

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การใช้มาตรการบังคับทางปกครองแก่ทายาทผู้รับมรดกของเจ้าหน้า
ที่ผู้กระทำละเมิดภายหลังจากศาลปกครองได้มีคำสั่งไม่รับคำฟ้อง
ของหน่วยงานของรัฐ

กระทรวงสาธารณสุขได้มีหนังสือ ที่ สธ ๐๒๐๒.๑.๕/๙๗๘๖ ลงวันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๖๔ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ขอรื้อปัญหาการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง แก่ทายาทผู้รับมรดกของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด ภายหลังจากศาลปกครองได้มีคำสั่งไม่รับคำฟ้อง ของหน่วยงานของรัฐ สรุปข้อเท็จจริงได้ ดังนี้

๑. เมื่อวันที่ ๑๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ นาย ช. พนักงานขับรถของโรงพยาบาลร้อยเอ็ด ได้นำรถพยาบาลเพื่อพาผู้ป่วยไปรับการรักษา แต่ประสบอุบัติเหตุระหว่างทาง มีผู้เสียชีวิต ๒ ราย ผู้ได้รับบาดเจ็บ ๓ ราย และรถพยาบาลได้รับความเสียหาย ซึ่งโรงพยาบาลร้อยเอ็ดได้จ่ายค่าปลงศพ ให้แก่ญาติของผู้เสียชีวิตรายละ ๔๐,๐๐๐ บาท เป็นเงิน ๘๐,๐๐๐ บาท และจ่ายค่าสินไหมทดแทน ให้แก่ญาติของผู้ได้รับบาดเจ็บเป็นเงิน ๒๐,๐๐๐ บาท ตามสัญญาประนีประนอมยอมความ ลงวันที่ ๔ มิถุนายน ๒๕๕๗ และมีค่าซ่อมรถพยาบาลจำนวน ๘๗๑,๘๗๕ บาท รวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๙๗๑,๘๗๕ บาท

๒. ผู้ว่าราชการจังหวัดร้อยเอ็ดโดยได้รับมอบอำนาจจากสำนักงานปลัดกระทรวง สาธารณสุข ได้มีคำสั่งจังหวัดร้อยเอ็ด ที่ ๕๙๙/๒๕๕๙ ลงวันที่ ๘ มีนาคม ๒๕๕๙ เรียกให้นาย ช. ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในอัตราร้อยละ ๓๐ ของค่าเสียหาย เป็นเงิน ๒๙๔,๕๖๒ บาท ซึ่งนาย ช. ได้รับ แจ้งคำสั่งเมื่อวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๕๙ แต่มิได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งแต่อย่างใด และต่อมาเมื่อได้รับแจ้ง ผลการตรวจสอบสำนวนความรับผิดชอบทางละเมิดจากกระทรวงการคลังแล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัดร้อยเอ็ด ได้มีคำสั่งจังหวัดร้อยเอ็ด ที่ ๑๘๐๘/๒๕๕๙ ลงวันที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๕๙ แก้ไขคำสั่งจังหวัดร้อยเอ็ด ที่ ๕๙๙/๒๕๕๙ ลงวันที่ ๘ มีนาคม ๒๕๕๙ ให้เป็นไปตามความเห็นของกระทรวงการคลัง โดยกำหนดให้ นาย ช. ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในอัตราร้อยละ ๒๐ ของค่าเสียหาย เป็นเงิน ๑๙๔,๓๗๕ บาท

๓. ต่อมานาย ช. ได้ถึงแก่ความตายเมื่อวันที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๕๙ ปลัดกระทรวง สาธารณสุขจึงได้มีหนังสือแจ้งทายาทผู้รับมรดกของนาย ช. จำนวนห้ารายให้ร่วมกันหรือแทนกันนำเงิน จำนวน ๑๙๔,๓๗๕ บาท พร้อมดอกเบี้ยตามกฎหมายไปชำระแก่ทางราชการ แต่ทายาทของนาย ช. มิได้ชำระเงิน สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขจึงฟ้องคดีต่อศาลปกครองกลางขอให้มีคำพิพากษา ให้ทายาทของนาย ช. ทั้งห้ารายชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ทางราชการ

๔. เมื่อวันที่ ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๖๑ ศาลปกครองกลางได้มีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้ พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ และต่อมาวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๖๔ ศาลปกครอง สูงสุดได้มีคำสั่ง ที่ คม.๒๐๓/๒๕๖๓ ยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น โดยมีเหตุผลสรุปได้ ดังนี้

(๑) กรณีค่าปลงศพจำนวน ๘๐,๐๐๐ บาท เมื่อโรงพยาบาลร้อยเอ็ดได้จ่ายค่าปลงศพตามสัญญาประนีประนอมยอมความ ลงวันที่ ๔ มิถุนายน ๒๕๕๗ แก่ผู้เสียหาย แต่ผู้ฟ้องคดีโดยผู้ว่าราชการจังหวัดร้อยเอ็ดได้ออกคำสั่งจังหวัดร้อยเอ็ด ที่ ๕๙๙/๒๕๕๙ ลงวันที่ ๘ มีนาคม ๒๕๕๙ เรียกให้นาย ช. ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน จึงเป็นกรณีที่หน่วยงานของรัฐได้ใช้สิทธิเรียกร้องต่อเจ้าหน้าที่เมื่อพ้นระยะเวลาหนึ่งปีนับแต่หน่วยงานของรัฐได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายตามมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนั้น เมื่อสิทธิเรียกร้องที่ผู้ฟ้องคดีมีต่อนาย ช. ได้ขาดอายุความหนึ่งปีตามมาตรา ๙ แล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นทายาทของนาย ช. โดยการยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้

(๒) กรณีค่าซ่อมรถพยาบาลจำนวน ๘๗๑,๘๗๕ บาท เมื่อนายแพทย์สาธารณสุขจังหวัดร้อยเอ็ดได้รู้ถึงการละเมิดและรู้ว่านาย ช. ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนอย่างช้าที่สุดเมื่อวันที่ ๒๓ กันยายน ๒๕๕๗ อันเป็นวันที่ได้รายงานผลการสอบสวนของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดให้ปลัดกระทรวงสาธารณสุขทราบ การที่ผู้ฟ้องคดีโดยผู้ว่าราชการจังหวัดร้อยเอ็ดได้ออกคำสั่งจังหวัดร้อยเอ็ด ที่ ๕๙๙/๒๕๕๙ ลงวันที่ ๘ มีนาคม ๒๕๕๙ เรียกให้นาย ช. ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน จึงเป็นการใช้สิทธิเรียกร้องต่อนาย ช. ภายในกำหนดอายุความสองปีตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ และมีผลทำให้อายุความสะดุดหยุดลงตามมาตรา ๑๙๓/๑๕ (๔) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยระยะเวลาที่ล่วงไปก่อนหน้านี้ไม่นับเข้าในอายุความ และเริ่มนับอายุความใหม่ตั้งแต่วันที่เหตุที่ทำให้อายุความสะดุดหยุดลงสิ้นสุดลงตามมาตรา ๑๙๓/๑๕ แห่งประมวลกฎหมายเดียวกัน คือ วันถัดจากวันที่ครบกำหนดระยะเวลาให้ชดใช้เงินตามคำสั่ง ซึ่งได้แก่ วันที่ ๘ เมษายน ๒๕๕๙ ผู้ฟ้องคดีจึงต้องใช้สิทธิเรียกร้องต่อนาย ช. โดยการฟ้องคดีต่อศาลปกครองภายในสองปีนับแต่วันดังกล่าว ต่อมาเมื่อนาย ช. ได้ถึงแก่ความตายเมื่อวันที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๕๙ และผู้ฟ้องคดีอ้างว่าได้รู้ถึงการตายของนาย ช. เมื่อวันที่ ๒๔ เมษายน ๒๕๖๑ จึงยื่นฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีในฐานะทายาทของนาย ช. เมื่อวันที่ ๑๙ ตุลาคม ๒๕๖๑ แม้จะเป็นการฟ้องคดีภายในหนึ่งปีนับแต่รู้ถึงการตายของนาย ช. ตามมาตรา ๑๗๕๔ วรรคสาม แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่ก็เป็นกรณียกฟ้องทายาทให้รับผิดชอบหลังจากสิทธิเรียกร้องที่มีต่อนาย ช. ได้ขาดอายุความสองปีตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ แล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นทายาทของนาย ช. โดยการยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้อีก

๕. สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขมีความเห็นว่า กรณีที่จังหวัดร้อยเอ็ดมีคำสั่งที่ ๕๙๙/๒๕๕๙ ลงวันที่ ๘ มีนาคม ๒๕๕๙ และคำสั่ง ที่ ๑๘๐๘/๒๕๕๙ ลงวันที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๕๙ เรียกให้นาย ช. ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้น เมื่อนาย ช. ได้รับแจ้งคำสั่งโดยชอบด้วยกฎหมายและมีได้อุทธรณ์คำสั่งภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด คำสั่งย่อมเป็นที่ที่สุดและมีผลผูกพันให้นาย ช. ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน เมื่อนาย ช. มิได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขโดยจังหวัดร้อยเอ็ด จึงมีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อยึดอายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินของนาย ช. เพื่อชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ภายในสิบปีนับแต่วันที่ออกคำสั่งดังกล่าวตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในเวลาที่ออกคำสั่ง แต่โดยที่ในเวลาที่น่าาย ช. ถึงแก่ความตายนั้นยังไม่มีบทบัญญัติที่ให้อำนาจหน่วยงานของรัฐใช้มาตรการบังคับทางปกครองแก่ทรัพย์สินของนาย ช. ที่ตกทอดแก่ทายาทได้ สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขจึงต้องใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง เมื่อศาลปกครองสูงสุดได้มีคำสั่งถึงที่สุดไม่รับคำฟ้อง

ไว้พิจารณา และมีความเห็นว่าสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขมีสิทธิเรียกร้องให้นาย ช. ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในส่วนของค่าซ่อมรพพยาบาลจำนวน ๘๗๑,๘๗๕ บาท แต่ไม่มีสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนในส่วน of ค่าปลงศพจำนวน ๘๐,๐๐๐ บาท เพราะเป็นการใช้สิทธิเรียกร้องเกินกำหนดอายุความหนึ่งปี ตามมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ โดยมีได้วินิจฉัยว่า คำสั่งจังหวัดร้อยเอ็ดทั้งสองคำสั่งเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขจึงเห็นว่า คำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย โดยเฉพาะกรณีการใช้สิทธิเรียกร้องค่าซ่อมรพพยาบาล เมื่อขณะนั้นมาตรา ๖๓/๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๒ ได้บัญญัติให้การใช้มาตรการบังคับทางปกครองแก่บุคคลใด หากบุคคลนั้นถึงแก่ความตาย ให้ดำเนินการบังคับทางปกครองต่อไปได้ ถ้าบุคคลนั้นมีทายาทผู้รับมรดกหรือผู้จัดการมรดก ให้ถือว่าทายาทผู้รับมรดกหรือผู้จัดการมรดกเป็นผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครองนั้น ดังนั้น เมื่อนาย ช. ได้ถึงแก่ความตาย จึงถือได้ว่าทายาทของนาย ช. เป็นผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครอง สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขจึงมีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองแก่ทายาทของนาย ช. ได้เท่าที่ไม่เกินสิทธิเรียกร้องตามนัยคำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ คผ.๒๐๓/๒๕๖๓

อย่างไรก็ดี โดยที่ศาลปกครองสูงสุดมิได้วินิจฉัยในประเด็นการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขจึงขอหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในประเด็นดังต่อไปนี้

๑. กรณีสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขฟ้องคดีต่อศาลปกครองกลางเพื่อให้มีคำพิพากษาให้ทายาทของนาย ช. ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามคำสั่งจังหวัดร้อยเอ็ด ที่ ๕๙๙/๒๕๕๙ และ ที่ ๑๘๐๘/๒๕๕๙ เมื่อศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขโดยจังหวัดร้อยเอ็ดยังคงมีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับทรัพย์สินที่ตกทอดแก่ทายาทของนาย ช. ตามมาตรา ๖๓/๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ได้หรือไม่

๒. กรณีศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขไม่อาจใช้สิทธิเรียกร้องค่าปลงศพที่โรงพยาบาลร้อยเอ็ดได้ชำระให้แก่ผู้เสียหาย แต่มีได้มีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งจังหวัดร้อยเอ็ดที่เรียกให้นาย ช. ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน คำสั่งดังกล่าวยังเป็นคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ และในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองแก่ทายาทผู้รับมรดก จังหวัดร้อยเอ็ดต้องแก้ไขจำนวนเงินตามคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้ถูกต้อง ตามนัยคำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ คผ.๒๐๓/๒๕๖๓ ก่อนใช้มาตรการบังคับทางปกครองแก่ทายาทของนาย ช. หรือไม่

๓. ระยะเวลาในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองจะเริ่มต้นเมื่อใด

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาแล้ว เห็นว่า ปัญหาดังกล่าวเป็นประเด็นปัญหาสำคัญเกี่ยวกับการใช้มาตรการบังคับทางปกครองของหน่วยงานของรัฐ สมควรพิจารณาโดยละเอียดรอบคอบ จึงอาศัยบทบัญญัติข้อ ๑๑^๑ แห่งระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าด้วยการประชุมของคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ จัดให้มีการประชุมกรรมการกฤษฎีกา คณะพิเศษ

^๑ข้อ ๑๑ ในกรณีจำเป็นที่ต้องอาศัยความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านหรือต้องปฏิบัติราชการโดยรีบด่วน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาอาจขอให้กรรมการกฤษฎีกาจากคณะต่าง ๆ ประกอบเป็นกรรมการกฤษฎีกาคณะพิเศษเป็นการชั่วคราว เพื่อประชุมปรึกษาหารือกันเฉพาะเรื่องหนึ่งเรื่องใดก็ได้

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ)^๒ พิจารณาปัญหาดังกล่าวโดยมีผู้แทนกระทรวงสาธารณสุข (สำนักงานปลัดกระทรวง) เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติม ดังนี้

๑. กรณีที่โรงพยาบาลร้อยเอ็ดชำระเงินให้แก่ผู้เสียหายสำหรับเป็นค่าปลงศพ และค่ารักษาพยาบาลนั้น ในช่วงแรกของการเยียวยาความเสียหาย โรงพยาบาลร้อยเอ็ดได้ตกลงกับญาติของผู้เสียหายเพื่อช่วยเหลือเงินสำหรับเป็นค่าปลงศพ จำนวน ๘๐,๐๐๐ บาท และค่ารักษาพยาบาล จำนวน ๒๐,๐๐๐ บาท อย่างไรก็ตาม เนื่องจากในเวลาต่อมา มีประชาชนในท้องที่ทราบข่าวเป็นจำนวนมากและนำเงินมาบริจาคให้แก่โรงพยาบาลฯ สำหรับใช้ในการรักษาพยาบาลผู้บาดเจ็บ และช่วยเหลือญาติของผู้ตายสำหรับกรณีนี้ โรงพยาบาลจึงได้นำเงินบริจาคนั้นมาจ่ายให้แก่ญาติของผู้เสียชีวิตและผู้บาดเจ็บ ดังนั้น การชำระเงินเยียวยาความเสียหายดังกล่าวข้างต้นจึงมิได้เบิกจ่ายจากเงินงบประมาณของโรงพยาบาลร้อยเอ็ดแต่อย่างใด

๒. กรณีวันที่รู้ถึงการตายของนาย ช. แม้จะปรากฏในสำนวนการพิจารณาคดีของศาลปกครองสูงสุดว่า ปลัดกระทรวงสาธารณสุขอ้างว่ารู้ถึงการตายของนาย ช. ในวันที่ ๒๔ เมษายน ๒๕๖๑ โดยรับทราบจากหนังสือที่จังหวัดร้อยเอ็ดแจ้งเอกสารหลักฐานการตายของนาย ช. มายังปลัดกระทรวงสาธารณสุข และศาลปกครองสูงสุดได้ยึดถือเอาวันดังกล่าวเป็นวันเริ่มนับอายุความการฟ้องร้องคดีมรณก นั้น อย่างไรก็ตาม เนื่องจากข้อเท็จจริงที่รับฟังเพิ่มเติมปรากฏว่า นาย ช. ได้ถึงแก่ความตายที่โรงพยาบาลร้อยเอ็ด ดังนั้น ผู้อำนวยการโรงพยาบาลร้อยเอ็ด ซึ่งสังกัดสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดร้อยเอ็ด จึงได้รู้ถึงการตายของนาย ช. ตั้งแต่วันที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๕๙ อันเป็นวันที่นาย ช. ถึงแก่ความตาย และโรงพยาบาลร้อยเอ็ดได้แจ้งความดังกล่าวให้สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขทราบทางโทรศัพท์แล้ว ในการนี้ ปรากฏหลักฐานว่า สำนักงานปลัดกระทรวงฯ ได้มีหนังสือนำเรียนข้อมูลให้ปลัดกระทรวงสาธารณสุขและปลัดกระทรวงฯ รับทราบในวันที่ ๗ พฤศจิกายน ๒๕๖๐

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาข้อหาหรือของสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขประกอบกับข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้นแล้ว มีความเห็นในแต่ละประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง กรณีสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองกลางเพื่อให้มีคำพิพากษาบังคับให้ทายาทโดยธรรมของนาย ช. ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามคำสั่งจังหวัดร้อยเอ็ด ที่ ๕๙๙/๒๕๕๙ และ ที่ ๑๘๐๘/๒๕๕๙ เมื่อศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขโดยจังหวัดร้อยเอ็ดยังคงมีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับทรัพย์สินที่ตกทอดแก่ทายาทโดยธรรมของนาย ช. เพื่อนำมาชดใช้หนี้ตามมาตรา ๖๓/๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๒ ได้หรือไม่ นั้น เห็นว่า เมื่อพิจารณาระยะเวลาที่คำสั่งจังหวัดร้อยเอ็ด ที่ ๕๙๙/๒๕๕๙ และ ที่ ๑๘๐๘/๒๕๕๙ กำหนดให้นาย ช. นำเงินค่าสินไหมทดแทนมาชำระให้แก่โรงพยาบาลร้อยเอ็ดแล้ว ไม่ปรากฏว่ามีการนำเงินดังกล่าวมาชำระและสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขโดยจังหวัดร้อยเอ็ดมิได้แจ้งเตือนให้นาย ช. นำเงินค่าสินไหมทดแทนมาชำระตามคำสั่งฯ ภายในระยะเวลาที่กำหนด เพื่อใช้มาตรการบังคับทางปกครอง

^๒ คำสั่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ ๙๘/๒๕๖๔ เรื่อง การแต่งตั้งกรรมการกฤษฎีกา คณะพิเศษ ลงวันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๖๔ ประกอบด้วย นายกมลชัย รัตนสกววงศ์ นายนันท์วัฒน์ บรมานันท์ นายบรรศักดิ์ อูวรรณ โนน นายประสงค์ วินัยแพทย์ คุณพรทิพย์ จาละ นายไพโรจน์ วายุภาพ นายวรรณชัย บุญบำรุง นายสมยศ เชื้อไทย และนายสุรพล นิธิไกรพจน์ เป็นกรรมการ โดยที่ประชุมเลือกนายบรรศักดิ์ อูวรรณ โนน ทำหน้าที่ประธานในที่ประชุม

ตามมาตรา ๕๗^๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในเวลานั้นแต่อย่างใด หากแต่ในเวลาต่อมาสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขได้ใช้สิทธิเรียกร้องทางศาลโดยดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลปกครองกลางเพื่อให้มีคำพิพากษาบังคับให้ทายาทของนาย ช. ชำระหนี้ตามคำสั่งดังกล่าว ดังนั้น เมื่อศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ เนื่องจากการฟ้องทายาทของผู้กระทำละเมิดให้รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนหลังจากสิทธิเรียกร้องของผู้ฟ้องคดีที่มีต่อผู้กระทำละเมิดขาดอายุความตามมาตรา ๙^๔ และมาตรา ๑๐^๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ แล้ว กรณีจึงต้องถือว่า คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดเป็นเสร็จเด็ดขาดและผูกพันคู่กรณีในอันที่จะปฏิบัติตามผลของคำวินิจฉัยกล่าวคือ ต้องถือว่าสิทธิเรียกร้องของสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขที่จะบังคับชำระหนี้ตามคำสั่งจังหวัดร้อยเอ็ด ที่ ๕๙๙/๒๕๕๙ และที่ ๑๘๐๘/๒๕๕๙ ได้สิ้นสุดลงโดยผลของคำวินิจฉัยแล้ว การบังคับตามคำสั่งทางปกครองก็ย่อมไม่อาจกระทำได้อีก ดังนั้น สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขจึงไม่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับทายาทของนาย ช. ได้ และแม้ว่ามาตรา ๖๓/๖^๖ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ จะบัญญัติให้หน่วยงานของรัฐที่ฟ้องคดีต่อศาลขอให้คำพิพากษาให้บุคคลชำระเงินกลับมามีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้อีกครั้งในกรณี

“มาตรา ๕๗ คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ผู้ใดชำระเงิน ถ้าถึงกำหนดแล้วไม่มีการชำระ โดยถูกต้องครบถ้วน ให้เจ้าหน้าที่มีหนังสือเตือนให้ผู้นั้นชำระภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน ถ้าไม่มีการปฏิบัติตามคำเตือน เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้น และขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วน

วิธีการยึด การอายัดและการขายทอดตลาดทรัพย์สินให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม ส่วนผู้มีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดหรือขายทอดตลาดให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

“มาตรา ๙ ถ้าหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย สิทธิที่จะเรียกให้อีกฝ่ายหนึ่งชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ตนให้มีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้นแก่ผู้เสียหาย

“มาตรา ๑๐ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ผู้นั้นอยู่ในสังกัดหรือไม่ ถ้าเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่การเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๘ มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่ถ้ามิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ทั้งสองประการตามวรรคหนึ่ง ให้มีกำหนดอายุความสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน และกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ต้องรับผิด แต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าต้องรับผิด ให้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนนั้นมีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง

“มาตรา ๖๓/๖ บทบัญญัติในหมวดนี้มีให้ใช้บังคับกับการบังคับตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินหรือให้กระทำหรือละเว้นกระทำในกรณีที่หน่วยงานของรัฐได้ฟ้องคดีต่อศาลและศาลได้มีคำพิพากษาให้ชำระเงินหรือให้กระทำหรือละเว้นกระทำแล้ว

เมื่อศาลได้รับฟ้องคดีตามวรรคหนึ่งไว้แล้ว ห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการตามส่วนที่ ๒ การบังคับตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน และส่วนที่ ๓ การบังคับตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำหรือละเว้นกระทำ เว้นแต่จะได้มีการถอนฟ้อง หรือศาลมีคำสั่งจำหน่ายคดีจากสารบบความเพราะเหตุอื่น ทั้งนี้ ไม่กระทบต่อการดำเนินการตามมาตรการบังคับทางปกครองที่เจ้าหน้าที่ได้ดำเนินการไปก่อนที่ศาลได้รับฟ้องคดี และให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการตามมาตรการบังคับทางปกครองในส่วนนั้นต่อไปจนแล้วเสร็จ

ที่มีการถอนฟ้องหรือศาลมีคำสั่งจำหน่ายคดีจากสารบบความเพราะเหตุอื่น แต่ก็ต้องเป็นกรณีที่ศาลมีคำสั่งจำหน่ายคดีด้วยเหตุอื่นซึ่งมิใช่เหตุที่คดีขาดอายุความ เพราะการที่ศาลมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องของหน่วยงานของรัฐไว้พิจารณาเนื่องจากคดีขาดอายุความนั้น เป็นการวินิจฉัยในเนื้อหาแห่งคดีแล้วว่าสิทธิเรียกร้องของหน่วยงานของรัฐได้สิ้นสุดลง หน่วยงานของรัฐจึงไม่มีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อบังคับตามสิทธิเรียกร้องได้อีก

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาอายุความฟ้องคดีมรดกตามมาตรา ๑๗๕๔^๗ วรรคสาม แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่กำหนดว่า ในกรณีที่สิทธิเรียกร้องของเจ้าหนี้มีต่อเจ้ามรดกมีกำหนดอายุความยาวกว่าหนึ่งปี มิให้เจ้าหนี้ฟ้องร้องเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งปีนับแต่เมื่อเจ้าหนี้ได้รู้หรือควรได้รู้ถึงความตายของเจ้ามรดก แล้ว ในกรณีนี้เมื่อรับฟังข้อเท็จจริงเพิ่มเติมได้ว่า ผู้อำนวยการโรงพยาบาลร้อยเอ็ดได้รู้ถึงการตายของนาย ช. ตั้งแต่วันที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๕๙ ประกอบกับปรากฏข้อเท็จจริงว่า สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขได้มีคำสั่งที่ ๕๒๕/๒๕๕๕ มอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติราชการแทนปลัดกระทรวงสาธารณสุข ในการดำเนินการตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และต่อมาจังหวัดร้อยเอ็ดได้มีคำสั่งที่ ๑๐๖๗/๒๕๕๖ มอบอำนาจให้นายแพทย์สาธารณสุขจังหวัดร้อยเอ็ดปฏิบัติราชการแทนผู้ว่าราชการจังหวัดร้อยเอ็ด ในการดำเนินการตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าว กรณีจึงต้องถือว่า นายแพทย์สาธารณสุขจังหวัดร้อยเอ็ดควรจะได้รู้ถึงการตายของนาย ช. ในวันเดียวกับที่ผู้อำนวยการโรงพยาบาลร้อยเอ็ดได้รู้ และถือว่าหน่วยงานของรัฐควรจะได้รู้ถึงการตายของนาย ช. ในวันดังกล่าวด้วยโดยผลของคำสั่งมอบอำนาจดังกล่าวข้างต้น ดังนั้น ในกรณีนี้ กำหนดอายุความฟ้องคดีมรดกตามมาตรา ๑๗๕๔ วรรคสาม จึงสิ้นสุดลงตั้งแต่วันที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๖๐ อันเป็นวันที่พ้นกำหนดหนึ่งปีนับแต่เมื่อเจ้าหนี้ควรได้รู้ถึงความตายของเจ้ามรดก และเมื่อขาดอายุความมรดกตามมาตรา ๑๗๕๔ วรรคสามแล้ว สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขจึงไม่สามารถนำมาตรา ๖๓/๔^๘ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๒ มาเป็นฐานในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองแก่ทายาทของนาย ช. เพื่อนำทรัพย์สินมรดกมาชดเชยหนี้ตามคำสั่งให้ชดเชยค่าสินไหมทดแทนฯ ได้

^๗มาตรา ๑๗๕๔ ห้ามมิให้ฟ้องคดีมรดกเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งปี นับแต่เมื่อเจ้ามรดกตาย หรือนับแต่เมื่อทายาทโดยธรรมได้รู้ หรือควรได้รู้ถึงความตายของเจ้ามรดก

คดีฟ้องเรียกตามข้อกำหนดพินัยกรรม มิให้ฟ้องเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งปีนับแต่เมื่อผู้รับพินัยกรรมได้รู้หรือควรได้รู้ถึงสิทธิซึ่งตนมีอยู่ตามพินัยกรรม

ภายใต้บังคับแห่งมาตรา ๑๙๓/๒๗ แห่งประมวลกฎหมายนี้ ถ้าสิทธิเรียกร้องของเจ้าหนี้มีต่อเจ้ามรดกมีกำหนดอายุความยาวกว่าหนึ่งปี มิให้เจ้าหนี้ฟ้องร้องเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งปีนับแต่เมื่อเจ้าหนี้ได้รู้หรือควรได้รู้ถึงความตายของเจ้ามรดก

ถึงอย่างไรก็ดี สิทธิเรียกร้องตามที่ว่ามาในวรรคก่อน ๆ นั้น มิให้ฟ้องร้องเมื่อพ้นกำหนดสิบปี นับแต่เมื่อเจ้ามรดกตาย

^๘มาตรา ๖๓/๔ ในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองแก่บุคคลใด หากบุคคลนั้นถึงแก่ความตาย ให้ดำเนินการบังคับทางปกครองต่อไปได้ ถ้าบุคคลนั้นมีทายาทผู้รับมรดกหรือผู้จัดการมรดก ให้ถือว่าทายาทผู้รับมรดกหรือผู้จัดการมรดกเป็นผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครองนั้น

อนึ่ง คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เห็นควรมีข้อสังเกตเพิ่มเติมด้วยว่า การที่หน่วยงานของรัฐจะใช้อำนาจตามมาตรา ๖๓/๔ ดำเนินการบังคับทางปกครองแก่ทายาทผู้รับมรดก หรือผู้จัดการมรดกได้นั้น ในเบื้องต้น จะต้องมีการแจ้งการใช้มาตรการบังคับทางปกครองต่อทายาท ผู้รับมรดกหรือผู้จัดการมรดก โดยมีหนังสือเตือนให้ชำระเงินตามมาตรา ๖๓/๗^๙ แห่งพระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ภายในกำหนดอายุความฟ้องคดีมรดกตามมาตรา ๑๗๕๔^{๑๐} วรรคสาม แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เสียก่อน คือ ภายในหนึ่งปีนับแต่ได้รู้หรือควรได้รู้ถึงความตาย ของเจ้ามรดก รวมทั้งควรดำเนินการเพื่อมิให้มีการโอน ขาย ยักยอก หรือจำหน่ายซึ่งทรัพย์สินอันเป็น ทรัพย์มรดกตามจำนวนหนี้ที่ค้างชำระภายในอายุความมรดกด้วย หากได้แจ้งการใช้มาตรการบังคับ ทางปกครองภายในกำหนดเวลาดังกล่าวแล้ว หน่วยงานของรัฐก็สามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครอง โดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินอันเป็นทรัพย์มรดกได้ภายในสิบปีนับแต่วันที่คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ ชำระเงินเป็นที่สุดตามมาตรา ๖๓/๘^{๑๑} วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ

ประเด็นที่สองและประเด็นที่สาม เมื่อได้ให้ความเห็นในประเด็นที่หนึ่งแล้วว่า สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขไม่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองแก่ทายาทของนาย ช. ได้ จึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยในประเด็นอื่นอีก



(นายปรณ นิลประพันธ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กันยายน ๒๕๖๔

มาตรา ๖๓/๗ ในกรณีที่เจ้าหนี้ที่มีคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน ถ้าถึงกำหนดแล้ว ไม่มีการชำระโดยถูกต้องครบถ้วน ให้เจ้าหนี้ที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองมีหนังสือเตือนให้ผู้นั้นชำระภายในระยะเวลา ที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน ถ้าไม่มีการปฏิบัติตามคำเตือน เจ้าหนี้ที่มีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครอง โดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้หนี้และขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วนได้

ในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามวรรคหนึ่ง ให้แต่งตั้งเจ้าพนักงานบังคับทางปกครอง เพื่อดำเนินการยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินต่อไป

เจ้าหนี้ที่ผู้ออกคำสั่งใช้มาตรการบังคับทางปกครอง และการแต่งตั้งเจ้าพนักงานบังคับทางปกครอง ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

^๙โปรดดูเชิงอรรถที่ ๗, ข้างต้น

^{๑๐}มาตรา ๖๓/๘ หน่วยงานของรัฐที่ออกคำสั่งให้ชำระเงินต้องดำเนินการยึดหรืออายัดทรัพย์สิน ภายในสิบปีนับแต่วันที่คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินเป็นที่สุด

คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินเป็นที่สุดในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) ไม่มีการอุทธรณ์คำสั่งต่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองภายในระยะเวลาอุทธรณ์

(๒) เจ้าหนี้ที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์มีคำวินิจฉัยยกอุทธรณ์ และไม่มีการฟ้องคดีต่อศาล ภายในระยะเวลาการฟ้องคดี

(๓) ศาลมีคำสั่งหรือคำพิพากษายกฟ้อง หรือเพิกถอนคำสั่งบางส่วน และคดีถึงที่สุดแล้ว

หากหน่วยงานของรัฐที่ออกคำสั่งให้ชำระเงินได้ยึดหรืออายัดทรัพย์สินแล้ว แต่ยังไม่ได้รับชำระเงิน ครบถ้วน และล่วงพ้นกำหนดเวลาตามวรรคหนึ่ง จะยึดหรืออายัดทรัพย์สินเพิ่มเติมอีกมิได้

การขายทอดตลาดหรือจำหน่ายโดยวิธีอื่นซึ่งทรัพย์สินของผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับ ทางปกครองที่ถูกยึดหรืออายัดไว้ภายในกำหนดเวลาตามวรรคหนึ่งเพื่อชำระเงิน รวมทั้งค่าธรรมเนียม ค่าตอบแทน หรือค่าใช้จ่ายอื่นในการบังคับทางปกครอง ให้กระทำได้แม้ล่วงพ้นระยะเวลาดังกล่าว