

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

ระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองเป็นเงื่อนไขสำคัญประการหนึ่งในการเสนอข้อหาต่อศาลปกครองเพื่อพิจารณารับคำฟ้องไว้พิจารณา ซึ่งหากผู้ฟ้องคดีนำคำฟ้องที่พ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดียื่นฟ้องต่อศาลปกครองแล้ว ศาลปกครองจะต้องมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาตามข้อ 30¹ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

5.1 บทสรุป

โดยที่การฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ นั้น ต้องฟ้องคดีภายใน 1 ปี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา 51² แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 หรือคดีพิพาทเกี่ยวกับกรณีที่หน่วยงานของรัฐฟ้องเจ้าหน้าที่เนื่องจากเจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐเอง ต้องฟ้องคดีภายใน 2 ปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบ หรือกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ต้องรับผิดชอบแต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าต้องรับผิดชอบ ให้ฟ้องคดีภายใน 1 ปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง ตามมาตรา 10³ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิด

¹ ข้อ 30 การฟ้องคดีต่อศาลปกครองต้องยื่นฟ้องภายในกำหนดระยะเวลาและตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา 49 มาตรา 51 และมาตรา 52

คำฟ้องที่ยื่นเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีแล้ว ให้ศาลมีคำสั่งไม่รับไว้พิจารณาและสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ เว้นแต่ศาลเห็นว่าคดีนั้นเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่นโดยศาลเห็นเองหรือคู่กรณีมีคำขอ ศาลจะรับไว้พิจารณาก็ได้ คำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณาให้เป็นที่สุด

² มาตรา 51 การฟ้องคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) ให้ยื่นฟ้องภายในหนึ่งปี และการฟ้องคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4) ให้ยื่นฟ้องภายในห้าปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี

³ มาตรา 10 ในกรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ผู้นั้นอยู่ในสังกัดหรือไม่ ถ้าเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่การเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ให้นำบทบัญญัติมาตรา 8 มาใช้บังคับ โดยอนุโลม แต่ถ้ามิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 หรือกรณีถ้าหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ได้ใช้คำสั่งใหม่ทดแทนแก่ผู้เสียหายและเรียกให้อีกฝ่ายหนึ่งชดใช้คำสั่งใหม่ทดแทนแก่ตนภายใน 1 ปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ได้ใช้คำสั่งใหม่ทดแทนนั้นแก่ผู้เสียหาย ตามมาตรา 9⁴ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน การฟ้องคดีปกครองประเภทนี้เว้นแต่กรณีที่มีเหตุยกเว้นตามกฎหมายบางประการหรือเป็นกรณีที่ศาลสามารถใช้ดุลพินิจรับคำฟ้องไว้พิจารณาได้ ซึ่งการกระทำละเมิดต่อเนื่องก็ถือเป็นกรณีที่ได้รับยกเว้นไม่ให้นำบทบัญญัติของกฎหมายเกี่ยวกับระยะเวลาหรืออายุความมาใช้บังคับกับคดีพิพาทอันเกิดจากการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครอง⁵ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ⁶ แต่เนื่องจากไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายให้ความหมายหรือนิยามเกี่ยวกับ

สิทธิเรียกร้องคำสั่งใหม่ทดแทนจากเจ้าหน้าที่ทั้งสองประการตามวรรคหนึ่ง ให้มีกำหนดอายุความสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ ผู้จะพึงต้องใช้คำสั่งใหม่ทดแทน และกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ต้องรับผิดชอบ แต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าต้องรับผิดชอบให้สิทธิเรียกร้องคำสั่งใหม่ทดแทนนั้น มีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง

⁴ มาตรา 9 ถ้าหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ได้ใช้คำสั่งใหม่ทดแทนแก่ผู้เสียหาย สิทธิที่จะเรียกให้อีกฝ่ายหนึ่งชดใช้คำสั่งใหม่ทดแทนแก่ตนให้มีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ได้ใช้คำสั่งใหม่ทดแทนนั้นแก่ผู้เสียหาย

⁵ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

มาตรา 3 ในพระราชบัญญัติ

๑๓๑

๑๓๑

“หน่วยงานทางปกครอง” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง

⁶ 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)

การกระทำละเมิดต่อเนื่องไว้ ทำให้เกิดความเข้าใจสับสนเกี่ยวกับความหมาย หรือหลักเกณฑ์ ในการพิจารณาว่าคดีละเมิดใดเป็นการกระทำละเมิดต่อเนื่องที่ศาลจะต้องรับคำฟ้องคดีนั้นไว้พิจารณา จึงต้องศึกษาจากแนวคำสั่งหรือคำพิพากษาของศาล และในคดีของต่างประเทศ ในกรณีดังต่อไปนี้

แนวคำวินิจฉัยของศาลยุติธรรม

จากการศึกษาแนวคำวินิจฉัยของศาลยุติธรรม ผู้เขียนได้แบ่งองค์ประกอบของการกระทำละเมิดต่อเนื่อง โดยพิจารณาหลักเกณฑ์ตามแนวคำพิพากษา ดังนี้

(1) เป็นการกระทำเพียงครั้งเดียวหรือหลายครั้งต่อเนื่องมา และผลของการกระทำก่อให้เกิดการละเมิดต่อเนื่องมา การกระทำเพียงครั้งเดียว เช่น การตัดถนนผ่านเข้าไปยังที่ดินของผู้เสียหายเกินกว่า 10 ปี⁷ หรือกรณีกระทำละเมิดหลายครั้งต่อเนื่องมา เช่น เปิดเผยว่ามีความสัมพันธ์กับจำเลยที่ 1 ซึ่งเป็นสามีโจทก์ในทางชู้สาวตั้งแต่ พ.ศ. 2518 ตลอดมา⁸ จำเลยทั้งสามไม่ไถ่คืนที่นำมาขายฝาก และโจทก์บอกกล่าวให้ออกไปจากที่ดินแล้วจำเลยทั้งสามไม่ยอมออกไป

(2) เป็นกรณีโจทก์ขอให้ศาลพิพากษาให้จำเลยกระทำการหรือชดใช้ค่าเสียหายจากการละเมิดต่อเนื่องได้ ทั้งนี้ ในส่วนของค่าเสียหายมีกำหนดอายุความ 1 ปี ย้อนหลังไปตั้งแต่วันที่โจทก์ฟ้องเท่านั้น ส่วนค่าเสียหายส่วนที่เกิน 1 ปี ขาดอายุความ¹⁰

⁷ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 4901/2533 กรณีจำเลยกระทำต่อโจทก์โดยการตัดถนนผ่านเข้าไปยังที่ดินของโจทก์ก็เพื่อประโยชน์ของจำเลยและสมาชิก เป็นการละเมิดที่ต่อเนื่องกันตลอดมา แม้โจทก์จะฟ้องคดีนี้เกินกว่า 10 ปี นับแต่ถนนพิพาทสร้างเสร็จและใช้สัญจรได้ คดีของโจทก์ก็ไม่ขาดอายุความ

⁸ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1620/2538 จำเลยที่ 2 แสดงตนโดยเปิดเผยว่ามีความสัมพันธ์กับจำเลยที่ 1 ซึ่งเป็นสามีโจทก์ในทางชู้สาวตั้งแต่ พ.ศ. 2518 ตลอดมาจนถึงวันที่โจทก์ฟ้องคดีนี้ คดีไม่ขาดอายุความเพราะจำเลยที่ 2 กระทำละเมิดต่อเนื่องกันมายังมิได้หยุดกระทำจนถึงขณะฟ้อง

⁹ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1888/2547 กรณีจำเลยทั้งสามอยู่ในที่ดินที่จำเลยที่ 1 นำมาขายฝากแก่โจทก์มาโดยตลอด เมื่อโจทก์อ้างว่าครบกำหนดไถ่คืนแล้ว จำเลยที่ 1 ไม่ไถ่คืน และโจทก์บอกกล่าวให้ออกไปจากที่ดินแล้วจำเลยทั้งสามไม่ยอมออกไป ครอบครองที่ดินที่จำเลยทั้งสามไม่ยอมออกไป การละเมิดก็ยังคงมีอยู่ อายุความย่อมไม่เริ่มนับจนกว่าจะหยุดการกระทำละเมิด คดีโจทก์จึงไม่ขาดอายุความ

¹⁰ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 5588/2551 กรณีจำเลยทั้งสองเข้าไปแผ้วถางก่อสร้างแล้วเข้าครอบครองทำประโยชน์ในป่าชายเลนโดยไม่มีสิทธิเรื่อยมาเช่นนี้ ถือได้ว่าเป็นการกระทำละเมิดต่อเนื่องตั้งแต่วันที่โจทก์ตรวจพบเรื่อยมา โจทก์มีสิทธิที่จะเรียกร้องค่าเสียหาย 1 ปีย้อนหลังไปตั้งแต่วันที่โจทก์ฟ้องคดีไม่ขาดอายุความ สำหรับค่าเสียหายในส่วนที่เกิน 1 ปีแล้วเท่านั้นที่ขาดอายุความ

(3) กรณีเจ้าหน้าที่ออกคำสั่งเพียงครั้งเดียวไม่เป็นละเมิดต่อเนื่อง เช่น เจ้าหน้าที่มีคำสั่งไม่รับจดทะเบียนให้โจทก์ทั้งห้าเป็นกรรมการ¹¹

แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง

จากการศึกษาแนวคำพิพากษา ซึ่งศาลปกครองมีแนวทางการวินิจฉัยที่แตกต่างกับศาลยุติธรรม และเมื่อศึกษาจากแนวคำพิพากษาและคำสั่งของศาลปกครองเองจะเห็นว่าศาลได้วางแนวคำพิพากษาไว้หลายแนวทาง ซึ่งมีรับคดีและไม่รับคดีไว้พิจารณาในกรณีพิพาทประเภทเดียวกัน โดยมีเหตุผลที่ต่างกันดังนี้

(1) เป็นการกระทำเพียงครั้งเดียวหรือหลายครั้งต่อเนื่องมา และผลของการกระทำก่อให้เกิดการกระทำละเมิดต่อเนื่องมา การกระทำเพียงครั้งเดียว เช่น ฟ้องขอให้รื้อถอนเสาและสายไฟฟ้าออกไปจากที่ดินและให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระค่าทดแทนความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี¹² หรือกรณีกระทำละเมิดหลายครั้งต่อเนื่องมา เช่น ฟ้องขอให้ยุติการถมดินและรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างที่รुक้าเข้ามาในที่ดินให้กลับสู่สภาพเดิม¹³

กรณีไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา นั้น ศาลปกครองให้นิยามความหมายของการกระทำละเมิดต่อเนื่อง หมายถึง การกระทำละเมิดที่ต่อเนื่องกันมาและยังมิได้มีการหยุดกระทำจนถึงขณะฟ้อง¹⁴ กรณีดังกล่าว เป็นละเมิดจากการปฏิเสธออกคำสั่งเพียงครั้งเดียว และศาลเห็นว่า

¹¹ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1690/2557 การที่โจทก์ทั้งห้าฟ้องคดีต่อศาลแรงงานกลางเพื่อขอเพิกถอนคำสั่งที่นายทะเบียนไม่รับจดทะเบียน โจทก์ทั้งห้าเป็นกรรมการนั้นเป็นการกระทำของโจทก์ทั้งห้าภายหลังอันเป็นเพียงผลที่เกิดจากการกระทำละเมิดของจำเลยทั้งแปดตามที่โจทก์ทั้งห้ากล่าวอ้าง มิใช่การกระทำละเมิดต่อเนื่องกันมาจนถึงวันที่ศาลฎีกามีคำสั่งถึงที่สุด

¹² คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 419/2560 และที่ 609/2560 ฟ้องขอให้รื้อถอนเสาและสายไฟฟ้าออกไปจากที่ดินและให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระค่าทดแทนความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี ตราบใดที่ยังไม่มีการรื้อถอนเสาและสายไฟฟ้าตลอดจนอุปกรณ์ต่าง ๆ ออกจากที่ดินของผู้ฟ้องคดีย่อมถือว่าเป็นการกระทำละเมิดต่อเนื่องตลอดเวลา

¹³ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 772/2560 สำหรับข้อหาที่สอง กรณีผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ถมดินรุก้าเข้ามาในที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีครอบครอง เป็นเหตุให้น้ำไหลเข้าบ้านในฤดูฝนทำให้ได้รับความเสียหาย หากคดีฟังได้ตามฟ้องว่า ที่ดินที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 อนุญาตให้กรมทรัพยากรน้ำบาดินไปถมและปัจจุบันได้ใช้ดำเนินการตามโครงการก่อสร้างลานตากพืชผลทางการเกษตรนั้น เป็นที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิครอบครองจริง กรณีย่อมถือเป็นการกระทำละเมิดต่อเนื่องจนถึงปัจจุบัน

¹⁴ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 713/2559 และที่ 715/2559 ขอให้หน่วยงานทางปกครองชดเชยค่าเสียหายจากกรณีไม่ดำเนินการพิจารณาคำขอเพิ่มชื่อและรายการบุคคลเข้าในทะเบียนบ้าน (ท.ร.14) และลงรายการสัญชาติไทย การละเลยต่อหน้าที่หรือการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ก่อให้เกิดความเสียหายและเสียหายสิทธิ

ความเดือดร้อนเสียหายดังกล่าวเป็นเพียงผลที่เกิดขึ้นเสมอมา ดังนั้น จึงไม่ใช้การกระทำละเมิด ต่อเนื่อง เช่น ฟ้องขอให้รื้อถอนบาทวิถีที่สร้างปิดทับที่จอดรถยนต์รวมทั้งซ่อมแซมปรับปรุง ที่จอดรถยนต์ที่คืนให้เหมาะสมกับระดับที่จอดรถยนต์¹⁵

(2) จากการศึกษาแนวคำสั่งและแนวคำพิพากษาจากคำขอ กรณีขอให้ศาลพิพากษา ให้ผู้ถูกฟ้องคดีใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการละเมิดและกรณีขอให้ศาลกระทำการเพื่อบรรเทา ความเดือดร้อนเสียหายอันเกิดจากการกระทำละเมิด นั้น พิจารณา ดังนี้

กรณีที่ 1 หากเป็นการฟ้องคดีเพื่อเรียกค่าเสียหายจากการละเมิดเพียงอย่างเดียว ซึ่งล่วงเลยระยะเวลาการฟ้องคดี 1 ปี ตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว ศาลจะมีคำสั่งทั้งไม่รับคำฟ้อง ไว้พิจารณาได้ หรือมีคำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณา กรณีไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา เช่น กรณีฟ้อง เรียกค่าสินไหมทดแทนเพียงอย่างเดียว เช่น ฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนกรณีหน่วยงานของรัฐ ขูดขยายพื้นที่ทุ่งเลี้ยงสัตว์และรื้อถอนบ้านเรือนของราษฎร โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย¹⁶ ฟ้องขอให้ ชดใช้ค่าเสียหายจากการถูกขับไล่ออกจากที่ดินและรื้อถอนสิ่งปลูกสร้าง¹⁷ ส่วนกรณีมีคำสั่ง รับคำฟ้องไว้พิจารณา เช่น ฟ้องขอให้ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งหกชดใช้เงิน ในความเสียหายอันเกิดจากการปักเสาไฟฟ้าแรงสูงปิดทางเข้าออกที่ดินของผู้ฟ้องคดี¹⁸

ต่างๆ ในเวลาต่อมานั้น เป็นเพียงผลแห่งการกระทำละเมิดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ซึ่งผลของการกระทำละเมิด หาใช่ การกระทำละเมิดต่อเนื่องของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ตลอดมา

¹⁵ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 354/2560 ฟ้องขอให้รื้อถอนบาทวิถีที่สร้างปิดทับที่จอดรถยนต์รวมทั้งซ่อมแซม ปรับปรุงที่จอดรถยนต์ที่คืนให้เหมาะสมกับระดับที่จอดรถยนต์ ผู้ฟ้องคดีทั้งหกยอมรับหรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการ ฟ้องคดีตั้งแต่ช่วงเวลาดังกล่าวแล้วเช่นกัน การที่ผู้ฟ้องคดีทั้งหกเพิ่งจะนำคดีขึ้นฟ้องต่อศาลเมื่อวันที่ 12 กรกฎาคม 2559 จึงเป็นการฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี

¹⁶ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 700/2559 การกระทำของเจ้าหน้าที่ที่รื้อถอนทาบทำลายบ้านเรือนและทรัพย์สิน ภายในบ้านของผู้ฟ้องคดีเกิดขึ้นและสิ้นสุดลงภายในปลายปี พ.ศ. 2555 ถึงต้นปี พ.ศ. 2556 กรณีจึงไม่มีบ้านเรือน ทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดีเหลืออยู่ให้รื้อถอนทำลายอันจะถือได้ว่ามีการกระทำต่อเนื่อง

¹⁷ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คพ.30/2561 เมื่อผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามได้เข้าขับไล่จับกุม ผู้ฟ้องคดี พร้อมรื้อถอนทำลายสิ่งปลูกสร้างของผู้ฟ้องคดี เมื่อวันที่ 18 พฤษภาคม 2557 กรณีจึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดี ได้รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตั้งแต่วันดังกล่าว การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีขึ้นฟ้องต่อศาลเมื่อวันที่ 7 กันยายน 2560 จึงเป็นการยื่นคำฟ้องเมื่อพ้นหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี

¹⁸ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 278/2560 เห็นได้ว่า ความเดือดร้อนเสียหายของผู้ฟ้องคดียังคงมีอยู่ตลอดเวลาทราบ เท่าที่สิ่งปลูกสร้างนั้นยังคงตั้งขวางหน้าปิดทางเข้าออกและรुकล้ำที่ดินของผู้ฟ้องคดี ก่อให้เกิดความเดือดร้อน เสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีอยู่ในปัจจุบัน คำฟ้องของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นการฟ้องคดีภายในระยะเวลาตามที่กำหนดไว้ใน มาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

กรณีที่ 2 มีประเด็นการพิจารณาต่อจากประเด็นแรก คือ กรณีที่มีการฟ้องว่า ละเมิดต่อเนื่องเรื่อยมาและสามารถคิดค่าทดแทนความเสียหายที่เกิดขึ้นตามเวลาแห่งการกระทำ ละเมิด นั้น ศาลจะมีคำสั่งทั้งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาทั้งหมด แต่เมื่อศาลมีคำพิพากษาในคดีเหล่านี้ ศาลจะพิพากษาให้เต็มจำนวนตามจำนวนวันเวลาที่มีการกระทำละเมิด หรือมีคำพิพากษา ให้เพียงบางส่วน โดยให้เฉพาะจำนวนเงินนับแต่วันที่รับคำฟ้องไว้พิจารณาย้อนหลังไป 1 ปี เนื่องจากค่าเสียหายส่วนที่เกินกว่า 1 ปี ดังกล่าวเป็นการฟ้องเมื่อพ้นระยะเวลาการฟ้องคดี ตามมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เช่น ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิได้รับค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้นนับแต่วันทำละเมิด เมื่อเดือนกันยายน 2546 ถึงวันที่ 4 กุมภาพันธ์ 2553 อันเป็นวันรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างรुक้าที่ดิน ของผู้ฟ้องคดีแล้วเสร็จพร้อมทั้งดอกเบี้ย¹⁹ การกระทำละเมิดของผู้ถูกฟ้องคดีจากการดำเนินการ ขุดลอกลำน้ำลำพะเนียงและทำถนนเลียบลำน้ำลำพะเนียงรुक้าที่ดินของผู้ฟ้องคดี แม้จะมีลักษณะ เป็นการกระทำละเมิดต่อเนื่องก็ตาม แต่ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิได้รับเงินค่าสินไหมทดแทนในส่วน ที่เป็นดอกเบี้ยเพียงหนึ่งปีย้อนหลังนับตั้งแต่วันที่ฟ้องคดีเท่านั้น²⁰ ซึ่งทั้งสองกรณีมีการกำหนด ค่าสินไหมทดแทนในความเสียหายที่ต่างกัน

กรณีที่ 3 ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้ศาลพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทน และกระทำการเพื่อแก้ไขเยียวยาความเสียหายและกระทำการบรรเทาความเดือดร้อนเสียหาย มาพร้อมกัน หากศาลมีคำสั่งรับคำขอให้กระทำการแล้ว ศาลจะมีคำสั่งรับคำขอให้ชดใช้ค่าสินไหม ทดแทนในกรณีดังกล่าวด้วย เช่น ฟ้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองแก้ไขปัญหามลภาวะ ด้านสิ่งแวดล้อมและชดใช้ค่าเสียหายจากผลกระทบสิ่งแวดล้อม²¹

¹⁹ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 228/2560 ผู้ถูกฟ้องคดีกระทำละเมิดบุกรุกที่ดินของผู้ฟ้องคดีโดยก่อสร้าง ถนนและท่อระบายน้ำรुक้าเข้าไปในเขตที่ดินของผู้ฟ้องคดีเมื่อเดือนกันยายน 2546 และได้รื้อถอนสิ่งปลูกสร้าง ดังกล่าวออกไปตามคำพิพากษาของศาลเมื่อวันที่ 4 กุมภาพันธ์ 2553 ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำ พิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนกรณีดังกล่าว

²⁰ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.146/2558 และที่ อ.12/2559 ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่ ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการขุดลอกลำน้ำลำพะเนียงและทำถนนเลียบลำน้ำลำพะเนียงรुक้าที่ดินของผู้ฟ้องคดี ศาลเห็นว่า แม้การกระทำละเมิดของผู้ถูกฟ้องคดีจะมีลักษณะเป็นการกระทำละเมิดต่อเนื่องก็ตาม แต่ก็มีผลเพียงทำให้ผู้ ฟ้องคดีมีสิทธิยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาหนึ่งปีเท่านั้น หากได้มีผลทำให้ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิเรียกร้องค่า สินไหมทดแทนในส่วนที่เกินกว่าระยะเวลาหนึ่งปีนับย้อนหลังจากวันฟ้องคดีไม่ และผู้ฟ้องคดีมีสิทธิได้รับเงินค่า สินไหมทดแทนในส่วนที่เป็นดอกเบี้ยเพียงหนึ่งปีย้อนหลังนับตั้งแต่วันที่ฟ้องคดีเท่านั้น

²¹ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 796/2559 การละเลยของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองดังกล่าวก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้อง คดีทั้งสองต่อเนื่องมาจนถึงวันที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองยื่นฟ้องคดีนี้ อันจะถือได้ว่าเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีทั้ง

(3) กรณีไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษา แม้ผู้ฟ้องคดียังได้รับความเดือดร้อนเสียหายอยู่ แต่ไม่ใช่การกระทำละเมิดต่อเนื่อง²²

อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาแนวคำพิพากษาของศาลปกครอง นั้น จะเห็นได้ว่า ศาลปกครองจะไม่นำหลักข้อยกเว้นเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดี (period of time) กรณีกระทำละเมิดต่อเนื่อง (wrongful act) มาใช้ในกรณีคดีพิพาทเกี่ยวกับกรณีที่หน่วยงานของรัฐฟ้องเจ้าหน้าที่ เนื่องจากเจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐเองตามมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติ ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 หรือกรณีหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน (compensation) แก่ผู้เสียหายและเรียกให้อีกฝ่ายหนึ่งชดใช้ค่าสินไหมทดแทน แก่ตนตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ทั้งนี้ เนื่องจากหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจตามกฎหมายในการดำเนินการทางปกครองได้เสมอ ไม่จำเป็นต้องฟ้องคดีต่อศาลปกครอง เว้นแต่คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐแล้วแต่กรณี หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องเอกชนต่อศาล และขอให้ศาลบังคับให้เอกชนทำการหรือละเว้นการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด เพื่อให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (5)²³ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เช่น กรณีเอกชนก่อสร้างอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างอื่นรุกล้ำเข้าในน่านน้ำ ซึ่งเป็นทางสัญจรของประชาชน หรือในทะเล หรือชายหาดของทะเล โดยไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าท่า โดยที่ มาตรา 118 ทวิ วรรคสอง²⁴ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456

สองต่อเนื่องมาจนถึงวันฟ้องคดี ซึ่งทราบใดที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองยังไม่ดำเนินการแก้ไขหรือเยียวยาปัญหาการกระทำละเมิดดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสอง ผู้ฟ้องคดีทั้งสองย่อมมีสิทธิที่จะฟ้องคดีต่อศาลให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสอง ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชดใช้ค่าเสียหายได้

²² คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 60/2559 กรณีที่ศาลมีคำพิพากษาและคดีถึงที่สุดแล้ว หากคู่กรณีฝ่ายที่แพ้คดีไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด คู่กรณีฝ่ายที่ชนะคดีสามารถร้องขอต่อศาลเพื่อให้ศาลมีคำสั่งบังคับให้คู่กรณีฝ่ายที่แพ้คดีปฏิบัติตามคำพิพากษาได้

²³ มาตรา 9 ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

๑๗๑

๑๗๑

(5) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด

²⁴ มาตรา 118 ทวิ ในกรณีที่มีการฝ่าฝืนมาตรา 117 หรือผู้รับอนุญาตตามมาตรา 117 ปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดไม่เป็นไปตามที่ได้รับอนุญาต ให้เจ้าท่ามีคำสั่งเป็นหนังสือแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือสิ่งอื่นใดดังกล่าวรื้อถอนหรือแก้ไขอาคารหรือสิ่งอื่นใดนั้นให้เสร็จสิ้นโดยถูกต้องภายในระยะเวลาที่กำหนด แต่ต้องไม่น้อยกว่าสามสิบวัน ในกรณีที่ไม่ปรากฏตัวเจ้าของหรือผู้ครอบครอง ให้เจ้าท่าปิดคำสั่งไว้ ณ อาคารหรือสิ่งอื่นใด

แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2535 ทั้งนี้ ในปัจจุบันมาตรา 118 ทวิ²⁵ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ 17) พ.ศ. 2560 ซึ่งเจ้าหน้าที่มีอำนาจในการออกคำสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารดำเนินการรื้อถอนหรือแก้ไขอาคารที่รुकล้ำน้ำได้โดยไม่ต้องนำคดีมาฟ้องต่อศาล ทั้งนี้ ไม่ตัดสิทธิเอกชนผู้ที่อยู่ภายใต้คำสั่งดังกล่าวนำคดีมาฟ้องเพื่อขอให้ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของเจ้าทำดังกล่าว

นอกจากนี้ ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติเกี่ยวกับเหตุยกเว้นไม่นำระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองตามที่กำหนดมาใช้บังคับ ได้แก่

(1) อายุความสะดุดหยุดลง ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 193/14²⁶ เช่น ลูกหนี้รับสภาพหนี้ คำสั่งทางปกครองให้เจ้าหน้าที่ชดใช้เงิน เป็นต้น กรณีดังกล่าวอายุความ

นั้น และจะห้ามมิให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองนั้นใช้หรือยินยอมให้ผู้ใดใช้อาคารหรือสิ่งอื่นใดนั้นทั้งหมด หรือแต่บางส่วนจนกว่าจะได้รับรื้อถอนหรือแก้ไขเสร็จด้วยก็ได้

ถ้าไม่มีการปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าทำตามวรรคหนึ่ง หรือในกรณีที่ไม่มีปรากฏตัวเจ้าของหรือผู้ครอบครอง และเจ้าทำได้ปิดคำสั่งไว้ ณ อาคารหรือ สิ่งอื่นใดนั้นครบสิบห้าวันแล้วให้เจ้าทำร้องขอต่อศาลเพื่อมีคำสั่งให้มีการรื้อถอนอาคารหรือสิ่งอื่นใดนั้น ถ้าข้อเท็จจริงในทางพิจารณาฟังได้ว่ามีการฝ่าฝืน มาตรา 117 จริง ในกรณีที่ปรากฏตัวเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือ สิ่งอื่นใด ให้ศาลมีคำสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองเป็นผู้รื้อถอน ในกรณีที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองไม่รื้อถอนตามกำหนดเวลาในคำสั่งศาล หรือในกรณีที่ไม่มีปรากฏตัวเจ้าของหรือผู้ครอบครอง ให้ศาลมีคำสั่งให้เจ้าทำเป็นผู้จัดการให้มีการรื้อถอน

๑๓๑

๑๓๑

²⁵ มาตรา 118 ทวิ ในกรณีที่มีการฝ่าฝืนมาตรา 117 หรือผู้ใดได้รับอนุญาตตามมาตรา 117 แล้วปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดไม่เป็นไปตามที่ได้รับอนุญาต ให้เจ้าทำมีคำสั่งเป็นหนังสือแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือสิ่งอื่นใดดังกล่าวรื้อถอนหรือแก้ไขอาคารหรือสิ่งอื่นใดนั้นให้เสร็จสิ้น โดยถูกต้อง ภายในระยะเวลาที่กำหนด ทั้งนี้ ต้องไม่น้อยกว่าสามสิบวันแต่ไม่เกินหนึ่งปี เว้นแต่ศาลจะสั่งเป็นอย่างอื่น ในกรณีที่ไม่มีปรากฏตัวเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือสิ่งอื่นใด ให้เจ้าทำปิดคำสั่งดังกล่าวไว้ ณ อาคาร หรือสิ่งอื่นใดนั้น

๑๓๑

๑๓๑

²⁶ มาตรา 193/14 อายุความย่อมสะดุดหยุดลงในกรณีดังต่อไปนี้

(1) ลูกหนี้รับสภาพหนี้ต่อเจ้าหนี้ตามสิทธิเรียกร้องโดยทำเป็นหนังสือรับสภาพหนี้ให้ ชำระหนี้ให้บางส่วน ชำระดอกเบี้ย ให้ประกัน หรือกระทำการใด ๆ อันปราศจากข้อสงสัยแสดงให้เห็นเป็นปริยายว่ายอมรับสภาพหนี้ตามสิทธิเรียกร้อง

(2) เจ้าหนี้ได้ฟ้องคดีเพื่อตั้งหลักฐานสิทธิเรียกร้องหรือเพื่อให้ชำระหนี้

(3) เจ้าหนี้ได้ยื่นคำขอรับชำระหนี้ในคดีล้มละลาย

จะหยุดลงและเริ่มนับใหม่เพราะเกิดเหตุการณ์บางอย่างทำให้อายุความเดิมที่มีมาไม่อาจนับได้อีกต่อไป และเมื่อใดก็ตามที่อายุความเริ่มนับอีกครั้ง ต้องเริ่มนับใหม่ตั้งแต่สะดุดหยุดลงนั้น

(2) ระยะเวลาการฟ้องคดีสะดุดหยุดอยู่ การฟ้องคดีปกครองต่อศาลอื่นซึ่งมิใช่ศาลปกครอง ถ้าศาลนั้นไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา หรือผู้ฟ้องคดีถอนคำฟ้องจากศาลนั้นเพื่อฟ้องใหม่ต่อศาลปกครองและศาลมีคำสั่งไม่รับเพราะไม่มีอำนาจ หรือผู้ฟ้องคดีถอนคำฟ้องจากศาลนั้นเพื่อมาฟ้องใหม่ต่อศาลปกครองตามข้อ 31²⁷ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

(3) การฟ้องคดีเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือสถานะของบุคคลตามมาตรา 52 วรรคหนึ่ง²⁸ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

(4) การฟ้องคดีปกครองที่เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม²⁹ หรือมีเหตุจำเป็นอื่นตามมาตรา 52 วรรคสอง³⁰ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

(4) เจ้าหนี้ได้มอบข้อพิพาทให้อนุญาตตุลาการพิจารณา

(5) เจ้าหนี้ได้กระทำการอื่นใดอันมีผลเป็นอย่างเดียวกันกับการฟ้องคดี

²⁷ ข้อ 31 ในกรณีที่มีการฟ้องคดีปกครองต่อศาลอื่นซึ่งมิใช่ศาลปกครอง ถ้าปรากฏว่าศาลนั้นไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาเพราะไม่มีอำนาจพิจารณาคดีนั้น หรือผู้ฟ้องคดีถอนคำฟ้องจากศาลนั้นเพื่อฟ้องคดีใหม่ต่อศาลปกครองให้ถือว่ากำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีสะดุดหยุดอยู่เท่าระยะเวลาตั้งแต่วันยื่นคำฟ้องจนถึงวันที่คดีของศาลอื่นนั้นถึงที่สุด

²⁸ มาตรา 52 วรรคหนึ่ง การฟ้องคดีปกครองที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือสถานะของบุคคลจะยื่นฟ้องคดีเมื่อใดก็ได้

²⁹ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาแคดีปกครอง พ.ศ. 2542

มาตรา 3 ในพระราชบัญญัติ

ฯลฯ

ฯลฯ

“ประโยชน์แก่ส่วนรวม” หมายความว่า ประโยชน์ต่อสาธารณะหรือประโยชน์อันเกิดแก่การจัดทำบริการสาธารณะหรือการจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือประโยชน์อื่นใดที่เกิดจากการดำเนินการหรือการกระทำที่มีลักษณะเป็นการส่งเสริม หรือสนับสนุนแก่ประชาชนเป็นส่วนรวมหรือประชาชนส่วนรวมจะได้รับประโยชน์จากการดำเนินการหรือการกระทำนั้น

³⁰ มาตรา 52 การฟ้องคดีปกครองที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือสถานะของบุคคลจะยื่นฟ้องคดีเมื่อใดก็ได้การฟ้องคดีปกครองที่ยื่นเมื่อพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดีแล้ว ถ้าศาลปกครองเห็นว่าคดีที่ยื่นฟ้องนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่น โดยศาลเห็นเองหรือคู่กรณีมีคำขอ ศาลปกครองจะรับไว้พิจารณาก็ได้

ทั้งนี้ หากปรากฏว่า คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดอยู่ภายในเงื่อนไขตามเหตุ
ที่ยกเว้นดังกล่าว ศาลไม่นำระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองตามที่กำหนดมาใช้บังคับ

การกระทำละเมิดต่อเนื่องในต่างประเทศ

จากการศึกษาเกี่ยวกับการกระทำละเมิดต่อเนื่องในต่างประเทศนั้น ยังไม่มี
การวางหลักการหรือให้คำนิยามดังกล่าว แต่สามารถเทียบเคียงกับคดีพิพาทดังจะกล่าวต่อไปนี้

(1) แนวคิดทางกฎหมายฝรั่งเศส พิจารณาในกรณีการกระทำละเมิดต่อเนื่อง

ในคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของฝ่ายปกครองในฝรั่งเศสไม่มีบทบัญญัติ
เกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดีไว้โดยเฉพาะ จึงให้นำหลักทั่วไปมาบังคับใช้ เว้นแต่ในคดี
เรียกค่าเสียหาย³¹ ศาลมีอำนาจพิจารณาเต็ม (Recours de pleine juridiction) ซึ่งจะไม่นำหลัก
คำสั่งปฏิเสธโดยปริยายหรือการนิ่งเฉยของฝ่ายปกครองมาใช้ การฟ้องคดีเรียกร้องที่เกี่ยวกับเงิน
จากรัฐทูกกรณีต้องอยู่ภายใต้หลักอายุความ 4 ปี เป็นหลัก โดยอายุความจะเดินต่อไปจนกว่าจะครบ
4ปี เสมอ

สำหรับระยะเวลาหรืออายุความการกระทำละเมิดต่อเนื่องนั้น ก็ไม่ได้บัญญัติไว้
ในกฎหมายเพื่อเป็นเหตุยกเว้นอายุความหรือระยะเวลาการฟ้องคดี แต่หากกรณีที่มีความเดือดร้อน
เสียหายของเอกชนยังคงมีอยู่ต่อเนื่องเรื่อยมา ศาลปกครองฝรั่งเศสอาจพิพากษาให้รัฐต้องชดใช้
ค่าสินไหมทดแทนเป็นรายปีตามจำนวนที่กำหนด ทั้งนี้ จนกว่าเหตุแห่งความเสียหายนั้นจะ
ได้ถูก
ขจัดให้สิ้นไป³² นอกจากนี้ ยังมีกรณีเหตุยกเว้นอื่นที่ไม่นำอายุความหรือระยะเวลาการฟ้องคดีมา
บังคับ ซึ่งหากเป็นกรณีการกระทำละเมิดก็สามารถนำเหตุดังกล่าวมาใช้ในการยกเว้น หรือขยาย
อายุความหรือระยะเวลาการฟ้องคดีละเมิด ดังนี้

1) เหตุเกี่ยวกับการเพิ่มของระยะเวลาเนื่องจากชะงักทาง ทั้งนี้ ศาลมีอำนาจใน
การใช้ดุลพินิจรับคำฟ้องที่พ้นกำหนดอายุความหรือระยะเวลาการฟ้องคดีไว้พิจารณาได้
ซึ่งเป็นไปตามมาตรา 643 และมาตรา 644 ของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งฉบับใหม่
(Nouveau Code de procedure civile (NCPC)) ซึ่งถือเป็นเรื่องเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อย
ศาลสามารถยกขึ้นพิจารณาเองได้

³¹ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์.(2540). *กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง*. กรุงเทพฯ: จีระการพิมพ์. หน้า 374.

³² วรเจตน์ ภาศิริรัตน์. (2555). *กฎหมายปกครองเปรียบเทียบ: ความรับผิดชอบของรัฐในระบบกฎหมาย เยอรมัน
ฝรั่งเศส และอังกฤษ*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 142.

2) คดีพิพาทเกี่ยวกับงานโยธาสาธารณะ (travaux publics) ผู้ได้รับความเสียหายสามารถฟ้องคดีเมื่อใดก็ได้ ซึ่งคดีประเภทนี้ไม่อยู่ในบังคับให้ต้องฟ้องคดีภายในกำหนดระยะเวลาใด ๆ

3) อายุความสะดุดหยุดลง เช่น การร้องเรียนต่อฝ่ายปกครอง การฟ้องพิพากษา การร้องขอต่อผู้ว่าราชการจังหวัดให้ควบคุมความชอบด้วยกฎหมาย เป็นต้น

ทั้งนี้ ศาลปกครองฝรั่งเศสไม่อาจมีคำพิพากษาสั่งให้องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองดำเนินการขจัดความเสียหายให้ผู้ที่เสียหายกลับคืนสู่สภาพเดิมในคดีพิพาทเกี่ยวกับการทะเลาะวิวาทได้ คงพิพากษาให้ฝ่ายปกครองชดใช้เป็นเงินเท่านั้น แต่ในคดีพิพาทเกี่ยวกับความเสียหายอันเกิดจากโยธาสาธารณะนั้น ศาลมีอำนาจสั่งกำหนด (pouvoir injection) ค่าชดเชยความเสียหายทั้งที่เป็นตัวเงินและการชดเชยความเสียหายในลักษณะที่กลับคืนสู่สภาพเดิมด้วย³³

(2) แนวคิดทางกฎหมายเยอรมัน พิเคราะห์ในกรณีการกระทำละเมิดต่อเนื่อง

สำหรับเยอรมันนั้น การฟ้องคดีละเมิดทางปกครองจะต้องฟ้องต่อศาลยุติธรรมภายใน 3 ปีนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวบุคคลผู้จำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน เว้นแต่ ผู้ฟ้องคดีไม่รู้ถึงการละเมิดหรือบุคคลผู้ทำละเมิดอายุความการฟ้องคดีจะขยายเป็น 30 ปี นับแต่เวลากระทำละเมิด โดยไม่มีหลักการกระทำละเมิดต่อเนื่องเพื่อเป็นเหตุยกเว้นอายุความหรือระยะเวลาการฟ้องคดี เช่นกัน แต่มีกรณีเหตุยกเว้นอื่นที่ไม่นำอายุความหรือระยะเวลาการฟ้องคดีมาบังคับ ซึ่งหากเป็นกรณีการกระทำละเมิดก็สามารถนำเหตุดังกล่าวมาใช้เป็นเหตุยกเว้น หรือขยายอายุความหรือระยะเวลาการฟ้องคดีละเมิด ดังนี้

1) การกลับสู่สถานะเดิม³⁴ ในกรณีที่มีเหตุขัดขวางการยื่นฟ้องคดี ทั้งนี้ ต้องอยู่ภายในเงื่อนไข คือ เหตุขัดขวางจะต้องไม่ได้เกิดจากความผิดของผู้ฟ้องคดีและจะต้องยื่นคำร้องภายในสองสัปดาห์หลังจากเหตุขัดขวางได้ผ่านพ้นไป

2) คดีพิพาทฟ้องคดีเพื่อบังคับให้เจ้าหน้าที่กระทำการ (Leistungsklage) หรืองดเว้นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง (Unterlassungsklage) การแบ่งคดีพิพาทประเภทนี้เป็นการแบ่งประเภทคดีตามคำขอของผู้ฟ้องคดี แตกต่างจากคดีปกครองในประเทศไทย ซึ่งคดีพิพาทกรณีบังคับให้เจ้าหน้าที่กระทำการหรืองดเว้นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งนี้มีบางกรณีเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับ

³³ Natalie Jacquinet. (2546). การบรรยายวิชาการความรับผิดชอบของรัฐอันเนื่องมาจากความเสียหายที่เกิดจากงานโยธาสาธารณะ. *วารสารวิชาการศาลปกครอง*, 13(2). หน้า 16.

³⁴ บันลือ สามารถกุล. (2559). *คดีปกครองที่ยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีโดยมีเหตุจำเป็นอื่น*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์, บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 79.

การกระทำละเมิดทางปกครองของไทยด้วย เช่น การให้ดเว้นสิ่งทำลายสุขภาพ จากเสียงไซเรน หรือจากการยิงปืน เป็นต้น ซึ่งคดีประเภทนี้จะนำคดีมาฟ้องเมื่อใดก็ได้

3) การฟ้องคดีเพื่อเรียกร้องเกี่ยวกับเงินจากรัฐทุกกรณีจะต้องอยู่ภายใต้อายุความ 4 ปี เป็นหลัก โดยนับจากวันแรกของปีที่ถัดมาเป็นปีที่เกิดสิทธิ ซึ่งการนิ่งเฉยของฝ่ายปกครอง จะไม่มีผลใด ๆ ต่ออายุความ เพราะจะไม่นำหลักคำสั่งปฏิเสธหรือนิ่งเฉยเป็นการปฏิเสธมาใช้ บังคับเรียกค่าเสียหาย³⁵ เช่น คดีพิพาทเกี่ยวกับการประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสิ่งแวดล้อมซึ่ง การฟ้องเรียกค่าเสียหายจากกรณีดังกล่าวมีระยะเวลาฟ้องคดี 4 ปี เป็นต้น

5.2 ข้อเสนอแนะ

ในคดีปกครองระยะเวลาการฟ้องคดีถือเป็นเงื่อนไขสำคัญในการรับคำฟ้องไว้พิจารณา หากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดต่อประชาชน แล้ว หากไม่มีสิทธิที่จะนำคดีสู่การพิจารณาพิพากษาของศาลแล้ว ซึ่งอาจถือว่าประชาชนผู้เสียหายไม่มีโอกาสที่จะได้รับการพิจารณาในการแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายทั้งที่ยังคงได้รับผลของการกระทำละเมิดอยู่อย่างต่อเนื่องเสมอมา ทั้งนี้ เนื่องจากไม่มีกฎหมายบัญญัติเกี่ยวกับการกระทำละเมิดต่อเนื่อง และแนวคำพิพากษามีหลากหลาย ผู้เขียนจึงมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

(1) ควรมีการแก้ไขบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ดังนี้

1.1) เพิ่มบทนิยามของมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ดังนี้

“การกระทำละเมิดต่อเนื่อง” หมายความว่ารวมถึง การกระทำละเมิดครั้งเดียวหรือกระทำซ้ำต่อเนื่องมา และความเสียหายยังมีอยู่ต่อเนื่องเสมอมา

1.2) เพิ่มบทบัญญัติตามมาตรา 51/1 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

มาตรา 51/1 การฟ้องคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) กรณีการฟ้องขอให้ระงับการหรืองดเว้นการทำการเกี่ยวกับการกระทำละเมิดต่อเนื่อง สิทธิฟ้องคดีของผู้ฟ้องคดียังคงมีอยู่ตลอดทราบเท่าที่เหตุละเมิดยังคงอยู่ และยังไม่ได้รับการเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายจากเหตุละเมิดต่อเนื่องดังกล่าว

³⁵ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 31. หน้า 374.

การเรียกค่าสินไหมทดแทนกรณีการกระทำละเมิดต่อเนื่อง ให้เรียกได้เพียงหนึ่งปี
ย้อนหลังนับจากวันฟ้องคดีไปจนถึงวันทำละเมิด

(2) ควรมีการเพิ่มข้อความในส่วนละเมิดต่อเนื่องในบทบัญญัติตามข้อ 30 วรรคสอง แห่ง
ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง
พ.ศ. 2543 ดังนี้

ข้อ 30 การฟ้องคดีต่อศาลปกครองต้องยื่นฟ้องภายในกำหนดระยะเวลา
และตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา 49 มาตรา 51 และมาตรา 52

คำฟ้องที่ยื่นเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีแล้ว ให้ศาลมีคำสั่งไม่รับไว้พิจารณา
และสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ เว้นแต่ศาลเห็นว่าคดีนั้นเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม
มีเหตุจำเป็นอื่นหรือเป็นการกระทำละเมิดต่อเนื่อง โดยศาลเห็นเองหรือคู่กรณีมีคำขอ ศาลจะรับไว้
พิจารณาก็ได้ คำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณาให้เป็นที่สุด

ผู้เขียนเห็นว่า หากมีการแก้ไขเพิ่มเติมบทนิยามและบทบัญญัติเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดี
สำหรับการกระทำละเมิดต่อเนื่องในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง
พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณา
คดีปกครอง พ.ศ. 2543 จะทำให้เกิดความชัดเจนในความหมาย ซึ่งศาลปกครองสามารถวางแผนทาง
ในการวินิจฉัยและการรับคำฟ้องไว้พิจารณาได้สอดคล้องตรงกัน โดยไม่นำระยะเวลาการฟ้องคดี
ละเมิดเพียงหนึ่งปีนับแต่วันรู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดีแต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุ
แห่งการฟ้องคดี จึงควรเพิ่มบทบัญญัติมาตรา 51/1 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง
และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เพื่อบัญญัติยกเว้นไม่ให้นำระยะเวลาการฟ้องคดีพิพาท
เกี่ยวกับการกระทำละเมิดทั่วไปมาใช้บังคับกับการกระทำละเมิดต่อเนื่อง ทำให้ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิ
เสนอคดีต่อศาลปกครองเพื่อขอให้ศาลเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายที่เกิดจากการกระทำละเมิด
ต่อผู้ฟ้องคดี เกิดความเข้าใจและความร่วมมือของประชาชนในการดำเนินการบริการสาธารณะ
ของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมากขึ้น นอกจากนี้ การแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติ
มาตรา 51/1 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง
พ.ศ. 2542 เพื่อให้มีการวางแผนวินิจฉัยของศาลไปในทิศทางเดียวกัน ให้สอดคล้องกับบทบัญญัติ
ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ซึ่งถือเป็นกฎหมายทั่วไปอีกด้วย