

บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
เรื่อง การใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา ๕๗ แห่ง
พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙
กับทรัพย์สินที่มีทะเบียน

มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ได้มีหนังสือที่ ศธ ๐๕๑๕ (๔)/๙๕๕๒ ลงวันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๕๐ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาขอหารือเกี่ยวกับการใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ สรุปความได้ว่า นายปิยะ เนตรวิเชียร และนายวัฒนา ชัดพัฒนาพงษ์ ซึ่งในขณะเกิดเหตุเป็นข้าราชการพลเรือน สังกัดคณะแพทยศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ได้ร่วมกันอนุมัติจ่ายเงินรางวัลให้แก่ลูกจ้างชั่วคราว รวมเป็นเงินจำนวน ๒,๕๘๔,๘๐๐ บาท ซึ่งในวันที่ ๒๓ กรกฎาคม ๒๕๔๗ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ได้ตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด ผลการสอบข้อเท็จจริง เห็นว่าการกระทำของนายแพทย์ทั้งสองเป็นการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่โดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงทำให้มหาวิทยาลัยได้รับความเสียหาย เนื่องจากอนุมัติให้จ่ายเงินโดยไม่ถูกต้องตามประกาศของมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ เรื่อง กำหนดประเภทรายจ่าย รายการ และเงื่อนไขการจ่ายเงินรายได้ของมหาวิทยาลัย ฉบับที่ ๑๕/๒๕๔๑ จึงให้นายแพทย์ทั้งสองต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายชดเชยค่าสินไหมทดแทนแก่มหาวิทยาลัย ต่อมาเมื่อลูกจ้างนำเงินบางส่วนมาคืน ทำให้มหาวิทยาลัยได้รับความเสียหาย จำนวน ๒,๕๖๙,๙๘๒ บาท

มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ได้มีหนังสือเมื่อวันที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๔๘ แจ้งให้นายแพทย์ปิยะฯ และนายแพทย์วัฒนาฯ ชดเชยเงินจำนวน ๒,๕๖๙,๙๘๒ บาท แก่มหาวิทยาลัย และได้ดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลปกครองเชียงใหม่ให้นายแพทย์ทั้งสองร่วมกันชดเชยเงินจำนวนดังกล่าวพร้อมด้วยดอกเบี้ย ซึ่งศาลปกครองเชียงใหม่มีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ เมื่อวันที่ ๕ สิงหาคม ๒๕๔๘ และศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งยืนตามคำสั่งศาลปกครองเชียงใหม่ เมื่อวันที่ ๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๘ โดยเห็นว่ามหาวิทยาลัยมีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้ถูกฟ้องคดีและขายทอดตลาดเพื่อชำระค่าสินไหมทดแทนได้ จึงต้องดำเนินการตามที่กฎหมายบัญญัติให้ครบถ้วนก่อน หากไม่ได้ผลหรือมีข้อขัดข้องประการใดจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลเพื่อให้ศาลมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีใช้เงินดังกล่าว ข้ออ้างที่ว่า การใช้มาตรการบังคับทางปกครองยังไม่มีวิธีปฏิบัติอย่างชัดเจนและเป็นเพียงทางเลือกอย่างหนึ่ง ไม่มีการห้ามฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ผู้ฟ้องจึงมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้นั้น ฟังไม่ขึ้น

ต่อมา มหาวิทยาลัยเชียงใหม่มีคำสั่งมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ที่ ๔๔๐/๒๕๔๙ ลงวันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๔๙ มอบอำนาจให้คณะบดีคณะแพทยศาสตร์เป็นผู้มีอำนาจดำเนินการพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับนายแพทย์ทั้งสองจนแล้วเสร็จ โดยคณะบดีคณะ

แพทยศาสตร์ได้มีหนังสือแจ้งการยึดที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๗๗๙๓๑ ตำบลแม่เหียะ อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ ของนายปิยะฯ ไปยังสำนักงานที่ดินจังหวัดเชียงใหม่ เมื่อวันที่ ๒๓ มิถุนายน ๒๕๕๙ และมีหนังสือแจ้งการอายัดทางทะเบียนสำหรับรถยนต์อันมีชื่อนายวัฒนาฯ เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ จำนวน ๔ คัน ไปยังสำนักงานขนส่งจังหวัดเชียงใหม่ เมื่อวันที่ ๑๘ กรกฎาคม ๒๕๕๙ ซึ่งสำนักงานขนส่งจังหวัดเชียงใหม่ ได้ตรวจสอบและดำเนินการอายัดการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมรถยนต์ตามที่แจ้งแล้ว

มหาวิทยาลัยเชียงใหม่จะดำเนินการขายทอดตลาดทรัพย์สินเพื่อนำเงินมาชดเชยค่าสินไหมทดแทน เพื่อความรอบคอบและให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองจึงขอหารือ ดังนี้

๑. เนื่องจากมาตรา ๗๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ประกอบกับกฎกระทรวงฉบับที่ ๗ (พ.ศ. ๒๕๔๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๗ กำหนดให้การจดทะเบียนสิทธิในที่ดินโดยการอื่นนอกจากนิติกรรม ให้จดทะเบียนโอนตามคำสั่งศาล การขายทอดตลาดบ้านและที่ดินที่ได้ยึดไว้ตามคำสั่งทางปกครองมิใช่คำสั่งศาล จึงไม่มีคำสั่งศาลมาแสดงให้จดทะเบียนสิทธิตามที่กฎหมายกำหนด ดังนั้น หากบุคคลภายนอกซื้อบ้านและที่ดินจากการขายทอดตลาดตามคำสั่งทางปกครอง จะทำการจดทะเบียนสิทธิในทรัพย์สินนั้นได้หรือไม่ อย่างไร

๒. หากจะต้องดำเนินการขายทอดตลาดทรัพย์สินที่ยึดโดยคำสั่งทางปกครอง เพื่อความรอบคอบในการดำเนินการและป้องกันปัญหาจากการที่มหาวิทยาลัยจะต้องเสี่ยงกับการถูกฟ้องคดีในภายหลัง มหาวิทยาลัยจะขอต่อศาลเพื่อขออนุญาตขายทอดตลาดทรัพย์สินเหล่านั้นก่อน ตามนัยมาตรา ๓๐๖ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เพื่อจะได้นำเอาคำสั่งศาลไปจดทะเบียนสิทธิตามที่กฎหมายกำหนดให้กับบุคคลภายนอกผู้ที่ซื้อทรัพย์สินจากการขายทอดตลาดต่อไป จะสามารถกระทำได้หรือไม่ อย่างไร

๓. จากกรณีปัญหาตามข้อ ๒. เนื่องจากตามหลักกฎหมายดังกล่าวเป็นกรณีที่มีมูลเหตุมาจากเจ้าหนี้ได้ฟ้องลูกหนี้ต่อศาล และต่อมาศาลได้มีคำพิพากษาให้ลูกหนี้ตามคำพิพากษาชำระหนี้ต่อเจ้าหนี้ เมื่อลูกหนี้ไม่ได้ปฏิบัติตามคำพิพากษาหรือคำสั่งศาล เจ้าพนักงานบังคับคดีจะเป็นผู้ดำเนินการยึดทรัพย์สินของลูกหนี้ เช่น บ้าน ที่ดิน หรือรถยนต์ โดยอาศัยคำพิพากษาหรือคำสั่งศาลเพื่อนำทรัพย์สินออกขายทอดตลาด แต่การดำเนินการตามกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองยังมิได้กำหนดในเรื่องดังกล่าวไว้ ดังนั้นในกรณีดังกล่าวมหาวิทยาลัยควรจะดำเนินการอย่างไร

๔. การขายทอดตลาดรถยนต์ เมื่อได้ขายทอดตลาดให้กับบุคคลภายนอกไปแล้ว การเปลี่ยนชื่อผู้ครอบครองทางทะเบียนจะสามารถใช้คำสั่งทางปกครองแสดงการได้มาเพื่อเปลี่ยนแปลงทางทะเบียน จะสามารถกระทำได้หรือไม่ อย่างไร

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวโดยมีผู้แทนกระทรวงคมนาคม (กรมการขนส่งทางบก) ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) ผู้แทน

กระทรวงยุติธรรม (กรมบังคับคดี) และผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการ (มหาวิทยาลัยเชียงใหม่) เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเกี่ยวกับข้อหาหรือเพิ่มเติมว่า มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ได้มีหนังสือที่ ศธ ๐๕๑๕ (๐๕)/๑๐๑๐๘ ลงวันที่ ๒๓ มิถุนายน ๒๕๔๙ แจ้งให้สำนักงานที่ดินจังหวัดเชียงใหม่ทำการอายัดที่ดินที่มีชื่อนายปิยะฯ เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ แต่สำนักงานที่ดินจังหวัดเชียงใหม่ไม่ดำเนินการอายัดให้ และได้มีหนังสือที่ ศธ ๐๕๑๕ (๐๕)/๑๑๓๒๗ ลงวันที่ ๑๘ กรกฎาคม ๒๕๔๙ แจ้งให้สำนักงานขนส่งจังหวัดเชียงใหม่ทำการระงับการโอนหรือดำเนินการใดๆ ทางทะเบียนรถยนต์ที่มีชื่อนายวัฒนาฯ เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ ซึ่งสำนักงานขนส่งจังหวัดเชียงใหม่มีหนังสือที่ ขม ๐๐๑๒/๒๙๓๕ ลงวันที่ ๒๗ กรกฎาคม ๒๕๔๙ แจ้งว่าได้ดำเนินการให้แล้ว นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดทั้งสองรายได้ยื่นฟ้องมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ต่อศาลปกครองเชียงใหม่เป็นคดีหมายเลขดำที่ ๑๐๙/๒๕๔๙ เมื่อวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๔๙ เพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งที่เรียกให้ผู้กระทำละเมิดต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน พร้อมกับขอให้ศาลมีคำสั่งให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองด้วย แต่ศาลปกครองเชียงใหม่ได้มีคำสั่งยกคำขอให้ศาลกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราว เนื่องจากเห็นว่ากรณีที่มหาวิทยาลัยเชียงใหม่มีหนังสือไปยังสำนักงานที่ดินจังหวัดเชียงใหม่และสำนักงานขนส่งจังหวัดเชียงใหม่มีผลเป็นเพียงการห้ามจำหน่าย จ่าย โอนทรัพย์สินเท่านั้น แต่ยังไม่ก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงที่ยากแก่การเยียวยาในภายหลัง คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง จึงเห็นควรกำหนดประเด็นที่ต้องพิจารณาเป็นสองประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง มหาวิทยาลัยเชียงใหม่จะดำเนินการขอให้อายัดที่ดินได้อย่างไร และหากมีการขายทอดตลาดทรัพย์สินที่ดินและรถยนต์ที่ได้อายัดไว้ จะดำเนินการเปลี่ยนแปลงทางทะเบียนให้แก่ผู้ซื้อทรัพย์สินจากการขายทอดตลาดได้หรือไม่ อย่างไร เห็นว่า กระทรวงมหาดไทยได้มีคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ ๖๓๕/๒๕๔๗ เรื่อง การอายัดที่ดิน ซึ่งกรมที่ดินได้แจ้งเวียนคำสั่งนี้ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัดแจ้งให้เจ้าหน้าที่ทราบและถือปฏิบัติแล้ว ตามหนังสือกรมที่ดิน ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๕๑๕/ว ๓๙๕๓๐ ลงวันที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๕๔๗ การอายัดที่ดินจึงต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ ๖๓๕/๒๕๔๗ หากมหาวิทยาลัยเชียงใหม่มีปัญหาในการอายัดที่ดินควรที่จะหารือไปยังกรมที่ดิน สำหรับการเปลี่ยนแปลงทางทะเบียนให้แก่ผู้ซื้อทรัพย์สินจากการขายทอดตลาดนั้น มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ควรที่จะหารือหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรง คือ กรมที่ดินหรือกรมการขนส่งทางบก แล้วแต่กรณี เพื่อขอทราบแนวทางปฏิบัติและจะได้ดำเนินการอย่างถูกต้อง

ประเด็นที่สอง มหาวิทยาลัยเชียงใหม่จะดำเนินการขายทอดตลาดทรัพย์สินจากการใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา ๕๗^๑ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทาง

^๑ มาตรา ๕๗ คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ผู้ชำระเงิน ถ้าถึงกำหนดแล้วไม่มีการชำระ โดยถูกต้องครบถ้วน ให้เจ้าหน้าที่มีหนังสือเตือนให้ผู้นั้นชำระภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน ถ้าไม่มีการปฏิบัติตามคำเตือน เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้นและขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วน

ปกครองฯ อย่างไร เห็นว่า ในการดำเนินการดังกล่าวจะต้องนำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม ซึ่งในการอนุโลมใช้จะต้องเทียบเคียงอำนาจของผู้พิพากษามาเป็นอำนาจของเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ ๙ (พ.ศ. ๒๕๔๒) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนั้น ผู้มีอำนาจในการอนุมัติให้ขายทอดตลาดทรัพย์สินที่ได้ทำการยึดหรืออายัดตามการใช้มาตรการบังคับทางปกครองจึงได้แก่เจ้าหน้าที่ตามที่กำหนดในกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ ๙ (พ.ศ. ๒๕๔๒) คือ อธิการบดีมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ และการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึด หรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินจะต้องกระทำเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของคำสั่งทางปกครอง โดยกระทบกระเทือนผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองน้อยที่สุด

อนึ่ง จากข้อเท็จจริงที่ว่าขณะนี้ได้มีการฟ้องคดีเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งของมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ที่เรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชำระค่าสินไหมทดแทนต่อศาลปกครองเชียงใหม่ และคดีอยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองเชียงใหม่ แม้ว่าการฟ้องคดีต่อศาลจะไม่มีผลเป็นการทุเลาการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยวิธีการยึดหรืออายัดทรัพย์สิน และขายทอดตลาดเพื่อชำระหนี้ของหน่วยงานของรัฐตามที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้ให้ความเห็นไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๘๗/๒๕๕๐^๒ ก็ตาม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่อาจรอการขายทอดตลาดไว้จนกว่าคดีจะถึงที่สุด โดยจะต้องระมัดระวังมิให้ล่วงเลยระยะเวลาสิบปีนับแต่วันที่มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มีนาคม ๒๕๕๑

วิธีการยึด การอายัดและการขายทอดตลาดทรัพย์สินให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม ส่วนผู้มีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดหรือขายทอดตลาดให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎหมายกระทรวง

^๒ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การถอนฟ้องคดีที่มีการออกคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแล้ว ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๐๕/๘๔ ลงวันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี