

## บทที่ 4

### วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับคดีปกครองที่ยื่นฟ้องคดี กรณีการกระทำละเมิดต่อเนื่อง

จากการศึกษาของผู้เขียน พบว่า การกระทำละเมิดต่อเนื่องเป็นกรณีที่ได้รับการยกเว้น  
ไม่ให้นำบทบัญญัติของกฎหมายเกี่ยวกับระยะเวลาหรืออายุความมาใช้บังคับกับคดีพิพาท  
อันเกิดจากการกระทำละเมิดหน่วยงานทางปกครอง<sup>1</sup> หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ<sup>2</sup> แต่ไม่มีบทบัญญัติ  
ของกฎหมายให้ความหมายหรือนิยามเกี่ยวกับการกระทำละเมิดต่อเนื่องไว้ ทำให้เกิดความเข้าใจ  
สับสนเกี่ยวกับ ความหมาย หรือหลักเกณฑ์ในการพิจารณาว่าคดีละเมิดใดเป็นการกระทำละเมิด  
ต่อเนื่องที่ศาลจะต้องรับคำฟ้องคดีนั้นไว้พิจารณา ทั้งนี้ จากการศึกษาจะพบปัญหาในกรณี  
ดังต่อไปนี้

<sup>1</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

มาตรา 3 ในพระราชบัญญัติ

๑๓๑

๑๓๑

“หน่วยงานทางปกครอง” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น  
และมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือ  
พระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจ  
ทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง

<sup>2</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

มาตรา 3 ในพระราชบัญญัติ

๑๓๑

๑๓๑

“เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า

(1) ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง คณะบุคคลหรือผู้ที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานทางปกครอง

(2) คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท คณะกรรมการหรือบุคคลซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ

คำสั่ง หรือมติใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล และ

(3) บุคคลที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตาม (1)

หรือ (2)

#### 4.1 ปัญหาไม่มีบทบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

จากการศึกษาบทบัญญัติของกฎหมายแล้ว จะเห็นว่าไม่มีคำนิยามหรือความหมายเกี่ยวกับการกระทำละเมิดต่อเนื่องกำหนดไว้ และเมื่อพิจารณาตามข้อยกเว้นของกฎหมาย ตามข้อ 30<sup>3</sup> แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ซึ่งกำหนดให้การฟ้องคดีพิพาททางปกครองต้องยื่นภายในกำหนดระยะเวลาตามกฎหมาย เว้นแต่ศาลเห็นว่าคดีนั้นเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่น ศาลจะรับไว้พิจารณาก็ได้ จะเห็นว่า ระเบียบดังกล่าวก็ไม่ได้บัญญัติกรณีรับคำฟ้องที่พ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีในการกระทำละเมิดต่อเนื่องด้วยเช่นกัน แต่หากกรณีดังกล่าวเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดแล้ว ศาลปกครองยังสามารถนำข้อยกเว้นดังกล่าวเพื่อขยายระยะเวลาหรือยกเว้นการนำระยะเวลาตามกฎหมายมาใช้กับคดีความรับผิดชอบทางละเมิดได้ในกรณีดังต่อไปนี้

(1) การฟ้องคดีเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือสถานะของบุคคล ตามมาตรา 52 วรรคหนึ่ง<sup>4</sup> แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 การฟ้องคดีกรณีนี้ไม่ได้กำหนดระยะเวลาขึ้นฟ้องคดีไว้ เช่น คดีที่ผู้เดือดร้อนจากการไม่สามารถใช้ประโยชน์ในที่สาธารณะอันเนื่องมาจากหน่วยงานทางปกครอง ออกเอกสารสิทธิให้แก่เอกชนฟ้องขอให้เพิกถอนเอกสารสิทธินั้น หรือกรณีการฟ้องคดีเกี่ยวกับสถานะของบุคคลในคดีร้องขอสัญชาติไทยที่เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิเสธการให้สัญชาติ เป็นต้น ซึ่งเป็นคดีพิพาทที่ไม่มีกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี

(2) การฟ้องคดีปกครองที่เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม<sup>5</sup> หรือมีเหตุจำเป็นอื่น ตามมาตรา 52 วรรคสอง<sup>6</sup> แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง

<sup>3</sup> ข้อ 30 การฟ้องคดีต่อศาลปกครองต้องยื่นฟ้องภายในกำหนดระยะเวลาและตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา 49 มาตรา 51 และมาตรา 52

คำฟ้องที่ขึ้นเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีแล้ว ให้ศาลมีคำสั่งไม่รับไว้พิจารณาและสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ เว้นแต่ศาลเห็นว่าคดีนั้นเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่น โดยศาลเห็นเองหรือคู่กรณีมีคำขอ ศาลจะรับไว้พิจารณาก็ได้ คำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณาให้เป็นที่สุด

<sup>4</sup> มาตรา 52 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า การฟ้องคดีปกครองที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือสถานะของบุคคลจะขึ้นฟ้องคดีเมื่อใดก็ได้

<sup>5</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

มาตรา 3 ในพระราชบัญญัติ

พ.ศ. 2542 กรณีนี้แม้จะยื่นเมื่อพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดีแล้ว ถ้าศาลปกครองเห็นว่าคดีที่ยื่นฟ้องนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม เป็นคดีพิพาทที่ไม่มีกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี หรือมีเหตุจำเป็นอื่น ซึ่งระยะเวลาการฟ้องคดีจะสะดวกหยุดอยู่ และเริ่มนับตั้งต่อจากเดิมตั้งแต่วันที่เหตุดังกล่าวได้ผ่านพ้นไป ซึ่งทั้งสองกรณีดังกล่าวหากศาลเห็นเองหรือคู่กรณีมีคำขอ ศาลปกครองจะรับไว้พิจารณาก็ได้<sup>7</sup>

ทั้งนี้ บทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวยังไม่ครอบคลุมถึงระยะเวลาการฟ้องคดีในการกระทำละเมิดต่อเนื่อง ซึ่งสามารถฟ้องคดีได้ครบเท่าที่การกระทำละเมิดยังมีอยู่ ซึ่งเกิดปัญหาว่า ศาลจำเป็นต้องนำหลักดังกล่าวมาใช้ในการรับคำฟ้องไว้พิจารณาหรือไม่ ซึ่งหากศาลไม่ยอมรับว่าหลักการดังกล่าวมีอยู่ เนื่องจากไม่ได้บัญญัติไว้ในข้อกฎหมาย ศาลก็จะไม่หยิบยกประเด็นการกระทำละเมิดต่อเนื่องมาวินิจฉัย และมีผลทำให้การกระทำละเมิดต่อเนื่องต้องฟ้องภายในระยะเวลา 1 ปี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี ตามมาตรา 51<sup>8</sup> แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 หรือคดีพิพาทเกี่ยวกับกรณีที่หน่วยงานของรัฐฟ้องเจ้าหน้าที่เนื่องจากเจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐเอง ต้องฟ้องคดีภายใน 2 ปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน หรือกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ต้องรับผิดชอบแต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าต้องรับผิดชอบ ให้ฟ้องคดีภายใน 1 ปี นับแต่วันที่หน่วยงาน

---

“ประโยชน์แก่ส่วนรวม” หมายความว่า ประโยชน์ต่อสาธารณะหรือประโยชน์อันเกิดแก่การจัดทำบริการสาธารณะหรือการจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือประโยชน์อื่นใดที่เกิดจากการดำเนินการหรือการกระทำที่มีลักษณะเป็นการส่งเสริม หรือสนับสนุนแก่ประชาชนเป็นส่วนรวมหรือประชาชนส่วนรวมจะได้รับประโยชน์จากการดำเนินการหรือการกระทำนั้น

<sup>6</sup> มาตรา 52 การฟ้องคดีปกครองที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือสถานะของบุคคลจะยื่นฟ้องคดีเมื่อใดก็ได้

การฟ้องคดีปกครองที่ยื่นเมื่อพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดีแล้ว ถ้าศาลปกครองเห็นว่าคดีที่ยื่นฟ้องนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่น โดยศาลเห็นเองหรือคู่กรณีมีคำขอ ศาลปกครองจะรับไว้พิจารณาก็ได้

<sup>7</sup> ถาวร เกียรติทับทิว. (2551). *คำอธิบายกฎหมายปกครอง หลักกฎหมายปกครอง คดีปกครองวิธีพิจารณาคดีปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 7). กรุงเทพฯ: นิติบรรณการ. หน้า 521.

<sup>8</sup> มาตรา 51 การฟ้องคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) ให้ยื่นฟ้องภายในหนึ่งปี และการฟ้องคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4) ให้ยื่นฟ้องภายในห้าปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี

ของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง ตามมาตรา 10 วรรคสอง<sup>9</sup> แห่งพระราชบัญญัติ ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 หรือกรณีถ้าหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ได้ใช้ คำสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายและเรียกให้อีกฝ่ายหนึ่งชดใช้คำสินไหมทดแทนแก่ตนภายใน 1 ปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ได้ใช้คำสินไหมทดแทนนั้นแก่ผู้เสียหาย ตามมาตรา 9<sup>10</sup> แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

#### 4.2 ปัญหาความไม่ชัดเจนของแนวคำสั่งและคำพิพากษา

เมื่อพิจารณาถึงเจตนารมณ์ตามคำสั่งหรือคำพิพากษาของศาลปกครองจะเห็นได้ว่า ศาลปกครองไม่ได้นำหลักการรับผิดชอบพิพาทการกระทำละเมิดต่อเนื่องไปใช้ในกรณีที่หน่วยงาน ของรัฐ<sup>11</sup> ถูกละเมิดจากเจ้าหน้าที่<sup>12</sup> หรือหน่วยงานของรัฐถูกละเมิดจากเอกชน แต่ได้นำหลักดังกล่าว

<sup>9</sup> มาตรา 10 ในกรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ผู้นั้นอยู่ใน สังกัดหรือไม่ ถ้าเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่การเรียกร้องคำสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ให้นำบทบัญญัติ มาตรา 8 มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่ถ้ามิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งประมวล กฎหมายแพ่งและพาณิชย์

สิทธิเรียกร้องคำสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ทั้งสองประการตามวรรคหนึ่ง ให้มีกำหนดอายุความ สองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องชดใช้คำสินไหมทดแทน และกรณีที่ หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ต้องรับผิดชอบ แต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าต้องรับผิดชอบ ให้สิทธิเรียกร้องคำสินไหมทดแทนนั้น มีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่ง ตามความเห็นของกระทรวงการคลัง

<sup>10</sup> มาตรา 9 ถ้าหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ได้ใช้คำสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย สิทธิที่จะเรียกให้อีกฝ่ายหนึ่ง ชดใช้คำสินไหมทดแทนแก่ตนให้ มีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ได้ใช้คำ สินไหมทดแทนนั้นแก่ผู้เสียหาย

<sup>11</sup> พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้

๑๓๑

๑๓๑

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะ เป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราช กฤษฎีกา และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานอื่นของรัฐที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐตาม พระราชบัญญัตินี้ด้วย

<sup>12</sup> มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้

๑๓๑

๑๓๑

ใช้เฉพาะกรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดเอกชนเท่านั้น ทั้งนี้ เพื่อการคุ้มครองสิทธิของผู้ฟ้องคดีที่เป็นเอกชนและได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการกระทำละเมิดอันเนื่องมาจากการดำเนินการบริการสาธารณะหรือกิจกรรมทางปกครอง ทั้งนี้ เพื่อบรรเทาหรือแก้ไขความเดือดร้อนเกินสมควรที่เอกชนได้รับจากการดำเนินกิจกรรมดังกล่าว ที่ยังคงเดือดร้อนเสียหายอยู่ต่อเนื่องเสมอมา ศาลปกครองจึงวางแนวทางเพื่อรับคดีละเมิดไว้พิจารณา แม้จะพ้นกำหนดเวลาตามกฎหมาย ทั้งนี้ จากการศึกษาจะพบปัญหาในกรณีดังต่อไปนี้

#### 4.2.1 ความไม่ชัดเจนในองค์ประกอบของการกระทำและผลของการกระทำ

เนื่องจากการกระทำละเมิดต่อเนื่องไม่มีบทนิยามของกฎหมายในการวางแนวทางหรือหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องในการพิพากษาคดี ดังนั้น จึงต้องศึกษาจากแนวคำพิพากษาของศาลปกครอง ซึ่งศาลได้พยายามวางหลักเกี่ยวกับกระทำละเมิดต่อเนื่อง หมายถึง การกระทำละเมิดที่ต่อเนื่องกันมาและยังมิได้มีการหยุดกระทำจนถึงขณะฟ้อง<sup>13</sup> ซึ่งกรณีดังกล่าว เป็นการกระทำละเมิดจากการปฏิเสธออกคำสั่งเพียงครั้งเดียว และศาลเห็นว่า ความเดือดร้อนเสียหายที่เกิดขึ้น เป็นเพียงผลของการกระทำละเมิดเท่านั้น คดีลักษณะดังกล่าว จึงไม่ใช่การกระทำละเมิดต่อเนื่อง เช่น ฟ้องขอให้รื้อถอนบาทวิถีที่สร้างปิดทับที่จอดรถยนต์รวมทั้งซ่อมแซมปรับปรุงที่จอดรถยนต์ที่คืนให้เหมาะสมกับระดับที่จอดรถยนต์<sup>14</sup> ซึ่งศาลมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาเนื่องจากฟ้องพ้นกำหนด 1 ปี ตามมาตรา 51<sup>15</sup> แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองพ.ศ. 2542 แต่ในคดี

---

“เจ้าหน้าที่” หมายความว่า ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่น ไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งในฐานะเป็นกรรมการหรือฐานะอื่นใด

<sup>13</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 713/2559 และที่ 715/2559 ขอให้หน่วยงานทางปกครองชดใช้ค่าเสียหายจากกรณีไม่ดำเนินการพิจารณาคำขอเพิ่มชื่อและรายการบุคคลเข้าในทะเบียนบ้าน (ท.ร.14) และลงรายการสัญชาติไทย การละเลยต่อหน้าที่หรือการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ก่อให้เกิดความเสียหายและเสียหายสิทธิต่างๆ ในเวลาต่อมานั้น เป็นเพียงผลแห่งการกระทำละเมิดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ซึ่งผลของการกระทำละเมิด หาใช่การกระทำละเมิดต่อเนื่องของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ตลอดมา

<sup>14</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 354/2560 ฟ้องขอให้รื้อถอนบาทวิถีที่สร้างปิดทับที่จอดรถยนต์รวมทั้งซ่อมแซมปรับปรุงที่จอดรถยนต์ที่คืนให้เหมาะสมกับระดับที่จอดรถยนต์ ผู้ฟ้องคดีทั้งหกขอมรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตั้งแต่ช่วงเวลาดังกล่าวแล้วเช่นกัน การที่ผู้ฟ้องคดีทั้งหกเพิ่งจะนำคดีขึ้นฟ้องต่อศาลเมื่อวันที่ 12 กรกฎาคม 2559 จึงเป็นการฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี

<sup>15</sup> มาตรา 51 การฟ้องคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) ให้ยื่นฟ้องภายในหนึ่งปี และการฟ้องคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4) ให้ยื่นฟ้องภายในห้าปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี

พิพาทประเภทเดียวกันมีกรณีศาลปกครองสูงสุดได้มีคำสั่งกลับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นเป็น ให้รับคำฟ้องไว้พิจารณา เช่น การกระทำเพียงครั้งเดียว กรณีฟ้องขอให้รื้อถอนเสาและสายไฟฟ้า ออกไปจากที่ดินและให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระค่าทดแทนความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี<sup>16</sup> จึงไม่แน่ชัดว่าการ ละเมิดต่อเนื่องจะต้องคำนึงถึงการกระทำครั้งเดียวที่ส่งผลต่อเนื่อง หรือการกระทำซ้ำหลายครั้ง ต่อเนื่องมา หรือสามารถใช้ได้ทั้งสองกรณี จึงอาจเกิดความสับสนแก่ผู้ฟ้องคดีว่าคดีว่าการกระทำ ละเมิดของเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานทางปกครองเป็นการกระทำที่ละเมิดต่อเนื่องหรือไม่ และสามารถ นำคดีดังกล่าวมาฟ้องเมื่อพ้นระยะเวลาการฟ้องคดีตามที่กฎหมายแล้ว ศาลจะรับคำฟ้องในคดี ดังกล่าวไว้พิจารณาได้หรือไม่

ในส่วนของศาลยุติธรรมนั้น ได้วางหลักการรับคำฟ้องในคำพิพากษาหรือคำสั่งต่าง ๆ ซึ่งผู้เขียนได้สรุปจากแนวคำพิพากษาฎีกาของศาลยุติธรรมได้ คือ เป็นการกระทำเพียงครั้งเดียวหรือ หลายครั้งต่อเนื่องมา และผลของการกระทำก่อให้เกิดการละเมิดต่อเนื่องมา การกระทำเพียงครั้ง เดียว เช่น การตัดถนนผ่านเข้าไปยังที่ดินของผู้เสียหายเกินกว่า 10 ปี<sup>17</sup> หรือกรณีกระทำละเมิดหลาย ครั้งต่อเนื่องมา เช่น เปิดเผยว่ามีความสัมพันธ์กับจำเลยที่ 1 ซึ่งเป็นสามีโจทก์ในทางผู้สาวตั้งแต่ พ.ศ. 2518 ตลอดมา<sup>18</sup> จำเลยทั้งสามไม่ไถ่คืนที่นำมาขายฝาก และโจทก์บอกกล่าวให้ออกไปจากที่ดิน แล้วจำเลยทั้งสามไม่ยอมออกไป<sup>19</sup>

<sup>16</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 419/2560 และที่ 609/2560 ฟ้องขอให้รื้อถอนเสาและสายไฟฟ้าออกไปจากที่ดินและ ให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระค่าทดแทนความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี ปรากฏในคดีที่ยังไม่มีการรื้อถอนเสาและสายไฟฟ้าตลอดจน อุปกรณ์ต่าง ๆ ออกจากที่ดินของผู้ฟ้องคดียอมถือว่า เป็นการกระทำละเมิดต่อเนื่องตลอดเวลา

<sup>17</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 4901/2533 กรณีจำเลยกระทำต่อโจทก์โดยการตัดถนนผ่านเข้าไปในที่ดินของโจทก์ก็เพื่อ ประโยชน์ของจำเลยและสมาชิก เป็นการละเมิดที่ต่อเนื่องกันตลอดมา แม้โจทก์จะฟ้องคดีนี้เกินกว่า 10 ปี นับแต่ ถนนพิพาทสร้างเสร็จและใช้สัญจรได้ คดีของโจทก์ก็ไม่ขาดอายุความ

<sup>18</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1620/2538 จำเลยที่ 2 แสดงตนโดยเปิดเผยว่ามีความสัมพันธ์กับจำเลยที่ 1 ซึ่งเป็นสามี โจทก์ในทางผู้สาวตั้งแต่ พ.ศ. 2518 ตลอดมาจนถึงวันที่โจทก์ฟ้องคดีนี้ คดีไม่ขาดอายุความเพราะจำเลยที่ 2 กระทำละเมิดต่อเนื่องกันมายังมิได้หยุดกระทำจนถึงขณะฟ้อง

<sup>19</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1888/2547 กรณีจำเลยทั้งสามอยู่ในที่ดินที่จำเลยที่ 1 นำมาขายฝากแก่โจทก์มาโดยตลอด เมื่อโจทก์อ้างว่าครบกำหนดไถ่คืนแล้ว จำเลยที่ 1 ไม่ไถ่คืน และโจทก์บอกกล่าวให้ออกไปจากที่ดินแล้วจำเลยทั้ง สามไม่ยอมออกไป ปรากฏในคดีที่ยังคงมีอยู่ อายุความยอมไม่เริ่มนับจนกว่า จะหยุดการกระทำละเมิด คดีโจทก์จึงไม่ขาดอายุความ

#### 4.2.2 ความไม่ชัดเจนในการรับคำฟ้องเกี่ยวกับการขอให้ชดใช้ค่าเสียหาย

จากการศึกษาแนวคำสั่งและแนวคำพิพากษาการจากคำขอ กรณีขอให้ศาลพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการละเมิดและกรณีขอให้ศาลกระทำการเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนเสียหายอันเกิดจากการกระทำละเมิด นั้น มีความไม่ชัดเจน ดังนี้

(1) หากเป็นการฟ้องคดีเพื่อเรียกค่าเสียหายจากการละเมิดเพียงอย่างเดียว ซึ่งล่วงเลยระยะเวลาการฟ้องคดี 1 ปี ตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว ศาลจะมีคำสั่งทั้งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาได้ หรือมีคำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณา กรณีไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา เช่น กรณีฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนเพียงอย่างเดียว เช่น ฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนกรณีหน่วยงานของรัฐชดชวยพื้นที่ทุ่งเลี้ยงสัตว์และรื้อถอนบ้านเรือนของราษฎรโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย<sup>20</sup> ฟ้องขอให้ชดใช้ค่าเสียหายจากการถูกขับไล่ออกจากที่ดินและรื้อถอนสิ่งปลูกสร้าง<sup>21</sup> ส่วนกรณีมีคำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณา เช่น ฟ้องขอให้ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งหกชดใช้เงินในความเสียหายอันเกิดจากการปักเสาไฟฟ้าแรงสูงปิดทางเข้าออกที่ดินของผู้ฟ้องคดี<sup>22</sup> แต่ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้ศาลพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนและกระทำการเพื่อแก้ไขเยียวยาความเสียหายและกระทำการบรรเทาความเดือดร้อนเสียหายมาพร้อมกัน หากศาลมีคำสั่งรับคำขอให้กระทำการแล้ว ศาลจะมีคำสั่งรับคำขอให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในกรณีดังกล่าวด้วย เช่น ฟ้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองแก้ไขปัญหามลภาวะด้านสิ่งแวดล้อมและชดใช้ค่าเสียหายจากผลกระทบสิ่งแวดล้อม<sup>23</sup>

<sup>20</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 700/2559 การกระทำของเจ้าหน้าที่ที่รื้อถอนทาบทำลายบ้านเรือนและทรัพย์สินภายในบ้านของผู้ฟ้องคดีเกิดขึ้นและสิ้นสุดลงภายในปลายปี พ.ศ. 2555 ถึงต้นปี พ.ศ. 2556 กรณีจึงไม่มีบ้านเรือนทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดีเหลืออยู่ให้รื้อถอนทำลายอันจะถือได้ว่ามีการกระทำต่อเนื่อง

<sup>21</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คผ. 30/2561 เมื่อผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามได้เข้าขับไล่จับกุมผู้ฟ้องคดี พร้อมรื้อถอนทำลายสิ่งปลูกสร้างของผู้ฟ้องคดี เมื่อวันที่ 18 พฤษภาคม 2557 กรณีจึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตั้งแต่วันดังกล่าว การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาขึ้นฟ้องต่อศาลเมื่อวันที่ 7 กันยายน 2560 จึงเป็นการยื่นคำฟ้องเมื่อพ้นหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี

<sup>22</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 278/2560 เห็นได้ว่า ความเดือดร้อนเสียหายของผู้ฟ้องคดียังคงมีอยู่ตลอดเวลาครบเท่าที่สิ่งปลูกสร้างนั้นยังคงตั้งขวางหน้าปิดทางเข้าออกและรुकกล้าที่ดินของผู้ฟ้องคดี ก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีอยู่ในปัจจุบัน คำฟ้องของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นการฟ้องคดีภายในระยะเวลาตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

<sup>23</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 796/2559 การละเลยของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองดังกล่าวก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองต่อเนื่องมาจนถึงวันที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองยื่นฟ้องคดีนี้ อันจะถือได้ว่าเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีทั้งสองต่อเนื่องมาจนถึงวันฟ้องคดี ซึ่งครบไต่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองยังไม่ดำเนินการแก้ไขหรือเยียวยาปัญหาการกระทำ

(2) กรณีที่มีการฟ้องว่าละเมิดต่อเนื้อเรื่องเรือขมาและสามารถคิดค่าสินไหมทดแทน. ความเสียหายที่เกิดขึ้นตามเวลาแห่งการกระทำละเมิดนั้น ศาลจะมีคำสั่งทั้งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา. ทั้งหมด แต่เมื่อศาลมีคำพิพากษาในคดีเหล่านี้ ศาลจะพิพากษาให้เต็มจำนวนตามจำนวนวันเวลาที่มีการกระทำละเมิด หรือมีคำพิพากษาให้เพียงบางส่วน โดยให้เฉพาะจำนวนเงินนับแต่วันที่รับคำฟ้องไว้พิจารณาย้อนหลังไป 1 ปี เนื่องจากค่าเสียหายส่วนที่เกิดกว่า 1 ปี ดังกล่าวเป็นการฟ้องเมื่อพ้นระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เช่น ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิได้รับค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้นนับแต่วันทำละเมิดเมื่อเดือนกันยายน 2546 ถึงวันที่ 4 กุมภาพันธ์ 2553 อันเป็นวันรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างรुकกล้าที่ดินของผู้ฟ้องคดีแล้วเสร็จพร้อมทั้งดอกเบี้ย<sup>24</sup> การกระทำละเมิดของผู้ถูกฟ้องคดีจากการดำเนินการขุดลอกลำน้ำลำพะเนียงและทำถนนเลียบลำน้ำลำพะเนียงรुकกล้าที่ดินของผู้ฟ้องคดี แม้จะมีลักษณะเป็นการกระทำละเมิดต่อเนื่องก็ตาม แต่ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิได้รับเงินค่าสินไหมทดแทนในส่วนที่เป็นดอกเบี้ยเพียงหนึ่งปีย้อนหลังนับตั้งแต่วันที่ฟ้องคดีเท่านั้น<sup>25</sup>

สำหรับศาลยุติธรรมนั้น ได้วางแนวคำพิพากษาในส่วนของค่าเสียหายว่าเป็นกรณี โจทก์ขอให้ศาลพิพากษาให้จำเลยกระทำการหรือชดใช้ค่าเสียหายจากการละเมิดต่อเนื่องได้

---

ละเมิดดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสอง ผู้ฟ้องคดีทั้งสองขอมมีสิทธิที่จะฟ้องคดีต่อศาลให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชดใช้ค่าเสียหายได้

<sup>24</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด อ. 228/2560 ผู้ถูกฟ้องคดีกระทำละเมิดบุกรุกที่ดินของผู้ฟ้องคดีโดยก่อสร้างถนนและท่อระบายน้ำรुकกล้าเข้าไปในเขตที่ดินของผู้ฟ้องคดีเมื่อเดือนกันยายน 2546 และได้รื้อถอนสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวออกไปตามคำพิพากษาของศาลเมื่อวันที่ 4 กุมภาพันธ์ 2553 ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนกรณีดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงควรได้รับค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายตั้งแต่วันทำละเมิดจนถึงวันที่ 4 กุมภาพันธ์ 2553 ซึ่งเป็นวันที่เหตุละเมิดสิ้นสุดลงตามมาตรา 448 วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประกอบกับมาตรา 95 วรรคหนึ่ง (3) แห่งประมวลกฎหมายอาญา

<sup>25</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด อ. 146/2558 และที่ อ. 12/2559 ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการขุดลอกลำน้ำลำพะเนียงและทำถนนเลียบลำน้ำลำพะเนียงรुकกล้าที่ดินของผู้ฟ้องคดี ศาลเห็นว่า แม้การกระทำละเมิดของผู้ถูกฟ้องคดีจะมีลักษณะเป็นการกระทำละเมิดต่อเนื่องก็ตาม แต่ก็มีผลเพียงทำให้ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาหนึ่งปีเท่านั้น หากมีผลทำให้ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนในส่วนที่เกินกว่าระยะเวลาหนึ่งปีนับย้อนหลังจากวันฟ้องคดีไม่ และผู้ฟ้องคดีมีสิทธิได้รับเงินค่าสินไหมทดแทนในส่วนที่เป็นดอกเบี้ยเพียงหนึ่งปีย้อนหลังนับตั้งแต่วันที่ฟ้องคดีเท่านั้น



ทั้งนี้ ในส่วนของค่าเสียหายมีกำหนดอายุความ 1 ปี ย้อนหลังไปตั้งแต่วันที่โจทก์ฟ้องเท่านั้น ส่วนค่าเสียหายส่วนที่เกิน 1 ปี ขาดอายุความ<sup>26</sup>

ดังที่กล่าวมาแล้วจะเห็นว่า คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดต่อเนื่อง นั้น ทั้งศาลยุติธรรมและศาลปกครองต่างรับคำฟ้องในส่วนของค่าเสียหายทั้งหมดไว้พิจารณา ทั้งนี้ กระบวนการพิจารณาคดีของทั้งสองศาลมีกระบวนการพิจารณาซึ่งแตกต่างกัน กล่าวคือ การฟ้องคดีปกครองถือว่าระยะเวลาการฟ้องคดีเป็นเงื่อนไขการฟ้องคดี ที่ศาลสามารถยกขึ้นพิจารณาได้เอง หากเป็นการฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี ศาลจะต้องมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา และจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ ส่วนการฟ้องคดีของศาลยุติธรรม นั้น ข้อต่อสู้เรื่องอายุความสำหรับคดีแพ่งจะเกิดขึ้นได้ด้วยฝ่ายจำเลยเท่านั้น<sup>27</sup> อย่างไรก็ตาม หากปรากฏข้อเท็จจริงต่อศาลยุติธรรม ว่าการฟ้องคดีเกี่ยวกับการกระทำละเมิดต่อเนื่องซึ่งมีการกระทำละเมิดมาเป็นระยะเวลา มากกว่า 1 ปี แล้ว โจทก์มีสิทธิที่จะเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนความเสียหาย 1 ปี ย้อนหลังไปตั้งแต่วันที่โจทก์ฟ้องคดี ส่วนศาลปกครองยังมีการพิจารณาค่าสินไหมทดแทนไปในทางเดียวกัน เนื่องจากมีแนวคำพิพากษาที่กำหนดค่าสินไหมทดแทน 1 ปี ย้อนหลังไปตั้งแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีฟ้อง และแนวคำพิพากษาที่กำหนดค่าสินไหมทดแทนตั้งแต่ที่มีการกระทำละเมิดจนถึงวันฟ้องคดี แม้การกระทำละเมิดดังกล่าวจะเกินกว่า 1 ปี นับแต่วันที่กระทำละเมิด

<sup>26</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 5588/2551 กรณีจำเลยทั้งสองเข้าไปแล้วทางก่อสร้างแล้วเข้าครอบครองทำประโยชน์ในป่าชายเลนโดยไม่มีสิทธิเรื่อยมาเช่นนี้ ถือได้ว่าเป็นการกระทำละเมิดต่อเนื่องตั้งแต่วันที่โจทก์ตรวจพบเรื่อยมา โจทก์มีสิทธิที่จะเรียกร้องค่าเสียหาย 1 ปี ย้อนหลังไปตั้งแต่วันที่โจทก์ฟ้องคดีไม่ขาดอายุความ สำหรับค่าเสียหายในส่วนที่เกิน 1 ปี แล้วเท่านั้นที่ขาดอายุความ

<sup>27</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา 193/29 เมื่อไม่ได้ยกอายุความขึ้นเป็นข้อต่อสู้ศาลจะอ้างเอาอายุความมาเป็นเหตุยกฟ้องไม่ได้