

บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
เรื่อง การใช้มาตรการบังคับทางปกครองในขณะที่คดีอยู่ระหว่างการพิจารณา
ของศาลปกครองสูงสุด

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ได้มีหนังสือ ที่ กษ ๑๒๐๔/๒๖๕๐ ลงวันที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๖๓ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า ด้วย ส.ป.ก. ได้มีคำสั่งที่ ๖๑๗/๒๕๕๕ ลงวันที่ ๑๙ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๕ ให้นายสากล มิ่งมงคล รับผิดชดใช้ ค่าสินไหมทดแทนตามความเห็นของกระทรวงการคลัง กรณีงานก่อสร้างมุ้งคลุมแปลงมะละกอ โครงการขยายผลแปลงมะละกอทางมุ้ง จำนวน ๕ โรงเรือน ได้รับความเสียหาย โดยให้รับผิดชอบในอัตราร้อยละ ๕๐ คิดเป็นเงินจำนวนทั้งสิ้น ๖๔๖,๐๒๕.๕๐ บาท ต่อมา นายสากล อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวและนำคดีไปฟ้องศาลปกครองขอให้เพิกถอนคำสั่ง ซึ่งศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งและคำวินิจฉัยอุทธรณ์ที่ให้นายสากลฯ ชดใช้ค่าเสียหายเฉพาะในส่วนที่เกินกว่า จำนวน ๕๑๖,๘๒๐.๔๐ บาท โดยให้มีผลตั้งแต่วันที่ มีคำสั่งและคำวินิจฉัยอุทธรณ์ดังกล่าวเป็นต้นไป และนายสากลฯ ได้อุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น

ในการนี้ ส.ป.ก. ได้มีหนังสือหารือสำนักงานศาลปกครองเกี่ยวกับแนวทางในการ ดำเนินการใช้มาตรการบังคับทางปกครองในกรณีคดีอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุด ซึ่งสำนักงานศาลปกครองเห็นว่าคดีอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุดจะต้องรอ การบังคับคดีไว้จนกว่าคดีจะถึงที่สุดตามมาตรา ๗๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ แต่สำหรับการใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่ต้องดำเนินการ ให้หารือไปยังคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ซึ่งเป็นคณะกรรมการที่มีอำนาจหน้าที่ ให้คำปรึกษาเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติดังกล่าว ทั้งนี้ ปัจจุบัน ส.ป.ก. ได้ใช้มาตรการบังคับ ทางปกครองตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ โดยอายัดเงินปันผล สหกรณ์ออมทรัพย์สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จำกัด ประจำปี ๒๕๕๙ - ๒๕๖๓ ของนายสากลฯ ไปพลางก่อนแล้ว เนื่องจากเห็นว่า การอุทธรณ์ของนายสากลฯ ไม่ตัดอำนาจ ของหน่วยงานของรัฐที่จะใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ตามนัยหนังสือสำนักงานคณะกรรมการ กฤษฎีกา ด่วนมาก ที่ นร ๐๙๐๕/๑๒๘๕ ลงวันที่ ๑๒ ธันวาคม ๒๕๕๐

ส.ป.ก. จึงขอหารือคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองว่า ในกรณีคดีนี้ ซึ่งอยู่ระหว่างการพิจารณาคดีของศาลปกครองสูงสุด ส.ป.ก. จะดำเนินการใช้มาตรการบังคับ ทางปกครองกับนายสากลฯ ไปพลางก่อนได้หรือไม่ เพียงใด ประกอบกับปัจจุบันนายสากลฯ ได้ลาออกจากราชการ ซึ่งมีผลตั้งแต่วันที่ ๙ มกราคม ๒๕๖๓ ส.ป.ก. จึงได้ดำเนินการให้นายสากลฯ ทำหนังสือยินยอมให้หักเงินบำนาญเพื่อชำระหนี้ไปพลางก่อนแล้ว ทั้งนี้ เพื่อจะได้ลดภาระการชำระหนี้ ของนายสากลฯ หากมีขึ้นในภายหลัง

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้พิจารณาข้อหารื้อดังกล่าว โดยมีผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) และผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.)) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมตามที่ผู้แทน ส.ป.ก. ชี้แจงและส่งเอกสารประกอบการพิจารณาเพิ่มเติมว่า ส.ป.ก. ได้มีหนังสือถึงกรมบัญชีกลางเพื่อขออนุมัติกรณีนายสาขลา มิ่งมงคล ขอผ่อนชำระหนี้ค่าสินไหมทดแทน ตามหนังสือ ส.ป.ก. ที่ กษ ๑๒๐๔/๔๗๗๙ ลงวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๖๑ และกรมบัญชีกลางได้อนุมัติให้ผ่อนชำระหนี้ภายใต้เงื่อนไข แต่เงื่อนไขที่กรมบัญชีกลางกำหนดนั้นนายสาขลา ไม่สามารถดำเนินการได้ ส.ป.ก. จึงได้มีหนังสือถึงกรมบัญชีกลางเพื่อขอแก้ไขเงื่อนไขการขอผ่อนชำระหนี้ จนกระทั่งปัจจุบัน กรมบัญชีกลางได้มีหนังสืออนุมัติให้นายสาขลา ผ่อนชำระหนี้ภายใต้เงื่อนไข ตามหนังสือ กรมบัญชีกลาง ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๔๐๗.๓/๒๑๑๗๘ ลงวันที่ ๑๔ พฤษภาคม ๒๕๖๓ และ ส.ป.ก. ได้ดำเนินการให้นายสาขลา ทำหนังสือรับสภาพหนี้ สัญญาผ่อนชำระหนี้ และสัญญาค้ำประกัน ซึ่งขณะนี้ ส.ป.ก. อยู่ระหว่างการจัดส่งเอกสารดังกล่าวให้กรมบัญชีกลางพิจารณา

สำหรับข้อเท็จจริงที่เกี่ยวกับการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง นั้น ปรากฏข้อเท็จจริงตามหนังสือขอหารือและการชี้แจงของผู้แทน ส.ป.ก. ว่า ส.ป.ก. ได้ใช้มาตรการบังคับทางปกครองมาโดยตลอดภายหลังจากที่ศาลปกครองกลางมีคำพิพากษาในคดีหมายเลขแดง ที่ ๘๕๔/๒๕๕๙ ลงวันที่ ๒๙ เมษายน ๒๕๕๙ โดย ส.ป.ก. ได้อายัดเงินปันผลสหกรณ์ออมทรัพย์สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จำกัด ประจำปี ๒๕๕๙ – ๒๕๖๓ และมีหนังสือแจ้งขออายัดที่ดินของนายสาขลา ไปยังสำนักงานที่ดินจังหวัดปทุมธานี สาขาลำลูกกา แต่ได้มีการโอนขายที่ดินดังกล่าวไปแล้ว รวมทั้งมีหนังสือถึงกรมการขนส่งทางบกให้ตรวจสอบข้อมูลการมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองรถยนต์และรถจักรยานยนต์ ซึ่งในภายหลัง ส.ป.ก. ได้ขอให้อายัดการดำเนินการทางทะเบียนกับรถยนต์และรถจักรยานยนต์ของนายสาขลา ดังนั้น ตามข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้น จึงสรุปได้ว่า ส.ป.ก. ได้ดำเนินการใช้มาตรการบังคับทางปกครองไปพร้อมกับการดำเนินการขออนุมัติการผ่อนชำระหนี้ของนายสาขลา ไปยังกรมบัญชีกลาง

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้พิจารณาข้อเท็จจริงดังกล่าวแล้ว มีประเด็นที่จะต้องพิจารณาว่า ส.ป.ก. จะดำเนินการใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับนายสาขลา ในขณะที่คดีอยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุดได้หรือไม่ และมีความเห็นว่า เมื่อ ส.ป.ก. ได้ออกคำสั่งให้นายสาขลา ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน แต่นายสาขลา ไม่ได้ชำระค่าสินไหมทดแทน และ ส.ป.ก. ได้มีหนังสือเตือนให้นายสาขลา ชำระค่าสินไหมทดแทนดังกล่าว จนครบกำหนดระยะเวลาแล้ว ส.ป.ก. จึงยอมใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้ตามมาตรา ๕๗^๑ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับในขณะนั้น แม้ต่อมา นายสาขลา ได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อให้เพิกถอนคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนก็ไม่เป็นเหตุ

^๑ มาตรา ๕๗ คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ผู้ใดชำระเงิน ถ้าถึงกำหนดแล้วไม่มีการชำระ โดยถูกต้องครบถ้วน ให้เจ้าหน้าที่มีหนังสือเตือนให้ผู้นั้นชำระภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน ถ้าไม่มีการปฏิบัติตามคำเตือน เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้น และขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วน

วิธีการยึด การอายัดและการขายทอดตลาดทรัพย์สินให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม ส่วนผู้มีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดหรือขายทอดตลาดให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นไปตามข้อ ๖๙^๒ วรรคหนึ่ง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่
ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ส.ป.ก. จึงใช้มาตรการ
บังคับทางปกครองได้ต่อไป ส่วนกรณีที่นายสภาฯ ได้อุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น
โดยในระหว่างที่คดีอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุด นั้น นายสภาฯ ได้ยื่นคำร้อง
ขอทุเลาการบังคับคดี และศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งไม่รับคำร้องขอให้ศาลทุเลาการบังคับคดี
นอกจากนี้ ไม่ปรากฏว่าศาลปกครองสูงสุดได้มีคำสั่งให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่งของ ส.ป.ก.
แต่อย่างใด ดังนั้น คำสั่งที่เรียกให้นายสภาฯ ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจึงมีผลใช้บังคับอยู่ ประกอบกับ
ไม่มีกฎหมายบัญญัติห้ามเจ้าหน้าที่ใช้มาตรการบังคับทางปกครองในระหว่างที่คดีอยู่ระหว่าง
การพิจารณาของศาลปกครองสูงสุด ส.ป.ก. จึงสามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้

สำหรับการรับสภาพหนี้และการขอผ่อนชำระหนี้ของนายสภาฯ ที่อยู่ระหว่าง
การพิจารณาอนุมัติของกรมบัญชีกลางนั้น เนื่องจากไม่ใช่การใช้มาตรการบังคับทางปกครอง
จึงสามารถดำเนินการได้ต่อไป



(นายปรณ์ นิลประพันธ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สิงหาคม ๒๕๖๓

^๒ข้อ ๖๙ การฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครอง ไม่เป็นเหตุให้
ทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองนั้น เว้นแต่ศาลจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น

ผู้ฟ้องคดีอาจขอมาในคำฟ้องหรือยื่นคำขอในเวลาใด ๆ ก่อนศาลจะพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดี
เพื่อขอให้ศาลมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง อันจะมีผลเป็นการชะลอหรือระงับการบังคับ
ตามผลของกฎหรือคำสั่งทางปกครองไว้เป็นการชั่วคราว

คำขอของผู้ฟ้องคดีตามวรรคสอง ต้องแสดงให้เห็นอย่างชัดแจ้งว่าประสงค์จะขอทุเลาการบังคับ
ตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองใด และการให้กฎหรือคำสั่งดังกล่าวมีผลบังคับต่อไป จะทำให้เกิดความเสียหายที่ยาก
แก่การเยียวยาแก้ไขในภายหลังอย่างไร

ที่ นร ๐๙๑๑/๑๕๕

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
๑ ถนนพระอาทิตย์ เขตพระนคร
กรุงเทพฯ ๑๐๒๐๐

๒ สิงหาคม ๒๕๖๓

เรื่อง ขอรื้อแนวทางดำเนินการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง

เรียน เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

อ้างถึง หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๑๑/ป ๓๙๒
ลงวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๖๓

สิ่งที่ส่งมาด้วย บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง การใช้มาตรการบังคับ
ทางปกครองในขณะนี้ที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุด

ตามที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ขอหารือปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับ
การใช้มาตรการบังคับทางปกครอง และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ขอให้กระทรวงการคลัง
(กรมบัญชีกลาง) และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม)
แต่งตั้งผู้แทนไปชี้แจงข้อเท็จจริง นั้น

บัดนี้ คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้พิจารณาข้อหาดังกล่าว
และมีความเห็นปรากฏตามบันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองที่ได้ส่งมาด้วยนี้
จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ

ขอแสดงความนับถือ



(นายปรณ นิลประพันธ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

กองกฎหมายปกครอง

ฝ่ายวิเคราะห์และคดีปกครอง

โทร. ๐ ๒๑๒๓ ๘๖๒๑ (นางพิมพ์ประภา)

โทรสาร ๐ ๒๑๒๓ ๘๖๒๓

www.krisdika.go.th

www.lawreform.go.th

ไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ nr0900@ocs.go.th

น.อ.ก.อ.



พิมพ์ปกม

จรก

