

คำสั่งเรียกให้มาทำสัญญารับสภาพหนี้ และหนังสือแจ้งเตือนให้นำเงินมาชำระ ... เป็นคำสั่งทางปกครองหรือไม่

จัดทำโดย นางสาวจารุณี กิจตระกูล พนักงานคดีปกครองปฏิบัติการ
กลุ่มเผยแพร่ข้อมูลทางวิชาการและวารสาร
สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

หลายครั้งที่คดีซึ่งนำมาฟ้องต่อศาลปกครองจะเป็นเรื่องเกี่ยวกับการที่ข้าราชการซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวกับการเงินไม่เอาใจใส่หรือขาดความระมัดระวังในการปฏิบัติงาน เป็นเหตุให้ผู้ได้บังคับบัญชาอาศัยโอกาสจากการปฏิบัติหน้าที่ทุจริตเบียดบังยักยอกเงินของทางราชการ ซึ่งแน่นอนว่าทั้งผู้บังคับบัญชาและผู้ได้บังคับบัญชาจะต้องรับผิดชอบร่วมกันคดีใช้ค่าสินไหมทดแทน และนี่ก็เป็นอีกครั้งหนึ่งที่มีคดีความซึ่งเกิดจากการขาดความรอบคอบและระมัดระวังในการปฏิบัติงานด้านการเงิน แต่ประเด็นต่างกันตรงที่มิใช่เป็นเรื่องที่ศาลจะพิจารณาพิพากษาให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบเป็นจำนวนเงินมากน้อยเพียงใด แต่เป็นกรณีที่ได้มีการตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงแล้วว่าเจ้าหน้าที่จะต้องรับผิดชอบ และหน่วยงานของรัฐได้ส่งสำนวนการสอบสวนไปยังกระทรวงการคลัง แต่กระทรวงการคลังไม่ได้แจ้งผลการพิจารณาภายในเวลาที่กำหนด หน่วยงานจึงได้ออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดมาทำสัญญารับสภาพหนี้ไว้ ซึ่งคำสั่งดังกล่าวจะถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครองหรือไม่ และการที่หน่วยงานมีหนังสือแจ้งเตือนให้เจ้าหน้าที่นำเงินค่าสินไหมทดแทนมาชำระนั้น เจ้าหน้าที่จะนำคดีมาฟ้องเพื่อขอให้เพิกถอนหนังสือดังกล่าวได้หรือไม่

ปัญหาดังกล่าวมีคำตอบปรากฏตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๐๓/๒๕๕๓ ซึ่งข้อเท็จจริงมีอยู่ว่า นาย ว. ปลัดสุขาภิบาลวานรนิวาสและผู้ฟ้องคดี สมุห์บัญชีสุขาภิบาลวานรนิวาส ได้ร่วมกันลงลายมือชื่อในใบถอนเงินฝากของธนาคารจากบัญชีเงินฝากของสุขาภิบาลวานรนิวาส แล้วมอบหมายให้นาย พ. เจ้าหน้าที่การเงินและบัญชี ๒ ไปเบิกเงินแทน แต่ปรากฏว่านาย พ. ได้แก้ไขตัวเลขในใบถอนเงินแล้วเบียดบังเอาเงินส่วนที่เกินหลบหนีไป ประธานกรรมการสุขาภิบาลวานรนิวาส จึงได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง คณะกรรมการฯ ได้ดำเนินการสอบสวนและรายงานผลการสอบสวนให้ประธานฯ ทราบแล้ว ประธานฯ จึงวินิจฉัยสั่งการให้นาย ศ. นาย ว. และผู้ฟ้องคดีร่วมกันชดเชยเงินตามหนังสือลงวันที่ ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๔๑ และได้รายงานไปยังกระทรวงการคลัง ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (นายกเทศมนตรีตำบลวานรนิวาส) เห็นว่ากระทรวงการคลังไม่ได้แจ้งผลการพิจารณาภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ จึงได้ออกคำสั่งลงวันที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๔๒ ให้ผู้ฟ้องคดีกับพวก มาทำสัญญารับสภาพหนี้ต่อเทศบาลตำบลวานรนิวาส และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๙ กรกฎาคม ๒๕๔๒ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบ แต่ผู้ฟ้องคดีไม่มาทำหนังสือรับสภาพหนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๔๘ แจ้งเตือนให้ผู้ฟ้องคดีนำเงินค่าสินไหมทดแทนพร้อมดอกเบี้ยมาชำระภายในเวลาที่กำหนด และแจ้งว่าหากผู้ฟ้องคดีไม่ชำระจะใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดอายัดทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ต่อไป ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (ผู้ว่าราชการจังหวัดสกลนคร) ได้มีคำสั่งยืนตามคำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องเพื่อขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และที่ ๒

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ออกคำสั่งลงวันที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๔๒ ให้ผู้ฟ้องคดีกับพวกรวม ๓ คน มาทำสัญญารับสภาพหนี้ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มี

หนังสือเรียกให้ผู้ฟ้องคดีมาทำหนังสือรับสภาพหนี้ตามหนังสือลงวันที่ ๑๙ กรกฎาคม ๒๕๔๒ ถือได้ว่าเป็นกรณีที่หัวหน้าฝ่ายบริหารของราชการส่วนท้องถิ่นมีคำสั่งตามที่เห็นสมควรตามที่หลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นกำหนดไว้ และเมื่อพิจารณาคำสั่งเทศบาลตำบลวานรนิวาสลงวันที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๔๒ แล้ว แม้ในตอนท้ายจะระบุว่าให้บุคคลผู้ต้องรับผิดมาทำสัญญารับสภาพหนี้ก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาถึงเนื้อหาในคำสั่งดังกล่าวโดยตลอดแล้ว ย่อมเข้าใจได้ว่าเป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชำระเงินตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ส่วนการให้ผู้ฟ้องคดีมาทำสัญญารับสภาพหนี้เป็นเพียงกรณีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผ่อนผันให้ผู้ฟ้องคดีผ่อนชำระเงิน โดยผู้ฟ้องคดีต้องทำสัญญารับสภาพหนี้ไว้เป็นหลักฐาน ดังนั้น เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีอำนาจออกคำสั่งเทศบาลตำบลวานรนิวาสลงวันที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๔๒ และได้ออกคำสั่งดังกล่าวภายในระยะเวลาสองปีนับแต่วันที่ประธานกรรมการสุขาภิบาลวานรนิวาสได้วินิจฉัยสั่งการให้ผู้ฟ้องคดีร่วมรับผิดตามหนังสือลงวันที่ ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๔๑ อันถือได้ว่าเป็นวันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน จึงถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนภายในกำหนดเวลาตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ คำสั่งเทศบาลวานรนิวาสลงวันที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๔๒ จึงเป็นคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชำระเงินที่ขอบด้วยกฎหมาย

ส่วนกรณีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๔๘ แจ้งเตือนให้ผู้ฟ้องคดีนำเงินค่าสินไหมทดแทนมาชำระ ตามคำสั่งเทศบาลตำบลวานรนิวาสลงวันที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๔๒ ภายในเวลาที่กำหนด อันเป็นขั้นตอนก่อนที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองต่อไปเท่านั้น หนังสือฉบับดังกล่าวหาได้มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีโดยตรงไม่ จึงไม่เป็นคำสั่งทางปกครอง ผู้ฟ้องคดีจึงไม่เป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องมาจากหนังสือแจ้งเตือนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ฉบับดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงไม่อยู่ในฐานะเป็นผู้มีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาลเพื่อขอให้เพิกถอนหนังสือลงวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๔๘ ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

จากคำวินิจฉัยดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุดได้วางหลักกฎหมายไว้ ๒ ประการ คือ

(๑) การที่หน่วยงานของรัฐออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดและพวกมาทำสัญญารับสภาพหนี้ และหนังสือเรียกให้เจ้าหน้าที่มาทำหนังสือรับสภาพหนี้มีเนื้อหาที่เข้าใจได้ว่าเป็นกรณีที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชำระเงินตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ส่วนการให้เจ้าหน้าที่มาทำสัญญารับสภาพหนี้เป็นเพียงกรณีที่หน่วยงานของรัฐผ่อนผันให้เจ้าหน้าที่ผ่อนชำระเงิน โดยเจ้าหน้าที่ต้องทำสัญญารับสภาพหนี้ไว้เป็นหลักฐาน

(๒) หนังสือแจ้งเตือนให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดนำเงินค่าสินไหมทดแทนมาชำระภายในเวลาที่กำหนด ถือเป็นขั้นตอนก่อนที่หน่วยงานของรัฐอาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองต่อไปเท่านั้น หนังสือดังกล่าวหาได้มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของเจ้าหน้าที่โดยตรงไม่ จึงไม่เป็นคำสั่งทางปกครองที่เจ้าหน้าที่จะนำมาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนได้