

ด่วนมาก

ที่ มท 0804/ว

125

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น
ถนนราชสีมา กทม. 10300

30 มกราคม 2547

เรื่อง หารือแนวทางปฏิบัติการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง

เรียน ผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัด (ยกเว้นจังหวัดอุบลราชธานี)

อ้างถึง พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

สิ่งที่ส่งมาด้วย สำเนาหนังสือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ด่วนมาก ที่ มท 0804/808 ลงวันที่ 30
มกราคม 2547

พร้อมนี้ ขอส่งสำเนาหนังสือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ด่วนมาก ที่ มท 0804/808 ลงวันที่ 30 มกราคม 2547 เรื่อง หารือแนวทางปฏิบัติการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ซึ่งกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นตอบข้อหารือจังหวัดอุบลราชธานี เรียบนมาเพื่อโปรดแจ้งให้ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งในเขตพื้นที่ทราบและถือเป็นแนวทางปฏิบัติต่อไป

ขอแสดงความนับถือ

(นายธวัชชัย พิภอจักร)

รองอธิบดี ปฏิบัติราชการแทน

อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

กองกฎหมายและระเบียบท้องถิ่น

กลุ่มงานคดี

โทร. 0-2241-9034

โทรสาร 0-2241-9035

ด่วนมาก

ที่ มท 0804/

808

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น
ถนนราชสีมา กทม. 10300

30 มกราคม 2547

เรื่อง หารือแนวทางปฏิบัติการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง

เรียน ผู้ว่าราชการจังหวัดอุบลราชธานี

- อ้างถึง 1. หนังสือจังหวัดอุบลราชธานี ด่วนที่สุด ที่ มท 0888.3/14240 ลงวันที่ 29 สิงหาคม 2546
2. พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

- สิ่งที่ส่งมาด้วย 1. สำเนาบันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง แนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539
2. สำเนาบันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือข้อกฎหมายเกี่ยวกับมาตรการบังคับทางปกครอง
3. สำเนาบันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง วิธีการยึด การอายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

ตามที่จังหวัดอุบลราชธานีแจ้งว่า องค์การบริหารส่วนตำบลนาสะไม อำเภอดงเจริญ จังหวัดอุบลราชธานี มีความจำเป็นต้องใช้มาตรการบังคับทางปกครอง โดยวิธีการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด ตามนัยมาตรา 57 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งกำหนดให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม และองค์การบริหารส่วนตำบลนาสะไมยังไม่ทราบถึงแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการยึด การอายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินว่าจะต้องดำเนินการตามขั้นตอนอย่างไร ประกอบกับองค์การบริหารส่วนตำบลนาสะไมจำเป็นต้องใช้สิทธิเรียกองค์สินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด ภายในวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2547 ดังนั้น จังหวัดอุบลราชธานีจึงขอหารือแนวทางปฏิบัติในการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง เพื่อจักแจ้งให้องค์การบริหารส่วนตำบลนาสะไม ทราบปฏิบัติได้โดยถูกต้องต่อไป ความละเอียดแจ้งแล้ว นั้น

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นพิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยวิธีการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สิน ตามนัยมาตรา 57 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งกำหนดให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมาย

วิธีพิจารณาความแพ่ง โดยอนุโลม และกรณีอายุความในการบังคับทางปกครองมีกำหนดไว้หรือไม่ อย่างไร
 ถ้ามีเริ่มนับตั้งแต่เมื่อใด และสิ้นสุดเมื่อใด นั้น คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง สำนักงาน
 คณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตอบข้อหารือองค์การเบตเตอร์ กระทรวงกลาโหม สำนักงานการปฏิรูปที่ดิน
 เพื่อเกษตรกรรม และจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ในประเด็นดังกล่าว ซึ่งสามารถใช้เทียบเคียงเป็นแนวทาง
 ปฏิบัติได้ในกรณีขององค์การบริหารส่วนตำบลนาสะไม และองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ
 รายละเอียดปรากฏตามสำเนาบันทึกของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง สำนักงาน
 คณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 183/2544 เรื่องเสร็จที่ 494/2545 และเรื่องเสร็จที่ 655/2546
 ที่ส่งมาพร้อมนี้

จึงเรียนมาเพื่อโปรดแจ้งองค์การบริหารส่วนตำบลนาสะไม และองค์การปกครอง
 ส่วนท้องถิ่นทุกแห่งในเขตพื้นที่ทราบและถือเป็นแนวทางปฏิบัติต่อไป

ขอแสดงความนับถือ



(นายรัชชัย พักอังกูร)

รองอธิบดี ปฏิบัติราชการแทน
 อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

กองกฎหมายและระเบียบท้องถิ่น

กลุ่มงานคดี

โทร. 0-2241-9034

โทรสาร 0-2241-9035

บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
เรื่อง แนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับกรรมบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติ
วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕

องค์การแบดเตอรี กระทรวงกลาโหม ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ กท ๕๕๐๐/๑๐๐๙ ลงวันที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๕๓ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ขอรื้อปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ ความว่า องค์การแบดเตอรี กระทรวงกลาโหม ได้มอบหมายให้เจ้าหน้าที่ขององค์การแบดเตอรีจำหน่ายแบดเตอรีตรา BOT ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๓๔ ถึง พ.ศ. ๒๕๓๕ แต่ไม่สามารถเรียกเก็บเงินจากการจำหน่ายดังกล่าวได้ องค์การแบดเตอรีจึงมีคำสั่งประธานกรรมการ อ.บ.ต.ที่ ๑๒๕/๒๕๔๑ ลงวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๔๑ และคำสั่งลงวันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๔๑ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดเพื่อพิจารณาเสนอความเห็นเกี่ยวกับผู้ต้องรับผิดชอบและจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่ผู้นั้นต้องชดใช้ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งคณะกรรมการฯ ได้พิจารณาเรื่องดังกล่าวเป็นที่เรียบร้อยแล้วและมีความเห็นว่า ความเสียหายเกิดจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ จึงเห็นสมควรให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการละเมิด และได้ส่งสำนวนการสอบสวนให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ ซึ่งกระทรวงการคลังเห็นชอบตามที่องค์การแบดเตอรีเสนอ โดยให้เรียกบุคคลผู้ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายให้แก่องค์การแบดเตอรีโดยด่วน ดังนั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมจึงสั่งการให้องค์การแบดเตอรีเรียกบุคคลที่ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายให้แก่องค์การแบดเตอรีโดยด่วน แต่ผู้ต้องรับผิดชอบไม่ยินยอมชดใช้โดยอ้างว่าได้ร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ องค์การแบดเตอรีจึงขอหารือเกี่ยวกับแนวทางปฏิบัติ ดังนี้

๑. องค์การแบดเตอรีจะทำการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของพนักงานที่ไม่ยอมชดใช้เงินตามคำสั่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม มาขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วนตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๕๗ แต่วิธีการยึด การอายัดและการขายทอดตลาดทรัพย์สินตามมาตราดังกล่าว กำหนดให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม องค์การแบดเตอรีจึงขอทราบแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับวิธีการยึด การลากัดและการขายทอดตลาดว่า องค์การแบดเตอรีจะต้องดำเนินการตามขั้นตอนอย่างไร

๒. การนำยึดทรัพย์สินของพนักงานที่ไม่ยอมชดใช้ องค์การแบดเตอรีจะต้องแจ้งให้เจ้าหน้าที่ของกรมบังคับคดีมาทำการยึดหรือไม่ จะต้องปฏิบัติอย่างไร

๓. การขายทอดตลาดทรัพย์สินที่ขังมาได้ กรมบังคับคดีจะเป็นผู้ทำการขายทอดตลาดให้หรือองค์การแบดเตอรีจะต้องปฏิบัติอย่างไรเกี่ยวกับการขายทอดตลาดทรัพย์สิน

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้ฟังข้อเท็จจริงจากผู้แทนองค์การ
 แเขตเตอรัแล้วมีความเห็นว่า กรณีที่คำสั่งทางปกครองกำหนดให้ผู้ใดชำระเงิน แต่ถึงกำหนดแล้ว
 ไม่มีการชำระโดยถูกต้องครบถ้วน มาตรา ๔๗^๑ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
 พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดให้เจ้าหน้าที่อาจให้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรือกักทรัพย์สิน
 ของผู้นั้นและขายทอดตลาดเพื่อกำชำระเงินให้ครบถ้วน โดยมีขั้นตอนดังนี้ เมื่อถึงกำหนดแล้วไม่มีการ
 ชำระเงินโดยถูกต้องครบถ้วน เจ้าหน้าที่จะต้องมีหนังสือเตือนให้ผู้นั้นชำระภายในระยะเวลาที่กำหนด
 แต่ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน หากไม่มีการปฏิบัติตามหนังสือเตือนดังกล่าว เจ้าหน้าที่อาจให้มาตรการบังคับ
 ทางปกครองโดยวิธีการยึด การอายัดทรัพย์สินของผู้นั้นและขายทอดตลาดเพื่อกำชำระเงินให้ครบถ้วน
 ซึ่งผู้มีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดหรือขายทอดตลาดนั้นเป็นไปตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๙ (พ.ศ. ๒๕๔๓)
 ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กรณีดังกล่าวองค์การ
 แเขตเตอรัมีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจในสังกัดกระทรวงกลาโหม ดังนั้น ผู้กำกับการองค์การแเขตเตอรั
 ในฐานะผู้บริหารกิจการของรัฐวิสาหกิจจึงเป็นผู้มีอำนาจในการสั่งยึดหรือกัก และขายทอดตลาด
 ทรัพย์สิน ตามข้อ ๑ (๔)^๒ ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๙ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ส่วนวิธีการยึดหรือกักและ
 ขายทอดตลาดทรัพย์สินนั้น มาตรา ๔๗ วรรคสอง^๓ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว บัญญัติให้ปฏิบัติตาม
 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม ซึ่งหมายความว่า ในการยึดหรือกักทรัพย์สิน
 ผู้อำนวยการองค์การแเขตเตอรัจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณา
 ความแพ่งบัญญัติไว้ โดยไม่ต้องแจ้งให้เจ้าพนักงานบังคับคดี หรือกรมบังคับคดีดำเนินการแต่ยกเว้นได้

^๑ มาตรา ๔๗ คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ผู้ใดชำระเงิน ถ้าถึงกำหนดแล้วไม่มีการชำระโดยถูกต้อง
 ครบถ้วน ให้เจ้าหน้าที่มีหนังสือเตือนให้ผู้นั้นชำระภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน ถ้าไม่มีการปฏิบัติ
 ตามคำเตือน เจ้าหน้าที่อาจให้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรือกักทรัพย์สินของผู้นั้นและขายทอดตลาดเพื่อกำ
 ชำระเงินให้ครบถ้วน

วิธีการยึด การอายัดและการขายทอดตลาดทรัพย์สินให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณา
 ความแพ่งโดยอนุโลม ส่วนผู้มีอำนาจสั่งยึดหรือกักหรือขายทอดตลาดให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

^๒ ข้อ ๑ การให้มาตรการบังคับทางปกครองโดยวิธีการยึดหรือกัก และขายทอดตลาดทรัพย์สิน
 ของผู้อยู่ใต้บังคับของคำสั่งทางปกครอง ให้เป็นอำนาจของเจ้าหน้าที่ดังต่อไปนี้

๑.๓๑

๑.๓๑

(๔) ผู้บริหารกิจการของรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานอื่นของรัฐ ในกรณีที่มีคำสั่งทางปกครอง
 เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานอื่นของรัฐ แล้วแต่กรณี

๑.๓๑

๑.๓๑

โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑

เนื่องจากมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติให้เป็น
อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครอง



(นายชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนคานต์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
มิถุนายน ๒๕๕๔

บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
เรื่อง สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือชอกฎหมายเกี่ยวกับ
มาตรการบังคับทางปกครอง

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ กษ ๑๒๐๔/๓๔๓๔ ลงวันที่ ๑๕ เมษายน ๒๕๕๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ขอรื้อปัญหาชอกฎหมายเกี่ยวกับ มาตรการบังคับทางปกครอง สรุปความได้ว่า สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ได้ตั้ง คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดกรณีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และประพฤติมิชอบในวงราชการ (ป.ป.ป.) ชี้มูลความผิดว่า คณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคา การว่าจ้างขุดลอกหนองโครงการปฏิรูปที่ดินทุ่งกุลาร้องไห้ ระยะที่ ๓ อำเภอชุมพลบุรี จังหวัดสุรินทร์ ซึ่ง ประกอบด้วย นายประทีป ลาภบุตร นายวิเชต มีแก้ว นางวิภาดา เต้าทอง และนายกันศิษฎ์ มะกรวัฒนะ กระทำการพิจารณาโดยไม่ปฏิบัติให้ถูกต้องตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสด พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นเหตุให้ทางราชการต้องว่าจ้างแพงกว่าราคาที่ควรต้องจ้างเป็นเงิน ๔๓๔.๐๙๐ บาท ซึ่งคณะกรรมการ สอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดพิจารณาแล้วเห็นว่า การกระทำของคณะกรรมการพิจารณาผลการ ประกวดราคา นั้น ไม่เป็นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออันเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ ทางราชการ ส.ป.ก.พิจารณาแล้วเห็นชอบตามความเห็นของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทาง ละเมิดจึงได้รายงานผลให้กระทรวงการคลังตรวจสอบตามข้อ ๑๗ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วย หลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ ต่อมากรมบัญชีกลาง ได้แจ้งว่า กรมบัญชีกลางโดยได้รับมอบอำนาจจากกระทรวงการคลังพิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อเท็จจริงตาม พยานหลักฐาน พฤติการณ์ที่นายประทีป นายวิเชต นางวิภาดา ในฐานะคณะกรรมการพิจารณาผล การประกวดราคา และนายกันศิษฎ์ฯ ในฐานะหัวหน้าเจ้าหน้าที่พัสดุ กระทำไปนั้น เป็นการกระทำโดย ประมาทเลินเล่ออันเป็นเหตุให้ทางราชการต้องว่าจ้างสูงกว่าราคาที่ควรจะเป็น และเนื่องจากการกระทำ ละเมิดในกรณีดังกล่าวเกิดขึ้นก่อนที่พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ ใช้บังคับ ดังนั้น จึงให้บุคคลดังกล่าวซึ่งมีส่วนในการทำละเมิดร่วมกันรับผิดชอบใช้ค่าเสียหาย จำนวน ๔๓๔,๐๙๐ บาท ให้แก่ทางราชการ

ส.ป.ก. โดยเลขาธิการ ส.ป.ก. จึงได้มีคำสั่งลงวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๕๕ ให้นายกันศิษฎ์ฯ และพวก ร่วมกันชดใช้ค่าเสียหาย จำนวน ๔๓๔,๐๙๐ บาท ให้แก่ทางราชการ ตามความเห็นของ กระทรวงการคลัง แต่นายกันศิษฎ์ฯ และพวก มิได้ชดใช้ค่าเสียหายดังกล่าว และได้ยื่นฟ้อง ส.ป.ก. และ กรมบัญชีกลาง ต่อศาลปกครองกลางเพื่อให้มีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งที่เรียกให้ชดใช้ค่าเสียหาย และต่อมา ส.ป.ก.ได้ออกคำสั่ง ลงวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๕๕ เรียกให้นายกันศิษฎ์ฯ และพวก ชำระ ค่าเสียหายอีกครั้งหนึ่ง แต่นายกันศิษฎ์ฯ และพวก ก็ยังไม่ชดใช้ค่าเสียหายดังกล่าว ส.ป.ก.จึงจำเป็นต้องดำเนินการบังคับทางปกครองกับนายกันศิษฎ์ฯ และพวก เพื่อให้ได้รับการชดใช้ค่าเสียหายต่อไป แต่เมื่อพิจารณาถึงมาตรการบังคับทางปกครอง ในหมวดที่ ๒ ส่วนที่ ๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติ

ราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แล้วเห็นว่า เนื่องจากมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้บัญญัติว่า “การบังคับทางปกครองไม่ใช่กับเจ้าหน้าที่ด้วยกัน เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น” ซึ่งเมื่อพิเคราะห์ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ แล้ว ก็ไม่มีบทบัญญัติมาตราใดที่ให้อำนาจหน่วยงานของรัฐที่เสียหายใช้มาตรการบังคับใด ๆ แก่เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดได้ โดยมาตรา ๑๒ บัญญัติเพียงให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหายมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชำระเงินภายในเวลาที่กำหนดเท่านั้น แต่หากเจ้าหน้าที่ไม่ชำระภายในเวลาที่กำหนด กฎหมายในเรื่องดังกล่าวก็มีได้บัญญัติให้อำนาจแก่หน่วยงานของรัฐที่ต้องเสียหายสามารถที่จะใช้มาตรการบังคับแก่เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดได้ ในกรณีดังกล่าวจึงถือไม่ได้ว่ามีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ในอันที่จะสามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองแก่เจ้าหน้าที่ได้ ฉะนั้น ส.ป.ก. จึงเห็นว่าสามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้เฉพาะกับนายกันศิษฎ์ฯ ซึ่งได้พ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ คือเกษียณอายุราชการไปแล้วเมื่อวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๔ เท่านั้น แต่ไม่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินกับนายประทีปฯ นายวิชิตา และนางวิภาดาฯ ซึ่งยังคงเป็นเจ้าหน้าที่ได้ ซึ่งในส่วนนี้ ส.ป.ก. จะได้ฟ้องบุคคลดังกล่าวทั้ง ๓ คน ต่อศาลปกครองกลาง เพื่อให้ศาลปกครองกลางมีคำพิพากษาและออกคำสั่งบังคับให้บุคคลดังกล่าวชดเชยค่าเสียหายให้ ส.ป.ก. ต่อไป

ส.ป.ก. เห็นว่าเพื่อความรอบคอบและความถูกต้องในการดำเนินการต่อไป จึงขอหารือคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามประเด็นดังต่อไปนี้

๑. ตามที่ ส.ป.ก. เห็นว่า มาตรการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ สามารถใช้บังคับกับนายกันศิษฎ์ฯ ได้ แต่ไม่สามารถใช้กับนายประทีปฯ นายวิชิตา และนางวิภาดาฯ ได้นั้น ถูกต้องหรือไม่ หากไม่ถูกต้อง ส.ป.ก. จะต้องดำเนินการอย่างไร

๒. ตามบทบัญญัติมาตรา ๔๗ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งบัญญัติว่า “วิธีการยึด การอายัดและการขายทอดตลาดทรัพย์สินให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม...” หมายถึงเพียงใด กล่าวคือ การดำเนินการยึด การอายัดและการขายทอดตลาดทรัพย์สินนั้น หน่วยงานของรัฐที่ออกคำสั่งทางปกครองจะต้องแต่งตั้งเจ้าพนักงานบังคับคดีเป็นผู้ดำเนินการ หรือหน่วยงานของรัฐมีอำนาจดำเนินการได้เอง และหากหน่วยงานของรัฐต้องเป็นผู้ดำเนินการเอง เจ้าหน้าที่ผู้ใดที่จะมีอำนาจดำเนินการ ตลอดจนการเก็บรักษาทรัพย์สินที่ยึดหรืออายัด จะเก็บไว้ที่ใด อย่างไร และการขายทอดตลาดจะดำเนินการที่ใด

๓. เนื่องจากนายกันศิษฎ์ฯ และพวก จะต้องร่วมกันรับผิดชอบอย่างลูกหนี้รวมในค่าเสียหายจำนวน ๔๓๔,๐๙๐ บาท ดังนั้น การยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สินของนายกันศิษฎ์ฯ นั้น ส.ป.ก. จะต้องยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินให้ได้เงินในจำนวนเท่าใด

๔. เนื่องจากคำสั่งทางปกครองที่ ส.ป.ก. กำหนดให้นายกันศิษฎ์ฯ และพวก ชำระเงินนั้น เป็นผลสืบเนื่องมาจากความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่ ส.ป.ก. มีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง ซึ่งอายุความในการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนมีกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันที่ ส.ป.ก. มีคำสั่ง ทั้งนี้ ตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนั้น การยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สินของนายกันศิษฎ์ฯ ส.ป.ก. จะต้องดำเนินการภายในอายุความหนึ่งปีดังกล่าวหรือไม่ อย่างไร

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้พิจารณาข้อหาดังกล่าว โดยมีผู้แทนสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง ในกรณีหน่วยงานของรัฐออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ หากเจ้าหน้าที่ไม่ชดใช้ จะสามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แก่เจ้าหน้าที่ผู้รับคำสั่งนั้นได้หรือไม่ (“การบังคับทางปกครองไม่ใช้กับเจ้าหน้าที่ด้วยกัน” ตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มีความหมายเป็นอย่างไร)

ในประเด็นนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เคยให้ความเห็นไว้ปรากฏตามบันทึก เรื่อง แนวทางปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ สรุปได้ว่า ในกรณีที่มีการออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ หากถึงกำหนดแล้วไม่มีการชำระโดยถูกต้องครบถ้วน หน่วยงานของรัฐอาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ผู้นั้นและขายทอดตลาดได้ตามมาตรา ๔๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

การที่มาตรา ๔๔^๑ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติว่า “การบังคับทางปกครองไม่ใช้กับเจ้าหน้าที่ด้วยกัน เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น” นั้น เนื่องจากเจ้าหน้าที่ของรัฐมีความสัมพันธ์กับรัฐใน ๒ สถานะ สถานะหนึ่งคือ เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ซึ่งเป็นบุคคลที่ทำงานให้กับรัฐหรือ “ตัวแทนของรัฐ” กับอีกสถานะหนึ่งคือ เจ้าหน้าที่ที่ใช้ชีวิตส่วนตัวดังเช่นประชาชนทั่วไป ซึ่งมีฐานะเป็นเอกชนคนหนึ่ง ซึ่งคำว่า “เจ้าหน้าที่” ตามมาตรา ๔๔ ดังกล่าวนั้น หมายความว่าเฉพาะเจ้าหน้าที่ในสถานะแรกคือ ผู้ที่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่อันเป็นตัวแทนของรัฐ (ฝ่ายปกครอง) เท่านั้น ดังจะเห็นได้จากนิยามของคำว่า “เจ้าหน้าที่” ในมาตรา ๕^๑ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ก็บัญญัติให้หมายถึง บุคคลคณะบุคคล หรือนิติบุคคล ซึ่งใช้อำนาจหรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางปกครองของรัฐในการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด ตามกฎหมาย กรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพราะการทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐนั้น แม้ว่าจะเป็นการทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ แต่การที่เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดนั้นเป็นการรับผิดเป็นการส่วนตัว จึงอยู่ในสถานะของเอกชนคนหนึ่งเท่านั้น มิใช่เป็นเจ้าหน้าที่ตามความหมายของมาตรา ๔๔ ดังกล่าวดังนั้น จึงสามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับเจ้าหน้าที่ในกรณีนี้ได้

มาตรา ๔๔ การบังคับทางปกครองไม่ใช้กับเจ้าหน้าที่ด้วยกัน เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้

๑.๒๓

๑.๒๓

“เจ้าหน้าที่” หมายความว่า บุคคล คณะบุคคล หรือนิติบุคคล ซึ่งใช้อำนาจหรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางปกครองของรัฐในการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งขึ้นในระบบราชการ รัฐวิสาหกิจหรือกิจการอื่นของรัฐหรือไม่ก็ตาม

๑.๒๓

๑.๒๓

ประเด็นที่สอง การใช้มาตรการบังคับทางปกครองด้วยวิธีการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดมีวิธีการอย่างไร

ในประเด็นนี้ คณะกรรมการวิปฏิบัติการราชการทางปกครองให้ความเห็นปรากฏตามบันทึก คณะกรรมการวิปฏิบัติการราชการทางปกครอง เรื่อง แนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิปฏิบัติการราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ สรุปได้ว่า เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งสามารถดำเนินการยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดได้เองโดยไม่ต้องแจ้งเจ้าพนักงานบังคับคดีหรือกรมบังคับคดีเพื่อดำเนินการ โดยนำวิธีการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม ส่วนอำนาจในการสั่งยึด อายัด หรือขายทอดตลาดเป็นไปตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๙ (พ.ศ. ๒๕๔๒) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิปฏิบัติการราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

สำหรับในรายละเอียดอื่น ๆ ที่ ส.ป.ก.หารือมา คือ การเก็บรักษาทรัพย์สินที่ยึดหรืออายัด และสถานที่ขายทอดตลาด นั้น เป็นเรื่องในทางปฏิบัติซึ่งมีผู้ที่ทำหน้าที่นี้อยู่คือ กรมบังคับคดี ส.ป.ก. จึงควรสอบถามรายละเอียดในเรื่องนี้จากหน่วยงานดังกล่าว

ประเด็นที่สาม ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องร่วมกันรับผิดชอบอย่างลูกหนี้ร่วม เนื่องจากเหตุแห่งการละเมิดเกิดก่อนพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ใช้บังคับ การยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สิน จะต้องยึดหรืออายัดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่แต่ละคน ในจำนวนเท่าใดนั้น เห็นว่า การรับผิดชอบอย่างลูกหนี้ร่วมตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มีหลักการที่สำคัญ คือ เจ้าหนี้จะเรียกให้ลูกหนี้คนใดคนหนึ่งชำระหนี้ทั้งจำนวนหรือบางส่วนก็ได้ แต่หากยังไม่ครบลูกหนี้ทุกคนยังคงผูกพันตามหนี้ที่ชำระไม่ครบนั้นจนกว่าจะได้ชำระโดยครบถ้วน (มาตรา ๒๙๑^๑) ดังนั้น ในกรณีนี้ ส.ป.ก.จึงสามารถยึดหรืออายัดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่คนใดคนหนึ่งเพื่อชำระหนี้ทั้งหมดได้

ประเด็นที่สี่ การยึด การอายัด และการขายทอดตลาด จะต้องดำเนินการภายในอายุความ ๑ ปี หรือไม่ อย่างไร เห็นว่า อายุความตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๐^๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ นั้น เป็นอายุความการใช้สิทธิเรียกร้อง ซึ่งสามารถกระทำได้ ๒ วิธี คือ ๑. การฟ้องคดีต่อศาล และ ๒. การออกคำสั่งให้ชุดใช้เงินตามมาตรา ๑๒

^๑มาตรา ๒๙๑ ถ้าบุคคลหลายคนจะต้องทำการชำระหนี้โดยทำนองซึ่งแต่ละคนจำต้องชำระหนี้สิ้นเชิงไซ้ แม้ถึงว่าเจ้าหนี้ชอบที่จะได้รับชำระหนี้สิ้นเชิงได้แต่เพียงครั้งเดียว (กล่าวคือลูกหนี้ร่วมกัน) ก็ดี เจ้าหนี้จะเรียกชำระหนี้จากลูกหนี้แต่คนใดคนหนึ่งสิ้นเชิงหรือแต่โดยส่วนก็ได้ตามแต่จะเลือก แต่ลูกหนี้ทั้งปวงก็ยังคงต้องผูกพันอยู่ทั่วทุกคนจนกว่าหนี้นั้นจะได้ชำระเสร็จสิ้นเชิง

^๒มาตรา ๑๐ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ผู้นั้นอยู่ในสังกัดหรือไม่ ถ้าเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่การเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ให้บำเหน็จพระราชทาน มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่ห้ามมิใช้การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ทั้งสองประการตามวรรคหนึ่ง ให้มีกำหนดอายุความสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน และกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ต้องรับผิด แต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าต้องรับผิด ให้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนนั้น มีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง

แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ส่วนการใช้มาตรการบังคับทางปกครองนั้น เป็นมาตรการต่อจากการใช้สิทธิเรียกร้องด้วยวิธีการออกคำสั่ง ซึ่งอาจเปรียบเทียบได้กับการบังคับคดีในทางแพ่ง (ดังจะเห็นได้ว่า มาตรา ๔๗ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติให้นำวิธีการยึด การอายัด และการขายทอดตลาด ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาปฏิบัติโดยอนุโลม) กล่าวคือ หากได้มีการออกคำสั่งให้ชำระเงินภายในอายุความตามมาตรา ๑๐ แล้ว ก็สามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้ โดยไม่ต้องคำนึงถึงอายุความในการออกคำสั่ง ทั้งนี้ ในทำนองเดียวกันกับกรณีที่มีการฟ้องคดีต่อศาลภายในอายุความการฟ้องคดี ต่อมา แม้จะพ้นอายุความฟ้องคดีแต่ก็ยังสามารถบังคับคดีได้ ซึ่งในทางแพ่งนั้นได้มีการกำหนดระยะเวลาในการบังคับคดีไว้เป็นสิบปี ตามมาตรา ๒๗๑^๕ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง แต่ในส่วนของการใช้มาตรการบังคับทางปกครองไม่ได้มีการกำหนดไว้ เนื่องจากการใช้มาตรการบังคับทางปกครองมีเจตนารมณ์เพื่อให้คำสั่งทางปกครองที่ออกมาสามารถบังคับใช้ได้โดยมีประสิทธิภาพ ซึ่งโดยสภาพแล้วจะต้องใช้บังคับด้วยความรวดเร็ว โดยคำนึงถึงบริการสาธารณะหรือประโยชน์ของมหาชนเป็นหลัก ดังนั้น จึงมิได้มีการกำหนดเรื่องระยะเวลาไว้ หากแต่กำหนดเงื่อนไขในการใช้ว่า จะต้องใช้เพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของคำสั่งทางปกครอง โดยกระทบกระเทือนผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งให้น้อยที่สุด ทั้งนี้ ตามมาตรา ๔๖^๖ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ อย่างไรก็ตาม การที่มาตรการบังคับทางปกครองไม่มีอายุความจะก่อให้เกิดภาระแก่ประชาชนมากเกินไปได้ เพราะจะต้องถูกใช้มาตรการบังคับตลอดไปได้จนไม่มีจุดสิ้นสุด ดังนั้น เมื่อพิจารณามาตรา ๔๗ วรรคสอง^๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่ให้นำวิธีการยึด อายัด หรือขายทอดตลาด ตามประมวล

^๕มาตรา ๒๗๑ ถ้าคู่ความหรือบุคคลซึ่งเป็นฝ่ายแพ้คดี (ลูกหนี้ตามคำพิพากษา) มิได้ปฏิบัติตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลทั้งหมดหรือบางส่วน คู่ความหรือบุคคลซึ่งเป็นฝ่ายชนะ (เจ้าหนี้ตามคำพิพากษา) ขอบที่จะร้องขอให้บังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นได้ภายในสิบปีนับแต่วันมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง โดยอาศัยและตามคำบังคับที่ออกตามคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น

^๖มาตรา ๔๖ เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองมีอำนาจที่จะพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งของตนได้ตามบทบัญญัติในส่วนนี้ เว้นแต่จะมีการสั่งให้หยุดการบังคับไว้ก่อน โดยเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งนั้นเอง ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์หรือผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยความถูกต้องของคำสั่งทางปกครองดังกล่าว

เจ้าหน้าที่ตามวรรคหนึ่งจะมอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่ซึ่งอยู่ใต้บังคับบัญชาหรือเจ้าหน้าที่อื่นเป็นผู้ดำเนินการก็ได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

ให้เจ้าหน้าที่ตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสองใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของคำสั่งทางปกครอง โดยกระทบกระเทือนผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองน้อยที่สุด

^๗มาตรา ๔๗ ๓๑๖ ๓๑๖

วิธีการยึด การอายัดและการขายทอดตลาดทรัพย์สินให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม ส่วนผู้มีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดหรือขายทอดตลาดให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาปฏิบัติโดยอนุโลม จึงเห็นว่าควรที่จะนำอายุความการบังคับคดีตาม
มาตรา ๒๗๑ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับกับการบังคับทางปกครอง
โดยอนุโลมเช่นกัน คือ จะต้องดำเนินการบังคับให้เสร็จสิ้นภายในสิบปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐ
ออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้เงิน



(ศาสตราจารย์พิเศษ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สิงหาคม ๒๕๕๕

บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
เรื่อง วิธีการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สิน
ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
พ.ศ. ๒๕๓๙

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยได้มีหนังสือ ที่ ทม ๐๓๐๑/๔๒๔๖ ลงวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๔๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยได้มีคำสั่งทางปกครอง ให้เจ้าหน้าที่ชำระเงินตามมาตรา ๔๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ หากเจ้าหน้าที่ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าว จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยขอหารือเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ว่า

๑. ส่วนราชการจะต้องบังคับทางปกครองอย่างไร
๒. บุคคลใดมีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองในเรื่องนี้
๓. มีขั้นตอน หลักเกณฑ์ การบังคับทางปกครองตามมาตรา ๔๗ ดังกล่าวอย่างไร
๔. อายุความในการบังคับทางปกครองมีกำหนดไว้หรือไม่ อย่างไร ถ้ามีเริ่มนับตั้งแต่เมื่อใด และสิ้นสุดเมื่อใด
๕. วิธีการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สินตามกฎหมายดังกล่าว กำหนดให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม ซึ่งตามขั้นตอนการปฏิบัติของกรมบังคับคดีจะต้องให้ศาลสั่ง แด่ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๙ (พ.ศ. ๒๕๔๒) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองกำหนดให้เป็นอำนาจตามข้อ ๑ (๒) เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจดังกล่าวจะสั่งยึดหรืออายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินที่ยึดหรืออายัดได้โดยไม่ต้องมีคำพิพากษาของศาล ใช่หรือไม่ อย่างไร

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าว โดยได้ฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยแล้ว มีความเห็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง เห็นว่า ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรการบังคับทางปกครองสามารถแบ่งได้เป็น ๒ กรณี ส่วนการใช้มาตรการบังคับทางปกครองในกรณีใดนั้น ขึ้นอยู่กับว่าเจ้าหน้าที่ออกคำสั่งทางปกครองเข้าหลักเกณฑ์ในกรณีใด กล่าวคือ กรณีที่ ๑ คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ผู้ใดชำระเงิน ถ้าถึงกำหนดแล้วยังไม่มีการชำระ โดยถูกต้องครบถ้วน ให้เจ้าหน้าที่มีหนังสือเตือนให้ผู้นั้นชำระภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน ถ้าไม่มีการปฏิบัติตามคำเตือน เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึด

หรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้น และขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วนตามมาตรา ๔๗ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กรณีตามปัญหาที่หารือมานี้เป็นการออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทน อันเป็นการออกคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน ถ้าถึงกำหนดแล้วไม่มีการชำระโดยถูกต้องครบถ้วน หน่วยงานของรัฐอาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ผู้นั้น และขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วนตามมาตรา ๔๗ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งกรณีดังกล่าวได้เคยมีความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองวินิจฉัยไว้แล้วในเรื่องเสร็จที่ ๔๔๔/๒๕๔๔*

กรณีที่ ๒ คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำหรือละเว้นกระทำ ถ้าผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองอย่างหนึ่งอย่างใดตามมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง* แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ คือ

(๑) ให้เจ้าหน้าที่เข้าดำเนินการด้วยตนเองหรือมอบหมายให้บุคคลอื่นกระทำการแทน โดยผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองจะต้องชดใช้ค่าใช้จ่ายและเงินเพิ่มในอัตราร้อยละยี่สิบห้าต่อปีของค่าใช้จ่ายดังกล่าวแก่เจ้าหน้าที่ หรือ

(๒) ให้มีการชำระค่าปรับทางปกครองตามจำนวนที่สมควรแก่เหตุแต่ต้องไม่เกินสองหมื่นบาทต่อวัน

ประเด็นที่สอง เห็นว่า มาตรา ๔๗ วรรคสอง* แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติให้ผู้มีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดหรือขายทอดตลาดทรัพย์สินให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งต่อมาได้มีกฎกระทรวง ฉบับที่ ๙ (พ.ศ. ๒๕๔๒) ออกตามความใน

*มาตรา ๔๗ คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ผู้ใดชำระเงิน ถ้าถึงกำหนดแล้วไม่มีการชำระโดยถูกต้องครบถ้วน ให้เจ้าหน้าที่มีหนังสือเตือนให้ผู้นั้นชำระภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน ถ้าไม่มีการปฏิบัติตามคำเตือน เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้น และขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วน

ฯลฯ

ฯลฯ

*บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หรือชอกกฎหมายเกี่ยวกับมาตรการบังคับทางปกครอง

*มาตรา ๔๔ คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำหรือละเว้นกระทำ ถ้าผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

(๑) เจ้าหน้าที่เข้าดำเนินการด้วยตนเองหรือมอบหมายให้บุคคลอื่นกระทำการแทน โดยผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองจะต้องชดใช้ค่าใช้จ่ายและเงินเพิ่มในอัตราร้อยละยี่สิบห้าต่อปีของค่าใช้จ่ายดังกล่าวแก่เจ้าหน้าที่

(๒) ให้มีการชำระค่าปรับทางปกครองตามจำนวนที่สมควรแก่เหตุแต่ต้องไม่เกินสองหมื่นบาทต่อวัน

ฯลฯ

ฯลฯ

*มาตรา ๔๗

ฯลฯ

ฯลฯ

วิธีการยึด การอายัดและการขายทอดตลาดทรัพย์สินให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม ส่วนผู้มีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดหรือขายทอดตลาดให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดบุคคลผู้มีอำนาจในการยึด หรืออายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน โดยข้อ ๑ (๒) กำหนดให้อธิบดีหรือหัวหน้าส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรม เป็นผู้ผู้มีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ประกอบกับมาตรา ๘๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. ๒๕๔๖ บัญญัติให้สถานศึกษาที่จัดการศึกษาระดับปริญญา ที่เป็นสถานศึกษาในสังกัดทบวงมหาวิทยาลัย ซึ่งมีกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งสถานศึกษานั้นโดยเฉพาะ และมีฐานะเป็นกรมตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้ บังคับ มีฐานะเป็นสถานศึกษาที่เป็นนิติบุคคลในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา โดยให้ สถานศึกษาดังกล่าวยังคงมีอำนาจในการบริหารบรรดากิจการ ทรัพย์สิน หนี้ ราชการ ลูกจ้าง และเงิน งบประมาณ ตลอดจนบังคับบัญชาข้าราชการและลูกจ้างของสถานศึกษานั้น ๆ ตามพระราชบัญญัตินี้และ ตามกฎหมายจัดตั้งสถานศึกษานั้น ตลอดทั้งกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องต่อไป โดยผลของบทบัญญัติดังกล่าว อธิการบดีจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยจึงเป็นผู้ผู้มีอำนาจในการสั่งยึด หรืออายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน

ประเด็นที่สามและประเด็นที่ห้า โดยที่ทั้งสองประเด็นนี้เกี่ยวเนื่องกันจึงรวมตอบเป็น ประเด็นเดียว โดยเห็นว่า คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ผู้ใดชำระเงิน ถ้าถึงกำหนดแล้วไม่มีการชำระ โดยถูกต้องครบถ้วน เจ้าหน้าที่จะต้องมีหนังสือเตือนให้ผู้นั้นชำระภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้อง ไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน หากไม่มีการปฏิบัติตามหนังสือเตือนดังกล่าว เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับ ทางปกครองโดยวิธีการยึด การอายัดทรัพย์สินของผู้นั้น และขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วน ซึ่งในการยึดหรืออายัด และขายทอดตลาดนั้น อธิการบดีจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยจะต้องปฏิบัติตาม

ข้อ ๑ การใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยวิธีการยึดหรืออายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน ของผู้อยู่ใต้บังคับของคำสั่งทางปกครอง ให้เป็นอำนาจของเจ้าหน้าที่ดังต่อไปนี้

๑.๓๖ ๑.๓๖

(๒) อธิบดีหรือหัวหน้าส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรม ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นเจ้าหน้าที่ ในสังกัดของกรมหรือส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรม แล้วแต่กรณี

๑.๓๖ ๑.๓๖

มาตรา ๘๒ ให้สถานศึกษาที่จัดการศึกษาระดับปริญญาที่เป็นสถานศึกษาในสังกัด ทบวงมหาวิทยาลัย และให้สถาบันเทคโนโลยีราชมงคล สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งมีกฎหมายว่าด้วยการ จัดตั้งสถานศึกษานั้นโดยเฉพาะ และมีฐานะเป็นกรมตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินอยู่ในวันที่ พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ มีฐานะเป็นสถานศึกษาที่เป็นนิติบุคคลในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา โดยให้สถานศึกษาดังกล่าวยังคงมีอำนาจในการบริหารบรรดากิจการ ทรัพย์สิน หนี้ ราชการ ลูกจ้าง และ เงินงบประมาณ ตลอดจนบังคับบัญชาข้าราชการและลูกจ้างของสถานศึกษานั้น ๆ ตามพระราชบัญญัตินี้และตาม กฎหมายจัดตั้งสถานศึกษานั้น ตลอดทั้งกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องต่อไป

ให้สถานศึกษาตามวรรคหนึ่งมีฐานะเป็นส่วนราชการตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการ งบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ เพื่อประโยชน์ในการจัดตั้งงบประมาณ ตลอดจนการบริหารและการดำเนินการอื่นใด ที่เกี่ยวกับงบประมาณแผ่นดินด้วย

หลักเกณฑ์และวิธีการที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งบัญญัติไว้ โดยไม่ต้องแจ้งให้เจ้าพนักงาน บังคับคดี กรมบังคับคดี ดำเนินการ หรือมีคำพิพากษาของศาลแต่อย่างใด ทั้งนี้ ตามมาตรา ๔๗ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งกรณิดังกล่าวได้เคยมี ความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองวินิจฉัยไว้แล้วในเรื่องเสร็จที่ ๑๔๓/๒๕๔๔^๑ และเรื่องเสร็จที่ ๔๔๔/๒๕๔๔^๒

อนึ่ง กรณีเกี่ยวกับการใช้มาตรการบังคับทางปกครองของหน่วยงานของรัฐนั้น ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำสั่งไว้เป็นบรรทัดฐาน กล่าวคือ เมื่อหน่วยงานของรัฐได้มีคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ ชดใช้ค่าเสียหายให้แก่หน่วยงานของรัฐ แต่เจ้าหน้าที่ไม่ชำระและหน่วยงานของรัฐได้มีหนังสือเตือนให้ เจ้าหน้าที่ชำระเงินภายในกำหนดระยะเวลาแล้ว แต่เจ้าหน้าที่ไม่ปฏิบัติตามค่าเตือน กรณีนี้หน่วยงาน ของรัฐย่อมมีอำนาจบังคับชำระหนี้เงินด้วยตนเอง โดยใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ตามที่กำหนดไว้ ในส่วนที่ ๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยยึดหรืออายัดทรัพย์สิน ของเจ้าหน้าที่ และขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วนตามมาตรา ๔๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติ ราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้ กรณีจึงถือได้ว่าการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือเสียหาย ของหน่วยงานของรัฐไม่จำเป็นต้องมีคำสั่งบังคับตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๗๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้ง ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ หน่วยงานของรัฐจึงมิใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อ ศาลปกครองตามนัยมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง^๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณา คดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ทั้งนี้ ตามนัยคำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๑๑๓/๒๕๔๔ และที่ ๑๔๗/๒๕๔๖

ประเด็นที่สี่ เห็นว่า เมื่อมาตรา ๔๗ วรรคสอง^๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ ทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ให้นำวิธีการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สินตามประมวล กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาปฏิบัติโดยอนุโลม ดังนั้น อายุความในการบังคับทางปกครอง จึงควรที่จะนำอายุความการบังคับคดีตามกฎหมายมาตรา ๒๗๑^๕ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

^๑บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง แนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการบังคับ ทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

^๒โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

^๓มาตรา ๔๒ ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจ หลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือ มีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา ๔ และการแก้ไขหรือ บรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ต้องมีคำสั่งตามที่กำหนดในมาตรา ๗๒ ผู้นั้น มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

๗๘๖

๗๘๖

^๔โปรดดูเชิงอรรถที่ ๔, ข้างต้น

^๕มาตรา ๒๗๑ ถ้าคู่ความหรือบุคคลซึ่งเป็นฝ่ายแพ่งคดี (ลูกหนี้ตามคำพิพากษา) มิได้ปฏิบัติตาม คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลทั้งหมดหรือบางส่วน คู่ความหรือบุคคลซึ่งเป็นฝ่ายชนะ (เจ้าหนี้ตามคำพิพากษา) ขอบที่จะร้องขอให้บังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นได้ภายในสิบปีนับแต่วันมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง โดยอาศัย และตามคำสั่งที่ออกตามคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น

มาใช้บังคับโดยอนุโลมเช่นกัน กล่าวคือ จะต้องดำเนินการบังคับให้เสร็จสิ้นภายในสิบปีนับแต่วันที่
หน่วยงานของรัฐออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้เงิน ซึ่งกรณีดังกล่าวได้เคยมีความเห็นคณะกรรมการ
วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองวินิจฉัยไว้แล้วในเรื่องเสร็จที่ ๔๙๔/๒๕๔๕**



(นางสาวพทธิพย์ จาละ)

รองเลขาธิการฯ

รักษาราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กันยายน ๒๕๔๖