

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ศาลปกครองเป็นองค์กรตุลาการที่มีการจัดตั้งครั้งแรกในประเทศไทย เมื่อปี พ.ศ. 2542 ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยที่มาตรา 276 วรรคหนึ่ง<sup>1</sup>ได้บัญญัติหลักการสำคัญเกี่ยวกับอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองไว้ สำหรับเหตุผลในการจัดตั้งศาลปกครอง เดิมมีการจัดตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ซึ่งนำระบบไต่สวนหาข้อเท็จจริงมาใช้ รวมถึงมีการถ่วงดุลอำนาจวินิจฉัยโดยพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวน การร้องทุกข์นั้น เริ่มมาจากเอกชนได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเนื่องมาจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร หรือการกระทำนอกเหนืออำนาจหน้าที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย สามารถร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้ โดยทำเป็นหนังสือยื่นต่อกรมการกฤษฎีกา และต่อมาได้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นเพื่อควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองดังกล่าว ทั้งนี้ ได้มีการตรารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

---

<sup>1</sup> มาตรา 276 ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลด้วยกัน ซึ่งเป็นข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

ซึ่งบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจของศาลปกครองไว้ตามมาตรา 223 วรรคหนึ่ง<sup>2</sup> และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจของศาลปกครองไว้ตามมาตรา 197 วรรคหนึ่ง<sup>3</sup> ตามลำดับ โดยที่รัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับดังกล่าวได้เพิ่ม และตัดทอนข้อความเดิมเกี่ยวกับอำนาจของศาลปกครองแต่ยังคงอำนาจของศาลปกครองตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งกฎหมายที่บัญญัติให้อำนาจศาลปกครองในที่นี้หมายถึงพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

สำหรับข้อพิพาทที่จะนำขึ้นสู่การพิจารณาของศาลปกครอง นั้น จะต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขการฟ้องคดีปกครองตามที่บัญญัติไว้ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยมีประการสำคัญ คือ<sup>4</sup> ต้องเป็นคดีที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง ในข้อพิพาทซึ่งคู่กรณีอย่างน้อยฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดเป็นฝ่ายปกครองหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามมาตรา 3<sup>5</sup> แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวและต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขเกี่ยวกับประเภทของคดี

---

<sup>2</sup> มาตรา 223 ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทระหว่างหน่วยราชการหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน อันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมาย หรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ รวมทั้งมีอำนาจพิจารณาพิพากษาเรื่องที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง

๑๗๑

๑๗๑

<sup>3</sup> มาตรา 197 ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมายหรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครอง ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

<sup>4</sup> มานิตย์ จุมปา. (2546). *คู่มือศึกษาริชากกฎหมายปกครอง*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 584.

<sup>5</sup> มาตรา 3 ในพระราชบัญญัติ

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

“เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า

- (1) ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง คณะบุคคลหรือผู้ที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานทางปกครอง
- (2) คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท คณะกรรมการหรือบุคคลซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่ง หรือมติใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล และ
- (3) บุคคลที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตาม (1) หรือ (2)

ซึ่งบัญญัติไว้ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน โดยผู้ฟ้องคดีจะต้องเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหาย หรืออาจจะได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากข้อพิพาทในคดีนั้น ๆ ตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง หรือหากเป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการในการเยียวยาแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายไว้ ผู้ฟ้องคดีจะต้องดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการนั้นก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาล ตามมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 รวมทั้งคำขอของผู้ฟ้องคดีจะต้องเป็นคำขอที่ศาลสามารถออกคำสั่งบังคับได้ตามมาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว นอกจากนี้ ระยะเวลาการฟ้องคดีก็เป็นเงื่อนไขประการสำคัญที่ศาลปกครองชั้นต้นจะรับหรือไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา ซึ่งจะแตกต่างจากการรับคำฟ้องในคดีแพ่ง<sup>6</sup> กล่าวคือ ในคดีแพ่ง นั้น ศาลก็ไม่อาจยกอายุความเป็นเหตุแห่งการยกฟ้องโจทก์ได้เอง ตามนัยมาตรา 193/29<sup>7</sup> แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ส่วนการรับฟ้องในคดีปกครอง ศาลปกครองมีหน้าที่ตรวจคำฟ้องก่อนที่จะรับคำฟ้องไว้พิจารณาซึ่งหากคำฟ้องที่ยื่นต่อศาลพ้นระยะเวลาหรืออายุความที่กฎหมายกำหนด ศาลก็ชอบที่จะมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา และจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ ซึ่งเป็นไปตามข้อ 30 วรรคสอง<sup>8</sup> แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองพ.ศ. 2543

---

๑๗๑

๑๗๑

<sup>6</sup> ฤทัย หงส์ศิริ. (2561). *ศาลปกครองและการดำเนินคดีในศาลปกครอง*. กรุงเทพฯ: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา. หน้า 171.

<sup>7</sup> มาตรา 193/29 เมื่อไม่ได้ยกอายุความขึ้นเป็นข้อต่อสู้ ศาลจะอ้างเอาอายุความมาเป็นเหตุยกฟ้องไม่ได้

<sup>8</sup> ข้อ 30 การฟ้องคดีต่อศาลปกครองต้องยื่นฟ้องภายในกำหนดระยะเวลาและตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา 49 มาตรา 51 และมาตรา 52

คำฟ้องที่ยื่นเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีแล้ว ให้ศาลมีคำสั่งไม่รับไว้พิจารณาและสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ เว้นแต่ศาลเห็นว่าคดีนั้นเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่นโดยศาลเห็นเอง หรือคู่กรณีมีคำขอ ศาลจะรับไว้พิจารณาก็ได้ คำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณาให้เป็นที่สุด

### 1.1.1 อายุความหรือระยะเวลาการฟ้องคดี

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ใช้ทั้งคำว่า อายุความ<sup>9</sup> ระยะเวลา<sup>10</sup> หรือ กำหนดเวลา<sup>11</sup> จึงต้องพิจารณาในเบื้องต้นก่อนว่า การใช้สิทธิในการฟ้องคดีตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว เป็นอายุความหรือระยะเวลา ทั้งนี้ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้แยกหลักเกณฑ์ในเรื่องดังกล่าวไว้แตกต่างกัน หากเป็นอายุความจะคงใช้ ขยาย หรือ ย่นเข้าไม่ได้ และถือว่าเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องด้วยความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดี ซึ่งศาลสามารถยกขึ้นวินิจฉัยได้เอง และบุคคลจะตกลงยกเว้นเป็นอย่างอื่นไม่ได้ มิฉะนั้นย่อมตกเป็นโมฆะ<sup>12</sup> แต่ถ้าเป็นระยะเวลาอาจย่นหรือขยายได้ และไม่ใช้เรื่องความสงบเรียบร้อย<sup>13</sup>

<sup>9</sup> มาตรา 45 คำฟ้องให้ใช้ถ้อยคำสุภาพและต้องมี

- (1) ชื่อและที่อยู่ของผู้ฟ้องคดี
- (2) ชื่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องอันเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี
- (3) การกระทำทั้งหลายที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี พร้อมทั้งข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ตามสมควรเกี่ยวกับการกระทำความผิดดังกล่าว
- (4) คำขอของผู้ฟ้องคดี
- (5) ลายมือชื่อของผู้ฟ้องคดี ถ้าเป็นการยื่นฟ้องคดีแทนผู้อื่นจะต้องแนบใบมอบฉันทะให้ผู้ฟ้องคดีมาด้วย คำฟ้องใดมีรายการไม่ครบตามวรรคหนึ่ง หรือ ไม่ชัดเจน หรือไม่อาจเข้าใจได้ให้สำนักงานศาลปกครองให้คำแนะนำแก่ผู้ฟ้องคดีเพื่อดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องนั้นให้ถูกต้อง ในกรณีนี้ให้ถือว่าวันที่ยื่นฟ้องครั้งแรกเป็นหลักในการนับอายุความ

๑๗๑

๑๗๑

<sup>10</sup> มาตรา 50 คำสั่งใดที่อาจฟ้องต่อศาลปกครองได้ ให้ผู้ออกคำสั่งระงับวิธีการยื่นคำฟ้องและระยะเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องไว้ในคำสั่งดังกล่าวด้วย

ในกรณีที่ปรากฏต่อผู้ออกคำสั่งใดในภายหลังว่า ตนมิได้ปฏิบัติตามวรรคหนึ่งให้ผู้นั้นดำเนินการแจ้งข้อความซึ่งพึงระงับตามวรรคหนึ่งให้ผู้รับคำสั่งทราบโดยไม่ชักช้าในกรณีนี้ให้ระยะเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องเริ่มนับใหม่ นับแต่วันที่ผู้รับคำสั่งได้รับแจ้งข้อความดังกล่าว

ถ้าไม่มีการแจ้งใหม่ตามวรรคสองและระยะเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องมีกำหนดน้อยกว่าหนึ่งปี ให้ขยายเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องเป็นหนึ่งปีนับแต่วันที่ได้รับคำสั่ง

<sup>11</sup> มาตรา 52 การฟ้องคดีปกครองที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือสถานะของบุคคลจะยื่นฟ้องคดีเมื่อใดก็ได้

การฟ้องคดีปกครองที่ยื่นเมื่อพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดีแล้ว ถ้าศาลปกครองเห็นว่าคดีที่ยื่นฟ้องนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่นโดยศาลเห็นเองหรือคู่กรณีมีคำขอ ศาลปกครองจะรับไว้พิจารณาก็ได้

<sup>12</sup> ตระหง่าน เกียรติศิริโรจน์. (2547). *อายุความหรือระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองในประเทศไทย*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์, บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์. หน้า 3.

<sup>13</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 2-3.

ความหมายของอายุความ (Prescription) มาตรา 193/9 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติว่า สิทธิเรียกร้องใดๆ ถ้ามิได้บังคับภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด สิทธิเรียกร้องนั้น เป็นอันขาดอายุความ ดังนั้น เมื่อสิทธิเรียกร้องทั้งหลายต้องกำหนดอายุความไว้ หากคู่กรณีไม่ใช้สิทธิเรียกร้องภายในอายุความที่กฎหมายกำหนด ย่อมหมดสิทธิเรียกร้องต่อกัน ห้ามมิให้ฟ้องร้องกันต่อศาล และหากได้ความตามที่ต่อสู้ ศาลย่อมที่จะยกฟ้องได้ทันทีไม่จำเป็นต้องพิจารณาในเนื้อหาหรือข้อเท็จจริงประเด็นอื่นอีกต่อไป ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อาจแบ่งอายุความได้ 2 ประเภท คือ (1) อายุความได้สิทธิ (Acquisitive Prescription) หมายถึง การได้สิทธิจากการปฏิบัติกรอย่างใดอย่างหนึ่งจนครบเวลาและเงื่อนไขต่างๆ ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ เช่น การครอบครองปรปักษ์ การเก็บได้ซึ่งทรัพย์สินหาย กรรมสิทธิ์ตกเป็นของแผ่นดิน การแย่งการครอบครอง ภาระจำยอม เป็นต้น และ (2) อายุความเสียสิทธิ (Extinctive Prescription) หมายถึง กำหนดเวลาการเสียสิทธิไปโดยไม่ใช้สิทธินั้นจนหมดระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนดไว้ เช่น กำหนดอายุความในสิทธิเรียกร้องหรืออายุความการฟ้องคดี

ระยะเวลา หมายความว่า<sup>14</sup> ระยะเวลาหรือช่วงความยาวของเวลา (Periods of time) ซึ่งอาจจะกำหนดเป็นชั่วโมง วัน สัปดาห์ เดือน หรือปีก็ได้ เช่น สัญญาเช่ารถจักรยาน โดยทั่วไปแล้วมักจะกำหนดระยะเวลาเช่าไว้เป็นชั่วโมง สัญญาเช่ารถยนต์มักจะกำหนดระยะเวลาเช่าไว้เป็นวัน สัญญาเช่าบ้านมักจะกำหนดระยะเวลาเช่าไว้เป็นเดือนหรือเป็นปี ซึ่งเป็นสิ่งที่แน่นอน การนับระยะเวลาหรือการคำนวณระยะเวลานั้น ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้บัญญัติหลักทั่วไปไว้ในบรรพ 1 ถึงบรรพ 5 ตั้งแต่มาตรา 193/1 ถึงมาตรา 193/8

ในแง่ของความหมายของอายุความหรือระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 จึงควรตีความอย่างกว้าง หมายถึง ช่วงเวลาที่กฎหมายกำหนดให้ใช้สิทธิในการฟ้องคดี เท่านั้น ทั้งนี้เมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีจะใช้คำว่า ระยะเวลา (Sue Zeit) สาธารณรัฐฝรั่งเศสใช้คำว่า ระยะเวลาการฟ้องคดี (Période de poursuite) ซึ่งมีความหมายว่า ช่วงเวลาที่กำหนดไว้ให้กระทำการหรือดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดก่อนสิ้นสุดระยะเวลาดังกล่าว มิฉะนั้นอาจไม่รับไว้พิจารณาหรือหมดสิทธิดำเนินการดังกล่าว ดังนั้น ทั้งสองประเทศจึงไม่มีปัญหาที่ต้องพิจารณาเกี่ยวกับการใช้ถ้อยคำดังกล่าว สำหรับการกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีในคดีปกครองซึ่งกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งจำเป็นต้องพิจารณาประกอบคดีพิพาทซึ่งกำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว

<sup>14</sup> คำชัย จงจักรพันธ์. (2547). *คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วยระยะเวลาและอายุความ* (พิมพ์ครั้งที่ 7). กรุงเทพฯ: โครงการตำราและวารสารนิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 17.

### 1.1.2 ระยะเวลาการฟ้องคดีปกครอง

การฟ้องคดีต่อศาลปกครองต้องยื่นคำฟ้องภายในกำหนดระยะเวลาและตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง คำฟ้องที่ยื่นเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีแล้ว ศาลปกครองจะสั่งไม่รับไว้พิจารณาและสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ ตามข้อ 30<sup>15</sup> ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 การพิจารณาระยะเวลาการฟ้องคดีต้องพิจารณาคดีพิพาทประกอบด้วย เนื่องจากในคดีปกครองเหตุแห่งข้อพิพาทต่างกันการกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีจะต่างกัน<sup>16</sup> ดังนี้

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใด เนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็น หรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบจะต้องยื่นฟ้องตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี

(2) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว จะต้องยื่นฟ้องตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดและไม่ได้รับหนังสือชี้แจง

<sup>15</sup> ข้อ 30 การฟ้องคดีต่อศาลปกครองต้องยื่นฟ้องภายในกำหนดระยะเวลาและตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา 49 มาตรา 51 และมาตรา 52

คำฟ้องที่ยื่นเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีแล้ว ให้ศาลมีคำสั่งไม่รับไว้พิจารณาและสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ เว้นแต่ศาลเห็นว่าคดีนั้นเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่น โดยศาลเห็นเองหรือคู่กรณีมีคำขอ ศาลจะรับไว้พิจารณาก็ได้ คำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณาให้เป็นที่สุด

<sup>16</sup> วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2544). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับศาลปกครอง*. กรุงเทพฯ: วิทยุชน. หน้า 155-157.

จากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือได้รับแต่เป็นคำสั่งชี้แจงที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่มีเหตุผล แล้วแต่กรณี เว้นแต่จะมีบทกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

(3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรและคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา 9 (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 จะต้องยื่นฟ้องมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุการณฟ้องคดี

(4) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดตามมาตรา 9 (5) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และคดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครองตามมาตรา 9 (6) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ระยะเวลาการฟ้องคดีต้องเป็นไปตามกฎหมายนั้นกำหนด<sup>17</sup>

นอกจากกรณีดังกล่าวข้างต้นแล้ว ศาลปกครองยังนำหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับอายุความตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับด้วย<sup>18</sup> เช่น การรับสภาพหนี้ การรับสภาพความรับผิดตามสัญญา อายุความมรดก เป็นต้น อีกทั้งยังมีกฎหมายพิเศษกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีไว้โดยเฉพาะ เช่น หน่วยงานของรัฐมีสิทธิฟ้องให้เจ้าหน้าที่ที่ทะเลาะเบาะแว้งต่อหน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ภายใน 2 ปี นับแต่วันรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้พึงชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 10 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ไม่ช้า 1 ปีนับแต่วันรู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 579/2551)

### 1.1.3 ข้อยกเว้นเกี่ยวกับระยะเวลาในการฟ้องคดีปกครอง

อย่างไรก็ตาม แม้จะมีกฎหมายกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีไว้ แต่ข้อกฎหมายยังยืดหยุ่นในการขยายระยะเวลาการฟ้องคดี หรือยกเว้นไม่นำเอาระยะเวลาตามที่กฎหมายบัญญัติไว้

<sup>17</sup> ตรีหง่าน เกียรติศิริโรจน์. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 12. หน้า 7.

<sup>18</sup> ฤทัย หงส์ศิริ. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 6. หน้า 172.

ในบางกรณี สำหรับกรณีขยายระยะเวลาการฟ้องคดี ปรากฏตามข้อบัญญัติแห่งมาตรา 51<sup>19</sup> แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กล่าวคือ<sup>20</sup> ในกรณีคำสั่งที่อาจฟ้องต่อศาลปกครองได้ กฎหมายบังคับให้ผู้ออกคำสั่งทางปกครองต้องระบุนายุความและวิธีการยื่นคำฟ้องไว้ในคำสั่งดังกล่าวด้วย มิฉะนั้น ระยะเวลาหรืออายุความในการฟ้องเพิกถอนคำสั่งนั้นจะขยายเป็น 1 ปี นับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้รับทราบคำสั่งนั้น เช่น เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองอาจใช้ข้อความว่า ถ้าหากท่านประสงค์จะฟ้องโต้แย้งคำสั่ง หรือคำวินิจฉัยอุทธรณ์นี้ ให้ทำคำฟ้องเป็นหนังสือยื่นต่อศาลปกครอง หรือส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนไปยังศาลปกครองภายใน 90 วันนับแต่วันที่รับแจ้งหรือทราบคำสั่งหรือคำวินิจฉัยอุทธรณ์ ทั้งนี้ กรณีดังกล่าวเป็นการขยายระยะเวลาการฟ้องคดีในกรณีคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งทางปกครองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เพียงกรณีเดียวเท่านั้น ส่วนข้อยกเว้นไม่นำเอาระยะเวลาตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ในบางกรณีซึ่งพิจารณาแยกเป็น 2 กรณี<sup>21</sup> ได้แก่ กรณีที่ 1 ระยะเวลาการฟ้องคดีเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะตามมาตรา 52 วรรคหนึ่ง<sup>22</sup> แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กล่าวคือ กรณีที่มีการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือสถานะของบุคคลจะยื่นฟ้องเมื่อใดก็ได้ เช่น การฟ้องขอให้เพิกถอนโฉนดที่ดินของเอกชนที่ออกทับทางสาธารณประโยชน์<sup>23</sup> และกรณีที่ 2 การฟ้องคดีปกครองเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีกล่าวคือ การฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับประโยชน์ส่วนร่วมหรือเหตุจำเป็นอื่นหากศาลเห็นเองหรือคู่กรณีมีคำขอ ศาลจะรับไว้พิจารณาก็ได้ ตามมาตรา 52 วรรคสอง<sup>24</sup> แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณา

<sup>19</sup> มาตรา 51 การฟ้องคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) ให้ยื่นฟ้องภายในหนึ่งปี และการฟ้องคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4) ให้ยื่นฟ้องภายในห้าปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี

<sup>20</sup> ฤทัย หงส์ศิริ. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 6. หน้า 164.

<sup>21</sup> สุริยา ปานแป้น และอนุวัฒน์บุญนันท์. (2544). *กฎหมายปกครอง*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 321-324.

<sup>22</sup> มาตรา 52 การฟ้องคดีปกครองที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือสถานะของบุคคลจะยื่นฟ้องคดีเมื่อใดก็ได้

<sup>23</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ คดีหมายเลขแดงที่ อ. 382/2551.

<sup>24</sup> มาตรา 52 การฟ้องคดีปกครองที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือสถานะของบุคคลจะยื่นฟ้องคดีเมื่อใดก็ได้

การฟ้องคดีปกครองที่ยื่นเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีแล้ว ถ้าศาลปกครองเห็นว่าคดีที่ยื่นฟ้องนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนร่วมหรือเหตุจำเป็นอื่นโดยศาลเห็นเองหรือคู่กรณีมีคำขอ ศาลปกครองจะรับไว้พิจารณาก็ได้



คดีปกครอง พ.ศ. 2542 เช่น การฟ้องขอให้เพิกถอนประกาศคณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกประจำจังหวัดนครราชสีมาในการปรับปรุงเส้นทางเดินรถโดยสารประจำทางเป็นการฟ้องคดีเพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวม (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 22/2550) หรือกรณีการที่กรมที่ดินจัดส่งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีบรรจุของเดียวกับหนังสือของนาง ย. และเจ้าหน้าที่ของระบุชื่อผู้รับมอบอำนาจของนาง ย. เป็นผู้รับ แต่ระบุที่อยู่เป็นที่อยู่ของผู้ฟ้องคดี ทั้งที่ผู้ฟ้องคดีและบุคคลดังกล่าวไม่ได้อาศัยในสถานที่เดียวกัน ข้อบกพร่องดังกล่าวเกิดจากเจ้าหน้าที่ ซึ่งจะให้เป็นโทษแก่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ แม้ผู้ฟ้องคดีจะฟ้องพันกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีแล้ว ศาลก็ชอบที่จะนำเหตุจำเป็นเพื่อรับฟ้องคดีนี้ไว้พิจารณาได้ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 273/2550)

ผู้เขียน ได้มีการศึกษาเกี่ยวกับแนวคำพิพากษาและคำสั่งของศาลปกครองสูงสุดแล้ว พบการรับคดีไว้พิจารณาแม้จะพ้นระยะเวลาการฟ้องคดี ซึ่งมีการพิพากษาหลายแนวทางเป็นประเด็นที่น่าสนใจในการศึกษา ค้นคว้า ในการทำงานนิพนธ์นี้ คือ กรณีคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิด ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ศาลปกครองสูงสุดรับฟ้องคดีไว้ แม้ผู้ฟ้องคดีจะนำคดีมาฟ้องเมื่อพ้นระยะเวลาการฟ้องคดี ตามมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ก็ตาม กล่าวคือ คดีพิพาทประเภทดังกล่าว กำหนดให้ผู้ฟ้องคดีต้องนำคดีมาฟ้องต่อศาลภายใน 1 ปี นับแต่วันรู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกิน 10 ปี นับแต่ที่มีเหตุแห่งการฟ้องคดี เนื่องจากเป็นกระทำละเมิดต่อเนื่อง<sup>25</sup> ผู้ฟ้องคดีย่อมมีสิทธิฟ้องคดีได้เสมอตราบที่เหตุดังกล่าวยังคงมีอยู่ จากแนวคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด ดังนี้

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 667/2547 ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับอนุญาตให้เป็นผู้รับโอนประธานบัตรเพื่อทำเหมืองแร่เฟลด์สปาร์ ในท้องที่ที่ตั้งอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติและได้ยื่นคำขออนุญาตเข้าทำประโยชน์หรืออาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติ แต่กรมป่าไม้ยังพิจารณาไม่แล้วเสร็จ ทำให้ผู้ฟ้องคดีนำแร่ที่ผลิตไว้ออกมาจำหน่าย และดำเนินกิจการเหมืองแร่ดังกล่าวต่อไปได้ ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือทวงถามเรื่อยมาเป็นเวลาประมาณ 14 ปี แต่ได้รับคำชี้แจงจากป่าไม้จังหวัดเพียงว่าคำขอเรื่องดังกล่าวอยู่ระหว่างการพิจารณาโดยตลอด การที่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้นำคดีมาฟ้องต่อศาลนั้นมีเหตุจงใจโดยตรงมาจากคำตอบของป่าไม้จังหวัด ที่พิจารณาและวินิจฉัยคำขออนุญาตของผู้ฟ้องคดีไม่แล้วเสร็จ ความเสียหายของผู้ฟ้องคดียังมีอยู่ต่อเนื่องเสมอมา อันเป็นการละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีโดยมีลักษณะเป็นการละเมิดวันแล้ววันเล่า จึงเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีที่สามารถยื่นฟ้องต่อศาลปกครองได้ภายในระยะเวลาตามมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 คดีจึงยังไม่ล่วงพ้นระยะเวลาการฟ้องคดี

<sup>25</sup> ฤทัย หงส์ศิริ. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 6. หน้า 165.

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ. 1725/2559 คดีนี้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีได้ก่อสร้างบ่อบำบัดน้ำเสียแล้วเสร็จและดำเนินการเดินระบบบำบัดน้ำเสียเป็นเหตุให้น้ำจากระบบบำบัดน้ำเสียไหลเข้าท่วมที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองมีสิทธิครอบครอง (น.ส. 3ก.) จำนวน 8 แปลง ผู้ฟ้องคดีทั้งสองจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อเรียกร้องค่าเสียหาย คดีนี้จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 การที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้ปล่อยน้ำเสียให้เข้าท่วมขังในที่ดินของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองตั้งแต่เมื่อประมาณ ปี พ.ศ. 2540 จนถึงปัจจุบัน จึงถือว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้รับความเดือดร้อนเสียหายต่อเนื่องเสมอมา กรณีจึงไม่อาจถือว่าเหตุแห่งการฟ้องคดีหมดสิ้นไป และยังคงมีตราบเท่าที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้น เมื่อวันที่ 29 สิงหาคม 2550 การยื่นฟ้องคดีในระยะเวลา 9 ปีแรกเป็นการยื่นฟ้องเมื่อพ้นระยะเวลาการฟ้องคดีแล้ว นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ส่วนระยะเวลาการฟ้องคดี 1 ปีก่อนการฟ้องคดีในระหว่างวันที่ 29 สิงหาคม 2549 ถึงวันที่ 29 สิงหาคม 2550 เป็นการฟ้องคดีภายในระยะเวลา 1 ปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 278/2560 คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ 3942 ตำบลแสนสุข (หนองมน) อำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี แต่ไม่สามารถเข้าใช้ประโยชน์จากที่ดินได้ เนื่องจากมีสิ่งปลูกสร้างของเทศบาลเมืองแสนสุข และเสาไฟฟ้าแรงสูงของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 5 (การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคบางแสน) ปลูกสร้างบริเวณด้านหน้าที่ดินของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลเพื่อให้มีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งหกหรือถอนสิ่งปลูกสร้างและชดเชยค่าสินไหมทดแทนและค่าเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี ซึ่งศาลเห็นว่ากรณีดังกล่าวเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้รับโอนที่ดินแปลงดังกล่าวเมื่อวันที่ 6 พฤศจิกายน 2552 และนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นเมื่อวันที่ 10 สิงหาคม พ.ศ. 2559 กรณีความเดือดร้อนเสียหายของผู้ฟ้องคดียังคงมีตราบเท่าที่สิ่งปลูกสร้างนั้นยังคงตั้งขวางหน้าปิดทางเข้าออกและรुकล้ำที่ดินของผู้ฟ้องคดี เป็นการฟ้องคดีภายในระยะเวลา 1 ปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

กรณีจากคำพิพากษาและคำสั่งของศาลปกครองสูงสุดดังกล่าว ศาลรับฟ้องคดีไว้พิจารณา แม้จะพ้นระยะเวลาการฟ้องคดีแล้วดังปรากฏ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 667/2547 ความเสียหายของผู้ฟ้องคดียังมีอยู่ต่อเนื่องเสมอมา อันเป็นการละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีโดยมีลักษณะเป็นการละเมิดวันแล้ววันเล่า หรือคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดคดีหมายเลขแดงที่ อ.1725/2559 ถือว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้รับความเดือดร้อนเสียหายต่อเนื่องเสมอมา กรณีจึงไม่อาจถือว่าเหตุแห่งการฟ้องคดีหมดสิ้นไป และยังคงมีตราบเท่าที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้น และคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 278/2560 กรณีความเดือดร้อนเสียหายของผู้ฟ้องคดียังคงมีตราบเท่าที่ถึงปลูกสร้างนั้นยังคงตั้งขวางหน้าปิดทางเข้าออกและรुकกล้าที่ดินของผู้ฟ้องคดีโดยเหตุพิพาททั้งสามคดีนี้มีความแตกต่างกัน ซึ่งศาลใช้ถ้อยคำในการรับฟ้องคดีไว้ต่างกัน กล่าวคือคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 667/2547 เป็นการที่ผู้ถูกฟ้องคดียังคงมีการกระทำละเมิดเสมอมา ส่วนคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดคดีหมายเลขแดงที่ อ.1725/2559 และคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 278/2560 เป็นการกระทำละเมิดเพียงครั้งเดียว แต่ความเดือดร้อนของผู้ฟ้องคดียังคงมีต่อเนื่องเสมอมา เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นว่า ศาลคำนึงถึงความเสียหายของผู้ฟ้องคดีเป็นสำคัญ หากความเดือดร้อนเสียหายของผู้ฟ้องคดียังคงอยู่ต่อเนื่องเสมอมา ศาลจะนำหลักละเมิดต่อเนื่องมาใช้เพื่อรับฟ้องคดีไว้พิจารณาได้

อย่างไรก็ตามศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาในเรื่องเดียวกันซึ่งมีแนววินิจฉัยที่แตกต่างกัน โดยกำหนดประเภทคดีเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เช่นเดียวกับคดีที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น แต่มีการนำระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว มาพิจารณาเพื่อมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา ดังนี้

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 80/2555 เมื่อประมาณเดือนมีนาคม 2555 ผู้ถูกฟ้องคดีได้จัดทำโครงการจัดที่ดินทำกินให้ราษฎรที่ยากไร้ (คจก.) ในพื้นที่อำเภอเสิงสาง จังหวัดนครราชสีมาทับที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสอง ต่อมา เมื่อวันที่ 19 กันยายน 2544 ผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้ร้องทุกข์ขอความเป็นธรรมต่อนายกรัฐมนตรี และสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีได้ส่งเรื่องให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (กระทรวงมหาดไทย) และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้ความช่วยเหลือในการจัดหาที่ดินทำกินแหล่งใหม่ให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสอง กรณีจึงถือว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสองรู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดีอย่างช้าที่สุดไม่เกินวันที่ 19 กันยายน 2544 อันเป็นวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองมีหนังสือร้องทุกข์ต่อนายกรัฐมนตรี เมื่อผู้ฟ้องคดีทั้งสองนำคดีมาฟ้องต่อศาลเมื่อวันที่ 2 มิถุนายน 2554 จึงเป็นการฟ้องคดีเมื่อล่วงพ้นระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง

และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 700/2559 คดีนี้ให้ดูแลให้การรื้อถอนบ้านเรือนสิ่งปลูกสร้างต่าง ๆ เพื่อขุดลอกคูน้ำรอบที่สาธารณประโยชน์ บ้านหมู่ที่ 3 ตำบลทุ่งสัง อำเภอบึงใหญ่ จังหวัดนครศรีธรรมราชเริ่มมาตั้งแต่ปลายเดือนพฤศจิกายน 2555 และสิ้นสุดเมื่อวันที่ 16 มีนาคม 2556 เหตุละเมิดที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่ามีการรื้อถอน ทับ ทำลายเกิดขึ้นและสิ้นสุดลงอย่างช้าในวันที่ 16 มีนาคม 2556 ผู้ฟ้องคดีจึงต้องนำคดีมาฟ้องภายใน 1 ปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เมื่อผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลเมื่อวันที่ 9 เมษายน 2558 จึงเป็นการฟ้องคดีเมื่อล่วงพ้นระยะเวลาการฟ้องคดีตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว การกระทำของเจ้าหน้าที่ดำเนินการรื้อถอน ทับ ทำลายบ้านเรือนและทรัพย์สินภายในบ้านของผู้ฟ้องคดีเกิดขึ้นและสิ้นสุดลงภายในปลายปี พ.ศ. 2555 ถึงต้นปี พ.ศ. 2556 กรณีจึงไม่มีบ้านเรือนและทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดีให้รื้อถอนทำลายอันจะถือว่ามี การกระทำต่อเนื่อง

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 715/2559 คดีนี้ผู้ฟ้องคดีทั้งเก้าฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (นายทะเบียนท้องถิ่นเทศบาลตำบลทุ่งข้าวพวง) ละเลยไม่ดำเนินการพิจารณาคำขอลงรายการสัญชาติไทยของผู้ฟ้องคดีทั้งเก้า และแม้ผู้ฟ้องคดีทั้งเก้าและองค์การยูนิเซฟนานาชาติได้มีหนังสือติดตามความคืบหน้าหลายครั้งแต่ก็ไม่ได้รับคำตอบ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลเพื่อเรียกร้องค่าเสียหายในกรณีดังกล่าว กรณีจึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 คดีนี้เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งเก้ามีคำขอลงวันที่ 23 กรกฎาคม 2555 ร้องขอลงรายการสัญชาติไทยต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เพื่อเพิ่มรายชื่อและรายการบุคคลเข้าในทะเบียนบ้าน (ท.ร.14) โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้รับคำขอของผู้ฟ้องคดีทั้งเก้าเมื่อวันที่ 24 กรกฎาคม 2555 โดยผู้ฟ้องคดีทั้งเก้าต้องนำคดีมาฟ้องต่อศาลภายใน 1 ปี นับแต่วันพ้นกำหนดเก้าสิบวันที่ผู้ฟ้องคดีทั้งเก้ายื่นคำร้องต่อผู้ฟ้องคดีที่ 1 กล่าวคือ ภายในวันที่ 22 ตุลาคม 2556 การที่ผู้ฟ้องคดีทั้งเก้านำคดีมาฟ้องต่อศาลเมื่อวันที่ 25 สิงหาคม 2557 จึงเป็นการฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา 49 ประกอบมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยวันที่ทำละเมิดเกิดขึ้นตั้งแต่วันที่ได้กระทำหรือดำเนินการกระทำอันเป็นมูลเหตุให้เกิดความเสียหายขึ้น ส่วนผลของการกระทำละเมิดจะเกิดขึ้นเมื่อใดเป็นอีกเรื่องหนึ่ง วันทำละเมิดกับวันที่ผลของการกระทำละเมิดเกิดขึ้นจึงแตกต่างกันโดยการกระทำละเมิดต่อเนื่อง หมายถึง การกระทำละเมิดที่ต่อเนื่องกันมาและยังมิได้มีการหยุดกระทำจนถึงขณะฟ้อง การละเลยต่อหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายและเสียหายต่าง ๆ

ในเวลาต่อมา นั้น เป็นเพียงผลแห่งการกระทำละเมิด แม้ผู้ฟ้องคดีทั้งเก้าจะอ้างว่าได้รับความเสียหายต่อเนื่องตลอดมา แต่หาใช่การกระทำละเมิดต่อเนื่องของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ตลอดมา และยังไม่หยุดกระทำจนถึงขณะฟ้องอันจะถือเป็นการกระทำละเมิดต่อเนื่องไม่

จากแนวคำสั่งและคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดดังกล่าว เห็นได้ว่า ศาลปกครองสูงสุดไม่ได้ยึดหลักความเดือดร้อนหรือเสียหายของผู้ฟ้องคดีเพียงอย่างเดียวเพื่อพิจารณาว่าการกระทำใดเป็นการละเมิดต่อเนื่องเพื่อรับฟ้องคดีนั้น ไว้พิจารณา กล่าวคือกล่าวคือ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 80/2555 กรณีโครงการจัดที่ดินทำกินให้ราษฎรที่ยากไร้ (คจก.) ในพื้นที่อำเภอเสิงสาง จังหวัดนครราชสีมา ทับที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสอง ศาลให้ถือว่าวันที่ผู้ฟ้องคดีร้องทุกข์ขอความเป็นธรรมต่อนายกรัฐมนตรี เป็นวันที่รู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดี เมื่อผู้ฟ้องคดีทั้งสองนำคดีมาฟ้องต่อศาลเมื่อวันที่ 2 มิถุนายน 2554 จึงเป็นการฟ้องคดีเมื่อล่วงพ้นระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 หรือคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 700/2559 คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการรื้อถอนบ้านเรือนสิ่งปลูกสร้างต่าง ๆ ของผู้ฟ้องคดีเพื่อขุดลอกคูน้ำรอบที่สาธารณประโยชน์เหตุของการกระทำต่อเนื่องเริ่มมาตั้งแต่ปลายเดือนพฤศจิกายน 2555 และสิ้นสุดเมื่อวันที่ 16 มีนาคม 2556 ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงต้องนำคดีมาฟ้องภายใน 1 ปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดี หรืออย่างช้าที่สุดภายใน 1 ปี นับแต่วันที่ 16 มีนาคม 2556 เนื่องจากวันดังกล่าวเป็นวันที่ไม่มีบ้านเรือนและทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดีให้รื้อถอนทำลายอันจะถือว่ามีการกระทำต่อเนื่อง หรือคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 715/2559 ซึ่งศาลได้วางแนวคำพิพากษาไว้ชัดเจนว่า ให้ยึดการกระทำเป็นหลัก ส่วนความเดือดร้อนเสียหายเป็นเพียงผลของการกระทำ แม้ผู้ฟ้องคดีทั้งเก้าจะอ้างว่าได้รับความเสียหายต่อเนื่องตลอดมา การที่ผู้ฟ้องคดีทั้งเก้ามีคำขอลงวันที่ 23 กรกฎาคม 2555 ร้องขอลงรายการสัญชาติไทยต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เพื่อเพิ่มรายชื่อและรายการบุคคลเข้าในทะเบียนบ้าน (ท.ร.14) ผู้ฟ้องคดีทั้งเก้าต้องนำคดีมาฟ้องต่อศาลภายใน 1 ปี นับวันพ้นเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีทั้งเก้ายื่นคำร้องต่อผู้ฟ้องคดีที่ 1 กล่าวคือ ภายในวันที่ 22 ตุลาคม 2556 คดีพิพาทดังกล่าวหาใช่การกระทำละเมิดต่อเนื่องที่ผู้ฟ้องคดีจะอ้างเหตุดังกล่าวให้ศาลรับฟ้องเมื่อพ้นระยะเวลาการฟ้องคดีได้

จากกรณีศึกษาแนวคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดดังกล่าว เพื่อให้เข้าใจประเภทคดีหลักการองค์ประกอบ การกำหนดระยะเวลาในการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับคดีละเมิดต่อเนื่องให้มากขึ้น จึงเป็นที่มาของการศึกษางานนิพนธ์นี้

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาถึงสภาพปัญหาและความเป็นมาของปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดีที่ยื่นฟ้องพ้นกำหนดระยะเวลา
2. เพื่อให้ทราบถึงแนวความคิดและหลักการพื้นฐานสำคัญเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองในระบบกฎหมายไทยและต่างประเทศ
3. ศึกษาหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองตามกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองประกอบกับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์
4. เพื่อวิเคราะห์ถึงเหตุแห่งการรับฟ้องคดีปกครองที่พ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีของศาลปกครองสูงสุด
5. เพื่อหาข้อสรุปและข้อเสนอแนะเหตุแห่งการรับฟ้องคดีปกครองที่พ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีของศาลปกครองสูงสุด

## 1.3 สมมติฐานของการศึกษา

ในคดีปกครองการที่ศาลจะรับคำฟ้องไว้พิจารณาได้นั้น จะต้องพิจารณาเขตอำนาจศาลและเงื่อนไขในการฟ้องคดีเป็นสำคัญ ซึ่งอายุความหรือระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองเป็นเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดประการหนึ่ง ดังนั้น จึงถือได้ว่าอายุความหรือระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองเป็นเงื่อนไขที่สำคัญในการฟ้องคดี ซึ่งหากศาลปกครองไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา ซึ่งมีผลให้ผู้ฟ้องคดีหมดโอกาสต่อสู้ในเนื้อหาคดีเพื่อแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนเสียหาย ตามคำฟ้องที่กล่าวอ้าง ทั้งนี้ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และกฎหมายเฉพาะจะกำหนดอายุความหรือระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองไว้ตามประเภทของคดี แต่ยังมีประเด็นปัญหาที่สำคัญของการนับอายุความหรือระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองสำหรับคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามมาตรา 9 ววรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งตามมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว กำหนดให้ผู้ฟ้องคดีต้องนำคดีมาฟ้องต่อศาลภายใน 1 ปี นับแต่วันรู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกิน 10 ปี นับแต่ที่มีเหตุแห่งการฟ้องคดี ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้วางแนวคำพิพากษาไว้รับฟ้องคดีไว้พิจารณาได้หากคดีดังกล่าวเป็นการกระทำละเมิดต่อเนื่องและเมื่อศึกษาจากแนวคำพิพากษาและคำสั่งจะเห็นว่า ศาลได้วางแนวคำพิพากษาไว้หลายแนวทาง ซึ่งมีทั้งกรณีรับและไม่รับคดีไว้พิจารณา โดยให้เหตุผลที่ต่างกัน จึงมีประเด็นปัญหาว่าการรับฟ้องคดีปกครองในคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดใช้หลักเกณฑ์ใดในการนับอายุความหรือระยะเวลาการฟ้องคดี และกรณีใดที่จะใช้ข้อยกเว้นว่าเป็นการกระทำละเมิด

ต่อเนื่อง และการกระทำละเมิดต่อเนื่องดังกล่าวมีข้อจำกัดหรือขอบเขตของการใช้อย่างไร ศาลสามารถรับคำฟ้องไว้ได้ทั้งหมดหรือบางส่วน และหลักดังกล่าวเป็นไปตามหลักกฎหมายใด

#### 1.4 วิธีดำเนินการศึกษา

การศึกษาในสารนิพนธ์นี้ เป็นการศึกษาวิจัยทางเอกสาร ด้วยวิธีการศึกษาค้นคว้า และรวบรวมเอกสาร ทั้งเอกสารภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ หนังสือ วิทยานิพนธ์ วารสาร บทบัญญัติของกฎหมาย บทความ ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา คำพิพากษาศาลปกครอง ชั้นต้น คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด และเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อวิเคราะห์การรับ และไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาเนื่องจากไม่เป็นไปตามเงื่อนไขในการฟ้องคดีที่ศาลปกครองจะรับ คดีไว้พิจารณา

#### 1.5 ขอบเขตของการศึกษา

ศึกษาความหมาย เหตุผล ความเป็นมา เกี่ยวกับการรับคำฟ้องคดีปกครองในคดีพิพาท เกี่ยวกับการกระทำละเมิดต่อเนื่อง โดยศึกษาจากแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง ศาลยุติธรรม พิเคราะห์เปรียบเทียบกับแนวคิดของต่างประเทศโดยศึกษากรณีกฎหมายเยอรมัน และกฎหมายฝรั่งเศส ผลทางกฎหมายของการพิจารณาเงื่อนไขในการรับคดีที่พ้นกำหนดระยะเวลา การฟ้องคดีไว้พิจารณา ตลอดจนปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับระยะเวลาในการฟ้องคดี ต่อศาลปกครอง

#### 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้เข้าใจถึงสภาพปัญหาและความเป็นมาของปัญหาเกี่ยวกับการนับระยะเวลา ในการฟ้องคดีปกครองเฉพาะในส่วนที่ฟ้องพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี
2. ทำให้ทราบถึงแนวความคิดและหลักการพื้นฐานสำคัญเกี่ยวกับการรับคำฟ้อง ที่พ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีไว้พิจารณาในระบบกฎหมายไทยและทราบถึงหลักกฎหมาย เกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองของต่างประเทศ
3. ทำให้ทราบถึงหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครองของประเทศไทย และต่างประเทศ
4. ทำให้ได้ข้อสรุปและข้อเสนอแนะจากการวิเคราะห์เกี่ยวกับการรับคำฟ้องที่พ้นกำหนด ระยะเวลาการฟ้องคดี
5. ทำให้เกิดการวางหลักเกณฑ์ทางกฎหมายเกี่ยวกับการกระทำละเมิดต่อเนื่อง ในการรับคำฟ้อง ที่พ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี