

## เป็นฟ้องซ้ำหรือไม่ ?

จัดทำโดย นางสาวจรรณี กิจตระกูล พนักงานคดีปกครองปฏิบัติการ  
กลุ่มเผยแพร่ข้อมูลทางวิชาการและวารสาร  
สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

เป็นที่ทราบกันดีสำหรับผู้ที่ให้ความสนใจในความเคลื่อนไหวของการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครองว่า การที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้บัญญัติแก้ไขระยะเวลาการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองนั้น ก่อให้เกิดผลกระทบต่อการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีที่เกี่ยวกับสัญญาทางปกครองอยู่หลายกรณีด้วยกัน โดยผลกระทบในกรณีที่สำคัญกรณีหนึ่งซึ่งจะขอหยิบยกขึ้นมาเป็นตัวอย่าง ณ ที่นี้ คือ กรณีเกี่ยวกับปัญหาว่า การที่ศาลปกครองได้มีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา เนื่องจากเป็นการยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาตามมาตรา ๕๑ เดิม (มาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒) และคดีถึงที่สุดแล้ว แต่คดียังไม่พ้นกำหนดระยะเวลาตามมาตรา ๕๑ ที่แก้ไขใหม่ ผู้ฟ้องคดีจะสามารถนำคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองดังกล่าวมายื่นฟ้องใหม่ได้หรือไม่ และการยื่นฟ้องใหม่จะถือว่าเป็นการฟ้องซ้ำซึ่งต้องห้ามตามข้อ ๘๗ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๓ หรือไม่

กรณีเกี่ยวกับปัญหาดังกล่าวข้างต้นนั้น อาจหาคำตอบได้จากคำสั่งของศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๗/๒๕๕๒ ซึ่งเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดี (จังหวัดนครราชสีมา) ได้ตกลงทำสัญญาว่าจ้างผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นบริษัทเอกชนให้ทำการก่อสร้างปรับปรุงเรือนจำกลางนครราชสีมา โดยมีธนาคารพาณิชย์แห่งหนึ่งเป็นผู้ค้ำประกันสัญญา แต่ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีไม่สามารถทำงานให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในสัญญา และแม้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีจะได้มีหนังสือแจ้งยินยอมเสียค่าปรับอันเนื่องมาจากการผิดสัญญาดังกล่าว รวมทั้งได้ทำความตกลงกับผู้ฟ้องคดีเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมสัญญาให้งวดงานสอดคล้องกับขั้นตอนการทำงานที่แท้จริงและเพื่อให้เกิดสภาพคล่องในหลายรายการ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีก็ไม่สามารถปฏิบัติตามสัญญาได้ ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือแจ้งบอกเลิกสัญญาตั้งแต่วันที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๕๕๖ เป็นต้นไป และแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีนำเงินค่าปรับพร้อมทั้งดอกเบี้ยมาชำระให้แก่ผู้ฟ้องคดี แต่ผู้ถูกฟ้องคดีเพิกเฉย ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีต่อศาลปกครอง โดยในที่สุดแล้วศาลปกครองสูงสุดได้มีคำสั่งที่ ๕๗๕/๒๕๕๐ ยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่มีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา เนื่องจากเป็นการฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีรู้เหตุแห่งการฟ้องคดี ต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๑ โดยมีบทบัญญัติแก้ไขระยะเวลาในการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง จากเดิมหนึ่งปีเป็นห้าปีนับแต่วันที่รู้เหตุแห่งการฟ้องคดี มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ ผู้ฟ้องคดีจึงเห็นว่าคดีเดิมศาลยังมิได้พิจารณาในเนื้อหาแห่งคดีโดยพิจารณาแต่เพียงอำนาจฟ้องเท่านั้น และเมื่อมีการแก้ไขระยะเวลาในการฟ้องคดีใหม่แล้ว อำนาจฟ้องคดีของผู้ฟ้องคดีจึงยังคงมีอยู่ ผู้ฟ้องคดีจึงได้นำข้อพิพาทข้างต้นมายื่นฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีเป็นคดีใหม่

ศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้วเห็นว่า เมื่อได้มีพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๑ ยกเลิกความในมาตรา ๕๑ เดิม และบัญญัติให้การฟ้องคดีตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) ให้ยื่นฟ้องภายในห้าปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี โดยมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ ดังนั้น คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองจึงมีกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีย้อนหลังไปถึงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ การที่ผู้ฟ้องคดีนำข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองที่ศาลมีคำสั่งถึงที่สุดมาฟ้องใหม่ โดยอ้างเหตุใหม่ว่าคดีมีกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีภายในห้าปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีซึ่งมิใช่เป็นประเด็นที่ศาลปกครองได้เคยวินิจฉัยตามคำฟ้องในคดีก่อนและคำฟ้องใหม่ในคดีนี้ โดยอาศัยเหตุอย่างเดียวกัน จึงไม่ต้องห้ามตามข้อ ๙๗ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ เมื่อคดีนี้ผู้ฟ้องคดีรู้เหตุแห่งการฟ้องคดีเมื่อวันที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๕๔๖ อันเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีให้มีผลเป็นการบอกเลิกสัญญาตามหนังสือที่แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ซึ่งต้องยื่นฟ้องคดีต่อศาลภายในวันที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๕๕๑ ดังนั้น เมื่อปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องคดีเมื่อวันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๕๑ จึงยังไม่พ้นระยะเวลาฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๑ ศาลปกครองสูงสุดจึงมีคำสั่งให้รับคำฟ้องไว้พิจารณา

จากคดีดังกล่าว อาจสรุปแนวทางในการยื่นฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองได้ว่า ในคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองที่ศาลปกครองมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา เนื่องจากยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาตามมาตรา ๕๑ เดิม และคดีถึงที่สุดแล้ว แต่ยังไม่พ้นกำหนดระยะเวลาตามมาตรา ๕๑ ที่แก้ไขใหม่ ซึ่งมีกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีย้อนหลังไปถึงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ (ย้อนหลังไปห้าปีนับแต่วันที่ระยะเวลาการฟ้องคดีที่แก้ไขใหม่มีผลใช้บังคับในวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑) นั้น ผู้ฟ้องคดีย่อมสามารถนำคดีมาฟ้องใหม่ได้ โดยอ้างเหตุใหม่ว่าคดีมีกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีภายในห้าปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีโดยไม่ถือว่าเป็นฟ้องซ้ำตามข้อ ๙๗ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ เนื่องจากมิใช่เป็นประเด็นที่ศาลปกครองได้เคยวินิจฉัยโดยอาศัยเหตุอย่างเดียวกันกับคดีก่อน