

บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
เรื่อง การใช้มาตรการบังคับทางปกครองที่ไม่แล้วเสร็จภายในระยะเวลาสิบปี
นับแต่วันที่ออกคำสั่งให้خذใช้ค่าสินไหมทดแทน

องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพได้มีหนังสือ ที่ ขสมก. ๑๒๐๘/๒๕๖๐ ลงวันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๖๐ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า ด้วยองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ (ขสมก.) มีคำสั่งทางปกครองให้นายยรรยง คุโรวาท อดีตผู้อำนวยการองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพชดใช้ค่าเสียหายอันเกิดจากการกระทำละเมิด แต่ผู้ต้องชดใช้ค่าเสียหายมิได้ปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าว องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพจึงใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แจ้งไปยังสำนักงานที่ดินจังหวัดปทุมธานีให้อายัดทรัพย์สินที่เป็นอสังหาริมทรัพย์ของผู้ต้องชดใช้ค่าเสียหาย ต่อมาสำนักงานที่ดินจังหวัดปทุมธานีได้อายัดอสังหาริมทรัพย์ของผู้ต้องชดใช้ค่าเสียหายไว้แล้ว แต่เนื่องจากองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพไม่มีระเบียบหรือข้อบังคับกำหนดเป็นการเฉพาะ จึงยังมิได้ดำเนินการขายทอดตลาดทรัพย์สินที่อายัดไว้

ในการนี้องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพจึงขอหารือว่าการบังคับทางปกครองตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ นั้น เมื่อองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพได้รับแจ้งการอายัดไว้แล้ว สามารถดำเนินการได้ต่อไปอย่างไร ตามกฎหมายใด

ต่อมาองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพได้มีหนังสือ ที่ ข.ผอก.ผปร. ๕๓๙/๒๕๖๐ ลงวันที่ ๒๑ สิงหาคม ๒๕๖๐ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อขอหารือเพิ่มเติม สรุปความได้ว่าตามที่องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพมีคำสั่งเรียกให้นายยรรยงฯ ชดใช้ค่าเสียหายดังกล่าวตามหนังสือที่ ขสมก. ๑๕๔๕/๒๕๕๙ ลงวันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๕๙ แต่ผู้ต้องชดใช้ค่าเสียหายมิได้ปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าว องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพจึงใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยมีหนังสือแจ้งไปยังสำนักงานที่ดินจังหวัดปทุมธานี เมื่อวันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๕๙ ให้อายัดทรัพย์สินที่เป็นอสังหาริมทรัพย์ของผู้ต้องชดใช้ค่าเสียหายเป็นที่ดินโฉนดเลขที่ ๒๑๘๔๑ เลขที่ดิน ๑๓๔ ตำบลหลักหก อำเภอเมืองปทุมธานี จังหวัดปทุมธานี พร้อมสิ่งปลูกสร้างสองชั้น เลขที่ ๕๒/๖๗๐ และสำนักงานที่ดินจังหวัดปทุมธานีได้มีหนังสือ ลงวันที่ ๔ ตุลาคม ๒๕๕๙ แจ้งผลว่าได้ดำเนินการอายัดไว้แล้วตั้งแต่วันที่ ๖ กันยายน ๒๕๕๙ และองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพได้มีหนังสือ ลงวันที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๕๙ ขอให้อายัดทรัพย์สินที่เป็นอสังหาริมทรัพย์ของผู้ต้องชดใช้ค่าเสียหายเพิ่มเติม เป็นโฉนดเลขที่ ๗๕๔๐, ๗๕๔๑ และ ๑๐๘๓ หน้าสำรวจ ๑๒๘๐, ๑๒๘๑ และ ๑๘๐ ตำบลคูขวาง อำเภอลาดหลุมแก้ว จังหวัดปทุมธานี รวม ๓ แปลง และสำนักงานที่ดินจังหวัดปทุมธานีได้มีหนังสือ ลงวันที่ ๖ ธันวาคม ๒๕๕๙ แจ้งผลว่าได้ดำเนินการอายัดไว้แล้วตั้งแต่วันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๕๙ ทั้งนี้ ผู้ต้องชดใช้ค่าเสียหายได้คัดค้านการยึดอสังหาริมทรัพย์ต่อผู้ออกคำสั่งทางปกครอง (ผู้อำนวยการองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ)

องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพจึงขอหารือเพิ่มเติมดังนี้

๑. กรณีนี้อายุความในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับผู้ต้องชดใช้ค่าเสียหายตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มีอายุความกี่ปี เริ่มต้นนับอายุความเมื่อใดและสิ้นสุดลงเมื่อใด

๒. ภายหลังที่องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามข้อ ๑ แล้ว องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพได้มีหนังสือแจ้งให้สำนักงานที่ดินจังหวัดปทุมธานีดำเนินการอายัดทรัพย์สินซึ่งเป็นที่ดินของผู้ต้องชดใช้เงิน รวม ๔ แปลง โดยมีผลตั้งแต่วันที่ ๖ กันยายน ๒๕๕๙ และวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๕๙ ตามลำดับ องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพจึงขอหารือว่าการอายัดทรัพย์สินดังกล่าวเป็นเหตุให้อายุความสะดุดหยุดลงหรือไม่ และองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพสามารถทำการขายทอดตลาดตามมาตรา ๕๗ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้หรือไม่ อย่างไร

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ได้พิจารณาข้อหารือขององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ โดยมีผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) ผู้แทนกระทรวงยุติธรรม (กรมบังคับคดี) และผู้แทนองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า โดยที่ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าเสียหายยังไม่มีความชัดเจนเพียงพอ คณะกรรมการฯ จึงเห็นว่าการตอบข้อหารือกรณีนี้ควรตอบในลักษณะเป็นการวางหลักกฎหมาย ดังนี้

เมื่อมาตรา ๕๗^๑ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดให้นำวิธีการยึด การอายัด และการขายทอดตลาด ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม จึงต้องนำบทบัญญัติเกี่ยวกับวิธีการบังคับแก่ทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษามาชำระหนี้ให้แก่เจ้าหนี้ตามคำพิพากษา ซึ่งก่อนมีการตราพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ ๓๐) พ.ศ. ๒๕๖๐ คือ มาตรา ๒๗๑^๒ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ที่กำหนดว่ากรณีลูกหนี้ตามคำพิพากษามีได้ปฏิบัติตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลทั้งหมดหรือบางส่วน เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาชอบที่จะร้องขอให้บังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นได้ภายในสิบปีนับแต่วันมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง มาใช้บังคับแก่กรณีที่ได้รับคำสั่งทางปกครองให้ชำระเงิน ถ้าถึงกำหนดแล้วไม่มีการชำระให้ถูกต้องครบถ้วน และต่อมาไม่ชำระเงินตามที่เจ้าหนี้ที่ได้มีหนังสือเตือนแล้ว ดังนั้น เจ้าหนี้ที่จะต้องดำเนินการให้มีการบังคับในทางปกครองภายในสิบปีนับแต่วันที่มีคำสั่งให้ชำระเงิน ซึ่งกำหนดเวลาสิบปีดังกล่าว

^๑มาตรา ๕๗ คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ผู้ใดชำระเงิน ถ้าถึงกำหนดแล้วไม่มีการชำระ โดยถูกต้องครบถ้วน ให้เจ้าหนี้ที่มีหนังสือเตือนให้ผู้นั้นชำระภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน ถ้าไม่มีการปฏิบัติตามคำเตือน เจ้าหนี้ที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้น และขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วน

วิธีการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สินให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม ส่วนผู้มีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดหรือขายทอดตลาดให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

^๒มาตรา ๒๗๑ ถ้าคู่ความหรือบุคคลซึ่งเป็นฝ่ายแพ้คดี (ลูกหนี้ตามคำพิพากษา) มิได้ปฏิบัติตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลทั้งหมดหรือบางส่วน คู่ความหรือบุคคลซึ่งเป็นฝ่ายชนะ (เจ้าหนี้ตามคำพิพากษา) ชอบที่จะร้องขอให้บังคับคดีตามคำพิพากษา หรือคำสั่งนั้นได้ภายในสิบปีนับแต่วันมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง โดยอาศัยและตามคำบังคับที่ออกตามคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น

เป็นระยะเวลาในการบังคับคดีมิใช่อายุความในการใช้สิทธิเรียกร้อง จึงไม่ใช่กรณีที่จะทำให้ระยะเวลาดังกล่าวสะดุดหยุดลงได้ ทั้งนี้ ตามคำพิพากษาศาลฎีกา ที่ ๘๑๖/๒๕๔๓ ซึ่งวินิจฉัยว่ากำหนดระยะเวลาสิบปีตามมาตรา ๒๗๑^๓ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เป็นระยะเวลาที่กำหนดไว้ตามกฎหมายวิธีสบัญญัติ มิใช่เรื่องอายุความ การที่เจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษายึดทรัพย์ของลูกหนี้ตามคำพิพากษาจึงไม่ทำให้กำหนดเวลาบังคับคดีสะดุดหยุดลงหรือขยายออกไปอีก

ต่อมาเมื่อพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ ๓๐) พ.ศ. ๒๕๖๐ มีผลใช้บังคับ โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ ๖ กรกฎาคม ๒๕๖๐ (มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๕ กันยายน ๒๕๖๐^๔) ซึ่งได้มีการแก้ไขโดยยกเลิกมาตรา ๒๗๑ แล้วนำความในมาตรา ๒๗๑ ที่ยกเลิกไปนั้น มาบัญญัติเป็นมาตรา ๒๗๔^๕ โดยความในวรรคหนึ่งกำหนดว่า กรณีที่ลูกหนี้ตามคำพิพากษามีได้ปฏิบัติตามคำบังคับที่ออกตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลทั้งหมดหรือบางส่วน เจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาขอที่จะร้องขอให้มีการบังคับคดีโดยวิธียึดทรัพย์สิน आयัดสิทธิเรียกร้อง หรือบังคับคดีโดยวิธีอื่นภายในสิบปีนับแต่วันที่คำพิพากษาหรือคำสั่ง และถ้าเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาได้ร้องขอให้เจ้าพนักงานบังคับคดียึดทรัพย์สินหรืออายัดสิทธิเรียกร้องใดไว้หรือได้ดำเนินการบังคับคดีโดยวิธีอื่นไว้บางส่วนแล้วภายในระยะเวลาดังกล่าว ก็ให้ดำเนินการบังคับคดีแก่ทรัพย์สินหรือสิทธิเรียกร้อง หรือบังคับคดีโดยวิธีอื่นนั้นต่อไปจนแล้วเสร็จได้ ซึ่งมาตรา ๒๗๔ วรรคหนึ่ง เป็นการนำแนวคำพิพากษาศาลฎีกาที่วินิจฉัยว่าเมื่อเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาได้ร้องขอให้บังคับคดีภายในสิบปีนับแต่วันที่คำพิพากษาหรือคำสั่งแล้ว เจ้าพนักงานบังคับคดีย่อมบังคับคดีต่อไปได้ แม้จะพ้นกำหนดสิบปีแล้วก็ตาม มาบัญญัติเป็นมาตรา ๒๗๔

^๓โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

^๔มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดหกสิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

(ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๓๔/ตอนที่ ๖๙ ก/หน้า ๑/๖ กรกฎาคม ๒๕๖๐) (การนับวันมีผลใช้บังคับของพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ ๓๐) พ.ศ. ๒๕๖๐ พิจารณาจากหนังสือของสำนักงานศาลยุติธรรม ส่วนที่สุด ที่ ศย ๐๑๖/ว ๕๗๗)

^๕มาตรา ๒๗๔ ถ้าคู่ความหรือบุคคลซึ่งเป็นฝ่ายแพ้คดีหรือบุคคลที่ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ชำระหนี้ (ลูกหนี้ตามคำพิพากษา) มิได้ปฏิบัติตามคำบังคับที่ออกตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลทั้งหมดหรือบางส่วน คู่ความหรือบุคคลซึ่งเป็นฝ่ายชนะคดีหรือบุคคลที่ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ได้รับชำระหนี้ (เจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษา) ขอที่จะร้องขอให้มีการบังคับคดีโดยวิธียึดทรัพย์สิน आयัดสิทธิเรียกร้อง หรือบังคับคดีโดยวิธีอื่นตามกฎหมายวิธีสบัญญัติแห่งภาคนี้ภายในสิบปีนับแต่วันที่คำพิพากษาหรือคำสั่ง และถ้าเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาได้ร้องขอให้เจ้าพนักงานบังคับคดียึดทรัพย์สินหรืออายัดสิทธิเรียกร้องใดไว้หรือได้ดำเนินการบังคับคดีโดยวิธีอื่นไว้บางส่วนแล้วภายในระยะเวลาดังกล่าว ก็ให้ดำเนินการบังคับคดีแก่ทรัพย์สินหรือสิทธิเรียกร้องหรือบังคับคดีโดยวิธีอื่นนั้นต่อไปจนแล้วเสร็จได้

ถ้าคำพิพากษาหรือคำสั่งกำหนดให้ชำระหนี้เป็นงวด เป็นรายเดือน หรือเป็นรายปี หรือกำหนดให้ชำระหนี้ใดในอนาคต ให้นับระยะเวลาสิบปีตามวรรคหนึ่งตั้งแต่วันที่หนี้ตามคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นอาจบังคับชำระได้

ถ้าสิทธิเรียกร้องตามคำพิพากษาหรือคำสั่งเป็นการให้ชำระเงิน ส่งคืนหรือส่งมอบทรัพย์เฉพาะสิ่ง บุคคลซึ่งได้รับโอนหรือรับช่วงสิทธิตามคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นมียอำนาจบังคับคดีตามความในหมวด ๒ การบังคับคดีในกรณีที่เป็นหนี้เงิน หรือหมวด ๓ การบังคับคดีในกรณีที่ไม่ส่งคืนหรือส่งมอบทรัพย์เฉพาะสิ่ง แล้วแต่กรณี โดยการร้องขอต่อศาลเพื่อเข้าสวมสิทธิเป็นเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาต่อไป

ดังนั้น เมื่อนำมาใช้บังคับโดยอนุโลมกับการบังคับในทางปกครองตามมาตรา ๕๗^๖ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ไม่ว่าจะเป็นกรณีตามมาตรา ๒๗๑^๗ (เดิม) ประกอบกับแนวคำพิพากษาศาลฎีกาหรือมาตรา ๒๗๔^๘ ซึ่งแก้ไขใหม่ ก็ไม่มีผลในทางกฎหมาย ที่แตกต่างกัน เจ้าหน้าที่ซึ่งใช้มาตรการบังคับในทางปกครองจึงต้องเริ่มดำเนินการเพื่อให้มีการบังคับ ในทางปกครองภายในระยะเวลาสิบปีนับแต่วันที่ได้ออกคำสั่งให้ชดใช้เงิน และเมื่อได้ดำเนินการ ดังกล่าวแล้ว ย่อมสามารถที่จะดำเนินการบังคับคดีแก่ทรัพย์สินหรือสิทธิเรียกร้องต่อไปจนแล้วเสร็จได้

ในประเด็นที่เกี่ยวกับการเริ่มนับวันที่มีคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจะเป็นวันใด นั้น เนื่องจากปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมจากการชี้แจงของผู้แทนองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพว่า องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพได้ออกหนังสือเพื่อเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหลายฉบับ การจะเริ่มนับวันที่มีคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในวันใด จะต้องพิจารณาว่าคำสั่งให้ชดใช้ ค่าสินไหมทดแทนขององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพนั้นได้ดำเนินการโดยถูกต้องครบถ้วน ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิด ของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ด้วยแล้ว จึงจะเป็นการเริ่มนับระยะเวลาสิบปีซึ่งเป็นการอนุโลม นำมาตรา ๒๗๔ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาบังคับใช้

ดังนั้น กรณีนี้หากองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพได้เริ่มดำเนินการเพื่อให้มีการบังคับ ในทางปกครอง เช่น การมีหนังสือแจ้งให้สำนักงานที่ดินจังหวัดปทุมธานีบันทึกการอายัดที่ดิน ของอดีตผู้อำนวยการองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพภายในสิบปีนับแต่วันที่ มีคำสั่งให้ชดใช้ ค่าสินไหมทดแทนที่ถูกต้องแล้ว องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพก็ย่อมที่จะบังคับในทางปกครอง ในส่วนที่ยังไม่แล้วเสร็จต่อไปได้ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๕๗^๙ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติ ราชการทางปกครองฯ ประกอบกับประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

อนึ่ง หากองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพไม่อาจบังคับทางปกครองในกรณีนี้ได้ องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ จะต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิด ทางละเมิดตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิด ทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ต่อไป

(นายดิศทัต โทตระกิตย์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มกราคม ๒๕๖๑

^๖โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

^๗โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

^๘โปรดดูเชิงอรรถที่ ๕, ข้างต้น

^๙โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น