

บทที่ 3

คดีปกครองและการฟ้องคดีปกครองในประเทศไทย

โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติให้จัดตั้งศาลปกครองขึ้นเพื่อให้มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่มีข้อพิพาททางกฎหมายปกครองระหว่างเอกชนกับหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน เกี่ยวกับ การกระทำ (Act) หรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติ ตามกฎหมาย หรือเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ซึ่งตามอำนาจหน้าที่ของศาลปกครอง เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการออกกฎหรือคำสั่งทางปกครอง การกระทำละเมิดในทางปกครอง หรือ การทำสัญญาทางปกครอง อันเป็นเรื่องของกฎหมายมหาชน แยกต่างหากจากศาลยุติธรรม จึงต้องวางหลักเกณฑ์ทางกฎหมายเพื่อพิจารณาถึงหลักเกณฑ์ในการกำหนดคดีปกครองและประเภทของคดีปกครอง

3.1 คดีปกครองและประเภทของคดีปกครองในประเทศไทย

เนื่องจากศาลปกครองของไทยได้เปิดทำการเมื่อปี พ.ศ. 2544 จึงต้องนำแนวคิดของต่างประเทศซึ่งมีการจัดตั้งศาลปกครองมาก่อน เพื่อใช้เป็นแนวทางในการวางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับคดีปกครองและประเภทของคดีปกครองของไทย

3.1.1 คดีปกครอง

คดีปกครอง (contentieux administratif) นี้อาจมีได้หลายนัยความหมายแรก ตามความเห็นของ Léon Moreau นั้น คดีปกครองเกิดขึ้นจากสถานการณ์ที่มีความขัดแย้งหรือโต้เถียงกันอันเกิดจากกิจกรรมของฝ่ายปกครอง โดย MOUREAU พอใจนิยามนี้มากกว่านิยามที่เห็นว่าคดีปกครองคือ ข้อพิพาท (litiges) หรือข้อโต้เถียงกันโดยมีคู่กรณีฝ่ายหนึ่งเป็นฝ่ายปกครอง เพราะความหมายแรกนั้นได้ผูกนิยามคดีปกครองไว้กับกิจกรรมของฝ่ายปกครอง (activité administrative) ซึ่งหากไม่มีกิจกรรมนี้ ย่อมไม่อาจเกิดคดีปกครองขึ้นได้ แต่ความหมายที่ MOUREAU ให้อีก นัยกฎหมายฝรั่งเศสยังถือเป็นความหมายที่กว้างเกินไป เพราะโดยปกติกฎหมายว่าด้วยคดีปกครองจะเกี่ยวข้องกับคดีในศาล การฟ้องคดีต่อศาลและมักจะมองว่าเป็นเรื่องของศาลปกครองความหมายดังกล่าวมี

นักกฎหมายฝรั่งเศสอีก 3 ท่าน เห็นพ้องด้วย โดย J.M. Auby และ R. DRAGO กล่าวว่าตามแนว
จารีตประเพณีและความเห็นของนักกฎหมายแล้ว คดีปกครองจะเป็นการศึกษาเกี่ยวกับศาลซึ่งมี
อำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองและการยื่นฟ้อง คดีปกครองกฎหมายว่าด้วยคดีปกครองใน
ฐานะเป็นกฎหมายสาขาหนึ่งนั้น อาจนิยามได้ว่าเป็น กฎเกณฑ์ทั้งหมดเกี่ยวกับการแก้ปัญหาข้อ
พิพาททางปกครองโดยวิธีการทางศาลส่วน Ch. DEBBASCH ได้ให้นิยามของกฎหมายว่าด้วยคดี
ปกครองไว้ในทำนองเดียวกันว่าคดีปกครองเป็นที่รวมของกฎหมายและกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการหาข้อ
ยุติของศาล เกี่ยวกับข้อพิพาทที่เกิดจากกิจกรรมของฝ่ายปกครองและได้มีการนำข้อพิพาทนี้เสนอ
ต่อศาลปกครองเมื่อนำความหมายของกฎหมายว่าด้วยคดีปกครองดังกล่าวมาปรับกับประเทศไทย
จะเห็นว่าขณะนี้กฎหมายว่าด้วยคดีปกครองของไทยมีเนื้อหาที่สมบูรณ์ทั้งสามส่วนแล้วเพราะมีการ
จัดตั้งศาลปกครองขึ้นแล้ว¹

สำหรับข้อพิพาทเกี่ยวกับคดีปกครองในประเทศไทยเมื่อพิจารณาตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง
แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แล้ว คดีปกครอง
หมายถึง คดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานทางปกครอง² หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ³ กับเอกชน
หรือระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกันอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจ
ทางปกครองตามกฎหมายหรือจากการดำเนินกิจการทางปกครองของหน่วยงานทางปกครองหรือ

¹ ประสาท พงษ์สุวรรณ. (2552). *คำบรรยาย กฎหมายว่าด้วยคดีปกครองของไทย Droit Du Contentieux Administratif Thailandais*. กรุงเทพฯ: ศาลปกครองกลาง. หน้า 2.

² มาตรา 3 ในพระราชบัญญัติ

๑๗๓

๑๗๓

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

³“เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า

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

เจ้าหน้าที่ของรัฐ และคดีที่เป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองดังกล่าว⁴

3.1.2 ประเภทของคดีปกครอง

ในการพิจารณาคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองต้องพิจารณาตามในมาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กำหนดไว้ เมื่อพิจารณาตามบทบัญญัติดังกล่าวสามารถแบ่งประเภทคดีปกครองตามออกเป็น 6 ประเภท ดังนี้

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำฝ่ายเดียวของหน่วยงานทางปกครองหรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย⁵ จะต้องพิจารณามูลเหตุอันเนื่องมาจาก⁶

1) กระทำไปโดยไม่มีอำนาจหรือการกระทำที่บกพร่องในเรื่องความสามารถของผู้ใช้อำนาจ เช่น ผู้บัญชาการตำรวจนครบาลหรือผู้ว่าราชการจังหวัดไม่ออกไปรับแจ้งการจัดตั้งสถานบริการให้ผู้ขอ ทั้งที่ไม่มีข้อขัดข้องตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด นายกองค้การบริหารส่วนตำบลออกคำสั่งให้ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลชดใช้เงินในความเสียหายอันเกิดจากการกระทำละเมิดซึ่งพ้นกำหนดระยะเวลา 2 ปี เป็นต้น

2) กระทำนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือเกินขอบอำนาจหน้าที่ เช่น นายอำเภออ้างเหตุขัดข้องไม่จดทะเบียนสมรสให้กับคนไทยที่สมรสกับชาวต่างด้าว นายทะเบียนโรงแรมไม่อนุญาตให้บริษัทโรงแรมดำเนินกิจการทางโรงแรมโดยอ้างว่าโรงแรมอยู่ใกล้ชายแดนไทย-มาเลเซีย ซึ่งเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์นอกเหนือกว่าที่กฎหมายบัญญัติ เป็นต้น

3) กระทำไปโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย คือ การกระทำทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนอกเหนือจาก 9 ประการที่บัญญัติไว้ในมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ไม่ว่าจะด้วยเหตุใด เช่น กระทำโดยสำคัญ

⁴ ดาวร เกียรติทับทิว. (2551). *คำอธิบายกฎหมายปกครอง หลักกฎหมายปกครอง คดีปกครอง วิธีพิจารณาคดีปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 7). กรุงเทพฯ: นิติบรรณการ. หน้า 452-453.

⁵ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

มาตรา 9 ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอันใดเนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้นหรือโดยไม่สุจริตหรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมหรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

⁶ ดาวร เกียรติทับทิว. *อ้างแล้ว*เชิงอรรถที่ 4. หน้า 455-474.

ผิดในข้อเท็จจริง สำคัญผิดในข้อกฎหมาย การปรับข้อเท็จจริงกับข้อกฎหมายผิดพลาด⁷ เช่น คำสั่งเพิกถอนการอนุมัติเบิกจ่ายค่าเช่าบ้านของข้าราชการและให้คืนเงินที่เบิกจ่ายไปแล้วแก่ทางราชการ เนื่องจากเห็นว่าป็นข้าราชการที่รับโอน ทั้งที่ข้าราชการผู้นั้นมีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด เป็นต้น

4) กระทำไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอนไว้สำหรับการกระทำนั้น หมายถึง การกระทำทางปกครองที่กำหนดรูปแบบขั้นตอน ซึ่งเป็นสาระสำคัญในการปฏิบัติ แต่กระทำไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอนดังกล่าว เช่น เจ้าพนักงานท้องถิ่นออกคำสั่งให้รื้อถอนอาคารแต่ไม่จัดให้มีเหตุผลตามกฎหมายในคำสั่งดังกล่าว เป็นต้น

5) กระทำไม่ถูกต้องตามวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการนั้น หมายถึง การกระทำทางปกครองใดที่จะให้มีผลตามกฎหมายจะต้องกระทำตามวิธีการอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อประกันหลักความเป็นธรรมแก่ผู้ได้รับผลจากการกระทำทางปกครองนั้นก่อน เช่น คำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนกรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดจะต้องให้เจ้าหน้าที่ผู้รับคำสั่งได้รับทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและแสดงพยานหลักฐานของตนตามมาตรา 30 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เป็นต้น

6) กระทำไปโดยไม่สุจริต หมายถึง การใช้อำนาจในทางมิชอบของเจ้าหน้าที่โดยมุ่งวัตถุประสงค์อื่นนอกเหนือกฎหมาย หรือกระทำมุ่งร้ายต่อผู้อื่นเพื่อประโยชน์ของตนหรือผู้อื่น เช่น ผู้บังคับบัญชาไม่พอใจที่ผู้ใต้บังคับบัญชาร้องเรียนตนจึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงผู้ใต้บังคับบัญชานั้น โดยอ้างว่า การร้องเรียนดังกล่าวเกิดความเสียหายต่อภาพพจน์และชื่อเสียงของหน่วยงาน เป็นต้น

7) กระทำโดยมีลักษณะเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม กล่าวคือมีการปฏิบัติไม่เป็นธรรมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยมี การเลือกปฏิบัติต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สถานภาพทางกาย สุขภาพ ฯลฯ เช่น การที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้ความเห็นชอบกับมติคณะกรรมการพิจารณาสีทธิพิเศษของหน่วยงานและรัฐวิสาหกิจซึ่งให้สิทธิพิเศษแก่องค์กร โทรศัพท์แห่งประเทศไทยในการผูกขาดให้บริการหน่วยงานรัฐวิสาหกิจและหน่วยงานอื่นของรัฐ เป็นต้น

8) กระทำโดยมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหมายถึงขั้นตอนก่อนที่จะมีการกระทำทางปกครองนอกเหนือจากที่กฎหมายกำหนดไว้ ถ้าหากไม่ได้กำหนดขึ้นเพื่อความ เป็นระเบียบเรียบร้อยของการยื่นขอ หรือความมีประสิทธิภาพหรือประสิทธิผลของการดำเนินการ

⁷ โภคิน พลกุล. (2544). สาระสำคัญของกฎหมายว่าด้วยศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง. *วารสารวิชาการศาลปกครอง*, 1(1). หน้า 95.

เพื่อขอให้มีการกระทำทางปกครองดังกล่าว ทั้งนี้ต้องพิจารณาเป็นรายกรณีของการกระทำทางปกครองนั้น เช่น กรณีที่เจ้าพนักงานที่ดินสร้างชั้นต่อนก่อนการออกโฉนดที่ดินโดยไม่จำเป็นเป็นต้น

9) กระทำโดยมีลักษณะสร้างภาระให้เกิดแก่ประชาชนเกินสมควร หมายถึงภาระก่อนที่จะมีการกระทำทางปกครองที่นอกเหนือจากที่กฎหมายกำหนดไว้ซึ่งอาจจะเป็นภาระให้เกิดแก่ประชาชนด้านค่าใช้จ่าย หรือการกระทำ หรือการงดเว้นการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด เพื่อให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจัดให้มีคำสั่งทางปกครอง เช่น มหาวิทยาลัยออกค้ำบังคับให้นักศึกษาเขียนวิทยานิพนธ์เป็นภาษาอังกฤษ เป็นต้น

10) กระทำโดยใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ หมายถึง ฝ่ายปกครองใช้อำนาจโดยไม่สุจริตหรือโดยอำเภอใจ หรือไม่คำนึงวัตถุประสงค์ของกฎหมาย เช่น คณะกรรมการอัยการมีมติไม่รับสมัครผู้ฟ้องคดีซึ่งมีรูปกายพิการ เป็นต้น

(2) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร⁸ เช่น เจ้าพนักงานที่ดินไม่ออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ร้องขอ ทั้งที่มีการตรวจสอบแล้วว่าที่ดินดังกล่าวไม่ได้อยู่ในที่สาธารณะ จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ คณะอนุกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐจังหวัดอุดรธานีใช้เวลาพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของผู้ยื่นคำขอเป็นเวลา 6 เดือนนับแต่วันที่ได้รับเรื่องจากเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดอุดรธานีแล้วมีมติว่าข้อมูลไม่ชัดเจนและส่งเรื่องกลับ จึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร เป็นต้น

(3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ⁹

⁸ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

มาตรา 9 ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

๑๓๑

๑๓๑

(2) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

⁹ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

มาตรา 9 ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

๑๓๑

๑๓๑

(3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

คดีพิพาทในกรณีนี้ แบ่งออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่ ความรับผิดอย่างอื่นและละเมิดทางปกครอง

1) ความรับผิดอย่างอื่น (La Responsabilité Sans Faute)ของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย ความรับผิดอย่างอื่น คือ¹⁰ การที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมุ่งบังคับฝ่ายเดียวทั้งในรูปปฏิบัติการทางปกครองหรือกฎ คำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่น โดยชอบด้วยกฎหมาย กล่าวคือ การที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายยังก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลภายนอก ซึ่งกรณีเช่นนี้อาจเรียกได้ในทางตำราว่าความรับผิดของฝ่ายปกครองที่ไม่ได้เกิดมาจากการมีความผิดเกิดขึ้นเช่นกรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ซึ่งรัฐต้องรับผิด คือ จะต้องชดใช้ค่าทดแทนการเวนคืนที่เป็นธรรม หรือกรณีการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยซึ่งมีอำนาจเดินสายไฟฟ้าแรงสูงผ่านที่ดินของเอกชนได้ปักเสาไฟฟ้าแรงสูงลงบนที่ดินของเอกชน ทำให้ลัดรอนกรรมสิทธิ์ของเจ้าของที่ดินที่สายไฟฟ้าแรงสูงพาดผ่าน และถูกจำกัดสิทธิในการห้ามปลูกสร้างอาคารพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตมีบทบัญญัติ พ.ศ. 2511 บังคับให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยต้องจ่ายค่าชดเชยเหมือนกัน เป็นการชดเชยเกี่ยวกับกรณีที่อสังหาริมทรัพย์นั้น ถูกทำให้เสื่อมค่าหรือเสื่อมราคาลง กรณีเช่นนี้ก็เป็นการรับผิดชอบอย่างอื่น หรือกรณีความรับผิดในเงินค่าขนย้ายตามโครงการก่อสร้างฝายกักเก็บน้ำโครงการฝายราสีไสลที่หน่วยงานทางปกครองจะต้องจ่ายเงินค่าขนย้ายให้แก่ประชาชนที่ได้รับเดือดร้อนอันเนื่องมาจากการสร้างฝายราสีไสลซึ่งเป็นการปฏิบัติหน้าที่ราชการตามที่กฎหมายกำหนดและตามคำสั่งรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบสั่งการ

2) คดีละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองนั้น¹¹

ความรับผิดทางละเมิดของฝ่ายปกครอง (responsabilité pour faute) อาจจะเป็นการกระทำละเมิดที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่กระทำต่อบุคคลภายนอก หรือเป็นการกระทำละเมิดที่เจ้าหน้าที่กระทำต่อหน่วยงานของรัฐได้ ดังนั้น ในคดีละเมิดอาจมีบุคคลสามฝ่ายเข้ามาเกี่ยวข้อง ได้แก่ ผู้เสียหาย เจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่นั้นสังกัดอยู่ หรือกระทรวงการคลังสำหรับกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐ¹² กล่าวคือ

¹⁰ วิษณุ วรรณุญ, ปิยะศาสตร์ ไชวพันธ์ และ เจตน สถาวรสีลพร. (2551). *ตำรากฎหมายปกครองว่าด้วยกฎหมายปกครองทั่วไป*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. หน้า 310-312.

¹¹ ฤทัย หงส์ศิริ. (2546). การฟ้องคดีละเมิดต่อศาลปกครอง. *วารสารวิชาการศาลปกครอง*, 3(1). หน้า 74-84.

¹² พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

การฟ้องคดีละเมิดทางปกครองอาจเป็นการฟ้องคดีเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ของบุคคลทั้งสามฝ่าย โดยอาจเป็นกรณีที่เอกชนฟ้องหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือเป็นกรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องกันเอง โดยคดีละเมิดที่จะฟ้องต่อศาลปกครองได้นั้น จะต้องเข้าเงื่อนไขทั้ง 2 ประการ ดังต่อไปนี้

2.1) คดีหรือข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการปฏิบัติหน้าที่ในทางปกครองของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐการกระทำละเมิดที่จะฟ้องที่ศาลปกครองได้นั้น ต้องเข้าหลักเกณฑ์ทั่วไปของคดีปกครอง กล่าวคือ ต้องเป็นละเมิดที่เกิดขึ้นเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ (Fauteservice) กล่าวคือ เป็นละเมิดที่เกิดขึ้นจากการกระทำทางปกครอง เช่น ฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนจากการออกคำสั่งพักใช้ใบอนุญาตโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย เป็นต้น หากเป็นการกระทำละเมิดระหว่างเอกชนด้วยกัน หรือเป็นละเมิดที่เป็นเรื่องส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ที่ไม่เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่แล้วจะต้องรับผิดชอบส่วนตัว (fautepersonnelle) ผู้เสียหายต้องฟ้องเจ้าหน้าที่เท่านั้น แต่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐไม่ได้ และต้องฟ้องเจ้าหน้าที่นั้นต่อศาลยุติธรรม เช่น การที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องเรียกให้กรมการศึกษานอกโรงเรียนในฐานะหน่วยงานต้นสังกัดจ่ายค่าสินไหมทดแทนในกรณีที่หัวหน้าการศึกษานอกโรงเรียนอำเภอใช้ผู้อื่นมาทำร้ายร่างกายผู้ฟ้องคดีนั้นไม่เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำที่ใช้อำนาจตามกฎหมายอันจะเป็นการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แต่เป็นการกระทำโดยอาศัยเหตุส่วนตัวซึ่งผู้ฟ้องคดีสามารถฟ้องเรียกค่าเสียหายต่อศาลยุติธรรมได้ หรือกรณีฟ้องว่าผู้ใหญ่บ้านร่วมกับ เจ้าหน้าที่ที่ดินอำเภอและพวกน้อง โกงผู้ฟ้องคดี แม้ผู้ถูกฟ้องคดีจะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีเป็นการกระทำผิดโดยส่วนตัวที่ผู้ฟ้องคดีต้องดำเนินคดีอาญาและคดีแพ่งต่อ ศาลยุติธรรม มิใช่การใช้อำนาจทางปกครองในฐานะเจ้าหน้าที่ของรัฐ

2.2) คดีหรือข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการปฏิบัติหน้าที่ทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้เสียหายจะฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ก็ต่อเมื่อข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการปฏิบัติหน้าที่ใน 4 กรณีนี้เท่านั้น คือ

มาตรา 5 หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้

ถ้าการละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใดให้ถือว่ากระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิดชอบตามวรรคหนึ่ง

2.2.1) ละเมิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย เช่น การที่โทรศัพท์จังหวัดสมุทรสาครตั้งตู้ชุมสายโทรศัพท์ (ตู้ผ่าน) และเสาโทรศัพท์ขวางทางเข้าออกหน้าตึกแถวของผู้ฟ้องคดี เป็นผลให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหายเพราะไม่สามารถขายตึกแถวได้ ขอให้ศาลกำหนดค่าบังคับให้องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยดำเนินการย้ายตู้ผ่านและเสาโทรศัพท์ออกไปจากหน้าตึกแถวและเป็นผู้รับผิดชอบในเรื่องค่าใช้จ่ายในการดำเนินการทั้งหมดนั้น เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 หรือกรณีฟ้องว่ากระทรวงอุตสาหกรรมการปีโตรเลียมแห่งประเทศไทยและเจ้าหน้าที่ ดำเนินการวางระบบการขนส่งปีโตรเลียมทางท่อในที่ดินของผู้ฟ้องคดีไม่ถูกต้องตามกฎหมายและดำเนินการรับจ้างขนส่งปีโตรเลียมทางท่อผ่านที่ดินของผู้ฟ้องคดีโดยไม่เวนคืนที่ดินตามกฎหมายและไม่จ่ายค่าทดแทน เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

ทั้งนี้ การใช้อำนาจตามกฎหมายนี้ไม่รวมถึงการปฏิบัติหน้าที่ทั่วไป หรือการกระทำทางกายภาพ สำหรับการปฏิบัติหน้าที่ทั่วไป เช่น การที่แพทย์ให้การรักษาไม่ถูกต้องเป็นเหตุให้คนไข้ถึงแก่ความตายหรือได้รับบาดเจ็บ หรือการที่กรุงเทพมหานครปักเสาไฟฟ้าส่งทางไม่ลึกและยึดติดกับพื้นผิวถนนไม่แน่นหนาเป็นเหตุให้เสาไฟฟ้าล้มลงมาฟาดรถยนต์ที่บริษัทผู้ฟ้องคดีรับประกันภัยเสียหาย หรือการที่ลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐขับรถโดยประมาทเลินเล่อในการปฏิบัติหน้าที่เฉี่ยวชนบุคคลภายนอกถึงแก่ความตาย คดีหรือข้อพิพาทเหล่านี้ต้องฟ้องคดีที่ศาลยุติธรรม เพราะไม่ถือว่าเป็นการกระทำละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย การกระทำทางกายภาพของเจ้าหน้าที่ เช่น เมื่อการขึ้นฟ้องคดีนี้เป็นการฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนอันเกิดจากการกระทำทางกายภาพจากการขับรถ ความเสียหายในคดีนี้มีได้เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐ จึงไม่อยู่ในบังคับมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง พ.ศ. 2542 คดีนี้จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

2.2.2) ละเมิดจากการออกกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น เช่น ออกคำสั่งทางปกครองเพิกถอนหรือพักใช้ใบอนุญาตของผู้ประกอบกิจการสถานบริการเป็นเหตุให้ผู้ประกอบกิจการเสียหายขาดรายได้ เป็นต้น ซึ่งในละเมิดกรณีนี้ศาลปกครองสูงสุดก็เคยวินิจฉัยไว้ในคำสั่งบางเรื่อง เช่น การออกโฉนดที่ดินเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 การฟ้องคดีขอให้ศาลปกครองกำหนดค่าบังคับให้กรมที่ดินผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายจากการออกโฉนดที่ดินที่มีชอบด้วยกฎหมายเนื่องจาก

ได้รูก้าวเข้าไปในที่ดินของผู้อื่น จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเกิดจากการออกคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 (คดีนี้มีความเห็นแย้งว่าผู้ฟ้องคดีไม่ใช่ผู้เสียหายและเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในที่ดินซึ่งอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม)

2.2.3) ละเมิดจากการการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ เช่น สามีและบุตรของผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องขอต่อใบอนุญาตจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะพร้อมทั้งชำระค่าธรรมเนียมแล้ว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ไม่ได้ออกคำสั่งใด ๆ จึงเป็นเรื่องที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 หรือกรณีการที่สำนักงานพลังงานปรมาณูเพื่อสันติละเลยต่อหน้าที่ไม่ควบคุมให้มีการเก็บเครื่องโคบอลต์-60 ไว้ในสถานที่ที่เหมาะสมเป็นเหตุให้มีคนร้ายลักไปขายให้ผู้ฟ้องคดีบางรายซึ่งไม่ควบคุมให้เครื่องดังกล่าวติด เครื่องหมายบริเวณรังสีให้ครบถ้วน โดยไม่มีข้อความว่า “อันตราย” และ “วัสดุกัมมันตรังสี” นั้น ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่รู้ว่าป็นวัตถุอันตราย และได้กระทำให้กัมมันตภาพรังสีแพร่กระจาย เป็นเหตุให้มีคนตายและบาดเจ็บ เป็นการกระทำละเมิดที่เป็นผลโดยตรงจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้สำนักงานพลังงานปรมาณูเพื่อสันติต้องปฏิบัติ

2.2.4) ละเมิดจากการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร เช่น การออกใบอนุญาตให้ส่งสินค้าออกนอกราชอาณาจักรล่าช้า ทำให้ผู้รับอนุญาตเสียหาย เป็นต้น

(4) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง¹³

ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่ในการประชุมเมื่อวันที่ 10 ตุลาคม 2554 ได้ว่าหลักในการพิจารณาว่าสัญญาใดจะเป็นสัญญาทางปกครองตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 3¹⁴ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณา คดีปกครอง พ.ศ. 2542 ไว้ดังนี้

¹³ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

มาตรา 9 ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

๑ล๑

๑ล๑

(4) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

¹⁴ มาตรา 3 ในพระราชบัญญัติ

๑ล๑

๑ล๑

1) คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายหนึ่งต้องเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเป็นบุคคลซึ่งได้รับมอบหมายให้กระทำการแทนรัฐ

2) สัญญานั้นมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะหรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ หรือเป็นสัญญาที่หน่วยงานทางปกครองหรือบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐตกลงให้คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งเข้าดำเนินการหรือเข้าร่วมดำเนินการบริการสาธารณะโดยตรง หรือเป็นสัญญาที่มีข้อกำหนดในสัญญาพิเศษที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐ ทั้งนี้ เพื่อให้การใช้อำนาจทางปกครอง หรือการดำเนินการทางปกครองซึ่งก็คือการบริการสาธารณะบรรลุผล เช่น สัญญาก่อสร้างหอพักข้าราชการ โรงพยาบาลของคณะแพทยศาสตร์ สัญญาเงินทุนการศึกษา เป็นต้น และหากสัญญาใดเป็นสัญญาที่หน่วยงานทางปกครองหรือบุคคลที่กระทำการแทนรัฐมุ่งผูกพันตนกับคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งบนพื้นฐานของความเสมอภาคโดยสมัครใจ และสัญญาดังกล่าวมิได้มีลักษณะเช่นที่กล่าวมาแล้วข้างต้น สัญญานั้นย่อมเป็นสัญญาทางแพ่ง เช่น สัญญาก่อสร้างอาคารยกกรรมสิทธิ์ให้กระทรวงการคลัง สัญญาขายมอบครุภัณฑ์การศึกษา

(5) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้อง คดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลให้กระทำการหรือละเว้นกระทำการ¹⁵

คดีประเภทที่หานี้ปกติมักไม่ค่อยจะเกิดขึ้น เพราะตามปกติแล้วเจ้าหน้าที่ของรัฐจะมีอำนาจตามกฎหมายที่จะบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองที่ตนออกได้เอง โดยไม่จำเป็นต้องฟ้องศาล แต่อย่างไรก็ดีในบางกรณีกฎหมายที่กำหนดให้เจ้าหน้าที่ ต้องฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลกระทำการหรือละเว้นกระทำการ เช่น พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 กำหนดให้เจ้าท่าสามารถร้องขอต่อศาลเพื่อมีคำสั่งให้เจ้าท่าเป็นผู้จัดการเรือดอนแพคนอยู่เรือนที่ปักเสาลงในชายน้ำ ในกรณีที่เจ้าของไม้เรือดอนภายในกำหนดเวลาที่เจ้าท่าหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นผู้มีอำนาจกำหนด

"สัญญาทางปกครอง" หมายความว่ารวมถึง สัญญาที่คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเป็นบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐ และมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคหรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ

¹⁵ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

มาตรา 9 ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

๑๓๑

๑๓๑

(5) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด

(6) คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง¹⁶

คดีประเภทนี้ เป็นกรณีที่มีกฎหมายเฉพาะเรื่องกำหนดให้ฟ้องคดียังศาลปกครอง ตัวอย่างเช่น พระราชบัญญัติผังเมือง พ.ศ. 2518 ให้สิทธิผู้ซึ่งไม่พอใจ คำวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการบริหารการผังเมืองส่วนท้องถิ่นหรือคณะกรรมการวินิจฉัย อุทธรณ์เกี่ยวกับการตั้งชื่อย้ายอาคาร และการคิดค่าใช้จ่ายในการรื้อย้ายอาคาร สามารถยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองภายใน 1 เดือน เป็นต้น

3.2 การกระทำละเมิดและการกำหนดค่าบังคับทางปกครอง

การจัดทำบริการสาธารณะ¹⁷ (service public) เป็นหน้าที่สำคัญของฝ่ายปกครอง (administration) ซึ่งประกอบไปด้วยหน่วยงานของรัฐ (agences de l'État) และเจ้าหน้าที่ของรัฐ (fonctionnaires de l'État) โดยต้องจัดทำบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน¹⁸ ทั้งนี้ ในการจัดทำบริการสาธารณะของฝ่ายปกครองซึ่งเป็นหน้าที่ตามกฎหมายนั้น หากเป็นการกระทำโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐแล้วก่อให้เกิดความเสียหายแก่ชีวิต ร่างกาย อนามัย เสรีภาพ ทรัพย์สิน หรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดของบุคคล หรือก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพย์สิน หรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดของหน่วยงานของรัฐ กรณีนี้เป็นปัญหาในทางกฎหมายว่าความรับผิดทางละเมิดนั้นจะตกเป็นความรับผิดของหน่วยงานของรัฐ หรือเป็นความรับผิดร่วมกันระหว่างหน่วยงานของรัฐกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือถือเป็นความรับผิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐเท่านั้น¹⁹

¹⁶ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

มาตรา 9 ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

๑)ล๑

๑)ล๑

(6) คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง

¹⁷ ตรีเพชร จิตรมหีมา. (2562). วิเคราะห์ปัญหาบางประการในกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐตามที่กำหนดไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539. *บทความเชิงวิเคราะห์เพื่อพัฒนาและปรับปรุงกฎหมาย*. คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม. หน้า 1.

¹⁸ Pierre-Laurent Frier et Jacques Petit, *Droit administratif*, 10^e édition, Issy-les-Moulineaux : Lextenso édition, Coll. « Domat droit public », 2015, p. 259.

¹⁹ ประยูร กาญจนดุล. (2538). *คำบรรยายกฎหมายปกครอง*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 108.

3.2.1 องค์ประกอบของความรับผิดทางละเมิด

การศึกษาลักษณะและองค์ประกอบของการกระทำละเมิดนั้น เป็นสิ่งที่จำเป็น เนื่องจากหากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการที่ไม่เข้าองค์ประกอบของความรับผิดทางละเมิด ก็ไม่ใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ และอาจจะไม่ต้องรับผิดจากกรณีที่ทำดังกล่าว โดยที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองไม่ได้ให้นิยามเกี่ยวกับการกระทำละเมิดไว้ จึงต้องศึกษาจากมาตรา 420²⁰ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งมีองค์ประกอบ²¹ ดังนี้

(1) มีการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ (to act willfully or negligently)

กระทำโดยจงใจ (willfully act)²² มีความหมายกว้างกว่าเจตนา (intention) ทั้งนี้ การกระทำโดยเจตนา (intentional act) จะพิจารณาได้จากมาตรา 59²³ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งได้แก่ กระทำโดยรู้สำนึก (consciously act) ในการที่กระทำ และในขณะเดียวกัน ผู้กระทำประสงค์ต่อผล (desired the effect) หรือย่อมเล็งเห็นผล (foreseen the effect)

²⁰ มาตรา 420 ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นทำละเมิดจำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น

²¹ ประณัย วณิชชานนท์. (2562). *หลักกฎหมายและคดีปกครองเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่* (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพฯ: เดือนตุลา. หน้า 13-17.

²² พชฉา จิตรมัทธา. (2563). ปัญหาความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พิศาระห์หลักเกณฑ์การพิจารณาและการแยกความรับผิด โดยเปรียบเทียบกับการจัดแบ่งความผิดตามกฎหมายฝรั่งเศส. *บทความเชิงพิเคราะห์กฎหมายความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. หน้า 11-13.

²³ มาตรา 59 บุคคลจะต้องรับผิดในทางอาญาก็ต่อเมื่อได้กระทำโดยเจตนา เว้นแต่จะได้กระทำโดยประมาท ในกรณีที่กฎหมายบัญญัติให้ต้องรับผิดเมื่อได้กระทำโดยประมาท หรือเว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายบัญญัติไว้โดยแจ้งชัดให้ต้องรับผิดแม้ได้กระทำโดยไม่มีเจตนา

กระทำโดยเจตนา ได้แก่กระทำโดยรู้สำนึกในการที่กระทำและในขณะเดียวกันผู้กระทำประสงค์ต่อผล หรือย่อมเล็งเห็นผลของการกระทำนั้น

ถ้าผู้กระทำมิได้รู้ข้อเท็จจริงอันเป็นองค์ประกอบของความผิด จะถือว่าผู้กระทำประสงค์ต่อผล หรือย่อมเล็งเห็นผลของการกระทำนั้นมิได้

กระทำโดยประมาท ได้แก่กระทำความผิดมิใช่โดยเจตนา แต่กระทำโดยปราศจากความระมัดระวัง ซึ่งบุคคลในภาวะเช่นนั้นจักต้องมีตามวิสัยและพฤติการณ์ และผู้กระทำอาจใช้ความระมัดระวังเช่นว่านั้นได้ แต่หาได้ใช้ให้เพียงพอไม่

การกระทำ ให้หมายความรวมถึงการให้เกิดผลอันหนึ่งอันใดขึ้น โดยงดเว้นการที่จักต้องกระทำ เพื่อป้องกันผลนั้นด้วย

ของการกระทำนั้น แต่การกระทำโดยจงใจ (willful act) หมายถึง การกระทำโดยผู้กระทำรู้สำนึกถึงผลเสียหายที่เกิดจากการกระทำของตน ส่วนผลเสียหายจะเกิดขึ้นมากน้อยเพียงใดไม่สำคัญ แม้ผลเสียหายจะเกิดขึ้นมากกว่าที่เข้าใจ แต่ถ้าผู้กระทำได้กระทำโดยเข้าใจว่าจะมีผลเสียหายอยู่บ้างแล้ว แม้จะมีความเสียหายเกิดขึ้นเล็กน้อยเพียงใดก็ย่อมถือเป็นการกระทำความเสียหายโดยจงใจ²⁴ กล่าวคือ การกระทำโดยจงใจเป็นการกระทำที่รู้สำนึกถึงการกระทำว่าจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อบุคคลอื่น²⁵ แต่มิได้หมายความเลยไปถึงกับว่าจะต้องเจาะจงให้เกิดผลเสียหายอย่างใดอย่างหนึ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างเช่นกระทำโดยเจตนาในทางอาญา²⁶ กล่าวคือ การกระทำโดยจงใจเป็นการกระทำที่รู้สำนึกถึงการกระทำว่าจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อบุคคลอื่น แต่มิได้หมายความเลยไปถึงกับว่าจะต้องเจาะจงให้เกิดผลเสียหายอย่างใดอย่างหนึ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างเช่นกระทำโดยเจตนาในทางอาญา หมายถึง การกระทำโดยมีเจตนาหรือกระทำโดยตั้งใจ ตัวอย่าง กรมชลประทานไม่มีอำนาจที่จะบุกรุกหรือยึดถือครอบครองที่ดินของผู้ฟ้องคดีโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย กล่าวคือ ดำเนินการโดยที่ไม่ได้ดำเนินการเวนคืนที่ดินของผู้ฟ้องคดีตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ หรือดำเนินการโดยไม่ได้มีการตกลงซื้อขายที่ดินของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการกระทำโดยจงใจต่อผู้ฟ้องคดีให้ได้รับความเสียหายแก่ทรัพย์สิน โดยมีแนวคำพิพากษาและแนววินิจฉัยเรื่องดังกล่าว ดังนี้

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การกระทำของเจ้าหน้าที่ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น โดยไม่มีอำนาจตามกฎหมาย ไม่มีสิทธิกระทำการดังกล่าวได้ตามสัญญา หรือไม่มีสิทธิ

²⁴ จิตติ ดิงสภักดิ์. (2523). *คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 2 มาตรา 354 ถึงมาตรา 452*. (พิมพ์ครั้งที่ 4) (แก้ไขเพิ่มเติม). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 178.

²⁵ เพิ่ง เพิ่งนิติ. (2548). *คำอธิบาย (ฉบับย่อ) ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยละเมิดและ พ.ร.บ.ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่*. กรุงเทพฯ: จีรรัชการพิมพ์. หน้า 6.

²⁶ สุขุม ศุภนิติ. (2543). *คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยลักษณะละเมิด*. (พิมพ์ครั้งที่ 3) (แก้ไขเพิ่มเติม). กรุงเทพฯ: นิติบรรณการ. หน้า 15.

กระทำการดังกล่าวได้โดยวิธีอื่นใด ย่อมถือเป็นการกระทำโดยจงใจ²⁷ หรือการกระทำโดยอาศัยตำแหน่งหน้าที่กระทำการโดยผิดกฎหมาย ย่อมถือเป็นการกระทำโดยจงใจ²⁸

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ให้ความเห็นว่า กรณีเจ้าหน้าที่ทุจริตยักยอกเงินของหน่วยงานของรัฐ โดยการปลอมแปลงลายมือชื่อในเช็คเพื่อเบิกเงินจากธนาคาร ย่อมเป็นการกระทำโดยจงใจต่อหน่วยงานของรัฐ²⁹

ส่วนการกระทำโดยประมาทเลินเล่อ (negligent act) นั้น ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420 หมายถึง กระทำโดยไม่จงใจ แต่กระทำโดยปราศจากความระมัดระวัง

²⁷ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 70/2552 วินิจฉัยว่า เจ้าหน้าที่ตามโครงการชลประทานจังหวัดหนองบัวลำภู ดำเนินการก่อสร้างถนนเลียบริมลำห้วยพะเนียงรุกคืบที่ดินของนาง น. ผู้ฟ้องคดี โดยไม่มีอำนาจตามกฎหมาย เนื่องจากกรมชลประทานมิได้มีการเวนคืนที่ดินของผู้ฟ้องคดีตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์หรือได้มีการตกลงซื้อขายที่ดินดังกล่าว และไม่ปรากฏว่ากรมชลประทานมีสิทธิขุดลอกเอาที่ดินของผู้ฟ้องคดีโดยวิธีอื่น ๆ จึงเป็นกรณีเจ้าหน้าที่จงใจทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายแก่ทรัพย์สิน กรมชลประทานหน่วยงานของรัฐจึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน (คำพิพากษาศาลปกครองที่ อ. 265/2552 และที่ อ. 270/2552 ซึ่งวินิจฉัยในทำนองเดียวกัน)

²⁸ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 390/2556 วินิจฉัยว่า นาง ส. และนาง ฉ. ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของกรมการขนส่งทางบก ผู้ถูกฟ้องคดี อาศัยโอกาสในตำแหน่งหน้าที่กระทำการสวมทะเบียนรถของผู้ฟ้องคดี โดยใช้เอกสารราชการปลอมและนำเอกสารดังกล่าวมอบให้นาย ช. เจ้าหน้าที่ขนส่ง 5 ฝ่ายทะเบียนรถ โดยนาย ช. หลงเชื่อจึงไม่ได้ตรวจสอบรายละเอียดตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ และได้นำไปดำเนินการทางทะเบียนรถโดยไม่ปรากฏตัวผู้ยื่นคำขอหรือผู้รับมอบอำนาจ เป็นการดำเนินการที่ขัดต่อข้อ 8 ของระเบียบกรมการขนส่งทางบกกว่าด้วยการดำเนินการเกี่ยวกับทะเบียนและภาษีรถตามกฎหมายว่าด้วยรถยนต์ พ.ศ. 2531 พฤติการณ์ดังกล่าวของนาง ส. และนาง ฉ. เป็นการกระทำโดยจงใจ จึงต้องรับผิดชอบผู้ฟ้องคดีในผลแห่งละเมิดตามนัยมาตรา 5 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

²⁹ ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) (เรื่องเสรีจที่ 864/2552) ให้ความเห็นว่า เจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลปรีอ (อบต. ปรีอ) กระทำการทุจริตยักยอกเงินขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) โดยดำเนินการปลอมแปลงลายมือชื่อในเช็คเพื่อเบิกเงินตามเช็คจากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) การกระทำความดังกล่าวจึงเป็นกรณีการจงใจกระทำละเมิดต่อ อบต. แต่เนื่องจากเจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดโดยมิได้กระทำในขณะที่ปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่จึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ อบต. ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ นอกจากนี้ การที่เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดนำเช็คที่มีลายมือชื่อปลอมไปขึ้นเงินกับ ธ.ก.ส. ยังเป็นการทำละเมิดโดยตรงต่อ ธ.ก.ส. อีกด้วย ดังนั้น เมื่อ ธ.ก.ส. ได้ชดใช้เงินคืนให้แก่ อบต. ปรีอ ตามคำชี้ขาดของคณะกรรมการพิจารณาชี้ขาดการชดใช้เงินในการดำเนินคดีแพ่งของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแล้ว จึงมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายแก่ ธ.ก.ส. ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

(carelessness) ซึ่งบุคคลในภาวะเช่นนั้นจักต้องมีตามวิสัยและพฤติการณ์ และผู้กระทำอาจใช้ความระมัดระวังเช่นว่านั้นได้ แต่หาได้ใช้ให้เพียงพอไม่³⁰ โดยมีแนวคำพิพากษา ดังนี้

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การขับรถเพื่อเดินทางไปปฏิบัติราชการ หากได้ตรวจเช็คสภาพรถและเครื่องยนต์ก่อนออกเดินทางแล้ว ย่อมแสดงให้เห็นว่าได้ใช้ความระมัดระวังตามสมควรแล้ว แต่ในระหว่างเดินทาง หน้าปัดรถเตือนความผิดปกติหม้อน้ำ ซึ่งผู้ขับรถอาจจะทราบแต่ไม่ได้สังเกตเห็นและยังคง ขับรถต่อไปจนกระทั่งเครื่องยนต์หยุดทำงาน ถือได้ว่าเหตุละเมิดที่ทำให้รถยนต์ได้รับความเสียหายดังกล่าวเกิดจากการกระทำด้วยความประมาทเลินเล่อ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 146/2553) และวินิจฉัยว่า กรณีเจ้าหน้าที่ตั้งงบประมาณรายจ่ายให้มีการใช้จ่ายโดยเชื่ออย่างสุจริตใจว่าสามารถเบิกจ่ายได้โดยชอบ โดยผู้มีอำนาจพิจารณาอนุมัติไม่ได้ทักท้วงแต่อย่างใด แม้จะเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจ่ายงบประมาณดังกล่าว แต่เหตุดังกล่าวถือเป็นการกระทำด้วยความประมาทเลินเล่อและก่อให้เกิดความเสียหายต่อหน่วยงานของรัฐ โดยยังไม่ถึงขั้นเป็นการกระทำด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 686/2556)

ทั้งนี้ ความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ที่จะต้องเป็นการกระทำด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้นตามมาตรา 8 วรรคหนึ่ง³¹ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กรณีจึงมีปัญหาค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายที่จะต้องพิจารณาต่อไปว่า การประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หมายถึงกรณีใด ซึ่งต้องพิจารณาตามข้อเท็จจริงเป็นเรื่องๆ ไป แต่พอที่จะให้ความหมายของคำว่าประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงได้ว่า มีลักษณะไปในทางที่บุคคลนั้นได้กระทำไปโดยขาดความระมัดระวังที่เบี่ยงเบนไปจากเกณฑ์มาตรฐานอย่างมาก เช่น

การที่เจ้าหน้าที่ไม่เก็บรักษารถยนต์ของทางราชการที่ได้รับอนุญาตให้เก็บรักษาไว้เหมือนอย่างวิญญูชนทั่วไป³² พึงต้องใช้ความระมัดระวังในการดูแลรักษาทรัพย์สินของตน

³⁰ อย่างไรก็ตาม การพิจารณาเกี่ยวกับการกระทำโดยประมาทเลินเล่อ นั้น คำว่า “ประมาทเลินเล่อ” ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ไม่มีนิยามไว้โดยเฉพาะ แต่ศาลฎีกาวินิจฉัยคดีโดยนำมาตรา 59 วรรคสี่ แห่งประมวลกฎหมายอาญา (criminal code) มาใช้อธิบายการกระทำโดยประมาทเลินเล่อ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 619/2510 ที่ 13010/2520 ที่ 977/2525 และที่ 2468/2526)

³¹ มาตรา 8 ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายเพื่อการละเมิดของเจ้าหน้าที่ให้หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวแก่หน่วยงานของรัฐได้ถ้าเจ้าหน้าที่ได้กระทำการนั้นไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

³² ข้อสังเกต วิญญูชนทั่วไป ย่อมหมายถึงบุคคลทั่วไปที่อยู่ในฐานะและภาวะเช่นผู้กระทำการในลักษณะนั้น โดยการพิจารณาเกี่ยวกับวิญญูชน (reasonable man) ในกลุ่มบุคคลธรรมดา ย่อมหมายถึง บุคคลธรรมดาทั่วไป ส่วนวิญญูชนในหมู่ผู้ที่มีวิชาชีพเฉพาะ เช่น แพทย์ วิศวกร ทนายความ นักบัญชี ย่อมหมายถึง บุคคลในวิชาชีพนั้น ๆ

หากเกิดความเสียหายแก่รถยนต์ขึ้น ย่อมถือเป็นการประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงในการเก็บรักษา
รถยนต์ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 563/2556³³)

การจัดซื้อที่มีราคาสูงกว่าหน่วยงานอื่นที่เคยจัดซื้อในช่วงเวลาเดียวกัน แสดงว่า
การจัดซื้อนั้น ไม่ได้เปรียบเทียบราคาพัสดุที่จะจัดซื้อกับที่เคยมีการจัดซื้อและราคาในท้องตลาด
ทั่วไป ทำให้จัดซื้อมีราคาที่แพงกว่าราคาซื้อขายตามปกติในท้องตลาด ถือเป็นการกระทำ
โดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง³⁴

(1) เป็นการกระทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมายกล่าวคือกรณีมีกฎหมายบัญญัติไว้
ชัดเจนว่าการกระทำอันนั้นเป็นความผิด หรือละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ
หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร หรือเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายแต่ไม่เป็นไปตามรูปแบบ
ขั้นตอนที่เป็นสาระสำคัญ

(2) ก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น ไม่ว่าจะเป็นความเสียหายแก่ชีวิต ร่างกาย
อนามัย เสรีภาพ ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างใดอย่างหนึ่งก็ดี ผู้กระทำความผิดใช้กำลังไปหมกมุ่น
ที่ได้กระทำลงไปนั้น เช่น ทำให้บุคคลอื่นถึงตาย ต่อร่างกาย เช่น ถูกทำร้ายจนบาดเจ็บ หรือเสียหาย
ต่อจิตใจ เช่น ทำให้ตกใจกลัว วิตกกังวลจนประสาทเสีย แต่ต้องไม่ใช่เรื่องอารมณ์³⁵ หรือความทุกข์

ซึ่งจะต้องมีความชำนาญ ฝีมือ และความระมัดระวังมากกว่าบุคคลธรรมดาทั่วไป อ้างถึงใน บัญญัติ สุชีวะ. (2506).
“ประมาท”. *บทบัญญัติ*, 21(2). กรุงเทพฯ: เนติบัณฑิตยสภา. หน้า 278.

³³คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 563/2556 วินิจฉัยว่า เจ้าหน้าที่ฝั่งเมืองจังหวัดสงขลาได้รับอนุญาตจากผู้ว่า
ราชการจังหวัดสงขลาให้เก็บรักษารถยนต์ส่วนบุคคล ณ บ้านพักของตนแต่กลับไม่ได้ดำเนินการจัดให้มีที่จอด
รถยนต์เป็นสัดส่วนในบ้านพัก โดยจอดรถยนต์บนถนนซึ่งอยู่หน้าบ้านพัก จึงเห็นได้ว่าเจ้าหน้าที่ไม่ทำการดูแล
รักษารถยนต์ส่วนบุคคลเหมือนวิญญูชนทั่วไปพึงต้องใช้ความระมัดระวังในการดูแลรักษาทรัพย์สินของตน จึงถือ
เป็นการประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงในการเก็บรักษารถยนต์ส่วนบุคคล

³⁴คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 186/2557 วินิจฉัยว่า เจ้าหน้าที่พัสดุได้จัดซื้อเวชภัณฑ์ที่มีไซยาในราคาแพง
กว่าราคาที่จำหน่ายทั่วไป และสูงกว่าโรงพยาบาลอื่น ๆ จำนวน 5 แห่งที่เคยจัดซื้อในช่วงเวลาเดียวกัน แสดงว่า
เจ้าหน้าที่พัสดุที่ทำการจัดซื้อไม่ได้เปรียบเทียบราคาเวชภัณฑ์ที่จะจัดซื้อกับที่เคยมีการจัดซื้อและราคาใน
ท้องตลาดทั่วไป ทำให้จัดซื้อเวชภัณฑ์ในราคาที่แพงกว่าราคาซื้อขายตามปกติในท้องตลาด การกระทำดังกล่าว
ของเจ้าหน้าที่พัสดุจึงเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ทำให้ทางราชการได้รับความเสียหาย

³⁵คำพิพากษาศาลปกครอง สูงสุดที่ อ. 1551/2559 หากเกิดผลกระทบต่อจิตใจของผู้ฟ้องคดีก็เป็นเพียง
ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่พอใจ โกรธ หรือเคียด หรือ ได้รับความลำบากต้องเหน็ดเหนื่อยจากการเดินทางบ้าง
ซึ่งยังไม่ร้ายแรงถึงขนาดเป็นอันตรายต่อจิตใจ แต่อย่างไร ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิได้รับค่าสินไหมทดแทน
ความเสียหายในส่วนนี้

ใจจากตัวเงิน³⁶และหากการกระทำโดยผิดกฎหมายนั้น ไม่ทำให้บุคคลอื่นเสียหาย กรณีไม่เป็นการกระทำละเมิด เช่น คำสั่งย้ายข้าราชการ³⁷ นอกจากนี้ ความเสียหายที่เกิดขึ้นจะต้องมีความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผล กล่าวคือ ความเสียหายต้องเป็นผลโดยตรงจากการกระทำ เช่น ประสบอุบัติเหตุหลังจากที่มีคำสั่งย้ายข้าราชการ ซึ่งการเกิดอุบัติเหตุไม่ได้เกิดจากคำสั่งบรรจุแต่งตั้งให้ไปปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวแต่อย่างใด ดังนั้น ความเสียหายจึงไม่ได้เป็นผลโดยตรงจากการใช้อำนาจตามกฎหมายในการออกคำสั่งทางปกครองดังกล่าว

3.2.2 การกำหนดค่าบังคับทางปกครองกรณีความรับผิดทางละเมิด

การดำเนินกิจการต่าง ๆ ของหน่วยงานของรัฐโดยเจ้าหน้าที่³⁸ นั้น จำเป็นต้องปฏิบัติหน้าที่ (function) หรือใช้อำนาจหน้าที่ (competence) ตามกฎหมาย การกระทำการเช่นว่านี้ บางครั้งเจ้าหน้าที่อาจทำให้เกิดความเสียหาย (damage) ต่อหน่วยงานของรัฐ หรือเป็นการกระทำต่อบุคคลอื่นโดยอาจทำให้บุคคลนั้นเสียหายถึงแก่ชีวิต ร่างกาย อนามัย เสรีภาพ ทรัพย์สิน หรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใด ซึ่งเจ้าหน้าที่ผู้กระทำหรือมีส่วนก่อให้เกิดความเสียหายต้องรับผิดชอบโดยชดใช้ค่าสินไหมทดแทน (compensation) เพื่อการนั้น ดังนั้น การดำเนินการดังกล่าวของเจ้าหน้าที่จึงมีความเสี่ยงในด้านความรับผิดทางละเมิด (liability for wrongful act)³⁹

³⁶ คำพิพากษาศาลปกครอง สูงสุดที่ อ. 372/2550 ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ให้ผู้ฟ้องคดีใช้สิทธิเบิกค่ารักษาพยาบาลของมารดา ผู้ฟ้องคดีจึงเกิดความทุกข์ใจนั้น ความทุกข์ใจดังกล่าวเป็นเพียงอารมณ์ที่เกิดขึ้น ไม่ใช่ผลสืบเนื่องมาจากการที่เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีกระทำให้เกิดความเสียหายแก่ร่างกายหรืออนามัยของผู้ฟ้องคดีหรือกระทำให้ผู้ฟ้องคดีเสียเสรีภาพแต่อย่างใด ผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในส่วนนี้ได้

³⁷ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 77/2547 เมื่อไม่ปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายหรือได้รับความเสียหายเป็นพิเศษจากคำสั่งย้ายผู้ฟ้องคดีจากตำแหน่งที่ดำรงอยู่ไปดำรงตำแหน่งอื่นแต่อย่างใด แม้การออกคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีจะถือว่าเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ก็ไม่เป็นการละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

³⁸ พัชณา จิตรมหีมา. (2558). ทิศทางแห่งการพัฒนากฎหมายความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่. *บทความความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. หน้า 2.

³⁹ ความรับผิดทางละเมิดโดยทั่วไปเป็นความรับผิดทางแพ่ง (civil liability) เกิดขึ้นเนื่องจากผู้กระทำมีความผิด (fault) ซึ่งมีการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ทำให้บุคคลอื่นได้รับความเสียหาย ตามหลักไม่มีความรับผิดโดยไม่มีผิด (no liability without fault) ซึ่งเป็นหลักที่ใช้ทั้งทางแพ่งและทางอาญา โดยความรับผิดทางแพ่งแยกพิจารณาได้เป็น 3 กรณี คือ 1. ความรับผิดตามสัญญา (contractual liability) 2. ความรับผิดทางละเมิดหรือที่เรียกว่าความรับผิดเพื่อละเมิด (delictual liability) และ 3. ความรับผิดก่อนสัญญา (precontractual liability) อ้างถึงใน ศนันทภักดิ์ โสคติพันธุ์. (2503). *คำอธิบายกฎหมายลักษณะละเมิด จัดการงานนอกสั่ง และลาภมิควรได้* (มูลหนี้ 2) พร้อมคำอธิบายในส่วนของพระราชบัญญัติว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

การฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระละเมิดทางปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 นี้ เป็นกรณีที่ผู้เสียหายอาจเป็นได้ทั้งหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือเอกชน ดังนั้น จึงแบ่งประเภทการฟ้องคดีตามผู้เสียหายและกำหนดค่าบังคับของศาลตามคำขอของผู้ฟ้องคดีตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (3)⁴⁰ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ดังนี้

(1) คดีพิพาทอันเกิดจากการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการละเมิดเอกชนจากการปฏิบัติหน้าที่

1.1) กรณีเอกชนฟ้องหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ การกำหนดค่าบังคับตามคำขอในกรณีนี้ นอกจากผู้ฟ้องคดีจะขอให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้เงินหรือให้ส่งมอบทรัพย์สินแล้ว ยังมีสิทธิฟ้องขอให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการหรือคว้นกระทำการโดยศาลจะกำหนดค่าบังคับเกี่ยวกับระยะเวลาและเงื่อนไขอื่น ๆ ไว้ด้วยก็ได้ เช่น ขอให้ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งหกหรือถอนสิ่งปลูกสร้างและชดใช้ค่าสินไหมทดแทนและค่าเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี⁴¹ ฟ้องขอให้รื้อถอนอาคารศูนย์บริการสาธารณสุข

พระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. 2551 และกฎหมายใหม่ที่เกี่ยวข้อง (พิมพ์ครั้งที่ 3) (แก้ไขเพิ่มเติม). กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 22-35.

⁴⁰ มาตรา 72 ในการพิพาทคดี ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดค่าบังคับอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

๑ล๑

๑ล๑

(3) สั่งให้ใช้เงินหรือให้ส่งมอบทรัพย์สินหรือให้กระทำการหรือคว้นกระทำการโดยจะกำหนดระยะเวลาและเงื่อนไขอื่น ๆ ไว้ด้วยก็ได้ ในกรณีที่มีการฟ้องเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดชอบของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือการฟ้องเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

⁴¹ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 278/2560 ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 5 (การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคบางแสน) ก่อสร้างเสาไฟฟ้าแรงสูงของ ปลูกสร้างบริเวณด้านหน้าที่ดินของผู้ฟ้องคดี โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลเพื่อให้มีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งหกหรือถอนสิ่งปลูกสร้างและชดใช้ค่าสินไหมทดแทนและค่าเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี

ให้กลับคืนเป็นทางสาธารณประโยชน์ดังเดิม⁴² ฟ้องขอให้ขนย้ายดินออกจากที่ดินและปรับสภาพที่ดินให้อยู่ในสภาพเดิม หากไม่ปฏิบัติตามให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน⁴³

1.2) กรณีที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายใดได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนที่ใช้แก่ผู้เสียหายแล้วเรียกให้อีกฝ่ายใช้คืนแก่ตน การกำหนดค่าบังคับตามคำขอในกรณีนี้เป็นไปตามมาตรา 9⁴⁴ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 การฟ้องคดีปกครองประเภทนี้ผู้ฟ้องคดีจะต้องกำหนดคำขอเป็นไปตามค่าบังคับตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยจะต้องขอให้ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้เงินหรือให้ส่งมอบทรัพย์สินเท่านั้น

(2) คดีพิพาทอันเกิดจากการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดต่อหน่วยงานทางปกครอง การกำหนดค่าบังคับตามคำขอในกรณีนี้ เป็นกรณีที่หน่วยงานของรัฐฟ้องเจ้าหน้าที่เนื่องจากเจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐเองตามมาตรา 10⁴⁵ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 การฟ้องคดีปกครองประเภทนี้

⁴² คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 1396/2560 ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดค่าบังคับสั่งให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการโดยจะกำหนดระยะเวลาและเงื่อนไขอื่น ๆ ไว้ด้วยก็ได้ ศาลปกครองจึงมีอำนาจพิพากษากำหนดค่าบังคับให้ผู้ถูกฟ้องคดีหรือถอนอาคารศูนย์บริการสาธารณสุข โดยกำหนดเงื่อนไขระยะเวลาในการมีผลบังคับตามคำพิพากษาไปในอนาคต

⁴³ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 348/2561 การดำเนินการ โครงการขุดลอกคลองของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสาม ไม่ได้มีการสำรวจขอบเขตคลอง และปักแนวเขตคลองให้ชัดเจน เป็นผลให้มีการขุดลอกคลองแล้วนำดินที่ขุดไปถมในที่ดินของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี

⁴⁴ มาตรา 9 ถ้าหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย สิทธิที่จะเรียกให้อีกฝ่ายหนึ่งชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ตนให้มีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้นแก่ผู้เสียหาย

⁴⁵ มาตรา 10 ในกรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ผู้นั้นอยู่ในสังกัดหรือไม่ ถ้าเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่การเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ให้นำบทบัญญัติมาตรา 8 มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่ถ้ามิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ทั้งสองประการตามวรรคหนึ่ง ให้มีกำหนดอายุความสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน และกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ต้องรับผิด แต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าต้องรับผิด ให้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนนั้นมีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง

ผู้ฟ้องคดีจะต้องกำหนดค่าขอเป็นไปตามค่าบังคับตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยจะต้องขอให้ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้เงินหรือให้ส่งมอบทรัพย์สินเท่านั้น

3.3 ระยะเวลาและการนับระยะเวลาการฟ้องคดีละเมิดทางปกครอง

3.3.1 ระยะเวลาการฟ้องคดีความรับผิดทางละเมิด

การฟ้องคดีละเมิดทางปกครองแบ่งได้เป็นกรณีเอกชนฟ้องหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ (Public officers) ให้รับผิด และกรณีที่หน่วยงานทางปกครองฟ้องไล่เบี้ย (recourse) จากเจ้าหน้าที่ ซึ่งการกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีจึงเป็นไปตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และกรณีกฎหมายอื่นซึ่งกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีไว้ ดังนี้

(1) เอกชนฟ้องหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ให้รับผิดเกี่ยวกับการกระทำละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือจากกฎคำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ (Dereliction of Duty) ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ให้ยื่นฟ้องภายใน 1 ปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกิน 10 ปี นับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา 51⁴⁶ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

(2) เจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานทางปกครองได้ใช้ค่าสินไหมทดแทน (compensation) ความเสียหายแก่ผู้เสียหายก่อน สิทธิจะเรียกให้อีกฝ่ายชดใช้มีอายุความ 1 ปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายแล้ว ตามมาตรา 9⁴⁷ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เช่น หน่วยงานของรัฐได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายเมื่อพระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับแล้ว ดังนั้น หน่วยงานของรัฐจึงมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวได้ ถ้าเจ้าหน้าที่ได้กระทำการนั้นไปด้วยความจงใจ

⁴⁶ มาตรา 51 การฟ้องคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) ให้ยื่นฟ้องภายในหนึ่งปี และการฟ้องคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4) ให้ยื่นฟ้องภายในห้าปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี

⁴⁷ มาตรา 9 ถ้าหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย สิทธิที่จะเรียกให้อีกฝ่ายหนึ่งชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ตนให้มีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้นแก่ผู้เสียหาย

หรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงตามมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัตินี้ และเมื่อหน่วยงานของรัฐได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย (injured person) สิทธิที่จะไล่เบี้ยกับเจ้าหน้าที่นั้น มาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัตินี้กำหนดอายุความ 1 ปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย มิใช่อายุความ 10 ปี นับแต่วันกระทำละเมิด (tort)⁴⁸

(3) กรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐไม่ว่าจะเป็นการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่ สิทธิการเรียกค่าสินไหมทดแทนจะมีอายุความ 2 ปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้ซึ่งจะต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน⁴⁹ โดยแบ่งเป็น 2⁵⁰ กรณี

1) สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่กำหนดอายุความสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้ซึ่งจะต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

2) กรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้ซึ่งไม่ต้องรับผิดชอบ แต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าต้องรับผิดชอบ ให้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนนั้นมีกำหนดอายุความหนึ่งปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง

(4) การเรียกร้องต่อหน่วยงานของรัฐตามมาตรา 11⁵¹ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ในกรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกเนื่องจากการ

⁴⁸ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ (เรื่องเสร็จที่ 338/2540)

⁴⁹ สะเทือน ชูสกุล. (2540). *สาระสำคัญของกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองและความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. หน้า 39.

⁵⁰ มาตรา 10 ในกรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ผู้นั้นอยู่ในสังกัดหรือไม่ ถ้าเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่การเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ให้นับบทบัญญัติมาตรา 8 มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่ถ้ามิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ทั้งสองประการตามวรรคหนึ่ง ให้มีกำหนดอายุความสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้ซึ่งจะต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน และกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้ซึ่งไม่ต้องรับผิดชอบ แต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าต้องรับผิดชอบ ให้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนนั้นมีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง

⁵¹ มาตรา 11 ในกรณีที่ผู้เสียหายเห็นว่า หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบตามมาตรา 5 ผู้เสียหายจะยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาชดใช้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดแก่ตนก็ได้ ในการนี้หน่วยงานของรัฐต้องออกไปรับคำขอให้ไว้เป็นหลักฐานและพิจารณาคำขอนั้น โดยไม่ชักช้า เมื่อหน่วยงานของรัฐมีคำสั่งเช่นใดแล้วหากผู้เสียหายยังไม่พอใจในผลการวินิจฉัยของหน่วยงานของรัฐก็ให้มีสิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการ

ปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ทางเลือกแก่ผู้เสียหายที่จะเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากหน่วยงานของรัฐ 2 ทาง⁵²

1) โดยการฟ้องคดีต่อศาล ขอให้ศาลพิพากษาให้หน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นสังกัดใช้ค่าสินไหมทดแทน ถ้าเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดไม่มีหน่วยงานสังกัดก็ให้ฟ้องกระทรวงการคลังแทน ตามมาตรา 5⁵³ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

2) โดยการเรียกร้องต่อหน่วยงานของรัฐ มาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 นี้ ให้ทางเลือกแก่ผู้เสียหายว่า หากไม่ใช่วิธีฟ้องศาลแล้วก็ให้ยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้ชดเชยค่าสินไหมทดแทน เมื่อยื่นคำขอแล้วหน่วยงานของรัฐต้องออกใบรับคำขอให้ โดยหน่วยงานของรัฐต้องพิจารณาคำขอนั้น โดยไม่ชักช้าและต้องให้แล้วเสร็จภายใน 180 วัน แต่ถ้าไม่เสร็จก็ต้องรายงานปัญหาและอุปสรรคให้รัฐมนตรีที่มีอำนาจอนุมัติให้ขยายระยะเวลาให้อีกได้ไม่เกิน 180 วัน หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามคำขอนั้นเช่นใดแล้วหากผู้เสียหายไม่พอใจก็ให้มีสิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้ภายใน 90 วัน นับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งผลวินิจฉัย

ในกรณียื่นคำขอให้หน่วยงานของรัฐชดเชยค่าเสียหาย (damages) และอยู่ระหว่างหน่วยงานของรัฐพิจารณาคำขอ หรือเมื่อหน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามคำขอแล้ว หากผู้เสียหายไม่พอใจและได้ร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ซึ่งอยู่ระหว่างการพิจารณาของ

วินิจฉัยร้องทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งผลการวินิจฉัย

ให้หน่วยงานของรัฐพิจารณาคำขอที่ได้รับตามวรรคหนึ่งให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน หากเรื่องใดไม่อาจพิจารณาได้ทันในกำหนดนั้นจะต้องรายงานปัญหาและอุปสรรคให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดหรือกำกับหรือควบคุมดูแลหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นทราบและขออนุมัติขยายระยะเวลาออกไปได้ แต่รัฐมนตรีดังกล่าวจะพิจารณานุมัติให้ขยายระยะเวลาให้อีกได้ไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวัน

⁵² เพิ่ง เพิ่งนิติ. (2545). *คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วยละเมิด ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา. หน้า 554-556.

⁵³ มาตรา 5 หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้

ถ้าการละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใดให้ถือว่ากระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิดตามวรรคหนึ่ง

คณะกรรมการดังกล่าว หากผู้เสียหายไม่ยอมรับผลการพิจารณาของหน่วยงานของรัฐหรือของคณะกรรมการดังกล่าว แล้วแต่กรณี หรือผู้เสียหายจะเปลี่ยนใจไปฟ้องศาลแทนก็น่าจะได้ เพราะไม่มีอะไรห้าม เพียงแต่เมื่อฟ้องศาลแล้วหน่วยงานของรัฐ (administrative agency) อาจหยุดการพิจารณาและยกคำร้องขอขึ้นได้ หรือกรณีอยู่ระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมการดังกล่าว เมื่อผู้เสียหายฟ้องศาลแล้วคณะกรรมการดังกล่าวก็ไม่มีสิทธิรับเรื่องนั้นไว้พิจารณาต่อไป เพราะถือว่าเรื่องดังกล่าวอยู่ในระหว่างการพิจารณาพิพากษา นอกจากนี้ เมื่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ (Complaint Committee) มีคำวินิจฉัยและรัฐมนตรีสั่งการตามคำร้องทุกข์แล้ว หากผู้เสียหายไม่พอใจก็ย่อมฟ้องศาลอีกได้เช่นเดียวกัน ทั้งนี้ภายใต้อายุความ ทั้งนี้ ในปัจจุบันศาลปกครองกลางและศาลปกครองสูงสุดได้เปิดทำการแล้ว เมื่อวันศุกร์ที่ 9 มีนาคม 2544 ฉะนั้น สิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัย ร้องทุกข์ตามมาตรา 11 จึงหมดไป แต่ให้เปลี่ยนเป็นสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองแทน ซึ่งหมายความว่าหากผู้เสียหายไม่พอใจคำสั่งของหน่วยงานของรัฐ ในเรื่องร้องขอให้ชดเชยค่าสินไหมทดแทนก็ให้ผู้เสียหายฟ้องต่อศาลปกครองได้ แต่ถ้าคดีนั้นไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง ก็ต้องฟ้องต่อศาลยุติธรรม

(5) การนำอายุความ (prescription) มาบังคับใช้ในคดีความรับผิดชอบทางละเมิดในคดีปกครองเกี่ยวเนื่องกับคดีอาญา โดยศาลปกครองยอมรับการนำอายุความทางอาญามาใช้บังคับในคดีความรับผิดชอบทางละเมิดทางปกครองเกี่ยวเนื่องกับคดีอาญา โดยนำมาใช้ในการพิจารณาอายุความการใช้สิทธิเรียกร้องกรณีหน่วยงานของรัฐเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดเชยเงิน แต่ยังมีแนวคำวินิจฉัยที่ยังต่างออกไปในเรื่องเดียวกัน ทั้งนี้ เนื่องจากบทบัญญัติมาตรา 10 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 จะกำหนดอายุความสิทธิเรียกร้องไว้เฉพาะ แต่ไม่มีข้อ

ขัดแย้งกับมาตรา 51⁵⁴ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งมีแนวทางการพิจารณา⁵⁵ ดังนี้

ก) กรณีที่ไม่มีการฟ้องคดีอาญา ไม่จำเป็นต้องมีการฟ้องคดีอาญาและให้ศาลมีคำพิพากษาว่ามีความผิดอาญาเสียก่อน จึงจะถือว่าเป็นคดีแพ่งที่เกี่ยวข้องกับคดีอาญา (criminal case) โดยศาลปกครอง (administrative court) สามารถพิจารณาได้จากคำคู่ความและพยานหลักฐาน (evidence) ที่เกี่ยวข้องข้อในคดีว่า เป็นคดีแพ่งที่เกี่ยวข้องกับคดีอาญาหรือไม่ หากเห็นว่าเป็นการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนในมูลอันเป็นความผิดอาญา ก็ให้ใช้อายุความอาญา คือ อายุความตามมาตรา 94 แห่งประมวลกฎหมายอาญา

ข) กรณีมีการฟ้องคดีอาญาแต่คดีอาญายังไม่ถึงที่สุด อายุความการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนสะดุดหยุดลง เมื่อคดีอาญาถึงที่สุดแล้วจึงเริ่มนับอายุความใหม่

ค) กรณีมีการฟ้องคดีอาญาและศาลพิพากษาลงโทษจำเลยจนคดีเด็ดขาดแล้ว การใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนมีกำหนดอายุความสิบปีนับแต่มีคำพิพากษาของศาลถึงที่สุด

ง) กรณีมีการฟ้องคดีอาญาและศาลพิพากษายกฟ้องปล่อยจำเลยจนคดีเด็ดขาดแล้ว กรณีย่อมแสดงว่าไม่มีความผิดอาญาเกิดขึ้น จึงไม่อาจนำกำหนดอายุความทางอาญามาใช้บังคับ

3.3.2 การนับระยะเวลาความรับผิดชอบทางละเมิด

(1) การนับระยะเวลาการฟ้องคดีละเมิดทางปกครองนั้น ให้นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีแม้จะยังไม่รู้ถึงหน่วยงานของรัฐที่จะพึงต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทน คือ ยังไม่รู้ถึงหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ ผู้กระทำละเมิดอยู่ในสังกัดก็ตามกำหนดอายุความฟ้องคดีเริ่มนับ

⁵⁴ มาตรา 51 ถ้าไม่มีผู้ใดฟ้องทางอาญา สิทธิของผู้เสียหายที่จะฟ้องทางแพ่งเนื่องจากความผิดนั้นย่อมระงับไปตามกำหนดเวลาดังที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญาเรื่องอายุความฟ้องคดีอาญา แม้ถึงว่าผู้เยาว์หรือผู้วิกลจริตในมาตรา 193/20 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จะเป็นผู้ฟ้องหรือได้ฟ้องต่างหากจากคดีอาญาก็ตาม

ถ้าคดีอาญาใดได้ฟ้องต่อศาลและได้ตัวผู้กระทำความผิดมายังศาลด้วยแล้ว แต่คดียังไม่เด็ดขาดอายุความซึ่งผู้เสียหายมีสิทธิจะฟ้องคดีแพ่งย่อมสะดุดหยุดลงตาม มาตรา 95 แห่งประมวลกฎหมายอาญา

ถ้าโจทก์ได้ฟ้องคดีอาญา และศาลพิพากษาลงโทษจำเลยจนคดีเด็ดขาดแล้วก่อนที่ได้ฟ้องคดีแพ่งสิทธิของผู้เสียหายที่จะฟ้องคดีแพ่งย่อมมี ตามกำหนดอายุความใน มาตรา 193/32 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ถ้าโจทก์ฟ้องคดีอาญาและศาล พิพากษายกฟ้องปล่อยจำเลยจนคดีเด็ดขาดแล้วก่อนที่ได้ยื่นฟ้องคดีแพ่งสิทธิของผู้เสียหายจะฟ้องคดีแพ่งย่อมมีอายุความตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

⁵⁵ สักนาวดี สายมิตร อรรถธมม. (2562). การนำอายุความอาญามาบังคับใช้ในคดีความรับผิดชอบทางละเมิดในคดีปกครองที่เกี่ยวข้องกับคดีอาญา. *วารสารวิชาการศาลปกครอง*, 19(4). หน้า 54.

แล้ว แต่อย่างไรก็ตาม ไม่ว่าจะกรณีจะเป็นประการใด อายุความสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนของผู้เสียหายย่อมไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มีเหตุแห่งการฟ้องคดี กล่าวคือ การรู้ถึงการละเมิดและการใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลต้องกระทำภายในสิบปี นับแต่วันที่มีการกระทำละเมิดหากพ้นกำหนดดังกล่าว สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนย่อมเป็นอันพ้นกำหนดเวลาฟ้องคดี

(2) ระยะเวลาการฟ้องคดีตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

1) เจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานทางปกครองได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายแก่ผู้เสียหายก่อน สิทธิจะเรียกให้อีกฝ่ายชดใช้มีอายุความ 1 ปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายแล้ว ตามมาตรา 9⁵⁶ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

2) กรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ แบ่งเป็น 2⁵⁷ กรณี

ก) สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่กำหนดอายุความสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน เช่น วันที่อธิบดีลงนามเห็นชอบรายงานการสอบสวนความรับผิดชอบทางละเมิดของคณะกรรมการสอบสวน

ข) กรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ต้องรับผิดชอบแต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าต้องรับผิดชอบให้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนนั้นก็มีกำหนดอายุความหนึ่งปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง กล่าวคือ วันที่หน่วยงานของรัฐได้มีคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบตามความเห็นของกระทรวงการคลังนั่นเอง

⁵⁶ มาตรา 9 ถ้าหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย สิทธิที่จะเรียกให้อีกฝ่ายหนึ่งชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ตนให้มีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้นแก่ผู้เสียหาย

⁵⁷ มาตรา 10 ในกรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ผู้นั้นอยู่ในสังกัดหรือไม่ ถ้าเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่การเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ให้นำบทบัญญัติมาตรา 8 มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่ถ้ามิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ทั้งสองประการตามวรรคหนึ่ง ให้มีกำหนดอายุความสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน และกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ต้องรับผิดชอบแต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าต้องรับผิดชอบ ให้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนนั้นมีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง

(3) การเรียกร้องต่อหน่วยงานของรัฐตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 คือ วันที่ได้รับแจ้งผลการวินิจฉัยจากหน่วยงานของรัฐ

(4) การสิ้นสุดของระยะเวลา หากวันสุดท้ายของระยะเวลาการฟ้องคดีเป็นวันหยุดทางการตามประกาศเป็นทางการหรือตาม ประเพณี วินิจฉัยว่า กรณีนี้ให้นำมาตรา 193/1 ประกอบมาตรา 193/8 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับ กล่าวคือ ให้นับวันที่เริ่มทำการใหม่ต่อจากวันที่หยุดทำการนั้นเป็นวันสุดท้ายของระยะเวลาการฟ้องคดี

3.4 ข้อยกเว้นการบังคับใช้บทบัญญัติว่าด้วยอายุความหรือระยะเวลา

คดีปกครองจะต้องการฟ้องภายในกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี แต่มีกรณี ดังต่อไปนี้ที่เป็นข้อยกเว้นไม่นำระยะเวลาการฟ้องคดีไปใช้

3.4.1 การขยายอายุความทางปกครอง

กรณีฟ้องผิดตัวตามมาตรา 7 วรรคสอง⁵⁸ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 หน่วยงานของรัฐฟ้องหน่วยงานของรัฐโดยอ้างว่า เจ้าหน้าที่กระทำความผิดในขณะที่ปฏิบัติหน้าที่ หน่วยงานของรัฐต่อสู้ว่าเจ้าหน้าที่ไม่ได้กระทำความผิด หรือการกระทำความผิดนั้นไม่ได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ถ้าไม่ได้กระทำความผิดก็ต้องยกฟ้อง ไม่มีปัญหา ถ้าศาลฟังว่ากระทำความผิดแต่ไม่ได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งมาตรา 6⁵⁹ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว คือ ห้ามไม่ให้ฟ้อง ก็ต้องยกฟ้อง ก็เป็นการฟ้องผิดตัว กรณีนี้กว่าศาลจะพิจารณาพิพากษา และคดีถึงที่สุดก็เป็นเวลาเกินกว่าอายุความ ตามมาตรา 7 วรรคสอง จึงแก้ไขให้โดยขยายอายุความ (prescription) ออกไปอีก 6 เดือน นับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุด

⁵⁸ มาตรา 7 ในคดีที่ผู้เสียหายฟ้องหน่วยงานของรัฐ ถ้าหน่วยงานของรัฐเห็นว่าเป็นเรื่องที่เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบหรือต้องร่วมรับผิดชอบ หรือในคดีที่ผู้เสียหายฟ้องเจ้าหน้าที่ถ้าเจ้าหน้าที่เห็นว่าเป็นเรื่องที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบหรือต้องร่วมรับผิดชอบ หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ดังกล่าวมีสิทธิขอให้ศาลที่พิจารณาคดีนั้นอยู่เรียกเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐ แล้วแต่กรณี เข้ามาเป็นคู่ความในคดี

ถ้าศาลพิพากษายกฟ้องเพราะเหตุที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ที่ถูกฟ้องมิใช่ผู้ต้องรับผิดชอบ ให้ขยายอายุความฟ้องร้องผู้ที่ต้องรับผิดชอบซึ่งมิได้ถูกเรียกเข้ามาในคดีออกไปถึงหกเดือนนับแต่วันที่คำพิพากษานั้นถึงที่สุด

⁵⁹ มาตรา 6 ถ้าการกระทำความผิดของเจ้าหน้าที่มิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบในการนั้นเป็นการเฉพาะตัว ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องเจ้าหน้าที่ได้โดยตรง แต่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐไม่ได้

3.4.2 อายุความสะดุดหยุดลงตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

โดยที่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 193/14⁶⁰ คือ อายุความหยุดลง (interruption of prescription) และเริ่มนับใหม่เพราะเกิดเหตุการณ์บางอย่างทำให้อายุความเดิมที่มีมาไม่อาจนับได้อีกต่อไป และเมื่อใดก็ตามที่อายุความเริ่มนับอีกครั้ง ต้องเริ่มนับใหม่ตั้งแต่สะดุดหยุดลงนั้น กรณีอายุความสะดุดหยุดลงปรากฏตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดซึ่งเป็นคดีพิพาททางปกครอง เช่น ลูกหนี้รับสภาพหนี้ กรณีที่ลูกหนี้นำเงินมาชำระหนี้แก่หน่วยงานทางปกครองบางส่วนภายในกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี อันเป็นเหตุให้อายุความจึงสะดุดหยุดลงแล้ว⁶¹ แต่หากเป็นการรับสภาพความรับผิดชอบจะต้องฟ้องภายในระยะเวลา 1 ปี⁶² ซึ่งความรับผิดชอบจากการรับ

⁶⁰ มาตรา 193/14 อายุความยอมสะดุดหยุดลงในกรณีดังต่อไปนี้

(1) ลูกหนี้รับสภาพหนี้ต่อเจ้าหนี้ตามสิทธิเรียกร้องโดยทำเป็นหนังสือรับสภาพหนี้ให้ ชำระหนี้ให้บางส่วน ชำระดอกเบี้ย ให้ประกัน หรือกระทำการใด ๆ อันปราศจากข้อสงสัยแสดงให้เห็นเป็นปริยายว่ายอมรับสภาพหนี้ตามสิทธิเรียกร้อง

(2) เจ้าหนี้ได้ฟ้องคดีเพื่อตั้งหลักฐานสิทธิเรียกร้องหรือเพื่อให้ชำระหนี้

(3) เจ้าหนี้ได้ยื่นคำขอรับชำระหนี้ในคดีล้มละลาย

(4) เจ้าหนี้ได้มอบข้อพิพาทให้อนุญาตตุลาการพิจารณา

(5) เจ้าหนี้ได้กระทำการอื่นใดอันมีผลเป็นอย่างเดียวกันกับการฟ้องคดี

⁶¹ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 868/2549 ลูกหนี้ผิดสัญญาไม่ชำระเงินกู้ยืมตามสัญญาในโครงการจัดหาปุ๋ยเคมีเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรปี 2543 ถือได้ว่าเหตุแห่งการฟ้องคดีเกิดขึ้นในวันถัดจากวันครบกำหนดชำระคืนเงินตามสัญญาดังกล่าว แต่เมื่อลูกหนี้นำเงินมาชำระหนี้แก่หน่วยงานทางปกครองบางส่วนภายในกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี อันเป็นการรับสภาพหนี้ต่อหน่วยงานทางปกครองตามสิทธิเรียกร้องที่ผู้ฟ้องคดีมีอยู่ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 193/14 (1) อายุความจึงสะดุดหยุดลงแล้ว

⁶² คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 902/2549 การที่ลูกหนี้ขอผ่อนชำระหนี้เงินต้น และขอยกเว้นดอกเบี้ยทั้งหมดเมื่อสัญญาทางปกครองนั้นระงับสิ้นไปเพราะอายุความแล้ว มิใช่เป็นกรณีที่ลูกหนี้รับสภาพหนี้ต่อเจ้าหนี้ตามสิทธิเรียกร้อง จึงไม่เป็นเหตุให้อายุความเริ่มนับใหม่แต่อย่างใด แต่กรณีถือได้ว่าเป็นกรณีที่ลูกหนี้รับสภาพความรับผิดชอบโดยมีหลักฐานเป็นหนังสือตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 193/28 ซึ่งหน่วยงานทางปกครองจะต้องยื่นฟ้องภายใน 1 ปี นับแต่วันที่มีการรับสภาพความรับผิดชอบโดยมีหลักฐานเป็นหนังสือ

สภาพความรับผิดชอบดังกล่าวจะต้องเป็นไปตามจำนวนเงินที่รับสภาพความรับผิดชอบไว้เท่านั้น⁶³ หรือคำสั่งทางปกครองให้เจ้าหน้าที่ชดใช้เงิน⁶⁴ เป็นต้น

3.4.3 คดีปกครองกรณีระยะเวลาสะดุดหยุดอยู่⁶⁵

การฟ้องคดีปกครองต่อศาลอื่นซึ่งมิใช่ศาลปกครอง ถ้าศาลนั้นไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา หรือผู้ฟ้องคดีถอนคำฟ้องจากศาลนั้นเพื่อฟ้องใหม่ต่อศาลปกครองและศาลมีคำสั่งไม่รับเพราะไม่มีอำนาจ หรือผู้ฟ้องคดีถอนคำฟ้องจากศาลนั้น เพื่อมาฟ้องใหม่ต่อศาลปกครองโดยถือว่าตั้งแต่วันยื่นคำฟ้องต่อศาลนั้นจนถึงวันที่คดีนั้นถึงที่สุดเพราะเหตุดังกล่าวเป็นช่วงของระยะเวลาการฟ้องคดีสะดุดหยุดอยู่ ข้อ 31⁶⁶ ระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 เช่น กรณีการฟ้องแย้งต่อศาลแพ่งและผู้ถูกฟ้องคดีได้ถอนคำฟ้องคดีแพ่งดังกล่าว เนื่องจากเห็นว่าเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองชั้นต้น⁶⁷

⁶³ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 309/2549 มูลหนี้ที่ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิเรียกเงินจากผู้ถูกฟ้องคดีเป็นมูลหนี้อันเกิดจากหลักฐานการรับสภาพความรับผิดชอบที่เป็นหนังสือหาชี้แจงฟ้องเรียกตามสัญญาเดิมไม่จำนวนเงินที่ผู้ฟ้องคดีจะฟ้องเรียกเอาจากผู้ถูกฟ้องคดีได้ จึงต้องเป็นไปตามจำนวนที่รับสภาพความรับผิดชอบไว้เท่านั้น

⁶⁴ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 844/2557 การที่ผู้ฟ้องคดีออกคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งห้ารับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน เป็นการกระทำอื่นใดตามมาตรา 193/14 (5) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มีผลทำให้อายุความสะดุดหยุดลง ระยะเวลาการฟ้องคดีจึงเริ่มนับใหม่ตั้งแต่พ้นกำหนดเวลาที่กำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งห้าชดใช้เงิน

⁶⁵ ดาวร เกียรติพิภพ. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 4. หน้า 522-523.

⁶⁶ ข้อ 31 ในกรณีที่มีการฟ้องคดีปกครองต่อศาลอื่นซึ่งมิใช่ศาลปกครอง ถ้าปรากฏว่าศาลนั้นไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาเพราะไม่มีอำนาจพิจารณาคดีนั้น หรือผู้ฟ้องคดีถอนคำฟ้องจากศาลนั้นเพื่อฟ้องคดีใหม่ต่อศาลปกครองให้ถือว่ากำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีสะดุดหยุดอยู่เท่าระยะเวลาตั้งแต่วันยื่นคำฟ้องจนถึงวันที่คดีของศาลอื่นนั้นถึงที่สุด

⁶⁷ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 1031/2557 คำฟ้องแย้งให้ถือเสมือนเป็นคำฟ้องใหม่ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีเคยฟ้องคดีตามฟ้องแย้งนี้ต่อศาลแพ่งเมื่อวันที่ 14 สิงหาคม 2555 และผู้ถูกฟ้องคดีได้ถอนคำฟ้องคดีแพ่งดังกล่าว เนื่องจากเห็นว่าเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองชั้นต้น และศาลแพ่งอนุญาต เมื่อวันที่ 21 มีนาคม 2556 เป็นคดีหมายเลขแดงที่ 1089/2556 คดีนี้จึงถึงที่สุดในวันที่ 21 มีนาคม 2556 กรณีดังกล่าวจึงถือว่าการกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีสะดุดหยุดอยู่เท่าระยะเวลาตั้งแต่วันยื่นคำฟ้องจนถึงวันที่คดีของศาลอื่นนั้นถึงที่สุด ตามข้อ 31 แห่งระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

3.4.4 คดีปกครองเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือสถานะของบุคคล

ตามมาตรา 52 วรรคหนึ่ง⁶⁸ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 การฟ้องคดีกรณีนี้จะยื่นฟ้องเมื่อใดก็ได้ ไม่มีกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี (period of time) เช่น คดีที่ผู้เดือดร้อนจากการไม่สามารถใช้ประโยชน์ในที่สาธารณะ (Public Interest) อันเนื่องมาจากหน่วยงานทางปกครองออกเอกสารสิทธิให้แก่เอกชนฟ้องขอให้เพิกถอนเอกสารสิทธินั้น หรือกรณีการฟ้องคดีเกี่ยวกับสถานะของบุคคลในคดีร้องขอสัญชาติไทยที่เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิเสธการให้สัญชาติ (nationality) เป็นต้น โดยที่พระราชบัญญัตินี้ได้กล่าวไว้ไม่ได้บัญญัตินิยามของประโยชน์สาธารณะหรือสถานะของบุคคลไว้ ดังนั้น จึงต้องศึกษาแนววินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด ดังนี้

3.4.4.1 การฟ้องคดีเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะเช่นการฟ้องคดีเพื่อขอให้ศาลพิพากษาให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่ในการดูแลทางสาธารณประโยชน์อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่พลเมืองใช้ร่วมกัน⁶⁹ การฟ้องคดีประเภทนี้จะต้องเป็นการเพื่อประโยชน์สาธารณะโดยตรง⁷⁰ และไม่ใช่เป็นไปเพื่อประโยชน์ของผู้ฟ้องคดีเอง⁷¹ หรือกรณีฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนโฉนดที่ดินในแม่น้ำปิงโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายเป็นการฟ้องคดีเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ ซึ่งผู้ฟ้องคดีจะยื่นฟ้องคดีเมื่อใด

⁶⁸ มาตรา 52 การฟ้องคดีปกครองที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือสถานะของบุคคลจะยื่นฟ้องคดีเมื่อใดก็ได้

⁶⁹ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ. 18/2546 การฟ้องคดีเพื่อขอให้ศาลพิพากษาให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่ในการดูแลทางสาธารณประโยชน์อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่พลเมืองใช้ร่วมกัน เพื่อมิให้บุคคลใดยึดถือครอบครองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นการฟ้องคดีเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ

⁷⁰ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 938/2548 การฟ้องคดีขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ทุน ไม่เป็นการฟ้องคดีเพื่อการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะโดยตรง หรือผลของคดีจะทำให้เกิดประโยชน์ต่อระบบการบริหารราชการแผ่นดินซึ่งถือเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมแต่อย่างไร

⁷¹ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 681/2550 การฟ้องเรียกค่าเสียหายตามสัญญาเข้าร่วมงานและดำเนินการสถานีวิทยุโทรทัศน์อันเป็นเรื่องระหว่างคู่สัญญา ทั้งการเรียกค่าเสียหายก็เพื่อประโยชน์ของผู้ฟ้องคดีเอง มิใช่เพื่อประโยชน์สาธารณะตามที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างที่จะฟ้องเมื่อใดก็ได้

ก็ได้⁷² หรือฟ้องขอให้เพิกถอนหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3) ในส่วนที่ออกในเขตป่าถาวรและทับที่สาธารณประโยชน์ที่ประชาชนใช้ร่วมกัน⁷³

3.4.4.2 ศาลปกครองสูงสุดได้วางความหมายของสถานะของบุคคลไว้ว่า หมายถึง⁷⁴ สถานะตามกฎหมายที่จะได้รับความคุ้มครองสิทธิในการเป็นบุคคลและสิทธิ (right) ที่จะได้รับการคุ้มครองเกี่ยวเนื่องกับการเป็นบุคคล (person) โดยบุคคลที่ได้รับความคุ้มครองตามสิทธินั้นหรือไม่

⁷² คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 463/2559 ผู้ฟ้องคดี (ผู้อำนวยการสำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคสาขาเชียงใหม่) ฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดี (ผู้อำนวยการศูนย์เดินสำรวจออกโฉนดที่ดินจังหวัดเชียงใหม่) ออกโฉนดที่ดินในแม่น้ำปิงโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย การฟ้องคดีนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อต้องการให้ศาลมีคำสั่งเพิกถอนการออกโฉนดที่ดินที่ออกทับแม่น้ำปิงให้ที่ดินทั้งแปลงมีผลสถานะทางกฎหมายกลับคืนมาเป็นที่สาธารณประโยชน์ใช้ร่วมกัน จึงเป็นการฟ้องคดีที่คุ้มครองประโยชน์สาธารณะซึ่งจะฟ้องคดีเมื่อใดก็ได้ตามมาตรา 52 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาแคดีปกครอง พ.ศ. 2542

⁷³ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 463/2559 คดีนี้ผู้ฟ้องคดีทั้งเก้าฟ้องว่าผู้ถูกฟ้องคดี (เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดลำพูน สาขาสี่) ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. 3) เลขที่ 825 หมู่ที่ 1 ตำบลสี่ อำเภอสี่ จังหวัดลำพูน เนื้อที่ 6 ไร่ ให้แก่นาย ก. เมื่อวันที่ 8 เมษายน 2519 ทับทางสาธารณะ ที่ป่าช้า และเขตป่าถาวรที่รักษาไว้เพื่อเป็นป่าชุมชน เมื่อทางสาธารณประโยชน์เป็นทางสาธารณะที่ประชาชนทั่วไปมีสิทธิใช้สัญจรส่วนป่าช้าหรือสุสานสาธารณะเป็นป่าหรือสถานที่ที่ประชาชนทั่วไปในชุมชนใช้ในการประกอบศาสนกิจหรือพิธีกรรมเกี่ยวกับศพของประชาชนในชุมชน หากข้อเท็จจริงในคดีฟังได้ว่ามีการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. 3) พิพาทโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และศาลพิพากษาให้เพิกถอนหนังสือรับรองการทำประโยชน์ดังกล่าว ก็ย่อมเป็นประโยชน์แก่ประชาชนในหมู่ที่ 1 หมู่ที่ 4 หมู่ที่ 11 และประชาชนทั่วไปกรณีจึงเป็นการฟ้องคดีที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะซึ่งผู้ฟ้องคดีสามารถยื่นฟ้องคดีโดยไม่มีกำหนดเวลา

⁷⁴ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 10/2544 และที่ 599/2549 สถานะของบุคคล หมายถึง สถานะตามกฎหมายที่จะได้รับความคุ้มครองสิทธิในการเป็นบุคคลและสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองนี้เกี่ยวกับการเป็นบุคคล โดยบุคคลจะได้รับความคุ้มครองตามสิทธินั้นหรือไม่ จะต้องพิจารณาจากความเป็นบุคคลของผู้นั้นเป็นหลัก ทั้งนี้ สถานะของบุคคลจะเกิดขึ้นหรือเปลี่ยนแปลงไปได้ก็เฉพาะตามที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น ซึ่งสถานะของบุคคลอาจเป็นสถานะของบุคคลในประเทศหรือสถานะในครอบครัว ส่วนสถานะของบุคคลที่ได้มาจากตำแหน่งหรืออาชีพนั้นไม่ถือว่าเป็นสถานะของบุคคล เนื่องจากมิใช่คุณสมบัติหรือลักษณะทางกฎหมายที่เป็นฐานะสำคัญผูกพันอยู่กับตัวบุคคลในลักษณะเดียวกับสถานะในประเทศชาติหรือสถานะในครอบครัว ทั้งอาจเปลี่ยนแปลงได้ง่ายโดยการเปลี่ยนตำแหน่งนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการครูและข้าราชการพลเรือนในขณะเดียวกัน สถานะที่ได้มาจากตำแหน่งหรืออาชีพราชการดังกล่าว จึงมิใช่สถานะของบุคคลตามมาตรา 52 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาแคดีปกครอง พ.ศ. 2542

จะต้องพิจารณาจากบุคคลเป็นหลัก เช่น การโต้แย้งเกี่ยวกับสัญชาติของบุคคล (nationality)⁷⁵ เป็นต้น มิได้มีความหมายรวมไปถึงสถานะด้านอื่น ๆ ที่ไม่เกี่ยว เนื่องกับการเป็นบุคคลด้วย เช่น สถานะทางสังคม สถานะทางอาชีพ หรือสถานะทางหน้าที่การงาน เช่น ฟ้องขอเพิกถอนคำสั่งที่ให้จำหน่ายรายการบุคคลออกจากข้อมูลทางทะเบียนบ้าน (ท.ร.14) รวมถึงบัตรประชาชนและให้กลับสู่สถานะเดิม (rescission of contract)⁷⁶ หรือการฟ้องโต้แย้งการเพิกถอนสัญชาติไทย⁷⁷

⁷⁵คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดคดีหมายเลขแดงที่ อ. 123/2551 เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำร้องขอมีสัญชาติไทยที่จังหวัดนครพนม ตามโครงการเร่งรัดการพิจารณา ซึ่งกระทรวงมหาดไทยได้ส่งรายชื่อของผู้ยื่นคำร้องทั้งหมดให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการตรวจสอบคุณสมบัติตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด และได้รับรายงานจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องว่าผู้ฟ้องคดีไม่มีพฤติการณ์เกี่ยวข้องกับยาเสพติดหรือประวัติการถูกจับกุมและดำเนินคดีอาญา กระทรวงมหาดไทยซึ่งได้รับหนังสือจากจังหวัดนครพนมแจ้งผลการพิจารณาของคณะอนุกรรมการพิจารณาให้สัญชาติไทยระดับจังหวัดนครพนมตั้งแต่วันที่ 19 พฤศจิกายน 2544 แต่ไม่ได้เสนอเรื่องให้ผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาสั่งการภายในกำหนดเวลา 45 วัน ตามแนวปฏิบัติของผู้ถูกฟ้องคดี ถือเป็นการใช้ดุลพินิจในการสั่งการให้ดำเนินขั้นตอนการตรวจสอบที่ช้าช้อนและล่าช้าเกินสมควร

⁷⁶ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองได้จำหน่ายรายการบุคคลของผู้ฟ้องคดีทั้งสองที่สืบหาออกจากข้อมูลทางทะเบียนบ้าน (ท.ร. 14) รวมถึงบัตรประจำตัวประชาชน โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองและให้ผู้ฟ้องคดีทั้งหมดกลับคืนสู่สถานะเดิม เมื่อคดีนี้เป็นการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสถานะของบุคคล ผู้ฟ้องคดีที่ 1 ถึงผู้ฟ้องคดีที่ 39 และผู้ฟ้องคดีที่ 41 ถึงผู้ฟ้องคดีที่ 45 จะยื่นฟ้องคดีนี้เมื่อใดก็ได้ตามมาตรา 52 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

⁷⁷คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 575/2559 คดีนี้ผู้ฟ้องคดีทั้งเก้าฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีที่ 2 และที่ 4 ถึงที่ 9 ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดี (นายอำเภอดอนตาล) ได้มีคำสั่งจำหน่ายชื่อผู้ฟ้องคดีที่ 2 และที่ 4 ถึงที่ 9 ออกจากทะเบียนราษฎร ผู้ฟ้องคดีจึงขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งจำหน่ายรายการทะเบียนราษฎร และรายการบัตรประจำตัวประชาชนของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามและขอให้คืนรายการบุคคลของผู้ฟ้องคดีเข้าในทะเบียนบ้าน นั้น ถือว่าเป็นการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสถานะของบุคคล ผู้ฟ้องคดีจะยื่นฟ้องคดีนี้เมื่อใดก็ได้ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

3.4.5 คดีปกครองกรณีที่เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม⁷⁸ หรือมีเหตุจำเป็นอื่น

ตามมาตรา 52 วรรคสอง⁷⁹ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กรณีนี้แม้จะยื่นเมื่อพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดีแล้ว ถ้าศาลปกครองเห็นว่าคดีที่ยื่นฟ้อง (accusation) นั้นจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม หรือมีเหตุจำเป็นอื่น โดยศาลเห็นเอง หรือคู่กรณีมีคำขอ (application by motion) ศาลปกครองจะรับไว้พิจารณาก็ได้⁸⁰ ซึ่งตามข้อ 30 วรรคสอง⁸¹ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 กำหนดว่าคำฟ้องที่ยื่นเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีแล้ว ให้ศาลจะรับไว้พิจารณาก็ได้ หากศาลเห็นว่าคดีนั้นเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม หรือมีเหตุจำเป็นอื่น โดยศาลเห็นเอง หรือคู่กรณีมีคำขอ และคำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณาให้เป็นที่สุด

3.4.5.1 ประโยชน์ต่อส่วนรวม นั้น ศาลปกครองสูงสุดวางหลักในเรื่องดังกล่าว ว่า การฟ้องคดีเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือจะเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมนั้น จะต้องเป็นการฟ้องเพื่อประโยชน์สาธารณะโดยตรง หรือผลของคดีจะทำให้เกิดประโยชน์ต่อระบบการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งถือเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม และกรณีที่จะถือว่ามีเหตุจำเป็นอื่นที่ศาลจะรับคำฟ้องไว้พิจารณาได้ต้องพิจารณาจากเหตุที่ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถนำคดีมาฟ้องภายใน

⁷⁸ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

มาตรา 3 ในพระราชบัญญัติ

ฯลฯ

ฯลฯ

“ประโยชน์แก่ส่วนรวม” หมายความว่า ประโยชน์ต่อสาธารณะหรือประโยชน์อันเกิดแก่การจัดทำบริการสาธารณะหรือการจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือประโยชน์อื่นใดที่เกิดจากการดำเนินการหรือการกระทำที่มีลักษณะเป็นการส่งเสริม หรือสนับสนุนแก่ประชาชนเป็นส่วนรวมหรือประชาชนส่วนรวมจะได้รับประโยชน์จากการดำเนินการหรือการกระทำนั้น

⁷⁹ มาตรา 52 การฟ้องคดีปกครองที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือสถานะของบุคคลจะยื่นฟ้องคดีเมื่อใดก็ได้

การฟ้องคดีปกครองที่ยื่นเมื่อพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดีแล้ว ถ้าศาลปกครองเห็นว่าคดีที่ยื่นฟ้องนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่น โดยศาลเห็นเองหรือคู่กรณีมีคำขอ ศาลปกครองจะรับไว้พิจารณาก็ได้

⁸⁰ ดาวร เกียรติทับทิว. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 4. หน้า 521.

⁸¹ ข้อ 30 การฟ้องคดีต่อศาลปกครองต้องยื่นฟ้องภายในกำหนดระยะเวลาและตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้

ในมาตรา 49 มาตรา 51 และมาตรา 52 คำฟ้องที่ยื่นเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีแล้ว ให้ศาลมีคำสั่งไม่รับไว้พิจารณาและสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ เว้นแต่ศาลเห็นว่าคดีนั้นเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่น โดยศาลเห็นเองหรือคู่กรณีมีคำขอ ศาลจะรับไว้พิจารณาก็ได้ คำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณาให้เป็นที่สุด

กำหนดเวลาการฟ้องคดีเป็นสำคัญโดยจะต้องไม่ใช่เหตุอันจะโทษผู้ฟ้องคดีได้ ตัวอย่างกรณีนี้ เช่น หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดถาวรแบบถาวรที่มีอยู่เดิมทำให้ น้ำไม่สามารถไหลผ่าน⁸² ฟ้องคดีขอให้เพิกถอนพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากมีการกำหนดทับซ้อนกับองค์กรปกครองท้องถิ่นอื่น⁸³ การฟ้องเพิกถอนกฎกระทรวง ที่ห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินในกรณีที่มีหลักฐาน ส.ค. 1 และหนังสือรับรองการทำประโยชน์ เป็นการเฉพาะรายจำนวนมาก⁸⁴

3.4.5.2 เหตุจำเป็นอื่น นั้น แม้จะไม่มีบทบัญญัติเรื่องดังกล่าวไว้ชัดเจน แต่เมื่อพิจารณาตามแนวคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด จึงเป็นที่เข้าใจได้ว่าเป็นเหตุที่เป็นอุปสรรคทำให้ผู้ฟ้องคดี นำคดีมาฟ้องต่อศาลพ้นกำหนดระยะเวลาที่กฎหมายและไม่ใช่ความผิดของผู้ฟ้องคดี เช่น เกิดเหตุ อุทกภัยผู้ฟ้องคดีไม่สามารถเดินทางออกจากบ้านพักอาศัยได้ หรือกรณีที่เจ้าหน้าที่แจ้ง ผู้ฟ้องคดีให้รอผลการพิจารณาอุทธรณ์ที่พ้นกำหนดเวลาการพิจารณา จนเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดี พ้นกำหนดระยะเวลาตามกฎหมาย สำหรับตัวอย่างกรณีที่ศาลวินิจฉัย เช่น การที่เจ้าหน้าที่แจ้งคำ วินิจฉัยอุทธรณ์เงินค่าทดแทนที่ดินไม่ชอบ เนื่องจากส่งผิดที่ไปจากที่อยู่จริงของผู้ฟ้องคดี⁸⁵ หรือ พฤติการณ์ของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่แสดงให้เห็นให้ผู้ฟ้องคดีและวิญญูชน

⁸² คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 25/2554 ผู้ฟ้องคดีฟ้องหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดถาวรแบบถาวรที่มีอยู่เดิมทำให้ น้ำไม่สามารถไหลผ่าน ทำให้ชาวบ้านเดือดร้อน ถือได้ว่าเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม หรือมีเหตุจำเป็นอื่นที่จะรับไว้พิจารณาต่อไปได้

⁸³ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ ฟ. 11/2547 การฟ้องคดีขอให้เพิกถอนพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น โดยกล่าวอ้างว่ามีกำหนดทับซ้อนกับองค์กรปกครองท้องถิ่นอื่น แม้ฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลา การฟ้องคดี แต่ศาลสามารถรับคดีไว้พิจารณาได้เนื่องจากการรับคดีไว้พิจารณาจะเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม

⁸⁴ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ ฟ. 12/2549 การฟ้องเพิกถอนกฎกระทรวงที่ห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินในกรณีที่มีหลักฐาน ส.ค. 1 ในพื้นที่เกาะ มีผลกระทบต่อบุคคลผู้ขอออกโฉนดที่ดินและหนังสือรับรองการทำประโยชน์ เป็นการเฉพาะรายจำนวนมาก การฟ้องคดีดังกล่าวจึงเป็นการฟ้องเพื่อประโยชน์ต่อส่วนรวม

⁸⁵ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 312/2549 การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐมนตรีแจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์เงินค่าทดแทนที่ดินไม่ชอบ เนื่องจากส่งผิดที่ไปจากที่อยู่จริงของเจ้าของที่ดินที่ปรากฏในหนังสืออุทธรณ์ ทำให้เจ้าของที่ดินไม่ทราบคำ วินิจฉัยอุทธรณ์ และนำคดีมาฟ้องเกินกว่าระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด ถือได้ว่ามีเหตุจำเป็นอื่นที่ศาลจะรับคำฟ้อง ไว้พิจารณาได้

ทั่วไปเชื่อว่า จะดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีโดยไม่จำเป็นต้องฟ้องคดีต่อศาล⁸⁶ หรือเชื่อว่าความเดือดร้อนเสียหายของคนที่ได้รับการแก้ไขเยียวยาจากผู้ถูกฟ้องคดี⁸⁷

3.4.6 การติดตามเอาทรัพย์สิน⁸⁸

การใช้สิทธิติดตามเอาทรัพย์สินจากผู้ไม่มีสิทธิจะยึดถือไว้ตามมาตรา 1336⁸⁹ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เป็นสิทธิเด็ดขาดยอมทำได้เสมอ ไม่มีกำหนดเวลาในการใช้สิทธิเช่นนี้ไม่มีอายุความ เพราะไม่ใช่การใช้สิทธิเรียกร้องทางสัญญาหรือละเมิด เว้นแต่ผู้ที่ยึดถือครอบครองทรัพย์สินนั้นจะได้ครอบครองจนได้กรรมสิทธิ์โดยอายุความตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1382 แล้วแต่กรณี ซึ่งเรื่องนี้มักมีผู้เข้าใจผิดอยู่เสมอว่า ถ้ากรณีใดที่กฎหมายมิได้กล่าวไว้แล้ว ต้องใช้อายุความ 10 ปี ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 193/30 เสมอ ซึ่งไม่ถูกต้องเสียทีเดียว เนื่องจากข้อยกเว้นไม่นำอายุความหรือระยะเวลาการฟ้องคดีมาบังคับในกรณีการฟ้องเรียกคืนทรัพย์สินหรือใช้ราคากรณีละเมิด (tort) ตามมาตรา 438 วรรคสอง⁹⁰ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

⁸⁶ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 1/2555 พฤติการณ์ของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่แสดงให้ผู้ฟ้องคดีและวิญญูชนทั่วไปเชื่อว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีโดยไม่จำเป็นต้องฟ้องคดีต่อศาล ถือเป็นเหตุจำเป็นอื่นที่ศาลจะรับคำฟ้องไว้พิจารณาได้

⁸⁷ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 446/2558 ฟ้องขอให้ชดใช้ค่าเสียหายจากเหตุน้ำท่วมที่นา หลังจากที่นาข้าวของผู้ฟ้องคดีถูกน้ำท่วมเสียหาย ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือถึงนายกองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านกร่างเพื่อขอให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านกร่างประสานไปยังสำนักชลประทานที่ 3 ให้ชดเชยค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี และได้ดำเนินการเรียกร้องค่าเสียหายจากผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองมาโดยตลอด โดยนายกองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านกร่างยังได้มีคำสั่งให้ประสานงานกับผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง ซึ่งยอมทำให้ผู้ฟ้องคดีเข้าใจได้ว่าความเดือดร้อนเสียหายของตนจะได้รับการแก้ไขเยียวยาจากผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง และเมื่อต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองก็ได้ปฏิเสธการจ่ายเงินชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีและแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีสามารถนำเหตุเดือดร้อนหรือเสียหายดังกล่าวไปใช้สิทธิเรียกร้องต่อศาลปกครองได้ กรณีดังกล่าวจึงถือเป็นกรณีที่มีเหตุจำเป็นอื่นที่ศาลปกครองจะรับคำฟ้องคดีนี้ไว้พิจารณาได้

⁸⁸ ประพันธ์ ทรัพย์แสง. (2556). อายุความการใช้สิทธิติดตามเอาทรัพย์สิน. *วารสารกฎหมายสุโขทัยธรรมมาธิราช*, 5(1). หน้า 2-8.

⁸⁹ มาตรา 1336 ภายในบังคับแห่งกฎหมาย เจ้าของทรัพย์สินมีสิทธิใช้สอยและจำหน่ายทรัพย์สินของตนและได้ซึ่งดอกผลแห่งทรัพย์สินนั้น กับทั้งมีสิทธิติดตามและเอาคืนซึ่งทรัพย์สินของตนจากบุคคลผู้ไม่มีสิทธิจะยึดถือไว้ และมีสิทธิขัดขวางมิให้ผู้อื่นสอดเข้าเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินนั้น โดยมีขอบด้วยกฎหมาย

⁹⁰ มาตรา 438 สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดแต่มูลละเมิดนั้น ท่านว่าขาดอายุความเมื่อพ้นปีหนึ่งนับแต่วันที่ต้องเสียหายรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน หรือเมื่อพ้นสิบปีนับแต่วันทำละเมิด

กล่าวคือ กรณีนี้ไม่มีกฎหมายบัญญัติเรื่องอายุความไว้ แต่จะเรียกค่าเสียหายได้เพียง 1 ปี เท่านั้น ตามมาตรา 448⁹¹ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

การฟ้องเรียกทรัพย์สินจากผู้ไม่มีสิทธิยึดถือไว้มีความใกล้เคียงกันมากจนแยกไม่ออกว่าเป็นการเรียกร้องตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1336 หรืออาศัยสิทธิตามสัญญาหรือละเมิด การกระทำบางอย่างเป็นที่ผิดสัญญาและละเมิด เช่น เจ้าของบ้านให้ผู้เช่าเช่าอยู่อาศัยโดยมีสัญญาเช่า เมื่อครบกำหนดผู้เช่าไม่ยอมออกไปยอมเป็นการผิดสัญญาเช่าและละเมิด ถ้าฟ้องบังคับให้ออกจากบ้านเช่าตามสัญญาเช่าก็อ้างว่ามีสัญญาเช่าต่อกัน ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 538 ทั้งการอยู่ต่อมาเป็นละเมิดต้องใช้ค่าเสียหายให้ผู้ให้เช่า แต่ถ้าไม่มีสัญญาเช่าหรือสัญญาเช่าก็ไม่ติดอากรแสตมป์ หรือไม่มีหลักฐานการเช่าใดเลยก็ฟ้องขับไล่ในฐานะเจ้าของกรรมสิทธิ์ ตัวอย่างเช่น โจทก์ให้จำเลยถือกรรมสิทธิ์รวมแทน โจทก์และขอให้เพิกถอนชื่อจำเลยที่ถือกรรมสิทธิ์รวมออกจากโฉนด⁹² ติดตามเอาทรัพย์สินจากสัญญาฝากทรัพย์⁹³ ขอแก้ไขการออกโฉนดที่ดินผิดพลาด⁹⁴

พิจารณาหลักเกณฑ์ตามแนวคำพิพากษา ดังนี้⁹⁵

1) การใช้สิทธิติดตามเอาทรัพย์สิน (property) นั้นจะเป็นทรัพย์สินเฉพาะสิ่ง จะเป็นสังหาริมทรัพย์ เช่นกรณี เรียกแม่วัวคืน หรือรถยนต์ที่เช่าซื้อ หรือเครื่องจักรอุปกรณ์ หรืออสังหาริมทรัพย์ (real estate) เช่น ที่ดิน เงินอันเป็นทรัพย์สินที่ใช้ไปสิ้นไปหมดไป และอาจใช้ของอื่น

อนึ่ง คำสินไหมทดแทนนั้นได้แก่ การคืนทรัพย์สินอันผู้เสียหายต้องเสียไปเพราะละเมิดหรือใช้ราคาทรัพย์สินนั้นรวมทั้งค่าเสียหายอันจะพึงบังคับ ให้ใช้เพื่อความเสียหายอย่างใด ๆ อันได้ก่อกำขึ้นนั้นด้วย”

⁹¹ มาตรา 448 สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดแต่มูลละเมิดนั้น ท่านว่าขาดอายุความเมื่อพ้นปีหนึ่งนับแต่วันที่ผู้ต้องเสียหายรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน หรือเมื่อพ้นสิบปีนับแต่วันทำละเมิด

⁹² คำพิพากษาฎีกาที่ 733/2538 โจทก์ฟ้องว่า โจทก์เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินพิพาททั้งแปลงแต่ให้จำเลยถือกรรมสิทธิ์รวมแทน โจทก์ด้วยและขอให้เพิกถอนชื่อจำเลยที่ถือกรรมสิทธิ์รวมออกจากโฉนดจึงเป็นการใช้สิทธิติดตามเอาคืนซึ่งทรัพย์สินของตนจากจำเลยผู้ไม่มีสิทธิยึดถือไว้ตามมาตรา 1336 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

⁹³ คำพิพากษาฎีกาที่ 74/2540 การกระทำผิดต่อสัญญาฝากทรัพย์ของจำเลยที่เพิกถอนเงินจากธนาคาร โจทก์เกินกว่าที่จำเลยฝาก เงินที่จำเลยเบิกถอนไปจาก โจทก์ดังกล่าวเป็นทรัพย์สินของ โจทก์ที่ โจทก์มีสิทธิติดตามเอาคืนจากจำเลยได้ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1336 ซึ่งไม่มีกำหนดอายุความ

⁹⁴ คำพิพากษาฎีกาที่ 386/2541 โจทก์ผู้เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ยอมมีสิทธิขอให้พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจแก้ไขโฉนดที่ดินของโจทก์ที่ได้ออกไปโดยคลาดเคลื่อนตาม ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 61 ให้ถูกต้องตามความเป็นจริงได้โดยไม่มีกำหนดอายุความ

⁹⁵ ประพันธ์ ทรัพย์แสง. อ่างแล้วเชิงอรุณที่ 89. หน้า 9-10.

อันเป็นประเภทและชนิดเดียวกันมีปริมาณเท่ากันแทนได้ แต่ต้องไม่ใช่ทรัพย์สินที่ไม่มีรูปร่าง เช่น ลิขสิทธิ์ (copyright)

2) ตัวทรัพย์สินนั้นต้องยังคงอยู่ในความครอบครองของจำเลยผู้ที่ไม่มีสิทธิยึดถือไว้ ถ้าทรัพย์สินนั้นสูญหายไปโดยไม่ปรากฏว่าผู้นั้นเอาทรัพย์สินเป็นของตนหรือของบุคคลอื่น โดยมีขอบจะฟ้องให้คืนทรัพย์สินไม่ได้ แต่อาจฟ้องให้ใช้ราคาแทนได้ เพราะการให้ใช้ราคาแทน เป็นขั้นตอนที่โจทก์ขอบังคับคดีเอาแก่จำเลยเมื่อจำเลยคืนทรัพย์สินนั้น ไม่ได้เท่านั้น

3) ผู้ที่ไม่มีสิทธิยึดทรัพย์สินนั้น ว่างอาจเป็นกรณีผิดสัญญาทุกเรื่อง เช่น ซื้อขาย เช่าทรัพย์สิน (ent property) ขายฝาก (sale with right of redemption) เช่าซื้อ (hire-purchase) ยืม ฝากทรัพย์สินตัวแทน หรือละเมิด (tort)

4) ฟ้องตัวคู่สัญญาหรือผู้ทำละเมิดและผู้เกี่ยวข้อง แต่ถ้าฟ้องผู้สืบสิทธิ จะฟ้องทายาทไม่ได้

5) การใช้สิทธิติดตามเอาทรัพย์สินคืน หมายถึง การกระทำการต่าง ๆ ที่กว้างกว่าการเรียกทรัพย์สินคืนโดยตรง เช่น การเพิกถอนการจดทะเบียน การแก้ไข โฉนดที่ดิน การบังคับให้ไปจดทะเบียนการขับไล่อรื้อถอน ฯลฯ

6) การบรรยายฟ้องโจทก์จะต้องบรรยายให้ชัดเจน ตอนต้นอาจกล่าวอ้างสิทธิตามสัญญาหรือ ละเมิด แต่ก็ต้องกล่าวด้วยว่าจำเลยไม่มีสิทธิยึดถือไว้ โจทก์จึงใช้สิทธิติดตามและเอาคืนซึ่งทรัพย์สินของโจทก์ จากจำเลยซึ่งไม่มีสิทธิจะยึดถือไว้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1336 ด้วย เพื่อให้ศาลเห็นจะได้พิจารณาถึงเรื่องอำนาจแห่งเจ้าของกรรมสิทธิ์ด้วย ไม่ใช่ฟ้องบังคับตามสัญญาเช่าหรือฝากทรัพย์สินอันเป็นการใช้สิทธิ เรียกร้อง (บุคคลสิทธิ) เพียงอย่างเดียว ศาลจะได้ปรับบทกฎหมายกับข้อเท็จจริงกรณีจำเลยต่อสู้เรื่องอายุความ

ดังนั้น การฝากทรัพย์สินก็ดี การยืมใช้คงรูปก็ดี ถ้าถึงกำหนดต้องคืนทรัพย์สินที่ฝากหรือคืนทรัพย์สินที่ยืมใช้คงรูปไปแล้ว ทรัพย์สินนั้นยังคงมีสภาพเดิมและยังอยู่ในความครอบครองของผู้รับฝาก หรือผู้ยืมใช้คงรูป แต่ผู้รับฝากหรือผู้ยืมไม่ยอมคืนให้ก็ย่อมเป็นการผิดสัญญาและละเมิด เจ้าของกรรมสิทธิ์ก็ย่อมฟ้องติดตามเอาคืนจากผู้ไม่มีสิทธิจะยึดถือไว้ได้เสมอไม่มีอายุความ เพราะบุคคลผู้ถือกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินสิ่งใดยอมใช้อำนาจแห่งเจ้าของกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินนั้นได้ เนื่องจากกรรมสิทธิ์เป็นสิทธิแห่งความเป็นเจ้าของที่เกิดขึ้นโดยผลแห่งกฎหมาย (dejure) และมีอำนาจเด็ดขาดที่จะยกขึ้นใช้ยันกับบุคคลทั่วไปวันแต่จะตกอยู่ภายใต้ข้อยกเว้นตามกฎหมาย ดังกล่าว การยึดถือครอบครองทรัพย์สินที่ได้จากการยืมใช้คงรูปโดยความยินยอมของผู้ให้ยืมเป็นการยึดถือทรัพย์สินโดยมีเจตนาเพื่อตนและใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินนั้น เพียงแต่กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินยังไม่ตกเป็นของผู้ยืม เพราะผู้ยืมยังคงมีหน้าที่ต้องคืนทรัพย์สินนั้นแก่ผู้ให้ยืม

เมื่อผู้ยืม ไม่ยอมคืนทรัพย์สินที่ยืมภายในกำหนดยอมเป็นการผิดสัญญาและละเมิด เพราะผู้ยืม ไม่มีสิทธิครอบครองทรัพย์สินที่ให้ยืม ผู้ให้ยืมย่อมมีสิทธิติดตามเอาทรัพย์สินที่ให้ยืมคืนได้ ตลอดเวลาที่ทรัพย์สินดังกล่าวยังเป็นกรรมสิทธิ์ (legal title) ของผู้ให้ยืมอยู่ตามประมวลกฎหมายแพ่ง และพาณิชย์ มาตรา 1336 ทำนองเดียวกับเจ้าของทรัพย์สินเรียกทรัพย์สินที่ฝากไว้คืนจากผู้รับฝาก แต่ทั้งนี้ ต้องฟ้องคู่สัญญา (charter-party) และบรรยายฟ้องให้ชัดเจนด้วย

3.4.7 ระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับการกระทำละเมิดต่อเนื่อง

ปัจจุบันศาลปกครองและศาลยุติธรรมต่างวางหลักในคำสั่งและคำพิพากษากรณียกเว้นการ นำบทบัญญัติเกี่ยวกับอายุความหรือระยะเวลาการฟ้องคดีมาใช้ในคดีละเมิด กรณีการกระทำละเมิด ต่อเนื่อง ซึ่งเป็นผลให้คดีพิพาทดังกล่าวไม่มีอายุความหรือระยะเวลาการฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึง สามารถนำคดีมาฟ้องต่อศาลเมื่อใดก็ได้ที่ทราบเท่าที่ยังมีการละเมิดอยู่ แต่เนื่องไม่มีกฎหมายบัญญัติ นิยามความหมายของการกระทำละเมิดต่อเนื่องไว้ จึงต้องศึกษาจากแนวคำพิพากษา (judicial precedent) ของศาลเพื่อจำแนกหลักเกณฑ์เปรียบเทียบทั้งแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองและศาล ยุติธรรม ดังนี้

(1) แนวคำวินิจฉัยของศาลยุติธรรม

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 4901/2533 กรณีจำเลยกระทำต่อโจทก์โดยการตัดถนน ผ่านเข้าไปในที่ดินของโจทก์ก็เพื่อประโยชน์ของจำเลยและสมาชิก เป็นการละเมิดที่ต่อเนื่องกัน ตลอดมา แม้โจทก์จะฟ้องคดีนี้เกินกว่า 10 ปี นับแต่ถนนพิพาทสร้างเสร็จและใช้สัญจรได้ คดีของโจทก์ก็ไม่ขาดอายุความ

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1620/2538 จำเลยที่ 2 แสดงตนโดยเปิดเผยว่า มีความสัมพันธ์กับจำเลยที่ 1 ซึ่งเป็นสามีโจทก์ในทางชู้สาวตั้งแต่ พ.ศ. 2518 ตลอดมาจนถึงวันที่ โจทก์ฟ้องคดีนี้ คดีไม่ขาดอายุความเพราะจำเลยที่ 2 กระทำละเมิดต่อเนื่องกันมายังมีได้หยุดกระทำ จนถึงขณะฟ้อง

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1888/2547 กรณีจำเลยทั้งสามอยู่ในที่ดินที่จำเลยที่ 1 นำมาขายฝากแก่โจทก์มาโดยตลอด เมื่อโจทก์อ้างว่าครบกำหนดไถ่คืนแล้ว จำเลยที่ 1 ไม่ไถ่คืน และโจทก์บอกกล่าวให้ออกไปจากที่ดินแล้วจำเลยทั้งสามไม่ยอมออกไป ตราบใดที่จำเลยทั้งสาม ไม่ยอมออกไป การละเมิดก็ยังคงมีอยู่ อายุความยอมไม่เริ่มนับจนกว่าจะหยุดการกระทำละเมิด คดีโจทก์จึงไม่ขาดอายุความ

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 5588/2551 กรณีจำเลยทั้งสองเข้าไปแผ้วถางก่อสร้างแล้ว เข้าครอบครองทำประโยชน์ในป่าชายเลน โดยไม่มีสิทธิเรื่อยมาเช่นนี้ ถือได้ว่าเป็นการกระทำละเมิด ต่อเนื่องตั้งแต่วันที่โจทก์ตรวจพบเรื่อยมา โจทก์มีสิทธิที่จะเรียกร้องค่าเสียหาย 1 ปีย้อนหลัง

ไปตั้งแต่วันที่โจทก์ฟ้องคดีไม่ขาดอายุความ สำหรับค่าเสียหายในส่วนที่เกิน 1 ปีแล้วเท่านั้น ที่ขาดอายุความ

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 16906/2557 การที่โจทก์ทั้งห้าฟ้องคดีต่อศาลแรงงานกลางเพื่อขอเพิกถอนคำสั่งที่นายทะเบียนไม่รับจดทะเบียนโจทก์ทั้งห้าเป็นกรรมกรรมนั้น เป็นการกระทำของโจทก์ทั้งห้าภายหลังอันเป็นเพียงผลที่เกิดจากการกระทำละเมิดของจำเลย ทั้งแปดตามที่โจทก์ทั้งห้ากล่าวอ้าง มิใช่การกระทำละเมิดต่อเนื่องกันมาจนถึงวันที่ศาลฎีกามีคำสั่งถึงที่สุด

จากแนวคำพิพากษาดังกล่าว จึงเห็นได้ว่า การกระทำละเมิดต่อเนื่อง อาจเป็นได้ ทั้งการกระทำครั้งเดียวหรือกระทำซ้ำต่อเนื่องเรื่อยมา ซึ่งหากเป็นการกระทำละเมิดต่อเนื่องเรื่อยมา อายุความการฟ้องคดีจะเริ่มนับเมื่อหยุดกระทำ และการเรียกร้องค่าเสียหาย โจทก์มีสิทธิที่จะเรียกร้องค่าเสียหาย 1 ปีย้อนหลังไปตั้งแต่วันที่โจทก์ฟ้องคดีเท่านั้น

(2) แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง

คำสั่งและคำพิพากษาของศาลปกครองวางแนวทางการพิจารณาคดีไว้หลายแนว ซึ่งทำให้เกิดความสับสนเกี่ยวกับความหมายของการกระทำละเมิดต่อเนื่อง และคดีที่จะรับฟ้องไว้พิจารณา ซึ่งเป็นไปตามคำสั่งและคำพิพากษา ดังนี้

กรณีที่เป็นละเมิดต่อเนื่อง

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 419/2560 และที่ 609/2560 ฟ้องขอให้รื้อถอนเสาและสายไฟฟ้าออกไปจากที่ดินและให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระค่าทดแทนความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี ครอบครัวยังไม่มีการรื้อถอนเสาและสายไฟฟ้าตลอดจนอุปกรณ์ต่าง ๆ ออกจากที่ดินของผู้ฟ้องคดี ย่อมถือว่า เป็นการกระทำละเมิดต่อเนื่องตลอดเวลา

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 772/2560 สำหรับข้อหาที่สอง กรณีผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ถมดินรูกกล้าเข้ามาในที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีครอบครอง เป็นเหตุให้น้ำไหลเข้าบ้านในฤดูฝนทำให้ได้รับความเสียหาย หากคดีฟังได้ตามฟ้องว่า ที่ดินที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 อนุญาตให้กรมทรัพยากรน้ำนำดินไปถมและปัจจุบันได้ใช้ดำเนินการตามโครงการก่อสร้างลานตากพืชผลทางการเกษตรนั้น เป็นที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิครอบครองจริง กรณีย่อมถือเป็นการกระทำละเมิดต่อเนื่องจนถึงปัจจุบัน

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 278/2560 เห็นได้ว่า ความเดือดร้อนเสียหายของผู้ฟ้องคดียังคงมีอยู่ตลอดเวลาทราบเท่าที่สิ่งปลูกสร้างนั้นยังคงตั้งขวางหน้าปิดทางเข้าออกและรูกกล้าที่ดินของผู้ฟ้องคดี ก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีอยู่ในปัจจุบัน คำฟ้องของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการฟ้องคดีภายในระยะเวลาตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 796/2559 การละเลยของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองดังกล่าว ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองต่อเนื่องมาจนถึงวันที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองยื่นฟ้องคดีนี้ อันจะถือได้ว่าเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีทั้งสองต่อเนื่องมาจนถึงวันฟ้องคดี ซึ่งตราบไค ที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองยังไม่ดำเนินการแก้ไขหรือเยียวยาปัญหาการกระทำละเมิดดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดี ทั้งสอง ผู้ฟ้องคดีทั้งสองข่อมมีสิทธิที่จะฟ้องคดีต่อศาลให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง ชดใช้ค่าเสียหายได้

กรณีที่ไม่เป็นการกระทำละเมิดต่อเนื่อง

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 713/2559 และที่ 715/2559 ขอให้หน่วยงาน ทางปกครองชดใช้ค่าเสียหายจากกรณีไม่ดำเนินการพิจารณาคำขอเพิ่มชื่อและรายการบุคคล เข้าในทะเบียนบ้าน (ท.ร.14) และลงรายการสัญชาติไทย การละเลยต่อหน้าที่หรือการปฏิบัติหน้าที่ ถ่าซ้ำดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ก่อให้เกิดความเสียหายและเสียสิทธิต่างๆ ในเวลาต่อมานั้น เป็นเพียงผลแห่งการกระทำละเมิดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ซึ่งผลของการกระทำละเมิด หาใช่ การกระทำละเมิดต่อเนื่องของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ตลอดมา

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 354/2560 ฟ้องขอให้รื้อถอนบาทวิถีที่สร้างปิดทับ ที่จอดรถยนต์รวมทั้งซ่อมแซมปรับปรุงที่จอดรถยนต์ที่กินให้เหมาะสมกับระดับที่จอดรถยนต์ ผู้ฟ้องคดีทั้งหกข่อมรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตั้งแต่ช่วงเวลาดังกล่าวแล้วเช่นกัน การที่ ผู้ฟ้องคดีทั้งหกเพิ่งจะนำคดียื่นฟ้องต่อศาลเมื่อวันที่ 12 กรกฎาคม 2559 จึงเป็นการฟ้องคดี เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 700/2559 การกระทำของเจ้าหน้าที่ที่รื้อถอนทุบทำลาย บ้านเรือนและทรัพย์สินภายในบ้านของผู้ฟ้องคดีเกิดขึ้นและสิ้นสุดลงภายในปลายปี พ.ศ. 2555 ถึงต้นปี พ.ศ. 2556 กรณีจึงไม่มีบ้านเรือน ทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดีเหลืออยู่ให้รื้อถอนทำลายอัน จะถือได้ว่ามี การกระทำต่อเนื่อง

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คผ. 30/2561 เมื่อผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า เจ้าหน้าที่ของ ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสาม ได้เข้าขับไล่จับกุมผู้ฟ้องคดี พร้อมรื้อถอนทำลายสิ่งปลูกสร้างของผู้ฟ้องคดี เมื่อวันที่ 18 พฤษภาคม 2557 กรณีจึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตั้งแต ่วันดังกล่าว การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดียื่นฟ้องต่อศาลเมื่อวันที่ 7 กันยายน 2560 จึงเป็นการยื่นคำฟ้อง เมื่อพ้นหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 60/2559 กรณีที่ศาลมีคำพิพากษาและคดีถึงที่สุดแล้ว หากคู่กรณีฝ่ายที่แพ้คดีไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด คู่กรณีฝ่ายที่ชนะคดี

สามารถร้องขอต่อศาลเพื่อให้ศาลมีคำสั่งบังคับให้คู่กรณีฝ่ายที่แพ้กตีปฏิบัติตามคำพิพากษาได้ ไม่เป็นการกระทำละเมิดต่อเนื่อง

คำสั่งใหม่ทดแทนตามคำพิพากษาของศาลกรณีการกระทำละเมิดต่อเนื่อง

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด อ. 228/2560 ผู้ถูกฟ้องคดีกระทำละเมิดบุกรุกที่ดินของผู้ฟ้องคดีโดยก่อสร้างถนนและท่อระบายน้ำรुकล้ำเข้าไปในเขตที่ดินของผู้ฟ้องคดีเมื่อเดือนกันยายน 2546 และได้รื้อถอนสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวออกไปตามคำพิพากษาของศาลเมื่อวันที่ 4 กุมภาพันธ์ 2553 ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิได้รับคำสั่งใหม่ทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้นนับแต่วันทำละเมิดเมื่อเดือนกันยายน 2546 ถึงวันที่ 4 กุมภาพันธ์ 2553 อันเป็นวันรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างรुकล้ำที่ดินของผู้ฟ้องคดีแล้วเสร็จพร้อมทั้งดอกเบี้ย

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด อ. 146/2558 และที่ อ.12/2559 ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการขุดลอกลำน้ำลำพะเนียงและทำถนนเลียบลำน้ำลำพะเนียงรुकล้ำที่ดินของผู้ฟ้องคดี ศาลเห็นว่า แม้การกระทำละเมิดของผู้ถูกฟ้องคดีจะมีลักษณะเป็นการกระทำละเมิดต่อเนื่องก็ตาม แต่ก็มิใช่เพียงทำให้ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาหนึ่งปีเท่านั้น หากได้มีผลทำให้ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิเรียกร้องคำสั่งใหม่ทดแทนในส่วนที่เกินกว่าระยะเวลาหนึ่งปีนับย้อนหลังจากวันฟ้องคดีไม่ และผู้ฟ้องคดีมีสิทธิได้รับเงินคำสั่งใหม่ทดแทนในส่วนที่เป็นดอกเบี้ยเพียงหนึ่งปีย้อนหลังนับตั้งแต่วันฟ้องคดีเท่านั้น

ดังที่กล่าวมาแล้วจะเห็นได้ว่า ศาลปกครองจะไม่นำหลักข้อยกเว้นเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดี (period of time) กรณีกระทำละเมิดต่อเนื่อง (wrongful act) มาใช้ในกรณีคดีพิพาทเกี่ยวกับกรณีที่ดินหน่วยงานของรัฐฟ้องเจ้าหน้าที่เนื่องจากเจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐเองตามมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 หรือกรณีหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ได้ชดใช้คำสั่งใหม่ทดแทน (compensation) แก่ผู้เสียหายและเรียกให้อีกฝ่ายหนึ่งชดใช้คำสั่งใหม่ทดแทนแก่ตนตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ทั้งนี้ เนื่องจากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจตามกฎหมายในการดำเนินการทางปกครองได้เสมอ ไม่จำต้องฟ้องคดีต่อศาลปกครอง เว้นแต่คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐแล้วแต่กรณี หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องเอกชนต่อศาล และขอให้ศาลบังคับให้เอกชนทำการหรืองดเว้นการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด เพื่อให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (5)⁹⁶

⁹⁶ มาตรา 9 ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เช่น กรณีเอกชนก่อสร้างอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างอื่นรุกล้ำเข้าในน่านน้ำ ซึ่งเป็นทางสัญจรของประชาชน หรือในทะเลหรือชายหาดของทะเล โดยไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าท่า โดยที่มาตรา 118 ทวิ วรรคสอง⁹⁷ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2535 ทั้งนี้ ในปัจจุบันมาตรา 118 ทวิ⁹⁸ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ 17) พ.ศ. 2560 ซึ่งเจ้าหน้าที่มีอำนาจในการออกคำสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารดำเนินการรื้อถอนหรือแก้ไขอาคารที่รุกล้ำน่านน้ำได้โดยไม่ต้องนำคดีมาฟ้องต่อศาล ทั้งนี้ ไม่ตัดสิทธิเอกชนผู้ที่อยู่ภายใต้คำสั่งดังกล่าวมาฟ้องเพื่อขอให้ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของเจ้าท่าดังกล่าว

(5) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด

⁹⁷ มาตรา 118 ทวิ ในกรณีที่มีการฝ่าฝืนมาตรา 117 หรือผู้รับอนุญาตตามมาตรา 117 ปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดไม่เป็นไปตามที่ได้รับอนุญาต ให้เจ้าท่ามีคำสั่งเป็นหนังสือแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือสิ่งอื่นใดดังกล่าวรื้อถอนหรือแก้ไขอาคารหรือสิ่งอื่นใดนั้นให้เสร็จสิ้น โดยถูกต้องภายในระยะเวลาที่กำหนด แต่ต้องไม่น้อยกว่าสามสิบวัน ในกรณีที่ไม่ปรากฏตัวเจ้าของหรือผู้ครอบครอง ให้เจ้าท่าปิดคำสั่งไว้ ณ อาคารหรือสิ่งอื่นใดนั้น และจะห้ามมิให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองนั้นใช้หรือยินยอมให้ผู้อื่นใช้อาคารหรือสิ่งอื่นใดนั้นทั้งหมด หรือแต่บางส่วนจนกว่าจะได้รื้อถอนหรือแก้ไขเสร็จด้วยก็ได้

ถ้าไม่มีการปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าท่าตามวรรคหนึ่ง หรือในกรณีที่ปรากฏตัวเจ้าของหรือผู้ครอบครอง และเจ้าท่าได้ปิดคำสั่งไว้ ณ อาคารหรือ สิ่งอื่นใดนั้นครบสิบห้าวันแล้วให้เจ้าท่าร้องขอต่อศาลเพื่อมีคำสั่งให้มีการรื้อถอนอาคารหรือสิ่งอื่นใดนั้น ถ้าข้อเท็จจริงในทางพิจารณาฟังได้ว่ามีการฝ่าฝืน มาตรา 117 จริงในกรณีที่ปรากฏตัวเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือ สิ่งอื่นใด ให้ศาลมีคำสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองเป็นผู้รื้อถอน ในกรณีที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองไม่รื้อถอนตามกำหนดเวลาในคำสั่งศาล หรือในกรณีที่ปรากฏตัวเจ้าของหรือผู้ครอบครอง ให้ศาลมีคำสั่งให้เจ้าท่าเป็นผู้จัดการให้มีการรื้อถอน

๑๓๑

๑๓๑

⁹⁸ มาตรา 118 ทวิ ในกรณีที่มีการฝ่าฝืนมาตรา 117 หรือผู้ใดได้รับอนุญาตตามมาตรา 117 แล้วปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดไม่เป็นไปตามที่ได้รับอนุญาต ให้เจ้าท่ามีคำสั่งเป็นหนังสือแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือสิ่งอื่นใดดังกล่าวรื้อถอนหรือแก้ไขอาคารหรือสิ่งอื่นใดนั้นให้เสร็จสิ้น โดยถูกต้อง ภายในระยะเวลาที่กำหนด ทั้งนี้ ต้องไม่น้อยกว่าสามสิบวันแต่ไม่เกินหนึ่งปี เว้นแต่ศาลจะสั่งเป็นอย่างอื่น ในกรณีที่ปรากฏตัวเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือสิ่งอื่นใด ให้เจ้าท่าปิดคำสั่งดังกล่าวไว้ ณ อาคาร หรือสิ่งอื่นใดนั้น

๑๓๑

๑๓๑

นอกจากนี้ จากการศึกษาแนวคำพิพากษาของศาลปกครองดังกล่าว จะเห็นได้ว่า แนวคำวินิจฉัยของศาลไม่เป็นไปในทางเดียวกัน จึงทำให้เกิดความสับสนว่าการกระทำละเมิด ต่อเนื่องมีหลักเกณฑ์หรือองค์ประกอบใดบ้าง กรณีใดสามารถรับคำฟ้องไว้พิจารณาหรือกรณีใด ไม่สามารถรับคำฟ้องไว้พิจารณา หรือแม้กระทั่งการกำหนดค่าสินไหมทดแทนในกรณีละเมิด ต่อเนื่อง ซึ่งมีการกำหนดให้ผู้ฟ้องคดีได้รับค่าสินไหมทดแทนเพียง 1 ปี นับย้อนหลังไปถึง วันละเมิดเท่านั้น และกรณีที่สองกำหนดให้ผู้ฟ้องคดีได้รับค่าสินไหมทดแทนนับแต่วันที่มิ การกระทำละเมิด แม้ระยะเวลาดังกล่าวจะพ้นกำหนด 1 ปี นับย้อนหลังไปถึงวันละเมิดแล้วก็ตาม

3.5 วิเคราะห์เปรียบเทียบการกระทำละเมิดต่อเนื่องตามกฎหมายต่างประเทศ และกฎหมายไทย

จากการศึกษาดังที่กล่าวมาแล้ว ในการพิจารณาการกระทำละเมิดทั้งในและต่างประเทศ เพื่อพิจารณาองค์ประกอบที่สำคัญในการพิจารณาคดีเกี่ยวกับการกระทำละเมิดต่อเนื่อง จึงวิเคราะห์ เปรียบเทียบประเภทคดีพิพาทและการรับคำฟ้องที่พ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีทั้งในคดีพิพาท เกี่ยวกับการกระทำละเมิดและคดีพิพาทประเภทอื่น ดังนี้

3.5.1 การกระทำละเมิดต่อเนื่องตามกฎหมายต่างประเทศ

1) แนวคิดทางกฎหมายสาธารณรัฐฝรั่งเศส วิเคราะห์ในกรณีการกระทำละเมิด ต่อเนื่อง

ในคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของฝ่ายปกครองในสาธารณรัฐฝรั่งเศส ไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดีไว้โดยเฉพาะ จึงให้นำหลักทั่วไปมาบังคับใช้ เว้นแต่ ในคดีเรียกค่าเสียหาย⁹⁹ ศาลมีอำนาจพิจารณาเต็ม (Recours de pleine juridiction) ซึ่งจะไม่นำหลัก คำสั่งปฏิเสธ โดยปริยายหรือการนิ่งเฉยของฝ่ายปกครองมาใช้ การฟ้องคดีเรียกร้องที่เกี่ยวกับเงิน จากรัฐทุกกรณีต้องอยู่ภายใต้หลักอายุความ 4 ปี เป็นหลัก โดยอายุความจะเดินต่อไปจนกว่าจะครบ 4 ปี เสมอ

สำหรับระยะเวลาหรืออายุความการกระทำละเมิดต่อเนื่องนั้น ก็ไม่ได้บัญญัติไว้ในกฎหมายเพื่อเป็นเหตุยกเว้นอายุความหรือระยะเวลาการฟ้องคดี แต่หากกรณีที่ความเดือดร้อนเสียหายของเอกชนยังคงมีอยู่ต่อไปเรื่อย ๆ ศาลปกครองฝรั่งเศสอาจพิพากษาให้รัฐต้องชดใช้

⁹⁹ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์สานต์. (2540). *กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง*. กรุงเทพฯ: จีระวิชาการพิมพ์. หน้า 374.

ค่าสินไหมทดแทนเป็นรายปีตามจำนวนที่กำหนด ทั้งนี้ จนกว่าเหตุแห่งความเสียหายนั้นจะได้ถูกจัดให้สิ้นไป¹⁰⁰ นอกจากนี้ ยังมีกรณีเหตุยกเว้นอื่นที่ไม่นำอายุความหรือระยะเวลาการฟ้องคดีมาบังคับ ซึ่งหากเป็นกรณีการกระทำละเมิดก็สามารถนำเหตุดังกล่าวมาใช้ในการยกเว้น หรือขยายอายุความหรือระยะเวลาการฟ้องคดีละเมิด ดังนี้

(1) เหตุเกี่ยวกับการเพิ่มของระยะเวลาเนื่องจากกระยะทาง ทั้งนี้ ศาลมีอำนาจในการใช้ดุลพินิจรับคำฟ้องที่พ้นกำหนดอายุความหรือระยะเวลาการฟ้องคดีไว้พิจารณาได้ ซึ่งเป็นไปตามมาตรา 643 และมาตรา 644 ของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งฉบับใหม่ (Nouveau Code de procedure civile (NCPC)) ซึ่งถือเป็นเรื่องเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อย ศาลสามารถยกขึ้นพิจารณาเองได้

(2) คดีพิพาทเกี่ยวกับงานโยธาสาธารณะ (travaux publics) ผู้ได้รับความเสียหายสามารถฟ้องคดีเมื่อใดก็ได้ ซึ่งคดีประเภทนี้ไม่อยู่ในบังคับให้ต้องฟ้องคดีภายในกำหนดระยะเวลาใด ๆ

(3) อายุความสะดุดหยุดลง เช่น การร้องเรียนต่อฝ่ายปกครอง การฟ้องผิดศาล การร้องขอต่อผู้ว่าราชการจังหวัดให้ควบคุมความชอบด้วยกฎหมาย เป็นต้น

ทั้งนี้ ศาลปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศสไม่อาจมีคำพิพากษาสั่งให้องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองดำเนินการจัดความเสียหายให้ผู้ที่เสียหายกลับคืนสู่สภาพเดิมในคดีพิพาทเกี่ยวกับการทำละเมิดได้ คงพิพากษาให้ฝ่ายปกครองชดใช้เป็นเงินเท่านั้น แต่ในคดีพิพาทเกี่ยวกับความเสียหายอันเกิดจากโยธาสาธารณะนั้น ศาลมีอำนาจตั้งกำหนด (pouvoir' injection) ค่าชดเชยความเสียหายทั้งที่เป็นตัวเงินและการชดเชยความเสียหายในลักษณะที่กลับคืนสู่สภาพเดิมด้วย¹⁰¹

2) แนวคิดทางกฎหมายของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี พิจารณาในกรณีการกระทำละเมิดต่อเนื่อง

สำหรับสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี นั้น การฟ้องคดีละเมิดทางปกครองจะต้องฟ้องต่อศาลยุติธรรม ภายใน 3 ปี นับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวบุคคลผู้จำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน เว้นแต่ ผู้ฟ้องคดีไม่รู้ถึงการละเมิดหรือบุคคลผู้ทำละเมิดอายุความการฟ้องคดีจะขยายเป็น 30 ปี นับแต่เวลากระทำละเมิด โดยไม่มีหลักการกระทำละเมิดต่อเนื่องเพื่อเป็นเหตุยกเว้นอายุความหรือระยะเวลาการฟ้องคดี เช่นกัน แต่มีกรณีเหตุยกเว้นอื่นที่ไม่นำ

¹⁰⁰ วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2555). *กฎหมายปกครองเปรียบเทียบ: ความรับผิดชอบของรัฐในระบบกฎหมาย เยอรมัน ฝรั่งเศส และอังกฤษ*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 142.

¹⁰¹ Natalie Jacquinet. (2546). การบรรยายวิชาการความรับผิดชอบของรัฐอันเนื่องมาจากความเสียหายที่เกิดจากงานโยธาสาธารณะ. *วารสารวิชาการศาลปกครอง*, 13(2). หน้า 16.

อายุความหรือระยะเวลาการฟ้องคดีมาบังคับ ซึ่งหากเป็นกรณีการกระทำละเมิดก็สามารถนำเหตุดังกล่าวมาใช้เป็นเหตุยกเว้น หรือขยายอายุความหรือระยะเวลาการฟ้องคดีละเมิด ดังนี้

(1) การกลับสู่สถานะเดิม¹⁰² ในกรณีที่มีเหตุขัดขวางการยื่นฟ้องคดี ทั้งนี้ ต้องอยู่ภายในเงื่อนไข คือ เหตุขัดขวางจะต้องไม่ได้เกิดจากความผิดของผู้ฟ้องคดีและจะต้องยื่นคำร้องภายในสองสัปดาห์หลังจากเหตุขัดขวางได้ผ่านพ้นไป

(2) คดีพิพาทฟ้องคดีเพื่อบังคับให้เจ้าหน้าที่กระทำการ (Leistungsklage) หรืองดเว้นการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่ง (Unterlassungsklage) การแบ่งคดีพิพาทประเภทนี้เป็นการแบ่งประเภทคดีตามคำขอของผู้ฟ้องคดี แตกต่างจากคดีปกครองในประเทศไทย ซึ่งคดีพิพาทกรณีบังคับให้เจ้าหน้าที่กระทำการหรืองดเว้นการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งนี้มีบางกรณีเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดทางปกครองของไทยด้วย เช่น การให้งดเว้นสิ่งทำลายสุขภาพ จากเสียงไซเรนหรือจากการยิงปืน เป็นต้น ซึ่งคดีประเภทนี้จะนำคดีมาฟ้องเมื่อใดก็ได้

(3) สำหรับการฟ้องคดีละเมิดทางปกครอง นั้น กฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรม โดยมาตรา 852 VwGO กำหนดระยะเวลาการฟ้องให้ผู้ฟ้องคดีจะต้องฟ้องคดีภายใน 3 ปี นับแต่เวลาที่ผู้เสียหายได้รู้ถึงการละเมิดและตัวบุคคลผู้ที่จะต้องใช้จ่ายสินไหมทดแทน (compensation) เว้นแต่กรณี queผู้เสียหายไม่รู้ถึงการละเมิดและตัวบุคคลผู้ที่จะต้องใช้จ่ายสินไหมทดแทนดังกล่าวจะต้องฟ้องภายในระยะเวลา 30 ปี นับแต่เวลากระทำละเมิด

3.5.2 การกระทำละเมิดต่อเนื่องตามกฎหมายไทย

เมื่อพิจารณาคำสั่งและคำพิพากษาของศาลปกครองและศาลยุติธรรมแล้วจะเห็นได้ว่าการรับคำฟ้องในการกระทำละเมิดต่อเนื่อง เป็นการยกเว้นไม่นำระยะเวลาการฟ้องคดีตามกฎหมายมาใช้บังคับ โดยผู้ฟ้องคดีหรือโจทก์จะฟ้องคดีต่อศาลเมื่อใดก็ได้ แต่เป็นที่น่าสงสัยว่าระยะเวลาการฟ้องคดีละเมิดต่อเนื่องมีระยะเวลาเริ่มต้นหรือสิ้นสุดหรือไม่ ซึ่งมีตัวอย่างของคำสั่งของศาลปกครองสูงสุดที่ได้วินิจฉัยกรณีดังกล่าว ดังนี้

3.5.2.1 ระยะเวลาสิ้นสุดเมื่อหยุดกระทำ ตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 713/2559 และที่ 715/2559 ศาลปกครองไ้ให้นิยามความหมายของกระทำละเมิดอย่างต่อเนื่อง หมายถึง การกระทำละเมิดที่ต่อเนื่องกันมาและยังมิได้มีการหยุดกระทำจนถึงขณะฟ้อง

เมื่อพิจารณาตามแนวคำวินิจฉัยของศาลดังกล่าว แล้ว จะเห็นว่า ลักษณะของการกระทำละเมิดต่อเนื่องจะต้องเป็นการกระทำซ้ำต่อเนื่องเรื่อยมาเท่านั้น จึงมีประเด็นที่น่าสงสัยว่า หากกรณีนี้ ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหาย และมีการกระทำละเมิดซ้ำเรื่อยมา

¹⁰² บันลือ สามารถกุล. (2559). *คดีปกครองที่ยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีโดยมีเหตุจำเป็นอื่น*. วิทยานพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์, บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 79.

ซึ่งผู้ฟ้องคดีย่อมสามารถนำคดีมาฟ้องต่อศาลได้โดยไม่ต้องอ้างเหตุกระทำละเมิดต่อเนื่องใดเลย โดยนับระยะเวลาเริ่มต้นการฟ้องคดี คือ วันสุดท้ายของวันที่มีการกระทำละเมิดเป็นวันแรก และต้องยื่นฟ้องภายในระยะเวลาการฟ้องคดี 1 ปี หรือ 2 ปี ตามที่กฎหมายกำหนดได้อยู่แล้ว เหตุใดจึงต้องพิจารณาว่ากรณีดังกล่าวเป็นการกระทำละเมิดต่อเนื่องหรือไม่ เพื่อนำมาพิจารณาในการยกเว้นไม่นำอายุความมาใช้บังคับ

จากการศึกษากรณีกระทำละเมิดต่อเนื่องแล้ว จำเป็นที่ต้องศึกษาเกี่ยวกับการกระทำละเมิดซึ่งจะก่อให้เกิดเหตุแห่งการละเมิดต่อเนื่อง และผลจากการละเมิด หากมีการให้ความหมายของการกระทำดังกล่าว จะสามารถใช้เป็นแนวทางในการบัญญัติหลักเกณฑ์การกระทำละเมิดต่อเนื่องได้ โดยการศึกษาจากแนววินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดเฉพาะกรณีที่รับคดีพิพาทในการกระทำละเมิดต่อเนื่องไว้พิจารณาเท่านั้น ดังคำสั่งของศาลปกครองสูงสุด ดังต่อไปนี้

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 194/2559 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ได้รื้อถอนสิ่งปลูกสร้างบางส่วนออกไปแล้ว คงเหลือเพียงฝาตะแกรงเหล็กบ่อสูบน้ำที่ยังคงรูก้ำที่ดินของผู้ฟ้องคดีอยู่ กรณีจึงต้องถือว่าเหตุแห่งการกระทำละเมิดของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามยังคงมีอยู่ต่อเนื่องกันตลอดมาและยังคงมีอยู่ครบเท่าที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามยังไม่ได้รื้อถอนสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวออกจากที่ดินของผู้ฟ้องคดี

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 609/2560 การที่ผู้ฟ้องคดีซื้อที่ดินจากนางสาวบุญมีเมื่อวันที่ 25 สิงหาคม 2554 ผู้ฟ้องคดียอมรับแล้วว่ามิท่อประปา เสไฟฟ้า และท่อปฏิกูลอยู่ในที่ดินของผู้ฟ้องคดี วันดังกล่าวจึงเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการละเมิดในคดีนี้แล้ว แต่ทราบใดที่ท่อประปา เสไฟฟ้า และท่อปฏิกูลดังกล่าวยังคงมีอยู่ในที่ดินของผู้ฟ้องคดี เหตุแห่งการกระทำละเมิดของผู้ฟ้องคดีก็ยังคงมีอยู่ตลอดมา

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 997/2557 การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 อนุญาตให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ทำการก่อสร้างรั้วและประตูเหล็ก และจากการก่อสร้างฐานรากทับลงบนฐานรากอาคารของผู้ฟ้องคดีทั้งสอง ทำให้ฐานรากอาคารแบกรับน้ำหนักเพิ่มมากขึ้น ก่อให้เกิดอันตรายต่อโครงสร้างและตัวอาคาร และอาจเป็นอันตรายต่อผู้ฟ้องคดีทั้งสองหากเกิดอัคคีภัย รวมถึงรั้วและประตูเหล็กเคลื่อนยังคงปิดกั้นที่ว่างด้านข้างอาคารของผู้ฟ้องคดีทั้งสอง ซึ่งต้องห้ามมิให้ก่อสร้างอาคารหรือสิ่งกีดขวางใด ๆ ตามกฎหมาย จนถึงขณะนี้ เหตุละเมิดอันเกิดจากการกระทำดังกล่าวจึงยังคงอยู่

จากคำสั่งของศาลปกครองสูงสุดได้ยึดองค์ประกอบทั้งสามส่วนดังกล่าวเป็นสำคัญในการรับการกระทำละเมิดต่อเนื่องไว้พิจารณา โดยไม่คำนึงถึงการกระทำซ้ำหรือกระทำครั้งเดียว แต่ต้องคำนึงถึงเหตุแห่งการละเมิดว่ามีความต่อเนื่องอยู่หรือไม่ ซึ่งผู้เขียนเห็นด้วยกับคำสั่งดังกล่าว เพราะหากแม้จะมีการกระทำละเมิดในการดำเนินการก่อสร้างเสไฟฟ้ารูก้ำที่ดินของเอกชน

เพียงครั้งเดียว หรือมีการก่อสร้างอาคารปิดกั้นทางเข้าออกโดยการกระทำเพียงครั้งเดียว แต่เหตุแห่งการละเมิดอันเกิดจากการรुक้าหรือปิดกั้นยังคงมีอยู่ต่อเนื่องเสมอมา กล่าวคือ เสาไฟฟ้าที่ตั้งอยู่ในที่ดินของผู้ฟ้องคดี หรืออาคารที่ตั้งอยู่ปิดทางเข้าออก ซึ่งเป็นการรบกวนการใช้สิทธิโดยปกติสุข (troubles de jouissance) ของประชาชน กรณีจึงถือว่า การกระทำดังกล่าวเป็นการละเมิดต่อเนื่อง ซึ่งส่งผลให้ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถใช้ที่ดินของตนเองได้อย่างเต็มที่ หรือการที่ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถเข้าออกบ้านได้เนื่องจากการสร้างอาคารปิดกั้นดังกล่าว ดังนั้น กรณีกระทำละเมิดต่อเนื่องจึงไม่คำนึงถึงการกระทำเป็นหลัก สำหรับกรณีที่ไม่ใช่ละเมิดต่อเนื่อง เช่น เจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยไม่ปิดฝาท่อระบายน้ำและไม่ทำสัญญาหรือสัญญาใด ๆ เพื่อแสดงให้ผู้ใช้นนทราบ เป็นเหตุให้ผู้เสียหายได้รับอุบัติเหตุจากกรณีดังกล่าว ซึ่งกรณีนี้มีการกระทำละเมิด คือ ไม่ปิดท่อและผลของการกระทำละเมิด คือ ผู้เสียหายได้รับบาดเจ็บจากอุบัติเหตุดังกล่าว แต่เหตุแห่งการละเมิด คือ การที่ฝาท่อระบายน้ำเปิดอยู่ไม่มีความต่อเนื่องกับผลที่ผู้ฟ้องคดีได้รับ กล่าวคือ หากเจ้าหน้าที่ของรัฐปิดฝาท่อระบายน้ำ ผู้เสียหายก็ยังคงได้รับบาดเจ็บอยู่เช่นเดิม การกระทำดังกล่าวจึงไม่ใช่การกระทำละเมิดต่อเนื่อง ส่วนความเสียหายจากการได้รับบาดเจ็บและค่ารักษาพยาบาล เป็นเพียงผลของการกระทำละเมิดเท่านั้น แม้ผู้เสียหายได้รับความเสียหายจากการที่ต้องรับทุกข์เวทนามานานหลายปีจากการละเลยของเจ้าหน้าที่ดังกล่าว ก็มิใช่การกระทำละเมิดต่อเนื่อง

3.5.2.2 ระยะเวลาสิ้นสุดเมื่อไม่มีตัวทรัพย์สินอันเป็นเหตุกระทำละเมิดแล้วหรือไม่ ตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 700/2559 กรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้รื้อถอนทุบทำลายบ้านเรือนและทรัพย์สินภายในบ้านของผู้ฟ้องคดีเกิดขึ้นปลายปี พ.ศ. 2555 และสิ้นสุดลงในต้นปี พ.ศ. 2556 แล้ว จึงถือไม่ได้ว่ามีการกระทำต่อเนื่อง

จะเห็นได้ว่ากรณีดังกล่าวศาลจะพิจารณาถึงตัวทรัพย์สินที่ถูกละเมิดเป็นหลักระยะเวลาการกระทำละเมิดต่อเนื่องจึงสิ้นสุดไปเมื่อไม่มีทรัพย์สินดังกล่าวแล้ว เมื่อไม่มีการกระทำต่อจึงไม่ใช่การกระทำละเมิดต่อเนื่อง นั้น ผู้ศึกษาเห็นว่า เหตุแห่งการละเมิดกรณีนี้ คือ การที่บ้านไม่มีอยู่ซึ่งมีความสัมพันธ์กับผลของการกระทำละเมิด คือ ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายจากการที่ไม่มีที่อยู่อาศัย ซึ่งไม่ได้หมายถึงการกระทำซ้ำและไม่ได้ขึ้นอยู่กับทรัพย์สินที่ถูกทำลายว่ามีการทำลายหมดสิ้นไปหรือไม่ เมื่อผู้ฟ้องคดีได้รับผลจากการละเมิด เป็นเหตุให้เดือดร้อนเสียหายจากการไม่มีบ้านพักอาศัย การกระทำดังกล่าวจึงเป็นการกระทำละเมิดต่อเนื่อง

3.5.2.3 ระยะเวลาการฟ้องคดีสำหรับการเรียกค่าสินไหมทดแทนในความเสียหายอันเกิดจากการกระทำละเมิดต่อเนื่อง นั้น สามารถเรียกค่าสินไหมทดแทนในความเสียหายที่เกิดขึ้นย้อนหลัง 1 ปี หรือไม่มีกำหนดระยะเวลา เช่น การก่อสร้างเสาไฟฟ้ารูก้าที่ดินของผู้ฟ้องคดี ทำให้

ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายอันคิดเป็นเงินได้และเจ้าหน้าที่ต้องกระทำการคืนสิทธิของผู้ฟ้องคดี โดยการกระทำการรื้อเสาไฟฟ้าออกจากที่ดินของผู้ฟ้องคดี ซึ่งความเสียหายดังกล่าวประเมินค่าเป็นตัวเงินได้ (évaluables en argent) นั้น ตามมาตรา 448 วรรคหนึ่ง¹⁰³ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อันเป็นกฎหมายทั่วไป กำหนดอายุความฟ้องร้องจะต้องโดยจะต้องฟ้องคดีหนึ่งนับแต่วันที่ผู้ต้องเสียหายรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน และต้องฟ้องคดีภายในสิบปีนับแต่วันทำละเมิด ซึ่งต้องนำบทบัญญัติดังกล่าวมาใช้บังคับกับกรณีการกระทำละเมิดต่อเนื้อด้วยได้หรือไม่

3.5.2.4 การกระทำละเมิดต่อเนื่อง มีกำหนดระยะเวลาสิ้นสุดหรือไม่ กล่าวคือ การกระทำละเมิดโดยทั่วไปตามมาตรา 51 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กำหนดให้ยื่นฟ้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี เนื่องจากหากพิจารณาเหตุผลกรณีการดำเนินการของรัฐถึงการกำหนดเรื่องระยะเวลาการฟ้องคดีไว้เป็นนิดินโยบายของรัฐที่จะก่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงแน่นอนในสิทธิต่าง ๆ ของบุคคล อันเป็นการปรามมิให้นำเรื่องราวที่เกิดขึ้นมานานแล้วมาฟ้องร้องต่อกัน เพราะเรื่องที่เกิดขึ้นมานานแล้วนั้นย่อมเป็นการยุ่งยากมากสำหรับเจ้าหน้าที่และหรือลูกหนี้ในการที่จะหาพยานหลักฐาน (evidence) มาพิสูจน์ (verify) ต่อกัน แม้พยานหลักฐานที่มีอยู่ก็อาจจะสูญหาย หรือคลาดเคลื่อนไปได้ ซึ่งทำให้การวินิจฉัยคดีนั้นเกิดความเป็นธรรมได้ยากยิ่ง¹⁰⁴ กฎหมายจึงกำหนดเรื่องอายุความเพื่อตัดปัญหาเหล่านี้

3.5.3 วิเคราะห์เปรียบเทียบระยะเวลาการฟ้องคดีเกี่ยวกับการกระทำละเมิดต่อเนื่อง

จากการศึกษาจะเห็นว่าทั้งกฎหมายไทยและกฎหมายต่างประเทศไม่ได้นำหลักการกระทำละเมิดต่อเนื่องมาบัญญัติไว้ในกฎหมายเพื่อใช้เป็นข้อยกเว้นระยะเวลาหรืออายุความในการฟ้องคดี และมีเพียงประเทศไทยที่มีการกล่าวถึงการกระทำละเมิดต่อเนื่องในคำสั่งหรือคำพิพากษาทั้งศาลปกครองและศาลยุติธรรม อย่างไรก็ตาม ในต่างประเทศต่างยอมรับเกี่ยวกับการกระทำละเมิดบางกรณีที่มีการขยายระยะเวลาหรืออายุความการฟ้องคดี และบางกรณีที่ไม่มีการกำหนดระยะเวลาหรืออายุความการฟ้องคดี ดังนี้

¹⁰³ มาตรา 448 สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดแต่มูลละเมิดนั้น ท่านว่าขาดอายุความเมื่อพ้นปีหนึ่งนับแต่วันที่ผู้ต้องเสียหายรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน หรือเมื่อพ้นสิบปีนับแต่วันทำละเมิด

¹⁰⁴ ประกอบ หุตะสิงห์. (2518). *คำสอนชั้นปริญญาตรีกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยนิติกรรมและสัญญา*. กรุงเทพฯ: แสงสุทธิการพิมพ์. หน้า 115.

3.5.3.1 การกระทำละเมิดที่มีผลเป็นการขยายระยะเวลาหรืออายุความการฟ้องคดี

สำหรับสาธารณรัฐฝรั่งเศส การนำคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดมาฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีแล้ว หากมีเหตุที่เกี่ยวกับระยะทาง (Distances) ซึ่งต้องใช้ระยะเวลาการเดินทางมากกว่าปกติซึ่งถือเป็นเหตุเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อย ซึ่งศาลสามารถใช้ดุลพินิจรับคำฟ้องดังกล่าวไว้พิจารณาได้ หรือในกรณีร้องเรียนต่อฝ่ายปกครอง (administration) เป็นเหตุให้อายุความสะดุดหยุดลง (interruption of prescription) จะเริ่มนับระยะเวลาหรืออายุความการฟ้องคดีเมื่อฝ่ายปกครองได้วินิจฉัยข้อร้องเรียนนั้นแล้ว สำหรับสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี การนำคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดที่พ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีแล้ว สามารถนำคดีมาฟ้องคดีต่อศาลได้ ในกรณีการกลับสู่สถานะเดิม กล่าวคือ หากมีเหตุขัดขวางในการนำคดีมาฟ้องต่อศาลโดยไม่ใช้ความผิดของผู้ฟ้องคดีแล้ว ผู้ฟ้องคดีต้องยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อขอให้ศาลรับคดีไว้พิจารณา ส่วนประเทศไทยนั้น หากเป็นการกระทำละเมิดที่มีเหตุจำเป็นอื่นโดยไม่ใช้ความผิดของผู้ฟ้องคดี เช่น หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐทำให้เข้าใจว่ากำลังพิจารณาอุทธรณ์และไม่ต้องฟ้องศาล หรือกรณีเกิดอุทกภัย ถนนตัดขาดไม่สามารถเดินทางได้ แม้จะพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีแล้วก็ยังสามารถนำคดีมาฟ้องต่อศาลได้เมื่อเหตุดังกล่าวได้สิ้นสุดลงแล้ว หรือกรณีที่เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม ศาลอาจใช้ดุลพินิจรับคดีไว้พิจารณาได้ ซึ่งจะเห็นได้ว่า ทั้งสามประเทศ ได้ยอมรับหลักเหตุจำเป็นอื่นเพื่อนำมาขยายอายุความหรือระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองเช่นเดียวกัน

3.5.3.2 การกระทำละเมิดที่ไม่มีกำหนดระยะเวลาหรืออายุความการฟ้องคดี

สำหรับสาธารณรัฐฝรั่งเศส การนำคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดมาฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีแล้ว หากเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับโยธาสาธารณะ ผู้เสียหายจะนำคดีมาฟ้องเมื่อใดก็ได้ สำหรับสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี การนำคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดที่พ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีแล้ว สามารถนำคดีมาฟ้องคดีต่อศาลได้ในกรณีพิพาทเกี่ยวกับการฟ้องบังคับให้เจ้าหน้าที่กระทำการ (act) หรืองดเว้น (refrain) กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งเกี่ยวกับสิ่งทำลายสุขภาพ เช่น การฟ้องคดีเกี่ยวกับเสียงยิงปืนหรือเสียงไซเรน ส่วนประเทศไทย หากเป็นการกระทำละเมิดที่มีผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะหรือสถานะของบุคคลก็สามารถนำคดีมาฟ้องต่อศาลเมื่อใดก็ได้ ซึ่งจะเห็นได้ว่าทั้งสามประเทศได้นำเหตุยกเว้นระยะเวลาการฟ้องคดีที่แตกต่างกัน โดยที่หากมีเหตุดังกล่าวจะทำให้การฟ้องคดีปกครองไม่มีกำหนดอายุความหรือระยะเวลาการฟ้องคดี

3.5.3.3 ระยะเวลาการฟ้องคดีกรณีเรียกร้องเงินจากรัฐ

สำหรับสาธารณรัฐฝรั่งเศส นั้น การฟ้องเรียกเงินจากรัฐทุกกรณีจะอยู่ภายใต้ อายุความ 4 ปี สำหรับสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ระยะเวลาการฟ้องให้ผู้ฟ้องคดีจะต้องฟ้องคดี ภายใน 3 ปี นับแต่เวลาที่ผู้เสียหายได้รู้ถึงการละเมิดและตัวบุคคลผู้ที่จะต้องใช้จ่ายค่าสินไหมทดแทน เว้นแต่กรณีที่ผู้เสียหายไม่รู้ถึงการละเมิดและตัวบุคคลผู้ที่จะต้องใช้จ่ายค่าสินไหมทดแทนดังกล่าว จะต้องฟ้องภายในระยะเวลา 30 ปี นับแต่เวลากระทำละเมิด ส่วนประเทศไทย นั้น การฟ้องเรียกเงิน เกี่ยวกับการกระทำละเมิดต่อเนื่องยังมีปัญหาว่าจะนับระยะเวลา 1 ปี ย้อนหลังไปถึงวันละเมิด หรือ สามารถเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ทั้งหมดนับแต่วันทำละเมิด