

## บทที่ 4

### วิเคราะห์ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดระยะเวลา ในการยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาใช้ค่าสินไหมทดแทน

จากการศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ในบทที่ 1 ถึง บทที่ 3 พบว่าการที่กฎหมายมิได้กำหนดระยะเวลาในการยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 11<sup>1</sup> แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ทำให้เกิดปัญหาต่อผู้ยื่นคำขอ อีกทั้ง ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด และคำวินิจฉัยของศาลฎีกา ในประเด็นที่เกี่ยวกับการกำหนดระยะเวลาในการยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนยังมีความแตกต่างกันอยู่ ผู้เขียนจึงได้กำหนดประเด็นเพื่อเปรียบเทียบและวิเคราะห์ปัญหาในเรื่องดังกล่าว ไว้ดังนี้

#### 4.1 วิเคราะห์ปัญหาการไม่มีบทบัญญัติกฎหมายที่ชัดเจนในการกำหนดระยะเวลาของรัฐ ให้พิจารณาใช้ค่าสินไหมทดแทน

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 11 ไม่มีข้อความใดกล่าวถึงระยะเวลาหรืออายุความในการยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาใช้ค่าสินไหมทดแทนไว้ อีกทั้ง ยังมีได้มีบทบัญญัติในกฎหมายฉบับใดที่บัญญัติกำหนดระยะเวลาในการยื่นคำขอ

---

<sup>1</sup> มาตรา 11 ในกรณีที่ผู้เสียหายเห็นว่า หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบตามมาตรา 5 ผู้เสียหายจะยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาใช้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดแก่ตนก็ได้ ในการนี้หน่วยงานของรัฐต้องออกไปรับคำขอให้ไว้เป็นหลักฐานและพิจารณาคำขอนั้น โดยไม่ชักช้า เมื่อหน่วยงานของรัฐมีคำสั่งเช่นใดแล้ว หากผู้เสียหายยังไม่พอใจในผลการวินิจฉัยของหน่วยงานของรัฐก็ให้มีสิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งผลการวินิจฉัย

ให้หน่วยงานของรัฐพิจารณาคำขอที่ได้รับตามวรรคหนึ่งให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน หากเรื่องใดไม่อาจพิจารณาได้ทันในกำหนดนั้นจะต้องรายงานปัญหาและอุปสรรคให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดหรือกำกับหรือควบคุมดูแลหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นทราบและขออนุญาตขยายระยะเวลาออกไปได้ แต่รัฐมนตรีดังกล่าวจะพิจารณาอนุมัติให้ขยายระยะเวลาให้อีกได้ไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวัน

ต่อหน่วยงานของรัฐไว้โดยตรง เจกเช่นเดียวกับระยะเวลาฟ้องคดีแต่อย่างใด ทั้งนี้ หากพิจารณาข้อความในบทบัญญัติตามมาตรา 11 พบว่ามีการกล่าวถึงระยะเวลาไว้เพียง 2 เรื่อง ได้แก่

1) กรณีผู้เสียหายไม่พอใจในคำวินิจฉัยของหน่วยงานในเรื่องการชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ก็ให้ผู้เสียหายมีสิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งผลการวินิจฉัย ทั้งนี้ ภายหลังจากที่มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นแล้ว สิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามมาตรา 11 ให้ถือว่าเป็นสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ตามมาตรา 14<sup>2</sup>

2) ให้หน่วยงานของรัฐพิจารณาคำขอที่ได้รับตามมาตรา 11 วรรคหนึ่งให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน หากเรื่องใดไม่อาจพิจารณาได้ทัน ในกำหนดคนั้นจะต้องรายงานปัญหาและอุปสรรคให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดหรือกำกับหรือควบคุมดูแลหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นทราบ และขออนุญาตขยายระยะเวลาออกไปได้ แต่รัฐมนตรีดังกล่าวจะพิจารณาอนุมัติให้ขยายระยะเวลาให้อีกได้ไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวัน

จากกำหนดระยะเวลาทั้งสองกรณีข้างต้น จะเห็นได้ว่าไม่มีการกล่าวถึงระยะเวลาในการยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาชดใช้ค่าสินไหมทดแทน มีเพียงกำหนดระยะเวลาที่หน่วยงานของรัฐพิจารณาคำขอ และระยะเวลาฟ้องคดีต่อศาลปกครองเท่านั้น ทำให้ผู้เสียหายไม่อาจทราบได้ว่า สิทธิในการการยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน มีกำหนดระยะเวลาอันเพียงใด หรืออาจจะทำให้เข้าใจได้ว่าไม่มีกำหนดอายุความในการยื่นคำขอ ดังนั้น การไม่มีบทบัญญัติกฎหมายที่ชัดเจนในการกำหนดระยะเวลาในการยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาชดใช้ค่าสินไหมทดแทน จึงทำให้เกิดปัญหาเพราะกฎหมายมิได้กำหนดระยะเวลาการยื่นคำขอตามมาตรา 11 ไว้ จึงเห็นควรต้องกำหนดระยะเวลาในให้ชัดเจน เหมาะสมเพื่อแก้ปัญหาในเรื่องดังกล่าว

#### 4.2 วิเคราะห์ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด และคำวินิจฉัยของศาลฎีกา ในประเด็นที่เกี่ยวกับการกำหนดระยะเวลายื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

จากการศึกษาพบว่า ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) และคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด เป็นไปในแนวทางเดียวกัน คือ ผู้เสียหายจะต้องยื่นคำขอต่อหน่วยงาน

<sup>2</sup> มาตรา 14 เมื่อได้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นแล้ว สิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามมาตรา 11 ให้ถือว่าเป็นสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

ของรัฐให้พิจารณาค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดแก่ตนภายในหนึ่งปี นับแต่วันที่รู้ถึงการละเมิด และรัฐผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนแต่ไม่เกินสิบปี นับแต่วันทำละเมิด เช่นเดียวกับการฟ้องคดีต่อศาล ตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เรื่องเสรีที่ 110/2553<sup>3</sup>, คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 573/2549<sup>4</sup>, คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คพ. 29/2564<sup>5</sup> ดังที่ได้ยกตัวอย่างไว้แล้วในบทที่ 3 ระยะเวลาดังกล่าวนี้ ถ้าเป็นการใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาล ยุติธรรมเนื่องมาจากเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่อันมิได้เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย ก็ต้องดำเนินการยื่นฟ้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้เสียหายรู้ถึงการละเมิดและรัฐผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน แต่ต้องไม่เกินสิบปีนับแต่วันทำละเมิดตามมาตรา 448 วรรคหนึ่ง<sup>6</sup> แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่ถ้าเป็นการใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองอันเนื่องมาจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรต้องดำเนินการยื่นฟ้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือ

<sup>3</sup> ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เรื่องเสรีที่ 110/2553 สำหรับการใช้สิทธิเรียกร้องโดยวิธีการยื่นคำขอให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้น ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยไว้ในคำสั่งที่ 573/2549 สรุปความได้ว่า แม้พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 จะมีได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่า ผู้เสียหายจะต้องยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ตนภายในระยะเวลาใด แต่ก็เป็นที่เห็นได้จากเหตุผลของเรื่องว่าผู้เสียหายต้องยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้ถึงการละเมิดและรัฐผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันทำละเมิดเช่นเดียวกับการฟ้องคดีต่อศาล

<sup>4</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 573/2549 แม้กฎหมายจะมีได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่าผู้เสียหายจะต้องยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดแก่ตนภายในระยะเวลาเท่าใด แต่ก็เป็นที่เห็นได้จากเหตุผลของเรื่องว่าผู้เสียหายจะต้องยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐภายในหนึ่งปี นับแต่วันที่รู้ถึงการละเมิด และรัฐผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนแต่ไม่เกินสิบปี นับแต่วันทำละเมิดเช่นเดียวกับการฟ้องคดีต่อศาล

<sup>5</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คพ. 29/2564 ผู้เสียหายอาจยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ตน กรณีนี้แม้พระราชบัญญัติดังกล่าวมิได้บัญญัติไว้โดยชัดเจนว่าผู้เสียหายจะต้องยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดแก่ตนภายในและเวลาใด แต่การยื่นคำขอดังกล่าวเป็นวิธีการใช้สิทธิเรียกร้องวิธีหนึ่ง จึงต้องยื่นภายในระยะเวลาการใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาล

<sup>6</sup> มาตรา 448 สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดแต่มูลละเมิดนั้น ท่านว่าขาดอายุความเมื่อพ้นปีหนึ่งนับแต่วันที่ผู้ต้องเสียหายรู้ถึงการ ละเมิดและรัฐผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน หรือเมื่อพ้นสิบปีนับแต่วันทำละเมิดแต่ถ้าเรียกร้องค่าเสียหายในมูลอันเป็นความผิดมิโทษตามกฎหมายลักษณะอาญา และมีกำหนดอายุความ

ควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา 51<sup>7</sup> แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยแนววินิจฉัยดังกล่าวได้ใช้ระยะเวลาในการฟ้องคดี เป็นหลักในการตีความเพื่อกำหนดระยะเวลาในการยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาค่าสินไหมทดแทน แต่สำหรับคำวินิจฉัยของศาลฎีกาถึงแม้จะมีได้กล่าวถึงระยะเวลาในการยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาค่าสินไหมทดแทนโดยตรง แต่หากนำแนวทางการใช้ระยะเวลาในการฟ้องคดีเป็นหลักในการตีความ เพื่อกำหนดระยะเวลาในการยื่นคำขอเช่นเดียวกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) และคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดแล้ว จะเห็นได้ว่าคำวินิจฉัยของศาลฎีกากลับมีความเห็นที่ต่างออกไป โดยคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 12686/2557<sup>8</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 4373/2558<sup>9</sup> และคำพิพากษา

<sup>7</sup> มาตรา 51 การฟ้องคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) ให้ยื่นฟ้องภายในหนึ่งปี และการฟ้องคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4) ให้ยื่นฟ้องภายในห้าปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี

<sup>8</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 12686/2557 บทบัญญัติเรื่องอายุความละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 448 วรรคหนึ่ง ใช้บังคับในกรณีที่ผู้เสียหายฟ้องผู้กระทำละเมิดหรือร่วมรับผิดชอบกับผู้กระทำละเมิด เช่น นายจ้างต้องร่วมกันรับผิดชอบกับลูกจ้างในผลแห่งละเมิดซึ่งลูกจ้างได้กระทำไปในทางการที่จ้างเป็นต้น แต่คดีนี้ จำเลยที่ 3 ในฐานะหน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อโจทก์ทั้งสองในผลแห่งละเมิดที่เจ้าพนักงานที่คืนจังหวัดลำพูน สาขาบ้านโฮ้ง ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของจำเลยที่ 3 ได้กระทำละเมิดต่อโจทก์ทั้งสองและกรณีนี้โจทก์ทั้งสองจะฟ้องเจ้าหน้าที่ของจำเลยที่ 3 ไม่ได้ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 5 วรรคหนึ่ง ความรับผิดของจำเลยที่ 3 เช่นว่านี้ไม่ได้รับผิดในฐานะผู้กระทำละเมิดหรือผู้ร่วมรับผิดชอบกับผู้กระทำละเมิด จึงไม่อาจนำกำหนดอายุความตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 448 วรรคหนึ่ง มาใช้บังคับได้ และพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ไม่ได้บัญญัติอายุความกรณีความรับผิดของหน่วยงานของรัฐตามมาตรา 5 วรรคหนึ่งไว้โดยเฉพาะจึงต้องนำกำหนดอายุความสิบปีตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 193/30 มาใช้บังคับแก่คดีนี้

<sup>9</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 4373/2558 ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 5 วรรคหนึ่ง บัญญัติให้ผู้เสียหายในทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำไปในทางปฏิบัติหน้าที่ ฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนจากหน่วยงานรัฐโดยตรงแต่ห้ามมิให้ฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่รัฐนั้น เมื่อข้อเท็จจริงได้ความว่าจำเลยที่ 1 กระทำละเมิดในขณะที่ปฏิบัติหน้าที่ จำเลยที่ 2 ต้องรับผิดชอบต่อโจทก์ในผลแห่งละเมิดที่จำเลยที่ 1 ได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 5 วรรคหนึ่ง ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวหาได้บัญญัติให้จำเลยที่ 2 ต้องรับผิดชอบร่วมกับจำเลยที่ 1 ผู้กระทำละเมิดดังเช่นในฐานะ นายจ้างกับลูกจ้างไม่ จึงไม่อาจนำกำหนดอายุความตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 448 วรรคหนึ่ง มาใช้บังคับ แต่เนื่องจากตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มิได้บัญญัติอายุความฟ้องร้องหน่วยงานรัฐไว้โดยเฉพาะ จึงต้องนำกำหนดอายุความสิบปี ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 193/30 มาใช้บังคับแก่กรณีนี้

ศาลฎีกาที่ 5726/2558<sup>10</sup> วินิจฉัยว่าไปในแนวทางเดียวกันว่า บทบัญญัติมาตรา 5 พระราชบัญญัติ ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กำหนดให้หน่วยงานของรัฐดังกล่าวต้องรับผิด ทางแพ่งต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำการปฏิบัติหน้าที่ด้วยเท่านั้น มิได้บัญญัติให้หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดร่วมกับเจ้าหน้าที่ของตนซึ่งเป็นผู้กระทำละเมิด ดังเช่นในฐานะนายจ้างกับลูกจ้าง จึงไม่อาจนำกำหนดอายุความตามประมวลกฎหมายแพ่ง และพาณิชย์ มาตรา 448 วรรคหนึ่ง มาใช้บังคับแก่กรณีนั้นได้ แต่เนื่องจากตามพระราชบัญญัติ ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 มิได้บัญญัติอายุความฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐไว้ โดยเฉพาะ จึงต้องนำกำหนดอายุความสิบปี ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 193/30 มาใช้บังคับ

สำหรับการกำหนดระยะเวลาตามกฎหมายต่างประเทศนั้น ได้ศึกษากฎหมายเกี่ยวกับ ระยะเวลาการฟ้องคดีในสาธารณรัฐฝรั่งเศส และระยะเวลาการฟ้องคดีในสหพันธ์สาธารณรัฐ เยอรมนี ทั้งนี้ หากนำแนวคิดตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) และคำวินิจฉัย ของศาลปกครองสูงสุดที่ใช้ระยะเวลาในการฟ้องคดีเป็นหลักในการตีความเพื่อกำหนดระยะเวลา ในการยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาค่าสินไหมทดแทน มาเปรียบเทียบกับระยะเวลาการ ฟ้องคดีของต่างประเทศแล้วนั้น จะเห็นว่า

กฎหมายฝรั่งเศสไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ระยะเวลาการฟ้องคดีละเมิดคดีไว้โดยเฉพาะ ผู้ฟ้องคดีต้องยื่นคำร้องขอต่อฝ่ายปกครองที่รับผิดชอบโดยตรงภายในกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี ปกครอง โดยมีหลักการที่เป็นเงื่อนไขว่าฝ่ายปกครองต้องออกคำสั่งมาก่อน จึงจะฟ้องคดีได้

<sup>10</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 5726/2558 จำเลยที่ 4 มิได้เป็นผู้กระทำผิดหรือร่วมในการกระทำผิด เพียงแต่เป็น หน่วยงานของรัฐต้นสังกัดของจำเลยที่ 2 ซึ่งถูกโจทก์กล่าวหาว่ากระทำการโดยทุจริตหรือประมาทเลินเล่อ อย่างร้ายแรง ปลอมใบคู่มือจดทะเบียนรถยนต์พิพาททำให้โจทก์ได้รับความเสียหาย ซึ่งตามพระราชบัญญัติ ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 5 วรรคหนึ่ง กำหนดให้หน่วยงานของรัฐดังกล่าว ต้องรับผิดทางแพ่งต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำการปฏิบัติหน้าที่ด้วยเท่านั้น หาได้บัญญัติให้หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดร่วมกับเจ้าหน้าที่ของตนซึ่งเป็นผู้กระทำละเมิดดังเช่นในฐานะนายจ้าง กับลูกจ้างไม่ จึงไม่อาจนำกำหนดอายุความตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 448 มาใช้บังคับแก่กรณี นั้นได้ แต่เนื่องจากตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 มิได้บัญญัติอายุความ ฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐไว้โดยเฉพาะ จึงต้องนำกำหนดอายุความสิบปี ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 193/30 มาใช้บังคับแก่กรณีนี้ แม้จำเลยที่ 2 และที่ 4 จะให้การต่อสู้ว่า โจทก์รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้ฟ้องต้องใช้ค่า สินไหมทดแทนคือ จำเลยที่ 2 ถึงที่ 4 ตั้งแต่วันที่ 31 มกราคม 2548 แต่โจทก์นำคดีนี้มาฟ้องเมื่อวันที่ 10 มกราคม 2550 ยังไม่พ้นกำหนดสิบปี คดีของโจทก์จึงไม่ขาดอายุความ

และเมื่อฝ่ายปกครองมีคำสั่งปฏิเสธ โดยแจ้งชัดหรือนิ่งเฉยแล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาล เพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งปฏิเสธ โดยแจ้งชัดหรือโดยปริยายนั้นได้ โดยให้นำหลักทั่วไป เรื่องกำหนดเวลาการฟ้องคดีมาบังคับใช้ ซึ่งหลักทั่วไปดังกล่าวนี้ กำหนดให้ระยะเวลาการฟ้องคดี ปกครองมีกำหนดสองเดือน นับตั้งแต่วันที่มีการแจ้งหรือประกาศคำสั่ง อันเป็นเหตุให้ฟ้องคดี และหากหนึ่งดังกล่าวเป็นหนี้เงินของฝ่ายปกครองหรือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกกรณี เจ้าหนี้อาจเรียกร้องให้ฝ่ายปกครองชำระหนี้ภายในระยะเวลาสี่ปี นับแต่วันที่หนี้เกิดหรือนับแต่วันที่ เจ้าหนี้รู้ว่าตนเป็นเจ้าหนี้และถ้าฝ่ายปกครองนิ่งเฉย จะไม่นำหลักคำสั่งโดยปริยายมาใช้บังคับ เนื่องจากการฟ้องคดีปกครองประเภทนี้มุ่งหมายที่จะให้ผู้ฟ้องคดีได้รับประโยชน์โดยให้ศาล มีอำนาจพิพากษาให้ฝ่ายปกครองชดใช้ค่าสินไหมทดแทนซึ่งถือว่าเป็นคดีที่ศาลมีอำนาจ เต็มอายุความหรือระยะเวลาการฟ้องคดีจะเดินไปจนครบสี่ปีเสมอ กรณีนี้ผู้เขียนเห็นว่า การกำหนด ระยะเวลาการฟ้องคดีละเมิดเพียงสองเดือนตามหลักทั่วไป เป็นกำหนดเป็นระยะเวลาที่สั้นเกินไป เพราะหากกำหนดให้มีระยะเวลาในยื่นคำขอเพียงสองเดือน อาจทำให้ผู้เสียหายต้องขาดโอกาส ในการยื่นคำขอ หรือหากเป็นหนี้เงินที่ให้กำหนดให้ระยะเวลาหรืออายุความเดินไปจนครบเวลาสี่ปี เห็นว่า เป็นการไม่สอดคล้องกับระยะเวลาตามกฎหมายความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ของประเทศไทยที่มีกำหนดระยะเวลาภายในหนึ่งปี หรือสองปี แล้วแต่กรณี

ส่วนการเสนอคำฟ้องตามกฎหมายเยอรมัน ในคดีเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิด ของเจ้าหน้าที่ เป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งเยอรมัน (BGB) มาตรา 852 โดยจะต้องยื่นฟ้อง ภายในสามปี นับแต่เวลาที่ผู้เสียหายได้รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวบุคคลผู้จำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน เว้นแต่ ผู้ฟ้องคดีไม่รู้ถึงการละเมิดหรือบุคคลผู้ทำละเมิดอายุความ การฟ้องคดีจะขยายเป็นสามสิบปี นับแต่เวลากระทำละเมิด ผู้เขียนมีความเห็นว่าเป็นระยะเวลาที่ยาวนานห่างจากเหตุละเมิดเกินไป จนอาจทำพยานหลักฐานที่มีอยู่ก็อาจหายสาบสูญ หรือคลาดเคลื่อนได้ ส่งผลให้การวินิจฉัยคดี ให้เป็นธรรมได้ยาก

จากการศึกษาเปรียบเทียบทั้งตามแนววินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ศาลปกครองสูงสุด ศาลฎีกา เกี่ยวกับระยะเวลาฟ้องคดีตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิด ของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ตามกฎหมายไทย และระยะเวลาฟ้องคดีตามกฎหมายฝรั่งเศส และกฎหมายเยอรมัน ผู้เขียนเห็นด้วยกับการที่จะกำหนดระยะเวลาการยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐ ให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ตามมาตรา 11 ตามแนววินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) และศาลปกครองสูงสุด เนื่องจากมีหลักกฎหมายระยะเวลาการฟ้องคดี ตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 รองรับไว้อยู่แล้ว ส่วนแนว วินิจฉัยของศาลฎีกานั้น ได้วินิจฉัยไปในทางที่ว่าพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของ

เจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 11 มิได้กำหนดระยะเวลาในการยื่นคำขอไว้อย่างชัดเจน ในคดีละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่ฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม เมื่อมิได้บัญญัติให้หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบร่วมกับเจ้าหน้าที่ของตนซึ่งเป็นผู้กระทำละเมิดดังเช่นในฐานะนายจ้างกับลูกจ้าง จึงไม่อาจนำกำหนดอายุความตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 448 วรรคหนึ่ง มาใช้บังคับแก่กรณีนั้นได้ แต่เนื่องจากตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 มิได้บัญญัติอายุความฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐไว้โดยเฉพาะ จึงต้องนำกำหนดอายุความสิบปี ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 193/30 มาใช้บังคับ ผู้เขียนเห็นว่า การยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้ชดเชยค่าสินไหมทดแทน ตามมาตรา 11 นี้ ควรกำหนดให้มีระยะเวลาหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้เสียหายรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันทำละเมิดตามแนววินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) และศาลปกครองสูงสุดจะมีความเหมาะสมกว่า เนื่องด้วย พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เป็นกฎหมายที่มีลักษณะเฉพาะที่กำหนดความรับผิดระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชนมีเจตนารมณ์เพื่อคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งได้กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่มิให้ถูกผู้เสียหายฟ้องคดีได้ แต่ให้หน่วยงานของรัฐต้นสังกัดเป็นผู้รับผิดชอบและถูกฟ้องคดีแทน<sup>11</sup> อีกทั้ง การกำหนดอายุความหรือระยะเวลาการฟ้องคดีที่แตกต่างกับกฎหมายเอกชน ทั้งนี้ หากพิจารณาอายุความหรือระยะเวลาการฟ้องคดีปกครอง จะสังเกตได้ว่ามีช่วงระยะเวลาที่ค่อนข้างสั้นกว่าอายุความในการฟ้องคดีแพ่งทั่วไป<sup>12</sup> เนื่องจากการกำหนดระยะเวลาที่สั้นก็เพื่อให้นิติกรรมทางปกครองมีความมั่นคงไม่ตกอยู่ภายใต้ความไม่แน่นอนว่าจะชอบด้วยกฎหมายหรือไม่หรือในเรื่องความไม่สมบูรณ์ตามกฎหมายของนิติกรรมทางปกครองนานเกินไป อาจเป็นอุปสรรคต่อการบริหารราชการแผ่นดินได้<sup>13</sup> การกำหนดอายุความหรือระยะเวลาการฟ้องคดีก็เพื่อประกันความมั่นคงแน่นอนให้เกิดขึ้นในระบบกฎหมาย<sup>14</sup>

<sup>11</sup> ชาญชัย แสงศักดิ์. (2563). *ความรับผิดชอบของรัฐ: ความรับผิดทางละเมิดและความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิด*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 81.

<sup>12</sup> ฤทัย หงส์ศิริ. (2555). *ศาลปกครองและการดำเนินคดีในศาลปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพฯ: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา. หน้า 126.

<sup>13</sup> ตระหง่าน เกียรติศิริโรจน์. (2547). *อายุความหรือระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองในประเทศไทย*. วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต. หน้า 38

<sup>14</sup> วรเจตน์ ภาศิริรัตน์. (2552). *หลักนิติรัฐและนิติธรรม*. รัฐศาสตร์สาร : รัฐศาสตร์ธรรมศาสตร์ 60 ปี/รัฐศาสตร์สาร 30 ปี (เล่ม 1), กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. น. 192

จากเหตุผลทั้งหมดที่ได้กล่าวไว้แล้ว จึงควรกำหนดระยะเวลาในการยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาใช้ค่าสินไหมทดแทน ตามแนววินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) และศาลปกครองสูงสุด โดยการเพิ่มเติมบทบัญญัติตามมาตรา 11 โดยเพิ่มข้อความเกี่ยวกับการกำหนดระยะเวลายื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้ชัดเจน โดยกำหนดเพิ่มเติมวรรคสามให้ผู้เสียหาย “ยื่นคำขอภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้เสียหายรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันทำละเมิด” แต่เนื่องด้วยพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่พ.ศ. 2539 มาตรา 11 มีทางเลือกให้ผู้เสียหายใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนได้สองกรณี ดังนี้

1) ยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดอยู่ในสังกัดให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ตน

2) ฟ้องคดีต่อศาลขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนภายในระยะเวลาหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนแต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันทำละเมิด

ทั้งนี้ การยื่นคำขอกรณีตาม (1) ไม่เป็นการตัดสิทธิที่ผู้เสียหายจะยื่นฟ้องคดีตาม (2) หมายความว่า ผู้เสียหายจะเลือกใช้สิทธิยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนก่อนก็ได้ หากไม่พอใจในคำวินิจฉัยค่อยไปยื่นฟ้องคดีต่อศาลตามมาตรา 11 วรรคหนึ่งประกอบมาตรา 14 หรือในระหว่างที่หน่วยงานของรัฐยังมีได้แจ้งคำวินิจฉัย ผู้เสียหายจะนำคดีไปฟ้องต่อศาลก็ได้ แต่เมื่อฟ้องต่อศาลแล้วหน่วยงานจะไม่พิจารณาคำขอดังกล่าวก็ได้ หรือถ้ามีการฟ้องคดีต่อศาลไว้แล้ว ต่อมาผู้เสียหายมายื่นคำขอให้หน่วยงานของรัฐรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทน หน่วยงานผู้รับคำขอจะไม่พิจารณาคำขอของผู้เสียหายก็ได้<sup>15</sup>

ในการนี้ การเพิ่มเติมบทบัญญัติกำหนดระยะเวลาการยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาชดใช้ค่าสินไหมทดแทนภายในหนึ่งปีดังกล่าว อาจส่งผลกระทบต่อระยะเวลาการฟ้องคดีได้เช่นกัน กล่าวคือ

<sup>15</sup> ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เรื่องเสรีจที่ 603/2551 ในกรณีที่ผู้เสียหายได้ยื่นฟ้องต่อศาลเพื่อเรียกค่าสินไหมทดแทนจากกรมคุมประพฤติอันเนื่องมาจากการทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ และคดียังอยู่ในระหว่างการพิจารณา แต่ต่อมาผู้เสียหายได้ยื่นคำขอรับการชดใช้ค่าเสียหายต่อกรมคุมประพฤติอีก แม้ไว้ในพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 จะมิได้กำหนดให้ผู้ที่ได้รับความเสียหายจะต้องเลือกใช้สิทธิในการฟ้องคดีต่อศาลหรือมีคำขอให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 11 อย่างใดอย่างหนึ่ง แต่การให้ทั้งสององค์พิจารณาเรื่องเดียวกันก็อาจทำให้การวินิจฉัยแตกต่างกันได้ ดังนั้นจึงควรให้ทั้งสององค์หนึ่งเป็นผู้พิจารณา เมื่อผู้เสียหายเลือกที่จะใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลแล้ว กรมคุมประพฤติจึงไม่จำเป็นต้องรับคำขอของผู้เสียหายไว้พิจารณาอีก

กรณีแรก ผู้เสียหายได้ยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนระยะเวลาภายในกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้เสียหายรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้ที่จะต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน แต่หน่วยงานอาจใช้ระยะเวลาพิจารณาคำขอล่วงเลยไปเกินกว่าหนึ่งร้อยแปดสิบวันหรือในระหว่างขยายระยะเวลาพิจารณาออกไปอีกตามมาตรา 11 วรรคสอง โดยยังไม่มีกรแจ้งคำวินิจฉัยให้ผู้เสียหายทราบ จนอาจล่วงเลยกำหนดระยะเวลาฟ้องคดี ตามมาตรา 448 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แล้วแต่กรณี หรือ

กรณีที่สอง ผู้เสียหายได้ยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนระยะเวลาภายในกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้เสียหายรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้ที่จะต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน แต่หน่วยงานอาจใช้ระยะเวลาพิจารณาคำขอล่วงเลยไปเกินกว่าหนึ่งร้อยแปดสิบวันหรือในระหว่างขยายระยะเวลาพิจารณาออกไปอีกตามมาตรา 11 วรรคสอง โดยยังไม่มีกรแจ้งคำวินิจฉัยให้ผู้เสียหายทราบ จนอาจล่วงเลยกำหนดระยะเวลาเก้าสิบวัน ตามมาตรา 11 วรรคหนึ่ง ดังคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 498/2557<sup>16</sup> กรณีเช่นนี้ ผู้เขียนเห็นว่า ควรมีการขยายระยะเวลาการฟ้องคดีให้แก่ผู้เสียหายด้วย จึงจะเป็นธรรมต่อผู้เสียหาย

<sup>16</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.498/2557 ศาลปกครองสูงสุด โดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้วเห็นว่า กรณีผู้เสียหายจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้รับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 11 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แต่ไม่ได้รับการแจ้งวินิจฉัยนั้น โดยที่มาตรา 11 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกันบัญญัติให้หน่วยงานของรัฐพิจารณาคำขอดังกล่าวให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน หากเรื่องใดไม่อาจพิจารณาได้ผลในกำหนดนั้นจะต้องรายงานปัญหาและอุปสรรคให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดหรือกำกับหรือควบคุมดูแลหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นทราบ และขออนุมัติขยายระยะเวลาออกไป โดยรัฐมนตรีดังกล่าวจะพิจารณานุมัติให้ขยายระยะเวลาไปอีกได้ไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวัน เมื่อกฎหมายกำหนดระยะเวลาให้หน่วยงานของรัฐพิจารณาคำขอไว้ชัดเจนหากพ้นกำหนดระยะเวลาหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐออกไปรับคำขอแล้ว ผู้ขอไม่ได้รับแจ้งผลการวินิจฉัยและไม่ได้รับแจ้งการขยายระยะเวลาพิจารณาคำขอดังกล่าวออกไป ถือว่าหน่วยงานของรัฐมีคำวินิจฉัยปฏิเสธคำขอโดยปริยาย ผู้เสียหายย่อมรู้เหตุแห่งการฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งร้อยแปดสิบวัน นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐออกไปรับคำขอ หากผู้เสียหายประสงค์จะยื่นฟ้องคดีต่อศาลให้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้หน่วยงานของรัฐรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจะต้องใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่พ้นกำหนดหนึ่งร้อยแปดสิบวัน นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐออกไปรับคำขอ อนึ่ง หากศาลวินิจฉัยให้ผู้เสียหายมีสิทธิฟ้องคดีได้ภายในเก้าสิบวัน นับแต่วันที่พ้นกำหนดสามร้อยหกสิบวันนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐออกไปรับคำขอ ทั้งที่รัฐมนตรีเจ้าสังกัดหรือกำกับหรือ ควบคุมไม่ได้อนุญาตให้ขยายระยะเวลาพิจารณาคำขอก็จะทำให้การใช้สิทธิฟ้องคดีของผู้เสียหายล่าช้าออกไปและทำให้บทกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์การขยายระยะเวลาพิจารณาคำขอไม่มีสภาพบังคับ

สำหรับการขยายระยะเวลาตามกฎหมายเยอรมันและกฎหมายไทย ที่เกี่ยวข้องกับควมรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่ได้กำหนดไว้ ดังนี้

กฎหมายเยอรมัน ตามมาตรา 58 วรรคสอง VwGO การโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง ก่อนที่จะนำคดีมาสู่การพิจารณาของศาลปกครอง หากองค์กรทางปกครองที่ออกคำสั่งทางปกครอง หรือองค์กรทางปกครองที่มีหน้าที่กำกับดูแลได้แจ้งผลการอุทธรณ์ในส่วนที่เกี่ยวกับวิธีการเยียวยา ตามกฎหมายที่ผิดพลาดหรือไม่สมบูรณ์ ซึ่งรวมถึงการแจ้งข้อมูลเกี่ยวกับที่ตั้งของศาลที่จะนำคดีไปฟ้องด้วย จะมีผลทำให้ระยะเวลาการฟ้องคดีหนึ่งเดือน จะขยายออกไปเป็นหนึ่งปี

กฎหมายไทย ได้กำหนดเกี่ยวกับการขยายระยะเวลาการฟ้องคดี ไว้ดังนี้

1) พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 7 วรรคสอง มาตรา 7 ในคดีที่ผู้เสียหายฟ้องหน่วยงานของรัฐ ถ้าหน่วยงานของรัฐเห็นว่าเป็นเรื่องที่เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบหรือต้องร่วมรับผิดชอบ หรือในคดีที่ผู้เสียหายฟ้องเจ้าหน้าที่ถ้าเจ้าหน้าที่เห็นว่าเป็นเรื่องที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบหรือร่วมรับผิดชอบ หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ดังกล่าวมีสิทธิขอให้ศาลที่พิจารณาคดีนั้นอยู่เรียกเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐแล้วแต่กรณีเข้ามาเป็นคู่ความในคดี

ถ้าศาลพิพากษายกฟ้องเพราะเหตุที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ที่ถูกฟ้องมิใช่ผู้ต้องรับผิดชอบให้ขยายอายุความฟ้องร้องผู้ที่ต้องรับผิดชอบซึ่งมิได้ถูกเรียกเข้ามาในคดีออกไปถึงหกเดือนนับแต่วันที่คำพิพากษานั้นถึงที่สุด

2) พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 50 มาตรา 50 คำสั่งใดที่อาจฟ้องต่อศาลปกครองได้ ให้ผู้ออกคำสั่งระบุนวิธีการยื่นคำฟ้องและระยะเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องไว้ในคำสั่งดังกล่าวด้วย

ในกรณีที่ปรากฏต่อผู้ออกคำสั่งใดในภายหลังว่า ตนมิได้ปฏิบัติตามวรรคหนึ่งให้ผู้นั้นดำเนินการแจ้งข้อความซึ่งพึงระบุนตามวรรคหนึ่งให้ผู้รับคำสั่งทราบโดยไม่ชักช้า ในกรณีนี้ให้ระยะเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องเริ่มนับใหม่ นับแต่วันที่ผู้รับคำสั่งได้รับแจ้งข้อความดังกล่าว

ถ้าไม่มีการแจ้งใหม่ตามวรรคสองและระยะเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องมีกำหนดน้อยกว่าหนึ่งปี ให้ขยายเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องเป็นหนึ่งปีนับแต่วันที่รับคำสั่ง

3) พระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. 2542 มาตรา 13 วรรคสอง

---

อีกทั้งเท่ากับว่าศาลปกครองใช้อำนาจในการขยายระยะเวลาพิจารณาคำขอแทนรัฐมนตรีอันเป็นการเข้าร่วมอำนาจของฝ่ายบริหาร

มาตรา 13 ในการโอนคดีตามคำสั่งศาลตามพระราชบัญญัตินี้ให้ถือว่าบรรดา กระบวนพิจารณาที่ได้ดำเนินการไปแล้วในศาลที่มีคำสั่งโอนคดีเป็นกระบวนพิจารณาของศาล ที่รับโอนคดีด้วย เว้นแต่ศาลที่รับโอนคดีจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่นเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม

เมื่อมีเหตุต้องฟ้องคดีใดใหม่ต่อศาลที่มีเขตอำนาจ อันเนื่องจากการดำเนินการ ตามพระราชบัญญัตินี้ ถ้าอายุความหรือกำหนดเวลาในการฟ้องคดีครบกำหนดไปแล้วในระหว่าง การพิจารณาของศาลหรือของคณะกรรมการ แล้วแต่กรณี หรือจะครบกำหนดก่อนหกสิบวันนับแต่ วันที่มีคำสั่งของศาลหรือของคณะกรรมการ แล้วแต่กรณี ให้ขยายอายุความหรือกำหนดเวลา การฟ้องคดีออกไปจนถึงหกสิบวันนับแต่วันที่คำสั่งของศาลหรือของคณะกรรมการ แล้วแต่กรณี

4) ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดี ปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 31

ข้อ 31 ในกรณีที่มีการฟ้องคดีปกครองต่อศาลอื่นซึ่งมิใช่ศาลปกครอง ถ้าปรากฏว่า ศาลนั้นไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาเพราะไม่มีอำนาจพิจารณาคดีนั้น หรือผู้ฟ้องคดีถอนคำฟ้อง จากศาลนั้นเพื่อฟ้องคดีใหม่ต่อศาลปกครอง ให้ถือว่ากำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีสะดุดหยุดอยู่ เท่าระยะเวลาตั้งแต่วันยื่นคำฟ้องจนถึงวันที่คดีของศาลอื่นนั้นถึงที่สุด

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาแนวทางการขยายระยะเวลาฟ้องคดีทั้งสี่กรณี จะเห็นว่า มาตรา 7 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ได้กำหนดเรื่อง การระยะเวลาการฟ้องคดี กรณีที่ศาลยกฟ้องเพราะเหตุที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ มิใช่ผู้ต้องรับผิดชอบ ให้ขยายอายุความฟ้องร้องผู้ที่ต้องรับผิดชอบซึ่งมิได้ถูกเรียกเข้ามาในคดีออกไป อีกหกเดือนนับแต่วันที่คำพิพากษาถึงที่สุดไว้ หากนำมาปรับใช้ในกรณีที่ผู้เสียหายได้ยื่นคำขอ ต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาชดเชยค่าสินไหมทดแทน ภายในกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้เสียหาย รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้ที่จะต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทน แต่หน่วยงานอาจใช้ระยะเวลาพิจารณา คำขอล่วงเลยไปเกินกว่าหนึ่งร้อยแปดสิบวัน หรือในระหว่างขยายระยะเวลาพิจารณาออกไปอีก ตามมาตรา 11 วรรคสอง โดยยังไม่มีการแจ้งคำวินิจฉัยให้ผู้เสียหายทราบ จนอาจล่วงเลยกำหนด ระยะเวลาฟ้องคดี หรือจนอาจล่วงเลยกำหนดระยะเก้าสิบวัน ตามมาตรา 11 วรรคแรก ตามที่กล่าวไว้แล้ว เห็นว่า ระยะเวลาที่ขยายไปหกเดือนนับแต่วันที่คำพิพากษานั้นถึงที่สุด ตามมาตรา 7 เหมาะสม และสอดคล้องกับระยะเวลาหนึ่งร้อยแปดสิบวันที่กำหนดไว้ในมาตรา 11 และหากคำนวณแล้ว ระยะเวลาที่มากที่สุดในการขอให้พิจารณาในเรื่องการชดเชยค่าสินไหมทดแทน ถ้านับรวมทั้งหมด ทั้งระยะเวลาหนึ่งร้อยแปดสิบวันและขยายไปอีกไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวัน รวมระยะเวลา ไม่เกินสามร้อยหกสิบวัน หากมีเหตุที่จะต้องขยายระยะเวลาออกไปอีกหกเดือนตามเหตุผลที่กล่าวไว้

ก็ยังใช้ระยะเวลารวมแล้วไม่เกินสองปี จึงถือว่ายังสอดคล้องกับการกำหนดระยะเวลาตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 อีกด้วย

#### 4.3 พิจารณาระยะข้อบกพร่องของการไม่กำหนดระยะเวลาการยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาชดเชยค่าสินไหมทดแทน

การไม่กำหนดระยะเวลาการยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาชดเชยค่าสินไหมทดแทน ทำให้ผู้เสียหายยื่นคำขอเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลา หกเดือนที่จะได้รับการเยียวยาความเสียหาย การกำหนดระยะเวลาหรืออายุความ ถือเป็นเรื่องที่มีความสำคัญ เพราะส่งผลกระทบต่อสิทธิหรือเสียสิทธิของเจ้าหน้าที่ ทั้งนี้ ในระบบกฎหมายแพ่งทั่วไปซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนกับเอกชน มีการกำหนดระยะเวลาเพื่อให้เกิดนิติสัมพันธ์ของสิทธิและหน้าที่ของเอกชนที่จะต้องปฏิบัติต่อกัน หากไม่ปฏิบัติต่อกันภายในระยะเวลาที่กำหนดจะก่อให้เกิดผลอย่างใดอย่างหนึ่งในทางกฎหมายที่มีลักษณะเป็นการผูกมัดความสัมพันธ์ระหว่างพลเมืองด้วยกัน<sup>17</sup> ทั้งนี้การกำหนดระยะเวลาหรืออายุความ เพื่อให้เจ้าหน้าที่ใช้สิทธิเรียกร้องต่อลูกหนี้ หากไม่ดำเนินการภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด ลูกหนี้ย่อมมีสิทธิปฏิเสธการชำระหนี้โดยอาศัยสิทธิตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ในกฎหมาย สำหรับในระบบกฎหมายปกครองซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายปกครองกับปัจเจกบุคคล กฎหมายได้มีการกำหนดระยะเวลาต่าง ๆ เพื่อเป็นหลักประกันความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะ โดยเป็นทั้งหลักประกันที่คุ้มครองการกระทำทางปกครองของฝ่ายปกครองอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายในการดำเนินกิจการทางปกครองเพื่อประโยชน์ของสาธารณะ และในขณะเดียวกันก็เป็นหลักประกันสิทธิและหน้าที่อันเป็นประโยชน์เฉพาะตัวของปัจเจกบุคคล<sup>18</sup>

จากการศึกษา ผู้เขียนพบว่า บุคคลภายนอกผู้ซึ่งเป็นผู้เสียหายจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ ต้องเสียสิทธิในการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน เนื่องจากมิได้ยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐภายในระยะเวลาตามที่ศาลวินิจฉัย ดังปรากฏตามคำพิพากษา หรือ คำสั่ง เช่น คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 14/2556 ผู้เสียหายได้เลือกใช้วิธีเยียวยาความเสียหายโดยการยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้ชดเชยค่าสินไหมทดแทนสำหรับความผิดที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิด แต่ปรากฏว่ามีใ้ยื่นภายในกำหนดระยะเวลาหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้ถึงการละเมิด

<sup>17</sup> บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. (2553). *กฎหมายรัฐธรรมนูญ* (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 416-417.

<sup>18</sup> บรรลือ สามารถกุล. (2559). *คดีปกครองที่ยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดเวลาการยื่นฟ้องคดีโดยมีเหตุจำเป็นอื่น*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชากฎหมายมหาชน, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 6-7.

และรู้ตัวผู้จะพึงต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ศาลปกครองสูงสุดจึงวินิจฉัยว่ามีได้ยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนภายในกำหนด และต่อมาเมื่อผู้เสียหายนำคดีมาฟ้องศาลจึงยกฟ้องเช่นกัน กรณีปัญหาดังกล่าวมีรายละเอียด ดังนี้

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 14/2556 ในกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกในการปฏิบัติหน้าที่ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 บัญญัติให้ผู้เสียหายใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนได้สองประการ กล่าวคือ ประการที่หนึ่งผู้เสียหายอาจฟ้องคดีต่อศาลขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้หน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดอยู่ในสังกัดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี หรืออีกนัยหนึ่งภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้เสียหายรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะพึงต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ประการที่สองผู้เสียหายอาจยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดอยู่ในสังกัดให้พิจารณาชดใช้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้น ในกรณีที่ผู้เสียหายยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาชดใช้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ตนนั้น มาตรา 11 วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 บัญญัติให้หน่วยงานของรัฐต้องออกไปรับคำขอให้ไว้เป็นหลักฐานและพิจารณาคำขอนั้นโดยไม่ชักช้า เมื่อหน่วยงานของรัฐมีคำสั่งเช่นใดแล้วหากผู้เสียหายยังไม่พอใจในผลการวินิจฉัยของหน่วยงานของรัฐก็ให้มีสิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งผลการวินิจฉัย เมื่อได้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นแล้ว มาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวบัญญัติให้ถือว่าสิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามมาตรา 11 เป็นสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง และมาตรา 106<sup>19</sup> แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 บัญญัติว่า สิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ในคดีที่ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง ให้ถือว่าเป็นสิทธิฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม จากบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว แม้กฎหมายจะมีได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่าผู้เสียหายจะต้องยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาชดใช้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ตนภายในระยะเวลาใด แต่ก็เป็นที่เห็นได้จากเหตุผลของเรื่องว่า ผู้เสียหายต้องยื่นขอต่อหน่วยงานของรัฐภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะพึงต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

<sup>19</sup> มาตรา 106 สิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ในคดีที่ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ถือว่าเป็นสิทธิฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม

แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันทำละเมิดเช่นเดียวกับการฟ้องคดีต่อศาล ในกรณีที่ผู้เสียหายยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาชดใช้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดแก่ตน เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาดังกล่าวแล้ว แม้หน่วยงานของรัฐจะพิจารณาคำขอนั้นผู้เสียหายซึ่งไม่พอใจผลการวินิจฉัยของหน่วยงานของรัฐก็ยังมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา 11 ประกอบกับมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ได้อีกไม่

คดีนี้ข้อเท็จจริงปรากฏว่า อธิบดี กรมที่ดินได้มีคำสั่งที่ 2962/2556 ลงวันที่ 3 ธันวาคม 2546 ให้เพิกถอน น.ส.3 ก. เลขที่ 750 และได้มีหนังสือกรมที่ดิน ที่ มท 516.2/37896 ลงวันที่ 30 ธันวาคม 2546 แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ 7 มกราคม 2547 ถึงผู้ถูกฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือ ที่ มท 1516.2/4295 ลงวันที่ 16 มีนาคม 2547 แจ้งผู้ฟ้องคดีว่าปลัดกระทรวงมหาดไทยได้พิจารณาอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีแล้วเห็นชอบด้วยตามคำสั่งอธิบดีกรมที่ดินและให้ยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือดังกล่าว เมื่อวันที่ 19 มีนาคม 2547 กรณีจึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้รู้ถึงการที่พนักงานเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีออก น.ส. 3 ก. เลขที่ 750 โดยมิชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากออกทับที่สงวนหวงห้ามของทางราชการ ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหายถูกเพิกถอน น.ส. 3 ก. ดังกล่าว อันเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีในการปฏิบัติหน้าที่และรู้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีในวันที่ 19 มีนาคม 2547 เป็นอย่างช้า ผู้ฟ้องคดีจึงต้องฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดแก่ผู้ฟ้องคดีหรือยื่นคำขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาชดใช้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดแก่ผู้ฟ้องคดีภายในหนึ่งปีนับแต่วันดังกล่าว คือ ภายในวันที่ 19 มีนาคม 2548 แต่ผู้ฟ้องคดีหาได้ดำเนินการเช่นว่านี้ภายในระยะเวลาดังกล่าวไม่ ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ 13 มิถุนายน 2548 ถึงผู้ถูกฟ้องคดีขอให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดี และผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือ ลับ ด่วนที่สุด ที่ มท 0405.3/1818 ลงวันที่ 20 ธันวาคม 2548 แจ้งผู้ฟ้องคดีว่าผู้ถูกฟ้องคดีไม่สามารถชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้ เมื่อผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นเมื่อวันที่ 18 มกราคม 2549 จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีที่กฎหมายกำหนดไว้แล้ว

นอกจากนี้ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คพ. 29/2564 ที่ได้กล่าวไว้แล้วในบทที่ 3 ก็วินิจฉัยเป็นไปในแนวทางเดียวกันว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสองรู้ถึงมูลละเมิดจากการที่เจ้าหน้าที่ผู้ถูกฟ้องคดีจดทะเบียนขายฝากที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเมื่อวันที่ 21 พฤษภาคม 2558 ผู้ฟ้องคดีทั้งสองซึ่งเป็นผู้เสียหายจึงต้องยื่นคำขอต่อผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดี

รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนแต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันทำละเมิด กล่าวคือ ภายในวันที่ 21 พฤษภาคม 2559 แต่เนื่องจากวันดังกล่าวเป็นวันเสาร์ซึ่งเป็นวันหยุดทำการ จึงให้นับวันที่เริ่มทำการใหม่ต่อจากวันหยุดทำการนั้นเป็นวันสิ้นสุดของระยะเวลาตามมาตรา 193/8 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีทั้งสองจึงต้องยื่นคำขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาชดเชยค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ตน หรือฟ้องคดีต่อศาลภายใน วันที่ 23 พฤษภาคม 2559 การที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองมีหนังสือลงวันที่ 8 สิงหาคม 2559 ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดเชยค่าสินไหมทดแทน จึงเป็นการยื่นคำขอเมื่อล่วงพ้นระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด แม้ผู้ถูกฟ้องคดีมิได้พิจารณาคำขอของผู้ฟ้องคดีทั้งสองให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนดก็ไม่เกิดสิทธิในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา 11 ประกอบมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่พ.ศ. 2539 เนื่องจากเป็นการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนเมื่อล่วงพ้นระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด

จากทั้งสองกรณีดังกล่าวนี้ ทำให้เห็นได้ว่า ผู้เสียหายไม่ได้ยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้รับผิดชอบชดเชยค่าสินไหมทดแทนภายในหนึ่งปีนับแต่วันรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนแต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันทำละเมิด ทั้งที่ความเป็นจริงแล้วยังมิได้มีการกำหนดเกี่ยวกับเรื่องระยะเวลาในการยื่นคำขอไว้อย่างชัดเจน ที่จะทำให้ผู้เสียหายควรรู้ว่าต้องรักษาสิทธิโดยการยื่นภายในระยะเวลาหนึ่งปีนับแต่วันรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนแต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันทำละเมิด แต่เมื่อศาลปกครองสูงสุดในคดีนี้ วินิจฉัยว่าต้องยื่นภายในระยะเวลาเช่นเดียวกับการฟ้องคดีต่อศาล จึงทำให้เสียสิทธิในการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนในเรื่องดังกล่าว

นอกจากนี้ การที่แนววินิจฉัยของศาลฎีกามีความแตกต่างกับคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ศาลปกครองสูงสุด เพราะศาลฎีกาเห็นว่า ความรับผิดแทนของหน่วยงานของรัฐมิใช่ ความรับผิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เช่นเดียวกับกรณีของนายจ้าง แต่เป็นความรับผิดตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งมีได้กำหนดอายุความไว้ โดยเฉพาะ จึงต้องนำกำหนดอายุความสิบปี ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 193/30 ในขณะที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) และศาลปกครองสูงสุด เห็นว่า กำหนดให้ยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ตนภายในหนึ่งปี นับแต่วันรู้ถึงการละเมิด และรู้ตัวผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนแต่ไม่เกินสิบปี นับแต่วันทำละเมิด จากแนววินิจฉัยที่แตกต่างนี้ อาจส่งผลกระทบต่อผู้เสียหายเพราะเกิดความสับสนว่าควรจะยื่นคำขอต่อหน่วยงานภายในระยะเวลาใด และต้องยึดแนวทางใดเป็นหลัก

#### 4.4 พิจารณาประโยชน์ของการกำหนดระยะเวลาการยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐ ให้พิจารณาใช้คำสนธิใหม่ทดแทน

มาตรา 11 มิได้กำหนดระยะเวลาการยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาใช้คำสนธิใหม่ทดแทน แต่เนื่องจากระบบกฎหมายของประเทศไทยเป็นระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร (Civil Law System)<sup>20</sup> ซึ่งได้รับอิทธิพลจากกฎหมายโรมัน ลักษณะพื้นฐานของระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร คือ เป็นกฎหมายที่บัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษร เป็นระบบประมวลกฎหมาย และมีได้ตัดสินตามแนวคำพิพากษาของศาล ระบบกฎหมายดังกล่าวจึงได้ยึดถือฝ่ายนิติบัญญัติเป็นบ่อเกิดหลักของกฎหมาย และระบบศาลอาจใช้วิธีพิจารณาโดยระบบไต่สวน และศาลจะไม่ผูกพันตามคำพิพากษาในคดีก่อน ๆ ในระบบนี้จะให้ความสำคัญกับกฎหมายลายลักษณ์อักษรเป็นอันดับแรก เมื่อมีข้อเท็จจริงปรากฏขึ้น จะพิจารณาก่อนว่ามีกฎหมายลายลักษณ์อักษรบัญญัติไว้หรือไม่เกี่ยวกับข้อเท็จจริงดังกล่าว ถ้ามีก็จะนำกฎหมายลายลักษณ์อักษรที่บัญญัติไว้นั้นนำมาปรับใช้กับข้อเท็จจริง หากไม่มีกฎหมายให้พิจารณาจารีตประเพณีแห่งท้องถิ่นนั้น ๆ จารีตประเพณีก็คือประเพณีที่ประพฤติและปฏิบัติกันมานาน และไม่ขัดต่อศีลธรรม ถ้าไม่ปฏิบัติตามก็ถือว่าผิด และถ้าไม่มีจารีตประเพณีที่เกี่ยวข้อง กฎหมายจะอนุโลมให้ใช้บทบัญญัติที่ใกล้เคียงอย่างยิ่งก่อน จนในที่สุดหากยังไม่มีบทกฎหมายที่ใกล้เคียงอย่างยิ่งอีก ก็จะให้นำหลักกฎหมายทั่วไปมาปรับใช้ ดังนั้น ในระบบนี้จึงไม่ยึดหลักคำพิพากษาคัดค้าน จะต้องพิจารณาจากตัวบทก่อนแล้วถึงจะตัดสินคดีได้ คำพิพากษาของศาล จึงไม่ถือเป็นกฎหมายที่จะมีผลผูกมัดผู้พิพากษาที่วินิจฉัยคดีในภายหลังให้ต้องถือตาม เพียงแต่เป็นกรณีที่แสดงว่าศาลเคยตีความกฎหมายไปในแนวทางนั้น จึงเป็นไปได้เพียงการแสดงแนวทางในการตีความของศาลเท่านั้น ประเทศไทยแม้จะใช้ระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร แต่คำพิพากษาศาลฎีกา มีอิทธิพลสูงและได้รับการยอมรับเป็นบรรทัดฐานมาโดยตลอด ผู้พิพากษาที่วินิจฉัยคดี ในภายหลังมักจะยึดถือตามแนวคำพิพากษาศาลฎีกาที่เคยวินิจฉัยในประเด็นนั้นมาแล้ว

<sup>20</sup> ระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร (Civil Law System) นักกฎหมายบางท่านเรียกว่า ระบบประมวลกฎหมาย (Code Law) หรือสกุล โรมานโน เยอรมานิก (Romano Germanic) กฎหมายระบบนี้กำเนิดขึ้นในทวีปยุโรปจากการศึกษาค้นคว้ากฎหมายโรมัน โดยเฉพาะอิตาลีกับเยอรมัน ซึ่งได้รับอิทธิพลจากวัฒนธรรมโรมัน ถือว่าเป็นประเทศที่พัฒนากฎหมายระบบนี้ให้เกิดขึ้นอย่างจริงจัง กฎหมายระบบนี้ให้ความสำคัญกับกฎหมายที่มีการบัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษร การศึกษากฎหมายต้องเริ่มจากตัวบทกฎหมายเป็นสำคัญ คำพิพากษาของศาลไม่ใช่กฎหมาย แต่เป็นบรรทัดฐาน แบบอย่างในการตีความกฎหมาย ปัจจุบันประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร ได้แก่ อิตาลีเยอรมัน สวิตเซอร์แลนด์สเปน ฝรั่งเศส ญี่ปุ่น และไทย อ้างถึงใน ทวีศ ศรีเกตุ. (2558). *หลักทฤษฎีการเกี่ยวกับการใช้และการตีความกฎหมาย*. บทความเพื่อใช้ในการออกอากาศทางสถานีวิทยุกระจายเสียงรัฐสภา รายการเจตนารมณ์กฎหมาย. สำนักงานสภาผู้แทนราษฎร. หน้า 3.

สิ่งเหล่านี้ขัดกับหลักการของระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษรซึ่งถือว่าคำพิพากษาศาล เป็นแนวทางในการตีความกฎหมายเท่านั้น<sup>21</sup>

พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 11 ได้ให้สิทธิแก่ผู้เสียหายที่จะเลือกใช้วิธียื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาชดเชยค่าสินไหมทดแทนแก่ตนได้ เพราะการฟ้องคดีนั้นอาจทำให้ผู้เสียหายต้องเสียเวลา เนื่องจากการฟ้องคดีต้องเวลาในการพิจารณาพอสมควรและ ทั้งที่บางกรณีค่าสินไหมทดแทนที่เรียกร้องอาจจะเป็นเงินจำนวนไม่มาก หากจะต้องไปฟ้องคดีต่อศาลก็จะไม่คุ้มค่าใช้จ่ายทั้งค่าทนายความและค่าธรรมเนียมต่าง ๆ แต่เนื่องจากไม่มีกฎหมายกำหนดระยะเวลาการยื่นคำขอไว้ ทำให้ผู้เสียหายมิได้ยื่นคำขอภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้เสียหายรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะพึงต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทน จนเป็นเหตุให้ไม่ได้รับชดเชยค่าสินไหมทดแทน ตามแนววินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

ดังนั้น หากมีการกำหนดระยะเวลาในการยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาชดเชยค่าสินไหมทดแทนไว้โดยชัดแจ้งแล้ว ก็จะทำให้กฎหมายมีความชัดเจน ไม่ต้องตีความ และทำให้การวินิจฉัยของศาลเป็นไปในแนวทางเดียวกัน และทำให้ผู้เสียหายทราบกำหนดระยะเวลาที่ต้องใช้สิทธิยื่นคำขอ ไม่ปล่อยระยะเวลาในเนิ่นนานจนทำให้พยานหลักฐานอาจสูญหาย เสื่อมสภาพบกพร่อง หรือ คลาดเคลื่อนไปตามกาลเวลา และในขณะเดียวกัน คู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งสามารถมีเหตุผลตามกฎหมายเพื่อใช้สิทธิปฏิเสธการเรียกร้องของผู้เสียหาย หากผู้เสียหายได้ยื่นคำขอเกินระยะเวลาที่กำหนด โดยไม่ต้องนำคดีขึ้นสู่ศาลเพื่อให้วินิจฉัยในประเด็นดังกล่าว อันเป็นการลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาล ก่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่คู่กรณีทั้งสองฝ่าย และสอดคล้องกับระบบกฎหมายไทยที่เป็นระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร

<sup>21</sup> ฉันทพงษ์ ตำราญ. (2564). *การแสวงหาข้อเท็จจริงในคดีของศาลยุติธรรม (ฉบับแก้ไขและปรับปรุง)* (หนังสืออ่านประกอบในรายวิชา LW322 กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา). หน้า 15-16.