

คำขอให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ... ต้องยื่นภายในกำหนดเวลาใด ?

โดย นายปกครอง

การปฏิบัติหน้าที่หรือละเลยล่าช้าในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ... อาจเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายหรือละเมิดต่อประชาชนผู้เกี่ยวข้องได้ หลายท่านคงอยากทราบว่า ... หากเกิดกรณีดังกล่าวขึ้น ประชาชนผู้เสียหายจะใช้สิทธิอย่างไรได้บ้าง และจะใช้อย่างไรให้ถูกต้อง !

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้กำหนดให้กรณีเจ้าหน้าที่กระทำความผิดต่อประชาชนหรือบุคคลภายนอก หน่วยงานของรัฐต้นสังกัดจะต้องรับผิดชอบต่อบุคคลภายนอกในความเสียหายซึ่งเป็นผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำให้ในการปฏิบัติหน้าที่ (มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง) โดยผู้เสียหายสามารถใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากหน่วยงานของรัฐต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้ ๒ วิธี

วิธีแรก ผู้เสียหายฟ้องคดีต่อศาลเพื่อขอให้ศาลมีคำพิพากษาให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทน โดยต้องยื่นฟ้องคดีภายใน ๑ ปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกิน ๑๐ ปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี (มาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๖๒) หรืออีกนัยหนึ่ง ภายใน ๑ ปีนับแต่วันที่ผู้เสียหายรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้ที่จะต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน แต่ไม่เกิน ๑๐ ปีนับแต่วันทำละเมิด (มาตรา ๔๔๘ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์)

วิธีที่สอง ผู้เสียหายยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ตน ตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งหน่วยงานของรัฐต้องออกไปรับคำขอให้ไว้เป็นหลักฐานและพิจารณาคำขอให้แล้วเสร็จภายใน ๑๘๐ วัน และอาจขยายระยะเวลาได้อีกไม่เกิน ๑๘๐ วัน หากไม่อาจพิจารณาได้ทันในกำหนดดังกล่าว ทั้งนี้ โดยต้องได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีเจ้าสังกัดหรือกำกับหรือควบคุมดูแลหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น ในกรณีที่ผู้เสียหายไม่พอใจผลการวินิจฉัยของหน่วยงานของรัฐเกี่ยวกับค่าสินไหมทดแทน สามารถใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลได้ภายใน ๙๐ วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งผลการวินิจฉัย

แต่ทว่ายังมีประเด็นน่าสนใจตามมาตรา ๑๑ ข้างต้น ... เกี่ยวกับระยะเวลาที่ผู้เสียหายจะต้องยื่นคำขอให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามวิธีที่สองนี้ ... ว่าต้องยื่นภายในกำหนดระยะเวลาใด ? เนื่องจากมาตรา ๑๑ ดังกล่าวมิได้กำหนดระยะเวลาการยื่นคำขอเอาไว้ ซึ่งหากคำตอบได้ในอุทธรณ์จากคดีปกครองที่นำมาฝากในวันนี้ครับ

มูลเหตุของคดีเกิดจาก ... นางสาวพอเพียงได้จดทะเบียนรับซื้อฝากที่ดินตามหลักฐานหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) จากบริษัท ส. จำกัด เมื่อวันที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๕๗ และต่อมาได้รับแจ้งจากเจ้าพนักงานที่ดินว่า น.ส. ๓ ก. ฉบับดังกล่าวน่าจะปลอม นางสาวพอเพียงตกใจถึงกับหน้าถอดสี และได้รับนำ น.ส. ๓ ก. ไปส่งมอบให้แก่พนักงานสอบสวนเพื่อทำการตรวจพิสูจน์

ต่อมาในวันที่ ๒๑ พฤษภาคม ๒๕๕๘ นางสาวพอเพียงจึงได้ร้องทุกข์กล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนให้ดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดดังกล่าว เมื่อคดีขึ้นสู่ศาลจังหวัด บริษัท ส. จำกัด ปฏิเสธว่าไม่เคยมอบอำนาจให้บุคคลใดไปจดทะเบียนขายฝากที่ดินพิพาท และอ้างว่าจากรายงานของกองพิสูจน์หลักฐานกลางพบว่า น.ส. ๓ ก. ฉบับที่อยู่ในความครอบครองของนางสาวพอเพียงน่าจะเป็นเอกสารปลอม ซึ่งหากพฤติการณ์เป็นดังที่บริษัท ส. จำกัด กล่าวอ้าง นางสาวพอเพียงย่อมไม่อาจฟ้องบังคับให้ส่งมอบที่ดินได้ นางสาวพอเพียงจึงขอถอนฟ้องคดีแพ่งซึ่งศาลจังหวัดอนุญาตให้ถอนฟ้องและจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

นางสาวพอเพียงเห็นว่า การที่เจ้าพนักงานที่ดินไม่ตรวจสอบ น.ส. ๓ ก. และหนังสือมอบอำนาจของบริษัท ส. จำกัด ว่าเป็นเอกสารที่ถูกต้องแท้จริงหรือไม่ และได้จดทะเบียนขายฝากที่ดินตาม น.ส. ๓ ก. ฉบับดังกล่าว ทำให้ตนได้รับความเสียหายจากการรับซื้อฝากที่ดิน จึงยื่นคำขอลงวันที่ ๘ สิงหาคม ๒๕๕๙ ต่ออธิบดีกรมที่ดินเพื่อขอให้รับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ตน แต่กรมที่ดินเพิกเฉย

นางสาวพอเพียงจึงนำคดีมาฟ้องเพื่อขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาให้กรมที่ดิน (ผู้ถูกฟ้องคดี) ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน พร้อมดอกเบี้ยตามกฎหมาย

ประเด็นที่ศาลต้องพิจารณาก่อน คือ ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องเพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนภายในกำหนดเวลาการฟ้องคดีหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีได้รู้มูลละเมิดจากการที่เจ้าหน้าที่กรมที่ดิน จดทะเบียนขายฝากที่ดินตามหลักฐาน น.ส. ๓ ก. ซึ่งเป็นเอกสารสิทธิปลอม ทำให้ตนซึ่งเป็นผู้รับซื้อฝากที่ดินได้รับความเสียหายอย่างช้าที่สุดในวันที่ ๒๑ พฤษภาคม ๒๕๕๘ ซึ่งเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีได้ร้องทุกข์กล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวน โดยผู้เสียหายอาจใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากหน่วยงานของรัฐต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดได้ ๒ วิธี (ดังที่ได้กล่าวไว้ในตอนต้น)

โดยวิธีการยื่นคำขอให้หน่วยงานของรัฐพิจารณาชดเชยค่าสินไหมทดแทน (วิธีที่สอง) นั้น พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดฯ มิได้บัญญัติไว้โดยชัดแจ้งว่าผู้เสียหายจะต้องยื่นคำขอภายในระยะเวลาใด ซึ่งการยื่นคำขอนี้เป็นวิธีการใช้สิทธิเรียกร้องอย่างหนึ่ง จึงต้องยื่นภายในระยะเวลาเช่นเดียวกับการใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาล เมื่อผู้ฟ้องคดีรู้ถึงมูลละเมิดในวันที่ ๒๑ พฤษภาคม ๒๕๕๘ จึงต้องยื่นคำขอต่อกรมที่ดินภายใน ๑ ปี นับแต่วันที่รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้ที่จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน แต่ไม่เกิน ๑๐ ปี นับแต่วันที่ทำละเมิด กล่าวคือ ต้องยื่นภายในวันที่ ๒๑ พฤษภาคม ๒๕๕๙

ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ ๘ สิงหาคม ๒๕๕๙ ขอให้กรมที่ดินชดเชยค่าสินไหมทดแทน จึงเป็นการยื่นคำขอเมื่อล่วงพ้นระยะเวลาดังกล่าวแล้ว แม้กรมที่ดินจะมีได้พิจารณาคำขอให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลา ๑๘๐ วัน หรือ ๓๖๐ วัน แล้วแต่กรณี ก็ตาม ก็ไม่เกิดสิทธิในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา ๑๑ ประกอบมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดฯ เนื่องจากเป็นการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนเมื่อล่วงพ้นระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้แล้ว ศาลปกครองจึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คผ. ๒๙/๒๕๖๔)

อุทธรณ์ข้างต้น ... ทำให้เกิดความชัดเจนเกี่ยวกับกำหนดระยะเวลาในการที่ผู้เสียหายจะยื่นคำขอให้หน่วยงานของรัฐชดเชยค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๑ ซึ่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ไม่ได้กำหนดว่าจะต้องยื่นคำขอภายในระยะเวลาใด ซึ่งศาลเห็นว่าถือเป็นการใช้สิทธิเรียกร้องอย่างหนึ่ง จึงต้องยื่นคำขอภายในระยะเวลาเช่นเดียวกับการใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาล คือ ภายใน ๑ ปี นับแต่วันที่รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้ที่จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน ซึ่งเมื่อผู้เสียหายไม่ได้ใช้สิทธิยื่นคำขอภายในกำหนดระยะเวลาดังกล่าว จึงไม่อาจฟ้องคดีต่อศาลเพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนในกรณีที่หน่วยงานของรัฐไม่พิจารณาคำขอได้

(ปรึกษาการฟ้องคดีปกครองได้ที่สายด่วนศาลปกครอง ๑๓๕๕)