

บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
เรื่อง การนับระยะเวลาในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองกรณีขององค์การบริหาร
ส่วนตำบลศิลา

องค์การบริหารส่วนตำบลศิลาได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ พช ๗๑๑๐๑/๖๘๗ ลงวันที่ ๘ สิงหาคม ๒๕๖๒ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า นายดอกกรัก คำพวง อดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบลศิลา (ดำรงตำแหน่งระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๔๖ ถึงปี พ.ศ. ๒๕๕๐) มีส่วนทำให้รถบรรทุกน้ำขององค์การบริหารส่วนตำบลศิลาเกิดอุบัติเหตุพลิกคว่ำเมื่อวันที่ ๑๔ เมษายน ๒๕๕๐ และองค์การบริหารส่วนตำบลศิลาได้มีคำสั่ง ที่ ๔๑๖/๒๕๕๒ เรื่อง ชดใช้ค่าเสียหายกรณีความรับผิดทางละเมิด ลงวันที่ ๒๕ กันยายน พ.ศ. ๒๕๕๒ ให้นายดอกกรักฯ ชดใช้เงินเป็นจำนวน ๘๕,๕๗๕ บาท แต่นายดอกกรักฯ เพิกเฉยไม่ยอมชดใช้ องค์การบริหารส่วนตำบลศิลา จึงได้มีหนังสือขอความเห็นชอบใช้มาตรการบังคับทางปกครองไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดเพชรบูรณ์ และต่อมาผู้ว่าราชการจังหวัดเพชรบูรณ์ได้เห็นชอบให้องค์การบริหารส่วนตำบลศิลาใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยวิธีการยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินของนายดอกกรักฯ เพื่อนำเงินมาชำระค่าสินไหมทดแทนความรับผิดทางละเมิด องค์การบริหารส่วนตำบลศิลาจึงได้ออกคำสั่งที่ ๒๗๕/๒๕๖๒ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการยึดหรืออายัดทรัพย์สิน ลงวันที่ ๒๖ เมษายน พ.ศ. ๒๕๖๒ และมีหนังสือขอความอนุเคราะห์ตรวจสอบทรัพย์สินไปยังสำนักงานที่ดินจังหวัดเพชรบูรณ์ และสำนักงานขนส่งจังหวัดเพชรบูรณ์ แต่เนื่องจากองค์การบริหารส่วนตำบลศิลายังไม่มีระเบียบกำหนดวิธีปฏิบัติไว้อย่างชัดเจน องค์การบริหารส่วนตำบลศิลาจึงขอหารือแนวทางในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองในประเด็นดังต่อไปนี้

๑. อายุความในการดำเนินการใช้มาตรการบังคับทางปกครองกรณีของนายดอกกรัก คำพวง เริ่มนับตั้งแต่เมื่อใด และจนถึงปัจจุบันถือว่ายังมีอายุความที่สามารถดำเนินการได้หรือไม่ หรือได้ขาดอายุความไปแล้วตั้งแต่เมื่อใด

๒. หากยังไม่ขาดอายุความ มีวิธีการหรือขั้นตอนการปฏิบัติในการยึดหรืออายัดและการขายทอดตลาดทรัพย์สินอย่างไร

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้พิจารณาข้อหารือขององค์การบริหารส่วนตำบลศิลา โดยมีผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น) และผู้แทนองค์การบริหารส่วนตำบลศิลาเป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า องค์การบริหารส่วนตำบลศิลาได้มีคำสั่งให้นายดอกกรัก คำพวง ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในกรณีรถบรรทุกน้ำเกิดอุบัติเหตุพลิกคว่ำ จำนวน ๒ คำสั่ง ได้แก่ คำสั่ง ที่ ๔๑๖/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๒๕ กันยายน พ.ศ. ๒๕๕๒ และคำสั่ง ที่ ๑๒/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๗ มกราคม พ.ศ. ๒๕๕๓ โดยทั้งสองคำสั่งมีเนื้อหาในลักษณะเดียวกัน กล่าวคือ ให้นายดอกกรักฯ รับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลศิลาเป็นเงินจำนวน ๘๕,๕๗๕ บาท พร้อมทั้งแจ้งสิทธิอุทธรณ์ให้นายดอกกรักฯ ทราบ โดยต้องอุทธรณ์ภายในสามสิบวันนับแต่วันทราบคำสั่งแรก และภายในสิบห้าวันนับแต่วันทราบคำสั่งที่สอง

สำหรับคำสั่งแรกนั้น องค์การบริหารส่วนตำบลศิลาได้ส่งทางไปรษณีย์โดยมีผู้รับหนังสือแทน เมื่อวันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๕๒ และคำสั่งที่สองนั้น นายดอกกรักฯ เป็นผู้รับหนังสือด้วยตนเองเมื่อวันที่ ๑๖ มกราคม ๒๕๕๓ โดยนายดอกกรักฯ ไม่ได้ใช้สิทธิอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทั้งสองแต่อย่างใด

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองพิจารณาข้อหาหรือขององค์การบริหารส่วนตำบลศิลาประกอบกับข้อเท็จจริงเพิ่มเติมดังกล่าวข้างต้นแล้ว มีความเห็นในแต่ละประเด็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง การบังคับทางปกครองตามคำสั่งขององค์การบริหารส่วนตำบลศิลา ที่เรียกให้นายดอกกรักฯ ค่าพวง ชดใช้ค่าเสียหายกรณีความรับผิดทางละเมิด จะต้องดำเนินการภายในกำหนดระยะเวลาใด และปัจจุบันยังสามารถบังคับทางปกครองได้หรือไม่ อย่างไร นั้น เห็นว่า กรณีมีประเด็นที่จะต้องพิจารณาในเบื้องต้นเสียก่อนว่า การที่องค์การบริหารส่วนตำบลศิลาได้ออกคำสั่งที่มีเนื้อหาในลักษณะเดียวกันถึงสองคำสั่งนั้น คำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนที่ออกมาภายหลังจะทำให้คำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนที่ออกมาในครั้งแรกสิ้นผลไปหรือไม่ อย่างไร ซึ่งเห็นว่า คำสั่งองค์การบริหารส่วนตำบลศิลา ที่ ๑๑๖/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๒๕ กันยายน พ.ศ. ๒๕๕๒ ที่ออกมาในครั้งแรกเป็นคำสั่งที่นายองค์การบริหารส่วนตำบลศิลาในฐานะหัวหน้าหน่วยงานของรัฐได้แจ้งให้นายดอกกรักฯ ชดใช้ค่าเสียหายในกรณีที่รถยนต์บรรทุกน้ำขององค์การบริหารส่วนตำบลศิลาเกิดเหตุพลิกคว่ำ โดยในคำสั่งนั้นได้กำหนดให้นายดอกกรักฯ มีสิทธิอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงภายในกำหนดเวลาสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับทราบคำสั่ง ซึ่งเป็นระยะเวลาอุทธรณ์ที่มากกว่าสิบห้าวันตามมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง^๑ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ อันเป็นคุณยิ่งกว่าที่กฎหมายกำหนด กรณีจึงมิใช่คำสั่งที่มีข้อผิดพลาดอย่างร้ายแรง และชัดเจน องค์การบริหารส่วนตำบลศิลาและนายดอกกรักฯ จึงต้องผูกพันตามระยะเวลาดังกล่าวเมื่อนายดอกกรักฯ ซึ่งเป็นผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองมิได้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวภายในกำหนดระยะเวลา คำสั่งแรกย่อมเป็นที่สุดเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาอุทธรณ์ตามมาตรา ๖๓/๘^๒ วรรคสอง (๑) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๒ กล่าวคือ คำสั่งเป็นที่สุดเมื่อพ้นกำหนดสามสิบวัน

^๑มาตรา ๔๔ ภายใต้บังคับมาตรา ๔๘ ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองใดไม่ได้ออกโดยรัฐมนตรีและไม่มีความหมายกำหนดขั้นตอนอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะ ให้คู่กรณีอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้นโดยยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว

ฯลฯ

ฯลฯ

^๒มาตรา ๖๓/๘ หน่วยงานของรัฐที่ออกคำสั่งให้ชำระเงินต้องดำเนินการยึดหรืออายัดทรัพย์สินภายในสิบวันนับแต่วันที่คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินเป็นที่สุด

คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินเป็นที่สุดในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) ไม่มีการอุทธรณ์คำสั่งต่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองภายในระยะเวลาอุทธรณ์

(๒) เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์มีคำวินิจฉัยยกอุทธรณ์ และไม่มีการฟ้องคดีต่อศาลภายในระยะเวลาการฟ้องคดี

(๓) ศาลมีคำสั่งหรือคำพิพากษายกฟ้อง หรือเพิกถอนคำสั่งบางส่วน และคดีถึงที่สุดแล้ว

หากหน่วยงานของรัฐที่ออกคำสั่งให้ชำระเงินได้ยึดหรืออายัดทรัพย์สินแล้ว แต่ยังไม่ได้รับชำระเงินครบถ้วน และล่วงพ้นกำหนดเวลาตามวรรคหนึ่ง จะยึดหรืออายัดทรัพย์สินเพิ่มเติมอีกมิได้

การขายทอดตลาดหรือจำหน่ายโดยวิธีอื่นซึ่งทรัพย์สินของผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครองที่ถูกยึดหรืออายัดไว้ภายในกำหนดเวลาตามวรรคหนึ่งเพื่อชำระเงิน รวมทั้งค่าธรรมเนียมค่าตอบแทนหรือค่าใช้จ่ายอื่นในการบังคับทางปกครอง ให้กระทำได้แม้ล่วงพ้นระยะเวลาดังกล่าว

นับแต่วันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๕๒ ซึ่งเป็นวันที่นายดอกกรักฯ รับทราบคำสั่ง ดังนั้น องค์การบริหารส่วนตำบลศิลาจะต้องใช้มาตรการบังคับทางปกครองภายในสิบปีนับแต่วันที่คำสั่งทางปกครองดังกล่าวเป็นที่สุดตามมาตรา ๖๓/๘^๓ วรรคสอง (๑) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ

ส่วนการออกคำสั่งที่สองนั้นแม้จะมีการแจ้งสิทธิอุทธรณ์ตามระยะเวลาที่มาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง^๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ กำหนดไว้ก็ตาม แต่เนื่องจากคำสั่งแรกมีผลบังคับตามกฎหมายแล้ว คำสั่งที่สองจึงไม่มีผลเป็นการขยายระยะเวลาการบังคับทางปกครองภายใต้คำสั่งแรกแต่อย่างใด

ประเด็นที่สอง ในกรณีที่ยังอยู่ภายในกำหนดระยะเวลาบังคับทางปกครอง องค์การบริหารส่วนตำบลศิลาจะต้องดำเนินการยึดหรืออายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินของนายดอกกรักฯ คำพวงอย่างไร นั้น เห็นว่า ประเด็นปัญหานี้มิใช่ปัญหาข้อกฎหมายที่คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองจะรับไว้พิจารณา

(นางพงษ์สวาท กายอรุณสุทธิ์)
รองเลขาธิการฯ รักษาการแทน
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
ธันวาคม ๒๕๖๒

^๓โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น
^๔โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น