

บทที่ 4

บทวิเคราะห์การนับอายุความจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ในกรณี ความเสียหายปรากฏขึ้นภายหลัง

ในบทนี้ ผู้เขียนจะได้ทำการวิเคราะห์เกี่ยวกับหลักเกณฑ์ในการเริ่มนับอายุความในกรณี ที่อายุความเริ่มต้นนับแต่วันทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ว่าวันใดที่จะถือเป็น วันทำละเมิด จากการพิจารณาองค์ประกอบของการกระทำละเมิดในบทที่ 2 ที่ผ่านมา พบว่ามีองค์ประกอบ 2 ส่วน คือ องค์ประกอบในส่วนที่เป็นเหตุคือต้องมีการกระทำและองค์ประกอบในส่วนที่เป็นผลจากการกระทำ คือความเสียหายที่ได้รับจากการกระทำนั้นในที่นี้การกระทำย่อมหมายถึง การกระทำหรือการปฏิบัติหน้าที่ และรวมทั้งการงดเว้นการกระทำหรือการละเลยต่อหน้าที่ของเจ้าหน้าที่โดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อต่อผู้อื่น ดังนั้น ในการกล่าวถึงการกระทำของเจ้าหน้าที่อันเป็นเหตุแห่งการกระทำ ละเมิดต่อไปนี้ จึงหมายถึงทั้งการปฏิบัติหน้าที่และการละเลยต่อหน้าที่ของเจ้าหน้าที่นั่นเอง

การศึกษาถึงวันทำละเมิดเพื่อเริ่มต้นการนับอายุความในที่นี้ ผู้เขียนได้ศึกษาจาก แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง ศาลฎีกา และแนวคิดของประเทศสหรัฐอเมริกา เยอรมนี และฝรั่งเศส เป็นหลัก โดยพบว่าทั้งประเทศไทย สหรัฐอเมริกา เยอรมนี และฝรั่งเศส ต่างมีแนวทางในการพิจารณา ถึงวันทำละเมิดที่เหมือนกัน คือถือเอาวันที่องค์ประกอบในการกระทำละเมิดครบทั้งองค์ประกอบด้าน การกระทำและองค์ประกอบด้านความเสียหาย ในส่วนของการพิจารณาถึงความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้น ประเทศไทย สหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส และเยอรมนี ต่างถือเอาความเสียหายที่เกิดขึ้นจริงมีกฎหมาย รับรองแน่นอนและเป็นผลโดยตรงจากการกระทำนั้นมาพิจารณาองค์ประกอบด้านความเสียหาย แต่ในบางเรื่อง เช่น การกระทำละเมิดที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ในสหรัฐอเมริกามีแนวการพิจารณา ถึงความเสียหายที่กว้างมาก โดยพิจารณาไปถึงความเสียหายในอนาคตที่ยังไม่ปรากฏผลให้เห็นชัดเจนด้วย

เมื่อทราบถึงแนวคิดดังกล่าวแล้ว ผู้เขียนจะขอวิเคราะห์เกี่ยวกับแนวคำวินิจฉัยของศาล ในประเทศไทยในเรื่องนี้ โดยวิเคราะห์ตามกรณีศึกษา ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

4.1 ผลการวิเคราะห์แนวคำวินิจฉัยคดีของศาลเกี่ยวกับการพิจารณาวันที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่เพื่อเริ่มนับอายุความ

จากการศึกษาคำวินิจฉัยของศาลไทยในบทที่ 3 จะเห็นได้ว่า ปัจจุบันแนวคำวินิจฉัยทั้งของศาลปกครองสูงสุดและศาลฎีกา ต่างมีหลักการที่สอดคล้องตรงกันว่า วันที่ถือว่ามีกรกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่เกิดขึ้นนั้น จะต้องเป็นวันที่องค์ประกอบของการกระทำละเมิดครบองค์ประกอบทั้งในส่วนที่มีการกระทำการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ และความเสียหายอันเป็นผลจากการกระทำนั้น ได้เกิดขึ้นต่อบุคคลภายนอกหรือหน่วยงานของรัฐแล้ว หากมีเพียงองค์ประกอบด้านการกระทำอย่างเดียว แต่ความเสียหายยังไม่เกิดขึ้นก็ย่อมไม่อาจถือได้ว่าครบองค์ประกอบของการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่จะถือเป็นวันที่ทำละเมิดและยังไม่อาจเริ่มนับอายุความการใช้สิทธิเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดเชยค่าสินไหมทดแทนได้ กล่าวคือ

4.1.1 กรณีการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่เกิดความเสียหายขึ้นทันทีที่มีการกระทำละเมิด

กรณีนี้ จากการวิเคราะห์แนวคำวินิจฉัยคดีของศาลปกครองและศาลฎีกาไม่ปรากฏปัญหาในการเริ่มนับอายุความนับแต่วันทำละเมิด เพราะเมื่อพิจารณาจากองค์ประกอบของการกระทำละเมิด ทั้งในเรื่องขององค์ประกอบด้านการกระทำในส่วนที่เป็นเหตุ และองค์ประกอบด้านความเสียหายที่เป็นผลที่ได้รับจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่นั้น ได้เกิดขึ้นพร้อมกันทันที คือ เมื่อมีการกระทำละเมิดโดยเจ้าหน้าที่เกิดขึ้นในวันใดก็จะปรากฏว่ามีผู้ได้รับความเสียหายจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่เกิดขึ้นพร้อมกับวันที่กระทำละเมิดด้วย โดยความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้น เป็นความเสียหายที่เกิดขึ้นจริง มีกฎหมายรับรองแน่นอน และเป็นผลโดยตรงจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ ดังนั้น วันที่เริ่มนับอายุความนับแต่วันทำละเมิดจึงเป็นวันเดียวกันกับวันที่ได้กระทำละเมิดนั่นเอง

4.1.2 กรณีการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่ปรากฏความเสียหายขึ้นภายหลังจากวันที่มีการกระทำละเมิด

4.4.2.1 กรณีเจ้าหน้าที่กระทำการ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่ผ่านระยะเวลามาแล้วช่วงหนึ่งจึงเกิดความเสียหายขึ้น

โดยที่ในศาลยุติธรรม เดิมจากคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 670/2596 ศาลฎีกามีคำวินิจฉัยโดยเห็นว่า วันทำละเมิดได้แก่วันที่การกระทำละเมิดครบองค์ประกอบซึ่งก็คือ เมื่อเกิดความเสียหายต่อที่นาของโจทก์ แต่ต่อมากลับปรากฏว่าตามหลักในคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 6024/2550 วางหลักว่า

หากมีการกระทำละเมิดเกิดขึ้นแล้วตั้งแต่มีการกระทำโดยมิชอบในการรังวัดที่ดินนั้น ส่วนผลของการกระทำว่าจะเกิดความเสียหายขึ้นเมื่อใดเป็นอีกเรื่องหนึ่ง

ในขณะที่เดิมศาลปกครองได้วางหลักไว้ในคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 491/2546 ว่าเมื่อเอกสารสิทธิในที่ดินเป็นเอกสารที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้รับ โอนสิทธิตามเอกสารสิทธิในที่ดินนั้นย่อมไม่มีสิทธิดีไปกว่าผู้โอน ซึ่งย่อมต้องถือว่าผู้รับ โอนถูกกระทบสิทธิแล้วตั้งแต่ได้รับโอนเอกสารสิทธิดังกล่าว วันทำละเมิดจึงเป็นวันที่มีการรับโอนสิทธิดังกล่าวนี้ในตนเอง

จากคำวินิจฉัยในลักษณะดังกล่าวที่มองว่า วันที่ถือเป็นวันทำละเมิด ย่อมได้แก่วันที่เกิดการกระทำที่เป็นเหตุแห่งการละเมิดขึ้น ส่วนความเสียหายซึ่งเป็นผลจากการกระทำละเมิดจะเกิดขึ้นเมื่อใดก็เป็นอีกเรื่องหนึ่ง ย่อมจะเห็นได้ว่าหากการกระทำอันเป็นเหตุแห่งการละเมิดนั้น ได้เกิดขึ้นมาเป็นระยะเวลาาน เช่น การที่เจ้าหน้าที่ออกโฉนดที่ดินโดยไม่ชอบนั้น กว่าจะจะมีการตรวจสอบพบว่าการกระทำผิดดังกล่าว ก็อาจมีการโอนกรรมสิทธิ์ต่อไปยังผู้รับ โอนหลายต่อหลายคนแล้วว่าจะถึงผู้รับ โอนคนปัจจุบันที่ถูกเพิกถอน โฉนด เช่นนี้ย่อมเห็นได้อย่างชัดเจนว่าความเสียหายของผู้รับ โอนคนสุดท้ายย่อมเพิ่งเกิดขึ้น โดยอาจมิใช่ความผิดของผู้รับ โอนที่ไม่อาจรู้ได้ว่าจะมีการออกโฉนดที่ดินดังกล่าวโดยไม่ชอบ เนื่องจากเชื่อถือในความถูกต้องและคงอยู่ของสิทธิตามเอกสารที่ทางราชการหรือหน่วยงานของรัฐออกให้ ดังนั้น หากถือตามหลักการพิจารณาวันทำละเมิดข้างต้น ย่อมไม่อาจแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายที่เกิดขึ้นอย่างแท้จริงของผู้ถูกรับทำละเมิดได้ เนื่องจากอายุความในกรณีดังกล่าวย่อมขาดไปแล้วอย่างแน่นอน

ในปัจจุบันถือได้ว่าแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดและศาลฎีกาเกี่ยวกับกรณีนี้ที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดในการออกเอกสารสิทธิในที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายดังกล่าว ต่างถือว่าวันทำละเมิดก็คือวันที่ผู้เสียหายได้รับความเสียหายจากการออกเอกสารสิทธิในที่ดินที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยอาจจำแนกได้ว่า หากเป็นกรณีที่เอกสารสิทธิในที่ดินนั้นถูกเพิกถอนโดยคำพิพากษาของศาล วันที่ศาลมีคำพิพากษาดังกล่าวถือเป็นวันทำละเมิด แต่หากเอกสารสิทธิในที่ดินที่ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้นถูกเพิกถอนโดยเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมายโดยการออกคำสั่งเพิกถอนแล้ว กรณีจะถือว่าวันที่มีการแจ้งคำสั่งเพิกถอนดังกล่าว ไปถึงผู้ถือกรรมสิทธิ์หรือผู้ครอบครองที่ดินนั้นเมื่อใด วันดังกล่าวก็คือวันทำละเมิด เนื่องจากถือว่าคำสั่งเพิกถอนดังกล่าวมีผลใช้บังคับต่อบุคคลดังกล่าวตามนัยมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 อันส่งผลกระทบหรือก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นแล้วในวันดังกล่าว ทั้งนี้ ผู้เขียนมีข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับวันที่ถือเป็นวันทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ในลักษณะเดียวกันนี้อีกว่า เนื่องจากในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.361/2559 ศาลวินิจฉัยโดยถือว่าวันที่มีคำสั่งเพิกถอน และมีหนังสือแจ้งคำสั่งไปยังผู้ถือกรรมสิทธิ์ในโฉนดที่ดินที่ถูกเพิกถอนเป็นวันทำละเมิดทันที

เช่นนี้จะถือว่าความเสียหายได้เกิดขึ้นแล้วตั้งแต่มีการเพิกถอนโฉนดที่ดินดังกล่าวหรือไม่ เนื่องจากในการนี้ผลของคำสั่งทางปกครองอันได้แก่คำสั่งเพิกถอนนั้นย่อมมีผลทันทีที่ออกคำสั่ง แต่จะมีผลใช้ยื่นต่อผู้ได้รับคำสั่งได้เมื่อคำสั่งนั้นไปถึงผู้นั้น ตามนัยมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ข้างต้น จึงอาจมีประเด็นปัญหาต้องพิจารณาว่าความเสียหายในกรณีนี้เกิดขึ้นเมื่อใด อย่างไรก็ตาม จากแนวคำวินิจฉัยดังกล่าวย่อมเห็นได้ว่า วันทำละเมิดในกรณีนี้จึงได้แก่วันที่ผู้เสียหายได้รับความเสียหายจากการออกโฉนดที่ดินที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายแล้วถูกเพิกถอน แม้ว่าการเพิกถอนนั้นจะเกิดขึ้นภายหลังจากการดำเนินการออกโฉนดที่ดินที่ไม่ชอบนั้นมาเป็นเวลานานเพียงใดก็ตาม ซึ่งย่อมมีผลเป็นการเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายให้แก่ผู้รับโอนกรรมสิทธิ์คนปัจจุบันที่ได้รับความเสียหายจากการถูกเพิกถอน โฉนดและเป็นธรรมยิ่งขึ้น

4.1.2.2 กรณีเจ้าหน้าที่กระทำการตามอำนาจหน้าที่ซึ่งมีกระบวนการหลายขั้นตอนต่างช่วงเวลากัน

ในกรณีนี้ปรากฏตามตัวอย่างแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองในคดีเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของนายตรวจศุลกากรและเจ้าหน้าที่ศุลกากรชั้นนั้น จะเห็นได้ว่า กระบวนการขั้นตอนของการกระทำของเจ้าหน้าที่ดังกล่าวมีมากมายหลายขั้นตอน โดยเริ่มจากการที่ผู้ส่งออกสินค้ายื่นเรื่องขอส่งสินค้าออกนอกประเทศ จากนั้นต้องมีการตรวจสินค้าที่จะมีการส่งออกที่ได้บรรจุในคอนเทนเนอร์ และการนำคอนเทนเนอร์นั้นลงเรือโดยนายตรวจศุลกากรและเจ้าหน้าที่ศุลกากรชั้นเมื่อมีการขนส่งสินค้าออกไปแล้วก็จะมีการนำเอกสารหลักฐานมายื่นคำขอรับเงินชดเชยตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติชดเชยค่าภาษีอากรสินค้าส่งออกที่ผลิตในราชอาณาจักร พ.ศ. 2524 โดยจะมีการให้ระบุว่าจะให้ดำเนินการ โอนเงินชดเชยค่าภาษีให้แก่บุคคลใดบ้าง จากนั้นเจ้าหน้าที่จะทำการออกบัตรภาษีให้ตามมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ซึ่งผู้รับ โอนตามที่ระบุไว้ข้างต้นสามารถนำบัตรภาษีไปใช้ได้ต่อกรมสรรพากร กรมศุลกากร หรือกรมสรรพสามิตตามมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน จากนั้นหน่วยงานดังกล่าวจะทำการเบิกเงินต่อไปที่กรมบัญชีกลาง และต่อมากรมบัญชีกลางจะทำการวางฎีกาเพื่อขอเบิกเงินจากกรมศุลกากร ดังนี้จึงเห็นได้ว่านับแต่วันที่นายตรวจศุลกากรและเจ้าหน้าที่ศุลกากรชั้นไม่ว่าจะโดยจงใจหรือละเลยไม่ตรวจสอบว่ามีการส่งสินค้าออกนอกประเทศจริงหรือไม่ อันเป็นช่องทางให้ผู้ส่งออกสินค้ากระทำการทุจริตนั้น ถือได้ว่าเกิดการกระทำผิดขึ้นแล้ว แต่กรณีดังกล่าวย่อมยังไม่เกิดความเสียหายในขั้นตอนต่างๆ ทั้งนี้ เนื่องจากโดยหลักแล้วการขอรับเงินค่าชดเชยภาษีอากรขาออกสามารถแยกการกระทำออกได้เป็น 2 ขั้นตอน คือ ในขั้นตอนการออกบัตรกรณีหนึ่งและในขั้นตอนการนำบัตรภาษีไปใช้ (เบิกเงิน) อีกกรณีหนึ่ง การที่เจ้าหน้าที่ออกบัตรภาษีอันเป็นการออกตราสารแสดงสิทธิในหนี้ของรัฐบาล ผู้ถือสิทธิในบัตรดังกล่าวจะต้องนำบัตรภาษีที่ถืออยู่ไปใช้ (เบิกเงิน) อีกครั้งหนึ่ง

จึงจะถือว่าผู้ส่งออกได้รับค่าชดเชยภาษีอากรที่เป็นตัวเงินแล้ว เมื่อยังไม่ได้นำบัตรภาษีไปใช้ (เบิกเงิน) ก็ยังไม่ถือว่าได้มีการจ่ายเงินค่าชดเชยให้แก่ผู้ถือสิทธิในบัตร ดังนั้น ในวันออกบัตรจึงยังไม่เกิดความเสียหายใด ๆ ต่อกรมศุลกากรจนกระทั่งได้มีการวางฎีกาเบิกเงินตามมูลค่าของบัตรภาษีแล้ว จึงถือว่ากรมศุลกากรได้รับความเสียหาย วันวางฎีกาดังกล่าวจึงเป็นวันที่เกิดการกระทำละเมิดขึ้น

ซึ่งจะเห็นได้ว่าย่อมมีความแตกต่างจากการพิจารณาในเรื่องวันทำละเมิดกรณีที่กรมศุลกากรฟ้องให้ผู้ส่งออกที่ทุจริตนั้นชดใช้ค่าเสียหายโดยคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 7758/2443 ได้วินิจฉัยไว้ว่า วันที่ถือว่าเป็นวันทำละเมิดคือวันที่เอกชนผู้ส่งออกได้รับบัตรภาษีไป อันถือว่าเอกชนผู้ส่งออกนั้นได้รับผลประโยชน์จากมูลค่าในบัตรภาษีดังกล่าวไปแล้ว เนื่องจากสามารถโอนสิทธิขอรับค่าชดเชยภาษีต่อไปได้ ซึ่งมีความแตกต่างจากการพิจารณาวันทำละเมิดของเจ้าหน้าที่กรมศุลกากรต่อกรมศุลกากรข้างต้น ที่มองว่าแม้ในกรณีนี้วันที่มีการออกบัตรภาษีจะถือว่าเป็นการให้ประโยชน์แก่เอกชนผู้ส่งออกไปแล้ว แต่เนื่องจากความเสียหายที่กรมศุลกากรต้องจ่ายเงินตามมูลค่าบัตรนั้นยังไม่เกิดขึ้นจนกว่าจะมีการวางฎีกาเบิกเงินตามมูลค่าของบัตรภาษีดังกล่าวเสียก่อน

ดังนั้น จากแนวคำวินิจฉัยในกรณีนี้ย่อมแสดงให้เห็นว่า การจะพิจารณาความเสียหายที่เกิดขึ้นได้นั้น จะต้องพิจารณาทั้งในแง่ของผู้กระทำละเมิดด้วยว่าเป็นผู้ที่ได้รับประโยชน์ในความเสียหายจากการกระทำละเมิดนั้นเอง หรือเป็นบุคคลอื่น และในแง่ของผู้เสียหายก็คือบุคคลใดและความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อผู้เสียหายที่แท้จริงนั้นคือสิ่งใด จากนั้นจึงพิจารณาต่อไปว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นแท้จริงได้เกิดขึ้นแล้วในกระบวนการขั้นตอนใดในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่นั่นเอง

4.1.2.3 กรณีเจ้าหน้าที่กระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายแล้วก่อให้เกิดความเสียหายต่อเนื่องตลอดมา และกรณีเจ้าหน้าที่กระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายต่อเนื่องเรื่อยมา และทำให้เกิดความเสียหายต่อเนื่องเช่นกัน

ในกรณีทั้ง 2 ลักษณะนี้ จากคำวินิจฉัยที่ได้นำมาศึกษาพบว่ามีผลคล้ายคลึงกันในส่วนของความเสียหายที่จะมีอยู่ต่อเนื่องตลอดเวลาตั้งแต่เริ่มมีการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่ในกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายแล้วก่อให้เกิดความเสียหายต่อเนื่องตลอดมา จะมีการกระทำโดยไม่ชอบเกิดขึ้นครั้งแรกครั้งเดียว แล้วส่งผลหรือก่อความเสียหายต่อเนื่องตลอดมา ในขณะที่กรณีเจ้าหน้าที่กระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายต่อเนื่องเรื่อยมาและทำให้เกิดความเสียหายต่อเนื่องเช่นกัน จะถือว่ามีกรกระทำโดยไม่ชอบและความเสียหายเกิดขึ้นครั้งแรกและเกิดขึ้นใหม่อีกในวันต่อ ๆ มา โดยมีข้อสังเกตที่ได้จากคำวินิจฉัยต่อไปอีกว่า กรณีทั้งสองนี้มีหลักในเรื่องของอายุความฟ้องคดีบางเรื่องที่ศาลถือว่าเป็นการฟ้องเพื่อติดตามเอาทรัพย์สินตามนัยมาตรา 1336 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งไม่มีอายุความ หรือในบางเรื่องศาลมองว่าทราบใดที่ความเสียหายยังคงมีต่อเนื่องอยู่ อายุความหรือระยะเวลาฟ้องคดีย่อมเริ่มนับใหม่ในแต่ละวัน

กรณีจึงยังอยู่ในอายุความหรือระยะเวลาฟ้องคดีนั้นเสมอ ซึ่งมักจะเป็นกรณีที่ฟ้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีกระทำการแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายอันมิใช่ค่าสินไหมทดแทน การพิจารณาถึงวันทำละเมิดในกรณีทั้ง 2 ลักษณะนี้ จึงอาจไม่มีผลต่อการพิจารณาในการเริ่มต้นนับอายุความการใช้สิทธิเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเท่าใดนัก

4.1.2.4 กรณีมีเหตุทำให้อายุความในการเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนสะดุดหยุดลง

โดยที่มาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 บัญญัติว่า บรรดากฎหมาย กฎ และข้อบังคับใด ๆ ในส่วนที่มีบัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้ หรือซึ่งขัดหรือแย้งกับบทแห่งพระราชบัญญัตินี้ ให้ใช้พระราชบัญญัตินี้แทน บทบัญญัติดังกล่าวจึงมีความหมายในทางกลับกันว่า ในกรณีที่พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มิได้บัญญัติเรื่องใดที่เกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดไว้เป็นการพิเศษ ก็ต้องเป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง เมื่อพิจารณาบทบัญญัติในพระราชบัญญัตินี้ในส่วนของอายุความในการเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแล้ว พบว่า มีบทบัญญัติเกี่ยวกับอายุความในการเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน 2 มาตรา คือ อายุความในการเรียกให้อีกฝ่ายหนึ่งชดใช้ค่าสินไหมทดแทนที่คนได้ใช้ให้แก่ผู้เสียหายแล้วตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และอายุความในการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติข้างต้น

แต่ในพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มิได้บัญญัติเกี่ยวกับการนับอายุความไว้ อายุความเป็นระยะเวลาอย่างหนึ่ง เมื่อปรากฏว่าประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์อันเป็นกฎหมายทั่วไป ได้บัญญัติเกี่ยวกับการนับระยะเวลาไว้ การนับอายุความตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 จึงต้องนำบรรพ 1 ลักษณะ 5 ระยะเวลา ตั้งแต่มาตรา 193/1 ถึงมาตรา 193/8 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้ อีกทั้งกรณีมีเหตุที่ทำให้อายุความสะดุดหยุดลงและต้องเริ่มนับอายุความใหม่จึงต้องนำมาตรา 193/14 ถึงมาตรา 193/18 แห่งประมวลกฎหมายดังกล่าวมาใช้บังคับเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ด้วย

จากการที่ผู้เขียนได้ศึกษาคำวินิจฉัยของศาลปกครองมาแล้วพบว่า ในส่วนของการนำอายุความสะดุดหยุดลงมาใช้ในการเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลปกครองในกรณีดังกล่าวแต่อย่างใด แต่ในส่วนของการนำอายุความสะดุดหยุดลงมาใช้ในการเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว นั้น พบว่า ศาลปกครองได้มีคำวินิจฉัยในประเด็นดังกล่าวแล้ว ดังที่ผู้เขียนได้ยกตัวอย่างไว้จำนวน 7 คดี ซึ่งแสดงให้เห็นว่า

ศาลปกครองได้นำบทบัญญัติเกี่ยวกับอายุความสะดุดหยุดลงมาใช้ในการเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แล้ว แม้จะไม่มีคำวินิจฉัยของศาลปกครองเกี่ยวกับการนำอายุความสะดุดหยุดลงมาใช้ในกรณีตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติข้างต้นก็ตาม แต่เมื่อมาตรา 9 ก็เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับอายุความในการเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเช่นเดียวกับมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ผู้เขียนจึงเห็นว่าสามารถนำอายุความสะดุดหยุดลงมาใช้กับกรณีตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ได้เช่นเดียวกัน อย่างไรก็ตาม โดยที่มาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ได้กำหนดระยะเวลาใช้สิทธิเรียกร้องไว้เป็นการเฉพาะแล้ว ดังนั้น หากมีการเรียกให้อีกฝ่ายหนึ่งชดใช้ค่าสินไหมทดแทนที่ตนได้ใช้ให้แก่ผู้เสียหายไปแล้วจึงต้องใช้สิทธิเรียกร้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่อีกฝ่ายหนึ่งได้ใช้เงินให้แก่ผู้เสียหายโดยไม่อาจนำระยะเวลาที่กำหนดไว้ในมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาใช้บังคับได้ เนื่องจากเป็นกรณีที่มีกฎหมายกำหนดไว้แล้ว

จากการศึกษาในเรื่องอายุความสะดุดหยุดลงของต่างประเทศ พบว่า ประมวลกฎหมายแพ่งเยอรมัน และประมวลกฎหมายแพ่งฝรั่งเศส ได้บัญญัติเรื่องอายุความสะดุดหยุดลงไว้ในแนวทางเดียวกัน คือ มีการกำหนดเหตุที่ทำให้อายุความสะดุดหยุดลงไว้ โดยเหตุดังกล่าวจะต้องเกิดขึ้นจากการกระทำของลูกหนี้หรือการกระทำของเจ้าหนี้ที่อย่างใดอย่างหนึ่ง เช่น ลูกหนี้ยอมรับสภาพหนี้ เจ้าหนี้อภัยหนี้ หรือเจ้าหนี้อบข้อพิพาทให้อนุญาตตุลาการพิจารณา เป็นต้น และได้กำหนดการนับระยะเวลาเริ่มต้นและสิ้นสุดลงของแต่ละเหตุไว้ ส่วนผลของอายุความสะดุดหยุดลงก็บัญญัติไว้ว่าเมื่อมีเหตุที่ทำให้อายุความสะดุดหยุดลง อายุความก็จะหยุดลงและเริ่มนับอายุความใหม่เมื่อเหตุดังกล่าวสิ้นสุดลง ซึ่งสอดคล้องกับบทบัญญัติเรื่องอายุความสะดุดหยุดลงตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของไทย

จากการศึกษาคำวินิจฉัยของศาลปกครอง พบว่า เหตุที่ทำให้อายุความตามมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 สะดุดหยุดลง มี 2 เหตุด้วยกัน คือ

1) การที่หน่วยงานของรัฐออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

จากการศึกษาพบว่า ในกรณีนี้ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยไว้ว่า คำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครอง หากถึงกำหนดแล้วไม่มีการชำระ โดยถูกต้องครบถ้วน ผู้ฟ้องคดีอาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ผู้รับคำสั่ง และขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วนได้ตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 โดยไม่ต้องฟ้องคดีต่อศาล ดังนั้นการที่หน่วยงานของรัฐออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่รับผิด

ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าว จึงเป็นการกระทำกรอื่นใดอันมีผลเป็นอย่างเดียวกันกับการฟ้องคดีตามมาตรา 193/14 (5) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และมีผลทำให้อายุความสะดุดหยุดลงดังปรากฏเหตุผลข้างต้นในคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 534/2557 คำสั่งที่ 844/2557 คำสั่งที่ 1012/2557 คำสั่งที่ 88/2558 คำสั่งที่ 213/2558 และคำสั่งที่ 375/2558

จากคำวินิจฉัยดังกล่าว จึงมีประเด็นที่ต้องพิจารณาต่อไปว่า เพียงแค่หน่วยงานของรัฐออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน มีผลให้อายุความสะดุดหยุดลงหรือไม่ จากการศึกษาคำวินิจฉัยของศาลปกครอง พบว่า ในคำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 102/2558 และคำสั่งที่ 256/2558 ศาลปกครองสูงสุดได้ให้เหตุผลในทำนองเดียวกันว่า การที่หน่วยงานของรัฐนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นเป็นการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากผู้ถูกฟ้องคดีเมื่อพ้นระยะเวลาสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 10 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แล้ว ซึ่งผู้เขียนได้ศึกษาข้อเท็จจริงในคดีดังกล่าวอย่างละเอียดแล้วพบว่า ในคดีทั้งสองปรากฏข้อเท็จจริงว่า หน่วยงานของรัฐได้ออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน โดยคดีตามคำสั่งที่ 102/2558 หน่วยงานออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเกิน 2 ปี นับแต่วันที่หน่วยงานได้รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 10 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และคดีตามคำสั่งที่ 256/2558 หน่วยงานได้ออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนภายใน 2 ปี นับแต่วันที่หน่วยงานได้รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน แต่หน่วยงานแจ้งคำสั่งดังกล่าวให้เจ้าหน้าที่ทราบเกิน 2 ปี นับแต่วันที่หน่วยงานได้รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน

จากข้อเท็จจริงดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า คดีทั้งสองนั้นหน่วยงานของรัฐได้ออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเมื่อพ้นระยะเวลาตามมาตรา 10 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กรณีจึงไม่มีประเด็นที่ศาลปกครองจะต้องวินิจฉัยเกี่ยวกับคำสั่งที่หน่วยงานเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนอันจะต้องนำเหตุที่ทำให้อายุความสะดุดหยุดลงมาปรับใช้ในคดีดังกล่าวแต่อย่างใด จึงอาจถือได้ว่า การที่หน่วยงานของรัฐออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งจะถือว่าเป็นการกระทำกรอื่นใดอันมีผลเป็นอย่างเดียวกันกับการฟ้องคดีตามมาตรา 193/14 (5) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อันจะมีผลให้อายุความสะดุดหยุดลงนั้น จะต้องเป็นกรณีที่หน่วยงานของรัฐออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนภายในระยะเวลาตามมาตรา 10

วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งผู้เขียนก็เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยข้างต้น

วิธีการเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่หน่วยงานของรัฐ สามารถกระทำได้ 2 วิธี คือ หนึ่งการใช้สิทธิเรียกร้องทางปกครอง ซึ่งก็คือ การที่หน่วยงานของรัฐออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติข้างต้น และสองการใช้สิทธิเรียกร้องทางศาล ซึ่งก็คือ การที่หน่วยงานของรัฐนำคดีมาฟ้องต่อศาล ดังนั้น ไม่ว่าหน่วยงานของรัฐใช้วิธีใดก็ตามในการเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ก็ต้องอยู่ภายใต้อายุความตามมาตรา 10 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 หากหน่วยงานของรัฐเลือกใช้วิธีการออกคำสั่งตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวแล้ว ต่อมาหน่วยงานมีเหตุขัดข้อง เนื่องจากเจ้าหน้าที่ไม่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามคำสั่งดังกล่าวแล้ว นำคดีมาฟ้องต่อศาล เหตุที่จะทำให้อายุความในการฟ้องคดีระงับหรือหยุดยั้งลงนั้น ก็ควรจะเป็นคำสั่งที่ออกภายในระยะเวลาตามมาตรา 10 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ด้วยเช่นกัน เพราะหากหน่วยงานทางปกครองออกคำสั่งเมื่อพ้นอายุความตามมาตรา 10 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวแล้ว เมื่ออายุความเดิมหมดลงแล้ว การออกคำสั่งใหม่ก็ไม่อาจทำให้อายุความที่หมดลงแล้วเริ่มนับใหม่ได้แต่อย่างใด ดังนั้น แม้หน่วยงานจะออกคำสั่งตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ก็ไม่มีอายุความเดิมให้ระงับหรือหยุดยั้งแล้ว

2) การที่เจ้าหน้าที่ชำระหนี้ให้แก่หน่วยงานของรัฐบางส่วน

จากการศึกษาพบว่า ในกรณีนี้ ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยไว้ในคำสั่งที่ 955/2557 ว่าการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้นำเงินมาชำระให้แก่ผู้ฟ้องคดี (มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช) บางส่วน จึงถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 รับผิดชอบต่อผู้ฟ้องคดีตามสิทธิเรียกร้องที่ผู้ฟ้องคดีมีอยู่มีผลทำให้ระยะเวลาการฟ้องคดีอันเป็นอายุความระงับหรือหยุดยั้งตามนัยมาตรา 193/14 (1) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ดังนั้น จึงมีปัญหาที่ต้องพิจารณาต่อไปว่า หากมีการนำอายุความระงับหรือหยุดยั้งมาใช้ในกรณีเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 10 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แล้ว อายุความในการฟ้องคดีดังกล่าวจะอยู่ภายใต้บทบัญญัติในมาตรา 448 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือไม่ จากการศึกษาคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด ซึ่งเป็นคำวินิจฉัยของศาลปกครองกรณีนำอายุความระงับหรือหยุดยั้งมาใช้ในการเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 นั้น พบว่า ศาลปกครองสูงสุดยังไม่ได้มีคำวินิจฉัยโดยตรง

ในประเด็นนี้ แต่จากการศึกษาคำวินิจฉัยในหัวข้อนี้โดยละเอียดแล้ว พบว่า ในคดีตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 534/2557 ปรากฏข้อเท็จจริงว่า วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีกระทำละเมิดต่อองค์การบริหารส่วนตำบลพลายชุมพล คือ วันที่ 25 มีนาคม 2545 ซึ่งเป็นวันที่มีการอนุมัติให้จ่ายเงินให้แก่ห้างหุ้นส่วนจำกัด ส หลังจากนั้น องค์การบริหารส่วนตำบลพลายชุมพลได้ดำเนินการตามขั้นตอนเพื่อให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีกระทำละเมิดต่อองค์การบริหารส่วนตำบลพลายชุมพร ซึ่งมีบางเหตุที่ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่าเป็นเหตุที่ทำให้อายุความสะดุดหยุดลงตามมาตรา 193/14 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จนในที่สุด ผู้ฟ้องคดีได้มีคำสั่งเทศบาลตำบลพลายชุมพล ลงวันที่ 29 มีนาคม 2555 ให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทน โดยผู้ถูกฟ้องคดีได้รับคำสั่งดังกล่าวเมื่อวันที่ 4 เมษายน 2555 ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า กรณีเป็นการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ภายในกำหนดอายุความสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 10 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เมื่อผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลเมื่อวันที่ 11 เมษายน 2556 จึงเป็นการฟ้องคดีภายในกำหนดระยะเวลาสิบปี นับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 จากข้อเท็จจริงข้างต้น ผู้เขียนเห็นว่า เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีกระทำละเมิดต่อองค์การบริหารส่วนตำบลพลายชุมพลเมื่อวันที่ 25 มีนาคม 2545 แม้มีเหตุต่างๆ ที่ทำให้อายุความการฟ้องคดีสะดุดหยุดลงตามคำวินิจฉัยของศาลก็ตาม แต่การที่เทศบาลตำบลพลายชุมพลนำคดีมาฟ้องต่อศาลเมื่อวันที่ 11 เมษายน 2556 นั้น เป็นการยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดสิบปีนับแต่วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีกระทำละเมิดต่อองค์การบริหารส่วนตำบลพลายชุมพลตามมาตรา 448 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แล้ว แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อผู้ศึกษาได้ศึกษาคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่วินิจฉัยต่อมาภายหลังคำวินิจฉัยข้างต้นคือ คำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุด ในคดีคำสั่งที่ 884/2557 คำสั่งที่ 1012/2557 คำสั่งที่ 88/2558 คำสั่งที่ 213/2558 และคำสั่งที่ 375/2558 ซึ่งเป็นคดีที่มีการนำอายุความสะดุดหยุดลงมาใช้กับการเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เฉพาะในประเด็นที่ว่าผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดสิบปีนับแต่วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีแล้วหรือไม่ ปรากฏว่า ทั้ง 5 คดีข้างต้น ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องภายในกำหนดสิบปีนับแต่วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีทั้งสิ้น จากการศึกษาดังกล่าว จึงเห็นว่า แม้ศาลปกครองจะยังไม่มีการวินิจฉัยในประเด็นดังกล่าวมาโดยตรง แต่ก็พออนุมานได้ว่า เมื่อนำอายุความสะดุดหยุดลงมาใช้ในกรณีเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 10 วรรคสอง แห่ง

พระราชบัญญัติดังกล่าว อายุความในการฟ้องคดีก็ยังคงอยู่ภายใต้บทบัญญัติมาตรา 448 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ซึ่งเป็นกฎหมายทั่วไปเช่นเดียวกัน

โดยสรุป ผู้เขียนเห็นว่า มาตรา 448 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดอายุความที่ยาวที่สุดที่กฎหมายกำหนดให้ผู้เสียหายใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากผู้ที่ทำให้กระทำละเมิดตนได้ ส่วนบทบัญญัติเรื่องอายุความสะดุดหยุดลงตามมาตรา 193/14 และมาตรา 193/16 แห่งประมวลกฎหมายดังกล่าว เป็นบทบัญญัติที่กำหนดเหตุที่ทำให้อายุความซึ่งกำลังเดินอยู่นั้น ไม่มีการนับอายุความต่อไป และผลที่ตามมาคือระยะเวลาที่เดินมาจนถึงเวลาที่อายุความสะดุดหยุดลงนั้นไม่นับเข้าในอายุความ โดยถือว่าอายุความที่ผ่านมาทั้งหมดเท่าใดก็ให้ตัดทิ้งไปจนหมด เมื่อเหตุที่ทำให้อายุความสะดุดหยุดลงนั้นสิ้นสุดเมื่อใด ก็ให้เริ่มนับอายุความนั้นใหม่ตามมาตรา 193/15 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บทบัญญัติเรื่องอายุความสะดุดหยุดลง จึงมิใช่บทบัญญัติที่จะขยายอายุความในการฟ้องคดี ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นว่า เมื่อมีการนำอายุความสะดุดหยุดลงมาใช้ในการเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แล้ว ก็ไม่อาจขยายอายุความที่ยาวที่สุดที่กฎหมายกำหนดให้ผู้เสียหายใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากผู้กระทำละเมิดตนตามมาตรา 448 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้ เพราะหากหน่วยงานเลือกที่จะใช้สิทธิเรียกร้องโดยการออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 หากเจ้าหน้าที่ไม่ชำระเงินให้ถูกต้องครบถ้วนภายในระยะเวลาที่กำหนด หน่วยงานอาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่และขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วนได้ตามมาตรา 57 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว แต่อย่างไรก็ตาม การบังคับคดีในกรณีนี้ต้องดำเนินการภายในสิบปีนับแต่วันที่หน่วยงานออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ทั้งนี้ ตามมาตรา 271 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นว่า โดยสภาพแล้ว การที่หน่วยงานของรัฐฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ควรจะอยู่ในอายุความสิบปีตามมาตรา 448 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

โดยสรุปจากแนวคำวินิจฉัยต่าง ๆ ย่อมแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่า หลักเกณฑ์หรือหลักการที่สำคัญในการพิจารณาว่าวันทำละเมิดได้แก่วันใดนั้นก็คือ วันที่องค์ประกอบของการทำละเมิดครบองค์ประกอบทั้งด้านการกระทำและด้านความเสียหาย ทั้งนี้ ความเสียหายที่เกิดขึ้นจะต้อง

เป็นความเสียหายที่เกิดขึ้นแล้วในความเป็นจริงหรือเป็นที่ยุติแล้ว ซึ่งจะเห็นได้ว่านอกจากจะมีความสอดคล้องและเป็นไปตามแนวคิดทฤษฎีว่าด้วยองค์ประกอบของการกระทำละเมิดตามที่ได้เสนอในบทที่ 2 แล้ว หากเราพิจารณาต่อไปถึงหลักกฎหมายทั่วไปเกี่ยวกับอายุความในการใช้สิทธิเรียกร้อง โดยเฉพาะตามบทบัญญัติในมาตรา 193/12 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งบัญญัติให้เริ่มนับอายุความการใช้สิทธิเรียกร้องได้ก็ต่อเมื่อสามารถบังคับสิทธิเรียกร้องได้นั้น นั่นก็หมายความว่า ในเรื่องการกระทำละเมิดนั้น การที่เราจะสามารถใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายอันเกิดจากการละเมิดได้ เราจะต้องทราบเสียก่อนว่าได้มีการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายที่เป็นเหตุแห่งการละเมิดและมีความเสียหายอันเป็นผลของการกระทำละเมิดได้เกิดขึ้นแล้วเสียก่อน เราจึงจะทราบต่อไปได้ว่าจะมีสิทธิเรียกร้องดังกล่าวได้เมื่อใด ต่อใคร และได้เพียงใด

4.2 บทวิเคราะห์เกี่ยวกับอายุความการใช้สิทธิเรียกร้องต่อเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด

โดยที่การพิจารณาว่าวันใดเป็นวันทำละเมิดนั้นมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการพิจารณาถึงการเริ่มต้นนับอายุความหรือระยะเวลาในการเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ปัจจุบันศาลปกครองได้มีแนวคำวินิจฉัยวางหลักการไว้ว่า อายุความของการเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้นจะต้องอยู่ภายใต้อายุความละเมิดอย่างยาว อันได้แก่ 10 ปี นับแต่วันทำละเมิดด้วย กล่าวคือ การจะใช้สิทธิเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำที่เป็นละเมิดได้ จะต้องพิจารณาว่ามีความเสียหายเกิดจากการกระทำนั้นเสียก่อน หากการกระทำยังไม่ก่อให้เกิดความเสียหาย ก็ยังไม่ถือเป็นการละเมิด และจะใช้สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายไม่ได้ และการเรียกร้องดังกล่าวจะต้องกระทำภายในระยะเวลาต่าง ๆ ที่กฎหมายกำหนดไว้ด้วย ซึ่งสามารถแยกพิจารณาได้ดังนี้

4.2.1 ในกรณีที่เป็นการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่

1) ต่อบุคคลภายนอก

บุคคลผู้ได้รับความเสียหายสามารถดำเนินการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนได้ด้วยกัน 2 วิธี ได้แก่ การเรียกร้องทางปกครอง กล่าวคือ ยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดได้ ตามนัยมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยวางหลักไว้ในคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 573/2549 และคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ ฟ.37/2555 ในทำนองเดียวกัน โดยสรุปว่า บุคคลผู้ได้รับความเสียหายจะต้องยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐภายใน 1 ปี นับแต่วันที่รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้พึง

ต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน แต่ไม่เกิน 10 ปี นับแต่วันทำละเมิด ซึ่งเป็นอายุความตามนัยมาตรา 448 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ส่วนอีกวิธีหนึ่งคือการเรียกร้องทางศาลหรือการยื่นฟ้องคดีเพื่อขอให้หน่วยงานของรัฐ ต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนต่อศาลได้ ตามนัยมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 โดยหากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่เป็นการปฏิบัติหน้าที่ที่เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร บุคคลผู้เสียหายต้องยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ตามนัยมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ภายในระยะเวลาในการฟ้องคดีตามมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ซึ่งบัญญัติว่า การฟ้องคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) ให้ยื่นฟ้องภายในหนึ่งปี ... นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี ซึ่งในบางกรณีวันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี ย่อมได้แก่วันทำละเมิด

ในกรณีที่เป็นการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่นอกเหนือจากกรณีข้างต้นแล้ว บุคคลผู้เสียหายต้องยื่นฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม ภายในอายุความตาม มาตรา 193/30 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ทั้งนี้ เนื่องจากศาลฎีกาเห็นว่า ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 5 วรรคหนึ่ง บัญญัติให้หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดทางแพ่งต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำการปฏิบัติหน้าที่ด้วยเท่านั้น หาได้บัญญัติให้หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดร่วมกับเจ้าหน้าที่ของตนซึ่งเป็นผู้กระทำละเมิด ดังเช่นในฐานนายจ้างกับลูกจ้างไม่ จึงไม่อาจนำอายุความตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 448 มาใช้บังคับได้ แต่เนื่องจากตามพระราชบัญญัติดังกล่าวมิได้บัญญัติอายุความฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐไว้โดยเฉพาะ จึงต้องนำกำหนดอายุความ 10 ปี ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 193/30 มาใช้บังคับ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 14954/2556 ที่ 12686/2557 และที่ 4373/2558)

2) ต่อหน่วยงานของรัฐ

หน่วยงานของรัฐผู้เสียหายมีสิทธิที่จะเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดได้ต่อเมื่อเจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้กระทำละเมิดด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น ถ้าเจ้าหน้าที่เพียงแต่กระทำละเมิดโดยประมาทเลินเล่อธรรมดาแล้ว หน่วยงานของรัฐก็ไม่อาจเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ ทั้งนี้ ตามมาตรา 8 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งตามมาตรา 10 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน บัญญัติว่า ในกรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ

ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ผู้นั้นอยู่ในสังกัดหรือไม่ ถ้าเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ การเรียกร้อยค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ให้นำบทบัญญัติมาตรา 8 มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่ถ้ามิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่ง และพาณิชย์ วรรคสอง บัญญัติว่า สิทธิเรียกร้อยค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ทั้งสองประการ ตามวรรคหนึ่ง ให้มีกำหนดอายุความสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัว เจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนและกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ต้องรับผิดชอบ แต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าต้องรับผิดชอบ ให้สิทธิเรียกร้อยค่าสินไหมทดแทนนั้น มีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง ประกอบกับมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว บัญญัติว่า ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ ค่าสินไหมทดแทนที่หน่วยงานของรัฐได้ใช้ให้แก่ผู้เสียหายตามมาตรา 8 หรือในกรณีที่เจ้าหน้าที่ ต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเนื่องจากเจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐตามมาตรา 10 ประกอบกับมาตรา 8 ให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหายมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้น ชำระเงินดังกล่าวภายในเวลาที่กำหนด

โดยที่ศาลปกครองสูงสุดได้เคยมีคำวินิจฉัยว่า ตามบทบัญญัติมาตรา 10 และมาตรา 12 แห่ง พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กำหนดให้หน่วยงานของรัฐ มีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้เงินเนื่องจากกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐได้ และหากเจ้าหน้าที่ไม่ชดใช้เงินตามคำสั่งดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีมีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ให้เจ้าหน้าที่ชำระเงินได้ ตามมาตรา 56 และมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ ทางปกครอง พ.ศ. 2539 โดยไม่จำเป็นต้องฟ้องขอให้ศาลปกครองมีคำสั่งบังคับตามมาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 (คำสั่งศาลปกครอง สูงสุดที่ 2535/2550) กรณีจึงสามารถอธิบายต่อไปได้ว่า หากเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิด ต่อหน่วยงานของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร (คดีพิพาทตามนัยมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่ง พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542) แล้ว หน่วยงานของรัฐ จะต้องดำเนินการออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 โดยไม่อาจฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ได้ทันที

ในการออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจะต้องทำภายในอายุความ ตามมาตรา 10 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติข้างต้น แต่ทั้งนี้ต้องไม่เกินอายุความ 10 ปี นับแต่

วันทำละเมิด ตามมาตรา 448 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ด้วย เนื่องจากศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยวางหลักไว้ในคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 491/2551 และที่ 579/2551 ในทำนองเดียวกันโดยสรุปว่า เดิมมาตรา 448 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดเกี่ยวกับอายุความในการใช้สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดแต่มูลละเมิดไว้เป็นการทั่วไปแม้ต่อมา มาตรา 10 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2535 จะเป็นการบัญญัติเกี่ยวกับอายุความในกรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐไว้เป็นการเฉพาะ ซึ่งบทบัญญัตินี้ดังกล่าวถือเป็นกฎหมายพิเศษมีผลเป็นการยกเว้นบทบัญญัติมาตรา 448 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เฉพาะแต่ในส่วนที่กำหนดให้สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดแต่มูลละเมิดขาดอายุความเมื่อพ้นหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้เสียหายรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเท่านั้น หากได้มีข้อความขัดหรือแย้งกับมาตรา 448 วรรคหนึ่ง และมีผลเป็นการยกเลิกมาตรา 448 วรรคหนึ่ง ในส่วนที่กำหนดว่าสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดแต่มูลละเมิดขาดอายุความเมื่อพ้นกำหนดสิบปีนับแต่วันทำละเมิดโดยปริยายแต่อย่างใดไม่ และแม้ต่อมา มาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 จะบัญญัติไว้เป็นการทั่วไปว่า การฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ให้ยื่นฟ้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี หรืออีกนัยหนึ่งก็คือให้ยื่นฟ้องคดีภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้รู้หรือควรรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันทำละเมิด แต่บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวซึ่งเป็นกฎหมายทั่วไปก็มิได้มีเจตนาที่จะให้ยกเลิกมาตรา 10 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งเป็นกฎหมายพิเศษแต่อย่างใด ทั้งนี้ มีข้อสังเกตว่าหากต่อมาเจ้าหน้าที่ไม่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามคำสั่งแล้ว โดยหลักหน่วยงานของรัฐสามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองให้เป็นไปตามคำสั่งดังกล่าวได้

แต่ในปัจจุบันศาลปกครองสูงสุดได้มีแนวคำวินิจฉัยว่า หากปรากฏว่ามีเหตุขัดข้องก็สามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองต่อไปได้ กรณีจึงมีประเด็นที่ต้องพิจารณาถึงอายุความหรือระยะเวลาการฟ้องคดีต่อศาลว่าเป็นประการใด (ปัญหาเรื่องอายุความสะกดหยุดลง) โดยเฉพาะในกรณีนี้จะต้องยื่นฟ้องคดีภายใน 10 ปี นับแต่วันทำละเมิดตามมาตรา 448 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือไม่

นอกจากนี้ ตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 368/2558 และที่ 1524/2559 ศาลปกครองสูงสุด ได้วินิจฉัยไว้ว่า ในกรณีที่ปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนถึงแก่ความตาย ย่อมเป็นเหตุให้ความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ผู้นั้นในอันที่จะต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่หน่วยงานของรัฐที่เสียหายเป็นมรดกตกทอดแก่ทายาททันทีที่เจ้าหน้าที่ถึงแก่ความตาย แต่หน่วยงานของรัฐที่เสียหายไม่อาจใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากทายาทของเจ้าหน้าที่โดยการอาศัยอำนาจตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ออกคำสั่งให้ทายาทของเจ้าหน้าที่ชำระค่าสินไหมทดแทนได้ หน่วยงานของรัฐที่เสียหายจะต้องใช้สิทธิ โดยการฟ้องขอให้ศาลปกครองพิพากษาหรือมีคำสั่งให้ทายาทของเจ้าหน้าที่ผู้นั้นชำระค่าสินไหมทดแทนภายในอายุความมรดกตามมาตรา 1754 วรรคสาม แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่การฟ้องดังกล่าวย่อมต้องไม่เกินอายุความ 10 ปี นับแต่วันทำละเมิดตามมาตรา 448 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ด้วย

ในขณะที่หากเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่ ที่มีใช้กรณีพิพาทตามนัยมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นกรณีอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรมแล้ว หน่วยงานของรัฐสามารถเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ ได้ 2 วิธี คือ การออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้เงิน ตามนัยมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และอีกวิธีคือ การฟ้องคดีต่อศาล โดยไม่จำเป็นต้องดำเนินการออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนก่อน ปรากฏตามคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1245/2548 ซึ่งวินิจฉัยไว้โดยสรุปว่า พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 8 วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติให้สิทธิหน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่หน่วยงานของรัฐได้ จึงมิใช่บทบังคับให้หน่วยงานของรัฐต้องออกคำสั่งทางปกครองให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชำระค่าสินไหมทดแทนเสียก่อน จึงจะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาล และโดยที่ศาลฎีกาได้มีคำวินิจฉัยในคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 4030/2548 โดยสรุปว่า กรณีที่โจทก์เป็นหน่วยงานของรัฐฟ้องจำเลยซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ว่ากระทำละเมิดต่อโจทก์ อันเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ย่อมตกอยู่ในบังคับอายุความตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 10 วรรคสอง ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับแก่กรณีอันเป็นการเฉพาะที่กำหนดว่า สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ ให้มีกำหนดอายุความสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน ดังนั้น ในการฟ้องคดีต่อศาลดังกล่าวจึงต้องยื่นฟ้องภายในอายุความตามมาตรา 10 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

4.2.2 ในกรณีที่เป็นการกระทำละเมิดที่มีใช้ในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่

1) ต่อบุคคลภายนอก

บุคคลผู้เสียหายจะต้องยื่นฟ้องเจ้าหน้าที่ต่อศาลยุติธรรม โดยไม่อาจฟ้องหน่วยงานของรัฐต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้ ตามนัยมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และไม่อาจใช้สิทธิยื่นคำขอให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามนัยมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันได้ โดยจะต้องยื่นฟ้องคดีภายในอายุความตามมาตรา 448 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

2) ต่อหน่วยงานของรัฐ

ในกรณีนี้หน่วยงานของรัฐจะต้องยื่นฟ้องเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดต่อศาลยุติธรรมภายในอายุความใช้สิทธิเรียกร้องตามมาตรา 10 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แต่ต้องไม่เกินอายุความ 10 ปี นับแต่วันทำละเมิดตามมาตรา 448 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยไม่อาจออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ดังกล่าวชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ได้แต่อย่างใด

กรณีจึงเห็นได้ว่าการเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในการกระทำละเมิดนั้น ต่างมีกรณีที่ต้องพิจารณาถึงวันทำละเมิด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นสำคัญที่ว่า การเรียกร้องให้มีการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในมูลละเมิดดังกล่าวจะต้องไม่เกินหรือพ้นระยะเวลา 10 ปี นับแต่วันทำละเมิดไปแล้วด้วย

หลังจากที่ผู้เขียนได้วิเคราะห์เกี่ยวกับหลักเกณฑ์ในการเริ่มนับอายุความในกรณีที่อายุความเริ่มต้นนับแต่วันทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ว่าวันใดที่จะถือเป็นวันทำละเมิดในบทที่ 4 แล้ว ผู้เขียนจะได้นำผลการศึกษาดังกล่าวมาสรุปและเสนอแนะในบทต่อไป