

บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
เรื่อง การใช้มาตรการบังคับทางปกครองสำหรับคำสั่งทางปกครอง
ที่กำหนดให้ชำระเงินของมหาวิทยาลัยรามคำแหง

มหาวิทยาลัยรามคำแหงได้มีหนังสือ ที่ อว ๐๖๐๑/๒๕๖๔ ลงวันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๖๓ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ขอร้องการให้มาตรการบังคับทางปกครอง ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๒ สรุปความได้ว่า มหาวิทยาลัยรามคำแหงได้ดำเนินการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดเจ้าหน้าที่และได้มีคำสั่ง ให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำให้เกิดความเสียหายชดเชยค่าสินไหมทดแทนแก่มหาวิทยาลัยรามคำแหง แต่ปรากฏว่าบุคคลดังกล่าวเพิกเฉย เป็นเหตุให้มหาวิทยาลัยรามคำแหงไม่ได้รับชดเชยค่าสินไหม ทดแทน มหาวิทยาลัยรามคำแหงจึงประสงค์จะใช้มาตรการบังคับทางปกครองสำหรับคำสั่ง ทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๒ แต่เนื่องจากบุคลากรของมหาวิทยาลัยรามคำแหงผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องขาดความชำนาญ ในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองดังกล่าว มหาวิทยาลัยรามคำแหงจึงได้มีหนังสือ ขอความอนุเคราะห์ไปยังอัยการสูงสุด เพื่อขอให้ดำเนินการและหาหรือแนวทางการใช้มาตรการบังคับ ทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๒

สำนักงานคดีปกครอง สำนักงานอัยการสูงสุด ได้มีหนังสือตอบข้อหารือ ของมหาวิทยาลัยรามคำแหงสรุปได้ว่า มหาวิทยาลัยรามคำแหงย่อมใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้ ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๒ ในส่วนที่ ๒ การบังคับ ตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินโดยการบังคับโดยเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ ตามมาตรา ๖๓/๗ ถึงมาตรา ๖๓/๑๔ ภายในสิบปีนับแต่วันที่คำสั่งเป็นที่สุด แต่มหาวิทยาลัย รามคำแหงไม่สามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองสำหรับคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน โดยการบังคับโดยเจ้าพนักงานบังคับคดีตามมาตรา ๖๓/๑๕ ถึงมาตรา ๖๓/๑๙ เนื่องจาก มหาวิทยาลัยรามคำแหงมิใช่หน่วยงานของรัฐตามมาตรา ๖๓/๑๕ วรรคหก และขณะนี้ยังไม่มี กฎกระทรวงกำหนดให้มหาวิทยาลัยรามคำแหงเป็นหน่วยงานของรัฐตามมาตราดังกล่าว และเห็นควร ให้มหาวิทยาลัยรามคำแหงหรือประเด็นปัญหาดังกล่าวไปยังคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการ ทางปกครองซึ่งมีอำนาจหน้าที่ให้คำปรึกษาโดยตรง

เพื่อให้การบริหารงานของมหาวิทยาลัยรามคำแหงเป็นไปด้วยความเรียบร้อย และเพื่อเป็นการรักษาสภาพประโยชน์ของทางราชการ จึงขอหารือประเด็นปัญหาตามหนังสือตอบ ข้อหารือของสำนักงานคดีปกครอง สำนักงานอัยการสูงสุด ข้างต้น และขอหารือเพิ่มเติม ต่อคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามมาตรา ๑๑ (๒) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติ ราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ในประเด็นปัญหาดังต่อไปนี้

๑. มหาวิทยาลัยรามคำแหงเป็นส่วนราชการที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยรามคำแหง พ.ศ. ๒๕๔๑ มิใช่หน่วยงานของรัฐตามมาตรา ๖๓/๑๕ วรรคหก แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ และไม่สามารถใช้มาตรการบังคับ

ทางปกครองสำหรับคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินโดยการบังคับโดยเจ้าพนักงานบังคับคดี ตามมาตรา ๖๓/๑๕ ถึงมาตรา ๖๓/๑๙ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ได้ ใช้หรือไม่

๒. หากมหาวิทยาลัยรามคำแหงมิใช่หน่วยงานของรัฐตามมาตรา ๖๓/๑๕ วรรคหก แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ และไม่มีสถานะเป็นกรมตามกฎหมายฉบับใด จะถือว่าอธิการบดีมหาวิทยาลัยรามคำแหงเป็นผู้บริหารหน่วยงานอื่นของรัฐตามข้อ ๑ (๕) แห่งกฎกระทรวงกำหนดเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งใช้มาตรการบังคับทางปกครองและการแต่งตั้งเจ้าพนักงานบังคับทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๖๒ ซึ่งสามารถออกคำสั่งใช้มาตรการบังคับทางปกครอง สำหรับคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินโดยการบังคับโดยเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ ตามมาตรา ๖๓/๗ ถึงมาตรา ๖๓/๑๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ได้ ใช้หรือไม่

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ได้พิจารณาข้อหารือของมหาวิทยาลัยรามคำแหง โดยมีผู้แทนกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (สำนักงานปลัดกระทรวงและมหาวิทยาลัยรามคำแหง) เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นในแต่ละประเด็น ดังต่อไปนี้

ประเด็นที่หนึ่ง เห็นว่า บทบัญญัติมาตรา ๔^๑ แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยรามคำแหง พ.ศ. ๒๕๔๑ กำหนดให้มหาวิทยาลัยรามคำแหงเป็นนิติบุคคล และมาตรา ๘^๒ (๖) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม พ.ศ. ๒๕๖๒ กำหนดให้สถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นส่วนราชการในกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม มีฐานะเป็นนิติบุคคล โดยมีได้กำหนดให้มีฐานะเป็นกรม ซึ่งต่างจากกรณีตามมาตรา ๘ (๒) (๓) (๔) และ (๕) ที่กำหนดให้ส่วนราชการในอนุมาตราดังกล่าวเป็นนิติบุคคล และเป็นกรมตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ประกอบกับปัจจุบันยังไม่มีกฎกระทรวงกำหนดให้มหาวิทยาลัยรามคำแหงเป็นหน่วยงานของรัฐตามมาตรา ๖๓/๑๕^๓ วรรคหก

^๑ มาตรา ๔ ให้มหาวิทยาลัยรามคำแหงซึ่งจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยรามคำแหง พ.ศ. ๒๕๔๑ เป็นมหาวิทยาลัยรามคำแหงตามพระราชบัญญัตินี้และเป็นนิติบุคคล

^๒ มาตรา ๘ กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม มีส่วนราชการ ดังต่อไปนี้

(๑) สำนักงานรัฐมนตรี

(๒) สำนักงานปลัดกระทรวง

(๓) กรมวิทยาศาสตร์บริการ

(๔) สำนักงานการวิจัยแห่งชาติ

(๕) สำนักงานปรมาณูเพื่อสันติ

(๖) สถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นส่วนราชการ

ส่วนราชการตาม (๒) (๓) (๔) และ (๕) มีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นกรมตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

ส่วนราชการตาม (๖) มีฐานะเป็นนิติบุคคล และมีระเบียบบริหารราชการตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษานั้น

^๓ มาตรา ๖๓/๑๕ ในกรณีที่มีการบังคับให้ชำระเงินและคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินเป็นที่สุดแล้ว หากหน่วยงานของรัฐที่ออกคำสั่งให้ชำระเงินประสงค์ให้เจ้าพนักงานบังคับคดีในสังกัดกรมบังคับคดี (มีต่อหน้าถัดไป)

แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนั้น มหาวิทยาลัยรามคำแหง จึงมิใช่หน่วยงานของรัฐตามบทบัญญัติมาตรา ๖๓/๑๕ วรรคหก แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ที่จะสามารถขอให้เจ้าพนักงานบังคับคดีดำเนินการบังคับทางปกครองแทน ตามมาตรา ๖๓/๑๕ ถึงมาตรา ๖๓/๑๙ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ได้

ประเด็นที่สอง เห็นว่า บทบัญญัติมาตรา ๒๒ วรรคหนึ่ง^๔ และมาตรา ๒๔^๕ แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยรามคำแหง พ.ศ. ๒๕๔๑ กำหนดให้มหาวิทยาลัยรามคำแหง

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๓)

ดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองดังกล่าว ให้ยื่นคำขอฝ่ายเดียวต่อศาลภายในสิบปีนับแต่วันที่คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินเป็นที่สุด เพื่อให้ศาลออกหมายบังคับคดีเพื่อบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองนั้น โดยระบุจำนวนเงินที่ผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครองยังมีได้ชำระตามคำสั่งทางปกครอง ทั้งนี้ ไม่ว่าหน่วยงานของรัฐยังไม่ได้บังคับทางปกครองหรือได้ดำเนินการบังคับทางปกครองแล้ว แต่ยังไม่ได้รับชำระเงินหรือได้รับชำระเงินไม่ครบถ้วน

เมื่อหน่วยงานของรัฐยื่นคำขอตามวรรคหนึ่ง ถ้าศาลเห็นว่าคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินเป็นที่สุดแล้ว ให้ศาลออกหมายบังคับคดีตั้งเจ้าพนักงานบังคับคดีและแจ้งให้เจ้าพนักงานบังคับคดีทราบเพื่อดำเนินการต่อไป โดยให้ถือว่าหน่วยงานของรัฐที่ออกคำสั่งให้ชำระเงินเป็นเจ้าหนี้ตามคำพิพากษา และให้ถือว่าผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครองเป็นลูกหนี้ตามคำพิพากษา

เมื่อศาลออกหมายบังคับคดีแล้ว ให้หน่วยงานของรัฐติดต่อกับกรมบังคับคดี พร้อมทั้งมีหนังสือแจ้งให้ผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครองทราบว่าศาลได้ตั้งเจ้าพนักงานบังคับคดีเพื่อดำเนินการบังคับคดีแล้ว

เพื่อประโยชน์ในการบังคับคดีตามวรรคหนึ่ง ให้ถือว่าศาลจังหวัด ศาลแพ่ง ศาลแพ่งกรุงเทพใต้ ศาลแพ่งธนบุรี หรือศาลแพ่งอื่นในกรุงเทพมหานคร แล้วแต่กรณี ที่ผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครองมีภูมิลำเนาอยู่ในเขตศาล หรือที่ทรัพย์สินที่ถูกบังคับทางปกครองนั้นตั้งอยู่ในเขตศาลมีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาด หรือทำคำสั่งในเรื่องใด ๆ อันเกี่ยวกับการบังคับคดี และเป็นศาลที่มีอำนาจในการบังคับคดี

กรณีคำขอซึ่งอาจยื่นต่อศาลได้มากกว่าหนึ่งศาล ไม่ว่าจะเพราะภูมิลำเนาของผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครองก็ดี เพราะที่ตั้งของทรัพย์สินที่ถูกบังคับทางปกครองก็ดี หรือเพราะมีผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครองหลายคนในมูลหนี้ที่เกี่ยวข้องกันก็ดี จะยื่นคำขอต่อศาลใดศาลหนึ่งเช่นว่านั้นก็ไ้

หน่วยงานของรัฐตามมาตรา ๒๒ หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานอื่นของรัฐตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา ๒๒ ให้มีอธิการบดีเป็นผู้บังคับบัญชาและรับผิดชอบการบริหารงานของมหาวิทยาลัย และจะให้ มีรองอธิการบดีหรือผู้ช่วยอธิการบดี หรือจะมีทั้งรองอธิการบดี และผู้ช่วยอธิการบดีตามจำนวนที่สภามหาวิทยาลัยกำหนด เพื่อทำหน้าที่และรับผิดชอบตามที่อธิการบดีมอบหมายก็ได้

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๒๔ อธิการบดีมีอำนาจและหน้าที่ ดังนี้

(๑) บริหารกิจการของมหาวิทยาลัยให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการและของมหาวิทยาลัย รวมทั้งนโยบายและวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัย

(๒) ควบคุมดูแลบุคลากร การเงิน การพัสดุ สถานที่ และทรัพย์สินอื่นของมหาวิทยาลัย ให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการและของมหาวิทยาลัย

(๓) จัดทำแผนพัฒนามหาวิทยาลัย และปฏิบัติตามนโยบายและแผนงาน รวมทั้งติดตาม ประเมินผลการดำเนินงานด้านต่าง ๆ ของมหาวิทยาลัย

(มีต่อหน้าถัดไป)

เมื่ออธิการบดีเป็นผู้บังคับบัญชาและรับผิดชอบการบริหารงานของมหาวิทยาลัย มีอำนาจหน้าที่บริหารกิจการของมหาวิทยาลัยและควบคุมดูแลบุคลากร การเงิน การพัสดุ สถานที่ และทรัพย์สินอื่นของมหาวิทยาลัยให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการและของมหาวิทยาลัย และเป็นผู้แทนของมหาวิทยาลัยในกิจการทั่วไปเช่นเดียวกับหัวหน้าหน่วยงานของรัฐประเภทอื่น ดังนั้น อธิการบดีมหาวิทยาลัยรามคำแหงจึงเป็นผู้บริหารหน่วยงานอื่นของรัฐซึ่งมีอำนาจออกคำสั่งใช้มาตรการบังคับทางปกครองสำหรับคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นเจ้าหน้าที่ของมหาวิทยาลัยตามข้อ ๑ (๕)^๖ แห่งกฎกระทรวงกำหนดเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งใช้มาตรการบังคับทางปกครองและการแต่งตั้งเจ้าพนักงานบังคับทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๖๒ และในกรณีที่อธิการบดีเป็นผู้ทำคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน อธิการบดีจึงเป็นผู้มีอำนาจออกคำสั่งใช้มาตรการบังคับทางปกครองสำหรับคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินตามข้อ ๒^๗ แห่งกฎกระทรวงดังกล่าว

(นายปรกรณ์ นิลประพันธ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
พฤศจิกายน ๒๕๖๓

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๕)

(๔) รักษาระเบียบวินัย จรรยาบรรณ และมารยาทแห่งวิชาชีพของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย และส่งเสริมกิจการนักศึกษา

(๕) เสนอแผนดำเนินงานและงบประมาณประจำปี ตลอดจนรายงานประจำปีเกี่ยวกับกิจการด้านต่าง ๆ ของมหาวิทยาลัยต่อสภามหาวิทยาลัย

(๖) เป็นผู้แทนของมหาวิทยาลัยในกิจการทั่วไป

(๗) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามระเบียบและข้อบังคับของมหาวิทยาลัย หรือตามที่สภามหาวิทยาลัยมอบหมาย

^๖ข้อ ๑ การออกคำสั่งใช้มาตรการบังคับทางปกครองสำหรับคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน ให้เป็นอำนาจของเจ้าหน้าที่ ดังต่อไปนี้

๑.ล๑

๑.ล๑

(๕) ผู้บริหารหน่วยงานอื่นของรัฐ ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานอื่นของรัฐ

๑.ล๑

๑.ล๑

^๗ข้อ ๒ ในกรณีที่รัฐมนตรี หรือเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามข้อ ๑ เป็นผู้ทำคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน ให้รัฐมนตรีหรือเจ้าหน้าที่ แล้วแต่กรณี เป็นผู้ที่มีอำนาจออกคำสั่งใช้มาตรการบังคับทางปกครอง