

บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
เรื่อง การแต่งตั้งเจ้าหน้าที่อื่นใช้มาตรการบังคับทางปกครองแทนผู้ดำรงตำแหน่ง
นายกเทศมนตรีซึ่งมีส่วนได้เสีย และการนับระยะเวลาในการใช้มาตรการบังคับ
ทางปกครอง : กรณีเทศบาลนครอุดรธานี

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๘๐๔.๔/๗๒๔๘ ลงวันที่ ๓ มิถุนายน ๒๕๕๙ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ขอรื้อเกี่ยวกับการใช้มาตรการ บังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งเมื่อพิจารณา ประกอบกับเอกสารที่ส่งมาด้วยแล้ว สรุปข้อเท็จจริงได้ ดังนี้

๑. สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาค ที่ ๖ จังหวัดอุดรธานี ได้ชี้มูลกรณี เทศบาลนครอุดรธานีจัดซื้อที่ดินเพื่อก่อสร้างระบบบำบัดน้ำเสียโรงฆ่าสัตว์เทศบาลนครอุดรธานีเมื่อ ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๒ ในราคาสูงเกินความเป็นจริง ทำให้เทศบาลนครอุดรธานีได้รับความเสียหาย เทศบาลนครอุดรธานีจึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด ผลการสอบ ข้อเท็จจริงฯ ปรากฏว่า มีผู้ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนจำนวน ๙ ราย ซึ่งรวมถึงนายหาญชัย ทีฆนันทน์ นายกเทศมนตรีนครอุดรธานี เทศบาลนครอุดรธานีจึงมีหนังสือ ลับ ด่วนที่สุด ที่ อด ๕๒๐๐๒/๒ - ๑๐ ลงวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๔๙ แจ้งให้เจ้าหน้าที่ทั้ง ๙ รายชดใช้ค่าสินไหมทดแทน แต่บุคคลดังกล่าวได้อุทธรณ์คำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน และนายจันทบาล อายุวัฒน์ รองนายก เทศมนตรีนครอุดรธานี ปฏิบัติราชการแทนนายกเทศมนตรีนครอุดรธานี พิจารณาอุทธรณ์แล้ว เห็นว่า การกระทำของเจ้าหน้าที่ทั้ง ๙ ราย เป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามอำนาจหน้าที่ ไม่เป็นการกระทำละเมิด จึงมีหนังสือ ลงวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๔๙ แจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ไปยังเจ้าหน้าที่ทั้ง ๙ รายว่า คำอุทธรณ์ฟังขึ้น และให้ยกเลิกคำสั่งที่เรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

๒. กรมบัญชีกลาง โดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง ได้พิจารณารายงาน ผลการสอบข้อเท็จจริงในกรณีนี้แล้ว เห็นว่า เทศบาลนครอุดรธานีได้รับความเสียหายจากการกระทำ ละเมิดของเจ้าหน้าที่ และมีเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนจำนวน ๗ ราย ซึ่งรวมถึง นายหาญชัย ทีฆนันทน์ นายกเทศมนตรีนครอุดรธานีด้วย เทศบาลนครอุดรธานีจึงมีหนังสือ ลับ ที่ อด ๕๒๐๐๒/๑ ลงวันที่ ๕ มกราคม ๒๕๕๒ แจ้งให้เจ้าหน้าที่ทั้ง ๗ รายชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตาม ความเห็นของกรมบัญชีกลาง อย่างไรก็ตาม จังหวัดอุดรธานีได้พิจารณาการออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหม ทดแทนของเทศบาลนครอุดรธานีแล้ว เห็นว่า นายอิทธิพล ตรีวัฒน์สุวรรณ นายกเทศมนตรีนคร อุดรธานีคนใหม่ เป็นน้องชายภรรยาของนายหาญชัย ทีฆนันทน์ หนึ่งในเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบ ถือเป็น กรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้ทำการพิจารณาทางปกครองเป็นญาติเกี่ยวพันทางแต่งงานกับคู่กรณี ซึ่งจะทำการ พิจารณาทางปกครองไม่ได้ตามมาตรา ๑๓ (๓) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ จึงต้องรายงานให้ผู้ว่าราชการจังหวัดอุดรธานีเป็นผู้ออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน เทศบาลนคร อุดรธานีจึงได้เพิกถอนคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามหนังสือเทศบาลนครอุดรธานี ที่ อด ๕๒๐๐๒/๑ ลงวันที่ ๕ มกราคม ๒๕๕๒ และผู้ว่าราชการจังหวัดอุดรธานีได้มีคำสั่งจังหวัดอุดรธานี ที่

๓/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๒ ให้เจ้าหน้าที่ทั้ง ๗ รายชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่เทศบาลนครอุดรธานี ได้แก่ (๑) นายหาญชัย ทีฆธนานนท์ ชดใช้เงินจำนวน ๕,๓๓๖,๙๐๑ บาท (๒) นายวรพงษ์ โสมานันท์ ชดใช้เงินจำนวน ๓,๕๕๗,๙๓๔ บาท (๓) นายบุญฤทธิ์ สีทา ชดใช้เงินจำนวน ๑,๗๗๘,๙๖๗ บาท (๔) นายไพศาล โชติพิทยสุนนท์ ชดใช้เงินจำนวน ๑,๗๗๘,๙๖๗ บาท (๕) นางเบญจา คุณกลาง ชดใช้เงินจำนวน ๑,๗๗๘,๙๖๗ บาท (๖) นางศรีประไพ คำสุพรหม ชดใช้เงินจำนวน ๑,๗๗๘,๙๖๗ บาท และ (๗) นายกมล คันทา ชดใช้เงินจำนวน ๑,๗๗๘,๙๖๗ บาท

๓. จังหวัดอุดรธานีได้หารือคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเกี่ยวกับการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยวิธีการยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ซึ่งคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้มีความเห็นในเรื่องเสร็จที่ ๘๑๕/๒๕๕๔ สรุปได้ว่า เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดอุดรธานีได้ใช้อำนาจในฐานะผู้กำกับดูแลออกคำสั่งแทนเทศบาลนครอุดรธานีเรียกให้เจ้าหน้าที่ทั้ง ๗ ราย ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่เทศบาลนครอุดรธานี ซึ่งต้องถือเสมือนเป็นคำสั่งที่ออกโดยเทศบาลนครอุดรธานีเอง เมื่อเจ้าหน้าที่ทั้ง ๗ ราย ไม่ยอมชดใช้ค่าสินไหมทดแทน เทศบาลนครอุดรธานีจึงมีอำนาจที่จะพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับเจ้าหน้าที่ทั้ง ๗ รายต่อไปได้ตามนัยมาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง ประกอบกับมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ โดยมีใช้กรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดอุดรธานีจะมอบอำนาจให้นายกเทศมนตรีนครอุดรธานีพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครองแทนจังหวัดอุดรธานีตามนัยมาตรา ๕๖ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี กรณีนายหาญชัย ทีฆธนานนท์ นั้น เมื่อนายอิทธิพล ตรีวัฒน์สุวรรณ นายกเทศมนตรีนครอุดรธานี เป็นญาติเกี่ยวพันทางแต่งงานกับนายหาญชัยฯ ซึ่งจะทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่ได้ตามมาตรา ๑๓ (๓) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ นายกเทศมนตรีนครอุดรธานีอาจรายงานเฉพาะกรณีนี้ไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดอุดรธานี เพื่อแต่งตั้งเจ้าหน้าที่อื่นใช้มาตรการบังคับทางปกครอง

๔. ผู้ว่าราชการจังหวัดอุดรธานีได้มีคำสั่งจังหวัดอุดรธานี ที่ ๔๓๖๐/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๒๑ ตุลาคม ๒๕๕๗ มอบอำนาจให้นายสุรพล แจ่มวุฒิปริชา รองนายกเทศมนตรีนครอุดรธานี เป็นผู้ดำเนินการใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับเจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนกรณีการจัดซื้อที่ดินเพื่อก่อสร้างระบบบำบัดน้ำเสียโรงฆ่าสัตว์เทศบาลนครอุดรธานี อย่างไรก็ตาม เทศบาลนครอุดรธานีได้มีหนังสือถึงผู้ว่าราชการจังหวัดอุดรธานีแจ้งความเห็นว่า การมอบอำนาจให้รองนายกเทศมนตรีนครอุดรธานีเป็นผู้ใช้มาตรการบังคับทางปกครองไม่น่าจะถูกต้อง เพราะการปฏิบัติงานของรองนายกเทศมนตรีอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของนายกเทศมนตรี ซึ่งอาจทำให้การใช้มาตรการบังคับทางปกครองมีเหตุขัดข้อง ไม่อาจบรรลุวัตถุประสงค์ได้ อีกทั้งยังเป็นกรณีที่มีสภาพร้ายแรง อันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลางตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ แม้ว่าจะเป็นกรณีปฏิบัติหน้าที่ภายใต้การมอบอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดอุดรธานีก็ตาม จึงขอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดอุดรธานีพิจารณาทบทวนการมอบอำนาจ และดำเนินการตามความเห็นของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในเรื่องเสร็จที่ ๘๑๕/๒๕๕๔ ที่ใช้ถ้อยคำว่า “แต่งตั้งเจ้าหน้าที่อื่นใช้มาตรการบังคับทางปกครอง” นอกจากนี้ เทศบาลนครอุดรธานียังมีข้อสงสัยเกี่ยวกับระยะเวลาในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองในกรณีนี้ว่าจะเริ่มนับเมื่อใด เพราะเดิมเทศบาลนครอุดรธานีได้มีคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนครั้งแรกเมื่อวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๔๙ ก่อนที่จะเพิกถอนคำสั่ง และต่อมาผู้ว่าราชการจังหวัดอุดรธานีได้มีคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนใหม่ ลงวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๒ ทั้งนี้ จังหวัดอุดรธานีได้พิจารณาประเด็นที่เทศบาลนคร

อุดรธานีขอให้ทบวงการคมนาคมและหารือเกี่ยวกับการนับระยะเวลาในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองแล้ว ได้มีหนังสือถึงกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นขอหารือเรื่องดังกล่าว

๕. ในส่วนของการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง นายสุรพล แจ่มวุฒิปรีชา รองนายกเทศมนตรีนครอุดรธานี ผู้ได้รับมอบอำนาจให้ใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามคำสั่งจังหวัดอุดรธานี ที่ ๔๓๖๐/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๒๑ ตุลาคม ๒๕๕๗ ได้มีคำสั่งยึดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดจำนวน ๔ ราย ได้แก่ (๑) ยึดที่ดินนายณณชัย ทีฆธนานนท์ (เดิมชื่อนายหาญชัย ทีฆธนานนท์) จำนวน ๑-๑-๔๕.๗ ไร่ (๒) ยึดที่ดินนายไพศาล โชติพิทยสุนนท์ รวม ๘ โฉนดพร้อมสิ่งปลูกสร้าง (๓) ยึดที่ดินนายกมล คันธำ จำนวน ๑-๐-๔๕.๕ ไร่ ไร่นาหนึ่งคัน และรถจักรยานยนต์หนึ่งคัน และ (๔) ยึดที่ดินนางศรีประไพ คำสุพรม จำนวน ๐-๐-๘๙.๑ ไร่^๑ ซึ่งปรากฏว่า เจ้าหน้าที่จำนวน ๓ ราย (นายณณชัย ฯ หรือหาญชัย ฯ นายไพศาล ฯ และนายกมล ฯ) ได้อุทธรณ์คำสั่งยึดทรัพย์สิน โดยโต้แย้งว่าผู้มีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยวิธีการยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สิน คือผู้ว่าราชการจังหวัดอุดรธานี ซึ่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ มิได้ให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดมอบอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดอุดรธานีมีคำสั่งมอบอำนาจให้นายสุรพล ฯ ใช้มาตรการบังคับทางปกครองจึงเป็นการมอบอำนาจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย อีกทั้งนายสุรพล ฯ เป็นรองนายกเทศมนตรี ซึ่งอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของนายอิทธิพล ฯ นายกเทศมนตรี ซึ่งเป็นบุคคลที่ต้องห้ามมิให้ทำการพิจารณาทางปกครองในเรื่องนี้ ดังนั้น การที่นายสุรพล ฯ ใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดทรัพย์สินของผู้อุทธรณ์จึงเป็นการดำเนินการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทั้งนี้ ผู้ว่าราชการจังหวัดอุดรธานีได้พิจารณาคำอุทธรณ์ของเจ้าหน้าที่ทั้ง ๓ รายแล้ว ไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ จึงรายงานความเห็นพร้อมเหตุผลไปยังกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเพื่อเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณาอุทธรณ์ต่อไป

๖. กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้พิจารณาปัญหาเกี่ยวกับการมอบอำนาจให้ใช้มาตรการบังคับทางปกครองและการนับระยะเวลาในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามที่จังหวัดอุดรธานีขอหารือแล้ว มีความเห็นในแต่ละประเด็น ดังนี้

๖.๑ การมอบอำนาจให้ใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ผู้ว่าราชการจังหวัดอุดรธานีอาจมอบอำนาจให้รองนายกเทศมนตรีนครอุดรธานีเป็นผู้ใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๘ (พ.ศ. ๒๕๔๒) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ข้อ ๔ ที่กำหนดว่า การมอบอำนาจในการดำเนินการพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครองของเจ้าหน้าที่ในระหว่างหน่วยงานที่เป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาคและหน่วยงานที่เป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ให้เป็นไปตามความตกลงระหว่างหน่วยงานนั้น โดยความตกลงต้องทำเป็นหนังสือและกำหนดตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ที่จะมอบและรับมอบอำนาจไว้ในข้อตกลงนั้นด้วย อย่างไรก็ตาม โดยที่ข้อเท็จจริงไม่ปรากฏว่า มีการทำความตกลงเป็นหนังสือระหว่างผู้ว่าราชการจังหวัดอุดรธานีและรองนายกเทศมนตรีนครอุดรธานีในการมอบอำนาจเพื่อพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ดังนั้น การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดอุดรธานีมอบอำนาจในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองให้นายสุรพล แจ่มวุฒิปรีชา รองนายกเทศมนตรีนครอุดรธานี เป็นผู้ดำเนินการแทนโดยไม่มีข้อตกลงเป็นหนังสือ จึงเป็นการมอบอำนาจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

^๑รายละเอียดของทรัพย์สินที่ยึดได้เป็นข้อเท็จจริงที่เทศบาลนครอุดรธานีส่งมาตามหนังสือที่ อด ๕๒๐๐๒/พิเศษ ลงวันที่ ๕ สิงหาคม ๒๕๕๙ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

๖.๒ การนับระยะเวลาในการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเคยมีความเห็นในเรื่องเสร็จที่ ๔๕๔/๒๕๕๕ สรุปได้ว่า การใช้มาตรการบังคับทางปกครองจะต้องดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในสิบปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้เงิน ดังนั้น เมื่อปรากฏว่า คำสั่งเทศบาลนครอุดรธานีตามหนังสือลับ ด่วนที่สุด ที่ อด ๕๒๐๐๒/๒ - ๑๐ ลงวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๔ ที่เรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนถูกเพิกถอนไปแล้ว และผู้ว่าราชการจังหวัดอุดรธานีได้มีคำสั่งจังหวัดอุดรธานี ที่ ๓/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๒ ให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ระยะเวลาในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองจึงต้องเริ่มนับตั้งแต่วันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๒

จากข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจึงขอหารือปัญหาข้อกฎหมายต่อคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในประเด็นดังต่อไปนี้

๑. การใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยนายสุรพล แจ่มวุฒิปรีชา รองนายกเทศมนตรีนครอุดรธานี เป็นการดำเนินการที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

๒. ระยะเวลาในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองจะเริ่มนับตั้งแต่วันที่

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ได้พิจารณาข้อหารือของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น โดยมีผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นและจังหวัดอุดรธานี) และเทศบาลนครอุดรธานี เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมจากคำชี้แจงของผู้แทนเทศบาลนครอุดรธานีว่า หลังจากจังหวัดอุดรธานีได้แจ้งความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามเรื่องเสร็จที่ ๘๑๕/๒๕๕๔ ให้เทศบาลนครอุดรธานีทราบแล้ว เทศบาลนครอุดรธานีในฐานะหน่วยงานที่มีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้ดำเนินการสืบหาทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้เงิน และในช่วงที่ปลัดเทศบาลปฏิบัติหน้าที่นายกเทศมนตรีได้มีการออกคำสั่งอายัดเงินในบัญชีเงินฝากของเจ้าหน้าที่บางราย แต่ต่อมานายอิทธิพล ศรีวัฒน์สุวรรณ นายกเทศมนตรีนครอุดรธานี พิจารณาแล้วเห็นว่าตนเป็นญาติเกี่ยวพันทางการแต่งงานกับนายหาญชัย ทิฆมณานนท์ หนึ่งในเจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้เงิน ซึ่งอาจทำให้เกิดปัญหาข้อกฎหมายในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองในกรณีนี้ได้ เทศบาลนครอุดรธานีจึงมีหนังสือถึงผู้ว่าราชการจังหวัดอุดรธานีในฐานะผู้กำกับดูแลขอให้มีคำสั่งต่อไป ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดอุดรธานีพิจารณาแล้วเห็นว่า การที่นายอิทธิพลฯ เป็นญาติเกี่ยวพันทางการแต่งงานกับนายหาญชัยฯ ทำให้นายอิทธิพลฯ ทำการพิจารณาทางปกครองไม่ได้ จึงมอบอำนาจให้นายสุรพล แจ่มวุฒิปรีชา รองนายกเทศมนตรีนครอุดรธานี เป็นผู้ใช้มาตรการบังคับทางปกครองแทน

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองพิจารณาข้อหารือของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นประกอบกับข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้นแล้ว มีความเห็นในแต่ละประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง การใช้มาตรการบังคับทางปกครองของเทศบาลนครอุดรธานี ในกรณีนี้ เป็นเรื่องที่สืบเนื่องมาจากความเห็นของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามเรื่องเสร็จที่ ๘๑๕/๒๕๕๔ ที่ให้ความเห็นว่า เทศบาลนครอุดรธานีมีอำนาจที่จะพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับเจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้เงินทั้ง ๗ รายได้ แต่อาจรายงานเฉพาะกรณีนายหาญชัย ทิฆมณานนท์ ซึ่งเป็นญาติเกี่ยวพันทางการแต่งงานกับนายอิทธิพล ศรีวัฒน์สุวรรณ นายกเทศมนตรีนครอุดรธานี ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดอุดรธานีแต่งตั้งเจ้าหน้าที่อื่นใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ทั้งนี้

นายกเทศมนตรีนครอุดรธานี (นายอิทธิพล ศรีวัฒน์สุวรรณ) พิจารณาแล้ว เห็นว่า นอกจากกรณี นายหาญชัยฯ แล้ว การที่ตนจะพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับเจ้าหน้าที่อีก ๖ ราย ก็อาจทำให้เกิดปัญหาเรื่องส่วนได้เสียเช่นเดียวกัน เพราะเป็นการกระทำละเมิดในมูลกรณีเดียวกัน นายกเทศมนตรีนครอุดรธานีจึงขอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดอุดรธานีมีคำสั่งต่อไป เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัด อุดรธานีในฐานะผู้กำกับดูแลเทศบาลเห็นว่า การที่นายอิทธิพลฯ นายกเทศมนตรีนครอุดรธานี เป็นญาติเกี่ยวพันทางการแต่งงานกับนายหาญชัยฯ ทำให้นายอิทธิพลฯ ทำการพิจารณาทางปกครองไม่ได้ ผู้ว่าราชการจังหวัดอุดรธานีจึงมีคำสั่งมอบอำนาจให้นายสุรพล แจ่มวุฒิปรีชา รองนายกเทศมนตรีนครอุดรธานี เป็นผู้ใช้มาตรการบังคับทางปกครองแทน การมอบอำนาจในเรื่องนี้จึงเป็นกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดอุดรธานีกระทำการแทนและในนามของผู้บริหารท้องถิ่น (นายกเทศมนตรีนครอุดรธานี) อันเป็นการมอบอำนาจในการพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครองของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจทำคำสั่งทางปกครองในราชการบริหารส่วนท้องถิ่นตามข้อ ๒^๒ แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๘ (พ.ศ. ๒๕๔๒) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่กำหนดให้การมอบอำนาจเป็นไปตามกฎหมายที่จัดตั้งราชการส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ ดังนั้น เมื่อพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๔๘ วรรคสาม^๓ กำหนดให้นายกเทศมนตรีอาจมอบอำนาจในการปฏิบัติราชการโดยทำเป็นหนังสือให้รองนายกเทศมนตรีเป็นผู้ปฏิบัติราชการแทนนายกเทศมนตรี การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดอุดรธานีได้มีคำสั่งจังหวัดอุดรธานี ที่ ๔๓๖๐/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๒๑ ตุลาคม ๒๕๕๗ มอบอำนาจให้นายสุรพล แจ่มวุฒิปรีชา รองนายกเทศมนตรีนครอุดรธานี เป็นผู้ใช้มาตรการบังคับทางปกครองแทนนายกเทศมนตรีนครอุดรธานี จึงเป็นการมอบอำนาจที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว และนายสุรพลฯ ผู้ได้รับมอบอำนาจย่อมมีอำนาจตามกฎหมายที่จะใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับเจ้าหน้าที่ที่ต้องชดใช้เงินได้ ซึ่งการมอบอำนาจในกรณีนี้ถือได้ว่าเป็นการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่อื่นให้ใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามนัยเรื่องเสร็จที่ ๘๑๕/๒๕๕๔ ส่วนความเห็นของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นที่ว่า การมอบอำนาจในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองของผู้ว่าราชการจังหวัดอุดรธานีให้แก่ นายสุรพลฯ

^๒ข้อ ๒ การมอบอำนาจในการดำเนินการพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครองของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจทำคำสั่งทางปกครองในราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ให้เป็นไปตามกฎหมายที่จัดตั้งราชการส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ

^๓มาตรา ๔๘ วรรคสาม อำนาจหน้าที่ในการสั่งหรือการปฏิบัติราชการของรองนายกเทศมนตรี ให้เป็นไปตามที่นายกเทศมนตรีมอบหมาย

ในกรณีที่นายกเทศมนตรีไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้รองนายกเทศมนตรี ตามลำดับที่นายกเทศมนตรีจัดไว้เป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้าไม่มีรองนายกเทศมนตรีหรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้ปลัดเทศบาลเป็นผู้รักษาราชการแทน

อำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ หรือการปฏิบัติราชการที่นายกเทศมนตรีจะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อบัญญัติ เทศบัญญัติ หรือคำสั่งใด หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด ถ้ากฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อบัญญัติ เทศบัญญัติ หรือคำสั่งนั้น หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้นไม่ได้กำหนดในเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น นายกเทศมนตรีอาจมอบอำนาจโดยทำเป็นหนังสือให้รองนายกเทศมนตรีเป็นผู้ปฏิบัติราชการแทนนายกเทศมนตรีก็ได้ แต่ถ้ามอบให้ปลัดเทศบาลหรือรองปลัดเทศบาลปฏิบัติราชการแทน ให้ทำเป็นคำสั่งและประกาศให้ประชาชนทราบ

การปฏิบัติราชการแทนนายกเทศมนตรีตามวรรคสาม ต้องกระทำภายใต้การกำกับดูแลและกรอบนโยบายที่นายกเทศมนตรีกำหนดไว้

รองนายกเทศมนตรีนครอุดรธานี เป็นการมอบอำนาจของเจ้าหน้าที่ในระหว่างหน่วยงานในราชการบริหารส่วนภูมิภาคและราชการบริหารส่วนท้องถิ่นตามข้อ ๔^๔ แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๘ (พ.ศ. ๒๕๔๒) ที่กำหนดให้เป็นไปตามความตกลงที่ทำเป็นหนังสือระหว่างหน่วยงานและกำหนดตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ที่จะมอบและรับมอบอำนาจไว้ด้วยนั้น เห็นว่า ข้อ ๔ แห่งกฎกระทรวงดังกล่าวมีเจตนารมณ์ใช้บังคับแก่กรณีของหน่วยงานซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง แต่ยังไม่มีความพร้อมที่จะใช้มาตรการบังคับทางปกครอง จึงมอบอำนาจให้หน่วยงานอื่นเป็นผู้ดำเนินการใช้มาตรการบังคับทางปกครองแทน ซึ่งเป็นคนละกรณีกับข้อเท็จจริงตามข้อหาข้อนี้

ส่วนปัญหาว่า นายสุรพลฯ เป็นเจ้าหน้าที่ที่อาจมีเหตุซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลางตามมาตรา ๑๖^๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ หรือไม่ นั้น เห็นว่า แม้ว่านายสุรพลฯ จะเป็นรองนายกเทศมนตรีนครอุดรธานี ซึ่งต้องปฏิบัติหน้าที่ภายใต้การบังคับบัญชาของนายอิทธิพล ตรีวัฒน์สุวรรณ นายกเทศมนตรีนครอุดรธานี แต่ในส่วนของการใช้มาตรการบังคับทางปกครองนั้น ก็ไม่ปรากฏว่า นายอิทธิพลฯ ได้มีพฤติกรรมแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่ของนายสุรพลฯ แต่อย่างใด อีกทั้งที่ผ่านมา นายสุรพลฯ ก็ได้ดำเนินการใช้มาตรการบังคับทางปกครองคืบหน้าไปตามสมควร โดยทำการยึดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ที่ต้องชดใช้เงินได้หลายรายแล้ว ซึ่งแสดงให้เห็นว่า นายสุรพลฯ ได้ปฏิบัติหน้าที่ในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองอันเป็นผลดีแก่ทางราชการ จึงพิจารณาได้ว่า นายสุรพลฯ มิได้ละเลยในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองด้วยเหตุที่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของนายอิทธิพลฯ ซึ่งเป็นน้องชายภรรยาของนายหาญชัยฯ เจ้าหน้าที่ที่ต้องชดใช้เงิน

ประเด็นที่สอง คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้มีความเห็นในเรื่องเสร็จที่ ๔๙๔/๒๕๕๕^๖ วางหลักไว้สรุปได้ว่า การใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยวิธีการยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินตามมาตรา ๕๗^๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ จะต้องดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในสิบปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่

“ข้อ ๔ การมอบอำนาจในการดำเนินการพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครองของเจ้าหน้าที่ในระหว่างหน่วยงานตามข้อ ๑ ข้อ ๒ และข้อ ๓ ที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ให้เป็นไปตามความตกลงระหว่างหน่วยงานนั้น ความตกลงตามวรรคหนึ่งให้ทำเป็นหนังสือและกำหนดตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ที่จะมอบและรับมอบอำนาจไว้ในข้อตกลงนั้นด้วย

“มาตรา ๑๖ ในกรณีมีเหตุอื่นใดนอกจากที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๓ เกี่ยวกับเจ้าหน้าที่หรือกรรมการในคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง เจ้าหน้าที่หรือกรรมการผู้นั้นจะทำการพิจารณาทางปกครองในเรื่องนั้นไม่ได้

ฯลฯ

ฯลฯ

“บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือชื่อกฎหมายเกี่ยวกับมาตรการบังคับทางปกครอง ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๖๐๖/๔๘๑ ลงวันที่ ๒๙ สิงหาคม ๒๕๕๕ ถึงสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

“มาตรา ๕๗ คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ผู้ใดชำระเงิน ถ้าถึงกำหนดแล้วไม่มีการชำระโดยถูกต้องครบถ้วน ให้เจ้าหน้าที่มีหนังสือเตือนให้ผู้นั้นชำระภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน ถ้าไม่มีการปฏิบัติตามคำเตือน เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้นและขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วน

วิธีการยึด การอายัดและการขายทอดตลาดทรัพย์สินให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม ส่วนผู้มีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดหรือขายทอดตลาดให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ชดใช้เงิน ทั้งนี้ โดยเทียบเคียงอายุความในการบังคับคดีตามมาตรา ๒๗๑^๕ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลมแก่การบังคับทางปกครอง สำหรับกรณีที่หาหรือมานี้เมื่อคำสั่งเทศบาลนครอุดรธานีตามหนังสือลับ ด่วนที่สุด ที่ อด ๕๒๐๐๒/๒ - ๑๐ ลงวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๙ ที่เรียกให้เจ้าหน้าที่จำนวน ๙ รายชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ถูกยกเลิกให้สิ้นผลไปแล้ว (โดยยังไม่มีการใช้มาตรการบังคับตามคำสั่งดังกล่าว) และการใช้มาตรการบังคับทางปกครองในกรณีนี้เป็นการบังคับตามคำสั่งจังหวัดอุดรธานี ที่ ๓/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๒ ที่เรียกให้เจ้าหน้าที่จำนวน ๗ รายชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ดังนั้น ระยะเวลาในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองที่ต้องดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในสิบปีจึงเริ่มนับตั้งแต่วันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๒ ซึ่งเป็นวันที่มีการออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนครั้งใหม่ โดยการใช้มาตรการบังคับทางปกครองในทุกขั้นตอน ตั้งแต่การยึดหรืออายัดทรัพย์สินตลอดจนการขายทอดตลาดทรัพย์สินเพื่อชำระเงินจะต้องเสร็จสิ้นภายในระยะเวลาสิบปี ทั้งนี้ เป็นไปตามแนวความเห็นของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในเรื่องเสร็จที่ ๒๖๗/๒๕๕๙^๖

(นายดิศทัต โหดระกิตต์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
ตุลาคม ๒๕๕๙

^๕มาตรา ๒๗๑ ถ้าคู่ความหรือบุคคลซึ่งเป็นฝ่ายแพ้คดี (ลูกหนี้ตามคำพิพากษา) มิได้ปฏิบัติตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลทั้งหมดหรือบางส่วน คู่ความหรือบุคคลซึ่งเป็นฝ่ายชนะ (เจ้าหนี้ตามคำพิพากษา) ขอบที่จะร้องขอให้บังคับคดีตามคำพิพากษา หรือคำสั่งนั้นได้ภายในสิบปีนับแต่วันมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง โดยอาศัยและตามคำบังคับที่ออกตามคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น

^๖บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง ระยะเวลาการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง โดยการใช้ยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สิน เพื่อบังคับตามคำสั่งเรียกให้ชำระเงินตามมาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. ๒๕๓๕ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๕/๓๗๑ ลงวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๙ ถึงกรมการประกันภัย