

แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดในประเด็นเกี่ยวกับ การรับสภาพความรับผิดในหน้าที่เกิดจากสัญญาทางปกครอง*

ประเทศไทยเป็นประเทศที่ใช้ระบบศาลคู่ โดยมีศาลปกครองเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองตามที่กฎหมายบัญญัติ อันได้แก่ คดีพิพาทที่เกิดจากการกระทำทางปกครองไม่ว่าจะเป็นคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาล กับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลด้วยกันเอง รวมถึงคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ซึ่งการฟ้องคดีปกครองนี้ มีเงื่อนไขในการเสนอคดีขึ้นสู่ศาลประการหนึ่ง คือ การฟ้องคดีปกครองจะต้องฟ้องภายในกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี ซึ่งเป็นปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนที่ศาลยกขึ้นวินิจฉัยและมีคำสั่งได้ตามข้อ ๙๒ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓^๑ โดยคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองในปัจจุบัน มาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ กำหนดให้ฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองภายในห้าปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี ซึ่งเมื่อกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีถือเป็นเงื่อนไขแห่งการฟ้องคดีตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ กรณีจึงมีความแตกต่างกับเรื่องกำหนดอายุความในคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางแพ่งซึ่งอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม เพราะตามมาตรา ๑๙๓/๒๙ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กำหนดไว้ว่า “เมื่อไม่ได้ยกอายุความขึ้นเป็นข้อต่อสู้ศาลจะอ้างเอาอายุความมาเป็นเหตุยกฟ้องไม่ได้” ประเด็นเรื่องอายุความในคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางแพ่งที่อยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรมนั้น จึงมิใช่ปัญหาเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนที่ศาลจะยกขึ้นมาพิจารณาได้เอง

* จัดทำโดยนายพัชรพล เดียวพัฒนานนท์ พนักงานคดีปกครองปฏิบัติการ กลุ่มศึกษากฎหมายมหาชน สำนักวิจัยและวิชาการ

^๑ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๕๐/๒๕๔๗ ที่ ๗๓/๒๕๔๘ ที่ ๔๙๐/๒๕๔๙ ที่ ๔๘๒/๒๕๔๙ ที่ ๔๙๓/๒๕๔๙ ที่ ๑๒๒/๒๕๕๐ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๓๒/๒๕๔๗ ที่ อ.๓๒/๒๕๕๐ ที่ อ.๖๐/๒๕๕๐ ที่ อ.๘๐/๒๕๕๐ ที่ อ.๒๒๓/๒๕๕๐ และที่ อ.๓๑๕/๒๕๕๑

การที่สิทธิเรียกร้องขาดอายุความนั้น เป็นเหตุให้ลูกหนี้สามารถยกข้อต่อสู้เจ้าหนี้เพื่อไม่ต้องชำระหนี้ได้ประการหนึ่ง ภายหลังจากที่สิทธิเรียกร้องขาดอายุความแล้ว คู่สัญญาอาจมีการตกลงทำหนังสือรับสภาพความรับผิด หรือลูกหนี้อาจแสดงเจตนารับสภาพความรับผิดเป็นหนังสือแม้ลูกหนี้จะไม่ว่าสิทธิเรียกร้องขาดอายุความแล้วก็ตาม และเมื่อมีการรับสภาพความรับผิดเป็นหนังสือแล้ว การฟ้องคดีเพื่อให้ลูกหนี้รับผิดมีกำหนดอายุความสองปี นับแต่วันที่ได้รับสภาพความรับผิด^๒ แต่หลักกฎหมายดังกล่าวเป็นหลักกฎหมายที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และเนื่องจากพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ได้บัญญัติไว้แต่เพียงกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีในคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองเท่านั้น กรณีจึงมีปัญหาคือต้องพิจารณาว่าจะนำหลักกฎหมายตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับกับคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองได้หรือไม่ เพียงใด กล่าวคือ ในคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หากปรากฏข้อเท็จจริงว่า ลูกหนี้ได้ทำหนังสือรับสภาพความรับผิดเป็นหนังสือภายหลังจากที่พ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีแล้ว จะมีผลต่อระยะเวลาการฟ้องคดีหรือไม่ และหากสามารถนำบทบัญญัติดังกล่าวมาใช้บังคับกับการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองได้ สิทธิเรียกร้องที่เกิดจากหนังสือรับสภาพความรับผิดดังกล่าวจะมีกำหนดระยะเวลาเท่าใด ปัญหาศาลปกครองสูงสุดได้มีคำวินิจฉัยในแนวทางที่แตกต่างกันไปเป็นลำดับ โดยบทความนี้ได้รวบรวมแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองในประเด็นว่าในคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองสามารถนำหลักกฎหมายเกี่ยวกับการรับสภาพความรับผิดเป็นหนังสือมาใช้บังคับได้หรือไม่ ลักษณะและตัวอย่างของหนังสือรับสภาพความรับผิด และการฟ้องคดีเกี่ยวกับสิทธิเรียกร้องอันเกิดจากหนังสือรับสภาพความรับผิดดังกล่าวจะมีกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีเท่าไร รวมถึงข้อสังเกต บันทึกลงของคณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ คำพิพากษาและหมายเหตุท้ายคำพิพากษาของศาลฎีกา เพื่อเปรียบเทียบและเพื่อประโยชน์ในการศึกษาต่อไป

^๒ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติให้ใช้บทบัญญัติบรรพ ๑ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่ได้ตรวจชำระใหม่ พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๑๙๓/๓๕ ภายใต้บังคับมาตรา ๑๙๓/๒๗ สิทธิเรียกร้องที่เกิดขึ้นจากการที่ลูกหนี้รับสภาพความรับผิดโดยมีหลักฐานเป็นหนังสือ หรือโดยการให้ประกันตามมาตรา ๑๙๓/๒๘ วรรคสอง ให้มีกำหนดอายุความสองปีนับแต่วันที่ได้รับสภาพความรับผิดหรือให้ประกัน

๑. การรับสภาพความรับผิดชอบเป็นหนังสือ

ในการแก้ไขประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ตามพระราชบัญญัติให้ใช้
 บทบัญญัติบรรพ ๑ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่ได้ตรวจชำระใหม่ พ.ศ. ๒๕๓๕
 คณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้มีการอภิปรายกันเกี่ยวกับ
 ความหมายของการรับสภาพความรับผิดชอบ โดยเห็นว่า ตามกฎหมายเดิม^๓ การรับสภาพความรับผิด
 โดยสัญญา หมายความว่า ลูกหนี้ต้องการรับผิดและเจ้าหนี้ได้สนองรับกันเป็นสัญญา โดยจะทำ
 ด้วยวิธีการใดก็ได้ไม่จำเป็นต้องทำเป็นหนังสือ เมื่อลูกหนี้อยอมจะชำระหนี้ เจ้าหนี้ไม่มีเหตุผลใดที่จะ
 ไม่ยอมให้ลูกหนี้ชำระหนี้แก่ตน จึงไม่มีเหตุผลที่ต้องกำหนดให้เจ้าหนี้ตกลงยินยอมด้วย การที่
 เจ้าหนี้จะสนองรับการรับสภาพความรับผิดของลูกหนี้หรือไม่จึงไม่น่าจะเป็นสาระสำคัญ
 นอกจากนั้น การรับสภาพความรับผิดโดยหลักการแล้วก็เป็นเช่นเดียวกับการรับสภาพหนี้
 กล่าวคือ ลูกหนี้อยอมรับที่จะผูกพันชำระหนี้ให้เจ้าหนี้ต่อไป ต่างกันเพียงการรับสภาพหนี้
 นั้นยังอยู่ในอายุความ ส่วนการรับสภาพความรับผิดเกิดขึ้นภายหลังจากอายุความแล้ว ฉะนั้น
 วิธีในการรับสภาพจึงควรสอดคล้องกันด้วย คณะกรรมการจึงเห็นสมควรแก้ไขหลักการของ
 กฎหมายปัจจุบัน โดยไม่จำเป็นต้องให้ทำเป็นสัญญา และไม่จำเป็นต้องถึงกับทำเป็นหนังสือ เพียงแต่ให้
 มีหลักฐานที่แน่ชัดกว่าหลักการเดิมที่อาจจะทำได้ด้วยวิธีใดก็ได้ จึงเห็นควรกำหนดให้มีหลักฐาน
 เป็นหนังสือ^๔ และต่อมาได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติให้ใช้บทบัญญัติบรรพ ๑ แห่ง
 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่ได้ตรวจชำระใหม่ พ.ศ. ๒๕๓๕ และได้บัญญัติบทบัญญัติ
 เกี่ยวกับการรับสภาพความรับผิดชอบเป็นหนังสือไว้ในมาตรา ๑๙๓/๒๘^๕

^๓ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ตามพระราชกฤษฎีกาให้ใช้บทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมาย
 แพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๑ และ ๒ ที่ได้ตรวจชำระใหม่ ลงวันที่ ๑๑ พฤศจิกายน พระพุทธศักราช ๒๕๓๕

มาตรา ๑๘๘ เมื่อกำหนดอายุความได้ล่วงพ้นไปแล้ว ฝ่ายลูกหนี้ชอบที่จะบอกปิดการชำระหนี้ได้

ถ้ามีการชำระหนี้อย่างใด ๆ ไปตามสิทธิเรียกร้องอันขาดอายุความแล้วเป็นราคามากน้อยเท่าใด ท่านว่าจะเรียกคืน
 หาได้ไม่ ถึงแม้ว่าการชำระหนี้นั้นจะได้ทำไปเพราะไม่รู้กำหนดอายุความก็เรียกคืนไม่ได้

วิธีเดียวกันนี้ท่านให้ใช้ตลอดถึงการรับสภาพความรับผิดชอบโดยสัญญาและการที่ลูกหนี้ให้ประกันด้วย

^๔ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, ข้อเสนอแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๑
 (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, ๒๕๓๕) หน้า ๔๕๕-๔๖๑

^๕ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติให้ใช้บทบัญญัติบรรพ ๑ แห่งประมวล
 กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่ได้ตรวจชำระใหม่ พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๑๙๓/๒๘ การชำระหนี้ตามสิทธิเรียกร้องซึ่งขาดอายุความแล้วนั้นไม่ว่ามากน้อยเพียงใดจะเรียกคืนไม่ได้
 แม้ว่าผู้ชำระหนี้จะรู้ว่าสิทธิเรียกร้องขาดอายุความแล้วก็ตาม

บทบัญญัติในวรรคหนึ่ง ให้ใช้บังคับแก่การที่ลูกหนี้รับสภาพความรับผิดโดยมีหลักฐานเป็นหนังสือ หรือโดยการให้
 ประกันด้วย แต่จะอ้างความข้อนี้ขึ้นเป็นโทษแก่ผู้ค้าประกันเดิมไม่ได้

จากความหมายของการรับสภาพความรับผิดชอบตามที่คณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้มีการอภิปรายกัน สามารถอธิบายลักษณะของการรับสภาพความรับผิดชอบโดยมีหลักฐานเป็นหนังสือได้ ดังนี้

๑. เป็นการแสดงเจตนาต่อเจ้าหนี้ การรับสภาพความรับผิดชอบนี้อาจทำโดยการแสดงเจตนาของลูกหนี้โดยฝ่ายเดียว หรืออาจทำในลักษณะของสัญญาโดยความตกลงของคู่สัญญาทั้งสองฝ่ายก็ได้

๒. เป็นการแสดงเจตนารับผิดชอบต่อเจ้าหนี้ว่าเป็นหนี้อยู่จริงภายหลังจากที่กำหนดอายุความได้ผ่านไปแล้ว ไม่ว่าจะลูกหนี้จะได้ทราบหรือไม่ที่กำหนดอายุความได้ผ่านไปแล้ว

๓. กรณีตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๕๓/๓๕ ต้องเป็นกรณีที่ลูกหนี้เป็นหนี้เจ้าหนี้อยู่ก่อนแล้วแต่ต่อมาหนี้ขาดอายุความ ภายหลังจากนั้นลูกหนี้จึงได้รับสภาพความรับผิดชอบโดยมีหลักฐานเป็นหนังสือ ดังนั้น กรณีที่จำเลยซึ่งไม่เคยเป็นหนี้โจทก์มาก่อนแต่ได้ทำหนังสือรับสภาพหนี้ จึงยังถือไม่ได้ว่าเป็นการรับสภาพความรับผิดชอบโดยมีหลักฐานเป็นหนังสือ ตามมาตรา ๑๕๓/๓๕ แต่กรณีเป็นการแปลงหนี้ใหม่ด้วยการเปลี่ยนตัวลูกหนี้จากบริษัทอื่นมาเป็นจำเลย (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๙๑๒๑/๒๕๓๘)

๔. ต้องกระทำโดยมีหลักฐานเป็นหนังสือเพื่อให้มีหลักฐานแน่ชัด

สำหรับอายุความการฟ้องคดีในกรณีที่มีการรับสภาพความรับผิดชอบโดยมีหลักฐานเป็นหนังสือตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นั้น ตามมาตรา ๑๕๓/๓๕ บัญญัติให้มีกำหนดอายุความสองปีนับแต่วันที่ได้รับการรับสภาพความรับผิดชอบ การกำหนดอายุความตามมาตรา ๑๕๓/๓๕ นี้ คณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ได้อภิปรายแล้วเห็นว่า ควรจะกำหนดอายุความขึ้นใหม่เป็นการเฉพาะ เพราะหนี้เดิมได้ขาดอายุความไปแล้ว เนื่องจากเจ้าหนี้มิได้ฟ้องร้องบังคับหนี้เดิมภายในกำหนดอายุความของหนี้เดิมโดยปล่อยให้

อย่างไรก็ดี การตกลงทำสัญญากันระหว่างเจ้าหนี้และลูกหนี้ นั้น หากมีลักษณะเป็นการยอมผ่อนผันให้แก่กันโดยให้ถือว่าหนี้เดิมเป็นอันระงับไปและมีหนี้ใหม่เกิดขึ้นแทน เช่นนี้ เป็นเรื่องของสัญญาประนีประนอมยอมความซึ่งมีอายุความตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ๑๐ ปี มิได้นำอายุความตามมาตรา ๑๕๓/๓๕ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับ หากมีกรณีการทำสัญญาประนีประนอมยอมความเกิดขึ้นจากหนี้ที่เกิดจากสัญญาทางปกครอง มีปัญหาที่ต้องพิจารณาว่า หนี้ที่เกิดจากสัญญาดังกล่าวเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองหรือไม่ และหากถือเป็นการคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองที่กระทำลงภายหลังที่พ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีในคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองแล้ว จะนำระยะเวลาการฟ้องคดีใดมาใช้บังคับ ปัญหานี้คงต้องติดตามคำวินิจฉัยของศาลปกครองต่อไป

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๑๕๓/๓๕ ภายใต้งบบังคับ มาตรา ๑๕๓/๒๗ สิทธิเรียกร้องที่เกิดขึ้นจากการที่ลูกหนี้รับสภาพความรับผิดชอบโดยมีหลักฐานเป็นหนังสือหรือโดยการให้ประกันตามมาตรา ๑๕๓/๒๘ วรรคสอง ให้มีกำหนดอายุความสองปีนับแต่วันที่ได้รับการรับสภาพความรับผิดชอบหรือให้ประกัน

ขาดอายุความ ต่อมา เมื่อลูกหนี้ได้ยอมรับสภาพความรับผิดต่อไป ก็ควรจะกำหนดระยะเวลาให้แน่นอน เพื่อเป็นการเร่งรัดให้เจ้าหนี้ใช้สิทธิเรียกร้องเสียโดยเร็ว จึงไม่สมควรให้มีอายุความแก่มูลหนี้เดิมและเห็นควรกำหนดระยะเวลาไว้ ๒ ปี ไม่ให้ยืดเยื้อเกินไป”

๒. การนำหลักกฎหมายเกี่ยวกับการรับสภาพความรับผิดเป็นหนังสือตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับกับสัญญาทางปกครอง

สำหรับปัญหาว่า เมื่อมีการรับสภาพความรับผิดเกิดขึ้น จะนำบทบัญญัติว่าด้วยการรับสภาพความรับผิดตามมาตรา ๑๙๓/๒๘ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับกับคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองได้หรือไม่ อย่างไรรั้นศาลปกครองสูงสุดเคยมีคำวินิจฉัยในประเด็นดังกล่าวว่า การรับสภาพความรับผิดไม่มีผลเป็นการขยายระยะเวลาการฟ้องคดี ได้แก่ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๙๖๖/๒๕๔๙ “กรณีที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระค่าตอบแทนตามสัญญาอนุญาตให้ใช้ความถี่วิทยุ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้ยื่นแบบคำขอของตนหรือลดค่าตอบแทนในการใช้ความถี่วิทยุเพิ่มภายหลังจากที่พ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีแล้ว ถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้รับสภาพความรับผิดโดยมีหลักฐานเป็นหนังสือต่อผู้ฟ้องคดีอันเป็นการรับสภาพความรับผิดแห่งหนี้ที่ค้างชำระต่อผู้ฟ้องคดีเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีเกิดสิทธิเรียกร้องตามมาตรา ๑๙๓/๒๘ และมาตรา ๑๙๓/๓๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า บทบัญญัติมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นบทบัญญัติของกฎหมายที่บัญญัติให้สิทธิแก่ผู้ฟ้องคดีในการยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองโดยต้องยื่นฟ้องภายในระยะเวลาที่กำหนด ผู้ฟ้องคดีต้องนำคดีมาฟ้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุดังกล่าวแล้ว แม้ภายหลังจะมีการรับสภาพความรับผิดตามที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้าง ก็ไม่เป็นเหตุทำให้ระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวซึ่งสิ้นสุดแล้วขยายออกไปแต่อย่างใด”

อย่างไรก็ดี ในเวลาต่อมาศาลปกครองสูงสุดได้มีคำวินิจฉัยประเด็นดังกล่าวในอีกแนวทางหนึ่งว่า การรับสภาพความรับผิดโดยมีหลักฐานเป็นหนังสือตามมาตรา ๑๙๓/๒๘ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เป็นหลักกฎหมายทั่วไป เมื่อพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มิได้บัญญัติหลักเกณฑ์ดังกล่าวไว้ จึงสามารถนำบทบัญญัติมาตรา ๑๙๓/๒๘ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

^๑ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา , ข้อเสนอแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๑ (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา,๒๕๓๔) หน้า ๔๘๐-๔๘๑

มาใช้บังคับกับคดีปกครองได้ ได้แก่ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๐๒/๒๕๔๙ (ประชุมใหญ่) “ในคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองที่หน่วยงานทางปกครองฟ้องให้ข้าราชการในสังกัด (ผู้ถูกฟ้องคดี) รับผิดชอบใช้ทุนตามสัญญาที่อนุญาตให้ลาศึกษาเพิ่มเติมในประเทศ ซึ่งปรากฏว่าภายหลังจากที่พันกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีไปแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือขอม่อนชำระหนี้ให้ผู้ฟ้องคดีเป็นรายเดือนพร้อมกับส่งเงินชำระงวดแรกให้แก่ผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดโดยมติที่ประชุมใหญ่พิเคราะห์แล้วเห็นว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีหนังสือดังกล่าวถึงผู้ฟ้องคดีขอม่อนชำระหนี้เนื่องมาจากการผิดสัญญาดังกล่าว เป็นการรับสภาพความรับผิดโดยมีหลักฐานเป็นหนังสือตามมาตรา ๑๙๓/๒๘ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และเนื่องจากบทบัญญัติดังกล่าวเป็นหลักกฎหมายทั่วไป เมื่อพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มิได้บัญญัติหลักเกณฑ์ดังกล่าวไว้ จึงสามารถนำบทบัญญัติมาตรา ๑๙๓/๒๘ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาใช้บังคับกับคดีปกครองได้ โดยสิทธิเรียกร้องที่เกิดขึ้นจากการที่ผู้ฟ้องคดีรับสภาพความรับผิดดังกล่าวให้มีกำหนดระยะเวลา ๑ ปี นับแต่วันที่ได้รับสภาพความรับผิด ทั้งนี้ ตามบทบัญญัติมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒”

ภายหลังจากศาลปกครองสูงสุดโดยมติที่ประชุมใหญ่มีคำวินิจฉัยดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งในประเด็นที่ว่าบทบัญญัติมาตรา ๑๙๓/๒๘ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เกี่ยวกับการรับสภาพความรับผิดเป็นหลักกฎหมายทั่วไปสามารถนำมาใช้บังคับกับคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาปกครองได้ในอีกหลายคดี โดยกรณีต่าง ๆ เหล่านี้ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่าเป็นการรับสภาพความรับผิดโดยมีหลักฐานเป็นหนังสือ ยกตัวอย่างเช่น

- การที่ลูกหนี้มีหนังสือขอม่อนผันการชำระเงินต่อเจ้าหนี้และชำระหนี้ ภายหลังจากข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาได้พันกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีไปแล้ว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๔๔/๒๕๔๙ และคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๓๖/๒๕๕๐)

- การที่ทนายความผู้รับมอบอำนาจของลูกหนี้ได้มีหนังสือลงแจ้งว่ามีข้อโต้แย้งการผิดสัญญาแต่ยินยอมรับผิดชอบใช้เงินให้แก่ผู้ฟ้องคดีโดยขอตนเบี่ยงปรับทั้งหมด (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๗๗/๒๕๔๙)

- การที่ทนายความผู้รับมอบอำนาจของลูกหนี้ได้มีหนังสือถึงเจ้าหนี้ มีใจความว่าประสงค์ที่จะรับผิดชอบใช้ทุนจำนวน ๒๕๐,๐๐๐ บาท ให้แก่เจ้าหนี้และขอตนเบี่ยงปรับทั้งหมด (หากมี) โดยจะชำระเงินดังกล่าวให้แล้วเสร็จภายใน ๑๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับอนุมัติ

จากเจ้าหน้าที่และเมื่อลูกหนี้ได้ชำระเงินดังกล่าวเป็นที่เรียบร้อยแล้วให้ถือว่าบรรดาภาระหนี้ทั้งหมดตามสัญญา เป็นอันระงับสิ้นไป (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๔๗/๒๕๕๔)

- การที่ตัวแทนลูกหนี้มีหนังสือขอขดใช้หนี้บางส่วนและจัดส่งแผนการชำระหนี้ให้แก่เจ้าหน้าที่ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๑/๒๕๕๐)

- กรณีภายหลังจากที่เลิกสัญญาและพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีแล้ว ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีส่งมอบเครื่องมือ เครื่องใช้ และอุปกรณ์ทั้งหลายซึ่งผู้ฟ้องคดีได้จัดให้ผู้ถูกฟ้องคดีใช้ในงานที่ปรึกษา ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือขอขยายระยะเวลาการส่งมอบเครื่องมือ เครื่องใช้ และอุปกรณ์ทั้งหลายออกไปอีก ๓๐ วัน ถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้รับสภาพความรับผิดโดยมีหลักฐานเป็นหนังสือ ตามมาตรา ๑๕๓/๒๘ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๒๓/๒๕๕๐)

- การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีหนังสือรับสภาพหนี้ต่อผู้ฟ้องคดีภายหลังจากพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีซึ่งมิใช่เป็นหนังสือรับสภาพหนี้อันจะทำให้อายุความสะดุดหยุดลงตามมาตรา ๑๕๓/๑๔ (๑) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่มีลักษณะเป็นหนังสือรับสภาพความรับผิดตามมาตรา ๑๕๓/๒๘ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายดังกล่าว (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๐๔/๒๕๕๔)

จากแนวคำวินิจฉัยเหล่านี้จึงเป็นที่ยุติว่าในการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองสามารถนำหลักกฎหมายว่าด้วยการรับสภาพความรับผิดมาใช้แก่กรณีได้ กล่าวคือ หากพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีไปแล้วแต่ได้มีการรับสภาพความรับผิดเป็นหนังสือ การฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองย่อมสามารถฟ้องตามสิทธิเรียกร้องจากหนังสือรับสภาพความรับผิดที่สร้างขึ้นได้ และมีผลทำให้กำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีเริ่มใหม่ นับแต่มีการรับสภาพความรับผิดเป็นหนังสือ

๓. แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองเกี่ยวกับการใช้สิทธิเรียกร้องที่เกิดขึ้นจากการที่ลูกหนี้รับสภาพความรับผิดโดยมีหลักฐานเป็นหนังสือและข้อสังเกต

สำหรับปัญหาที่ว่า ภายหลังจากที่มีการรับสภาพความรับผิดโดยมีหลักฐานเป็นหนังสือแล้ว กรณีจะนำอายุความ ๒ ปี ตามมาตรา ๑๕๓/๓๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาใช้บังคับนั้น ปัญหานี้ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๐๒/๒๕๕๔ วินิจฉัยว่าสิทธิเรียกร้องที่เกิดขึ้นจากการที่ผู้ฟ้องคดีรับสภาพความรับผิดดังกล่าวให้มีกำหนดระยะเวลา ๑ ปี นับแต่วันที่ได้รับความรับผิด

ทั้งนี้ ตามบทบัญญัติมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และต่อมา คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๑/๒๕๕๐ ได้อธิบายเหตุผลเพิ่มเติมว่า “บทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๙๓/๒๘ และมาตรา ๑๙๓/๓๕ สามารถนำมาใช้บังคับกับสิทธิเรียกร้องตามสัญญาทางปกครองได้เพียงเท่าที่ไม่ขัดกับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ดังนั้น แม้สิทธิเรียกร้องตามสัญญาทางปกครองจะขาดอายุความแล้ว แต่ถ้าลูกหนี้รับสภาพความรับผิดโดยมีหลักฐานเป็นหนังสือหรือโดยการให้ประกัน ลูกหนี้ก็ไม่อาจถอนเสียได้แม้ว่าลูกหนี้จะไม่รู้ว่าสิทธิเรียกร้องขาดอายุความแล้วก็ตาม แต่จะอ้างความข้อนี้ขึ้นเป็นโทษแก่ผู้ค้าประกันเดิมไม่ได้ สำหรับสิทธิเรียกร้องตามสัญญาทางปกครองที่เกิดจากการที่ลูกหนี้รับสภาพความรับผิดโดยมีหลักฐานเป็นหนังสือหรือโดยการให้ประกันนั้นควรมีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่ได้รับสภาพความรับผิดหรือให้ประกัน ไม่ใช่สองปีนับแต่วันที่ได้รับสภาพความรับผิดหรือให้ประกัน มิฉะนั้นจะขัดกับบทบัญญัติมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ” (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๐๑/๒๕๕๑ และคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๒๓/๒๕๕๐ วินิจฉัยในทำนองเดียวกัน) กล่าวคือ หากนำกำหนดอายุความตามมาตรา ๑๙๓/๓๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาใช้บังคับจะทำให้สิทธิเรียกร้องที่เกิดจากการรับสภาพความรับผิดมีกำหนดระยะเวลาสองปีซึ่งยาวกว่ากำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีในคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งเป็นการขัดกันกับระยะเวลาการฟ้องคดีหลักนั่นเอง

อย่างไรก็ดี ในเวลาต่อมาได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๑^๕ แก้ไขบทบัญญัติเกี่ยวกับ

^๕ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๑

หมายเหตุ เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่เมื่อศาลปกครองได้เปิดทำการแล้วทำให้มีการแยกสัญญาทางปกครองออกจากสัญญาทางแพ่งนับว่ามีผลความสำคัญอย่างยิ่ง ทั้งในเรื่องของศาลที่มีเขตอำนาจเหนือคดีกฎหมายสารบัญญัติและกฎหมายวิธีสบัญญัติที่จะนำมาใช้ในคดีนั้น สัญญาทางปกครองจึงเป็นหลักเกณฑ์ใหม่ที่แม้แต่นักกฎหมายยังถกเถียงเพื่อค้นหาความหมายแนวทางที่เหมาะสมหรือควรจะเป็น ในแต่ละปีหน่วยงานของรัฐได้ทำสัญญากับเอกชนหรือกับหน่วยงานของรัฐด้วยกันในกิจกรรมที่หลากหลายตั้งแต่กิจกรรมขนาดเล็กจนถึงโครงการขนาดใหญ่ เช่น สัญญาจัดซื้อวัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ สัญญาจ้างก่อสร้างอาคารถนนหรือสิ่งปลูกสร้างอื่น ๆ สัญญาสัมปทาน ฯลฯ หากนับรวมมูลค่าตามสัญญาเหล่านี้จะเกี่ยวข้องกับเงินงบประมาณแผ่นดินจำนวนมาก แต่เนื่องจากการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ให้อำนาจฟ้องคดีภายในหนึ่งปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี ซึ่งเดิมสัญญาดังกล่าวมีอายุความถึงสิบปีตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เมื่อได้มีการตีความสัญญาโดยศาลปกครองหรือคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลว่าเป็นสัญญาประเภทใด หากตีความว่าเป็นสัญญาทางปกครองจะทำให้กำหนดระยะเวลาในการฟ้องคดีลดลงเพียงหนึ่งปี เป็นเหตุให้ระยะเวลาฟ้องคดีสั้นลงโดยผลของกฎหมายตามมาตรา ๕๑

ระยะเวลาการฟ้องคดีในคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง โดยบัญญัติให้การฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองให้ยื่นฟ้องภายในห้าปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีแต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี^{๑๐} เมื่อเป็นเช่นนี้ ในคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองหากปรากฏว่ามีการรับสภาพความรับผิดชอบเกิดขึ้นภายหลังจากที่พ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี กล่าวคือ เกินกว่าห้าปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีแล้ว การฟ้องคดีตามสิทธิเรียกร้องที่เกิดจากการรับสภาพความรับผิดชอบดังกล่าวจะมีกำหนดระยะเวลาเท่าใด ซึ่งปัญหานี้ภายหลังต่อมาศาลปกครองสูงสุดได้มีแนวคำวินิจฉัยว่าสิทธิเรียกร้องที่เกิดขึ้นจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีรับสภาพความรับผิดชอบให้มีอายุความ ๒ ปี นับแต่วันที่ได้รับสภาพความรับผิดชอบดังนี้

- ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งในคดีหมายเลขคำที่ ๒๖๕/๒๕๕๒ หมายเลขแดงที่ ๒๒๓/๒๕๕๒ ของศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองขอนแก่น) เป็นคำร้องที่ ๕๔๐/๒๕๕๒ ต่อศาลปกครองสูงสุด ซึ่งศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ในคดีที่สหกรณ์การเกษตรมหาชนอำเภोजेरูศิลป์ จำกัด (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ได้กู้ยืมเงินกองทุนรวมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรจากกรมส่งเสริมสหกรณ์(ผู้ฟ้องคดี) ตามโครงการจัดหาปุ๋ยเคมีเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร ปี ๒๕๔๓ ต่อมาเมื่อครบกำหนดชำระคืนเงินกู้ยืมในวันที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๔๔ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผิดสัญญาไม่ชำระเงินกู้ยืมคืนแก่ผู้ฟ้องคดีจึงถือได้ว่าเหตุแห่งการฟ้องคดีเกิดขึ้นเมื่อวันที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๔๔ อันเป็นวันถัดจากวันครบกำหนดชำระคืนเงินกู้ยืมตามสัญญาอันมีผลให้ระยะเวลาในการฟ้องคดีเริ่มนับแต่วันนั้น แต่เมื่อปรากฏว่าผู้ชำระบัญชีของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ทำหนังสือรับรองการเป็นหนี้ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามหนังสือลงวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๕๑ ซึ่งเป็นการรับรองการเป็นหนี้เมื่อสัญญาพิพาทพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ แล้ว ถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ รับสภาพความรับผิดชอบโดยมีหลักฐานเป็นหนังสือ ตามมาตรา ๑๕๓/๓๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยบทบัญญัติดังกล่าวเป็นหลักกฎหมายทั่วไป เมื่อพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและ

แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ สมควรแก้ไขระยะเวลาฟ้องคดีดังกล่าวให้ยาวขึ้น นอกจากนั้นปัจจุบันยังมีปัญหาการตีความความหมายของเรื่องประโยชน์แก่ส่วนรวม จึงเห็นควรบัญญัติเรื่องนี้ไว้ในบทนิยาม เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการใช้กฎหมายยิ่งขึ้น จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

^{๑๐} พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๑

มาตรา ๕๑ การฟ้องคดีตามมาตรา ๔ วรรคหนึ่ง (๓) ให้ยื่นฟ้องภายในหนึ่งปี และการฟ้องคดีตามมาตรา ๔ วรรคหนึ่ง (๔) ให้ยื่นฟ้องภายในห้าปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีแต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี

วิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๑ มิได้บัญญัติหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการรับสภาพความรับผิดชอบไว้ จึงสามารถนำบทบัญญัติมาตรา ๑๙๓/๓๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับกับคดีปกครองได้ โดยสิทธิเรียกร้องที่เกิดขึ้นจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ รับสภาพความรับผิดชอบให้อายุความ ๒ ปี นับแต่วันที่ได้รับสภาพความรับผิดชอบ ดังนั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองในวันที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๕๒ จึงถือว่าผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดีภายในกำหนด ศาลปกครองจึงมีอำนาจรับคำฟ้องในส่วนที่ฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไว้พิจารณาพิพากษาได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๒/๒๕๕๕)

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๒/๒๕๕๕ ที่หมายเหตุนี้ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยว่าสิทธิเรียกร้องที่เกิดขึ้นจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ รับสภาพความรับผิดชอบให้อายุความ ๒ ปี นับแต่วันที่ได้รับสภาพความรับผิดชอบ อันเป็นการนำกำหนดอายุความ ๒ ปี ตามมาตรา ๑๙๓/๓๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้โดยให้เหตุผลว่าเมื่อพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ มิได้บัญญัติหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการรับสภาพความรับผิดชอบไว้ จึงสามารถนำบทบัญญัติมาตรา ๑๙๓/๓๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับกับคดีปกครองได้ ซึ่งเป็นการวินิจฉัยแตกต่างจากแนวคำวินิจฉัยเดิมที่เคยวินิจฉัยมาว่ากรณีต้องนำระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ มาบังคับใช้ ข้อสังเกตจากคำสั่งศาลปกครองสูงสุดฉบับนี้ก็คือ แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดก่อนศาลปกครองสูงสุดจะมีคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๒/๒๕๕๕ นั้นวินิจฉัยในขณะที่มาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ เดิม ยังใช้บังคับอยู่ แต่ขณะที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องในคดีหมายเลขดำที่ ๒๖๔/๒๕๕๒ หมายเลขแดงที่ ๒๒๓/๒๕๕๒ ของศาลปกครองขอนแก่น ได้มีการตราพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๑ ขึ้นใช้บังคับ และมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ โดยมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้ยกเลิกความในมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และกำหนดให้การฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองต้องยื่นฟ้องภายในห้าปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี ซึ่งมีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงระยะเวลาการฟ้องคดีให้มีระยะเวลามากขึ้นกว่าเดิม ดังนั้น หากใช้บรรทัดฐานจากเหตุผลตาม คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๑/๒๕๕๐ ที่อธิบายไว้ว่า เหตุที่ไม่นำอายุความตามมาตรา ๑๙๓/๓๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้เพราะจะเป็นการขัดกับบทบัญญัติมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ เพราะอายุความตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มีกำหนดยาวกว่าระยะเวลาการฟ้องคดี

ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาพิจารณาเทียบเคียงแล้ว ดังนี้ หากจะนำอายุความตามมาตรา ๑๙๓/๓๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาบังคับใช้ ก็จะไม่เป็นการขัดกับพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ อีกต่อไป เพราะกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีในคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองได้ถูกแก้ไขเป็นต้องยื่นฟ้องภายในห้าปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปี นับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดีแล้ว ซึ่งมีระยะเวลายาวกว่านั่นเอง จึงเห็นว่า คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๒/๒๕๕๕ จึงมิได้วินิจฉัยขัดหรือแย้งกับหลักการในแนวคำวินิจฉัยเดิม

อย่างไรก็ตาม ในปี พ.ศ. ๒๕๕๙ ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำวินิจฉัยไปในอีกแนวทางหนึ่ง โดยวินิจฉัยว่าโดยสิทธิเรียกร้องที่เกิดขึ้นจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีรับสภาพความรับผิดชอบดังกล่าวให้มีกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีภายในห้าปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ได้แก่ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๕๕/๒๕๕๙ ซึ่งวินิจฉัยว่า “ผู้ฟ้องคดีได้ทำสัญญาฝากเก็บ แปรสภาพ และจัดจำหน่ายข้าว (โครงการรับจำนำข้าวเปลือกนาปี ปีการผลิต ๒๕๔๘/๔๙) กับองค์การคลังสินค้า (ผู้ถูกฟ้องคดี) โดยสัญญากำหนดว่า เมื่อพ้นกำหนด ๙๐ วัน นับแต่วันที่นำข้าวเปลือกเข้าฝากเก็บ หากผู้ถูกฟ้องคดียังคงฝากข้าวเปลือกไว้ในความครอบครองของผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีจะจ่ายบำเหน็จค่าฝากเก็บข้าวเปลือกและค่ารักษาคุณภาพข้าวเปลือกให้แก่ผู้ฟ้องคดี ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีได้ตกลงขายข้าวเปลือกหอมมะลิตามจำนวนที่ฝากเก็บไว้ในคลังสินค้าให้แก่ผู้ฟ้องคดี ซึ่งเป็นผลให้สัญญาฝากเก็บ แปรสภาพ และจัดจำหน่ายข้าวระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีสิ้นสุดลง และเมื่อครบกำหนดระยะเวลาที่ผู้ฟ้องคดีต้องชำระหนี้ให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีชำระหนี้และรับมอบขนย้ายข้าวเปลือกที่ตกลงซื้อขายตามสัญญาเพียงบางส่วน ผู้ฟ้องคดีคงค้างชำระเป็นเงินจำนวน ๑๐๖,๕๑๕,๕๐๗.๘๖ บาท ผู้ถูกฟ้องคดีจึงนำคดีไปฟ้องต่อศาลจังหวัดพะเยา เป็นคดีหมายเลขดำที่ ๕๕๗/๒๕๕๖ เมื่อวันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๕๖ ขอให้ผู้ฟ้องคดีชำระหนี้เงินพร้อมดอกเบี้ย ผู้ฟ้องคดี (จำเลยที่ ๑ ในคดีดังกล่าว) ยื่นคำให้การและฟ้องแย้งขอให้ผู้ถูกฟ้องคดี (โจทก์ ในคดีดังกล่าว) ชำระบำเหน็จค่าฝากเก็บและค่ารักษาคุณภาพข้าวเปลือกเป็นเงินจำนวน ๖,๒๐๖,๕๔๘.๓๐ บาท พร้อมดอกเบี้ย และระหว่างพิจารณาคดีดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีได้ทำหนังสือ ลงวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๕๗ ยอมรับว่าผู้ถูกฟ้องคดีเป็นหนี้บำเหน็จค่าฝากเก็บและรักษาคุณภาพข้าวเปลือกต่อผู้ฟ้องคดีเป็นเงินจำนวน ๖,๖๔๑,๐๔๙.๐๑ บาท ต่อมา ศาลจังหวัดพะเยาเห็นว่ากรณีเป็นการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองจึงได้มีคำสั่งให้จำหน่ายคดีดังกล่าวออกจากสารบบความเพื่อให้คู่ความไปฟ้องยังศาลที่มีเขตอำนาจ ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นฟ้องคดีนี้ต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองเชียงใหม่) เป็นคดีนี้ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระหนี้ตามหนังสือ ลงวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๕๗ ดังกล่าว เห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีต้องชำระบำเหน็จค่าฝากเก็บและ

คำรักษาคุณภาพข้าวเปลือกภายในวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๕๙ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีเพิกเฉย ถือได้ว่า ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีในวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๕๙ การที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องแย้ง ในคดีหมายเลขดำที่ ๕๕๗/๒๕๕๖ ของศาลจังหวัดพะเยา เมื่อวันที่ ๒๙ กรกฎาคม ๒๕๕๖ กรณี จึงเป็นการฟ้องคดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองเมื่อล่วงพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีแล้ว ตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แต่หนังสือ เรื่อง เงื่อนไขการทำสัญญา ประนีประนอมยอมความ ลงวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๕๗ ที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีถึงผู้ฟ้องคดีเพื่อแจ้งให้ ทราบว่า ผู้ถูกฟ้องคดีได้พิจารณาข้อเสนอการชำระหนี้ของผู้ฟ้องคดีแล้ว ไม่อาจรับข้อเสนอของ ผู้ฟ้องคดีได้ และขอยืนยันให้ผู้ฟ้องคดีชำระหนี้ตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีหนังสือแจ้ง แต่จะนำ ค่าฝากเก็บที่ยังค้างชำระอยู่จำนวน ๖,๖๕๑,๐๔๙.๐๑ บาท ไปหักกับเงินต้นจำนวน ๑๐๖,๕๑๕,๕๐๗.๗๖ บาท ได้ นั้น เมื่อหนังสือดังกล่าวมีข้อความเป็นการรับสภาพความรับผิด ของผู้ถูกฟ้องคดี โดยมีหลักฐานเป็นหนังสือ จัดทำขึ้นภายหลังสิ้นสุดระยะเวลาการฟ้องคดี (วันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๕๙) ซึ่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ มิได้บัญญัติหลักเกณฑ์ เกี่ยวกับการรับสภาพความรับผิดไว้ จึงนำบทบัญญัติมาตรา ๑๙๓/๒๘ วรรคสอง แห่งประมวล กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาใช้บังคับกับคดีปกครองได้ โดยสิทธิเรียกร้องที่เกิดขึ้นจากการที่ ผู้ถูกฟ้องคดีรับสภาพความรับผิดดังกล่าวให้มีกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีภายในห้าปี นับแต่ วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี คือ วันที่ได้รับสภาพความรับผิด ทั้งนี้ ตามความใน มาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา ๔ แห่ง พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๑ และมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ ที่บัญญัติให้การฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตาม มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) ให้ยื่นฟ้องภายในห้าปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีทำหนังสือรับสภาพความรับผิด ไว้เมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๕๗ ต่อมา ผู้ฟ้องคดีนำคดีนี้มาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นในวันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๕๘ โดยผู้ฟ้องคดีตั้งฐานแห่งการใช้สิทธิเรียกร้องต่อผู้ถูกฟ้องคดีตามหนังสือ รับสภาพความรับผิด ลงวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๕๗ จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีภายในห้าปีนับแต่ วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี คือ วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับสภาพความรับผิดตาม มาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ศาลปกครองจึงมีอำนาจรับคำฟ้องคดีนี้ไว้ พิจารณาพิพากษาได้” จากคำวินิจฉัยดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุดถือว่า วันที่มีการทำหนังสือ รับสภาพความรับผิด ถือเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีและให้ฟ้องคดี ภายในห้าปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีดังกล่าวซึ่งมีความหมายแตกต่าง จากมาตรา ๑๙๓/๓๕ ที่กำหนดให้มีอายุความนับแต่วันที่ได้รับสภาพความรับผิด อันหมายความว่า ศาลปกครองนำหลักกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องการรับสภาพความรับผิดเป็นหนังสือ

ตามมาตรา ๑๙๓/๒๘ วรรคสอง มาใช้บังคับ แต่ไม่นำกำหนดอายุความในมาตรา ๑๙๓/๓๕ มาใช้บังคับนั่นเอง

บทบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องการรับสภาพความรับผิดเป็นหนังสือตามมาตรา ๑๙๓/๒๘ วรรคสอง เป็นบทบัญญัติที่อยู่ในบรรพ ๑ หลักทั่วไป ลักษณะ ๖ อายุความ หมวด ๑ บทเบ็ดเสร็จทั่วไป ส่วนบทบัญญัติมาตรา ๑๙๓/๓๕ อยู่ในหมวด ๒ กำหนดอายุความ โดยบทบัญญัติดังกล่าวถูกเพิ่มเติมขึ้นมาในการประกาศใช้พระราชบัญญัติให้ใช้บทบัญญัติบรรพ ๑ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่ได้ตรวจชำระใหม่ พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งก่อนที่จะมีการบังคับใช้บรรพ ๑ ดังกล่าว มักมีปัญหาคือต้องวินิจฉัยว่า หนี้ที่ลูกหนี้จะต้องชำระตามหนังสือรับสภาพความรับผิดนี้จะใช้กำหนดอายุความตามมูลหนี้เดิม หรือใช้กำหนดอายุความที่ปี ซึ่งตามแนวคำพิพากษาศาลฎีกาก่อนที่จะมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวก็มีทั้งแนวคำพิพากษาที่ว่าต้องถืออายุความตามมูลหนี้เดิม (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๕๐๘๘/๒๕๓๒ , ๗๗๓/๒๕๓๘ , ๗๐๓๔/๒๕๓๘ , ๖๙๖๖/๒๕๓๙) หรือแนวคำพิพากษาที่วินิจฉัยว่าการที่จำเลยทำหนังสือรับสภาพความรับผิดถือได้ว่าจำเลยละเสียซึ่งประโยชน์แห่งอายุความ มีผลให้จำเลยไม่อาจยกอายุความขึ้นต่อสู้ใจทักได้อีก (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๒๕๒/๒๕๓๐ , ๓๓๗๖/๒๕๓๑ , ๖๔๖/๒๕๓๔) นอกจากนี้ หากเป็นกรณีที่ลูกหนี้ตกลงทำหนังสือรับสภาพหนี้กรณีที่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงแห่งหนี้ซึ่งเป็นสาระสำคัญของหนี้เดิมซึ่งมีผลเป็นการแปลงหนี้ใหม่ ซึ่งการฟ้องให้ชดใช้เงินตามสัญญาดังกล่าวไม่มีกฎหมายบัญญัติอายุความไว้เป็นอย่างอื่น จึงมีอายุความ ๑๐ ปีตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๖๔ (เดิม) (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๒๒๒๐/๒๕๓๐) ปัญหาเรื่องอายุความที่แตกต่างกันนี้ ศาสตราจารย์จิติ ดิงศกัทธิย์ ได้ตั้งข้อสังเกตว่า เป็นเรื่องแปลกที่หากทำรับสภาพหนี้เร็วก่อนขาดอายุความมีผลเพียงอายุความสะดุดหยุดลง ถ้าทำช้าเมื่อขาดอายุความแล้วเปลี่ยนแปลงกำหนดอายุความใหม่เป็น ๑๐ ปี^{**} ในการแก้ไขประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๑ ดังกล่าว จึงได้มีการบัญญัติในประเด็นเกี่ยวกับการรับสภาพความรับผิดเป็นหนังสือรวมถึงกำหนดอายุความไว้โดยชัดแจ้ง รวมทั้งเป็นการแก้ปัญหาที่ว่า หนี้ที่ลูกหนี้จะต้องชำระนี้จะใช้กำหนดอายุความตามมูลหนี้เดิมหรือใช้กำหนดอายุความที่ปี ซึ่งในเรื่องนี้กฎหมายเห็นว่าควรจะทำหนดอายุความขึ้นใหม่โดยเฉพาะแทนที่จะกำหนดอายุความตามหนี้เดิม เพราะหนี้เดิมได้ขาดอายุความไปแล้วโดยเจ้าหนี้อภัยปล่อยละเลยไม่บังคับสิทธิเรียกร้องของตน เมื่อต่อมาลูกหนี้ได้ให้ประกันหรือได้ยอมรับสภาพความรับผิด

** โปรดดูหมายเหตุท้ายคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๔๑๘/๒๕๒๒ โดยศาสตราจารย์จิติ ดิงศกัทธิย์

ก็ควรที่จะกำหนดระยะเวลาให้แน่นอนเพื่อเป็นการเร่งรัดให้เจ้าหน้าที่ใช้สิทธิเรียกร้องเสียโดยเร็ว จึงไม่ควรให้มีอายุความเท่ามูลหนี้เดิมและเพื่อไม่ให้ยึดเยื้อเกินไปจึงกำหนดอายุความไว้ ๒ ปี^{๑๖}

การที่ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยในคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๒/๒๕๕๕ โดยนำหลักกฎหมายเกี่ยวกับการรับสภาพความรับผิดและกำหนดอายุความมาใช้บังคับ จึงเป็นการนำประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ทั้งมาตรา ๑๙๓/๒๘ วรรคสอง และมาตรา ๑๙๓/๓๕ ทั้งในส่วนบทเบ็ดเสร็จทั่วไปและอายุความมาใช้บังคับกับคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ในฐานะที่เป็นหลักกฎหมายทั่วไป ในขณะที่คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๕๕/๒๕๕๕ ได้วินิจฉัย โดยนำหลักกฎหมายเฉพาะเกี่ยวกับการรับสภาพความรับผิดเป็นหนังสือมาใช้บังคับเท่านั้น โดยมีได้นำบทบัญญัติเกี่ยวกับอายุความตามมาตรา ๑๙๓/๓๕ มาใช้บังคับด้วยแต่ประการใด ซึ่งอาจจะแปลความได้ว่า ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่ามาตรา ๑๙๓/๒๘ วรรคสอง เป็นหลักกฎหมายทั่วไป แต่ศาลปกครองสามารถนำหลักกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาบังคับใช้เฉพาะส่วนที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มิได้บัญญัติไว้เท่านั้น ในส่วนของกำหนดอายุความศาลปกครองสูงสุดจึงมิได้นำมาใช้บังคับด้วยเนื่องจากไม่ใช่หลักกฎหมายทั่วไป อันเป็นการตีความกฎหมายที่แคบกว่าคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๒/๒๕๕๕ ดังกล่าว ด้วยความเคารพต่อคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด ผู้เขียนเห็นว่าการตีความหลักกฎหมายตามแนวทางของคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๒/๒๕๕๕ น่าจะสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายมากกว่า ด้วยเหตุผล ๒ ประการ ดังนี้

๑. เมื่อพิจารณาจากข้อเสนอกแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๑ เกี่ยวกับการรับสภาพความรับผิดเป็นหนังสือและกำหนดอายุความ ก็เพื่อเป็นการเร่งรัดให้เจ้าหน้าที่ใช้สิทธิเรียกร้องเสียโดยเร็ว จึงไม่ควรให้มีอายุความเท่ามูลหนี้เดิมและเพื่อไม่ให้ยึดเยื้อเกินไป จึงกำหนดอายุความ ๒ ปี แต่กำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้มีการแก้ไขระยะเวลาการฟ้องคดีในคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองให้ยาวนานขึ้นกว่าเดิม จึงเห็นได้ว่าการกำหนดระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ในการแก้ไขกฎหมายที่แตกต่างกัน เมื่อการบัญญัติกฎหมายในเรื่องการรับสภาพความรับผิดและกำหนดอายุความมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการเร่งรัดให้เจ้าหน้าที่ใช้สิทธิเรียกร้องโดยเร็ว การจะนำกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณา

^{๑๖} สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, ข้อเสนอแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๑ (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, ๒๕๓๔) หน้า ๔๘๑

คดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการแก้ไขให้ยาวนานขึ้น จึงไม่น่าจะสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย

๒. นอกจากนี้ เหตุผลในการแก้ไขประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในเรื่องเกี่ยวกับการรับสภาพความรับผิดชอบเพื่อที่จะแก้ไขปัญหาเรื่องความกำหนดอายุความที่ไม่ชัดเจนว่าจะใช้กำหนดอายุความตามมูลหนี้เดิมหรือใช้กำหนดอายุความที่ปี ซึ่งแม้คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ จะไม่มีปัญหาเรื่องความแน่นอนของกำหนดอายุความเช่นประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เพราะตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มีบทบัญญัติกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีเพียงมาตราเดียว แต่กำหนดอายุความตามมาตรา ๑๙๓/๓๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์กำหนดให้มีกำหนดอายุความนับแต่วันที่ได้รับความรับผิด ซึ่งแน่นอนและชัดเจนกว่าวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ เพราะวันดังกล่าวอาจจะไม่ใช่วันที่ลูกหนี้ทำหนังสือรับสภาพความรับผิดก็เป็นได้

สรุป

ในคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง กรณีที่มีการรับสภาพความรับผิดเป็นหนังสือ แต่เดิมมา ศาลปกครองมีแนวคำวินิจฉัยที่แตกต่างกันและมีพัฒนาการมาเป็นลำดับอย่างไรก็ดี แนวคำวินิจฉัยในปัจจุบันมีแนวโน้มไปในแนวทางเดียวกันแล้วว่า กรณีสามารถนำหลักกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เกี่ยวกับหลักเกณฑ์เรื่องรับสภาพความรับผิดเป็นหนังสือมาใช้บังคับในคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองได้ในฐานะหลักกฎหมายทั่วไป แต่ยังคงมีคำวินิจฉัยที่แตกต่างกันในเรื่องระยะเวลาการฟ้องคดีอันเกิดจากสิทธิเรียกร้องตามหนังสือรับสภาพความรับผิดดังกล่าว กรณีที่ศาลปกครองวินิจฉัยว่าสามารถนำกำหนดอายุความตามมาตรา ๑๙๓/๓๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาบังคับใช้ได้และให้ฟ้องคดีภายในระยะเวลา ๒ ปี นับแต่วันที่ได้รับความรับผิด และกรณีที่ถือว่าวันที่มีการรับสภาพความรับผิดเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๑ และต้องใช้สิทธิฟ้องคดีภายในระยะเวลา ๕ ปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ ที่มีการแก้ไขใหม่ดังกล่าว แต่ด้วยเหตุผลที่ผู้เขียนได้กล่าวมาข้างต้น ผู้เขียน

จึงเห็นว่า คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๒/๒๕๕๕ น่าจะเป็นการสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายมากกว่า อย่างไรก็ตามก็ คงต้องติดตามแนว คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดในเรื่องดังกล่าวต่อไป

ภาคผนวก ๑

ฎีกาตัดสินเกี่ยวกับปัญหาข้อกฎหมาย

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1515/2522

นางพันธ์ทิพย์ อารีย์วัฒน์
นายอนันต์ สมบูรณ์วิทย์โจทก์
จำเลย

ป.พ.พ. มาตรา 172

พ่อค้าฟ้องเรียกค่าซื้อเชื้อปุ๋ยอายุความ 2 ปี ตาม มาตรา 165(1)ผู้ซื้อทำหนังสือรับสภาพหนี้เมื่อ 1 มิถุนายน 2513 ก่อนขาดอายุความว่าจะใช้หนี้ภายใน 30 พฤศจิกายน 2513 ไม่ใช้รับสภาพหนี้โดยสัญญา เมื่อขาดอายุความแล้วอายุความ 2 ปี นับใหม่ตั้งแต่ 1 ธันวาคม 2513 โจทก์ฟ้องเมื่อ 22 มิถุนายน 2520 ขาดอายุความ

ศาลชั้นต้นเห็นว่าจำเลยทำหนังสือรับสภาพหนี้เมื่อหนี้ขาดอายุความแล้วเป็นกรณีตามมาตรา 188 มีอายุความใหม่ 10 ปี คดีไม่ขาดอายุความ พิพากษาให้จำเลยใช้หนี้โจทก์ 166,250 บาท กับดอกเบี้ยในต้นเงินตั้งแต่วันฟ้องศาลอุทธรณ์พิพากษากลับให้ยกฟ้อง โจทก์ฎีกา

ศาลฎีกาวินิจฉัยข้อกฎหมายว่า "คดีมีประเด็นว่าพ่อโจทก์ขาดอายุความหรือไม่ โจทก์ฎีกาว่าหนังสือรับสภาพหนี้ลงวันที่ 1 มิถุนายน 2513 เอกสารหมาย จ.1 ที่จำเลยทำให้ไว้กับโจทก์ เป็นหนังสือรับสภาพความรับผิดชอบโดยสัญญาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 188 ซึ่งกฎหมายมิได้กำหนดอายุความไว้ ต้องใช้อายุความทั่วไป 10 ปี คดีของโจทก์ไม่ขาดอายุความนั้น ศาลฎีกาเห็นว่าคดีนี้โจทก์ฟ้องจำเลยเรียกหนี้ค่าซื้อปุ๋ย โดยกล่าวอ้างว่าเมื่อประมาณ พ.ศ. 2512 จำเลยซื้อเชื้อปุ๋ยจากโจทก์ไปเป็นเงิน 85,000 บาทต่อมาจำเลยทำหนังสือรับสภาพหนี้ จะชำระหนี้ให้โจทก์ภายในวันที่ 30 พฤศจิกายน 2513 จำเลยให้การว่าโจทก์เป็นผู้ประกอบการค้าปุ๋ยส่งปุ๋ยให้จำเลยไปทดลองขายเริ่มมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2509 โจทก์ให้จำเลยทำหนังสือรับสภาพหนี้ค่าปุ๋ยลงวันที่ 1 มิถุนายน 2513 เป็นเงิน 95,000 บาทจริง แต่โจทก์ฟ้องคดีเกินกำหนด 2 ปีขาดอายุความ ดังนี้ตามคำฟ้องและคำให้การต้องฟังว่าหนี้ค่าปุ๋ย 95,000 บาทที่โจทก์ฟ้องเรียกตามที่จำเลยทำหนังสือรับสภาพหนี้เอกสารหมาย จ.1 ให้ไว้ นั้นเป็นหนี้ค่าปุ๋ยที่จำเลยซื้อเชื้อจากโจทก์ไปในปี พ.ศ. 2512 โจทก์เป็นพ่อค้าฟ้องเรียกเอาค่าที่ส่งมอบของ สิทธิเรียกร้องของโจทก์มีกำหนดอายุความ 2 ปีตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 165(1) จำเลยทำหนังสือรับสภาพหนี้ลงวันที่ 1 มิถุนายน 2513 จึงเป็นการรับสภาพหนี้ภายในอายุความตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 172 หาใช่เป็นการรับสภาพความรับผิดชอบโดยสัญญาเมื่อสิทธิเรียกร้องขาดอายุความแล้วตามมาตรา 188 ดังที่โจทก์ฎีกาไม่ การที่จำเลยทำหนังสือรับสภาพหนี้และสัญญาว่าจะชำระหนี้ให้โจทก์ภายในวันที่ 30 พฤศจิกายน 2513 ตามเอกสารหมาย จ.1 ย่อมเป็นเหตุให้อายุความสะดุดหยุดลง และเริ่มนับอายุความใหม่ตามอายุความแห่งมูลหนี้ที่จำเลยรับสภาพต่อโจทก์ โดยเริ่มนับตั้งแต่วันที่ 1 ธันวาคม 2513 อันเป็นวันที่โจทก์อาจบังคับสิทธิเรียกร้องได้เป็นต้นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 169, 181 ซึ่งครบกำหนด 2 ปีในวันที่ 30 พฤศจิกายน 2515 โจทก์ฟ้องคดีนี้เมื่อวันที่ 22 มิถุนายน 2520 เกินกำหนด 2 ปี ฟ้องโจทก์จึงขาดอายุความ"

พิพากษายืน

(ภิญโญ ธีรนิติ-สิทธิ์ คลายนสูตร-ภักดิ์ บุณย์ภักดี)

แหล่งที่มา

เนติบัณฑิตยสภา

หมายเหตุ

ข้อที่ต้องคิดคือ ไม่แต่เพียงรับสภาพหนี้ในอายุความหรือนอกอายุความเท่านั้นที่จะใช้อายุความเดิม หรือใช้อายุความใหม่ ถ้าทำเป็นสัญญารับสภาพหนี้แล้ว แม้ทำในอายุความก็ไม่เพียงอายุความสะดุดหยุดลงเท่านั้น เมื่อทำเป็นสัญญาก็เกิดหนี้ขึ้น มิฉะนั้นก็ออกจะแปลกที่ทำเร็วก่อนขาดอายุความมีผลเพียงอายุความสะดุดหยุดลง ถ้าทำช้าเมื่อขาดอายุความแล้วเปลี่ยนกำหนดอายุความใหม่เป็น 10 ปี ที่ถูกน่าจะเป็นว่าถ้าทำเป็นสัญญาก็เป็นหนี้ใหม่โดยการแปลงหนี้ แต่ไม่ใช่เพียงเท่านั้นจะเปลี่ยนกำหนดอายุความ อาจทำสัญญาใหม่ก่อนหนี้เดิมขาดอายุความ แต่ยังคงแปลงหนี้โดยถือสภาพหนี้เดิม หรือถือเอาผลให้คงอยู่ตามหนี้เดิมก็ได้ ยกตัวอย่างง่าย ๆ ว่าทำสัญญากู้ให้ใหม่เป็นต้น หนี้ใหม่หนี้เก่าก็กู้เงินด้วยกัน แต่ไม่ใช่กู้โดยสัญญาเดิม จิตติ

ภาคผนวก ๒

มาตรา 193/28

บทบัญญัติปัจจุบัน

มาตรา 188 เมื่อกำหนดอายุความได้ล่วงพ้นไปแล้ว ฝ่ายถูกหนีชอบที่จะบอกปิดการชำระหนี้ได้

ถ้ามีการชำระหนี้โดยใด ๆ ไปตามสิทธิเรียกร้องอันขาดอายุความแล้ว เป็นราคามากน้อยเท่าใด ท่านว่าจะเรียกคืนหาได้ไม่ ถึงแม้ว่าการชำระหนี้นั้นจะได้อำนาจไปเพราะไม่รู้กำหนดอายุความก็เรียกคืนไม่ได้

วิธีเดียวกันนี้ท่านให้ใช้ตลอดถึงการรับสภาพความรับผิดชอบโดยสัญญาและการที่ลูกหนีให้ประกันด้วย

ร่างที่ผ่านการพิจารณา

มาตรา 193/28 การชำระหนี้ตามสิทธิเรียกร้องซึ่งขาดอายุความแล้วนั้น ไม่ว่ามากน้อยเพียงใดจะเรียกคืนไม่ได้ แม้ว่าผู้ชำระหนี้จะไม่รู้ว่าสิทธิเรียกร้องขาดอายุความแล้วก็ตาม

บทบัญญัติในวรรคหนึ่งให้ใช้บังคับแก่การที่ลูกหนีรับสภาพความรับผิดชอบโดยมีหลักฐานเป็นหนังสือหรือโดยการให้ประกันด้วย แต่จะอ้างความข้อนี้ขึ้นเป็นโทษแก่ผู้ค้าประกัน คิมไม่ได้

ผลการพิจารณา

คงหลักการเดิมและแก้ไขถ้อยคำให้เหมาะสมยิ่งขึ้น (ความวรรคแรกของมาตรา 188 ได้นำไปบัญญัติไว้ในร่างมาตรา 193/10)

ประเด็นในการพิจารณา

(1) การรับสภาพความรับผิดชอบ แม้โดยหลักการ การรับสภาพความรับผิดชอบตามมาตรา 192 ต่างก็เป็นกรณีการกระทำของลูกหนีเพื่อให้ได้ผลอย่างเดียวกัน ดังนั้นเมื่อกรณีตามมาตรา 192 อาจจะทำโดยวิธีใดก็ได้ และก็ไม่ต้องทำเป็นสัญญาแล้ว จึงไม่น่าจะต้องบัญญัติกรณีการรับสภาพความรับผิดชอบตามมาตรา 188 เอาไว้อีก หรือมีเช่นนั้นก็น่าจะถือเป็นส่วนหนึ่งของมาตรา 192 ประกอบกับตามหลักฐานการร่างกฎหมายก็ปรากฏว่ามาตรา 188 มีที่มาจากประมวลกฎหมายแพ่งเยอรมันซึ่งไม่มีบทบัญญัติทำนองมาตรา 192 ในขณะที่มาตรา 192 นั้นมีที่มาจากประมวลกฎหมายแพ่งฝรั่งเศสซึ่งก็ไม่มีบทบัญญัติทำนองมาตรา 188 เช่นกัน แต่ปรากฏว่าประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของไทยกลับได้มีการบัญญัติทั้ง 2 กรณีไว้ กรณีจึงทำให้อาจเข้าใจว่าเป็นบทบัญญัติที่ซ้ำซ้อนกัน จึงควรคัดกรณีการรับสภาพความรับผิดชอบออกไปแล้วนำไปบัญญัติรวมไว้กับกรณีมาตรา 192 ก็ตาม แต่

เมื่อพิจารณาแล้วคณะกรรมการเห็นว่าการคัดออกไปจะทำให้หลักการในเรื่องนี้ผิดไป เพราะทั้งสองกรณียังมีข้อแตกต่างกันอยู่ กล่าวคือ ประการแรก กรณีตามมาตรา 188 ลูกหนี้ อาจรู้หรือไม่รู้ก็ได้ แต่กรณีตามมาตรา 192 ลูกหนี้ต้องรู้ และประการที่สองกรณีตามมาตรา 188 ลูกหนี้ชำระหนี้ไปเท่าใดก็ผูกพันแค่นั้น แต่กรณีตามมาตรา 192 มีผลผูกพันให้ลูกหนี้ ต้องชำระหนี้ต่อไปทั้งหมด ดังนั้น จึงควรที่จะคงเอาไว้ในร่างมาตราต่อไป

(2) กรณีการให้ประกัน จะมีความหมายรวมไปถึงการประกันด้วยบุคคลหรือไม่ คณะกรรมการเห็นว่า การให้ประกัน นั้น มาตราบัญญัติให้มีผลอย่างเดียวกับ การชำระหนี้โดยวิธีเรียกทรัพย์สินหรือค่าชดเชยความ ซึ่งย่อมมีความหมายว่า หากลูกหนี้ให้ประกันไว้ต่อเจ้าหนี้เมื่อหนี้ขาดอายุความแล้ว การให้ประกันเช่นนั้นยังคงใช้บังคับต่อไปได้ ความหมายของการให้ประกันจึงน่าจะไม่จำกัดเฉพาะการให้ประกันด้วยทรัพย์สินเท่านั้น และเมื่อพิจารณาจากข้อเท็จจริงแล้ว การที่ลูกหนี้นำบุคคลมาประกันต่อเจ้าหนี้เพื่อ ยอมคนผูกพันในการที่จะชำระหนี้ต่อไป เช่น อาจจะให้ธนาคารเป็นผู้ค้ำประกันการชำระ หนี้ นั้น ไม่น่าจะผิดที่แตกต่างกับการที่นำ หอนเพชรมาจำหน่ายหรือนำบ้านมาจำหน่ายไว้ กับเจ้าหนี้ ดังนั้น ความหมายของการให้ประกันตามมาตราจึงน่าจะหมายถึงการ ประกันด้วยบุคคลด้วย

(3) การรับสภาพความรับผิดชอบโดยสัญญา คณะกรรมการได้อภิปรายกันว่า การรับสภาพความรับผิดชอบโดยสัญญาตามกฎหมายปัจจุบัน นั้น มีความหมายว่า ลูกหนี้ ต้องการรับผิดชอบและเจ้าหนี้ได้สนองรับกันเป็นสัญญา โดยจะทำด้วยวิธีใดก็ได้ไม่จำเป็นต้องทำ เป็นหนังสือ แต่โดยข้อเท็จจริงแล้วเมื่อลูกหนี้ยอมจะชำระหนี้ คงจะไม่มีเจ้าหนี้ผู้ใดที่จะไม่ ยอมให้ลูกหนี้ชำระหนี้แก่ตน และไม่มีเหตุผลใดที่ต้องกำหนดให้เจ้าหนี้ต้องตกลงยินยอม ด้วย การที่เจ้าหนี้จะสนองรับการรับสภาพความรับผิดชอบของลูกหนี้หรือไม่จึงไม่จำเป็น สาระสำคัญ ความสำคัญน่าจะอยู่ที่ฝ่ายลูกหนี้ นอกจากนั้น การรับสภาพความรับผิดชอบก็ไม่ แตกต่างกับกรณีการรับสภาพหนี้ตามมาตรา 172 (ร่างมาตรา 193/35)เท่าใดนัก โดย หลักการแล้วก็เป็นเช่นเดียวกันคือลูกหนี้ยอมรับที่จะผูกพันชำระหนี้ให้เจ้าหนี้ต่อไป(ต่าง กันเพียงกรณีมาตรา 172 ยังอยู่ในอายุความ ส่วนมาตรา 188 หนี้ขาดอายุความแล้ว) ฉะนั้น วิธีการในการรับสภาพ จึงควรระงับข้อคัดค้านด้วย ดังนั้น คณะกรรมการจึงเห็นควร แก้ไขหลักการของกฎหมายปัจจุบัน โดยไม่จำเป็นต้องให้ทำเป็นสัญญา และไม่จำเป็นต้องถึงกับทำ เป็นหนังสือเช่นกรณีมาตรา 172 เพียงแต่ให้มีหลักฐานที่แน่ชัดกว่าหลักการเดิมที่อาจจะ ทำโดยวิธีใดก็ได้ คณะกรรมการจึงเห็นว่าควรกำหนดให้มีหลักฐานเป็นหนังสือ

(4) กรณีหักกลบลบหนี้ คณะกรรมการเห็นว่า บทบัญญัติเรื่องหัก กลบลบหนี้ได้บัญญัติไว้เป็นการเฉพาะแล้วตามมาตรา 334 ว่า ในกรณีที่หนี้ที่ขาดอายุความ แล้วจะนำมาหักกลบลบหนี้ได้เพียงใด โดยต้องอยู่ในเงื่อนไขที่มาตรากังกล่าวบัญญัติไว้ ซึ่ง หากเป็นไปตามเงื่อนไขดังกล่าวแล้วเมื่อลูกหนี้ขอหักกลบลบหนี้ เจ้าหนี้ก็ไม่อาจปฏิเสธได้ เพราะการหักกลบลบหนี้เป็นสิทธิของคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งที่สามารถกระทำได้โดยการ แสวงเจตนาเพียงฝ่ายเดียว กรณีการหักกลบลบหนี้จึงเป็นบทบัญญัติที่มีลักษณะเฉพาะ ไม่ควรจะนำมาบัญญัติไว้ในร่างมาตรา

(5) "วิธีเดียวกันนี้" คณะกรรมการเห็นว่า ความหมายของร่างมาตรานี้ คือหลักการในกรณีการช้ ะหนึ่ที่ขาดอายุความแล้ว ให้ใช้กับกรณีการรับสภาพความผิด ค้วย แต่คำว่า"วิธีเดียวกันนี้"มีความหมายว่าเป็นการนำวิธีปฏิบัติในเรื่องหนึ่งมาเทียบ เคียงใช้เป็นวิธีปฏิบัติของอีกเรื่องหนึ่ง การใช้ด้อยค่าดังกล่าว จึงน่าจะไม่ตรงกับ ความหมายที่แท้จริง ดังนั้น จึงได้แก้ไขโดยใช้คำว่า"บทบัญญัติในวรรคหนึ่งให้ใช้บังคับ..." เพื่อให้ ถูกต้องและชัดเจนยิ่งขึ้น

(6) ผู้ค้าประกัน คณะกรรมการเห็นว่า กรณีที่หนึ่ขาดอายุความไปแล้ว หากถูกหนึ่ไปรับสภาพความรับผิดก็น่าจะเป็นเรื่องที่ถูกพันเฉพาะตัวถูกหนึ่เท่านั้น ซึ่ง เมื่อเทียบเคียงกับเรื่องการลดประโยชน์แห่งอายุความตามมาตรา 192 (ร่างมาตรา 192/ 33)แล้ว จะเห็นว่า ไม่มีผลกระทบกระเทือนผู้ค้าประกัน โดยเมื่อกฎหมายประสงค์เช่นนั้นก็ จะบัญญัติไว้โดยชัดเจน แต่กรณีการรับสภาพความผิดนี้ยังไม่บัญญัติไว้ให้ชัดเจน จึงอาจเกิด ปัญหาการตีความได้ว่ากรณีนี้จะเทียบเคียงมาตรา 192 มาใช้ได้หรือไม่ นอกจากนี้ บท บัญญัติในเรื่องค้าประกัน เช่น มาตรา 698 หรือมาตรา 692 อาจทำให้เกิดปัญหาการตี ความในกรณีนี้ได้ด้วยเช่นกัน ดังนั้น เพื่อเป็นการค้คปัญหาจึงควรจะบัญญัติไว้ในร่าง มาตรานี้ให้ชัดเจนเสียว่าไม่มีผลกระทบต่อผู้ค้าประกัน และถึงแม้โดยสภาพความเป็นจริง แล้วจะหมายถึงผู้ค้าประกันในหนึ่เดิมเท่านั้น(เพราะหากจะแปลว่าหมายถึงผู้ค้าประกัน คนใหม่ที่เข้ามาค้าประกันภายหลังที่หนึ่ขาดอายุความแล้วก็จะทำให้บทบัญญัตินี้ไม่ผล บังคับไป ซึ่งไม่น่าจะเป็นเช่นนั้น)ก็ตาม แต่ก็ควรเขียนให้ชัดเจนลงไปว่าหมายถึง ผู้ค้าประกันเดิม ทั้งนี้ เพื่อมิให้เกิดปัญหาความเข้าใจผิดได้

ข้อมูลประกอบการพิจารณา

- ป.พ.พ. ม.109, ม.142(4), ม.172, ม.188, ม.192, ม.344
ม.692, ม.698 และ ม.1597
- ป.แพ่งเยอรมัน ม.222
- ป.แพ่งอิตาลี ม.2937 และ ม.2940
- คำพิพากษาฎีกาที่ 1675/2517
- คำพิพากษาฎีกาที่ 1770/2517
- คำพิพากษาฎีกาที่ 642/2518

ภาคผนวก ๓

มาตรา 193/35

บทบัญญัติปัจจุบัน

บทบัญญัติที่อ้างอิง

ร่างมาตรา 193/27 ผู้รับจ้างเอง ผู้รับจ้างนำ ผู้ทรงสิทธิधिकวงหรือ ผู้ทรงบูรณสิทธิเหนือทรัพย์สินของตุ๊กหนี่ฮั่นคนใดบุคคลอื่นไว้ ยังคงสิทธิบังคับชำระหนี้ จากทรัพย์สินที่จำเอง จำนำ หรือที่ใดบุคคลอื่นไว้ แม้ว่าสิทธิเรียกร้องในส่วที่เป็น ประธาจะขาดอายุความแล้วก็ตาม แต่จะใช้สิทธินั้นบังคับให้ชำระดอกเบี้ยที่ค้าง ย้อนหลังเกินห้าปีขึ้นไปไม่ได้

(มาตรา 189)

ร่างมาตรา 193/28 การชำระหนี้ตามสิทธิเรียกร้องซึ่งขาดอายุความ แล้วนั้น ไม่ว่าจะมากน้อยเพียงใดจะเรียกคืนไม่ได้ แม้ว่าผู้ชำระหนี้จะไม่รู้ว่าสิทธิเรียกร้อง ขาดอายุความแล้วก็ตาม

บทบัญญัติในวรรคหนึ่งให้ใช้บังคับแก่การที่ลูกหนี้รับสภาพความรับผิดชอบ โดยมีหลักฐานเป็นหนังสือหรือโดยการให้ประกันด้วย แต่จะอ้างความผิดเป็นโทษแก่ผู้ค้า ประกันคืนไม่ได้

(มาตรา 188)

ร่างผ่านการพิจารณา

มาตรา 193/35 ภายใต้บังคับมาตรา 193/27 สิทธิเรียกร้องที่เกิดขึ้นจาก การที่ลูกหนี้รับสภาพความรับผิดชอบโดยมีหลักฐานเป็นหนังสือหรือโดยการให้ประกันตาม มาตรา 193/28 วรรคสอง ให้มีกำหนดอายุความสองปีนับแต่วันที่ได้รับสภาพความรับผิดชอบ หรือให้ประกัน

ผลการพิจารณา

เดิมเดิมขึ้นใหม่

ประเด็นในการพิจารณา

(1) อายุความที่เกิดจากการรับสภาพความรับผิดชอบโดยมีหลักฐานเป็น หนังสือหรือโดยการให้ประกัน เนื่องจากคณะกรรมการได้คงเรื่องการรับสภาพความรับ

ผิดไว้ในร่าง มาตรา 193/28 (โดยไม่นำไปบัญญัติรวมไว้ในเรื่องการลดประโยชน์แห่งอายุความในร่างมาตรา 193/24) ในร่างมาตรา 193/28 จึงมีทั้งเรื่องการรับสภาพความรับผิดชอบว่าจะมีอายุความ บังคับกันต่อไปอย่างไร โดยกำหนดให้การให้ประกันตามร่างมาตรา 193/28 นั้นถ้าหากเป็นการให้ประกันด้วยบุคคล จึงจะอยู่ภายใต้บังคับของอายุความ 2 ปี ตามร่างมาตรา 193/35 แต่ถ้าเป็น การให้ประกันด้วยทรัพย์ก็เป็นเรื่องที่ต้องบังคับตามร่างมาตรา 193/27 นั้นเอง

(2) กำหนดอายุความ คณะกรรมการเห็นว่า ควรจะกำหนดอายุความขึ้นใหม่เป็นการเฉพาะเพราะหนี้เดิมได้ขาดอายุความไปแล้ว เนื่องจากเจ้าหนี้อาจฟ้องร้อง บังคับหนี้เดิมภายในกำหนดอายุความของหนี้เดิมโดยปล่อยให้ขาดอายุความ ต่อมาเมื่อถูกหนี้ใหม่ให้ประกันหรือหรือยอมรับสภาพความรับผิดชอบต่อไป ก็ควรจะกำหนดระยะเวลาให้แน่นอน เพื่อเป็นการเร่งรัดให้ เจ้าหนี้อำนาจเรียกหรือเรียกโดยเร็ว จึงไม่ควรให้มีอายุความเท่ามูลหนี้เดิมและเห็นควรกำหนดระยะเวลาไว้ 2 ปี ก็น่าจะเหมาะสม เพราะไม่ยึดเยื้อเกินไป

(3) ผู้มีสิทธิพิเศษเหนือทรัพย์สิน การประกันด้วยทรัพย์ มีบทบัญญัติร่างมาตรา 193/27 บัญญัติไว้แล้วว่ามรดกหรือทรัพย์สินจะขาดอายุความแล้ว ก็ไม่คิดสิทธิที่จะบังคับชำระหนี้จากทรัพย์ที่เป็นประกัน กรณีจึงไม่อยู่ในกำหนดอายุความ 2 ปี ตามร่างมาตรา 193/35 ส่วนการประกันด้วยบุคคลนั้นจะอยู่ในกำหนดอายุความตามร่างมาตรา 193/35 ทั้งนี้ เนื่องจากในร่างมาตรา 193/25 มีบัญญัติไว้ให้รวมถึงการค้ำประกันหรือการประกันด้วยบุคคลจึงเป็นกรณีที่ไม่ได้รับประโยชน์จากร่างมาตรา 193/27 ด้วย ดังนั้น คณะกรรมการจึงเห็นควรให้บัญญัติเพิ่มว่า "ภายใต้บังคับมาตรา 193/27" เพื่อแสดงให้เห็นว่าการประกันด้วยทรัพย์ก็ต้องเป็นไปตามร่างมาตรา 193/27 ซึ่งบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะอยู่แล้ว

ข้อมูลประกอบการพิจารณา

- ป.พ.พ. ม. 188, ม. 189, ม. 192, ร่าง ม. 193/24,
ร่าง ม. 193/27 และร่าง ม. 193/28