

ฟ้องคดีละเมิด : ความต่อเนื่องที่แตกต่างระหว่าง “การกระทำ” กับ “ผล”

ธัญธร ปังประเสริฐ

พนักงานคดีปกครองชำนาญการพิเศษ

สิ่งหนึ่ง... ที่ผู้เดือดร้อนเสียหายทุกคนต้องคำนึงในการใช้สิทธิฟ้องคดีก็คือ **“ระยะเวลาหรืออายุความ”** ในการฟ้องคดี เพราะถ้ายื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว ย่อมเสียสิทธิที่จะได้รับการพิจารณาคดีจากศาล **“ระยะเวลาการฟ้องคดีจึงถือว่าเป็นด้านสำคัญ”** ที่มองข้ามไม่ได้เลยนะคะ !

การฟ้องคดีปกครองก็เช่นกัน ! พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติในเรื่องระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองแต่ละประเภทไว้ต่างกัน ตามมาตรา 49 มาตรา 51 รวมทั้งได้บัญญัติข้อยกเว้นไว้ในมาตรา 52 ว่า การฟ้องคดีปกครองที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือสถานะของบุคคลจะยื่นฟ้องคดีเมื่อใดก็ได้ และในกรณีที่มีการฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดเวลาแล้ว ถ้าศาลเห็นว่าการฟ้องคดีนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่น ศาลสามารถมีดุลพินิจที่จะรับคำฟ้องนั้นไว้พิจารณาก็ได้ เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม

ระยะเวลาการฟ้องคดีกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยหรือล่าช้าต่อการปฏิบัติหน้าที่และประสงค์จะขอให้เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่ **มาตรา 49** ดังกล่าวได้กำหนดให้ฟ้องคดีภายใน 90 วัน นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี หรือนับแต่วันที่พ้นกำหนด 90 วัน นับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอให้หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด และไม่ได้รับหนังสือชี้แจงหรือได้รับแต่เป็นคำชี้แจงที่เห็นว่าไม่มีเหตุผล ส่วนการฟ้องเรียกค่าเสียหายจากการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดอันเกิดจากการละเลยหรือล่าช้าต่อการปฏิบัติหน้าที่นั้น **มาตรา 51** ได้กำหนดให้ยื่นฟ้องคดีภายใน 1 ปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกิน 10 ปี นับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี

อย่างไรก็ตาม... กรณีละเมิดที่ยังคงมีการกระทำละเมิดอย่างต่อเนื่องอยู่ตลอดจนถึงวันฟ้องคดีจะถือเป็น **“ละเมิดต่อเนื่อง”** เช่น การก่อสร้างสะพานข้ามแม่น้ำที่รูกล้ำเข้าไปในที่ดินของเอกชน เมื่อที่ดินของเอกชนยังคงถูกรูกล้ำอยู่ตลอดเวลาและเจ้าของที่ดินยังไม่ได้ที่ดินดังกล่าวคืน จึงถือว่าเป็นการ **“กระทำละเมิดต่อเนื่อง”** ตลอดมาจนถึงวันฟ้องคดี เจ้าของที่ดินมีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาลได้ตลอดเวลาตราบเท่าที่ยังมีการรูกล้ำอยู่โดยไม่มีอายุความ (คดีหมายเลขแดงที่ อ. 1268/2560)

แต่กรณี **“ผลหรือความเสียหายที่ยังคงมีอยู่ต่อเนื่อง”** จากการกระทำละเมิดที่เกิดขึ้นไปแล้วอย่างนี้ไม่ถือว่าเป็นละเมิดต่อเนื่อง ผู้ฟ้องคดีต้องนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองภายใน 1 ปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ดังเช่นตัวอย่างในคดีนี้ค่ะ !

เรื่องมีอยู่ว่า... ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบหกรายฟ้องว่า ตนเป็นราษฎรที่อาศัยและมีฐานข้อมูลทางทะเบียนราษฎรอยู่ในเขตเทศบาลตำบล โดยเป็นผู้เกิดและอาศัยอยู่ในประเทศไทย มีบิดาและ/หรือมารดา หรือบรรพบุรุษที่มีสัญชาติไทยโดยการเกิด แต่ไม่ได้ไปแจ้งเกิดจึงเป็นผู้ตกหล่นทางทะเบียนราษฎร ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้มีสิทธิขอลงรายการสัญชาติไทยโดยการเพิ่มชื่อและรายการบุคคลเข้าในทะเบียนบ้าน (ท.ร. 14) ตามมาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534

ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ 23 กรกฎาคม 2555 ยื่นคำร้องต่อนายทะเบียนท้องถิ่นเทศบาลตำบล และได้ติดต่อประสานงานรวมทั้งมีหนังสือติดตามความคืบหน้าหลายครั้ง เพื่อขอให้ดำเนินการสอบสวนพยานบุคคลประกอบคำร้องเพื่อให้คำร้องครบถ้วนสมบูรณ์ตามกฎหมาย แต่ก็ไม่มีผลความคืบหน้า จึงเห็นว่าการไม่ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว ทำให้ผู้ฟ้องคดีเสียสิทธิขั้นพื้นฐานและสิทธิในฐานะพลเมือง จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาให้นายทะเบียนท้องถิ่นเทศบาลตำบล (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1) ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด และให้เทศบาลตำบล (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2) ชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบหกราย

คดีนี้แยกได้เป็นสองข้อหา คือ **ข้อหาที่หนึ่ง** ฟ้องว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ละเลยหรือล่าช้าต่อหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยสัญญาและกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรกำหนดให้ปฏิบัติ ซึ่งถือเป็นการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับ**สถานะของบุคคล**ที่ยื่นฟ้องคดีเมื่อใดก็ได้ ตามมาตรา 52 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

ส่วน**ข้อหาที่สอง** ฟ้องว่าการละเลยหรือล่าช้าต่อหน้าที่ดังกล่าวทำให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบหกได้รับความเสียหาย จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดซึ่งต้องใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลภายใน 1 ปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ตามมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน เมื่อผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลพ้นกำหนดระยะเวลาดังกล่าว ศาลปกครองชั้นต้นจึงไม่อาจรับคำฟ้องข้อหาที่สองนี้ไว้พิจารณาได้

ผู้ฟ้องคดียื่นอุทธรณ์กรณีข้อหาที่สองว่า การละเลยหรือล่าช้าต่อหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เป็นการกระทำในลักษณะละเมิดอย่างต่อเนื่อง ผู้ฟ้องคดีจึงยังคงมีสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายจากการกระทำดังกล่าวได้

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า วันทำละเมิดย่อมเกิดขึ้นตั้งแต่วันที่ได้กระทำความผิดเว้นการกระทำอันเป็นมูลเหตุให้เกิดความเสียหายขึ้น ส่วนผลของการกระทำละเมิดจะเกิดขึ้นเมื่อใดย่อมเป็นอีกเรื่องหนึ่ง วันทำละเมิดกับวันที่ผลของการกระทำละเมิดเกิดขึ้นจึงแตกต่างกัน โดยการกระทำละเมิดอย่างต่อเนื่องหมายถึงการกระทำละเมิดที่ต่อเนื่องกันมาและยังมิได้มีการหยุดกระทำจนถึงขณะฟ้อง

ฉะนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ไม่ดำเนินการพิจารณาคำร้องของผู้ฟ้องคดี ย่อมเป็นการกระทำละเมิดนับแต่วันครบกำหนดระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดให้ต้องดำเนินการแล้ว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ไม่ดำเนินการอันเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายขึ้นนับแต่วันครบระยะเวลาดังกล่าว

เมื่อผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการละเลยหรือล่าช้าต่อการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวได้ก่อให้เกิดความเสียหายและเสียสิทธิต่างๆ ในเวลาต่อมา นั้น เป็นเพียงผลแห่งการกระทำละเมิดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ซึ่งผลของการกระทำละเมิด เป็นความเสียหายภายหลังจากการกระทำละเมิด แม้ว่าผู้ฟ้องคดีจะกล่าวอ้างว่าตนได้รับความเสียหายต่อเนื่องตลอดมา แต่ก็ไม่ใช่เป็นการกระทำละเมิดต่อเนื่องที่ยังมีการกระทำละเมิดตลอดมาและยังมิหยุดการกระทำจนถึงขณะที่ฟ้องคดี

การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้รับคำร้องแต่ละเลยไม่ดำเนินการตามหน้าที่ ซึ่งเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดอันเกิดจากการละเลยหรือล่าช้าต่อหน้าที่ซึ่งต้องฟ้องคดีภายใน 1 ปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี เมื่อผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ 23 กรกฎาคม 2555 ยื่นคำร้องขอลงรายการสัญญาสิทธิไทยต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 แต่เมื่อพ้นกำหนด 90 วัน นับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำร้องต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และไม่ได้รับหนังสือชี้แจงหรือได้รับแต่เป็นคำชี้แจงที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่มีเหตุผล หากผู้ฟ้องคดีเห็นว่าตนได้รับความเสียหายก็สามารถใช้สิทธิฟ้องคดีได้ภายใน 1 ปี นับแต่วันที่พ้นกำหนด 90 วันดังกล่าว (วันที่รู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี) กล่าวคือต้องฟ้องคดีภายในวันที่ 22 ตุลาคม 2556

เมื่อผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องข้อหาที่สองต่อศาลปกครองในวันที่ 25 สิงหาคม 2557 จึงเป็นการยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนด 1 ปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีแล้ว ศาลจึงไม่อาจรับคำฟ้องข้อหานี้ไว้พิจารณาได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 713/2559)

คดีนี้จึงได้ข้อสรุปที่ว่า... ละเมิดต่อเนื่องที่จะสามารถฟ้องคดีเมื่อไรก็ได้ตราบที่ยังคงมีการกระทำละเมิดนั้นต้องเป็นการกระทำละเมิดที่ยังคงกระทำตลอดมาจนถึงวันฟ้องคดี ส่วนการกระทำละเมิดที่ได้มีการละเมิดเกิดขึ้นแล้วและเกิดผลที่ตามมาคือความเสียหายที่แม้ยังมีความเสียหายอยู่ต่อเนื่อง แต่ก็มิใช่เป็นการกระทำต่อเนื่อง ผู้เสียหายจึงต้องฟ้องคดีภายใน 1 ปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี

ฟ้องคดีอย่างถูกต้องและภายในเวลาที่กำหนดจะได้ไม่เสียสิทธิในะคะ (ปรึกษาการฟ้องคดีปกครองได้ที่สายด่วนศาลปกครอง 1355)