

ที่ นร ๐๙๐๕/๑๒๘๕

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

๓๙๔/๑๔ ถนนสามเสน

เขตดุสิต กรุงเทพฯ ๑๐๓๐๐

๑๒ กรกฎาคม ๒๕๕๐

เรื่อง การยึดอายัดทรัพย์สินที่อยู่ระหว่างการพิจารณาคดีของศาลปกครอง

เรียน เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

อ้างถึง หนังสือสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ด่วนมาก ที่ กษ ๑๒๐๔/๑๐๙๗  
ลงวันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐

- สิ่งที่ส่งมาด้วย (๑) บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง อายุความการใช้สิทธิไล่เบี่ยให้  
ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน (กรณีของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ)  
(เรื่องเสร็จที่ ๑๓/๒๕๕๖)
- (๒) บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การจัดซื้อที่ดินเพื่อใช้เป็น  
สถานที่กำจัดขยะของเทศบาลเมืองสุราษฎร์ธานี (แนวทางปฏิบัติหลังจาก  
ศาลปกครองชั้นต้นเพิกถอนคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน)  
(เรื่องเสร็จที่ ๘๔/๒๕๕๐)
- (๓) บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การออกคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่า  
สินไหมทดแทน และการพิจารณาอุทธรณ์ของเทศบาลนครสมุทรปราการ  
(เรื่องเสร็จที่ ๕๒๓/๒๕๕๐)

ตามหนังสือที่อ้างถึง สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมขอหารือปัญหาข้อ  
กฎหมายเกี่ยวกับการยึดและอายัดทรัพย์สินตามคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนที่  
อยู่ระหว่างการพิจารณาอุทธรณ์ของศาลปกครองสูงสุด และการนับอายุความในการเรียกให้  
เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน นั้น สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาขอเรียนว่า ปัญหาใน  
ทำนองเดียวกันนี้คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้ให้ความเห็นไว้แล้ว รายละเอียด  
ปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย (๑) ถึง (๓) ซึ่งสามารถตอบข้อหารือของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อ  
เกษตรกรรมได้ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง การนับอายุความในการเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน  
เนื่องจากความเสียหายในกรณีนี้เกิดขึ้นในช่วงเวลาก่อนและหลังจากที่พระราชบัญญัติความรับผิด  
ทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ใช้บังคับ ดังนั้น อายุความการใช้สิทธิเรียกค่าสินไหม  
ทดแทนจากนางพิสมัย แอกทอง และนายชัยณรงค์ มณี จะต้องแยกพิจารณาเป็นสองกรณีดังนี้

กรณีที่หนึ่ง อายุความการใช้สิทธิเรียกค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้นในช่วงเวลา ก่อนที่พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ใช้บังคับ ในประเด็นนี้คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้เคยให้ความเห็นไว้แล้วในเรื่องเสรีจที่ ๑๓/๒๕๕๖ สรุปความได้ว่า การกระทำละเมิดที่เกิดขึ้นก่อนวันที่พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ มีผลใช้บังคับ ความรับผิดและสิทธิไล่เบี่ยยอมเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ดังนั้น ในกรณีที่ความเสียหายเกิดขึ้นก่อนที่พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ใช้บังคับ จึงต้องนำบทบัญญัติในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับกับความเสียหายในช่วงเวลาดังกล่าว โดยสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะต้องดำเนินการเรียกค่าเสียหายด้วย การฟ้องเป็นคดีต่อศาลเพื่อเรียกให้บุคคลทั้งสองชดใช้ค่าสินไหมทดแทนภายในกำหนดอายุความตามมาตรา ๔๔๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งบัญญัติว่าสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายที่เกิดจากมูลละเมิดจะขาดอายุความเมื่อพ้นปีหนึ่งนับแต่วันที่ผู้เสียหายรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะพึงต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน หรือเมื่อพ้นสิบปีนับแต่วันทำละเมิด

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าความเสียหายที่เกิดก่อนช่วงเวลา ที่พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ใช้บังคับ ครั้งหลังสุดเกิดขึ้นเมื่อวันที่ ๒๑ สิงหาคม ๒๕๓๙ และสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมยังไม่ได้ฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้นางพิสมัยฯ และนายชัยณรงค์ฯ ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายดังกล่าว และในขณะนี้ได้พ้นกำหนดเวลาสิบปีนับตั้งแต่วันทำละเมิดแล้ว ดังนั้น สิทธิเรียกร้องให้นางพิสมัยฯ และนายชัยณรงค์ฯ ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน สำหรับความเสียหายที่เกิดก่อนช่วงเวลา ที่พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ใช้บังคับจึงขาดอายุความสิบปีตามมาตรา ๔๔๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แล้ว ประกอบกับการใช้สิทธิเรียกร้องสำหรับความเสียหายในส่วนนี้จะต้องฟ้องเป็นคดีต่อศาล ดังนั้น คำสั่งสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ที่ ๔๘/๒๕๕๗ เรื่อง ให้ชำระหนี้ตามคำวินิจฉัยของกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง ลงวันที่ ๑๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ ซึ่งกำหนดให้นางพิสมัยฯ และนายชัยณรงค์ฯ ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามความเห็นของกรมบัญชีกลางจึงไม่มีผลบังคับไปถึงค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดก่อนช่วงเวลา ที่พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ใช้บังคับ

เพราะฉะนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดหนองคายซึ่งได้รับมอบอำนาจจากเลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้ใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ตามมาตรา ๕๗ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กับนางพิสมัยฯ และนายชัยณรงค์ฯ จึงไม่มีอำนาจยึดและอายัดทรัพย์สินของบุคคลทั้งสองเพื่อนำมาชำระค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายในส่วนนี้ได้

กรณีที่สอง อายุความการใช้สิทธิเรียกค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้นในช่วงเวลาหลังจากที่พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ใช้บังคับในประเด็นนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้เคยให้ความเห็นไว้แล้วในเรื่องเสรีจที่

ที่ ๕๒๓/๒๕๕๐ สรุปความได้ว่า การออกคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ นั้น ศาลปกครองสูงสุดได้เคยวินิจฉัยว่าเป็นคำสั่งทางปกครอง หากผู้อยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งทางปกครองดังกล่าวไม่ปฏิบัติตาม เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองย่อมมีอำนาจพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งของตนได้ โดยไม่ต้องนำอายุความตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ซึ่งเป็นอายุความการฟ้องคดีมาใช้ในการออกคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๒

ดังนั้น สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจึงสามารถออกคำสั่งตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ เพื่อเรียกให้นางพิสมัยฯ และนายชัยณรงค์ฯ ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ โดยไม่ต้องนำกำหนดอายุความตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ มาใช้บังคับ กรณีจึงไม่ต้องวินิจฉัยว่า สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมออกคำสั่งสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ที่ ๔๘/๒๕๔๗ฯ เพื่อเรียกให้เจ้าหน้าที่ทั้งสองรายชดใช้ค่าสินไหมทดแทนภายในกำหนดอายุความตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ หรือไม่

**ประเด็นที่สอง** เมื่อศาลปกครองนครราชสีมาและศาลปกครองขอนแก่นมีคำพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ที่ ๔๘/๒๕๔๗ เรื่อง ให้ชำระหนี้ตามคำวินิจฉัยของกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง ลงวันที่ ๑๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ และขณะนี้คดีอยู่ในระหว่างการพิจารณาอุทธรณ์ของศาลปกครองสูงสุด ผู้ว่าราชการจังหวัดหนองคาย โดยได้รับมอบอำนาจจากเลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๙ เพื่อบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งดังกล่าวได้หรือไม่ ในประเด็นนี้คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้เคยให้ความเห็นไว้แล้วในเรื่องเสร็จที่ ๘๔/๒๕๕๐ สรุปความได้ว่า เมื่อมาตรา ๗๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้บัญญัติให้รอการปฏิบัติตามคำสั่งของคำพิพากษาไว้จนกว่าจะพ้นระยะเวลาการอุทธรณ์หรือในกรณีที่มีการอุทธรณ์ให้รอการบังคับคดีไว้จนกว่าคดีจะถึงที่สุด ดังนั้น เมื่อคดีอยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุด หน่วยงานของรัฐยังไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น โดยยังคงถือว่าคำสั่งที่เรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนมีผลใช้บังคับอยู่ และหากหน่วยงานของรัฐออกคำสั่งใช้มาตรการบังคับทางปกครองแล้วย่อมทำให้สามารถยึดอายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินเพื่อนำเงินมาชำระค่าสินไหมทดแทนได้ เพราะการที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดละเมิดฟ้องคดีต่อศาลเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนย่อมไม่เป็นการตัดอำนาจของหน่วยงานของรัฐที่จะใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับเจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิด ซึ่งได้มีการออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ

ดังนั้น คำสั่งสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ที่ ๔๘/๒๕๔๗ฯ จึงยังมีผลใช้บังคับ และสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมสามารถดำเนินการใช้มาตรการบังคับ

ทางปกครองตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ เพื่อบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งดังกล่าวได้ อย่างไรก็ดี คำสั่งสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ที่ ๔๘/๒๕๕๗ มีผลบังคับกับคำสั่งใหม่ทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้นในช่วงเวลาหลังจากที่พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ใช้บังคับเท่านั้น

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ

ขอแสดงความนับถือ  
(คุณพรทิพย์ จาละ)  
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักอำนวยการ

โทร. ๐ ๒๒๒๒ ๐๒๐๖-๗

สำนักกฎหมายปกครอง

โทร. ๐ ๒๒๔๐ ๐๙๕๑-๘ ต่อ ๓๒๘๖ (นางสาวศรีรัตน์ฯ)

โทรสาร ๐ ๒๒๔๑ ๕๙๘๒

[www.krisdika.go.th](http://www.krisdika.go.th)

[www.lawreform.go.th](http://www.lawreform.go.th)