

หลักกฎหมายมหาชน

ฝ่ายปกครองใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ในขณะที่คดีอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุดได้หรือไม่

นพรัตน์ อุดมโชคมงคล*

สาระสำคัญ :

เมื่อการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองต่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองหรือการฟ้องคดีต่อศาลปกครองไม่เป็นเหตุให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง กรมวิทยาศาสตร์การแพทย์จึงมีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองเรียกให้ผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ แต่ในกรณีที่คดีอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุด คำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจึงยังไม่เป็นที่สุด กรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ยังไม่อาจขอให้เจ้าพนักงานบังคับคดีดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้

รายละเอียดของเรื่อง :

จากกรณีที่กรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ตรวจสอบพบการทุจริตของเจ้าหน้าที่ เป็นเหตุให้กรมวิทยาศาสตร์การแพทย์เสียหาย ผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่จึงดำเนินการสอบสวนและมีคำสั่งลงโทษไล่ออกผู้ที่เกี่ยวข้องออกจากราชการและมีคำสั่งให้นางสาว อ. ผู้ร่วมกระทำผิดต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นเงินจำนวน 866,795.42 บาท ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง และรายงานผลการพิจารณาต่อกรมบัญชีกลาง นางสาว อ. จึงอุทธรณ์คำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนต่ออธิบดีกรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ แต่ได้รับแจ้งคำสั่งยกอุทธรณ์

ต่อมา กรมบัญชีกลางแจ้งผลการพิจารณาความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ว่า พฤติการณ์ของนางสาว อ. เป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเป็นเหตุให้กรมวิทยาศาสตร์การแพทย์เสียหาย ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในอัตราร้อยละสามสิบห้าของค่าเสียหายทั้งหมด กรมวิทยาศาสตร์การแพทย์จึงมีคำสั่งเพิ่มจำนวนค่าสินไหมทดแทนตามความเห็นของกระทรวงการคลังให้นางสาว อ. ต้องชำระภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง แต่นางสาว อ. ยังคงเพิกเฉย ในเวลาต่อมา นางสาว อ. ได้ยื่นฟ้องอธิบดีกรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ต่อศาลปกครองกลางเพื่อขอให้ศาลมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน และมีหนังสือถึงอธิบดีกรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ขอชะลอการชำระหนี้จนกว่าศาลปกครองจะมีคำพิพากษาเป็นที่สุด ศาลปกครองกลางมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งที่เป็นแห่งการฟ้องคดีบางส่วน โดยพิพากษาให้นางสาว อ. (ผู้ฟ้องคดี) ชำระค่าสินไหมทดแทนน้อยกว่าจำนวนที่กรมบัญชีกลางกำหนด

* พนักงานคดีปกครองชำนาญการพิเศษ กลุ่มสนับสนุนวิชาการคดีปกครอง สำนักวิจัยและวิชาการสำนักงานศาลปกครอง

จากความเห็นของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสร็จที่ 967/2564



นางสาว อ. จึงยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาศาลปกครองกลางขอให้เพิกถอนคำสั่งให้ชดใช้เงิน และกรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ได้ยื่นอุทธรณ์ให้ชำระเงินเต็มจำนวนตามความเห็นของกรมบัญชีกลาง โดยระหว่างการพิจารณาคดีของศาลปกครองสูงสุด นางสาว อ. ยื่นคำร้องขอทุเลาการบังคับตามคำสั่งให้ชดใช้เงิน โดยขอให้ศาลห้ามกรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ใช้มาตรการบังคับทางปกครอง แต่ศาลมีคำสั่งไม่รับคำขอไว้พิจารณา นางสาว อ. จึงมีหนังสือถึงอธิบดีกรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ขอผ่อนชำระค่าสินไหมทดแทนเป็นรายเดือนและมีหนังสือขอชะลอการชำระหนี้ไว้ก่อน

กรมวิทยาศาสตร์การแพทย์จึงขอหารือคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเกี่ยวกับวิธีการดำเนินการบังคับให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในขณะที่ยังอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุด ซึ่งคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้พิจารณาข้อหารือแล้ว เห็นว่า มีประเด็นที่จะต้องพิจารณารวมสองประเด็น และมีความเห็นในแต่ละประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง กรณีที่ยังอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุด กรมวิทยาศาสตร์การแพทย์สามารถดำเนินการบังคับทางปกครองโดยเจ้าหน้าที่ของกรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ได้หรือไม่ เห็นว่า มาตรา 63/2 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 กำหนดให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองมีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งของตน เว้นแต่จะมีการสั่งให้ทุเลาการบังคับไว้ก่อนโดยเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่ง ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ หรือผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยความถูกต้องของคำสั่งทางปกครองดังกล่าว ดังนั้น แม้มีการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองต่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองหรือมีการฟ้องคดีต่อศาลปกครองก็ไม่ใช่เหตุให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่ง จากข้อเท็จจริงเรื่องนี้ กรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ได้มีคำสั่งทุเลาการบังคับตามคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่นางสาว อ. อีกทั้งในระหว่างการพิจารณาอุทธรณ์ของศาลปกครองสูงสุด นางสาว อ. ได้ยื่นคำขอให้ศาลทุเลาการบังคับตามคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน แต่ศาลมีคำสั่งไม่รับคำขอดังกล่าวไว้พิจารณา จึงถือว่าคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนยังคงมีผลใช้บังคับอยู่ เมื่อกรมวิทยาศาสตร์การแพทย์มีคำสั่งเรียกให้นางสาว อ. ชำระค่าสินไหมทดแทน และได้มีหนังสือแจ้งเตือนให้ชำระเงินดังกล่าวจนครบกำหนดระยะเวลาแล้ว นางสาว อ. ไม่ชำระ กรมวิทยาศาสตร์การแพทย์จึงมีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองต่อนางสาว อ. ได้ตามมาตรา 63/7 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ

สำหรับการบังคับตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินที่เป็นการบังคับโดยเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐนั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า กรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ไม่มีเจ้าหน้าที่ซึ่งผ่านการอบรมด้านการบังคับคดีจากกรมบังคับคดีหรือด้านการบังคับทางปกครองตามหลักสูตรที่คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองให้ความเห็นชอบ กรมวิทยาศาสตร์การแพทย์จึงไม่สามารถแต่งตั้งเจ้าพนักงานบังคับทางปกครองเพื่อดำเนินการยึดหรืออายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินเพื่อนำมาชำระค่าสินไหมทดแทนได้ อย่างไรก็ตาม การบังคับทางปกครองมีหลายขั้นตอนที่ไม่จำเป็นต้องมีเจ้าพนักงานบังคับคดีปกครอง แต่เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งให้ใช้มาตรการบังคับทางปกครองมีอำนาจมีหนังสือสอบถามเกี่ยวกับทรัพย์สินของผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครองจากหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ควบคุมทรัพย์สินที่มีทะเบียนตามที่กฎหมายกำหนดหรือมีหนังสือขอให้นายทะเบียน พนักงานเจ้าหน้าที่ หรือบุคคลอื่นที่มีอำนาจตามกฎหมายระงับการจดทะเบียนหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงทางทะเบียนเกี่ยวกับทรัพย์สินของผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครองเป็นการชั่วคราวเท่าที่จำเป็น เป็นต้น ซึ่งเป็นเรื่องที่กรมวิทยาศาสตร์การแพทย์สามารถดำเนินการได้โดยไม่ต้องรอให้คดีถึงที่สุดหรือมีการแต่งตั้งเจ้าพนักงานบังคับทางปกครอง

และควรต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จก่อนที่จะยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินดังกล่าว

ประเด็นที่สอง กรณีที่คดีอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุด กรมวิทยาศาสตร์การแพทย์สามารถขอให้เจ้าพนักงานบังคับคดีดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองได้หรือไม่ เห็นว่า หน่วยงานของรัฐจะสามารถขอให้เจ้าพนักงานบังคับคดีดำเนินการบังคับคดีได้จะต้องเป็นคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินที่เป็นที่สิ้นสุดแล้วในกรณีใดกรณีหนึ่ง คือ (1) ไม่มีการอุทธรณ์คำสั่งต่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองภายในระยะเวลาอุทธรณ์ (2) เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์มีคำวินิจฉัยยกอุทธรณ์ และไม่มีการฟ้องคดีต่อศาลภายในระยะเวลาการฟ้องคดี หรือ (3) ศาลมีคำสั่งหรือคำพิพากษายกฟ้อง หรือเพิกถอนคำสั่งบางส่วนและคดีถึงที่สุดแล้ว เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่า คำสั่งเรียกให้นางสาว อ. ชำระค่าสินไหมทดแทนอยู่ระหว่างการพิจารณาดีของศาลปกครองสูงสุด คำสั่งทางปกครองดังกล่าวจึงยังไม่เป็นที่สิ้นสุด กรมวิทยาศาสตร์การแพทย์จึงยังไม่อาจขอให้เจ้าพนักงานบังคับคดีดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ตามนัยมาตรา 63/15 ประกอบมาตรา 63/8 วรรคสอง (3) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ

สรุปความเห็น :

กรมวิทยาศาสตร์การแพทย์มีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองเรียกให้ผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้แม้มีการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง แต่ในกรณีที่คดีอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุด กรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ยังไม่อาจขอให้เจ้าพนักงานบังคับคดีดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ เนื่องจากคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนยังไม่เป็นที่สิ้นสุด