

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

จากการศึกษาและวิเคราะห์แนวคำวินิจฉัยของศาลพบว่าวันทำละเมิดได้แก่ วันที่องค์ประกอบของการกระทำละเมิดครบทั้งองค์ประกอบในส่วนของกรกระทำโดยเป็นกรกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมาย กับองค์ประกอบในส่วนของความเสียหายที่เป็นผลมาจากการกระทำนั้น หรืออาจกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า แม้จะมีการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อที่ผิดกฎหมายขึ้นก็ตาม แต่หากว่าไม่มีความเสียหายอย่างใดเกิดขึ้นแล้ว ก็ย่อมไม่อาจถือว่ามีกรกระทำละเมิดเกิดขึ้นแต่อย่างใด จึงเป็นกรณีที่ยังไม่เกิดวันทำละเมิดขึ้น กล่าวคือ ในกรณีเป็นการกระทำละเมิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ที่เกิดความเสียหายขึ้นทันทีที่มีการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อโดยผิดกฎหมาย วันทำละเมิดจึงย่อมได้แก่วันเดียวกับวันที่มีการกระทำนั้น แต่หากเป็นกรณีที่มีการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว แต่ความเสียหายยังไม่เกิดขึ้นในขณะนั้น กลับปรากฏว่าเกิดขึ้นภายหลัง เช่น กรณีที่กรกระทำของเจ้าหน้าที่ที่เป็นกรจงใจหรือประมาทเลินเล่อโดยผิดกฎหมายได้เกิดหรือผ่านมาแล้วช่วงระยะเวลาหนึ่ง แต่เมื่อเกิดเหตุการณ์หรือกรกระทำใดขึ้นในภายหลังแล้ว จึงเป็นเหตุให้ผู้เสียหายได้รับความเสียหายตามความเป็นจริงขึ้น จึงต้องถือว่าวันที่มีเหตุการณ์หรือกรกระทำในภายหลังนั้นเป็นวันทำละเมิด

ดังเช่นคดีการเพิกถอน โฉนดที่ดินที่ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นต้น หรือกรณีการใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่เรื่องใดเรื่องหนึ่งมีกระบวนการหรือขั้นตอนในการปฏิบัติตามกฎหมายนับแต่เริ่มกระบวนการจากการกระทำที่เป็นการจงใจหรือประมาทเลินเล่อโดยผิดกฎหมายแล้วอีกหลายขั้นตอน ย่อมต้องถือว่าการกระทำละเมิดจะเกิดขึ้นเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนหรือกระบวนการในขั้นตอนนั้นแล้วเกิดความเสียหายแก่ผู้เสียหายขึ้นตามความเป็นจริง จึงจะถือว่าวันดังกล่าวเป็นวันทำละเมิด

ในขณะที่การฟ้องคดีเกี่ยวกับการกระทำละเมิดในกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายแล้วก่อให้เกิดความเสียหายต่อเนื่องตลอดมา และกรณีที่กระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายต่อเนื่องเรื่อยมาและทำให้เกิดความเสียหายต่อเนื่องเช่นกันนั้น มีความคล้ายคลึงกัน ในลักษณะที่มองว่า นับแต่มีการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายขึ้น ไม่ว่าจะมิ

การกระทำเพียงครั้งเดียว แล้วเกิดความเสียหายต่อเนื่อง หรือมีการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และมีความเสียหายเกิดขึ้นใหม่ในแต่ละวันต่อเนื่องเรื่อยมานั้น ศาลถือว่ากรณีดังกล่าวมีการกระทำ ละเมิดเกิดขึ้นต่อเนื่อง ซึ่งตราบใดที่ยังไม่มีการหยุดการกระทำหรือการแก้ไขความเสียหายแล้ว ผู้เสียหายก็สามารถฟ้องขอให้มีการแก้ไขความเดือดร้อนได้ตราบเท่าที่ยังมีการกระทำละเมิดอยู่ แต่หากเป็นกรณีที่ฟ้องขอให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแล้วก็จะถูกจำกัดให้เรียกร้องได้ จากการกระทำที่ยังอยู่ในอายุความ 1 ปี ย้อนขึ้นไปจากวันฟ้องคดีเท่านั้น

โดยอาจกล่าวได้ว่า ในปัจจุบันทั้งในศาลปกครองและศาลยุติธรรมต่างถือว่า วันที่จะถือว่า มีการกระทำละเมิดเกิดขึ้นนั้น จะต้องมืองค์ประกอบของการกระทำละเมิดครบทั้งส่วนที่เป็น การกระทำและความเสียหาย ตราบใดที่ความเสียหายจากการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ยังไม่เกิดขึ้น ก็ไม่อาจถือได้ว่ามีการกระทำละเมิดเกิดขึ้นแล้วแต่อย่างไร

ผู้เขียนเห็นว่าเมื่อเราตราบว่าวันใดเป็นวันทำละเมิดแล้วก็ย่อมมีผลสำคัญที่สุด ต่อการพิจารณาในเรื่องอายุความหรือระยะเวลาการเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ได้รับความเสียหาย ทั้งกรณีที่ผู้เสียหายเป็นบุคคลภายนอกและกรณี เป็นหน่วยงานของรัฐ ทั้งนี้ เมื่อเราตราบว่าวันใดเป็นวันทำละเมิดอันเป็นวันเริ่มต้นนับระยะเวลา การเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแล้ว ย่อมมีข้อพิจารณาต่อไปว่าแล้วจะนับ ระยะเวลาดังกล่าวสิ้นสุดลงในวันใดจึงทำให้ตราบว่าระยะเวลานั้นได้ล่วงเลยมาเกิน 10 ปี นับแต่ วันทำละเมิดหรือไม่ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่ากรณีย่อมขึ้นอยู่กับว่าเป็นการใช้สิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ ค่าสินไหมทดแทนด้วยวิธีใด หากเป็นการเรียกร้องโดยทางศาลก็ต้องนับถึงวันยื่นฟ้อง (คำสั่งศาล ปกครองสูงสุดที่ 689/2557 และคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 675/2558) แต่หากเป็นการออก คำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ก็ควรเป็นวันที่เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดได้รับคำสั่งดังกล่าวแล้ว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 265/2557)

นอกจากนี้ ผู้เขียนมีข้อสังเกตว่า ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐใช้สิทธิเรียกร้องอันมีลักษณะ เป็นการไล่เบียดเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด จากการที่หน่วยงานของรัฐได้ชำระค่าสินไหมทดแทน ให้แก่ผู้เสียหายแทนเจ้าหน้าที่ตามนัยมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิด ของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งกำหนดระยะเวลาไว้ 1 ปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐได้ชดใช้ ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายนั้น การใช้สิทธิดังกล่าวต้องตกอยู่ภายใต้อายุความละเมิด อย่างยาว 10 ปี นับแต่วันทำละเมิด ตามมาตรา 448 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือไม่ซึ่งในปัจจุบันยังไม่ปรากฏแนวคำวินิจฉัยของศาลในเรื่องนี้

นอกจากการพิจารณาในเรื่องระยะเวลาการใช้สิทธิเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหม ทดแทนที่ต้องคำนึงถึงวันทำละเมิดแล้ว การตราบว่าวันทำละเมิดคือวันใดยังเป็นไปเพื่อประโยชน์

ในการพิจารณาเรื่องดอกเบี้ยซึ่งกฎหมายกำหนดให้ผู้เสียหายมีสิทธิได้รับนับแต่วันทำละเมิด ตามนัยมาตรา 224 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยถือว่าผู้กระทำละเมิดตกเป็นผู้ผิดนัด มาตั้งแต่วันที่ทำละเมิด ซึ่งคำสินไหมทดแทนความเสียหายอันเกิดจากการที่เจ้าหน้าที่กระทำ ละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ โดยการออกคำสั่ง การละเลยต่อหน้าที่ หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้า เกินสมควร มีลักษณะเป็นหนี้เงิน ผู้เสียหายจึงชอบที่จะได้รับดอกเบี้ยในหนี้เงินดังกล่าวในอัตรา ร้อยละเจ็ดครึ่งต่อปี ตามมาตรา 224 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (คำพิพากษา ศาลปกครองสูงสุดที่ อ.36/2546) รวมทั้งยังเป็นประโยชน์ต่อการพิจารณาจำนวนเงินค่าเสียหาย ตามมูลค่าของทรัพย์สิน ณ วันทำละเมิด ตามนัยมาตรา 438 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งการคำนวณราคาทรัพย์สินเพื่อชดใช้แทนนั้นต้องคิดฐานที่ตั้งจากราคาในขณะที่เกิดเหตุละเมิด ไม่ใช่ คิดจากราคาซื้อขายเดิม (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 349/2546) ซึ่งก็หมายถึงการชดใช้ราคาของทรัพย์สิน ที่คำนวณได้ ณ เวลา ที่เกิดเหตุละเมิดหรือวันทำละเมิดนั่นเอง

5.2 ข้อเสนอแนะ

ผู้เขียนเห็นว่าในการพิจารณาว่าวันใดเป็นวันทำละเมิดนั้น ควรมีการวางแนวทางในการ พิจารณาให้ชัดเจนเป็นบรรทัดฐานเดียวกัน โดยเฉพาะในกรณีที่ปรากฏความเสียหาย ขึ้นภายหลังจากที่ได้มีการกระทำละเมิดแล้วนั้น ความเสียหายที่เกิดขึ้นจะต้องพิจารณาด้วยว่า มีลักษณะเป็นความเสียหายที่มีกฎหมายรับรอง มีความแน่นอน และเป็นผลโดยตรงจากการกระทำ ละเมิดหรือไม่ นอกจากนี้ยังต้องพิจารณาต่อไปด้วยว่า ความเสียหายนั้น เป็นความเสียหายที่ได้ เกิดขึ้นจริงแก่ผู้ถูกกระทำละเมิด และเมื่อความเสียหายตามความเป็นจริงได้เกิดขึ้นในวันใด วันดังกล่าวจึงจะถือเป็นวันทำละเมิด โดยจะถือเอาวันดังกล่าวเป็นวันเริ่มต้นนับอายุความ การใช้สิทธิเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้คำสินไหมทดแทน ทั้งนี้ ผู้เขียนขอเสนอให้มีการรวบรวมกำหนดแนวทางในการพิจารณาไว้ให้เป็นรูปธรรมในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และให้บัญญัติ เพิ่มไว้ในหมวดที่ 3 “เรื่องแนวทางและหลักเกณฑ์ในการพิจารณาว่าวันใดเป็นวันเริ่มนับอายุความ นับแต่วันทำละเมิดของเจ้าหน้าที่” ซึ่งแยกหลักเกณฑ์การพิจารณาออกเป็น 2 กรณี คือ กรณีที่มีความเสียหายเกิดขึ้นทันทีนับแต่วันที่มีการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ และกรณีที่มีการกระทำ ละเมิดของเจ้าหน้าที่แล้วแต่ความเสียหายปรากฏขึ้นภายหลัง โดยให้นายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เป็นผู้ดำเนินการ ออกระเบียบดังกล่าว

จากการศึกษาเพิ่มเติมในแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐแล้วหน่วยงานของรัฐได้ออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน แต่ปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ไม่ชำระและปรากฏเหตุขัดข้อง หน่วยงานของรัฐจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลนั้น ปรากฏว่าศาลนำเรื่องอายุความสะดุดหยุดลงมาปรับใช้ โดยเห็นว่า เมื่อหน่วยงานของรัฐออกคำสั่งภายในอายุความ ตามมาตรา 10 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แล้วถือเป็นการกระทำกรณอื่นใดอันมีผลเป็นอย่างเดียวกันกับการฟ้องคดีตามมาตรา 193/14 (5) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และมีผลทำให้อายุความสะดุดหยุดลง ซึ่งเป็นการวินิจฉัยถึงการสะดุดหยุดลงในส่วนของระยะเวลาใช้สิทธิเรียกร้องตามนัยมาตรา 10 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 844/2557 ที่ 1012/2557 และที่ 213/2558) จึงมีประเด็นว่าแล้วระยะเวลา 10 ปี นับแต่วันทำละเมิด ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นั้นจะสะดุดหยุดลงด้วยหรือไม่ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าไม่อาจนำหลักเรื่องอายุความสะดุดหยุดลงมาใช้กับอายุความการใช้สิทธิเรียกร้องในมูลละเมิดอย่างยาว คือ 10 ปี นับแต่วันทำละเมิดได้¹ เนื่องจากโดยหลักแล้วในเรื่องอายุความเสียหายหรืออายุความสิทธิเรียกร้องนั้น เกิดขึ้น โดยผลหรืออุปทัญญติของกฎหมายที่มีเจตนารมณ์ที่ต้องการจำกัด กำหนดเวลาในการใช้สิทธิในเวลาตามสมควร มิให้มีโดยไม่สิ้นสุด โดยหากปล่อยเวลาให้เนิ่นช้าเกินไปพยานหลักฐานอาจเสียหายหรือสูญหายยากแก่การพิสูจน์ความถูกต้องและน่าเชื่อถือได้ หากถือว่ามีการสะดุดหยุดลงในระยะเวลาดังกล่าวอาจขัดต่อเจตนารมณ์ของกฎหมายข้างต้น

ผู้เขียนเห็นว่าในส่วนของการใช้สิทธิเรียกร้องของหน่วยงานของรัฐในการไล่เบี้ยต่อเจ้าหน้าที่ให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนที่ตนได้ชดใช้ไปให้แก่ผู้เสียหายตามนัยมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งกำหนดระยะเวลาให้หน่วยงานของรัฐใช้สิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ของตนชดใช้ค่าสินไหมทดแทนไว้ภายใน 1 ปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายไปนั้น ไม่ควรตกอยู่ภายใต้อายุความ 10 ปี นับแต่วันทำละเมิด ตามนัยมาตรา 448 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เนื่องจากกรณีดังกล่าวควรอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ในเรื่องการใช้สิทธิไล่เบี้ย ทั้งนี้ ภายใต้แนวความคิดและทฤษฎีว่าด้วยความรับผิดของฝ่ายปกครองในประเทศฝรั่งเศส ที่ได้มีการแบ่งแยกความรับผิดของหน่วยงานของรัฐกับความผิดส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ ซึ่งในส่วนของความรับผิดของหน่วยงาน

¹ ทิพาพันธุ์ รัตนพิทักษ์. (2559). *ปัญหาการนำอายุความสะดุดหยุดลงมาใช้ในการเรียกให้ชดใช้ ค่าสินไหมทดแทน ตามมาตรา 9 และมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่*. รายงานการศึกษา ส่วนบุคคลหลักสูตรการฝึกอบรมพนักงานคดีปกครองระดับสูง สำนักงานศาลปกครอง.

ของรัฐนี้ ได้แก่ ความผิดที่เกิดจากข้อบกพร่องอันเนื่องมาจากการดำเนินงานตามปกติของหน่วยงานของรัฐนั้น ซึ่งถือได้ว่าหน่วยงานของรัฐอาจมีส่วนร่วมในการก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นทั้งในลักษณะของความผิดร่วม ซึ่งเมื่อหน่วยงานของรัฐได้จ่ายค่าสินไหมทดแทนไปแล้วย่อมมีสิทธิที่จะฟ้องไล่เบียดกับเจ้าหน้าที่ หรือในลักษณะของความรับผิดชอบที่หน่วยงานของรัฐสามารถขอให้เจ้าหน้าที่คืนเงินค่าสินไหมทดแทนที่หน่วยงานของรัฐได้ชดใช้ให้แก่ผู้เสียหาย² ซึ่งเห็นได้ว่ามีความสอดคล้องกับหลักกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ตามนัยมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ที่กำหนดหลักการไว้โดยสรุปว่า หน่วยงานของรัฐจะเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการที่หน่วยงานของรัฐได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายไปเมื่อเจ้าหน้าที่ได้กระทำด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น อีกทั้ง เจ้าหน้าที่ที่อาจไม่จำเป็นต้องรับผิดชอบเต็มจำนวนค่าสินไหมทดแทนก็ได้ โดยให้คำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณี ความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐ หรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม

ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่าหน่วยงานของรัฐอาจมีความผิดร่วม หรือ ความรับผิดชอบกับเจ้าหน้าที่ ซึ่งสามารถนำหลักกฎหมายว่าด้วยการไล่เบียดที่ใช้กับกรณีของการกระทำละเมิดร่วมกันหรือกรณีที่กฎหมายกำหนดให้ต้องร่วมรับผิดชอบ ในส่วนที่ว่าเมื่อผู้ร่วมกระทำผิดหรือผู้ที่กฎหมายกำหนดให้ต้องร่วมรับผิดชอบได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายไปแล้วจึงมีสิทธิไล่เบียดหรือเรียกคืนได้โดยถือว่ามีอายุความเฉพาะอยู่ที่ 1 ปี นับแต่วันที่ได้มีการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวให้แก่ผู้เสียหาย ตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 โดยไม่ถือว่าอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ในเรื่องอายุความทั่วไปเกี่ยวกับการกระทำละเมิดอีกต่อไป

² วรรณารี สิงโต. (2547). คำสั่งของฝ่ายปกครองที่เรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้เงิน : ศึกษากรณีมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539. *วารสารกฎหมาย*, 22(2). หน้า 193-247.