

ผลกระทบของกฎหมายการดำเนินคดีสัญญาทางปกครองที่มีต่อการบังคับ สัญญาให้จัดทำบริการสาธารณะของสถาบันอุดมศึกษา¹

นักสุวรรณ เดชอุดม²

การดำเนินคดีสัญญาทางปกครองเป็นกระบวนการทางกฎหมายที่เกิดขึ้น เมื่อมีข้อพิพาททางสัญญาระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือรัฐกับเอกชน โดยมีคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งต้องเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือรัฐ และสัญญาต้องมีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครองโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะซึ่งมีลักษณะพิเศษที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐหรือฝ่ายปกครอง เพื่อให้การใช้อำนาจทางปกครอง หรือการดำเนินการทางปกครอง หรือบริการสาธารณะบรรลุผล ซึ่งตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 สามารถตีความได้ว่า สัญญาทางปกครองของไทยสามารถแยกได้ 2 ประเภท

ประเภทแรก สัญญาทางปกครองโดยสภาพหรือสัญญาทางปกครองโดยคำพิพากษาของศาล กล่าวคือ ศาลปกครองของไทยใช้หลักเกณฑ์ของสัญญาทางปกครองตามกฎหมายฝรั่งเศส โดยมีหลักการพิจารณาอยู่สองประการ คือ ประการแรก คู่สัญญาฝ่ายหนึ่งจะต้องเป็นคู่สัญญาฝ่ายรัฐ หรือฝ่ายปกครอง และประการที่สอง วัตถุประสงค์ของสัญญา หรือเนื้อหา หรือข้อกำหนดของสัญญาอย่างใดอย่างหนึ่งเป็นสัญญาที่ให้คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งเข้าดำเนินการหรือเข้าร่วมดำเนินการให้บริการสาธารณะโดยตรง

ประเภทที่สอง สัญญาทางปกครองโดยผลของกฎหมาย สัญญาประเภทนี้ เป็นสัญญาทางปกครองตามคำนิยามในมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งต้องพิจารณาจากองค์ประกอบ 2 ประการ ได้แก่ ประการแรก คู่สัญญาฝ่ายหนึ่งต้องเป็นฝ่ายรัฐ หรือเป็นบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐ และประการที่สอง ประเภทหรือเนื้อหาของสัญญาที่มีลักษณะเป็นการบริการสาธารณะทางปกครองโดยตรง หรือบริการสาธารณะในเชิงธุรกิจพาณิชย์กรรมหรืออุตสาหกรรม

อย่างไรก็ดี เพื่อให้การตีความได้ว่าสัญญาใดเป็นสัญญาทางปกครองได้มีการประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดในการประชุมครั้งที่ 6/2544 มีมติวางหลักเกณฑ์ในการพิจารณาไว้ว่า สัญญาทางปกครองต้องมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดบริการสาธารณะ สัญญาที่จัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค สัญญาที่ให้แสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สัญญาที่หน่วยงานทางปกครองหรือบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐตกลงให้คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งเข้าดำเนินการหรือเข้าร่วมดำเนินการบริการ

¹บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ผลกระทบของกฎหมายการดำเนินคดีสัญญาทางปกครองที่มีต่อการบังคับสัญญาให้จัดทำบริการสาธารณะของสถาบันอุดมศึกษา โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ ศาสตราจารย์ ดร.สุมาลี วงษ์วิจิตร และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์ ดร.ปภาศรี บัวสุวรรณ และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สมชาย รัตนเชื้อสกุล

²นักศึกษานิพนธ์ปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิทยบริการเฉลิมพระเกียรติ จังหวัดลพบุรี คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

สาธารณะโดยตรง และสัญญาที่มีกำหนดในสัญญาซึ่งมีลักษณะพิเศษที่แสดงถึงเอกลักษณ์ของรัฐ ทั้งนี้ เพื่อให้การใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินการทางปกครองซึ่งก็คือบริการสาธารณะบรรลุผล ดังนั้น หากสัญญาใดเป็นสัญญาที่หน่วยงานทางปกครองหรือบุคคลซึ่งการทำการแทนรัฐ มุ่งผูกพันตนกับคู่สัญญา อีกฝ่ายหนึ่งด้วยใจสมัครบนพื้นฐานแห่งความเสมอภาค และมีได้มีลักษณะที่กล่าวมาข้างต้น สัญญานั้นจึงไม่ใช่สัญญาทางปกครอง

จากการประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดในการประชุมครั้งที่ 6/2544 สัญญาที่ให้จัดบริการสาธารณะเป็นสัญญาลักษณะหนึ่งที่เป็นสัญญาทางปกครอง ตามคำนิยามในมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ก่อนที่จะทราบว่าสัญญาที่จัดให้บริการสาธารณะจำเป็นต้องทราบว่าบริการสาธารณะ หมายถึง กิจกรรมที่อยู่ในความอำนาจการหรืออยู่ในการควบคุมของฝ่ายปกครองที่จัดทำเพื่อตอบสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน อีกทั้ง บริการสาธารณะยังเป็นกิจกรรมประเภทหนึ่งซึ่งรัฐมีหน้าที่ต้องจัดทำขึ้นเพื่อสนองความต้องการของประชาชน โดยกิจกรรมที่หน่วยงานรัฐสนองความต้องการของประชาชนจึงมี 2 ประเภท ได้แก่ กิจกรรมที่จัดทำเพื่อคุ้มครองประชาชน และกิจกรรมที่จัดทำเพื่อบำรุงส่งเสริมประชาชน ดังนั้น เมื่อมีข้อพิพาทสัญญาที่ให้จัดบริการสาธารณะจึงอยู่ในเขตอำนาจการพิจารณาของศาลปกครอง และเมื่อนำคดีขึ้นฟ้องต่อศาลปกครอง นับเป็นการระงับข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองในชั้นตอนสุด อันเป็นที่ยอมรับว่ายุติและสิ้นสุด กล่าวคือ การไต่เกลี้ย การเจรจาต่อรอง หากไม่ประสบความสำเร็จ ย่อมนำมาซึ่งการพิจารณาคดีในชั้นศาล³ ตามมาตรา 9(4) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มีเงื่อนไข อาทิเช่น ต้องยื่นฟ้องภายใน 5 ปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี⁴ คำฟ้องต้องมีสาระสำคัญตามที่กฎหมายกำหนด ผู้ฟ้องคดีต้องเป็นผู้มีส่วนได้เสีย เป็นต้น แต่หากข้อพิพาทดังกล่าวเป็นเรื่องทางแพ่ง ย่อมนำคดีเข้าสู่การพิจารณาของศาลยุติธรรม ด้วยสถาบันอุดมศึกษามีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ต้องให้บริการสาธารณะ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนเฉกเช่นกับหน่วยงานรัฐอื่น จึงได้มีการจัดทำสัญญาให้บริการสาธารณะ ด้วยเหตุดังกล่าวจึงต้องศึกษาถึงปัญหาของกฎหมาย การดำเนินคดีสัญญาทางปกครองที่มีต่อการบังคับสัญญาให้จัดทำบริการสาธารณะของสถาบันอุดมศึกษา โดยเริ่มศึกษาตั้งแต่กระบวนการพิจารณาว่าสัญญาใดเป็นสัญญาทางปกครอง ตลอดจนหลังจากเสร็จสิ้นกระบวนการฟ้องจึงทำทราบถึงปัญหาต่าง ๆ ดังนี้

จากคำนิยามของคำว่า “สัญญาทางปกครอง” ในมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มิได้ใช้คำว่า “หมายความว่า” แต่ใช้คำว่า “หมายความรวมถึง”⁵ ซึ่งเป็นเจตนารมณ์ของผู้ร่างกฎหมายที่จะไม่จำกัดความหมายของคำว่า “สัญญาทางปกครอง” ให้มีอยู่แต่

³พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9(4).

⁴พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 49.

⁵พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 3.

เพียงที่ระบุไว้ในคำนิยามเท่านั้น อีกทั้งยังเปิดโอกาสให้ศาลปกครองได้สร้างและพัฒนาหลักเกณฑ์ในการพิจารณาออกเหนือไปจากสัญญา 4 ประเภทที่ได้ระบุไว้ในมาตรา 3 ดังนั้น ในกรณีของประเทศไทย การพิจารณาว่าสัญญาใดเป็นสัญญาทางปกครองหรือไม่ แม้การเปิดโอกาสให้ศาลปกครองได้สร้างและพัฒนาหลักเกณฑ์ในการพิจารณาเป็นประโยชน์ต่อการพิจารณาจากข้อเท็จจริงดังกล่าว จึงทำให้นักศึกษถึงการดำเนินคดีสัญญาทางปกครองจนกระทั่งการบังคับตามสัญญาให้จัดทำบริการสาธารณะที่สมควรนำไปวิเคราะห์ถึงปัญหาของกฎหมายในการดำเนินคดีสัญญาทางปกครองที่มีต่อการบังคับสัญญาให้จัดทำบริการสาธารณะของสถาบันอุดมศึกษาได้หลายประการดังต่อไปนี้

ประเด็นแรก ปัญหาต่อการแบ่งแยกระหว่างสัญญาทางปกครองกับสัญญาทางแพ่งของสถาบันอุดมศึกษา เนื่องด้วยกฎหมายกำหนดว่า สัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคหรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ⁶ ซึ่งถือว่าเป็นสัญญาทางปกครองโดยการกำหนดของกฎหมาย หากสถาบันอุดมศึกษาหรือหน่วยงานของรัฐ การแบ่งแยกตามสัญญาตามตัวบทกฎหมายย่อมไม่เกิดปัญหาการแบ่งสัญญาทางปกครองกับสัญญาทางแพ่ง และไม่เกิดปัญหาอื่น ๆ ตามมา แต่กฎหมายกำหนดนิยามคำว่า “สัญญาทางปกครอง โดยให้ความรวมถึง” แสดงให้เห็นว่ากฎหมายยังเปิดโอกาสให้ศาลปกครองได้สร้างและพัฒนาหลักเกณฑ์ในการพิจารณา จึงถือว่าเป็นสัญญาทางปกครองโดยสภาพ เมื่อพิจารณาตามแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด และตามแนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาด อำนาจหน้าที่ระหว่างศาลยังมีความไม่สอดคล้องกัน อีกทั้ง การวินิจฉัยชี้ขาดของแต่ละยุคหรือแต่ละองค์กรที่อาจขัดแย้งกัน ด้วยสถาบันอุดมศึกษาต้องจัดให้มีการทำสัญญาจัดให้บริการสาธารณะแก่อาจารย์ บุคลากร นักศึกษา รวมถึงประชาชนที่ต้องการเข้าใช้บริการ ซึ่งรวมถึงสัญญาจ้างพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา และสัญญาอื่น ๆ ที่มีลักษณะคล้ายคลึงกันเป็นต้น จึงเป็นที่น่าสงสัยว่าสัญญาดังกล่าวเป็นสัญญาทางปกครองในการให้บริการสาธารณะหรือไม่ ด้วยประการดังกล่าวจึงส่งปัญหาต่อการแบ่งแยกระหว่างสัญญาทางปกครองกับสัญญาทางแพ่งของสถาบันอุดมศึกษา หรือเป็นสัญญาภายใต้กฎหมายอื่นใดหรือไม่ อย่างไร ซึ่งในการตีความว่าสัญญาใดเป็นสัญญาทางปกครองหรือไม่ ยังปัญหาในประการถัดไปอีกด้วย

ประเด็นที่สอง ปัญหาต่อการยื่นฟ้องพิณศาลของสถาบันอุดมศึกษา ก่อนเริ่มกระบวนการนำคดีเข้าสู่ศาลปกครอง สถาบันอุดมศึกษาจะต้องพิจารณาถึงขอบเขตอำนาจการพิจารณาของศาลก่อน โดยต้องพิจารณาว่า สัญญาใดเป็นสัญญาทางปกครอง หรือไม่ และอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง หรือศาลยุติธรรม อีกทั้ง ต้องพิจารณาถึงซึ่งกฎหมายปกครองของไทยเปิดโอกาสให้อำนาจศาลปกครองเป็นผู้สร้างและพัฒนาหลักเกณฑ์ในการพิจารณา ดังนั้น อำนาจในการพิจารณารับคดีเข้าสู่กระบวนการของศาลเป็นของศาลปกครอง ประกอบกับเมื่อพิจารณาตามแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดและตามแนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาด อำนาจหน้าที่ระหว่างศาลยังมีความไม่สอดคล้องกัน

⁶พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 3.

อีกทั้ง การวินิจฉัยชี้ขาดของแต่ละยุค หรือแต่ละคณะที่อาจขัดแย้งกัน จึงอาจส่งผลให้สถาบันอุดมศึกษา หรือหน่วยงานรัฐอื่น ๆ ดำเนินการสัญญาทางปกครองผิดเขตอำนาจศาลได้ ซึ่งอาจส่งผลถึงเรื่องดอกเบี้ย งบประมาณ และระยะเวลาของสถาบันอุดมศึกษา และอาจเป็นเหตุในหน่วยงานของรัฐเสียประโยชน์ ด้านอื่น ๆ อีกด้วยหรือไม่ ประการใด และปัญหาดังกล่าวอาจนำไปสู่ปัญหาประการ ต่อไป

ประเด็นสุดท้าย ปัญหาต่อระยะเวลาในการฟ้องคดีของสถาบันอุดมศึกษา ด้วยเหตุจากการพิจารณา ว่าสัญญาใดเป็นสัญญาทางปกครอง นำไปสู่การฟ้องคดีผิดพลาด และส่งผลต่อระยะเวลาในการฟ้องคดี ของสถาบันอุดมศึกษาหรือหน่วยงานของรัฐ ซึ่งกฎหมายปกครองได้กำหนดให้ต้องยื่นฟ้องภายใน 5 ปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกิน 10 ปี นับแต่วันที่มีเหตุแห่งการฟ้อง แต่หากตาม ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วยนิติกรรมสัญญา อายุความสำหรับการดำเนินคดี เกี่ยวกับนิติกรรม สัญญาโดยทั่วไปคือ 10 ปี⁷ ยกเว้นสำหรับสัญญาซื้อขายมีอายุความ 1 ปี⁸ สัญญาเช่าทรัพย์สินมีอายุความ 2 ปี⁹ และสัญญาจ้างแรงงาน 2 ปี¹⁰ ซึ่งอายุความอาจแตกต่างกันไปตามลักษณะของสัญญาและประเด็น ทางกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งระยะเวลาในการดำเนินคดีจึงเป็นหัวใจหลักของการฟ้องเพื่อเรียกร้อง ความเป็นธรรม อีกทั้ง หากการดำเนินคดีที่ล่าช้าอาจทำให้ส่วนราชการเสียหาย อันอาจเป็นเหตุให้เจ้าหน้าที่ ที่เกี่ยวข้องต้องชดใช้ในความเสียหายนี้อีกด้วย และเหตุนี้เพื่อเป็นการป้องกันไม่ให้เกิดความเสียหายต่อ ส่วนราชการ และเพื่อให้ความเป็นธรรมต่อทุกฝ่าย จึงทำให้ต้องเรียนรู้และทราบถึงปัญหาด้านระยะเวลา ในการฟ้องคดี

จากการศึกษาผลกระทบของกฎหมายการดำเนินคดีสัญญาทางปกครองที่มีต่อการบังคับสัญญาให้ จัดทำบริการสาธารณะของสถาบันอุดมศึกษา มีประเด็นปัญหาหลายประการ ผู้ศึกษาขอเสนอแนะแนวทาง ในการแก้ไขปัญหาดังต่อไปนี้

1. ข้อเสนอแนะในการแก้ปัญหการแบ่งแยกระหว่างสัญญาทางปกครองกับสัญญาทางแพ่งของ สถาบันอุดมศึกษาของรัฐข้อเสนอแนะ

1) การแก้ไขนิยาม “สัญญาทางปกครอง” ในมาตรา 3 ให้มีความชัดเจนมากขึ้นนั้น เป็นการ เสริมสร้างความเข้าใจและลดความคลุมเครือในการตีความกฎหมาย โดยนิยามใหม่นี้ได้ระบุองค์ประกอบ สำคัญสองประการที่ต้องพิจารณาร่วมกัน

ประการแรก สัญญาทางปกครองต้องมีคู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครอง หรือบุคคลที่กระทำการแทนรัฐ ซึ่งเป็นการยืนยันถึงความเกี่ยวข้องโดยตรงกับภาครัฐหรือตัวแทนของรัฐใน การทำสัญญา

⁷ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 193/30.

⁸ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 474.

⁹ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 563.

¹⁰ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 582.

ประการที่สอง สัญญานั้นต้องมีลักษณะเฉพาะอย่างใดอย่างหนึ่งใน 5 ประเภท ได้แก่ สัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะโดยตรง สัญญาจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค สัญญาแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ หรือสัญญาที่มีข้อกำหนดซึ่งแสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐ การระบุประเภทเหล่านี้ช่วยให้เห็นภาพชัดเจนว่าสัญญาใดบ้างที่จัดเป็นสัญญาทางปกครอง

จากการนิยามที่ปรับปรุงใหม่นี้ช่วยให้การพิจารณาว่าสัญญาใดเป็นสัญญาทางปกครองมีความชัดเจนมากขึ้น โดยกำหนดกรอบที่แน่นอนในการจำแนกประเภทของสัญญา ซึ่งจะช่วยลดข้อพิพาทและความสับสนในการตีความกฎหมาย อีกทั้งยังเป็นการสร้างความมั่นใจให้แก่ทั้งหน่วยงานภาครัฐและเอกชนในการทำสัญญาต่าง ๆ ว่าจะอยู่ภายใต้กรอบของสัญญาทางปกครองหรือไม่ อีกทั้ง การกำหนดนิยามที่ชัดเจนเช่นนี้ยังช่วยให้การบังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพมากขึ้น เนื่องจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องสามารถเข้าใจและปฏิบัติตามได้อย่างถูกต้อง นอกจากนี้ ยังเป็นการส่งเสริมความโปร่งใสในการบริหารงานภาครัฐ เพราะมีการกำหนดขอบเขตของสัญญาทางปกครองไว้อย่างชัดเจน ทำให้การตรวจสอบและควบคุมการใช้อำนาจรัฐในการทำสัญญาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

โดยเสนอแก้ไขนิยามในมาตรา 3 ให้มีความชัดเจนมากขึ้น โดยให้นิยาม “สัญญาทางปกครอง” หมายความว่า สัญญาที่มีลักษณะดังต่อไปนี้

(1) เป็นสัญญาที่คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐ และ

(2) มีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้

(ก) เป็นสัญญาสัมปทาน

(ข) เป็นสัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะโดยตรง

(ค) เป็นสัญญาจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค

(ง) เป็นสัญญาแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ

(จ) เป็นสัญญาที่มีข้อกำหนดในสัญญาซึ่งมีลักษณะพิเศษที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐ

2) การเพิ่มเติมมาตรา 3/1, 3/2 และ 3/3 เป็นการยกระดับความชัดเจนและประสิทธิภาพในการตีความและบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองอย่างมีนัยสำคัญ

มาตรา 3/1 ให้คำนิยามที่ชัดเจนของ "บริการสาธารณะ" "การจัดทำบริการสาธารณะโดยตรง" และ "เอกสิทธิ์ของรัฐ" ซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญในการพิจารณาสัญญาทางปกครอง การกำหนดนิยามเหล่านี้ช่วยลดความคลุมเครือและสร้างมาตรฐานในการตีความกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การแยกแยะระหว่างการจัดทำบริการสาธารณะโดยตรงกับการสนับสนุนหรือเป็นส่วนประกอบของบริการสาธารณะ ซึ่งมีผลต่อการพิจารณาว่าสัญญาใดเป็นสัญญาทางปกครอง

มาตรา 3/2 นำเสนอหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนในการพิจารณาลักษณะของสัญญาทางปกครองโดยสภาพ โดยอ้างอิงจากมติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด การกำหนดองค์ประกอบที่ต้อง

พิจารณา เช่น วัตถุประสงค์ของสัญญา ลักษณะของคู่สัญญา และผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ ช่วยให้การวินิจฉัยสัญญาทางปกครองมีความละเอียดรอบคอบและเป็นระบบมากขึ้น นอกจากนี้ การเปิดช่องให้กำหนดหลักเกณฑ์เพิ่มเติมในกฎกระทรวงช่วยให้กฎหมายมีความยืดหยุ่นและสามารถปรับตัวตามสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงได้

มาตรา 3/3 นับเป็นนวัตกรรมทางกฎหมายที่สำคัญ โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการวินิจฉัยประเภทสัญญาทางปกครอง ซึ่งประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิจากทั้งศาลยุติธรรม ศาลปกครอง และผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายมหาชน การจัดตั้งคณะกรรมการนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ปัญหาความขัดแย้งในการตีความระหว่างศาลยุติธรรมและศาลปกครอง ซึ่งเป็นปัญหาสำคัญที่เกิดขึ้นในระบบกฎหมายไทย การกำหนดให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการมีผลเป็นที่สุดและผูกพันศาลทั้งปวง เป็นการสร้างเอกภาพในการตีความกฎหมายและลดความขัดแย้งระหว่างระบบศาล

การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายในลักษณะนี้มีผลดีหลายประการ ได้แก่ การเพิ่มความชัดเจนในการตีความกฎหมาย การสร้างมาตรฐานในการพิจารณาสัญญาทางปกครอง การลดข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐและเอกชน และการเสริมสร้างความเป็นเอกภาพในระบบกฎหมายไทย อย่างไรก็ตาม การนำมาตรการเหล่านี้ไปปฏิบัติจริงอาจต้องคำนึงถึงความท้าทายในการประสานงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ และการสร้างความเข้าใจร่วมกันในการตีความกฎหมายใหม่นี้

2. ข้อเสนอแนะในการแก้ปัญหาคำวินิจฉัยคดีเขตอำนาจศาลของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ

การเพิ่มบทบัญญัติมาตรา 9/2 และ 9/3 เป็นการยกระดับกระบวนการยุติธรรมทางปกครองให้มีความชัดเจนและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะในประเด็นเกี่ยวกับการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลและแนวทางการตีความเขตอำนาจศาลปกครอง ดังนี้

มาตรา 9/2 กำหนดกระบวนการจัดการกับปัญหาเขตอำนาจศาลอย่างเป็นระบบ โดยให้ศาลที่รับฟ้องไว้ชะลอการพิจารณาคดีชั่วคราวและส่งความเห็นไปยังคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล วิธีการนี้ช่วยลดความขัดแย้งระหว่างศาลและสร้างความเป็นเอกภาพในการตัดสินปัญหาเขตอำนาจศาล อีกทั้งยังเป็นการประหยัดเวลาและทรัพยากรในกระบวนการยุติธรรม เนื่องจากป้องกันการดำเนินคดีซ้ำซ้อนในศาลที่ไม่มีอำนาจพิจารณา

ในขณะเดียวกัน มาตรา 9/3 ได้วางหลักการสำคัญในการตีความเขตอำนาจศาลปกครอง โดยเน้นการพิจารณาจากลักษณะของคดีและผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะเป็นหลัก พร้อมทั้งให้คำนึงถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายในการจัดตั้งศาลปกครอง แนวทางนี้ช่วยให้การตีความมีความยืดหยุ่นและสอดคล้องกับหลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและการรักษาประโยชน์สาธารณะ

ในการแก้ไขเพิ่มเติมทั้งสองมาตรานี้มีผลดีหลายประการ ประการแรก ช่วยลดความสับสนและความขัดแย้งในการตีความเขตอำนาจศาล ซึ่งเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นบ่อยครั้งในระบบศาลของไทย ประการที่สอง สร้างความชัดเจนในกระบวนการจัดการกับปัญหาเขตอำนาจศาล ทำให้การดำเนินคดีมีความรวดเร็ว

และมีประสิทธิภาพมากขึ้น ประการที่สาม เสริมสร้างความเชื่อมั่นในระบบยุติธรรมทางปกครอง โดยการกำหนดแนวทางการตีความที่ยึดโยงกับหลักการพื้นฐานและเจตนารมณ์ของกฎหมาย

อย่างไรก็ตาม การนำบทบัญญัติเหล่านี้ไปปฏิบัติจริงอาจต้องเผชิญกับความท้าทายบางประการ เช่น การสร้างความเข้าใจร่วมกันระหว่างศาลต่าง ๆ ในการตีความและปฏิบัติตามบทบัญญัติใหม่ การพัฒนาแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนสำหรับคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล และการปรับตัวของผู้พิพากษาและบุคลากรในกระบวนการยุติธรรมต่อแนวทางการตีความใหม่

นอกจากนี้ การแก้ไขกฎหมายในลักษณะนี้จำเป็นต้องผ่านกระบวนการพิจารณาทางนิติบัญญัติอย่างรอบคอบ โดยรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่าย ทั้งจากฝ่ายตุลาการ นักวิชาการ และประชาชนทั่วไป เพื่อให้มั่นใจว่าการแก้ไขกฎหมายจะสามารถตอบสนองต่อความต้องการของสังคมและสอดคล้องกับหลักนิติธรรมอย่างแท้จริง

3. ข้อเสนอแนะในการแก้ปัญหาคำวินิจฉัยคดีภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ

การเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหามาเพื่อป้องกันผลกระทบการดำเนินคดีผิดเขตอำนาจศาลของสถาบันอุดมศึกษาผ่านการเพิ่มมาตรา 51/1 และ 51/2 เป็นการยกระดับความชัดเจนและความยืดหยุ่นในกระบวนการยุติธรรมทางปกครองอย่างมีนัยสำคัญ ดังนี้

มาตรา 51/1 ได้กำหนดแนวทางการพิจารณา “รู้หรือควรรู้” ซึ่งเป็นประเด็นสำคัญในการนับระยะเวลาการฟ้องคดี การพิจารณาเป็นรายกรณีโดยคำนึงถึงพฤติการณ์และความสามารถในการรับรู้ของผู้ฟ้องคดีนั้น สะท้อนถึงความเข้าใจในความหลากหลายของสถานการณ์ที่อาจเกิดขึ้น โดยเฉพาะในบริบทของสถาบันอุดมศึกษาที่มีความซับซ้อนในโครงสร้างและกระบวนการตัดสินใจ การกำหนดจุดเริ่มต้นของการรับรู้อย่างช้าที่สุดในวันที่ได้รับแจ้งเป็นหนังสือ เป็นการสร้างความชัดเจนและลดข้อโต้แย้งเกี่ยวกับจุดเริ่มต้นของระยะเวลาการฟ้องคดี

มาตรา 51/2 นำเสนอกลไกที่ยืดหยุ่นสำหรับกรณีที่มีเหตุจำเป็นหรือพฤติการณ์พิเศษ ซึ่งอาจเกิดขึ้นบ่อยในบริบทของสถาบันอุดมศึกษา เช่น ความซับซ้อนของกระบวนการภายใน หรือการเปลี่ยนแปลงนโยบายที่อาจส่งผลกระทบต่อคดีฟ้องคดี การให้อำนาจศาลในการพิจารณาขยายหรือเริ่มนับระยะเวลาใหม่ โดยคำนึงถึงความสุจริตของผู้ฟ้องคดีและผลกระทบต่อการบริหารราชการแผ่นดิน เป็นการสร้างสมดุลระหว่างการคุ้มครองสิทธิของผู้ฟ้องคดีและการรักษาเสถียรภาพของระบบราชการ

การแก้ไขเพิ่มเติมทั้งสองมาตรานี้มีผลดีหลายประการ ประการแรก ช่วยลดความเสี่ยงในการดำเนินคดีผิดเขตอำนาจศาลของสถาบันอุดมศึกษา โดยให้ความชัดเจนในการนับระยะเวลาและเปิดโอกาสให้แก้ไขความผิดพลาดที่อาจเกิดขึ้นได้ ประการที่สอง สร้างความยืดหยุ่นในกระบวนการยุติธรรม ซึ่งสอดคล้องกับลักษณะเฉพาะของคดีปกครองที่มักมีความซับซ้อนและเกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะ ประการที่สาม เสริมสร้างความเป็นธรรมในระบบกฎหมาย โดยคำนึงถึงพฤติการณ์เฉพาะของแต่ละกรณี และให้โอกาสในการเยียวยาความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นจากความผิดพลาดโดยสุจริต

อย่างไรก็ตาม การนำบทบัญญัติเหล่านี้ไปปฏิบัติอาจต้องเผชิญกับความท้าทายบางประการ เช่น การพัฒนาแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนในการพิจารณา “เหตุจำเป็นหรือพฤติการณ์พิเศษ” การสร้างความสมดุลระหว่างความยืดหยุ่นกับความแน่นอนของกฎหมาย และการป้องกันการใช้บทบัญญัติเหล่านี้ในทางที่ไม่เหมาะสมเพื่อประวิงคดี

นอกจากนี้ การแก้ไขกฎหมายในลักษณะนี้ควรผ่านกระบวนการพิจารณาอย่างรอบคอบ โดยรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่าย ทั้งจากสถาบันอุดมศึกษา ฝ่ายตุลาการ และผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายปกครอง เพื่อให้มั่นใจว่าการแก้ไขกฎหมายจะสามารถตอบสนองต่อความต้องการของทุกฝ่ายและสอดคล้องกับหลักนิติธรรมอย่างแท้จริง

เอกสารอ้างอิง

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม