

## บทที่ 5

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาข้อความคิดเกี่ยวกับระยะเวลาและอายุความตามกฎหมายความรับผิดชอบทางละเมิดตามกฎหมายไทยและกฎหมายต่างประเทศ ในบทที่ 2 พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และหลักเกณฑ์การกำหนดระยะเวลาในการยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาชดเชยค่าสินไหมทดแทน ตามแนวของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด และคำวินิจฉัยของศาลฎีกา ในบทที่ 3 รวมถึงการวิเคราะห์ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดระยะเวลาในการยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาชดเชยค่าสินไหมทดแทน ในบทที่ 4 จึงสรุปผลการศึกษาได้ ดังนี้

#### 5.1 บทสรุป

ในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ต้องดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง ทำให้ในบางกรณีการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่อาจทำให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลภายนอก หน่วยงานของรัฐ จึงมีหน้าที่เยียวยาความเสียหายจากการกระทำละเมิดนั้นต่อบุคคลภายนอก โดยบุคคลภายนอกสามารถดำเนินการเรียกให้หน่วยงานของรัฐชดเชยค่าสินไหมทดแทนได้ ตามที่พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 5<sup>1</sup> วางหลักให้หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้ และถ้าการละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใด ให้ถือว่ากระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ดังกล่าวได้กระทำการปฏิบัติหน้าที่ ทั้งนี้ ลักษณะการกระทำละเมิดจากที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่มีอยู่ 4 ลักษณะ ดังนี้

---

<sup>1</sup> มาตรา 5 หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำการปฏิบัติหน้าที่ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้

ถ้าการละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใด ให้ถือว่ากระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิดชอบตามวรรคหนึ่ง

1) เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย คือ การที่เจ้าหน้าที่ซึ่งมีสถานะเหนือกว่าเอกชนมีความชอบธรรมที่จะกระทำการเหนือบุคคลหรือทรัพย์สิน ซึ่งการใช้อำนาจนี้ หมายความว่าความเฉพาะการใช้อำนาจตามกฎหมายในทางปกครองเท่านั้น ได้แก่ การใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองซึ่งใช้อำนาจตามบทบัญญัติกฎหมายต่าง ๆ ซึ่งมีใช้การใช้อำนาจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และกฎหมายที่มีโทษทางอาญาที่มีเจ้าหน้าที่มีอำนาจเกี่ยวกับการจับกุมป้องกันและการปราบปรามผู้กระทำความผิด

2) เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดด้วยการออกกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น เช่น เจ้าหน้าที่สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขมีคำสั่งยกเลิกการประกวดราคาจ้างเหมาก่อสร้างอาคารบริการ ทำให้ผู้ฟ้องคดีผู้เสนอราคาต่ำสุดได้รับความเสียหาย จึงเป็นกรณีทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่

3) เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดโดยละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ คือ กรณีที่เจ้าหน้าที่เพิกเฉยไม่สนใจที่จะปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ซึ่งกฎหมายดังกล่าวอาจเป็น พระราชบัญญัติ พระราชกำหนด พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ส่วนการไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามสัญญาหรือการ โอนสิทธิเรียกร้องตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งเป็นนิติสัมพันธ์ในทางแพ่ง ไม่ใช่กรณีละเมิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

4) เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดด้วยการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติล่าช้าเกินสมควร การปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร เป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดหน้าที่ให้เจ้าหน้าที่ต้องปฏิบัติ และเจ้าหน้าที่ได้ลงมือปฏิบัติแล้วแต่ได้ใช้เวลาในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวจนพ้นกำหนดระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้ หรือใช้เวลาในการปฏิบัติหน้าที่นั้นนานเกินกว่าปกติวิสัยที่จะพึงใช้สำหรับกรณีที่กฎหมายไม่ได้กำหนดเวลาในการปฏิบัติหน้าที่ไว้ ซึ่งการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรถ้าก่อให้เกิดความเสียหายก็สามารถบอกให้หน่วยงานทางปกครองรับผิดชอบได้

ผู้เสียหายหรือบุคคลภายนอกสามารถใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 5 ประกอบมาตรา 11<sup>2</sup>

<sup>2</sup> มาตรา 11 ในกรณีที่ผู้เสียหายเห็นว่า หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบตามมาตรา 5 ผู้เสียหายจะยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาชดเชยค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ตนก็ได้ ในกรณีนี้หน่วยงานของรัฐต้องออกใบรับคำขอให้ไว้เป็นหลักฐานและพิจารณาคำขอนั้น โดยไม่ชักช้า เมื่อหน่วยงานของรัฐมีคำสั่งเช่นใดแล้วหากผู้เสียหายยังไม่พอใจในผลการวินิจฉัยของหน่วยงานของรัฐก็ให้มีสิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ดินได้รับแจ้งผลการวินิจฉัย

ได้ 2 แนวทาง คือ ฟ้องคดีต่อศาลให้ศาลมีคำสั่งหรือคำพิพากษาขอให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทน และยื่นคำขอให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ดังนี้

1) การฟ้องคดีต่อศาลขอให้ศาลมีคำสั่งหรือคำพิพากษาให้หน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้ขึ้นสังกัดให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน โดยอาจยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครอง หรือศาลยุติธรรม แล้วแต่กรณี โดยไม่ต้องยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐก่อนก็ได้

ผู้เสียหายหรือบุคคลภายนอกผู้ได้รับความเสียหายสามารถฟ้องคดีต่อศาลเพื่อให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้โดยตรง โดยไม่ต้องยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐก่อน หากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่มีใช้การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ผู้เสียหาย ต้องฟ้องเจ้าหน้าที่โดยตรงจะฟ้องหน่วยงานของรัฐไม่ได้ ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 6 แต่หากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่เป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ผู้เสียหายต้องฟ้องหน่วยงานของรัฐโดยตรงจะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้ ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 5

2) การเรียกร้องให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้โดยตรง โดยยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ตามมาตรา 11 เมื่อยื่นคำขอแล้วหน่วยงานรัฐมีคำสั่งเช่นใดหากผู้เสียหายไม่พอใจสามารถฟ้องคดีต่อศาลได้

สำหรับกรณีการยื่นคำขอให้หน่วยงานของรัฐให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ตามมาตรา 11 มิได้มีบทบัญญัติกำหนดระยะเวลาในการยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐไว้อย่างชัดเจนว่าผู้เสียหายจะต้องยื่นคำขอภายในระยะเวลาเท่าใด ทำให้ผู้เสียหายอาจเข้าใจว่ายื่นคำขอในระยะเวลาใดก็ได้ แต่ปรากฏว่าในความเป็นจริงแล้ว ได้มีความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) และคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด วินิจฉัยว่า ผู้เสียหายจะต้องยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดแก่ตนภายในหนึ่งปี นับแต่วันที่รู้ถึงการละเมิด และรู้ตัวผู้จะพึงต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแต่ไม่เกินสิบปี นับแต่วันทำละเมิด ทั้งนี้ เป็นไปตามมาตรา 448 วรรคหนึ่ง<sup>3</sup> แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่ถ้าเป็น

---

ให้หน่วยงานของรัฐพิจารณาคำขอที่ได้รับตามวรรคหนึ่งให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน หากเรื่องใดไม่อาจพิจารณาได้ทันในกำหนดนั้นจะต้องรายงานปัญหาและอุปสรรคให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดหรือกำกับหรือควบคุมดูแลหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นทราบและขออนุญาตขยายระยะเวลาออกไปได้ แต่รัฐมนตรีดังกล่าวจะพิจารณานุมัติให้ขยายระยะเวลาให้อีกได้ไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวัน

<sup>3</sup> มาตรา 448 สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดแต่มูลละเมิดนั้น ท่านว่าขาดอายุความเมื่อพ้นปีหนึ่งนับแต่วันที่ผู้ต้องเสียหายรู้ถึงการ ละเมิดและรู้ตัวผู้จะพึงต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน หรือเมื่อพ้นสิบปีนับแต่วันทำละเมิด

แต่ถ้าเรียกร้องค่าเสียหายในมูลอันเป็นความผิดมิโทษตามกฎหมายลักษณะอาญา และมีกำหนดอายุความ

การใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองอันเนื่องมาจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ต้องดำเนินการยื่นฟ้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา 51<sup>4</sup> แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ผลของคำวินิจฉัยดังกล่าว ส่งผลกระทบให้ผู้เสียหายหมดสิทธิในการได้รับการเยียวยาชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากหน่วยงานของรัฐ เพียงเพราะมิได้ยื่นภายในระยะเวลาตามที่ศาลวินิจฉัย ดังเช่นคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คผ. 29/2564<sup>5</sup> ทั้งที่ความจริงแล้วยังไม่ปรากฏว่าได้มีกฎหมายกำหนดระยะเวลาในการยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนไว้แต่อย่างใด

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

<sup>5</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คผ. 29/2564 ผู้เสียหายอาจยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ตน กรณีนี้แม้พระราชบัญญัติดังกล่าวมิได้บัญญัติไว้โดยชัดแจ้งว่าผู้เสียหายจะต้องยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาชดใช้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดแก่ตนภายในและเวลาใด แต่การยื่นคำขอดังกล่าวเป็นวิธีการใช้สิทธิเรียกร้องวิธีหนึ่ง จึงต้องยื่นภายในระยะเวลาการใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาล เมื่อผู้ฟ้องคดีทั้งสองรู้ถึงมูลละเมิดจากการที่เจ้าหน้าที่ผู้ถูกฟ้องคดีจดทะเบียนขายฝากที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเมื่อวันที่ 21 พฤษภาคม 2558 ผู้ฟ้องคดีทั้งสอง ซึ่งเป็นผู้เสียหายจึงต้องยื่นคำขอต่อผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิดชอบแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้ที่จะต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันทำละเมิด กล่าวคือ ภายในวันที่ 21 พฤษภาคม 2559 แต่เนื่องจากวันดังกล่าวเป็นวันเสาร์ซึ่งเป็นวันหยุดทำการจึงให้นับวันที่เริ่มทำการใหม่ต่อจากวันหยุดทำการนั้นเป็นวันสิ้นสุดของระยะเวลาตามมาตรา 193/8 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนั้นผู้ฟ้องคดีทั้งสองจึงต้องยื่นคำขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาชดใช้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ตนหรือฟ้องคดีต่อศาลภายในวันที่ 23 พฤษภาคม 2559 การที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองมีหนังสือลงวันที่ 8 สิงหาคม 2559 ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทน จึงเป็นการยื่นคำขอเมื่อล่วงพ้นระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด แม้ผู้ถูกฟ้องคดีมิได้พิจารณาคำขอของผู้ฟ้องคดีทั้งสองให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนดก็ไม่เกินสิทธิในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา 11 ประกอบมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เนื่องจากการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนเมื่อล่วงพ้นระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด และคดีนี้ไม่เป็นการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ หรือสถานะของบุคคลที่จะยื่นฟ้องเมื่อใดก็ได้หรือการฟ้องคดีจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม หรือมีเหตุจำเป็นอื่นที่ศาลปกครองจะรับไว้พิจารณาได้ ตามมาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

เหตุผลอีกประการหนึ่ง ผู้เขียนเห็นว่า การที่ศาลฎีกามีความเห็นที่แตกต่างออกไป โดยวินิจฉัยว่า ความรับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐมิใช่ความรับผิดชอบประมวลกฎหมายแพ่ง และพาณิชย์ เช่นเดียวกับกรณีของนายจ้าง แต่เป็นความรับผิดชอบพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งมีได้กำหนดอายุความไว้โดยเฉพาะ จึงต้องนำกำหนดอายุความสิบปี ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 193/30<sup>6</sup> จากแนววินิจฉัยที่แตกต่างนี้อาจส่งผลกระทบต่อผู้เสียหายเพราะเกิดความสับสนว่าควรจะยื่นคำขอต่อหน่วยงานภายในระยะเวลาใด และต้องยึดแนวทางใดเป็นหลัก ประกอบกับระบบกฎหมายของประเทศไทยเป็นระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร ยึดตัวบทกฎหมายเป็นสำคัญ อีกทั้ง คำพิพากษาของศาลมิใช่ที่มาของกฎหมาย ผู้พิพากษาจึงไม่ต้องผูกพันหรือตัดสินใจเช่นเดียวกับคำพิพากษาคดีก่อน ๆ ดังนั้น การไม่มีบทบัญญัติกฎหมายที่ชัดเจนว่าผู้เสียหายต้องยื่นคำขอต่อหน่วยงานรัฐให้พิจารณาชดเชยค่าสินไหมทดแทนภายในระยะเวลาเท่าใด จึงเกิดความเสียหายต่อผู้ยื่นคำขอ

#### ความสำคัญของการกำหนดระยะเวลาหรืออายุความ

อายุความหรือระยะเวลาที่กำหนดไว้ในระบบกฎหมายต่าง ๆ มีขึ้นเพื่อเป็นการประกันความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะ กล่าวคือ เป็นหลักประกันความมั่นคงแห่งสิทธิหรือหน้าที่ที่เกิดขึ้นจากการกระทำหรือการวินิจฉัยในทางกฎหมาย เมื่อเวลาจึงเป็นเครื่องกำหนดหรือประกันความมั่นคงแน่นอนของสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายนั้น ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาเหตุผลที่กฎหมายกำหนดให้มีบทบัญญัติในเรื่องอายุความ

1) พิจารณาในแง่ของรัฐ การกำหนดอายุความไว้เป็นนิตินโยบายของรัฐที่จะก่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงในสิทธิต่าง ๆ ของบุคคล เพื่อเป็นการปรามมิให้นำเรื่องราวที่เกิดขึ้นที่เกิดขึ้นนานแล้วมาฟ้องร้องต่อกัน อีกทั้ง เป็นการยากที่เจ้าหน้าที่และหรือลูกหนี้จะหาพยานหลักฐานมาพิสูจน์ต่อกัน เพราะพยานหลักฐานที่มีอยู่อาจจะสูญหายหรือคลาดเคลื่อนไปได้ หากไม่มีบทบัญญัติเรื่องอายุความไว้ย่อมมีผลทำให้สามารถบังคับตามหนี้ได้โดยไม่มีระยะเวลาสิ้นสุด เมื่อระยะเวลาผ่านไปหลายปีเอกสารหลักฐานต่าง ๆ ที่มีอยู่เพื่อใช้ต่อสู้คดี หรือแม้แต่ผู้เห็นเหตุการณ์ที่เป็นพยานบุคคลก็อายุมากจนจำเหตุการณ์ไม่ได้หรือได้เสียชีวิตไปแล้ว รวมถึงความไม่สมบูรณ์ของเอกสารหลักฐาน และเป็นการยากสำหรับคู่กรณีที่จะต้องเก็บรักษาหลักฐานต่าง ๆ เอาไว้ได้ ด้วยเหตุนี้จึงต้องมีบทบัญญัติเรื่องอายุความเพื่อขจัดปัญหาในเรื่องเกี่ยวกับพยานหลักฐานต่าง ๆ นอกจากนี้ ยังเป็นประโยชน์ต่อศาลในการพิจารณาคดีให้ได้รับความแน่ชัด โดยปราศจากข้อสงสัย ซึ่งพอจะเชื่อมั่นในพยานหลักฐาน ที่นำมาอ้างอิงในศาลได้ เพราะพยานหลักฐานไม่เนิ่นนานเกินไป จึงเป็น

<sup>6</sup> มาตรา 193/30 อายุความนั้น ถ้าประมวลกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่นมิได้บัญญัติไว้โดยเฉพาะ ให้มีกำหนดสิบปี

ประโยชน์ในการพิจารณาพิพากษาคดีเพื่อให้ได้ความเป็นธรรม จึงต้องมีการกำหนดหนดอายุความไว้เพื่อตัดปัญหาในเรื่องดังกล่าว<sup>7</sup>

2) พิจารณาในแง่ของเจ้าหนี้ เพื่อเป็นโทษสำหรับเจ้าหนี้ที่ปล่อยปะละเลยไม่ใช้สิทธิเรียกร้องของตน จนกระทั่งเลยกำหนดอายุความที่กฎหมายกำหนด ซึ่งจะทำให้ลูกหนี้เกิด “สิทธิปฏิเสธ” ขึ้น ดังนั้น การกำหนดอายุความจึงเป็นเครื่องกระตุ้นให้เจ้าหนี้ต้องรีบใช้สิทธิเรียกร้องของตนภายในกำหนด

3) พิจารณาในแง่ของลูกหนี้ การกำหนดอายุความจะช่วยปลดเปลื้องภาระของลูกหนี้ในอันที่จะต้องเก็บหลักฐานในการชำระหนี้ไว้ ทำให้ลูกหนี้ไม่ต้องเก็บหลักฐานเหล่านั้นไว้ตลอดชีวิตเพื่อเมื่อพ้นกำหนดอายุความตามกฎหมายแล้ว ลูกหนี้ก็สามารถปฏิเสธการชำระหนี้ได้ โดยการยกข้อต่อสู้ในเรื่องนี้ขาดอายุความ การกำหนดระยะเวลาหรืออายุความ จึงเป็นเรื่องที่มีความสำคัญเพราะส่งผลต่อการได้สิทธิหรือเสียสิทธิของเจ้าหนี้

ในระบบกฎหมายแพ่งทั่วไปซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนกับเอกชน มีการกำหนดระยะเวลาเพื่อให้เกิดนิติสัมพันธ์ของสิทธิและหน้าที่ของเอกชนที่จะต้องปฏิบัติต่อกัน หากไม่ปฏิบัติต่อกันภายในระยะเวลาที่กำหนดจะก่อให้เกิดผลอย่างใดอย่างหนึ่งตามกฎหมายที่มีลักษณะเป็นการผูกมัดความสัมพันธ์ระหว่างพลเมืองด้วยกัน<sup>8</sup> ทั้งนี้ การกำหนดระยะเวลาหรืออายุความ เพื่อให้เจ้าหนี้ใช้สิทธิเรียกร้องต่อลูกหนี้ หากไม่ดำเนินการภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด ลูกหนี้ย่อมมีสิทธิปฏิเสธการชำระหนี้ โดยอาศัยสิทธิตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ในกฎหมาย สำหรับในระบบกฎหมายปกครองซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายปกครองกับปัจเจกบุคคล กฎหมายได้มีการกำหนดระยะเวลาต่าง ๆ เพื่อเป็นหลักประกันความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะ โดยเป็นทั้งหลักประกันที่คุ้มครองการกระทำทางปกครองของฝ่ายปกครองอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายในการดำเนินกิจการทางปกครองเพื่อประโยชน์ของสาธารณะ และในขณะเดียวกันก็เป็นหลักประกันสิทธิและหน้าที่อันเป็นประโยชน์เฉพาะตัวของปัจเจกบุคคล

ดังนั้น เมื่อพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 11 ยังไม่มีการกำหนดระยะเวลาในการยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนไว้ จึงต้องแก้ไขบทบัญญัติตามมาตรา 11 โดยเพิ่มข้อความเกี่ยวกับการกำหนดระยะเวลาในการ

<sup>7</sup> บรรลือ สามารถกุล (2559). *คดีปกครองที่ยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดเวลาการยื่นฟ้องคดีโดยมีเหตุจำเป็นอื่น*. วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชากฎหมายมหาชน, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 34-35.

<sup>8</sup> บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. (2553). *กฎหมายรัฐธรรมนูญ* (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 416-417.

ยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาใช้ค่าสินไหมทดแทนให้ชัดเจน โดยกำหนดเพิ่มเติมในวรรคสาม ให้ผู้เสียหายยื่นคำขอภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้เสียหายรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่ทละเมิด ตามแนววินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) และคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด แต่เนื่องจากการเสนอให้มีการเพิ่มเติมกำหนดระยะเวลายื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐตามมาตรา 11 ให้มีความชัดเจน โดยมีระยะเวลาเท่ากับการฟ้องคดี คือภายในกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้เสียหายรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน การกำหนดเช่นนี้ อาจส่งผลกระทบต่อบุคคลภายนอก หากหน่วยงานของรัฐใช้ระยะเวลาพิจารณาคำขอล่วงเลยไปเกินกว่าหนึ่งร้อยแปดสิบวันหรือในระหว่างขยายระยะเวลาพิจารณาออกไปอีกตามมาตรา 11 วรรคสอง โดยยังไม่มี การแจ้งคำวินิจฉัยให้ผู้เสียหายทราบ จนอาจล่วงเลยกำหนดระยะเวลาฟ้องคดี ตามมาตรา 448 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 หรือ จนอาจล่วงเลยกำหนดระยะเวลาเก้าสิบวัน ตามมาตรา 11 วรรคแรก ในการนี้ จึงควรมีการขยายระยะเวลาการฟ้องคดีให้แก่ผู้เสียหายด้วย จึงจะเป็นธรรมต่อผู้เสียหาย เมื่อพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 7 วรรคสอง<sup>9</sup> ได้กำหนดในเรื่องการขยายระยะเวลาการฟ้องคดีไว้ว่า “ถ้าศาลพิพากษายกฟ้องเพราะเหตุที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ที่ถูกฟ้องมิใช่ผู้ต้องรับผิด ให้ขยายอายุความฟ้องร้องผู้ที่ต้องรับผิดซึ่งมิได้ถูกเรียกเข้ามาในคดีออกไปถึงหกเดือนนับแต่วันที่คำพิพากษานั้นถึงที่สุด” ดังนั้น หากมีเหตุที่จะต้องขยายระยะเวลาออกไปอีกหกเดือนตามเหตุผลที่กล่าวไว้ ระยะเวลาที่มากที่สุดในการขอให้พิจารณาในเรื่องการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนรวมกับระยะเวลาฟ้องคดี ก็ยังไม่เกินสองปี จึงสอดคล้องกับการกำหนดระยะเวลาตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ดังนั้น นอกจากจะเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับระยะเวลาการยื่นคำขอแล้ว ผู้เขียนจึงเห็นว่าควรต้องนำบทบัญญัติขยายระยะเวลาตามมาตรา 7 วรรคสอง เป็นแนวทางในการกำหนดในเรื่องการขยายระยะเวลาการฟ้องคดีด้วย เพื่อปิดช่องว่างที่ไม่เป็นธรรมกับบุคคลภายนอกผู้ได้รับความเสียหาย

<sup>9</sup> มาตรา 7 ในคดีที่ผู้เสียหายฟ้องหน่วยงานของรัฐ ถ้าหน่วยงานของรัฐเห็นว่าเป็นเรื่องที่เจ้าหน้าที่ ต้องรับผิดหรือต้องร่วมรับผิด หรือในคดีที่ผู้เสียหายฟ้องเจ้าหน้าที่ถ้าเจ้าหน้าที่เห็นว่าเป็นเรื่องที่หน่วยงานของ รัฐต้องรับผิดหรือร่วมรับผิด หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ดังกล่าวมีสิทธิขอให้ศาลที่พิจารณาคดีนั้นอยู่เรียก เจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรับแล้วแต่กรณี เข้ามาเป็นคู่ความในคดี

ถ้าศาลพิพากษายกฟ้องเพราะเหตุที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ที่ถูกฟ้องมิใช่ผู้ต้องรับผิด ให้ขยายอายุความฟ้องร้องผู้ที่ต้องรับผิดซึ่งมิได้ถูกเรียกเข้ามาในคดีออกไปถึงหกเดือนนับแต่วันที่ คำพิพากษานั้นถึงที่สุด

นอกจากนี้ มาตรา 11 วรรคหนึ่ง กำหนดว่าเมื่อหน่วยงานของรัฐมีคำสั่งเช่นใดแล้ว หากผู้เสียหายยังไม่พอใจในผลการวินิจฉัยของหน่วยงานของรัฐก็ให้มีสิทธิร้องทุกข์ ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ภายในเก้าสิบวัน นับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งผลการวินิจฉัย แต่เนื่องจากได้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นแล้ว โดยมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิด พ.ศ. 2539 กำหนดว่า เมื่อได้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นแล้ว สิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามมาตรา 11 ให้ถือว่าเป็นสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง และมาตรา 106 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กำหนดว่า สิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติ ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ในคดีที่ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง ให้ถือว่าเป็นสิทธิฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม ดังนั้น จึงเห็นควรให้มีการแก้ไขบทบัญญัติมาตรา 11 วรรคหนึ่ง เพื่อให้สอดคล้องกับหลักกฎหมายดังกล่าว

## 5.2 ข้อเสนอแนะ

ระยะเวลาการยื่นคำขอตามมาตรา 11 มีความสำคัญที่จะส่งผลให้ผู้เสียหายมีสิทธิ หรือเสียสิทธิที่จะได้รับการเยียวยาخذใช้ค่าสินไหมทดแทน หากยังไม่มีการกำหนดไว้อย่างแจ่มชัด ไว้ในบทบัญญัติของกฎหมาย อาจส่งผลเสียหายต่อทั้งบุคคลภายนอกผู้ได้รับความเสียหาย ที่จะพึงยื่นคำขอภายในระยะเวลาที่กำหนด และอาจเกิดความเสียหายต่อหน่วยงานของรัฐ ถ้าได้خذใช้ค่าสินไหมทดแทนไปโดยไม่ทราบว่ามีผู้เสียหายยื่นคำขอพ้นระยะเวลาที่กำหนด ตามแนววินิจฉัยของศาล กล่าวโดยสรุปแล้ว เห็นควรให้มีการแก้ไขมาตรา 11 วรรคหนึ่ง และเพิ่มเติมวรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิด พ.ศ. 2539 ดังนี้

จากเดิม

มาตรา 11 ในกรณีที่ผู้เสียหายเห็นว่า หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบตามมาตรา 5 ผู้เสียหายจะยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาخذใช้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหาย ที่เกิดแก่ตนก็ได้ ในการนี้หน่วยงานของรัฐต้องออกไปรับคำขอให้ไว้เป็นหลักฐานและพิจารณาคำ ขอนั้นโดยไม่ชักช้า เมื่อหน่วยงานของรัฐมีคำสั่งเช่นใดแล้วหากผู้เสียหายยังไม่พอใจในผลการ วินิจฉัยของหน่วยงานของรัฐก็ให้มีสิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามกฎหมาย ว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งผลการวินิจฉัย

ให้หน่วยงานของรัฐพิจารณาคำขอที่ได้รับตามวรรคหนึ่งให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน หากเรื่องใดไม่อาจพิจารณาได้ทันในกำหนดนั้นจะต้องรายงานปัญหาและอุปสรรค ให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดหรือกำกับหรือควบคุมดูแลหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นทราบและขออนุมัติ



ขยายระยะเวลาออกไปได้ แต่รัฐมนตรีดังกล่าวจะพิจารณาอนุมัติให้ขยายระยะเวลาให้อีกได้ไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวัน

แก้ไขและเพิ่มเติมเป็น

มาตรา 11 ในกรณีที่ผู้เสียหายเห็นว่า หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบตามมาตรา 5 ผู้เสียหายจะยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาชดเชยค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดแก่ตนก็ได้ ในการนี้หน่วยงานของรัฐต้องออกไปรับคำขอให้ไว้เป็นหลักฐานและพิจารณาคำขอนั้น โดยไม่ชักช้า เมื่อหน่วยงานของรัฐมีคำสั่งเช่นใดแล้วหากผู้เสียหายยังไม่พอใจในผลการวินิจฉัยของหน่วยงานของรัฐก็ให้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลได้ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งผลการวินิจฉัย

ให้หน่วยงานของรัฐพิจารณาคำขอที่ได้รับตามวรรคหนึ่งให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน หากเรื่องใดไม่อาจพิจารณาได้ทันในกำหนดนั้นจะต้องรายงานปัญหาและอุปสรรคให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดหรือกำกับหรือควบคุมดูแลหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นทราบและขออนุมัติขยายระยะเวลาออกไปได้ แต่รัฐมนตรีดังกล่าวจะพิจารณาอนุมัติให้ขยายระยะเวลาให้อีกได้ไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวัน

การยื่นคำขอตามวรรคหนึ่ง ให้ยื่นภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้เสียหายรู้ถึงการละเมิด และรู้ตัวผู้จะพึงชดเชยค่าสินไหมทดแทน แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันทำละเมิด ในกรณีที่ผู้เสียหายยังไม่ได้รับผลการพิจารณาจากหน่วยงานของรัฐ ตามวรรคสอง หากปรากฏว่าอายุความฟ้องคดีครบกำหนดไปแล้วในระหว่างการพิจารณาคำขอของหน่วยงานของรัฐ ให้ขยายอายุความฟ้องคดีออกไปถึงหกเดือนนับแต่วันครบกำหนดตามวรรคสอง

หากมีการแก้ไขและเพิ่มเติมข้อความความดังกล่าวให้ชัดเจนเช่นนี้แล้ว อาจทำให้ผู้เสียหายทราบว่าควรต้องดำเนินการยื่นคำขอตามกำหนดระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด อีกทั้งยังเกิดความเป็นธรรมกับทุกฝ่าย อันเป็นการพัฒนาปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับกำหนดระยะเวลาในการยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้เหมาะสมและสอดคล้องกับกฎหมายความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่อีกด้วย