

“ผิดสัญญารับสภาพหนี้” หน่วยงานฟ้องเจ้าหน้าที่ ... ที่ศาลใด ?

โดย ลุงภูถ้อย

หนี้มีหลายประเภท ... เช่น หนี้จากนิติกรรมสัญญา หนี้จากการกระทำละเมิด ซึ่งหนี้อย่างหลังนี้เกิดจากการกระทำที่ผิดกฎหมายและก่อให้เกิดความเสียหายขึ้น จนกลายเป็นหนี้ที่ต้องชดใช้ต่อกัน

สำหรับ**เจ้าหน้าที่ของรัฐ**ซึ่งกระทำละเมิดอันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ ไม่ว่าจะเป็หนี้ละเมิดต่อบุคคลภายนอกแล้วหน่วยงานของรัฐได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่บุคคลภายนอกไป หรือละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐซึ่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดให้หน่วยงานของรัฐสามารถไล่เบี้ยหรือออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้หนี้ดังกล่าวได้ หากสอบสวนแล้วได้ความว่าเป็นการกระทำไปโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

ในกรณีที่มีหนี้จำนวนมากหรือสูงเกินกว่าความสามารถที่จะชำระให้เสร็จสิ้นไปในคราวเดียวได้ หน่วยงานของรัฐจะมีวิธีการอย่างไรเพื่อให้ได้รับชำระหนี้ครบถ้วนตามจำนวนที่เจ้าหน้าที่ต้องรับผิด

ประเด็นดังกล่าว มาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ได้กำหนดให้คณะรัฐมนตรีจัดให้มีระเบียบเพื่อให้เจ้าหน้าที่ซึ่งต้องรับผิดสามารถผ่อนชำระเงินที่จะต้องรับผิดนั้นได้ โดยค่างถึงรายได้ ฐานะครอบครัว และความรับผิดชอบ รวมทั้งพฤติการณ์แห่งกรณีประกอบกัน

ทั้งนี้ **กระทรวงมหาดไทย**ได้นำหลักการข้างต้นมาปฏิบัติโดยมีหนังสือที่ มท ๐๓๑๓.๖/ว ๒๐๙๒ ลงวันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๔๐ กำหนดหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นว่า กรณีผู้รับผิดชอบมิใช่ผู้กระทำทุจริตหรือต้องโทษในคดีอาญา ให้ผ่อนชำระได้เป็นรายเดือน โดยระยะเวลาไม่เกิน ๑ ปี ให้หัวหน้าฝ่ายบริหารราชการส่วนท้องถิ่นเป็นผู้พิจารณาอนุมัติ หากระยะเวลาเกิน ๑ ปี แต่ไม่เกิน ๑๐ ปี ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้พิจารณาอนุมัติ

ปัญหาที่เกิดขึ้นต่อมา คือ เมื่อเจ้าหน้าที่ทำสัญญารับสภาพหนี้แล้ว แต่ไม่ผ่อนชำระตามสัญญา หน่วยงานของรัฐจะฟ้องเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดเพื่อให้ชดใช้หนี้ที่ค้างชำระต่อศาลใด ?

ลุงภูถ้อยมีคำตอบจากคดีปกครองที่นำมาคุยกันในวันนี้ ... โดยเป็นกรณีที่ต้องการบริหารส่วนตำบล (อบต.) มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดเจ้าหน้าที่ในสังกัด อันเนื่องมาจากสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินจังหวัดได้ตรวจสอบงบการเงินของ อบต. พบว่าเจ้าหน้าที่เบิกจ่ายเงินยืมสะสมแล้วไม่มีการนำส่งคืนเงินยืมแก่ทางราชการ เป็นเหตุให้ อบต. ได้รับความเสียหาย **จึงมีคำสั่งตามมาตรา ๑๒** แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามส่วนแห่งความรับผิด **โดยเจ้าหน้าที่ดังกล่าวได้ทำสัญญารับสภาพหนี้ไว้กับ อบต.** และได้มีการผ่อนชำระหนี้ไปเพียงบางส่วน จากนั้นก็ไม่มีการผ่อนชำระอีกเลย เมื่อ อบต. มีหนังสือทวงถาม เจ้าหน้าที่ก็ยังคงเพิกเฉย ...

เรียกว่า ... ไม่มี ไม่หนี ไม่จ่าย ... เช่นนี้ อบต. จะทำอย่างไรดี !

เมื่อดูท่าจะไม่ได้รับชำระหนี้รายเดือนตามที่ตกลงแล้ว อบต. (ผู้ฟ้องคดี) จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง เพื่อขอให้มีคำพิพากษาให้เจ้าหน้าที่ (ผู้ถูกฟ้องคดี) ชำระหนี้ที่เหลือพร้อมดอกเบี้ยตามกฎหมาย

คดีนี้ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่ง**ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา** เนื่องจากเห็นว่าสัญญารับสภาพหนี้ที่พิพาทเป็นการแปลงหนี้ใหม่และเป็นสัญญาประนีประนอมยอมความอันเป็นสัญญาทางแพ่ง จึงมิใช่คดีปกครองที่จะอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

คดีจึงมีประเด็นน่าสนใจที่ต้องพิจารณาว่า สัญญารับสภาพหนี้ในมูลละเมิดของเจ้าหน้าที่เป็นการแปลงหนี้ใหม่และเป็นสัญญาประนีประนอมยอมความอันถือเป็นสัญญาทางแพ่งหรือไม่ ? และข้อพิพาทดังกล่าวอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองหรือไม่ ?

โดยมีข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง คือ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๓๔๙ วรรคหนึ่งซึ่งบัญญัติว่า “เมื่อคู่กรณีที่เกี่ยวข้องได้ทำสัญญาเปลี่ยนสิ่งซึ่งเป็นสาระสำคัญแห่งหนี้ไซ้ ท่านว่าหนี้นั้นเป็นอันระงับสิ้นไปด้วยแปลงหนี้ใหม่” และมาตรา ๘๕๐ บัญญัติว่า “อันว่าประนีประนอมยอมความนั้น คือสัญญาซึ่งผู้เป็นคู่สัญญาทั้งสองฝ่ายระงับข้อพิพาทอันใดอันหนึ่งซึ่งมีอยู่หรือจะมีขึ้นนั้นให้เสร็จไปด้วยยอมผ่อนผันให้แก่กัน”

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มีเจตนารมณ์ที่จะคุ้มครองการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ให้ได้รับความเป็นธรรม ดังจะเห็นได้จาก มาตรา ๑๓ ซึ่งกำหนดให้เจ้าหน้าที่สามารถฟ้องชำระค่าสินไหมทดแทนในจำนวนที่ตนต้องรับผิดได้ เมื่อต่อมา กระทรวงมหาดไทยได้นำหลักการดังกล่าวมากำหนดวิธีปฏิบัติในการดำเนินการเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และได้กำหนดแบบหนังสือสัญญารับสภาพหนี้เป็นตัวอย่างไว้ ซึ่งการกำหนดให้เจ้าหน้าที่สามารถฟ้องชำระค่าสินไหมทดแทนนั้น มีวัตถุประสงค์เพื่อให้หน่วยงานของรัฐ ได้รับการเยียวยาความเสียหายที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ ทั้งยังเป็นการคุ้มครองเจ้าหน้าที่ไม่ได้รับความเดือดร้อนเกินสมควรจากการที่ต้องชำระหนี้ให้ครบถ้วนในคราวเดียว

สัญญารับสภาพหนี้กรณีนี้ จึงไม่ได้มีวัตถุประสงค์ในการระงับข้อพิพาทที่เกิดจากการกระทำละเมิด ให้เสร็จไปด้วยต่างยอมผ่อนผันให้แก่กัน อันเป็นลักษณะสำคัญของสัญญาประนีประนอมยอมความ และการให้สามารถฟ้องชำระค่าสินไหมทดแทนได้นั้น เป็นเพียงการที่เจ้าหน้าที่ยอมรับว่าตนมีหนี้ที่ต้องชดใช้ให้แก่หน่วยงานของรัฐโดยการผ่อนชำระ ข้อตกลงดังกล่าวจึงไม่ใช่เป็นการตกลงเพื่อเปลี่ยนแปลงสาระสำคัญในมูลหนี้เดิม ซึ่งเป็นมูลหนี้ละเมิดให้ระงับสิ้นไปและบังคับตามมูลหนี้ใหม่ที่เกิดจากสัญญารับสภาพหนี้แต่อย่างใด

ดังนั้น สัญญารับสภาพหนี้ที่เจ้าหน้าที่ได้ทำกับ อบต. เพื่อขอผ่อนชำระค่าสินไหมทดแทน จากการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ จึงไม่มีสภาพเป็นสัญญาประนีประนอมยอมความตามมาตรา ๘๕๐ และไม่ถือเป็นการแปลงหนี้ใหม่ตามมาตรา ๓๔๙ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

คดีนี้จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่อันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ อันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ศาลปกครองสูงสุดจึงมีคำสั่งให้รับคำฟ้องของ อบต. ไว้พิจารณา (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คผ. ๙๓/๒๕๖๓)

คดีดังกล่าว ... ศาลได้พิจารณาเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ในส่วนที่กำหนดให้เจ้าหน้าที่สามารถฟ้องชำระหนี้ให้แก่หน่วยงานของรัฐได้ เพื่อให้หน่วยงานของรัฐได้รับการเยียวยาความเสียหายอย่างครบถ้วน และเป็นการช่วยเหลือเจ้าหน้าที่ไม่ได้รับความเดือดร้อนเกินสมควรจากการที่ต้องชำระหนี้ทั้งหมดในคราวเดียว หนังสือสัญญารับสภาพหนี้กรณีดังกล่าว จึงมิใช่เป็นการแปลงหนี้ใหม่และมีใช้สัญญาประนีประนอมยอมความอันจะถือเป็นสัญญาทางแพ่ง แต่เป็นเพียงการที่เจ้าหน้าที่ยอมรับว่าตนมีหนี้ที่ต้องชดใช้ให้แก่หน่วยงานของรัฐโดยการผ่อนชำระตามกฎหมาย เมื่อไม่มีการผ่อนชำระให้ครบถ้วนตามที่กำหนด จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่อันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ อันเป็นคดีปกครองที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ด้วยประการฉะนี้!

(ปรึกษาการฟ้องคดีปกครองได้ที่สายด่วนศาลปกครอง ๑๓๕๕ และสืบค้นเรื่องอื่น ๆ ได้จาก www.admincourt.go.th เมนูวิชาการ เมนูย่อยอุทธรณ์จากคดีปกครอง)