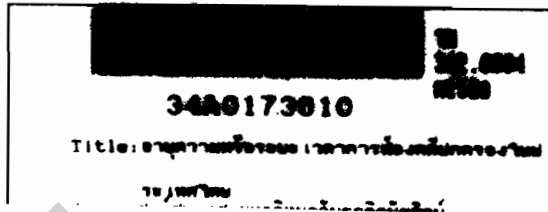




อายุความหรือระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองในประเทศไทย



ตระหง่าน เกียรติศิริโรจน์

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต  
สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

พ.ศ. 2547

ISBN 974-281-969-6

# Prescription or Duration of administrative case filing in Thailand

TRAHNGAN KIETSIRIROJ

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

for the Degree of Master of Laws

Department of Law

Graduate School Dhurakitpundit University

2004

ISBN 974-281-969-6

เลขที่ ยื่น.....	0173610
วันลงทะเบียน..2.7..	ช.ค..2548
เลขเรียกหนังสือ.....	วท.....
	342.0664
	๓๑๕๒๐
	[2546]



ใบรับรองวิทยานิพนธ์  
บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต  
ปริญญา นิติศาสตรมหาบัณฑิต


ชื่อวิทยานิพนธ์ อายุความหรือระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองในประเทศไทย  
เสนอโดย นาย ตระหง่าน เกียรติศิริโรจน์  
สาขาวิชา นิติศาสตร์ หมวดวิชา กฎหมายมหาชน  
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ผศ.ดร.บรเรจิด สิงคะเนติ  
ได้พิจารณาเห็นชอบโดยคณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์แล้ว

 ..... ประธานกรรมการ


(ดร.ชาญชัย แสงศักดิ์)

 ..... กรรมการที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์

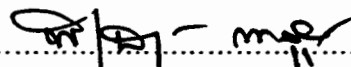
(ผศ.ดร.บรเรจิด สิงคะเนติ)

 ..... กรรมการ

(ศ.(พิเศษ)จรัญ ภัคดีอนามกุล)

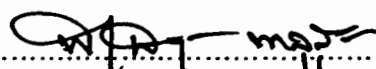
 ..... กรรมการ

(ดร.ประสาธ พงษ์สุวรรณ)

 ..... กรรมการ

(ดร.พีรพันธุ์ พาลุสุข)

บัณฑิตวิทยาลัยรับรองแล้ว

 ..... คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย

(ดร.พีรพันธุ์ พาลุสุข)

วันที่ 29 เดือน พ.ค. พ.ศ. 2567

## กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์เรื่องนี้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี ก็ด้วยความกรุณาของ ผศ.ดร.บวรเจตต์ สิงคะเนติ ที่รับเป็นที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ให้ รวมทั้ง ดร.ชาญชัย แสวงศักดิ์ ซึ่งรับเป็นประธานสอบวิทยานิพนธ์ ศาสตราจารย์ (พิเศษ) จรัส ภักดีธนากุล ดร.ประสาท พงษ์สุวรรณ ดร.พีรพันธุ์ พาลุสุข ซึ่งรับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และให้คำแนะนำที่มีคุณค่าอย่างยิ่ง

ผู้เขียนขอขอบคุณมหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต ที่ให้โอกาสและมอบทุนการศึกษาแก่ผู้เขียน รวมทั้งคณาจารย์ของมหาวิทยาลัยทุกท่าน ที่ประสิทธิ์ประสาทความรู้ให้

นอกจากนี้ ผู้เขียนยังขอขอบคุณ ดร.บุญอนันต์ วรรณพานิชย์ ซึ่งเป็นผู้จุดประกายความคิดในการเขียน การทำงาน และการนำหลักกฎหมายปกครองไปแก้ไขปัญหาในสภาพการณ์ต่าง ๆ ได้อย่างสมเหตุสมผล และเป็นธรรม

และวิทยานิพนธ์เรื่องนี้จะสำเร็จไปไม่ได้เลย หากไม่ได้รับความช่วยเหลือทางด้านภาษาฝรั่งเศสจากคุณชวลา จันทระจนา คุณนันทกุล พันธุ์คำ และคุณนพรัตน์ อุดมโชคมงคล ผู้เขียนจึงขอขอบคุณมา ณ โอกาสนี้ด้วย

สำหรับคุณศิริน และเด็กหญิงอภิธา เกียรติศิริโรจน์ ตลอดจนเพื่อน ๆ พี่ ๆ น้อง ๆ ทั้งที่กรมการปกครอง และสำนักงานศาลปกครอง ซึ่งห่วงใยและเป็นกำลังใจให้ ก็ขอขอบคุณเป็นอย่างยิ่ง

คุณงามความดีหรือประโยชน์ใด ๆ ที่ได้จากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนขอน้อมมอบให้ “ปากกับแม่” ซึ่งเป็นผู้ให้ทุกสิ่งทุกอย่างตลอดมา

ตระหง่าน เกียรติศิริโรจน์

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ผ
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ช
<b>บทที่</b>	
<b>1. บทนำ</b>	<b>1</b>
1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.1 ความหมายของอายุความ.....	3
1.2 ความหมายของระยะเวลา.....	4
1.3 ความหมายของอายุความหรือระยะเวลาการฟ้องคดีปกครอง.....	5
1.4 เจาะใจเกี่ยวกับอายุความหรือระยะเวลาการฟ้องคดีปกครอง.....	6
1.5 สภาพปัญหา.....	8
2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	14
3. สมมติฐานของการศึกษา.....	14
4. ขอบเขตของการศึกษา.....	15
5. วิธีการศึกษา.....	15
6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	15
<b>2. คดีปกครองและอายุความหรือระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองในต่างประเทศ.....</b>	<b>16</b>
1. คดีปกครองและอายุความการฟ้องคดีปกครองในประเทศอังกฤษ.....	17
1.1 คดีปกครองและประเภทของคดีปกครอง.....	17
1.1.1 การฟ้องขอเยียวยาตามหลัก Common law และหลัก Equity.....	21
1.1.2 การอุทธรณ์คำสั่งหรือคำวินิจฉัยของฝ่ายปกครองตามกฎหมายลายลักษณ์อักษร.....	25
1.1.3 การฟ้องเป็นคดีแพ่งสามัญตามกฎหมายในเรื่องละเมิด ผิดสัญญาหรือกึ่งสัญญา.....	26

## สารบัญ (ต่อ)

หน้า

1.2 หลักเกณฑ์ในเรื่องอายุความการฟ้องคดีปกครอง.....	28
1.2.1 กำหนดอายุความการฟ้องคดี.....	28
(1) การฟ้องขอเยียวยาตามหลัก Common law และ หลัก Equity.....	28
(2) การอุทธรณ์คำสั่งหรือคำวินิจฉัยของฝ่ายปกครอง ตามกฎหมายลายลักษณ์อักษร.....	29
(3) การฟ้องคดีเป็นคดีแพ่งสามัญตามกฎหมาย ในเรื่องละเมิด ผิดสัญญาหรือกึ่งสัญญา.....	29
1.2.2 การนับอายุความการฟ้องคดี.....	31
1.2.3 การขยายอายุความ.....	31
1.2.4 การยกอายุความขึ้นกล่าวอ้าง.....	32
2. คดีปกครองและระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองในประเทศฝรั่งเศส.....	33
2.1 คดีปกครองและประเภทของคดีปกครอง.....	33
2.1.1 คดีที่ฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย.....	34
2.1.2 คดีที่ฟ้องขอให้ศาลใช้อำนาจเต็ม.....	35
2.1.3 คดีที่ศาลยุติธรรมฟ้องขอให้ศาลปกครองตีความหรือ พิจารณาความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครอง.....	36
2.1.4 คดีที่ศาลปกครองมีอำนาจลงโทษทางอาญา.....	36
2.2 หลักเกณฑ์ในเรื่องระยะเวลาการฟ้องคดีปกครอง.....	36
2.2.1 กำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี.....	36
(1) การฟ้องขอให้เพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย.....	36
(2) การฟ้องคดีเกี่ยวกับละเมิดทางปกครองและสัญญา ทางปกครอง.....	41

## สารบัญ (ต่อ)

หน้า

2.2.2 การนับระยะเวลาการฟ้องคดี.....	47
(1) กรณีคำสั่งโดยชัดแจ้ง.....	47
(2) กรณีคำสั่งโดยปริยาย.....	51
2.2.3 ระยะเวลาสะดุดหยุดลง.....	52
2.2.4 การขยายระยะเวลาการฟ้องคดี.....	54
2.2.5 การยกระยะเวลาการฟ้องคดีขึ้นกล่าวอ้าง.....	55
<b>2.3 ข้อยกเว้นในเรื่องระยะเวลาการฟ้องคดี.....</b>	<b>55</b>
2.3.1 ข้อพิพาทเกี่ยวกับงานโยธาสาธารณะ.....	55
2.3.2 การฟ้องโต้แย้งคำสั่งโดยปริยายบางประเภทที่เป็นการปฏิเสธ.....	58
2.3.3 การฟ้องโต้แย้งคำสั่งที่ขัดต่อกฎหมายอย่างร้ายแรง.....	58
2.3.4 การยกความไม่ชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครองอันอื่นขึ้น กล่าวอ้างในการฟ้องคดี.....	59
<b>3. คดีปกครองและระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองในประเทศเยอรมัน.....</b>	<b>60</b>
<b>3.1 คดีปกครองและประเภทของคดีปกครอง.....</b>	<b>60</b>
3.1.1 คำฟ้องโต้แย้งคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย.....	62
3.1.2 คำฟ้องขอให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองออกนิติกรรมทางปกครอง.....	62
3.1.3 คำฟ้องขอให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกระทำการ.....	63
3.1.4 คำฟ้องขอให้พิสูจน์สิทธิ.....	63
3.1.5 คำร้องขอให้ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของกฎหมาย ลำดับรอง.....	63
<b>3.2 หลักเกณฑ์ในเรื่องระยะเวลาการฟ้องคดีปกครอง.....</b>	<b>65</b>
3.2.1 กำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี.....	66
(1) การฟ้องโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง.....	66
(2) การฟ้องขอให้ออกคำสั่งทางปกครอง.....	67
(3) การฟ้องกรณีที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไม่กระทำการ.....	69
(4) คำฟ้องขอให้พิสูจน์สิทธิ.....	70

## สารบัญ (ต่อ)

(5) คำร้องขอให้ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของกฎหมาย ลำดับรอง.....	70
(6) การฟ้องคดีละเมิดทางปกครองและสัญญาทางปกครอง.....	70
3.2.2 การนับระยะเวลาการฟ้องคดี.....	70
(1) การฟ้องโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง.....	72
(2) การฟ้องขอให้ออกคำสั่งทางปกครอง.....	72
(3) การฟ้องกรณีที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไม่กระทำการ.....	72
(4) การฟ้องคดีละเมิดทางปกครอง.....	72
(5) การฟ้องคดีสัญญาทางปกครอง.....	72
3.2.3 การขยายระยะเวลาการฟ้องคดี.....	73
3.3 ข้อยกเว้นในเรื่องระยะเวลาการฟ้องคดี.....	73
3.3.1 การฟ้องคดีที่ไม่มีกำหนดระยะเวลา.....	73
3.3.2 การยื่นคำฟ้องหรือคำร้องที่มีได้ทำการยื่นภายในระยะเวลา ที่กฎหมายกำหนด.....	73
<b>3. คดีปกครองและอายุความหรือระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองใน ประเทศไทย.....</b>	<b>75</b>
<b>1. คดีปกครองและอายุความฟ้องคดีปกครองก่อนมีการจัดตั้ง ศาลปกครอง.....</b>	<b>76</b>
<b>1.1 คดีปกครองและประเภทของคดีปกครอง.....</b>	<b>76</b>
1.1.1 คำฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนกฎ.....	76
1.1.2 คำฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง.....	78
1.1.3 คำฟ้องขอให้ศาลสั่งให้ฝ่ายปกครองชำระค่าสินไหมทดแทน.....	79
1.1.4 คำฟ้องขอให้ศาลสั่งให้ฝ่ายปกครองกระทำการหรืองดเว้น กระทำการ.....	79
1.1.5 คำฟ้องที่เกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง.....	80



## สารบัญ (ต่อ)

หน้า

1.2 หลักเกณฑ์ในเรื่องอายุความหรือระยะเวลาการฟ้องคดี.....	80
1.2.1 กำหนดอายุความฟ้องคดี.....	80
(1) การฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบ ด้วยกฎหมาย.....	81
(2) การฟ้องคดีละเมิดทางปกครอง.....	83
(3) การฟ้องคดีสัญญาทางปกครอง.....	86
(4) การฟ้องคดีตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืน อสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530.....	88
1.2.2 การนับอายุความหรือระยะเวลาการฟ้องคดี.....	90
(1) การนับอายุความตามหลักทั่วไป.....	90
(2) การนับอายุความกรณีละเมิดทางปกครอง.....	95
(3) การนับอายุความกรณีสัญญาทางปกครอง.....	98
(4) การนับอายุความฟ้องคดีตามพระราชบัญญัติ ว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530.....	101
1.2.3 อายุความสะดุดหยุดลง.....	102
1.2.4 การขยายอายุความหรือระยะเวลาการฟ้องคดี.....	104
1.2.5 การยกอายุความขึ้นกล่าวอ้าง.....	110
1.3 ข้อยกเว้นในเรื่องอายุความฟ้องคดี.....	112
1.3.1 การฟ้องเรียกเอาทรัพย์สินคืน.....	112
1.3.2 การฟ้องให้ใช้ราคาทรัพย์สิน.....	112
1.3.3 กรณีเป็นการกระทำละเมิดโดยตรง.....	112
1.3.4 กรณีสิทธิเรียกร้องอื่นอันมิใช่ค่าเสียหายในมูลละเมิด.....	115
1.3.5 การฟ้องเรียกค่าเสียหายจากการละเมิดซึ่งเป็นความผิดอาญา.....	116
1.3.6 การฟ้องคดีที่เกี่ยวกับสถานะของบุคคล.....	118
2. คดีปกครองและอายุความหรือระยะเวลาการฟ้องคดีปกครอง เมื่อมีการจัดตั้งศาลปกครอง.....	118
2.1 คดีปกครองและประเภทของคดีปกครอง.....	118

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

2.1.1 คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ กระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใด.....	119
2.1.2 คดีพิพาทอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่หรือการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้า เกินสมควรของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ.....	121
2.1.3 คดีพิพาทเกี่ยวกับกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของ หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจ ตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการ ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ ล่าช้าเกินสมควร.....	121
2.1.4 คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง.....	123
2.1.5 คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ฟ้องคดีต่อศาล.....	123
2.1.6 คดีพิพาทที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง.....	123
<b>2.2 หลักเกณฑ์ในเรื่องอายุความหรือระยะเวลาการฟ้องคดีปกครอง.....</b>	<b>125</b>
2.2.1 กำหนดอายุความหรือระยะเวลาการฟ้องคดี.....	127
(1) การฟ้องขอให้เพิกถอนกฎ.....	127
(2) การฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่ง หรือห้ามการกระทำทางปกครอง.....	127
(3) การฟ้องขอให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ปฏิบัติหน้าที่.....	131
(4) การฟ้องคดีละเมิดทางปกครองและความรับผิดอย่างอื่น.....	131
(5) การฟ้องคดีสัญญาทางปกครอง.....	132
2.2.2 การนับอายุความหรือระยะเวลาการฟ้องคดี.....	132
(1) การฟ้องขอให้เพิกถอนกฎ.....	133
(2) การฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่ง หรือห้ามการกระทำทางปกครอง.....	136
(3) การฟ้องขอให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ปฏิบัติหน้าที่.....	143

## สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
(4) การฟ้องคดีละเมิดทางปกครองหรือความรับผิดอย่างอื่น.....	148
(5) การฟ้องคดีสัญญาทางปกครอง.....	151
(6) การฟ้องคดีตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืน อสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530.....	158
2.2.3 อายุความหรือระยะเวลาสะดุดหยุดอยู่.....	162
2.2.4 การขยายระยะเวลาการฟ้องคดี.....	164
<b>2.3 ข้อยกเว้นในเรื่องอายุความหรือระยะเวลาการฟ้องคดี.....</b>	<b>166</b>
2.3.1 ข้อยกเว้นที่ไม่มีกำหนดระยะเวลา.....	166
(1) การฟ้องคดีที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ.....	166
(2) การฟ้องคดีที่เกี่ยวกับสถานะของบุคคล.....	167
2.3.2 ข้อยกเว้นที่มีเหตุพิเศษ.....	168
(1) การฟ้องคดีที่จะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม.....	168
(2) กรณีมีเหตุจำเป็นอื่น.....	170
<b>4. วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับอายุความหรือระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองใน ประเทศไทย.....</b>	<b>172</b>
<b>1. ปัญหาเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ในเรื่องอายุความหรือระยะเวลา การฟ้องคดีปกครอง.....</b>	<b>172</b>
1.1 ปัญหาเกี่ยวกับการฟ้องขอให้เพิกถอนกฎ.....	172
1.2 ปัญหาเกี่ยวกับการฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่ง หรือขอให้ห้ามการกระทำ ทางปกครอง.....	177
1.3 ปัญหาเกี่ยวกับการฟ้องขอให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ปฏิบัติหน้าที่.....	184
1.4 ปัญหาเกี่ยวกับการฟ้องคดีละเมิดทางปกครองหรือความรับผิดอย่างอื่น.....	189
1.5 ปัญหาเกี่ยวกับการฟ้องคดีที่เกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง.....	198
1.6 ปัญหาเกี่ยวกับการฟ้องคดีตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืน อสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530.....	204

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
1.7 ปัญหาในเรื่องอายุความหรือระยะเวลาสะดุดหยุดลงและสะดุดหยุดอยู่.....	209
<b>2. ปัญหาเกี่ยวกับข้อยกเว้นในเรื่องอายุความหรือระยะเวลาการฟ้องคดี</b>	
<b>ปกครอง</b> .....	<b>212</b>
2.1 การฟ้องคดีปกครองที่ไม่กำหนดระยะเวลา.....	212
2.1.1 ความหมายและขอบเขตของการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ.....	212
2.1.2 ความหมายและขอบเขตของสถานะของบุคคล.....	213
2.2 การฟ้องคดีที่ยื่นฟ้องพ้นกำหนดระยะเวลา.....	218
2.2.1 ความหมายและขอบเขตของประโยชน์แก่ส่วนรวม.....	219
2.2.2 ความหมายและขอบเขตของเหตุจำเป็นอื่น.....	219
<b>5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ</b> .....	<b>223</b>
1. บทสรุป.....	223
2. ข้อเสนอแนะ.....	225
<b>บรรณานุกรม</b> .....	<b>235</b>

หัวข้อวิทยานิพนธ์	อายุความหรือระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองในประเทศไทย
ชื่อนักศึกษา	ตระหน่าน เกียรติศิริโรจน์
อาจารย์ที่ปรึกษา	ดร.บรรเจิด สิงคะเนติ
สาขาวิชา	นิติศาสตร์
ปีการศึกษา	2546

### บทคัดย่อ

เนื่องจากหลักเกณฑ์และข้อยกเว้นในเรื่องอายุความหรือระยะเวลาการฟ้องคดีตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 ยังมีปัญหาในการตีความ หลายแนวทาง จากการศึกษาในเรื่องดังกล่าว ผู้เขียนเสนอว่า การฟ้องขอให้เพิกถอนกฎที่ยังไม่มีผลกระทบในทันที ควรเริ่มนับตั้งแต่วันที่ครบองค์ประกอบตามกฎหมาย แต่ถ้ามีผลกระทบในทันที ควรเริ่มนับตั้งแต่วันที่กฎนั้นมีการประกาศ การฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองหรือขอให้ห้ามการกระทำทางปกครอง ควรเริ่มนับตั้งแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งหรือคำวินิจฉัยอุทธรณ์ โดยถือตามมาตรา 68 ถึงมาตรา 74 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 เป็นหลักในการเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดี การฟ้องขอให้ฝ่ายปกครองปฏิบัติตามหน้าที่ ถ้าเป็นการฟ้องขอให้ออกคำสั่งทางปกครอง ควรเริ่มนับตั้งแต่วันที่พ้นกำหนดระยะเวลาการพิจารณาคำขอหรือพิจารณาอุทธรณ์ ถ้าไม่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดระยะเวลาการพิจารณาคำขอไว้ และยังไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากฝ่ายปกครองภายใน 90 วันนับแต่วันที่ได้มีหนังสือร้องขอ ต้องฟ้องภายใน 90 วันนับแต่วันที่พ้นกำหนด 90 วันนับแต่วันที่ได้มีหนังสือร้องขอ แต่ถ้าฝ่ายปกครองชี้แจงเป็นหนังสือ ต้องฟ้องภายใน 90 วันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือชี้แจง และถ้าเป็นการฟ้องขอให้ปฏิบัติการทางปกครอง ย่อมสามารถฟ้องคดีได้ทราบเท่าที่ยังได้รับความเดือดร้อนอยู่ การฟ้องคดีละเมิดทางปกครองหรือความรับผิดอย่างอื่น ถ้ามีการกระทำทางปกครองเกี่ยวโยงกันหลายการกระทำ ต้องฟ้องภายในอายุความละเมิดทางปกครอง ถ้าเป็นการฟ้องขอให้ส่งมอบทรัพย์สินหรือขอให้ใช้ราคาทรัพย์สิน จะไม่มีกำหนดอายุความ กรณีการกระทำละเมิดโดยต่อเนื่อง ถ้าเป็นการฟ้องเรียกค่าเสียหาย อายุความฟ้องคดีก็จะนับอย่างปกติ โดยอายุความเรียกค่าเสียหาย 1 ปีจะนับย้อนหลังจากวันฟ้องขึ้นไปเท่านั้น แต่ถ้าเป็นการฟ้องขอให้ห้ามกระทำละเมิด ย่อมฟ้องคดีได้ทราบเท่าที่ยังมีการละเมิดอยู่ ส่วนการฟ้องตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ถ้าผู้เสียหายใช้สิทธิเลือกที่จะยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้ชำระเงินก่อน

และหน่วยงานของรัฐมีคำสั่งแล้ว ต้องฟ้องต่อศาลปกครองภายใน 90 วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง แต่ถ้าหน่วยงานของรัฐมิได้มีคำสั่งภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด ต้องยื่นฟ้องภายใน 1 ปี นับแต่วันที่ยื่นคำขอ และเห็นควรบัญญัติเพิ่มเติมในมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ด้วยว่า “เว้นแต่จะมีกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น” การฟ้องคดีสัญญาทางปกครอง ถ้าเป็นคำสั่งทางปกครองที่เกิดขึ้นก่อนทำสัญญา ต้องฟ้องเช่นเดียวกับการฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งและการฟ้องขอให้ปฏิบัติหน้าที่ แต่ถ้าเป็นการฟ้องคดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองโดยตรง ควรเริ่มนับอายุความตั้งแต่ขณะที่อาจบังคับสิทธิเรียกร้องได้ หรือเวลาแรกที่อาจทวงถามได้ การฟ้องคดีตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2530 ควรฟ้องภายในอายุความตามพระราชบัญญัตินี้เท่านั้น อายุความหรือระยะเวลาสะดุดหยุดลงและสะดุดหยุดอยู่ ควรนำหลักการตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในเรื่องอายุความสะดุดหยุดลง มาปรับใช้กับคดีปกครองด้วย ส่วนกรณีการฟ้องผิดศาล ควรเป็นเรื่องของระยะเวลาสะดุดหยุดลง คดีปกครองที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ ควรพิจารณาจากผลกระทบต่อสาธารณะที่มุ่งคุ้มครองประโยชน์ทั้งในด้านประชาชนและรัฐประกอบกัน คดีปกครองที่เกี่ยวข้องกับสถานะของบุคคล ควรพิจารณาจากบ่อเกิด กฎหมายที่ใช้บังคับ หรือผลทางกฎหมายที่เกิดขึ้นเนื่องจากสถานะเป็นหลัก คดีปกครองที่จะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม ควรพิจารณาว่าจะ เป็นประโยชน์แก่ปัจเจกชนจำนวนมากหรือไม่ รวมถึงการวางหลักสำคัญในการปฏิบัติราชการให้แก่ ฝ่ายปกครองด้วย และเหตุจำเป็นอื่น จะครอบคลุมถึง เหตุสุดวิสัยและเหตุจำเป็นอันมิอาจ ก้าวล่วงเสียได้รวมถึงกรณีที่อายุความฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมยังไม่ครบกำหนดและผู้ฟ้องคดีนำคดี มายื่นฟ้องต่อศาลปกครองด้วย

**Thesis Title :** Prescription or Duration of administrative case filing in Thailand  
**Name :** Trahngan Kietsiriroj  
**Thesis Advisor :** Dr. Banjerd Singkhaneti  
**Department :** Law  
**Academic Year :** 2003

### Abstract

As a result of problems on interpretation in matter of rules and exceptions for the duration of administrative case filing provided by the Act on Establishment of Administrative Courts and Administrative Court Procedure B.E. 2542 (1999), I wish to suggest that in the case involving the revocation of order which have no effect suddenly the period of time should be counted as from the date such order are completed but if the effect comes suddenly, the period of time should start as from the date such order is announced. However, in matter of filing the case involving the revocation of administrative order. mainly the duration should start as from the day such order or appeal is notified, as prescribed by the Act on administrative Proceeding B.E. 2539 (1996) between section 68 to 78.

In making a request to agency or State official for the performance of administrative duties, especially the request for issuing an administrative order, the duration may start as from the expiration of considering such request. In the case where no particular law prescribes the reasonable period of time to consider a plaint or where the plaintiff has not received any document from the administrative agency within 90 days as from the day they made a request in writing the plaint which must be filed within 90 days as from the day therefrom. Nevertheless, in case where the plaintiff has received a written explanation from such administrative agency, the case may be filed within 90 days as from the date of being notified.

Meanwhile, a request for administrative performance may be submitted so long as the damage remains. In the case involving a dispute in relation to a wrongful act in connection with several administrative actions, the submission of a plaint may be made within duration prescribed for such case. Concerning making a request for

property delivery or compensation, there shall be no fixed duration, but for damages, the prescription lasts one year as from the day the case was filed.

In relation to a request for prohibition of a wrongful act, filing of the case may be made in anytime where such wrongful act exists. Besides this, filing of a case involving a wrongful act of administrative official, prescribed by law, any person aggrieved or injured may make a request to the administrative agency for the compensation. In the case where the administrative agency issued the order, the case should be filed to the Administrative Courts within 90 days as from the day the plaintiff is notified. In contrast, in case that the order is not issued by such administrative agency within the duration prescribed by law, the case may be filed within a year as from the day of submitting a request.

Besides all of the above – mentioned matters, it deems to add, in section 51 of the Act on Establishment of Administrative Court, a phrase "except the matters prescribed by the particular law". In case of filing an administrative contract case, if the administrative order is issued before contract making, the duration where the case may be filed is the same as in case of requesting for the revocation of order or the performance of duty. However, filing the contract case may be made as from the day the right of claim must be enforced. The Filing of a case prescribed by the Act on the expropriation 2530 B.E. (1987) shall be within the prescription provided by this Act.

On the issue of the expiration of prescription in relation administrative case, the principle related with this, provided by the Civil and Commercial Code should be adapted. If a case has been filed to the court, the duration shall be expired. If an administrative case involves the protection of public interest, there shall be the consideration of the effect on public. If it is in relation to personal status, there shall be the consideration of law's source and legal effect. If the case involves public interest, we should consider if it relates to several individuals.

In case of other necessary causes, including force majeure unavoidable cause, and the prescription of case in the Judicial Court has not been expired, the plaintiff can submit such case to the Administrative Court as well.



## บทที่ 1

### บทนำ

#### 1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ศาลปกครองเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในคดีปกครองซึ่งเป็นคดีที่มีข้อพิพาทระหว่างฝ่ายปกครอง<sup>1</sup> กับเอกชนกรณีหนึ่ง กับคดีที่มีข้อพิพาทระหว่างฝ่ายปกครองด้วยกันอีกกรณีหนึ่ง อันเนื่องมาจากการกระทำหรือละเว้นการกระทำที่ฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติตามกฎหมายหรือต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายซึ่งอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองที่จะพิจารณาพิพากษาและกำหนดค่าบังคับได้ตามที่กฎหมายบัญญัติ<sup>2</sup> โดยมีเงื่อนไขในการฟ้องคดีคือ ผู้ฟ้องคดีต้องมีสิทธิและมีความสามารถในการฟ้องคดี<sup>3</sup> หรือเป็นการฟ้องโดยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา<sup>4</sup> ซึ่งในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนและวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ ผู้ฟ้องคดีต้องได้ดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว และได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้น หรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควรหรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด<sup>5</sup>

---

<sup>1</sup> ฝ่ายปกครอง ในที่นี้หมายถึง หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542

<sup>2</sup> มาตรา 62 และมาตรา 276 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ประกอบกับมาตรา 8 ถึงมาตรา 11 มาตรา 47 มาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 และข้อ 29 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2543

<sup>3</sup> มาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ประกอบกับข้อ 25 ข้อ 26 และ ข้อ 27 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2543

<sup>4</sup> มาตรา 28 วรรคสอง มาตรา 62 และมาตรา 198 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ประกอบกับมาตรา 43 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 และข้อ 28 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2543

<sup>5</sup> มาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ประกอบมาตรา 44 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

คำฟ้องต้องทำเป็นหนังสือ มีรายการตามที่กฎหมายกำหนดและยื่นโดยถูกวิธี<sup>6</sup> ถ้าเป็นการฟ้องคดีเกี่ยวกับการละเมิดทางปกครองหรือความรับผิดชอบอื่นหรือสัญญาทางปกครอง ผู้ฟ้องคดีจะต้องชำระค่าธรรมเนียมศาลตามที่กฎหมายกำหนด<sup>7</sup> คำฟ้องต้องไม่เป็นการฟ้องซ้ำ ฟ้องซ้อน หรือดำเนินกระบวนการพิจารณาซ้ำ<sup>8</sup> และที่สำคัญคือ ต้องยื่นฟ้องภายในอายุความหรือระยะเวลาการฟ้องคดีปกครอง<sup>9</sup>

เงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครองทุกประการดังกล่าวนี้ ผู้ฟ้องคดีจะต้องปฏิบัติตามอย่างครบถ้วนเพื่อศาลปกครองจะได้สามารถรับคำฟ้องไว้พิจารณาต่อไป อย่างไรก็ตาม แม้ว่าผู้ฟ้องคดีจะได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขในการฟ้องคดีประการอื่น ๆ ครบถ้วนแล้ว แต่หากไม่ยื่นฟ้องภายในอายุความหรือระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด ศาลปกครองจะสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาโดยไม่ต้องวินิจฉัยในเนื้อหาของคดีได้ทันที<sup>10</sup> จึงเห็นได้ว่า ในเรื่องของอายุความหรือระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองเป็นเงื่อนไขสำคัญที่มีผลกระทบต่อสิทธิหรืออำนาจในการฟ้องคดีปกครองและเกี่ยวเนื่องกับอำนาจของศาลปกครองที่จะใช้ดุลพินิจในการสั่งรับหรือไม่รับคดีไว้พิจารณาเป็นอย่างมาก แต่เนื่องจากพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ใช้ทั้งคำว่า "อายุความ"<sup>11</sup> และคำว่า "ระยะเวลา"<sup>12</sup> หรือคำว่า "กำหนดเวลา"<sup>13</sup> จึงต้องพิจารณาในเบื้องต้นก่อนว่า ช่วงเวลาในการใช้สิทธิฟ้องคดีปกครองตามพระราชบัญญัตินี้เป็น "อายุความ" หรือเป็น "ระยะเวลา" ทั้งนี้เพราะตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

<sup>6</sup> มาตรา 45 และมาตรา 46 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 ประกอบกับข้อ 32 และข้อ 33 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2543

<sup>7</sup> มาตรา 45 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ประกอบกับข้อ 34 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2543

<sup>8</sup> ข้อ 96 ข้อ 97 และข้อ 36 (1) แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2543

<sup>9</sup> มาตรา 49 ถึงมาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542

<sup>10</sup> ข้อ 37 วรรคสอง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

<sup>11</sup> มาตรา 45 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542

<sup>12</sup> มาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542

<sup>13</sup> มาตรา 52 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542

ของไทยได้แยกหลักเกณฑ์ในเรื่องนี้ไว้แตกต่างกันโดยถ้าเป็น "อายุความ" คู่ความจะงดใช้หรือขยายหรือยื่นเข้าไม่ได้<sup>14</sup> และจะถือว่าเป็นบทกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความสงบเรียบร้อยต่อศีลธรรมอันดีของประชาชนซึ่งศาลสามารถยกขึ้นวินิจฉัยเองได้<sup>15</sup> และบุคคลจะตกลงยกเว้นเป็นอย่างอื่นมิได้ มิฉะนั้นย่อมเป็นโมฆะ<sup>16</sup> แต่ถ้าเป็น "ระยะเวลา" อาจยื่นหรือขยายได้ และมีใช้เรื่องเกี่ยวข้องกับความสงบเรียบร้อย<sup>17</sup> ดังนั้น ในเบื้องต้นจึงควรศึกษาในเรื่อง "ความหมาย" ของอายุความหรือระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองเสียก่อน เพื่อจะได้ศึกษาในเรื่อง "เงื่อนไข" ในเรื่องนี้ต่อไป ดังนี้

### 1.1. ความหมายของ "อายุความ" (Prescription)

คำว่า "อายุความ" โดยทั่วไปมักจะเข้าใจว่าหมายถึงอายุความฟ้องคดีเท่านั้น แต่บทบัญญัติพื้นฐานในเรื่องอายุความตามมาตรา 193/9 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บัญญัติว่า "สิทธิเรียกร้องใด ๆ ถ้ามิได้ใช้บังคับภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด สิทธิเรียกร้องนั้นเป็นอันขาดอายุความ" เมื่อสิทธิเรียกร้องทั้งหลายต้องมีกำหนดอายุความ<sup>18</sup> คำว่า "อายุความ" จึงหมายถึง ระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้เพื่อให้คู่กรณีใช้สิทธิเรียกร้องต่อกัน ถ้าคู่กรณีไม่ใช้สิทธิเรียกร้องต่อกันภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้ นั้น ย่อมทำให้คู่กรณีนั้นหมดสิทธิเรียกร้องต่อกัน ซึ่งกฎหมายห้ามมิให้ฟ้องร้องต่อศาลอีกต่อไป และหากศาลพิจารณาได้ตามความที่ต่อสู้แล้ว

<sup>14</sup> มาตรา 193/11 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

<sup>15</sup> มาตรา 142 (5) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

<sup>16</sup> เทพวิฑูร, (พระยา) (บุญช่วย วณิกกุล), คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เรียงมาตรา ว่าด้วย นิติกรรม ระยะเวลา อายุความ บรรพ 1-2 มาตรา 149 – 193/35 ปรับปรุงโดย กำชัย จงจักรพันธ์. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2545, หน้า 152. กำชัย จงจักรพันธ์. คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยระยะเวลาและอายุความ. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2545, หน้า 270-271. คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 400/2475, 1195/2522 และหมายเหตุท้ายคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 720/2518 โดยศาสตราจารย์จิตติ ดิงศภัทย์

<sup>17</sup> ศักดิ์ สอนองชาติ. คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยนิติกรรมและสัญญา. กรุงเทพฯ : นิติบรรณการ, 2539, หน้า 543.

<sup>18</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 597.

ย่อมยกฟ้องได้ทันทีโดยมิต้องพิจารณาข้อเท็จจริงหรือประเด็นอื่นอีกต่อไป ซึ่งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อาจแบ่งอายุความได้ 2 ประเภท คือ<sup>19</sup>

(1) **อายุความได้สิทธิ** (Acquisitive Prescription) หมายถึง การได้สิทธิจากการปฏิบัติการอย่างใดอย่างหนึ่งจนครบระยะเวลาและเงื่อนไขต่าง ๆ ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ เช่น การครอบครองปรปักษ์ การเก็บได้ซึ่งทรัพย์สินหาย กรรมสิทธิ์ตกเป็นของแผ่นดิน การแย่งการครอบครอง ภาระจำยอม เป็นต้น<sup>20</sup>

(2) **อายุความเสียสิทธิ** (Extinctive Prescription) หมายถึง กำหนดเวลาการเสียสิทธิไปโดยการไม่ใช้สิทธินั้นจนหมดระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ซึ่งอายุความเสียสิทธินี้จะเกิดขึ้นได้ต่อเมื่อกฎหมายได้กำหนดอายุความไว้เท่านั้น เช่น กำหนดอายุความในสิทธิเรียกร้อง<sup>21</sup> และกำหนดอายุความฟ้องคดีในกรณีต่าง ๆ<sup>22</sup>

## 1.2. ความหมายของ “ระยะเวลา” (Periods of time)

คำว่า “ระยะเวลา” หมายถึง กำหนดส่วนความสั้นยาวของเวลา ซึ่งอาจเป็นเวลาที่ยาวมาแล้ว หรือที่จะกำหนด หรือที่จะผ่านไปในอนาคต เช่น การกำหนดเวลาอันไว้เป็นจำนวนวัน เดือน ปี หรือชั่วโมง แล้วแต่ว่าจะตกลงกันไว้ว่าจะใช้จำนวนเท่าใด หรือเนื่องมาจากการที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยเหตุที่ต้องมีการคำนวณนับระยะเวลา เนื่องจากมีความจำเป็นต้องทราบถึงหลักเกณฑ์ว่าจะเริ่มนับเมื่อใด ครบกำหนดระยะเวลานั้นแล้วหรือไม่ การกำหนดเวลาเริ่มต้นและสิ้นสุดลงเมื่อใด นั้นมีความสำคัญอย่างมากในการดำเนินการใด ๆ ตามกฎหมาย เช่น การนับอายุความในการฟ้อง

<sup>19</sup> ไชยยศ เหมะรัชตะ. อายุความ. สารานุกรมกฎหมายแพ่งและพาณิชย์. จัดพิมพ์เนื่องในโอกาสที่ศาสตราจารย์ ดร. อุกฤษ มงคลนาวิน มีอายุครบ 5 รอบ, 10 มีนาคม 2537, หน้า 10. กำชัย จงจักรพันธ์. คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยระยะเวลาและอายุความ, หน้า 86-88.

<sup>20</sup> เช่น มาตรา 1382, 1325, 1327, 1375, 1399, 1401 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

<sup>21</sup> มาตรา 193/30 ถึงมาตรา 193/35 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

<sup>22</sup> เช่น มาตรา 240, 419, 448, 467, 474, 504, 533 วรรคสอง, 563, 601, 624, 649, 671, 882, 1001-1003, 1272, 1428, 1529, 1733, 1754 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์. และมีข้อสังเกตว่า ในกฎหมายโรมันได้แยกกำหนดอายุความฟ้องคดีเป็นอีกประเภทหนึ่งต่างหากเรียกว่า “Adjectival Prescription” ซึ่งเป็นอายุความโดยแท้

คดีกำหนดระยะเวลาในการอุทธรณ์ ฎีกา หรือแม้แต่อายุความในการเสียสิทธิหรือได้สิทธิ ก็เป็นระยะเวลาชนิดหนึ่งซึ่งมีบัญญัติไว้ในกฎหมายหลายฉบับ<sup>23</sup>

จึงเห็นได้ว่า คำว่า “อายุความ” ตามกฎหมายไทยมิได้หมายความว่าถึงอายุความฟ้องคดีแต่เพียงอย่างเดียว ซึ่งหากเปรียบเทียบกับกฎหมายอาญาแล้ว ก็จะได้เห็นว่า “อายุความ” หมายถึง อายุความในหลายกรณีด้วยกัน เช่น อายุความลงโทษ อายุความยึดทรัพย์สินใช้ค่าปรับ อายุความการเรียกประกันทัณฑ์บน<sup>24</sup> ฯลฯ มิได้จำกัดอยู่แต่เฉพาะอายุความฟ้องคดีเท่านั้น และแม้ว่าอายุความจะเป็นระยะเวลาอย่างหนึ่ง แต่ระยะเวลาอาจไม่ใช่อายุความเสมอไป เพราะมีผลทางกฎหมายที่แตกต่างกัน

### 1.3. ความหมายของ “อายุความหรือระยะเวลาการฟ้องคดีปกครอง”

แม้ว่าพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ได้ใช้ทั้งคำว่า “อายุความ” และคำว่า “ระยะเวลา” การฟ้องคดีดังที่ได้กล่าวมาแล้ว แต่โดยที่มาตรา 193/9 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ก็ได้ใช้ทั้งคำว่า “อายุความ” และคำว่า “ระยะเวลา” ที่ปะปนกันอยู่ด้วยเช่นกัน ดังนั้น สาระสำคัญในแง่ความหมายของอายุความหรือระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองตามพระราชบัญญัตินี้ จึงควรตีความหมายอย่างกว้างว่า หมายถึง “ช่วงเวลาที่ยกกฎหมายกำหนดให้ใช้สิทธิในการฟ้องคดี” เท่านั้น

อย่างไรก็ตาม ในประเทศเยอรมันและประเทศฝรั่งเศสจะไม่มีปัญหาเกี่ยวกับการใช้ถ้อยคำดังกล่าว เนื่องจากในกฎหมายเยอรมันจะใช้คำว่า “ระยะเวลา” (Klagefrist) และในกฎหมายฝรั่งเศสจะใช้คำว่า “ระยะเวลา” (le délai) เช่นเดียวกัน ซึ่งคำว่า “ระยะเวลาการฟ้องคดี” (le délai d'action) มีความหมายว่า ช่วงระยะเวลาซึ่งกำหนดไว้ให้ต้องกระทำการหรือดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งก่อนสิ้นสุดระยะเวลาดังกล่าว มิฉะนั้นก็ไม่อาจรับไว้พิจารณาได้หรือหมดสิทธิที่จะดำเนินการดังกล่าว (la forclusion) แต่ถ้าเป็นเรื่อง “อายุความ” (prescription) จะมีความหมายหลายประการ เช่น การได้มาหรือเสียไปซึ่งสิทธิ (Mode d'acquisition ou d'extinction d'un droit) การระงับสิ้นไปซึ่งอำนาจที่จะลงโทษผู้กระทำผิดทางอาญา (อายุความล่วงเลยการลงโทษ) ในทางดำราของฝรั่งเศสจึงมีการอธิบายว่า จะต้องไม่เข้าใจปะปนกันระหว่างการสิ้นไปซึ่งสิทธิเรียกร้อง

<sup>23</sup> ไชยยศ เหมะรัชตะ. ระยะเวลา. สารานุกรมกฎหมายแพ่งและพาณิชย์. จัดพิมพ์เนื่องในโอกาสที่ศาสตราจารย์ ดร. อุทิศ มงคลนาวิน มีอายุครบ 5 รอบ, 10 มีนาคม 2537, หน้า 9-10.

<sup>24</sup> มาตรา 98,99 วรรคแรก, 101,95 แห่งประมวลกฎหมายอาญา

(prescription) อันเป็นการระงับสิ้นไปทั้งสิทธิเรียกร้องและสิทธิที่จะฟ้องคดีต่อศาล กับการสิ้นไปซึ่งสิทธิในการฟ้องคดีต่อศาล (la forclusion) อันเป็นเพียงเรื่องการสิ้นไปซึ่งสิทธิในการฟ้องคดีเท่านั้น<sup>25</sup>

#### 1.4. เงื่อนไขเกี่ยวกับอายุความหรือระยะเวลาการฟ้องคดีปกครอง

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ได้บัญญัติในเรื่องอายุความหรือระยะเวลาการฟ้องคดีไว้ จำแนกได้ดังนี้

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใด ซึ่งเป็นการฟ้องขอให้ศาลปกครองสั่งให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครองหรือสั่งห้ามการกระทำทั้งหมดหรือบางส่วน หรือคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ซึ่งเป็นการฟ้องขอให้ศาลปกครองสั่งให้หัวหน้าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลปกครองกำหนด จะต้องยื่นฟ้องภายใน 90 วันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีหรือนับแต่วันที่พ้นกำหนด 90 วันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดและไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือได้รับแต่เป็นคำชี้แจงที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่มีเหตุผลแล้วแต่กรณี เว้นแต่จะมีบทกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น<sup>26</sup>

อย่างไรก็ตาม คำสั่งทางปกครองใดอาจฟ้องต่อศาลปกครองได้ แต่ผู้ออกคำสั่งมิได้ระบุนิติการยื่นคำฟ้องและระยะเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องไว้ในคำสั่งนั้น ผู้ยื่นต้องดำเนินการแจ้งข้อความซึ่งพึงระบุไว้ในคำสั่งดังกล่าวให้ผู้รับคำสั่งโดยไม่ชักช้า โดยให้ระยะเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องเริ่มนับใหม่ นับแต่วันที่ผู้รับคำสั่งได้รับแจ้งข้อความดังกล่าว ถ้าไม่มีการแจ้งข้อความซึ่งพึงระบุไว้ในคำสั่งดังกล่าวให้ผู้รับคำสั่งทราบและระยะเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องมีกำหนดน้อยกว่า 1 ปี ให้ขยายระยะเวลาสำหรับการยื่นคำฟ้องเป็น 1 ปี นับแต่วันที่ได้รับคำสั่ง<sup>27</sup>

<sup>25</sup> บุญอนันต์ วรรณพานิชย์. "อายุความหรือระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองตามกฎหมายไทยและกฎหมายฝรั่งเศส" สำนักงานศาลปกครอง. กันยายน, 2543, หน้า 4-6. (อัดสำเนา)

<sup>26</sup> มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) และ (2) ประกอบมาตรา 49 และมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (1) และ (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

<sup>27</sup> มาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

(2) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดทางปกครองหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองซึ่งเป็นการฟ้องขอให้ศาลปกครองสั่งให้ใช้เงินหรือให้ส่งมอบทรัพย์สินหรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ จะต้องยื่นฟ้องภายใน 1 ปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกิน 10 ปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี<sup>28</sup>

(3) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดซึ่งเป็นการฟ้องขอให้ศาลปกครองสั่งให้บุคคลกระทำหรือละเว้นกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมาย<sup>29</sup> ในปัจจุบันมีเพียงกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี (กรมเจ้าท่า)<sup>30</sup> ร้องขอต่อศาลเพื่อมีคำสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารล่องลำลำน้ำหรือถนนอาคารตามมาตรา 118 ทวิ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 (แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติ (ฉบับที่ 15) พ.ศ. 2540) เท่านั้น ซึ่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว มิได้กำหนดอายุความหรือระยะเวลาการฟ้องคดีไว้แต่อย่างใด

(4) คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง<sup>31</sup> ซึ่งกฎหมายเฉพาะบางฉบับได้กำหนดอายุความหรือระยะเวลาการฟ้องคดีไว้ เช่น มาตรา 70 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 ที่บัญญัติให้ผู้ที่ไม่พอใจคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวยื่นฟ้องต่อศาลปกครองได้ภายในกำหนด 1 เดือน แต่กฎหมายบางฉบับเพียงแต่กำหนดให้ฟ้องต่อศาลปกครองเท่านั้น มิได้กำหนดอายุความหรือระยะเวลาการฟ้องคดีไว้แต่อย่างใด เช่น มาตรา 40 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ.2544 ที่บัญญัติให้สิทธิผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคมหรือเจ้าของที่ดินหรือเจ้าหน้าที่ผู้ดูแลรักษาที่ดินที่ไม่พอใจในจำนวนค่าตอบแทนที่คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติกำหนด มีสิทธิที่จะฟ้องต่อศาลปกครองได้

<sup>28</sup> มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) และ (4) ประกอบมาตรา 51 และมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542

<sup>29</sup> มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (5) ประกอบมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (5) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542

<sup>30</sup> ปัจจุบัน กรมเจ้าท่า ได้เปลี่ยนชื่อเป็น กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี ตามมาตรา 52 (1) แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.2545

<sup>31</sup> มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (6) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542

(5) คดีที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองทุกประเภทที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือที่เกี่ยวกับสถานะของบุคคล จะยื่นฟ้องคดีเมื่อใดก็ได้<sup>32</sup>

(6) คดีที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองทุกประเภทที่เกี่ยวกับประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่นที่ยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดีแล้ว ถ้าศาลปกครองเห็นเองหรือคู่กรณีมีคำขอ ศาลปกครองจะรับไว้พิจารณาก็ได้<sup>33</sup>

(7) การฟ้องคดีปกครองต่อศาลอื่นซึ่งมิใช่ศาลปกครอง ถ้าปรากฏว่าศาลนั้นไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาเพราะไม่มีอำนาจพิจารณาคดีนั้น หรือผู้ฟ้องคดีถอนคำฟ้องจากศาลนั้นเพื่อฟ้องคดีใหม่ต่อศาลปกครอง ให้ถือว่ากำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีสะดุดหยุดอยู่เท่าระยะเวลาตั้งแต่วันยื่นคำฟ้องจนถึงวันที่คดีของศาลอื่นนั้นถึงที่สุด<sup>34</sup>

การฟ้องคดีต่อศาลปกครองให้ยื่นต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลปกครองซึ่งอาจยื่นคำฟ้องโดยส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนก็ได้ และเพื่อประโยชน์ในการนับอายุความ ให้ถือว่าวันที่ส่งคำฟ้องแก่เจ้าพนักงานไปรษณีย์เป็นวันที่ยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครอง ถ้าได้ยื่นคำฟ้องดังกล่าวแล้ว แต่มีรายการไม่ครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนด หรือไม่ชัดเจน หรือไม่อาจเข้าใจได้และได้รับคำแนะนำจากสำนักงานศาลปกครองให้แก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องให้ถูกต้องแล้ว ให้ถือว่าวันที่ยื่นฟ้องครั้งแรกเป็นหลักในการนับอายุความ<sup>35</sup>

### 1.5. สภาพปัญหา

จากเงื่อนไขในเรื่องของอายุความหรือระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองดังกล่าว ปรากฏว่ายังเป็นเรื่องที่มีปัญหาในทางกฎหมายและปัญหาในทางปฏิบัติหลายประการ ดังนี้

<sup>32</sup> มาตรา 52 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542

<sup>33</sup> มาตรา 52 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542

<sup>34</sup> ข้อ 31 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

<sup>35</sup> มาตรา 45 วรรคสอง ประกอบมาตรา 46 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542



## (1) ปัญหาเกี่ยวกับ “หลักเกณฑ์” ในเรื่องอายุความหรือระยะเวลาการฟ้องคดี

### 1) การฟ้องขอให้เพิกถอน “กฎ”

ในกรณีการฟ้องขอให้เพิกถอนกฎโดยตรงนั้น<sup>36</sup> โดยสภาพแล้ว เมื่อกฎมีการประกาศใช้บังคับ ในบางกรณี ผลทางกฎหมายที่กระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลโดยยังไม่อาจเกิดขึ้นได้ทันที ซึ่งจะแตกต่างจากคำสั่งทางปกครองที่เกิดผลกระทบในทันทีที่ได้รับแจ้ง และฝ่ายปกครองยังสามารถยกเลิกเพิกถอนกฎและออกกฎใหม่ได้ตลอดเวลา แต่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ กำหนดให้ต้องยื่นฟ้องภายใน 90 วันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี จึงมีปัญหาว่า สิทธิในการฟ้องคดีจะเริ่มนับตั้งแต่วันที่กฎนั้นมีการประกาศ หรือวันที่กฎนั้นมีผลกระทบต่อสิทธิของผู้ฟ้องคดี และโดยที่กฎเป็นบทบัญญัติที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป<sup>37</sup> จะถือว่าเป็นการฟ้องคดีปกครองที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมซึ่งเป็นข้อยกเว้นในเรื่องอายุความหรือระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองหรือไม่

### 2) การฟ้องขอให้เพิกถอน “คำสั่งทางปกครอง” หรือขอให้ “ห้ามการกระทำทางปกครอง”

เนื่องจากคำสั่งทางปกครองที่แจ้งต่อบุคคลเป็นการเฉพาะราย ถ้าเป็นการแจ้งด้วยวาจาหรือแจ้งเป็นหนังสือโดยวิธีให้บุคคลนำไปส่ง หรือแจ้งทางเครื่องโทรสารกรณีมีเหตุจำเป็นเร่งด่วน จะถือว่ามีผลเมื่อได้รับแจ้ง ถ้าส่งทางไปรษณีย์ตอบรับภายในประเทศ จะถือว่าได้รับแจ้งเมื่อครบกำหนด 7 วันนับแต่วันส่ง ถ้าส่งต่างประเทศ จะถือว่าได้รับแจ้งเมื่อครบ 15 วันนับแต่วันส่ง ถ้าแจ้งต่อบุคคลเกิน 50 คน โดยวิธีปิดประกาศ หรือในกรณีที่ไม่รู้ตัวผู้รับหรือรู้ตัวแต่ไม่รู้ภูมิลำเนาหรือรู้ตัวและภูมิลำเนาหรือกรณีมีผู้รับเกิน 100 คน โดยประกาศในหนังสือพิมพ์ จะถือว่าได้รับแจ้งเมื่อล่วงพ้นระยะเวลา 15 วันนับแต่วันที่ได้แจ้ง<sup>38</sup> ส่วนกรณีแสดงคำสั่งทางปกครองให้ทราบโดยการสื่อความหมายในรูปแบบอื่น เช่น ทางเสียง แสงหรือสัญญาณ จะถือว่ามีผลเมื่อได้รับแจ้ง<sup>39</sup> ซึ่งโดยหลักแล้ว กรณีคำสั่งทางปกครองที่ไม่ได้ออกโดยรัฐมนตรีทั้งในกรณีที่ไม่มีกฎหมาย

<sup>36</sup> ถ้าเป็นการฟ้องขอให้เพิกถอนพระราชกฤษฎีกา หรือกฎที่ออกโดยคณะรัฐมนตรีหรือโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี จะอยู่ในเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด ตามมาตรา 11 (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542

<sup>37</sup> มาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542

<sup>38</sup> มาตรา 68 ถึงมาตรา 74 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539

<sup>39</sup> กฎกระทรวง ฉบับที่ 5 (พ.ศ.2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539

กำหนดชั้นตอนอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะและกรณีที่มีกฎหมายกำหนดชั้นตอนอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะ จะต้องมีการอุทธรณ์ต่อผู้ออกคำสั่งทางปกครองก่อนฟ้องคดีต่อศาล<sup>40</sup> เมื่อพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ กำหนดให้ต้องยื่นฟ้องภายใน 90 วันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี จึงมีปัญหาว่า ถ้าได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้น หรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควรหรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด สิทธิในการฟ้องคดีจะเริ่มนับตั้งแต่วันที่ใด ส่วนการฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองของรัฐมนตรีหรือเพิกถอนมติของคณะกรรมการที่เป็นคำสั่งทางปกครอง หรือการฟ้องขอห้ามการกระทำทางปกครองทั้งหมดหรือบางส่วน<sup>41</sup> หรือกรณีอื่น ๆ ซึ่งไม่ต้องอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อน เช่น กรณีที่กฎหมายบัญญัติให้การพิจารณาวินิจฉัยของฝ่ายปกครองเป็นที่สุด หรือกรณีคำสั่งทางปกครองที่กระทบสิทธิบุคคลภายนอก หรือกรณีที่คำสั่งทางปกครองตกเป็นโมฆะ ฯลฯ ก็มีปัญหาว่า สิทธิในการฟ้องคดีจะเริ่มนับตั้งแต่วันที่ใด

### 3) การฟ้องขอให้ฝ่ายปกครอง “ปฏิบัติตามหน้าที่”

ในกรณีที่ฝ่ายปกครองมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายแต่ละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร อันเป็นนิติกรรมทางปกครองในทางปฏิเสธซึ่งยอมไม่มีคำสั่งหรือการกระทำทางปกครองเกิดขึ้น เมื่อพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ กำหนดให้ต้องยื่นฟ้องภายใน 90 วันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี หรือนับแต่วันที่พ้นกำหนด 90 วันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดและไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือได้รับแต่เป็นคำชี้แจงที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่มีเหตุผลแล้วแต่กรณี จึงมีปัญหาว่า สิทธิในการฟ้องคดีจะเริ่มนับตั้งแต่วันที่ใด และหากกรณีดังกล่าวไม่มีการนำคดีมาฟ้องต่อศาลจนกระทั่งพ้นระยะเวลาการฟ้องคดีแล้ว ต่อมาฝ่ายปกครองได้มีการออกคำสั่งในภายหลัง จะสามารถฟ้องคดีได้อีกหรือไม่ และสิทธิในการฟ้องคดีจะเริ่มนับตั้งแต่วันที่ใด

### 4) การฟ้องกรณีละเมิดทางปกครองหรือความรับผิดอย่างอื่น

เนื่องจากการฟ้องคดีละเมิดทางปกครองต่อศาลปกครอง จะต้องยื่นฟ้องภายใน 1 ปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกิน 10 ปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี

<sup>40</sup> มาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ประกอบกับมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542

<sup>41</sup> มาตรา 72 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542

โดยมิได้มีข้อยกเว้นในกรณีที่มิบทกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่นดังเช่นการฟ้องคดีปกครองทั่วไป แต่ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 หากผู้เสียหายใช้สิทธิเลือกที่จะยื่นคำขอต่อฝ่ายปกครองให้ชำระเงินก่อน และเมื่อฝ่ายปกครองมีคำสั่งแล้วผู้เสียหายไม่พอใจ ย่อมมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ภายใน 90 วัน<sup>42</sup> จึงมีปัญหาว่า สิทธิในการฟ้องคดีกรณีละเมิดทางปกครองจะเริ่มนับตั้งแต่เมื่อใด และในกรณีที่เป็นการฟ้องขอให้ส่งมอบทรัพย์สินให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการหรือกรณีการกระทำละเมิดที่ยังคงมีอยู่ตลอดเวลาที่เรียกว่า “การกระทำละเมิดโดยต่อเนื่อง” ก็มีปัญหาว่าสิทธิในการฟ้องคดีจะเริ่มนับตั้งแต่เมื่อใด นอกจากนี้ ในกรณีที่เป็นการฟ้องขอให้เพิกถอนกฎ หรือคำสั่งทางปกครอง หรือการฟ้องว่าฝ่ายปกครองละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรและมีการฟ้องเรียกค่าเสียหายโดยขอให้ฝ่ายปกครองชำระเงินจากกรณีดังกล่าวมาด้วย ก็มีปัญหาว่าจะใช้อายุความเท่าใด

#### 5) การฟ้องกรณีสัญญาทางปกครอง

การฟ้องคดีเกี่ยวกับ “สัญญาทางปกครอง” ซึ่งมีระยะเวลาฟ้องคดีเช่นเดียวกับกรณีละเมิดทางปกครองนั้น แต่เดิมจะต้องฟ้องภายในอายุความตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ คือ ถ้ากฎหมายมิได้กำหนดอายุความฟ้องคดีไว้โดยเฉพาะให้มีกำหนด 10 ปี<sup>43</sup> แต่ถ้ามีกฎหมายกำหนดอายุความฟ้องคดีไว้เป็นพิเศษ เช่น 2 ปี<sup>44</sup> หรือ 5 ปี<sup>45</sup> ก็ต้องเป็นไปตามนั้น ซึ่งถ้าเหตุแห่งการฟ้องคดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองเกิดขึ้นเกินกว่า 1 ปีมาแล้วก่อนศาลปกครองเปิดทำการ หากพิจารณาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แล้ว สัญญาเหล่านั้นอาจยังอยู่ในอายุความ แต่หากพิจารณาตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ จะเป็นกรณีที่ขาดอายุความซึ่งพระราชบัญญัตินี้ได้บัญญัติแนวทางแก้ไขไว้แต่อย่างใด นอกจากนี้ เหตุแห่งการฟ้องคดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองอาจมีจุดเริ่มต้นได้หลายกรณี เช่น การที่ฝ่ายปกครองมีคำสั่งใด ๆ ก่อนมีการจัดทำสัญญา หรือหลังจากที่มีการทำสัญญาแล้ว เช่น กรณีที่ฝ่ายปกครองมีหนังสือบอกเลิกสัญญา กรณีที่ฝ่ายปกครองหักเงินค่าปรับเพราะส่งงานล่าช้า หรือคิดค่าปรับไม่ถูกต้อง กรณีที่คณะกรรมการตรวจการจ้างไม่รับงาน กรณีที่ฝ่ายปกครองไม่ขยายระยะเวลาตามสัญญา หรือกรณีที่ฝ่ายปกครองไม่เพิ่มเงินส่วนที่เปลี่ยนแปลงจากสัญญา เป็นต้น จึงมีปัญหาว่า สิทธิในการฟ้องคดีในกรณีต่าง ๆ ดังกล่าวจะเริ่มนับตั้งแต่เมื่อใด

<sup>42</sup> มาตรา 11 และมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

<sup>43</sup> มาตรา 193/30 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

<sup>44</sup> มาตรา 193/34 และมาตรา 193/35 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

<sup>45</sup> มาตรา 193/33 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

#### 6) การฟ้องคดีตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2530

เนื่องจากการฟ้องคดีตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 มีบทบัญญัติในเรื่องอายุความฟ้องคดีไว้โดยเฉพาะ<sup>46</sup> ซึ่งคดีพิพาทดังกล่าวถือว่าเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่น ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ด้วย ซึ่งมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้ยื่นฟ้องภายใน 1 ปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกิน 10 ปี นับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่การฟ้องคดีดังกล่าวอาจมีได้หลายกรณี เช่น การฟ้องขอให้เพิกถอนคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีเกี่ยวกับการกำหนดราคาค่าทดแทน การฟ้องขอให้ศาลกำหนดค่าทดแทนแทนรัฐมนตรี การฟ้องขอให้รัฐมนตรีวินิจฉัยอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด เนื่องจากรัฐมนตรีไม่วินิจฉัยอุทธรณ์ภายใน 60 วัน การฟ้องขอให้เพิกถอนคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีที่ได้มีคำวินิจฉัยในภายหลังเกิน 60 วัน จึงมีปัญหาว่าสิทธิในการฟ้องคดีในกรณีต่าง ๆ ดังกล่าวจะเริ่มนับตั้งแต่วันที่ใด และจะใช้อายุความหรือระยะเวลาการฟ้องคดีตามกฎหมายใด

#### 7) อายุความสะดุดหยุดลงและอายุความสะดุดหยุดอยู่

โดยปกติเมื่ออายุความเริ่มนับแล้วก็จะนับต่อเนื่องกันตลอดไปโดยไม่หยุดจนกระทั่งขาดอายุความ แต่ในบางกรณี เมื่ออายุความเริ่มนับแล้ว แต่ก่อนที่สิทธิเรียกร้องนั้นจะขาดอายุความ ได้มีเหตุอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่กฎหมายบัญญัติไว้เกิดขึ้นซึ่งมีผลทำให้อายุความหยุดนับ คือ ระยะเวลาที่ล่วงไปก่อนนั้นไม่นับเข้าในกำหนดอายุความ และเมื่อเหตุดังกล่าวสิ้นสุดลงในเวลาใด อายุความก็จะเริ่มตั้งต้นนับใหม่ตั้งแต่นั้นเป็นต้นไป<sup>47</sup> โดยนับตามกำหนดอายุความเดิม เรียกว่า “อายุความสะดุดหยุดลง” ซึ่งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้หลายกรณี ได้แก่ การรับสภาพหนี้ การชำระหนี้บางส่วน การชำระดอกเบี้ย การให้ประกัน การฟ้องคดีของเจ้าหนี้ การที่เจ้าหนี้มอบข้อพิพาทให้อนุญาตตุลาการพิจารณา<sup>48</sup> ซึ่งกรณีดังกล่าวอาจเกิดขึ้นได้กับกรณีละเมิดทางปกครองและสัญญาทางปกครอง แต่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ มิได้กำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องดังกล่าวไว้ และมีได้มีบทบัญญัติให้นำหลักตามประมวล

<sup>46</sup> มาตรา 26 วรรคแรก แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2530 บัญญัติว่า “ผู้ถูกเวนคืนที่ยังไม่พอใจคำวินิจฉัยของรัฐมนตรี หรือในกรณีที่รัฐมนตรีมิได้วินิจฉัยอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จสิ้นภายใน 60 วัน นับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลได้ภายใน 1 ปี นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยของรัฐมนตรี หรือ นับแต่วันที่พ้นกำหนดเวลาดังกล่าวแล้วแต่กรณี”

<sup>47</sup> กำชัย จงจักรพันธ์. คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยระยะเวลาและอายุความ, หน้า 173. และมาตรา 193/15 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

<sup>48</sup> มาตรา 193/14, 193/16, 193/17, 193/19 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

กฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้โดยอนุโลมแต่อย่างใด จึงมีปัญหาว่า จะนำเรื่องอายุความสะดุดหยุดลงมาใช้ในคดีปกครองได้หรือไม่ เพียงใด

นอกจากนี้ กรณีการฟ้องต่อศาลที่ไม่มีเขตอำนาจในการพิจารณาคดีหรือที่เรียกว่า “การฟ้องผิดศาล” ตามกฎหมายของประเทศฝรั่งเศสและประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของไทยกำหนดให้เป็นเรื่อง “อายุความหรือระยะเวลาสะดุดหยุดลง” ซึ่งเป็นการขยายอายุความอย่างหนึ่งด้วย<sup>49</sup> ส่วนกฎหมายของประเทศเยอรมัน ให้ถือว่าได้ยื่นฟ้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจในวันที่ได้ยื่นฟ้องต่อศาลที่ไม่มีเขตอำนาจ แต่ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2543<sup>50</sup> กำหนดให้เป็นเรื่อง “ระยะเวลาสะดุดหยุดอยู่” ซึ่งระหว่างที่มีสาเหตุของการสะดุดหยุดอยู่นี้ อายุความจะไม่นับ และเมื่อสาเหตุดังกล่าวหมดไป อายุความก็จะกลับมานับใหม่โดยนับรวมกับอายุความที่นับมาก่อนการสะดุดหยุดอยู่ด้วย<sup>51</sup> จึงมีปัญหาว่า การที่ระเบียบดังกล่าวกำหนดให้เป็นเรื่อง “อายุความหรือระยะเวลาสะดุดหยุดอยู่” นั้น มีความเหมาะสมหรือไม่

## (2) ปัญหาเกี่ยวกับ “ข้อยกเว้น” ในเรื่องอายุความหรือระยะเวลาการฟ้องคดีปกครอง

### 1) การฟ้องคดีปกครองที่ไม่มีกำหนดระยะเวลา

เนื่องจากการฟ้องคดีปกครองที่เกี่ยวกับ “การคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ” หรือ “สถานะของบุคคล” จะยื่นฟ้องคดีเมื่อใดก็ได้ ซึ่งเป็นข้อยกเว้นที่สำคัญ ในการฟ้องคดีปกครองทุกประเภท จึงมีปัญหามาในแง่ของ “ความหมาย” และ “ขอบเขต” ของการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะและสถานะของบุคคลว่ามีเพียงใด

### 2) การฟ้องคดีปกครองที่ยื่นพ้นกำหนดระยะเวลา

เนื่องจากการฟ้องคดีปกครองที่ยื่นเมื่อพ้นกำหนดเวลาฟ้องคดีแล้ว ถ้าศาลปกครองเห็นเอง หรือคู่กรณีมีคำขอว่าคดีนั้นจะเป็น “ประโยชน์แก่ส่วนรวม” หรือมี “เหตุจำเป็นอื่น” ศาลปกครองจะรับไว้พิจารณาก็ได้ ซึ่งเป็นข้อยกเว้นที่กฎหมายไทยกำหนดให้เป็นดุลพินิจของศาลปกครอง แต่กฎหมายของต่างประเทศไม่มีข้อยกเว้นในเรื่องนี้ จึงมีปัญหามาในแง่ของ “ความหมาย”

<sup>49</sup> มาตรา 193/17 วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติว่า “เจ้าหนี้มีสิทธิฟ้องคดีภายใน 60 วัน นับแต่วันที่คำพิพากษาหรือคำสั่งไม่รับหรือคืนหรือให้ยกคำฟ้องเพราะเหตุคดีไม่อยู่ในอำนาจศาลถึงที่สุด”

<sup>50</sup> ข้อ 31 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2543

<sup>51</sup> เรื่องอายุความสะดุดหยุดอยู่นี้ มิได้มีบัญญัติในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 1 แล้ว

และ “ขอบเขต” ในเรื่องของประโยชน์ส่วนรวมและเหตุจำเป็นว่ามีเพียงใด และ “ประโยชน์ส่วนรวม” กับ “ประโยชน์สาธารณะ” แท้จริงแล้วมี “ความหมาย” และ “ขอบเขต” ที่เหมือนหรือแตกต่างกันหรือไม่ อย่างไร

## 2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

(1) เพื่อศึกษาถึงคดีปกครอง หลักเกณฑ์และข้อยกเว้นในเรื่องอายุความหรือระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองในประเทศอังกฤษ ประเทศฝรั่งเศสและประเทศเยอรมัน

(2) เพื่อศึกษาถึงคดีปกครอง หลักเกณฑ์และข้อยกเว้นในเรื่องอายุความหรือระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองในประเทศไทยทั้งก่อนและหลังการจัดตั้งศาลปกครอง

(3) เพื่อศึกษาปัญหาของหลักเกณฑ์และข้อยกเว้นในเรื่องอายุความหรือระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง พ.ศ.2542

(4) เพื่อศึกษาเปรียบเทียบหลักเกณฑ์และข้อยกเว้นในเรื่องอายุความหรือระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองของประเทศอังกฤษ ประเทศฝรั่งเศส ประเทศเยอรมัน และประเทศไทย เพื่อวางหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมสำหรับศาลปกครองของไทย

## 3. สมมติฐานของการศึกษา

อายุความหรือระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองเป็นเงื่อนไขที่สำคัญที่สุดประการหนึ่งที่มีผลกระทบต่อสิทธิหรืออำนาจในการฟ้องคดีปกครองและเกี่ยวเนื่องกับอำนาจของศาลปกครองที่จะใช้ดุลพินิจในการสั่งรับหรือไม่รับคดีไว้พิจารณา เพราะหากผู้ฟ้องคดีไม่ยื่นฟ้องภายในอายุความหรือระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด ศาลปกครองจะสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาโดยไม่ต้องวินิจฉัยในเนื้อหาของคดีได้ทันที ซึ่งแม้ว่าพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้กำหนดเรื่องอายุความหรือระยะเวลาการฟ้องคดีไว้ตามประเภทของคดีปกครอง แต่ก็มีกฎหมายกำหนดเรื่องอายุความหรือระยะเวลาการฟ้องคดีไว้โดยเฉพาะอยู่ด้วย เช่น พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 และพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2530 เป็นต้น จึงมีประเด็นปัญหาสำคัญเกี่ยวกับ “หลักเกณฑ์” ในการฟ้องคดีปกครองแต่ละประเภทว่า จะเริ่มนับอายุความหรือระยะเวลาการฟ้องคดีตั้งแต่เมื่อใด ตามกฎหมายใด และจะนำหลักเกณฑ์ในเรื่องการนับอายุความและข้อยกเว้นในเรื่องอายุความตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เช่น อายุความสะดุดหยุดลงมาใช้ในคดีปกครองได้หรือไม่ เพียงใด ตลอดจนปัญหาเกี่ยวกับ “ข้อยกเว้น” ในการฟ้องคดีที่ไม่มีกำหนดระยะเวลาในเรื่องของการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะและสถานะของบุคคล การใช้ดุลพินิจของศาลในการรับฟ้องหรือไม่รับฟ้องคดีในกรณีที่ยื่นฟ้องพ้น

กำหนดเวลาในเรื่องของประโยชน์ส่วนรวมและเหตุจำเป็นว่าจะมี “ความหมาย” และ “ขอบเขต” เพียงใด วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงได้ศึกษาวิเคราะห์ถึงปัญหาต่าง ๆ ดังกล่าวโดยเปรียบเทียบกับแนวทางของศาลต่างประเทศเพื่อวางหลักเกณฑ์ในเรื่องนี้ให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้นต่อไป

#### 4. ขอบเขตของการศึกษา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งศึกษาเฉพาะหลักเกณฑ์และข้อยกเว้นที่เกี่ยวกับอายุความหรือระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองของประเทศอังกฤษ ประเทศฝรั่งเศสและประเทศเยอรมันเพื่อเปรียบเทียบกับหลักเกณฑ์และข้อยกเว้นตามกฎหมายของไทยเท่านั้น ไม่รวมถึงระยะเวลาในการขอพิจารณาใหม่และระยะเวลาในการอุทธรณ์ด้วย

#### 5. วิธีการศึกษา

วิธีการศึกษาจะใช้การค้นคว้าวิจัยทางเอกสาร (Documentary Research) เกี่ยวกับหลักเกณฑ์และข้อยกเว้นในเรื่องอายุความหรือระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองในศาลปกครองของไทยเปรียบเทียบกับประเทศอังกฤษ ประเทศฝรั่งเศส และประเทศเยอรมัน

#### 6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

(1) ทำให้ทราบหลักเกณฑ์และข้อยกเว้นในเรื่องอายุความหรือระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองในประเทศอังกฤษ ประเทศฝรั่งเศส และประเทศเยอรมัน

(2) ทำให้ทราบปัญหาในเรื่องหลักเกณฑ์และข้อยกเว้นเกี่ยวกับอายุความหรือระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองตามกฎหมายของไทย

(3) ทำให้ทราบแนวทางและวิธีคิดในเรื่องอายุความหรือระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองที่จะเป็นประโยชน์แก่ผู้ฟ้องคดีและศาลปกครองของไทยต่อไป

## บทที่ 2

### คดียกฟ้องและอายุความหรือระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองในต่างประเทศ

เนื่องจากระบบกฎหมาย Common law ในประเทศอังกฤษ<sup>1</sup> ยึดหลัก "เอกภาพแห่งกฎหมาย" (Unity of law) และหลัก "ความเสมอภาคกันในกฎหมาย" (Equality before the law) ใช้บังคับทั้งเอกชนและรัฐอย่างเท่าเทียมกันภายในศาลเดียวกัน (Unity of Jurisdiction) โดยถือคำพิพากษาของศาลว่ามีผลผูกพันอย่างกฎหมาย (Judge made law) ซึ่งเป็นหลักรัฐธรรมนูญทั่วไปที่เรียกว่า "หลักนิติธรรม" (The Rule of law) ที่สามารถคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ดีอยู่แล้ว และไม่ยอมรับว่ามีกฎหมายปกครองแยกเป็นพิเศษจากกฎหมายทั่วไป<sup>2</sup> จึงมิได้มีการจัดตั้งศาลปกครองเป็นศาลพิเศษเพื่อพิจารณาคดียกฟ้องแยกต่างหาก คดียกฟ้องจึงอยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม (The ordinary courts)<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> ระบบกฎหมาย Common Law ในประเทศอังกฤษ ใช้บังคับในดินแดนส่วนที่เป็นอังกฤษโดยแท้ (England) และแคว้นเวลส์ (Wales) แต่ไม่ใช้บังคับในแคว้นสกอตแลนด์ (Scotland) แคว้นไอร์แลนด์เหนือ (Northern Ireland) และเกาะบางเกาะของอังกฤษที่เป็นสหราชอาณาจักร (United Kingdom). โปรดดู ชาญชัย แสวงศักดิ์. พัฒนาการของกฎหมายมหาชนในต่างประเทศและประเทศไทย. กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2538, หน้า 85.

<sup>2</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. "ความเป็นมาของระบบศาลเดี่ยวในอังกฤษและระบบศาลคู่ในฝรั่งเศส" วารสารกฎหมาย. ปีที่ 15, ฉบับที่ 3, สิงหาคม 2538, หน้า 106.

<sup>3</sup> ระบบศาลยุติธรรมในประเทศอังกฤษ ประกอบด้วย Magistrates Court, County Court, High Court, Court of Appeal (ศาลอุทธรณ์) และ House of Lords (ศาลฎีกาชั้นต้น) ซึ่งศาลยุติธรรมชั้นต้นที่ทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดียกฟ้อง คือ High Court แผนกควีนส์เบนช์ (Queen's Bench Division) ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ควบคุมศาลล่างและ Tribunals โดยเฉพาะในปัญหาข้อกฎหมาย และแผนกชานเซอร์รี่ (Chancery Division) ซึ่งมีอำนาจหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดียกฟ้องที่ต้องใช้หมาย injunction และ declaration ส่วน Magistrate Court เป็นศาลในระดับท้องถิ่นที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดียกฟ้องบางประเภท เช่น การออกใบอนุญาตให้เปิดสถานบริการ. โปรดดู บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. ระบบการควบคุมฝ่ายปกครองในประเทศอังกฤษ. กรุงเทพฯ : นิติธรรม, 2537, หน้า 57 – 65 และ วิรัช วิรัชนิภาวรรณ. ศาลปกครองไทย : วิเคราะห์เปรียบเทียบรูปแบบ โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และการบริหารงานบุคคลกับศาลปกครองอังกฤษ ฝรั่งเศส และเยอรมนี. กรุงเทพฯ : นิติธรรม, 2542, หน้า 159 – 170.



ส่วนในประเทศฝรั่งเศสนั้น การพิจารณาคดีปกครองจะอยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง<sup>4</sup> ตามประมวลกฎหมายว่าด้วยศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองชั้นอุทธรณ์และกฎหมายว่าด้วยสภาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat) ซึ่งต่อมาได้มีประมวลกฎหมายว่าด้วยกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง (Code de justice administrative) มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม ค.ศ.2001 เป็นต้นไป และในประเทศเยอรมัน การพิจารณาคดีปกครองจะอยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง<sup>5</sup> ตามประมวลกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความในศาลปกครอง (Verwaltungsgerichtsordnung vom 21 Januar 1960 เรียกโดยย่อว่า VwGO) เช่นเดียวกัน

ดังนั้น เพื่อให้ทราบถึงคดีปกครองและอายุความหรือระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองทั้งในประเทศที่ไม่มีศาลปกครองและประเทศที่มีศาลปกครอง ผู้เขียนจึงขอกล่าวถึงทั้งในประเทศอังกฤษ ประเทศฝรั่งเศส และประเทศเยอรมัน ดังนี้

## 1. คดีปกครองและอายุความการฟ้องคดีปกครองในประเทศอังกฤษ

### 1.1. คดีปกครองและประเภทของคดีปกครอง

โดยที่ประเทศอังกฤษมีหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญที่ว่า “พระมหากษัตริย์ไม่อาจทรงกระทำผิด” (The King can do no wrong) ซึ่งศาลเป็นของพระมหากษัตริย์หรือเป็นศาลที่จัดตั้งขึ้นโดยพระบรมราชานุมัติ จึงมีหลักที่ว่ากษัตริย์ไม่อาจถูกฟ้องร้องต่อศาลของพระองค์เองได้ (The King can't be sued in his own court) อันรวมถึงราชการส่วนกลาง (The Crown) ด้วย ดังนั้น ในช่วงคริสต์ศตวรรษที่ 20 การพิจารณาคดีปกครองของประเทศอังกฤษจึงแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ<sup>6</sup>

<sup>4</sup> ศาลปกครองในประเทศฝรั่งเศส มีวิวัฒนาการและปฏิรูปโครงสร้างหลายครั้ง ซึ่งในปัจจุบันได้แบ่งออกเป็น 3 ชั้นคือ ศาลปกครองสูงสุด (Conseil d'Etat) ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ (Cours administratives d'appel) และศาลปกครองชั้นต้น (Tribunaux administratifs) ที่รวมถึงศาลปกครองชำนาญพิเศษ (Juridictions administratives spécialisées) ด้วย, รายละเอียดโปรดดู L. Neville Brown and John S.Bell. *French Administrative Law*, 5<sup>th</sup> ed. (Oxford : Clarendon) Press, 1998, pp.41-59.

<sup>5</sup> ศาลปกครองในประเทศเยอรมัน แบ่งออกเป็น 3 ชั้นคือ ศาลปกครองชั้นต้น (Verwaltungsgericht) ศาลปกครองมลรัฐ (Oberverwaltungsgericht หรือ Verwaltungsgerichtshöfe) และศาลปกครองสหพันธ์รัฐ (das Bundesverwaltungsgericht)

<sup>6</sup> วิรัช วิรัชนิภาวรรณ. เรื่องเดียวกัน, หน้า120-121. ชีระเดช ยุวชิต. “การควบคุมฝ่ายปกครองโดยศาลเฉพาะกิจตามพระราชบัญญัติในประเทศอังกฤษ” วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2524, หน้า 9-12.

(1) **คดีปกครองที่เกิดจากการละเมิด (Liability in tort)** ซึ่งเอกชนไม่อาจฟ้องร้องพระมหากษัตริย์หรือราชการส่วนกลาง (The Crown) ในคดีเกี่ยวกับละเมิดได้ แต่อาจฟ้องเรียกค่าเสียหายจากเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำละเมิดได้ ไม่ว่าจะเป็นการละเมิดอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ (Breach of Duty) หรือการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ (Misfeasance) หรือการกระทำนอกเหนืออำนาจหน้าที่ (Ultra vires)

(2) **คดีปกครองที่เกิดจากสัญญา (Contractual liability)** โดยเอกชนจะฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐให้รับผิดชอบตามสัญญาได้จะต้องยื่นคำร้อง (petition of right) ผ่านรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยหรือทนายฎีกาต่อกษัตริย์เพื่อขอพระราชทานสิทธิฟ้องร้องก่อน เมื่อได้รับพระบรมราชานุญาตแล้ว จึงจะฟ้องคดีได้

ต่อมาเมื่อมี The Crown Proceedings Act 1947 บัญญัติให้ The Crown ได้รับความรับผิดชอบในกรณีละเมิดเช่นเดียวกับเอกชน และยกเลิกวิธีพิจารณาคดีปกครองทั้ง 2 ประเภทดังกล่าว เอกชนจึงสามารถฟ้องคดีปกครองได้โดยไม่ต้องได้รับพระบรมราชานุญาตก่อน ซึ่งศาลมีอำนาจเรียกตัวเจ้าหน้าที่ของรัฐมาสอบสวนและมีอำนาจออกหมายศาล (Writ) หรือคำสั่งให้ฝ่ายปกครองกระทำการหรืองดเว้นการกระทำ หรือให้เปลี่ยนแปลงแก้ไขคำสั่งได้

สำหรับระบบการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองของฝ่ายปกครองโดยศาลยุติธรรมในประเทศอังกฤษนั้น นับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1688 ที่รัฐสภาของอังกฤษได้ออก Bill of Rights 1689 และ Act of Settlement ซึ่งมีสาระสำคัญคือ รัฐสภาสามารถออกกฎหมายจำกัดหรือยกเลิกพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ (Royal prerogative) โดยชัดแจ้งได้ เนื่องจากรัฐสภาเป็นผู้ทรงอำนาจสูงสุดในการออกกฎหมาย (supremacy of Parliament) พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์จึงถูกจำกัดโดยกฎหมายที่ตราขึ้นโดยรัฐสภาและที่ Common Law รับรองไว้เท่านั้น ซึ่งมีผลคือศาลหลวงไม่เคยพิพากษาว่าพระราชบัญญัติที่รัฐสภาตราขึ้นที่เป็นกฎหมายแม่บท (primary legislation) เป็นโมฆะอีกเลย ตรงกันข้ามกลับพิพากษาว่ารัฐสภามีอำนาจที่จะออกกฎหมายหรือไม่ก็ได้ และเมื่อออกกฎหมายแล้ว ศาลไม่มีอำนาจตัดสินว่าพระราชบัญญัตินั้นเป็นโมฆะอีกต่อไป เพราะประเทศอังกฤษไม่มีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษรเป็นกฎหมายสูงสุดอย่างในประเทศอื่น ๆ จึงไม่มีสิ่งใดจำกัดอำนาจรัฐสภาได้ ดังนั้น การกระทำในทางนิติบัญญัติ เช่น การลงมติในความเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติหรือการกระทำของฝ่ายบริหารที่มีลักษณะเป็นการกระทำของรัฐ (Act of State) เช่น การยุบสภา การสถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูต หรือการประกาศสงคราม ฯลฯ ย่อมไม่ตกอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบของศาลยุติธรรม ส่วนกฎหมายที่รัฐสภามอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารตราขึ้นเพื่อบังคับใช้พระราชบัญญัติซึ่งถือว่าเป็นกฎหมายลำดับรอง (subordinate หรือ secondary legislation) ศาลย่อมสามารถควบคุม

กฎหมายลำดับรองไม่ให้ออกเกินอำนาจ (ultra vires) ที่กฎหมายแม่บทมอบมาได้ โดยถือว่าการกระทำต่าง ๆ ของฝ่ายปกครองย่อมต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย (Government subject to law) ไม่ว่าจะเป็นกฎหมาย Common Law หรือกฎหมายที่รัฐสภาตราขึ้นและศาลเป็นองค์กรที่มีอำนาจตรวจสอบว่า การกระทำของฝ่ายปกครองเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่<sup>7</sup> โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่มีได้มีกฎหมายลายลักษณ์อักษรกำหนดเกี่ยวกับสิทธิอุทธรณ์และกระบวนการอุทธรณ์ต่อศาลไว้ และยังขยายขอบเขตไปถึงการกระทำขององค์กรตามกฎหมายเอกชนด้วย<sup>8</sup> และหากเป็นเรื่องที่อยู่ในพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์มาแต่ดั้งเดิมที่ใช้ออกกฎหมายลำดับรอง กฎหมายนั้นก็จะขัดกับ Common Law และพระราชบัญญัติที่รัฐสภาตราขึ้นไม่ได้ หากเกินอำนาจศาลก็อาจควบคุมได้เช่นกัน ซึ่งต่อมาในปี ค.ศ.1946 รัฐสภาอังกฤษก็ได้ตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการควบคุมกฎหมายลำดับรอง (Statutory Instruments Act 1946) ที่กำหนดมาตรการควบคุมก่อนการตรากฎหมายดังกล่าวหลายระดับและเป็นการควบคุมโดยรัฐสภาที่ระดมผลสำเร็จพอสมควร เมื่อกฎหมายลำดับรองประกาศใช้บังคับแล้ว ศาลก็มักจะใช้หลัก Common Law บางหลักควบคุมกฎหมายเหล่านี้ เช่น หลักที่ว่า จะตรากฎหมายลำดับรองไม่ได้ถ้าพระราชบัญญัติไม่ได้ให้อำนาจไว้โดยชัดแจ้ง หรือการมอบอำนาจในเรื่องสำคัญต้องแจ้งชัด เช่น การออกกฎหมายลำดับรองจำกัดเสรีภาพของบุคคล การห้ามฟ้องคดีต่อศาล การกระทบต่อกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคลหรือการเก็บภาษีอากร<sup>9</sup> เป็นต้น

<sup>7</sup> รายงานวิจัยเรื่อง “คดีปกครองเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท” กรุงเทพฯ : มูลนิธิอุทสาหกรรมและการพิมพ์ จำกัด, 2546, หน้า 67.

<sup>8</sup> เช่น คณะกรรมการประจำเมืองว่าด้วยการควบกิจการและการเข้าครอบงำกิจการ (The City Panel on Takeovers and Mergers) คณะกรรมการรับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับสื่อสิ่งพิมพ์ (The Press Complaints Commission) ซึ่งจัดตั้งขึ้นโดยความตกลงของผู้ประกอบกิจการหนังสือพิมพ์และนิตยสาร เป็นต้น

<sup>9</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 118. บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. ระบบการควบคุมฝ่ายปกครองในประเทศไทย อังกฤษ. หน้า 11-17, 26-31 และ 83.

นอกจากนี้ แม้ว่าในประเทศอังกฤษจะมี “คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาท” (Administrative Tribunals)<sup>10</sup> ที่ทำหน้าที่วินิจฉัยข้อพิพาทระหว่างฝ่ายปกครองกับเอกชน ซึ่งผลการพิจารณาหรือคำวินิจฉัยของ Tribunals ต่าง ๆ เหล่านี้ จะมีลักษณะเป็น “objective decision” เช่นเดียวกับศาลยุติธรรมมากกว่าจะตัดสินโดยใช้นโยบาย แต่ก็สามารถอุทธรณ์ (Appeal) ต่อ Tribunals ในระดับที่สูงกว่าหรือรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง และโดยที่มาตรา 13 ของ The Tribunals and Inquiries Act 1958 แก้ไขเพิ่มเติม ค.ศ.1971 ก็ยังได้ให้สิทธิแก่คู่กรณีที่ไม่พอใจคำวินิจฉัยสามารถอุทธรณ์ในปัญหาข้อกฎหมาย (point of law) หรือในปัญหาข้อเท็จจริง (matter of fact) ในบางกรณีที่มีกฎหมายบัญญัติให้สิทธิเช่นนั้นไว้ไปยัง High Court of Justice ซึ่งเป็นศาลยุติธรรมเพื่อให้เยียวยา (Remedy) ความเสียหายได้<sup>11</sup> และอาจอุทธรณ์ต่อไปยัง Appeal Court หรือ House of Lords หรือทั้งสองได้อีก จึงเห็นได้ว่า The Supreme Court of Judicature หรือ House of Lords เป็นเพียงศาลเดียวที่จะควบคุม (review) คำวินิจฉัยหรือคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นคำวินิจฉัยคดี (judicial) หรือกึ่งวินิจฉัยคดี (quasi-judicial) ตาม Common Law กับทั้งเป็นผู้ควบคุมศาลล่าง (inferior court) อื่น ๆ ที่ใช้อำนาจออกคำสั่งทางปกครองตามกฎหมายลายลักษณ์อักษร (statute) เมื่อทั้งข้อพิพาทที่ฝ่ายปกครองเป็นคู่ความขึ้นศาลเดียวกันกับข้อพิพาทที่เอกชนเป็นคู่ความอยู่ การใช้หลักกฎหมายจึงใช้หลักเกณฑ์เดียวกัน จะมีข้อแตกต่างกันก็เฉพาะรายละเอียดปลีกย่อยที่อาจกำหนดไว้ในกฎหมายลายลักษณ์อักษรเท่านั้น<sup>12</sup> ดังนั้น ผู้ที่ได้รับความเสียหาย (person aggrieved) จากคำสั่งหรือการกระทำทางปกครองที่กระทำโดยฝ่ายปกครองหรือโดย

<sup>10</sup> คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาท (Administrative Tribunals) ถือว่าเป็นองค์กรฝ่ายปกครอง แต่ไม่ได้มีฐานะเป็นศาลยุติธรรมหรือหน่วยงานในสังกัดกระทรวงยุติธรรม โดยมีอิสระจากการปกครองบังคับบัญชาจากฝ่ายบริหารเพื่อแบ่งเบาภาระของศาลยุติธรรมที่ประสบปัญหาความล่าช้าและขาดประสิทธิภาพในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง จำนวนกว่า 2000 คดี ที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายลายลักษณ์อักษรหลายฉบับ มีชื่อเรียกต่าง ๆ กัน เช่น board, court, committee, commissioner โดยมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทแบบตุลาการหรือกึ่งตุลาการ (judicial or quasi-judicial act)

<sup>11</sup> วิรัช วิรัชนิภาวรรณ. ศาลปกครองไทย : วิเคราะห์เปรียบเทียบรูปแบบ โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และการบริหารงานบุคคลกับศาลปกครองอังกฤษ ฝรั่งเศส และเยอรมนี, หน้า 132-133. ธีระเดช ยุวชิต. การควบคุมฝ่ายปกครองโดยศาลเฉพาะกิจตามพระราชบัญญัติในประเทศอังกฤษ. หน้า 95-96. และ อรรถนิติ ดิษฐอำนาจ. “กลไกในการควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครองในประเทศที่ไม่มีศาลปกครอง” ตุลาการ. ปีที่ 44, เล่ม 1. มกราคม-มีนาคม 2540, หน้า 32-37.

<sup>12</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. “ความเป็นมาของระบบศาลเดี่ยวในอังกฤษและระบบศาลคู่ในฝรั่งเศส” หน้า 108.

คำวินิจฉัยของ Tribunals ที่กระทบสิทธิ (decision effecting the subjects) จึงสามารถฟ้องขอรับการเยียวยาจากศาลยุติธรรมได้ 3 กรณี คือ<sup>13</sup>

#### 1.1.1. การฟ้องขอเยียวยาตามหลัก Common Law และหลัก Equity

เนื่องจากในระบบกฎหมายในประเทศอังกฤษมีที่มาที่สำคัญคือหลัก Common Law และหลัก Equity ซึ่ง Equity ซึ่งถือกำเนิดและพัฒนาจากการที่ราษฎรในสมัยนั้นเห็นว่าไม่ได้รับความยุติธรรม ความคุ้มครองและทางเยียวยาแก้ไขที่เพียงพอจากศาลหลวง หรือศาลหลวงได้ให้สิทธิและทางเยียวยาพอแล้ว แต่วิธีดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาลหลวงยังมีข้อขัดข้องอยู่มาก จนไม่อาจให้ความยุติธรรมได้ทันทั่วถึง ดังนั้น ราษฎรจึงได้ถวายฎีกาโดยตรงต่อพระมหากษัตริย์ ซึ่งถือว่าทรงเป็น The fountain of all justice ให้วินิจฉัยฎีกาของตนผ่านทางราชเลขาธิการที่เรียกว่า Chancellor โดยพระมหากษัตริย์จะทรงนำเข้าไปตัดสินในองคมนตรี (Council) ซึ่งคำตัดสินดังกล่าวนี้ ต่อมาได้กลายเป็นกฎหมาย The Equity of The case โดยอาศัยหลักความเป็นธรรม และศีลธรรมเป็นเกณฑ์ในการตัดสินคดีจนได้ตั้งเป็นอีกศาลหนึ่งเรียกว่า ศาลชานเซอร์รี่ (Chancery) ซึ่งการใช้กฎหมาย Equity นี้ ศาลชานเซอร์รี่ไม่ได้เปลี่ยนแปลงหลักกฎหมาย Common Law ที่ออกโดยศาลหลวงแต่อย่างใด กล่าวคือ ศาลชานเซอร์รี่จะนำหลักกฎหมาย Equity มาใช้ปฏิบัติเมื่อเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการเยียวยาทางศีลธรรมและมโนธรรมเท่านั้น ซึ่งเป็นเรื่องที่กฎหมาย Common Law ไม่สามารถบังคับได้ ดังนั้นในคดีเดียวกันจึงสามารถฟ้องได้ทั้งสองศาล เช่น ถ้าคู่กรณีต้องการให้มีการปฏิบัติตามสัญญา (Specific Performance) ซึ่งเป็นการเยียวยาทาง Equity ก็ฟ้องยังศาลชานเซอร์รี่ ถ้าต้องการค่าเสียหายในการผิดสัญญาซึ่งเป็นการเยียวยาทาง Common Law ก็ต้องฟ้องยังศาล Common Law แต่ต่อมาได้มี The Judicature Acts 1873-1875 ยกเลิกศาล Common Law และศาลชานเซอร์รี่ โดยให้ High Court สามารถใช้ได้ทั้ง Common Law และ Equity ซึ่งหลักกฎหมายในเรื่องสิทธิและทางเยียวยาก็ยังมีอยู่ตามเดิม เพียงแต่เปลี่ยนแปลงวิธีพิจารณาในศาลทั้งสองให้เป็นศาลเดียวกัน และในกรณีที่หลัก Common Law และหลัก Equity ขัดแย้งกัน ตาม The Judicature Acts ให้ถือ Equity เป็นสำคัญ<sup>14</sup>

สำหรับกรณีการขอให้ศาลควบคุมตรวจสอบการกระทำทางปกครองของฝ่ายปกครองตามหลัก Common Law เป็นการฟ้องขอให้ศาล High Court ใช้อำนาจตรวจสอบ

<sup>13</sup> จรัล ภักดีธนากุล. "การควบคุมและตรวจสอบฝ่ายปกครองในอังกฤษ" ดุลพาท. ปีที่ 37, เล่ม 1. มกราคม - กุมภาพันธ์ 2533, หน้า 98.

<sup>14</sup> มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. ระบบกฎหมายไทยและต่างประเทศ หน่วยที่ 1-7. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์สุโขทัยธรรมาธิราช, 2535, หน้า 236-240.

(supervisory Jurisdiction) ที่มีอยู่เหนือศาลลำดับรอง (Inferior Courts) และเพื่อตรวจสอบการกระทำทางปกครองของฝ่ายปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือฟ้องขอให้ศาลพิจารณาทบทวน (Judicial review) คำวินิจฉัยของ Tribunals ที่กระทำเกินอำนาจในทางสารบัญญัติ (Substantive ultra vires) หรือการกระทำเกินอำนาจในทางวิธีสบัญญัติ (Procedural ultra vires) หรือวินิจฉัยข้อกฎหมายโดยมีความผิดพลาดในข้อกฎหมายปรากฏอยู่หน้าสำนวน (error of Law on the face of record) หรือวินิจฉัยข้อพิพาทโดยไม่ยึดถือหลักความเป็นธรรมตามธรรมชาติ (Breach of the natural justice) หรือการใช้ดุลพินิจโดยไม่ถูกต้อง (Abuse of discretion)<sup>15</sup> แต่ทั้งนี้ ศาลจะไม่มีอำนาจที่จะเข้าไปควบคุมตรวจสอบถึงความเหมาะสม (Merit) ของการกระทำของฝ่ายปกครองหรือคำวินิจฉัยดังกล่าวแต่อย่างใด และในกรณีที่ศาลพบว่าการกระทำของฝ่ายปกครองหรือคำวินิจฉัยของ Tribunals ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลก็ไม่อาจมีคำสั่งแทนที่คำสั่งของฝ่ายปกครองหรือทำคำวินิจฉัยแทนที่คำวินิจฉัยเดิมได้ แต่ศาลสามารถสั่งเพิกถอนคำสั่งหรือการกระทำหรือเพิกถอนคำวินิจฉัยนั้นหรือสั่งให้ฝ่ายปกครองกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดหรือให้ Tribunals ทำการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องนั้นใหม่ให้ชอบด้วยกฎหมายได้โดย High Court จะออกคำสั่ง (orders) หรือหมาย (Writs) ดังนี้<sup>16</sup>

(1) คำสั่งหรือหมายตามพระราชอำนาจดั้งเดิมของพระมหากษัตริย์ (Prerogative orders) ได้แก่

1) หมายยกเลิกเพิกถอนการกระทำ (Certiorari) เป็นหมายหลักที่ศาลสูงใช้ในการควบคุม “ความชอบด้วยกฎหมาย” (legality) โดยสามารถพิพากษายกเลิกเพิกถอนคำพิพากษาของศาลล่าง หรือคำวินิจฉัยหรือการกระทำของฝ่ายปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะทั้งหมดหรือบางส่วนได้ เช่น การเพิกถอนคำสั่งของรัฐมนตรีในการยุบสภาท้องถิ่น<sup>17</sup>

2) หมายห้ามการกระทำ (Prohibition) เป็นหมายเก่าแก่เพื่อพระมหากษัตริย์ในศาลคิงส์เบนช์ (Kings' Bench Court) สั่งให้ศาลอื่นดำเนินการในขอบอำนาจของตนเอง ซึ่งในปัจจุบันศาลสูงจะออกคำสั่งเพื่อป้องกันควบคุมมิให้ศาลล่าง หรือองค์กร หรือ Tribunals ต่าง ๆ ใช้

<sup>15</sup> ธีระเดช ยวชิต. การควบคุมฝ่ายปกครองโดยศาลเฉพาะกิจตามพระราชบัญญัติในประเทศไทย อังกฤษ, หน้า 30-31, 103-113, และ 151-152.

<sup>16</sup> รายงานวิจัยเรื่อง “คดีปกครองเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท” หน้า 68 และ 112 – 115. บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. ระบบการควบคุมฝ่ายปกครองในประเทศไทย อังกฤษ, หน้า 74 – 86. และ อรรถนิติ ดิษฐอำนาจ. กลไกในการควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครองในประเทศไทยที่ไม่มีศาลปกครอง. หน้า 34 – 35.

<sup>17</sup> Durayappah, v. Fenando. 1967, Ac 337.

อำนาจเกินขอบเขต โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การพิจารณาขององค์กรวินิจฉัยชี้ขาดต่าง ๆ ถูกควบคุม อยู่ในขอบเขตที่กฎหมายกำหนด

3) **หมายให้มีการกระทำการ (Mandamus)** เป็นคำสั่งที่ศาลคิงส์เบนส์สั่งให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องใช้อำนาจที่ตนมีอยู่กระทำการให้ถูกต้องตามกฎหมายในกรณีที่เป็นอำนาจที่ปราศจากดุลพินิจและใช้บังคับกับเอกชนให้กระทำตามหน้าที่ซึ่งกฎหมายกำหนดไว้

4) **หมายปล่อยคนที่ถูกควบคุมตัวโดยมิชอบ (Habeas Corpus)** เป็นหมายที่ศาลสั่งให้เจ้าหน้าที่ปล่อยตัวหรือเลิกกระทำการที่กระทบเสรีภาพของเอกชนโดยมิชอบ เช่น การจำคุก กักขัง กักตัว หรือการจำกัดขอบเขตในสถานที่ที่ฟื้นฟูสุขภาพจิต รวมทั้งการเนรเทศหรือควบคุมคนต่างด้าวด้วย แต่ถ้การถูกควบคุมตัวนี้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาลจะไม่สามารถเยียวยาโดยวิธีนี้ได้ ซึ่งจะต้องใช้วิธีการอุทธรณ์ต่อศาลสูงต่อไป

มีข้อสังเกตว่า หมายหรือคำสั่ง Certiorari และ Prohibition จะใช้บังคับเฉพาะฝ่ายปกครองไม่ว่าจะเป็นการใช้อำนาจของรัฐมนตรีหรือคำวินิจฉัยของ Tribunals ทุกประเภทที่เป็นไปอย่างไม่ปกติ ซึ่งเป็นไปตามหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติเท่านั้น ไม่สามารถใช้กับองค์กรที่ได้รับอำนาจจากนิติกรรมสัญญาได้ โดยคำสั่งที่ 53 ตามกฎหมายของศาลสูงสุด (แก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 3) ก็ได้รับรองถึงอำนาจของผู้พิพากษาในการออกหมาย Certiorari เพื่อใช้กับกรณีการกระทำหรือคำสั่งทางปกครองซึ่งมิได้มีลักษณะเป็นการใช้อำนาจตุลาการหรือกึ่งตุลาการเลยด้วย เช่น การที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจตัดสินปัญหาที่กระทบต่อประชาชนฝ่ายเดียวตามที่พระราชบัญญัติกำหนดไว้ ศาลสามารถใช้หมาย Certiorari เพิกถอนการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ แต่ Certiorari จะแตกต่างจากกระบวนการอุทธรณ์ (Appeal) คือ ศาลไม่สามารถออกคำตัดสินแทนคำตัดสินเดิมที่ถูกเพิกถอนไปแล้ว

(2) **หมายหรือคำสั่งตามกฎหมายเอกชน (Private Law Remedies)** ได้แก่

1) **หมายห้ามมิให้กระทำการ (Injunction)** เป็นคำสั่งที่สั่งห้ามมิให้ฝ่ายปกครองกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือสั่งให้ฝ่ายปกครองปฏิบัติหน้าที่ภายในกรอบอำนาจตามกฎหมายซึ่งคล้ายกับคำสั่งห้ามกระทำการ (Prohibition) โดยศาลสามารถใช้หมายนี้เป็นวิธีการคุ้มครองชั่วคราวก่อนการพิพากษา (Interim Relief) ได้ และถ้าเป็นการเรียกค่าเสียหาย จะเรียกคดีว่า "Damages" จึงเท่ากับว่าเป็นการขอให้ศาลมีคำสั่งให้ฝ่ายปกครองชดใช้ค่าเสียหายด้วย โดยในกรณีที่ผู้เสียหายมีสิทธิที่จะได้รับค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายตามกฎหมายลายลักษณ์อักษร (Statutory Rights) เช่น สิทธิที่จะได้รับค่าสินไหมทดแทนตามพระราชบัญญัติกิจการความมั่นคง (The Security Service Act 1989) พระราชบัญญัติข่าวกรอง (The Intelligence Services Act 1994) ฯลฯ ศาลก็อาจสั่งให้ฝ่ายปกครองชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

ให้แก่ผู้อื่นได้ หากไม่มีกฎหมายลายลักษณ์อักษรรับรองสิทธิดังกล่าวไว้ ศาลก็ไม่สามารถกำหนดค่าเสียหายให้แก่เอกชนได้ เว้นแต่ผู้เสียหายได้ฟ้องคดีและสามารถพิสูจน์ถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองดังกล่าวตามหลักกฎหมายเอกชน (Private Law Wrong) เช่น การผิดสัญญา (Breach of Contract) หรือ ละเมิด (Tort) เป็นต้น<sup>18</sup>

2) **หมายแสดงสิทธิ (Declaration)** เป็นคำสั่งที่มีลักษณะเป็นการประกาศว่าการกระทำใดของฝ่ายปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งจะมีผลในทางศีลธรรมที่ทำให้ฝ่ายปกครองรู้ว่าตนกระทำผิด แต่ไม่มีผลเป็นคำสั่งยกเลิกเพิกถอนการกระทำ (Certiorari) และไม่มีผลบังคับโดยตรงกับฝ่ายปกครองให้มีความผิดฐานละเมิดอำนาจศาล (Contempt of Court) เพราะในทางปฏิบัติโดยมากฝ่ายปกครองจะรับแก้ไขการกระทำของตนเองตามที่ศาลประกาศ

อย่างไรก็ตาม ในระบบกฎหมายอังกฤษมีสุภาษิตว่า "ทางเยียวยามาก่อนสิทธิ" (Remedies precede rights) กล่าวคือ ในอดีต การฟ้องคดีขอให้ศาลควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองหรือการพิจารณาบททวนโดยศาล (Judicial Review) ขึ้นอยู่กับการฟ้องคดีเพื่อขอยุติต่าง ๆ ของศาล ซึ่งการฟ้องคดีแต่ละวิธีนั้นอยู่ในเขตอำนาจของศาลต่างกัน หลักกฎหมายในเรื่องส่วนได้เสียและวิธีพิจารณาความก็จะแตกต่างกัน ที่สำคัญการบังคับคดีตามหมายต่าง ๆ ก็แยกออกจากกันโดยเด็ดขาด และศาลจะออกหมายให้เมื่อมีคำพิพากษาและสามารถให้บังคับคดีให้ตรงกับความเสียหายที่ผู้เสียหายต้องการให้เยียวยามากที่สุด โดยถ้าผู้ฟ้องคดีเลือกทางเยียวยาผิดก็ได้หมายศาลตามทางเยียวยาที่เลือกนั้นซึ่งจะทำให้การบังคับคดีไม่สามารถบังคับได้เต็มตามสิทธิ เช่น หากผู้เสียหายต้องการได้รับค่าเสียหายอันเกิดจากคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่ไปฟ้องคดีเพื่อขอยุติ Certiorari ศาลย่อมสามารถออกหมายเพื่อเพิกถอนคำสั่งได้เท่านั้น แต่ไม่อาจกำหนดค่าเสียหายได้โดยผู้เสียหายต้องกลับไปเริ่มกระบวนการใหม่ทั้งหมดตั้งแต่การฟ้องคดีเพื่อขอยุติตามกฎหมายเอกชน ทำให้เกิดความล่าช้าสิ้นเปลืองเวลาและค่าใช้จ่ายเป็นอย่างมาก ด้วยเหตุนี้ นักกฎหมายภาคพื้นยุโรปจึงมีข้อสังเกตว่า ในอังกฤษนั้นกฎหมายวิธีพิจารณาความ (ทางเยียวยาตามหมายศาล) สำคัญกว่ากฎหมายสารบัญญัติ (สิทธิ) ซึ่งจะต่างกับในภาคพื้นยุโรปที่ถือว่า สิทธิตามกฎหมายสารบัญญัติสำคัญกว่ากฎหมายวิธีพิจารณาความ เพราะในภาคพื้นยุโรป ถ้ามีอำนาจฟ้องแล้ว เอกชนอาจกำหนดค่าชดเชยฟ้องอย่างไรก็ได้ตามสิทธิที่ตัวมีอยู่ตามกฎหมาย และศาลก็จะออกหมายบังคับคดี (ซึ่งมีหมายเดียว แต่มีเนื้อหาของคำสั่งศาลต่าง ๆ กันไปตามคำขอท้ายฟ้อง) ให้ตามนั้น ต่อมาในปี ค.ศ.1977 จึงได้มีคำสั่งที่ 53 ตามกฎหมายของ

<sup>18</sup> รายงานวิจัยเรื่อง "คดีปกครองเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท"



ศาลสูงสุด (Order 53 of the Rules of the Supreme Court) โดยมีการรวมการฟ้องคดีเพื่อขอออกหมายทั้งสองประเภทเข้าด้วยกันที่เรียกว่า การฟ้องคดีขอให้ศาลพิจารณาทบทวน (Application for Judicial Review) และภายหลังจากได้มีมาตรา 31 ของพระราชบัญญัติศาลสูงสุด ค.ศ.1981 (The Supreme Court Act 1981) บัญญัติรับรองไว้<sup>19</sup>

### 1.1.2. การอุทธรณ์คำสั่งหรือคำวินิจฉัยของฝ่ายปกครองตามกฎหมายลายลักษณ์อักษร (statutory appeals)

เนื่องจากในคริสต์ศตวรรษที่ 20 มีการเปลี่ยนแปลงในระบบเศรษฐกิจและสังคมจนประเทศอังกฤษกลายเป็นรัฐสวัสดิการ (welfare state) ฝ่ายปกครองมีอำนาจเพิ่มขึ้น จึงจำเป็นที่ฝ่ายนิติบัญญัติจะต้องกำหนดมาตรการในพระราชบัญญัติต่าง ๆ ให้ศาลยุติธรรมสามารถควบคุมฝ่ายปกครองได้มากขึ้นโดยศาลมีอำนาจควบคุมตรวจสอบความเหมาะสม (Merit) หรือการใช้ดุลพินิจ (Exercise of Discretion) ของการกระทำของฝ่ายปกครองว่าดีหรือไม่และเหมาะสมหรือไม่ และศาลสามารถมีคำสั่งแทนที่ฝ่ายปกครองได้โดยตรงตามที่กฎหมายลายลักษณ์อักษรกำหนดไว้ ซึ่งกรณีนี้มีใช้การพิจารณาทบทวน (Judicial Review) อันเป็นอำนาจดั้งเดิมตามกฎหมาย Common Law และโดยที่กฎหมายอังกฤษมีหลักทั่วไปว่า ประชาชนไม่มีสิทธิอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทต่อองค์กรอื่นใด เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดเกี่ยวกับสิทธิอุทธรณ์ (Right of Appeal) และองค์กรผู้ที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ไว้เป็นการเฉพาะ ดังนั้น สิทธิในการอุทธรณ์ในกรณีดังกล่าวจะมีได้เฉพาะตามกฎหมายลายลักษณ์อักษรที่ตราขึ้นโดยรัฐสภาเท่านั้น เช่น

(1) การอุทธรณ์คำสั่งหรือคำวินิจฉัยของฝ่ายปกครองไปยังผู้พิพากษานายเดียวของ High Court แผนกควีนส์เบนช์ (Queen's Bench Division) ตามคำสั่งฉบับที่ 94 ของกฎศาลสูงสุด เพื่อให้ศาลควบคุมการกระทำหรือคำสั่งที่เกินอำนาจ (ultra vires)

(2) การอุทธรณ์คำสั่งหรือคำวินิจฉัยถึงที่สุดของ Tribunals ในปัญหาข้อกฎหมายต่อ High Court หรือศาลอุทธรณ์ (Court of Appeal) ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติคณะกรรมการพิจารณาข้อพิพาทและไต่สวน (Tribunals and Inquiries Act 1958 และ 1971)

(3) การอุทธรณ์การอนุญาตให้เพื่อนบ้านก่อสร้างอาคารที่กระทบถึงกรรมสิทธิ์ของตน ตามมาตรา 31 ของ Town and Country Planning Act

(4) การอุทธรณ์ในกรณีที่รัฐมนตรีไม่ใช้อำนาจที่มีอยู่ในการควบคุมองค์กรปกครองท้องถิ่น

<sup>19</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 116. บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. ระบบการควบคุมฝ่ายปกครองในประเทศไทย อังกฤษ. หน้า 69,72 และ 86.

(5) การอุทธรณ์คำวินิจฉัยของผู้ตรวจการเงินบำนาญ (Pensions Ombudsman) ในปัญหาข้อกฎหมายต่อ High Court ตามมาตรา 151 ของพระราชบัญญัติโครงการเงินบำนาญ ค.ศ.1993 (The Pensions Schemes Act 1993 )

ในบางกรณี กฎหมายอาจกำหนดเงื่อนไขในการอุทธรณ์ไว้ว่าคู่กรณีหรือผู้เสียหายจะอุทธรณ์คำวินิจฉัยของ Tribunals ต่อองค์การพิจารณาอุทธรณ์ได้ต่อเมื่อได้รับหมายอนุญาตให้อุทธรณ์ (Leave to Appeal) จาก Tribunals หรือจากองค์การพิจารณาอุทธรณ์แล้วเท่านั้น เช่น การอุทธรณ์ต่อคณะผู้ตรวจการการประกันสังคม (Social Security Commissioners) จะต้องได้รับหมายอนุญาตให้อุทธรณ์จากคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์การประกันสังคม (Unified Appeal Tribunals) หรือจากคณะผู้ตรวจการการประกันสังคมเองก่อนจึงจะอุทธรณ์ได้ เป็นต้น หากองค์การที่มีอำนาจออกหมายอนุญาตให้อุทธรณ์ปฏิเสธที่จะออกหมายดังกล่าว คำสั่งปฏิเสธนั้นถือเป็นที่สุดไม่สามารถอุทธรณ์คำสั่งต่อองค์การวินิจฉัยข้อพิพาทที่มีลำดับสูงกว่าได้ และคำสั่งปฏิเสธไม่ขยายกำหนดเวลาอุทธรณ์ก็ไม่สามารถอุทธรณ์ต่อองค์การใด ๆ ได้เช่นเดียวกัน แต่หากการพิจารณาออกคำสั่งดังกล่าวเป็นไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่น ผู้ตรวจการการเข้าเมือง (Immigration Adjudicator) ปรับบทกฎหมายผิดผู้เสียหายก็อาจนำคำสั่งดังกล่าวไปฟ้องคดีขอให้ศาลพิจารณาทบทวน (Judicial Review) ได้<sup>20</sup>

### 1.1.3. การฟ้องเป็นคดีแพ่งสามัญตามหลักกฎหมายในเรื่องละเมิด ผิดสัญญา หรือกึ่งสัญญา (quasi – contract)

ตามมาตรา 2 (1) ของ The Crown Proceedings Act 1947 กำหนดให้หน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐบาลจะต้องรับผิดชอบในกรณีละเมิดในฐานะอย่างเดียวกับบุคคลธรรมดาซึ่งบรรลุนิติภาวะแล้วและมีความสามารถตามกฎหมายในกรณีดังต่อไปนี้<sup>21</sup>

(1) กรณีที่การละเมิดนั้นได้กระทำโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือตัวแทน เช่น การขับรถโดยประมาทเลนเล่อทำให้เกิดความเสียหาย การบุกรุกของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ เป็นต้น

(2) ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือตัวแทนของบุคคลนั้นได้กระทำผิดหน้าที่ซึ่งบุคคลนั้นจะต้องรับผิดชอบเพราะเหตุที่เป็นนายจ้างหรือตัวการตามหลัก Common Law เช่น ไม่วางระเบียบควบคุมการทำงานให้รัดกุม เป็นต้น

<sup>20</sup> รายงานวิจัยเรื่อง “คดีปกครองเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท” หน้า 67-68,106-108 และ 112.

<sup>21</sup> ประยูร กาญจนดุล. กฎหมายปกครองเปรียบเทียบ. กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2523, หน้า 111.

(3) ในกรณีที่มีการกระทำผิดหน้าที่ตามหลัก Common Law เกี่ยวกับการมีกรรมสิทธิ์ การครอบครอง การมีไว้หรือการควบคุมทรัพย์สิน เช่น การก่อเหตุร้ายกาจ เป็นต้น

นอกจาก 3 กรณีดังกล่าวแล้ว ถ้ามีกฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ให้หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติโดยตรงและในขณะเดียวกันกฎหมายนั้นก็กำหนดให้เอกชนปฏิบัติเช่นเดียวกันด้วย หากหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการฝ่าฝืนกฎหมายนั้น และเกิดละเมิดแก่เอกชน ก็ต้องรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดเช่นเดียวกัน อย่างไรก็ตาม หน่วยงานของรัฐไม่ต้องรับผิดชอบในความเสียหายอันเกิดจากการกระทำละเมิด ถ้าเป็นการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรม เช่น เป็นผู้พิพากษา หรือตำรวจกระทำการเกินขอบเขตที่ได้รับ การคุ้มกันตามกฎหมาย การพิจารณาคดีปกครองในกรณีละเมิดก็ดำเนินการไปเช่นเดียวกับการพิจารณาคดีแพ่งทั่วไป

ส่วนการพิจารณาคดีที่มีข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาที่เจ้าหน้าที่ของรัฐทำกับเอกชน ศาลก็มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยได้ทุกกรณีโดยเอกชนไม่ต้องร้องขออนุญาตก่อนก็สามารถฟ้องได้ ดังเช่นคดีแพ่งทั่วไป แต่การบังคับคดีเพื่อเยียวยาความเสียหายแก่เอกชนนั้น มีเงื่อนไขบางอย่าง คือ ศาลไม่มีอำนาจที่จะออกคำสั่งบังคับให้หน่วยงานของรัฐชำระหนี้โดยเฉพาะเจาะจง (specific performance) และไม่ออกคำสั่งห้ามการกระทำ (Injunction) แก่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ศาลจะมีเพียงคำพิพากษาแสดงว่ามีอยู่ของสิทธิตามกฎหมายเท่านั้น (Declaration) และศาลมีสิทธิที่จะพิพากษาให้ค่าเสียหายได้ แต่จะมีคำสั่งให้จ่ายเงินไม่ได้ ซึ่งการจ่ายค่าเสียหายดังกล่าวขึ้นอยู่กับ การขอตั้งงบประมาณเพื่อจะชดใช้ต่อไป โดยการจะได้รับการอนุมัติเงิน เรื่องใดขึ้นอยู่กับรัฐสภาจะให้จ่ายได้ นอกจากนี้ ไม่ว่ากรณีใด ๆ ศาลจะมีคำสั่งให้ยึดหรืออายัด หรือสั่งให้ขายทรัพย์สินของแผ่นดินไม่ได้ อย่างไรก็ตาม ในเรื่องของสัญญาทางปกครองก็จะมี ความยืดหยุ่นอยู่มาก โดยในกรณีต่าง ๆ แม้ว่ารัฐไม่ต้องมีความรับผิดชอบตามหลักกฎหมายเรื่องสัญญา แต่หากเห็นได้ชัดว่ากรณีต้องเสียหายโดยไม่เป็นธรรมในการเข้ามามีความสัมพันธ์กับรัฐ ก็จะมีวิธีการให้ค่าชดเชยพิเศษนอกเหนือจากกฎหมาย (ex gratia payments) ซึ่งกระทรวงการคลังอาจ มอบหมายให้หน่วยงานของรัฐต่าง ๆ จ่ายค่าชดเชยได้<sup>22</sup>

## 1.2. หลักเกณฑ์ในเรื่องอายุความการฟ้องคดีปกครอง

ตามกฎหมายวิธีพิจารณาความของอังกฤษ เงื่อนไขในการฟ้องคดีและผลของคดีจะ ได้รับการตัดสินชี้ขาดไปพร้อมกันโดยเป็นส่วนหนึ่งของคำพิพากษา ซึ่งจะแตกต่างจากหลัก

<sup>22</sup> ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์สานต์. "สัญญาปกครองในกฎหมายอังกฤษ" วารสารกฎหมายปกครอง.

กฎหมายของประเทศในภาคพื้นยุโรปที่จะแยกเงื่อนไขในการฟ้องคดีออกจากเนื้อหาของคดี<sup>23</sup> ซึ่งมีกำหนดอายุความฟ้องคดี ดังนี้

### 1.2.1. กำหนดอายุความการฟ้องคดี

#### (1) การฟ้องขอเยียวยาตามหลัก Common Law

การฟ้องขอให้ศาลยกเลิกเพิกถอนการกระทำ (certiorari) ของฝ่ายปกครอง จะกระทำได้อีกเมื่อฝ่ายปกครองได้พิจารณาตัดสินอย่างหนึ่งอย่างใดออกมาก่อนโดยจะต้องยื่นคำร้องขอยกเลิกเพิกถอนการกระทำนั้นภายในระยะเวลา 6 เดือน นับแต่วันที่ทราบหรือควรจะทราบคำสั่งหรือคำวินิจฉัยของฝ่ายปกครอง หรือคำวินิจฉัยของ Tribunals ส่วนการฟ้องขอให้ศาลมีคำสั่งแสดงสิทธิ (declaration) และการฟ้องขอให้ศาลมีคำสั่งให้กระทำ (mandamus) จะไม่มีกำหนดระยะเวลา

อย่างไรก็ตาม ต่อมาได้มีการปรับปรุงวิธีพิจารณาเพื่อลดความยุ่งยากซับซ้อนของประชาชนโดยกำหนดให้มีการยื่นฟ้องคดีโดยไม่ต้องมีการจำแนกประเภทตามหมาย ซึ่งเรียกว่า “application for judicial review” โดยเมื่อรับคดีแล้ว ศาลจะจำแนกประเภทคดีให้ถูกต้องตรงกับเรื่องเองโดยขั้นตอนในการฟ้องคดีขอให้ศาลพิจารณาทบทวนคำสั่งหรือคำวินิจฉัยของฝ่ายปกครอง ผู้ฟ้องคดีจะต้องยื่นคำขอฝ่ายเดียวเพื่อขอให้ศาลออกหมายอนุญาตให้ฟ้องคดี (leave to apply)<sup>24</sup> โดยพลัน แต่ทั้งนี้ต้องไม่เกิน 3 เดือนนับแต่วันที่เกิดเหตุอันอาจจะฟ้องคดีขอให้ศาลพิจารณาทบทวนได้ โดยระบุชื่อและฐานะของผู้ฟ้องคดี ทางเยียวยาที่ผู้ฟ้องคดีต้องการ เหตุที่ทำให้มีอำนาจฟ้องและระบุพยานยื่นต่อ Divisional Court ซึ่งจะมีผู้พิพากษานายเดี่ยวของศาลสูงแผนกควีนส์เบนช์ (Queen’s Bench Division) พิจารณาคำร้องดังกล่าว

#### (2) การอุทธรณ์คำสั่งหรือคำวินิจฉัยของฝ่ายปกครองต่อศาลตามกฎหมายลายลักษณ์อักษร

<sup>23</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. ระบบการควบคุมฝ่ายปกครองในประเทศไทย, หน้า 81.

<sup>24</sup> ศาลสหราชอาณาจักรได้ตีความว่า คำว่า “application for judicial review” ในมาตรา 31 ของ The Supreme Court 1981 ว่าหมายถึง “application for leave” ไม่ใช่การพิจารณาในเนื้อหาของคดี (Substantive Application) โปรดดู รายงานวิจัยเรื่อง “คดีปกครองเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท” หน้า 120. (เชิงอรรถที่ 52)

ในกรณีที่มีกฎหมายลายลักษณ์อักษรบัญญัติให้อุทธรณ์คำสั่งหรือคำวินิจฉัยของฝ่ายปกครองไว้โดยเฉพาะก็จะต้องอุทธรณ์ภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในกฎหมายเฉพาะนั้น ๆ ซึ่งโดยมากจะมีกำหนดเวลา 6 สัปดาห์ นับแต่วันที่มีการลงนามและลงวันที่ในคำสั่ง เช่น

1) การอุทธรณ์คำสั่งหรือคำวินิจฉัยของฝ่ายปกครองไปยังผู้พิพากษานายเดี่ยวของ High Court แผนกควีนส์เบนช์ (Queen's Bench Division) ตามคำสั่งที่ 94 ของกฎหมายสูงสุด จะต้องอุทธรณ์ภายใน 6 สัปดาห์ เพื่อให้ศาลสามารถควบคุมการกระทำหรือคำสั่งที่เกินอำนาจ (ultra vires) ได้<sup>25</sup>

2) การอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งบังคับซื้อที่ดิน (compulsory purchase order) ตามพระราชบัญญัติเวนคืนที่ดิน (The Lands Clauses Consolidation Act 1845) เมื่อรัฐมนตรีได้วินิจฉัยยืนยันคำสั่งบังคับซื้อที่ดินดังกล่าวแล้ว ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากคำสั่งจะต้องอุทธรณ์โต้แย้งคัดค้านความสมบูรณ์ (validity) ของคำสั่งนั้นต่อ High Court ภายในระยะเวลา 6 สัปดาห์ หลังจากที่ได้มีการลงพิมพ์โฆษณาคำวินิจฉัยยืนยันคำสั่งของรัฐมนตรีครั้งแรก<sup>26</sup>

(3) การฟ้องเป็นคดีแพ่งสามัญตามกฎหมายในเรื่องละเมิด ผิดสัญญาหรือ กึ่งสัญญา (quasi – contract)

เนื่องจากการฟ้องเรียกค่าเสียหายในการไม่ชำระหนี้ของประเทศอังกฤษหมายถึงการไม่ปฏิบัติตามสัญญา (Breach of Contract) เท่านั้น จึงรวมถึงกรณีละเมิดด้วย เพราะค่าเสียหายเป็นทางเดียวกันกับที่ล่าช้าซึ่งเจ้าหนี้มีสิทธิเรียกค่าเสียหายหรืออาจบอกเลิกสัญญาได้ และแม้ว่าในระบบกฎหมายอังกฤษจะมีที่มาจากจารีตประเพณีและคำพิพากษาของศาล แต่ในเรื่องของอายุความในคดีแพ่งได้มีการบัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษร (Statute law) คือ พระราชบัญญัติว่าด้วยอายุความ ค.ศ.1939 (The Limitation Act 1939) แก้ไขเพิ่มเติมจนถึง ค.ศ.1980 ซึ่งได้กำหนดอายุความสำหรับการใช้สิทธิเรียกร้องในมูลหนี้ต่าง ๆ ไว้ ดังนี้<sup>27</sup>

1) การฟ้องบังคับให้ชำระหนี้ตามสัญญาธรรมดา (Simple Contract) จะต้องฟ้องภายในกำหนดอายุความ 6 ปี

<sup>25</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. ระบบการควบคุมฝ่ายปกครองในประเทศอังกฤษ, หน้า 70,80,86-87. อรรถนิติ ดิษฐอำนาจ. กลไกในการควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครองในประเทศที่ไม่มีศาลปกครอง, หน้า 34.

<sup>26</sup> Halsbury's Laws of England. 4 th ed. Volume 8 ,London : Butterworths,1974, pp. 26 – 27.

<sup>27</sup> James S. Philip. Introduction to English Law. 10<sup>th</sup> ed, London : Butterworths,1979, pp. 341.

2) การฟ้องบังคับให้ชำระหนี้ตามสัญญาธรรมดาและได้มีการเรียกค่าเสียหายด้วย จะต้องฟ้องภายในกำหนดอายุความ 3 ปี

3) การฟ้องบังคับให้ชำระหนี้ตามสัญญาที่ต้องทำตามแบบพิธี (Contract under seal) จะต้องฟ้องภายในกำหนดอายุความ 12 ปี

พระราชบัญญัติดังกล่าวมีหลักการเช่นเดียวกับประเทศที่ใช้ประมวลกฎหมาย คือ เจ้าหนี้จะต้องใช้สิทธิเรียกร้องบังคับให้ลูกหนี้ชำระหนี้ภายในอายุความที่กฎหมายกำหนดไว้ หากพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวสิทธิเรียกร้องนั้นเป็นอันขาดอายุความ ซึ่งมีผลเพียงห้ามมิให้เจ้าหนี้นำคดีมาฟ้องเพื่อขอให้ศาลบังคับให้ลูกหนี้ชำระหนี้เท่านั้น แต่แม้ข้อเท็จจริงจะปรากฏว่าคดีขาดอายุความแล้วก็ตาม หนี้ที่มีอยู่ต่อกันระหว่างลูกหนี้กับเจ้าหนี้ก็หาได้ระงับไปไม่ ถ้าลูกหนี้ได้ชำระหนี้ดังกล่าวให้แก่เจ้าหนี้ถือว่าเป็นการชำระหนี้โดยชอบซึ่งเจ้าหนี้อย่อมมีสิทธิที่จะรับไว้ได้ เพราะในกฎหมายอังกฤษถือว่าเรื่องกำหนดอายุความฟ้องคดีเป็นเพียงระเบียบวิธีพิจารณา<sup>28</sup> ไม่ใช่เหตุที่ทำให้หนี้ที่มีต่อกันระงับไปแต่อย่างใด ดังนั้น ผลของการขาดอายุความจึงเป็นโทษแก่โจทก์คือ โจทก์จะถูกห้ามไม่ให้มีการฟ้องร้องบังคับคดีเอากับลูกหนี้ได้อีก แต่สิทธิในหนี้ที่ยังไม่ได้รับการชำระหนี้จากลูกหนี้ยังคงมีอยู่

อย่างไรก็ตาม กำหนดอายุความตามพระราชบัญญัตินี้จะไม่นำมาปรับใช้กับการเรียกร้องใด ๆ เพื่อการกระทำโดยเฉพาะเจาะจงในสัญญา หรือเพื่อคำสั่ง หรือเพื่อการเยียวยาตามหลัก Equity ถ้าค่าเสียหายเพียงพอในการทดแทนความเสียหาย ยกเว้นในกรณีที่ศาลอาจปรับใช้บทบัญญัตินั้นได้โดยอนุโลม ในการใช้สิทธิเรียกร้องกรณีที่ไม่มีการกำหนดไว้อย่างชัดเจน เช่น คำร้องขอให้ศาลออกคำสั่งเพื่อรักษาสัญญาตามกฎหมาย (declaration) ย่อมใช้สิทธิเรียกร้องได้ ตราบเท่าที่สิทธินั้นยังไม่ถูกห้าม กล่าวคือ ตราบเท่าที่โจทก์สามารถเรียกคืนความเสียหายจากการผิดสัญญาได้ โจทก์ก็ยังมีสิทธิได้รับคำสั่งศาล แม้ว่าความล่าช้าหรือเหตุแวดล้อมอื่นอาจทำให้ศาลไม่ออกคำสั่ง และคำพิพากษาในเรื่องความเสียหายในรูปของคำสั่งศาลกรณีนี้ต่างจากการที่โจทก์ร้องขอคำสั่งศาลชั่วคราวเพราะจำเป็นต้องอาศัยความรวดเร็ว ซึ่งหากมีความล่าช้ามากกว่า 1 หรือ 2 เดือนโดยปกติจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างมากยกเว้นได้มีการอธิบายเหตุผลถึงความล่าช้า นอกจากนี้กฎหมายจะถูกปรับใช้โดยอนุโลมในคำร้องเพื่อการปฏิบัติโดยเฉพาะเจาะจง หรือการระงับของสัญญาโดยสิทธิเรียกร้องของโจทก์จะถูกห้าม หากความล่าช้าของโจทก์เกินกว่า 6 ปี (หรือ 12 ปี กรณีสัญญาพิเศษ) ซึ่งกรณีนี้แม้ว่ากฎหมายจะถูกปรับใช้ได้โดยอนุโลมแต่ความล่าช้าที่สั้น

<sup>28</sup> พระยาเทพวิฑูร (บุญช่วย วณิกกุล). คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เรื่องมาตราว่าด้วย นิติกรรม ระยะเวลา อายุความ บรรพ 1-2 มาตรา 149 – 193/35, หน้า 119.

กว่าระยะเวลาตามกฎหมายก็อาจทำให้คำร้องถูกห้ามฟ้องได้ถ้ามีเหตุในเรื่องความยินยอม ความละเลยเพิกเฉย หรือการยืนยันสละสิทธิฟ้องร้อง<sup>29</sup>

### 1.2.2. การนับอายุความการฟ้องคดี

(1) กรณีขอให้ศาลพิจารณาทบทวนคำสั่งหรือคำวินิจฉัยของฝ่ายปกครอง การนับอายุความฟ้องคดีเริ่มนับแต่วันที่เกิดเหตุอันอาจจะฟ้องคดีขอให้ศาลพิจารณาทบทวนได้คือ เมื่อฝ่ายปกครองหรือ Tribunals ได้พิจารณาดัดสินอย่างหนึ่งอย่างใดออกมาก่อน

(2) กรณีละเมิดและสัญญาทางปกครอง ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยอายุความ ค.ศ.1980 กำหนดให้การนับอายุความฟ้องคดีเริ่มนับตั้งแต่วันที่มีการผิดสัญญาหรือวันที่มูลคดี (Cause of Action) เกิดขึ้น กล่าวคือ ในกรณีละเมิด ระยะเวลาการฟ้องคดีจะยังไม่เริ่มนับจนกว่าโจทก์จะารู้หรือควรรู้ถึงความเสียหายซึ่งเป็นสาระสำคัญของความรับผิด เช่น ศาลอุทธรณ์ได้มีคำพิพากษาว่า ผู้ซื้อที่ 2 มีสิทธิฟ้องเจ้าหน้าที่ส่วนท้องถิ่นที่อนุญาตให้มีการสร้างบ้านที่มีรากฐานไม่มั่นคงเพียงพอว่าไม่เป็นไปตามเทศบัญญัติเกี่ยวกับการก่อสร้างได้ตั้งแต่วันที่รู้หรือควรจะได้รู้ว่ารากฐานนั้นชำรุดบกพร่อง<sup>30</sup> (ซึ่งแต่เดิมเคยมีคำพิพากษาว่า ผู้ซื้อที่มีสิทธิฟ้องเจ้าหน้าที่ส่วนท้องถิ่นได้ตั้งแต่วันที่รากฐานของบ้านได้สร้างเสร็จ)<sup>31</sup> ส่วนกรณีสัญญา มูลคดีในสัญญาจะเกิดขึ้นทันทีเมื่อมีการผิดสัญญา

### 1.2.3. การขยายอายุความ

กำหนดอายุความการฟ้องคดีขอให้ศาลควบคุมคำสั่งหรือการกระทำทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (cas d'overture) นั้น หากศาลเห็นสมควรหรือมีเหตุจำเป็น ศาลก็อาจขยายเวลาได้ แต่จะต้องไม่ก่อให้เกิดความลำบากเกินสมควรในการที่จะเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นหรือเป็นการลิดรอนสิทธิของบุคคลอื่นเกินสมควร หรืออาจก่อให้เกิดผลเสียต่อการบริหารราชการแผ่นดิน อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติศาลจะไม่ค่อยเคร่งครัดในเรื่องกำหนดเวลาการฟ้องคดีแต่

<sup>29</sup> A.G. Guest. Chitty on Contracts. 27<sup>th</sup> ed, London : Sweet & Maxwell Limited, 1994, pp. 1376-1377.

<sup>30</sup> Sparham – Souter V. Town and Country Developments, Ltd.,1976., Q.B. 858 ; 1976 2 All E.R.65, C.A.

<sup>31</sup> Dutton V. Bognor Regis Urban District Council Co.1972 1 Q.B.,373 ;1972 1 All E.R.462, C.A., Higgins V. Arfon Borough Council, 1975 2 All E.R.589, Anns V. Walfcroft Property Co. Ltd.,1976 Q.B.882 อ้างถึงใน C.J. Miller and P.A. Lovell Product Liability. London ; Butterworths.1977. pp.298.

อย่างไร ซึ่ง Lord Radcliffe ได้กล่าวไว้ในคดี East Elloe ว่า กำหนดเวลา 6 สัปดาห์นั้น เป็นกำหนดเวลาที่ไม่ว่างเพียงอย่างเดียว<sup>32</sup>

#### 1.2.4. การยกอายุความขึ้นกล่าวอ้าง

ตามกฎหมายอังกฤษในเรื่องละเมิดและสัญญา จำเลยสามารถยกอายุความขึ้นต่อสู้ได้ เนื่องจากได้รับสิทธิตามกฎหมายสารบัญญัติที่จะกล่าวอ้างว่า จำเลยไม่อยู่ในฐานะที่จะถูกโจทก์ฟ้องได้อีกต่อไป และจำเลยอาจจะทิ้งเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับคดีดังกล่าวได้ โดยการกล่าวอ้างหรือข้อต่อสู้เรื่องอายุความ ต้องกล่าวอ้างอย่างชัดเจนไว้ในคำให้การ แม้ว่าภาระการพิสูจน์ในเรื่องอายุความจะตกอยู่กับโจทก์ที่จะต้องนำสืบให้ศาลเห็นว่าคดีของโจทก์ยังไม่ขาดอายุความก็ตาม เพราะถ้าจำเลยไม่กล่าวอ้างในคำให้การและสิทธิรับชำระหนี้ของโจทก์ยังคงมีอยู่ ก็จะไม่มีการห้ามศาลในการใช้ดุลพินิจตัดสินคดีในประเด็นตามคำฟ้องของโจทก์ได้<sup>33</sup> ซึ่งจะมีผลทำให้โจทก์มีสิทธิบังคับให้จำเลยชำระหนี้ให้แก่ตนได้ต่อไป แม้ว่าหนี้จะขาดอายุความแล้วก็ตาม

โดยสรุปแล้ว การฟ้องขอให้ศาลพิจารณาทบทวนความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งหรือคำวินิจฉัยของฝ่ายปกครองหรือ Tribunals ในประเทศอังกฤษนั้น ในทางปฏิบัติศาลจะไม่ค่อยเคร่งครัดในเรื่องกำหนดอายุความฟ้องคดีและไม่ถือว่าเป็นเรื่องสำคัญ เนื่องจากการประทับรับฟ้องคดีเป็นดุลพินิจของศาล และศาลจะเปิดโอกาสให้ฟ้องคดีได้มาก โดยเฉพาะกรณีที่เป็นประโยชน์สาธารณะ หรือเพื่อประโยชน์ของสังคมหรือชุมชนของผู้ฟ้องคดีที่ให้ศาลออกคำสั่งห้ามกระทำการ (prohibition) หรือให้ออกคำสั่งยกเลิกเพิกถอนการกระทำการ (certiorari)<sup>34</sup> เช่น การ

<sup>32</sup> รายงานวิจัยเรื่อง "คดีปกครองเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท" หน้า 120 และ 124.

<sup>33</sup> David W. Oughton, John P. Lawry, Robert M. Merkin. *Limitation of Action*, London, 1998, pp. 14, 48-49.

<sup>34</sup> R.v. Minister of Health ; Ex parte Villiers (1936) 2 K.B.29



ฟ้องคัดค้านการขึ้นอัตราภาษีเงินได้<sup>35</sup> ศาลแทบไม่ให้ความสำคัญกับระยะเวลาการฟ้องคดีเลย<sup>36</sup> ส่วนการฟ้องเป็นคดีแพ่งสามัญในเรื่องละเมิด ผิดสัญญาหรือกึ่งสัญญา อายุความฟ้องคดีก็จะเป็นไปตามพระราชบัญญัติว่าด้วยอายุความ ค.ศ.1980

## 2. คดีปกครองและระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองในประเทศฝรั่งเศส

### 2.1. คดีปกครองและประเภทของคดีปกครอง

ในประเทศฝรั่งเศสมีแนวคิดที่ว่า "คดีปกครอง" เป็นสิ่งที่ถูกสถาปนาขึ้นอย่างชัดเจนแน่นอนโดยกระบวนการฟ้องร้องและเขตอำนาจศาลอันแสดงถึงความยุติธรรมทางปกครอง คดีปกครองจึงเกี่ยวกับการฟ้องคดีต่อศาลและมักจะมองว่าเป็นเรื่องของศาลปกครอง นักกฎหมายของฝรั่งเศสจึงได้ให้ความหมายของคดีปกครองไว้ว่า "คดีปกครอง" หมายถึง ข้อพิพาท (litiges) ที่เกิดจากกิจกรรมสาธารณะของฝ่ายปกครองที่มีกฎหมายทางกฎหมายและกระบวนการแก้ไขข้อพิพาทดังกล่าวโดยวิธีการทางศาล (juridictionnel)<sup>37</sup> อย่างไรก็ตาม แม้ว่าประเทศฝรั่งเศสจะมีประมวลกฎหมายว่าด้วยศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองชั้นอุทธรณ์และกฎหมายว่าด้วยสภาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat) และต่อมาได้มีประมวลกฎหมายว่าด้วยกระบวนการยุติธรรมทางปกครองปกครอง (Code de justice administrative) ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม ค.ศ.2001 เป็นต้นไป แต่ก็ได้มีการบัญญัติว่าคดีปกครองแบ่งออกเป็นกี่ประเภท อะไรบ้าง การแบ่งประเภทคดีปกครองของประเทศฝรั่งเศสจึงเกิดจากการวิเคราะห์ของนักวิชาการโดยอาศัยหลักเกณฑ์ต่าง ๆ หลายวิธี ซึ่งวิธีการแบ่งประเภทคดีปกครองของ Edouard Laferrière ที่ใช้การวิเคราะห์จากสภาพ (nature) และขอบเขต

<sup>35</sup> R.v. Paddington Valuation Officer ; Ex parte Peachey Property Coporation (1966) 1 Q.B.380 (C.A.) at , pp. 400-401.

<sup>36</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. ระบบการควบคุมฝ่ายปกครองในประเทศอังกฤษ, หน้า 86-87.

<sup>37</sup> สรุปความจาก Bernard Pacteau, Contentieux administratif, 5<sup>e</sup> éd., Paris, P.U.F., 1999, p.16. J.M.Auby et R.Drago, Traité de contentieux administratif Tome I, 2<sup>e</sup> éd Paris L.G.D.J., 1984, p.10. Charles Debbasch, Contentieux administratif. 5<sup>e</sup> éd Paris. Dalloz. 1990. p.1 อ้างใน ประสาท พงษ์สุวรรณ. กฎหมายว่าด้วยคดีปกครองของไทย (เอกสารประกอบการอบรมหลักสูตรประกาศนียบัตรกฎหมายมหาชน รุ่นที่ 10 และรุ่นที่ 11 ของคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์) ในการฝึกภาคปฏิบัติ ณ สำนักงานศาลปกครอง, 24 สิงหาคม 2543 และ 1 กุมภาพันธ์ 2544, หน้า 2 - 3.

(étendue) ของอำนาจศาลปกครอง<sup>38</sup> ถือได้ว่ามีประโยชน์ในการศึกษามากที่สุด<sup>39</sup> โดย Laferrière เห็นว่า คดีปกครองอาจแบ่งได้ 4 ประเภท ดังนี้

2.1.1. คดีที่ฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (contentieux de l'annulation หรือ recours pour excès de pouvoir)

คดีประเภทนี้ ผู้ฟ้องคดีได้มุ่งฟ้องเจ้าหน้าที่ผู้กระทำหรือผู้ออกคำสั่ง แต่มุ่งที่จะให้ศาลปกครองเพิกถอนนิติกรรมหรือคำสั่งหรือการกระทำ (contentieux objectif) ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (illégalité) ซึ่งฝ่ายปกครองกระทำเกินอำนาจ (recours pour excès de pouvoir หรือ r.e.p.) เป็นหลัก<sup>40</sup> ซึ่งแม้ว่าศาลปกครองจะเปิดโอกาสให้เอกชนสามารถฟ้องคดีประเภทนี้ได้อย่างกว้างขวาง แต่ก็ไม่ถึงขนาดว่าบุคคลใดก็มาฟ้องคดีปกครองได้ (actio popularis) จึงมีการสร้างและพัฒนาแนวคำวินิจฉัยโดยใช้ทฤษฎีที่เรียกว่า “วงของส่วนได้เสียหรือประโยชน์เกี่ยวข้อง” (le cercle d'intérêts) สำหรับการพิจารณาสิทธิของผู้ฟ้องคดีซึ่งมีหลักเกณฑ์คือ เพียงแต่นิติกรรมทางปกครองมีผลกระทบทางกฎหมาย (faire grief) ต่อประโยชน์เกี่ยวข้อง (intérêt à agir) หรือสถานการณ์ทางกฎหมาย (l'ordonnancement juridique) โดยตรงและเฉพาะเจาะจงซึ่งได้เกิดขึ้นหรืออาจจะเกิดขึ้นอย่างแน่นอนและดำรงอยู่โดยชอบด้วยกฎหมายของผู้ใด ถ้าเป็นนิติกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้นั้นย่อมมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้<sup>41</sup> ดังนั้น การฟ้องคดีประเภทนี้จะต้องมีนิติกรรมทางปกครองอยู่แล้ว (règles de la décision préalable) ซึ่งเป็นวัตถุแห่งการฟ้องคดี (l'objet) จึงจะฟ้องคดีได้ และถ้ากรณีใดมีกฎหมายกำหนดขั้นตอนการเยียวยาในฝ่ายปกครองประเภทบังคับไว้ (recours administratif obligatoire) ก็ต้องดำเนินการตามนั้นก่อน แต่ในกรณีเป็นที่สงสัยว่าเป็นการ

<sup>38</sup> René Chapus. Droit du contentieux administrative. 7<sup>e</sup>éd, 1998 Montchrestien, p.171.

<sup>39</sup> L. Neville Brown and John S. Bell. French Administrative Law. 5 edition, Oxford : Clarendon Press, 1998, p.168.

<sup>40</sup> ผู้ฟ้องคดีจะฟ้องขอให้ศาลปกครองเพิกถอนนิติกรรมหรือคำสั่งหรือการกระทำของฝ่ายปกครองที่ไม่เหมาะสมหรือไม่สมควร (inopportunité) ไม่ได้ เพราะเป็นเรื่องของอำนาจการใช้ดุลพินิจ (pouvoir discrétionnaire) ของฝ่ายปกครอง ซึ่งศาลปกครองจะไม่ก้าวล่วง. โปรดดู บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. “วิธีพิจารณาคดีปกครองในฝรั่งเศส” วารสารกฎหมายปกครอง. เล่ม 7, ตอน 3. ธันวาคม 2531, หน้า 714.

<sup>41</sup> โภคิน พลกุล. “สาระสำคัญของกฎหมายว่าด้วยศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง” วารสารวิชาการศาลปกครอง. ปีที่ 1, ฉบับที่ 1. มกราคม - เมษายน 2544, หน้า 111-112.

บังคับหรือไม่ จะถือว่าเป็นขั้นตอนไม่บังคับ (recours préalable facultatif) ที่อาจนำคดีมาสู่ศาลปกครองได้เลย<sup>42</sup>

2.1.2. คดีที่ฟ้องขอให้ศาลใช้อำนาจเต็ม (Le contentieux de pleine juridiction หรือ *recour de plein contentieux*)

คดีประเภทนี้ เป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลใช้อำนาจอย่างเต็มรูปแบบที่สุด เสมือนกับที่ศาลยุติธรรมกระทำต่อความในคดีแพ่ง โดยศาลปกครองจะมีอำนาจพิพากษาให้เพิกถอนนิติกรรมทางปกครองหรืออาจแก้ไขคำสั่งทางปกครองได้ทั้งหมดหรือบางส่วน หรือขอให้รับรองสิทธิของตน (droits subjectifs) ที่ถูกละเมิด (droits violés) โดยให้ฝ่ายปกครองชดเชยค่าสินไหมทดแทนได้ ซึ่งคดีปกครองเรื่องหลัก ๆ ในประเภทนี้ได้แก่ คดีความรับผิดตามสัญญาทางปกครอง (responsabilité contractuelle) และคดีความรับผิดทางละเมิดของฝ่ายปกครอง (responsabilité administrative) ซึ่งโดยปกติอาศัยการปฏิบัติราชการทางกายภาพของฝ่ายปกครอง เมื่อคดีประเภทนี้มุ่งแก้ไขการละเมิดสิทธิของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงต้องมีสิทธิ (les ayants-causes) ตามสัญญาทางปกครอง (droits contractuels) สิทธิที่เกิดจากกึ่งสัญญา (quasi-contrats) เช่น จัดการงานนอกสั่งทางปกครอง ลามมิควรได้ทางปกครอง หรือสิทธิเด็ดขาดที่ถูกละเมิดโดยจงใจ หรือประมาทเลินเล่อทางปกครอง (responsabilité délictuelle ou quasi-délictuelle) อย่างใดอย่างหนึ่งที่ถูกละเมิด (titulaire du droit violé) มิใช่มีแต่เพียงส่วนได้เสีย (intérêt à agir) เท่านั้น การฟ้องคดีประเภทนี้จึงต้องมีการร้องขอให้ฝ่ายปกครองมีคำสั่งทางปกครองขั้นหนึ่งก่อน (règles de la décision préalable) เมื่อการสั่งการของฝ่ายปกครองไม่ว่าจะเป็นการปฏิบัติตามคำขอทั้งหมดหรือบางส่วน หรือไม่ปฏิบัติตามคำขอก็ถือว่ามีนิติกรรมทางปกครองเกิดขึ้นแล้ว หากมีผลเป็นการละเมิดสิทธิดังกล่าวจึงจะฟ้องคดีได้<sup>43</sup>

อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตว่า กรณีที่ฝ่ายปกครองกระทำละเมิดอย่างร้ายแรง (voie de fait) และกรณีการละเมิดที่เกิดจากยานพาหนะของฝ่ายปกครอง (véhicule administratif) ซึ่งในทางทฤษฎีน่าจะถือว่าเป็นเรื่องละเมิดทางปกครองที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง แต่กฎหมายของฝรั่งเศสกลับกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของศาลยุติธรรม<sup>44</sup> ซึ่งศาลยุติธรรมอาจสั่งให้ฝ่ายปกครองกระทำ (astreintes) หรืออาจขับไล่ (expulsion des lieux) ได้ แต่ไม่อาจสั่งให้หรืออาคาร

<sup>42</sup> ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์. กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง. กรุงเทพฯ : จีระการพิมพ์, 2540, หน้า 368.

<sup>43</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. วิธีพิจารณาคดีปกครองในฝรั่งเศส, หน้า 718 และ 744.

<sup>44</sup> Charles Debbasch et Jean- Claude Ricci. Contentieux administrative. 7<sup>e</sup> éd ,Dalloz,1999, p. 85-86,530.

สาธารณะที่ก่อสร้างโดยละเมิดอย่างร้ายแรงได้<sup>45</sup> นอกจากนั้นก็เป็นอำนาจเฉพาะที่มีกฎหมายพิเศษบัญญัติให้ศาลมีคำสั่งแทนฝ่ายปกครองได้ เช่น คดีเลือกตั้ง คดีเกี่ยวกับอาคารอันตราย และคดีเกี่ยวกับสิ่งก่อสร้างใกล้พัง เป็นต้น

### 2.1.3. คดีที่ศาลยุติธรรมขอให้ศาลปกครองตีความหรือพิจารณาความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครอง (Le contentieux de l'interprétation)

คดีประเภทนี้ จะเกี่ยวเนื่องกับกลไกของระบบที่เรียกว่าปัญหาที่ต้องได้รับการวินิจฉัยก่อนการพิพากษาคดี กล่าวคือ เป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีประสงค์จะขอให้ศาลตีความปัญหากฎหมายมหาชน (recours en interprétation) ในเรื่องความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครองหรือเป็นการวินิจฉัยปัญหาเบื้องต้นในคดีที่ศาลยุติธรรมส่งประเด็นมาให้ศาลปกครองพิจารณา (recours en appréciation de légalité) โดยศาลปกครองจะมีอำนาจเพียงการชี้หรือแสดงความไม่ชอบด้วยกฎหมายให้ปรากฏออกมาเท่านั้น แต่ไม่มีอำนาจที่จะนำเอาข้อพิจารณาดังกล่าวมาเป็นฐานในการสั่งเพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง หรือสั่งให้ฝ่ายปกครองรับผิดชอบ<sup>46</sup>

### 2.1.4. คดีที่ศาลปกครองมีอำนาจลงโทษทางอาญา (Le contentieux de la répression)

คดีประเภทนี้ เป็นคดีประเภทเดียวที่ศาลปกครองปฏิบัติตามคำขอของฝ่ายปกครองที่ขอให้ลงโทษทางอาญาแก่เอกชนที่กระทำผิดต่อกฎหมายว่าด้วยการรักษาสาธารณสุขสมบัติของแผ่นดิน (contravention de voirie) กล่าวคือ คดีบุกรุกที่สาธารณะ ซึ่งมีเฉพาะโทษปรับเท่านั้น (แต่จะมีอัตราสูงมากกว่าค่าปรับในคดีอาญาธรรมดา) รวมทั้งการกระทำผิดในลักษณะที่เป็นการก่ออันตราย (public nuisances) บางเรื่องก็อยู่ในอำนาจของศาลปกครองด้วย เช่น การละเมิดอำนาจศาล<sup>47</sup>

## 2.2. หลักเกณฑ์ในเรื่องระยะเวลาการฟ้องคดีปกครอง

### 2.2.1 กำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี

#### (1) การฟ้องขอให้เพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

เนื่องจากประเทศฝรั่งเศสมีระบบการอุทธรณ์ภายในองค์กรฝ่ายปกครอง ซึ่งเป็นระบบที่ฝ่ายปกครองสามารถตรวจสอบทบทวนนิติกรรมทางปกครอง (acte administratif) ทั้งในเรื่องความชอบด้วยกฎหมาย (légalité) ความชอบด้วยเนื้อหาและวัตถุประสงค์ (opportunité) ของ

<sup>45</sup> T.C.11 juin 1940, Schetder

<sup>46</sup> บุญอนันต์ วรรณพานิชย์. "ประเภทคดีปกครองและผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองแต่ละประเภท" สำนักงานศาลปกครอง. 3 กรกฎาคม 2543, หน้า 5. (คัดสำเนา)

<sup>47</sup> L. Neville Brown and John S. Bell. French Administrative Law, pp.170-171.

นิติกรรมทางปกครองที่เกิดขึ้นแล้ว แต่ไม่รวมถึงการตรวจสอบนิติกรรมทางตุลาการ (acte uridictionnel) การกระทำทางกายภาพ ละเมิด และการทบทวนสัญญาทางปกครอง โดยแยกเป็น 2 ระบบคือ<sup>48</sup>

**ระบบปกติ** (recours administratif ordinaire) ระบบนี้เป็นการร้องเรียนต่อผู้ออกคำสั่ง (recour gracieux) หรือผู้บังคับบัญชาของผู้ออกคำสั่งทางปกครอง (recours hiérarchique) เพื่อขอความเป็นธรรมในลักษณะทั่วไปซึ่งไม่มีรูปแบบกระบวนการพิจารณา ผู้อุทธรณ์ไม่จำเป็นต้องเป็นผู้มีส่วนได้เสีย และไม่มีอายุความเกี่ยวกับการอุทธรณ์เนื่องจากเป็นเรื่องทั่วไปที่ฝ่ายปกครองจะเปลี่ยนแปลงนิติกรรมทางปกครองของตนเอง ดังนั้น การจะรับพิจารณาหรือไม่จึงอยู่ในดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ซึ่งทำให้อุทธรณ์ในระบบนี้เป็นระบบเผื่อเลือก (la faculté) หรือระบบอุทธรณ์ไม่บังคับก่อนฟ้องคดีที่เปิดโอกาสให้คู่กรณีอุทธรณ์หรือไม่ก็ได้ และมีได้เป็นเงื่อนไขในการฟ้องคดีต่อศาล เว้นแต่จะมีกฎหมายเฉพาะกำหนดว่าเป็นกรณีบังคับโดยตรง แต่การฟ้องคดีต่อศาลต้องฟ้องภายในกำหนดระยะเวลาฟ้องคดี

**ระบบพิเศษ** (recours spéciaux) ระบบนี้เป็นระบบอุทธรณ์ที่กฎหมายหรือกฎทางปกครองกำหนดให้มีการอุทธรณ์นิติกรรมทางปกครองที่เกี่ยวข้องได้โดยตรง โดยกำหนดวิธีการเฉพาะไว้ เช่น การกำหนดให้อุทธรณ์ต่อผู้มีอำนาจกำกับดูแลเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งได้ (recours de tutelle) หรือให้อุทธรณ์ต่อเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่ง หรือผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือขึ้นไปของเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่ง หรือองค์กรที่เป็นคณะกรรมการ และกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับวิธีการอุทธรณ์ กระบวนการพิจารณา และระยะเวลาอุทธรณ์ไว้โดยเฉพาะ การอุทธรณ์ระบบพิเศษนี้จะแยกเป็นระบบพิเศษแบบเผื่อเลือก (la faculté) ซึ่งผู้เสียหายจะใช้สิทธิอุทธรณ์หรือไม่ก็ได้ และระบบพิเศษแบบบังคับซึ่งเป็นระบบอุทธรณ์ที่บังคับ (l'obligation) ให้ผู้เสียหายต้องอุทธรณ์ตามวิธีการที่กำหนดไว้ก่อนจะนำคดีไปสู่การพิจารณาของศาลปกครองโดยถือว่าเป็นเงื่อนไขในการฟ้องคดีอย่างหนึ่ง ซึ่งหากไม่ดำเนินการแล้วศาลก็จะไม่รับคดีที่ได้แย้งคำสั่งดังกล่าวไว้พิจารณา

ดังนั้น ถ้ากรณีใดมีกฎหมายกำหนดขั้นตอนการเยียวยาในฝ่ายปกครองประเภทบังคับไว้ (recours administratif obligatoire) ก็ต้องดำเนินการตามนั้นก่อน แต่ในกรณีเป็นที่สงสัยว่าเป็นการบังคับหรือไม่ จะถือว่าเป็นขั้นตอนไม่บังคับ (recours préalable facultatif) ที่อาจนำคดีมาสู่ศาลปกครองได้เลย โดยมีระยะเวลาการฟ้องคดี ดังนี้

<sup>48</sup> ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์. กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง, หน้า 368-373.

1) **กรณีคำสั่งโดยชัดแจ้ง (décision explicite)** ตามมาตรา 1 แห่งรัฐกฤษฎีกา เลขที่ 65-29 ลงวันที่ 11 มกราคม 1965 และมาตรา R.421 -1 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาศีกษาปกครอง (Code de justice administrative)<sup>49</sup> ได้กำหนดไว้เป็นหลักทั่วไปว่า การฟ้องคดีปกครองจะต้องยื่นฟ้องภายใน 2 เดือน นับแต่วันที่มีการแจ้งหรือประกาศนิติกรรมทางปกครอง ซึ่งเหตุผลที่ระยะเวลาการฟ้องคดีได้กำหนดไว้เพียง 2 เดือนเช่นนี้ ก็เพื่อให้นิติกรรมทางปกครองมีความมั่นคง ไม่ตกอยู่ภายใต้ความไม่แน่นอนว่าจะชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ (la sécurité juridique) หรือในเรื่องความสมบูรณ์ตามกฎหมายของนิติกรรมทางปกครองนานเกินไป มิฉะนั้นจะเป็นอุปสรรคต่อการบริหารรัฐกิจได้ ทั้งนี้ ระยะเวลาในการฟ้องคดี 2 เดือนดังกล่าวเป็นหลักทั่วไปที่ใช้ในกรณีไม่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น เช่น กรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัด (préfet) เห็นว่ามติ (les délibérations) หรือคำสั่งทางปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ( les actes des autorités locales) ขัดต่อกฎหมาย จะต้องยื่นฟ้องต่อศาลปกครองขอให้เพิกถอนมติหรือคำสั่งดังกล่าวภายใน 2 เดือนนับแต่วันที่มติหรือคำสั่งนั้นใช้บังคับ<sup>50</sup> แต่หากมีกฎหมายเฉพาะกำหนดระยะเวลาไว้สั้นหรือยาวกว่า 2 เดือน ก็ต้องเป็นไปตามกฎหมายเฉพาะ เช่น คดีเลือกตั้งระดับเทศบาล (commune) และระดับสภาจังหวัด ต้องฟ้องภายใน 5 วัน แต่ถ้าเป็นระดับมณฑล (région) ต้องฟ้องภายใน 10 วัน หรือคดีฟ้องเพิกถอนรัฐกฤษฎีกาให้เปลี่ยนชื่อสกุล (changement de nom) ต้องฟ้องภายใน 1 ปี นับแต่วันที่ประกาศใช้รัฐกฤษฎีกาที่อนุญาตให้มีการเปลี่ยนแปลงชื่อสกุล หรือคดีพิพาทที่บุคคลภายนอกฟ้องเกี่ยวกับการประกอบกิจการที่อาจเป็นอันตรายต่อสิ่งแวดล้อม ต้องฟ้องภายใน 4 ปี เป็นต้น นอกจากนี้ ยังมีข้อสังเกตว่า การฟ้องเพิกถอนคำสั่งเนรเทศของผู้ว่าราชการจังหวัดจะมีระยะเวลาที่สั้นมาก คือ ต้องฟ้องภายใน 24 ชั่วโมง

<sup>49</sup> เดิมได้บัญญัติไว้ในมาตรา R.102 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยศาลปกครองชั้นต้นและศาลอุทธรณ์

<sup>50</sup> ตามกฎหมายกลางเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ ลงวันที่ 2 มีนาคม ค.ศ.1982 ได้ยกเลิกอำนาจกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของผู้ว่าราชการจังหวัด โดยตัดอำนาจการให้ความเห็นชอบ สั่งยกเลิกหรือยับยั้งการกระทำใด ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้น มติหรือคำสั่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีผลใช้บังคับทันทีโดยมีเงื่อนไขว่าจะต้องส่งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดภายใน 15 วัน หลังจากมติหรือคำสั่งนั้นใช้บังคับ และหากผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่ามีมติหรือคำสั่งดังกล่าวขัดต่อกฎหมาย ก็สามารถฟ้องศาลปกครองขอให้เพิกถอนมติหรือคำสั่งดังกล่าวได้. โปรตดู นันทวัฒน์ บรมานันท์. การปกครองท้องถิ่นฝรั่งเศส. กรุงเทพฯ : สถาบันนโยบายศึกษา, 2544, หน้า 9 และ 37 -39.

นับแต่ได้รับแจ้งคำสั่ง เนื่องจากคดีต้องได้รับการลงทะเบียนธุรการภายใน 24 ชั่วโมง หรือหากนิติกรรมทางปกครองที่แจ้งให้เอกชนทราบ จะระบุเงื่อนไขในเรื่องระยะเวลาฟ้องคดีไว้สั้นกว่านั้นก็ทำได้<sup>51</sup>

อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่มีการอุทธรณ์ต่อฝ่ายปกครองขอให้พิจารณาทบทวนคำสั่งทางปกครอง<sup>52</sup> และการอุทธรณ์นั้นได้รับการพิจารณา ระยะเวลาการฟ้องคดีก็จะยืดออกไปโดยเริ่มนับใหม่ตั้งแต่มีคำสั่งทางปกครองครั้งใหม่<sup>53</sup> แต่ในกรณีที่ฝ่ายปกครองเพิกเฉยไม่พิจารณาให้ ระยะเวลาการฟ้องคดีก็จะไม่สะดุดหยุดลงเพื่อนับใหม่<sup>54</sup> และจะมีการนำหลักปฏิเสธโดยปริยายที่ถือว่าฝ่ายปกครองยอมรับหรือปฏิเสธเมื่อพ้น 4 เดือนล่วงไปแล้วมาใช้

สำหรับกรณีการฟ้องเพิกถอน "กฎ" นั้น แม้มีกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีภายใน 2 เดือน นับแต่วันที่มีการแจ้งหรือประกาศ ตามหลักทั่วไปซึ่งหมายความว่า หลังจากพ้นระยะเวลา 2 เดือนนี้ไปแล้ว กฎนั้นย่อมไม่อาจมีการถูกฟ้องคดีให้เพิกถอนได้อีก แต่รัฐกฤษฎีกาลงวันที่ 28 พฤศจิกายน 1983 ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถร้องขอไปยังหน่วยงานที่มีอำนาจให้ยกเลิกกฎที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายได้โดยถือว่าการฟ้องคดีปกครองเรื่องหนึ่งใจท์ก็อาจยกความไม่ชอบด้วยกฎหมายของกฎขึ้นกล่าวอ้างได้เสมอ<sup>55</sup> กล่าวคือ แม้จะพ้นระยะเวลาฟ้องขอให้เพิกถอนกฎโดยตรงไปแล้วก็ตาม แต่ถ้าเมื่อใดมีการนำมาปรับใช้เป็นคำสั่งซึ่งเป็นมาตรการอันหนึ่งในการปรับใช้กฎนั้น และความชอบหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งนั้นขึ้นอยู่กับความชอบหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายของกฎดังกล่าว<sup>56</sup> ก็สามารถฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้นได้ภายใน 2 เดือน โดยศาลจะพิจารณาถึงความชอบด้วยกฎหมายของกฎนั้นด้วยในตัว ทั้งนี้ รวมถึงการฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งปฏิเสธการยกเลิกกฎที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งต้องยื่นฟ้องภายใน 2 เดือน นับแต่มีการปฏิเสธดังกล่าวด้วย แต่ผลในทาง

<sup>51</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. วิธีพิจารณาคดีปกครองในฝรั่งเศส, หน้า 720. J.Rivero et J.Waline. Droit administrative. 17<sup>e</sup> éd., Dalloz. 1998, p.212.

<sup>52</sup> การอุทธรณ์ในฝ่ายปกครอง เป็นการขอให้พิจารณาทบทวนนิติกรรมทางปกครอง (คำสั่งและกฎ) ซึ่งจะใช้ในกรณีที่นิติกรรมทางปกครองเกิดขึ้นแล้วเท่านั้น แต่จะไม่ใช้กับการกระทำทางกายภาพ ละเมิด และสัญญาทางปกครอง ดังนั้น ในกรณีมีกฎหมายบังคับให้ฝ่ายปกครองวินิจฉัยก่อนในกรณีละเมิดหรือสัญญาว่าฝ่ายปกครองมีข้อยุติเช่นใด (la règle de la décision préalable) จึงไม่ใช้การอุทธรณ์ในฝ่ายปกครอง. โปรดดูชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์. กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง. หน้า 368-369.

<sup>53</sup> Georges Vedel et Pierre Delvolvé, Droit administratif, Tome II, 12<sup>e</sup> édition 1992, p.167-168 อ้างใน ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์. เรื่องเดียวกัน, หน้า 370.

<sup>54</sup> C.E. 13 juin, 1969, Ministre des Armées, Conclusions Bussy

<sup>55</sup> C.E. 29 mai 1908, Poulin.

<sup>56</sup> C.E. 19 février 1967, Soc. des Etablissements Petitjean.

คดีจะมีผลจำกัดความไม่ชอบด้วยกฎหมายของกฎเฉพาะในคดีนั้นเท่านั้น แต่กฎนั้นยังคงใช้บังคับกับบุคคลอื่นอยู่<sup>57</sup>

2) กรณี คำสั่งโดยปริยาย (décision implicite) โดยหลักแล้ว ในกรณีที่ฝ่ายปกครองนิ่งเฉยไม่กระทำการใด ๆ เลย ย่อมไม่อาจเกิดคำสั่งทางปกครองขึ้น ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่อาจฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ เนื่องจากไม่มีวัตถุแห่งการฟ้องคดี (l'objet) อันเป็นฐานเพื่อใช้ในการพิจารณาและตัดสินข้อพิพาทได้ และหากจะยอมรับให้ฟ้องคดีได้โดยที่ยังไม่มีคำสั่งทางปกครอง คำพิพากษาของศาลปกครองในชั้นที่สุดก็จะเป็นเพียงการสั่งให้ฝ่ายปกครองพิจารณาดำเนินการเท่านั้น ซึ่งผลการพิจารณาจะเป็นอย่างไรก็ต้องแล้วแต่ฝ่ายปกครอง ทั้งนี้ เนื่องจากประเทศฝรั่งเศสถือหลักว่าศาลปกครองไม่มีอำนาจที่จะไปสั่งให้ฝ่ายปกครองกระทำตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง เพราะจะกลายเป็นว่าศาลปกครองกระทำตนเป็นฝ่ายปกครองเสียเอง ซึ่งในกรณีเช่นนี้หากฝ่ายปกครองไปดำเนินการแล้ว คำสั่งทางปกครองยังไม่เป็นที่พอใจแก่ผู้ขอให้กระทำการ บุคคลนั้นก็ต้อนำคำสั่งทางปกครองดังกล่าวมาฟ้องต่อศาลปกครองอีก เพื่อให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาต่อไป จึงเท่ากับว่า ในกรณีดังกล่าวต้องมีการพิจารณาพิพากษาโดยศาลปกครองถึงสองครั้งกว่าที่จะมีการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายได้ ดังนั้น จึงได้มีการพัฒนาหลักกฎหมายเกี่ยวกับการนิ่งเฉยของฝ่ายปกครอง (silence de l'administration) โดยรัฐบัญญัติลงวันที่ 17 กรกฎาคม 1900 และมาตรา 1 วรรคสาม แห่งรัฐกฤษฎีกาเลขที่ 65-29 ลงวันที่ 11 มกราคม 1965 แก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐกฤษฎีกาลงวันที่ 28 พฤศจิกายน 1983 และมาตรา R. 421-2 วรรค 2 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง บัญญัติให้ถือว่า การเพิกเฉยของฝ่ายปกครองเป็นเวลา 4 เดือน ติดต่อกันนับแต่วันรับคำร้องของเอกชนเท่ากับมีคำสั่งโดยปริยาย (décision implicite)<sup>58</sup> กล่าวคือ หากฝ่ายปกครองนิ่งเฉยไม่กระทำการใด ๆ กฎหมายจะถือว่า มีผลเท่ากับเป็นการปฏิเสธ หรือเป็นการยอมรับแล้วแต่กรณี เสมือนว่ามีคำสั่งทางปกครองเกิดขึ้นมาแล้ว (แต่เป็นนิติกรรมทางปกครองเชิงปฏิเสธ) ซึ่งแยกได้ 2 ประการดังนี้

<sup>57</sup> Jean MASSOT, การบรรยายพิเศษเรื่อง "สิทธิการฟ้องคดีปกครองและอายุความฟ้องคดีตามกฎหมายฝรั่งเศส" วารสารวิชาการศาลปกครอง, ปีที่ 2, ฉบับที่ 2, พฤษภาคม-สิงหาคม, 2545, หน้า 157.

<sup>58</sup> หลักเรื่องการนิ่งเฉยที่ถือว่าฝ่ายปกครองมีคำสั่งโดยปริยายนี้ คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศส (Conseil constitutionnel) ถือว่าเป็นหลักกฎหมายทั่วไปที่ใช้ได้กับทุกเรื่อง ไม่จำกัดเฉพาะทางคดีปกครองคือ รวมถึงการขออนุญาตต่าง ๆ ต่อฝ่ายปกครองด้วย (C.C. 26 juin 1969) โดยวินิจฉัยว่า การนิ่งเฉยของฝ่ายปกครองมีค่าเท่ากับการปฏิเสธ (silence gardé par l'administration vaut décision de rejet) แต่สภาที่ปรึกษาแห่งรัฐไม่ยอมถือว่าเป็นหลักทั่วไป คงยอมรับบังคับใช้เฉพาะกรณีจะมาฟ้องคดีต่อศาลปกครองเท่านั้น (C.E.27 février 1970, Cue de BoZas). เรื่องเดียวกัน, หน้า 152.



### ประการที่ 1 กรณีคำสั่งปฏิเสธโดยปริยาย (décision implicite de rejet)

ในกรณีที่ฝ่ายปกครองมิได้มีคำสั่งปฏิเสธโดยชัดแจ้ง (décision explicite) แต่นิ่งเฉย ละเลยไม่ตอบตามคำร้องเรียน (réclamation) หรือคำร้อง (demande) ของเอกชน ให้ถือว่าการนิ่งเฉย ของฝ่ายปกครองเกินกว่า 4 เดือนขึ้นไป ให้มีผลเท่ากับเป็นคำสั่งปฏิเสธโดยปริยาย ดังนั้น เพียงแต่ เอกชนผู้ฟ้องคดีนำไปตอบรับทางไปรษณีย์ (récipissé de la poste) หรือหลักฐานอื่นมาแสดงต่อศาลว่า ได้ส่งคำร้องแล้ว ฝ่ายปกครองเพิกเฉยเกินกว่า 4 เดือน ศาลปกครองก็จะรับคำฟ้องไว้พิจารณา แต่หาก ยื่นฟ้องก่อน 4 เดือน โดยหลักแล้ว ศาลจะไม่รับฟ้อง แต่ถ้าศาลรับฟ้องก็จะตัดสินเมื่อเวลา 4 เดือน ล่วงไปแล้ว<sup>59</sup>

### ประการที่ 2 กรณีคำสั่งยอมรับโดยปริยาย (décision implicite d'acceptation)

รัฐกฤษฎีกา ลงวันที่ 21 พฤษภาคม 1997 ว่าด้วยการทำให้การปฏิบัติราชการลด ขั้นตอนและมีความง่ายยิ่งขึ้น (simplification administrative) ได้สร้างหลักการยอมรับโดยปริยาย ของฝ่ายปกครองภายหลังที่มีการนิ่งเฉยของฝ่ายปกครองเมื่อรับคำขอมาแล้วเป็นเวลา 1 ถึง 4 เดือน แล้วแต่กรณี นอกจากนี้ยังมีกฎหมายบางฉบับที่กำหนดเกี่ยวกับปัญหาในทางที่เป็นคุณหรือไม่ก่อ ภาระแก่ส่วนรวมมากเกินไป หรือเป็นกิจกรรมที่ควรกำหนดการไปโดยต่อเนื่อง และโดยทั่วไปไม่ควรเป็น ปัญหาต่อประโยชน์สาธารณะ หรือไม่อาจจะก่อปัญหาเป็นอย่างอื่น เพราะเป็นกิจกรรมที่ดำเนินการ อยู่แล้ว กฎหมายเฉพาะในเรื่องนั้นอาจจะถือว่าการนิ่งเฉยมีผลเป็นการอนุมัติก็ได้ ซึ่งผลของการ พิเคราะห์ทางปกครองก็จะยุติลงเช่นนั้น เช่น การมีคำขออนุญาตก่อสร้างตามมาตรา R.421-12 แห่ง ประมวลกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง (Code de l'urbanisme) ที่กำหนดว่า หากไม่แจ้งภายในกำหนด เวลาหนึ่งให้ถือว่าเป็นการอนุญาต

#### (2) การฟ้องคดีเกี่ยวกับละเมิดทางปกครองและสัญญาทางปกครอง

แม้ว่าหลักเกณฑ์ในเรื่องอายุความฟ้องคดีตามประมวลกฎหมายแพ่งของฝรั่งเศส ได้กำหนดว่า ทรัพย์สินและการกระทำของบุคคลจะมีกำหนดอายุความ 30 ปี และอายุความอย่างสั้น สำหรับสิทธิเรียกร้องเฉพาะกรณี จะถูกกำหนดให้เป็นไปตามสภาพสิทธิเรียกร้อง ซึ่งมีตั้งแต่ 5 ปีลงไป ถึง 6 เดือน แต่การฟ้องคดีเกี่ยวกับละเมิดทางปกครองและสัญญาทางปกครอง มีหลักการที่ต้องมีการ ออกคำสั่งมาก่อนจึงจะฟ้องคดีได้ (décision préalable) ซึ่งเป็นเงื่อนไขบังคับสำหรับการฟ้องคดี

<sup>59</sup> C.E. 27 décembre 1911, Parmart, p.1240.

ปกครองทุกประเภท<sup>60</sup> โดยต้องมีการร้องขอให้ฝ่ายปกครองพิจารณากำหนดค่าเสียหายก่อนว่า ฝ่ายปกครองมีเจตนาอย่างไร เพื่อให้เกิดประเด็นข้อพิพาทที่แน่ชัด และหากฝ่ายปกครองมีคำสั่งปฏิเสธคำขอโดยชัดแจ้งแล้ว (la décision expresse) ก็จะมีระยะเวลาการฟ้องคดี 2 เดือนตามหลักการฟ้องคดีปกครองโดยทั่วไป<sup>61</sup> อย่างไรก็ตาม เนื่องจากมาตรา 1 แห่งกฎหมายเลขที่ 68-1250 วันที่ 31 ธันวาคม 1968 ซึ่งถือเป็นหลักกฎหมายมหาชนทั่วไปที่ระบุว่า หนี้เงินของฝ่ายปกครองหรือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกกรณี เจ้าหนี้อาจเรียกร้องให้ฝ่ายปกครองชำระหนี้ภายในระยะเวลา 4 ปี นับแต่วันที่หนี้เกิดหรือนับแต่วันที่เจ้าหนี้รู้ว่าตนเป็นเจ้าหนี้ (prescription quadriennale) และถ้าฝ่ายปกครองนิ่งเฉย จะไม่นำหลักคำสั่งโดยปริยายมาใช้บังคับ เนื่องจากการฟ้องคดีปกครองประเภทนี้มุ่งหมายที่จะให้ผู้ฟ้องคดีได้รับประโยชน์โดยให้ศาลมีอำนาจพิพากษาให้ฝ่ายปกครองชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ซึ่งถือว่าเป็นคดีที่ศาลมีอำนาจเต็ม อายุความจะเดินไปจนครบ 4 ปี เสมอ

สำหรับกระบวนการทำสัญญาทางปกครอง จะมีขั้นตอนต่าง ๆ ทั้งช่วงก่อนทำสัญญาและช่วงหลังทำสัญญา ซึ่งอาจมีข้อพิพาทที่สามารถนำคดีขึ้นสู่ศาลปกครองได้ 3 กรณี คือ<sup>62</sup>

1) การร้องขอให้ศาลปกครองพิจารณาคำขอลูกเงินก่อนการทำสัญญา (juge de référé précontractuel) ในสัญญาพัสดุและสัญญาที่รัฐมอบหมายให้เอกชนจัดทำบริการสาธารณะ

เนื่องจากกระบวนการทำสัญญาทั้งสองประเภทดังกล่าวจะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดไว้ ซึ่งหากมีการฟ้องขอให้ศาลพิจารณาถึงการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายในกระบวนการทำสัญญาและศาลพิจารณาคดีล่าช้า สัญญานั้นอาจเกิดขึ้นแล้วหรืออาจมีการปฏิบัติตามสัญญาไปแล้ว จึงมีการนำระบบคำขอลูกเงินก่อนการทำสัญญามาใช้ตรวจสอบกระบวนการก่อนทำสัญญาทางปกครองเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยประธานศาลปกครองชั้นต้น หรือผู้ที่ได้รับมอบอำนาจสามารถมีมาตรการชั่วคราวโดยสั่งการให้ระงับการทำสัญญา สั่งให้มีการปฏิบัติตามคำสั่งใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการทำสัญญา เพิกถอนคำสั่ง ดัดข้อความหรือเงื่อนไขต่าง ๆ ที่อาจก่อให้เกิดการไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงก่อนการทำสัญญา หรือยกเลิกกระบวนการหรือขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่งที่ได้นำดำเนินการมาในช่วงก่อนทำสัญญา รวมทั้งดักเตือนให้ผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงให้ปฏิบัติตาม

<sup>60</sup> มาตรา 13 แห่งรัฐธรรมนูญตีลงวันที่ 31 ธันวาคม 1987 กำหนดให้มีการตรารัฐกฤษฎีกาขึ้นเพื่อบังคับให้ต้องมีการร้องเรียนภายในฝ่ายปกครอง (recours administratif) ก่อนการฟ้องต่อศาลในกรณีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองและความรับผิดชอบของฝ่ายปกครอง ซึ่งจะทำให้ง่ายต่อการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทและหลีกเลี่ยงการเป็นคดีความกัน แต่จนปัจจุบันก็ยังไม่ได้มีการตรารัฐกฤษฎีกาดังกล่าว

<sup>61</sup> ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์. กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง, หน้า 373 – 374.

<sup>62</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์. สัญญาทางปกครอง. กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2546, หน้า 353-367.

ข้อตกลงได้ โดยผู้ร้องขอ<sup>63</sup> จะต้องสอบถามไปยังฝ่ายปกครองว่าได้ทำตามกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการประกาศให้มีการประมูลและแข่งขันอย่างเป็นทางการแล้วหรือไม่ ซึ่งศาลจะไม่พิจารณาคำขออุทธรณ์หากยังไม่ได้รับคำตอบปฏิเสธจากฝ่ายปกครองหรือมิได้ตอบมาภายในระยะเวลา 6 วัน และการร้องขออุทธรณ์นี้จะต้องทำก่อนมีการลงนามในสัญญา มิฉะนั้นแล้วจะไม่สามารถร้องขออุทธรณ์ได้ และหากอยู่ในระหว่างการพิจารณาคำขออุทธรณ์ได้มีการลงนามในสัญญา ศาลก็ต้องสั่งจำหน่ายคดี

2) การฟ้องขอให้ศาลปกครองเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (r.e.p.) ที่แยกออกจากสัญญาได้ (acte détachable)<sup>64</sup> โดยหลักแล้ว สัญญาทางปกครองมิใช่นิติกรรมทางปกครอง จึงไม่สามารถฟ้องขอให้ศาลปกครองเพิกถอนสัญญาทางปกครองได้<sup>65</sup> และในกรณีสัญญาทางปกครองที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบหรือเกิดความเสียหายต่อบุคคลอื่นนอกจากคู่สัญญา เช่น ผู้ใช้บริการสาธารณะ ก็ไม่สามารถฟ้องศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนสัญญาทางปกครองได้ แต่สามารถฟ้องในกรณีมีปัญหาหรือได้รับความเดือดร้อนอันมีที่มาจากข้อกำหนด (stipulations) ข้อใดข้อหนึ่งในสัญญาสัมปทานบริการสาธารณะซึ่งเป็นนิติกรรมฝ่ายเดียว (actes unilatéraux) ที่แยกออกจากสัญญานั้น ๆ ได้ (caractère détachable) ส่วนกรณีบุคคลภายนอกที่

<sup>63</sup> ผู้มีสิทธิร้องขออุทธรณ์ ได้แก่ ผู้มีส่วนได้เสียในการทำสัญญา ผู้อาจได้รับความเสียหายจากการทำสัญญา และผู้ที่ถูกตัดสิทธิไม่ให้เข้ามาเป็นคู่สัญญา (les candidats évincés) เช่น กรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่ามีความผิดปกติในขั้นตอนการประกาศเชิญชวนหรือการเปิดให้มีการแข่งขัน อาจร้องขอต่อศาลให้มีการทบทวนหรือชี้แจงหรือขอแก้ไขนิติกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ แต่ไม่มีอำนาจร้องขอให้ยกเลิกเพิกถอนนิติกรรมดังกล่าว เว้นแต่กรณีที่ไม่เห็นด้วยกับมติขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น. โปรดดู นันทวัฒน์ บรมานันท์. เรื่องเดียวกัน, หน้า 354. และบุบผา อัครพิมาน. สัญญาทางปกครอง : แนวคิดและหลักกฎหมายของฝรั่งเศสและของไทย. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545, หน้า 58-59.

<sup>64</sup> acte détachable หมายความว่านิติกรรมที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำสัญญาหรือปฏิบัติตามสัญญา แต่นิติกรรมนี้มีได้เป็นส่วนหนึ่งของสัญญา นิติกรรมดังกล่าวจะมีลักษณะเป็นนิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียว (acte administratif unilatéral) ได้แก่ คำสั่งทางปกครองที่มีขึ้นในระหว่างการร่างสัญญา เช่น คำฟ้องขอให้เพิกถอนนิติกรรมที่เป็นการเตรียมการ (acte préparatoire) จัดทำสัญญาด้วยเหตุไม่ชอบด้วยกฎหมาย (C.E. 11 décembre 1903, Commune de Gorre) นิติกรรมเกี่ยวกับการทำสัญญารวมทั้งนิติกรรมบางอย่างที่เกี่ยวกับการปฏิบัติตามสัญญา เช่น การปฏิเสธที่จะแก้ไขปัญหา หรือกรณีมติของสภาจังหวัดเกี่ยวกับการให้สัมปทานจัดจ้าง (C.E. 4 août 1905, Martin). โปรดดู นันทวัฒน์ บรมานันท์. เรื่องเดียวกัน, หน้า 355-356.

<sup>65</sup> C.E. 22 avril 1988, Labit

มีส่วนเกี่ยวข้องกับสัญญา เช่น คู่สัญญา<sup>66</sup> สามารถฟ้องศาลปกครองเพื่อขอให้พิจารณาความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมฝ่ายเดียว (acte unilatéral) ที่เกิดขึ้นก่อนที่สัญญาจะมีผลใช้บังคับได้ เว้นแต่นิติกรรมฝ่ายเดียวนั้นจะมีลักษณะเป็นนิติกรรมฝ่ายเดียวในระบบกฎหมายเอกชน<sup>67</sup> เช่นเดียวกับบุคคลผู้ได้รับความเสียหายจากนิติกรรมทางปกครองที่แยกต่างหากจากสัญญาถือได้ว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสีย (intérêt à agir) เช่น การฟ้องเกี่ยวกับคำสั่งหรือมติที่อนุญาตให้มีการทำสัญญา เช่น วิชากรกิจที่เข้าแข่งขันในการประกวดราคาก่อสร้างเป็นผู้มีส่วนได้เสียหากการปฏิบัติของฝ่ายปกครองก่อให้เกิดอุปสรรคแก่วิชากรกิจในการเข้าร่วมในการแข่งขันนั้น<sup>68</sup> สมาชิกสภาท้องถิ่นที่ฟ้องขอให้พิจารณาข้อพิพาทเกี่ยวกับมติสภาท้องถิ่นหรือในกรณีผู้ใช้บริการ (usager) เป็นผู้มีส่วนได้เสียที่จะฟ้องมติของสภาท้องถิ่นที่นำไปสู่การทำสัญญามอบบริการสาธารณะให้เอกชนไปจัดทำ โดยการฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่แยกต่างหากจากสัญญาจะต้องฟ้องเช่นเดียวกับการฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่ทำนอกขอบอำนาจทั่ว ๆ ไปโดยเจาะจงนิติกรรมที่แยกออกมานั้นไว้ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องนิติกรรมที่มีผลเป็นการตกลงให้มีการทำสัญญา (décision de contracter) ที่เกิดขึ้นกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็นมติขององค์กรฝ่ายสภา (organe délibérant) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือมติของคณะกรรมการเสนอราคา (Commission d'appel d'offres) หรือเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการขออนุมัติเบื้องต้น (autorisation préalable) ก่อนเข้าทำสัญญาหรือการต้องได้รับความยินยอมจากองค์กรกำกับดูแล (approbation de tutelle) ก่อนก็ได้<sup>69</sup> เช่น คำสั่งให้มีการดำเนินการทำสัญญาซึ่งทำโดยเจ้าหน้าที่ผู้ไม่มีอำนาจ (autorité incompétente) คำสั่งที่เกิดจากคณะกรรมการเสนอราคา (commission d'appel d'offres) ที่มีข้อบกพร่องด้านองค์ประกอบที่ไม่เป็นไปตามกฎหมาย<sup>70</sup> การไม่ปฏิบัติตามกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการบังคับว่าต้องทำการปรึกษาหารือก่อนการทำสัญญา (consultation obligatoire) นิติกรรมทางปกครองที่ข้อความฝ่าฝืนกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการผังเมือง<sup>71</sup> หรือฝ่าฝืนสิทธิที่ได้รับไปแล้ว (droit

<sup>66</sup> กรณีดังกล่าวคู่สัญญายังถือได้ว่าเป็นบุคคลภายนอกอยู่ เนื่องจากเป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นก่อนการทำสัญญา เช่น มติของฝ่ายปกครองที่ให้มีการทำสัญญานั้น ดังนั้น คู่สัญญาจึงมิใช่คู่กรณีที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากมติดังกล่าว แต่ก็ถือได้ว่าเป็นบุคคลภายนอกที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับสัญญา, นันทวัฒน์ บรรณานันท์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 356.

<sup>67</sup> C.E. 29 avril 1994, GIE Groupetubois

<sup>68</sup> C.E. 6 décembre 1995, Dép. de l'Aveyron

<sup>69</sup> C.E. 6 décembre 1995, Galland

<sup>70</sup> C.E. 18 novembre 1991, Le Chaton

<sup>71</sup> C.E. 1 octobre 1993, Soc. Le Yacht-club international Bornes-les-Mimosas

acquis)<sup>72</sup> เกิดข้อบกพร่องในเรื่องการให้ความยินยอมในการทำสัญญาระหว่างคู่กรณี<sup>73</sup> การทำสัญญาไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์หรือหลักเกณฑ์ของฝ่ายปกครองเกี่ยวกับกระบวนการทำสัญญา (règles de procédure) โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องเกี่ยวกับการประกาศให้มีการประมูลหรือการแข่งขันอย่างเท่าเทียมกัน เป็นต้น ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถตรวจสอบสัญญาและนิติกรรมทางปกครองที่แยกต่างหากจากสัญญาได้ว่าทำโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ โดยผู้ว่าการจังหวัดจะต้องฟ้องศาลปกครองชั้นต้นให้พิจารณาสัญญาหรือนิติกรรมดังกล่าวภายในระยะเวลา 2 เดือนนับแต่วันที่ได้รับสัญญาหรือนิติกรรมนั้นจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งในทางกฎหมายแล้วองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องส่งสัญญาพัสดุหรือสัญญามอบให้เอกชนจัดทำบริการสาธารณะไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดภายใน 15 วันนับแต่วันลงนาม แต่อย่างไรก็ตามระยะเวลา 15 วันอาจขยายออกไปอีกได้หากการส่งสัญญาหรือนิติกรรมนั้นขาดเอกสารสำคัญและผู้ว่าการจังหวัดร้องขอให้จัดส่งเอกสารเพิ่มเติม<sup>74</sup>

3) การฟ้องคดีสัญญาทางปกครอง เนื่องจากฝ่ายปกครองไม่สามารถที่จะประกาศให้สัญญาทางปกครองใดเป็นโมฆะได้<sup>75</sup> แนวคำพิพากษาศาลปกครองปัจจุบันจึงยอมรับการฟ้องคดีขอให้เพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่ทำนอกขอบอำนาจ (recours pour excès de pouvoir) แต่ไม่ยอมรับพิจารณาการฟ้องขอให้เพิกถอนการกระทำนอกขอบอำนาจกรณีสัญญาทางปกครองที่มีได้ลงนามโดยฝ่ายปกครองคนเดียว ซึ่งในกรณีดังกล่าวก็ได้มีกฎหมายเปิดโอกาสให้มีการฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนการกระทำนอกขอบอำนาจของสัญญาแบบพิเศษโดยผ่านทางผู้ว่าการจังหวัด (préfet) โดยศาลปกครองมีอำนาจกำหนดถึงเรื่องการประกาศให้สัญญาทางปกครองเป็นโมฆะ<sup>76</sup> ได้เฉพาะกรณีผู้ลงนามในสัญญาเป็นผู้ร้องขอให้มีการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของสัญญาเท่านั้น ซึ่งแต่เดิมระบบการปกครองท้องถิ่นของฝรั่งเศสเป็นระบบที่ส่วนกลางมอบอำนาจในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้แก่ผู้ว่าการจังหวัดซึ่งเป็นข้าราชการจากส่วนกลางที่ถูกส่งไปประจำอยู่ในส่วนภูมิภาค มติของสภาท้องถิ่นเกี่ยวกับสัญญา เช่น สัญญากู้ยืม สัญญาค้ำประกัน

<sup>72</sup> คำพิพากษาศาลปกครองชั้นอุทธรณ์แห่งเมือง Nantes 7 mai 1991, Commune de Mauves-sur-Loire

<sup>73</sup> C.E. 23 mars 1992, Martin

<sup>74</sup> มาตรา L.1411-9 มาตรา L.2131-13 มาตรา L.3131-6 และมาตรา L.4141-6 แห่งประมวลกฎหมายท้องถิ่น

<sup>75</sup> C.E. 2 avril 1971, Tlatli.

<sup>76</sup> C.E. 28 décembre 1988, Etablissement public d'aménagement de la Ville nouvelle de Saint-Quentin

สัญญาสัมปทานที่มีได้เป็นสัญญาที่ทำตามแบบของส่วนกลาง หรือสัญญาสัมปทานที่มีระยะเวลาเกิน 30 ปี จะต้องได้รับความเห็นชอบ (approbation préalable) จากผู้ว่าการจังหวัดก่อน องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจึงจะไปดำเนินการทำสัญญาได้ ต่อมากฎหมายกลางเกี่ยวกับการกระจายอำนาจลงวันที่ 2 มีนาคม 1982 ได้สร้างระบบการร้องขอให้ศาลพิจารณาความชอบด้วยกฎหมายของสัญญาโดยผู้ว่าการจังหวัด (préfet) ขึ้นมาใหม่ คือ หากผู้ว่าการจังหวัดเห็นว่าสัญญาทางปกครองใดไม่ชอบด้วยกฎหมายก็สามารถที่จะร้องขอให้ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาได้ โดยการพิจารณาของผู้ว่าการจังหวัดจะเป็นเรื่องการพิจารณาถึงการกระทำทางปกครองว่าเป็นการกระทำนอกขอบอำนาจหน้าที่หรือไม่ (contentieux de l'excès de pouvoir) ส่วนอำนาจในการเพิกถอนสัญญาที่กระทำนอกอำนาจหน้าที่ก็เป็นหน้าที่ของผู้พิพากษาศาลปกครองที่จะดำเนินการต่อไป และแม้ว่าสัญญาทางปกครองที่มีได้บังคับว่าต้องส่งให้ผู้ว่าการจังหวัดตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย แต่ก็อาจถูกตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายโดยผู้ว่าการจังหวัดได้ใน 3 กรณี คือ

**กรณีที่ 1** เป็นสัญญาที่เกิดจากการตัดสินใจฝ่ายเดียวของฝ่ายปกครอง เช่น สัญญาจ้างงานของฝ่ายปกครอง อาจถูกตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายได้<sup>77</sup>

**กรณีที่ 2** เป็นเรื่องเกี่ยวกับนิติกรรมทางปกครองที่แยกต่างหากจากสัญญาที่จะต้องส่งให้ผู้ว่าการจังหวัดตรวจสอบหากนิติกรรมดังกล่าวเกิดจากมติขององค์การฝ่ายสภา (l'assemblée délibérante) ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น โดยหากผู้ว่าการจังหวัดตรวจสอบมติขององค์การฝ่ายสภาเกี่ยวกับสัญญาและพบว่าไม่ชอบด้วยกฎหมายก็สามารถร้องขอให้ศาลปกครองพิจารณาความชอบด้วยกฎหมายของสัญญานั้นได้

**กรณีที่ 3** หากบุคคลหรือนิติบุคคลได้รับความเสียหายจากสัญญานั้นร้องขอต่อผู้ว่าการจังหวัดให้พิจารณาความชอบด้วยกฎหมายของสัญญานั้นภายในระยะเวลา 2 เดือน นับแต่วันที่สัญญานั้นใช้บังคับ<sup>78</sup>

แม้ว่าหลักเรื่องที่ต้องมีการออกคำสั่ง (décision) มาก่อนจึงจะฟ้องคดีได้นั้น จะนำมาใช้ในคดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองด้วย ซึ่งต้องมีการทวงถามจากฝ่ายปกครองเพื่อให้ชำระหนี้หรือดำเนินการตามที่เอกชนร้องขอเสียก่อน เมื่อฝ่ายปกครองมีคำสั่งแล้ว จึงจะฟ้องคดีได้และจะใช้หลักเกณฑ์ในเรื่องระยะเวลาการฟ้องคดีเช่นเดียวกับหลักทั่วไปดังที่ได้กล่าวมาแล้ว แต่ในสัญญาทางปกครองอาจมีการกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีไว้เป็นกรณีพิเศษก็ได้ หากคู่สัญญาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง

<sup>77</sup> มาตรา L.2131-8 มาตรา L.2131-13 มาตรา L.3132-3 และมาตรา L.4142-3 แห่งประมวลกฎหมายท้องถิ่น

<sup>78</sup> คำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้นแห่งเมือง Dijon 9 mai 1995, Bessis.

ไม่ปฏิบัติต่อข้อกำหนดในสัญญา เช่น สัญญาจัดซื้อจัดจ้าง (contrat de marchés publics) มักจะกำหนดว่า เมื่อมีการตรวจรับงานหรือตรวจรับพัสดุแล้ว ให้สัญญานั้นสิ้นสุดลง เว้นแต่ฝ่ายปกครองได้กำหนดข้อสงวนบางประการไว้ ซึ่งจะทำให้มีการฟ้องคดีได้ หรือในกรณีสัญญางานโยธาสาธารณะ (contrat de marchés de travaux publics) ที่มีการประกันไว้เป็นเวลา 10 ปี ย่อมทำให้ผู้ว่าจ้างมีสิทธิที่จะเรียกร้องค่าเสียหายจากผู้รับเหมาหรือสถาปนิกได้หากเกิดความเสียหายขึ้นภายในระยะเวลา 10 ปีที่อยู่ในประกัน เป็นต้น อย่างไรก็ตาม เนื่องจากคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญางานโยธาสาธารณะเป็นข้อยกเว้นของหลักที่ต้องมีคำสั่งก่อนจึงจะฟ้องคดีปกครองได้ เมื่อคดีพิพาทดังกล่าวไม่จำเป็นต้องมีคำสั่งก่อน จึงไม่อยู่ในบังคับให้ต้องฟ้องคดีภายในกำหนดระยะเวลาใด ๆ ซึ่งจะได้กล่าวถึงในเรื่องข้อยกเว้นของระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองต่อไป

### 2.2.2. การนับระยะเวลาการฟ้องคดี

เนื่องจากการฟ้องคดีปกครองตามกฎหมายฝรั่งเศส จะต้องมีนิติกรรมทางปกครองอยู่แล้ว (règles de la décision préalable) โดยนิติกรรมทางปกครองที่ก่อให้เกิดสิทธิ จะเริ่มจากการลงนาม (signature de l'acte) และนับแต่วันลงนาม<sup>79</sup> จึงทำให้การนับระยะเวลาการฟ้องคดีมีจุดเริ่มต้นอยู่ที่ตัวคำสั่ง ดังนี้

#### (1) กรณีคำสั่งโดยชัดแจ้ง (décision explicite)

โดยหลักแล้ว นิติกรรมทางปกครองจะมีผลบังคับเมื่อได้มีการแจ้ง (la publicité) ต่อผู้รับคำสั่งทางปกครองหรือผู้ที่เกี่ยวข้องได้ทราบ ซึ่งรูปแบบการแจ้งอาจกระทำได้หลายวิธีการ ไม่ว่าจะเป็นการประกาศเป็นการทั่วไป (la publication) การปิดประกาศในสถานที่ที่กำหนด (l'affichage) หรือการแจ้งโดยเฉพาะเจาะจง (la notification) โดยการนับระยะเวลาการฟ้องคดี 2 เดือนดังกล่าว จะเริ่มนับตั้งแต่มีการแจ้งหรือประกาศนิติกรรมทางปกครองอย่างถูกต้องตามรูปแบบ<sup>80</sup> กล่าวคือ นับจากวันถัดจากวันที่ได้รับแจ้งเช่น หากได้รับแจ้งคำสั่งในวันที่ 1 ตุลาคม 2000 วันเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีคือวันที่ 2 ตุลาคม 2000 และการฟ้องคดีจะต้องยื่นฟ้องภายในวันที่ 2 ธันวาคม 2000 ซึ่งเป็นระยะเวลาสิ้นสุดโดยจะถือวันที่คำฟ้องถึงศาลเป็นหลัก แม้จะส่งคำฟ้องทางไปรษณีย์ภายในระยะเวลาการฟ้องคดีก็ตาม แต่หากคำฟ้องมาถึงศาลเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีแล้ว ศาลก็จะมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องนั้นไว้พิจารณา เว้นแต่จะมีกฎหมายหรือแนวบรรทัดฐาน คำพิพากษาของศาลกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น เช่น กรณีเจ้าหน้าที่ไปรษณีย์หยุดงาน ศาลอาจนำมาเป็นข้อยกเว้นที่จะรับคำฟ้องไว้พิจารณาได้ โดยคำนึงถึงพฤติการณ์หรือสภาพแวดล้อมเป็นพิเศษ

<sup>79</sup> C.E. 19 décembre 1952, Delle Mattei, Rec.594

<sup>80</sup> Jacques Viquier, Le contentieux administratif, Dalloz, 1998, p.111.

ซึ่งอาจกระทบถึงการนำส่งคำฟ้องทางไปรษณีย์ แต่ในกรณีที่มีการอุทธรณ์ต่อฝ่ายปกครองขอให้พิจารณาทบทวนคำสั่งทางปกครอง ซึ่งกฎหมายฝรั่งเศสได้วางหลักบังคับให้ฝ่ายปกครองออกใบตอบรับว่าได้รับเรื่องที่มีการร้องเรียนนั้นด้วย ถ้าไม่ออกใบตอบรับให้ ระยะเวลาจะยังไม่เริ่มนับ<sup>81</sup> และหากการอุทธรณ์นั้นได้รับการพิจารณา ระยะเวลาการฟ้องคดีก็จะยืดออกไปโดยเริ่มนับใหม่ตั้งแต่มีคำสั่งทางปกครองครั้งใหม่อย่างไรก็ตาม ถ้าการแจ้งคำสั่งไม่ได้ระบุวิธีการและระยะเวลาการฟ้องคดีก็ไม่สามารถยกเรื่องการสิ้นสุดกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีขึ้นได้แย้งผู้ฟ้องคดีได้<sup>82</sup> ซึ่งการนับระยะเวลาการฟ้องคดีกรณีคำสั่งโดยชัดแจ้งอาจแยกตามลักษณะของนิติกรรมทางปกครองได้ดังนี้

1) นิติกรรมทางปกครองที่มีลักษณะเป็นกฎ (l'acte réglementaire) ระยะเวลาการฟ้องคดีจะเริ่มนับตั้งแต่วันที่ประกาศ (la publication)

2) นิติกรรมทางปกครองที่มีลักษณะเป็นคำสั่ง ถ้าเป็นคำสั่งต่อกลุ่มบุคคล (l'acte collectif) เช่น คำสั่งของเจ้าพนักงานจราจรที่สั่งให้รถยนต์ที่กำลังวิ่งบนท้องถนนชิดซ้ายเพื่อเปิดทางให้กับขบวนเสด็จ การประกาศผลสอบไล่ประจำภาคของนักศึกษา หรือคำสั่งเฉพาะกรณี (l'acte particulier) ซึ่งเป็นคำสั่งที่บังคับหรืออนุญาตให้บุคคลประเภทใดประเภทหนึ่งกระทำการหรืองดเว้นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งในกรณีเฉพาะเรื่องกรณีใดกรณีหนึ่ง เช่น คำสั่งให้เจ้าของบ้านซึ่งอยู่ในท้องที่ทำความสะอาดบริเวณหน้าบ้านของตนให้เรียบร้อยตามวันที่กำหนดไว้ในคำสั่งเพื่องานเทศกาล หรือคำสั่งที่อนุญาตให้ประชาชนในท้องที่สามารถใช้เครื่องกระจายเสียงได้ตามวันที่กำหนดไว้ ระยะเวลาการฟ้องคดีจะเริ่มนับตั้งแต่วันที่ประกาศให้ผู้รับคำสั่งหรือผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ และถ้าเป็นคำสั่งเฉพาะราย (l'acte individuel) ซึ่งเป็นคำสั่งที่บังคับหรืออนุญาตให้บุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะเจาะจงกระทำการหรืองดเว้นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งในกรณีเฉพาะเรื่องกรณีใดกรณีหนึ่งหรือในกรณีที่มีข้อเท็จจริงประเภทใดประเภทหนึ่งเกิดขึ้น เช่น คำสั่งบังคับให้นาย A ไปเป็นพยานให้การต่อคณะกรรมการสอบสวนข้าราชการทางวินัยตามวันที่กำหนด หรือคำสั่งอนุญาตให้นาย B สามารถสร้างอาคารในที่ดินแปลงที่กำหนด หรือคำสั่งอนุญาตให้นาย C ได้รับอนุญาตขับรถยนต์ ระยะเวลาการฟ้องคดีจะเริ่มนับตั้งแต่วันถัดจากวันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง (la notification) และถ้าในกรณีที่คำสั่งเฉพาะรายมีผลกระทบต่อบุคคลที่สาม (les tiers) เช่น การอนุญาตให้มีการก่อสร้าง

<sup>81</sup> Jean MASSOT. "สิทธิการฟ้องคดีปกครองและอายุความฟ้องคดีตามกฎหมายฝรั่งเศส" หน้า 158.

<sup>82</sup> มาตรา R.421-5 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง (Code de justice administrative)



ระยะเวลา 2 เดือนจะเริ่มนับตั้งแต่วันที่สุดท้ายของการตีพิมพ์ประกาศให้ทราบซึ่งโดยปกติจะตีพิมพ์ประกาศที่เทศบาลและบริเวณที่จะก่อสร้าง<sup>83</sup> อย่างไรก็ตาม ถ้าศาลไม่แน่ใจก็จะต้องไต่สวนหรือตรวจสอบให้แน่ชัดว่าหมดระยะเวลาการฟ้องคดีหรือไม่ ศาลอาจมีคำสั่งไม่รับไว้พิจารณาได้โดยพลัน<sup>84</sup>

ระยะเวลาการฟ้องคดีดังกล่าวจะใช้ยื่นแก่ผู้มีส่วนได้เสียได้ก็ต่อเมื่อได้มีการระบุระยะเวลาและวิธีการโต้แย้งไว้ในการแจ้งคำสั่งทางปกครองด้วย ถ้าการแจ้งคำสั่งไม่ได้ระบุระยะเวลาและวิธีการโต้แย้งไว้ ก็ไม่สามารถยกเรื่องการสิ้นสุดกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีขึ้นโต้แย้งผู้ฟ้องคดีได้<sup>85</sup> แต่ถ้าเป็นกรณีที่เอกชนเป็นฝ่ายยื่นคำขอ ระยะเวลาต่าง ๆ ที่จะใช้ยื่นแก่ผู้ยื่นคำขอนั้นจะเริ่มนับตั้งแต่วันที่ได้รับการส่งใบตอบรับ (l'accusé de réception) ให้แก่ผู้ยื่นคำขอ<sup>86</sup> โดยใบตอบรับดังกล่าวจะต้องมีสาระตามที่กฎหมายกำหนดไว้อย่างครบถ้วนและถูกต้อง<sup>87</sup> ระยะเวลาจึงจะเริ่มนับ

อย่างไรก็ตาม การนับระยะเวลาการฟ้องคดีกรณีคำสั่งโดยชัดแจ้งนี้มีข้อยกเว้นในเรื่อง "ทฤษฎีการได้รู้เองตามความเป็นจริง" (la théorie de la connaissance acquise) เกี่ยวกับตัวคำสั่งซึ่งมิได้มีความหมายเพียงว่าผู้รับคำสั่งได้ถึงตัวคำสั่งมาเองโดยวิธีการใด ๆ ก็ได้ แต่มีความหมายและขอบเขตเป็นการเฉพาะที่ค่อนข้างจำกัดหลายประการ กล่าวคือ<sup>88</sup>

**ประการที่ 1** ทฤษฎีนี้ไม่มีผลใด ๆ เกี่ยวกับกฎ ซึ่งยึดถือเรื่องการประกาศเป็นสำคัญ

**ประการที่ 2** ทฤษฎีนี้ใช้กับกรณีคำสั่งที่ออกโดยองค์กรที่เป็นคณะบุคคล ซึ่งการฟ้องคดีกระทำโดยสมาชิกของคณะบุคคลดังกล่าว โดยถือว่าระยะเวลาการฟ้องคดีเริ่มนับตั้งแต่วันที่ได้มีการประชุมกันเพื่อมีคำสั่งหรือวันที่บุคคลดังกล่าวได้เข้าร่วมประชุม เช่น กรณีของสภาผู้พิจารณาออกระเบียบขององค์กรปกครองท้องถิ่น ระยะเวลาการฟ้องคดี 2 เดือน เริ่มนับตั้งแต่วันที่มีการประชุมรับนิติกรรมนั้น<sup>89</sup>

<sup>83</sup> C.E., ass, 25 juillet 1975, S.C.I., Les Hortensias, Rec.CE, p.437.

<sup>84</sup> Philippe MATIN. การบรรยายพิเศษ เรื่อง "กฎหมายปกครองและคดีปกครองของประเทศฝรั่งเศส" วารสารวิชาการศาลปกครอง. ปีที่ 1, ฉบับที่ 3. กันยายน - ธันวาคม 2544, หน้า 102.

<sup>85</sup> มาตรา R.421-5 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง

<sup>86</sup> มาตรา 1 วรรคท้ายและมาตรา 5 แห่งรัฐทฤษฎีกา เลขที่ 65-29 ลงวันที่ 11 มกราคม 1965 แก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐทฤษฎีกา ลงวันที่ 28 พฤศจิกายน 1983

<sup>87</sup> J.Rivero et J.Waline.Droit administrative, p.212.

<sup>88</sup> บุญอนันต์ วรรณพานิชย์. "อายุความหรือระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองตามกฎหมายไทยและกฎหมายฝรั่งเศส" หน้า 14. และ Jacques Viquier, Le contentieux administratif, p.113.

<sup>89</sup> C.E. 4 août, 1905, Martin Rec.CE, p.749.

**ประการที่ 3** ทฤษฎีนี้ใช้กับกรณีผู้ฟ้องคดีได้แสดงให้เห็นปรากฏว่าตนได้รู้เกี่ยวกับคำสั่งแล้ว เช่น ผู้ฟ้องคดีได้ไปร้องเรียนภายในฝ่ายบริหาร จึงเท่ากับว่าตนได้รู้แล้วว่ามีคำสั่งดังกล่าว

**ประการที่ 4** ทฤษฎีนี้ใช้กับกรณีที่การทำคำสั่งได้กระทำต่อหน้าผู้เสียหายหรือกรณีที่ผู้เสียหายได้ลงนามในเอกสารใด ๆ ที่มีนัยแสดงให้เห็นการมีอยู่ของคำสั่งนั้น

3) การฟ้องคดีเกี่ยวกับละเมิดทางปกครองและสัญญาทางปกครอง ซึ่งมีระยะเวลาการฟ้องคดี 4 ปี นับแต่วันที่หนี้เกิดหรือจำหน้รู้ถึงความเป็นเจ้าหนี้เป็นหลัก ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว จะเริ่มนับจากวันแรกของปีที่ถัดมาจากปีที่เกิดสิทธิ (prescription quadriennale)<sup>90</sup> แต่ถ้ามีการร้องขอให้ฝ่ายปกครองพิจารณากำหนดค่าเสียหายเมื่อใดและฝ่ายปกครองมีคำสั่งทางปกครองโดยชัดแจ้ง (la décision expresse) จะมีระยะเวลาการฟ้องคดี 2 เดือนตามหลักทั่วไป เช่น

- กรณีที่ผู้รับเหมาทำสัญญากับฝ่ายปกครองก่อสร้างอาคารโรงเรียน แต่ผู้รับเหมามิได้เรียกร้องให้ฝ่ายปกครองชำระเงินค่าจ้าง เมื่อผู้รับเหมาส่งมอบงานให้กับฝ่ายปกครองในวันที่ 8 มีนาคม ค.ศ.2000 ผู้รับเหมาก็มีสิทธิที่จะฟ้องคดีให้ฝ่ายปกครองชำระเงินได้จนถึงวันที่ 31 ธันวาคม ค.ศ.2004 ทั้งนี้โดยนับจากวันแรกของปีที่ถัดมาจากปีที่เกิดสิทธิ

- กรณีที่ฝ่ายปกครองทำการถมคลองบริเวณหน้าบ้านผู้เสียหายเพื่อทำถนนเป็นเหตุให้น้ำท่วมเมื่อฝนตก เมื่อเหตุน้ำท่วมเกิดเมื่อวันที่ 8 มีนาคม ค.ศ.2000 ทำให้เกิดความเสียหายแก่ตัวบ้าน ผู้เสียหายก็มีสิทธิฟ้องคดีขอให้ฝ่ายปกครองชดใช้ค่าเสียหายได้จนถึงวันที่ 31 ธันวาคม ค.ศ.2004 แต่หากผู้เสียหายเรียกร้องให้ฝ่ายปกครองชดใช้ค่าเสียหายในวันที่ 31 พฤศจิกายน ค.ศ.2004 และฝ่ายปกครองปฏิเสธไม่ชดใช้ค่าเสียหายให้ โดยออกเป็นคำสั่งปฏิเสธลงวันที่ 30 มกราคม ค.ศ.2004 ถือได้ว่าฝ่ายปกครองมีคำสั่งปฏิเสธโดยแจ้งชัดแล้ว ผู้เสียหายก็มีสิทธิฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งปฏิเสธดังกล่าวและขอให้ฝ่ายปกครองชดใช้ค่าเสียหายได้ภายในกำหนดระยะเวลา 2 เดือนตามหลักทั่วไป<sup>91</sup>

- กรณีที่มีการประกาศให้มีการประมูลหรือการแข่งขัน ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถตรวจสัญญาและนิติกรรมทางปกครองที่แยกต่างหากจากสัญญาได้ว่าทำโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ จะต้องฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นให้พิจารณาสัญญาหรือนิติกรรมดังกล่าวภายในระยะเวลา 2 เดือนนับแต่วันที่ได้รับสัญญาหรือนิติกรรมนั้นจากองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

<sup>90</sup> ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์. กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง, หน้า 374.

<sup>91</sup> กรณีตัวอย่างนี้ Jean – François COUSIN ผู้เชี่ยวชาญด้านศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองของฝรั่งเศส ประจำศาลปกครองสูงสุด ได้กรุณาให้ข้อมูลด้วยวาจา โดยได้รับความอนุเคราะห์จากคุณชวลา จันทร์จนา เป็นผู้แปลให้

## (2) กรณีคำสั่งโดยปริยาย (décision implicite)

1) คำสั่งปฏิเสธโดยปริยาย (décision implicite de rejet) การนับระยะเวลา กรณีคำสั่งปฏิเสธโดยปริยายอาจแยกได้ 2 กรณีคือ

กรณีที่ 1 ถ้าเป็นคดีขอให้เพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และฝ่ายปกครองนิ่งเฉยไม่พิจารณาให้ ระยะเวลาการฟ้องคดีก็จะไม่สะดุดหยุดลงเพื่อนับใหม่ดังเช่น กรณีคำสั่งโดยชัดแจ้ง แต่จะมีกำหนด 2 เดือน นับตั้งแต่วันที่พ้นกำหนด 4 เดือนที่ฝ่ายปกครองนิ่งเฉย<sup>92</sup> รวมเป็น 6 เดือน ซึ่งการนับระยะเวลากรณีที่ฝ่ายปกครองนิ่งเฉยภายในกำหนด 4 เดือนนี้ จะนับตั้งแต่วันที่ฝ่ายปกครอง "ได้รับ" คำขอ ไม่ใช่วันที่เอกชน "ส่ง" คำขอไปยังฝ่ายปกครอง<sup>93</sup> เช่น ถ้าผู้ฟ้องคดีมีคำร้องขอต่อฝ่ายปกครองเมื่อวันที่ 4 มกราคม ฝ่ายปกครองจะต้องตอบคำขอภายใน 4 เดือน นับแต่วันที่ 5 มกราคม เวลา 0.00 นาฬิกา และสิ้นสุดในวันที่ 4 พฤษภาคม เวลา 24.00 นาฬิกา หากพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวนี้ถือว่าฝ่ายปกครองมีคำสั่งปฏิเสธโดยปริยาย<sup>94</sup>

อย่างไรก็ตาม นับตั้งแต่วันที่พ้นกำหนด 4 เดือนที่ฝ่ายปกครองเพิกเฉย ผู้ขออุทธรณ์ก็ยังมีเวลาอีก 2 เดือน ที่จะยื่นอุทธรณ์ต่อผู้บังคับบัญชาของผู้ออกคำสั่งทางปกครองนั้น ก็ได้ แต่จะยื่นต่อเจ้าหน้าที่คนเดิมไม่ได้<sup>95</sup> ซึ่งหากในระหว่างเวลา 2 เดือนดังกล่าว ฝ่ายปกครองได้ออกนิติกรรมทางปกครองหรือปฏิเสธโดยชัดแจ้ง (décision explicite) ระยะเวลาการฟ้องคดีจะเริ่มนับใหม่คือ 2 เดือนนับตั้งแต่วันที่นิติกรรมทางปกครองหรือมีการปฏิเสธโดยชัดแจ้งนั้น

กรณีที่ 2 ถ้าเป็นคดีที่ศาลปกครองมีอำนาจเต็ม เช่น คดีสัญญาหรือละเมิด การปฏิเสธโดยปริยายเพราะการเพิกเฉยของฝ่ายปกครอง จะไม่นำหลักคำสั่งโดยปฏิเสธหรือการนิ่งเฉยเป็นการปฏิเสธมาใช้กับคดีเรียกค่าเสียหาย กล่าวคือ หากฝ่ายปกครองนิ่งเฉยไม่กระทำการใด ๆ ก็จะไม่มีผลใด ๆ ต่อระยะเวลาการฟ้องคดี โดยระยะเวลาการฟ้องคดีจะเดินไปจนครบ 4 ปีเสมอ แต่หากฝ่ายปกครองตอบปฏิเสธมาโดยชัดแจ้ง ระยะเวลา 2 เดือนก็จะเริ่มนับแต่วันที่ปฏิเสธโดยชัดแจ้งนั้น<sup>96</sup>

<sup>92</sup> มาตรา 1 วรรคสาม แห่งรัฐกฤษฎีกา เลขที่ 65-29 ลงวันที่ 11 มกราคม 1965 แก้ไขเพิ่มเติมโดย มาตรา 18 แห่งรัฐกฤษฎีกา ลงวันที่ 28 พฤศจิกายน 1983 และมาตรา R 421-2 วรรค 2 แห่งประมวลกฎหมาย ว่าด้วยกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง

<sup>93</sup> C.E. 1 juillet, 1955, Salvy

<sup>94</sup> C.E. 8 janvier, 1954, Lalba

<sup>95</sup> C.E. 4 mai, 1984, Société de diffusion et de réparation automobile

<sup>96</sup> ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศาสตร์. กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง, หน้า 374.

2) คำสั่งยอมรับโดยปริยาย (décision implicite d'acceptation) การที่มีกฎหมายเฉพาะเรื่องกำหนดให้ถือว่าการนิ่งเฉยมีผลเป็นการอนุมัติ เช่น การมีคำขออนุญาตก่อสร้างที่กำหนดว่า หากไม่แจ้งภายในกำหนดเวลาหนึ่งให้ถือว่าเป็นการอนุญาต<sup>97</sup> ผลของการพิจารณาทางปกครองก็จะยุติลงเช่นนั้น ซึ่งในกรณีเช่นนี้จะเห็นได้ว่า ผู้รับคำสั่งยอมสมประโยชน์แล้วจากการนิ่งเฉยของฝ่ายปกครอง ดังนั้น โดยทั่วไปแล้วจึงไม่มีกรณีที่จะต้องพิจารณาเรื่องการนับระยะเวลาการฟ้องคดีเพราะยอมไม่มีการฟ้องคดีจากฝ่ายผู้รับคำสั่ง

อย่างไรก็ตาม อาจมีประเด็นเรื่องการนับระยะเวลาการฟ้องคดีอยู่บ้างในกรณีที่เกี่ยวข้องกับบุคคลที่สาม หากคำสั่งก่อให้เกิดผลกระทบต่อบุคคลดังกล่าว ซึ่งกรณีเช่นนี้ขึ้นอยู่กับว่า คำสั่งดังกล่าวจะต้องมีการประกาศต่อบุคคลที่สามหรือไม่ ถ้าจะต้องมีการประกาศต่อบุคคลที่สาม เช่น กรณีใบอนุญาตก่อสร้างโดยปริยาย ระยะเวลาการฟ้องคดีจะเริ่มนับตั้งแต่วันที่มีการประกาศโดยถูกต้องแล้ว<sup>98</sup> แต่ถ้าเป็นคำสั่งที่ไม่ต้องมีการประกาศ หากเกิดผลกระทบต่อบุคคลที่สาม บุคคลดังกล่าวยอมสามารถฟ้องคดีได้โดยไม่มีกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี<sup>99</sup>

### 2.2.3. ระยะเวลาสะดุดหยุดลง (la prorogation)

ในกฎหมายฝรั่งเศส กรณีที่เป็นเหตุให้ระยะเวลาสะดุดหยุดลง ซึ่งหมายถึงว่า ระยะเวลาจะเริ่มนับใหม่ทั้งหมดนับแต่เหตุที่ทำให้ระยะเวลาสะดุดหยุดลงสิ้นสุดไปมีหลายกรณี ได้แก่

(1) กรณีที่มีการร้องเรียนภายในฝ่ายบริหาร (recours administratif) ซึ่งได้มีการร้องเรียนภายในระยะเวลาที่กำหนด<sup>100</sup> กล่าวคือ กรณีที่เอกชนได้ขอให้ฝ่ายปกครองเยียวยาความเสียหายให้ก่อนภายในระยะเวลา 2 เดือนที่จะฟ้องคดี ไม่ว่าจะเป็นการขอให้เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งแก้ไขเสียใหม่ด้วยตนเอง (recours gracieux) หรือการขอให้ผู้มีอำนาจบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลเป็นผู้ใช้อำนาจก่อให้เกิดการแก้ไขคำสั่งทางปกครองนั้น (recours hiérarchique) ถ้าการอุทธรณ์นั้นได้รับการพิจารณา ระยะเวลาการฟ้องคดีก็จะยืดออกไป และจะเริ่มนับใหม่ นับแต่มีคำสั่งทางปกครองครั้งใหม่ แต่ถ้าฝ่ายปกครองไม่รับพิจารณา ระยะเวลาจะไม่สะดุดหยุดลงเพื่อนับใหม่<sup>101</sup> ซึ่งหากฝ่ายปกครองปฏิเสธโดยชัดแจ้ง จะต้องฟ้องภายใน 2 เดือนนับแต่รับคำปฏิเสธ แต่ถ้าฝ่าย

<sup>97</sup> มาตรา R.421-12 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง (Code de l'urbanisme)

<sup>98</sup> C.E., ass, 25 juillet 1975, S.C.I., Les Hortensias, Rec.CE, p.437.

<sup>99</sup> Georges Vedel et Pierre Delvolvé, Droit administratif, p.166.

<sup>100</sup> C.E. 10 juillet 1964, Centre médico-pédagogique de Beaulieu, p.399.

<sup>101</sup> C.E.13 juin 1969, Ministre des Armées Conclusions Bussy

ปกครองตอบยืนยันนิติกรรมทางปกครองเดิม (acte confirmatif) จะต้องฟ้องภายใน 2 เดือนนับแต่นิติกรรมทางปกครองเดิมออกมา (เพราะการยืนยันนิติกรรมทางปกครองเดิมนั้น ไม่ได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสิทธิหรือหน้าที่ใหม่แต่อย่างใด แต่ทั้งนี้จะต้องเป็นการยืนยันนิติกรรมเดิมทุกอย่างด้วย จึงจะใช้หลักนี้)<sup>102</sup> จากนั้น นับตั้งแต่วันที่เจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาซึ่งพิจารณาอุทธรณ์นั้นได้มีคำสั่ง ก็จะเริ่มนับอายุความฟ้องคดีต่อศาลอีก 2 เดือน แต่กรณีที่ฝ่ายปกครองนิ่งเฉยไม่ตอบ จะนำหลักการปฏิเสธโดยปริยายมาใช้เมื่อพ้น 4 เดือน ซึ่งผู้ขออุทธรณ์มีเวลาอีก 2 เดือนที่จะฟ้องคดีได้ โดยในระหว่างนั้น ผู้ขออาจยื่นอุทธรณ์ต่อผู้บังคับบัญชาอีกครั้งหนึ่งก็ได้ แต่จะยื่นต่อเจ้าหน้าที่คนเดิมไม่ได้<sup>103</sup>

(2) กรณีที่มีการร้องขอต่อผู้ว่าราชการจังหวัด (préfet) เพื่อให้ยื่นฟ้องนิติกรรมทางปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อศาล (référé préfectoral) ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดจะมีคำสั่งโดยแจ้งชัดหรือโดยปริยายเกี่ยวกับคำร้องขอดังกล่าว<sup>104</sup>

(3) กรณีที่ผู้ฟ้องคดีมีคำขอความช่วยเหลือทางศาล (l'aide juridictionnelle) กล่าวคือ ก่อนมีการยื่นคำฟ้องจริง ถ้ามีการยื่นคำขอความช่วยเหลือทางศาลพร้อมกับคำฟ้อง ศาลย่อมไม่อาจพิจารณาคดีได้จนกว่าสำนักงานช่วยเหลือทางคดีจะออกคำสั่งอนุมัติให้หรือปฏิเสธคำขอความช่วยเหลือก่อน

(4) กรณีที่กฎหมายเฉพาะกำหนดให้ระยะเวลาสะดุดหยุดลง เช่น มาตรา 2 แห่งรัฐกฤษฎีกา ลงวันที่ 28 เมษายน 1988 กำหนดในกรณีที่ฝ่ายปกครองปฏิเสธที่จะเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร การยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสาร (CADA) เป็นเหตุให้ระยะเวลาฟ้องคดีสะดุดหยุดลง จนกว่าฝ่ายปกครองจะแจ้งคำสั่งให้ทราบ

(5) กรณีการฟ้องต่อศาลที่ไม่มีเขตอำนาจ กรณีนี้ระยะเวลาฟ้องคดีจะสะดุดหยุดลงต่อเมื่อโจทก์ได้ฟ้องคดีต่อศาลที่ไม่มีเขตอำนาจนั้นภายในระยะเวลาการฟ้องคดีที่กำหนดไว้สำหรับศาลนั้น<sup>105</sup> และการฟ้องคดีใหม่ต่อศาลที่มีเขตอำนาจก็ต้องฟ้องภายในกำหนด 2 เดือนหลังจากศาลที่ไม่มีเขตอำนาจสั่งไม่รับไว้พิจารณาหรือหลังจากสั่งอนุญาตให้มีการถอนฟ้อง<sup>106</sup> อีกทั้งยังต้องเป็น

<sup>102</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. วิธีพิจารณาคดีปกครองในฝรั่งเศส, หน้า 721.

<sup>103</sup> C.E. 4 mai 1984, Société de diffusion et de réparation automobile

<sup>104</sup> C.E. 5 janvier 1991, Brasseur, Rec, p. 23.

<sup>105</sup> C.E. 23 juillet 1976, Chivot, p. 381.

<sup>106</sup> C.E. 24 janvier 1958, Meallet, p.326.

การฟ้องในเรื่องเดียวกันด้วย<sup>107</sup> ซึ่งแต่เดิมศาลที่ไม่มีเขตอำนาจอาจเป็นศาลใด ๆ ก็ได้ไม่ว่าศาลปกครองด้วยกัน ศาลยุติธรรม ศาลพิเศษอื่น ๆ หรือแม้แต่ศาลต่างประเทศ<sup>108</sup> แต่เมื่อมีการตรา รัฐธรรมนูญ ลงวันที่ 22 กุมภาพันธ์ 1972 ซึ่งได้กำหนดกลไกที่จะให้สภาแห่งรัฐชี้ได้ว่าศาลใดเป็นศาลที่มีเขตอำนาจ กรณีการฟ้องต่อศาลปกครองที่ไม่มีเขตอำนาจจึงไม่เป็นปัญหาอีกต่อไป

#### 2.2.4. การขยายระยะเวลาการฟ้องคดี (la prolongation)

แม้ว่าโดยปกติ กำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองมีกำหนด 2 เดือนตามที่กล่าวมาแล้ว แต่ก็อาจขยายได้โดยผลของกฎหมายเฉพาะหรือจากบรรทัดฐานคำพิพากษาของสภาแห่งรัฐ ดังนี้<sup>109</sup>

(1) การขอดำเนินคดีอย่างอนาถา (demande d'aide judiciaire) ภายในระยะเวลา 2 เดือนเต็ม หากไม่ได้รับอนุญาตให้ดำเนินคดีอย่างอนาถา ต้องฟ้องภายใน 2 เดือนนับแต่ได้รับคำปฏิเสธ และถ้าได้รับอนุญาต จะฟ้องเมื่อใดก็ได้

(2) กรณีที่ผู้ฟ้องคดีมีภูมิลำเนาอยู่นอกประเทศฝรั่งเศส โดยอาจเป็นกรณีที่มีภูมิลำเนาในต่างประเทศหรือเป็นกรณีที่อาศัยอยู่ในดินแดนโพ้นทะเล (les territoires d' Outre - Mer หรือ TOM)<sup>110</sup> กฎหมายก็จะกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีเพิ่มขึ้น 2 เดือนหรือ 1 เดือน แล้วแต่กรณี อย่างไรก็ตาม ระยะเวลาการฟ้องคดีจะขยายออกไปต่อเมื่อการขอให้ฝ่ายปกครองเยียวยา ก่อนมาศาลนั้นจะต้องครบเงื่อนไข 7 ประการดังต่อไปนี้

- 1) เอกชนได้ขอให้ฝ่ายปกครองยกเลิกเพิกถอนหรือแก้ไขนิติกรรมทางปกครองเดิม
- 2) ต้องไม่มีกฎหมายห้ามมิให้เอกชนมาขอให้ฝ่ายปกครองเยียวยา ก่อนฟ้องศาล

<sup>107</sup> René Chapus, Droit du contentieux administratif, p. 550.

<sup>108</sup> C.E. 31 janvier 1958, Vally, p.58.

<sup>109</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. วิธีพิจารณาคดีปกครองในฝรั่งเศส. หน้า 721-722.

<sup>110</sup> ดินแดนโพ้นทะเล (les territoires d' Outre - Mer หรือ TOM) หมายถึง หมู่เกาะทั้งหลายที่เป็นอาณานิคมของฝรั่งเศสมาแต่โบราณ คือ la Nouvelle - Calédonie, la Polynésie Française, Wallis - et - Futuna และ les terres australes et antarctiques françaises (les TAAF) ซึ่งดินแดนเหล่านี้ได้รับการสถาปนาเป็นดินแดนโพ้นทะเลโดยรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ฉบับปี ค.ศ.1946 และรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ค.ศ. 1958 ก็ได้บัญญัติรับรองไว้เช่นเดียวกัน ส่วนดินแดนโพ้นทะเล Saint - Pierre - et - Miquelon ได้มีรัฐบัญญัติลงวันที่ 19 กรกฎาคม ค.ศ.1976 เปลี่ยนสถานะเป็นจังหวัด. โปรดดู นันทวัฒน์ บรมานันท์. การปกครองท้องถิ่นฝรั่งเศส, หน้า 17 และ 69 .

เช่น กฎหมายห้ามนำเรื่องของผู้ว่าราชการจังหวัดตัดสินความติของสภาเทศบาลไม่มีผลบังคับมาร้องขอให้ฝ่ายปกครองแก้ไขใหม่

- 3) เอกชนนั้นต้องเป็นผู้มีอำนาจดำเนินคดี
- 4) ต้องระบุเหตุแห่งการขอให้ฝ่ายปกครองเยียวยาก่อนให้ชัด ไม่ว่าจะเป็ความไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือความไม่เหมาะสม
- 5) ต้องยื่นคำขอดังกล่าวต่อฝ่ายปกครองผู้มีอำนาจ
- 6) คำขอต้องยื่นต่อฝ่ายปกครองภายในระยะเวลาฟ้องคดี (2 เดือน) นับแต่วันทราบนิติกรรมทางปกครองเดิม
- 7) ต้องนำคดีมาฟ้องต่อศาลภายใน 2 เดือนนับแต่มีการปฏิเสธโดยปริยายหรือโดยชัดแจ้ง

### 2.2.5. การยกระยะเวลาการฟ้องคดีขึ้นกล่าวอ้าง

ในประเทศฝรั่งเศสนั้น เรื่องของระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองถือว่าเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน (l'ordre public)<sup>111</sup> ศาลจึงมีหน้าที่ต้องยกเหตุดังกล่าวขึ้นเพื่อไม่รับคดีไว้พิจารณา และหากยกแล้ว ต้องพิพากษายกฟ้องเพราะขาดอายุความ<sup>112</sup> โดยฝ่ายปกครองซึ่งเป็นผู้ถูกฟ้องคดีสามารถยกเรื่องนี้ขึ้นกล่าวอ้างได้เสมอ<sup>113</sup> แต่ในเรื่องระยะเวลาที่ต่ำกว่า 2 เดือน เช่น คดีเกี่ยวกับการเลือกตั้งจะใช้อ้างยันกับผู้ฟ้องคดีได้ต่อเมื่อมีการแจ้งเรื่องระยะเวลาการฟ้องคดีในคำสั่งที่ถูกฟ้องด้วย<sup>114</sup> โดยฝ่ายปกครองจะสละประโยชน์แห่งระยะเวลาดังกล่าวไม่ได้ และแม้ไม่เคยยกเหตุในเรื่องระยะเวลาการฟ้องคดีขึ้นกล่าวอ้างในศาลปกครองชั้นต้น จะมายกในศาลปกครองชั้นสูงก็ได้<sup>115</sup>

## 2.3. ข้อยกเว้นในเรื่องระยะเวลาการฟ้องคดี มีดังนี้

### 2.3.1. ข้อยกเว้นเกี่ยวกับงานโยธาสาธารณะ (travaux publics)

งานโยธาสาธารณะจัดเป็นเรื่องของสัญญาเกี่ยวกับการพัสดุซึ่งเป็นสัญญาทางปกครองประเภทหนึ่งที่ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีโดยเปิดโอกาสให้เอกชน

<sup>111</sup> Charles Debbasch et Jean Claude Ricci. Contentieux administrative, p.283.

<sup>112</sup> C.E. 19 juillet 1939, Election du Maire d'Aston, Rec.p.622 .

<sup>113</sup> C.E. 2 juin 1961, Agostini . Rec.T.1142 .

<sup>114</sup> C.E.5 mai 1986, Mme Dufour, Rec.p129.

<sup>115</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. วิธีพิจารณาคดีปกครองในฝรั่งเศส. หน้า 722.

สามารถฟ้องเรียกค่าเสียหายจากองค์กรของรัฐได้ หากว่าองค์กรของรัฐเป็นผู้ก่อให้เกิดความเสียหาย ซึ่งกรณีที่จะถือว่าเป็นงานโยธาสถาธารณะ จะต้องมัลักษณะดังนี้<sup>116</sup>

(1) จะต้องเป็นงานที่เกี่ยวกับทรัพย์สินที่เคลื่อนที่ไม่ได้ เช่น การสร้างถนน สะพาน ทางด่วน ทางรถไฟ วางท่อประปา วางสายไฟฟ้า วางท่อก๊าซ การทำลาย ก่อสร้าง ตกแต่ง บำรุงรักษา ซ่อมแซม อาคารและเครื่องอุปกรณ์ในอาคารสถานที่ราชการ<sup>117</sup> หรือแม้แต่การซ่อมแซมทางเท้า การตัดหญ้า ในสวนสาธารณะ (แต่การดูแลรักษาความสะอาดเก็บกวาดเช็ดถูหรือดูดฝุ่นในอาคารสถานที่ราชการ ศาลฎีกาของฝรั่งเศส (La Cour de cassation) ได้พิพากษาว่า งานดังกล่าวมัลวัตถุประสงค์ประการเดียวคือการรักษาความสะอาดไม่เป็นการรักษาซ่อมแซมและไม่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงสภาพการทำงาน จึงไม่ถือว่าเป็นงานโยธาสถาธารณะ)<sup>118</sup> ส่วนการติดตั้งซ่อมแซมอัฒจันทร์หรือเวทีการแสดงชั่วคราว ซึ่งอาจเคลื่อนย้ายได้เสมอ จะไม่ถือว่าเป็นงานโยธาสถาธารณะ<sup>119</sup>

(2) จะต้องเป็นงานที่ทำเพื่อประโยชน์แก่หน่วยงานของรัฐที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ทั่วไป (intérêt général) หรือเพื่ออรรถประโยชน์ทั่วไป (utilité générale) ซึ่งอาจเป็นงานที่ทำต่อตัวทรัพย์สินนั่นเอง หรือเป็นงานที่เมื่อได้ดำเนินการก่อสร้างแล้วเสร็จจะตกเป็นของหน่วยงานของรัฐ ไม่ว่าจะ เป็นงานที่ทำโดยหน่วยงานของรัฐเองหรือโดยผู้รับเหมาก่อสร้างหรือผู้รับสัมปทาน (แต่ต้องอยู่ภายใต้การดูแลควบคุมโดยใกล้ชิดของหน่วยงานผู้ว่าจ้าง) และไม่ว่าจะเป็นกิจการเพื่อการอุตสาหกรรมหรือเพื่อการพาณิชย์ เช่น กิจการของการไฟฟ้า กิจการก๊าซธรรมชาติ ทั้งนี้ ไม่จำเป็นว่างานนั้นจะมีวัตถุประสงค์เพื่อการบริการสาธารณะหรือไม่ กล่าวคือ เพียงแต่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ทั่วไปหรืออรรถประโยชน์ทั่วไป ก็ถือว่าเป็นงานโยธาสถาธารณะแล้ว เช่น เทศบาลมีหน้าที่ดูแลรักษาซ่อมแซมศาสนสถาน<sup>120</sup> เป็นต้น อย่างไรก็ตาม การดำเนินงานที่มีวัตถุประสงค์ทางการคลัง (Le but financier) เช่น การตัดโค่นต้นไม้ในป่าสงวนเพื่อนำไม้ไปขาย หรือการสร้างถนนเพื่อสำรวจป่า จะไม่ถือว่าเป็นงานโยธาสถาธารณะ

<sup>116</sup> René Chapus. Droit administratif général. Tome II ,éditions Montchrestien, 1987, p. 453-464.

<sup>117</sup> C.E. 19 décembre 1962, Louye. p.695.

<sup>118</sup> Civ. 1er, 9 janvier 1958, AJDA. 1958, 2, p.186.

<sup>119</sup> C.E. 14 décembre 1984 ,Assoc. p.767.

<sup>120</sup> C.E. 10 juin 1921, Commune de Monségur. p.573.



(3) งานที่จัดทำเพื่อประโยชน์ของเอกชนที่มีวัตถุประสงค์เพื่อบริการสาธารณะ ซึ่งเป็นผลมาจากคำพิพากษาของศาลระงับการขัดกันแห่งคดี (Le Tribunal des conflits) ในคดี Effimieff<sup>121</sup> ที่องค์กรมหาชนอิสระชื่อ Les associations syndicales de reconstruction เป็นผู้ดำเนินการก่อสร้างและบูรณะซ่อมแซมอาคารสถานที่ของเอกชนที่ถูกทำลายเนื่องจากภัยสงคราม แม้ว่าเมื่อบูรณะซ่อมแซมเสร็จแล้ว อาคารนั้นจะตกเป็นของเอกชนและเงินทุนที่ใช้ดำเนินงานจะเป็นของเอกชนก็ถือว่าเป็นงานโยธาสาธารณะ นอกจากนี้ กรณีที่รัฐทำสัญญาปลูกป่าในที่ดินของเอกชนโดยเจ้าของที่ดินออกค่าใช้จ่ายทั้งหมด<sup>122</sup> หรือกรณีที่เทศบาลต้องทำลายอาคารที่ทรุดโทรมและเป็นอันตรายโดยเจ้าของอาคารเป็นผู้ออกค่าใช้จ่าย<sup>123</sup> ก็ถือว่าเป็นงานโยธาสาธารณะด้วย

จึงเห็นได้ว่า โดยหลักแล้วงานโยธาสาธารณะจะต้องมีหน่วยงานของรัฐซึ่งมีส่วนร่วมดำเนินการด้วย ถ้าเป็นกรณีที่หน่วยงานของรัฐเพียงแต่ให้ทุนดำเนินการโดยมิได้เข้าร่วมดำเนินการใดๆ ย่อมไม่ถือว่าเป็นงานโยธาสาธารณะ เช่น การให้ทุนแก่เจ้าของอาคารในการบูรณะซ่อมแซมอาคารที่ได้รับการขึ้นทะเบียนเป็นโบราณสถาน<sup>124</sup> การให้ทุนซ่อมแซมถนนส่วนบุคคลซึ่งเปิดให้รถยนต์ทั่วไปแล่นผ่านได้<sup>125</sup> ความเสียหายที่เกิดจากงานโยธาสาธารณะดังกล่าว ไม่ว่าจะเป็นความเสียหายถาวรหรือต่อเนื่อง (dommages permanents) ที่เกิดแก่ตัวทรัพย์สินเท่านั้น เช่น การเสื่อมค่าของอสังหาริมทรัพย์ที่อยู่ใกล้ทางด่วน หรือความเสียหายชั่วคราวหรือโดยอุบัติเหตุ (dommages accidents) ที่เกิดแก่บุคคลหรือตัวทรัพย์สิน เช่น อุบัติเหตุรถยนต์ที่เกิดเพราะการบำรุงรักษาทางสาธารณะไม่ดี<sup>126</sup> หรือความเสียหายที่เกิดจากวัสดุหรือสิ่งก่อสร้างในโบสถ์ที่อยู่ในความดูแลรับผิดชอบของเทศบาลตกลงมาถูกผู้เสียหายจนได้รับบาดเจ็บ<sup>127</sup> ข้อพิพาทเกี่ยวกับงานโยธาสาธารณะดังกล่าวนี้ถือเป็นข้อยกเว้นของหลักที่ต้องให้มีคำสั่งก่อนจึงจะฟ้องคดีปกครองได้ (la règle de la décision préalable) ดังนั้น เมื่อไม่จำเป็นต้องให้มีคำสั่งก่อน จึงไม่อยู่ในบังคับให้ต้องฟ้องคดีภายในกำหนดระยะเวลาใด ๆ

<sup>121</sup> T.C. 28 mars 1955, Effimieff. p.616 .

<sup>122</sup> C.E.sect 20 avril 1956, Cons.Grimouard. p.168.

<sup>123</sup> C.E.ass 12 avril 1957, Mimouni. p.261.

<sup>124</sup> T.C. 28 avril, Prunet. p.507.

<sup>125</sup> C.E. 16 novembre 1957, Dame poro. p.1041.

<sup>126</sup> พูนศักดิ์ ไวสำรวจ. "ความรับผิดชอบฝ่ายปกครองในฝรั่งเศส" วารสารกฎหมายปกครอง. ตอน 3,3 ธันวาคม 2530 ,หน้า 600.

<sup>127</sup> C.E.10 juin 1921, Commune de Monséguir .p.573.

อย่างไรก็ตาม แม้ข้อยกเว้นนี้จะไม่นำมาใช้กรณีการฟ้องระหว่างคู่สัญญาโดยผลจากข้อกำหนดในสัญญาจัดซื้อจัดจ้างของทางราชการ ( les marchés publics) แต่ก็ยังคงมีขอบเขตการใช้ที่กว้าง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง แม้ว่าฝ่ายปกครองบังเอิญได้มีคำสั่งและผู้เสียหายฟ้องโต้แย้งคำสั่งดังกล่าวต่อศาลอย่างชัดเจนก็ตาม แต่ข้อยกเว้นดังกล่าวก็ยังใช้ได้ กล่าวคือจะยื่นฟ้องคดีเมื่อใดก็ได้<sup>128</sup>

### 2.3.2. การฟ้องโต้แย้งคำสั่งโดยปริยายบางประเภทที่เป็นการปฏิเสธ

การฟ้องโต้แย้งคำสั่งโดยปริยายบางประเภทที่เป็นการปฏิเสธ จะไม่มีกำหนดระยะเวลา<sup>129</sup> ได้แก่

- (1) การฟ้องคดีที่ศาลมีอำนาจเต็มโดยอ้างคำสั่งโดยปริยายที่เป็นการปฏิเสธ เช่น คดีสัญญาหรือละเมิด โดยการเพิกเฉยของฝ่ายปกครอง
- (2) การฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าวที่ออกโดยหรือต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือจากองค์กรอื่น ๆ ที่มีลักษณะเป็นคณะกรรมการ
- (3) การฟ้องโต้แย้งคำสั่งโดยปริยายที่ปฏิเสธคำร้องขอให้ฝ่ายปกครองปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลปกครอง
- (4) การฟ้องโต้แย้งคำยืนยันโดยปริยายที่เป็นการปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของทางราชการ

### 2.3.3. การฟ้องโต้แย้งคำสั่งที่ขัดต่อกฎหมายอย่างร้ายแรง

คำสั่งทางปกครองที่ออกโดยขัดต่อกฎหมายอย่างชัดเจนหรืออย่างร้ายแรง กฎหมายฝรั่งเศสถือว่าคำสั่งดังกล่าวไม่มีอยู่ในทางกฎหมาย (juridiquement inexistant) แนวบรรทัดฐานของศาลปกครองฝรั่งเศสวางไว้ว่าผู้เสียหายสามารถฟ้องคดีได้โดยไม่มีกำหนดระยะเวลา<sup>130</sup> เช่น

- (1) เป็นคำสั่งขององค์กรซึ่งไม่มีอยู่จริงโดยทางกฎหมาย
- (2) เป็นคำสั่งของเจ้าหน้าที่ที่บังคับแก่ทรัพย์สินหรือสิทธิเสรีภาพของบุคคล แต่เป็นที่เห็นได้ชัดเจนว่า เป็นการกระทำไปเพื่อเจตนาประสงค์ร้ายเป็นการส่วนตัวโดยแท้ (voie de fait) มิได้เป็นไปตามอำนาจทางปกครองที่ให้ไว้แก่เจ้าหน้าที่นั้น

<sup>128</sup> C.E. 16 octobre 1970, T.G.P.des Hauts-de-Seine.Rec. p.584. และ C.E. 19 janvier 1963, Wierel. p.28.

<sup>129</sup> René Chapus, Droit du contentieux administratif. p.521-522.

<sup>130</sup> C.E. 8 décembre 1982 , Comm de Pompierre-sur-Besbre. p.707.

(3) เป็นกรณีที่องค์กรซึ่งมีอำนาจเฉพาะออกคำสั่งทางปกครองได้เท่านั้น แต่ไปออกคำสั่งในเรื่องที่เป็นคำสั่งทางตุลาการ

(4) เป็นการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ซึ่งมิใช่เพื่อให้ทำงานตามหน้าที่ แต่เพื่อให้ได้รับประโยชน์จากตำแหน่งเท่านั้น

(5) เป็นการออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงาน ทั้งที่เจ้าหน้าที่นั้นพ้นกำหนดที่ต้องทำหน้าที่นั้นแล้ว

#### 2.3.4. การยกความไม่ชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครองอันอื่นขึ้นกล่าวอ้างในการฟ้องคดี (l'exception d'illégalité)

โดยหลักแล้ว กฎหมายฝรั่งเศสถือว่า นิติกรรมทางปกครองใด ๆ ที่ไม่ได้ถูกโต้แย้งถึงความชอบด้วยกฎหมายภายในระยะเวลาการฟ้องคดีเป็นนิติกรรมทางปกครองที่มีผลสมบูรณ์แล้ว (définitif) การจะขอให้ศาลเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองดังกล่าวเพราะเหตุความไม่ชอบด้วยกฎหมายจึงเป็นไปได้ อย่างไรก็ตาม แม้จะถือว่านิติกรรมทางปกครองมีผลสมบูรณ์ แต่ก็ไม่ได้หมายความว่า เป็นนิติกรรมทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมาย กฎหมายฝรั่งเศสจึงยอมรับให้มีการกล่าวอ้างถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครองลักษณะดังกล่าวได้ในการฟ้องคดี ซึ่งจะมีผลจำกัดเฉพาะในคดีเท่านั้น โดยแยกได้ 2 กรณีคือ

(1) กรณีนิติกรรมทางปกครองที่มีลักษณะเป็นกฎ กฎหมายฝรั่งเศสถือว่า ในการฟ้องคดีปกครองเรื่องหนึ่งใจที่อาจยกความไม่ชอบด้วยกฎหมายของกฎขึ้นกล่าวอ้างได้เสมอ<sup>131</sup> แต่เรื่องที่ฟ้องจะต้องมีความสัมพันธ์กับกฎดังกล่าวในแง่ที่ว่า คำสั่งที่ถูกโต้แย้งเป็นมาตรการอันหนึ่งในการปรับใช้กฎนั้น และความชอบหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งนั้นขึ้นอยู่กับความชอบหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายของกฎดังกล่าว<sup>132</sup> โดยให้ฝ่ายปกครองมีหน้าที่พิจารณาคำขอให้มีการยกเลิก (abrogation) หรือเปลี่ยนแปลงกฎที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะกฎดังกล่าวจะไม่ชอบด้วยกฎหมายมาตั้งแต่ต้น หรือจะไม่ชอบด้วยกฎหมายในภายหลังเพราะข้อกฎหมายและข้อเท็จจริงเปลี่ยนแปลงไป<sup>133</sup> ซึ่งศาลก็ได้ยืนยันหลักการดังกล่าวเช่นกัน<sup>134</sup> จากบทบัญญัติดังกล่าว จึงเปิดโอกาสให้มีการโต้แย้งกฎได้ กล่าวคือไม่ว่าฝ่ายปกครองจะปฏิเสธคำขอโดยแจ้งชัดหรือโดยปริยาย ผู้ขอก็สามารถฟ้องคดีต่อศาลได้ภายในกำหนดระยะเวลาการฟ้องทั่วไป คือ 2 เดือน แนวทางนี้จึงให้ผลที่เป็นรูปธรรมกว่า

<sup>131</sup> C.E. 29 mai 1908 , Ponlin. p.580.

<sup>132</sup> C.E. 19 février 1967, Soc.des Etablissements Petitjean. p.63.

<sup>133</sup> มาตรา 3 แห่งรัฐกฤษฎีกา ลงวันที่ 28 พฤศจิกายน 1983

<sup>134</sup> C.E. 3 février 1989 ,Companie Alitalia. p. 391. C.E.24 janvier 1992, Association des

กรณี l'exception d'illégalité ที่กล่าวมาแล้ว เพราะมีผลเป็นการยกเลิกกฎหมายที่เดียว แต่ก็แตกต่างจากการฟ้องโต้แย้งกฎหมายโดยตรงภายในระยะเวลาการฟ้องคดีเพราะไม่อาจมีผลย้อนหลังได้

(2) กรณีนิติกรรมทางปกครองที่ไม่ใช่กฎหมาย มีหลักว่า ไม่ว่าจะเป็นการฟ้องคดีประเภทใดก็ตาม การยกความไม่ชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมประเภทดังกล่าวขึ้นกล่าวอ้างในการฟ้องคดีอีกเรื่องหนึ่งจะกระทำไม่ได้หากนิติกรรมดังกล่าวมีผลสมบูรณ์แล้ว แต่มีข้อยกเว้น 2 กรณีคือ การฟ้องคดีประเภทให้ชดใช้ค่าเสียหายที่เกิดจากการออกนิติกรรมทางปกครอง และกรณีที่เรื่องนั้น ๆ มีการกระทำทางปกครองเกี่ยวโยงกันหลายการกระทำ หรือมีกระบวนการที่ซับซ้อน (des opérations complexes) กล่าวคือ มีคำสั่งทางปกครองหลาย ๆ คำสั่งเกี่ยวกับกระบวนการทางกฎหมายเรื่องเดียวกัน โดยแต่ละคำสั่งอยู่บนพื้นฐานของความไม่ชอบด้วยกฎหมายเหมือนกัน<sup>135</sup> เช่น การสอบแข่งขัน กรณีหลังนี้ โจทก์ที่ฟ้องโต้แย้งคำสั่งชอบที่จะกล่าวอ้างความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทั้งหลายที่ได้กระทำมาแล้ว เช่น คำสั่งให้ตัดบททดสอบบางภาคออกไป แม้ว่าโจทก์ไม่ได้ฟ้องโต้แย้งคำสั่งเหล่านั้นภายในระยะเวลาการฟ้องคดีมาก่อน<sup>136</sup>

นอกจากข้อยกเว้นทั้ง 4 กรณีดังกล่าว กฎหมายฝรั่งเศสถือว่าถ้ายื่นฟ้องเมื่อพ้นระยะเวลาการฟ้องคดีไปแล้ว ศาลย่อมไม่อาจรับไว้พิจารณาได้<sup>137</sup>

### 3. คดีปกครองและระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองในประเทศเยอรมัน

#### 1. คดีปกครองและประเภทของคดีปกครอง

ประมวลกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความในศาลปกครอง (Verwaltungsgerichtsordnung vom 21. Januar 1960 เรียกโดยย่อว่า VwGO) ของเยอรมัน มีหลักว่า ข้อพิพาททางกฎหมายมหาชนทุกประเภท ซึ่งไม่ใช่ข้อพิพาทที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ และกฎหมายของสหพันธรัฐไม่ได้กำหนดไว้เป็นการเฉพาะว่าอยู่ในเขตอำนาจของศาลชั้นฎีกาพิเศษอื่น ให้ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองสำหรับการเรียกค่าสินไหมทดแทนในคดีดังกล่าวนี้ ถ้าไม่ใช่เรื่องของสัญญาทางปกครอง ให้ยื่นฟ้องต่อศาลยุติธรรม<sup>138</sup> กล่าวคือ คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม ได้แก่ ข้อพิพาทเกี่ยวกับสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายจากการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายมหาชนทั้งหลายที่ไม่ใช่เรื่องของสัญญาทางปกครอง

<sup>135</sup> Jacques Viquier, *Le contentieux administratif*. p.114.

<sup>136</sup> G.Vedel, *Droit administratif*. p.175.

<sup>137</sup> René Chapus. *Droit du Contentieux administratif*. p.552.

<sup>138</sup> มาตรา 40 VwGO

เช่น สิทธิเรียกร้องในทรัพย์สินที่ถูกนำไปใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะ (aus Aufopferung für das gemeine Wohl) หรือการดูแลรักษาทรัพย์สินโดยรัฐตามกฎหมายมหาชน<sup>139</sup> (แต่ไม่รวมถึงบทบัญญัติพิเศษตามกฎหมายว่าด้วยข้าราชการและหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการนำคดีเรื่องการเรียกร้องทดแทนค่าเสียหายทางทรัพย์สินจากการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย) การฟ้องคดีเรียกค่าเสียหายในความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐ<sup>140</sup> และการฟ้องเรื่องการกำหนดจำนวนเงินค่าทดแทนตามกฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์<sup>141</sup> แต่กรณีที่ผู้ฟ้องคดีถูกกระทบสิทธิในประเด็นที่ว่า การถูกเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ หรือกรณีถูกปฏิเสธที่จะออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร จะอยู่ในอำนาจของศาลปกครอง ซึ่งข้อพิพาททางปกครองดังกล่าวอาจเป็นข้อพิพาทระหว่างองค์การปกครองตนเอง (Gemeinde) ด้วยกันก็ได้ เช่น หน้าที่ในการเสียค่าใช้จ่ายสำหรับน้ำดื่มด้วยกันทั้งสองตำบล เป็นต้น<sup>142</sup> จึงเห็นได้ว่าแม้เขตอำนาจของศาลปกครองของเยอรมันยึดหลักอำนาจฟ้องคดีอย่างกว้าง (Generalklausel) แต่ก็มีได้หมายความว่า เป็นการคุ้มครองสิทธิของประชาชนอย่างไม่จำกัด ผู้ถูกกระทบสิทธิจากการกระทำของฝ่ายปกครองเท่านั้นที่จะได้รับการคุ้มครอง<sup>143</sup> โดยประมวลกฎหมายนี้ได้จัดแบ่งประเภทของคดีปกครองตามคำฟ้องซึ่งมี 5 ประเภท ดังนี้<sup>144</sup>

<sup>139</sup> เช่น การที่เจ้าหน้าที่ตำรวจดูแลทรัพย์สินที่ยึดมาได้จากการกระทำผิดตามกฎหมายตำรวจ. ไปรอดดู มานิตย์ วงศ์เสรี. **หลักกฎหมายว่าด้วยสัญญาทางปกครองของประเทศเยอรมัน**. กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลปกครอง, 2545, หน้า 59 และ 66. เพ็ญศรี วงศ์เสรี. "หลักที่สำคัญในกระบวนการพิจารณาความในศาลปกครองเยอรมัน" เอกสารประกอบการสัมมนา เรื่อง Administrative Court and Administrative Court Procedure, วันที่ 20 - 24 สิงหาคม 2540, สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, หน้า 13. (อัดสำเนา)

<sup>140</sup> มาตรา 34 แห่งกฎหมายพื้นฐาน (GG) ประกอบมาตรา 839 แห่งประมวลกฎหมายแพ่ง (BGB)

<sup>141</sup> มาตรา 14 อนุมาตรา 3 ประโยคที่ 4 แห่งกฎหมายพื้นฐาน (GG)

<sup>142</sup> กมลชัย รัตนสกาววงศ์. **หลักกฎหมายปกครองเยอรมัน**. กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544, หน้า 20.

<sup>143</sup> กมลชัย รัตนสกาววงศ์. **กฎหมายปกครอง**. กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2544, หน้า 61 และ 218.

<sup>144</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ. "เงื่อนไขการฟ้องคดีปกครองของเยอรมัน" วารสารนิติศาสตร์. ปีที่ 29, ฉบับที่ 2. มิถุนายน 2542, หน้า 282-284. และ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์. **กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง**, หน้า 377-380.

### 3.1.1 คำฟ้องโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง<sup>145</sup> ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (Anfechtungsklage)

คำฟ้องประเภทนี้เป็นคำฟ้องเกี่ยวกับการก่อตั้งสิทธิ (Gestaltungsklage) หรือคำฟ้องเพื่อให้มีการเปลี่ยนแปลงสิทธิ (Klage auf Rechtsänderung) เป็นคำฟ้องที่นำมาจากกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ZPO) ซึ่งมีลักษณะสำคัญคือ มุ่งหมายโดยตรงที่เกี่ยวกับสิทธิ เช่น ก่อตั้งสิทธิ เปลี่ยนแปลงสิทธิ ยกเลิกสิทธิหรือระงับสิทธิตามกฎหมาย โดยเป็นการฟ้องโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง (Verwaltungsakt) เพื่อให้ศาลยกเลิกคำสั่งทางปกครองอันใดอันหนึ่งที่เกิดภาวะแก่ผู้ฟ้อง เมื่อคำสั่งทางปกครองนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย<sup>146</sup> หากศาลปกครองพิจารณาแล้วเห็นว่าไม่เหตุผลรับฟังได้ (begründet) ศาลก็จะยกเลิกคำสั่งทางปกครองดังกล่าวที่กระทบสิทธิของโจทก์อยู่ จึงมีผลเท่ากับการยกเลิกคำสั่งทางปกครองโดยศาลนั้น เป็นผลโดยตรงในการก่อตั้งสิทธิด้วย ซึ่งเงื่อนไขสำคัญสำหรับการฟ้องประเภทนี้ก็คือ คำสั่งทางปกครองที่ถูกนำมาโต้แย้งต้องยังคงมีอยู่ (Vorliegen des Verwaltungsakts) และจะต้องมีอยู่โดยชอบด้วยกฎหมาย (rechtlich existent) คือ ต้องมีการแจ้งให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองทราบโดยชอบด้วยกฎหมาย (Bekanntgabe) และคำสั่งทางปกครองจะต้องไม่ได้ถูกยกเลิกหรือสิ้นผลไปแล้ว เช่น คำสั่งทางปกครองเกี่ยวกับสภาพบุคคลที่สิ้นสุดลงด้วยการตายของผู้รับคำสั่งทางปกครอง ย่อมเป็นผลให้วัตถุประสงค์แห่งการยื่นคำฟ้องขอให้ยกเลิกคำสั่งทางปกครองไม่อาจมีได้ (Gegenstandlos) และไม่รวมถึงคำสั่งทางปกครองที่เป็นโมฆะ ซึ่งจะเป็นคดีที่ฟ้องขอให้พิสูจน์สิทธิ

### 3.1.2 คำฟ้องขอให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองออกคำสั่งทางปกครอง (Verpflichtungsklage)

คำฟ้องประเภทนี้เป็นการฟ้องเพื่อให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองออกคำสั่งทางปกครองที่เป็นคุณให้แก่ตน (begünstigender Verwaltungsakt) เช่น การออกใบอนุญาต การเพิกถอนเงื่อนไขที่เป็นภาระ การให้จ่ายเงินช่วยเหลือ การมีคำสั่งให้ทุนการศึกษาโดยอาจเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ได้ปฏิเสธที่จะออกคำสั่งทางปกครอง (Versärgungsgegenklage) หรือละเลยไม่ออกคำสั่งทางปกครองให้แก่ผู้ฟ้องคดี (Untätigkeitsklage) ภายในเวลาที่เหมาะสมแม้จะไม่มีกระบวนพิจารณา

<sup>145</sup> มาตรา 35 วรรคหนึ่ง VwGO ได้กำหนดไว้ว่า “นิติกรรมทางปกครอง หมายถึง คำสั่ง คำวินิจฉัย หรือการดำเนินการใดที่มีลักษณะเป็นการใช้อำนาจบังคับของรัฐโดยองค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐ ด้วยความมุ่งหมายให้เกิดผลบังคับกับเอกชนภายใต้ขอบเขตของกฎหมายมหาชน และเป็นการกระทำที่มุ่งให้เกิดผลทางกฎหมายต่อผู้รับคำสั่งทางปกครองนั้นโดยตรง” คำสั่งทางปกครองในประเทศเยอรมันจึงไม่รวมถึง “กฎ” ด้วย ดังนั้น ผู้เขียนจึงใช้คำว่า “คำสั่งทางปกครอง” แทน

<sup>146</sup> มาตรา 42 วรรคแรก VwGO

ข้อโต้แย้งไปจนเสร็จสมบูรณ์<sup>147</sup> หรือในกรณีที่มีคำพิพากษาแล้ว ผู้ที่เคยถูกปฏิเสธคำร้องในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองขอให้ฝ่ายปกครองออกคำสั่งทางปกครองใหม่โดยพิเคราะห์ถึงคำพิพากษา<sup>148</sup>

### 3.1.3 คำฟ้องขอให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกระทำการ (Leistungsklage)

คำฟ้องประเภทนี้เป็นการฟ้องเพื่อให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือละเว้นไม่กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งทางกายภาพ<sup>149</sup> ที่ไม่เกี่ยวกับการออกคำสั่งทางปกครอง คำฟ้องประเภทนี้จึงมีขอบเขตค่อนข้างกว้าง แต่มักจะเกี่ยวกับการปฏิบัติการทางปกครอง (Realakt) ไม่ว่าจะเป็นการให้กระทำการ การละเว้นหรืองดเว้นการกระทำ (Tun, Dulden oder Unterlassung der Verwaltung) เช่น การฟ้องเพื่อขอให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองให้ข้อมูลต่าง ๆ หรือให้ความช่วยเหลือดูแลคนพิการ หรือให้ดำเนินการซ่อมถนน เป็นต้น

### 3.1.4 คำฟ้องขอให้พิสูจน์สิทธิ (Feststellungsklage)

คำฟ้องประเภทนี้เป็นการฟ้องเพื่อให้พิสูจน์ถึงการมีอยู่หรือการไม่มีอยู่ของนิติสัมพันธ์หรือเพื่อพิสูจน์ความเป็นโมฆะของคำสั่งทางปกครอง<sup>150</sup> นิติสัมพันธ์ในกรณีนี้หมายถึงความสัมพันธ์ในทางกฎหมายของบุคคลหนึ่งต่อบุคคลอื่นหรือต่อสิ่งที่มีผลมาจากข้อเท็จจริงเรื่องใดเรื่องหนึ่ง หรือความสัมพันธ์ในทางกฎหมายที่ก่อตั้งขึ้นโดยสัญญาหรือคำสั่งทางปกครอง หรือมีผลมาจากกฎหมายโดยตรงระหว่างบุคคล หรือระหว่างบุคคลใดบุคคลหนึ่งต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่งที่มีความชัดเจนแน่นอน เช่น การฟ้องโต้แย้งเรื่องสัญชาติของบุคคล ซึ่งอาจส่งผลสำคัญต่อคำสั่งทางปกครองจำนวนมาก<sup>151</sup>

### 3.1.5 คำร้องขอให้ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของกฎหมายลำดับรอง (Antrag auf Normenkontrolle)

คดีประเภทนี้ ศาลปกครองมลรัฐ (Oberverwaltungsgerichte) สามารถตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของกฎหมายลำดับรองว่าขัดต่อกฎหมายของสหพันธ์รัฐหรือไม่

<sup>147</sup> มาตรา 75 VwGO

<sup>148</sup> มาตรา 42 วรรคแรก ประกอบมาตรา 113 วรรค 4 VwGO

<sup>149</sup> มาตรา 43 วรรค 2 ประกอบมาตรา 113 วรรค 3 VwGO

<sup>150</sup> มาตรา 43 VwGO

<sup>151</sup> Karl - Peter Sommermann. เอกสารแปลการบรรยายพิเศษ เรื่อง ภาระหน้าที่และกระบวนการพิจารณาความของศาลปกครองเยอรมัน. เมื่อวันที่ 12 - 15 ธันวาคม 2543 ณ สำนักงานศาลปกครองกลาง, หน้า 12. (อัดสำเนา)

(Zuständigkeit bei Normenkontrollverfahren)<sup>152</sup> และข้อบังคับซึ่งออกตามบทบัญญัติของกฎหมายควบคุมอาคาร (Baugesetzbuch) รวมทั้งข้อบัญญัติขององค์กรปกครองท้องถิ่น<sup>153</sup> ซึ่งมีข้อสังเกตว่ากรณีดังกล่าวนี้จะเรียกว่า “คำร้อง” (Antrag) ไม่ใช่ “คำฟ้อง” (Klage) เนื่องจากผู้ที่โต้แย้งกฎหมายลำดับรองกับองค์กรที่ออกกฎหมาย ไม่ได้อยู่ในฐานะเป็นคู่กรณี (Partei) ได้แย้งกันในคดี<sup>154</sup>

สำหรับคดีละเมิดทางปกครองนั้น แม้ว่าจะมีหลักความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นการเฉพาะแตกต่างจากหลักกฎหมายแพ่งทั่วไปก็ตาม แต่ก็เป็นคดีแพ่งที่อยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม ซึ่งวิธีการฟ้องคดีก็ให้หลักตามประมวลกฎหมายแพ่ง (Bürgerliches Gesetzbuch (BGB))<sup>155</sup>

ส่วนคดีที่เกี่ยวกับสัญญาทางปกครองนั้น ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 54 ถึงมาตรา 62 แห่งกฎหมายวิธีพิจารณาทางปกครอง ค.ศ. 1976 (Verwaltungsverfahrensgesetz เรียกโดยย่อว่า VwVfG) ซึ่งมาตรา 62 ได้กำหนดให้นำบทบัญญัติมาตราอื่นๆ ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมาใช้กับสัญญาทางปกครองด้วยตราบทที่มาตรา 54 ถึงมาตรา 61 ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ใดไว้โดยเฉพาะ และให้นำบทบัญญัติตามประมวลกฎหมายแพ่ง (BGB) มาใช้บังคับกับสัญญาทางปกครองโดยอนุโลม และเนื่องจากกฎหมายดังกล่าวไม่ได้บัญญัติหลักเกณฑ์เรื่องการปฏิบัติการชำระหนี้และการไม่ปฏิบัติการชำระหนี้ให้เป็นไปตามสัญญาทางปกครองไว้โดยเฉพาะ ดังนั้น การพิจารณาและวิธีการฟ้องคดีจึงให้หลักเกณฑ์ตามที่ประมวลกฎหมายแพ่งกำหนดไว้ แต่จะนำมาใช้ได้เท่าที่เหมาะสมและสอดคล้องกับสัญญาทางปกครองเท่านั้น โดยศาลปกครองจะมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทเกี่ยวกับการผิดนัดในการชำระหนี้ การชำระหนี้ตกเป็นพันธีย การตีความสัญญา การปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติตามสัญญา การเปลี่ยนแปลงแก้ไขสัญญาและการเลิกสัญญาเท่านั้น ส่วนการเรียกค่าเสียหายอันเกิดจากสัญญาทางปกครองจะอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม<sup>156</sup>

<sup>152</sup> กมลชัย รัตนสกาวงค์. หลักกฎหมายปกครองเยอรมัน, หน้า 74.

<sup>153</sup> มาตรา 47 VwGO

<sup>154</sup> เพ็ญศรี วงศ์เสรี. “หลักที่สำคัญในกระบวนการพิจารณาความในศาลปกครองเยอรมัน” หน้า 48. และกมลชัย รัตนสกาวงค์. กฎหมายปกครอง. กรุงเทพฯ : วิทยุชน, 2543, หน้า 25.

<sup>155</sup> ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์. กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง. หน้า 380.

<sup>156</sup> มาตรา 40 (2) VwGO และมาตรา 34 แห่งกฎหมายพื้นฐาน (GG). มานิตย์ วงศ์เสรี. หลักกฎหมายว่าด้วยสัญญาทางปกครองของประเทศเยอรมัน. หน้า 1 และ 26.



### 3.2 หลักเกณฑ์ในเรื่องระยะเวลาการฟ้องคดีปกครอง

ก่อนการนำคดีมาสู่การพิจารณาของศาลปกครอง การโต้แย้งคำสั่งทางปกครองและขอให้ออกคำสั่งทางปกครอง โดยหลักแล้วจะต้องมีการอุทธรณ์คำสั่งภายในฝ่ายปกครอง (Vor- oder Widerspruchsverfahren) โดยยื่นคำคัดค้านต่อผู้ที่ออกคำสั่งทางปกครองนั้นภายใน 1 เดือนนับแต่ได้รับคำสั่งทางปกครองที่ได้มีการแจ้งสิทธิอุทธรณ์โดยถูกต้อง (หากไม่ได้รับแจ้งสิทธิก็สามารถอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวได้ภายใน 1 ปี) ถ้าเจ้าพนักงานเห็นว่าอุทธรณ์มีเหตุผลก็จะวินิจฉัยใหม่ได้ หากองค์กรที่รับคำโต้แย้งไม่กำหนดวิธีการเยียวยาให้ตามที่ร้องขอ ก็เป็นหน้าที่ขององค์กรที่มีหน้าที่ควบคุมกำกับดูแลองค์กรดังกล่าวที่จะต้องตรวจสอบข้อเท็จจริงในคดีเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมาย (Rechtmässigkeit) ของคำสั่งทางปกครอง และชอบด้วยเนื้อหาของวัตถุประสงค์ของกฎหมาย (Zweckmässigkeit) หากองค์กรที่มีหน้าที่กำกับดูแลเห็นด้วยกับการตัดสินใจออกคำสั่งทางปกครองขององค์กรที่มีหน้าที่ออกคำสั่งทางปกครองโดยออกคำวินิจฉัย (Widerspruchsbescheid) ผู้เสียหายจากคำสั่งทางปกครองที่ไม่พอใจคำวินิจฉัยอุทธรณ์ดังกล่าวจึงสามารถนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้<sup>157</sup> อย่างไรก็ตาม ก็มีข้อยกเว้นให้สามารถนำคดีขึ้นสู่ศาลปกครองได้โดยไม่ต้องมีการอุทธรณ์คำสั่งภายในฝ่ายปกครองก่อนดังต่อไปนี้

- (1) คดีปกครองที่ไม่ใช่กรณีการฟ้องโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง (Anfechtungsklage)
- (2) คดีปกครองที่ฟ้องขอให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองออกคำสั่งทางปกครอง (Verpflichtungsklage) เพราะเป็นกรณีที่ฟ้องว่าเจ้าหน้าที่ละเลยหรือเพิกเฉยไม่ออกคำสั่งทางปกครอง จึงยังไม่มีคำสั่งทางปกครองออกมาแต่อย่างใด
- (3) กรณีที่คำสั่งทางปกครองนั้นออกโดยเจ้าหน้าที่ระดับสูงสุดของมลรัฐหรือสหพันธ์ ได้แก่ ประธานาธิบดี นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี เนื่องจากไม่มีเจ้าหน้าที่ระดับสูงกว่ามาควบคุมตรวจสอบได้<sup>158</sup> รวมทั้งกรณีที่เป็นคำสั่งทางปกครองที่มีขั้นตอนพิเศษที่ออกโดยเจ้าหน้าที่ระดับสูงสุดของมลรัฐหรือสหพันธ์ เช่น การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ การอนุญาตให้สร้างโรงงานที่ใช้พลังงานอะตอม<sup>159</sup> เป็นต้น

<sup>157</sup> มาตรา 68 VwGO. Karl - Peter Sommermann. "ภาระหน้าที่และกระบวนการวิธีพิจารณาความของศาลปกครองเยอรมัน" หน้า 8. และกมลชัย รัตนสกาววงศ์. หลักกฎหมายปกครองเยอรมัน, หน้า 20.

<sup>158</sup> มานิตย์ วงศ์เสวี. "การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน" เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการ ครั้งที่ 5 เรื่อง การเตรียมการรองรับกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง : ประสบการณ์ของเยอรมัน. 2539, หน้า 114.

<sup>159</sup> กมลชัย รัตนสกาววงศ์. หลักกฎหมายปกครองเยอรมัน. หน้า 73.

(4) กรณีที่บุคคลที่สามซึ่งได้รับผลกระทบจากคำวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง เพราะมีการอุทธรณ์มาครั้งหนึ่งแล้ว จึงสามารถฟ้องศาลปกครองได้โดยตรง<sup>160</sup> เช่น ผู้ขออนุญาตก่อสร้างอาคารอุทธรณ์คำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นไม่ให้ก่อสร้าง ถ้าผู้พิจารณาอุทธรณ์อนุญาตให้ก่อสร้างเพื่อนบ้านก็ไม่ต้องอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้นก่อน เพราะจะเป็นการซ้ำซ้อน ประกอบกับได้เคยมีการอุทธรณ์ต่อฝ่ายปกครองและพิจารณาไปเรียบร้อยแล้ว จึงสามารถฟ้องศาลปกครองได้ทันที<sup>161</sup>

สำหรับหลักเกณฑ์ในเรื่องระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองนั้น ตามกฎหมายวิธีพิจารณาความปกครองของเยอรมันได้กำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องระยะเวลาการฟ้องคดีปกครอง (Klagefrist) ไว้ดังนี้

### 3.2.1 กำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี (die Klagefrist)

#### (1) การฟ้องโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง (Anfechtungsklage)

การฟ้องโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง จะต้องยื่นฟ้องภายใน 1 เดือนนับแต่การแจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ให้ทราบ แต่ในกรณีที่ไม่จำเป็นต้องมีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ ต้องยื่นคำฟ้องภายใน 1 เดือน นับแต่มีการแจ้งคำสั่งทางปกครองให้ทราบ โดยศาลปกครองสูงสุดของสหพันธ์รัฐเยอรมันยังได้วางหลักไว้ว่า การแก้ไขคำฟ้องกรณีเปลี่ยนตัวผู้ฟ้องคดี ก็จะต้องยื่นฟ้องภายในระยะเวลา 1 เดือนด้วย เช่น กรณีกระทรวงมหาดไทยของสหพันธ์รัฐเยอรมันได้มีคำสั่งลงวันที่ 12 กันยายน ค.ศ.2000 ห้ามการรวมกันของสมาคม "Blood & Honour Division Deutschland" และ "White Youth" เนื่องจากการจัดตั้งสมาคมดังกล่าวขัดต่อรัฐธรรมนูญ และขัดต่อแนวคิดและความเข้าใจของประชาชน สมาชิกผู้นำของทั้ง 2 สมาคมดังกล่าว จึงได้ยื่นคำฟ้องคัดค้านในนามของตนเองขอให้ศาลปกครองยกเลิกคำสั่งดังกล่าว แต่ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ผู้มีสิทธิฟ้องคดีในกรณีนี้จะต้องเป็นสมาคม เมื่อผู้ฟ้องคดีแก้ไขคำฟ้องโดยเปลี่ยนเป็นสมาคมและยื่นฟ้องในเดือนมีนาคม ค.ศ.2001 ซึ่งเกินกำหนดระยะเวลายื่นคำฟ้องภายใน 1 เดือน และไม่ปรากฏว่าเป็นกรณีเข้าเงื่อนไขที่เป็นข้อยกเว้นที่อาจยื่นคำฟ้องล่าช้าเกินกำหนดได้ดังเช่นกรณีที่รัฐมิได้มีการส่งคำสั่งไปถึงผู้ฟ้อง ศาลจึงไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา<sup>162</sup> ซึ่งการกำหนดระยะเวลาในการฟ้องดังกล่าวยังนำมาใช้สำหรับการฟ้องโต้แย้งคำสั่งทางปกครองที่เป็นโมฆะ รวมทั้งกรณีที่คำสั่งทางปกครองนั้นได้ดำเนินการเสร็จสิ้นไปแล้วก่อนที่จะสิ้นสุด

<sup>160</sup> มานิตย์ วงศ์เสรี. การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน. หน้า 114-115.

<sup>161</sup> ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์. กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง. หน้า 376.

<sup>162</sup> BVerwG, Urteil von, 17.05.2001

ระยะเวลาอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองหรือก่อนยื่นฟ้องต่อศาลด้วย ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์แห่งความสงบทางกฎหมาย

## (2) การฟ้องขอให้ออกคำสั่งทางปกครอง (Verpflichtungsklage)

ระยะเวลาในการฟ้องขอให้ออกคำสั่งทางปกครองอาจแยกได้ 2 กรณีคือ กรณีที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีคำสั่งปฏิเสธไม่ออกคำสั่งทางปกครอง กับกรณีที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองนิ่งเฉย ดังนี้

1) กรณีที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีคำสั่งปฏิเสธไม่ออกคำสั่งทางปกครอง จะต้องยื่นฟ้องภายใน 1 เดือน<sup>163</sup> นับแต่วันที่ถูปฏิเสธ

2) กรณีที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองนิ่งเฉยไม่ดำเนินการ (die Klagefrist bei der Untätigkeitsklage) ดังกล่าวภายในระยะเวลาอันสมควร (in angemessener Frist)<sup>164</sup> โดยปราศจากเหตุผลอย่างเพียงพอ (ohne zureichenden Grund)<sup>165</sup> ไม่อาจถือว่าเป็นการออกคำสั่งทางปกครองได้ (แต่ในบางกรณีจะมีกฎหมายกำหนดให้ถือเป็นการออกคำสั่งทางปกครองแล้ว เช่น ตามมาตรา 19 วรรคสอง ของกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร (BauG) กำหนดว่า ถ้าเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองรับเรื่องแล้วนิ่งเฉยไม่อนุญาตหรือไม่ปฏิเสธภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้ ให้ถือว่าการนิ่งเฉย

<sup>163</sup> มาตรา 74 VwGO

<sup>164</sup> คำว่า “ในระยะเวลาอันสมควร” (in angemessener Frist) หมายถึง กรณีที่ต้องชั่งน้ำหนักระหว่างความเร่งด่วนของเรื่องที่ได้รับการกล่าวอ้างจากผู้ฟ้องกับระยะเวลาในการดำเนินการที่ยอมให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองใช้ในการดำเนินการ โดยต้องคำนึงถึงสภาพการณ์การดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองและระดับความยากง่ายของข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายในเรื่องนั้น ๆ. โปรดดู บรรเจิด สิงคะเนติ, คติปกครองตาม มาตรา 9 (2) และ (3) ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542. เอกสารประกอบการฝึกอบรมหลักสูตรพนักงานคดีปกครองระดับกลาง, ธันวาคม 2543 ณ สำนักงานศาลปกครอง, หน้า 3 (อัดสำเนา)

<sup>165</sup> คำว่า “ปราศจากเหตุผลอย่างเพียงพอ” (ohne zureichenden Grund) หมายถึง กรณีที่ตามสภาพของเรื่องและตามภาระการกระทำของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องวินิจฉัยหรือมีคำสั่งในเรื่องนั้น แต่มิได้กระทำการดังกล่าว เช่น กรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบลาป่วย ลาพักร้อน หรือรอผลการวินิจฉัยปัญหาในทางกฎหมายอย่างเดียวกัน หรือรอการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ หรือรอการวางแนวปฏิบัติในการใช้บทบัญญัติของกฎหมาย (Muenchen, DVBl.1990, S.783)ซึ่งในกรณีนี้ เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะไม่วินิจฉัยหรือมีคำสั่งในขณะนั้นก็ได้ต่อเมื่อบุคคลผู้ยื่นคำร้องเห็นด้วยกับการให้รอผลในเรื่องนั้น ๆ นอกจากนี้ ยังรวมถึงกรณีที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองปฏิเสธการวินิจฉัยหรือมีคำสั่งโดยให้เหตุผลว่าการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองเป็นสิ่งที่ไม่จำเป็น (BVerwGE 37,87 ;39,261), เรื่องเดียวกัน, หน้า 2-3.

นั้นเป็นการอนุญาต)<sup>166</sup> แม้ว่ากฎหมายจะกำหนดให้ศาลรับคำฟ้องได้โดยจะไม่ต้องการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อน แต่คำฟ้องก็ไม่อาจยื่นก่อนครบกำหนดระยะเวลา 3 เดือนนับแต่การยื่นคำร้องคัดค้านหรือนับแต่มีคำร้องขอให้ดำเนินการตามคำสั่งทางปกครอง เว้นแต่มีการกำหนดระยะเวลาที่สั้นกว่าไว้ในกรณีที่มีพฤติการณ์พิเศษ<sup>167</sup> (ซึ่งถ้าไม่มีพฤติการณ์พิเศษที่อาจจะเสนอฟ้องก่อนระยะเวลา 3 เดือน นับจากวันที่ได้ยื่นคำร้องคัดค้านคำสั่งไม่อนุญาต หรือนับจากวันที่ได้ยื่นคำร้องให้ออกคำสั่งทางปกครอง ศาลจะไม่รับฟ้องนั้นไว้พิจารณา แต่ถ้ากำหนดระยะเวลาสำหรับการวินิจฉัยคำร้องในเรื่องนั้นเกินกำหนดระยะเวลา 3 เดือน ให้ถือว่า การเสนอฟ้องที่ไม่รับพิจารณาในครั้งแรกนั้นเป็นคำฟ้องที่รับไว้พิจารณาได้) หรือแม้เกินกำหนดระยะเวลา 3 เดือน จะไม่ถือว่าเป็นกรณีล่าช้าถ้ามีเหตุผลเพียงพอ แต่การกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีอาจจะเป็นกรณีที่จำเป็น ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองที่ถูกโต้แย้งดังกล่าวนั้นเป็นคำสั่งทางปกครองที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อบุคคลที่สามในด้านหนึ่งจะต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ของบุคคลที่ได้รับประโยชน์จากคำสั่งทางปกครอง แต่ในอีกด้านหนึ่งคำสั่งดังกล่าวก่อให้เกิดผลกระทบต่อบุคคลที่สาม การเสนอฟ้องในกรณีนี้จึงน่าจะคาดหมายได้ยิ่งกว่ากรณีของคำสั่งทางปกครองที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความมั่นคงในทางกฎหมาย แต่กำหนดระยะเวลาในการฟ้องสำหรับเรื่องนี้ก็ยังคงขาดความชัดเจนว่าจะมีกำหนดระยะเวลาเท่าใด

แต่ในกรณีที่ฝ่ายปกครองได้วินิจฉัยภายในกำหนดระยะเวลาตามที่ศาลกำหนด ถ้าเจ้าหน้าที่เห็นตามคำร้องโต้แย้ง หรือเห็นตามคำขอภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด ให้ถือว่าประเด็นหลักแห่งคดีเป็นอันเสร็จสิ้นลง<sup>168</sup> จึงเท่ากับว่า หากฝ่ายปกครองได้วินิจฉัยในทางตรงกันข้ามกับคำร้องขอให้ออกคำสั่งทางปกครองในกรณีนี้จะต้องดำเนินการอุทธรณ์ภายในต่อฝ่ายปกครองก่อน ซึ่งศาลไม่อาจทำการวินิจฉัยในประเด็นแห่งคดีได้ จนกว่าเจ้าหน้าที่จะได้มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ หรือระยะเวลาในการวินิจฉัยอุทธรณ์ได้ผ่านพ้นไปแล้ว

<sup>166</sup> กมลชัย รัตนสการวงศ์. **หลักกฎหมายปกครองเยอรมัน**. หน้า 159.

<sup>167</sup> พฤติการณ์พิเศษในที่นี้หมายถึง พฤติการณ์พิเศษที่จำเป็นจะต้องยื่นระยะเวลาดังกล่าวให้สั้นลง ซึ่งหากมิได้ทำการพิจารณาเรื่องดังกล่าวโดยด่วน ความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ผู้ฟ้องมิอาจแก้ไขเยียวยาได้ในภายหลัง หรืออาจแก้ไขเยียวยาได้แต่ต้องเสียค่าใช้จ่ายมากเป็นพิเศษ โดยอาจเกิดจากเหตุผลจากลักษณะของผู้ฟ้อง เช่น ความจำเป็นที่จะต้องได้รับความสงเคราะห์ช่วยเหลือ หรือความเสียหายที่จะเกิดขึ้นหากดำเนินการล่าช้า หรือจะต้องเดินทางไปต่างประเทศ หรืออาจเกิดจากความมั่นคงในทางกฎหมาย (the Rechtssicherheit) เช่น กรณีที่มีการวินิจฉัยผิดพลาดอย่างร้ายแรงอันเป็นการละเมิดต่อหลักความเสมอภาค, **เรื่องเดียวกัน**, หน้า 3.

<sup>168</sup> มาตรา 75 VwGO

### (3) การฟ้องขอให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกระทำการ (Leistungsklage)

การฟ้องขอให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือละเว้นไม่กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งซึ่งเป็นการปฏิบัติการทางปกครองทางกายภาพที่ไม่เกี่ยวกับการออกคำสั่งทางปกครอง จะไม่มีระยะเวลาการฟ้องคดี

### (4) คำฟ้องขอให้พิสูจน์สิทธิ (Feststellungsklage)

คำฟ้องประเภทนี้เป็นการฟ้องเพื่อให้พิสูจน์ถึงการมีอยู่หรือการไม่มีอยู่ของนิติสัมพันธ์หรือเพื่อพิสูจน์ความเป็นโมฆะของคำสั่งทางปกครอง ได้แก่

1) เป็นกรณีที่มีความผิดพลาดอย่างร้ายแรงมากจนเห็นได้ชัด ตามมาตรา 44 วรรคหนึ่ง VwVfG แต่กรณีอย่างไรจะเข้าเงื่อนไขนี้จะต้องพิจารณาเป็นราย ๆ ไป เช่น หน่วยงานรักษาป่าจัดทำป้ายจราจรกำหนดวิธีการเดินรถมาปักนอกพื้นที่เขตอำนาจของตน โดยเป็นพื้นที่ของเจ้าพนักงานจราจร

#### 2) เป็นกรณีเฉพาะตามมาตรา 44 วรรคสอง VwVfG ได้แก่

- คำสั่งทางปกครองเป็นหนังสือซึ่งไม่แสดงว่าออกโดยเจ้าหน้าที่ผู้ใด กรณีเช่นนี้จะทำให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองไม่ทราบถึงที่มาและไม่รู้จะได้แย้งคำสั่งทางปกครองนั้นต่อผู้ใดอย่างไร

- คำสั่งทางปกครองที่จะต้องทำเป็นหนังสือตามแบบที่กำหนด แต่มิได้ทำตามแบบนั้น เช่น การแปลงสัญชาติที่คำสั่งทางปกครองมิได้ส่งมอบเป็นหนังสือตามแบบที่กำหนด

- คำสั่งทางปกครองเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์หรือสิทธิที่เกี่ยวกับสถานที่ ซึ่งเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองไม่มีเขตอำนาจ (territorial power) บนพื้นที่นั้น เช่น เจ้าหน้าที่ในเขต A มีคำสั่งให้รื้อถอนอาคารในท้องที่ของเขต B

- คำสั่งทางปกครองที่เป็นไปไม่ได้ โดยกำหนดให้กระทำในสิ่งที่ไม่มิผู้ใดสามารถปฏิบัติตามได้โดยสภาพแห่งข้อเท็จจริง เช่น คำสั่งให้รื้อถอนอาคารที่ความจริงมีการรื้อถอนไปแล้ว

- คำสั่งทางปกครองที่สั่งให้กระทำการใดอันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายอาญา

- คำสั่งทางปกครองที่ขัดต่อศีลธรรมอันดี เช่น อนุญาตให้เปิดแสดงโชว์ลามก

3) เป็นกรณีเฉพาะตามมาตรา 44 วรรคสาม ข้อ 2 VwVfG ได้แก่ กรณีที่ผู้มีคำขอและเจ้าหน้าที่ผู้อนุญาตเป็นบุคคลคนเดียวกัน

นอกจากนี้แล้ว ในกฎหมายเยอรมันจะมีหลักเกณฑ์อย่างอื่นอีกโดยการตีความของศาลปกครอง เช่น คำสั่งทางปกครองที่เนื้อหาสาระไม่มีความชัดเจนว่าประสงค์ให้ปฏิบัติอะไร

(vagueness)<sup>169</sup> ซึ่งปัญหาความเป็นโมฆะนี้ หากเป็นเรื่องสารบัญญัติซึ่งไม่สามารถทราบได้ตั้งแต่ต้น หรือไม่ชัดเจน จะต้องโต้แย้งคำสั่งทางปกครองภายใน 1 เดือน นับแต่วันที่ทราบผลการวินิจฉัยอุทธรณ์ แต่หากเป็นกรณีที่เป็นโมฆะโดยชัดเจนซึ่งไม่มีผลในทางกฎหมายย่อมไม่มีอายุความ

(4) คำร้องขอให้ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของกฎหมายลำดับรอง (Antrag auf Normenkontrolle)

การร้องขอให้ศาลตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายลำดับรองจะต้องยื่นฟ้องภายในระยะเวลา 2 ปี นับจากวันที่มีการประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมาย<sup>170</sup>

#### (5) การฟ้องคดีละเมิดทางปกครองและสัญญาทางปกครอง

การฟ้องคดีละเมิดทางปกครองซึ่งกฎหมายกำหนดอยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรมนั้น ระยะเวลาในการฟ้องคดีจะเป็นไปตามมาตรา 852 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งของเยอรมัน (BGB) คือ จะต้องฟ้องภายใน 3 ปี นับแต่เวลาที่ผู้เสียหายได้รู้ถึงการละเมิดและตัวบุคคลผู้จำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน ในกรณีที่ผู้เสียหายไม่รู้ดังกล่าว<sup>171</sup> จะต้องฟ้องภายใน 30 ปี นับแต่เวลากระทำละเมิด ส่วนการฟ้องคดีสัญญาทางปกครองก็ใช้อายุความตามประมวลกฎหมายแพ่งเช่นเดียวกัน

### 3.2.2 การนับระยะเวลาการฟ้องคดี

#### (1) การฟ้องโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง

เมื่อกฎหมายกำหนดให้การฟ้องคดีกรณีนี้ต้องยื่นฟ้องภายในระยะเวลา 1 เดือนนับแต่มีการแจ้งให้ทราบถึงคำวินิจฉัยอุทธรณ์ การนับระยะเวลา (Fristen) ในกรณีที่ไม่ได้มีกำหนดเกี่ยวกับระยะเวลาไว้เป็นอย่างอื่น ระยะเวลาจะเริ่มนับเมื่อได้มีการส่งคำวินิจฉัยอุทธรณ์อย่างถูกต้อง และได้มีการระบุถึงวิธีการยื่นฟ้องและระยะเวลาสำหรับการฟ้องในคำวินิจฉัยอุทธรณ์นั้นด้วย กล่าวคือ คำวินิจฉัยอุทธรณ์จะต้องมีการให้เหตุผลและจะต้องระบุถึงวิธีการใช้สิทธิโต้แย้งและระยะเวลาในการโต้แย้ง เนื่องจากระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์โต้แย้งหรือการเยียวยาอย่างอื่นเริ่มนับเมื่อคู่กรณีได้รับการแจ้งเป็นลายลักษณ์อักษรเกี่ยวกับสิทธิในการยื่นคำขอเยียวยาต่อคำสั่งทางปกครองเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองหรือศาลที่จะรับคำร้องขอให้เยียวยาดังกล่าว รวมทั้ง

<sup>169</sup> ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์. กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง. หน้า 280.

<sup>170</sup> มาตรา 47 วรรคสอง VwGO

<sup>171</sup> การไม่รู้ดังกล่าว คือ ไม่รู้ถึงการละเมิดและไม่รู้ถึงตัวบุคคลที่จะต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน หรือรู้แต่เพียงการละเมิด แต่ไม่รู้ตัวบุคคลผู้จำต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน. โปรดตุ โพจิตร์ ปุญญพันธ์. กฎหมายเปรียบเทียบไทยกับประมวลกฎหมายนานาประเทศ. กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2544, หน้า 142.

เกี่ยวกับสถานที่ และระยะเวลาที่กำหนดในเรื่องดังกล่าว<sup>172</sup> พร้อมทั้งจัดส่งไปให้บุคคลที่เกี่ยวข้องด้วย และในคำวินิจฉัยอุทธรณ์จะต้องระบุไว้ด้วยว่าใครเป็นผู้รับผิดชอบในการใช้จ่ายดังกล่าว<sup>173</sup> โดยการจัดส่งให้เป็นหน้าที่ของทางกรที่จะต้องดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการจัดส่งของฝ่ายปกครอง (Verwaltungszustellungsgesetz) เรียกโดยย่อว่า VwZG<sup>174</sup> คือ การส่งเอกสารทำได้โดยการส่งมอบเอกสารให้แก่บุคคลนั้นโดยตรงหรือส่งเอกสารโดยทางไปรษณีย์ หรือจัดส่งให้โดยเจ้าหน้าที่<sup>175</sup> ในกรณีที่การส่งเอกสารไม่เป็นไปตามที่กำหนดไว้ เช่น กรณีที่บุคคลที่สามซึ่งได้รับผลกระทบจากคำวินิจฉัยอุทธรณ์ดังกล่าว แต่ไม่มีการจัดส่งเอกสารให้แก่บุคคลที่สาม ระยะเวลาในการฟ้องจะยังไม่เริ่มนับ

หากคำวินิจฉัยอุทธรณ์นั้นมีได้ระบุถึงการใช้สิทธิโต้แย้งหรือแจ้งไม่ถูกต้อง อาจยื่นคำฟ้องได้ภายในระยะเวลา 1 ปี นับแต่วันที่ได้ทราบหรือได้รับแจ้งให้ทราบคำวินิจฉัย หรือการประกาศต่อสาธารณะซึ่งกรณีคำสั่งที่ประกาศต่อสาธารณะ จะถือว่าได้มีการส่งให้ถึงเมื่อวันที่พ้น 2 สัปดาห์นับแต่วันที่ได้มีการเผยแพร่ในเอกสารข่าวสารของสหพันธ์ เว้นแต่การยื่นคำขอภายใน 1 ปีนั้นไม่อาจเป็นไปได้เพราะเหตุสุดวิสัย หรือมีการแจ้งอธิบายเรื่องดังกล่าวเป็นลายลักษณ์อักษรว่าไม่อาจขอเยียวยาได้ จะต้องยื่นฟ้องภายใน 2 สัปดาห์หลังจากเหตุสุดวิสัยได้ผ่านพ้นไป<sup>176</sup> แต่หากเป็นกรณีที่ไม่จำเป็นต้องมีการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง จะต้องยื่นฟ้องภายใน 1 เดือน นับแต่วันที่ทราบคำสั่งทางปกครอง (แต่ก็จะต้องเป็นกรณีที่มีการระบุเกี่ยวกับการใช้สิทธิโต้แย้งดังกล่าวด้วย) ซึ่งถ้ามิได้ยื่นฟ้องภายในระยะเวลาที่กำหนด หากคำสั่งทางปกครองใดก่อให้เกิดผลกระทบต่อบุคคลที่สาม และมีได้แจ้งให้บุคคลที่สามทราบ กรณีกำหนดระยะเวลาในการฟ้องจะใช้หลักความสุจริตมาบังคับ

สำหรับการนับระยะเวลาการฟ้องคดีนั้น โดยหลักแล้วจะไม่นับรวมวันที่ได้แจ้ง หรือวันที่รับทราบคำสั่งทางปกครอง แต่ต้องเริ่มนับวันถัดไปเป็นวันเริ่มต้นกำหนดระยะเวลา<sup>177</sup> ส่วนในกรณีที่มีการเสนอฟ้องภายในกำหนดระยะเวลาตามที่กำหนด แต่ได้เสนอฟ้องต่อศาลที่ไม่มีเขตอำนาจ

<sup>172</sup> มาตรา 58 (1) และมาตรา 59 VwGO

<sup>173</sup> มาตรา 73 (3) VwGO

<sup>174</sup> มาตรา 56 (2) VwGO

<sup>175</sup> มาตรา 2 VwZG ประกอบมาตรา 5 VwZG

<sup>176</sup> มาตรา 58 (2) VwGO และมาตรา 60 (2) VwGO

<sup>177</sup> มาตรา 58 (2) VwGO และมาตรา 60 (2) VwGO

ในเรื่องนั้นในกรณีนี้ให้ถือว่าผู้ฟ้องได้เสนอฟ้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจในวันที่ได้เสนอฟ้องนั้นต่อศาลที่ไม่มีเขตอำนาจในเรื่องนั้น<sup>178</sup>

#### (2) การฟ้องขอให้ออกคำสั่งทางปกครอง

หากเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองปฏิเสธคำร้องขอ จะต้องยื่นฟ้องภายใน 1 เดือนนับแต่วันที่ถูกปฏิเสธ แต่หากฝ่ายปกครองนิ่งเฉย ระยะเวลาการฟ้องคดีจะเริ่มนับเมื่อครบกำหนด 3 เดือน นับแต่การยื่นคำร้องคัดค้านหรือนับแต่มีคำร้องขอให้ดำเนินการตามคำสั่งทางปกครอง เว้นแต่มีการกำหนดระยะเวลาที่สั้นกว่าไว้ในกรณีที่มีพฤติการณ์พิเศษ

#### (3) การฟ้องคดีละเมิดทางปกครอง

การนับระยะเวลาการฟ้องคดีละเมิดทางปกครอง จะต้องฟ้องภายใน 3 ปี นับแต่เวลาที่ผู้เสียหายได้รู้ถึงการละเมิดและตัวบุคคลผู้จำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน ในกรณีที่ผู้เสียหายไม่รู้ดังกล่าว จะต้องฟ้องภายใน 30 ปี นับแต่เวลากระทำละเมิด<sup>179</sup>

#### (4) การฟ้องคดีสัญญาทางปกครอง

การนับอายุความฟ้องคดีสัญญาทางปกครอง จะใช้หลักทั่วไปตามกฎหมายแพ่ง คือ

1) อายุความเริ่มนับตั้งแต่ขณะที่จะบังคับตามสิทธิเรียกร้องนั้นได้เป็นต้นไป ถ้าเป็นสิทธิเรียกร้องเพื่อให้งดเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด อายุความเริ่มนับแต่ขณะที่ละเมิดสิทธินั้นเป็นต้นไป<sup>180</sup>

2) กรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องส่งคำบอกกล่าวทวงถามให้ชำระหนี้ก่อน อายุความเริ่มนับแต่เวลาแรกที่อาจจะส่งคำบอกกล่าวได้ ถ้าหากลูกหนี้ยังไม่ชำระหนี้จนกว่าจะล่วงพ้นระยะเวลาอันใดอันหนึ่งนับแต่เวลาที่ได้ออกกล่าวนั้น อายุความยังไม่เริ่มนับจนกว่าจะล่วงพ้นระยะเวลาดังกล่าวแล้ว<sup>181</sup>

3) กรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องบอกเลิกสัญญาก่อนจึงจะมีสิทธิเรียกร้องนั้น อายุความเริ่มนับแต่เวลาแรกที่อาจบอกเลิกสัญญาได้ แต่ไม่ใช่บังคับกับกรณีการบอกเลิกสัญญาที่มีผลกระทบต่อความสัมพันธ์ตามกฎหมายครอบครัว<sup>182</sup>

<sup>178</sup> OVG Koblenz, NJW 1981, 1005. อ้างใน บรรณเจ็ด สิงคะเนติ. "คดีปกครองตามมาตรา 9 (2) และ (3) ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542" หน้า 7.

<sup>179</sup> มาตรา 852 BGB

<sup>180</sup> มาตรา 198 BGB

<sup>181</sup> มาตรา 199 BGB

<sup>182</sup> มาตรา 200 BGB



### 3.2.3 การขยายระยะเวลาการฟ้องคดี

ในกรณีที่มีการโต้แย้งคำสั่งทางปกครองก่อนนำคดีมาสู่การพิจารณาของศาลปกครอง หากองค์การทางปกครองที่ออกคำสั่งทางปกครองหรือองค์การทางปกครองที่มีหน้าที่กำกับดูแลได้แจ้งผลการอุทธรณ์ในส่วนที่เกี่ยวกับวิธีการเยียวยาตามกฎหมาย (ซึ่งรวมถึงการแจ้งข้อมูลเกี่ยวกับที่ตั้งของศาลที่จะนำคดีไปฟ้องด้วย) ที่ผิดพลาดหรือไม่สมบูรณ์ ระยะเวลาการฟ้องคดี 1 เดือน จะขยายออกไปเป็น 1 ปี<sup>183</sup>

### 3.3 ข้อยกเว้นในเรื่องระยะเวลาการฟ้องคดี

3.3.1 การฟ้องคดีที่ไม่มีกำหนดระยะเวลา คือกรณีที่กฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองของเยอรมัน (VwGO) ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องระยะเวลาการยื่นคำฟ้องไว้ ได้แก่ การฟ้องขอให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกระทำการ (Leistungsklage) และการฟ้องขอให้พิสูจน์สิทธิ (Feststellungsklage)<sup>184</sup> เช่น การร้องขอให้ศาลแสดงหรือยืนยันสัญชาติเยอรมันของผู้ยื่นคำฟ้อง เนื่องจากเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองโต้แย้งในเรื่องดังกล่าว และการยื่นคำร้องขอให้พิสูจน์โมฆะกรรมของคำสั่งทางปกครอง (Feststellung der Nichtigkeit des VA)

3.3.2 การยื่นคำฟ้องหรือคำร้องที่มีได้ทำการยื่นภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด (die Wiedereinsetzung in den vorigen Stand)<sup>185</sup> บุคคลนั้นมีสิทธิที่จะยื่นคำร้องเพื่อขอยื่น

<sup>183</sup> มาตรา 58 วรรคสอง VwGO., Karl - Peter Sommermann. "ภาระหน้าที่และกระบวนการพิจารณาความของศาลปกครองเยอรมัน" หน้า 9.

<sup>184</sup> Klaus Stern, Verwaltungsprozessuale Probleme in der öffentlichen-rechtlichen Arbeit, 6. Aufl., München 1987, S.175. อ้างใน บรรเจิด สิงคะเนติ. ระยะเวลาในการฟ้องคดีปกครองตามกฎหมายเยอรมัน. สำนักงานศาลปกครอง 23 สิงหาคม 2543, หน้า 1.

<sup>185</sup> ระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดในที่นี้ ได้แก่ ระยะเวลาในการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง ซึ่งต้องยื่นคำร้องคัดค้านภายใน 1 เดือน นับแต่ผู้ร้องได้ทราบคำสั่งทางปกครอง (มาตรา 70 VwGO) ระยะเวลาการฟ้องคดี ซึ่งต้องยื่นฟ้องภายใน 1 เดือน นับแต่การแจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ให้ทราบ หรือนับแต่การแจ้งคำสั่งทางปกครองให้ทราบ (ในกรณีที่ไม่จำเป็นต้องมีคำวินิจฉัยอุทธรณ์) ระยะเวลาในการใช้สิทธิอุทธรณ์ ซึ่งต้องยื่นคำร้องขอให้คำอุทธรณ์ภายใน 1 เดือน นับแต่วันที่ได้ส่งคำพิพากษา (มาตรา 124 a VwGO วรรค 1) ระยะเวลาในการใช้สิทธิฎีกา ซึ่งต้องยื่นภายใน 1 เดือน หลังจากมีการส่งคำพิพากษาฉบับสมบูรณ์ให้ (มาตรา 139 VwGO วรรคหนึ่ง) ระยะเวลาในการร้องทุกข์ ซึ่งต้องยื่นภายใน 2 สัปดาห์ หลังจากที่ได้อ่านคำพิพากษา (มาตรา 147 VwGO) ระยะเวลาในการยื่นคำร้องเพื่อขอยื่นคำฟ้องหรือคำร้องที่มีได้ยื่นภายในกำหนดระยะเวลาเนื่องจากมีเหตุขัดขวาง ซึ่งต้องยื่นภายใน 2 สัปดาห์ หลังจากเหตุขัดขวางได้ผ่านพ้นไป (มาตรา 60 VwGO วรรค 2)

คำฟ้องหรือคำร้องที่มีได้ยื่นภายในกำหนดเวลาที่กฎหมายกำหนดได้ ทั้งนี้ เป็นไปตามเงื่อนไขดังนี้<sup>186</sup>

(1) บุคคลใดโดยปราศจากความผิดถูกขัดขวางมิให้กระทำการตามระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด เมื่อบุคคลนั้นมีคำร้องขอจะต้องยอมให้ผู้นั้นกลับสู่สถานะเดิม

(2) คำร้องจะต้องยื่นภายใน 2 สัปดาห์หลังจากเหตุขัดขวางได้ผ่านพ้นไป ในการยื่นคำร้องหรือในกระบวนการพิจารณาคำร้อง ซึ่งศาลจะต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า ข้อเท็จจริงที่เป็นเหตุแห่งการมีคำร้องจะต้องเป็นที่เชื่อถือได้หรือไม่ และได้มีการดำเนินการที่มีผลทางกฎหมายใด ๆ ที่ได้ละเลยไปภายในระยะเวลาตามคำร้อง เมื่อมีกรณีเช่นนี้เกิดขึ้นการกลับสู่สถานะเดิมนั้นย่อมเป็นที่ยอมรับแม้จะไม่มีคำร้องขอ อย่างไรก็ตาม ถ้าเหตุที่ขัดขวางการยื่นคำฟ้องหรือยื่นคำร้องได้ผ่านพ้นไปและยังเหลือระยะเวลาสำหรับการยื่นคำฟ้องหรือคำร้องใหม่ได้เนื่องจากกฎหมายกำหนดให้ระยะเวลาที่เหลืออยู่เป็นกำหนดระยะเวลาที่จะยื่นคำฟ้องหรือยื่นคำร้อง

(3) ห้ามมิให้รับคำร้องขอเมื่อพ้นกำหนด 1 ปีนับแต่สิ้นสุดระยะเวลาที่ถูกละเลย เว้นแต่คำร้องขอเป็นไปไม่ได้ที่จะยื่นภายในระยะเวลา 1 ปีเนื่องจากมีเหตุสุดวิสัย

(4) ศาลจะเป็นผู้วินิจฉัยเกี่ยวกับการกลับคืนสู่สถานะเดิมและให้ศาลกำหนดเกี่ยวกับการกระทำที่มีผลทางกฎหมายที่ได้มีการละเลย

(5) การกลับคืนสู่สถานะเดิมไม่อาจโต้แย้งได้

การอนุญาตให้ยื่นคำฟ้องหรือคำร้องที่มีได้ยื่นภายในกำหนดระยะเวลาอาจกระทำได้โดยศาลเอง หากศาลเห็นว่าการมีได้ยื่นดังกล่าวมีเหตุผลอันเป็นที่ประจักษ์แก่ศาลในกรณีนี้แม้บุคคลนั้นจะไม่ได้ยื่นคำร้อง ศาลก็อาจอนุญาตให้ยื่นคำฟ้องหรือคำร้องได้<sup>187</sup> นอกจากนี้ การอนุญาตให้ยื่นคำฟ้องหรือคำร้องที่มีได้กระทำภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดอาจอนุญาตได้หากเป็นกรณีที่ผู้ยื่นคำฟ้องหรือคำร้องมิได้รู้หรือมิได้มีส่วนร่วมในการทำให้ล่าช้าดังกล่าว เช่น กรณีที่ผู้ฟ้องได้ส่งคำฟ้องทางไปรษณีย์เป็นการล่วงหน้าหลายวัน แต่เนื่องจากความบกพร่องของการไปรษณีย์ทำให้คำฟ้องดังกล่าวไปถึงศาลล่าช้ากว่าระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้ กรณีนี้ให้ศาลวินิจฉัยเรื่องดังกล่าวตามดุลพินิจของศาล โดยในกระบวนการพิจารณาดังกล่าวของศาลจะต้องแจ้งให้ผู้เข้าร่วมในคดีทราบเพื่อที่จะรับฟังความจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องดังกล่าวด้วย

<sup>186</sup> มาตรา 60 VwGO

<sup>187</sup> BVerwG, DÖV 1973, 647 ; Münster NJW 1996, 2809

### บทที่ 3

## คดีปกครองและอายุความหรือระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองในประเทศไทย

เนื่องจากในช่วงก่อนมีการจัดตั้งศาลปกครอง ระบบศาลไทยถือเป็นระบบศาลเดี่ยว การดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครองจึงอยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรมซึ่งเป็นศาลที่มีเขตอำนาจทั่วไป ในฐานะเป็นส่วนหนึ่งของคดีแพ่งซึ่งมุ่งที่จะคุ้มครองสิทธิของบุคคลที่ถูกละเมิดสิทธิมากกว่าจะเป็นการควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครองให้อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมาย<sup>2</sup> และการฟ้องคดีมักจะมีการฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายปกครองที่ไปกระทบสิทธิของโจทก์ ดังนั้น ส่วนใหญ่จึงอาศัยฐานะละเมิดเป็นฐานในการฟ้อง<sup>3</sup> แต่ถ้าเป็นการฟ้องเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองก็จะนำหลักสัญญาทางแพ่งมาใช้โดยไม่มีการแบ่งแยกระหว่างสัญญาทางแพ่งกับสัญญาทางปกครอง ซึ่งหลักเกณฑ์และข้อยกเว้นในเรื่องอายุความหรือระยะเวลาการฟ้องคดีก็จะนำไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

เมื่อมีการจัดตั้งศาลปกครองซึ่งถือเป็นระบบศาลคู่ การดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครองจึงอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง หลักเกณฑ์และข้อยกเว้นในเรื่องอายุความหรือระยะเวลาการฟ้องคดีก็จะนำไปตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 ซึ่งจะแตกต่างจากคดีแพ่ง โดยกำหนดให้สิทธิในการฟ้องคดีปกครองทุกประเภทจะต้องยื่นฟ้องนับแต่ “วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี” ซึ่งมีความหมายที่กว้าง นอกจากนี้ พระราชบัญญัตินี้ก็ได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการนับอายุความหรือระยะเวลาการฟ้องคดีไว้ หลักเกณฑ์และข้อยกเว้นในเรื่องนี้จึงมีความแตกต่างจากประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หลายประการ ผู้เขียนจึงขอล่าวถึงคดีปกครองและอายุความหรือระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองทั้งในช่วงก่อนมีการจัดตั้งศาลปกครองและเมื่อมีการจัดตั้งศาลปกครองแล้ว ดังนี้

---

<sup>1</sup> คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ 2/2544 วินิจฉัยว่า คดีปกครองที่เกิดขึ้นภายหลังพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มีผลใช้บังคับ แต่ศาลปกครองยังไม่เปิดทำการ อยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรม

<sup>2</sup> ฤทัย หงส์ศิริ. “นิติกรรมทางปกครอง” คู่มือศึกษาวิชากฎหมายปกครอง. กรุงเทพฯ : สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา. 2543, หน้า 314-315.

<sup>3</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ. วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2534, หน้า 70. และกมลชัย รัตนสกาววงศ์.กฎหมายปกครอง. หน้า 182.

## 1. คดีปกครองและอายุความการฟ้องคดีปกครองก่อนมีการจัดตั้งศาลปกครอง

### 1.1. คดีปกครองและประเภทของคดีปกครอง

เนื่องจากในกฎหมายของไทยมิได้มีบทบัญญัติคำนิยามของคำว่า “คดีปกครอง” ไว้โดยเฉพาะ จึงมีผู้ให้ความหมายว่า “คดีปกครอง” หมายถึง บรรดาข้อพิพาทระหว่างรัฐกับประชาชน หรือองค์กรมหาชนอื่น ๆ โดยในคดีปกครองตามความหมายอย่างกว้าง จะมีวัตถุประสงค์แห่งข้อพิพาทเป็น คำสั่งทางปกครอง สัญญาทางปกครอง ปฏิบัติการทางปกครอง และกฎหมายลำดับรอง ส่วนคดีปกครองตามความหมายอย่างแคบจะมีวัตถุประสงค์แห่งข้อพิพาทเป็นคำสั่งทางปกครอง สัญญาทางปกครอง และกฎหมายลำดับรองเท่านั้น<sup>4</sup> โดยบางท่านยังเห็นว่าคดีปกครองควรรวมถึงกรณีที่อยู่อาศัยที่มีทะเบียนได้ โดยฝ่ายปกครองเองด้วย ไม่เฉพาะแต่กรณีที่ต้องดำเนินคดีทางศาลเท่านั้น เพราะกรณีพิพาทที่เกิดขึ้นไม่จำเป็นต้องมีการฟ้องร้องต่อศาลเสมอไป<sup>5</sup> และเมื่อกฎหมายไทยยังมีได้มีการแบ่งประเภทคดีปกครองไว้เหมือนกับประเทศฝรั่งเศสและประเทศเยอรมัน การแบ่งประเภทคดีปกครองที่ยื่นฟ้องต่อศาลยุติธรรมจึงต้องใช้เกณฑ์การพิจารณาจากเนื้อหาของคำฟ้องและคำขอท้ายฟ้อง ดังนี้

#### 1.1.1. คำฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนกฎ

เนื่องจากการฟ้องคดีปกครองต่อศาลยุติธรรมมีข้อจำกัดคือ ศาลจะรับฟ้องต่อเมื่อมีการโต้แย้งสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลเท่านั้น<sup>6</sup> เอกชนจึงไม่มีสิทธิที่จะฟ้องขอให้ศาลพิพากษาว่ากฎไม่ชอบด้วยกฎหมายเพราะมีข้อขัดหรือแย้งต่อพระราชบัญญัติที่เป็นกฎหมายแม่บท (parent legislation) และให้เพิกถอนกฎโดยตรง<sup>7</sup> แต่มักจะเป็นคดีอาญาที่โจทก์ (พนักงานอัยการ) ฟ้องขอให้ศาลลงโทษจำเลย (เอกชน) เพราะจำเลยฝ่าฝืนประกาศของฝ่ายปกครอง (ที่มีลักษณะเป็นกฎ) เสียก่อน จึงจะถือว่าจำเลยถูกโต้แย้งสิทธิและต่อสู้ได้ว่ากฎนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลยุติธรรมจึงมีบทบาทในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของกฎทางอ้อมคือ สามารถพิจารณาวินิจฉัยว่ากฎที่ศาลจะต้องใช้บังคับแก่คดีนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายในฐานะที่เป็นปัญหาข้อกฎหมายเบื้องต้นเท่านั้น ซึ่งศาลยุติธรรมมีแนวทางการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของกฎ สรุปได้สองประการคือ

<sup>4</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ. “อำนาจฟ้องคดีปกครองในระบบกฎหมายไทย” หน้า 12.

<sup>5</sup> ประยูร กาญจนดุล. “คดีปกครอง” ดุลพาห. ปีที่ 27, กันยายน-ตุลาคม, 2523, หน้า 9.

<sup>6</sup> มาตรา 55 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

<sup>7</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1357/2496 ราษฎรหรือสมาชิกเทศบาลไม่มีสิทธิฟ้องศาลเพิกถอนมติที่สภาเทศบาลได้ประชุมไป เพราะยังไม่มีการโต้แย้งสิทธิหรือเป็นกรณีที่จะต้องใช้สิทธิทางศาล เนื่องจากยังอยู่ในขั้นที่ว่าขัดแย้งกันในทางความเห็นเท่านั้น ศาลยังรับวินิจฉัยให้ไม่ได้ตามมาตรา 55 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

**ประการที่ 1** กฎนั้นตราโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายแม่บท และอยู่ในขอบอำนาจที่กฎหมายแม่บทให้ไว้หรือไม่ และขัดกับกฎหมายอื่นที่มีสภาพบังคับสูงกว่าหรือไม่ หากศาลเห็นว่ากฎหมายไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลจะพิพากษาว่ากฎนั้นมีอำนาจมาใช้บังคับกับคู่ความในคดี เช่น การวินิจฉัยให้เพิกถอนคำสั่งของนายทะเบียนที่ไม่รับจดทะเบียนสมรสซึ่งอ้างหนังสือเวียนของกระทรวงมหาดไทยที่มีชอบด้วยกฎหมาย และสั่งให้นายทะเบียนรับจดทะเบียนสมรสให้แก่ผู้ร้อง<sup>8</sup> หรือพิพากษาจำเลยผู้ฝ่าฝืนกฎที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้นไม่มีความรับผิดชอบทางอาญา<sup>9</sup>

**ประการที่ 2** กระบวนการตรากฎเป็นไปตามที่กฎหมายแม่บทกำหนดไว้หรือไม่ไม่มีประกาศให้ประชาชนทราบตามที่กฎหมายแม่บทกำหนดไว้หรือไม่ หากศาลเห็นว่าฝ่ายปกครองไม่มีอำนาจในการออกกฎ หรือกระบวนการในการตราไม่ถูกต้องตามกฎหมายแม่บท ซึ่งทำให้กฎนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลจะไม่สั่งเพิกถอนกฎนั้น เพราะเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจของฝ่ายบริหาร แต่ศาลจะวินิจฉัยคดีโดยไม่นำผลของกฎหมายนั้นมาใช้บังคับในคดี ซึ่งผลของคดีดังกล่าวย่อมผูกพันเฉพาะคู่ความในคดีนั้น<sup>10</sup> ตราบใดที่ยังไม่มีการยกเลิกกฎนั้น เอกชนอื่นอยู่ในลักษณะเดียวกันอาจต้องฟ้องคดีต่อศาลเพื่อให้ได้รับผลอย่างเดียวกัน<sup>11</sup>

จึงเห็นได้ว่า หากศาลวินิจฉัยชี้ขาดว่ากฎนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลก็จะพิจารณาพิพากษาคดีนั้นเสมือนหนึ่งว่าไม่มีการออกกฎนั้นมาใช้บังคับเลยไม่ว่าในเวลาใด ๆ แต่ศาลยุติธรรมไม่มีอำนาจเพิกถอนกฎ คงมีอำนาจแต่เพียงปฏิเสธที่จะนำกฎมาบังคับแก่คดีที่ศาลกำลังพิจารณาอยู่เท่านั้น ดังนั้น จึงอาจมีกฎที่ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่ยังคงมีผลใช้บังคับอยู่โดยฝ่ายปกครองอาจใช้กฎนั้นบังคับแก่เอกชนคนใดต่อไปอีกก็ได้<sup>12</sup>

<sup>8</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 720/2505, ที่ 580/2527 และที่ 1832/2527

<sup>9</sup> การฟ้องคดีอาญาและมีการโต้แย้งขอให้เพิกถอนกฎ ศาลจะพิจารณาพิพากษาคดีอาญานั้นไปเสมือนหนึ่งว่าไม่เคยมีการออกกฎนั้นมาใช้บังคับ เช่น คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 496-497/2498, 67/2490, 56/2491, 315/2495 ซึ่งเป็นกรณีการออกประกาศกำหนดสิ่งของที่จะควบคุมตามพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องอุปโภคและของอื่น ๆ ในภาวะคับขัน พ.ศ. 2488 หรือคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 216/2494, 1677/2498, 1110/2512 ซึ่งเป็นกรณีการออกประกาศของคณะกรรมการป้องกันการค้ากำไรเกินควรตามพระราชบัญญัติป้องกันการค้ากำไรเกินควร พ.ศ. 2490 (ซึ่งถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด พ.ศ. 2522) ซึ่งวินิจฉัยว่าประกาศของคณะกรรมการดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย จำเลยจึงมิได้กระทำผิดกฎหมาย พิพากษายกฟ้องโจทก์

<sup>10</sup> มาตรา 145 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

<sup>11</sup> ฤทัย หงส์ศิริ. "นิติกรรมทางปกครอง" หน้า 320.

<sup>12</sup> วรรณ วิศรุตพิชญ์. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับศาลปกครอง. กรุงเทพฯ: วิทยุชน, 2544, หน้า 63-64.

### 1.1.2. คำฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง

กรณีนี้ เป็นการฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือสั่งให้ฝ่ายปกครองปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย เช่น การฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งของเจ้าพนักงานที่ ให้ปิดกิจการ<sup>13</sup> หรือให้รื้อถอนอาคาร<sup>14</sup> การฟ้องขอให้เพิกถอนอัตราค่าเช่านาที่กำหนดโดยคณะกรรมการ ควบคุมการเช่านา<sup>15</sup> หรือการฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยของข้าราชการ<sup>16</sup>

<sup>13</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2437/2520 อธิบดีกรมตำรวจอาศัยอำนาจตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 50 ออกคำสั่งออกคำสั่งปิดโรงแรมของโจทก์มีกำหนด 15 วัน โดยอ้างว่าโจทก์ปล่อยให้มีการกระทำความผิด กฎหมายซึ่งไม่เป็นความจริง โจทก์ยอมมีสิทธิฟ้องขอให้ศาลพิพากษาว่าคำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย และขอให้เพิกถอนได้

<sup>14</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2000/2494 พระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2484 ไม่มีบทบัญญัติใดให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นในการสั่งให้เจ้าของ หรือผู้ครอบครองเคหะสถานคนใดรื้อถอนอาคาร นอกจากจะ ขอให้ศาลสั่งรื้อตามมาตรา 29 ดังนั้น ถ้าเจ้าพนักงานท้องถิ่นสั่งให้ผู้ครอบครองเคหะสถานหรือเคหะสถาน โดยพลการ คำสั่งดังกล่าวย่อมเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบ จึงไม่จำต้องปฏิบัติตาม

<sup>15</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1347/2522 พระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2517 มาตรา 11 (4) บัญญัติว่า "ไม่ว่ากรณีใด ๆ จะคิดอัตราค่าเช่านาเกินกว่าที่เคยเก็บอยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับมิได้" ซึ่งอัตราค่าเช่านาที่เคยเก็บอยู่ก่อนคือ อัตราค่าเช่านาไม่เกินไร่ละสิบดังตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติ ควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2493 มาตรา 5 (1) ซึ่งใช้บังคับอยู่ก่อนถูกยกเลิกนั้น จะถือหลักเกณฑ์ในการคำนวณอย่างไร ก็ต้องไม่เกินอัตราที่กฎหมายกำหนด การที่คณะกรรมการควบคุมการเช่านากำหนดอัตราค่าเช่าขึ้นสูงเกินกว่า ไร่ละสิบดังจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย พิพากษาให้เพิกถอนการกำหนดอัตราค่าเช่าที่กำหนดโดยมิชอบ แล้วให้กำหนด ค่าเช่านาใหม่ให้ถูกต้องตามกฎหมาย

<sup>16</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1745/2540 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการอัยการ พ.ศ. 2531 มาตรา 15 ตริ วรยศ บัญญัติให้อัยการสูงสุดในฐานะรองประธานคณะกรรมการอัยการทำหน้าที่ประธาน คณะกรรมการอัยการได้ชั่วคราวในระหว่างที่ประธานคณะกรรมการอัยการพ้นจากตำแหน่งหรือไม่มาประชุม หรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้นั้น ไม่อาจแปลความให้รวมถึงการที่รองประธานคณะกรรมการอัยการทำหน้าที่ ประธานคณะกรรมการอัยการในระหว่างที่ประธานคณะกรรมการอัยการยังไม่พ้นจากตำแหน่งเพื่อตั้ง คณะกรรมการสอบสวนข้าราชการอัยการที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงได้ทุกระดับชั้น เพราะเป็น การขยายความเพิ่มอำนาจให้แก่อัยการสูงสุด จึงไม่อาจกระทำได้ ไม่ว่าโดยทางใด จึงพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่ง สำนักงานอัยการสูงสุดที่ตั้งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยโจทก์เพิกถอนมติคณะกรรมการอัยการที่ให้ ลงโทษปลดโจทก์ออกจากราชการ และเพิกถอนคำสั่งสำนักงานอัยการสูงสุดที่สั่งลงโทษปลดโจทก์ออกจาก ราชการ

### 1.1.3. คำฟ้องขอให้ศาลสั่งให้ฝ่ายปกครองชำระค่าสินไหมทดแทน

กรณีนี้ เป็นการฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่ไปกระทบสิทธิ โฉกท์ หรือเป็นคดีที่เอกชนฟ้องให้ฝ่ายปกครองชำระเงินค่าชดเชยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ หรือคดีอุทธรณ์การประเมินราคาอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

### 1.1.4. คำฟ้องขอให้ศาลสั่งให้ฝ่ายปกครองระงับการหรืองดเว้นการกระทำ

กรณีนี้เป็นการฟ้องขอให้ศาลมีคำสั่งให้ฝ่ายปกครองระงับการอย่างหนึ่งอย่างใด เช่น ให้ทำการจดทะเบียน<sup>17</sup> (แต่มีข้อสังเกตว่า บางกรณี การขอให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองแก้ไขรายการทางทะเบียน ศาลฎีกาถือว่ามิใช่กรณีที่จะใช้สิทธิทางศาล เช่น การขอแก้และเปลี่ยนชื่อสกุล)<sup>18</sup> หรืองดเว้นการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและมีผลกระทบต่อสถานภาพแห่งสิทธิของโฉกท์ เช่น ให้รื้อถอนสิ่งปลูกสร้าง<sup>19</sup>

<sup>17</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2383/2526 การที่จำเลยสั่งให้รื้อการจดทะเบียนจัดตั้งบริษัทโดยมีวัตถุประสงค์ซื้อขายสินค้าล่วงหน้าและการเล่นแชร์ ซึ่งไม่ต้องห้ามหรือต้องควบคุมตามกฎหมายไว้ก่อนตามมติคณะรัฐมนตรีเพื่อที่จะแก้ไขกฎหมายให้ควบคุมถึงการประกอบธุรกิจเช่นว่านี้ เป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพในการประกอบอาชีพหรือจัดการทรัพย์สินที่โฉกท์กับพวกมีอยู่ตามรัฐธรรมนูญโดยไม่มีกฎหมายสนับสนุนให้กระทำได้ โฉกท์จึงมีสิทธิฟ้องว่าการสั่งให้รื้อการจดทะเบียนดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายและให้จำเลยพิจารณาปรับจดทะเบียนจัดตั้งบริษัทที่ตนยื่นคำขอไว้ได้

<sup>18</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1570/2530 ผู้ร้องยื่นคำร้องขอแก้และเปลี่ยนชื่อสกุลของเด็กหญิงจากรุวรรณให้ถูกต้อง แต่ทางสำนักทะเบียนท้องถิ่นไม่สามารถกระทำให้ได้ ผู้ร้องก็ขอที่จะดำเนินการต่อไปตามพระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ.2505 กรณีตามคำร้องมิใช่กรณีที่จะต้องใช้สิทธิทางศาลตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 55

<sup>19</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 931/2523 กรุงเทพมหานคร จำเลย ได้สร้างสะพานลอยกีดขวางทางเข้าออกบ้านโฉกท์ เป็นเหตุให้โฉกท์ได้รับความเสียหาย เดือดร้อนเกินที่ควรคิดหรือคาดหมายได้ว่าจะเป็นปกติ และเหตุอันควร โฉกท์ย่อมมีสิทธิจะปฏิบัติการเพื่อยังความเสียหายหรือความเดือดร้อนให้สิ้นไปได้ ถึงแม้จำเลยจะสร้างสะพานลอยเพื่อสาธารณประโยชน์ และโฉกท์จะมีสิทธินำรถยนต์เข้าออกระหว่างถนนกับบ้านโฉกท์โดยผ่านทางเท้าได้หรือไม่ก็ตาม การที่จำเลยสร้างสะพานลอยดังกล่าวจึงเป็นการละเมิดต่อโฉกท์ ศาลฎีกาพิพากษายืนตามศาลชั้นต้นและศาลอุทธรณ์ ซึ่งพิพากษาให้จำเลยงดเว้นการก่อสร้างสะพานลอยตามฟ้อง เฉพาะส่วนที่กีดขวางทางเข้าออกบ้านโฉกท์ ถ้าหากจำเลยได้ทำการก่อสร้างไปบ้างแล้ว ก็ให้จำเลยรื้อถอนส่วนที่กีดขวางนั้นออกไปโดยค่าใช้จ่ายของจำเลยเอง

### 1.1.5. คำฟ้องที่เกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

เนื่องจากกฎหมายไทยยังไม่มีหลักเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองที่ใช้บังคับเป็นการเฉพาะทั้งในกรณีที่ฝ่ายปกครองทำสัญญาด้วยตนเอง เช่น สัญญาลาศึกษาต่อของข้าราชการ หรือกรณีที่ฝ่ายปกครองทำสัญญากับเอกชน เช่น สัญญาจัดซื้อจัดจ้าง สัญญาเช่า ให้เช่า สัญญาสัมปทาน ศาลยุติธรรมจึงนำหลักตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้กับคดีดังกล่าวโดยมิได้แยกแยะว่านิติกรรมใดเป็นสัญญาทางแพ่งและนิติกรรมใดมีลักษณะที่แตกต่างไปจากสัญญาทางแพ่ง<sup>20</sup>

นอกจากนี้ การฟ้องคดีปกครองต่อศาลยุติธรรมยังมีกรณีที่ฝ่ายปกครองเป็นผู้ฟ้องคดีเพราะมีกฎหมายบัญญัติบังคับให้ฝ่ายปกครองต้องดำเนินการทางศาล<sup>21</sup> หรือกรณีที่ฝ่ายปกครองเลือกที่จะใช้สิทธิทางศาลแม้ว่าจะมีกฎหมายให้อำนาจฝ่ายปกครองที่จะกระทำการด้วย<sup>22</sup>

## 1.2. หลักเกณฑ์ในเรื่องอายุความหรือระยะเวลาการฟ้องคดี

### 1.2.1. กำหนดอายุความการฟ้องคดี

เนื่องจากการฟ้องคดีปกครองต่อศาลยุติธรรมจัดเป็นคดีแพ่งประเภทหนึ่งซึ่งส่วนใหญ่จะใช้ฐานละเมิด (เว้นแต่กรณีสัญญาทางปกครองและกรณีที่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นการเฉพาะ เช่น การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์) จึงต้องฟ้องภายใน 1 ปีนับแต่วันที่ผู้ต้องเสียหายรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะฟ้องต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือภายใน 10 ปีนับแต่วันทำละเมิด<sup>23</sup> และแม้โจทก์จะยื่นฟ้องเพิ่มเติมเรียกค่าเสียหายเพิ่มเมื่อพ้น 1 ปีนับแต่วันละเมิดก่อนวันที่ศาลชี้สองสถาน โจทก์

<sup>20</sup> กมลชัย รัตนสกาววงศ์. "ความพยายามในการนำแนวความคิดและหลักกฎหมายเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองของต่างประเทศมาใช้บังคับในประเทศไทยในภาพรวม" วารสารกฎหมายปกครอง. เล่ม 17, ตอน 3. ธันวาคม 2541, หน้า 41. และคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1738/2525 ซึ่งวางหลักไว้ว่า สัญญาของทางราชการให้เป็นไปตามกฎหมายเอกชน

<sup>21</sup> มาตรา 118 ทวิ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ.2456 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 15) พ.ศ.2540

<sup>22</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2514/2541 เจ้าพนักงานท้องถิ่นได้มีคำสั่งให้จำเลยรื้อถอนอาคารส่วนที่ก่อสร้างผิดไปจากแบบแปลนที่ได้รับอนุญาต แต่จำเลยฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง โจทก์ (พนักงานอัยการ) จึงฟ้องขอให้ศาลลงโทษจำเลยตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2535) และขอให้ศาลสั่งให้จำเลยรื้อถอนอาคารที่ก่อสร้างผิดแบบแปลนที่ได้รับอนุญาต ศาลชั้นต้นพิพากษายกคำขอที่ขอให้ศาลสั่งให้จำเลยรื้อถอนอาคารส่วนที่ก่อสร้างผิดแบบแปลนที่ได้รับอนุญาต ศาลชั้นต้นพิพากษายกคำขอที่ขอให้ศาลสั่งให้จำเลยรื้อถอนอาคารส่วนที่ก่อสร้างผิดจากแบบแปลนที่ได้รับอนุญาตเนื่องจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจดำเนินการได้เองตามพระราชบัญญัตินี้ ศาลอุทธรณ์และศาลฎีกาพิพากษายืนในประเด็นนี้

<sup>23</sup> มาตรา 448 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์



ยอมเสนอคำฟ้องเพิ่มเติมได้<sup>24</sup> โดยจะถือว่าฟ้องเพิ่มเติมไม่ขาดอายุความ<sup>25</sup> แต่ถ้าเป็นการขอเพิ่มเติมฟ้องเพื่อเพิ่มตัวจำเลยใหม่พ้น 1 ปี คดีโจทก์ยอมขาดอายุความสำหรับจำเลยที่เพิ่มใหม่นั้น<sup>26</sup> ซึ่งอายุความฟ้องคดีปกครองอาจแบ่งตามเนื้อหาของคำฟ้องและคำขอท้ายฟ้องได้ดังนี้

(1) การฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

กรณีนี้ ก่อนที่ศาลจะรับฟ้องจะต้องพิจารณาก่อนว่า มีกฎหมายกำหนดให้มีการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองและกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีไว้หรือไม่ และถ้ากฎหมายไม่ได้กำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี จะอาศัยอายุความละเมิดมาเป็นอายุความสำหรับฟ้องคดีได้หรือไม่ ดังนี้

1) กรณีที่กฎหมายกำหนดระยะเวลาในการฟ้องคดี หมายถึง กรณีที่กฎหมายกำหนดให้มีการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองและกำหนดระยะเวลาในการฟ้องคดีขอให้ยกเลิกเพิกถอนคำสั่งทางปกครองไว้ด้วย แม้ว่าระยะเวลาการฟ้องคดีต่อศาลอาจแตกต่างกันตามที่กฎหมายแต่ละฉบับกำหนดไว้ ซึ่งไม่มีความเป็นเอกภาพ ทำให้การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนในแต่ละเรื่องไม่เสมอภาคกัน<sup>27</sup> แต่ศาลฎีกาก็ได้วางบรรทัดฐานว่า ในกรณีที่กฎหมายกำหนดระยะเวลาในการเสนอคดีต่อศาล หากผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องต่อศาลพ้นกำหนด ศาลจะไม่รับฟ้อง<sup>28</sup>

<sup>24</sup> มาตรา 179 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

<sup>25</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 625/2515 , ที่ 2700/2526 และที่ 1195/2531

<sup>26</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2185/2517

<sup>27</sup> เช่น มาตรา 52 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 บัญญัติว่า “ถ้าผู้อุทธรณ์ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ ให้เสนอคดีต่อศาลภายในสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์” หรือตามมาตรา 75 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเครื่องหมายการค้า พ.ศ. 2534 บัญญัติว่า “ผู้มีส่วนได้เสียหรือนายทะเบียนมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งของคณะกรรมการตามวรรคหนึ่งต่อศาลภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งจากคณะกรรมการ ถ้าไม่อุทธรณ์ภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ถือว่าคำสั่งของคณะกรรมการเป็นที่สุด” เป็นต้น

<sup>28</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1314/2522 ข้อ 25 ของประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง อัตราและวิธีเรียกเก็บเงินสมทบการจ่ายเงินทดแทนฯ และการอุทธรณ์ ลงวันที่ 11 มิถุนายน 2516 ออกตามข้อ 3 ของประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม 2515 กำหนดให้อุทธรณ์คำวินิจฉัยคณะกรรมการกองทุนเงินทดแทนโดยฟ้องต่อศาลใน 30 วัน โจทก์ไม่มีสิทธิฟ้องคดีเกินกำหนด. และคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1195/2522 ผู้เช่าตามพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ จะต้องฟ้องหรืออุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมประจำจังหวัดต่อศาลภายใน 30 วันนับแต่วันทราบคำวินิจฉัย หรืออย่างช้าไม่เกิน 60 วัน นับแต่วันที่คำวินิจฉัย มีฉะนั้น คำวินิจฉัยยอมเป็นที่สุดตามมาตรา 56 และมาตรา 57 เมื่อมิได้ดำเนินการดังกล่าว จึงไม่มีอำนาจฟ้องหรืออุทธรณ์คำวินิจฉัยได้อีก

2) กรณีที่กฎหมายไม่ได้กำหนดระยะเวลาในการฟ้องคดี หมายถึงกรณีที่กฎหมายกำหนดให้มีการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง แต่ไม่ได้กำหนดระยะเวลาในการฟ้องคดีต่อศาล และกรณีที่กฎหมายกำหนดให้มีการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง แต่กำหนดให้คำวินิจฉัยของฝ่ายปกครองเป็นที่สุดท้าย<sup>29</sup> ซึ่งเมื่อพิจารณาจากคำขอท้ายฟ้องสามารถแยกได้ 2 กรณี ดังนี้

กรณีที่ 1 เป็นกรณีการฟ้องขอให้ยกเลิกเพิกถอนคำสั่งทางปกครองและเรียกค่าเสียหายจากฝ่ายปกครองด้วย<sup>30</sup> ศาลฎีกาถือว่าเป็นการฟ้องคดีโดยอาศัยฐานละเมิด จึงต้องฟ้องภายในอายุความละเมิด เช่น การฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงและเรียกค่าเสียหายมาด้วย จะใช้อายุความ 5 ปี ในเรื่องเงินค้ำจ่าย คือ เงินเดือน เงินบำนาญ ค่าอุปการะเลี้ยงดู และเงินอื่น ๆ ตามมาตรา 193/33 หาได้ไม่<sup>31</sup>

กรณีที่ 2 เป็นกรณีการฟ้องขอให้ยกเลิกเพิกถอนคำสั่งทางปกครองเพียงอย่างเดียว โดยมิได้เรียกค่าเสียหายมาด้วย<sup>32</sup> ศาลฎีกาได้วินิจฉัยไว้ 2 แนวทางคือ

แนวทางที่ 1 กรณีที่ถือว่าไม่ได้อาศัยมูลละเมิดเป็นฐานในการฟ้อง จะไม่ใช้อายุความละเมิด แต่จะใช้อายุความทั่วไป คือ 10 ปี เพราะอายุความละเมิดจะใช้เฉพาะกรณีที่มีการเรียกค่าเสียหายมาในฟ้องเท่านั้น<sup>33</sup> เช่น กรณีที่ข้าราชการเป็นโจทก์ฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งของจำเลย (กระทรวงการคลัง) เนื่องจากจำเลยคำนวณบำนาญของโจทก์ไม่ถูกต้อง<sup>34</sup>

<sup>29</sup> เช่น มาตรา 11 และมาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ.2509, มาตรา 63 แห่งพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ.2509, มาตรา 126 แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 , มาตรา 41 แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 , มาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535, มาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. 2520, มาตรา 46 แห่งพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490, มาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 เป็นต้น

<sup>30</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 45/2496, 2065/2497, 1261/2520, 1539/2524, 656/2539

<sup>31</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2404/2532 ,ที่ 1625/2508, ที่ 557/2510

<sup>32</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 231/2506, 341-350/2509, 854/2509, 646-647/2510, 1767/2520, 894/2521, 679/2521, 1644/2522, 2641/2523, 2646/2524, 3176/2525 และ 1267/2527

<sup>33</sup> จิตติ ติงศภัทย์. คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 2 มาตรา 355 ถึง มาตรา 452. พิมพ์ครั้งที่ 5. 2526. กรุงเทพฯ : เรือนแก้วการพิมพ์. 2526. หน้า 324. ไพจิตร ปุญญพันธ์. คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะละเมิด. พิมพ์ครั้งที่ 7. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2538, หน้า 222.

<sup>34</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 5/2514

แนวทางที่ 2 กรณีที่ถือว่าเป็นการฟ้องโดยอาศัยมูลละเมิด ต้องนำอายุความละเมิดมาปรับแก้คดีในฐานระบบกฎหมายใกล้เคียงอย่างยิ่ง เช่น การฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงโดยมิได้เรียกค่าเสียหายมาด้วย<sup>35</sup>

## (2) การฟ้องคดีละเมิดทางปกครอง

กรณีนี้ หมายถึงการฟ้องขอให้ฝ่ายปกครองชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมูลละเมิดเพียงอย่างเดียวโดยมิได้มีการฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครอง ซึ่งก่อนที่พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 จะใช้บังคับ การฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนทั้งในกรณีที่ฝ่ายปกครองเป็นโจทก์ฟ้องเอกชน กรณีที่ฝ่ายปกครองเป็นโจทก์ฟ้องเจ้าหน้าที่ที่ประมาทเลินเล่อทำให้หน่วยงานเสียหาย<sup>36</sup> และกรณีที่เอกชนเป็นโจทก์ฟ้องฝ่ายปกครองให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ศาลฎีกาถือว่าเป็นการฟ้องคดีโดยอาศัยฐานมูลหนี้ละเมิด จึงต้องฟ้องภายในอายุความฟ้องคดีละเมิด ส่วนกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก และบุคคลภายนอกซึ่งเป็นผู้เสียหายฟ้องหน่วยงานทางปกครองหรือฟ้องเจ้าหน้าที่กับหน่วยงานทางปกครองเป็นจำเลยร่วมกัน เป็นเหตุให้หน่วยงานต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่บุคคลภายนอกไปแล้วและไล่เบี้ยเรียกค่าสินไหมทดแทนนั้นจากเจ้าหน้าที่ ศาลฎีกาถือว่าไม่ใช่กรณีละเมิด แต่เป็นการฟ้องไล่เบี้ยตามมาตรา 76 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งมีได้กำหนดอายุความไล่เบี้ยไว้ จึงต้องใช้อายุความทั่วไป

<sup>35</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3668/2540 คำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ให้ปลดโจทก์ออกจากราชการเป็นคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน มีวินัยติกระตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ต้องใช้กำหนดเวลาทางปกครองปรับแก้คดี แต่เมื่อพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวไม่ได้กำหนดเวลาในการนำคดีมาฟ้องศาลขอให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว จึงต้องอาศัยเทียบบทกฎหมายที่ใกล้เคียงอย่างยิ่งคือ ลักษณะละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 4 วรรคสอง ประกอบมาตรา 448 วรรคหนึ่ง เมื่อกระทรวงมหาดไทยมีคำสั่งให้ปลดโจทก์ออกจากราชการตั้งแต่วันที่ 20 ตุลาคม 2496 ซึ่งถือเป็นวันที่โจทก์รู้ถึงการลวงสิทธิและรู้ตัวผู้ที่จะฟ้องใช้สิทธิฟ้องร้องแล้ว แต่โจทก์นำคดีมาฟ้องเมื่อวันที่ 23 กันยายน 2537 เกิน 1 ปี นับแต่วันที่โจทก์รู้ถึงการลวงสิทธิและรู้ตัวผู้ที่จะฟ้องใช้สิทธิฟ้องร้อง จึงพ้นกำหนดเวลาใช้สิทธิฟ้องร้อง ส่วนที่โจทก์ฎีกาว่าโจทก์ถูกกระทำละเมิดในปี 2533 เพราะมิได้รับเงินช่วยค่าครองชีพตามพระราชกฤษฎีกาเงินช่วยค่าครองชีพผู้รับเบี้ยหวัดบำนาญ (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2533 นั้น ในวันดังกล่าวมิใช่วันลวงสิทธิ แต่เป็นผลกระทบมาจากคำสั่งที่ให้ปลดโจทก์ออกจากราชการตั้งแต่วันที่ 20 ตุลาคม 2496

<sup>36</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 769/2505 กรณีที่ฝ่ายปกครองเป็นโจทก์ฟ้องเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่ประมาทเลินเล่อทำให้หน่วยงานเสียหาย ก็ใช้อายุความละเมิดตามมาตรา 448 ด้วย เพราะมิใช่เรื่องให้ตัวแทนรับผิดตามมาตรา 812

คือ 10 ปี โดยเริ่มนับอายุความตั้งแต่หน่วยงานต้นสังกัดได้ใช้ค่าเสียหายแก่ผู้เสียหายเป็นต้นไป<sup>37</sup>

แต่เมื่อพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 ใช้บังคับ<sup>38</sup> การฟ้องคดีเรียกค่าสินไหมทดแทนจากการละเมิดโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐได้โดยตรงแต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้<sup>39</sup> ซึ่งพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดอายุความฟ้องคดีไว้ ดังนั้น จึงต้องใช้อายุความฟ้องคดีละเมิดตามมาตรา 448 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เช่นเดียวกัน อย่างไรก็ตามพระราชบัญญัตินี้ได้ให้ทางเลือกในกรณีที่ผู้เสียหายเห็นว่าหน่วยงานของรัฐต้องรับผิด ผู้เสียหายจะยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาชดใช้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ตนก็ได้ โดยหน่วยงานของรัฐต้องออกไปรับคำขอไว้เป็นหลักฐานและพิจารณาคำขอนั้นให้แล้วเสร็จภายใน 180 วัน หากไม่อาจพิจารณาได้ทันในกำหนดนั้น จะต้องรายงานปัญหาและอุปสรรคให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดหรือกำกับหรือควบคุมดูแลหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นทราบและขออนุมัติขยายระยะเวลาออกไปได้ แต่รัฐมนตรีดังกล่าวจะพิจารณานุมัติให้ขยายระยะเวลาให้อีกได้ไม่เกิน 180 วัน เมื่อหน่วยงานของรัฐมีคำสั่งเช่นใดแล้ว หากผู้เสียหายยังไม่พอใจในผลการวินิจฉัยของหน่วยงานของรัฐ ถ้าเป็นช่วงก่อนมีการจัดตั้งศาลปกครอง ให้มีสิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภายใน 90 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งการวินิจฉัย แต่เมื่อมีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นแล้วให้ถือว่าสิทธิร้องทุกข์ดังกล่าวเป็นสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง<sup>40</sup> แต่ถ้าสิทธิดังกล่าวเป็นคดีที่ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ให้ถือว่าเป็นสิทธิฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม<sup>41</sup>

ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐหรือกระทรวงการคลังแล้วแต่กรณีเห็นว่า เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดพึงต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน หน่วยงานของรัฐอาจมีมาตรการบังคับทางปกครองโดยมีคำสั่ง

<sup>37</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3762/2537 จำเลยทั้งสามปฏิบัติหน้าที่ในฐานะคณะเทศมนตรีของโจทก์ ทำให้วัดส. ได้รับความเสียหาย โจทก์ชำระค่าเสียหายแก่วัด ส. แล้ว ย่อมมีสิทธิไล่เบี้ยเอาจากจำเลยทั้งสามได้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 76 มิใช่ฟ้องให้จำเลยรับผิดฐานละเมิด ต้องใช้อายุความ 10 ปี ตามมาตรา 193/30 ซึ่งคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1309/2520, 440/2523 ได้วินิจฉัยไว้ในทำนองเดียวกัน

<sup>38</sup> ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 113 ตอนที่ 60 ก ลงวันที่ 14 พฤศจิกายน 2539 ซึ่งตามมาตรา 2 ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

<sup>39</sup> มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

<sup>40</sup> มาตรา 11 ประกอบมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

<sup>41</sup> มาตรา 106 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542

ให้เจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องชำระเงินแก่ทางราชการ<sup>42</sup> หากถึงกำหนดชำระแล้ว ไม่มีการชำระโดยถูกต้องครบถ้วน หน่วยงานของรัฐจะต้องมีหนังสือเตือนให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชำระภายในระยะเวลาที่กำหนด แต่ต้องไม่น้อยกว่า 7 วัน ถ้าไม่มีการปฏิบัติตามคำเตือน หน่วยงานของรัฐอาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ผู้นั้นขายทอดตลาดได้ แต่ถ้าหน่วยงานของรัฐไม่ประสงค์ที่จะใช้มาตรการบังคับดังกล่าว ก็อาจฟ้องเจ้าหน้าที่ต่อศาลเพื่อไล่เบียดหรือเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่หน่วยงานของรัฐได้ ซึ่งอายุความตามพระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดไว้ดังนี้

1) อายุความกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก แยกได้ 2 กรณี ดังนี้

กรณีที่ 1 เป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกและหน่วยงานของรัฐได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายไปแล้ว หน่วยงานของรัฐมีสิทธิไล่เบียดจากเจ้าหน้าที่ได้เฉพาะกรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง (ถ้าเป็นกรณีประมาทเลินเล่อธรรมดา หน่วยงานของรัฐจะไม่มีสิทธิไล่เบียดเลย) และในกรณีดังกล่าว เจ้าหน้าที่ก็อาจไม่ต้องรับผิดชอบจำนวน และหากหน่วยงานของรัฐมีส่วนผิดด้วยก็ให้หักส่วนแห่งความรับผิดชอบออกไปอีก<sup>43</sup> จึงเท่ากับว่ากรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดโดยประมาทเลินเล่อธรรมดา หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบเต็มจำนวน แต่กรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบในส่วนที่ขาดไปเมื่อเจ้าหน้าที่ได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายแล้ว<sup>44</sup>

กรณีที่ 2 เป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายไปก่อนโดยที่ยังไม่รู้ว่าตนเองต้องรับผิดชอบเพราะมิได้จงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หรือผลการสอบสวนข้อเท็จจริงปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ต้องรับผิดชอบ เจ้าหน้าที่ผู้นั้นก็ชอบที่จะได้รับค่าสินไหมทดแทนที่ตนจ่ายให้แก่ผู้เสียหายไปแล้วคืนจากหน่วยงานของรัฐได้เช่นเดียวกัน

ทั้ง 2 กรณีดังกล่าว หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่อาจใช้สิทธิที่จะเรียกให้อีกฝ่ายหนึ่งชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ตนได้ภายในกำหนดอายุความ 1 ปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้นแก่ผู้เสียหาย<sup>45</sup> จึงเห็นได้ว่า สิทธิไล่เบียดตามพระราชบัญญัติ

<sup>42</sup> มาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539

<sup>43</sup> มาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

<sup>44</sup> ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ 582/2542 ตอบข้อหารือว่า เจ้าหน้าที่ที่มีสิทธิเรียกให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนที่ได้ชำระให้แก่ผู้เสียหายไปก่อนได้ ส่วนจะได้รับชดใช้คืนเพียงโดยอ้อมเป็นไปตามมาตรา 8

<sup>45</sup> มาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

ดังกล่าวมีอายุความเพียง 1 ปี ซึ่งแตกต่างจากสิทธิไล่เบียดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะละเมิดที่มีอายุความ 10 ปี

2) อายุความกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ เป็นกรณี  
ที่เจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ ไม่ว่าจะป็นหน่วยงานของรัฐที่ผู้นั้นอยู่ในสังกัด  
หรือไม่ ซึ่งแยกได้ 2 กรณี ดังนี้

กรณีที่ 1 เป็นกรณีที่หน่วยงานของรัฐตั้งกรรมการสอบข้อเท็จจริงและหัวหน้า  
หน่วยงานมีคำวินิจฉัยว่ามีเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบจากการกระทำละเมิดโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ  
อย่างร้ายแรง หน่วยงานของรัฐจะต้องฟ้องเจ้าหน้าที่ผู้นั้นให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนภายใน 2 ปี  
นับแต่วันที่รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้ซึ่งจะต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนคือวันที่หัวหน้า  
หน่วยงานมีคำสั่งว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าว ซึ่งเหตุผลที่กำหนดให้  
อายุความในกรณีดังกล่าวยาวกว่าอายุความทั่วไป เนื่องจากเมื่อหน่วยงานของรัฐมีคำวินิจฉัยแล้ว  
จะต้องรายงานให้กระทรวงการคลังตรวจพิจารณาและมีความเห็นก่อน จะเรียกให้เจ้าหน้าที่  
ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนทันทีไม่ได้

กรณีที่ 2 เป็นกรณีที่หน่วยงานของรัฐตั้งกรรมการสอบข้อเท็จจริงและหัวหน้า  
หน่วยงานมีคำวินิจฉัยว่าเป็นการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ แต่เจ้าหน้าที่ไม่ต้องรับผิดชอบเนื่องจาก  
ไม่เป็นการกระทำละเมิดโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง แต่เมื่อรายงานกระทรวงการ  
คลังตรวจพิจารณา กระทรวงการคลังเห็นว่าเจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบ หน่วยงานของรัฐจะต้องฟ้อง  
เจ้าหน้าที่ผู้นั้นให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนภายใน 1 ปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็น  
ของกระทรวงการคลัง<sup>46</sup> มิใช่ นับแต่วันที่ได้รับแจ้งจากกระทรวงการคลังว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นต้องรับผิด  
ต่อหน่วยงานของรัฐ

### (3) การฟ้องคดีสัญญาทางปกครอง

เนื่องจากกฎหมายไทยไม่มีหลักเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองที่ใช้บังคับเป็นการ  
เฉพาะ ศาลยุติธรรมจึงนำกำหนดอายุความฟ้องคดีในเรื่องสัญญาตามประมวลกฎหมายแพ่งและ  
พาณิชย์ บรรพ 1 มาใช้กับคดีดังกล่าวด้วย ซึ่งมีทั้งกำหนดอายุความ 2 ปี ได้แก่ กรณีที่ผู้ประกอบ  
วิชาชีพต่าง ๆ เรียกเอาค่าของที่ได้ส่งมอบ ค่าการงานที่ได้ทำ หรือค่าดูแลกิจการของผู้อื่น รวมทั้ง  
เงินที่ได้ออกทดรองไป<sup>47</sup> หรือกรณีสิทธิเรียกร้องที่ขาดอายุความแล้ว แต่ลูกหนี้ยังคงชำระหนี้แก่

<sup>46</sup> มาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

<sup>47</sup> มาตรา 193/34 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

เจ้าหน้าที่ หรือได้รับสภาพความผิดโดยมีหลักฐานเป็นหนังสือหรือโดยการให้ประกัน<sup>48</sup> หรือกำหนดอายุความ 5 ปี ได้แก่ สิทธิเรียกร้องในดอกเบี้ยค้างชำระ เงินที่ต้องชำระเพื่อผ่อนทุนคืนเป็นงวด ๆ ค่าเช่าสินทรัพย์ค้างชำระ เว้นแต่ค่าเช่าสังหาริมทรัพย์จากผู้ประกอบธุรกิจให้เช่าสังหาริมทรัพย์ เงินค้างจ่ายคือ เงินเดือน เงินปี เงินบำนาญ<sup>49</sup> หรือกำหนดอายุความ 10 ปี ได้แก่ กรณีที่มีได้มีกฎหมายบัญญัติไว้โดยเฉพาะ หรือสิทธิเรียกร้องของรัฐที่จะเรียกเอาค่าภาษีอากร หรือสิทธิเรียกร้องที่เกิดขึ้นโดยคำพิพากษาของศาลที่ถึงที่สุด หรือโดยสัญญาประนีประนอมยอมความ<sup>50</sup> ซึ่งขึ้นอยู่กับประเภทของการใช้สิทธิเรียกร้องว่าเป็นสิทธิเรียกร้องประเภทใด เช่น

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2384/2536 สัมปทานปิโตรเลียมที่โจทก์ที่ 1 (รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม) ออกให้แก่จำเลยเป็นการอนุญาตให้จำเลยกับพวกมีสิทธิที่จะทำได้แต่ผู้เดียว ในกิจการสำรวจการปิโตรเลียมภายในขอบเขตที่กำหนดซึ่งจำเลยจะต้องจ่ายเงินทดแทนจำนวนหนึ่งให้แก่โจทก์ โดยให้แบ่งชำระเป็นงวดทุกปี หลังจากนั้นเป็นเวลาต่อเนื่องกันอีก 2 ปี เงื่อนไขดังกล่าวเข้าลักษณะเป็นสัญญาต่างตอบแทนที่โจทก์พึงได้รับประโยชน์จากการที่ยอมให้สัมปทานแก่จำเลย มิใช่เป็นเงินอื่น ๆ ที่มีกำหนดจ่ายเป็นระยะเวลา จึงไม่เป็นสิทธิเรียกร้องที่กำหนดอายุความไว้ 5 ปี ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 166 เดิม สิทธิเรียกร้องของโจทก์ดังกล่าวไม่มีกฎหมายบัญญัติเรื่องอายุความไว้เฉพาะเป็นอย่างอื่น จึงต้องใช้อายุความทั่วไปคือ 10 ปี ตามมาตรา 164 เดิม สัมปทานมิได้กำหนดเรื่องดอกเบี้ยของเงินผลประโยชน์ไว้ แต่เมื่อโจทก์บอกกล่าวแล้วจำเลยไม่ชำระเงินผลประโยชน์พิเศษให้แก่โจทก์ จำเลยจึงตกเป็นผู้ผิดนัดเพราะเขาเดือนแล้ว จำเลยจึงมีหน้าที่ต้องชำระดอกเบี้ยนับตั้งแต่วันผิดนัดให้แก่โจทก์ แต่จำเลยไม่ชำระจึงเป็นดอกเบี้ยค้างส่งที่มีอายุความ 5 ปี ตามมาตรา 166 เดิม

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1909/2541 โจทก์เป็นส่วนราชการที่จำเลยสังกัดอยู่ฟ้องให้จำเลยชดใช้ทุน ไม่ใช่กรณีตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 193/34 (11) แต่กรณีนี้มีได้มีกฎหมายบัญญัติเรื่องอายุความไว้โดยเฉพาะ จึงต้องใช้อายุความทั่วไปคือ 10 ปี ตามมาตรา 193/30 ตามสัญญาระบุว่าหากผิดสัญญาจำเลยจะจ่ายเบี้ยปรับ 1 เท่าของเงินที่จะต้องชดใช้ หากไม่ชำระ ยอมให้คิดดอกเบี้ยอัตราร้อยละ 15 ต่อปี ทั้งเบี้ยปรับและดอกเบี้ยเป็นค่าเสียหายที่กำหนด

<sup>48</sup> มาตรา 193/35 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

<sup>49</sup> มาตรา 193/33 และมาตรา 193/34 (6) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งมีข้อสังเกตว่า เฉพาะเงินบำนาญพิเศษเท่านั้นที่มีกำหนดอายุความ 5 ปี ถ้าเป็นบำนาญปกติ จะมีกำหนดอายุความ 3 ปี ตามมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ.2494

<sup>50</sup> มาตรา 193/30 มาตรา 193/31 และมาตรา 193/32 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ไว้ล่วงหน้าอันมีลักษณะเป็นเบี้ยปรับตามมาตรา 383 เมื่อดอกเบียที่กำหนดไว้เป็นเบี้ยปรับ จำนวนเงินดังกล่าวจึงมิใช่ดอกเบียค้างส่งซึ่งมีอายุความ 5 ปี ตามมาตรา 193/33 และกรณีนี้มีได้มีกฎหมายบัญญัติเรื่องอายุความไว้โดยเฉพาะ จึงมีอายุความ 10 ปี ตามมาตรา 193/30<sup>51</sup>

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1887/2541 การผ่อนทุนการศึกษาตามสัญญากู้ยืมเงินจากโจทก์ซึ่งเป็นส่วนราชการคืนเป็นงวด ๆ เป็นกรณีตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 193/33 แต่เมื่อจำเลยเดินทางไปศึกษาต่อชั้นปริญญาเอก จำเลยไม่ได้รับเงินเดือน โจทก์จึงผ่อนผันไม่หักเงินเดือนในระหว่างนั้นให้ จึงถือได้ว่าพฤติการณ์ของคู่ความต่างไม่ถือเอาข้อกำหนดในสัญญาเรื่องระยะเวลาชำระหนี้เป็นงวด ๆ ในขณะนั้นเป็นสาระสำคัญของสัญญาแล้ว แม้จำเลยจะมีได้ชำระหนี้ในช่วงเวลาที่ไปศึกษาต่อก็ถือไม่ได้ว่าจำเลยผิดนัด สิทธิเรียกร้องของโจทก์จึงยังไม่เกิดขึ้นจนกว่าจำเลยที่ 1 จะสำเร็จการศึกษาหรือกลับมาทำงานกับโจทก์ มาตรา 193/12 ให้เริ่มนับอายุความตั้งแต่ขณะที่อาจบังคับสิทธิเรียกร้องได้เป็นต้นไป ดังนั้น เมื่อจำเลยสำเร็จการศึกษามาแล้วและไม่ชำระหนี้เงินกู้ให้กับโจทก์ โจทก์จึงนำคดีมาฟ้องภายใน 5 ปีได้ คดีโจทก์จึงยังไม่ขาดอายุความ<sup>52</sup>

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 66/2542 โจทก์ประกวดราคาค่าก่อสร้างในงานส่วนที่ต้องสร้างต่อจากจำเลย ย่อมมีสิทธิเรียกร้องให้จำเลยรับผิดชอบใช้ค่าจ้างก่อสร้างที่เพิ่มขึ้นเพราะการจ้างบุคคลอื่นก่อสร้างอาคารต่อจากจำเลยได้ตามสัญญา โจทก์ฟ้องเรียกค่าเสียหายในกรณีผิดสัญญาจ้างทำของ ขอเรียกค่าปรับรายวันและค่าจ้างที่เพิ่มขึ้น สิทธิเรียกร้องนี้ไม่มีกฎหมายกำหนดอายุความไว้โดยเฉพาะ จึงมีอายุความ 10 ปี ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 193/30

#### (4) การฟ้องคดีตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2530

เนื่องจากพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2530 ได้กำหนดขั้นตอนสำหรับการเยียวยาความเสียหายจากการกระทำทางปกครองของฝ่ายปกครองให้เอกชนผู้ถูกเวนคืนต้องดำเนินการ 2 ขั้นตอนคือ

1) การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง เมื่อคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์และจำนวนเงินค่าทดแทนได้ประเมินราคาอสังหาริมทรัพย์และค่าทดแทนแล้ว ผู้มีสิทธิ

<sup>51</sup> แต่เดิมมีคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 4041/2535 วินิจฉัยว่าการฟ้องให้ชำระดอกเบียตามสัญญาค้าประกันของข้าราชการที่ไปศึกษาต่อต่างประเทศนับตั้งแต่วันที่โจทก์มีหนังสือทวงถามจนถึงวันฟ้องนั้น เป็นการฟ้องให้จำเลยชำระดอกเบียค้างส่งตามมาตรา 166 เดิม ซึ่งมีกำหนดอายุความ 5 ปี

<sup>52</sup> มีข้อสังเกตตามแนวคำพิพากษาศาลฎีกาทั้งสองดังกล่าว สรุปได้ว่า กรณีที่หน่วยงานของรัฐฟ้องเรียกให้ข้าราชการชดใช้ทุนตามสัญญาการศึกษาต่อของข้าราชการ จะมีอายุความ 10 ปี ส่วนดอกเบียที่กำหนดไว้เป็นเบี้ยปรับตามสัญญา มิใช่ดอกเบียค้างส่งซึ่งมีอายุความ 5 ปี จึงมีอายุความ 10 ปี แต่การผ่อนทุนการศึกษาตามสัญญากู้ยืมเงินจากโจทก์ซึ่งเป็นส่วนราชการคืนเป็นงวด ๆ จะมีอายุความ 5 ปี



ได้รับเงินค่าทดแทน<sup>53</sup> ที่ไม่พอใจในราคาของอสังหาริมทรัพย์หรือจำนวนเงินค่าทดแทนมีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรี<sup>54</sup> ได้ภายใน 60 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งเป็นหนังสือ<sup>55</sup> จากเจ้าหน้าที่หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ให้มารับเงินค่าทดแทนดังกล่าว<sup>56</sup> โดยรัฐมนตรีมีหน้าที่จะต้องวินิจฉัยอุทธรณ์ให้เสร็จสิ้นภายใน 60 วัน นับแต่วันที่รับคำอุทธรณ์<sup>57</sup> ถ้ามีการสงวนสิทธิไว้แต่ไม่อุทธรณ์หรือไม่อุทธรณ์ภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ถือว่าไม่มีการอุทธรณ์ซึ่งเป็นเงื่อนไขในการฟ้องคดี ก็จะทำให้ไม่มีสิทธิฟ้องคดี<sup>58</sup> เว้นแต่กรณีการฟ้องขอให้จ่ายเงินค่าทดแทนที่ยังขาดอยู่ตามประกาศของคณะกรรมการแก้ไขราคาเบื้องต้นซึ่งเป็นการฟ้องขอให้บังคับให้ปฏิบัติตามประกาศคณะกรรมการ จึงไม่ต้องอุทธรณ์ก่อน<sup>59</sup>

2) การฟ้องคดีต่อศาล เมื่อผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนได้ดำเนินการอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีแล้วไม่พอใจคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีตามที่ได้รับแจ้งหรือรัฐมนตรีไม่วินิจฉัยอุทธรณ์ให้แล้ว

<sup>53</sup> มาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2530

<sup>54</sup> สิทธิในการอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีดังกล่าว สามารถอุทธรณ์ได้ทุกกรณี เช่น อุทธรณ์เกี่ยวกับเงินค่าทดแทนที่กำหนดตามมาตรา 9 มาตรา 10 ทวิ มาตรา 23 หรือมาตรา 28 วรรคสาม หรืออุทธรณ์ในกรณีเจ้าหน้าที่ไม่เวนคืนโรงเรียนหรือสิ่งปลูกสร้างส่วนที่เหลือซึ่งใช้การไม่ได้แล้วตามมาตรา 19 และกรณีไม่พอใจเงินค่าทดแทนที่เจ้าหน้าที่จัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือตามมาตรา 20 อีกด้วย เพราะในมาตรา 19 และมาตรา 20 ให้นำมาตรา 10 มาใช้บังคับโดยอนุโลม จึงกล่าวได้ว่า ในทุกกรณีที่มีการจ่ายเงินค่าทดแทนหรือวางเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนรวมทั้งการจ่ายหรือวางเงินเพิ่ม ผู้นั้นย่อมมีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีได้ทุกกรณี เว้นแต่ในกรณีที่วางเงินค่าทดแทนแล้วไม่มาติดต่อขอรับเงินตามที่เจ้าหน้าที่ได้แจ้งเป็นหนังสือ ก็มีสิทธิอุทธรณ์ได้ภายใน 60 วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งการวางเงินค่าทดแทน โปรดดู คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 7214/2541

<sup>55</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 4714/2541 ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ได้โทรศัพท์ให้มารับเงินค่าทดแทนและได้มีการลงชื่อรับหนังสือไปจากเจ้าหน้าที่ในวันเดียวกับวันที่ได้รับเงิน ต้องนับระยะเวลา 60 วันตั้งแต่วันที่รับหนังสือไม่ใช่จากวันที่ลงในหนังสือ

<sup>56</sup> มีข้อสังเกตว่า หนังสือที่แจ้งให้มารับเงินค่าทดแทนดังกล่าว จะต้องมีการแจ้งให้ทราบถึงสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีภายในกำหนด 60 วัน นับแต่วันได้รับหนังสือในหนังสือนั้นด้วย ถ้ายังไม่มีการแจ้งสิทธิอุทธรณ์ดังกล่าวให้ทราบ ก็จะต้องมีการแจ้งใหม่และนับระยะเวลา 60 วันใหม่ แต่ถ้าไม่มีการแจ้งเลย ก็ต้องขยายระยะเวลาอุทธรณ์ไปอีก 1 ปี นับแต่วันได้รับหนังสือดังกล่าว ตามมาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539

<sup>57</sup> มาตรา 25 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2530

<sup>58</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 27/2539

<sup>59</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 5763/2539

เสร็จภายใน 60 วัน<sup>60</sup> นับแต่วันที่ได้รับคำอุทธรณ์ ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลได้ภายใน 1 ปี นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยของรัฐมนตรี หรือนับแต่วันที่พ้นกำหนดเวลาดังกล่าวแล้วแต่กรณี<sup>61</sup>

## 1.2.2. การนับอายุความหรือระยะเวลาการฟ้องคดี

### (1) การนับอายุความตามหลักทั่วไป

เมื่อสิทธิเรียกร้อง หมายความว่าถึง สิทธิที่บุคคลใดบุคคลหนึ่งจะฟ้องร้องขอให้ศาลบังคับบุคคลอีกฝ่ายหนึ่งได้ทุกชนิด เพื่อผลในทางกฎหมายอย่างใดอย่างหนึ่ง เป็นสิทธิอันมีที่มาจากกฎหมายลักษณะหนี้ตามที่อาจบังคับได้ รวมถึงสิทธิเรียกร้องในบทบัญญัติแห่งกฎหมายเรื่องอื่น ๆ ซึ่งมีลักษณะอันอาจฟ้องร้องบังคับตามสิทธินั้น ๆ ได้ เช่น สิทธิในการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิด ซึ่งเป็นหนี้อันเกิดจากนิติเหตุ หรือที่มีบทบัญญัติในกฎหมายเฉพาะ<sup>62</sup> สิทธิใดที่ไม่อาจฟ้องร้องให้ศาลบังคับได้ ไม่อยู่ในความหมายนี้ จึงเห็นได้ว่า สิทธิเรียกร้องใด ๆ ตามมาตรา 193/9 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์<sup>63</sup> หมายรวมถึงทุกกรณีที่สามารถใช้สิทธิในการฟ้องศาลได้โดยชอบด้วยกฎหมายรวมทั้งอายุความด้วย ซึ่งหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเริ่มนับอายุความดังที่จะกล่าวต่อไปนี้เป็นหลักทั่วไปที่ใช้ได้กับอายุความทุกเรื่อง ยกเว้นในกรณีที่มีอายุความพิเศษที่กฎหมายบัญญัติไว้โดยเฉพาะเจาะจงว่าให้เริ่มนับอายุความเมื่อใดก็ต้องเป็นไปตามนั้น เช่น อายุความเรียกค่าเสียหายกรณีละเมิด และเนื่องจากอายุความเป็นกำหนดระยะเวลาอย่างหนึ่ง ดังนั้น การเริ่มนับอายุความจึงต้องอยู่ภายใต้บังคับหลักในเรื่องการนับระยะเวลาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บรรพ 1 ลักษณะ 5 ด้วย<sup>64</sup> กล่าวคือ ตามปกติกฎหมายจะกำหนดไว้เป็นวัน เดือนหรือปี

<sup>60</sup> ระยะเวลาที่รัฐมนตรีจะต้องพิจารณาภายใน 60 วัน เป็นเพียงกรณีที่กฎหมายกำหนดการเร่งรัดเท่านั้น พ้นกำหนดก็ยังสามารถวินิจฉัยอุทธรณ์ได้. โปรดดู ความเห็นคณะกรรมการร่างกฎหมาย เรื่อง การขอปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการพิจารณาเงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2530 (เรื่องเสร็จที่ 233/2531)

<sup>61</sup> มาตรา 26 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2530

<sup>62</sup> ไชยยศ เหมะรัชตะ. คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วยนิติกรรม. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ ฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535, หน้า 766-767. และอนุมติ ใจสมุทร. คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 1 ว่าด้วยนิติกรรม. กรุงเทพฯ ฯ :โรงพิมพ์การศึกษาบริการ, 2515, หน้า 423.

<sup>63</sup> มาตรา 193/9 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติว่า "สิทธิเรียกร้องใด ๆ ถ้ามิได้ใช้บังคับภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด สิทธิเรียกร้องนั้นเป็นอันขาดอายุความ"

<sup>64</sup> กำชัย จงจักรพันธ์. คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยระยะเวลาและอายุความ หน้า 18 และ 81. และคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1871/2534

ซึ่งการเริ่มต้นนับระยะเวลาให้นับวันแรกแห่งระยะเวลารวมเข้าด้วย โดยต้องนับหนึ่งในวันรุ่งขึ้น เว้นแต่จะเริ่มการในวันนั้นเองตั้งแต่เวลาที่ถือได้ว่าเป็นเวลาเริ่มต้นทำการงานกันตามประเพณี<sup>65</sup> ซึ่งคำว่า “เริ่มการ” หมายความว่าถึง เริ่มทำการงาน หรือเริ่มปฏิบัติการตามสัญญาจ้างแรงงานเท่านั้น ไม่ได้มีความหมายกว้างไปถึงการนับระยะเวลาในกรณีอื่น ๆ เช่น การเช่าบ้าน การกู้ยืม หรือการทราบถึงเหตุละเมิดในอายุความเรื่องละเมิด<sup>66</sup> ในกรณีที่กฎหมายให้ขยายอายุความออกไป ปกติแล้วจะกำหนดวันเริ่มนับอายุความที่ขยายออกไปด้วย แต่ถ้าไม่ได้กำหนดวันเริ่มนับไว้ ให้นับวันที่ต่อจากวันสุดท้ายของระยะเวลาเดิมเป็นวันเริ่มต้นนับระยะเวลา<sup>67</sup> แม้จะตรงกับวันหยุด ก็ให้เริ่มนับต่อจากวันนั้นได้เลยไม่ต้องเลื่อนเพราะเมื่อสิ้นสุดระยะเวลาที่ขยาย ถ้าวันสุดท้ายเผชิญตรงกับวันหยุดจะต้องเลื่อนไปเป็นวันเริ่มทำการใหม่ ถ้าให้เลื่อนตั้งแต่เริ่มต้นนับระยะเวลาที่ขยาย พอถึงเวลาสิ้นสุดก็ต้องเลื่อนอีก ทำให้เป็นการขยายระยะเวลาออกไปถึง 2 ครั้ง ซึ่งน่าจะเป็นการขัดกับเจตนาของการขยายเวลาและการที่ให้ขยายเวลาออกไปนั้น ทำให้หมดปัญหาที่ไม่สามารถจะใช้สิทธิหรือปฏิบัติหน้าที่ของตนได้อย่างเต็มที่ แม้วันนั้นจะตรงกับวันหยุดเพราะมีระยะที่ขยายออกมารองรับให้สามารถใช้สิทธิหรือปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้อีก<sup>68</sup> เพราะมีฉะนั้นแล้ว จะทำให้จุดเริ่มต้นในการนับระยะเวลาที่ขยายออกไปนั้นไม่มีความแน่นอน และขึ้นอยู่กับจำนวนวันหยุด ซึ่งอาจจะมีเพียงวันเดียวหรือติดต่อกันหลายวันก็ได้

ส่วนการสิ้นสุดแห่งระยะเวลา<sup>69</sup> ถ้าเริ่มต้นนับระยะเวลาในวันต้นแห่งเดือน (วันที่ 1 ของทุก ๆ เดือน) หรือวันต้นแห่งปี (วันที่ 1 มกราคม) ระยะเวลาจะยอมสิ้นสุดลงในวันสุดท้ายของเดือน

<sup>65</sup> มาตรา 193/3 วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

<sup>66</sup> พวงผกา และประสาน บุญโสภาคย์. คำอธิบายกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยนิติกรรมและสัญญา. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2522, หน้า 250-251. ศักดิ์ สนองชาติ. คำอธิบายกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยนิติกรรมและสัญญา, หน้า 546-547. ประกอบ หุตะสิงห์. กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยนิติกรรมและสัญญา. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติบรรณการ, 2521, หน้า 111-112. และกำชัย จงจักรพันธ์. คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยระยะเวลาและอายุความ, หน้า 26-33. คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2499/2524 และที่ 2289/2540

<sup>67</sup> มาตรา 193/7 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

<sup>68</sup> ศักดิ์ สนองชาติ. คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยนิติกรรม. หน้า 548 และ 558. กำชัย จงจักรพันธ์. คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยระยะเวลาและอายุความ. หน้า 53-54

<sup>69</sup> มาตรา 193/5 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

หรือปี ตามปฏิทิน<sup>70</sup> ถ้ามิได้เริ่มต้นนับระยะเวลาในวันต้นแห่งเดือนหรือวันต้นแห่งปี ระยะเวลาย่อมสิ้นสุดลงในวันก่อนหน้าจะถึงวันแห่งเดือน หรือปี สิ้นสุดท้าย อันเป็นวันตรงกับวันเริ่มระยะเวลานั้น

แต่ในกรณีที่ระยะเวลานับเป็นเดือนหรือปีนั้น ไม่มีวันตรงกันในเดือนสุดท้าย ให้ถือเอาวันสุดท้ายแห่งเดือนนั้นเป็นวันสิ้นสุดระยะเวลา ซึ่งกรณีนี้ใช้เฉพาะเดือนกุมภาพันธ์เท่านั้น และถ้าวันสิ้นสุดแห่งระยะเวลาตรงกับวันหยุดทำการตามประกาศเป็นทางการหรือตามประเพณีให้นับวันที่เริ่มทำการใหม่เพิ่มเข้ามาอีกหนึ่งวัน<sup>71</sup> ต่อจากวันที่หยุดทำการนั้นไม่ว่าจะมีวันหยุดติดต่อกันกี่วันก็ตาม โดยถือว่าเป็นวันสุดท้ายของระยะเวลา เพื่อแก้ไขข้อขัดข้องมิให้บุคคลที่จะใช้สิทธิหรือปฏิบัติหน้าที่ในวันสุดท้ายของระยะเวลาได้รับความเสียหายเนื่องจากเป็นวันหยุด และการสิ้นสุดเวลาของวัน กรณีกิจการทั่วไป “วัน” หมายถึง ตั้งแต่เวลา 00.00 นาฬิกา ถึง 24.00 นาฬิกา รวม 24 ชั่วโมง แต่ถ้านับกิจการที่เกี่ยวข้องกับทางคดีความ หรือทางราชการ ให้ถือตามกำหนดเวลาทำการตามที่ได้กำหนดขึ้นโดยกฎหมาย คำสั่งศาล หรือระเบียบข้อบังคับ หรือเวลาทำการตามปกติของกิจการนั้นแล้วแต่กรณี<sup>72</sup>

สำหรับหลักเกณฑ์ทั่วไปในการเริ่มนับอายุความ แยกพิจารณาได้ 3 ประการคือ

1) การเริ่มนับอายุความตั้งแต่ขณะที่อาจบังคับสิทธิเรียกร้องได้ หรือตั้งแต่เวลาแรกที่ฝ่าฝืนกระทำการนั้น<sup>73</sup> แยกออกเป็น 2 กรณี ดังนี้

กรณีที่ 1 การเริ่มนับอายุความตั้งแต่ขณะที่อาจบังคับสิทธิเรียกร้องได้

เนื่องจากสิทธิเรียกร้องที่มีวัตถุประสงค์หนึ่งเป็นการกระทำการอาจบังคับได้เมื่อใดก็ควรจะใช้สิทธิเมื่อนั้น ซึ่งเป็นการเร่งรัดตักเตือนเจ้าหนี้ให้ใช้สิทธิของตนโดยเร็ว หากปล่อยปละละเลยไม่ใช้สิทธิย่อมถูกตัดสิทธิในการฟ้องร้อง แต่หากยังไม่ถึงกำหนดเวลาที่เจ้าหนี้จะสามารถบังคับตามสิทธิเรียกร้องของตนได้ อายุความก็ยังไม่สมควรเริ่มนับ<sup>74</sup> ซึ่งเวลาแรกที่อาจบังคับสิทธิเรียกร้องได้ก็คือ

<sup>70</sup> ตามปฏิทิน กำหนดไว้คือ กรณีสัปดาห์ เริ่มตั้งแต่วันอาทิตย์ ย่อมสิ้นสุดลงในวันสุดท้ายคือวันเสาร์ กรณีเดือน เริ่มตั้งแต่วันที่ 1 ย่อมสิ้นสุดลงในวันสุดท้ายของเดือนนั้น คือ วันที่ 28,29,30 หรือ 31 ก็ได้ ขึ้นอยู่กับจำนวนวันในเดือนนั้น ๆ และกรณีปี เริ่มตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม ย่อมสิ้นสุดในวันสุดท้าย คือ วันที่ 31 ธันวาคม

<sup>71</sup> มาตรา 193/8 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

<sup>72</sup> มาตรา 193/4 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

<sup>73</sup> มาตรา 193/12 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

<sup>74</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2326/2544 ตราบใดที่ยังไม่มีการส่งมอบงานตามสัญญาจ้างทำของสิทธิเรียกร้องในค่าใช้จ่ายจึงยังไม่เกิดขึ้นตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 193/12 เนื่องจากสิทธิดังกล่าวจะเกิดขึ้นเมื่อได้ส่งมอบการที่ทำตามมาตรา 602 วรรคหนึ่ง

เวลาที่หนี้ขึ้นถึงกำหนดชำระ ถ้าหนี้ยังไม่ถึงกำหนดชำระ อายุความก็ยังไม่เริ่มนับ เพราะยังไม่อาจบังคับสิทธิเรียกร้องได้ โดยถ้าเป็นหนี้ที่ไม่มีกำหนดเวลาชำระหนี้ หนี้ย่อมถึงกำหนดชำระโดยพลัน อายุความจึงเริ่มนับทันที ถ้าได้กำหนดเวลาไว้ แต่หากเป็นกรณีที่สงสัย ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่า เจ้าหนี้จะเรียกให้ชำระหนี้ก่อนถึงเวลานั้นไม่ได้<sup>75</sup> นอกจากนี้ ถ้าเป็นหนี้ที่มีเงื่อนไขหรือเงื่อนไขเวลา หรือกำหนดเวลาชำระหนี้ไว้ หนี้จะยังไม่ถึงกำหนดชำระจนกว่าเงื่อนไขหรือเงื่อนไขเวลาจะสำเร็จหรือเมื่อถึงกำหนดเวลานั้นอายุความจึงเริ่มนับ<sup>76</sup> แต่หากลูกหนี้สละประโยชน์แห่งเงื่อนไขหรือเงื่อนไขเวลาหรือไม่อาจถือเอาประโยชน์แห่งเงื่อนไขได้ จะถือว่า นับแต่วันที่ลูกหนี้ไม่อาจถือประโยชน์แห่งเงื่อนไขเป็นวันที่เจ้าหนี้สามารถบังคับชำระหนี้ตามสิทธิเรียกร้องได้แล้ว อายุความจึงเริ่มนับโดยไม่ต้องรอให้เงื่อนไขสำเร็จ

#### กรณีที่ 2 การเริ่มนับอายุความตั้งแต่เวลาแรกที่ฝ่าฝืนกระทำการนั้น

กรณีนี้จำกัดเฉพาะสิทธิเรียกร้องหรือหนี้ที่มีวัตถุแห่งหนี้เป็นการงดเว้นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง กล่าวคือ เป็นการให้งดเว้นกระทำการ แต่ลูกหนี้ฝ่าฝืนโดยกระทำการที่ให้งดเว้น เหตุผลที่กฎหมายบัญญัติเช่นนี้ เพราะสิทธิเรียกร้องดังกล่าวไม่มีเวลาเริ่มต้นที่เจ้าหนี้จะบังคับได้ตราบที่ลูกหนี้ยังไม่ได้ผิดสัญญาโดยกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง อันเป็นการลวงสิทธิของเจ้าหนี้ ทำให้เจ้าหนี้ไม่มีสิทธิอย่างใดที่จะบังคับลูกหนี้ได้ ดังนั้น อายุความจะเริ่มนับตั้งแต่วันที่ฝ่าฝืนกระทำการนั้นเป็นต้นไป หากไม่มีการฝ่าฝืนการกระทำ อายุความก็ยังไม่เริ่มนับ ซึ่งมีข้อสังเกตว่าการเริ่มนับอายุความตั้งแต่ขณะที่อาจบังคับสิทธิเรียกร้องได้ อาจนำมาใช้กับกรณีนี้ได้ด้วย เพราะตราบใดที่ยังไม่มีการฝ่าฝืนการกระทำ ก็เท่ากับยังเป็นกรณีที่เจ้าหนี้ไม่สามารถบังคับอะไรได้ แต่เมื่อมีการฝ่าฝืนการกระทำใด ๆ เจ้าหนี้ก็สามารถบังคับสิทธิเรียกร้องได้นับแต่เวลานั้น อายุความจึงเริ่มนับได้<sup>77</sup>

<sup>75</sup> มาตรา 203 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

<sup>76</sup> อนุมติ ใจสมุทร. คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยนิติกรรม. หน้า 434-435. กำชัย จงจักรพันธ์. คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยระยะเวลาและอายุความ. หน้า 163. ศักดิ์ สนองชาติ. คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยนิติกรรมและสัญญา. หน้า 616-617. สำเรียง เมฆเกรียงไกร. คำบรรยายกฎหมายนิติกรรมและสัญญา. กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2526, หน้า 110. คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1887/2541

<sup>77</sup> กำชัย จงจักรพันธ์. คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยระยะเวลาและอายุความ. หน้า 163. ศักดิ์ สนองชาติ. คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยนิติกรรมและสัญญา. หน้า 617.

2) การเริ่มนับอายุความในกรณีที่ต้องมีการทวงถาม<sup>78</sup> ซึ่งกรณีดังกล่าวอาจกำหนดไว้ในสัญญาหรือในกฎหมาย โดยแยกออกเป็น 2 กรณี ดังนี้

**กรณีที่ 1** การเริ่มนับอายุความตั้งแต่เวลาแรกที่อาจทวงถามได้

กรณีนี้เป็นกรณีที่เจ้าหนี้ไม่มีหน้าที่ต้องให้ระยะเวลาแก่ลูกหนี้ในการชำระหนี้ อายุความจึงเริ่มนับตั้งแต่เวลาแรกที่อาจทวงถามได้ ซึ่งความจริงแล้ว แม้จะยังไม่ได้ทวงถามเลย อายุความก็เริ่มนับ การที่เจ้าหนี้จะทวงถามแก่ลูกหนี้หรือไม่ จึงไม่มีผลต่อการเริ่มนับอายุความ เหตุผลเพราะถ้าหากเจ้าหนี้อะไรเลยไม่ทวงถาม อายุความก็จะเริ่มนับไม่ได้ ทำให้อายุความถูกยึดออกไปได้โดยไม่มีวันสิ้นสุด ซึ่งขัดกับเจตนารมณ์ของกฎหมายอายุความ

**กรณีที่ 2** การเริ่มนับอายุความตั้งแต่ระยะเวลานั้นได้สิ้นสุดไปแล้ว

กรณีนี้เป็นกรณีที่เจ้าหนี้มีหน้าที่ที่จะต้องทวงถามโดยให้ระยะเวลาแก่ลูกหนี้ในการชำระหนี้ด้วย ซึ่งอาจระบุไว้ในข้อสัญญา อายุความจึงเริ่มนับตั้งแต่ระยะเวลาที่กำหนดไว้สิ้นสุดไปแล้ว<sup>79</sup>

3) การเริ่มนับอายุความในกรณีที่จะต้องมีการบอกล้างโมฆียะกรรม

เนื่องจากนิติกรรมต่าง ๆ ที่เป็นโมฆียะกรรมจะบอกล้างมิได้เมื่อพ้นเวลา 1 ปีนับแต่เวลาที่อาจให้สัตยาบันได้หรือเมื่อพ้นเวลา 10 ปีนับแต่ได้ทำนิติกรรมอันเป็นโมฆียะนั้น ซึ่งเมื่อมีการบอกล้างแล้ว ย่อมถือเป็นโมฆะมาแต่เริ่มแรก และให้ผู้เป็นคู่กรณีกลับคืนสู่ฐานะเดิม ถ้าเป็นการพ้นวิสัยจะให้กลับคืนเช่นนั้นได้ ก็ให้ได้รับค่าเสียหายชดใช้ให้แทน และห้ามมิให้ใช้สิทธิเรียกร้องอันเกิดแต่การกลับคืนสู่ฐานะเดิมเมื่อพ้นกำหนด 1 ปีนับแต่วันบอกล้างโมฆียะกรรม<sup>80</sup> จึงเห็นได้ว่า ถ้าไม่มีการบอกล้าง สิทธิเรียกร้องดังกล่าวก็จะไม่เกิดขึ้น ดังนั้น แม้มีการบอกล้างในวันสุดท้ายที่ครบ 10 ปี อายุความก็จะเริ่มนับต่อไปอีก 1 ปี รวมเป็น 11 ปี โดยเริ่มนับตั้งแต่เมื่อมีการบอกล้างโมฆียะกรรม

<sup>78</sup> มาตรา 193/13 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติว่า “ สิทธิเรียกร้องที่เจ้าหนี้ยังไม่อาจบังคับได้จนกว่าจะได้ทวงถามให้ลูกหนี้ชำระหนี้ก่อน ให้เริ่มนับอายุความตั้งแต่เวลาที่อาจทวงถามได้เป็นต้นไป แต่ถ้าลูกหนี้ยังไม่ต้องชำระหนี้จนกว่าระยะเวลาหนึ่งจะได้ล่วงพ้นไปแล้วนับแต่เวลาที่ได้ทวงถามนั้น ให้เริ่มนับอายุความตั้งแต่ระยะเวลานั้นได้สิ้นสุดไปแล้ว”

<sup>79</sup> ประกอบ หุตะสิงห์. กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยนิติกรรมและสัญญา. หน้า 119, ศักดิ์สนองชาติ. คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยนิติกรรมและสัญญา. หน้า 620-621 และ 628, กำชัย จงจักรพันธ์. คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยระยะเวลาและอายุความ. หน้า 166. คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3831/2540

<sup>80</sup> มาตรา 176 และมาตรา 181 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

เมื่อใด สิทธิเรียกร้องกลับคืนสู่ฐานะเดิมย่อมเกิดขึ้นและอาจบังคับสิทธิเรียกร้องได้นับแต่นั้นเป็นต้นไป ภายใน อายุความ 1 ปี<sup>81</sup>

## (2) การนับอายุความกรณีละเมิดทางปกครอง

สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายในกรณีละเมิด การเริ่มนับอายุความจะต้องนับเมื่อมีการกระทำเป็นการละเมิดตามมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือเป็นการละเมิดตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ว่าให้ต้องรับผิดหรือเป็นข้อสันนิษฐานความผิด และต้องมีความเสียหายเกิดขึ้นแล้ว<sup>82</sup> ซึ่งการเริ่มนับระยะเวลาใช้สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายในมูลละเมิด จะเริ่มนับตั้งแต่ผู้ต้องเสียหายรู้ถึงการกระทำละเมิดและรู้ตัวผู้ที่จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน ซึ่งหมายถึง ผู้เสียหายรู้ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำและตัวผู้กระทำให้เกิดเสียหายต่อสิทธิของตน ไม่จำเป็นต้องรู้ว่าการกระทำนั้นเป็นละเมิดหรือเป็นละเมิดตามมาตราใด และไม่จำเป็นต้องรู้ถึงจำนวนความเสียหายว่ามีเท่าใด<sup>83</sup> ถ้าเพียงแต่รู้ถึงการละเมิด แต่ยังไม่รู้ตัวผู้ที่จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน จะยังไม่เริ่มนับอายุความ<sup>84</sup> หรือรู้ว่าจะมีผู้กระทำละเมิดแต่ละเมิดยังไม่เกิด ก็จะไม่นับอายุความเช่นกัน<sup>85</sup> และจำนวนค่าเสียหายจะมีเพียงใด ผู้ทำละเมิดแต่ละคนต้องรับผิดเท่านั้น ไม่เป็นเหตุที่จะไม่เริ่มนับอายุความ<sup>86</sup> อย่างไรก็ตาม เพียงแต่จำเลยทำผิดกฎหมาย ยังไม่เป็นละเมิด การละเมิดเกิดขึ้นเมื่อโจทก์ได้รับความเสียหาย จึงต้องนับอายุความตั้งแต่โจทก์ได้รับความเสียหายเป็นต้นไป<sup>87</sup> ทั้งนี้ อายุความ 10 ปี จะตัดสิทธิฟ้องร้องค่าเสียหายในมูลละเมิดโดยสิ้นเชิง แม้ว่าผู้เสียหายจะยังมีได้รู้ตัวผู้ที่จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนจนล่วงเลยไป 10 ปีแล้ว<sup>88</sup> ทั้งนี้ การนับอายุความฟ้องคดีกรณี

<sup>81</sup> ศักดิ์ สนองชาติ. คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยนิติกรรมและสัญญา. หน้า 622

<sup>82</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 670/2496, และที่ 2010/2515

<sup>83</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2597/2527

<sup>84</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1358/2508

<sup>85</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 373/2538 แม้โจทก์จะได้ทราบถึงการแจ้งการครอบครองและให้รื้อถอนอาคารพิพาทตั้งแต่เดือนกุมภาพันธ์ 2526 แต่ในขณะนั้นอาคารพิพาทยังไม่ถูกเข้าครอบครองและรื้อถอน มูลละเมิดจึงยังไม่เกิด เมื่อจำเลยที่ 1 ได้ส่งเจ้าหน้าที่เข้าครอบครองและรื้อถอนอาคารพิพาทเมื่อวันที่ 14 ตุลาคม 2529 ถือว่ามูลละเมิดเกิดขึ้นนับตั้งแต่นั้นเป็นต้นไป โจทก์ฟ้องคดีวันที่ 1 มิถุนายน 2530 ยังไม่เกิน 1 ปี คดีจึงยังไม่ขาดอายุความ

<sup>86</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 137/2507

<sup>87</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 670/2496 และที่ 2010/2515

<sup>88</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3573/2541

ละเมิดจะไม่ใช้วิธีนับอายุความทั่วไปตามมาตรา 193/12 แต่จะใช้บทบัญญัติเรื่องการนับระยะเวลาตามมาตรา 193/3 วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งได้บัญญัติการนับเวลาทั้งปวงไว้คือ มิให้นับวันแรกรวมเข้าไปด้วย<sup>89</sup> โดยมีได้ยกเว้นไม่ใช้บังคับแก่นิติเหตุ เมื่อการละเมิดเป็นหนี้อันเกิดจากนิติเหตุ และมีใช้กรณีทำการงานตามประเพณี จึงไม่มีการเริ่มทำการใด อันจะเป็นข้อยกเว้นให้นับวันเกิดเหตุเป็นวันแรกรวมเข้ากับอายุความด้วย<sup>90</sup> เช่น ถ้าเหตุละเมิดเกิดเมื่อวันที่ 1 พฤศจิกายน 2545 ต้องนับวันที่ 2 พฤศจิกายน 2545 เป็นวันเริ่มต้น และครบหนึ่งปีในวันที่ 1 พฤศจิกายน 2546 ตามมาตรา 193/3 วรรคสอง ถ้าวันครบกำหนดอายุความ 1 ปี คือวันที่ 1 พฤศจิกายน 2546 เป็นวันเสาร์ วันที่ 2 เป็นวันอาทิตย์ซึ่งเป็นวันหยุดทำการ ให้นับวันที่เริ่มทำการใหม่ต่อจากวันที่หยุดทำการนั้นเป็นวันสุดท้ายของระยะเวลา ตามมาตรา 193/8<sup>91</sup> คือ วันที่ 3 พฤศจิกายน 2546 ซึ่งเป็นวันสุดท้ายที่โจทก์ฟ้องคดีได้<sup>92</sup>

สำหรับกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานทางปกครอง ศาลฎีกาได้วางแนววินิจฉัยว่า อายุความจะเริ่มนับตั้งแต่วันที่ผู้บังคับบัญชาซึ่งเป็นผู้แทนของหน่วยงานทางปกครองนั้นหรือผู้ได้รับมอบหมาย<sup>93</sup> รู้ถึงการละเมิด และรู้ตัวผู้จะพึงใช้ค่าสินไหมทดแทน คือได้รับทราบหรือได้รับรายงานเป็นลายลักษณ์อักษร หรือพิจารณาเรื่องราวและความเห็นของคณะกรรมการที่สอบสวนความรับผิดทางแพ่งหรือทางละเมิดนั้นแล้ว จะถือเอาวันที่เจ้าหน้าที่เบื้องต้นคนใดในหน่วยงานทางปกครองรู้หรือเสนอความเห็นมาเป็นวันเริ่มนับอายุความมิได้ การลงนามในรายงานการสอบสวนและมีคำสั่งในวันต่อมา ไม่มีผลทำให้การรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะพึงใช้ค่าสินไหม

<sup>89</sup> มาตรา 193/3 วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติว่า “ ถ้ากำหนดระยะเวลาเป็นวัน สัปดาห์ เดือนหรือปี มิให้นับวันแรกแห่งระยะเวลานั้นรวมเข้าด้วยกัน เว้นแต่จะเริ่มการในวันนั้นเอง ตั้งแต่เวลาที่ถือได้ว่าเป็นเวลาเริ่มต้นทำการงานกันตามประเพณี ”

<sup>90</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2499/2524

<sup>91</sup> มาตรา 193/8 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติว่า “ ถ้าวันสุดท้ายของระยะเวลาเป็นวันหยุดทำการตามประกาศเป็นทางการหรือตามประเพณี ให้นับวันที่เริ่มทำการใหม่ต่อจากวันที่หยุดทำการนั้นเป็นวันสุดท้ายของระยะเวลา ”

<sup>92</sup> เทียบกับคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2499/2524 , 2085/2540 , 2289/2540, 3228/2543

<sup>93</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 4366/2528, 5774/2534, 1558/2520, 1770/2526, 2956/2538 แต่มีข้อสังเกตตามคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3333/2525 กรรมการสอบสวนหาตัวผู้รับผิดชอบทางแพ่งรายงานด้วยวาจาต่ออธิบดีว่าใครจะต้องรับผิดบ้าง เป็นเพียงการแสดงความคิดเห็น มิใช่ปฏิบัติตามระเบียบแบบแผนการปฏิบัติราชการ ยังไม่ถึงว่ากรมรู้ตัวผู้จะพึงใช้ค่าสินไหมทดแทน



ทดแทนเปลี่ยนแปลงไป<sup>94</sup> โดยอายุความในการใช้สิทธิเรียกร้องของหน่วยงานทางปกครองย่อมเริ่มต้นนับทันที แม้รายงานการสอบสวนจะแจ้งด้วยว่ายังไม่ทราบจำนวนเงินค่าเสียหาย<sup>95</sup> หากหน่วยงานทางปกครองยื่นฟ้องขาดอายุความ โดยอ้างว่ายังไม่ได้พิจารณารายงานเนื่องจากต้องรอให้กองนิติการพิจารณาให้ความเห็นอีก หรือสั่งให้สอบสวนเพิ่มเติม ก็ไม่ทำให้อายุความหยุดนับ<sup>96</sup> โดยอายุความจะไม่ขยายตามไป เพราะมีฉะนั้นแล้ว อายุความดังกล่าวก็จะขยายออกไปได้เรื่อย ๆ แล้วแต่ความล่าช้าของผู้สั่งสอบสวน<sup>97</sup> แต่ในกรณีที่คณะกรรมการสอบสวนมีความเห็นว่าไม่ต้องรับผิดชอบ แต่อธิบดีจะเห็นฟ้องด้วย แต่ความเห็นก็ยังไม่เป็นที่ยุติเนื่องจากจะต้องเสนอความเห็นต่อกระทรวงการคลัง วินิจฉัยชี้ขาดต่อไปตามระเบียบกระทรวงการคลัง เมื่อกรมบัญชีกลางวินิจฉัยว่าจำเลยกระทำละเมิดต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนและแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาทราบในวันใด ถือได้ว่าผู้บังคับบัญชาทราบเหตุละเมิดและรู้ตัวผู้ฟ้องจะต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนในวันที่ได้ทราบนั้น<sup>98</sup> อย่างไรก็ตาม การสอบสวนทางวินัย หรือการสอบสวนข้อเท็จจริงเป็นคนละกรณีกับการสอบสวนหาตัวผู้รับผิดชอบทางแพ่ง จึงยังไม่ถือว่ารู้ตัวผู้ฟ้องจะใช้ค่าสินไหมทดแทน<sup>99</sup>

ในกรณีที่มีผู้กระทำละเมิดหลายคน การรู้ตัวผู้ฟ้องจะต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนให้นับเป็นรายคนและนับอายุความเป็นคน ๆ ไป<sup>100</sup> การขอเข้าเป็นจำเลยร่วมหรือเข้าเป็นโจทก์ร่วมหรือเป็นคู่ความฝ่ายที่สามโดยการร้องสอด<sup>101</sup> ต้องฟ้องภายใน 1 ปี นับแต่วันที่รู้เหตุละเมิดและรู้ตัวผู้ฟ้องจะต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเช่นเดียวกัน<sup>102</sup> แต่หากโจทก์ขอให้เรียกบุคคลภายนอกเป็นจำเลยร่วมหรือเข้าเป็นโจทก์ร่วม ก็ต้องนับถึงวันที่ขอให้ศาลเรียก เพราะกำหนดอายุความย่อมเป็นคุณหรือเป็น

<sup>94</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 226-227/2505 (ประชุมใหญ่), 1623/2531, 1311/2522, 2003/2523, 2340/2533, 4055/2535, 541/2537, 362/2538, 1929/2539, 5894/2539

<sup>95</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 137/2507

<sup>96</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1131/2522, 3308/2525, 781/2526, 3924/2531, 2866/2532, 5528/2538, 1040/2534, 1141/2537

<sup>97</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 5528/2538

<sup>98</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2673/2523

<sup>99</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2516/2538

<sup>100</sup> มาตรา 295 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

<sup>101</sup> มาตรา 57 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

<sup>102</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 230-231/2538

โทษแก่ลูกหนี้แต่ละคนโดยเฉพาะ<sup>103</sup> และหากผู้เสียหายไม่รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้ผิดจะต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนจนพ้น 10 ปี นับแต่วันทำละเมิด คดีนั้นย่อมขาดอายุความ<sup>104</sup>

### (3) การนับอายุความกรณีสัญญาทางปกครอง

ในการฟ้องคดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองนั้น ศาลยุติธรรมจะใช้หลักทั่วไปเป็นเกณฑ์ในการนับอายุความฟ้องคดี ดังนี้

1) กรณีการเริ่มนับอายุความตั้งแต่ขณะที่อาจบังคับสิทธิเรียกร้องได้ หรือตั้งแต่เวลาแรกที่ฝ่าฝืนการกระทำนั้น เช่น

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1887/2541 การผ่อนผันการศึกษาตามสัญญากู้ยืมเงินจากโจทก์ซึ่งเป็นส่วนราชการคืบเป็นงวด ๆ เป็นกรณีตามมาตรา 193/33 แต่เมื่อจำเลยเดินทางไปศึกษาต่อชั้นปริญญาเอก จำเลยไม่ได้รับเงินเดือน โจทก์จึงผ่อนผันไม่หักเงินเดือนในระหว่างนั้นให้ จึงถือได้ว่าพฤติการณ์ของคู่ความต่างไม่ถือเอาข้อกำหนดในสัญญาเรื่องระยะเวลาชำระหนี้เป็นงวด ๆ ในขณะนั้นเป็นสาระสำคัญของสัญญาแล้ว แม้จำเลยจะมีได้ชำระหนี้ในช่วงเวลาที่ไปศึกษาต่อก็ถือไม่ได้ว่าจำเลยผิดนัด สิทธิเรียกร้องของโจทก์จึงยังไม่เกิดขึ้นจนกว่าจำเลยที่ 1 จะสำเร็จการศึกษาหรือกลับมาทำงานกับโจทก์ซึ่งตามมาตรา 193/12 ให้เริ่มนับอายุความตั้งแต่วันที่อาจบังคับสิทธิเรียกร้องได้เป็นต้นไป เมื่อจำเลยสำเร็จการศึกษามาแล้วและไม่ชำระหนี้เงินกู้ให้กับโจทก์ โจทก์จึงนำคดีมาฟ้องภายใน 5 ปีได้

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1909/2541 โจทก์ฟ้องจำเลยที่ 2 ถึงที่ 4 ในฐานะทายาทโดยธรรมของพันเอก บ. ซึ่งเป็นผู้ค้าประกันการรับทุนลาศึกษาต่อของจำเลยที่ 1 ซึ่งพันเอก บ. ได้เสียชีวิตเมื่อปี 2529 แม้ขณะจัดการศพจะมีการลงประกาศพระราชทานเพลิงศพในหนังสือพิมพ์ไทยรัฐที่มีจำหน่ายแพร่หลายทั่วประเทศติดต่อกันถึง 2 วัน แต่การที่โจทก์เป็นส่วนราชการและเป็นนิติบุคคล และจำเลยทั้ง 4 มิได้นำสืบว่าได้เชิญผู้แทนของโจทก์ไปงานศพและโจทก์ได้ทราบ

<sup>103</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2527/2525

<sup>104</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 4834/2540 การที่ ช. สมัครสอบเข้ารับราชการครูทั้งที่ไม่มีวุฒิมิการศึกษาตามที่ระบุแจ้งไว้เป็นการทำละเมิดต่อโจทก์ ส่วนการแจ้งวุฒิมิการศึกษาไม่ตรงต่อความจริงเกิดขึ้นและสำเร็จผลเป็นละเมิดเมื่อ ช. สมัครสอบแข่งขันเมื่อปี 2518 วันสมัครสอบจึงถือเป็นวันทำละเมิด การนับอายุความตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 448 วรรคแรก กำหนดให้สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดแต่มูลละเมิดขาดอายุความเมื่อพ้น 1 ปี หรือเมื่อพ้น 10 ปี นับแต่วันทำละเมิด โจทก์ฟ้องคดีเมื่อปี 2535 นับแต่ปี 2518 เกินกว่า 10 ปี นับแต่วันสมัครสอบอันเป็นวันทำละเมิด ฟ้องจึงขาดอายุความ

ประกาศดังกล่าวเมื่อใดโดยวิธีใด เมื่อโจทก์นำสืบรับฟังได้ว่าโจทก์ทราบถึงการตายของพันเอก บ. เมื่อวันที่ 7 กรกฎาคม 2537 ฟ้องโจทก์จึงไม่ขาดอายุความ

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2603/2543 โจทก์เป็นผู้รับเหมาประมูลงานก่อสร้างและงาน ด้านวิศวกรรมโยธาทุกชนิดจึงเป็นผู้ประกอบการค้า สิทธิเรียกร้องเอาค่าของที่ได้ส่งมอบหรือค่าการ งานที่ได้ทำจึงมีอายุความ 2 ปี ซึ่งตามมาตรา 193/12 อายุความให้เริ่มนับแต่ขณะที่อาจบังคับสิทธิ เรียกร้องได้เป็นต้นไป และมาตรา 602 กำหนดให้สินจ้างนั้นพึงใช้ให้เมื่อรับมอบการที่ทำ โจทก์จึง อาจบังคับสิทธิเรียกร้องเอาค่าจ้างได้นับแต่วันที่ได้ทำงานแล้วเสร็จตามสัญญาจ้าง และได้ส่งมอบ งานแล้ว ถือเป็นวันเริ่มต้นนับอายุความ มิใช่ถือเอาวันที่ผู้ว่าจ้างปฏิเสธไม่อนุมัติการเบิกจ่ายเงินให้ แก่โจทก์ทั้งสองเป็นวันเริ่มต้นนับอายุความ

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 9842/2542 โจทก์และจำเลยตกลงกำหนดวิธีชำระหนี้ตาม สัญญากู้ยืมเงินคืนโดยผ่อนคืนเป็นงวด ๆ สิทธิเรียกร้องของโจทก์จึงมีกำหนดอายุความ 5 ปี ตาม มาตรา 193/33 (2) เมื่อปรากฏว่าหลังจากทำสัญญากู้ยืมเงิน จำเลยผิดนัดไม่ชำระหนี้แก่โจทก์ ตั้งแต่งวดแรกที่ต้องชำระภายในวันที่ 25 กันยายน 2528 โจทก์จึงมีสิทธิเรียกร้องให้ชำระหนี้ได้ทั้งหมด อายุความเริ่มนับตั้งแต่วันที่อาจบังคับสิทธิเรียกร้องได้เป็นต้นไปตามมาตรา 193/12 คือวันที่ 26 กันยายน 2528 โจทก์ฟ้องเมื่อวันที่ 17 กรกฎาคม 2540 จึงพ้นกำหนดอายุความ 5 ปี แต่ทางนำสืบ ของโจทก์ฟังได้ว่า ภายหลังจากสิทธิเรียกร้องของโจทก์ขาดอายุความ จำเลยมีหนังสือถึงโจทก์ระบุ ว่าจำเลยได้รับหนังสือแจ้งชำระหนี้แก่โจทก์ จำเลยจะมาติดต่อแต่ได้รับอุบัติเหตุ จำเลยขอผ่อนผัน การชำระหนี้ 2 เดือน และจะขายทรัพย์สินชำระหนี้แก่โจทก์ กับขอให้โจทก์ลดอัตราดอกเบี้ยแก่ จำเลย กรณีไม่ใช่เป็นเรื่องการรับสภาพหนี้ เพราะการรับสภาพหนี้ตามมาตรา 193/14 ต้องเป็นเรื่อง รับสภาพกันภายในกำหนดอายุความ แต่การที่จำเลยมีหนังสือถึงโจทก์ดังกล่าวยอมถือได้ว่าจำเลย ได้สละประโยชน์แห่งอายุความแล้วตามมาตรา 193/24 จำเลยจึงไม่มีสิทธิยกอายุความขึ้นสู้

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 147-148/2544 ธนาคาร ก. คำประกันบริษัท จ. ต่อกการสื่อสาร แห่งประเทศไทยว่า หากบริษัท จ. ไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขในสัญญาที่ทำไว้หรือปฏิบัติผิดเงื่อนไข ข้อหนึ่งข้อใดของสัญญา ซึ่งการสื่อสารแห่งประเทศไทยมีสิทธิริบหลักประกันหรือเรียกค่าปรับและ หรือค่าเสียหายใด ๆ จากบริษัท จ. ได้แล้ว ธนาคาร ก. ยอมชำระเงินแทนให้ทันทีโดยมิต้องเรียกร้อง ให้บริษัท จ. ชำระก่อน การที่บริษัท จ. ผิดสัญญาซื้อขาย การสื่อสารแห่งประเทศไทยยอมมีสิทธิ เรียกว่าปรับและค่าเสียหายตามสัญญา และเมื่อบริษัท จ. ซึ่งเป็นลูกหนี้ผิดนัดแล้ว การสื่อสารแห่ง ประเทศไทยยอมมีอำนาจฟ้องธนาคาร ก. ได้ตามมาตรา 686 แม้ไม่ได้ใช้สิทธิบอกเลิกสัญญาซื้อ ขายต่อบริษัท จ. ก่อนก็ตาม สัญญาซื้อขายระหว่างบริษัท จ. กับการสื่อสารแห่งประเทศไทยได้ กำหนดเวลาชำระหนี้ไว้ตามวันแห่งปฏิทินคือภายในวันที่ 3 กรกฎาคม 2528 เมื่อบริษัท จ. ผิด

สัญญาไม่ชำระหนี้ให้ถูกต้องภายในกำหนดเวลา จึงตกเป็นผู้ผิดนัดตั้งแต่วันที่ถัดจากวันครบกำหนดเวลาตามสัญญา ตามมาตรา 204 วรรคสอง การสื่อสารแห่งประเทศไทยจึงมีสิทธิที่จะเรียกให้ธนาคาร ก. ผู้ค้ำประกันบริษัท จ. ชำระหนี้ได้แต่นั้นตามมาตรา 686 อันเป็นวันที่จำเลยอาจบังคับสิทธิเรียกร้องเอาแก่ธนาคาร ก. ได้ อายุความจึงเริ่มนับแต่วันดังกล่าว มิใช่เริ่มนับตั้งแต่วันที่ทำสัญญาค้ำประกันในวันที่ 19 กรกฎาคม 2526 และสิทธิเรียกร้องให้ชำระหนี้ตามสัญญาค้ำประกันไม่มีกฎหมายบัญญัติกำหนดอายุความไว้โดยเฉพาะ จึงมีอายุความ 10 ปี ตามมาตรา 193/30

## 2) กรณีการเริ่มนับอายุความที่ต้องมีการทวงถาม เช่น

**คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3831/2540** การที่โจทก์ทวงถามให้จำเลยที่ 3 ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจอนุมัติสั่งซื้อพัสดุของทางราชการในสังกัดของกรมตำรวจจำเลยที่ 1 ให้ชำระหนี้ ก็เท่ากับทวงถามให้จำเลยที่ 1 ชำระหนี้ด้วย จึงถือว่าจำเลยที่ 1 ผิดนัดต่อโจทก์นับแต่วันครบกำหนดตามที่ระบุในหนังสือทวงถาม โจทก์จึงมีสิทธิได้รับชำระดอกเบี้ยของหนี้ที่ค้างชำระตั้งแต่วันดังกล่าวเป็นต้นไป การที่จำเลยที่ 3 จัดซื้อสินค้าโดยไม่ปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2521 และระเบียบกรมตำรวจว่าด้วยการมอบอำนาจในการสั่งซื้อสิ่งจ้าง ฉบับที่ 14 พ.ศ. 2528 ก็เป็นเรื่องผิดระเบียบภายในวงราชการซึ่งจำเลยที่ 3 จะต้องรับผิดชอบต่อจำเลยที่ 1 อีกส่วนหนึ่งต่างหาก ไม่ทำให้จำเลยที่ 1 หลุดพ้นการชำระหนี้ และแม้ว่าหนี้ค่าซื้อสินค้าเชื้อขาดอายุความไปแล้ว แต่ต่อมาจำเลยที่ 3 ในฐานะที่เป็นตัวแทนของจำเลยที่ 1 ได้ทำหนังสือรับว่าจะชำระหนี้ทั้งหมดให้แก่โจทก์ จึงเป็นการละเลยซึ่งประโยชน์แห่งอายุความ จำเลยที่ 1 ซึ่งเป็นตัวการหาอายุยกเหตุการณ์ขาดอายุความนั้นขึ้นอ้างเพื่อบอกปิดการชำระหนี้หาได้ไม่

**คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2400/2545** ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดสวัสดิการภายในส่วนราชการ พ.ศ. 2530 ข้อ 13 และข้อ 21 เป็นเพียงกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดสวัสดิการภายในส่วนราชการเท่านั้น ไม่มีผลทำให้คณะกรรมการกองทุนสวัสดิการผู้บริหารสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอมีสภาพเป็นนิติบุคคล จำเลยจึงไม่อาจทำสัญญากู้ยืมเงินแทนกองทุนดังกล่าว จำเลยลงลายมือชื่อเป็นผู้กู้ในสัญญากู้เงินและได้รับต้นเงินกู้ไปจากโจทก์ จึงต้องร่วมกันรับผิดชอบโจทก์ตามสัญญา แม้ระเบียบดังกล่าวจะกำหนดให้เป็นการปฏิบัติราชการ แต่โจทก์ฟ้องจำเลยให้รับผิดชอบตามหนังสือสัญญากู้เงิน จึงไม่อยู่ภายใต้บังคับพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ จำเลยจ่ายดอกเบี้ยเงินกู้ให้โจทก์เกินกว่าอัตราร้อยละ 15 ต่อปีตามที่กฎหมายกำหนดทำให้ดอกเบี้ยเงินกู้ตกเป็นโมฆะ แต่โจทก์ฟ้องขอให้จำเลยชำระดอกเบี้ยร้อยละ 7.5 ต่อปีเนื่องจากจำเลยผิดนัดไม่ชำระต้นเงินคืนโจทก์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 224 ดอกเบี้ยส่วนนี้ไม่ตกเป็นโมฆะ เมื่อสัญญากู้เงินมิได้กำหนดชำระต้นเงินคืนไว้ตามวันแห่งปฏิทิน

โจทก์จะมีสิทธิได้ดอกเบี้ยต่อเมื่อได้ทวงถามและกำหนดเวลาให้จำเลยชำระต้นเงินแล้วตามมาตรา 204 วรรคหนึ่ง แต่โจทก์มิได้นำสืบว่าได้ทวงถามเมื่อใด จึงต้องถือว่าจำเลยผิดนัดนับแต่วันฟ้อง

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 4201/2545 การที่จำเลยว่าจ้างโจทก์ให้พิมพ์หนังสือเป็น เรื่องจ้างทำของ สิทธิเรียกร้องของโจทก์ที่จะให้จำเลยชำระค่าจ้างดังกล่าวมีกำหนดอายุความ 2 ปี ตามมาตรา 193/34(1) สัญญากำหนดชำระค่าจ้างเป็นงวด ๆ ตามงานที่เสร็จเป็นช่วง ๆ โจทก์จัดส่ง หนังสือให้จำเลยครบถ้วนเมื่อวันที่ 20 พฤศจิกายน 2538 ฉะนั้น อายุความของโจทก์ในการฟ้อง เพื่อสิทธิเรียกร้องค่าจ้างงวดสุดท้ายจึงเริ่มนับแต่วันที่ 20 พฤศจิกายน 2538 อันเป็นวันที่อาจบังคับ สิทธิเรียกร้องได้เป็นต้นไป ตามมาตรา 193/12 เมื่อโจทก์ยื่นฟ้องวันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2541 จึงเป็น เวลาเกินกว่า 2 ปีแล้ว จึงขาดอายุความตามมาตรา 193/9 การบรรยายฟ้องของโจทก์ไม่สามารถ เปลี่ยนแปลงสภาพความเป็นจริงของสัญญาที่แบ่งชำระค่าจ้างเป็นงวด ๆ ให้กลายเป็นการชำระหนี้ ให้บางส่วนเพื่อให้อายุความสะดุดหยุดลงตามมาตรา 193/14 (1) ได้

(4) การนับอายุความการฟ้องคดีตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530

ศาลฎีกาได้วางหลักเกณฑ์ในเรื่องอายุความการฟ้องคดีตามพระราชบัญญัติดังกล่าว ไว้ 2 กรณี คือ

กรณีที่ 1 กรณีที่รัฐมนตรีได้วินิจฉัยอุทธรณ์เสร็จสิ้นใน 60 วัน นับแต่วันที่ได้รับ อุทธรณ์ เมื่อผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนยังไม่พอใจคำวินิจฉัย ก็มีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาลภายใน 1 ปี นับแต่ที่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัย

กรณีที่ 2 กรณีที่รัฐมนตรีวินิจฉัยอุทธรณ์ไม่เสร็จสิ้นภายใน 60 วัน นับแต่วันรับ อุทธรณ์ ซึ่งศาลฎีกาได้วินิจฉัยไว้ว่า ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนต้องฟ้องศาลภายใน 1 ปีนับแต่วันที่ รัฐมนตรีได้รับอุทธรณ์ มิฉะนั้นไม่มีสิทธิฟ้องร้อง<sup>105</sup> แต่บางกรณีก็วินิจฉัยว่า ต้องฟ้องศาลภายใน 1 ปี นับแต่วันที่พ้นกำหนดเวลา 60 วันดังกล่าว (มิใช่วันที่รัฐมนตรีได้รับอุทธรณ์) และแม้ต่อมารัฐมนตรี จะได้มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์พ้นกำหนดเวลา 60 วันแล้ว ก็ไม่มีสิทธิฟ้องร้อง<sup>106</sup>

<sup>105</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 740/2539, 747/2539, 6222/2539 และที่ 5621/2540

<sup>106</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 748/2539 โจทก์ยื่นอุทธรณ์ขอเพิ่มค่าทดแทนจากรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 4 มิถุนายน 2533 และรัฐมนตรีได้รับคำอุทธรณ์ในวันเดียวกัน ซึ่งรัฐมนตรีจะต้องวินิจฉัยอุทธรณ์ให้เสร็จสิ้นภายใน 60 วัน คือ วันที่ 3 สิงหาคม 2533 แต่รัฐมนตรีมิได้วินิจฉัยให้เสร็จสิ้นภายในระยะเวลาดังกล่าว โจทก์จึงต้องฟ้อง คดีต่อศาลภายใน 1 ปีนับแต่วันที่พ้นกำหนดเวลา 60 วัน คือต้องฟ้องภายในวันที่ 3 สิงหาคม 2533 การที่โจทก์นำ คดีมาฟ้องต่อศาลเมื่อวันที่ 23 มีนาคม 2535 ซึ่งพ้นกำหนดระยะเวลาแล้ว จึงสิ้นสิทธิฟ้องร้อง โจทก์หาสิทธิฟ้อง คดีต่อศาลได้ภายใน 1 ปี นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์เกินกำหนด 60 วันนับแต่วันที่รับคำอุทธรณ์ไม่

### 1.2.3. อายุความสะดุดหยุดลง

อายุความสะดุดหยุดลง หมายถึง การกระทำอันมีพฤติการณ์ตามที่กฎหมายกำหนดไว้อันเป็นผลทำให้อายุความซึ่งกำลังเดินอยู่นั้นหยุด ไม่มีการนับต่อไป และระยะเวลาที่เดินมาจนถึงเวลาที่อายุความสะดุดหยุดลงนั้น ไม่นับเข้าในอายุความ โดยถือว่าอายุความที่ผ่านมาทั้งหมดเท่าใดก็ได้ตัดทิ้งไปจนหมด เมื่อเหตุอันทำให้อายุความสะดุดหยุดลงนั้นสิ้นสุดไปเมื่อใดก็ได้ให้เริ่มนับอายุความขึ้นใหม่นับแต่เวลานั้น โดยนับอายุความตามมูลหนี้เดิม<sup>107</sup> ซึ่งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้กำหนดเรื่องของอายุความสะดุดหยุดลงไว้หลายกรณี ดังนี้<sup>108</sup>

(1) อายุความสะดุดหยุดลงโดยการกระทำของลูกหนี้ คือ ลูกหนี้รับสภาพหนี้ต่อเจ้าหนี้ตามสิทธิเรียกร้อง โดยทำเป็นหนังสือรับสภาพหนี้ให้ ชำระหนี้บางส่วน ชำระดอกเบี้ย ให้ประกัน หรือกระทำการใด ๆ อันปราศจากข้อสงสัยแสดงให้เห็นเป็นปริยายว่ายอมรับสภาพหนี้ตามสิทธิเรียกร้อง ซึ่งการรับสภาพหนี้ต้องกระทำโดยลูกหนี้ แต่ลูกหนี้อาจตั้งตัวแทนให้ชำระหนี้แทนได้<sup>109</sup> และไม่จำเป็นต้องทำเป็นหนังสือเสมอไป<sup>110</sup> แต่จะต้องเป็นการรับสภาพหนี้ภายในกำหนดอายุความ หากพ้นกำหนดอายุความไปแล้ว ย่อมไม่มีอะไรที่จะสะดุดหยุดลง<sup>111</sup> และจะต้องเป็นการกระทำของลูกหนี้ต่อเจ้าหนี้ มิใช่ต่อบุคคลอื่น<sup>112</sup> การรับสภาพหนี้มิใช่การก่อสิทธิเรียกร้องขึ้นใหม่ ถ้าไม่มีมูลหนี้ต่อกันย่อมจะมีการรับสภาพหนี้ไม่ได้<sup>113</sup> เช่น

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 181/2542 ตามหนังสือคำประกัน จำเลยที่ 3 ตกลงกับ โจทก์ว่า หากมีการผ่อนเวลาชำระหนี้ตามสัญญาชำระราชการไปศึกษาต่อภายในประเทศแก่จำเลยที่ 1 ไม่ว่าจะกรณีใด ๆ ให้ถือว่าจำเลยที่ 3 ได้ตกลงให้ความยินยอมในการผ่อนชำระหนี้หรือขยายระยะเวลาผ่อนชำระหนี้ด้วยทุกครั้ง และยังรับเป็นผู้ค้ำประกันตามสัญญาดังกล่าวตลอดไป เป็นข้อตกลงที่จำเลยที่ 3 ที่ให้ความยินยอมล่วงหน้า ดังนั้น สัญญารับสภาพหนี้ซึ่งโจทก์ขยายเวลาชำระหนี้ให้แก่จำเลยที่ 1 จึงถือว่าได้รับความยินยอมจากจำเลยที่ 3 แล้ว การรับสภาพหนี้ดังกล่าวเป็นเหตุให้อายุความสะดุด

<sup>107</sup> ไชยยศ เหมะรัชตะ. "อายุความ" หน้า 25. และมาตรา 193/15 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

<sup>108</sup> มาตรา 193/14 (1) - (4) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

<sup>109</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 668/2535

<sup>110</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 666/2541

<sup>111</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 642/2518 , 776/2542 , 8805/2544 , 5120/2545

<sup>112</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 790/2504 (ประชุมใหญ่) , 2943/2522, 668/2535, 4138/2533, 6760/2539

<sup>113</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 484/2516, 1379/2527, 4138/2541

หยุดลงเท่านั้น มิใช่เป็นเรื่องที่เป็นการตกลงเปลี่ยนสิ่งซึ่งเป็นสาระสำคัญแห่งหนึ่งอันจะทำให้หนี้เดิมระงับสิ้นไปด้วยการแปลงหนี้ใหม่แต่อย่างใด จำเลยที่ 3 จึงต้องรับผิดชอบตามสัญญาค้ำประกันต่อโจทก์

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 590/2531 โจทก์มีหนังสือขอเบิกเงินค่าปรับราคาตามสัญญาจ้างเหมาไปยังจำเลย จำเลยได้มีหนังสือแจ้งโจทก์ว่าไม่อาจพิจารณาจ่ายปรับราคาได้จนกว่าจะได้มีการแยกรายละเอียดราคาแต่ละประเภทงานซึ่งขณะนี้จำเลยกำลังดำเนินการอยู่ เมื่อทราบผลแล้วจะได้รีบพิจารณาจ่ายปรับราคาให้โจทก์ต่อไป ข้อความตามหนังสือของจำเลยดังกล่าวเท่ากับยอมรับว่าโจทก์มีสิทธิได้รับเงินค่าปรับราคาตามสัญญาจ้างเหมาจริง เป็นการยอมรับสภาพตามสิทธิเรียกร้องของโจทก์ที่มีต่อจำเลยแล้ว อายุความเกี่ยวกับสิทธิเรียกร้องของโจทก์ย่อมสะดุดลงตั้งแต่วันที่โจทก์ได้รับหนังสือรับสภาพหนี้ของจำเลยคือวันที่ 22 กุมภาพันธ์ 2523 ต่อมาจำเลยมีหนังสือลงวันที่ 12 พฤศจิกายน 2524 แจ้งโจทก์ว่า ไม่สามารถจ่ายเงินค่าปรับราคาตามสัญญาให้โจทก์ได้ เหตุที่ทำให้อายุความสะดุดหยุดลงจึงได้สิ้นสุดและเริ่มนับใหม่ตั้งแต่วันที่ 12 พฤศจิกายน 2524 เป็นต้นไป เมื่อสัญญาระหว่างโจทก์และจำเลยเป็นสัญญาจ้างทำของอันมีอายุความ 2 ปี การที่โจทก์มาฟ้องคดีนี้เมื่อวันที่ 29 ตุลาคม 2525 ฟ้องโจทก์จึงยังไม่ขาดอายุความ

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2829/2523 โจทก์มีหนังสือทวงถามเงินค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืน จำเลย (กรมชลประทาน) มีหนังสือแจ้งโจทก์ว่า เรื่องที่โจทก์ร้องขอให้พิจารณาค่าที่ดินที่ถูกเวนคืนนั้น คณะกรรมการได้บันทึกไว้แล้ว เมื่อจะนัดประชุมใกล้เกลี่ยราชการเมื่อใด จะได้แจ้งให้โจทก์ทราบเพื่อมาตกลงกับคณะกรรมการต่อไป ไม่มีข้อความตอนใดที่รับว่าเป็นหนี้โจทก์ จึงไม่เป็นหนังสือรับสภาพหนี้

นอกจากนี้ ยังมีข้อสังเกตว่า ถ้าอายุความสะดุดหยุดลงเป็นโทษแก่ลูกหนี้ ย่อมเป็นโทษแก่ผู้ค้ำประกันด้วย<sup>114</sup> แต่ในทางกลับกัน ถ้าผู้ค้ำประกันไปชำระหนี้ให้แก่เจ้าหนี้ซึ่งทำให้อายุความสะดุดหยุดลงและเป็นโทษแก่ผู้ค้ำประกัน จะไม่มีผลไปถึงลูกหนี้ด้วย เพราะไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้<sup>115</sup>

(2) อายุความสะดุดหยุดลงโดยการใช้สิทธิเรียกร้องของเจ้าหนี้ เมื่อเจ้าหนี้ได้ฟ้องคดีเพื่อตั้งหลักฐานสิทธิเรียกร้องหรือเพื่อให้ชำระหนี้ หรือเจ้าหนี้ได้ยื่นคำขอรับชำระหนี้ในคดีล้มละลาย หรือเมื่อเจ้าหนี้ได้มอบข้อพิพาทให้อนุญาตตุลาการพิจารณา หรือเมื่อเจ้าหนี้ได้กระทำการอื่นใดอันมีผลเป็นอย่างเดียวกันกับการฟ้องคดี

อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตว่า กำหนดระยะเวลาในการฟ้องคดีตามมาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2530 นั้น ศาลฎีกาได้วินิจฉัยไว้ว่ามีใช้

<sup>114</sup> มาตรา 692 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

<sup>115</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3021/2536

อายุความ แต่เป็นกำหนดระยะเวลาในการใช้สิทธิ การมีประกาศให้แก่ไขการกำหนดราคาเบื้องต้น และให้ได้รับค่าทดแทนเพิ่ม ไม่ทำให้กำหนดระยะเวลาในการใช้สิทธิสะดุดหยุดลงและเริ่มต้นใหม่<sup>116</sup>

นอกจากนี้ ในกรณีที่โจทก์นำคดีขึ้นฟ้องผิดศาลโดยฟ้องต่อศาลที่ไม่มีอำนาจพิจารณาพิพากษา<sup>117</sup> และหากปรากฏว่าอายุความครบกำหนดไปแล้วในระหว่างพิจารณา หรือจะครบกำหนดภายใน 60 วันนับแต่วันที่คำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นถึงที่สุดให้เจ้าหนี้มีสิทธิฟ้องคดีเพื่อตั้งหลักฐานสิทธิเรียกร้องหรือเพื่อให้ชำระหนี้ภายใน 60 วันนับแต่วันที่คำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นถึงที่สุด<sup>118</sup> ซึ่งเป็นทั้งเรื่องของอายุความสะดุดหยุดลงและการขยายอายุความ<sup>119</sup> ดังนั้น ผู้เขียนจึงขอกล่าวถึงในเรื่องของการขยายอายุความต่อไป

#### 1.2.4. การขยายอายุความหรือระยะเวลาการฟ้องคดี

โดยหลักแล้ว อายุความที่กฎหมายกำหนดไว้ นั้น คู่กรณีจะตกลงกันให้งดใช้ขยายออกหรือยื่นเข้าไม่ได้<sup>120</sup> ถ้าฝ่าฝืนข้อตกลงนั้นย่อมตกเป็นโมฆะ เพราะขัดต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน<sup>121</sup> ซึ่งแม้แต่ศาลผู้พิจารณาคดีก็ไม่อาจจะกระทำได้<sup>122</sup> แต่ในกรณีที่กฎหมายกำหนดให้อำนาจไว้เป็นพิเศษโดยเฉพาะ อายุความย่อมสามารถขยายไปได้เพียงเท่าที่กฎหมายอนุญาตให้เท่านั้น ซึ่งมีข้อสังเกตว่า ในกรณีที่กฎหมายกำหนดระยะเวลาในการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้ ศาลฎีกาก็ถือว่าเป็นระยะเวลาที่ศาลสามารถยื่นหรือขยายได้ตามมาตรา 23 ประมวลกฎหมาย

<sup>116</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 748/2539

<sup>117</sup> มาตรา 2-7 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ประกอบมาตรา 14-22 พระธรรมนูญศาลยุติธรรม

<sup>118</sup> มาตรา 193/14 และมาตรา 193/18 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

<sup>119</sup> มาตรา 193/14 และมาตรา 193/18 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

<sup>120</sup> มาตรา 193/11 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

<sup>121</sup> มาตรา 150 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

<sup>122</sup> ไชยยศ เหมะรัชตะ. "อายุความ" หน้า 19.



วิธีพิจารณาความแพ่ง<sup>123</sup> ไม่ใช่อายุความตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์<sup>124</sup> อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์จะบัญญัติเรื่องการขยายอายุความไว้หลายกรณี แต่ผู้เขียนขอหยิบยกเฉพาะเรื่องนี้อาจมีผลกระทบต่อกรฟ้องคดีปกครองเท่านั้น ทั้งนี้ จะขอกล่าวรวมถึงการขยายอายุความตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 ด้วย ดังนี้

(1) การขยายอายุความตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มีดังนี้

1) กรณีคดีไม่อยู่ในอำนาจศาลหรือศาลให้ยกคำฟ้องโดยไม่ตัดสิทธิโจทก์ที่จะฟ้องคดีใหม่<sup>125</sup> ซึ่งแยกได้ 2 กรณี คือ

กรณีที่ 1 การขยายอายุความเพราะเหตุคดีไม่อยู่ในอำนาจศาล คือ กรณีที่โจทก์นำคดีขึ้นฟ้องผิดศาลโดยฟ้องต่อศาลที่ไม่มีอำนาจพิจารณาพิพากษา เช่น จำเลยมิได้มีภูมิลำเนาหรือมูลคดีมิได้เกิดขึ้นในเขตอำนาจศาลที่ยื่นฟ้อง<sup>126</sup> เนื่องจากหลักการฟ้องคดี จะต้องฟ้องร้องต่อศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษา<sup>127</sup> หากฟ้องผิดศาลย่อมเป็นความผิดของผู้ฟ้องคดีเอง โดยศาลจะสั่งไม่รับหรือคืนหรือให้ยกคำฟ้องเพราะเหตุคดีไม่อยู่ในอำนาจศาล หรือศาลให้ยกคำฟ้องแต่ไม่ตัดสิทธิโจทก์ที่จะฟ้องใหม่ และหากปรากฏว่าอายุความครบกำหนดไปแล้วในระหว่างพิจารณาหรือจะครบกำหนดภายใน 60 วันนับแต่วันที่คำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นถึงที่สุดให้เจ้าหน้าที่มีสิทธิฟ้องคดีเพื่อตั้งหลักฐานสิทธิเรียกร้องหรือเพื่อให้ชำระหนี้ภายใน 60 วันนับแต่วันที่คำพิพากษาหรือคำสั่ง

<sup>123</sup> มาตรา 23 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง บัญญัติว่า “เมื่อศาลเห็นสมควรหรือเมื่อคู่ความได้ยื่นคำขอโดยทำเป็นคำร้อง ให้ศาลมีอำนาจที่จะออกคำสั่งขยายหรือย่นระยะเวลาตามที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายนี้ หรือตามที่ศาลได้กำหนดไว้ หรือระยะเวลาที่เกี่ยวข้องด้วยวิธีพิจารณาความแพ่งอันกำหนดไว้ในกฎหมายอื่น เพื่อให้ดำเนินหรือมิให้ดำเนินกระบวนการพิจารณาใด ๆ ก่อนสิ้นระยะเวลานั้น แต่การขยายหรือย่นเวลาเช่นว่านี้ ให้พึงทำได้ต่อเมื่อมีพฤติการณ์พิเศษ และศาลได้มีคำสั่งหรือคู่ความมีคำขอขึ้นมาก่อนสิ้นระยะเวลานั้น เว้นแต่ในกรณีที่มีเหตุสุดวิสัย”

<sup>124</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 430/2495 และที่ 5521/2534 (ประชุมใหญ่)

<sup>125</sup> มาตรา 193/17 วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

<sup>126</sup> มาตรา 2-7 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ประกอบมาตรา 14-22 พระธรรมนูญศาลยุติธรรม

<sup>127</sup> มาตรา 2 ถึงมาตรา 7 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง และมาตรา 14 ถึงมาตรา 22 แห่งพระธรรมนูญศาลยุติธรรม

นั้นถึงที่สุด<sup>128</sup> แต่การที่ศาลพิพากษายกฟ้องโจทก์ในคดีก่อนเพราะเหตุฟ้องซ้อน ไม่ใช่เพราะเหตุคดีไม่อยู่ในอำนาจศาล ถือว่าอายุความไม่เคยสะดุดหยุดลง<sup>129</sup>

กรณีที่ 2 การขยายอายุความเพราะศาลให้ยกคำฟ้องโดยไม่ตัดสิทธิโจทก์ที่จะฟ้องคดีใหม่ กรณีนี้ย่อมตกอยู่ภายใต้บังคับแห่งบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยอายุความด้วย<sup>130</sup> โดยให้ขยายอายุความออกไปอีก 60 วัน นับแต่วันที่คำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นถึงที่สุด

2) กรณีที่เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์หรืออนุญาโตตุลาการ หรือเจ้าหน้าที่นั้นไม่มีอำนาจพิจารณา<sup>131</sup>

ปกติการใช้สิทธิเรียกร้องของเจ้าหนี้ ถ้าได้กระทำต่อผู้ที่มีอำนาจถูกต้อง อายุความย่อมสะดุดหยุดลง<sup>132</sup> แต่บางกรณีหากได้กระทำต่อผู้ที่ไม่ใช่อำนาจและผู้ไม่มีอำนาจนั้นไม่สามารถตรวจสอบได้ในระยะเริ่มแรก ทำให้อายุความยังคงเดินต่อไปจนขาดอายุความซึ่งจะเห็นว่า เหตุเกิดจากความผิดของทั้งสองฝ่าย กฎหมายจึงให้ขยายอายุความออกไปอีก 60 วัน โดยมีเหตุผลเช่นเดียวกับกรณีคดีไม่อยู่ในอำนาจศาล

3) กรณีเจ้าหนี้ซึ่งเป็นบุคคลไร้ความสามารถไม่มีผู้แทนโดยชอบธรรม<sup>133</sup>

เนื่องจากผู้เยาว์ บุคคลวิกลจริต หรือคนไร้ความสามารถ เป็นผู้หย่อนความสามารถ หรือมีความสามารถจำกัด ไม่สามารถดูแลและมัดระวังรักษามูลประโยชน์ส่วนได้เสียของตนได้อย่างเต็มที่โดยลำพัง กฎหมายจึงกำหนดให้มีผู้แทนโดยชอบธรรมหรือผู้อนุบาล เพื่อทำหน้าที่ดังกล่าวแทน ซึ่งในบางกรณีถ้าหากอายุความสิทธิเรียกร้องของผู้เยาว์ บุคคลวิกลจริตหรือคนไร้ความสามารถ จะครบกำหนดในระหว่างบุคคลเหล่านี้ยังไม่ถึงความสามารถเต็มภูมิ หรือจะครบกำหนดในระหว่าง 1 ปีนับแต่วันที่บุคคลเหล่านี้ไม่มีผู้แทนโดยชอบธรรมหรือผู้อนุบาล ทำให้บุคคลเหล่านี้ขาดผู้ดูแลและมัดระวังรักษามูลประโยชน์ได้เสียและไม่สามารถใช้สิทธิเรียกร้องโดยการฟ้องร้องเป็น

<sup>128</sup> มาตรา 193/14 และมาตรา 193/18 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

<sup>129</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1591/2542

<sup>130</sup> มาตรา 148 (3) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

<sup>131</sup> มาตรา 193/18 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

<sup>132</sup> มาตรา 193/14 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

<sup>133</sup> มาตรา 193/20 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

คดีความต่อศาลได้เอง<sup>134</sup> จนอายุความขาดลง หรือในกรณีที่บุคคลผู้ไร้ความสามารถไม่มีผู้แทนโดยชอบธรรมในช่วง 1 ปีที่นี้จะขาดอายุความและได้กลับมามีผู้แทนโดยชอบธรรมขึ้นใหม่ในช่วง 1 ปีเช่นกัน เช่น กรณีผู้แทนโดยชอบธรรมของผู้เยาว์ (เจ้าหนี้) เสียชีวิตภายใน 1 ปี ก่อนอายุความครบกำหนด และศาลได้ตั้งผู้แทนโดยชอบธรรมคนใหม่ภายในปีนั้น กรณีนี้จึงเท่ากับไม่มีผู้แทนโดยชอบธรรมอยู่ในระหว่าง 1 ปีก่อนอายุความครบกำหนดด้วย<sup>135</sup> ดังนั้น กฎหมายจึงให้มีการขยายอายุความออกไป 1 ปีนับแต่บุคคลผู้ไร้ความสามารถเหล่านี้จะได้ถึงความสามารถเต็มภูมิหรือได้มีผู้แทนโดยชอบธรรมหรือผู้อนุบาล แต่การขยายอายุความไป 1 ปีนี้ใช้ได้เฉพาะกรณีที่อายุความสิทธิเรียกร้องนั้นมีกำหนดอายุความ 1 ปีหรือมากกว่า 1 ปีเท่านั้น ถ้าอายุความน้อยกว่า 1 ปีให้นำอายุความที่สั้นกว่ามาใช้แทนอายุความ 1 ปี ดังกล่าว เช่น กรณีที่มีอายุความ 6 เดือน ก็ขยายได้อีก 6 เดือนเท่านั้น เหตุผลเพราะไม่น่าจะเป็นธรรมและถูกต้องนัก ถ้าหากอายุความสิทธิเรียกร้องเดิมกำหนดไว้สั้นกว่า 1 ปี แต่พอมีกรณีที่ชะงักอายุความได้ตามกฎหมาย ซึ่งเป็นเพียงข้อยกเว้น กฎหมายกลับขยายอายุความให้ยาวกว่าอายุความสิทธิเรียกร้องเดิม<sup>136</sup>

นอกจากนี้ ต้องเป็นกรณีที่อายุความเป็นคุณแก่บุคคลผู้ไร้ความสามารถ คือ เป็นเจ้าหนี้เท่านั้นจึงจะขยายให้ ถ้ากรณีเป็นโทษ คือ เป็นลูกหนี้ อายุความจะไม่ขยายออกไปอีกและใช้ได้กับการขยายอายุความในทางแพ่งล้วน ๆ เท่านั้น ซึ่งมีข้อสังเกตว่า การขยายอายุความกรณีนี้ ไม่รวมถึงคนเสมือนไร้ความสามารถด้วย แม้ว่าโดยหลักแล้วคนเสมือนไร้ความสามารถสามารถทำนิติกรรมใด ๆ ได้ด้วยตนเองโดยไม่ต้องได้รับความยินยอมจากผู้พิทักษ์ก่อน แต่ในกรณีการใช้สิทธิฟ้องร้องคดีเพื่อปกป้องผลประโยชน์ส่วนได้เสียนั้นคนเสมือนไร้ความสามารถก็ไม่สามารถที่จะฟ้องคดีได้เองโดยลำพังเหมือนคนไร้ความสามารถประเภทอื่น ๆ เพราะต้องได้รับความยินยอมจากผู้พิทักษ์ก่อนเช่นกัน<sup>137</sup> โดย

<sup>134</sup> เพราะต้องห้ามตามหลักเกณฑ์ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 56 วรรคแรก ที่ว่า "ผู้ไร้ความสามารถหรือผู้ทำการแทนจะเสนอข้อหาต่อศาลหรือดำเนินกระบวนการพิจารณาใด ๆ ได้ต่อเมื่อได้ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยความสามารถและตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้ การให้อนุญาตหรือยินยอมตามบทบัญญัติเช่นว่านั้นให้ทำเป็นหนังสือยื่นต่อศาลเพื่อรวมไว้ในสำนวนความ"

<sup>135</sup> กำชัย จงจักรพันธ์. คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยระยะเวลาและอายุความ, หน้า 216.

<sup>136</sup> สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. ข้อเสนอแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 1. (ม.ป.ศ. 2534), หน้า 443.

<sup>137</sup> มาตรา 31(1)-(11) และมาตรา 34(10) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

กรรมการร่างกฎหมายให้เหตุผลที่ไม่รวมถึงคนเสมือนไร้ความสามารถว่า กรณีคนเสมือนไร้ความสามารถ ไม่มีผู้พิทักษ์นั้นไม่มีเหตุที่จะต้องเป็นห่วงเรื่องอายุความเพราะคนเสมือนไร้ความสามารถ อาจร้องขอต่อศาลให้มีคำสั่งให้ตนฟ้องคดีได้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 56 โดยไม่จำเป็นต้องขอให้ศาลผู้พิทักษ์คนใหม่<sup>138</sup> อย่างไรก็ตาม คำว่า “ผู้ไร้ความสามารถ”<sup>139</sup> จะรวมถึงผู้เยาว์และคนไร้ความสามารถด้วย<sup>140</sup> ซึ่งกรณีผู้เยาว์และคนไร้ความสามารถก็อาจร้องขอต่อศาลให้มีคำสั่งอนุญาตให้ตนฟ้องคดีได้เช่นกัน<sup>141</sup> ดังนั้น การขยายอายุความในเรื่องนี้จึงน่าจะรวมถึงคนเสมือนไร้ความสามารถด้วย เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่บุคคลที่มีความสามารถจำกัดโดยเสมอภาค

#### 4) กรณีเจ้าหนี้หรือลูกหนี้ถึงแก่ความตาย<sup>142</sup>

เมื่อเจ้าหนี้หรือลูกหนี้ถึงแก่ความตาย ควรให้ทายาทได้มีโอกาสหรือเวลามากขึ้นในการจัดการเกี่ยวกับทรัพย์สินของผู้ตาย เพราะถ้าผู้ตายเป็นเจ้าหนี้ การติดตามให้รู้ถึงสิทธิเรียกร้องต่าง ๆ ที่เจ้าหนี้มีอยู่และติดต่อทวงถามลูกหนี้ให้ชำระหนี้ จนกระทั่งใช้สิทธิฟ้องร้องทางศาลหรือถ้าผู้ตายเป็นลูกหนี้ การที่เจ้าหนี้จะสืบหาตัวบุคคลที่จะต้องรับผิดชอบใช้นั้นต้องใช้เวลาพอสมควร ดังนั้น อายุความสิทธิเรียกร้องไม่ว่าเป็นคุณหรือเป็นโทษแก่ผู้ตาย ถ้าจะครบกำหนดภายใน 1 ปีนับแต่วันตาย ให้อายุความขยายออกไปยังไม่ครบกำหนดจนกว่าจะครบ 1 ปีนับแต่วันที่เจ้าหนี้หรือลูกหนี้ตาย หากอายุความเหลืออยู่เกิน 1 ปี ในกรณีเจ้าหนี้ตายก็คงเป็นไปตามนั้น แต่ในกรณีลูกหนี้ตายต้องย่นให้สั้นเข้าเหลือเพียง 1 ปี<sup>143</sup> และมีข้อสังเกตว่า นอกจากการตายโดยธรรมชาติแล้ว

<sup>138</sup> สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, ข้อเสนอแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 1. (ม.ป.ส. 2534), หน้า 445.

<sup>139</sup> มาตรา 56 วรรคท้าย แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง บัญญัติว่า “ถ้าผู้ไร้ความสามารถไม่มีผู้แทนโดยชอบธรรมหรือผู้แทนโดยชอบธรรมทำหน้าที่ไม่ได้ ศาลมีอำนาจอนุญาตหรือให้ความยินยอมตามที่ต้องการหรือตั้งผู้แทนเฉพาะคดีให้แก่ผู้ไร้ความสามารถ ถ้าไม่มีบุคคลอื่นใด ให้ศาลมีอำนาจตั้งพนักงานอัยการหรือเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองอื่นให้เป็นผู้แทนได้”

<sup>140</sup> มาตรา 1 (12) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง บัญญัติว่า “บุคคลผู้ไร้ความสามารถ” หมายความว่า บุคคลซึ่งไม่มีความสามารถตามกฎหมายหรือความสามารถถูกจำกัดโดยบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยความสามารถ

<sup>141</sup> กำชัย จงจักรพันธ์. คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยระยะเวลาและอายุความ. หน้า 216.

<sup>142</sup> มาตรา 193/23 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

<sup>143</sup> มาตรา 1754 วรรคสาม แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

การขยายอายุความในกรณีนี้รวมถึงการตายโดยกฎหมาย คือ การสถาปนาด้วย<sup>144</sup> ซึ่งกฎหมายให้ถือว่าบุคคลนั้นถึงแก่ความตายเมื่อครบกำหนด 5 ปี หรือ 2 ปี ไม่ใช่ถึงแก่ความตายในวันที่ศาลได้มีคำสั่งให้เป็นคนสถาปนา ซึ่งอาจจะอยู่หลังจากวันที่ครบ 5 ปี หรือ 2 ปี ไปเกินกว่าหนึ่งปี นับแต่วันตายที่สามารถขยายออกไปหรือนานกว่านั้นก็ได้ โดยอายุความจะขยายออกไปอีก 1 ปี แต่ถ้าวันที่ศาลได้มีคำสั่งให้เป็นคนสถาปนา นั้นเลยวันครบกำหนดที่อายุความขยายออกไปแล้ว ทำให้ไม่มีประโยชน์ที่จะขยายอายุความออกไปอีก เพราะเจ้าหนี้ไม่ได้รับประโยชน์อะไรเลย กรณีนี้อายุความสามารถขยายอายุความออกไปอีก โดยถือว่าเป็นกรณีที่มีเหตุสุดวิสัย<sup>145</sup> ชัดขวางมิให้เจ้าหนี้สามารถทำให้อายุความสะดุดหยุดลงได้ ซึ่งอายุความก็จะขยายออกไป 30 วันนับแต่เหตุสุดวิสัยนั้นสิ้นสุดลง คือ 30 วัน นับแต่ศาลมีคำสั่งให้สถาปนา<sup>146</sup>

#### 5) กรณีที่มีเหตุสุดวิสัย<sup>147</sup>

กรณีที่เจ้าหนี้ได้พยายามใช้หรือบังคับสิทธิเรียกร้องที่ตนมีอยู่ เพื่อให้อายุความสะดุดหยุดลง แต่มีเหตุสุดวิสัย<sup>148</sup> เช่น เหตุไฟไหม้ แผ่นดินไหว น้ำท่วม พายุพัด จลาจล เกิดสงคราม ยานพาหนะเสียหายหรือคว่ำ ถนนถูกตัดขาดจากกันตามธรรมชาติ โดยเหตุสุดวิสัยดังกล่าวอาจเกิดขึ้นในวันสุดท้ายแห่งอายุความนั้นก็ได้ และไม่จำเป็นต้องต้องสิ้นสุดลงในวันที่อายุความนั้นครบกำหนดและอาจยืดเยื้อต่อไปจนเลยวันที่อายุความนั้นครบกำหนดก็ได้ ซึ่งเจ้าหนี้จะยกขึ้นอ้างได้ต่อเมื่อเหตุสุดวิสัยนั้นมีอยู่ในเวลาที่อายุความนั้นจะสิ้นสุดลง ถ้าเหตุสุดวิสัยนั้นได้เกิดขึ้นในขณะที่อายุความกำลังดำเนินอยู่แต่ได้ล่วงพ้นไปแล้วก่อนที่อายุความจะพ้นกำหนด เจ้าหนี้จะอ้างเหตุสุดวิสัยมาขยายระยะเวลาแห่งอายุความหาได้ไม่ เช่น เกิดน้ำท่วมไม่สามารถฟ้องศาลได้ แต่ต่อมาเหตุน้ำท่วมได้หมดสิ้นไปก่อนอายุความครบกำหนดเพียงวันเดียว เจ้าหนี้ก็ต้องฟ้องภายในอายุความที่เหลือภายในวันเดียวนั้น จะอ้างเหตุสุดวิสัยมาขยายอายุความไม่ได้ อย่างไรก็ตาม เหตุสุดวิสัยที่จะอ้างได้ดังกล่าวแม้จะได้สูญสิ้นไปแล้ว แต่หากเหตุดังกล่าวก่อให้เกิดผลที่เสียหายอื่น เช่น ที่ทำการ

<sup>144</sup> มาตรา 61-62 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

<sup>145</sup> มาตรา 193/19 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

<sup>146</sup> กำชัย จงจักรพันธ์. คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยระยะเวลาและอายุความ. หน้า 225.

<sup>147</sup> มาตรา 193/19 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

<sup>148</sup> มาตรา 8 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติคำว่า "เหตุสุดวิสัย" หมายความว่า เหตุใด ๆ อันจะเกิดขึ้นก็ดี จะให้ผลพิบัติก็ดี เป็นเหตุที่ไม่อาจป้องกันได้ แม้ทั้งบุคคลผู้ต้องประสบหรือใกล้จะต้องประสบเหตุนั้น จะได้จัดการระมัดระวังตามสมควรอันพึงคาดหมายได้จากบุคคลในฐานะและภาวะเช่นนั้น

ศาลเสียหายไม่อาจใช้สถานที่ดำเนินการพิจารณาคดีได้ เมื่อที่ทำการศาลเปิดได้เมื่อใด เจ้าหนี้ย่อมมีสิทธิฟ้องคดีภายใน 30 วัน นับแต่วันที่อุปสรรคเช่นนี้ได้สูญสิ้นไป<sup>149</sup>

(2) การขยายอายุความตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539

ในกรณีที่ฟ้องหน่วยงานของรัฐโดยอ้างว่าเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ แต่ศาลฟังว่ากระทำละเมิดแต่ไม่ได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่จะต้องรับผิดเป็นการเฉพาะตัวและต้องฟ้องเจ้าหน้าที่โดยตรง<sup>150</sup> ถือเป็นกรณียกฟ้องเพราะเหตุที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ผู้ถูกฟ้องมิใช่ผู้ต้องรับผิด กฎหมายกำหนดให้ขยายอายุความฟ้องร้องผู้ที่ต้องรับผิดซึ่งมิได้ถูกเรียกเข้ามาในคดีออกไปถึง 6 เดือน นับแต่วันที่คำพิพากษานั้นถึงที่สุด<sup>151</sup>

#### 1.2.5. การยกอายุความขึ้นกล่าวอ้าง

กรณีที่กฎหมายกำหนดระยะเวลาในการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้ มีปัญหาว่า จะถือเป็นอายุความหรือไม่ เพราะถ้าหากถือว่าเป็นอายุความจะมีผลทำให้ศาลไม่อาจยกอายุความมาเป็นเหตุยกฟ้องเองได้<sup>152</sup> เนื่องจากเป็นเรื่องอายุความที่เกี่ยวกับการจำกัดการใช้สิทธิเรียกร้องหรืออายุความเสียสิทธิคือ เมื่อคู่ความอีกฝ่ายหนึ่งมิได้ยกเรื่องอายุความขึ้นเป็นข้อต่อสู้ไว้ในคำให้การ ย่อมถือว่าไม่มีประเด็นในเรื่องอายุความ ศาลจะยกเอาเรื่องอายุความมาเป็นเหตุยกฟ้องไม่ได้<sup>153</sup> และแม้จะเป็นกรณีจำเลยร่วมกันก็ตาม หากจำเลยไม่กล่าวอ้างแล้วจำเลยที่ไม่ได้ให้การต่อสู้ไว้ในประเด็นเรื่องอายุความก็จะไม่ได้รับประโยชน์จากประเด็นดังกล่าวด้วย<sup>154</sup> เว้นแต่กรณีฟ้องให้

<sup>149</sup> มาตรา 193/19 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติว่า " ในขณะที่ยุอายุความจะครบกำหนดนั้น ถ้ามีเหตุสุดวิสัยมาขัดขวางมิให้เจ้าหนี้ยกระทำการตามมาตรา 193/14 ให้อายุความนั้นยังไม่ครบกำหนดจนกว่าจะพ้นสามสิบวันนับแต่วันที่เหตุสุดวิสัยนั้นได้สิ้นสุดลง" โปรดดู ไชยยศ เหมะรัชตะ. "อายุความ" หน้า 34-35.

<sup>150</sup> มาตรา 5 ประกอบมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

<sup>151</sup> มาตรา 7 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539

<sup>152</sup> มาตรา 193/29 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติว่า "เมื่อไม่ได้ยกอายุความขึ้นเป็นข้อต่อสู้ ศาลจะอ้างเอาอายุความมาเป็นเหตุยกฟ้องไม่ได้"

<sup>153</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 349/2500

<sup>154</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 4715/2530

จำเลยร่วมรับผิดชอบเนื่องจากร่วมกันกระทำละเมิดในมูลความแห่งคดีอันเป็นการชำระหนี้ซึ่งแบ่งแยกจากกันมิได้ แม้จำเลยบางคนมิได้ยกอายุความขึ้นเป็นข้อต่อสู้ แต่ถ้ามีจำเลยคนอื่นยกอายุความขึ้นต่อสู้แล้ว ศาลย่อมเอาเรื่องอายุความมาเป็นเหตุยกฟ้องได้<sup>155</sup> ในกรณีนี้มีผู้เห็นว่า อายุความในการฟ้องร้องคดีปกครองหรือจะเรียกว่าเป็นระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดให้ฟ้องคดีปกครองเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน หากคู่ความไม่ได้ยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้ ศาลจะยกขึ้นเป็นเหตุยกฟ้องได้ ซึ่งศาลไทยก็หยิบยกขึ้นเป็นเหตุยกฟ้องได้เอง แต่มีการให้เหตุผลว่าเป็นระยะเวลา ไม่ใช่ อายุความ<sup>156</sup> อย่างไรก็ตามศาลฎีกาก็ได้วางบรรทัดฐานว่าเป็นปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน ศาลฎีกามีอำนาจยกขึ้นวินิจฉัยได้ตามมาตรา 142 (5)<sup>157</sup> แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เช่น กรณีที่โจทก์ซึ่งเป็นผู้เช่าตามพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ มิได้ฟ้องหรืออุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมประจำจังหวัดต่อศาลภายใน 30 วันนับแต่วันทราบคำวินิจฉัย หรืออย่างช้าไม่เกิน 60 วันนับแต่วันที่มิได้คำวินิจฉัย คำวินิจฉัยย่อมเป็นที่สุดท้ายตามมาตรา 56 และมาตรา 57 โจทก์จึงไม่มีอำนาจฟ้องหรืออุทธรณ์คำวินิจฉัยได้อีก และแม้ศาลชั้นต้นและศาลอุทธรณ์ไม่ได้ยกขึ้นวินิจฉัย แต่จำเลยทั้งสามได้ให้การต่อสู้คดี และจำเลยที่ 2 กับที่ 3 ก็ได้ยกขึ้นต่อสู้ไว้ในคำแก้อุทธรณ์และคำแก้ฎีกา ถือว่ามีประเด็นที่ศาลฎีกายกขึ้นวินิจฉัยได้ ทั้งเป็นปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของ

<sup>155</sup> มาตรา 59 (1) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

<sup>156</sup> กมลชัย รัตนสกววงศ์. กฎหมายปกครอง. หน้า 183. โดยได้อ้างคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 577/2508 ที่วินิจฉัยว่า ประมวลรัษฎากร มาตรา 30 ได้กำหนดเวลาไว้ให้ผู้เสียภาษีอุทธรณ์การประเมินต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ภายใน 30 วัน นับแต่วันรับแจ้งการประเมิน เมื่อคณะกรรมการฯ ได้วินิจฉัยสั่งยกอุทธรณ์เนื่องจาก มิได้ยื่นอุทธรณ์ภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด ผู้ต้องเสียภาษีไม่อุทธรณ์คำวินิจฉัยในข้อนี้ต่อศาล ก็ไม่มีทางที่ศาลจะพิจารณาชี้ขาดว่า คำวินิจฉัยของคณะกรรมการฯ ดังกล่าวนั้นไม่ชอบ เพราะผู้ต้องเสียภาษีหมดสิทธิโต้แย้งเสียแล้ว และแม้คณะกรรมการฯ ได้วินิจฉัยไว้ด้วยว่า การประเมินของเจ้าพนักงานชอบด้วยกฎหมายและระเบียบการแล้ว ผู้ต้องเสียภาษีก็หมดสิทธิที่จะร้องฟื้นการประเมินของเจ้าพนักงานประเมินขึ้นโต้แย้งต่อไปได้ และคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1326/2530 ที่วินิจฉัยว่า เมื่อบริษัทโจทก์ยอมรับผลการประเมินโดยมิได้อุทธรณ์คัดค้าน และได้ชำระค่าภาษีเงินได้และเงินเพิ่มตามที่เจ้าพนักงานประเมินมีคำสั่งให้ชำระแก่จำเลยแล้ว ย่อมถือได้ว่า การประเมินดังกล่าวชอบแล้วและเป็นอันยุติโจทก์จะร้องฟื้นขึ้นมาได้เพียงเป็นอย่างอื่นอีกโดยอ้างว่ารู้เท่าไม่ถึงการณ์มิได้

<sup>157</sup> มาตรา 142 (5) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง บัญญัติว่า "คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลที่ชี้ขาดคดีต้องตัดสินตามข้อหาในคำฟ้องทุกข้อ แต่ห้ามมิให้พิพากษาหรือทำคำสั่งใด ๆ เกินไปกว่าหรือนอกจากที่ปรากฏในคำฟ้อง เว้นแต่ (5) ในคดีที่อาจยกข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนขึ้นอ้างได้นั้น เมื่อศาลเห็นสมควร ศาลจะยกข้อเหล่านั้นขึ้นวินิจฉัยแล้วพิพากษาคดีไปก็ได้"

ประชาชน ศาลฎีกามีอำนาจยกขึ้นวินิจฉัยได้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 142 (5) ประกอบมาตรา 246 และ 247<sup>158</sup>

### 1.3. ข้อยกเว้นในเรื่องอายุความการฟ้องคดี

เนื่องจากมาตรา 438 แห่งประมวลกฎหมายและพาณิชย์ กำหนดเรื่องค่าสินไหมทดแทนเพื่อละเมิด ได้แก่ การคืนทรัพย์สินอันผู้เสียหายต้องเสียไปเพราะการละเมิด หรือใช้ราคาตามทรัพย์สินนั้น รวมทั้งค่าเสียหายอันได้ก่อกำขึ้นนั้นด้วย แต่เป็นเฉพาะเรื่องสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายเท่านั้น กำหนดอายุความตามมาตรา 448 จึงไม่ใช้บังคับในเรื่องดังต่อไปนี้

1.3.1. การฟ้องเรียกเอาทรัพย์สิน หมายความว่า การฟ้องให้คืนทรัพย์สินของผู้เสียหายซึ่งผู้ทำละเมิดเอาไปโดยแย่งการครอบครอง อันเป็นค่าสินไหมทดแทนเพื่อละเมิดซึ่งไม่ใช่ค่าเสียหาย เจ้าของทรัพย์สินมีสิทธิติดตามเอาทรัพย์สินของตนคืนตามมาตรา 1336 ได้ตลอดเวลา โดยไม่มีกำหนดอายุความ (imprescriptible) แม้สิทธิเรียกร้องในมูลละเมิดจะขาดอายุความไปแล้วก็ขาดอายุความเฉพาะสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายเท่านั้น ไม่รวมถึงกรณีที่เจ้าของทรัพย์สินติดตามหรือเรียกร้องเอาทรัพย์สินนั้นคืนด้วย เว้นแต่บุคคลอื่นจะได้กรรมสิทธิ์ไปโดยการครอบครองปรปักษ์อันเป็นการได้สิทธิโดยอายุความได้สิทธิตามมาตรา 1382, 1383 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์<sup>159</sup> เช่น กรณีที่ส่วนราชการฟ้องข้าราชการที่ยักยอกเงินของทางราชการ<sup>160</sup> เป็นต้น

1.3.2. การฟ้องให้ใช้ราคาทรัพย์สิน หมายความว่า การฟ้องให้ใช้ราคาทรัพย์สินของผู้เสียหายซึ่งผู้ทำละเมิดเอาไปโดยการแย่งการครอบครองแล้วไม่อาจคืนทรัพย์สินนั้น หรือทรัพย์สินนั้นสูญหายหรือถูกทำลายลงโดยอุบัติเหตุ ซึ่งไม่ใช่การฟ้องเรียกค่าเสียหายเช่นกัน จึงไม่ถืออายุความตามมาตรา 448<sup>161</sup>

1.3.3. กรณีเป็นการกระทำละเมิดโดยต่อเนื่อง โดยปกติเมื่อมีการทำละเมิดเกิดขึ้นย่อมสิ้นสุดลงทันทีหรือภายในระยะเวลาอันรวดเร็ว แต่ในกรณีการกระทำละเมิดซึ่งเริ่มขึ้นและกระทำต่อมาและยังคงมีอยู่ตลอดมาจนกระทั่งโจทก์ฟ้องคดีต่อศาลซึ่งเรียกได้ว่าเป็นการกระทำละเมิดโดยต่อเนื่องซึ่งแยกได้ 2 กรณีคือ

<sup>158</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1195/2522

<sup>159</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2010/2515, 3134/2516, 548/2521, 3978/2524, 999/2525, 348/2526, 9375/2539

<sup>160</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 4258/2541 และที่ 4872/2543

<sup>161</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1251/2504



กรณีนี้ 1 เป็นกรณีการฟ้องเรียกค่าเสียหาย ถ้าโจทก์รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตั้งแต่เวลากระทำละเมิด แต่ยังไม่ได้ฟ้องศาลในทันทีโดยปล่อยให้มีการละเมิดต่อเนื่องกันมาจนในที่สุดจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาล กำหนดอายุความฟ้องคดีเรียกค่าเสียหายคงเป็นไปตามอายุความละเมิดตามปกติ คือ 1 ปี นับแต่วันที่รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน และเนื่องจากกรณีละเมิดต่อเนื่องนี้ จำนวนค่าเสียหายอาจเพิ่มขึ้นได้ตลอดเวลาที่มีการกระทำละเมิดอยู่ ซึ่งจะต่างจากกรณีละเมิดตามปกติที่สามารถกำหนดจำนวนค่าเสียหายได้อย่างแน่นอนแล้ว ดังนั้น กำหนดอายุความ 1 ปี ดังกล่าวจะนับย้อนหลังจากวันฟ้องขึ้นไปเท่านั้น กล่าวคือ ระยะเวลาที่เกิดก่อนส่วนที่เกิน 1 ปี ย่อมขาดอายุความ แต่ปีสุดท้ายที่ยื่นฟ้องไม่ขาดอายุความ ทั้งนี้ เพื่อให้ไม่ให้ผู้เสียหายปล่อยเวลาให้เนิ่นนานออกไปโดยนำคดีมาฟ้องเพื่อเรียกค่าเสียหายเพิ่มขึ้น และกำหนดอายุความ 10 ปี นับแต่วันกระทำละเมิด จะต้องนำมาใช้ตัดสิทธิของโจทก์ในกรณีละเมิดต่อเนื่องที่โจทก์ไม่รู้ถึงการละเมิดและไม่รู้ว่าใครเป็นผู้ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเหมือนกรณีละเมิดทั่วไปด้วย แต่ถ้ายังคงมีการละเมิดต่อมาอีกหลังจาก 10 ปี ผ่านไปแล้ว สิทธิเรียกร้องในค่าเสียหายฐานละเมิดของโจทก์ย่อมเกิดขึ้นได้อีกเป็นครั้งที่สอง และการนับอายุความก็คงจะนับอย่างปกติ<sup>162</sup> เช่น จำเลยกระทำละเมิดต่อโจทก์เป็นเหตุให้ห้องครัวของโจทก์เสียหายตั้งแต่ปลายปี พ.ศ.2534 และโจทก์รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้ต้องชดใช้ค่าเสียหายในเวลาเดียวกัน ซึ่งนับถึงวันฟ้องพ้นกำหนดปีหนึ่งแล้ว แต่เมื่อจำเลยที่ 2 ยังคงดำเนินการขุดเจาะลงเสาเข็มซึ่งเป็นมูลเหตุของการทำละเมิดต่อไปจนถึงความเสียหายอันเกิดจากการกระทำละเมิดของจำเลยที่ 2 นั้นย่อมจะต้องเกิดขึ้นอีกในทรัพย์สินอันเดียวกันตรงส่วนที่ได้รับความเสียหายเดิมจากการกระทำละเมิดของจำเลยที่ 2 ในช่วงแรกและส่วนที่เสียหายใหม่จากการกระทำละเมิดในช่วงหลัง ความเสียหายดังกล่าวนี้ย่อมไม่อาจแยกแยะได้ว่าช่วงเวลาใดจำเลยที่ 2 ทำละเมิดต่อโจทก์เป็นจำนวนมากน้อยเพียงใด เมื่อความเสียหายดังกล่าวเกี่ยวพันสืบเนื่องกันตลอดเวลาที่จำเลยที่ 2 ยังคงขุดเจาะลงเสาเข็มอยู่ เมื่อนับอายุความ 1 ปี นับแต่วันสุดท้ายที่จำเลยที่ 2 ยังทำละเมิดอยู่ คือ วันที่ 21 มีนาคม 2535 เป็นวันที่โจทก์รู้ถึงการละเมิดซึ่งยังไม่พ้นกำหนดอายุความ 1 ปี นับแต่โจทก์ได้ฟ้องคดี คดีโจทก์จึงยังไม่ขาดอายุความ<sup>163</sup>

กรณีนี้ 2 เป็นกรณีการฟ้องขอให้หยุดกระทำละเมิดหรือขอห้ามมิให้จำเลยกระทำซ้ำหรือกระทำต่อไป<sup>164</sup> กรณีนี้ไม่ใช่การฟ้องเรียกค่าเสียหายตามมาตรา 448 สิทธิฟ้องคดีของโจทก์ย่อม

<sup>162</sup> สุขุม ศุภนิตย์. คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ลักษณะละเมิด. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติบรรณการ.2537, หน้า 285.

<sup>163</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 986/2541

<sup>164</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1890/2514, 2474/2526, 1999/2538, 2023/2538, 8187/2538

ยังคงมีอยู่ตลอดเวลาจนถึงวันฟ้องโดยไม่มีกำหนดอายุความตราบเท่าที่ยังมีการละเมิดอยู่ เช่น กรณีที่ทางราชการก่อสร้างอ่างเก็บน้ำไว้ใช้ประโยชน์ในฤดูแล้งแต่ก็เกิดผลกระทบต่อราษฎรบางส่วน เพราะทำให้เกิดน้ำท่วมที่ดินของราษฎรด้วย และทางราชการไม่มีเงินสำหรับชดเชยความเสียหายแก่ราษฎรที่ไม่สามารถประกอบอาชีพทำนาและทำไร่ได้ตามปกติ เมื่อที่ดินของโจทก์ถูกน้ำท่วมตลอดมา ตั้งแต่ปี 2528 จนถึงวันฟ้อง เป็นการละเมิดต่อเนื่องกันตลอดมาจนถึงวันฟ้อง โจทก์นำคดีมาฟ้อง เมื่อวันที่ 8 มกราคม 2533 คดีของโจทก์จึงไม่ขาดอายุความ<sup>165</sup> หรือการที่โจทก์ฟ้องขอให้จำเลยถอน คำคัดค้านการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ของโจทก์ต่อเจ้าหน้าที่ที่ดินอำเภอ ไม่ใช่เป็นการ ฟ้องเรียกค่าเสียหาย คำคัดค้านดังกล่าวยังไม่มีการเปรียบเทียบ ต้องถือว่าคำคัดค้านนั้นยังมีอยู่ แม้ การที่จำเลยยื่นคำคัดค้านเป็นการละเมิดสิทธิของโจทก์ในวันนั้น แต่เมื่อจำเลยไม่ยอมถอนคำคัดค้าน ทำให้คำคัดค้านนั้นยังมีอยู่ จึงเป็นการทำละเมิดที่ต่อเนื่องกันตลอดมาจนถึงวันฟ้อง คดีของโจทก์จึง ไม่ขาดอายุความ<sup>166</sup> หรือการที่โจทก์ฟ้องให้จำเลยดำเนินการระงับความเสียหายจากการที่จำเลย ปล่อยให้แม่น้ำโคโรกซึมเข้าไปในที่ดินและบ้านของโจทก์ทำให้มีกลิ่นเหม็น ไม่อาจพักอาศัยได้ตาม ปกติ<sup>167</sup> หรือการฟ้องขอให้ห้ามจำเลยและบริวารเข้าไปเกี่ยวข้องกับหรือรบกวนการครอบครองที่ดิน โดยให้รื้อถอนต้นปาล์มออกจากที่ดินและให้ชดใช้ค่าขาดประโยชน์เดือนละ 30,000 บาท นับแต่วัน ฟ้องเป็นต้นไปจนกว่าจำเลยจะรื้อถอนต้นปาล์มออกไป เป็นการกล่าวอ้างว่าจำเลยได้กระทำละเมิด ต่อโจทก์ต่อเนื่องมาจนถึงวันฟ้อง ฟ้องโจทก์จึงไม่ขาดอายุความ<sup>168</sup>

นอกจากนี้ การฟ้องขอบังคับให้เจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินการรังวัดทำแผนที่เพื่อออก โฉนดที่ดินให้ トラบใดที่เจ้าหน้าที่ของรัฐยังไม่ดำเนินการให้โดยปราศจากข้ออ้างตามกฎหมาย ย่อม ฟ้องขอให้บังคับดำเนินการตามคำขอได้ เพราะสิทธิฟ้องร้องย่อมมีอยู่ตลอดไปตราบเท่าที่จำเลยยัง ไม่ดำเนินการรังวัดแผนที่เพื่อออกโฉนดที่ดินพิพาทให้แก่โจทก์<sup>169</sup> แต่ในบางกรณี ศาลฎีกาวินิจฉัยไว้ ว่ามีอายุความ 10 ปี ตามมาตรา 193/30 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เช่น การฟ้องขอให้ รื้อถอนอาคารส่วนที่ดัดแปลงต่อเติมโดยมิได้รับอนุญาต ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.

<sup>165</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1806-1810/2541

<sup>166</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 8187/2538

<sup>167</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 212/2544

<sup>168</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2440/2541

<sup>169</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1142/2541

2522<sup>170</sup> การฟ้องขอให้ห้ามขัดขวางการขอประทานบัตร<sup>171</sup> การฟ้องขอให้เพิกถอนคำคัดค้านการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์<sup>172</sup> การฟ้องขอให้รื้อถอนท่อระบายน้ำออกจากแนวเขตตามมาตรา 1342<sup>173</sup> การฟ้องขอให้ก่อสร้างเชื่อมกันดินในเขตติดต่อดินมิให้พังทลายลง<sup>174</sup>

#### 1.3.4. กรณีสิทธิเรียกร้องอื่นอันมิใช่ค่าเสียหายในมูลละเมิด ได้แก่

(1) กรณีที่การกระทำของจำเลยเป็นทั้งละเมิดและผิดสัญญา เมื่อโจทก์ฟ้องเรียกค่าเสียหายฐานผิดสัญญา หรือฟ้องเรียกทั้งสองทาง ซึ่งกำหนดอายุความเกี่ยวกับสัญญา ยาวกว่าละเมิด ย่อมไม่ใช่อายุความตามมาตรา 448<sup>175</sup> แต่ในบางกรณีศาลฎีกาก็ถือว่าเป็นการละเมิด เช่น โจทก์ฟ้องว่าการประกาศยกเลิกสัมปทานทำไม้ของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ จำเลย เป็นการจงใจกระทำผิดสัญญาและเป็นการละเมิดต่อโจทก์เป็นการฟ้องให้จำเลยรับผิดทั้งในลักษณะผิดสัญญาและละเมิด มิใช่เป็นการฟ้องในมูลสัญญาเพียงอย่างเดียว จึงไม่อยู่ในบังคับเงื่อนไขในการฟ้องคดีตามมาตรา 98 ทศ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 ซึ่งกำหนดให้กรณีเงินชดเชยความเสียหายต้องยื่นคำร้องต่ออธิบดีกรมป่าไม้ก่อน เมื่ออธิบดีวินิจฉัยแล้ว หากไม่พอใจ ต้องอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีกระทรวงเกษตรและสหกรณ์วินิจฉัยก่อน จึงจะฟ้องศาลได้ คดีนี้โจทก์จึงมีอำนาจฟ้องจำเลยตามกฎหมายลักษณะละเมิด<sup>176</sup>

(2) การฟ้องให้รับผิดตามสัญญาที่แปลงหนี้จากละเมิด เช่น มีการทำละเมิดแล้วไปทำสัญญาประนีประนอมยอมความทำให้นั้นละเมิดระงับซึ่งเป็นการแปลงหนี้ใหม่เป็นหนี้ตามสัญญาประนีประนอมยอมความ<sup>177</sup> หรือแปลงเป็นสัญญา<sup>178</sup> มีอายุความ 10 ปี

<sup>170</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 484/2535, และที่ 1041/2537

<sup>171</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1890/2514

<sup>172</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3089/2537

<sup>173</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 212/2544

<sup>174</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1999/2538

<sup>175</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 820/2513 (ประชุมใหญ่), 192-193/2529

<sup>176</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 8363/2538

<sup>177</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1060/2506, และที่ 601/2507

<sup>178</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 89/2508

(3) การใช้สิทธิไล่เบียดตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ เดิมมีกำหนดอายุความ 10 ปี<sup>179</sup> แต่ปัจจุบันพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 กำหนดให้มีอายุความ 1 ปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ได้ใช้คำสั่งใหม่ทดแทนนั้นแก่ผู้เสียหาย<sup>180</sup>

(4) การฟ้องขอให้เพิกถอนสิทธิบางอย่างที่กฎหมายบัญญัติขึ้นเป็นพิเศษ ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ของกฎหมายนั้น และไม่ใช่อายุความละเมิดตามมาตรา 448 แต่ถ้ากฎหมายนั้นไม่ได้บัญญัติเรื่องอายุความไว้โดยเฉพาะ ต้องใช้อายุความทั่วไป คือ 10 ปี เช่น การฟ้องขอให้เพิกถอนสิทธิบัตรที่ไม่สมบูรณ์ เป็นการฟ้องโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติสิทธิบัตร มาตรา 64 วรรคสอง ไม่ใช่การฟ้องเนื่องจากมูลละเมิด แต่เมื่อไม่มีกฎหมายบัญญัติเรื่องอายุความไว้โดยเฉพาะ ต้องบังคับตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 164 (มาตรา 193/30 ใหม่) ซึ่งมีกำหนดไว้ 10 ปี<sup>181</sup>

1.3.5. การฟ้องเรียกค่าเสียหายจากการละเมิดซึ่งเป็นความผิดอาญา การฟ้องคดีเรียกค่าเสียหายในคดีแพ่งที่เกี่ยวข้องกับคดีอาญา ถ้าอายุความทางอาญายาวกว่า ให้เอาอายุความทางอาญามาใช้บังคับแก่คดีแพ่งด้วย<sup>182</sup> แต่โจทก์จะต้องบรรยายมาในฟ้องว่าการกระทำละเมิดนั้นเป็นความผิดอาญาต่อโจทก์ด้วย หรืออย่างน้อยต้องกล่าวมาในฟ้องว่าโจทก์ได้แจ้งความร้องทุกข์ให้พนักงานสอบสวนดำเนินคดีอาญาแล้ว (แม้จะยังไม่มีการฟ้องคดีอาญาก็ตาม) และศาลก็จะต้องพิจารณาข้อเท็จจริงในคดีแพ่งนั้นว่าเป็นการกระทำที่ครบองค์ประกอบความผิดในคดีอาญาหรือไม่ด้วย จึงจะนำอายุความทางอาญาที่ยาวกว่ามาบังคับ<sup>183</sup> หากโจทก์มิได้บรรยายมาในฟ้อง ศาลก็จะพิจารณาอายุความทางละเมิดอย่างเดียวโดยจะไม่พิจารณารว่าอายุความทางอาญายาวกว่าหรือไม่<sup>184</sup> โดยอายุความทางอาญาที่ยาวกว่านี้ ใช้เฉพาะกับผู้ที่ทำให้ผิดหรือร่วมกระทำผิดทางอาญาต่อโจทก์ และเป็นประโยชน์แก่ผู้ได้รับช่วงสิทธิด้วย<sup>185</sup> แต่ไม่ใช้กับบุคคลที่ต้องรับผิดเพื่อละเมิดอันเกิด

<sup>179</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1309/2520

<sup>180</sup> มาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

<sup>181</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 475/2537

<sup>182</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 4126/2540

<sup>183</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 588/2514, 59/2516, 326/2524, 905/2542

<sup>184</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 717/2497, 180/2522, 3409/2535, 3048/2540

<sup>185</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1818/2541

จากการกระทำของบุคคลอื่น หรือรับผิดในความเสียหายอันเกิดจากทรัพย์สินตามมาตรา 425 ถึง มาตรา 437<sup>186</sup>

ในกรณีที่มีการฟ้องคดีอาญาก่อนและมีการลงโทษเด็ดขาดแล้วมาฟ้องคดีแพ่งภายหลัง คดีแพ่งย่อมมีอายุความ 10 ปี<sup>187</sup> แต่ถ้าคดีอาญาศาลยกฟ้องเด็ดขาดโดยวินิจฉัยว่าจำเลยมิได้ กระทำความผิดหรือการกระทำของจำเลยไม่เป็นความผิด หรือคดีขาดอายุความทั้งตามประมวล กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา 95 และมาตรา 96 ซึ่งเป็นการยกฟ้องตามประมวล กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา 185 คดีนั้นย่อมไม่ใช่คดีแพ่งที่เกี่ยวข้องกับคดีอาญาอีก ต่อไป คดีแพ่งที่ฟ้องก่อนหรือฟ้องหลังคดีอาญายกฟ้องเด็ดขาด ย่อมมีอายุความทั่วไปตามมาตรา 448 วรรคแรก<sup>188</sup> แต่ในกรณีที่ศาลยกฟ้องปล่อยตัวจำเลยเพราะมีเหตุตามกฎหมายที่จำเลยไม่ควรต้อง รับโทษ<sup>189</sup> เช่น การกระทำความผิดของเด็ก<sup>190</sup> คนวิกลจริต<sup>191</sup> สามีภริยากระทำความผิดต่อทรัพย์สิน ของกันและกัน<sup>192</sup> สิทธิเรียกร้องของผู้เสียหายย่อมเกิดขึ้นโดยคำพิพากษาของศาลที่ถึงที่สุด จึงมี อายุความ 10 ปี<sup>193</sup>

<sup>186</sup> 383/2497 (ประชุมใหญ่), 1046/2497

<sup>187</sup> มาตรา 51 วรรคสาม แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ประกอบมาตรา 193/32 แห่งประมวลกฎหมายแพ่ง เช่น คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2596/2520, 1938/2523, 856/2536, 905/2542

<sup>188</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 680/2495, 3032/2533

<sup>189</sup> มาตรา 185 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

<sup>190</sup> มาตรา 73, 74, 75 แห่งประมวลกฎหมายอาญา

<sup>191</sup> มาตรา 65 แห่งประมวลกฎหมายอาญา

<sup>192</sup> มาตรา 71 วรรคแรก แห่งประมวลกฎหมายอาญา

<sup>193</sup> มาตรา 51 วรรคสาม แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ประกอบมาตรา 193/32 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

### 1.3.6. การฟ้องคดีที่เกี่ยวกับสถานะของบุคคล

โดยทฤษฎีแล้วเรื่องสถานะทางครอบครัวหรือสถานะของบุคคลนั้นไม่มีอายุความ<sup>194</sup> ซึ่งมีคำพิพากษาศาลฎีกาวินิจฉัยไว้ทั้งกรณีที่เอกชนฟ้องเอกชนโดยไม่มีฝ่ายปกครองเป็นคู่ความในคดี และกรณีที่เอกชนฟ้องฝ่ายปกครอง โดยเป็นกรณีการฟ้องเกี่ยวกับการพิสูจน์สัญชาติ เช่น การถูกเพิกถอนสัญชาติ ถือได้ว่าถูกโต้แย้งสิทธิตลอดมา<sup>195</sup> หรือการฟ้องขอให้ศาลพิพากษาว่าเป็นบุคคลมีสัญชาติไทยและให้เพิ่มชื่อลงในทะเบียนบ้าน<sup>196</sup> การฟ้องเกี่ยวกับความสัมพันธ์ทางครอบครัว เช่น การฟ้องให้การสมรสเป็นโมฆะ ภริยาเดิมฟ้องให้เพิกถอนเมื่อใดก็ได้ ไม่มีอายุความ ไม่เป็นการใช้สิทธิโดยไม่สุจริต<sup>197</sup> หรือการฟ้องขอให้เพิกถอนการจดทะเบียนรับบุตรบุญธรรม ผู้มีส่วนได้เสียย่อมมีสิทธิที่จะฟ้องคดีดังกล่าวได้เสมอ<sup>198</sup> นอกจากนี้ยังมีข้อสังเกตว่า ศาลฎีกาได้วินิจฉัยว่า การวินิจฉัยให้บุคคลล้มละลายตามพระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ.2483 เป็นการกระทบสิทธิและเสรีภาพในการดำรงชีพตามกฎหมายตลอดจน “สถานะของบุคคล” และสิทธิในทางทรัพย์สินของผู้นั้นด้วย<sup>199</sup>

## 2. คดีปกครองและอายุความหรือระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองเมื่อมีการจัดตั้งศาลปกครองแล้ว

### 2.1. คดีปกครองและประเภทของคดีปกครอง

แม้ว่ากฎหมายของไทยจะมีได้ให้คำนิยามของคำว่า “คดีปกครอง” ไว้ แต่เมื่อพิจารณาจากเนื้อหาที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แล้ว จะเห็นได้ว่า “คดีปกครอง” หมายถึง คดีที่มีข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชนกรณีหนึ่ง กับคดีที่มีข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกันโดยไม่มีเอกชนมาเกี่ยวข้องด้วยอีกกรณีหนึ่ง ซึ่งเป็นข้อพิพาทอันเนื่องมาจากกระทำหรือละเว้นการกระทำที่ฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติตามกฎหมายหรือต้องรับผิดชอบตามกฎหมายไม่ว่าจะเป็น “นิติกรรมทางปกครอง (Administrative

<sup>194</sup> กมลชัย รัตนสกววงศ์. กฎหมายปกครอง. หน้า 173.

<sup>195</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2228-2229/2531

<sup>196</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 125/2530

<sup>197</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1550/2520

<sup>198</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 344/2531 (ประชุมใหญ่)

<sup>199</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 4071/2535 และที่ 1217/2540

Acts)”<sup>199</sup> “ปฏิบัติการทางปกครอง (Administrative Real Acts)”<sup>200</sup> รวมทั้งในเรื่องของ “สัญญาทางปกครอง (Administrative Act)”<sup>201</sup> แต่คดีปกครองจะอยู่ในเขตอำนาจของศาลใด ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดหรือมีข้อยกเว้นในเรื่องเขตอำนาจศาลแต่ละศาลไว้เป็นการเฉพาะ ซึ่งคดีปกครองที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 อาจแบ่งได้ ดังนี้<sup>202</sup>

2.1.1. คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใด ภายใต้หลักของการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย (Principle of the

<sup>199</sup> นิติกรรมทางปกครอง (Administrative Acts) เป็นการแสดงออกซึ่งเจตนาของฝ่ายปกครองที่มุ่งจะก่อให้เกิดนิติสัมพันธ์ทางสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายระหว่างฝ่ายปกครองกับเอกชน (Legal Relation) โดยใช้อำนาจมหาชนแสดงเจตนาที่กำหนดหน้าที่แก่เอกชนได้ฝ่ายเดียวโดยเอกชนไม่ต้องให้ความยินยอมได้แก่ การออกกฎหรือคำสั่งทางปกครอง ซึ่งประเทศไทยได้ยอมรับแนวความคิดเกี่ยวกับนิติกรรมทางปกครองของเยอรมันมาบัญญัติไว้ในมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 โดยเลือกใช้คำว่า “คำสั่งทางปกครอง” แทน ดังนั้น สาระสำคัญของนิติกรรมทางปกครองของไทยจึงหมายถึง “นิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียว” เท่านั้น และแยกหลัก “สัญญาทางปกครอง” ออกเป็นเอกเทศ. โปรดดู ชาญชัย แสงศักดิ์ และมานิตย์ วงศ์เสรี. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับนิติกรรมทางปกครองและสัญญาทางปกครอง. กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2541 . หน้า 38. อมร จันทสมบุรณ์ บันทึกข้อสังเกตของเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง นิติกรรมทางแพ่ง-นิติกรรมทางปกครอง-สัญญาทางปกครอง ประกอบคำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่ 26/2527 วารสารกฎหมายปกครอง. เล่ม 9 ตอน 1, 2533, หน้า 262.

<sup>200</sup> ปฏิบัติการทางปกครอง (Administrative Real Acts) เป็นการกระทำหรือมาตรการบังคับทางปกครองที่ฝ่ายปกครองใช้กำลังทางกายภาพ (Physical Act) เข้าดำเนินการเพื่อเป็นไปตามสิทธิและหน้าที่โดยมิได้มุ่งต่อผลให้เกิดความผูกพันตามกฎหมาย แต่เป็นนิติเหตุที่ก่อให้เกิดผลทางกฎหมายจากเหตุข้อเท็จจริงเป็นสำคัญ เช่น ตำรวจใช้รถยนต์ยนต์ในที่ห้ามจอด เจ้าหน้าที่รื้อถอนสิ่งปลูกสร้างในที่สาธารณะที่ผิดกฎหมาย การก่อสร้างสะพาน ถนน การขุดลอกคูคลองสาธารณะ การสร้างสถานที่ราชการ การปิดป้ายเตือน การให้ข้อมูลข่าวสาร ฯลฯ. โปรดดู โภคิน พลกุล. “สาระสำคัญของกฎหมายว่าด้วยศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง” วารสารวิชาการศาลปกครอง. ปีที่ 1 เล่มที่ 1 มกราคม-เมษายน 2544, หน้า 94. ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์. กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง. หน้า 154-155.

<sup>201</sup> มาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง

<sup>202</sup> โภคิน พลกุล. “สาระสำคัญของกฎหมายว่าด้วยศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง” วารสารวิชาการศาลปกครอง. หน้า 94. ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์. กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง. หน้า 154-155.

legality of Administrative Action) ซึ่งหมายความว่า ฝ่ายปกครองจะกระทำการใด ๆ ที่อาจมีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพหรือประโยชน์อันชอบธรรมของเอกชนได้ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจ และจะต้องกระทำการดังกล่าวภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น<sup>203</sup> กล่าวคือ การกระทำของฝ่ายปกครองจะต้องชอบด้วยคุณสมบัติของผู้กระทำ ขอบเขตของการกระทำ และกระบวนการที่กระทำ โดยผู้กระทำต้องมีอำนาจ ต้องทำตามแบบ ต้องมุ่งประโยชน์สาธารณะ และสอดคล้องกับกฎหมาย<sup>204</sup> ดังนั้น หากผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดโดยไม่มีอำนาจ (Lack of Jurisdiction)<sup>205</sup> หรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่<sup>206</sup> หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย (Error of Law)<sup>207</sup> หรือไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น (Failure to observe procedure required by law)<sup>208</sup> หรือไม่สุจริต<sup>209</sup> หรือเลือกปฏิบัติ

<sup>203</sup> วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับศาลปกครอง. หน้า 16-17.

<sup>204</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. กฎหมายมหาชน เล่ม 3. กรุงเทพฯ : นิติธรรม, 2538, หน้า 279-283.

<sup>205</sup> หมายถึง ผู้กระทำมิใช่เจ้าหน้าที่ที่กฎหมายให้อำนาจไว้ หรือมิได้รับมอบอำนาจจากเจ้าหน้าที่อื่นโดยชอบด้วยกฎหมาย หรือกฎหมายมิได้ให้อำนาจหน้าที่ในการกระทำเช่นนั้นไว้ ซึ่งมีข้อสังเกตว่า โดยปกติแม้เป็นเจ้าหน้าที่ที่กฎหมายให้อำนาจในการออกคำสั่งทางปกครองไว้ แต่หากเจ้าหน้าที่เป็นผู้มีส่วนได้เสียในเรื่องนั้น ๆ เช่น เป็นคู่กรณีเอง เป็นคู่หมั้นหรือคู่สมรสของคู่กรณี เป็นญาติของคู่กรณี เป็นเจ้านี่หรือลูกหนี้ หรือนายจ้างของคู่กรณี จะถูกห้ามมิให้พิจารณาทางปกครองหรือออกคำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539

<sup>206</sup> หมายถึง การใช้กฎหมายเกินกว่าที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้ (Ultra Vires) ไม่ว่าจะเป็นการกระทำหรือใช้อำนาจโดยไม่มีเหตุตามที่กฎหมายกำหนด หรือไม่เข้าเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดไว้

<sup>207</sup> หมายถึง การกระทำที่ไม่เป็นไปตามกฎหมาย สำคัญผิดในข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมาย รวมทั้งการตีความกฎหมายไม่ถูกต้องหรือตีความผิดพลาด

<sup>208</sup> หมายถึง การกระทำที่ไม่เป็นไปตามรูปแบบและขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด

<sup>209</sup> หมายถึง การบิดเบือนการใช้อำนาจ หรือใช้อำนาจโดยมิชอบ (Abuse of Power) ซึ่งเป็นการใช้อำนาจโดยมีมูลเหตุ (motif) หรือมีเจตนาอย่างอื่นที่มิใช่เจตนารมณ์ของกฎหมาย ไม่ว่าจะเพื่อประโยชน์ส่วนตัว ประโยชน์แก่บุคคลหรือคณะบุคคลอื่นใด หรือแม้เป็นเจตนาเพื่อประโยชน์สาธารณะแต่มีใช้เจตนารมณ์ของกฎหมายที่เรียกว่า "การฉ้อฉลทักบัญญัติแห่งกฎหมาย" (Fraud upon the Law). โปรดดู วรพจน์ ทวาทศิน. "กฎหมายปกครองของประเทศฝรั่งเศสกับระบบกฎหมายจารีตประเพณี" คู่มือการศึกษาวิชากฎหมายปกครอง. สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา. 2543, หน้า 535.



ที่ไม่เป็นธรรม<sup>210</sup> หรือสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร<sup>211</sup> หรือใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ<sup>212</sup> ย่อมมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้<sup>213</sup>

### 2.1.2. คดีพิพาทอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ

คดีประเภทนี้ เป็นกรณีที่มีกฎหมายกำหนดหน้าที่ให้ฝ่ายปกครองปฏิบัติ แต่ฝ่ายปกครองละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรโดยปฏิเสธไม่รับคำขอ หรือรับคำขอแล้วไม่พิจารณาดำเนินการ หรือรับคำขอมมาแล้วแต่ดำเนินการล่าช้าเกินสมควร โดยเป็นการฟ้องขอให้ศาลปกครองสั่งให้หัวหน้าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลปกครองกำหนด<sup>214</sup>

### 2.1.3. คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

<sup>210</sup> หมายถึง การปฏิบัติที่ขัดต่อหลักความเสมอภาคตามมาตรา 30 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยใช้ความลำเอียง อคติ ความแตกต่างทางเชื้อชาติ ศาสนา เพศ สถานะการศึกษา ของบุคคลมาเป็นหลักเกณฑ์ในการเลือกปฏิบัติที่แตกต่างกันแก่บุคคลในฐานะและข้อเท็จจริงเดียวกัน (Discrimination) ซึ่งปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติ ข้อ 7 ได้วางหลักการไว้ว่า ทุก ๆ คนต่างเสมอกันในกฎหมาย

<sup>211</sup> หมายถึง การกระทำที่ไม่เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน (Principle of Proportionality) ของการกระทำทางปกครองตามมาตรา 29 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กล่าวคือ การกระทำหรือมาตรการที่ฝ่ายปกครองจะออกมาบังคับแก่ประชาชนต้องเป็นมาตรการที่เหมาะสมและจำเป็นในการดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของกฎหมาย โดยให้มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนน้อยที่สุด

<sup>212</sup> หมายถึง การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจดุลพินิจ (Discretionary Power) ตามที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้ แต่ได้ใช้อำนาจดุลพินิจนั้นไปในทางที่มิชอบด้วยกฎหมายหรือไม่มีเหตุผลอันสมควร แต่มิใช่การใช้อำนาจตามอำเภอใจซึ่งเป็นการกระทำโดยมิชอบด้วยกฎหมาย

<sup>213</sup> มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542

<sup>214</sup> มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) ประกอบมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542

คดีประเภทนี้ เป็นการฟ้องขอให้ฝ่ายปกครองใช้เงินหรือให้ส่งมอบทรัพย์สินหรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ อันเกิดจากการกระทำละเมิดทางปกครองจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย<sup>215</sup> แต่ถ้าเป็นการปฏิบัติหน้าที่ราชการตามปกติ เช่น พนักงานขับรถของทางราชการขับรถชนผู้อื่นบาดเจ็บ หรือนายแพทย์โรงพยาบาลของรัฐผ่าตัดผิดพลาดทำให้คนไข้พิการ ไม่ใช่เป็นกรณีละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย จึงต้องฟ้องต่อศาลยุติธรรม<sup>216</sup> แต่มีข้อสังเกตว่า กรณีที่หน่วยงานทางปกครองฟ้องให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชำระเงิน ได้มีการวินิจฉัยไว้ถึง 2 แนวทางคือ

**แนวทางที่ 1** การที่หน่วยงานของรัฐมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำผิดละเมิดชำระเงินภายในเวลาที่กำหนดได้ตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ประกอบกับมาตรา 57 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งมีลักษณะเป็น “กฎหมายกำหนดเป็นอย่างอื่น” เข้าข้อยกเว้นของมาตรา 55 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ เมื่อเจ้าหน้าที่ไม่ชำระเงินตามคำสั่ง หน่วยงานของรัฐจึงอาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้นและขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วนได้เป็นกรณีเฉพาะ จึงถือได้ว่า การแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนเสียหายของหน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นผู้ฟ้องคดีไม่จำเป็นต้องมีคำสั่งบังคับตามมาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ หน่วยงานของรัฐจึงมิใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง<sup>217</sup>

**แนวทางที่ 2** การที่หน่วยงานทางปกครองฟ้องเรียกค่าเสียหายอันเกิดจากการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ไม่ควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่เป็นเหตุให้ราชการเสียหาย หรือค่าเสียหายอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการจนเป็นเหตุให้มีการยกยอกเงินของทางราชการ อยู่ในอำนาจการพิจารณาของศาลปกครอง<sup>218</sup> คำสั่งที่หน่วยงานทางปกครองสั่งให้ข้าราชการชดเชยค่าสินไหมทดแทนที่เกิดจากการกระทำละเมิด ตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 เป็นคำสั่งทางปกครอง จึงต้องอุทธรณ์ตามมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ การที่หน่วยงานทางปกครองออกคำสั่งโดยแจ้งว่า หากไม่เห็นด้วยให้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองภายใน 90 วัน ผู้ฟ้องคดีจึง

<sup>215</sup> มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) ประกอบมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542

<sup>216</sup> คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 1/2545 และที่ 2/2545

<sup>217</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 113/2545

<sup>218</sup> คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 7/2545 และที่ 20/2545

ยื่นฟ้องต่อศาลตามคำสั่งดังกล่าวโดยเข้าใจโดยสุจริตว่าสามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้โดยไม่ต้องอุทธรณ์ก่อน เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม จึงให้รับคำฟ้องไว้พิจารณา<sup>219</sup>

ส่วนกรณีความผิดอย่างอื่นอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย ได้แก่ กรณีการฟ้องเรียกเงินค่าทดแทนจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์<sup>220</sup>

#### 2.1.4. คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

คดีประเภทนี้ เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองต่าง ๆ เช่น สัญญาสัมปทาน สัญญาที่จัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคต่าง ๆ<sup>221</sup> สัญญาลาศึกษาต่อของข้าราชการ<sup>222</sup> โดยเป็นการฟ้องขอให้ฝ่ายปกครองใช้เงินหรือให้ส่งมอบทรัพย์สินหรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการเพื่อเยียวยาความเสียหายจากการผิดสัญญาหรือเพื่อปฏิบัติตามสัญญาทางปกครอง

#### 2.1.5. คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาล

คดีประเภทนี้ เป็นคดีที่กฎหมายกำหนดให้ฝ่ายปกครองเป็นผู้ฟ้องเอกชนโดยขอให้ศาลปกครองสั่งให้ถือปฏิบัติต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลที่เกี่ยวข้อง หรือสั่งให้บุคคลกระทำหรือละเว้นกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมาย<sup>223</sup> ซึ่งในปัจจุบันมีเพียงกรณีกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี (กรมเจ้าท่า)<sup>224</sup> ร้องขอต่อศาลเพื่อมีคำสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารส่งล้ลำน้ำหรือถอนอาคารตามมาตรา 118 ทวิ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 (แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติ (ฉบับที่ 15) พ.ศ. 2540) เท่านั้น

#### 2.1.6. คดีพิพาทที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง

คดีประเภทนี้ เป็นกรณีที่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดให้อยู่ในอำนาจศาลปกครอง เช่น มาตรา 40 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ.2544 ที่บัญญัติ

<sup>219</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 565/2546 (ประชุมใหญ่)

<sup>220</sup> โภคิน พลกุล. "สาระสำคัญของกฎหมายว่าด้วยศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง", หน้า 98-99.

<sup>221</sup> มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4) ประกอบมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542

<sup>222</sup> คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 25/2545 และคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 127/2545

<sup>223</sup> มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (5) ประกอบมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (4) และ (5) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542

<sup>224</sup> ปัจจุบัน กรมเจ้าท่า ได้เปลี่ยนชื่อเป็น กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี ตามมาตรา 52(1) แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.2545

ให้สิทธิผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคมหรือเจ้าของที่ดินหรือเจ้าหน้าที่ผู้ดูแลรักษาที่ดินที่ไม่พอใจในจำนวนค่าตอบแทนที่คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติกำหนดมีสิทธิที่จะฟ้องต่อศาลปกครองได้ หรือมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 หรือมาตรา 70 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 ที่บัญญัติให้ผู้ที่ไม่พอใจคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัตินี้ฟ้องต่อศาลปกครองได้ภายในกำหนด 1 เดือน เป็นต้น โดยเป็นการฟ้องขอให้ศาลปกครองสั่งให้ฝ่ายปกครองถือปฏิบัติต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลที่เกี่ยวข้อง หรือสั่งให้บุคคลกระทำหรือละเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมาย<sup>225</sup>

สำหรับคดีที่มีได้อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง ได้แก่

(1) คดีที่กฎหมายบัญญัติมิให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง ได้แก่ การดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหาร การดำเนินการของคณะกรรมการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลเยาวชนและครอบครัว ศาลแรงงาน ศาลภาษีอากร ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ ศาลล้มละลาย หรือศาลชำนาญพิเศษอื่น<sup>226</sup>

(2) คดีที่ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำวินิจฉัยว่าไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง เช่น ผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดีเป็นเอกชนด้วยกัน ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายแพ่ง<sup>227</sup> ข้อพิพาทที่เกิดจากสัญญาทั่วไป มิใช่สัญญาทางปกครอง<sup>228</sup> เรื่องที่เป็นกระบวนการยุติธรรมทางอาญา<sup>229</sup> เรื่องที่ขอให้ศาลปกครองลงโทษทางวินัยหรือทางอาญาแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย<sup>230</sup>

(3) คดีที่มีคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลว่ามีได้อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง เช่น การฟ้องคัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลหรือสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วน

<sup>225</sup> มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (6) ประกอบมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (4) และ (5) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542

<sup>226</sup> มาตรา 9 วรรคสอง (1) (2) (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542

<sup>227</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 4/2544

<sup>228</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 27/2544

<sup>229</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 6/2544, 14/2544, 364/2545, 365/2545

<sup>230</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 295/2545

ตำบล<sup>231</sup> การละเมิดที่เกิดจากการกระทำทางกายภาพของเจ้าหน้าที่<sup>232</sup> การฟ้องโต้แย้งเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน<sup>233</sup> การฟ้องขอให้พนักงานสอบสวนระงับหรือเพิกถอนหมายเรียกและเรียกค่าเสียหายจากการออกหมายเรียกหรือจับกุมตรวจค้นบุคคล<sup>234</sup> การจัดการขายทอดตลาดทรัพย์สินของกลาง<sup>235</sup> การฟ้องขอให้ลงโทษเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา<sup>236</sup>

(4) การกระทำของรัฐบาล (Acte du Gouvernement) เช่น การตราพระราชกฤษฎีกาเปิดหรือปิดสมัยประชุมสภา การตราพระราชกฤษฎีกายุบสภา การลงนามในสนธิสัญญาหรือข้อตกลงระหว่างประเทศ การประกาศสงคราม

## 2.2. หลักเกณฑ์ในเรื่องอายุความหรือระยะเวลาการฟ้องคดีปกครอง

ช่วงก่อนที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ประกาศใช้บังคับ<sup>237</sup> หรือประกาศใช้บังคับแล้วแต่ศาลปกครองยังไม่เปิดทำการเมื่อวันที่ 9 มีนาคม 2544 องค์กรที่มีอำนาจแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายทางปกครองในขณะนั้นคือ ศาลยุติธรรมและคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ดังนั้น หากผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดีหรือร้องทุกข์ก่อนหรือหลังพระราชบัญญัติดังกล่าวใช้บังคับ แต่ศาลปกครองยังไม่เปิดทำการ จะต้องยื่นฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม<sup>238</sup> ภายในอายุความตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภายใน 90 วัน ตามมาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ.2522 ซึ่งตามแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด แยกได้ดังนี้

### (1) กรณีที่ถือว่าขาดอายุความ

1) ถ้าผู้ฟ้องคดีไม่ยื่นฟ้องต่อศาลยุติธรรมภายใน 1 ปี ตามมาตรา 448 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือมิได้ร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภายใน 90 วัน

<sup>231</sup> คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 1/2544,7/2544,8/2545,9/2545,15/2545,26/2545

<sup>232</sup> คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 1/2545,2/2545,5/2545,17/2545

<sup>233</sup> คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 3/2545,4/2545,6/2545,28/2545, 29/2545,30/2545

<sup>234</sup> คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 6/2545,19/2545

<sup>235</sup> คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 21/2545

<sup>236</sup> คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 24/2545

<sup>237</sup> ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 116 ตอนที่ 94 ก วันที่ 10 ตุลาคม 2542 ใช้บังคับเมื่อวันที่ 11 ตุลาคม 2542

<sup>238</sup> คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 2/2544,13/2545,1/2546

ตามมาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ.2522 หรืออายุความฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมยังไม่ครบกำหนด ต่อมาเมื่อศาลปกครองเปิดทำการแล้ว ผู้ฟ้องคดีนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลปกครอง ย่อมขาดอายุความหรือพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี โดยให้เริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ 9 มีนาคม 2544 ซึ่งเป็นวันที่ศาลปกครองเปิดทำการเป็นต้นไป<sup>239</sup> และไม่มีบทกฎหมายใดในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ที่บัญญัติให้นำอายุความที่ยาวกว่าในคดีอาญามาใช้กับการฟ้องคดีปกครอง หากฟ้องคดีพ้นกำหนดระยะเวลาแล้ว ศาลปกครองย่อมไม่อาจรับไว้พิจารณาได้<sup>240</sup>

2) ถ้าผู้ฟ้องคดีได้ร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์แล้ว แต่เป็นการร้องทุกข์ที่พ้นกำหนดระยะเวลาการร้องทุกข์ตามกฎหมาย หรือเป็นเรื่องร้องทุกข์ที่ไม่อาจรับไว้พิจารณาได้ตามมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ.2522 และต่อมาเมื่อศาลปกครองเปิดทำการแล้ว เรื่องร้องทุกข์ได้โอนมายังศาลปกครองตามมาตรา 103 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ศาลปกครองย่อมไม่อาจพิจารณาคำพิพากษาต่อไปได้ เพราะถือว่าเป็นการขาดอายุความ<sup>241</sup>

## (2) กรณีที่ถือว่าไม่ขาดอายุความ

1) ถ้าผู้ฟ้องคดีได้ร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภายในระยะเวลาการร้องทุกข์ตามกฎหมายแล้ว และอยู่ในระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ต่อมาเมื่อศาลปกครองเปิดทำการแล้วเรื่องร้องทุกข์ได้โอนมายังศาลปกครองตามมาตรา 103 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ศาลปกครองต้องพิจารณาและมีคำพิพากษาต่อไป<sup>242</sup>

2) ถ้าผู้ฟ้องคดีได้ร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการร้องทุกข์ตามกฎหมายแล้ว แต่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้พิจารณาเห็นว่าเป็นเรื่องเกี่ยวกับประโยชน์ส่วนรวมหรือเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะและกระทบต่อประชาชนหม่มาก และมีมติให้รับเรื่องไว้พิจารณา เช่น การเวนคืนที่ดินซึ่งเป็นเรื่องที่รัฐใช้อำนาจออกกฎหมายกระทบต่อสิทธิของบุคคล ต่อมาเมื่อศาลปกครองเปิดทำการแล้วเรื่องร้องทุกข์ได้โอนมายังศาลปกครองตาม

<sup>239</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 41/2544, 129/2544, 17/2545, 18/2545, 26/2545, 37/2545, 38/2545, 304/2545, 162/2546, 654/2545 (ประชุมใหญ่), 162/2546 ฯลฯ

<sup>240</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 119/2545

<sup>241</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 9/2545, 95/2545, 115/2545, 148/2545, 153/2545, 191/2545, 198/2545, 259/2545 (ประชุมใหญ่) ฯลฯ ได้วินิจฉัยไว้ในทำนองเดียวกัน

<sup>242</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.8/2546, อ.9/2546, อ.13/2545 ฯลฯ

มาตรา 103 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ศาลปกครองต้องพิจารณาและมีคำพิพากษาต่อไป<sup>243</sup>

3) กรณีที่ผู้ฟ้องคดีมิได้ประสงค์จะฟ้องเรียกค่าเสียหาย แต่ประสงค์จะฟ้องในเรื่องอื่นที่ไม่ใช่ค่าเสียหาย เช่น ฟ้องขอให้เจ้าหน้าที่ของรัฐออกโฉนดที่ดินให้เนื่องจากปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร ซึ่งเหตุแห่งการฟ้องคดีเกิดขึ้นก่อนที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ใช้บังคับ จะต้องฟ้องต่อศาลยุติธรรมภายใน 10 ปี ตามมาตรา 193/30 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่เมื่ออายุความฟ้องคดีในศาลยุติธรรมยังไม่ครบกำหนด และยังคงอยู่ภายในระยะเวลา 90 วันนับตั้งแต่วันที่ศาลปกครองเปิดทำการเมื่อวันที่ 9 มีนาคม 2544 ถือว่าเป็นการฟ้องคดีภายใน 90 วัน ตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ<sup>244</sup>

### 2.2.1. กำหนดอายุความหรือระยะเวลาการฟ้องคดี

เมื่อพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ใช้บังคับและศาลปกครองเปิดทำการแล้ว ต้องยื่นฟ้องภายในอายุความหรือระยะเวลาการฟ้องคดีตามพระราชบัญญัตินี้<sup>245</sup>

(1) การฟ้องขอให้เพิกถอนกฎ จะต้องยื่นฟ้องภายใน 90 วัน นับแต่วันที่รู้หรือควรารู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี

(2) การฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครอง หรือสั่งห้ามการกระทำทางปกครอง จะต้องยื่นฟ้องภายใน 90 วัน นับแต่วันที่รู้หรือควรารู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี เว้นแต่จะมีบทกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น แต่เนื่องจากการฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งทางปกครองในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ การฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้นจะกระทำได้อีกเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว และได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้น หรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควรหรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด มิฉะนั้นจะถือว่ายังไม่มีสิทธิฟ้องคดี<sup>246</sup> ซึ่งแยกได้ดังนี้

<sup>243</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.23/2546

<sup>244</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 654/2545 (ประชุมใหญ่)

<sup>245</sup> มาตรา 49 ถึงมาตรา 53 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 ประกอบกับข้อ 31 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2543

<sup>246</sup> มาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542

1) กรณีที่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดให้ต้องอุทธรณ์คำสั่งต่อฝ่ายปกครองก่อน กรณีนี้ ผู้ฟ้องคดีจะต้องดำเนินการดังกล่าวตามกฎหมายเฉพาะนั้น ๆ ก่อน มิฉะนั้นจะยังไม่มีสิทธิฟ้องคดี<sup>247</sup> ถ้าได้มีการยื่นอุทธรณ์ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดแล้ว แต่ยังไม่อยู่ในระหว่างการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์และยังไม่พ้นกำหนดระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ตามที่กฎหมายกำหนด สิทธิในการฟ้องคดีก็ยังไม่เกิดเช่นกัน ต่อเมื่อผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้น หรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควรหรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด ผู้ฟ้องคดีจึงจะมีสิทธิฟ้องคดีได้<sup>248</sup> และถ้าทราบผลการวินิจฉัยอุทธรณ์แล้ว โดยคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ได้วินิจฉัยให้เจ้าหน้าที่แก้ไขคำสั่งเดิมให้ถูกต้อง เนื่องจากการออกคำสั่งทางปกครองเดิมคลาดเคลื่อน กรณีนี้มีใช่เป็นการออกคำสั่งทางปกครองใหม่ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ต้องอุทธรณ์คำสั่งฉบับใหม่อีก และถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายครบชั้นตอนที่กฎหมายกำหนดแล้ว จึงมีสิทธิฟ้องคดี<sup>249</sup>

<sup>247</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 118/2545 เมื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐมีคำสั่งไม่ให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการหรือมีคำสั่งไม่รับฟังคำคัดค้านของผู้มีประโยชน์ได้เสีย ผู้นั้นอาจอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งนั้นตามมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 ซึ่งถือเป็นกรณีที่มีกฎหมายกำหนดชั้นตอนหรือวิธีการสำหรับแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายไว้โดยเฉพาะ จึงจะมีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 34/2545, 73/2545, 81/2545, 92/2545, 136/2545, 142/2545, 171/2545 ฯลฯ ได้วินิจฉัยไว้ในทำนองเดียวกัน)

<sup>248</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 45/2545 ผู้ฟ้องคดีได้ร้องทุกข์ต่อประธานสถาบันราชภัฏเมื่อวันที่ 16 สิงหาคม 2544 และนำมาฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ 29 กันยายน 2544 โดยไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าได้มีการสั่งการในเรื่องที่ร้องทุกข์นั้นหรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควรหรือภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด การฟ้องคดีในขณะที่ยังไม่ทราบผลการพิจารณาของ อ.ก.ค.สภาคณาจารย์ราชภัฏ จึงยังไม่ครบชั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนดตามมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ถือว่ายังไม่มีสิทธิฟ้องคดี (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 35/2544, 96/2545, 203/2545, 583/2545 ได้วินิจฉัยไว้ในทำนองเดียวกัน)

<sup>249</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 122/2545 คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ได้วินิจฉัยแล้วว่า คำสั่งทางปกครองของเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่ให้ระงับการก่อสร้างและสั่งให้ดำเนินการแก้ไขรากฐานอาคารตามมาตรา 46 วรรคหนึ่ง (แบบ ค.5) แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 ชอบแล้ว แต่การออกคำสั่งเดิมคลาดเคลื่อนจึงให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นออกคำสั่งระงับการก่อสร้างตามมาตรา 40 วรรคหนึ่ง (แบบ ค.23) อันเป็นการแก้ไขคำสั่งทางปกครองเดิมให้ถูกต้องครบถ้วนเท่านั้น มิใช่เป็นการออกคำสั่งทางปกครองใหม่ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ต้องอุทธรณ์คำสั่งระงับการก่อสร้างฉบับใหม่อีก ถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายครบชั้นตอนที่กำหนดตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ และมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ จึงมีสิทธิฟ้องคดีได้



## 2) กรณีที่ไม่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดให้ต้องอุทธรณ์คำสั่งหรือร้องทุกข์ต่อฝ่ายปกครองก่อน

กรณีของคำสั่งทางปกครองที่ไม่ได้ออกโดยรัฐมนตรี และไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้โดยเฉพาะ เช่น คำสั่งปฏิเสธการออกโฉนดที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน การดำเนินการของเจ้าหน้าที่ในการอนุมัติสิ่งซื้อ หรือจ้าง หรือให้สิทธิประโยชน์<sup>250</sup> ถ้ามูลคดีเกิดขึ้นก่อนที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ใช้บังคับ ก็ไม่จำเป็นต้องอุทธรณ์ต่อฝ่ายปกครองก่อน<sup>251</sup> แต่ถ้ามูลคดีเกิดขึ้นเมื่อพระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับแล้ว ผู้ฟ้องคดีก็ต้องอุทธรณ์ตามมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวเสียก่อน<sup>252</sup> การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องศาลโดยไม่ได้อุทธรณ์คัดค้านคำสั่งตามกฎหมายดังกล่าวก่อน ถือว่าผู้ฟ้องคดียังไม่ได้ดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการที่กฎหมายกำหนดสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ จึงยังไม่มีสิทธิฟ้องคดี<sup>253</sup>

อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตว่า คำสั่งที่หน่วยงานทางปกครองสั่งให้ข้าราชการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนที่เกิดจากการกระทำละเมิด ตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 เป็นคำสั่งทางปกครอง จึงต้องอุทธรณ์ตามมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ การที่หน่วยงานทางปกครองออกคำสั่งโดยแจ้งว่า หากไม่เห็นด้วยให้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองภายใน 90 วัน ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นฟ้องต่อศาลตามคำสั่งดังกล่าวโดย

<sup>250</sup> กฎกระทรวง ฉบับที่ 12 (พ.ศ.2543) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539

<sup>251</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 37/2545, 307/2546

<sup>252</sup> มาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับมาตรา 48 ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองใดไม่ได้ออกโดยรัฐมนตรี และไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนภายในฝ่ายปกครองเป็นการเฉพาะ ให้คู่กรณีอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้นโดยยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายในสิบห้าวัน นับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว”

<sup>253</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 125/2545 ผู้ถูกฟ้องคดีมีหนังสือแจ้งยกเลิกคำขออออกโฉนดที่ดินของผู้ฟ้องคดีและแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีใช้สิทธิอุทธรณ์ภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือดังกล่าว แต่ผู้ฟ้องคดีไม่อุทธรณ์ จึงเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดียังไม่ได้ดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการที่กฎหมายกำหนดสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ประกอบกับมาตรา 44 วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ จึงไม่มีสิทธิฟ้องคดี (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 221/2545, 233/2545, 235/2545, 239/2545, 257/2545, 258/2545, 258/2545, 577/2545 ฯลฯ ได้วินิจฉัยไว้ในทำนองเดียวกัน)

เข้าใจโดยสุจริตว่าสามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้โดยไม่ต้องอุทธรณ์ก่อน เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม จึงให้รับคำฟ้องไว้พิจารณา<sup>254</sup>

### 3) กรณีที่ไม่ต้องอุทธรณ์คำสั่งต่อฝ่ายปกครองก่อน ได้แก่

1. กรณีของคำสั่งทางปกครองที่ไม่ได้ออกโดยรัฐมนตรี และไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้โดยเฉพาะ ซึ่งมูลคดีเกิดขึ้นก่อนที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ใช้บังคับ

2. กรณีที่เป็นคำสั่งของรัฐมนตรี หรือคำสั่งของคณะกรรมการที่เป็นคำสั่งทางปกครอง<sup>255</sup> เช่น มติและประกาศของคณะกรรมการพิจารณากำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และจำนวนเงินชดเชยพิเศษแทนการจัดสรรที่ดินแปลงอพยพ<sup>256</sup>

3. กรณีที่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดขั้นตอนให้ฟ้องคดีได้โดยไม่ต้องอุทธรณ์ก่อน เช่น การฟ้องคดีในประเด็นเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งของเจ้าพนักงานที่ดิน ตามมาตรา 60 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน กล่าวคือ เมื่อเจ้าพนักงานที่ดินมีคำสั่งตามมาตรา 60 วรรคหนึ่ง แล้ว ผู้ฟ้องคดีสามารถฟ้องเจ้าพนักงานที่ดินต่อศาลปกครองได้ภายในระยะเวลาตามมาตรา 60 วรรคสอง โดยไม่ต้องอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวตามขั้นตอนและระยะเวลาที่กำหนดในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ เสียก่อน เนื่องจากขั้นตอนตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 60 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เป็นวิธีการปฏิบัติราชการทางปกครองที่กฎหมายกำหนดไว้โดยเฉพาะ และมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ อยู่แล้ว<sup>257</sup>

4. กรณีที่มีกฎหมายบัญญัติให้การวินิจฉัยของฝ่ายปกครองเป็นที่สุด เช่น คำวินิจฉัยของนายอำเภอเกี่ยวกับสมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นที่สุด<sup>258</sup>

5. กรณีที่บุคคลภายนอกที่ไม่ได้เป็นคู่กรณีตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และไม่ได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครองโดยตรง แต่อาจได้

<sup>254</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 565/2546 (ประชุมใหญ่)

<sup>255</sup> มาตรา 44 มาตรา 48 และมาตรา 87 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

<sup>256</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 146/2546, และที่ 147/2546

<sup>257</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 606/2545 (ประชุมใหญ่)

<sup>258</sup> มาตรา 47 ตรี วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 3 (พ.ศ.2542)

รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากคำสั่งทางปกครองนั้น เช่น กรณีเจ้าหน้าที่ออกใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานให้แก่ผู้ประกอบการ เจ้าของอาคารข้างเคียงทราบเรื่องหลังจากที่ได้มีการออกใบอนุญาตแล้วและเห็นว่าใบอนุญาตนั้นออกมาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายทำให้ตนเองเสียหายก็มีสิทธิฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งอนุญาตดังกล่าวได้โดยไม่ต้องอุทธรณ์ก่อน

6. กรณีที่คำสั่งทางปกครองผิดพลาดอย่างชัดแจ้งและร้ายแรงในทางกฎหมาย จะถือเสมือนว่าไม่มีคำสั่งทางปกครอง จึงไม่ต้องอุทธรณ์ก่อน<sup>259</sup>

(3) การฟ้องขอให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่ จะต้องยื่นฟ้องภายใน 90 วัน นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี หรือนับแต่วันที่พ้นกำหนด 90 วันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดและไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือได้รับแต่เป็นคำชี้แจงที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่มีเหตุผลแล้วแต่กรณี เว้นแต่จะมีบทกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

(4) การฟ้องคดีละเมิดทางปกครองหรือความรับผิดอย่างอื่น การฟ้องคดีละเมิดทางปกครอง จะต้องยื่นฟ้องภายใน 1 ปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกิน 10 ปี นับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี ส่วนการฟ้องคดีตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2530 ซึ่งถือเป็นความรับผิดอย่างอื่นนั้น เมื่อผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนได้ดำเนินการอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีแล้วไม่พอใจคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีตามที่ได้รับแจ้งหรือรัฐมนตรีไม่วินิจฉัยอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายใน 60 วัน<sup>260</sup> นับแต่วันที่รับคำอุทธรณ์ ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลได้ภายใน 1 ปี นับแต่วันที่รับแจ้งคำวินิจฉัยของรัฐมนตรี หรือนับแต่วันที่พ้นกำหนดเวลาดังกล่าวแล้วแต่กรณี<sup>261</sup>

<sup>259</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ อ.47/2546 (ประชุมใหญ่) กรณีข้าราชการกระทำละเมิดตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 แต่หน่วยงานทางปกครองมิได้รายงานกระทรวงการคลังเพื่อตรวจสอบก่อนซึ่งเป็นหลักเกณฑ์ที่ฝ่ายบริหารจะต้องปฏิบัติ และสั่งให้ข้าราชการชดใช้เงิน เป็นการกระทำที่มีลักษณะผิดพลาดอย่างชัดแจ้งและร้ายแรง ในทางกฎหมายจึงถือเสมือนว่าไม่มีการออกคำสั่งทางปกครอง ศาลปกครองจึงรับไว้พิจารณาต่อไปได้

<sup>260</sup> ระยะเวลาที่รัฐมนตรีจะต้องพิจารณาภายใน 60 วัน เป็นเพียงกรณีที่กฎหมายกำหนดการเร่งรัดเท่านั้น พ้นกำหนดก็ยังสามารถวินิจฉัยอุทธรณ์ได้. โปรดดู ความเห็นคณะกรรมการร่างกฎหมาย เรื่อง การขอขานกฎหมายเกี่ยวกับการพิจารณาเงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2530 (เรื่องเสร็จที่ 233/2531)

<sup>261</sup> มาตรา 26 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2530

(5) การฟ้องคดีสัญญาทางปกครอง จะต้องยื่นฟ้องภายใน 1 ปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกิน 10 ปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี ซึ่งมีข้อสังเกตว่า ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยในกรณีสัญญาการศึกษาต่อของข้าราชการว่า ถ้าหน่วยงานทางปกครองมีหนังสือแจ้งแก่ข้าราชการที่ผิดสัญญาให้ชดใช้เงินตามสัญญา ข้าราชการดังกล่าวจะยังไม่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง<sup>262</sup> หรือกรณีที่ข้าราชการฟ้องขอให้ศาลมีคำสั่งให้หน่วยงานทางปกครองแก้ไขการคำนวณเงินที่ผู้ฟ้องคดีต้องชดใช้แก่ทางราชการให้ถูกต้อง ก็ยังไม่มีสิทธิฟ้องคดีเช่นกัน<sup>263</sup>

### 2.2.2. การนับอายุความหรือระยะเวลาการฟ้องคดี

การนับอายุความหรือระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ กำหนดเป็นหลักให้นับแต่ “วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี” ซึ่งหมายถึง วันที่รู้เหตุที่มีผลกระทบต่อสิทธิ โดยใช้กับการฟ้องคดีปกครองทุกประเภท เช่น วันที่รู้หรือควรรู้ผลของคำสั่งหรือกฎ ผลการวินิจฉัยอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ การดำเนินการใด ๆ ของเจ้าหน้าที่หรือกระทำละเมิดที่กระทบต่อสิทธิ<sup>264</sup> โดยในกรณีที่เหตุแห่งการฟ้องคดีเกิดขึ้นก่อนวันที่ 9 มีนาคม 2544 ซึ่งเป็นวันที่ศาลปกครองเปิดทำการ แต่ผู้ฟ้องคดีมิได้นำคดีไปฟ้องต่อศาลยุติธรรมซึ่งเป็นศาลที่มีอำนาจ

<sup>262</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 386/2546 การที่หน่วยงานทางปกครองมีหนังสือแจ้งผู้ฟ้องคดีว่าผิดสัญญาลาไปศึกษาภายในประเทศโดยได้รับเงินเดือนเต็มระหว่างลา และให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้เงินพร้อมดอกเบี้ย ในระหว่างผิมนัดถือได้ว่าหน่วยงานทางปกครองมีสิทธิที่จะเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชำระเงินดังกล่าวได้ตามสัญญา และผู้ฟ้องคดีก็ยอมมีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามสัญญา หากผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่ชอบหรือไม่ถูกต้องอย่างไร ก็ขอที่จะปฏิเสธการชำระหนี้ได้ ผู้ฟ้องคดีไม่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

<sup>263</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 611/2546 ผู้ฟ้องคดีได้รับอนุญาตให้ลาศึกษาต่อในระดับปริญญาโท และปริญญาเอก ภายหลังจากสำเร็จการศึกษาแล้ว ได้ลาออกจากราชการก่อนที่จะปฏิบัติราชการได้ชดใช้เงินให้แก่ทางราชการเป็นจำนวน 36,012.48 บาท ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้รับแจ้งจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ว่า การคำนวณเงินให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้แก่ทางราชการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ยังไม่ถูกต้อง จึงแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 เรียกเงินจากผู้ฟ้องคดีเพื่อชดใช้ให้แก่ทางราชการเพิ่มอีกเป็นจำนวน 50,971.14 บาท ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้นำเงินทั้งสองจำนวนดังกล่าวชดใช้ให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 โดยครบถ้วน หลังจากนั้น ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการคำนวณเงินของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ยังมีข้อผิดพลาด จึงได้นำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้มีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 แก้ไขการคำนวณเงินที่ผู้ฟ้องคดีต้องชดใช้แก่ทางราชการให้ถูกต้อง โดยที่ผู้ฟ้องคดียังมีได้โต้แย้งหรือเรียกร้องให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ซึ่งเป็นคู่สัญญาของผู้ฟ้องคดีดำเนินการแก้ไข อีกทั้งไม่ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ปฏิเสธไม่ดำเนินการตามที่ผู้ฟ้องคดีร้องขอ จึงยังไม่เป็นกรณีพิพาทที่ศาลปกครองจะรับไว้พิจารณาได้

<sup>264</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 17/2545, 98/2545, 278/2545 (การจดทะเบียนแบ่งแยกที่ดิน) ฯลฯ

พิจารณาพิพากษาในขณะนั้น ต่อมา หลังจากที่ศาลปกครองเปิดทำการแล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง โดยอายุความฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมยังไม่ครบกำหนด แต่การนำคดีดังกล่าวมาฟ้องต่อศาลปกครองนั้น จะเป็นการฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา 49 มาตรา 50 หรือมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แล้วแต่กรณี ในกรณีเช่นนี้ เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม ให้เริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ 9 มีนาคม 2544 ซึ่งเป็นวันที่ศาลปกครองเปิดทำการเป็นต้นไป<sup>265</sup> อย่างไรก็ตาม วันที่รู้เหตุแห่งการฟ้องคดี ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นในการนับระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองแต่ละประเภทนั้น ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยไว้ ดังนี้

#### (1) การฟ้องขอให้เพิกถอนกฎ

แม้ว่าตามกฎหมายจะกำหนดให้การฟ้องเพิกถอนกฎ จะต้องยื่นฟ้องภายใน 90 วัน นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่วันที่รู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดีในเรื่องของกฎนั้น ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยไว้ 2 แนวทาง คือ

**แนวทางที่ 1** ถือว่า วันที่กฎนั้นได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นวันที่รู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดี เช่น

**คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ พ.17/2545** การฟ้องขอให้ยกเลิกกฎกระทรวง ฉบับที่ 414 (พ.ศ.2542) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 ซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษาฉบับกฤษฎีกา เล่มที่ 116 ตอนที่ 57 ก ลงวันที่ 5 กรกฎาคม 2542 โดยผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องเมื่อวันที่ 2 เมษายน 2544 จึงพ้นกำหนดเวลาฟ้องคดีแล้วเพราะได้ยื่นคำฟ้องเมื่อพ้นกำหนด 90 วันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีหรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่เป็นคดีที่การพิจารณาต่อไปจะเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม ศาลจึงรับคดีนี้ไว้พิจารณาตามมาตรา 52 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ<sup>266</sup>

**คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.2/2546** การฟ้องโต้แย้งพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินฯ ซึ่งได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ลงวันที่ 8 ธันวาคม 2534 แม้ว่าผู้ฟ้องคดีจะร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการกฤษฎีกาเมื่อวันที่ 15 พฤศจิกายน 2541 และวันที่ 22 กุมภาพันธ์ 2542 ก็พ้นกำหนด 90 วันนับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาซึ่งเป็นวันที่รู้หรือควรรู้เหตุแห่งการร้องทุกข์

**คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.3/2546** การฟ้องขอให้เพิกถอนพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตพันธุ์รักษาสัตว์ป่าฯ ซึ่งได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ลงวันที่ 8 พฤศจิกายน

<sup>265</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 41/2544, 129/2544, 17/2545, 18/2545, 26/2545, 37/2545, 38/2545, 304/2545, 162/2546, 654/2545 (ประชุมใหญ่), 162/2546, 654/2546 ฯลฯ

<sup>266</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.18/2545 ได้วินิจฉัยไว้ในทำนองเดียวกัน

2543 มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 9 พฤศจิกายน 2543 ถือได้ว่าผู้ฟ้องคดียอมจะรู้หรือควรรู้ถึงการมีหรือการดำรงอยู่ของพระราชกฤษฎีกาฉบับดังกล่าวตั้งแต่วันที่ประกาศ ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องเมื่อวันที่ 12 กรกฎาคม 2544 จึงพ้นกำหนดระยะเวลา 90 วันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี

**แนวทางที่ 2** ถือว่า เมื่อกฎหมายกระทบผู้ฟ้องคดีเมื่อใดก็ต้องฟ้องคดีภายใน 90 วันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี กล่าวคือ หากกฎหมายนั้นได้มีการประกาศมานานแล้ว และเพิ่งจะกระทบสิทธิของผู้ฟ้องคดี หรือผู้ฟ้องคดีเพิ่งทราบว่ามีการประกาศนั้นภายหลัง การประกาศกฎหมายในราชกิจจานุเบกษาเป็นเพียงพิธีการของการประกาศใช้เท่านั้น ยังไม่ถึงว่าเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีอันเป็นวันเริ่มต้นนับระยะเวลาการฟ้องคดีขอให้เพิกถอนกฎหมายนั้น เว้นแต่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ว่ากฎหมายนั้นมีผลกระทบต่อสิทธิหรือผลประโยชน์ของผู้ฟ้องคดีแล้วในวันประกาศราชกิจจานุเบกษา ซึ่งต้องพิจารณาข้อเท็จจริงเป็นกรณีไป เช่น

**คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 267/2545** ผู้ฟ้องคดีได้รับทราบผลการพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 ว่า อาคารของผู้ฟ้องคดีได้ก่อสร้างขัดต่อข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง กำหนดบริเวณซึ่งอาคารบางชนิดจะปลูกสร้างขึ้นมิได้ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2522 เมื่อวันที่ 4 สิงหาคม 2542 ถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้รู้ถึงเหตุที่กฎหมายฉบับนี้มีผลกระทบต่อสิทธิของผู้ฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ดังกล่าว ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องต่อศาลปกครองในวันที่ 24 ตุลาคม 2544 จึงขาดอายุความตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ และกรณีนี้เป็นเรื่องเฉพาะตัวของผู้ฟ้องคดีโดยแท้ มิใช่คดีปกครองที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือสถานะของบุคคล หรือเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่นที่ศาลปกครองจะรับไว้พิจารณาได้ตามมาตรา 52

**คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.15/2545** เมื่อประมาณเดือนมกราคม 2544 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้ประกาศให้มัคคุเทศก์ปฏิบัติตามข้อ 11 ทวิ ของกฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2536) ออกตามความในพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ.2535 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ 10 (พ.ศ.2543) ถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้รู้ถึงเหตุที่กฎกระทรวงฉบับดังกล่าวมีผลกระทบต่อสิทธิของผู้ฟ้องคดีตั้งแต่เดือนมกราคม 2544 ผู้ฟ้องคดีนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ 29 มีนาคม 2544 จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีภายใน 90 วัน นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดี ซึ่งเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีได้รู้ถึงเหตุที่กฎกระทรวงฉบับนี้มีผลกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดี

**คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.16/2545** พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนในคดีนี้ได้ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 27 กันยายน 2540 ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีการแจ้งการดำเนินการตามพระราชกฤษฎีกาให้ผู้ฟ้องคดีทราบตามหนังสือลงวันที่ 4 ตุลาคม 2542 ผู้ฟ้องคดีได้

ร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เมื่อวันที่ 26 ตุลาคม 2542 ภายในกำหนด 90 วันนับแต่วันที่รัฐหรือควรรู้เหตุแห่งการร้องทุกข์ คดีได้ออนมายังศาลปกครอง จึงเป็นการฟ้องคดีที่อยู่ในเงื่อนไขกำหนดเวลาการฟ้องคดี

**คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 586/2545** การฟ้องเพิกถอนข้อบังคับแพทยสภา ว่าด้วยการศึกษาต่อเนื่องสำหรับผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ.2543 ซึ่งประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 10 สิงหาคม 2543 ต้องฟ้องภายใน 90 วันนับแต่วันที่รัฐหรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ตามมาตรา 49 คือวันที่รัฐหรือควรรู้โดยตรงว่ากฎนั้นมีผลกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่หรือผลประโยชน์ของผู้ฟ้องคดี การประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นเพียงวิธีการของการประกาศใช้เท่านั้น ยังไม่มีเหตุผลเพียงพอที่จะถือได้ว่าเป็นวันที่รัฐหรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี เว้นแต่จะปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้รู้หรือควรรู้ในวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาว่ากฎนั้นมีผลกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่หรือผลประโยชน์ของผู้ฟ้องคดีแล้ว แต่ผู้ฟ้องคดีได้เขียนบทความวิเคราะห์ถึงผลกระทบของข้อบังคับแพทยสภาดังกล่าวเมื่อวันที่ 17 พฤษภาคม 2544 ถือได้ว่าอย่างช้าที่สุดผู้ฟ้องคดีได้รู้หรือควรรู้ในวันนั้นเองว่าข้อบังคับดังกล่าวมีผลกระทบต่อผู้ฟ้องคดี การที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องเมื่อวันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2545 จึงเป็นการยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดเวลา แต่การฟ้องคดีดังกล่าวเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมของสมาชิกแพทยสภาและแพทย์ผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม ศาลจึงรับคำฟ้องไว้พิจารณาได้ตามมาตรา 52 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

**คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ พ.11/2545** ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1(รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์) ออกกฎกระทรวง ฉบับที่ 366 (พ.ศ.2511) กำหนดให้ป้ามวกเหล็กและป่าทับทรวงแปลงที่ 2 เป็นป่าสงวนแห่งชาติ โดยไม่ชอบด้วยพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 เมื่อกฎหมายกระทบผู้ฟ้องคดีเมื่อใดก็ต้องฟ้องคดีภายใน 90 วัน นับแต่วันที่รัฐหรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ซึ่งกรณีนี้เป็นการฟ้องที่ล่วงพ้นระยะเวลาดังกล่าวแล้ว แต่ศาลเห็นว่าหากรับคดีนี้ไว้พิจารณาจะได้วินิจฉัยวางหลักกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติฯ ให้กับหน่วยงานของผู้ถูกฟ้องคดีได้ อันจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมในการบริหารราชการ จึงรับคดีนี้ไว้พิจารณาตามมาตรา 49 ประกอบมาตรา 52 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

**คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.8/2546 พ.9/2546 และพ.10/2546** ผู้ฟ้องคดีที่ 2 และที่ 3 ฟ้องขอให้เพิกถอนกฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ.2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 1 เมษายน 2537 และให้ผู้ถูกฟ้องคดีออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดี เหตุแห่งการฟ้องคดีเกิดก่อนศาลปกครองเปิดทำการ และเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิด เมื่อคำฟ้องและคำขอของผู้ฟ้องคดีทั้งสองมิได้ประสงค์ที่จะฟ้องเรียกค่าเสียหาย แต่ประสงค์จะฟ้องในเรื่องอื่นที่ไม่ใช่ค่าเสียหาย ผู้ฟ้องคดีจึงต้องฟ้องต่อศาล

ยุติธรรมภายในอายุความ 10 ปี ตามมาตรา 193/30 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ผู้ฟ้องคดีที่ 1 และที่ 2 ยื่นคำขอออกโฉนดที่ดินเป็นการเฉพาะรายก่อนวันที่ 1 เมษายน 2537 ซึ่งเป็นวันที่ของกฎกระทรวงมีผลใช้บังคับ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 (เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดภูเก็ต) ปฏิเสธไม่ออกโฉนดที่ดินเป็นการเฉพาะรายให้เพราะต้องห้ามตามข้อ 14 (3) ของกฎกระทรวงดังกล่าว แต่ไม่ปรากฏว่าปฏิเสธเมื่อใด แม้หากจะถือว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสองทราบการปฏิเสธอย่างรวดเร็วที่สุดในวันที่ 1 เมษายน 2537 ซึ่งเป็นวันที่ของกฎกระทรวงฉบับดังกล่าวมีผลใช้บังคับก็ตาม เมื่อนับระยะเวลาตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน 2537 จนถึงวันที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองกลางเมื่อวันที่ 24 เมษายน 2544 และวันที่ 4 พฤษภาคม 2544 ตามลำดับ ก็ยังไม่เกิน 10 ปีตามมาตรา 193/30 แต่เมื่อนับระยะเวลาตั้งแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองทราบการปฏิเสธไม่ออกโฉนดที่ดินคือวันที่ 1 เมษายน 2537 จนถึงวันที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองนำมาฟ้องคดีต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ 24 เมษายน 2544 และวันที่ 4 พฤษภาคม 2544 ตามลำดับ ก็จะเกิน 90 วัน ผู้ฟ้องคดีทั้งสองจึงยื่นฟ้องเมื่อพ้นระยะเวลาตาม มาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แล้ว แต่เนื่องจากกฎกระทรวงดังกล่าวมีผลกระทบต่อผู้ขอออกโฉนดที่ดินและหนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นการเฉพาะรายเป็นจำนวนมาก การฟ้องคดีดังกล่าวนี้จึงมีเหตุจำเป็นและเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม ซึ่งศาลปกครองมีอำนาจรับไว้พิจารณาได้ตามมาตรา 52 วรรคสอง<sup>267</sup>

## 2) การฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่ง หรือห้ามการกระทำทางปกครอง

เนื่องจากการได้รับแจ้งคำสั่งทางปกครองเป็นจุดเริ่มต้นในการนับระยะเวลาการฟ้องคดี ซึ่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้กำหนดวิธีการแจ้งคำสั่งไว้แล้วแยกได้ 2 กรณี คือ

**กรณีที่ 1 การแจ้งคำสั่งทางปกครองเป็นการเฉพาะราย** การแจ้งคำสั่งทางปกครองที่เจ้าหน้าที่ต้องแจ้งให้ผู้เกี่ยวข้องทราบอาจกระทำด้วยวาจาก็ได้ ซึ่งย่อมมีผลทันทีเมื่อได้รับแจ้ง แต่ถ้าผู้นั้นประสงค์จะให้กระทำเป็นหนังสือก็ให้แจ้งเป็นหนังสือ โดยให้ส่งหนังสือแจ้งต่อผู้นั้น หรือถ้าได้ส่งไปยังภูมิลำเนาของผู้นั้นก็ให้ถือว่าได้รับแจ้งขณะที่ไปถึง ในการดำเนินการเรื่องใดที่มีการให้ที่อยู่ไว้กับเจ้าหน้าที่ไว้แล้ว การแจ้งไปยังที่อยู่ดังกล่าวให้ถือว่าเป็นการแจ้งไปยังภูมิลำเนา

<sup>267</sup> ต่อมาได้มีคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 654/2545 (ประชุมใหญ่) ซึ่งมีข้อเท็จจริงเกี่ยวกับกฎกระทรวงฉบับเดียวกันกับคดีดังกล่าวข้างต้น แต่ผู้ฟ้องคดีได้รับทราบการปฏิเสธไม่ออกโฉนดที่ดินในวันที่ 8 สิงหาคม 2537 และยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ 14 มีนาคม 2544 ก็ยังไม่เกิน 10 ปี และยังคงอยู่ในระยะเวลา 90 วันนับตั้งแต่วันที่ศาลปกครองเปิดทำการเมื่อวันที่ 9 มีนาคม 2544 จึงเป็นการฟ้องคดีภายใน 90 วัน ตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ



ของผู้รับแล้ว การแจ้งเป็นหนังสือโดยวิธีให้บุคคลนำไปส่ง ถ้าผู้รับไม่ยอมรับหรือถ้าขณะนำไปส่ง ไม่พบผู้รับ และหากได้ส่งให้กับบุคคลใดซึ่งบรรลุนิติภาวะที่อยู่หรือทำงานในสถานที่นั้น หรือในกรณี ที่ผู้รับไม่ยอมรับ หากได้วางหนังสือหรือปิดหนังสือไว้ในที่ซึ่งเห็นได้ง่าย ณ สถานที่นั้นต่อหน้า เจ้าพนักงานตามที่กำหนดในกฎกระทรวงไปเป็นพยานก็ให้ถือว่าได้รับแจ้งแล้ว แต่ถ้าได้แจ้งโดยวิธี ส่งทางไปรษณีย์ตอบรับให้ถือว่าได้รับแจ้งเมื่อครบกำหนด 7 วันนับแต่วันส่งสำหรับกรณีภายใน ประเทศหรือเมื่อครบกำหนด 15 วัน นับแต่วันส่งสำหรับกรณีส่งไปยังต่างประเทศ เว้นแต่จะมีการ พิสูจน์ได้ว่าไม่มีการได้รับหรือได้รับก่อนหรือหลังจากวันนั้น<sup>268</sup>

**กรณีที่ 2 การแจ้งคำสั่งทางปกครองเป็นกลุ่มบุคคล** กรณีที่มีผู้รับเกิน 50 คน เจ้าหน้าที่จะแจ้งให้ทราบตั้งแต่เริ่มดำเนินการในเรื่องนั้นว่าการแจ้งต่อบุคคลเหล่านั้นจะกระทำโดย วิธีปิดประกาศไว้ ณ ที่ทำการของเจ้าหน้าที่และที่ว่าการอำเภอที่ผู้รับมีภูมิลำเนาก็ได้ ในกรณีนี้ให้ ถือว่าได้รับแจ้งเมื่อล่วงพ้นระยะเวลา 15 วันนับแต่วันที่ได้แจ้งโดยวิธีดังกล่าว

ทั้ง 2 กรณีดังกล่าว ถ้าเป็นกรณีที่ไม่วัดผู้รับหรือรู้ตัวแต่ไม่รู้ภูมิลำเนาหรือรู้ตัวและ ภูมิลำเนาแต่มีผู้รับเกิน 100 คน การแจ้งเป็นหนังสือจะกระทำโดยการประกาศในหนังสือพิมพ์ซึ่ง แพร่หลายในท้องถิ่นนั้นก็ได้ และให้ถือว่าได้รับแจ้งเมื่อล่วงพ้นระยะเวลา 15 วัน นับแต่วันที่ได้แจ้งวิธี ดังกล่าว<sup>269</sup> แต่บางกรณี ศาลปกครองสูงสุดกลับใช้หลักเกณฑ์ในการแจ้งคำสั่งของศาลปกครองตาม ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 มา วินิจฉัยในเรื่องการได้รับทราบคำสั่งทางปกครองด้วย เช่น

**คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 316/2546** สำนักงานอัยการสูงสุดได้มีหนังสือลงวันที่ 25 เมษายน 2543 ถึงผู้ฟ้องคดี แจ้งมติของผู้ถูกฟ้องคดี (คณะกรรมการอัยการ) ในการประชุมเมื่อวันที่ 22 มีนาคม 2543 ว่า ไม่เห็นชอบให้นำความกราบบังคับทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งผู้ฟ้อง คดีเป็นอัยการอาวุโส เนื่องจากเห็นว่าผู้ฟ้องคดีขาดคุณสมบัติ โดยส่งหนังสือดังกล่าวไปยังที่อยู่ของ ผู้ฟ้องคดี แม้ผู้ฟ้องคดีจะอ้างว่าขณะนั้นผู้ฟ้องคดีอยู่ต่างประเทศก็ตาม ก็ถือว่าผู้ฟ้องคดีได้รับทราบ มติดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีแล้วตั้งแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งในปี พ.ศ. 2543 ตามนัยข้อ 15 และข้อ 16 วรรคสอง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 แม้ต่อมา สำนักงาน ก.อ. จะได้มีหนังสือลงวันที่ 10 เมษายน 2545 แจ้งผู้ฟ้องคดีว่า มติของผู้ถูกฟ้องคดีชอบ ด้วยกฎหมายแล้ว มติดังกล่าวก็มีใช้คำสั่งทางปกครอง และประธาน ก.อ. ซึ่งเป็นผู้รับหนังสือของ ผู้ฟ้องคดีมิได้รับหนังสือของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาในฐานะคำอุทธรณ์หรือรับไว้โดยเป็นการทบทวนมติ

<sup>268</sup> มาตรา 69 ถึงมาตรา 71 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

<sup>269</sup> มาตรา 72 และมาตรา 73 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

ของผู้ถูกฟ้องคดีแต่อย่างใด แต่รับไว้เพื่อเป็นการรายงานต่อผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อรับทราบเท่านั้น หนังสือสำนักงาน ก.อ. ลงวันที่ 10 เมษายน 2545 จึงเป็นเพียงหนังสือยืนยันคำสั่งเดิมของผู้ถูกฟ้องคดีเท่านั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีรับทราบมติของผู้ถูกฟ้องคดีในการประชุมเมื่อวันที่ 22 มีนาคม 2543 ผู้ฟ้องคดีชอบที่จะต้องใช้สิทธิโต้แย้งมติของผู้ถูกฟ้องคดีตั้งแต่เมื่อปี พ.ศ. 2543 ภายใน 90 วันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ 11 กรกฎาคม 2545 จึงพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

นอกจากนี้ แม้ว่าผู้วินิจฉัยอุทธรณ์ได้แจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ให้ผู้ฟ้องคดีทราบทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับแล้ว แต่ถูกส่งคืนกลับก็ถือว่า ไม่ว่าผู้ฟ้องคดีจะรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีโดยวิธีใดและจากใครก็ตาม สิทธิในการฟ้องคดีย่อมเกิดขึ้นแล้ว<sup>270</sup>

สำหรับการฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครอง ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยไว้แยกได้ดังนี้

1) กรณีที่ไม่ต้องมีการอุทธรณ์คำสั่งก่อน ผู้ฟ้องคดีจะต้องยื่นฟ้องภายใน 90 วันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้รับทราบคำสั่งนั้นซึ่งถือว่าเป็นวันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี และการที่ฝ่ายปกครองได้มีคำสั่งทางปกครองไปแล้ว ต่อมาได้มีคำสั่งใหม่เป็นการทบทวนยืนยันและไม่ได้เปลี่ยนแปลงไปจากคำสั่งเดิมอันจะก่อให้เกิดสิทธิฟ้องคดีใหม่ ต้องยื่นฟ้องภายใน 90 วันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้รับทราบคำสั่งเดิม เช่น

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 578/2545 การจดทะเบียนแบ่งแยกที่ดินในหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3 ก.) ตามสัญญาประนีประนอมยอมความได้ดำเนินการมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2534 ซึ่งวิญญูชนโดยทั่วไปย่อมจะต้องมีการตรวจสอบหลักฐานที่ดิน (น.ส. 3 ก.) แปลงดังกล่าวภายหลังจากที่ได้แบ่งแยกให้ไปแล้วว่าถูกต้องหรือไม่ และเมื่อแบ่งแยกกันแล้วส่วนที่ยังเหลืออยู่มี

<sup>270</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 266/2545 สิทธิในการฟ้องคดีปกครองย่อมเกิดขึ้นนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี สำหรับการรับรู้โดยวิธีใดและรับรู้จากใครนั้น มิได้มีบทบัญญัติกำหนดไว้เมื่อ คณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภา (ก.ร.) ได้พิจารณามีมติเมื่อวันที่ 20 มีนาคม 2543 ไม่นุมัติให้ผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการ และได้แจ้งมติดังกล่าวให้ผู้ฟ้องคดีทราบทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับแต่ถูกส่งคืนกลับ ซึ่งในชั้นใดสวนผู้ฟ้องคดียอมรับว่าได้รับทราบผลการพิจารณาของ ก.ร. ดังกล่าวจากเพื่อนหลังจากที่ ก.ร. มีมติแล้วประมาณ 2 เดือน ถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้รู้ถึงมติดังกล่าวตั้งแต่เดือนพฤษภาคม 2543 การนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ 23 พฤษภาคม 2544 จึงพ้นกำหนดเวลาฟ้องคดีตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

จำนวนเนื้อที่เท่าใด ซึ่งน่าจะได้ว่าเจ้าหน้าที่ยื่นคำร้องขอหรือไม่ได้ยื่นคำร้องขอในขณะนั้นแล้ว การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2545 จึงพ้นกำหนดเวลาฟ้องคดี

**คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 298/2546** ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีอนุมัติคำร้องลงวันที่ 2 เมษายน 2534 ตามคำร้องของนางสาว ส. และนาง ง. ที่ยื่นคำขอแก้ไขเปลี่ยนแปลงรายการทางทะเบียนบ้าน (ท.ร.14) และนางสาว ส. ได้นำหลักฐานทางทะเบียนราษฎรซึ่งได้แก้ไขแล้วเป็นพยานหลักฐานต่อศาลแพ่งธนบุรีในฐานะผู้คัดค้านในคดีที่ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ร้องขอจัดการมรดกของนาย ต. บิดาของผู้ฟ้องคดี จนศาลแพ่งธนบุรีหลงเชื่อและได้มีคำสั่งแต่งตั้งนางสาว ส. เป็นผู้จัดการมรดกของนายต. ร่วมกับผู้ฟ้องคดี นอกจากนี้ ยังได้นำหลักฐานทางทะเบียนราษฎรที่แก้ไขเปลี่ยนแปลงโดยมิชอบดังกล่าวไปใช้ประโยชน์อย่างอื่นด้วย จึงขอให้ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าว เป็นคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แต่เนื่องจากผู้ฟ้องคดีไม่ได้อยู่ในบังคับของคำสั่งที่พิพาท จึงมิใช่กรณีตามความในมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีราชการทางปกครองฯ และไม่ต้องอุทธรณ์คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีก่อนการฟ้องคดี ตามมาตรา 44 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ทราบถึงคำสั่งดังกล่าวจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้เบิกความเป็นพยานต่อศาลแพ่งธนบุรีเมื่อวันที่ 22 พฤศจิกายน 2542 จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีรู้ถึงคำสั่งอย่างช้าที่สุดในวันนั้น ซึ่งผู้ฟ้องคดีจะต้องฟ้องคดีภายใน 90 วันนับแต่วันดังกล่าว คือภายในวันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2543 ผู้ฟ้องคดีนำเรื่องมาฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ 3 มิถุนายน 2545 จึงพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี คดีนี้มีข้อคดีเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือสถานะของบุคคลของผู้ฟ้องคดีที่จะยื่นฟ้องคดีเมื่อใดก็ได้ตามมาตรา 52 วรรคหนึ่ง รวมทั้งกรณีดังกล่าวเป็นการฟ้องเพื่อประโยชน์ของผู้ฟ้องคดีเองไม่เป็นประโยชน์แก่ส่วนร่วมแต่ประการใด และแม้จะอ้างว่าในขณะที่ยื่นเหตุแห่งการฟ้องคดี ศาลปกครองยังไม่เปิดทำการ แต่เมื่อศาลปกครองเปิดทำการเมื่อวันที่ 9 มีนาคม 2544 ผู้ฟ้องคดีก็ได้ใช้สิทธิฟ้องคดีภายใน 90 วัน อันอาจอ้างเป็นเหตุจำเป็นอื่นที่สมควรรับไว้พิจารณาตามมาตรา 52 วรรคสอง

**คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 146/2546** ผู้ถูกฟ้องคดี (คณะกรรมการพิจารณากำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และจำนวนเงินชดเชยพิเศษแทนการจัดสรรที่ดินแปลงอพยพ จังหวัดลพบุรี) ได้มีมติให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ไม่มีสิทธิได้รับเงินชดเชยพิเศษแทนการจัดสรรที่ดินแปลงอพยพ เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2542 และได้มีประกาศเมื่อวันที่ 12 พฤษภาคม 2542 โดยวิธีปิดประกาศ ณ ที่ว่าการอำเภอท้องที่และที่กำนันตำบลแห่งท้องที่ แม้มิปรากฏพยานหลักฐานว่าผู้ฟ้องคดีได้รับทราบประกาศดังกล่าวเมื่อใด แต่ผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์คัดค้านและขอความเป็นธรรมจากนายอำเภอหรือคณะกรรมการฯ ประมาณ พ.ศ.2542 จึงพึงได้ว่าผู้ฟ้องคดีทราบมติและประกาศดังกล่าวแล้วในปี

พ.ศ.2542 ซึ่งมีมติและประกาศดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองของคณะกรรมการผู้ฟ้องคดีจะใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลโดยไม่ต้องอุทธรณ์หรือจะใช้สิทธิโต้แย้งต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภายใน 90 วันนับแต่วันที่ได้รับทราบคำสั่งนั้นตามมาตรา 48 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ก็ได้ แต่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ใช้สิทธิดังกล่าว แม้อต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีจะได้ประกาศรายชื่อผู้ไม่มีสิทธิทั้งหมดอีกครั้งเมื่อวันที่ 9 สิงหาคม 2544 ก็ตาม ก็เป็นเพียงการทบทวนยืนยันและไม่ได้เปลี่ยนแปลงคำสั่งไปจากเดิมอันจะก่อให้เกิดสิทธิฟ้องคดีใหม่ ข้อกล่าวหาตามฟ้องเป็นคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) และ (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ซึ่งมีกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีภายใน 90 วันและ 1 ปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา 49 และมาตรา 51 ผู้ฟ้องคดีทราบเหตุแห่งการฟ้องคดีตั้งแต่ปี พ.ศ.2542 แต่ได้ยื่นคำฟ้องทางไปรษณีย์ลงทะเบียนเมื่อวันที่ 7 สิงหาคม 2545 จึงพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี<sup>271</sup>

2) กรณีที่ต้องมีการอุทธรณ์คำสั่งก่อน ผู้ฟ้องคดีจะต้องยื่นฟ้องภายใน 90 วันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้รับทราบคำวินิจฉัยอุทธรณ์ซึ่งถือว่าเป็นวันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ซึ่งมีข้อสังเกตทั้งในกรณีที่ไม่ต้องมีการอุทธรณ์คำสั่งและกรณีที่ต้องมีการอุทธรณ์คำสั่งว่า ก่อนที่ศาลจะมีคำสั่งรับหรือไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา หากข้อเท็จจริงปรากฏแน่ชัดว่าผู้ฟ้องคดีได้รับทราบคำสั่งหรือคำวินิจฉัยอุทธรณ์ในวันใด ก็จะถือว่าวันดังกล่าวเป็นวันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ซึ่งหากข้อเท็จจริงยังไม่ปรากฏแน่ชัด ศาลจะต้องดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงดังกล่าวเสียก่อน<sup>272</sup> แต่บางกรณีที่ข้อเท็จจริงไม่ปรากฏแน่ชัด ศาลปกครองกลับใช้หลักการสันนิษฐานโดยถือวัน หรือเดือน หรือปีที่ควรรู้อย่างช้าที่สุดบ้าง หรืออย่างเร็วที่สุดบ้าง หรือน่าจะได้รับทราบบ้าง มาเป็นจุดเริ่มต้นที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี จึงเห็นได้ว่า ในบางกรณี ศาลปกครองมิได้เคร่งครัดในการนับเป็นวันหรือเป็นเดือนมากนัก เช่น

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 31/2544 ผู้ฟ้องคดีทราบถึงผลการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการเมื่อวันที่ 17 มิถุนายน 2539 แต่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องต่อ

<sup>271</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 435/2545,ที่147/2546,ที่158/2546,ที่ 169/2546 และที่ 312/2546 (ซึ่งเป็นกรณีเขื่อนป่าสักชลสิทธิ์) ได้วินิจฉัยไว้ในทำนองเดียวกัน

<sup>272</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 51/2544 ได้วินิจฉัยว่า เมื่อไม่ปรากฏหลักฐานที่ชัดเจนว่า สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการตำรวจส่งผลการพิจารณาอุทธรณ์ไปให้ผู้ฟ้องคดีเมื่อใดและผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือในวันใดอันจะถือได้ว่าวันที่ผู้ฟ้องคดีได้รู้หรือควรรู้ถึงผลการพิจารณาอุทธรณ์ที่จะเป็นเหตุแห่งการที่จะนำมาเริ่มนับระยะเวลาในการฟ้องคดีปกครองได้ ถือได้ว่าคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไม่สมบูรณ์ครบถ้วน ชอบที่ศาลปกครองชั้นต้นจะดำเนินการให้เสร็จสิ้นเสียก่อนแล้วจึงพิจารณามีคำสั่งรับหรือไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา

ศาลปกครองในวันที่ 19 เมษายน 2544 จึงเป็นกรณีที่ยื่นล่งพัน 90 วันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี<sup>273</sup>

**คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 21/2544** สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการตำรวจได้มีหนังสือลงวันที่ 24 มกราคม 2537 แจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ต่อผู้ฟ้องคดีแล้ว และได้รับทราบผลการร้องขอความเป็นธรรมเมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2539 ว่าเรื่องดังกล่าวได้ถึงที่สุดตามขั้นตอนของกฎหมายแล้ว และได้รับอนุญาตให้คัดสำเนาการสอบสวนเมื่อวันที่ 12 ธันวาคม 2543 ถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีน่าจะได้รับทราบเหตุแห่งการฟ้องคดีแล้วตั้งแต่เดือนมกราคม 2537 การที่ผู้ฟ้องคดีมายื่นฟ้องต่อศาลปกครองกลาง เมื่อวันที่ 9 มีนาคม 2544 จึงขาดอายุความฟ้องคดีตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯแล้ว

**คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 317/2546** ผู้ฟ้องคดีทราบคำวินิจฉัยอุทธรณ์ เมื่อวันที่ 15 พฤษภาคม 2545 จึงมีสิทธิฟ้องคัดค้านคำวินิจฉัยอุทธรณ์ต่อศาลปกครองได้ภายใน 90 วันนับแต่วันที่ได้รับทราบคำวินิจฉัยอุทธรณ์ ซึ่งจะครบกำหนดในวันที่ 13 สิงหาคม 2545 ผู้ฟ้องคดีได้มาติดต่อขอฝากส่งคำฟ้องที่ทำการไปรษณีย์ในวันดังกล่าวหลังเวลาทำการคือ 16.30 นาฬิกา ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 193/4 จึงถือไม่ได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำฟ้องโดยส่งคำฟ้องต่อเจ้าพนักงานไปรษณีย์ในวันที่ 13 สิงหาคม 2545 และถือได้ว่าผู้ฟ้องคดียื่นคำฟ้องต่อศาลปกครองโดยส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนในวันที่ 14 สิงหาคม 2545 ตามมาตรา 46 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ซึ่งพันกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา 49 แล้ว

**คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 410/2545** ผู้ฟ้องคดีได้รับทราบผลการพิจารณาอุทธรณ์ตามหนังสือของคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ ลงวันที่ 24 กรกฎาคม 2539 ซึ่งไม่ปรากฏหลักฐานว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือดังกล่าวเมื่อใด แต่อาจถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีจะต้องรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้ตั้งแต่ปลายเดือนกรกฎาคม หรือต้นเดือนสิงหาคม 2539 หรืออย่างช้าที่สุดก็ต้องรู้เมื่อวันที่ 30 กันยายน 2540 เนื่องจากในวันดังกล่าวผู้ฟ้องคดีได้ยื่นหนังสือขอกลับเข้ารับราชการตำรวจ โดยในหนังสือนั้นได้ระบุว่าตนถูกลงโทษทางวินัยไล่ออกจากราชการ เหตุแห่งการฟ้องคดีนี้เกิดขึ้นตั้งแต่ปลายเดือนกรกฎาคม 2539 ถึงวันที่ 30 กันยายน 2540 เป็นอย่างช้า เมื่อผู้ฟ้องคดีมายื่นคำฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นในวันที่ 14 มีนาคม 2545 จึงพันกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา 49

การนับระยะเวลาฟ้องคดีในกรณีนี้นอกจากจะมีหลักเกณฑ์ตามหลักทั่วไปแล้วยังต้องพิจารณาว่า นับตั้งแต่วันที่ 11 ตุลาคม 2542 ซึ่งเป็นวันที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ใช้บังคับ ผู้ออกคำสั่งทางปกครองจะต้องระบุนิติการยื่นคำฟ้องและระยะเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องไว้ใน

<sup>273</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 38/2544 และที่ 62/2544 ได้วินิจฉัยไว้เช่นเดียวกัน

คำสั่งด้วย ซึ่งถ้าปรากฏต่อผู้ออกคำสั่งในภายหลังว่าผู้ออกคำสั่งมิได้ระบุวิธีการยื่นคำฟ้องและระยะเวลายื่นคำฟ้อง ผู้ออกคำสั่งจะต้องแจ้งข้อความซึ่งพึงระบุดังกล่าวให้ผู้รับคำสั่งทราบโดยไม่ชักช้า โดยในกรณีนี้ให้ระยะเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องเริ่มนับใหม่ นับแต่วันที่ผู้รับคำสั่งได้รับแจ้งข้อความดังกล่าว<sup>274</sup> ซึ่งเท่ากับว่า ในกรณีการฟ้องโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง ระยะเวลาการฟ้องคดีจะยังไม่เริ่มนับจนกว่าจะมีการดำเนินการดังกล่าวเสียก่อน เช่น

**คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 55/2544** กรมทางหลวงมีคำสั่งว่าที่ดินโฉนดเลขที่ 23779 มีสภาพเป็นทางหลวงของกรมโยธาธิการและไม่จ่ายเงินทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามหนังสือลงวันที่ 27 มีนาคม 2543 เป็นการปฏิเสธที่จะกำหนดค่าทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามมาตรา 18 (1) แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ถือได้ว่าเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายที่ผู้รับคำสั่งอาจอุทธรณ์หรือโต้แย้งได้ ซึ่งมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ บัญญัติให้ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งดังกล่าวต่อผู้ทำคำสั่งทางปกครองนั้นภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับคำสั่ง และมาตรา 40 วรรค 2 บัญญัติให้คำสั่งทางปกครองที่มีได้ระบุนระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์หรือการโต้แย้งคำสั่งไว้ทางปกครองขยายเป็น 1 ปี นับแต่วันที่ได้รับคำสั่งทางปกครองนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดียื่นหนังสือลงวันที่ 10 พฤษภาคม 2543 อุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งปฏิเสธการกำหนดค่าทดแทนต่อผู้ถูกฟ้องคดีภายใน 1 ปี นับแต่วันที่ได้รับคำสั่ง จึงเป็นกรณีที่ได้ดำเนินการตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดตามมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แล้ว เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีมิได้ดำเนินการใด ๆ จนพ้น 120 วัน นับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อผู้ถูกฟ้องคดี ทั้งผู้ฟ้องคดีได้ร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภายใน 90 วัน นับแต่วันที่พ้นกำหนด 120 ตามมาตรา 19 วรรคหนึ่ง(1) และ (2) (ก) และมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ.2522 นอกจากนั้น กรณีนี้เป็นคดีปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) และ(2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ที่โอนมาเป็นคดีของศาลปกครองชั้นต้นตามมาตรา 103 วรรคสาม คดีจึงยังไม่ขาดอายุความ

อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตว่า ถ้าคำสั่งบางกรณีที่มีลักษณะเป็นการประกาศและได้มีการกำหนดระยะเวลาโต้แย้งสิทธิไว้แล้ว ผู้ฟ้องคดีก็ต้องโต้แย้งสิทธิภายในระยะเวลาที่กำหนด หาก

<sup>274</sup> มาตรา 50 วรรคหนึ่งและวรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

ไม่ดำเนินการดังกล่าวยอมผันระยะเวลาการฟ้องคดี<sup>275</sup>

(3) การฟ้องขอให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่

ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยในเรื่องการผันระยะเวลาการฟ้องคดีในกรณีนี้ไว้ 5 แนวทาง ดังนี้

**แนวทางที่ 1** กรณีที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้ฝ่ายปกครองปฏิบัติหน้าที่เนื่องจากปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรโดยมิได้ประสงค์จะเรียกค่าเสียหาย เป็นการฟ้องในเรื่องอื่นที่ไม่ใช่ค่าเสียหาย ซึ่งเหตุแห่งการฟ้องคดีเกิดขึ้นก่อนที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ใช้บังคับ จะต้องฟ้องต่อศาลยุติธรรมภายใน 10 ปี ตามมาตรา 193/30 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่ถ้าอายุความฟ้องคดีในศาลยุติธรรมยังไม่ครบกำหนด และยังคงอยู่ภายในระยะเวลา 90 วันนับตั้งแต่วันที่ศาลปกครองเปิดทำการเมื่อวันที่ 9 มีนาคม 2544 ถือว่าเป็นการฟ้องคดีภายใน 90 วันตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ เช่น

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 654/2545 (ประชุมใหญ่) ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีออกโฉนดให้เนื่องจากปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรและขอให้ศาลเพิกถอนการปฏิเสธของผู้ถูกฟ้องคดีที่ไม่ออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดี เป็นคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) และ (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ผู้ฟ้องมิได้ประสงค์จะเรียกค่าเสียหาย แต่ประสงค์จะฟ้องในเรื่องอื่นที่ไม่ใช่ค่าเสียหาย จึงต้องฟ้องต่อศาลยุติธรรมภายใน 10 ปี ตามมาตรา 193/30 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เมื่อผู้ฟ้องคดีได้รับทราบการปฏิเสธไม่ออกโฉนดที่ดินอย่างรวดเร็วที่สุดในวันที่ 8 สิงหาคม 2537 เมื่อนับระยะเวลาดังกล่าวจนถึงวันที่ฟ้องคดีต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ 14 มีนาคม 2544 ก็ยังไม่เกิน 10 ปี และยังคงอยู่ภายในระยะเวลา 90 วันนับตั้งแต่วันที่ศาลปกครอง

<sup>275</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 262/2545 ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้เพิกถอนประกาศกระทรวงคมนาคม ลงวันที่ 30 สิงหาคม 2537 เรื่อง สงวนที่ดินเพื่อประโยชน์แก่งานทาง โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 65 แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ.2535 ซึ่งในประกาศดังกล่าวแจ้งด้วยว่า เมื่อพ้นกำหนด 90 วันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ไม่มีผู้ได้แย้งสิทธิ ให้ที่ดินนั้นตกอยู่ในความคุ้มครองของผู้อำนวยการทางหลวง ผู้ฟ้องคดีได้แสดงสิทธิครอบครองที่ดินพิพาทตลอดมาจนมีประกาศกระทรวงฯ โดยไม่ได้โต้แย้งสิทธิภายใน 90 วันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา ที่พิพาทจึงตกอยู่ในความคุ้มครองของผู้อำนวยการทางหลวงตามมาตรา 65 แห่งพระราชบัญญัติทางหลวงฯ และตกเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา 1304 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ผู้ฟ้องคดีได้ทราบประกาศดังกล่าวตั้งแต่ปี พ.ศ.2537 ศาลปกครองจึงไม่อาจรับไว้พิจารณาได้เพราะพ้นกำหนด 90 วันนับตั้งแต่วันที่รู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดี

เปิดทำการเมื่อวันที่ 9 มีนาคม 2544 จึงเป็นการฟ้องคดีภายใน 90 วันตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

**แนวทางที่ 2** กรณีที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ใช้บังคับแล้ว ผู้ฟ้องคดีอาจฟ้องต่อศาลปกครองได้ภายใน 90 วันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดี หรือจะมีหนังสือร้องขอต่อฝ่ายปกครองให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดคือให้แก้ไขความเดือดร้อนเสียหายก่อนก็ได้ แต่กรณีนี้ผู้ฟ้องคดียังไม่มีสิทธิฟ้องคดีจนกว่าจะพ้นกำหนด 90 วันหรือพ้นกำหนดเวลาตามกฎหมายเฉพาะนับแต่วันที่ได้มีหนังสือร้องขอดังกล่าว และหากไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือได้รับแต่เป็นคำชี้แจงที่ไม่มีเหตุผล จะต้องยื่นฟ้องภายใน 90 วันนับแต่วันที่พ้นกำหนด 90 วันหรือพ้นกำหนดเวลาตามกฎหมายเฉพาะนับแต่วันที่ได้มีหนังสือร้องขอซึ่งถือเป็นวันที่รู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดี เช่น

**คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 66/2544** ผู้ฟ้องคดีได้ทำหนังสือร้องทุกข์ถึงอธิบดีกรมการศึกษานอกโรงเรียนซึ่งเป็นประธาน อ.ก.ค.กรมการศึกษานอกโรงเรียน ทำหน้าที่ประธาน อ.ก.พ.กระทรวงศึกษาธิการโดยส่งทางไปรษณีย์ด่วนพิเศษเมื่อวันที่ 13 พฤศจิกายน 2543 ซึ่งอธิบดีกรมการศึกษานอกโรงเรียนควรจะต้องนำคำร้องทุกข์ดังกล่าวเสนอ อ.ก.ค.กรมการศึกษานอกโรงเรียน ทำหน้าที่ อ.ก.พ.กระทรวงศึกษาธิการเพื่อพิจารณาวินิจฉัยให้แล้วเสร็จภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือร้องทุกข์และอาจขยายเวลาพิจารณาได้อีกไม่เกิน 2 ครั้ง โดยขยายเวลาได้ครั้งละไม่เกิน 30 วัน ตามข้อ 13 ของกฎ ก.ค.ฉบับที่ 23 (พ.ศ.2543) แต่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับแจ้งผลการพิจารณาวินิจฉัย ผู้ฟ้องคดีจึงต้องยื่นฟ้องภายใน 90 วันนับแต่วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับหนังสือร้องทุกข์แต่ไม่ได้มีหนังสือชี้แจงต่อผู้ฟ้องคดีตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ซึ่งวันที่พ้นกำหนดระยะเวลาดังกล่าวตรงกับวันที่ 12 กุมภาพันธ์ 2544 ผู้ฟ้องคดีได้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองโดยทางไปรษณีย์ด่วนพิเศษเมื่อวันที่ 20 เมษายน 2544 จึงอยู่ภายในกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี

**คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 103/2544** ผู้ฟ้องคดีได้ร้องทุกข์เป็นหนังสือต่อ อ.ก.พ.กระทรวงศึกษาธิการผ่านอธิบดีกรมศาสนา ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาภายใน 30 วันนับแต่วันทราบเรื่องอันเป็นเหตุให้ร้องทุกข์ ตามกฎ ก.พ.ฉบับที่ 17 (พ.ศ.2540) เมื่อวันที่ 30 สิงหาคม 2544 แล้ว ซึ่งอธิบดีกรมการศาสนาจะต้องจัดส่งหนังสือร้องทุกข์ดังกล่าวไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งเป็นประธาน อ.ก.พ.กระทรวงศึกษาธิการภายใน 7 วันทำการ นับแต่วันที่ได้รับหนังสือร้องทุกข์ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ แต่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับแจ้งผลการพิจารณาวินิจฉัยจาก อ.ก.พ.กระทรวงศึกษาธิการ แม้ว่าจะมีหนังสือชี้แจงจากอธิบดีกรมการศาสนาในวันที่ 28 มกราคม 2543 ก็ไม่ถือว่าเป็นการแจ้งผลการพิจารณาวินิจฉัยดังกล่าวแต่อย่างใด ถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามขั้นตอนและวิธีการที่กำหนดไว้ในมาตรา 42 วรรค



สอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แล้ว เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีมิได้มีการแจ้งผลการวินิจฉัย ภายใน 90 วัน ตามที่กฎ ก.พ.ฉบับดังกล่าวกำหนด ผู้ฟ้องคดีจึงต้องยื่นฟ้องภายใน 90 วัน นับแต่ วันที่พ้นกำหนดเวลาพิจารณาวินิจฉัย 90 วันดังกล่าว ซึ่งตรงกับวันที่ 6 ธันวาคม 2542 ตามนัย มาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดีนี้ต่อศาลปกครองชั้นต้น เมื่อวันที่ 7 มิถุนายน 2544 จึงพ้นระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดแล้ว<sup>276</sup>

**คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 141/2545** ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (นายกเทศมนตรี) ไม่ดำเนินการกับเจ้าของอาคารข้างเคียงบ้านของผู้ฟ้องคดีซึ่งปลูกสร้างโดยไม่ชอบด้วย กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหาย ผู้ฟ้องคดีจึงได้ ร้องเรียนไปยังผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 (ผู้ว่าราชการจังหวัด) ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้มีหนังสือลงวันที่ 22 มิถุนายน 2543 ชี้แจงว่าเจ้าของอาคารสามารถดำเนินการดังกล่าวได้ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มิได้มี เจตนาเลือกปฏิบัติตามข้อร้องเรียนแต่อย่างใด สำหรับกรณีนี้ที่เจ้าของอาคารทำการก่อสร้างเพิ่มเติม ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องเรียนต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 เมื่อวันที่ 29 สิงหาคม 2543 แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ยังไม่มีหนังสือชี้แจงต่อผู้ฟ้องคดี จึงฟ้องคดีต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ 25 กันยายน 2544 ขอให้ศาล มีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ยกเลิกใบอนุญาตดัดแปลงอาคารดังกล่าว และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 สั่งให้ เจ้าของอาคารพิพาทหรือถอนอาคาร และดำเนินคดีตามกฎหมายกับเจ้าของอาคาร การที่ผู้ฟ้องคดี อ้างว่าได้ร้องเรียนต่อผู้ถูกฟ้องคดีและได้รับหนังสือชี้แจงที่ไม่ตรงประเด็นหรือไม่มีการชี้แจงหรือ ดำเนินการใด ๆ ถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้รู้เหตุแห่งการฟ้องคดีแล้วนับตั้งแต่วันได้รับคำสั่งชี้แจงที่เห็นว่า ไม่ถูกต้องหรือนับแต่วันที่พ้นกำหนด 90 วันนับแต่วันที่พ้นกำหนด 90 วันนับแต่วันที่มีหนังสือร้องเรียน เมื่อเหตุแห่งการฟ้องคดี เกิดขึ้นนับแต่วันเวลาดังกล่าวแล้ว วันเวลาผ่านไปเหตุแห่งการฟ้องคดีที่ยังมีอยู่เป็นผลเพียง สืบเนื่องมาจากเหตุแห่งการฟ้องคดีที่เกิดขึ้นตั้งแต่ต้นนั่นเอง มิใช่เหตุแห่งการฟ้องคดีได้เกิดขึ้น ใหม่วันแล้ววันเล่า จึงไม่อาจขยายกำหนดเวลาฟ้องคดีตามมาตรา 49 ออกไปได้ จึงพ้นกำหนดเวลา ฟ้องคดีแล้ว

**คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 40/2545** ผู้ฟ้องคดีร้องเรียนต่อผู้ถูกฟ้องคดีว่ามีการปลูก สร้างบ้านข้างเคียงบ้านของผู้ฟ้องคดีโดยผิดกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร อันอาจทำให้เกิด

<sup>276</sup> มีข้อสังเกตว่า ข้อเท็จจริงตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุดทั้งสองคดีนี้คล้ายกัน และมีกฎหมาย กำหนดให้ฝ่ายปกครองจะต้องพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์เช่นเดียวกัน แต่คดีตามคำสั่งที่ 66/2544 ได้วินิจฉัยว่า ต้องยื่นฟ้องภายใน 90 วันนับแต่วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับหนังสือร้องทุกข์แต่ไม่ได้มีหนังสือชี้แจงต่อผู้ฟ้องคดี ส่วน คำสั่งที่ 103/2544 ได้วินิจฉัยว่า ต้องยื่นฟ้องภายใน 90 วัน นับแต่วันที่พ้นกำหนดเวลาพิจารณาที่ผู้ถูกฟ้องคดี จะต้องวินิจฉัย 90 วัน ซึ่งจะเห็นได้ว่าการเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีแตกต่างกัน

อันตรายต่อชีวิตและทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดีตามหลักฐานการร้องทุกข์เมื่อวันที่ 5 กันยายน 2544 แต่ฝ่ายโยธาของผู้ถูกฟ้องคดีมิได้ดำเนินการใด ๆ ปล่อยให้การก่อสร้างจนใกล้จะแล้วเสร็จ จึงฟ้องต่อศาลขอให้หยุดการก่อสร้างที่ผิดกฎหมายโดยเร็ว การนับระยะเวลาพ้นกำหนด 90 วัน ตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ต้องนับถึงวันที่ยื่นฟ้อง อันเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้น แม้ภายหลังยื่นฟ้องจะพ้นกำหนดระยะเวลาดังกล่าวแล้ว ก็หาทำให้ผู้ฟ้องคดีเกิดสิทธิในการฟ้องคดีไม่ เมื่อขณะยื่นฟ้องยังไม่พ้นกำหนด 90 วันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้แจ้งเรื่องร้องทุกข์ต่อศูนย์รับร้องทุกข์และป้องกันภัยเขตเมื่อวันที่ 12 ตุลาคม 2544 จึงไม่เป็นเงื่อนไขการฟ้องคดีตามกฎหมาย

**คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 260/2546 (ประชุมใหญ่)** แม้ว่าเรื่องของผู้ฟ้องคดียังอยู่ระหว่างการพิจารณาของ ก.ตร. ซึ่งเป็นขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายของฝ่ายปกครอง ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ.2521 ประกอบกับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 และมีได้มีบทบัญญัติมาตราใดในพระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดระยะเวลาบังคับให้ ก.ตร. ต้องพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยให้แล้วเสร็จเมื่อใดก็ตาม แต่การที่ ก.ตร.มิได้พิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยให้แล้วเสร็จภายในเวลาอันสมควรคือ ระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์โดยเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครอง ซึ่งไม่เกิน 30 วัน ตามมาตรา 45 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ รวมกับระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์โดยผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ซึ่งไม่เกิน 60 วัน ตามมาตรา 45 วรรคสอง รวมทั้งสิ้นไม่เกิน 90 วัน นับแต่วันที่ ก.ตร. ได้รับอุทธรณ์ ดังนั้น เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลา 90 วันดังกล่าว หากผู้ฟ้องคดีประสงค์จะฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อให้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ ก.ตร.พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จโดยเร็ว ก็มีสิทธิยื่นฟ้องคดีเป็นคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) ได้โดยไม่จำเป็นต้องมีหนังสือร้องขอต่อ ก.ตร. ให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดเพื่อเร่งรัดการพิจารณาอุทธรณ์ของตนแต่อย่างใด แต่ผู้ฟ้องคดีต้องยื่นฟ้องคดีภายในระยะเวลา 90 วันนับแต่วันพ้นกำหนดดังกล่าวซึ่งเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ตามมาตรา 49 แต่กรณีนี้ที่ผู้อุทธรณ์มิได้ดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลภายในระยะเวลา 90 วันดังกล่าว และ ก.ตร. ก็ยังมีได้พิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จ ผู้อุทธรณ์อาจมีหนังสือร้องขอต่อ ก.ตร. ให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดเพื่อเร่งรัดการพิจารณาอุทธรณ์ของตนได้อยู่ตลอดไป ในกรณีที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือร้องขอแล้ว หากผู้อุทธรณ์ไม่ได้รับหนังสือชี้แจงเกี่ยวกับเหตุที่ทำให้มีการพิจารณาล่าช้าหรือได้รับหนังสือชี้แจง แต่ผู้อุทธรณ์เห็นว่าไม่มีเหตุผลที่ย่อมมีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้ภายในกำหนด 90 วัน นับแต่วันที่ได้มีหนังสือร้องขอหรือนับแต่วันที่ได้รับหนังสือชี้แจงแล้วแต่กรณี เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยให้ ก.ตร. พิจารณาเมื่อวันที่ 16 พฤศจิกายน 2544 วันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือ

ควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดีในกรณีนี้คือ วันที่พ้นกำหนด 90 วันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นอุทธรณ์ การที่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ 26 มีนาคม 2545 จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีภายใน 90 วันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา 49 แล้ว

**แนวทางที่ 3** กรณีที่ถือว่าเหตุแห่งการฟ้องคดีเกิดขึ้นตลอดเวลาจนกระทั่งถึงวันที่ฟ้องคดี การที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องเมื่อวันใด ก็ถือเป็นกรณียื่นฟ้องคดีภายในกำหนดระยะเวลาฟ้องคดีแล้ว เช่น

**คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 229/2545** ผู้ฟ้องคดีร้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีตรวจสอบแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนเสียหายจากการที่เจ้าของอาคารข้างเคียงก่อสร้างอาคารที่ผิดกฎหมาย ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ 24 ธันวาคม 2541 ซึ่งแจ้งการแก้ไขปัญหามาให้ผู้ฟ้องคดีทราบ แต่ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นพ้องด้วย จึงขอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแก้ไขปัญหาดังกล่าวรวม 4 ครั้ง ครั้งสุดท้ายวันที่ 19 กรกฎาคม 2543 และยื่นฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ 21 มกราคม 2545 โดยขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย เหตุแห่งการฟ้องคดีคือปัญหาเรื่องกลิ่นเหม็นน้ำที่ไหลตกลงในที่ดินของผู้ฟ้องคดี และปัญหาเรื่องการเดินทางระยะทางเดินหลังอาคารยังคงมีอยู่และก่อให้เกิดเหตุรำคาญแก่ผู้ฟ้องคดีตลอดมา จึงถือว่าเหตุแห่งการฟ้องคดีเกิดขึ้นตลอดเวลาจนกระทั่งถึงวันที่ฟ้องคดีนี้ ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องเมื่อวันที่ 21 มกราคม 2545 จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีภายในกำหนดระยะเวลาฟ้องคดีตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ<sup>277</sup>

**แนวทางที่ 4** กรณีที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือร้องขอให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายครั้งหนึ่งแล้ว แต่ยังไม่ได้รับทราบผลการพิจารณาภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด ถ้าผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือทวงถามไปอีกครั้งหนึ่ง จะต้องยื่นฟ้องภายใน 90 วันนับแต่วันที่ครบกำหนด 90 วันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือทวงถามและไม่ได้รับหนังสือชี้แจง เช่น

**คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 351/2546** ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือร้องเรียนต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสาร ตามมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เมื่อวันที่ 6 กันยายน 2542 แต่ไม่ได้รับแจ้งผลการพิจารณา ผู้ฟ้องคดีต้องยื่นฟ้องคณะกรรมการดังกล่าวให้ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายภายใน 90 วันนับแต่วันที่ครบกำหนด 60 วันนับแต่วันที่คณะกรรมการได้

<sup>277</sup> มีข้อสังเกตว่า คดีนี้เป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากอาคารข้างเคียง เช่นเดียวกับคดีตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 40/2545 และที่ 141/2545 ที่ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยว่ามีเหตุแห่งการฟ้องคดีได้เกิดขึ้นใหม่วันแล้ววันเล่า ซึ่งได้วินิจฉัยไว้แตกต่างกัน

รับคำร้องเรียน<sup>278</sup> ซึ่งเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้เหตุแห่งการฟ้องคดี หรือฟ้องภายใน 90 วันนับแต่วันที่ครบกำหนด 90 วันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อคณะกรรมการดังกล่าวเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ และไม่ได้รับหนังสือชี้แจง เมื่อผู้ฟ้องคดีมีได้ยื่นหนังสือทวงถามไปยังคณะกรรมการดังกล่าวและมา ยื่นฟ้องเมื่อวันที่ 2 สิงหาคม 2545 จึงเป็นการยื่นฟ้องเมื่อพ้นเวลาตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองฯ และมีใช้กรณีตามมาตรา 52 วรรคสอง

แนวทางที่ 5 กรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่หลายครั้งและถ้าได้รับทราบผลการพิจารณาครั้งสุดท้ายเมื่อใด จะถือว่าเหตุแห่งการฟ้องคดีเกิดขึ้นตั้งแต่วันนั้น เช่น

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 53/2545 ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องเรียนไปยังผู้ถูกฟ้องคดีหลายครั้ง และผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือแจ้งผลการพิจารณากรณีร้องเรียนดังกล่าวให้ผู้ฟ้องคดีทราบครั้งสุดท้าย เมื่อวันที่ 9 เมษายน 2538 จึงต้องถือว่าเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้เกิดขึ้นตั้งแต่วันที่ 9 เมษายน 2538

(4) การฟ้องคดีละเมิดทางปกครองหรือความรับผิดอย่างอื่น ซึ่งจะต้องยื่นฟ้องภายใน 1 ปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ซึ่งในกรณีที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองและเรียกค่าเสียหายมาด้วย อายุความหรือระยะเวลาการฟ้องคดีจะพิจารณาแยกต่างหากจากกัน คือ กรณีฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งต้องยื่นฟ้องภายใน 90 วัน ส่วนกรณีฟ้องเรียกค่าเสียหาย ต้องยื่นฟ้องภายใน 1 ปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี เช่น

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 91/2544 ผู้ฟ้องคดีได้รับทราบคำสั่งลงโทษให้ออกจากราชการตามคำสั่งลงวันที่ 5 มีนาคม 2540 และถูกห้ามเข้าบริเวณศูนย์ทหารราบค่ายธนະรัตน์ ตามประกาศลงวันที่ 24 ธันวาคม 2540 จึงได้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ 13 กรกฎาคม 2544 ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายที่ให้ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการและขอให้เพิกถอนประกาศดังกล่าว การฟ้องขอให้ชดใช้ค่าเสียหายเมื่อพ้นกำหนดเวลา 1 ปีนับแต่วันที่รับทราบคำสั่งลงโทษ และขอเพิกถอนประกาศเมื่อพ้นกำหนดเวลา 90 วันนับแต่วันที่รับทราบเหตุแห่งการฟ้องคดี จึงเป็นการยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดเวลาตามมาตรา 51 และมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

<sup>278</sup> มาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 กำหนดให้คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการพิจารณาข้อร้องเรียนให้แล้วเสร็จภายใน 30 วันนับแต่วันที่รับคำร้องเรียน ในกรณีมีเหตุจำเป็นให้ขยายเวลาออกไปได้ แต่ต้องแสดงผล และรวมเวลาแล้วทั้งหมดต้องไม่เกิน 60 วัน

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 111/2546 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 (กองบัญชาการตำรวจนครบาล) มีคำสั่งลงวันที่ 11 สิงหาคม 2543 เปลี่ยนแปลงคำสั่งจากผู้ฟ้องคดีออกจากราชการเพราะมีมลทินหรือมีวามองในกรณีถูกสอบสวน เป็นไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการตามมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ ก.ตร.) ผู้ฟ้องคดีทราบคำสั่งเมื่อวันที่ 4 กันยายน 2543 จึงฟ้องขอให้มีการบังคับให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 รับผู้ฟ้องคดีเข้ารับราชการตามเดิมกับให้ชดใช้ค่าเสียหายนับแต่วันที่มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการเป็นเวลา 48 เดือน เป็นเงินจำนวน 342,720 บาท จึงเป็นคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) และ (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แต่การที่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลด้วยตนเองเมื่อวันที่ 1 สิงหาคม 2545 เป็นการฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดเวลา 90 วันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา 49 สำหรับคำฟ้องในประเด็นที่หนึ่ง และเป็นการฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนด 1 ปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา 51<sup>279</sup> สำหรับคำฟ้องในประเด็นที่สองและคดีไม่เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่น ตามมาตรา 52 ข้ออ้างของผู้ฟ้องคดีที่ว่าหลังจากทราบคำสั่งแล้วได้เดินทางกลับไปต่างจังหวัดเพื่อประกอบอาชีพอื่น จึงไม่ทราบว่าจะยื่นฟ้องต่อศาลปกครองภายในกำหนดเวลาใด เป็นข้ออ้างที่ไม่มีเหตุผลเพียงพอจะรับฟังได้

อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตว่า กรณีที่มีการฟ้องขอให้เพิกถอนหนังสือสำคัญเกี่ยวกับที่ดินเป็นการโต้แย้งว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงเป็นคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ต่อมาได้มีการแจ้งคำสั่งให้ออกจากที่ดิน จึงต้องฟ้องคดีภายใน 90 วันนับแต่วันที่ได้รับคำสั่งตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวและมีใช้การกระทำละเมิดโดยต่อเนื่อง เช่น

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 417/2546 (ประชุมใหญ่) ผู้ถูกฟ้องคดีออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงทับที่ดินของมารดาผู้ฟ้องคดีและเพิกถอนหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3 ก.) ของมารดาผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องขอให้เพิกถอนหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงและยกเลิกการเพิกถอนสิทธิหนังสือรับรองการทำประโยชน์ของมารดาผู้ฟ้องคดี เป็นการโต้แย้งว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงเป็นคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ต่อมาได้มีการแจ้งให้มารดาของผู้ฟ้องคดีออกจากที่พิพาทภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับคำสั่ง ถือได้ว่ามารดาของผู้ฟ้องคดีได้รับทราบเหตุแห่งการฟ้องคดีอย่างช้าที่สุดคือวันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง และยื่นฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา 49 จึงขาดอายุความตามกฎหมายแล้ว และยังเป็นคดีพิพาทที่มีใช้เกี่ยวกับการกระทำ

<sup>279</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 188/2546 ได้วินิจฉัยไว้ในทำนองเดียวกัน

ละเมิดต่อเนื่อง รวมทั้งไม่มีเหตุยกเว้นตามมาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวที่ศาลปกครองจะรับไว้พิจารณาได้

แต่ถ้าเป็นกรณีที่ไม่ปรากฏแน่ชัดว่าได้มีการแจ้งคำสั่งทางปกครองให้ผู้ฟ้องคดีทราบเมื่อใด และมีการกระทำละเมิดด้วย ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยว่า วันที่มีการทำละเมิดเป็นวันที่รู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดี และถ้าคำสั่งทางปกครองกรณีดังกล่าวไม่ได้แจ้งสิทธิในการอุทธรณ์ก็ให้จุดเริ่มต้นในการนับระยะเวลากรณีละเมิดดังกล่าวมาขยายระยะเวลาการฟ้องคดีด้วย เช่น

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 393/2545 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีออกจากที่พิพาท แต่โดยที่กฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่และกฎหมายว่าด้วยที่ดินซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะไม่ได้กำหนดขั้นตอนและวิธีการเยียวยาความเสียหายไว้เป็นการเฉพาะ จึงต้องนำกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมาใช้บังคับ เมื่อไม่ปรากฏว่าได้มีการแจ้งคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีทราบเมื่อใด ต้องถือว่าผู้ฟ้องคดีทราบคำสั่งในวันที่ 10 ตุลาคม 2542 ซึ่งเป็นวันที่เจ้าหน้าที่ได้เข้าทำลายพืชไร่และไม่ยี่นต้นของผู้ฟ้องคดี และเมื่อไม่ปรากฏว่าผู้ทำคำสั่งได้แจ้งว่าเป็นกรณีที่อุทธรณ์ต่อไปได้ระยะเวลาอุทธรณ์จึงขยายเป็น 1 ปี ตามมาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ แต่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้อุทธรณ์ภายในกำหนดเวลาดังกล่าว จึงเป็นกรณีที่ไม่ได้ดำเนินการตามมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ การที่เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ใช้กำลังเข้ารื้อถอนทำลายพืชไร่และไม่ยี่นต้นของผู้ฟ้องคดี เป็นการใช้อำนาจทางกายภาพเข้าปฏิบัติการตามคำสั่งทางปกครอง ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี จึงเป็นคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ซึ่งมาตรา 51 กำหนดให้ฟ้องภายใน 1 ปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ทราบเหตุแห่งการฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ 10 ตุลาคม 2542 แม้ศาลปกครองยังไม่เปิดทำการผู้ฟ้องคดีก็ชอบที่จะใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม แต่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้กระทำและนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ 2 สิงหาคม 2544 จึงพ้นระยะเวลาการฟ้องคดี<sup>280</sup>

<sup>280</sup> มีข้อสังเกตว่า คดีนี้เหตุแห่งการฟ้องคดีเกิดขึ้นก่อนศาลปกครองเปิดทำการ ศาลปกครองจึงวินิจฉัยโดยถือเอาวันที่มีการกระทำละเมิดเป็นวันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามแนวคำพิพากษาของศาลยุติธรรม

สำหรับกรณี ความรับผิดชอบอย่างอื่น ซึ่งมีใช้กรณี ตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืน อสังหาริมทรัพย์ นั้น ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยในบางกรณีว่า วันที่ผู้ฟ้องคดีได้รับทราบมติ หรือผลการ พิจารณาของฝ่ายปกครองเป็นวันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี<sup>281</sup>

อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตว่าการฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งห้ามมิให้ใช้หรือเข้าไปใน อาคาร และฟ้องว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ไม่รื้อถอนอาคารข้างเคียงที่ต่อเติมอาคารโดย ผิดกฎหมาย ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยว่าเป็นคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) และ (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ มิใช่กรณีละเมิดหรือความรับผิดชอบอย่างอื่นตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) จึงต้องยื่นฟ้องภายในกำหนดและตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว<sup>282</sup>

(5) การฟ้องคดีสัญญาทางปกครอง ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยเกี่ยวกับวันที่รู้หรือ ควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีไว้ 6 แนวทาง ดังนี้

**แนวทางที่ 1** กรณีที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือทวงถามให้ชำระเงิน และได้รับแจ้งผล ปฏิเสธการชำระเงิน ถือว่าวันที่ได้รับแจ้งผลปฏิเสธการชำระเงินเป็นวันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการ ฟ้องคดี เช่น

**คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 104/2544** สัญญาก่อสร้างหอพักข้าราชการที่ผู้ฟ้อง คดีได้มีหนังสือถึงผู้ถูกฟ้องคดีลงวันที่ 6 สิงหาคม 2542 ขอรับเงินชดเชยตามสัญญาแบบปรับราคาได้ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบเมื่อวันที่ 22 กุมภาพันธ์ 2543 ว่าไม่อาจจ่ายเงินค่าชดเชย ให้กับผู้ฟ้องคดีได้ ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือถึงผู้ถูกฟ้องคดีลงวันที่ 10 มีนาคม 2543 ขอให้พิจารณา ทบทวนการจ่ายเงินชดเชย และผู้ถูกฟ้องคดีก็ได้มีหนังสือถึงสำนักงานประมาณเมื่อวันที่ 23 มิถุนายน 2543 ขอให้พิจารณาทบทวนเกี่ยวกับการจ่ายเงินชดเชยค่าก่อสร้างให้แก่ผู้ฟ้องคดีอีกครั้งหนึ่ง จึงถือ ได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้ทราบเหตุแห่งการฟ้องคดีเมื่อได้รับทราบหนังสือของผู้ถูกฟ้องคดีลงวันที่ 1 กันยายน 2543 ที่ยืนยันผลการพิจารณาที่จะไม่จ่ายเงินชดเชยค่าก่อสร้างให้ผู้ฟ้องคดี เมื่อผู้ฟ้องคดีนำคดีมา

<sup>281</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 306/2546 ผู้ฟ้องคดีเข้าร่วมประชุมเพื่อรับฟังคำชี้แจงรายละเอียด เกี่ยวกับเงินค่าชดเชยการรื้อย้ายที่อยู่อาศัยในวันที่ 11 เมษายน 2543 แต่ยังไม่พอใจในมติของที่ประชุมดังกล่าว จึงได้นำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ 25 มิถุนายน 2545 เพื่อขอให้ศาลสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชดใช้ค่า ชดเชยและจัดที่ดินเพื่อปลูกสร้างบ้านให้แก่ผู้ฟ้องคดี เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอย่างอื่นตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ และถือว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดีนี้ตั้งแต่วันที่ได้รับทราบมติในที่ประชุมแล้ว จึงพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา 51

<sup>282</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 389/2545

ฟ้องในวันที่ 27 เมษายน 2544 จึงยังไม่พ้นกำหนดอายุความ 1 ปี ตามมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 356/2546 ผู้ฟ้องคดีทำสัญญารับจ้างก่อสร้างและปรับปรุงขยายการประปากับผู้ถูกฟ้องคดี (การประปาส่วนภูมิภาค) ตามสัญญาลงวันที่ 18 พฤศจิกายน 2536 โดยมีกำหนดแล้วเสร็จในวันที่ 18 พฤศจิกายน 2538 แต่การก่อสร้างไม่แล้วเสร็จตามสัญญาโดยมิใช่ความผิดของผู้ฟ้องคดี จึงมีการขยายเวลาตามสัญญาออกไปจนถึงวันที่ 17 กรกฎาคม 2540 และเพิ่มค่าจ้าง ผู้ฟ้องคดีได้ก่อสร้างแล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่มีการแก้ไขสัญญาและส่งมอบงานจ้างให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีเมื่อวันที่ 17 กรกฎาคม 2540 แต่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่จ่ายเงินค่าจ้างให้ผู้ฟ้องคดีตามที่กำหนดไว้ในสัญญา ผู้ฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือลงวันที่ 26 กรกฎาคม 2542 แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายดังกล่าว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ 20 กันยายน 2542 ปฏิเสธการชำระเงินถือว่าข้อพิพาทได้เกิดขึ้นหรือมีการโต้แย้งสิทธิของผู้ฟ้องคดีแล้วนับแต่วันที่ 20 กันยายน 2542 ผู้ฟ้องคดีจึงได้รู้หรือควรได้รู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีมาตั้งแต่วันดังกล่าว แต่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ 2 กันยายน 2545 จึงพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ คดีนี้ไม่ใช่เรื่องติดตามเอาคืนซึ่งทรัพย์สินตามมาตรา 1336 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 551/2546 ผู้ฟ้องคดี (กรมชลประทาน) ได้ใช้สิทธิบอกเลิกสัญญาที่ให้ผู้ถูกฟ้องคดีก่อสร้างสิ่งสาธารณูปโภคต่อผู้ถูกฟ้องคดีพร้อมขอสงวนสิทธิในการเรียกค่าปรับและค่าเสียหายอื่น ๆ เมื่อวันที่ 5 เมษายน 2537 ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับแจ้งหนังสือดังกล่าวเมื่อวันที่ 21 เมษายน 2537 ต่อมาเมื่อวันที่ 17 กุมภาพันธ์ 2540 ผู้ฟ้องคดีได้แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีนำเงินค่าเสียหายที่เกิดขึ้นเนื่องจากการผิดสัญญาจ้างไปชำระภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือดังกล่าว ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีได้รับหนังสือดังกล่าวเมื่อวันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2540 ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องชำระเงินให้ผู้ฟ้องคดีภายในวันที่ 7 มีนาคม 2540 แต่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ชำระเงินจำนวนดังกล่าวภายในระยะเวลาที่กำหนด ถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีซึ่งเป็นข้อพิพาทในคดีนี้แล้ว อันเป็นช่วงเวลาศาลปกครองยังมิได้จัดตั้งขึ้นและเปิดทำการ แต่ผู้ฟ้องคดีมิได้นำคดีไปฟ้องต่อศาลยุติธรรมภายในกำหนดเวลา กลับนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ 21 มีนาคม 2546 หลังจากศาลปกครองได้เปิดทำการเมื่อวันที่ 9 มีนาคม 2544 แล้ว ซึ่งอายุความฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมตามมาตรา 193/30 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ยังไม่ครบกำหนด แต่ก็พ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แล้ว

แนวทางที่ 2 กรณีที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือทวงถามให้ชำระเงิน แต่ไม่ได้รับแจ้งผล ถือได้ว่าวันที่มีหนังสือทวงถามครั้งแรกเป็นวันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี เช่น



คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 162/2546 (ประชุมใหญ่) สัญญาจ้างเหมาปรับปรุงต่อเติมอาคารของรัฐ เป็นสัญญาทางปกครอง ส่วนข้อตกลงที่คู่สัญญาตกลงกันด้วยวาจาเกี่ยวกับการทำงานเพิ่มเติมจากสัญญาทางปกครองดังกล่าว เป็นสัญญาจ้างทำของซึ่งมาตรา 587 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มิได้กำหนดให้ต้องทำเป็นหนังสือ แม้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ.2535 จะกำหนดให้ต้องทำสัญญาจ้างเป็นหนังสือ แต่ก็เป็นเพียงระเบียบภายในของทางราชการ ข้อตกลงด้วยวาจาดังกล่าวจึงไม่ต้องทำเป็นหนังสือและถือเป็นส่วนหนึ่งของสัญญาทางปกครองนั้นด้วย เมื่อผู้ฟ้องคดีส่งมอบงานในส่วนที่ได้ทำเพิ่มเติมนอกเหนือจากสัญญาให้ผู้ถูกฟ้องคดี (กรมธนารักษ์) เมื่อปี พ.ศ.2541 แต่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ชำระเงินค่าจ้างตามที่ได้ตกลงกันไว้ (ซึ่งศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยว่า เชื่อว่าได้มีการทวงถามเงินค่าจ้างจากผู้ถูกฟ้องคดีตั้งแต่ส่งมอบงานแล้ว) จึงถือว่าผู้ฟ้องคดีได้รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีแล้วตั้งแต่ปี พ.ศ.2541 แต่กรณีนี้เหตุแห่งการฟ้องคดีเกิดขึ้นก่อนศาลปกครองเปิดทำการ แต่ผู้ฟ้องคดีมิได้นำคดีไปฟ้องต่อศาลยุติธรรม เมื่อศาลปกครองเปิดทำการเมื่อวันที่ 9 มีนาคม 2544 แล้ว จึงมายื่นฟ้องต่อศาลปกครองซึ่งอายุความฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมยังไม่ครบกำหนด แต่เป็นการฟ้องคดีต่อศาลปกครองเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีแล้ว การนับระยะเวลา 1 ปี ในคดีนี้จึงต้องเริ่มนับตั้งแต่วันที่ 9 มีนาคม 2544 (ตามนัยคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 654/2545) ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือทวงถามให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินหลายครั้ง ครั้งสุดท้ายเมื่อวันที่ 30 มกราคม 2545 และได้ฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ 12 มีนาคม 2545 จึงพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีแล้ว

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 299/2546 ผู้ฟ้องคดีได้ทำการก่อสร้างสะพานแล้วเสร็จ และได้มีการตรวจรับงานแล้วเมื่อวันที่ 23 พฤศจิกายน 2543 ต่อมาเมื่อวันที่ 23 เมษายน 2544 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 มีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบว่าเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีขอขยายเวลาหรือลดค่าปรับนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้หารือไปยังสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ส่วนการเบิกจ่ายเงิน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้หักค่าปรับไว้ก่อน และจะเบิกจ่ายส่วนที่ไม่มีปัญหาให้แก่ผู้ฟ้องคดีต่อไป ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีได้ตั้งเบิกจ่ายเงินนับแต่วันที่ 24 เมษายน 2544 (ผู้ฟ้องคดีได้รับเงินจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 เมื่อวันที่ 24 กรกฎาคม 2544) ถ้านับตั้งแต่วันส่งมอบงานเมื่อวันที่ 23 พฤศจิกายน 2543 ถึงวันที่ 24 กรกฎาคม 2544 แล้ว ผู้ฟ้องคดีได้รับเงินล่าช้ารวมทั้งสิ้น 275 วัน ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการที่กำหนดให้จ่ายเงินให้เสร็จสิ้นภายใน 5 วัน โดยผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือเร่งรัดให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 รีบเบิกเงินเมื่อวันที่ 17 พฤษภาคม 2544 แต่ยังไม่ได้รับเงิน การนับระยะเวลาการฟ้องคดีเรียกค่าเสียหายที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 จ่ายเงินค่าจ้างให้ล่าช้านั้นจะเริ่มนับตั้งแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือทวงถามเมื่อวันที่ 17 พฤษภาคม 2544 ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 รีบเบิกเงินให้ ซึ่งเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการที่ตนจะไม่ได้รับชำระเงินค่าจ้าง

ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องเมื่อวันที่ 23 กรกฎาคม 2545 จึงพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา 51 แล้ว

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 117/2546 เมื่อวันที่ 2 มีนาคม 2542 ก่อนครบกำหนดสัญญาสัมปทานการทำไม้ป่าชายเลน นายส. ผู้รับสัมปทานได้ถึงแก่ความตาย ผู้ถูกฟ้องคดีในฐานะทายาทโดยธรรมของผู้ตาย จึงยื่นเรื่องขอรับโอนสัมปทานดังกล่าว แต่คณะรัฐมนตรีมีมติไม่อนุมัติให้มีการโอนสัมปทานทำไม้ป่าชายเลนในทุกรณี ทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้รับอนุมัติให้เป็นผู้รับโอนสัมปทานตามสัญญาสัมปทาน แต่ผู้ถูกฟ้องคดีกลับได้รับแจ้งตามหนังสือจังหวัดระนอง ลงวันที่ 19 ธันวาคม 2543 ให้ต้องนำเงินไปชำระค่าเปิดป่ารายปีที่ค้างชำระตามสัญญาสัมปทานที่นาย ส. ทำไว้กับกระทรวงเกษตรและสหกรณ์โดยผู้ถูกฟ้องคดีมิได้มีส่วนเกี่ยวข้องตามสัญญาสัมปทานดังกล่าว แต่อย่างไรก็ดี ถือได้ว่าวันที่ได้รับหนังสือดังกล่าวเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ขณะนั้นศาลปกครองยังไม่เปิดทำการ ผู้ฟ้องคดี (กระทรวงเกษตรและสหกรณ์) จึงขอที่จะใช้สิทธิทางศาลโดยยื่นฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมภายในกำหนดอายุความตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เมื่อผู้ฟ้องคดีประสงค์จะยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองกลาง จึงต้องยื่นฟ้องคดีภายใน 1 ปี นับแต่วันที่ศาลปกครองกลางเปิดทำการคือภายในวันที่ 9 มีนาคม 2545 แต่คดีนี้ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดีเมื่อวันที่ 23 พฤษภาคม 2545 จึงพ้นระยะเวลาการฟ้องคดี

แนวทางที่ 3 กรณีที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือทวงถามให้ชำระเงิน และได้รับแจ้งผล ปฏิเสธการชำระเงินแล้ว แต่ต่อมาได้รับหนังสือแจ้งการหักกลบลบหนี้ ถือได้ว่าวันที่มีหนังสือแจ้งการหักกลบลบหนี้ เป็นวันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี เช่น

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 654/2546 ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ 1 มิถุนายน 2543 ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินค่าก่อสร้างและค่ารับซื้ออุปกรณ์ และผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ 6 มิถุนายน 2543 ปฏิเสธการชำระเงินจำนวนดังกล่าวโดยอ้างว่า ผู้ถูกฟ้องคดีได้เข้าดำเนินการก่อสร้างและปัจจุบันก่อสร้างแล้วเสร็จโดยไม่มีค่าเสียหายและค่าใช้จ่ายหลังเสร็จแต่ประการใด แม้ไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีจะรับหนังสือดังกล่าวเมื่อใด แต่ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ 7 กรกฎาคม 2543 ถึงผู้ฟ้องคดีอ้างว่าผู้ฟ้องคดีมีหน้าที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะหักกลบลบหนี้ระหว่างกันได้ ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้รับทราบหนังสือฉบับดังกล่าวเมื่อวันที่ 10 กรกฎาคม 2543 จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีอย่างช้าที่สุดในวันที่ได้รับหนังสือฉบับดังกล่าว ซึ่งผู้ฟ้องคดีจะต้องฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีต่อศาลได้ภายในกำหนด 2 ปี ตามนัยมาตรา 193/34 (1) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่โดยที่เหตุแห่งการฟ้องคดีนี้เกิดขึ้นก่อนศาลปกครองเปิดทำการและผู้ฟ้องคดีมิได้นำคดีไปฟ้องต่อศาลยุติธรรม เมื่อศาลปกครองเปิดทำการในวันที่ 9 มีนาคม 2544 ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ซึ่งหากเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมยังไม่ครบกำหนด แต่พ้นกำหนด

ระยะเวลาการฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แล้ว ดังนั้น เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม ระยะเวลาการฟ้องคดีนี้ย่อมต้องเริ่มนับตั้งแต่วันที่ 9 มีนาคม 2544 ซึ่งเป็นวันที่ศาลปกครองเปิดทำการ ตามนัยคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 654/2545 (ประชุมใหญ่) เมื่อผู้ฟ้องคดียื่นคำฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ 21 มีนาคม 2545 จึงเป็นการยื่นคำฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี

**แนวทางที่ 4** กรณีที่มีการบอกเลิกสัญญาแล้วและได้มีหนังสือทวงถามให้ชำระเงินแล้ว แต่หนังสือดังกล่าวไม่มีผู้รับ ต่อมาได้มีการส่งหนังสือทวงถามให้ชำระเงินโดยวิธีปิดหนังสือถือว่าวันปิดหนังสือเป็นวันที่ได้รู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดี เช่น

**คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 419/2546** เมื่อไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวกับการบอกเลิกสัญญาทางปกครองไว้เป็นการเฉพาะ จึงต้องนำวิธีการบอกเลิกสัญญาทางแพ่งมาใช้บังคับ โดยอนุโลม ซึ่งมาตรา 386 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติว่า ถ้าคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งมีสิทธิเลิกสัญญา โดยข้อสัญญาหรือโดยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย การเลิกสัญญา เช่นนั้นย่อมทำได้ด้วยการแสดงเจตนาแก่อีกฝ่ายหนึ่ง ประกอบกับมาตรา 169 วรรคหนึ่ง ได้บัญญัติให้การแสดงเจตนาที่กระทำต่อบุคคลซึ่งมิได้อยู่เฉพาะหน้า ให้ถือว่ามีผลนับแต่เวลาที่การแสดงเจตนา นั้นไปถึงผู้รับการแสดงเจตนา เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีไม่สามารถดำเนินการก่อสร้างให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนดในสัญญา เมื่อวันที่ 28 มกราคม 2541 ผู้ฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือบอกเลิกสัญญา ส่งไปยังผู้ถูกฟ้องคดีตามที่อยู่ที่ปรากฏในหลักฐานการจดทะเบียนนิติบุคคล แต่ไม่มีผู้รับ และได้มีหนังสือทวงถามให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระค่าปรับและค่าเสียหายอีกครั้งเมื่อวันที่ 12 มกราคม 2542 แต่ก็ไม่มีผู้รับอีก จึงถือไม่ได้ว่ามีการบอกเลิกสัญญาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เมื่อต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ 21 กันยายน 2544 บอกเลิกสัญญาดังกล่าว พร้อมทั้งขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีนำเงินไปชำระค่าเสียหายจากการบอกเลิกสัญญาภายใน 15 วัน นับจากวันที่ได้รับหนังสือได้ส่งหนังสือให้ผู้ถูกฟ้องคดีทราบโดยวิธีปิดหนังสือ ณ ภูมิลำเนาของผู้ถูกฟ้องคดีเมื่อวันที่ 8 พฤศจิกายน 2544 จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนด 15 วัน นับจากวันที่ปิดหนังสือดังกล่าว คือในวันที่ 24 พฤศจิกายน 2544 ซึ่งเป็นเวลาภายหลังจากศาลปกครองกลาง ได้เปิดทำการแล้วในวันที่ 9 มีนาคม 2544 เมื่อผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองในวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2546 จึงเป็นการยื่นคำฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลา 1 ปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แม้มาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2503 จะได้กำหนดให้จัดตั้งการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคโดยมีวัตถุประสงค์เป็นการบริการสาธารณูปโภคก็ตาม แต่การบอกเลิกสัญญาและการฟ้องคดีเป็นคดีนี้เพื่อให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระค่าปรับและค่าเสียหาย มิได้เกี่ยวเนื่องโดยตรงกับการบริการสาธารณูปโภค

เนื่องจากผู้ฟ้องคดีสามารถว่าจ้างผู้รับจ้างรายอื่นให้ดำเนินการแทนได้ อีกทั้งการที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่า ค่าเสียหายที่จะพึงได้รับจากการฟ้องคดีสามารถนำไปดำเนินกิจการขยายบริการจ่ายกระแสไฟฟ้าแก่ประชาชนให้กว้างขวางและทั่วถึงนั้น ก็มีไชกรณินที่จะพิจารณาได้ว่าเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมโดยตรง หากแต่เป็นประโยชน์ของผู้ฟ้องคดีโดยเฉพาะ การยื่นฟ้องคดีจึงมิใช่กรณินที่เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมตามมาตรา 52 วรรคสอง ที่ศาลจะรับคดีนี้ไว้พิจารณาได้

การที่ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยกับพนักงานอัยการ ในประเด็นเกี่ยวกับจำนวนค่าเสียหาย เป็นเหตุให้พนักงานอัยการต้องเสนอความเห็นต่ออัยการสูงสุดให้วินิจฉัยชี้ขาดและต่อมา พนักงานอัยการได้โอนสำนวนคดีนี้ไปยังสำนักงานคดีปกครอง เพื่อให้ดำเนินคดีในศาลปกครองประกอบกับผู้ฟ้องคดีต้องใช้ระยะเวลาในการหาข้อยุติเกี่ยวกับจำนวนหนี้ตามสัญญา และหาข้อยุติว่าเป็นสัญญาทางปกครอง รวมทั้งต้องใช้ระยะเวลาในการติดตามทวงถามไปยังผู้ถูกฟ้องคดี เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถยื่นฟ้องภายในกำหนด 1 ปีได้ อีกทั้งสัญญาพิพาทคดีนี้เป็นสัญญาที่ทำขึ้นก่อนพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ใช้บังคับ จึงต้องนำอายุความ 10 ปี ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับ จึงมีเหตุจำเป็นอื่นที่ศาลจะรับคดีไว้พิจารณาได้นั้น จะต้องเป็นกรณีมีเหตุความจำเป็นที่ทำให้ไม่สามารถนำคดีมาฟ้องภายในกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามที่กฎหมายกำหนดไว้ การที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างมาในอุทธรณ์เกี่ยวกับเหตุความล่าช้าในการฟ้องคดี ถือเป็นเรื่องภายในของผู้ฟ้องคดี มิใช่กรณินเหตุจำเป็นอื่นตามมาตรา 52 วรรคสอง เมื่อเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้เกิดขึ้นเมื่อวันที่ 24 พฤศจิกายน 2544 ภายหลังจากที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ มีผลใช้บังคับ และศาลปกครองกลางเปิดทำการในวันที่ 9 มีนาคม 2544 การฟ้องคดีต่อศาลปกครองจึงต้องยื่นภายในกำหนดระยะเวลา 1 ปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา 51 สัญญาที่พิพาทคดีนี้จะเป็นสัญญาที่ได้ทำขึ้นก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับ ก็หาเป็นเหตุให้นำอายุความตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับดังที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างไม่

**แนวทางที่ 5** กรณีที่มีการผิดสัญญาแล้วและได้มีหนังสือทวงถามให้ชำระเงินทางไปรษณีย์แล้ว แต่ไปรษณีย์ส่งหนังสือทวงถามกลับคืน เนื่องจากไม่สามารถส่งได้ และไม่มีผู้ไปรับหนังสือดังกล่าวภายในกำหนด รวมทั้งมิได้มีการส่งหนังสือทวงถามให้ชำระเงินโดยวิธีปิดหนังสือถือว่าวันผิดสัญญาเป็นวันที่ได้รู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดี เช่น

**คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 636/2546** ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือทวงถามให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ซึ่งเป็นผู้ค้ำประกัน ชดใช้เงินกรณีผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ผิดสัญญาลาศึกษาต่อ โดยส่งหนังสือไปยังภูมิลำเนาของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองตามที่ปรากฏในสัญญาและตามหนังสือรับรองรายการทะเบียนราษฎร ปรากฏว่าไปรษณีย์ส่งหนังสือทวงถามกลับคืน เนื่องจากไม่สามารถส่งให้

ผู้ผูกฟ้องคดีทั้งสองได้ และผู้ผูกฟ้องคดีทั้งสองไม่ไปรับหนังสือดังกล่าวภายในกำหนดเวลาผู้ผูกฟ้องคดีไม่มีทางใดที่จะบังคับผู้ผูกฟ้องคดีทั้งสองได้ จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้ศาลมีคำพิพากษาให้ผู้ผูกฟ้องคดีทั้งสองร่วมกันรับผิดชอบค่าใช้จ่ายพร้อมด้วยดอกเบี้ย การที่ผู้ผูกฟ้องคดีที่ 1 ถูกลงโทษทางวินัยให้ไล่ออกจากราชการเมื่อวันที่ 20 มีนาคม 2543 ถือได้ว่าผู้ผูกฟ้องคดีที่ 1 ปฏิบัติราชการไม่ครบกำหนดเวลาตามที่กำหนดไว้ในสัญญา ผู้ผูกฟ้องคดีจึงมีสิทธิฟ้องให้ผู้ผูกฟ้องคดีที่ 1 และผู้ผูกฟ้องคดีที่ 2 รับผิดชอบตามสัญญาได้ทันที

**แนวทางที่ 6** กรณีที่ไม่มีการขยายเวลาตามสัญญา ถือว่าวันที่ปฏิเสธไม่ขยายเวลาเป็นวันที่รู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดี เช่น

**คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 372/2546** ผู้ผูกฟ้องคดีได้ทำสัญญารับจ้างก่อสร้างฝายน้ำล้นกับผู้ผูกฟ้องคดี (กรมทางหลวงชนบท) เมื่อวันที่ 20 เมษายน 2538 และต้องทำงานให้แล้วเสร็จภายในวันที่ 6 พฤศจิกายน 2538 ต่อมา ผู้ผูกฟ้องคดีได้อนุมัติให้ขยายเวลาสัญญาจ้างก่อสร้างออกไปอีกตั้งแต่วันที่ 7 พฤศจิกายน 2538 ถึงวันที่ 5 มีนาคม 2539 ซึ่งผู้ผูกฟ้องคดีได้ดำเนินการก่อสร้างโดยตลอดแต่ยังไม่แล้วเสร็จ เนื่องจากฝนตกหนักทำให้น้ำท่วม ผู้ผูกฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือลงวันที่ 8 ตุลาคม 2539 ขอลงหยุดงานและขอต่อสัญญาก่อสร้างอีกตั้งแต่วันที่ 5 มีนาคม 2539 ถึงวันที่ 5 มีนาคม 2540 แต่ผู้ผูกฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ 16 ตุลาคม 2539 แจ้งผู้ผูกฟ้องคดีว่า ไม่สามารถขอขยายเวลาสัญญาจ้างหรือขอลงหยุดงานก่อสร้างได้ เนื่องจากผู้ผูกฟ้องคดีได้มีมติตั้งแต่วันที่สิ้นสุดสัญญาแล้ว ผู้ผูกฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือลงวันที่ 3 ธันวาคม 2539 อุทธรณ์การพิจารณาดังกล่าว และได้รับแจ้งจากผู้ผูกฟ้องคดีตามหนังสือลงวันที่ 30 มกราคม 2540 ว่า อุทกภัยที่ทำให้ผู้ผูกฟ้องคดีไม่สามารถปฏิบัติงานได้นั้นได้เกิดขึ้นภายหลังจากกำหนดเวลาที่งานต้องทำแล้วเสร็จ เมื่อผู้ผูกฟ้องคดีไม่สามารถทำงานให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาตามสัญญาได้ จึงไม่อาจนำเหตุอุทกภัยมาเป็นเหตุสุดวิสัยเพื่อขอขยายเวลาก่อสร้างดังกล่าวกับผู้ผูกฟ้องคดีได้ ผู้ผูกฟ้องคดีได้ก่อสร้างและส่งงานงวดสุดท้ายวันที่ 19 กันยายน 2540 และได้ร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามหนังสือลงวันที่ 15 มกราคม 2541 ขอขยายระยะเวลาการก่อสร้างตามสัญญา ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีหนังสือลงวันที่ 29 กันยายน 2542 แจ้งผลการวินิจฉัยว่า นายกรัฐมนตรีได้สั่งการให้ผู้ผูกฟ้องคดีขยายเวลาทำงานตามสัญญาให้ผู้ผูกฟ้องคดีจำนวน 104 วัน หรือลดค่าปรับแก่ผู้ผูกฟ้องคดีจำนวน 104 วันในกรณีที่สัญญาได้สิ้นสุดลงแล้ว ผู้ผูกฟ้องคดีจึงฟ้องขอให้ศาลมีคำสั่งขยายระยะเวลาทำงานเพิ่มเติมจากที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้ขยายเวลาให้ พร้อมทั้งให้ผู้ผูกฟ้องคดีชำระเงินค่าเสียหายต่าง ๆ ให้ผู้ผูกฟ้องคดี ข้อเท็จจริงปรากฏว่า แม้ไม่มีการขยายระยะเวลาการก่อสร้างให้ แต่ผู้ผูกฟ้องคดีก็ได้ก่อสร้างต่อจนเสร็จและได้ส่งงานงวดสุดท้ายเมื่อวันที่ 19 กันยายน 2540 ซึ่งในวันดังกล่าวจะมีการคำนวณเงินค่าจ้างและคิดค่าปรับการส่งงานล่าช้า อันเป็นการยืนยันว่าไม่มีการขยายระยะเวลาการก่อสร้าง

ตามสัญญาแน่นอนแล้ว จึงต้องถือว่าวันดังกล่าวเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี เมื่อผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ 25 เมษายน 2545 จึงเป็นกรณีที่ยื่นฟ้องเกินกว่า 1 ปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

**(6) การฟ้องคดีตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2530**

1) กรณีที่รัฐมนตรีได้วินิจฉัยอุทธรณ์แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยไว้ 2 แนวทาง คือ

**แนวทางที่ 1** เป็นกรณีที่รัฐมนตรีได้มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ภายใน 60 วัน โดยได้แจ้งผลคำวินิจฉัยอุทธรณ์ให้ผู้ถูกเวนคืนทราบแล้ว แม้ไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งเมื่อใด แต่ก็เห็นได้ว่าอย่างรวดเร็วที่สุดผู้ฟ้องคดีย่อมได้รับแจ้งในวันทีลงในหนังสือนั่นเอง ดังนั้น จะต้องยื่นฟ้องต่อศาลภายใน 1 ปี นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยดังกล่าว เช่น

**คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 56/2544** กรณีที่ผู้มีสิทธิได้รับค่าทดแทนไม่พอใจคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีและยื่นฟ้องขอให้ศาลปกครองกำหนดค่าทดแทน เป็นการฟ้องคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ซึ่งจะต้องยื่นฟ้องภายใน 1 ปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกิน 10 ปี นับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา 51 เมื่อรัฐมนตรีได้แจ้งผลการอุทธรณ์เงินค่าทดแทนให้ผู้ฟ้องคดีทราบเมื่อวันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2544 แล้ว แม้ไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งเมื่อใด แต่ก็เห็นได้ว่าอย่างรวดเร็วที่สุดผู้ฟ้องคดีย่อมได้รับแจ้งในวันทีลงในหนังสือนั่นเอง ซึ่งนับจากวันดังกล่าวอาจถือได้ว่าเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี จนถึงวันที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดีนี้เมื่อวันที่ 10 พฤษภาคม 2544 ก็ยังไม่พ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดี

**แนวทางที่ 2** เป็นกรณีที่รัฐมนตรีได้มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ภายใน 60 วัน โดยได้แจ้งผลคำวินิจฉัยอุทธรณ์ให้ผู้ถูกเวนคืนทราบแล้ว แม้ไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งเมื่อใด แต่ถ้าผู้ถูกเวนคืนได้รับแจ้งให้ไปปรับเงินค่าทดแทนในวันใด ต้องถือว่าได้รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี นับแต่นั้น เช่น

**คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 287/2546 (ประชุมใหญ่)** เมื่อรัฐมนตรีได้วินิจฉัยอุทธรณ์ค่าทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีเต็มตามจำนวนที่อุทธรณ์ แม้ว่าเลขานุการรัฐมนตรีจะได้แจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ดังกล่าวเมื่อวันที่ 9 มิถุนายน 2543 และไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งเมื่อใด แต่ผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งจากเจ้าหน้าที่ให้ไปปรับเงินค่าทดแทนเมื่อวันที่ 18 ตุลาคม 2543 จึงต้องถือว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีนับแต่นั้น การที่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ 20 สิงหาคม 2544 จึงอยู่ภายในกำหนด 1 ปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

2) กรณีที่รัฐมนตรีมิได้วินิจฉัยอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยไว้ 4 แนวทาง ดังนี้

แนวทางที่ 1 กรณีที่รัฐมนตรีมิได้มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ภายใน 60 วัน นับแต่วันที่ได้รับคำอุทธรณ์ ผู้ถูกเวนคืนจึงฟ้องขอให้ศาลสั่งให้รัฐมนตรีวินิจฉัยอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลา 60 วัน ถือว่ามีใช้เป็นการฟ้องคดีตามมาตรา 25 และมาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ แต่เป็นคำฟ้องว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ จึงต้องฟ้องคดีภายในกำหนด 90 วัน ตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เช่น

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 105/2545 ผู้ฟ้องคดีเพียงแต่ฟ้องขอให้ศาลบังคับให้ผู้ถูกฟ้องคดีวินิจฉัยอุทธรณ์ให้เสร็จและแจ้งผลให้ผู้ฟ้องคดีทราบ จึงเป็นคำฟ้องว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ มิใช่การฟ้องคดีตามมาตรา 25 และมาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ จึงไม่อาจนำกำหนดเวลาการฟ้องคดี 1 ปี ตามมาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ มาใช้บังคับได้ (มีความเห็นแย้ง)

แนวทางที่ 2 กรณีที่รัฐมนตรีมิได้วินิจฉัยอุทธรณ์ภายใน 60 วันนับแต่วันที่ได้รับคำอุทธรณ์ และผู้ฟ้องคดีมิได้ยื่นฟ้องต่อศาลภายใน 1 ปีนับแต่วันที่พ้นกำหนด 60 วันนับแต่วันที่รัฐมนตรีได้รับอุทธรณ์ ถือว่าพ้นระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2530 แล้ว<sup>283</sup> แต่ถ้าผู้ฟ้องคดีได้มีการติดตามสอบถามผลการพิจารณาอุทธรณ์เกี่ยวกับเงินค่าทดแทนหลายครั้ง และได้รับการยืนยันเป็นหนังสือจากหน่วยงานทางปกครองว่าอยู่ระหว่างการพิจารณา ผลเป็นประการใดจะแจ้งให้ทราบ ถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติและเป็นการละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ และมีลักษณะเป็นการละเมิดวันแล้ววันเล่า จึงถือว่ายังไม่พ้นระยะเวลาการฟ้องคดี เช่น

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 379/2546 ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องเมื่อวันที่ 23 ธันวาคม 2545 ซึ่งพ้นระยะเวลา 1 ปีนับแต่วันที่พ้นกำหนด 60 วันนับแต่วันที่รัฐมนตรีได้รับอุทธรณ์คือวันที่ 10 ธันวาคม 2544 แล้วตามนัยมาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ อันเป็นกฎหมายเฉพาะสำหรับเรื่องการฟ้องคดีในกรณีที่รัฐมนตรีมิได้วินิจฉัยอุทธรณ์นั้น แต่ในระหว่างที่ผู้ฟ้องคดีรอผลคำวินิจฉัยอุทธรณ์ได้มีการติดตามสอบถามผลการพิจารณาอุทธรณ์ทางโทรศัพท์

<sup>283</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุด 158/2546, 160/2546

ตลอดมาถึง 4 ครั้ง และได้สอบถามเป็นหนังสือรวม 4 ฉบับ และได้รับการยืนยันเป็นหนังสือจากหน่วยงานทางปกครองเมื่อวันที่ 19 มีนาคม 2545 ว่าอยู่ระหว่างการพิจารณา ผลเป็นประการใด จะแจ้งให้ทราบ ผู้ฟ้องคดีจึงรอฟผลการพิจารณาต่อมา แต่เมื่อรอแล้วยังไม่ได้รับผลคำวินิจฉัยจึงนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลเมื่อพ้นระยะเวลาการฟ้องคดีแล้ว ถือว่าการที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่วินิจฉัยอุทธรณ์ภายใน 60 วัน ที่กฎหมายกำหนดเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติและเป็นการละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ และมีลักษณะเป็นการละเมิดวันแล้ววันเล่า จึงถือว่ายังไม่พ้นระยะเวลาการฟ้องคดี (มีความเห็นแย้ง)<sup>284</sup>

แนวทางที่ 3 กรณีที่รัฐมนตรีมิได้วินิจฉัยอุทธรณ์ภายใน 60 วันนับแต่วันที่รับคำอุทธรณ์ กฎหมายมิได้ห้ามรัฐมนตรีที่จะวินิจฉัยอุทธรณ์ต่อไปเมื่อพ้นกำหนด 60 วัน เพราะเป็นเพียงมาตรการเร่งรัดในการพิจารณาอุทธรณ์เท่านั้น รัฐมนตรีจึงมีอำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์ต่อไปได้ แม้จะพ้น 60 วัน นับแต่วันที่รับคำอุทธรณ์แล้ว และเป็นคำวินิจฉัยที่มีผลสมบูรณ์ตามกฎหมาย เมื่อรัฐมนตรีมิได้วินิจฉัยอุทธรณ์ภายใน 60 วัน ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนอาจใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลภายใน 1 ปี นับแต่วันที่พ้นกำหนด 60 วันก็ได้ หรือจะรอคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีก่อนก็ได้ และหากได้รับแจ้งคำวินิจฉัยแล้ว ถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครองที่เกิดขึ้นใหม่ ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนจึงมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ภายใน 1 ปี นับแต่วันที่ได้รับแจ้งผลการวินิจฉัยอุทธรณ์ของรัฐมนตรี เช่น

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 202/2545 (ประชุมใหญ่) ผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์ค่าทดแทนที่ดินต่อรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 29 กันยายน 2541 ซึ่งรัฐมนตรีจะตั้งวินิจฉัยให้เสร็จสิ้นภายใน 60 วัน นับแต่วันที่รับคำอุทธรณ์คือภายในวันที่ 28 พฤศจิกายน 2541 แต่รัฐมนตรีมิได้วินิจฉัยอุทธรณ์ให้เสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ 28 มิถุนายน 2544 ย่อมพ้นกำหนดเวลาตามมาตรา 26 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ แต่ต่อมารัฐมนตรีได้วินิจฉัยและแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทนให้ผู้ฟ้องคดีทราบหลังจากพ้นกำหนด 60 วันนับแต่วันที่รับอุทธรณ์ ถือเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ที่กระทบสิทธิของผู้ฟ้องคดีตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แม้มาตรา 26 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ จะเป็นกฎหมายเฉพาะ

<sup>284</sup> คดีนี้ตุลาการศาลปกครองสูงสุดฝ่ายข้างน้อย (นายหัสวุฒิ วิฑิตวิริยกุล และนายดำริ วัฒนสิงหะ) มีความเห็นแย้งสรุปได้ว่า การที่ผู้ฟ้องคดีมิได้ปล่อยปละละเลยเรื่องของตนโดยเฝ้าติดตามผลการพิจารณามาโดยตลอด น่าจะถือเป็นเหตุจำเป็นที่ศาลจะรับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณาแม้จะฟ้องเมื่อพ้นระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรมตามนัยมาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ มากกว่าที่จะเป็นการกระทำละเมิดวันแล้ววันเล่า



แต่ก็มีได้บัญญัติเรื่องการฟ้องคดีในกรณีที่รัฐมนตรีได้วินิจฉัยอุทธรณ์เมื่อพ้นระยะเวลา 60 วันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์แล้ว ซึ่งถือเป็นคำสั่งทางปกครองที่เกิดขึ้นใหม่ว่าจะต้องฟ้องคดีต่อศาลอย่างไรและภายในกำหนดระยะเวลาใด เมื่อผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องต่อศาลปกครองโดยมีคำขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีจ่ายเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีเพิ่มขึ้นอันเป็นคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ จึงอยู่ในอำนาจของศาลปกครอง ซึ่งผู้ฟ้องคดีจะต้องยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองภายใน ภายใน 1 ปี นับแต่วันที่รู้เหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกิน 10 ปี นับแต่วันที่รู้เหตุแห่งการฟ้องคดี<sup>285</sup> (มีความเห็นแย้ง)

**คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 219/2545** เจตนารมณ์ของมาตรา 25 วรรคสอง และมาตรา 26 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ ก็เพื่อเร่งรัดให้รัฐมนตรีดำเนินการวินิจฉัยอุทธรณ์ให้เสร็จสิ้นโดยเร็วเพื่อประโยชน์ของราษฎรที่ถูกเวนคืน บทบัญญัติดังกล่าวมิได้ห้ามรัฐมนตรีที่จะวินิจฉัยอุทธรณ์ต่อไปเมื่อพ้นกำหนด 60 วัน รัฐมนตรีจึงมีอำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์ต่อไปได้แม้จะพ้น 60 วันนับแต่วันที่รับคำอุทธรณ์แล้ว และเป็นคำวินิจฉัยที่มีผลสมบูรณ์ตามกฎหมาย เมื่อรัฐมนตรีไม่ได้วินิจฉัยอุทธรณ์ภายใน 60 วัน ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนอาจใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ภายใน 1 ปี นับแต่วันที่พ้นกำหนด 60 วัน ก็ได้ หรือจะรอคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีก่อนก็ได้และเมื่อได้รับแจ้งคำวินิจฉัยแล้ว ก็มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ภายในกำหนดเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องเมื่อวันที่ 30 ตุลาคม จึงยังไม่พ้นกำหนดเวลา 1 ปี นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของรัฐมนตรี (วันที่ 31 กรกฎาคม 2544 และวันที่ 7 สิงหาคม 2544)<sup>286</sup>

อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตว่า การนับวันที่ได้รับอุทธรณ์ตามมาตรา 25 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ ต้องนับตั้งแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีครั้งแรกเท่านั้น การที่ผู้ฟ้องคดีนำส่งเอกสารหรือชี้แจงเพิ่มเติมไม่ถือว่าเป็นวันที่ได้รับอุทธรณ์<sup>287</sup>

**แนวทางที่ 4** กรณีที่รัฐมนตรีมิได้วินิจฉัยอุทธรณ์ภายใน 60 วันนับแต่วันที่รับคำอุทธรณ์ ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้ใช้สิทธิร้องขอต่อหน่วยงานของรัฐโดยร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จนนายกรัฐมนตรีได้สั่งการให้ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ พิจารณาอุทธรณ์ให้ผู้ฟ้องคดีแล้ว แต่ไม่ดำเนินการตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรีภายในระยะเวลาที่กำหนด ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิฟ้องคดี

<sup>285</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 345/2545 และที่ 397/2545 ได้วินิจฉัยไว้ในทำนองเดียวกัน

<sup>286</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 220/2545 ได้วินิจฉัยไว้ในทำนองเดียวกัน

<sup>287</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 186/2545

ภายใน 90 วันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดีครั้งสุดท้าย โดยต้องมีหนังสือร้องขอต่อฝ่ายปกครองเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายอีก เช่น

**คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.8/2545** ผู้ฟ้องคดีได้ใช้สิทธิร้องขอต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ซึ่งได้วินิจฉัยจนนายกรัฐมนตรียกฟ้องคดีที่ 1 พิจารณาอุทธรณ์ให้ผู้ฟ้องคดีถึงสองครั้ง โดยครั้งแรกสั่งให้วินิจฉัยเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีโดยเร็ว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ก็ได้ดำเนินการตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรี และครั้งที่สองสั่งให้วินิจฉัยอุทธรณ์เงินค่าทดแทนของผู้ฟ้องคดีภายใน 45 วัน นับแต่วันที่ทราบคำสั่งของนายกรัฐมนตรี โดยกระทรวงมหาดไทยได้รับแจ้งคำสั่งของนายกรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 13 มีนาคม 2544 ผู้ถูกฟ้องคดีจึงจะต้องวินิจฉัยอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในวันที่ 27 เมษายน 2544 ตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรี ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ 14 พฤษภาคม 2544 จึงเป็นการยื่นฟ้องภายในระยะเวลา 90 วันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ โดยมีต้องมีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดก่อน

### 2.2.3. อายุความหรือระยะเวลาสะดุดหยุดอยู่

เนื่องจากในเรื่องของอายุความหรือระยะเวลาสะดุดหยุดอยู่ในคดีปกครองมีดังนี้

(1) เมื่อมีการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองหรือมีการยื่นคำขอต่อคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทหรือคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อให้วินิจฉัยชี้ขาดแล้ว ให้อายุความสะดุดหยุดอยู่ไม่นับในระหว่างนั้น จนกว่าการพิจารณาจะถึงที่สุดหรือเสร็จไปโดยประการอื่น แต่ถ้าเสร็จไปเพราะเหตุถอนคำขอหรือทิ้งคำขอ ให้ถือว่าอายุความเรียกร้องของผู้ยื่นคำขอไม่เคยมีการสะดุดหยุดอยู่เลย<sup>288</sup> เช่น

**คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 83/2544** ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งเมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน 2541 และแจ้งผู้ฟ้องคดีทราบว่า ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถดำเนินการเบิกค่าเช่าบ้านได้ อันเป็นคำสั่งทางปกครองซึ่งกระทบสิทธิของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ 20 พฤศจิกายน 2541 ขอความอนุเคราะห์พิจารณาทบทวนไปยังผู้ถูกฟ้องคดีตามมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ต่อมาวันที่ 11 มิถุนายน 2542 ผู้ช่วยผู้อำนวยการฝ่ายธุรการของผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือแจ้งให้ครูอาจารย์ที่เกี่ยวข้องยื่นคำขอใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้าน ผู้ฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือขอใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านอีกครั้งหนึ่งเมื่อวันที่ 29 พฤศจิกายน 2541 ผู้ถูกฟ้องคดีได้แต่งตั้งคณะกรรมการ

<sup>288</sup> มาตรา 67 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539

ตรวจสอบข้อเท็จจริงในการเบิกค่าเช่าบ้านและได้สั่งการเมื่อวันที่ 1 กันยายน 2542 ไม่อนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีเบิกค่าเช่าบ้านตามความเห็นของคณะกรรมการ ผู้ฟ้องคดีจึงได้ร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ แม้ผู้ฟ้องคดีจะมีได้อุทธรณ์ต่อผู้ทำคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ก็ตาม แต่เมื่อคำสั่งไม่อนุมัติให้เบิกค่าเช่าบ้านทั้ง 2 ครั้งคือ เมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน 2541 และวันที่ 1 กันยายน 2542 เป็นการปฏิเสธในเรื่องเดียวกันและผู้ฟ้องคดีได้เคยอุทธรณ์ในเรื่องดังกล่าวครั้งหนึ่งแล้ว แต่ยังไม่ได้รับการวินิจฉัย จึงไม่มีเหตุผลที่ผู้ฟ้องคดีจะต้องอุทธรณ์ในเรื่องเดียวกันอีกครั้ง คดีนี้ยังไม่ขาดอายุความฟ้องคดีตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ และมาตรา 67 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ เมื่อผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีเมื่อวันที่ 20 พฤศจิกายน 2541 อายุความจึงได้สะดุดหยุดอยู่ตั้งแต่วันดังกล่าว ซึ่งเป็นเวลาก่อนพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ จะมีผลใช้บังคับ

(2) กรณีที่มีการฟ้องคดีปกครองต่อศาลอื่นซึ่งไม่ใช่ศาลปกครองและศาลไม่รับไว้พิจารณา เพราะไม่มีอำนาจ หรือผู้ฟ้องคดีถอนคำฟ้องจากศาลนั้นเพื่อฟ้องคดีใหม่ต่อศาลปกครอง โดยถือว่าช่วงตั้งแต่วันยื่นคำฟ้องต่อศาลนั้นจนถึงวันที่ศาลนั้นถึงที่สุดเพราะเหตุดังกล่าวเป็นช่วงที่ระยะเวลาการฟ้องคดีสะดุดหยุดอยู่<sup>289</sup> เช่น

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 26/2544 ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องต่อศาลจังหวัดพลครั้งแรกเมื่อวันที่ 23 ธันวาคม 2542 และศาลจังหวัดพลยกฟ้อง โดยมีใช่เป็นการวินิจฉัยในเนื้อหาของประเด็นแห่งคดีแต่อย่างใด เมื่อไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์หรือฎีกาคำพิพากษาดังกล่าวเป็นผลให้คำพิพากษาของศาลจังหวัดพลในครั้งแรกถึงที่สุด แต่ผู้ฟ้องคดีสามารถนำคดีไปฟ้องร้องต่อศาลใหม่ได้ เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องต่อศาลจังหวัดพลครั้งที่ 2 ในวันที่ 2 เมษายน 2544 ซึ่งเป็นการยื่นฟ้องหลังจากที่ศาลปกครองเปิดทำการแล้ว ศาลจังหวัดพลเห็นว่า คดีตามคำฟ้องอยู่ในอำนาจศาลปกครองจึงไม่รับไว้พิจารณาและพิพากษายกฟ้อง ดังนั้น กำหนดระยะเวลาในการยื่นคำฟ้องจึงต้องเป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองฯ ซึ่งปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีฟ้องต่อศาลจังหวัดพลครั้งที่ 2 เมื่อล่วงเลยเวลา 90 วัน นับแต่วันที่รู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี จึงไม่อาจถือประโยชน์ตาม

<sup>289</sup> ข้อ 31 ของระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 กำหนดว่า “ในกรณีที่มีการฟ้องคดีต่อศาลอื่นซึ่งมิใช่ศาลปกครอง ถ้าปรากฏว่า ศาลนั้นไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา เพราะไม่มีอำนาจพิจารณาคดีนั้น หรือผู้ฟ้องคดีถอนคำฟ้องจากศาลนั้นเพื่อฟ้องคดีใหม่ต่อศาลปกครอง ให้ถือว่ากำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีสะดุดหยุดอยู่เท่าระยะเวลาตั้งแต่วันยื่นคำฟ้องจนถึงวันที่คดีของศาลอื่นนั้นถึงที่สุด”

ข้อ 31 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ฯ ที่จะเป็นเหตุให้อายุความสะดุดหยุดอยู่ เมื่อผู้ฟ้องคดีได้นำเรื่องมาฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ 14 พฤษภาคม 2544 จึงเป็นการฟ้องคดีที่ขาดอายุความตามกฎหมายแล้ว และไม่มีเหตุยกเว้นตามมาตรา 52

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 248/2545 สำนักงานเขตมีหนังสือลงวันที่ 30 พฤศจิกายน 2543 แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีหรือถอนอาคารส่วนที่รูกล้ำล้าคลอง ผู้ฟ้องคดีจึงทราบว่ามีผู้ถูกฟ้องคดีได้ย้ายหลักเขตถอยร่นเข้ามาในโฉนดที่ดินของผู้ฟ้องคดี ย่อมถือว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดีหลังจากได้รับหนังสือจากสำนักงานเขตดังกล่าว และการขอให้ศาลมีคำสั่งบังคับให้ผู้ฟ้องคดีรังวัดสอบเขตที่ดินพร้อมทั้งย้ายหลักเขตใหม่ เป็นกรณีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ส่วนการขอให้เพิกถอนการจดทะเบียนกรรมสิทธิ์ที่ดินซึ่งเป็นกรณีเกี่ยวเนื่องกัน จึงเป็นกรณีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) ด้วย ดังนั้น การนำคดีปกครองฟ้องต่อศาลแพ่งธนบุรีภายในอายุความ 1 ปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แล้วศาลแพ่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาเนื่องจากคดีอยู่ในอำนาจศาลปกครอง จึงเป็นกรณีตามข้อ 31 ของระเบียบที่ประชุมใหญ่ฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ ซึ่งให้ถือว่ากำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีสะดุดหยุดอยู่เท่าระยะเวลาตั้งแต่วันยื่นคำฟ้องต่อศาลแพ่งธนบุรีจนถึงวันที่คดีของศาลแพ่งธนบุรีถึงที่สุด คือวันที่ 2 ธันวาคม 2544 เมื่อผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองวันที่ 2 มกราคม 2544 จึงอยู่ภายในระยะเวลาการฟ้องคดี

#### 2.2.4. การขยายระยะเวลาการฟ้องคดี

การขยายระยะเวลาการฟ้องคดีนั้น มิใช่เป็นเรื่องของ "ระยะเวลา" ทั่วไปที่อาจยื่นหรือขยายได้<sup>290</sup> คู่กรณีก็ดี หรือศาลปกครองก็ดีไม่อาจขยายระยะเวลาการฟ้องคดีได้ การขยายระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองจะต้องเป็นการขยายระยะเวลาโดยบทบัญญัติของกฎหมายเท่านั้น ซึ่งกรณีตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 คือ กรณีคำสั่งทางปกครองที่ออกมาตั้งแต่วันที่ 11 ตุลาคม 2542 เป็นต้นไป ซึ่งเป็นวันที่พระราชบัญญัติดังกล่าวมีผลใช้บังคับ ผู้ออกคำสั่งจะต้องดำเนินการแจ้งวิธีการและระยะเวลาสำหรับการฟ้องคดีต่อศาลปกครองไว้ในคำสั่งดังกล่าวด้วย การฟ้องคดีโต้แย้งคำสั่งซึ่งไม่ได้มีการระบุวิธีการยื่นคำฟ้องและระยะเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องตามที่กฎหมายกำหนด และไม่ได้มีการแจ้งข้อความดังกล่าวให้ผู้รับ

<sup>290</sup> ข้อ 6 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 กำหนดว่า "ระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนดไว้ในระเบียบนี้หรือตามที่ศาลกำหนด เมื่อศาลเห็นสมควรหรือคู่กรณีมีคำขอ ศาลมีอำนาจยื่นหรือขยายได้ตามความจำเป็นเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม"

คำสั่งทราบภายหลังจากที่ออกคำสั่ง ถ้าระยะเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องมีกำหนดน้อยกว่า 1 ปี ก็ให้ขยายเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องเป็น 1 ปีนับแต่วันที่ได้รับคำสั่ง<sup>291</sup> เช่น

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 150/2545 ผู้ฟ้องคดีถูกกรมทางหลวงเวนคืนที่ดินและได้รับหนังสือแจ้งให้ไปปรับเงินค่าทดแทนเมื่อวันที่ 28 สิงหาคม 2541 ผู้ฟ้องคดีไม่พอใจและได้อุทธรณ์ต่อผู้ถูกฟ้องคดีเมื่อวันที่ 29 ตุลาคม 2541 ผู้ถูกฟ้องคดีสั่งไม่รับอุทธรณ์เพราะเป็นการอุทธรณ์เกินระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด ผู้ฟ้องคดีได้รับทราบผลการพิจารณาอุทธรณ์เมื่อวันที่ 28 พฤษภาคม 2544 และยื่นฟ้องต่อศาลปกครองกลางเมื่อวันที่ 3 ตุลาคม 2544 ผลการวินิจฉัยไม่รับอุทธรณ์กรณีดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองที่อาจฟ้องต่อศาลปกครองได้ แต่เมื่อคำสั่งนั้นไม่ได้รับสิทธิของผู้มีส่วนได้เสียในการฟ้องคดีปกครอง วิธีการยื่นคำฟ้อง และระยะเวลาที่ยื่นคำฟ้องไว้ท้ายคำสั่งหรือในหนังสือแจ้งคำสั่ง ระยะเวลาในการฟ้องคดีจึงขยายเป็น 1 ปีนับจากวันที่ผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งคำสั่งไม่รับอุทธรณ์ตามมาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.14/2545 ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองกลางทางไปรษณีย์ลงทะเบียนเมื่อวันที่ 10 เมษายน 2544 แม้จะพ้นกำหนดระยะเวลา 90 วันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดีโดยอย่างรวดเร็วที่สุดในวันที่ 31 ตุลาคม 2543 ซึ่งเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีออกคำสั่งทางปกครองก็ตาม แต่คำสั่งที่ออกโดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 เป็นคำสั่งที่อาจฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 11 ตุลาคม 2542 การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 มิได้ระบุนิติการและระยะเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องไว้ในประกาศของผู้ฟ้องคดี จึงทำให้ระยะเวลาฟ้องคดีขยายจาก 90 วันเป็น 1 ปี ตามมาตรา 50 วรรคสาม ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องเมื่อวันที่ 10 เมษายน 2544 จึงอยู่ภายในกำหนดระยะเวลา 1 ปี

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ 110/2545 ผู้ถูกฟ้องคดีได้ส่งหนังสือแจ้งผลการอุทธรณ์การถูกลงโทษทางไปรษณีย์ด่วนพิเศษ (EMS) พร้อมใบตอบรับเมื่อวันที่ 4 เมษายน 2543 แต่ใบตอบรับสูญหายในภายหลัง จึงไม่ทราบว่าผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งผลการอุทธรณ์ในวันใด แต่ถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งผลเมื่อครบกำหนด 7 วันนับแต่วันส่งสำหรับกรณีภายในประเทศมาตรา 71 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ คือเมื่อวันที่ 11 เมษายน 2543 คำวินิจฉัยอุทธรณ์เป็นคำสั่งทางปกครองที่อาจฟ้องต่อศาลปกครองได้ เมื่อไม่ปรากฏว่าผู้ออกคำสั่งได้ระบุถึงการยื่นคำฟ้องและระยะเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องไว้ในคำสั่งดังกล่าว ระยะเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องจึงขยายเป็น 1 ปีนับแต่วันที่ได้รับคำสั่งตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ผู้ฟ้องคดีมายื่นคำฟ้องคดีนี้เมื่อวันที่ 8 มิถุนายน 2544 ซึ่งพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีแล้ว จึง

<sup>291</sup> มาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

ไม่อาจรับคำฟ้องไว้พิจารณาตามข้อ 31 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

นอกจากนี้ ยังมีการขยายระยะเวลาการฟ้องคดีตามกฎหมายเฉพาะ ได้แก่ มาตรา 13 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ.2542 คือ กรณีที่มีเหตุต้องฟ้องคดีใหม่ต่อศาลที่มีเขตอำนาจอันเนื่องจากการดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ ถ้าอายุความหรือกำหนดเวลาในการฟ้องคดีครบกำหนดไปแล้วในระหว่างการพิจารณาของศาลหรือของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล แล้วแต่กรณี หรือจะครบก่อน 60 วัน นับแต่วันที่คำสั่งของศาลหรือของคณะกรรมการ แล้วแต่กรณี ให้ขยายอายุความหรือกำหนดเวลาการฟ้องคดีออกไปจนถึง 60 วันนับแต่วันที่คำสั่งของศาลหรือของคณะกรรมการ แล้วแต่กรณี และ มาตรา 7 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 คือ กรณีที่ศาลพิพากษายกฟ้องเพราะเหตุที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมิใช่ผู้ต้องรับผิด ให้ขยายอายุความฟ้องร้องฟ้องร้องผู้ที่ต้องรับผิดซึ่งมิได้ถูกเรียกเข้ามาในคดีออกไปถึง 6 เดือนนับแต่วันที่คำพิพากษานั้นถึงที่สุด

### 2.3. ข้อยกเว้นในเรื่องอายุความหรือระยะเวลาการฟ้องคดี

ข้อยกเว้นเรื่องระยะเวลาการฟ้องคดีมีอยู่ด้วยกัน 2 ประเภท กล่าวคือ ข้อยกเว้นที่ไม่ต้องมีระยะเวลากับข้อยกเว้นเมื่อมีเหตุพิเศษ

#### 2.3.1. ข้อยกเว้นที่ไม่มีกำหนดระยะเวลา

กรณีดังกล่าวคือ คดีปกครองที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะกับคดีปกครองที่เกี่ยวกับสถานะของบุคคล<sup>292</sup> ซึ่งตามแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดมีดังนี้

##### (1) การฟ้องคดีที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ

ตามแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดมิได้ให้ความหมายของคำว่า "การคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ" ไว้ เพียงแต่ได้วินิจฉัยเป็นกรณี ๆ ไปว่า การฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ปล่อยให้มีการบุกรุกที่สาธารณะเป็นการฟ้องคดีเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ เช่น

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 320/2546 ผู้ฟ้องคดีในฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดี (ปฏิรูปที่ดิน จังหวัดชุมพร) ได้ออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินให้แก่ นาย ป. โดยที่ดินบางส่วนได้ทับที่ดินสาธารณประโยชน์ที่ราษฎร

<sup>292</sup> มาตรา 52 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

ได้ร่วมกันสร้างขึ้นเพื่อเก็บกักน้ำไว้ใช้ในการเกษตร ผู้ฟ้องคดีย่อมมีหน้าที่ในการดูแลรักษาที่  
 สาธารณะดังกล่าวตามอำนาจหน้าที่ ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีและการฟ้องคดีดังกล่าวเป็น  
 การฟ้องคดีเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ จะยื่นฟ้องคดีเมื่อใดก็ได้ตามมาตรา 52<sup>293</sup>

ส่วนการฟ้องเพื่อรักษาสีทธิหรือประโยชน์ของผู้ฟ้องคดีโดยเฉพาะ ไม่ใช่คดีเกี่ยวกับการ  
 การคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ เช่น การฟ้องขอให้เจ้าหน้าที่ทบทุนการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือน  
 ของผู้ฟ้องคดีใหม่<sup>294</sup> การฟ้องขอให้เพิกถอนการลบบชื่อผู้ฟ้องคดีออกจากทะเบียนทนายความ<sup>295</sup> การ  
 ฟ้องขอให้ผู้ฟ้องคดีไม่เป็นผู้ทำงาน<sup>296</sup> การฟ้องขอให้ทำการสอบสวนทางวินัย<sup>297</sup> การกล่าวอ้างว่ามี  
 หลักฐานว่าที่ดินของตนไม่ใช่ที่สาธารณะประโยชน์<sup>298</sup> การขอประทานบัตรทำเหมืองแร่เฟลด์สปาร์<sup>299</sup>

## (2) การฟ้องคดีที่เกี่ยวกับสถานะของบุคคล

ตามแนวคำสั่งศาลปกครองสูงสุดได้ให้ความหมายของคำว่า “สถานะของบุคคล”  
 ว่าหมายถึง สถานะตามกฎหมายที่จะได้รับความคุ้มครองสิทธิในการเป็นบุคคล และสิทธิที่จะได้รับ  
 ความคุ้มครองที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการเป็นบุคคล โดยบุคคลจะได้รับความคุ้มครองตามสิทธินั้นหรือไม่  
 ต้องพิจารณาจากความเป็นบุคคลของผู้นั้นเป็นหลัก สถานะเป็นเครื่องชี้ให้เห็นถึงสิทธิและหน้าที่  
 ของบุคคล รวมทั้งความสามารถในการใช้สิทธิและปฏิบัติหน้าที่ของแต่ละคนตามที่กฎหมาย  
 กำหนดไว้สำหรับผู้มีสถานะนั้น และใช้ยืนยันบุคคลได้ทั่วไป สถานะของบุคคลจะเกิดขึ้นหรือเปลี่ยน  
 แปลงไปได้ก็เฉพาะตามที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น สถานะดังกล่าวอาจจะเป็นสถานะของบุคคล  
 ในประเทศชาติ เช่น สัญชาติของบุคคล หรือสถานะในครอบครัว เช่น เพศ อายุ บิดา มารดา บุตร  
 สามี ภรรยา และความสามารถของบุคคล เป็นต้น มิได้มีความหมายรวมไปถึงสถานะทางด้านอื่นๆ  
 ที่ไม่เกี่ยวเนื่องกับการเป็นบุคคลด้วย เช่น สถานะทางสังคม สถานะทางอาชีพ หรือสถานะทางหน้าที่  
 การงาน เพราะแม้จะมีผลทำให้มีสิทธิและหน้าที่ตามตำแหน่ง ก็ไม่ถือว่าเป็นสถานะของบุคคล  
 เนื่องจากมิใช่คุณสมบัติหรือลักษณะทางกฎหมายที่เป็นฐานสำคัญผูกพันอยู่กับตัวบุคคลใน

<sup>293</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.18/2546 ได้วินิจฉัยไว้ในทำนองเดียวกัน แต่เป็นกรณีเอกชน  
 บุกรุกที่สาธารณะ

<sup>294</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 264/2545

<sup>295</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 291/2545

<sup>296</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 443/2545

<sup>297</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 638/2545

<sup>298</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 528/2545, 584/2545, 219/2546

<sup>299</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 99/2544

ลักษณะเช่นเดียวกับสถานะในประเทศชาติหรือสถานะในครอบครัว ทั้งอาจเปลี่ยนแปลงได้ง่ายโดยการเปลี่ยนตำแหน่งนั้น การปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งหนึ่งตำแหน่งใดที่สูงหรือต่ำกว่าเดิม หรือการฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัย หรือขอให้เพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการ การฟ้องเกี่ยวกับตำแหน่งหน้าที่ในการทำงานหรือการประกอบอาชีพหรือการเปลี่ยนแปลงรายได้หรือการดำรงชีวิตอันเนื่องมาจากต้องพ้นจากหน้าที่ราชการเพราะถูกลงโทษทางวินัย จึงเป็นเรื่องที่ไม่เกี่ยวกับสถานะของบุคคล<sup>300</sup> และมีข้อสังเกตว่า การฟ้องขอให้เจ้าหน้าที่แก้ไขเปลี่ยนแปลงรายการในทะเบียนบ้าน ก็ไม่ถือว่าเป็นเรื่องของสถานะของบุคคล<sup>301</sup>

### 2.3.2. ข้อยกเว้นเมื่อมีเหตุพิเศษ

ข้อยกเว้นประเภทนี้ต่างจากข้อยกเว้นประเภทแรกตรงที่เป็นเรื่องที่มีกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี แต่เมื่อมีการยื่นฟ้องพ้นกำหนดเวลาแล้วหากมีเหตุตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ศาลปกครองจะรับคดีไว้พิจารณาก็ได้ ได้แก่ กรณีที่ศาลปกครองเห็นว่าคดีที่ยื่นฟ้องนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมซึ่งให้ศาลพิจารณาเป็นรายกรณีไป<sup>302</sup> กับกรณีมีเหตุจำเป็นอื่นโดยศาลเห็นเองหรือคู่กรณีมีคำขอ<sup>303</sup> โดยบางกรณีก็ถือว่าเป็นทั้งประโยชน์ส่วนรวมและมีเหตุจำเป็นอื่น ซึ่งตามแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดมีดังนี้

#### (1) การฟ้องคดีที่จะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม ได้แก่

1) การฟ้องขอให้เพิกถอนกฎที่จะเป็นประโยชน์แก่การบริหารราชการแผ่นดิน หรือจะเป็นการวางหลักกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการตามกฎหมายให้กับหน่วยงานทางปกครองหรือมีวัตถุประสงค์ที่เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีผลกระทบต่อประชาชนจำนวนมาก เช่น การฟ้องขอให้เพิกถอนกฎกระทรวง ฉบับที่ 366 (พ.ศ.2511) กำหนดให้ปามวกเหล็กและป่าทับทิมกวางแปลงที่ 2 เป็นป่าสงวนแห่งชาติ<sup>304</sup> การฟ้องขอให้เพิกถอนกฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ.2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 มีผลกระทบต่อผู้ขอออกโฉนดที่ดิน

<sup>300</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 10/2544, ที่ 57/2544, ที่ 273/2545, ที่ 291/2545, ที่ 328/2545, ที่ 109/2546, และที่ 110/2546 ได้วินิจฉัยไว้ในทำนองเดียวกัน

<sup>301</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 298/2546

<sup>302</sup> มติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ 2/2545 เมื่อวันที่ 23 มกราคม 2545

<sup>303</sup> มาตรา 52 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

<sup>304</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ พ.11/2545



และหนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นการเฉพาะรายตามมาตรา 59 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินเป็นจำนวนมาก ซึ่งมีเหตุจำเป็นและเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม<sup>305</sup> การฟ้องขอให้ยกเลิกกฎกระทรวง ฉบับที่ 414 (พ.ศ.2542) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 เนื่องจากการวางและการจัดทำผังเมืองรวมโดยออกเป็นกฎกระทรวงใช้บังคับ มีวัตถุประสงค์เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาระบบเมืองในภาคต่าง ๆ และปริมาณพล ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จึงเป็นคดีที่จะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม<sup>306</sup> การฟ้องขอให้เพิกถอนกฎกระทรวง ฉบับที่ 433 (พ.ศ. 2542) ออกตามความในพระราชบัญญัติผังเมือง พ.ศ. 2518 ซึ่งมีผลกระทบต่อประชาชนผู้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ในที่ดินของตนเป็นจำนวนมาก<sup>307</sup> การฟ้องขอให้เพิกถอนข้อบังคับแพทยสภา ว่าด้วยการศึกษาต่อเนื่องสำหรับผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ.2543 ซึ่งจะ เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมของสมาชิกแพทยสภาและแพทย์ผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม<sup>308</sup>

2) การฟ้องเกี่ยวกับเหตุเดือดร้อนรำคาญจากการละเลยต่อหน้าที่ของฝ่ายปกครองที่มีผลกระทบต่อประชาชนจำนวนมาก เช่น การไม่ปรับปรุงแก้ไขเหตุเดือดร้อนรำคาญที่ก่อให้เกิดสิ่งปฏิกูล ฝุ่นละออง หรือมลภาวะทางเสียงที่ยังคงมีอยู่จนถึงวันฟ้องคดี ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อสุขภาพและอนามัยของประชาชนจำนวนมาก<sup>309</sup>

3) การฟ้องเกี่ยวกับการละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองที่จะเป็นประโยชน์แก่การบริหารราชการแผ่นดินของหน่วยงานทางปกครอง เช่น กรมชลประทาน ได้ขุดลอกคลองรูก้ำเข้าไปในที่ดินของผู้ฟ้องคดีโดยถมแนวคลองที่มีอยู่เดิม ทำให้น้ำไม่สามารถไหลผ่าน ทำให้ชาวบ้านเดือดร้อน แม้ผู้ฟ้องคดีจะยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แล้ว แต่การรับประเด็นตามข้อหาดังกล่าวไว้พิจารณาจะเป็นประโยชน์แก่การบริหารราชการแผ่นดินของกรมชลประทาน ถือได้ว่าเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่นที่จะรับไว้พิจารณาต่อไปได้<sup>310</sup>

<sup>305</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.8/2546

<sup>306</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.17/2545

<sup>307</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.18/2545

<sup>308</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 586/2545

<sup>309</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 503/2545 (ประชุมใหญ่) ,ที่ 425/2545, และที่ 591/2546

<sup>310</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 29/2544

ส่วนการฟ้องที่เป็นเรื่องเฉพาะตัวของผู้ฟ้องคดีโดยแท้ ไม่ถือว่าเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม เช่น การขอประทานบัตรทำเหมืองแร่เฟลด์สปาร์ (K20)<sup>311</sup> การฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายที่ไม่เป็นธรรมแก่ผู้ฟ้องคดี<sup>312</sup>

(2) กรณีมีเหตุจำเป็นอื่น ซึ่งหมายถึงเหตุอันเกิดจากความจำเป็นที่ไม่สามารถนำคดีมาฟ้องได้ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้<sup>313</sup> ได้แก่

1) กรณีที่เกิดจากการกระทำของฝ่ายปกครองที่ไม่สมควรและเพื่อความเป็นธรรมแห่งคดี เช่น การพิจารณาดำเนินการของเจ้าหน้าที่ของรัฐในปัญหาที่ออกเงินไปด้วยความล่าช้าเกินสมควร และสาเหตุความล่าช้าเกิดจากความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐที่ไม่ดำเนินการตามควรแก่กรณีตั้งแต่ครั้งที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำขอออกโฉนดที่ออกครั้งแรกเมื่อปี 2532 จนถึงเดือนกรกฎาคม 2541 เป็นเวลากว่า 9 ปี จึงมีการตรวจสอบสภาพที่ดินและปฏิเสธรอกรอกที่ออกทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหาย ทั้งยังปรากฏว่ามีการออกโฉนดที่ข้างเคียงทั้ง 2 ด้านโดยคณะกรรมการชุดเดียวกันไปแล้วถือว่ามีเหตุจำเป็นเพื่อความเป็นธรรมแห่งคดีที่ศาลจะรับคำฟ้องไว้พิจารณาต่อไปตามมาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ<sup>314</sup> หรือกรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นหนังสือต่อผู้ถูกฟ้องคดีขอให้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่แล้วก็มีเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีไปติดต่อและรับว่าจะดำเนินการให้มาตลอด ทำให้ผู้ฟ้องคดีเชื่อว่าผู้ถูกฟ้องคดีจะดำเนินการให้ และเป็นผลโดยตรงให้ผู้ฟ้องคดียื่นเรื่องร้องทุกข์เลยเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้ แต่การดำเนินการของเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวย่อมถือได้ว่าเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ไปในทางไม่สมควร และการที่ผู้ถูกฟ้องคดียกเหตุว่าความล่าช้าเป็นผลมาจากกระบวนการยอมนำก่อให้เกิดความเข้าใจผิดและจะเป็นผลให้ประชาชนเกิดความรู้สึกที่ไม่ดีกับการบริหารราชการ ซึ่งจะก่อให้เกิดผลเสียกับการดำเนินงานของรัฐต่อไปในอนาคต สมควรที่ศาลจะเข้าไปตรวจสอบว่ามีเหตุดังกล่าวเกิดขึ้นหรือไม่<sup>315</sup> หรือกรณีการได้รับเงินค่าทดแทนการเวนคืนที่ดินแตกต่างจากที่ดินข้างเคียงที่มีสภาพที่ดินใกล้เคียงกัน<sup>316</sup>

<sup>311</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 99/2544

<sup>312</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 100/2544

<sup>313</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 288/2545

<sup>314</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 57/2545

<sup>315</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 279/2545

<sup>316</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 176/2546

2) กรณีที่ผู้ฟ้องคดีมีอาการเจ็บป่วยรุนแรงมากถึงขนาดไม่สามารถดำเนินการหรือมอบหมายให้บุคคลอื่นดำเนินการฟ้องคดีแทน<sup>317</sup>

แต่ถ้าการฟ้องคดีล่าช้าเกิดจากการกระทำของฝ่ายผู้ฟ้องคดีเองด้วยเหตุต่าง ๆ ได้แก่ การอ้างเหตุว่าไม่สามารถนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้เพราะศาลปกครองยังไม่เปิดทำการ หรือการเนิ่นช้าเนื่องจากการกระทำของผู้ที่ผู้ฟ้องคดีมอบหมาย<sup>318</sup> ผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือแจ้งผลการวินิจฉัยเกินกว่า 15 วัน ไม่เข้าใจกฎหมายและเพิกทราบสิทธิในการฟ้องคดีเพราะมีการศึกษาน้อย<sup>319</sup> การรอผลการพิจารณาคำสั่งทางปกครอง<sup>320</sup> การติดตามทวงถามให้หน่วยงานทางปกครองชำระเงินตามสัญญาทางปกครอง<sup>321</sup> การที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าเป็นคนยากจน ไม่มีเงินค่าจ้างทนายความและค่าใช้จ่ายในการฟ้องศาลยุติธรรม<sup>322</sup> การอ้างว่าเจ้าหน้าที่หลักเลียงและถ่วงเวลาในการให้เอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้อง<sup>323</sup> การไม่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ด้วยตนเอง เนื่องจากไปต่างจังหวัดและผู้รับแทนไม่สามารถติดต่อผู้ฟ้องคดีได้ เป็นหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีที่ควรจะต้องคอยตรวจสอบติดตามเรื่องของตนเองอยู่ตลอดเวลา ยังไม่ถือว่าเป็นเหตุจำเป็นอื่น<sup>324</sup>

<sup>317</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 164/2546

<sup>318</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 194/2545

<sup>319</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 288/2545

<sup>320</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 108/2545, 264/2545, 261/2546

<sup>321</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 162/2546

<sup>322</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 411/2546

<sup>323</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 427/2546

<sup>324</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 303/2546

## บทที่ 4

### วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับอายุความหรือระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองในประเทศไทย

จากการศึกษาที่ผ่านมา ผู้เขียนพบว่า แม้พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 ได้กำหนดอายุความหรือระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองแต่ละประเภทไว้ แต่สิทธิในการฟ้องคดีปกครองทุกประเภทจะต้องยื่นฟ้องนับแต่ “วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี” ทั้งสิ้น และโดยที่พระราชบัญญัตินี้มิได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการนับอายุความหรือระยะเวลาการฟ้องคดีไว้ ดังนั้น การเริ่มนับอายุความจึงต้องให้หลักในเรื่องการนับระยะเวลาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ซึ่งเป็นบทบัญญัติพื้นฐานทั่วไปมาเป็นเกณฑ์ในการพิจารณา อย่างไรก็ตาม คำว่า “วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี” ตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว มีความหมายที่กว้าง ซึ่งศาลปกครองสูงสุดก็ได้วินิจฉัยไว้แตกต่างกันหลายแนวทาง จึงทำให้เกิดปัญหาในทางกฎหมายและในทางปฏิบัติหลายประการ ดังนี้

#### 1. ปัญหาเกี่ยวกับ “หลักเกณฑ์” ในเรื่องอายุความหรือระยะเวลาการฟ้องคดี

##### 1.1. ปัญหาเกี่ยวกับการฟ้องขอให้เพิกถอน “กฎ”

จากการศึกษาพบว่า การฟ้องขอให้เพิกถอนกฎในต่างประเทศและประเทศไทย มีหลักเกณฑ์ในเรื่องของกำหนดอายุความหรือระยะเวลาการฟ้องคดีรวมทั้งข้อยกเว้นในเรื่องดังกล่าวที่แตกต่างกัน กล่าวคือ ในประเทศอังกฤษ ศาลจะไม่มีอำนาจตัดสินว่าพระราชบัญญัติที่รัฐสภาตราขึ้นที่เป็นกฎหมายแม่บทเป็นโมฆะ เนื่องจากรัฐสภาสามารถออกกฎหมายจำกัดหรือยกเลิกพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์โดยชัดแจ้งได้ รัฐสภาจึงมีอำนาจที่จะออกกฎหมายหรือไม่ก็ได้ แต่ศาลสามารถควบคุมกฎหมายลำดับรอง ไม่ว่าจะ เป็นกฎหมาย Common Law หรือกฎหมายที่รัฐสภาตราขึ้นไม่ให้ออกเกินอำนาจที่กฎหมายแม่บทมอบมาได้ แต่ก็มิได้กำหนดในเรื่องอายุความหรือระยะเวลาการฟ้องคดีไว้แต่อย่างใด

ส่วนการฟ้องขอให้เพิกถอนกฎในประเทศฝรั่งเศสนั้น กฎหมายบัญญัติให้ต้องยื่นฟ้องภายใน 2 เดือนนับแต่วันที่มีการประกาศ ตามหลักความมั่นคงทางกฎหมาย โดยจะเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีในวันถัดจากวันประกาศ แต่แม้จะพ้นระยะเวลาฟ้องขอให้เพิกถอนกฎโดยตรงไปแล้วก็ตาม ประชาชนก็ยังสามารถร้องขอไปยังหน่วยงานที่มีอำนาจให้ยกเลิกกฎได้ โดยถือว่าการฟ้องคดีปกครองเรื่องหนึ่งโจทก์อาจยกความไม่ชอบด้วยกฎหมายของกฎขึ้นกล่าวอ้างได้เสมอ และหากฝ่ายปกครองมีคำสั่งซึ่งเป็นมาตรการอันหนึ่งในการปรับใช้กฎนั้น และความชอบหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งนั้นขึ้นอยู่กับความชอบหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายของกฎดังกล่าว

หรือปฏิเสธการยกเลิกกฎโดยชัดแจ้งหรือโดยปริยายก็สามารถฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้นได้ภายใน 2 เดือนนับแต่วันที่ได้รับคำสั่งหรือปฏิเสธการยกเลิกกฎ โดยศาลจะพิจารณาถึงความชอบด้วยกฎหมายของกฎนั้นด้วยในตัว แต่ผลในทางคดีจะมีผลจำกัดความไม่ชอบด้วยกฎหมายของกฎเฉพาะในคดีนั้น ซึ่งกฎนั้นยังคงใช้บังคับกับบุคคลอื่นอยู่ แต่หากมีกฎหมายเฉพาะกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีไว้สั้นหรือยาวกว่า 2 เดือน ก็ต้องเป็นไปตามกฎหมายเฉพาะ เช่น การฟ้องขอให้เพิกถอนรัฐกฤษฎีกาให้เปลี่ยนชื่อสกุล ต้องฟ้องภายใน 1 ปีนับแต่วันที่ประกาศ และในประเทศเยอรมัน การฟ้องขอให้เพิกถอนกฎหมายลำดับรอง กฎหมายบัญญัติให้ต้องยื่นฟ้องภายใน 2 ปีนับแต่วันที่มีการประกาศ ด้วยเหตุผลเพื่อความสงบทางกฎหมายเช่นเดียวกัน

สำหรับการฟ้องขอให้เพิกถอนกฎในประเทศไทยนั้น ตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ กำหนดให้จะต้องยื่นฟ้องภายใน 90 วัน “นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี” เช่นเดียวกับกรณีการฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองโดยมิได้บัญญัติแยกไว้ต่างหากจากกัน จึงมีปัญหาการตีความในกรณีนี้ว่า “วันที่รู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดี” จะหมายถึง “วันที่กฎนั้นได้มีการประกาศ” หรือ “วันที่กฎนั้นมีผลกระทบสิทธิของผู้ฟ้องคดี” ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยในเรื่องดังกล่าวไว้ถึง 2 แนวทาง คือ แนวทางที่ถือว่าวันที่กฎนั้นได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นวันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.17/2545, พ.2/2546, พ.3/2546) และแนวทางที่ถือว่าเมื่อกฎมากระทบสิทธิผู้ฟ้องคดีเมื่อใดเป็นวันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี โดยให้เหตุผลในกรณีหลังนี้ว่า หากกฎนั้นได้มีการประกาศมานานแล้วและเพิ่งจะกระทบสิทธิของผู้ฟ้องคดี หรือผู้ฟ้องคดีเพิ่งทราบว่ามีการประกาศกฎในราชกิจจานุเบกษาเป็นเพียงพิธีการของการประกาศใช้เท่านั้น ยังไม่ถือว่าเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี เว้นแต่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ว่ากฎนั้นมีผลกระทบต่อสิทธิหรือผลประโยชน์ของผู้ฟ้องคดีแล้วในวันประกาศราชกิจจานุเบกษา ซึ่งต้องพิจารณาข้อเท็จจริงเป็นกรณีไป (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 267/2545, คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.15/2545, พ.16/2545, พ.8/2546, พ.9/2546, พ.10/2546)

ผู้เขียนเห็นว่า การพิจารณาในเรื่องอายุความหรือระยะเวลาการฟ้องขอให้เพิกถอนกฎสามารถแยกพิจารณาจากลักษณะของกฎที่มีผลกระทบต่อสิทธิได้ดังนี้

#### 1.1.1. กฎที่ยังไม่มีผลกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลในทันที

กรณีนี้ หมายถึง เมื่อกฎมีการประกาศใช้บังคับแล้ว ยังไม่มีผลกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลใดในทันที แต่จะต้องมีข้อเท็จจริงอย่างใดอย่างหนึ่งที่เข้าองค์ประกอบของกฎทั้งในด้านเนื้อหาหรือเงื่อนไขหรือเงื่อนไขเวลาหรือสถานที่ตามกฎนั้นเสียก่อน หรือต้องรอให้มีการบังคับใช้กฎนั้นเป็นคำสั่งหรือต้องมีการกระทำตามกฎนั้นเสียก่อนจึงจะกระทบสิทธิหรือหน้าที่ เช่น

(1) กฎของมหาวิทยาลัยที่กำหนดให้นักศึกษาต้องทำวิทยานิพนธ์เป็นภาษาต่างประเทศ กรณีนี้บุคคลใดก็ไม่สามารถฟ้องขอให้เพิกถอนได้ จนกว่าจะได้เข้าเป็นนักศึกษาของมหาวิทยาลัยนั้น โดยถือว่าต้องรู้ถึงสภาพบังคับของกฎนั้นเมื่อนักศึกษา

(2) กฎที่กำหนดให้การปลูกสร้างโรงแรมขนาด 20 ห้องขึ้นไป ต้องทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมก่อน กรณีนี้บุคคลโดยยอมไม่สามารถฟ้องขอให้เพิกถอนได้ จนกว่าผู้ก่อสร้างได้ฝ่าฝืนกฎและเจ้าหน้าที่ได้มีคำสั่งให้ระงับการก่อสร้าง

(3) กฎที่เกี่ยวกับการเบิกเงินค่าเช่าบ้านของข้าราชการ กรณีนี้บุคคลใดก็ไม่สามารถฟ้องขอให้เพิกถอนได้ จนกว่าจะเป็นข้าราชการและได้รับคำสั่งไม่อนุมัติให้เบิกเงิน เพราะเป็นกรณีที่ต้องรอให้มีการบังคับใช้กฎในรูปของคำสั่งเสียก่อน

(4) กฎที่เกี่ยวกับการเลื่อนขั้นเงินเดือนของข้าราชการ กรณีนี้กรณีนี้บุคคลใดก็ไม่สามารถฟ้องขอให้เพิกถอนได้ จนกว่าจะเป็นข้าราชการและได้รับแจ้งคำสั่งไม่เลื่อนขั้นเงินเดือน เพราะเป็นกรณีที่ต้องรอให้มีการบังคับใช้กฎในรูปของคำสั่งเสียก่อน

(5) กฎที่กำหนดแนวเวนคืนที่ดิน ซึ่งกฎหมายกำหนดให้จะต้องมีการแจ้งให้ผู้ที่อยู่บริเวณแนวเวนคืนทราบ กรณีนี้ผู้ที่อยู่ในบริเวณแนวเวนคืนยังไม่สามารถฟ้องขอให้เพิกถอนได้ จนกว่าจะได้รับแจ้ง

กรณีดังกล่าว จะเห็นได้ว่า โดยสภาพแล้วยอมไม่อาจฟ้องเพิกถอนกฎภายใน 90 วันนับแต่วันที่มีการประกาศได้ ดังนั้น จึงต้องเริ่มนับอายุความฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ครบองค์ประกอบตามกฎและได้รับทราบถึงกฎหรือคำสั่งที่มากกระทบสิทธิเป็นวันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี

### 1.1.2. กฎที่มีผลกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลโดยตรงในทันที

กรณีนี้หมายถึง เมื่อกฎมีการประกาศใช้บังคับแล้ว มีผลกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลโดยตรงในทันที รวมถึงกรณีที่มีข้อเท็จจริงหรือเงื่อนไขอย่างใดอย่างหนึ่งทั้งในด้านเนื้อหา หรือเวลา หรือสถานที่ ที่ครบองค์ประกอบของกฎนั้นแล้ว เช่น กฎของมหาวิทยาลัยที่กำหนดให้นักศึกษาต้องทำวิทยานิพนธ์เป็นภาษาต่างประเทศที่ออกมาภายหลัง และบังคับใช้กับนักศึกษาของมหาวิทยาลัยนั้นซึ่งกำลังศึกษาอยู่แล้ว ซึ่งเป็นกรณีที่กฎออกมาใช้บังคับแก่บุคคลที่อยู่ในฐานะหรือภาวะเช่นนั้นอยู่แล้ว จึงถือว่าต้องได้รับรู้กฎนั้นโดยสภาพในทันทีที่มีการประกาศใช้กฎนั้น ดังนั้น จึงต้องเริ่มนับอายุความฟ้องคดีตั้งแต่วันที่กฎนั้นมีการประกาศเป็นวันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี

ผู้เขียนเห็นว่า การที่ปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยในเรื่องดังกล่าวไว้ 2 แนวทางดังกล่าว ยังมีปัญหาหลายประการ กล่าวคือ

แนวทางที่ 1 ที่ถือว่าวันที่กฎนั้นได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นวันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี มีข้อพิจารณา ดังนี้

1) การใช้ถ้อยคำในกฎหมาย มาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ มิได้มีการบัญญัติการเริ่มนับระยะเวลาไว้อย่างชัดเจนว่า "นับแต่วันที่มีการประกาศ" ดังเช่นกฎหมายของประเทศฝรั่งเศสและประเทศเยอรมัน เพียงแต่บัญญัติว่า "นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี" เท่านั้น

2) ผลทางกฎหมายของกฎที่กระทบต่อสิทธิ โดยสภาพความเป็นจริงแล้ว เมื่อกฎมีการประกาศใช้บังคับ ผลทางกฎหมายที่กระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลยังไม่อาจเกิดขึ้นได้ทันที (ในบางกรณี) บุคคลนั้นจึงยังไม่เป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีเพราะยังไม่เป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากกฎนั้นตามมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ จึงเป็นกรณีที่ยังไม่มี "เหตุแห่งการฟ้องคดี" และย่อมไม่อาจมี "วันที่รู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดี" ได้ ซึ่งจะแตกต่างจากคำสั่งทางปกครองที่เกิดผลกระทบในทันทีที่ได้รับแจ้ง

3) การประกาศและการรับทราบกฎ แม้ว่าโดยทั่วไปแล้ว กฎจะต้องมีการประกาศในราชกิจจานุเบกษา เช่น พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ก็เป็นเพียงพิธีการของการประกาศใช้เท่านั้น แต่กฎบางประเภทก็ไม่ต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษา เช่น ข้อบัญญัติท้องถิ่นต่าง ๆ ซึ่งตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันได้มีการประกาศบังคับใช้กฎต่าง ๆ มาแล้วมากมาย จึงเป็นไปได้ที่ประชาชนทุกคนจะต้องรู้ถึงกฎต่าง ๆ ทุกฉบับ

4) การฟ้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ากฎหมายขัดต่อรัฐธรรมนูญ เมื่อเปรียบเทียบกับกรณีสืบหาข้อเท็จจริงว่าศาลตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎในระดับพระราชบัญญัติซึ่งอยู่ในเขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 264 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ก็มีได้กำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีไว้ แต่ศาลรัฐธรรมนูญเคยวินิจฉัยว่าบทบัญญัตินั้นไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญแล้ว ย่อมไม่สามารถโต้แย้งความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายนั้นได้อีก จึงเท่ากับว่าเป็นการป้องกันมิให้พระราชบัญญัตินั้นถูกฟ้องได้ตลอดเวลา

จึงเห็นได้ว่า การที่จะใช้หลักความมั่นคงทางกฎหมายอย่างเคร่งครัดตามแนวทางนี้ ย่อมสามารถใช้กับกฎที่ออกมาใหม่และต้องเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ว่ากฎนั้นมีผลกระทบต่อสิทธิของตนในวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเท่านั้น ซึ่งจะมีผลเท่ากับว่า หากกฎนั้นได้มีการประกาศมานานแล้ว แต่เพิ่งจะกระทบสิทธิของผู้ฟ้องคดี หรือผู้ฟ้องคดีเพิ่งทราบว่า มีกฎนั้นภายหลังผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากกฎนั้นโดยตรงและในขณะนั้นย่อมไม่มีโอกาสฟ้องขอให้เพิกถอนกฎได้ และถ้าเป็นกฎที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายจริง กฎนั้นก็จะยังมีผลใช้บังคับอยู่ตลอดเวลาโดยไม่มีผู้ใดมีสิทธิฟ้องขอให้เพิกถอนได้จนกว่าฝ่ายปกครองจะยกเลิกกฎนั้นเอง จึงไม่มี

ทางที่จะแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนแก่ประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากกฎนั้นได้ ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับการฟ้องขอให้เพิกถอนกฎในประเทศฝรั่งเศสซึ่งถือหลักความมั่นคงทางกฎหมายที่บัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่าจะต้องฟ้องภายใน 2 เดือนนับแต่วันประกาศก็ตาม แต่ก็ทำให้เกิดปัญหาในการฟ้องขอให้เพิกถอนกฎซึ่งไม่สามารถแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายแก่ประชาชนได้ ต่อมาจึงได้มีรัฐกฤษฎีกาลงวันที่ 28 พฤศจิกายน 1983 กำหนดวิถีทางแก้ไขโดยเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถร้องขอไปยังหน่วยงานที่มีอำนาจให้ยกเลิกกฎที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายได้แม้จะพ้นระยะเวลาฟ้องขอให้เพิกถอนกฎโดยตรงไปแล้วเพื่อให้หน่วยงานมีคำสั่งหรือปฏิเสธอย่างใดอย่างหนึ่ง และก็จะสามารถฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งนั้นได้ภายใน 2 เดือน โดยศาลมีอำนาจพิจารณาถึงความชอบด้วยกฎหมายของกฎนั้นด้วย เพียงแต่จะมีผลเฉพาะคดีนั้นเท่านั้น

**แนวทางที่ 2** ที่ถือว่าเมื่อกฎหมายกระทบผู้ฟ้องคดีเมื่อใดเป็นวันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี เว้นแต่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ว่ากฎนั้นมีผลกระทบต่อสิทธิหรือผลประโยชน์ของผู้ฟ้องคดีแล้วในวันประกาศราชกิจจานุเบกษา ซึ่งต้องพิจารณาข้อเท็จจริงเป็นกรณีไป มีข้อพิจารณาดังนี้

1) **การรู้ผลกระทบจากกฎ** การรู้ผลกระทบจากกฎเป็นเรื่องที่ไม่แน่นอน เพราะจะขึ้นอยู่กับข้อกล่าวอ้างของผู้ฟ้องคดีหรือข้อสันนิษฐานของศาลในแต่ละคดีว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับผลกระทบจากกฎตั้งแต่วันที่ใด เช่น กรณีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นแพทย์ได้เขียนบทความวิเคราะห์ถึงผลกระทบของข้อบังคับแพทยสภา ถือได้ว่าอย่างช้าที่สุดผู้ฟ้องคดีได้รู้หรือควรรู้ในวันดังกล่าว (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 586/2545) ซึ่งทำให้เกิดความไม่แน่นอนในเรื่องของสิทธิในการฟ้องคดี

2) **ความมั่นคงทางกฎหมายของกฎ** การที่ศาลปกครองสูงสุดวางแนวทางไว้ดังกล่าวย่อมมีผลทำให้มีการฟ้องขอให้เพิกถอนกฎได้ตลอดเวลาซึ่งไม่สอดคล้องกับหลักความมั่นคงทางกฎหมาย

กล่าวโดยสรุป ผู้เขียนเห็นว่า อายุความหรือระยะเวลาการฟ้องคดีการฟ้องขอให้เพิกถอนกฎ ควรพิจารณาจากหลักการที่ว่า ถ้ากฎนั้นได้มีการประกาศแล้วที่มีผลกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลโดยตรงในทันที ย่อมถือได้ว่าวันที่กฎนั้นมีการประกาศเป็นวันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ถ้าเป็นกฎที่ยังไม่มีผลกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลใดในทันที ซึ่งจะต้องมีข้อเท็จจริงอย่างใดอย่างหนึ่งที่เข้าองค์ประกอบของกฎนั้นเสียก่อน หรือต้องรอให้มีการบังคับใช้กฎนั้นเป็นคำสั่ง หรือต้องมีการกระทำตามกฎนั้นเสียก่อน จึงจะกระทบสิทธิหรือหน้าที่ ย่อมถือได้ว่าวันที่กฎนั้นมีการกระทบต่อสิทธิเป็นวันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตั้งที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ซึ่งจะเป็นการสอดคล้องกับทั้งหลักความมั่นคงทางกฎหมายและสอดคล้องกับความเป็นจริง



นอกจากนี้ ยังมีข้อพิจารณาต่อไปว่า เนื่องจากกฎเป็นบทบัญญัติที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป ซึ่งแม้ว่าการพิจารณาความชอบด้วยกฎหมายของกฎในทางภาวะวิสัยแล้ว อาจมีผลเป็นการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ หรือการพิจารณาต่อไปเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมก็ได้ การที่ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยชี้ว่า เมื่อกฎมากระทบผู้ฟ้องคดีเป็นวันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี และได้ยื่นฟ้องเมื่อพ้นระยะเวลาการฟ้องคดีแล้ว จึงนำข้อยกเว้นดังกล่าวมาพิจารณา เช่น การฟ้องเพิกถอนข้อบังคับแพทยสภา (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 586/2545) การฟ้องขอให้เพิกถอนกฎกระทรวง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.11/2545 พ.17/2545 และ พ.18/2545) การฟ้องเพิกถอนพระราชกฤษฎีกา (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.2/2546 และ พ.3/2545) แต่บางคดีก็ถือว่าขาดอายุความโดยไม่ได้นำข้อยกเว้นในเรื่องดังกล่าวมาพิจารณา เช่น การฟ้องโต้แย้งประกาศกระทรวงคมนาคมที่กำหนดสงวนที่ดินเพื่อประโยชน์แก่งานทาง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 262/2545) การฟ้องโต้แย้งกฎ ก.พ.ว่าด้วยการเลื่อนขั้นเงินเดือนและเลื่อนระดับ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ พ.19/2545) และยังมีคดีที่ศาลปกครองนำข้อยกเว้นมาพิจารณา แต่เห็นว่าเป็นเรื่องเฉพาะตัวของผู้ฟ้องคดีโดยแท้ มิใช่คดีที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือสถานะของบุคคล หรือเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่น เช่น การฟ้องขอให้เพิกถอนข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครที่กำหนดบริเวณซึ่งอาคารบางชนิดจะปลูกสร้างขึ้นมิได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 267/2545) นั้น ย่อมทำให้สิทธิในการฟ้องขอให้เพิกถอนกฎมีผลที่แตกต่างกันเป็นอย่างมาก ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า ควรนำข้อยกเว้นดังกล่าวมาประกอบการพิจารณาด้วยทุกคดี

## 1.2. ปัญหาเกี่ยวกับการฟ้องขอให้เพิกถอน “คำสั่ง” หรือขอให้ “ห้ามการกระทำทางปกครอง”

จากการศึกษาพบว่า การฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองในประเทศอังกฤษ ถ้าเป็นการฟ้องขอเยียวยาตามหลัก Common Law โดยเป็นการฟ้องขอให้ศาลยกเลิกเพิกถอนการกระทำการของฝ่ายปกครอง จะกระทำได้อีกต่อเมื่อฝ่ายปกครองได้พิจารณาตัดสินอย่างหนึ่งอย่างใด ออกมาก่อนโดยจะต้องยื่นคำร้องขอยกเลิกเพิกถอนการกระทำนั้นภายในระยะเวลา 6 เดือน นับแต่วันที่ทราบหรือควรจะทราบคำสั่งหรือคำวินิจฉัยของฝ่ายปกครอง หรือคำวินิจฉัยของ Tribunals ถ้าเป็นการฟ้องขอให้ศาลมีคำสั่งแสดงสิทธิ หรือการฟ้องขอให้ศาลมีคำสั่งให้กระทำการ จะไม่มีกำหนดระยะเวลา โดยผู้ฟ้องคดีจะต้องยื่นคำขอฝ่ายเดียวเพื่อขอให้ศาลออกหมายอนุญาตให้ฟ้องคดีโดยพลัน แต่ต้องไม่เกิน 3 เดือนนับแต่วันที่เกิดเหตุอันอาจจะฟ้องคดีขอให้ศาลพิจารณาทบทวนได้ และการฟ้องขอเยียวยาโดยอุทธรณ์คำสั่งหรือคำวินิจฉัยของฝ่ายปกครองต่อศาลตาม

กฎหมายลายลักษณ์อักษรก็จะต้องอุทธรณ์ภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในกฎหมายเฉพาะนั้น ๆ ซึ่งโดยมากจะมีกำหนดเวลา 6 สัปดาห์ นับแต่วันที่มีการลงนามและลงวันที่ในคำสั่ง

ส่วนการฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองในประเทศฝรั่งเศส ถ้าเป็นกรณีคำสั่งโดยชัดแจ้ง จะต้องยื่นฟ้องภายใน 2 เดือนนับแต่วันที่มีการแจ้งหรือประกาศ เว้นแต่ถ้ามีกฎหมายเฉพาะกำหนดระยะเวลาไว้ ก็ต้องเป็นไปตามนั้น แต่ถ้าเป็นกรณีที่มีการอุทธรณ์ต่อฝ่ายปกครองและการอุทธรณ์นั้นได้รับการพิจารณา ระยะเวลาการฟ้องคดีก็จะเริ่มนับใหม่ตั้งแต่มีคำสั่งทางปกครองครั้งใหม่ ในทางกลับกัน ถ้าฝ่ายปกครองเพิกเฉยไม่พิจารณาให้ จะเป็นไปตามหลักการนิ่งเฉยของฝ่ายปกครอง กล่าวคือ ถ้าฝ่ายปกครองมิได้มีคำสั่งปฏิเสธโดยชัดแจ้ง แต่นิ่งเฉยไม่ตอบตามคำร้องเรียนหรือคำร้อง จะถือว่าการนิ่งเฉยของฝ่ายปกครองเกินกว่า 4 เดือนขึ้นไปมีผลเท่ากับเป็นคำสั่งปฏิเสธโดยปริยาย ระยะเวลาการฟ้องคดีก็จะไม่สะดุดหยุดลงเพือนับใหม่ดังเช่นกรณีคำสั่งโดยชัดแจ้ง แต่จะมีกำหนด 2 เดือนนับแต่วันที่พ้นกำหนด 4 เดือนที่ฝ่ายปกครองนิ่งเฉย รวมเป็น 6 เดือน โดยจะนับระยะเวลานับตั้งแต่วันที่ฝ่ายปกครองได้รับคำขอ (ไม่ใช่วันที่ส่งคำขอ) ไปยังฝ่ายปกครอง อย่างไรก็ตาม นับตั้งแต่วันที่พ้นกำหนด 4 เดือนที่ฝ่ายปกครองเพิกเฉย ผู้ขออุทธรณ์ก็สามารถยื่นอุทธรณ์ต่อผู้บังคับบัญชาของผู้ออกคำสั่งทางปกครองนั้นภายใน 2 เดือนอีกก็ได้ ซึ่งหากในระหว่างเวลา 2 เดือนดังกล่าว ฝ่ายปกครองได้ออกนิติกรรมทางปกครองหรือปฏิเสธโดยชัดแจ้ง ระยะเวลาการฟ้องคดีจะเริ่มนับใหม่คือ 2 เดือนนับตั้งแต่วันที่นิติกรรมทางปกครองหรือมีการปฏิเสธโดยชัดแจ้งนั้น แต่ถ้าเป็นกรณีที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นคำสั่งยอมรับโดยปริยาย ก็จะไม่มีการฟ้องคดีที่จะต้องพิจารณาเรื่องการนับระยะเวลาการฟ้องคดีเพราะยอมไม่มีการฟ้องคดีจากฝ่ายผู้รับคำสั่ง จึงเห็นได้ว่า ในประเทศฝรั่งเศสจะถือว่ามีคำสั่งทุกกรณีไม่ว่าจะมีการออกคำสั่งหรือไม่ก็ตาม ดังนั้น จึงไม่มีปัญหาในเรื่องการนับระยะเวลาการฟ้องคดีแต่อย่างใด

การฟ้องโต้แย้งคำสั่งทางปกครองในประเทศเยอรมัน ในกรณีที่ไม่ต้องอุทธรณ์ต่อฝ่ายปกครองก่อน ต้องยื่นคำฟ้องภายใน 1 เดือนนับแต่มีการแจ้งคำสั่งทางปกครองให้ทราบ และในกรณีที่ต้องมีการอุทธรณ์ก่อนจะต้องยื่นฟ้องภายใน 1 เดือนนับแต่การแจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ให้ทราบ โดยการนับระยะเวลาในกรณีที่ไม่ได้มีกำหนดเกี่ยวกับระยะเวลาไว้เป็นอย่างอื่น จะไม่นับรวมวันที่ได้แจ้ง หรือวันที่รับทราบคำสั่งทางปกครอง แต่ต้องเริ่มนับวันถัดไปเป็นวันเริ่มต้นเมื่อได้มีการส่งคำวินิจฉัยอุทธรณ์อย่างถูกต้องและได้มีการระบุถึงวิธีการยื่นฟ้องและระยะเวลาสำหรับการฟ้องในคำวินิจฉัยอุทธรณ์นั้น รวมทั้งเกี่ยวกับสถานที่ และระยะเวลาที่กำหนดในเรื่องดังกล่าวพร้อมทั้งจัดส่งไปให้บุคคลที่เกี่ยวข้อง โดยการส่งอาจกระทำได้โดยการส่งมอบเอกสารให้แก่บุคคลนั้นโดยตรงหรือส่งเอกสารโดยทางไปรษณีย์ หรือจัดส่งให้โดยเจ้าหน้าที่ ในกรณีที่การส่งเอกสารไม่เป็นไปตามที่กำหนดไว้ เช่น กรณีที่บุคคลที่สามซึ่งได้รับผลกระทบจากคำวินิจฉัยอุทธรณ์ดังกล่าว แต่ไม่มีการ

จัดส่งเอกสารให้แก่บุคคลที่สาม ระยะเวลาในการฟ้องจะยังไม่เริ่มนับตามหลักความสุจริต หากคำวินิจฉัยอุทธรณ์นั้นมิได้ระบุถึงการใช้สิทธิโต้แย้งหรือแย้งไม่ถูกต้อง อาจยื่นคำฟ้องได้ภายในระยะเวลา 1 ปีนับแต่วันที่ได้ทราบหรือได้รับแจ้งให้ทราบคำวินิจฉัยหรือการประกาศต่อสาธารณชน ซึ่งกรณีคำสั่งที่ประกาศต่อสาธารณชน จะถือว่าได้มีการส่งให้ถึงเมื่อวันที่พ้น 2 สัปดาห์นับแต่วันที่ได้มีการเผยแพร่ในเอกสารข่าวสารของสหพันธ์ เว้นแต่การยื่นคำขอภายใน 1 ปีนั้นไม่อาจเป็นไปได้ เพราะเหตุสุดวิสัย หรือมีการแจ้งอธิบายเรื่องดังกล่าวเป็นลายลักษณ์อักษรว่าไม่อาจขอเยียวยาได้ จะต้องยื่นฟ้องภายใน 2 สัปดาห์หลังจากเหตุสุดวิสัยได้ผ่านพ้นไป

สำหรับการฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองในประเทศไทยตามแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดแยกได้ดังนี้

(1) **กรณีที่ไม่ต้องมีการอุทธรณ์ต่อฝ่ายปกครองก่อน** ถ้าเป็นกรณีของคำสั่งทางปกครองที่ไม่ได้ออกโดยรัฐมนตรี และไม่มีความหมายกำหนดขั้นตอนการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้โดยเฉพาะ ซึ่งมูลคดีเกิดขึ้นก่อนที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ใช้บังคับ หรือเป็นกรณีที่มีกฎหมายบัญญัติให้การวินิจฉัยของฝ่ายปกครองเป็นที่สุดท้าย หรือเป็นกรณีที่บุคคลภายนอกซึ่งมิใช่คู่กรณีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากคำสั่งทางปกครอง ย่อมไม่ต้องมีการอุทธรณ์ก่อนและสามารถฟ้องต่อศาลปกครองได้ภายใน 90 วันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดี นอกจากนี้ ศาลปกครองสูงสุดก็ได้วินิจฉัยในกรณีที่ไม่ต้องมีการอุทธรณ์ดังกล่าว ซึ่งได้แก่กรณีการฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งของรัฐมนตรี หรือมติของคณะกรรมการที่เป็นคำสั่งทางปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 146/2546, และที่ 147/2546) หรือการฟ้องคดีในประเด็นเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งของเจ้าพนักงานที่ดิน ตามมาตรา 60 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 606/2545 (ประชุมใหญ่)) หรือคำสั่งทางปกครองผิดพลาดอย่างชัดแจ้งและร้ายแรงในทางกฎหมาย ซึ่งถือเสมือนว่าไม่มีคำสั่งทางปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ อ.47/2546 (ประชุมใหญ่)) ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า กรณีการฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองผิดพลาดอย่างชัดแจ้งและร้ายแรงในทางกฎหมาย ซึ่งถือเสมือนว่าไม่มีคำสั่งทางปกครองนี้ สามารถยื่นฟ้องเมื่อใดก็ได้โดยไม่มีอายุความ

(2) **กรณีที่ต้องมีการอุทธรณ์ต่อฝ่ายปกครองก่อน** ถ้าเป็นการฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดให้ต้องอุทธรณ์ก่อน เช่น กรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐมีคำสั่งไม่ให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการหรือมีคำสั่งไม่รับฟังคำคัดค้านของผู้มีประโยชน์ได้เสีย ผู้นั้น "อาจ" อุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งนั้นตามมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 118/2545) หรือคำสั่งทางปกครองที่เกิดขึ้นเมื่อพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทาง

ปกครองฯ ให้บังคับแล้ว จะต้องมีการอุทธรณ์คำสั่งต่อฝ่ายปกครองก่อน จึงจะฟ้องคดีได้ ตาม มาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งถือว่าเป็นเงื่อนไขสำคัญในการฟ้องคดีปกครองตามมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ จึงเห็นได้ว่า การฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครอง ต่อศาลปกครองมีลักษณะเป็นการอุทธรณ์บังคับ แม้กฎหมายเฉพาะนั้น ๆ จะใช้คำว่า “อาจ” อุทธรณ์ ได้ก็ตาม

สำหรับกรณีที่ได้มีการยื่นอุทธรณ์ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดแล้ว แต่ยังคงอยู่ใน ระหว่างการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์และยังไม่พ้นกำหนดระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ตามที่กฎหมาย กำหนด เมื่อผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้น หรือมิได้มีการสั่งการภายใน ระยะเวลาอันสมควรหรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนดผู้ฟ้องคดีจึงจะมีสิทธิฟ้องคดีได้ (คำสั่งศาล ปกครองสูงสุดที่ 45/2545) แต่ถ้าทราบผลการวินิจฉัยอุทธรณ์แล้ว โดยเป็นการวินิจฉัยให้เจ้าหน้าที่ แก้อคำสั่งเดิมให้ถูกต้อง เนื่องจากการออกคำสั่งทางปกครองเดิมคลาดเคลื่อน กรณีนี้มีใช่เป็นการ ออกคำสั่งทางปกครองใหม่ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ต้องอุทธรณ์คำสั่งฉบับใหม่อีก และถือว่าผู้ฟ้องคดีได้ ดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายครบถ้วนตอนที่กำหนดแล้ว จึงมีสิทธิฟ้องคดีได้ (คำสั่งศาล ปกครองสูงสุดที่ 122/2545, ที่ 146/2546, 435/2545, ที่ 147/2546, ที่ 158/2546, ที่ 169/2546 และที่ 312/2546)

เนื่องจากการเริ่มนับอายุความหรือระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองคดีกรณีการฟ้อง ขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้น จุดเริ่มต้นย่อมอยู่ที่ตัวคำสั่ง คือ ถ้าได้รับทราบคำสั่งโดยชอบ ด้วยกฎหมายที่กระทบสิทธิเมื่อใด ย่อมถือว่าเป็นวันที่ “รู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดี” ซึ่งศาล ปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยในเรื่องของวันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีไว้ว่า ก่อนที่ศาลจะมีคำสั่ง รับหรือไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา หากข้อเท็จจริงปรากฏแน่ชัดว่าผู้ฟ้องคดีได้รับทราบคำสั่งในวันใด ก็จะต้องถือว่าวันดังกล่าวเป็นวันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 31/2544, 38/2544, 68/2544 คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ. 8/2546) หากข้อเท็จจริงยังไม่ปรากฏแน่ชัดว่าผู้ฟ้องคดีได้รับทราบคำสั่งในวันใด ศาลจะต้องดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริง ดังกล่าวเสียก่อน (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 51/2544)

แต่บางกรณีศาลปกครองก็ใช้หลักการสันนิษฐานในการรับทราบคำสั่งโดยถือเหตุที่ควร รู้อย่างช้าที่สุดในเดือนใด หรือน่าจะทราบเมื่อใด (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 21/2544) หรืออาจถือ ได้ว่าทราบเมื่อใด (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 410/2545) เป็นจุดเริ่มต้นของการรู้หรือควรรู้ถึงเหตุ แห่งการฟ้องคดี ซึ่งแม้ว่าถ้อยคำในกฎหมายได้เปิดช่องไว้โดยอาจแยกได้ 2 กรณีคือ นับแต่วันที่ “รู้” เหตุแห่งการฟ้องคดี” หรือนับแต่วันที่ “ควรรู้” เหตุแห่งการฟ้องคดี แต่กรณีคำสั่งทางปกครองนั้น โดยหลักแล้ว ต้องมีการแจ้งเสมอไม่ว่าจะโดยวิธีใดก็ตาม ดังนั้น วันที่ “รู้” เหตุแห่งการฟ้องคดี จึง ย่อมต้องใช้กับกรณีที่มีข้อเท็จจริงปรากฏชัดแจ้งว่าได้รับคำสั่งเมื่อใด ส่วนวันที่ “ควรรู้” เหตุแห่งการ

ฟ้องคดี จึงยอมต้องใช้กับกรณีที่ไม่ปรากฏข้อเท็จจริงหรือหลักฐานชัดเจนใด ๆ เลยในการได้รับคำสั่ง เช่น ส่งคำสั่งทางไปรษณีย์ตอบรับแล้ว แต่ถูกส่งคืนกลับ แต่ในชั้นไต่สวนผู้ฟ้องคดีรับว่าได้รับทราบคำสั่งดังกล่าวจากเพื่อนหลังจากวันที่ออกคำสั่งแล้วประมาณ 2 เดือน ย่อมถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้รู้ถึงคำสั่งในวันดังกล่าวแล้ว (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 266/2545) หรือกรณีที่เป็นบุคคลภายนอกที่มีได้เป็นคู่กรณีแต่ได้รับผลกระทบจากคำสั่ง เช่น ผู้ฟ้องคดีได้ทราบคำสั่งแก้ไขเปลี่ยนแปลงรายการทะเบียนบ้านจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้เบิกความเป็นพยานต่อศาลแพ่งธนบุรีเมื่อวันที่ 22 พฤศจิกายน 2542 จึงถือได้ว่า ผู้ฟ้องคดีรู้ถึงคำสั่งอย่างช้าที่สุดในวันที่ 22 พฤศจิกายน 2542 ซึ่งผู้ฟ้องคดีจะต้องฟ้องคดีภายใน 90 วันนับแต่วันดังกล่าว คือภายในวันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2543 (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 298/2546)

ผู้เขียนเห็นว่า การใช้หลักการสันนิษฐานกับกรณีวันที่ “ควรรู้” เหตุแห่งการฟ้องคดี เป็นเรื่องที่จะต้องนำมาปรับใช้อย่างจำกัดหรือมีพฤติการณ์พิเศษอื่นเท่านั้น ทั้งนี้ เนื่องจากมาตรา 68 ถึงมาตรา 74 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ได้บัญญัติวิธีการแจ้งคำสั่งทางปกครองและผลของการที่ถือว่าได้รับแจ้งคำสั่งทางปกครองไว้อย่างชัดเจนแล้ว หากใช้หลักการสันนิษฐานดังกล่าวโดยถือตามถ้อยคำตามกฎหมายที่เปิดช่องไว้อย่างกว้างเกินไปโดยมิได้พิจารณาตามหลักเกณฑ์และวิธีการของการแจ้งคำสั่งตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ดังกล่าวเป็นหลักเสียก่อน ก็จะทำให้เกิดความไม่แน่นอนในการเริ่มนับอายุความหรือระยะเวลาการฟ้องคดีในกรณีการฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองได้ ซึ่งจะเห็นได้จากบางกรณีที่ศาลปกครองสูงสุดได้ใช้หลักเกณฑ์และวิธีการแจ้งหนังสือหรือเอกสารของศาลปกครองระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 มาพิจารณาวินิจฉัยในเรื่องการรับทราบคำสั่งทางปกครองด้วย เช่น กรณีสำนักงานอัยการสูงสุดมีหนังสือลงวันที่ 25 เมษายน 2543 ถึงผู้ฟ้องคดี แจ้งมติของผู้ถูกฟ้องคดี (คณะกรรมการอัยการ) ในการประชุมเมื่อวันที่ 22 มีนาคม 2543 ว่า ไม่เห็นชอบให้นำความกราบบังคับทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งผู้ฟ้องคดีเป็นอัยการอาวุโส เนื่องจากเห็นว่าผู้ฟ้องคดีขาดคุณสมบัติ โดยส่งหนังสือดังกล่าวไปยังที่อยู่ของผู้ฟ้องคดีแม้ผู้ฟ้องคดีจะอ้างว่าขณะนั้นผู้ฟ้องคดีอยู่ต่างประเทศก็ตาม ก็ถือว่าผู้ฟ้องคดีได้รับทราบมติดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีแล้วตั้งแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งในปี พ.ศ. 2543 ตามนัยข้อ 15 และข้อ 16 วรรคสอง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 316/2546) ซึ่งการใช้หลักเกณฑ์และวิธีการแจ้งหนังสือหรือเอกสารตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ดังกล่าวใช้เฉพาะกับการแจ้งหนังสือหรือเอกสารของศาลปกครองเท่านั้น ไม่อาจนำมาปรับใช้กับกรณีการแจ้งคำสั่งทางปกครองทั่วไปได้

ผู้เขียนจึงเห็นว่า จุดเริ่มต้นในการเริ่มนับอายุความหรือระยะเวลาการฟ้องคดี กรณีการฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองในกรณีที่ไม่ต้องมีการอุทธรณ์คำสั่งต่อฝ่ายปกครอง ก่อน โดยหลักแล้ว ต้องเริ่มนับจากวันที่ผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งคำสั่ง ส่วนกรณีที่ต้องมีการอุทธรณ์ก่อน ต้องเริ่มนับจากวันที่ผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งผลการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์จากผู้บังคับบัญชาระดับสูงที่มีอำนาจหน้าที่พิจารณาสั่งการ โดยการนับอายุความหรือระยะเวลาการฟ้องคดีทั้งสองกรณีดังกล่าว จะต้องเริ่มนับในวันรุ่งขึ้นตามหลักการนับระยะเวลาทั่วไป ซึ่งโดยหลักแล้ว จะต้องมีการแสวงหาข้อเท็จจริงให้แน่ชัดเพื่อให้ทราบถึงวันที่ได้รับแจ้งคำสั่งตามมาตรา 68 ถึงมาตรา 74 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ซึ่งได้บัญญัติในเรื่องนี้ไว้โดยมีลักษณะบังคับโดยเป็นการป้องกันปัญหาการปฏิเสธการได้รับคำสั่งไว้แล้ว กล่าวคือ

1.2.1. **กรณีคำสั่งทางปกครองที่แจ้งต่อบุคคลเป็นการเฉพาะราย** ถ้าเป็นการแจ้งด้วยวาจาหรือแจ้งเป็นหนังสือโดยวิธีให้บุคคลนำไปส่ง หรือแจ้งทางเครื่องโทรสารกรณีมีเหตุจำเป็นเร่งด่วน หรือกรณีแสดงคำสั่งทางปกครองให้ทราบโดยการสื่อความหมายในรูปแบบอื่น เช่น ทางเสียง แสงหรือสัญญาณ ซึ่งถือว่ามีผลเมื่อได้รับแจ้ง สิทธิในการฟ้องคดีจะเริ่มนับตั้งแต่วันที่ถัดจากวันที่ได้รับแจ้งคำสั่งด้วยวาจาไปจนครบ 90 วัน เช่น ได้รับคำสั่งทางปกครองเมื่อวันที่ 1 มกราคม 2545 สิทธิในการฟ้องคดีจะเริ่มนับเมื่อวันที่ 2 มกราคม 2545 ไปจนครบ 90 วันคือวันที่ 1 เมษายน 2545

แต่การแจ้งเป็นหนังสือโดยวิธีให้บุคคลนำไปส่งนั้น ถ้าผู้รับไม่ยอมรับหรือถ้าขณะนำไปส่งไม่พบผู้รับ และหากได้ส่งให้กับบุคคลใดซึ่งบรรลุนิติภาวะที่อยู่หรือทำงานในสถานที่นั้น หรือในกรณีที่ผู้รับนั้นไม่ยอมรับ หากได้วางหนังสือนั้นหรือปิดหนังสือนั้นไว้ในที่ซึ่งเห็นได้ง่าย ณ สถานที่นั้นต่อหน้าเจ้าพนักงานตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง ฉบับที่ 11 (พ.ศ.2542) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ที่ไปเป็นพยาน ก็ให้ถือว่าได้รับแจ้งแล้ว โดยจะเริ่มนับอายุความไปตามปกติคือจะเริ่มนับในวันรุ่งขึ้นนับแต่วันที่ถือว่าได้รับทราบคำสั่งเช่นเดียวกัน แต่หากมิได้ดำเนินการดังกล่าว ย่อมถือว่ายังไม่มีการได้รับคำสั่ง อายุความก็จะยังไม่เริ่มนับ

ถ้าแจ้งคำสั่งโดยส่งทางไปรษณีย์ตอบรับภายในประเทศ ซึ่งถือว่าได้รับแจ้งเมื่อครบกำหนด 7 วันนับแต่วันส่ง หรือถ้าส่งต่างประเทศ ซึ่งถือว่าได้รับแจ้งเมื่อครบ 15 วันนับแต่วันส่ง สิทธิในการฟ้องคดีจะเริ่มนับตั้งแต่วันที่ถัดจากวันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง (วันที่ครบกำหนด 7 วัน หรือ 15 วันแล้วแต่กรณี) ไปจนครบ 90 วัน เช่น ได้มีการส่งคำสั่งทางปกครองภายในประเทศทางไปรษณีย์เมื่อวันที่ 24 พฤษภาคม 2547 ครบกำหนด 7 วันนับแต่วันส่งคือวันที่ 30 พฤษภาคม 2547 สิทธิในการฟ้องคดีจะเริ่มนับตั้งแต่วันที่ 31 พฤษภาคม 2547 ไปจนครบ 90 วันคือวันที่ 28 สิงหาคม 2547 ซึ่งเป็นวันเสาร์และวันอาทิตย์ซึ่งเป็นวันหยุดทำการ จึงต้องนับวันที่เริ่มทำการใหม่ต่อจากวันที่หยุด

ทำการนั้นเป็นวันสุดท้ายของระยะเวลาตามมาตรา 193/8 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์  
ดังนั้น วันที่ 30 สิงหาคม 2547 จึงเป็นวันสุดท้ายที่สามารถฟ้องคดีได้

1.2.2. กรณีคำสั่งทางปกครองที่แจ้งต่อกลุ่มบุคคล ถ้าแจ้งคำสั่งต่อบุคคลเกิน 50  
คน โดยวิธีปิดประกาศ หรือในกรณีที่ไม่รู้ตัวผู้รับหรือรู้ตัวแต่ไม่รู้ภูมิลำเนาหรือรู้ตัวและภูมิลำเนา  
หรือกรณีมีผู้รับเกิน 100 คน โดยประกาศในหนังสือพิมพ์ ซึ่งถือว่าได้รับแจ้งเมื่อล่วงพ้นระยะเวลา  
15 วันนับแต่วันที่ได้แจ้ง สิทธิในการฟ้องคดีจะเริ่มนับหนึ่งตั้งแต่วันที่ถัดจากวันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง (วันที่  
ครบกำหนด 15 วันนับแต่วันที่ปิดประกาศ) ไปจนครบ 90 วัน เช่นเดียวกัน

แต่ในกรณีการแจ้งคำสั่งโดยวิธีปิดประกาศนี้ ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยในคดี  
พิพาทกรณีเขื่อนป่าสักชลสิทธิ์ว่า มติที่ให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ไม่มีสิทธิได้รับเงินชดเชยพิเศษแทนการ  
จัดสรรที่ดินแปลงอพยพซึ่งได้มีประกาศเมื่อวันที่ 12 พฤษภาคม 2542 โดยวิธีปิดประกาศ ณ ที่ว่า  
การอำเภอท้องที่และที่กำนันตำบลแห่งท้องที่ “แม้ไม่ปรากฏพยานหลักฐานว่าผู้ฟ้องคดีได้รับทราบ  
ประกาศดังกล่าวเมื่อใด” แต่ผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์คัดค้านและขอความเป็นธรรมจากนายอำเภอหรือ  
คณะอนุกรรมการฯ ประมาณ พ.ศ.2542 จึงฟังได้ว่าผู้ฟ้องคดีทราบมติและประกาศดังกล่าวแล้วใน  
ปี พ.ศ.2542 ซึ่งมติและประกาศดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองของคณะกรรมการ ผู้ฟ้องคดีจะใช้  
สิทธิฟ้องคดีต่อศาลโดยไม่ต้องอุทธรณ์หรือจะใช้สิทธิโต้แย้งต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์  
ภายใน 90 วันนับแต่วันที่ได้รับทราบคำสั่งนั้นตามมาตรา 48 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ  
ทางปกครอง พ.ศ.2539 ก็ได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 146/2546, คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่  
435/2545, ที่ 147/2546, ที่ 158/2546, ที่ 169/2546 และที่ 312/2546 (ซึ่งเป็นกรณีเขื่อนป่าสักชลสิทธิ์  
เช่นเดียวกัน) ซึ่งจะเห็นได้ว่า แม้คดีดังกล่าวเกิดขึ้นก่อนการจัดตั้งศาลปกครองซึ่งไม่อาจฟ้องคดีต่อ  
ศาลปกครองได้ แต่ศาลปกครองสูงสุดก็ให้หลักการสันนิษฐานมาวินิจฉัย โดยมีได้ใช้หลักเกณฑ์ใน  
เรื่องการได้รับแจ้งคำสั่งตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ กรณีคำสั่งโดยวิธีปิด  
ประกาศมาวินิจฉัยแต่อย่างใด

อย่างไรก็ตาม การนับระยะเวลาการฟ้องคดีกรณีดังกล่าวนี้จะต้องพิจารณาถึง  
ข้อยกเว้นในเรื่อง “ทฤษฎีการได้รู้เองตามความเป็นจริง” เกี่ยวกับตัวคำสั่งซึ่งมิได้มีความหมายเพียง  
ว่าผู้รับคำสั่งได้รับรู้ถึงตัวคำสั่งมาเองโดยวิธีการใด ๆ ก็ได้ แต่จะใช้กับกรณีการทำคำสั่งที่ได้กระทำต่อ  
หน้าผู้เสียหาย หรือกรณีที่ผู้เสียหายได้ลงนามในเอกสารใด ๆ ที่มีนัยแสดงให้เห็นการมีอยู่ของคำสั่ง  
นั้น หรือกรณีคำสั่งที่ออกโดยองค์กรที่เป็นคณะบุคคล ซึ่งการฟ้องคดีกระทำโดยสมาชิกของคณะ  
บุคคลดังกล่าว โดยถือว่าระยะเวลาการฟ้องคดีเริ่มนับตั้งแต่วันที่ได้มีการประชุมกันเพื่อมีคำสั่งหรือ  
วันที่บุคคลดังกล่าวได้เข้าร่วมประชุม เช่น กรณีของสภาท้องถิ่นพิจารณาออกระเบียบขององค์กร  
ปกครองท้องถิ่น หรือมีมติเกี่ยวกับสมาชิกภาพของสมาชิกสภาซึ่งร่วมประชุมอยู่ด้วย ระยะเวลาการ

ฟ้องคดีจะเริ่มนับตั้งแต่วันที่มีการประชุมดังกล่าว หรือกรณีที่ไม่ปรากฏหลักฐานว่าได้มีการแจ้งคำสั่งเมื่อใด แต่ผู้ฟ้องคดีได้แสดงให้เห็นปรากฏว่าตนเองได้รู้เกี่ยวกับคำสั่งแล้ว เช่น การแจ้งคำสั่งทางปกครองเมื่อวันที่ 20 มีนาคม 2543 ให้ผู้ฟ้องคดีทราบทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับแต่ถูกส่งคืนกลับ แต่ในชั้นไต่สวนผู้ฟ้องคดีรับว่าได้รับทราบคำสั่งดังกล่าวจากเพื่อนหลังจากวันที่ออกคำสั่งแล้ว ประมาณ 2 เดือน ถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้รู้ถึงคำสั่งดังกล่าวตั้งแต่เดือนพฤษภาคม 2543 การนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ 23 พฤษภาคม 2544 จึงพ้นกำหนดเวลาฟ้องคดีตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 266/2545)

นอกจากนี้ ถ้าปรากฏต่อผู้ออกคำสั่งในภายหลังว่าผู้ออกคำสั่งมิได้ระบุวิธีการยื่นคำฟ้องและระยะเวลายื่นคำฟ้อง ผู้ออกคำสั่งจะต้องแจ้งข้อความซึ่งพึงระบุดังกล่าวให้ผู้รับคำสั่งทราบโดยไม่ชักช้า โดยในกรณีนี้ให้ระยะเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องเริ่มนับใหม่ นับแต่วันที่ผู้รับคำสั่งได้รับแจ้งข้อความดังกล่าว ระยะเวลาการฟ้องคดีจึงจะเริ่มนับ ตามมาตรา 50 วรรคหนึ่งและวรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ

### 1.3. ปัญหาเกี่ยวกับการฟ้องขอให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ "ปฏิบัติตามหน้าที่"

จากการศึกษาพบว่า ในประเทศฝรั่งเศสได้ใช้หลักการนี้เจยของฝ่ายปกครอง ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในปัญหาเรื่องการฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครอง ส่วนในประเทศเยอรมัน ถ้าเป็นการฟ้องขอให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองออกคำสั่งทางปกครอง หากเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองปฏิเสธคำร้องขอ จะต้องยื่นฟ้องภายใน 1 เดือนนับแต่วันที่ถูกปฏิเสธ ถ้าเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองนิ่งเฉยไม่กระทำการหรือมิได้วินิจฉัยเรื่องดังกล่าวภายในระยะเวลาอันสมควร โดยปราศจากเหตุผลอย่างเพียงพอ ไม่อาจถือว่าเป็นการออกคำสั่งทางปกครองได้ แม้กฎหมายจะกำหนดให้ศาลรับคำฟ้องได้โดยไม่ต้องอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อน แต่คำฟ้องก็ไม่อาจยื่นก่อนครบกำหนดระยะเวลา 3 เดือนนับแต่การยื่นคำร้องคัดค้านหรือนับแต่มีคำร้องขอให้ดำเนินการตามคำสั่งทางปกครอง เว้นแต่มีการกำหนดระยะเวลาที่สั้นกว่าไว้ในกรณีที่มีพฤติการณ์พิเศษ (ซึ่งถ้าไม่มีพฤติการณ์พิเศษที่อาจจะเสนอฟ้องก่อนระยะเวลา 3 เดือนนับจากวันที่ได้ยื่นคำร้องคัดค้านคำสั่งไม่อนุญาต หรือนับจากวันที่ได้ยื่นคำร้องให้ออกคำสั่งทางปกครอง ศาลจะไม่รับฟ้องนั้นไว้พิจารณา แต่ถ้ากำหนดระยะเวลาสำหรับการวินิจฉัยคำร้องในเรื่องนั้นเกินกำหนดระยะเวลา 3 เดือน ให้ถือว่าการเสนอคำฟ้องที่ไม่รับพิจารณาในครั้งแรกนั้นเป็นคำฟ้องที่ให้ออกคำสั่งได้) และในกรณีที่ฝ่ายปกครองได้วินิจฉัยภายในกำหนดระยะเวลาตามที่ศาลกำหนด ถ้าเจ้าหน้าที่เห็นตามคำร้องโต้แย้งหรือเห็นตามคำขอภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด ให้ถือว่าประเด็นหลักแห่งคดีเป็นอันเสร็จสิ้นลง จึงเท่ากับว่า หากฝ่ายปกครองได้วินิจฉัยในทางตรงกันข้ามกับคำร้องขอให้ออกคำสั่งทางปกครองในกรณีนี้จะต้อง



ดำเนินการอุทธรณ์ภายในต่อฝ่ายปกครองก่อน ซึ่งศาลไม่อาจทำการวินิจฉัยในประเด็นแห่งคดีได้ จนกว่าเจ้าหน้าที่จะได้มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ หรือระยะเวลาในการวินิจฉัยอุทธรณ์ได้ผ่านพ้นไปแล้ว และถ้าเป็นกรณีฟ้องขอให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองปฏิบัติการทางปกครอง จะไม่มีกำหนดระยะเวลา

สำหรับการฟ้องขอให้ฝ่ายปกครองปฏิบัติหน้าที่ในประเทศไทย ตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ได้บัญญัติให้สามารถฟ้องต่อศาลปกครองได้ภายใน 90 วัน นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดี หรือภายใน 90 วันนับแต่วันที่พ้นกำหนด 90 วันที่ได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติและไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือได้รับคำชี้แจงแต่เป็นคำชี้แจงที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่มีเหตุผล แล้วแต่กรณี เว้นแต่จะมีบทกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยในกรณีนี้ว่า ผู้ฟ้องคดีอาจฟ้องต่อศาลปกครองได้ภายใน 90 วัน นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดี (แต่การฟ้องขอให้ออกโฉนดให้เนื่องจากปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรและขอให้ศาลเพิกถอนการปฏิเสธของผู้ถูกฟ้องคดีที่ไม่ออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดี มิได้เป็นการประสงค์จะเรียกค่าเสียหาย แต่ประสงค์จะฟ้องในเรื่องอื่นที่ไม่ใช่ค่าเสียหาย จึงต้องฟ้องต่อศาลยุติธรรมภายใน 10 ปี ตามมาตรา 193/30 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เมื่อผู้ฟ้องคดีได้รับทราบการปฏิเสธไม่ออกโฉนดที่ดินอย่างรวดเร็วที่สุดในวันที่ 8 สิงหาคม 2537 เมื่อนับระยะเวลาดังกล่าวจนถึงวันที่ฟ้องคดีต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ 14 มีนาคม 2544 ก็ยังไม่เกิน 10 ปี และยังคงอยู่ภายในระยะเวลา 90 วันนับตั้งแต่วันที่ศาลปกครองเปิดทำการเมื่อวันที่ 9 มีนาคม 2544 จึงเป็นการฟ้องคดีภายใน 90 วันตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 654/2545 (ประชุมใหญ่)) หรือผู้ฟ้องคดีจะมีหนังสือร้องขอต่อฝ่ายปกครองให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดคือให้แก้ไขความเดือดร้อนเสียหายก่อนก็ได้ แต่กรณีนี้ผู้ฟ้องคดียังไม่มีสิทธิฟ้องคดีจนกว่าจะพ้นกำหนด 90 วันหรือพ้นกำหนดเวลาตามกฎหมายเฉพาะนับแต่วันที่ได้มีหนังสือร้องขอดังกล่าว และหากไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือได้รับแต่เป็นคำชี้แจงที่ไม่มีเหตุผลจะต้องยื่นฟ้องภายใน 90 วันนับแต่วันที่พ้นกำหนด 90 วันหรือพ้นกำหนดเวลาตามกฎหมายเฉพาะนับแต่วันที่ได้มีหนังสือร้องขอซึ่งถือเป็นวันที่รู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดี (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 40/2545, 141/2545, 205/2546 (ประชุมใหญ่), 260/2546 (ประชุมใหญ่))

แต่ถ้าเหตุแห่งการฟ้องคดีเกิดขึ้นตลอดเวลาจนกระทั่งถึงวันที่ฟ้องคดี การที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องเมื่อวันใด ก็ถือเป็นการยื่นฟ้องคดีภายในกำหนดระยะเวลาฟ้องคดีแล้ว เช่น การฟ้องขอให้แก้ไขเหตุเดือดร้อนรำคาญในเรื่องต่าง ๆ หรือขอให้แก้ไขความเดือดร้อนเสียหายจากอาคารข้างเคียง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 229/2545) แต่บางกรณี การฟ้องขอให้แก้ไขความเดือดร้อนเสียหายจากอาคารข้างเคียงเช่นเดียวกันนี้ ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยไปอีกแนวทางหนึ่งว่า การที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าได้ร้องเรียนต่อผู้ถูกฟ้องคดีและได้รับหนังสือชี้แจงที่ไม่ตรงประเด็นหรือไม่มีการชี้แจงหรือ

ดำเนินการใด ๆ ถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้รู้เหตุแห่งการฟ้องคดีแล้วนับตั้งแต่วันได้รับคำชี้แจงที่เห็นว่าไม่ถูกต้องหรือนับแต่วันที่พ้นกำหนด 90 วันนับแต่วันที่ได้มีหนังสือร้องเรียน เมื่อเหตุแห่งการฟ้องคดีเกิดขึ้นนับแต่วันเวลาดังกล่าวแล้ว วันเวลาผ่านไปเหตุแห่งการฟ้องคดีที่ยังมีอยู่นั้นเป็นผลเพียงสืบเนื่องมาจากเหตุแห่งการฟ้องคดีที่ได้เกิดขึ้นตั้งแต่ต้นนั่นเอง มิใช่เหตุแห่งการฟ้องคดีได้เกิดขึ้นใหม่วันแล้ววันเล่า จึงไม่อาจขยายกำหนดเวลาฟ้องคดีตามมาตรา 49 ออกไปได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 141/2545)

นอกจากนี้ ในกรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องเรียนไปยังหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐให้ปฏิบัติหน้าที่หลายครั้ง ศาลปกครองสูงสุดยังได้วินิจฉัยว่า ถ้าได้รับทราบผลการพิจารณาครั้งสุดท้ายเมื่อใด จะถือว่าเหตุแห่งการฟ้องคดีเกิดขึ้นตั้งแต่วันนั้น (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 53/2545) และถ้าผู้ฟ้องคดีมีหนังสือร้องขอให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายเฉพาะครั้งหนึ่งแล้ว แต่ยังไม่ได้รับทราบผลการพิจารณาภายในระยะเวลาที่กฎหมายเฉพาะกำหนด และผู้ฟ้องคดีมิได้มีหนังสือทวงถามไปอีก จะต้องยื่นฟ้องภายใน 90 วันนับแต่วันที่ครบกำหนด 90 วันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือทวงถามและไม่ได้รับหนังสือชี้แจง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 351/2546) ซึ่งการที่ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยไปหลายแนวทางเช่นนี้ย่อมเกิดปัญหาความไม่แน่นอนในเรื่องการนับอายุความหรือระยะเวลาการฟ้องคดีได้

ผู้เขียนเห็นว่า ในกรณีที่ฝ่ายปกครองมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายแต่ละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร มีลักษณะเป็นนิติกรรมทางปกครองในทางปฏิเสธรซึ่งยอมไม่มีคำสั่งหรือการกระทำทางปกครองเกิดขึ้น แต่เนื่องจากในประเทศไทยยังไม่มีหลักการนิ่งเฉยของฝ่ายปกครองดังเช่นในประเทศฝรั่งเศสที่จะถือว่าการนิ่งเฉยเป็นการยอมรับหรือปฏิเสธ ซึ่งเท่ากับว่ามีคำสั่งทางปกครองทุกกรณี จึงควรมีกฎหมายบัญญัติในเรื่องนี้ไว้ด้วยเพื่อให้เกิดความแน่นอนและเป็นการป้องกันปัญหาที่ผู้ฟ้องคดีต้องมาฟ้องต่อศาลถึง 2 ครั้ง คือ ครั้งแรกเป็นการฟ้องขอให้ออกคำสั่งทางปกครองภายในระยะเวลาที่กำหนด ถ้าฝ่ายปกครองออกคำสั่งมาแล้ว ผู้รับคำสั่งไม่เห็นด้วย ก็จะต้องมาฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งอีกครั้งหนึ่งเป็นคดีที่สอง

อย่างไรก็ตาม กรณีปัญหาที่ว่า สิทธิในการฟ้องคดีในกรณีการฟ้องขอให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่เนื่องจากการละเลยหรือล่าช้าเกินสมควร จะเริ่มนับตั้งแต่เมื่อใด สามารถแยกพิจารณาได้ 2 กรณี คือ

1.3.1. **กรณีการฟ้องขอให้ออกคำสั่งทางปกครอง** เป็นกรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติได้ แต่ยังไม่สามารถริเริ่มใช้อำนาจได้เอง เพราะจะต้องมีการยื่นคำขอ หรือจะต้องมีการอุทธรณ์ตามกฎหมาย ระเบียบแบบแผน หรือข้อบังคับของทางราชการตามกฎหมายเสียก่อน เช่น การยื่นคำขอออกใบอนุญาตต่าง ๆ หรือการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง แยกได้ดังนี้

(1) ถ้ามีกฎหมายเฉพาะกำหนดระยะเวลาการพิจารณาคำขอหรือพิจารณาอุทธรณ์ไว้ ซึ่งอาจจะเป็น 15 วัน หรือ 30 วันหรือ 60 วัน แล้วแต่กรณี และผู้ฟ้องคดียังไม่ได้รับหนังสือชี้แจงหรือยังไม่ทราบผลการพิจารณาอุทธรณ์จากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือผู้มีอำนาจสูงสุดในการวินิจฉัยสั่งการหรือพิจารณาอุทธรณ์ภายในระยะเวลาดังกล่าวนับแต่วันที่ได้มีหนังสือร้องขอหรือยื่นอุทธรณ์ ย่อมมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ภายใน 90 วันนับแต่วันที่พ้นกำหนดระยะเวลาการพิจารณาคำขอหรือระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ การที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือทวงถามไม่ว่าจะกี่ครั้งย่อมไม่เป็นเหตุให้มีการขยายระยะเวลาการฟ้องคดีได้ แต่ถ้าพ้นระยะเวลาการพิจารณาคำขอหรือระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ดังกล่าวแล้ว ต่อมาหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ชี้แจงเป็นหนังสือ ระยะเวลาการฟ้องคดีก็จะเริ่มนับใหม่ ซึ่งถ้าผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่มีเหตุผลสมควร ย่อมมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ภายใน 90 วันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือชี้แจง

(2) ถ้าไม่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดระยะเวลาการพิจารณาคำขอไว้ และผู้ฟ้องคดียังไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐภายใน 90 วันนับแต่วันที่ได้มีหนังสือร้องขอ ย่อมมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ภายใน 90 วันนับแต่วันที่พ้นกำหนด 90 วันนับแต่วันที่ได้มีหนังสือร้องขอ

สำหรับในการพิจารณาอุทธรณ์ล่าช้า นั้น ในกรณีที่ไม่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดระยะเวลาการพิจารณาอุทธรณ์ไว้ ตามมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ บัญญัติให้เจ้าหน้าที่จะต้องพิจารณาคำอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ และถ้าไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์จะต้องรายงานให้ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ซึ่งผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์จะต้องพิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับรายงาน และถ้าผู้ฟ้องคดียังไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ภายในระยะเวลาดังกล่าว รวม 60 วัน โดยไม่มีการขยายระยะเวลาอุทธรณ์ ย่อมมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ภายใน 90 วันนับแต่วันที่พ้นกำหนด 60 วัน ดังกล่าว แต่ถ้าได้มีการขยายระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ไปอีก 30 วันนับแต่วันครบกำหนด 60 วัน รวม 90 วัน ย่อมมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ภายใน 90 วันนับแต่วันที่พ้นกำหนด 90 วันนับแต่วันที่สิ้นสุดการขยายระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ ซึ่งกรณีที่มีการขยายระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์นี้ ผู้เขียนเห็นว่า จะต้องเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีทราบด้วยว่า ได้มีการขยายระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ ซึ่งควรมีบทบัญญัติให้แจ้งการขยายระยะเวลาอุทธรณ์ให้ผู้อุทธรณ์ทราบด้วย

อย่างไรก็ตาม ถ้าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ชี้แจงหรือพิจารณาอุทธรณ์โดยแจ้งเป็นหนังสือภายใน 90 วัน หรือก่อน 90 วัน หรือภายหลัง 90 วันนับแต่ที่ได้ยื่นคำขอหรือยื่นอุทธรณ์ ซึ่งผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่มีเหตุผลสมควร ย่อมมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

ได้ภายใน 90 วันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือชี้แจง นอกจากนี้ ถ้ากรณีดังกล่าวไม่มีการนำคดีมาฟ้องต่อศาลจนกระทั่งพ้นระยะเวลาการฟ้องคดีแล้ว ต่อมาฝ่ายปกครองได้มีการออกคำสั่งในภายหลัง ย่อมถือได้ว่ามีคำสั่งทางปกครองออกมาใหม่ ซึ่งสิทธิฟ้องคดีก็จะเป็นกรณีการฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครอง

1.3.2. **กรณีการฟ้องขอให้ปฏิบัติการทางปกครอง** เป็นกรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติได้ทันทีหรือมีอำนาจริเริ่มได้เอง (ex officio) โดยไม่ต้องมีการยื่นคำขอ ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นกรณีละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรในการปล่อยให้เหตุเดือดร้อนรำคาญ เช่น การปล่อยให้มีการรुक้าที่สาธารณะ การปล่อยให้มีการก่อสร้างอาคารผิดแบบ การปล่อยให้มีการปล่อยน้ำเสีย หรือมลพิษต่าง ๆ ที่กระทบต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยว่า ถ้าเหตุเดือดร้อนรำคาญยังคงมีอยู่จนถึงวันฟ้องคดี แต่ผู้ฟ้องคดีมิได้ยื่นฟ้องภายใน 90 วันนับแต่วันที่รู้เหตุแห่งการฟ้องคดี เป็นการยื่นคำฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แต่เนื่องจากเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม สมควรที่ศาลปกครองจะรับไว้พิจารณาได้ตามมาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 452/2545 (ประชุมใหญ่) และที่ 503/2545 (ประชุมใหญ่)) นั้น ผู้เขียนไม่เห็นพ้องด้วย เนื่องจากผู้เขียนเห็นว่า โดยสภาพแล้ว เหตุแห่งการฟ้องคดีในกรณีดังกล่าวย่อมเกิดขึ้นและยังคงมีอยู่ตลอดเวลาจนกระทั่งถึงวันที่ฟ้องคดี ซึ่งเทียบได้กับการกระทำละเมิดโดยต่อเนื่องนั่นเอง ดังนั้น ถ้าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรในกรณีดังกล่าวทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายเป็นการเฉพาะตัว เช่น การปล่อยให้มีการก่อสร้างอาคารผิดแบบทำให้อาคารของผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย การที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องเมื่อวันใด ก็ถือเป็นการยื่นฟ้องคดีภายในกำหนดระยะเวลาฟ้องคดีแล้ว และถ้าความเดือดร้อนหรือเสียหายมีผลกระทบต่อส่วนรวม เช่น การฟ้องว่ารถขนส่งมวลชนปล่อยควันพิษ หรือโรงงานปล่อยน้ำเสียทำให้ทั้งหมดบ้านได้รับความเดือดร้อน ก็ถือเป็นการยื่นฟ้องคดีภายในกำหนดระยะเวลาฟ้องคดีแล้วเช่นกัน โดยไม่จำเป็นต้องนำข้อยกเว้นมาพิจารณาว่า เป็นการยื่นฟ้องเมื่อพ้นระยะเวลาการฟ้องคดีได้เพราะถือว่าเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมแต่อย่างใด นอกจากนี้ ในกรณีดังกล่าว แม้ผู้ฟ้องคดีจะยื่นหนังสือให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐให้ปฏิบัติหน้าที่ก็ตาม ผู้เขียนก็เห็นว่าไม่จำเป็นที่จะต้องรอให้พ้นกำหนด 90 วัน และสามารถยื่นฟ้องต่อศาลปกครองได้ทันทีเพราะเหตุที่ว่า สิทธิในการฟ้องคดียังเกิดขึ้นอยู่ตลอดเวลา

#### 1.4. ปัญหาเกี่ยวกับการฟ้องคดีละเมิดทางปกครองหรือความรับผิดอย่างอื่น

จากการศึกษาพบว่า การฟ้องคดีละเมิดทางปกครองในประเทศอังกฤษจะเป็นไปตามพระราชบัญญัติว่าด้วยอายุความ ค.ศ.1939 (The Limitation Act 1939) แก้ไขเพิ่มเติมจนถึง ค.ศ.1980 คือ จะต้องฟ้องภายในกำหนดอายุความ 3 ปีโดยเริ่มนับตั้งแต่วันที่มูลคดีเกิดขึ้น กล่าวคือ ระยะเวลาการฟ้องคดีจะยังไม่เริ่มนับจนกว่าโจทก์จะารู้หรือควรรู้ถึงความเสียหายซึ่งเป็นสาระสำคัญของความรับผิด ส่วนในประเทศฝรั่งเศส มีหลักการที่ต้องมีการออกคำสั่งมาก่อนจึงจะฟ้องคดีได้ ซึ่งเป็นเงื่อนไขบังคับสำหรับการฟ้องคดีปกครองทุกประเภท โดยต้องมีการร้องขอให้ฝ่ายปกครองพิจารณากำหนดค่าเสียหายก่อน และหากฝ่ายปกครองมีคำสั่งปฏิเสธคำขอโดยชัดแจ้งแล้ว ก็จะมีระยะเวลาการฟ้องคดี 2 เดือนตามหลักการฟ้องคดีปกครองโดยทั่วไป แต่มาตรา 1 แห่งกฎหมายเลขที่ 68-1250 วันที่ 31 ธันวาคม 1968 ซึ่งถือเป็นหลักกฎหมายมหาชนทั่วไปที่ว่า หนี้เงินของฝ่ายปกครองหรือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกกรณี เจ้าหนี้อาจเรียกร้องให้ฝ่ายปกครองชำระหนี้ภายในระยะเวลา 4 ปี นับแต่วันที่หนี้เกิดหรือนับแต่วันที่เจ้าหนี้รู้ว่าตนเป็นเจ้าหนี้ และถ้าฝ่ายปกครองนิ่งเฉย จะไม่นำหลักคำสั่งโดยปริยายมาใช้บังคับ เนื่องจากการฟ้องคดีปกครองประเภทนี้มุ่งหมายที่จะให้ผู้ฟ้องคดีได้รับประโยชน์โดยให้ศาลมีอำนาจพิพากษาให้ฝ่ายปกครองชดใช้ค่าสินไหมทดแทนซึ่งถือว่าเป็นคดีที่ศาลมีอำนาจเต็ม อายุความจะเดินไปจนครบ 4 ปี เสมอนับแต่วันที่หนี้เกิดหรือเจ้าหนี้รู้ถึงความ เป็นเจ้าหนี้เป็นหลัก โดยจะเริ่มนับจากวันแรกของปีที่ถัดมาจากปีที่เกิดสิทธิ แต่ถ้ามีการร้องขอให้ฝ่ายปกครองพิจารณา กำหนดค่าเสียหายเมื่อใดและฝ่ายปกครองมีคำสั่งทางปกครองโดยชัดแจ้ง ระยะเวลาการฟ้องคดี 2 เดือนตามหลักทั่วไป อย่างไรก็ตาม ก็มีหลักที่ว่า กรณีนิติกรรมทางปกครองอื่นที่ไม่ใช่กฎ ไม่ว่าจะเป็นการฟ้องคดีประเภทใดก็ตาม การยกความไม่ชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมขึ้นกล่าวอ้างในการฟ้องคดีเป็นเรื่องหนึ่งจะกระทำไม่ได้ เว้นแต่เป็นกรณีการฟ้องให้ชดใช้ค่าเสียหายที่เกิดจากการออกนิติกรรมทางปกครอง และกรณีที่เรื่องนั้น ๆ มีการกระทำทางปกครองเกี่ยวโยงกันหลายการกระทำ โจทก์ก็ชอบที่จะกล่าวอ้างถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทั้งหลายที่ได้กระทำมาแล้ว แม้ว่าจะไม่ได้มีการฟ้องโต้แย้งคำสั่งเหล่านั้นภายในระยะเวลาการฟ้องคดีมาก่อนเลยก็ตาม

ส่วนการฟ้องคดีละเมิดทางปกครองในประเทศเยอรมันซึ่งกฎหมายกำหนดอยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรมนั้น ตามมาตรา 852 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งของเยอรมัน (BGB) จะต้องฟ้องภายใน 3 ปี นับแต่เวลาที่ผู้เสียหายได้รู้ถึงการละเมิดและตัวบุคคลผู้จำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน ในกรณีที่ผู้เสียหายไม่รู้ถึงการละเมิดและไม่รู้ถึงตัวบุคคลที่จะต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน หรือรู้แต่เพียงการละเมิด แต่ไม่รู้ตัวบุคคลผู้จำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน จะต้องฟ้องภายใน 30 ปี นับแต่เวลากระทำละเมิด

สำหรับการฟ้องคดีละเมิดทางปกครองในประเทศไทยต่อศาลปกครองนั้น อาจแยกได้ดังนี้

1.4.1. การฟ้องคดีละเมิดทางปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ซึ่งจะต้องยื่นฟ้องภายใน 1 ปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกิน 10 ปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี แยกได้ดังนี้

(1) การฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองและเรียกค่าเสียหายมาด้วย ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยโดยถือว่าเป็นการฟ้องคดีปกครองต่างประเภทกัน อายุความหรือระยะเวลาการฟ้องคดีก็จะแยกพิจารณาต่างหากจากกัน คือ กรณีฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งต้องยื่นฟ้องภายใน 90 วัน ส่วนกรณีฟ้องเรียกค่าเสียหาย ต้องยื่นฟ้องภายใน 1 ปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 91/2544, ที่ 111/2546) ซึ่งกรณีดังกล่าว มีข้อพิจารณาดังนี้

1) การที่จะถือว่าเป็นกรณีละเมิดทางปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ นั้น จะต้องมีการละเมิดเกิดขึ้นครบองค์ประกอบตามมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือเป็นละเมิดตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ว่าให้ต้องรับผิดหรือเป็นข้อสันนิษฐานความผิด อันมีลักษณะเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) และ (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ และต้องมีผลแห่งการกระทำคือความเสียหายเกิดขึ้นแล้ว โดยจะเริ่มนับระยะเวลาใช้สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายในมูลละเมิดนับตั้งแต่ผู้ต้องเสียหายรู้ถึงการกระทำละเมิดและรู้ตัวผู้ที่จะพึงต้องจ่ายเงิน ซึ่งหมายถึง ผู้เสียหายต้องรู้ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำและตัวผู้กระทำให้เกิดเสียหายต่อสิทธิของตนโดยไม่จำเป็นต้องรู้ถึงจำนวนความเสียหายว่ามีเท่าใด และจำนวนเงินค่าเสียหายจะมีเพียงใด ผู้ทำละเมิดแต่ละคนต้องรับผิดเท่าใด ถ้าเพียงแต่รู้ถึงการละเมิด แต่ยังไม่รู้ตัวผู้ที่จะพึงต้องจ่ายเงิน หรือรู้ว่าจะมีผู้กระทำละเมิดแต่ละเมิดยังไม่เกิด ก็จะไม่นับอายุความ โดยอายุความ 10 ปี จะตัดสิทธิการฟ้องร้องค่าเสียหายในมูลละเมิดโดยสิ้นเชิง แม้ว่าผู้เสียหายจะยังมิได้รู้ตัวผู้ที่จะพึงต้องจ่ายเงินค่าเสียหายล่วงเลยไป 10 ปีแล้ว ซึ่งการนับอายุความฟ้องคดีกรณีละเมิดจะไม่ใช้วิธีนับอายุความทั่วไปตามมาตรา 193/12 แต่จะใช้บทบัญญัติเรื่องการนับระยะเวลาตามมาตรา 193/3 วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งได้บัญญัติการนับเวลาทั้งปวงไว้คือ มิให้นับวันแรกรวมเข้าไปด้วย นอกจากนี้ ยังจะต้องพิจารณาด้วยว่า การฟ้องคดีดังกล่าวมีคำขอให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้เงิน หรือให้ส่งมอบทรัพย์สิน หรือให้กระทำการหรือให้งดเว้นกระทำการ ตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ หรือไม่ประกอบด้วยเสมอ ซึ่งโดย

หลักแล้ว ถ้าเป็นการฟ้องขอให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการและเรียกค่าเสียหายมาด้วย เช่น การฟ้องขอให้หน่วยงานทางปกครองระงับหรือยุติโครงการจัดทำบริการสาธารณะและเรียกค่าเสียหาย (คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 24/2545) หรือเป็นการฟ้องเรียกค่าเสียหายมาเพียงอย่างเดียว เช่น การฟ้องเรียกค่าเสียหายที่เกิดจากการก่อสร้างทางด่วน (คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 33/2545) หรือเรียกค่าเสียหายอันเกิดจากการที่เจ้าหน้าที่ตรวจสอบแนวเขตที่ดินล่าช้า (คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 3/2545) หรือค่าเสียหายอันเกิดจากการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ไม่ควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่เป็นเหตุให้ราชการเสียหาย (คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 7/2545) หรือค่าเสียหายอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการจนเป็นเหตุให้มีการยกออกเงินของทางราชการ (คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 20/2545) การเริ่มนับอายุความจะไม่นับวันแรกที่รู้ถึงการทำละเมิดและรู้ตัวผู้ที่จะพึงต้องจ่ายเงิน แต่จะเริ่มนับในวันรุ่งขึ้น กล่าวคือ ถ้าวันแรกที่รู้ถึงการทำละเมิดและรู้ตัวผู้ที่จะพึงต้องจ่ายเงินคือ วันที่ 1 มกราคม 2547 ต้องนับวันที่ 2 มกราคม 2547 เป็นวันเริ่มต้น และครบหนึ่งปีในวันที่ 1 มกราคม 2548 ตามมาตรา 193/3 วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และวันครบกำหนดอายุความ 1 ปี คือวันที่ 1 มกราคม 2548 เป็นวันเสาร์ และวันที่ 2 เป็นวันอาทิตย์ซึ่งเป็นวันหยุดทำการ ให้นับวันที่เริ่มทำการใหม่ต่อจากวันที่หยุดทำการนั้นเป็นวันสุดท้ายของระยะเวลา ตามมาตรา 193/8 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ คือ วันที่ 3 มกราคม 2548 ซึ่งเป็นวันสุดท้ายที่สามารถฟ้องคดีได้

2) หากพิจารณาจากคำฟ้องและคำขอตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) ประกอบมาตรา 52 และมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ที่กำหนดว่าคดีพิพาทเกี่ยวกับละเมิดทางปกครองอันเกิดจากการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎหรือคำสั่งหรือการกระทำอื่นใดหรือจากการละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร โดยเป็นการฟ้องขอให้ใช้เงินหรือให้ส่งมอบทรัพย์สินหรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ จะต้องยื่นฟ้องภายใน 1 ปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกิน 10 ปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี จึงเห็นได้ว่ามีความหมายครอบคลุมไปถึงกรณีคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) และ (2) ด้วย

ผู้เขียนเห็นว่า การฟ้องขอให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งหรือห้ามการกระทำทางปกครองและมีการฟ้องเรียกค่าเสียหายมาด้วย หากพิจารณาในเรื่องอายุความโดยแยกกันก็จะเกิดปัญหา เช่น ในกรณีที่การฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองพ้น 90 วันแล้ว แต่ยังไม่พ้นกำหนดอายุความละเมิดคือ 1 ปี ซึ่งศาลจะต้องพิจารณาความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองที่ขาดอายุความนั้นก่อน ก็จะไม่สามารถทำได้ ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นว่า ในการฟ้องคดีเรื่องหนึ่งควรจะมีอายุความ

หรือระยะเวลาการฟ้องคดีเพียงกรณีเดียว กล่าวคือ กรณีการฟ้องให้ชดเชยค่าเสียหายที่เกิดจากการออกการออกกฎหรือคำสั่งหรือการกระทำอื่นใดหรือจากการละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร และเป็นกรณีที่มีการกระทำทางปกครองเกี่ยวโยงกันหลายการกระทำ แม้ว่าจะไม่ได้มีการฟ้องโต้แย้งกฎหรือคำสั่งหรือการกระทำเหล่านั้นภายในระยะเวลาการฟ้องคดีมาก่อนเลยก็ตาม ผู้ฟ้องคดีก็ชอบที่จะกล่าวอ้างถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของกฎหรือคำสั่งหรือการกระทำทั้งหลายที่ได้มีหรือได้กระทำมาแล้ว โดยสามารถยื่นฟ้องได้ภายใน 1 ปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกิน 10 ปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี ตามมาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

(2) การฟ้องขอให้ส่งมอบทรัพย์สิน ตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แม้จะมีกำหนดอายุความ 1 ปี แต่การขอให้ส่งมอบทรัพย์สิน อาจเป็นการเรียกเอาทรัพย์สิน ซึ่งหมายความถึง การฟ้องให้คืนทรัพย์สินของผู้เสียหายซึ่งผู้ทำละเมิดเอาไปโดยแยงการครอบครอง ไม่ใช่เป็นการฟ้องเรียกค่าเสียหาย และโดยหลักที่ว่า เจ้าของทรัพย์สินมีสิทธิติดตามเอาทรัพย์สินของตนคืนได้ตลอดเวลา ตามมาตรา 1336 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กรณีดังกล่าวจึงไม่มีกำหนดอายุความ แม้สิทธิเรียกร้องในมูลละเมิดจะขาดอายุความไปแล้วก็ขาดอายุความเฉพาะสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายเท่านั้น ไม่รวมถึงกรณีที่เจ้าของทรัพย์สินติดตามหรือเรียกร้องเอาทรัพย์สินนั้นคืนด้วย เว้นแต่บุคคลอื่นจะได้กรรมสิทธิ์ไปโดยการครอบครองปรปักษ์อันเป็นการได้สิทธิโดยอายุความได้สิทธิตามมาตรา 1382, 1383 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และถ้าไม่สามารถส่งมอบทรัพย์สินได้ ก็อาจเป็นการฟ้องขอให้ใช้ราคาทรัพย์สิน ซึ่งหมายความถึงการฟ้องให้ใช้ราคาทรัพย์สินของผู้เสียหายซึ่งผู้ทำละเมิดเอาไปโดยการแยงการครอบครองแล้วไม่อาจคืนทรัพย์สินนั้น หรือทรัพย์สินนั้นสูญหายหรือถูกทำลายลงโดยอุบัติเหตุ ซึ่งไม่ใช่การฟ้องเรียกค่าเสียหายเช่นกัน ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นว่า ถ้าการฟ้องขอให้ส่งมอบทรัพย์สินเป็นการเรียกเอาทรัพย์สิน หรือเป็นการฟ้องขอให้ใช้ราคาทรัพย์สินในกรณีที่ไม่สามารถส่งมอบทรัพย์สินได้ กรณีดังกล่าวย่อมไม่สมควรมีอายุความ

(3) การฟ้องคดีที่เป็นการกระทำละเมิดโดยต่อเนื่อง ซึ่งหมายถึง การกระทำละเมิดซึ่งเริ่มขึ้นและกระทำต่อมาและยังคงมีอยู่ตลอดมาจนกระทั่งมีการฟ้องคดีต่อศาล อาจแยกพิจารณาได้ 2 กรณีคือ

1) กรณีการฟ้องเรียกค่าเสียหาย ซึ่งผู้ฟ้องคดีรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้ต้องชดเชยเงินตั้งแต่เวลากระทำละเมิด แต่ยังไม่ฟ้องศาลในทันทีโดยปล่อยให้มีการละเมิดต่อเนื่องกันมาจนในที่สุดจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาล กำหนดอายุความฟ้องคดีให้ชำระเงินก็จะเป็นไปตามอายุความละเมิดตามปกติ คือ 1 ปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี (วันที่รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัว



ผู้ต้องชดใช้เงิน) โดยกำหนดอายุความ 1 ปี ดังกล่าวจะนับย้อนหลังจากวันฟ้องขึ้นไปเท่านั้น กล่าวคือ ระยะเวลาที่เกิดก่อนส่วนที่เกิน 1 ปี ย่อมขาดอายุความ แต่ปีสุดท้ายที่ยื่นฟ้องไม่ขาดอายุความ เนื่องจากกรณีละเมิดต่อเนื่อง จำนวนค่าเสียหายอาจเพิ่มขึ้นได้ตลอดเวลาที่มีการกระทำละเมิดอยู่ ซึ่งจะต่างจากกรณีละเมิดตามปกติที่สามารถกำหนดจำนวนค่าเสียหายได้อย่างแน่นอนแล้ว จึงควรใช้หลักดังกล่าวเพื่อไม่ให้ผู้ฟ้องคดีปล่อยเวลาให้เนิ่นนานออกไปโดยนำคดีมาฟ้องเพื่อเรียกเงินเพิ่มขึ้น และกำหนดอายุความ 10 ปี นับแต่วันกระทำละเมิด จะต้องนำมาใช้ตัดสิทธิของผู้ฟ้องคดีในกรณีละเมิดต่อเนื่องที่ผู้ฟ้องคดีไม่รู้ถึงการละเมิดและไม่ว่าใครเป็นผู้ต้องชดใช้เงินเหมือนกรณีละเมิดทั่วไปด้วย แต่ถ้ายังคงมีการละเมิดต่อมาอีกหลังจาก 10 ปี ผ่านไปแล้ว สิทธิเรียกร้องในค่าเสียหายฐานละเมิดของย่อมเกิดขึ้นได้ใหม่ และการนับอายุความก็จะนับอย่างปกติ

2) กรณีการฟ้องขอให้หยุดกระทำละเมิดหรือขอห้ามมิให้กระทำซ้ำหรือกระทำต่อไป กรณีดังกล่าวไม่ใช่การฟ้องเรียกให้ใช้เงิน สิทธิฟ้องคดีของผู้ฟ้องคดีย่อมยังคงมีอยู่ตลอดเวลาจนถึงวันฟ้องโดยไม่มีกำหนดอายุความตราบเท่าที่ที่มีการละเมิดอยู่ ซึ่งในปัจจุบัน สามารถนำมาปรับใช้กับคดีพิพาททางปกครองได้ แต่เนื่องจากการจัดประเภทของคดีปกครองในปัจจุบันมีความแตกต่างจากแนวคำวินิจฉัยของศาลยุติธรรม จึงทำให้เกิดปัญหาในเรื่องอายุความฟ้องคดีที่แตกต่างกัน เช่น

- แต่เดิม การฟ้องขอให้ฝ่ายปกครองดำเนินการระงับความเดือดร้อนเสียหายจากเหตุเดือดร้อนรำคาญที่ยังคงมีอยู่จนถึงวันฟ้องคดี (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 212/2544, 2440/2541) การฟ้องขอให้รื้อถอนอาคารส่วนที่ดัดแปลงต่อเติมโดยมิได้รับอนุญาต ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 484/2535, 1041/2537) การฟ้องขอให้รื้อถอนท่อระบายน้ำออกจากแนวเขต (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 212/2544) การฟ้องขอให้ก่อสร้างเขื่อนกันดินในเขตติดต่อดินมิให้พังทลายลง (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1999/2538) ถือว่าเป็นการกระทำละเมิดโดยต่อเนื่องซึ่งไม่มีอายุความ แต่ในปัจจุบัน การฟ้องว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ไม่รื้อถอนอาคารข้างเคียงที่ต่อเติมอาคารโดยผิดกฎหมาย ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยว่าเป็นคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) และ (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ฯ มิใช่กรณีละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) จึงต้องยื่นฟ้องภายในกำหนดและตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เพราะเป็นการฟ้องขอให้ปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (2) (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 389/2545)

- แต่เดิม กรณีที่มีการฟ้องขอให้เพิกถอนหนังสือสำคัญเกี่ยวกับที่ดิน เช่น การฟ้องคัดค้านการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ซึ่งยังไม่มีมีการเปรียบเทียบ ซึ่งศาลฎีกาเคยวินิจฉัยว่า คำคัดค้านนั้นยังมีอยู่ และเป็นกรณีละเมิดโดยต่อเนื่อง (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 8187/2538) แต่

ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยว่ามีใช้กรณีละเมิด เพราะเป็นการโต้แย้งว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงเป็นคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ต่อมาเมื่อได้มีการแจ้งคำสั่งให้ออกจากที่ดิน จึงต้องฟ้องคดีภายใน 90 วันนับแต่วันที่ได้รับคำสั่งตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวและมีใช้การกระทำละเมิดโดยต่อเนื่อง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 417/2546 (ประชุมใหญ่)) และการฟ้องขอให้ออกโฉนดให้เนื่องจากปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรและขอให้ศาลเพิกถอนการปฏิเสศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ไม่ออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดี มิได้เป็นการประสงค์จะเรียกค่าเสียหาย แต่ประสงค์จะฟ้องในเรื่องอื่นที่ไม่ใช่ค่าเสียหาย จึงต้องฟ้องต่อศาลยุติธรรมภายใน 10 ปี ตามมาตรา 193/30 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เมื่อผู้ฟ้องคดีได้รับทราบการปฏิเสศไม่ออกโฉนดที่ดินอย่างรวดเร็วที่สุดในวันที่ 8 สิงหาคม 2537 เมื่อนับระยะเวลาดังกล่าวจนถึงวันที่ฟ้องคดีต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ 14 มีนาคม 2544 ก็ยังไม่เกิน 10 ปี และยังคงอยู่ในระยะเวลา 90 วันนับตั้งแต่วันที่ศาลปกครองเปิดทำการเมื่อวันที่ 9 มีนาคม 2544 จึงเป็นการฟ้องคดีภายใน 90 วันตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 654/2545 (ประชุมใหญ่))

ผู้เขียนเห็นว่า การจัดประเภทคดีปกครองในลักษณะเช่นนี้เป็นคดีปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ อาจมีปัญหาทั้งในเรื่องการบังคับคดีและในเรื่องการนำมาฟ้องกรณีเรียกค่าเสียหายกรณีละเมิดอีกครั้งหนึ่งได้ ซึ่งจะเท่ากับว่า ในคดีพิพาทเรื่องเดียวกันจะต้องฟ้องคดีถึง 2 ครั้ง คือ ฟ้องให้ปฏิบัติหน้าที่ครั้งหนึ่งและฟ้องเรียกค่าเสียหายจากการไม่ปฏิบัติหน้าที่อีกครั้งหนึ่ง ซึ่งหากพิจารณาจากมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวแล้ว จะเห็นได้ว่า มิได้กำหนดเรื่องคำขอให้ใช้เงินที่จะถือเป็นคดีปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) เพียงประการเดียวเท่านั้น แต่ยังได้กำหนดเรื่องคำขอให้กระทำการไว้ด้วย ซึ่งหากกำหนดประเภทคดีไว้อย่างเหมาะสมกับเนื้อหาและจะสามารถเยียวยาแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายแก่ประชาชนได้อย่างแท้จริงรวมทั้งจะสามารถบังคับคดีได้อย่างมีประสิทธิภาพและรวดเร็วกว่า ผู้เขียนจึงเห็นว่า กรณีดังกล่าวควรจัดเป็นคดีปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ และเป็นกรณีการกระทำละเมิดต่อเนื่อง

นอกจากนี้ ผู้เขียนมีข้อสังเกตว่า การฟ้องขอให้ออกหนังสือสำคัญเกี่ยวกับที่ดิน เช่น โฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ หรือการฟ้องโต้แย้งคัดค้านเกี่ยวกับหนังสือสำคัญสำหรับที่ดิน เช่น หนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง หรือการฟ้องโต้แย้งในเรื่องสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ได้มีการวินิจฉัยชี้ขาดว่าอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม (คำวินิจฉัยอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 4/2545, 28/2545, 29/2545, 30/2545, 31/2545, 32/2545, 34/2545) แต่การฟ้องเรียกค่าเสียหายจากการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐตรวจสอบแนวเขตที่ดินล่าช้าเกินสมควร นั้น ถือเป็นคดีที่อยู่ในเขต

อำนาจของศาลปกครอง (คำวินิจฉัยอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 3/2545) ซึ่งเป็นการฟ้องให้ใช้เงิน จึงต้องฟ้องภายใน 1 ปี ดังเช่นในกรณีนี้ 1 ดังกล่าว

(4) สิทธิเรียกร้องอื่นอันมิใช่ค่าเสียหายในมูลละเมิด ได้แก่ กรณีที่การกระทำทางปกครองที่เป็นทั้งการละเมิดและผิดสัญญาทางปกครอง เมื่อฟ้องเรียกเงินค่าเสียหายฐานผิดสัญญา หรือฟ้องเรียกทั้งสองทาง ซึ่งกำหนดอายุความเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองและละเมิด ทางปกครองจะมีอายุความเท่ากัน กรณีจึงไม่มีปัญหาในเรื่องอายุความฟ้องคดีดังเช่นในคดีแพ่งซึ่งให้ถือเอาอายุความเรื่องสัญญาซึ่งยาวกว่ามาใช้ แต่ผู้เขียนมีข้อสังเกตว่า การฟ้องให้รับผิดชอบตามสัญญาที่แปลงนี้จากละเมิดทางปกครอง เช่น มีการทำละเมิดทางปกครองแล้วมีการทำสัญญาประนีประนอมยอมความทำให้หนี้ละเมิดระงับซึ่งเป็นการแปลงหนี้ใหม่เป็นหนี้ตามสัญญาประนีประนอมยอมความ ย่อมไม่ใช่อายุความละเมิด แต่จะใช้อายุความตามสัญญาประนีประนอมยอมความตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ คือมีอายุความ 10 ปี ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า แม้กรณีดังกล่าวอาจไม่ใช่คดีพิพาททางปกครองอีกต่อไป แต่ก็เป็นกรณีที่อาจเกิดขึ้นได้เสมอ

1.4.2. การฟ้องคดีละเมิดทางปกครองตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แยกได้ 2 กรณี คือ

(1) กรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดต่อหน่วยงานทางปกครอง เนื่องจากกรณีดังกล่าว ได้มีการวินิจฉัยไว้ 2 แนวทางคือ

แนวทางที่ 1 กรณีที่หน่วยงานของรัฐมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำผิดละเมิดชำระเงินภายในเวลาที่กำหนดได้ตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดฯ ประกอบกับมาตรา 57 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มีลักษณะเป็น "กฎหมายกำหนดเป็นอย่างอื่น" เข้าช้อยกเว้นของมาตรา 55 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เมื่อเจ้าหน้าที่ไม่ชำระเงินตามคำสั่ง หน่วยงานของรัฐจึงอาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้นและขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วนได้ เป็นกรณีเฉพาะ จึงถือได้ว่า การแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนเสียหายของหน่วยงานของรัฐ ซึ่งเป็นผู้ฟ้องคดีไม่จำเป็นต้องมีค่าบังคับตามมาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ หน่วยงานของรัฐจึงมิใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 113/2545) ซึ่งหากถือตามแนวทางนี้ ก็จะไม่มีการประเด็นปัญหาในเรื่องอายุความฟ้องคดีแต่อย่างใด

แนวทางที่ 2 การที่หน่วยงานทางปกครองฟ้องเรียกค่าเสียหายอันเกิดจากการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ไม่ควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่เป็นเหตุให้ราชการเสียหาย หรือค่าเสียหายอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการ

จนเป็นเหตุให้มีการยกยอกเงินของทางราชการ อยู่ในอำนาจการพิจารณาของศาลปกครอง (คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 7/2545 และที่ 20/2545) และคำสั่งที่หน่วยงานทางปกครองสั่งให้ข้าราชการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนที่เกิดจากการกระทำละเมิด ตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดฯ เป็นคำสั่งทางปกครอง จึงต้องอุทธรณ์ตามมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ การที่หน่วยงานทางปกครองออกคำสั่งโดยแจ้งว่า หากไม่เห็นด้วยให้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองภายใน 90 วัน ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นฟ้องต่อศาลตามคำสั่งดังกล่าวโดยเข้าใจโดยสุจริตว่าสามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้โดยไม่ต้องอุทธรณ์ก่อน เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม จึงให้รับคำฟ้องไว้พิจารณา (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 565/2546 (ประชุมใหญ่)) ซึ่งหากถือตามแนวทาง ดังกล่าว อายุความฟ้องคดีก็จะเป็นไปตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ซึ่งสามารถแยกได้ 2 กรณีคือ

**กรณีที่ 1** เป็นกรณีที่หน่วยงานของรัฐตั้งกรรมการสอบข้อเท็จจริงและหัวหน้าหน่วยงานมีคำวินิจฉัยว่ามีเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดจากการกระทำละเมิดโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หน่วยงานของรัฐจะต้องฟ้องเจ้าหน้าที่ผู้นั้นให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนภายใน 2 ปี นับแต่วันที่รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้ซึ่งจะต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนคือวันที่หัวหน้าหน่วยงานมีคำสั่งว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าว ซึ่งเหตุผลที่กำหนดให้อายุความในกรณีดังกล่าวยาวกว่าอายุความทั่วไป เนื่องจากเมื่อหน่วยงานของรัฐมีคำวินิจฉัยแล้ว จะต้องรายงานให้กระทรวงการคลังตรวจพิจารณาและมีความเห็นก่อน จะเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนทันทีไม่ได้

**กรณีที่ 2** เป็นกรณีที่หน่วยงานของรัฐตั้งกรรมการสอบข้อเท็จจริงและหัวหน้าหน่วยงานมีคำวินิจฉัยว่าเป็นการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ แต่เจ้าหน้าที่ไม่ต้องรับผิดเนื่องจากไม่เป็นการกระทำละเมิดโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง แต่เมื่อรายงานกระทรวงการคลังตรวจพิจารณา กระทรวงการคลังเห็นว่าเจ้าหน้าที่ต้องรับผิด หน่วยงานของรัฐจะต้องฟ้องเจ้าหน้าที่ผู้นั้นให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนภายใน 1 ปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง มิใช่ นับแต่วันที่ได้รับแจ้งจากกระทรวงการคลังว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นต้องรับผิดต่อหน่วยงานของรัฐ

(2) **กรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก** เนื่องจากกรณีนี้ผู้เสียหายจะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้ แต่จะต้องฟ้องขอให้หน่วยงานทางปกครองชำระเงิน ซึ่งตามมาตรา 11 ประกอบมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ กำหนดให้ผู้เสียหายอาจใช้สิทธิเลือกที่จะยื่นคำขอต่อฝ่ายปกครองให้ชำระเงินก่อนก็ได้ และหน่วยงานของรัฐต้องออกใบรับคำขอไว้เป็นหลักฐานและพิจารณาคำขอนั้นให้แล้วเสร็จภายใน 180 วัน เมื่อหน่วย

งานของรัฐมีคำสั่งเช่นใดแล้ว หากผู้เสียหายยังไม่พอใจในผลการวินิจฉัย จะต้องยื่นฟ้องต่อศาลปกครองภายใน 90 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งการวินิจฉัย หากเรื่องใดไม่อาจพิจารณาได้ทันในกำหนดนั้น หน่วยงานของรัฐจะต้องรายงานปัญหาและอุปสรรคให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดหรือกำกับหรือควบคุมดูแลหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นทราบและขออนุมัติขยายระยะเวลาออกไปได้ แต่รัฐมนตรีดังกล่าวจะพิจารณาอนุมัติให้ขยายระยะเวลาให้อีกได้ไม่เกิน 180 วัน และเมื่อหน่วยงานของรัฐมีคำสั่งเช่นใดแล้ว หากผู้เสียหายยังไม่พอใจในผลการวินิจฉัย จะต้องยื่นฟ้องต่อศาลปกครองภายใน 90 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งการวินิจฉัยเช่นเดียวกัน ซึ่งกรณีดังกล่าวเป็นกรณีที่พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ บัญญัติไว้โดยเฉพาะ แต่มาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ มิได้มีข้อยกเว้นในกรณีที่มีบทกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่นดังเช่นการฟ้องคดีปกครองทั่วไป ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นว่า มาตรา 51 ดังกล่าวควรบัญญัติเพิ่มเติมด้วยว่า “เว้นแต่จะมีกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น”

อย่างไรก็ตาม กรณีที่หน่วยงานของรัฐมิได้มีคำวินิจฉัยภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด พระราชบัญญัตินี้ได้บัญญัติกรณีนี้ไว้ว่าจะต้องฟ้องภายในอายุความเท่าใด ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า “เนื้อหา” ของการฟ้องคดีดังกล่าวเป็นเรื่องที่ต้องการข้อยุติสุดท้ายโดยมีวัตถุประสงค์ที่แท้จริงคือต้องการให้หน่วยงานทางปกครองชำระเงิน ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจะต้องยื่นฟ้องต่อศาลปกครองภายใน 1 ปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดี คือ วันที่รู้ถึงการกระทำละเมิดและรู้ตัวผู้ที่จะต้องจ่ายเงินตามมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ เนื่องจากกรณีที่ผู้ฟ้องคดีให้หน่วยงานของรัฐเป็นผู้พิจารณาค่าเสียหายเป็นกรณีที่กฎหมายเปิดช่องให้ผู้เสียหายสามารถใช้สิทธิเลือกเท่านั้น ซึ่งย่อมจะต้องไม่เป็นการตัดสิทธิในการฟ้องคดีต่อศาลที่มีอยู่แต่เดิม และจะต้องไม่เป็นการขยายอายุความตามมูลหนี้เดิมให้ยาวขึ้นกว่าเดิม เพราะหากจะถือว่า สิทธิในการฟ้องคดีจะเริ่มนับเมื่อพ้น 180 วัน ในกรณีปกติ หรือเมื่อพ้นอีก 180 วัน ในกรณีมีการขยายเวลาพิจารณาค่าขอ รวมเป็น 360 วัน ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ โดยนับไปอีก 1 ปี ตามมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ นั้น ย่อมเป็นการขยายอายุความตามมูลหนี้เดิมให้ยาวขึ้นกว่าเดิม และจะส่งผลให้มีการใช้สิทธิดังกล่าวเพียงทางเดียวอย่างไม่สุจริต

นอกจากนี้ กรณีการฟ้องไล่เบี้ย ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงต่อบุคคลภายนอกและหน่วยงานของรัฐได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายไปแล้ว จึงไล่เบี้ยจากเจ้าหน้าที่ และกรณีที่เจ้าหน้าที่ได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายไปก่อนโดยที่ยังไม่รู้ว่าตนเองต้องรับผิดเพราะมิได้จงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หรือผลการสอบสวนข้อเท็จจริงปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ต้องรับผิด เจ้าหน้าที่จึงฟ้องเรียกค่าสินไหม

ทดแทนที่ตนจ่ายให้แก่ผู้เสียหายไปแล้วคืนจากหน่วยงานของรัฐ จะต้องยื่นฟ้องภายใน 1 ปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้นแก่ผู้เสียหาย ตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

### 1.5. ปัญหาเกี่ยวกับการฟ้องคดีสัญญาทางปกครอง

จากการศึกษาพบว่า อายุความการฟ้องคดีสัญญาทางปกครองในประเทศอังกฤษจะเป็นไปตามพระราชบัญญัติว่าด้วยอายุความ ค.ศ.1939 (The Limitation Act 1939) แก้ไขเพิ่มเติมจนถึง ค.ศ.1980 คือ ถ้าเป็นการฟ้องบังคับให้ชำระหนี้ตามสัญญาธรรมดา จะต้องฟ้องภายในกำหนดอายุความ 6 ปี ถ้าเป็นการฟ้องบังคับให้ชำระหนี้ตามสัญญาธรรมดาและได้มีการเรียกค่าเสียหายด้วย จะต้องฟ้องภายในกำหนดอายุความ 3 ปี และการฟ้องบังคับให้ชำระหนี้ตามสัญญาที่ต้องทำตามแบบพิธี จะต้องฟ้องภายในกำหนดอายุความ 12 ปี แต่กำหนดอายุความตามดังกล่าวจะไม่นำมาปรับใช้กับการเรียกร้องใด ๆ เพื่อการกระทำโดยเฉพาะเจาะจงในสัญญาหรือเพื่อคำสั่ง หรือเพื่อการเยียวยาตามหลัก Equity ถ้าค่าเสียหายเพียงพอในการทดแทนความเสียหาย ยกเว้นในกรณีที่ศาลอาจปรับใช้บทบัญญัตินั้นได้โดยอนุโลม ในการใช้สิทธิเรียกร้องกรณีที่ไม่มีการกำหนดไว้อย่างชัดเจน เช่น คำร้องขอให้ศาลออกคำสั่งเพื่อรักษาสีทิตตามกฎหมาย ย่อมใช้สิทธิเรียกร้องได้ครบเท่าที่โจทก์สามารถเรียกคืนความเสียหายจากการผิดสัญญาได้ โจทก์ก็ยังมีสิทธิได้รับคำสั่งศาล แม้ว่าความล่าช้าหรือเหตุแวดล้อมอื่นอาจทำให้ศาลไม่ออกคำสั่ง และคำพิพากษาในเรื่องความเสียหายในรูปของคำสั่งศาลกรณีนี้ต่างจากการที่โจทก์ร้องขอคำสั่งศาลชั่วคราวเพราะจำเป็นต้องอาศัยความรวดเร็ว ซึ่งหากมีความล่าช้ามากกว่าหนึ่งหรือสองเดือนโดยปกติจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างมากยกเว้นได้มีการอธิบายเหตุผลถึงความล่าช้า นอกจากนี้กฎหมายจะถูกปรับใช้โดยอนุโลมในคำร้องเพื่อการปฏิบัติโดยเฉพาะเจาะจง หรือการระงับของสัญญาโดยสิทธิเรียกร้องของโจทก์จะถูกห้าม หากความล่าช้าของโจทก์เกินกว่า 6 ปี (หรือ 12 ปี กรณีสัญญาพิเศษ) ซึ่งกรณีนี้แม้ว่ากฎหมายจะถูกปรับใช้ได้โดยอนุโลมแต่ความล่าช้าที่สั้นกว่าระยะเวลาตามกฎหมายก็อาจทำให้คำร้องถูกห้ามฟ้องได้ถ้ามีเหตุในเรื่องความยินยอม ความละเลย เพิกเฉย หรือการยืนยันสละสิทธิฟ้องร้องแต่ในระบบกฎหมายของประเทศฝรั่งเศส มีหลักในเรื่องการที่ต้องมีการออกคำสั่งก่อนจึงจะฟ้องคดีได้ซึ่งนำมาใช้กับกรณีของสัญญาทางปกครองด้วย กล่าวคือ โดยหลักแล้วคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองจะต้องมีการทวงถามต่อฝ่ายปกครองเพื่อให้มีการชำระหนี้หรือดำเนินการตามที่ร้องขอก่อน เมื่อฝ่ายปกครองมีคำสั่งหรือนิ่งเฉยอย่างใด ก็จะมาฟ้องต่อศาลปกครองได้ภายในระยะเวลาการฟ้องคดี ซึ่งจะมีจุดเริ่มต้นในการนับอายุความอย่าง

ชัดเจน จึงไม่มีปัญหาในเรื่องการเริ่มนับอายุความฟ้องคดีดังที่ได้กล่าวมาแล้วในเรื่องปัญหาการฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครอง

ส่วนการฟ้องคดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองในประเทศไทยนั้น มิได้มีหลักการที่จะต้องมีการฟ้องคดีก่อนจึงจะฟ้องคดีได้ดังเช่นในประเทศฝรั่งเศส ซึ่งมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ได้บัญญัติให้ยื่นฟ้องภายใน 1 ปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกิน 10 ปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี กรณีจึงมีปัญหาว่า "วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี" คือเมื่อใด

ผู้เขียนเห็นว่า การฟ้องคดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองสามารถแยกได้ 2 กรณี คือ

1.5.1. การฟ้องขอให้ศาลปกครองเพิกถอนคำสั่งทางปกครองก่อนทำสัญญาทางปกครอง เช่น การฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งที่เป็นการเตรียมการจัดทำสัญญาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือคำสั่งต่าง ๆ เกี่ยวกับการจัดให้มีหรืออนุญาตให้มีการทำสัญญา เช่น การประกวดราคา การยกเลิกการประกวดราคา หรือมติของคณะกรรมการเสนอราคา การขออนุมัติเบื้องต้นก่อนเข้าทำสัญญาหรือการต้องได้รับความยินยอมจากองค์กรกำกับดูแลก่อน หรือคำสั่งให้มีการดำเนินการทำสัญญาซึ่งทำโดยเจ้าหน้าที่ผู้ไม่มีอำนาจ หรือคำสั่งที่เกิดจากคณะกรรมการเสนอราคาที่ไม่เป็นไปตามกฎหมาย หรือเกิดข้อบกพร่องในเรื่องการให้ความยินยอมในการทำสัญญาระหว่างคู่กรณี หรือการทำสัญญาไม่เป็นไปตามตัวบทกฎหมายหรือหลักเกณฑ์ของฝ่ายปกครองเกี่ยวกับกระบวนการทำสัญญา เช่น การประกาศให้มีการประมูลหรือการแข่งขันอย่างเท่าเทียมกัน หรือกรณีที่กฎกระทรวงฉบับที่ 12 (พ.ศ.2543) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 กำหนดให้เป็นคำสั่งทางปกครอง คือ การสั่งรับหรือไม่รับเสนอขาย รับจ้าง แลกเปลี่ยน ให้เช่า ซื้อ เช่า หรือให้สิทธิประโยชน์ หรือการอนุมัติสั่งซื้อ จ้าง แลกเปลี่ยน เช่า ขาย ให้เช่าหรือให้สิทธิประโยชน์ การสั่งยกเลิกกระบวนการพิจารณาข้อเสนอหรือการดำเนินการอื่นใดในลักษณะเดียวกัน เป็นต้น

กรณีต่าง ๆ ดังกล่าวเหล่านี้ ถือได้ว่าเป็นกรณีคำสั่งทางปกครองที่แยกออกจากสัญญาได้ จึงต้องอยู่ภายใต้ระบบอุทธรณ์บังคับคือจะต้องยื่นอุทธรณ์คำสั่งต่อผู้ทำคำสั่งภายใน 15 วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งตามมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ประกอบกับมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ด้วย จึงจะฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ ทั้งนี้ เว้นแต่กรณีเป็นคำสั่งที่ออกโดยรัฐมนตรี หรือเป็นคำสั่งของคณะกรรมการ เช่น คำสั่งของคณะกรรมการเปิดซองสอบราคา ซึ่งการฟ้องคดีอาจเป็นการฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) ประกอบมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (1) หรืออาจเป็นการฟ้องขอให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) ประกอบ

มาตรา 72 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ดังนั้น จึงต้องฟ้องภายใน 90 วัน นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี หรือภายใน 90 วันนับแต่วันที่พ้น 90 วันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดและไม่ได้รับหนังสือชี้แจงหรือได้รับ แต่เป็นคำชี้แจงที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่มีเหตุผลแล้วแต่กรณี ตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติฯ เดียวกัน ซึ่งการเริ่มนับอายุความฟ้องคดีก็จะเป็นอย่างเช่นเดียวกับการฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งและการฟ้องขอให้ปฏิบัติหน้าที่ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว

**1.5.2. การฟ้องคดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง** ซึ่งเป็นการฟ้องคดีเกี่ยวกับสัญญาโดยตรงเพื่อให้ชำระเงินหรือให้กระทำการตามสัญญา รวมถึงกรณีอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับสัญญาหรือกำหนดไว้ในสัญญา เช่น การเรียกค่าปรับตามสัญญา การแก้ไขเปลี่ยนแปลงสัญญา การใช้สิทธิบอกเลิกสัญญา ซึ่งเป็นกรณีหลังจากที่ได้ทำสัญญาแล้ว จึงเป็นคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) ประกอบมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ซึ่งจะต้องยื่นฟ้องภายใน 1 ปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกิน 10 ปี นับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี ตามมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน ซึ่งคู่สัญญาไม่ว่าจะเป็นฝ่ายปกครองหรือเอกชน ย่อมมีฐานะเป็นเจ้าหนี้และลูกหนี้ต่อกันได้ และเมื่ออายุความเป็นสิทธิเรียกร้องอย่างหนึ่ง จึงต้องนำหลักการตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาปรับใช้โดยอนุโลม โดยการฟ้องขอให้ชำระเงินหรือให้กระทำการตามสัญญาทางปกครองซึ่งเป็นการฟ้องขอให้ชำระหนี้ นั้น การนับอายุความแยกได้ดังนี้

(1) การเริ่มนับอายุความตั้งแต่วันที่อาจบังคับสิทธิเรียกร้องได้ ซึ่งหมายถึงเวลาที่หนี้้นั้นได้กำหนดเวลาชำระหนี้ไว้และถึงกำหนดชำระแล้ว (แต่หากเป็นกรณีที่สงสัยให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าเจ้าหนี้จะเรียกให้ชำระหนี้ก่อนถึงเวลานั้นไม่ได้) เช่น การส่งมอบงานจ้างตามกำหนดเวลาตามสัญญา ถ้าในสัญญาหรือระเบียบข้อบังคับของทางราชการมิได้กำหนดว่าให้ต้องทวงถามก่อน สิทธิเรียกร้องย่อมเกิดขึ้นทันที เพราะมาตรา 602 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์กำหนดให้สินจ้างนั้นพึงใช้ให้เมื่อรับมอบการที่ทำ จึงอาจบังคับสิทธิเรียกร้องเอาค่าจ้างได้ นับแต่วันที่ได้ทำงานแล้วเสร็จตามสัญญาจ้างและได้ส่งมอบงานแล้ว ถือเป็นวันเริ่มต้นนับอายุความ มิใช่ถือเอาวันที่ผู้ว่าจ้างปฏิเสธไม่ชำระเงิน (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2603/2543) หรือในสัญญา กำหนดให้จ่ายเงินเป็นงวด ๆ ถ้ามีการผิดนัดไม่ชำระหนึ่งงวดใด อายุความย่อมเริ่มนับทันที เพราะถือว่าตกเป็นผู้ผิดนัดตั้งแต่วันที่ถัดจากวันครบกำหนดเวลาตามสัญญา ตามมาตรา 204 วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 9842/2542, 147-148/2544) ซึ่งศาลปกครองสูงสุดก็ได้วินิจฉัยในกรณีที่มีการกำหนดระยะเวลาการชำระเงินไว้ โดยถือว่าวันที่ครบ



กำหนดชำระเงินเป็นวันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีเช่นกัน (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 551/2546)

อย่างไรก็ตาม ถ้าเป็นหนี้ที่มีเงื่อนไขหรือเงื่อนไขเวลา หรือกำหนดเวลาชำระหนี้ไว้ หนี้จะยังไม่ถึงกำหนดชำระจนกว่าเงื่อนไขหรือเงื่อนไขเวลาจะสำเร็จหรือเมื่อถึงกำหนดเวลานั้นอายุความจึงเริ่มนับ เช่น สัญญาลาศึกษาต่อของข้าราชการที่มีเงื่อนไขว่าจะต้องชดใช้ทุนเมื่อสำเร็จการศึกษา ต้องถือว่าวันที่ผู้ได้รับทุนสำเร็จการศึกษากลับมาทำงานแล้วปฏิเสธไม่ชำระหนี้ เป็นวันที่อาจใช้สิทธิเรียกร้องได้ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1887/2541) และหากลูกหนี้สละประโยชน์แห่งเงื่อนไขเวลาหรือไม่อาจถือเอาประโยชน์แห่งเงื่อนไขเวลาได้ จะถือว่า นับแต่วันที่ลูกหนี้ไม่อาจถือเอาประโยชน์แห่งเงื่อนไขเวลาเป็นวันที่เจ้าหนี้สามารถบังคับชำระหนี้ตามสิทธิเรียกร้องได้แล้ว อายุความจึงเริ่มนับโดยไม่ต้องรอให้เงื่อนไขเวลาสำเร็จ

(2) การเริ่มนับอายุความตั้งแต่เวลาแรกที่ฝ่าฝืนกระทำการนั้น กรณีสิทธิเรียกร้องที่ให้งดเว้นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง แต่ลูกหนี้ฝ่าฝืนโดยกระทำการที่ให้งดเว้น อายุความจะเริ่มต้นนับตั้งแต่เวลาแรกที่ฝ่าฝืนกระทำการนั้นเป็นต้นไป หากไม่มีการฝ่าฝืนการกระทำ อายุความก็ยังไม่เริ่มนับ

(3) การเริ่มนับอายุความในกรณีที่ต้องมีการทวงถาม ถ้าเป็นหนี้ที่ไม่มีกำหนดเวลาชำระหนี้ และในสัญญาหรือระเบียบข้อบังคับของทางราชการมิได้กำหนดว่าให้ต้องทวงถามก่อน หนี้ย่อมถึงกำหนดชำระโดยพลัน อายุความจึงเริ่มนับทันที โดยถือว่าสามารถเริ่มนับอายุความตั้งแต่เวลาแรกที่อาจทวงถามได้ และแม้เจ้าหนี้จะทวงถามแก่ลูกหนี้หรือไม่ก็จะมีผลต่อการเริ่มนับอายุความ เพราะเป็นกรณีที่เจ้าหนี้ไม่มีหน้าที่ต้องให้ระยะเวลาแก่ลูกหนี้ในการชำระหนี้ เพราะถ้าหากเจ้าหนี้ปล่อยปละละเลยไม่ทวงถาม อายุความก็จะเริ่มนับไม่ได้ หรือทวงถามล่าช้า ก็จะทำให้อายุความถูกยึดออกไปได้โดยไม่มีวันสิ้นสุด ซึ่งขัดกับเจตนารมณ์ของกฎหมายอายุความ

แต่กรณีที่ไม่ได้กำหนดระยะเวลาการชำระหนี้ไว้ดังกล่าว และได้มีหนังสือทวงถามให้ชำระเงิน ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยว่า วันที่ได้รับแจ้งผลปฏิบัติการชำระเงินครั้งสุดท้าย เป็นวันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ไม่ว่าจะมีการขยายระยะเวลาการปฏิบัติการตามสัญญา หรือมีการบอกเลิกสัญญาหรือไม่ก็ตาม (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 104/2544, ที่ 356/2546) และถ้าต่อมาได้รับหนังสือแจ้งการหักกลบลบหนี้ ถือได้ว่าวันที่มีหนังสือแจ้งการหักกลบลบหนี้ เป็นวันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 654/2546) แต่ถ้าไม่ได้รับแจ้งผล ถือได้ว่าวันที่มีหนังสือทวงถามครั้งแรกเป็นวันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 162/2546 (ประชุมใหญ่), ที่ 162/2546 (ประชุมใหญ่), และที่ 117/2546) ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า กรณีดังกล่าวจะสามารถปรับใช้ได้เฉพาะที่ในสัญญาหรือระเบียบข้อบังคับของทางราชการกำหนด

ว่าให้ต้องทวงถามก่อนเท่านั้น เพราะมิฉะนั้นจะเป็นการขัดต่อหลักในการเริ่มนับอายุความตั้งแต่เวลาแรกที่อาจทวงถามได้ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายอายุความดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

ส่วนกรณีที่อยู่ในสัญญาหรือระเบียบข้อบังคับของทางราชการกำหนดว่าให้ต้องทวงถามก่อน ไม่ว่าจะมีการกำหนดเวลาชำระหนี้หรือไม่ก็ตาม ก็เป็นกรณีที่เจ้าหนี้มีหน้าที่ที่จะต้องทวงถามโดยให้ระยะเวลาแก่ลูกหนี้ในการชำระหนี้ด้วย ดังนั้น อายุความจึงเริ่มนับตั้งแต่ระยะเวลาที่กำหนดไว้สิ้นสุดไปแล้ว ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยว่า ถ้ามีการบอกเลิกสัญญาแล้วและได้มีหนังสือทวงถามให้ชำระเงินแล้ว แต่หนังสือดังกล่าวไม่มีผู้รับ ถือไม่ได้ว่ามีการบอกเลิกสัญญาตามมาตรา 169 และมาตรา 386 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เมื่อต่อมาได้มีการส่งหนังสือทวงถามให้ชำระเงินโดยวิธีปิดหนังสือ โดยกำหนดระยะเวลาการชำระเงินไว้ ถือว่าวันที่พ้นกำหนดเวลาการชำระเงินตามที่กำหนดในหนังสือทวงถามดังกล่าวเป็นวันที่ได้รู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดี (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 419/2546) แต่บางกรณี ศาลปกครองสูงสุดกลับวินิจฉัยว่า เมื่อมีการผิดสัญญาและหน่วยงานทางปกครองได้มีหนังสือทวงถามให้ชำระเงินทางไปรษณีย์แล้ว แต่ไปรษณีย์ส่งหนังสือทวงถามกลับคืน เนื่องจากไม่สามารถส่งได้ และไม่มีผู้ไปรับหนังสือดังกล่าวภายในกำหนด โดยหน่วยงานทางปกครองมิได้มีการส่งหนังสือทวงถามให้ชำระเงินโดยวิธีปิดหนังสือ ถือว่าวันผิดสัญญา (วันที่ถูกไล่ออกจากราชการ) เป็นวันที่ได้รู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดี (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 636/2546) ซึ่งผู้เขียนเห็นพ้องด้วยกับคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 419/2546 เพราะเป็นกรณีที่เจ้าหนี้มีหน้าที่ที่จะต้องทวงถามโดยให้ระยะเวลาแก่ลูกหนี้ในการชำระหนี้ด้วย อายุความจึงเริ่มนับตั้งแต่ระยะเวลาที่กำหนดไว้สิ้นสุดไปแล้ว เพียงแต่มีเหตุขัดข้องในเรื่องการส่งหนังสือทวงถามนั้น ยังไม่มีเหตุสมควรถึงขนาดที่จะถือว่าวันผิดสัญญาเป็นวันที่ได้รู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดีได้

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าเอกชนได้มีการร้องขอหรือร้องเรียนต่อหน่วยงานทางปกครองซึ่งเป็นคู่สัญญาซึ่งในเนื้อหาแล้ว มิได้เป็นการฟ้องขอให้ชำระเงินหรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการตามสัญญาทางปกครองโดยตรง แต่เป็นการร้องขอในเหตุต่าง ๆ ที่เกี่ยวเนื่องกับสัญญาทางปกครอง เช่น การขอให้ขยายเวลาตามสัญญา ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยว่า ถ้าไม่มีการขยายเวลาตามสัญญา ถือว่าวันที่ปฏิเสธไม่ขยายเวลาเป็นวันที่รู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดี (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 372/2546) กรณีนี้ผู้เขียนเห็นว่า เนื่องจากสัญญาทางปกครองเป็นสัญญาที่มีลักษณะพิเศษที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจเหนือเอกชนซึ่งแตกต่างจากสัญญาทางแพ่ง แม้จะไม่ต้องมีการอุทธรณ์โต้แย้งภายในฝ่ายปกครองก่อน แต่ก็ไม่มีกฎหมายห้ามมิให้เอกชนร้องเรียน ร้องขอหรือโต้แย้งต่อหน่วยงานทางปกครองซึ่งเป็นคู่สัญญาหลังการทำสัญญา ซึ่งถ้ามีการร้องเรียนดังกล่าวหากหน่วยงานทางปกครองยังไม่มีคำสั่งใด ๆ ออกมา อายุความก็ยังไม่สมควรเริ่มนับ เพราะผลของ

คำสั่งดังกล่าวอาจมีการเปลี่ยนแปลงไปในทางใดทางหนึ่งได้ดังเช่นกรณีการขอให้ขยายเวลาตามสัญญาดังกล่าว หรือการสั่งให้เป็นผู้ทำงาน และหากหน่วยงานทางปกครองมีคำสั่งอย่างใดออกมา และเอกชนไม่เห็นด้วย เอกชนยังอาจร้องเรียนต่อหน่วยงานเหนือขึ้นไปโดยตรงเพื่อพิจารณาให้ความเป็นธรรมได้อีก ดังนั้น อายุความจึงยังไม่สมควรเริ่มนับเช่นกัน ต่อเมื่อหน่วยงานทางปกครองหรือหน่วยงานที่เหนือขึ้นไปมีคำสั่งอย่างใดออกมาแล้ว อายุความจึงจะเริ่มนับ และการร้องเรียนต่อหน่วยงานเดียวกันซ้ำกันหลายครั้ง หรือร้องเรียนต่อหน่วยงานอื่นที่ไม่ใช่ผู้บังคับบัญชาหรือกำกับดูแลโดยตรง ย่อมไม่อาจถือได้ว่าเป็นการขยายอายุความ แต่ต้องถือว่าคำสั่งจากการร้องเรียนครั้งแรกหรือจากหน่วยงานสูงสุดที่มีคำสั่งแล้วเป็นจุดเริ่มต้นในการนับอายุความ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าการนี้ดังกล่าวแม้มิใช่สิทธิเรียกร้องตามสัญญาทางปกครองโดยตรง แต่ก็ก็เป็นกรณีที่เกิดขึ้น “ภายหลัง” จากที่ได้มีการทำสัญญาแล้ว ดังนั้น จึงถือว่าเป็นการฟ้องคดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองและต้องยื่นฟ้องภายในระยะเวลาตามมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

นอกจากนี้ ในการฟ้องคดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองซึ่งแต่เดิมจะต้องฟ้องภายในอายุความตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์คือ ถ้ากฎหมายมิได้กำหนดอายุความฟ้องคดีไว้ โดยเฉพาะให้มีกำหนด 10 ปี แต่ถ้ามีกฎหมายกำหนดอายุความฟ้องคดีไว้เป็นพิเศษ เช่น 2 ปีหรือ 5 ปี ก็ต้องเป็นไปตามนั้น ซึ่งถ้าเหตุแห่งการฟ้องคดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองเกิดขึ้นเกินกว่า 1 ปีมาแล้วก่อนศาลปกครองเปิดทำการ หากพิจารณาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แล้วสัญญาเหล่านั้นอาจยังอยู่ภายในอายุความ แต่หากพิจารณาตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ จะเป็นกรณีที่ขาดอายุความ ซึ่งพระราชบัญญัติดังกล่าวมิได้บัญญัติแนวทางแก้ไขไว้ ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยว่า ถ้าผู้ฟ้องคดีไม่ยื่นฟ้องต่อศาลยุติธรรมภายในอายุความ หรืออายุความฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมยังไม่ครบกำหนด ต่อมาเมื่อศาลปกครองเปิดทำการเมื่อวันที่ 9 มีนาคม 2544 แล้ว ผู้ฟ้องคดีนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลปกครอง ย่อมขาดอายุความหรือพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี โดยให้เริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ 9 มีนาคม 2544 ซึ่งเป็นวันที่ศาลปกครองเปิดทำการเป็นต้นไป (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 654/2545 (ประชุมใหญ่), 162/2546)

ผู้เขียนไม่เห็นพ้องด้วยกับคำวินิจฉัยดังกล่าว เนื่องจากเมื่อสิทธิเดิมในการฟ้องคดีสัญญาทางปกครองยังไม่ขาดอายุความตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ การที่จะกำหนดวันเริ่มนับอายุความใหม่โดยเริ่มนับตั้งแต่วันที่ศาลปกครองเปิดทำการย่อมเป็นการตัดสิทธิในการฟ้องคดีที่มีอยู่เดิมโดยไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้ และปัญหาในเรื่องกำหนดอายุความการฟ้องคดีเกี่ยวกับสัญญาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์กับพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ในช่วงเวลาที่คาบเกี่ยวกันและแตกต่างกันเช่นนี้ เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้บทบัญญัติบรรพ 1 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่ได้ตรวจชำระใหม่ พ.ศ.2535 ซึ่ง

ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 8 มิถุนายน 2535 ที่บัญญัติว่า "บรรดาระยะเวลาที่บัญญัติไว้ในบรรพ 1 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และที่บัญญัติไว้ในลักษณะ 23 ส.มาค. ของบรรพ 3 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งใช้บังคับอยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ หากระยะเวลาดังกล่าวยังไม่สิ้นสุดลงในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ และระยะเวลาที่กำหนดขึ้นตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่ได้ตรวจชำระใหม่ทำโดยพระราชบัญญัตินี้แตกต่างกับระยะเวลาที่กำหนดไว้เดิมให้นำระยะเวลาที่ยาวกว่ามาใช้บังคับ" ซึ่งเมื่ออายุความเป็นระยะเวลาอย่างหนึ่งจึงต้องให้หลักดังกล่าวด้วย แต่เมื่อพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ มีได้บัญญัติแนวทางไว้ดังกล่าว จึงถือได้ว่าเป็นกรณีที่มี "เหตุจำเป็นอื่น" ซึ่งศาลปกครองสามารถรับไว้พิจารณาได้

#### 1.6 ปัญหาเกี่ยวกับการฟ้องคดีตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2530

จากการศึกษาพบว่า เนื่องจากมาตรา 26 วรรคแรก แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2530 กำหนดให้ผู้ถูกเวนคืนที่ยังไม่พอใจคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีหรือในกรณีที่รัฐมนตรีมิได้วินิจฉัยอุทธรณ์ให้เสร็จสิ้นภายใน 60 วัน นับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลได้ภายใน 1 ปี นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยของรัฐมนตรี หรือนับแต่วันที่พ้นกำหนดเวลาดังกล่าวแล้วแต่กรณี แต่การฟ้องคดีเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์อาจมีได้หลายกรณี เช่น การฟ้องขอให้เพิกถอนคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีเกี่ยวกับการกำหนดราคาค่าทดแทน การฟ้องขอให้ศาลกำหนดค่าทดแทนแทนรัฐมนตรี การฟ้องขอให้รัฐมนตรีวินิจฉัยอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด เนื่องจากรัฐมนตรีไม่วินิจฉัยอุทธรณ์ภายใน 60 วัน การฟ้องขอให้เพิกถอนคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีที่ได้มีคำวินิจฉัยในภายหลังเกิน 60 วัน ซึ่งกรณีต่าง ๆ ดังกล่าวสามารถแยกได้ดังนี้

1.6.1 กรณีที่รัฐมนตรีได้วินิจฉัยอุทธรณ์แล้วเสร็จภายใน 60 วันนับแต่วันที่ได้รับคำอุทธรณ์ โดยได้แจ้งผลคำวินิจฉัยอุทธรณ์ให้ผู้ถูกเวนคืนทราบแล้ว จะต้องยื่นฟ้องภายใน 1 ปีนับตั้งแต่วันที่ได้รับแจ้ง แม้ไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งเมื่อใด แต่ก็เห็นได้ว่าอย่างรวดเร็วที่สุดผู้ฟ้องคดีย่อมได้รับแจ้งในวันทีลงในหนังสือนั่นเอง จึงต้องยื่นฟ้องต่อศาลภายใน 1 ปี นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยดังกล่าว (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 56/2544) หรือแม้ไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งเมื่อใด แต่ถ้าผู้ถูกเวนคืนได้รับแจ้งให้ปรับเงินค่าทดแทนในวันใด ถือว่าได้รับหรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีนับแต่นั้น (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 287/2546 (ประชุมใหญ่)) ซึ่งผู้เขียนเห็นว่ากรณีดังกล่าว เป็นการวินิจฉัยที่สอดคล้องกับแนวบรรทัดฐานของศาลฎีกาที่มีมาโดยตลอด

(คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 740/2539,ที่ 652/2540) จึงไม่มีประเด็นปัญหาในเรื่องอายุความฟ้องคดีแต่อย่างใด

1.6.2. กรณีที่รัฐมนตรีมิได้วินิจฉัยอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายใน 60 วัน ศาลฎีกาได้วินิจฉัยไว้ 2 แนวทาง คือ ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนต้องฟ้องศาลภายใน 1 ปีนับแต่วันที่รัฐมนตรีได้รับอุทธรณ์ มิฉะนั้นไม่มีสิทธิฟ้องร้อง (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 740/2539, 747/2539, 6222/2539 และที่ 5621/2540) ส่วนอีกแนวทางหนึ่งวินิจฉัยว่า ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนต้องฟ้องศาลภายใน 1 ปีนับแต่วันที่พ้นกำหนดเวลา 60 วันดังกล่าว (มิใช่วันที่รัฐมนตรีได้รับอุทธรณ์) แม้ต่อมารัฐมนตรีจะได้มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์พ้นกำหนดเวลา 60 วันแล้ว โจทก์ก็ไม่มีสิทธิฟ้องร้อง (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 748/2539) แต่ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยโดยแยกประเภทคดีตามลักษณะของคำขอของผู้ฟ้องคดี กล่าวคือ ถ้าผู้ถูกเวนคืนฟ้องขอให้ศาลสั่งให้รัฐมนตรีวินิจฉัยอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลา 60 วัน โดยมีได้ฟ้องเกี่ยวกับเงินค่าทดแทน ถือว่ามีใช่เป็นการฟ้องคดีตามมาตรา 25 และมาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ แต่เป็นคำฟ้องว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ จึงต้องฟ้องคดีภายในกำหนด 90 วัน ตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 105/2545) แต่ถ้าเป็นการฟ้องขอให้ศาลสั่งให้รัฐมนตรีวินิจฉัยอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลา 60 วัน โดยฟ้องเกี่ยวกับเงินค่าทดแทนมาด้วย จะต้องยื่นฟ้องต่อศาลภายใน 1 ปีนับแต่วันที่พ้นกำหนด 60 วันนับแต่วันที่รัฐมนตรีได้รับอุทธรณ์ ตามมาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุด 158/2546, 160/2546) และถ้าผู้ฟ้องคดีได้มีการติดตามสอบถามผลการพิจารณาอุทธรณ์เกี่ยวกับเงินค่าทดแทนหลายครั้ง และได้รับการยืนยันเป็นหนังสือจากหน่วยงานทางปกครองว่าอยู่ระหว่างการพิจารณา ผลเป็นประการใดจะแจ้งให้ทราบ ถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติและเป็นการละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ และมีลักษณะเป็นการละเมิดวันแล้ววันเล่า จึงถือว่ายังไม่พ้นระยะเวลาการฟ้องคดี (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 379/2546) ซึ่งกรณีที่รัฐมนตรีมิได้วินิจฉัยอุทธรณ์ภายใน 60 วันนับแต่วันที่รับคำอุทธรณ์นี้ กฎหมายมิได้ห้ามรัฐมนตรีที่จะวินิจฉัยอุทธรณ์ต่อไปเมื่อพ้นกำหนด 60 วัน เพราะเป็นเพียงมาตรการเร่งรัดในการพิจารณาอุทธรณ์เท่านั้น รัฐมนตรีจึงมีอำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์ต่อไปได้แม้จะพ้น 60 วัน นับแต่วันที่รับคำอุทธรณ์แล้ว และเป็นคำวินิจฉัยที่มีผลสมบูรณ์ตามกฎหมาย เมื่อรัฐมนตรีมิได้วินิจฉัยอุทธรณ์ภายใน 60 วัน ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนอาจใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองภายใน 1 ปี นับแต่วันที่พ้นกำหนด 60 วันก็ได้ หรือจะรอคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีก่อนก็ได้ และหากได้รับแจ้งคำวินิจฉัยแล้ว ถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครองที่

เกิดขึ้นใหม่ ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนจึงมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ภายใน 1 ปี นับแต่วันที่ ได้รับแจ้งผลการวินิจฉัยอุทธรณ์ของรัฐมนตรี (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 202/2545 (ประชุมใหญ่), ที่ 219/2545) โดยการนับวันที่ได้รับอุทธรณ์ตามมาตรา 25 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ต้องนับตั้งแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีครั้งแรกเท่านั้น การที่ผู้ฟ้องคดีนำส่งเอกสารเพิ่มเติมไม่ถึงว่าเป็นวันที่ได้รับอุทธรณ์ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 186/2545) และถ้าผู้ฟ้องคดีได้ใช้สิทธิร้องขอต่อหน่วยงานของรัฐโดยร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จนนายกรัฐมนตรีได้สั่งการให้ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ พิจารณาอุทธรณ์ให้ผู้ฟ้องคดีแล้ว แต่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ไม่ดำเนินการตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรีภายในระยะเวลาที่กำหนดผู้ฟ้องคดีมีสิทธิฟ้องคดีภายใน 90 วันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดี ครั้งหลังสุด โดยมีต้องมีหนังสือร้องขอต่อฝ่ายปกครองเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายอีก (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ อ.8/2545)

ผู้เขียนเห็นฟ้องด้วยกับคำแถลงการณ์ของตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองกลาง องค์คณะที่ 17 ปฏิบัติหน้าที่ผู้แถลงคดีในศาลปกครองสูงสุด (ดร.บุญอนันต์ วรรณพานิชย์) ในคดีหมายเลขดำที่ อ.165/2546 ระหว่าง ร้อยตรี เจริญ นรนาถ ผู้ฟ้องคดี กับ คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทน ที่ 1 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม ที่ 2 ผู้ถูกฟ้องคดี และในคดีคำร้องที่ 145/2544 ระหว่าง นายวิลาศ ไจหาญ ผู้ฟ้องคดี กับ กรมทางหลวง ผู้ถูกฟ้องคดี ที่ว่า การที่ศาลปกครองสูงสุดได้นำหลักในเรื่องอายุความฟ้องคดีเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ และหลักในเรื่องอายุความฟ้องคดีตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ มาวินิจฉัยโดยปรับตามประเภทของคดีพิพาทและคำขอของผู้ฟ้องคดี ทำให้เกิดปัญหาและความสับสนในเรื่องของสิทธิในการฟ้องคดีเกี่ยวกับการฟ้องเรียกเงินค่าทดแทนจากการถูกเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เป็นอย่างมาก เนื่องจากใน "เนื้อหา" ของการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์คือการกำหนดค่าทดแทนให้เป็นธรรม ดังนั้น แม้จะมีการกระทำทางปกครองในรูปแบบใด ก็ไม่อาจแยกออกจาก "เนื้อหา" ดังกล่าวได้ และหากให้มีการฟ้องคดีได้หลายกรณีตามลักษณะของคำขอ ย่อมไม่ใช่การให้ข้อยุติที่แท้จริง กรณีดังกล่าวจึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอันอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ เท่านั้น และไม่อาจฟ้องเป็นคดีปกครองประเภทอื่นได้ ไม่ว่าผู้ฟ้องคดีจะระบุคำขออย่างใดมาก็ตาม ซึ่งศาลปกครองสูงสุดก็ได้วินิจฉัยโดยวางหลักในเรื่องนี้ไว้แล้ว (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 202/2545 (ประชุมใหญ่)) เพราะหากศาลปกครองยอมรับให้มีการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับค่าทดแทนการเวนคืนเป็นคดีได้หลายลักษณะตามคำขอ เช่น ถ้าเป็นการฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งกำหนดเงินค่าทดแทน หรือ คำวินิจฉัยอุทธรณ์ของรัฐมนตรี เป็นคดีปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) หรือถ้ารัฐมนตรียังไม่

คำวินิจฉัยอุทธรณ์เมื่อพ้นกำหนดเวลา เป็นคดีพิพาทจากการละเลยต่อหน้าที่ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) หรือถ้ามีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของรัฐมนตรีแล้ว ผู้ถูกเวนคืนเห็นว่ายังไม่เป็นธรรม และมีความประสงค์ที่จะฟ้องขอให้ได้รับเงินค่าทดแทนที่เป็นธรรม เป็นคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) เช่นนี้ ก็จะเกิดความยุ่งยากซับซ้อนและแปลกประหลาด เนื่องจากกฎหมายได้กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขทางวิธีพิจารณาของคดีเหล่านี้ไว้ต่างกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องอายุความฟ้องคดี นอกจากนั้น ยังเกิดความยุ่งยากซับซ้อนและผลที่ไม่ปกติในระบบวิธีพิจารณา เช่น การเลี้ยงค่าธรรมเนียมศาล หรือการขอให้ชนะคดีฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) เสียก่อนแล้ว จึงนำคดีมาฟ้องเรียกเงินตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) อีก ซึ่งยังไม่ชัดเจนว่าจะยอมรับให้มีการฟ้องในลักษณะนี้ได้หรือไม่ ซึ่งแต่เดิมเมื่อยังไม่มีการจัดตั้งศาลปกครอง การฟ้องคดีเวนคืนต่อศาลยุติธรรมตามมาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ มีความชัดเจนอยู่แล้วว่า ผู้มีสิทธิได้รับค่าทดแทนต้องใช้สิทธิทางศาลอย่างไร และมีหลักเกณฑ์ทางวิธีพิจารณาคดีอย่างไร เมื่อมีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นจึงไม่ควรยอมให้เกิดหลักเกณฑ์ทางวิธีพิจารณาที่หลากหลายและซับซ้อนโดยไม่จำเป็น เพราะจะไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ในระบบวิธีพิจารณาและการดำเนินคดีปกครองที่เน้นความเรียบง่าย ซึ่งแม้จะพิจารณาจาก “คำขอ” ของผู้ฟ้องคดีว่าประสงค์จะฟ้องคดีอย่างไร และกำหนดประเภทคดีไปตามคำขอ แต่การพิจารณาตาม “คำขอ” เป็นเพียงการพิจารณาประกอบหลังจากการพิจารณาเนื้อหาที่แท้จริงของข้อพิพาทแล้วเท่านั้น หากผู้ฟ้องคดีระบุคำขอมาไม่ถูกต้องตรงกับประเภทคดี ก็ไม่อาจนำเอาเพียงคำขอนั้นมาเป็นตัวกำหนดประเภทคดีเสียเองได้ แต่ต้องให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไขเพิ่มเติมฟ้องให้ถูกต้อง ส่วนหลักการห้ามพิพาทษาเกินคำขอ (ultra petita) ไม่ใช่หลักที่นำมาอ้างได้ในกรณีนี้ เนื่องจากหลักดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพียงจำกัดอำนาจศาลมิให้พิพาทษาเกินไปกว่าความประสงค์ของผู้ฟ้องคดีเท่านั้น แต่มิใช่เป็นหลักที่จะนำมาเพื่อกำหนดประเภทคดี ดังนั้น แม้ในคำขอท้ายฟ้องจะระบุว่าต้องการให้ศาลเพิกถอนคำสั่งและคำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีและให้ออกคำสั่งใหม่ให้เป็นธรรม โดยมีได้กล่าวอย่างชัดเจนว่าประสงค์จะให้ศาลกำหนดค่าทดแทนให้เป็นจำนวนเท่าใดก็ตาม เนื้อหาของข้อพิพาทและการแก้ไขเยียวยาที่สอดคล้องกันจึงเป็นอื่นไปไม่ได้จากการวินิจฉัยเกี่ยวกับค่าทดแทน จึงต้องถือว่าเป็นคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

การที่ศาลปกครองสูงสุดได้วางหลักในเรื่องอายุความการฟ้องคดีเกี่ยวกับค่าทดแทน การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ว่า อายุความการฟ้องคดีเวนคืนต้องบังคับตามมาตรา 26 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ เพราะเป็นกฎหมายเฉพาะคือ จะต้องฟ้องภายใน 1 ปีนับแต่วันที่รัฐมนตรีมีคำวินิจฉัยภายใน 60 วันนับแต่วันที่รับคำอุทธรณ์กรณีหนึ่ง หรือภายใน 1 ปีนับแต่วันพ้นกำหนด 60 วันของรัฐมนตรีรับคำอุทธรณ์แต่มิได้มีคำวินิจฉัยอีกกรณีหนึ่ง

แต่ในกรณีที่รัฐมนตรีได้มีคำวินิจฉัยเมื่อพ้นระยะเวลา 60 วันแล้ว กฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ไม่ได้มีบทบัญญัติเรื่องอายุความเอาไว้ เมื่อคำวินิจฉัยอุทธรณ์เป็นคำสั่งทางปกครองอย่างหนึ่ง ซึ่งกระทบต่อสิทธิของผู้ฟ้องคดี จึงสามารถฟ้องเป็นคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 202/2545 (ที่ประชุมใหญ่)) นั้นควรวางหลักว่า ในกรณีที่รัฐมนตรีมีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ภายใน 60 วันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ รัฐมนตรียังมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ต่อไปได้ และอำนาจดังกล่าวจะยังคงมีอยู่ต่อไปจนกระทั่งก่อนครบกำหนดอายุความฟ้องคดีต่อศาล (สำหรับกรณีที่ยังไม่มีการฟ้องคดี) หรือจนกระทั่งก่อนการสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง (กรณีที่มีการฟ้องคดีแล้ว) ซึ่งเมื่อมีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของรัฐมนตรีเกิดขึ้นในช่วงเวลาดังกล่าว ก็สามารถนำมาดำเนินคดีในศาลปกครองได้ โดยนำมาฟ้องเป็นคดีใหม่สำหรับในกรณีที่ยังไม่มี การฟ้องคดี หรือนำมารวมเข้ากับคดีเดิมในกรณีที่มีการฟ้องคดีอยู่แล้วในกรณี โดยอายุความฟ้องคดีเกี่ยวกับการเวนคืนต้องถือตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ เท่านั้น และไม่อาจนำเอาอายุความตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ มาปรับใช้ได้ เนื่องจากเป็นกรณีที่กฎหมายเฉพาะบัญญัติไว้แล้ว จึงต้องใช้กฎหมายเฉพาะเท่านั้น ส่วนกรณีที่กฎหมายเฉพาะไม่ได้บัญญัติไว้ เช่น กฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ไม่ได้มีบทบัญญัติว่า หากฟ้องคดีเวนคืนพ้นกำหนดอายุความแล้ว ศาลปกครองจะรับไว้พิจารณาได้หรือไม่ แต่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ซึ่งเป็นกฎหมายทั่วไปได้มีบทบัญญัติเอาไว้ในมาตรา 52 จึงเป็นกรณีที่อาจนำมาปรับใช้ได้ โดยอายุความการฟ้องคดีประเภทนี้ก็ย่อมเป็นไปตามมาตรา 26 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ ทั้งนี้เพราะกรณีที่รัฐมนตรีวินิจฉัยอุทธรณ์หลังพ้นกำหนดเวลา 60 วันไปแล้วนั้น มิใช่เป็นกรณีที่กฎหมายเฉพาะไม่ได้บัญญัติเรื่องอายุความการฟ้องคดีเอาไว้ แต่เป็นเรื่องอำนาจของรัฐมนตรีและสถานะทางกฎหมายของคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีหลังพ้นกำหนดเวลา 60 วันไปแล้ว ซึ่งเป็นเรื่องที่สามารถนำหลักกฎหมายทั่วไปในกฎหมายปกครองมาแก้ปัญหาได้ แต่ในแง่อายุความการฟ้องคดีต้องถือว่ามาตรา 26 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ ที่บัญญัติไว้อย่างชัดแจ้งแล้วซึ่งครอบคลุมถึงกรณีที่รัฐมนตรีวินิจฉัยอุทธรณ์เมื่อพ้นกำหนด 60 วันไว้ด้วย โดยกำหนดว่าไม่ว่ากรณีจะเป็นประการใด ผู้ถูกเวนคืนจะต้องฟ้องคดีต่อศาลภายใน 1 ปีหลังจากพ้นกำหนด 60 วันเป็นอย่างช้าที่สุด

อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนมีความเห็นเพิ่มเติมว่า เพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหานี้เรื่องอายุความฟ้องคดีเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ได้ทั้งระบบ เห็นควรมีการแก้ไขบทบัญญัติมาตรา 26 วรรคแรก แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ โดยบัญญัติเพิ่มเติมในกรณีที่รัฐมนตรีมีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ให้เสร็จสิ้นภายใน 60 วัน นับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ "ให้ถือว่าเป็นการปฏิเสธคำอุทธรณ์"



- โดยผู้มีสิทธิได้รับค่าทดแทน มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลได้ภายใน 1 ปีนับแต่วันที่พ้นกำหนดระยะเวลาดังกล่าว

## 1.7. ปัญหาในเรื่องอายุความหรือระยะเวลาสะดุดหยุดลงและสะดุดหยุดอยู่

### 1.7.1. อายุความหรือระยะเวลาสะดุดหยุดลง

จากการศึกษาพบว่า โดยปกติเมื่ออายุความเริ่มนับแล้วก็จะนับต่อเนื่องกันตลอดไปโดยไม่หยุดจนกระทั่งขาดอายุความ แต่ในบางกรณี เมื่ออายุความเริ่มนับแล้ว แต่ก่อนที่สิทธิเรียกร้องนั้นจะขาดอายุความ ได้มีเหตุอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่กฎหมายบัญญัติไว้เกิดขึ้นซึ่งมีผลทำให้อายุความหยุดนับ คือ ระยะเวลาที่ล่วงไปก่อนนั้นไม่นับเข้าในกำหนดอายุความ และเมื่อเหตุดังกล่าวสิ้นสุดลงในเวลาใด อายุความก็จะเริ่มตั้งต้นนับใหม่ตั้งแต่นั้นเป็นต้นไป โดยนับตามกำหนดอายุความเดิม เรียกว่า “อายุความสะดุดหยุดลง” แต่ในกฎหมายฝรั่งเศสเรียกว่า “ระยะเวลาสะดุดหยุดลง” ได้แก่ กรณีที่มีการร้องเรียนภายในฝ่ายบริหารภายในระยะเวลา 2 เดือนที่จะฟ้องคดี โดยขอให้เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งแก้ไขเสียใหม่ด้วยตนเอง หรือขอให้ผู้มีอำนาจบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลเป็นผู้ใช้อำนาจก่อให้เกิดการแก้ไขคำสั่งทางปกครองนั้น ถ้าการอุทธรณ์นั้นได้รับการพิจารณา ระยะเวลาการฟ้องคดีก็จะยืดออกไป และจะเริ่มต้นนับใหม่นับแต่มีคำสั่งทางปกครองครั้งใหม่ แต่ถ้าฝ่ายปกครองไม่รับพิจารณา ระยะเวลาจะไม่สะดุดหยุดลงเพือนับใหม่ และหากฝ่ายปกครองปฏิเสธโดยชัดแจ้ง จะต้องฟ้องภายใน 2 เดือนนับแต่รับคำปฏิเสธ แต่ถ้าฝ่ายปกครองตอบยืนยันนิติกรรมทางปกครองเดิม จะต้องฟ้องภายใน 2 เดือนนับแต่นิติกรรมทางปกครองเดิมออกมา และนับตั้งแต่วันที่เจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาซึ่งพิจารณาอุทธรณ์นั้นได้มีคำสั่ง ก็จะเริ่มนับอายุความฟ้องคดีต่อศาลอีก 2 เดือน แต่กรณีที่ฝ่ายปกครองนิ่งเฉยไม่ตอบ จะนำหลักการปฏิเสธโดยปริยายมาใช้เมื่อพ้น 4 เดือน ซึ่งผู้ขออุทธรณ์มีเวลาอีก 2 เดือนที่จะฟ้องคดีได้ โดยในระหว่างนั้น ผู้ขออาจยื่นอุทธรณ์ต่อผู้บังคับบัญชาอีกครั้งหนึ่งก็ได้ แต่จะยื่นต่อเจ้าหน้าที่คนเดิมไม่ได้ หรือกรณีที่มีการร้องขอต่อผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อให้ยื่นฟ้องนิติกรรมทางปกครองขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต่อศาล ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดจะมีคำสั่งโดยแจ้งชัดหรือโดยปริยายเกี่ยวกับคำร้องขอดังกล่าว หรือกรณีที่ผู้ฟ้องคดีมีคำขอความช่วยเหลือทางศาลพร้อมกับคำฟ้องศาลยอมไม่อาจพิจารณาคดีได้จนกว่าสำนักงานช่วยเหลือทางคดีจะออกคำสั่งอนุมัติให้หรือปฏิเสธคำขอความช่วยเหลือก่อน หรือกรณีที่กฎหมายเฉพาะกำหนดให้ระยะเวลาสะดุดหยุดลง เช่น มาตรา 2 แห่งรัฐกฤษฎีกา ลงวันที่ 28 เมษายน 1988 กำหนดในกรณีที่ฝ่ายปกครองปฏิเสธที่จะเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร การยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสาร (CADA) เป็นเหตุให้ระยะเวลาฟ้องคดีสะดุดหยุดลงจนกว่าฝ่ายปกครองจะแจ้งคำสั่งให้ทราบ หรือกรณีการฟ้องต่อศาลที่ไม่มีเขตอำนาจ แต่ตามมาตรา 67 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ได้กำหนดในกรณี

มีการอุทธรณ์หรือมีการยื่นคำขอต่อคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทเพื่อให้วินิจฉัยชี้ขาดแล้ว ให้อายุความ "สะดุดหยุดอยู่" ไม่นับในระหว่างนั้นจนกว่าการพิจารณาจะถึงที่สุดหรือเสร็จไปโดยประการอื่น แต่ถ้าเสร็จไปเพราะเหตุถอนคำขอหรือทิ้งคำขอ ให้ถือว่าอายุความเรียกร้องของผู้ยื่นคำขอไม่เคยมีการสะดุดหยุดอยู่เลย

นอกจากนี้ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ยังได้กำหนดในเรื่องอายุความสะดุดหยุดลงไว้หลายกรณี ได้แก่ กรณีที่ลูกหนี้รับสภาพหนี้ต่อเจ้าหนี้ตามสิทธิเรียกร้อง โดยทำเป็นหนังสือรับสภาพหนี้ให้ ชำระหนี้บางส่วน ชำระดอกเบี้ย ให้ประกัน หรือกระทำการใด ๆ อันปราศจากข้อสงสัยแสดงให้เห็นเป็นปริยายว่ายอมรับสภาพหนี้ตามสิทธิเรียกร้องภายในกำหนดอายุความซึ่งถือว่ามิใช่การก่อสิทธิเรียกร้องขึ้นใหม่ เช่น การที่หน่วยงานทางปกครองผ่อนเวลาชำระหนี้ตามสัญญาที่ข้าราชการไปศึกษาต่อภายในประเทศให้แก่ผู้ค้าประกัน ย่อมเป็นเหตุทำให้อายุความสะดุดหยุดลง(คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 181/2542) หรือการที่หน่วยงานทางปกครองมีหนังสือแจ้งว่าไม่อาจพิจารณาค่าปรับราคาได้จนกว่าจะได้มีการแยกรายละเอียดราคาแต่ละประเภทงานซึ่งขณะนี้กำลังดำเนินการอยู่ เมื่อทราบผลแล้วจะได้รับพิจารณาค่าปรับราคาให้ต่อไป อายุความเกี่ยวกับสิทธิเรียกร้องย่อมสะดุดลงตั้งแต่วันที่ได้รับหนังสือรับสภาพหนี้ จนกระทั่งหน่วยงานทางปกครองมีหนังสือแจ้งว่า ไม่สามารถจ่ายเงินค่าปรับราคาตามสัญญาให้โจทก์ได้ เหตุที่ทำให้อายุความสะดุดหยุดลงจึงได้สิ้นสุดและเริ่มนับใหม่ตั้งแต่วันที่หนังสือแจ้งดังกล่าว (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 590/2531) แต่กรณีที่โจทก์มีหนังสือทวงถามเงินค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืน จำเลย (กรมชลประทาน) มีหนังสือแจ้งโจทก์ว่า เรื่องที่โจทก์ร้องขอให้พิจารณาค่าที่ดินที่ถูกเวนคืนนั้น คณะกรรมการได้บันทึกไว้แล้ว เมื่อจะนัดประชุมใกล้เกลี่ยขบวนเมื่อใด จะได้แจ้งให้โจทก์ทราบเพื่อมาตกลงกับคณะกรรมการต่อไป ไม่มีข้อความตอนใดที่รับว่าเป็นหนี้โจทก์ จึงไม่เป็นหนังสือรับสภาพหนี้ อายุความจึงไม่สะดุดหยุดลง (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2829/2523) ซึ่งมีข้อสังเกตว่า ถ้าอายุความสะดุดหยุดลงเป็นโทษแก่ลูกหนี้ ย่อมเป็นโทษแก่ผู้ค้าประกันด้วย ตามมาตรา 692 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่ในทางกลับกัน ถ้าผู้ค้าประกันไปชำระหนี้ให้แก่เจ้าหนี้ซึ่งทำให้อายุความสะดุดหยุดลงและเป็นโทษแก่ผู้ค้าประกัน จะไม่มีผลไปถึงลูกหนี้ด้วย เพราะไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3021/2536)

ส่วนกรณีอายุความสะดุดหยุดลงโดยการใช้สิทธิเรียกร้องของเจ้าหนี้ ได้แก่ กรณีที่เจ้าหนี้ได้ฟ้องคดี เพื่อตั้งหลักฐานสิทธิเรียกร้องหรือเพื่อให้ชำระหนี้ หรือเจ้าหนี้ได้ยื่นคำขอรับชำระหนี้ในคดีล้มละลาย หรือเมื่อเจ้าหนี้ได้มอบข้อพิพาทให้อนุญาตตุลาการพิจารณา หรือเมื่อเจ้าหนี้ได้กระทำการอื่นใดอันมีผลเป็นอย่างเดียวกันกับการฟ้องคดี ซึ่งมีข้อสังเกตว่า กำหนดระยะเวลาในการฟ้องคดีตามมาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ นั้น ศาลฎีกาได้

วินิจฉัยไว้ว่ามีไต่อายุความ แต่เป็นกำหนดระยะเวลาในการใช้สิทธิ การมีประกาศให้แก้ไขการกำหนดราคาเบื้องต้นและให้ได้รับค่าทดแทนเพิ่ม ไม่ทำให้กำหนดระยะเวลาในการใช้สิทธิสะดุดหยุดลงและเริ่มต้นใหม่ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 748/2539)

ผู้เขียนเห็นว่า เมื่อพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ มิได้มีบทบัญญัติในเรื่องอายุความสะดุดหยุดลงไว้ดังเช่นในคดีแพ่ง แต่ต้องยอมรับว่าการฟ้องคดีปกครองที่ขอให้ฝ่ายปกครองชำระเงินโดยเฉพาะกรณีละเมิดทางปกครองและสัญญาทางปกครอง มีหลักการพื้นฐานที่สำคัญมาจากคดีแพ่ง ดังนั้น จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องนำเรื่องอายุความสะดุดหยุดลงตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ดังกล่าวมาเป็นหลักเกณฑ์ในการพิจารณาด้วย

### 1.7.2. อายุความหรือระยะเวลาสะดุดหยุดอยู่

เนื่องจากกรณีการฟ้องคดีศาล นั้น ตามกฎหมายของประเทศฝรั่งเศสกำหนดให้เป็นเรื่อง "ระยะเวลาสะดุดหยุดลง" ต่อเมื่อโจทก์ได้ฟ้องคดีต่อศาลที่ไม่มีเขตอำนาจนั้นภายในระยะเวลาการฟ้องคดีที่กำหนดไว้สำหรับศาลนั้น และการฟ้องคดีใหม่ต่อศาลที่มีเขตอำนาจก็ต้องฟ้องภายในกำหนด 2 เดือนหลังจากศาลที่ไม่มีเขตอำนาจสั่งไม่รับไว้พิจารณาหรือหลังจากสั่งอนุญาตให้มีการถอนฟ้อง อีกทั้งยังต้องเป็นการฟ้องในเรื่องเดียวกันด้วย ส่วนในประเทศเยอรมัน ในกรณีที่มีการเสนอฟ้องภายในกำหนดระยะเวลาตามที่กำหนด แต่ได้เสนอฟ้องต่อศาลที่ไม่มีเขตอำนาจในเรื่องนั้นในกรณีนี้ให้ถือว่าผู้ฟ้องได้เสนอฟ้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจในวันที่ได้เสนอฟ้องนั้นต่อศาลที่ไม่มีเขตอำนาจในเรื่องนั้น

ส่วนมาตรา 193/17 วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของไทย บัญญัติว่า "เจ้าหนี้มีสิทธิฟ้องคดีภายใน 60 วัน นับแต่วันที่คำพิพากษาหรือคำสั่งไม่รับหรือคืนหรือให้ยกคำฟ้องเพราะเหตุคดีไม่อยู่ในอำนาจศาลถึงที่สุด" ซึ่งเป็นเรื่องของ "อายุความสะดุดหยุดลง" และเป็นการขยายอายุความอย่างหนึ่งด้วย" แต่ข้อ 31 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2543 กำหนดให้กรณีการฟ้องคดีศาลเป็นเรื่อง "ระยะเวลาสะดุดหยุดอยู่" ซึ่งระหว่างที่มีสาเหตุของการสะดุดหยุดอยู่นี้อายุความจะไม่นับและเมื่อสาเหตุดังกล่าวหมดไป อายุความก็จะกลับมานับใหม่โดยนับรวมกับอายุความที่นับมาก่อนการสะดุดหยุดอยู่ด้วย ทั้งที่เรื่องอายุความสะดุดหยุดอยู่นี้ มิได้มีบัญญัติในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 1 แล้ว ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยว่า ในกรณีที่มีการฟ้องคดีปกครองต่อศาลอื่นซึ่งไม่ใช่ศาลปกครองและศาลไม่รับไว้พิจารณาเพราะไม่มีอำนาจ หรือผู้ฟ้องคดีถอนคำฟ้องจากศาลนั้นเพื่อฟ้องคดีใหม่ต่อศาลปกครอง โดยถือว่าช่วงตั้งแต่นั้นคำฟ้องต่อศาลนั้นจนถึงวันที่ศาลนั้นถึงที่สุดเพราะเหตุดังกล่าวเป็นช่วงที่ระยะเวลาการฟ้องคดีสะดุดหยุดอยู่ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 26/2544, 83/2544, 248/2545)

ผู้เขียนเห็นว่า เนื่องจากลักษณะของคดีพิพาททางปกครองหลายกรณีอาจมีการกระทำบางส่วนที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง และอาจมีการกระทำบางส่วนที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรม ซึ่งบางกรณี วิทยุชนก็อาจทราบได้ว่าควรจะนำคดีไปฟ้องยังศาลใด แต่หลายกรณี แม้แต่นักกฎหมายก็ยังไม่อาจทราบแน่ชัดได้ว่า ถ้ามีกรณีพิพาทเกิดขึ้นจากการกระทำของฝ่ายปกครอง จะต้องฟ้องต่อศาลใด จึงได้มีการคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลเพื่อทำหน้าที่ดังกล่าว และจากบทบัญญัติในเรื่องอายุความหรือระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ นั้น มีลักษณะที่ยืดหยุ่นอยู่มาก ดังจะเห็นได้จากข้อยกเว้นในประการต่าง ๆ การที่มีบทบัญญัติที่เคร่งครัดในเรื่องอายุความสะดุดหยุดอยู่กรณีการฟ้องผิดศาลตามระเบียบดังกล่าวซึ่งแตกต่างจากหลักกฎหมายต่างประเทศและตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของไทย จึงไม่เหมาะสม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่ระยะเวลาการฟ้องคดีที่เหลืออยู่น้อยมาก เช่น การถอนฟ้องต่อศาลอื่นมาฟ้องต่อศาลปกครองซึ่งจะขาดอายุความเพียง 1 วัน ซึ่งเป็นปัญหาแก่ผู้ฟ้องคดีในการเตรียมฟ้องใหม่ได้ ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นว่า ควรกำหนดให้การฟ้องผิดศาลเป็นเรื่องของอายุความสะดุดหยุดลง

## 2. ปัญหาเกี่ยวกับ “ข้อยกเว้น” ในเรื่องอายุความหรือระยะเวลาการฟ้องคดีปกครอง

### 2.1. การฟ้องคดีปกครองที่ไม่มีกำหนดระยะเวลา

เนื่องจากการฟ้องคดีปกครองที่เกี่ยวกับ “การคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ” หรือ “สถานะของบุคคล” จะยื่นฟ้องคดีเมื่อใดก็ได้ ซึ่งเป็นข้อยกเว้นที่สำคัญในการฟ้องคดีปกครองทุกประเภท จึงมีประเด็นปัญหาในแง่ของ “ความหมาย” และ “ขอบเขต” ของการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะและสถานะของบุคคลว่ามีเพียงใด

#### 2.1.1. ความหมายและขอบเขตของการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ

คำว่า “ประโยชน์สาธารณะ” (intérêt général) ตามพจนานุกรมศัพท์กฎหมายมหาชน (ฝรั่งเศส-ฝรั่งเศส) ของ Philippe Foillard ได้แก่ ข้อพิพาทข้อแรกของกิจกรรมของฝ่ายปกครอง โดยได้อธิบายไว้ว่า หน้าที่หลักของฝ่ายปกครองคือการจัดทำกิจกรรมที่มีวัตถุประสงค์เพื่อ “ประโยชน์สาธารณะ” มิใช่เพื่อประโยชน์ของเอกชนรายหนึ่งรายใด กิจกรรมเหล่านี้เรียกว่า “บริการสาธารณะ” (service public) ประโยชน์สาธารณะถือเป็นเรื่องสำคัญเรื่องหนึ่งของกฎหมายปกครองและเป็นสิ่งที่นำมาใช้ในการวางกรอบอำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครอง กล่าวคือ กิจกรรมที่ได้ดำเนินการโดยเอกชน หากมิได้จัดทำขึ้นเพื่อสาธารณชนทั่วไปไม่สามารถจัดได้ว่าเป็นบริการสาธารณะ งานก่อสร้างต่าง ๆ ก็ไม่จัดว่าเป็นงานโยธาสาธารณะ หากมิได้จัดทำขึ้นเพื่อประโยชน์สาธารณะ เมื่อกิจกรรมใดเป็นเรื่องประโยชน์สาธารณะ ก็จะอยู่ภายใต้การบังคับใช้กฎหมายที่มีลักษณะพิเศษที่เป็นสิ่งที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครอง นั่นคืออำนาจฝ่ายเดียวของฝ่ายปกครองในการใช้นิติกรรมฝ่ายเดียวที่มีผลบังคับกับบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือบุคคลทั่วไป รวมทั้ง

อำนาจในการแก้ไขสัญญาฝ่ายเดียว หรือการเวนคืน เป็นต้น<sup>1</sup> และในทางวิชาการ คำว่า "ประโยชน์สาธารณะ" คือ วัตถุประสงค์ (finalité) ของการดำเนินการของรัฐเพื่อตอบสนองความต้องการ (besoin) ส่วนใหญ่ของคนในสังคม

แต่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ได้ใช้คำว่า "การคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ" จึงต้องพิจารณาจากถ้อยคำ "การคุ้มครอง" ประกอบกันด้วย ซึ่งตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2542 คำว่า "คุ้มครอง" หมายถึง การป้องกันรักษา ระวังรักษา ปกป้องรักษา<sup>2</sup> ส่วนคำว่า "สาธารณประโยชน์" หมายถึง ประโยชน์ทั่วไปแก่ประชาชน<sup>3</sup> ดังนั้น การคุ้มครองประโยชน์สาธารณะตามพจนานุกรมไทยจึงหมายถึงการปกป้องรักษาประโยชน์ทั่วไปแก่ประชาชน ซึ่งตามแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดมิได้ให้ความหมายของคำว่า "การคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ" ไว้ เพียงแต่ได้วินิจฉัยเป็นแนวทางไว้ว่า การฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ปล่อยให้มีการบุกรุกที่สาธารณะ เป็นการฟ้องคดีเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ ส่วนการฟ้องเพื่อรักษาสิทธิหรือประโยชน์ของผู้ฟ้องคดีโดยเฉพาะ ไม่ใช่คดีเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ

เนื่องจากประโยชน์สาธารณะเป็นความต้องการของคนส่วนใหญ่ ย่อมมีลักษณะเป็นพลวัต (dynamic) ผันแปรไปตามเงื่อนไขของกาลเทศะโดยไม่เคยหยุด (static) ซึ่งขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์ของเนื้อหา เวลา สถานที่ เบื้องหลังแนวความคิด เจตนารมณ์ของกฎหมาย คำพิพากษาของและข้อเท็จจริงของการกระทำทางปกครองที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสาธารณะ จะเห็นได้ว่าการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับ "การคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ" ที่สามารถยื่นฟ้องเมื่อใดก็ได้ตามพระราชบัญญัตินี้มีความประสงค์ที่มุ่งคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ มิใช่คุ้มครองประโยชน์ของปัจเจกชนเป็นการเฉพาะตัว แต่จะต้องเป็นการคุ้มครองประโยชน์ทั้งในด้านประชาชนและรัฐประกอบกัน ซึ่งโดยปกติจะเป็นเรื่องที่ฝ่ายปกครองมีหน้าที่ในการคุ้มครองรักษาอยู่แล้ว

### 2.1.2. ความหมายและขอบเขตของสถานะของบุคคล

ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2542 คำว่า "สถานะ" หมายถึง ความเป็นไป ความเป็นอยู่ ส่วนคำว่า "สถานภาพ" หมายถึง ฐานะ ตำแหน่งหรือเกียรติยศของบุคคลที่ปรากฏในสังคม สิทธิหน้าที่ตามบทบาทของบุคคล เช่น สถานภาพทางครอบครัว<sup>4</sup> แต่ในทางกฎหมายแล้ว คำว่า "สถานะของบุคคล" นั้น มาตรา 15 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มีเพียงคำว่า

<sup>1</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์. "ความหมายของประโยชน์สาธารณะ" ตอบคำถามใน [www.pub-law.net](http://www.pub-law.net)(เวทีกีฬณะ)

<sup>2</sup> พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2542, หน้า 254

<sup>3</sup> พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2542, หน้า 1174

<sup>4</sup> พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2542, หน้า 1116-1117.

“สภาพบุคคล” (personality) ซึ่งหมายถึงการเริ่มต้นและสิ้นสุดของการเป็นบุคคล รวมทั้งสิทธิในการใช้นามของบุคคลเท่านั้น แต่ไม่รวมถึงความสามารถ (capacity) ของบุคคลด้วย ส่วนมาตรา 145 วรรคสอง (1) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ก็มีเพียงคำว่า “ฐานะหรือความสามารถของบุคคล” ซึ่งกำหนดเป็นข้อยกเว้นให้คำพิพากษาหรือคำสั่งใด ๆ อาจผูกพันบุคคลภายนอกได้ และจากแนวคำพิพากษาศาลฎีกาที่ผ่านมา ก็ได้มีการให้ความหมายหรือคำจำกัดความไว้แต่อย่างใด เพียงแต่ได้วินิจฉัยว่า การฟ้องคดีเกี่ยวกับสัญชาติ คดีที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ทางครอบครัว เช่น การหย่า การสมรส การรับบุตรบุญธรรม การรับรองบุตร คดีที่เกี่ยวกับการทะเบียนราษฎร ซึ่งต้องมีการจดทะเบียนตามกฎหมาย (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1550/2520, 125/2530, 344/2531 (ประชุมใหญ่) คำสั่งให้เป็นบุคคลล้มละลาย (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 4071/2535 และที่ 1217/2540) เป็นคดีที่เกี่ยวกับสถานะของบุคคลซึ่งสามารถฟ้องคดีได้โดยไม่มีอายุความเท่านั้น

ศาลปกครองสูงสุดได้ให้ความหมายของคำว่า “สถานะของบุคคล” หมายถึง สถานะตามกฎหมายที่จะได้รับความคุ้มครองสิทธิในการเป็นบุคคล และสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการเป็นบุคคล โดยบุคคลจะได้รับความคุ้มครองตามสิทธินั้นหรือไม่ ต้องพิจารณาจากความเป็นบุคคลของผู้นั้นเป็นหลัก สถานะเป็นเครื่องชี้ให้เห็นถึงสิทธิและหน้าที่ของบุคคล รวมทั้งความสามารถในการใช้สิทธิและปฏิบัติหน้าที่ของแต่ละคนตามที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับผู้มีสถานะนั้น และใช้ยื่นบุคคลได้ทั่วไป สถานะของบุคคลจะเกิดขึ้นหรือเปลี่ยนแปลงไปได้ก็เฉพาะตามที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น สถานะดังกล่าวอาจจะเป็นสถานะของบุคคลในประเทศชาติ เช่น สัญชาติของบุคคล หรือสถานะในครอบครัว เช่น เพศ อายุ บิดา มารดา บุตร สามี ภรรยา และความสามารถของบุคคล เป็นต้น มิได้มีความหมายรวมไปถึงสถานะทางด้านอื่นๆ ที่ไม่เกี่ยวเนื่องกับการเป็นบุคคลด้วย เช่น สถานะทางสังคม สถานะทางอาชีพ หรือสถานะทางหน้าที่การงาน เพราะแม้จะมีผลทำให้มีสิทธิและหน้าที่ตามตำแหน่ง ก็ไม่ถือว่าเป็นสถานะของบุคคล เนื่องจากมิใช่คุณสมบัติหรือลักษณะทางกฎหมายที่เป็นฐานสำคัญผูกพันอยู่กับตัวบุคคลในลักษณะเช่นเดียวกับสถานะในประเทศชาติหรือสถานะในครอบครัว ทั้งอาจเปลี่ยนแปลงได้ง่ายโดยการเปลี่ยนตำแหน่งนั้น การปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งหนึ่งตำแหน่งใดที่สูงหรือต่ำกว่าเดิม หรือการฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัย หรือขอให้เพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการ การฟ้องเกี่ยวกับตำแหน่งหน้าที่ในการทำงานหรือการประกอบอาชีพหรือการเปลี่ยนแปลงรายได้หรือการดำรงชีวิตอันเนื่องมาจากต้องพ้นจากหน้าที่ราชการเพราะถูกลงโทษทางวินัย จึงเป็นเรื่องที่ไม่เกี่ยวกับสถานะของบุคคล (คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 10/2544, ที่ 57/2544, ที่ 273/2545, ที่ 291/2545, ที่ 328/2545, ที่ 109/2546, และที่ 110/2546) รวมทั้งการฟ้องขอให้เจ้าหน้าที่แก้ไขเปลี่ยนแปลงรายการในทะเบียนบ้าน ก็ไม่ถือว่าเป็นเรื่องของสถานะของบุคคล (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 298/2546)

อย่างไรก็ตาม ในทางตำรา คำว่า "สถานะของบุคคล" หมายถึง คุณสมบัติหรือลักษณะทางกฎหมายของบุคคลซึ่งดำรงอยู่ในประเทศชาติและครอบครัวที่กฎหมายจัดลำดับไว้ในชุมชน (l'ensemble des qualités) เพื่อประโยชน์ในการจำแนกบุคคลและชี้ให้เห็นถึงสิทธิและหน้าที่รวมทั้งความสามารถในการใช้สิทธิและหน้าที่ของแต่ละคนตามที่กฎหมายกำหนดไว้ เช่น สถานะในด้านการเมือง (status civitatis) ของบุคคลในประเทศย่อมต่างกัน คนต่างด้าวไม่มีสิทธิในทางการเมือง เช่น การเลือกตั้งไม่ต้องรับราชการทหาร ส่วนคนไทยมีสิทธิในทางการเมือง และชาวไทยต้องรับราชการทหารหรือสิทธิในทางครอบครัว (status familie) ได้แก่ เพศ อายุ การสืบสายโลหิต การเกิดการตาย การสมรส การหย่า การเป็นบิดามารดา การรับบุตรบุญธรรม ก็จะแตกต่างกันไปตามลักษณะของบุคคล หรือผู้เยาว์ บุคคลไร้ความสามารถ ผู้เสมือนไร้ความสามารถ กฎหมายถือว่าเป็นผู้หย่อนความสามารถ ไม่อาจใช้สิทธิได้เช่นเดียวกับบุคคลธรรมดา โดยสถานะของบุคคลจะผูกพันอยู่กับตัวบุคคลไม่เป็นมรดกตกทอดไปยังทายาท อยู่นอกกองทรัพย์สิน ไม่มีราคา โอนกันไม่ได้ ก่อตั้งและสิ้นไปโดยอายุความไม่ได้ และจะประนีประนอมยอมความกันไม่ได้แม้กระทำในศาล (ยกเว้นการหย่าซึ่งยินยอมได้ตามกฎหมาย) ส่วนคุณสมบัติหรือลักษณะของบุคคลที่ได้มาจากตำแหน่งหรืออาชีพ (le status professionnel) เช่น ข้าราชการ พ่อค้า กรรมกร แม้จะมีผลทำให้มีสิทธิและหน้าที่ตามตำแหน่งอาชีพลำดับนั้นแต่ก็มีได้ถือว่าเป็นสถานะ ซึ่งสถานะของบุคคลอาจแบ่งได้ตามลักษณะดังนี้

(1) **ลักษณะของบ่อเกิดแห่งสถานะนั้น** คือ สถานะของบุคคลที่เกิดจากนิติกรรม (actes juridiques) ซึ่งหมายถึง การกระทำด้วยใจสมัคร มุ่งโดยตรงต่อการผูกนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลเพื่อให้เกิดผลทางกฎหมาย ทำให้มีหรือเปลี่ยนสถานะของบุคคลขึ้นใหม่โดยมีสิทธิและหน้าที่และความสามารถในการใช้สิทธิและหน้าที่ตามสถานะใหม่ เช่น การเปลี่ยนสัญชาติ การรับรองบุตร การรับบุตรบุญธรรม การสมรส หรือสถานะของบุคคลที่เกิดจากนิติเหตุ (faits juridiques) ซึ่งหมายถึง การกระทำของบุคคลหรือธรรมชาติที่ก่อให้เกิดผลขึ้นทางกฎหมายทำให้มีหรือเปลี่ยนสถานะของบุคคลขึ้นใหม่โดยมีสิทธิและหน้าที่และความสามารถในการใช้สิทธิและหน้าที่ตามสถานะใหม่ เช่น การเกิด การตาย เพศหญิงชาย การบรรลุนิติภาวะ เป็นต้น

(2) **ลักษณะของกฎหมายที่ใช้บังคับแก่เรื่องสถานะของบุคคลนั้น ๆ** คือ สถานะตามกฎหมายมหาชน เช่น สถานะคนต่างด้าว สถานะคนไทย หรือสถานะตามกฎหมายเอกชน เช่น สถานะในครอบครัว การเป็นบุตร สามีภรรยา การรับรองบุตร

(3) **ลักษณะของผลทางกฎหมายที่เกิดขึ้นเนื่องจากสถานะนั้น** คือ สถานะซึ่งใช้บอกจำนวนแห่งสิทธิและหน้าที่ซึ่งกฎหมายรับรองและบังคับแก่บุคคลที่มีสถานะนั้น ๆ ซึ่งอาจมีหลายสถานะก็ได้ เช่น สถานะของบิดามารดาที่จะได้รับสิทธิและหน้าที่ในการปกครองบุตรและ

อุปการะเลี้ยงดูบุตร หรือสถานะซึ่งใช้สำหรับบอกความสามารถของการใช้สิทธิและปฏิบัติหน้าที่ ตามกฎหมาย ซึ่งจะชี้ให้เห็นได้ว่าบุคคลมีสิทธิและหน้าที่หรือไม่ และจะใช้สิทธิและหน้าที่นั้นได้ เพียงใด เช่น สถานะของผู้เยาว์ คนไร้ความสามารถ คนเสมือนไร้ความสามารถ สถานะเหล่านี้จะชี้ให้เห็นได้ว่าเขามีความสามารถไม่เท่ากับบุคคลธรรมดา กล่าวคือเป็นบุคคลประเภทที่ถูกกฎหมาย จำกัดความสามารถลง และต้องมีบุคคลอื่นกระทำการแทน

เมื่อสถานะของบุคคลเป็นสิ่งที่ชี้ให้เห็นถึงสิทธิและหน้าที่ จึงจำเป็นต้องมีกฎหมาย กำหนดการจดทะเบียนสถานะของบุคคลไว้เพื่อให้ทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับบุคคลภายในประเทศ และเพื่อประโยชน์ในการทำนิติกรรมใด ๆ รวมทั้งความสามารถในการใช้สิทธิและหน้าที่ของบุคคล ในกรณีต่าง ๆ เช่น สิทธิในการเลือกตั้ง โดยทะเบียนสถานะของบุคคลต้องบันทึกไว้โดยเปิดเผย ต้องรวมไว้ในที่เดียวกันเพื่ออำนวยความสะดวก และต้องมีลักษณะครบถ้วนโดยแสดงสถานะของบุคคลให้ มากที่สุด เช่น สัญชาติ เพศ อายุ สถานภาพการสมรส แต่การก่อหรือเปลี่ยนแปลงสถานะของบุคคลบาง ประการ เช่น การเป็นคนสาบสูญ ล้มละลาย เป็นคนไร้ความสามารถหรือเสมือนไร้ความสามารถ แม้จะมีกฎหมายบัญญัติให้ลงประกาศในราชกิจจานุเบกษาเพื่อให้ประชาชนทราบ แต่ก็ยังไม่มี กฎหมายบัญญัติให้ต้องจดทะเบียนไว้ ทำให้ทะเบียนสถานะของบุคคลยังขาดความสมบูรณ์<sup>5</sup>

นอกจากนี้ ยังมีข้อสังเกตว่าแม้ว่ากฎหมายไทยไม่มีบทบัญญัติในเรื่องสัญชาติของ นิติบุคคลไว้โดยตรง แม้จะมีกฎหมายพิเศษในยามสันติ คือ มาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วย การชดกันแห่งกฎหมาย พ.ศ.2481 และข้อ 3 แห่งประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 281 พ.ศ.2515 ว่า ด้วยข้อจำกัดการประกอบธุรกิจในประเทศไทยของบุคคลต่างด้าว และประมวลกฎหมายที่ดินซึ่ง พิจารณาจากผู้ถือหุ้นส่วนใหญ่(the shareholders majority) หรือจำนวนหุ้นที่ถือ (the number of share held) หรือในยามสงคราม คือ มาตรา 3 (ค) แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยชนศัตรูและทรัพย์สิน ของศัตรู พ.ศ.2485 มาตรา 3 วรรคที่สาม พระราชบัญญัติว่าด้วยการกักคุมตัวและการควบคุม จัดกิจการหรือทรัพย์สินของบุคคลที่เป็นศัตรูต่อสหประชาชาติ พ.ศ. 2488 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้ใน กรณีพิเศษมิใช่การกำหนดหลักเกณฑ์ทั่วไปที่กำหนดสัญชาติของนิติบุคคล แต่นิติบุคคลก็อาจมี สถานะของนิติบุคคลได้ โดยกรณีที่มีการชดกันแห่งกฎหมายในเรื่องของสัญชาตินิติบุคคลก็จะ พิจารณาจากมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการชดกันแห่งกฎหมาย พ.ศ.2481 ที่กำหนด สัญชาตินิติบุคคลตามสถานที่ตั้งของสำนักงานใหญ่ (principal office) ซึ่งศาลไทยถือว่าสัญชาติ

<sup>5</sup> จิตติ ดิงศภิทัย. กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยบุคคล. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัย ธรรมศาสตร์.2530. หน้า 33-39. จี๊ด เศรษฐบุตร. กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยบุคคล. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง. 2483. หน้า 84-85. สมทป สุวรรณสุทธิ. กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วยบุคคล. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง. 2504. หน้า 88-92.



ของนิติบุคคลเป็นไปตามสำนักงานที่จดทะเบียน (registered office) ของนิติบุคคลนั้น<sup>6</sup> โดยถือ  
ว่านิติบุคคลที่ไม่ได้จดทะเบียนก่อตั้งนิติบุคคลในประเทศไทย ย่อมไม่มีสัญชาติไทย จึงเป็นนิติ  
บุคคลต่างด้าวในประเทศไทย (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1318/2513, 3401/2529, 2466/2523,  
2768/2523)

เมื่อเปรียบเทียบกับคดีที่เกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนที่สำคัญในระบบกฎหมาย  
และระบบศาลของประเทศฝรั่งเศสคือ คดีที่เกี่ยวกับ “สถานะและความสามารถของบุคคล” (L' état  
et la capacité des personnes) ซึ่งจะอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม เนื่องจากเหตุผลในทาง  
ประวัติศาสตร์ในระยะแรกยังมีความคลางแคลงใจในการปฏิบัติหน้าที่ของศาลปกครอง เพราะเหตุ  
ที่เป็นศาลในฝ่ายปกครองเอง จึงอาจจะไม่สามารถปกป้องสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนในคดีที่ฝ่าย  
ปกครองเข้ามาเกี่ยวข้องได้ดีเท่ากับศาลยุติธรรม โดยมาตรา 326 เดิม แห่งประมวลกฎหมายแพ่ง  
(Le Code civil) ได้บัญญัติให้ศาล Tribunal de grande instance ซึ่งเป็นศาลยุติธรรมประเภทหนึ่ง  
ที่มีอำนาจพิจารณาคดีแพ่งแต่เพียงศาลเดียวที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีเกี่ยวกับ “สถานะของ  
บุคคล” (L' état) และต่อมาได้มีการตีความบทมาตรานี้ในทางขยายอำนาจในการพิจารณาของศาล  
ดังกล่าวในข้อพิพาทเกี่ยวกับ “สถานะของบุคคล” ได้แก่ คดีพิพาทเกี่ยวกับสภาพการสมรส  
(L' existence du mariage) ความสัมพันธ์ระหว่างบิดามารดากับบุตร (filiation) เช่น การร้องขอค่า  
เลี้ยงดูบุตร (la pensionalimentaire) การพิจารณาคดีเกี่ยวกับสัญชาติของบุคคลธรรมดา ตาม  
มาตรา 124 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยสัญชาติ (Le Code de la nationalité) แต่กรณีสัญชาติ  
ของนิติบุคคล การให้แปลงสัญชาติ (ให้สัญชาติฝรั่งเศสแก่ชาวต่างประเทศ) หรือปฏิเสธให้แปลง  
สัญชาติ เป็นคดีที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง คดีเกี่ยวกับการทะเบียนราษฎร (les actes de  
l' état civil) เช่น เรื่องความสัมพันธ์ทางครอบครัว การใช้ชื่อสกุล (แต่การอนุญาตให้เปลี่ยนชื่อ จะอยู่ใน  
อำนาจของศาลปกครอง<sup>7</sup>) คำนำหน้านาม การเลือกตั้ง (เช่น การโต้แย้งว่าไม่มีชื่อในทะเบียนเลือกตั้ง  
หรือโต้แย้งคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง) และความสามารถของบุคคลในประการต่าง ๆ รวมทั้ง  
ภูมิฐานะ ซึ่งมีข้อสังเกตว่า การย้ายภูมิลำเนาในระบบของฝรั่งเศสไม่ปรากฏว่ามีทะเบียนบ้านที่  
แสดงเลขประจำบ้าน แต่เลขประจำบ้านจะปรากฏอยู่ในบัตรประจำตัวประชาชน (Carte d' identité)  
ดังนั้น หากบุคคลใดจะขอย้ายที่อยู่ จะต้องแจ้งขอย้ายที่อยู่ซึ่งระบุเลขประจำบ้านในบัตรประจำตัว

<sup>6</sup> Jayavadh Bunnag. “Arbitration Law in Thailand”. in Case and Materials on Arbitration  
(Vol.1) Bangkok : Perfecy Graphic Group. 1992, p.234 –235.

<sup>7</sup> ไชยเดช ตันติเวสส. “ความหมายและขอบเขตของคดีปกครองและคำพิพากษาหรือคำสั่งเกี่ยวกับ  
สถานะของบุคคล”. ศาลปกครองกลาง. หน้า 7-8. (อรรถสัจจะ). โภคิน พลกุล. เอกสารคำบรรยายปัญหาชั้น  
สูงทางกฎหมายมหาชน 2 : คดีปกครองในฝรั่งเศส. คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2528, หน้า  
153-154. (อรรถสัจจะ)

ประชาชนเท่านั้น ซึ่งการขอย้ายชื่อบุคคลเข้า – ออก ในทะเบียนราษฎร ก็ถือว่าเข้าลักษณะคดีปกครองเกี่ยวกับทะเบียนราษฎรที่เกี่ยวกับสถานะของบุคคลด้วย<sup>8</sup> ส่วนกรณีอื่น ๆ นอกจากนี้ ทั้งคำพิพากษาของศาลและในทางตำราไม่ได้จัดให้อยู่ในความหมายของคดีเกี่ยวกับสถานะและความสามารถของบุคคล

ผู้เขียนเห็นว่า คำว่า “สถานะของบุคคล” ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ มีความหมายเทียบเคียงได้กับคำว่า “ฐานะหรือความสามารถของบุคคล” ตามมาตรา 145 วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง และ “สถานะและความสามารถของบุคคล” (L' état et la capacité des personnes) ของประเทศฝรั่งเศส ซึ่งเป็นเรื่องของการก่อตั้ง เพิกถอน หรือรับรองสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลธรรมดาและนิติบุคคล และเห็นพ้องด้วยกับแนวคำพิพากษาศาลฎีกาและแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด แต่ผู้เขียนมีความเห็นเพิ่มเติมว่า เนื่องจากสถานะของบุคคลต้องมีกฎหมายกำหนดการจดทะเบียนสถานะของบุคคลไว้โดยเปิดเผย เพื่อให้ทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับบุคคลภายในประเทศและเพื่อประโยชน์ในการทำนิติกรรมใด ๆ รวมทั้งความสามารถในการใช้สิทธิและหน้าที่ของบุคคลในกรณีต่าง ๆ เช่น สิทธิในการเลือกตั้ง ดังนั้น การฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับการย้ายภูมิลำเนา จึงเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับสถานะของบุคคลด้วย นอกจากนี้ การก่อหรือเปลี่ยนแปลงสถานะของบุคคลบางประการ เช่น การเป็นคนสาบสูญ การตกเป็นบุคคลล้มละลาย เป็นคนไร้ความสามารถหรือเสมือนไร้ความสามารถ การเลิกนิติบุคคล แม้จะมีกฎหมายบัญญัติให้ลงประกาศในราชกิจจานุเบกษาเพื่อให้ประชาชนทราบ แต่ก็ยังไม่มีกฎหมายบัญญัติให้ต้องจดทะเบียนไว้ ทำให้ทะเบียนสถานะของบุคคลยังขาดความสมบูรณ์ แต่ก็ควรถือเป็นคดีที่เกี่ยวกับสถานะของบุคคลเช่นกัน

## 2.2. การฟ้องคดีปกครองที่ยื่นพ้นกำหนดระยะเวลา

เนื่องจากการฟ้องคดีปกครองที่ยื่นเมื่อพ้นกำหนดเวลาฟ้องคดีแล้ว ถ้าศาลปกครองเห็นเอง หรือคู่กรณีมีคำขอว่าคดีนั้นจะเป็น “ประโยชน์แก่ส่วนรวม” หรือมี “เหตุจำเป็นอื่น” ศาลปกครองจะรับไว้พิจารณาก็ได้ ซึ่งเป็นข้อยกเว้นที่กฎหมายไทยกำหนดให้เป็นดุลพินิจของศาล แต่กฎหมายของต่างประเทศไม่มีข้อยกเว้นในเรื่องนี้ จึงมีประเด็นปัญหาในแง่ของ “ความหมาย” และ “ขอบเขต” ในเรื่องของประโยชน์ส่วนรวมและเหตุจำเป็นว่ามีเพียงใด และ “ประโยชน์ส่วนรวม” กับ “ประโยชน์สาธารณะ” แท้จริงแล้วมี “ความหมาย” และ “ขอบเขต” ที่เหมือนหรือแตกต่างกันหรือไม่ อย่างไร ดังนี้

<sup>8</sup> ข้อสังเกตนี้ Jean – Francois COUSIN ผู้เชี่ยวชาญด้านศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองของฝรั่งเศส ประจำศาลปกครองสูงสุด ได้กรุณาให้ข้อมูล โดยได้รับความอนุเคราะห์จาก คุณชวาลา จันทร์จนา เป็นผู้แปลให้

### 2.2.1. ความหมายและขอบเขตของประโยชน์แก่ส่วนรวม

เนื่องจากมาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ได้บัญญัติ คำว่า “การคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ” ซึ่งเป็นกรณีที่สามารยยื่นฟ้องเมื่อใดก็ได้ กับคำว่า “ประโยชน์แก่ส่วนรวม” ซึ่งเป็นดุลพินิจของศาลปกครองที่อาจรับไว้พิจารณาได้แม้จะพ้นกำหนด อายุความหรือระยะเวลาการฟ้องคดีแล้ว ไว้คนละวรรค ซึ่งได้นำมาจากข้อยกเว้นในเรื่องอายุความ ร้องทุกข์ ตามมาตรา 23 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ.2522 ที่ได้ บัญญัติแยกถ้อยคำดังกล่าวไว้เช่นเดียวกันโดยมีเจตนารมณ์ให้มีความหมายแตกต่างกัน ซึ่งเมื่อ พิจารณาจากวัตถุประสงค์ในการฟ้องคดีแล้วจะเห็นได้ว่า “การคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ” มีความประสงค์ที่มุ่งคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ มิใช่คุ้มครองประโยชน์ของปัจเจกชนไม่ว่าจะเป็น คนเดียวหรือหลายคนเป็นการเฉพาะตัว แต่จะต้องเป็นการคุ้มครองประโยชน์ทั้งในด้านประชาชน และรัฐประกอบกัน ซึ่งโดยปกติจะเป็นเรื่องที่ฝ่ายปกครองมีหน้าที่ในการคุ้มครองรักษาอยู่แล้ว เช่น การฟ้องคดีเกี่ยวกับการใช้ที่สาธารณะโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นต้น ส่วนคำว่า “ประโยชน์แก่ ส่วนรวม” นั้น จะเป็นเรื่องที่พิจารณาจากผลของการที่ศาลปกครองจะมีคำพิพากษาในเวลาต่อไป ว่าจะเป็นประโยชน์ส่วนรวมหรือไม่ ดังนั้น ประโยชน์ส่วนรวม จึงหมายถึงการที่ศาลปกครองจะ พิจารณาพิพากษาต่อไปจะเป็นประโยชน์แก่ปัจเจกชนจำนวนมาก ซึ่งรวมถึงการวางหลักสำคัญ ๆ ในการปฏิบัติราชการให้แก่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วย เช่น การฟ้องคดี เกี่ยวกับการเวนคืนที่ดินโดยได้แย้งในเรื่องเงินค่าทดแทนที่ไม่เป็นธรรมที่มีผู้เสียหายจากการเวนคืน เป็นจำนวนมาก จะไม่ใช่เป็นการฟ้องคดีเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ แต่เป็นกรณีที่จะเป็น ประโยชน์แก่ส่วนรวม

### 2.2.2. ความหมายและขอบเขตของเหตุจำเป็นอื่น

เนื่องจากคำว่า “เหตุจำเป็นอื่น” ตามมาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้ง ศาลปกครองฯ ไม่มีคำอธิบายไว้ในกฎหมาย ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้ให้ความหมายว่าเหตุอันเกิด จากความจำเป็นที่ไม่สามารถนำคดีมาฟ้องได้ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้ (คำสั่งศาล ปกครองสูงสุดที่ 288/2545) ได้แก่ กรณีที่เกิดจากการกระทำของฝ่ายปกครองที่ไม่สมควรและเพื่อ ความเป็นธรรมแห่งคดี เช่น การพิจารณาดำเนินการของเจ้าหน้าที่ของรัฐในปัญหาที่ออกเป็นไปด้วย ความล่าช้าเกินสมควร และสาเหตุความล่าช้าเกิดจากความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐที่ ไม่ดำเนินการตามควรแก่กรณีตั้งแต่ครั้งที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำขอออกโฉนดที่ออกครั้งแรกเป็นเวลา กว่า 9 ปี จึงมีการตรวจสอบสภาพที่ดินและปฏิเสธรการออกที่ออก ทั้งยังปรากฏว่ามีการออกโฉนดที่ ข้างเคียงทั้ง 2 ด้านโดยคณะกรรมการชุดเดียวกันไปแล้ว (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 57/2545) หรือ กรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นหนังสือต่อผู้ถูกฟ้องคดีขอให้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่แล้วมีเจ้าหน้าที่ของ

ผู้ฟ้องคดีไปติดต่อและรับว่าจะดำเนินการให้มาตลอด ทำให้ผู้ฟ้องคดีเชื่อว่าผู้ฟ้องคดีจะดำเนินการให้ และเป็นผลโดยตรงให้ผู้ฟ้องคดียื่นเรื่องร้องทุกข์โดยเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้ แต่การดำเนินการของเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวย่อมถือได้ว่าเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ไปในทางไม่สมควร และการที่ผู้ฟ้องคดียกเหตุว่าความล่าช้าเป็นผลมาจากระบบราชการย่อมก่อให้เกิดความเข้าใจผิดและจะเป็นผลให้ประชาชนเกิดความรู้สึกที่ไม่ดีกับการบริหารราชการ ซึ่งจะก่อให้เกิดผลเสียกับการดำเนินงานของรัฐต่อไปในอนาคต สมควรที่ศาลจะเข้าไปตรวจสอบว่ามีเหตุดังกล่าวเกิดขึ้น (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 279/2545) หรือกรณีการได้รับเงินค่าทดแทนการเวนคืนที่ดินแตกต่างจากที่ดินข้างเคียงที่มีสภาพที่ดินใกล้เคียงกัน (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 176/2546) หรือกรณีที่ผู้ฟ้องคดีมีอาการเจ็บป่วยรุนแรงมากถึงขนาดไม่สามารถดำเนินการหรือมอบหมายให้บุคคลอื่นดำเนินการฟ้องคดีแทน (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 164/2546) แต่ถ้าการฟ้องคดีล่าช้าเกิดจากการกระทำของฝ่ายผู้ฟ้องคดีเองด้วยเหตุต่าง ๆ ได้แก่ การอ้างเหตุว่าไม่สามารถนัดมาฟ้องต่อศาลปกครองได้เพราะศาลปกครองยังไม่เปิดทำการ หรือการยื่นคำร้องเนื่องจากการกระทำของผู้ที่ผู้ฟ้องคดีมอบหมาย (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 194/2545) หรือผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือแจ้งผลการวินิจฉัยเกินกว่า 15 วัน ไม่เข้าใจกฎหมายและเพิกทราบสิทธิในการฟ้องคดีเพราะมีการศึกษาน้อย (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 288/2545) การรอผลการพิจารณาคำสั่งทางปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 108/2545) 264/2545) 261/2546) การติดตามทวงถามให้หน่วยงานทางปกครองชำระเงินตามสัญญาทางปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 162/2546) การที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าเป็นคนยากจนไม่มีเงินค่าจ้างทนายความและค่าใช้จ่ายในการฟ้องศาลยุติธรรม (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 411/2546) การอ้างว่าเจ้าหน้าที่หลักเลียงและถ่วงเวลาในการให้เอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้อง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 427/2546) หรือการไม่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ด้วยตนเอง เนื่องจากไปต่างจังหวัดและผู้รับแทนไม่สามารถติดต่อผู้ฟ้องคดีได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 303/2546) ยังไม่ถือว่าเป็นเหตุจำเป็นอื่น

จากแนวคำวินิจฉัยเกี่ยวกับ "เหตุจำเป็นอื่น" ดังกล่าว เมื่อเปรียบเทียบกับคำว่า "เหตุสุดวิสัย" ซึ่งเป็นกรณีที่ไม่สามารถฟ้องคดีได้ภายในอายุความตามมาตรา 8 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่หมายความว่า เหตุใด ๆ อันจะเกิดขึ้นก็ดี จะให้ผลพิบัติก็ดีไม่มีใครจะอาจป้องกันได้แม้ทั้งบุคคลผู้ต้องประสพหรือใกล้ประสพเหตุนั้นจะได้จัดการระมัดระวังตามสมควรอันพึงคาดหมายได้จากบุคคลนั้นในฐานะเช่นนั้น ซึ่งในขณะที่อายุความจะครบกำหนดนั้น ถ้ามีเหตุสุดวิสัยมาขัดขวางมิให้มีการฟ้องคดีต่อศาลตามมาตรา 193/14 (2) เช่น เหตุไฟไหม้ แผ่นดินไหว น้ำท่วม พายุพัด ภูเขาถล่ม สงคราม ยานพาหนะเสียหายหรือคว่ำ ถนนถูกตัดขาดจากกันตามธรรมชาติ มาตรา 193/19 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ได้กำหนดให้อายุความนั้นยังไม่ครบ

กำหนดจนกว่าจะพ้น 30 วันนับแต่วันที่เหตุสุดวิสัยนั้นได้สิ้นสุดลง ซึ่งจะเห็นได้ว่า คำว่า “เหตุจำเป็นอื่น” กับคำว่า “เหตุสุดวิสัย” ดังกล่าว มีสาระสำคัญที่ใกล้เคียงกันอย่างยิ่งในเรื่องการไม่สามารถฟ้องคดีได้ภายในอายุความ แต่ก็แตกต่างกันตรงที่ “เหตุจำเป็นอื่น” มิได้กำหนดอายุความสิ้นสุดและเริ่มต้นไว้ดังเช่น “เหตุสุดวิสัย” ซึ่งจะยื่นฟ้องได้ภายใน 30 วันนับแต่วันที่เหตุสุดวิสัยนั้นได้สิ้นสุดลง

ส่วนคำว่า “เหตุสุดวิสัย” ตามมาตรา 23 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งหมายถึงเหตุที่ทำให้ศาลไม่สามารถมีคำสั่งให้ขยายระยะเวลาในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดี และไม่จำเป็นต้องเป็นเหตุอันเกิดจากภัยธรรมชาติ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 695/2509, 2743/2545) และมีความหมายกว้างกว่า “เหตุสุดวิสัย” ตามมาตรา 8 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่กรณีดังกล่าวเป็นเรื่องของการไม่สามารถมีคำขอ “ขยายระยะเวลา” มิใช่กรณีที่ไม่สามารถยื่นฟ้องได้ภายในอายุความแต่อย่างใด

นอกจากนี้ มาตรา 40 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ก็มีการใช้ถ้อยคำว่า “เหตุจำเป็น” และ “เหตุจำเป็นอันมิอาจก้าวล่วงเสียได้”<sup>9</sup> ซึ่งเป็นกรณีการขอเลื่อนคดีที่ได้มีการยื่นฟ้องไว้แล้ว มิใช่กรณีที่ไม่สามารถยื่นฟ้องได้ภายในอายุความเช่นเดียวกัน เช่น การเจ็บป่วยของตัวความ ผู้แทนหรือทนายความ ที่ไม่สามารถมาศาลตามกำหนดนัดได้โดยมิไต่รับรองแพทย์มาแสดง (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1644/2519 (ประชุมใหญ่), ที่ 870/2532) และกรณีที่ทนายความมีนัดคดีอื่นไว้ล่วงหน้าก่อนแล้ว โดยต้องแสดงให้ศาลเห็นด้วยว่า ถ้าไม่ให้เลื่อนคดี จะทำให้เสียความยุติธรรม (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 456/2531) แต่ถ้ามีพฤติการณ์ที่น่าจะเป็นการประวิงคดี ศาลก็จะไม่ให้เลื่อน (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1420/2531, ที่ 2509/2531)

ผู้เขียนเห็นว่า “เหตุจำเป็นอื่น” ซึ่งเป็นดุลพินิจของศาลปกครองที่อาจรับไว้พิจารณาได้ แม้จะพ้นกำหนดอายุความหรือระยะเวลาการฟ้องคดีแล้วนั้น มีความหมายที่ครอบคลุมถึงกรณี “เหตุสุดวิสัย” ตามมาตรา 193/14 (2) ประกอบมาตรา 8 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และมาตรา 23 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง รวมทั้ง “เหตุจำเป็น” และ “เหตุจำเป็นอันมิอาจก้าวล่วงเสียได้” ตามมาตรา 40 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

<sup>9</sup> มาตรา 40 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง บัญญัติว่า “เมื่อศาลได้กำหนดนัดวันนั่งพิจารณาและแจ้งให้คู่ความทราบแล้ว ถ้าคู่ความฝ่ายหนึ่งมีเหตุจำเป็นที่จะต้องขอเลื่อนการนั่งพิจารณาต่อไปโดยเสนอคำขอในวันนั้นหรือก่อนวันนั้น ศาลจะสั่งให้เลื่อนต่อไปก็ได้ แต่เมื่อศาลได้สั่งให้เลื่อนไปแล้วคู่ความฝ่ายนั้นจะขอเลื่อนการนั่งพิจารณาอีกไม่ได้ เว้นแต่มีเหตุจำเป็นอันมิอาจก้าวล่วงเสียได้ และคู่ความฝ่ายที่ขอเลื่อนแสดงให้เป็นที่พอใจของศาลได้ว่า ถ้าศาลไม่อนุญาตให้เลื่อนต่อไปอีก จะทำให้เสียความยุติธรรม...”

และยังรวมถึงกรณีที่อายุความฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมยังไม่ครบกำหนด ต่อมาเมื่อศาลปกครองเปิดทำการเมื่อวันที่ 9 มีนาคม 2544 แล้ว ผู้ฟ้องคดีนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลปกครองด้วย

DRPU

## บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ

### 1. บทสรุป

เรื่องของอายุความหรือระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองเป็นเงื่อนไขสำคัญที่มีผลกระทบต่อสิทธิหรืออำนาจในการฟ้องคดีปกครองและเกี่ยวเนื่องกับอำนาจของศาลปกครองที่จะใช้ดุลพินิจในการสั่งรับหรือไม่รับคดีไว้พิจารณาเป็นอย่างมาก เพราะหากไม่ได้ยื่นฟ้องภายในอายุความหรือระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด ศาลปกครองจะสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาโดยไม่ต้องวินิจฉัยในเนื้อหาของคดีได้ทันที ซึ่งแต่เดิมนั้น หากผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้รู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดีก่อนหรือหลังพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 ใช้บังคับในวันที่ 11 ตุลาคม 2542 แต่ศาลปกครองยังไม่เปิดทำการในวันที่ 9 มีนาคม 2544 ผู้ฟ้องคดีจะต้องยื่นฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม ซึ่งถ้าเป็นกรณีละเมิด จะต้องยื่นฟ้องภายใน 1 ปี นับแต่วันที่ผู้ต้องเสียหายรู้ถึงการละเมิด และผู้ตัวผู้จะฟ้องต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน หรือภายใน 10 ปี นับแต่วันทำละเมิดตามมาตรา 448 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่ถ้าเป็นกรณีของสัญญาจะต้องยื่นฟ้องภายในอายุความ 2 ปี 5 ปี หรือ 10 ปี ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แล้วแต่กรณี ถ้าผู้ฟ้องคดีไม่ยื่นฟ้องต่อศาลยุติธรรมภายในอายุความที่กำหนดดังกล่าว แล้วนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลปกครอง ย่อมขาดอายุความหรือพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี โดยให้เริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ 9 มีนาคม 2544 ซึ่งเป็นวันที่ศาลปกครองเปิดทำการเป็นต้นไป และจะใช้อายุความที่ยาวกว่าในคดีอาญามาใช้กับการฟ้องคดีปกครองไม่ได้

นอกจากนี้ ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภายใน 90 วัน ตามมาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ.2522 ได้ ซึ่งถ้าผู้ฟ้องคดีได้ร้องทุกข์แล้ว แต่เป็นการร้องทุกข์ที่พ้นกำหนดระยะเวลาการร้องทุกข์ หรือเป็นเรื่องร้องทุกข์ที่ไม่อาจรับไว้พิจารณาได้ตามมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกาฯ และต่อมาเมื่อศาลปกครองเปิดทำการแล้ว เรื่องร้องทุกข์ได้โอนมายังศาลปกครองตามมาตรา 103 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ศาลปกครองย่อมไม่อาจพิจารณาคำพิพากษาต่อไปได้ เพราะถือว่าเป็นการขาดอายุความ แต่ถ้าผู้ฟ้องคดีได้ร้องทุกข์ภายในระยะเวลาแล้ว และอยู่ในระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ หรือได้ร้องทุกข์เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลา แต่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์

ได้พิจารณาเห็นว่าเป็นเรื่องเกี่ยวกับประโยชน์ส่วนรวมหรือเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะและกระทบต่อประชาชนหม่มาก และมีมติให้รับเรื่องไว้พิจารณา เช่น การเวนคืนที่ดินซึ่งเป็นเรื่องที่ใช้อำนาจออกกฎหมายกระทบต่อสิทธิของบุคคล ต่อมาเมื่อศาลปกครองเปิดทำการแล้วเรื่องร้องทุกข์ได้โอนมายังศาลปกครองตามมาตรา 103 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ศาลปกครองต้องพิจารณาและมีคำพิพากษาต่อไป

เมื่อพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ใช้บังคับและศาลปกครองเปิดทำการแล้วต้องยื่นฟ้องภายในระยะเวลาการฟ้องคดีตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ซึ่งการนับระยะเวลาการฟ้องคดี กฎหมายกำหนดเป็นหลักให้นับแต่วันที่รัฐหรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี โดยใช้กับทั้งการฟ้องกรณีทั่วไปและการฟ้องคดีเรื่องละเมิดทางปกครองหรือเรื่องสัญญาทางปกครอง เช่น วันที่รัฐหรือควรรู้ผลของคำสั่งหรือกฎ ผลการวินิจฉัยอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ การดำเนินการใด ๆ ของเจ้าหน้าที่หรือกระทำละเมิดที่กระทบต่อสิทธิ แต่เนื่องจากพระราชบัญญัตินี้มิได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการนับอายุความหรือระยะเวลาการฟ้องคดีไว้ ดังนั้น การเริ่มนับอายุความจึงต้องอยู่ภายใต้บังคับหลักในเรื่องการนับระยะเวลาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งโดยหลักแล้ว จะเริ่มนับอายุความในวันรุ่งขึ้นนับแต่วันที่รัฐหรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดี และถ้าวันครบกำหนดอายุความ 1 ปี เป็นวันเสาร์-อาทิตย์ ซึ่งเป็นวันหยุดทำการ ให้นับวันที่เริ่มทำการใหม่ต่อจากวันที่หยุดทำการนั้นเป็นวันสุดท้ายของระยะเวลา ตามมาตรา 193/8 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ส่วนการสิ้นสุดของระยะเวลาการฟ้องคดีก็เช่นกันคือ ให้ถือตามกำหนดเวลาทำการตามที่ได้กำหนดขึ้นโดยกฎหมาย ถ้าวันสิ้นสุดแห่งระยะเวลาการฟ้องคดีตรงกับวันหยุดทำการตามประกาศเป็นทางการหรือตามประเพณี ให้นับวันที่เริ่มทำการใหม่เพิ่มเข้ามาอีกหนึ่งวันต่อจากวันที่หยุดทำการนั้น ไม่ว่าจะมียุติเหตุติดต่อกันกี่วันก็ตาม โดยถือว่าเป็นวันสุดท้ายของระยะเวลา สำหรับการฟ้องที่ส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียน ให้ถือว่าวันที่ส่งคำฟ้องแก่เจ้าพนักงานไปรษณีย์เป็นวันที่ยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครอง และกรณีที่กฎหมายให้ขยายอายุความออกไป โดยปกติแล้วจะกำหนดวันเริ่มนับอายุความที่ขยายออกไปด้วย แต่ถ้าไม่ได้กำหนดวันเริ่มนับไว้ ให้นับวันที่ต่อจากวันสุดท้ายของระยะเวลาเดิมเป็นวันเริ่มต้นนับระยะเวลา กล่าวคือ แม้จะตรงกับวันหยุด ก็ให้เริ่มนับต่อจากวันนั้นได้เลย แต่ถ้าวันสุดท้ายตรงกับวันหยุดจะต้องเลื่อนไปเป็นวันเริ่มทำการใหม่

อย่างไรก็ตาม คำว่า "วันที่รัฐหรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี" ในการฟ้องคดีแต่ละประเภทตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว มีความหมายที่กว้าง ซึ่งศาลปกครองสูงสุดก็ได้วินิจฉัยไว้แตกต่างกันหลายแนวทาง จึงทำให้เกิดปัญหาในทางกฎหมายและในทางปฏิบัติหลายประการ



## 2. ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาปัญหาในเรื่องอายุความหรือระยะเวลาการฟ้องคดีทั้งในต่างประเทศ และในประเทศไทย ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

2.1. การฟ้องขอให้เพิกถอน “กฎ” ควรพิจารณาจากลักษณะของกฎที่มีผลกระทบต่อ สิทธิ โดยแยกเป็น 2 กรณี คือ

**กรณีที่ 1** ถ้าเป็นกฎที่ยังไม่มีผลกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลในทันที แต่ จะต้อง มีข้อเท็จจริงอย่างใดอย่างหนึ่งในด้านเนื้อหาของกฎ หรือเงื่อนไขหรือเงื่อนไข หรือสถานที่ ที่เข้าองค์ประกอบของกฎนั้นเสียก่อน หรือต้องรอให้มีการบังคับใช้กฎนั้นเป็นคำสั่งหรือการกระทำ เสียก่อนจึงจะกระทบสิทธิหรือหน้าที่หรือไม่ ต้องเริ่มนับอายุความฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ครบองค์ประกอบ ตามกฎและได้รับทราบถึงกฎหรือคำสั่งที่มากระทบสิทธิเป็นวันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี

**กรณีที่ 2** ถ้าเป็นกฎที่มีผลกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลโดยตรงในทันที รวมถึงกรณีที่มีข้อเท็จจริงหรือเงื่อนไขอย่างใดอย่างหนึ่งทั้งในด้านเนื้อหา หรือเวลา หรือสถานที่ ที่ ครบองค์ประกอบของกฎนั้นแล้ว ซึ่งถือว่าผู้ฟ้องคดีต้องได้รับรู้กฎนั้นโดยสภาพในทันทีที่มีการ ประกาศใช้กฎนั้น ต้องเริ่มนับอายุความฟ้องคดีตั้งแต่วันที่กฎนั้นมีการประกาศเป็นวันที่รู้หรือควรรู้ถึง เหตุแห่งการฟ้องคดี

2.2. การฟ้องขอให้เพิกถอน “คำสั่งทางปกครอง” หรือขอให้ “ห้ามการกระทำ ทางปกครอง” การฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองในกรณีที่ไม่ต้องมีการอุทธรณ์คำสั่งต่อ ฝ่ายปกครองก่อน ต้องเริ่มนับจากวันที่ผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งคำสั่ง ส่วนกรณีที่ต้องมีการอุทธรณ์ก่อน ต้องเริ่มนับจากวันที่ผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งผลการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์จากผู้บังคับบัญชาระดับสูงที่มี อำนาจหน้าที่พิจารณาสั่งการ และการนับอายุความหรือระยะเวลาการฟ้องคดีทั้งสองกรณีดังกล่าวจะ ต้องเริ่มนับในวันรุ่งขึ้นตามหลักการนับระยะเวลาทั่วไป ซึ่งจะต้องมีการแสวงหาข้อเท็จจริงให้แน่ชัด เพื่อให้ทราบถึงวันที่ได้รับแจ้งคำสั่งตามมาตรา 68 ถึงมาตรา 74 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ ทางปกครอง พ.ศ.2539 โดยไม่สมควรใช้หลักการรับทราบคำสั่งศาลตามข้อ 15 และข้อ 16 วรรคสอง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดี ปกครองฯ มาปรับใช้กับกรณีการแจ้งคำสั่งทางปกครองทั่วไป

อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่ผู้รับคำสั่งได้รู้ถึงตัวคำสั่งเองโดยวิธีการใด ๆ หรือเป็น การทำคำสั่งที่ได้กระทำต่อหน้าผู้เสียหาย หรือกรณีที่ผู้เสียหายได้ลงนามในเอกสารใด ๆ ที่มีนัย แสดงให้เห็นการมีอยู่ของคำสั่งนั้น หรือกรณีคำสั่งที่ออกโดยองค์กรที่เป็นคณะบุคคลซึ่งผู้รับคำสั่งได้

เข้าร่วมประชุมอยู่ด้วย อายุความย่อมเริ่มนับตั้งแต่วันดังกล่าว ซึ่งเป็นไปตามข้อยกเว้นในเรื่อง “ทฤษฎีการได้รู้เองตามความเป็นจริง” แต่ถ้าปรากฏต่อผู้ออกคำสั่งในภายหลังว่าผู้ออกคำสั่งมิได้ ระบุวิธีการยื่นคำฟ้องและระยะเวลายื่นคำฟ้อง ผู้ออกคำสั่งจะต้องแจ้งข้อความซึ่งพึงระบุดังกล่าว ให้ผู้รับคำสั่งทราบโดยไม่ชักช้า โดยในกรณีนี้ให้ระยะเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องเริ่มนับใหม่ นับแต่วันที่ ผู้รับคำสั่งได้รับแจ้งข้อความดังกล่าว ระยะเวลาการฟ้องคดีจึงจะเริ่มนับ ตามมาตรา 50 วรรคหนึ่ง และวรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ นอกจากนี้ กรณีการฟ้องขอให้เพิกถอน คำสั่งทางปกครองผิดพลาดอย่างชัดแจ้งและร้ายแรงในทางกฎหมาย ซึ่งถือเสมือนว่าไม่มีคำสั่งทาง ปกครอง ย่อมสามารถยื่นฟ้องเมื่อใดก็ได้โดยไม่มีอายุความ

### 2.3. การฟ้องขอให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ “ปฏิบัติตามหน้าที่” ควรพิจารณาโดยแยกเป็น 2 กรณี ดังนี้

**กรณีที่ 1** ถ้าเป็นกรณีการฟ้องขอให้ออกคำสั่งทางปกครอง ซึ่งหน่วยงานทาง ปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐยังไม่สามารถริเริ่มใช้อำนาจได้เอง เพราะจะต้องมีการยื่นคำขอ หรือ จะต้องมีการอุทธรณ์ตามกฎหมายก่อน ย่อมมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ภายใน 90 วันนับแต่ วันที่พ้นกำหนดระยะเวลาการพิจารณาคำขอหรือระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ การมีหนังสือทวงถาม ไม่ว่าจะกี่ครั้งย่อมไม่เป็นเหตุให้มีการขยายระยะเวลาการฟ้องคดีได้ แต่ถ้าพ้นระยะเวลาการ พิจารณาคำขอหรือระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ดังกล่าวแล้ว ต่อมาหน่วยงานทางปกครองหรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐได้ชี้แจงเป็นหนังสือ ระยะเวลาการฟ้องคดีก็จะเริ่มนับใหม่ ซึ่งถ้าผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ไม่มีเหตุผลสมควร ย่อมมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ภายใน 90 วันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือ ชี้แจง แต่ถ้าไม่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดระยะเวลาการพิจารณาคำขอไว้ และผู้ฟ้องคดียังไม่ได้รับ หนังสือชี้แจงจากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐภายใน 90 วันนับแต่วันที่ได้มีหนังสือ ร้องขอ ย่อมมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ภายใน 90 วันนับแต่วันที่พ้นกำหนด 90 วันนับแต่วันที่ ได้มีหนังสือร้องขอ

สำหรับในการพิจารณาอุทธรณ์ล่าช้านั้น ในกรณีที่ไม่มีกฎหมายเฉพาะกำหนด ระยะเวลาการพิจารณาอุทธรณ์ไว้ ตามมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ บัญญัติให้เจ้าหน้าที่จะต้องพิจารณาคำอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ และถ้าไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์จะต้องรายงานให้ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ซึ่งผู้มีอำนาจพิจารณา อุทธรณ์จะต้องพิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับรายงาน และถ้าผู้ฟ้องคดี ยังไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ภายในระยะเวลาดังกล่าว รวม 60 วัน โดย ไม่มีการขยายระยะเวลาอุทธรณ์ ย่อมมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ภายใน 90 วันนับแต่วันที่พ้น

กำหนด 60 วัน ดังกล่าว แต่ถ้าได้มีการขยายระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ไปอีก 30 วันนับแต่วันครบกำหนด 60 วัน รวม 90 วัน ย่อมมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ภายใน 90 วันนับแต่วันที่พ้นกำหนด 90 วันนับแต่วันที่สิ้นสุดการขยายระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ ซึ่งกรณีที่มีการขยายระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์นี้ จะต้องเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีทราบด้วยว่า ได้มีการขยายระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ ซึ่งควรมีบทบัญญัติให้แจ้งการขยายระยะเวลาอุทธรณ์ให้ผู้อุทธรณ์ทราบด้วย

อย่างไรก็ตาม ถ้าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ชี้แจงหรือพิจารณาอุทธรณ์โดยแจ้งเป็นหนังสือภายใน 90 วัน หรือก่อน 90 วัน หรือภายหลัง 90 วันนับแต่ที่ได้ยื่นคำขอหรือยื่นอุทธรณ์ ซึ่งผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่มีเหตุผลสมควร ย่อมมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ภายใน 90 วันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือชี้แจง นอกจากนี้ ถ้ากรณีดังกล่าวไม่มีการนำคดีมาฟ้องต่อศาลจนกระทั่งพ้นระยะเวลาการฟ้องคดีแล้ว ต่อมาฝ่ายปกครองได้มีการออกคำสั่งในภายหลัง ย่อมถือได้ว่ามีคำสั่งทางปกครองออกมาใหม่ ซึ่งสิทธิฟ้องคดีก็จะเป็นกรณีการฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครอง

**กรณีที่ 2** ถ้าเป็นการฟ้องขอให้ปฏิบัติการทางปกครอง ซึ่งหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ทันทีหรือมีอำนาจริเริ่มได้เอง โดยไม่ต้องมีการยื่นคำขอเหตุแห่งการฟ้องคดีย่อมเกิดขึ้นและยังคงมีอยู่ตลอดเวลาจนกระทั่งถึงวันที่ฟ้องคดี ซึ่งเทียบได้กับการกระทำละเมิดโดยต่อเนื่อง โดยไม่จำเป็นต้องนำข้อยกเว้นมาพิจารณาว่า เป็นการยื่นฟ้องเมื่อพ้นระยะเวลาการฟ้องคดีเพราะถือว่าเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมแต่อย่างใด และแม้ผู้ฟ้องคดีจะยื่นหนังสือให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐให้ปฏิบัติหน้าที่ก็ตาม ก็เห็นว่าจะไม่จำเป็นที่จะต้องรอให้พ้นกำหนด 90 วัน และสามารถยื่นฟ้องต่อศาลปกครองได้ทราบเท่าที่ความเดือดร้อนเสียหายยังคงมีอยู่จนถึงวันฟ้อง

#### 2.4. การฟ้องคดีละเมิดทางปกครองหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ควรพิจารณาโดยแยกเป็น 2 กรณี ดังนี้

**กรณีที่ 1** การฟ้องตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แยกได้ดังนี้

1) ถ้าเป็นการฟ้องขอให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครองหรือสั่งห้ามการกระทำหรือให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่เนื่องจากและมีการฟ้องขอให้ใช้เงินที่เกิดจากการออกการออกกฎหรือคำสั่งหรือการกระทำอื่นใดหรือจากการละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรมาด้วย เป็นกรณีที่มีการกระทำทางปกครองเกี่ยวโยงกันหลายการกระทำ แม้ว่าจะไม่ได้มีการฟ้องโต้แย้งคำสั่งหรือการกระทำภายในระยะเวลาการฟ้องคดีมาก่อน แต่ผู้ฟ้องคดีก็ชอบที่จะกล่าวอ้างถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งหรือการกระทำทั้งหลายดังกล่าวได้

โดยสามารถยื่นฟ้องได้ภายใน 1 ปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกิน 10 ปี นับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี ตามมาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ เนื่องจากการฟ้องคดีเรื่องหนึ่งควรจะมีอายุความหรือระยะเวลาการฟ้องคดีเพียงกรณีเดียว โดยจะเริ่มนับในวันรุ่งขึ้นนับแต่วันแรกที่รู้ถึงการกระทำละเมิดและรู้ตัวผู้ที่จะพึงต้องจ่ายเงินซึ่งถือว่าเป็นวันที่รู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดี

2) ถ้าเป็นการฟ้องขอให้ส่งมอบทรัพย์สิน ได้แก่ การเรียกเอาทรัพย์สิน หรือขอให้ใช้ราคาทรัพย์สินในกรณีที่ไม่สามารถส่งมอบทรัพย์สินได้ ไม่ใช่เป็นการฟ้องเรียกค่าเสียหาย จึงไม่มีกำหนดอายุความ แม้สิทธิเรียกร้องในมูลละเมิดจะขาดอายุความไปแล้วก็ขาดอายุความเฉพาะสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายเท่านั้น

3) ในกรณีการกระทำละเมิดโดยต่อเนื่อง ถ้าเป็นกรณีการฟ้องเรียกค่าเสียหาย อายุความฟ้องคดีก็จะนับอย่างปกติ คือ 1 ปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี (วันที่รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้ต้องชดใช้เงิน) โดยกำหนดอายุความ 1 ปีจะนับย้อนหลังจากวันฟ้องขึ้นไปเท่านั้น ระยะเวลาที่เกิดก่อนส่วนที่เกิน 1 ปี ย่อมขาดอายุความ แต่ปีสุดท้ายที่ยื่นฟ้องไม่ขาดอายุความ เพราะจำนวนค่าเสียหายอาจเพิ่มขึ้นได้ตลอดเวลาที่มีการกระทำละเมิดอยู่ และกำหนดอายุความ 10 ปี นับแต่วันกระทำละเมิด จะต้องนำมาใช้ตัดสิทธิของผู้ฟ้องคดีในกรณีละเมิดต่อเนื่องที่ผู้ฟ้องคดีไม่รู้ถึงการละเมิดและไม่รู้ว่าใครเป็นผู้ต้องชดใช้เงินเหมือนกรณีละเมิดทั่วไปด้วย แต่ถ้ายังคงมีการละเมิดต่อมาอีกหลังจาก 10 ปี ผ่านไปแล้ว สิทธิเรียกร้องในค่าเสียหายฐานละเมิดของย่อมเกิดขึ้นได้ใหม่ และการนับอายุความก็จะนับอย่างปกติ แต่ถ้าเป็นการฟ้องขอให้หยุดกระทำละเมิดหรือขอห้ามมิให้กระทำซ้ำหรือกระทำต่อไป ไม่ใช่การฟ้องเรียกให้จ่ายเงิน สิทธิฟ้องคดีของผู้ฟ้องคดีย่อมยังคงมีอยู่ตลอดเวลาจนถึงวันฟ้องโดยไม่มีกำหนดอายุความตราบเท่าที่ยังมีการละเมิดอยู่

**กรณีที่ 2 การฟ้องตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ** ควรพิจารณาแยกได้ 2 กรณี คือ

1) **กรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดต่อหน่วยงานทางปกครอง** เนื่องจากกรณีดังกล่าว ได้มีการวินิจฉัยไว้ 2 แนวทางคือ

**แนวทางที่ 1** กรณีที่ถือว่าหน่วยงานทางปกครองไม่จำเป็นต้องมีคำบังคับตามมาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ จึงมิใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 113/2545) ซึ่งหากถือตามแนวทางนี้ ก็จะไม่มีการประเด็นปัญหาในเรื่องอายุความฟ้องคดีแต่อย่างใด

**แนวทางที่ 2** กรณีที่ถือว่าอยู่ในอำนาจการพิจารณาของศาลปกครอง (คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 7/2545 ที่ 20/2545 และคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 565/2546 (ประชุมใหญ่)) ซึ่งหากถือตามแนวทางนี้ สามารถแยกได้ดังนี้

1. กรณีที่มีคำวินิจฉัยว่ามีเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดจากการกระทำละเมิดโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หน่วยงานของรัฐจะต้องฟ้องเจ้าหน้าที่ผู้นั้นให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนภายใน 2 ปี นับแต่วันที่รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้ซึ่งจะต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนคือวันที่หัวหน้าหน่วยงานมีคำสั่งว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าว หลังจากที่ได้กระทรวงการคลังตรวจพิจารณาและมีความเห็นแล้ว

2. กรณีที่มีคำวินิจฉัยว่าเป็นการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ แต่เจ้าหน้าที่ไม่ต้องรับผิดเนื่องจากไม่เป็นการกระทำละเมิดโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง แต่กระทรวงการคลังเห็นว่าเจ้าหน้าที่ต้องรับผิด หน่วยงานของรัฐจะต้องฟ้องเจ้าหน้าที่ให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนภายใน 1 ปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง มิใช่ นับแต่วันที่ได้รับแจ้งจากกระทรวงการคลังว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นต้องรับผิดต่อหน่วยงานของรัฐ

2) กรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก ผู้เสียหายจะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้ แต่จะต้องฟ้องขอให้หน่วยงานทางปกครองชำระเงิน โดยอาจใช้สิทธิเลือกที่จะยื่นคำขอต่อฝ่ายปกครองให้ชำระเงินก่อนก็ได้ และหน่วยงานของรัฐต้องออกใบรับคำขอไว้เป็นหลักฐานและพิจารณาคำขอนั้นให้แล้วเสร็จภายใน 180 วัน เมื่อหน่วยงานของรัฐมีคำสั่งเช่นใดแล้ว หากผู้เสียหายยังไม่พอใจในผลการวินิจฉัย จะต้องยื่นฟ้องต่อศาลปกครองภายใน 90 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งการวินิจฉัย หากเรื่องใดไม่อาจพิจารณาได้ทันในกำหนดนั้น หน่วยงานของรัฐจะต้องรายงานปัญหาและอุปสรรคให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดหรือกำกับหรือควบคุมดูแลหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นทราบและขออนุมัติขยายระยะเวลาออกไปได้ แต่รัฐมนตรีดังกล่าวจะพิจารณาอนุมัติให้ขยายระยะเวลาให้อีกได้ไม่เกิน 180 วัน และเมื่อหน่วยงานของรัฐมีคำสั่งเช่นใดแล้ว หากผู้เสียหายยังไม่พอใจในผลการวินิจฉัย จะต้องยื่นฟ้องต่อศาลปกครองภายใน 90 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งการวินิจฉัยเช่นเดียวกัน ซึ่งกรณีดังกล่าวเป็นกรณีที่พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ บัญญัติไว้โดยเฉพาะ แต่มาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ มิได้มีข้อยกเว้นในกรณีที่มิบทกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่นดังเช่นการฟ้องคดีปกครองทั่วไป ดังนั้น มาตรา 51 ดังกล่าวจึงควรบัญญัติเพิ่มเติมด้วยว่า "เว้นแต่จะมีกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น"

แต่ถ้าหน่วยงานของรัฐมิได้มีคำวินิจฉัยภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด เมื่อ "เนื้อหา" ของการฟ้องคดีดังกล่าวเป็นเรื่องที่ต้องการชดเชยสุดท้ายโดยมีวัตถุประสงค์ที่แท้จริงคือต้องการให้หน่วยงานทางปกครองชำระเงิน ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจะต้องยื่นฟ้องภายใน 1 ปี นับแต่วันที่

รัฐหรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดี คือ วันที่รู้ถึงการกระทำละเมิดและรู้ตัวผู้ที่จะต้องจ่ายเงินตามมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ เนื่องจากกรณีที่ผู้ฟ้องคดีให้หน่วยงานของรัฐเป็นผู้พิจารณาค่าเสียหายเป็นกรณีที่กฎหมายเปิดช่องให้ผู้เสียหายสามารถใช้สิทธิเลือกเท่านั้น ซึ่งย่อมจะต้องไม่เป็นการตัดสิทธิในการฟ้องคดีต่อศาลที่มีอยู่แต่เดิม และจะต้องไม่เป็นการขยายอายุความตามมูลหนี้เดิมให้ยาวขึ้นกว่าเดิม เพราะหากจะถือว่า สิทธิในการฟ้องคดีจะเริ่มนับเมื่อพ้น 180 วัน ในกรณีปกติ หรือเมื่อพ้นอีก 180 วันในกรณีมีการขยายเวลาพิจารณาค่าขอ รวมเป็น 360 วัน โดยนับไปอีก 1 ปี นั้น ย่อมเป็นการขยายอายุความตามมูลหนี้เดิมให้ยาวขึ้นกว่าเดิม และจะส่งผลให้มีการใช้สิทธิดังกล่าวเพียงทางเดียวอย่างไม่สุจริต

อย่างไรก็ตาม กรณีการฟ้องไล่เบี้ย ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงต่อบุคคลภายนอกและหน่วยงานของรัฐได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายไปแล้ว จึงไล่เบี้ยจากเจ้าหน้าที่ และกรณีที่เจ้าหน้าที่ได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายไปก่อนโดยที่ยังไม่รู้ว่าตนเองต้องรับผิดชอบเพราะมิได้จงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงหรือผลการสอบสวนข้อเท็จจริงปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ต้องรับผิดชอบ เจ้าหน้าที่จึงฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนที่ตนจ่ายให้แก่ผู้เสียหายไปแล้วคืนจากหน่วยงานของรัฐ จะต้องยื่นฟ้องภายใน 1 ปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้นแก่ผู้เสียหาย ตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

## 2.5. การฟ้องคดีสัญญาทางปกครอง ควรแยกพิจารณาโดยแยกออกเป็น 2 กรณี คือ

**กรณีที่ 1** ถ้าเป็นการฟ้องขอให้ศาลปกครองเพิกถอนคำสั่งทางปกครองก่อนมีการทำสัญญา ต้องอยู่ภายใต้ระบบอุทธรณ์บังคับคือจะต้องยื่นอุทธรณ์คำสั่งต่อผู้ทำคำสั่งภายใน 15 วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งตามมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ประกอบกับมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ด้วย จึงจะฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ เว้นแต่กรณีเป็นคำสั่งที่ออกโดยรัฐมนตรี หรือเป็นคำสั่งของคณะกรรมการ จึงต้องฟ้องภายใน 90 วันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี หรือภายใน 90 วันนับแต่วันที่พ้น 90 วันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดและไม่ได้รับหนังสือชี้แจงหรือได้รับ แต่เป็นคำชี้แจงที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่มีเหตุผลแล้วแต่กรณี ตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน ซึ่งการเริ่มนับอายุความฟ้องคดีก็จะเป็นเช่นเดียวกับการฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งและการฟ้องขอให้ปฏิบัติหน้าที่

**กรณีที่ 2** ถ้าเป็นกรณีการฟ้องคดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง โดยตรงเพื่อให้ชำระเงินหรือให้กระทำการตามสัญญา รวมถึงกรณีอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับสัญญาหรือกำหนดไว้ในสัญญา

ต้องนำหลักการตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้โดยอนุโลม คือ จะเริ่มนับอายุความตั้งแต่ขณะที่อาจบังคับสิทธิเรียกร้องได้ คือ เวลาที่หนี้นั้นได้กำหนดเวลาชำระหนี้ไว้และถึงกำหนดชำระแล้ว (แต่หากเป็นกรณีที่สงสัย ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าเจ้าหนี้จะเรียกให้ชำระหนี้ก่อนถึงเวลานั้นไม่ได้) ถ้าเป็นหนี้ที่มีเงื่อนไขหรือเงื่อนไขเวลา หรือกำหนดเวลาชำระหนี้ไว้ หนี้จะยังไม่ถึงกำหนดชำระจนกว่าเงื่อนไขหรือเงื่อนไขเวลาจะสำเร็จหรือเมื่อถึงกำหนดเวลานั้นอายุความจึงเริ่มนับ และหากลูกหนี้ละประโยชน์แห่งเงื่อนไขเวลาหรือไม่อาจถือเอาประโยชน์แห่งเงื่อนไขเวลาได้ จะถือว่า นับแต่วันทีลูกหนี้ไม่อาจถือประโยชน์แห่งเงื่อนไขเวลาเป็นวันที่เจ้าหนี้สามารถบังคับชำระหนี้ตามสิทธิเรียกร้องได้แล้ว อายุความจึงเริ่มนับโดยไม่ต้องรอให้เงื่อนไขเวลาสำเร็จ ส่วนกรณีสิทธิเรียกร้องที่ค้างเว้นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง แต่ลูกหนี้ฝ่าฝืนโดยกระทำการที่ค้างเว้น อายุความจะเริ่มต้นนับตั้งแต่เวลาแรกที่ฝ่าฝืนกระทำการนั้นเป็นต้นไป หากไม่มีการฝ่าฝืนการกระทำ อายุความก็ยังไม่เริ่มนับ ถ้าเป็นหนี้ที่ไม่มีกำหนดเวลาชำระหนี้ และในสัญญาหรือระเบียบข้อบังคับของทางราชการมิได้กำหนดว่าให้ต้องทวงถามก่อน หนี้ย่อมถึงกำหนดชำระโดยพลัน อายุความจึงเริ่มนับทันที โดยถือว่าสามารถเริ่มนับอายุความตั้งแต่เวลาแรกที่อาจทวงถามได้ แต่กรณีที่มิได้กำหนดระยะเวลาการชำระหนี้ไว้ดังกล่าว และได้มีหนังสือทวงถามให้ชำระเงิน ส่วนกรณีที่อยู่ในสัญญาหรือระเบียบข้อบังคับของทางราชการกำหนดว่าให้ต้องทวงถามก่อน ไม่ว่าจะมีการกำหนดเวลาชำระหนี้หรือไม่ก็ตาม ก็เป็นกรณีที่เจ้าหนี้มีหน้าที่ที่จะต้องทวงถามโดยให้ระยะเวลาแก่ลูกหนี้ในการชำระหนี้ด้วย ดังนั้น อายุความจึงเริ่มนับตั้งแต่ระยะเวลาที่กำหนดไว้สิ้นสุดไปแล้ว

นอกจากนี้ ในการฟ้องคดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองซึ่งสิทธิเดิมในการฟ้องคดีสัญญาทางปกครองยังไม่ขาดอายุความตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่หากยื่นฟ้องต่อศาลปกครองซึ่งมีอายุความเพียง 1 ปี ทุกกรณี ควรถือว่าเป็นกรณีที่มี "เหตุจำเป็นอื่น" ซึ่งศาลปกครองสามารถรับไว้พิจารณาได้

2.6. การฟ้องคดีตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ควรแยกพิจารณาได้ 2 กรณีดังนี้

กรณีที่ 1 กรณีที่รัฐมนตรีได้วินิจฉัยอุทธรณ์แล้วเสร็จภายใน 60 วันนับแต่วันที่ได้รับคำอุทธรณ์ โดยได้แจ้งผลคำวินิจฉัยอุทธรณ์ให้ผู้ถูกเวนคืนทราบแล้ว จะต้องยื่นฟ้องภายใน 1 ปีนับตั้งแต่วันที่ได้รับการแจ้งคำวินิจฉัย

กรณีที่ 2 กรณีที่รัฐมนตรีมิได้วินิจฉัยอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายใน 60 วัน ควรถือเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอันอื่นอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ เท่านั้น และไม่อาจฟ้องเป็นคดีปกครองประเภทอื่น ไม่ว่าผู้ฟ้องคดีจะระบุคำขออย่างไรก็ตาม อายุความการฟ้องคดีเวนคืนจึงต้องบังคับ

ตามมาตรา 26 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ฯ เพราะเป็นกฎหมายเฉพาะคือ จะต้องฟ้องภายใน 1 ปีนับแต่วันพ้นกำหนด 60 วันที่รัฐมนตรีได้รับคำอุทธรณ์ แต่มิได้มีการวินิจฉัย และควรวางหลักว่า รัฐมนตรียังมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ต่อไปได้ และอำนาจดังกล่าวจะยังคงมีอยู่ต่อไปจนกระทั่งก่อนครบกำหนดอายุความฟ้องคดีต่อศาล (สำหรับกรณีที่ยังไม่มีการฟ้องคดี) หรือจนกระทั่งก่อนการสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง (กรณีที่มีการฟ้องคดีแล้ว) ซึ่งเมื่อมีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของรัฐมนตรีเกิดขึ้นในช่วงเวลาดังกล่าว ก็สามารถนำมาดำเนินคดีในศาลปกครองได้ โดยนำมาฟ้องเป็นคดีใหม่สำหรับในกรณีที่ยังไม่มีการฟ้องคดี หรือนำมารวมเข้ากับคดีเดิมในกรณีที่มีการฟ้องคดีอยู่แล้ว อย่างไรก็ตาม เพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาในเรื่องอายุความฟ้องคดีเวนคืนได้ทั้งระบบ เห็นควรมีการแก้ไขบทบัญญัติมาตรา 26 วรรคแรก แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ฯ โดยบัญญัติเพิ่มเติมในกรณีที่รัฐมนตรีมิได้วินิจฉัยอุทธรณ์ให้เสร็จสิ้นภายใน 60 วัน นับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ "ให้ถือว่าเป็นการปฏิเสธคำอุทธรณ์" โดยผู้มีสิทธิได้รับค่าทดแทน มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลได้ภายใน 1 ปีนับแต่วันที่พ้นกำหนดระยะเวลาดังกล่าว

## 2.7. อายุความหรือระยะเวลาสะดุดหยุดลงและสะดุดหยุดอยู่

ควรนำหลักการตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในเรื่องอายุความสะดุดหยุดลง ได้แก่ กรณีที่ลูกหนี้รับสภาพหนี้ต่อเจ้าหนี้ตามสิทธิเรียกร้อง โดยทำเป็นหนังสือรับสภาพหนี้ให้ชำระหนี้บางส่วน ชำระดอกเบี้ย ให้ประกัน หรือกระทำการใด ๆ อันปราศจากข้อสงสัยแสดงให้เห็นเป็นปริยายว่ายอมรับสภาพหนี้ตามสิทธิเรียกร้องภายในกำหนดอายุความซึ่งถือว่ามีใช้การก่อสิทธิเรียกร้องขึ้นใหม่ และกรณีที่เจ้าหนี้ได้ฟ้องคดี เพื่อดังหลักฐานสิทธิเรียกร้องหรือเพื่อให้ชำระหนี้หรือเจ้าหนี้ได้ยื่นคำขอรับชำระหนี้ในคดีล้มละลาย หรือเมื่อเจ้าหนี้ได้มอบข้อพิพาทให้อนุญาตตุลาการพิจารณา หรือเมื่อเจ้าหนี้ได้กระทำการอื่นใดอันมีผลเป็นอย่างเดียวกันกับการฟ้องคดี มาปรับใช้กับคดีปกครองด้วย

ส่วนกรณีการฟ้องผิดศาล สมควรแก้ไขข้อ 31 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2543 ที่กำหนดให้เป็นเรื่อง "ระยะเวลาสะดุดหยุดอยู่" โดยกำหนดให้เป็นเรื่องของระยะเวลาสะดุดหยุดลงเช่นเดียวกับหลักการในประเทศฝรั่งเศสและประเทศเยอรมัน รวมทั้งมาตรา 193/17 วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของไทย

## 2.8. ข้อยกเว้นในเรื่องอายุความหรือระยะเวลาการฟ้องคดีปกครอง

คดีปกครองที่เกี่ยวกับ "การคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ" ควรพิจารณาจากความสัมพันธ์ของเนื้อหา เวลา สถานที่ เบื้องหลังแนวความคิด เจตนารมณ์ของกฎหมาย คำพิพากษาของและข้อเท็จจริงของการกระทำทางปกครองที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสาธารณะ ที่มุ่งคุ้มครอง



ประโยชน์สาธารณะ มิใช่คุ้มครองประโยชน์ของปัจเจกชนเป็นการเฉพาะตัว แต่จะต้องเป็นการคุ้มครองประโยชน์ทั้งในด้านประชาชนและรัฐประกอบกัน ซึ่งโดยปกติจะเป็นเรื่องที่ฝ่ายปกครองมีหน้าที่ในการคุ้มครองรักษาอยู่แล้ว

ส่วนคดีปกครองที่เกี่ยวกับ “สถานะของบุคคล” ควรพิจารณาจาก ลักษณะของ บ่อเกิดแห่งสถานะนั้น หรือลักษณะของกฎหมายที่ใช้บังคับแก่เรื่องสถานะของบุคคลนั้น ๆ หรือ ลักษณะของผลทางกฎหมายที่เกิดขึ้นเนื่องจากสถานะเป็นหลัก สำหรับคดีปกครองที่จะเป็น “ประโยชน์แก่ส่วนรวม” เป็นเรื่องที่พิจารณาจากผลของการที่ศาลปกครองจะมีคำพิพากษาในเวลาต่อไปว่าจะเป็นประโยชน์ส่วนรวมหรือไม่ ซึ่งหมายถึงการที่ศาลปกครองจะพิจารณาพิพากษาต่อไป จะเป็นประโยชน์แก่ปัจเจกชนจำนวนมาก ซึ่งรวมถึงการวางหลักสำคัญ ๆ ในการปฏิบัติราชการ ให้แก่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วย เช่น การฟ้องคดีเกี่ยวกับการเวนคืนที่ดินโดย ได้แย้งในเรื่องเงินค่าทดแทนที่ไม่เป็นธรรมที่มีผู้เสียหายจากการเวนคืนเป็นจำนวนมาก จะไม่ใช่เป็นการฟ้องคดีเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ แต่เป็นกรณีที่จะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม และกรณีที่มี “เหตุจำเป็นอื่น” จะครอบคลุมถึงกรณี “เหตุสุดวิสัย” ตามมาตรา 193/14 (2) ประกอบมาตรา 8 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และมาตรา 23 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง รวมทั้ง “เหตุจำเป็น” และ “เหตุจำเป็นอันมิอาจก้าวล่วงเสียได้” ตามมาตรา 40 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง และยังรวมถึงกรณีที่อายุความฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมยังไม่ครบกำหนด ต่อมาเมื่อศาลปกครองเปิดทำการเมื่อวันที่ 9 มีนาคม 2544 แล้ว ผู้ฟ้องคดีนำคดีมา ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองด้วย



**บรรณานุกรม**

## บรรณานุกรม

### ภาษาไทย

#### หนังสือ

- กมลชัย รัตนสกาวงศ์. กฎหมายปกครอง. กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2544  
 \_\_\_\_\_ . หลักกฎหมายปกครองเยอรมัน. กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,  
 2544
- กำชัย จงจักรพันธ์ . คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยระยะเวลาและอายุความ.  
 กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2545
- จิตติ ดิงศักดิ์ . กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยบุคคล กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์,  
 2530  
 \_\_\_\_\_ . คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 2 มาตรา 355 ถึง  
 มาตรา 452. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ : เรือนแก้วการพิมพ์, 2526
- จี๊ด เศรษฐบุตร. กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยบุคคล. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์  
 และการเมือง, 2483
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. พัฒนาการของกฎหมายมหาชนในต่างประเทศและประเทศไทย.  
 กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2538
- ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์. กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง. กรุงเทพฯ : จีระการพิมพ์,  
 2540
- ไชยยศ เหมะรัชตะ. คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยนิติกรรม, พิมพ์ครั้งที่ 2.  
 กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535
- เทพวิฑูร, พระยา (บุญช่วย วณิกกุล). คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เรียงมาตรา  
 ว่าด้วย นิติกรรม ระยะเวลา อายุความ บรรพ 1-2 มาตรา 149-193/35 ปรับปรุง  
 โดย กำชัย จงจักรพันธ์. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2545
- นันทวัฒน์ บรรมานันท์. การปกครองท้องถิ่นฝรั่งเศส, กรุงเทพฯ : สถาบันนโยบายศึกษา, 2544  
 \_\_\_\_\_ . สัญญาทางปกครอง, กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2546
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. กฎหมายมหาชน เล่มที่ 3. กรุงเทพฯ : นิติธรรม, 2538  
 \_\_\_\_\_ . ระบบการควบคุมฝ่ายปกครองในประเทศอังกฤษ. กรุงเทพฯ : นิติธรรม,  
 2537

บุบผา อัครพิมาน. **สัญญาทางปกครอง : แนวคิดและหลักกฎหมายของฝรั่งเศสและของไทย.**

กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545

ประกอบ หุตะสิงห์. **กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยนิติกรรมและสัญญา.** กรุงเทพฯ : สำนัก

พิมพ์นิติบรรณการ, 2521

ประยูร กาญจนดุล. **กฎหมายปกครองเปรียบเทียบ.** กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2523

พวงผกา และประสาน บุญโสภากย์. **คำอธิบายกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยนิติกรรมและ**

**สัญญา.** กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2522

ไพจิตร ปุณณพันธ์. **กฎหมายเปรียบเทียบไทยกับประมวลกฎหมายนานาประเทศ.** กรุงเทพฯ :

วิญญูชน, 2544

\_\_\_\_\_ . **คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะละเมิด.** พิมพ์ครั้งที่

7. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2538

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช. **ระบบกฎหมายไทยและต่างประเทศ หน่วยที่ 1-7.** กรุงเทพฯ :

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2535

มานิตย์ วงศ์เสรี. **หลักกฎหมายว่าด้วยสัญญาทางปกครองของประเทศเยอรมัน.** กรุงเทพฯ :

สำนักงานศาลปกครอง, 2545

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. **ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับศาลปกครอง.** กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2544

วรวุฒิ ทวาทดิน. "กฎหมายปกครองของประเทศฝรั่งเศสกับระบบกฎหมายจารีตประเพณี". **คู่มือ**

**การศึกษาวิชากฎหมายปกครอง.** สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา,

2543

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ. **ศาลปกครองไทย : วิเคราะห์เปรียบเทียบรูปแบบ โครงสร้าง อำนาจ**

**หน้าที่ และการบริหารงานบุคคลกับศาลปกครองอังกฤษ ฝรั่งเศส และเยอรมนี.**

กรุงเทพฯ : นิติธรรม, 2542

ฤทัย หงส์สิริ. **นิติกรรมทางปกครอง, คู่มือศึกษาวิชากฎหมายปกครอง.** กรุงเทพฯ : สำนักอบรม

**ศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2543**

ศักดิ์ สมองชาติ. **คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยนิติกรรมและสัญญา.**

กรุงเทพฯ : นิติบรรณการ, 2539

สมทบ สุวรรณสุทธิ. **กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยบุคคล.** กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

**และการเมือง, 2504**

ลำเรียง เมฆเกรียงไกร. คำอธิบายกฎหมายนิติกรรมและสัญญา. กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์  
มหาวิทยาลัย, 2526

สุขุม ศุภนิตย์. คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ลักษณะละเมิด. กรุงเทพฯ : สำนัก  
พิมพ์นิติบรรณการ, 2537

อนุวัติ ใจสมุทร. คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 1 ว่าด้วยนิติกรรม.  
กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์การศึกษาบริการ, 2515

#### วารสาร

กมลชัย รัตนสกาวงศ์. "ความพยายามในการนำแนวความคิดและหลักกฎหมายเกี่ยวกับสัญญา  
ทางปกครองของต่างประเทศมาใช้บังคับในประเทศไทยในภาพรวม" วารสารกฎหมาย  
ปกครอง. เล่ม 17. ธันวาคม 2541

ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์. "สัญญาทางปกครองในกฎหมายอังกฤษ" วารสารกฎหมายปกครอง.  
เล่ม 6 เมษายน 2534

จรัล ภักดีธนากุล. "การควบคุมตรวจสอบฝ่ายปกครองในอังกฤษ" ดุลพาท. ปีที่ 37, เล่ม 1  
มกราคม – กุมภาพันธ์ 2533

บรรเจิด สิงคะเนติ. "เงื่อนไขการฟ้องคดีปกครองของเยอรมัน" วารสารนิติศาสตร์. ปีที่ 29, ฉบับ  
ที่ 2. มิถุนายน 2542

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. "ความเป็นมาของระบบศาลเดี่ยวในอังกฤษและระบบศาลคู่ในฝรั่งเศส"  
วารสารกฎหมาย. ปีที่ 15, ฉบับที่ 3 สิงหาคม 2538

\_\_\_\_\_. "วิธีพิจารณาคดีปกครองในฝรั่งเศส" วารสารกฎหมายปกครอง. เล่ม 7, ตอน 3,  
ธันวาคม 2531

พูนศักดิ์ ไวลำรวจ. "ความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองในฝรั่งเศส" วารสารกฎหมายปกครอง. เล่ม  
7, ตอน 3, ธันวาคม 2531

โกคิน พลกุล. "คดีปกครองในฝรั่งเศส" วารสารอัยการ. ปีที่ 6, ฉบับที่ 61. 2526

\_\_\_\_\_. "สาระสำคัญของกฎหมายว่าด้วยศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง" วารสาร  
วิชาการศาลปกครอง. ปีที่ 1, ฉบับที่ 1. มกราคม-เมษายน 2544

อรรถนิติ ดิษฐอำนาจ. "กลไกในการควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครองในประเทศที่ไม่มีศาล  
ปกครอง" ดุลพาท. ปีที่ 44, เล่ม 1. มกราคม-มีนาคม 2540

Jean MASSOT. “สิทธิการฟ้องคดีปกครองและอายุความฟ้องคดีตามกฎหมายฝรั่งเศส” วารสารวิชาการศาลปกครอง. ปีที่ 2, ฉบับที่ 2. พฤษภาคม-สิงหาคม. 2545

Philippe MARTIN. “กฎหมายปกครองและคดีปกครองของประเทศฝรั่งเศส” วารสารวิชาการศาลปกครอง. ปีที่ 1, ฉบับที่ 3. กันยายน – ธันวาคม 2544

### เอกสารอื่น ๆ

ไชยเดช ดันติเวสส. ความหมายและขอบเขตของคดีปกครองและคดีพิพาทหรือคำสั่งเกี่ยวกับสถานะของบุคคล. ศาลปกครองกลาง (อัดสำเนา)

ไชยยศ เหมะรัชตะ. ระยะเวลา, สารานุกรมกฎหมายแพ่งและพาณิชย์, จัดพิมพ์เนื่องในโอกาสที่ศาสตราจารย์ ดร. อุกฤษ มงคลนาวิน มีอายุครบ 5 รอบ, 10 มีนาคม 2537

\_\_\_\_\_ อายุความ, สารานุกรมกฎหมายแพ่งและพาณิชย์, จัดพิมพ์เนื่องในโอกาสที่ศาสตราจารย์ ดร. อุกฤษ มงคลนาวิน มีอายุครบ 5 รอบ, 10 มีนาคม 2537

บรรเจิด สิงคะเนติ. ระยะเวลาในการฟ้องคดีปกครองตามกฎหมายเยอรมัน. สำนักงานศาลปกครอง. 23 สิงหาคม 2541 (อัดสำเนา)

บุญอนันต์ วรรณพาณิชย์. บันทึกเรื่อง ประเภทคดีปกครองและผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองแต่ละประเภท. สำนักงานศาลปกครอง. 3 กรกฎาคม 2543 (อัดสำเนา)

\_\_\_\_\_ บันทึกเรื่อง อายุความหรือระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองตามกฎหมายไทยและกฎหมายฝรั่งเศส. สำนักงานศาลปกครอง. กันยายน (อัดสำเนา)

ประสาท พงษ์สุวรรณ. กฎหมายว่าด้วยคดีปกครองของไทย. เอกสารประกอบการอบรมหลักสูตรประกาศนียบัตรกฎหมายมหาชน รุ่นที่ 11 ของคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ในการฝึกอบรมภาคปฏิบัติ ณ สำนักงานศาลปกครอง, 2544 (อัดสำเนา)

โกคิน พลกุล. เอกสารคำบรรยายปัญหาชั้นสูงทางกฎหมายมหาชน 2 : คดีปกครองในฝรั่งเศส, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2528 (อัดสำเนา)

เพ็ญศรี วงศ์เสรี. หลักที่สำคัญในกระบวนการพิจารณาความในศาลปกครองเยอรมัน. “เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่อง “Administrative Court and Administrative Court Procedure”.

วันที่ 20-24 สิงหาคม 2540 สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มานิตย์ วงศ์เสรี. การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองในประเทศสหพันธสาธารณรัฐเยอรมัน.

เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการ ครั้งที่ 5 เรื่อง การเตรียมการรองรับ

กฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง : ประสบการณ์ของเยอรมัน, 2539

รายงานวิจัย เรื่อง คดีปกครองเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท.

กรุงเทพฯ : ชมทองอุตสาหกรรมและการพิมพ์จำกัด, 2546

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, ข้อเสนอแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์  
บรรพ 1 (ม.ป.ส.2534)

Karl - Peter Sommermann. เอกสารแปลการบรรยายพิเศษ เรื่อง ภาระหน้าที่และกระบวนการ  
พิจารณาความของศาลปกครองเยอรมัน. อาคารสำนักงานศาลปกครอง. กรุงเทพฯ :  
12 - 15 ธันวาคม 2543 (อัดสำเนา)

### วิทยานิพนธ์

ธีระเดช ยูวชิต. "การควบคุมฝ่ายปกครองโดยศาลเฉพาะกิจตามพระราชบัญญัติในประเทศอังกฤษ"

วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิตมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2524

บรรเจิด สิงคะเนติ. "อำนาจฟ้องคดีปกครองในระบบกฎหมายไทย" วิทยานิพนธ์ปริญญา

นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2534

สันติ ปิยะทัต. "การใช้ข้อสั่งการหรือที่ถูกลงโทษและสิทธิในการเรียกคืนข้อสั่งการหรือที่ถูกลงโทษของ

ผู้ถูกลงโทษตามกฎหมายไทย" วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538

### ภาษาอังกฤษ

#### Books

Brown, Lionel Neville, and John S. Bell, *French Administrative Law*. 5<sup>th</sup> ed. Oxford :  
Clarendon Press. 1998.

Guest, A.G. *Chitty on Contracts*, 27<sup>th</sup> ed. London : Sweet & Maxwell Limited. 1994

Bunnag, Jayavadh. "Arbitration Law in Thailand". in *Case and Materials on Arbitration*  
(Vol.1), Bangkok : Perfecy Graphic Group. 1992.

Miller C.J. and P.A Lovell, *Product Liability*. London : Butterworths. 1977.

Oughton, W. David, John P. Lawry, Robert M. Merkin. *Limitation of Action*. London : 1998.

Philip S. James, *Introduction to English Law*, 10<sup>th</sup> ed, London : Butterworths. 1979.

**ภาษาฝรั่งเศส**

Chapus, René , **Droit du contentieux administratif**, 7<sup>e</sup>éd., Montchrestien.1998.

Chapus, René , **Droit administrative general**, Tome II , 4<sup>e</sup> édition, Montchrestien.1987.

Debbasch,Charles et Ricci, Jean- Claude , **Contentieux administrative** ,7<sup>e</sup>éd .Daloz.1999.

Rivero J. et J. Waline.**Droit administratif**. 17<sup>e</sup> éd.,Daloz.1998.

Vedel, Georges et Pierre Delvolvé. **Droit administratif**. Tome 2, 12<sup>e</sup>édition 1992.

Viquier, Jacques , **Le contentieux administratif**, Daloz, 1998.

DRU



## ประวัติผู้เขียน

**นายตระหง่าน เกียรติศิริโรจน์**

- เกิดเมื่อวันพฤหัสบดีที่ 17 ตุลาคม 2511

### การศึกษา

- มัธยมศึกษาปีที่ 6 จากโรงเรียนทวีธาภิเศก ปีการศึกษา 2529
- นิติศาสตรบัณฑิต จากมหาวิทยาลัยรามคำแหง ปีการศึกษา 2533
- เนติบัณฑิตไทย จากสำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา สมัยที่ 50 ปีการศึกษา 2540

### การทำงาน

- พ.ศ. 2534 - 2536    นิติกร 3 สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี
- พ.ศ. 2536 - 2537    นิติกร 3 - 4 สำนักบริหารการศึกษาท้องถิ่น กรมการปกครอง
- พ.ศ. 2537 - 2540    นิติกร 4 - 5 ฝ่ายวินัย กองการเจ้าหน้าที่ กรมการปกครอง
- พ.ศ. 2540 - 2543    เจ้าพนักงานปกครอง 5 - 6 ว. กองการสอบสวนและนิติการ กรมการปกครอง
- พ.ศ. 2543 - 2544    เจ้าหน้าที่ศาลปกครอง 6 ว. สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง
- พ.ศ. 2544 - 2545    พนักงานคดีปกครอง 7 ว. สำนักงานศาลปกครองกลาง
- พ.ศ. 2546 - ปัจจุบัน    พนักงานคดีปกครอง 8 ว. สำนักงานศาลปกครองกลาง