

บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
เรื่อง การมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง

สำนักงานเทศบาลเมืองอุดรดิตถ์ได้มีหนังสือ ด่วน ที่ อต ๕๒๐๐๗/๐๘๙ ลงวันที่ ๙ มกราคม ๒๕๕๙ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ขอรื้อปัญหาข้อกฎหมายตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ สรุปความได้ว่า เทศบาลเมืองอุดรดิตถ์ได้ดำเนินการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบละเมิดกรณีการกำหนดราคากลางงานก่อสร้างปรับปรุงเตาเผาศพเป็นระบบไร้ควันไร้กลิ่น จำนวน ๘ วัด ในเขตเทศบาลเมืองอุดรดิตถ์สูงกว่าความเป็นจริง และได้มีคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดจำนวน ๘ ราย ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่เทศบาลเมืองอุดรดิตถ์ หากไม่ดำเนินการเทศบาลเมืองอุดรดิตถ์จะใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินและขายทอดตลาดตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ต่อมาเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดได้มีหนังสือขอให้เทศบาลเมืองอุดรดิตถ์ทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง

เทศบาลเมืองอุดรดิตถ์พิจารณาแล้วเห็นว่า การพิจารณาและมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มิได้กำหนดรายละเอียดขั้นตอนและวิธีการปฏิบัติไว้ เพื่อให้การดำเนินการเป็นไปด้วยความถูกต้องตามที่กฎหมายกำหนด เทศบาลเมืองอุดรดิตถ์จึงขอหารือเกี่ยวกับการทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง ดังนี้

- (๑) การทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง มีหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการพิจารณาอย่างไร
- (๒) การทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง มีระยะเวลาและอายุความในการอนุญาตหรือไม่ อย่างไร
- (๓) การทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง มีขั้นตอนการดำเนินการอย่างไร

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้พิจารณาข้อหารือของสำนักงานเทศบาลเมืองอุดรดิตถ์โดยได้รับฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (สำนักงานเทศบาลเมืองอุดรดิตถ์) แล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมดังนี้

๑. เมื่อเทศบาลเมืองอุดรดิตถ์ได้มีคำสั่งเทศบาลเมืองอุดรดิตถ์ที่ ๓๒/๒๕๕๘ ลงวันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๕๘ ให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดจำนวน ๘ ราย ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนภายในสี่สิบห้าวันนับแต่วันได้รับคำสั่ง เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดได้อุทธรณ์คำสั่งเรียกให้ชำระค่าสินไหมทดแทนไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดอุดรดิตถ์ตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ในมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ โดยผู้ว่าราชการจังหวัดอุดรดิตถ์พิจารณาแล้วมีความเห็นให้ยกคำอุทธรณ์ของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด เทศบาลเมืองอุดรดิตถ์จึงได้มีหนังสือ

ด่วนที่สุด ที่ อต ๕๒๐๐๗/๖๕-๗๒ ลงวันที่ ๘ กรกฎาคม ๒๕๔๘ แจ้งให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดแต่ละรายชดใช้ค่าสินไหมทดแทนภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือ มิฉะนั้น เทศบาลเมืองอุดรดิตถ์จะดำเนินการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินและขายทอดตลาดตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ หลังจากนั้นเจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดจำนวน ๖ ราย คือ นายวรฤทธิ์ แก้วแสง นายสมพงษ์ ยอดเมือง นายดำรงค์ บดีรัฐ นายครรชิต ชำนาญ นายพรชัย เอื้อประเสริฐ และนายแก้ว สมจิตรานุกิจ ได้มีหนังสือถึงสำนักงานเทศบาลเมืองอุดรดิตถ์แจ้งว่า ไม่เห็นด้วยกับคำสั่งที่ให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน จึงได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองเชียงใหม่เพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว พร้อมนี้ขอให้เทศบาลเมืองอุดรดิตถ์ทุเลาการใช้มาตรการบังคับทางปกครองไว้ก่อนจนกว่าคดีที่พวกตนยื่นฟ้องต่อศาลปกครองเชียงใหม่จะถึงที่สุด

๒. เจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดซึ่งได้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองเชียงใหม่เพื่อขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งเรียกให้ชำระค่าสินไหมทดแทนมีจำนวน ๗ ราย ได้แก่ นายพรชัย เอื้อประเสริฐ นายแก้ว สมจิตรานุกิจ นายสมพงษ์ ยอดเมือง นายดำรงค์ บดีรัฐ นายครรชิต ชำนาญ นายประจักษ์ กาญจนะ และนายวรฤทธิ์ แก้วแสง โดยผู้ฟ้องคดี ๕ ราย คือ นายพรชัยฯ นายแก้วฯ นายสมพงษ์ฯ นายดำรงค์ฯ และนายประจักษ์ฯ ได้ยื่นคำร้องขอให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่งเรียกให้ชำระค่าสินไหมทดแทนต่อศาลปกครองเชียงใหม่ด้วย ซึ่งศาลปกครองเชียงใหม่พิจารณาแล้วมีคำสั่งยกคำขอทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง เมื่อวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๔๘ โดยให้เหตุผลว่า การที่นายกเทศมนตรีเทศบาลเมืองอุดรดิตถ์ได้มีหนังสือเตือนให้ผู้ฟ้องคดีนำเงินไปชำระให้แก่เทศบาลเมืองอุดรดิตถ์ หากไม่ชำระจะดำเนินการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดีขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้แก่เทศบาลเมืองอุดรดิตถ์นั้น หนังสือดังกล่าวเป็นเพียงหนังสือแจ้งเตือนให้ชำระเงินเท่านั้น เทศบาลเมืองอุดรดิตถ์ยังไม่มีการใช้มาตรการบังคับทางปกครองแต่อย่างใด กรณีจึงยังไม่เกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีและไม่เป็นเหตุทำให้ผู้ฟ้องคดีเสื่อมเสียชื่อเสียงและเกียรติยศที่ยากแก่การแก้ไขเยียวยาในภายหลังแต่อย่างใด

๓. เจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดอีก ๑ รายคือ นายปัทมร โพธิ์ปัทมะ ได้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองพิษณุโลกเพื่อขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งเรียกให้ชำระค่าสินไหมทดแทนและได้ยื่นคำร้องขอให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองเช่นกัน ซึ่งศาลปกครองพิษณุโลกพิจารณาแล้วมีคำสั่งให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองได้ เมื่อวันที่ ๒๘ สิงหาคม ๒๕๔๘ โดยให้เหตุผลว่า หากให้คำสั่งนี้มีผลใช้บังคับต่อไป ผู้ฟ้องคดีต้องชดใช้ค่าเสียหายและต่อมาหากศาลวินิจฉัยว่าคำสั่งเรียกให้ชำระค่าสินไหมทดแทนเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายแล้วอาจก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงที่ยากแก่การเยียวยาแก้ไขในภายหลังและการที่ผู้ฟ้องคดีจะยังไม่ได้ชดใช้ค่าเสียหายก็ไม่มีผลกระทบหรือก่อให้เกิดอุปสรรคในการบริหารงานของรัฐแต่อย่างใด

๔. สำนักงานเทศบาลเมืองอุดรดิตถ์พิจารณาแล้วเห็นว่า เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามคำสั่งของศาลปกครองพิษณุโลกและเพื่อไม่ให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการและเจ้าหน้าที่ผู้พึงต้องถูกบังคับตามคำสั่งทางปกครอง จึงได้มีคำสั่งที่ ๓๕/๒๕๔๙ ลงวันที่ ๑๖

มกราคม ๒๕๕๙ ให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดทั้ง ๘ ราย เป็นการชั่วคราวก่อนจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองพิจารณาข้อเท็จจริงดังกล่าวแล้ว เห็นว่า มีประเด็นที่ต้องพิจารณาเพียงประเด็นเดียว คือ กรณีที่ศาลปกครองมีคำสั่งเกี่ยวกับคำขอทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองแล้ว เทศบาลเมืองอุดรดิตถ์จะยังมีอำนาจในการพิจารณาคำขอทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองอีกหรือไม่ อย่างไร คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมีความเห็นว่า คำสั่งศาลปกครองย่อมผูกพันคู่กรณีที่จะต้องปฏิบัติตามนับแต่วันที่ศาลปกครองได้มีคำสั่ง สำหรับกรณีตามที่หารือมา เมื่อศาลปกครองได้มีคำสั่งเกี่ยวกับการขอทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองแล้ว คำสั่งดังกล่าวย่อมมีผลผูกพันคู่กรณี เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาคำขอทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองจึงต้องพิจารณาคำขอให้เป็นไปตามแนวทางเดียวกันกับคำสั่งของศาลปกครองด้วย โดยอาจแยกพิจารณาได้เป็น ๒ กรณี คือ

(๑) กรณีของศาลปกครองเชียงใหม่ เมื่อศาลปกครองเชียงใหม่มีคำสั่งยกคำขอทุเลาการบังคับของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดทั้ง ๕ รายแล้ว และคำสั่งยกคำขอทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองถือเป็นที่สุด เทศบาลเมืองอุดรดิตถ์จึงต้องพิจารณาไม่อนุญาตให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองแก่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่า เทศบาลเมืองอุดรดิตถ์ได้มีคำสั่งที่ ๓๕/๒๕๕๙ ลงวันที่ ๑๖ มกราคม ๒๕๕๙ ให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองแก่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดทั้ง ๘ รายแล้ว จึงเป็นกรณีที่เทศบาลเมืองอุดรดิตถ์มีคำสั่งแตกต่างไปจากคำสั่งของ ศาลปกครอง ดังนั้น เทศบาลเมืองอุดรดิตถ์ต้องดำเนินการเพิกถอนคำสั่งที่ขัดแย้งกับคำสั่งศาลปกครองเชียงใหม่ต่อไป

(๒) กรณีของศาลปกครองพิษณุโลก เมื่อศาลปกครองพิษณุโลกมีคำสั่งให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองแก่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดรายนายปัทมรา แล้ว เทศบาลเมืองอุดรดิตถ์ต้องปฏิบัติตามคำสั่งทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองของศาลปกครองพิษณุโลก

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เมษายน ๒๕๕๙