกคำบังคับให้ได้ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๓) ดังกล่าว

๑.๔) การมีคำขอให้ศาลกำหนดคำบังคับให้ผู้ถูกฟ้องคดีแก้ไขอัตราค่าปรับตามสัญญาให้มีมูลค่าลดลง เป็นคำขอให้ศาลกำหนดให้คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งกระทำการหรืองดเว้นกระทำการซึ่งแตกต่างไปจากที่ตกลงกันไว้ในสัญญา ศาลไม่อาจกำหนดคำบังคับให้ได้

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๒/๒๕๔๙ กรณีที่ผู้รับจ้างตามสัญญาจ้างก่อสร้างเขื่อนป้องกันตลิ่งริมแม่น้ำโขงฟ้องเทศบาลตำบลซึ่งเป็นคู่สัญญาฝ่ายผู้ว่าจ้าง (ผู้ถูกฟ้องคดี) โดยขอให้ศาลกำหนดคำบังคับให้ผู้ถูกฟ้องคดีแก้ไขอัตราค่าปรับจากอัตราร้อยละ ๐.๒๕ เหลืออัตราร้อยละ ๐.๐๑ ของมูลค่างานที่ว่าจ้างเพื่อให้สอดคล้องกับเนื้องาน นั้น เป็นคำขอให้ศาลกำหนดคำบังคับให้คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งกระทำการหรืองดเว้นกระทำการนอกเหนือจากที่คู่สัญญาได้ตกลงกันไว้ในสัญญา ศาลจึงไม่อาจกำหนดคำบังคับให้ได้

๒) คำขอให้ศาลกำหนดคำบังคับในเรื่องที่หน่วยงานได้ดำเนินการตามคำขอแล้ว

- การที่หน่วยงานทางปกครองคู่สัญญาได้ดำเนินการตามคำขอของผู้ฟ้องคดีภายหลังจากที่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำฟ้องต่อศาลแล้ว จึงไม่เป็นกรณีที่ศาลมีเหตุให้ต้องบังคับตามคำขออีก

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๓๔/๒๕๔๗ การที่กรมชลประทาน (ผู้ถูกฟ้องคดี) ทำสัญญาว่าจ้างให้ผู้ฟ้องคดีก่อสร้างฝายและท่อรับน้ำลงคลองพร้อมขุดลอกลำห้วย ต่อมาเมื่อถึงกำหนดส่งมอบงาน ผู้ฟ้องคดีได้ส่งมอบงานงวดสุดท้ายล่าช้า ผู้ถูกฟ้องคดีจึงหักเงินค่าปรับจากเงินค่าจ้างตามสัญญาจ้างดังกล่าว ซึ่งผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการหักเงินค่าปรับไม่ถูกต้องตามข้อสัญญา จึงยื่นฟ้องเพื่อขอเงินค่าปรับคืนและขอให้ศาลเพิกถอนหนังสือรับรองผลงานโดยให้ออกหนังสือรับรองผลงานฉบับใหม่แก่ผู้ฟ้องคดี นั้น เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงในเวลาต่อมาว่าผู้ถูกฟ้องคดีในฐานะผู้ว่าจ้างได้ออกหนังสือดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้รับจ้างแล้ว จึงไม่มีเหตุที่ศาลจะออกคำบังคับตามมาตรา ๗๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ โดยการสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีออกหนังสือข้างต้นให้แก่ผู้ฟ้องคดีอีก

๓) คำขอให้ศาลกำหนดคำบังคับซึ่งไม่สอดคล้องกับประเด็นข้อพิพาทในคดี

- การที่ศาลเห็นว่ากรณีตามคำฟ้องเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ไม่ใช่การละเลยต่อการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายดังที่ระบุในคำฟ้อง คำขอตามคำฟ้องซึ่งขอให้หน่วยงานทางปกครองปฏิบัติหน้าที่ภายในเวลาที่กำหนด จึงเป็นคำขอที่ศาลไม่มีอำนาจกำหนดคำบังคับให้ได้ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๓) ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๙๒/๒๕๔๖ กรณีที่กองทัพเรือทำสัญญาว่าจ้างผู้ฟ้องคดีให้สร้างเรือตรวจการณ์ปืน แต่ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถส่งมอบเรือได้ตามกำหนด โดยผู้ฟ้องคดีเห็นว่าเหตุที่ทำให้ส่งมอบงานล่าช้าเกิดจากกองทัพเรือผู้ว่าจ้างนั้นเอง จึงขอให้กองทัพเรือลดค่าปรับแต่ปลัดกระทรวงกลาโหมซึ่งเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาเกี่ยวกับค่าปรับตามที่กำหนดไว้ในสัญญา เห็นควรลดค่าปรับเป็นจำนวนน้อยกว่าที่ผู้ฟ้องคดีร้องขอ ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นอุทธรณ์การลดค่าปรับดังกล่าวต่อปลัดกระทรวงกลาโหมและปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี แต่ไม่ได้รับแจ้งผลการพิจารณา ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องขอให้ศาลสั่งให้หน่วยราชการต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวพิจารณาและมีคำสั่งในเรื่องที่ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จตามระเบียบกระทรวงกลาโหม ว่าด้วยการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชน พ.ศ. ๒๕๓๒ และตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนของหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๒

ภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่ศาลมีคำสั่ง นั้น การที่ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งการพิจารณาลดค่าปรับเป็นการโต้แย้งสิทธิเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองระหว่างกองทัพเรือกับผู้ฟ้องคดี ส่วนการใช้อำนาจในการงดหรือลดค่าปรับแก่คู่สัญญาเป็นกรณีที่ปลัดกระทรวงกลาโหมใช้สิทธิตามสัญญาว่าจ้าง ไม่ใช่การปฏิบัติหน้าที่ราชการทั่วไปตามที่กฎหมายกำหนด การที่ผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้รับจ้างไม่เห็นด้วยกับการอนุมัติให้ลดค่าปรับและมีคำขอให้ผู้มีอำนาจเกี่ยวกับกรณีดังกล่าวพิจารณาค่าปรับใหม่ จึงถือเป็นการโต้แย้งสิทธิตามสัญญาว่าจ้าง เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (เนื่องจากเรือตรวจการณ์ปืนเป็นเครื่องมือสำคัญของกองทัพเรือในการจัดทำบริการสาธารณะให้บรรลุผล สัญญาจ้างสร้างเรือดังกล่าวจึงเป็นสัญญาทางปกครอง) ไม่ใช่การโต้แย้งในประเด็นการละเลยต่อการปฏิบัติหน้าที่ตามระเบียบกระทรวงกลาโหม ว่าด้วยการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนฯ และตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนของหน่วยงานของรัฐฯ ดังนั้น เมื่อคดีนี้เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) ข้างต้น คำขอของผู้ฟ้องคดีที่ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้หน่วยงานทางปกครองปฏิบัติหน้าที่ภายในเวลาที่กำหนด จึงเป็นคำขอที่ศาลไม่มีอำนาจกำหนดคำบังคับตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เป็นผลให้ผู้ฟ้องคดีไม่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

<u>ข้อสังเกต</u> ตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๙๒/๒๕๔๖ นอกจากเป็นการวางหลักพิจารณาในเรื่องคำขอตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๓) แล้ว มีข้อสังเกตเกี่ยวกับการกำหนดประเด็นพิพาทตามคำฟ้องของศาลกับคำขอที่ปรากฏในคำฟ้อง กล่าวคือ เมื่อประเด็นพิพาทตามที่ระบุมาในคำฟ้องเป็นกรณีผู้ฟ้องคดีมีความประสงค์ที่จะฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีในข้อหาละเลยต่อการปฏิบัติหน้าที่ แต่ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่าประเด็นพิพาทดังกล่าวเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ดังนั้น คำขอของผู้ฟ้องคดีตามที่ระบุมาในคำฟ้องจึงย่อมไม่อยู่ในอำนาจกำหนดคำบังคับของศาลไปโดยปริยาย กรณีจึงมีข้อพิจารณาว่าเมื่อศาลปกครองใช้ดุลพินิจกำหนดประเด็นพิพาทที่มิใช่ประเด็นเดียวกับที่ผู้ฟ้องคดีระบุมาในคำฟ้องเป็นเหตุให้คำขอตามที่ระบุมาในคำฟ้องไม่ใช่คำขอที่สามารถเยียวยาความเสียหายตามประเด็นพิพาทที่ศาลกำหนดได้เป็นเหตุให้เป็นคำขอที่ศาลไม่มีอำนาจกำหนดคำบังคับนั้น จะถือเป็นหลักในการวินิจฉัยของศาลหรือไม่ว่ากรณีที่คำขอซึ่งผู้ฟ้องคดีระบุมาในคำฟ้องไม่สัมพันธ์กับประเด็นพิพาท ไม่ว่าประเด็นดังกล่าวจะเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของผู้ฟ้องคดีเองหรือเป็นกรณีที่ศาลใช้ดุลพินิจกำหนดประเด็นพิพาทที่แตกต่างออกไป ผู้ฟ้องคดีก็ไม่อาจแก้ไขคำฟ้องในส่วนคำขอเสียใหม่เพื่อให้สอดคล้องกับประเด็นพิพาทได้ โดยศาลจะมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องนั้นไว้พิจารณาทันที

๔) คำขอให้ศาลกำหนดคำบังคับในเรื่องที่เป็นอำนาจดุลพินิจของคู่สัญญาฝ่ายปกครอง

- กรณีผู้ให้สัมปทานกระทำการผิดเงื่อนไขในสัญญาสัมปทาน ผู้รับสัมปทานย่อมใช้สิทธิเรียกร้องค่าทดแทนความเสียหายจากการผิดสัญญาได้ แต่สำหรับการยื่นคำขอให้ศาลมีคำสั่งให้ขยายอายุสัมปทานนั้น กรณีนี้เป็นอำนาจดุลพินิจของผู้ให้สัมปทาน จึงเป็นคำขอที่ไม่เป็นไปตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ซึ่งศาลปกครองไม่อาจกำหนดคำบังคับให้ได้

: คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๔-อ.๒๒/๒๕๔๘ กรณีที่ผู้ฟ้องคดีทำสัญญาสัมปทานทำไม้ป่าชายเลนกับกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) โดยมีกำหนดระยะเวลาให้สัมปทานเป็นเวลา ๑๕ ปี แต่ในระหว่างอายุสัมปทาน อธิบดีกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ได้มีคำสั่งตามมติคณะรัฐมนตรีให้ผู้ฟ้องคดีระงับการทำไม้ตามเงื่อนไขสัมปทาน ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้ขยายระยะเวลาการทำไม้ป่าชายเลนออกไปอีก ๔ ปี เพื่อทดแทนระยะเวลาที่ไม่ได้ทำไม้ในช่วงที่มีการสั่งระงับการทำไม้ดังกล่าว นั้น การสั่งระงับการทำไม้ข้างต้นเป็นการใช้อำนาจของคู่สัญญาฝ่ายเดียวที่มีผลกระทบสิทธิในการทำไม้ป่าชายเลนตามอายุสัมปทาน และก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี จึงเป็นกรณีที่ผู้ให้สัมปทานกระทำผิดเงื่อนไขและข้อกำหนดในสัญญาสัมปทาน ซึ่งผู้รับสัมปทานชอบที่จะใช้สิทธิเรียกร้องค่าทดแทนความเสียหายที่เกิดขึ้นจากผู้ให้สัมปทานฐานผิดสัญญาสัมปทานได้ แต่เมื่อปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีมิได้มีคำขอค่าทดแทนความเสียหายดังกล่าว แต่กลับขอให้ศาลมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ขยายระยะเวลาทำไม้ป่าชายเลนตามสัญญาสัมปทานออกไปอีก ๔ ปี นับแต่วันที่สัญญาสัมปทานสิ้นสุด ซึ่งเป็นอำนาจดุลพินิจของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่จะขยายอายุสัมปทานต่อไปให้อีกหรือไม่ก็ได้ กรณีจึงเป็นคำขอที่ศาลไม่อาจกำหนดคำบังคับให้ได้ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

๓. เงื่อนไขเกี่ยวกับระยะเวลาในการฟ้องคดี

ในการฟ้องคดีปกครอง นอกจากจะต้องพิจารณาเงื่อนไขการเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีและเงื่อนไขเกี่ยวกับคำขอบังคับดังที่กล่าวไว้ในข้อ ๑. และข้อ ๒. แล้ว ยังมีเงื่อนไขที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่ต้องคำนึงถึง คือ เงื่อนไขเกี่ยวกับระยะเวลาในการฟ้องคดี โดยในส่วนของระยะเวลาในการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง กฎหมายได้กำหนดไว้เป็นกรณีเฉพาะตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ โดยให้ต้องยื่นฟ้องคดีภายในหนึ่งปี

นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มีเหตุแห่งการฟ้องคดี อย่างไรก็ตาม เนื่องจากข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาที่เกิดขึ้นมีหลายลักษณะที่ศาลปกครองจำเป็นต้องนำหลักเกี่ยวกับการเกิดสิทธิเรียกร้องตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาปรับใช้กับคดี ดังนั้น คำวินิจฉัยของศาลปกครองในส่วนของระยะเวลาในการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองจึงอาจมีหลักกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ปรากฏอยู่ด้วย อาทิ กรณีการนับระยะเวลาในการยื่นฟ้องทายาทของเจ้ามรดกซึ่งเจ้ามรดกเป็นคู่สัญญาทางปกครองเพื่อให้รับผิดในหนี้ที่เกิดจากการกระทำผิดสัญญาของเจ้ามรดก เป็นต้น

สำหรับแนวคำวินิจฉัยเกี่ยวกับระยะเวลาในการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองนั้น อาจแยกพิจารณาได้ ดังนี้

๓.๑ การนับระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

๓.๒ การพิจารณาเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๒[๕๖] แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

๓.๑ การนับระยะเวลาการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

การนับระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ นั้น ตามแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองจะเป็นกรณีที่ศาลวินิจฉัยในประเด็นว่าเหตุแห่งการฟ้องคดีเกิดขึ้นเมื่อใด และผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตั้งแต่เมื่อใด โดยมีตัวอย่างคำวินิจฉัยของศาลปกครองที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

๑) การนับระยะเวลาการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาจ้าง

ในคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาจ้างนั้น อาจแบ่งออกได้เป็นกรณีการใช้สิทธิเรียกร้องของเอกชนผู้รับจ้าง และการใช้สิทธิเรียกร้องของหน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้าง ซึ่งมีลักษณะข้อพิพาทแตกต่างกันออกไปในหลายกรณี ดังต่อไปนี้

---

[๕๖] พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๕๒ การฟ้องคดีปกครองที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือสถานะของบุคคลจะยื่นฟ้องคดีเมื่อใดก็ได้

การฟ้องคดีปกครองที่ยื่นเมื่อพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดีแล้ว ถ้าศาลปกครองเห็นว่าคดีที่ยื่นฟ้องนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่นโดยศาลเห็นเองหรือคู่กรณีมีคำขอ ศาลปกครองจะรับไว้พิจารณาก็ได้

๑.๑) การใช้สิทธิเรียกร้องของเอกชนผู้รับจ้าง

(๑) การฟ้องขอให้ชำระเงินค่าจ้างตามสัญญา

ในการฟ้องเรียกเงินค่าจ้างนั้น ศาลปกครองสูงสุดมีแนวคำวินิจฉัยเกี่ยวกับ**วันที่ถือว่าผู้ฟ้องคดีได้รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี**ในกรณีต่างๆ ดังนี้

(๑.๑) กรณีที่ถือว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ทราบว่าคณะกรรมการตรวจการจ้างปฏิเสธการตรวจรับงานจ้าง

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๕๕/๒๕๔๖ การที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้รับจ้างตามสัญญาจ้างก่อสร้างอาคารเรียนโรงเรียนของรัฐ ทราบว่าคณะกรรมการตรวจการจ้างของสำนักงานการประถมศึกษา (ผู้ถูกฟ้องคดี) ซึ่งเป็นผู้ว่าจ้างปฏิเสธที่จะทำการตรวจรับงานจ้างของผู้ฟ้องคดีเมื่อวันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๔๓ ถือว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีเพื่อขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระค่าจ้างตามสัญญาจ้างตั้งแต่วันดังกล่าว เมื่อผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองในวันที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๔๔ แม้จะพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้เหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แล้ว แต่เมื่อเป็นกรณีตามนัยของคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๕๔/๒๕๔๕ (ประชุมใหญ่) โดยเป็นกรณีที่เหตุแห่งการฟ้องคดีเกิดขึ้นก่อนศาลปกครองเปิดทำการ และยังไม่ครบกำหนดอายุความฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม จึงให้เริ่มนับอายุความฟ้องคดีหนึ่งปีตั้งแต่วันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๔๔ ซึ่งเป็นวันที่ศาลปกครองเปิดทำการ กรณีจึงยังไม่พ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

(๑.๒) กรณีที่ถือว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ว่าจ้างปฏิเสธการจ่ายเงินค่าจ้าง

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๖๑/๒๕๔๙ การที่องค์การบริหารส่วนตำบล (ผู้ถูกฟ้องคดี) ทำสัญญาว่าจ้างให้ผู้ฟ้องคดีก่อสร้างถนนลูกรังในหมู่บ้าน ต่อมาเมื่อการก่อสร้างแล้วเสร็จตามสัญญาและมีการส่งมอบงานแล้ว ผู้ฟ้องคดีได้ขอเบิกเงินค่าจ้าง แต่ผู้ถูกฟ้องคดีขอหักเงินจำนวนร้อยละ ๒๕ ของเงินค่าจ้าง ซึ่งผู้ฟ้องคดีไม่ยินยอม ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่จ่ายเงินค่าจ้างให้แก่ผู้ฟ้องคดี เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้ปฏิเสธไม่จ่ายเงินค่าจ้างในวันที่ ๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ จึงถือได้ว่าวันดังกล่าวเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดียื่นฟ้องต่อศาลแขวงราชบุรีเมื่อวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ ซึ่งเมื่อคดีนี้โอนมายังศาลปกครองจึงถือว่าเป็นวันยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองด้วย

ตามมาตรา ๑๓ วรรคหนึ่ง[๕๗] แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๔๒ จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

(๑.๓) กรณีที่ถือว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งจากผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ว่าจ้างว่ามีหนี้ที่จะหักกลบลบหนี้กับผู้ฟ้องคดี

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๕๔/๒๕๔๖ กรณีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้รับจ้างฟ้องเรียกเงินค่าจ้างจากการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (ผู้ถูกฟ้องคดี) ซึ่งเป็นผู้ว่าจ้างตามสัญญาจ้างเหมาติดตั้งอุปกรณ์ระบบจำหน่ายไฟฟ้า โดยเป็นค่าจ้างส่วนที่ผู้ฟ้องคดีดำเนินการตามสัญญาจ้างแล้วเสร็จบางส่วนก่อนที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะบอกเลิกสัญญาจ้างเนื่องจากผู้ฟ้องคดีทำงานไม่แล้วเสร็จภายในเวลาที่กำหนด แต่ผู้ถูกฟ้องคดีปฏิเสธการจ่ายเงินดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดีโดยอ้างว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้ดำเนินการก่อสร้างในงานส่วนที่เหลือเอง และตามข้อสัญญาผู้ถูกฟ้องคดีมีสิทธิที่จะเรียกค่าปรับและค่าเสียหายจากผู้ฟ้องคดีได้ โดยต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือแจ้งต่อผู้ฟ้องคดีว่ามีหนี้ที่จะหักกลบลบหนี้กับผู้ฟ้องคดี นั้น กรณีดังกล่าวเป็นการโต้แย้งสิทธิของผู้ฟ้องคดีเมื่อผู้ฟ้องคดีได้รับทราบหนังสือแจ้งขอหักกลบลบหนี้จากผู้ถูกฟ้องคดีในวันที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๔๓ จึงถือว่าผู้ฟ้องคดีได้รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีเพื่อเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระค่าจ้างในวันดังกล่าว ซึ่งสามารถฟ้องคดีต่อศาลได้ภายในกำหนดสองปีตามนัยมาตรา ๑๙๓/๓๔ (๑)[๕๘] แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เมื่อผู้ฟ้องคดีไม่ได้นำคดีไปฟ้องต่อศาลยุติธรรม แต่นำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลปกครองในวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๔๕ แม้ว่าจะเป็นกรณีตามนัยคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๕๔/๒๕๔๕ (ประชุมใหญ่) ซึ่งให้เริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๔๔

---

[๕๗] พระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๑๓ ในการโอนคดีตามคำสั่งศาลตามพระราชบัญญัตินี้ให้ถือว่ากระบวนพิจารณาที่ได้ดำเนินการไปแล้วในศาลที่มีคำสั่งโอนคดีเป็นกระบวนพิจารณาของศาลที่รับโอนคดีด้วย เว้นแต่ศาลที่รับโอนคดีจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่นเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม

ฯลฯ ฯลฯ

[๕๘] ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๑๙๓/๓๔ สิทธิเรียกร้องดังต่อไปนี้ ให้มีกำหนดอายุความสองปี

(๑) ผู้ประกอบการค้าหรืออุตสาหกรรม ผู้ประกอบหัตถกรรม ผู้ประกอบศิลปอุตสาหกรรมหรือช่างฝีมือ เรียกเอาค่าของที่ได้ส่งมอบ ค่าการงานที่ได้ทำ หรือค่าดูแลกิจการของผู้อื่น รวมทั้งเงินที่ได้ออกทดรองไป เว้นแต่เป็นการที่ได้ทำเพื่อกิจการของฝ่ายลูกหนี้นั้นเอง

ฯลฯ ฯลฯ

อันเป็นวันที่ศาลปกครองเปิดทำการก็ตาม แต่ก็เป็นการยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาหนึ่งปีนับแต่วันดังกล่าว จึงเป็นการฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

(๒) การฟ้องขอให้คืนเงินค่าปรับ

การเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีในกรณีการฟ้องขอให้คืนเงินค่าปรับนั้น ศาลได้มีแนวคำวินิจฉัยไว้หลายกรณี สรุปได้ดังนี้

(๒.๑) การฟ้องขอให้คืนเงินค่าปรับในกรณีที่มีการจ่ายค่าจ้างโดยหักเงินค่าจ้างไว้เป็นค่าปรับ

(๒.๑.๑) กรณีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้รับจ้างส่งมอบงานล่าช้ากว่าที่กำหนดไว้ในสัญญาและผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ว่าจ้างได้หักเงินค่าจ้างไว้เป็นค่าปรับ ถือว่าวันที่มีการหักเงินค่าจ้างไว้เป็นค่าปรับเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีอาจใช้สิทธิเรียกร้องขอเงินค่าปรับคืนได้

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๓๔/๒๕๔๗ การฟ้องคดีเพื่อเรียกคืนเงินค่าปรับที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้รับจ้างถูกหักจากเงินค่าจ้างกรณีส่งมอบงานตามสัญญาจ้างก่อสร้างฝายและขุดลอกลำห้วย อันเป็นสัญญาทางปกครองล่าช้า นั้น ต้องฟ้องคดีภายในกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ โดยนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีถูกหักเงินค่าปรับ เมื่อปรากฏว่ากรมชลประทาน (ผู้ถูกฟ้องคดี) ซึ่งเป็นผู้ว่าจ้างได้หักเงินค่าปรับออกจากเงินค่าจ้างแล้วจ่ายเงินค่าจ้างส่วนที่เหลือให้แก่ผู้ฟ้องคดีในวันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๔๖ วันดังกล่าวจึงเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีอาจใช้สิทธิเรียกร้องได้ เมื่อผู้ฟ้องคดีมายื่นฟ้องคดีต่อศาลในวันที่ ๑๖ เมษายน ๒๕๔๗ จึงพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

(คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่วินิจฉัยในแนวทางเดียวกัน ได้แก่ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๙๕๘/๒๕๔๗, ที่ ๕๑/๒๕๔๘, ที่ ๖๘๒/๒๕๔๘, ที่ ๘๙๗/๒๕๔๘, ที่ ๑๙๘/๒๕๔๙ และที่ ๒๕๓/๒๕๔๙)

(๒.๑.๒) กรณีที่หน่วยงานผู้ว่าจ้างปรับผู้รับจ้างเนื่องจากส่งมอบงานล่าช้า แต่ผู้รับจ้างเห็นว่าค่าปรับที่ต้องชำระมีจำนวนสูงเกินความเสียหายที่แท้จริง จึงฟ้องขอให้คืนเงินค่าปรับบางส่วน ถือว่าผู้รับจ้างรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีอย่างช้าที่สุดในวันที่ถูกหักค่าปรับจากเงินค่าจ้างในการส่งมอบงานงวดสุดท้าย

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๙๑/๒๕๔๘ กรณีกรมอาชีวศึกษา (ผู้ถูกฟ้องคดี) ทำสัญญาว่าจ้างให้ผู้ฟ้องคดีก่อสร้างอาคารโรงฝึกงาน แต่ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถส่งมอบงานภายในระยะเวลาตามสัญญาได้เป็นจำนวน ๔ งวด จึงต้องชำระค่าปรับให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีรวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๕,๑๔๒,๒๘๐ บาท โดยผู้ถูกฟ้องคดีได้หักค่าปรับดังกล่าวจากเงินค่าจ้างที่ต้องชำระให้แก่ผู้ฟ้องคดี ซึ่งค่าปรับครั้งสุดท้ายได้หักจากเงินค่าจ้างในการส่งมอบงานงวดสุดท้าย ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าค่าปรับที่ต้องชำระมีจำนวนสูงเกินความเสียหายที่แท้จริง จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลเพื่อขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินค่าปรับคืนให้แก่ผู้ฟ้องคดีจำนวน ๓,๓๔๔,๒๘๐ บาท นั้น เหตุแห่งการฟ้องคดีนี้คือการเรียกคืนค่าปรับที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าสูงเกินความเสียหายที่แท้จริง ดังนั้น วันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีอย่างช้าที่สุดคือในวันที่ถูกหักค่าปรับจากเงินค่าจ้างในการส่งมอบงานงวดสุดท้าย ซึ่งในกรณีนี้คือวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๖ เมื่อผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองในวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๘ จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

(๒.๑.๓) กรณีที่ไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้ทราบถึงการหักเงินค่าปรับเมื่อใด ถือว่าวันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือขอให้คืนเงินค่าปรับเป็นวันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๘๔/๒๕๔๘ การฟ้องคดีเพื่อขอให้คืนเงินค่าปรับอันเนื่องมาจากผู้ฟ้องคดีทำงานไม่แล้วเสร็จตามระยะเวลาที่ขยายออกไป สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (ผู้ถูกฟ้องคดี) ซึ่งเป็นผู้ว่าจ้างจึงหักเงินค่าปรับออกจากค่าจ้าง นั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าภายหลังจากที่ครบกำหนดการขยายเวลาครั้งที่ ๓ ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๐พฤศจิกายน ๒๕๔๓ ถึงผู้ฟ้องคดีเพื่อขอเรียกค่าปรับดังกล่าว ซึ่งไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้ทราบถึงการหักเงินค่าปรับตามหนังสือข้างต้นเมื่อใด แต่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๔๔ ขอเงินค่าปรับที่ถูกหักไว้ดังกล่าวคืน จึงถือว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีเพื่อขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนเงินค่าปรับอย่างช้าที่สุดในวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๔๔ ข้างต้น

(๒.๒) การฟ้องขอให้คืนค่าปรับในกรณีที่ผู้ว่าจ้างไม่อนุญาตให้ขยายระยะเวลาตามสัญญาจ้าง

- การที่ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ว่าจ้างพิจารณาไม่อนุญาตให้มีการขยายระยะเวลาการทำงานตามสัญญาจ้างออกไปตามคำขอของผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้รับจ้าง ถือว่าผู้ฟ้องคดีได้รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องขอให้คืนค่าปรับตั้งแต่วันที่ได้รับทราบผลการพิจารณาดังกล่าว แต่หากไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ฟ้องคดีได้ทราบผลการพิจารณาในวันใด ถือว่าผู้ฟ้องคดีได้รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีอย่างช้าที่สุดในวันที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสืออุทธรณ์ผลการพิจารณาข้างต้น

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๒/๒๕๔๗ การฟ้องคดีเพื่อขอให้คืนเงินค่าปรับอันเนื่องมาจากกรณีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้รับจ้างดำเนินการตามสัญญาจ้างก่อสร้างอาคารเรียนและอาคารโรงฝึกงานของสถานศึกษาของรัฐไม่แล้วเสร็จตามกำหนดเวลา และอธิบดีกรมอาชีวศึกษา (ผู้ถูกฟ้องคดี) ซึ่งเป็นผู้ว่าจ้างไม่อนุมัติให้ขยายเวลาการก่อสร้างตามสัญญาจ้างออกไป นั้น เมื่อไม่ปรากฏหลักฐานตามคำฟ้องว่าผู้ฟ้องคดีได้รับทราบผลการพิจารณาไม่อนุมัติให้ขยายเวลาการก่อสร้างในวันใด แต่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้ยื่นหนังสือลงวันที่ ๒๖ กรกฎาคม ๒๕๔๔ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อขออุทธรณ์ผลการพิจารณาดังกล่าว จึงถือว่าผู้ฟ้องคดีได้รู้ว่าตนต้องเสียค่าปรับอันเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีอย่างช้าที่สุดในวันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสืออุทธรณ์ข้างต้นต่อผู้ถูกฟ้องคดี การที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองในวันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๔๖ จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

(๒.๓) การฟ้องขอให้คืนเงินค่าปรับในกรณีที่ผู้ว่าจ้างได้ตรวจรับงานจ้างและแจ้งสงวนสิทธิในการเรียกค่าปรับตามสัญญา

- การที่คณะกรรมการตรวจการจ้างได้ตรวจรับงานจ้างและแจ้งสงวนสิทธิในการเรียกค่าปรับ ถือว่าผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้รับจ้างรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีเพื่อเรียกเงินค่าปรับคืนตั้งแต่วันที่มีการตรวจรับงานจ้างและสงวนสิทธิเรียกค่าปรับดังกล่าว

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๙๑๗/๒๕๔๗ การนับระยะเวลาการฟ้องคดีเพื่อเรียกค่าปรับคืนอันเนื่องมาจากผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้รับจ้างเห็นว่า เหตุแห่งความล่าช้าในการดำเนินการตามสัญญาจ้างไม่ได้เกิดจากความผิดของผู้ฟ้องคดี นั้น ถือว่าวันที่มีการตรวจรับงานจ้างและการประปาส่วนภูมิภาค (ผู้ถูกฟ้องคดี) ซึ่งเป็นผู้ว่าจ้างได้แจ้งสงวนสิทธิ

เรียกค่าปรับตามสัญญา เป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ซึ่งผู้ฟ้องคดีต้องนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลภายในกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันดังกล่าว เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้ส่งมอบงานตามสัญญาจ้างปรับปรุงเส้นท่อประปาโดยคณะกรรมการตรวจการจ้างของผู้ถูกฟ้องคดีได้ตรวจรับงานจ้างพร้อมกับแจ้งสงวนสิทธิปรับตามสัญญาตั้งแต่ปี ๒๕๔๑ แต่ผู้ฟ้องคดีได้นำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลในวันที่ ๑๑ กันยายน ๒๕๔๕ จึงเป็นการฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

(๓) การฟ้องขอให้ชำระเงินชดเชยค่างานก่อสร้าง (ค่า K)

จากการตรวจสอบคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดในการนับระยะเวลาการฟ้องคดีในกรณีนี้ พบว่ามีอยู่ ๒ แนวทาง ได้แก่

(๓.๑) กรณีที่ศาลวินิจฉัยว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีเมื่อได้รับแจ้งผลการพิจารณาทบทวนการไม่จ่ายเงินชดเชยฯ

- กรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ว่าจ้างได้แจ้งผลการพิจารณาเกี่ยวกับการไม่จ่ายเงินชดเชยค่างานก่อสร้างของสำนักงบประมาณให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้รับจ้างทราบ และผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือขอให้มีการทบทวนผลการพิจารณาดังกล่าว คู่สัญญาย่อมไม่อาจทราบได้แน่ชัดว่าจะต้องมีการจ่ายเงินชดเชยค่างานก่อสร้างหรือไม่ จึงถือว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีเมื่อได้รับแจ้งผลการพิจารณาทบทวนการไม่จ่ายเงินดังกล่าว

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๐๔/๒๕๔๔ การที่มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ (ผู้ถูกฟ้องคดี) ซึ่งเป็นผู้ว่าจ้างให้ผู้ฟ้องคดีก่อสร้างหอพักข้าราชการโรงพยาบาล ได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๓ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบว่า ไม่อาจจ่ายเงินชดเชยค่างานก่อสร้างตามสัญญาแบบปรับราคาได้ให้แก่ผู้ฟ้องคดี ซึ่งเป็นไปตามความเห็นของสำนักงบประมาณที่เห็นว่างานก่อสร้างของผู้ฟ้องคดีไม่อยู่ในเงื่อนไขที่จะได้รับเงินชดเชยค่างานก่อสร้าง เนื่องจากในประกาศประกวดราคาไม่ได้ระบุว่าจะใช้สัญญาแบบปรับราคาได้ แต่ผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดีได้ตกลงทำสัญญาเพิ่มเติมให้มีการใช้สัญญาดังกล่าวในภายหลัง ผู้ฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือขอทบทวนการงดจ่ายเงินชดเชยดังกล่าว และต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๑ กันยายน ๒๕๔๓ แจ้งผลการพิจารณาทบทวนของสำนักงบประมาณซึ่งยืนยันการไม่จ่ายเงินชดเชยข้างต้นให้ผู้ฟ้องคดีทราบ นั้น กรณีดังกล่าวเมื่อรับฟังได้ว่าก่อนวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะมี

หนังสือแจ้งผลการพิจารณาทบทวนให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดีต่างยังไม่ทราบได้แน่ชัดว่าผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องจ่ายเงินชดเชยฯ หรือไม่ เพราะหากสำนักงบประมาณได้พิจารณาข้อเท็จจริงโดยครบถ้วนอีกครั้งหนึ่งแล้วอาจเปลี่ยนแปลงความเห็นที่เคยให้ไว้แต่แรก ด้วยเหตุนี้จึงถือว่าผู้ฟ้องคดีทราบเหตุแห่งการฟ้องคดีเพื่อเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีจ่ายเงินชดเชยฯ เมื่อได้รับทราบหนังสือแจ้งผลการพิจารณาทบทวนของผู้ถูกฟ้องคดีลงวันที่ ๑ กันยายน ๒๕๔๓ เมื่อผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องในวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๔๔ จึงยังไม่พ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

(๓.๒) กรณีที่ศาลวินิจฉัยว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีในวันที่ได้รับหนังสือแจ้งผลการพิจารณาเงินชดเชยฯ

- กรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ว่าจ้างได้มีหนังสือแจ้งผลการพิจารณาของสำนักงบประมาณที่ไม่อนุญาตการจ่ายเงินชดเชยค่างานก่อสร้างให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้รับจ้างทราบ ไม่ถือเป็นคำสั่งทางปกครอง แต่เป็นการแจ้งการปฏิเสธการจ่ายเงินชดเชยฯ ในฐานะคู่สัญญา จึงไม่ต้องมีการอุทธรณ์ก่อนฟ้องคดี และถือว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีเพื่อเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินชดเชยฯ ตั้งแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งผลการพิจารณาดังกล่าว

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๑๙/๒๕๔๗ การที่เทศบาลเมืองน่าน (ผู้ถูกฟ้องคดี) ซึ่งเป็นผู้ว่าจ้างตามสัญญาจ้างก่อสร้างระบบระบายน้ำและระบบบำบัดน้ำเสียอันเป็นสัญญาแบบปรับราคาได้ มีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้รับจ้างทราบผลการพิจารณาของสำนักงบประมาณที่ไม่อนุญาตการจ่ายเงินชดเชยค่างานก่อสร้าง (ค่า K) ให้กับผู้ฟ้องคดีตามที่ผู้ฟ้องคดีขอเบิก เนื่องจากผู้ฟ้องคดียื่นหนังสือขอเบิกเงินดังกล่าวเกินกว่า ๙๐ วัน นับแต่วันถัดจากวันที่ส่งมอบงานงวดสุดท้ายตามหลักเกณฑ์ของการทำสัญญาแบบปรับราคาได้ตามมติคณะรัฐมนตรี แจ้งตามหนังสือสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ นร ๐๒๐๓/ว๑๐๙ ลงวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๓๒ นั้น หนังสือแจ้งของผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าวไม่ใช่คำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แต่เป็นการแจ้งปฏิเสธการจ่ายเงินค่า K ให้แก่ผู้ฟ้องคดีทราบในฐานะคู่สัญญา จึงถือว่าผู้ฟ้องคดีทราบเหตุแห่งการฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ได้รับหนังสือดังกล่าวแล้ว เมื่อไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือเมื่อใด แต่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๙ เมษายน ๒๕๔๕ โต้แย้งและชี้แจงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการยื่นหนังสือขอเบิกเงินค่า K ข้างต้นต่อผู้ถูกฟ้องคดี กรณีจึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือแจ้งผลการพิจารณาของผู้ถูกฟ้องคดี

ก่อนหรืออย่างช้าในวันที่ ๙ เมษายน ๒๕๔๕ ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลปกครองในวันที่ ๕ สิงหาคม ๒๕๔๖ จึงเป็นการฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

(คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่วินิจฉัยในแนวทางเดียวกัน ได้แก่ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๔๙/๒๕๔๙)

(๔) การฟ้องขอให้ชดใช้ค่าเสียหาย

การใช้สิทธิเรียกร้องของเอกชนผู้รับจ้างโดยการฟ้องขอให้หน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างชำระค่าเสียหายที่เกี่ยวข้องกับสัญญาทางปกครองนั้น ตามที่ปรากฏในคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดจะเป็นการฟ้องขอให้ชำระค่าเสียหายอันเนื่องมาจากกรณีการจ่ายค่าจ้างล่าช้า การยกเลิกสัญญาจ้าง การแก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อสัญญา และการไม่แจ้งข้อมูลเกี่ยวกับการปฏิบัติงานตามสัญญาจ้างให้ผู้รับจ้างทราบ ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้วางแนวเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดีในการฟ้องเรียกให้ชำระค่าเสียหายในกรณีดังกล่าวไว้ ดังนี้

(๔.๑) กรณีฟ้องขอให้ชำระค่าเสียหายอันเนื่องมาจากการจ่ายค่าจ้างล่าช้า

จากการศึกษาคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดพบว่ามีการนับระยะเวลาการฟ้องคดีอยู่ ๒ แนวทาง ได้แก่

(๔.๑.๑) กรณีที่ถือว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ได้มีหนังสือทวงถามให้ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ว่าจ้างชำระค่าจ้าง

- กรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ว่าจ้างจ่ายค่าจ้างล่าช้าและผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้รับจ้างได้มีหนังสือทวงถามให้มีการชำระค่าจ้าง ถือว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีเพื่อเรียกให้ชำระค่าเสียหายอันเนื่องมาจากเหตุดังกล่าวตั้งแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือทวงถามให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระค่าจ้าง

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๙๙/๒๕๔๖ การที่กรมป่าไม้ (ผู้ถูกฟ้องคดี) ว่าจ้างให้ผู้ฟ้องคดีก่อสร้างสะพานเข้าชมธรรมชาติอุทยานแห่งชาติหาดทรายรี โดยผู้ถูกฟ้องคดีได้ตรวจรับงานจ้างในวันที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๔๓ แต่ไม่ได้จ่ายเงินค่าจ้างให้แก่ผู้ฟ้องคดีในวันดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือเร่งรัดให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระค่าจ้างให้แก่ผู้ฟ้องคดีเมื่อวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๔๔ และต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีได้นำเงินค่าจ้างมาชำระให้ผู้ฟ้องคดีในวันที่ ๒๔ กรกฎาคม ๒๕๔๔ ซึ่งล่าช้าจากวันที่ตรวจรับงานเป็นเวลา ๒๗๕ วัน

ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลเพื่อขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายเนื่องจากการจ่ายค่าจ้างล่าช้า นั้น การนับระยะเวลาการฟ้องคดีอันเนื่องมาจากการจ่ายค่าจ้างล่าช้า ถือว่าวันที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือทวงถามให้ชำระค่าจ้างเป็นวันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการที่จะไม่ได้รับชำระเงิน เมื่อผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลเกินกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันดังกล่าว จึงพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

(๔.๑.๒) กรณีที่ถือว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ได้ทราบการปฏิเสธการชำระเงินค่าเสียหาย

- กรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ว่าจ้างปฏิเสธการชดใช้ค่าเสียหายอันเกิดจากการจ่ายค่าจ้างล่าช้า ถือว่าได้มีการโต้แย้งสิทธิของผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้รับจ้างเกิดขึ้นแล้ว โดยผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ทราบการปฏิเสธดังกล่าว

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๕๖/๒๕๔๖ การที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้รับจ้างรับทราบการปฏิเสธการชำระเงินชดใช้ค่าเสียหายจากกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ว่าจ้างจ่ายค่าจ้างตามสัญญาจ้างก่อสร้างและปรับปรุงขยายการประปาหาดใหญ่ให้แก่ผู้ฟ้องคดีล่าช้าเมื่อวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๔๒ ถือว่าข้อพิพาทได้เกิดขึ้นหรือมีการโต้แย้งสิทธิของผู้ฟ้องคดีแล้วนับแต่วันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๔๒ ผู้ฟ้องคดีจึงได้รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีมาตั้งแต่วันดังกล่าว เมื่อมาฟ้องคดีต่อศาลปกครองในวันที่ ๒ กันยายน ๒๕๔๕ จึงเป็นการฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาหนึ่งปีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ และแม้จะนับระยะเวลาการฟ้องคดีจากวันที่ศาลปกครองเปิดทำการในวันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๔๔ จนถึงวันฟ้องคดีก็พ้นระยะเวลาหนึ่งปีแล้วเช่นกัน

(๔.๒) กรณีฟ้องขอให้ชำระค่าเสียหายอันเนื่องมาจากการที่หน่วยงานทางปกครองยกเลิกการจ้างตามสัญญา

- กรณีที่หน่วยงานทางปกครองซึ่งเป็นผู้ว่าจ้างมีคำสั่งเลิกจ้างผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นลูกจ้างชั่วคราว และมีหนังสือแจ้งคำสั่งดังกล่าวให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ถือว่าวันที่ผู้ฟ้องคดีได้รับคำสั่งเลิกจ้างข้างต้นเป็นวันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีเพื่อเรียกค่าเสียหายจากการถูกเลิกจ้างดังกล่าว

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๗๔/๒๕๔๘ กรณีโรงพยาบาลราชวิถี (ผู้ถูกฟ้องคดี) ทำสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดีเป็นลูกจ้างชั่วคราวเพื่อปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่ง

เจ้าหน้าที่กู้ชีพ แต่ภายหลังได้ยกเลิกการจ้างดังกล่าวโดยให้เหตุผลว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้หย่อนประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่และไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ร่วมกับผู้อื่นได้ โดยได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๐ กรกฎาคม ๒๕๔๔ แจ้งคำสั่งเลิกจ้างไปยังผู้ฟ้องคดี ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งหนังสือดังกล่าวเมื่อวันที่ ๒๔ กรกฎาคม ๒๕๔๔ นั้น ถือว่าวันที่ผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือแจ้งข้างต้นเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายจากการเลิกจ้างตามสัญญา ดังนั้น การนำคดีมาฟ้องต่อศาลเมื่อวันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๔๕ จึงเป็นการฟ้องเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

(๔.๓) การฟ้องขอให้ชดใช้ค่าเสียหายอันเนื่องมาจากการไม่แจ้งข้อมูลเกี่ยวกับการปฏิบัติงานให้ผู้รับจ้างทราบตามข้อสัญญา

- กรณีผู้รับจ้างตามสัญญาจ้างเก็บขยะมูลฝอยฟ้องว่าผู้ว่าจ้างไม่ยอมแจ้งข้อมูลของจำนวนบ้านพักอาศัยหรือสถานประกอบการที่ต้องเก็บขยะเพิ่มขึ้นให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้รับจ้างทราบ ทำให้ผู้ฟ้องคดีขาดรายได้ในส่วนของค่าเก็บขยะจากบ้านพักอาศัยดังกล่าว ถือว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีเพื่อเรียกค่าเสียหายจากผู้ว่าจ้างตั้งแต่ในระยะเวลาการปฏิบัติงานตามสัญญาจ้าง หรืออย่างช้าที่สุดในปีที่ระยะเวลาการปฏิบัติงานตามสัญญาจ้างสิ้นสุดลง

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๔๘/๒๕๔๘ การที่เอกชนซึ่งเป็นผู้รับจ้างฟ้องเมืองพัทยา (ผู้ถูกฟ้องคดี) ซึ่งเป็นผู้ว่าจ้างว่ากระทำผิดสัญญาจ้างเก็บขยะมูลฝอย เนื่องจากไม่ยอมแจ้งข้อมูลจำนวนบ้านพักอาศัยหรือสถานประกอบการที่เพิ่มขึ้นให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับเงินค่าตอบแทนในการเก็บขยะน้อยกว่าปริมาณงานเก็บขยะมูลฝอยที่แท้จริง จึงขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายจากการไม่แจ้งข้อมูลจำนวนบ้านพักอาศัยหรือสถานประกอบการที่เพิ่มขึ้นดังกล่าว นั้น เมื่อสัญญาจ้างเก็บขยะมูลฝอยไม่ปรากฏว่ามีข้อความตอนใดหรือสัญญาข้อหนึ่งข้อใดที่กำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องแจ้งจำนวนบ้านพักอาศัยหรือสถานประกอบกิจการที่เพิ่มขึ้นให้แก่ผู้ฟ้องคดีทราบ อีกทั้ง ผู้ฟ้องคดีควรจะต้องทราบถึงการผิดสัญญาตั้งแต่ในช่วงระยะเวลาของการปฏิบัติงานตามสัญญาดังกล่าวแล้ว ดังนั้น เมื่อระยะเวลาการปฏิบัติงานตามสัญญาดังกล่าวสิ้นสุดลงในปี พ.ศ. ๒๕๔๖ ผู้ฟ้องคดีจึงควรได้รู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตั้งแต่ในระยะเวลาการปฏิบัติงานตามสัญญา หรืออย่างช้าที่สุดในปี พ.ศ. ๒๕๔๖ ซึ่งระยะเวลาการปฏิบัติงานตามสัญญาสิ้นสุดลง และต้องใช้สิทธิฟ้องคดีภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่สัญญาได้สิ้นสุดลง เมื่อผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลในวันที่ ๒๙ สิงหาคม

๒๕๔๘ จึงเป็นการฟ้องคดีเมื่อพ้นระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

(๔.๔) กรณีฟ้องขอให้ชำระค่าเสียหายอันเนื่องมาจากการที่หน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างแก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อสัญญา

- การโต้แย้งว่าผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ว่าจ้างเปลี่ยนแปลงวัสดุครุภัณฑ์ของงานจ้างตามคำวินิจฉัยของสำนักนายกรัฐมนตรีและมีการปรับลดวงเงินค่าจ้าง ทำให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้รับจ้างได้รับความเสียหาย เมื่อไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งผลการพิจารณาของสำนักนายกฯ เมื่อใด ถือว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือขอรับความช่วยเหลือจากคณะกรรมการพิจารณาหลักเกณฑ์ในการช่วยเหลือผู้ประกอบอาชีพงานก่อสร้างฯ ที่ได้รับผลกระทบจากการปรับปรุงระบบแลกเปลี่ยนเงินตรา

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๗๘/๒๕๔๙ สัญญาจ้างก่อสร้างอาคารฝึกอบรมและพัฒนาเทคนิคทางวิทยาศาสตร์ ระหว่างผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้รับจ้างกับกรมวิทยาศาสตร์บริการ (ผู้ถูกฟ้องคดี) ซึ่งเป็นผู้ว่าจ้าง เป็นการจ้างให้เอกชนจัดทำบริการสาธารณะ สัญญาดังกล่าวจึงเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ และสัญญาข้างต้นได้ทำบันทึกข้อตกลงแนบท้ายให้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อสัญญาได้ โดยให้ถือเอาตามแนวทางการตอบข้อหารือของสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ต่อมาเมื่อมีการแก้ไขข้อสัญญาและผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการแก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อสัญญาดังกล่าวทำให้ตนได้รับความเสียหายเนื่องจากต้องถูกปรับลดเงินค่าจ้าง จึงฟ้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีปฏิบัติตามผลการพิจารณาของสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี และหากผลการพิจารณาดังกล่าวปรากฏว่าราคางานจ้างไม่ได้ลดลงตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีกล่าวอ้าง ก็ให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนเงินค่าจ้างที่หักไปแล้วพร้อมดอกเบี้ยให้แก่ผู้ฟ้องคดี นั้น กรณีเป็นการโต้แย้งข้อสัญญาอันเป็นคดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ เมื่อไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือแจ้งผลการพิจารณาของสำนักนายกรัฐมนตรีและการปรับลดจำนวนเงินค่าจ้างของผู้ถูกฟ้องคดีข้างต้นเมื่อใด แต่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้อ้างถึงหนังสือดังกล่าวตามหนังสือของผู้ฟ้องคดีลงวันที่ ๑๖ สิงหาคม ๒๕๔๒ ที่มีถึงคณะกรรมการพิจารณาหลักเกณฑ์ในการช่วยเหลือผู้ประกอบอาชีพงานก่อสร้างและผู้ประกอบอาชีพงานอื่นกับทางราชการที่ได้รับผลกระทบจากการปรับปรุงระบบแลกเปลี่ยนเงินตรา เพื่อขอรับความช่วยเหลือจากคณะกรรมการดังกล่าว จึงถือว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีอย่างช้าที่สุดนับแต่วันที่ ๑๖ สิงหาคม ๒๕๔๒ การที่ผู้ฟ้องคดี

นำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๔๕ จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

(๕) การฟ้องขอให้แก้ไขเปลี่ยนแปลงคู่สัญญา และขอให้ชดใช้ค่าเสียหายอันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าในการอนุมัติให้เปลี่ยนแปลงคู่สัญญา

- การฟ้องคดีในกรณีที่หน่วยงานทางปกครองคู่สัญญาไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไขเปลี่ยนแปลงคู่สัญญาตามมติคณะรัฐมนตรี เรื่อง มาตรการและแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือผู้ประกอบอาชีพงานก่อสร้างและผู้ประกอบอาชีพงานอื่นกับทางราชการ ระยะเวลาการฟ้องคดีเริ่มนับตั้งแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้ทราบคำสั่งไม่อนุมัติให้เปลี่ยนแปลงคู่สัญญา

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๕๘/๒๕๔๘ กรณีที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ทำสัญญารับจ้างก่อสร้างสะพานคอนกรีตเสริมเหล็กกับองค์การบริหารส่วนตำบล (ผู้ถูกฟ้องคดี) ต่อมาในระหว่างการก่อสร้างงานงวดที่ ๓ ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ประสบปัญหาทางการเงินอันเป็นผลจากวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ จึงขอเปลี่ยนแปลงคู่สัญญาจากผู้ฟ้องคดีที่ ๑ เป็นผู้ฟ้องคดีที่ ๒ เพื่อให้เข้ามาทำงานงวดที่ ๓ ให้แล้วเสร็จตามสัญญาตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๔๑ เรื่องมาตรการและแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือผู้ประกอบอาชีพงานก่อสร้างและผู้ประกอบอาชีพงานอื่นกับทางราชการ ซึ่งกำหนดให้ผู้ประกอบการก่อสร้างกับทางราชการที่ได้รับผลกระทบจากการปรับปรุงระบบการแลกเปลี่ยนเงินตราสามารถเปลี่ยนแปลงคู่สัญญาได้ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่อนุญาตตามคำขอของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ โดยปรากฏตามคำสั่งลงวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๒ และผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้ทราบเหตุที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่อนุมัติให้เปลี่ยนแปลงคู่สัญญาอันเป็นเหตุกระทบสิทธิของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ในวันดังกล่าวแล้ว ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ จึงรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๒ การที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอเปลี่ยนแปลงคู่สัญญาและขอให้ชดใช้ค่าเสียหายอันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าในการอนุมัติเปลี่ยนแปลงคู่สัญญา นั้น เนื่องจากมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ กำหนดให้การฟ้องคดีปกครองจะต้องยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี และมาตรา ๕๑ กำหนดว่าการฟ้องคดีตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) หรือ (๔) ให้ยื่นฟ้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี เมื่อผู้ฟ้องคดีนำคดีมายื่นฟ้องในวันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๔๔ จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี

<u>ข้อสังเกต</u> คดีพิพาทข้างต้น ศาลปกครองสูงสุดไม่ได้วินิจฉัยโดยชัดเจนว่าข้อโต้แย้งกรณีหน่วยงานทางปกครองคู่สัญญาไม่อนุญาตให้ผู้รับจ้างแก้ไขเปลี่ยนแปลงคู่สัญญาตามมติคณะรัฐมนตรี เรื่อง มาตรการและแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือผู้ประกอบอาชีพงานก่อสร้างและผู้ประกอบอาชีพงานอื่นกับทางราชการ เป็นข้อพิพาทที่เกิดจากการออกคำสั่งทางปกครองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯหรือเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน อีกทั้ง การนับระยะเวลาการฟ้องคดีก็ไม่ได้วินิจฉัยโดยชัดเจนว่าเป็นการนับระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ที่กำหนดให้การฟ้องคดีปกครองต้องยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี หรือตามมาตรา ๕๑ ที่กำหนดให้การฟ้องคดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) หรือ (๔) ต้องยื่นฟ้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีแต่อย่างใด

๑.๒) การใช้สิทธิเรียกร้องของหน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้าง

(๑) การฟ้องเรียกให้ชำระค่าปรับอันเนื่องมาจากการผิดสัญญาจ้าง

กรณีที่ผู้รับจ้างส่งมอบงานล่าช้ากว่าระยะเวลาตามที่กำหนดไว้ในสัญญาจ้าง หน่วยงานทางปกครองซึ่งเป็นผู้ว่าจ้างอาจใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลเพื่อเรียกให้ผู้รับจ้างชำระค่าปรับตามสัญญาได้ ซึ่งจากแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดปรากฏว่า ผู้ว่าจ้างสามารถใช้สิทธิฟ้องคดีเพื่อเรียกให้ผู้รับจ้างชำระค่าปรับได้ทั้งในกรณีที่ผู้ว่าจ้างได้บอกเลิกสัญญาจ้างแล้วและยังไม่ได้บอกเลิกสัญญาจ้าง ซึ่งศาลได้วินิจฉัยเกี่ยวกับสิทธิของผู้ว่าจ้างในการฟ้องเรียกค่าปรับและวันที่ถือว่าผู้ว่าจ้างรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีอันเป็นวันเริ่มต้นนับระยะเวลาการฟ้องคดีไว้หลายกรณี สรุปได้ดังนี้

(๑.๑) กรณีที่ยังไม่ได้บอกเลิกสัญญาจ้าง

กรณีที่ผู้รับจ้างส่งมอบงานหลังจากพ้นระยะเวลาตามที่กำหนดในสัญญาจ้าง และในสัญญาจ้างดังกล่าวมีข้อกำหนดว่า “หากผู้รับจ้างไม่สามารถทำงานให้แล้วเสร็จตามเวลาที่กำหนดในสัญญา และผู้ว่าจ้างยังไม่ได้บอกเลิกสัญญา ผู้รับจ้างจะต้องชำระค่าปรับให้แก่ผู้ว่าจ้าง นับถัดจากวันที่กำหนดแล้วเสร็จตามสัญญาหรือวันที่ผู้ว่าจ้างตกลงขยายระยะเวลาให้จนถึงวันที่ทำงานแล้วเสร็จจริง” ศาลวินิจฉัยว่า ผู้ว่าจ้างมีสิทธิเรียกให้ผู้รับจ้างชำระค่าปรับตามสัญญาอันเนื่องมาจากส่งมอบงานล่าช้าได้ แต่จะถือว่าผู้ว่าจ้างได้รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตั้งแต่เมื่อใดนั้น มีข้อพิจารณา ดังนี้

(๑.๑.๑) กรณีที่ถือว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตั้งแต่วันที่คณะกรรมการตรวจการจ้างตรวจรับงาน

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๗๐/๒๕๔๗ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้รับจ้างตามสัญญาจ้างก่อสร้างถนนคอนกรีตเสริมเหล็กพร้อมวางท่อระบายน้ำ โดยมีกำหนดแล้วเสร็จในวันที่ ๑๕ มกราคม ๒๕๔๔ ได้ส่งมอบงานตามเวลาที่กำหนด แต่เทศบาลตำบล (ผู้ฟ้องคดี) ซึ่งเป็นผู้ว่าจ้างเห็นว่าการก่อสร้างไม่ตรงตามรูปแบบรายการหลายประการ จึงมีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีแก้ไข ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีได้แก้ไขงานดังกล่าวและส่งมอบงานตามหนังสือลงวันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๔๖ โดยคณะกรรมการตรวจการจ้างของผู้ฟ้องคดีได้ตรวจรับงานในวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๔๖ จากนั้นผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีนำเงินค่าปรับกรณีงานก่อสร้างแล้วเสร็จล่าช้ามาชำระภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือดังกล่าว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีเพิกเฉย ผู้ฟ้องคดีถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีผิดนัดนับแต่วันพ้นกำหนด ๓๐ วัน ตามหนังสือทวงถาม จึงนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลปกครองขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระค่าปรับ นั้น เมื่อปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๔๖ แจ้งการส่งมอบงานตามที่มีการแก้ไขแล้ว และคณะกรรมการตรวจรับงานได้ตรวจรับในวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๔๖ อันเป็นวันที่งานแล้วเสร็จจริง ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องเสียค่าปรับกรณีส่งมอบงานล่าช้าให้กับผู้ฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ครบกำหนดในสัญญา คือ วันที่ ๑๕ มกราคม ๒๕๔๔ จนถึงวันที่งานแล้วเสร็จจริง คือ วันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๔๖ จึงถือว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๔๖ การที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีนำเงินไปชำระค่าปรับภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันได้รับหนังสือนั้น เป็นเพียงการทวงถามให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระค่าปรับตามที่ต้องชำระเท่านั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลในวันที่ ๒๘ พฤษภาคม ๒๕๔๗ จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

(๑.๑.๒) กรณีที่ถือว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตั้งแต่วันที่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติราชการแทนผู้มีอำนาจกระทำการแทนหน่วยงานทางปกครอง (ผู้ฟ้องคดี) ซึ่งเป็นผู้ว่าจ้างได้รับทราบบันทึกการตรวจรับงานของคณะกรรมการตรวจการจ้างซึ่งเสนอให้เรียกค่าปรับจากผู้รับจ้าง

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๑/๒๕๔๘ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้รับจ้างตามสัญญาจ้างก่อสร้างคันดินและอาคารประกอบในโครงการพัฒนาบึงดำเนินการไม่แล้วเสร็จตามสัญญา กรมชลประทาน (ผู้ฟ้องคดี) ซึ่งเป็นผู้ว่าจ้างจึงมีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีเร่งรัดการทำงานพร้อมทั้งสงวนสิทธิในการริบเงินประกันสัญญา เงินค่าปรับ

และค่าเสียหายตามเงื่อนไขของสัญญา ต่อมาเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีส่งมอบงาน คณะกรรมการตรวจการจ้างได้มีบันทึกเสนอเจ้าหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีซึ่งปฏิบัติราชการแทนอธิบดีของผู้ฟ้องคดี ให้ปรับผู้ถูกฟ้องคดีเนื่องจากส่งมอบงานล่าช้า โดยเจ้าหน้าที่ดังกล่าวได้ลงนามรับทราบบันทึกของคณะกรรมการฯ ในวันที่ ๒๙ สิงหาคม ๒๕๔๕ และผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระค่าปรับในเวลาต่อมา เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีไม่ชำระผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง นั้น ถือว่าวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีคือวันที่ ๒๙ สิงหาคม ๒๕๔๕ ซึ่งเป็นวันที่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติราชการแทนอธิบดีของผู้ฟ้องคดีได้รับทราบและลงนามอนุมัติตามบันทึกของคณะกรรมการตรวจการจ้าง เมื่อผู้ฟ้องคดีนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลในวันที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๔๖ จึงเป็นการฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

(๑.๑.๓) กรณีที่ถือว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ได้มีหนังสือเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินค่าปรับ

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๘/๒๕๔๘ ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้รับจ้างตามสัญญาจ้างขุดลอกหนองน้ำ ซึ่งมีกำหนดแล้วเสร็จภายในวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๓๙ ทำงานไม่แล้วเสร็จตามสัญญา จังหวัดนราธิวาส (ผู้ฟ้องคดี) ซึ่งเป็นผู้ว่าจ้างจึงมีหนังสือลงวันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๔๑ แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีนำเงินค่าปรับมาชำระภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันได้รับหนังสือ โดยผู้ถูกฟ้องคดีได้รับหนังสือดังกล่าวเมื่อวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๔๑ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีเพิกเฉย ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลปกครองขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระค่าปรับ นั้น ถือว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีอย่างช้าที่สุดในวันที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระค่าปรับ คือ วันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๔๑ เมื่อผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองในวันที่ ๗ มกราคม ๒๕๔๗ จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

(๑.๒) กรณีที่ผู้ว่าจ้างใช้สิทธิบอกเลิกสัญญาจ้างแล้ว

กรณีที่ผู้รับจ้างส่งมอบงานภายหลังจากพ้นระยะเวลาตามที่กำหนดไว้ในสัญญาจ้าง และผู้ว่าจ้างได้ใช้สิทธิบอกเลิกสัญญาแล้วนั้น ศาลวินิจฉัยว่าผู้ว่าจ้างอาจเรียกให้ผู้รับจ้างชำระค่าปรับได้ แต่การใช้สิทธิฟ้องเรียกเงินในกรณีนี้ ผู้ว่าจ้างจะยื่นฟ้องโดยถือเป็นการฟ้องเรียกค่าปรับตามสัญญาหรือต้องฟ้องในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของค่าเสียหายอันเกิดจากการที่ผู้รับจ้างผิดสัญญา และจะถือว่าวันใดเป็นวันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีเพื่อเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีนั้น อาจแยกแนวคำวินิจฉัยออกได้เป็นหลายกรณี ดังนี้

(๑.๒.๑) กรณีที่ถือว่าผู้ว่าจ้างรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ผู้ว่าจ้างมีหนังสือบอกเลิกสัญญาจ้าง

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๘/๒๕๔๘ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้รับจ้างตามสัญญาจ้างก่อสร้างหอบังคับการบินพร้อมระบบปรับอากาศ โดยมีกำหนดแล้วเสร็จในวันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๔๒ ดำเนินการก่อสร้างไม่แล้วเสร็จภายในกำหนดระยะเวลาตามสัญญา กรมการขนส่งทางอากาศ (ผู้ฟ้องคดี) ซึ่งเป็นผู้ว่าจ้างจึงมีหนังสือเร่งรัดการก่อสร้างและแจ้งเรื่องการเรียกค่าปรับตามสัญญา แต่ผู้ถูกฟ้องคดีเพิกเฉยไม่มีการดำเนินการตามสัญญาต่อไป ผู้ฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๔๒ บอกเลิกสัญญา และต่อมาได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีนำเงินค่าปรับมาชำระภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งให้ชำระ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีผิดนัดไม่ชำระหนี้ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลปกครอง นั้น เมื่อปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๔๒ บอกเลิกสัญญาจ้างแก่ผู้ถูกฟ้องคดี จึงถือว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีอย่างช้าที่สุดในวันดังกล่าว การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลเมื่อวันที่ ๒ มกราคม ๒๕๔๖ จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๖๒/๒๕๔๙ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้รับจ้างตามสัญญาจ้างก่อสร้างอาคารเรียนกับสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (ผู้ฟ้องคดี) ทำงานไม่แล้วเสร็จตามสัญญา ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้ขยายระยะเวลาก่อสร้างออกไปอีกจำนวน ๔ ครั้ง ตามมติของคณะกรรมการพิจารณาหลักเกณฑ์ในการช่วยเหลือผู้ประกอบอาชีพงานก่อสร้างและผู้ประกอบอาชีพงานอื่นกับทางราชการที่ได้รับผลกระทบจากการปรับปรุงระบบการแลกเปลี่ยนเงินตรา แต่ผู้ถูกฟ้องคดียังทำงานไม่แล้วเสร็จ ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือลงวันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ แจ้งเตือนให้ผู้ถูกฟ้องคดีเข้าทำงานและแจ้งสงวนสิทธิการเรียกค่าปรับ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีเพิกเฉย ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือลงวันที่ ๗ พฤษภาคม ๒๕๔๕ บอกเลิกสัญญา นอกจากนี้ ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๘ พฤษภาคม ๒๕๔๕ แจ้งสงวนสิทธิการปรับและเรียกค่าเสียหายตามสัญญาต่อผู้ถูกฟ้องคดี จากนั้นได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๙ ตุลาคม ๒๕๔๖ ทวงถามให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินข้างต้น แต่ผู้ถูกฟ้องคดีเพิกเฉย ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระค่าปรับและค่าเสียหายจากการผิดสัญญาดังกล่าว นั้น กรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่สามารถทำงานให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาตามสัญญา ซึ่งถือเป็นการผิดสัญญา ผู้ฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือลงวันที่ ๗ พฤษภาคม ๒๕๔๕ บอกเลิกสัญญา ถือว่าวันที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือบอกเลิกสัญญาเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงชอบที่จะใช้สิทธิฟ้องคดี

ต่อศาลเพื่อขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีรับผิดในค่าเสียหายดังกล่าวได้ภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีบอกเลิกสัญญา แต่คดีนี้ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลเมื่อวันที่ ๒๙ มิถุนายน ๒๕๔๘ จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๐๖/๒๕๔๙ การที่องค์การบริหารส่วนตำบลเนินหอม (ผู้ฟ้องคดี) ทำสัญญาจ้างผู้ถูกฟ้องคดีก่อสร้างหอกระจายข่าวประจำหมู่บ้าน ต่อมาผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการก่อสร้างไม่คืบหน้า จึงได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีเข้าดำเนินการก่อสร้าง แต่ผู้ถูกฟ้องคดีเพิกเฉยไม่ดำเนินการก่อสร้าง เมื่อครบกำหนดเวลาก่อสร้างตามสัญญา ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือลงวันที่ ๑๑ มิถุนายน ๒๕๔๕ แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระค่าปรับให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นเงินจำนวนวันละ ๑๑๔ บาท แต่ผู้ถูกฟ้องคดีก็ยังก่อสร้างไม่แล้วเสร็จจนกระทั่งจำนวนเงินค่าปรับเกินร้อยละสิบของวงเงินค่าจ้าง ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือลงวันที่ ๒๙ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ แจ้งบอกเลิกสัญญาจ้างพร้อมทั้งริบเงินประกันสัญญา แต่เนื่องจากเงินค่าปรับเกินวงเงินค้ำประกันสัญญา ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีนำเงินค่าปรับมาชำระภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้ง แต่ผู้ถูกฟ้องคดีเพิกเฉย ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้ศาลสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินค่าปรับดังกล่าว นั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๙ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ แจ้งบอกเลิกสัญญาจ้างที่พิพาท จึงถือว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตั้งแต่วันดังกล่าว การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๘ จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีแล้ว

(คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่วินิจฉัยในแนวทางเดียวกัน คือ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๓๑/๒๕๔๙ และที่ ๖๙๗/๒๕๔๙)

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๐๓/๒๕๕๐ การที่กรมทรัพยากรธรณี (ผู้ฟ้องคดี) ทำสัญญาจ้างผู้ถูกฟ้องคดีก่อสร้างอาคารตัวอย่างทางธรณีวิทยา แต่ผู้ถูกฟ้องคดีทำงานไม่แล้วเสร็จตามสัญญา ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือบอกเลิกสัญญาและเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระค่าปรับจากการทำงานไม่แล้วเสร็จดังกล่าว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีเพิกเฉย ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องเพื่อขอให้ศาลสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระค่าปรับข้างต้น นั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๖ พฤษภาคม ๒๕๔๖ แจ้งการบอกเลิกสัญญาไปยังผู้ถูกฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงอาจฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีได้ตั้งแต่เวลาที่ผู้ฟ้องคดีตัดสินใจบอกเลิกสัญญาโดยมิพักต้องรอให้การบอกเลิกสัญญามีผล กล่าวคือ มิพักต้องรอให้หนังสือบอกเลิกสัญญาไปถึงผู้ถูกฟ้องคดี

ตามมาตรา ๓๘๖[๕๙] ประกอบกับมาตรา ๑๖๙[๖๐] แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือรอให้ผู้ถูกฟ้องคดีปฏิเสธไม่ชำระหนี้ค่าปรับตามที่ผู้ฟ้องคดีได้ทวงถามให้ชำระเสียก่อนแต่อย่างใด จึงต้องถือว่าวันที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือแจ้งการบอกเลิกสัญญาเป็นวันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงต้องใช้สิทธิฟ้องคดีภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ ๖ พฤษภาคม ๒๕๔๖ การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ ๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีแล้ว

อนึ่ง มีข้อสังเกตว่า ในบางคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดได้พิจารณาเกี่ยวกับการนับระยะเวลาในการฟ้องคดีโดยมิได้วินิจฉัยโดยตรงว่าวันใดเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีดังเช่นคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่กล่าวมาข้างต้น แต่ได้วินิจฉัยโดยให้เริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีตั้งแต่วันบอกเลิกสัญญา อันเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีเกิดสิทธิเรียกร้องให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระค่าปรับ โดยปรากฏตามคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด ต่อไปนี้

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๓๕/๒๕๔๗ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้รับจ้างตามสัญญาจ้างก่อสร้างต่อเติมชั้นดาดฟ้าอาคารปฏิบัติการเคมีสิ่งทอของสถาบันเทคโนโลยีราชมงคล (ผู้ฟ้องคดี) ซึ่งเป็นผู้ว่าจ้าง ดำเนินการก่อสร้างไม่แล้วเสร็จตามระยะเวลาที่กำหนด ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือแจ้งสงวนสิทธิการเรียกค่าปรับและเร่งรัดให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการก่อสร้าง แต่ผู้ถูกฟ้องคดีเพิกเฉย ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือบอกเลิกสัญญาเมื่อวันที่ ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๔๕ และมีหนังสือลงวันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๔๕ ทวงถามให้ผู้ถูกฟ้องคดีนำค่าปรับมาชำระภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ยอมชำระ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลปกครอง นั้น สิทธิเรียกร้องของผู้ฟ้องคดีในกรณีดังกล่าวย่อมใช้บังคับได้เมื่อผู้ฟ้องคดีมีหนังสือบอกเลิกสัญญาในวันที่ ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๔๕ เป็นต้นไป เมื่อผู้ฟ้องคดีบังคับตามสิทธิเรียกร้องได้แล้ว ผู้ฟ้องคดีชอบที่จะบังคับให้เป็นไปตาม

[๕๙-๖๐] ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๑๖๙ การแสดงเจตนาที่กระทำต่อบุคคลซึ่งมิได้อยู่เฉพาะหน้าให้ถือว่ามีผลนับแต่เวลาที่การแสดงเจตนานั้นไปถึงผู้รับการแสดงเจตนา แต่ถ้าได้บอกถอนไปถึงผู้รับการแสดงเจตนานั้นก่อนหรือพร้อมกันกับที่การแสดงเจตนานั้นไปถึงผู้รับการแสดงเจตนา การแสดงเจตนานั้นตกเป็นอันไร้ผล

ฯลฯ ฯลฯ

มาตรา ๓๘๖ ถ้าคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งมีสิทธิเลิกสัญญาโดยข้อสัญญาหรือโดยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย การเลิกสัญญาเช่นนั้นย่อมทำด้วยแสดงเจตนาแก่อีกฝ่ายหนึ่ง

ฯลฯ ฯลฯ

สิทธิเรียกร้องโดยการฟ้องคดีต่อศาล อันเป็นการเริ่มต้นนับระยะเวลาในการฟ้องคดีตามที่กฎหมายกำหนด การที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๔๕ ทวงถามให้ผู้ถูกฟ้องคดีนำเงินค่าปรับมาชำระนั้น เป็นเรื่องของการเตือนให้ชำระหนี้ ซึ่งไม่มีผลทำให้ระยะเวลาการฟ้องคดีที่เริ่มนับไปแล้วสะดุดหยุดลง เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีเพิกเฉยไม่นำเงินมาชำระภายในระยะเวลาที่กำหนดตามหนังสือทวงถามดังกล่าว จึงมีผลเพียงให้ผู้ถูกฟ้องคดีตกเป็นลูกหนี้ผู้ผิดนัดชำระหนี้ ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีสามารถใช้สิทธิเรียกร้องได้ตั้งแต่วันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๔๕ อันเป็นวันหลังจากวันที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือบอกเลิกสัญญา การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลเมื่อวันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๔๖ จึงเป็นการฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

<u>ข้อสังเกต</u> คดีนี้ศาลได้วินิจฉัยในตอนต้นว่าสิทธิเรียกร้องให้ชำระหนี้ย่อมใช้บังคับได้ตั้งแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือบอกเลิกสัญญาไปยังผู้ถูกฟ้องคดีเป็นต้นไป โดยเห็นว่าเป็นการเริ่มต้นนับระยะเวลาการฟ้องคดีตามที่กฎหมายกำหนด แต่ได้วินิจฉัยในตอนท้ายว่า ผู้ฟ้องคดีสามารถใช้สิทธิเรียกร้องได้ตั้งแต่วันถัดจากวันที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือบอกเลิกสัญญา จึงอาจทำให้เกิดข้อสงสัยได้ว่าควรเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีตั้งแต่วันใด

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๖/๒๕๔๘ กรณีที่กรมส่งเสริมการเกษตร (ผู้ฟ้องคดี) มอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดยะลาทำสัญญาจ้างผู้ถูกฟ้องคดีให้ก่อสร้างอาคารฝึกอบรมและหอพักพร้อมครุภัณฑ์ แต่ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการก่อสร้างล่าช้ากว่ากำหนดตามสัญญา ผู้ฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือแจ้งเตือนให้ผู้ถูกฟ้องคดีเร่งดำเนินงานให้แล้วเสร็จ และแจ้งเรียกค่าปรับตามสัญญา แต่ผู้ถูกฟ้องคดียังคงเพิกเฉยไม่รีบเร่งทำงานให้แล้วเสร็จตามสัญญา ผู้ฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือลงวันที่ ๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ บอกเลิกสัญญาและริบหลักประกันสัญญา พร้อมทั้งแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินค่าปรับ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีเพิกเฉยไม่ยอมชำระ ผู้ฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือทวงถามให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระหนี้อีกครั้ง แต่ผู้ถูกฟ้องคดียังคงเพิกเฉยเช่นเดิม ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นฟ้องคดีต่อศาลขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระค่าปรับพร้อมดอกเบี้ยให้แก่ผู้ฟ้องคดี นั้น ถือว่าสิทธิเรียกร้องของผู้ฟ้องคดีเพื่อให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินค่าปรับตามสัญญาเกิดขึ้นตั้งแต่วันที่ ๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ อันเป็นวันบอกเลิกสัญญาจ้าง มิใช่นับแต่วันที่อธิบดีของผู้ฟ้องคดีได้ทราบเหตุแห่งการไม่ปฏิบัติตามสัญญา เนื่องจากในการปฏิบัติราชการเมื่ออธิบดีของผู้ฟ้องคดีตกลงทำสัญญาจ้างกับผู้รับจ้าง มิได้หมายความว่าอธิบดีจะต้องเป็นผู้ดำเนินการควบคุมดูแลผู้รับจ้างด้วยตนเอง แต่หน้าที่ติดตามดูแลข้างต้นเป็นของข้าราชการที่รับผิดชอบเรื่องดังกล่าวโดยตรง วันที่อธิบดีของผู้ฟ้องคดี

ทราบเหตุแห่งการไม่ปฏิบัติตามสัญญาจึงมิใช่วันเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดี ดังนั้น เมื่อปรากฏว่าผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดีนี้ในวันที่ ๑๘ กันยายน ๒๕๔๖ อันเป็นวันพ้นกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันบอกเลิกสัญญา จึงเป็นการฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แล้ว

(๑.๒.๒) กรณีที่ถือว่าผู้ว่าจ้างสามารถใช้สิทธิเรียกร้องให้ชำระค่าปรับได้ตั้งแต่วันที่ผู้รับจ้างได้รับหนังสือแจ้งบอกเลิกสัญญา และการนับระยะเวลาการฟ้องคดีเริ่มนับตั้งแต่วันดังกล่าว

กรณีนี้ ปรากฏคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดเป็น ๒ กรณี กล่าวคือ กรณีที่ผู้ว่าจ้างได้แจ้งสงวนสิทธิการเรียกค่าปรับตามสัญญาให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ซึ่งเป็นกรณีที่เมื่อมีการบอกเลิกสัญญาแล้ว ศาลจะวินิจฉัยว่าผู้ว่าจ้างสามารถฟ้องเรียกค่าปรับตามที่กำหนดไว้ในสัญญาได้ และกรณีที่ผู้ว่าจ้างไม่ได้แจ้งสงวนสิทธิการเรียกค่าปรับ ซึ่งศาลจะวินิจฉัยว่าการบอกเลิกสัญญาจ้างมีผลทำให้คู่สัญญากลับสู่ฐานะเดิม ผู้ว่าจ้างจึงไม่มีสิทธิเรียกให้ผู้รับจ้างชำระเบี้ยปรับตามสัญญา แต่จะเรียกได้ในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของค่าเสียหาย

(ก) กรณีที่ผู้ว่าจ้างบอกเลิกสัญญาโดยมีการแจ้งสงวนสิทธิเรียกเบี้ยปรับ

- กรณีที่ศาลวินิจฉัยว่าระยะเวลาการฟ้องคดีเพื่อเรียกให้ผู้รับจ้างชำระค่าปรับเริ่มนับตั้งแต่วันที่ผู้รับจ้างได้รับหนังสือแจ้งบอกเลิกสัญญาซึ่งเป็นวันที่การบอกเลิกสัญญามีผลและเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีเกิดสิทธิเรียกร้องอันจะนำมาเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๑๒/๒๕๔๗

การที่จังหวัดพังงา (ผู้ฟ้องคดี) ทำสัญญาว่าจ้างให้ผู้ถูกฟ้องคดีก่อสร้างสะพาน ค.ส.ล. แต่ผู้ถูกฟ้องคดีทำงานไม่แล้วเสร็จตามสัญญา ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือบอกเลิกสัญญาตามหนังสือลงวันที่ ๕ เมษายน ๒๕๔๔ พร้อมกับสงวนสิทธิการเรียกค่าปรับตามสัญญา ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีได้รับหนังสือดังกล่าวเมื่อวันที่ ๗ เมษายน ๒๕๔๔ ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๕ มกราคม ๒๕๔๕ บอกกล่าวทวงถามให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระค่าปรับภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีเพิกเฉย ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลปกครองขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระค่าปรับ นั้น เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีได้รับหนังสือบอกเลิกสัญญาในวันที่ ๗ เมษายน ๒๕๔๔ จึงถือว่าผู้ฟ้องคดีเกิดสิทธิเรียกร้องอันจะนำมาเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีได้นับแต่วันดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงต้องนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลปกครองภายในกำหนดหนึ่งปีนับแต่

วันข้างต้น เมื่อผู้ฟ้องคดีนำคดีมายื่นฟ้องในวันที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๔๖ จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

(คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่วินิจฉัยในแนวทางเดียวกัน ได้แก่ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๑๓/๒๕๔๘, ที่ ๑๑๔/๒๕๔๘, ที่ ๑๑๕/๒๕๔๘, ที่ ๒๒๗/๒๕๔๘, ที่ ๘๑๓/๒๕๔๘, ที่ ๘๑๗/๒๕๔๘ และที่ ๒๕๗/๒๕๔๙)

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๑๐/๒๕๔๘

กรณีจังหวัดสุราษฎร์ธานี (ผู้ฟ้องคดี) ทำสัญญาว่าจ้างให้ผู้ถูกฟ้องคดีก่อสร้างถนนลาดยางและสะพาน คสล. แต่ผู้ถูกฟ้องคดีทำงานไม่แล้วเสร็จตามสัญญา ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือลงวันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๔๓ บอกเลิกสัญญาและขอสงวนสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายและเบี้ยปรับ กรณีเช่นนี้ระยะเวลาการฟ้องคดีจะเริ่มนับตั้งแต่วันที่การบอกเลิกสัญญามีผล นั่นคือวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับหนังสือแจ้งการบอกเลิกสัญญา ซึ่งแม้จะไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้รับหนังสือแจ้งบอกเลิกสัญญาดังกล่าวในวันใด แต่การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมิได้โต้แย้งว่าไม่ได้รับหนังสือบอกเลิกสัญญา และอ้างว่าผู้ฟ้องคดีใช้สิทธิบอกเลิกสัญญาจ้างเมื่อวันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๔๓ กรณีจึงถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้รับหนังสือแจ้งบอกเลิกสัญญาดังกล่าวแล้ว การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ ๒๙ ตุลาคม ๒๕๔๕ จึงเป็นการฟ้องเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

- กรณีที่ศาลวินิจฉัยว่า ระยะเวลาการฟ้องคดีเริ่มนับตั้งแต่วันที่ผู้รับจ้างได้รับหนังสือแจ้งการบอกเลิกสัญญา แต่เมื่อไม่ปรากฏวันที่ได้รับหนังสือฯ ถือว่าผู้รับจ้างทราบถึงการบอกเลิกสัญญาอย่างช้าที่สุดในวันที่มีหนังสือขอทบทวนการบอกเลิกสัญญาต่อผู้ว่าจ้าง

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๘๘/๒๕๔๘

การที่การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (ผู้ฟ้องคดี) ทำสัญญาว่าจ้างให้ผู้ถูกฟ้องคดีก่อสร้างพร้อมติดตั้งอุปกรณ์ระบบจำหน่ายไฟฟ้า แต่ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีทำงานไม่แล้วเสร็จตามสัญญา ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือลงวันที่ ๒๑ มกราคม ๒๕๔๑ แจ้งบอกเลิกสัญญาและสงวนสิทธิในการเรียกค่าปรับ ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๑ ขอให้ผู้ฟ้องคดีทบทวนการบอกเลิกสัญญาดังกล่าว แต่ผู้ฟ้องคดียังคงยืนยันการบอกเลิกสัญญาและเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระค่าปรับข้างต้น กรณีดังกล่าวถือว่าระยะเวลาการฟ้องคดีเริ่มนับตั้งแต่วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับหนังสือแจ้งการบอกเลิกสัญญา ซึ่งแม้ไม่ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้รับหนังสือแจ้งดังกล่าวในวันใด แต่การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีหนังสือขอให้ผู้ฟ้องคดีทบทวนการบอกเลิกสัญญา ถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีทราบถึงการบอกเลิกสัญญาอย่างช้าที่สุดในวันที่มีหนังสือขอทบทวนการบอกเลิกสัญญาถึงผู้ฟ้องคดี ดังนั้น

การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองในวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ จึงเป็นการฟ้องคดีเมื่อพ้นระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แล้ว

(ข) กรณีที่ผู้ว่าจ้างบอกเลิกสัญญาโดยไม่ได้แจ้งสงวนสิทธิเรียกค่าปรับ

- กรณีที่ศาลวินิจฉัยว่าการนับระยะเวลาการฟ้องคดีเริ่มตั้งแต่วันที่ผู้รับจ้างได้รับหนังสือบอกเลิกสัญญาอันเป็นวันที่การบอกเลิกสัญญามีผล โดยถือว่าผู้ฟ้องคดีประสงค์เรียกร้องเอาเบี้ยปรับในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของค่าเสียหาย

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๐/๒๕๔๘

กรณีที่กรมชลประทาน (ผู้ฟ้องคดี) ทำสัญญาว่าจ้างผู้ถูกฟ้องคดีให้ทำงานขุดลอกอ่างเก็บน้ำโดยครบกำหนดสัญญาในวันที่ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๔๔ แต่เมื่อครบกำหนดสัญญาแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดียังไม่ส่งมอบงาน ซึ่งคณะกรรมการตรวจการจ้างได้เร่งรัดให้ผู้ถูกฟ้องคดีเข้าดำเนินการภายในเจ็ดวัน แต่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่เข้าดำเนินการให้แล้วเสร็จ ผู้ฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๘ พฤษภาคม ๒๕๔๕ แจ้งบอกเลิกสัญญาและกำหนดให้ชำระค่าปรับรายวันตามสัญญาจ้างตั้งแต่วันที่ครบกำหนดตามสัญญาไปจนถึงวันที่ผู้ฟ้องคดีบอกเลิกสัญญา โดยให้ชำระภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีได้รับหนังสือดังกล่าวเมื่อวันที่ ๒๙ พฤษภาคม ๒๕๔๕ แต่ไม่ยอมชำระค่าปรับ ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องขอให้ศาลพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระค่าปรับพร้อมดอกเบี้ยให้แก่ผู้ฟ้องคดี นั้น ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่วินิจฉัยว่า ในกรณีที่ผู้ฟ้องคดีใช้สิทธิบอกเลิกสัญญาแล้วย่อมไม่มีสิทธิเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเบี้ยปรับตามสัญญาได้อีก เนื่องจากคู่สัญญาแต่ละฝ่ายต้องกลับไปสู่ฐานะที่เป็นอยู่เดิมตามมาตรา ๓๙๑ วรรคหนึ่ง[๖๑] แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่การใช้สิทธิบอกเลิกสัญญาดังกล่าวไม่กระทบถึงสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายของผู้ฟ้องคดี ซึ่งกรณีถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีประสงค์เรียกร้องเอาเบี้ยปรับในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของค่าเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิตามมาตรา ๓๙๑ วรรคสี่[๖๒] ประกอบกับ

๖๑-๖๒ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๓๙๑ เมื่อคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งได้ใช้สิทธิเลิกสัญญาแล้ว คู่สัญญาแต่ละฝ่ายจำต้องให้อีกฝ่ายหนึ่งได้กลับคืนสู่ฐานะดังที่เป็นอยู่เดิม แต่ทั้งนี้จะให้เป็นที่เสื่อมเสียแก่สิทธิของบุคคลภายนอกหาได้ไม่

ฯลฯ ฯลฯ

การใช้สิทธิเลิกสัญญานั้นหากระทบกระทั่งถึงสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายไม่

มาตรา ๓๘๐ วรรคสอง[๖๓] แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เมื่อผู้ฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ ๒๘ พฤษภาคม ๒๕๔๕ บอกเลิกสัญญาและเรียกร้องให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระค่าปรับอันเป็นส่วนหนึ่งของค่าเสียหายภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือดังกล่าว โดยผู้ถูกฟ้องคดีได้รับหนังสือในวันที่ ๒๙ พฤษภาคม ๒๕๔๕ ถือได้ว่าการบอกเลิกสัญญามีผลแล้วตามมาตรา ๑๖๙[๖๔] แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งเมื่อนับถึงวันที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำฟ้องต่อศาลปกครองในวันที่ ๓ มิถุนายน ๒๕๔๖ จึงพ้นกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

(คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่วินิจฉัยในแนวทางเดียวกัน ได้แก่ คำสั่งศาลปกครองสงสุดที่ ๖๒/๒๕๔๘, ที่ ๗๔/๒๕๔๘, ที่ ๘๔/๒๕๔๘, ที่ ๘๗/๒๕๔๘, ที่ ๘๘/๒๕๔๘, ที่ ๙๔/๒๕๔๘, ที่ ๑๙๙/๒๕๔๘ และที่ ๔๙/๒๕๔๙)

- กรณีที่ศาลวินิจฉัยว่าการแจ้งให้ชำระค่าปรับโดยไม่มีผู้รับ ถือไม่ได้ว่าเป็นการแจ้งกำหนดเวลาชำระหนี้ค่าปรับให้ผู้รับจ้างทราบโดยชอบแล้ว ผู้ว่าจ้างจึงต้องใช้สิทธิเรียกร้องให้ชำระค่าปรับในฐานะเป็นส่วนหนึ่งของค่าเสียหายตั้งแต่วันที่ผู้รับจ้างได้รับหนังสือแจ้งบอกเลิกสัญญาจ้าง อันเป็นวันที่เกิดสิทธิดังกล่าว

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๓๖/๒๕๔๗

การที่ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้รับจ้างไม่สามารถดำเนินการก่อสร้างตามสัญญาจ้างก่อสร้างปรับปรุงระบบท่อประปาและก่อสร้างถนนลาดยางจำนวน ๒ ฉบับ ให้แล้วเสร็จภายในเวลาที่กำหนด สถาบันเทคโนโลยีราชมงคล (ผู้ฟ้องคดี) ซึ่งเป็นผู้ว่าจ้างจึงบอกเลิกสัญญาและฟ้องคดีต่อศาลปกครองขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินค่าปรับตามสัญญา โดยผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือบอกเลิกสัญญาทั้งสองฉบับตั้งแต่วันที่ ๒๙ กรกฎาคม ๒๕๔๐ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีได้รับหนังสือดังกล่าวในวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๔๐ และวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๔๐ ตามลำดับ ต่อมาผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๒ แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าปรับภายในกำหนดสามสิบวัน

---

[๖๓] ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๓๘๐ ฯลฯ ฯลฯ

ถ้าเจ้าหนี้มีสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนเพื่อการไม่ชำระหนี้ จะเรียกเอาเบี้ยปรับอันจะพึงริบนั้นในฐานเป็นจำนวนน้อยที่สุดแห่งค่าเสียหายก็ได้ การพิสูจน์ค่าเสียหายยิ่งกว่านั้นท่านก็อนุญาตให้พิสูจน์ได้

ฯลฯ ฯลฯ

[๖๔] อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๕๙-๖๐ หน้า ๑๕๕

นับแต่วันที่ได้รับหนังสือ แต่หนังสือแจ้งไม่มีผู้รับ กรณีจึงถือไม่ได้ว่าหนังสือแจ้งดังกล่าวเป็นการที่ผู้ฟ้องคดีได้แจ้งกำหนดเวลาชำระหนี้ให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีทราบโดยชอบแล้ว เหตุแห่งการฟ้องคดีจึงเกิดขึ้นตั้งแต่เมื่อวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๔๐ และวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๔๐ ซึ่งเป็นวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับหนังสือบอกเลิกสัญญา อันมีผลให้คู่สัญญาแต่ละฝ่ายกลับคืนสู่ฐานะเดิม แต่ไม่กระทบถึงสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายของคู่สัญญาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๓๙๑[๖๕] ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิเรียกร้องให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเบี้ยปรับตามสัญญา โดยจะเรียกร้องได้แต่ค่าเสียหายฐานผิดสัญญา ซึ่งผู้ฟ้องคดีอาจเรียกเอาเบี้ยปรับในฐานเป็นส่วนหนึ่งแห่งค่าเสียหายได้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๓๘๐ วรรคสอง[๖๖] แต่เนื่องจากสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายฐานผิดสัญญานั้นผู้ฟ้องคดีไม่ได้ทวงถามโดยกำหนดเวลาให้ผู้ถูกฟ้องคดีทราบโดยชอบ สิทธิดังกล่าวจึงย่อมเกิดขึ้นตั้งแต่วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับแจ้งหนังสือบอกเลิกสัญญาคือตั้งแต่วันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๔๐ และวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๔๐ ตามลำดับ ซึ่งผู้ฟ้องคดีมิได้ใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมซึ่งมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีในขณะนั้น จนศาลปกครองเปิดทำการเมื่อวันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๔๔ และผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๔๖ จึงพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

(๑.๒.๓) กรณีที่ถือว่าผู้ว่าจ้างรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตั้งแต่วันถัดจากวันที่ผู้ว่าจ้างกำหนดให้ผู้รับจ้างต้องชำระเงินค่าปรับตามสัญญา : คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๖๓/๒๕๔๘ กรณีที่สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา (กรมอาชีวศึกษาเดิม) (ผู้ฟ้องคดี) ทำสัญญาว่าจ้างให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก่อสร้างอาคารเรียนและปฏิบัติการ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก่อสร้างงานไม่แล้วเสร็จตามสัญญา ผู้ฟ้องคดีจึงขยายระยะเวลาการก่อสร้างตามสัญญาออกไป แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดำเนินการก่อสร้างแล้วเสร็จเพียง ๗ งวดงานโดยยอมไม่ดำเนินการก่อสร้างงานงวดที่ ๘ ซึ่งเป็นงานงวดสุดท้าย ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือแจ้งให้ปฏิบัติตามสัญญาและแจ้งเรื่องการชำระค่าปรับตามสัญญา แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก็ยังก่อสร้างไม่แล้วเสร็จตามสัญญา ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือลงวันที่ ๑๙ ตุลาคม ๒๕๔๑ แจ้งบอกเลิกสัญญาและเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชำระเงินค่าปรับจากการก่อสร้างงานล่าช้า แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพิกเฉยไม่ชำระเงินค่าปรับดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๔๕ แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชำระค่าปรับและค่าเสียหายตามสัญญาให้แล้วเสร็จภายในวันที่ ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๔๕ แต่เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาดังกล่าวแล้ว

[๖๕] อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๖๑-๖๒ หน้า ๑๕๙

[๖๖] อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๖๓ หน้า ๑๖๐

ผู้ถูกฟ้องคดีก็ยังคงเพิกเฉยไม่ชำระเงินให้แก่ผู้ฟ้องคดี กรณีดังกล่าวถือว่าวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีเริ่มนับตั้งแต่วันที่พ้นจากวันที่ผู้ฟ้องคดีกำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชำระเงินค่าปรับตามสัญญาตามหนังสือลงวันที่ ๑๙ ตุลาคม ๒๕๔๑ เมื่อปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองในวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๔๖ จึงเป็นการฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แล้ว

(๑.๒.๔) กรณีที่ถือว่าผู้ว่าจ้างรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตั้งแต่วันถัดจากวันที่ครบกำหนดระยะเวลาตามสัญญาจ้างที่ขยายออกไป

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๖๔/๒๕๔๗ สัญญาจ้างก่อสร้างอาคารเรียนของสถาบันเทคโนโลยีราชมงคล (ผู้ฟ้องคดี) ซึ่งเป็นผู้ว่าจ้าง กำหนดสิ้นสุดสัญญาในวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๔๐ โดยในสัญญามีข้อกำหนดว่า หากผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้รับจ้างไม่สามารถทำการก่อสร้างให้แล้วเสร็จตามเวลาที่กำหนดไว้ในสัญญาและผู้ฟ้องคดียังมิได้บอกเลิกสัญญา ผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องชำระค่าปรับให้แก่ผู้ฟ้องคดีนับถัดจากวันที่กำหนดแล้วเสร็จตามสัญญาหรือวันที่ผู้ฟ้องคดีได้ขยายให้จนถึงวันที่ทำงานแล้วเสร็จจริง ต่อมาผู้ฟ้องคดีได้ขยายกำหนดวันสิ้นสุดของสัญญาออกไปจนถึงวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๔๑ แต่ผู้ถูกฟ้องคดียังไม่สามารถก่อสร้างให้แล้วเสร็จตามสัญญา ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือบอกเลิกสัญญาและแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระค่าปรับตามที่กำหนดในสัญญา ดังนี้ ผู้ฟ้องคดีย่อมมีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระค่าปรับได้นับแต่วันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๔๑ อันเป็นวันถัดจากวันที่ครบกำหนดสิ้นสุดของสัญญาที่ได้ขยายออกไปครั้งสุดท้าย โดยถือเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ เมื่อผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองในวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๕ จึงพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวแล้ว ซึ่งแม้ว่าจะเป็นกรณีที่เข้าลักษณะตามนัยคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๕๔/๒๕๔๕ (ประชุมใหญ่) โดยให้นับระยะเวลาการฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๔๔ ซึ่งเป็นวันที่ศาลปกครองเปิดทำการเป็นต้นไปก็ตาม แต่เมื่อนับจากวันดังกล่าวจนถึงวันที่ยื่นฟ้องคดีเป็นเวลาเกินกว่าหนึ่งปี กรณีจึงพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติข้างต้นแล้ว

(คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่วินิจฉัยในแนวทางเดียวกัน ได้แก่ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๖๕/๒๕๔๗)

(๑.๒.๕) กรณีที่ถือว่าผู้ว่าจ้างรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีนับแต่วันถัดจากวันที่ครบกำหนดตามหนังสือแจ้งให้ผู้รับจ้างดำเนินงานตามสัญญาให้แล้วเสร็จ

- กรณีที่ครบกำหนดระยะเวลาตามสัญญาจ้างแล้ว แต่ผู้รับจ้างยังทำงานไม่แล้วเสร็จ ซึ่งผู้ว่าจ้างได้มีหนังสือแจ้งให้ดำเนินงานให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลา ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือ แต่ผู้รับจ้างทำงานไม่แล้วเสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าว ศาลวินิจฉัยว่าระยะเวลาการฟ้องคดีเริ่มนับตั้งแต่วันถัดจากวันที่ครบกำหนด ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือข้างต้น

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๕๑/๒๕๔๘ กรณีที่การประปาส่วนภูมิภาค (ผู้ฟ้องคดี) ทำสัญญาว่าจ้างให้ผู้ถูกฟ้องคดีติดตั้งท่อผสมและท่อระบายพาสที่ท่อน้ำดิบ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีทำงานไม่แล้วเสร็จตามสัญญา ผู้ฟ้องคดีจึงขยายระยะเวลาการก่อสร้างออกไป และต่อมาได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๐ กรกฎาคม ๒๕๔๓ แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินงานให้แล้วเสร็จภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือ หากพ้นกำหนดระยะเวลาดังกล่าวให้ถือหนังสือฉบับนี้เป็นการบอกเลิกสัญญา ซึ่งปรากฏว่าเมื่อครบกำหนดระยะเวลาข้างต้น ผู้ถูกฟ้องคดียังคงดำเนินงานไม่แล้วเสร็จ กรณีจึงถือว่าการบอกเลิกสัญญามีผลเมื่อวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๔๓ อันเป็นวันถัดจากวันที่ครบกำหนด ๓๐ วัน นับแต่วันที่ผู้รับจ้างได้รับหนังสือตามหลักฐานไปรษณีย์ตอบรับ และถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีรู้เหตุแห่งการฟ้องคดีในวันดังกล่าว การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระค่าปรับตามสัญญาเมื่อวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๔๗ จึงเป็นการฟ้องเมื่อพ้นระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แล้ว

(๒) การฟ้องขอให้คืนเงินค่าจ้าง

การใช้สิทธิเรียกร้องของหน่วยงานทางปกครองเพื่อให้เอกชนผู้รับจ้างคืนค่าจ้างอันเป็นค่างานก่อสร้างนั้น ศาลปกครองได้วินิจฉัยวางแนวทางในการนับระยะเวลาการฟ้องคดีไว้ ดังนี้

- กรณีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ว่าจ้างทราบภายหลังจากที่จ่ายค่าจ้างไปแล้วว่าได้หักเงินเพื่อชำระหนี้จากจำนวนเงินค่าจ้างต่ำกว่าจำนวนที่มีสิทธิหักตามสัญญา จึงมีหนังสือแจ้งให้ผู้รับจ้างคืนเงินค่าจ้างดังกล่าวภายในเวลาที่กำหนดนั้น ถือว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีนับแต่วันที่พ้นระยะเวลาตามที่กำหนดไว้ในหนังสือข้างต้น

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๘๖/๒๕๔๘ กรณีที่จังหวัดชลบุรี (ผู้ฟ้องคดี) ว่าจ้างให้ผู้ถูกฟ้องคดีก่อสร้างสถานีอนามัย โดยผู้ถูกฟ้องคดีได้ส่งมอบงานแล้วเสร็จภายในระยะเวลาตามสัญญา แต่ต่อมาสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคที่ ๒ ได้ตรวจสอบ

เงินค่าใช้จ่ายตามโครงการแล้วแจ้งผู้ฟ้องคดีว่าจำนวนเงินค่าเสาเข็มที่หักคืนต่ำไป ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือลงวันที่ ๒๖ ตุลาคม ๒๕๔๔ แจ้งผู้ถูกฟ้องคดีให้ชำระเงินค่าเสาเข็มคืนเป็นจำนวนเงิน ๗๔,๐๐๐ บาท ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีได้รับหนังสือดังกล่าวเมื่อวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๔๔ แต่ไม่ชำระเงินภายในเวลาที่กำหนด ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินค่าเสาเข็มที่ตนหักไว้ต่ำไปดังกล่าว นั้น กรณีเป็นการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับมูลเหตุจากสัญญา ซึ่งถือว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีนับแต่วันที่พ้นกำหนดสิบห้าวันตามหนังสือเรียกให้ชำระเงิน คือวันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ แล้ว เมื่อผู้ฟ้องคดีมายื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ จึงพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๙๕๒/๒๕๔๘ กรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้รับจ้างก่อสร้างประตูระบายน้ำและประตูเรือสัญจรยื่นคำขอเบิกเงินชดเชยค่างานก่อสร้างตามสัญญาแบบปรับราคาได้ต่อกรมชลประทาน (ผู้ฟ้องคดี) ซึ่งเป็นผู้ว่าจ้าง โดยผู้ฟ้องคดีตรวจสอบค่างานก่อสร้างแล้วเห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีมีสิทธิได้รับเงินชดเชยค่างานก่อสร้างเพิ่มขึ้นเป็นจำนวน ๘๕๑,๓๖๒.๗๙ บาท จึงได้มีหนังสือถึงสำนักงบประมาณเพื่อขออนุมัติงบประมาณสำหรับจ่ายให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดี แต่เมื่อสำนักงบประมาณพิจารณาแล้วเห็นว่าการคำนวณเงินค่างานก่อสร้างดังกล่าวไม่ถูกต้องตามประเภทของงาน โดยเห็นว่าผู้ฟ้องคดีจะต้องเรียกเงินค่างานคืนจากผู้ถูกฟ้องคดี เป็นเงิน ๓๙๔,๗๒๕ บาท ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือลงวันที่ ๘ มีนาคม ๒๕๔๕ แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนเงินค่างานก่อสร้างให้แก่ผู้ฟ้องคดีภายใน ๗ วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้ง แต่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่นำเงินมาชำระตามกำหนด นั้น แม้จะไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้รับหนังสือดังกล่าวเมื่อใด แต่เมื่อปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๔ มีนาคม ๒๕๔๕ ถึงผู้ฟ้องคดีเพื่อขอผ่อนผันการชำระเงินดังกล่าว จึงถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้รับหนังสือแจ้งให้ชำระเงินอย่างช้าที่สุดในวันที่ ๑๔ มีนาคม ๒๕๔๕ และจะครบกำหนดการชำระเงินอย่างช้าที่สุดในวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๔๕ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีไม่นำเงินมาชำระให้แก่ผู้ฟ้องคดีภายในกำหนดระยะเวลาดังกล่าว จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีอย่างช้าที่สุดในวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๔๕ เมื่อผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลในวันที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๔๖ จึงเป็นการฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาหนึ่งปีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

(๓) การฟ้องขอให้ชดใช้ค่าเสียหาย

การใช้สิทธิเรียกร้องของหน่วยงานทางปกครองในฐานะผู้ว่าจ้าง โดยการฟ้องขอให้เอกชนซึ่งเป็นผู้รับจ้างชดใช้ค่าเสียหายที่เกี่ยวข้องกับสัญญาทางปกครอง ตามที่ปรากฏในคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด นั้น เป็นการฟ้องขอให้ชำระค่าเสียหายในกรณีต่างๆ ได้แก่ กรณีที่หน่วยงานทางปกครองต้องเสียค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นในการจ้างผู้รับจ้างรายใหม่แทนผู้รับจ้างรายเดิม กรณีที่ผู้รับจ้างไม่เข้าทำงานให้แล้วเสร็จตามสัญญา กรณีที่เกิดความชำรุดบกพร่องของงานที่จ้าง กรณีให้ผู้ค้ำประกันชำระค่าเสียหายตามสัญญาค้ำประกัน และกรณีที่ผู้รับจ้างไม่ปฏิบัติตามข้อสัญญาบางข้อ โดยศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยเกี่ยวกับการนับระยะเวลาการฟ้องคดีในการฟ้องเรียกให้ชำระค่าเสียหายในกรณีดังกล่าวไว้ ดังนี้

(๓.๑) การฟ้องขอให้ชำระค่าเสียหายอันเนื่องมาจากการที่หน่วยงานทางปกครองซึ่งเป็นผู้ว่าจ้างต้องมีค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นจากการจ้างผู้รับจ้างรายใหม่แทนผู้รับจ้างรายเดิม

จากการศึกษาคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดพบว่ามีการนับระยะเวลาการฟ้องคดีอยู่ ๒ แนวทาง ได้แก่

(๓.๑.๑) กรณีที่ถือว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีไม่ชำระค่าเสียหายภายในเวลาที่กำหนดในหนังสือทวงถามให้ชำระหนี้

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๕๑/๒๕๔๖ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้รับจ้างตามสัญญาจ้างก่อสร้างสิ่งสาธารณูปโภคคลองส่งน้ำดาดคอนกรีตพร้อมอาคารชลประทานและท่อส่งน้ำทำงานไม่แล้วเสร็จตามสัญญา ทำให้กรมชลประทาน (ผู้ฟ้องคดี) ซึ่งเป็นผู้ว่าจ้างต้องจ้างผู้รับจ้างรายอื่นทำงานในส่วนที่เหลือแทน และได้ใช้สิทธิบอกเลิกสัญญาจ้างพร้อมทั้งแจ้งสงวนสิทธิการเรียกค่าปรับและค่าเสียหาย โดยต่อมาผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีนำเงินค่าปรับและค่าเสียหายไปชำระภายใน ๑๕ วัน แต่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ชำระเงินดังกล่าวภายในเวลาที่กำหนด นั้น ถือว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีซึ่งเป็นข้อพิพาทในคดีแล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงต้องนำคดีมาฟ้องต่อศาลเพื่อขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินข้างต้นภายในกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

(๓.๑.๒) กรณีที่ถือว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีในวันที่ผู้ฟ้องคดีทำสัญญาจ้างกับผู้รับจ้างรายใหม่

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๓๙/๒๕๔๗ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้รับจ้างก่อสร้างอาคารสำหรับจัดแสดงนิทรรศการของกรมทรัพยากรธรณี (ผู้ฟ้องคดี) ซึ่งเป็นผู้ว่าจ้าง ดำเนินการก่อสร้างไม่แล้วเสร็จตามระยะเวลาที่กำหนดในสัญญา เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีฟ้องเรียกค่าปรับและค่าเสียหายจากการที่มีค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นอันเนื่องมาจากการจ้างผู้รับจ้างรายใหม่มาดำเนินการต่อให้แล้วเสร็จ นั้น เมื่อปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้คัดค้านการว่าจ้างผู้รับจ้างรายใหม่ ถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดีได้ตกลงเลิกสัญญาจ้างเดิมโดยปริยาย และถือว่าวันที่ผู้ฟ้องคดีทำสัญญากับผู้รับจ้างรายใหม่เป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีข้างต้นแล้ว แม้ต่อมาผู้ฟ้องคดีจะได้มีหนังสือแจ้งบอกเลิกสัญญาต่อผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้รับจ้างรายเดิมในภายหลัง ก็ไม่ทำให้วันที่รู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีเปลี่ยนแปลงไป ดังนั้น เมื่อมีการนำคดีมาฟ้องต่อศาลหลังจากวันดังกล่าวเกินกว่าหนึ่งปี จึงเป็นการฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

(คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่วินิจฉัยในแนวทางเดียวกัน ได้แก่ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๓/๒๕๔๙ และที่ ๗๐๖/๒๕๔๙)

(๓.๒) การฟ้องขอให้ชำระค่าเสียหายอันเนื่องมาจากผู้รับจ้างไม่เข้าทำงานให้แล้วเสร็จตามสัญญา

- การที่ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้รับจ้างทำงานไม่แล้วเสร็จตามสัญญา ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ว่าจ้างจึงได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีเข้าทำงานต่อให้แล้วเสร็จภายในเวลาที่กำหนด โดยในหนังสือดังกล่าวระบุไว้ว่า หากพ้นเวลาที่กำหนดให้ถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีผิดสัญญาและให้หนังสือดังกล่าวเป็นหนังสือบอกเลิกสัญญานับแต่วันที่ทำผิดสัญญา ดังนั้น เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีไม่เข้าทำงานต่อจึงถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีผิดสัญญาในวันถัดจากวันที่ครบกำหนดตามหนังสือแจ้ง และถือว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีเพื่อขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระค่าเสียหายตั้งแต่วันดังกล่าวอันเป็นวันที่มีผลเป็นการบอกเลิกสัญญา

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๔๒/๒๕๔๗ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้รับจ้างตามสัญญาจ้างก่อสร้างคลองส่งน้ำดาดคอนกรีตพร้อมอาคารชลประทานและท่อส่งน้ำ โดยมีกำหนดสิ้นสุดสัญญาในวันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๓๖ ทำงานไม่แล้วเสร็จตามเวลาที่กำหนด กรมชลประทาน (ผู้ฟ้องคดี) ซึ่งเป็นผู้ว่าจ้างจึงได้มีหนังสือเร่งรัดการทำงานและแจ้ง

สงวนสิทธิการเรียกค่าปรับตามสัญญา รวมทั้งมีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีเข้าทำงานตามสัญญาจ้างภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือ หากพ้นกำหนดดังกล่าวให้ถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีผิดสัญญา และให้ถือว่าหนังสือฉบับข้างต้นเป็นหนังสือบอกเลิกสัญญานับแต่วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีทำผิดสัญญานั้น เมื่อปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้รับหนังสือดังกล่าวในวันที่ ๒๔ กรกฎาคม ๒๕๓๗ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องเข้าทำงานตามสัญญาจ้างภายในวันที่ ๘ สิงหาคม ๒๕๓๗ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้เข้าทำงานตามกำหนดดังกล่าว จึงถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีทำผิดสัญญาเมื่อวันที่ ๙ สิงหาคม ๒๕๓๗ และถือว่าผู้ฟ้องคดีได้บอกเลิกสัญญาจ้างในวันดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงอาจบังคับสิทธิเรียกร้องเงินค่าปรับและค่าเสียหายตามสัญญาจ้างจากผู้ถูกฟ้องคดีได้ตั้งแต่วันที่ ๙ สิงหาคม ๒๕๓๗ ซึ่งถือว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตั้งแต่วันดังกล่าว อันเป็นวันที่มีผลเป็นการบอกเลิกสัญญา เมื่อผู้ฟ้องคดีนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลปกครองในวันที่ ๒๙ มกราคม ๒๕๔๖ จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

(๓.๓) การฟ้องขอให้ชดใช้ค่าเสียหายอันเนื่องมาจากความชำรุดบกพร่องของงานจ้าง

จากการศึกษาคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดพบว่ามีการนับระยะเวลาการฟ้องคดีอยู่ ๔ แนวทาง ได้แก่

(๓.๓.๑) กรณีที่ถือว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีในวันที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีซ่อมแซมงานที่ชำรุดบกพร่อง

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๕/๒๕๔๘ กรณีบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) (ผู้ฟ้องคดี) ทำสัญญาจ้างผู้ถูกฟ้องคดีให้ก่อสร้างอาคารที่ทำการสื่อสารโทรคมนาคม และได้มีการส่งมอบงานตามสัญญาแล้ว แต่ต่อมางานก่อสร้างได้เกิดความชำรุดเสียหายหลายรายการ ผู้ฟ้องคดีจึงได้แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการซ่อมแซมอาคารที่ชำรุดแต่ละรายการตามหนังสือลงวันที่ ๒๔ เมษายน ๒๕๔๔ และวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๔๔ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีเพิกเฉยไม่ดำเนินการใดๆ ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือแจ้งสงวนสิทธิในการเรียกให้ชดใช้ค่าใช้จ่ายและค่าเสียหายในการซ่อมแซมอาคารดังกล่าว นั้น กรณีถือว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีอย่างช้าตั้งแต่วันที่ ๒๔ เมษายน ๒๕๔๔ และวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๔๔ แล้วแต่กรณี การยื่นฟ้องคดีนี้จึงต้องกระทำภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีดังกล่าว เมื่อปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้นำคดีไปฟ้องต่อศาลยุติธรรมเมื่อวันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๔๖ จึงเป็นการยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้

หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ และไม่มีผลทำให้ระยะเวลาการฟ้องคดีสะดุดหยุดอยู่ตามข้อ ๓๑ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ แต่อย่างใด

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๕/๒๕๔๘ กรณีที่จังหวัดฉะเชิงเทรา (ผู้ฟ้องคดี) ทำสัญญาจ้างผู้ถูกฟ้องคดีก่อสร้างปรับปรุงอาคารโรงพยาบาลชุมชน ต่อมา ภายหลังจากที่มีการตรวจรับมอบงานตามสัญญาจ้างแล้วได้ปรากฏการชำรุดบกพร่องของอาคารที่ผู้ถูกฟ้องคดีก่อสร้างหลายรายการ โดยทางโรงพยาบาลได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นหน่วยงานต้นสังกัดของโรงพยาบาลทราบความชำรุดบกพร่องรวม ๓ ครั้ง ซึ่งแต่ละครั้งผู้ฟ้องคดีได้แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการแก้ไขซ่อมแซมการชำรุดบกพร่อง ปรากฏตามหนังสือแจ้งลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๔๑ วันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๔๒ และวันที่ ๕ กรกฎาคม ๒๕๔๒ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้ดำเนินการแก้ไข จากนั้นผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๓๐ มกราคม ๒๕๔๖ แจ้งราคาประมาณการในการซ่อมแซมให้ผู้ถูกฟ้องคดีทราบ เพื่อให้ชำระค่าซ่อมแซมดังกล่าว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีแจ้งว่าไม่สามารถชำระค่าซ่อมแซมให้ได้ เนื่องจากเกินกำหนดระยะเวลาที่ผู้ถูกฟ้องคดีต้องรับผิดชอบในความชำรุดบกพร่องของงานแล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลปกครองขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินข้างต้น นั้น การที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๔๑ วันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๔๒ และวันที่ ๕ กรกฎาคม ๒๕๔๒ แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการแก้ไขซ่อมแซมความชำรุดบกพร่องที่เกิดขึ้น แต่ผู้ถูกฟ้องคดีเพิกเฉยไม่ดำเนินการ ถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีอย่างช้าที่สุดในวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๔๑ วันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๔๒ และวันที่ ๕ กรกฎาคม ๒๕๔๒ ตามลำดับ เมื่อผู้ฟ้องคดีนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลในวันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๔๗ จึงเป็นการฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

(๓.๓.๒) กรณีที่ถือว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีในวันที่ได้รับรายงานความชำรุดบกพร่องของงานที่จ้างจากช่างผู้ควบคุมงานภายหลังจากที่มีการตรวจรับมอบงานแล้ว

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๘๙/๒๕๔๘ การที่องค์การบริหารส่วนตำบลวรนคร (ผู้ฟ้องคดี) ซึ่งว่าจ้างให้ผู้ถูกฟ้องคดีก่อสร้างผนังกั้นน้ำคอนกรีตเสริมเหล็ก ได้รับรายงานเกี่ยวกับความชำรุดบกพร่องของงานที่จ้างจากช่างผู้ควบคุมงานเมื่อวันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๔๖ ซึ่งเป็นเวลาภายหลังจากที่คณะกรรมการตรวจการจ้างได้เข้าไปตรวจรับมอบงานแล้ว และผู้ฟ้องคดีได้แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการแก้ไขความชำรุดบกพร่องดังกล่าวเนื่องจากยังอยู่ภายในระยะเวลาที่ผู้ถูกฟ้องคดีต้องรับผิดชอบในความชำรุดบกพร่อง

ของงาน แต่ผู้ถูกฟ้องคดีเพิกเฉยไม่ดำเนินการแก้ไขจนกระทั่งต่อมาได้เกิดน้ำป่าไหลทะลักทำให้ผนังกั้นน้ำพังทลายลง ผู้ฟ้องคดีจึงยึดเงินประกันการปฏิบัติตามสัญญาเป็นค่าใช้จ่ายในการซ่อมแซมและแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีรับผิดชอบค่าซ่อมแซมในส่วนที่ขาด แต่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ยอมชำระ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาล นั้น ถือว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีในวันที่ผู้ฟ้องคดีได้รับรายงานจากช่างผู้ควบคุมงานข้างต้น เมื่อผู้ฟ้องคดีนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลปกครองในวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

(คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่วินิจฉัยในแนวทางเดียวกัน ได้แก่ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๕๕/๒๕๔๙)

(๓.๓.๓) กรณีที่ถือว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีนับแต่วันที่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจของผู้ฟ้องคดีรู้ถึงความชำรุดบกพร่อง หรืออย่างช้าในวันที่มีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีซ่อมแซมงานที่ชำรุดบกพร่อง

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๐๘/๒๕๔๘ กรณีที่นายช่างแขวงการทางผู้รับมอบอำนาจจากกรมทางหลวง (ผู้ฟ้องคดี) ทำสัญญาจ้างให้ผู้ถูกฟ้องคดีติดตั้งไฟฟ้าแสงสว่างในเขตทางหลวง และภายหลังจากตรวจรับมอบงานได้พบความชำรุดบกพร่องของหม้อแปลงไฟฟ้าที่ติดตั้ง จึงได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๔๕ แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการซ่อมแซมงานที่ชำรุดบกพร่องดังกล่าว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีมีหนังสือแจ้งปฏิเสธการซ่อมแซม โดยเห็นว่าเป็นเรื่องที่ผู้ฟ้องคดีจะต้องประสานกับการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคโดยตรง ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลเพื่อขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระค่าเสียหายพร้อมดอกเบี้ยอันเกิดจากความชำรุดบกพร่องของงานที่จ้างดังกล่าว นั้น ถือว่าวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีเพื่อเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระค่าเสียหายเริ่มนับแต่วันที่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจของผู้ฟ้องคดีรู้ถึงความชำรุดบกพร่อง หรืออย่างช้าในวันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๔๕ ซึ่งเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีโดยนายช่างแขวงการทางได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการซ่อมแซมความชำรุดบกพร่องนั้น การที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดีนี้ต่อศาลเมื่อวันที่ ๑๙ พฤษภาคม ๒๕๔๗ จึงเป็นการฟ้องคดีเมื่อพ้นระยะเวลาหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แล้ว

(คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่วินิจฉัยในแนวทางเดียวกัน ได้แก่ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๕๔/๒๕๔๘)

(๓.๓.๔) กรณีที่ถือว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีอย่างช้าที่สุดในวันที่ผู้ฟ้องคดีมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงเพื่อหาสาเหตุของความชำรุดเสียหายและหาผู้ที่จะต้องรับผิดทางแพ่ง

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๗๐/๒๕๔๘ กรณีที่สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา (กรมอาชีวศึกษา เดิม) (ผู้ฟ้องคดี) ทำสัญญาว่าจ้างให้ผู้ถูกฟ้องคดีก่อสร้างอาคารเรียนและปฏิบัติการ แต่ภายหลังจากที่ผู้ฟ้องคดีได้รับมอบงานงวดสุดท้ายพบว่ามีการร้าวและทรุดตัวของอาคาร ผู้ฟ้องคดีจึงมีคำสั่งลงวันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๔๒ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงเพื่อหาสาเหตุของความเสียหายและหาผู้ที่จะต้องรับผิดทางแพ่ง กรณีจึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงความชำรุดบกพร่องในงานที่จ้างอันเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีอย่างช้าที่สุดในวันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๔๒ ซึ่งแม้ในขณะนั้นศาลปกครองจะยังไม่เปิดทำการ ผู้ฟ้องคดีก็ชอบที่จะใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม เมื่อปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีมิได้ดำเนินการดังกล่าว แต่กลับนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองในวันที่ ๒๙ พฤษภาคม ๒๕๔๕ จึงเป็นการฟ้องคดีเมื่อพ้นระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แล้ว

(๓.๔) การฟ้องขอให้ผู้ค้ำประกันตามสัญญาค้ำประกันการทำงานของลูกจ้างชั่วคราวชำระค่าเสียหายกรณีลูกจ้างชั่วคราวกระทำละเมิด

- กรณีที่ลูกจ้างชั่วคราวกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ว่าจ้างและไม่ปฏิบัติตามหนังสือรับสภาพหนี้เพื่อชดใช้ค่าเสียหายจากการกระทำละเมิด เมื่อไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือรับสภาพหนี้ดังกล่าวในวันใด ถือว่าวันที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดเป็นวันอย่างช้าที่สุดที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๒/๒๕๔๙ กรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีทำสัญญาค้ำประกันการทำงานตามสัญญาจ้างลูกจ้างชั่วคราวกับองค์การบริหารส่วนตำบล (ผู้ฟ้องคดี) เพื่อค้ำประกันความเสียหายในระหว่างที่นาง ศ. เข้าทำงานเป็นลูกจ้างชั่วคราวในตำแหน่งเจ้าหน้าที่การเงินและบัญชีของผู้ฟ้องคดี เมื่อปรากฏว่าในระหว่างการปฏิบัติหน้าที่นาง ศ. ได้กระทำละเมิดโดยยักยอกเงินของผู้ฟ้องคดีและต่อมาได้ทำหนังสือรับสภาพหนี้ลงวันที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๔๖ ว่าจะชำระหนี้ดังกล่าวภายในวันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๔๖ แต่เมื่อครบกำหนดเวลาแล้ว นาง ศ. ไม่ชำระหนี้ ผู้ฟ้องคดีจึงมีคำสั่งลงวันที่ ๒๓ กรกฎาคม ๒๕๔๖ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด นั้น เมื่อไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่า

ผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือรับสภาพหนี้ของนาง ศ. เมื่อใด วันที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดดังกล่าวจึงเป็นวันอย่างช้าที่สุดที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีเพื่อเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินตามสัญญาค้ำประกัน การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องในวันที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๔๗ จึงเป็นการฟ้องคดีเมื่อพ้นระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

๒) การนับระยะเวลาการฟ้องคดีเกี่ยวกับสัญญาสัมปทาน

สัญญาสัมปทานซึ่งมีคดีพิพาทเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดีขึ้นสู่การพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดนั้น มีอยู่ด้วยกัน ๒ ประเภท คือ สัญญาสัมปทานทำไม้ป่าชายเลนและสัญญาอนุญาตให้ใช้ความถี่วิทยุ โดยศาลได้วางหลักในการนับระยะเวลาการฟ้องคดีเกี่ยวกับข้อพิพาทกรณีต่างๆ ตามสัญญาดังกล่าว ดังนี้

๒.๑) การนับระยะเวลาการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาสัมปทานทำไม้ป่าชายเลน

เนื่องจากสัญญาสัมปทานทำไม้ป่าชายเลนมีประเด็นข้อพิพาทในการฟ้องคดีในกรณีต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับข้อสัญญาอยู่หลายกรณี และมีการวินิจฉัยเกี่ยวกับการนับระยะเวลาที่ค่อนข้างจะแตกต่างไปจากสัญญาจ้างในเรื่องที่ได้กล่าวถึงมาแล้ว จึงได้นำกรณีของสัญญาสัมปทานทำไม้ป่าชายเลนมาสรุปเพื่อนำเสนอแยกออกเป็นอีกหัวข้อหนึ่งต่างหาก ทั้งนี้มีกรณีศึกษาเกี่ยวกับการฟ้องคดีและการนับระยะเวลาการฟ้องคดีของเอกชนผู้รับสัมปทานและหน่วยงานทางปกครองผู้ให้สัมปทาน ดังนี้

(๑) การใช้สิทธิเรียกร้องของเอกชนผู้รับสัมปทาน

(๑.๑) การฟ้องขอให้ชำระค่าเสียหายอันเนื่องมาจากผู้ให้สัมปทานสั่งระงับการดำเนินการตามสัญญาสัมปทาน ศาลถือว่า ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้รับสัมปทานรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้รับทราบคำสั่งระงับการดำเนินการตามสัญญาสัมปทาน ตามคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด ดังต่อไปนี้

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๓๙/๒๕๔๖ กรณีที่คู่สัญญาในสัญญาสัมปทานเสียชีวิตลง สิทธิหน้าที่และความรับผิดต่างๆ ตามสัญญาย่อมเป็นมรดกตกทอดแก่ทายาทโดยธรรมของคู่สัญญาดังกล่าวตามมาตรา ๑๕๙๙[๖๗] และมาตรา ๑๖๐๐[๖๘] แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และแม้ว่าการแต่งตั้งผู้จัดการมรดกจะยังไม่เสร็จสมบูรณ์ตามกฎหมาย ทายาทโดยธรรมในฐานะเจ้าของรวมในทรัพย์มรดกตามมาตรา ๑๓๕๙[๖๙] แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ก็ย่อมเป็นผู้เสียหายหรืออาจจะเสียหายที่มีสิทธิฟ้องคดีเพื่อเรียกค่าเสียหายเกี่ยวกับการที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (ผู้ถูกฟ้องคดี) ซึ่งเป็นผู้ให้สัมปทานกระทำผิดสัญญาสัมปทานโดยได้สั่งให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้รับสัมปทานระงับการดำเนินการตามสัญญาสัมปทานเป็นการชั่วคราว ต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ และเนื่องจากสัญญาข้างต้นเป็นสัญญาทางปกครอง จึงเป็นข้อพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) ซึ่งต้องฟ้องคดีภายในระยะเวลาหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน เมื่อปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้รับทราบคำสั่งให้ระงับการทำไม้ตามวิทยุในราชการกรมป่าไม้เมื่อวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๔๐ ทำให้ผู้ฟ้องคดีต้องระงับการทำไม้ตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา กรณีจึงถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีกระทำผิดสัญญาสัมปทานและทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายตั้งแต่เวลานั้น ซึ่งผู้ฟ้องคดีอาจบอกเลิกสัญญาและฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมได้ภายในสิบปี แต่ผู้รับสัมปทานได้นำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลปกครองในวันที่ ๒๙ กรกฎาคม ๒๕๔๕ ซึ่งพ้นกำหนดเวลาหนึ่งปีนับแต่วันที่ศาลปกครองเปิดทำการตามนัยคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๕๔/๒๕๔๕ จึงเป็นการฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๘๐/๒๕๔๗ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้รับสัมปทานได้รับทราบคำสั่งให้ระงับการทำไม้ตามสัญญาสัมปทานทำไม้ป่าชายเลนจากวิทยุในราชการกรมป่าไม้เมื่อประมาณเดือนกุมภาพันธ์ ๒๕๔๐ ทำให้ผู้ฟ้องคดีต้องระงับการทำไม้ตั้งแต่วันดังกล่าวเป็นต้นมา ถือว่ากรมป่าไม้ (ผู้ถูกฟ้องคดี) ซึ่งเป็นผู้ให้สัมปทานกระทำผิดสัญญาสัมปทาน ซึ่งผู้ฟ้องคดีอาจบอกเลิกสัญญาและฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมให้ผู้ถูกฟ้องคดีรับผิดได้นับตั้งแต่วันดังกล่าว ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้จัดการมรดกของผู้รับสัมปทานนำคดีมายื่นฟ้องภายหลังจากศาลปกครองเปิดทำการ โดยได้ยื่นฟ้องต่อศาล

[๖๗-๖๙] อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๕๒-๕๔ หน้า ๑๒๒

เมื่อวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ แม้จะยังไม่พ้นกำหนดระยะเวลาฟ้องคดีตามมาตรา ๑๙๓/๓๐[๗๐] แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่ก็เป็นการฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แล้ว และแม้จะเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๔๔ ซึ่งเป็นวันที่ศาลปกครองเปิดทำการตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๕๔/๒๕๔๕ ก็เป็นการฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันที่ศาลปกครองเปิดทำการแล้ว

(คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่วินิจฉัยในแนวทางเดียวกัน ได้แก่ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๕๙/๒๕๔๙, ที่ ๓๖๐/๒๕๔๙, ที่ ๓๖๑/๒๕๔๙, ที่ ๓๖๒/๒๕๔๙, ที่ ๓๖๓/๒๕๔๙, ที่ ๓๖๔/๒๕๔๙, ที่ ๓๗๓/๒๕๔๙, ที่ ๓๗๕/๒๕๔๙, ที่ ๓๗๖/๒๕๔๙ และที่ ๓๗๗/๒๕๔๙)

(๑.๒) การฟ้องขอขยายระยะเวลาตามสัญญาสัมปทานเพื่อชดเชยช่วงระยะเวลาที่ถูกสั่งให้ระงับการดำเนินการตามสัญญาสัมปทานชั่วคราว ศาลถือว่าผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้รับสัมปทานรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ให้สัมปทานแจ้งให้ทราบถึงการไม่อนุญาตให้ขยายเวลาสัมปทานตามที่ผู้ฟ้องคดีร้องขอ

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๙๑/๒๕๔๕ เมื่อเหตุแห่งการฟ้องคดีเพื่อขอขยายเวลาการทำไม้ตามสัญญาสัมปทานทำไม้ป่าชายเลนเกิดจากการที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้รับสัมปทานไม่ได้รับอนุญาตให้ขยายระยะเวลาการทำไม้ตามสัญญาดังกล่าว อันเป็นกรณีที่สืบเนื่องมาจากการที่ผู้ฟ้องคดีถูกสั่งให้ระงับการทำไม้ชั่วคราวตั้งแต่ปี ๒๕๔๐ ถึงปี ๒๕๔๓ และต่อมาจึงได้รับอนุญาตให้ทำไม้ต่อไปจนสิ้นสุดสัมปทาน เมื่อระยะเวลาตามสัญญาสัมปทานสิ้นสุดลง ผู้ฟ้องคดีได้ขอขยายเวลาการทำไม้ตามสัญญาสัมปทานออกไปอีกเพื่อชดเชยระยะเวลาที่ถูกสั่งให้ระงับการทำไม้ชั่วคราวข้างต้น โดยผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ให้สัมปทานได้แจ้งมติของคณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติที่พิจารณาไม่ให้ขยายเวลาการทำไม้สัมปทานให้ผู้ฟ้องคดีทราบตามหนังสือลงวันที่ ๗ ธันวาคม ๒๕๔๔ นั้น ถือว่าผู้ฟ้องคดีได้รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตั้งแต่วันดังกล่าว เมื่อผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองในวันที่ ๑๓ พฤษภาคม ๒๕๔๔ กรณีจึงยังไม่พ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

---

[๗๐] ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๑๙๓/๓๐ อายุความนั้น ถ้าประมวลกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่นมิได้บัญญัติไว้โดยเฉพาะให้มีกำหนดสิบปี

(๑.๓) การฟ้องเรียกคืนเงินประกันการปฏิบัติตามสัญญาสัมปทาน

ศาลถือว่า ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีนับแต่วันสิ้นสุดสัญญาสัมปทาน

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๗๙-๕๘๐/๒๕๔๖ กรณีการฟ้องเรียกให้ผู้รับสัมปทานตามสัญญาสัมปทานทำไม้ป่าชายเลนชำระค่าเปิดป่าตามสัญญาสัมปทาน แต่ผู้รับสัมปทานซึ่งเป็นผู้ถูกฟ้องคดีเห็นว่าตนไม่ได้ทำผิดข้อสัญญา ประกอบกับได้มีการวางเงินประกันการชำระเบี้ยปรับตามสัญญาดังกล่าวไว้ โดยผู้ถูกฟ้องคดีมีสิทธิเรียกคืนเมื่อสิ้นสุดสัญญาสัมปทาน ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีจึงได้ฟ้องแย้งขอให้ผู้ฟ้องคดีคืนเงินประกันฯ แก่ผู้ถูกฟ้องคดี นั้น การฟ้องแย้งดังกล่าวเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาสัมปทานอันเป็นคดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ เมื่อปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีฟ้องแย้งเพื่อขอเงินประกันฯ คืนเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันสิ้นสุดสัญญาสัมปทานซึ่งเป็นวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีสิทธิเรียกเงินประกันฯ คืน และเป็นวันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี จึงเป็นการฟ้องแย้งเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

(๒) การใช้สิทธิเรียกร้องของหน่วยงานทางปกครองผู้ให้สัมปทาน

(๒.๑) การฟ้องขอให้ผู้รับสัมปทานชำระค่าเปิดป่ารายปี

การฟ้องขอให้ชำระค่าเปิดป่ารายปีตามสัญญาสัมปทานทำไม้ป่าชายเลนนั้น ศาลได้วางแนวคำวินิจฉัยเกี่ยวกับวันที่ถือว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีอันเป็นวันเริ่มต้นนับระยะเวลาในการฟ้องคดีไว้แตกต่างกันเป็น ๔ แนวทาง ได้แก่

(๒.๑.๑) กรณีที่ถือว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีในวันถัดจากวันที่สัญญาสัมปทานแต่ละฉบับสิ้นสุดลง (คำวินิจฉัยของศาลในกรณีนี้ทำให้เข้าใจว่า ศาลเห็นว่าในแต่ละรอบปีสัมปทานเป็นสัญญาสัมปทานแต่ละฉบับแยกจากกัน)

- การที่ข้อสัญญาสัมปทานมีกำหนดระยะเวลาการชำระหนี้ค่าเปิดป่าในแต่ละรอบปีสัมปทานไว้แล้ว เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้รับสัมปทานไม่ชำระหนี้ดังกล่าวภายในเวลาที่กำหนด ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ให้สัมปทานย่อมมีสิทธิเรียกร้องให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระหนี้นับถัดจากวันที่ครบกำหนดเวลาโดยไม่ต้องทวงถาม โดยถือว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีเพื่อเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระหนี้อย่างช้าที่สุดในวันถัดจากวันที่สัญญาสัมปทานแต่ละฉบับสิ้นสุดลง

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๐/๒๕๔๗ การที่สัญญาสัมปทานทำไม้ป่าชายเลนมีกำหนดระยะเวลาสัมปทาน ๑๕ ปี ตั้งแต่วันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๒๙ ถึงวันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๔๔ โดยกำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้รับสัมปทานชำระเงินค่าเปิดป่ารายปีภายในเดือนแรกของรอบปีสัมปทานทุกปี จึงถือเป็นสัญญาที่กำหนดระยะเวลาการชำระหนี้ไว้ก่อน เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีค้างชำระค่าเปิดป่ารอบปีสัมปทานปีที่ ๑๑ ถึงปีสัมปทานปีที่ ๑๕ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (ผู้ฟ้องคดี) ซึ่งเป็นผู้ให้สัมปทานย่อมมีสิทธิเรียกร้องและบังคับให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระหนี้ได้นับถัดจากวันที่ครบกำหนดเวลาดังกล่าวในแต่ละรอบปีสัมปทานโดยไม่ต้องทวงถาม จึงถือว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีเพื่อขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระค่าเปิดป่าข้างต้นอย่างช้าที่สุดในวันถัดจากวันที่สัญญาสัมปทานแต่ละฉบับสิ้นสุดลง ซึ่งสัญญาสัมปทานแต่ละฉบับ (ของปีสัมปทานปีที่ ๑๑ ถึงปีสัมปทานปีที่ ๑๕) จะสิ้นสุดลงในวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๔๐ วันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๔๑ วันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๔๒ วันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๔๓ และวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๔๔ ตามลำดับ การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลเมื่อวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๔๕ จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

(๒.๑.๒) กรณีที่ถือว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีในวันถัดจากวันที่สัญญาสัมปทานสิ้นสุดลง (กรณีนี้ศาลถือว่า มีสัญญาสัมปทานฉบับเดียว แม้ว่าในสัญญาจะมีหลายรอบปีสัมปทาน)

- การที่สัญญาสัมปทานกำหนดระยะเวลาการชำระค่าเปิดป่ารายปีไว้แน่นอน ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ให้สัมปทานย่อมมีสิทธิเรียกร้องให้ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้รับสัมปทานชำระเงินดังกล่าวนับถัดจากวันที่ครบกำหนดโดยไม่ต้องทวงถาม และเมื่อสัญญาสัมปทานสิ้นสุดลง ถือว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีเพื่อให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระค่าเปิดป่ารายปีอย่างช้าที่สุดในวันถัดจากวันที่สัญญาสัมปทานสิ้นสุด

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๙๑-๙๖/๒๕๔๗ การที่สัญญาสัมปทานทำไม้ป่าชายเลนกำหนดให้ผู้รับสัมปทานต้องชำระเงินค่าเปิดป่ารายปีภายในเดือนแรกของรอบปีสัมปทานทุกปี ถือว่าเป็นสัญญาที่กำหนดระยะเวลาการชำระหนี้ไว้แน่นอน เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีทั้งหกซึ่งเป็นผู้รับสัมปทานในสัญญาสัมปทานแต่ละสัญญาค้างชำระค่าเปิดป่าในรอบปีสัมปทานปีที่ ๑๐ ถึงปีที่ ๑๕ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (ผู้ฟ้องคดี) ซึ่งเป็นผู้ให้สัมปทานจึงมีสิทธิเรียกร้องและเริ่มบังคับให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งหกชำระหนี้ดังกล่าวได้นับถัดจาก

วันที่ครบกำหนดเวลาในแต่ละรอบปีสัมปทานโดยไม่ต้องทวงถาม ซึ่งผู้ฟ้องคดีควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีอย่างช้าที่สุดในวันถัดจากวันที่สัญญาสัมปทานแต่ละฉบับสิ้นสุดลง เมื่อสัญญาสัมปทานมีกำหนดสิ้นสุดในปี ๒๕๔๔ ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลในปี ๒๕๔๖ จึงเป็นการฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

สำหรับการที่ผู้ถูกฟ้องคดีอ้างว่า วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีต้องนับแต่วันที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้ทราบเหตุแห่งการฟ้องคดีนั้น เนื่องจากในการปฏิบัติราชการเมื่อรัฐมนตรีฯ ได้ให้สัมปทานแก่ผู้รับสัมปทานแล้วไม่ได้หมายความว่ารัฐมนตรีฯ จะต้องเป็นผู้รับชำระค่าเปิดป่าจากผู้รับสัมปทานด้วยตนเอง แต่เป็นหน้าที่ของกรมป่าไม้และจังหวัดซึ่งเป็นผู้ทำการแทนรัฐมนตรีฯ และมีอำนาจโดยตรงในการดูแลป่าชายเลน ข้ออ้างดังกล่าวจึงฟังไม่ขึ้น

(คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่วินิจฉัยในแนวทางเดียวกัน ได้แก่ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๕๙/๒๕๔๗ และที่ ๑๖๔-๒๑๕/๒๕๔๗)

(๒.๑.๓) กรณีที่ถือว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี<u>ในวันถัดจากวันครบกำหนด</u>ชำระหนี้ในแต่ละรอบปีสัมปทาน

- การที่ในข้อสัญญาสัมปทานมีกำหนดระยะเวลาการชำระหนี้ค่าเปิดป่าในแต่ละรอบปีสัมปทานไว้แล้ว เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้รับสัมปทานไม่ชำระหนี้ภายในเวลาที่กำหนด ถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีผิดนัดและถือว่าผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ให้สัมปทานรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีเพื่อเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระหนี้ดังกล่าวในวันที่พ้นกำหนดระยะเวลาการชำระหนี้ตามที่กำหนดไว้ในแต่ละปีโดยไม่ต้องแจ้งเตือนให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระหนี้อีก

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๓๗/๒๕๔๗ การที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (ผู้ฟ้องคดี) ซึ่งเป็นผู้ให้สัมปทานทำสัญญาสัมปทานทำไม้ป่าชายเลนกับผู้ถูกฟ้องคดี มีกำหนดระยะเวลาการทำไม้ ๑๕ ปี ตั้งแต่วันที่ ๑๔ พฤษภาคม ๒๕๒๙ ถึงวันที่ ๑๔ พฤษภาคม ๒๕๔๔ โดยกำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องชำระค่าเปิดป่าร้อยละยี่สิบห้าของจำนวนเงินที่กำหนดไว้ในสัญญาในวันที่รับสัมปทาน ส่วนที่เหลือให้เฉลี่ยชำระเป็นรายปีตามระยะเวลาของสัมปทาน โดยในปีแรกผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องชำระภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับสัมปทาน ส่วนในปีต่อไปให้ชำระภายในเดือนแรกของรอบปีสัมปทานทุกปี คือภายในวันที่ ๑๔ มิถุนายน ของแต่ละปีสัมปทาน ผู้ถูกฟ้องคดีได้ชำระเงินดังกล่าวมาโดยตลอด แต่ได้งดเว้นไม่ชำระตั้งแต่ปีสัมปทานปีที่ ๑๓ ถึงปีที่ ๑๕ ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน

๒๕๔๕ ทวงถามให้ผู้ถูกฟ้องคดีนำเงินมาชำระภายในวันที่๔ กรกฎาคม ๒๕๔๕ แล้วแต่ผู้ถูกฟ้องคดีเพิกเฉย ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินข้างต้น นั้น เนื่องจากสัญญาสัมปทานเป็นสัญญาที่กำหนดระยะเวลาการชำระหนี้ค่าเปิดป่าไว้แล้ว โดยหนี้ค่าเปิดป่ารายปีในปีที่ ๑๓ ถึงปีที่ ๑๕ ถึงกำหนดต้องชำระภายในวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๔๒ วันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๔๓ และวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๔๔ ตามลำดับ หากพ้นกำหนดวันดังกล่าวแล้วและไม่มีการชำระหนี้ ย่อมถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีผิดนัดไม่ชำระค่าเปิดป่า และถือว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๔๒ วันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๔๓ และวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๔๔ ตามลำดับ ซึ่งเป็นวันที่พ้นกำหนดระยะเวลาชำระเงินค่าเปิดป่าในแต่ละปีโดยไม่ต้องแจ้งเตือนให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระหนี้อีกตามมาตรา ๒๐๔ วรรคสอง[๗๑] แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีมายื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองในวันที่ ๔ มิถุนายน ๒๕๔๖ จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

(คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่วินิจฉัยในแนวทางเดียวกัน ได้แก่ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๒๐/๒๕๔๗, ที่ ๒๕๒-๒๖๓/๒๕๔๗, ที่ ๓๑๙/๒๕๔๗, ที่ ๓๒๘/๒๕๔๗, ที่ ๓๖๘-๓๗๐/๒๕๔๗, ที่ ๓๘๐-๓๙๓/๒๕๔๗, ที่ ๓๙๔/๒๕๔๗, ที่ ๔๖๖/๒๕๔๗, ที่ ๗๙๓/๒๕๔๗, ที่ ๗๙๘/๒๕๔๗, ที่ ๕๗/๒๕๔๘, ที่ ๑๒๘/๒๕๔๘, ที่ ๑๔๐/๒๕๔๘, ที่ ๑๖๑/๒๕๔๘, ที่ ๓๕๔/๒๕๔๘ และที่ ๓๗๒/๒๕๔๘)

(๒.๑.๔) กรณีที่ถือว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีนับแต่วันที่ครบกำหนดชำระหนี้ในแต่ละรอบปีสัมปทาน

- การที่ข้อสัญญาสัมปทานมีกำหนดระยะเวลาการชำระหนี้ค่าเปิดป่าในแต่ละรอบปีสัมปทานไว้แล้ว เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้รับสัมปทานไม่ชำระหนี้ดังกล่าวภายในเวลาที่กำหนด ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ให้สัมปทานย่อมมีสิทธิเรียกร้องให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระหนี้ได้นับแต่วันที่ครบกำหนดชำระหนี้ในแต่ละรอบปีสัมปทาน และเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี

---

[๗๑] ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๒๐๔ ฯลฯ ฯลฯ

ถ้าได้กำหนดเวลาชำระหนี้ไว้ตามวันแห่งปฏิทิน และลูกหนี้มิได้ชำระหนี้ตามกำหนดไซร้ ท่านว่าลูกหนี้ตกเป็นผู้ผิดนัดโดยมิพักต้องเตือนเลย วิธีเดียวกันนี้ท่านให้ใช้บังคับแก่กรณีที่ต้องบอกกล่าวล่วงหน้าก่อนการชำระหนี้ ซึ่งได้กำหนดเวลาลงไว้อาจคำนวณนับได้โดยปฏิทินนับแต่วันที่ได้บอกกล่าว

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๐๐/๒๕๔๘ การที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (ผู้ฟ้องคดี) ซึ่งเป็นผู้ให้สัมปทานทำสัญญาสัมปทานทำไม้ป่าชายเลนกับผู้รับสัมปทาน มีกำหนดระยะเวลาการทำไม้ ๑๕ ปี ตั้งแต่วันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๒๙ ถึงวันที่ ๑๓ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ โดยกำหนดให้ผู้รับสัมปทานชำระเงินค่าเปิดป่ารายปีภายในเดือนแรกของรอบปีสัมปทานทุกปี คือ ภายในวันที่ ๑๓ ธันวาคมของทุกปี จึงถือว่าสัญญาสัมปทานดังกล่าวเป็นสัญญาที่มีกำหนดระยะเวลาการชำระหนี้ไว้แน่นอน โดยแบ่งจ่ายเป็นงวดปีละครั้งจนกว่าจะครบกำหนดระยะเวลา ดังนั้น สิทธิเรียกร้องให้ผู้รับสัมปทานชำระหนี้แต่ละงวดจึงเริ่มนับแต่วันที่ครบกำหนดระยะเวลาที่หนี้แต่ละงวดครบกำหนดชำระ เมื่อปรากฏว่าผู้รับสัมปทานค้างชำระหนี้ค่าเปิดป่าสัมปทานในปีที่ ๗ ถึงปีที่ ๑๕ สิทธิเรียกร้องให้ผู้รับสัมปทานชำระหนี้ดังกล่าวจึงเริ่มนับแต่วันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๓๕ วันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๓๖ วันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๓๗ วันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๓๘ วันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๓๙ วันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๔๐ วันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๔๑ วันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๔๒ และวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๔๓ ตามลำดับ การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลเพื่อขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นทายาทของผู้รับสัมปทานชำระหนี้ค่าเปิดป่ารายปีดังกล่าวเมื่อวันที่ ๒๑ พฤษภาคม ๒๕๔๕ จึงเป็นการฟ้องเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งปีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

: คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๖๘/๒๕๔๙
กรณีที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (ผู้ฟ้องคดี) ฟ้องขอให้ผู้รับสัมปทานทำไม้ป่าชายเลนชำระค่าเปิดป่ารายปีที่ยังคงค้างชำระนั้น เมื่อปรากฏว่าสัญญาสัมปทานกำหนดให้ผู้รับสัมปทานต้องชำระค่าเปิดป่าปีแรกภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับสัมปทาน ส่วนในปีต่อไปให้ชำระเป็นรายปีภายในเดือนแรกของรอบปีสัมปทานทุกปี จึงถือได้ว่าสัญญาสัมปทานดังกล่าวได้กำหนดระยะเวลาการชำระหนี้ค่าเปิดป่าไว้แน่นอนแล้ว เมื่อคดีนี้ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับอนุมัติสัมปทานทำไม้ป่าชายเลนเมื่อวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๒๙ จึงครบกำหนดชำระค่าเปิดป่าปีแรกในวันที่ ๑๓ ธันวาคม ของปีสัมปทาน ตามมาตรา ๑๙๓/๓[๗๒] และมาตรา ๑๙๓/๕[๗๓]

[๗๒-๗๓] ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๑๙๓/๓ ฯลฯ ฯลฯ

ถ้ากำหนดระยะเวลาเป็นวัน สัปดาห์ เดือนหรือปี มิให้นับวันแรกแห่งระยะเวลานั้นรวมเข้าด้วยกัน เว้นแต่จะเริ่มการในวันนั้นเองตั้งแต่เวลาที่ถือได้ว่าเป็นเวลาเริ่มต้นทำการงานกันตามประเพณี

ฯลฯ ฯลฯ

มาตรา ๑๙๓/๕ ถ้ากำหนดระยะเวลาเป็นสัปดาห์ เดือน หรือปี ให้คำนวณตามปีปฏิทิน

(มีต่อหน้าถัดไป)

แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ สำหรับหนี้ค่าเปิดป่าในปีที่ ๑๔ และปีที่ ๑๕ ก็จะถึงกำหนดชำระในวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๔๒ และวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๔๓ ตามลำดับ หากพ้นกำหนดดังกล่าวถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีผิดนัดไม่ชำระค่าเปิดป่าโดยไม่จำต้องมีหนังสือแจ้งเตือนให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระหนี้อีกตามมาตรา ๒๐๔ วรรคสอง[๗๔] แห่งประมวลกฎหมายข้างต้น ดังนั้น จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีนับแต่วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีต้องชำระหนี้ตามสัญญา สิทธิเรียกร้องให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระหนี้ค่าเปิดป่าทั้งสองปีดังกล่าวจึงเริ่มนับแต่วันที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๔๒ และวันที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๔๓ ตามลำดับ เมื่อผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลในวันที่ ๑๑ กันยายน ๒๕๔๕ จึงเป็นการฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๔๒ และวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๔๓ ซึ่งเป็นวันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

<u>ข้อสังเกต</u> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๖๘/๒๕๔๙ ข้างต้น เป็นกรณีที่ศาลเห็นว่าวันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีคือวันที่ครบกำหนดชำระหนี้ในแต่ละรอบปีสัมปทานซึ่งเป็นคนละวันกับวันที่เกิดสิทธิเรียกร้อง โดยวันที่เกิดสิทธิเรียกร้องคือวันถัดจากวันที่ครบกำหนดชำระหนี้ในแต่ละรอบปีสัมปทาน

นอกจากกรณีการนับระยะเวลาการฟ้องคดีให้ผู้รับสัมปทานชำระค่าเปิดป่ารายปีดังที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว ศาลปกครองสูงสุดยังได้วินิจฉัยเกี่ยวกับการนับระยะเวลาการฟ้องคดีกรณีที่ผู้รับสัมปทานถึงแก่ความตายไว้ ดังนี้

- การฟ้องขอให้ทายาทของผู้รับสัมปทานชำระค่าเปิดป่ารายปีที่ผู้รับสัมปทานค้างชำระอยู่ก่อนถึงแก่ความตายนั้น ถือว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงความตายของผู้รับสัมปทานอันเป็นวันเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ทายาทของผู้รับสัมปทานยื่นคำขอรับโอนสัมปทานต่อผู้ฟ้องคดี

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๗๐/๒๕๔๘ กรณีที่ผู้รับสัมปทานตามสัญญาสัมปทานทำไม้ป่าชายเลนได้ถึงแก่ความตาย ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็น

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๗๒-๗๓ หน้า ๑๗๘)

ถ้าระยะเวลามิได้กำหนดนับแต่วันต้นแห่งสัปดาห์ วันต้นแห่งเดือนหรือปี ระยะเวลาย่อมสิ้นสุดลงในวันก่อนหน้าจะถึงวันแห่งสัปดาห์ เดือนหรือปีสุดท้ายอันเป็นวันตรงกับวันเริ่มระยะเวลานั้น ถ้าในระยะเวลานับเป็นเดือนหรือปีนั้นไม่มีวันตรงกันในเดือนสุดท้าย ให้ถือเอาวันสุดท้ายแห่งเดือนนั้นเป็นวันสิ้นสุดระยะเวลา

ฯลฯ ฯลฯ

[๗๔] อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๗๑ หน้า ๑๗๗

ทายาทจึงยื่นขอรับโอนสัมปทานดังกล่าวต่อผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ให้สัมปทานเมื่อปลายเดือนสิงหาคม ๒๕๓๙ แต่คณะรัฐมนตรีได้มีมติไม่ให้มีการโอนสัมปทานทำไม้ป่าชายเลนในทุกกรณี จึงไม่มีการโอนสัมปทานตามสัญญาข้างต้นมายังผู้ถูกฟ้องคดี แต่ในระหว่างการพิจารณาเรื่องการโอนสัมปทานได้มีการตรวจพบว่าผู้รับสัมปทานซึ่งถึงแก่ความตายมีหนี้ค่าเปิดป่ารายปีค้างชำระ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ซึ่งเป็นผู้ให้สัมปทานจึงฟ้องเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระหนี้ดังกล่าว นั้น เห็นได้ว่าเหตุแห่งการฟ้องคดีเป็นเรื่องหนี้ค้างชำระที่ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิเรียกร้องเอากับผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งมีฐานะเป็นผู้จัดการมรดกของผู้รับสัมปทานที่ถึงแก่ความตาย โดยต้องยื่นฟ้องภายในหนึ่งปีนับแต่เมื่อผู้ฟ้องคดีได้รู้หรือควรได้รู้ถึงความตายของเจ้ามรดกตามมาตรา ๑๗๕๔ วรรคสาม[๗๕] แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนั้น เมื่อปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้ยื่นคำขอรับโอนสัมปทานดังกล่าวต่อผู้ฟ้องคดีเมื่อปลายเดือนสิงหาคม ๒๕๓๙ จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงความตายของผู้รับสัมปทานอย่างช้าที่สุดเมื่อปลายเดือนสิงหาคม ๒๕๓๙ การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๔๖ จึงเป็นการยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี

(คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่วินิจฉัยในแนวทางเดียวกัน ได้แก่ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๗๓/๒๕๔๘)

---

[๗๕] ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๑๙๓/๒๗ ผู้รับจำนอง ผู้รับจำนำ ผู้ทรงสิทธิยึดหน่วง หรือผู้ทรงบุริมสิทธิเหนือทรัพย์สินของลูกหนี้อันตนได้ยึดถือไว้ ยังคงมีสิทธิบังคับชำระหนี้จากทรัพย์สินที่จำนอง จำนำ หรือที่ได้ยึดถือไว้ แม้ว่าสิทธิเรียกร้องส่วนที่เป็นประธานจะขาดอายุความแล้วก็ตาม แต่จะใช้สิทธินั้นบังคับให้ชำระดอกเบี้ยที่ค้างย้อนหลังเกินห้าปีขึ้นไปไม่ได้

ฯลฯ ฯลฯ

มาตรา ๑๗๕๔ ฯลฯ ฯลฯ

ภายใต้บังคับแห่งมาตรา ๑๙๓/๒๗ แห่งประมวลกฎหมายนี้ ถ้าสิทธิเรียกร้องของเจ้าหนี้อันมีต่อเจ้ามรดกมีกำหนดอายุความยาวกว่าหนึ่งปี มิให้เจ้าหนี้นั้นฟ้องร้องเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งปี นับแต่เมื่อเจ้าหนี้ได้รู้หรือควรได้รู้ถึงความตายของเจ้ามรดก

ฯลฯ ฯลฯ

(๒.๒) การฟ้องขอให้ชำระเบี้ยปรับและค่าเสียหาย

การฟ้องขอให้ผู้รับสัมปทานชำระเบี้ยปรับและค่าเสียหายตามสัญญาสัมปทานทำไม้ป่าชายเลนนั้น มีสาเหตุมาจากกรณีต่างๆ เช่น กรณีดำเนินการทำไม้ไม่แล้วเสร็จภายในระยะเวลาตามสัญญาสัมปทาน กรณีผู้รับสัมปทานไม่ดำเนินการปลูกป่าทดแทนตามสัญญาสัมปทาน และกรณีผู้รับสัมปทานถึงแก่ความตาย ซึ่งอาจสรุปคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดในกรณีต่างๆ ดังกล่าวได้ ดังนี้

(๒.๒.๑) กรณีฟ้องขอให้ชำระเบี้ยปรับอันเนื่องมาจากผู้รับสัมปทานดำเนินการไม่แล้วเสร็จภายในระยะเวลาสัญญาสัมปทาน ศาลถือว่า ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีนับแต่วันพ้นกำหนดระยะเวลาตามหนังสือทวงถามให้ชำระเบี้ยปรับ ตามคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด ดังต่อไปนี้

- การที่ข้อสัญญากำหนดให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ให้สัมปทานสามารถเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้รับสัมปทานชำระเบี้ยปรับในส่วนที่ยังขาดอยู่ภายหลังจากที่หักจากหลักประกันแล้วได้ ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีมีหนังสือทวงถามให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเบี้ยปรับภายในเวลาตามที่กำหนดไว้ในสัญญาแล้ว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ชำระ ผู้ฟ้องคดีย่อมมีสิทธิหักเบี้ยปรับจากหลักประกันได้ทันที และถือว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีเพื่อเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเบี้ยปรับในส่วนที่ยังขาดอยู่นับแต่วันที่พ้นกำหนดตามหนังสือทวงถามดังกล่าว

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๕๒-๒๖๓/๒๕๔๗

การที่สัญญาสัมปทานทำไม้ป่าชายเลนกำหนดให้การเรียกเงินค่าเบี้ยปรับกรณีที่ผู้รับสัมปทานดำเนินการไม่แล้วเสร็จภายในระยะเวลาของการทำไม้ตามที่ระบุในสัญญา โดยกำหนดให้เจ้าหน้าที่ผู้ได้รับมอบอำนาจจากกรมป่าไม้แจ้งเป็นหนังสือให้ผู้รับสัมปทานชำระภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้ง หากผู้รับสัมปทานไม่ชำระ ผู้ให้สัมปทานสามารถหักเบี้ยปรับจากเงินประกันที่ผู้รับสัมปทานนำมาวางต่อผู้ให้สัมปทานได้ทันที และหากเบี้ยปรับสูงเกินกว่าเงินประกัน ผู้รับสัมปทานต้องนำเงินที่ขาดมาชำระเพิ่มให้ครบถ้วน นั้น เมื่อปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้รับสัมปทานจำนวน ๓ ราย ทำไม้ไม่แล้วเสร็จภายในกำหนดตามสัญญา ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงมีหนังสือทวงถามให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเบี้ยปรับ แต่เมื่อครบกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือทวงถาม ผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าวไม่ยอมชำระ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (ผู้ฟ้องคดี) ซึ่งเป็นผู้ให้สัมปทานจึงสามารถหักเอาเบี้ยปรับจากเงินประกันที่ผู้ถูกฟ้องคดีวางไว้ได้ทันที และทำให้สิทธิเรียกร้องให้ชำระเบี้ยปรับในส่วนซึ่งมีจำนวนเบี้ยปรับต่ำกว่าหรือเท่ากับ

จำนวนเงินประกันเป็นอันระงับไป ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีได้หักหลักประกันดังกล่าวแล้ว ผู้ฟ้องคดีย่อมไม่มีสิทธิฟ้องคดีเพื่อเรียกร้องเงินในส่วนนี้ของผู้ถูกฟ้องคดีรายที่มีจำนวนเบี้ยปรับต่ำกว่าหรือเท่ากับจำนวนเงินประกันอีกตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ส่วนกรณีของผู้ถูกฟ้องคดีรายที่เบี้ยปรับสูงกว่าจำนวนเงินประกันนั้น ถือว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีเพื่อเรียกเบี้ยปรับในส่วนที่ยังขาดอยู่จากผู้ถูกฟ้องคดีรายดังกล่าวนับแต่วันที่พ้นกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับหนังสือทวงถาม เมื่อปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้รับหนังสือทวงถามในวันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๔๔ จึงพ้นกำหนดสามสิบวันตามหนังสือทวงถามนับแต่วันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๔๔ แต่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีในวันที่ ๒๓ มิถุนายน ๒๕๔๖ จึงพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๖๘-๓๗๐/๒๕๔๗

การชำระเงินค่าเบี้ยปรับกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้รับสัมปทานดำเนินการทำไม้ไม่แล้วเสร็จภายในระยะเวลาของการทำไม้ในแต่ละแปลงตามสัญญาสัมปทานทำไม้ป่าชายเลนนั้น เมื่อกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (ผู้ฟ้องคดี) ซึ่งเป็นผู้ให้สัมปทานได้มีหนังสือโดยผู้ว่าราชการจังหวัดทวงถามให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินค่าเบี้ยปรับดังกล่าวภายในระยะเวลาสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือทวงถามตามข้อกำหนดในสัญญา ซึ่งปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ถึงที่ ๓ ได้รับหนังสือทวงถามเมื่อวันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๔๔ วันที่ ๑๙ พฤษภาคม ๒๕๔๔ และวันที่ ๖ เมษายน ๒๕๔๔ ตามลำดับ ผู้ฟ้องคดีย่อมใช้สิทธิฟ้องร้องบังคับชำระหนี้ข้างต้นได้นับแต่วันที่พ้นกำหนดระยะเวลาสามสิบวันนับแต่วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีแต่ละรายได้รับหนังสือทวงถาม และถือว่าวันดังกล่าวเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีได้รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีแล้ว ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีนำหนี้ค่าเบี้ยปรับมายื่นฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๔๖ จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

(๒.๒.๒) กรณีฟ้องขอให้ชำระเงินค่าเสียหายอันเนื่องมาจากผู้รับสัมปทานไม่ดำเนินการปลูกป่าทดแทนตามสัญญาสัมปทาน ศาลถือว่า ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีในวันถัดจากวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับหนังสือทวงถามให้ชำระหนี้ตามคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด ดังต่อไปนี้

- การที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ให้สัมปทานมีหนังสือทวงถามให้ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้รับสัมปทานชำระค่าเสียหายกรณีไม่ดำเนินการปลูกป่าทดแทนให้เป็นไปตามสัญญาสัมปทานทำไม้ป่าชายเลน โดยไม่ได้กำหนดเวลาการ

ชำระหนี้ไว้ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีหน้าที่ต้องชำระหนี้โดยพลันและถือว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีเพื่อเรียกให้ชำระหนี้ดังกล่าวนับแต่วันถัดจากวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับหนังสือทวงถามให้ชำระหนี้

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๙๔/๒๕๔๗

การเรียกค่าเสียหายจากกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้รับสัมปทานไม่ดำเนินการปลูกป่าทดแทนให้เต็มเนื้อที่ในแนวตัดไม้ที่ทำไม้ออก และจากกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ดำเนินการปลูกสร้างสวนป่าหรือปลูกบำรุงป่าธรรมชาติในเขตป่าสัมปทานตามสัญญาทำไม้ป่าชายเลน นั้น เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้มีหนังสือทวงถามให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินดังกล่าวโดยไม่ได้กำหนดเวลาชำระหนี้ไว้ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงย่อมมีหน้าที่ต้องชำระหนี้ของตนโดยพลันตามมาตรา ๒๐๓ วรรคหนึ่ง[๗๖] แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับหนังสือทวงถามเมื่อวันที่ ๒๓ ตุลาคม ๒๕๔๔ แต่ไม่ชำระเงินตามที่ถูกทวงถาม จึงถือได้ว่ากระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (ผู้ฟ้องคดี) ได้รู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีนับแต่วันถัดจากวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับหนังสือทวงถามดังกล่าว เมื่อผู้ฟ้องคดีนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลเมื่อวันที่ ๑๑ มิถุนายน ๒๕๔๖ จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

(๒.๒.๓) กรณีฟ้องขอให้ชำระเบี้ยปรับและค่าเสียหายตามสัญญากรณีผู้รับสัมปทานถึงแก่ความตาย ศาลถือว่า ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงการตายของผู้รับสัมปทานอันเป็นวันเริ่มนับอายุความฟ้องคดีเพื่อเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นทายาทของผู้รับสัมปทานชำระหนี้ที่ผู้รับสัมปทานค้างชำระตามสัญญาสัมปทานนับแต่วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้ยื่นคำร้องขอรับโอนสัมปทาน ตามคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด ดังต่อไปนี้

- กรณีที่ผู้รับสัมปทานตามสัญญาสัมปทานทำไม้ป่าชายเลนถึงแก่ความตายโดยมีหนี้ค้างชำระตามสัญญาสัมปทาน การฟ้องเพื่อเรียกให้ทายาทของผู้รับสัมปทานชำระหนี้ดังกล่าวต้องดำเนินการภายในอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่เจ้าหนี้รู้หรือควรรู้ถึงความตายของเจ้ามรดกตามมาตรา ๑๗๕๔[๗๗] แห่งประมวล

---

[๗๖] ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๒๐๓ ถ้าเวลาอันจะพึงชำระหนี้นั้นมิได้กำหนดลงไว้หรือจะอนุมานจากพฤติการณ์ทั้งปวงก็ไม่ได้ไซร้ ท่านว่าเจ้าหนี้ย่อมจะเรียกให้ชำระหนี้ได้โดยพลัน และฝ่ายลูกหนี้ย่อมจะชำระหนี้ของตนได้โดยพลันดุจกัน

ฯลฯ ฯลฯ

[๗๗] อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๗๕ หน้า ๑๘๐

กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนั้น เมื่อปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นทายาทของผู้รับสัมปทานที่ถึงแก่ความตายได้ยื่นขอรับโอนสัมปทานต่อผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ให้สัมปทาน ย่อมถือว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงการตายของผู้รับสัมปทานอันเป็นเจ้ามรดกตั้งแต่วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้ยื่นคำขอรับโอนสัมปทาน ผู้ฟ้องคดีจึงต้องฟ้องให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระหนี้ภายในหนึ่งปีนับแต่วันดังกล่าว

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๖๑/๒๕๔๗ การที่ผู้รับสัมปทานตามสัญญาสัมปทานทำไม้ป่าชายเลนถึงแก่ความตาย ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นทายาทจึงยื่นขอรับโอนสัมปทานดังกล่าวต่อกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (ผู้ฟ้องคดี) ซึ่งเป็นผู้ให้สัมปทานตามหนังสือลงวันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๔๑ แต่คณะรัฐมนตรีได้มีมติไม่ให้มีการโอนสัมปทานทำไม้ป่าชายเลนในทุกกรณี จึงไม่มีการโอนสัมปทานตามสัญญาข้างต้นมายังผู้ถูกฟ้องคดี แต่ในระหว่างการพิจารณาเรื่องการโอนสัมปทานได้มีการตรวจพบว่าผู้รับสัมปทานซึ่งถึงแก่ความตายมีหนี้ค้างชำระ ซึ่งได้แก่หนี้ค่าปรับเนื่องจากการผิดเงื่อนไขของสัญญา หนี้ค่าใช้จ่ายในการรังวัดเขตป่าสัมปทาน และหนี้ค่าเปิดป่ารายปี ทางจังหวัดจึงแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีนำเงินมาชำระหนี้ดังกล่าวตามหนังสือลงวันที่ ๒๐ เมษายน ๒๕๔๔ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่นำเงินมาชำระ ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครอง นั้น เมื่อปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นทายาทของผู้รับสัมปทานที่ถึงแก่ความตายได้ยื่นคำขอรับโอนสัมปทานตั้งแต่วันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๔๑ และได้มีการเสนอต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เพื่อพิจารณารายละเอียดแล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงน่าจะรู้ถึงการตายของผู้รับสัมปทาน และรู้ว่าผู้รับสัมปทานมีหนี้ค้างชำระนับแต่วันดังกล่าว ซึ่งตามมาตรา ๑๗๕๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์กำหนดว่า ถ้าสิทธิเรียกร้องของเจ้าหนี้อันมีต่อเจ้ามรดก มีกำหนดอายุความยาวกว่าหนึ่งปีมิให้เจ้าหนี้นั้นฟ้องร้องเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันที่เจ้าหนี้ได้รู้ หรือควรได้รู้ถึงความตายของเจ้ามรดก ดังนั้น เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีได้ยื่นคำขอรับโอนสัมปทานตั้งแต่วันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๔๑ โดยผู้ฟ้องคดีน่าจะรู้หรือควรได้รู้ถึงการตายของผู้รับสัมปทานซึ่งเป็นเจ้ามรดกตั้งแต่บัดนั้นแล้ว การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๔๕ จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี

(คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่วินิจฉัยในแนวทางเดียวกัน ได้แก่ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๗๔/๒๕๔๙)

๒.๒) การนับระยะเวลาการฟ้องคดีเกี่ยวกับสัญญาอนุญาตให้ใช้ความถี่วิทยุ

คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาอนุญาตให้ใช้ความถี่วิทยุซึ่งศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่าเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง นั้น เป็นกรณีที่หน่วยงานทางปกครองผู้ให้สัมปทานฟ้องเรียกให้ผู้รับสัมปทานชำระเงินเพิ่มอันเนื่องมาจากการชำระค่าตอบแทนการใช้ความถี่วิทยุรายปีเกินเวลาที่กำหนด โดยปรากฏตามคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดดังต่อไปนี้

- กรณีที่ผู้รับสัมปทานตามสัญญาอนุญาตให้ใช้ความถี่วิทยุชำระค่าตอบแทนการใช้ความถี่วิทยุรายปีเมื่อล่วงเลยระยะเวลาที่กำหนด โดยไม่ได้ชำระเงินเพิ่มตามประกาศกระทรวงคมนาคมซึ่งกำหนดให้ชำระในอัตราร้อยละ ๑ ของค่าตอบแทนฯ รายปีที่ต้องชำระต่อวันนับแต่วันถัดจากวันครบกำหนดชำระค่าตอบแทนฯ รายปี จนกว่าจะชำระเสร็จ ถือว่าผู้ให้สัมปทานรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องเพื่อเรียกให้ชำระเงินเพิ่มฯ ตั้งแต่วันที่ครบกำหนดให้ชำระค่าตอบแทนฯ รายปี อันเป็นวันที่ผู้ให้สัมปทานอาจบังคับสิทธิเรียกร้องให้ผู้รับสัมปทานชำระเงินเพิ่มฯ ได้

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๙๐/๒๕๔๙ กรณีที่สำนักงานคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (ผู้ฟ้องคดี) ทำสัญญาเมื่อเดือนตุลาคม ๒๕๓๓ ให้ผู้ถูกฟ้องคดีเช่าใช้เครื่องวิทยุคมนาคมและอุปกรณ์วิทยุคมนาคม พร้อมทั้งได้รับการจัดสรรความถี่วิทยุจำนวน ๑ ความถี่ ต่อมาเมื่อวันที่ ๒๙ มกราคม ๒๕๓๙ กระทรวงคมนาคมได้มีประกาศกำหนดให้ผู้ใช้ความถี่วิทยุต้องเสียค่าตอบแทนการใช้ความถี่วิทยุในข่ายวิทยุคมนาคมเฉพาะกิจเป็นรายปี หากไม่ชำระค่าตอบแทนดังกล่าวในเวลาที่กำหนด จะต้องชำระเงินเพิ่มในอัตราร้อยละ ๑ ของค่าตอบแทนฯ ที่ต้องชำระต่อวัน นับแต่วันถัดจากวันครบกำหนดเป็นต้นไป จนกว่าจะชำระครบถ้วน โดยผู้ถูกฟ้องคดีต้องชำระค่าตอบแทนฯ รายปีงวดแรกภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งจากผู้ฟ้องคดี ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีได้รับหนังสือแจ้งดังกล่าวเมื่อวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๓๙ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องชำระค่าตอบแทนฯ รายปีงวดแรกในวันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๓๙ แต่ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีชำระค่าตอบแทนดังกล่าวในวันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๔๒ โดยไม่ได้ชำระเงินเพิ่มในอัตราร้อยละ ๑ ของค่าตอบแทนฯ ตามประกาศกระทรวงคมนาคมข้างต้น ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือแจ้งเตือนให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินดังกล่าวแล้ว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีเพิกเฉยไม่ยอมชำระ นั้น กรณีเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการเรียกค่าตอบแทนตามสัญญาอนุญาตให้ใช้ความถี่วิทยุอันมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

เมื่อปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีต้องชำระค่าตอบแทนฯ รายปีงวดแรกในวันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๓๙ แต่ได้ชำระเงินดังกล่าวในวันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๔๒ โดยไม่ได้ชำระเงินเพิ่มฯ ถือว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีเพื่อเรียกเงินเพิ่มฯ ตั้งแต่วันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๓๙ อันเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีอาจบังคับสิทธิเรียกร้องให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินเพิ่มฯ ได้เป็นต้นมา จนถึงวันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๔๒ อันเป็นวันสุดท้ายที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องชำระเงินเพิ่มฯ เมื่อผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองในวันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๔๘ จึงเป็นการฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

๓) การนับระยะเวลาการฟ้องคดีเกี่ยวกับสัญญาทุนการศึกษา

เนื่องจากสัญญาที่เกี่ยวกับการรับทุนการศึกษาหรือสัญญาลาศึกษาต่อเป็นสัญญาทางปกครองอีกประเภทหนึ่งที่มีประเด็นข้อพิพาทค่อนข้างหลากหลายเช่นเดียวกับสัญญาสัมปทานทำไม้ป่าชายเลน และศาลได้มีแนวคำวินิจฉัยเกี่ยวกับระยะเวลาในกรณีต่าง ๆ ที่น่าสนใจหลายกรณี จึงได้แยกนำเสนอไว้เป็นอีกหัวข้อหนึ่งต่างหาก โดยอาจจำแนกคำวินิจฉัยเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดีตามสัญญาดังกล่าวในกรณีต่าง ๆ ได้ ดังนี้

๓.๑) การนับระยะเวลาการฟ้องคดีกรณีที่ผู้ให้ทุนฟ้องเรียกให้ผู้รับทุนชดใช้ทุนคืนแก่ทางราชการอันเนื่องมาจากผู้รับทุนไม่สามารถที่จะพัฒนาภาษาอังกฤษตามเกณฑ์ที่สำนักงาน ก.พ. กำหนดในการเดินทางไปศึกษาต่อต่างประเทศได้ ศาลถือว่าผู้ให้ทุนรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีในวันที่บอกเลิกสัญญารับทุน

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๔๖/๒๕๔๘ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้รับทุนตามสัญญารับทุนรัฐบาลเพื่อศึกษาวิชาในต่างประเทศไม่สามารถที่จะพัฒนาภาษาอังกฤษตามเกณฑ์ที่ ก.พ. กำหนดในการเดินทางไปศึกษาต่างประเทศได้ กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีซึ่งเป็นผู้ให้ทุน (ผู้ฟ้องคดี) จึงได้บอกเลิกสัญญารับทุนของผู้ถูกฟ้องคดีในวันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๔๖ ดังนี้ ถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีเพื่อขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ทุนพร้อมเบี้ยปรับตามสัญญาในวันดังกล่าว เมื่อผู้ฟ้องคดีได้นำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองในวันที่ ๔ สิงหาคม ๒๕๔๘ จึงเป็นการฟ้องคดีเมื่อพ้นระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

๓.๒) การนับระยะเวลาการฟ้องคดีกรณีผู้ให้ทุนฟ้องเรียกให้ผู้รับทุนชดใช้ทุนคืนแก่ทางราชการอันเนื่องมาจากผู้รับทุนไม่สามารถเดินทางไปศึกษาวิชาในต่างประเทศได้ตามสัญญา ศาลถือว่า ผู้ให้ทุนรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีนับแต่วันที่การเพิกถอนทุนมีผล

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๙๖๕/๒๕๔๘ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้รับทุนไม่สามารถเดินทางไปศึกษาวิชาในต่างประเทศได้ตามสัญญาทุนพัฒนาข้าราชการตามความต้องการของสำนักงานพลังงานปรมาณูเพื่อสันติ เป็นเหตุให้กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (ผู้ฟ้องคดี) ซึ่งเป็นผู้ให้ทุนเพิกถอนทุนดังกล่าวโดยให้มีผลตั้งแต่วันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๔๖ และได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๑ เมษายน ๒๕๔๖ แจ้งให้ผู้รับทุนทราบเกี่ยวกับการเพิกถอนทุนและเรียกให้ชดใช้ทุนพร้อมเบี้ยปรับภายในสามสิบวันนับแต่วันได้รับหนังสือ แต่ผู้รับทุนไม่ชดใช้ทุนคืน ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง นั้น ถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๔๖ แม้จะปรากฏว่าในเวลาต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๔ พฤษภาคม ๒๕๔๖ แจ้งผู้ฟ้องคดีว่ายินดีชดใช้เงินคืนแก่ทางราชการโดยขอผ่อนชำระเป็นรายเดือนซึ่งเป็นการรับสภาพหนี้อันมีผลทำให้อายุความสะดุดหยุดลงก็ตาม แต่การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลเมื่อวันที่ ๔ สิงหาคม ๒๕๔๘ จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แล้ว

๓.๓) การนับระยะเวลาการฟ้องคดีกรณีผู้ให้ทุนฟ้องเรียกให้ผู้รับทุนชดใช้เงินคืนแก่ทางราชการอันเนื่องมาจากผู้รับทุนไม่อาจศึกษาได้ครบตามหลักสูตรที่กำหนด

(๑) กรณีที่ถือว่าผู้ให้ทุนรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตั้งแต่วันที่สถานศึกษาอนุมัติให้ผู้รับทุนลาออกจากการเป็นนักศึกษา

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๔๗/๒๕๔๗ กรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีทำสัญญารับทุนเพื่อเข้าศึกษาหลักสูตรประกาศนียบัตรเซลล์วิทยา ของกระทรวงสาธารณสุข ณ คณะแพทยศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ โดยมีข้อกำหนดในสัญญาว่า ในกรณีที่ผู้รับทุนต้องออกจากสถานศึกษาเนื่องจากลาออกหรือถูกให้ออก นอกจากเหตุสุดวิสัยหรือตาย จะต้องชดใช้ค่าเสียหายให้แก่สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข (ผู้ฟ้องคดี) ต่อมาผู้รับทุนได้ขอลาออกจากการเป็นนักศึกษาหลักสูตรดังกล่าวเนื่องจากต้องไปศึกษาที่วิทยาลัยพยาบาลตำรวจ ซึ่งคณบดีคณะแพทยศาสตร์ได้มีคำสั่งอนุมัติให้ผู้ถูกฟ้องคดีลาออกเมื่อวันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๔๓ กรณีดังกล่าวเป็นเหตุให้ผู้ถูกฟ้องคดีต้องชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามที่กำหนด

ไว้ในสัญญา โดยผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๕๔๓ ทวงถามให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายแล้ว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีเพิกเฉย ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระหนี้ นั้น เมื่อปรากฏว่าคณบดีคณะแพทยศาสตร์ได้อนุมัติให้ผู้ถูกฟ้องคดีลาออกจากการเป็นนักศึกษาเมื่อวันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๔๓ จึงถือว่าผู้ฟ้องคดีได้รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีเพื่อเรียกให้ชดใช้ค่าเสียหายในวันดังกล่าว และเมื่อเหตุแห่งการฟ้องคดีเกิดก่อนศาลปกครองเปิดทำการแต่ผู้ฟ้องคดีมิได้ฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมซึ่งเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีในขณะนั้น โดยได้นำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลปกครองในวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๔๖ จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๙๓/๒๕๔๙ กรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีทำสัญญารับทุนเพื่อศึกษาในประเทศกับกรมที่ดิน (ผู้ฟ้องคดี) เพื่อเข้าศึกษาในภาควิชาวิศวกรรมสำรวจ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย แต่ปรากฏว่าในระหว่างการศึกษา มหาวิทยาลัยได้มีคำสั่งเมื่อวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๓๕ ให้ผู้ถูกฟ้องคดีพ้นสภาพการเป็นนักศึกษาเนื่องจากมีผลการศึกษาต่ำกว่าเกณฑ์ที่กำหนด ทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีไม่สามารถศึกษาต่อให้สำเร็จได้ตามหลักสูตร อันเป็นการผิดสัญญาซึ่งถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีมีสิทธิเรียกร้องให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ทุนตามสัญญาได้นับแต่วันที่มหาวิทยาลัยมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีพ้นสภาพการเป็นนักศึกษาดังกล่าว ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองในวันที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๘ จึงเป็นการฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี และเป็นการฟ้องคดีที่เกินสิบปีนับแต่วันที่มีเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

(๒) กรณีที่ถือว่าสิทธิเรียกร้องให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายเกิดขึ้นตั้งแต่วันที่ที่ลงในคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีพ้นสภาพการเป็นนักเรียน

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๐๓/๒๕๔๙ กรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีทำสัญญาของผู้สมัครเข้าเป็นนักเรียนดุริยางค์ทหารบกกับกองทัพบก (ผู้ฟ้องคดี) โดยมีข้อกำหนดว่าถ้าผู้ถูกฟ้องคดีออกจากความเป็นนักเรียนดุริยางค์ทหารบกเพราะถูกถอนทะเบียนจากความเป็นนักเรียนดุริยางค์ทหารบกหรือถูกไล่ออก ผู้ถูกฟ้องคดีต้องชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี นั้น เมื่อปรากฏว่าต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีถูกถอนทะเบียนจากความเป็นนักเรียนดุริยางค์ทหารบกตามคำสั่งลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ เนื่องจากขาดการศึกษาหรือละทิ้งหน้าที่ตั้งแต่ ๑๕ วันขึ้นไป อันเป็นการผิดสัญญาข้างต้น สิทธิเรียกร้องของผู้ฟ้องคดีที่จะเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายตามสัญญาที่ได้ทำไว้จึงเกิดขึ้นและอาจบังคับตามสิทธิเรียกร้องได้ตั้งแต่ในวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ เป็นต้นไป เมื่อผู้ฟ้องคดีนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ ๑๘

พฤษภาคม ๒๕๔๘ จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีหนึ่งปีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

(คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่วินิจฉัยในแนวทางเดียวกัน ได้แก่ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๔๕/๒๕๔๙)

ข้อสังเกต คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๐๓/๒๕๔๙ ไม่ได้วินิจฉัยโดยระบุชัดเจนว่า วันใดเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ได้วินิจฉัยโดยระบุว่า สิทธิเรียกร้องของผู้ฟ้องคดีที่จะเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายนั้น เกิดขึ้นตั้งแต่วันใด และการที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องหลังจากพ้นกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันดังกล่าวเป็นการฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี

(๓) กรณีที่ถือว่าเหตุแห่งการฟ้องคดีเกิดขึ้นในวันที่ผู้รับทุนพ้นสภาพจากการเป็นนิสิตหรือนักศึกษา

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๓๗/๒๕๔๙ กรณีที่สัญญาการรับทุนของกรมที่ดินเพื่อศึกษาวิชาในต่างประเทศ ระหว่างกรมที่ดิน (ผู้ฟ้องคดี) กับผู้รับทุน (ผู้ถูกฟ้องคดี) มีวัตถุแห่งสัญญาคือการให้ผู้ถูกฟ้องคดีกลับมารับราชการตามระยะเวลาที่กำหนดในสัญญาอันเป็นบริการสาธารณะของรัฐ จึงเป็นสัญญาทางปกครอง การที่ผู้ถูกฟ้องคดีพ้นสภาพการเป็นนิสิตก่อนสำเร็จการศึกษาตามหลักสูตรเมื่อวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๓๑ เนื่องจากมีผลการศึกษาต่ำกว่ามาตรฐาน อันเป็นการกระทำผิดสัญญาการรับทุนการศึกษา ถือว่าเหตุแห่งการฟ้องคดีเพื่อเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ทุนการศึกษาให้แก่ผู้ฟ้องคดีเกิดขึ้นในวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีพ้นสภาพจากการเป็นนิสิตคือวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๓๑ การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๘ จึงพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

(คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่วินิจฉัยในแนวทางเดียวกัน ได้แก่ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๒๒/๒๕๔๙)

ข้อสังเกต คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๓๗/๒๕๔๙ ศาลวินิจฉัยว่าเป็นการฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาในการฟ้องคดีโดยพิจารณาจากวันที่เหตุแห่งการฟ้องคดีเกิดขึ้น จึงไม่ได้วินิจฉัยว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีเมื่อใด

(๔) กรณีที่ถือว่าผู้ให้ทุนรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีในวันที่เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานผู้ให้ทุนได้รับหนังสือขอเบิกเงินทุนการศึกษาจากมหาวิทยาลัยซึ่งมีการแนบรายชื่อนิสิตตามโครงการของผู้ให้ทุนที่ไม่มีสิทธิได้รับทุนต่อไปเพราะถูกสั่งให้พ้นสภาพการเป็นนักศึกษาโดยมีรายชื่อของผู้รับทุนรวมอยู่ด้วย

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๙๑/๒๕๔๙ กรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีทำสัญญารับทุนเพื่อศึกษาในประเทศกับกรมที่ดิน (ผู้ฟ้องคดี) เพื่อเข้าศึกษาในภาควิชาวิศวกรรมสำรวจ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย แต่ระหว่างการศึกษา มหาวิทยาลัยได้มีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีพ้นสภาพการเป็นนิสิตเนื่องจากมีผลการศึกษาต่ำกว่าเกณฑ์ที่กำหนด อันถือเป็นการผิดสัญญา นั้น แม้จะไม่ปรากฏว่ามหาวิทยาลัยได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบว่าผู้ถูกฟ้องคดีพ้นสภาพการเป็นนักศึกษาเมื่อใด แต่เมื่อปรากฏว่ามหาวิทยาลัยได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๓ กรกฎาคม ๒๕๔๓ ถึงอธิบดีของผู้ฟ้องคดี เพื่อขอเบิกเงินทุนของผู้ฟ้องคดีให้กับนิสิตโครงการพัฒนากรมที่ดิน โดยได้แนบเอกสารรายชื่อนิสิตที่ไม่มีสิทธิรับทุนต่อไปเนื่องจากพ้นสภาพจากการเป็นนิสิต (Retired) ซึ่งมีรายชื่อของผู้ถูกฟ้องคดีรวมอยู่ด้วยมาพร้อมกับหนังสือดังกล่าว โดยเจ้าหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือเมื่อวันที่ ๑๙ กรกฎาคม ๒๕๔๓ จึงถือว่าวันที่เจ้าหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือข้างต้นเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีเพื่อเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ทุน ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองในวันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๔๘ จึงเป็นการฟ้องคดีเมื่อพ้นระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

(คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่วินิจฉัยในแนวทางเดียวกัน ได้แก่ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๒๓/๒๕๔๙ และที่ ๒๙๙/๒๕๔๙)

(๕) กรณีที่ถือว่าผู้ให้ทุนรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ครบกำหนดให้ผู้รับทุนมารายงานตัวเพื่อเข้าศึกษาในสถานศึกษา แต่ผู้รับทุนไม่มารายงานตัวในเวลาที่กำหนด

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๒๖/๒๕๔๘ กรณีที่กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (ผู้ฟ้องคดี) ซึ่งเป็นหน่วยงานผู้ให้ทุนการศึกษาเห็นว่า ผู้รับทุนที่ไปศึกษาต่อยังต่างประเทศไม่สามารถศึกษาต่อจนจบการศึกษาในระดับปริญญาโทและเอกได้ จึงได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๘ มีนาคม ๒๕๔๖ แจ้งให้ผู้รับทุนเดินทางกลับประเทศไทยเพื่อรายงานตัวเข้ารับการศึกษาในสถานศึกษาภายในประเทศภายในวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๔๖ แต่ผู้รับทุนไม่มารายงานตัวเพื่อเข้ารับการศึกษาในเวลาที่กำหนด นั้น ศาลถือว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีเพื่อเรียกให้ผู้รับทุนชดใช้ทุนพร้อมเบี้ยปรับตามสัญญาตั้งแต่วันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๔๖ อันเป็นวันที่ผู้รับทุนผิดสัญญาดังกล่าวเป็นอย่างช้า การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองในวันที่ ๑๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๘ จึงเป็นการฟ้องคดีเมื่อพ้นระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

(๖) กรณีที่ถือว่าระยะเวลาในการฟ้องคดีเริ่มนับใหม่ตั้งแต่วันที่ผู้รับทุนซึ่งประพฤติผิดสัญญาการรับทุนได้มีหนังสือขอกลับเข้ารับราชการเพื่อชดใช้ทุนอันเป็นการรับสภาพหนี้ตามสิทธิเรียกร้องที่ผู้ให้ทุนมีอยู่

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๘/๒๕๔๙ กรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นนักเรียนทุนตามสัญญาการรับทุน ก.พ. เพื่อศึกษาวิชาในต่างประเทศกับสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ผู้ฟ้องคดี) ไม่ยื่นเรื่องขอขยายเวลาศึกษาต่อเมื่อสิ้นสุดเวลาในการศึกษา และไม่รายงานความก้าวหน้าในการศึกษาตามระเบียบของทางราชการ อันเป็นการประพฤติผิดสัญญา ผู้ฟ้องคดีจึงมีมติให้ยุติการศึกษาและให้เดินทางกลับประเทศไทยเพื่อรายงานตัวเข้าปฏิบัติราชการชดใช้ทุน แต่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่รายงานตัวเข้าปฏิบัติราชการภายในเวลาที่กำหนด ผู้ฟ้องคดีจึงได้ทวงถามให้ชดใช้ทุนการศึกษาและเบี้ยปรับ นั้น เมื่อปรากฏว่าภายหลังจากที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๔๔ เรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ทุนพร้อมเบี้ยปรับแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๔๔ ถึงผู้ฟ้องคดีเพื่อขอเข้าปฏิบัติราชการชดใช้ทุน อันถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีรับสภาพหนี้ต่อผู้ฟ้องคดีตามสิทธิเรียกร้องที่ผู้ฟ้องคดีมีอยู่ ซึ่งแม้จะมีผลทำให้ระยะเวลาในการฟ้องคดีสะดุดหยุดลงตามมาตรา ๑๙๓/๑๔ (๑)[๗๘] ประกอบกับมาตรา ๑๙๓/๑๕[๗๙] แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และทำให้ระยะเวลาในการฟ้องคดีเริ่มนับใหม่ตั้งแต่วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีหนังสือขอเข้ารับราชการเพื่อชดใช้ทุนอันเป็นการรับสภาพหนี้ดังกล่าวก็ตาม แต่เมื่อผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลในวันที่ ๘ กรกฎาคม ๒๕๔๖ จึงเป็นการฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

[๗๘-๗๙] ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๑๙๓/๑๔ อายุความย่อมสะดุดหยุดลงในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) ลูกหนี้รับสภาพหนี้ต่อเจ้าหนี้ตามสิทธิเรียกร้องโดยทำเป็นหนังสือรับสภาพหนี้ให้ ชำระหนี้ให้บางส่วน ชำระดอกเบี้ย ให้ประกัน หรือกระทำการใดๆ อันปราศจากข้อสงสัยแสดงให้เห็นเป็นปริยายว่ายอมรับสภาพหนี้ตามสิทธิเรียกร้อง

ฯลฯ ฯลฯ

มาตรา ๑๙๓/๑๕ เมื่ออายุความสะดุดหยุดลงแล้ว ระยะเวลาที่ล่วงไปก่อนนั้นไม่นับเข้าในอายุความ เมื่อเหตุที่ทำให้อายุความสะดุดหยุดลงสิ้นสุดเวลาใด ให้เริ่มนับอายุความใหม่ตั้งแต่เวลานั้น

(๗) กรณีที่ถือว่าผู้ให้ทุนรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีในวันที่ผู้ให้ทุนมีมติให้ผู้รับทุนพ้นสภาพจากการเป็นนักศึกษาตามโครงการของผู้ให้ทุน แต่เมื่อผู้รับทุนมีหนังสือขอผ่อนผันการชดใช้ทุน จึงต้องเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีใหม่นับแต่วันถัดจากวันที่ผู้รับทุนมีหนังสือดังกล่าว เนื่องจากถือว่าการขอผ่อนผันการชดใช้ทุนเป็นการรับสภาพหนี้ที่มีผลทำให้อายุความเดิมสะดุดหยุดลง

: คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๔๘/๒๕๔๙ กรณีที่สถาบันส่งเสริมการสอนวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีฟ้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ทุนพร้อมทั้งดอกเบี้ยตามสัญญาให้ทุนการศึกษาในโครงการส่งเสริมการผลิตครูที่มีความสามารถพิเศษทางวิทยาศาสตร์และคณิตศาสตร์ (สควค.) ระดับอุดมศึกษา เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีกระทำผิดสัญญาและถูกให้พ้นสภาพจากการเป็นนักศึกษาในโครงการดังกล่าวด้วยเหตุไม่ตั้งใจศึกษาทั้งที่มีศักยภาพเพียงพอ และไม่มีความซื่อสัตย์สุจริตโดยได้เปลี่ยนแปลงสาขาวิชาเอกให้แตกต่างไปจากที่กำหนดไว้ในสัญญาโดยไม่ได้รับความยินยอมจากผู้ฟ้องคดี อันเป็นการจงใจทุจริตเพื่อให้พ้นจากสภาพการเป็นนักศึกษาในโครงการ สควค. ดังกล่าว นั้น เมื่อปรากฏว่าคณะอนุกรรมการส่งเสริมการผลิตครูที่มีความสามารถพิเศษทางวิทยาศาสตร์และคณิตศาสตร์ระดับอุดมศึกษาระดับประเทศ ได้มีมติให้ผู้ถูกฟ้องคดีพ้นจากสภาพการเป็นนักศึกษาในโครงการ สควค. โดยต้องชดใช้ทุนคืนให้แก่ผู้ฟ้องคดีเมื่อวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๔๔ วันดังกล่าวจึงเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แต่เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๓ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ ขอผ่อนผันการชดใช้ทุนการศึกษาต่อผู้ฟ้องคดี ซึ่งมีลักษณะเป็นการรับสภาพหนี้อันมีผลทำให้อายุความสะดุดหยุดลงตามมาตรา ๑๙๓/๑๔ (๑)[๙๐] แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงต้องเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีใหม่ในวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ การที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดีต่อศาลเมื่อวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๔๕ จึงเป็นการฟ้องคดีภายในกำหนดระยะเวลาหนึ่งปีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

๓.๔) การนับระยะเวลาการฟ้องคดีกรณีฟ้องเรียกให้ผู้สำเร็จการศึกษาชดใช้เงินตามสัญญาอันเนื่องมาจากผู้สำเร็จการศึกษาไม่ไปรายงานตัวเพื่อเลือกสถานที่ปฏิบัติราชการตามสัญญา

กรณีนี้ศาลได้วินิจฉัยว่า เมื่อไม่ปรากฏว่าหน่วยงานทางปกครองคู่สัญญาซึ่งเป็นผู้ฟ้องคดีรู้ว่าผู้สำเร็จการศึกษาไม่ไปรายงานตัวเมื่อใด ถือว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุ

---

[๙๐] อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๗๘-๗๙ หน้า ๑๙๑

แห่งการฟ้องคดีอย่างช้าที่สุดในวันที่ได้มีหนังสือเรียกให้ผู้สำเร็จการศึกษาชดใช้เงินตามสัญญา โดยปรากฏตามคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด ดังต่อไปนี้

- การที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ไปรายงานตัวตามกำหนดเวลาเพื่อเลือกสถานที่ปฏิบัติงานหลังจากจบการศึกษาตามสัญญาการเป็นนักศึกษา ถือว่ามีการกระทำผิดสัญญาและมีเหตุแห่งการฟ้องคดีเกิดขึ้นแล้ว โดยวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีไม่ไปรายงานตัวเป็นวันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่เมื่อไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีรู้ถึงกรณีดังกล่าวเมื่อใด ถือว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีอย่างช้าที่สุดในวันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้เงินตามสัญญา

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๗/๒๕๔๘ สัญญาการเป็นนักศึกษาเพื่อศึกษาวิชาเภสัชศาสตร์ (มหาวิทยาลัยมหิดล) กำหนดว่า หลังสำเร็จการศึกษาผู้ถูกฟ้องคดียินยอมปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการพิจารณาจัดสรรนักศึกษาวิชาเภสัชศาสตร์ผู้สำเร็จการศึกษาไปปฏิบัติงานในส่วนราชการหรือองค์การของรัฐ ซึ่งเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีสำเร็จการศึกษาแล้ว คณะกรรมการดังกล่าวได้จัดสรรให้ผู้ถูกฟ้องคดีปฏิบัติงานที่กระทรวงสาธารณสุข โดยกำหนดให้ไปรายงานตัวเพื่อเลือกสถานที่ปฏิบัติงานในวันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๔๓ แต่เมื่อถึงกำหนดดังกล่าวผู้ถูกฟ้องคดีไม่ไปรายงานตัว จึงถือว่าได้มีการกระทำผิดสัญญาและมีเหตุแห่งการฟ้องคดีเพื่อเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้เงินตามสัญญาเกิดขึ้นแล้ว กระทรวงสาธารณสุขจึงมีหนังสือแจ้งคณะเภสัชศาสตร์ทราบ จากนั้นคณะเภสัชศาสตร์ได้มีหนังสือแจ้งให้มหาวิทยาลัยมหิดลซึ่งเป็นผู้ฟ้องคดีทราบเพื่อติดตามให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้เงิน ถือว่าวันที่ผู้ฟ้องคดีทราบว่าผู้ถูกฟ้องคดีไม่ไปรายงานตัวเลือกสถานที่ปฏิบัติงานเป็นวันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี เมื่อไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือของคณะเภสัชศาสตร์เมื่อใด โดยปรากฏเพียงผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๔๔ เรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้เงินให้แก่ผู้ฟ้องคดีภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีเพิกเฉยไม่ชำระเงิน จึงถือว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีอย่างช้าที่สุดในวันที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้เงิน ซึ่งผู้ฟ้องคดีต้องใช้สิทธิฟ้องคดีภายในกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันดังกล่าว แต่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลเมื่อวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๔๖ จึงเป็นการฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ การที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าวันถัดจากวันที่ครบกำหนดตามหนังสือแจ้งให้ชดใช้เงินเป็นวันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีนั้น หนังสือดังกล่าวเป็นการแจ้งเตือนให้ชดใช้เงินตามสัญญาไม่ทำให้กำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีที่เริ่มต้นนับมาแล้วสะดุดหยุดลง และสำหรับกรณีการกล่าวอ้างว่าสิทธิในการฟ้องคดีมีอายุความสิบปีตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เมื่อศาลปกครองเปิดทำการแล้วสิทธิในการฟ้องคดี

ดังกล่าวที่มีอยู่ก่อนน่าจะได้รับการคุ้มครองสิบปีนับแต่วันที่มีเหตุแห่งการฟ้องคดี ไม่ใช่หนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ นั้น มาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เป็นบทบัญญัติของกฎหมายที่บัญญัติให้สิทธิแก่ผู้ฟ้องคดีในการยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครอง โดยต้องยื่นฟ้องภายในระยะเวลาที่กำหนด หากผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ต้องยื่นฟ้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี เว้นแต่ศาลเห็นว่าคดีที่ยื่นฟ้องนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่น ศาลจะรับไว้พิจารณาก็ได้ตามข้อ ๓๐ วรรคสอง ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีรู้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีโต้แย้งสิทธิตามสัญญาที่ทำไว้ต่อผู้ฟ้องคดีโดยไม่ยินยอมเข้ารับราชการ หรือทำงานชดใช้ตามสัญญาการเป็นนักศึกษา ผู้ฟ้องคดีชอบที่จะฟ้องคดีภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุดังกล่าวแล้ว

(คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่วินิจฉัยในแนวทางเดียวกัน ได้แก่ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๑/๒๕๔๘, ที่ ๗๙/๒๕๔๘, ที่ ๘๐/๒๕๔๘, ที่ ๘๑/๒๕๔๘, ที่ ๘๒/๒๕๔๘, ที่ ๙๐/๒๕๔๘, ที่ ๙๑/๒๕๔๘, ที่ ๙๒/๒๕๔๘, ที่ ๙๓/๒๕๔๘, ที่ ๙๘/๒๕๔๘, ที่ ๙๙/๒๕๔๘, ที่ ๑๐๓/๒๕๔๘, ที่ ๑๐๔/๒๕๔๘, ที่ ๑๐๕/๒๕๔๘, ที่ ๑๐๖/๒๕๔๘, ที่ ๑๐๗/๒๕๔๘ , ที่ ๑๑๖/๒๕๔๘, ที่ ๑๑๘/๒๕๔๘, ที่ ๑๕๖/๒๕๔๘ และที่ ๑๕๗/๒๕๔๘)

กรณีข้างต้น หากปรากฏวันที่ที่หน่วยงานทางปกครอง (ผู้ฟ้องคดี) ซึ่งเป็นคู่สัญญาทราบว่าผู้ถูกฟ้องคดีไม่มารายงานตัวเพื่อเลือกสถานที่ปฏิบัติงาน ระยะเวลาการฟ้องคดีจะเริ่มนับตั้งแต่วันที่หน่วยงานในสังกัดของผู้ฟ้องคดีได้รับรายงานการไม่มารายงานตัวดังกล่าว ซึ่งถือเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี เช่น คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๑๓/๒๕๔๘, ที่ ๒๑๔/๒๕๔๘, ที่ ๒๑๕/๒๕๔๘, ที่ ๒๑๖/๒๕๔๘, ที่ ๒๒๒/๒๕๔๘, ที่ ๒๒๓/๒๕๔๘, ที่๒๒๔/๒๕๔๘, ที่ ๒๒๕/๒๕๔๘, ที่ ๒๒๖/๒๕๔๘, ที่ ๒๔๑/๒๕๔๘, ที่ ๒๔๒/๒๕๔๘, ที่ ๒๔๓/๒๕๔๘, ที่ ๒๙๕/๒๕๔๘, ที่ ๓๐๘/๒๕๔๘ และที่ ๓๐๙/๒๕๔๘ เป็นต้น

นอกจากนั้น หากเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นคู่สัญญาได้รับรายงานการไม่มารายงานตัวเพื่อปฏิบัติงานโดยตรง ศาลวินิจฉัยว่า วันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีเริ่มนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งการไม่มารายงานตัวดังกล่าว เช่น คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๖๒/๒๕๔๘ และที่ ๒๗๙/๒๕๔๘

หมายเหตุ *มาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ซึ่งบัญญัติให้ฟ้องคดีภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ซึ่งเป็นกำหนดเวลาที่สั้นกว่าอายุความที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เคยมีผู้โต้แย้ง*

ว่าเป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ เพราะเป็นการจำกัดสิทธิของบุคคลในการฟ้องคดีซึ่งเป็นสิทธิที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองและคุ้มครองไว้ตามมาตรา ๔ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๖๒ เป็นบทบัญญัติที่ย่นอายุความตามที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน โดยไม่มีกฎหมายกำหนดให้อำนาจไว้ เป็นบทบัญญัติอันใช้บังคับมิได้ตามมาตรา ๖ แห่งรัฐธรรมนูญ กรณีดังกล่าวศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๖๕ - ๘๒/๒๕๔๗ ลงวันที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ วินิจฉัยไว้แล้วว่า แม้มาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ จะเป็นบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิในการฟ้องคดีโดยใช้ระยะเวลาเป็นเงื่อนไขในการจำกัดสิทธิ แต่ก็เป็นการจำกัดสิทธิในการฟ้องคดีเท่าที่จำเป็นและไม่ได้กระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญแห่งสิทธิในการฟ้องคดี เนื่องจากสิทธิในการฟ้องคดียังคงมีอยู่ และการที่กำหนดระยะเวลาในการฟ้องคดีภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มีเหตุแห่งการฟ้องคดี ก็เพื่อประโยชน์ในการแสวงหาพยานหลักฐาน ซึ่งหากกำหนดระยะเวลาในการฟ้องคดีให้ช้าออกไป อาจทำให้พยานหลักฐานบางส่วนขาดหายไป ประกอบกับบทบัญญัติมาตรา ๕๑ ไม่ได้มุ่งหมายจะบังคับกับกรณีหนึ่งกรณีใด หรือบุคคลหนึ่งบุคคลใดเป็นการเฉพาะเจาะจง แต่เป็นบทบัญญัติที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไป บทบัญญัติมาตราดังกล่าวจึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๖๒ (คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่วินิจฉัยโดยได้อ้างอิงคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญข้างต้น เช่น คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๒/๒๕๔๘ และที่ ๙๔/๒๕๔๘)

๓.๕) การนับระยะเวลาการฟ้องคดีกรณีฟ้องเรียกให้ผู้ลาศึกษาชดใช้ทุนอันเนื่องมาจากผู้ลาศึกษาไม่จบการศึกษาและมารายงานตัวเพื่อปฏิบัติราชการตามสัญญาล่าช้า

- กรณีที่ผู้ลาศึกษา (ผู้ถูกฟ้องคดี) มารายงานตัวเพื่อกลับเข้ารับราชการล่าช้ากว่าระยะเวลาที่กำหนดไว้ในสัญญาลาศึกษา ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นหน่วยงานผู้อนุญาตให้ลาศึกษาและเป็นหน่วยงานต้นสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีจึงดำเนินการสอบสวนความผิดทางวินัยและมีคำสั่งลงโทษไล่ผู้ถูกฟ้องคดีออกจากราชการ ถือว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีเพื่อให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ทุนนับแต่วันที่มีคำสั่งดังกล่าว

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๕๗/๒๕๔๘ กรณีที่ผู้ลาศึกษา (ผู้ถูกฟ้องคดี) เป็นข้าราชการในตำแหน่งอาจารย์ ๔ ทำสัญญาลาศึกษาหรือฝึกอบรม ณ ต่างประเทศกับมหาวิทยาลัยมหาสารคาม (ผู้ฟ้องคดี) ต่อมาเมื่อครบกำหนดตามสัญญาในวันที่ ๓๐ กันยายน

๒๕๔๒ ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้ไปรายงานตัวเพื่อกลับเข้ารับราชการภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันดังกล่าวตามที่กำหนดไว้ในสัญญา แต่ได้มารายงานตัวต่อผู้ฟ้องคดีเมื่อวันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๔๓ และผู้ฟ้องคดีได้ทราบว่าผู้ถูกฟ้องคดีไม่สำเร็จการศึกษา จึงได้ดำเนินการสอบสวนความผิดทางวินัย ซึ่งต่อมาผู้ฟ้องคดีได้มีคำสั่งลงวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๔๓ ลงโทษไล่ผู้ถูกฟ้องคดีออกจากราชการเนื่องจากกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงฐานละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อกันเกิน ๑๕ วัน โดยไม่มีเหตุอันสมควรและรายงานเท็จต่อผู้บังคับบัญชา นั้น ถือว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องเพื่อเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ทุนพร้อมเบี้ยปรับตามสัญญาลาศึกษานับแต่วันที่มีคำสั่งดังกล่าว เมื่อคดีนี้เกิดขึ้นก่อนที่ศาลปกครองเปิดทำการและผู้ฟ้องคดีไม่ได้นำคดีไปยื่นฟ้องต่อศาลยุติธรรมซึ่งเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาอยู่ในขณะนั้น อีกทั้งเมื่อศาลปกครองเปิดทำการในวันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๔๔ ผู้ฟ้องคดีก็ไม่ได้นำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลปกครองภายในกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันดังกล่าวตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๕๔/๒๕๔๕ (ประชุมใหญ่) การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๔๖ จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

(คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่วินิจฉัยในแนวทางเดียวกัน ได้แก่ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๙๘/๒๕๔๙)

๓.๖) การนับระยะเวลาการฟ้องคดีกรณีฟ้องเรียกให้ผู้รับทุนชดใช้ทุนคืนอันเนื่องมาจากผู้รับทุนปฏิบัติราชการชดใช้ทุนไม่ครบกำหนดระยะเวลาตามสัญญา

จากแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดอาจสรุปได้ว่า สาเหตุที่ผู้รับทุนปฏิบัติราชการชดใช้ทุนไม่ครบกำหนดตามสัญญา เกิดจากกรณีที่ผู้รับทุนถูกลงโทษไล่ออกจากราชการหรือปลดออกจากราชการ และกรณีการลาออกจากราชการ ซึ่งในแต่ละกรณีศาลได้วินิจฉัยเกี่ยวกับวันที่ผู้รับทุนรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ดังนี้

(๑) กรณีผู้รับทุนถูกไล่ออกจากราชการหรือปลดออกจากราชการ

การปฏิบัติราชการไม่ครบกำหนดตามสัญญาสำหรับกรณีนี้ ศาลปกครองสูงสุดมีแนวคำวินิจฉัยเกี่ยวกับการนับระยะเวลาการฟ้องคดีเป็น ๒ แนวทาง ดังนี้

(๑.๑) กรณีที่ถือว่าผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ให้ทุนรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ระบุให้ผู้รับทุนพ้นจากราชการตามคำสั่งปลดผู้รับทุนออกจากราชการ

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๙๖๑/๒๕๔๗ กรณีที่ผู้รับทุน (ผู้ถูกฟ้องคดี) ทำสัญญาเกี่ยวกับข้าราชการที่ไปศึกษาหรือฝึกอบรม ณ ต่างประเทศ และสัญญาอนุญาตให้ข้าราชการไปศึกษา ฝึกอบรม หรือปฏิบัติการวิจัย ณ ต่างประเทศ กับมหาวิทยาลัยอุบลราชธานี (ผู้ฟ้องคดี) ต่อมาผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือของกรมวิเทศสหการ แจ้งว่า รัฐบาลของประเทศที่ผู้ถูกฟ้องคดีไปศึกษาได้ยุติการให้ทุนการศึกษาแก่ผู้ถูกฟ้องคดีแล้วเนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีไม่สามารถศึกษาให้สำเร็จตามเวลาที่กำหนด และได้ให้ผู้ถูกฟ้องคดีเดินทางกลับเพื่อมารายงานตัวกลับเข้าปฏิบัติราชการ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้เดินทางกลับในทันทีและไม่ได้มารายงานตัวเพื่อเข้ารับราชการตามสัญญา ผู้ฟ้องคดีจึงมีคำสั่งลงวันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ ปลดผู้ถูกฟ้องคดีออกจากราชการตั้งแต่วันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๔๕ เนื่องจากขาดราชการติดต่อกันเกิน ๑๕ วัน โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร นั้น กรณีดังกล่าว เนื่องจากตามสัญญาข้างต้นได้ระบุไว้แต่เพียงให้ผู้ถูกฟ้องคดีต้องรีบเดินทางกลับเพื่อรายงานตัวต่อผู้ฟ้องคดีโดยไม่ชักช้าโดยไม่ได้ระบุระยะเวลาที่ชัดเจนไว้ จึงไม่มีกำหนดเวลาที่แน่นอนว่าผู้ถูกฟ้องคดีจะมารายงานตัวและเข้ารับราชการในวันใด ถือว่าเหตุแห่งการฟ้องคดีเพื่อเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้เงินพร้อมเบี้ยปรับตามสัญญายังไม่เกิดขึ้น แต่ต่อมาเมื่อปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีมีคำสั่งลงวันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ สั่งปลดผู้ถูกฟ้องคดีออกจากราชการตั้งแต่วันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๔๕ เป็นต้นไป ซึ่งตามคำสั่งดังกล่าวเป็นที่แน่ชัดว่าผู้ถูกฟ้องคดีไม่สามารถกลับเข้ารับราชการตามสัญญาได้อีกต่อไป จึงถือว่าวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๔๕ เป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดีในวันที่ ๑ กันยายน ๒๕๔๖ จึงเป็นการฟ้องคดีภายในระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

(คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่วินิจฉัยในแนวทางเดียวกัน ได้แก่ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๔๑/๒๕๔๙)

(๑.๒) กรณีที่ถือว่าผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ให้ทุนรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตั้งแต่วันที่มีคำสั่งปลดหรือไล่ผู้รับทุนออกจากราชการ

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๕๓/๒๕๔๘ กรณีที่กองทัพเรือ (ผู้ฟ้องคดี) ซึ่งเป็นผู้ให้ทุนฟ้องว่าผู้รับทุนผิดสัญญาเนื่องจากถูกปลดออกจากราชการกรณีกระทำผิดฐานหนีราชการทหารในเวลาประจำการตามคำสั่งของผู้ฟ้องคดีลงวันที่ ๒๓ กันยายน ๒๕๔๑ นั้น ผู้ฟ้องคดีต้องยื่นฟ้องคดีภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี

เมื่อผู้ฟ้องคดีมีคำสั่งปลดผู้รับทุนออกจากราชการตามคำสั่งลงวันที่ ๒๓ กันยายน ๒๕๔๑ จึงถือว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีนับแต่วันดังกล่าว แม้ขณะนั้นอายุความการฟ้องร้องบังคับคดีจะเป็นไปตามมาตรา ๑๙๓/๓๐[๙๑] แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ก็ตาม แต่เมื่อผู้ฟ้องคดีมิได้นำคดีไปฟ้องต่อศาลยุติธรรม จนกระทั่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๔๒ และศาลปกครองได้เปิดทำการในวันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๔๔ แล้ว เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรมผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ศาลปกครองเปิดทำการ กล่าวคือ ต้องฟ้องภายในวันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๔๕ ทั้งนี้ ตามนัยคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๕๔/๒๕๔๕ ซึ่งวินิจฉัยโดยที่ประชุมใหญ่ แต่เมื่อผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ ๓๐ มกราคม ๒๕๔๖ จึงเป็นคำฟ้องที่ยื่นเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ศาลปกครองจึงไม่อาจรับคำฟ้องไว้พิจารณาได้ตามข้อ ๓๐ วรรคสอง ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓

(คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่วินิจฉัยในแนวทางเดียวกัน ได้แก่ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๙๑/๒๕๔๘, ที่ ๙๔๔/๒๕๔๘ และที่ ๖๒๔/๒๕๔๙)

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๑๗/๒๕๔๙ กรณีที่มหาวิทยาลัยมหิดล (ผู้ฟ้องคดี) ซึ่งเป็นผู้ให้ทุนการศึกษาตามสัญญาของข้าราชการที่ไปศึกษาหรือฝึกอบรม ณ ต่างประเทศ มีคำสั่งให้ผู้รับทุน (ผู้ถูกฟ้องคดี) กลับมารับราชการเนื่องจากประพฤติและปฏิบัติตนไม่เหมาะสมกับการเป็นนักเรียนทุนของรัฐบาล ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีได้มารายงานตัวเพื่อกลับเข้ารับราชการแล้ว แต่ผู้ฟ้องคดีมีคำสั่งไล่ผู้ถูกฟ้องคดีออกจากราชการเนื่องจากขาดราชการติดต่อในคราวเดียวกันเป็นเวลาเกินกว่า ๑๕ วัน นั้น ผู้ฟ้องคดีจะต้องยื่นฟ้องให้ผู้ถูกฟ้องคดีรับผิดตามสัญญาภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ เมื่อปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้มีคำสั่งลงวันที่ ๒๘ กรกฎาคม ๒๕๔๑ ไล่ผู้ถูกฟ้องคดีออกจากราชการโดยให้มีผลย้อนหลังไปถึงวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๔๑ ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิเรียกร้องให้ผู้ถูกฟ้องคดีและผู้ค้ำประกันชดใช้เงินตามสัญญานับแต่วันที่ไล่ผู้ถูกฟ้องคดีออกจากราชการ อันถือว่าเป็นวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีผิดสัญญาข้างต้น จึงต้องถือว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ ๒๘ กรกฎาคม ๒๕๔๑ การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีนี้มายื่นฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๔๔ จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี

---

[๙๑] อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๗๐ หน้า ๑๗๓

(คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่วินิจฉัยในแนวทางเดียวกัน ได้แก่ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๕๖/๒๕๔๘, ๘๗/๒๕๔๙ และที่ ๒๑๑/๒๕๔๙)

(๒) กรณีลาออกจากราชการ

สำหรับกรณีผู้รับทุนปฏิบัติราชการชดใช้ทุนไม่ครบกำหนดระยะเวลาตามสัญญาอันเนื่องมาจากผู้รับทุนลาออกจากราชการก่อนนั้น มีแนวคำวินิจฉัยของศาลเกี่ยวกับวันเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีเพื่อเรียกให้ผู้รับทุนชดใช้เงินตามสัญญาอยู่ ๘ แนวทาง ได้แก่

(๒.๑) กรณีที่ถือว่าผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ให้ทุนรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ผู้รับทุนมีหนังสือขอลาออกจากราชการ

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๒๐/๒๕๔๙ กรณีที่มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา (ผู้ฟ้องคดี) ยื่นฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นผู้รับทุนตามสัญญารับเงินอุดหนุนการศึกษาของอาจารย์อัตราจ้าง ลูกจ้างประจำและลูกจ้างชั่วคราว รวมทั้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ซึ่งเป็นผู้ค้ำประกันการปฏิบัติตามสัญญาดังกล่าว เพื่อเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามชดใช้เงินกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ผ่านเกณฑ์การประเมินผลการปฏิบัติงาน และได้แจ้งลาออกจากการเป็นอาจารย์ตามบันทึกลงวันที่ ๒ มกราคม ๒๕๔๖ โดยไม่ได้มาปฏิบัติงานอีก นั้น วันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีคือวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่สามารถอยู่ปฏิบัติงาน ณ สถาบันของผู้ฟ้องคดีเพราะการลาออกเนื่องจากไม่ผ่านเกณฑ์การประเมินของผู้ฟ้องคดี อันได้แก่วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีหนังสือลาออกเมื่อวันที่ ๒ มกราคม ๒๕๔๖ ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามเมื่อวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๔๘ จึงเป็นการฟ้องคดีเมื่อพ้นระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

(๒.๒) กรณีที่ถือว่าผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ให้ทุนรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ผู้ให้ทุนมีคำสั่งอนุญาตให้ผู้รับทุนลาออกจากราชการ

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๙๗๐/๒๕๔๘ การฟ้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้รับทุนชดใช้ทุนพร้อมเบี้ยปรับเนื่องจากปฏิบัติราชการไม่ครบกำหนดเวลาตามสัญญา นั้น เมื่อปรากฏว่าสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (ผู้ฟ้องคดี) ได้มีคำสั่งลงวันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๓๖ อนุญาตให้ผู้ถูกฟ้องคดีลาออกจากราชการโดยให้มีผลตั้งแต่วันที่ ๑๒ ตุลาคม ๒๕๓๖ ถือว่าวันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๓๖ เป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลยุติธรรมเมื่อวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๔๖

จึงเป็นการฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

(คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่วินิจฉัยในแนวทางเดียวกัน ได้แก่ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๙๔๗/๒๕๔๘)

: คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๒๒-อ.๒๒๓/๒๕๔๘

กรณีที่สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ผู้ฟ้องคดี) ฟ้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และที่ ๒ ซึ่งเป็นผู้รับทุนและผู้ค้ำประกันตามสัญญาลาศึกษาต่อต่างประเทศ ชดใช้ทุนพร้อมเบี้ยปรับตามสัญญา นั้น เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ลาออกจากราชการก่อนครบกำหนดระยะเวลาตามสัญญา เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับอนุญาตให้ลาออกจากราชการตั้งแต่วันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๔๓ ตามคำสั่งลงวันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๔๔ วันดังกล่าวจึงถือเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่โดยที่ขณะนั้นศาลปกครองยังไม่เปิดทำการ ผู้ฟ้องคดีจึงต้องยื่นฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม เมื่อปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีมิได้ดำเนินการดังกล่าว แต่กลับนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อพ้นกำหนดเวลา ๑ ปี นับแต่วันที่ศาลปกครองเปิดทำการแล้ว กรณีจึงเป็นการยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ อีกทั้ง การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นำเงินไปชำระหนี้ให้แก่ผู้ฟ้องคดีบางส่วนเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีดังกล่าวแล้วนั้น มิใช่การรับสภาพหนี้อันจะมีผลทำให้ระยะเวลาการฟ้องคดีสะดุดหยุดลงแต่อย่างใด

<u>ข้อสังเกต</u> คำวินิจฉัยในคดีนี้ระบุไม่ชัดเจนว่าวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีได้แก่วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับอนุญาตให้ลาออก (วันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๔๓) หรือได้แก่วันที่ที่ลงในหนังสืออนุญาตให้ลาออก (วันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๔๔)

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๕๒/๒๕๔๙ สัญญาลาไปศึกษาหรือฝึกอบรมภายในประเทศ โดยได้รับเงินเดือนเต็มระหว่างลา และสัญญาของข้าราชการที่ไปศึกษาหรือฝึกอบรม ณ ต่างประเทศ มีลักษณะเป็นสัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ อันเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ซึ่งการยื่นฟ้องเรียกค่าปรับตามสัญญาดังกล่าวจะต้องยื่นฟ้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เมื่อปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้รับทุนการศึกษาได้ลาออกจากราชการตั้งแต่วันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๓๙ และได้รับอนุมัติให้ลาออกตามคำสั่งลงวันที่ ๑๑ ธันวาคม ๒๕๓๙ โดยที่ยังปฏิบัติราชการชดใช้ทุนไม่ครบกำหนดตามสัญญา สิทธิเรียกร้องค่าปรับตามสัญญาของสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข (ผู้ฟ้องคดี) ซึ่งเป็นข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาดังกล่าวจึงเกิดขึ้นตั้งแต่วันที่ ๑๑ ธันวาคม ๒๕๓๙ ผู้ฟ้องคดีจึงชอบ

ที่จะใช้สิทธิฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมซึ่งเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีอยู่ในขณะนั้น แต่เมื่อปรากฏต่อมาว่าในวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๔๔ ผู้ถูกฟ้องคดีได้นำเงินค่าปรับกรณีผิดสัญญาทั้งสองฉบับมาชำระบางส่วนซึ่งไม่เต็มจำนวนที่ต้องชำระ กรณีจึงถือว่าเหตุแห่งการฟ้องคดีเพื่อเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระหนี้ส่วนที่ยังค้างชำระเกิดขึ้นในวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๔๔ ผู้ฟ้องคดีจึงรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีในวันดังกล่าว การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ ๑๓ กันยายน ๒๕๔๕ จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

<u>ข้อสังเกต</u> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๒๒-อ.๒๒๓/๒๕๔๘ วินิจฉัยเกี่ยวกับกรณีที่ผู้รับทุนนำเงินไปชำระหนี้ให้แก่ผู้ให้ทุนบางส่วนเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีแล้วว่า ไม่ใช่การรับสภาพหนี้อันจะมีผลทำให้ระยะเวลาการฟ้องคดีสะดุดหยุดลง แต่คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๕๒/๒๕๔๙ ศาลได้วินิจฉัยแตกต่างออกไป โดยถือว่าการที่ผู้รับทุนได้นำเงินค่าปรับบางส่วนมาชำระ มีผลทำให้เหตุแห่งการฟ้องคดีเพื่อเรียกให้ผู้รับทุนชำระหนี้บางส่วนที่ยังค้างชำระเกิดขึ้นใหม่ในวันที่มีการนำเงินมาชำระหนี้บางส่วน และวันดังกล่าวเป็นวันที่ผู้ให้ทุนรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีเพื่อเรียกให้ชำระหนี้ส่วนที่ยังค้างชำระนั้น (ศาลไม่ได้ระบุชัดเจนว่าเหตุแห่งการฟ้องคดีที่เกิดขึ้นใหม่ข้างต้น เป็นผลมาจากการรับสภาพหนี้หรือเหตุอื่นใด)

อนึ่ง มีบางคำวินิจฉัยซึ่งศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยเกี่ยวกับการเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีโดยไม่ได้ระบุว่าวันที่ผู้รับทุนได้รับอนุญาตให้ลาออกจากราชการเป็นวันที่ผู้ให้ทุนรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี อันเป็นวันเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดี แต่ได้วินิจฉัยว่าวันที่ผู้รับทุนได้รับอนุญาตให้ลาออกจากราชการเป็นวันที่ผู้ให้ทุนอาจบังคับตามสิทธิเรียกร้องให้ผู้รับทุนชดใช้ทุนและเบี้ยปรับตามสัญญาได้ และวันดังกล่าวเป็นวันเริ่มต้นนับระยะเวลาการฟ้องคดี ปรากฏตามคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด ดังนี้

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๗๗/๒๕๔๖ การฟ้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเบี้ยปรับตามสัญญาการเป็นนักศึกษาวิชาทันตแพทยศาสตร์ เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีได้ขอลาออกจากราชการและได้รับอนุมัติให้ลาออกก่อนครบกำหนดเวลาการชดใช้ทุนตามสัญญาที่ทำไว้กับมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ (ผู้ฟ้องคดี) นั้น เมื่อไม่ปรากฏในสัญญาระหว่างผู้ถูกฟ้องคดีกับผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นคู่สัญญาว่าผู้ฟ้องคดีจะใช้สิทธิบังคับเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้เงินเบี้ยปรับตามที่ตกลงได้เมื่อใด กรณีจึงชอบที่จะบังคับได้นับแต่ขณะที่อาจบังคับให้เป็นไปตามสิทธิเรียกร้องได้เป็นต้นไป ซึ่งกรณีนี้ย่อมใช้บังคับได้ต่อเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีไม่ยอมรับราชการต่อไป

โดยการขอลาออกและได้รับอนุมัติให้ลาออกเป็นต้นไป เมื่อผู้ฟ้องคดีอาจบังคับได้ตามสิทธิเรียกร้องแล้ว ผู้ฟ้องคดีชอบที่จะบังคับให้เป็นไปตามสิทธิเรียกร้องโดยการฟ้องคดีต่อศาล อันเป็นการเริ่มต้นนับระยะเวลาในการฟ้องคดีตามที่กฎหมายกำหนด การที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือในภายหลังเพื่อแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีนำเงินมาชำระภายในเวลาที่กำหนด เป็นเรื่องที่ผู้ฟ้องคดีเตือนให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระหนี้ ไม่ทำให้กำหนดระยะเวลาในการฟ้องคดีซึ่งเริ่มนับไปแล้วสะดุดหยุดลง แม้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีจะไม่ยอมชำระหนี้ตามเวลาที่กำหนดในหนังสือทวงถามอันมีผลทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีตกเป็นผู้ผิดนัด แต่การผิดนัดไม่ใช่เงื่อนไขของการใช้สิทธิเรียกร้องในการฟ้องคดีต่อศาล ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีสามารถใช้สิทธิเรียกร้องได้ตั้งแต่วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับอนุมัติให้ลาออกตามคำสั่งลงวันที่ ๒๑ สิงหาคม ๒๕๔๔ โดยอนุญาตให้ลาออกได้ตั้งแต่วันดังกล่าวเป็นต้นไป อายุความในคดีนี้จึงเริ่มนับตั้งแต่วันที่ ๒๑ สิงหาคม ๒๕๔๔ เมื่อผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลเมื่อวันที่ ๒๒ ตุลาคม ๒๕๔๕ จึงเป็นการฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาในการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

(๒.๓) กรณีที่ถือว่าระยะเวลาการฟ้องคดีเริ่มนับตั้งแต่วันถัดจากวันที่คำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัดระบุอนุญาตให้ผู้ถูกฟ้องคดีลาออกจากราชการ ซึ่งเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิฟ้องเรียกค่าปรับตามสัญญาลาศึกษา

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๗๘/๒๕๔๘ กรณีที่ผู้ลาศึกษา (ผู้ถูกฟ้องคดี) ยื่นหนังสือขอลาออกจากราชการก่อนปฏิบัติราชการชดใช้ทุนครบกำหนดตามสัญญาลาศึกษา โดยขอลาออกตั้งแต่วันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๓๖ และผู้ว่าราชการจังหวัดได้อนุมัติในวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๗ ให้ผู้ถูกฟ้องคดีลาออกจากราชการตั้งแต่วันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๓๖ สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข (ผู้ฟ้องคดี) ซึ่งเป็นหน่วยงานต้นสังกัดผู้อนุญาตให้ผู้ถูกฟ้องคดีลาศึกษาจึงมีสิทธิฟ้องเรียกค่าเสียหายและค่าปรับตามสัญญาลาศึกษาจากผู้ถูกฟ้องคดีนับแต่วันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๓๖ แต่โดยที่ขณะนั้นศาลปกครองยังไม่เปิดทำการผู้ฟ้องคดีจึงต้องยื่นฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม เมื่อปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีมิได้ดำเนินการดังกล่าวแต่กลับนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อพ้นกำหนดเวลา ๑ ปี นับแต่วันที่ศาลปกครองเปิดทำการแล้ว แม้อายุความฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมยังไม่ครบกำหนดก็ตาม กรณีจึงเป็นการยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามนัยคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๕๔/๒๕๔๕

(๒.๔) กรณีที่ถือว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ที่ผู้ถูกฟ้องคดีระบุในหนังสือขอลาออกว่าให้มีผลเป็นการขอลาออกจากราชการ

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๗๔/๒๕๔๘ การฟ้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเบี้ยปรับตามสัญญาการเป็นนักศึกษาพยาบาล มหาวิทยาลัยมหิดล เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีได้ขอลาออกจากราชการก่อนครบกำหนดเวลาการชดใช้ทุนตามสัญญาที่ทำไว้กับมหาวิทยาลัยมหิดล (ผู้ฟ้องคดี) ถือว่าวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีขอลาออกจากราชการดังกล่าวเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ ๑๙ มีนาคม ๒๕๔๕ ขอลาออกจากราชการตั้งแต่วันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๔๕ ผู้ฟ้องคดีจึงต้องใช้สิทธิฟ้องคดีภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๔๕ ดังกล่าว มิใช่วันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๔๕ ซึ่งเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีมีคำสั่งอนุญาตให้ผู้ถูกฟ้องคดีลาออกจากราชการ ซึ่งเป็นการออกคำสั่งล่าช้าอันเนื่องมาจากการปฏิบัติงานภายในหน่วยงานของผู้ฟ้องคดีเอง การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลเมื่อวันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๔๖ จึงเป็นการฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งปีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๙๖/๒๕๔๘ กรณีที่กรมทางหลวง (ผู้ฟ้องคดี) ซึ่งเป็นผู้ให้ทุนฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้รับทุนกรณีผิดสัญญาของข้าราชการที่ไปศึกษาหรือฝึกอบรม ณ ต่างประเทศ เนื่องจากได้ลาออกจากราชการก่อนครบกำหนดเวลาปฏิบัติงานชดใช้ทุนตามสัญญาดังกล่าว โดยผู้ถูกฟ้องคดีทำหนังสือขอลาออกจากราชการลงวันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๔๔ เพื่อขอลาออกจากราชการตั้งแต่วันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๔๕ โดยไม่ได้มาปฏิบัติงานอีกตั้งแต่วันดังกล่าว ต่อมาในวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๔๖ ผู้ฟ้องคดีได้มีคำสั่งอนุญาตให้ผู้ถูกฟ้องคดีลาออกจากราชการตั้งแต่วันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๔๕ นั้น เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีได้ยื่นหนังสือขอลาออกจากราชการล่วงหน้าโดยให้มีผลตั้งแต่วันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๔๕ ซึ่งเป็นการรับราชการที่ยังไม่ครบเวลาตามสัญญาฯ จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีโต้แย้งสิทธิตามสัญญาและเกิดสิทธิเรียกร้องที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้แล้วตั้งแต่วันดังกล่าว เมื่อผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๔๕ จึงชอบที่จะนำคดีมาฟ้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการกระทำผิดสัญญาแล้ว การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมายื่นฟ้องเมื่อวันที่ ๗ กรกฎาคม ๒๕๔๗ จึงเป็นการยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีแล้ว

(คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่วินิจฉัยในแนวทางเดียวกัน ได้แก่ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๗๑/๒๕๔๙)

(๒.๕) กรณีที่ถือว่าผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นหน่วยงานต้นสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งว่าผู้ว่าราชการจังหวัดมีคำสั่งอนุญาตให้ผู้ถูกฟ้องคดีลาออกจากราชการ

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๗๔/๒๕๔๗ กรณีการผิดสัญญาลาศึกษาโดยการลาออกจากราชการก่อนครบกำหนดชดใช้ทุนตามสัญญา เป็นเหตุให้ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ลาศึกษาต้องชดใช้เงินคืนแก่ทางราชการแทน นั้น ถือว่าสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข (ผู้ฟ้องคดี) ซึ่งเป็นหน่วยงานต้นสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีเพื่อขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินดังกล่าวนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งจากจังหวัดว่าผู้ว่าราชการจังหวัดได้อนุญาตให้ผู้ลาศึกษาลาออกจากราชการ อันเป็นวันที่มีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญา ไม่ใช่นับแต่วันที่พ้นกำหนดเวลาตามที่ผู้ฟ้องคดีแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้เงินคืน ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งคำสั่งอนุญาตให้ผู้ถูกฟ้องคดีลาออกเมื่อวันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๔๕ แต่นำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองในวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๔๖ จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

(คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่วินิจฉัยในแนวทางเดียวกัน ได้แก่ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๔๐/๒๕๔๙)

(๒.๖) กรณีที่ถือว่าผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ให้ทุนรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตั้งแต่วันที่หน่วยงานซึ่งปฏิบัติหน้าที่แทนผู้ให้ทุนได้ทราบถึงหนังสือของหน่วยงานต้นสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้รับทุนที่แจ้งถึงความประสงค์ขอลาออกจากราชการของผู้รับทุน หรืออย่างช้าที่สุดในวันที่หน่วยงานซึ่งปฏิบัติหน้าที่แทนผู้ให้ทุนได้มีหนังสือแจ้งผลการคำนวณเงินและเบี้ยปรับที่ผู้รับทุนต้องชดใช้ให้หน่วยงานของผู้ให้ทุนทราบ

: คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๕๕/๒๕๔๙ กรณีที่ผู้รับทุน (ผู้ถูกฟ้องคดี) ซึ่งเป็นข้าราชการพลเรือนของมหาวิทยาลัยนเรศวร ทำสัญญารับทุนเพื่อศึกษาต่อในต่างประเทศกับกระทรวงศึกษาธิการ (ผู้ฟ้องคดี) โดยมีข้อสัญญาระบุว่า หลังจากผู้ถูกฟ้องคดีจบการศึกษาแล้วผู้ถูกฟ้องคดีจะเข้ารับราชการในส่วนราชการตามที่ ก.พ. หรือผู้ฟ้องคดีกำหนด ต่อมาหลังจากผู้ถูกฟ้องคดีจบการศึกษาแล้วได้เข้ารับราชการในตำแหน่งอาจารย์ ๕ ของมหาวิทยาลัยนเรศวร แต่หลังจากรับราชการได้ระยะเวลาหนึ่ง ผู้ถูกฟ้องคดีได้ยื่นขอลาออกจากราชการตามหนังสือลงวันที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ ซึ่งมหาวิทยาลัยได้มีหนังสือลงวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ แจ้งถึงความประสงค์ขอลาออกจากราชการของผู้ถูกฟ้องคดีต่อเลขาธิการ ก.พ. และขอความอนุเคราะห์ให้สำนักงาน ก.พ. คำนวณเงินค่าใช้จ่ายของ

ผู้ถูกฟ้องคดีในช่วงเวลาที่รับทุน โดยไม่ปรากฏว่าสำนักงาน ก.พ. ได้รับหนังสือดังกล่าวเมื่อใด ต่อมามหาวิทยาลัยฯ ได้มีคำสั่งลงวันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๔๔ อนุญาตให้ผู้ถูกฟ้องคดีลาออกจากราชการ หลังจากนั้นสำนักงาน ก.พ. ได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๕๔๔ แจ้งเรื่องเงินทุนและเบี้ยปรับที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องชดใช้ให้มหาวิทยาลัยฯ ทราบ โดยที่ในการทำสัญญาข้างต้น สำนักงาน ก.พ. เป็นหน่วยงานที่ปฏิบัติหน้าที่แทนผู้ฟ้องคดีในการดำเนินการต่าง ๆ อันเกี่ยวกับสัญญา ดังนั้น เมื่อไม่ปรากฏว่าสำนักงาน ก.พ. ได้ทราบถึงหนังสือของมหาวิทยาลัยฯ ที่แจ้งถึงความประสงค์ขอลาออกจากราชการของผู้ถูกฟ้องคดีเมื่อใด จึงต้องถือว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีอย่างช้าที่สุดในวันที่สำนักงาน ก.พ. มีหนังสือแจ้งผลการคำนวณเงินและเบี้ยปรับ อันได้แก่วันที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๕๔๔ ดังนั้น แม้สัญญาพิพาทจะได้ทำไว้ก่อนที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ มีผลใช้บังคับ แต่ผู้ฟ้องคดีได้รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีในวันที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๕๔๔ ซึ่งเป็นเวลาภายหลังพระราชบัญญัติดังกล่าวมีผลบังคับใช้ และผู้ฟ้องคดีชอบที่จะใช้สิทธิยื่นฟ้องคดีต่อศาลภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน เมื่อผู้ฟ้องคดีนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลเมื่อวันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๔๖ จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี

(๒.๗) การนับระยะเวลาการฟ้องคดีกรณีที่มีการบรรจุกลับเข้ารับราชการใหม่ภายหลังจากที่มีการลาออกจากราชการก่อนครบกำหนดปฏิบัติราชการชดใช้ทุน

- กรณีที่ผู้ลาศึกษาลาออกจากราชการก่อนครบกำหนดการปฏิบัติงานชดใช้ทุนตามสัญญาลาศึกษา แต่ได้รับการบรรจุให้กลับเข้ารับราชการใหม่ โดยทำสัญญาขอผ่อนผันให้นับเวลาที่ขอกลับเข้ารับราชการเป็นระยะเวลารับราชการชดใช้ทุนและตกลงยอมปฏิบัติตามพันธะต่าง ๆ ที่มีอยู่ตามสัญญาลาศึกษาฉบับเดิม เมื่อปรากฏว่าผู้ลาศึกษาไม่ยอมชำระดอกเบี้ยของเบี้ยปรับที่ค้างชำระตามสัญญาฉบับเดิม ถือว่าวันที่ผู้อนุญาตให้ลาศึกษามีหนังสือแจ้งให้ผู้ลาศึกษาชำระเงินดังกล่าว เป็นวันที่ผู้อนุญาตให้ลาศึกษารู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีเพื่อเรียกให้ชำระหนี้ข้างต้น

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๘๑/๒๕๔๘ กรณีที่ผู้ลาศึกษา (ผู้ถูกฟ้องคดี) ลาออกจากราชการก่อนครบกำหนดการปฏิบัติงานชดใช้ทุนตามสัญญาลาศึกษา แต่ต่อมาได้ขอกลับเข้ารับราชการและได้รับการบรรจุกลับเข้ารับราชการอีก โดยทำสัญญาฉบับลงวันที่ ๑๘ สิงหาคม ๒๕๔๓ ขอผ่อนผันให้นับเวลาที่ขอกลับเข้ารับราชการเป็นระยะเวลารับราชการชดใช้ทุนตามสัญญาลาศึกษาฉบับเดิมลงวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๓๗ รวมทั้ง

ยอมรับว่าได้ปฏิบัติผิดสัญญาฉบับเดิม โดยตกลงให้ถือว่าพันธะต่างๆ ตามสัญญาฉบับเดิมเป็นส่วนหนึ่งของสัญญาฉบับลงวันที่ ๑๘ สิงหาคม ๒๕๔๓ ดังนั้น เมื่อผู้ถูกฟ้องคดียังมิได้ชำระเบี้ยปรับตามสัญญาฉบับเดิม จึงต้องรับผิดในดอกเบี้ยผิดนัดที่ค้างชำระ สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข (ผู้ฟ้องคดี) ซึ่งเป็นผู้อนุญาตให้ลาศึกษาจึงได้มีหนังสือลงวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๔๔ แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ดอกเบี้ยที่ค้างชำระภายในวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีได้รับหนังสือฉบับดังกล่าวแล้วแต่เพิกเฉยไม่ชำระ นั้น ถือว่าวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๔๔ เป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีได้รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระดอกเบี้ยข้างต้น เมื่อปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองในวันที่ ๑๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาตามมาตรา ๔๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

- กรณีที่ผู้ลาศึกษาลาออกจากราชการก่อนปฏิบัติราชการชดใช้ทุนครบกำหนดตามสัญญาลาศึกษา แต่ต่อมาได้ขอกลับเข้ารับราชการโดยไม่ได้ขอผ่อนผันให้นับเวลาที่ขอกลับเข้ารับราชการเป็นเวลารับราชการชดใช้ทุน ถือว่าวันที่ผู้อนุญาตให้ลาศึกษามีคำสั่งอนุญาตให้ผู้ลาศึกษาลาออกจากราชการหรืออย่างช้าที่สุดในวันที่ผู้ลาศึกษากลับเข้ารับราชการตามคำสั่งให้กลับเข้ารับราชการเป็นวันที่ผู้อนุญาตให้ลาศึกษารู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีเพื่อเรียกให้ชดใช้เงินตามสัญญาดังกล่าว

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๙๗/๒๕๔๙ กรณีที่ผู้ลาศึกษา (ผู้ถูกฟ้องคดี) ผิดสัญญาของข้าราชการที่ลาไปศึกษาต่อภายในประเทศ โดยขอลาออกจากราชการเพื่อไปสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก่อนปฏิบัติราชการชดใช้ทุนครบกำหนดตามสัญญาลาศึกษา และสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (ผู้ฟ้องคดี) ซึ่งเป็นผู้อนุญาตให้ลาศึกษาได้มีคำสั่งอนุญาตให้ลาออกตั้งแต่วันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๓๘ ต่อมาผู้รับทุนขอกลับเข้ารับราชการและผู้ฟ้องคดีมีคำสั่งลงวันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๓๙ ให้กลับเข้ารับราชการตั้งแต่วันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๓๙ โดยการขอกลับเข้ารับราชการดังกล่าวผู้ลาศึกษาไม่ได้ขอผ่อนผันให้นับเวลาที่ขอกลับเข้ารับราชการเป็นเวลาชดใช้ทุนแต่อย่างใด นั้น กรณีดังกล่าวถือว่าวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๓๘ ซึ่งเป็นวันที่อนุญาตให้ผู้ถูกฟ้องคดีลาออกจากราชการ หรืออย่างช้าที่สุดคือวันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๓๙ อันเป็นวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการ เป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้เงินตามสัญญาข้างต้น ซึ่งในขณะนั้นผู้ฟ้องคดีสามารถฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมได้ แต่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ใช้สิทธิดังกล่าวจนกระทั่งศาลปกครองเปิดทำการเมื่อวันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๔๔ ผู้ฟ้องคดีจึงได้นำคดีไปยื่นฟ้องต่อศาลจังหวัดโดยยื่นฟ้องเมื่อวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ แต่ศาลจังหวัดจำหน่ายคดีออกจากสารบบความเนื่องจากเห็นว่าคดีอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง

เมื่อวันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๔๘ จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

(๒.๘) กรณีเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีใหม่ เนื่องจากมีการชำระหนี้บางส่วน (รับสภาพหนี้) หรือมีการรับสภาพความรับผิดภายหลังจากที่ผู้รับทุนลาออกจากราชการก่อนครบกำหนดการปฏิบัติราชการชดใช้ทุน

(๒.๘.๑) กรณีที่มีการชำระหนี้บางส่วน (รับสภาพหนี้) ในขณะที่ยังไม่พ้นระยะเวลาการฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดมีคำวินิจฉัยเกี่ยวกับการนับระยะเวลาการฟ้องคดีในกรณีนี้อยู่ ๒ แนวทาง ได้แก่

(ก) เริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีใหม่<u>ตั้งแต่วันที่มีการชำระหนี้บางส่วน</u> (รับสภาพหนี้)

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๗๑/๒๕๔๘

กรณีที่สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชนยื่นฟ้องผู้รับทุนซึ่งผิดสัญญาข้าราชการไปศึกษาต่อภายในประเทศภาคปกติเนื่องจากลาออกจากราชการก่อนครบกำหนดการปฏิบัติงานชดใช้ทุน โดยการลาออกมีผลตั้งแต่วันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๓๙ อันเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีอนุญาตให้ผู้รับทุนลาออกจากราชการได้ นั้น ถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีในวันดังกล่าว แต่เมื่อปรากฏว่าในวันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๓๙ ผู้รับทุนได้นำเงินมาชำระหนี้บางส่วนและทำหนังสือยินยอมชำระเงินส่วนที่เหลือจนครบถ้วนให้แก่ผู้ฟ้องคดี กรณีจึงเป็นการรับสภาพหนี้ที่ทำให้ระยะเวลาในการฟ้องคดีสะดุดหยุดลงตามมาตรา ๑๙๓/๑๔ (๑)[๘๒] ประกอบกับมาตรา ๑๙๓/๑๕[๘๓] แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงต้องเริ่มนับอายุความใหม่ตั้งแต่วันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๓๙ ซึ่งเป็นวันที่มีการรับสภาพหนี้ดังกล่าว การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องเมื่อวันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ จึงเป็นการฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาหนึ่งปีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

(ข) เริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีใหม่นับ<u>ถัดจากวันที่มีการชำระหนี้บางส่วน</u> (รับสภาพหนี้)

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๙๖๙/๒๕๔๘

กรณีที่สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนยื่นฟ้องผู้รับทุนซึ่งกระทำผิดสัญญาการรับทุน ก.พ. เพื่อศึกษาวิชาในต่างประเทศเนื่องจากลาออกจากราชการก่อนครบกำหนดการปฏิบัติงาน

[๘๒-๘๓] อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๗๘-๗๙ หน้า ๑๙๑

ชดใช้ทุน ซึ่งการลาออกมีผลตั้งแต่วันที่ ๕ มกราคม ๒๕๔๑ โดยผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ให้ทุนได้รับหนังสือแจ้งการลาออกดังกล่าวจากหน่วยงานต้นสังกัดของผู้รับทุนเมื่อวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๔๑ นั้น ถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้รู้เหตุแห่งการฟ้องคดีในวันที่ได้รับหนังสือแจ้งข้างต้น แต่เมื่อปรากฏว่าในวันที่ ๒๐ กรกฎาคม ๒๕๔๑ ผู้รับทุนได้นำเงินมาชำระหนี้บางส่วนให้แก่ผู้ฟ้องคดี จึงมีผลทำให้อายุความสะดุดหยุดลงตามมาตรา ๑๙๓/๑๔ (๑) ประกอบกับมาตรา ๑๙๓/๑๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงต้องเริ่มนับอายุความใหม่นับถัดจากวันดังกล่าวคือวันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๔๑ แต่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลปกครองในวันที่ ๗ กรกฎาคม ๒๕๔๖ จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีที่พ้นระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

(คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่วินิจฉัยในแนวทางเดียวกัน ได้แก่ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๑๘/๒๕๔๘ และคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๕๘/๒๕๔๙)

(๒.๘.๒) กรณีที่มีการรับสภาพความรับผิดภายหลังจากพ้นระยะเวลาการฟ้องคดีแล้ว

- กรณีที่ถือว่าระยะเวลาการฟ้องคดีเริ่มนับตั้งแต่วันที่การลาออกของผู้ลาศึกษามีผลนั้น เมื่อไม่มีการยื่นฟ้องคดีภายในกำหนดระยะเวลาหนึ่งปีนับแต่วันดังกล่าว แต่ต่อมาผู้ลาศึกษาได้ทำหนังสือรับสภาพความรับผิดในหนี้ที่ค้างชำระ ดังนี้ สิทธิเรียกร้องที่เกิดขึ้นจากการรับสภาพความรับผิดดังกล่าวมีกำหนดระยะเวลาหนึ่งปีนับแต่วันที่ได้รับสภาพความรับผิด

: คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๐๒/๒๕๔๙

กรณีที่สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขยื่นฟ้องผู้ลาศึกษา (ผู้ถูกฟ้องคดี) ซึ่งผิดสัญญาให้ข้าราชการลาไปศึกษาเพิ่มเติมภาคปกติในประเทศระดับปริญญาโท เนื่องจากลาออกจากราชการก่อนครบกำหนดการปฏิบัติงานชดใช้ทุน โดยการลาออกมีผลตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๔ อันเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีอนุญาตให้ผู้ถูกฟ้องคดีลาออกจากราชการได้ นั้น ถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ทุนในวันดังกล่าว จึงต้องนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองภายในกำหนด ๑ ปี นับแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๔ แต่คดีนี้ปรากฏว่าเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีข้างต้นแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๔๖ ขอผ่อนชำระหนี้ตามสัญญาให้ผู้ฟ้องคดีเป็นรายเดือน พร้อมทั้งได้ชำระเงินให้แก่ผู้ฟ้องคดีบางส่วน กรณีดังกล่าวถือเป็นการรับสภาพความรับผิดโดยมีหลักฐานเป็นหนังสือ

ตามมาตรา ๑๙๓/๒๘ วรรคสอง[๙๔] แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยสิทธิเรียกร้องที่เกิดจากการรับสภาพความรับผิดข้างต้นมีกำหนดระยะเวลา ๑ ปี นับแต่วันที่ได้รับสภาพความรับผิดตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมายื่นฟ้องให้ผู้ถูกฟ้องคดีรับผิดตามหนังสือรับสภาพความรับผิดข้างต้นเมื่อวันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๔๖ จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีภายในระยะเวลาการฟ้องคดีแล้ว

(คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่วินิจฉัยในแนวทางเดียวกัน ได้แก่ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๐๘/๒๕๔๙ และที่ ๗๖๐/๒๕๔๙)

๔) การนับระยะเวลาการฟ้องคดีเกี่ยวกับสัญญาซื้อขายที่ดินและสิ่งปลูกสร้างตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืน

- การที่หน่วยงานทางปกครองซึ่งเป็นผู้ซื้อที่ดินที่อยู่ในเขตที่ดินที่จะถูกเวนคืนมีหนังสือทวงถามให้ผู้ขายที่ดินคืนเงินค่าที่ดินเนื่องจากเมื่อทำการรังวัดแล้วได้จำนวนที่ดินน้อยกว่าที่ระบุไว้ในสัญญาซื้อขายที่ดิน อันเป็นการทวงถามให้ดำเนินการตามข้อตกลงที่กำหนดไว้ในสัญญาดังกล่าวนั้น ถือว่าผู้ซื้อที่ดินรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีเพื่อเรียกให้ผู้ขายคืนเงินค่าที่ดินตั้งแต่วันที่ครบกำหนดระยะเวลาตามหนังสือทวงถามให้ชำระคืนเงินดังกล่าว

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๘๖/๒๕๔๙ กรณีที่การทางพิเศษแห่งประเทศไทย (ผู้ฟ้องคดี) กำหนดเขตที่ดินที่จะถูกเวนคืนตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนฯ โดยมีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างของผู้ถูกฟ้องคดีอยู่ภายในเขตที่จะถูกเวนคืนตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว และต่อมาผู้ฟ้องคดีได้ทำสัญญาซื้อขายที่ดินและสิ่งปลูกสร้างของผู้ถูกฟ้องคดีตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ โดยมีข้อสัญญาว่าเมื่อทำการรังวัดแบ่งแยกแล้วหากปรากฏว่าจำนวนเนื้อที่ของที่ดินที่ตกลงซื้อขายกันน้อยกว่าที่ระบุไว้ในสัญญา ผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องคืนเงินค่าที่ดินตามจำนวนเนื้อที่ของที่ดิน ต่อมาเมื่อเจ้าพนักงานที่ดินทำการรังวัดแบ่งแยกที่ดินแล้วเสร็จ ผู้ฟ้องคดีจึงทราบว่าผู้ถูกฟ้องคดีต้องคืนเงินบางส่วนแก่ผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือลงวันที่ ๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๓ ทวงถาม

---

[๙๔] ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๑๙๓/๒๘ การชำระหนี้ตามสิทธิเรียกร้องซึ่งขาดอายุความแล้วนั้นไม่ว่ามากน้อยเพียงใดจะเรียกคืนไม่ได้ แม้ว่าผู้ชำระหนี้จะไม่รู้ว่าสิทธิเรียกร้องขาดอายุความแล้วก็ตาม

บทบัญญัติในวรรคหนึ่ง ให้ใช้บังคับแก่การที่ลูกหนี้รับสภาพความรับผิดโดยมีหลักฐานเป็นหนังสือ หรือโดยการให้ประกันด้วย แต่จะอ้างความข้อนี้ขึ้นเป็นโทษแก่ผู้ค้ำประกันเดิมไม่ได้

ให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนเงินจำนวนดังกล่าวภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่คืนเงิน ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลปกครอง นั้น เมื่อปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้รับหนังสือทวงถามให้คืนเงินในวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๔๓ ซึ่งครบกำหนดชำระเงินตามหนังสือดังกล่าวในวันที่ ๕ มกราคม ๒๕๔๔ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ยอมชำระ จึงถือว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ ๕ มกราคม ๒๕๔๔ ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๔๕ จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

๕) การนับระยะเวลาการฟ้องคดีเกี่ยวกับสัญญากู้ยืมเงิน

- กรณีที่หน่วยงานทางปกครองให้เอกชนกู้ยืมเงินจากกองทุนรวมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร เมื่อผู้กู้ผิดสัญญากู้ยืมเงิน ระยะเวลาการฟ้องคดีเพื่อเรียกให้ชำระเงินคืนเริ่มนับตั้งแต่วันถัดจากวันครบกำหนดชำระเงินตามสัญญา และการที่ผู้กู้นำเงินมาชำระหนี้ในภายหลังเป็นการรับสภาพหนี้ทำให้ระยะเวลาการฟ้องคดีสะดุดหยุดลงและเริ่มนับใหม่ตั้งแต่วันที่มีการนำเงินมาชำระหนี้ดังกล่าว

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๖๘/๒๕๔๙ กรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีกู้ยืมเงินจากกรมส่งเสริมสหกรณ์ (ผู้ฟ้องคดี) ตามสัญญากู้ยืมเงินกองทุนรวมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรตามโครงการจัดหาปุ๋ยเคมี ซึ่งตามสัญญาดังกล่าวผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องชำระคืนเงินกู้ให้เสร็จสิ้นภายในวันที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๔๔ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ชำระเงินคืนแก่ผู้ฟ้องคดี ถือว่าเหตุแห่งการฟ้องคดีเกิดขึ้นเมื่อวันที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๔๔ อันเป็นวันถัดจากวันครบกำหนดชำระเงินตามสัญญาและมีผลทำให้ระยะเวลาการฟ้องคดีเริ่มนับแต่วันนั้น แต่ต่อมาเมื่อวันที่ ๒๔ กรกฎาคม ๑๕๔๔ ผู้ถูกฟ้องคดีได้นำเงินบางส่วนมาชำระให้แก่ผู้ฟ้องคดี จึงถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีรับสภาพหนี้ต่อผู้ฟ้องคดีตามสิทธิเรียกร้องที่มีอยู่ ทำให้ระยะเวลาการฟ้องคดีอันเป็นอายุความสะดุดหยุดลงตามมาตรา ๑๙๓/๑๔ (๑)[๘๕] แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และเมื่อเหตุที่ทำให้อายุความสะดุดหยุดลงสิ้นสุดลงเวลาใดให้เริ่มนับอายุความใหม่ตั้งแต่วันนั้นตามมาตรา ๑๙๓/๑๕[๘๖] แห่งประมวลกฎหมายดังกล่าว ดังนั้น ระยะเวลาการฟ้องคดีจึงเริ่มนับใหม่ตั้งแต่วันที่ ๒๔ กรกฎาคม ๒๕๔๔ เมื่อผู้ฟ้องคดีได้นำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลจังหวัดเมื่อวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๔๘ ซึ่งต่อมาคดีได้โอนมายังศาลปกครองตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๔๒ จึงถือว่าผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดีนี้ต่อศาลปกครอง

[๘๕-๘๖] อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๗๘-๗๙ หน้า ๑๙๑

เมื่อวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๔๘ เช่นเดียวกัน จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

๖) การนับระยะเวลากรณีที่ระยะเวลาการฟ้องคดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ เหลื่อมกับการนับอายุความตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ในกรณีที่เหตุแห่งการฟ้องคดีเกิดขึ้นก่อนที่ศาลปกครองเปิดทำการนั้น ศาลปกครองสูงสุดได้วางแนวคำวินิจฉัยในการนับระยะเวลาการฟ้องคดีโดยปรากฏตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๕๔/๒๕๔๕ (ประชุมใหญ่) ซึ่งกำหนดให้กรณีที่เหตุแห่งการฟ้องคดีเกิดขึ้นก่อนศาลปกครองเปิดทำการแต่คู่กรณียังไม่ได้ใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมซึ่งเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีในขณะนั้น และต่อมาได้นำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองภายหลังจากที่ศาลปกครองเปิดทำการ โดยในขณะที่ยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครอง อายุความฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมยังไม่ครบกำหนดแต่พ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีต่อศาลปกครองแล้วนั้น เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรมศาลปกครองสูงสุดจึงให้นับระยะเวลาการฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๔๔ อันเป็นวันที่ศาลปกครองเปิดทำการเป็นต้นไป โดยมีตัวอย่างคำวินิจฉัยดังนี้

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๕๑/๒๕๔๖ สัญญาก่อสร้างคลองส่งน้ำเป็นสัญญาจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค จึงเป็นสัญญาทางปกครอง การที่ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้รับจ้างไม่สามารถก่อสร้างให้แล้วเสร็จตามสัญญา เป็นเหตุให้กรมชลประทาน (ผู้ฟ้องคดี) ซึ่งเป็นผู้ว่าจ้างบอกเลิกสัญญาและเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระค่าปรับพร้อมทั้งค่าเสียหายอันเนื่องมาจากการผิดสัญญา นั้น เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีได้รับหนังสือแจ้งจากผู้ฟ้องคดีเมื่อวันที่ ๒๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๐ ให้นำเงินค่าเสียหายไปชำระภายใน ๑๕ วัน นับแต่ได้รับหนังสือแจ้ง แต่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ชำระ ถือได้ว่าเหตุแห่งการฟ้องคดีได้เกิดขึ้นแล้ว โดยที่ขณะนั้นศาลปกครองยังไม่เปิดทำการและผู้ฟ้องคดีไม่ได้นำคดีไปฟ้องต่อศาลยุติธรรมซึ่งมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีในขณะนั้น แต่ได้นำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๔๖ ซึ่งเป็นเวลาภายหลังจากที่ศาลปกครองเปิดทำการตั้งแต่วันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๔๔ เห็นได้ว่ากรณีดังกล่าวอายุความฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา ๑๙๓/๓๐[๙๗] ยังไม่ครบกำหนด แต่ได้พ้นระยะเวลาการฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แล้ว แม้ว่าศาลปกครองสูงสุดโดยมติ

[๙๗] อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๗๐ หน้า ๑๗๓

ที่ประชุมใหญ่จะได้เคยวินิจฉัยไว้ในคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๕๔/๒๕๔๕ ว่าในกรณีที่เหตุแห่งการฟ้องคดีเกิดขึ้นก่อนศาลปกครองเปิดทำการและยังไม่พ้นอายุความฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม หากนำคดีดังกล่าวมาฟ้องต่อศาลปกครองให้นับระยะเวลาการฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๔๔ ซึ่งเป็นวันที่ศาลปกครองเปิดทำการก็ตาม แต่เมื่อคดีนี้ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองในวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๔๖ จึงพ้นระยะเวลาการฟ้องคดีหนึ่งปีนับแต่วันที่ศาลปกครองเปิดทำการ อันเป็นการฟ้องคดีที่พ้นระยะเวลาตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

(คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่วินิจฉัยในแนวทางเดียวกัน เช่น คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๕๔/๒๕๔๖, ที่ ๒๖๔/๒๕๔๗, ที่ ๒๖๕/๒๕๔๗, ที่ ๙๒๐/๒๕๔๗, ที่ ๙๔/๒๕๔๘, ๓๖๓/๒๕๔๘ และที่ ๒๙๓/๒๕๔๙)

๓.๒ การพิจารณาระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

การฟ้องคดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองที่ได้ยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แล้ว ผู้ฟ้องคดีอาจอ้างว่าเป็นการฟ้องคดีที่เข้าลักษณะตามมาตรา ๕๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ซึ่งบัญญัติว่า การฟ้องคดีปกครองที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะฯ จะยื่นฟ้องคดีเมื่อใดก็ได้ หรืออาจเข้ากรณีตามวรรคสอง ซึ่งบัญญัติว่า การฟ้องคดีปกครองที่ยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดีแล้ว ถ้าศาลปกครองเห็นว่าคดีที่ยื่นฟ้องนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่นโดยศาลเห็นเองหรือคู่กรณีมีคำขอ ศาลปกครองจะรับไว้พิจารณาก็ได้ จากการศึกษาคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดในคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองจนถึงปัจจุบันพบว่า ศาลได้มีคำวินิจฉัยว่าเป็นกรณีที่มีเหตุจำเป็นอื่นตามมาตรา ๕๒ วรรคสอง ดังกล่าวข้างต้นส่วนหนึ่ง แต่โดยส่วนใหญ่แล้วศาลจะมีคำวินิจฉัยว่าไม่ใช่กรณีตามมาตรา ๕๒ โดยมีตัวอย่างคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดดังนี้

๑) กรณีที่ศาลวินิจฉัยว่า เป็นกรณีที่มีเหตุจำเป็นอื่นที่ศาลสามารถรับคำฟ้องไว้พิจารณาได้ตามมาตรา ๕๒ วรรคสอง

- กรณีที่หน่วยงานทางปกครอง (ผู้ถูกฟ้องคดี) ซึ่งเป็นผู้ว่าจ้างมีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้รับจ้างที่ได้ยื่นอุทธรณ์การหักเงินค่าปรับกรณีทำงานไม่แล้วเสร็จตามสัญญาจ้าง เพื่อให้ทราบว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้ส่งเรื่องอุทธรณ์ดังกล่าวให้กระทรวงการคลังพิจารณาคืนเงินค่าปรับให้แก่ผู้ฟ้องคดี ทำให้ผู้ฟ้องคดีเข้าใจโดยสุจริตว่าจะได้รับ

เงินค่าปรับคืนโดยไม่จำต้องฟ้องคดีต่อศาล แต่ต่อมาภายหลังจากที่พ้นระยะเวลาการฟ้องคดีแล้วผู้ถูกฟ้องคดีจึงได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบว่ากระทรวงการคลังไม่อนุมัติให้คืนเงินค่าปรับแก่ผู้ฟ้องคดี เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถยื่นฟ้องคดีต่อศาลภายในกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีได้นั้น เป็นกรณีที่ถือได้ว่ามีเหตุจำเป็นอื่นที่ศาลจะรับคดีไว้พิจารณาได้ตามมาตรา ๕๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๑๕/๒๕๔๙ กรณีที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (ผู้ถูกฟ้องคดี) ทำสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดีให้ก่อสร้างอาคารอเนกประสงค์ อาคารวัฒนธรรมของชุมชนชาวเขา ที่พักและห้องน้ำสำหรับนักท่องเที่ยว ณ ศูนย์พัฒนาโครงการหลวง แต่ผู้ฟ้องคดีก่อสร้างไม่แล้วเสร็จภายในกำหนดระยะเวลาตามสัญญา ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีหนังสือลงวันที่ ๑๔ พฤษภาคม ๒๕๔๖ แจ้งผู้ฟ้องคดีว่าจะหักค่าปรับฐานส่งมอบงานล่าช้าจากเงินค่าจ้างงวดสุดท้าย ซึ่งถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีเพื่อขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนเงินค่าปรับตั้งแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งเรื่องค่าปรับดังกล่าว ซึ่งแม้จะไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือข้างต้นเมื่อใด แต่การที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๔๖ อุทธรณ์การหักเงินค่าปรับต่อผู้ถูกฟ้องคดี จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีอย่างช้าที่สุดในวันที่มีหนังสืออุทธรณ์ดังกล่าว เมื่อผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลในวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๔๘ จึงเป็นการฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แต่เนื่องจากปรากฏข้อเท็จจริงว่า ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบว่าได้พิจารณาอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีแล้ว และได้มีหนังสือถึงกระทรวงการคลังเพื่อขอให้พิจารณาคืนเงินค่าปรับให้แก่ผู้ฟ้องคดี ทำให้ผู้ฟ้องคดีเข้าใจโดยสุจริตว่าจะได้รับเงินค่าปรับคืนจากผู้ถูกฟ้องคดีโดยไม่จำต้องฟ้องคดีต่อศาล แต่ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบในเวลาต่อมาว่ากระทรวงการคลังไม่เห็นควรอนุมัติให้คืนเงินค่าปรับให้แก่ผู้ฟ้องคดีเมื่อวันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๔๘ อันเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถยื่นฟ้องคดีต่อศาลภายในกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีได้ นั้น กรณีถือได้ว่ามีเหตุจำเป็นอื่นที่ศาลจะรับคำฟ้องไว้พิจารณาได้ตามมาตรา ๕๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

๒) กรณีที่ศาลวินิจฉัยว่าไม่ใช่การฟ้องคดีที่มีเหตุจำเป็นอื่นตามมาตรา ๕๒ วรรคสอง

๒.๑) กรณีที่ความล่าช้าในการฟ้องคดีเกิดจากการดำเนินการตามขั้นตอนภายในของผู้ฟ้องคดีเอง

(๑) กรณีที่ความล่าช้าในการฟ้องคดีเกิดจากการดำเนินการตามขั้นตอนภายในของพนักงานอัยการ และการหาข้อยุติเกี่ยวกับจำนวนหนี้ตามสัญญาของผู้ฟ้องคดี รวมทั้งผู้ฟ้องคดีต้องใช้เวลาในการติดตามทวงถามไปยังผู้ถูกฟ้องคดีให้ถูกต้องสมบูรณ์ นั้น ถือว่าเป็นเรื่องภายในของผู้ฟ้องคดีไม่ใช่กรณีที่มีเหตุจำเป็นอื่น

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๑๙/๒๕๔๖ การที่ศาลปกครองจะรับคำฟ้องไว้พิจารณาเพราะกรณีมีเหตุจำเป็นอื่นตามมาตรา ๕๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ นั้น จะต้องเป็นกรณีมีเหตุความจำเป็นที่ทำให้ไม่สามารถนำคดีมาฟ้องภายในกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามที่กฎหมายกำหนดไว้ การที่การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (ผู้ฟ้องคดี) ฟ้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระค่าเสียหายจากการทำงานไม่แล้วเสร็จตามสัญญารับจ้างเหมาก่อสร้างติดตั้งอุปกรณ์ระบบจำหน่ายไฟฟ้า โดยอ้างเหตุแห่งการฟ้องคดีล่าช้าว่าเป็นเพราะพนักงานอัยการต้องเสนอความเห็นต่ออัยการสูงสุดให้วินิจฉัยชี้ขาดในประเด็นที่ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยกับพนักงานอัยการในเรื่องค่าเสียหาย และต่อมาได้มีการโอนสำนวนคดีจากพนักงานอัยการ สำนักงานคดีแพ่ง ไปยังสำนักงานคดีปกครอง ประกอบกับผู้ฟ้องคดีต้องใช้ระยะเวลาในการหาข้อยุติเกี่ยวกับลักษณะหนี้ตามสัญญา รวมทั้งต้องใช้เวลาในการติดตามทวงถามไปยังผู้ถูกฟ้องคดีให้ถูกต้องสมบูรณ์ ประกอบกับสัญญาที่พิพาทได้จัดทำขึ้นก่อนพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ใช้บังคับ จึงต้องนำอายุความสิบปีตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับ นั้น ถือว่าเป็นเรื่องภายในของผู้ฟ้องคดี ไม่ใช่กรณีมีเหตุจำเป็นอื่นตามนัยมาตรา ๕๒ วรรคสอง ดังกล่าว

(๒) กรณีที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่าความล่าช้าในการฟ้องคดีเกิดจากการชะลอการใช้สิทธิทางศาลไว้ก่อนเพื่อรอผลการพิจารณาของกรมบัญชีกลางเกี่ยวกับการขอลดเบี้ยปรับของผู้ถูกฟ้องคดี ถือเป็นขั้นตอนการดำเนินการภายในของฝ่ายปกครองซึ่งไม่ใช่กรณีที่มีเหตุจำเป็นอื่น

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๔๖/๒๕๔๘ การที่กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (ผู้ฟ้องคดี) กล่าวอ้างว่าการพิจารณาลดเบี้ยปรับตามคำขอของผู้ถูกฟ้องคดี

จะต้องได้รับความเห็นชอบจากกรมบัญชีกลาง ทำให้ผู้ฟ้องคดีชะลอการใช้สิทธิทางศาลไว้ก่อนเพื่อรอการพิจารณาของกรมบัญชีกลาง ซึ่งกรมบัญชีกลางพิจารณาแล้วเสร็จภายหลังจากที่เกินกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีแล้ว เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถยื่นคำฟ้องได้ภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด นั้น ข้อกล่าวอ้างดังกล่าวเป็นกรณีที่เกี่ยวกับขั้นตอนการดำเนินการภายในของฝ่ายปกครอง ซึ่งไม่ใช่เหตุจำเป็นที่จะทำให้ไม่สามารถนำคดีมายื่นฟ้องภายในกำหนดเวลาการฟ้องคดีได้ ถือไม่ได้ว่ามีเหตุจำเป็นอื่นตามนัยมาตรา ๕๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

๒.๒) กรณีที่คดีโอนมาอยู่ในความรับผิดชอบของผู้ฟ้องคดีภายหลังจากที่พ้นระยะเวลาการฟ้องคดีแล้ว

- กรณีที่คดีที่ฟ้องได้โอนมายังผู้ฟ้องคดีตามพระราชกฤษฎีกาโอนกิจการบริหารและอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรมฯ ภายหลังจากที่พ้นระยะเวลาการฟ้องคดีแล้ว เมื่อผู้ฟ้องคดีรับโอนคดีมาจึงไม่มีสิทธิในการฟ้องคดีดีกว่าส่วนราชการผู้โอน การโอนอำนาจหน้าที่ดังกล่าวจึงไม่ใช่เหตุจำเป็นอื่น

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๕๑/๒๕๔๖ การกล่าวอ้างเหตุจำเป็นในเรื่องการโอนกิจการบริหารและอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการตามพระราชกฤษฎีกาโอนกิจการบริหารและอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ พ.ศ. ๒๕๔๕ ทำให้การโอนคดีมายังผู้ฟ้องคดีล่าช้าเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ นั้น การโอนส่วนราชการตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว เป็นการโอนทั้งสิทธิอำนาจหน้าที่ และภาระผูกพันในส่วนที่เกี่ยวกับการปฏิบัติตามกฎหมายของหน่วยงานเดิมไปเป็นของผู้ฟ้องคดี เมื่อปรากฏว่าคดีที่ฟ้องได้พ้นระยะเวลาการฟ้องคดีก่อนที่จะมีการโอนคดีมายังผู้ฟ้องคดี ทำให้ส่วนราชการเดิมไม่ใช่เป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดี เมื่อผู้ฟ้องคดีรับโอนคดีมาจึงย่อมไม่มีสิทธิดีกว่าส่วนราชการผู้โอน การโอนอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการดังกล่าวจึงไม่ใช่เหตุจำเป็นอื่นตามมาตรา ๕๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

๒.๓) กรณีระยะเวลาในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองสั้นกว่าอายุความฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม

- กรณีที่ระยะเวลาการฟ้องคดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ กำหนดไว้สั้นกว่าอายุความฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม ไม่ถือเป็นเหตุจำเป็นอื่น

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๙๗/๒๕๔๖ กรณีที่ข้อพิพาทเกี่ยวกับการฟ้องเรียกค่าเสียหายอันเนื่องมาจากผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้รับจ้างไม่แก้ไขซ่อมแซมงานก่อสร้างที่ชำรุดให้เป็นไปตามแบบท้ายสัญญาจ้างก่อสร้างถนน ซึ่งเป็นสัญญาที่เกิดขึ้นก่อนพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ มีผลใช้บังคับ โดยมีอายุความสิบปีในการฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม แต่เมื่อมีประกาศใช้พระราชบัญญัติดังกล่าว ทำให้อายุความใช้สิทธิเรียกร้องเหลือเพียงหนึ่งปี ซึ่งในระยะเริ่มแรกจัดตั้งศาลปกครองก็มีปัญหาในการตีความว่าสัญญาใดเป็นสัญญาทางแพ่งหรือสัญญาทางปกครอง ผู้ฟ้องคดีจึงเห็นว่ากรณีดังกล่าวเป็นเหตุจำเป็นที่ศาลจะรับคดีไว้พิจารณาได้ นั้น เนื่องจากข้อพิพาทในคดีข้างต้นเป็นกรณีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ จึงต้องยื่นฟ้องคดีภายในระยะเวลาตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน และการที่บทบัญญัติดังกล่าวกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีไว้สั้นกว่าอายุความฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม ไม่ถือเป็นเหตุจำเป็นเพื่อให้ศาลปกครองมีคำสั่งรับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีซึ่งพ้นระยะเวลาการฟ้องคดีแล้วไว้พิจารณาได้

(คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่วินิจฉัยในแนวทางเดียวกัน ได้แก่ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๐๔/๒๕๔๗ และที่ ๖๔๗/๒๕๔๗)

๒.๔) กรณีที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่าการเคร่งครัดในเรื่องระยะเวลาในการฟ้องคดีจะทำให้เป็นการเร่งรัดการฟ้องคดี โดยหน่วยงานทางปกครองไม่ต้องใช้ดุลพินิจให้ความเป็นธรรมแก่คู่สัญญาก่อน

- การกล่าวอ้างว่ากรณีที่ต้องฟ้องคดีตามระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดโดยเคร่งครัดเป็นการวางแนวให้หน่วยงานทางปกครองเร่งรัดให้มีการฟ้องคดีโดยไม่ต้องใช้ดุลพินิจให้ความเป็นธรรมแก่คู่สัญญาก่อน และทำให้มีคดีขึ้นสู่ศาลเกินความจำเป็นนั้น ไม่ใช่กรณีมีเหตุจำเป็นอื่นที่ทำให้ไม่สามารถนำคดีมาฟ้องศาลภายในกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๗/๒๕๔๘ กรณีที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่าสิทธิในการฟ้องคดีเกิดขึ้นก่อนพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ มีผลบังคับใช้ จึงต้องมี

กำหนดอายุความสิบปีตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประกอบกับเหตุจำเป็นตามมาตรา ๕๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว กฎหมายได้กำหนดเพื่อให้ศาลใช้ดุลพินิจให้เกิดความเป็นธรรมแก่คู่กรณี หากศาลวางหลักว่าต้องฟ้องคดีตามระยะเวลาที่กำหนดในมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติข้างต้นโดยเคร่งครัด เท่ากับศาลวางแนวให้หน่วยงานทางปกครองเร่งรัดให้มีการฟ้องคดีโดยไม่ต้องใช้ดุลพินิจให้ความเป็นธรรมแก่คู่สัญญาก่อน และยังทำให้คดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาลมากเกินความจำเป็น นั้น การที่ศาลปกครองจะรับคำฟ้องที่ยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดีไว้พิจารณากรณีมีเหตุจำเป็นอื่นตามมาตรา ๕๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติข้างต้น ต้องเป็นกรณีที่มีเหตุจำเป็นที่ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถนำคดีมายื่นฟ้องภายในกำหนดเวลาการฟ้องคดีตามที่กฎหมายกำหนด ข้อกล่าวอ้างของผู้ฟ้องคดีข้างต้นจึงไม่ใช่เหตุจำเป็นที่จะทำให้ไม่สามารถนำคดีมาฟ้องภายในกำหนดเวลาการฟ้องคดีได้ จึงถือไม่ได้ว่ามีเหตุจำเป็นอื่นตามมาตรา ๕๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

๒.๕) กรณีที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่าเพิ่งทราบว่าสัญญาพิพาทเป็นสัญญาทางปกครองภายหลังจากที่ได้มีคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลแล้ว

- การกล่าวอ้างว่าสาเหตุที่ไม่ได้นำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลปกครองภายในระยะเวลาการฟ้องคดีตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ เนื่องมาจากก่อนที่จะมีคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ผู้ฟ้องคดียังไม่ทราบว่าสัญญาที่พิพาทมีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครอง นั้น ไม่ถือเป็นเหตุจำเป็นอื่นที่ทำให้ไม่สามารถนำคดีมายื่นฟ้องภายในกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๕๒/๒๕๔๙ กรณีที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่าคดีพิพาทมีเหตุจำเป็นอื่นที่ศาลปกครองจะรับคำฟ้องเกี่ยวกับสัญญาทุนการศึกษาที่ยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีไว้พิจารณาได้ เนื่องจากแต่เดิมการยื่นฟ้องคดีเกี่ยวกับสัญญาดังกล่าวถือเป็นสัญญาทางแพ่ง ประกอบกับก่อนมีคำวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ผู้ฟ้องคดีและศาลยังไม่ทราบว่าคดีพิพาทดังกล่าวเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองหรือไม่ รวมทั้งไม่ทราบว่าคดีพิพาทได้ล่วงพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีต่อศาลปกครองไปแล้ว อันเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองภายในระยะเวลาหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี นั้น การที่จะถือว่ากรณีใดเป็นเหตุจำเป็นอื่นตามมาตรา ๕๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ต้องพิจารณาจากเหตุอันทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถนำคดีมาฟ้องภายในกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีโดยไม่ใช่เหตุอันจะโทษผู้ฟ้องคดีได้ อีกทั้ง ต้องคำนึงถึงความเสมอภาค

ของผู้ถูกฟ้องคดีในกรณีที่เป็นเอกชนที่ไม่สามารถยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี โดยอ้างเหตุอันเดียวกันกับเหตุที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐกล่าวอ้างได้ เมื่อผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีโดยไม่มีเหตุจำเป็นอื่นในลักษณะดังที่กล่าวข้างต้น ศาลจึงไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา

(คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่วินิจฉัยในแนวทางเดียวกัน ได้แก่ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๙๘/๒๕๔๘, ที่ ๙๙/๒๕๔๘, ที่ ๑๐๓/๒๕๔๘, ที่ ๑๐๕/๒๕๔๘, ที่ ๑๐๖/๒๕๔๘, ที่ ๑๐๗/๒๕๔๘, ที่ ๑๕๖/๒๕๔๘, ที่ ๑๕๗/๒๕๔๘, ที่ ๓๙๗/๒๕๔๙ และที่ ๖๒๔/๒๕๔๙)

๓) กรณีที่ศาลวินิจฉัยว่าไม่ใช่การฟ้องคดีที่จะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม ตามมาตรา ๕๒ วรรคสอง

๓.๑) การฟ้องขอให้หน่วยงานทางปกครองชำระค่ารับซื้ออุปกรณ์

- การฟ้องขอให้หน่วยงานทางปกครองคู่สัญญาชำระค่ารับซื้ออุปกรณ์ที่ผู้ฟ้องคดีนำมาใช้ในการก่อสร้างตามสัญญารับจ้างเหมาก่อสร้างติดตั้งอุปกรณ์ระบบจำหน่ายไฟฟ้า แต่ถูกบอกเลิกสัญญาเนื่องจากทำงานไม่แล้วเสร็จตามเวลาที่กำหนด เป็นการฟ้องเพื่อรักษาสิทธิประโยชน์ของผู้ฟ้องคดีโดยเฉพาะ ไม่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๕๔/๒๕๔๖ กรณีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้รับจ้างฟ้องขอให้การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (ผู้ถูกฟ้องคดี) ชำระค่าเสาไฟฟ้าที่ยังไม่ได้ใช้งาน อันเป็นผลมาจากการที่ผู้ฟ้องคดีทำงานไม่แล้วเสร็จตามที่กำหนดในสัญญารับจ้างเหมาก่อสร้างติดตั้งอุปกรณ์ระบบจำหน่ายไฟฟ้า ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีได้บอกเลิกสัญญาแล้ว แต่ตกลงรับซื้อเสาไฟฟ้าที่ยังไม่ได้ใช้งานซึ่งเป็นเสาไฟฟ้าที่ผู้ฟ้องคดีได้นำมาเตรียมไว้สำหรับทำการก่อสร้างตามสัญญาเพื่อไว้ใช้ในกิจการของผู้ถูกฟ้องคดี แต่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ชำระค่าเสาไฟฟ้าดังกล่าว โดยอ้างว่าเมื่อหักกลบลบหนี้กันแล้ว ผู้ฟ้องคดียังมีหนี้ที่จะต้องชำระค่าปรับและค่าเสียหายให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีอยู่อีก นั้น กรณีเป็นคดีที่ฟ้องเพื่อรักษาสิทธิประโยชน์ของผู้ฟ้องคดีโดยเฉพาะ จึงไม่ใช่คดีเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ หรือสถานะของบุคคล หรือกรณีที่คำฟ้องดังกล่าวจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่นที่ศาลปกครองจะรับไว้พิจารณาได้

๓.๒) การฟ้องขอให้หน่วยงานทางปกครองชำระค่าเสียหายเนื่องจากไม่ปฏิบัติตามข้อสัญญา ทำให้ผู้รับจ้างได้รับความเสียหาย

- การฟ้องขอให้หน่วยงานทางปกครองซึ่งเป็นคู่สัญญาฝ่ายผู้ว่าจ้างชำระค่าเสียหายโดยมีการกล่าวอ้างว่า การพิสูจน์ข้อเท็จจริงในคดีจะทำให้เกิดประโยชน์ต่อเอกชนรายต่อไปที่จะเข้าทำสัญญาทางปกครองกับหน่วยงานทางปกครอง หรืออาจค้นพบเจ้าหน้าที่ที่กระทำการทุจริตต่อทางราชการในกิจการของรัฐ นั้น เป็นการฟ้องเพื่อประโยชน์ของผู้ฟ้องคดีโดยตรงและไม่เป็นการฟ้องเพื่อประโยชน์สาธารณะ

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๔๘/๒๕๔๘ การที่บริษัท ฉ. ซึ่งเป็นผู้รับจ้างตามสัญญาจ้างดำเนินการจัดเก็บขยะมูลฝอยยื่นฟ้องว่าเมืองพัทยา (ผู้ถูกฟ้องคดี) ซึ่งเป็นผู้ว่าจ้างไม่ยอมแจ้งข้อมูลจำนวนบ้านพักอาศัยหรือสถานประกอบการที่เพิ่มขึ้นตามสัญญาจ้าง ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายเนื่องจากได้รับเงินค่าตอบแทนในการเก็บขยะน้อยกว่าปริมาณงานเก็บขยะที่แท้จริง จึงยื่นฟ้องคดีเพื่อขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายดังกล่าว โดยยื่นฟ้องเมื่อพ้นระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แล้ว แต่ได้กล่าวอ้างว่าการพิจารณาและการพิสูจน์ข้อเท็จจริงในคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาจ้างให้เป็นผู้ดำเนินการจัดเก็บขยะมูลฝอยซึ่งเป็นสัญญาทางปกครอง จะทำให้เกิดประโยชน์ต่อเอกชนรายต่อไปที่เข้าทำสัญญาทางปกครองกับผู้ถูกฟ้องคดี หรืออาจค้นพบเจ้าหน้าที่ที่กระทำการทุจริตต่อทางราชการในกิจการของรัฐ นั้น กรณีเป็นการฟ้องคดีเพื่อประโยชน์ของผู้ฟ้องคดีโดยตรงและไม่ได้เป็นการฟ้องคดีเพื่อประโยชน์สาธารณะหรือผลของคดีจะทำให้เกิดประโยชน์ต่อระบบบริหารราชการแผ่นดินที่ศาลปกครองจะรับไว้พิจารณาได้ตามมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

๓.๓) การฟ้องขอให้หน่วยงานทางปกครองคืนเงินค่าจ้างที่หักไว้อันเนื่องมาจากมีการแก้ไขและปรับลดค่าจ้างตามสัญญาจ้าง

- การฟ้องขอให้หน่วยงานทางปกครองซึ่งเป็นผู้ว่าจ้างคืนเงินที่ได้หักออกจากการจ่ายค่าจ้างอันเนื่องมาจากมีการปรับลดจำนวนเงินค่าก่อสร้างตามสัญญาจ้าง ซึ่งผู้รับจ้างเห็นว่าเป็นการปรับลดที่ไม่ชอบด้วยมติคณะรัฐมนตรี โดยกล่าวอ้างว่าคดีมีความเกี่ยวพันกับหน่วยงานทางปกครองหลายหน่วยงาน และมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวเป็นคำสั่งที่ใช้ในการบริหารงานของรัฐซึ่งหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ

ต้องถือปฏิบัติตาม นั้น เป็นการฟ้องคดีเพื่อประโยชน์ของผู้รับจ้างโดยตรง ไม่ใช่เป็นการฟ้องคดีเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๗๘/๒๕๔๙ กรณีที่เอกชนซึ่งเป็นผู้รับจ้างตามสัญญาจ้างก่อสร้างอาคารฝึกอบรมและพัฒนาเทคนิคทางวิทยาศาสตร์ ยื่นฟ้องกรมวิทยาศาสตร์บริการซึ่งเป็นผู้ว่าจ้าง เนื่องจากผู้ว่าจ้างแก้ไขเปลี่ยนแปลงอุปกรณ์ระบบโสตและทัศน์ที่จะติดตั้งในห้องประชุมบางรายการตามที่กำหนดไว้เดิมในสัญญาจ้าง และได้มีการปรับลดจำนวนเงินค่าก่อสร้างลง เนื่องจากอุปกรณ์ที่เปลี่ยนแปลงมีราคาต่ำกว่าราคาของอุปกรณ์เดิม โดยผู้ว่าจ้างได้หักเงินที่ปรับลดออกจากการจ่ายเงินค่าจ้างตามงวดงานของผู้รับจ้าง ซึ่งผู้รับจ้างเห็นว่าการปรับลดค่าจ้างดังกล่าวไม่ถูกต้องตามมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการช่วยเหลือผู้ประกอบอาชีพงานก่อสร้างฯ จึงขอให้ผู้ว่าจ้างคืนเงินที่หักไว้ดังกล่าว โดยได้กล่าวอ้างในคำฟ้องซึ่งพ้นระยะเวลาการฟ้องคดีแล้วว่า คดีที่ฟ้องมีความเกี่ยวพันกับหน่วยงานทางปกครองหลายหน่วยงาน และมติคณะรัฐมนตรีข้างต้นเป็นคำสั่งที่ใช้ในการบริหารงานของรัฐ ซึ่งหน่วยงานต่างๆ ของรัฐต้องถือปฏิบัติตาม ศาลเห็นว่า การยื่นฟ้องคดีดังกล่าวเนื่องมาจากผู้ฟ้องคดีไม่ต้องการให้ตนต้องถูกปรับลดค่าอุปกรณ์ระบบโสตและทัศน์ตามที่มีการแก้ไขข้อสัญญาใหม่ จึงเป็นการฟ้องคดีเพื่อประโยชน์ของผู้ฟ้องคดีโดยตรง ไม่ใช่เป็นการฟ้องคดีเพื่อประโยชน์สาธารณะหรือสถานะของบุคคล หรือเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม หรือมีเหตุจำเป็นอื่นที่ไม่สามารถนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลภายในระยะเวลาที่กำหนดที่ศาลจะรับคำฟ้องไว้พิจารณาได้ตามมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

๓.๔) การฟ้องขอให้เอกชนผู้รับจ้างชำระค่าปรับหรือค่าเสียหายเนื่องจากไม่สามารถดำเนินงานให้แล้วเสร็จภายในเวลาที่กำหนดในสัญญา

(๑) การฟ้องขอให้ผู้รับจ้างชำระค่าปรับและค่าเสียหายกรณีผิดสัญญาจ้างเหมาติดตั้งอุปกรณ์ระบบจำหน่ายไฟฟ้าให้แก่การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ไม่ใช่กรณีที่เกี่ยวเนื่องโดยตรงกับการบริการสาธารณูปโภค และเงินที่ฟ้องเป็นประโยชน์ของผู้ฟ้องคดีโดยเฉพาะ จึงไม่ใช่การฟ้องคดีที่จะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๑๙/๒๕๔๖ กรณีที่เหตุแห่งการฟ้องคดีคือการขอให้บริษัทผู้ถูกฟ้องคดีชำระค่าปรับและค่าเสียหายอันเนื่องมาจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่สามารถดำเนินการก่อสร้างให้แล้วเสร็จตามสัญญารับเหมาติดตั้งอุปกรณ์ระบบจำหน่ายไฟฟ้าระหว่างการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดี นั้น เป็นกรณีซึ่งไม่ได้เกี่ยวเนื่องโดยตรงกับการบริการสาธารณูปโภคของผู้ฟ้องคดี อีกทั้ง การที่กล่าวอ้างว่า

ค่าเสียหายที่จะได้รับจากการฟ้องคดีสามารถนำไปดำเนินการขยายบริการจ่ายกระแสไฟฟ้าแก่ประชาชนให้กว้างขวางและทั่วถึงนั้น ไม่ใช่กรณีที่จะพิจารณาได้ว่าเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมโดยตรง แต่เป็นประโยชน์ของผู้ฟ้องคดีโดยเฉพาะ กรณีจึงไม่ใช่การฟ้องคดีที่จะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมตามมาตรา ๕๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

(๒) การฟ้องขอให้ผู้รับจ้างชำระค่าปรับกรณีไม่สามารถดำเนินการก่อสร้างให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนดในสัญญาจ้างก่อสร้างอาคารสถานีอนามัย โดยอ้างว่าเงินค่าปรับที่ได้รับจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมเนื่องจากจะถูกส่งกลับเข้าเป็นรายได้แผ่นดินเพื่อใช้สร้างสถานีอนามัยในสถานที่ที่ยังไม่มีหรือเพื่อใช้ในการบริการสาธารณะอื่น ๆ นั้น เป็นการกล่าวอ้างที่ไกลเกินกว่าเหตุ

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๐๔/๒๕๔๗ การที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่าการยื่นฟ้องคดีซึ่งเป็นกรณีการฟ้องเรียกค่าปรับอันเนื่องมาจากผู้ถูกฟ้องคดีไม่สามารถทำงานให้แล้วเสร็จตามระยะเวลาที่กำหนดในสัญญาจ้างก่อสร้างอาคารสถานีอนามัย จะเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม โดยเงินค่าปรับที่ได้รับชดใช้จะถูกส่งกลับเข้าเป็นรายได้ของแผ่นดินเพื่อรัฐบาลพิจารณาจัดสรรให้มีการก่อสร้างสถานีอนามัยหรือโรงพยาบาลในสถานที่ที่ยังไม่มีหรือชำรุดทรุดโทรมในปีงบประมาณต่อๆ ไป อันจะเป็นประโยชน์แก่ประเทศชาติและแก่ส่วนรวมในการบริการด้านการสาธารณสุขแก่ประชาชน หรือใช้ในการบริการสาธารณะอื่นๆ อันเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม นั้น ข้ออ้างดังกล่าวเป็นการกล่าวอ้างที่ไกลเกินกว่าเหตุไม่อาจรับฟังได้

๓.๕) การฟ้องขอให้เอกชนผู้รับจ้างชำระค่าเสียหายกรณีไม่สามารถแก้ไขซ่อมแซมงานที่ชำรุดให้ถูกต้องตามแบบท้ายสัญญาจ้าง

- การฟ้องขอให้ผู้รับจ้างชำระค่าเสียหายกรณีไม่สามารถแก้ไขซ่อมแซมงานที่ชำรุดให้ถูกต้องตามแบบท้ายสัญญารับจ้างก่อสร้างถนน ไม่ใช่กรณีที่จะทำให้ประชาชนส่วนรวมได้ประโยชน์โดยตรงจากผลของการฟ้องคดี แต่เป็นประโยชน์แก่ผู้ฟ้องคดีเอง และไม่ใช่กรณีที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ ทั้งนี้ การพิจารณาว่ากรณีใดจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม ต้องพิจารณาจากผลของคำพิพากษาหรือคำสั่งที่จะเกิดขึ้นโดยตรงเท่านั้นว่าจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือไม่

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๙๗/๒๕๔๖ การพิจารณาว่าการยื่นฟ้องคดีใดจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือไม่นั้น จะต้องคำนึงถึงความเสมอภาคของคู่สัญญาฝ่ายเอกชนที่ไม่สามารถยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดเวลาโดยอ้างเหตุผลเดียวกันนั้นได้ เนื่องจากเป็นเรื่องสิทธิการฟ้องคดี ไม่ใช่การดำเนินการเพื่อให้บริการสาธารณะบรรลุผล รัฐหรือหน่วยงาน

ทางปกครองจึงไม่มีเอกสิทธิ์เหนือกว่าคู่สัญญาฝ่ายเอกชน ทั้งนี้ โดยจะต้องพิจารณาจากผลของคำพิพากษาและคำสั่งที่จะเกิดขึ้นโดยตรงเท่านั้นว่าจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือไม่ เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่าคดีที่ฟ้องมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ศาลมีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้รับจ้างชดใช้เงินค่าเสียหายอันเนื่องมาจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่สามารถแก้ไขซ่อมแซมงานที่ชำรุดให้ถูกต้องตามแบบท้ายสัญญารับจ้างก่อสร้างถนนภายในระยะเวลาที่กำหนดให้แก่ผู้ฟ้องคดี จึงไม่ใช่กรณีที่จะทำให้ประชาชนส่วนรวมได้ประโยชน์โดยตรงจากผลของการฟ้องคดี นอกจากนั้น หากผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการฟ้องคดีดังกล่าวเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมเพื่อจะนำเงินไปซ่อมแซมถนนที่ชำรุดให้ประชาชนสัญจรไปมาโดยสะดวก ผู้ฟ้องคดีก็ควรรีบฟ้องคดีต่อศาลโดยเร็วมิใช่ปล่อยเวลาล่วงมา ๔ ปี จึงนำคดีมาฟ้อง กรณีจึงเป็นการฟ้องคดีเพื่อประโยชน์ของผู้ฟ้องคดีเอง และไม่ใช่กรณีเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ

๓.๖) การฟ้องขอให้เอกชนผู้รับสัมปทานชำระค่าเปิดป่าตามสัญญาสัมปทานทำไม้ป่าชายเลน

- การฟ้องขอให้ชำระค่าเปิดป่า ค่ารังวัดเขตป่า และเบี้ยปรับตามสัญญาสัมปทานทำไม้ป่าชายเลน เป็นกรณีการไม่ชำระหนี้ตามสัญญา ซึ่งเป็นเรื่องที่จะต้องบังคับกันเองระหว่างคู่สัญญา ไม่ใช่การฟ้องคดีเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์แก่ส่วนรวม

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๕๒-๒๖๓/๒๕๔๗ แม้ป่าชายเลนจะเป็นทรัพยากรซึ่งรัฐและประชาชนส่วนรวมเป็นเจ้าของ แต่การไม่ชำระเงินค่าเปิดป่า ค่ารังวัดเขตป่าสัมปทาน และค่าเบี้ยปรับ เป็นการไม่ชำระหนี้ตามสัญญาสัมปทาน ซึ่งเป็นเรื่องที่จะต้องบังคับกันเองระหว่างคู่สัญญา จึงไม่ใช่การฟ้องคดีเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์แก่ส่วนรวมตามมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ และแม้ว่าเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้จะเกิดขึ้นก่อนที่ศาลปกครองเปิดทำการ แต่ผู้ฟ้องคดีก็ไม่ได้นำคดีไปยื่นฟ้องต่อศาลยุติธรรมซึ่งเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาในขณะนั้น จึงต้องนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลปกครองภายในกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๔๔ ซึ่งเป็นวันที่ศาลปกครองเปิดทำการ แต่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ดำเนินการดังกล่าว และไม่ปรากฏเหตุขัดข้องประการใดที่ทำให้ไม่สามารถนำคดีมายื่นฟ้องภายในกำหนดได้ จึงไม่มีเหตุจำเป็นอื่นที่ศาลจะรับคำฟ้องไว้พิจารณาตามมาตรา ๕๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

(คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่วินิจฉัยในแนวทางเดียวกัน ได้แก่ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๘/๒๕๔๗)

๓.๗) การฟ้องขอให้ผู้จบการศึกษาชำระเงินกรณีผิดสัญญาการเป็นนักศึกษา

- การฟ้องขอให้ชำระเงินตามสัญญาการเป็นนักศึกษาเพื่อศึกษาวิชาเภสัชศาสตร์ (มหาวิทยาลัยมหิดล) เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีไม่เข้ารับราชการหลังจากจบการศึกษาตามที่กำหนดไว้ในสัญญา เป็นการยื่นฟ้องเพื่อประโยชน์ของมหาวิทยาลัยผู้ฟ้องคดีโดยตรง ไม่ใช่คดีที่การยื่นฟ้องจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๗/๒๕๔๘ คดีที่ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองที่จะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือไม่ ต้องคำนึงถึงความเสมอภาคของคู่กรณีเป็นสำคัญ เพราะเป็นกรณีเกี่ยวกับสิทธิในการฟ้องคดี ไม่ใช่การดำเนินการเพื่อให้การบริการสาธารณะบรรลุผล หน่วยงานทางปกครองจึงไม่มีเอกสิทธิ์หรือสิทธิพิเศษเหนือคู่กรณีฝ่ายเอกชน และการพิจารณาว่าการยื่นฟ้องกรณีใดจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือเป็นการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือไม่ ต้องพิจารณาจากผลที่เกิดขึ้นตามคำพิพากษาหรือคำสั่งด้วย การที่ผู้ฟ้องคดีมีคำขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้เงินกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่เข้ารับราชการหลังจากจบการศึกษาตามสัญญาการเป็นนักศึกษาเพื่อศึกษาวิชาเภสัชศาสตร์ให้แก่มหาวิทยาลัยผู้ฟ้องคดี เป็นการยื่นฟ้องคดีเพื่อประโยชน์ของผู้ฟ้องคดีโดยตรง ไม่ใช่คดีที่การยื่นฟ้องจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือเป็นการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะตามมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ศาลไม่อาจรับคำฟ้องไว้พิจารณาได้ตามข้อ ๓๐ วรรคสอง ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓

(คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่วินิจฉัยในแนวทางเดียวกัน ได้แก่ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๑/๒๕๔๘, ที่ ๗๙/๒๕๔๘, ที่ ๘๐/๒๕๔๘, ที่ ๘๑/๒๕๔๘, ที่ ๘๒/๒๕๔๘, ที่ ๙๐/๒๕๔๘, ที่ ๙๑/๒๕๔๘, ที่ ๙๒/๒๕๔๘, ที่ ๙๓/๒๕๔๘, ที่ ๙๘/๒๕๔๘, ที่ ๙๙/๒๕๔๘, ที่ ๑๐๓/๒๕๔๘, ที่ ๑๐๔/๒๕๔๘, ที่ ๑๐๕/๒๕๔๘, ที่ ๑๐๖/๒๕๔๘,ที่ ๑๐๗/๒๕๔๘, ที่ ๑๑๖/๒๕๔๘, ที่ ๑๑๘/๒๕๔๘, ที่ ๑๕๖/๒๕๔๘, ที่ ๑๕๗/๒๕๔๘, ที่ ๓๘๓/๒๕๔๙ และที่ ๖๙๘/๒๕๔๙)

๓.๘) การฟ้องขอให้เจ้าของที่ดินคืนเงินค่าที่ดินตามสัญญาซื้อขายที่ดินและสิ่งปลูกสร้างตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนฯ

- การฟ้องขอให้เจ้าของที่ดินคืนเงินให้แก่หน่วยงานทางปกครองตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในสัญญาซื้อขายที่ดินและสิ่งปลูกสร้างตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ เป็นการฟ้องให้ลูกหนี้ชำระหนี้ตามสัญญา

เพื่อประโยชน์เฉพาะตัวของหน่วยงานทางปกครองผู้ฟ้องคดีเอง ไม่ใช่เป็นการฟ้องคดีเพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือเป็นการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๘๖/๒๕๔๙ กรณีที่การทางพิเศษแห่งประเทศไทย (ผู้ฟ้องคดี) ได้กำหนดเขตที่ดินตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนฯ โดยมีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างของผู้ถูกฟ้องคดีอยู่ในเขตที่กำหนดตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว ซึ่งต่อมาผู้ฟ้องคดีได้ทำสัญญาซื้อขายที่ดินและสิ่งปลูกสร้างของผู้ถูกฟ้องคดีตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ โดยมีข้อสัญญาว่าเมื่อทำการรังวัดแบ่งแยกแล้วหากปรากฏว่าจำนวนเนื้อที่ดินที่ตกลงซื้อขายกันน้อยกว่าที่ระบุไว้ในสัญญา ผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องคืนเงินค่าที่ดินตามจำนวนเนื้อที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดี ต่อมา เมื่อเจ้าพนักงานที่ดินได้ทำการรังวัดแบ่งแยกที่ดินแล้วเสร็จ ผู้ฟ้องคดีจึงทราบว่าผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องคืนเงินบางส่วนแก่ผู้ฟ้องคดี ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้ทวงถามให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินดังกล่าวคืนแล้ว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ยอมชำระ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลปกครอง แต่เป็นการยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แล้ว นั้น กรณีเป็นการฟ้องเพื่อให้ลูกหนี้ชำระหนี้ตามสัญญา แม้ผู้ฟ้องคดีจะเป็นหน่วยงานทางปกครอง แต่การฟ้องคดีก็เป็นไปเพื่อประโยชน์เฉพาะตัวของผู้ฟ้องคดีเอง ไม่ใช่เป็นการฟ้องคดีเพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือเป็นการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ ตามมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

๔. เงื่อนไขเกี่ยวกับค่าธรรมเนียมศาล

คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองเป็นคดีพิพาทที่ผู้ฟ้องคดีสามารถขอให้ศาลกำหนดคำบังคับให้ใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สินได้ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ดังนั้น หากผู้ฟ้องคดีมีคำขอในลักษณะดังกล่าวผู้ฟ้องคดีย่อมมีหน้าที่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลตามมาตรา ๔๕ วรรคสี่[๘๘] แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ทั้งนี้ มีตัวอย่างคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่น่าสนใจ ดังนี้

---

[๘๘] พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๔๕ ฯลฯ ฯลฯ

การฟ้องคดีไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล เว้นแต่การฟ้องคดีขอให้สั่งให้ใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สินอันสืบเนื่องจากคดีตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) หรือ (๔) ให้เสียค่าธรรมเนียมศาลตามทุนทรัพย์ในอัตราตามที่ระบุไว้ในตาราง ๑ ท้ายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง สำหรับคดีที่มีคำขอให้ปลดเปลื้องทุกข์อันอาจคำนวณเป็นราคาเงินได้

ฯลฯ ฯลฯ

๔.๑ คำวินิจฉัยเกี่ยวกับการไม่ชำระค่าธรรมเนียมศาล

๑) กรณีที่ผู้ฟ้องคดีมิได้ปฏิบัติตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่สั่งให้ชำระค่าธรรมเนียมศาลภายในระยะเวลาที่กำหนด ศาลปกครองสูงสุดจึงไม่อาจรับคำฟ้องไว้พิจารณา

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๓๙/๒๕๔๘ การที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ประพฤติผิดสัญญารับทุนอุดหนุนการศึกษาโครงการพัฒนาอาจารย์สาขาขาดแคลนเพื่อศึกษาในประเทศ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ประพฤติผิดสัญญารับทุนการศึกษาตามโครงการส่งเสริมผู้มีความสามารถพิเศษเป็นอาจารย์ในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ ซึ่งการฟ้องคดีทั้งสองกรณีดังกล่าวเป็นการฟ้องคดีที่ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ชดใช้เงินพร้อมเบี้ยปรับตามสัญญาให้แก่ผู้ฟ้องคดี อันถือว่าเป็นคดีมีทุนทรัพย์ ผู้ฟ้องคดีจึงมีหน้าที่ต้องชำระค่าธรรมเนียมศาลตามมาตรา ๔๕ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ประกอบกับข้อ ๓๔ วรรคหนึ่ง[๙๙] ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ เมื่อผู้ฟ้องคดีมิได้ชำระค่าธรรมเนียมศาลดังกล่าวตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น ศาลปกครองสูงสุดจึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา

๒) กรณีที่ข้อเท็จจริงปรากฏในชั้นศาลปกครองสูงสุดว่าผู้ฟ้องคดีเพิ่งสามารถที่จะชำระค่าธรรมเนียมศาลได้ภายหลังจากที่ศาลปกครองชั้นต้นสั่งจำหน่ายคดีโดยชอบแล้ว ผู้ฟ้องคดีต้องฟ้องเป็นคดีใหม่ต่อศาลปกครอง

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๙๙/๒๕๔๕ การที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระค่าจ้างตามสัญญาจ้างเหมาให้ปรับปรุงระบบประปา อันเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง เพราะเป็นสัญญาให้จัดทำบริการสาธารณะตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ซึ่งต้องชำระค่าธรรมเนียมศาลตามมาตรา ๔๕ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เมื่อผู้ฟ้องคดีไม่ชำระค่าธรรมเนียมศาล ศาลปกครองชั้นต้นจึงไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา โดยต่อมาผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์ว่าขณะที่ผู้ฟ้องคดีได้รับทราบคำสั่งศาลปกครองชั้นต้นให้ชำระ

---

[๙๙] ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓

ข้อ ๓๔ คำฟ้องที่ขอให้ศาลสั่งให้ใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สินอันสืบเนื่องจากคดีตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) หรือ (๔) ให้ผู้ฟ้องคดีชำระค่าธรรมเนียมศาลตามทุนทรัพย์ โดยให้ชำระเป็นเงินสดหรือเช็คซึ่งธนาคารรับรอง และให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลออกใบรับให้

ฯลฯ ฯลฯ

ค่าธรรมเนียมศาล ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถหาเงินมาชำระได้ แต่บัดนี้ได้หาเงินค่าธรรมเนียมศาลมาชำระได้แล้ว จึงขอให้ศาลปกครองสูงสุดรับคำฟ้องไว้พิจารณา นั้น ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ขณะที่รับทราบคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นให้ชำระค่าธรรมเนียมศาล ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าไม่สามารถหาเงินมาชำระต่อศาลได้ ดังนั้น คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาจึงชอบแล้ว สำหรับคดีนี้ผู้ฟ้องคดีต้องฟ้องเป็นคดีใหม่ภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๔๗/๒๕๔๖ การที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระค่าจ้างตามสัญญาก่อสร้างรางระบายน้ำซึ่งเป็นการจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค อันเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองที่ต้องชำระค่าธรรมเนียมศาลตามมาตรา ๔๕ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ เมื่อปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้ขอขยายระยะเวลาชำระค่าธรรมเนียมศาลหลายครั้งจนศาลปกครองชั้นต้นได้สั่งจำหน่ายคดีไปโดยชอบแล้ว แม้ต่อมาผู้ฟ้องคดีจะได้ยื่นอุทธรณ์ขอให้ศาลสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณาเนื่องจากปัจจุบันมีเงินครบตามจำนวนที่จะชำระค่าธรรมเนียมได้แล้ว นั้น หาเป็นเหตุผลอันสมควรให้ศาลมีคำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณาไม่

๔.๒ คำวินิจฉัยเกี่ยวกับการคืนค่าธรรมเนียมศาล

๑) ศาลย่อมมีอำนาจสั่งคืนค่าธรรมเนียมศาลได้ แม้ว่าจะไม่ได้มีการกล่าวถึงกรณีดังกล่าวไว้ในคำสั่งศาล

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๒๔/๒๕๔๗ ตามข้อ ๓๘ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ กำหนดว่า ในกรณีที่ศาลสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาทั้งหมดหรือแต่บางส่วน ให้ศาลมีอำนาจสั่งคืนค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดหรือบางส่วนให้แก่ผู้ฟ้องคดี ดังนั้น เมื่อศาลมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาแล้ว ศาลย่อมมีอำนาจสั่งคืนค่าธรรมเนียมศาล แม้ว่าในคำสั่งของศาลจะมิได้กล่าวถึงกรณีคืนค่าธรรมเนียมศาล ศาลก็มีอำนาจสั่งคืนตามข้อ ๓๘ ของระเบียบดังกล่าว

(คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่วินิจฉัยในแนวทางเดียวกัน ได้แก่ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๐๘/๒๕๔๘)

๒) กรณีที่ศาลมีคำพิพากษายกฟ้องด้วยเหตุคดีพ้นกำหนดระยะเวลาการใช้สิทธิเรียกร้องตามกฎหมายแล้ว ต้องคืนค่าธรรมเนียมศาลให้แก่ผู้ฟ้องคดี

: คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๗๔/๒๕๔๙ กรณีที่หน่วยงานทางปกครองคู่สัญญาตามสัญญาสัมปทานทำไม้ป่าชายเลนยื่นฟ้องให้ทายาทของผู้รับสัมปทานรับผิดตามสัญญาดังกล่าว โดยศาลปกครองชั้นต้นได้มีคำพิพากษายกฟ้องเนื่องจากเห็นว่าเป็นการยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงการตายของเจ้ามรดก (ผู้รับสัมปทาน) ตามมาตรา ๑๗๕๔ วรรคสาม[๙๐] แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยไม่คืนค่าธรรมเนียมศาลให้แก่ผู้ฟ้องคดี นั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า เป็นกรณีที่ไม่ถูกต้อง จึงพิพากษาแก้คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นเป็นให้คืนค่าธรรมเนียมศาลในศาลปกครองชั้นต้นทั้งหมด รวมทั้งค่าธรรมเนียมศาลในชั้นอุทธรณ์ทั้งหมดให้ผู้ฟ้องคดี

๔.๓ คำวินิจฉัยเกี่ยวกับการยกเว้นค่าธรรมเนียมศาล

- กรณีที่หากผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับการยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดหรือบางส่วนแล้วจะทำให้ได้รับความเดือดร้อนเกินสมควร ศาลย่อมมีอำนาจสั่งให้ยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดหรือบางส่วนได้

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๒๘/๒๕๔๘ กรณีที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสามซึ่งเป็นลูกจ้างชั่วคราวของเทศบาลนครลำปาง (ผู้ถูกฟ้องคดี) ฟ้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีสั่งบรรจุและแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีเข้าทำงานเป็นพนักงานเทศบาลตามข้อกำหนดในสัญญาลาไปศึกษาหลักสูตรประกาศนียบัตรสาธารณสุขศาสตร์ที่ระบุไว้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องจัดหาตำแหน่งมารองรับให้ผู้ฟ้องคดีภายหลังจากที่ผู้ฟ้องคดีศึกษาจบหลักสูตรแล้ว และหากไม่สามารถสั่งบรรจุผู้ฟ้องคดีได้ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีคนละ ๔,๐๔๘,๓๖๐ บาท โดยผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลอนุญาตให้ดำเนินคดีโดยได้รับการยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมด นั้น เมื่อปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ไม่มีรายได้เป็นของตนเอง เงินค่าใช้จ่ายในการยังชีพมาจากสามีซึ่งมีภาระหนี้สินที่ต้องผ่อนชำระเป็นจำนวนมาก ฉะนั้น โดยสถานะของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ หากไม่ได้รับการยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลบางส่วนแล้วจะได้รับความเดือดร้อนเกินสมควร ส่วนผู้ฟ้องคดีที่ ๒ นั้น ไม่ได้ประกอบอาชีพใดๆ และไม่มีรายได้เป็นของตนเอง แม้ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ จะมีทรัพย์สินอยู่บ้างแต่มีภาระหนี้กู้ยืมและมีรายจ่ายประจำมาก หากจะให้ขายทรัพย์สินเพื่อนำเงินมาชำระค่าธรรมเนียมศาลน่าจะเป็นการสร้างความเดือดร้อนให้แก่ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ เกินสมควร ฉะนั้น โดยสถานะผู้ฟ้องคดีที่ ๒ หากได้รับการยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลเพียงบางส่วนแล้วจะได้รับ

[๙๐] อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๗๕ หน้า ๑๘๐

ความเดือดร้อนเกินสมควร สำหรับผู้ฟ้องคดีที่ ๓ นั้น ประกอบอาชีพรับจ้างขับรถสองแถวที่เช่ามา โดยมีรายได้เฉลี่ยวันละ ๕๐ ถึง ๑๐๐ บาท และแม้ภริยาของผู้ฟ้องคดีที่ ๓ จะมีเงินเดือนประจำ แต่ก็มีภาระหนี้สินที่ต้องผ่อนชำระเป็นเงินจำนวนมาก เห็นว่า โดยสถานะของผู้ฟ้องคดีที่ ๓ หากได้รับการยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลเพียงบางส่วนจะได้รับความเดือดร้อนเกินสมควร จึงอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ฟ้องคดีที่ ๓ ได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมด ส่วนผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ให้ชำระค่าธรรมเนียมศาลบางส่วน

(คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่วินิจฉัยในแนวทางเดียวกัน ได้แก่ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๑๒/๒๕๔๙)

สำนักงานศาลปกครอง

สำนักงานศาลปกครอง

บทที่ ๔

แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองเกี่ยวกับสัญญาอนุญาโตตุลาการ ในสัญญาทางปกครอง

๑. แนวความคิดเกี่ยวกับสัญญาอนุญาโตตุลาการ

ระบบของอนุญาโตตุลาการเป็นระบบที่ถูกนำมาใช้ในระบบสัญญาเอกชนเพื่อใช้เป็นกลไกในการแก้ไขข้อพิพาทที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับสัญญา แต่ตามหลักของกฎหมายมหาชนแล้วจะปฏิเสธการนำระบบอนุญาโตตุลาการมาใช้บังคับกับสัญญาทางปกครองด้วยสาเหตุหลายประการ โดยในทางทฤษฎีของฝรั่งเศสมีเหตุผลที่ปฏิเสธการนำระบบอนุญาโตตุลาการมาใช้กับสัญญาทางปกครองด้วยเหตุอันเนื่องมาจากความกังวลในการที่หน่วยงานทางปกครองจะปฏิเสธการยอมรับกระบวนการยุติธรรมของรัฐ (ซึ่งหมายถึงระบบศาลปกครอง) และเพื่อเป็นการป้องกันไม่ให้ฝ่ายปกครองละเลยต่อหลักการที่จะปกป้องประโยชน์สาธารณะอันเป็นหน้าที่ของฝ่ายปกครอง เพราะผู้ที่ควรจะทำหน้าที่ปกป้องประโยชน์สาธารณะนั้นควรจะเป็นตุลาการศาลปกครอง นอกจากนั้น ยังมีเหตุผลอื่นที่สนับสนุนการปฏิเสธการนำระบบอนุญาโตตุลาการมาใช้กับสัญญาทางปกครอง อันได้แก่เหตุผลที่ว่า ข้อตกลงซึ่งให้มีการใช้อนุญาโตตุลาการนั้นถือว่า “กระทบ” ต่ออำนาจศาล (la competence juridictionnelle) เพราะกระบวนการพิจารณาของอนุญาโตตุลาการวางอยู่บนพื้นฐานของความคิดในการระงับข้อพิพาททางแพ่ง ดังนั้น จึงมีหลักกฎหมายห้ามนำคดีสัญญาทางปกครองให้อนุญาโตตุลาการชี้ขาด การที่จะให้มีอนุญาโตตุลาการได้ต้องมีกฎหมายระดับรัฐบัญญัติกำหนดยกเว้นไว้ หรือมีสนธิสัญญาที่มีสถานะทางกฎหมายสูงกว่ารัฐบัญญัติแต่ต่ำกว่ารัฐธรรมนูญกำหนดให้มีการระงับข้อพิพาทโดยอนุญาโตตุลาการได้[๙๑] สำหรับในระบบของกฎหมายเยอรมันนั้น มิได้ปฏิเสธระบบอนุญาโตตุลาการ แต่จำกัดเฉพาะในคดีที่คู่กรณีอยู่ในฐานะเท่าเทียมกันและมีเนื้อหาที่สามารถประนีประนอมเพื่อระงับข้อพิพาทได้ หากเป็นข้อพิพาทเรื่องความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองและเป็นเรื่องที่ฝ่ายปกครองอยู่ในฐานะที่เหนือกว่าเอกชนก็เป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง[๙๒]

---

[๙๑] บุบผา อัครพิมาน, สัญญาทางปกครอง, หน้า ๑๕๐.

[๙๒] มานิตย์ วงศ์เสรี, “ข้อตกลงว่าด้วยอนุญาโตตุลาการในคดีพิพาททางปกครอง ตามกฎหมายของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน”, บทความในวารสารวิชาการศาลปกครอง เล่ม ๔ (มกราคม-เมษายน ๒๕๔๕) อ้างในบุบผา อัครพิมาน, สัญญาทางปกครอง, หน้า ๑๕๐.

๒. สรุปลักษณะที่สำคัญของกฎหมายเกี่ยวกับการอนุญาโตตุลาการ

กฎหมายว่าด้วยอนุญาโตตุลาการมีข้อกำหนดที่เป็นการเฉพาะตัว โดยหลักกฎหมายดังกล่าวในส่วนที่เกี่ยวข้องกับคดีพิพาททางปกครองมีลักษณะที่สำคัญ สรุปได้ดังนี้

๒.๑ ลักษณะของกฎหมายว่าด้วยอนุญาโตตุลาการที่เป็นเรื่องของสัญญา มีลักษณะเป็นข้อบังคับที่อยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ทั่วไปว่าด้วยนิติกรรมสัญญาซึ่งเป็นกฎหมายสารบัญญัติ เช่น การทำคำเสนอคำสนอง การแสดงเจตนา เป็นต้น ในขณะเดียวกันก็มีลักษณะที่เป็นกฎหมายวิธีสบัญญัติรวมอยู่ด้วย อันได้แก่ในส่วนของกระบวนการวินิจฉัยและพิจารณาข้อพิพาท (judiciary character) ทั้งนี้ การดำเนินกระบวนพิจารณาในทางอนุญาโตตุลาการจะไม่สามารถแยกเด็ดขาดจากศาลได้ เนื่องจากการดำเนินการของอนุญาโตตุลาการในบางกรณีจำเป็นต้องอาศัยอำนาจของศาล เช่น ในเรื่องของการออกหมายเรียกพยาน การคุ้มครองประโยชน์ชั่วคราวในระหว่างพิจารณาคดี และการบังคับตามคำชี้ขาด เป็นต้น

๒.๒ การกำหนดให้มีการระงับข้อพิพาทโดยอนุญาโตตุลาการนั้น ถือเป็นเรื่องความสมัครใจของคู่กรณี กฎหมายจะไม่บังคับให้มีอนุญาโตตุลาการโดยที่คู่กรณีไม่ได้ตกลงไว้แต่แรก ซึ่งเรียกว่า “compulsory arbitration”[๙๓] สำหรับกรณีสัญญาทางปกครองของไทยนั้น กฎหมายได้เปิดโอกาสให้มีการนำระบบอนุญาโตตุลาการมาใช้ได้ โดยบัญญัติไว้ในมาตรา ๑๕[๙๔] แห่งพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. ๒๕๔๕ กำหนดให้สัญญาระหว่างหน่วยงานของรัฐกับเอกชนไม่ว่าจะเป็นสัญญาทางปกครองหรือไม่ก็ตาม คู่สัญญาอาจตกลงให้ใช้วิธีการอนุญาโตตุลาการในการระงับข้อพิพาทได้ และให้สัญญาอนุญาโตตุลาการดังกล่าวมีผลผูกพันคู่สัญญา โดยข้อกำหนดเกี่ยวกับวิธีการอนุญาโตตุลาการนั้น ส่วนใหญ่จะระบุไว้ในสัญญาหลัก ซึ่งสัญญาที่มีข้อกำหนดเกี่ยวกับวิธีการอนุญาโตตุลาการตามพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการฯ นั้น อาจถือว่าเป็นทางเลือกของคู่สัญญา เนื่องจากคู่สัญญาสามารถที่จะเลือกใช้สิทธิหรือสละสิทธิตามที่กำหนดไว้ในข้อสัญญาได้ กล่าวคือ หากมีการนำคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองที่มีข้อสัญญาเกี่ยวกับการระงับข้อพิพาทโดยวิธีการอนุญาโตตุลาการไว้มาฟ้องต่อศาลและคู่กรณีได้สละสิทธิ

---

[๙๓] อนันต์ จันทรโอภากร, กฎหมายว่าด้วยการระงับข้อพิพาทโดยอนุญาโตตุลาการนอกศาล, (สำนักพิมพ์นิติธรรม, ๒๕๓๖), หน้า ๑๕.

[๙๔] พระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. ๒๕๔๕

มาตรา ๑๕ ในสัญญาระหว่างหน่วยงานของรัฐกับเอกชนไม่ว่าเป็นสัญญาทางปกครองหรือไม่ก็ตาม คู่สัญญาอาจตกลงให้ใช้วิธีการอนุญาโตตุลาการในการระงับข้อพิพาทได้ และให้สัญญาอนุญาโตตุลาการดังกล่าวมีผลผูกพันคู่สัญญา

ตามข้อสัญญาดังกล่าวด้วยการไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง[๙๕] แห่งพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการฯ ก็จะทำให้ศาลมีอำนาจพิจารณาพิพากษาข้อพิพาทตามสัญญาทางปกครองที่มีข้อสัญญาอนุญาโตตุลาการนั้นต่อไปได้ แต่ถ้าคู่กรณีไม่สละสิทธิโดยได้ยื่นคำร้องต่อศาลว่าสัญญาทางปกครองดังกล่าวมีสัญญาอนุญาโตตุลาการ ศาลก็จะต้องทำการไต่สวนเพื่อพิจารณาความสมบูรณ์ของสัญญาอนุญาโตตุลาการและสั่งจำหน่ายคดีเพื่อให้คู่กรณีเข้าสู่กระบวนการของอนุญาโตตุลาการต่อไป ทั้งนี้ การดำเนินการตามสัญญาอนุญาโตตุลาการข้างต้นนั้น หากพิจารณาเปรียบเทียบกับหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเยียวยาภายในของฝ่ายปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แล้ว เห็นได้ว่า กรณีของมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ถือเป็นเงื่อนไขสำคัญที่กำหนดให้ผู้ฟ้องคดีจะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้เสียก่อนจึงจะนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้ มิใช่กรณีที่คู่กรณีมีสิทธิเลือกที่จะไม่ปฏิบัติดังเช่นกรณีตามสัญญาอนุญาโตตุลาการ

๒.๓ วิธีการอนุญาโตตุลาการมีลักษณะเป็นการร่วมมือกันระหว่างบุคคลที่เกี่ยวข้องในการที่จะดำเนินกระบวนยุติธรรมให้มีประสิทธิภาพและเป็นที่ยอมรับของสังคม กล่าวคือ ระหว่างอนุญาโตตุลาการและศาลผู้มีอำนาจพิจารณาคดี กฎหมายจึงถือเป็นหลักสำคัญว่า หากมีคดีพิพาทเกี่ยวกับการโต้แย้งคำวินิจฉัยของอนุญาโตตุลาการแล้ว ศาลจะไม่ทำการรื้อฟื้นทบทวนสาระสำคัญของคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายอันเป็นประเด็นสำคัญของคดี แต่จะทำหน้าที่เพียงตรวจสอบว่าคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการนั้นกระทำขึ้นโดยวิธีพิจารณาความที่ชอบหรือไม่ และขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนหรือไม่ เท่านั้น[๙๖]

---

[๙๕] พระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. ๒๕๔๕

มาตรา ๑๔ ในกรณีที่คู่สัญญาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งฟ้องคดีเกี่ยวกับข้อพิพาทตามสัญญาอนุญาโตตุลาการโดยมิได้เสนอข้อพิพาทนั้นต่อคณะอนุญาโตตุลาการตามสัญญา คู่สัญญาฝ่ายที่ถูกฟ้องอาจยื่นคำร้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจไม่ช้ากว่าวันยื่นคำให้การหรือภายในระยะเวลาที่มีสิทธิยื่นคำให้การตามกฎหมาย ให้มีคำสั่งจำหน่ายคดีเพื่อให้คู่สัญญาไปดำเนินการทางอนุญาโตตุลาการ และเมื่อศาลทำการไต่สวนแล้วเห็นว่าไม่มีเหตุที่ทำให้สัญญาอนุญาโตตุลาการนั้นเป็นโมฆะ หรือใช้บังคับไม่ได้ หรือมีเหตุที่ทำให้ไม่สามารถปฏิบัติตามสัญญานั้นได้ ก็ให้มีคำสั่งจำหน่ายคดีนั้นเสีย

ในระหว่างการพิจารณาคำร้องของศาลตามวรรคหนึ่ง คู่สัญญาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งอาจเริ่มดำเนินการทางอนุญาโตตุลาการได้ หรือคณะอนุญาโตตุลาการอาจดำเนินกระบวนพิจารณาต่อไป และมีคำชี้ขาดในข้อพิพาทนั้นได้

[๙๖] อนันต์ จันทรโอภากร, กฎหมายว่าด้วยการระงับข้อพิพาทโดยอนุญาโตตุลาการนอกศาล, เรื่องเดิม, หน้า ๑๕-๑๖.

๓. คำวินิจฉัยของศาลปกครองเกี่ยวกับสัญญาอนุญาโตตุลาการในสัญญาทางปกครอง

จากการศึกษาคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดกรณีการระงับข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองโดยวิธีอนุญาโตตุลาการนั้น อาจแบ่งแนวคำวินิจฉัยได้เป็น ๒ ส่วน คือ คำวินิจฉัยในส่วนที่เกี่ยวกับการใช้อำนาจของศาลปกครองในฐานะเป็นศาลที่มีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาข้อพิพาทซึ่งได้เสนอต่ออนุญาโตตุลาการตามนัยมาตรา ๙[๙๗] แห่งพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการฯ และคำวินิจฉัยในส่วนที่เกี่ยวกับประเด็นเงื่อนไขการฟ้องคดีต่อศาลปกครองโดยมีกรณีต่างๆ ตามคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด ดังต่อไปนี้

๓.๑ คำวินิจฉัยเกี่ยวกับการใช้อำนาจของศาลปกครองในฐานะเป็นศาลที่มีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาข้อพิพาทซึ่งได้เสนอต่ออนุญาโตตุลาการตามมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. ๒๕๔๕

๑) กรณีที่ศาลวินิจฉัยเกี่ยวกับการร้องขอให้สั่งจำหน่ายคดีเพื่อให้คู่สัญญานำข้อพิพาทไปดำเนินการทางอนุญาโตตุลาการ

กรณีที่มีการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ศาลปกครองในฐานะที่เป็นศาลที่มีเขตอำนาจย่อมสามารถพิจารณาคำร้องของคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งที่ร้องขอให้มีการดำเนินการชี้ขาดข้อพิพาทตามสัญญาอนุญาโตตุลาการได้ตามมาตรา ๑๔[๙๘] แห่งพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการฯ โดยมีตัวอย่างคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดเกี่ยวกับการพิจารณาคำร้องของผู้ถูกฟ้องคดีที่ขอให้ศาลสั่งจำหน่ายคดีเพื่อให้มีการนำข้อพิพาทไปดำเนินการทางอนุญาโตตุลาการ ดังนี้

๑.๑) กรณีที่ศาลไม่สั่งจำหน่ายคดี

- กรณีที่หน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างบอกเลิกสัญญาจ้างเนื่องจากผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้รับจ้างทำงานไม่แล้วเสร็จตามสัญญา เป็นการใช้สิทธิตามข้อสัญญา ไม่ใช่ข้อขัดแย้งอันเป็นอุปสรรคที่ทำให้คู่สัญญาฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดไม่สามารถปฏิบัติให้ถูกต้องตามสัญญาจ้างได้ดังที่กำหนดไว้ในข้อสัญญาอนุญาโตตุลาการ กรณีจึงมิใช่ข้อพิพาทที่จะต้องเสนอให้อนุญาโตตุลาการวินิจฉัยชี้ขาดก่อนฟ้องคดี

---

[๙๗] พระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. ๒๕๔๕

มาตรา ๙ ให้ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศกลาง หรือศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศภาค หรือศาลที่มีการพิจารณาชั้นอนุญาโตตุลาการอยู่ในเขตศาล หรือศาลที่คู่พิพาทฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีภูมิลำเนาอยู่ในเขตศาล หรือศาลที่มีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาข้อพิพาทซึ่งได้เสนอต่ออนุญาโตตุลาการนั้น เป็นศาลที่มีเขตอำนาจตามพระราชบัญญัตินี้

[๙๘] อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๙๕ หน้า ๒๓๑

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๖๒/๒๕๔๘ กรณีที่เทศบาลตำบลลาดชะโด (ผู้ถูกฟ้องคดี) ทำสัญญาว่าจ้างให้ผู้ฟ้องคดีก่อสร้างถนนดินลูกรัง แต่ผู้ฟ้องคดีส่งมอบงานงวดที่ ๑ ล่าช้า ผู้ถูกฟ้องคดีจึงปฏิเสธไม่ยอมตรวจรับงานและบอกเลิกสัญญาจ้างดังกล่าว ซึ่งผู้ฟ้องคดีเห็นว่าเป็นการบอกเลิกสัญญาโดยไม่ชอบ จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลเพื่อขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินค่าจ้างและค่าเสียหายจากการดำเนินงานก่อสร้างภายหลังส่งมอบงานงวดที่ ๑ ซึ่งกรณีดังกล่าวผู้ถูกฟ้องคดีคัดค้านว่าเป็นการฟ้องคดีที่ข้ามขั้นตอนการปฏิบัติตามสัญญาที่ตกลงกัน เนื่องจากเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับข้อกำหนดแห่งสัญญาและการปฏิบัติตามสัญญาซึ่งเป็นเรื่องที่ผู้ฟ้องคดีต้องนำข้อพิพาทที่เกิดขึ้นเสนอต่ออนุญาโตตุลาการตามข้อสัญญาที่ระบุไว้ว่า “ในกรณีที่มีข้อโต้แย้งเกิดขึ้นระหว่างคู่สัญญาเกี่ยวกับข้อกำหนดแห่งสัญญา หรือเกี่ยวกับการปฏิบัติตามสัญญา และคู่สัญญาไม่สามารถตกลงกันได้ ให้เสนอข้อโต้แย้งหรือข้อพิพาทนั้นต่ออนุญาโตตุลาการ” จึงขอให้ศาลจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ ศาลเห็นว่า ข้อโต้แย้งตามสัญญาอนุญาโตตุลาการข้างต้น หมายถึง ข้อขัดแย้งอันเป็นอุปสรรคที่ทำให้คู่สัญญาฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดไม่สามารถปฏิบัติให้ถูกต้องตามสัญญาได้ แต่การที่ผู้ถูกฟ้องคดีบอกเลิกสัญญาจ้างต่อผู้ฟ้องคดีเป็นสิทธิโดยข้อสัญญา มิใช่ข้อขัดแย้งอันเป็นอุปสรรคที่ทำให้คู่สัญญาฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดไม่สามารถปฏิบัติให้ถูกต้องตามสัญญาได้ อีกทั้ง ตามคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีได้กล่าวอ้างว่าผู้ถูกฟ้องคดีบอกเลิกสัญญาโดยไม่ชอบ อันเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย กรณีจึงไม่ใช่การฟ้องคดีเกี่ยวกับข้อพิพาทตามสัญญาอนุญาโตตุลาการโดยมิได้เสนอข้อพิพาทต่ออนุญาโตตุลาการตามสัญญาก่อนฟ้องคดีที่ผู้ถูกฟ้องคดีอาจยื่นคำร้องขอต่อศาลให้มีคำสั่งจำหน่ายคดีเพื่อให้ผู้ฟ้องคดีไปดำเนินการทางอนุญาโตตุลาการตามมาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง[๙๙] แห่งพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการฯ และโดยที่กรณีเป็นข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง อันเป็นคดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ศาลจึงมีคำสั่งให้รับคำฟ้องไว้พิจารณา

๑.๒) กรณีที่ศาลสั่งจำหน่ายคดีไปโดยไม่ชอบ

- สัญญาจ้างที่มีข้อกำหนดให้ระงับข้อพิพาทเกี่ยวกับการปฏิบัติตามสัญญาโดยอนุญาโตตุลาการ ศาลจะมีคำสั่งจำหน่ายคดีเพื่อให้คู่สัญญาไปดำเนินการทางอนุญาโตตุลาการได้ก็ต่อเมื่อคู่สัญญาฝ่ายที่ถูกฟ้องคดีได้ยื่นคำร้องต่อศาลให้มีคำสั่ง

[๙๙] อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๙๕ หน้า ๒๓๑

จำหน่ายคดีเพื่อระงับข้อพิพาททางอนุญาโตตุลาการ และศาลได้ทำการไต่สวนตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๔[๑๐๐] แห่งพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการฯ แล้ว

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๕๕/๒๕๔๙ กรณีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้รับจ้างฟ้องขอให้ศาลมีคำสั่งให้การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยซึ่งเป็นผู้ว่าจ้าง (ผู้ถูกฟ้องคดี) ชดใช้เงินค่าปรับ ค่าจ้างและค่าเสียหายตามสัญญาจ้างขุดลอกเพื่อขยายร่องน้ำบริเวณ INNER BASIN ในท่าเรืออุตสาหกรรมมาบตาพุด ซึ่งสัญญาดังกล่าวมีข้อกำหนดให้ระงับข้อพิพาททางอนุญาโตตุลาการไว้ด้วย นั้น เมื่อปรากฏว่าคู่สัญญาฝ่ายที่ถูกฟ้องคดียังไม่ได้ยื่นคำร้องแสดงความประสงค์ต่อศาลและศาลยังไม่ได้ทำการไต่สวนตามมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการฯ การที่ศาลปกครองชั้นต้นใช้ดุลพินิจแทนคู่สัญญาฝ่ายที่ถูกฟ้องคดีสั่งไม่รับคำฟ้องและจำหน่ายคดีเพื่อให้คู่สัญญาฝ่ายที่ฟ้องคดีไปดำเนินการทางอนุญาโตตุลาการ จึงเป็นการดำเนินกระบวนพิจารณาที่ผิดระเบียบตามข้อ ๗ แห่งระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ จึงเพิกถอนคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นดังกล่าว และให้ศาลปกครองชั้นต้นตรวจรับคำฟ้องใหม่ตามกฎหมายและระเบียบว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง

๒) กรณีที่ศาลวินิจฉัยเกี่ยวกับการแต่งตั้งอนุญาโตตุลาการ

ในการดำเนินการเกี่ยวกับสัญญาอนุญาโตตุลาการซึ่งมีสัญญาประธานเป็นสัญญาทางปกครองนั้น ศาลปกครองในฐานะที่เป็นศาลที่มีเขตอำนาจอาจมีคำสั่งแต่งตั้งอนุญาโตตุลาการตามคำร้องขอของคู่กรณีในสัญญาได้ตามเงื่อนไขในมาตรา ๑๘[๑๐๑] แห่งพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการฯ โดยมีตัวอย่างคำวินิจฉัยเกี่ยวกับการแต่งตั้งอนุญาโตตุลาการ ดังนี้

---

[๑๐๐] อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๙๕ หน้า ๒๓๑

[๑๐๑] <u>พระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. ๒๕๔๕</u>

มาตรา ๑๘ ในกรณีที่คู่พิพาทมิได้กำหนดวิธีการตั้งคณะอนุญาโตตุลาการไว้เป็นอย่างอื่น ให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

(๑) ในกรณีที่กำหนดให้คณะอนุญาโตตุลาการประกอบด้วยอนุญาโตตุลาการเพียงคนเดียว ถ้าคู่พิพาทไม่อาจตกลงกันได้ ให้คู่พิพาทฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งยื่นคำร้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจให้มีคำสั่งตั้งคณะอนุญาโตตุลาการแทน

(๒) ในกรณีที่กำหนดให้คณะอนุญาโตตุลาการประกอบด้วยอนุญาโตตุลาการมากกว่าหนึ่งคน ให้คู่พิพาทตั้งอนุญาโตตุลาการฝ่ายละเท่ากัน และให้อนุญาโตตุลาการดังกล่าวร่วมกันตั้งอนุญาโตตุลาการอีกคนหนึ่ง แต่ถ้าคู่พิพาทฝ่ายใดมิได้ตั้งอนุญาโตตุลาการภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งจากคู่พิพาทอีกฝ่ายหนึ่งให้ตั้งอนุญาโตตุลาการ หรือถ้าอนุญาโตตุลาการทั้งสองฝ่ายไม่อาจร่วมกันตั้งประธานคณะอนุญาโตตุลาการได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ผู้นั้นได้รับการตั้งให้เป็นอนุญาโตตุลาการ ให้คู่พิพาท

- กรณีที่คู่สัญญาทางปกครองฝ่ายหนึ่งได้แต่งตั้งอนุญาโตตุลาการฝ่ายตนแล้ว แต่อีกฝ่ายหนึ่งไม่ดำเนินการแต่งตั้ง ย่อมอยู่ในอำนาจของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ประกอบกับมาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. ๒๕๔๕ ที่จะมีคำสั่งแต่งตั้งอนุญาโตตุลาการแทนคู่สัญญาฝ่ายที่ไม่ดำเนินการแต่งตั้งได้

: คำสั่งศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ ๑๖๐/๒๕๔๗* กรณีที่มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ (ผู้ร้อง) ทำสัญญาว่าจ้างบริษัทเอกชนก่อสร้างอาคารเรียนและปฏิบัติการคณะเทคนิคการแพทย์ ต่อมา ผู้ร้องได้บอกเลิกสัญญาและเรียกค่าเสียหายกับค่าปรับจากผู้รับจ้างเนื่องจากดำเนินการก่อสร้างไม่แล้วเสร็จตามกำหนดเวลาในสัญญา แต่ผู้รับจ้างไม่ชำระเงินดังกล่าว ผู้ร้องจึงยื่นคำร้องต่อสถาบันอนุญาโตตุลาการเพื่อให้มีการระงับข้อพิพาทด้วยอนุญาโตตุลาการตามที่กำหนดไว้ในสัญญา และได้มีการแต่งตั้งอนุญาโตตุลาการฝ่ายผู้ร้องแล้ว แต่บริษัทผู้รับจ้างไม่ดำเนินการแต่งตั้งอนุญาโตตุลาการฝ่ายผู้รับจ้าง ผู้ร้องจึงเสนอคำร้องต่อศาลปกครองเพื่อแต่งตั้งอนุญาโตตุลาการฝ่ายบริษัทผู้รับจ้าง นั้น เป็นกรณีที่มีข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาจ้างที่จะเสนอต่ออนุญาโตตุลาการซึ่งเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ประกอบกับมาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการฯ และโดยที่มาตรา ๑๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้กรณีที่คู่พิพาทไม่ได้ตั้งอนุญาโตตุลาการภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งจากคู่พิพาทอีกฝ่ายหนึ่งให้ตั้งอนุญาโตตุลาการ คู่พิพาทฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งสามารถยื่นคำร้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจให้มีคำสั่งตั้งอนุญาโตตุลาการแทนได้ ดังนั้น ศาลปกครอง

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๑๐๑ หน้า ๒๓๔)

ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งยื่นคำร้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจให้มีคำสั่งตั้งอนุญาโตตุลาการ หรือประธานคณะอนุญาโตตุลาการแทน

ในกรณีที่การตั้งอนุญาโตตุลาการตามวรรคหนึ่งมิได้กำหนดวิธีการอื่นใดที่ทำให้สามารถตั้งอนุญาโตตุลาการได้ ให้คู่พิพาทฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งยื่นคำร้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจให้ดำเนินการตั้งอนุญาโตตุลาการตามที่ศาลเห็นสมควรได้ หากปรากฏว่า

(๑) คู่พิพาทฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมิได้ดำเนินการตามวิธีการที่กำหนดไว้

(๒) คู่พิพาทหรืออนุญาโตตุลาการไม่อาจตกลงกันตามวิธีการที่กำหนดไว้ได้ หรือ

(๓) บุคคลที่สามหรือหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งมิได้ดำเนินการตามวิธีการที่กำหนดไว้

* คดีถึงที่สุดเนื่องจากไม่มีการอุทธรณ์

จึงมีคำสั่งตั้งผู้ที่ขึ้นทะเบียนเป็นอนุญาโตตุลาการประจำสถาบันอนุญาโตตุลาการสาขาสัญญาก่อสร้าง เป็นอนุญาโตตุลาการฝ่ายบริษัทผู้รับจ้าง

๓) กรณีที่ศาลวินิจฉัยเกี่ยวกับการร้องขอกำหนดวิธีการชั่วคราวเพื่อคุ้มครองประโยชน์ก่อนหรือขณะดำเนินการตามสัญญาอนุญาโตตุลาการ

การร้องขอให้ศาลกำหนดวิธีการชั่วคราวเพื่อคุ้มครองประโยชน์ก่อนหรือขณะดำเนินการทางอนุญาโตตุลาการอันเนื่องมาจากข้อพิพาทตามสัญญาทางปกครองซึ่งเป็นสัญญาประธานนั้น ย่อมอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองเช่นเดียวกับกรณีของการแต่งตั้งอนุญาโตตุลาการ โดยเป็นการดำเนินการตามบทบัญญัติมาตรา ๑๖[๑๐๒] แห่งพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการฯ ซึ่งมีตัวอย่างคำวินิจฉัยเกี่ยวกับคำร้องขอวิธีการชั่วคราวระหว่างดำเนินการทางอนุญาโตตุลาการอันเนื่องมาจากสัญญาทางปกครอง ดังนี้

- เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่ากรณีพิพาทเป็นกรณีที่คู่สัญญามีสิทธิเสนอข้อพิพาทเพื่อให้มีการวินิจฉัยชี้ขาดตามข้อสัญญาอนุญาโตตุลาการ และฟังได้ว่าปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นในการปฏิบัติตามสัญญาซื้อขายเป็นกรณีที่คู่สัญญาฝ่ายเอกชน (ผู้ร้อง) ซึ่งขอให้มีการกำหนดวิธีการชั่วคราวอาจมีสิทธิได้รับการขยายเวลาส่งมอบสิ่งของตามสัญญาซื้อขายดังกล่าว อันจะทำให้ผู้คัดค้านซึ่งเป็นคู่สัญญาฝ่ายรัฐอาจไม่มีสิทธิเรียกเก็บค่าปรับจากผู้ร้อง ประกอบกับผู้คัดค้านได้บอกเลิกสัญญากับผู้ร้องแล้วอันมีผลทำให้การมีคำสั่งให้ใช้วิธีการชั่วคราวไม่กระทบต่อการดำเนินการบริการสาธารณะหรือเป็นอุปสรรคแก่การบริหารงานของรัฐ ดังนั้น การที่ผู้ร้องร้องขอให้ศาลสั่งให้ใช้วิธีการชั่วคราวเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของผู้ร้องก่อนการดำเนินการทางอนุญาโตตุลาการโดยห้าม

---

[๑๐๒] พระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. ๒๕๔๕

มาตรา ๑๖ คู่สัญญาที่ได้ทำสัญญาอนุญาโตตุลาการไว้อาจยื่นคำร้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจให้มีคำสั่งใช้วิธีการชั่วคราวเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของตนก่อน หรือขณะดำเนินการทางอนุญาโตตุลาการได้ ถ้าศาลเห็นว่ากระบวนพิจารณานั้นหากเป็นการพิจารณาของศาลแล้วศาลทำให้ได้ก็ให้ศาลจัดการให้ตามคำร้องนั้น ทั้งนี้ ให้นำบทบัญญัติแห่งกฎหมายวิธีพิจารณาความของศาล ในส่วนที่เกี่ยวกับการนั้นมาใช้บังคับโดยอนุโลม

ในกรณีที่ศาลมีคำสั่งตามคำร้องของคู่สัญญาตามวรรคหนึ่ง ถ้าคู่สัญญาฝ่ายที่ยื่นคำร้องมิได้ดำเนินการทางอนุญาโตตุลาการภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ศาลมีคำสั่งหรือภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด ให้ถือว่าคำสั่งนั้นเป็นอันยกเลิกเมื่อครบกำหนดดังกล่าว

ผู้คัดค้านเรียกร้องให้ธนาคารชำระเงินตามสัญญาค้ำประกันไว้จนกว่าจะมีคำวินิจฉัยชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการ จึงเป็นกรณีที่มีข้อมูลและมีเหตุผลเพียงพอที่ศาลจะมีคำสั่งให้ใช้วิธีการชั่วคราวตามคำร้องขอของผู้ร้อง

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ค.๑/๒๕๔๗ การที่ผู้ขายตามสัญญาซื้อขายระบบควบคุมสัญญาณไฟจราจรในพื้นที่กรุงเทพมหานครส่งมอบสิ่งของตามสัญญาให้แก่กรุงเทพมหานครซึ่งเป็นผู้ซื้อล่าช้า เป็นเหตุให้กรุงเทพมหานครไม่ยอมชำระหนี้ โดยให้เหตุผลว่าเมื่อนำค่าปรับมาหักกลบลบหนี้แล้วผู้ขายยังมีค่าปรับที่ผู้ขายต้องชำระให้แก่ผู้ซื้อ แต่ผู้ขายเห็นว่าผู้ซื้อไม่มีสิทธิคิดค่าปรับหักกลบลบหนี้ เนื่องจากความล่าช้าในการปฏิบัติตามสัญญาเกิดจากอุปสรรคที่อยู่นอกเหนือความควบคุมของผู้ขายและเป็นเหตุอันไม่อาจคาดหมายได้ ซึ่งการระงับข้อพิพาทตามสัญญาดังกล่าวคู่สัญญาอาจยื่นให้คณะอนุญาโตตุลาการวินิจฉัยชี้ขาด แต่ผู้ซื้อไม่ดำเนินการดังกล่าว และได้มีหนังสือเรียกให้ธนาคารผู้ค้ำประกันชำระเงินตามสัญญาค้ำประกัน ผู้ขายจึงร้องขอให้ศาลมีคำสั่งให้ใช้วิธีการชั่วคราวเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของผู้ขายก่อนที่ผู้ขายจะได้เสนอข้อพิพาทต่อคณะอนุญาโตตุลาการ โดยห้ามผู้ซื้อเรียกร้องให้ธนาคารผู้ค้ำประกันชำระเงินตามสัญญาค้ำประกันไว้เป็นการชั่วคราวจนกว่าอนุญาโตตุลาการจะมีคำชี้ขาด นั้น เมื่อปรากฏว่าผู้ขายซึ่งเป็นผู้ร้องไม่อาจดำเนินการตามสัญญาซื้อขายข้างต้นได้ด้วยเหตุที่มีปัญหาอุปสรรคอันเกิดจากบุคคลภายนอกโดยไม่ใช่ความผิดของผู้ร้อง และอุปสรรคบางส่วนผู้ซื้อซึ่งเป็นผู้คัดค้านได้ทราบมาแล้วตั้งแต่ต้น ประกอบกับเป็นกรณีที่ผู้ร้องอาจมีสิทธิได้รับการขยายเวลาส่งมอบสิ่งของตามที่กำหนดไว้ในสัญญา โดยหากได้รับการขยายเวลา ผู้คัดค้านอาจไม่มีสิทธิเรียกค่าปรับจากผู้ร้องกรณีส่งมอบสิ่งของล่าช้า และเนื่องจากเป็นข้อพิพาทที่คู่สัญญามีสิทธิเสนอให้มีการชี้ขาดตามข้อสัญญาอนุญาโตตุลาการได้ ดังนั้น หากผู้คัดค้านดำเนินการให้ธนาคารผู้ค้ำประกันชำระเงินโดยไม่รอให้มีการวินิจฉัยชี้ขาดโดยอนุญาโตตุลาการก่อน อาจทำให้ผู้ร้องได้รับความเสียหาย กรณีจึงมีมูลและมีเหตุเพียงพอที่ศาลจะมีคำสั่งให้ใช้วิธีการชั่วคราวตามคำร้องขอของผู้ร้อง ประกอบกับได้ปรากฏว่าผู้คัดค้านได้บอกเลิกสัญญากับผู้ร้องแล้ว การมีคำสั่งให้ใช้วิธีการชั่วคราวดังกล่าวจึงไม่กระทบต่อการดำเนินการบริการสาธารณะหรือเป็นอุปสรรคแก่การบริหารงานของรัฐตามนัยมาตรา ๑๖[๑๐๓] แห่งพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการฯ ประกอบกับ

[๑๐๓] อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๑๐๒ หน้า ๒๓๖

มาตรา ๖๖[๑๐๔] แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ข้อ ๗๗[๑๐๕] ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ และมาตรา ๒๕๔ (๒)[๑๐๖] และมาตรา ๒๕๕[๑๐๗] แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ดังนั้น การที่ศาลปกครองชั้นต้น

---

[๑๐๔] พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๖๖ ในกรณีที่ศาลปกครองเห็นสมควรกำหนดมาตรการหรือวิธีการใดๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ให้แก่คู่กรณีที่เกี่ยวข้องเป็นการชั่วคราวก่อนการพิพากษาคดี ไม่ว่าจะมีคำร้องขอจากบุคคลดังกล่าวหรือไม่ ให้ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดมาตรการหรือวิธีการชั่วคราวและออกคำสั่งไปยังหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องให้ปฏิบัติได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดโดยระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด

การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการตามวรรคหนึ่ง ให้คำนึงถึงความรับผิดชอบของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐและปัญหาอุปสรรคที่อาจเกิดขึ้นแก่การบริหารงานของรัฐประกอบด้วย

[๑๐๕] ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓

ข้อ ๗๗ ให้นำความในลักษณะ ๑ ของภาค ๔ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาใช้บังคับกับหลักเกณฑ์ในการพิจารณาคำขอ เงื่อนไขในการออกคำสั่งของศาลและผลของคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองอย่างใดๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา หรือวิธีการเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของผู้ขอในระหว่างการพิจารณาหรือเพื่อบังคับตามคำพิพากษาโดยอนุโลมเท่าที่สภาพของเรื่องจะเปิดช่องให้กระทำได้ และโดยไม่ขัดต่อระเบียบนี้และหลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง

[๑๐๖-๑๐๗] ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

มาตรา ๒๕๔ ในคดีอื่นๆ นอกจากคดีมโนสาเร่ โจทก์ชอบที่จะยื่นต่อศาลพร้อมกับคำฟ้องหรือในเวลาใดๆ ก่อนพิพากษา ซึ่งคำขอฝ่ายเดียว ร้องขอให้ศาลมีคำสั่งภายในบังคับแห่งเงื่อนไข ซึ่งจะกล่าวต่อไป เพื่อจัดให้มีวิธีคุ้มครองใดๆ ดังต่อไปนี้

ฯลฯ ฯลฯ

(๒) ให้ศาลมีคำสั่งห้ามชั่วคราวมิให้จำเลยกระทำซ้ำหรือกระทำต่อไป ซึ่งการละเมิดหรือการผิดสัญญาหรือการกระทำที่ถูกฟ้องร้อง หรือมีคำสั่งอื่นใดในอันที่จะบรรเทาความเดือดร้อนเสียหายที่โจทก์อาจได้รับต่อไปเนื่องจากการกระทำของจำเลย หรือมีคำสั่งห้ามชั่วคราวมิให้จำเลยโอน ขาย ยักย้าย หรือจำหน่ายซึ่งทรัพย์สินที่พิพาทหรือทรัพย์สินของจำเลย หรือมีคำสั่งให้หยุดหรือป้องกันการเปลืองไปเปล่าหรือการบุบสลายซึ่งทรัพย์สินดังกล่าวทั้งนี้จนกว่าคดีจะถึงที่สุดหรือศาลจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น

ฯลฯ ฯลฯ

มาตรา ๒๕๕ ในการพิจารณาอนุญาตตามคำขอที่ยื่นไว้ตามมาตรา ๒๕๔ ต้องให้เป็นที่พอใจของศาลว่า คำฟ้องมีมูลและมีเหตุเพียงพอที่จะนำวิธีคุ้มครองตามที่ขอนั้นมาใช้ได้ตามหลักเกณฑ์ ดังต่อไปนี้

ฯลฯ ฯลฯ

(๒) ในกรณีที่ยื่นคำขอให้ศาลมีคำสั่งตามมาตรา ๒๕๔ (๒) ต้องให้เป็นที่พอใจของศาลว่า

(มีต่อหน้าถัดไป)

มีคำสั่งกำหนดวิธีการชั่วคราวตามคำร้องขอของผู้ร้อง โดยให้คำสั่งดังกล่าวเป็นอันยกเลิกหากผู้ร้องไม่ดำเนินการทางอนุญาโตตุลาการภายในกำหนด ๓๐ วัน นับแต่วันที่ศาลมีคำสั่ง จึงชอบแล้ว

๔) กรณีที่ศาลวินิจฉัยเกี่ยวกับการร้องคัดค้านคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการ

คู่พิพาทในสัญญาทางปกครองอาจคัดค้านคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการได้โดยการยื่นคำร้องให้ศาลปกครองซึ่งเป็นศาลที่มีเขตอำนาจดำเนินการพิจารณาเพิกถอนคำชี้ขาดตามนัยมาตรา ๔๐[๑๐๘] แห่งพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการฯ ซึ่งศาลปกครองสูงสุดมีคำวินิจฉัยเกี่ยวกับกรณีดังกล่าว ดังนี้

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๑๐๖-๑๐๗ หน้า ๒๓๘)

(ก) จำเลยตั้งใจจะกระทำซ้ำหรือกระทำต่อไปซึ่งการละเมิด การผิดสัญญา หรือการกระทำที่ถูกฟ้องร้อง

(ข) โจทก์จะได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายต่อไปเนื่องจากการกระทำของจำเลย

(ค) ทรัพย์สินที่พิพาทหรือทรัพย์สินของจำเลยนั้นมีพฤติการณ์ว่าจะมีการกระทำให้เปลืองไปเปล่าหรือบุบสลายหรือโอนไปยังผู้อื่น หรือ

(ง) มีเหตุตาม (๑) (ก) หรือ (ข)

ฯลฯ ฯลฯ

[๑๐๘] พระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. ๒๕๔๕

มาตรา ๔๐ การคัดค้านคำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการอาจทำได้โดยการขอให้ศาลที่มีเขตอำนาจเพิกถอนคำชี้ขาดตามที่บัญญัติไว้ในมาตรานี้

คู่พิพาทฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งอาจขอให้เพิกถอนคำชี้ขาดได้ โดยยื่นคำร้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจภายในเก้าสิบวันนับแต่วันได้รับสำเนาคำชี้ขาด หรือถ้าเป็นกรณีมีการขอให้คณะอนุญาโตตุลาการแก้ไขหรือตีความคำชี้ขาด หรือชี้ขาดเพิ่มเติม นับแต่วันที่คณะอนุญาโตตุลาการได้แก้ไขหรือตีความคำชี้ขาดหรือทำคำชี้ขาดเพิ่มเติมแล้ว

ให้ศาลเพิกถอนคำชี้ขาดได้ในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) คู่พิพาทฝ่ายที่ขอให้เพิกถอนคำชี้ขาดสามารถพิสูจน์ได้ว่า

(ก) คู่สัญญาตามสัญญาอนุญาโตตุลาการฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นผู้บกพร่องในเรื่องความสามารถตามกฎหมายที่ใช้บังคับแก่คู่สัญญาฝ่ายนั้น

(ข) สัญญาอนุญาโตตุลาการไม่มีผลผูกพันตามกฎหมายแห่งประเทศที่คู่พิพาทได้ตกลงกันไว้หรือตามกฎหมายไทยในกรณีที่ไม่มีข้อตกลงดังกล่าว

(ค) ไม่มีการแจ้งให้คู่พิพาทฝ่ายที่ขอให้เพิกถอนคำชี้ขาดรู้ล่วงหน้าโดยชอบถึงการแต่งตั้งคณะอนุญาโตตุลาการหรือการพิจารณาของคณะอนุญาโตตุลาการ หรือบุคคลดังกล่าวไม่สามารถเข้าต่อสู้คดีในชั้นอนุญาโตตุลาการได้เพราะเหตุประการอื่น

(มีต่อหน้าถัดไป)

๔.๑) กรณีที่ผู้ร้องคัดค้านไม่ใช่คู่พิพาทตามสัญญา

- การคัดค้านคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการอาจทำได้โดยคู่พิพาทในสัญญาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง เมื่อปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีไม่ใช่คู่พิพาทตามสัญญา จึงไม่ใช่ผู้เดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายที่จะมีอำนาจยื่นคำร้องขอให้ศาลเพิกถอนคำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการ

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๙๓๐/๒๕๔๗ สัญญาเข้าร่วมงานและดำเนินการสถานีวิทยุโทรทัศน์ฯ ระหว่างสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองกับบริษัทไอทีวี จำกัด (มหาชน) มีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน จึงเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ และการที่บริษัทฯ เรียกร้องให้สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีในฐานะคู่สัญญาชดใช้ค่าเสียหายที่เกิดจากการกระทำผิดสัญญา โดยการยื่นข้อพิพาทต่อสถาบันอนุญาโตตุลาการ สำนักงานศาลยุติธรรม ให้ชี้ขาดนั้นถือเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง แต่โดยที่มาตรา ๔๐ แห่งพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการฯ กำหนดให้การคัดค้านคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการ อาจทำได้โดยคู่พิพาทในสัญญาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งยื่นคำขอให้ศาลที่มีเขตอำนาจเป็นผู้เพิกถอนคำชี้ขาดดังกล่าว ดังนั้น เมื่อปรากฏว่ามูลนิธิเพื่อผู้บริโภคและสหพันธ์องค์กรผู้บริโภคซึ่งเป็นผู้ฟ้องคดีไม่ใช่คู่พิพาทตาม

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๑๐๘ หน้า ๒๓๙)

(ง) คำชี้ขาดวินิจฉัยข้อพิพาทซึ่งไม่อยู่ในขอบเขตของสัญญาอนุญาโตตุลาการหรือคำชี้ขาดวินิจฉัยเกินขอบเขตแห่งข้อตกลงในการเสนอข้อพิพาทต่อคณะอนุญาโตตุลาการ แต่ถ้าคำชี้ขาดที่วินิจฉัยเกินขอบเขตนั้นสามารถแยกออกได้จากคำชี้ขาดส่วนที่วินิจฉัยในขอบเขตแล้ว ศาลอาจเพิกถอนเฉพาะส่วนที่วินิจฉัยเกินขอบเขตแห่งสัญญาอนุญาโตตุลาการหรือข้อตกลงนั้นก็ได้ หรือ

(จ) องค์ประกอบของคณะอนุญาโตตุลาการหรือกระบวนพิจารณาของคณะอนุญาโตตุลาการมิได้เป็นไปตามที่คู่พิพาทได้ตกลงกันไว้ หรือในกรณีที่คู่พิพาทไม่ได้ตกลงกันไว้เป็นอย่างอื่น องค์ประกอบดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายนี้

(๒) มีกรณีปรากฏต่อศาลว่า

(ก) คำชี้ขาดนั้นเกี่ยวกับข้อพิพาทที่ไม่สามารถจะระงับโดยการอนุญาโตตุลาการได้ตามกฎหมาย หรือ

(ข) การยอมรับหรือการบังคับตามคำชี้ขาดนั้นจะเป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

ในการพิจารณาคำร้องให้เพิกถอนคำชี้ขาด ถ้าคู่พิพาทยื่นคำร้องและศาลพิจารณาเห็นว่ามีเหตุผลสมควร ศาลอาจเลื่อนการพิจารณาคดีออกไปตามที่เห็นสมควร เพื่อให้คณะอนุญาโตตุลาการพิจารณาอีกครั้งหนึ่งหรือดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งที่คณะอนุญาโตตุลาการเห็นสมควร เพื่อให้เหตุแห่งการเพิกถอนนั้นหมดสิ้นไป

สัญญาดังกล่าว จึงไม่ใช่ผู้เดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายที่จะมีอำนาจยื่นคำร้องขอให้ศาลเพิกถอนคำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการ (ซึ่งวินิจฉัยข้อพิพาทข้างต้นโดยมีคำวินิจฉัยที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าทำให้รัฐได้รับความเสียหายเกี่ยวกับผลประโยชน์ตอบแทนจากสัมปทาน และเป็นการเปลี่ยนแปลงข้อกำหนดในเรื่องการเสนอข่าวสารอันเป็นการละเมิดต่อสิทธิในการบริโภคข่าวสารของประชาชน รวมทั้งเป็นคำชี้ขาดที่เกินขอบเขตแห่งข้อตกลงในการเสนอข้อพิพาทต่ออนุญาโตตุลาการ) ตามบทบัญญัติมาตรา ๔๐ แห่งพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการฯ และไม่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

๔.๒) กรณีที่ศาลวินิจฉัยให้เพิกถอนคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการ

- ศาลปกครองย่อมสามารถเพิกถอนคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการที่ชี้ขาดว่าคู่สัญญาปฏิบัติผิดข้อสัญญาอันเป็นข้อสัญญาซึ่งเกิดจากการแก้ไขเพิ่มเติมโดยไม่เป็นไปตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ รวมทั้งเพิกถอนคำชี้ขาดที่มีผลเป็นการแก้ไขสาระสำคัญของสัญญาในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะซึ่งเป็นเรื่องที่อยู่ในขอบเขตอำนาจและความรับผิดชอบของรัฐมิใช่อยู่ในอำนาจของอนุญาโตตุลาการได้ โดยถือว่าเป็นกรณีที่ปรากฏต่อศาลว่าการยอมรับหรือการบังคับตามคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการดังกล่าวจะเป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนตามนัยมาตรา ๔๐ วรรคสาม (๒) (ข) แห่งพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการฯ

: คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๔๙/๒๕๔๙ กรณีที่สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี (ผู้ฟ้องคดี) ออกประกาศเชิญชวนให้เอกชนเข้าร่วมงานและดำเนินการสถานีวิทยุโทรทัศน์ระบบ ยู เอช เอฟ โดยประกาศดังกล่าวได้ระบุไว้ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นหน่วยงานเจ้าของโครงการตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ และเอกสารข้อเสนอการร่วมงานและดำเนินการสถานีวิทยุโทรทัศน์ข้างต้นได้กำหนดถึงผลประโยชน์ที่เอกชนจะให้แก่รัฐไว้ว่า ผู้ประกอบการจะต้องจ่ายค่าตอบแทนเป็นรายปีให้แก่รัฐนับแต่วันลงนามในสัญญา ซึ่งค่าตอบแทนจะต้องเทียบได้ไม่น้อยกว่าอัตรารายได้รวมก่อนหักภาษีและค่าใช้จ่ายใดๆ โดยบริษัทจะต้องเสนออัตราร้อยละของรายได้รวมดังกล่าวในข้อเสนอที่ยื่นต่อผู้ฟ้องคดีด้วย นอกจากนี้ ยังได้กำหนดเกี่ยวกับผังรายการไว้ว่าผังรายการข่าว สารคดี และสารประโยชน์ต้องมีรวมกันไม่ต่ำกว่าร้อยละ ๗๐ ของเวลาออกอากาศทั้งหมด

และในช่วงเวลาระหว่าง ๑๙ นาฬิกา ถึง ๒๑.๓๐ นาฬิกา (Prime Time) จะต้องใช้สำหรับรายการประเภทดังกล่าว ซึ่งผลการคัดเลือกปรากฏว่าบริษัท ไอทีวี จำกัด (มหาชน) (ผู้ถูกฟ้องคดี) เป็นผู้ได้รับการคัดเลือกให้เข้าร่วมงานและดำเนินการข้างต้น ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้จัดทำร่างสัญญาเข้าร่วมงานและดำเนินการสถานีวิทยุโทรทัศน์ ยู เอช เอฟ จนเสร็จสิ้นแล้วเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบด้วยกับร่างสัญญาและได้ส่งร่างสัญญาให้สำนักงานอัยการสูงสุดพิจารณาก่อนที่จะมีการลงนามต่อไป แต่ปรากฏว่าในระหว่างการพิจารณาของสำนักงานอัยการสูงสุด ผู้ถูกฟ้องคดีได้เสนอให้มีการกำหนดข้อสัญญาให้มีการเปิดเจรจาเพื่อแก้ไขสัญญาได้ ซึ่งสำนักงานอัยการสูงสุดได้เพิ่มเติมข้อสัญญาดังกล่าวไว้ในข้อ ๕ ของร่างสัญญา จากนั้นผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดีได้มีการลงนามในร่างสัญญาในวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๓๘

ต่อมา ภายหลังจากที่ดำเนินงานตามสัญญาแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีได้ยื่นคำขอให้ผู้ฟ้องคดีพิจารณาหามาตรการเพื่อชดเชยความเสียหายแก่ผู้ถูกฟ้องคดีตามข้อ ๕ ของสัญญา โดยอ้างเหตุผลว่าการที่ผู้ฟ้องคดีอนุญาตให้เอกชนรายอื่นประกอบกิจการในลักษณะคล้ายคลึงกับกิจการของผู้ถูกฟ้องคดีทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับความเสียหาย จึงขอให้ปรับลดค่าสัมปทานและขอให้พิจารณาแก้ไขข้อสัญญาโดยการยกเลิกข้อกำหนดในเรื่องสัดส่วนเนื้อหาสาระของรายการและข้อจำกัดเรื่องผังรายการ แต่ผู้ฟ้องคดีไม่ดำเนินการตามคำขอ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงเสนอข้อพิพาทดังกล่าวต่ออนุญาโตตุลาการ ซึ่งอนุญาโตตุลาการได้วินิจฉัยให้มีการชดเชยค่าเสียหายแก่ผู้ถูกฟ้องคดีหลายประการ เช่น ให้ชดเชยความเสียหาย จำนวน ๑,๗๐๐ ล้านบาท และให้มีการแก้ไขสัญญาตามข้อ ๕ วรรคสี่ ของสัญญาเข้าร่วมงานฯ โดยการปรับลดผลประโยชน์ตอบแทนและให้ผู้ถูกฟ้องคดีสามารถออกอากาศในช่วงเวลา Prime Time ได้โดยไม่ต้องถูกจำกัดเฉพาะรายการข่าว สารคดี และสารประโยชน์เท่านั้น รวมทั้งให้ปรับสัดส่วนการเสนอรายการข่าว สารคดี และสารประโยชน์จากเดิมไม่น้อยกว่าร้อยละ ๗๐ ของเวลาออกอากาศทั้งหมดเป็นไม่น้อยกว่าร้อยละ ๕๐ ของเวลาออกอากาศทั้งหมด ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการข้างต้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนคำชี้ขาดทั้งหมดของอนุญาโตตุลาการ ซึ่งศาลเห็นว่า สัญญาพิพาทเป็นสัญญาที่รัฐให้สัมปทานแก่ผู้ถูกฟ้องคดีในการจัดตั้งสถานีวิทยุโทรทัศน์และดำเนินการส่งวิทยุโทรทัศน์ ระบบ ยู เอช เอฟ ซึ่งเป็นบริการสาธารณะที่เป็นหน้าที่ของรัฐ แต่รัฐได้ให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำบริการโดยวิธีให้สัมปทานและตามสัญญาพิพาทเป็นกรณีที่รัฐมอบให้เอกชนเข้ามาลงทุนซึ่งมีวงเงินหรือทรัพย์สินตั้งแต่หนึ่งพันล้านบาทขึ้นไป จึงต้องอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชน

เข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งมาตรา ๒๑[๑๐๙] แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวบัญญัติให้การดำเนินการข้างต้นต้องมีการนำร่างสัญญาและเอกสารทั้งหมดเสนอต่อรัฐมนตรีกระทรวงเจ้าสังกัดเพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา จึงเห็นได้ว่าอำนาจตัดสินใจตั้งแต่ขั้นตอนของการให้ความเห็นชอบในหลักการของโครงการและขั้นตอนของการให้ความเห็นชอบผลการคัดเลือกเอกชนที่เข้าร่วมงานหรือดำเนินการนั้น กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจของคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นองค์กรสูงสุดของฝ่ายบริหารที่จะต้องเป็นผู้ใช้อำนาจ ดังนั้น ร่างสัญญาที่จะมีการลงนามจึงต้องเป็นไปตามหลักการที่คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาให้ความเห็นชอบไว้ เมื่อปรากฏว่าก่อนที่จะมีการลงนามในสัญญา ผู้ถูกฟ้องคดีได้ร้องขอให้แก้ไขเพิ่มเติมข้อสัญญาจนกระทั่งสำนักงานอัยการสูงสุดได้เพิ่มเติมเป็นข้อ ๕ วรรคสี่ ของสัญญาเข้าร่วมงานฯ ซึ่งเป็นข้อสัญญาที่แตกต่างไปจากหลักการที่คณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นไว้แล้วในสาระสำคัญ การแก้ไขเพิ่มเติมสัญญาดังกล่าวนอกจากจะเป็นการขอแก้ไขเพิ่มเติมสัญญาภายหลังจากที่คณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นไว้แล้วในสาระสำคัญ และเป็นการขอเพิ่มเติมข้อสัญญาภายหลังจากที่ได้มีการคัดเลือกผู้เสนอราคาซึ่งไม่เป็นธรรมแก่ผู้เสนอราคารายอื่นที่เสนอตัวเข้ามาร่วมงาน การที่ผู้ฟ้องคดีลงนามในสัญญาฯ ซึ่งมีการเพิ่มเติมข้อ ๕ วรรคสี่ ของสัญญาไว้แล้ว โดยไม่ได้เสนอการขอเพิ่มเติมให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบอีกครั้งหนึ่ง จึงเป็นการเพิ่มเติมที่ขัดต่อมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานและดำเนินการในกิจการของรัฐฯ ดังนั้น สัญญาฯ ข้อ ๕ วรรคสี่ จึงไม่มีผลผูกพันรัฐตามกฎหมาย คณะอนุญาโตตุลาการจึงไม่อาจมีคำชี้ขาดว่าผู้ฟ้องคดีปฏิบัติผิดสัญญาฯ ในข้อ ๕ วรรคสี่ดังกล่าว ประกอบกับการที่คณะอนุญาโตตุลาการวินิจฉัยชี้ขาดให้ผู้ถูกฟ้องคดีสามารถออกอากาศในช่วงเวลา Prime Time ได้โดยไม่ต้องถูกจำกัดเฉพาะรายการข่าว สารคดี และสารประโยชน์เท่านั้น รวมทั้งให้ปรับสัดส่วนการเสนอรายการต่างๆ ดังกล่าวจากเดิมไม่น้อยกว่าร้อยละ ๗๐ เป็นไม่น้อยกว่าร้อยละ ๕๐ ของเวลาออกอากาศทั้งหมดนั้น เป็นการแก้ไขสาระของสัญญาฯ ที่กำหนดไว้ในข้อ ๑๑ อันเป็นข้อสัญญาที่ถือว่าเป็นสาระสำคัญของการจัดทำบริการสาธารณะ และเป็นวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งสถานีวิทยุโทรทัศน์นี้ขึ้นมา คำชี้ขาดดังกล่าวจึงมีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงสาระสำคัญของการจัดทำบริการสาธารณะซึ่งเป็นเรื่องที่อยู่ในขอบเขตอำนาจและความรับผิดชอบของรัฐ มิใช่อยู่ในอำนาจของคณะ

---

[๑๐๙] พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๒๑ ให้คณะกรรมการนำผลการคัดเลือกพร้อมเหตุผล ประเด็นที่เจรจาต่อรองเรื่องผลประโยชน์ของรัฐ ร่างสัญญา และเอกสารทั้งหมดเสนอต่อรัฐมนตรีกระทรวงเจ้าสังกัด เพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาภายในเก้าสิบวันนับจากวันที่คณะกรรมการตัดสิน

หากคณะรัฐมนตรีไม่เห็นด้วยให้ส่งเรื่องคืนคณะกรรมการ เพื่อพิจารณาทบทวนความเห็น แล้วนำผลการพิจารณาเสนอให้คณะรัฐมนตรีตัดสินชี้ขาด

อนุญาโตตุลาการ ดังนั้น ด้วยเหตุดังที่กล่าวมาข้างต้น จึงเป็นกรณีที่ปรากฏต่อศาลว่าการยอมรับหรือการบังคับตามคำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการจะเป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ซึ่งศาลปกครองสามารถเพิกถอนคำชี้ขาดดังกล่าวได้ตามมาตรา ๔๐ วรรคสาม (๒) (ข)[๑๑๐] แห่งพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการฯ ศาลพิพากษาให้เพิกถอนคำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการดังกล่าว

๕) กรณีที่ศาลวินิจฉัยเกี่ยวกับเขตอำนาจของศาลในการบังคับตามคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการ

กรณีที่คู่สัญญาในสัญญาทางปกครองไม่ปฏิบัติตามคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการ ศาลปกครองย่อมเป็นศาลที่มีอำนาจพิพากษาให้มีการบังคับตามคำชี้ขาดดังกล่าวตามคำร้องขอของคู่สัญญาฝ่ายที่ประสงค์จะให้มีการบังคับตามคำชี้ขาดตามนัยมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการฯ โดยมีตัวอย่างตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ดังนี้

: คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๑/๒๕๔๖ สัญญาจ้างเหมาออกแบบรวมก่อสร้างโครงการทางด่วนสายบางนา-บางพลี-บางปะกง ระหว่างการทางพิเศษแห่งประเทศไทยกับกิจการร่วมค้า บีบีซีดี เป็นสัญญาที่คู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายในระดับเดียวกับพระราชบัญญัติโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อจัดให้มีทางพิเศษอันเป็นการบริการสาธารณะด้านการคมนาคม จึงเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ และโดยที่ตามสัญญามีข้อตกลงไว้ว่าต้องเสนอข้อขัดแย้งหรือข้อพิพาทที่เกิดจากหรือเกี่ยวกับสัญญาดังกล่าวซึ่งเป็นสัญญาทางปกครองต่ออนุญาโตตุลาการ ดังนั้น การขอให้มีการบังคับตามคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการจึงควรอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง แต่เมื่อปรากฏว่าการเสนอข้อพิพาทเกี่ยวกับอนุญาโตตุลาการตามสัญญาข้างต้นเกิดขึ้นก่อนที่ศาลปกครองจะเปิดทำการ และขณะที่เริ่มมีการดำเนินการอนุญาโตตุลาการ คู่กรณีทั้งสองฝ่ายได้ขอให้ศาลแพ่งออกหมายเรียกพยานของตนซึ่งศาลแพ่งได้ออกให้ตามคำขอ จึงต้องถือว่าคดีนี้ศาลยุติธรรมเป็นศาลที่ได้ใช้อำนาจเหนือข้อขัดแย้งและเป็นศาลที่มีการพิจารณาชั้นอนุญาโตตุลาการอยู่ในเขตศาลตามนัยมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการฯ มาตั้งแต่เริ่มต้น และเพื่อให้การตรวจสอบกระบวนพิจารณาชั้นอนุญาโตตุลาการอยู่ในเขตอำนาจของศาลเดียวกันโดยตลอด ดังนั้น แม้ข้อพิพาทในเรื่องนี้จะเป็นการขอบังคับให้คู่สัญญาปฏิบัติตาม

[๑๑๐] อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๑๐๘ หน้า ๒๓๙

คำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการอันสืบเนื่องมาจากสัญญาทางปกครอง ก็ต้องให้ศาลยุติธรรมเป็นศาลที่มีเขตอำนาจตามมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวในการพิจารณาคำร้องขอให้มีการบังคับตามคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการ

๓.๒ คำวินิจฉัยเกี่ยวกับประเด็นเงื่อนไขการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

๑) กรณีที่ศาลวินิจฉัยเกี่ยวกับเงื่อนไขการดำเนินการเพื่อแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดก่อนฟ้องคดี

การฟ้องคดีเกี่ยวกับข้อพิพาทตามสัญญาทางปกครองซึ่งมีข้อสัญญาว่าด้วยการระงับข้อพิพาทโดยวิธีการอนุญาโตตุลาการ ศาลปกครองได้มีคำวินิจฉัยแบ่งออกได้เป็น ๒ แนวทาง กล่าวคือ แนวทางแรก ศาลวินิจฉัยว่าข้อสัญญาดังกล่าวเป็นขั้นตอนในการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ส่วนแนวทางที่สอง ศาลวินิจฉัยว่าการดำเนินการตามสัญญาอนุญาโตตุลาการเป็นไปตามหลักความสมัครใจของคู่กรณี โดยไม่ระบุว่าการดำเนินการดังกล่าวเป็นขั้นตอนการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง โดยปรากฏตามตัวอย่างคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด ดังต่อไปนี้

๑.๑) กรณีที่ศาลวินิจฉัยว่าการระงับข้อพิพาทโดยวิธีอนุญาโตตุลาการเป็นขั้นตอนการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ โดยแบ่งออกได้เป็น ๒ กรณี ดังนี้

(๑) กรณีที่เป็นการปฏิบัติตามบทบัญญัติของกฎหมายเฉพาะซึ่งกำหนดให้วิธีการอนุญาโตตุลาการเป็นขั้นตอนตามกฎหมายที่คู่กรณีต้องปฏิบัติ

- การที่พระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ บัญญัติให้มอบกรณีพิพาทเกี่ยวกับจำนวนเงินค่าทดแทนในการเข้าไปใช้สอยที่ดินเป็นเขตวางระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อให้อนุญาโตตุลาการวินิจฉัย เมื่อผู้ฟ้องคดียังไม่ได้ดำเนินการดังกล่าว จึงไม่เป็นไปตามเงื่อนไขการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๗๕/๒๕๔๕ กรณีที่การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย (ผู้ถูกฟ้องคดี) ทำการกำหนดเขตระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อและก่อสร้างวางระบบดังกล่าวเข้าไปในที่ดินของผู้ฟ้องคดีซึ่งตั้งอยู่ในเขตจังหวัดพระนครศรีอยุธยา โดยมีการตกลงจ่ายค่าทดแทนทรัพย์สินให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามสัญญาค่าทดแทนทรัพย์สินที่ผู้ถูกฟ้องคดีทำไว้กับผู้ฟ้องคดี แต่ต่อมาผู้ฟ้องคดีทราบในภายหลังว่าการจ่ายค่าทดแทนทรัพย์สินตามสัญญาดังกล่าวไม่ครบถ้วนตามมติของคณะกรรมการกำหนดค่าทดแทนทรัพย์สินจังหวัดพระนครศรีอยุธยา จึงฟ้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินค่าทดแทนฯ ส่วนที่ขาดให้แก่ผู้ฟ้องคดี นั้น การดำเนินการของผู้ถูกฟ้องคดีเป็นการเข้าไปใช้สอยหรือเข้าครอบครองอสังหาริมทรัพย์ของผู้ฟ้องคดีเป็นการชั่วคราวโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๐[๑๑๑] แห่งพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ สำหรับสัญญาค่าทดแทนทรัพย์สินข้างต้นเนื่องจากเป็นสัญญาเกี่ยวกับการกำหนดข้อตกลงว่าด้วยค่าตอบแทนในการเข้าไปใช้สอยและครอบครองที่ดินที่เป็นเขตวางระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อตามมาตรา ๓๐ (๒)[๑๑๒] แห่งพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยฯ

[๑๑๑-๑๑๒] พระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑

มาตรา ๓๐ ในการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อ ให้ ปตท. มีอำนาจ

(๑) กำหนดเขตระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อตามความจำเป็นโดยได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรี

(๒) วางระบบขนส่งปิโตรเลียมทางท่อไปใต้ เหนือ ตาม หรือข้ามที่ดินของบุคคลใดๆ

(๓) รื้อถอนอาคาร โรงเรือนหรือทำลายสิ่งอื่นที่สร้างหรือทำขึ้น หรือทำลาย หรือตัดฟันต้น กิ่ง หรือรากของต้นไม้ หรือพืชผลในเขตระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อ

ในการดำเนินการตาม (๑) ให้รัฐมนตรีประกาศเขตระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อและเครื่องหมายแสดงเขตในราชกิจจานุเบกษา และให้ ปตท. ปิดประกาศเขตระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อไว้ ณ ที่ทำการเขตหรืออำเภอแห่งท้องที่นั้น กับให้จัดทำเครื่องหมายแสดงไว้ในบริเวณดังกล่าวตามระเบียบที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

ก่อนที่จะดำเนินการตาม (๒) หรือ (๓) ให้ ปตท. แจ้งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องทราบ และให้นำมาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง (๒) มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินนั้นอาจยื่นคำร้องแสดงเหตุที่ไม่สมควรทำเช่นนั้นไปยังคณะกรรมการเพื่อวินิจฉัยภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้ง คำวินิจฉัยของคณะกรรมการให้เป็นที่สุด

และในขอบวัตถุประสงค์ตามมาตรา ๗[๑๑๓] แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยมิได้มีลักษณะเป็นสัญญาประเภทหนึ่งประเภทใดตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ และไม่ใช่สัญญาที่หน่วยงานทางปกครองหรือบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐตกลงให้คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งเข้าดำเนินการหรือเข้าร่วมดำเนินการบริการสาธารณะโดยตรง หรือเป็นสัญญาที่มีข้อกำหนดในสัญญาซึ่งมีลักษณะพิเศษที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐ เพื่อให้การใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินกิจการทางปกครองบรรลุผล สัญญาดังกล่าวจึงไม่ใช่สัญญาทางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ อย่างไรก็ดี เมื่อข้อเท็จจริงเป็นเรื่องที่ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีจ่ายเงินค่าทดแทนเพิ่มขึ้น เนื่องจากผู้ฟ้องคดีไม่พอใจจำนวนเงินค่าทดแทนและไม่สามารถตกลงกันได้ ซึ่งเป็นกรณีที่พระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยฯ ได้บัญญัติให้มอบ

---

[๑๑๓] พระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑

มาตรา ๗ ให้ ปตท. มีอำนาจกระทำกิจการต่างๆ ภายในขอบแห่งวัตถุประสงค์ตามมาตรา ๕ และอำนาจเช่นว่านี้ให้รวมถึง

(๑) ถือกรรมสิทธิ์ หรือมีสิทธิครองครองหรือมีทรัพยสิทธิต่างๆ สร้าง ซื้อ จัดหา ขาย จำหน่าย เช่า ให้เช่า เช่าซื้อ ให้เช่าซื้อ ยืม ให้ยืม รับจำนำ รับจำนอง แลกเปลี่ยน โอน รับโอน หรือดำเนินการใดๆ เกี่ยวกับทรัพย์สิน ทั้งในและนอกราชอาณาจักร ตลอดจนรับทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้

(๒) จัดหา สำรวจ พัฒนา และผลิตปิโตรเลียม

(๓) สำรวจ วางแผน ออกแบบ และสร้างท่าเรือเพื่อธุรกิจปิโตรเลียม คลังปิโตรเลียม ระบบการขนส่งปิโตรเลียม โรงกลั่นปิโตรเลียม และอุปกรณ์ที่เกี่ยวข้อง

(๔) ดำเนินการขนส่งปิโตรเลียมและผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมภายในประเทศและระหว่างประเทศ

(๕) จัดสร้างคลังสำหรับการสะสมและสำรองปิโตรเลียม

(๖) กำหนดมาตรการเพื่อความปลอดภัยในการขนส่งและใช้ปิโตรเลียม

(๗) กำหนดมาตรการป้องกันแก้ไขสภาวะสิ่งแวดล้อมเป็นพิษเนื่องจากปิโตรเลียมภายในกิจการของ ปตท.

(๘) กู้หรือยืมเงินภายในและภายนอกราชอาณาจักร

(๙) ให้กู้หรือให้ยืมเงินโดยมีหลักประกันด้วยบุคคลหรือทรัพย์สินเพื่อประโยชน์แก่กิจการของ ปตท.

ฯลฯ ฯลฯ

ข้อพิพาทให้อนุญาโตตุลาการวินิจฉัยตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๙[๑๑๔] วรรคสาม ประกอบกับมาตรา ๓๑[๑๑๕] เมื่อผู้ฟ้องคดียังไม่ได้ดำเนินการตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดวิธีการสำหรับแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องดังกล่าวไว้โดยเฉพาะ กรณีจึงไม่เป็นไปตามเงื่อนไขในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ที่ผู้ฟ้องคดีจะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้

<u>ข้อสังเกต</u> คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยไม่รับคำฟ้องด้วยเหตุเกี่ยวกับเงื่อนไขในการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ โดยไม่ได้วินิจฉัยไว้อย่างชัดเจนว่า ข้อพิพาทอันเกิดจากการที่ผู้ฟ้องคดีไม่พอใจจำนวนเงินค่าทดแทนที่ได้รับไปแล้ว เป็นข้อพิพาทที่อยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลปกครองหรือไม่ ในขณะที่ศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง) วินิจฉัยไม่รับคำฟ้องเนื่องจากเห็นว่าไม่ใช่คดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลปกครองกลาง เพราะในการจ่ายค่าทดแทนทรัพย์สินนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้ใช้อำนาจตามกฎหมาย โดยเป็นการตกลงจ่ายเงินค่าทดแทนทรัพย์สินตาม

[๑๑๔-๑๑๕] <u>พระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑</u>

มาตรา ๒๙ เพื่อประโยชน์ในการสร้างและบำรุงรักษาระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อ ให้พนักงานและผู้ซึ่งปฏิบัติงานร่วมกับพนักงานมีอำนาจที่จะใช้สอยหรือเข้าครอบครองอสังหาริมทรัพย์ซึ่งมิใช่ที่อยู่อาศัยของบุคคลใดๆ เป็นการชั่วคราวภายใต้เงื่อนไขดังต่อไปนี้

ฯลฯ ฯลฯ

ในกรณีที่การปฏิบัติของพนักงานหรือผู้ซึ่งปฏิบัติงานร่วมกับพนักงานตามมาตรานี้ก่อให้เกิดความเสียหายแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์หรือผู้ทรงสิทธิอื่น บุคคลนั้นย่อมเรียกค่าทดแทนจาก ปตท. ได้ และถ้าไม่สามารถตกลงกันในจำนวนค่าทดแทนให้มอบข้อพิพาทให้อนุญาโตตุลาการวินิจฉัย และให้นำกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ฯลฯ ฯลฯ

มาตรา ๓๑ ให้ ปตท. จ่ายค่าทดแทนตามความเป็นธรรมแก่เจ้าของหรือผู้ทรงสิทธิในที่ดิน อาคาร โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้าง ในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) การใช้ที่ดินที่ประกาศกำหนดเป็นเขตระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อตามมาตรา ๓๐ (๑)

(๒) การใช้ที่ดินวางระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อตามมาตรา ๓๐ (๒)

(๓) การกระทำตามมาตรา ๓๐ (๓)

ในกรณีที่ไม่สามารถตกลงกันได้ในจำนวนค่าทดแทน ให้นำมาตรา ๒๙ วรรคสาม มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ในกรณีที่เจ้าของหรือผู้ทรงสิทธิในที่ดิน อาคาร โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างได้รับค่าทดแทนหรือได้แจ้งเป็นหนังสือไม่รับค่าทดแทนดังกล่าวแล้ว ต่อไปภายหน้าจะเรียกร้องค่าทดแทนเนื่องจากเหตุนั้นอีกมิได้

สัญญาทางแพ่ง จึงไม่ใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ประกอบกับสัญญาค่าทดแทนทรัพย์สินข้างต้นไม่มีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครอง จึงไม่ใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

(๒) กรณีที่เป็นการปฏิบัติตามสัญญาอนุญาโตตุลาการตามพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการฯ

- การที่ข้อตกลงในสัญญาทางปกครองกำหนดให้เสนอข้อโต้แย้งเกี่ยวกับการปฏิบัติตามสัญญาต่ออนุญาโตตุลาการเพื่อพิจารณาชี้ขาด เมื่อไม่ปรากฏว่าได้มีการเสนอข้อพิพาทที่เกิดขึ้นต่ออนุญาโตตุลาการ และผู้ถูกฟ้องคดีได้โต้แย้งในประเด็นดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงยังไม่มีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๑๖/๒๕๔๕ สัญญาจ้างทำงานโครงการก่อสร้างฝายน้ำล้นคอนกรีตเสริมเหล็กระหว่างเทศบาลตำบล (ผู้ถูกฟ้องคดี) ซึ่งเป็นผู้ว่าจ้างกับเอกชนผู้รับจ้าง อันเป็นสัญญาทางปกครองเนื่องจากเป็นสัญญาจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคนั้น เมื่อปรากฏว่าคู่สัญญาได้ตกลงกันว่าหากมีข้อโต้แย้งเกิดขึ้นเกี่ยวกับข้อกำหนดหรือการปฏิบัติตามสัญญาที่ไม่สามารถตกลงกันได้ ให้เสนอข้อโต้แย้งต่ออนุญาโตตุลาการเพื่อพิจารณาชี้ขาด และเนื่องจากมาตรา ๑๐[๑๑๖] แห่งพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. ๒๕๓๐ ได้บัญญัติให้กรณีที่มีการฟ้องคดีเกี่ยวกับข้อพิพาทตามสัญญาอนุญาโตตุลาการโดยไม่ได้เสนอข้อพิพาทต่ออนุญาโตตุลาการตามสัญญาดังกล่าว คู่สัญญาฝ่ายที่ถูกฟ้องคดีอาจยื่นคำร้องต่อศาลให้มีคำสั่งจำหน่ายคดีเพื่อไปดำเนินการทางอนุญาโตตุลาการก่อนได้ ดังนั้น เมื่อปรากฏว่าคู่สัญญาฝ่ายผู้รับจ้างได้ฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อขอให้ศาลเพิกถอน

---

[๑๑๖] พระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. ๒๕๓๐

มาตรา ๑๐ ในกรณีที่คู่สัญญาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งฟ้องคดีเกี่ยวกับข้อพิพาทตามสัญญาอนุญาโตตุลาการโดยมิได้เสนอข้อพิพาทนั้นต่ออนุญาโตตุลาการตามสัญญา คู่สัญญาฝ่ายที่ถูกฟ้องอาจยื่นคำร้องต่อศาลก่อนวันสืบพยานหรือก่อนมีคำพิพากษาในกรณีที่ไม่มีการสืบพยานให้มีคำสั่งจำหน่ายคดี เพื่อให้คู่สัญญาดำเนินการทางอนุญาโตตุลาการก่อน และเมื่อศาลทำการไต่สวนแล้วไม่ปรากฏว่ามีเหตุที่ทำให้สัญญาอนุญาโตตุลาการนั้นเป็นโมฆะหรือใช้บังคับไม่ได้ด้วยเหตุประการอื่นหรือมีเหตุที่ทำให้ไม่สามารถปฏิบัติตามสัญญานั้นได้ ก็ให้มีคำสั่งจำหน่ายคดีนั้นเสีย (ปัจจุบันถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. ๒๕๔๕)

คำสั่งปรับผู้ฟ้องคดีกรณีผู้ฟ้องคดีทำงานไม่แล้วเสร็จภายในเวลาที่กำหนด ซึ่งเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยกับข้อกำหนดเกี่ยวกับอัตราค่าปรับ โดยไม่สามารถตกลงกับผู้ถูกฟ้องคดีได้ และผู้ถูกฟ้องคดีได้โต้แย้งการฟ้องคดีดังกล่าวต่อศาลปกครองชั้นต้น ขอให้ศาลจำหน่ายคดีเพื่อให้ผู้ฟ้องคดีไปดำเนินการเสนอข้อพิพาทให้อนุญาโตตุลาการชี้ขาดก่อน โดยศาลไต่สวนแล้วไม่ปรากฏว่ามีเหตุทำให้สัญญาอนุญาโตตุลาการนั้นเป็นโมฆะหรือใช้บังคับไม่ได้ด้วยเหตุประการอื่น ผู้ฟ้องคดีจึงต้องไปดำเนินการตามสัญญาอนุญาโตตุลาการก่อน ทั้งนี้ แม้ว่าผู้ฟ้องคดีจะกล่าวอ้างว่าได้มีการไกล่เกลี่ยโดยนายอำเภอก่อนที่จะนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นแล้ว แต่ไม่อาจตกลงกันได้ก็ตาม แต่เมื่อไม่ปรากฏว่ามีการเสนอข้อพิพาทให้อนุญาโตตุลาการชี้ขาด ผู้ฟ้องคดีจึงยังไม่มีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

(คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่วินิจฉัยในแนวทางเดียวกัน ได้แก่ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๒๕/๒๕๔๖)

<u>ข้อสังเกต</u> ข้อเท็จจริงตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๗๕/๒๕๔๕ เป็นกรณีที่ข้อกำหนดเรื่องอนุญาโตตุลาการเป็นการกำหนดไว้ในกฎหมายเฉพาะตามพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ จึงเป็นกรณีที่กฎหมายเฉพาะกำหนดให้ใช้ข้อกำหนดเรื่องอนุญาโตตุลาการในทุกสัญญา มิใช่กรณีที่คู่กรณีตามสัญญาสามารถเลือกที่จะใช้หรือสละสิทธิในการใช้วิธีอนุญาโตตุลาการนั้นเสียก็ได้โดยใจสมัครตามพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการฯ กรณีตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุดดังกล่าว จึงเป็นเรื่องที่กฎหมายเฉพาะได้กำหนดขั้นตอนไว้โดยเฉพาะ เมื่อผู้ฟ้องคดีไม่ปฏิบัติตาม จึงยังไม่เป็นไปตามเงื่อนไขในการฟ้องคดี แต่หากเป็นกรณีที่หน่วยงานทางปกครองอื่นเป็นคู่สัญญาโดยไม่ได้มีกฎหมายเฉพาะกำหนดขั้นตอนไว้ดังเช่นพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยฯ ก็ย่อมอยู่ภายใต้หลักกฎหมายทั่วไปของอนุญาโตตุลาการ คือไม่ใช่กรณีที่เป็นขั้นตอนภายในที่กฎหมายกำหนด แต่เป็นหลักการซึ่งหน่วยงานอาจเลือกตกลงให้มีข้อกำหนดในเรื่องอนุญาโตตุลาการไว้ในสัญญาหรือไม่ก็ได้ อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตว่า กรณีตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๑๖/๒๕๔๕ ซึ่งเป็นการตกลงเรื่องวิธีอนุญาโตตุลาการไว้ในสัญญาโดยไม่ใช่กรณีที่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดให้ต้องเสนอข้อพิพาทเพื่อให้อนุญาโตตุลาการชี้ขาด แต่ศาลได้วินิจฉัยว่าการที่ยังไม่ได้มีการดำเนินการทางวิธีอนุญาโตตุลาการ เป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีไม่มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ อันเป็นการวินิจฉัยว่าการดำเนินการทางวิธีอนุญาโตตุลาการตามข้อกำหนดในสัญญาเป็นเงื่อนไขที่เกี่ยวกับขั้นตอนในการฟ้องคดี

เช่นเดียวกับกรณีตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๗๕/๒๕๔๕ ด้วย แต่ทั้งนี้ คำวินิจฉัยในภายหลังดังที่จะกล่าวต่อไปไม่ได้วินิจฉัยว่า กรณีที่มีข้อเท็จจริงดังเช่นคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๑๖/๒๕๔๕ เป็นกรณีที่ไม่มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติข้างต้น

๑.๒) กรณีที่ศาลวินิจฉัยให้จำหน่ายคดีเพื่อให้คู่กรณีดำเนินการตามสัญญาอนุญาโตตุลาการ (ตามหลักความสมัครใจของคู่กรณี) โดยไม่ได้ระบุว่าการดำเนินการตามสัญญาดังกล่าวเป็นขั้นตอนการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง

- สัญญาจ้างที่มีข้อกำหนดให้ระงับข้อพิพาทเกี่ยวกับการปฏิบัติตามสัญญาโดยอนุญาโตตุลาการ เมื่อคู่สัญญาฝ่ายที่ถูกฟ้องคดีร้องขอให้มีการดำเนินการทางอนุญาโตตุลาการก่อน จึงเป็นกรณีพิพาทที่ศาลต้องสั่งจำหน่ายคดีเพื่อให้การดำเนินการเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการประกอบกับข้อกำหนดของสัญญาจ้างในเรื่องข้างต้น

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๓๙/๒๕๔๖ การฟ้องเรียกค่าปรับคืนเนื่องจากผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเอกชนผู้รับจ้างตามสัญญาจ้างก่อสร้างกำแพง ค.ส.ล. ป้องกันตลิ่งพังกับเทศบาลตำบล (ผู้ถูกฟ้องคดี) เห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ว่าจ้างคิดค่าปรับโดยไม่ถูกต้อง เป็นกรณีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องการปฏิบัติตามสัญญาซึ่งเป็นสัญญาจัดให้มีสิ่งก่อสร้างสาธารณูปโภคอันเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง แต่เนื่องจากในสัญญามีข้อกำหนดให้มีการระงับข้อพิพาทเกี่ยวกับการปฏิบัติตามสัญญาโดยอนุญาโตตุลาการตามพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. ๒๕๓๐ ซึ่งมีผลบังคับใช้ขณะเกิดข้อพิพาท ดังนั้น เมื่อปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้ยื่นคำร้องต่อศาลปกครองชั้นต้นก่อนมีคำพิพากษาให้ศาลมีคำสั่งจำหน่ายคดีเพื่อให้คู่สัญญาดำเนินการทางอนุญาโตตุลาการก่อน และศาลได้ไต่สวนแล้วไม่ปรากฏว่ามีเหตุที่ทำให้สัญญาอนุญาโตตุลาการเป็นโมฆะ หรือใช้บังคับไม่ได้ด้วยเหตุประการอื่น หรือมีเหตุที่ทำให้ไม่สามารถปฏิบัติตามสัญญานั้นได้ จึงเป็นกรณีพิพาทที่ต้องดำเนินการตามมาตรา ๑๐[๑๑๗] แห่งพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. ๒๕๓๐ ประกอบกับข้อกำหนดของสัญญาจ้างข้างต้นก่อน การที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งจำหน่ายคดีจึงชอบแล้ว

[๑๑๗] อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๑๑๖ หน้า ๒๔๙

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๖๐/๒๕๔๖ การที่เอกชนซึ่งเป็นผู้รับจ้างตามสัญญาจ้างก่อสร้างอาคารหอผู้ป่วยของโรงพยาบาลสงขลานครินทร์ฟ้องขอให้มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ (ผู้ถูกฟ้องคดี) ซึ่งเป็นผู้ว่าจ้างชำระดอกเบี้ยซึ่งเกิดจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีผิดนัดชำระหนี้ตามสัญญาดังกล่าวนั้น ถือได้ว่าดอกเบี้ยที่ฟ้องเป็นผลเกิดมาจากข้อกำหนดในสัญญาที่เกี่ยวกับการปฏิบัติตามสัญญา เมื่อสัญญาดังกล่าวกำหนดให้การระงับข้อพิพาทที่เกิดจากการปฏิบัติตามสัญญาให้เสนอข้อโต้แย้งต่ออนุญาโตตุลาการเพื่อพิจารณาชี้ขาด ดังนั้น เมื่อการฟ้องคดีเกี่ยวกับดอกเบี้ยข้างต้นยังมิได้เสนอข้อพิพาทต่อคณะอนุญาโตตุลาการตามสัญญา ผู้ถูกฟ้องคดีจึงย่อมมีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลให้มีคำสั่งจำหน่ายคดีเพื่อให้ไปดำเนินการทางอนุญาโตตุลาการได้ และเมื่อเป็นการยื่นคำร้องภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด ศาลก็ชอบที่จะจำหน่ายคดีออกจากสารบบความตามมาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. ๒๕๔๕[๑๑๘]

ส่วนการที่ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่าศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความโดยไม่พิจารณาคำขอตั้งพยานผู้เชี่ยวชาญของผู้ฟ้องคดี เป็นการขัดต่อเจตนารมณ์ในบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ นั้น เห็นว่า เมื่อศาลมีคำสั่งจำหน่ายคดีซึ่งเป็นไปตามมาตรา ๑๔[๑๑๙] แห่งพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการฯ และการแสวงหาข้อเท็จจริงเป็นอำนาจของศาลที่จะแสวงหาข้อเท็จจริงตามความเหมาะสมและตามที่เห็นสมควรตามข้อ ๕๐ วรรคหนึ่ง ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด

---

[๑๑๘] คำพิพากษาฎีกาที่ ๙๕๘/๒๕๔๔ พิพากษาว่า ตามข้อสัญญาเกี่ยวกับอนุญาโตตุลาการในสัญญาอนุญาตให้ใช้สิทธิระหว่างบริษัท ด. กับจำเลย ซึ่งต่อมาโจทก์รับโอนสิทธิเรียกร้องตามสัญญาดังกล่าว เมื่อมีข้อโต้แย้งใดๆ เกิดขึ้น หากคู่กรณีทำความตกลงกันได้ก็ย่อมทำให้ข้อพิพาทหมดสิ้นไป ถ้ามีเหตุขัดข้องทำให้ไม่อาจตกลงกันได้แล้ว ก็ให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเสนอข้อพิพาทให้อนุญาโตตุลาการชี้ขาด ดังนี้ เมื่อจำเลยไม่ชำระหนี้ตามที่โจทก์เรียกร้องและไม่สามารถตกลงกันได้ โจทก์จะต้องเสนอข้อพิพาทให้อนุญาโตตุลาการชี้ขาดเสียก่อน เมื่อโจทก์ฟ้องคดี จำเลยให้การโต้แย้งอ้างเหตุที่โจทก์ไม่ได้เสนอข้อพิพาทให้อนุญาโตตุลาการชี้ขาดก่อนอันเป็นการยืนยันให้ใช้ข้อสัญญาอนุญาโตตุลาการอยู่มิใช่เจตนาสละข้อสัญญานี้ ส่วนที่จำเลยฟ้องแย้งเข้ามาก็เป็นกรณีที่สืบเนื่องมาจากเหตุที่โจทก์ยื่นฟ้องจำเลยก่อน เป็นเหตุให้เกิดความจำเป็นที่หากจำเลยจะฟ้องแย้งก็ต้องยื่นเข้ามาในคำให้การเพื่อรักษาสิทธิที่จะกระทำได้ตามกฎหมายเท่านั้น เพราะขณะยื่นคำให้การและฟ้องแย้งยังไม่แน่ว่าศาลจะมีคำสั่งจำหน่ายคดีหรือไม่ ดังนี้ ถือไม่ได้ว่าเป็นพฤติการณ์ที่จำเลยได้สละเงื่อนไขตามข้อสัญญาอนุญาโตตุลาการ จึงชอบที่ศาลจะต้องมีคำสั่งจำหน่ายคดีเพื่อให้โจทก์จำเลยดำเนินการทางอนุญาโตตุลาการก่อน ซึ่งย่อมต้องมีผลให้ไม่มีคดีตามคำฟ้องของโจทก์ให้ต้องพิจารณาคดีต่อไป ฟ้องแย้งของจำเลยจึงตกไปด้วย

[๑๑๙] อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๙๕ หน้า ๒๓๑

ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ การที่ศาลมีคำสั่งจำหน่ายคดีและไม่พิจารณาคำขอตั้งพยานผู้เชี่ยวชาญของผู้ฟ้องคดี จึงไม่ขัดต่อเจตนารมณ์ของกฎหมายข้างต้น

(คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่วินิจฉัยในแนวทางเดียวกัน ได้แก่ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๙๓๓/๒๕๔๗)

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๐๙/๒๕๔๘ กรณีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้รับจ้างฟ้องโต้แย้งสำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา (ผู้ถูกฟ้องคดี) ที่ไม่ขยายระยะเวลาดำเนินงานตามสัญญาจ้างก่อสร้างอาคารเรียนและโรงฝึกงาน และคิดค่าปรับโดยไม่ถูกต้อง เป็นข้อโต้แย้งในคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง แต่เนื่องจากในสัญญามีข้อกำหนดให้มีการระงับข้อพิพาทเกี่ยวกับการปฏิบัติตามสัญญาโดยอนุญาโตตุลาการตามพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. ๒๕๓๐ ซึ่งมีผลบังคับใช้ขณะเกิดข้อพิพาท ดังนั้น เมื่อปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้ยื่นคำร้องต่อศาลปกครองชั้นต้นก่อนมีคำพิพากษาให้ศาลมีคำสั่งจำหน่ายคดีเพื่อให้คู่สัญญาดำเนินการทางอนุญาโตตุลาการก่อน และศาลได้ไต่สวนแล้วไม่ปรากฏว่ามีเหตุที่ทำให้สัญญาอนุญาโตตุลาการเป็นโมฆะ หรือใช้บังคับไม่ได้ด้วยเหตุประการอื่น หรือมีเหตุที่ทำให้ไม่สามารถปฏิบัติตามสัญญานั้นได้ การที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งจำหน่ายคดีเพื่อให้คู่สัญญาไปดำเนินการทางอนุญาโตตุลาการตามมาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง[๑๒๐] แห่งพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการฯ จึงชอบแล้ว

(คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่วินิจฉัยในแนวทางเดียวกัน ได้แก่ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๔๕/๒๕๔๘ และที่ ๙๗๕/๒๕๔๘)

๒) กรณีที่ศาลวินิจฉัยเกี่ยวกับเงื่อนไขในเรื่องคำบังคับเพื่อแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามมาตรา ๗๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

- กรณีที่คู่สัญญาฝ่ายหนึ่งไม่พอใจคำชี้ขาดข้อพิพาทของอนุญาโตตุลาการอาจคัดค้านคำชี้ขาดได้โดยการขอให้ศาลเพิกถอนคำชี้ขาดตามนัยมาตรา ๔๐ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. ๒๕๔๕ แต่ไม่อาจร้องขอให้ศาลแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำชี้ขาดดังกล่าวได้ ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีขอแก้ไขเพิ่มเติมคำร้องจากการร้องขอให้เพิกถอนคำชี้ขาดเป็นให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี จึงเป็นกรณีที่ศาลไม่สามารถออกคำบังคับให้ได้ตามมาตรา ๗๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

---

[๑๒๐] อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๙๕ หน้า ๒๓๑

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๐๒/๒๕๔๙ การที่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำร้องขอให้ศาลเพิกถอนคำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการซึ่งชี้ขาดข้อพิพาทตามสัญญาอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการบริการบัตรโทรศัพท์สาธารณะแบบใช้บัตร (CARD PHONE) โดยชี้ขาดให้ผู้ฟ้องคดีชำระเงินตามสัญญา อันได้แก่ ส่วนแบ่งรายได้กรณีสิ้นสุดสัญญา ส่วนแบ่งรายได้จากการใช้โทรศัพท์สาธารณะแบบใช้บัตรไปยังประเทศที่มีพรมแดนติดต่อกับประเทศไทย และชำระเงินแทนการส่งมอบเครื่องโทรศัพท์และตู้โทรศัพท์ที่เป็นอะไหล่ให้แก่บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) (ผู้ถูกฟ้องคดี) ต่อมาผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำร้องขอแก้ไขเพิ่มเติมคำร้องว่าผู้ถูกฟ้องคดีเป็นฝ่ายกระทำผิดสัญญา ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย จึงขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระค่าเสียหายดังกล่าวพร้อมทั้งดอกเบี้ยให้แก่ผู้ฟ้องคดี นั้น คำร้องเพิ่มเติมดังกล่าวเป็นการขอให้ศาลปกครองสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี ซึ่งเป็นกรณีที่ศาลไม่อาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินค่าเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีได้ตามมาตรา ๔๐ วรรคสาม[๑๒๑] แห่งพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. ๒๕๔๕ จึงเป็นกรณีที่ศาลปกครองไม่อาจออกคำบังคับให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระค่าเสียหายได้ตามมาตรา ๗๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่อยู่ในฐานะเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีในประเด็นที่ยื่นคำร้องเพิ่มเติมตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว จึงมีคำสั่งไม่อนุญาตให้แก้ไขเพิ่มเติมคำร้องและให้คืนค่าธรรมเนียมศาลแก่ผู้ฟ้องคดี

สำนักงานศาลปกครอง

[๑๒๑] อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๑๐๘ หน้า ๒๓๙

บทที่ ๕

แนวคำวินิจฉัยในประเด็นเนื้อหาของคดีพิพาท เกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

เนื่องจากการพิจารณาวินิจฉัยประเด็นข้อพิพาทในส่วนที่เกี่ยวกับเนื้อหาของสัญญาทางปกครองหรือการบังคับตามสัญญาทางปกครองนั้น ในทางกฎหมายมหาชนไม่ได้วางหลักเกณฑ์ในส่วนที่เป็นรายละเอียดไว้ ดังนั้น ในการวินิจฉัยประเด็นดังกล่าว ศาลปกครองจึงจำเป็นต้องนำหลักการของกฎหมายเอกชนในส่วนที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะหลักกฎหมายตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาปรับใช้กับการวินิจฉัยคดีด้วยโดยอนุโลม ดังเช่นคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๕/๒๕๔๕ ซึ่งวินิจฉัยเกี่ยวกับการนำหลักกฎหมายมาปรับใช้กับการฟ้องเรียกดอกเบี้ยในกรณีที่มีการประพฤติผิดสัญญาทางปกครองไว้ว่า เนื่องจากหลักกฎหมายมหาชนไม่ได้บัญญัติเกี่ยวกับการเรียกดอกเบี้ยฐานผิดสัญญาทางปกครองไว้โดยเฉพาะ จึงต้องนำหลักกฎหมายในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เกี่ยวกับการเรียกดอกเบี้ยฐานผิดสัญญาทางแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๒/๒๕๔๖ ซึ่งวินิจฉัยเกี่ยวกับการนำหลักกฎหมายมาปรับใช้กับการพิจารณากำหนดเวลาชำระหนี้ไว้ว่า แม้สัญญาพิพาทจะเป็นสัญญาทางปกครอง แต่ก็สามารถนำหลักกฎหมายตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับได้โดยอนุโลมเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับหลักกฎหมายมหาชน และคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๗//๒๕๔๙ ซึ่งวินิจฉัยเกี่ยวกับการนำหลักกฎหมายมาปรับใช้กับการเลิกสัญญาทางปกครองไว้ว่า เมื่อพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ไม่ได้บัญญัติเกี่ยวกับวิธีการเลิกสัญญาทางปกครองเอาไว้ จึงต้องนำประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาบังคับใช้โดยอนุโลมเท่าที่ไม่ขัดต่อหลักกฎหมายมหาชน เป็นต้น อันมีผลทำให้คำวินิจฉัยของศาลปกครองเกี่ยวกับความรับผิดตามสัญญาทางปกครองในบางเรื่องมีหลักกฎหมายที่ใช้ในการวินิจฉัยทำนองเดียวกับการวินิจฉัยข้อพิพาทตามสัญญาในทางแพ่ง ทั้งนี้ โดยมีตัวอย่างคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดเกี่ยวกับข้อพิพาทตามสัญญาทางปกครองที่มีการนำหลักกฎหมายตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาปรับใช้กับคดีในกรณีต่างๆ ที่น่าสนใจ ดังนี้

๑. คำวินิจฉัยเกี่ยวกับการจัดทำสัญญาทางปกครอง

๑.๑ คำวินิจฉัยเกี่ยวกับแบบของสัญญาทางปกครอง

- ข้อตกลงด้วยวาจาที่ผู้มีอำนาจกระทำการแทนหน่วยงานทางปกครองตกลงให้เอกชนดำเนินการจัดเก็บรายได้และดูแลพัฒนาตลาดสดแทนหน่วยงาน

ทางปกครอง โดยมิได้ดำเนินการให้ถูกต้องตามระเบียบที่เกี่ยวข้อง ย่อมเป็นสัญญาที่มีผลสมบูรณ์ผูกพันคู่สัญญา การไม่ได้จัดทำเป็นสัญญาตามแบบที่ระเบียบข้างต้นกำหนดถือเป็นเรื่องขั้นตอนการปฏิบัติภายในของเจ้าหน้าที่ หน่วยงานทางปกครองไม่อาจนำเหตุดังกล่าวมาปฏิเสธความรับผิดตามสัญญาต่อคู่สัญญาซึ่งเป็นบุคคลภายนอกที่กระทำการโดยสุจริตได้

: คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๗/๒๕๔๙ กรณีที่เอกชนฟ้องขอให้เทศบาลตำบล (ผู้ถูกฟ้องคดี) ชดใช้ค่าเสียหายอันเนื่องมาจากการยกเลิกข้อตกลงที่ให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้จัดเก็บรายได้และดูแลพัฒนาตลาดสด นั้น เนื่องจากข้อตกลงดังกล่าวเป็นการมอบให้ผู้ฟ้องคดีจัดทำบริการสาธารณะซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดี จึงเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ซึ่งไม่มีกฎหมายกำหนดแบบไว้ว่าจะต้องทำเป็นหนังสือ แม้ว่าการได้มาซึ่งคู่สัญญานั้น ผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องดำเนินการตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจัดหาประโยชน์ในทรัพย์สินของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๑ ก็ตาม แต่คดีนี้พฤติการณ์แห่งคดีมีเหตุให้ผู้ฟ้องคดีเชื่อโดยสุจริตว่าสัญญาเช่าตลาดสดที่ตกลงด้วยวาจามีผลผูกพันตามกฎหมาย และไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ฟ้องคดีได้สมรู้ร่วมคิดหรือมีการสมยอมกันระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดี การที่นายกเทศมนตรี (คนเดิม) ผู้มีอำนาจกระทำการแทนผู้ถูกฟ้องคดี ได้ตกลงด้วยวาจาให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการจัดเก็บรายได้จากตลาดสด โดยมิได้ดำเนินการให้ถูกต้องตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยดังกล่าว ย่อมเกิดเป็นสัญญาที่มีผลสมบูรณ์และผูกพันคู่สัญญา และการที่ไม่ได้จัดทำสัญญาตามแบบสัญญาเช่าทรัพย์สินที่แนบท้ายระเบียบฯ ก็เป็นเรื่องขั้นตอนการปฏิบัติภายในของเจ้าหน้าที่ ผู้ถูกฟ้องคดีจะนำเหตุข้างต้นมาปฏิเสธความรับผิดตามสัญญาต่อคู่สัญญาซึ่งเป็นบุคคลภายนอกไม่ได้ หากมีความเสียหายเกิดขึ้นก็เป็นผลจากการไม่ปฏิบัติตามระเบียบฯ ของผู้ถูกฟ้องคดีเอง และเมื่อพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ มิได้บัญญัติเกี่ยวกับวิธีการเลิกสัญญาทางปกครองเอาไว้ จึงต้องนำประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาบังคับใช้โดยอนุโลมเท่าที่ไม่ขัดต่อหลักกฎหมายมหาชน โดยมาตรา ๓๘๖[๑๒๒] แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กำหนดว่า ถ้าคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งมีสิทธิเลิกสัญญาโดยข้อสัญญาหรือโดยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย การเลิกสัญญาเช่นนั้นย่อมทำด้วยการแสดงเจตนาแก่อีกฝ่ายหนึ่ง การแสดงเจตนาดังกล่าวหาอาจถอนได้ไม่ การที่ผู้ถูกฟ้องคดี

---

[๑๒๒] ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๓๘๖ ถ้าคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งมีสิทธิเลิกสัญญาโดยข้อสัญญาหรือโดยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย การเลิกสัญญาเช่นนั้นย่อมทำด้วยแสดงเจตนาแก่อีกฝ่ายหนึ่ง

แสดงเจตนาดังกล่าวมาในวรรคก่อนนั้น ท่านว่าหาอาจจะถอนได้ไม่

บอกเลิกสัญญากับผู้ฟ้องคดีโดยอ้างว่าคณะผู้บริหารชุดเดิมของผู้ถูกฟ้องคดีทำสัญญาให้ผู้ฟ้องคดีเก็บค่าเช่าขายสินค้าในตลาดสดโดยมิได้ดำเนินการตามขั้นตอนของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดหาประโยชน์ในทรัพย์สินของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นฯ นั้น ข้ออ้างดังกล่าวเกิดจากการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายของคณะผู้บริหารชุดเดิมของผู้ถูกฟ้องคดีเอง มิใช่เกิดจากความผิดของผู้ฟ้องคดี ดังนั้น การบอกเลิกสัญญาของผู้ถูกฟ้องคดีจึงมิได้เกิดจากสัญญาหรือมีเหตุอันจะอ้างตามกฎหมาย จึงเป็นการบอกเลิกสัญญาที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องรับผิดชดใช้ความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อผู้ฟ้องคดี ศาลพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่คดีถึงที่สุด

๑.๒ คำวินิจฉัยเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมสัญญาทางปกครอง

๑) การแก้ไขเพิ่มเติมสัญญาทางปกครองด้วยวาจา

- การที่ผู้มีอำนาจกระทำการแทนหน่วยงานทางปกครองทำข้อตกลงเพิ่มเติมด้วยวาจาให้ผู้รับจ้างทำงานพิเศษนอกเหนือจากที่กำหนดไว้ในสัญญาจ้าง โดยงานดังกล่าวอยู่ในขอบข่ายทั่วไปแห่งวัตถุประสงค์ของสัญญา และมิได้เกิดจากการสมยอมกันระหว่างผู้มีอำนาจกระทำการแทนหน่วยงานทางปกครองกับผู้รับจ้าง หรือเกิดจากความผิดของผู้รับจ้าง หรือผู้รับจ้างต้องการหลีกเลี่ยงการประกวดราคา ย่อมมีผลผูกพันเป็นข้อตกลงส่วนหนึ่งของสัญญาจ้างซึ่งหน่วยงานทางปกครองต้องรับผิดจ่ายเงินค่าจ้างในการทำงานตามข้อตกลงดังกล่าวให้แก่ผู้รับจ้าง เนื่องจากตามมาตรา ๕๘๗[๑๒๓] แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ไม่ได้บัญญัติให้สัญญาจ้างทำของต้องทำเป็นหนังสือ

: คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๖/๒๕๔๗ กรณีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้รับจ้างก่อสร้างถนนคอนกรีตเสริมเหล็กเลียบคลองขององค์การบริหารส่วนตำบลฟ้องขอให้องค์การบริหารส่วนตำบล (ผู้ถูกฟ้องคดี) ชำระค่าจ้างก่อสร้างเขื่อนกันดินพัง อันเนื่องมาจากกรณี

[๑๒๓] ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๕๘๗ อันว่าจ้างทำของนั้น คือสัญญาซึ่งบุคคลคนหนึ่ง เรียกว่าผู้รับจ้าง ตกลงรับจะทำการงานสิ่งใดสิ่งหนึ่งจนสำเร็จให้แก่บุคคลอีกคนหนึ่ง เรียกว่าผู้ว่าจ้าง และผู้ว่าจ้างตกลงจะให้สินจ้างเพื่อผลสำเร็จแห่งการที่ทำนั้น

ที่ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลสั่งการด้วยวาจาให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการก่อสร้างเขื่อนกันดินพังเพื่อให้การก่อสร้างถนนตามสัญญาสามารถดำเนินการต่อไปได้ด้วยเหตุที่ระหว่างการก่อสร้างถนนได้เกิดการทรุดตัวของดินด้านข้างถนนไหลเลื่อนลงคลองซึ่งจะทำให้ถนนชำรุดเสียหาย นั้น การสั่งการของประธานกรรมการบริหารฯ เป็นการสั่งที่มีอำนาจกระทำได้โดยถือว่าเป็นงานพิเศษซึ่งอยู่ในขอบข่ายทั่วไปแห่งวัตถุประสงค์ของสัญญาเพื่อให้สามารถก่อสร้างถนนตามสัญญาต่อไปได้ และถือว่าการสร้างเขื่อนเป็นข้อตกลงส่วนหนึ่งของสัญญาก่อสร้างถนน แม้เป็นการตกลงด้วยวาจาก็ตาม ทั้งนี้ เนื่องจากตามบทบัญญัติมาตรา ๕๘๗ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ไม่ได้บัญญัติให้สัญญาจ้างทำของต้องทำเป็นหนังสือ ดังนั้น เมื่อกรณีดังกล่าวไม่ได้เกิดจากการสมยอมกันระหว่างผู้แทนของหน่วยงานของรัฐกับผู้รับจ้าง หรือเกิดจากความผิดของผู้รับจ้าง หรือผู้รับจ้างต้องการหลีกเลี่ยงการประกวดราคาแม้จะเป็นกรณีที่ไม่ได้ผ่านขั้นตอนการจัดซื้อจัดจ้างตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๘ แต่โดยที่การดำเนินการตามระเบียบดังกล่าวเป็นขั้นตอนการปฏิบัติภายในของหน่วยงาน ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่อาจนำการไม่ปฏิบัติตามระเบียบฯ มาเป็นเหตุผลปฏิเสธความรับผิดได้ เมื่อผู้ฟ้องคดีก่อสร้างเขื่อนตามที่มีการสั่งให้ทำเพิ่มเติมจนเสร็จเรียบร้อยแล้ว ย่อมมีสิทธิได้รับชำระค่าจ้างเป็นการตอบแทนตามจำนวนที่ตกลงกันไว้ ศาลพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินค่าจ้างตามสัญญา พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละเจ็ดครึ่งต่อปีนับตั้งแต่วันที่คณะกรรมการตรวจการจ้างของผู้ถูกฟ้องคดีได้ตรวจรับงานเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จสิ้นให้แก่ผู้ฟ้องคดี

๒) การแก้ไขเพิ่มเติมสัญญาทางปกครองโดยมีผลที่ไม่สอดคล้องกับเงื่อนไขตามมติคณะรัฐมนตรี

- เมื่อคู่สัญญาทางปกครองตกลงกันแก้ไขเพิ่มเติมข้อสัญญาทางปกครองฉบับเดิมโดยสุจริตด้วยความสมัครใจของทั้งสองฝ่าย คู่สัญญาจึงต้องผูกพันตามข้อสัญญาที่แก้ไขใหม่และไม่อาจกล่าวอ้างประโยชน์ตามข้อสัญญาเดิมเพื่อปฏิเสธการปฏิบัติตามข้อสัญญาที่ได้แก้ไขเพิ่มเติม แม้ว่าการแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวจะทำให้เกิดการปฏิบัติที่ไม่สอดคล้องกับเงื่อนไขตามมติคณะรัฐมนตรีก็ตาม

: คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๖๔/๒๕๔๙ กรณีที่มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ (ผู้ถูกฟ้องคดี) ว่าจ้างผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้รับเหมาก่อสร้างให้ก่อสร้างอาคารหอพัก

ข้าราชการ โดยในประกาศประกวดราคาไม่ได้กำหนดให้นำสัญญาแบบปรับราคาได้ (ค่า K) มาใช้บังคับกับสัญญาจ้างก่อสร้างอาคารดังกล่าว แต่ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีและผู้ฟ้องคดีได้ตกลงจัดทำบันทึกเพิ่มเติมแนบท้ายสัญญาจ้างให้นำสัญญาแบบปรับราคาได้ (ค่า K) มาใช้โดยให้ถือเป็นส่วนหนึ่งของสัญญาจ้างเดิมเพื่อให้ผู้ฟ้องคดีสามารถได้รับเงินชดเชยค่าก่อสร้าง อันเป็นการช่วยเหลือผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ประกอบอาชีพงานก่อสร้างที่ได้รับผลกระทบจากการปรับปรุงระบบการแลกเปลี่ยนเงินตราตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๓๒ แต่เมื่องานตามสัญญาจ้างแล้วเสร็จ ผู้ถูกฟ้องคดีกลับปฏิเสธการจ่ายเงินชดเชยค่าก่อสร้าง (ค่า K) ตามข้อตกลงที่แก้ไขเพิ่มเติมให้แก่ผู้ฟ้องคดี โดยให้เหตุผลว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้รับแจ้งความเห็นจากสำนักงบประมาณว่าสัญญาจ้างข้างต้นไม่อยู่ในเงื่อนไขที่จะได้รับเงินชดเชย (เนื่องจากไม่เข้าเงื่อนไขตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๓๒ ซึ่งกำหนดเกี่ยวกับเงื่อนไข หลักเกณฑ์ สูตรและวิธีการคำนวณที่ใช้กับสัญญาแบบปรับราคาได้ (ค่า K)) เพราะในประกาศประกวดราคาไม่ได้กำหนดให้นำสัญญาแบบปรับราคาได้ (ค่า K) มาใช้บังคับ นั้น ศาลเห็นว่า การที่คู่สัญญาทั้งสองฝ่ายตกลงกันให้นำสัญญาแบบปรับราคาได้ (ค่า K) มาใช้โดยให้ถือเป็นส่วนหนึ่งของสัญญาจ้างเป็นการดำเนินการโดยสุจริตด้วยความสมัครใจของทั้งสองฝ่าย บันทึกเพิ่มเติมแนบท้ายสัญญาจ้างจึงเป็นข้อตกลงที่ชอบด้วยกฎหมายมีผลสมบูรณ์ผูกพันคู่สัญญาให้ต้องปฏิบัติตาม แม้ว่าในประกาศประกวดราคาจ้างเหมาก่อสร้างจะไม่ได้ระบุให้นำสัญญาแบบปรับราคาได้ (ค่า K) มาใช้ก็ตาม ประกอบกับในการตกลงยินยอมให้จัดทำบันทึกเพิ่มเติมแนบท้ายสัญญาจ้างเพื่อนำสัญญาแบบปรับราคาได้ (ค่า K) มาใช้ ผู้ถูกฟ้องคดีย่อมทราบดีอยู่แล้วว่า ณ เวลาที่แก้ไขเพิ่มเติมสัญญาดังกล่าวนั้น ไม่ได้มีการระบุไว้ในประกาศประกวดราคามาตั้งแต่ต้นว่าจะนำสัญญาแบบปรับราคาได้ (ค่า K) มาใช้ นอกจากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐย่อมเข้าใจเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ในการช่วยเหลือผู้ประกอบอาชีพงานก่อสร้างตามมติคณะรัฐมนตรีได้ดีกว่าผู้ฟ้องคดี หรือหากยังเข้าใจไม่ชัดเจนก็ชอบที่จะหารือหรือขอคำแนะนำจากสำนักงบประมาณในฐานะที่เป็นหน่วยงานที่ได้รับมอบอำนาจจากคณะรัฐมนตรีในการวินิจฉัยปัญหาข้อหารือและกำหนดแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการใช้สัญญาแบบปรับราคาได้ (ค่า K) เสียก่อนที่จะลงนามในบันทึกเพิ่มเติมแนบท้ายสัญญา ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่อาจปฏิเสธการจ่ายเงินชดเชยค่าก่อสร้างโดยอ้างว่าในประกาศประกวดราคาไม่ได้ระบุให้มีการนำสัญญาแบบปรับราคาได้มาใช้ ศาลพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินชดเชยค่าก่อสร้างและดอกเบี้ยให้แก่ผู้ฟ้องคดีให้แล้วเสร็จภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันที่มีคำพิพากษา

๒. คำวินิจฉัยเกี่ยวกับค่าปรับอันเนื่องมาจากการส่งมอบงานตามสัญญาจ้างล่าช้า

๒.๑ กรณีที่ศาลวินิจฉัยให้งดหรือลดค่าปรับ

๑) กรณีที่จำนวนเงินค่าปรับที่ผู้ว่าจ้างปรับผู้รับจ้างเป็นเงินค่าปรับที่สูงเกินส่วน ศาลมีอำนาจที่จะลดลงเป็นจำนวนพอสมควรได้ตามมาตรา ๓๘๓ วรรคหนึ่ง[๑๒๔] แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

: คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๔/๒๕๔๘ การที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้รับจ้างตามสัญญาจ้างปรับปรุงถนนกับองค์การบริหารส่วนตำบล ฟ้องขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาให้องค์การบริหารส่วนตำบล (ผู้ถูกฟ้องคดี) ซึ่งเป็นผู้ว่าจ้างคืนเงินค่าปรับกรณีที่ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถทำงานให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาตามสัญญา นั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า สัญญาพิพาทมีกำหนดส่งมอบงานภายใน ๔๕ วัน แต่ผู้ถูกฟ้องคดียินยอมให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการก่อสร้างถึง ๒๕๐ วัน และปรับผู้ฟ้องคดีกรณีส่งมอบงานล่าช้าคิดเป็นร้อยละ ๒๐.๔๖ ของเงินค่าจ้าง ซึ่งตามข้อ ๖๐ วรรคหนึ่ง[๑๒๕] ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๘ กำหนดว่า หากจำนวนเงินค่าปรับจะเกินร้อยละสิบของวงเงินค่าจ้าง ให้ประธานกรรมการบริหารดำเนินการบอกเลิกสัญญา จึงเห็นได้ว่าเงินค่าปรับที่ผู้ถูกฟ้องคดีปรับผู้ฟ้องคดีเป็นเงินค่าปรับที่สูงเกินส่วน ซึ่งศาลมีอำนาจที่จะลดลงเป็นจำนวนพอสมควรได้ตามมาตรา ๓๘๓ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนั้น เมื่อตามข้อเท็จจริงปรากฏว่าจำนวนวันที่มีฝนตกและน้ำท่วมจนเป็นอุปสรรคต่อการทำงานตามรายงาน

---

[๑๒๔] ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๓๘๓ ถ้าเบี้ยปรับที่ริบนั้นสูงเกินส่วน ศาลจะลดลงเป็นจำนวนพอสมควรก็ได้ ในการที่จะวินิจฉัยว่าสมควรเพียงใดนั้น ท่านให้พิเคราะห์ถึงทางได้เสียของเจ้าหนี้ทุกอย่างอันชอบด้วยกฎหมาย ไม่ใช่แต่เพียงทางได้เสียในเชิงทรัพย์สิน เมื่อได้ใช้เงินตามเบี้ยปรับแล้ว สิทธิเรียกร้องขอลดก็เป็นอันขาดไป

ฯลฯ ฯลฯ

[๑๒๕] ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๘

ข้อ ๖๐ ในกรณีที่คู่สัญญาไม่สามารถปฏิบัติตามสัญญาหรือข้อตกลงได้และจะต้องมีการปรับตามสัญญาหรือข้อตกลงนั้น หากจำนวนเงินค่าปรับจะเกินร้อยละสิบของวงเงินค่าพัสดุหรือค่าจ้าง ให้ประธานกรรมการบริหารดำเนินการบอกเลิกสัญญาหรือข้อตกลง โดยผ่านความเห็นชอบของผู้สั่งซื้อหรือผู้สั่งจ้างก่อน

ฯลฯ ฯลฯ

ของผู้ควบคุมงานมีจำนวน ๑๑๗ วัน จึงสมควรลดเงินค่าปรับให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามจำนวนวันดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุดจึงพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนเงินค่าปรับตามจำนวนวันข้างต้นให้แก่ผู้ฟ้องคดีภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่มีคำพิพากษา

หมายเหตุ *ตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๔/๒๕๔๘ มีเหตุที่ผู้ฟ้องคดีนำมากล่าวอ้างเพื่อขอลดค่าปรับหลายเหตุด้วยกัน สำหรับส่วนที่นำเสนอข้างต้นเป็นส่วนที่ศาลรับฟังว่าเป็นเหตุสมควรลดค่าปรับให้ ส่วนเหตุประการอื่นที่ศาลเห็นว่าไม่ใช่เหตุที่สมควรลดค่าปรับ จะได้นำไปกล่าวถึงในหัวข้อการวินิจฉัยไม่ให้ลดค่าปรับต่อไป*

๒) กรณีที่ผู้ว่าจ้างมีคำสั่งให้ผู้รับจ้างหยุดการดำเนินงานตามสัญญาจ้างไว้ชั่วคราวเพื่อรอการอนุญาตจากหน่วยงานอื่นซึ่งมีหน้าที่ดูแลพื้นที่ที่ผู้รับจ้างต้องเข้าดำเนินการตามสัญญาจ้าง ถือเป็นความผิดพลาดหรือความบกพร่องที่เกิดขึ้นเพราะสภาพแห่งงานที่จ้างซึ่งผู้ว่าจ้างทราบดีอยู่แล้วตั้งแต่ต้น การที่ผู้รับจ้างขอขยายเวลาทำงานตามสัญญาจ้างอันเนื่องมาจากเหตุขัดข้องดังกล่าว แต่ผู้ว่าจ้างมีคำสั่งไม่อนุญาต จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ว่าจ้างจึงต้องลดค่าปรับให้แก่ผู้รับจ้างตามจำนวนวันที่ผู้รับจ้างต้องหยุดดำเนินงานข้างต้น

: คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๑๑/๒๕๔๙ กรณีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้รับจ้างตามสัญญาจ้างก่อสร้างระบบประปาหมู่บ้านฟ้ององค์การบริหารส่วนตำบลเชิงทะเล (ผู้ถูกฟ้องคดี) ซึ่งเป็นผู้ว่าจ้างเพื่อให้คืนเงินค่าปรับที่หักไว้จากเงินค่าจ้างกรณีผู้ฟ้องคดีส่งมอบงานล่าช้าคืนให้แก่ผู้ฟ้องคดี เนื่องจากผู้ฟ้องคดีเห็นว่าเหตุแห่งความล่าช้าไม่ได้เกิดจากความบกพร่องของผู้ฟ้องคดี แต่เกิดจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้ว่าจ้างให้เอกชนรายอื่นเข้าดำเนินงานก่อสร้างถนนในพื้นที่ที่ผู้ฟ้องคดีใช้เป็นเส้นทางขนเครื่องจักรและอุปกรณ์เพื่อนำไปใช้ในการก่อสร้างระบบประปาหมู่บ้าน ผู้ฟ้องคดีจึงไม่สามารถเข้าดำเนินงานตามกำหนดเวลาในสัญญาจ้างข้างต้นได้ อีกทั้งในขณะที่ผู้ฟ้องคดีกำลังดำเนินงานก่อสร้าง ผู้ควบคุมงานของผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีหยุดดำเนินงานชั่วคราวเนื่องจากยังไม่ได้รับอนุญาตจากแขวงการทางให้ดำเนินการวางท่อประปา เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีต้องหยุดทำการก่อสร้างตามคำสั่งดังกล่าว นั้น ศาลเห็นว่าเมื่อผู้ฟ้องคดีประสบเหตุขัดข้องเนื่องจากมีเอกชนรายอื่นก่อสร้างงานในพื้นที่ที่ใช้เป็นเส้นทางขนส่งเครื่องจักรและอุปกรณ์ก่อสร้าง จึงมีหน้าที่ที่จะต้องแจ้งเหตุขัดข้องดังกล่าวต่อผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อใช้สิทธิขอขยายเวลาทำงานตามสัญญาจ้างภายในสิบห้าวันนับถัดจากวันที่เหตุขัดข้องนั้น

สิ้นสุดลงตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๒๐ ของสัญญาจ้าง ประกอบกับข้อ ๖๑[๑๒๖] ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๘ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าเอกชนที่ก่อสร้างงานทับเส้นทางการขนส่งเครื่องจักรและอุปกรณ์ของผู้ฟ้องคดีได้ทำการก่อสร้างถนนแล้วเสร็จในวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๔๓ ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิขอขยายเวลาทำงานตามสัญญาจ้างต่อผู้ถูกฟ้องคดีอย่างช้าที่สุดในวันที่ ๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๓ แต่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นขอขยายระยะเวลาตามสัญญาจ้างโดยอ้างเหตุขัดข้องในกรณีนี้เมื่อวันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๔๓ กรณีจึงเป็นการยื่นคำขอขยายเวลาทำงานตามสัญญาจ้างเมื่อพ้นกำหนดสิบห้าวันนับถัดจากวันที่เหตุขัดข้องสิ้นสุดลง ประกอบกับหนังสือขอขยายเวลาทำงานตามสัญญาจ้างดังกล่าว ไม่ได้ระบุหรืออ้างถึงเหตุขัดข้องของผู้ฟ้องคดีในกรณีข้างต้นไว้ จึงถือว่าผู้ฟ้องคดีสละสิทธิเรียกร้องในการขอขยายระยะเวลาทำงานตามสัญญา นอกจากนี้ ข้อเท็จจริงยังปรากฏว่ามีเส้นทางอื่นที่ผู้ฟ้องคดีสามารถใช้เป็นเส้นทางขนส่งเครื่องจักรและอุปกรณ์ก่อสร้างได้นอกจากเส้นทางที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้าง กรณีจึงไม่ใช่เหตุสุดวิสัยอันเนื่องมาจากความผิดหรือความบกพร่องของผู้ถูกฟ้องคดีที่จะต้องขยายเวลาทำงานตามสัญญาจ้างออกไป ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีส่งมอบงานที่จ้างต่อผู้ถูกฟ้องคดีล่าช้ากว่าที่กำหนดไว้ในสัญญาเป็นเวลา ๑๗๗ วัน และผู้ถูกฟ้องคดีได้ปรับผู้ฟ้องคดีตามจำนวนวันดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจยกเหตุขัดข้องข้างต้นมาขอลดค่าปรับต่อศาลได้ ส่วนกรณีที่ผู้ควบคุมงานของผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีหยุดดำเนินงานชั่วคราวเนื่องจากยังไม่ได้รับอนุญาตจากแขวงการทางให้ดำเนินการวางท่อประปา เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีต้องหยุดงานวางท่อประปาตั้งแต่วันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๓ จนถึงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๓ เป็นเวลา ๒๐ วัน นั้น เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีมีหน้าที่ต้องส่งมอบพื้นที่ให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินงานก่อสร้างได้ตามสัญญาโดยปราศจากการรบกวนสิทธิ การมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีหยุดดำเนินงานจนกว่าจะได้รับอนุญาตจากแขวงการทาง

---

[๑๒๖] ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๘

ข้อ ๖๑ การงดหรือลดค่าปรับให้แก่คู่สัญญา หรือการขยายเวลาทำการตามสัญญาหรือข้อตกลงให้อยู่ในอำนาจของประธานกรรมการบริหารที่จะพิจารณาโดยผ่านความเห็นชอบของผู้สั่งซื้อหรือผู้สั่งจ้างก่อนตามจำนวนวันที่มีเหตุเกิดขึ้นจริงเฉพาะกรณีดังต่อไปนี้

(๑) เหตุเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของสภาตำบล

(๒) เหตุสุดวิสัย

(๓) เหตุเกิดจากพฤติการณ์อันหนึ่งอันใดที่คู่สัญญาไม่ต้องรับผิดตามกฎหมาย

ให้องค์การบริหารส่วนตำบลระบุไว้ในสัญญากำหนดให้คู่สัญญาต้องแจ้งเหตุดังกล่าวให้องค์การบริหารส่วนตำบลทราบภายในสิบห้าวัน นับแต่เหตุนั้นได้สิ้นสุดลง หากมิได้แจ้งภายในเวลาที่กำหนด คู่สัญญาจะยกมากล่าวอ้างเพื่อขอลดหรืองดค่าปรับหรือขอขยายเวลาในภายหลังมิได้เว้นแต่กรณีตาม (๑) ซึ่งมีหลักฐานชัดแจ้ง หรือองค์การบริหารส่วนตำบลทราบดีอยู่แล้วตั้งแต่ต้น

จึงเป็นการส่งมอบพื้นที่โดยมีอุปสรรคและรบกวนสิทธิมิให้ผู้ฟ้องคดีทำงานที่จ้างได้ตามสัญญา อันเป็นความผิดพลาดหรือความบกพร่องที่เกิดขึ้นเพราะสภาพแห่งงานที่จ้างซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีทราบดีแล้วตั้งแต่ต้น ตามข้อ ๒๐ ของสัญญาจ้าง ประกอบกับข้อ ๖๑ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบลฯ เมื่อผู้ฟ้องคดียื่นหนังสือลงวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๓ หนังสือลงวันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๓ และหนังสือลงวันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๔๓ ต่อผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อขอขยายเวลาทำงานตามสัญญาอันเนื่องมาจากเหตุขัดข้องดังกล่าว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งไม่อนุญาตให้ขยายเวลาตามคำขอ คำสั่งไม่อนุญาตให้ขยายเวลาของผู้ถูกฟ้องคดีจึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีต้องลดค่าปรับตามสัญญาเป็นจำนวน ๒๐ วัน ให้แก่ผู้ฟ้องคดี

๓) กรณีที่ผู้ว่าจ้างผ่อนปรนการปฏิบัติตามสัญญาจ้างเป็นเวลานาน จึงได้บอกเลิกสัญญาจ้าง อันมีผลทำให้ค่าปรับที่ผู้รับจ้างต้องชำระให้แก่ผู้ว่าจ้างตามสัญญาจ้างมีจำนวนสูงเกินกว่าร้อยละสิบของวงเงินค่าจ้างซึ่งไม่เป็นไปตามข้อ ๑๓๘[๑๒๗] ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ เมื่อการที่ผู้รับจ้างต้องเสียค่าปรับในวงเงินที่สูงดังกล่าวเกิดจากการที่ผู้ว่าจ้างใช้ดุลพินิจผ่อนปรนการเลิกจ้างนานเกินกว่าระยะเวลาที่ผู้รับจ้างต้องใช้ในการดำเนินการตามสัญญาจ้างให้แล้วเสร็จ ประกอบกับผู้ว่าจ้างได้ใช้ประโยชน์จากงานที่ผู้รับจ้างดำเนินการแล้วเสร็จโดยที่ไม่ได้รับความเดือดร้อนเสียหาย กรณีจึงมีเหตุสมควรลดค่าปรับให้แก่ผู้รับจ้างลงตามส่วน

: คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๓๒/๒๕๔๙ ในคดีที่สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (ผู้ฟ้องคดี) ฟ้องเรียกค่าปรับจากผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้รับจ้างตามสัญญาจ้างก่อสร้างอาคารเรียนซึ่งมีกำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จภายใน ๑๕๐ วัน แต่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่อาจส่งมอบงานงวดที่ ๓ ซึ่งเป็นงานงวดสุดท้ายภายในกำหนดเวลาข้างต้น ต่อมาหลังจากครบกำหนดเวลาตามสัญญาจ้างแล้วเป็นเวลา ๒๙๒ วัน ผู้ฟ้องคดีจึงได้บอกเลิกสัญญาจ้างและเรียกค่าปรับตามจำนวนวันดังกล่าว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ยอมชำระค่าปรับ นั้น ศาลเห็นว่าตามข้อ ๑๓๘ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดให้

---

[๑๒๗] ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕

ข้อ ๑๓๘ ในกรณีที่คู่สัญญาไม่สามารถปฏิบัติตามสัญญาหรือข้อตกลงได้ และจะต้องมีการปรับตามสัญญาหรือข้อตกลงนั้น หากจำนวนเงินค่าปรับจะเกินร้อยละสิบของวงเงินค่าพัสดุหรือค่าจ้าง ให้ส่วนราชการพิจารณาดำเนินการบอกเลิกสัญญาหรือข้อตกลง เว้นแต่คู่สัญญาจะได้ยินยอมเสียค่าปรับให้แก่ทางราชการโดยไม่มีเงื่อนไขใดๆ ทั้งสิ้น ให้หัวหน้าส่วนราชการพิจารณาผ่อนปรนการบอกเลิกสัญญาได้เท่าที่จำเป็น

กรณีที่ผู้รับจ้างไม่สามารถทำงานให้แล้วเสร็จตามกำหนดเวลาในสัญญาและต้องมีการปรับตามสัญญาหรือข้อตกลง หากค่าปรับจะเกินร้อยละสิบของวงเงินค่าจ้างให้ส่วนราชการดำเนินการบอกเลิกสัญญา เว้นแต่คู่สัญญาจะยินยอมเสียค่าปรับให้แก่ทางราชการโดยไม่มีเงื่อนไขใดๆ ทั้งสิ้น ให้หัวหน้าส่วนราชการพิจารณาผ่อนปรนการบอกเลิกสัญญาได้เท่าที่จำเป็น และตามข้อ ๑๓๗[๑๒๘] ของระเบียบดังกล่าว กำหนดให้กรณีที่ผู้ว่าจ้างเห็นว่าผู้รับจ้างไม่สามารถปฏิบัติตามสัญญาในช่วงที่ได้รับการผ่อนปรน ให้หัวหน้าส่วนราชการบอกเลิกสัญญา ดังนั้น เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ฟ้องคดีได้ผ่อนปรนการปฏิบัติตามสัญญาให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีนับแต่วันถัดจากวันครบกำหนดสัญญาจนถึงวันบอกเลิกสัญญาเป็นเวลาประมาณ ๙ เดือนเศษ และได้ใช้สิทธิเรียกค่าปรับตามระยะเวลาดังกล่าว ทั้งที่ในกรณีนี้เป็นการผ่อนปรนการบอกเลิกสัญญาที่มีวงเงินค่าปรับไม่เกินร้อยละสิบของวงเงินค่าจ้างตามข้อ ๑๓๘ ของระเบียบข้างต้น ซึ่งจะขยายระยะเวลาได้เพียง ๓ เดือนเศษ (ค่าจ้างคูณร้อยละสิบหารด้วยจำนวนค่าปรับต่อวัน) กรณีจึงเป็นการผ่อนปรนการปฏิบัติตามสัญญาที่มีวงเงินค่าปรับเกินกว่าร้อยละสิบของวงเงินค่าจ้าง เนื่องจากผู้ฟ้องคดีได้ผ่อนปรนการปฏิบัติตามสัญญาต่อไปอีกประมาณ ๖ เดือน หรือ ๑๘๐ วัน ภายหลังจากวงเงินค่าปรับเกินกว่าร้อยละสิบของวงเงินค่าจ้างแล้ว ซึ่งการเรียกค่าปรับจากกรณีการบอกเลิกสัญญาดังกล่าวเมื่อพิเคราะห์ถึงทางได้เสียของผู้ฟ้องคดีที่ได้ใช้อาคารเรียนโดยไม่ได้รับความเดือดร้อนเสียหาย ประกอบกับความล่าช้าที่น่าจะเกิดจากการที่ผู้ฟ้องคดีใช้ดุลพินิจผ่อนปรนการเลิกสัญญานานเกินกว่าระยะเวลาที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องใช้ในการก่อสร้างตามสัญญาอยู่ด้วย นอกจากนั้น การที่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุฯ กำหนดให้ผู้ว่าจ้างใช้สิทธิบอกเลิกสัญญาได้เมื่อมีจำนวนค่าปรับอันเนื่องมาจากงานล่าช้าเกินร้อยละสิบของวงเงินค่าจ้าง แสดงว่าทางราชการอาจประสงค์จะได้รับค่าปรับอันเกิดจากเหตุล่าช้าเพียงร้อยละสิบของวงเงินค่าจ้าง ฉะนั้น เมื่อพิจารณาจากเหตุตามสถานะแห่งคดีและความเป็นธรรมแล้ว กรณีจึงมีเหตุสมควรลดค่าปรับลงตามส่วน ศาลพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินค่าปรับในอัตราร้อยละสิบของวงเงินค่าจ้างพร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ของต้นเงินข้างต้นให้แล้วเสร็จภายใน

---

[๑๒๘] ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕

ข้อ ๑๓๗ ให้หัวหน้าส่วนราชการพิจารณาใช้สิทธิบอกเลิกสัญญาหรือข้อตกลงในกรณีที่มีเหตุอันเชื่อได้ว่า ผู้รับจ้างไม่สามารถทำงานให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด

การตกลงกับคู่สัญญาที่จะบอกเลิกสัญญาหรือข้อตกลง ให้หัวหน้าส่วนราชการพิจารณาได้เฉพาะกรณีที่เป็นประโยชน์แก่ทางราชการโดยตรง หรือเพื่อแก้ไขข้อเสียเปรียบของทางราชการในการที่จะปฏิบัติตามสัญญาหรือข้อตกลงนั้นต่อไป

๓๐ วัน นับแต่วันที่มีคำพิพากษา โดยเป็นไปตามนัยมาตรา ๓๘๓[๑๒๙] แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

๒.๒ กรณีที่ศาลวินิจฉัยว่าไม่ใช่เหตุให้งดหรือลดค่าปรับ

๑) กรณีที่ผู้รับจ้างเจตนาไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามแบบในสัญญาจ้าง ผู้รับจ้างจะอ้างเหตุของการตรวจรับมอบงานและสั่งให้แก้ไขงานล่าช้าของคณะกรรมการตรวจการจ้างเพื่อไม่ต้องเสียค่าปรับกรณีส่งมอบงานล่าช้าไม่ได้ เนื่องจากผู้รับจ้างย่อมมีหน้าที่ต้องแก้ไขงานให้ถูกต้องตามสัญญาก่อนส่งมอบ เหตุแห่งการส่งมอบงานล่าช้าจากกรณีข้างต้นจึงเกิดจากการจงใจประพฤติผิดสัญญาของผู้รับจ้าง ซึ่งผู้รับจ้างต้องเสียค่าปรับให้แก่ผู้ว่าจ้างตามสัญญา

: คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๒/๒๕๔๖ โดยที่สัญญาพิพาทเป็นสัญญาที่กำหนดวันชำระหนี้ไว้ตามวันแห่งปฏิทิน ดังนั้น หากผู้ฟ้องคดีไม่ชำระหนี้ตามกำหนดเวลาดังกล่าวย่อมตกเป็นผู้ผิดนัดโดยมิพักต้องเตือนตามมาตรา ๒๐๔ วรรคสอง[๑๓๐] แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ การที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้รับจ้างฟ้องโต้แย้งกรณีที่กรมอนามัย (ผู้ถูกฟ้องคดี) ซึ่งเป็นผู้ว่าจ้างใช้สิทธิหักเงินค่าจ้างเพื่อเป็นค่าปรับเนื่องจากผู้ฟ้องคดีส่งมอบงานล่าช้าไม่เป็นไปตามสัญญา โดยผู้ฟ้องคดีอ้างว่าระยะเวลาที่ผู้ถูกฟ้องคดีใช้คำนวณค่าปรับเป็นช่วงเวลาที่ผู้ถูกฟ้องคดีใช้ในการตรวจรับงานจึงไม่สามารถปรับผู้ฟ้องคดีได้ นั้น เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า แม้ผู้ฟ้องคดีจะได้ส่งมอบงานงวดสุดท้ายก่อนครบกำหนดระยะเวลาตามสัญญา ๑ วัน แต่เมื่อคณะกรรมการตรวจการจ้างตรวจพบในภายหลังว่าการวางท่อระบบบำบัดน้ำเสียของผู้ฟ้องคดีมีขนาดผิดไปจากแบบที่กำหนดในสัญญาที่กำหนดให้วางท่อขนาด ๖ นิ้ว แต่ผู้ฟ้องคดีวางท่อขนาด ๔ นิ้ว ซึ่งการกระทำดังกล่าวไม่ใช่ข้อบกพร่องผิดพลาดในการทำงาน แต่เป็นเจตนาจงใจประพฤติปฏิบัติผิดสัญญาจ้าง ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีส่งมอบงานโดยรู้ว่า

---

[๑๒๙] อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๑๒๔ หน้า ๒๖๐

[๑๓๐] ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๒๐๔ ฯลฯ ฯลฯ

ถ้าได้กำหนดเวลาชำระหนี้ไว้ตามวันแห่งปฏิทิน และลูกหนี้มิได้ชำระหนี้ตามกำหนดไซร้ ท่านว่าลูกหนี้ตกเป็นผู้ผิดนัดโดยมิพักต้องเตือนเลย วิธีเดียวกันนี้ท่านให้ใช้บังคับแก่กรณีที่ต้องบอกกล่าวล่วงหน้าก่อนการชำระหนี้ ซึ่งได้กำหนดเวลาลงไว้อาจคำนวณนับได้โดยปฏิทินนับแต่วันที่ได้บอกกล่าว

ฯลฯ ฯลฯ

งานของตนไม่ถูกต้องตามสัญญาแต่ไม่แก้ไข ซึ่งแม้ว่าคณะกรรมการตรวจการจ้างจะตรวจและสั่งให้แก้ไขงานที่ผิดแบบล่าช้าไปบ้าง ผู้ฟ้องคดีก็ไม่อาจอ้างได้ว่าการตรวจรับงานล่าช้าเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีเสียค่าปรับ เพราะผู้ฟ้องคดีย่อมรู้ว่าตนปฏิบัติไม่ถูกต้องและมีหน้าที่ต้องแก้ไขให้ถูกต้องตามสัญญาก่อนส่งมอบ เหตุแห่งการส่งมอบงานล่าช้าจึงเกิดจากการที่ผู้ฟ้องคดีจงใจประพฤติผิดสัญญา ดังนั้น เมื่อมีการขยายเวลาส่งมอบงานและผู้ฟ้องคดีได้แก้ไขและส่งมอบงานล่าช้ากว่าวันที่กำหนดเป็นผลให้ถูกปรับตามสัญญานั้นจึงชอบแล้ว ศาลปกครองสูงสุดพิพากษากลับให้ยกฟ้อง

๒) กรณีที่การส่งมอบงานล่าช้าเกิดจากความบกพร่องของผู้รับจ้างที่เข้าดำเนินการก่อสร้างล่าช้ากว่ากำหนดตามสัญญา ไม่ถือเป็นเหตุสุดวิสัยที่จะกล่าวอ้างได้ รวมทั้งการที่ผู้รับจ้างไม่ไปดูสถานที่ก่อสร้างเพื่อทราบปัญหาอุปสรรคก่อนการทำงานตามประกาศสอบราคา และไม่ดำเนินการก่อสร้างตามแบบในสัญญาจ้าง ไม่เป็นเหตุที่ผู้รับจ้างจะกล่าวอ้างเพื่อของดหรือลดค่าปรับหรือขยายเวลาการทำงานตามสัญญาจ้าง

: คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๔/๒๕๔๘ การที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้รับจ้างตามสัญญาจ้างปรับปรุงถนนกับองค์การบริหารส่วนตำบล (ผู้ถูกฟ้องคดี) ฟ้องขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ว่าจ้างคืนเงินค่าปรับกรณีที่ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถทำงานให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาตามสัญญา นั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีเข้าดำเนินการก่อสร้างล่าช้ากว่ากำหนดตามสัญญาและหยุดดำเนินการหลายวันโดยอ้างว่าเกิดฝนตกหนักและน้ำท่วมจนผู้ฟ้องคดีไม่สามารถเข้าดำเนินงานต่อไปได้ รวมเวลาทั้งหมด ๑๑๗ วัน ซึ่งเป็นเหตุสุดวิสัยนั้น ศาลเห็นว่า การจะอ้างเหตุดังกล่าวต้องเป็นกรณีที่มีฝนตกหนักมากผิดไปจากปกติที่เคยเกิดขึ้นตามฤดูกาลโดยไม่สามารถคาดหมายล่วงหน้าได้และไม่มีทางป้องกันได้ เมื่อผู้ฟ้องคดีเข้าดำเนินการล่าช้ากว่ากำหนดประกอบกับผู้ฟ้องคดีเป็นบุคคลในท้องที่ย่อมทราบดีว่าช่วงเวลาดังกล่าวเป็นฤดูฝน การมีฝนตกและน้ำท่วมจึงเป็นกรณีปกติของธรรมชาติ การส่งมอบงานล่าช้าจึงเป็นความบกพร่องของผู้ฟ้องคดีเอง รวมทั้งผู้ฟ้องคดีไม่อาจอ้างได้ว่าพื้นที่ที่ก่อสร้างมีต้นไม้และสิ่งปลูกสร้างกีดขวางเป็นอุปสรรคในการทำงานอันเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของผู้ถูกฟ้องคดี เนื่องจากผู้ฟ้องคดีไม่ได้ไปดูสถานที่ก่อสร้าง ซึ่งตามประกาศสอบราคาของผู้ถูกฟ้องคดีได้กำหนดไว้ว่าการไม่ไปดูสถานที่ก่อสร้างถือว่าทราบปัญหาดีแล้ว หากเกิดอุปสรรคในการทำงานจะอ้างให้พ้นความรับผิดไม่ได้ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจอ้างเหตุดังกล่าวเพื่อให้พ้นความผิดหรือได้รับการงดหรือลดค่าปรับหรือขยายเวลาตามสัญญาตามข้อ ๖๑ วรรคหนึ่ง (๑)[๑๓๑] ของระเบียบ

[๑๓๑] อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๑๒๖ หน้า ๒๖๒

กระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๘ และสำหรับกรณีที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าคณะกรรมการตรวจการจ้างมีพฤติการณ์กลั่นแกล้งไม่ยอมตรวจรับงานทำให้งานเสร็จล่าช้า เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าคณะกรรมการตรวจการจ้างได้ตรวจสอบพบว่าการก่อสร้างไม่เป็นไปตามแบบในสัญญา ผู้ถูกฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไข โดยผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการแก้ไขจนแล้วเสร็จโดยไม่ได้โต้แย้ง และต่อมาเมื่อผู้ฟ้องคดีส่งมอบงานที่แก้ไขแล้ว คณะกรรมการตรวจการจ้างได้ตรวจรับงานก่อสร้างในวันเดียวกัน ดังนั้น คณะกรรมการตรวจการจ้างจึงไม่ได้มีพฤติการณ์กลั่นแกล้งผู้ฟ้องคดี แต่การที่ไม่ตรวจรับงานก่อนหน้านั้นเกิดจากความบกพร่องของผู้ฟ้องคดีเองที่ไม่ดำเนินการก่อสร้างตามแบบ กรณีจึงไม่ถือเป็นเหตุที่ผู้ฟ้องคดีจะอ้างให้ได้รับการงดหรือลดค่าปรับหรือขยายเวลาทำการตามสัญญาตามข้อ ๖๑ วรรคหนึ่ง (๑) ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ เช่นเดียวกัน ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีใช้สิทธิหักเงินค่าจ้างของผู้ฟ้องคดีไว้เป็นค่าปรับอันเนื่องจากเหตุข้างต้น จึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว

๓) กรณีที่ผู้รับจ้างขอขยายระยะเวลาตามสัญญาจ้างเนื่องจากผู้ว่าจ้างได้ว่าจ้างผู้รับจ้างรายอื่นให้ก่อสร้างถนนอันเป็นเส้นทางที่ผู้รับจ้างจะใช้ในการขนส่งอุปกรณ์ไปดำเนินงานก่อสร้างตามสัญญาจ้าง เป็นเหตุให้ผู้รับจ้างไม่สามารถใช้เส้นทางดังกล่าวได้ เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้รับจ้างได้ยื่นขอขยายเวลาทำงานเมื่อพ้นกำหนดเวลาตามที่ระบุไว้ในสัญญาจ้าง ประกอบกับมีเส้นทางอื่นที่ผู้รับจ้างสามารถใช้ขนส่งอุปกรณ์ได้ กรณีจึงไม่ใช่เหตุสุดวิสัยอันเนื่องมาจากความผิดหรือความบกพร่องของผู้ว่าจ้างที่จะต้องขยายเวลาทำงานให้แก่ผู้รับจ้าง ผู้รับจ้างจึงไม่อาจกล่าวอ้างเหตุดังกล่าวเพื่อขอลดค่าปรับกรณีส่งมอบงานล่าช้าได้

: คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๑๑/๒๕๔๙ (โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมในหน้าที่ ๒๖๑-๒๖๓)

๓. คำวินิจฉัยเกี่ยวกับเบี้ยปรับในสัญญาทุนการศึกษาและสัญญาลาศึกษา

๓.๑ คำวินิจฉัยเกี่ยวกับการกำหนดอัตราเบี้ยปรับ

- การที่สัญญาลาศึกษากำหนดให้ผู้ลาศึกษาที่กระทำผิดสัญญาต้องใช้เงินเดือนคืน พร้อมทั้งเบี้ยปรับอีกสองเท่านั้น เนื่องจากเบี้ยปรับเป็นค่าเสียหายซึ่งส่วนราชการผู้อนุญาตให้ลากำหนดไว้เพื่อป้องกันไม่ให้มีการกระทำผิดสัญญา และเป็นการลงโทษผู้กระทำผิดสัญญา เมื่อการกำหนดเบี้ยปรับในอัตราข้างต้นไม่ได้เป็นความได้เปรียบของรัฐถึงขนาดที่ผู้ลาศึกษาไม่อาจดำรงฐานะตามปกติ หรือกระทบต่อสิทธิหน้าที่ของผู้ลาศึกษารุนแรงเกินสมควร ประกอบกับหากศาลเห็นว่าเบี้ยปรับที่กำหนดไว้

สูงเกินส่วน ศาลมีอำนาจลดลงเป็นจำนวนพอสมควรได้ ดังนั้น เบี้ยปรับที่กำหนดไว้ในอัตราข้างต้นจึงไม่เป็นการเกินสมควร และเป็นค่าเสียหายที่เหมาะสมและเป็นธรรม

: คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๗/๒๕๔๘ กรณีที่สัญญาลาศึกษาต่อภายในประเทศซึ่งผู้ให้สัญญา (ผู้ถูกฟ้องคดี) ทำกับส่วนราชการผู้รับสัญญา (ผู้ฟ้องคดี) มีข้อตกลงเกี่ยวกับการกลับเข้าปฏิบัติราชการ การชดใช้เงินและเบี้ยปรับว่า เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีสำเร็จการศึกษาแล้วจะต้องกลับเข้าปฏิบัติราชการต่อไปอีกเป็นเวลาไม่น้อยกว่าสองเท่าของเวลาที่ไปศึกษาต่อ ถ้าผู้ถูกฟ้องคดีไม่กลับเข้าปฏิบัติราชการหรือกลับเข้าปฏิบัติราชการไม่ครบกำหนดเวลา ผู้ถูกฟ้องคดียินยอมชดใช้เงินเดือนคืน พร้อมทั้งเงินเบี้ยปรับอีกสองเท่า ทั้งนี้ผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องชำระให้ครบถ้วนภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งจากผู้ฟ้องคดี หากผู้ถูกฟ้องคดีไม่ชำระภายในกำหนด ผู้ถูกฟ้องคดียอมให้คิดดอกเบี้ยจากเงินที่ยังไม่ได้ชำระอีกในอัตราร้อยละ ๑๕ ต่อปี นั้น เห็นได้ว่าเบี้ยปรับดังกล่าวเป็นค่าเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นส่วนราชการกำหนดไว้เพื่อป้องกันไม่ให้ผู้ถูกฟ้องคดีกระทำผิดสัญญา การกำหนดเบี้ยปรับไว้สองเท่าเพื่อเป็นหลักประกันความรับผิดตามสัญญาและเป็นการลงโทษผู้ถูกฟ้องคดีที่กระทำผิดสัญญา โดยข้อสัญญาดังกล่าวไม่ได้ทำให้รัฐได้เปรียบถึงขนาดที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่อาจดำรงฐานะตามปกติหรือต้องเลิกล้มกิจการหรือกระทบต่อสิทธิหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีรุนแรงเกินสมควร นอกจากนั้น หากศาลเห็นว่าเบี้ยปรับที่กำหนดไว้สูงเกินส่วนศาลยังมีอำนาจลดลงเป็นจำนวนพอสมควรได้ตามมาตรา ๓๘๓[๑๓๒] แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยศาลต้องพิเคราะห์ถึงทางได้เสียอันชอบด้วยกฎหมายทุกอย่างของเจ้าหนี้ กรณีจึงเห็นได้ว่าเบี้ยปรับที่กำหนดไว้เป็นจำนวนสองเท่าไม่เป็นการเกินสมควรและเป็นค่าเสียหายที่เหมาะสมและเป็นธรรม ทั้งนี้เนื่องจากความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีกระทำผิดสัญญาย่อมมีผลกระทบต่อการเรียนการสอนของโรงเรียนที่ผู้ถูกฟ้องคดีสังกัดอยู่ เมื่อปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีกระทำผิดสัญญาทำให้ไม่บรรลุวัตถุประสงค์ตามสัญญาที่ให้ผู้ถูกฟ้องคดีกลับมาดำเนินการบริการสาธารณะจัดการเรียนการสอนและพัฒนาการศึกษาให้แก่นักเรียน โดยผู้ถูกฟ้องคดีได้ใช้เวลาศึกษาต่อเป็นเวลา ๒ ปี ๔ เดือน ๒๔ วัน และได้รับเงินเดือนระหว่างลาศึกษาต่อเป็นจำนวนเงิน ๒๑๗,๑๔๕.๘๑ บาท ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องปฏิบัติราชการชดใช้ตามสัญญาเป็นเวลา ๔ ปี ๙ เดือน ๑๘ วัน แต่เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีปฏิบัติราชการชดใช้เพียง ๒ ปี ๙ เดือน ๑๑ วัน จึงเหลือเวลาที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องปฏิบัติราชการตามสัญญาอีก ๒ ปี ๗ วัน ซึ่งเมื่อหักเวลาที่ปฏิบัติราชการชดใช้ออกแล้ว จึงคิดเป็นเงินที่ผู้ถูกฟ้องคดีต้องชดใช้คืนจำนวน ๙๑,๕๕๔.๐๔ บาท พร้อมทั้งเบี้ยปรับอีกสองเท่าจำนวน ๑๘๓,๑๐๘.๐๘ บาท รวมเป็นเงินที่ต้องชดใช้คืนให้แก่ผู้ฟ้องคดีพร้อมเบี้ยปรับจำนวน ๒๗๔,๖๖๒.๑๒ บาท เมื่อปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีเพิกเฉยไม่ยอมชดใช้เงินดังกล่าวภายในวันที่

[๑๓๒] อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๑๒๔ หน้า ๒๖๐

๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ อันเป็นกำหนดเวลาตามเงื่อนไขในสัญญา ผู้ถูกฟ้องคดีจึงตกเป็นผู้ผิดนัด ซึ่งจะต้องรับผิดชำระดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๑๕ ต่อปี ของจำนวนเงิน ๒๗๔,๖๖๒.๑๒ บาท นับแต่วันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๔๕ จนถึงวันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๔๖ อันเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดีนี้ต่อศาลปกครองชั้นต้น รวมเป็นเวลา ๑๑๐ วัน เป็นดอกเบี้ยจำนวน ๑๒,๔๑๖ บาท รวมเป็นเงินที่ผู้ถูกฟ้องคดีต้องรับผิดชดใช้ทั้งสิ้นจำนวน ๒๘๗,๐๗๘.๑๒ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๑๕ ต่อปี ของต้นเงินจำนวน ๒๗๔,๖๖๒.๑๒ บาท นับถัดจากวันฟ้องจนกว่าชำระเสร็จ

(คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่วินิจฉัยในแนวทางเดียวกัน ได้แก่ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๐๑/๒๕๔๙)

๓.๒ คำวินิจฉัยเกี่ยวกับการงดหรือลดเบี้ยปรับ

๑) เมื่อวัตถุประสงค์ของการกำหนดดอกเบี้ยไว้ในสัญญาลาศึกษาต่อมีเพื่อเป็นการกำหนดค่าเสียหายไว้ล่วงหน้า จึงเข้าลักษณะเป็นเบี้ยปรับตามมาตรา ๓๗๙[๑๓๓] แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งหากกำหนดไว้สูงเกินส่วน ศาลย่อมใช้ดุลพินิจลดลงเป็นจำนวนพอสมควรได้ โดยต้องพิเคราะห์ถึงทางได้เสียของเจ้าหนี้ทุกอย่าง ไม่เพียงแต่ทางได้เสียในเชิงทรัพย์สินเท่านั้น มาประกอบในการใช้ดุลพินิจดังกล่าว

: คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๘๘/๒๕๔๘ กรณีที่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (ผู้ฟ้องคดี) ฟ้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และที่ ๒ ซึ่งเป็นผู้รับทุนและผู้ค้ำประกันตามสัญญาให้ข้าราชการลาศึกษาต่อ ณ ต่างประเทศ ร่วมกันชดใช้ทุนพร้อมดอกเบี้ยตามสัญญาดังกล่าวนั้น เมื่อปรากฏว่าวัตถุประสงค์ของการกำหนดดอกเบี้ยไว้ในสัญญามีขึ้นเพื่อเป็นการกำหนดค่าเสียหายไว้ล่วงหน้า เพื่อให้ลูกหนี้ทราบว่าหากไม่ปฏิบัติตามสัญญาจะต้องรับผิดเป็นจำนวนเงินเท่าใด และมีผลเป็นการบีบบังคับให้ลูกหนี้ชำระหนี้เพื่อการชดใช้และบรรเทาความเสียหายอันอาจจะมีหรือเกิดขึ้นไว้ล่วงหน้า อันเข้าลักษณะเป็นเบี้ยปรับตามมาตรา ๓๗๙ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งหากมีการกำหนดดอกเบี้ยไว้สูงเกินส่วน ศาลย่อมลดลงเป็นจำนวนพอสมควรได้ตามมาตรา ๓๘๓ วรรคหนึ่ง[๑๓๔] แห่งประมวลกฎหมายดังกล่าว แต่ทั้งนี้ต้องพิเคราะห์ถึงทางได้เสียของเจ้าหนี้ทุกอย่างมิใช่เพียงแต่ทางได้เสียในเชิงทรัพย์สินเท่านั้น จึงเห็นได้ว่าดอกเบี้ยที่มีลักษณะเป็นเบี้ยปรับนั้น แม้จะได้กำหนดกันไว้ในสัญญาแต่ก็มิได้บังคับ

---

[๑๓๓] ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๓๗๙ ถ้าลูกหนี้สัญญาแก่เจ้าหนี้ว่าจะใช้เงินจำนวนหนึ่งเป็นเบี้ยปรับเมื่อตนไม่ชำระหนี้ก็ดี หรือไม่ชำระหนี้ให้ถูกต้องสมควรก็ดี เมื่อลูกหนี้ผิดนัด ก็ให้ริบเบี้ยปรับ ถ้าการชำระหนี้อันจะพึงทำนั้นได้แก่งดเว้นการอันใดอันหนึ่ง หากทำการอันนั้นฝ่าฝืนมูลหนี้เมื่อใด ก็ให้ริบเบี้ยปรับเมื่อนั้น

[๑๓๔] อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๑๒๔ หน้า ๒๖๐

ไว้โดยเด็ดขาดว่าจะต้องเป็นไปตามนั้น ศาลย่อมใช้ดุลพินิจลดจำนวนดอกเบี้ยตามสัญญาลงได้ ดังนั้น การที่ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยว่าไม่มีพฤติการณ์ที่แสดงให้เห็นว่าผู้ฟ้องคดีกำหนดเบี้ยปรับสูงเกินส่วน จึงไม่มีเหตุที่จะงดหรือลดเบี้ยปรับตามสัญญาให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง แต่เมื่อพิจารณาถึงสภาวะทางเศรษฐกิจ อัตราดอกเบี้ยในขณะผิดสัญญาและอัตราดอกเบี้ยในปัจจุบันแล้วเห็นว่า อัตราดอกเบี้ยร้อยละ ๑๕ ต่อปีตามสัญญา เป็นเบี้ยปรับที่กำหนดไว้สูงเกินส่วน จึงได้กำหนดดอกเบี้ยใหม่ในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี กรณีจึงเป็นการพิเคราะห์ถึงทางได้เสียของเจ้าหนี้ทางอื่น มิใช่เพียงแต่ทางได้เสียในเชิงทรัพย์สิน คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นจึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว

๒) การที่ผู้รับทุนลาออกจากราชการตามโครงการเปลี่ยนเส้นทางชีวิต : เกษียณก่อนกำหนด โดยที่ยังปฏิบัติราชการชดใช้ทุนไม่ครบกำหนดเวลาตามสัญญาลาศึกษา เมื่อโครงการดังกล่าวไม่ได้มีข้อยกเว้นให้ผู้รับทุนไม่ต้องชดใช้ทุนให้ครบตามสัญญา ผู้รับทุนจึงยังไม่พ้นจากความรับผิดที่จะต้องชดใช้ทุนและเบี้ยปรับให้แก่ทางราชการตามสัญญาดังกล่าว โดยผู้รับทุนไม่อาจกล่าวอ้างเพื่อให้ตนพ้นจากความรับผิดตามสัญญาหรือให้ได้ลดเบี้ยปรับว่า ส่วนราชการซึ่งอนุมัติให้ลาออกรวมทั้งผู้บังคับบัญชาของผู้รับทุนไม่ได้แจ้งกรณีที่ผู้รับทุนยังต้องรับผิดตามสัญญาให้ทราบ

: คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๐๑/๒๕๔๙ กรณีที่สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข (ผู้ฟ้องคดี) ยื่นฟ้องคดีเพื่อเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้รับทุนตามสัญญาลาศึกษาหรือฝึกอบรมภายในประเทศชดใช้ทุนและเบี้ยปรับ เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีลาออกจากราชการก่อนปฏิบัติราชการชดใช้ทุนครบตามกำหนดระยะเวลาในสัญญา แต่ผู้ถูกฟ้องคดีโต้แย้งว่าผู้ถูกฟ้องคดีไม่ต้องชดใช้เบี้ยปรับเต็มจำนวนเนื่องจากการที่ผู้ฟ้องคดีได้พิจารณาให้ผู้ถูกฟ้องคดีลาออกจากราชการ ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ตรวจสอบและแจ้งสิทธิให้ผู้ถูกฟ้องคดีทราบว่าการลาออกของผู้ถูกฟ้องคดีไม่ทำให้พ้นความรับผิดตามสัญญา และการเรียกเบี้ยปรับตามสัญญาที่กำหนดไว้สองเท่าเป็นจำนวนที่สูงเกินส่วน นั้น ศาลเห็นว่า การที่สัญญากำหนดให้มีการจ่ายเบี้ยปรับดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ของทางราชการ โดยเป็นการป้องกันไม่ให้ข้าราชการซึ่งได้รับอนุมัติให้ลาศึกษาตามสัญญาไม่ยึดถือปฏิบัติตามสัญญาที่ตนให้ไว้ จึงเป็นการไม่สมควรที่จะสนับสนุนให้ข้าราชการที่ผิดสัญญาด้วยเหตุผลส่วนตัวโดยการนำเอาบทบัญญัติมาตรา ๓๘๓ วรรคหนึ่ง[๑๓๕] แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาบังคับใช้เพื่อลดเบี้ยปรับให้น้อยลง อีกทั้ง การลาออกจากราชการตามโครงการเปลี่ยนเส้นทางชีวิต : เกษียณก่อนกำหนด นั้น โครงการดังกล่าวก็ไม่ได้กำหนดให้ผู้ที่อยู่ในระหว่างปฏิบัติราชการชดใช้ทุน

[๑๓๕] อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๑๒๔ หน้า ๒๖๐

ตามสัญญาลาศึกษาฯ ที่ทำไว้กับราชการได้รับยกเว้นไม่ต้องชดใช้ทุนให้ครบตามสัญญา และไม่ใช่หน้าที่ของผู้บังคับบัญชาที่จะต้องแจ้งเตือนให้ข้าราชการผู้ลาออกทราบว่าการลาออกตามโครงการข้างต้นไม่ทำให้ข้าราชการผู้ลาออกพ้นจากความรับผิดตามสัญญา ศาลพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายและเบี้ยปรับสองเท่าของจำนวนเงินค่าเสียหาย พร้อมทั้งดอกเบี้ยในระหว่างที่ผิดนัดตามที่กำหนดไว้ในสัญญาแก่ผู้ฟ้องคดี

๓) การที่ผู้รับทุนการศึกษามีพฤติการณ์อันเป็นการจงใจทุจริตเพื่อให้พ้นจากสภาพการเป็นนักศึกษา ประกอบกับการที่ผู้รับทุนต้องพ้นสภาพจากการเป็นนักศึกษาก่อนสำเร็จการศึกษา ก่อให้เกิดความเสียหายแก่โครงการของส่วนราชการผู้ให้ทุน เนื่องจากทำให้การผลิตบุคลากรไม่เป็นไปตามแผนงานที่กำหนดไว้อันเป็นการสูญเสียทั้งทางด้านเศรษฐกิจและนโยบายด้านการศึกษา จึงไม่มีเหตุที่จะงดหรือลดเบี้ยปรับให้แก่ผู้รับทุน

: คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๔๘/๒๕๔๙ กรณีที่สถาบันส่งเสริมการสอนวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (ผู้ฟ้องคดี) ฟ้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ทุนพร้อมดอกเบี้ยตามสัญญาให้ทุนการศึกษาในโครงการส่งเสริมการผลิตครูที่มีความสามารถพิเศษทางวิทยาศาสตร์และคณิตศาสตร์ (สควค.) ระดับอุดมศึกษา เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีไม่ตั้งใจศึกษาทั้งที่มีศักยภาพเพียงพอ อีกทั้งยังได้เปลี่ยนแปลงสาขาวิชาเอกให้แตกต่างไปจากที่กำหนดไว้ในสัญญาโดยมิได้รับความยินยอมจากผู้ฟ้องคดี นั้น ศาลเห็นว่า การเปลี่ยนแปลงสาขาวิชาเอกโดยมิได้รับความยินยอมจากผู้ฟ้องคดีถือเป็นการจงใจทุจริตเพื่อให้พ้นจากสภาพการเป็นนักศึกษาในโครงการ สควค. การที่คณะอนุกรรมการส่งเสริมการผลิตครูที่มีความสามารถพิเศษทางวิทยาศาสตร์และคณิตศาสตร์ระดับอุดมศึกษา ระดับประเทศ มีมติให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ทุนพร้อมเบี้ยปรับตามสัญญา จึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมีเหตุผลอันสมควร และเนื่องจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีต้องพ้นจากสภาพการเป็นนักศึกษาในโครงการ สควค. ก่อนสำเร็จการศึกษานั้นมีผลทำให้การผลิตบุคลากรเพื่อนำมาใช้ตามโครงการไม่เป็นไปตามแผนงานที่ผู้ฟ้องคดีกำหนดไว้ก่อให้เกิดความเสียหายต่อโครงการ อันเป็นการสูญเสียทั้งทางด้านเศรษฐกิจและส่งผลกระทบต่อนโยบายด้านการศึกษาของรัฐ ดังนั้น จึงไม่มีเหตุที่จะงดหรือลดเบี้ยปรับให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีตามคำขอ ศาลพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ทุนการศึกษาจำนวน ๑๒๖,๑๒๐ บาท และดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๑๕ ต่อปีของต้นเงินดังกล่าว นับแต่วันที่ ๙ มกราคม ๒๕๔๕ ซึ่งเป็นวันผิดนัดชำระหนี้จนถึงวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๔๕ ซึ่งเป็นวันยื่นฟ้องคดีต่อศาล เป็นเงินจำนวน ๑๔,๖๖๗.๘๙ บาท รวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๑๔๐,๗๘๙.๘๙ บาท พร้อมทั้งให้ชำระดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๑๕ ต่อปีของต้นเงิน ๑๒๖,๑๒๐ บาท นับถัดจากวันยื่นฟ้องคดีต่อศาลเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จ

โดยให้ชำระให้แล้วเสร็จภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา พร้อมทั้งคืนค่าธรรมเนียมศาลให้แก่ผู้ฟ้องคดี

๓.๓ คำวินิจฉัยเกี่ยวกับการขอระงับการชำระคืนทุนการศึกษาและเบี้ยปรับโดยขอเข้าปฏิบัติราชการชดใช้ทุนแทน

- กรณีที่ผู้รับทุนซึ่งไม่สำเร็จการศึกษาตามสัญญาได้ร้องขอเข้ารับราชการเพื่อชดใช้ทุน แต่หน่วยงานทางปกครองผู้ให้ทุนไม่จัดให้ผู้รับทุนเข้ารับราชการตามที่ร้องขอ เป็นกรณีที่ผู้รับทุนในฐานะลูกหนี้ขอชำระหนี้ตามสัญญา แต่หน่วยงานทางปกครองในฐานะเจ้าหนี้ไม่ยอมรับชำระหนี้ พฤติการณ์จึงยังถือไม่ได้ว่าผู้รับทุนเป็นฝ่ายผิดสัญญา แต่ทั้งนี้ การจะให้หน่วยงานทางปกครองผู้ให้ทุนต้องรับผู้รับทุนเข้ารับราชการทั้งที่ไม่สำเร็จการศึกษาตามสัญญา อีกทั้งยังเข้ารายงานตัวเพื่อขอเข้ารับราชการล่าช้านั้นย่อมไม่มีเหตุอันสมควร กรณีจึงเป็นการที่คู่สัญญาทั้งสองฝ่ายต่างมีส่วนก่อเหตุทำให้การบังคับตามสัญญาสิ้นสภาพลง โดยไม่ประสงค์จะให้สัญญามีผลบังคับใช้อีกต่อไป ถือเป็นกรณีที่สัญญาเลิกกันโดยปริยาย จำต้องให้คู่สัญญาทั้งสองฝ่ายกลับคืนสู่ฐานะเดิม

: คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๖๐/๒๕๔๙ กรณีที่กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (ผู้ฟ้องคดี) ฟ้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้รับทุนตามสัญญาการรับทุนรัฐบาลเพื่อศึกษาวิชาชีวเคมี ระดับปริญญาโทและปริญญาเอกในต่างประเทศ ชดใช้ทุนพร้อมเบี้ยปรับ เนื่องจากผู้รับทุนไม่สำเร็จการศึกษาและไม่กลับมารายงานตัวเพื่อปฏิบัติราชการภายในเวลาที่ผู้ฟ้องคดีกำหนด นั้น เมื่อพิจารณาวัตถุประสงค์ของการทำสัญญารับทุนรัฐบาลที่ต้องการให้ผู้รับทุนได้เข้าปฏิบัติราชการเพื่อจัดทำบริการสาธารณะภายหลังจากสำเร็จการศึกษาแล้ว เห็นว่าเงื่อนไขเกี่ยวกับการเรียกให้ชดใช้เงินทุนการศึกษาพร้อมเบี้ยปรับกรณีมีการผิดสัญญา เป็นเพียงข้อกำหนดที่มีขึ้นเพื่อป้องกันมิให้ผู้รับทุนหลีกเลี่ยงการปฏิบัติราชการและเข้าทำงานในหน่วยงานภาคเอกชนเท่านั้น มิได้มุ่งผลโดยตรงต่อการเรียกให้ผู้รับทุนต้องชดใช้ทุนเป็นตัวเงินแต่อย่างใด ดังนั้น เมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงคดีนี้แล้วจะเห็นได้ว่า การที่ผู้รับทุนมีหนังสือขอระงับการชำระหนี้ทุนการศึกษาพร้อมเบี้ยปรับตามสัญญา และแสดงเจตนาที่จะกลับมาปฏิบัติราชการเพื่อชดใช้ทุนโดยการเข้ารายงานตัวกับผู้ฟ้องคดี แม้จะมีความล่าช้าไปบ้างแต่ก็เป็นเพราะประสบกับปัญหาด้านงานวิจัยและความพยายามในการศึกษาเพื่อให้สำเร็จตามหลักสูตร มิได้เกิดจากการละเลยหรือเพิกเฉยไม่ขวนขวายศึกษาเล่าเรียน และการที่ผู้รับทุนมิได้เข้าทำงานในหน่วยงานภาคเอกชนใดในระหว่างรอการเรียกบรรจุเข้าปฏิบัติราชการ แต่กลับไปศึกษาเพิ่มเติมระดับปริญญาโทในสาขาที่ตรงตามความต้องการของหน่วยงานภาครัฐในขณะนั้น ถือเป็นการพยายามพัฒนาความรู้ความสามารถเพื่อเตรียมความพร้อมในการเข้ารับราชการตามสัญญา จึงยังถือไม่ได้ว่าผู้รับทุนดังกล่าวเป็นผู้ผิดสัญญา นอกจากนี้ ข้อกล่าวอ้างของผู้ฟ้องคดีเกี่ยวกับแนวทางปฏิบัติตาม

หลักเกณฑ์ของสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติก็มิอาจใช้บังคับกับกรณีนี้ได้ เนื่องจากหลักเกณฑ์ดังกล่าวเป็นแนวทางปฏิบัติของข้าราชการที่ได้รับทุนรัฐบาลเพื่อศึกษาวิชาในต่างประเทศ มิได้หมายความรวมถึงกรณีที่ผู้รับทุนยังมิได้รับการบรรจุเป็นข้าราชการด้วย ดังนั้น เมื่อชั่งน้ำหนักผลได้ผลเสียระหว่างการให้ผู้รับทุนเข้าปฏิบัติราชการชดใช้ทุนกับการเรียกให้ผู้รับทุนชดใช้เงินแล้ว การให้ผู้รับทุนเข้าปฏิบัติราชการชดใช้ทุนจะเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมมากกว่า ดังนั้น เมื่อปรากฏว่าผู้รับทุนได้ร้องขอเข้ารับราชการเพื่อชดใช้ทุนอันเป็นการปฏิบัติการเพื่อชำระหนี้ตามสัญญาการรับทุนรัฐบาล แต่ผู้ฟ้องคดีไม่จัดให้ผู้รับทุนเข้ารับราชการตามที่ร้องขอ จึงเป็นกรณีที่ผู้รับทุนในฐานะลูกหนี้ได้ขอชำระหนี้ตามสัญญา แต่ผู้ฟ้องคดีในฐานะเจ้าหนี้ไม่ยอมรับชำระหนี้ พฤติการณ์จึงยังถือไม่ได้ว่าผู้รับทุนเป็นฝ่ายผิดสัญญาดังกล่าว แต่ทั้งนี้ การจะให้ผู้ฟ้องคดีต้องรับผู้รับทุนเข้าปฏิบัติราชการทั้งที่ผู้รับทุนไม่สำเร็จการศึกษาในสาขาวิชาที่ผู้ฟ้องคดีต้องการ อีกทั้งยังเข้ารายงานตัวต่อผู้ฟ้องคดีล่าช้า นั้น ย่อมไม่มีเหตุอันสมควร กรณีจึงเป็นการที่คู่สัญญาทั้งสองฝ่ายต่างมีส่วนก่อเหตุทำให้การบังคับตามสัญญารับทุนการศึกษาสิ้นสภาพลง โดยไม่ประสงค์จะให้สัญญามีผลบังคับใช้อีกต่อไป อันถือเป็นกรณีที่สัญญาพิพาทเลิกกันโดยปริยาย คู่สัญญาต่างฝ่ายจึงต่างจะเรียกร้องค่าเสียหายจากกันไม่ได้ จำต้องให้อีกฝ่ายหนึ่งกลับคืนสู่ฐานะเดิม ดังนั้น ผู้รับทุนจึงต้องคืนเงินทุนการศึกษาพร้อมดอกเบี้ยให้แก่ผู้ฟ้องคดี

๔. คำวินิจฉัยเกี่ยวกับการหักเงินหลักประกันสัญญา

- การหักเงินหลักประกันสัญญาตามสัญญาจ้างเดิมย่อมต้องนำไปใช้หักในส่วนของเงินค่าปรับตามสัญญาจ้างดังกล่าว โดยไม่อาจนำมาหักออกจากค่าเสียหายที่เกิดจากการที่ผู้ว่าจ้างต้องว่าจ้างผู้รับจ้างรายใหม่แทนผู้รับจ้างเดิม เนื่องจากค่าเสียหายดังกล่าวเป็นมูลหนี้ที่เกิดขึ้นในภายหลัง ผู้รับจ้างตามสัญญาจ้างเดิมจึงต้องรับผิดในค่าเสียหายข้างต้นเต็มจำนวน

: คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๒๓/๒๕๔๙ กรณีที่สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (ผู้ฟ้องคดี) ฟ้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้รับจ้างก่อสร้างอาคารโรงฝึกงานของโรงเรียนในสังกัดของผู้ฟ้องคดีชำระค่าปรับและค่าควบคุมงานเนื่องจากดำเนินการก่อสร้างไม่แล้วเสร็จตามสัญญา และให้ชดใช้ค่าเสียหายที่ต้องจ้างผู้รับจ้างรายใหม่ นั้น ในส่วนของจำนวนเงินที่ผู้ถูกฟ้องคดีต้องรับผิดในค่าเสียหายจากการจ้างผู้รับจ้างรายใหม่ แม้จะปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้รับเงินค่าหลักประกันการปฏิบัติตามสัญญาจำนวนหนึ่งจากธนาคารซึ่งเป็นผู้ค้ำประกันเมื่อวันที่ ๑๖ สิงหาคม ๒๕๔๕ ภายหลังจากการทำสัญญาจ้างผู้รับจ้างรายใหม่ก็ตาม แต่เมื่อปรากฏว่าเงินดังกล่าวเป็นมูลหนี้ที่ผู้ฟ้องคดีได้ทวงถามให้ธนาคารชำระหนี้เมื่อวันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๔๕ มูลหนี้ดังกล่าวจึงเป็นมูลหนี้ที่เกิดขึ้นก่อนที่จะจ้างผู้รับจ้างรายใหม่เมื่อวันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๔๕ ดังนั้น เงินค่าหลักประกันสัญญาดังกล่าวจึงต้องนำไปหักในส่วนของเงินค่าปรับ

และค่าควบคุมงานตามสัญญาจ้างเดิมโดยไม่อาจนำมาหักออกจากค่าเสียหายที่เกิดจากการจ้างผู้รับจ้างรายใหม่ซึ่งเป็นมูลหนี้ที่เกิดขึ้นในภายหลังได้ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องรับผิดในค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นจากการที่ผู้ฟ้องคดีจ้างผู้รับจ้างรายใหม่เต็มจำนวน ศาลพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นดังกล่าวพร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ให้แก่ผู้ฟ้องคดีภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่มีคำพิพากษา

๕. คำวินิจฉัยเกี่ยวกับค่าเสียหายกรณีการบอกเลิกสัญญาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

๕.๑ ค่าเสียหายกรณีบอกเลิกสัญญาให้จัดเก็บรายได้และดูแลตลาดสด

- แม้ว่าเทศบาลตำบลจะทำสัญญาให้เอกชนเข้าจัดการดูแลตลาดสดโดยไม่ได้ปฏิบัติตามขั้นตอนของระเบียบที่เกี่ยวข้องก็ตาม แต่เมื่อการจัดทำสัญญาโดยที่มิได้ดำเนินการตามขั้นตอนดังกล่าวไม่ได้เกิดจากความผิดของเอกชนคู่สัญญา การบอกเลิกสัญญาจึงต้องกระทำโดยมีเหตุอันจะอ้างกฎหมายได้ ไม่เช่นนั้นย่อมเป็นการบอกเลิกสัญญาที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งเทศบาลตำบลต้องรับผิดชดใช้ค่าเสียหายให้แก่คู่สัญญา

: คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๗/๒๕๔๙ กรณีที่เอกชนฟ้องเทศบาลตำบล (ผู้ถูกฟ้องคดี) ให้ชดใช้ค่าเสียหายอันเนื่องมาจากการยกเลิกข้อตกลงที่เคยให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้จัดเก็บรายได้และดูแลพัฒนาตลาดสด นั้น เมื่อปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้บอกเลิกสัญญากับผู้ฟ้องคดีโดยอ้างว่าคณะผู้บริหารชุดเดิมของผู้ถูกฟ้องคดีทำสัญญากับผู้ฟ้องคดีโดยมิได้ดำเนินการตามขั้นตอนของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจัดหาประโยชน์ในทรัพย์สินของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๑ การทำสัญญาดังกล่าวจึงเกิดจากการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายของคณะผู้บริหารชุดเดิมของผู้ถูกฟ้องคดีเอง มิใช่เกิดจากความผิดของผู้ฟ้องคดี ดังนั้น การบอกเลิกสัญญาของผู้ถูกฟ้องคดีจึงมิได้เกิดจากสัญญาหรือมีเหตุอันจะอ้างตามกฎหมาย อันเป็นการบอกเลิกสัญญาที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องรับผิดชดใช้ความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อผู้ฟ้องคดี โดยความเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีจะเรียกเอาได้ ได้แก่ ค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายเช่นที่ตามปกติย่อมเกิดขึ้นแก่การไม่ชำระหนี้นั้น แต่หากเป็นค่าเสียหายอันเกิดแต่พฤติการณ์พิเศษ คู่กรณีที่เกี่ยวข้องต้องได้คาดเห็น

หรือควรจะได้คาดเห็นพฤติการณ์เช่นนั้นล่วงหน้าก่อนแล้วตามมาตรา ๒๒๒[๑๓๖] แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ สำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้นในคดีนี้ซึ่งเป็นความเสียหายตามปกติที่เกิดขึ้นแก่ผู้ฟ้องคดี ได้แก่ ความเสียหายจากการขาดรายได้ในการเก็บค่าเข้าขายสินค้า และความเสียหายอันเนื่องมาจากไม่สามารถประกอบอาชีพอื่นได้ทัน ส่วนค่าเสียหายจากการที่ผู้ฟ้องคดีได้จ่ายเงินเป็นค่าวัสดุในการปรับปรุงซ่อมแซมตลาด เป็นเพียงค่าใช้จ่ายเล็กน้อยที่ผู้ฟ้องคดีมีหน้าที่ต้องปฏิบัติให้ตลาดสดมีสภาพที่ใช้งานได้ดีตามปกติอยู่แล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่ต้องรับผิดต่อความเสียหายในส่วนนี้ ศาลพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายจากการขาดรายได้ในการเก็บค่าเข้าขายสินค้าอันเป็นความเสียหายเช่นที่ตามปกติย่อมเกิดขึ้นแก่การไม่ชำระหนี้ให้แก่ผู้ฟ้องคดีภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่คดีถึงที่สุด

๕.๒ ค่าเสียหายกรณีสั่งระงับการทำไม้ตามสัญญาสัมปทานทำไม้ป่าชายเลน

- กรณีที่หน่วยงานทางปกครองผู้ให้สัมปทานตามสัญญาสัมปทานทำไม้ป่าชายเลนมีคำสั่งให้ผู้รับสัมปทานระงับการทำไม้ รวมทั้งไม่ส่งมอบพื้นที่ป่าให้ผู้รับสัมปทานเข้าทำไม้ตามสัญญาสัมปทานดังกล่าวโดยไม่มีเหตุผลที่จะอ้างได้ตามข้อสัญญาหรือตามกฎหมาย หน่วยงานทางปกครองซึ่งเป็นคู่สัญญาสัมปทานจึงต้องชดใช้ค่าเสียหายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการทำไม้ตามสัญญาสัมปทานให้แก่ผู้รับสัมปทาน

: คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๗๔/๒๕๔๙ กรณีที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (ผู้ถูกฟ้องคดี) โดยอธิบดีกรมป่าไม้ มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้รับสัมปทานระงับการทำไม้ตามสัญญาสัมปทานทำไม้ป่าชายเลน และไม่ส่งมอบพื้นที่ป่าให้ผู้ฟ้องคดีเข้าทำไม้ตามสัญญา โดยอ้างว่าเป็นการสั่งการตามมติคณะรัฐมนตรีและเป็นการใช้อำนาจตามสัญญา อันเป็นเหตุทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย จึงนำคดีมาฟ้องเพื่อให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายต่างๆ นั้น เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีโดยอธิบดีกรมป่าไม้มีคำสั่งให้ระงับการทำไม้ตามสัญญา ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถดำเนินกิจการในสัมปทานส่วนที่เหลือต่อไปได้ ผู้ฟ้องคดีจึงชอบที่จะได้รับเงินชดเชยเช่นเดียวกับกรณีพื้นที่สัมปทานทั้งแปลงสิ้นสุดลง โดยศาลจะกำหนดความเสียหายให้ตามความเป็นธรรมแก่คู่กรณี อันได้แก่ ค่าเสียหายในส่วนของเงินลงทุน

---

[๑๓๖] ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๒๒๒ การเรียกเอาค่าเสียหายนั้น ได้แก่เรียกค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายเช่นที่ตามปกติย่อมเกิดขึ้นแต่การไม่ชำระหนี้นั้น

เจ้าหนี้จะเรียกค่าสินไหมทดแทนได้ แม้กระทั่งเพื่อความเสียหายอันเกิดแต่พฤติการณ์พิเศษหากว่าคู่กรณีที่เกี่ยวข้องได้คาดเห็น หรือควรจะได้คาดเห็นพฤติการณ์เช่นนั้นล่วงหน้าก่อนแล้ว

ในการจัดทำทางเดินและท่าเทียบเรือ เงินลงทุนในการสร้างเตาเผาถ่าน เงินลงทุนค่าก่อสร้างบ้านพักคนงาน และเงินลงทุนจัดซื้อเครื่องใช้ อุปกรณ์ และยานพาหนะที่ใช้ในการดำเนินกิจการทำไม้ตามเงื่อนไขสัมปทาน ซึ่งการกำหนดค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีนั้น ศาลได้กำหนดโดยคำนึงถึงค่าเสื่อมราคาที่ได้หักไว้แล้ว ระยะเวลาของสัมปทานที่ผู้ฟ้องคดีได้ใช้สิทธิทำกิจการที่ได้รับสัมปทานไปแล้ว จำนวนไม้หรือของป่าที่ผู้ฟ้องคดีได้นำออกไปแล้ว ประโยชน์อย่างอื่นที่ผู้ฟ้องคดีได้รับไปอันเนื่องจากการทำกิจการที่ได้รับสัมปทานในระหว่างอายุสัมปทาน รวมทั้งมูลค่าของทรัพย์สินหรือสิ่งของที่เหลืออยู่ในขณะที่มีการผิดสัญญาสัมปทานซึ่งยังเป็นประโยชน์ต่อผู้ฟ้องคดี ส่วนเงินชดเชยความเสียหายจากการที่ผู้ฟ้องคดีต้องขาดผลประโยชน์อันพึงได้ที่เป็นผลกำไรในปีสัมปทานที่เหลืออยู่ตามสัญญานั้น มาตรา ๖๘ สัตต (๓)[๑๓๗] แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ พ.ศ. ๒๕๓๒ กำหนดห้ามมิให้มีการจ่ายเงินชดเชยเพื่อผลกำไรหรือผลประโยชน์ใดๆ ที่ผู้รับสัมปทานคาดว่าจะได้รับจากการทำกิจการที่ได้รับสัมปทาน ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิได้รับเงินชดเชยในส่วนนี้ สำหรับคำขอให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ให้ผู้ฟ้องคดีชำระค่าธรรมเนียมต่างๆ ที่เกิดขึ้นภายหลังการผิดสัญญาสัมปทานนั้น คำสั่งดังกล่าวเป็นเพียงหนังสือบอกกล่าวทวงถามให้ชำระหนี้ หากผู้ฟ้องคดีไม่ชำระหนี้คงมีผลทำให้ผู้ฟ้องคดีตกเป็นผู้ผิดนัดชำระหนี้เท่านั้น ไม่ใช่คำสั่งที่มีผลบังคับต่อผู้ฟ้องคดี จึงยังไม่ถือว่าคำสั่งดังกล่าวทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย ศาลพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายต่างๆ จากการมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีระงับการทำไม้ตามสัญญาสัมปทานทำไม้ป่าชายเลน

(คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่วินิจฉัยในแนวทางเดียวกัน ได้แก่ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๘๕/๒๕๔๙ และที่ อ.๓๒๔/๒๕๔๙)

---

[๑๓๗] พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ พ.ศ. ๒๕๓๒

มาตรา ๖๘ สัตต เงินชดเชยความเสียหายที่ผู้รับสัมปทานมีสิทธิได้รับให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

ฯลฯ ฯลฯ

(๓) ห้ามมิให้มีการจ่ายเงินชดเชยเพื่อผลกำไรหรือผลประโยชน์ใดๆ ที่ผู้รับสัมปทานคาดว่าจะได้รับจากการทำกิจการที่ได้รับสัมปทาน

ฯลฯ ฯลฯ

๖. คำวินิจฉัยเกี่ยวกับการเรียกดอกเบี้ยอันเนื่องมาจากการผิดสัญญาทางปกครอง

๑) เมื่อปรากฏว่าก่อนที่จะมีการร้องทุกข์ต่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและคำร้องทุกข์โอนมาเป็นคดีของศาลปกครองในเวลาต่อมาตามมาตรา ๑๐๓ วรรคสาม[๑๓๘] แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือขอรับเงินที่พิพาทต่อผู้ถูกฟ้องคดีมาก่อนแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีจึงย่อมเป็นผู้ผิดนัดและต้องรับผิดชำระดอกเบี้ยในระหว่างผิดนัดตั้งแต่นั้นมา

: คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๕/๒๕๔๕ กรณีที่จังหวัดปัตตานี (ผู้ถูกฟ้องคดี) ทำสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดีก่อสร้างสะพาน คสล. จำนวน ๒ ฉบับ โดยสัญญาทั้งสองฉบับเป็นสัญญาแบบปรับราคาได้ แต่เกิดความบกพร่องในการทำสัญญาเนื่องจากเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีมิได้นำสูตรการคำนวณเงินชดเชยค่าก่อสร้าง (ค่า K) ที่ใช้กับสัญญาแบบปรับราคาได้มารวมไว้ในสัญญาจ้างฉบับที่ ๑ ส่วนในสัญญาจ้างฉบับที่ ๒ เจ้าหน้าที่ได้นำเอาสูตรการคำนวณค่า K สำหรับงานอื่นที่ไม่ใช่งานตามสัญญามาใส่ไว้ในสัญญาแทน ในระหว่างการก่อสร้างเกิดภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจอย่างร้ายแรง ทำให้วัสดุก่อสร้างและค่าจ้างแรงงานสูงขึ้นกว่าวันที่เปิดซองเสนอราคามาก ผู้ฟ้องคดีประสบภาวะการขาดทุนตามสัญญาทั้ง ๒ ฉบับ เมื่องานแล้วเสร็จจึงขอรับเงินค่า K ตามสัญญาทั้ง ๒ ฉบับ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีแจ้งว่าไม่อาจคำนวณเงินค่า K ให้ได้เพราะไม่เป็นไปตามสัญญาจ้าง ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีจ่ายเงินค่า K ให้แก่ผู้ฟ้องคดีและชำระดอกเบี้ยอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี นับแต่วันยื่นคำร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จนถึงวันชำระหนี้เสร็จสิ้น นั้น เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ก่อนที่จะร้องทุกข์ต่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและคดีโอนมาเป็นคดีของศาลปกครองในเวลาต่อมาตามมาตรา ๑๐๓ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ นั้น ผู้ฟ้องคดีเคยมีหนังสือถึงผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อขอรับเงินดังกล่าวแต่ถูกปฏิเสธ จึงถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีตกเป็นผู้ผิดนัดนับแต่นั้นเป็นต้นมาและจะต้องรับผิดชำระดอกเบี้ยในอัตราร้อยละเจ็ดครึ่งต่อปีให้แก่ผู้ฟ้องคดีในระหว่างผิดนัด

[๑๓๘] อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๔๗ หน้า ๑๐๐

จนกว่าจะได้ปฏิบัติการชำระหนี้ให้แก่ผู้ฟ้องคดีโดยชอบแล้วตามนัยมาตรา ๒๒๔ วรรคหนึ่ง[๑๓๙] และมาตรา ๒๐๔ วรรคหนึ่ง[๑๔๐] แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือได้มีการวางทรัพย์ตามมาตรา ๓๓๐[๑๔๑] และมาตรา ๓๓๑[๑๔๒] แห่งประมวลกฎหมายดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีจะอ้างว่าระยะเวลาระหว่างวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับทราบจากกองนิติการว่าเรื่องร้องทุกข์ของผู้ฟ้องคดีอยู่ในระหว่างนำเรียนนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการจนถึงวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับหมายแจ้งกำหนดวันนั่งพิจารณาครั้งแรกจากศาลปกครองชั้นต้น ไม่ได้เกิดจากความบกพร่องหรือล่าช้าของผู้ถูกฟ้องคดีที่จะต้องรับผิดชำระดอกเบี้ยให้แก่ผู้ฟ้องคดีเพื่อให้ตนพ้นความรับผิดไม่ได้ ศาลพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีจ่ายเงินชดเชยค่าก่อสร้าง (ค่า K) ตามสัญญาจ้างทั้ง ๒ ฉบับ กับให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระดอกเบี้ยในอัตราร้อยละเจ็ดครึ่งต่อปีของต้นเงินนับตั้งแต่วันที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องทุกข์เป็นต้นไปจนกว่าจะชำระหนี้เสร็จสิ้นให้แก่ผู้ฟ้องคดีภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา

๒) กรณีผู้รับทุนลาออกจากราชการก่อนครบกำหนดการปฏิบัติราชการชดใช้ทุน ถือเป็นการผิดสัญญาที่ผู้รับทุนต้องชดใช้ทุนให้แก่หน่วยงานทางปกครองคู่สัญญา เมื่อหน่วยงานทางปกครองซึ่งเป็นคู่สัญญามีหนังสือเรียกให้ผู้รับทุนและผู้ค้ำประกันชำระหนี้ดังกล่าว แต่ไม่มีการชำระหนี้ภายในเวลาที่กำหนด ผู้รับทุนและผู้ค้ำประกันจึงตกเป็น

[๑๓๙-๑๔๒] ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๒๐๔ ถ้าหนี้ถึงกำหนดชำระแล้วและภายหลังแต่นั้นเจ้าหนี้ได้ให้คำเตือนลูกหนี้แล้ว ลูกหนี้ยังไม่ชำระหนี้ไซร้ ลูกหนี้ได้ชื่อว่าผิดนัดเพราะเขาเตือนแล้ว

ฯลฯ ฯลฯ

มาตรา ๒๒๔ หนี้เงินนั้น ท่านให้คิดดอกเบี้ยในระหว่างเวลาผิดนัดร้อยละเจ็ดกึ่งต่อปี ถ้าเจ้าหนี้อาจจะเรียกดอกเบี้ยได้สูงกว่านั้น โดยอาศัยเหตุอย่างอื่นอันชอบด้วยกฎหมาย ก็ให้คงส่งดอกเบี้ยต่อไปตามนั้น

ฯลฯ ฯลฯ

มาตรา ๓๓๐ เมื่อขอปฏิบัติการชำระหนี้โดยชอบแล้ว บรรดาความรับผิดชอบอันเกิดแต่การไม่ชำระหนี้ก็เป็นอันปลดเปลื้องไป นับแต่เวลาที่ขอปฏิบัติการชำระหนี้นั้น

มาตรา ๓๓๑ ถ้าเจ้าหนี้บอกปัดไม่ยอมรับชำระหนี้ก็ดี หรือไม่สามารถจะรับชำระหนี้ได้ก็ดี หากบุคคลผู้ชำระหนี้วางทรัพย์อันเป็นวัตถุแห่งหนี้ไว้เพื่อประโยชน์แก่เจ้าหนี้แล้ว ก็ย่อมจะเป็นอันหลุดพ้นจากหนี้ได้ ความข้อนี้ท่านให้ใช้ตลอดถึงกรณีที่บุคคลผู้ชำระหนี้ไม่สามารถจะหยั่งรู้ถึงสิทธิ หรือไม่รู้ตัวเจ้าหนี้ได้แน่นอนโดยมิใช่เป็นความผิดของตน

ผู้ผิดนัดตั้งแต่วันถัดจากวันครบกำหนดชำระหนี้ โดยต้องรับผิดชำระดอกเบี้ยผิดนัดในอัตราร้อยละเจ็ดครึ่งต่อปีของต้นเงินที่ค้างชำระ

: คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๒๑/๒๕๔๙ กรณีที่ผู้รับทุนผิดสัญญาการเป็นนักศึกษาเพื่อศึกษาวิชาแพทยศาสตร์ เนื่องจากลาออกจากราชการก่อนครบกำหนดการปฏิบัติราชการชดใช้ทุน จึงตกเป็นผู้ผิดสัญญาการเป็นนักศึกษา ซึ่งต้องรับผิดชดใช้ทุนดังกล่าวให้แก่มหาวิทยาลัย (ผู้ฟ้องคดี) โดยผู้ค้ำประกันจะต้องร่วมรับผิดในหนี้ทุนการศึกษาเช่นเดียวกับผู้รับทุนดังกล่าวด้วย เมื่อปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๔๑ แจ้งให้ผู้รับทุนและผู้ค้ำประกันชดใช้ทุนการศึกษาภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองได้รับหนังสือโดยชอบแล้วในวันที่ ๒๓ มิถุนายน ๒๕๔๑ แต่เพิกเฉยมิได้ชำระหนี้ภายในกำหนดเวลา ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจึงตกเป็นผู้ผิดนัดตั้งแต่วันที่ ๒๔ กรกฎาคม ๒๕๔๑ เป็นต้นไป และต้องรับผิดในดอกเบี้ยผิดนัดร้อยละเจ็ดครึ่งต่อปี ตามมาตรา ๒๒๔ วรรคหนึ่ง[๑๔๓] แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

๗. คำวินิจฉัยเกี่ยวกับการดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับผู้ประกอบอาชีพงานก่อสร้าง

๗.๑ การขอนิรโทษตามมติคณะรัฐมนตรี

- ผู้รับจ้างที่จะมีสิทธิได้รับนิรโทษตามมติคณะรัฐมนตรี เรื่อง มาตรการช่วยเหลือผู้ประกอบอาชีพงานก่อสร้างฯ จะต้องเป็นกรณีที่สัญญาจ้างยังมีผลผูกพันอยู่ในวันที่ยื่นขอนิรโทษ เมื่อปรากฏว่าผู้ว่าจ้างได้บอกเลิกสัญญาจ้างกับผู้รับจ้างเนื่องจากงานไม่คืบหน้าตามสัญญาไปก่อนที่จะมีมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว ผู้รับจ้างจึงไม่มีสิทธิได้รับนิรโทษ

: คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๒/๒๕๔๖ กรณีที่หลักเกณฑ์การนิรโทษตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๗ เมษายน ๒๕๔๑ เรื่อง ผลกระทบจากการปรับปรุงระบบการแลกเปลี่ยนเงินตรา (มาตรการช่วยเหลือผู้ประกอบอาชีพงานก่อสร้าง) ได้กำหนดวิธีการช่วยเหลือผู้ประกอบอาชีพงานก่อสร้างที่ได้รับผลกระทบจากการปรับปรุงระบบการแลกเปลี่ยนเงินตรา ซึ่งเสนอราคาต่อส่วนราชการแต่ยังไม่ได้ลงนามในสัญญาหรือได้ลงนามในสัญญาแล้วแต่ยังไม่ได้เริ่มทำงาน สามารถขอถอนการเสนอราคาหรือยกเลิกสัญญาโดยไม่ถือว่าเป็นผู้ทิ้งงานและไม่ริบหลักประกันซองเสนอราคาหรือเรียกร้องจากผู้ค้ำประกันตามระเบียบหรือข้อบังคับเกี่ยวกับการ

---

[๑๔๓] อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๑๓๙-๑๔๒ หน้า ๒๗๘

พัสดุ โดยผู้รับจ้างต้องเป็นฝ่ายขอยกเลิกสัญญาต่อส่วนราชการภายใน ๖๐ วันทำการ นับแต่วันที่คณะรัฐมนตรีมีมติเพื่อให้ส่วนราชการเป็นผู้พิจารณาต่อไป นั้น ย่อมเห็นได้ว่าการนิรโทษดังกล่าวจะกระทำได้ก็แต่เฉพาะกรณีที่สัญญายังมีผลผูกพันอยู่ในวันที่ผู้รับจ้างยื่นขอนิรโทษเท่านั้น เมื่อปรากฏว่ากรมอาชีวศึกษา (ผู้ถูกฟ้องคดี) ซึ่งเป็นผู้ว่าจ้างผู้ฟ้องคดีตามสัญญาจ้างก่อสร้างแฟลตพักครูของวิทยาลัยการอาชีพ ได้บอกเลิกสัญญากับผู้ฟ้องคดีด้วยเหตุที่การก่อสร้างไม่คืบหน้าตามสัญญาไปก่อนหน้าที่จะมีมติคณะรัฐมนตรีข้างต้นแล้ว ผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้รับจ้างจึงไม่มีสิทธิได้รับนิรโทษ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่นิรโทษให้แก่ผู้ฟ้องคดีและได้เรียกให้ผู้ค้ำประกันชำระเงินตามสัญญาค้ำประกัน จึงเป็นการกระทำโดยอาศัยสิทธิโดยชอบตามสัญญาและไม่ขัดต่อมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว ศาลพิพากษายกฟ้อง

๗.๒ การขอให้ชดใช้ค่าเสียหายกรณีผู้ว่าจ้างไม่ปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี

- การที่ผู้รับจ้างขอขยายระยะเวลาก่อสร้างตามสัญญาจ้างซึ่งเป็นการขอรับความช่วยเหลือตามมติคณะรัฐมนตรี เรื่อง การช่วยเหลือผู้ประกอบอาชีพงานก่อสร้างฯ ที่ได้รับผลกระทบจากการปรับปรุงระบบการแลกเปลี่ยนเงินตรา ซึ่งต่อมาคณะกรรมการพิจารณาหลักเกณฑ์ในการช่วยเหลือผู้ประกอบอาชีพงานก่อสร้างฯ (คณะกรรมการ กกอ.) ได้พิจารณาให้ผู้รับจ้างได้รับการขยายระยะเวลาก่อสร้างตามคำขอ แต่ปรากฏว่าขณะที่เรื่องอยู่ในระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมการฯ หน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างได้จัดหาผู้รับจ้างรายใหม่มาทำงานส่วนที่เหลือแทนผู้รับจ้างเดิมโดยไม่รอผลการพิจารณาของคณะกรรมการฯ ทำให้ผู้รับจ้างเดิมไม่อาจกลับเข้าทำงานส่วนที่เหลือตามมติของคณะกรรมการฯ ที่ให้ขยายระยะเวลาก่อสร้าง กรณีเป็นการฝ่าฝืนการปฏิบัติตามมติของคณะรัฐมนตรี เป็นกรณีที่ผู้ว่าจ้างใช้สิทธิซึ่งมีแต่จะเกิดความเสียหายแก่ผู้รับจ้างอันเป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเป็นการกระทำละเมิดอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ผู้ว่าจ้างจึงต้องชดใช้ค่าเสียหายจากการเสียโอกาสในการทำงานส่วนที่เหลือให้แก่ผู้รับจ้าง

: คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๕๘/๒๕๔๙ ในคดีที่กองทัพบก (ผู้ถูกฟ้องคดี) ทำสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดีก่อสร้างบ้านพักข้าราชการกองทัพบก โดยมีกำหนดแล้วเสร็จภายในวันที่ ๒๐ กรกฎาคม ๒๕๔๑ ต่อมาเมื่อครบกำหนดแล้วเสร็จ ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถดำเนินการก่อสร้างให้แล้วเสร็จภายในเวลาที่กำหนด ผู้ถูกฟ้องคดีจึงบอกเลิกสัญญาจ้างและเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชำระค่าปรับ รวมทั้งเรียกให้ธนาคารผู้ค้ำประกันส่งหลักประกันสัญญาของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทบทวนการบอกเลิกสัญญา แต่ผู้ถูกฟ้องคดียืนยันการบอกเลิก

สัญญา โดยให้เหตุผลว่า ก่อนการบอกเลิกสัญญาผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือเร่งรัดและแจ้งเตือนผู้ฟ้องคดีแล้ว อีกทั้ง ได้มีหนังสือแจ้งสงวนสิทธิเรียกร้องการชำระค่าปรับ แต่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้แจ้งตอบให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ประกอบกับขณะบอกเลิกสัญญาจำนวนค่าปรับเกินกว่าร้อยละ ๑๐ ของวงเงินค่าจ้าง นอกจากนี้ หนังสือบอกเลิกสัญญาที่มีไปถึงผู้ฟ้องคดีได้มีผลตามกฎหมายแล้ว ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ตนมีสิทธิได้รับการขยายระยะเวลาก่อสร้างออกไปอีก จึงมีหนังสือขอขยายระยะเวลาก่อสร้างไปยังรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลังในฐานะประธานคณะกรรมการพิจารณาหลักเกณฑ์ในการช่วยเหลือผู้ประกอบอาชีพงานก่อสร้างและผู้ประกอบอาชีพงานอื่นกับทางราชการที่ได้รับผลกระทบจากการปรับปรุงระบบการแลกเปลี่ยนเงินตรา (คณะกรรมการ กกอ.) ซึ่งคณะกรรมการ กกอ. ได้พิจารณาผ่อนผันให้ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิเข้าทำงานส่วนที่เหลือให้แล้วเสร็จ และมีสิทธิขอรับความช่วยเหลือให้ขยายระยะเวลาตามสัญญาได้ แต่ปรากฏว่าในระหว่างการพิจารณาคำขอขยายระยะเวลาต่อคณะกรรมการ กกอ. ดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีได้ดำเนินการจัดหาผู้รับจ้างรายใหม่ และได้ลงนามจ้างผู้รับจ้างรายใหม่ให้เข้ามาทำงานในส่วนที่เหลือจากที่ผู้ฟ้องคดียังดำเนินการก่อสร้างไม่แล้วเสร็จ ซึ่งผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าวเป็นการจงใจไม่ปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวกับการช่วยเหลือผู้ประกอบอาชีพงานก่อสร้างและผู้ประกอบอาชีพงานอื่นกับทางราชการที่ได้รับผลกระทบจากการปรับปรุงระบบการแลกเปลี่ยนเงินตรา จึงยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหาย พร้อมทั้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนหนังสือค้ำประกันการปฏิบัติตามสัญญาแก่ผู้ฟ้องคดี ศาลเห็นว่า เมื่อสัญญาจ้างก่อสร้างดังกล่าว คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบมาตรการและแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการช่วยเหลือผู้ประกอบอาชีพงานก่อสร้างและผู้ประกอบอาชีพอื่นที่ได้รับผลกระทบจากการปรับปรุงระบบการแลกเปลี่ยนเงินตรา ซึ่งผู้ฟ้องคดีอยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะได้รับสิทธิในการช่วยเหลือตามมติคณะรัฐมนตรีสำหรับงานส่วนที่เหลือ (งานงวดที่ ๖ ถึงงวดที่ ๙) และคณะกรรมการ กกอ. ได้พิจารณาผ่อนผันให้ผู้ฟ้องคดีกลับเข้าทำงานในส่วนที่เหลือตามคำขอของผู้ฟ้องคดีแล้ว การที่ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการจ้างผู้รับจ้างรายอื่นโดยไม่รอผลการพิจารณาของคณะกรรมการ กกอ. จึงเป็นการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามมติของคณะรัฐมนตรีข้างต้น เมื่อผู้ฟ้องคดีอยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะได้รับการพิจารณาผ่อนผันให้มีสิทธิกลับเข้ามาทำงานในส่วนที่เหลือให้แล้วเสร็จ และมีสิทธิรับความช่วยเหลือให้ขยายระยะเวลาสัญญาตามมติคณะรัฐมนตรี ดังนั้น แม้ผู้ฟ้องคดียังก่อสร้างไม่แล้วเสร็จก็ยังไม่ถือว่าผู้ฟ้องคดีผิดสัญญา และไม่ทำให้สัญญาเลิกกัน การที่ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการจัดจ้างผู้รับจ้างรายใหม่ให้ก่อสร้างในส่วนที่เหลือโดยไม่รอผลการพิจารณาของคณะกรรมการ กกอ. ตามที่ผู้ฟ้องคดีขอผ่อนผัน เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีไม่อาจกลับเข้าทำงานส่วนที่เหลือตามที่คณะกรรมการ กกอ. มีมติผ่อนผันให้ จึงเป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีใช้สิทธิซึ่งมีแต่จะเกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีอันเป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรา

๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ฟ้องคดี เมื่อปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้ว่าจ้างผู้รับจ้างรายใหม่ให้ก่อสร้างงานส่วนที่เหลือจนแล้วเสร็จและจ่ายเงินค่าจ้างไปแล้ว ทำให้ผู้ฟ้องคดีเสียโอกาสในการทำงานก่อสร้างในส่วนที่เหลือดังกล่าวและขาดประโยชน์ที่ควรจะได้รับ ศาลจึงกำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายจากการที่ผู้ฟ้องคดีเสียโอกาสในการทำงานส่วนที่เหลือเป็นเงินจำนวน ๓,๕๑๒,๑๐๐ บาท และให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนหลักประกันการปฏิบัติตามสัญญาแก่ผู้ถูกฟ้องคดี

๗.๓ การขอรับเงินชดเชยค่าก่อสร้างตามสัญญาแบบปรับราคาได้ (ค่า K) และเงินเพิ่มค่าก่อสร้างตามมติคณะรัฐมนตรี

- ผู้รับจ้างที่ประกอบอาชีพงานก่อสร้างซึ่งเป็นคู่สัญญากับทางราชการที่จะมีสิทธิได้รับเงินชดเชยค่าก่อสร้างตามสัญญาแบบปรับราคาได้ (ค่า K) และเงินเพิ่มค่าก่อสร้างเนื่องจากได้รับผลกระทบจากการปรับปรุงระบบแลกเปลี่ยนเงินตราตามมติคณะรัฐมนตรี นั้น จะต้องเป็นผู้ประกอบการคนไทยหรือกิจการร่วมค้านิติบุคคลสัญชาติไทยเท่านั้น การที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้รับจ้างเป็นนิติบุคคลสัญชาติฝรั่งเศสแม้จะมีนิติบุคคลสัญชาติไทยเป็นผู้รับมอบอำนาจในการลงนามในสัญญาและเป็นผู้ประสานงานในการดำเนินการก่อสร้างก็ตาม แต่เมื่อไม่ใช่กิจการที่ดำเนินการร่วมกันเป็นทางการค้าหรือหากำไรอันจะถือได้ว่าเป็นกิจการร่วมค้านิติบุคคลสัญชาติไทยตามมติคณะรัฐมนตรี ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิได้รับเงินชดเชยค่าก่อสร้างตามสัญญาแบบปรับราคาได้ (ค่า K) และเงินเพิ่มค่าก่อสร้างข้างต้น

: คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๒๐/๒๕๔๙ กรณีที่องค์การสวนพฤกษศาสตร์ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ประกาศประกวดราคาจ้างก่อสร้างอาคารเรือนเพาะชำ ณ องค์การสวนพฤกษศาสตร์ จังหวัดเชียงใหม่ โดยมีข้อกำหนดในเอกสารประกวดราคาว่าในการทำสัญญาอาจนำสัญญาแบบปรับราคาได้มาใช้ ผลปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นนิติบุคคลสัญชาติฝรั่งเศสเป็นผู้ชนะการประกวดราคาและได้ทำสัญญากับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยมีบริษัท อ. ซึ่งเป็นนิติบุคคลสัญชาติไทยเป็นผู้รับมอบอำนาจลงนามในสัญญาดังกล่าวแทน ต่อมาได้เกิดวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจในประเทศไทยทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับผลกระทบทางการเงินอย่างรุนแรง ผู้ฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือขอความช่วยเหลือต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลังในฐานะประธานคณะกรรมการ กกอ. (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) เพื่อขอเงินชดเชยค่าก่อสร้างตามสัญญาแบบปรับราคาได้ (ค่า K) และเงินเพิ่มค่าก่อสร้างเนื่องจากได้รับผลกระทบจากการปรับปรุงระบบการแลกเปลี่ยนเงินตราตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๓๒

และมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๗ เมษายน ๒๕๔๑ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบว่ามติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวมีเจตนารมณ์เพื่อช่วยเหลือผู้ประกอบการคนไทยหรือกิจการร่วมค้านิติบุคคลสัญชาติไทยที่เป็นคู่สัญญากับทางราชการเท่านั้น ไม่รวมถึงตัวแทนนิติบุคคลสัญชาติไทยที่ได้รับมอบอำนาจเป็นผู้ดำเนินการแทนผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นนิติบุคคลสัญชาติฝรั่งเศส ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิได้รับการช่วยเหลือตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว แต่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่ามติคณะรัฐมนตรีมิได้ระบุไว้อย่างชัดเจนว่าผู้มีสิทธิได้รับความช่วยเหลือจะต้องเป็นผู้ประกอบการคนไทยหรือกิจการร่วมค้านิติบุคคลสัญชาติไทย อีกทั้งผู้ฟ้องคดีเคยได้รับอนุญาตให้ขยายระยะเวลาก่อสร้างถึง ๓ ครั้ง ซึ่งเป็นการให้ความช่วยเหลือตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงชอบที่จะได้รับความช่วยเหลือเกี่ยวกับเงินชดเชยค่าก่อสร้างตามสัญญาแบบปรับราคาได้และเงินเพิ่มค่าก่อสร้างฯ ตามมติคณะรัฐมนตรีด้วยเช่นกัน คำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ปฏิเสธการจ่ายเงินช่วยเหลือให้แก่ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นคำวินิจฉัยที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้ศาลเพิกถอนคำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ นั้น ศาลเห็นว่า มติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการกำหนดมาตรการช่วยเหลือผู้ประกอบอาชีพงานก่อสร้างและผู้ประกอบอาชีพงานอื่นกับทางราชการที่ได้รับผลกระทบจากการปรับปรุงระบบการแลกเปลี่ยนเงินตรามีเจตนารมณ์เพื่อช่วยเหลือผู้ประกอบการคนไทยหรือกิจการร่วมค้านิติบุคคลสัญชาติไทยเฉพาะที่เป็นคู่สัญญากับทางราชการเท่านั้น โดยไม่รวมถึงตัวแทนนิติบุคคลสัญชาติไทยที่ได้รับมอบอำนาจให้ดำเนินการแทน โดยมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๓๒ กำหนดมาตรการช่วยเหลือผู้รับจ้างไทยที่ได้รับความเดือดร้อนเพื่อให้สามารถประกอบกิจการต่อไปได้ในช่วงที่เกิดภาวะวัสดุก่อสร้างขาดแคลนและขึ้นราคา ตลอดจนช่วยลดความเสี่ยงของผู้รับจ้างและป้องกันมิให้ผู้รับจ้างบวกราคาเผื่อการเปลี่ยนแปลงราคาวัสดุไว้ล่วงหน้าสูงจนเกินไป พร้อมทั้งได้กำหนดให้ผู้รับจ้างที่จะได้รับความช่วยเหลือเพิ่มค่าก่อสร้างตามสัญญาแบบปรับราคาได้ (ค่า K) ต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไข หลักเกณฑ์ ประเภทงานก่อสร้าง สูตรและวิธีคำนวณที่ใช้กับสัญญาแบบปรับราคาได้ โดยหน่วยงานผู้ว่าจ้างจะต้องแจ้งหรือประกาศ รวมทั้งต้องระบุไว้ในสัญญาจ้างให้ผู้รับจ้างทราบด้วยว่าจะใช้สัญญาแบบปรับราคาได้กับงานจ้างเหมานั้นๆ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่คู่สัญญาทั้งสองฝ่าย ส่วนมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๗ เมษายน ๒๕๔๑ เป็นการกำหนดมาตรการเกี่ยวกับการขยายเวลาสัญญาก่อสร้างและการนิรโทษผู้เสนอราคาที่ไม่ประสงค์จะลงนามในสัญญา ดังนั้น การที่คู่สัญญาจ้างของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นนิติบุคคลสัญชาติฝรั่งเศส แม้จะมีนิติบุคคลสัญชาติไทยอื่นเป็นผู้รับมอบอำนาจในการลงนามในสัญญาและเป็นผู้ประสานงานในการดำเนินการก่อสร้างก็ตาม แต่การดำเนินการก่อสร้างดังกล่าวก็มิใช่กิจการที่ดำเนินการร่วมกันเป็นทางการค้าหรือหากำไรอันอาจถือได้ว่าเป็นกิจการร่วมค้านิติบุคคลสัญชาติไทยตามมติคณะรัฐมนตรี นิติบุคคลดังกล่าวจึงไม่มีสิทธิได้รับ

เงินค่าก่อสร้างตามสัญญาแบบปรับราคาได้ (ค่า K) และเงินเพิ่มค่าก่อสร้างเนื่องจากได้รับผลกระทบจากระบบแลกเปลี่ยนเงินตราตามมติคณะรัฐมนตรีที่กล่าวมาข้างต้น

๘. คำวินิจฉัยเกี่ยวกับการกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาในคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

- กรณีที่ผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลมีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาในคดีที่ฟ้องขอเงินค่าปรับคืน โดยขอให้ศาลมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีงดหักเงินค่าปรับจากเงินค่าจ้างที่ผู้ฟ้องคดีจะได้รับจากการส่งมอบงานตามสัญญาจ้างแต่ละงวด เมื่อปรากฏว่ากรณียังไม่เป็นไปตามเงื่อนไขที่ผู้ฟ้องคดีจะต้องชำระค่าปรับตามที่กำหนดไว้ในข้อสัญญา ซึ่งหากศาลไม่กำหนดมาตรการฯ ตามคำขอของผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีอาจกระทำซ้ำหรือกระทำต่อไปซึ่งการหักเงินค่าปรับจากเงินค่าจ้างของผู้ฟ้องคดี กรณีจึงมีเหตุผลเพียงพอและมีเหตุผลสมควรที่ศาลจะมีคำสั่งตามคำขอของผู้ฟ้องคดี

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๓๓/๒๕๔๗ กรณีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้รับจ้างตามสัญญาจ้างก่อสร้างอาคารคลังสิ่งพิมพ์ฟ้องขอเงินค่าปรับคืนจากกรมศิลปากร (ผู้ถูกฟ้องคดี) ซึ่งเป็นผู้ว่าจ้าง เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีได้หักเงินค่าปรับกรณีที่ผู้ฟ้องคดีส่งมอบงานล่าช้าออกจากเงินค่าจ้างในแต่ละงวดที่ผู้ฟ้องคดีส่งมอบงาน ซึ่งผู้ฟ้องคดีเห็นว่ากรณีดังกล่าวไม่อาจกระทำได้เนื่องจากไม่เป็นไปตามข้อสัญญาที่กำหนดไว้ โดยในการยื่นฟ้องคดีต่อศาล ผู้ฟ้องคดีได้มีคำขอให้ศาลกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา โดยขอให้ศาลมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีงดหักเงินค่าปรับจากเงินค่าจ้างที่ผู้ฟ้องคดีจะได้รับจนกว่าศาลจะมีคำพิพากษาด้วย นั้น เนื่องจากสัญญาจ้างกำหนดว่า กรณีที่ผู้ฟ้องคดีจะต้องชำระค่าปรับให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีต้องเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถทำงานให้แล้วเสร็จตามเวลาที่กำหนดและผู้ถูกฟ้องคดียังไม่ได้บอกเลิกสัญญา ดังนั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ฟ้องคดียังทำงานต่อไปและยังมิได้มีการตรวจรับงานงวดสุดท้าย จึงถือว่าการทำงานยังไม่แล้วเสร็จ ประกอบกับผู้ถูกฟ้องคดียังไม่ได้บอกเลิกสัญญา การคำนวณค่าปรับที่จะให้ผู้ฟ้องคดีชำระนับแต่วันถัดจากวันที่กำหนดแล้วเสร็จตามสัญญาจนถึงวันที่ทำงานแล้วเสร็จจริง จึงยังไม่อาจคำนวณจำนวนที่แน่นอนได้ นอกจากนั้น ตามสัญญาไม่ได้กำหนดให้มีการปรับเป็นงวดอันเกิดจากกรณีไม่สามารถทำงานให้แล้วเสร็จของงานแต่ละงวด ผู้ฟ้องคดีจึงยังไม่จำต้องชำระค่าปรับอันเนื่องมาจากไม่สามารถทำงานให้แล้วเสร็จตามเวลาที่กำหนดไว้ในสัญญา ทั้งนี้ ในขณะที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำขอกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา ไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีไม่สามารถทำงานให้แล้วเสร็จตามสัญญาจ้างและผู้ถูกฟ้องคดี

ได้บอกเลิกสัญญาแล้วหรือไม่ ซึ่งหากศาลไม่กำหนดมาตรการหรือวิธีคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีอาจกระทำซ้ำหรือกระทำต่อไปในการหักเงินค่าปรับจากเงินค่าจ้าง กรณีจึงมีเหตุผลเพียงพอและมีเหตุสมควรที่จะกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาตามคำขอของผู้ฟ้องคดี

สำนักงานศาลปกครอง

สำนักงานศาลปกครอง

สำนักงานศาลปกครอง

ภาคผนวก

สำนักงานศาลปกครอง

สรุปย่อคำวินิจฉัย

คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

สำนักงานศาลปกครอง

สำนักงานศาลปกครอง

๑. <u>คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่วินิจฉัยว่าสัญญาพิพาทเป็นสัญญาทางปกครอง</u>

๑.๑ กรณีที่วินิจฉัยว่าสัญญาพิพาทเป็นสัญญาทางปกครองเนื่องจากเป็นสัญญาที่เกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะ

๑) สัญญาลาศึกษาต่อ

สัญญาลาศึกษาต่อมีวัตถุประสงค์ให้ผู้ที่สำเร็จการศึกษากลับมารับราชการ อันเป็นการดำเนินการหรือมีส่วนร่วมในการดำเนินการบริการสาธารณะ จึงเป็นสัญญาทางปกครอง

๑.๑) คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๒๕/๒๕๔๕ กรณีที่ผู้ฟ้องคดีทำสัญญาขอลาไปศึกษาต่อกับผู้ถูกฟ้องคดีโดยตกลงว่า เมื่อครบกำหนดเวลาแล้วจะกลับมารับราชการที่โรงเรียนในสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดี นั้น วัตถุแห่งสัญญา คือ การให้ผู้ฟ้องคดีกลับมาดำเนินการหรือมีส่วนร่วมในการดำเนินการบริการสาธารณะอันเป็นเรื่องของการจัดการศึกษา แม้ในสัญญาจะมีข้อตกลงว่า หากผิดสัญญาหรือไม่สามารถกลับมาปฏิบัติราชการได้จะต้องชดใช้เงินให้กับทางราชการ หรือหากกลับมาแล้วปฏิบัติหน้าที่ราชการได้ไม่ครบตามกำหนดจะต้องชดใช้เงินโดยลดลงตามส่วนก็ตาม แต่สัญญาดังกล่าวก็มีวัตถุประสงค์หลักในการให้ผู้ฟ้องคดีกลับมารับราชการในโรงเรียนที่สังกัดของผู้ถูกฟ้องคดี<u>อันเป็นการดำเนินการหรือร่วมดำเนินการบริการสาธารณะ</u>ไม่ใช่ให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้เงิน จึงเป็นสัญญาทางปกครอง

๑.๒) คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๖/๒๕๔๗ สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขฟ้องข้าราชการในสังกัดว่าไม่ปฏิบัติตามสัญญาลาศึกษาต่อซึ่งมีข้อกำหนดว่า ภายหลังจากที่สำเร็จการศึกษาจะต้องกลับเข้าปฏิบัติราชการให้แก่หน่วยงานในสังกัดเดิมตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ในสัญญา โดยกลับมาปฏิบัติราชการในตำแหน่งแพทย์<u>เพื่อดำเนินการหรือมีส่วนร่วมในการรักษาพยาบาล อันเป็นการจัดทำบริการสาธารณะ</u> สัญญาดังกล่าวจึงเป็นสัญญาทางปกครอง การที่ข้าราชการดังกล่าวขอลาออกจากราชการและยินยอมรับผิดชดใช้เงินตามสัญญานั้นเป็นการปฏิบัติการชำระหนี้วิธีหนึ่งตามที่สัญญากำหนดไว้เท่านั้น หาทำให้สัญญาซึ่งมีวัตถุประสงค์หลักให้ข้าราชการกลับมารับราชการในตำแหน่งแพทย์เปลี่ยนไปไม่ คดีนี้จึงเป็นเรื่องที่ต้องพิจารณาเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ของคู่กรณีตามสัญญาลาศึกษาต่อ ซึ่งเป็นสัญญาทางปกครอง คดีจึงอยู่ในอำนาจของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

๒) สัญญาจ้างก่อสร้างอาคารศูนย์การศึกษานอกโรงเรียน

: คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๔๕/๒๕๔๗ สัญญาที่ศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนว่าจ้างให้เอกชนก่อสร้างอาคารอำนวยการ อาคารบ้านพักคนงาน อาคารฝึกงาน ณ ศูนย์การศึกษานอกโรงเรียน จังหวัดนราธิวาส ซึ่งใช้สำหรับเป็นสถานศึกษาภาครัฐสำหรับประชาชนทั่วไป อันเป็นสถานที่เพื่อให้บริการสาธารณะ สัญญาว่าจ้างดังกล่าวจึงมีวัตถุแห่งสัญญาเพื่อการจัดทำบริการสาธารณะของหน่วยงานทางปกครองที่มอบหมายให้เอกชนเข้าดำเนินการก่อสร้าง เป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาดังกล่าวอยู่ในอำนาจของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ส่วนสัญญาค้ำประกันการปฏิบัติตามสัญญาก่อสร้างอาคารนั้น เมื่อข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาว่าจ้างให้ก่อสร้างอาคารข้างต้นอันเป็นสัญญาหลักอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาค้ำประกันซึ่งเป็นสัญญาอุปกรณ์ จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลเดียวกัน

๓) สัญญาจ้างจัดหาและติดตั้งเครื่องช่วยการเดินอากาศ

: คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๔๘/๒๕๔๗ สัญญาจัดหาและติดตั้งเครื่องช่วยการเดินอากาศพร้อมอุปกรณ์ อะไหล่ รวมทั้งก่อสร้างอาคาร LOCALIZER และอาคาร GLIDE SLOPE ที่ท่าอากาศยานหัวหิน และท่าอากาศยานระนอง เป็นการว่าจ้างผู้ฟ้องคดีเพื่อจัดหาและติดตั้งเครื่องช่วยเดินอากาศ ซึ่งเป็นเครื่องมือสำหรับใช้ในการควบคุมการบินเวลาสภาพอากาศไม่ปกติ และสำหรับบอกระยะห่างของเครื่องบินจากสถานีควบคุมการบิน อันเป็นเครื่องมือสำคัญที่ผู้รับจ้างจะต้องจัดหามาโดยเฉพาะสำหรับการช่วยเดินอากาศ ซึ่งไม่สามารถจัดหาได้ทั่วไปในท้องตลาด รวมทั้งการดำเนินการก่อสร้างอาคาร LOCALIZER และอาคาร GLIDE SLOPE ซึ่งเป็นอาคารสำหรับติดตั้งเครื่องบอกเส้นกึ่งกลางทางวิ่งและเครื่องบอกมุมร่อนหัวลงในทางวิ่ง ตลอดจนการปรับปรุงถนนทางเข้าท่าอากาศยานมีวัตถุประสงค์ของสัญญาเพื่อให้การจัดระบบการจราจรและการขนส่งทางอากาศดำเนินไปด้วยความเรียบร้อย อันเป็นการจัดทำบริการสาธารณะอย่างหนึ่ง ดังนั้น สัญญาว่าจ้างดังกล่าวจึงมีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครอง

๔) สัญญาจ้างดำเนินการจัดให้มีการเรียนการสอนการใช้เครื่องคอมพิวเตอร์ในสถาบันการศึกษาของรัฐ

: คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๖๐/๒๕๔๗ สัญญาจ้างให้ดำเนินการจัดให้มีการเรียนการสอนการใช้เครื่องคอมพิวเตอร์ และระบบการสื่อสารผ่านเครือข่ายเชื่อมโยงในกลุ่มผู้ใช้บริการ (อินเตอร์เน็ต) ให้แก่นักศึกษาของวิทยาลัยนาฏศิลป์ มีกำหนด ๕ ปี นั้น เนื่องจากวิทยาลัยนาฏศิลป์มีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะโดยจัดการศึกษาอบรมความรู้เกี่ยวกับการใช้เครื่องคอมพิวเตอร์แก่นักศึกษา โดยมีจำเลยที่ ๓ ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ เป็นคู่สัญญาฝ่ายผู้ว่าจ้างมีฐานะเป็นบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐ สัญญาดังกล่าวจึงเป็นสัญญาทางปกครอง อันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

๑.๒ กรณีที่วินิจฉัยว่าสัญญาพิพาทเป็นสัญญาจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค

๑) สัญญาจ้างก่อสร้างอาคาร

๑.๑) สัญญาจ้างก่อสร้างปรับปรุงโรงพยาบาล

: คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๑๐/๒๕๔๕ เนื่องจากการสาธารณสุขเป็นบริการสาธารณะอย่างหนึ่งของรัฐ อาคารโรงพยาบาลของรัฐซึ่งเป็นถาวรวัตถุ เป็นองค์ประกอบและเครื่องมือสำคัญในการดำเนินการบริการสาธารณะให้บรรลุผล ซึ่งประชาชนทั่วไปสามารถเข้าใช้ประโยชน์ได้โดยตรง อาคารโรงพยาบาลของรัฐจึงเป็นสิ่งสาธารณูปโภค และเนื่องจากวัตถุแห่งสัญญา คือ การรับจ้างก่อสร้างปรับปรุงโรงพยาบาล จึงถือได้ว่าเป็นการที่หน่วยงานทางปกครองมอบให้เอกชนเข้าดำเนินการจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค สัญญาจ้างก่อสร้างปรับปรุงโรงพยาบาลอำเภอ จึงเป็นสัญญาจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคและเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

๑.๒) สัญญาจ้างก่อสร้างอาคารศูนย์ปฏิบัติการวิทยาศาสตร์และศูนย์เครื่องมือกลาง

: คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๑๘/๒๕๔๕ การศึกษาเป็นบริการสาธารณะอย่างหนึ่งของรัฐ อาคารมหาวิทยาลัยของรัฐซึ่งเป็นถาวรวัตถุเป็นองค์ประกอบและเครื่องมือสำคัญในการดำเนินบริการสาธารณะดังกล่าวให้บรรลุผล จึงเป็นสิ่งสาธารณูปโภคที่ประชาชนสามารถเข้าไปใช้ประโยชน์ได้โดยตรง การรับจ้างก่อสร้างอาคาร

ในมหาวิทยาลัยของรัฐ จึงถือได้ว่าเป็นการที่หน่วยงานทางปกครองมอบให้เอกชนเข้าดำเนินการจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค จึงเป็นสัญญาทางปกครอง

๑.๓) สัญญาจ้างก่อสร้างอาคารอเนกประสงค์ของเทศบาลตำบล

: คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๕๔/๒๕๔๗ สัญญาที่เทศบาลตำบลจ้างโจทก์ก่อสร้างอาคารอเนกประสงค์ มีวัตถุประสงค์ให้ผู้รับจ้างก่อสร้างอาคารอเนกประสงค์เพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น และเพื่อเป็นเครื่องมือในการดำเนินบริการสาธารณะภายในท้องถิ่นให้บรรลุผลอันเป็นสิ่งสาธารณูปโภค จึงถือได้ว่าเป็นการที่หน่วยงานทางปกครองมอบให้เอกชนเข้าดำเนินการจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค สัญญาดังกล่าวจึงเป็นสัญญาทางปกครอง

๒) สัญญาจ้างก่อสร้างวางท่อน้ำประปา

: คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๑๔/๒๕๔๕ การประปาเป็นสาธารณูปโภคที่จำเป็นต่อการดำเนินชีวิตของประชาชนโดยตรงที่รัฐเป็นผู้จัดให้มีขึ้น สัญญาจ้างก่อสร้างวางท่อน้ำประปาระหว่างเทศบาลกับเอกชน จึงเป็นสัญญาที่มีคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเป็นบุคคลซึ่งได้รับมอบหมายให้กระทำการแทนรัฐและเป็นสัญญาจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค ซึ่งเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

๓) สัญญาจะซื้อจะขายที่ดินที่จะถูกเวนคืน

: คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๒๒/๒๕๔๕ สัญญาจะซื้อจะขายที่ดินที่จะถูกเวนคืนเพื่อก่อสร้างถนนพุทธมณฑล สาย ๑ เป็นสัญญาที่คู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองและเป็นบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐ โดยใช้อำนาจทางปกครองบังคับซื้อที่ดินจากเอกชน ทั้งการเวนคืนที่ดินพิพาทก็เพื่อใช้ในการก่อสร้างถนนซึ่งเป็นสิ่งสาธารณูปโภคที่ประชาชนเป็นผู้ใช้และได้รับประโยชน์โดยตรง อันมีลักษณะเป็นการจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค จึงเป็นสัญญาทางปกครอง (คำวินิจฉัยชี้ขาดนี้เป็นคำวินิจฉัยที่กลับคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๔๗/๒๕๔๕ ที่พิจารณาว่าสัญญาดังกล่าวเป็นสัญญาที่ผูกพันตามลักษณะของสัญญาจะซื้อจะขายในทางแพ่ง)

(คำวินิจฉัยที่วินิจฉัยในแนวทางเดียวกัน ได้แก่ คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๒๗/๒๕๔๕ และที่ ๒๐/๒๕๔๗)

: คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๒๓/๒๕๔๕ ในการทำสัญญาจะซื้อจะขายที่ดินที่จะเวนคืนตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะเวนคืน ผู้ฟ้องคดีจะต้องดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีปี พ.ศ. ๒๕๐๐ ที่จะต้องปรึกษากับเจ้าของที่ดินเสียก่อน หากตกลงกันไม่ได้ก็ต้องออกพระราชบัญญัติเวนคืนต่อไป จึงเป็นกรณีที่หน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่เวนคืนซึ่งเป็นบุคคลผู้กระทำการแทนรัฐใช้อำนาจทางปกครองบังคับซื้อที่ดินจากเอกชน ทั้งการเวนคืนที่พิพาทก็เพื่อก่อสร้างถนนซึ่งเป็นสิ่งสาธารณูปโภคที่ประชาชนเป็นผู้ใช้โดยตรง สัญญาดังกล่าวจึงเป็นสัญญาทางปกครอง

๔) สัญญาจ้างก่อสร้างปรับปรุงผิวจราจร ก่อสร้างคันหินทางเท้า วางท่อระบายน้ำพร้อมบ่อพัก และขยายสะพานข้ามคลอง

: คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ ๑๓/๒๕๔๙ สัญญาจ้างก่อสร้างปรับปรุงผิวจราจร ก่อสร้างคันหินทางเท้า วางท่อระบายน้ำพร้อมบ่อพัก และขยายสะพานข้ามคลอง ระหว่างเทศบาลตำบลกับเอกชนผู้รับจ้าง มีวัตถุประสงค์ให้ผู้รับจ้างก่อสร้างสิ่งสาธารณูปโภคที่จำเป็นต่อการดำเนินชีวิตของประชาชนโดยรัฐเป็นผู้จัดให้มีขึ้น สัญญาจ้างก่อสร้างดังกล่าวจึงเป็นสัญญาที่จัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคอันเป็นบริการสาธารณะ และมีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครอง

๑.๓ กรณีที่วินิจฉัยว่าสัญญาพิพาทเป็นสัญญาทางปกครองเนื่องจากเป็นสัญญาที่จัดทำขึ้นเพื่อให้การดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะบรรลุผล โดยไม่ได้ระบุว่าเกี่ยวข้องกับสัญญาทางปกครองประเภทใดตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

๑) สัญญาจ้างก่อสร้างหลักเทียบเรือ

: คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๒๑/๒๕๔๖ กองทัพเรือเป็นหน่วยงานทางปกครองที่มีอำนาจหน้าที่ในการรักษาความมั่นคงปลอดภัยของประเทศ ซึ่งถือเป็นบริการสาธารณะที่รัฐเป็นผู้จัดทำขึ้น โดยกองทัพเรือจะต้องจัดให้มีอาวุธยุทโธปกรณ์และอุปกรณ์อื่นๆ ที่จำเป็น รวมถึงการจัดให้มีหลักเทียบเรือเพื่อใช้ในภารกิจดังกล่าวด้วย หลักเทียบเรือจึงเป็นเครื่องมือสำคัญในการดำเนินบริการสาธารณะดังกล่าวให้บรรลุผล สัญญาจ้างก่อสร้างหลักเทียบเรือจึงเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

๒) สัญญาจ้างที่ปรึกษาโครงการ

: คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๔๗/๒๕๔๗ สัญญารับจ้างเป็นที่ปรึกษาออกแบบและควบคุมงานก่อสร้างอาคารเรียนและอาคารประกอบ (อาคารเอนกประสงค์) ภายในสนามกีฬาแห่งชาติ ซึ่งมีคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเป็นส่วนราชการสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ อันเป็นหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ นั้น เมื่อสัญญาดังกล่าวเป็นไปเพื่อให้เอกชนทำการตรวจและควบคุมงานก่อสร้างอาคารเรียนฯ ให้เป็นไปตามสัญญาก่อสร้างและถูกต้องตามหลักวิชาโดยผู้ควบคุมงานที่มีความรู้ความชำนาญงานทางด้านสถาปัตยกรรมและวิศวกรรมแทนหน่วยงานทางปกครองเพื่อให้ได้งานก่อสร้างที่บรรลุตามวัตถุประสงค์ในการให้บริการการศึกษาด้านการกีฬา ทั้งนี้การศึกษาเป็นการบริการสาธารณะอย่างหนึ่งของรัฐ อาคารเรียนจึงเป็นเครื่องมือสำคัญในการดำเนินบริการสาธารณะในการส่งเสริมและประสานงานการกีฬาเพื่อการศึกษาของรัฐให้บรรลุผล สัญญารับจ้างเป็นที่ปรึกษาออกแบบและควบคุมงานก่อสร้างอาคารข้างต้น จึงเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

๓) สัญญาจ้างก่อสร้างอาคารหอพักนักศึกษา

: คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๑/๒๕๔๘ สัญญาจ้างก่อสร้างอาคารหอพักนักศึกษา และระบบสาธารณูปโภคที่เชื่อมต่อภายนอกอาคาร โดยมีหน่วยงานทางปกครองเป็นคู่สัญญาฝ่ายผู้ว่าจ้าง จึงถือเป็นกิจการที่หน่วยงานของรัฐซึ่งมีหน้าที่จัดการศึกษาดำเนินการเพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะบรรลุผล สัญญาดังกล่าวจึงเป็นสัญญาทางปกครอง ข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาดังกล่าวจึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง สำหรับสัญญาค้ำประกันการปฏิบัติตามสัญญาจ้างให้ก่อสร้างอาคาข้างต้นซึ่งมีสัญญาจ้างก่อสร้างอาคารเป็นสัญญาหลักนั้น เมื่อสัญญาหลักเป็นสัญญาทางปกครองและอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาค้ำประกันซึ่งเป็นสัญญาอุปกรณ์จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองด้วย

๔) สัญญาจ้างก่อสร้างอาคารศูนย์ศึกษาวิจัยศิลปกรรม

: คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๘/๒๕๔๘ สัญญาจ้างก่อสร้างอาคารศูนย์ศึกษาวิจัยศิลปกรรมวัฒนธรรมและประเพณีแห่งอันดามัน จังหวัดพังงา ระหว่างกิจการร่วมค้าผู้รับจ้างกับกรมศิลปากรผู้ว่าจ้าง โดยที่ผู้ว่าจ้างเป็นหน่วยงานทางปกครองที่มีอำนาจหน้าที่จัดการศึกษาในด้านศิลปวัฒนธรรมอันเป็นการบริการสาธารณะของรัฐอย่างหนึ่ง

และอาคารตามสัญญาจ้างดังกล่าวเป็นเครื่องมือสำคัญในการดำเนินการบริการสาธารณะในการส่งเสริมศิลปวัฒนธรรมเพื่อการศึกษาของรัฐให้บรรลุผล ดังนั้น สัญญาจ้างก่อสร้างอาคารข้างต้นจึงเป็นสัญญาทางปกครอง เมื่อปรากฏว่าโจทก์เป็นผู้รับโอนสิทธิเรียกร้องของกิจการร่วมค้าซึ่งเป็นผู้รับจ้างตามสัญญาจ้างก่อสร้างอาคารฯ โจทก์จึงเป็นเจ้าหนี้ตามสัญญาโอนสิทธิเรียกร้องของผู้รับจ้างดังกล่าว ดังนั้น การที่หน่วยงานทางปกครองซึ่งเป็นผู้ว่าจ้างตามสัญญาจ้างก่อสร้างอาคารฯ ไม่ชำระค่าจ้างก่อสร้างให้กับโจทก์ซึ่งเป็นเจ้าหนี้ตามสัญญาโอนสิทธิเรียกร้อง กรณีจึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิของโจทก์ที่มีอยู่ในฐานะเป็นเจ้าหนี้ตามสัญญา อันเกี่ยวเนื่องมาจากสัญญาจ้างก่อสร้างอาคารฯ เมื่อสัญญาจ้างก่อสร้างอาคารเป็นสัญญาทางปกครอง ดังนั้น กรณีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาโอนสิทธิเรียกร้อง จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง จึงอยู่ในอำนาจของศาลปกครอง

๕) สัญญาจ้างก่อสร้างอาคารที่ทำการและบ้านพักของสถานีตำรวจดับเพลิง

: คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๑๒/๒๕๔๘ การที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติทำสัญญาว่าจ้างให้เอกชนดำเนินการก่อสร้างอาคารที่ทำการและบ้านพักสถานีตำรวจดับเพลิง ถือเป็นกิจการที่หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนดำเนินการเพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะบรรลุผล สัญญาดังกล่าวจึงเป็นสัญญาทางปกครอง เมื่อโจทก์ซึ่งเป็นผู้ค้ำประกันของผู้รับจ้างก่อสร้างอาคารข้างต้นใช้สิทธิไล่เบี้ยตามสัญญาค้ำประกันซึ่งเป็นสัญญาอุปกรณ์ จึงต้องวินิจฉัยสัญญาว่าจ้างให้ก่อสร้างอาคารอันเป็นสัญญาหลักเสียก่อน เมื่อสัญญาหลักเป็นสัญญาทางปกครอง สัญญาอุปกรณ์จึงอยู่ในอำนาจของศาลปกครองด้วย

๖) สัญญาว่าจ้างผู้บริหารเพื่อดำเนินกิจการประกอบและส่งเสริมการท่าอากาศยาน

: คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๔/๒๕๔๙ กรณีที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องบริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) เพื่อเรียกค่าเสียหายอันเนื่องมาจากบริษัทฯ เลิกจ้างผู้ฟ้องคดีตามสัญญาจ้างเป็นผู้บริหารตำแหน่งผู้ว่าการการท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย ซึ่งเป็นสัญญาระหว่างผู้ฟ้องคดีกับการท่าอากาศยานฯ โดยผู้ฟ้องคดีเห็นว่าเป็นการเลิกจ้างที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย นั้น เมื่อในขณะทำสัญญาพิพาท การท่าอากาศยานฯ เป็นรัฐวิสาหกิจจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๒ จึงมีฐานะเป็นหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แม้ขณะเกิด

ข้อพิพาทคดีนี้ การท่าอากาศยานแห่งประเทศไทยจะได้แปรสภาพจากรัฐวิสาหกิจไปเป็นนิติบุคคลประเภทบริษัทมหาชนจำกัดแล้วก็ตาม แต่ยังคงมีวัตถุประสงค์ในการประกอบและส่งเสริมการท่าอากาศยาน รวมทั้งการดำเนินกิจการอื่นที่เกี่ยวข้องหรือต่อเนื่องกับการประกอบกิจการท่าอากาศยานเช่นเดิมทั้งยังมีอำนาจได้รับยกเว้น มีสิทธิพิเศษหรือได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายว่าด้วยการท่าอากาศยานแห่งประเทศไทยหรือกฎหมายอื่นตามมาตรา ๔ แห่งพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) พ.ศ. ๒๕๔๕ บริษัทฯ จึงเป็นหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง และมีฐานะเป็นหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ สัญญาจ้างเป็นผู้บริหารในฐานะผู้ว่าการการท่าอากาศยานฯ ระหว่างผู้ฟ้องคดีกับการท่าอากาศยานฯ จึงเป็นสัญญาที่มีคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองว่าจ้างให้ผู้ฟ้องคดีเข้าเป็นผู้แทนของบริษัทฯ เพื่อดำเนินกิจการประกอบและส่งเสริมการท่าอากาศยาน รวมทั้งการดำเนินกิจการอื่นที่เกี่ยวข้องหรือต่อเนื่องกับการประกอบกิจการท่าอากาศยานอันเป็นบริการสาธารณะให้บรรลุผล สัญญาพิพาทจึงเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ การฟ้องขอให้ชำระค่าเสียหายและค่าตอบแทนตามสัญญาจ้างเป็นผู้บริหารดังกล่าว จึงเป็นคดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

๒. คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่วินิจฉัยว่าสัญญาพิพาทไม่ใช่สัญญาทางปกครอง

๒.๑ สัญญาให้จำหน่ายอาหารและเครื่องดื่มในสถานศึกษาของรัฐ

: คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๒๐/๒๕๔๖ สัญญาจำหน่ายอาหารและเครื่องดื่มที่มีข้อตกลงให้ผู้จำหน่ายอาหารได้ประโยชน์จากการจำหน่ายอาหารและเครื่องดื่มในโรงเรียน โดยผู้จำหน่ายอาหารจะบริจาครถยนต์นั่งส่วนบุคคลเกิน ๗ คน เป็นการตอบแทนในการที่ได้จำหน่าย และผู้จำหน่ายเป็นฝ่ายบอกเลิกสัญญาดังกล่าวได้ ลักษณะของสัญญาจึงเป็นการที่หน่วยงานทางปกครองยอมให้เอกชนเข้าใช้ประโยชน์จากทรัพย์สินของทางราชการเพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่นักเรียนในสถานศึกษา ซึ่งมิใช่วัตถุประสงค์หลักในการจัดบริการสาธารณะด้านการศึกษา แม้ว่าในสัญญาจะกำหนดให้ผู้จำหน่ายต้องดำเนินการตามระเบียบของกระทรวงศึกษา ว่าด้วยการควบคุมผู้นำอาหารเข้ามา

จำหน่ายในสถานศึกษา พ.ศ. ๒๕๑๘ และปฏิบัติตามแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการจำหน่ายอาหารและเครื่องดื่มในสถานศึกษาสังกัดกรมสามัญศึกษา พ.ศ. ๒๕๓๔ รวมทั้งระเบียบของโรงเรียนที่เข้าไปจำหน่ายอาหารก็ตาม ก็เป็นเพียงเงื่อนไขข้อตกลงระหว่างคู่สัญญาภายใต้หลักเสรีภาพในการทำสัญญา ความเสมอภาคและสมัครใจของคู่สัญญาอันเป็นลักษณะของสัญญาทางแพ่ง สัญญาดังกล่าวไม่มีลักษณะตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ จึงไม่ใช่สัญญาทางปกครอง

๒.๒ สัญญาเช่า

๑) สัญญาเช่าทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยของรัฐเพื่อประกอบกิจการพาณิชย์

: คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๒๓/๒๕๔๖ สัญญาเช่าทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยเชียงใหม่เพื่อประกอบกิจการสระว่ายน้ำ ล้างอัดฉีดรถ และซักอบรีดเสื้อผ้า โดยมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ได้รับประโยชน์ตอบแทนเป็นค่าเช่า กรณีจึงเป็นสัญญาที่หน่วยงานทางปกครองยอมให้เอกชนเข้าใช้ประโยชน์จากทรัพย์สินของทางราชการ ดำเนินกิจการเพื่ออำนวยความสะดวกแก่บุคลากรในมหาวิทยาลัย มิใช่วัตถุประสงค์หลักในการจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษาโดยตรง ทั้งสัญญาดังกล่าวก็ไม่ได้มีลักษณะเป็นสัญญาประเภทต่าง ๆ อันจะเข้าลักษณะสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ กรณีจึงไม่ใช่ข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

๒) สัญญาเช่าที่ราชพัสดุเพื่อประกอบการค้าและอยู่อาศัย

: คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๘/๒๕๔๗ สัญญาเช่าที่ดินราชพัสดุระหว่างผู้ฟ้องคดีกับกระทรวงการคลัง ซึ่งมีข้อตกลงยกสิ่งปลูกสร้างให้กระทรวงการคลัง แม้จะเป็นสัญญาที่มีคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครอง แต่สัญญาดังกล่าวเป็นการเช่าอาคารและที่ดินราชพัสดุเพื่อประกอบการค้าและอยู่อาศัย อันเป็นประโยชน์เฉพาะตัวแก่ผู้ฟ้องคดีเท่านั้น ไม่มีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน หรือให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติแต่อย่างใด จึงไม่ใช่สัญญาทางปกครอง

๒.๓ สัญญาซื้อขาย

๑) สัญญาซื้อขายทรัพย์สินจากการขายทอดตลาดทรัพย์ของกลางของกรมศุลกากร

: คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๒๑/๒๕๔๕ การดำเนินการจัดการขายทอดตลาดทรัพย์ของกลางของกรมศุลกากรเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งผู้ซื้อและผู้ขายอยู่ในฐานะที่เท่าเทียมกัน และมาตรา ๑๑๒ แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร พุทธศักราช ๒๔๖๙ กำหนดเพียงให้อำนาจอธิบดีกรมศุลกากรที่จะนำของซึ่งกักไว้โดยมิได้ชำระอากรให้ถูกต้องออกขายทอดตลาดได้เท่านั้น ไม่มีบทบัญญัติให้อำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐเกี่ยวกับการดำเนินการขายทอดตลาดไว้เป็นพิเศษนอกเหนือหรือแตกต่างไปจากประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนั้น สิทธิหน้าที่ของผู้ซื้อทอดตลาดและกรมศุลกากร จึงต้องเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วยการซื้อขายและว่าด้วยหนี้ การที่กรมศุลกากรเพิกเฉยไม่ชำระหนี้ตามที่ผู้ฟ้องคดีทวงถามโดยไม่ได้แจ้งเหตุผลใด ๆ เป็นเรื่องปกติธรรมดาของบุคคลที่มีข้อโต้แย้งสิทธิตามสัญญาทางแพ่ง กรณีจึงไม่ใช่คดีที่ฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร คดีไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง

๒) สัญญาซื้อขายเครื่องมือที่ใช้เป็นส่วนหนึ่งในกระบวนการส่งสัญญาณโทรคมนาคม

: คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๑๑/๒๕๔๗ สัญญาซื้อขายนาฬิกาปรับเวลาซึ่งเป็นตัวทำหน้าที่ควบคุมสัญญาณความถี่ให้มีความแน่นอนระหว่างการสื่อสารแห่งประเทศไทยกับบริษัทเอกชน โดยที่สัญญาดังกล่าวมิได้มีลักษณะหรือวัตถุประสงค์เป็นสัญญาทางปกครองตามคำนิยามในมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ กล่าวคือ ไม่เป็นสัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ เนื่องจากการสื่อสารฯ ยังคงเป็นผู้จัดส่งสัญญาณดาวเทียมเพื่อกิจการไปรษณีย์และโทรคมนาคมด้วยตนเองโดยตรง ไม่ได้มอบหมายกิจการของรัฐให้บริษัทคู่สัญญาดำเนินการแทนหรือร่วมจัดทำด้วยแต่อย่างใด และไม่เข้าลักษณะเป็นสัญญาจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค เพราะการนำนาฬิกาปรับเวลาไปใช้ในทางเทคนิคเป็นเพียงการใช้เครื่องมือชิ้นหนึ่งภายในกิจกรรมของการสื่อสารฯในกระบวนการส่งสัญญาณโทรคมนาคมที่ทำให้การสื่อสารฯ สามารถดำเนินการบริการสาธารณะไปได้ตามวัตถุประสงค์เท่านั้น นาฬิกาที่ซื้อจึงไม่ใช่สิ่งสาธารณูปโภคที่มีไว้ให้สาธารณชนสามารถใช้ประโยชน์

ได้โดยตรง สัญญาซื้อขายนาพิกาดังกล่าวจึงเป็นเพียงสัญญาจัดหาพัสดุธรรมดาที่เป็นสัญญาทางแพ่ง

๓) สัญญาซื้อขายมันสำปะหลังเส้นขององค์การคลังสินค้า

: คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๕๗/๒๕๔๗ สัญญาซื้อขายมันสำปะหลังเส้น แม้จะมีองค์การคลังสินค้าซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองเป็นคู่สัญญาฝ่ายผู้ขาย แต่สัญญาดังกล่าวไม่มีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน หรือสัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะหรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคหรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ หรือเป็นสัญญาที่หน่วยงานทางปกครองให้คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งเข้าดำเนินการหรือเข้าร่วมดำเนินการบริการสาธารณะโดยตรง หรือเป็นสัญญาที่มีข้อกำหนดในสัญญาซึ่งมีลักษณะพิเศษที่แสดงถึงเอกสิทธิของรัฐ เพื่อให้การดำเนินกิจการทางปกครองอันเป็นบริการสาธารณะบรรลุผล สัญญาซื้อขายมันสำปะหลังเส้นจึงมิใช่สัญญาทางปกครอง แต่เป็นสัญญาที่คู่สัญญาทำขึ้นโดยมุ่งผูกพันด้วยใจสมัครบนพื้นฐานแห่งความเท่าเทียมกัน จึงเป็นสัญญาทางแพ่ง ที่มีคู่สัญญาเป็นฝ่ายปกครองเท่านั้น

๔) สัญญาซื้อขายไฟฟ้าระหว่างการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคกับผู้ใช้กระแสไฟฟ้า

: คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๗/๒๕๔๘ สัญญาซื้อขายไฟฟ้าระหว่างการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคกับผู้ใช้กระแสไฟฟ้า แม้ว่าการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคจะเป็นหน่วยงานทางปกครอง แต่โดยที่ตามพระราชบัญญัติการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๐๓ ได้กำหนดวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคไว้หลายประการ โดยบางประการเป็นการใช้อำนาจทางปกครอง แต่บางประการมิได้เป็นการใช้อำนาจทางปกครอง แต่เป็นการดำเนินธุรกิจในเชิงพาณิชย์ เช่น การดำเนินธุรกิจเกี่ยวกับพลังงานไฟฟ้าและธุรกิจอื่นที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นการให้อำนาจการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคดำเนินธุรกิจเช่นเดียวกับเอกชนทั่วไป โดยนิติสัมพันธ์ในการดำเนินธุรกิจเป็นไปตามหลักกฎหมายแพ่ง ดังนั้น กรณีที่มีการฟ้องว่าการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคกระทำละเมิดในการตรวจสอบและแจ้งให้ชำระค่าไฟฟ้าปรับปรุงกรณีละเมิดตลอดจนงดจ่ายกระแสไฟฟ้าเป็นการชั่วคราวและให้ธนาคารชำระหนี้ค่ากระแสไฟฟ้าในฐานะผู้ค้ำประกัน โดยมีคำขอบังคับให้ศาลมีคำสั่งให้การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคดำเนินการจ่ายกระแสไฟฟ้าให้แก่ผู้ฟ้องคดี ให้ชดใช้ค่าเสียหายและคืนเงินค้ำประกันความเสียหายแก่ผู้ค้ำประกัน กับทั้งให้ศาลมีคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งที่สั่งให้ผู้ฟ้องคดีชำระหนี้ค่าไฟฟ้าปรับปรุงกรณีละเมิด นั้น เป็นการกระทำที่เกี่ยวเนื่องกับสัญญาซื้อขายไฟฟ้าซึ่งเป็นธุรกิจของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคที่กระทำกับผู้ฟ้องคดีในฐานะเสมอภาคเช่นเดียวกับเอกชนกับเอกชน มิใช่การใช้อำนาจ

ทางปกครอง สัญญาดังกล่าวจึงไม่ใช่สัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ กรณีเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางแพ่งซึ่งอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม

๕) สัญญาซื้อขายผลิตภัณฑ์นม

: คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๒๗/๒๕๔๙ สัญญาซื้อขายผลิตภัณฑ์นมระหว่างกลุ่มผู้เลี้ยงโคนมกับองค์การบริหารส่วนตำบล แม้จะมีองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งมีฐานะเป็นหน่วยงานทางปกครองเป็นคู่สัญญาฝ่ายผู้ซื้อ โดยกลุ่มผู้เลี้ยงโคนมซึ่งเป็นคู่สัญญาฝ่ายผู้ขายจะต้องส่งมอบผลิตภัณฑ์นมดังกล่าวให้แก่โรงเรียนในสังกัดขององค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อให้เด็กนักเรียนได้ดื่ม อันเป็นหน้าที่ในการส่งเสริมการศึกษาและส่งเสริมการพัฒนาเด็กขององค์การบริหารส่วนตำบลตามมาตรา ๖๗ (๕) และ (๖) แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ก็ตาม แต่ไม่ปรากฏว่าผลิตภัณฑ์นมดังกล่าวเป็นอุปกรณ์สำคัญสำหรับใช้ในการบริการสาธารณะ คงเป็นเพียงเครื่องมือส่วนหนึ่งในการให้บริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนตำบลเท่านั้น สัญญาซื้อขายผลิตภัณฑ์นมพิพาทจึงเป็นเพียงสัญญาจัดหาพัสดุที่สนับสนุนการจัดทำบริการสาธารณะ อีกทั้งสัญญาดังกล่าวไม่มีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะหรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ หรือเป็นสัญญาที่หน่วยงานทางปกครองให้เอกชนเข้าดำเนินการหรือเข้าร่วมดำเนินการบริการสาธารณะโดยตรง หรือเป็นสัญญาที่มีข้อกำหนดในสัญญาซึ่งมีลักษณะพิเศษที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐ ทั้งนี้เพื่อให้การดำเนินกิจการทางปกครองอันเป็นบริการสาธารณะบรรลุผล ดังนั้น สัญญาซื้อขายผลิตภัณฑ์นมจึงมิใช่สัญญาทางปกครอง แต่เป็นสัญญาที่คู่สัญญาทำขึ้นโดยมุ่งผูกพันด้วยใจสมัครบนพื้นฐานแห่งความเท่าเทียมกัน จึงเป็นสัญญาทางแพ่ง

(คำวินิจฉัยที่วินิจฉัยในแนวทางเดียวกัน ได้แก่ คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๒๘/๒๕๔๙, ที่ ๒๙/๒๕๔๙ และที่ ๓๐/๒๕๔๙)

๒.๔ สัญญาการให้ความช่วยเหลือด้านการเงินและสัญญาค้ำประกันภาระหนี้สินของบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์

: คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๑๖/๒๕๔๙ สัญญาการให้ความช่วยเหลือด้านการเงินระหว่างกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินกับบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ แม้จะมีคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครอง แต่มูลคดีพิพาทกรณีนี้สืบเนื่องมาจากการที่กองทุนฯ ได้ให้ความช่วยเหลือด้านการเงินแก่บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์

ในรูปเงินช่วยเหลือ เงินให้กู้ยืม เงินลงทุน การรับอาวัลตั๋วสัญญาใช้เงินและการรับแลกเปลี่ยนตั๋วสัญญาใช้เงินโดยคิดค่าตอบแทนเป็นดอกเบี้ย นิติสัมพันธ์ระหว่างกองทุนฯ กับบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ดังกล่าว จึงเป็นการดำเนินกิจการในการทำธุรกรรมทางแพ่งโดยการขอเข้ารับบริการจากกองทุนฯ และมีลักษณะมุ่งผูกพันด้วยใจสมัครบนพื้นฐานแห่งความเสมอภาค อีกทั้งสัญญาดังกล่าวไม่มีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะหรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ นิติสัมพันธ์ระหว่างคู่สัญญาข้างต้นจึงเป็นนิติสัมพันธ์ในทางแพ่ง ดังนั้น เมื่อสัญญาการให้ความช่วยเหลือด้านการเงินซึ่งเป็นสัญญาหลักดังกล่าวอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม ข้อพิพาทอันเกิดจากสัญญาค้ำประกันการชำระหนี้ของบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์อันเป็นสัญญาอุปกรณ์ จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรมเช่นเดียวกัน

๓. คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลในกรณีอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับสัญญาทางปกครอง

๓.๑ คำวินิจฉัยเกี่ยวกับสัญญาค้ำประกันการปฏิบัติตามสัญญาทางปกครอง

๑) กรณีที่วินิจฉัยว่าสัญญาค้ำประกันการปฏิบัติตามสัญญาทางปกครองเป็นสัญญาอุปกรณ์ของสัญญาทางปกครอง ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลปกครอง

: คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๒๘/๒๕๔๖ สัญญาที่เทศบาลนครยะลาว่าจ้างเอกชนก่อสร้างปรับปรุงถนน เป็นสัญญาที่จัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคอันเป็นบริการสาธารณะ จึงถือเป็นสัญญาทางปกครอง สำหรับสัญญาค้ำประกันการปฏิบัติตามสัญญาก่อสร้างปรับปรุงถนนดังกล่าวไม่มีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาจัดให้มีบริการสาธารณะ สัญญาจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือสัญญาที่ให้แสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ แต่ก็เป็นสัญญาอุปกรณ์ของสัญญาจ้างปรับปรุงถนนที่เป็นสัญญาทางปกครอง ซึ่งประเด็นข้อพิพาทในคดีสัญญาอุปกรณ์ว่าผู้ฟ้องคดีไม่ได้ผิดสัญญา ต้องวินิจฉัยในประเด็นสัญญาหลักเสียก่อนจึงจะมีผลไปถึงสัญญาค้ำประกันต่อไป ดังนั้น กรณีพิพาทเกี่ยวกับการฟ้องให้ชำระเงินตามสัญญาค้ำประกัน จึงควรดำเนินกระบวนพิจารณายังศาลเดียวกันกับศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาจ้างปรับปรุงถนนซึ่งเป็นสัญญาหลัก โดยในกรณีนี้ได้แก่ศาลปกครอง

(คำวินิจฉัยที่วินิจฉัยในแนวทางเดียวกัน เช่น คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๑/๒๕๔๘ และที่ ๑๒/๒๕๔๘)

๒) กรณีที่วินิจฉัยว่าสัญญาค้ำประกันของผู้ปกครองเป็นสัญญาทางปกครองและสัญญาค้ำประกันการปฏิบัติตามสัญญาดังกล่าวเป็นสัญญาอุปกรณ์ของสัญญาทางปกครอง

: คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๓๕/๒๕๔๗ สัญญาค้ำประกันของผู้ปกครอง ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีทำสัญญารับรองต่อกองทัพอากาศซึ่งเป็นผู้ฟ้องคดีว่าจะรับผิดชดใช้ค่าปรับหากผู้ที่สำเร็จการศึกษาตามหลักสูตรของโรงเรียนจ่าอากาศแล้วลาออกหรือออกจากราชการด้วยเหตุใดๆ ก่อนครบกำหนดเวลาการรับราชการในสังกัดของผู้ฟ้องคดีตามที่กำหนดไว้ สัญญาดังกล่าวจึงมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อให้ผู้เข้าศึกษาตามหลักสูตรข้างต้นเข้ารับราชการทหารต่อไปเพื่อดำเนินการหรือมีส่วนร่วมในการดำเนินการบริการสาธารณะอันมีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครอง เมื่อข้อพิพาทในคดีเป็นเรื่องการเรียกร้องให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินตามสัญญาข้างต้น จึงเป็นเรื่องที่จะต้องวินิจฉัยถึงสิทธิและหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดีตามสัญญาซึ่งเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ อันอยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลปกครอง สำหรับสัญญาค้ำประกันการปฏิบัติตามสัญญาค้ำประกันของผู้ปกครองระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีข้างต้นมีลักษณะเป็นสัญญาอุปกรณ์ โดยมีสัญญาค้ำประกันของผู้ปกครองเป็นสัญญาหลัก ดังนั้น เมื่อข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาหลักอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาค้ำประกันซึ่งเป็นสัญญาอุปกรณ์จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลเดียวกัน

๓.๒ คำวินิจฉัยเกี่ยวกับสัญญาอนุญาโตตุลาการในสัญญาทางปกครอง

ในส่วนของสัญญาอนุญาโตตุลาการในสัญญาทางปกครองนั้น คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลได้วินิจฉัยว่า **การขอให้บังคับตามคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการในสัญญาทางปกครองอยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลปกครอง** ดังปรากฏตามคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ต่อไปนี้

๑) สัญญาอนุญาโตตุลาการในสัญญาจ้างออกแบบและก่อสร้างทางด่วน

: คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๑/๒๕๔๖ สัญญาจ้างเหมาออกแบบรวมก่อสร้างโครงการทางด่วนสายบางนา-บางพลี-บางปะกง ระหว่างการทางพิเศษแห่งประเทศไทยกับกิจการร่วมค้า บีบีซีดี เป็นสัญญาที่คู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายในระดับเดียวกับพระราชบัญญัติโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อจัดให้มีทางพิเศษ

อันเป็นการบริการสาธารณะด้านการคมนาคม จึงเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ซึ่งข้อสัญญาดังกล่าวได้ตกลงไว้ว่าต้องเสนอข้อขัดแย้งหรือข้อพิพาทที่เกิดจากหรือเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองต่ออนุญาโตตุลาการ ดังนั้น การขอให้มีการบังคับตามคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการอันเนื่องมาจากข้อพิพาทตามสัญญาข้างต้นจึงควรอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง แต่โดยที่การเสนอข้อพิพาทต่ออนุญาโตตุลาการในกรณีนี้ได้เกิดขึ้นก่อนที่ศาลปกครองจะเปิดทำการ และคู่กรณีได้ขอให้ศาลแพ่งออกหมายเรียกพยานของตนตามกระบวนพิจารณาชั้นอนุญาโตตุลาการ ทำให้ศาลยุติธรรมได้ใช้อำนาจเหนือข้อขัดแย้งมาแต่เริ่มต้น เพื่อให้การตรวจสอบกระบวนการพิจารณาชั้นอนุญาโตตุลาการอยู่ในเขตอำนาจของศาลเดียวกันโดยตลอด การพิจารณาคำร้องขอให้มีการบังคับตามคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการเรื่องนี้จึงอยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรม

๒) สัญญาอนุญาโตตุลาการในสัญญาจ้างก่อสร้างทางหลวงแผ่นดิน

: คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๔/๒๕๔๗ สัญญาจ้างก่อสร้างทางหลวงแผ่นดินรวมทั้งงานติดตั้งไฟฟ้าแสงสว่างบนทางหลวงและสัญญาณจราจร มีวัตถุประสงค์เพื่อการจัดทำสิ่งสาธารณูปโภค จึงมีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ดังนั้น เมื่อสัญญาดังกล่าวมีข้อตกลงเกี่ยวกับอนุญาโตตุลาการ การขอให้มีการบังคับตามคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการจึงควรอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง แต่เมื่อในขณะที่เริ่มมีการดำเนินการของอนุญาโตตุลาการตามสัญญาข้างต้น ศาลปกครองยังไม่เปิดดำเนินการและอนุญาโตตุลาการได้ยื่นคำร้องต่อศาลแพ่งขอให้ออกคำสั่งเรียกพยานเอกสารต่างๆ จึงต้องถือว่าศาลยุติธรรมเป็นศาลที่มีเขตอำนาจเหนือข้อขัดแย้ง ดังนั้น เพื่อให้การตรวจสอบกระบวนการพิจารณาชั้นอนุญาโตตุลาการอยู่ในเขตอำนาจของศาลเดียวกันโดยตลอด แม้ข้อพิพาทในเรื่องนี้เป็นการขอบังคับให้คู่สัญญาปฏิบัติตามคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการอันสืบเนื่องมาจากสัญญาทางปกครอง ก็ต้องให้ศาลยุติธรรมเป็นศาลที่มีเขตอำนาจ

สำนักงานศาลปกครอง

ตารางเปรียบเทียบ

สัญญาทางปกครองและสัญญาทางแพ่ง
ตามแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด
และคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล

สำนักงานศาลปกครอง

ตารางเปรียบเทียบสัญญาทางปกครองและสัญญาทางแพ่ง ตามแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด และคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล

สัญญาทางปกครอง		สัญญาทางแพ่ง	
	เลขคำสั่ง/คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดและคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล		เลขคำสั่ง/คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดและคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล
สัญญาทางปกครองโดยผลของกฎหมาย			
สัญญาสัมปทาน			
สัญญาสัมปทานทำไม้ป่าชายเลน	๔๙๑/๒๕๔๕ ๕๖๐/๒๕๔๕ ๓๔-๓๗/๒๕๔๖ ๕๓/๒๕๔๖ ๖๖/๒๕๔๖ ๑๑๗/๒๕๔๖ ๑๓๐-๑๔๑/๒๕๔๖ ๕๗๙-๕๘๐/๒๕๔๖ ๘๘/๒๕๔๗ ๑๐๘-๑๒๐/๒๕๔๗ ๑๓๗/๒๕๔๗ ๑๕๙/๒๕๔๗ ๓๒๘/๒๕๔๗ ๗๙๓/๒๕๔๗ ๗๙๘/๒๕๔๗ ๙๓๐/๒๕๔๗		

สำนักงานศาลปกครอง

สัญญาทางปกครอง		สัญญาทางแพ่ง	
	๑๒๘/๒๕๔๘ ๑๔๐/๒๕๔๘ ๑๖๑/๒๕๔๘ ๓๗๐/๒๕๔๘ ๓๕๘/๒๕๔๙ ๓๕๙/๒๕๔๙ ๓๖๘/๒๕๔๙ ๓๗๐/๒๕๔๙ ๓๗๑/๒๕๔๙ ๓๗๒/๒๕๔๙ ๓๗๔/๒๕๔๙ อ.๘๕/๒๕๖๔๙		
สัญญาสัมปทานเข้าร่วมการงานและดำเนินการสถานีวิทยุโทรทัศน์	๙๓๐/๒๕๔๗		
สัญญาให้เอกชนเช่าใช้เครื่องวิทยุคมนาคมและอุปกรณ์วิทยุคมนาคม พร้อมได้รับการจัดสรรคลื่นความถี่วิทยุ	๙๖๖/๒๕๔๘ ๑๙๐/๒๕๔๙		
สัญญาให้จัดทำบริการสาธารณะ			
สัญญาจ้างก่อสร้างอาคารอำนวยการและอาคารฝึกงานของศูนย์การศึกษานอกโรงเรียน	คำวินิจฉัยชี้ขาดฯ ที่ ๔๕/๒๕๔๗		
สัญญาจ้างจัดหาและติดตั้งเครื่องช่วยเดินอากาศของกรมการบินพาณิชย์	คำวินิจฉัยชี้ขาดฯ ที่ ๔๘/๒๕๔๗		
สัญญาจ้างจัดให้มีการเรียนการสอนการใช้เครื่องคอมพิวเตอร์แก่นักศึกษา	คำวินิจฉัยชี้ขาดฯ ที่ ๖๐/๒๕๔๗		
สัญญาจ้างเหมาปรับปรุงระบบประปา	๑๙๙/๒๕๔๕		
สัญญาการเป็นนักศึกษาเพื่อศึกษาวิชาทันตแพทยศาสตร์	๔๗๗/๒๕๔๖		

สำนักงานศาลปกครอง

สัญญาทางปกครอง		สัญญาทางแพ่ง	
สัญญาทุนเพื่อศึกษาปริญญาโท ณ ต่างประเทศ	๑๔๗/๒๕๔๗	สัญญารับทุนการศึกษาตามโครงการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการกองทุนหมู่บ้าน	๕๔๕/๒๕๔๗ ๕๕๕/๒๕๔๗ ๖๙๘/๒๕๔๗ ๗๑๔/๒๕๔๗
สัญญาจ้างซ่อมแซมอาคารของกองสรรพาวุธ	๓๐๘/๒๕๔๗		
สัญญาจ้างก่อสร้างอาคารฝึกอบรมและหอพักพร้อมครุภัณฑ์ ศูนย์ส่งเสริมและผลิตพันธุ์พืชสวนยะลา	๕๖/๒๕๔๘		
สัญญาจ้างให้เป็นผู้ดำเนินการจัดเก็บขยะมูลฝอย	๘๔๘/๒๕๔๘	สัญญาจ้างทำความสะอาดสุขาภายในสวนสัตว์	๖๐/๒๕๔๖
		สัญญาจ้างทำความสะอาดอาคารโรงพยาบาลของรัฐ	๙๔/๒๕๔๙
สัญญาอนุญาตให้ประกอบกิจการลานจอดรถยนต์ และสัญญาเช่าพื้นที่ ณ ท่าอากาศยานเชียงใหม่	๙๗๗/๒๕๔๘		
สัญญาจ้างก่อสร้างอาคารหอพักนิสิตของมหาวิทยาลัย	๑๑/๒๕๔๙	สัญญาจ้างเหมาปรับปรุงบ้านพักข้าราชการของมหาวิทยาลัย	๔๑/๒๕๔๕
สัญญากู้ยืมเงินตามโครงการแทรกแซงตลาดสับปะรด และสัญญารับดูแลทรัพย์จำนำเพื่อเป็นประกันหนี้เงินกู้ยืม	๒๖๔/๒๕๔๙		
สัญญาจ้างขุดลอกหนองน้ำสาธารณะ	๖๓๑/๒๕๔๙		
สัญญาจ้างให้ดำเนินการจัดเก็บรายได้และดูแลพัฒนาตลาดสดของเทศบาล	อ.๒๗/๒๕๔๙	สัญญาจำหน่ายอาหารและเครื่องดื่มในโรงเรียนของรัฐ	คำวินิจฉัยชี้ขาดฯ ที่ ๒๐/๒๕๔๖
		สัญญาให้ดำเนินการร้านค้าสวัสดิการโรงพยาบาลของรัฐ	๔๑๓/๒๕๔๖
		สัญญาเช่าแผงค้าเพื่อจำหน่ายสินค้าในตลาดนัดจตุจักร	๒๔๔/๒๕๔๗

สำนักงานศาลปกครอง

สัญญาทางปกครอง		สัญญาทางแพ่ง	
		สัญญาเช่าพื้นที่ร้านค้าบริเวณสถานีขนส่งผู้โดยสาร	๖๘๕/๒๕๔๗
		สัญญาเช่าพื้นที่ขายสินค้าในตลาดสดของเทศบาล	๓๑๗/๒๕๔๘
		สัญญาที่เอกชนเช่าสถานที่ของการเคหะแห่งชาติเพื่อประกอบการค้า	๙๐๘/๒๕๔๘
สัญญาจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค			
สัญญาจ้างก่อสร้างปรับปรุงอาคารโรงพยาบาลของรัฐ	คำวินิจฉัยชี้ขาดฯ ที่ ๑๐/๒๕๔๕		
สัญญาจ้างก่อสร้างวางท่อระบายน้ำ	คำวินิจฉัยชี้ขาดฯ ที่ ๑๔/๒๕๔๕	สัญญาขอใช้น้ำประปาและไฟฟ้า	๒๖๙/๒๕๔๗
สัญญาจ้างก่อสร้างอาคารในมหาวิทยาลัยของรัฐ	คำวินิจฉัยชี้ขาดที่ ๑๘/๒๕๔๕		
สัญญาจะซื้อจะขายที่ดินที่ถูกเวนคืน	คำวินิจฉัยชี้ขาดฯ ที่ ๒๒/๒๕๔๕ ที่ ๒๓/๒๕๔๕ ที่ ๒๗/๒๕๔๕	สัญญาค่าทดแทนการเข้าใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน	๑๗๕/๒๕๔๕
สัญญาจ้างก่อสร้างอาคารเอนกประสงค์ของเทศบาลตำบล	คำวินิจฉัยชี้ขาดฯ ที่ ๕๔/๒๕๔๗		
สัญญาจ้างก่อสร้างปรับปรุงผิวจราจร ก่อสร้างคันหินทางเท้า วางท่อระบายน้ำ พร้อมบ่อพัก และขยายสะพานข้ามคลอง	คำวินิจฉัยชี้ขาดฯ ที่ ๑๓/๒๕๔๙		
สัญญาจ้างก่อสร้างอาคารสำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัด	๔๔๓/๒๕๔๕		
สัญญาจ้างก่อสร้างอาคารสำนักงานเขต	๔๙๗/๒๕๔๕		
สัญญาซื้อขายที่ดินเพื่อขยายเขตคลอง	๕๐๑/๒๕๔๖		
การตกลงยินยอมให้ใช้ที่ดินเพื่อก่อสร้างถนน	๖๙๔/๒๕๔๖ ๔๒๑/๒๕๔๘	สัญญาอุทิศที่ดินให้แก่ราชการเพื่อสร้างตลาดสด	๔๙/๒๕๔๗
สัญญาจ้างก่อสร้างสถานีอนามัย	๑๐๔/๒๕๔๗		

สำนักงานศาลปกครอง

สัญญาทางปกครอง		สัญญาทางแพ่ง	
สัญญาจ้างก่อสร้างระบบระบายน้ำ ระบบรวบรวมน้ำเสีย และระบบบำบัดน้ำเสีย	๖๑๙/๒๕๔๗		
สัญญาจ้างก่อสร้างอาคารที่ทำการสื่อสารโทรคมนาคม	๒๕/๒๕๔๘	สัญญาจ้างปรับปรุงซ่อมแซมทาสีอาคารและเปลี่ยนสายไฟที่ทำการไปรษณีย์	๕๐/๒๕๔๕
สัญญาจ้างปรับปรุงระบบท่อประปา	๕๑/๒๕๔๘		
สัญญาจ้างก่อสร้างหอบังคับการบินพร้อมระบบปรับอากาศ	๕๘/๒๕๔๘		
สัญญาจ้างเหมาก่อสร้างขุดลอกคลอง	๖๒/๒๕๔๘		
สัญญาจ้างเหมาขุดลอกคลอง	๗๘/๒๕๔๘		
สัญญาจ้างขุดคลองระบายน้ำ	๘๔/๒๕๔๘		
สัญญาจ้างปรับปรุงแหล่งน้ำธรรมชาติ	๘๘/๒๕๔๘		
สัญญาจ้างติดตั้งไฟฟ้าแสงสว่างในเขตทางหลวง	๑๐๘/๔๘	สัญญาซื้อขายไฟฟ้า	๑๗๔/๒๕๔๕ ๕๗๑/๒๕๔๖
		สัญญาจำหน่ายกระแสไฟฟ้า	๒๔๖/๒๕๔๖ ๖๘๓/๒๕๔๖
		ข้อตกลงเข้าร่วมโครงการประหยัดไฟฟ้า	๔๕๗/๒๕๔๕
สัญญาจ้างติดตั้งไฟฟ้าอาคารเรียนและก่อสร้างส้วม	๑๑๓/๒๕๔๘		
สัญญาจ้างก่อสร้างอาคารที่ทำการสถานีตำรวจดับเพลิงและอาคารที่พักอาศัยของเจ้าหน้าที่	๑๑๕/๒๕๔๘		
สัญญาจ้างก่อสร้างสะพานคอนกรีตเสริมเหล็กและถนนเชื่อมสะพานคลอง	๑๙๘/๒๕๔๘		
สัญญาจ้างก่อสร้างถนนลาดยางพร้อมสะพานคอนกรีต	๒๑๐/๒๕๔๘		
สัญญาจ้างก่อสร้างถนนดินลูกรัง	๓๖๒/๒๕๔๘		
สัญญาจ้างก่อสร้างสะพานทางเดินคอนกรีตเสริมเหล็ก	๕๑๓/๒๕๔๘		

สำนักงานศาลปกครอง

สัญญาทางปกครอง		สัญญาทางแพ่ง	
สัญญาจ้างก่อสร้างอาคารโรงฝึกงานในสถานศึกษา	๕๙๑/๒๕๔๘		
สัญญาจ้างก่อสร้างส้วมโรงเรียน	๘๑๓/๒๕๔๘		
สัญญาจ้างก่อสร้างถนนหินคลุกพร้อมท่อระบายน้ำคอนกรีตเสริมเหล็ก	๒๕๗/๒๕๔๙		
สัญญาให้แสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ			
การตกลงยินยอมให้ประกอบการขุดดินลูกรังในที่ดินของรัฐ	๕๘๘/๒๕๔๘	สัญญาซื้อขายดินลูกรัง	๑๔๖/๒๕๔๘
สัญญาทางปกครองโดยสภาพ			
สัญญาที่ให้เอกชนเข้าดำเนินงานหรือเข้าร่วมดำเนินงานบริการสาธารณะ			
สัญญาของข้าราชการที่ลาไปศึกษาหรืออบรมในประเทศ	คำวินิจฉัยชี้ขาดฯ ที่ ๒๕/๒๕๔๕ ที่ ๖/๒๕๔๗		
สัญญาจ้างลูกจ้างชั่วคราวของส่วนราชการ	๕๔๕/๒๕๔๖ ๓๖๑/๒๕๔๗	สัญญาจ้างพนักงานให้ปฏิบัติงานในภารกิจของโรงพิมพ์ตำรวจ	๘๗๐/๒๕๔๘
สัญญาจ้างลูกจ้างชั่วคราวในตำแหน่งเจ้าหน้าที่กู้ชีพของโรงพยาบาลรัฐ	๒๗๔/๒๕๔๘		
สัญญาของผู้สมัครเข้าเป็นนักเรียนดุริยางค์ทหารบก	๗๗๒/๒๕๔๘	สัญญาการศึกษาอบรมเป็นนักเรียนเดินเรือพาณิชย์	๕๐/๒๕๔๙
สัญญาจัดการบริการท่าเทียบเรือ	๘๘๙/๒๕๔๘		
สัญญาการรับการสนับสนุนโครงการตรวจสอบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่	๓๑๓/๒๕๔๙		
สัญญาศึกษาเพิ่มเติมภายในประเทศระดับปริญญาโท	อ.๓๐๒/๒๕๔๙		

สัญญาทางปกครอง		สัญญาทางแพ่ง	
สัญญาที่มีลักษณะพิเศษซึ่งแสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐ			
สัญญาจ้างก่อสร้างหอพักข้าราชการโรงพยาบาลของมหาวิทยาลัยของรัฐ	๑๐๔/๒๕๔๔		
สัญญาลาศึกษาต่อหรือฝึกอบรมภายในประเทศ	๕๔๔/๒๕๔๔		
สัญญาซึ่งมีวัตถุแห่งสัญญาเกี่ยวกับการจัดให้มีเครื่องมือสำคัญที่จำเป็นในการดำเนินบริการสาธารณะให้บรรลุผล			
สัญญาจ้างก่อสร้างหลักเทียบเรือ	คำวินิจฉัยชี้ขาดฯ ที่ ๒๑/๒๕๔๖		
สัญญาจ้างที่ปรึกษาออกแบบและควบคุมงานก่อสร้างอาคารเรียนและอาคารประกอบ	คำวินิจฉัยชี้ขาดฯ ที่ ๔๗/๒๕๔๗	สัญญาจ้างที่ปรึกษาเพื่อออกแบบและควบคุมงานก่อสร้างอาคารเรียน	๕/๒๕๔๕ ๘๗/๒๕๔๕
สัญญาจ้างก่อสร้างอาคารศูนย์ศึกษาวิจัยศิลปกรรมฯ ของกรมศิลปากร	คำวินิจฉัยชี้ขาดฯ ที่ ๘/๒๕๔๘		
สัญญาจ้างเหมาปรับปรุงต่อเติมอาคารศาลาธนารักษ์	๑๖๒/๒๕๔๖		
สัญญาจ้างก่อสร้างเรือตรวจการณ์ปืน	๖๙๒/๒๕๔๖		
สัญญาซื้อขายติดตั้งเครื่องคอมพิวเตอร์และอุปกรณ์ประมวลผลในโรงพยาบาลของรัฐ	๗๒๖/๒๕๔๗	สัญญาซื้อขายเครื่องคอมพิวเตอร์	๑๓๒/๒๕๔๔
สัญญาซึ่งเป็นกิจการที่หน่วยงานทางปกครองต้องดำเนินการเพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะบรรลุผล			
สัญญาจ้างก่อสร้างอาคารหอพักนักศึกษาของมหาวิทยาลัยของรัฐ	คำวินิจฉัยชี้ขาดฯ ที่ ๑/๒๕๔๘		
สัญญาจ้างก่อสร้างอาคารที่ทำการและบ้านพักสถานีตำรวจดับเพลิง	คำวินิจฉัยชี้ขาดฯ ที่ ๑๒/๒๕๔๘		
สัญญาทางปกครองมากกว่าหนึ่งลักษณะ			
สัญญาสัมปทานและสัญญาให้จัดทำบริการสาธารณะ			
สัญญาร่วมการงานและร่วมลงทุนขยายบริการโทรศัพท์	๖๒๒/๒๕๔๕	สัญญาเช่าใช้บริการคู่สายและสัญญาณโทรศัพท์	๖๒/๒๕๔๕ ๔๘๗/๒๕๔๖

สำนักงานศาลปกครอง

สัญญาทางปกครอง		สัญญาทางแพ่ง	
สัญญาให้จัดทำบริการสาธารณะหรือสัญญาที่มีวัตถุประสงค์เกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะและสัญญาที่มีข้อกำหนดซึ่งแสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐ			
สัญญาศึกษาหลักสูตรการบินในโรงเรียนการบินทหารอากาศ	๑๒๗/๒๕๔๔		
สัญญาลาศึกษาต่อหรือฝึกอบรมภายในประเทศ	๑๑๕/๒๕๔๖ ๕๗๘/๒๕๔๗		
สัญญาให้ดำเนินการให้บริการวิทยุติดตามตัวส่งข้อมูลข่าวสาร	๕๗๒/๒๕๔๖		
สัญญาของข้าราชการที่ไปศึกษาหรือฝึกอบรม ณ ต่างประเทศ	๒๑๗/๒๕๔๙		
สัญญาการเป็นนักเรียนดุริยางค์ทหารบก	๔๔๕/๒๕๔๙ ๕๔๑/๒๕๔๙		
สัญญาจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคและสัญญาที่มีข้อกำหนดที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐ			
สัญญาจ้างก่อสร้างอาคารเรียน	๒๕๕/๒๕๔๖		
สัญญาจ้างก่อสร้างถนนคอนกรีตเสริมเหล็กเลียบคลอง	อ.๑๖/๒๕๔๗		
สัญญาจ้างก่อสร้างพัฒนาระบบแปลงเกษตรกรรม	๑๓๙/๒๕๔๗		
สัญญาจ้างก่อสร้างปรับปรุงกิจการประปา	อ.๙๑/๒๕๔๙		
สัญญาจ้างก่อสร้างขุดสระน้ำตามโครงการส่งเสริมการใช้น้ำเพื่อเศรษฐกิจพอเพียง	๙๙/๒๕๔๙		
สัญญาที่มีข้อกำหนดซึ่งแสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐและเป็นสัญญาที่มีวัตถุประสงค์ให้มีเครื่องมือสำคัญเพื่อให้การดำเนินการบริการสาธารณะบรรลุผล			
สัญญาจ้างจัดทำห้องปฏิบัติการวิทยาศาสตร์ คณิตศาสตร์ และภาษาอังกฤษ	๘๕๓/๒๕๔๗		

สำนักงานศาลปกครอง

สัญญาทางปกครอง		สัญญาทางแพ่ง	
ข้อตกลงที่เกิดขึ้นในชั้นการแข่งขันเสนอราคาก่อนลงนามในสัญญาจ้าง			
ข้อตกลงในชั้นการแข่งขันเสนอราคาในการประกวดราคาจ้างก่อสร้างกลุ่มอาคารสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์	๓๕๒/๒๕๔๘		
ข้อตกลงในชั้นการแข่งขันเสนอราคาในการสอบราคาจ้างก่อสร้างถนน คสล. พร้อมรางระบายน้ำ	๖๖๐/๒๕๔๘		
สัญญาอุปกรณ์ของสัญญาทางปกครอง			
สัญญาค้ำประกันสัญญาจ้างปรับปรุงถนน	คำวินิจฉัยชี้ขาดฯ ที่ ๒๘/๒๕๔๖		
สัญญาค้ำประกันของผู้ปกครองของผู้เข้าศึกษาในโรงเรียนจ่าอากาศ	คำวินิจฉัยชี้ขาดฯ ที่ ๓๕/๒๕๔๗		
สัญญาค้ำประกันสัญญาลาศึกษาต่อ	๕๒๑/๒๕๔๗		
สัญญาค้ำประกันสัญญารับทุนเพื่อการศึกษา	๖๔๗/๒๕๔๗		
สัญญาทางปกครองที่ไม่ระบุว่าเป็นสัญญาทางปกครองประเภทใด			
สัญญาจ้างก่อสร้างระบบระบายน้ำ ระบบรวบรวมและบำบัดน้ำเสีย	๔๙๔/๒๕๔๔ ๖๑๙/๒๕๔๗		
สัญญาให้เอกชนดำเนินการให้บริการบัตรโทรศัพท์ระหว่างประเทศ	๖๑๐/๒๕๔๖		
สัญญาซื้อขายระบบควบคุมสัญญาณไฟจราจร	ค.๑/๒๕๔๗	สัญญาซื้อขายมันสำปะหลังเส้น	คำวินิจฉัยชี้ขาดฯ ที่ ๕๗/๒๕๔๗
		สัญญาซื้อขายตู้ปราศจากเชื้อ	๑๑๒/๒๕๔๔
		สัญญาซื้อขายเครื่องกำเนิดไฟฟ้าเพื่อใช้ในโรงพยาบาล	๖๑/๒๕๔๕
		สัญญาซื้อขายเครื่องบันทึกข้อมูลตรวจสวนหัวใจ	๘๒/๒๕๔๕

สำนักงานศาลปกครอง

สัญญาทางปกครอง		สัญญาทางแพ่ง	
		สัญญาซื้อขายเครื่องส่งวิทยุแผงในแบตเตอรี่โทรศัพท์มือถือและชุดเครื่องรับวิทยุแบบปรับความถี่ได้	๕๓๖/๒๕๔๕
		สัญญาซื้อขายเตาเผาขยะ	๔๒๓/๒๕๔๖
		สัญญาซื้อขายน้ำมันเชื้อเพลิง	๖๗/๒๕๔๗
สัญญากู้ยืมเงินตามโครงการแทรกแซงตลาดหัวมันสำปะหลัง	๒๒๖/๒๕๔๗		
สัญญาจ้างก่อสร้างคลองส่งน้ำดาดคอนกรีตพร้อมอาคารชลประทาน	๗๔๓/๒๕๔๗		
สัญญาจ้างขุดลอกอ่างเก็บน้ำ	๖๐/๒๕๔๘		
สัญญาจ้างก่อสร้างอาคารเรียน	๗๔/๒๕๔๘ ๒๒๗/๒๕๔๘ ๔๗๐/๒๕๔๘		
สัญญาการเป็นนักศึกษาของมหาวิทยาลัย	๗๙/๒๕๔๘ ๘๐/๒๕๔๘ ๘๑/๒๕๔๘ ๘๒/๒๕๔๘ ๙๐/๒๕๔๘ ๙๑/๒๕๔๘ ๙๒/๒๕๔๘ ๙๓/๒๕๔๘ ๑๑๖/๒๕๔๘ ๑๕๖/๒๕๔๘ ๑๕๗/๒๕๔๘		
สัญญาจ้างก่อสร้างอาคารสถานีอนามัย	๘๗/๒๕๔๘		
สัญญาจ้างก่อสร้างอาคารที่ทำการไปรษณีย์รับจ่ายและอาคารที่ทำการสื่อสารโทรคมนาคม	๙๔/๒๕๔๘ ๑๕๔/๒๕๔๘		

สำนักงานศาลปกครอง

สัญญาทางปกครอง		สัญญาทางแพ่ง	
สัญญาของผู้สมัครเข้าเป็นนักเรียนดุริยางค์ทหารบก	๗๗๒/๒๕๔๘ ๒๗๒/๒๕๔๙ ๘๒๒/๒๕๔๙		
สัญญานำรถตู้ปรับอากาศเข้าร่วมเป็นรถตู้โดยสาร	๘๑๒/๒๕๔๘		
สัญญาจ้างปลูกและบำรุงป่าเขตป่าสงวนแห่งชาติ	๘๑๗/๒๕๔๘		
สัญญาที่ส่วนราชการอนุมัติให้เจ้าหน้าที่ในสังกัดลาศึกษาต่อทั้งภายในประเทศต่างประเทศ และสัญญารับทุนอุดหนุนการศึกษา	๘๕๖/๒๕๔๘ ๔๗๑/๒๕๔๙ ๖๙๘/๒๕๔๙ ๖๘๙/๒๕๔๙		
สัญญาจ้างก่อสร้างประตูระบายน้ำและประตูเรือสัญจร	๙๕๒/๒๕๔๘		
สัญญาที่ธนาคารแห่งประเทศไทยอนุมัติให้พนักงานลาศึกษาต่อยังต่างประเทศ	อ.๒๕๘/๒๕๔๙		
สัญญาจ้างตรวจสอบและรับผิดชอบคุณภาพและน้ำหนักของข้าวสาร	๒๙๕/๒๕๔๙		
สัญญาจ้างบริษัทที่ปรึกษางานสำรวจออกแบบและควบคุมงานก่อสร้าง	๓๕๕/๒๕๔๙		
สัญญาจ้างให้ทำงานโครงการระบบบริหารงานสำนักงานที่ปรึกษาการเกษตรอิเล็กทรอนิกส์ ณ สำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ	๕๒๐/๒๕๔๙		
สัญญาจ้างก่อสร้างอาคารเรียน	๕๕๒/๒๕๔๙ ๖๐๗/๒๕๔๙		
สัญญาเข้าเป็นนักเรียนช่างฝีมือทหาร	๕๕๔/๒๕๔๙		
สัญญาจ้างก่อสร้างหอกระจายข่าวประจำหมู่บ้าน	๖๐๖/๒๕๔๙		

สำนักงานศาลปกครอง

สัญญาทางปกครอง		สัญญาทางแพ่ง	
สัญญาเข้ารับราชการเป็นข้าราชการทหารต่ำกว่าชั้นสัญญาบัตร (บรรจุครั้งแรกในอัตราจ่า) และสัญญาสำหรับข้าราชการที่ทางราชการอนุญาตให้ลาไปศึกษาในสถานศึกษาภายในประเทศโดยทุนส่วนตัวนอกกระทรวงกลาโหม	๖๒๔/๒๕๔๙		
สัญญาจ้างก่อสร้างถนนลูกรังในหมู่บ้าน	๖๖๑/๒๕๔๙		
สัญญาซื้อขายที่ดินและสิ่งปลูกสร้างเพื่อก่อสร้างทางพิเศษตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนฯ	๖๘๖/๒๕๔๙		
สัญญาจ้างเหมาก่อสร้างอาคารที่ทำการและที่พักอาศัยสถานีตำรวจ	๗๐๖/๒๕๔๙		
		สัญญาเช่าสถานที่และวัสดุครุภัณฑ์จากมหาวิทยาลัยของรัฐ	คำวินิจฉัยชี้ขาดฯ ที่ ๒๓/๒๕๔๖
		สัญญาการให้ความช่วยเหลือด้านการเงินและสัญญาค้ำประกันภาระหนี้สินของบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์	คำวินิจฉัยชี้ขาดฯ ที่ ๑๖/๒๕๔๙
		สัญญาให้เอกชนเช่าที่ดิน	๑๙๒/๒๕๔๕
		สัญญาเช่าซื้อที่ดิน	๑๙/๒๕๔๖
		สัญญาเช่าซื้ออาคารพาณิชย์	๑๐๗/๒๕๔๖
		สัญญาจ้างซ่อมรถยนต์ทางราชการ	๗๓/๒๕๔๗
		สัญญาเช่าหรือซื้อขายที่ดินพร้อมอาคารของธนาคารอาคารสงเคราะห์	๘๔/๒๕๔๗
		สัญญาการเข้าเป็นสมาชิกของศูนย์พัฒนากีฬากองทัพบก	๓๓๖/๒๕๔๗
		สัญญาที่เอกชนเช่าอาคารและที่ดินซึ่งเป็นที่ราชพัสดุ	๓๕๕/๒๕๔๗

สำนักงานศาลปกครอง

สัญญาทางปกครอง		สัญญาทางแพ่ง	
		สัญญาเช่าอาคารเทศบาล เพื่ออยู่อาศัย	๔๙๒/๒๕๔๗
		สัญญาเช่าอาคารพาณิชย์	๗๗๒/๒๕๔๗
		ข้อตกลงเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินของการรถไฟฯ เพื่อให้เอกชนใช้ประโยชน์	๘๘๒/๒๕๔๘
		สัญญาเช่าคลังสินค้าเพื่อเก็บรักษาข้าวเปลือกที่รับจำนำจากเกษตรกร	๑๐๕/๒๕๔๙
		สัญญาเช่าที่ดินราชพัสดุและสัญญาก่อสร้างอาคารยกกรรมสิทธิ์ให้กระทรวงการคลัง	๑๐๗/๒๕๔๙

สำนักงานศาลปกครอง

สำนักงานศาลปกครอง

ดัชนีคำวินิจฉัย

ของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาด
อำนาจหน้าที่ระหว่างศาล
และคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

สำนักงานศาลปกครอง

สำนักงานศาลปกครอง

ดัชนีคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล

พ.ศ. ๒๕๔๕ - ๒๕๔๙

คำวินิจฉัยที่	ผู้ฟ้องคดี/โจทก์	หน้า
๑๐/๒๕๔๕	บริษัท เค. เอส. โฮมเมคเกอร์ กรุ๊ป จำกัด	๓๙
๑๔/๒๕๔๕	ห้างหุ้นส่วนจำกัด ก. กิจสยาม	๔๐
๑๘/๒๕๔๕	บริษัท ไตรยูเนียน จำกัด	๓๙
๒๒/๒๕๔๕	นางจินตนา เอมสุข หรือเขียวบัว	๔๐
๒๓/๒๕๔๕	นางนิตยา แสงรัตน์	๑๗, ๔๑
๒๕/๒๕๔๕	นางจิตรา ชนะกุล	๕๑
๒๗/๒๕๔๕	นางอารีย์ สุวรรณวงษ์ และนางอนงค์ ศุภพฤกษ์พงศ์	๔๑
๒๐/๒๕๔๖	นายประสิทธิ์ จารุแพทย์ ที่ ๑ กับผู้ฟ้องคดีร่วม (รวม ๘ ราย)	๙๑
๒๑/๒๕๔๖	นายสมบัติ มงคลอิทธิเวช	๒๕, ๕๑
๒๓/๒๕๔๖	นายสมบัติ มงคลอิทธิเวช	๘๕
๒๘/๒๕๔๖	เทศบาลนครยะลา	๗๕
๖/๒๕๔๗	สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข	๕๑
๓๕/๒๕๔๗	กองทัพอากาศ	๗๖
๔๕/๒๕๔๗	กรมการศึกษานอกโรงเรียน	๓๒
๔๗/๒๕๔๗	บริษัท พรอพเพอตี้ แพลนนิ่ง แอนด์ ดีเวลลอปเมนท์ จำกัด ที่ ๑ บริษัท เชนี่ เอนจิเนียริ่ง คอนซัลแตนท์ จำกัด ที่ ๒	๕๒
๔๘/๒๕๔๗	บริษัท เทวีเอชั่น จำกัด	๓๒
๕๔/๒๕๔๗	ห้างหุ้นส่วนจำกัด เอ. วาย คอนสตรัคชั่น	๔๐
๕๗/๒๕๔๗	บริษัท จตุรัสมันสำปะหลัง จำกัด	๙๑
๖๐/๒๕๔๗	นายเวสารัช เนินพลอย	๓๓
๑/๒๕๔๘	มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์	๕๓
๘/๒๕๔๘	ธนาคารทหารไทย จำกัด (มหาชน)	๕๓, ๗๘
๑๒/๒๕๔๘	ธนาคารกรุงเทพ จำกัด (มหาชน)	๕๓
๔/๒๕๔๙	พลอากาศเอก เทอดศักดิ์ สัจจะรักษ์	๒๓

สำนักวิชาศาลปกครอง

คำวินิจฉัยที่	ผู้ฟ้องคดี/โจทก์	หน้า
๑๓/๒๕๔๙	ห้างหุ้นส่วนจำกัด โจมทองศิลา	๔๑
๑๖/๒๕๔๙	กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน	๙๒
๒๗/๒๕๔๙	ห้างหุ้นส่วนจำกัด กลุ่มผู้เลี้ยงโคนมเขื่อนป่าสัก	๙๒
๒๘/๒๕๔๙	ห้างหุ้นส่วนจำกัด กลุ่มผู้เลี้ยงโคนมเขื่อนป่าสัก	๙๓
๒๙/๒๕๔๙	ห้างหุ้นส่วนจำกัด กลุ่มผู้เลี้ยงโคนมเขื่อนป่าสัก	๙๓
๓๐/๒๕๔๙	ห้างหุ้นส่วนจำกัด กลุ่มผู้เลี้ยงโคนมเขื่อนป่าสัก	๙๓

สำนักงานศาลปกครอง
สำนักงานศาลปกครอง

ดัชนีคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด

ปี ๒๕๔๕		
คำพิพากษาที่	**ผู้ฟ้องคดี**	**หน้า**
อ.๕/๒๕๔๕	ห้างหุ้นส่วนจำกัดจิ๋วเสรี	๒๗๗

ปี ๒๕๔๖		
คำพิพากษาที่	**ผู้ฟ้องคดี**	**หน้า**
อ.๒๒/๒๕๔๖	ห้างหุ้นส่วนจำกัด กิตติเกียรติก่อสร้าง	๒๗๙
อ.๓๒/๒๕๔๖	ห้างหุ้นส่วนจำกัด โรงไม้เอี้ยะง้วน ตันหยงมัส	๒๖๕

ปี ๒๕๔๗		
คำพิพากษาที่	**ผู้ฟ้องคดี**	**หน้า**
อ.๑๖/๒๕๔๗	ห้างหุ้นส่วนจำกัด วิรุฬห์กรก่อสร้าง	๗๐, ๒๕๗

ปี ๒๕๔๘		
คำพิพากษาที่	**ผู้ฟ้องคดี**	**หน้า**
อ.๘/๒๕๔๘	สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา (สำนักงานปลัดทบวงมหาวิทยาลัย)	๑๓๐
อ.๑๔–อ.๒๒/๒๕๔๘	นายสมพงษ์ วงศ์เทพวาณิชย์	๑๓๖
อ.๔๔/๒๕๔๘	ห้างหุ้นส่วนจำกัด พันธุรักษ์ก่อสร้าง	๒๖๐, ๒๖๖
อ.๔๗/๒๕๔๘	สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ เดิม)	๒๖๘
อ.๑๐๘/๒๕๔๘	องค์การตลาด	๒๒๖
อ.๑๘๘/๒๕๔๘	มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์	๒๖๙
อ.๒๒๒–อ.๒๒๓/ ๒๕๔๘	นายสมศักดิ์ พิภพภิญโญ, สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน	๑๑๓, ๒๐๐

สำนักวิชาการศาลปกครอง

ปี ๒๕๔๙		
คำพิพากษาที่	**ผู้ฟ้องคดี**	**หน้า**
อ.๒๗/๒๕๔๙	นางสุริยา สุริยา	๒๕๖, ๒๗๔
อ.๕๘/๒๕๔๙	บริษัท สุหร่ายทิพย์ ก่อสร้าง จำกัด	๒๘๐
อ.๖๔/๒๕๔๙	บริษัท เจ-สัน คอนสตรัคชั่น (ประเทศไทย) จำกัด	๒๕๘
อ.๖๘/๒๕๔๙	กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เดิม)	๑๗๘
อ.๘๕/๒๕๔๙	นายประสิทธิ์ ไทรงาม	๒๗๖
อ.๑๑๑/๒๕๔๙	ห้างหุ้นส่วนจำกัด สามพี่น้องธุรกิจ	๒๖๑, ๒๖๗
อ.๑๒๐/๒๕๔๙	บริษัท กงสตรุกชิยงส์ เมตาลิกส์ ฟลอรองแตส จำกัด	๒๘๒
อ.๑๒๑/๒๕๔๙	มหาวิทยาลัยมหิดล	๒๗๙
อ.๑๖๐/๒๕๔๙	กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี	๒๗๒
อ.๒๓๒/๒๕๔๙	สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน	๒๖๓
อ.๒๕๕/๒๕๔๙	กระทรวงศึกษาธิการ	๒๐๔
อ.๒๕๘/๒๕๔๙	ธนาคารแห่งประเทศไทย	๒๐๘
อ.๒๗๔/๒๕๔๙	กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เดิม)	๑๘๔, ๒๒๗
อ.๓๐๑/๒๕๔๙	สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข	๒๖๙, ๒๗๐
อ.๓๐๒/๒๕๔๙	สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข	๒๐๘
อ.๓๒๓/๒๕๔๙	สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (กรมสามัญศึกษา เดิม)	๒๗๓
อ.๓๒๔/๒๕๔๙	ห้างหุ้นส่วนจำกัด สี่พี่น้อง	๒๗๖
อ.๓๔๘/๒๕๔๙	สถาบันส่งเสริมการสอนวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี	๑๙๒, ๒๗๑
อ.๓๔๙/๒๕๔๙	สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี	๒๔๑
อ.๓๗๔/๒๕๔๙	นางนุสรา เจียมกัลชาญ	๒๗๕

สำนักพัฒนาระบบงานคดีปกครอง สำนักงานศาลปกครอง

ดัชนีคำสั่งศาลปกครองสูงสุด

ปี ๒๕๔๔		
คำสั่งที่	**ผู้ฟ้องคดี**	**หน้า**
๔๐/๒๕๔๔	นางวราภรณ์ ทวีสุข	๑๐๗
๙๓/๒๕๔๔	นางสมพร วุฒิภัยการ	๑๐๘
๑๐๔/๒๕๔๔	บริษัท เจ-สัน คอนสตรัคชั่น (ประเทศไทย) จำกัด	๒๗, ๕๙, ๑๔๓
๑๑๒/๒๕๔๔	บริษัท ยูนิเวอร์แซล ซิสเท็มส์ จำกัด	๑๖
๑๒๗/๒๕๔๔	นาวาตรี ธนาวิน สุวรรณบุฟผา	๖๕
๑๓๒/๒๕๔๔	บริษัท ยิบอินซอย จำกัด	๙๓

ปี ๒๕๔๕		
คำสั่งที่	**ผู้ฟ้องคดี**	**หน้า**
๕/๒๕๔๕	บริษัท พรอพเพอตี้ แพลนนิ่ง แอนด์ ดีเวลล้อปเม้นท์ จำกัด	๕๒
๔๑/๒๕๔๕	บริษัท ตาปีกรุ๊ป จำกัด	๘๗
๕๐/๒๕๔๕	นางสาวจำเรือน จิโนปะ	๘๒
๖๑/๒๕๔๕	บริษัท เอกรัฐเจนเนอเรเตอร์ จำกัด	๘๔
๖๒/๒๕๔๕	นายสังวาล เบญจรงค์รัตน์	๔๘
๘๒/๒๕๔๕	บริษัท เมดิทอป จำกัด	๙๓
๘๗/๒๕๔๕	บริษัท พรอพเพอตี้ แพลนนิ่ง แอนด์ ดีเวลลอปเม้นท์ จำกัด	๕๓
๙๔/๒๕๔๕	บริษัท เอกรัฐเจนเนอเรเตอร์ จำกัด	๘๔
๑๐๑/๒๕๔๕	บริษัท เอกรัฐเจนเนอเรเตอร์ จำกัด	๘๔
๑๗๔/๒๕๔๕	นายจำรูญ วีณิน	๑๗
๑๗๕/๒๕๔๕	นายสนิท สันติพันธ์พิทักษ์	๑๗, ๒๔๖
๑๙๒/๒๕๔๕	นายมานิต สุคนธ์พานิช	๑๘
๑๙๙/๒๕๔๕	ห้างหุ้นส่วนจำกัด วรนิทัศน์ก่อสร้าง	๓๓, ๒๒๕

สำนักพัฒนาระบบงานคดีปกครอง สำนักงานศาลปกครอง

คำสั่งที่	ผู้ฟ้องคดี	หน้า
๒๔๗/๒๕๔๕	นายปลด แสงโพธิ์แก้ว ในฐานะผู้จัดการมรดก นางปลีก แสงโพธิ์แก้ว	๔๑
๔๑๖/๒๕๔๕	ห้างหุ้นส่วนจำกัด ส. นามวงศ์ก่อสร้าง	๔๑, ๒๔๙
๔๔๓/๒๕๔๕	ห้างหุ้นส่วนจำกัด ทรายแซมโก้	๔๔
๔๕๗/๒๕๔๕	บริษัท กรุงไทยการไฟฟ้า จำกัด	๙๔
๔๙๑/๒๕๔๕	นายนเรศ เดชธราดล	๓๑, ๑๗๓
๔๙๗/๒๕๔๕	บริษัท สุเมธธาพาณิชยการ (๑๙๘๒) จำกัด	๔๕
๕๓๖/๒๕๔๕	บริษัท ฟอสฟอรัส จำกัด	๘๖
๕๖๐/๒๕๔๕	นายธงชัย เสรีเรืองรอง	๓๑
๖๒๒/๒๕๔๕	บริษัท ทีทีแอนด์ที จำกัด (มหาชน)	๓๐, ๖๓, ๑๓๒

ปี ๒๕๔๖		
คำสั่งที่	**ผู้ฟ้องคดี**	**หน้า**
๑๙/๒๕๔๖	บริษัท เครดิตฟองซิเอร์ เสรีสากลธนกิจ จำกัด	๑๙
๓๔–๓๗/๒๕๔๖	นายพิชัย สวัสดิ์รักษ์ กับผู้ฟ้องคดีร่วม (รวม ๔ ราย)	๓๑
๕๓/๒๕๔๖	นายประเวช กิจค้า	๓๑
๖๐/๒๕๔๖	บริษัท แพลทินั่ม แสตนดารัดเชอร์วิส จำกัด	๘๐
๖๖/๒๕๔๖	นายประเวช กิจค้า	๓๑
๑๐๗/๒๕๔๖	นางอังคนา พันธุมะผล	๑๘
๑๑๕/๒๕๔๖	นายสุรพล จรรยากุล	๖๔
๑๑๗/๒๕๔๖	กระทรวงเกษตรและสหกรณ์	๓๑
๑๓๐–๑๔๑/๒๕๔๖	นายสมศักดิ์ โสภณสุขสถิต กับผู้ฟ้องคดีร่วม (รวม ๑๒ ราย)	๓๑
๑๖๒/๒๕๔๖	บริษัท โปร-เทค ซีวิล แอนด์ ดีไซน์ จำกัด	๑๐, ๒๘, ๖๐
๑๙๗/๒๕๔๖	นางพรพันธุ์ ก้อนทรัพย์	๔๘
๒๐๒/๒๕๔๖	บริษัท ซีวิลเอนจิเนียริ่ง จำกัด	๑๐๐
๒๓๗/๒๕๔๖	กระทรวงเกษตรและสหกรณ์	๑๒๘

สำนักพัฒนาระบบงานคดีปกครอง สำนักงานศาลปกครอง

คำสั่งที่	ผู้ฟ้องคดี	หน้า
๒๓๙/๒๕๔๖	ห้างหุ้นส่วนจำกัด สินเพชรคอนสตรัคชั่น	๔๑, ๒๕๑
๒๔๖/๒๕๔๖	นายชัยวัฒน์ สิริวิบูลย์กิตติ	๘๖
๒๕๕/๒๕๔๖	ห้างหุ้นส่วนจำกัด บุรณทองก่อสร้าง	๖๗, ๑๓๘
๒๙๒/๒๕๔๖	บริษัท แกรนด์ซิทตี้ แมนชั่น อินเตอร์เนชั่นแนล จำกัด	๔๘
๒๙๙/๒๕๔๖	ห้างหุ้นส่วนจำกัด ทักษ์ ดีเวลลอปเม้นท์	๑๔๕
๓๓๐/๒๕๔๖	นางกรรณิการ์ สายธนู	๑๐๖
๓๓๙/๒๕๔๖	นายอุทัย กิจค้า	๑๒๒, ๑๗๒
๓๕๖/๒๕๔๖	บริษัท ยิบอินซอย จำกัด	๔๐, ๑๔๖
๓๘๐/๒๕๔๖	บริษัท สงวนศักดิ์ก่อสร้าง จำกัด	๖๗
๓๘๖/๒๕๔๖	นายกิติ ศิริวัฒน์	๑๑๒
๔๐๒/๒๕๔๖	บริษัท ประกอบสหการก่อสร้าง (๑๙๗๑) จำกัด	๔๐, ๑๑๓
๔๑๓/๒๕๔๖	นางสาวสรรวณี วุฒินันท์	๙๔
๔๑๙/๒๕๔๖	การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค	๒๑๔, ๒๒๐
๔๒๓/๒๕๔๖	เทศบาลตำบลนาสีทอง	๙๕
๔๒๕/๒๕๔๖	บริษัท ศิริผลวัฒนา (๑๙๙๗) จำกัด	๒๕๐
๔๗๗/๒๕๔๖	มหาวิทยาลัยเชียงใหม่	๓๔
๔๘๗/๒๕๔๖	นายเศวต เวียนทอง	๔๘
๔๙๔/๒๕๔๖	ห้างหุ้นส่วนจำกัด สามประสิทธิ์	๑๑, ๑๐๑, ๑๒๗
๕๐๑/๒๕๔๖	นายวีระยุทธ คงชาญสิริ	๔๗
๕๑๗/๒๕๔๖	นางมุฑิตา ชลวิสุทธิ์ ที่ ๑ นายกิติกรณ์ ชลวิสุทธิ์ ที่ ๒	๑๐๓, ๑๓๒
๕๔๔/๒๕๔๖	นายวิศิษฐ์ มิ่งอารีวาณิช	๖๐, ๑๑๔
๕๔๕/๒๕๔๖	นางสาวอรวรรณ จันทรัตน์	๕๕
๕๔๙/๒๕๔๖	นายสมัคร กิจค้า	๑๒๐
๕๕๑/๒๕๔๖	กรมชลประทาน	๑๖๕, ๒๑๑, ๒๑๕
๕๗๑/๒๕๔๖	นางศิราณี ศรีประทุม	๔๘, ๙๕
๕๗๒/๒๕๔๖	บริษัท แพคลิ้งค์ (ประเทศไทย) จำกัด	๖๓, ๑๒๓

คำสั่งที่	ผู้ฟ้องคดี	หน้า
๕๗๙–๕๘๐/๒๕๔๖	กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	๓๑
๖๑๐/๒๕๔๖	บริษัท เทเลเมดคอร์ปเรชั่น จำกัด	๗๓, ๑๒๓
๖๑๑/๒๕๔๖	นางสุจิตรา คงจินดา	๑๑๕
๖๓๔/๒๕๔๖	นางสาวประเสริฐ กาญจนเกตุ	๒๐
๖๓๖/๒๕๔๖	กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน	๖๔, ๑๒๑
๖๕๔/๒๕๔๖	บริษัท เจ. เอ. เอส. คอนสตรัคชั่น จำกัด	๑๓๙
๖๖๐/๒๕๔๖	ห้างหุ้นส่วนจำกัด หาดใหญ่สรรพกิจก่อสร้าง	๒๕๒
๖๘๓/๒๕๔๖	พ.ต.ท. วรพจน์ ปาลกะวงค์ ณ อยุธยา	๘๓
๖๙๒/๒๕๔๖	บริษัท เอเชียน มารีน เซอร์วิสส์ จำกัด (มหาชน)	๒๕, ๕๔, ๖๑, ๑๓๔
๖๙๔/๒๕๔๖	นายถ้วน พานทอง	๔๗

ปี ๒๕๔๗		
คำสั่งที่	**ผู้ฟ้องคดี**	**หน้า**
๒/๒๕๔๗	นางสาวทัศนีย์ สุทธิปิยะโรจน์ กับผู้ฟ้องคดีร่วม (รวม ๑๔ ราย)	๑๑๓
๗/๒๕๔๗	สำนักงานปลัดทบวงมหาวิทยาลัย	๖๔
๔๙/๒๕๔๗	นายกิตติพงษ์ พุทธศรี	๘๓
๕๐/๒๕๔๗	กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	๑๗๕
๖๒/๒๕๔๗	ห้างหุ้นส่วนจำกัด ศิริวัง	๒๘, ๑๔๒
๖๗/๒๕๔๗	บริษัท สุราษฎร์ธานีจังหวัดพาณิชย์ จำกัด	๙๖
๗๓/๒๕๔๗	นายกำชัย ศรีนวกุล	๘๗
๘๔/๒๕๔๗	นายสมมาตร สาและ	๘๘
๘๘/๒๕๔๗	กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ที่ ๑ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ที่ ๒	๓๑, ๒๒๒
๙๑–๙๖/๒๕๔๗	กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ที่ ๑ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ที่ ๒	๑๗๕

สำนักงานศาลปกครอง

คำสั่งที่	ผู้ฟ้องคดี	หน้า
๙๗/๒๕๔๗	บริษัท ศรินทร์ยา จำกัด	๔๗
๙๙/๒๕๔๗	นายชัยภัค โอสถาพันธุ์	๑๑๓
๑๐๔/๒๕๔๗	สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข	๔๓, ๒๑๖, ๒๒๑
๑๐๘–๑๒๐/๒๕๔๗	กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ที่ ๑ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ที่ ๒	๓๑
๑๓๗/๒๕๔๗	กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ที่ ๑ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ที่ ๒	๓๑, ๑๗๖
๑๓๙/๒๕๔๗	ห้างหุ้นส่วนจำกัด โตการช่าง	๖๘
๑๔๗/๒๕๔๗	นายวีระเกียรติ รักพานิชมณี	๓๔, ๑๑๒
๑๕๙/๒๕๔๗	กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ที่ ๑ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ที่ ๒	๓๑, ๑๗๖
๑๖๔-๒๑๕/๒๕๔๗	กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ที่ ๑ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ที่ ๒	๑๗๖
๒๒๐/๒๕๔๗	กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	๑๗๗
๒๒๖/๒๕๔๗	บริษัท โค้วชั่งเอี๊ยะอุตสาหกรรมแป้งมันและสาคู จำกัด กับผู้ฟ้องคดีร่วม (รวม ๗ ราย)	๗๓
๒๓๖/๒๕๔๗	สถาบันเทคโนโลยีราชมงคล	๑๖๐
๒๔๔/๒๕๔๗	นายณรงค์ จิตต์เนื่อง ที่ ๑ นายชาตรี โสภณบรรณารักษ์ ที่ ๒	๙๖
๒๕๒-๒๖๓/๒๕๔๗	กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ที่ ๑ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ที่ ๒	๑๗๗, ๑๘๑, ๒๒๒
๒๖๔/๒๕๔๗	สถาบันเทคโนโลยีราชมงคล	๑๖๒, ๒๑๒
๒๖๕/๒๕๔๗	สถาบันเทคโนโลยีราชมงคล	๑๖๒, ๒๑๑
๒๖๙/๒๕๔๗	นายเผด็จ ชัยพัฒนาวรรณ	๘๔
๒๘๐/๒๕๔๗	นายเชาว์ ชัชพงศ์ ที่ ๑ นายชด ชัชพงศ์ ที่ ๒ ในฐานะผู้จัดการมรดกของนายชัช ชัชพงศ์	๑๗๒
๓๐๘/๒๕๔๗	ห้างหุ้นส่วนจำกัด อาทรภัณฑ์ก่อสร้าง	๒๑, ๓๖
๓๑๒/๒๕๔๗	จังหวัดพังงา	๑๕๗

คำสั่งที่	ผู้ฟ้องคดี	หน้า
๓๑๙/๒๕๔๗	กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ที่ ๑ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ที่ ๒	๑๗๗
๓๒๘/๒๕๔๗	กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ที่ ๑ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ที่ ๒	๓๑, ๑๗๗
๓๓๕/๒๕๔๗	สถาบันเทคโนโลยีราชมงคล	๑๕๕
๓๓๖/๒๕๔๗	นายพงษ์นรินทร์ วิชชุประภา	๘๘
๓๕๕/๒๕๔๗	นายวุฒิชัย ธนวิพุธ กับผู้ฟ้องคดีร่วม (รวม ๓ ราย)	๘๘
๓๖๑/๒๕๔๗	นายศิวาวุธ พรหมดำ	๕๖
๓๖๘-๓๗๐/๒๕๔๗	กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ที่ ๑ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ที่ ๒	๑๗๗, ๑๘๒
๓๘๐-๓๙๓/๒๕๔๗	กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ที่ ๑ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ที่ ๒	๑๗๗
๓๙๔/๒๕๔๗	กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ที่ ๑ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ที่ ๒	๑๗๗, ๑๘๓
๔๒๔/๒๕๔๗	นางพรศรี พลพงษ์	๑๑๓
๔๓๓/๒๕๔๗	บริษัท รุ่งพรชัย จำกัด	๒๘๔
๔๖๑/๒๕๔๗	กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เดิม)	๑๘๔
๔๖๖/๒๕๔๗	กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ที่ ๑ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ที่ ๒	๑๗๗
๔๗๔/๒๕๔๗	สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข	๙, ๒๐๔
๔๙๑/๒๕๔๗	นายปุณยธร ศรีบุศยกาญจน์	๓๔
๔๙๒/๒๕๔๗	นางกิตติมา อุดมศรี	๙๘
๕๑๐/๒๕๔๗	นายบุญสืบ พันธุ์ดี	๑๑๓
๕๒๑/๒๕๔๗	สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข	๗๖
๕๒๔/๒๕๔๗	นายกำชัย ศรีนวกุล	๒๒๖
๕๓๔/๒๕๔๗	นางสุมาลี แสงเพ็ญ	๔๗
๕๔๕/๒๕๔๗	มหาวิทยาลัยเชียงใหม่	๙๘
๕๔๕/๒๕๔๗	มหาวิทยาลัยเชียงใหม่	๙๘

สำนักงานศาลปกครอง

คำสั่งที่	ผู้ฟ้องคดี	หน้า
๕๖๒/๒๕๔๗	ห้างหุ้นส่วนจำกัด พิมพิสุทธิ์ เอ็นยิเนียริ่ง	๑๒๙
๕๖๓/๒๕๔๗	นางเนาวรัตน์ สูยะศร	๔๗
๕๗๘/๒๕๔๗	นายนิยม พิสิฐพิพัฒนา	๖๔, ๑๑๔
๖๑๙/๒๕๔๗	บริษัท ผลไพบูลย์ที่ดินและก่อสร้าง จำกัด ร่วมค้ากับ บริษัท พนัสวิศวกรรมและบริหารก่อสร้าง จำกัด	๔๒, ๗๓
๖๓๗/๒๕๔๗	สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน	๖๗
๖๓๙/๒๕๔๗	กรมทรัพยากรธรณี	๑๖๖
๖๔๗/๒๕๔๗	สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข	๖๔, ๗๖, ๑๘๗, ๒๑๖
๖๘๕/๒๕๔๗	บริษัท สำนักข่าวพิมพ์ไทย – ซิงห์ จำกัด	๑๕
๖๙๘/๒๕๔๗	มหาวิทยาลัยเชียงใหม่	๘๑
๗๑๔/๒๕๔๗	มหาวิทยาลัยเชียงใหม่	๘๑
๗๒๖/๒๕๔๗	บริษัท เอสเจ เฮลธ์แวร์ จำกัด	๒๕, ๕๔, ๖๑
๗๔๒/๒๕๔๗	กรมชลประทาน	๑๖๖
๗๔๓/๒๕๔๗	กรมชลประทาน	๗๓
๗๗๒/๒๕๔๗	นางคงศักดิ์ รัตนสุนทรชัย กับผู้ฟ้องคดีร่วม (รวม ๕ ราย)	๘๙
๗๙๓/๒๕๔๗	กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	๓๑, ๑๗๗
๗๙๘/๒๕๔๗	กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ที่ ๑ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ที่ ๒	๓๑, ๑๗๗
๘๓๔/๒๕๔๗	บริษัท หนึ่งพัฒนาการ จำกัด	๑๓๔, ๑๔๐
๘๔๔/๒๕๔๗	นายปิยพร ณ นคร	๑๑๑
๘๕๐/๒๕๔๗	ห้างหุ้นส่วนจำกัด อาณัติการโยธา	๑๑๕
๘๕๓/๒๕๔๗	บริษัท ปราจีนสถาพร จำกัด	๗๐
๘๗๐/๒๕๔๗	เทศบาลตำบลไพศาลี	๑๕๑
๙๑๗/๒๕๔๗	ห้างหุ้นส่วนจำกัด สยามซีวิลชัพพลาย	๑๔๒
๙๒๐/๒๕๔๗	กระทรวงสาธารณสุข	๒๑๒
๙๒๗/๒๕๔๗	นางนิรมล อุณหโชค กับผู้ฟ้องคดีร่วม (รวม ๑๕ ราย)	๘๙

คำสั่งที่	ผู้ฟ้องคดี	หน้า
๙๓๓/๒๕๔๗	ห้างหุ้นส่วนจำกัด ทรัพย์สุนทร (แต้ศิริ)	๒๕๓
๙๕๘/๒๕๔๗	บริษัท จุฬาวิศวกรรม จำกัด	๑๔๐
๙๖๑/๒๕๔๗	มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี	๑๙๗
ค.๑/๒๕๔๗	บริษัท พีค ทราฟฟิค (ประเทศไทย) จำกัด	๗๓, ๒๓๗

ปี ๒๕๔๘		
คำสั่งที่	ผู้ฟ้องคดี	หน้า
๒๕/๒๕๔๘	บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน)	๒๔, ๔๕, ๑๖๗, ๑๙๔
๕๑/๒๕๔๘	ห้างหุ้นส่วนจำกัด ศรีกรกฎก่อสร้าง	๑๔๐
๕๖/๒๕๔๘	กรมส่งเสริมการเกษตร	๓๕, ๑๕๖
๕๗/๒๕๔๘	กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เดิม)	๑๗๗
๕๘/๒๕๔๘	กรมการขนส่งทางอากาศ	๔๖, ๑๕๓
๖๐/๒๕๔๘	กรมชลประทาน	๗๔, ๑๕๙
๖๑/๒๕๔๘	กรมชลประทาน	๔๒, ๑๕๑
๖๒/๒๕๔๘	กรมทรัพยากรน้ำ	๔๒, ๑๖๐
๖๗/๒๕๔๘	มหาวิทยาลัยมหิดล	๑๙๓, ๒๑๖, ๒๒๓
๗๑/๒๕๔๘	มหาวิทยาลัยมหิดล	๑๙๔, ๒๒๓
๗๔/๒๕๔๘	กรมสามัญศึกษา	๗๔, ๑๖๐
๗๘/๒๕๔๘	จังหวัดนราธิวาส ที่ ๑ กรมทรัพยากรน้ำ ที่ ๒	๔๒, ๑๕๒
๗๙/๒๕๔๘	มหาวิทยาลัยมหิดล	๗๓, ๑๙๔, ๒๒๓
๘๐/๒๕๔๘	มหาวิทยาลัยมหิดล	๗๓, ๑๙๔, ๒๒๓
๘๑/๒๕๔๘	มหาวิทยาลัยมหิดล	๗๓, ๑๙๔, ๒๒๓

สำนักงานศาลปกครอง

คำสั่งที่	ผู้ฟ้องคดี	หน้า
๘๒/๒๕๔๘	มหาวิทยาลัยมหิดล	๗๓, ๑๙๔, ๒๒๓
๘๔/๒๕๔๘	กรมชลประทาน	๔๓, ๑๖๐
๘๕/๒๕๔๘	จังหวัดฉะเชิงเทรา	๑๖๘
๘๗/๒๕๔๘	สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข	๗๔, ๑๖๐
๘๘/๒๕๔๘	กรมชลประทาน	๔๓, ๑๖๐
๙๐/๒๕๔๘	มหาวิทยาลัยมหิดล	๗๓, ๑๙๔, ๒๒๓
๙๑/๒๕๔๘	มหาวิทยาลัยมหิดล	๗๓, ๑๙๔, ๒๒๓
๙๒/๒๕๔๘	มหาวิทยาลัยมหิดล	๗๓, ๑๙๔, ๒๒๓
๙๓/๒๕๔๘	มหาวิทยาลัยมหิดล	๗๓, ๑๙๔, ๒๒๓
๙๔/๒๕๔๘	การสื่อสารแห่งประเทศไทย	๗๔, ๑๖๐, ๑๙๕, ๒๑๒
๙๘/๒๕๔๘	มหาวิทยาลัยมหิดล	๑๙๔, ๒๑๘,๒๒๓
๙๙/๒๕๔๘	มหาวิทยาลัยมหิดล	๑๙๔, ๒๑๘,๒๒๓
๑๐๐/๒๕๔๘	กรมวิเทศสหการ	๗๗
๑๐๓/๒๕๔๘	มหาวิทยาลัยมหิดล	๑๙๔, ๒๑๘,๒๒๓
๑๐๔/๒๕๔๘	มหาวิทยาลัยมหิดล	๑๙๔, ๒๒๓
๑๐๕/๒๕๔๘	มหาวิทยาลัยมหิดล	๑๙๔, ๒๑๘,๒๒๓
๑๐๖/๒๕๔๘	มหาวิทยาลัยมหิดล	๑๙๔, ๒๑๘,๒๒๓
๑๐๗/๒๕๔๘	มหาวิทยาลัยมหิดล	๑๙๔, ๒๑๘,๒๒๓

สำนักงานศาลปกครอง

คำสั่งที่	ผู้ฟ้องคดี	หน้า
๑๐๘/๒๕๔๘	กรมทางหลวง	๔๓, ๑๖๙
๑๑๓/๒๕๔๘	สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน	๔๓, ๔๘, ๑๕๘
๑๑๔/๒๕๔๘	สำนักงานศาลยุติธรรม	๑๕๘
๑๑๕/๒๕๔๘	สำนักงานตำรวจแห่งชาติ	๔๖, ๑๕๘
๑๑๖/๒๕๔๘	มหาวิทยาลัยมหิดล	๗๓, ๑๙๔, ๒๒๐
๑๑๘/๒๕๔๘	มหาวิทยาลัยมหิดล	๗๗, ๑๙๔, ๒๒๓
๑๒๘/๒๕๔๘	กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เดิม)	๓๑, ๑๗๗
๑๔๐/๒๕๔๘	กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เดิม)	๓๑, ๑๗๗
๑๔๖/๒๕๔๘	กรมชลประทาน	๘๓
๑๕๔/๒๕๔๘	บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน)	๗๔, ๑๖๙
๑๕๖/๒๕๔๘	มหาวิทยาลัยมหิดล	๗๓, ๑๙๔, ๒๑๘, ๒๒๓
๑๕๗/๒๕๔๘	มหาวิทยาลัยมหิดล	๗๓, ๑๙๔, ๒๑๘, ๒๒๓
๑๕๘/๒๕๔๘	ห้างหุ้นส่วนจำกัด ส่งสวัสดิ์ อินเตอร์เนชั่นแนล ที่ ๑ ห้างหุ้นส่วนจำกัด พิพิธการโยธา ที่ ๒	๑๐๙, ๑๔๙
๑๖๑/๒๕๔๘	กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ที่ ๑ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ที่ ๒	๓๑, ๑๗๗
๑๘๖/๒๕๔๘	จังหวัดชลบุรี	๑๖๓
๑๘๙/๒๕๔๘	องค์การบริหารส่วนตำบลวรนคร	๑๖๘
๑๙๒/๒๕๔๘	บริษัท เอ็มซีซีมัลติเทค จำกัด	๙๓
๑๙๘/๒๕๔๘	บริษัท เอส ซี จี ๑๙๙๕ จำกัด	๔๓
๑๙๙/๒๕๔๘	บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน)	๔๖, ๑๖๐
๒๐๒/๒๕๔๘	นายพงษ์เดช วานิชกร กับผู้ฟ้องคดีร่วม (รวม ๓๐ ราย)	๑๐๙

สำนักงานศาลปกครอง

คำสั่งที่	ผู้ฟ้องคดี	หน้า
๒๐๙/๒๕๔๘	ห้างหุ้นส่วนจำกัด ไพโรจน์สมพงษ์พาณิชย์	๒๕๓
๒๑๐/๒๕๔๘	จังหวัดสุราษฎร์ธานี	๔๔, ๑๕๘
๒๑๓/๒๕๔๘	มหาวิทยาลัยขอนแก่น	๑๙๔
๒๑๔/๒๕๔๘	มหาวิทยาลัยขอนแก่น	๑๙๔
๒๑๕/๒๕๔๘	มหาวิทยาลัยขอนแก่น	๑๙๔
๒๑๖/๒๕๔๘	มหาวิทยาลัยขอนแก่น	๑๙๔
๒๑๘/๒๕๔๘	มหาวิทยาลัยเชียงใหม่	๒๐๘
๒๒๒/๒๕๔๘	มหาวิทยาลัยขอนแก่น	๑๙๔
๒๒๓/๒๕๔๘	มหาวิทยาลัยขอนแก่น	๑๙๔
๒๒๔/๒๕๔๘	มหาวิทยาลัยขอนแก่น	๑๙๔
๒๒๕/๒๕๔๘	มหาวิทยาลัยขอนแก่น	๑๙๔
๒๒๖/๒๕๔๘	มหาวิทยาลัยขอนแก่น	๑๙๔
๒๒๗/๒๕๔๘	สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน	๗๔, ๑๕๘
๒๔๑/๒๕๔๘	มหาวิทยาลัยขอนแก่น	๑๙๔
๒๔๒/๒๕๔๘	มหาวิทยาลัยขอนแก่น	๑๙๔
๒๔๓/๒๕๔๘	มหาวิทยาลัยขอนแก่น	๑๙๔
๒๕๑/๒๕๔๘	การประปาส่วนภูมิภาค	๑๖๓
๒๕๗/๒๕๔๘	มหาวิทยาลัยมหาสารคาม	๑๙๕
๒๖๒/๒๕๔๘	มหาวิทยาลัยมหิดล	๑๙๔
๒๗๔/๒๕๔๘	นายศักรินทร์ หรือสมัชญ์ ทองม่วง	๕๖, ๑๔๖
๒๗๙/๒๕๔๘	มหาวิทยาลัยมหิดล	๑๙๔
๒๙๕/๒๕๔๘	มหาวิทยาลัยขอนแก่น	๑๙๔
๓๐๘/๒๕๔๘	มหาวิทยาลัยขอนแก่น	๑๙๔
๓๐๙/๒๕๔๘	มหาวิทยาลัยขอนแก่น	๑๙๔
๓๑๗/๒๕๔๘	นายปริญญา โพธิ์สา กับผู้ฟ้องคดีร่วม (รวม ๔ ราย)	๙๙
๓๕๒/๒๕๔๘	บริษัท สิทธิชัยเอนจิเนียริ่ง จำกัด	๗๑
๓๕๔/๒๕๔๘	กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เดิม)	๑๗๗
๓๖๒/๒๕๔๘	ห้างหุ้นส่วนจำกัด เอ. บี. เอส (๑๙๙๐)	๔๔, ๒๓๓

สำนักพัฒนาระบบงานคดีปกครอง สำนักงานศาลปกครอง

คำสั่งที่	ผู้ฟ้องคดี	หน้า
๓๖๓/๒๕๔๘	สำนักงานคณะกรรมการอาชีวศึกษา (กรมอาชีวศึกษา เดิม)	๖๗, ๑๖๑, ๒๑๒
๓๗๐/๒๕๔๘	กระทรวงเกษตรและสหกรณ์	๓๑, ๑๘๐
๓๗๑/๒๕๔๘	สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน	๑๓๑, ๒๐๗
๓๗๒/๒๕๔๘	สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา (กรมอาชีวศึกษา เดิม)	๑๗๗
๓๗๓/๒๕๔๘	กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เดิม)	๑๘๐
๓๗๔/๒๕๔๘	มหาวิทยาลัยมหิดล	๒๐๓
๔๐๐/๒๕๔๘	กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	๑๗๘
๔๐๖/๒๕๔๘	ห้างหุ้นส่วนจำกัด ชาญชัยโฮมเชียงใหม่	๒๔
๔๒๑/๒๕๔๘	นายวิศิษฐ กาญจนเสวี	๔๘
๔๔๕/๒๕๔๘	ห้างหุ้นส่วนจำกัด ยงวัฒนาก่อสร้าง	๒๕๓
๔๗๐/๒๕๔๘	สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา (กรมอาชีวศึกษา เดิม)	๗๔, ๑๗๐
๔๘๘/๒๕๔๘	การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค	๑๕๘
๕๑๓/๒๕๔๘	บริษัท เบญจพรก่อสร้าง จำกัด	๔๔, ๑๑๖
๕๘๘/๒๕๔๘	นางสาวนิ่มนวล ดุลยไพบูลย์	๔๙
๕๙๑/๒๕๔๘	บริษัท ปิยะ เอ็นจิเนียริ่ง จำกัด	๔๖, ๑๔๑
๕๙๖/๒๕๔๘	กรมทางหลวง	๒๐๓
๖๒๖/๒๕๔๘	กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี	๑๙๐
๖๕๓/๒๕๔๘	กองทัพเรือ	๑๙๗
๖๖๐/๒๕๔๘	เทศบาลนครนครราชสีมา	๗๒
๖๘๒/๒๕๔๘	บริษัท ไดนามิค กรุ๊ป โปรดักส์ จำกัด	๑๔๐
๗๒๑/๒๕๔๘	บริษัท ทศทิศ วิศวกรรม จำกัด	๑๓๓
๗๓๙/๒๕๔๘	สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา	๒๒๕
๗๗๒/๒๕๔๘	กองทัพบก	๕๗, ๗๗
๗๗๘/๒๕๔๘	สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข	๒๐๒

คำสั่งที่	ผู้ฟ้องคดี	หน้า
๗๘๑/๒๕๔๘	สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข	๒๐๕
๗๘๔/๒๕๔๘	ห้างหุ้นส่วนจำกัด สุทธมงคลเอ็นจิเนียริ่ง	๑๔๑
๗๘๕/๒๕๔๘	นายพลพิทูร สีสิงห์	๑๑๖
๗๘๖/๒๕๔๘	กรมขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี	๘๒
๘๑๒/๒๕๔๘	นายเกรียงไกร ไทยอ่อน กับผู้ฟ้องคดีร่วม (รวม ๑๘ ราย)	๗๔
๘๑๓/๒๕๔๘	สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน	๔๗, ๑๕๘
๘๑๗/๒๕๔๘	ผู้ว่าราชการจังหวัดนครศรีธรรมราช ที่ ๑ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ที่ ๒	๗๔, ๑๕๘
๘๑๘/๒๕๔๘	นายประพัฒน์ เม่งช่วย	๘๙
๘๒๘/๒๕๔๘	นางพะยอม คุณูปถัมภ์ กับผู้ฟ้องคดีร่วม (รวม ๓ ราย)	๒๒๗
๘๔๖/๒๕๔๘	กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี	๑๘๖, ๒๑๔
๘๔๗/๒๕๔๘	กรมขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี	๘๒
๘๔๘/๒๕๔๘	บริษัท ฉัตรไทย จำกัด	๓๖, ๑๔๗, ๒๑๙
๘๕๑/๒๕๔๘	กรมขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี	๘๒
๘๕๔/๒๕๔๘	กรมขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี	๘๒
๘๕๕/๒๕๔๘	กรมขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี	๘๒
๘๕๖/๒๕๔๘	มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลพระนคร (สถาบันเทคโนโลยีราชมงคล เดิม) ที่ ๑ กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ที่ ๒	๗๓, ๑๙๙
๘๖๕/๒๕๔๘	นางเชี๊ยน กิ่งอุบล	๑๑๐
๘๗๐/๒๕๔๘	นางสุนีย์ ประเสริฐพงษ์	๑๕, ๘๙
๘๘๒/๒๕๔๘	นายโสภณ วณิชชานันท์	๙๙
๘๘๙/๒๕๔๘	องค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูล	๕๖
๘๙๑/๒๕๔๘	สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (กรมสามัญศึกษา เดิม)	๑๙๘
๘๙๗/๒๕๔๘	บริษัท ปิยะ เอ็นจิเนียริ่ง จำกัด	๑๔๐
๙๐๘/๒๕๔๘	นายวิจิตร ทวีกิจถาวร	๙๐
๙๔๔/๒๕๔๘	สำนักงานปรมาณูเพื่อสันติ	๑๙๘

สำนักพัฒนาระบบงานคดีปกครอง สำนักงานศาลปกครอง

คำสั่งที่	ผู้ฟ้องคดี	หน้า
๙๔๗/๒๕๔๘	กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ (กรมทรัพยากรธรณี เดิม) ที่ ๑ กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (กระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เดิม) ที่ ๒	๒๐๐
๙๕๒/๒๕๔๘	กรมชลประทาน	๗๔, ๑๖๔
๙๖๕/๒๕๔๘	กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี	๑๓๑, ๑๘๗
๙๖๖/๒๕๔๘	สำนักงานคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ	๓๐
๙๖๗/๒๕๔๘	กรมทางหลวง	๑๑๘
๙๖๙/๒๕๔๘	สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน	๑๓๑, ๒๐๗
๙๗๐/๒๕๔๘	สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน	๑๙๙
๙๗๕/๒๕๔๘	กรมโยธาธิการและผังเมือง	๒๕๓
๙๗๗/๒๕๔๘	ห้างหุ้นส่วนจำกัด บางกอกอินฟินิตี้แมนเนจเม้นท์	๓๖

ปี ๒๕๔๙		
คำสั่งที่	**ผู้ฟ้องคดี**	**หน้า**
๑๑/๒๕๔๙	ห้างหุ้นส่วนจำกัด เอส. พี. ซี. ซัพพลาย เอ็นยิเนียริ่ง	๓๕, ๑๑๐
๓๒/๒๕๔๙	ห้างหุ้นส่วนจำกัด นิเทศก่อสร้าง	๑๓๓
๔๒/๒๕๔๙	องค์การบริหารส่วนตำบลกุดน้ำใส	๑๗๐
๔๙/๒๕๔๙	จังหวัดร้อยเอ็ด	๑๖๐
๕๐/๒๕๔๙	กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี	๘๑
๖๓/๒๕๔๙	การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค	๑๖๖
๘๗/๒๕๔๙	กรมการปกครอง	๑๙๙
๘๘/๒๕๔๙	สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน	๑๙๑
๙๑/๒๕๔๙	กรมที่ดิน	๕๗, ๑๙๐
๙๓/๒๕๔๙	กรมที่ดิน	๑๘๘
๙๔/๒๕๔๙	ห้างหุ้นส่วนจำกัด บี. ที. ยู. เซอร์วิส	๘๐
๙๙/๒๕๔๙	จังหวัดปราจีนบุรี	๖๘
๑๐๑/๒๕๔๙	สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน	๗๘

คำสั่งที่	ผู้ฟ้องคดี	หน้า
๑๐๓/๒๕๔๙	กองทัพบก	๑๘๘
๑๐๕/๒๕๔๙	บริษัท ศิริวิวัฒน์เจริญ จำกัด	๘๒
๑๐๗/๒๕๔๙	นางนิรมล อุณหโชค กับผู้ฟ้องคดีร่วม (รวม ๒๒ ราย)	๘๕
๑๐๙/๒๕๔๙	นางนิรมล อุณหโชค กับผู้ฟ้องคดีร่วม (รวม ๒๐ ราย)	๘๖
๑๒๐/๒๕๔๙	นายประสิทธิ์ มาโนชนฤมล	๘๖
๑๒๓/๒๕๔๙	กรมที่ดิน	๑๙๐
๑๗๐/๒๕๔๙	องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร	๘๒
๑๙๐/๒๕๔๙	สำนักงานคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ	๓๐, ๑๘๕
๑๙๘/๒๕๔๙	ห้างหุ้นส่วนจำกัด ชาตรีเจริญศรี	๓๕, ๑๔๐
๒๑๑/๒๕๔๙	มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลอีสาน (สถาบันเทคโนโลยีราชมงคล เดิม)	๑๙๙
๒๑๕/๒๕๔๙	ห้างหุ้นส่วนจำกัด ป่าซางยุทธนาก่อสร้าง	๒๑๓
๒๑๗/๒๕๔๙	มหาวิทยาลัยมหิดล	๖๕, ๑๙๘
๒๓๖/๒๕๔๙	นางชลธิชา เปี่ยมการุญรัตน์	๑๒๕
๒๓๗/๒๕๔๙	บริษัท เลนโซ่ เพจจิ้ง จำกัด	๑๒๓
๒๔๙/๒๕๔๙	บริษัท ต. สุวรรณชัย ๑๙๙๕ จำกัด	๑๔๕
๒๕๓/๒๕๔๙	บริษัท บุ้นสุยและบุตร จำกัด	๑๔๐
๒๕๗/๒๕๔๙	เทศบาลตำบลหินดาด	๔๔, ๑๕๘
๒๖๓/๒๕๔๙	นางชลธิชา เปี่ยมการุญรัตน์	๙๐
๒๖๔/๒๕๔๙	องค์การคลังสินค้า	๓๖
๒๗๒/๒๕๔๙	กองทัพบก	๗๔
๒๙๓/๒๕๔๙	กรมที่ดิน	๒๑๒
๒๙๕/๒๕๔๙	บริษัท แกรนด์ เซอร์วิส (๑๙๙๓) จำกัด	๗๕
๒๙๙/๒๕๔๙	กรมที่ดิน	๓๕, ๑๙๐
๓๑๓/๒๕๔๙	สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง	๕๗
๓๒๐/๒๕๔๙	มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา	๑๙๙
๓๓๗/๒๕๔๙	กรมที่ดิน	๓๔, ๑๘๙
๓๔๑/๒๕๔๙	มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช	๑๙๗

คำสั่งที่	ผู้ฟ้องคดี	หน้า
๓๕๒/๒๕๔๙	สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข	๓๔, ๒๐๑, ๒๑๗
๓๕๕/๒๕๔๙	กรมชลประทาน	๗๕, ๑๖๙
๓๕๘/๒๕๔๘	นายนิกร สิริเกียรติกุล	๓๑
๓๕๙/๒๕๔๙	นายวิชัย ทวีพงศ์ศักดิ์	๓๑, ๑๗๓
๓๖๐/๒๕๔๙	นางชิ้วโป๋ย เจริญตัว	๑๗๓
๓๖๑/๒๕๔๙	นายจรูญ ตั้นพันธุ์	๑๗๓
๓๖๒/๒๕๔๙	นายอดุลย์ อ๋องท่อ	๑๗๓
๓๖๓/๒๕๔๙	นายรัฐการ ไตรรัตนากร	๑๗๓
๓๖๔/๒๕๔๙	นายอุดม พรหมทอง	๑๗๓
๓๖๘/๒๕๔๙	นางพวงศรี ศรีสุคนธ์	๓๑
๓๗๐/๒๕๔๙	นายจรัญ สหัสนฤภัยพงษ์ ในฐานะผู้จัดการมรดกของนายฮ่องหวาน สหัสนฤภัยพงษ์	๓๑
๓๗๑/๒๕๔๙	นายวิธาน ศรีสุคนธ์	๓๑
๓๗๒/๒๕๔๙	นายสมัคร กิจค้า	๓๑
๓๗๓/๒๕๔๙	นางมาลี โสภณสุขสถิตย์	๑๗๓
๓๗๔/๒๕๔๙	นายพชระ โพธิสาโร	๓๑
๓๗๕/๒๕๔๙	นายสุวิทย์ ขจิตวิวัฒน์	๑๗๓
๓๗๖/๒๕๔๙	นายวิภาส สิริเกียรติกุล	๑๗๓
๓๗๗/๒๕๔๙	นายสงวน เสาวภิชาติ	๑๗๓
๓๘๓/๒๕๔๙	กรมที่ดิน	๒๒๓
๓๙๗/๒๕๔๙	สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน	๒๐๖, ๒๑๘
๔๒๐/๒๕๔๙	กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช	๑๑๙
๔๔๐/๒๕๔๙	สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข	๓๔, ๒๐๔
๔๔๕/๒๕๔๙	กองทัพบก	๖๖, ๗๗, ๑๘๙
๔๗๑/๒๕๔๙	มหาวิทยาลัยนเรศวร	๗๓, ๗๗, ๒๐๓
๕๑๒/๒๕๔๙	นางใจดาว เพชรมั่นคงเจริญ	๒๒๘

สำนักพัฒนาระบบงานคดีปกครอง สำนักงานศาลปกครอง

คำสั่งที่	ผู้ฟ้องคดี	หน้า
๕๒๐/๒๕๔๙	บริษัท โซลูชั่น คอนเนอร์ (๑๙๙๘) จำกัด (มหาชน)	๗๕, ๑๑๑
๕๔๑/๒๕๔๙	กองทัพบก	๖๖, ๗๗
๕๕๒/๒๕๔๙	สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน	๗๕, ๑๕๓
๕๕๓/๒๕๔๙	บริษัท ทองอินทนนท์ จำกัด	๓๕, ๑๒๙
๕๕๔/๒๕๔๙	กองบัญชาทหารสูงสุด	๗๔, ๗๗
๕๕๕/๒๕๔๙	บริษัท อาภาภัทร ไพโอเนียร์ จำกัด	๒๓๔
๖๐๖/๒๕๔๙	ห้างหุ้นส่วนจำกัด วิเชียรไทธุรกิจ	๗๔, ๑๕๔
๖๐๗/๒๕๔๙	สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน	๗๕
๖๒๔/๒๕๔๙	กองทัพเรือ	๗๔, ๗๗, ๑๙๘, ๒๑๘
๖๓๑/๒๕๔๙	กรมชลประทาน	๓๗, ๑๕๔
๖๕๖/๒๕๔๙	การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย	๑๑๗
๖๖๑/๒๕๔๙	ห้างหุ้นส่วนจำกัด ดี เอส วี ธุรกิจ	๗๔, ๑๓๘
๖๖๖/๒๕๔๙	นายประมุท สูตะบุตร	๑๑๘
๖๗๘/๒๕๔๙	บริษัท อินทนิน จำกัด	๓๕, ๑๒๖, ๑๔๘, ๒๒๐
๖๘๖/๒๕๔๙	การทางพิเศษแห่งประเทศไทย	๗๔, ๒๐๙, ๒๒๔
๖๘๙/๒๕๔๙	สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา ที่ ๑ สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง ที่ ๒	๗๓
๖๙๗/๒๕๔๙	กรมชลประทาน	๓๗, ๑๕๔
๖๙๘/๒๕๔๙	มหาวิทยาลัยมหาสารคาม	๗๓, ๗๗, ๑๙๗, ๒๒๓
๗๐๒/๒๕๔๙	บริษัท แอดว๊านซ์ อินฟอร์เมชั่น ซิสเต็มส์ จำกัด	๒๕๔
๗๐๖/๒๕๔๙	สำนักงานตำรวจแห่งชาติ	๗๔ ๑๖๖
๗๐๘/๒๕๔๙	มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี	๕๗, ๗๗, ๗๙ ๒๐๙

คำสั่งที่	ผู้ฟ้องคดี	หน้า
๗/๖๐/๒๕๔๙	กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี	๒๐๙
๘๒๒/๒๕๔๙	กองทัพบก	๗๔
๘๖๘/๒๕๔๙	กรมส่งเสริมสหกรณ์	๒๑๐

ปี ๒๕๕๐		
คำสั่งที่	**ผู้ฟ้องคดี**	**หน้า**
๓๐/๒๕๕๐	มหาวิทยาลัยมหิดล	๑๖
๒๐๓/๒๕๕๐	กรมทรัพยากรธรณี	๑๕๔

สำนักงานศาลปกครอง

สำนักงานศาลปกครอง

คณะผู้จัดทำ

ที่ปรึกษา

นางสาวพรทิพย์ ทองดี	เลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง
นายสุชาติ เวโรจน์	รองเลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง

ประธานคณะทำงาน

นางสมฤดี ธัญญสิริ	ผู้อำนวยการสำนักพัฒนาระบบงานคดีปกครอง

คณะทำงาน

นายสมชัย จารุจินดา	พนักงานคดีปกครอง ๘
นางวรรธนวรรณ จันทรจนา	พนักงานคดีปกครอง ๗ว
นางสาวปทิชญา วชิรเมธารัชต์	พนักงานคดีปกครอง ๗ว
นางสาวสุธาสินี เชี้ยงชัยงาม	พนักงานคดีปกครอง ๕
นายยุทธนา ทิณรัตน์	พนักงานคดีปกครอง ๕
นางสาวธันวรัตน์ ธนพิทักษ์	พนักงานคดีปกครอง ๕
นายพาชัย มงคลปรีดาไชย	พนักงานคดีปกครอง ๔
นางสาวสรภัทร สีระสาพร	พนักงานคดีปกครอง ๔
นางสาวกรกนก นวมงาม	พนักงานคดีปกครอง ๔
นางสาวปารวี พิสิฐเสนากุล	พนักงานคดีปกครอง ๓

ผู้รับผิดชอบดำเนินการ

นายสมชัย จารุจินดา	พนักงานคดีปกครอง ๘
นายยุทธนา ทิณรัตน์	พนักงานคดีปกครอง ๕
นางสาวธันวรัตน์ ธนพิทักษ์	พนักงานคดีปกครอง ๕

ผู้พิมพ์

นางสาวทิพวรรณ เมธานิมิตพงศ์	เจ้าหน้าที่บันทึกข้อมูล ๒
นางสาวสายพิณ ภักดี	พนักงานธุรการ
นางสาวสุนิษา ไทยสุริยันต์	พนักงานธุรการ

สำนักงานศาลปกครอง