

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับทายาทของเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิด
ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้มีหนังสือ ที่ มท ๐๘๐๔.๔/๑๑๒๒๙ ลงวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๕๙ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ขอรื้อเกี่ยวกับการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง โดยวิธีการยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้อยู่ใต้บังคับคำสั่งทางปกครอง ซึ่งเมื่อพิจารณาประกอบกับเอกสารที่ส่งมาด้วยแล้ว สรุปข้อเท็จจริงได้ ดังนี้

๑. เทศบาลตำบลศาลเจ้าไก่อต้อ จังหวัดนครสวรรค์ ได้สอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดในสองกรณี ได้แก่ (๑) โครงการจ้างเหมาก่อสร้างในปีงบประมาณ ๒๕๔๗ จำนวน ๑๙ โครงการ ซึ่งมีการทำสัญญาจ้างเหมาก่อสร้างเท่ากับวงเงินงบประมาณ ๑๘ โครงการ และสูงกว่าวงเงินงบประมาณ ๑ โครงการ ความเสียหายจำนวน ๕๔,๐๐๐ บาท และ (๒) การจัดซื้อวัสดุสำนักงานในปีงบประมาณ ๒๕๔๘ ซึ่งพัสดุที่จัดซื้อขาดหายไปจำนวนมาก ความเสียหายจำนวน ๑๕๘,๒๖๙.๔๑ บาท ผลการสอบข้อเท็จจริงทั้งสองกรณี มีเจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบหลายราย โดยหนึ่งในนั้นคือ นางจิตติมาศ พิสิทธิ์ เจ้าพนักงานการเงินและบัญชี ๖ ว ในฐานะเจ้าหน้าที่พัสดุ ที่ต้องรับผิดชอบในแต่ละกรณี ดังนี้

๑.๑ กรณีจ้างเหมาก่อสร้าง นางจิตติมาศ พิสิทธิ์ เป็นผู้จัดทำใบเสนอราคาให้กับผู้รับเหมาแต่ละรายและนำไปให้กรรมการสอบราคาลงชื่อหลังจากได้ทำสัญญาจ้างไปแล้ว โดยผู้รับเหมาจะได้แข่งขันราคากันจริงและเป็นธรรม และจัดทำเอกสารอันเป็นเท็จ ทำให้ผู้รับเหมาได้ทำสัญญาจ้างเหมาก่อสร้างเท่ากับวงเงินงบประมาณ ๑๘ โครงการ และทำสัญญาจ้างสูงกว่าวงเงินงบประมาณ ๑ โครงการ ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ทางราชการเต็มจำนวน เป็นเงิน ๕๔,๐๐๐ บาท

๑.๒ กรณีจัดซื้อวัสดุสำนักงาน นางจิตติมาศ พิสิทธิ์ มีหน้าที่จัดซื้อวัสดุและบันทึกคุมวัสดุที่จัดซื้อมาในบัญชีพัสดุให้ถูกต้องครบถ้วน แต่กระทำการด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ไม่ได้คุมพัสดุที่จัดซื้อมา เป็นเหตุให้พัสดุขาดหายไปเป็นจำนวนมาก จึงต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในอัตราร้อยละ ๕๐ ของค่าเสียหายจำนวน ๑๕๘,๒๖๙.๔๑ บาท คิดเป็นเงินจำนวน ๗๙,๑๓๔.๗๑ บาท

๒. เทศบาลตำบลศาลเจ้าไก่อต้อได้มีคำสั่งให้นางจิตติมาศ พิสิทธิ์ ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ในแต่ละกรณี ดังนี้

๒.๑ กรณีจ้างเหมาก่อสร้าง เทศบาลตำบลศาลเจ้าไก่อต้อได้มีคำสั่ง ที่ ๕๐๕/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๕๒ ให้นางจิตติมาศ พิสิทธิ์ ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเต็มจำนวน เป็นเงิน ๕๔,๐๐๐ บาท แต่ต่อมาเทศบาลฯ ได้มีคำสั่ง ที่ ๓๐/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๒๗ มกราคม ๒๕๕๔ แก้ไข

เปลี่ยนแปลงผู้ที่ต้องรับผิดชอบและสัดส่วนความรับผิดชอบ โดยให้นางจิตติมาศฯ รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนในอัตราร้อยละ ๖๐ ของค่าเสียหายจำนวน ๕๔,๐๐๐ บาท คิดเป็นเงินจำนวน ๓๒,๔๐๐ บาท และให้ยกเลิกคำสั่งเทศบาลตำบลศาลเจ้าไก่อต้อ ที่ ๕๐๕/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๕๒

๒.๒ กรณีจัดซื้อวัสดุสำนักงาน เทศบาลตำบลศาลเจ้าไก่อต้อได้มีคำสั่ง ที่ ๔๘๘/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๕๒ ให้นางจิตติมาศ พิลิก รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนในอัตราร้อยละ ๕๐ ของค่าเสียหาย จำนวน ๑๕๘,๒๖๙.๔๑ บาท คิดเป็นเงินจำนวน ๗๙,๑๓๔.๗๑ บาท

๓. กระทรวงการคลัง โดยกรมบัญชีกลาง ได้พิจารณาสำนวนการสอบข้อเท็จจริง ความรับผิดชอบทางละเมิดของเทศบาลตำบลศาลเจ้าไก่อต้อทั้งสองกรณีแล้ว มีความเห็นในส่วนที่เกี่ยวกับ ความรับผิดชอบทางละเมิดของนางจิตติมาศ พิลิก ดังนี้

๓.๑ กรณีจ้างเหมาก่อสร้าง เห็นว่า นางจิตติมาศ พิลิก และเจ้าหน้าที่อื่นอีก ๒ ราย ร่วมกันอาศัยโอกาสในการปฏิบัติหน้าที่แสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมาย สำหรับตนเองหรือผู้อื่น เป็นการจงใจกระทำละเมิด โดยไม่อาจแบ่งแยกได้ว่าผู้ใดกระทำให้เกิดความเสียหาย มากกว่ากัน จึงให้นางจิตติมาศฯ และเจ้าหน้าที่อีก ๒ ราย รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเต็มจำนวน ความเสียหาย ๕๔,๐๐๐ บาท โดยให้รับผิดชอบคนละส่วนเท่า ๆ กัน คิดเป็นเงินที่ต้องรับผิดชอบคนละ ๑๘,๐๐๐ บาท รายละเอียดปรากฏตามหนังสือกรมบัญชีกลาง ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๔๑๐.๖/๒๕๒๙๐ ลงวันที่ ๘ สิงหาคม ๒๕๕๗ ถึงเทศบาลตำบลศาลเจ้าไก่อต้อ

๓.๒ กรณีจัดซื้อวัสดุสำนักงาน เห็นว่า ความเสียหายที่เกิดขึ้นในกรณีนี้คิดเป็นเงิน จำนวน ๑๙๖,๓๖๙.๔๑ บาท โดยนางจิตติมาศ พิลิก และเจ้าหน้าที่อีก ๑ ราย มีพฤติการณ์ที่เชื่อได้ว่า มีส่วนรู้เห็นร่วมกันจัดทำเอกสารการจัดซื้อและอนุมัติหลักฐานการจัดซื้อวัสดุเป็นเท็จ ทั้งร่วมกันลงนาม ในฎีกาเบิกจ่ายเงินและสั่งจ่ายเช็คค่าวัสดุ โดยไม่มีการจัดซื้อวัสดุจริง และนำเงินไปใช้เป็นประโยชน์ ส่วนตน ถือเป็นการอาศัยโอกาสในการปฏิบัติหน้าที่แสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมาย สำหรับตนเองหรือผู้อื่น เป็นการจงใจกระทำละเมิด เมื่อพฤติการณ์การกระทำไม่สามารถแบ่งแยกได้ว่า บุคคลใดทำให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการมากกว่า จึงให้นางจิตติมาศฯ และเจ้าหน้าที่อีก ๑ ราย รับผิดชอบเต็มจำนวนความเสียหาย ๑๙๖,๓๖๙.๔๑ บาท โดยให้รับผิดชอบในอัตราร้อยละคนละเท่า ๆ กัน คิดเป็นเงินคนละ ๙๘,๑๘๔.๗๑ บาท รายละเอียดปรากฏตามหนังสือกรมบัญชีกลาง ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๔๑๐.๖/๓๑๐๗๙ ลงวันที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๕๗ ถึงเทศบาลตำบลศาลเจ้าไก่อต้อ

๔. หลังจากได้รับแจ้งความเห็นของกระทรวงการคลังแล้ว เทศบาลตำบลศาลเจ้าไก่อต้อ ได้มีคำสั่งแก้ไขเปลี่ยนแปลงจำนวนเงินค่าสินไหมทดแทนที่นางจิตติมาศ พิลิก ต้องรับผิดชอบในทั้งสองกรณีเสียใหม่ให้เป็นไปตามความเห็นของกระทรวงการคลัง ดังนี้

๔.๑ กรณีจ้างเหมาก่อสร้าง เทศบาลตำบลศาลเจ้าไก่อต้อได้มีคำสั่ง ที่ ๓๘๑/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๒๘ สิงหาคม ๒๕๕๗ ให้นางจิตติมาศฯ รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นเงินจำนวน ๑๘,๐๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยนับตั้งแต่วันที่ผิดนัด

๔.๒ กรณีจัดซื้อวัสดุสำนักงาน เทศบาลตำบลศาลเจ้าไก่อต้อได้มีคำสั่ง ที่ ๖๒๓/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๑๒ ธันวาคม ๒๕๕๗ ให้นางจิตติมาศฯ รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน เป็นเงินจำนวน ๙๘,๑๘๔.๗๑ บาท

โดยในขณะที่เทศบาลตำบลศาลเจ้าไก่อต้อได้ออกคำสั่งทั้งสองฉบับนั้น นางจิตติมาศ พิลิก ได้ถึงแก่ความตายไปแล้วตั้งแต่วันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖

๕. เทศบาลตำบลศาลเจ้าไถ่ต่อได้ขอความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัดนครสวรรค์เพื่อใช้มาตรการบังคับทางปกครอง โดยวิธีการยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายทั้งสองกรณีข้างต้น โดยในส่วนของนางจิกิตติมาศ พิสิก ที่ถึงแก่ความตายแล้ว เทศบาลฯ ขอใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับทายาทของนางจิกิตติมาศฯ ต่อไป ซึ่งการขอความเห็นชอบดังกล่าวเป็นไปตามมาตรา ๕๗ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ประกอบกับข้อ ๑ (๖) และข้อ ๒ แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๙ (พ.ศ. ๒๕๔๒) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่กำหนดให้กรณีที่นายกเทศมนตรีเป็นผู้ทำคำสั่งทางปกครอง นายกเทศมนตรีเป็นผู้มีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองได้ โดยความเห็นชอบของผู้ว่าราชการจังหวัด

๖. เทศบาลตำบลศาลเจ้าไถ่ต่อได้มีหนังสือ ที่ นว ๖๒๓๐๑/๒๖๖ ลงวันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๕๘ และหนังสือ ที่ นว ๖๒๓๐๑/๒๗๙ ลงวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๕๘ ถึงอธิบดีอัยการ สำนักงานคดีปกครองพิษณุโลก แจ้งความประสงค์ที่จะฟ้องทายาทของนางจิกิตติมาศ พิสิก ต่อศาลปกครองขอให้ชดใช้ค่าเสียหายจำนวน ๑๘,๐๐๐ บาท ในโครงการจ้างเหมาก่อสร้างในปีงบประมาณ ๒๕๔๗ และจำนวน ๙๘,๑๘๔.๗๑ บาท ในโครงการจัดซื้อวัสดุสำนักงานในปีงบประมาณ ๒๕๔๘ พร้อมดอกเบี้ยร้อยละ ๗.๕ ต่อปี นับแต่วันทำละเมิดไปจนกว่าทายาทของนางจิกิตติมาศฯ จะชำระค่าเสียหายจนเสร็จสิ้น และขอให้สำนักงานคดีปกครองพิษณุโลกจัดพนักงานอัยการเป็นผู้รับมอบอำนาจว่าต่างคดีปกครองแทนเทศบาลตำบลศาลเจ้าไถ่ต่อ ซึ่งสำนักงานคดีปกครองพิษณุโลกพิจารณาแล้วได้มีหนังสือ ที่ อส ๐๐๓๔/๖๑๖ ลงวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๕๘ และหนังสือ ที่ อส ๐๐๓๔/๖๔๙ ลงวันที่ ๒๙ มิถุนายน ๒๕๕๘ ถึงเทศบาลตำบลศาลเจ้าไถ่ต่อ แจ้งให้ทราบว่า ไม่รับดำเนินคดีเนื่องจากข้อเท็จจริงปรากฏว่า เทศบาลตำบลศาลเจ้าไถ่ต่อได้รู้ถึงความตายของนางจิกิตติมาศฯ อย่างช้าที่สุดเมื่อวันที่ ๔ มิถุนายน ๒๕๕๖ สิทธิเรียกร้องของเทศบาลฯ ในฐานะเจ้าหนี้จึงพ้นกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่ได้รู้ถึงความตายของเจ้ามรดกตามมาตรา ๑๗๕๔ วรรคสาม แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หากยื่นฟ้องต่อศาล ศาลจะมีคำสั่งไม่รับคดีไว้พิจารณา ประกอบกับมีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๔๗ กำหนดให้ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจไม่ควรดำเนินคดีที่ขาดอายุความแล้วส่งให้พนักงานอัยการดำเนินคดี สำนักงานคดีปกครองพิษณุโลกจึงไม่รับดำเนินคดีให้เทศบาลตำบลศาลเจ้าไถ่ต่อ

๗. เทศบาลตำบลศาลเจ้าไถ่ต่อได้แจ้งจังหวัดนครสวรรค์ให้ทราบว่าสำนักงานคดีปกครองพิษณุโลกไม่รับดำเนินคดีที่เทศบาลฯ ประสงค์จะฟ้องทายาทของนางจิกิตติมาศฯ เนื่องจากคดีขาดอายุความแล้ว จังหวัดนครสวรรค์จึงมีประเด็นข้อสงสัยและขอหารือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นว่า ตามที่เทศบาลตำบลศาลเจ้าไถ่ต่อได้ขอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดนครสวรรค์ให้ความเห็นชอบในการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง โดยวิธีการยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินของทายาทของนางจิกิตติมาศฯ นั้น เมื่ออายุความในการฟ้องทายาทของนางจิกิตติมาศฯ ให้ชดใช้ค่าเสียหายได้ขาดอายุความแล้ว เทศบาลตำบลศาลเจ้าไถ่ต่อจะสามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับทายาทของนางจิกิตติมาศฯ ได้หรือไม่ อย่างไร ซึ่งกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นพิจารณาแล้วเห็นว่า ศาลปกครองสูงสุดเคยวินิจฉัยไว้ในคำสั่งที่ ๔๘๕/๒๕๕๒ ในกรณีที่กรมสรรพากร (ผู้ฟ้องคดี) ฟ้องขอให้ทายาทของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน สรุปได้ว่า เมื่อผู้ฟ้องคดีได้อาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

ออกคำสั่งให้นาย พ. เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้เงินจำนวน ๑๐,๔๓๙,๘๘๘.๘๘ บาท ให้แก่ผู้ฟ้องคดี คำสั่งทางปกครองดังกล่าวย่อมมีผลทางกฎหมายก่อให้เกิดหน้าที่แก่นาย พ. ในอันที่จะต้องนำเงินจำนวนดังกล่าวไปชำระแก่ผู้ฟ้องคดีให้ถูกต้องครบถ้วนภายในเวลาที่ระบุไว้ในคำสั่งดังกล่าวหน้าที่ของนาย พ. ที่จะต้องนำเงินไปชำระแก่ผู้ฟ้องคดีมิใช่หน้าที่ซึ่งตามกฎหมายหรือว่าโดยสภาพแล้วเป็นการเฉพาะตัวของนาย พ. โดยแท้ ดังนั้น เมื่อนาย พ. ถึงแก่ความตาย หน้าที่ดังกล่าวของนาย พ. รวมทั้งทรัพย์สิน สิทธิ หน้าที่ และความรับผิดชอบอื่น ๆ ซึ่งตามกฎหมายหรือว่าโดยสภาพแล้วไม่เป็นการเฉพาะตัวของนาย พ. โดยแท้ จึงเป็นมรดกตกทอดแก่ทายาทของนาย พ. ทั้งนี้ที่นาย พ. ถึงแก่ความตาย ทั้งนี้ ตามมาตรา ๑๕๕๙ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๑๖๐๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ทายาทของนาย พ. จึงมีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามคำสั่งที่สั่งให้นาย พ. ชำระเงินค่าสินไหมทดแทนจำนวน ๑๐,๔๓๙,๘๘๘.๘๘ บาท ภายในระยะเวลาที่กำหนดให้นาย พ. และหากทายาทของนาย พ. ไม่ชำระเงินค่าสินไหมทดแทนจำนวนดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดีโดยถูกต้องครบถ้วนภายในเวลาที่กำหนดในคำสั่ง ผู้ฟ้องคดีก็ย่อมมีอำนาจตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ที่จะยึดหรืออายัดทรัพย์สินของทายาทขายทอดตลาดเพื่อชำระค่าสินไหมทดแทนให้ครบถ้วนตามจำนวนที่ระบุในคำสั่งต่อไปได้ แต่ทั้งนี้ต้องไม่เกินมูลค่าหรือราคาทรัพย์สินมรดกของนาย พ. ที่ตกทอดแก่ทายาทเท่านั้น ตามนัยมาตรา ๑๖๐๑ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กรณีจึงไม่จำเป็นต้องมีคำบังคับของศาลตามที่กำหนดในมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีนี้ จึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา ทั้งนี้ หากนำคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๘๕/๒๕๕๒ ข้างต้นมาเทียบเคียงกับกรณีเทศบาลตำบลศาลเจ้าไก่อ่ต่อแล้ว เห็นว่า เทศบาลตำบลศาลเจ้าไก่อ่ต่อมีวิธีการในการดำเนินการให้ทายาทของนางจิกิตติมาศฯ ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนอยู่ ๒ ทาง คือ (๑) ใช้สิทธิในการฟ้องคดีต่อศาล และ (๒) ใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ดังนั้น เมื่อเทศบาลตำบลศาลเจ้าไก่อ่ต่อไม่สามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ เนื่องจากขาดอายุความมรดกตามความเห็นของสำนักงานคดีปกครองพิษณุโลก เทศบาลตำบลศาลเจ้าไก่อ่ต่อก็สามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับทายาทของนางจิกิตติมาศฯ ได้ ตามนัยมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ โดยทายาทไม่ต้องรับผิดชอบเกินกว่าทรัพย์สินมรดกที่ตกทอด

ทั้งนี้ เนื่องจากกรณีดังกล่าวยังไม่มีแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจน กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจึงขอหารือปัญหาข้อกฎหมายดังกล่าว เพื่อเป็นบรรทัดฐานในการปฏิบัติราชการต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาข้อหารือของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น โดยมีผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น) และเทศบาลตำบลศาลเจ้าไก่อ่ต่อ เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงแล้ว มีประเด็นต้องพิจารณาว่า กรณีที่นางจิกิตติมาศ พิสิฐ เจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ถึงแก่ความตายแล้ว เทศบาลตำบลศาลเจ้าไก่อ่ต่อจะมีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครอง โดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินซึ่งเป็นมรดกตกทอดแก่ทายาทของนางจิกิตติมาศฯ ออกขายทอดตลาดเพื่อชำระค่าสินไหมทดแทนได้หรือไม่ และกรณีที่สิทธิเรียกร้องในการฟ้องคดีให้ทายาทของนางจิกิตติมาศฯ ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้พ้นกำหนดอายุความไปแล้ว เทศบาลฯ จะยังคงใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับทายาทของนางจิกิตติมาศฯ ได้หรือไม่ เห็นว่า เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า เทศบาลตำบลศาลเจ้าไก่อ่ต่อได้มีคำสั่งที่ ๔๘๘/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๕๒ และคำสั่ง ที่ ๓๐/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๒๗ มกราคม ๒๕๕๔ ให้นางจิกิตติมาศ พิสิฐ ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายกรณีจัดซื้อวัสดุสำนักงาน

และกรณีจ้างเหมาก่อสร้าง ซึ่งเป็นการออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในขณะที่นางจิกิตติมาศฯ ยังมีชีวิตอยู่ ต่อมาเมื่อนางจิกิตติมาศฯ ถึงแก่ความตายเมื่อวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ ความรับผิดชอบของนางจิกิตติมาศฯ ที่จะต้องนำเงินไปชำระแก่เทศบาลฯ จึงเป็นมรดกตกทอดแก่ทายาทของนางจิกิตติมาศฯ ตามมาตรา ๑๕๙๙^๑ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๑๖๐๐^๒ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และทายาทของนางจิกิตติมาศฯ ย่อมเป็นผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนทั้งสองฉบับ นับแต่เวลานั้น ส่วนการที่เทศบาลฯ ได้มีคำสั่ง ที่ ๓๘๑/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๒๘ สิงหาคม ๒๕๕๗ และคำสั่ง ที่ ๖๒๓/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๑๒ ธันวาคม ๒๕๕๗ ให้นางจิกิตติมาศฯ ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามความเห็นของกระทรวงการคลัง พิจารณาได้ว่าเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนสองฉบับเดิม (คำสั่ง ที่ ๓๐/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๒๗ มกราคม ๒๕๕๔ และคำสั่ง ที่ ๔๙๘/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๕๒) ซึ่งทายาทของนางจิกิตติมาศฯ มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตาม โดยเป็นเพียงการแก้ไขเปลี่ยนแปลงจำนวนเงินค่าสินไหมทดแทนที่ทายาทของนางจิกิตติมาศฯ ต้องชดใช้ตามความรับผิดชอบในการชำระเงินที่เป็นมรดกตกทอดไปก่อนหน้านี้แล้ว ดังนั้น เมื่อคำสั่ง ที่ ๔๙๘/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๕๒ และคำสั่ง ที่ ๓๐/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๒๗ มกราคม ๒๕๕๔ ซึ่งถูกแก้ไขเพิ่มเติมให้เป็นไปตามความเห็นของกระทรวงการคลัง ยังมีผลใช้บังคับ เทศบาลตำบลศาลเจ้าไก่อต่งจึงมีอำนาจตามมาตรา ๕๗^๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่จะใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งดังกล่าว โดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของทายาทของนางจิกิตติมาศฯ ออกขายทอดตลาด เพื่อชำระค่าสินไหมทดแทนได้ แต่ทั้งนี้ไม่เกินมูลค่าหรือราคาทรัพย์สินมรดกของนางจิกิตติมาศฯ ที่ตกทอดแก่ทายาทเท่านั้น ตามนัยมาตรา ๑๖๐๑^๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ส่วนการที่ขอเท็จจริงปรากฏว่า สิทธิเรียกร้องให้ทายาทของนางจิกิตติมาศฯ ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้พ้นกำหนดอายุความตามมาตรา ๑๗๕๔^๕ วรรคสาม

^๑มาตรา ๑๕๙๙ เมื่อบุคคลใดตาย มรดกของบุคคลนั้นตกทอดแก่ทายาท

ทายาทอาจเสียไปซึ่งสิทธิในมรดกได้แต่โดยบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่น

^๒มาตรา ๑๖๐๐ ภายใต้บังคับของบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้ กองมรดกของผู้ตาย ได้แก่ทรัพย์สินทุกชนิดของผู้ตาย ตลอดทั้งสิทธิหน้าที่และความรับผิดชอบต่าง ๆ เว้นแต่ตามกฎหมายหรือว่าโดยสภาพแล้ว เป็นการเฉพาะตัวของผู้ตายโดยแท้

^๓มาตรา ๕๗ คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ผู้ใดชำระเงิน ถ้าถึงกำหนดแล้วไม่มีการชำระโดยถูกต้องครบถ้วน ให้เจ้าหน้าที่มีหนังสือเตือนให้ผู้นั้นชำระภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน ถ้าไม่มีการปฏิบัติตามคำเตือน เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้นและขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วน

วิธีการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สินให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม ส่วนผู้มีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดหรือขายทอดตลาดให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

^๔มาตรา ๑๖๐๑ ทายาทไม่จำเป็นต้องรับผิดชอบเกินกว่าทรัพย์สินมรดกที่ตกทอดได้แก่ตน

^๕มาตรา ๑๗๕๔ ห้ามมิให้ฟ้องคดีมรดกเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งปีนับแต่เมื่อเจ้ามรดกตายหรือนับแต่เมื่อทายาทโดยธรรมได้รู้หรือควรได้รู้ถึงความตายของเจ้ามรดก

คดีฟ้องเรียกตามข้อกำหนดพินัยกรรม มิให้ฟ้องเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งปีนับแต่เมื่อผู้รับพินัยกรรมได้รู้หรือควรได้รู้ถึงสิทธิซึ่งตนมีอยู่ตามพินัยกรรม

ภายใต้บังคับแห่งมาตรา ๑๙๓/๒๗ แห่งประมวลกฎหมายนี้ ถ้าสิทธิเรียกร้องของเจ้าหนี้มีต่อเจ้ามรดกมีกำหนดอายุความยาวกว่าหนึ่งปี มิให้เจ้าหนี้ฟ้องร้องเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งปีนับแต่เมื่อเจ้าหนี้ได้รู้หรือควรได้รู้ถึงความตายของเจ้ามรดก

ถึงอย่างไรก็ดี สิทธิเรียกร้องตามที่ว่ามาในวรรคก่อน ๆ นั้น มิให้ฟ้องร้องเมื่อพ้นกำหนดสิบปีนับแต่เมื่อเจ้ามรดกตาย

แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ไปแล้วนั้น อายุความดังกล่าวเป็นอายุความการใช้สิทธิเรียกร้อง โดยกรณีที่หน่วยงานของรัฐประสงค์จะใช้สิทธิเรียกร้องทางศาลให้ทายาทของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน หน่วยงานของรัฐในฐานะเจ้าหน้าที่จะต้องฟ้องคดีภายในหนึ่งปีนับแต่ได้รู้หรือควรได้รู้ถึงความตายของเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นเจ้ามรดก แต่กรณีตามข้อหาข้อนี้ เทศบาลตำบลศาลเจ้าไถ่ต่อได้อาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๒^๖ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ออกคำสั่งทางปกครองให้นางจิตติมาศฯ ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนไปแล้ว ซึ่ง

ต่อ อ ม า
ความรับผิดชอบในการชำระเงินได้เป็นมรดกตกทอดแก่ทายาทของนางจิตติมาศฯ ดังนั้น ในขั้นตอนที่จะใช้มาตรการบังคับทางปกครองอันเป็นการบังคับตามคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน การใช้มาตรการบังคับทางปกครองย่อมไม่อยู่ในบังคับต้องกระทำภายในอายุความตามมาตรา ๑ ๗ ๕ ๔ ๖ ร ร ค ส ๑ ม
แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่มีระยะเวลาในการดำเนินการภายในสิบปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งทางปกครองเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ทั้งนี้ ตามมาตรา ๕๗ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ประกอบกับมาตรา ๒๗๑^๗ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ดังที่คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเคยให้ความเห็นไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๔๙๔/๒๕๔๕^๘

(นายดิศทัต โหตระกิตย์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มีนาคม ๒๕๖๐

^๖มาตรา ๑๒ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนที่หน่วยงานของรัฐได้ใช้ให้แก่ผู้เสียหายตามมาตรา ๘ หรือในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเนื่องจากเจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้กระทำความผิดต่อหน่วยงานของรัฐตามมาตรา ๑๐ ประกอบกับมาตรา ๘ ให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหายมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชำระเงินดังกล่าวภายในเวลาที่กำหนด

^๗มาตรา ๒๗๑ ถ้าคู่ความหรือบุคคลซึ่งเป็นฝ่ายแพ้คดี (ลูกหนี้ตามคำพิพากษา) มิได้ปฏิบัติตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลทั้งหมดหรือบางส่วน คู่ความหรือบุคคลซึ่งเป็นฝ่ายชนะ (เจ้าหนี้ตามคำพิพากษา) ขอบที่จะร้องขอให้บังคับคดีตามคำพิพากษา หรือคำสั่งนั้นได้ภายในสิบปีนับแต่วันมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง โดยอาศัยและตามคำบังคับที่ออกตามคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น

^๘บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือชอฎกฎหมายเกี่ยวกับมาตรการบังคับทางปกครอง ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๖๐๖/๔๘๑ ลงวันที่ ๒๙ สิงหาคม ๒๕๔๕ ถึงสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม