

บุคคลภายนอกเสียหายจากการกระทำละเมิด : สิทธิของผู้เสียหายกับหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ

การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจทำให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลภายนอกหรือหน่วยงานของรัฐด้วยกันก็ได้ และเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดจะต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทนความเสียหายดังกล่าวหรือไม่ อย่างไร ย่อมเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดไว้ ซึ่งแม้ว่ากฎหมายฉบับนี้จะมีผลใช้บังคับมาตั้งแต่วันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๓๙ แต่ก็ยังมีบางแง่มุมของกฎหมายที่ทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติสำหรับหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติหน้าที่ หรือแม้กระทั่งบุคคลภายนอกที่ได้รับความเสียหาย

กล่าวโดยเฉพาะกรณีเอกชนหรือประชาชนทั่วไปเป็นผู้เสียหาย เช่น กรณีที่เอกชนได้รับอันตรายจากการที่พลัดตกธารระบายน้ำซึ่งเทศบาลละเลยต่อหน้าที่ไม่จัดหาตะแกรงหรือฝาปิดธารระบายน้ำบนบาทวิถีถนนหรือทำเครื่องหมายเตือนตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๕๓ (๑) (๕) และมาตรา ๕๖ (๑) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๖๙๘/๒๕๕๗) หรือกรณีที่เอกชนไม่สามารถใช้ถนนสาธารณะประโยชน์เข้าออกในที่นาของตนเองได้ เนื่องจาก อบต. ซึ่งมีหน้าที่คุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา ๖๘ (๘) แห่งพระราชบัญญัติสภาพาบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ไม่ดำเนินการตามกฎหมายกับผู้บุกรุกและทำลายที่ดินสาธารณะประโยชน์ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๕๖๙/๒๕๕๗) เป็นต้น

ผู้เสียหายจะเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนอย่างไร ในการนี้ มาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้กำหนดสิทธิของบุคคลภายนอกในการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนในกรณีที่เห็นว่าหน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ไว้ ๒ วิธี คือ

(๑) นำคดีมาฟ้องต่อศาลยุติธรรมหรือศาลปกครอง แล้วแต่กรณี ซึ่งต้องฟ้องหน่วยงานของรัฐโดยตรง จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้ (มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙) ในกรณีที่เป็นการคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ต้องฟ้องคดีต่อศาลปกครองภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

(๒) ยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาชดเชยค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ตน ซึ่งตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดว่า เมื่อหน่วยงานของรัฐได้รับคำขอแล้ว หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ ๒ ประการ คือ (๑) หน่วยงานของรัฐต้องออกใบรับคำขอให้ไว้เป็นหลักฐาน และ (๒) ต้องพิจารณาคำขอให้แล้วเสร็จภายใน ๑๘๐ วัน แต่ถ้าไม่อาจพิจารณาให้แล้วเสร็จ ต้องรายงานปัญหาและอุปสรรคให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดหรือกำกับหรือควบคุมดูแลหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นทราบ และขออนุมัติขยายระยะเวลาออกไปได้อีก แต่ต้องไม่เกิน ๑๘๐ วัน (รวมระยะเวลาสูงสุดที่ต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จ คือ ๓๖๐ วัน)

อนึ่ง กรณียื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาชดเชยค่าสินไหมทดแทนนี้ ถ้าผู้เสียหายไม่พอใจผลการวินิจฉัยของหน่วยงานของรัฐก็มีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยตามมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งถ้าไม่ฟ้องภายในกำหนดระยะเวลาดังกล่าว ศาลปกครองมีอำนาจที่จะมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความได้ เว้นแต่ ในคดีที่ศาลปกครองเห็นว่าการยื่นฟ้องนั้นจะเป็น

ประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่น ศาลปกครองจะรับไว้พิจารณาก็ได้ตามมาตรา ๕๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒

ด้วยเหตุนี้ “การออกใบรับคำขอ” และ “การพิจารณาคำขอของหน่วยงานของรัฐภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด” จึงถือว่าเป็นหน้าที่สำคัญของหน่วยงานของรัฐ และขณะเดียวกันก็ถือว่าเป็นสิทธิของคู่กรณีผู้เสียหายที่จะได้รับการเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายในชั้นของฝ่ายปกครองและ/หรือนำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครองภายในระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนดหากไม่พอใจผลคำวินิจฉัยของหน่วยงานของรัฐ

ในทางปฏิบัติมักมีคำถามเกิดขึ้นว่า

(๑) หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ต้องออกใบรับคำขอทุกครั้งที่มีผู้เสียหายยื่นคำขอหรือไม่ ? และหากหน่วยงานของรัฐไม่ออกใบรับคำขอ ผู้เสียหายมีสิทธิที่จะบังคับให้หน่วยงานของรัฐออกใบรับคำขอหรือไม่ อย่างไร หรือหากผู้เสียหายได้ยื่นคำขอโดยส่งคำขอทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับ กรณีดังกล่าวจะถือว่าใบตอบรับของไปรษณีย์เป็นการออกใบรับคำขอได้หรือไม่ ?

(๒) ถ้าหากหน่วยงานของรัฐไม่พิจารณาคำขอและ/หรือไม่ได้แจ้งผลการพิจารณาให้ผู้เสียหายทราบภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด อีกทั้งความเสียหายที่เกิดขึ้นก็ยังไม่ได้รับการแก้ไขเยียวยา ผู้เสียหายจะมีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้หรือไม่ ? และภายในกำหนดระยะเวลาใด ?

คดีปกครองที่นำมาฝากในฉบับนี้มีหลายคดีที่มีประเด็นน่าสนใจ และถือได้ว่าเป็นตัวอย่างที่ดีสำหรับผู้เสียหายในการทำความเข้าใจหลักกฎหมายในเรื่องดังกล่าวเพื่อให้ใช้สิทธิได้อย่างถูกต้อง ทั้งยังเป็นบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีสำหรับหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องที่จะต้องตระหนักในหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติเพื่อคุ้มครองผู้เสียหายจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ดังกล่าว

เรื่องแรกที่จะกล่าวถึง คือ “การออกใบรับคำขอ” ว่ามีความสำคัญอย่างไร และหากหน่วยงานของรัฐไม่ออกใบรับคำขอจะถือเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ซึ่งศาลปกครองมีอำนาจที่จะมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติให้ถูกต้องหรือไม่

ในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๙๑/๒๕๕๗ ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยว่า ใบรับคำขอเป็นสิ่งแสดงให้เห็นว่าหน่วยงานของรัฐได้รับคำขอของผู้เสียหายไว้แล้ว มีบุคคลใดเป็นผู้รับคำขอเมื่อใด และรับทราบในเรื่องการขอให้ชดเชยค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ตนอันเนื่องจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ และเพื่อให้รู้ระยะเวลาเริ่มต้นที่กฎหมายกำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องพิจารณาคำขอให้แล้วเสร็จ โดยการออกใบรับคำขอถือเป็นหน้าที่ที่หน่วยงานของรัฐจะต้องออกให้ผู้ยื่นคำขอโดยพลัน การที่หน่วยงานของรัฐไม่ออกใบรับคำขอจึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

อย่างไรก็ตาม กรณีที่ผู้ยื่นคำขอได้ยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐด้วยตนเอง ณ หน่วยงานของรัฐส่วนใหญ่จะไม่มีปัญหาในทางปฏิบัติในการออกใบรับคำขอ เนื่องจากตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติว่า “**หน่วยงานของรัฐต้องออกใบรับคำขอให้ไว้เป็นหลักฐาน**” ดังนั้น หน่วยงานของรัฐจึงต้องออกใบรับคำขอโดยทำเป็นหนังสือเพื่อให้ผู้ยื่นคำขอใช้เป็นหลักฐานแสดงให้รู้ถึงวันที่ยื่นคำขอ วันที่หน่วยงานของรัฐได้รับคำขอ ระยะเวลาเริ่มต้นและสิ้นสุดการพิจารณาคำขอ และรวมถึงวันที่เริ่มต้นการใช้สิทธิในการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

แต่หากว่าเป็นการยื่นคำขอทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับ มีข้อสงสัยว่าใบตอบรับของไปรษณีย์ถือเป็น “ใบรับคำขอ” หรือไม่ ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยในคดีเดียวกัน โดยมีข้อเท็จจริงว่า ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขอเป็นหนังสือโดยทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับถึงผู้ถูกฟ้องคดี (สำนักงานอัยการสูงสุด) เพื่อขอให้ชดเชยค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการที่เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีกระทำ

ละเมิดอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ โดยปรากฏตามใบตอบรับของไประณียว่า ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับคำขอตั้งกล่าวแล้วตั้งแต่วันที่ ๒๙ กรกฎาคม ๒๕๔๕ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ออกไปรับคำขอให้ตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องเพื่อขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีออกไปรับคำขอให้ซึ่งศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ใบรับคำขอเป็นหลักฐานเพื่อให้รู้วาระเวลาที่กฎหมายกำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องพิจารณาคำขอให้แล้วเสร็จ เริ่มนับเมื่อผู้ฟ้องคดีส่งคำขอทางไประณียลงทะเบียนตอบรับและผู้ถูกฟ้องคดีได้รับคำขอแล้ว จึงต้องออกไปรับคำขอและจัดส่งให้ผู้ยื่นคำขอโดยพลัน

ในประเด็นนี้ผู้ถูกฟ้องคดีอ้างว่า ใบตอบรับของไประณียเป็นหลักฐานการรับคำขอและแสดงอยู่ในตัวแล้วว่าได้รับคำขอไว้ตั้งแต่วันที่ใด ใบตอบรับของไประณียจึงเป็นใบรับคำขอ อีกทั้งมาตรา ๗๓ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งก็ยอมรับให้การส่งคำคู่ความหรือเอกสารทางไประณียลงทะเบียนตอบรับมีผลเสมือนเจ้าพนักงานศาลเป็นผู้ส่ง ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยว่า ใบตอบรับของไประณียแสดงให้เห็นเพียงว่าผู้ถูกฟ้องคดีรับของเอกสารทางไประณียของผู้ฟ้องคดีและรับตามวันเวลาใด และผู้ใดเป็นผู้รับเท่านั้น หาได้มีความชัดเจนทำให้รู้ว่าจะได้รับเอกสารใดเรื่องใดไม่ จึงต้องมีการออกไปรับคำขอของหน่วยงานเพื่อมิให้เกิดปัญหาโต้เถียงในภายหลังได้ และการส่งคำคู่ความหรือเอกสารทางไประณียลงทะเบียนตอบรับของเจ้าพนักงานศาลที่ถือใบตอบรับของการสื่อสารแห่งประเทศไทยเป็นใบรับเอกสารตามกฎหมายก็เพราะมีกฎหมายรองรับสำหรับการส่งคำคู่ความหรือเอกสารทางไประณียของศาลยุติธรรม แต่การส่งเอกสารต่าง ๆ ของผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเอกชนมิได้มีกฎหมายบัญญัติรองรับเหมือนกรณีดังกล่าว และพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ก็เป็นกฎหมายเฉพาะที่มีเจตนารมณ์ให้หน่วยงานของรัฐออกไปรับคำขอให้ไว้เป็นหลักฐาน จึงไม่อาจนำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาเทียบเคียงปรับใช้ได้ ใบตอบรับของไประณียจึงเป็นเพียงหลักฐานทางไประณียว่าได้มีการส่งของเอกสารทางไประณียให้ผู้รับแล้วเท่านั้น มิได้บ่งบอกว่าเอกสารในซองที่ถึงผู้รับเป็นเอกสารอะไร

ดังนั้น ใบตอบรับของไประณียที่ส่งคืนให้ผู้ฟ้องคดีจึงมีอาจถือว่าเป็นใบรับคำขออันเป็นหลักฐานที่ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นผู้ออกไปรับตามมาตรา ๑๑ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

สำหรับเรื่องที่สอง คือ การพิจารณาคำขอของหน่วยงานของรัฐ ซึ่งถ้าหน่วยงานของรัฐไม่ได้พิจารณาคำขอให้แล้วเสร็จตามเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้ ผู้ยื่นคำขอจะต้องยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อขอให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนภายในกำหนดระยะเวลาใด ?

ผู้เขียนขอนำข้อพิพาทที่ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยไว้มาเป็นตัวอย่าง ดังนี้

คดีแรก เหตุของคดีเกิดจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดี (เทศบาล) ได้ดำเนินโครงการก่อสร้างถนน คสล. เลียบแม่น้ำ ซึ่งจากการดำเนินการดังกล่าวผู้ฟ้องคดีเห็นว่าทำให้บ้านของผู้ฟ้องคดีอยู่ต่ำกว่าระดับถนนที่ก่อสร้างใหม่ และในระหว่างการก่อสร้างมีดิน หิน ทราย และน้ำไหลทะลักเข้าบ้านชั้นล่างอันก่อให้เกิดความเสียหายแก่ตัวบ้านและทรัพย์สิน ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือลงวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๕๓ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีขอให้พิจารณาชดใช้ค่าเสียหายให้ โดยผู้ถูกฟ้องคดีได้รับหนังสือดังกล่าวเมื่อวันที่ ๒๓ กันยายน ๒๕๕๓

หลังจากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง ประธานกรรมการฯ ได้ขอให้ผู้ฟ้องคดีตรวจสอบและประมาณราคาความเสียหาย ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการและได้แจ้งรายละเอียดและประมาณการความเสียหายให้ผู้ถูกฟ้องคดีทราบ จนกระทั่งเดือนธันวาคม ๒๕๕๗ ผู้ฟ้องคดีได้สอบถามรองปลัดเทศบาล และได้รับแจ้งว่าไม่สามารถดำเนินการเบิกจ่ายเงินชดเชยค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี และแจ้งว่าต้องนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อให้ศาลมีคำพิพากษา ก่อนจึงจะดำเนินการจ่ายเงินให้ได้

ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘ เพื่อขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดเชยค่าเสียหายที่ฟ้องคดีหรือชดใช้ค่าเสียหาย

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๕๓ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อขอให้พิจารณาชดเชยค่าเสียหายให้ และผู้ถูกฟ้องคดีได้รับหนังสือดังกล่าวเมื่อวันที่ ๒๓ กันยายน ๒๕๕๓ กรณีถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีเลือกที่จะใช้สิทธิเรียกร้องให้หน่วยงานของรัฐพิจารณาชดใช้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้นแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีหน้าที่พิจารณาคำขอให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน คือ ภายในวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๕๔ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้พิจารณาคำขอและแจ้งผลการพิจารณาให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ทั้งไม่ปรากฏว่าได้มีการขออนุมัติขยายเวลาออกไปอีก ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองภายในเก้าสิบวันนับแต่วันพ้นกำหนดหนึ่งร้อยแปดสิบวันดังกล่าว

การที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องต่อศาลปกครองในวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘ จึงเป็นการฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาตามมาตรา ๑๑ ประกอบมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ อีกทั้งมิใช่เป็นการฟ้องคดีเพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่นที่ศาลจะรับไว้พิจารณาได้ตามมาตรา ๕๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ จึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๐๘/๒๕๕๘)

ประเด็นปัญหาที่น่าสนใจต่อมา คือ ถ้าผู้ฟ้องคดีมีหนังสือทวงถามผลการพิจารณาชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเมื่อพ้นระยะเวลาการฟ้องคดีไปแล้ว และผู้ถูกฟ้องคดีมีหนังสือตอบปฏิเสธกลับมา กรณีดังกล่าวจะก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องคดีขึ้นมาใหม่หรือไม่ ?

เรื่องนี้ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยไว้ในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๘๖/๒๕๕๘ ว่า การที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำขอให้ผู้ถูกฟ้องคดี (สำนักงานอัยการสูงสุด) ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน แต่ไม่ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้แจ้งผลการพิจารณาให้ผู้ฟ้องคดีทราบภายในระยะเวลาหนึ่งร้อยแปดสิบวัน รวมทั้งไม่ได้แจ้งการขอยกเวลาพิจารณาให้ผู้ฟ้องคดีทราบ และผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องเมื่อพ้นระยะเวลาเก้าสิบวันนับแต่วันที่ครบกำหนดหนึ่งร้อยแปดสิบวันดังกล่าวแล้ว จึงเป็นการยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดีตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๑ ประกอบมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติข้างต้น แม้อต่อมาผู้ฟ้องคดีจะได้มีหนังสือทวงถามผลการพิจารณาชดใช้ค่าสินไหมทดแทน และผู้ถูกฟ้องคดีมีหนังสือปฏิเสธการจ่ายเงิน พร้อมทั้งแจ้งสิทธิให้นำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับทราบคำวินิจฉัยก็ตาม แต่หนังสือแจ้งผลการพิจารณาดังกล่าวเป็นเพียงการตอบคำทวงถามของผู้ฟ้องคดีเท่านั้น เมื่อระยะเวลาการฟ้องคดีได้ล่วงพ้นมาแล้ว การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีหนังสือแจ้งไปในภายหลังก็ไม่ได้ทำให้ระยะเวลาการฟ้องคดีเริ่มนับใหม่แต่อย่างใด

จากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่ผู้เขียนนำมาเป็นตัวอย่างข้างต้น ได้แสดงให้เห็นถึงแง่มุมของกฎหมายใน ๒ มิติ กล่าวคือ

มิติที่หนึ่ง ในด้านสิทธิของบุคคลภายนอกซึ่งเป็นผู้เสียหายจากการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ บุคคลภายนอกผู้ได้รับความเสียหายมีสิทธิดังนี้

(๑) สิทธิที่จะได้รับ “ใบรับคำขอ” จากหน่วยงานของรัฐเมื่อมีการยื่นคำขอ โดยใบรับคำขอต้องเป็นหนังสือที่แสดงให้เห็นถึงวันที่หน่วยงานของรัฐได้รับคำขอและเจ้าหน้าที่ผู้รับคำขอ เพื่อใช้เป็นหลักฐานในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ

(๒) สิทธิที่จะได้รับการพิจารณาจากหน่วยงานของรัฐภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด

(๓) สิทธิในการฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมหรือศาลปกครองในกรณีที่หน่วยงานของรัฐปฏิเสธการชดใช้ค่าสินไหมทดแทน หรือกรณีที่ผู้เสียหายเห็นว่ายังได้รับการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนไม่คุ้มความเสียหาย

(๔) สิทธิในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองกรณีที่หน่วยงานของรัฐไม่ออกใบรับคำขอ ซึ่งถือเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยต้องฟ้องคดีภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี (วันที่ยื่นคำขอ) ตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

มติที่สอง ในด้านหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่

(๑) ต้องออกใบรับคำขอเป็นหนังสือให้แก่ผู้ยื่นคำขอทุกครั้งที่มีการยื่นคำขอ กรณีที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่มิได้ดำเนินการออกใบรับคำขอ ถือเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

(๒) หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ต้องพิจารณาคำขอให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน แต่ถ้าไม่อาจพิจารณาให้แล้วเสร็จ ต้องรายงานปัญหาและอุปสรรคให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดหรือกำกับหรือควบคุมดูแลหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นทราบ และขออนุมัติขยายระยะเวลาออกไปได้อีก แต่ต้องไม่เกิน ๑๘๐ วัน โดยในเบื้องต้นจะต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดตามข้อ ๓๓ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริงตามที่มีการยื่นคำขอ และเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาคำขอต้องแจ้งให้ผู้ยื่นคำขอทราบภายในกำหนดระยะเวลาดังกล่าว