

บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
เรื่อง เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยวิธีการยึดหรืออายัด
และขายทอดตลาดทรัพย์สิน (กรณีผู้กำกับดูแลเป็นผู้ออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่
ชุดใช้ค่าสินไหมทดแทน แทนผู้บริหารท้องถิ่นที่กระทำละเมิด)

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้มีหนังสือ ที่ มท ๐๘๐๔.๔/๓๑๕๔ ลงวันที่ ๑๔ มีนาคม ๒๕๕๙ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ขอรื้อเกี่ยวกับการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ซึ่งเมื่อพิจารณาประกอบกับเอกสารที่ส่งมาด้วยแล้ว สรุปข้อเท็จจริงได้ว่า จังหวัดตรังและจังหวัดพระนครศรีอยุธยาได้หารือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยวิธีการยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินเพื่อชำระเงินตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ในสองกรณี ดังนี้

๑) กรณีเทศบาลตำบลวังวิเศษ อำเภอวังวิเศษ จังหวัดตรัง มีข้อเท็จจริงสรุปได้ว่าเทศบาลตำบลวังวิเศษได้รับความเสียหายในการจ้างก่อสร้างอัมรินทร์สนามกีฬาากลางเทศบาลตำบลวังวิเศษเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๕๐ โดยนายชวน ครุฑธิดา นายเทศมนตรีตำบลวังวิเศษในขณะนั้น เป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำละเมิดด้วย เมื่อนายเทศมนตรีตำบลวังวิเศษเป็นคู่กรณีและทำการพิจารณาทางปกครองในกรณีนี้ไม่ได้ตามมาตรา ๑๓ (๑) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ผู้ว่าราชการจังหวัดตรังในฐานะผู้ควบคุมดูแลเทศบาลจึงมอบอำนาจให้นายอำเภอวังวิเศษเป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด ซึ่งผลการสอบข้อเท็จจริงปรากฏว่านายชวน ครุฑธิดา นายเทศมนตรีตำบลวังวิเศษ เป็นเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบ ผู้ว่าราชการจังหวัดตรังจึงได้มีคำสั่งจังหวัดตรัง ที่ ๑๑๑๘/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๕๔ ให้นายชวน ครุฑธิดา ชุดใช้ค่าสินไหมทดแทน แต่นายชวน ครุฑธิดา ไม่ยินยอมชุดใช้เงิน ต่อมาเมื่อมีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีตำบลวังวิเศษใหม่ ซึ่งปรากฏว่า นายสมศักดิ์ มากนคร ได้รับเลือกตั้งเป็นนายกเทศมนตรีตำบลวังวิเศษคนใหม่และดำรงตำแหน่งมาจนถึงปัจจุบัน เทศบาลตำบลวังวิเศษจึงขอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดตรังใช้มาตรการบังคับทางปกครองแก่นายชวน ครุฑธิดา โดยวิธีการยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินเพื่อชำระเงินค่าสินไหมทดแทนต่อไป

ผู้ว่าราชการจังหวัดตรังพิจารณาแล้ว มีประเด็นต้องพิจารณาว่า การใช้มาตรการบังคับทางปกครองในกรณีนี้จะเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดตรังซึ่งเป็นผู้ทำคำสั่งให้ชุดใช้ค่าสินไหมทดแทน หรือนายเทศมนตรีตำบลวังวิเศษคนใหม่ซึ่งเป็นหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เสียหาย ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดตรังเห็นว่า เมื่อนายชวน ครุฑธิดา ได้พ้นจากตำแหน่งนายกเทศมนตรีตำบลวังวิเศษไปแล้ว และนายกเทศมนตรีตำบลวังวิเศษคนใหม่มิได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับความเสียหายในกรณีนี้ นายกเทศมนตรีตำบลวังวิเศษคนใหม่ซึ่งเป็นหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหายย่อมเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยวิธีการยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สิน

โดยความเห็นชอบของผู้ว่าราชการจังหวัดตรัง ตามที่กำหนดในข้อ ๑ (๖) แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๙ (พ.ศ. ๒๕๔๒) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ในการนี้ จังหวัดตรังจึงหารือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นว่า ความเห็นของจังหวัดตรังถูกต้องหรือไม่ หากไม่ถูกต้อง จะมีแนวทางในการปฏิบัติอย่างไร

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นพิจารณาแล้ว มีความเห็นสรุปได้ว่า เมื่อเทศบาลตำบลวังวิเศษเป็นหน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหาย โดยหลักแล้ว เทศบาลตำบลวังวิเศษย่อมมีหน้าที่ออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชุดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และใช้มาตรการบังคับทางปกครองต่อไป แต่โดยที่ในขณะที่จะออกคำสั่งนั้น นายชวน ครุฑธिरาช นายกเทศมนตรีตำบลวังวิเศษเป็นคู่กรณีในการพิจารณาทางปกครองและไม่อาจออกคำสั่งให้ตนเองชุดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ ผู้ว่าราชการจังหวัดตรังจึงต้องใช้อำนาจกำกับดูแลเทศบาลตามมาตรา ๗๑ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ประกอบกับมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ออกคำสั่งให้นายชวน ครุฑธिरาช ชุดใช้ค่าสินไหมทดแทน ส่วนการใช้มาตรการบังคับทางปกครองนั้น เมื่อนายกเทศมนตรีตำบลวังวิเศษคนปัจจุบัน (นายสมศักดิ์ มากนคร) มิได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำละเมิดในกรณีนี้ ดังนั้น เทศบาลตำบลวังวิเศษจึงมีอำนาจในการพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครอง โดยความเห็นชอบของผู้ว่าราชการจังหวัดตรัง ตามนัยข้อ ๑ (๖) แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๙ (พ.ศ. ๒๕๔๒) ฯ

๒) กรณีองค์การบริหารส่วนตำบลอุทัย อำเภอยุทธยา จังหวัดพระนครศรีอยุธยา มีข้อเท็จจริงสรุปได้ว่า องค์การบริหารส่วนตำบลอุทัยได้รับความเสียหายในการจัดซื้อที่ดินเพื่อก่อสร้างที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบลอุทัย โดยนางสมศรี ทັນสมัย นายกองค์การบริหารส่วนตำบลอุทัย เป็นผู้มีส่วนได้เสียในกรณีดังกล่าว ซึ่งต้องห้ามมิให้ทำการพิจารณาทางปกครองตามมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ นายอำเภอยุทธยาจึงเป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด ผลการสอบข้อเท็จจริงปรากฏว่า มีเจ้าหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบ ๗ ราย ซึ่งรวมถึงนางสมศรี ทັນสมัย นายกองค์การบริหารส่วนตำบลอุทัยด้วย นายอำเภอยุทธยาจึงได้มีคำสั่งอำเภอยุทธยา ที่ ๓๐๐/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๘ กันยายน ๒๕๕๔ ให้เจ้าหน้าที่ทั้ง ๗ รายชุดใช้ค่าสินไหมทดแทน แต่เจ้าหน้าที่ทั้ง ๗ รายไม่ยินยอมชุดใช้ อำเภอยุทธยาจึงมีความประสงค์ที่จะใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยวิธีการยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินเพื่อชำระเงินต่อไป ในการนี้ อำเภอยุทธยาจึงมีหนังสือถึงผู้ว่าราชการจังหวัดพระนครศรีอยุธยาขอความเห็นชอบในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ประกอบกับข้อ ๑ (๓) แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๙ (พ.ศ. ๒๕๔๒) ฯ

ผู้ว่าราชการจังหวัดพระนครศรีอยุธยาพิจารณาแล้ว เห็นว่า เมื่อนายอำเภอยุทธยาในฐานะผู้มีอำนาจกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบลตามมาตรา ๙๐ แห่งพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ เป็นผู้ทำคำสั่งให้ชุดใช้ค่าสินไหมทดแทน แทนนางสมศรี ทັນสมัย นายกองค์การบริหารส่วนตำบลอุทัยซึ่งเป็นผู้มีส่วนกระทำละเมิดและต้องรับผิดชอบชุดใช้ค่าสินไหมทดแทน กรณีดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งทางปกครองของนายอำเภอยุทธยา ดังนั้น การใช้มาตรการบังคับทางปกครองจึงเป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๙ (พ.ศ. ๒๕๔๒) ฯ ข้อ ๑ (๓) ที่กำหนดให้เป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นเจ้าหน้าที่ในสังกัดของราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัด มิใช่ข้อ ๑ (๖) ที่กำหนดให้เป็นอำนาจของผู้บริหารหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่นอื่น โดยความเห็นชอบของผู้ว่าราชการจังหวัด ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็น

เจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น ในการนี้ จังหวัดพระนครศรีอยุธยาจึงหารือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นว่า ความเห็นของจังหวัดพระนครศรีอยุธยาถูกต้องหรือไม่

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นพิจารณาแล้ว มีความเห็นสรุปได้ว่า กรณีนี้ เมื่อ นายอำเภออุทัยในฐานะเจ้าหน้าที่ของราชการส่วนภูมิภาคได้มีคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน และโดยที่นางสมศรี ทันสมัย ซึ่งเป็นผู้มีส่วนกระทำละเมิดและต้องรับผิดชอบค่าสินไหมทดแทน ยังดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลอุทัยอยู่จนถึงปัจจุบัน ดังนั้น การใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยวิธีการยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทน จึงเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดพระนครศรีอยุธยาตามนัยข้อ ๑ (๓) แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๙ (พ.ศ. ๒๕๔๒) ๑ อย่างไรก็ตาม ผู้ว่าราชการจังหวัดพระนครศรีอยุธยาอาจมอบอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินให้นายอำเภออุทัยเป็นผู้ใช้มาตรการบังคับทางปกครองก็ได้ ตามนัยข้อ ๑ แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๘ (พ.ศ. ๒๕๔๒) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ทั้งนี้ เทียบเคียงตามความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในเรื่องเสร็จที่ ๗๐/๒๕๕๕

ทั้งนี้ โดยที่เรื่องดังกล่าวยังไม่มีแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจน กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจึงขอหารือคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเพื่อเป็นบรรทัดฐานในการปฏิบัติราชการต่อไป

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ได้พิจารณาข้อหารือของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น โดยมีผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น จังหวัดตรัง และจังหวัดพระนครศรีอยุธยา) เทศบาลตำบลวังวิเศษ และองค์การบริหารส่วนตำบลอุทัย เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงแล้ว มีประเด็นต้องพิจารณาว่า ในกรณีของเทศบาลตำบลวังวิเศษ และองค์การบริหารส่วนตำบลอุทัยข้างต้น ผู้ใดจะเป็นเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยวิธีการยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมีความเห็นในแต่ละกรณี ดังนี้

๑. กรณีเทศบาลตำบลวังวิเศษ อำเภอวังวิเศษ จังหวัดตรัง เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า นายชวน ครุฑธิดา นายเทศมนตรีตำบลวังวิเศษในขณะนั้นซึ่งเป็นผู้กระทำละเมิดและต้องรับผิดชอบได้พ้นจากตำแหน่งไปแล้ว และนายสมศักดิ์ มากนคร นายเทศมนตรีตำบลวังวิเศษคนปัจจุบัน มิได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำละเมิดและสามารถพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้เองโดยไม่ขัดต่อหลักที่ว่าเจ้าหน้าที่ผู้ทำการพิจารณาทางปกครองต้องไม่มีส่วนได้เสียในเรื่องที่พิจารณา กรณีจึงไม่จำเป็นต้องให้ผู้ว่าราชการจังหวัดตรังในฐานะผู้มีอำนาจกำกับดูแลเทศบาลเป็นผู้พิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครองแทนเทศบาลตำบลวังวิเศษ โดยให้ถือว่าการออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนของผู้ว่าราชการจังหวัดตรังเป็นคำสั่งของเทศบาลตำบลวังวิเศษเอง เทศบาลตำบลวังวิเศษจึงมีอำนาจที่จะพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครองต่อไปได้ตามนัยมาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง^๑

^๑มาตรา ๕๖ เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองมีอำนาจที่จะพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งของตนได้ตามบทบัญญัติในส่วนนี้ เว้นแต่จะมีการสั่งให้ทุเลาการบังคับไว้ก่อนโดยเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งนั้นเอง ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์หรือผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยความถูกต้องของคำสั่งทางปกครองดังกล่าว

ประกอบกับมาตรา ๕๗^๒ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ทั้งนี้ เทียบเคียงตามความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในเรื่องเสรีที่ ๘๑๕/๒๕๕๔^๓

๒. กรณีองค์การบริหารส่วนตำบลอุทัย อำเภอยุทัย จังหวัดพระนครศรีอยุธยา เมื่อนายอำเภอยุทัยในฐานะผู้มีอำนาจกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบลต้องเป็นผู้ออกคำสั่งให้นางสมศรี ทันสมัย นายกองค์การบริหารส่วนตำบลอุทัยและเจ้าหน้าที่อื่นซึ่งเป็นผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่องค์การบริหารส่วนตำบลอุทัย และนางสมศรี ทันสมัย ยังคงดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลอุทัยอยู่จนถึงปัจจุบัน อันเป็นกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งผู้บริหารท้องถิ่นมีส่วนได้เสียในเรื่องที่จะพิจารณาเพื่อใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ดังนั้น การพิจารณาเพื่อใช้มาตรการบังคับทางปกครองในกรณีนี้จึงต้องเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้กำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบล เมื่อนายอำเภอยุทัยเป็นผู้ทำคำสั่งทางปกครองแทนและในนามของผู้บริหารท้องถิ่น นายอำเภอยุทัยจึงเป็นเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามข้อ ๒^๔ แห่งกฎกระทรวงฉบับที่ ๙ (พ.ศ. ๒๕๔๒) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ทั้งนี้ เทียบเคียงตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ในเรื่องเสรีที่ ๕๒๓/๒๕๕๐^๕

(นายดิศทัต ใตระกิตย)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
กันยายน ๒๕๕๙

^๒มาตรา ๕๗ คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ผู้ใดชำระเงิน ถ้าถึงกำหนดแล้วไม่มีการชำระ โดยถูกต้องครบถ้วน ให้เจ้าหน้าที่มีหนังสือเตือนให้ผู้นั้นชำระภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน ถ้าไม่มีการปฏิบัติตามคำเตือน เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้นและขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วน

วิธีการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สินให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม ส่วนผู้มีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดหรือขายทอดตลาดให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

^๓บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง ผู้มีอำนาจในการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง (กรณีผู้ว่าราชการจังหวัดอุดรธานีออกคำสั่งทางปกครองแทนเทศบาลนครอุดรธานี) ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๕/๑๒๙ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๕๔ ถึงจังหวัดอุดรธานี

^๔ข้อ ๒ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามข้อ ๑ เป็นผู้ทำคำสั่งทางปกครอง ให้เจ้าหน้าที่ดังกล่าวแล้วแต่กรณี เป็นผู้มีอำนาจสั่งยึดหรืออายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง

^๕บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การออกคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน และการพิจารณาอุทธรณ์ของเทศบาลนครสมุทรปราการ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๐๕/๗๑๐ ลงวันที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๕๐ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี