

บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

เรื่อง สถานะของหนังสือกรมพัฒนาและส่งเสริมพลังงานและประกาศหนังสือพิมพ์รายวัน
ที่เรียกให้ประชาชนที่ได้รับค่าชดเชยที่ดินให้แก่ทางราชการ

กรมชลประทานได้มีหนังสือ ที่ กษ ๐๓๐๓/๘๒๑ ลงวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๕๑ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ขอรื้อเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองและการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ซึ่งสรุปข้อเท็จจริงได้ดังนี้

กรมพัฒนาและส่งเสริมพลังงานได้จ่ายค่าชดเชยที่ดินให้กับราษฎรซึ่งอ้างว่าครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐซึ่งได้แก่ที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ และที่ดินสาธารณประโยชน์ เป็นค่าชดเชยที่ต้องย้ายออกจากที่ดิน เนื่องจากทางราชการจะนำพื้นที่ดังกล่าวไปใช้เป็นพื้นที่ก่อสร้างฝายกักเก็บน้ำและสถานีสูบน้ำด้วยไฟฟ้าเพื่อประโยชน์ด้านเกษตรกรรมและอุปโภคบริโภคให้แก่ราษฎรในพื้นที่ การจ่ายค่าชดเชยดังกล่าวได้รับความเห็นชอบตามมติคณะรัฐมนตรีแล้วและได้ดำเนินการโดยปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้ความเห็นชอบไว้เมื่อวันที่ ๑๑ กรกฎาคม ๒๕๓๒ เรื่อง การขออนุมัติหลักการเกี่ยวกับการจ่ายค่าทดแทนที่ดิน ค่ารื้อย้ายบ้านเรือน สิ่งปลูกสร้าง ค่าทดแทนต้นไม้ยืนต้น พืชล้มลุก ให้แก่ราษฎรผู้ถือครองที่ดินซึ่งไม่มีเอกสารสิทธิ และการจ่ายเงินค่าทดแทนที่ดินในเขตนิคมฯ ที่ถูกเขตก่อสร้างโครงการชลประทาน การตรวจสอบพิสูจน์ถึงการครอบครองประโยชน์ได้ดำเนินการในรูปของคณะกรรมการ คณะอนุกรรมการและคณะทำงาน ซึ่งแต่งตั้งโดยคำสั่งกระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้ความเห็นชอบผลการตรวจสอบเมื่อวันที่ ๒๙ เมษายน ๒๕๔๐ ต่อมาหลังจากที่ได้จ่ายเงินค่าชดเชยดังกล่าวแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงที่น่าเชื่อได้ว่า (๑) ที่ดินที่ราษฎรอ้างว่าได้ครอบครองทำประโยชน์นั้นมีจำนวนหนึ่งที่สามารถแจ้งการครอบครองทำประโยชน์ทับซ้อนกัน (๒) ได้มีการจ่ายค่าชดเชยไปในขณะที่ยังไม่เสร็จสิ้นขั้นตอนการตรวจสอบพิสูจน์สอบสวนการครอบครองทำประโยชน์ หรือไม่ครบขั้นตอนตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนด กรมพัฒนาและส่งเสริมพลังงานจึงมีหนังสือเรียกให้ราษฎรคืนเงินค่าชดเชยทั้งหมดทุกราย แต่ราษฎรไม่ยอมรับหนังสือ จึงได้มีการประกาศทางหนังสือพิมพ์รายวันขอให้นำเงินไปชำระคืน ดังนั้น กรมชลประทานซึ่งได้รับโอนภารกิจและอำนาจหน้าที่ในกิจการงาน มาจากกรมพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน ตามพระราชกฤษฎีกาโอนกิจการบริหารและอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้เป็นตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ พ.ศ. ๒๕๔๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ จึงขอรื้อ ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง หนังสือที่เรียกให้ราษฎรคืนเงิน หรือประกาศหนังสือพิมพ์ดังกล่าว ถือเป็นคำสั่งทางปกครอง และเป็นคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินหรือไม่อย่างไร

ประเด็นที่สอง กรมชลประทานได้ยกร่างระเบียบกรมชลประทาน ว่าด้วยการยึดอายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ พ.ศ. โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ประกอบกับข้อ ๑ (๒) แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๙ (พ.ศ. ๒๕๔๒) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ร่างระเบียบดังกล่าวได้กำหนดเรื่องการมอบหมายหรือมอบอำนาจในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองให้แก่เจ้าหน้าที่ของกรมชลประทานถูกต้องตามนัยพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และกฎกระทรวง ฉบับที่ ๙ (พ.ศ. ๒๕๔๒) แล้วหรือไม่ และควรเพิ่มเติมเนื้อหาสาระในส่วนใดบ้าง

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวโดยมีผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กรมชลประทาน) เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงแล้วปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า กรมพัฒนาและส่งเสริมพลังงานได้ยื่นฟ้องราษฎรบางรายต่อศาลจังหวัดศรีสะเกษ ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้จำเลยคืนหรือชดเชยใช้เงินค่าชดเชย ซึ่งศาลจังหวัดศรีสะเกษเห็นว่าเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือจากคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๙ (๓)^๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ คดีอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง จึงส่งเรื่องให้ศาลปกครองนครราชสีมาพิจารณา ศาลปกครองนครราชสีมาเห็นว่าคดีนี้เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ประกอบกับประมวลกฎหมายที่ดินซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม ต่อมาคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลได้มีคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๒๖/๒๕๔๖ ว่าเป็นคดีพิพาทระหว่างหน่วยงานทางปกครองกับเอกชนเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่นอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่นซึ่งเป็นข้อพิพาทอันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ศาลปกครองนครราชสีมาจึงพิจารณาต่อโดยผูกพันตามคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๒๖/๒๕๔๖ และมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาตามคดีหมายเลขแดงที่ ๔๖๐/๒๕๔๖ โดยเห็นว่าหนังสือ ลงวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๔๒ แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีแต่ละรายชำระเงินคืนให้แก่สำนักงานปลัดกระทรวงพลังงานถือได้ว่าเป็นคำสั่งทางปกครองให้ชำระเงินตามมาตรา ๕^๒ และมาตรา ๕๗^๓ แห่ง

^๑มาตรา ๙ ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

๑.ล๑

๑.ล๑

(๓) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

๑.ล๑

๑.ล๑

^๒มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้

๑.ล๑

๑.ล๑

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวได้ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้ การแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือเสียหายไม่จำเป็นต้องมีคำสั่งตามที่กำหนดในมาตรา ๗๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเห็นว่าเมื่อศาลปกครองนครราชสีมาได้วินิจฉัยในคดีหมายเลขแดงที่ ๔๖๐/๒๕๔๖ ไว้แล้วว่าหนังสือที่เรียกให้ราษฎรคืนเงินเป็นคำสั่งทางปกครอง และคดีถึงที่สุดแล้วโดยไม่มีการอุทธรณ์ จึงไม่มีประเด็นที่ต้องพิจารณาตามข้อหาหรือของกรมชลประทานอีก สำหรับประเด็นว่าร่างระเบียบกรมชลประทานว่าด้วยการยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ พ.ศ. ได้กำหนดเรื่องการมอบหมายหรือมอบอำนาจในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองให้แก่เจ้าหน้าที่ของกรมชลประทานถูกต้องตามนัยพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือไม่ และควรเพิ่มเติมเนื้อหาสาระ

“คำสั่งทางปกครอง” หมายความว่า

(๑) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ

(๒) การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๕๗ คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ผู้ใดชำระเงิน ถ้าถึงกำหนดแล้วไม่มีการชำระ โดยถูกต้องครบถ้วน ให้เจ้าหน้าที่มีหนังสือเตือนให้ผู้นั้นชำระภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน ถ้าไม่มีการปฏิบัติตามคำเตือน เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้นและขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วน

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๗๒ ในการพิพากษาคดี ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดคำสั่งบังคับอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้

(๑) สั่งให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งหรือสั่งห้ามการกระทำทั้งหมดหรือบางส่วน ในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑)

(๒) สั่งให้หัวหน้าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลปกครองกำหนด ในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร

(๓) สั่งให้ใช้เงินหรือให้ส่งมอบทรัพย์สินหรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ โดยจะกำหนดระยะเวลาและเงื่อนไขอื่น ๆ ไว้ด้วยก็ได้ ในกรณีที่มีการฟ้องเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือการฟ้องเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

(๔) สั่งให้ถือปฏิบัติต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลที่เกี่ยวข้อง ในกรณีที่มีการฟ้อง ให้ศาลมีคำพิพากษาแสดงความเป็นอยู่ของสิทธิหรือหน้าที่นั้น

(๕) สั่งให้บุคคลกระทำหรือละเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมาย

ฯลฯ

ฯลฯ

ในส่วนใดบ้าง นั้น เห็นว่า คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมีอำนาจหน้าที่ในการให้คำปรึกษาแก่เจ้าหน้าที่เกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ตามมาตรา ๑๑ (๒)^๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งประเด็นที่กรมชลประทานหารือมานี้มีลักษณะเป็นการขอให้ตรวจร่างระเบียบของกรมชลประทาน จึงไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองที่จะพิจารณาได้

(คุณพรทิพย์ จาละ)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
กรกฎาคม ๒๕๕๑

^๔มาตรา ๑๑ คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

๑.ล๑

๑.ล๑

(๒) ให้คำปรึกษาแก่เจ้าหน้าที่เกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ ตามที่บุคคลดังกล่าวร้องขอ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองกำหนด

๑.ล๑

๑.ล๑