

## บทที่ 4

# วิเคราะห์ปัญหาอายุความในการใช้สิทธิไล่เบี้ยเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน และการนับระยะเวลาในการฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐ

### 4.1 ปัญหาอายุความในการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน

อายุความในการใช้สิทธิเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบค่าสินไหมทดแทนและการฟ้องคดี อาจแยกออกได้ ดังนี้

1) อายุความตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 448 กำหนดให้ สิทธิเรียกร้องความเสียหายอันเกิดแต่มูลละเมิดนั้น ท่านว่าขาดอายุความเมื่อพ้นหนึ่งปี นับแต่วันที่ผู้ต้องเสียหายรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือเมื่อพ้นสิบปี นับแต่วันทำละเมิด แต่ถ้าเรียกร้องค่าเสียหายในมูลอันเป็นความผิด มีโทษตามกฎหมายในลักษณะอาญาและมีกำหนดอายุความอาญาว่ากว่าที่กล่าวมานั้นให้นำเอาอายุความที่ยาวกว่านั้นมาบังคับ

จากหลักกฎหมายดังกล่าว จะเห็นได้ว่าการฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนในกรณีที่เกิดการละเมิดขึ้นนั้น ผู้เสียหายจะต้องฟ้องเสียภายในเวลา 1 ปี นับแต่วันที่ผู้เสียหายรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน หรือภายใน 10 ปี นับแต่วันที่มีการทำละเมิด มิฉะนั้นก็จะหมดอายุความฟ้อง

2) การขยายอายุความกรณีศาลพิพากษายกฟ้อง เพราะถูกผู้ฟ้องมิใช่ผู้ต้องรับผิด ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 7 วรรคสอง มีสาระสำคัญกำหนดว่า ถ้าศาลพิพากษายกฟ้องเพราะเหตุที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ที่ถูกฟ้องมิใช่ผู้ต้องรับผิด ให้ขยายอายุความฟ้องร้องผู้ที่ต้องรับผิดซึ่งมิได้ถูกเรียกเข้ามาในคดีออกไปถึงหกเดือน นับแต่วันที่คำพิพากษาถึงที่สุด

จากหลักกฎหมายดังกล่าว ในคดีที่ผู้เสียหายฟ้องหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้น จะเห็นได้ว่า ถ้าหากศาลพิพากษายกฟ้อง เนื่องจากหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ซึ่งถูกฟ้องนั้น มิใช่ผู้ต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนอายุความในการฟ้องร้องผู้ที่ต้องรับผิดแต่ไม่ถูกเรียกเข้ามาในคดีนั้นจะขยายออกไปอีกจนถึง 6 เดือน นับแต่วันที่คำพิพากษานั้นถึงที่สุด ซึ่งในประเด็นนี้ ผู้เขียนเห็นว่า ตามหลักกฎหมายดังกล่าวควรให้นำประมวลกฎหมายวิธี

พิจารณาความแพ่ง มาตรา 57 มาใช้บังคับโดยอนุโลมในเรื่องเกี่ยวกับการเรียกคู่ความให้เข้ามาในคดีหรือร้องสอดเข้ามาเอง

3) อายุความในการเรียกให้อีกฝ่ายหนึ่งชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 9 กำหนดว่าถ้าหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหาย สิทธิที่จะเรียกให้อีกฝ่ายหนึ่งชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ตน ให้มีกำหนดอายุความหนึ่งปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้นแก่ผู้เสียหาย

จากหลักกฎหมายดังกล่าวจะเห็นได้ว่า ถ้าเจ้าหน้าที่ได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายไปก่อนแล้ว เจ้าหน้าที่ก็มีสิทธิมาไล่เบี้ยเอากับหน่วยงานของรัฐได้ ในทำนองเดียวกัน สิทธิในการไล่เบี้ยในทั้งสองกรณีนี้มีอายุความ 1 ปี นับตั้งแต่วันที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายไปแล้ว

4) อายุความในการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่

ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 10 มีสาระสำคัญกำหนดว่าในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ผู้นั้นอยู่ในสังกัดหรือไม่ ถ้าเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่การเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ให้นำบทบัญญัติมาตรา 8 มาบังคับใช้โดยอนุโลม แต่ถ้ามิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ทั้งสองประการตามวรรคหนึ่ง ให้มีกำหนดอายุความสองปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ ผู้จะพึงต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน และกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ต้องรับผิด แต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าต้องรับผิด ให้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนนั้นมีกำหนดอายุความหนึ่งปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง

จากหลักกฎหมายดังกล่าวมานี้ จะพบว่าในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐไม่ว่าการละเมิดนั้นจะเกิดจากการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่ก็ตาม สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนทั้งสองกรณีนั้น จะมีอายุความสองปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะต้องพึงชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ซึ่งในบางครั้งหน่วยงานของรัฐมักจะช่วยเหลือเจ้าหน้าที่ของตนเอง เช่นในกรณีเมื่อทรัพย์สินของทางราชการเกิดความเสียหาย ก็จะมีการแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดขึ้นมาพิจารณาความเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง จะต้องรับผิดชดใช้ความเสียหายที่เกิดขึ้นให้แก่ทางราชการหรือไม่ ซึ่งส่วนใหญ่แล้วจะพิจารณาแล้วมีความเห็นสรุปว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นมิได้เกิดจากความจงใจหรือ

ประมาณเงินเล่ออย่างร้ายแรงของเจ้าหน้าที่ จึงไม่ต้องรับผิดชอบในทางละเมิด ซึ่งความเห็นของหน่วยงานรัฐที่ชี้ไปว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ต้องรับผิดชอบในทางแพ่งนั้น ไปขัดแย้งกับความเห็นของกระทรวงการคลังก็จะยึดถือความเห็นของกระทรวงการคลังเป็นหลัก และหน่วยงานของรัฐก็ต้องออกคำสั่งตามที่กระทรวงการคลังทำความเห็นคัดค้านมา ซึ่งมีอายุความในการเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนภายใน 1 ปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง สำหรับวันใดจะถือว่าเป็นวันที่รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้ฟ้องจะต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้น เห็นว่าการที่จะถือว่าเป็นวันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้ฟ้องต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 10 วรรคสองนี้ อาจเป็นไปได้ 2 กรณี คือ

(1) การรู้ตามข้อเท็จจริง

(2) รู้จากรายงานของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง

ความรับผิดชอบทางละเมิดตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กล่าวคือ หากปรากฏข้อเท็จจริงที่ชัดแจ้งว่ามี การกระทำละเมิดเกิดขึ้นและรู้ตัวผู้ต้องรับผิดชอบแล้ว ก็ต้องเริ่มนับอายุความ 2 ปี นับแต่ที่ปรากฏข้อเท็จจริงดังกล่าว นอกจากนี้ การที่มาตรการบังคับทางปกครองไม่มีการกำหนดอายุความไว้ ผู้เขียนเห็นว่าจะเป็นการก่อให้เกิดภาระแก่ประชาชนมากเกินไป เพราะจะต้องถูกใช้มาตรการบังคับตลอดไปได้จนไม่มีจุดสิ้นสุด จึงควรที่จะนำอายุความการบังคับคดีตามมาตรา 271 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับกับการบังคับทางปกครอง โดยอนุโลมเช่นกัน คือ จะต้องดำเนินการบังคับให้เสร็จสิ้นภายใน 10 ปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้เงินสำหรับเงื่อนไขและรายละเอียดการใช้มาตรการบังคับ ทางปกครองนั้น จะต้องใช้เพียงเท่าที่จำเป็น เพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของคำสั่งทางปกครอง โดยให้กระทบกระเทือนผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งน้อยที่สุด<sup>1</sup>

จากหลักกฎหมายดังกล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่าระยะเวลาดังกล่าวยังไม่ชัดเจนหรือไม่เหมาะสม เพราะจะหมายความว่าเฉพาะการออกคำสั่งภายในระยะเวลาดังกล่าวหรือต้องออกคำสั่งเรียกให้ชดใช้และต้องบังคับคดีให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าวด้วย เพราะมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้กำหนดว่า คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน หากเจ้าหน้าที่ไม่ชำระเงินให้ถูกต้องครบถ้วน ให้เจ้าหน้าที่มีหนังสือเตือนให้ผู้นั้นชำระภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน ถ้าไม่มีการปฏิบัติตามคำเตือน เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครอง โดยการยึด आयัตทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่นั้นออกขายทอดตลาด

<sup>1</sup> บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสร็จที่ 494/2545 เรื่อง สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมหรือข้อกฎหมายเกี่ยวกับมาตรการบังคับทางปกครอง.

เพื่อชำระเงินให้ครบถ้วน โดยไม่ต้องฟ้องเป็นคดีต่อศาล ซึ่งก็ยังไม่ชัดเจนสำหรับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานและมีจำกัดระยะเวลาสั้นแตกต่างกับการบังคับคดีแพ่ง 10 ปี ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 271 คำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ซึ่งอาจไม่ทันภายในกำหนด เนื่องจากระบบและกระบวนการของทางราชการซึ่งหน่วยงานราชการต้องใช้เวลาในการแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นตรวจสอบข้อเท็จจริงหาผู้รับผิดชอบทางละเมิดกำหนดจำนวนค่าสินไหมทดแทน และคณะกรรมการสอบสวนต้องใช้ระยะเวลารวบรวมพยานหลักฐานและสอบสวนผู้ที่เกี่ยวข้องให้ชี้แจง และคณะกรรมการต้องเสนอความเห็นไปยังหัวหน้าของหน่วยงานและผู้ที่เกี่ยวข้องทราบเพื่อออกคำสั่งต่อไป และการให้นำเรื่อง วิธีการยึดอายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม ซึ่ง ใช้ระยะเวลามากพอสมควร และจากการศึกษาหลักและแนวความคิดทฤษฎีต่างๆ หลักนิติรัฐมีหลักกว่ารัฐหรือหน่วยงานของรัฐกระทำการเพื่อประโยชน์สาธารณะอันเป็นการบริการสาธารณะตามแนวคิดและทฤษฎีรัฐอยู่ในฐานะที่เหนือกว่าเอกชน จึงมีอำนาจเหนือกว่าเอกชนและสามารถบังคับเอกชนฝ่ายเดียวได้โดยปัจเจกชนไม่สมัครใจได้ตามหลักกฎหมายมหาชนที่ให้อำนาจรัฐหรือหน่วยงานของรัฐดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะได้ในฐานะที่เหนือกว่าเอกชน แต่ก็จำกัดอำนาจรัฐหรือหน่วยงานของรัฐไม่ให้ใช้อำนาจนอกกรอบกฎหมายที่ให้ไว้ และฝ่ายปกครองก็ต้องรับผิดชอบต่อประชาชนเมื่อกระทำให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนที่กระทำเกินขอบเขตที่กฎหมายกำหนดตามหลักทฤษฎีความรับผิดของฝ่ายปกครอง แต่พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตราดังกล่าว ได้จำกัดของสิทธิที่จะเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ตนให้มีอายุความภายในระยะเวลาอันมีจำกัด ซึ่งขัดต่อสิทธิเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญได้รับรองไว้และการจำกัดดังกล่าวจะเกิดผลเสียต่อเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐในกรณีที่เกิดคดีขาดอายุความ ได้ และเป็นเหตุให้เจ้าหน้าที่กลับต้องรับผิดชอบไป

จากการศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายของต่างประเทศ เช่น ประเทศฝรั่งเศส สาธารณรัฐเยอรมันนี ซึ่งเป็นประเทศที่มีระบบกฎหมายปกครองหรือกฎหมายมหาชนเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่แตกต่างหากจากกฎหมายแพ่งหรือกฎหมายเอกชนทั่วไปและยอมรับกันมานานแล้ว กฎหมายของประเทศดังกล่าวมีบัญญัติว่ารัฐจะต้องรับผิดชอบในการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐสำหรับเรื่องละเมิดทางปกครองนั้น ได้วางหลักไว้ว่า จะต้องเป็นหลักเกณฑ์ระบบราชการและการประสานสิทธิและประโยชน์ของรัฐและเอกชน เมื่อรัฐเสียค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายไปเท่าใดจึงอาจไล่เบี้ยจากเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นได้เต็มจำนวน โดยการฟ้องไล่เบี้ยจากเจ้าหน้าที่ของรัฐในการละเมิด เฉพาะกรณีที่จงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น ส่วนประเทศสหรัฐอเมริกา กฎหมายก็บัญญัติให้ฟ้องไล่เบี้ยเอาจากเจ้าหน้าที่ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยจงใจหรือ

ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง และฉ้อฉล ทุจริต หรือเจตนาร้ายเท่านั้น แต่ตามหลักกฎหมายดังกล่าว มิได้กล่าวในเรื่องของระยะเวลาหรืออายุความในการฟ้องดำเนินคดี เพียงแต่กล่าวถึงการฟ้องดำเนินคดีต่อศาลเท่านั้น

ดังนั้น จากที่ได้กล่าวข้างต้น ผู้เขียนเห็นว่าระยะเวลาดังกล่าวยังไม่เหมาะสมกับสภาพการบังคับใช้และไม่สอดคล้องกับหลักการและแนวความคิด และหลักกฎหมายที่ต้องสอดคล้องสัมพันธ์กันในการออกคำสั่งเรียกให้ชดใช้และใช้มาตรการบังคับทางปกครอง เพื่อให้เป็นไปตามหลักกฎหมายมหาชนที่ให้อำนาจรัฐหรือหน่วยงานของรัฐดำเนินกิจกรรมเพื่อประโยชน์สาธารณะ อันเป็นการบริการสาธารณะได้ในฐานะที่เหนือกว่าเอกชน แต่ก็จำกัดการใช้อำนาจภายใต้กรอบที่กฎหมายให้ไว้จึงน่าจะบัญญัติถึงการออกคำสั่งภายในระยะเวลาดังกล่าวหรือออกคำสั่งและต้องบังคับคดีด้วยให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าวด้วยอย่างน้อยอย่างใดอย่างหนึ่งและน่าจะให้มีอายุความ 10 ปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้นให้แก่ผู้เสียหาย หรือนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ ผู้ซึ่งต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

#### 4.2 มาตรการบังคับทางปกครองกับคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้เงินค่าสินไหมทดแทน

เนื่องจากพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ไว้ว่า ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกหรือต่อหน่วยงานของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่โดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายเพื่อการละเมิดของเจ้าหน้าที่ หรือหน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ มีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ โดยมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ได้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหายมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำผิดละเมิดชำระเงินภายในเวลาที่กำหนด กรณีนี้จึงมีปัญหว่า หากถึงกำหนดแล้วไม่มีการชำระเงิน โดยถูกต้องครบถ้วน หน่วยงานของรัฐจะมีแนวทางปฏิบัติอย่างไร เพื่อให้ได้รับการชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

การใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อเรียกให้ผู้กระทำละเมิดชำระเงินให้แก่หน่วยงานของรัฐนั้น หน่วยงานของรัฐมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชำระเงินภายในกำหนดระยะเวลา ซึ่งกำหนดไว้ในมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 โดยไม่เรียกให้เจ้าหน้าที่มาทำสัญญาประนีประนอมยอมความเหมือนเช่นในอดีตที่เคยทำมา การออกคำสั่งทางปกครองดังกล่าว เป็นคำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นมาตรการพิเศษที่จะโยกกลับไปพิจารณา

มาตรา 55 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539<sup>2</sup> ซึ่งถือว่ามาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัตินี้ กำหนดการบังคับทางปกครองไว้เป็นอย่างอื่น จึงนำมาใช้บังคับกับเจ้าหน้าที่ได้

นอกจากนี้ ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยกรณีการใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้เงินค่าสินไหมทดแทน ตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 113/2545 ไว้สรุปความได้ว่า เมื่อพิจารณาบทบัญญัติมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ประกอบกับบทบัญญัติมาตรา 55 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และบทบัญญัติมาตรา 57 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันแล้ว บทบัญญัติตามความในกฎหมายดังกล่าวเป็นบทบัญญัติซึ่งวางหลักในกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำความผิดต่อหน่วยงานของรัฐ โดยมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กำหนดให้หน่วยงานของรัฐมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดชำระเงินภายในเวลาที่กำหนดได้ ซึ่งมีลักษณะเป็นกฎหมายเฉพาะตามข้อยกเว้นของมาตรา 55 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ดังนั้น ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ไม่ชำระเงินตามคำสั่ง หน่วยงานของรัฐจึงอาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามส่วนที่ 8 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้เป็นกรณีเฉพาะ

จากคำวินิจฉัยดังกล่าว ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยว่า หน่วยงานของรัฐสามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองแก่กรณีคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 จึงเท่ากับเป็นการยอมรับว่าคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองเช่นกัน

ส่วนวิธีการนำมาใช้บังคับนั้นในกรณีเป็นหนี้เงินจึงตกอยู่ในบังคับในการดำเนินการบังคับทางปกครองตามมาตรา 57<sup>3</sup> แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งกำหนดว่า ทางราชการก็จะออกหนังสือเตือนให้ชำระภายในระยะเวลาที่กำหนดซึ่งไม่น้อยกว่า 7 วัน และหากไม่ชำระอีก ก็จะดำเนินการยึด หรืออายัดทรัพย์สินและขายทอดตลาดต่อไป โดยมาตรา 12

<sup>2</sup> พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539. มาตรา 55 บัญญัติว่า “การบังคับทางปกครองไม่ใช้กับเจ้าหน้าที่ด้วยกัน เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น”.

<sup>3</sup> พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539. มาตรา 57 บัญญัติว่า “คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ผู้ใดชำระเงินถ้าถึงกำหนดแล้วไม่มีการชำระโดยถูกต้องครบถ้วน ให้เจ้าหน้าที่มีหนังสือเตือนให้ผู้นั้นชำระภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน ถ้าไม่มีการปฏิบัติตามคำเตือน เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครอง โดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้นและขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วน”.

แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 นั้น ส่วนใหญ่เจ้าหน้าที่ทำการละเมิดจะยินยอมชำระหนี้ แต่ถ้าเจ้าหน้าที่รายใดไม่ยอมชำระหนี้ก็ต้องดำเนินการใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง ซึ่งปัญหาในทางปฏิบัติของการใช้มาตรการบังคับทางปกครองนั้น หน่วยงานของรัฐแต่ละแห่งที่เจ้าหน้าที่นั้นสังกัดอยู่ และมูลละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่ที่ได้ปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีที่ได้กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เห็นว่า หน่วยงานของรัฐยังไม่มีกำหนดหลักเกณฑ์ในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองขึ้นมาเป็นแนวทางปฏิบัติที่เห็นได้อย่างชัดเจน และรวมตลอดถึงจำนวนบุคลากรอันจำกัด ยังขาดประสบการณ์และความเชี่ยวชาญในการดำเนินการดังกล่าว

หากวิเคราะห์เปรียบเทียบกับ การดำเนินการบังคับคดีเพื่อให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาลแล้ว จะเห็นว่า การดำเนินการบังคับคดีเพื่อให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาลมีหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการบังคับคดีโดยตรง ซึ่งได้แก่ กรมบังคับคดี โดยกรมบังคับคดีนี้เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่หลักในด้านการบังคับคดี เพื่อให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาลโดยตรง ซึ่งเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานดังกล่าวล้วนมีความรู้ความชำนาญในด้านการบังคับคดีเป็นการเฉพาะกรณี จึงทำให้งานด้านการบังคับคดีเกิดความสำเร็จบรรลุวัตถุประสงค์ตามคำพิพากษาของศาลได้ และหากเปรียบเทียบหลักกฎหมายของต่างประเทศ โดยเฉพาะประเทศสาธารณรัฐเยอรมันนี ซึ่งเป็นประเทศที่มีอิทธิพลต่อการบัญญัติกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองของไทยแล้ว จะเห็นได้ว่าสาธารณรัฐเยอรมันนีนั้น ได้มีการจัดตั้งหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการบังคับทางปกครองไว้เป็นการเฉพาะ โดยหน่วยงานดังกล่าวมีหน้าที่ในการดำเนินการบังคับทางปกครองไว้เป็นการเฉพาะ โดยหน่วยงานดังกล่าวมีหน้าที่ในการดำเนินการบังคับทางปกครองตามที่หน่วยงานในการบังคับทางปกครอง และการที่ประเทศเยอรมันมีหน่วยงานทำหน้าที่ในการบังคับทางปกครองโดยตรง ก็ส่งผลให้การบังคับทางปกครองตามคำสั่งทางปกครองเกิดความสำเร็จ

สำหรับประเทศไทย การบังคับทางปกครองเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองนั้น ยังไม่มีหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ที่มาทำหน้าที่หลักในด้านนี้เป็นการเฉพาะ โดยปล่อยให้การบังคับทางปกครองเป็นหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองแต่ละหน่วยงานอันมีลักษณะหลากหลาย และกระจัดกระจาย อีกทั้งหน่วยงานดังกล่าวยังไม่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญในการบังคับทางปกครองเป็นการเฉพาะ กรณีนี้จึงทำให้การดำเนินการบังคับทางปกครองของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไม่ประสบผลสำเร็จและไม่บรรลุวัตถุประสงค์ตามคำสั่งทางปกครองเท่าที่ควร อย่างไรก็ตาม เรื่องนี้คณะกรรมการที่ปฏิบัติราชการทางปกครอง วินิจฉัยเรื่องเสรีที่ 673/2551 และหนังสือเวียนกรมบัญชีกลาง ที่ กค 0410.2/ว 374 ลงวันที่ 30 ตุลาคม พ.ศ. 2551 เรื่อง แนวทางการใช้มาตรการ

บังคับทางปกครอง โดยสรุปว่า เจ้าหน้าที่ผู้ใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยวิธียึดทรัพย์หรืออายัดทรัพย์เพื่อขายทอดตลาด จะได้รับความคุ้มครองทั้งทางแพ่งและทางอาญา ดังนี้

1) การกระทำใดแม้จะก่อให้เกิดความเสียหายต่อบุคคลอื่น แต่ (เจ้าหน้าที่) ผู้นั้นมีอำนาจตามกฎหมายที่จะกระทำได้ การนั้นไม่ถือว่าเป็นการละเมิด ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420

2) การกระทำใดแม้ประมวลกฎหมายอาญาจะกำหนดให้เป็นความผิด แต่กฎหมายให้อำนาจสำหรับการกระทำนั้น ไม่ถือว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่กระทำผิดอาญา

ในทางปฏิบัติเจ้าหน้าที่ผู้ใช้มาตรการบังคับทางปกครองและเจ้าหน้าที่ที่จะถูกบังคับให้ไปไปตามมาตรการบังคับทางปกครองอยู่ในหน่วยงานเดียวกัน ในทางปฏิบัติทำให้เจ้าหน้าที่เหล่านั้นเกิดความเกรงใจต่อกัน ไม่กล้าที่จะดำเนินการบังคับทางปกครอง เพราะเจ้าหน้าที่เหล่านั้นมีความรู้จักคุ้นเคยกัน ซึ่งหากดำเนินการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยเคร่งครัดแล้วแต่จะมีผลกระทบต่อตำแหน่งหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ที่ถูกบังคับ แต่ในทางกลับกันเจ้าหน้าที่ผู้ใช้มาตรการบังคับทางปกครองดังกล่าว หากไม่ปฏิบัติอาจจะต้องรับผิดชอบ หรือมีความผิดทางวินัย ซึ่งจะเป็นผลร้ายแก่เจ้าหน้าที่ผู้ไม่ปฏิบัติ ในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้

#### 4.3 ปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการนับระยะเวลาการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดทางปกครองต่อศาลปกครอง

ปัญหาเกี่ยวกับการนับระยะเวลาการฟ้องคดีละเมิดทางปกครองนั้นตามมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กำหนดให้ยื่นฟ้องภายในหนึ่งปี นับแต่รู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดีแต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี ในขณะที่พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 11 ประกอบมาตรา 14 ให้สิทธิผู้เสียหายยื่นคำขอต่อฝ่ายปกครองให้ชำระเงินเมื่อฝ่ายปกครองมีคำสั่งแล้วผู้เสียหายไม่พอใจมีสิทธิฟ้องต่อศาลปกครองได้ภายในเก้าสิบวัน จึงมีประเด็นปัญหาต้องพิจารณาว่า การฟ้องคดีละเมิดทางปกครองนั้น ระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองดังกล่าวจะใช้ระยะเวลาหนึ่งปีถึงสิบปี<sup>4</sup> หรือเก้าสิบวัน<sup>5</sup> นอกจากนี้ ยังมีข้อควรพิจารณาอีกว่าประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 448 กำหนดอายุความฟ้องคดีละเมิดหนึ่งปี นับแต่วันที่ผู้เสียหายรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้

<sup>4</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542. มาตรา 51.

<sup>5</sup> พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539. มาตรา 11 ประกอบมาตรา 14.



จะต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือสิบปี นับแต่วันทำละเมิด ซึ่งใช้ถ้อยคำในการบัญญัติกฎหมาย แตกต่างกับละเมิดทางปกครอง

จะเห็นได้ว่า การฟ้องคดีละเมิดทางปกครองที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองนั้น ต้องเป็นการทำละเมิดเกิดจากการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ใน 3 กรณี เท่านั้น กล่าวคือ ละเมิดเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย ละเมิดเกิดจากการออกกฎ คำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่นหรือละเมิดเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าหรือละเลยการปฏิบัติหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด โดยผู้ถูกทำละเมิดทางปกครองอาจจะเป็นเอกชน เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานทางปกครองก็ได้ มีข้อสังเกตว่า อายุความคดีละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 448 กำหนดให้เริ่มนับอายุความฟ้องคดีละเมิดโดยให้นับแต่วันที่ผู้เสียหายรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนซึ่งแตกต่างกับละเมิดทางปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เพราะกรณีการทำละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เป็นข้อพิพาทระหว่างเอกชน ในขณะที่ละเมิดทางปกครองเป็นข้อพิพาทที่มีหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่รัฐเป็นคู่กรณีจึงไม่มีปัญหาในเรื่องการรู้ตัวผู้จะต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน<sup>6</sup> สำหรับปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการนับระยะเวลาการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดทางปกครองต่อศาลปกครองนั้น เห็นว่ามีประเด็นปัญหาบางประการที่สมควรหยิบยกขึ้นพิจารณา ดังต่อไปนี้

#### 4.3.1 ปัญหาการฟ้องคดีละเมิดที่เกิดจากการละเลยต่อหน้าที่

คดีดังกล่าวมีฐานมาจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินควร ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย มีประเด็นปัญหาว่า ถ้าคดีดังกล่าวผู้ฟ้องคดีไม่อาจฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินควรได้ เพราะพ้นระยะเวลา 90 วัน นับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดหรือได้รับคำสั่งที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่มีเหตุผลแล้วแต่กรณี ตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวแล้ว ผู้ฟ้องคดีจะฟ้องคดีละเมิดเกิดจากการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินควรภายใน 1 ปี ตามมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว โดยไม่คำนึงถึงระยะเวลาฟ้อง

<sup>6</sup> วิสูตร วัจนะเสถียรกุล. (2548). ความรับผิดชอบทางละเมิดของฝ่ายปกครองและการฟ้องคดีเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของฝ่ายปกครอง. สารนิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

คดีพิพาทเรื่องการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินควรตามมาตรา 49 ได้หรือไม่

ในประเด็นนี้ ผู้เขียนเห็นว่า การฟ้องคดีละเมิดเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินควร เมื่อตั้งรูปคดีว่าเป็นการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ระยะเวลาฟ้องคดีก็ต้องเป็นไปตามมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยไม่ต้องคำนึงถึงระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา 49 แต่อย่างใด เนื่องจากเพื่อมิให้เกิดความสับสนในเรื่องของประเภทของคดีการฟ้องคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ว่าระยะเวลาฟ้องคดีต้องเป็นไปตามมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวแล้ว จะต้องไปคำนึงถึง ระยะเวลาการฟ้องคดีที่อยู่ในคดีที่อยู่ในประเภทคดีอื่นอีก แม้ฐานมาจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินควรนั้นตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ก็มีบัญญัติไว้เหมือนกัน โดยเมื่อตั้งรูปคดีว่าเป็นการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิด ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ระยะเวลาฟ้องคดีก็ต้องเป็นไปตามมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

#### 4.3.2 ปัญหากรณีการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดทางปกครองโดยเป็นการกระทำละเมิดต่อเนื่อง

กรณีการกระทำละเมิดที่ต่อเนื่อง คือ เป็นการกระทำละเมิดทางปกครอง ที่ได้เริ่มมีการกระทำขึ้น และได้มีการกระทำต่อมาและยังคงกระทำอยู่ตลอดมา จนกระทั่งผู้เสียหายได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาล โดยกรณีที่ศึกษาดังกล่าวนี้นี้มิใช่การฟ้องเรียกให้ผู้กระทำละเมิดใช้เงิน ดังนั้นสิทธิฟ้องคดีของผู้ฟ้องคดีย่อมยังคงมีอยู่ตลอดเวลาจนถึงวันฟ้อง โดยไม่มีกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีทราบเท่าที่ยังมีการกระทำละเมิดอยู่ ซึ่งในปัจจุบัน สามารถนำมาปรับใช้กับคดีพิพาททางปกครองได้ แต่เนื่องจากการจัดประเภทของคดีปกครองในปัจจุบันมีความแตกต่างจากแนวคำวินิจฉัยของศาลยุติธรรม จึงทำให้เกิดปัญหาในเรื่องระยะเวลาการฟ้องคดีที่แตกต่างกัน กล่าวคือ

เดิมกรณีของการฟ้องเพื่อขอให้ฝ่ายปกครองดำเนินการระงับความเดือดร้อนเสียหายจากเหตุเดือดร้อนรำคาญที่ยังคงมีอยู่จนถึงวันฟ้องคดี การฟ้องขอให้รื้อถอนอาคารส่วนที่คัดแปลงต่อเติมโดยมิได้อนุญาต ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 การฟ้องขอให้รื้อถอนท่อระบายน้ำออกจากแนวเขต การฟ้องขอให้ก่อสร้างเขื่อนกันดินในเขตติดต่อกับที่ดินมิให้พังทลายลง กรณีต่างๆ เหล่านี้ ศาลฎีกาได้มีแนววินิจฉัย ให้ถือว่าเป็นการกระทำละเมิดโดยต่อเนื่อง ซึ่งก็จะไม่มีกำหนดอายุความ แต่ในปัจจุบันนี้ การที่ผู้เสียหายจะฟ้องว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ไม่รื้อถอน

อาคารข้างเคียงที่ต่อเติมอาคาร โดยผิดกฎหมาย ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยว่าเป็นคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มิใช่เป็นกรณีของการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) ผู้เสียหายจึงต้องยื่นฟ้องต่อศาลภายใน 90 วัน นับแต่วันที่ได้รับคำสั่ง ตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เพราะเป็นการฟ้องให้ปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (2) หรือกรณีที่ได้มีการฟ้องขอให้เพิกถอนหนังสือสำคัญเกี่ยวกับที่ดิน เช่น การฟ้องคัดค้านการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ซึ่งยังไม่มีมีการเปรียบเทียบ ซึ่งเดิมศาลฎีกาได้เคยวินิจฉัยไว้ว่าคำคัดค้านนั้นยังมีอยู่ และเป็นกรณีละเมิดโดยต่อเนื่อง แต่ต่อมาศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยว่ามีใช่เป็นกรณีละเมิด เพราะเป็นการโต้แย้งว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงเป็นคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 หากต่อมาเมื่อได้มีการแจ้งคำสั่งให้ออกจากที่ดิน จึงต้องฟ้องคดีภายใน 90 วัน นับแต่วันที่รับคำสั่งตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และยังมีให้การกระทำละเมิดโดยต่อเนื่อง จากกรณีดังกล่าวในการจัดประเภทคดีปกครองในลักษณะเช่นนี้ โดยถือว่าเป็นคดีปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ก็อาจจะทำให้เกิดปัญหาได้ทั้งในเรื่องของความเป็นธรรมที่อาจจะจัดเป็นกรณีที่จะเป็นการฟ้องขอให้หยุดกระทำละเมิดหรือขอห้ามมิให้กระทำซ้ำหรือกระทำต่อไปซึ่งการกระทำละเมิดซึ่งถ้ากำหนดให้เป็นเป็นประเภทคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองแล้วระยะเวลาการฟ้องคดีจะยาวกว่าโดยเป็นการกระทำละเมิดต่อเนื่องสิทธิในการฟ้องคดี ผู้เสียหายย่อมยังคงมีอยู่ตลอดเวลาจนถึงวันฟ้องตราบแต่ยังมีการละเมิดอยู่อย่างต่อเนื่องรวมถึงการที่จะบังคับคดี และในเรื่องการที่จะมาฟ้องกรณีเรียกค่าเสียหายกรณีละเมิดอีกครั้งหนึ่งได้ เมื่อพิจารณาแล้วก็จะเท่ากับว่า ในคดีพิพาทเรื่องเดียวกันผู้เสียหายจะต้องฟ้องคดีถึง 2 ครั้ง คือ ฟ้องให้ปฏิบัติหน้าที่ครั้งหนึ่งและฟ้องเรียกค่าเสียหายจากการไม่ปฏิบัติหน้าที่อีกครั้งหนึ่ง แต่หากพิจารณาจากมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวแล้ว จะเห็นได้ว่า มิได้กำหนดเรื่องคำขอให้ใช้เงินที่จะถือเป็นคดีปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) เพียงประการเดียวเท่านั้น แต่กฎหมายยังได้กำหนดเรื่องคำขอให้กระทำการไว้ด้วย ซึ่งหากได้มีการกำหนดประเภทคดีไว้ได้อย่างเหมาะสมกับเนื้อหาแล้วก็จะสามารถเยียวยาแก้ไขความเดือดร้อนแก่ประชาชนได้อย่างแท้จริงรวมทั้งยังสามารถบังคับคดีได้อย่างมีประสิทธิภาพรวดเร็วกว่า ผู้เขียนจึงเห็นว่า กรณีดังกล่าวนี้ควรจัดให้เป็นคดีปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และเป็นกรณีการกระทำละเมิดต่อเนื่อง

## 4.4 ปัญหากรณีอายุความสะดุดหยุดลงหรือหยุดอยู่เกี่ยวกับการกระทำละเมิดทางปกครอง

### 4.4.1 อายุความหรือระยะเวลาสะดุดหยุดลง

จากการศึกษาพบว่า โดยปกติเมื่ออายุความเริ่มนับแล้วก็จะนับต่อเนื่องกันไปตลอด โดยไม่หยุดจนกระทั่งขาดอายุความ แต่ในบางกรณี เมื่ออายุความเริ่มนับแล้ว แต่ก่อนที่สิทธิเรียกร้องนั้นจะขาดอายุความได้มีเหตุอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่กฎหมายบัญญัติไว้เกิดขึ้นซึ่งมีผลทำให้อายุความนับ คือระยะเวลาที่ล่วงไปก่อนหน้านั้น ไม่นับเข้าในกำหนดอายุความ และเมื่อเหตุดังกล่าวสิ้นสุดลงในเวลาใดอายุความก็จะเริ่มตั้งต้นนับใหม่ตั้งแต่เวลานั้นเป็นต้นไป โดยนับตามกำหนดอายุความเดิม เรียกว่า “อายุความสะดุดหยุดลง” โดยในกฎหมายฝรั่งเศส เรียกว่า “ระยะเวลาสะดุดหยุดลง” ซึ่งในกรณีการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดทางปกครองต่อศาลปกครองนั้น เพื่อเป็นการรักษาประโยชน์ และเพื่อความยุติธรรมให้แก่ผู้ฟ้องคดี ซึ่งได้รับความเสียหาย จึงน่าจะนำหลักการในเรื่องอายุความสะดุดหยุดลง ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้ ซึ่งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้กำหนดในเรื่องอายุความสะดุดหยุดลงไว้หลายกรณี ได้แก่ กรณีที่ลูกหนี้รับสภาพหนี้ต่อเจ้าหนี้ตามสิทธิเรียกร้อง โดยทำเป็นหนังสือรับสภาพหนี้ให้ ชำระหนี้บางส่วน ชำระดอกเบี้ย ให้ประกัน หรือกระทำการใดๆ อันปราศจากข้อสงสัยแสดงให้เห็นเป็นปริยายว่ายอมรับสภาพหนี้ตามสิทธิเรียกร้องภายในกำหนดอายุความซึ่งถือว่ามิใช่การก่อสิทธิเรียกร้องขึ้นใหม่ เช่น การที่หน่วยงานทางปกครองผ่อนเวลาชำระหนี้ตามสัญญาที่ข้าราชการไปศึกษาต่อภายในประเทศให้แก่ผู้ค้าประกัน ย่อมเป็นเหตุทำให้อายุความสะดุดหยุดลง<sup>7</sup> หรือการที่หน่วยงานทางปกครองมีหนังสือแจ้งว่าไม่อาจพิจารณาค่าปรับราคาได้จนกว่าจะได้มีการแยกรายละเอียดราคาแต่ละประเภทงานซึ่งขณะนี้กำลังดำเนินการอยู่ เมื่อทราบผลแล้วจะได้รับพิจารณาค่าปรับราคาให้ต่อไป อายุความเกี่ยวกับสิทธิเรียกร้องย่อมสะดุดตั้งแต่วันที่ได้รับหนังสือรับสภาพหนี้ จนกระทั่งหน่วยงานทางปกครองมีหนังสือแจ้งว่า ไม่สามารถจ่ายเงินค่าปรับราคาตามสัญญาให้โจทก์ก็ได้ เหตุที่ทำให้อายุความสะดุดหยุดลงจึงได้สิ้นสุดและเริ่มนับใหม่ตั้งแต่วันที่หนังสือแจ้งดังกล่าว<sup>8</sup> แต่กรณีที่โจทก์มีหนังสือทวงถามเงินค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืน จำนวน (กรมชลประทาน) มีหนังสือแจ้งโจทก์ว่า เรื่องที่โจทก์ร้องขอให้พิจารณาค่าที่ดินที่ถูกเวนคืนนั้น คณะกรรมการได้บันทึกไว้แล้ว เมื่อจะนัดประชุมใกล้เกลี้ยขานเมื่อใด จะได้แจ้งให้โจทก์ทราบเพื่อมาตกลงกับคณะกรรมการต่อไปไม่มีข้อความตอนใดที่รับว่าเป็นหนังสือแจ้ง โจทก์ จึงไม่เป็นหนังสือรับสภาพหนี้

<sup>7</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 181/2542.

<sup>8</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 590/2531.

อายุความจึงไม่สะดุดหยุดลง<sup>9</sup> ซึ่งมีข้อสังเกตว่า ถ้าอายุความสะดุดหยุดลงเป็นโทษแก่ลูกหนี้ ย่อมเป็นโทษแก่ผู้ค้ำประกันด้วย ตามมาตรา 692 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่ในทางกลับกัน ถ้าผู้ค้ำประกันไปชำระหนี้ให้แก่เจ้าหนี้ซึ่งทำให้อายุความสะดุดหยุดลงและเป็นโทษแก่ผู้ค้ำประกัน จะไม่มีผลไปถึงลูกหนี้ด้วย เพราะไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้<sup>10</sup>

ส่วนกรณีอายุความสะดุดหยุดลงโดยการใช้สิทธิเรียกร้องของเจ้าหนี้ ได้แก่ กรณีที่เจ้าหนี้ได้ฟ้องคดี เพื่อดังหลักฐานสิทธิเรียกร้องหรือเพื่อให้ชำระหนี้ หรือเจ้าหนี้ได้ยื่นคำขอรับชำระหนี้ในคดีล้มละลาย หรือเมื่อเจ้าหนี้ได้มอบข้อพิพาทให้อนุญาตตุลาการพิจารณา หรือเมื่อเจ้าหนี้ได้กระทำการอื่นใดอันมีผลเป็นอย่างเดียวกันกับการฟ้องคดี ซึ่งมีข้อสังเกตว่า กำหนดระยะเวลาในการฟ้องคดีตามมาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์<sup>11</sup> นั้น ศาลฎีกาได้วินิจฉัยไว้ว่ามีอายุความ แต่เป็นกำหนดระยะเวลาในการใช้สิทธิ การมีประกาศให้แก้ไขการกำหนดราคาเบื้องต้นและให้รับค่าทดแทนเพิ่ม ไม่ทำให้กำหนดระยะเวลาในการใช้สิทธิสะดุดหยุดลงและเริ่มต้นใหม่<sup>11</sup>

ผู้เขียนเห็นว่า เมื่อพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ มิได้มีบทบัญญัติในเรื่องอายุความสะดุดหยุดลงไว้ดังเช่นในคดีแพ่งจึงเป็นปัญหา โดยต้องยอมรับว่าการฟ้องคดีปกครองที่ขอให้ฝ่ายปกครองชำระเงิน โดยเฉพาะกรณีละเมิดทางปกครอง มีหลักการพื้นฐานที่สำคัญมาจากคดีแพ่ง ดังนั้น จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องนำเรื่องอายุความสะดุดหยุดลงตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ดังกล่าวมาเป็นหลักเกณฑ์ในการพิจารณาด้วย

#### 4.4.2 อายุความหรือระยะเวลาสะดุดหยุดอยู่

เนื่องจากกรณีการฟ้องผิดศาล นั้น ตามกฎหมายของประเทศฝรั่งเศสกำหนดให้เป็นเรื่อง “ระยะเวลาสะดุดหยุดลง” ต่อเมื่อโจทก์ก็ได้ฟ้องคดีต่อศาลที่ไม่มีเขตอำนาจนั้นภายในระยะเวลาการฟ้องคดีที่กำหนดไว้สำหรับศาลนั้น และการฟ้องคดีใหม่ต่อศาลที่มีเขตอำนาจก็ต้องฟ้องภายในกำหนด 2 เดือนหลังจากศาลที่ไม่มีเขตอำนาจสั่งไม่รับไว้พิจารณาหรือหลังจากสั่งอนุญาตให้มีการถอนฟ้อง อีกทั้งต้องเป็นการฟ้องในเรื่องเดียวกันด้วย ส่วนในประเทศเยอรมัน ในกรณีที่มีการเสนอฟ้องภายในกำหนดระยะเวลาตามที่กำหนด แต่ได้เสนอฟ้องต่อศาลที่ไม่มีเขตอำนาจในเรื่องนั้นในกรณีนี้ให้ถือว่าผู้ฟ้องได้เสนอฟ้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจในวันที่ได้เสนอฟ้องนั้นต่อศาลที่ไม่มีเขตอำนาจในเรื่องนั้น

<sup>9</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2829/2523.

<sup>10</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3021/2536.

<sup>11</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 748/2539.

ส่วนมาตรา 193/17 วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของไทย บัญญัติว่า “เจ้าหนี้มีสิทธิฟ้องคดีภายใน 60 วัน นับแต่วันที่คำพิพากษาหรือคำสั่งไม่รับหรือคืนหรือให้ยกคำฟ้องเพราะเหตุคดีไม่อยู่ในอำนาจศาลถึงที่สุด “ซึ่งเป็นเรื่องของ”อายุความสะดุดหยุดลงและเป็นการขยายอายุความอย่างหนึ่งด้วย “ แต่ข้อ 31 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 กำหนดให้การฟ้องคดีปกครองเป็นเรื่อง “ระยะเวลาสะดุดหยุดอยู่” ซึ่งระหว่างที่มีสาเหตุของการสะดุดหยุดอยู่นี้ อายุความจะไม่นับและเมื่อสาเหตุดังกล่าวหมดไป อายุความก็จะกลับมานับใหม่โดยนับรวมกับอายุความที่นับมาก่อน การสะดุดหยุดอยู่ด้วย ทั้งที่เรื่องอายุความสะดุดหยุดอยู่นี้ มิได้มีบัญญัติในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 1 แล้ว ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยว่า ในกรณีที่มีการฟ้องคดีปกครองต่อศาลอื่นซึ่งไม่ใช่ศาลปกครองและศาลไม่รับไว้พิจารณาเพราะไม่มีอำนาจ หรือผู้ฟ้องคดีถอนคำฟ้องจากศาลนั้นเพื่อฟ้องคดีใหม่ต่อศาลปกครอง โดยถือว่าช่วงตั้งแต่นั้นคำฟ้องต่อศาลนั้นจนถึงวันที่ศาลนั้นถึงที่สุด เพราะเหตุดังกล่าวเป็นช่วงที่ระยะเวลาการฟ้องคดีสะดุดหยุดอยู่<sup>12</sup>

ผู้เขียนเห็นว่า เนื่องจากลักษณะของคดีพิพาททางปกครองหลายกรณีอาจมีการกระทำบางส่วนที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง และอาจมีการกระทำบางส่วนที่อยู่ในเขตอำนาจอำนาจของศาลยุติธรรม ซึ่งบางกรณี วิญญูชนก็อาจทราบได้ว่า ควรจะนำคดีไปฟ้องยังศาลใด แต่หลายกรณี แม้แต่นักกฎหมายก็ยังไม่อาจทราบแน่ชัดได้ว่า ถ้ามีการพิพาทเกิดขึ้นจากการกระทำของฝ่ายปกครอง จะต้องฟ้องต่อศาลใด จึงได้มีคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลเพื่อทำหน้าที่ดังกล่าว และจากบทบัญญัติในเรื่องอายุความหรือระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ นั้น มีลักษณะที่ยืดหยุ่นอยู่มาก ดังจะเห็นได้จากข้อยกเว้นในประการต่างๆ การที่มีบทบัญญัติที่เคร่งครัดในเรื่องอายุความสะดุดหยุดอยู่กรณีการฟ้องคดีปกครองตามระเบียบดังกล่าวซึ่งแตกต่างจากหลักกฎหมายต่างประเทศ โดยประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของไทยจึงไม่เหมาะสมกับสภาพปัญหา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่ระยะเวลาการฟ้องคดีที่เหลืออยู่นี้น้อยมาก เช่น การถอนฟ้องต่อศาลอื่นมาฟ้องต่อศาลปกครองซึ่งจะขาดอายุความเพียง 1 วัน ซึ่งจะเป็นปัญหาแก่ผู้ฟ้องคดีในการเตรียมฟ้องใหม่ได้ ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นว่า ควรกำหนดให้การฟ้องคดีปกครองเป็นเรื่องของอายุความสะดุดหยุดลง

<sup>12</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 26/2544, 83/2544, 248/2545.