

คำเสียหายจากคำสั่งที่ไม่ชอบ : นานเกินกำหนด หมดสิทธิฟ้อง !

ธัญธร ปังประเสริฐ

พนักงานคดีปกครองชำนาญการพิเศษ

สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

การฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อขอให้ “เพิกถอนคำสั่ง” ที่ผู้รับคำสั่งเห็นว่าไม่ชอบด้วยกฎหมาย นอกจากจะฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งอันเป็นเหตุหลักแห่งคดีแล้ว หากผู้รับคำสั่งเห็นว่าคำสั่งที่พิพาทได้ก่อให้เกิดความเสียหายที่อาจเรียกเป็นเงินได้ ก็สามารถฟ้องรวมมากับการฟ้องเพิกถอนคำสั่งเป็นอีกข้อหาหนึ่งในคราวเดียว คือ **ข้อหาแรก** ขอให้เพิกถอนคำสั่งที่ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งเป็นคดีปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และ **ข้อหาที่สอง** ขอให้ชดเชยค่าเสียหายกรณีละเมิดอันเกิดจากคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งเป็นคดีปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

ประเด็นที่น่าสนใจคือ... ถ้าเกิดตอนฟ้องคดีขอให้เพิกถอนคำสั่ง ผู้ฟ้องคดียังไม่ได้ฟ้องเรียกค่าเสียหายมาด้วยในคราวเดียว หากแต่เวลาผ่านไปจะมาฟ้องเรียกร้องค่าเสียหายในภายหลังได้หรือไม่ ? และจะต้องฟ้องภายในระยะเวลาเท่าใด รวมทั้งจะเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีตั้งแต่วันใด ?

ประเด็นข้างต้นเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นจริงเช่นในคดีที่จะพูดคุยกันฉบับนี้ ซึ่งอ้อเจ้า อู้ย ! ท่านผู้อ่านจะได้รับคำตอบจากข้อสงสัยดังกล่าวอย่างแน่นอนค่ะ...

โดยเรื่องมีอยู่ว่า... วันที่ 30 ตุลาคม 2550 ขณะที่นายเรืองศักดิ์ (นามสมมติ) ดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลอยู่นั้น ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยของนายอำเภอที่สั่งให้พ้นจากตำแหน่ง เพราะเหตุเป็นผู้มีพฤติกรรมในทางทุจริตจึงทำให้ขาดคุณสมบัติการดำรงตำแหน่งดังกล่าว นายเรืองศักดิ์ได้นำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนคำวินิจฉัยของนายอำเภอ เพราะเห็นว่าเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย คดีนี้มีการสู้คดีกันจนถึงชั้นศาลสูง ซึ่งที่สุดแล้ว... ศาลปกครองสูงสุดก็ได้มีคำพิพากษาเมื่อวันที่ 22 ธันวาคม 2558 ให้เพิกถอนคำวินิจฉัยของนายอำเภอนับแต่วันที่ได้นำคำวินิจฉัย

จากนั้นในวันที่ 25 มีนาคม 2559 นายเรืองศักดิ์ก็ได้นำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองอีกครั้งเพื่อเรียกร้องค่าเสียหายจากคำสั่งที่ไม่ชอบดังกล่าว โดยขอให้องค์การบริหารส่วนตำบลชดเชยเงินเดือนและค่าตอบแทนอื่นพร้อมดอกเบี้ยเป็นเวลา 22 เดือน ซึ่งเป็นระยะเวลาที่เหลือนอยู่ในการดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลของนายเรืองศักดิ์ซึ่งมีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี และขอให้คืนตำแหน่งดังกล่าวแก่ตนด้วย

จะเห็นได้ว่าคดีนี้... ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ฟ้องข้อหาละเมิดรวมมาพร้อมกับการฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองตั้งแต่แรก หากแต่มาฟ้องข้อหาละเมิดในภายหลังจากที่ศาลมีคำตัดสินว่าคำสั่งที่พิพาทไม่ชอบด้วยกฎหมายแล้วเป็นเวลาประมาณ 3 เดือน และเป็นเวลาถึงกว่า 8 ปี นับแต่วันที่รับแจ้งคำวินิจฉัยของนายอำเภอ

โดยที่ระยะเวลาการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการฟ้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง ผู้เสียหายจะต้องยื่นฟ้องภายใน 90 วัน นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ส่วนระยะเวลาการฟ้องกรณีละเมิดทางปกครอง ผู้เสียหายจะต้องยื่นฟ้องภายใน 1 ปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกิน 10 ปี นับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี ทั้งนี้ ตามมาตรา 49 และมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วจึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องของนายเรืองศักดิ์ไว้พิจารณา เนื่องจากเป็นการฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลา 1 ปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีแล้ว โดยวันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีก็คือวันที่ 30 ตุลาคม 2550 อันเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งคำวินิจฉัยของนายอำเภอ ซึ่งผู้ฟ้องคดีเห็นว่าเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ผู้ฟ้องคดียื่นอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้องดังกล่าวต่อศาลปกครองสูงสุด โดยให้เหตุผลว่าผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องคดีนี้ไม่เกิน 10 ปี นับแต่วันที่รู้เหตุแห่งการฟ้องคดี ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 51 อีกทั้งกรณีของผู้ฟ้องคดีจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมและถือเป็นคดีเกี่ยวกับการคุ้มครองสถานของบุคคล ตามมาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ที่กำหนดให้ยื่นฟ้องคดีเมื่อใดก็ได้

ประเด็นนี้... ศาลปกครองสูงสุดอธิบายโดยสรุปว่า กรณีนี้ผู้ฟ้องคดีได้รู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีแล้วคือวันที่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยของนายอำเภอซึ่งจะต้องฟ้องคดีภายใน 1 ปี นับแต่วันดังกล่าว และการฟ้องคดีนี้เป็นไปเพื่อประโยชน์เฉพาะตัวของผู้ฟ้องคดีมิใช่ประโยชน์แก่ส่วนรวม อีกทั้งการฟ้องคดีเกี่ยวกับการคุ้มครองสถานะของบุคคลนั้น คำว่า “สถานะของบุคคล” คือสถานะตามกฎหมายที่ได้รับความคุ้มครองสิทธิในการเป็นบุคคลและสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองที่เกี่ยวข้องกับการเป็นบุคคล โดยสถานะของบุคคลจะเกิดขึ้นหรือเปลี่ยนแปลงไปได้ก็เฉพาะตามที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น ซึ่งสถานะดังกล่าวอาจจะเป็นสถานะของบุคคลในประเทศชาติ เช่น สัญชาติของบุคคล หรือสถานะในครอบครัว เช่น บิดา มารดา บุตร สามี ภรรยา และความสามารถของบุคคล เป็นต้น

สำหรับสถานะของบุคคลที่ได้มาจากตำแหน่ง เหล่านั้นไม่ถือว่าเป็นสถานะของบุคคลเนื่องจากมิใช่คุณสมบัติ หรือลักษณะทางกฎหมายที่เป็นฐานสำคัญผูกพันอยู่กับตัวบุคคลในลักษณะเช่นเดียวกับสถานะในประเทศหรือสถานะในครอบครัว ทั้งอาจเปลี่ยนแปลงได้ง่ายโดยการเปลี่ยนตำแหน่งนั้น ๆ ดังนั้น การดำรงตำแหน่งหรือพ้นตำแหน่งจึงไม่ใช่สถานะของบุคคลในความหมายที่กฎหมายคุ้มครอง

นอกจากนี้ในคำขอที่ให้ผู้ฟ้องคดีกลับคืนสู่ตำแหน่งเดิมนั้น เห็นว่าวาระการดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลของผู้ฟ้องคดีมีระยะเวลา 4 ปี หากไม่ถูกคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง วาระดังกล่าวจะสิ้นสุดลงในปี 2552 ซึ่งหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบตามกฎหมายจะได้จัดให้มีการเลือกตั้งเพื่อให้ได้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลคนใหม่มาโดยชอบด้วยกฎหมาย กรณีจึงไม่มีเหตุที่จะออกคำสั่งบังคับให้ผู้ฟ้องคดีกลับไปดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลอีกได้ ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วยกับศาลปกครองชั้นต้นจึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 376/2560)

คดีนี้... ได้ข้อสรุปเกี่ยวกับระยะเวลาหรืออายุความการฟ้องคดีกรณีการกระทำละเมิดจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ เช่น ละเมิดจากคำสั่งไม่ชอบ โดยผู้เสียหายสามารถฟ้องเรียกร้องค่าเสียหายมาพร้อมกับการฟ้องเพิกถอนคำสั่งที่พิพาทได้เลย หรือขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องในภายหลังได้ แต่ทั้งนี้จะต้องยังอยู่ภายในระยะเวลา 1 ปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี คือนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งทางปกครองที่เป็นต้นเหตุแห่งคดี แต่ไม่เกิน 10 ปี นับแต่วันที่รู้เหตุแห่งการฟ้องคดี ฉะนั้น ในการฟ้องเรียกร้องค่าเสียหายกรณีดังกล่าว จึงไม่ต้องรอให้ศาลตัดสินว่าคำสั่งนั้นชอบหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายเสียก่อน และวันที่รู้เหตุแห่งการฟ้องคดีไม่อาจถือเอาวันที่ศาลมีคำพิพากษาคัดสินว่าคำสั่งไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ระยะเวลาการฟ้องคดี ถือเป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญของการใช้สิทธิทางศาล ซึ่งกฎหมายกำหนดไว้แล้วและไม่สามารถขยายได้ เว้นแต่จะเข้าข้อยกเว้นโดยเป็นคดีประเภทที่ฟ้องได้โดยไม่มีกำหนดระยะเวลา ทั้งนี้ เพราะหากไม่มีการจำกัดระยะเวลาการฟ้องคดี ก็จะทำให้เกิดการใช้สิทธิโดยไม่มีขอบเขต เกิดคดีความจำนวนมากและอาจเกิดความวุ่นวายได้ เพราะพยานหลักฐานต่าง ๆ ยิ่งนานวันจะยิ่งยากแก่การตรวจพิสูจน์หาความจริง ฉะนั้น เมื่อใดก็ตามที่เราถูกกระทำความผิดที่กฎหมายรับรอง ควรรีบศึกษาข้อมูลหรือสอบถามจากผู้รู้รอบคอบ เพื่อให้สามารถใช้สิทธิที่มีอยู่ได้อย่างถูกต้อง หากมีข้อสงสัยเกี่ยวกับการฟ้องคดีปกครองสามารถโทรสอบถามได้ที่ สายด่วนศาลปกครอง 1355 นะคะ...