

มาตรการบังคับทางปกครองและการบังคับคดีของศาลปกครองโดยการขาย
ทอดตลาดทรัพย์สิน

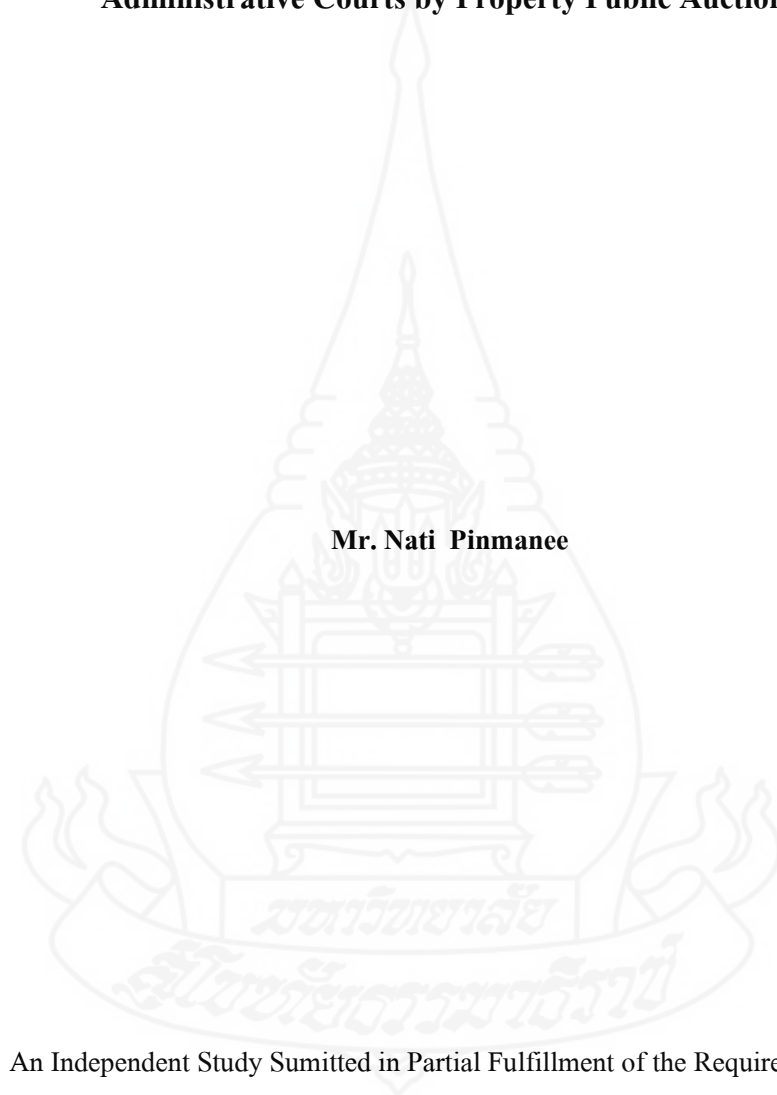


การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต
วิชาเอกกฎหมายมหาชน สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

พ.ศ. 2555

**Administrative Enforcement Measures and Judgement Execution of
Administrative Courts by Property Public Auction.**

Mr. Nati Pinmanee



An Independent Study Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for
the Degree of Master of Laws in Public Law

School of Law

Sukhothai Thammathirat Open University

2012

หัวข้อการศึกษาค้นคว้าอิสระ มาตรการบังคับทางปกครองและการบังคับคดีของ
ศาลปกครองโดยการขายทอดตลาดทรัพย์สิน
ชื่อและนามสกุล นายเนติ ปิ่นมณี
วิชาเอก กฎหมายมหาชน
สาขาวิชา นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
อาจารย์ที่ปรึกษา ผู้ช่วยศาสตราจารย์สิริพันธ์ พลรบ

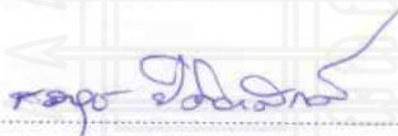
การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้ ได้รับความเห็นชอบให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา
ตามหลักสูตรระดับปริญญาโท เมื่อวันที่ 26 เมษายน 2556

คณะกรรมการสอบการศึกษาค้นคว้าอิสระ



..... ประธานกรรมการ

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์สิริพันธ์ พลรบ)



..... กรรมการ

(รองศาสตราจารย์ ดร. สราวุธ ปิตียาศักดิ์)



.....
(อาจารย์ธีรรัชย์ ณ นคร)

ประธานกรรมการประจำสาขาวิชานิติศาสตร์

ชื่อการศึกษา ค้นคว้าอิสระ มาตรการบังคับทางปกครองและการบังคับคดีของศาลปกครองโดยการ
ขายทอดตลาดทรัพย์สิน

ผู้ศึกษา นายเนติ ปิ่นมณี รหัสนักศึกษา 2544000967 **ปริญญา** นิติศาสตรมหาบัณฑิต
อาจารย์ที่ปรึกษา ผู้ช่วยศาสตราจารย์ศิริพันธ์ พลรบ **ปีการศึกษา** 2555

บทคัดย่อ

การศึกษาค้นคว้าอิสระ เรื่อง มาตรการบังคับทางปกครองและการบังคับคดีของศาลปกครอง โดยการขายทอดตลาดทรัพย์สิน มีวัตถุประสงค์ (1) เพื่อศึกษาแนวคิดทฤษฎีและหลักกฎหมายเกี่ยวกับ มาตรการบังคับทางปกครองและการบังคับคดีปกครองโดยการขายทอดตลาดทรัพย์สิน (2) เพื่อศึกษาถึง พัฒนาการของกฎหมายและแนวคิดทฤษฎีที่ใช้เป็นหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขการขายทอดตลาด (3) เพื่อทราบแนวทางการประกันสิทธิและเสรีภาพของเจ้าของทรัพย์สินที่ถูกยึดอายัดมาเพื่อทำการขายทอดตลาด ในเชิงของการเป็นประธานแห่งสิทธิมิใช่วัตถุซึ่งถูกมุ่งหมายกระทำต่อ (4) เพื่อเสนอแนะแนวทางของ กฎหมายที่จะปรับปรุงประสิทธิภาพในการขายทอดตลาดทรัพย์สินให้มีความเหมาะสมแก่ประโยชน์ สาธารณะและมีการคุ้มครองสิทธิแก่ปัจเจกชน

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ด้วยวิธีการวิจัยทาง เอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาวิเคราะห์จากบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องทั้งปวง คำ พิพากษาและคำวินิจฉัยขององค์กรวินิจฉัยข้อพิพาทวิทยานิพนธ์ หนังสือ วารสาร รวมไปถึงการแสวงหา ข้อมูลต่างๆจากอินเทอร์เน็ต

ผลการศึกษาพบว่าหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการขายทอดตลาดทรัพย์สินตาม ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งซึ่งอนุโลมมาใช้ในมาตรการบังคับทางปกครองของหน่วยงานทาง ปกครองที่ดีหรือการบังคับคดีของศาลปกครองที่ดี มิได้ให้ความสำคัญต่อหลักนิติรัฐเท่าที่ควร โดยพบว่า บางกรณีมีการขัดต่อรัฐธรรมนูญ และไม่เป็นธรรม จึงเห็นควรปรับปรุงกระบวนการขายทอดตลาด ดังกล่าว โดยจัดให้มีองค์กรกลุ่มผู้เชี่ยวชาญในการประเมินราคามูลค่าตลาดของทรัพย์สินเพื่อสร้าง หลักเกณฑ์การประเมินราคาทรัพย์สินที่จะนำออกขายทอดตลาด โดยที่มีการกำหนดวิธีการมาตรฐานใน การประเมินราคาทรัพย์สิน จัดให้มีการมีส่วนร่วมในการประเมินราคาทรัพย์สินของคู่กรณี จัดให้มีระบบ ฐานข้อมูลการซื้อขายของทรัพย์สิน และในการปฏิบัติการขายทอดตลาดก็จัดให้มีกลไกการพัฒนาการขาย ทอดตลาดเพื่อเป็นเครื่องมือในการสร้างกระบวนการขายทอดตลาดที่มีประสิทธิภาพ

คำสำคัญ มาตรการบังคับทางปกครอง การบังคับคดีของศาลปกครอง การขายทอดตลาดทรัพย์สิน

Independent Study title: Administrative Enforcement Measures and Judgement Execution of Administrative Courts by Property Public Auction.

Author: Mr. Nati Pinmanee; **ID:** 2544000967; **Degree:** Master of Laws;

Independent Study advisor: Siriphan Polrob, Assistant Professor; **Academic year:** 2012

Abstract

The purpose of this independent study is (1) to study Theoretical Concept and Principle of Law relating to Administrative Enforcement and Administrative Execution Measure by Public Auctions, (2) to study the Development of Law and Theoretical Concept used as the Rules, Procedures and Conditions on Public Auctions, (3) to get the overall views on the way on the guarantee of rights and liberties of the property owners whose properties have been seized and attached for public auctions in a manner of being the principal of the right not being the object contemplated to be acted on, (4) to study the way of the law in order to improve the efficiency of the public auctions to be efficient and suitable to the public interests and cause the protections on the rights of the individuals.

This independent study is the documentary research conducting based on Documentary Research by analysing the provisions of all related laws, judgments and decisions of the Dispute Decision Body, Thesis, Journals, and including searches for various information data from internets.

It is found, as a result of the study, that the Rules, Procedures and Conditions on the Public Auctions in accordance with Civil Procedure Code which applies *mutatis mutandis* to either Administrative Enforcement Measures or Judgement Execution of Administrative Courts obviously do not give any importance on the Legal State Principle as much as it should be which some cases are found to be in violation of the Constitution and unfair play. It is, therefore, expedient that the process of said public auctions should make available a Body of the Expertise to handle the market price appraisals of the properties in order to create the Rules on the Appraisal of the Property to be placed on auctions include providing the standardizations on the property appraisals and that on the executions of the public auctions; making available the participations in the property appraisals of the parties to the case; providing database on the purchase and sale of the properties, there shall be a Mechanism for the Development of the Public Auction available as an instrument for the creation of the effective Public Auction Process.

Keywords: Administrative Enforcement Measures, Judgement Execution of Administrative Courts, Public Auction.

กิตติกรรมประกาศ

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้สำเร็จลงได้ เพราะความเมตตากรุณาของท่านอาจารย์สองท่าน ได้แก่ท่านผู้ช่วยศาสตราจารย์สิริพันธ์ พลรบ และท่านรองศาสตราจารย์ ดร.สราวุธ ปิตยาศักดิ์ ที่ได้สละเวลาอันมีค่าของท่านเพื่อให้คำแนะนำรวมถึงแนวทางในการแก้ไขปัญหาต่างๆที่มีเข้ามาอย่างต่อเนื่องเป็นระยะ ซึ่งผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณท่านทั้งสองจากใจจริง

นอกจากนี้ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณบิดามารดาและครอบครัวที่มอบกำลังใจให้แก่ผู้เขียนในการศึกษาเล่าเรียนมาโดยตลอด รวมถึงขอขอบคุณพี่ๆและเพื่อนร่วมชั้นเรียนทุกท่านที่ได้เอื้อเฟื้อแบ่งปันความรู้และให้มิตรภาพอันอบอุ่นแก่ผู้เขียนเสมอมา

ในท้ายที่สุด คุณประโยชน์ต่างๆที่เกิดขึ้นจากการศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้ล้วนบังเกิดขึ้นจากการที่คณาจารย์ทุกท่าน ได้กรุณาประสิทธิ์ประสาทวิชาความรู้ให้แก่ผู้เขียน และแม้ผู้เขียนจะใช้ความพยายามอย่างสุดความสามารถในการจัดทำการศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้ให้สมบูรณ์ แต่หากมีความไม่สมบูรณ์ต่างๆในการค้นคว้าอิสระฉบับนี้แล้ว ทุกสิ่งล้วนเกิดจากความบกพร่องและไม่รอบคอบในส่วนของผู้เขียนเองทั้งสิ้น ซึ่งผู้เขียนต้องขอภัยไว้ ณ ที่นี้ด้วย

เนติ ปิ่นมณี

เมษายน 2556

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	จ
กิตติกรรมประกาศ	ฉ
บทที่ 1 บทนำ	1
1.ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
2.วัตถุประสงค์ของการศึกษา	4
3.ขอบเขตของการศึกษา	4
4.วิธีดำเนินการศึกษา	5
5.ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับในการศึกษา	5
บทที่ 2 แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง.....	6
1.หลักการของกฎหมายมหาชน.....	7
1.1หลักนิติรัฐ.....	7
1.2มาตรการบังคับทางปกครองและการบังคับคดีปกครอง.....	17
2.หลักการที่มีอิทธิพลต่อการขายทรัพย์สิน	22
2.1ความหมายของ “มูลค่าตลาด”และ “ราคาตลาด”.....	22
2.2หลักการพื้นฐานในทางเศรษฐศาสตร์.....	26
3.หลักการขายทอดตลาดทรัพย์สิน.....	33
3.1ทฤษฎีที่ว่าด้วยการขายทอดตลาดทรัพย์สิน	33
3.2ความสัมพันธ์ระหว่างมูลค่าทรัพย์สินกับทฤษฎีขายทอดตลาด	35
บทที่ 3 หลักเกณฑ์การบังคับคดีโดยการขายทอดตลาด.....	37
1.การขายทอดตลาดทรัพย์สินของประเทศฝรั่งเศส	37
1.1หลักเกณฑ์การดำเนินการบังคับคดีของประเทศฝรั่งเศส.....	38
2.การขายทอดตลาดทรัพย์สินของประเทศสหรัฐอเมริกา	39
2.1หลักเกณฑ์การดำเนินการบังคับคดีของประเทศสหรัฐอเมริกา.....	39
3.การขายทอดตลาดทรัพย์สินของประเทศออสเตรเลีย	40
3.1หลักเกณฑ์การดำเนินการบังคับคดีของประเทศออสเตรเลีย	41

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
4.การขายทอดตลาดทรัพย์สินของประเทศไทย	41
4.1หลักเกณฑ์การดำเนินการบังคับคดีของประเทศไทย	43
4.2ระเบียบกระทรวงยุติธรรม ว่าด้วยการบังคับคดีของเจ้าพนักงานบังคับคดี (ฉบับที่ 9) พ.ศ.2544	46
4.3กฎกระทรวง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการขายทอดตลาด พ.ศ.2554	48
4.4กฎกระทรวง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการขายทอดตลาด (ฉบับที่2) พ.ศ.2555.....	51
บทที่4 ปัญหาในการบังคับคดีโดยการขายทอดตลาดทรัพย์สิน.....	55
1.กรณีศึกษาการขายทอดตลาดอสังหาริมทรัพย์.....	58
1.1ตัวอย่างการขายทอดตลาดอสังหาริมทรัพย์โดยใช้ระเบียบกระทรวงยุติธรรม ว่าด้วยการบังคับคดีของเจ้าพนักงานบังคับคดี (ฉบับที่ 9) พ.ศ.2544	58
1.2ตัวอย่างการขายทอดตลาดอสังหาริมทรัพย์ที่ใช้กฎกระทรวง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการขายทอดตลาด พ.ศ.2554	60
1.3ตัวอย่างการขายทอดตลาดอสังหาริมทรัพย์ที่ใช้กฎกระทรวง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการขายทอดตลาด(ฉบับที่2) พ.ศ.2555	61
1.4ภาพรวมแห่งปัญหาการบังคับคดีโดยการขายทอดตลาด.....	63
2.สาเหตุและแนวทางการแก้ไขปัญหาการขายทอดตลาด.....	65
2.1สาเหตุของปัญหาในแง่การกำหนดราคาเริ่มต้นขายทอดตลาดเคลื่อนไปจากมูลค่าตลาดที่แท้จริง	65
2.2แนวทางการแก้ไขปัญหาการขายทอดตลาด.....	66

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	79
1.บทสรุป	79
2.ข้อเสนอแนะ	81
บรรณานุกรม	86
ประวัติผู้ศึกษา	90



บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

หน่วยงานของรัฐนั้นมิอำนาจออกคำสั่งเรียกให้บุคคลหรือเจ้าหน้าที่ชำระเงินให้แก่หน่วยงานของรัฐได้เช่นในกรณีซึ่งเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐโดยกระทำลงไปในการปฏิบัติหน้าที่ตาม มาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แม้ว่ามาตรา 55 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 จะกำหนดว่าการบังคับทางปกครองไม่ใช้กับเจ้าหน้าที่เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น แต่ถือได้ว่ามาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กำหนดการบังคับทางปกครองไว้เป็นอย่างอื่นแล้ว ฉะนั้นหน่วยงานของรัฐก็มีอำนาจออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่นั้นชำระเงินค่าสินไหมทดแทนภายในเวลาที่กำหนดไว้ตามกฎหมายได้โดยไม่ต้องฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

หรือในคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการเรียกให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองชำระเงินตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ เช่นในกรณีที่ต้องจัดการน้ำเสีย ซึ่งจัดตั้งขึ้นตาม พระราชบัญญัติองค์การของรัฐบาล พ.ศ. 2496 ได้เรียกเก็บค่าบริการ ค่าธรรมเนียม หรือค่าบริการจัดการสำหรับการบำบัดน้ำเสีย แก่บุคคลผู้ซึ่งเป็นเจ้าของน้ำเสีย แต่ปรากฏว่าบุคคลผู้นั้นเพิกเฉยไม่ยอมชำระค่าบริการ ผู้อำนวยการองค์การจัดการน้ำเสียสามารถนำมาตราการบังคับทางปกครองได้เองโดยไม่ต้องฟ้องร้องคดีต่อศาลปกครองเช่นกัน

หรืออาจจะเป็นกรณีที่ศาลปกครองนั้นได้มีคำสั่งหรือคำพิพากษาให้คู่กรณีฝ่ายใดต้องชำระเงินตามคำพิพากษา แต่คู่กรณีฝ่ายนั้นกลับเพิกเฉยมิได้ทำการชำระเงิน

กรณีต่างๆที่กล่าวมานั้นมีขั้นตอนต่อไปก็คือการยึดอายัดทรัพย์สินมาขายทอดตลาดเพื่อให้ได้เงินมาชำระตามคำสั่งทางปกครอง ซึ่งบัญญัติไว้ในมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 รวมถึงกรณีที่ต้องยึดอายัดทรัพย์สินมาขายทอดตลาดเพื่อให้ได้เงินมาชำระหนี้ตามคำพิพากษาของศาลปกครอง ก็มีการบัญญัติอยู่ในมาตราที่ 72 วรรคห้าแห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยทั้งสองพระราชบัญญัติมีลักษณะร่วมกันคือ ให้นำบทบัญญัติว่าด้วยการบังคับคดีตามประมวลวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลมนั่นเอง

ยกตัวอย่างเช่นศาลปกครองได้ออกระเบียบสำนักงานศาลปกครองว่าด้วยการดำเนินการบังคับคดีให้เป็นไปตามคำบังคับของศาลปกครอง พ.ศ. 2544 เมื่อพิจารณาหมวดที่ 2 ส่วนที่ 1 เรื่องวิธีการยึดทรัพย์สิน พบว่ามีการอนุโลมกฎหมายอนุบัญญัติที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาประยุกต์ใช้ในส่วนที่สำคัญเช่น ข้อ 61 การยึดอสังหาริมทรัพย์ก็ระเบียบกระทรวงยุติธรรมว่าด้วยการบังคับคดีของเจ้าพนักงานบังคับคดี(ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2544 มาประยุกต์ใช้เป็นหลักเกณฑ์ในงานบังคับคดีของศาลปกครองทั้งหมด

ผลที่เกิดขึ้นคือหากประสิทธิภาพแห่งกฎหมายในการบังคับคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมีประสิทธิภาพอย่างไร ก็จะส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพของมาตรการบังคับทางปกครองและประสิทธิภาพของการบังคับคดีปกครองของศาลปกครองด้วยในลักษณะเดียวกัน ทั้งนี้เป็นเพราะพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 บัญญัติว่าให้นำบทบัญญัติต่างๆว่าด้วยการบังคับคดีตามประมวลวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลมซึ่งก็รวมถึงการขายทอดตลาดทรัพย์สิน โดยการขายทอดตลาดด้วย

อนึ่งปัญหาที่เกิดขึ้นเสมอในการขายทอดตลาดอสังหาริมทรัพย์คือ “ราคาเริ่มต้นในการขายทอดตลาด” ซึ่งจะมีการวางหลักเกณฑ์อย่างไรให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่เจ้าของกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ซึ่งก็คือ “ผู้อยู่ในมาตรการบังคับทางปกครองให้ชำระเงินหรือลูกหนี้ตามคำพิพากษาของศาลปกครองแล้วแต่กรณี” และผู้ที่จะได้รับเงินเพื่อมาชำระหนี้ซึ่งก็คือ “หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาของศาลปกครองแล้วแต่กรณี” รวมถึงผู้ที่จะเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์รายใหม่ในอสังหาริมทรัพย์นั้นๆ ซึ่งหมายถึง “ผู้ที่ชนะการประมูล”

ซึ่งแน่นอนที่สุดว่า หากเกิดดุลภาพ 3 ฝ่ายระหว่าง “ผู้อยู่ในมาตรการบังคับทางปกครองให้ชำระเงินหรือลูกหนี้ตามคำพิพากษาของศาลปกครองแล้วแต่กรณี” “หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาของศาลปกครองแล้วแต่กรณี” รวมถึง“ผู้ชนะการประมูล”แล้วกระบวนการขายทอดตลาด ย่อมเป็นไปอย่างราบรื่น

ระยะสองปีที่ผ่านมา กระบวนการขายทอดตลาด มีความขัดข้องพอสมควร เมื่ออดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมคือ นาย พิรพันธุ์ สาสิรัฐวิภาค ได้ลงนามเมื่อวันที่ 3 พฤษภาคม พ.ศ. 2554 ออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขการขายทอดตลาด พ.ศ. 2554 ซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 12 พฤษภาคม พ.ศ. 2554 และมีผลบังคับใช้ในวันที่ 12 กรกฎาคม พ.ศ. 2554

จากการเก็บข้อมูลตั้งแต่ 4 เดือนก่อนการประกาศใช้กฎกระทรวงดังกล่าว และ 4 เดือนหลังการประกาศใช้กฎกระทรวงดังกล่าว¹ พบว่าจากที่เคยขายทรัพย์สินได้ประมาณ 20,000 ล้านบาท ลดลงเหลือเพียง 200 ล้านบาท ผู้ศึกษาลองคำนวณประสิทธิภาพแห่งช่องทางการขายทอดตลาดดังกล่าวพบว่ากฎกระทรวงที่ประกาศใช้เป็นมาตรการที่มีส่วนสำคัญที่ทำให้ประสิทธิภาพของกระบวนการขายทอดตลาดทรัพย์สิน ซึ่งส่วนใหญ่เป็นอสังหาริมทรัพย์ ให้ลดลงถึง 99 %

จึงเป็นเหตุผลให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมท่านปัจจุบันคือ พล.ต.อ.ประชา พรหมนอก ได้ออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขการขายทอดตลาด (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2555 ซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 8 พฤษภาคม พ.ศ. 2555 เพื่อแก้ไขปัญหาแต่ในทางปฏิบัติแล้ว ผู้ศึกษาพบว่า การกำหนดราคาเริ่มต้นขายโดยส่วนใหญ่ขึ้นขึ้นอยู่กับฝ่ายเจ้าพนักงานบังคับคดี ประมาณ 99% ซึ่งจะกำหนดราคาโดยอ้างอิงกับราคาของสำนักงานที่ดิน ก็เป็นการกลับไปใช้หลักการเดิมคือระเบียบกระทรวงยุติธรรม ว่าการบังคับคดีของเจ้าพนักงานบังคับคดี (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2544 ซึ่งอ้างอิงราคาประเมินอสังหาริมทรัพย์ของภาคราชการ ซึ่งมีราคาต่ำกว่ามูลค่าตลาดของทรัพย์สินที่จะถูกนำออกขายทอดตลาดเป็นอันมากอีกครั้งหนึ่ง

จากเหตุผลที่กล่าวมาข้างต้นจึงเป็นกรณีที่น่าสนใจเป็นอย่างยิ่งว่าจะทำอย่างไรให้กระบวนการขายทอดตลาดมีประสิทธิภาพที่ดีและในขณะเดียวกันก็คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการขายทอดตลาดโดยเฉพาะอย่างยิ่ง “ผู้อยู่ในมาตรการบังคับทางปกครองให้ชำระเงินหรือลูกหนี้ตามคำพิพากษาของศาลปกครองแล้วแต่กรณี” ซึ่งเป็นเจ้าของทรัพย์สินที่ถูกยึดอายัดมาทำการขายทอดตลาด

¹ กรมบังคับคดีหรือเกณฑ์ “ขายทอดตลาด” โฉมทรัพย์ NPA ค้างสต็อก 3.6 แสนล้าน” (2555) คืบค้น 25 พฤษภาคม 2555 จาก http://www.prachachat.net/news_detail.php?_newsid=1336015409& Grid=00& catid=00

2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

2.1 เพื่อศึกษาแนวคิดทฤษฎีและหลักกฎหมายเกี่ยวกับมาตรการบังคับทางปกครองและการบังคับคดีปกครองโดยการขายทอดตลาดทรัพย์สิน

2.2 เพื่อศึกษาถึงพัฒนาการของกฎหมายและแนวคิดทฤษฎีที่ใช้เป็นหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขการขายทอดตลาดที่อนุโลมมาใช้ในการบังคับคดีปกครองและมาตรการบังคับทางปกครอง

2.3 เพื่อทราบแนวทางการประกันสิทธิและเสรีภาพของเจ้าของทรัพย์สินที่ถูกลียาัยคมาเพื่อทำการขายทอดตลาด ในเชิงของการเป็นประธานแห่งสิทธิมิใช่วัตถุซึ่งถูกมุ่งหมายกระทำต่อ

2.4 เพื่อเสนอแนะแนวทางของกฎหมายที่จะปรับปรุงประสิทธิภาพในการขายทอดตลาดทรัพย์สินให้มีความเหมาะสมแก่ประโยชน์สาธารณะและมีการคุ้มครองสิทธิแก่ปัจเจกชน

3. ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษารึ้นนี้เป็นการศึกษาพัฒนาการด้านหลักเกณฑ์ที่ใช้ในการขายทอดตลาดทรัพย์สินของศาลปกครองและมาตรการบังคับทางปกครองซึ่งกระทำโดย การนำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาบังคับใช้โดยอนุโลม อันได้แก่หลักเกณฑ์ที่ใช้ก่อนปี พ.ศ. 2554 ซึ่งได้กระเปียบกระทรวงยุติธรรมว่าด้วยการบังคับคดีของเจ้าพนักงานบังคับคดี (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2544 และหลักเกณฑ์ที่ทำให้ประสิทธิภาพแห่งการขายทอดตลาดลดลงเป็นอย่างยิ่งซึ่งได้แก่กฎกระทรวง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการขายทอดตลาด พ.ศ. 2554 รวมถึงกฎกระทรวง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการขายทอดตลาด(ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2555 ที่ใช้ในปัจจุบันด้วย เพื่อให้ทราบถึงประสิทธิภาพแห่งกระบวนการขายทอดตลาด รวมถึงสาเหตุแห่งปัญหา และจะได้ทำการแก้ไขปรับปรุงได้ถูกต้อง รวมทั้งจะมีการพิจารณาหลักเกณฑ์ทางด้านเศรษฐศาสตร์อันมีอิทธิพลต่อการเข้าซื้อทรัพย์สินที่ขายทอดตลาดโดยบุคคลภายนอกที่สนใจด้วย

4. วิธีดำเนินการศึกษา

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพด้วยการศึกษาทางเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาวิเคราะห์จากบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องทั้งปวง คำพิพากษาและคำวินิจฉัยขององค์กรวินิจฉัยข้อพิพาท วิทยานิพนธ์ หนังสือ วารสาร รวมไปถึงการแสวงหาข้อมูลต่างๆจากอินเทอร์เน็ตและนำมาวิเคราะห์อย่างเป็นระบบเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อสรุปและแนวทางแห่งการแก้ไขปัญหา

5. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา

5.1 เพื่อศึกษาแนวคิดทฤษฎีและหลักกฎหมายเกี่ยวกับมาตรการบังคับทางปกครองและการบังคับคดีปกครองโดยการขายทอดตลาดทรัพย์สิน

5.2 ทราบถึงพัฒนาการของกฎหมายและแนวคิดทฤษฎีที่ใช้เป็นหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขการขายทอดตลาดที่อนุโลมมาใช้ในการบังคับคดีปกครองและมาตรการบังคับทางปกครอง

5.3 ทราบแนวทางการประกันสิทธิและเสรีภาพของเจ้าของทรัพย์สินที่ถูกยึดอายัดมาเพื่อทำการขายทอดตลาด ในเชิงของการเป็นประธานแห่งสิทธิมิใช่วัตถุซึ่งถูกมุ่งหมายกระทำต่อ

5.4 ทราบข้อเสนอแนะทางกฎหมายที่จะปรับปรุงประสิทธิภาพในการขายทอดตลาดทรัพย์สินให้มีความเหมาะสมแก่ประโยชน์สาธารณะและมีการคุ้มครองสิทธิแก่ปัจเจกชน

บทที่ 2

แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

เมื่อใดก็ตามที่ผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครองให้ชำระเงินหรือผู้ที่ต้องคำพิพากษาของศาลปกครองให้ใช้เงิน เพิกเฉยไม่ยอมชำระเงินดังกล่าว กระบวนการถัดมาคือการยึดอายัดทรัพย์สินของบุคคลเช่นว่านั้น เพื่อทำการขายทอดตลาดให้ได้เงินมาชำระตามมาตรการบังคับทางปกครองหรือตามคำพิพากษาของศาลปกครองต่อไป

แต่เนื่องจากระบบการการขายทอดตลาดของหน่วยงานทางปกครองและศาลปกครองได้บัญญัติให้ใช้หลักเกณฑ์และวิธีการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาประยุกต์ใช้โดยอนุโลม ดังนั้นผู้ศึกษาจึงมีความคิดว่าต้องมีการศึกษาแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการขายทอดตลาดดังกล่าวให้เกิดความเข้าใจอย่างชัดเจนเพื่อนำเสนอให้การขายทอดตลาดทรัพย์สินนั้นมีหลักเกณฑ์ที่ตรงกับเจตนารมณ์ทางกฎหมายคือหน่วยงานทางปกครองหรือคู่กรณีผู้เป็นเจ้าของนี้ตามคำพิพากษาได้รับชำระหนี้และผู้อยู่ใต้บังคับของคำสั่งทางปกครองให้ชำระเงินหรือลูกหนี้ตามคำพิพากษาของศาลปกครองก็ควรได้รับความกระทบกระเทือนและบอบช้ำน้อยที่สุดเพื่อให้บุคคลเหล่านั้นเมื่อพ้นจากระบบการบังคับคดีของศาลแล้วสามารถดำเนินชีวิตได้เป็นปกติอย่างรวดเร็วที่สุด

โดยเรื่องหลักการและวิธีการประเมินราคาทรัพย์สินนั้น จะต้องให้ความสำคัญเป็นอย่างมากเพราะราคาประเมินดังกล่าวย่อมกลายมาเป็นราคาเริ่มต้นที่ใช้ในการขายทอดตลาดและยังใช้เป็นฐานการคำนวณราคาสมควรขายในกรณีที่ราคาของผู้ประมูลให้ราคาสูงสุดในการประมูลทรัพย์สินนั้นๆ มีราคาน้อยกว่าราคาเริ่มต้นที่ใช้ในการขายทอดตลาด ซึ่งมักจะเกิดขึ้นในกรณีที่มีการขายทอดตลาดหลายนัดและทรัพย์สินที่นำออกมาประมูลในรายการนั้นมีค่อยได้รับความสนใจจากบุคคลที่เข้าซื้อเท่าที่ควร ฉะนั้นจึงควรศึกษาแนวคิดและทฤษฎีที่มีผลต่อการประเมินราคาทรัพย์สินซึ่งราคาซึ่งถือเป็นมูลค่าของทรัพย์สินนั้นมีลักษณะเป็นพลวัตขึ้นอยู่กับหลักการหลากหลาย เช่น หลักอุปสงค์และอุปทาน (Demand and Supply) หลักประโยชน์สูงสุดและดีที่สุด (highest and best use) ฯลฯ

ในแง่ของการประกันสิทธิเสรีภาพของผู้อยู่ใต้บังคับของคำสั่งทางปกครองให้ชำระเงินหรือลูกหนี้ตามคำพิพากษาของศาลปกครอง ให้อยู่ในฐานะเป็นประธานแห่งสิทธิมิใช่วัตถุซึ่งถูกมุ่งหมายกระทำต่อนั้น ผู้ศึกษาเห็นว่าในกระบวนการขายทอดตลาดทรัพย์สินดังกล่าว มีผลกระทบต่อสิทธิในทรัพย์สินของเอกชนหลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกำหนดราคาทรัพย์สินที่จะขายทอดตลาด โดยมีแนวคิดและทฤษฎีที่ต้องศึกษาดังรายละเอียดต่อไปนี้

1. หลักการของกฎหมายมหาชน

กฎหมายมหาชน คือกฎหมายที่กำหนดสถานะและนิติสัมพันธ์ระหว่างรัฐหรือหน่วยงานของรัฐกับเอกชนหรือหน่วยงานอื่นๆ ของรัฐในฐานะที่รัฐและหน่วยงานของรัฐเป็นผู้ปกครอง² ซึ่งหลักการที่สำคัญๆของกฎหมายมหาชนนั้นก็คือหลักนิติรัฐและหลักความได้สัดส่วน อันมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1.1 หลักนิติรัฐ (Legal state)

นักนิติศาสตร์ผู้มีชื่อเสียงของชาวฝรั่งเศสชื่อว่า การ์เร่ เดอ มาลแบร์ (Carre'de Malberg) ได้อธิบายเรื่องหลักนิติรัฐว่า “นิติรัฐในแง่ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชนนั้น หมายถึงรัฐที่ยอมตนอยู่ภายใต้ระบบกฎหมาย และยอมผูกพันการกระทำใดๆ ของตนกับกฎเกณฑ์ของกฎหมายที่ส่วนหนึ่งได้บัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพต่างๆ ของประชาชนเอาไว้ อีกส่วนหนึ่งได้บัญญัติไว้ล่วงหน้าเกี่ยวกับเงื่อนไขและข้อจำกัดต่างเกี่ยวกับวิธีการซึ่งฝ่ายปกครองจะกระทำได้ในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมาย”³

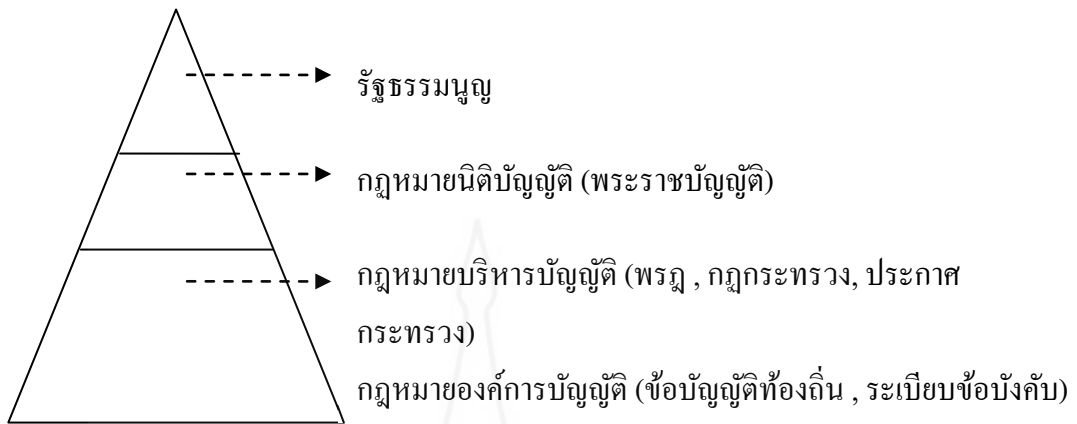
ฉะนั้นหากวิเคราะห์หลักนิติรัฐแล้วจะพบว่า รัฐนั้นจำต้องผูกพันกับกฎหมายที่ตนตราขึ้นใน 2 ลักษณะแรกนั้น กฎหมายที่ตราขึ้นเป็นบาทฐานที่มาแห่งอำนาจ ในขณะที่เดียวกันลักษณะที่สองที่เกิดขึ้นคือกฎหมายนั้นก็เป็ข้อจำกัด อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐดังกล่าวเช่นกัน ดังนั้นวิธีการปฏิบัติงาน (means) ของเจ้าหน้าที่จึงมีความสำคัญเท่าเทียมกับเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ (ends) ของงานนั้น เจ้าหน้าที่ของรัฐจึงไม่อาจใช้อำนาจที่ตนมีอยู่โดยอำเภอใจ โดยไม่มีขอบเขตหรือไร้หลักเกณฑ์จนทำลายสิทธิเสรีภาพและประโยชน์ของผู้อยู่ใต้การปกครอง โดยที่ทฤษฎีทางกฎหมายที่สำคัญต่อหลักนิติรัฐนั้น คือ

1.1.1 หลักความสูงสุดของรัฐธรรมนูญ (Supremacy of the Constitution)

หากพูดถึงพีระมิด เราสามารถนึกถึงรูปทรงของสามเหลี่ยมซึ่งมียอดแหลมอยู่ด้านบนและมีฐานกว้างอยู่ด้านล่าง ตาม“ทฤษฎีพีระมิดแห่งกฎหมายของรัฐ (Pyramide des normes)” หรืออาจเรียกอีกชื่อหนึ่งได้ว่า “ทฤษฎีลำดับชั้นแห่งกฎหมาย (Principe de hie'rarchie des normes)” นั้น สิ่งที่อยู่ด้านบนของพีระมิดนั้นก็คืกฎหมายที่มีจำนวนน้อยมากแต่มีความสำคัญสูงสุด และก็จะลดหลั่นกันลงมาตามลำดับความสำคัญ คือ ยิ่งกฎหมายที่มีความสำคัญน้อยก็จะยิ่งอยู่ด้านล่างของพีระมิด แต่จะมีจำนวนมาก ซึ่งสามารถอธิบายให้เห็นภาพได้ชัดเจนดังต่อไปนี้

² บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, "กฎหมายมหาชน : การแบ่งแยกกฎหมายมหาชน-เอกชน และพัฒนาการกฎหมายมหาชนในประเทศไทย" พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2537) , หน้า 6

³ R. Carre'de Malberg, “Contribution a'la The'orie ge'ne'rate de l'Etat” ในหนังสือ Tome I ” , หน้า 489



ภาพที่ 2.1 ปิระมิดแสดงความสำคัญของกฎหมาย

จากภาพด้านบนแสดงให้เห็นว่า กฎหมายที่อยู่บนสุดซึ่งทรงความสำคัญสูงสุดของรัฐนั้น ได้แก่ รัฐธรรมนูญ กฎหมายแม่บทซึ่งจะใช้เป็นมาตรฐานในการออกกฎหมายลำดับรองคือพระราชบัญญัติหรือกฎหมายฝ่ายนิติบัญญัติก็จะอยู่ถัดลงมาด้านล่าง ส่วนกฎหมายอนุบัญญัติหรืออาจเรียกได้ว่าเป็นกฎหมายฝ่ายบริหารบัญญัติอันได้แก่ พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ฯลฯ ก็อยู่ถัดลงมาด้านล่าง ซึ่งรวมถึงอนุบัญญัติที่บัญญัติโดยองค์การกระจายอำนาจทางปกครองซึ่งจะอาศัยกฎหมายจัดตั้งองค์กรนั้นๆ เอง ซึ่งแยกได้เป็น 2 แบบ คือองค์การกระจายอำนาจทางพื้นที่ ได้แก่ เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด กรุงเทพมหานคร เป็นต้น ส่วนองค์การกระจายอำนาจทางเทคนิคหรือบริการได้แก่ รัฐวิสาหกิจ องค์กรมหาชนต่างๆ เช่น การทางพิเศษแห่งประเทศไทย การรถไฟแห่งประเทศไทย องค์กรจัดการน้ำเสีย เป็นต้น ซึ่งกฎหมายของชั้นล่างสุดของปิรามิดทางกฎหมายนี้เรียกว่า กฎหมายฝ่ายองค์การบัญญัติ เช่น ข้อบังคับขององค์กรต่างๆ เป็นต้น

ฉะนั้นประเทศไทยซึ่งใช้ระบบกฎหมายซีวิลลอว์ ก็นำหลักนิติรัฐเข้ามาใช้รวมไปถึงหลักนิติธรรมซึ่งมีจุดมุ่งหมายเดียวกันด้วย แต่ต่างกันว่าหลักนิติธรรม (Rule of law) นั้นเป็นหลักกฎหมายของประเทศในระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ ซึ่งก็มีปรากฏในมาตรา 3วรรคสองแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 อันมีหลักการสำคัญดังต่อไปนี้

ก) การกระทำของฝ่ายปกครองนั้นต้องชอบด้วยกฎหมาย

ฝ่ายปกครองนั้น มีหน้าที่ต้องบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายอย่างเคร่งครัดตามที่ฝ่ายนิติบัญญัติได้ตราขึ้น ซึ่งจะเห็นได้ว่าฝ่ายปกครองนั้นมิได้มีอำนาจเป็นของตนเองอย่างเป็นเอกเทศแต่อย่างใด หากแต่อำนาจในการทำหน้าที่ของฝ่ายปกครองไม่ว่าจะ

เป็นการตรากฎหรือการออกคำสั่งทางปกครอง ต้องอิงแหล่งอำนาจที่เป็นมาตรฐานในการออกกฎหรือคำสั่งทางปกครอง ซึ่งมาตรฐานนั้นได้แก่ พระราชบัญญัติ

ข) กฎหมายในลำดับที่ต่ำกว่าต้องมีเนื้อหาไม่ขัดแย้งกับกฎหมายที่ อยู่ในลำดับที่สูงที่สุดเสมอ

หลักการนี้มีความหมายว่า หากมีกฎหมายที่ลำดับต่ำกว่าขัดแย้งกับกฎหมายแม่บทที่ให้อำนาจหรือกฎหมายฉบับที่อยู่ในลำดับที่สูงกว่าแล้ว จะส่งผลให้กฎหมายอนุบัญญัติที่อยู่ในฐานะกฎหมายลูกบทที่ขัดแย้งกับกฎหมายแม่บทหรือกฎหมายในลำดับที่สูงกว่าย่อมไม่มีผลใช้บังคับกับประชาชนในลักษณะที่หากเป็นการขัดแย้งบางส่วน บทบัญญัติในส่วนที่ขัดแย้งนั้นก็ตกเป็น โฆษะ หากขัดแย้งทั้งฉบับผลก็คือการเป็น โฆษะทั้งฉบับเช่นกัน

ค) การควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย

หากพิจารณาถึงการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญเชิงเนื้อหา คือการควบคุมมิให้พระราชบัญญัติรวมทั้งกฎหมายเทียบเท่าพระราชบัญญัติขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญอันเป็นบทกฎหมายลำดับสูงสุด⁴ ก็จะพบว่า มีทั้งในระดับก่อนการประกาศใช้เป็นพระราชบัญญัติเช่น ร่างพระราชบัญญัติซึ่งรัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว แต่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนที่กฎหมายกำหนดหรือนายกรัฐมนตรี เห็นว่ามีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือกระบวนการตราไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ก็จะส่งความเห็น ไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย เป็นต้น หรือกรณีซึ่งพระราชบัญญัติประกาศใช้แล้ว เช่น กรณีที่มีคดีเกิดขึ้นในศาลก่อน ไม่ว่าจะเกิดขึ้นในศาลยุติธรรม ศาลปกครอง หรือศาลใดๆ และไม่ว่าคดีจะอยู่ระหว่างการพิจารณาในศาลใดก็ตาม หากศาลเห็นเองหรือคู่ความ (โจทก์ จำเลย หรือผู้ฟ้อง-ผู้ถูกฟ้อง) และยังไม่เคยมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ศาลก็จะส่งความเห็นดังกล่าวไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยต่อไป

ดังนั้นอาจสรุปได้ว่าภายใต้ระบบนิติรัฐนั้น สิทธิเสรีภาพของประชาชนของผู้ได้ปกครอง (subject) ต้องได้รับการปกป้องคุ้มครองและได้รับหลักประกันอย่างมั่นคงในฐานะพลเมืองของรัฐ (citizen) ทั้งนี้เป็นเพราะการกระทำทั้งหลายทั้งทางอาญาและทางปกครองของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนซึ่งเกี่ยวข้องในทุกๆ ครั้งนั่นเอง

แต่ในทัศนะคติของผู้ศึกษานั้นเห็นว่าด้วยวิถีชีวิตและสังคมของประเทศไทยซึ่งใช้เวลาสั่งสมมานาน มีลักษณะซึ่งมิได้ให้ความสำคัญกับหลัก “รัฐธรรมนูญมีสถานะเป็น

⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 6 บัญญัติว่า “รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎหรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้”

กฎหมายสูงสุดของรัฐ” และก็ได้ให้ความสำคัญถึงหลัก “การเคารพลำดับชั้นสูงต่ำของกฎหมายของรัฐ โดยเคร่งครัดตามหลักนิติรัฐ” เช่นกัน ซึ่งอาจสังเกตได้ว่าตลอดระยะเวลาที่ประเทศไทยใช้รัฐธรรมนูญมาแล้ว 17 ฉบับ ในหลายๆ ครั้งองค์การบังคับใช้กฎหมายยังแสดงออกให้เห็นว่ารัฐธรรมนูญไทยมีสถานะต่ำกว่าพระราชบัญญัติธรรมดาๆ เสียอีก ยกตัวอย่างเช่น การบังคับใช้พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติว่าด้วยการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติควบคุมการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียง พ.ศ. 2493 ฯลฯ ก่อนสิทธิในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธของพลเมืองซึ่งเป็นสิทธิที่ถูกรองรับไว้ตามรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดเสียอีก หรือในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องทำการประเมินราคาทรัพย์สินซึ่งจะต้องนำทรัพย์สินนั้นออกขายทอดตลาดเพื่อนำเงินมาชดเชยให้แก่หน่วยงานของรัฐตามมาตรการบังคับทางปกครอง หรือตามคำพิพากษาของศาลปกครองซึ่งให้ใช้หนี้เงิน หากเจ้าหน้าที่กระทำตามอำเภอใจมิได้ประเมินราคาทรัพย์สินตามหลักวิชาการและราคาประเมินทรัพย์สินนั้น ต่ำกว่าราคามูลค่าตลาดเป็นอันมากย่อมจะเป็นการละเมิดต่อสิทธิในทรัพย์สินของพลเมืองที่ถูกรับรองสิทธิไว้ในรัฐธรรมนูญ⁵

สำหรับเรื่องความกล้าที่จะปฏิเสธไม่บังคับใช้กฎหมายที่ปราศจากความ เป็นธรรมของเจ้าหน้าที่รัฐ ผู้ศึกษาเห็นว่าในประเทศไทยนั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้จัดทำบริการ สาธารณะในแง่การใช้กฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองเป็นเครื่องมือที่สำคัญนั้น ยังมีทัศนคติที่จะยึดถือ แนวคิดของสำนักปฏิฐานนิยมหรือ Positivism เป็นสำคัญ คือ จะเน้นให้ความสำคัญกับกฎหมาย ของบ้านเมือง (Positive law)⁶ ซึ่งจะถือว่าบรรดากฎหมายใดที่ถูกบัญญัติขึ้นมาใช้แล้วคือคำสั่งของ ผู้ปกครอง ย่อมต้องมีความยุติธรรมและใช้บังคับกับทุกคน ประชาชนผู้อยู่ใต้การปกครองต้อง ปฏิบัติตามโดยไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ และจะฝ่าฝืนมิได้ หากผู้ใดฝ่าฝืนจะต้องได้รับผลร้ายตามมา ใน แ่งนี้กฎหมายจะมีลักษณะแข็งกระด้าง เด็ดขาดและเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองสามารถถือปฏิบัติได้ โดยง่ายโดยใช้การพิจารณาเพียงแค่ข้อเท็จจริงที่หยาบๆ โดยไม่ต้องคำนึงถึงผลทางศีลธรรม ผู้ศึกษา ขอยกตัวอย่างในสังคมไทย เช่นในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองก็ดีหรือผลบังคับแห่งคำ พิพากษาของศาลปกครองก็ดี ซึ่งในที่สุดแล้วหากเป็นหนี้เงินก็ย่อมต้องมีการใช้ประมวลกฎหมาย วิธีพิจารณาความแพ่งมาบังคับใช้โดยอนุโลม ซึ่งก็เป็นการดีและถูกต้องเพราะจะไม่เกิดภาวะซึ่งเป็น

⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 41 วรรคหนึ่งบัญญัติว่า “สิทธิของบุคคลใน ทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมาย บัญญัติ”

⁶ Anton Fagan “The Rule of law : The Limit of Legal order” David Dyzenhaus editor, oxford : Hart Publishing, 1999; P18-19

สองมาตรฐานในทางกฎหมายสำหรับประชาชนที่มีปัญหาข้อพิพาทซึ่งจะต้องถูกยึดอายัดทรัพย์สินของตนนั้นออกมาทำการขายทอดตลาด โดยการตัดปัญหาตั้งแต่ต้น โดยให้มีระบบการยึดอายัดทรัพย์สินรวมถึงวิธีการต่างๆ จนกระทั่งได้เงินจากการขายทอดตลาดมาทำการชำระหนี้ เพียงระบบเดียวคือใช้ระบบของศาลยุติธรรมเป็นหลัก คือ ประมวลวิธีการพิจารณาความแพ่งนั่นเอง แต่ทว่ากฎระเบียบต่างๆ ที่ใช้เป็นหลักเกณฑ์ในการยึดอายัด ขายทอดตลาดต่างๆ นั้น มิได้คำนึงถึงความละเอียดอ่อนในทรัพย์สินที่ทำการยึดอายัดมาแต่ละรายการเท่าที่ควร ซึ่งแท้จริงควรจะได้ราคาทรัพย์สินใกล้เคียงกับราคามูลค่าตลาดจึงจะถือได้ว่ามีความเป็นธรรม เป็นต้น

ในอดีตก็มีปรากฏการณ์ในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 เมื่อระบบกฎหมายนาซีของ ฮิตเลอร์ มีบทบาทเป็นอย่างสูงนั้น ระบบกฎหมายในช่วงนั้นจะยึดแนวคิดแบบสำนักปฏิฐานนิยม ซึ่งจะไม่สนใจต่อจริยธรรมหรือสิทธิมนุษยชนใดๆ ยิ่งไปกว่าอำนาจของฮิตเลอร์ซึ่งประสบการณ์ทางกฎหมายของประเทศเยอรมันก็ได้จัดการแก้ไขปัญหาความไม่เป็นธรรมด้านกฎหมายในเรื่องนี้ได้เสร็จสมบูรณ์แล้ว ดังตัวอย่างต่อไปนี้

มีกฎหมายว่าด้วยความเป็นพลเมืองของเยอรมัน ลงวันที่ 25 พฤศจิกายน ค.ศ. 1914 มาตรา 11 ตอน 2 มีบทบัญญัติความว่า⁷

“คนเชื้อชาติยิวจะสูญเสียสัญชาติเยอรมันในกรณีต่อไปนี้

1. มีถิ่นที่อยู่เป็นการถาวรในต่างประเทศ ในขณะที่กฎหมายฉบับนี้ประกาศใช้บังคับ

2. ได้ย้ายถิ่นที่อยู่ถาวรจากในประเทศไปอยู่ต่างประเทศ ภายหลังจากที่กฎหมายนี้ประกาศใช้บังคับ ”

นอกจากนี้ บทบัญญัติตอนที่ 3 วรรค 1 ข้อ 1 ยังมีข้อความว่า

“ทรัพย์สินของคนเชื้อชาติยิวซึ่งสูญเสียสัญชาติเยอรมันตามกฎหมายฉบับนี้ ให้ตกเป็นทรัพย์สินของชาติ”

ในข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องกับบทบัญญัติแห่งกฎหมายข้างต้น นั้นมีอยู่ว่าในปี ค.ศ. 1939 มีสตรีชาวยิวหนึ่งคนได้หนีออกจากเยอรมันในช่วงการปกครองของรัฐบาลนาซีแต่สตรีผู้นั้นมีเงินฝากในธนาคารชาติเยอรมันจำนวนมาก ซึ่งทำให้สตรีชาวยิวผู้นี้ นอกจากจะสูญเสียสัญชาติเยอรมันแล้ว ยังสูญเสียสิทธิในทรัพย์สินของตนด้วยเพราะต้องถูกยึดเป็นของแผ่นดิน

กรณีนี้เองทำให้นักนิติศาสตร์ชาวเยอรมันชื่อ Gustav Radbruch ได้เสนอแนวคิดที่เรียกว่า Radbruch's Formula มีใจความว่า⁸

⁷ อ้างแล้ว Robert Alexy หน้า 18-19 เจริญธรรม 22

⁸ อ้างแล้ว Julian Rivers หน้า 43-48 เจริญธรรม 22

“...ความขัดแย้งระหว่างความยุติธรรม (justice) กับความแน่นอนของกฎหมาย (legal certainty) สมควรจะได้รับแก้ไขด้วยแนวคิดของกฎหมายบ้านเมือง (Positive law) ซึ่งถือว่ากฎหมายถูกบัญญัติขึ้นด้วยอำนาจและเอกสิทธิ์ของรัฐ แม้ว่าเนื้อหาของมันอาจไม่ค่อยยุติธรรมหรือไม่ค่อยถูกต้องก็ตาม แต่ถ้าเมื่อใดมีเนื้อหาของกฎหมายนั้นแสดงถึงความขัดแย้งกันระหว่างกฎหมายบ้านเมืองกับความยุติธรรมถึงขนาดที่เรียกว่า “ไม่สามารถทนรับได้อีกต่อไป (intolerable level)” ด้วยเหตุที่ว่ากฎหมายดังกล่าวเป็นกฎหมายที่ผิดพลาดหรือเป็นกฎหมายที่เหลว (false law) ในสายตาของความยุติธรรม...เมื่อความยุติธรรมไม่สามารถบรรลุถึงได้และเมื่อความเสมอภาคอันเป็นหลักของความยุติธรรมโดยตรงได้ถูกกลืนหายไป เนื้อหาของกฎหมายบ้านเมืองแล้ว กฎหมายฉบับดังกล่าวก็ไม่ใช่เพียงเป็นกฎหมายที่ผิดพลาดหรือกฎหมายที่เหลวแต่ไม่สามารถอ้างได้ด้วยซ้ำว่ามีสถานะภาพเป็นกฎหมาย...

โดยศาลสูงของเยอรมันได้นำแนวคิดของ Radbruch มาตัดสินคดีของสตรีผู้นี้ โดยศาลปฏิเสธที่จะบังคับใช้กฎหมายที่บัญญัติว่าทรัพย์สินของหญิงสาววัยผู้นี้ตกเป็นของรัฐบาลแล้ว และวินิจฉัยว่าสมควรคืนทรัพย์สินให้แก่สตรีผู้นี้ทันทีเมื่อสตรีผู้นี้ได้กลับเข้ามายังภูมิลำเนาและได้ยื่นคำร้องต่อศาลขอทรัพย์สินนั้นคืน อีกทั้งให้ถือเสมือนว่าไม่เคยเสียสิทธิในทรัพย์สินดังกล่าวแต่อย่างใด โดยศาลได้มีดุลพินิจว่า “บทบัญญัติ มาตรา 11 ตอนที่ 3 ของกฎหมายว่าด้วยความเป็นพลเมืองนั้นไม่สามารถบังคับใช้ได้ ด้วยเหตุว่าเนื้อหาของกฎหมายส่วนดังกล่าวไร้ศีลธรรม (iniquitous) โดยสิ้นเชิง ซึ่งเป็นการขัดแย้งกับหลักการพื้นฐานของกฎหมาย ระเบียบ และคำสั่งต่างๆ อันพึงมีภายใต้หลักนิติธรรม”⁹

1.1.2 หลักความได้สัดส่วน (Principle of Proportionality)

ในการตรวจสอบการกระทำทางปกครองหรือการใช้ดุลพินิจของการออกกฎของฝ่ายปกครองมีหลักการที่สำคัญหลายประการ แต่ในทัศนะของผู้ศึกษาเห็นว่าหลักการที่ควรนำมาใช้โดยตรงคือหลักความได้สัดส่วน (Principle of proportionality) เพื่อให้การใช้อำนาจนั้นถูกควบคุมตรวจสอบให้ใช้อำนาจดุลพินิจอย่างมีเหตุผล โดยในส่วนของดุลพินิจในการให้ลักษณะกฎหมายแก่ข้อเท็จจริงนั้นต้องเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย หรือจะต้องไม่ปรากฏว่าผิดพลาดอย่างชัดแจ้ง กล่าวคือ เป็นการใช้อำนาจดุลพินิจที่ขัดกับความรู้สึกของวิญญูชนหรือไม่ หากขัดแย้งกับความรู้สึกของวิญญูชนแล้วย่อมจะเป็นการใช้อำนาจดุลพินิจที่ไม่ชอบด้วยเหตุผลหรือผิดพลาดอย่างชัดเจน ส่วนดุลพินิจในส่วนผลทางกฎหมายจะถือว่าเป็นไปอย่างมีเหตุผล เมื่อเป็นไปตามหลักความ

⁹ จันทจิรา เอี่ยมมยุรา, “หลักนิติธรรมกับการพัฒนากระบวนการยุติธรรมในสังคมไทย” คืบค้น 28 กุมภาพันธ์

ได้สัดส่วนคือการคำนึงถึงหลักความสัมฤทธิ์ผล หลักความจำเป็น และหลักความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ

ดังนั้นในเรื่องการขายทอดตลาดทรัพย์สินตามมาตราการบังคับทางปกครองหรือตามคำสั่งหรือคำพิพากษาของศาลปกครอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกำหนดราคาทรัพย์สินที่จะขายทอดตลาดก็อยู่ในดุลพินิจของภาครัฐอย่างชัดเจน จึงต้องมีการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจดุลพินิจอย่างมีเหตุผล

ทฤษฎีทางกฎหมายที่สำคัญในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจดุลพินิจอย่างมีเหตุผลนั้นคือ “หลักความได้สัดส่วน (Principle of proportionality)” ซึ่งสามารถพิจารณาเป็นหลักเกณฑ์ย่อยๆ ได้ดัง 3 หลัก¹⁰

ก.) หลักความสัมฤทธิ์ผล (Principle of suitability)

หลักการนี้เป็นหลักที่จะบังคับให้เจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจใช้ดุลพินิจในการตัดสินใจใช้อำนาจโดยเลือกมาตรการที่อยู่ในวิสัยที่เป็นจริงได้ในทางปฏิบัติ หมายความว่ามาตรการใดที่ไม่อาจทำให้เจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายของกฎหมายฉบับที่ให้อำนาจปรากฏเป็นจริงขึ้นมาได้ย่อมเป็นมาตรการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ยกตัวอย่างเช่น

ในประเทศฝรั่งเศสนั้น สภาแห่งรัฐได้พิพากษานิติกรรมทางปกครองของนายกเทศมนตรีซึ่งสั่งห้ามการประชุม โดยมีคำพิพากษาในวันที่ 19 พฤษภาคม ค.ศ. 1933 ในคดี Benjamin¹¹ โดยให้เหตุผลว่า “พิจารณาจากคำสั่งของฝ่ายปกครองจะพบว่าความเป็นได้ของความวุ่นวายนั้น ไม่ได้มีความร้ายแรงอย่างที่มีการคาดการณ์ แม้จะไม่ได้สั่งห้ามการประชุม ฝ่ายปกครองก็สามารถรักษาความสงบโดยใช้มาตรการอื่นๆ” ซึ่งจะเห็นได้ว่าองค์ประกอบที่สำคัญอาจแยกได้ 3 อย่างคือ สถานการณ์(ความเป็นไปได้ของความวุ่นวาย) วัตถุประสงค์ (การรักษาความสงบเรียบร้อย) และนิติกรรมทางปกครองที่ไม่ได้สัดส่วน (การสั่งห้ามมิให้มีการประชุม)

นับแต่ต้นมาสภาแห่งรัฐก็ได้ใช้แนวทางของคำพิพากษานี้เป็นหลักในการตัดสินใจคดีมาโดยตลอด เช่น การตัดสินในคดีที่เกี่ยวข้องกับมาตรการควบคุมเหมืองแร่ว่า “พิจารณาจากเอกสารต่างๆ แล้วจะเห็นได้ว่ามาตรการต่างๆ ที่กำหนดเงื่อนไขในการทำเหมืองแร่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่เกี่ยวข้องกับระยะทางและความลึกนั้นไม่เพียงพอที่จะป้องกันชายฝั่งทะเลได้

¹⁰ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช “แนวทางการศึกษาชุดวิชา กฎหมายปกครองชั้นสูง” พิมพ์ครั้งที่ 1 (นนทบุรี : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2554) หน้า 9_36

¹¹ สมคิด เลิศไพฑูรย์, “หลักแห่งความได้สัดส่วน” (วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ปีที่ 20 ฉบับที่ 4) หน้า 101-102

อย่างมีประสิทธิภาพ” ดังนั้นจึงพิพากษาว่า “การห้ามมิให้ทำเหมืองจึงเป็นสิ่งที่ไม่สมควร” (20 juillet 1971, Mehu et autres, Rec.568)

หรือในกรณีตามคำพิพากษาฎีกาที่ 1110/2512 ก็ได้ตัดสินว่า กรณีตามประกาศคณะกรรมการส่วนจังหวัดที่ออกตามความในพระราชบัญญัติป้องกันการค้ากำไรเกินควร (ฉบับเดิม) มาตรา 8 ท้ายฟ้อง โจทก์มิได้แสดงแจ้งชัดว่า ที่ห้ามไม่ให้สุกรมชีวิตเข้าไปในเขตนั้นมีวัตถุประสงค์อย่างไร และเป็นที่ยุติกันทั่วไปว่า การห้ามมิให้ขนย้ายสุกรมชีวิตเข้าไปในท้องที่ตามประกาศนั้นย่อมทำให้สุกรมชีวิตในท้องที่นั้นมีปริมาณลดน้อยลงอันจะทำให้ราคาสูงขึ้นประเทศดังกล่าวจึงไม่ได้มีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันการการค้ากำไรเกินควร จึงไม่ชอบด้วยเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติที่ให้อำนาจคณะกรรมการไว้ เมื่อจำเลยฝ่าฝืนจึงไม่มีความผิด

ข) หลักความจำเป็น (Principle of necessity)

หลักความจำเป็นคือหลักที่บังคับว่า ในบรรดามาตรการต่างๆ หลายมาตรการ ซึ่งล้วนแล้วแต่สามารถดำเนินการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ให้อำนาจได้อย่างมีประสิทธิภาพด้วยกัน ถ้าเป็นการกระทำที่มีผลกระทบการเตือนต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ฝ่ายปกครองจะต้องใช้ดุลพินิจเลือกมาตรการที่กระทบการเตือนต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนน้อยที่สุด แต่หากเป็นมาตรการที่ให้ประโยชน์แก่ประชาชน ฝ่ายปกครองจะต้องเลือกมาตรการที่มีผลทำให้รัฐเสียประโยชน์น้อยที่สุด ดังคำกล่าวที่ว่า “ในบรรดาสิ่งชั่วร้ายตั้งแต่สองสิ่งขึ้นไปเราต้องเลือกสิ่งชั่วร้ายน้อยที่สุด” ยกตัวอย่างเช่น ในคดีหมายเลขแดงที่ อ.148/2554 คดีหมายเลขดำที่ อ.602/2551 ของศาลปกครองสูงสุดมีใจความสำคัญพอสรุปได้ดังนี้

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (องค์การบริหารส่วนตำบลคลองชีล้อม) ทำสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดีก่อสร้างระบบประปาหมู่บ้าน ณ หมู่ที่ 1 ตำบลคลองชีล้อม อำเภอกันตัง จังหวัดตรัง โดยกำหนดค่าขุดเจาะบ่อบาดาลเส้นผ่าศูนย์กลางขนาด 6 นิ้ว ปริมาณน้ำไม่น้อยกว่า 5 ลูกบาศก์เมตรต่อชั่วโมง หรือความลึกไม่น้อยกว่า 150 เมตร จำนวน 1 บ่อ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มีสิทธิที่จะสั่งให้ผู้ฟ้องคดีทำงานพิเศษซึ่งไม่ได้แสดงไว้ในเอกสารสัญญา หากงานพิเศษนั้นๆ อยู่ในขอบข่ายทั่วไปแห่งวัตถุประสงค์ของสัญญา ซึ่งตามข้อ 1 และ ข้อ 4 ของสัญญาจ้างดังกล่าวกำหนดว่า “ผู้ว่าจ้างตกลงจ้างและผู้รับจ้างตกลงรับจ้างเหมาทำการก่อสร้างระบบประปาหมู่บ้าน” และ “(สัญญาเป็นราคาเหมารวม) ผู้ว่าจ้างตกลงจ่ายและผู้รับจ้างตกลงรับค่าจ้างจำนวนเงิน 878,000 บาท โดยถือราคาเหมารวมเป็นเกณฑ์” จึงเห็นได้ว่าตามสัญญาดังกล่าวคู่สัญญาทั้งสองฝ่ายตกลงกันให้ผู้รับจ้างขุดเจาะบ่อบาดาลจำนวน 1 บ่อ ให้ได้ปริมาณน้ำไม่น้อยกว่า 5 ลูกบาศก์เมตรต่อชั่วโมง ถือว่าผู้รับจ้างได้ทำงานแล้วเสร็จตามที่กำหนดไว้แล้ว ผู้ว่าจ้างมีหน้าที่ต้องจ่ายเงินค่าจ้างให้แก่ผู้รับจ้างตามจำนวนที่ตกลงกันไว้ ส่วนการกำหนดรายละเอียดไว้ในประมาณการค่าก่อสร้างที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่

3 (หัวหน้าส่วนโยธาองค์การบริหารส่วนตำบลชิล้อม) ทำขึ้นว่าค่าขุดเจาะบ่อบาดาล เส้นผ่าศูนย์กลาง 6 นิ้ว ปริมาณน้ำไม่น้อยกว่า 5 ลูกบาศก์เมตรต่อชั่วโมง หรือความลึกไม่น้อยกว่า 150 เมตร จำนวน 1 บ่อ ราคาวัสดุก่อสร้างต่อหน่วย 1,793 บาท เป็นเงิน 268,950 บาท เป็นเพียงรายการประมาณราคากลางเพื่อประกอบการพิจารณาราคาจ้างเท่านั้น ไม่ได้มีความหมายเป็นการแยกจ้างเป็นระยะความลึกตามการขุดเจาะแต่ประการใด เมื่อปรากฏต่อมาว่าผู้ฟ้องคดีได้ทำงานที่รับจ้างแล้วเสร็จและคณะกรรมการตรวจรับงานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้รายงานว่าผู้ฟ้องคดีได้ทำงานสมบูรณ์ครบถ้วนตามข้อกำหนดของสัญญาแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงมีหน้าที่ต้องจ่ายค่าจ้างตามข้อตกลงไว้ในสัญญาให้แก่ผู้ฟ้องคดี สำหรับกรณีที่มีการบันทึกข้อตกลงฉบับลงวันที่ 3 ตุลาคม 2548 เพื่อเปลี่ยนแปลงรายละเอียดการขุดเจาะบ่อบาดาลจากความลึกที่ 150 เมตร มาเป็นความลึกที่ 56 เมตร และตัดลดค่างานลงไปเป็นจำนวนเงิน 191,174 บาท นั้น ปรากฏว่า ทั้งผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มิได้ลงนามในข้อตกลงดังกล่าว กรณีจึงหาใช่เป็นการตัดทอนงานเหนือเพิ่มงานตามความหมายในข้อ 14 วรรคสอง ของสัญญาจ้างพิพาท จึงไม่อาจใช้บังคับผูกพันคู่สัญญาได้ และการที่ผู้ฟ้องคดียอมรับเงินค่าจ้างบางส่วนไปแล้วไม่อาจถือได้ว่าผู้ฟ้องคดียอมรับข้อตกลงตามบันทึกดังกล่าวโดยปริยายแต่อย่างใด และแม้ข้อ 13 ของสัญญาจ้างที่พิพาทจะได้กำหนดให้ผู้ควบคุมงานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มีอำนาจสั่งแก้ไขเปลี่ยนแปลงเพิ่มเติมหรือตัดทอนงานตามสัญญา และข้อ 14 จะกำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มีสิทธิสั่งให้เปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขรูปแบบและข้อกำหนดต่างๆ ในสัญญาได้ แต่ไม่ได้มีความหมายถึงขนาดว่าหากผู้รับจ้างทำงานแล้วเสร็จโดยมิมีการทำงานน้อยกว่าที่คาดคะเนไว้จะต้องลดเงินค่าจ้างลงประการใด การที่สัญญาทางปกครองมีลักษณะพิเศษที่ให้อำนาจคู่สัญญาฝ่ายปกครองสามารถแก้ไขสัญญาได้เพียงฝ่ายเดียวโดยไม่จำเป็นต้องได้รับความยินยอมจากคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งด้วยนั้น การใช้สิทธิดังกล่าวต้องอยู่บนพื้นฐานหลักความจำเป็นและความเป็นธรรมต่อคู่สัญญาด้วย เมื่อข้อเท็จจริงในคดีนี้ปรากฏว่าการพยายามแก้ไขสัญญาโดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 มิได้เกิดขึ้นจากความจำเป็นแต่อย่างใด การแก้ไขเพิ่มเติมสัญญาโดยบันทึกขึ้นตกลงที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ทำขึ้น จึงไม่มีผลใช้บังคับต่อผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงไม่มีอำนาจที่จะปรับลดเงินค่าจ้างจากผู้ฟ้องคดี และมีหน้าที่ต้องคืนเงินค่าจ้างที่ปรับลดลงไปจำนวน 168,542 บาท ให้แก่ผู้ฟ้องคดี ส่วนประเด็นที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ชำระเงินค่าจ้างให้แก่ผู้ฟ้องคดีล่าช้านั้น ขั้นตอนการทำหนังสือหรือจังหวัดตรึงเป็นขั้นตอนการปฏิบัติภายในหน่วยงานด้วยตนเอง จึงนำเหตุผลดังกล่าวมาปฏิเสธความรับผิดชอบตามสัญญาต่อบุคคลภายนอกซึ่งเป็นคู่สัญญาไม่ได้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงต้องชำระเงินค่าจ้างให้แก่ผู้ฟ้องคดีตั้งแต่วันที่คณะกรรมการตรวจการจ้างตรวจรับงาน คือ วันที่ 11 พฤศจิกายน 2548 เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ชำระเงินให้แก่ผู้ฟ้องคดีเมื่อวันที่ 23 ธันวาคม 2548 จึงเป็นการผิดนัดชำระหนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงต้องรับผิดชอบดอกเบี้ยในกรณีผิดนัดการชำระหนี้ดังกล่าว

ค) หลักความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ (Principle of proportionality in the narrow sense)

หลักความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบนี้ เป็นหลักที่เรียกร้องให้ฝ่ายปกครองใช้อำนาจให้เกิดภาวะสมดุลขึ้นระหว่างความเสียหายอันจะเกิดขึ้นแก่เอกชนกับประโยชน์ของส่วนรวมอันจะพึงได้รับจากการปฏิบัติให้เป็นไปตามมาตรการทางปกครองมาตรการใดมาตรการหนึ่ง

ดังนั้นหลักแห่งความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบนี้จึงห้ามไม่ให้ฝ่ายปกครองใช้อำนาจออกคำสั่งใดคำสั่งหนึ่งซึ่งเป็นที่เห็นได้ชัดว่าหากได้ลงมือปฏิบัติการให้เป็นไปตามคำสั่งแล้ว จะยังให้เกิดประโยชน์แก่มหาชนน้อยมากไม่คุ้มกับความเสียหายที่จะบังเกิดขึ้นกับประชาชน ยกตัวอย่างเช่น

คำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดในคดีหมายเลขแดงที่ อ. 90/2547 คดีหมายเลขดำที่ อ.10/2547 มีใจความพอสรุปได้ว่า กรณีซึ่งผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไป 6 ส่วนอำนาจการ สั่งกีดก้องการบริการส่วนจังหวัดภูเก็ต มีหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับบริหารงานทั่วไปหรืองานเลขานุการที่ยากมาก โดยต้องประยุกต์ใช้ความรู้และประสบการณ์กับงานที่ปฏิบัติ เพื่อกำหนดและปรับเปลี่ยนแผนงานเพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดโดยไม่ต้องมีการกำกับ ตรวจสอบ แนะนำหรือสามารถวางแผนการปฏิบัติงานเองและตัดสินใจแก้ไขปรับเปลี่ยนแผนหรือแก้ไขปัญหาในงานที่รับผิดชอบโดยอิสระ แต่ปรากฏว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ต ได้มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีไปประจำ ณ ท่าเทียบเรือรัชฎา ซึ่งเป็นท่าเทียบเรือที่ให้เอกชนเช่าดำเนินการ ทำหน้าที่รับผิดชอบดูแลการใช้ท่าเทียบเรือรัชฎาให้เป็นไปโดยความเรียบร้อยและประสานงานระหว่างผู้เช่าท่าเทียบเรือรัชฎากับองค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ตและหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการท่าเทียบเรือรัชฎา นอกจากนี้ยังปรากฏว่าขณะที่มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีไปปฏิบัติงาน ส่วนอำนาจการขององค์การบริหารราชการส่วนจังหวัดภูเก็ตมีกรอบอัตรากำลังข้าราชการ 9 อัตรา และมีข้าราชการตามกรอบอัตรากำลังจริง 6 อัตรา เท่านั้น ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการออกคำสั่งดังกล่าวเป็นการกีดก้องแก่สิทธิได้รับความเดือดร้อนเป็นการกระทำที่ไม่ชอบ จึงฟ้องขอให้ศาลปกครองเพิกถอนคำสั่งและสั่งให้กลับไปปฏิบัติงานที่เดิม

ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า แม้นายกองค้การบริหารราชการส่วนจังหวัดภูเก็ตมีอำนาจดุลพินิจตามกฎหมายในการสั่งให้ข้าราชการในสังกัด ไปปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยงานที่ไม่ใช่ส่วนราชการได้ แต่การออกคำสั่งต้องเป็นการใช้ดุลพินิจโดยชอบ กล่าวคือ

1. คำสั่งนั้นต้องสามารถดำเนินการให้เจตนารมณ์หรือวัตถุประสงค์ตามกฎหมายลุล่วงไปได้

2. คำสั่งนั้นจะจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของข้าราชการได้เพียงเท่าที่จำเป็นแก่การดำเนินการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์แห่งกฎหมายนั้น

3. มหาชนต้องได้รับผลประโยชน์จากคำสั่งมากกว่าความเสียหายที่ผู้รับคำสั่งได้รับ

ในคดีนี้องค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ตมีหน้าที่เพียงตรวจสอบการดำเนินการตามสัญญาของเอกชนเป็นครั้งคราว และในปัจจุบันการติดต่อสื่อสารกระทำได้โดยสะดวก ซึ่งผู้ฟ้องคดีสามารถปฏิบัติงานได้โดยไม่ต้องไปนั่งปฏิบัติงานประจำ ทำเทียบเรือ ประกอบกับผู้ฟ้องคดีมีหน้าที่รับผิดชอบและลักษณะงานที่ต้องปฏิบัติหลายด้าน การให้ผู้ฟ้องคดีไปปฏิบัติงานประจำ ทำเทียบเรือ ทำให้ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ด้านอื่นๆ ได้ อันจะทำให้การบริหารงานบุคคลในสำนักงานไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย ดังนั้นแม้คำสั่งดังกล่าวจะเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่จะทำให้การดูแลการดำเนินกิจการท่าเรือสำเร็จลุล่วงไปได้ก็ตาม แต่การดูแลดังกล่าวก็ไม่จำเป็นต้องให้ผู้ฟ้องคดีออกไปปฏิบัติงานประจำก็ได้ คำสั่งดังกล่าวจึงไม่ชอบ

หรือในกรณีตัวอย่างที่เกิดขึ้นในประเทศฝรั่งเศส¹² เกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายที่จะห้ามมิให้มีการเดินรถในช่วงบ่ายของวันเสาร์ สภาแห่งรัฐมีความเห็นว่า “ในสถานการณ์เช่นว่านี้มาตรการที่ออกโดยนายกเทศมนตรี ซึ่งมีผลกระทบต่อผู้มีบ้านเรือนริมถนนดังกล่าว มิได้มีลักษณะที่เกินเลยจากธรรมชาติของเรื่องหรือเกินเลย จากมาตรการที่ควรจะใช้เพื่อรักษาไว้ซึ่งประโยชน์มหาชน” สภาแห่งรัฐจึงยอมรับว่ามาตรการดังกล่าวของนายกเทศมนตรีนั้นชอบด้วยกฎหมาย

1.2 มาตรการบังคับทางปกครองและการบังคับคดีปกครอง

1.2.1 มาตรการบังคับทางปกครอง

เพื่อให้ฝ่ายปกครองสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ของการตรากฎหมายในเรื่องนั้นๆ ฝ่ายปกครองจึงต้องมีอำนาจบังคับการต่างๆ กับประชาชนผู้รับนิติกรรมทางปกครอง อย่างไรก็ตามการบังคับการต่างๆ นั้นฝ่ายปกครองจะต้องแจ้งให้ประชาชนผู้มีหน้าที่ปฏิบัติตามกฎหมายได้ทราบล่วงหน้าก่อนและหากผู้รับนิติกรรมทางปกครองไม่เห็นด้วยก็มีสิทธิที่จะโต้แย้งคัดค้านตามวิธีการและขั้นตอน ที่กฎหมายกำหนดไว้ แต่หากมิได้ใช้สิทธิดังกล่าวภายใน

¹² อ่างแล้ว สมคิด เลิศไพฑูรย์ หน้า 102 เจริญธรรม 27

กำหนดเวลา เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองก็ชอบที่จะใช้มาตรการบังคับทางปกครองต่างๆ ตามกฎหมาย บังคับการเพื่อให้บรรลุเจตนารมณ์แห่งกฎหมายนั้นๆ ต่อไป¹³

อย่างไรก็ตามนิติกรรมทางปกครองสามารถแบ่งออกได้เป็นสองประเภทคือ

ก) นิติกรรมทางปกครองที่ไม่ต้องมีการบังคับทางปกครอง

นิติกรรมประเภทนี้ได้แก่ นิติกรรมทางปกครองที่ให้ สิทธิประโยชน์แก่ผู้รับนิติกรรมทางปกครอง เช่น ใบอนุญาต เป็นต้น ส่วนนิติกรรมทางปกครองที่ รับรองสิทธิของผู้รับนิติกรรมทางปกครอง เช่น สติบัตร มรณบัตร ก็ไม่ต้องมีการบังคับทาง ปกครอง

ข) นิติกรรมทางปกครองประเภทที่ต้องมีการบังคับการให้ เป็นไปตามเจตนารมณ์ของการออกนิติกรรมทางปกครอง

ในกรณีเช่นนี้ หากผู้รับนิติกรรมทางการปกครองฝ่าฝืน ไม่ยอมปฏิบัติตามข้อกำหนดต่างๆ ในนิติกรรมทางปกครอง เช่น มีหนังสือเรียกให้ชำระค่าภาษี อาคาร ค่าธรรมเนียมต่างๆ แล้ว การบังคับการตามนิติกรรมทางปกครองซึ่งเป็นอำนาจของเจ้าหน้าที่ ฝ่ายปกครองที่สามารถดำเนินการบังคับการได้เองโดยไม่ต้องฟ้องร้องคดีต่อศาลแต่อย่างใด ซึ่งต่าง กับการบังคับคดีในทางแพ่งที่ต้องอาศัยคำพิพากษาของศาล

สำหรับมาตรการบังคับทางปกครองของนิติกรรมทางปกครองที่มีเรื่อง การให้ชำระเงินเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย ผู้ศึกษาขอแยกประเด็นดังนี้

ก) มาตรการบังคับทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการเรียกให้ผู้รับ นิติกรรมทางปกครองชำระเงิน เช่น การชำระเงินค่าบริการ ค่าธรรมเนียมหรือค่าบริการจัดการ สำหรับการบำบัดน้ำเสีย ตามมาตรา 7(5) แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การบำบัดน้ำเสีย

รวมไปถึงกรณีเบี้ยปรับและค่าปรับ ก็ถือเป็นการบังคับ ทางปกครองได้เช่นกัน ยกตัวอย่างเช่น ในการประเมินภาษีอาคารของเจ้าพนักงานประเมินในบาง กรณีหากผู้ต้องเสียภาษีไม่ปฏิบัติตาม อาจต้องเสียเบี้ยปรับหนึ่งเท่าหรือสองเท่าของจำนวนภาษีที่ ต้องชำระตามมาตรา 22 และมาตรา 26 แห่งประมวลรัษฎากร

ข) มาตรการบังคับทางปกครองที่เกี่ยวกับคำสั่งทางปกครอง ที่ กำหนดให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองต้องยอมรับภาระบางอย่างหรือละเว้นกระทำการบางอย่าง

ในกรณีเช่นนี้ก็จะมีการสั่งให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองต้อง ทำการชำระเงินเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย เช่น ให้บุคคลภายนอกเป็นผู้กระทำการแทน หรือเจ้าพนักงานทำ

¹³ กมลชัย รัตนสากววงศ์, “การบังคับการตามนิติกรรมทางปกครอง” คืบค้น 6 พฤษภาคม 2556 จาก

การแทน โดยผู้รับคำสั่งทางปกครองเป็นผู้รับผิดชอบในค่าใช้จ่ายต่างๆ เช่น ผู้ที่ก่อสร้างอาคารที่ผิดกฎหมายได้รับคำสั่งให้รื้อถอนอาคารที่ก่อสร้างโดยผิดแบบแปลนขออนุญาตก่อสร้าง แต่ก็เพิกเฉยไม่ได้ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองนั้นๆ แต่อย่างไรก็ตาม เจ้าพนักงานท้องถิ่นก็เข้ารื้อถอนเอง โดยเจ้าของหรือผู้ควบคุมอาคารต้องเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายในการนั้นๆ ตามมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 เป็นต้น

เมื่อผู้รับนิติกรรมทางปกครองไม่ชำระเงินให้แก่ฝ่ายปกครอง แล้วฝ่ายปกครองก็มีอำนาจตามกฎหมายที่จะบังคับทางปกครองให้ผู้นั้นต้องชำระเงินได้ โดยมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้บัญญัติให้นำบทบัญญัติว่าด้วยการบังคับคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลมนั่นเอง

1.2.2 การบังคับคดีปกครอง

ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดค่าบังคับและวิธีการบังคับคดีสำหรับคดีปกครอง 5 ประเภท ได้แก่¹⁴

- (1) การบังคับคดีในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย
 - (2) การบังคับคดีในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร
 - (3) การบังคับคดีในกรณีที่มีการฟ้องเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางการปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือการฟ้องเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง
 - (4) การบังคับคดีในกรณีซึ่งมีการฟ้องร้องให้ศาลมีคำพิพากษาแสดงความเป็นอยู่ของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลที่เกี่ยวข้อง
 - (5) การบังคับคดีในกรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาล เพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด
- ซึ่ง หากวิเคราะห์ภารกิจและการดำเนินการกิจของฝ่ายปกครอง¹⁵ นั้นจะพบว่าอาจแบ่งได้เป็น 2 ลักษณะ

¹⁴ ชาญชัย แสงศักดิ์ “คำอธิบาย กฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง” พิมพ์ครั้งที่ 7 (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2555), หน้า 458-459

¹⁵ อ้างแล้ว มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช หน้า 3-16 ถึง 3-27 เจริญรอด 10

(1) การใช้อำนาจตำรวจทางปกครอง

การดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะในแง่การใช้
อำนาจตำรวจทางปกครองนั้น ซึ่งมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญ 2 ลักษณะ คือ

ประการแรกคือลักษณะที่เป็นการป้องกัน หมายความว่า
ฝ่ายปกครองมุ่งหวังที่จะหลีกเลี่ยงปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้น รุนแรงขึ้น หรือดำรงอยู่นานจนกลายเป็น
ยึดเยื้อ

ประการที่สองคือ ลักษณะที่เป็นการรักษาความสงบ
เรียบร้อยของสังคม ซึ่งความสงบเรียบร้อยของสังคมที่อยู่ในขอบเขตของอำนาจตำรวจทางปกครอง
จะประกอบไปด้วยการรักษาความสงบเรียบร้อยในเรื่องต่างๆ เช่น ความสงบของสังคมหมายถึงการ
บำรุงรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อยในการสัญจรหรือสาธารณะสถานต่างๆ รวมไปถึงการกำจัด
มลภาวะทางเสียงหรือตำรวจทางปกครองอาจจะรักษาความถูกต้องลักษณะของสังคม เช่น การรักษา
สิ่งแวดล้อม การควบคุมความถูกต้องลักษณะของสังคม

ผู้ศึกษามีความเห็นว่าการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายปกครอง
ในลักษณะที่เป็นการใช้อำนาจตำรวจทางปกครองนั้น เมื่อคดีพิพาทไปสู่ศาลปกครองก็จะมีลักษณะ
ที่ฝ่ายเอกชนซึ่งเป็นผู้รับนิติกรรมทางปกครองต่างๆ จากฝ่ายปกครอง เช่น คำสั่งทางปกครองที่
ริรอนสิทธิเสรีภาพของเอกชน แต่เป็นสิ่งที่จำเป็นเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ส่วนรวม ฉะนั้นเมื่อเกิด
เป็นข้อพิพาทระหว่างฝ่ายปกครองและเอกชนแล้ว ฝ่ายปกครองจะกลายเป็นผู้ถูกฟ้องคดี ส่วน
เอกชนจะเป็นผู้ที่สิทธิของตน ได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครอง เช่น องค์การจัดการน้ำเสีย
ออกกฎเพื่อกำหนดอัตราค่าบริการบำบัดน้ำเสียเพื่อบังคับแก่ประชาชนโดยทั่วไปตามที่พระราช
กฤษฎีกาจัดตั้งองค์การจัดการน้ำเสีย พ.ศ.2538 ได้ให้อำนาจไว้

กรณีดังกล่าวเหล่านี้หากต้องมีผู้ที่ต้องชำระเงินตามคำ
พิพากษา ก็จะเป็นหน่วยงานฝ่ายปกครองทั้งสิ้น ซึ่งการบังคับ โดยการขายทอดตลาดทรัพย์สิน ซึ่ง
ทรัพย์สินนั้นเป็นทรัพย์สินทางราชนั้นก็ไม่อาจทำการยึดและอายัดได้ตามหลักกฎหมายทั่วไป
ดังนั้นการขายทอดตลาดทรัพย์สินตามการบังคับคดีปกครองจึงไม่เกิดขึ้นในกรณีที่เป็นการใช้
อำนาจตำรวจทางปกครอง

(2) การบริการสาธารณะ

การทำกรบริการสาธารณะนั้นมีสภาพรายละเอียดของ
งานที่กว้างขวางมากและยังมีลักษณะที่สำคัญประการหนึ่งคือไม่อาจใช้นิติกรรมทางปกครอง เช่น
คำสั่งทางปกครองหรือกฎ ไปใช้บังคับกับเอกชนใช้ดำเนินการบริการสาธารณะต่างๆ ในทางปฏิบัติ

เครื่องมือทางกฎหมายที่เหมาะสมคือการใช้สัญญาทางปกครองเพื่อก่อให้เกิดบริการสาธารณะซึ่งโดยส่วนใหญ่จะเป็นรูปธรรม เช่น ถนน อ่างเก็บน้ำ โรงงานผลิตไฟฟ้า ฯลฯ

ในระบบสัญญาทางปกครองนั้น มีประเด็นที่อาจทำให้คู่สัญญาทั้งฝ่ายปกครองและฝ่ายเอกชนนั้นเกิดข้อพิพาทกันได้หลายส่วน ทั้งนี้เป็นเพราะสัญญาทางปกครองแม้จะมีหลายสิ่งหลายอย่างที่เหมือนกับสัญญาในความเข้าใจของกฎหมายแพ่ง เช่น ขั้นตอนในการเข้าทำสัญญา แต่ในขณะเดียวกันสัญญาทางปกครองก็ยังมีสภาพเป็นเครื่องมือในการจัดทำบริการสาธารณะของฝ่ายปกครอง ในลักษณะที่ฝ่ายปกครองมีฐานะที่เหนือกว่าคู่สัญญาฝ่ายเอกชนอยู่นั่นเอง

โดยหากพิจารณาถึงเอกสิทธิ์ที่ฝ่ายปกครองมีอยู่ในสัญญาทางปกครองจะพบว่า มีลักษณะที่สำคัญ 3 ประการ¹⁶

ประการแรกคือฝ่ายปกครองมีอำนาจควบคุมดูแลการปฏิบัติการตามสัญญา ซึ่งแม้จะไม่มีข้อกำหนดให้กระทำเช่นนี้ไว้ได้ในสัญญาทางปกครองนั้นๆ ก็ตาม เช่นในสัญญารับเหมาก่อสร้างต่างๆ คู่สัญญาฝ่ายปกครอง สามารถเข้าควบคุมการปฏิบัติงาน เช่น กำหนดช่วงเวลาในการเทปูนซีเมนต์หรือการเลือกใช้วัสดุได้ กรณีเช่นนี้ก็จะอาจจะกระทบกระเทือนกับสิทธิของฝ่ายเอกชนได้

ประการที่สองคือ อำนาจการบังคับการให้เป็นไปตามสัญญา ทั้งนี้ก็เพื่อเป็นการประกันความต่อเนื่องของบริการสาธารณะ โดยฝ่ายปกครองมีอำนาจ สั่งปรับ สั่งให้ชดใช้ค่าเสียหาย หรือจัดหาบุคคลอื่นๆ เข้ามาทำแทนโดยให้คู่สัญญาเอกชนเป็นผู้ออกค่าใช้จ่าย หรืออาจเลิกสัญญาก็ได้

ประการที่สาม คือ อำนาจแก้ไขสัญญาฝ่ายเดียวของฝ่ายปกครอง เพื่อให้บริการสาธารณะเกิดประสิทธิภาพสูงสุดเพื่อประโยชน์แก่ประชาชนโดยรวม

ซึ่งในประการที่สองนั่นเอง เป็นกรณีที่ฝ่ายปกครองจะฟ้องคู่กรณีฝ่ายเอกชนซึ่งเป็นผู้สัญญาในสัญญาทางปกครองให้ชดใช้เงิน หรือชดใช้ความเสียหายต่างๆ หากฝ่ายเอกชนคู่สัญญาเพิกเฉยมิได้ปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลปกครองให้ ชดใช้ความเสียหายแก่ฝ่ายปกครอง มาตรา 72 วรรคห้าแห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติให้นำบทบัญญัติว่าด้วยการบังคับคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับ โดยอนุโลม เหมือนกับกรณีการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการขายทอดตลาดทรัพย์สิน เช่นกัน

¹⁶ โภคิน พลกุล, “สัญญาทางปกครองในกฎหมายไทย, เอกสารประกอบการพิจารณา เรื่องสัญญาทางปกครองของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด” , 18 กันยายน 2544

2. หลักการที่มีอิทธิพลต่อการขายทรัพย์สิน

2.1 ความหมายของ “มูลค่าตลาด” และ “ราคาตลาด”

ในประเทศไทยนั้นหากจะกล่าวถึงการประเมินราคาทรัพย์สินแล้วยังเป็นที่สับสนว่าหมายถึง “มูลค่าตลาด” หรือ “ราคาตลาด” ทั้งนี้อาจเป็นเพราะความไม่ชัดเจนในความหมายของคำทั้งสอง

โดย “มูลค่าตลาด” หรือ “Market value” ตามคำจำกัดความของ The international valuation standards committee (IVSC)¹⁷ คือราคาประมาณการสูงสุด ณ วันที่ ประเมินราคา ซึ่งทรัพย์สินนั้นสามารถขายได้ในตลาดทั่วไปโดยเป็นไปตามความพึงพอใจของผู้ขายและผู้ซื้อภายใต้เงื่อนไขธรรมชาติของการซื้อขายที่เป็นธรรมปราศจากความกดดันใดๆ ประกอบด้วยความรู้ในการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินนั้นได้อย่างเต็มที่ตามสภาพที่เป็นอยู่ และโดยมีสมมุติฐานว่าราคานี้ไม่ได้มีผลกระทบจากความมิชอบ หรือสภาพพิเศษใดๆ

โดย “ราคาตลาด” หรือ “Market price” นั้นอยู่ในฐานะเป็นแค่เครื่องมือในการหา “มูลค่าตลาด” เมื่อใดที่มีการลงประเด็นว่า “การประเมินราคาทรัพย์สิน” คือการหา “ราคาตลาด” แล้ว เมื่อนั้นจะเกิดความไม่เป็นกลางและจะมีโอกาสให้ความเห็นต่อ “ราคาตลาด” ตามอิทธิพลทางการเงินของผู้จ้าง โดยคำว่า “ราคาตลาด” หมายถึง ราคาทรัพย์สินอื่นๆ ที่มีการซื้อขายหรือประกาศขายในบริเวณนั้น หรือหมู่บ้านนั้นซึ่งมีหลายราคา เช่น ราคาทาวน์เฮ้าส์ในหมู่บ้านแห่งหนึ่งจากการเก็บข้อมูลมีราคา 1.2 ล้านบาท, 1.35 ล้านบาท, 1.1 ล้านบาท, 1.05 ล้านบาท, 1.275 ล้านบาท ข้อมูลเหล่านี้เป็นหน้าที่ของผู้ประเมินราคาทรัพย์สินต้องใช้กระบวนการวิเคราะห์ออกมาเป็น “มูลค่าตลาด” เพื่อหามูลค่าที่แท้จริงของอสังหาริมทรัพย์นั้นๆ

ในปัจจุบันการประเมิน “มูลค่าตลาด” ของอสังหาริมทรัพย์นั้นมีวิธีการที่ถือเป็นมาตรฐานสากลอยู่ 3 วิธีหลักๆ¹⁸ ซึ่งผู้ศึกษาขอยกนิยามของทั้ง 3 วิธีพร้อมด้วยตัวอย่างของการประยุกต์ดังต่อไปนี้

¹⁷ “The estimated amount for which an asset should exchange on the date of valuation between a willing buyer and a willing seller in an arm's length transaction, after proper marketing, where the parties had each acted knowledgeably, prudently and without compulsion”

¹⁸ มุคินธิประเมินค่าทรัพย์สินแห่งประเทศไทย “ประเมินมูลค่าบ้านให้ถ้วนถี่ก่อนมีการซื้อ-ขาย คืบค้นวันที่ 27 กรกฎาคม 2555 จาก www.thaiappraisal.org/thai/essay/contestjom 49.1 htm

2.1.1 วิธีวิเคราะห์มูลค่าจากต้นทุน (Cost approach to value)

หลักสำคัญของวิธีนี้คือ “มูลค่าของสิ่งหนึ่ง = ต้นทุนในการหาสิ่งอื่นที่เทียบเคียงได้มาทดแทน”

วิธีการคือ มูลค่าของทรัพย์สินนั้น = การประมาณการต้นทุนในการสร้างอาคารทดแทนตามราคาปัจจุบัน แล้วบวกด้วยมูลค่าของที่ดิน หากมีค่าเสื่อมให้ลบค่าเสื่อมออกด้วย ตัวอย่างเช่น

- ก.) โรงงานอายุ 10 ปี ถ้าจะสร้างใหม่ใช้เงิน 15 ล้านบาท
- ข.) ที่ดินซึ่งเป็นที่ตั้งโรงงานขนาด 1 ไร่ ราคา 10 ล้านบาท
- ค.) หักค่าเสื่อมปีละ 2% (คือสมมุติฐานว่าอาคารมีอายุขัย 50 ปี) ดังนั้นค่าเสื่อมราคาคือ 3 ล้านบาท
- ง.) ดังนั้นมูลค่าสังหาริมทรัพย์นี้คือโรงงานและที่ดินมีมูลค่า 22 ล้านบาท

2.1.2 วิธีแปลงรายได้เป็นมูลค่า (Income approach)

หลักสำคัญของวิธีนี้คือ “มูลค่าวันนี้ = ผลรวมของรายได้สุทธิในอนาคตจนถึงอายุขัย” วิธีการนี้มาจากแนวคิดที่ว่าทรัพย์สินมีค่าเพราะมันสามารถสร้างรายได้ ดังนั้นทรัพย์สินที่สร้างรายได้สูงกว่า มักจะมีมูลค่าที่สูงกว่าโดยจะแสดงออกมาให้เป็นในเชิงของทำเลหรือคุณภาพของอสังหาริมทรัพย์นั้นที่มีคุณลักษณะที่ดีกว่า

วิธีการคือ

- 1.) ประเมินรายได้จากทรัพย์สินนั้นๆ ในทุกแห่งที่มาของรายได้โดยอาจจะพิจารณาจากการเปรียบเทียบตลาดและหากมีรายได้จริงจากทรัพย์สินที่ประเมินนั้นๆ โดยตรงก็จะทำให้การประเมินมูลค่าตลาดถูกต้องแม่นยำยิ่งขึ้น
- 2.) นำค่าไม่ได้ประโยชน์หรือหนี้สูญจากการเปรียบเทียบตลาดหรือแนวโน้มตลาดหรือหากมีข้อเท็จจริงโดยตรงก็จะยังเป็นประโยชน์ต่อการคำนวณหามูลค่าที่แท้จริง โดยต้องนำค่าต่างๆ ในข้อนี้ลบออกจากข้อหนึ่ง
- 3.) นำค่าใช้จ่ายต่างๆ (หากมี) หักออกจากข้อที่หนึ่งด้วยเช่นกัน โดยค่าใช้จ่ายต่างๆ อาจเป็นค่าบำรุงรักษาทรัพย์สิน ค่าภาษี ค่าใช้จ่ายดำเนินการ เป็นต้น
- 4.) ให้นำรายได้มาเข้าสู่สูตร $v = I/R$ โดยที่ v คือมูลค่าทรัพย์สิน, I คือรายได้สุทธิ และ R คืออัตราผลตอบแทน โดยอัตราผลตอบแทน (R) นี้มักใช้อัตราขั้นต่ำปลอดภัยที่สุดที่ใช้เงินทำงานแทนเจ้าของทรัพย์สิน โดยที่เจ้าของทรัพย์สินไม่ต้องไปลงทุนเพื่อเผชิญกับความเสี่ยงเช่นอัตราเงินฝากประจำกับธนาคารหรืออัตราผลตอบแทนในกรณีซื้อพันธบัตรรัฐบาล

ตัวอย่างเช่น

- ก.) ประเมินหอพักขนาด 50 ห้อง
- ข.) อัตราค่าเช่าที่เก็บได้จริงเป็นเงินห้องละ 2,000 บาทต่อเดือน โดยจะมีรายได้จากศักยภาพของหอพักนี้เป็นเงิน 1,200,000 บาทต่อปี
- ค.) แต่ในความเป็นจริงมีผู้มาเช่าหอพักเพียงแค่ 90% อีกทั้งยังมีหนี้สูญอีก 5% ฉะนั้นรายได้จริงๆ จึงมีแค่ 85% ของศักยภาพ คิดเป็นเงินได้ 1,020,000 บาท
- ง.) เนื่องจากหอพักนั้นมีค่าใช้จ่ายต่างๆ เช่น ค่าจ้างบริษัทรักษาความปลอดภัย ค่าบำรุงรักษาหอพักต่างๆ เช่น ทาสี เปลี่ยนหลอดไฟ เปลี่ยนท่อประปา รวมถึงค่าภาษีต่างๆ ประมาณ 30% ของรายได้จริง ดังนั้นรายได้สุทธิจริงๆ คือ 714,000 บาท (70% ของรายได้ 1,020,000 บาท)
- จ.) อัตราผลตอบแทน ในกรณีสมมติว่าใช้อัตราผลตอบแทนพันธบัตรรัฐบาลคือ 5% ต่อปี
- ฉ.) เมื่อนำค่าต่างๆ ที่ได้นำไปเข้าสู่สูตร $V = I/R$ จะได้ค่าหอพักที่ประเมินได้เป็นเงิน 14,280,000 บาท ($714,000/5\%$) ซึ่งเป็นการคำนวณมูลค่ารายได้สุทธิซึ่งหักค่าใช้จ่ายทุกอย่างแล้ว

2.1.3 วิธีเปรียบเทียบตลาด (Market comparison approach)¹⁹

หลักเกณฑ์ของวิธีนี้คือ "มูลค่าทรัพย์สินที่ต้องการประเมิน = ราคาทรัพย์สินเทียบเคียงที่คนอื่นขายได้"

วิธีการคือ

- 1.) ทำการสำรวจรายละเอียดของทรัพย์สินที่ต้องการประเมินในแง่ของการมีอิทธิพลต่อการกำหนดราคา เช่น ทำเลที่ตั้งของหมู่บ้าน ประเภทของบ้าน ขนาดที่ดิน ขนาดตัวบ้าน วัสดุที่ใช้ก่อสร้าง คุณภาพของวัสดุ อายุการใช้งาน สภาพการใช้งาน การดูแลรักษา ฯลฯ
- 2.) สืบหาทรัพย์สินประเภทเดียวกันที่มีความคล้ายคลึงกัน หรืออาจเรียกว่า "ข้อมูลตลาด" มาเปรียบเทียบกับทรัพย์สินที่จะประเมิน หมายความว่าบ้านเดี่ยวก็ต้องเทียบกับบ้านเดี่ยว ทาวน์เฮ้าส์ก็ต้องเทียบกับทาวน์เฮ้าส์ ขนาดที่ดินก็ควรมีขนาดใกล้เคียงกัน โดยเฉพาะแบบบ้านเช่นแปลนอาคารชั้นล่างและชั้นบนก็ควรมีขนาดพื้นที่ใช้สอยใกล้เคียงกัน มิใช่เอาแบบ

¹⁹ มูลนิธิประเมินค่าทรัพย์สินแห่งประเทศไทย "ประเมินบ้านท่านด้วยตนเอง กรณีบ้านในโครงการจัดสรร" คืบค้นวันที่ 27 กรกฎาคม 2555 จาก www.thaiappraisal.org/thai/valuation/valuation04.htm

บ้านเดี่ยวมาเปรียบเทียบกับทาวน์เฮ้าส์ 2 ชั้น เพราะจะทำให้การประเมินมูลค่าตลาดของทรัพย์สิน ผิดไปจากมูลค่าแท้จริงเป็นอย่างมาก

3.) จำนวนข้อมูลตลาดที่จะนำมาเทียบเคียงจะขึ้นอยู่กับประเภทและมูลค่า คือถ้าเป็นบ้านที่อยู่อาศัยในหมู่บ้านจัดสรรทั่วไป จะใช้จำนวนข้อมูลประมาณ 5 หลัง หากเป็นทรัพย์สินขนาดใหญ่ เช่น ห้างสรรพสินค้าหรืออาคารสำนักงานขนาดใหญ่ยังต้องการจำนวนข้อมูลที่มากยิ่งขึ้นเพื่อความละเอียดรอบคอบในการประเมินรายละเอียดของทรัพย์สิน

4.) ในการสืบค้นทรัพย์สินต่างๆ เพื่อนำมาเปรียบเทียบกันนั้น ในทางปฏิบัติ จะพบว่ามีความแตกต่างและความคล้ายคลึงกัน ระหว่างทรัพย์สินที่จะประเมินกับข้อมูลตลาด ฉะนั้น จำเป็นที่จะต้องใช้การเปรียบเทียบความคล้ายคลึงและความแตกต่างดังกล่าว ซึ่งเรียกว่า การวิเคราะห์เปรียบเทียบ (ปรับแก้) เช่น ความกว้างของถนนในโครงการ ท่าเลที่ตั้ง อายุอาคาร วัสดุอาคาร การบำรุงรักษา เป็นต้น

5.) ทำการวิเคราะห์เปรียบเทียบ (ปรับแก้) ระหว่างทรัพย์สินที่จะประเมินกับข้อมูลที่เกี่ยวข้อง โดยเรื่องใดคล้ายกันหรือเหมือนกัน ก็ไม่ต้องปรับแก้ แต่ถ้าเรื่องใดต่างกันก็ต้องทำการปรับแก้ โดยยึดเอาทรัพย์สินที่ประเมินเป็นหลัก ถ้าปัจจัยหนึ่งๆ ในทรัพย์สินที่จะทำการประเมินดีกว่าข้อมูลที่เสาะหามาเปรียบเทียบ ราคาประเมินมูลค่าของทรัพย์สินย่อมต้องมีราคาที่สูงกว่าข้อมูลเปรียบเทียบ และในทางกลับกันถ้าทรัพย์สินที่จะนำมาประเมินมีลักษณะด้อยกว่าข้อมูลเปรียบเทียบ มูลค่าของทรัพย์สินนั้นย่อมต้องน้อยกว่าข้อมูลเปรียบเทียบ

ตัวอย่างเช่น

ก.) ข้อมูลเป็นบ้านเดี่ยว โดยที่ทรัพย์สินที่จะทำการประเมินมูลค่ามีโรงจอดรถได้ 2 คัน แต่มีลักษณะโครงสร้างเป็นหลักค้ำหลังคาสี่เหลี่ยม หลังคาใช้วัสดุเป็นกระเบื้องลอนคู่ พื้นคอนกรีตหยาบ ราคาโรงจอดรถคิดเป็นเงิน 50,000 บาท ส่วนข้อมูลที่นำมาเปรียบเทียบมีลักษณะบ้านเหมือนกันทุกอย่างแต่โรงจอดรถซึ่งจอดรถได้ 2 คันเช่นกัน แต่โครงสร้างเป็นคอนกรีตเสริมเหล็กมีฐานรากสร้างจากเสาเข็มยาว 6 เมตร หลังคาใช้วัสดุเป็นกระเบื้องซีแพคโมเนีย มีการทำฝ้า และเชิงชาย ทาสีรวมถึงการปูพื้น โรงจอดรถด้วยกระเบื้องราคา 250,000 บาท ฉะนั้นเมื่อประเมินราคาก็ต้องปรับแก้เรื่องโรงจอดรถของข้อมูลเปรียบเทียบลงมา 200,000 บาท เพื่อมีสภาพเหมือนทรัพย์สินที่จะนำมาประเมินราคา กล่าวคือถ้าทรัพย์สินที่สืบค้นมานั้นมีราคาตลาด 3,200,000 บาท ก็ต้องเอา 200,000 บาท (250,000 บาท - 50,000 บาท) ไปหักลบออก ฉะนั้นราคาข้อมูลเปรียบเทียบกรณีนี้คือราคา 3,000,000 บาท มีใช้ราคา 3,200,000 บาท เป็นต้น

ข.) หากเป็นกรณีที่ตัวอาคารเท่ากันแต่เนื้อที่แตกต่างกัน เช่น ทาวน์เฮ้าส์ที่ต้องการประเมินมูลค่ามีขนาด 16 ตารางวา แต่ข้อมูลเปรียบเทียบที่ได้มาเป็นทาวน์เฮ้าส์ที่อยู่แปลงหัว

มูมซึ่งโดยสภาพแห่งกฎหมายจะต้องเว้นระยะห่างจากตัวอาคารทาวน์เฮ้าส์ถึงถนน โครงการทำให้มีขนาดที่ดินมากกว่าทาวน์เฮ้าส์ที่จะทำการประเมินมูลค่าคือมีขนาดที่ดิน 20 ตารางวา ดังนั้นเมื่อราคาตลาดของทาวน์เฮ้าส์แปลงหัวมูมคือ 1,200,000 บาท ก็ต้องหักมูลค่าของที่ดินที่มากกว่าทรัพย์สินที่จะทำการประเมินอยู่ 4 ตารางวา (20 ตารางวา - 16 ตารางวา) หากที่ดินมีมูลค่าตารางวาละ 15,000 บาท ก็ต้องหักออก 60,000 บาท (4x15,000 บาท/ตารางวา) ข้อมูลตลาดที่จะนำมาเปรียบเทียบจึงมีราคาตลาด 1,140,000 บาท มิใช่ 1,200,000 บาท อันเป็นผลมาจากการปรับแก้ตนเอง

5.) ให้ทำการพิจารณาตามข้อ 4.) ที่ละเอียดซึ่งมีความแตกต่างกันจะมีการปรับแก้ทั้งบวกและลบจากราคาของข้อมูลที่เก็บมาได้ จากนั้นจึงจะได้มูลค่าทรัพย์สินที่จะประเมินเปรียบเทียบกับข้อมูลชุดหนึ่ง ซึ่งในกรณีเป็นที่อยู่อาศัยข้อมูลที่สืบค้นมาควรมีไม่น้อยกว่า 5 ข้อมูล

6.) เมื่อผู้ทำการประเมินสืบหาข้อมูลอย่างพิถีพิถันและละเอียดรอบคอบในทุกปัจจัยที่จะส่งผลกระทบต่อมูลค่าของทรัพย์สินแล้ว ให้พิจารณาข้อมูลที่มีความคล้ายกับทรัพย์สินที่จะประเมินมากที่สุด มีความเชื่อถือได้มากที่สุด ซื่อขายใกล้เคียงกับวันประเมินมากที่สุด อย่างไรก็ตามสามารถพิจารณาร่วมกันไปในหลายข้อมูลก็ได้ หรือพิจารณาในช่วงราคา 5 ข้อมูลข้างต้นก็ได้ โดยหากตัวเลขบางตัวมีราคาสูงเกินไป เมื่อเทียบกับข้อมูลอื่นๆ แสดงว่าเป็นการหาข้อมูลที่เกิดความผิดพลาดหรือวิเคราะห์มาไม่ดี

7.) สรุปราคาประเมินมูลค่าตลาดของทรัพย์สินที่ต้องการประเมิน ซึ่งจะได้มูลค่าของทรัพย์สินที่ต้องการประเมิน โดยยึดโยงกับราคาขายในตลาดโดยลดความผิดพลาดเนื่องจากสภาพของทรัพย์สินอันมีข้อแตกต่างกันลงได้

2.2 หลักการพื้นฐานในทางเศรษฐศาสตร์

แม้ว่าจะทราบถึงหลักการกำหนดมูลค่าตลาดของอสังหาริมทรัพย์แล้วในหัวข้อที่ผ่านมาข้างต้น แต่ผู้ศึกษายังมีความเห็นว่าในท้ายที่สุดก็ต้องมีการดำเนินการขายทรัพย์สินนั้นออกไปทางการขายทอดตลาดซึ่งเจ้าพนักงานบังคับคดีเป็นผู้ดำเนินการรับผิดชอบ เพื่อที่จะได้เงินมาชำระหนี้ให้แก่เจ้าหนี้ตามคำพิพากษานั้นเอง ซึ่งปัจจัยที่จะมีอิทธิพลให้การขายทรัพย์สินได้นั้น มีมากกว่าการประเมินมูลค่าทรัพย์สินที่เหมาะสม อันได้แก่หลักการพื้นฐานทางด้านเศรษฐศาสตร์ซึ่งผู้ศึกษาจะยกแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องมาดังต่อไปนี้

2.2.1 กระบวนการตัดสินใจซื้อและพฤติกรรมผู้บริโภค

"พฤติกรรมผู้บริโภค หมายถึง การกระทำของบุคคลใดบุคคลหนึ่งซึ่งเกี่ยวข้องกับตรงกับการจัดหาให้ได้มาและการใช้ซึ่งสินค้าและบริการ ทั้งนี้หมายความรวมถึง

กระบวนการตัดสินใจซึ่งมีมาอยู่ก่อนแล้ว และซึ่งมีส่วนในการกำหนดให้มีการกระทำดังกล่าว"²⁰ ดังนั้นพฤติกรรมของผู้บริโภคในความหมายที่ถูกต้อง จึงต้องศึกษาเน้นไปที่การซื้อ (buying) ของผู้บริโภค คือเน้นไปที่ตัวผู้ซื้อเป็นสำคัญ โดยมีกระบวนการตัดสินใจซื้อดังต่อไปนี้²¹

1.) แรงกระตุ้นหรือการเร้า (Arousal)

มนุษย์มีความต้องการทางด้านร่างกายและจิตใจ (pshysical and psychological needs) ซึ่งอยู่ในตัวมนุษย์อยู่ตลอดเวลา ซึ่งจะมีลักษณะที่ต้องการได้รับการตอบสนองหรือแรงกระตุ้นเป็นปกติอยู่เสมอ และเมื่อมีแรงกระตุ้นเกิดขึ้นแล้ว ก็จะเป็นสภาวะที่มีแรงผลักดัน (a state of drive) เกิดขึ้นซึ่งจะกลับมาเป็นพลังงานที่จะใช้สำหรับการกระทำเพื่อตอบสนองตามความต้องการ

การกระตุ้นเกิดจากภายในตัวมนุษย์มีเช่น ความหิว เมื่อมีความต้องการเช่นนี้เกิดขึ้นก็แสดงว่า ระบบของมนุษย์ผู้นั้นอยู่ในสภาวะที่ได้รับการกระตุ้นแล้ว เพราะมีความต้องการที่จะตอบสนองความต้องการดังกล่าวให้ได้ และในทางกลับกันแรงกระตุ้นที่มาจากภายนอกก็มีเช่นกัน เช่น กรณีได้เห็นโฆษณาบนคบเคี้ยวทางโทรทัศน์ ก็อยากจะรับประทานบ้าง สิ่งนี้แสดงให้เห็นแรงกระตุ้นที่เกิดจากภายนอกที่จะทำให้เกิดพฤติกรรมซื้อได้

2.) ความเข้าใจจากการรับรู้และกระบวนการเปรียบเทียบ (Perception and the comparison process)

เมื่อมนุษย์ถูกกระตุ้นหรือเร้าจากตัวกระตุ้นต่างๆ ที่เกิดจากภายนอกจะเกิดความต้องการขึ้นภายในใจ และก่อนที่จะไปถึงกระบวนการตัดสินใจ มนุษย์จะมีกระบวนการวิเคราะห์ การเริ่มต้นของกระบวนการจะอยู่ที่กลไกของความเข้าใจจากการรับรู้ (perception) และกระบวนการเปรียบเทียบ (The comparison process)

ผู้ศึกษาขอยกตัวอย่างกรณีที่มนุษย์ต้องการซื้อรถยนต์คันใหม่เพื่อมาตอบสนองความต้องการของตน มนุษย์จะเลือกรับรู้เฉพาะสิ่งที่คนสนใจอยู่คือ โฆษณารถยนต์เท่านั้น ส่วนโฆษณาที่เป็นข้อมูลอย่างอื่นในโทรทัศน์ เช่นเครื่องดื่ม ทีวี คู่เย็น ฯลฯ ซึ่งไม่ตรงกับความต้องการจะถูกคัดออกไปจากความสนใจ จากนั้นมนุษย์ผู้นั้นจะดึงหุคข้อมูลที่อยู่ในความ

²⁰ "Consumer behavior is defined as the acts of individual directly involved in obtaining and using economic goods and services, including the decision process that precede and determine these acts" (James A. Engel, David T. Kollat and Roger D. Blackwell ; Consumer Behavior ; 1968 : Holt, Rinehart and Winston Inc, P.5)

²¹ ธงชัย สันติวงษ์, "พฤติกรรมผู้บริโภค" พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2517), หน้า 61

ต้องการของตนขึ้นมาคือรถยนต์ รุ่นนั้นรุ่นนี้ สีนั้นสีนี้ ราคาซื้อขายที่คาดคะเนไว้ วิทยุชุดข้อมูลในใจซึ่งตนสนใจขึ้นมาเปรียบเทียบกับข้อมูลที่มาจากการถูกกระตุ้นหรือเร้า เป็นต้น

3) ผลที่ออกมาและกระบวนการตัดสินใจ (The outcome and the decision-making process)

เมื่อเกิดกระบวนการรับรู้และเปรียบเทียบตามข้อ 2.) หากมีผลกระทบถึงขนาดที่ทำให้เกิดความไม่สมดุลและสิ่งเร้าดังกล่าวมีมากพอ ผู้ถูกกระตุ้นหรือถูกเร้าผู้นั้นจะทำการเปลี่ยนแปลงบางสิ่งบางอย่างเพื่อรักษาความสมดุลของพลังงานในใจของมนุษย์ผู้นั้นแล้ว การกระทำ (action) ก็จะเกิดขึ้นโดยมีขั้นตอนย่อยๆ ก่อนเกิดการกระทำซึ่งในที่นี้คือการซื้ออยู่ 3 ขั้นตอน

ก) การแสวงหาทางเลือกต่างๆ (search for alternatives)

กรณีที่มนุษย์ผู้ถูกกระตุ้นผู้นั้นมองเป็นปัญหาที่จะต้องตัดสินใจแล้ว หากผู้นั้นมีทางเลือกในใจอย่างเด่นชัดแล้วก็ไม่มีคามจำเป็นต้องศึกษารายละเอียดในการซื้อดังกล่าว เช่น บุคคลนั้นต้องการซื้อรถยนต์รุ่น (Toyota Fortuner 3.0 diesel) สีขาว ราคา 1,499,000 บาท แต่หากบุคคลผู้ถูกกระตุ้นผู้นั้นยังไม่มีความรู้ในเรื่องรายละเอียดของทางเลือกซื้อดังกล่าวเช่น ผู้นั้นถูกกระตุ้นหรือถูกเร้าให้มีรถยนต์ใหม่สัก 1 คัน แต่ผู้นั้นยังไม่อาจสรุปได้เลยว่าจะเลือกรถยนต์รุ่นและยี่ห้ออะไร ผู้นั้นจำเป็นต้องทำการเสาะแสวงหาข้อมูลต่างๆ เพื่อนำมาเป็นข้อมูลประกอบการตัดสินใจ

ข.) การประเมินทางเลือกเหล่านั้น (evaluation of alternatives)

ตามธรรมชาติมนุษย์ผู้นั้นน้อยครั้งที่จะมีการตัดสินใจไปโดยข้ามขั้นตอนแห่งการประเมินผลทางเลือก เช่น กรณีที่มีความนิยมชมชอบ (preference) ต่อทางเลือกใดเป็นอันมากกว่าทางเลือกอื่นๆ โดยชัดเจน แต่ในสถานการณ์ปกติบุคคลมักจะกระทำการต่างๆ ด้วยความระมัดระวัง และจะไม่ด่วนกระทำการใดลงไปโดยไม่มีฐานข้อมูลของตนเองให้กว้างขวางเพียงพอ ด้วยเหตุนี้จึงจุดชนวนให้เกิดกระบวนการเสาะแสวงหาครั้งแล้วครั้งเล่า จนได้ข้อมูลข่าวสารในเรื่องที่สัมพันธ์กับสิ่งที่มากระตุ้นหรือเร้าบุคคลนั้นจนมากพอแล้ว จึงจะมีการดำเนินการตัดสินใจในขั้นต่อไป

ค.) การตัดสินใจซื้อหรือไม่ซื้อ (purchase)

หากมีความไม่แน่ใจเกี่ยวกับความสมเหตุสมผลของการที่ตัดสินใจซื้อจะส่งให้ไม่มีการซื้อเกิดขึ้นแต่จะย้อนกลับที่ขั้นตอน 3.2 เพื่อเสาะหาและประเมินผลทางเลือกอีก แต่หากแน่ใจในความสมเหตุสมผลของการตัดสินใจย่อมเกิดการซื้อขึ้น และสิ่งที่

ตามมาก็คือการประเมินผลของการซื้ออีกครั้ง กระบวนการตัดสินใจซื้อก็จะสิ้นสุดลง ณ ที่นี้ และผลที่ออกมาจะถูกเก็บสะสมไว้ในความทรงจำกลายเป็นประสบการณ์ของบุคคลนั้นๆ

2.2.2 หลักที่มีผลต่อสถานะตลาดของทรัพย์สิน

แม้ว่าจะมีการประเมินมูลค่าตลาดของทรัพย์สินที่บุคคลนั้นสนใจได้อย่างถูกต้องแล้วและผ่านกระบวนการตัดสินใจซื้อเรียบร้อยแล้วแต่ก็ยังมีปัจจัยอื่นๆ ที่มีโอกาสเข้ามากระทบการตัดสินใจซื้อได้อีก อันได้แก่ ปัจจัยทั้งภายในและภายนอกที่ไม่อาจควบคุมได้และเป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลกระทบต่อตลาดแห่งการซื้อขายทรัพย์สิน โดยอาจมีลักษณะเป็นการสร้างโอกาสทางการตลาดให้ขายทรัพย์สินมากขึ้นหรืออาจสร้างความเสียหายเปรียบทางตลาดโดยทำให้ขายทรัพย์สินได้น้อยลง ซึ่งได้แก่รายละเอียดดังต่อไปนี้

1.) หลักอุปสงค์และอุปทาน (Demand and Supply)

คำว่า "อุปสงค์" มีความหมายว่า จำนวนต่างๆ ของสินค้าหรือบริการชนิดนั้นที่ผู้บริโภคต้องการซื้อในระยะเวลาหนึ่ง ณ ระดับราคาต่างๆ ของสินค้าชนิดนั้นหรือ ณ ระดับรายได้ต่างๆ ของผู้บริโภคหรือ ณ ระดับราคาต่างๆ ของสินค้าชนิดอื่นที่เกี่ยวข้อง²²

ประเด็นสำคัญที่ต้องทำความเข้าใจคือคำว่า "ต้องการซื้อ" ในนิยามของอุปสงค์นั้น ไม่ได้มีความหมายถึงความต้องการในความหมายทั่วไป (want) แต่เป็นความต้องการที่มีอำนาจซื้อด้วย (purchasing power) หมายความว่าผู้บริโภคนอกจากจะมีความเต็มใจที่จะซื้อแล้ว ผู้บริโภคต้องมีเงินเพียงพอที่จะจ่ายเพื่อซื้อสินค้าหรือบริการนั้นๆ ด้วย (willingness and ability) ยกตัวอย่างเช่น นายเอ ต้องการซื้อบ้านเดี่ยว 2 ชั้น ในหมู่บ้านจัดสรรแห่งหนึ่งและนายเอมีเงินเพียงพอที่จะจ่ายเป็นค่าซื้อบ้านเดี่ยวดังกล่าวความต้องการของนายเอนี้เป็นสิ่งที่นายเอ สามารถทำให้เป็นจริงได้ จึงเป็นอุปสงค์สัมฤทธิ์ผล (effective demand) แต่หากเป็นกรณีตรงกันข้ามคือนายเอ แม้จะมีความประสงค์ที่จะซื้อบ้านเดี่ยว แต่นายเอมีเงินเพียงพอที่จะซื้อได้เพียงคอนโดมิเนียม ในทางเศรษฐศาสตร์ถือว่าความต้องการที่ปราศจากอำนาจซื้อเช่นนี้ไม่ถือว่าเป็นอุปสงค์ (demand) ถือเป็นเพียงความต้องการในความหมายทั่วไป (want) นั่นเอง

สิ่งที่จะอธิบายความสัมพันธ์ระหว่างราคาสินค้ากับจำนวนที่ผู้บริโภคจะซื้อสินค้านั้นๆ สามารถศึกษาได้จากกฎแห่งอุปสงค์ (Law of Demand) ซึ่งระบุว่าปริมาณของสินค้าหรือบริการชนิดใดชนิดหนึ่งที่ผู้บริโภคต้องการซื้อย่อมแปรผกผัน (inverse relation) กับระดับราคาของสินค้าหรือบริการชนิดนั้นเสมอ²³ หมายความว่าเมื่อราคาสินค้าสูงขึ้น

²² วันรักษ์ มิ่งมณีนาคนิ, "หลักเศรษฐศาสตร์จุลภาค" พิมพ์ครั้งที่ 19 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551), หน้า 35

²³ อ่างแล้ว วันรักษ์ มิ่งมณีนาคนิ หน้า 36 เชียงธรรมที่ 22

ผู้บริโภคจะซื้อสินค้าในปริมาณน้อยลงและเมื่อราคาตกลงก็จะซื้อในปริมาณที่มากขึ้น การที่ปริมาณซื้อแปรผกผันกับราคาสินค้านี้จะเป็นการแปรผกผันตรงหรือเป็นการแปรผกผันในลักษณะอื่นๆ เช่น แบบพาราโบลาว่าก็ขึ้นอยู่กับรายละเอียดของประเภทและราคาสินค้าและกำลังซื้อของผู้บริโภคเป็นกรณีๆ ไป กรณีตัวอย่างความสัมพันธ์ในลักษณะแปรผกผันของราคาสินค้ากับปริมาณซื้อในกรณีของการขายพิชซ่า²⁴

กรณี	ราคาขายต่อชิ้น (เหรียญ)	จำนวนชิ้นที่ขายได้ต่อสัปดาห์
ก	15	8
ข	12	14
ค	9	20
ง	6	26
จ	3	32

กรณีตัวอย่างนี้แสดงให้เห็นถึงกฎแห่งอุปสงค์ (Law of Demand) อย่างชัดเจนว่าหากมีสินค้ามีราคาถูกเช่นพิชซ่าตั้งราคาขาย 3 เหรียญจะทำการขายไปได้ถึง 32 ชิ้นต่อสัปดาห์ และในทางตรงกันข้ามหากสินค้ามีราคาแพงขึ้น เช่นตั้งราคาขายพิชซ่าในราคา 15 เหรียญต่อชิ้นก็จะทำให้การขายได้น้อยลงโดยขายได้เพียง 8 ชิ้นต่อสัปดาห์เท่านั้น ดังนั้นผู้ศึกษาคิดว่าประเด็นเรื่องการตั้งราคาสินค้าใดๆ ซึ่งรวมถึงการนำอสังหาริมทรัพย์ออกขายทอดตลาดโดยกรมบังคับคดีย่อมต้องคำนึงถึงกฎแห่งอุปสงค์ (Law of Demand) เป็นอันดับต้นๆ ด้วย

ส่วนเหตุผลที่ว่าเพราะเหตุใดปริมาณซื้อจึงมีลักษณะแปรผกผันกับราคานั้นสามารถเกิดจาก 3 สาเหตุต่อไปนี้²⁵

ก.) ผลทางรายได้ (income effect) หมายถึงการมองที่รายได้ที่แท้จริง (real income) ซึ่งก็คือจำนวนสินค้าที่ผู้บริโภคได้รับ ตามกฎแห่งอุปสงค์เมื่อราคาสินค้าสูงขึ้น โดยที่รายได้เป็นตัวเงิน (money income) ของผู้บริโภคคงที่ ผู้บริโภคจะซื้อสินค้าได้ในปริมาณที่น้อยลง นั่นคือรายได้แท้จริงของผู้บริโภคลดลง ซึ่งในทางกลับกันหากราคาสินค้าถูกลง ผู้บริโภคสามารถจะซื้อสินค้าได้ในปริมาณมากขึ้น นั่นแสดงว่ารายได้แท้จริงของผู้บริโภคเพิ่มขึ้น

²⁴ William A. McEachern, "Microeconomics Principle" International Student Eight Edition (University of Connecticut, 2009) P.74

²⁵ อังแล้ว วันรักษ์ มิ่งมณีนาคนิ หน้า 36 -37 เจริญธรรม 22

ข.) ผลทางการทดแทน (substitution effect) หมายถึงกรณีที่สินค้าชนิดหนึ่งสูงขึ้น ในขณะที่สินค้าชนิดอื่นที่ทดแทนสินค้านี้ได้มีราคาซึ่งคงที่ ในความรู้สึกของผู้บริโภค จะรู้สึกว่าสินค้านี้มีราคาสัมพัทธ์ (relative price) สูงขึ้นก็จะทำการซื้อสินค้านี้น้อยลง แต่จะหันไปซื้อสินค้าอื่นเพื่อใช้แทนสินค้านั้นได้ ในทางตรงกันข้ามเมื่อราคาสินค้าลดลงผู้บริโภคจะซื้อสินค้าอื่น น้อยลง และหันมาซื้อสินค้านี้มากขึ้น

ค.) กฎว่าด้วยการลดน้อยถอยลงของอรรถประโยชน์ส่วนเพิ่ม (Law of diminishing marginal utility) กฎนี้กล่าวว่าในขณะที่ใดขณะหนึ่งการบริโภคสินค้าหรือบริการที่เพิ่มขึ้นแต่ละหน่วย จะมีผลทำให้ความพอใจลดลงเรื่อยๆ หรือในอีกแง่หนึ่งอาจกล่าวได้ว่าเมื่อปริมาณซื้อเพิ่มขึ้นนั้นผู้บริโภคยินดีจ่ายในราคาต่อหน่วยลดลง

สำหรับคำว่า "อุปทาน" นั้นหมายถึงปริมาณสินค้าชนิดใดชนิดหนึ่งที่ผู้ผลิตหรือผู้ขายหรือผู้ขายมีความต้องการเสนอขาย ณ ระดับราคาต่างๆ กันของสินค้าชนิดนั้นในตลาดแห่งหนึ่งและในระยะเวลาหนึ่ง²⁶

โดยการอธิบายในเรื่องปริมาณเสนอขายสินค้าชนิดหนึ่งกับระดับราคาสินค้าชนิดนั้น จะเป็นไปตามกฎแห่งอุปทาน (Law of Supply) ซึ่งระบุว่าปริมาณสินค้าและบริการชนิดหนึ่งที่ผู้ผลิตนำออกมาเสนอขายจะแปรผันตามราคาของสินค้าและบริการชนิดนั้น²⁷ กล่าวได้ว่าหากราคาสินค้าและบริการสูงขึ้น ปริมาณเสนอขายสินค้าและบริการนั้นจะเพิ่มขึ้น แต่ถ้าราคาสินค้าและบริการลดลง ปริมาณเสนอขายสินค้าและบริการนั้นๆ ก็ลดลง โดยปริมาณสินค้าหรือปริมาณของการบริการซึ่งผู้ผลิตจะนำออกมาเสนอขายนั้นมีการแปรผันตามราคาซึ่งอาจจะแปรผันตามในลักษณะแปรผันตรงหรือแปรผันลักษณะใดๆ ก็ขึ้นอยู่กับประเภทของสินค้าหรือบริการ ซึ่งแตกต่างกันออกไป เพื่อให้เกิดความเข้าใจผู้ศึกษาขอยกตัวอย่างเรื่องปริมาณการผลิตพืชไร่ซึ่งแปรผันตามราคาขายดังต่อไปนี้²⁸

²⁶ การดี ประเสริฐลาภ, "เศรษฐศาสตร์จุลภาค" (ปทุมธานี : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรังสิต), หน้า 40

²⁷ อ่างแก้ว การดี ประเสริฐลาภ หน้า 40 เชียงธรรม 26

²⁸ อ่างแก้ว William A. McEachern หน้า 74 เชียงธรรม 24

กรณี	ราคาขายต่อชิ้น (เหรียญ)	ปริมาณการผลิตต่อสัปดาห์(ชิ้น)
ก	15	28
ข	12	24
ค	9	20
ง	6	16
จ	3	12

กรณีตัวอย่างนี้แสดงให้เห็นว่าหากราคาขายในตลาดมีราคาสูงขึ้น ก็จะจูงใจให้ผู้ผลิตนั้นผลิตสินค้าออกมาสู่ท้องตลาดมากขึ้น ตามกฎแห่งอุปทานนั่นเอง (Law of Supply) แต่การที่ผลิตสินค้านั้นๆ ออกมาสู่ตลาดในจำนวนมากเพราะราคาขายในตลาดมีราคาสูงก็มิใช่จะทำให้การขายสินค้านั้นได้หมด เพราะการที่จะขายสินค้าได้มากหรือไม่ขึ้นอยู่กับกระบวนการตัดสินใจซื้อและพฤติกรรมผู้บริโภค

ในทางเศรษฐศาสตร์ตัวแปรหรือปัจจัยต่างๆ ที่มีอิทธิพลต่อจำนวนสินค้าที่ผู้ผลิตประสงค์จะผลิตออกมาขายเรียกว่า ตัวกำหนดอุปทาน (Supply determinants) ดังนี้²⁹

ก.) ราคาของปัจจัยการผลิต ทั้งนี้เป็นเพราะราคาระดับปัจจัยการผลิตที่สูงขึ้นย่อมทำให้ต้นทุนการผลิตสูงขึ้นเป็นเหตุให้กำไรลดลง จึงเป็นเหตุจูงใจให้ผู้ผลิตลดปริมาณการผลิตลง ทำให้สินค้าหรือบริการออกสู่ตลาดน้อยลงนั่นเอง

ข.) จำนวนของผู้ผลิตหรือผู้ขายในตลาด หมายความว่าในกรณีที่ตลาดมีผู้ผลิตจำนวนมาก ต่างคนก็ต่างผลิตสินค้าและบริการออกมาเป็นเหตุให้สินค้าหรือบริการนั้นๆ มีมากในตลาด แต่จะแตกต่างจากกรณีที่ผู้ผลิตหรือผู้ขายน้อยราย เพราะกรณีนี้ผู้ผลิตหรือผู้ขายมีลักษณะผูกขาดจึงตั้งราคาสินค้าไว้ให้แพงได้ โดยไม่ต้องเน้นเรื่องการผลิตจำนวนสินค้าหรือบริการ

ค.) ตัวกำหนดอื่นๆ ซึ่งอาจมีผลต่ออุปทานอันมีมากมายเช่น ราคาสินค้าอื่นหากในขณะนั้นมีราคาที่สูงผู้ผลิตสินค้าตัวปัจจุบันอาจเลิกการผลิตและหันไปผลิตสินค้าที่มีกำลังมีราคาสูงในตลาดตัวนั้น หรือการเปลี่ยนแปลงทางด้านภาษีหรือนโยบายของรัฐ ฝนแล้ง น้ำท่วม การนัดหยุดงาน สงคราม ฯลฯ

²⁹ อ่างแล้ว วันรักษ์ มิ่งมณีนาคิน หน้า 46-47 เชียงธรรม 22

3. หลักการขายทอดตลาดทรัพย์สิน

ในกรณีที่ลูกหนี้ตามคำพิพากษาไม่ชำระหนี้แก่เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาในหนี้เงินนั้น การขายทอดตลาดจะมีบทบาทมากในกระบวนการแห่งการชำระหนี้ดังกล่าวทั้งนี้เป็นเพราะ บทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาตรา 306 ได้บัญญัติไว้ว่า

"เมื่อได้ยึดสังหาริมทรัพย์มีรูปร่างหรือสังหาริมทรัพย์ทั้งหมด หรือบางส่วนของ ลูกหนี้ตามคำพิพากษาแล้ว ให้เจ้าพนักงานบังคับคดียื่นคำขอต่อศาลขอให้สั่งอนุญาตให้ขาย ทอดตลาดทรัพย์สินนั้น ถ้าไม่มีผู้คัดค้านในการขายทรัพย์สินภายใต้บทบัญญัติมาตรา 307 ให้ศาลมี คำสั่งอนุญาตตามคำขอแล้วให้เจ้าพนักงานแจ้งให้ทราบซึ่งคำสั่งศาล และวันขายทอดตลาดแก่ บรรดาบุคคลผู้มีส่วนได้เสียในการบังคับคดีแก่ทรัพย์สินที่จะขายทอดตลาดซึ่งทราบได้ตาม ทะเบียนหรือโดยประการอื่นๆ

คำสั่งอนุญาตของศาลตามมาตรานี้ให้เป็นที่สุด"

ฉะนั้นจึงควรศึกษาเรื่องหลักการขายทอดตลาดทรัพย์สินทั้งในแง่ของทฤษฎีทั่วไปว่า ด้วยการขายทอดตลาดทรัพย์สิน และตามสัมพันธ์ระหว่างมูลค่าทรัพย์สินกับทฤษฎีการขาย ทอดตลาด เพื่อจะได้นำหลักการดังกล่าวมาประยุกต์ใช้ในการขายทอดตลาดทรัพย์สินโดยศาล ปกครองหรือหน่วยงานทางปกครองให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

3.1 ทฤษฎีทั่วไปว่าด้วยการขายทอดตลาดทรัพย์สิน

การขายทอดตลาดทรัพย์สินก็เป็นวิธีหนึ่งที่ใช้ในกรณีที่ลูกหนี้ต้องนำเงินมาเพื่อชำระ หนี้ให้แก่เจ้าหนี้ ซึ่งพัชรารธรรม เพ็ชรกุล³⁰ ได้ศึกษาเรื่องความหมายของการขายทอดตลาดว่า การ ขายทอดตลาดนั้นโดยปกติต้องขายทอดตลาดในที่สาธารณะ และต้องเปิดกว้างให้สาธารณชนเข้ามา มีส่วนร่วมในการเข้าสู่อำนาจ โดยวิธีการขายทอดตลาดจะมีผู้ขายทอดตลาด (auctioneer) ซึ่งอาจเป็น บุคคลซึ่งผู้ขายจ้างมาและจะมีฐานะเป็นตัวแทนของผู้ขาย ตามปกติจารีตประเพณีในการขาย ทอดตลาดจะมีการกำหนดราคาขั้นต่ำไว้เสมอ บุคคลผู้เข้าสู่อำนาจก็จะแข่งขันต่อสู้กันโดยการเสนอ ราคาให้เพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ ผู้ใดเสนอราคาสูงที่สุด ผู้ทอดตลาดก็จะทำการเคาะไม้เพื่อยุติการขาย ทอดตลาดทรัพย์สินรายการนั้นและผู้เสนอราคาสูงสุดก็จะได้กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินดังกล่าว นอกจากนี้การขายทอดตลาดในบางประเทศอาจมีวิธีการตรงข้ามกับปกติประเพณีนิยมคือผู้ ทอดตลาดจะกำหนดราคาที่สูงสุดของทรัพย์สินที่จะขายทอดตลาดเอาไว้ เมื่อผู้ทอดตลาดขานราคา

³⁰ พัทธารธรรม เพ็ชรกุล (2552), "ปัจจัยที่มีผลต่อการตัดสินใจของผู้ซื้อทรัพย์สินจากการขายทอดตลาดของกรมบังคับ คดี". วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, หน้า 15-16

นั้นออกไปโดยไม่มีผู้เข้าประมูลผู้ใดเข้ารับราคานั้นๆ ผู้ทอดตลาดก็จะลดราคาให้ต่ำลงมาทีละขั้น ทำเช่นนี้ไปเรื่อยๆ จนกระทั่งมีผู้รับราคาที่ลดลงมานั้นเองและผู้นั้นจะได้กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่ นำออกมาขายทอดตลาดนั่นเอง

อนึ่งในการขายทอดตลาดที่มีการกำหนดราคาขั้นต่ำไว้ แต่ผู้ทอดตลาดได้เคาะไม้ขาย ไปโดยความผิดพลาด ทั้งๆ ที่ราคาที่มีผู้เสนอนั้นยังไม่ถึงราคาขั้นต่ำที่ตั้งไว้ การขายทรัพย์สิน รายการนั้นอาจถูกเพิกถอนได้

สำหรับทฤษฎีการขายทอดตลาดนั้น สามารถนำมาใช้กับการขายทรัพย์สินสิ่งเดียวหรือ หลายสิ่งได้ โดยบุญศิริ คำแก้ว³¹ ได้ทำการศึกษาเรื่องทฤษฎีการขายทอดตลาดไว้โดยกล่าวว่า สามารถแบ่งประเภทของการขายทอดตลาดได้เป็น 3 ประเภท กล่าวคือ

ก.) การขายทอดตลาดแบบยื่นซองเสนอรราคา (sealed bid auction) หมายถึงการขายทอดตลาดที่กำหนดให้ผู้เข้าสู้ราคามีสิทธิเสนอรราคาได้เพียงแค่ครั้งเดียว โดย กำหนดให้ผู้เข้าสู้ราคานำราคาที่ตนประสงค์จะซื้อทรัพย์สินนั้นๆ ใส่ซองและปิดผนึกให้เรียบร้อยราคา ที่ผู้เข้าสู้ราคาแต่ละรายเสนอจะถูกปิดเป็นความลับเป็นอย่างยิ่ง จะไม่มีผู้ใดสามารถล่วงรู้ราคาของผู้ เข้าสู้ราคาแต่ละรายได้ แม้กระทั่งผู้ทอดตลาด (auctioneer) ก็ไม่อาจรู้ราคานี้ได้ เพราะตามหลัก เศรษฐศาสตร์นั้นกล่าวว่าข้อดีของการใช้วิธีนี้จะทำให้ผู้ต้องการได้ทรัพย์สินในรายการนั้นๆ เสนอรราคา ที่สูงที่สุดเท่าที่ตนยอมรับได้เพราะเนื่องจากผู้เสนอรการายนั้นไม่ทราบราคาของผู้แข่งขันคนอื่นๆ เมื่อเขาต้องการทรัพย์สินนั้นจึงต้องเสนอรราคาที่สูงที่สุด แต่ในการขายทอดตลาดในลักษณะนี้จะมี จุดอ่อนตรงที่ผู้ทอดตลาดต้องหาบุคคลที่มีความต้องการในทรัพย์สินนั้นจริงๆ ฉะนั้นจึงต้อง เสียเวลาในการวิเคราะห์กลุ่มเป้าหมายของผู้ที่ต้องการทรัพย์สินนั้นและจะต้องเสียเงินค่าโฆษณา เพื่อให้ตรงกับกลุ่มเป้าหมาย ส่วนข้อเสียอีกประการหนึ่งคือหากทรัพย์สินนั้นมีภาวะที่ไม่จูงใจให้ผู้ เข้าสู้ราคาสนใจซื้อเท่าที่ควร ผู้เข้าสู้ราคาจะเสนอรราคาที่ต่ำ ดังนั้นทางผู้ทอดตลาดจึงจำเป็นต้อง กำหนดราคาขั้นต่ำของทรัพย์สินรายการนั้นๆ ไว้เสมอ ซึ่งหากเกิดกรณีที่ราคาซึ่งผู้เข้าสู้ราคาสูงสุดน้อยกว่าราคาขั้นต่ำของทรัพย์สินรายการนั้นๆ ทรัพย์สินรายการนั้นจะไม่ถูกขายออกไปและจึงถูกถอนออกจากรายการขายทอดตลาดในครั้งนั้นๆ

การขายทอดตลาดแบบยื่นซองเสนอรราคาก็ยังแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท คือ การขายทอดตลาดแบบยื่นซองเสนอรราคาโดยชำระราคาลำดับแรก (First price auction) หมายความว่าผู้ชนะในการประมูลคือผู้เสนอรราคาสูงสุด คนนั้นต้องชำระเงินเพื่อให้ได้ กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินนั้นในราคาที่ตนเสนอนั้นเอง ส่วนการขายทอดตลาดแบบชำระราคาลำดับที่

³¹ บุญศิริ คำแก้ว (2544), "ปัญหาการราคาในการขายทอดตลาดทรัพย์สินที่ยึดโดยเจ้าพนักงานบังคับคดี", วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, หน้า 41-47

สอง (Second price auction) คือผู้ที่ชนะการประมูลคือผู้ที่เสนอราคาสูงสุด แต่เวลาที่ผู้ชนะจะชำระเงินเพื่อให้ได้กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินนั้นๆ จะใช้ราคาที่มีผู้เสนอสูงเป็นลำดับที่สอง

ข.) การขายทอดตลาดแบบอังกฤษ (English auction) ลักษณะการขายทอดตลาดแบบนี้เป็นที่คุ้นเคยในประเทศไทย ที่เรียกว่าเป็นการประมูลขายทรัพย์สิน โดยการขายทอดตลาดที่เปิดเผยต่อสาธารณชนจึงถูกเรียกอีกชื่อหนึ่งว่า "Open auction" ซึ่งจะมีผู้ทอดตลาด (auctioneer) ทำหน้าที่ดูแลการขายทอดตลาด โดยหลักการแล้วการขายประเภทนี้จะใช้กฎแห่งอุปสงค์ผลักดันทำให้ราคาที่จะขายทรัพย์สินรายการนั้นๆ มีราคาสูงขึ้นเรื่อยๆ ซึ่งเปิดโอกาสให้ผู้เข้าประมูลเข้าประมูลให้ราคาโดยปากเปล่า ฉะนั้นหากทรัพย์สินนั้นมีความต้องการมากหรือมีอุปสงค์สูง ผู้เข้าประมูลจะทำการต่อสู้ด้วยการได้ราคาให้สูงขึ้นเป็นผลดีต่อราคาขาย แต่หากทรัพย์สินนั้นมีอุปสงค์ต่ำ อาจมีโอกาที่ประมูลแข่งขันแล้วได้ราคาสุดท้ายที่ต่ำมาก ดังนั้นการขายทอดตลาดแบบอังกฤษนี้จะกำหนดไว้ล่วงหน้าก่อนการขายทอดตลาดว่าผู้ขายสงวนสิทธิ์ในการปฏิเสธ ไม่ยอมรับข้อเสนอราคาสุดท้ายที่ผู้ขายมีความเห็นว่าราคาต่ำเกินไป ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่าในการขายทอดตลาดทรัพย์สินของภาครัฐในปัจจุบันนี้ก็ใช้ระบบการขายทอดตลาดแบบอังกฤษนี้เพียงแต่เรื่องราคาขายทอดตลาดที่ต่ำเกินไปนี้ ก็มีการวางหลักเกณฑ์ไว้โดยการกำหนดราคาขั้นต่ำที่ขายได้ในแต่ละรายการไว้ก่อนการขายเป็นจำนวนที่แน่นอน ซึ่งก็เป็นการให้ความสะดวกแก่ผู้เข้าร่วมประมูลได้ดี

ค.) การขายทอดตลาดแบบวิลันดา (Dutch auction) วิธีการขายทอดตลาดแบบวิลันดานั้นไม่มีอะไรที่ซับซ้อน กล่าวคือผู้ทอดตลาดจะทำการขานราคาที่สูงสุดที่ตนต้องการขายทรัพย์สินนั้น หากไม่มีผู้เข้าประมูลแสดงเจตนาสนองรับราคาดังกล่าว ผู้ทอดตลาดก็จะทำการลดราคาลงมาเรื่อยๆ เป็นขั้นละเท่าๆ กัน จนกระทั่งมีผู้เข้าร่วมประมูลแสดงเจตนารับราคานั้นๆ ผู้เข้าประมูลนั้นก็จะเป็นผู้ชนะการประมูลและได้กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินนั้นๆ

3.2 ความสัมพันธ์ระหว่างมูลค่าทรัพย์สินกับทฤษฎีการขายทอดตลาด

ในทางเศรษฐศาสตร์แล้วมีการกล่าวถึงความสัมพันธ์ระหว่างมูลค่าทรัพย์สินกับทฤษฎีการขายทอดตลาดซึ่งบุญศิริ คำแก้ว³² ได้ทำการศึกษาเรื่องนี้ไว้ โดยอาจกล่าวได้ว่าหัวใจสำคัญของการขายทอดตลาดทรัพย์สินนั้นก็คือ ผู้เข้าร่วมผู้ราคาจะประมาณราคาทรัพย์สินนั้นๆ ไว้ต่างกัน ซึ่งผู้เข้าประมูลแต่ละรายก็จะไม่ทราบว่ามีผู้เข้าร่วมรายอื่นๆ จะประมาณการราคาในใจต่อทรัพย์สินนั้นเป็นราคาเท่าใด ด้วยความไม่แน่ใจนี้เองทำให้สร้างรูปแบบในเรื่องมูลค่าทรัพย์สินใน 2 ลักษณะ กล่าวคือ

ก.) รูปแบบมูลค่าทรัพย์สินที่เป็นส่วนตัว (Independent private value model) คือในใจของผู้เข้าร่วมรายละรายจะมีราคาที่ตนเองตั้งใจสำหรับทรัพย์สินรายการนั้น ซึ่งเป็น

³² อ่างแล้ว บุญศิริ คำแก้ว หน้า 53-54 เจริญธรรม 31

ความลับของแต่ละคน ผู้เข้าประมูลรายอื่นไม่ทราบ ก่อให้เกิดผลคือในขณะที่เข้าสู่ราคาในทรัพย์แต่ละรายการนั้นจะมีราคาสูงต่ำที่แตกต่างกัน

ข.) รูปแบบมูลค่าทรัพย์สินที่เป็นส่วนรวม (Common value model) หมายความว่าทรัพย์สินแต่ละรายการจะมีมูลค่าทรัพย์สินที่แท้จริงหนึ่งราคา แต่ขั้นตอนการรวบรวมข้อมูลรวมถึงกระบวนการประเมินราคาของผู้เข้าสู่อราคาแต่ละรายจะมีลักษณะที่แตกต่างกันโดยหากผู้เข้าสู่อราคาผู้ใดรวบรวมข้อมูลได้ไม่ละเอียดและมีกระบวนการประเมินที่ค่อนข้างไม่แน่ชัด ผู้เข้าสู่อราคารายนั้นจะเกิดความไม่แน่ใจในมูลค่าทรัพย์สินและเกรงกลัวต่อการขาดทุนจากการประมูลว่าตนเองจะให้ราคาที่สูงเกินไป ผู้เข้าสู่อราคารายนั้นจะทำการให้ราคาที่ลดลงไปเพื่อชดเชยความเสี่ยงอันเกิดจากความไม่แน่ใจในกระบวนการประเมินมูลค่าทรัพย์สินของตนเอง ส่วนผู้ที่เก็บรวบรวมข้อมูลในทรัพย์ในรายการนั้นได้ละเอียดและมีกระบวนการประเมินมูลค่าทรัพย์สินที่ถูกต้องและชัดเจนจะสามารถเสนอราคาในการประมูลได้ใกล้เคียงกับมูลค่าของทรัพย์นั้น โดยไม่ต้องมีการลดราคาลงเพื่อป้องกันความเสี่ยงที่จะให้ราคาสูงกว่ามูลค่าของทรัพย์ สิ่งนี้จะส่งผลให้ราคาของผู้เข้าสู่อราคารายนี้ให้ราคาที่สูงที่สุด และก็จะเป็นผู้ซึ่งชนะการประมูลและได้กรรมสิทธิ์ในทรัพย์รายการนั้นไป



บทที่ 3

หลักเกณฑ์การบังคับคดีโดยการขายทอดตลาด

ผู้เขียนมีความคิดว่า การศึกษาระบบการขายทอดตลาดของประเทศต่างๆอันได้แก่ ฝรั่งเศส สหรัฐอเมริกา และออสเตรเลีย จะก่อให้เกิดประโยชน์ในแง่ของความเข้าใจในรายละเอียดปลีกย่อยที่มีความแตกต่างกันซึ่งอาจประยุกต์เข้าสู่หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการขายทอดตลาดทรัพย์สินเพื่อให้ได้เงินมาชำระหนี้แก่เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาของศาลปกครองหรือตามมาตรการบังคับทางปกครองให้ชำระหนี้ ดังรายละเอียดต่อไปนี้

1. การขายทอดตลาดทรัพย์สินของประเทศฝรั่งเศส³³

ในประเทศฝรั่งเศสและกลุ่มประเทศเบเนลักส์นั้น เจ้าพนักงานบังคับคดีจะเป็นเอกชนคือเป็นผู้ประกอบการวิชาชีพอิสระ แต่ก็มีสถานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วย นอกจากพนักงานบังคับคดีแล้วยังมีอีก 2 ตำแหน่งที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการบังคับคดีคือ เจ้าพนักงานขายทอดตลาดทรัพย์สิน (Commissaire-priseur) ซึ่งมีการสอบคัดเลือกและมีการฝึกอบรมเป็นเวลาสองปี ส่วนอีกตำแหน่งก็คือ โนแตร์ (Notaire) ซึ่งจะให้คำปรึกษาในการทำเอกสารและสัญญาและ โนแตร์เองก็มีอำนาจในการทำเอกสารและสัญญาต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการบังคับคดีด้วย เอกสารต่างๆ ที่ โนแตร์ทำขึ้นกฎหมายฝรั่งเศสจะสันนิษฐานไว้ก่อนว่าเอกสารนั้นมีความถูกต้องแท้จริงตามกฎหมาย

อนึ่งในประเทศฝรั่งเศสนั้น มีการจัดโครงสร้างองค์กรวิชาชีพและเจ้าพนักงานบังคับคดีออกเป็น 3 ระดับ คือ ระดับชาติ ระดับภูมิภาค และระดับจังหวัด โดยไม่ถือว่าระดับใดจะมีอำนาจเหนือกว่าอีกระดับหนึ่งเพราะเจ้าพนักงานบังคับคดีแต่ละระดับต่างไม่ขึ้นแก่กัน

³³ ชนกร วรปรัชญากุล, "เจ้าพนักงานบังคับคดีในประเทศฝรั่งเศส" (กรุงเทพมหานคร : ม.ป.ท., 2547, หน้า 5

1.1 หลักเกณฑ์การดำเนินการบังคับคดีของประเทศฝรั่งเศส³⁴

ในประเทศฝรั่งเศสนั้นการขายทอดตลาดทรัพย์สินที่เป็นอสังหาริมทรัพย์ บุคคลที่จะเข้าประมูลแข่งขันนั้นๆ จะต้องมีความเป็นตัวแทนของตนเพื่อเข้าสู่ราคา ผู้ประมูลรายใดไม่มี หมายความว่าเข้าสู่อำนาจแทนตน แม้จะชนะการประมูลก็จะได้กรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ รายการนั้นๆ เนื่องจากกฎหมายถือว่าเป็นโมฆะ เหตุผลที่กฎหมายระบุให้มีการใช้ทนายความในกรณีเช่นนี้เป็นเพราะกฎหมายนั้นต้องการให้ทนายความทำหน้าที่เป็นผู้ตรวจสอบและรับรองฐานะการเงินของลูกความของตน ซึ่งหากลูกความของตนเป็นผู้ชนะในการประมูลแข่งขันแต่ภายหลังมี อาจชำระราคาให้ครบถ้วนได้ ผู้ที่ต้องรับผิดชอบคือทนายความ ดังนั้นแม้การต้องการทนายความ เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการขายทอดตลาดอาจจะสร้างภาระให้แก่ผู้เข้าประมูล แต่ระบบ กฎหมายของประเทศฝรั่งเศสก็ถือเป็นเรื่องสำคัญที่ต้องมีทนายความเข้ามาช่วยเหลือเพื่อเป็น หลักประกันว่ากรณีทีประมูลขายทรัพย์สินออกไปได้แล้ว จะมีผู้ชำระราคาตามที่ทำการขาย ทอดตลาดในรายการนั้นๆ ได้อย่างแท้จริงนั่นเอง

ในการเข้าประมูลแข่งขันผู้ราคานั้นจะทำการประมูลขายโดยเปิดเผย ณ ศาลากลาง จังหวัดภายใต้การควบคุมของศาล ซึ่งเมื่อมีผู้ชนะการประมูล โดยเสนอราคาให้สูงที่สุดแล้ว ศาลจะมี คำสั่งเรื่องการซื้อทรัพย์สินจากการขายทอดตลาดซึ่งแสดงว่าผู้เสนอราคาสูงสุดผู้นั้นเป็นผู้มีกรรมสิทธิ์ ในทรัพย์สินนั้น โดยคำสั่งในลักษณะเช่นนี้ กฎหมายกำหนดห้ามมิให้อุทธรณ์ด้วย

หน้าที่ของผู้ชนะการประมูลนั้นคือ ต้องชำระราคาของอสังหาริมทรัพย์รวมถึงดอกเบี้ย ที่คิดจากราคาของอสังหาริมทรัพย์นั้นด้วยโดยนับตั้งแต่วันที่ลูกหนี้ได้รับแจ้งให้ชำระหนี้ รวมไปถึง ค่าใช้จ่ายดำเนินการตั้งแต่การแจ้งหมายให้ชำระหนี้ไปถึงลูกหนี้จนกระทั่งศาลมีคำสั่งเรื่องการขาย ทอดตลาดทรัพย์สินนั้น แต่คำสั่งที่เป็นหลักฐานการโอนกรรมสิทธิ์ จะใช้ยื่นต่อบุคคลภายนอกได้ ต่อเมื่อมีการจดทะเบียนการ โอนกรรมสิทธิ์ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ณ สำนักงานทะเบียน อสังหาริมทรัพย์ภายในระยะเวลา 2 เดือนนับแต่วันที่ศาลมีคำสั่งดังกล่าว มิฉะนั้นจะต้องดำเนินการ ขายทอดตลาดทรัพย์สินนั้นใหม่ โดยหากการขายทอดตลาดครั้งใหม่นี้ ผู้ชนะการประมูลให้ราคาร้อย กว่าราคาครั้งแรก ผู้ชนะการประมูลครั้งแรกต้องรับภาระในส่วนต่างราคาด้วย

³⁴ กองวิชาการ, "การบังคับคดีแพ่งของประเทศฝรั่งเศส" (วารสารกรมบังคับคดี, มกราคม - มีนาคม 2548), หน้า 7 - 10

2. การขายทอดตลาดทรัพย์สินของประเทศสหรัฐอเมริกา³⁵

สำหรับเรื่องการบังคับคดีตามคำพิพากษาที่ตัดสินตามกฎหมายในประเทศสหรัฐอเมริกา นั้น จะมีเจ้าหน้าที่ของศาลรับผิดชอบไปดำเนินการให้คำพิพากษานั้นเกิดผลบังคับใช้ได้ หมายความว่าถ้าหากคำพิพากษานั้นสั่งให้ลูกหนี้ตามคำพิพากษาใช้หนี้เงินจำนวนหนึ่งแก่เจ้าหนี้ และปรากฏว่าลูกหนี้เพิกเฉย จะต้องมีการขออนุญาตบังคับคดีตามมาเพื่อที่จะนำทรัพย์สินของลูกหนี้ไปขายทอดตลาดเพื่อให้ได้เงินมาชำระแก่เจ้าหนี้ตามคำพิพากษา หรือแม้กระทั่งกรณีที่ศาลสั่งให้ลูกหนี้คืนที่ดินให้แก่เจ้าหนี้ตามคำพิพากษา หากลูกหนี้ไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาแล้ว เจ้าหนี้ของศาลที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการบังคับคดีต้องยึดที่ดินนั้นจากลูกหนี้ตามคำพิพากษาและส่งคืนให้แก่เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาให้เรียบร้อย เว้นเสียแต่ว่าคำพิพากษานั้นมีลักษณะเป็นผลบังคับอยู่ในตัวเองอย่างเต็มที่ เช่น ศาลตัดสินให้คู่ความหย่าขาดจากกันได้ แต่มีคู่ความฝ่ายหนึ่งไม่ยินยอมหย่าและเพิกเฉยไม่ทำการจดทะเบียนหย่า กรณีเช่นนี้เจ้าหน้าที่ของศาลที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการบังคับคดีจะไม่เข้าไปเกี่ยวข้องเพราะคำพิพากษานั้นมีลักษณะเป็นผลบังคับในตนเองอยู่แล้ว คู่กรณีที่เกี่ยวข้องก็ดำเนินการเพียงแค่นำคำพิพากษานั้นๆ ไปติดต่อหน่วยงานทางราชการที่เกี่ยวข้องเพื่อให้บันทึกการหย่าในทะเบียน (Public records)

2.1 หลักเกณฑ์การดำเนินการบังคับคดีของประเทศสหรัฐอเมริกา

ในประเทศสหรัฐอเมริกานั้นกฎหมายกำหนดให้ผู้นำการบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งศาล คือหัวหน้าเจ้าพนักงานบังคับคดีหรือ Sheriff โดยจะทำงานร่วมกับเจ้าพนักงานปกครองท้องถิ่นเพื่อให้คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลมีผลบังคับได้จริง

โดย Sheriff มีอำนาจพิจารณาแต่งตั้งผู้แทนของตนที่เรียกว่า Dupety Sheriff ซึ่งจะมีอำนาจในการปฏิบัติงานเทียบเท่า Sheriff ฉะนั้น Sheriff จึงเป็นเจ้าหน้าที่ผู้บังคับตามคำพิพากษาที่สำคัญที่สุดของท้องถิ่น (County) อย่างไรก็ตามอำนาจของ Sheriff จะถูกจำกัดไว้แค่ในท้องถิ่นของเขาเท่านั้น และหากมีการจัดรูปแบบการปกครองท้องถิ่นแทนรูปแบบเดิม เช่น การแบ่งแยกการปกครองให้แยกย่อยลงไปอีกคือแบ่งจากจังหวัดให้กลายเป็นเมือง อำนาจของ Sheriff รวมถึงอำนาจของ Dupety Sheriff ก็ยังคงอยู่ ไม่เปลี่ยนแปลงไปตามรูปแบบการปกครองท้องถิ่น

³⁵ ไพบูลย์ เมฆมานะ (2548), "ปัญหาการขายทอดตลาดโดยกรมบังคับคดี", วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง, หน้า 76 - 81

ซึ่งอำนาจหน้าที่โดยเฉพาะประการที่สำคัญประการหนึ่งของ Sheriff คือ การบังคับคดีต่อทรัพย์สิน ซึ่ง Sheriff นั้นจะเป็นเจ้าพนักงานที่ดำเนินการบังคับคดีตามหมายทั้งหมดของศาล เว้นเสียแต่ว่าจะมีการระบุเป็นกรณีพิเศษให้หน่วยงานอื่นเป็นผู้ดำเนินการบังคับคดีต่อทรัพย์สินนั้นแทน Sheriff เมื่อมีหมายบังคับคดีส่งมาถึง Sheriff แล้ว Sheriff จะดำเนินการปฏิบัติการเพื่อให้การบังคับคดีนั้นบรรลุผลโดยทันที โดยหลักการการปฏิบัติงานของ Sheriff คือการเชื่อฟังและปฏิบัติตามกระบวนการไม่ใช่ตัดสินถึงควมมีคุณค่าของกระบวนการนั้น ฉะนั้นเมื่อ Sheriff ปฏิบัติหน้าที่ของตนโดยสุจริต แม้ว่าจะไม่รู้อะไรเลยว่าจะสาเหตุที่เกิดเป็นคดีความยังคงอยู่หรือไม่ Sheriff ก็จะไม่ได้รับความคุ้มครองทางกฎหมาย ไม่ต้องรับผิดชอบต่อบุคคลอื่นๆ ด้วย

อย่างไรก็ตามประเทศสหรัฐอเมริกาที่ยึดหลักการประกันสิทธิเสรีภาพของพลเมืองโดยกำหนดว่าการปฏิบัติการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามหน้าที่ของ Sheriff นั้นต้องกระทำโดยไม่ใช่การปฏิบัติการทางปกครอง โดยรุนแรงเกิดความจำเป็น หรือต้องไม่มีลักษณะของการค้ำประกันเจ้าของโรงเรือน รวมถึงการยึดทรัพย์สินต้องทำเฉพาะให้เพียงพอต่อการชำระหนี้เท่านั้น หาก Sheriff ยึดอายัดทรัพย์สินของลูกหนี้มากเกินไปเกินความจำเป็น ทรัพย์สินที่เกินความจำเป็นเหล่านี้จะถูกปลดการยึดอายัดและให้เป็นสิทธิอย่างเต็มที่แก่เจ้าของทรัพย์สิน หลักการสำคัญประการหนึ่งในการยึดอายัดทรัพย์สินของ Sheriff นั้น กฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกานั้นบัญญัติว่า การใช้ดุลพินิจในเรื่องดังกล่าวของ Sheriff ไม่ต้องได้รับอนุญาตจากศาลในทุกๆ ครั้ง เพราะกฎหมายถือว่า Sheriff นี้มีพันธกิจโดยตรงที่ต้องรับผิดชอบต่อจำนวนคดีที่ต้องบังคับให้ได้ทั้งหมดอยู่แล้ว

ส่วนความรับผิดชอบในการขายทอดตลาดของ Sheriff นั้น กฎหมายได้กำหนดไว้หลายประการเช่น ห้ามมิให้ Sheriff หรือ Deputy Sheriff เข้ามาทำการซื้อทรัพย์สินที่ประมูลขายทอดตลาดหากฝ่าฝืนกระทำเช่นนั้นจะถือเป็นโมฆะทันที และการซื้อทรัพย์สินนั้นต้องชำระเป็นเงินสดเท่านั้น หากฝ่าฝืนและเกิดข้อผิดพลาดขึ้นทาง Sheriff ต้องรับผิดชอบ แต่ทั้งนี้ยกเว้นกรณีที่เจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษายินยอมให้ Sheriff รับการชำระเป็นแบบอื่นนอกเหนือเงินสดนั่นเอง

3. การขายทอดตลาดทรัพย์สินของประเทศออสเตรเลีย³⁶

ในแง่ของการบังคับคดีของประเทศออสเตรเลียก็จะมีส่วนคล้ายคลึงกับรูปแบบการบังคับคดีของประเทศสหรัฐอเมริกาเพราะต่างก็ได้ รับอิทธิพลทางความคิดทางกฎหมายมาจาก

³⁶ ขวัญระพี จุฬารัตน์พันธ์และคณะ, "ระบบการบังคับคดีแพ่งของประเทศออสเตรเลีย". รายงานการศึกษาดูงาน (กรุงเทพมหานคร : กรมบังคับคดี กระทรวงยุติธรรม, 2547), หน้า 26

อังกฤษด้วยกัน โดยประเทศออสเตรเลียจะให้ Sheriff ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของศาลและทำงานในฐานะตัวแทนของศาลทำหน้าที่บังคับคดีได้ทุกประเภท ไม่ว่าจะมาจากศาลมลรัฐ (District Court) หรือศาลท้องถิ่น (Plain Court)

3.1 หลักเกณฑ์การดำเนินการบังคับคดีของประเทศออสเตรเลีย

กระบวนการบังคับคดีของออสเตรเลียเริ่มต้นจากการที่ศาลมีคำพิพากษาให้ลูกหนี้ชำระให้แก่เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาแต่ลูกหนี้ก็เพิกเฉยมิได้ปฏิบัติตามคำพิพากษานั้น ศาลจะออกคำสั่งบังคับให้ลูกหนี้ชำระหนี้ดังกล่าวภายในเวลา 28 วัน และหากครบกำหนดแล้วลูกหนี้ไม่ชำระหนี้ดังกล่าวอีก เจ้าหนี้ต้องยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อขออำนาจศาลออกหมายบังคับคดีเพื่อทำการยึดอายัดทรัพย์สินของลูกหนี้ (garnishee) แต่ก็มีกฎเกณฑ์ตามกฎหมายว่าการยึดอายัดทรัพย์สินดังกล่าวต้องมีมูลหนี้ตามคำพิพากษาตั้งแต่ 3,000 เหรียญ ออสเตรเลียขึ้นไปเท่านั้น

หมายบังคับคดีที่เจ้าหนี้ได้รับมาจากศาลนั้นจะมีระยะเวลาให้เจ้าหนี้บังคับคดีได้ 12 ปี โดยเจ้าหนี้ต้องนำหมายบังคับคดีไปให้ Sheriff จะทำการยึด อายัดและดำเนินการขายทอดตลาดเพื่อให้ได้เงินมาชำระหนี้ โดย Sheriff จะได้รับเงินส่วนแบ่งจำนวน 3% ของเงินที่ขายทอดตลาดได้เป็นการตอบแทนการดำเนินงาน

การขายทอดตลาดนั้นภายหลังจากที่ Sheriff ยึด อายัดทรัพย์สินของลูกหนี้มาแล้ว Sheriff อาจดำเนินการขายทอดตลาดเองหรือ Sheriff อาจให้ผู้ทอดตลาดเอกชน (The auctioneer) ดำเนินการขายทอดตลาดทรัพย์สินนั้นๆ ก็ได้ ซึ่งผู้ทอดตลาดเอกชนจะเป็นผู้ประกอบธุรกิจเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ครบวงจรและต้องได้รับอนุญาตจากรัฐให้เป็นผู้ทอดตลาดอสังหาริมทรัพย์แล้วเท่านั้น ซึ่งผู้ทอดตลาดเอกชนจะต้องผ่านการอบรมและการประเมินทักษะต่างๆ ที่เกี่ยวกับการบรรยายลักษณะของทรัพย์สินที่จะขายทอดตลาด รวมถึงกระบวนการดำเนินการประมูลด้วย

4. การขายทอดตลาดทรัพย์สินของประเทศไทย

ในประเทศไทยนั้นหลักเกณฑ์การขายทอดตลาดทั้งในหน่วยงานทางปกครองคือในขั้นตอนของการใช้มาตรการบังคับทางปกครองให้ชำระหนี้เงินก็ดี หรือการขายทรัพย์สินของลูกหนี้เพื่อใช้หนี้เงินให้แก่เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาของศาลปกครองก็ดี หรือตามคำพิพากษาของศาลยุติธรรมก็ดี กรณีทั้งสามนั้นกฎหมายบัญญัติให้ใช้หลักเกณฑ์เดียวกันเพื่อมิให้เกิดเหตุการณ์ซึ่งเป็นทวิภาวะทางกฎหมายระหว่างกฎหมายมหาชนและกฎหมายในระบบเอกชน โดยที่

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ในส่วนที่ 8 เรื่องการบังคับทางปกครอง มาตรา 57 วรรคสอง ก็ได้บัญญัติว่า

“ ...

วิธีการยึด การอายัดและการขายทอดตลาดทรัพย์สินให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม ส่วนผู้มีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดหรือขายทอดตลาดให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ”

ส่วนพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 72 ก็ได้บัญญัติถึงเรื่องการขายทอดตลาดโดยมีขึ้นดังต่อไปนี้

มาตรา 72 วรรคสี่ บัญญัติว่า

“ ...

ในกรณีที่ศาลปกครองมีคำสั่งให้ผู้ชำระเงินหรือส่งมอบทรัพย์สินตามคำพิพากษา ถ้าผู้ยื่นไม่ชำระเงินหรือส่งมอบทรัพย์สิน ศาลปกครองอาจมีคำสั่งให้มีการบังคับคดีแก่ทรัพย์สินของผู้ยื่นได้

... ”

ส่วนมาตรา 72 วรรคห้า ได้บัญญัติว่า

“ ...

ในกรณีที่ศาลปกครองมีคำสั่งบังคับตาม ... หรือตามวรรคสี่ให้นำบทบัญญัติว่าด้วยการบังคับคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม

... ”

ซึ่งการที่จะนำหลักการบังคับคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม จะมีหลักกฎหมายต่างๆเข้ามาเกี่ยวข้องหลายส่วน อาทิเช่น กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ รวมถึงหลักการทางกฎหมายมหาชนซึ่งจะใช้อำนาจตามกฎหมายแม่บทซึ่งในที่นี้คือประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งเพื่อออก “กฎ” ซึ่งเป็นอนุบัญญัติเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ซึ่งเจ้าหน้าที่และเอกชนที่เกี่ยวข้องจะใช้เป็นหลักเกณฑ์ที่จะทำให้กระบวนการขายทอดตลาดทรัพย์สินดำเนินไปอย่างราบรื่นและมีมาตรฐานเดียวกันทั่วประเทศ ทั้งนี้ก็เพื่อให้ได้เงินจากการขายทอดตลาดมาชำระหนี้ให้แก่เจ้าหนี้ โดยราคาที่ยขายจากการประมูลต้องมีราคาสูงใกล้เคียงกับมูลค่าตลาดของทรัพย์สินนั้นๆ เพื่อประกันสิทธิในทางเศรษฐกิจของเจ้าของ อสังหาริมทรัพย์ที่ถูกยึดอายัดมาขายทอดตลาดด้วย ฉะนั้นผู้ศึกษาจึงได้แบ่งหัวข้อย่อยออกเป็นกรณีต่างๆ ดังต่อไปนี้

4.1 หลักเกณฑ์การดำเนินการบังคับคดีของประเทศไทย

4.2 ระเบียบกระทรวงยุติธรรม ว่าด้วยการบังคับคดีของเจ้าพนักงานบังคับคดี (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2544

4.3 กฎกระทรวง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการขายทอดตลาด พ.ศ. 2554

4.4 กฎกระทรวง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการขายทอดตลาด (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2555

4.1 หลักเกณฑ์การดำเนินการบังคับคดีของประเทศไทย

เนื่องจากในประเทศไทยนั้นเรื่องการบังคับคดีให้มีการชำระหนี้เงินนั้นจะใช้หลักเกณฑ์ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งเป็นหลักแล้วจึงอนุโลมใช้วิธีการดังกล่าวมาสู่การใช้มาตรการบังคับทางปกครองให้ชำระเงินของหน่วยงานทางปกครองและรวมถึงการบังคับคดีให้ชำระหนี้เงินตามคำพิพากษาของศาลปกครองด้วย ดังนั้นผู้ศึกษาจึงเห็นว่าจำเป็นต้องศึกษาเรื่องการบังคับคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งให้เข้าใจเป็นอันดับแรก ดังรายละเอียดดังต่อไปนี้

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาตรา 271 วางหลักเกณฑ์ไว้ว่า ในคดีแพ่งเมื่อศาลได้มีคำพิพากษา หรือมีคำสั่งในประเด็นแห่งคดีแล้ว ถ้าคู่ความหรือบุคคลซึ่งเป็นฝ่ายแพ้คดี (ลูกหนี้ตามคำพิพากษา) มิได้ปฏิบัติตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลทั้งหมดหรือบางส่วน คู่ความหรือบุคคลซึ่งเป็นฝ่ายชนะ (เจ้าหนี้ตามคำพิพากษา) ขอบที่จะร้องขอให้บังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นได้ ในกรณีที่มีการบังคับให้ลูกหนี้ต้องชำระเงินแก่เจ้าหนี้ การบังคับคดีก็จะทำได้โดยการยึดอายัดทรัพย์สินของลูกหนี้ เพื่อให้กรมบังคับคดีดำเนินการขายทอดตลาด เพื่อให้ได้เงินมาชำระหนี้ตามคำพิพากษา (มาตรา 278 และมาตรา 282 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง)

แต่คำพิพากษาหรือคำสั่งที่ให้ผู้แพ้คดีชำระเงินนั้น โดยสภาพของมันเอง ยังไม่มีสภาพบังคับอยู่ในตัวเอง ไม่เหมือนกับกรณีที่ศาลสั่งให้คู่กรณีหย่าขาดจากกัน หากฝ่ายใดไม่ยินยอมอีกฝ่ายหนึ่งยอมเอาคำพิพากษาไปติดต่อส่วนราชการที่รับผิดชอบเรื่องเกี่ยวกับทะเบียนสมรส ก็จะเปลี่ยนสถานภาพของทะเบียนสมรสได้ตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลได้โดยเพราะคำพิพากษาในลักษณะดังกล่าวมีลักษณะเป็นผลบังคับอยู่ในตนเองอยู่แล้ว แต่ในกรณีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ฝ่ายแพ้คดีชำระเงินตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาต้องใช้สิทธิขอให้ศาลออกหมายบังคับคดี ซึ่งจะมีการยึดอายัดทรัพย์สินของลูกหนี้เพื่อดำเนินการบังคับคดีให้เป็นไปตาม

คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลต่อไป (มาตรา 275 และมาตรา 276 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง)

ซึ่งหลังจากเจ้าพนักงานบังคับคดีได้ยึดอายัดทรัพย์สินไว้แล้วก็จะมีการดำเนินการขายทอดตลาดทรัพย์สินดังกล่าว (มาตรา 282 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง) เพื่อรวบรวมเงินให้พอชำระหนี้ตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลนั่นเอง

โดยหลักเกณฑ์การขายทอดตลาดจะใช้ในมาตรา 308 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง โดยให้ดำเนินการตาม

ก.) บทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และ

ข.) กฎกระทรวงว่าด้วยการขายทอดตลาด

ทั้งนี้ตามข้อกำหนดของศาล ซึ่งระบุไว้ในคำสั่งอนุญาตให้ขายทรัพย์สินนั้น (ถ้าหากมี)

ซึ่งตามบทบัญญัติของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ซึ่งเกี่ยวข้องกับหลักการขายทอดตลาดได้แก่ มาตราที่ 506 ถึง 517 ซึ่งหากพิจารณาแล้วจะพบว่าเป็นเพียงแค่หลักเกณฑ์อย่างกว้างๆ ซึ่งใช้ในการขายทอดตลาดเท่านั้น เช่น

มาตรา 509 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ก็วางหลักเกณฑ์ไว้ว่า การทอดตลาดย่อมบริบูรณ์เมื่อผู้ทอดตลาดแสดงความตกลงด้วยการเคาะไม้หรือด้วยกิริยาอื่นใดอย่างหนึ่งตามจารีตประเพณีในการขายทอดตลาด ถ้ายังไม่ได้แสดงเช่นนั้น ผู้สู้ราคาสามารถถอนคำสู้ราคาของตนได้เสมอ

มาตรา 510 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้วางหลักเกณฑ์ว่าผู้เข้าสูราคาในการขายทอดตลาดย่อมต้องทำตามข้อความใดๆ ซึ่งผู้ทอดตลาดได้แถลงก่อนเข้าสูราคาในทรัพย์สินรายการนั้นๆ

มาตรา 511 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ก็ห้ามมิให้ผู้ทอดตลาดเข้าสูราคาเอง หรือใช้ให้ผู้อื่นผู้ใดเข้าสูราคา ในการทอดตลาดซึ่งตนเป็นผู้ดำเนินการเอง

สำหรับมาตรา 514 ก็วางหลักเกณฑ์ว่า ไม่ว่าผู้ที่เข้าสูราคารายอื่นจะกระทำการสูราคาโดยสมบูรณ์หรือไม่ หากผู้นั้นให้ราคาที่สูงกว่า บุคคลผู้ให้ราคาที่ต่ำกว่าย่อมหยุดพ้นความผูกพัน และอีกประการหนึ่งหากมีการถอนทรัพย์สินรายการใดๆ ออกจากการขายทอดตลาด ผู้เข้าสูราคาก็พ้นจากความผูกพันเช่นกัน

ส่วนมาตรา 515 บัญญัติให้ ผู้เสนอราคาสูงสุดต้องชำระราคาเป็นเงินสด เมื่อการซื้อขายนั้นบริบูรณ์หรือตามเวลาที่กำหนดไว้ในคำโฆษณาบอกขาย

มาตรา 516 กล่าวถึง กรณีที่ผู้เข้าสู่วราคานั้นละเลยไม่ชำระราคา กฎหมายก็บัญญัติให้ผู้ทอดตลาดเอาทรัพย์สินนั้นๆ ออกมาขายใหม่ และหากได้เงินสุทธิไม่คุ้มราคารวมถึงค่าขายทอดตลาดในครั้งก่อน ผู้สู่วราคาเดิมต้องรับผิดชอบในส่วนที่ขาด

ซึ่งหากพิจารณาแล้วผู้ศึกษาเห็นว่ามาตรา 308 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งกำหนดให้นำบทบัญญัติเรื่องการขายทอดตลาดในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับโดยอนุโลมสำหรับการขายทอดตลาดทรัพย์สินของลูกหนี้เพื่อนำเงินมาชำระหนี้ให้แก่เจ้าหนี้ตามคำพิพากษานั้น ในทางปฏิบัติยังต้องการกฎหมายลำดับรองหรือที่เรียกว่า กฎหมายอนุบัญญัติเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขในการขายทอดตลาดให้มีลักษณะเป็นรูปธรรมยิ่งขึ้น ใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติเมื่อจะเข้าสู่กระบวนการขายทอดตลาดได้อย่างมีประสิทธิภาพ

โดยที่กฎหมายลำดับรองหรือกฎหมายอนุบัญญัตินั้น ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์ ได้ให้คำนิยามไว้พอสรุปได้ว่า³⁷ คือบรรดากฎหมายที่องค์กรของรัฐตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นที่ค่าบังคับตั้งพระราชบัญญัติ เช่น พระราชกำหนดเป็นต้น เพื่อกำหนดรายละเอียดในการบังคับการให้เป็นไปตามหลักการและเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นที่ค่าบังคับตั้งพระราชบัญญัติ ฉบับที่เป็นกฎหมายแม่บท ตัวอย่างของกฎหมายอนุบัญญัติได้แก่พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ฯลฯ

ซึ่งในเรื่องการขายทอดตลาดทรัพย์สินนั้น ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งอันมีศักดิ์ทางกฎหมายเท่ากับพระราชบัญญัติก็ได้เปิดช่องทางให้ทำการออกกฎหมายลำดับรองเพื่อช่วยเสริมให้หลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขในการขายทอดตลาด มีหลักเกณฑ์ที่แน่นอน มีประสิทธิภาพในการทำงาน ซึ่งบัญญัติไว้ในมาตรา 5 (2) ประกอบกับมาตรา 308 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง สรุปใจความไว้ว่าให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมมีอำนาจออกกฎกระทรวง จัดวางระเบียบทางธุรการในเรื่องการยึดและอายัด และการจำหน่ายทรัพย์สินเป็นตัวแทนโดยวิธีการขายทอดตลาดหรือโดยวิธีอื่น และในเรื่องวิธีการบังคับคดีทางอื่นๆ ที่เจ้าพนักงานพิงจะปฏิบัติ

แต่ในทางปฏิบัติที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมในอดีตก็มิได้ใช้อำนาจออกกฎกระทรวงเช่นนั้น แต่อาศัยระเบียบกระทรวงยุติธรรมว่าด้วยการบังคับคดีของเจ้าพนักงานบังคับคดี(ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2544 ประกอบกับคำสั่งกรมบังคับคดีใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติงาน

³⁷ สมคิด เลิศไพฑูรย์, “กฎหมายปกครองท้องถิ่น” พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา, 2547), หน้า 66 – 67

ขายทอดตลาดทรัพย์สิน จนกระทั่งเมื่อ พ.ศ. 2554 รัฐมนตรีพิรพันธุ์ สาโลรัฐวิภาค จึงได้ออกกฎกระทรวง กำหนดหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขในการขายทอดตลาด พ.ศ. 2554 ขึ้นถือเป็นกฎกระทรวงฉบับแรกด้วย ระเบียบกระทรวงยุติธรรมในเรื่องดังกล่าวรวมถึงกฎกระทรวงดังกล่าวด้วย จะมีลักษณะร่วมกันคือเมื่อมีผลใช้บังคับแล้ว จะมีลักษณะเป็นการใช้อำนาจของฝ่ายรัฐ โดยขาดการเข้ามามีส่วนร่วมของลูกหนี้ตามคำพิพากษาซึ่งเป็นเจ้าของทรัพย์สินที่ถูกยึดอายัดมาทำการขายทอดตลาด รวมถึงการไม่มีส่วนร่วมขององค์กรที่เป็นมืออาชีพด้านการประเมินราคามูลค่าตลาดอย่างี่ควรเป็น

โดยต่อมาในปี พ.ศ. 2555 พลตำรวจเอกประชา พรหมนอก รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมท่านปัจจุบัน ได้พยายามแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยออกเป็นกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขการขายทอดตลาด (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2555

ซึ่งรายละเอียดของกฎหมายระดับอนุบัญญัติทั้งสามข้างต้นนั้น ในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองให้ชำระหนี้เงินและการบังคับคดีตามคำพิพากษาของศาลปกครองให้ชำระหนี้เงิน ก็ได้นำเอาอนุบัญญัติเหล่านั้นมาใช้บังคับโดยอนุโลมเช่นกัน โดยทั้งระเบียบกระทรวงและกฎกระทรวงยุติธรรมอันเกี่ยวกับการขายทอดตลาดรวมทั้งสิ้นสามฉบับนั้น ผู้ศึกษาต้องการนำเสนอในหัวข้อย่อถัดไปเพื่อให้ได้ทราบถึงรายละเอียดอย่างครอบคลุม

4.2 ระเบียบกระทรวงยุติธรรม ว่าการบังคับคดีของเจ้าพนักงานบังคับคดี (ฉบับที่ 9)

พ.ศ. 2544

ระเบียบกระทรวงยุติธรรมฉบับนี้ ประกาศใช้ ณ วันที่ 11 มกราคม 2544 ลงนามโดยนายสุทัศน์ เงินหมื่น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ในขณะนั้น โดยส่วนที่เกี่ยวข้องกับการขายทอดตลาดทรัพย์สินของลูกหนี้เพื่อชำระหนี้ให้แก่เจ้าหนี้ตามคำพิพากษา คือบทที่ 3/1 การยึดอายัดทรัพย์สิน ณ ที่ทำการ โดยมีรายละเอียดดังนี้

“บทที่ 3/1 การยึดอสังหาริมทรัพย์ ณ ที่ทำการ

45/1 ในกรณีผู้นำยึดแถลงความประสงค์ขอให้เจ้าพนักงานบังคับคดีทำการยึดอสังหาริมทรัพย์ ณ ที่ทำการของเจ้าพนักงานบังคับคดีให้นำส่งเอกสารประกอบการยึดทรัพย์สินดังนี้

(1) เอกสารแสดงกรรมสิทธิ์ เช่น โฉนดที่ดิน หนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. 3 , น.ส. 3 ก) หนังสือกรรมสิทธิ์ห้องชุดหรือเอกสารสำคัญที่ดินอื่นๆ หรือสำเนาที่เจ้าพนักงานที่ดินรับรองไม่เกิน 1 เดือน พร้อมเอกสารที่เกี่ยวข้อง (หากมี) เช่น หนังสือสัญญาจ้างเป็นต้น

(2) แจ้งภูมิลำเนาและส่งสำเนาทะเบียนบ้านของลูกหนี้ตามคำพิพากษา หรือผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่นายทะเบียนรับรองไม่เกิน 1 เดือน

(3) แผน itinerarium ที่ตั้งทรัพย์ที่จะยึด พร้อมสำเนา

(4) ภาพถ่ายปัจจุบันของทรัพย์ที่จะยึด และแผนผังของทรัพย์ที่จะยึด โดยระบุขนาดกว้างยาว

(5) ราคาประเมินที่ดิน ห้องชุด ที่เจ้าพนักงานที่ดินรับรอง

45/2 ให้เจ้าพนักงานบังคับคดีตรวจสอบหลักฐานตามข้อ 45/1 ว่า ถูกต้องครบถ้วนเพียงพอที่จะดำเนินการยึดทรัพย์ ณ ที่ทำการและประมาณราคาทรัพย์ที่จะยึดได้ แล้วเสนอผู้อำนวยการกองบังคับคดีแพ่ง เพื่อมีคำสั่งอนุญาต

45/3 ให้เจ้าพนักงานบังคับคดีทำการยึดทรัพย์โดยจัดทำรายงานและบัญชีของทรัพย์สินที่ยึดพร้อมประมาณราคาทรัพย์ และให้ผู้นำยึดลงนามรับรอง

...”

ด้วยระเบียบกระทรวงยุติธรรมนี้เองทำให้การประเมินมูลค่าของทรัพย์สินที่จะใช้เป็นหลักเกณฑ์เริ่มต้นในการขายทอดตลาดก็คือ ราคาประเมินที่ดินของกรรมที่ดินนั่นเอง ซึ่งในกรณีที่มีสิ่งปลูกสร้างอยู่บนที่ดิน เช่น บ้าน, อาคาร, โรงเรียนต่างๆ ก็ไม่มีปัญหาในการประเมินราคา เพราะในระบบข้อมูลของกรรมที่ดินนั้นจะมีการเชื่อมต่อข้อมูลที่เป็นแบบแปลนการขออนุญาตปลูกสร้างตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 อยู่แล้ว ซึ่งจะเชื่อมต่อจากท้องถิ่น เช่น สำนักงานเขตต่างๆ ในกรุงเทพมหานครมายังสาขาต่างๆ ของกรรมที่ดิน และยังมีระบบการคิดค่าเสื่อมราคาตามจำนวนปีที่เพิ่มขึ้นด้วย

การใช้ระเบียบกระทรวงยุติธรรมว่าด้วยการบังคับคดีของเจ้าพนักงานบังคับคดี (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2544 นี้ ในทางปฏิบัติแล้วก็มีการใช้งานร่วมกับหลักเกณฑ์อีกอย่างหนึ่งคือประกาศของกรมบังคับคดี เรื่องนโยบายการขายทอดตลาดทรัพย์สินมีใจความสำคัญว่า³⁸ การขายครั้งที่ 1 นั้น ให้กำหนดราคาเริ่มต้นไว้ที่จำนวน 80% ของราคาประเมินทรัพย์ที่ยึดอายัดมาทำการขายทอดตลาดในรายการนั้นๆ แต่หากเจ้าพนักงานบังคับคดีต้องงดการขายทรัพย์ใดๆ ในการขายครั้งแรกเพราะไม่มีผู้สนใจเข้าสู้ราคาเลย การขายครั้งต่อมาคือการขายครั้งที่ 2 ราคาเริ่มต้นในการประมูลจะเริ่มต้นที่จำนวน 50% ของราคาประเมินทรัพย์ที่ทำการยึดอายัดทรัพย์มา

แต่หากเป็นกรณีที่การขายครั้งที่ 1 มีผู้สนใจเข้าร่วมประมูลแต่พนักงานบังคับคดีงดการขายเพราะเหตุมีผู้มีส่วนได้เสีย เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาหรือลูกหนี้ตามคำพิพากษาคัดค้าน จะทำให้ในการขายครั้งที่ 2 นั้นราคาเริ่มต้นคือราคาที่สูงที่สุดซึ่งทำการขายทอดตลาดในครั้งที่ 1

³⁸ ประกาศกรมบังคับคดีเรื่องนโยบายการขายทอดตลาดทรัพย์สิน, ข้อที่ 1, 27 มกราคม 2548

ฉะนั้นในการขายครั้งที่ 2 นี้หากมีผู้เสนอราคาให้มากกว่าราคาเริ่มต้น ผู้นั้นจะชนะการประมูลและได้กรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์รายการนั้นๆ ไป

ส่วนคณะกรรมการกำหนดราคาทรัพย์สินที่มีการกำหนดไว้ในหัวข้อ 1.1 ของประกาศกรมบังคับคดี เรื่องนโยบายการขายทอดตลาดทรัพย์สินนั้นจะไม่ค่อยมีบทบาทในกระบวนการขายทอดตลาดสักเท่าไรทั้งนี้เพราะสำนวนที่เข้าสู่การประชุมของคณะกรรมการกำหนดราคาทรัพย์สินจะมีการตั้งเกณฑ์ไว้เป็น 3 ประเภทเท่านั้นคือ³⁹

ก.) ทรัพย์สินที่มีราคาประเมินขณะยึด หรือราคาประเมินของสำนักงานวางทรัพย์สินกลางตั้งแต่ห้าสิบล้านบาทขึ้นไป

ข.) ทรัพย์สินที่ขายทอดตลาดแล้วไม่มีผู้เสนอราคา ผู้ได้รับมอบหมายจากอธิบดี ผู้อำนวยการกอง หรือผู้อำนวยการสำนักงานบังคับคดีจังหวัดพิจารณาแล้วเห็นสมควรกำหนดราคาใหม่

ค.) เป็นทรัพย์สินซึ่งผู้ได้รับมอบหมายจากอธิบดี ผู้อำนวยการสำนักงานบังคับคดีจังหวัดหรือสาขา พิจารณาแล้วเห็นสมควรกำหนดราคาใหม่

เป็นสาเหตุให้วาระที่เข้าสู่การประชุมซึ่งจัดขึ้นเป็นประจำทุกเดือน มีเรื่องเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการเพียงแค่ 10-15 เรื่องเท่านั้น

4.3 กฎกระทรวง กำหนดหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขในการขายทอดตลาด พ.ศ.

2554

กฎกระทรวงฉบับนี้เป็นกฎกระทรวงที่เกี่ยวกับการขายทอดตลาดฉบับแรกนับแต่ได้มีการขายทอดตลาด แต่เดิมหลักเกณฑ์ในการขายทอดตลาดจะอาศัยระเบียบกระทรวงยุติธรรมว่าด้วยการบังคับคดีของเจ้าพนักงานบังคับคดี(ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2544 ซึ่งออกโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเช่นเดียวกัน เมื่อกฎกระทรวงฉบับนี้มีผลใช้บังคับแล้ว จะมีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์ และวิธีปฏิบัติตามระเบียบ คำสั่ง ข้อบังคับต่างๆ ที่ขัดแย้งกับกฎกระทรวงนี้ให้ไม่มีผลบังคับใช้อีกต่อไป

โดยสาระสำคัญของกฎกระทรวงฉบับนี้ ซึ่งมีผลกระทบต่อกระบวนการและประสิทธิภาพของการขายทอดตลาดทรัพย์สินเพื่อชำระหนี้ให้แก่เจ้าหนี้ตามคำพิพากษา อยู่ที่ข้อ 6 - ข้อ 8 แห่งกฎกระทรวงฉบับนี้ ซึ่งบัญญัติว่า

"ข้อ 6 ประกาศขายทอดตลาดมีรายการ ดังต่อไปนี้

³⁹ กองวิชาการ, “กฎกระทรวง นวัตกรรมใหม่ของการขายทอดตลาด” (วารสารกรมบังคับคดี, มีนาคม – เมษายน 2554, หน้า 11

- (1) ชื่อศาลและหมายเลขคดีแดง
- (2) ชื่อคู่ความ
- (3) สถานที่ขายทอดตลาด
- (4) วันและเวลาในการขายทอดตลาด
- (5) รายละเอียดของทรัพย์สินที่จะขายและภาระติดพัน
- (6) กรณีที่เป็นอสังหาริมทรัพย์จะต้องมีแผนที่แสดงบริเวณที่ตั้งและ

รายละเอียดของบริเวณโดยรอบ

- (7) ราคาที่เริ่มต้นในการขายทอดตลาด
 - (8) เงื่อนไขและข้อสัญญา ซึ่งอย่างน้อยที่สุดต้องระบุรายละเอียดที่ผู้เสนอ
- ราคาสูงสุดต้องตกลงผูกพันกับการเสนอราคาดังกล่าว และเงื่อนไขอื่นใดตามที่กำหนดในระเบียบประกาศ หรือข้อบังคับเกี่ยวกับการขายทอดตลาดของกรมบังคับคดีและกระทรวงยุติธรรม

หากมีรายการดังต่อไปนี้ ก็ให้ระบุไว้ในประกาศขายทอดตลาดด้วย

- (1) ราคาประเมินของสำนักประเมินราคาทรัพย์สิน กรมธนารักษ์
- (2) ราคาประเมินของผู้เชี่ยวชาญการประเมินราคา
- (3) ราคาประเมินของเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษา เจ้าของทรัพย์สิน ผู้รับจำนำ หรือ

ผู้รับจำนอง

- (4) ราคาที่จดทะเบียนจำนำ จดทะเบียนจำนอง หรือที่จดทะเบียนสิทธิหรือ

นิติกรรมครั้งสุดท้าย

- (5) ราคาประเมินของสำนักงานวางทรัพย์สินกลาง
- (6) ราคาหรือมูลค่าที่เจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาซึ่งเป็นสถาบันการเงินแจ้งต่อ

ธนาคารแห่งประเทศไทยหรือหน่วยงานราชการอื่นของปีที่จะขายทอดตลาดหรือของปีที่แจ้งครั้งสุดท้าย

- (7) ราคาที่มีผู้คัดค้าน

อธิบดี โดยความเห็นชอบของรัฐมนตรีอาจประกาศกำหนดรายการอื่นเพิ่มเติมในประกาศขายทอดตลาดได้

"ข้อ 7 ในการประกาศขายทอดตลาดแต่ละครั้ง หากเจ้าพนักงานบังคับคดีเห็นสมควรกำหนดรายการเพิ่มเติมนอกจากที่กำหนดไว้ในข้อ 6 สำหรับการขายทอดตลาดครั้งนั้น ก็ให้ดำเนินการได้แต่ต้องได้รับความเห็นชอบจากอธิบดี"

"ข้อ 8 ภายใต้บังคับข้อ 13 ในกรณีที่ทรัพย์สินที่จะขายทอดตลาดเป็นทรัพย์สินที่มีราคาหรือมูลค่าตามที่กำหนดไว้ในข้อ 6 วรรคสอง (1) (2) (3) (4) (5) หรือ (6) หรือราคาเช่าซื้อ หรือราคาให้เช่าแบบลิสซิ่ง ให้เจ้าพนักงานบังคับคดีใช้ราคาที่สูงที่สุดเป็นราคาเริ่มต้นใช้ในการขายทอดตลาด

ในกรณีทรัพย์สินที่จะขายทอดตลาดเป็นทรัพย์สินที่มีราคาเช่าซื้อหรือราคาให้เช่าแบบลิสซิ่ง ให้เจ้าพนักงานบังคับคดีคิดหักด้วยเบี้ยที่รวมอยู่ในราคาเช่าซื้อหรือราคาให้เช่าแบบลิสซิ่งนั้น แล้วให้คิดค่าหักเสื่อมราคาเป็นรายปีตามอัตราที่อธิบดีประกาศกำหนดก่อน"

เมื่อพิจารณาข้อ 6 - ข้อ 8 ของกฎกระทรวงดังกล่าว ผู้ศึกษาพบว่ากฎกระทรวงฉบับนี้ให้ความสำคัญกับความเห็นของเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาที่อาจมาในลักษณะราคาจดทะเบียนจำนำจดทะเบียนจำนองอื่นๆ ก็ได้ รวมถึงยังให้ความสำคัญแก่ความเห็นของลูกหนี้ซึ่งจะมาจากช่องทางราคาประเมินของเจ้าของทรัพย์สิน แต่ก็มีแนวโน้มว่าราคาดังกล่าวจะมีราคาสูงเพราะแต่ละฝ่ายต้องมุ่งปกป้องผลประโยชน์ของตน โดยเสนอราคาประเมินในส่วนของตนให้สูงที่สุด โดยไม่มีบทบัญญัติใดให้ใช้ระบบการประเมินมูลค่าตลาดของทรัพย์สินตามหลักวิชาการเข้ามาประยุกต์ใช้เลย

ส่วนข้อ 8 ที่มีการระบุว่า "... ภายใต้บังคับข้อ 13..." นั้นข้อ 13 จะกล่าวถึงการให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า "คณะกรรมการกำหนดราคาทรัพย์สิน" นั้น ปรากฏว่าคณะกรรมการนี้มีจำนวนกรรมการมากถึง 19 คน และกำหนดให้เป็นบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งสำคัญโดยไม่ได้บัญญัติถึง "ผู้แทน" ของผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว อันได้แก่ปลัดกระทรวงยุติธรรม อธิบดีกรมบังคับคดี อธิบดีกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ผู้อำนวยการสำนักบังคับคดีอาญาและบังคับใช้กฎหมาย กระทรวงยุติธรรมและผู้อำนวยการสำนักประเมินราคาทรัพย์สิน กรมธนารักษ์ รวมถึงรองปลัดกระทรวงที่เป็นหัวหน้ากลุ่มภารกิจบริหารความยุติธรรม ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่า เป็นคณะใหญ่และค่อนข้างจะกำหนดให้ใช้ความสามารถของผู้ดำรงตำแหน่งสำคัญๆ หลายตำแหน่งซึ่งแต่ละท่านก็มีการปฏิบัติงานซึ่งจะกระทบกระเทือนต่อการกำหนดราคาประเมินของทรัพย์สินที่จะขายทอดตลาด เพราะแต่ละท่านจะไม่ค่อยมีเวลาประชุมนั่นเอง

สำหรับเรื่องอำนาจกำหนดราคาทรัพย์สินของคณะกรรมการคณะนี้จะบัญญัติไว้ที่ข้อ 12 ในส่วนที่เกี่ยวกับการขายทรัพย์สินทอดตลาดที่เป็นอสังหาริมทรัพย์จะคล้ายคลึงกันกับกรณีของระเบียบกระทรวงยุติธรรมซึ่งผู้ศึกษาได้เขียนไว้ในหัวข้อย่อยที่ 4.2 แต่สิ่งที่เป็นประเด็นสำคัญคือการบัญญัติเปิดช่องทางตามข้อ 12 (1) ว่า กรณีที่มีการโต้แย้งหรือมีข้อสงสัยจากผู้มีส่วนได้เสียเกี่ยวกับการกำหนดราคาเริ่มต้น และไม่สามารถหาข้อยุติได้ภายใน 15 วัน ก็สามารถส่งข้อโต้แย้งดังกล่าวให้คณะกรรมการกำหนดราคาทรัพย์สิน ช่วยกำหนดราคาทรัพย์สินให้ได้แต่คณะกรรมการ

ดังกล่าวมีชุดเดียวและประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิและดำรงตำแหน่งเป็นผู้บริหารระดับสูงของกระทรวงยุติธรรม ผู้ศึกษาคิดว่าคณะกรรมการชุดนี้น่าจะกำหนดราคาให้ไม่ทันกับปริมาณซื้อได้แย่งที่เข้ามา และจะเป็นปัญหาคอขวดหรือดินพอกหางหมู กระทบกับกระบวนการขายทอดตลาดทรัพย์สินในอนาคต

4.4 กฎกระทรวง กำหนดหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขในการขายทอดตลาด (ฉบับที่

2) พ.ศ. 2555

กฎกระทรวงฉบับนี้ได้ประกาศลงในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 8 มิถุนายน 2555 ในสมัยที่พล.ต.อ.ประชา พรหมนอก เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม โดยให้เหตุผลในการออกกฎกระทรวงฉบับนี้ไว้ในท้ายราชกิจจานุเบกษา เล่ม 129 ตอนที่ 50ก หน้า 16 ว่า “...เหตุผลในการประกาศใช้กฎกระทรวงฉบับนี้ คือ เนื่องจากกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขายทอดตลาด พ.ศ. 2554 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขายทอดตลาดบางประการที่เป็นอุปสรรคต่อการขายทอดตลาด เช่น รายการที่ระบุในประกาศขายทอดตลาด การกำหนดราคาเริ่มต้นที่ใช้ในการขายทอดตลาด หรือการถอนทรัพย์สินออกจากการขายทอดตลาด ประกอบกับสมควรปรับปรุงองค์ประกอบและอำนาจของคณะกรรมการกำหนดราคาทรัพย์สินให้เป็นอย่างเหมาะสมจึงจำเป็นต้องออกกฎกระทรวงนี้”

โดยสาระสำคัญของกฎกระทรวงฉบับนี้ ผู้ศึกษาเห็นว่าประเด็นที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการและประสิทธิภาพของการขายทอดตลาดทรัพย์สินเพื่อชำระหนี้ต่อเจ้าหนี้ตามคำพิพากษา อยู่ในข้อ 1 และ ข้อ 8 ของกฎกระทรวงฉบับนี้ โดยบัญญัติว่า

“ข้อ 1 ให้ยกเลิกความในวรรคสองข้อ 6 แห่งกฎกระทรวง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการขายทอดตลาด พ.ศ. 2554 และให้ใช้ข้อความต่อไปนี้แทน

“หากมีรายการดังต่อไปนี้ ให้ระบุไว้ในประกาศขายทอดตลาดด้วย

- (1) ราคาประเมินของสำนักประเมินราคาทรัพย์สิน กรมธนารักษ์
- (2) ราคาประเมินของผู้เชี่ยวชาญการประเมินราคา
- (3) ราคาประเมินของเจ้าพนักงานบังคับคดี
- (4) ราคาที่กำหนดโดยคณะกรรมการกำหนดราคาทรัพย์สิน
- (5) ราคาประเมินของสำนักงานวางทรัพย์สินกลาง
- (6) ราคาที่จำหน่าย จดทะเบียนจำนอง หรือจดทะเบียนสิทธิหรือนิติกรรมครั้งสุดท้าย
- (7) ราคาหรือมูลค่าที่เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาซึ่งเป็นสถาบันการเงินแจ้งต่อ

ธนาคารแห่งประเทศไทยหรือหน่วยราชการอื่นของปีที่จะขายทอดตลาดหรือของปีที่แจ้งครั้งสุดท้าย”

เป็นที่น่าสังเกตว่า ราคาประเมินของเจ้าของทรัพย์สินตามกฎหมายกระทรวงฉบับแรก คือ กฎกระทรวง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการขายทอดตลาด พ.ศ. 2554 ได้ถูกตัดออกไป โดยผู้ศึกษานั้นมีทัศนคติต่อเรื่องนี้ว่าการตัดราคาประเมินของเจ้าของทรัพย์สินออกไป นั้นเป็นการสมควรเพราะราคาประเมินของเจ้าของทรัพย์สินนั้นเป็นสิ่งที่ไม่มีหลักการใดๆ ในการคำนวณ เป็นเพียงการอาศัยความเห็นของเจ้าของทรัพย์สินเท่านั้น ซึ่งเป็นอันแน่นอนว่าเจ้าของทรัพย์สินย่อมประเมินราคาของตนให้สูงที่สุด ซึ่งมากกว่ามูลค่าตลาดของทรัพย์สินรายการนั้นๆ เป็นอันมาก

สำหรับราคาเริ่มต้นขายและราคาที่สมควรขายในการขายทอดตลาดก็ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ไว้ในข้อ 8 แห่งกฎกระทรวงฉบับนี้ โดยบัญญัติว่า

“ข้อ 8 ให้มีคณะกรรมการกำหนดหลักเกณฑ์ในการกำหนดราคาเริ่มต้นและราคาที่สมควรขายในการขายทอดตลาด ประกอบด้วยปลัดกระทรวงยุติธรรมเป็นประธาน อธิบดีกรมบังคับคดี ผู้แทนกระทรวงการคลัง ผู้แทนกรมที่ดิน ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการผู้บริโภครู้จัก ผู้แทนสำนักงานศาลยุติธรรม ผู้แทนสำนักประเมินราคาทรัพย์สิน กรมธนารักษ์ ผู้แทนธนาคารแห่งประเทศไทย ผู้แทนสำนักงานกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตร ผู้แทนสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย ผู้แทนสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย และผู้แทนสมาคมผู้ประเมินค่าทรัพย์สินแห่งประเทศไทย เป็นกรรมการ

ให้ผู้อำนวยการสำนักกฎหมาย สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรมเป็นกรรมการและเลขานุการและผู้อำนวยการสำนักงานวางทรัพย์สินกลาง เป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

คณะกรรมการกำหนดหลักเกณฑ์ในการกำหนดราคาเริ่มต้นและราคาที่สมควรในการขายทอดตลาดมีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์ในการกำหนดราคาเริ่มต้นและราคาที่สมควรขายในการขายทอดตลาด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา”

สำหรับราคาเริ่มต้นและราคาที่สมควรขายในการขายทอดตลาดตามวรรคสุดท้ายแห่งข้อ 8 ของกฎกระทรวงฉบับนี้ ก็ได้มีการประกาศในราชกิจจานุเบกษาเล่มที่ 129 ตอนพิเศษ 94ง หน้า 30-32 ลงวันที่ 15 มิถุนายน 2555 เรื่องหลักเกณฑ์ในการกำหนดราคาเริ่มต้นและราคาที่สมควรขายในการขายทอดตลาด โดยสาระสำคัญของประกาศฉบับนี้อยู่ในข้อ 2 และ 3 บัญญัติว่า

“...

ข้อ 2 ในการกำหนดราคาเริ่มต้นในการขายทอดตลาด

ในกรณีที่มีราคาของคณะกรรมการกำหนดราคาทรัพย์สิน ให้เจ้าพนักงานบังคับคดีพิจารณาจากราคาประเมินของคณะกรรมการกำหนดราคาทรัพย์สิน

ในกรณีที่ไม่มีราคาของคณะกรรมการกำหนดราคาทรัพย์สิน แต่มีราคาประเมินของฝ่ายประเมินราคาทรัพย์สิน สำนักงานวางทรัพย์สินกลางและราคาประเมินของเจ้าพนักงานบังคับคดีให้เจ้าพนักงานบังคับคดีพิจารณาจากราคาประเมินของฝ่ายประเมินราคาทรัพย์สิน สำนักงานวางทรัพย์สินกลาง

ในกรณีที่ไม่มีราคาของคณะกรรมการกำหนดราคาทรัพย์สินและราคาประเมินของฝ่ายประเมินราคาทรัพย์สิน สำนักงานวางทรัพย์สินกลางให้เจ้าพนักงานบังคับคดีพิจารณาจากราคาประเมินของเจ้าพนักงานบังคับคดี

ข้อ 3 การขายทอดตลาดอสังหาริมทรัพย์โดยปลดภาระจำนองหรือปลดภาระผูกพันในทางจำนองให้เจ้าพนักงานบังคับคดีกำหนดราคาเริ่มต้นสำหรับการขายทอดตลาดแต่ละครั้งดังนี้

3.1 ในการขายทอดตลาดครั้งที่หนึ่ง ให้เจ้าพนักงานบังคับคดีกำหนดราคาเริ่มต้นตามราคาประเมินในข้อ 2 โดยปิดตัวเลขที่เป็นเศษขึ้นเป็นเรือนหมื่น

3.2 ในการขายทอดตลาดครั้งที่สอง หากการขายทอดตลาดครั้งที่หนึ่ง เจ้าพนักงานบังคับคดีได้งดการขายทอดตลาดไว้เนื่องจากไม่มีผู้เข้าสู้ราคา ให้เจ้าพนักงานบังคับคดีกำหนดราคาเริ่มต้นเป็นจำนวนร้อยละเก้าสิบของราคาประเมินในข้อ 2 โดยปิดตัวเลขที่เป็นเศษขึ้นเป็นเรือนหมื่น

3.3 ในการขายทอดตลาดครั้งที่สาม หากการขายทอดตลาดครั้งที่สอง เจ้าพนักงานบังคับคดีได้งดการขายทอดตลาดไว้เนื่องจากไม่มีผู้เข้าสู้ราคา ให้เจ้าพนักงานบังคับคดีกำหนดราคาเริ่มต้นเป็นจำนวนร้อยละแปดสิบของราคาประเมินในข้อ 2 โดยปิดตัวเลขที่เป็นเศษขึ้นเป็นเรือนหมื่น

3.4 ในการขายทอดตลาดครั้งที่สี่เป็นต้นไป หากการขายทอดตลาดครั้งที่สาม เจ้าพนักงานบังคับคดีได้งดการขายไว้เนื่องจากไม่มีผู้เข้าสู้ราคา ให้เจ้าพนักงานบังคับคดีกำหนดราคาเริ่มต้นเป็นจำนวนร้อยละเจ็ดสิบของราคาประเมินในข้อ 2 โดยปิดตัวเลขที่เป็นเศษขึ้นเป็นเรือนหมื่น

...”

ในความเห็นของผู้ศึกษานั้นเห็นว่ากฎกระทรวง กำหนดหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขในการขายทอดตลาด (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2555 ซึ่งเป็นฉบับล่าสุดนั้น มีความพยายามจะลบล้างข้อที่เกื้อหนุนในกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการขายทอดตลาด พ.ศ. 2554 นั้นคือ ราคาเริ่มต้นขายได้รับอิทธิพลจากความเห็นในแง่ราคาประเมินของลูกหนี้และเจ้าหนี้ตามคำพิพากษา ซึ่งก่อให้เกิดผลที่สำคัญคือราคาเริ่มต้นขายสูงกว่ามูลค่าตลาดของทรัพย์สินนั้นๆ เป็นอันมาก กฎกระทรวงฉบับที่ 2 หรือฉบับล่าสุด จึงพยายามออกแบบในการกำหนดราคาขายใหม่ โดย

คณะกรรมการกำหนดหลักเกณฑ์ในการกำหนดราคาเริ่มต้นขายได้มีการจัดเรียงลำดับความสำคัญขององค์กรที่มีอำนาจกำหนดราคาทรัพย์สินเรียงตามลำดับตามสำคัญดังต่อไปนี้

- ก) ราคาของคณะกรรมการกำหนดราคาทรัพย์สิน
- ข) ราคาของฝ่ายประเมินราคาทรัพย์สิน สำนักงานวางทรัพย์สินกลาง
- ค) ราคาของเจ้าพนักงานบังคับคดี

ซึ่งหลักเกณฑ์ที่กำหนดราคาเริ่มต้นในการขายทอดตลาดจะได้รับอิทธิพลจากองค์กรกลุ่มใดอันได้แก่ คณะกรรมการกำหนดราคาทรัพย์สิน หรือฝ่ายประเมินราคาทรัพย์สิน สำนักงานวางทรัพย์สินกลาง หรือเจ้าพนักงานบังคับคดี ผู้ศึกษาจะได้วิเคราะห์ไว้ในบทถัดไป

และเป็นที่น่าสังเกตอีกประการหนึ่ง คือ กฎกระทรวงฉบับล่าสุดนี้ได้คำนึงถึงหลักการเศรษฐศาสตร์ในแง่ “อุปสงค์” และ “อุปทาน” ด้วย ซึ่งนำหลักการว่าหากลดราคาขายลงแล้วจะทำให้ปริมาณหรือโอกาสขายมีมากขึ้น ซึ่งแตกต่างกับกฎกระทรวง กำหนดหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขการขายทอดตลาด พ.ศ. 2554 ซึ่งเป็นกฎกระทรวงฉบับแรก ซึ่งจะไม่มีการลดราคาเริ่มต้นขายใดๆ ลงเลย แม้ว่าจะไม่มีผู้สนใจในการเข้าสู่ราคาประมูลแข่งขันก็ตาม

โดยหลักเกณฑ์การลดราคาเริ่มต้นในการขายแต่ละครั้งจะเกิดขึ้น โดยมีเงื่อนไขอันสำคัญดังต่อไปนี้

- ก) ลดราคาเริ่มต้นในการขายทอดตลาดเมื่อไม่มีผู้เข้าสู่ราคาประมูลแข่งขัน
- ข) กรณีการประมูลครั้งก่อนไม่มีเข้าสู่ราคาเลย ในการประมูลครั้งต่อไป ราคาเริ่มต้นจะลดลงมาเรื่อยๆ ครั้งละ 10% ของราคาเริ่มต้นขายครั้งแรก โดยราคาเริ่มต้นขายครั้งแรกจะมีค่าคงที่ไม่มีการเปลี่ยนแปลงใดๆ ทั้งสิ้น
- ค) ราคาเริ่มต้นขาย ที่มีราคาต่ำสุดคือ 70% ของราคาเริ่มต้นขายครั้งแรก
- ง) ในกรณีที่แม้ลดราคาทรัพย์สินที่จะเริ่มต้นประมูลขายทอดตลาดลงมาเหลือ

เพียง 70% ของราคาเริ่มต้นขายครั้งแรก ก็ยังไม่มีผู้สนใจเข้าร่วมประมูลแข่งขัน กรณีเช่นนี้ต้องย้อนกลับไปใช้หลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง กำหนดหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขในการขายทอดตลาด (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2555 ในข้อ 12(2) คือ หัวหน้าหน่วยงานที่ดูแลการขายทอดตลาดในทรัพย์สินนั้นๆ เช่น ผู้อำนวยการสำนักงานบังคับคดีจังหวัดหรือสาขา หรือผู้อำนวยการกองจำหน่ายทรัพย์สิน ต้องเสนอเรื่องให้คณะกรรมการกำหนดราคาทรัพย์สินพิจารณากำหนดราคาทรัพย์สินใหม่ แล้วจึงเข้าสู่กระบวนการขายทอดตลาดตามข้อ ก) – ค) อีกครั้งหนึ่ง

บทที่ 4

ปัญหาในการบังคับคดีโดยการขายทอดตลาดทรัพย์สิน

ในบทที่ผ่านมาผู้ศึกษาได้นำเสนอว่ากฎเกณฑ์ที่ใช้เป็นหลักให้เจ้าหน้าที่และผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้องได้ยึดถือปฏิบัติในการกระบวนการขายทอดตลาดทรัพย์สิน ในสองปีก่อน(พ.ศ. 2554 ต่อเนื่องต้นปี พ.ศ. 2555)อันหมายถึง กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการขายทอดตลาดปี พ.ศ. 2554 นั้นมีแนวคิดรวบยอด (concept) ที่แตกต่างกับหลักเกณฑ์ในอดีตซึ่งหมายถึงระเบียบกระทรวงยุติธรรม ว่าด้วยการบังคับคดีของเจ้าพนักงานบังคับคดี (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2544 แบบหน้ามือเป็นหลังมือ ทั้งนี้เป็นเพราะ

ระเบียบกระทรวงยุติธรรม ว่าด้วยการบังคับคดี(ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2544 นั้นจะใช้ราคาประเมินที่ดิน ณ กรมที่ดิน มาใช้เป็นราคาเริ่มต้นในการประมูลขายทอดตลาดทรัพย์สิน ซึ่งราคาประเมินที่ดินของกรมที่ดินนั้นแม้จะมีการประเมินมูลค่าของสิ่งปลูกสร้างบนที่ดินให้ด้วย แต่ก็มีราคาต่ำกว่าราคาประเมินมูลค่าตลาดของทรัพย์สินนั้นเป็นอันมากอย่างมีนัยยะสำคัญจึงเป็นเรื่องปกติว่าหลังจากทำการขายทรัพย์สินนั้นๆ ออกไปแล้วลูกหนี้ตามคำพิพากษาของศาลปกครองหรือผู้ที่อยู่ในมาตรการบังคับทางปกครองให้ชำระหนี้เงินซึ่งเป็นเจ้าของทรัพย์สินที่ถูกยึดอายัดมานั้น จะมีหนี้ค้างอยู่ต่อไป เพราะการประมูลขายทรัพย์สินรายการนั้นๆ ได้ราคาต่ำกว่าอันสืบเนื่องมาจากการตั้งราคาเริ่มต้นขายที่ต่ำมากนั่นเอง

ต่อมาเมื่อรัฐมนตรีพิรพันธุ์ สาโล รัฐวิภาค ได้เข้ามารับตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมก็ได้สังเกตเห็นปัญหาซึ่งราคาของผู้ชนะประมูลนั้นต่ำกว่าราคาประเมินมูลค่าตลาดซึ่งส่งผลให้ลูกหนี้ไม่หลุดพ้นจากหนี้แม้ขายทรัพย์สินที่ถูกยึดอายัดออกไปได้ ในวาระถัดมาก็ยังต้องถูกเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาของศาลปกครองหรือหน่วยงานทางปกครองตามยึดอายัดทรัพย์สินที่ดินมีอยู่อีกต่อไปและในท้ายที่สุดมักจบลงด้วยการเป็นบุคคลล้มละลาย การแก้ปัญหาดังกล่าวจึงทำโดยการออกกฎกระทรวง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการขายทอดตลาดปี พ.ศ. 2554 ออกมาใช้เป็นหลักเกณฑ์ในการขายทอดตลาด ซึ่งมีหลักการที่สำคัญอยู่ในข้อที่ 6 ถึงข้อที่ 8 ของกฎกระทรวงดังกล่าว กล่าวคือคำนึงถึงความเห็นของเจ้าหน้าที่และผู้เกี่ยวข้องซึ่งเป็นเจ้าของทรัพย์สินว่าราคาประเมินทรัพย์สินที่ถูกยึดอายัดมาทำการขายทอดตลาดควรมีราคาเท่าใด และประการสำคัญคือให้ใช้ราคาที่สูงที่สุดในบรรดาระดับราคาประเมินที่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องจัดทำออกมา เป็นราคาที่ใช้เริ่มต้นในการขายทอดตลาด ซึ่งโดยธรรมชาติของมนุษย์นั้น ย่อมต้องแสวงหาประโยชน์ให้แก่ตนเอง ดังนั้นเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาและลูกหนี้ตามคำพิพากษาของศาลปกครองหรือหน่วยงานทางปกครองและ

ผู้อยู่ในมาตรการบังคับทางปกครองให้ชำระเงินยอมตั้งราคาประเมินทรัพย์สินรายการนั้นๆ ให้สูงที่สุดโดยหวังว่าหากการขายทอดตลาดเสร็จสิ้นลงฝ่ายเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาของศาลปกครองหรือหน่วยงานทางปกครองจะได้รับชำระหนี้จนครบถ้วน ส่วนลูกหนี้ตามคำพิพากษาของศาลปกครองหรือผู้อยู่ในมาตรการบังคับทางปกครองให้ชำระเงินซึ่งเป็นเจ้าของทรัพย์สินก็หวังว่าบรรดาหนี้ของตนซึ่งต้องชำระให้ครบถ้วนจะต้องสิ้นสุดลงหลังจากการขายทอดตลาดเสร็จสิ้นลง

แม้กฎกระทรวงดังกล่าวจะเป็นการออกโดยการมีเจตนาที่ดีแต่ด้วยความไม่มีประสิทธิภาพในกระบวนการขายทอดตลาดก็ส่งผลกระทบต่อที่สำคัญเกิดขึ้น โดยก่อนที่จะมีการประกาศใช้กฎกระทรวงฉบับนี้เป็นเวลาสี่เดือน หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องคือกรมบังคับคดีได้เก็บข้อมูลปริมาณการขายทอดตลาดทรัพย์สิน ได้เป็นเงิน 20,000 ล้านบาท และหลังจากที่ประกาศใช้กฎกระทรวงแล้วคือ 12 กรกฎาคม พ.ศ. 2554 เป็นเวลา 4 เดือน กลับขายได้เพียง 200 ล้านบาทเท่านั้น

เมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมท่านปัจจุบันคือ พล.ต.อ.ประชา พรหมนอก เข้ามารับตำแหน่งจึงได้แก้ไขปัญหาการไม่มีผู้เข้าร่วมประมูลซื้อทรัพย์สินโดยการขายทอดตลาด อันเป็นผลสืบเนื่องจากหลักเกณฑ์ที่ไม่เหมาะสมของกฎกระทรวง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการขายทอดตลาด พ.ศ. 2554 นั้นเอง โดย พล.ต.อ.ประชา พรหมนอก ได้ดำเนินการออกกฎกระทรวง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการขายทอดตลาด (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2555 และได้ออกประกาศหลักเกณฑ์ในการกำหนดราคาเริ่มต้นและราคาที่สมควรขายในการขายทอดตลาดตามออกมาด้วย ซึ่งทำให้การกำหนดราคาเริ่มต้นขายทอดตลาด ขึ้นอยู่กับ อิทธิพลของรองคีย์ โดยเรียงลำดับความสำคัญดังต่อไปนี้

- ก) ราคาของคณะกรรมการกำหนดราคาทรัพย์สิน
- ข) ราคาของฝ่ายประเมินราคาทรัพย์สิน สำนักงานวางทรัพย์สินกลาง
- ค) ราคาของเจ้าพนักงานบังคับคดี

ซึ่งหมายความว่าหากมีราคาของคณะกรรมการกำหนดราคาทรัพย์สิน และ/หรือราคาของฝ่ายประเมินราคาทรัพย์สิน สำนักงานวางทรัพย์สินกลางแล้วราคาประเมินของเจ้าพนักงานบังคับคดีจะไม่ถูกนำมากำหนดเป็นราคาในการเริ่มต้นขายทอดตลาด เนื่องจากมีความสำคัญน้อยกว่า

แต่ทว่าในความเป็นจริง ผู้ศึกษาได้ศึกษาข้อมูลจากประกาศขายทอดตลาดของสำนักงานบังคับคดีจังหวัด/กอง กรุงเทพมหานคร เขตพื้นที่ 1⁴⁰ จำนวน 50 รายการ แล้วพบว่า

⁴⁰ กรมบังคับคดี "ค้นหาทรัพย์สิน กรุงเทพมหานคร เขตพื้นที่ 1" ค้นคืน 3 กุมภาพันธ์ 2555 จาก

http://asset.led.go.th/newbid/asset_search_province.asp?search_province=กรุงเทพ&search_sub_province=กรุงเทพมหานคร เขตพื้นที่ 1

อิทธิพลของราคาประเมินของพนักงานบังคับคดี มีอิทธิพลเหนือกว่าราคาของคณะกรรมการกำหนดราคาทรัพย์และราคาของฝ่ายประเมินราคาทรัพย์ สำนักงานวางทรัพย์กลาง อย่างมีนัยยะสำคัญตามตารางข้างล่าง

		จำนวนรายการของทรัพย์ที่ ขายทอดตลาด	จำนวนครั้งที่ เกิด	คิดเป็น ร้อยละ
1	ราคาประเมินของสำนักงาน ประเมินราคาทรัพย์ กรมธนารักษ์	50	0	0
2	ราคาประเมินของผู้เชี่ยวชาญ การประเมินราคา	50	6	12
3	ราคาประเมินของเจ้าพนักงาน บังคับคดี	50	50	100
4	ราคาที่กำหนดโดยคณะกรรมการ กำหนดราคาทรัพย์	50	0	0
5	ราคาประเมินของสำนักงาน วางทรัพย์กลาง	50	2	4
6	ราคาที่จำหน่าย จดทะเบียนจำนอง หรือ จดทะเบียนสิทธิหรือนิติกรรมครั้ง สุดท้าย	50	48	96
7	ราคาหรือมูลค่าที่เข้าหนี้ตามคำพิพากษา ซึ่งเป็นสถาบันการเงินแจ้งต่อธนาคาร แห่งประเทศไทย หรือหน่วยงานราชการอื่น ของปีที่ขายทอดตลาดหรือปีที่แจ้ง ครั้งสุดท้าย	50	8	16

ฉะนั้นจะเห็นได้ว่าในทางปฏิบัติงานจริงๆแล้ว อิทธิพลของราคาประเมินของเจ้าพนักงานบังคับคดีมีอิทธิพลสูงสุดถึง ร้อยละ 100 ส่วนอิทธิพลของราคาประเมินของฝ่ายประเมินราคาทรัพย์ สำนักงานวางทรัพย์กลางมีอิทธิพลน้อยมากเพียงแค่ร้อยละ 4 และราคาของ

คณะกรรมการกำหนดราคาทรัพย์สินนั้น ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกำหนดราคาเริ่มต้นในการขายทอดตลาดเลย

ราคาประเมินของเจ้าพนักงานบังคับคดีนั้นก็ต้องอ้างอิงมาจากราคาของส่วนราชการซึ่งมีหน้าที่จัดทำราคาประเมินมูลค่าทรัพย์สินซึ่งได้แก่กรมธนารักษ์ ซึ่งได้จัดทำราคาประเมินที่สำคัญดังต่อไปนี้

- ก) ราคาประเมินของที่ดินในแต่ละทำเล
- ข) ราคาประเมินสิ่งปลูกสร้างโดยคิดเป็นราคาต่อตารางเมตร
- ค) ค่าเสื่อมราคาของสิ่งปลูกสร้างโดยคิดเป็นรายปี

ในทางปฏิบัติเจ้าพนักงานบังคับคดีสามารถได้ราคาประเมินทรัพย์สินที่ยึดอายัดได้จากสำนักงานที่ดินซึ่งทรัพย์สินที่จะถูกขายทอดตลาดนั้นๆตั้งอยู่ โดยมีการเชื่อมต่อข้อมูลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอันจะมีแบบอนุญาตปลูกสร้างอาคารและทราบจำนวนปีของอาคารรวมถึงขนาดของที่ดินด้วย จากนั้นก็นำมาเป็นราคาประเมินของเจ้าพนักงานบังคับคดีโดยตรง

ผู้ศึกษาจึงมีความเห็นว่าการออกกฎกระทรวง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการขายทอดตลาด(ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2555 ของ พ.ต.อ.ประชา พรหมนอก รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมนั้น แม้จะใช้ตัวอักษรที่แตกต่างออกไป แต่ในเรื่องหลักการแล้วกลับย้อนไปใช้หลักการของระเบียบกระทรวงยุติธรรม ว่าด้วยการบังคับคดี(ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2544 ซึ่งจะส่งผลให้การกำหนดราคาทรัพย์สินที่จะขายทอดตลาดต่ำกว่ามูลค่าตลาดของทรัพย์สินนั้นๆเป็นอันมาก เสมือนการแก้ไขปัญหาการกำหนดราคาทรัพย์สินที่จะใช้เริ่มต้นขายทอดตลาดมีลักษณะพายเรือวนในอ่าง

เพื่อให้เห็นถึงสภาพปัญหาดังกล่าวอย่างเด่นชัด ผู้ศึกษาขอยกตัวอย่างกรณีศึกษาเปรียบเทียบเพื่อให้เห็นถึงสภาพปัญหาในช่วงต่างๆ โดยผู้ศึกษาจะทำการเปรียบเทียบอสังหาริมทรัพย์ซึ่งถูกยึดอายัดมาทำการขายทอดตลาดเพื่อชำระหนี้ให้แก่เจ้าหนี้ตามคำพิพากษา ซึ่งเป็นบ้านที่อยู่ในหมู่บ้านจัดสรรอยู่ในทำเลใกล้เคียงกัน มีสาธารณูปโภคเช่นถนนภายในหมู่บ้านสวนและสนามหญ้าอันเป็นทรัพย์สินส่วนกลาง รวมทั้งลักษณะของตัวอาคารและพื้นที่ใช้สอยที่ใกล้เคียงกันเป็นอย่างยิ่ง เพื่อทำการเปรียบเทียบให้เห็นถึงสภาพปัญหาดังต่อไปนี้

1. กรณีศึกษาการบังคับคดีโดยการขายทอดตลาดอสังหาริมทรัพย์

1.1 ตัวอย่างการขายทอดตลาดอสังหาริมทรัพย์โดยใช้ระเบียบกระทรวงยุติธรรม ว่าด้วยการบังคับคดีของเจ้าพนักงานบังคับคดี(ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2544

กรมบังคับคดีได้ประกาศขายทอดตลาดที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้างในคดีแดง หมายเลข ร.2993/2541 ระหว่างสหธนาคาร จำกัด (มหาชน) ผู้เป็นโจทก์ และนางนุศรา เอื้อถาวรโชติ จำเลยที่ 1 และพวก ภายใต้เขตอำนาจศาลแพ่ง

ลักษณะของอสังหาริมทรัพย์เป็นบ้านเดี่ยว 2 ชั้น โครงสร้างคอนกรีตเสริมเหล็ก อยู่ภายในหมู่บ้านชื่อตรงสะพานใหม่โครงการ 1 แขวงคลองถนน เขตสายไหม กรุงเทพฯ ขนาดที่ดิน 72 ตารางวา ทำเลชอยพหลโยธิน 54/1

ประมูลขายทอดตลาดในวันที่ 4 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2548 เป็นนัดแรก ราคาเริ่มต้นขาย 1,164,000 บาท⁴¹

ซึ่งราคาเริ่มต้นขายนี้จะใช้ราคาประเมินของสำนักงานที่ดินตามที่ระเบียบกระทรวงยุติธรรม ว่าด้วยการบังคับคดีของเจ้าพนักงานบังคับคดี (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2544 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้โดยไม่มีการประเมินราคาจากคณะกรรมการกำหนดราคาทรัพย์เข้ามาเกี่ยวข้อง เนื่องจากมูลค่าของทรัพย์ไม่ถึงเกณฑ์คือ 50 ล้านบาท

การประมูลแข่งขันในอสังหาริมทรัพย์รายการนี้ มีบุคคลภายนอกเข้าทำการแข่งขันหลายท่าน ซึ่งอัตราการเพิ่มราคาที่กำหนดไว้ในการขายทอดตลาดทรัพย์ กรมบังคับคดี กำหนดไว้ในลักษณะเป็นขั้นบันไดดังต่อไปนี้

⁴¹ประกาศเจ้าพนักงานบังคับคดี กรมบังคับคดี, "เรื่องการขายทอดตลาดที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้าง ลำดับที่ 239", ประกาศ ณ วันที่ 27 ธันวาคม 2547

ตารางแสดง อัตราการเพิ่มราคาที่กำหนดไว้ในการขายทอดตลาด⁴²

	ราคาเริ่มต้น	เพิ่มราคาไม่น้อยกว่าครั้งละ
ต่ำกว่า	50,000 บาท	1,000 บาท
ตั้งแต่	50,000 บาท - 100,000 บาท	2,000 บาท
เกิน	100,000 บาท - 300,000 บาท	5,000 บาท
เกิน	300,000 บาท - 500,000 บาท	10,000 บาท
เกิน	500,000 บาท - 700,000 บาท	20,000 บาท
เกิน	700,000 บาท - 1,000,000 บาท	30,000 บาท
เกิน	1,000,000 บาท - 5,000,000 บาท	50,000 บาท
เกิน	5,000,000 บาท - 20,000,000 บาท	100,000 บาท
เกิน	20,000,000 บาท - 50,000,000 บาท	200,000 บาท
เกิน	50,000,000 บาท - 80,000,000 บาท	500,000 บาท
เกิน	80,000,000 ขึ้นไป	1,000,000 บาท

ซึ่งราคาเริ่มต้นสำหรับการขายในรายการนี้คือ 1,164,000 บาท ทำให้การเพิ่มราคาครั้งนี้เพิ่มขึ้นครั้งละ 50,000 บาท จนกระทั่งผู้ชนะการประมูลได้กรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ในรายการนี้ไปในราคา 1,650,000 บาท⁴³

1.2 ตัวอย่างการขายทอดตลาดอสังหาริมทรัพย์โดยใช้กฎกระทรวงกำหนด

หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการขายทอดตลาด พ.ศ. 2554

ทรัพย์สินที่จะขายทอดตลาดอันมีลักษณะและทำเลใกล้เคียงกับทรัพย์สินในข้อย่อยที่ 1.1 เป็นอย่างยิ่ง ได้แก่ ทรัพย์สินที่จะขายทอดตลาดนัดแรกในวันที่ 24 พฤษภาคม 2555 ในลำดับขายที่ 80 ในคดีแดงหมายเลขที่ 180/239 ระหว่างธนาคารทหารไทย ผู้เป็นโจทก์และนางสาวอุบลรัตน์ ขำภู่งำเลย ภายใต้เขตอำนาจศาลแพ่งกรุงเทพใต้

⁴² กรมบังคับคดี, "หลักการขายทอดตลาด" คืบค้น 21 สิงหาคม 2555 จาก www.fed.to.th/market/auction.asp

⁴³ กองคลัง กรมบังคับคดี, "หนังสือสัญญาซื้อขายในคดีศาลแพ่ง หมายเลขคดีที่ ร.2993/2541, ลงวันที่ 4 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2548"

ลักษณะของอสังหาริมทรัพย์เป็นบ้านเดี่ยว 2 ชั้น โครงสร้างคอนกรีตเสริมเหล็ก อยู่ภายในหมู่บ้านสินทรัพย์นคร แขวงคลองถนน เขตบางเขน กรุงเทพฯ ขนาดที่ดิน 60 ตารางวา ทำเลชอยพหลโยธิน 50

โดยมีเงื่อนไขและราคาประเมินที่เกี่ยวข้องในการขายทอดตลาด ดังนี้⁴⁴

" จะทำการขายทอดตลาดโดยปลอดการจำนอง

ราคาประเมินของสำนักประเมินราคาทรัพย์สิน กรมธนารักษ์ จำนวน - บาท

ราคาประเมินของผู้เชี่ยวชาญประเมินราคา จำนวน - บาท

ราคาประเมินของเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษา จำนวน 3,580,000 บาท

ราคาประเมินของเจ้าของทรัพย์สิน จำนวน - บาท

ราคาประเมินของผู้รับจำนำหรือผู้รับจำนอง จำนวน 3,580,000 บาท

ราคาจดทะเบียนจำนำ จดทะเบียนจำนอง จำนวน 3,604,000 บาท

ราคาที่ยื่นสิทธิหรือนิติกรรมครั้งสุดท้าย จำนวน - บาท

ราคาประเมินของสำนักงานวางทรัพย์สินกลาง จำนวน - บาท

ราคาหรือมูลค่าที่เจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาซึ่งเป็นสถาบันการเงินแจ้งต่อ ธนาคารแห่งประเทศไทยหรือหน่วยงานราชการอื่นของปีที่จะขายทอดตลาดหรือปีที่แจ้งครั้งสุดท้ายจำนวน - บาท

ราคาที่มีผู้คัดค้าน - บาท "

ซึ่งกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการขายทอดตลาดปี พ.ศ. 2554 ให้ใช้ราคาที่สูงที่สุดเป็น "ราคาเริ่มต้นขาย" ฉะนั้นทรัพย์สินรายการนี้จะต้องมีราคาเริ่มต้นขายที่ 3,604,000 บาท เพราะเป็นราคาที่สูงสุดตามกฎกระทรวงดังกล่าวในข้อ 6 วรรค (1) (2) (3) (4) (5) (6) นั้นเอง

1.3 ตัวอย่างการขายทอดตลาดอสังหาริมทรัพย์โดยใช้กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการขายทอดตลาด (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2555

ทรัพย์สินที่จะขายทอดตลาดอันมีลักษณะและทำเลใกล้เคียงกับทรัพย์สินในข้อ ย่อยที่ 1.1 และ ข้อย่อยที่ 1.2 เป็นอย่างยิ่งได้แก่ ทรัพย์สินที่จะขายทอดตลาดนัดแรกในวันที่ 8

⁴⁴กรมบังคับคดี, "ประกาศขายทอดตลาดทรัพย์สินของกรมบังคับคดี" คืบค้น 1 มิถุนายน 2555 จาก

มกราคม 2556 ในลำดับขายที่ 110 ในคดีแดงหมายเลขที่ ผบ.8756/2553 ระหว่างธนาคารซีทีบีแบงก์ ผู้เป็นโจทก์และนายกิตจา เฟ็งส้ม จำเลย ภายใต้เขตอำนาจศาลแขวงพระนครเหนือ

ลักษณะของอสังหาริมทรัพย์เป็นบ้านเดี่ยว 2 ชั้น โครงสร้างคอนกรีตเสริมเหล็ก อยู่ในหมู่บ้านชื่อตรงสะพานใหม่โครงการ 1 แขวงคลองถนน เขตสายไหม กรุงเทพฯ ขนาดที่ดิน 95 ตารางวา ทำเลซอยพลโยธิน 54/1

โดยมีเงื่อนไขและราคาประเมินที่เกี่ยวข้องในการขายทอดตลาด ดังนี้⁴⁵

" จะทำการขายทอดตลาดโดยปลอดการจำนอง

ราคาประเมินของสำนักประเมินราคาทรัพย์สิน กรมธนารักษ์ จำนวน - บาท

ราคาประเมินของผู้เชี่ยวชาญประเมินราคา จำนวน - บาท

ราคาประเมินของเจ้าพนักงาน จำนวน 2,353,400 บาท

ราคาประเมินของคณะกรรมการกำหนดราคาทรัพย์สิน จำนวน - บาท

ราคาที่จำนำ จดจำนอง จดทะเบียนสิทธิหรือนิติกรรมครั้งสุดท้าย จำนวน -

3,400,000 บาท

ราคาหรือมูลค่าที่เข้านี้ตามคำพิพากษาซึ่งเป็นสถาบันการเงินแจ้งต่อธนาคารแห่งประเทศไทยหรือหน่วยงานราชการอื่นของปีที่จะขายทอดตลาดหรือปีที่แจ้งครั้งสุดท้ายจำนวน - บาท "

⁴⁵ กรมบังคับคดี, "ประกาศขายทอดตลาดทรัพย์สินของกรมบังคับคดี" คืบค้น 5 กุมภาพันธ์ 2556 จาก http://asset.led.go.th/newbid/asset_open?.law_suit_no=ผบ.8756&law_suit_year=2553&deed_no=18767&addrno=8/125

โดยคณะกรรมการกำหนดหลักเกณฑ์ในการกำหนดราคาเริ่มต้นและราคาที่สมควรขายในการขายทอดตลาด ได้อาศัยอำนาจตามความในกฎกระทรวง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการขายทอดตลาด (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2555 ออกหลักเกณฑ์ที่ใช้ในการกำหนดราคาเริ่มต้นและราคาที่สมควรขายในการขายทอดตลาด ไว้ดังนี้

"...

ข้อ 2 ในการกำหนดราคาเริ่มต้นในการขายทอดตลาด

ในกรณีที่มียุทธศาสตร์ของคณะกรรมการกำหนดราคาทรัพย์สิน ให้เจ้าพนักงานบังคับคดีพิจารณาจากราคาประเมินของคณะกรรมการกำหนดราคาทรัพย์สิน

ในกรณีที่ไม่มีราคาของคณะกรรมการกำหนดราคาทรัพย์สิน แต่มีราคาประเมินของฝ่ายประเมินราคาทรัพย์สิน สำนักงานวางทรัพย์สินกลางและราคาประเมินของเจ้าพนักงานบังคับคดีให้เจ้าพนักงานบังคับคดีพิจารณาจากราคาประเมินของฝ่ายประเมินราคาทรัพย์สิน สำนักงานวางทรัพย์สินกลาง

ในกรณีที่ไม่มีราคาของคณะกรรมการกำหนดราคาทรัพย์สินและราคาประเมินของฝ่ายประเมินราคาทรัพย์สิน สำนักงานวางทรัพย์สินกลางให้เจ้าพนักงานบังคับคดีพิจารณาจากราคาประเมินของเจ้าพนักงานบังคับคดี

...”

ฉะนั้นราคาเริ่มต้นขายทอดตลาดตามหลักเกณฑ์ของกฎกระทรวง กำหนดหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขในการขายทอดตลาด (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2555 สำหรับทรัพย์สินรายการนี้คือ 2,360,000 บาท เพราะมีเพียงแค่ราคาประเมินของเจ้าพนักงานบังคับคดีเพียงอย่างเดียว โดยไม่มีราคาทั้งราคาของคณะกรรมการกำหนดราคาทรัพย์สินและราคาประเมินของฝ่ายประเมินราคาทรัพย์สิน สำนักงานวางทรัพย์สินกลางเข้ามาเกี่ยวข้องด้วยนั่นเอง

1.4 ภาพรวมแห่งปัญหาการบังคับคดีโดยการขายทอดตลาด

จากหัวข้อย่อยที่ 1.1 หัวข้อย่อย 1.2 และหัวข้อย่อย 1.3 สามารถชี้ให้เห็นได้ว่าการปรับเปลี่ยนหลักเกณฑ์ในการกำหนดราคาเริ่มต้นขายนั้น ได้ทำให้ราคาขายเริ่มต้นที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างมีนัยยะสำคัญ กล่าวคือ

เมื่อปี พ.ศ. 2548 ทรัพย์สินที่จะขายทอดตลาดมีราคาเริ่มต้นขายที่ 1,164,000 บาท

แต่ปี พ.ศ. 2555 ทรัพย์สินที่จะขายทอดตลาดซึ่งมีคุณลักษณะใกล้เคียงกันเป็นอย่างยิ่งกลับมีราคาเริ่มต้นขายถึง 3,604,000 บาท

ขณะที่ปี พ.ศ. 2556 ทรัพย์สินที่จะขายทอดตลาดอันมีคุณลักษณะใกล้เคียงกัน อย่างยิ่งกลับมีราคาเริ่มต้นขายลดลง โดยมีราคาเริ่มต้นในการทอดตลาดเพียง 2,360,000 บาท

ผู้ศึกษาได้ทดลองคำนวณราคาที่เพิ่มขึ้นพบว่าถ้าเอาราคาในปี พ.ศ. 2548 เป็นฐานแห่งการคำนวณนั้น จะพบว่าราคาขายในปี พ.ศ. 2555 มีการเพิ่มขึ้นถึง 209.62 % นั้นหมายความว่า ในระยะเวลา 7 ปี นับแต่ปี พ.ศ. 2548 ถึงปี พ.ศ. 2555 ราคาเริ่มต้นขายเพิ่มขึ้นถึงปีละ 29.95 % ซึ่งถือว่าผิดปกติเป็นอันมาก และเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงกฎกระทรวงที่ใช้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการขายทอดตลาด ในฉบับปัจจุบัน พบว่ามีราคาเริ่มต้นขายทอดตลาดของปี พ.ศ. 2556 นั้นลดลงจากการขายในปี พ.ศ. 2555 ถึง 34.52% ภายในระยะเวลาเพียงปีเดียว

ฉะนั้นในความคิดของผู้ศึกษานั้น ผู้ศึกษาสรุปได้ว่ากฎเกณฑ์ที่ประเทศไทยใช้เป็นหลักเกณฑ์ กำหนดวิธีการและเงื่อนไขในการขายทอดตลาด ทั้งสามฉบับที่ผ่านมาไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะทำให้เกิดการคุ้มครองสิทธิในด้านทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษาของศาลปกครองหรือผู้อยู่ใต้บังคับของมาตรการบังคับทางปกครองให้ชำระหนี้ซึ่งถูกยึดและอายัดทรัพย์สินมาทำการขายทอดตลาดโดยถ่วงดุลกับประสิทธิภาพในการขายทอดตลาดเพื่อให้เกิดการชำระหนี้ไม่ว่าจะเป็นหนี้ตามคำพิพากษาของศาลปกครองหรือตามมาตรการบังคับทางปกครองให้ชำระหนี้ ได้อย่างเหมาะสม กล่าวคือ

- ก.) ระเบียบกระทรวงยุติธรรม ว่าด้วยการบังคับคดีของเจ้าพนักงานบังคับคดี (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2544 นั้น ใช้ราคาเริ่มต้นในการขายทอดตลาด จากการประเมินของสำนักงานที่ดินที่อสังหาริมทรัพย์นั้นๆ ตั้งอยู่ ส่งผลให้ราคาเริ่มต้นในการประมูลน้อยกว่า มูลค่าตลาดของทรัพย์รายการนั้นๆ เป็นอันมาก
- ข.) กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการขายทอดตลาด พ.ศ. 2554 นั้นวางหลักเกณฑ์โดยคำนึงถึงความต้องการของลูกหนี้ว่าทรัพย์สินของคนที่ต้องถูกขายทอดตลาดนั้นควรมีราคาเท่าใดในความรู้สึกของลูกหนี้และคำนึงถึงราคาจดทะเบียนจำนำ จำนองด้วย ซึ่งในทางปฏิบัติพบว่าราคาประเมินทรัพย์นั้นๆ จะสูงมากเกินมูลค่าตลาดของทรัพย์นั้น เมื่อประกอบกับกฎกระทรวงฉบับนี้ วางหลักเกณฑ์ไว้ว่า ราคาเริ่มต้นขายให้ใช้ราคาประเมินที่สูงที่สุดของบรรดาระราคาประเมินที่เกี่ยวข้อง เป็นเหตุให้ราคาประเมินของฝ่ายเจ้าหนี้หรือลูกหนี้ตามคำพิพากษาของศาลปกครองหรือหน่วยงานทางปกครองและผู้อยู่ในมาตรการบังคับทางปกครองให้ชำระหนี้แล้วแต่กรณีนั้น กลายมาเป็นราคาเริ่มต้นขาย ซึ่งแน่นอนที่สุดว่ามีราคาแพงกว่ามูลค่าตลาดเป็นอันมากก็ทำให้ไม่มีผู้สนใจเข้าประมูลซื้อทรัพย์
- ค.) กฎกระทรวง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการขายทอดตลาด (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2555 นั้นก็วางหลักการในการแก้ปัญหาโดยหวนกลับไปใช้หลักการที่ในทางปฏิบัติแล้วราคาเริ่มต้นในการขายทอดตลาดจะอ้างอิงกลับราคาประเมินทรัพย์นั้นๆ จากสำนักงานที่ดิน อันจะส่งผลให้ราคาเริ่มต้นในการประมูลน้อยกว่า มูลค่าตลาดของทรัพย์รายการนั้น เป็นอันมากอีกครั้งหนึ่ง ในแบบที่เคยเกิดขึ้นกับการ

ใช้ระเบียบกระทรวงยุติธรรม ว่าด้วยการบังคับคดีของเจ้าพนักงาน บังคับคดี(ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2544 นั้นเอง แสดงให้เห็นว่าพัฒนาการด้าน กฎหมายเรื่องหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการขายทอดตลาด ต่างๆตั้งแต่ปี พ.ศ. 2544 มาจนถึงปัจจุบัน ไม่มีแนวโน้มที่ดีขึ้นแต่อย่างใด

2. สาเหตุและแนวทางแก้ไขปัญหาการขายทอดตลาด

2.1 สาเหตุของปัญหาในแง่ของการกำหนดราคาเริ่มต้นขายทอดตลาดคลาดเคลื่อนไปจากมูลค่าตลาดที่แท้จริง

โดยสภาพความเป็นจริงที่หลักเกณฑ์ในการขายทอดตลาดตามมาตรการบังคับทางปกครองและตามการบังคับคดีของศาลปกครองซึ่งกฎหมายบัญญัติให้นำเอาประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม ดังนั้นหลักเกณฑ์ในกรณีที่ถูกหนีตามคำพิพากษาของศาลปกครองหรือผู้อยู่ใต้มาตรการบังคับทางปกครองให้ชำระเงินเพิกเฉยมิได้ชำระเงินดังกล่าว ในขั้นตอนต่อไปก็จะมีกรยึดอายัดทรัพย์สินของบุคคลผู้นั้นมาทำการขายทอดตลาดต่อไป ซึ่งหลักวิชาการที่เข้ามาเกี่ยวข้องจะไม่จำกัดอยู่เฉพาะวิชาชีพกฎหมายแต่เพียงอย่างเดียวเท่านั้น แต่ต้องมีหลักวิชาการอันเป็นสหวิชาชีพเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย⁴⁵ เพื่อให้งานขายทอดตลาดทรัพย์สินที่ยึดอายัดมาจากลูกหนี้เป็นไปตามเจตนารมณ์แห่งกฎหมายคือขายทรัพย์สินนั้นได้ในราคาตามมูลค่าตลาดอย่างที่ควรจะเป็น เพื่อเป็นการประกันสิทธิทางเศรษฐกิจคือสิทธิในทรัพย์สินของลูกหนี้

⁴⁶ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, "แนวการศึกษาชุดวิชากฎหมายทรัพย์สินและธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ชั้นสูง" พิมพ์ครั้งที่ 1 (นนทบุรี, โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2555) หน้า 10_20

แต่ในทางปฏิบัติแล้วทั้งในอดีตและปัจจุบันฝ่ายที่เข้ามามีส่วนในการกำหนดราคาขายเริ่มต้นนั้นจะดำเนินการโดยฝ่ายราชการเพียงแต่ฝ่ายเดียว อีกทั้งหลักเกณฑ์ในการกำหนดราคาเริ่มต้นสำหรับทรัพย์สินที่จะถูกนำมาขายทอดตลาดก็ยังมีลักษณะเป็นหลักเกณฑ์ที่ยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะสะท้อนราคาประเมินของทรัพย์สินนั้นๆ ให้ใกล้เคียงกับราคามูลค่าตลาดที่แท้จริง ซึ่งหากพิจารณาถึงสิทธิของประชาชนอันรวมถึงลูกหนี้ตามคำพิพากษาซึ่งย่อมต้องได้รับ

⁴⁵ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, "แนวการศึกษาชุดวิชากฎหมายทรัพย์สินและธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ชั้นสูง" พิมพ์ครั้งที่ 1 (นนทบุรี, โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2555) หน้า 10_20

ความคุ้มครอง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งระบุไว้ในส่วนที่ 5 เรื่อง สิทธิในทรัพย์สิน โดยมาตรา 41 บัญญัติว่า

“ สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับการคุ้มครอง ขอบเขตแห่งสิทธิและการ จำกัดสิทธิเช่นนี้ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

... ”

แต่การจะจำกัดสิทธิของทรัพย์สิน เช่นการกำหนดราคาเริ่มต้นในการขายทอดตลาด ให้น้อยกว่ามูลค่าตลาดเป็นอันมาก โดยยึดถือราคาประเมินทางราชการ ผู้ศึกษาเห็นว่ามิได้เป็นการ ปกป้องสิทธิในทางทรัพย์สินของลูกหนี้ในฐานะประชาชนคนหนึ่งเท่าที่ควรจะเป็นเลย

การกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการขายทอดตลาด ซึ่งส่งผลต่อราคา เริ่มต้นประมูลขาย นั้นควรสะท้อนราคาดุลค่าตลาดของทรัพย์สินรายการนั้นๆ จึงจะถือว่ามี ความรอบคอบในการกำหนดราคาเริ่มต้นขาย และถือเป็นการประกันสิทธิในทางทรัพย์สินของ ประชาชนอันถูกบัญญัติรองรับไว้ในกฎหมายสูงสุดของประเทศคือรัฐธรรมนูญ

2.2 แนวทางการแก้ไขปัญหาค่าขายทอดตลาด

โดยผู้ศึกษามีความเห็นว่า การสร้างหลักเกณฑ์ทางกฎหมายให้สามารถเข้าไป สะท้อนราคาดุลค่าตลาดของทรัพย์สินแต่ละรายการนั้นจะต้องถูกกำหนดราคาเริ่มต้นขายเพื่อ นำไปสู่การเข้าสู่ราคาแข่งขันกันของบุคคลภายนอกนั้น ควรใช้แนวคิดอันเป็นศาสตร์อื่นๆนอกวิชา ทางกฎหมายโดยเฉพาะอย่างยิ่งหลัก “การประเมินมูลค่าตลาดทรัพย์สิน” เข้ามาประยุกต์ใช้ เพื่อ แก้ปัญหาดังกล่าวให้ลุล่วงไปด้วยดี ดังรายละเอียดต่อไปนี้

2.2.1 การปรับปรุงคณะกรรมการให้มีความเชี่ยวชาญในการกำหนด หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการกำหนดราคาประเมินของทรัพย์สินที่จะขายทอดตลาด

เพื่อให้เกิดความชัดเจนผู้ศึกษาขอแยกเป็น 2 ประเด็น กล่าวคือ

ก) หากพิจารณาถึงหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการขายทอดตลาด ทั้ง สามฉบับคือระเบียบกระทรวงยุติธรรม ว่าด้วยการบังคับคดี(ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2544 กฎกระทรวง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการขายทอดตลาด พ.ศ. 2554 และกฎกระทรวง กำหนด หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการขายทอดตลาด (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2555 นั้น ผู้ศึกษาพบว่า กฎหมายอนุบัญญัติทั้งสามฉบับนั้น มีลักษณะร่วมคล้ายกันคือ

มีความพยายามใช้ระบบคณะกรรมการเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการ กำหนดราคาทรัพย์สิน ราคาเริ่มต้นในการประมูลขายทอดตลาดและราคาที่สมควรขาย ในลักษณะของ การวางกฎเกณฑ์ที่ไม่อาจลงไปรายละเอียดในทรัพย์สินในแต่ละรายการที่มีความแตกต่างกันได้

ยกตัวอย่างเช่นกฎกระทรวงที่ใช้ในปัจจุบันคือกฎกระทรวง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไข ในการขายทอดตลาด (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2555 มีคณะกรรมการเข้ามามีบทบาทสองคณะ คือ คณะกรรมการกำหนดหลักเกณฑ์ในการกำหนดราคาเริ่มต้นและราคาที่สมควรขายในการขายทอดตลาด และคณะกรรมการกำหนดราคาทรัพย์สิน

คณะกรรมการทั้งสองคณะนั้นเป็นเพียงแต่การวางหลักเกณฑ์ไว้เท่านั้น แต่ผลในทางปฏิบัติแล้ว รายละเอียดต่างๆของทรัพย์สินที่จะถูกนำออกมาขายทอดตลาดในแต่ละรายการ เช่นงานฐานรากซึ่งสถานที่ก่อสร้างบ้านหรืออาคารหากอยู่ในชุมชน ย่อมต้องใช้ฐานรากแบบเสาเข็มเจาะ ซึ่งจะมีราคาแพงกว่าเสาเข็มตอกรูปตัวไอ(I-shape)ประมาณ 1 เท่า หรือวัสดุปูพื้นที่ใช้หินอ่อนย่อมมีราคาแพงกว่าการใช้กระเบื้องอยู่เป็นอันมาก ซึ่งรายละเอียดเหล่านี้จะไม่มีถูกนำมาวิเคราะห์และประเมินในการกำหนดราคาทรัพย์สิน ทั้งนี้เพราะคณะกรรมการต่างนั้นถูกออกแบบมาให้วางหลักเกณฑ์ซึ่งไม่ได้คำนึงถึงความแตกต่างในรายละเอียดของทรัพย์สินแต่ละรายการ เช่นการต่อเติมต่างๆหรือการใช้วัสดุพิเศษ ก็จะส่งผลกระทบต่อเจ้าของทรัพย์สินที่จะถูกนำมาขายทอดตลาดเพราะราคาประเมินน้อยกว่าราคาที่ควรจะเป็น

รูปแบบและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการกำหนดราคาทรัพย์สินและราคาเริ่มต้นในการประมูลขายทอดตลาดนั้น ในกฎกระทรวงฉบับปัจจุบันคือกฎกระทรวง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไข ในการขายทอดตลาด (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2555 ในข้อที่ 8 นั้นจะประกอบด้วยคณะกรรมการสองส่วน กล่าวคือส่วนแรกนั้นมาจากภาครัฐคือ ปลัดกระทรวงยุติธรรมเป็นประธาน อธิบดีกรมบังคับคดี ผู้แทนกระทรวงการคลัง ผู้แทนกรมที่ดิน ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการผู้บริ โภค ผู้แทนสำนักงานศาลยุติธรรม ผู้แทนสำนักประเมินราคาทรัพย์สิน กรมธนารักษ์ ผู้แทนธนาคารแห่งประเทศไทย ผู้แทนสำนักงานกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตร โดยผู้อำนวยการสำนักกฎหมาย สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรมเป็นกรรมการและเลขานุการและผู้อำนวยการสำนักงานวางทรัพย์สินกลาง เป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการรวมทั้งสิ้น 11 ตำแหน่ง ส่วนภาคเอกชนได้แก่ผู้แทนสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย ผู้แทนสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย และผู้แทนสมาคมผู้ประเมินค่าทรัพย์สินแห่งประเทศไทยเป็นกรรมการ รวมทั้งสิ้นเพียง 3 ตำแหน่งจึงไม่เอื้อต่อการกำหนดหลักเกณฑ์ในประเมินราคาทรัพย์สินให้มีความละเอียดและรอบคอบในทรัพย์สินที่จะทำการขายทอดตลาดซึ่งมีรายละเอียดแตกต่างกันไป

ฉะนั้นแนวทางในการปรับปรุงรูปแบบและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการอันเกี่ยวข้องกับกระบวนการกำหนดราคาทรัพย์สินและราคาเริ่มต้นในการประมูลขายทอดตลาด ผู้ศึกษามีความเห็นที่ต้องปรับเปลี่ยนตำแหน่งในคณะกรรมการกำหนดราคาทรัพย์สินโดยให้เพิ่มจำนวน

ผู้มีทักษะในการประเมินราคาอสังหาริมทรัพย์ให้มีสัดส่วนให้มากยิ่งขึ้นใน คณะกรรมการชุดดังกล่าวโดยมีลักษณะของคณะกรรมการกำหนดราคาทรัพย์สินดังต่อไปนี้

" คณะกรรมการกำหนดราคาทรัพย์สิน ประกอบด้วยบุคคลดังต่อไปนี้

1. อธิบดีกรมบังคับคดีหรือผู้แทน
2. อธิบดีกรมธนารักษ์หรือผู้แทน
3. อธิบดีกรมที่ดินหรือผู้แทน
4. ผู้อำนวยการสำนักบังคับคดีปกครองหรือผู้แทน
5. ผู้แทนสมาคมผู้ประเมินค่าทรัพย์สินแห่งประเทศไทย
6. ผู้แทนสภาวิศวกร
7. ผู้แทนสภาสถาปนิก
8. ผู้แทนสมาคมธนาคารไทย

โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมสามารถเพิ่มเติมบุคคลเข้ามาเป็นกรรมการตามความเหมาะสม การทำมติใดๆ ของคณะกรรมการชุดนี้ให้ยึดถือเสียงข้างมาก โดยให้อธิบดีกรมบังคับคดีหรือผู้แทนเป็นประธานคณะกรรมการ "

การปรับเปลี่ยนตัวบุคคลในคณะกรรมการกำหนดราคาทรัพย์สินดังกล่าวจะทำให้การประเมินราคาทรัพย์สินที่จะถูกนำมาขายทอดตลาดมีความละเอียดรอบครอบในทุกมิติของการประเมินราคาทรัพย์สินที่จะถูกยึดอายัดมาทำการขายทอดตลาด กล่าวคือ

กลุ่มบุคคลที่เป็นคณะกรรมการที่มาจากภาครัฐอันได้แก่อธิบดีกรมบังคับคดี (หรือผู้แทน) อธิบดีกรมธนารักษ์ (หรือผู้แทน) อธิบดีกรมที่ดิน (หรือผู้แทน) ผู้อำนวยการสำนักบังคับคดีปกครอง (หรือผู้แทน) คณะกรรมการส่วนนี้นอกจากจะมีประสบการณ์ด้านการประเมินราคาทรัพย์สินมาพอสมควร ก็ยังมีประสบการณ์เกี่ยวกับข้อกฎหมาย กฎเกณฑ์ กฎระเบียบต่างๆ ในการใช้อำนาจรัฐ ส่วนกลุ่มบุคคลอีกกลุ่มคือ ผู้แทนสมาคมผู้ประเมินค่าทรัพย์สินแห่งประเทศไทย และผู้แทนสมาคมธนาคารไทยซึ่งนอกจากจะมีทักษะและประสบการณ์จากการทำงานของตนในด้านการประเมินราคาทรัพย์สินแล้ว บุคคลกลุ่มนี้ยังมีข้อมูลราคาประเมินมูลค่าตลาดของทรัพย์สินต่างๆ ในมือเป็นอันมาก ทำให้เกิดความสะดวกและแม่นยำเมื่อนำมาประยุกต์ใช้ในการประเมินราคาทรัพย์สินของลูกหนี้ที่ยึดอายัดมาทำการขายทอดตลาด สำหรับบุคคลกลุ่มสุดท้ายคือ ผู้แทนสภาวิศวกร และผู้แทนสภาสถาปนิก จะมีประโยชน์ในการประเมินราคาอสังหาริมทรัพย์ในแง่ของการคำนวณโครงสร้างอาคารซึ่งมีรายละเอียดทางวิศวกรรมที่ค่อนข้างซับซ้อน และการออกแบบตกแต่งที่ใช้วัสดุที่พิเศษกว่าธรรมดาทางด้านสถาปัตยกรรม ซึ่งจะทำให้การประเมินราคาทรัพย์สินที่จะทำการขายทอดตลาดใกล้เคียงกับมูลค่าตลาดยิ่งขึ้น

ข) ในแง่ของการกำหนดวิธีการในการประเมินราคาทรัพย์สินนั้น ผู้ศึกษาพบว่าในประเทศไทยนั้นระบบการประเมินราคาทรัพย์สินภาครัฐนั้น เกิดขึ้นเพื่อรองรับการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม โอนกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์เท่านั้น⁴⁶

ซึ่งแนวคิดดังกล่าวเมื่อทางศาลปกครองและหน่วยงานทางปกครองต้องยอมรับเอามาใช้โดยอนุโลมในขั้นตอนการบังคับคดีโดยการขายทอดตลาดทรัพย์สินเพื่อให้ได้เงินมาชำระหนี้ตามคำพิพากษาของศาลปกครองหรือตามมาตรการบังคับทางปกครองเนื่องจากต้องใช้กฎเกณฑ์ในการขายทอดตลาด ตามกฎกระทรวง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการขายทอดตลาด (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2555 มาบังคับใช้โดยอนุโลม ซึ่งความละเอียดนั้นผู้ศึกษาได้อธิบายไว้ในบทที่ 3 เรื่องการขายทอดตลาดทรัพย์สินแล้ว

ผู้ศึกษามีความเห็นเห็นว่าแนวคิดในการประเมินราคาทรัพย์สินเพื่อการเก็บค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม โอนกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์นั้น มีความต้องการให้ได้เงินเข้าสู่ระบบงบประมาณของประเทศและรอจัดสรรเพื่อกลับไปพัฒนาประเทศต่อไป ซึ่งเป็นหลักการที่ดีเพื่อจะสร้างความเจริญก้าวหน้าให้แก่ประเทศสืบไป แต่หากศาลปกครองหรือหน่วยงานทางปกครองต้องนำหลักการประเมินราคาทรัพย์สินในแนวคิดเดียวกันมาใช้ในการบังคับคดีในขั้นตอนการกำหนดราคาประเมินทรัพย์สินที่จะขายทอดตลาดก็จะไม่อาจประกันสิทธิในทรัพย์สินของเจ้าของทรัพย์สินได้เท่าที่ควรเพราะแนวคิดในการประเมินราคาทรัพย์สินที่ภาครัฐทำอยู่ในปัจจุบันนั้น ไม่ได้มีการเข้าไปเจาะจงพิจารณาในรายละเอียดของทรัพย์สินซึ่งมีความแตกต่างกันในแต่ละรายการ จึงไม่อาจประกันสิทธิในทรัพย์สินของเจ้าของทรัพย์สินซึ่งเป็นสิทธิที่อยู่ในกฎหมายสูงสุดของประเทศนั้นคือรัฐธรรมนูญ

อีกประการหนึ่งคือระบบการประเมินราคาที่ดินแปลงต่างๆของประเทศไทยนั้นก็มีสภาพที่ล้าหลังอยู่มาก กล่าวคือแม้ว่าบางส่วนจะมีราคาประเมินทุนทรัพย์ที่ดินรายแปลงแล้วและอาจถือได้ว่าหลักเกณฑ์และวิธีการจัดทำนั้นเป็นมาตรฐานสากลซึ่งทำให้ราคาประเมินของที่ดินแปลงนั้นๆ ใกล้เคียงกับราคาราคาตลาด แต่ก็ยังมีราคาประเมินอีกส่วนหนึ่งซึ่งเป็นส่วนใหญ่อีกครึ่งปกครองส่วนท้องถิ่นได้จัดทำขึ้นเพื่อใช้เป็นฐานในการเก็บภาษีบำรุงท้องที่ ซึ่งใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ มาตรา 13 ซึ่งใช้มาแล้วตั้งแต่ปี พ.ศ. 2508 แล้ว ก็ยังไม่ได้มีการแก้ไขหลักเกณฑ์ในการตีราคาปานกลางของกรมที่ดินให้มีราคาใกล้เคียงกับราคาตลาดเลย⁴⁸

⁴⁶วิชาญ ขอบสุจริต(2553), " มาตรการทางกฎหมายในการประเมินราคาทรัพย์สินภาครัฐของประเทศไทย เปรียบเทียบกับต่างประเทศ " , วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต

ดังนั้นผู้ศึกษาจึงมีความเห็นว่าจะให้นำแนวคิดทฤษฎีเรื่องการประเมิน " มูลค่าตลาด " ของอสังหาริมทรัพย์มาประยุกต์ใช้ โดยข้อเสนอของผู้ศึกษาในข้อ 2.2.3 นั้น ผู้ศึกษาได้เสนอให้มีการจัดระบบฐานข้อมูลราคาซื้อขายทรัพย์สินไว้รองรับการประเมินตามมูลค่าตลาดแล้ว

ฉะนั้นในการกำหนดราคาทรัพย์สินเพื่อทำการขายทอดตลาดของผู้อยู่ได้ บังคับของมาตรการบังคับทางปกครองให้ชำระเงินก็ตีหรือผู้ต้องคำพิพากษาของศาลปกครองให้ใช้เงินก็ตี สามารถนำข้อมูลต่างๆ ที่มีอยู่มาใช้วิเคราะห์ได้โดยง่าย แต่ต้องทำตามวิธีการตามแนวคิดทฤษฎีเรื่องการประเมินราคา " มูลค่าตลาด " ของอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งแยกได้เป็น 2 ประเด็น ดังนี้

(1) กรณีซึ่งต้องวิเคราะห์และประเมินราคาโดยวิธีการเปรียบเทียบตลาด
วิธีการเปรียบเทียบตลาดหรือ Market comparison approach

นั้น จะกำหนดให้ใช้ในกรณีซึ่งระบบฐานข้อมูลตามข้อ 2.2.3 นั้นมีทรัพย์สินลักษณะเดียวกันกับทรัพย์สินที่ต้องการประเมินราคาไม่น้อยกว่า 3 รายการ และมีระยะเวลาที่มีการซื้อขายกันไม่เกิน 1 ปี นับแต่วันที่ผู้ประเมินต้องประเมินมูลค่าทรัพย์สินซึ่งจะได้นำออกขายทอดตลาด

โดยที่ผู้ประเมินต้องดำเนินการวิเคราะห์เปรียบเทียบ(ปรับแก้)ระหว่างทรัพย์สินที่จะประเมินกับราคาทรัพย์สินจากระบบฐานข้อมูลซึ่งมีลักษณะใกล้เคียงกันอย่างยิ่ง โดยต้องมีการปรับเพิ่มราคาในกรณีที่ทรัพย์สินที่ต้องการประเมินมีลักษณะที่ดีกว่าทรัพย์สินที่นำมาเปรียบเทียบ ในทางกลับกันก็ต้องปรับลดราคาลงในกรณีที่ทรัพย์สินที่ต้องการประเมินนั้นมีลักษณะที่ด้อยกว่าทรัพย์สินที่นำมาเปรียบเทียบ และให้คณะกรรมการผู้มีความเชี่ยวชาญในการประเมินราคาทรัพย์สินซึ่งผู้ศึกษาได้เสนอไว้แล้วเป็นผู้ออกหลักเกณฑ์รูปแบบของรายงานการประเมินตามวิธีการเปรียบเทียบตลาด และให้ผู้ประเมินปฏิบัติตามและจัดทำรายงานการประเมินราคาทรัพย์สินที่จะต้องนำออกขายทอดตลาดโดยศาลปกครองหรือหน่วยงานทางปกครองอย่างเคร่งครัด เพื่อให้ราคาประเมินดังกล่าวมีลักษณะที่ใกล้เคียงกับมูลค่าตลาดมากที่สุด ทั้งนี้เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งก็คือสิทธิในทรัพย์สินของผู้นั้น

(2) กรณีซึ่งต้องวิเคราะห์และประเมินราคาโดยวิธีการอื่นๆ

ในบางกรณีนั้นทรัพย์สินซึ่งต้องประเมินราคาเพื่อนำออกขายทอดตลาดโดยศาลปกครองหรือหน่วยงานทางปกครอง ไม่อาจหาทรัพย์สินอื่นๆ ที่มีลักษณะใกล้เคียงกันได้ หรือมีจำนวนไม่ถึง 3 รายการที่มีลักษณะใกล้เคียงกับทรัพย์สินที่จะต้องถูกนำมาออกขายทอดตลาดเช่นสนามกอล์ฟ ห้างสรรพสินค้า โรงงานที่มีระบบออกแบบเป็นพิเศษเพื่อการผลิตเฉพาะอย่าง หรือที่ดินที่เป็นบ่อน้ำลึกเนื่องจากถูกขุดหน้าดินไปขาย

กรณีเช่นนี้ให้อยู่ในดุลพินิจของคณะผู้ประเมินเป็นผู้ตัดสินใจว่าจะเลือกใช้วิธีการวิเคราะห์มูลค่าจากต้นทุน (Market comparison approach) หรือจะเลือกใช้วิธีการ

วิเคราะห์จากวิธีการแปลงรายได้เป็นมูลค่า (Income approach) แต่ต้องเป็นวิธีการซึ่งจะก่อให้เกิดราคาประเมินสูงที่สุดให้แก่ทรัพย์สินแปลงที่จะต้องถูกนำออกขายทอดตลาดและให้คณะกรรมการผู้มีความเชี่ยวชาญในการประเมินราคาทรัพย์สินซึ่งผู้ศึกษาได้เสนอไว้แล้ว เป็นผู้ออกหลักเกณฑ์รูปแบบของรายงานการประเมินราคาในสองแนวคิดนี้ เพื่อให้คณะผู้ประเมินปฏิบัติตามและจัดทำรายงานการประเมินราคาทรัพย์สินที่จะต้องนำออกขายทอดตลาดโดยศาลปกครองหรือหน่วยงานทางปกครองอย่างเคร่งครัดเช่นเดียวกับกรณีใช้แนวคิดวิธีการเปรียบเทียบตลาดด้วย

2.2.2 การเปิดโอกาสให้คู่กรณีเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการประเมินราคาทรัพย์สิน

ในทางพฤตินัยของประชาชนในประเทศไทย จะต่อเติมตัดแปลงบ้านอาคาร ที่คนอาศัยได้อย่างตามใจชอบ ฝ่าฝืนพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ซึ่งได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจน อาทิเช่น

"มาตรา 21 ผู้ใดจะก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเคลื่อนย้ายอาคาร ต้องได้รับความเห็นชอบจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น หรือแจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นและดำเนินการตามมาตรา 39 ทวิ"

"มาตรา 31 ห้ามมิให้ผู้ใดจัดให้มีหรือดำเนินการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคารให้ผิดไปจากแผนผังบริเวณ แบบแปลน และรายการประกอบแบบแปลนที่ได้รับอนุญาต ตลอดจนวิธีการหรือเงื่อนไขที่ เจ้าพนักงานท้องถิ่นกำหนดไว้ในใบอนุญาต หรือให้ผิดไปจากที่ได้แจ้งไว้ตามมาตรา 39 ทวิ เว้นแต่

..."

ซึ่งศาลฎีกาได้มีคำพิพากษาในเรื่องการก่อสร้าง ดัดแปลงอาคารโดยไม่ได้รับความเห็นชอบหรือคำอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นไว้มากพอสมควร อาทิ เช่น

คำพิพากษาฎีกาที่ 2377/2545 "ความผิดฐานก่อสร้างอาคารโดยไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงาน ตาม พรบ.ควบคุมอาคารฯ มาตรา 21 เกิดเป็นความผิดขึ้นเริ่มตั้งแต่วันที่ทำการก่อสร้างอาคารติดต่อกันไปจนถึงวันที่ทำการก่อสร้างอาคารเสร็จ อายุความฟ้องร้องจึงเริ่มนับถัดจากวันที่ก่อสร้างอาคารเสร็จลง การที่จำเลยดำเนินการก่อสร้างอาคารพิพาทโดยไม่ได้รับอนุญาตตั้งแต่ปี 2532 จนถึงปี 2535 การกระทำของจำเลยจึงเกิดเป็นความผิด เริ่มตั้งแต่วันที่ 2532 ต่อเนื่องไปจนถึง 2535 ซึ่งเป็นปีที่ก่อสร้างอาคารเสร็จ อายุความฟ้องร้องจึงมีกำหนด 5 ปี ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 95 ดังนั้น การที่โจทก์ฟ้องและได้ตัวจำเลยมาส่งศาลในเดือน ธันวาคม 2538 คดีของโจทก์จึงไม่ขาดอายุความ"

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3917/2533 "การก่อสร้างอาคารที่ผิดไปจากแผนผังบริเวณ แบบแปลนและรายการประกอบแบบแปลนตามที่ได้รับอนุญาตเป็นการฝ่าฝืนมาตรา 31 อยู่ในตัว เมื่อจำเลยก่อสร้างอาคารผิดแบบแปลนและแผนผังบริเวณตามที่จำเลยได้รับอนุญาตถือได้ว่าจำเลยมีความผิดตามมาตรา 31 และมีโทษตามมาตรา 65"

แม้การฝ่าฝืนพระราชบัญญัติควบคุมอาคารต่างๆ ที่กล่าวมาข้างต้นจะมีโทษอาญาคือทั้งปรับและจำคุก แต่พระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ ก็เปิดทางให้แก้ไขได้โดย มาตรา 31 (2) ได้บัญญัติว่า

"...

(2) เจ้าของอาคารนั้นได้แจ้งการแก้ไขเปลี่ยนแปลง ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นทราบแล้ว หรือ

..."

แต่ในทางปฏิบัติเจ้าของอาคารต่างๆ ที่ได้ทำการตัดแปลงต่อเติมอาคารหรือปลูกสร้างอาคารเพิ่มโดยไม่ตรงกับใบอนุญาตก่อสร้าง ก็มีได้ดำเนินการแจ้งให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นทราบในภายหลังตามมาตรา 31(2) แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคารพ.ศ. 2522 และในส่วนของเจ้าพนักงานท้องถิ่นก็ได้มีการใช้อำนาจตามกฎหมายดำเนินการใดๆ แก่เจ้าของอาคารที่ดำเนินการก่อสร้าง ต่อเติมตัดแปลงอาคารให้ผิดไปจากใบอนุญาตแต่อย่างใด

ในทัศนะของผู้ศึกษานั้นมีความเห็นว่าการกระทำการก่อสร้างต่อเติมตัดแปลงอาคาร โดยผิดไปจากใบอนุญาตหรือไม่มีการขออนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นแม้มีความผิดทางอาญาก็จริง แต่สิทธิในทรัพย์สินของเจ้าของทรัพย์สินที่มีราคาเพิ่มขึ้น ก็ย่อมต้องได้รับการคุ้มครองเพราะเป็นคนละเรื่องกับโทษอาญาที่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ต้องได้รับจากการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร

ทั้งที่ก็เพราะกรณีที่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ต่อเติมหรือปลูกสร้างอาคารเพิ่มเติมโดยที่ไม่มีแจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น ข้อมูลแห่งการต่อเติมตัดแปลงหรือปลูกสร้างอาคารเพิ่มขึ้นนั้นจะไม่เข้าไปสู่ระบบข้อมูลของทางราชการ ฉะนั้นเมื่อเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ในกรณีเช่นนี้ได้กลายเป็นลูกหนี้ตามคำพิพากษาของศาลปกครองหรือผู้ที่อยู่ภายใต้มาตรการบังคับทางปกครองให้ชำระเงิน และถูกยึดอายัดทรัพย์สินนั้นๆ เพื่อเข้าสู่กระบวนการขายทอดตลาดต่อไป มูลค่าของทรัพย์สินเพิ่มขึ้นจะถูกขลิบจากการพิจารณาของภาครัฐ ดังนั้นการคุ้มครองสิทธิในแง่มูลค่าของทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นจากการต่อเติมจึงต้องเปิดโอกาสให้คู่กรณีเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการประเมินราคาทรัพย์สินด้วย

ผู้ศึกษาจึงต้องการให้มีกระบวนการซึ่งคู่กรณีคือผู้ที่เกี่ยวข้องกับการประเมินราคาทรัพย์สินที่จะถูกขายทอดตลาดเพื่อชำระหนี้ให้แก่เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาของศาลปกครองหรือตามมาตรการบังคับทางปกครอง สำหรับคู่กรณีอาจมีได้หลายคน แต่จะเน้นเฉพาะอย่างยิ่งคือลูกหนี้ผู้เป็นเจ้าของทรัพย์สินที่ถูกยึดอายัดมาซึ่งจะต้องได้รับการแจ้งจากเจ้าหนี้ที่ ให้คู่กรณีทราบเพื่อให้คู่กรณีเหล่านั้นได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาเพื่อกำหนดราคาประเมินทรัพย์สินที่จะขายทอดตลาด ส่วนการแจ้งให้คู่กรณีทราบในเรื่องนี้ จะต้องดำเนินการในขอบเขตกว้างหรือแคบเพียงใดนั้น ผู้ศึกษาเห็นว่า จะต้องไม่กว้างไปถึงผู้ที่ได้รับผลกระทบที่ไม่สำคัญพอที่จะให้เสียเวลาทางกฎหมาย เช่น บุพการีของลูกหนี้ซึ่งลูกหนี้ผู้นั้นถูกยึดอสังหาริมทรัพย์มาทำการขายทอดตลาดเพื่อชดเชยหนี้เงินให้แก่เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาของศาลปกครองหรือมาตรการบังคับทางปกครอง ซึ่งบุพการีดังกล่าวย่อมเดือดร้อนเพราะต้องออกจากอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าว และมีความเสียใจ แต่เจ้าหนี้ที่ไม่ต้องแจ้งให้บุพการีเข้ามาสู่กระบวนการพิจารณาเพื่อกำหนดราคาทรัพย์สินแต่ผู้ที่เจ้าหนี้ที่ต้องแจ้งให้เข้ามาสู่กระบวนการพิจารณาเพื่อกำหนดราคาประเมินทรัพย์สินที่จะต้องขายทอดตลาด ดังกล่าวอย่างแน่นอนคือลูกหนี้ตามคำพิพากษาของศาลปกครองหรือผู้อยู่ในมาตรการบังคับทางปกครองให้ใช้เงิน ซึ่งเป็นเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่จะถูกขายทอดตลาดโดยตรงนั่นเอง

2.2.3 การจัดให้มีระบบฐานข้อมูลราคาซื้อขาย

เนื่องจากข้อมูลซื้อขายทรัพย์สินซึ่งจะถูกนำออกขายทอดตลาดตามคำพิพากษาของศาลปกครองหรือมาตรการบังคับทางปกครองให้ชำระหนี้ในภาคภูมิต่างๆ นั้น ในภาครัฐนั้นจะเก็บข้อมูลดังกล่าวไว้ที่ สำนักงานที่ดินสาขา แต่ในความเป็นจริงข้อมูลนี้มีความคลาดเคลื่อนจากราคาซื้อขายจริงอย่างมีนัยยะสำคัญ ทั้งนี้เป็นเพราะในขณะที่จะทำการเสียค่าใช้จ่ายต่างๆ ในการทำนิติกรรม ณ สำนักงานที่ดินสาขา ผู้ซึ่งต้องเสียค่าใช้จ่ายดังกล่าว เช่น เสียค่าธรรมเนียม, ค่าภาษีธุรกิจเฉพาะ ฯลฯ ก็จะสืบค้นราคาประเมินของกรมธนารักษ์มาก่อนแล้ว ซึ่งราคาประเมินดังกล่าวของกรมธนารักษ์จะมีราคาต่ำกว่าราคาซื้อขายในท้องตลาดและต่ำกว่ามูลค่าตลาดของทรัพย์สินนั้นเป็นอันมากด้วย ซึ่งหากจะมีการนำฐานข้อมูลของภาคราชการมาใช้ประยุกต์เพื่อกำหนดราคาประเมินในการขายทอดตลาดเพื่อชำระหนี้ตามคำพิพากษาของศาลปกครองหรือชำระหนี้ตามมาตรการบังคับทางปกครอง ก็จะกระทบกระเทือนสิทธิในทรัพย์สินของเจ้าของทรัพย์สินนั้นๆ ในแง่ของการลดราคาประเมินให้ต่ำกว่าความเป็นจริงซึ่งควรจะเป็น

แต่ทว่าผู้ศึกษาได้นำเสนอในหัวข้อที่ 2.2.1 แล้วว่าคณะกรรมการกำหนดราคาทรัพย์สิน ซึ่งผู้ศึกษาได้เสนอให้บรรจุผู้เชี่ยวชาญและเกี่ยวข้องโดยตรงรวมถึงมีข้อมูลเกี่ยวกับการประเมินราคาทรัพย์สินอยู่ในมือจำนวนมาก ให้เข้ามามีบทบาทในการกำหนดราคาทรัพย์สิน

โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้แทนสมาคมธนาคารไทย⁴⁷ อันประกอบด้วยสมาชิกที่มีข้อมูลในการซื้อขายทรัพย์สินที่เป็นอสังหาริมทรัพย์จำนวนมากอยู่ในมือ โดยมีรายนามสมาชิกดังต่อไปนี้

1. ธนาคารกรุงเทพ จำกัด (มหาชน)
2. ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน)
3. ธนาคารกรุงศรีอยุธยา จำกัด (มหาชน)
4. ธนาคารกสิกรไทย จำกัด (มหาชน)
5. ธนาคารทหารไทย จำกัด (มหาชน)
6. ธนาคารไทยพาณิชย์ จำกัด (มหาชน)
7. ธนาคารสแตนดาร์ดชาเตอร์ (ไทย) จำกัด (มหาชน)
8. ธนาคารนครหลวงไทย จำกัด (มหาชน)
9. ธนาคารยูโอบี จำกัด (มหาชน)
10. ธนาคารไทยธนาคาร จำกัด (มหาชน)
11. ธนาคารธนาชาติ จำกัด (มหาชน)
12. ธนาคารทีสโก้ จำกัด (มหาชน)
13. ธนาคารแลนด์ แอนด์ เฮาส์ เพื่อรายย่อย จำกัด (มหาชน)
14. ธนาคารสินเอเชีย จำกัด (มหาชน)
15. ธนาคารเกียรตินาคิน จำกัด (มหาชน)
16. ธนาคารไทยเครดิต เพื่อรายย่อย จำกัด (มหาชน)

ดังนั้นเพื่อประโยชน์ในการประเมินราคาทรัพย์สินที่จะทำการขายทอดตลาดเพื่อชำระหนี้ตามคำพิพากษาของศาลปกครองหรือชำระเงินตามมาตรการบังคับทางปกครองนั้นควรนำข้อมูลในมือของสมาคมธนาคารไทยเหล่านี้มาจัดทำระบบฐานข้อมูล เพื่อช่วยภาครัฐกำหนดราคาประเมินทรัพย์สินที่จะทำการขายทอดตลาดให้ใกล้เคียงมูลค่าตลาดมากที่สุดเพื่อประกันสิทธิในทรัพย์สินเหล่านั้นของผู้ที่จะต้องถูกยึดทรัพย์สินของตนออกทำการขายทอดตลาด

โดยผู้ศึกษาได้ศึกษาถึงรูปแบบของการทำระบบฐานข้อมูลเพื่อประเมินราคาทรัพย์สินของประเทศสหพันธรัฐมาเลเซีย⁴⁸ ซึ่งสามารถนำมาประยุกต์กับการประเมินราคา

⁴⁷สมาคมธนาคารไทย, "สมาคมธนาคารไทย (The Thai Bankers' Association) ", คืบค้น 11 มีนาคม 2556 จาก [Http://www.tha.or.th/aboutassociation.htm](http://www.tha.or.th/aboutassociation.htm)

⁴⁸ Jabatan Peni-Iaian dan Perkhidmata Harta(1999) , " The Valuation and Property Services Department " , คืบค้น 7 กุมภาพันธ์ 2554 จาก [Http://www.jp-ph.gov.my](http://www.jp-ph.gov.my)

ทรัพย์สินที่จะทำการขายทอดตลาดเพื่อชำระหนี้ตามคำพิพากษาของศาลปกครองหรือชำระเงินตามมาตรการบังคับทางปกครองได้เป็นอย่างดี ดังรายละเอียดต่อไปนี้

ประเทศสหพันธรัฐมาเลเซีย จะเก็บข้อมูลราคาซื้อขายของ

อสังหาริมทรัพย์ไว้ในฐานข้อมูลระบบคอมพิวเตอร์ที่เรียกว่า Valuation Information System : VIS ซึ่งมีโครงสร้างสามส่วนอันได้แก่

1. ระบบ Management Information System : MIS ซึ่งจะเป็นระบบที่จัดเก็บข้อมูลการประเมินราคาทรัพย์สินทุกรายการและสามารถติดตามความก้าวหน้าของการประเมินราคาได้ รวมถึงสามารถตรวจสอบปริมาณงานในความรับผิดชอบของนักประเมินแต่ละคนว่า ปริมาณงานของนักประเมินมีมากน้อยอย่างไร เพื่อประโยชน์ในการบริหารจัดการต่อไป
2. ระบบ Compute Aided Valuation : CAV ซึ่งจะเป็นระบบที่ช่วยในกระบวนการคำนวณราคาประเมิน โดยมีโปรแกรมสำเร็จรูปในการคำนวณต่างๆ รวมไปถึงหลักสถิติที่เกี่ยวข้องด้วย
3. ระบบ Geographical Information System : GIS ซึ่งจะเป็นระบบฐานข้อมูลทรัพย์สินทุกแปลง ดังนั้นนักประเมินสามารถทราบราคาซื้อขายของทรัพย์สินข้างเคียงได้ เพื่อช่วยในการหาราคาประเมินได้อย่างถูกต้องตามความเป็นจริง

2.2.4 การพัฒนาระบบปฏิบัติการขายทอดตลาด

ก) การจัดให้มีกลไกเกี่ยวกับการพัฒนาการขายทอดตลาด

ในหัวข้อที่ 2.2.1 ถึง 2.2.3 นั้น ผู้ศึกษาได้นำเสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหาของการขายทอดตลาดตามการบังคับคดีของศาลปกครองหรือตามมาตรการบังคับทางปกครอง แต่ก็เป็นเพียงการแก้ไขปัญหาโดยอาศัยการสร้างหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการขายทอดตลาดเท่านั้น

ซึ่งหากพิจารณาให้รอบด้านแล้วผู้ศึกษาเห็นว่างานด้านการปฏิบัติการขายทอดตลาดก็จะมีผลกระทบต่อการขายทรัพย์สินของผู้ที่ต้องถูกยึดอายัดทรัพย์สินของตนเพื่อนำออกขายทอดตลาดตามมาตรการบังคับทางปกครองให้ชำระหนี้หรือตามการบังคับคดีของศาลปกครอง กล่าวคือในทางปฏิบัตินั้นบุคคลฝ่ายที่สามหมายถึงผู้ที่ทำการซื้อทรัพย์สินที่ทำการขายทอดตลาดและเต็มใจที่จะให้ราคาได้ใกล้เคียงกับราคาราคาตลาดของทรัพย์สินนั้นๆ ได้แก่บุคคลทั่วไปที่ต้องการซื้อทรัพย์สินนั้น ไม่ว่าจะเป็นบ้าน ทาวน์เฮ้าส์ หรือที่ดินเปล่าเพื่อใช้สอยเอง เมื่อเปรียบเทียบกับบุคคลภายนอกอีกฝ่ายหนึ่งคือพ่อค่านักธุรกิจที่จะเข้ามาทำการทำการซื้อทรัพย์สินในรายการเดียวกัน แต่ก็เห็นความแตกต่างกันเป็นอันมากทั้งนี้เป็นเพราะพ่อค่านักธุรกิจย่อมประสงค์ที่จะซื้อทรัพย์สินจากการขายทอดตลาดในราคาที่ถูกลงกว่าบุคคลทั่วไป ทั้งนี้ก็เป็นเพราะ

พ่อค้านักธุรกิจย่อมต้องการส่วนต่างของราคาเพื่อเป็นกำไรของตน รวมถึงเป็นการป้องกันความเสี่ยงจากการขาดทุนไปในตัวด้วย จึงเป็นเหตุให้ต้องเสนอราคาที่ต่ำกว่าบุคคลทั่วไป

ฉะนั้นหากในทางปฏิบัติการขายทอดตลาด ตามมาตรการบังคับทางปกครองก็ดีหรือการบังคับคดีของศาลปกครองก็ดี ไม่มีเครื่องมือที่ดีพอที่จะนำกลุ่มบุคคลทั่วไปเข้ามาในกระบวนการประมูลแข่งขันให้มีจำนวนมากพอ แต่กลับเป็นกรณีที่มีการประมูลแข่งขันที่เต็มไปด้วยพ่อค้านักธุรกิจที่จะเข้ามาซื้อทรัพย์สินเพื่อนำไปปรับปรุงตกแต่งและขายต่อ นั่น ผลที่จะเกิดขึ้นคือแม้จะสร้างราคาเริ่มต้นขายทอดตลาดให้ใกล้เคียงกับราคารวมค่าตลาดตามมาตรการที่ผู้ศึกษาได้เสนอในหัวข้อ 2.2.1 ถึงหัวข้อ 2.2.4 ได้แล้ว แต่ท้ายที่สุดสิทธิในทางทรัพย์สินของผู้ที่จะต้องถูกยึดอายัดมาทำการขายทอดตลาดตามมาตรการบังคับทางปกครองหรือการบังคับคดีของศาลปกครอง ก็จะไม่สัมฤทธิ์ผลเพราะตามหลักเกณฑ์ของกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขายทอดตลาด (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2555 นั้น คณะกรรมการกำหนดหลักเกณฑ์ในการกำหนดราคาเริ่มต้นและราคาที่สมควรขายมีการวางหลักเกณฑ์ให้ลดราคาของทรัพย์สินที่ประเมินไว้ลงครั้งละ 10 เปอร์เซ็นต์ในกรณีซึ่งไม่มีผู้สนใจเข้าซื้อทรัพย์สินรายการนั้นๆ และสามารถลดราคาของทรัพย์สินที่ทำการประเมินไว้แล้วได้ต่ำสุดถึงร้อยละ 30 ของทรัพย์สินรายการนั้นๆ

ดังนั้นหากพิจารณาถึงทฤษฎีลำดับชั้นแห่งกฎหมาย ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ก็ได้บัญญัติรับรองสิทธิในทรัพย์สินของประชาชนไว้ รวมถึงเมื่อพิจารณาถึงหลักความได้สัดส่วน (Principle of proportionality) ก็พบว่ามาตรการต่างๆ ที่รัฐจะกระทำลงไปแล้วมีผลกระทบต่อประชาชนในแง่สิทธิและเสรีภาพที่กฎหมายสูงสุดคือรัฐธรรมนูญได้รับรองให้แก่พลเมืองไว้แล้ว เช่นสิทธิในทางทรัพย์สินของผู้ซึ่งถูกยึดอายัดทรัพย์สินนั้นๆ ออกขายทอดตลาด รัฐต้องพยายามให้กระทบกระเทือนสิทธิในทรัพย์สินนั้นๆ ให้น้อยที่สุด หมายความว่าต้องพยายามขายให้ได้ราคาที่ดีที่สุดเท่าที่เป็นไปได้อย่างเต็มกำลังความสามารถ ในขณะที่เดียวกันก็ต้องถ่วงดุลด้วยประสิทธิภาพในการขายทอดตลาดด้วย นั่นคือกระบวนการขายทอดตลาดที่ขายทรัพย์สินนั้นๆ ออกไปได้เพื่อชำระเงินตามมาตรการบังคับทางปกครองหรือชำระหนี้ตามคำพิพากษา ย่อมต้องมีความรวดเร็วมากพอสมควรด้วยเช่นกัน จึงจะสอดคล้องกับทฤษฎีสัดส่วนอย่างถูกต้อง

หากย้อนกลับมาที่กระบวนการขายทอดตลาดทรัพย์สินนั้น ผู้ศึกษาเห็นว่า การขายทอดตลาดที่มีประสิทธิภาพนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องให้ภาคธนาคาร ซึ่งมีลักษณะพิเศษคือมีสาขาต่างๆ กระจายอยู่ทุกพื้นที่ในประเทศ และเป็นสิ่งที่ประชาชนทั่วไปเข้าถึงและใช้บริการอยู่เป็นประจำ เข้ามามีส่วนร่วมอย่างมีนัยยะสำคัญในการดำเนินการกระจายข้อมูลต่างๆ ของการขาย

ทอดตลาด ทั้งนี้เป็นเพราะประเทศไทยรับรูปแบบการขายทอดตลาดแบบอังกฤษ (English auction) มาประยุกต์ใช้โดยความละเอียดถี่ถ้วนได้บรรยายไว้ในบทที่ 2 แล้ว ซึ่งการขายทอดตลาดแบบอังกฤษมีลักษณะเฉพาะคือหากผู้เข้าสู้ราคามีจำนวนน้อยหรือเรียกว่ามีอุปสงค์ต่ำ จะทำให้ไม่มีการไล่ราคาและสุดท้ายจะทำให้สิทธิในทางทรัพย์สินของผู้ที่ถูกยึดอายัดมาทำการขายทอดตลาดเสียหายเป็นอย่างยิ่ง แต่หากให้ธนาคารต่างๆเข้ามามีส่วนร่วมกระจายข้อมูลการขายทอดตลาดเช่น การจัดทำสูจิบัตรแสดงรายละเอียดของทรัพย์สินต่างๆที่ประชาชนสามารถเข้าร่วมประมูลเพื่อซื้อไปใช้สอยเองโดยวางไว้ที่ธนาคารทุกสาขา หรือการจัดมหกรรมการขายทอดตลาดโดยธนาคาร ซึ่งจะก่อให้เกิดผลดีเป็นอันมากเพราะจะทำให้ประชาชนทั่วไปจำนวนมากเข้าร่วมสู้ราคาแข่งขันเพื่อให้ได้ทรัพย์สินนั้นไว้ใช้สอยเอง การไล่ราคากันขึ้นไปย่อมทำให้ผู้ที่ถูกยึดอายัดทรัพย์สินของตนเพื่อทำการขายทอดตลาดตามมาตรการบังคับทางปกครองหรือตามการบังคับคดีของศาลปกครองสามารถขายทรัพย์สินของตนได้ในราคาสูงที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ตามหลักการที่รัฐธรรมนูญรับรองสิทธิในทรัพย์สินของประชาชนไว้ และในแง่ของประสิทธิภาพในกระบวนการขายทอดตลาดของภาครัฐก็ย่อมเป็นไปได้ด้วยดีหมายถึงขายทรัพย์สินที่ขายทอดตลาดได้รวดเร็ว เพราะมีกำลังซื้อหรือมีอุปสงค์สูงนั่นเอง

แต่ทว่ารัฐนั้นไม่อาจสั่งการใดๆให้ภาคเอกชนดำเนินกระบวนการต่างๆ เช่น จัดมหกรรมการประมูลหรือการกระจายสูจิบัตรรายละเอียดของทรัพย์สินที่จะขายทอดตลาดออกไปเป็นวงกว้างได้ ดังนั้นจึงจำเป็นต้องจัดให้มีกลไกเกี่ยวกับการพัฒนาการขายทอดตลาดเพื่อสนับสนุนเงินและเป็นการจูงใจภาคธนาคารให้ดำเนินกิจกรรมต่างๆที่กล่าวมาแล้ว

ดังนั้นผู้ศึกษาจึงต้องการให้ภาครัฐจัดให้มีกลไกเกี่ยวกับการพัฒนาการขายทอดตลาด โดยให้คณะกรรมการผู้มีความเชี่ยวชาญในการประเมินราคาทรัพย์สินตามข้อเสนอที่ 2.2.1 นั้น มีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์ในการเก็บเงินเข้าสู่กลไกดังกล่าวโดยให้จัดเก็บจากผู้ซื้อทรัพย์สินได้จากการขายทอดตลาดในอัตราที่เหมาะสม และรวมไปถึงการกำหนดกรณีต่างๆในการจ่ายเงินออกจากกลไกดังกล่าว ทั้งนี้เพื่อให้การขายทอดตลาดเป็นไปตามหลักการที่ถูกต้อง ซึ่งจะก่อให้เกิดผลดีแก่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องในทั้งภาครัฐและภาคเอกชนด้วย

ข) การปรับปรุงหลักเกณฑ์การวางหลักประกันก่อนเข้าสู่ราคา

ในปัจจุบันหากผู้ใดประสงค์ที่จะเข้าสู่ราคาเพื่อประมูลซื้อทรัพย์สินจากการขายทอดตลาดนั้น ไม่ว่าจะเป็นการขายทอดตลาดโดยหน่วยงานทางปกครองหรือการบังคับคดีโดยศาลปกครองหรือการบังคับคดีของศาลยุติธรรม ก็ต้องใช้หลักเกณฑ์ระบบเดียวกันเพื่อป้องกันปัญหาทวิภาวะทางกฎหมาย กล่าวคือ

ในการขายทอดตลาดทรัพย์สินในแต่ละรายการ จะมีหลักเกณฑ์ที่สำคัญอย่างหนึ่งคือเงื่อนไขการเข้าสู่ราคา ซึ่งทำให้ผู้เข้าสู่ราคาต้องวางหลักประกันเป็นจำนวนเงินร้อยละ 5 ของราคาเริ่มต้นขายในแต่ละครั้ง

การบัญญัติหลักเกณฑ์การวางหลักประกันก่อนเข้าสู่ราคาเช่นนี้ส่งผลให้ประชาชนทั่วไปที่มีความประสงค์จะซื้อทรัพย์สินจากการขายทอดตลาดในทำเลที่สนใจเพราะในทางปฏิบัติประชาชนเหล่านั้นต้องเข้าประมูลทรัพย์สินในหลายๆรายการในทำเลที่ต้องการเพื่อจัดการความเสี่ยงในกรณีที่ดินแพ้การประมูลให้แก่บุคคลภายนอกที่ต้องการทรัพย์สินในรายการเดียวกัน เพื่อให้ท้ายที่สุดแล้วประชาชนผู้นั้นจะสามารถชนะการประมูลในบ้านหรือที่ดินสักแปลงเพื่อนำไปใช้สอย แต่การสร้างหลักเกณฑ์การวางหลักประกันก่อนเข้าสู่ราคาในปัจจุบันทำให้ประชาชนทั่วไปต้องรับภาระหาเงินเพื่อมาวางเป็นหลักประกันหลายแปลงและเป็นเงินจำนวนมากซึ่งประชาชนทั่วไปมิได้มีเงินมากเหมือนบรรดาพ่อค้ายักธุรกิจที่เข้าประมูลทรัพย์สินเพื่อตกแต่งปรับปรุงและขายต่อ ก็จะส่งผลให้อุปสงค์จากกลุ่มประชาชนผู้เต็มใจจ่ายเงินเพื่อซื้อทรัพย์สินในราคาที่สูงกว่าบรรดาพ่อค้ายักธุรกิจมีลักษณะของอุปสงค์ที่ถดถอยลงไปเพราะไม่อาจหาเงินมาวางเป็นหลักประกันก่อนเข้าสู่ราคาได้เพียงพอนั่นเอง

ดังนั้นผู้ศึกษาต้องการให้มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการกำหนดหลักเกณฑ์การวางหลักประกันก่อนเข้าสู่ราคาจากเดิมคือหลักประกันสำหรับทรัพย์สินรายการใด ก็ใช้ประมูลได้แก่ทรัพย์สินในรายการนั้นเท่านั้น โดยไม่อาจใช้เป็นหลักประกันในการประมูลทรัพย์สินในรายการอื่นได้เลย แต่หากปรับปรุงโดย กำหนดช่วงราคาเริ่มต้นขายไว้เป็นช่วงราคาและให้หลักประกันที่วางไว้แก่เจ้าพนักงานสามารถใช้ประมูลทรัพย์สินได้ทุกรายการในทรัพย์สินที่จะขายในช่วงราคาดังนั้นๆ ก็จะทำให้อุปสงค์จากประชาชนทั่วไปที่จะเข้าซื้อทรัพย์สินมีมากขึ้นและจะทำให้ราคาทรัพย์สินที่จะถูกขายทอดตลาดมีราคาสูงขึ้นสอดคล้องกับการคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินของประชาชนตามที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

1. บทสรุป

วิธีการขายทอดตลาดเพื่อให้ได้เงินมาชำระหนี้ นั้น สามารถเกิดขึ้นได้ทั้งระบบกฎหมายเอกชนคือศาลยุติธรรม และระบบกฎหมายมหาชนคือศาลปกครองและมาตรการบังคับทางปกครอง ซึ่งในทางปฏิบัตินั้นจะต้องทำให้หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการขายทอดตลาดมีลักษณะเดียวกันเพื่อป้องกันปัญหา "ทวิภาวะทางกฎหมาย" หรือที่เข้าใจกันในสังคมยุคปัจจุบันคือ "ระบบสองมาตรฐานในการบังคับใช้กฎหมาย" ซึ่งจะสั่นคลอนระบบกฎหมายโดยเฉพาะอย่างยิ่งคือความเชื่อถือศรัทธาในกระบวนการยุติธรรมซึ่งเป็นต้นทุนสำคัญในการดำเนินการต่างๆตามกฎหมายให้เป็นไปโดยสะดวกและราบรื่น

ในประเทศไทยนั้น การบังคับคดีของศาลปกครองและมาตรการบังคับทางปกครอง โดยการขายทอดตลาดทรัพย์สินนั้น ได้บัญญัติให้ใช้หลักเกณฑ์ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาบังคับใช้โดยอนุโลมโดยความละเอียดถี่ถ้วนได้บรรยายไว้ในบทที่ 3 แล้ว แต่ในทางปฏิบัตินั้นผู้ศึกษากลับพบว่าหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการขายทอดตลาดตั้งแต่ปี พ.ศ. 2544 มาจนถึงปัจจุบัน อันได้แก่

1. ระเบียบกระทรวงยุติธรรม ว่าด้วยการบังคับคดีของเจ้าพนักงานบังคับคดี พ.ศ.2544
2. กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการขายทอดตลาด พ.ศ. 2554
3. กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการขายทอดตลาด(ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2555

หลักเกณฑ์ทั้งสามข้างต้นนั้นมิได้ตอบสนองต่อหลักนิติรัฐและหลักความได้สัดส่วนเท่าที่ควรจะเป็นหมายถึงระเบียบกระทรวงยุติธรรม ว่าด้วยการบังคับคดีของเจ้าพนักงานบังคับคดี พ.ศ. 2544 และกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการขายทอดตลาด (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2555 นั้นจะกำหนดราคาประเมินของทรัพย์สินที่จะทำการขายทอดตลาดตามราคา ณ สำนักงานที่ดินได้บันทึกไว้ ซึ่งราคาดังกล่าวโดยส่วนมากก็อ้างอิงมาจากราคาประเมินอสังหาริมทรัพย์ของกรมธนารักษ์ซึ่งส่วนใหญ่ก็เป็นการวางหลักเกณฑ์ในการประเมินแบบกว้างๆ กล่าวคือจัดให้มีราคาประเมินที่ดินรายโซน(zone) จัดให้มีราคาประเมินสิ่งปลูกสร้างตามลักษณะ

ของการก่อสร้างเช่นอาคารคอนกรีตเสริมเหล็ก หรืออาคารไม้ ฯลฯ รวมทั้งระบบหักค่าเสื่อมราคา รายปี ซึ่งจะเห็นได้ว่าการประเมินราคาทรัพย์สินที่จะถูกนำออกขายทอดตลาดตามมาตรการบังคับ ทางปกครองให้ชำระเงินหรือตามคำพิพากษาของศาลปกครองให้ใช้เงินนั้น จะมีได้ลงรายละเอียด ในความแตกต่างของทรัพย์แต่ละรายการ ดังนั้นจึงมีโอกาสที่จะประเมินราคาทรัพย์สินดังกล่าว น้อยกว่าราคามูลค่าตลาดอันแสดงให้เห็นว่าสิทธิในทางทรัพย์สินที่ถูกรองรับไว้ในรัฐธรรมนูญอัน เป็นกฎหมายสูงสุดนั้นได้ถูกละเลยไป แต่ไปให้น้ำหนักในการประเมินราคาทรัพย์สินในกฎหมายที่ อยู่ในลำดับรองหรืออนุบัญญัติทั้งสอง ซึ่งจะทำให้เห็นว่าหลักปรัามาติแห่งกฎหมายซึ่งเป็นหลักการ สำคัญของหลักนิติรัฐได้ถูกละเลยไปมาก

ส่วนกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการขายทอดตลาด พ.ศ. 2554 นั้น ก็ได้ละเลยต่อหลักการสำคัญในระบบกฎหมายมหาชนซึ่งก็คือหลักความได้สัดส่วน เพราะแนวคิดของกฎกระทรวงดังกล่าวนี้ จะให้น้ำหนักในความคิดเห็นของเจ้าของทรัพย์สินที่ถูก ยึดอายัดออกขายทอดตลาดตามมาตรการบังคับทางปกครองหรือตามคำพิพากษาของศาลปกครอง ซึ่งโดยธรรมชาติของผู้ที่ต้องถูกยึดอายัดทรัพย์สินเพื่อออกขายทอดตลาดนั้น เมื่อหลักกฎหมายอนุ บัญญัติดังกล่าวเปิดช่องให้แสดงความเห็นว่าการให้ทรัพย์สินดังกล่าวของตนนั้นมีราคาเท่าใด ก็เป็นธรรมดาซึ่งบุคคลนั้นย่อมต้องให้ราคาประเมินสูงสุดและสูงเกินกว่าราคามูลค่าตลาดเป็นอัน มากด้วย ทั้งนี้เป็นเพราะเจ้าของทรัพย์สินมีความต้องการว่าหากการขายทอดตลาดในทรัพย์สิน ดังกล่าวได้เสร็จสิ้นลง บรรดาหนี้สินทั้งหลายที่มีจะต้องจบสิ้นลงในทันที แต่ด้วยราคาประเมินใน ทรัพย์สินด้วยหลักเกณฑ์ดังกล่าวมีราคาสูงกว่าราคามูลค่าตลาดเป็นอันมาก ก็ส่งผลให้การขาย ทอดตลาดตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวนั้นลดประสิทธิภาพลงไปถึงร้อยละ 99 แม้จะสะท้อนให้เห็นถึง ความพยายามที่จะประยุกต์หลักความจำเป็น (Principle of necessity) คือพยายามจะให้ผลกระทบ จากการขายทอดตลาดที่มีต่อเจ้าของทรัพย์สินที่ถูกยึดอายัดออกขายทอดตลาดมีน้อยที่สุด แต่กฎเกณฑ์ ซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไขและวิธีการขายทอดตลาดดังกล่าวกลับไม่ได้คำนึงหรือถ่วงดุลกับ หลักความสัมฤทธิ์ผล (Principle of suitability) ซึ่งเป็นหลักการที่สำคัญหนึ่งในสามแห่งหลักความ ได้สัดส่วนกับประโยชน์สาธารณะอย่างที่ควรจะเป็น

ผู้ศึกษาจึงมีทัศนะว่าการแก้ไขปัญหาการบังคับคดีของศาลปกครองและมาตรการ บังคับทางปกครองโดยการขายทอดตลาดให้ลุล่วงไปอย่างมีประสิทธิภาพนั้นต้องเป็นการแก้ไข ปัญหาทั้งในระดับการสร้างกฎเกณฑ์ที่กำหนดวิธีการและเงื่อนไขในการขายทอดตลาดส่วนหนึ่ง และอีกส่วนหนึ่งต้องให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาในการปฏิบัติการขายทอดตลาด ซึ่งสอง ส่วนนี้มีอิทธิพลอย่างสูงทำให้ผู้เกี่ยวข้องกับการขายทอดตลาดทั้งหลายไม่ว่าจะเป็นเจ้าหน้าที่ตามคำ พินิจฉัยของศาลปกครองรวมถึงหน่วยงานทางปกครอง หรือผู้ที่ต้องถูกยึดอายัดทรัพย์สินออก

ขายทอดตลาด รวมทั้งผู้สนใจเข้ามาประมูลแข่งขันเพื่อซื้อทรัพย์สินดังกล่าวจากการขายทอดตลาด ให้มีความสมดุลตามวัตถุประสงค์ของทุกฝ่าย ซึ่งจำเป็นต้องนำแนวคิดทฤษฎีที่เป็นศาสตร์อื่นอันไม่ใช่ศาสตร์ทางกฎหมายเข้ามาประยุกต์เพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ของการขายทอดตลาดตามคำพิพากษาของศาลปกครองหรือตามมาตรการบังคับของหน่วยงานทางปกครองเพื่อให้ชำระเงิน ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

2. ข้อเสนอแนะ

เพื่อให้กระบวนการขายทอดตลาดมีประสิทธิภาพที่ดีและในขณะเดียวกันก็คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการขายทอดตลาด โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ผู้อยู่ในมาตรการบังคับทางปกครองให้ชำระเงินหรือลูกหนี้ตามคำพิพากษาของศาลปกครองแล้วแต่กรณี ซึ่งเป็นเจ้าของทรัพย์สินที่ถูกยึด आयัดมาทำการขายทอดตลาด ผู้ศึกษาจึงมีข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้

2.1 ให้มีคณะบุคคลที่มีความเชี่ยวชาญในการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการประเมินราคาทรัพย์สินที่จะขายทอดตลาด

คณะบุคคลผู้เชี่ยวชาญดังกล่าวจะจัดตั้งใน 2 ระดับคือ

ก.) คณะกรรมการกำหนดราคาทรัพย์สินกลาง ประกอบด้วย

1. อธิบดีกรมบังคับคดีหรือผู้แทน
2. อธิบดีกรมธนารักษ์หรือผู้แทน
3. อธิบดีกรมที่ดินหรือผู้แทน
4. ผู้อำนวยการสำนักบังคับคดีปกครองหรือผู้แทน
5. ผู้แทนสมาคมผู้ประเมินค่าทรัพย์สินแห่งประเทศไทย
6. ผู้แทนสภาวิศวกร
7. ผู้แทนสภาสถาปนิก
8. ผู้แทนสมาคมธนาคารไทย

โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมสามารถเพิ่มเติมบุคคลเข้ามาเป็นกรรมการตามความเหมาะสม การทำมติใดๆ ของคณะกรรมการชุดนี้ให้ยึดถือเสียงข้างมาก โดยให้อธิบดีกรมบังคับคดีหรือผู้แทนเป็นประธานคณะกรรมการ

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกำหนดราคาทรัพย์สินกลางคือ

1. กำหนดมาตรฐานในการประเมินราคาทรัพย์สิน

โดยให้มีการบัญญัติมาตรการต่างๆดังต่อไปนี้ในกฎกระทรวง
กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการขายทอดตลาด(ฉบับที่ 3) พ.ศ.... กล่าวคือ
การประเมินราคาทรัพย์สินที่จะต้องขายทอดตลาด ให้ใช้วิธีการ
ดังต่อไปนี้

(1) กรณีที่มีทรัพย์สินอื่นที่มีลักษณะเดียวกันกับทรัพย์สินที่ต้อง
ประเมินราคาทรัพย์สินเพื่อนำออกขายทอดตลาด จำนวนไม่น้อยกว่า 3 รายการ เว้นแต่ในเขต
กรุงเทพมหานคร ให้ใช้จำนวนไม่น้อยกว่า 5 รายการ และมีระยะเวลาที่มีการซื้อขายกันในทรัพย์สิน
เพื่อการเปรียบเทียบนั้นๆไม่เกินปี นับแต่วันที่เริ่มต้นประเมินราคามูลค่าตลาดของทรัพย์สินที่จะ
นำออกขายทอดตลาด ให้ใช้วิธีการเปรียบเทียบราคาตลาดหรือMarket comparison approach

(2) ในกรณีที่มีทรัพย์สินอื่นที่มีลักษณะเดียวกันกับทรัพย์สินที่
ต้องประเมินราคาทรัพย์สินเพื่อนำออกขายทอดตลาดตามข้อ(1)น้อยกว่า 3 รายการ หรือไม่มี
ทรัพย์สินที่มีลักษณะเดียวกันเลย ให้ใช้วิธีการวิเคราะห์มูลค่าจากต้นทุนหรือCost approach to
value หรือวิธีแปลงรายได้เป็นมูลค่าหรือ Income value โดยคำนึงถึงความยุติธรรมและสามารถให้
มูลค่าทรัพย์สินที่จะประเมินได้สูงสุด

ในการนี้ให้คณะกรรมการกำหนดราคาทรัพย์สิน มีอำนาจกำหนดรูปแบบของ
รายงานการประเมินราคาทรัพย์สินด้วย

2. กำหนดหลักเกณฑ์ที่ใช้ในการวางเงินหลักประกันก่อนเข้าสู่ราคา
ให้มีลักษณะเป็นแบบช่วงราคาและหากราคาเริ่มต้นขายของทรัพย์สินในหลายรายการอยู่ในช่วงราคา
ใดที่คณะกรรมการกำหนด ผู้เข้าสู่ราคาสามารถใช้หลักประกันนั้นๆเข้าประมูลสู่ราคาได้ทุก
รายการของทรัพย์สินที่มีราคาเริ่มต้นประมูลอยู่ในช่วงราคาที่คณะกรรมการกำหนด ช่วงเดียวกัน

3. วางระเบียบที่ใช้ในการดำเนินการตามนโยบายของคณะ
กรรมการฯ

ข) คณะอนุกรรมการกำหนดราคาทรัพย์สินจังหวัด ประกอบด้วยบุคคล 8
ตำแหน่งหรือมากกว่าตามรูปแบบเดียวกับคณะกรรมการกำหนดราคาทรัพย์สินกลาง คณะอนุกรรมการ
กำหนดราคาทรัพย์สินจังหวัดละ 1 คณะ การแต่งตั้งคณะอนุกรรมการชุดนี้และแต่งตั้งโดยอธิบดีกรม
บังคับคดีตามคำแนะนำของคณะกรรมการกำหนดราคาทรัพย์สินกลาง

อำนาจหน้าที่ของคณะอนุกรรมการกำหนดราคาทรัพย์สินจังหวัด

1. ออกข้อกำหนดในด้านการปฏิบัติอันเกี่ยวกับการขาย
ทอดตลาดทรัพย์สินตามนโยบายและระเบียบที่คณะกรรมการกำหนดราคาทรัพย์สินกลางกำหนด โดย

คำนึงถึงข้อจำกัดอันแตกต่างกันตามสภาพพื้นที่ของแต่ละจังหวัด เพื่อให้การขายทอดตลาดทรัพย์สินเป็นไปด้วยความรวดเร็ว มีประสิทธิภาพและเป็นธรรมกับคู่กรณีทุกฝ่าย

2. ให้คำปรึกษาแก่หัวหน้าหน่วยงานทางด้านการบังคับคดี

2.2 ให้โอกาสคู่กรณีเข้ามามีส่วนร่วมในการประเมินราคาทรัพย์สิน

ให้มีการกำหนดคบทบัญญัติต่อไปนี้อยู่ในกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขในการขายทอดตลาด(ฉบับที่ 3) พ.ศ.... ดังต่อไปนี้

ในกรณีที่การประเมินราคาทรัพย์สินที่จะขายทอดตลาดอาจกระทบถึงสิทธิของคู่กรณี เจ้าหน้าที่ต้องให้คู่กรณีมีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสได้แสดงข้อมูลอันเกี่ยวข้องกับมูลค่าตลาดแห่งทรัพย์สินของตน โดยคณะกรรมการกำหนดราคาทรัพย์สินกลางมีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์ต่างๆเพื่อให้กระบวนการมีส่วนร่วมของคู่กรณีดังกล่าวเป็นไปด้วยความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ

2.3 ให้มีระบบฐานข้อมูลราคาซื้อขาย

ให้มีการกำหนดคบทบัญญัติต่อไปนี้อยู่ในกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขในการขายทอดตลาด(ฉบับที่ 3) พ.ศ.... ดังนี้

" หมวด 3/1

ระบบฐานข้อมูลซื้อขาย

ข้อ 14/1 ให้คณะกรรมการกำหนดราคาทรัพย์สินกลางจัดทำระบบฐานข้อมูลซื้อขาย ในทรัพย์สินที่จะต้องนำออกขายทอดตลาด โดยต้องมีโครงสร้างของระบบ 3 ส่วน ดังนี้

14/1(1) ระบบจัดเก็บข้อมูลการประเมินราคาทรัพย์สินทุกรายการ

14/1(2) ระบบช่วยในการกระบวนการคำนวณราคาค่าประเมิน

14/1(3) ระบบฐานข้อมูลเชิงที่ตั้งของทรัพย์สินที่ได้รับการประเมินราคา

แล้ว

ข้อ 14/2 ให้คณะกรรมการกำหนดราคาทรัพย์สินกลางมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

14/2(1) พิจารณาให้ความเห็นชอบแผนปฏิบัติการ

14/2(2) ออกระเบียบหรือข้อบังคับเพื่อให้ปฏิบัติการเป็นไปตามข้อ 14/1

14/2(3) ออกระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการจัดแบ่งส่วนงานและ

ระเบียบปฏิบัติงาน

14/2(4) ออกระเบียบหรือข้อบังคับกำหนดตำแหน่ง อัตราเงินเดือน ค่าจ้าง หรือเงินอื่นๆของพนักงาน ลูกจ้าง หรือผู้เกี่ยวข้องกับกิจกรรมระบบฐานข้อมูลซื้อขาย

ข้อ 14/3 เพื่อประโยชน์แก่ระบบฐานข้อมูลซื้อขาย ให้คณะกรรมการกำหนดราคาทรัพย์สินกลาง มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อกำหนดการใดๆสำหรับกิจกรรมต่างๆของระบบฐานข้อมูลและการกำหนดค่าตอบแทนแก่คณะกรรมการดังกล่าวได้

ข้อ 14/4 ในการปฏิบัติหน้าที่ ให้คณะกรรมการและคณะกรรมการรวมถึงบุคคลซึ่งคณะกรรมการตามหมวด 3/1 แต่งตั้งขึ้นเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา และมีอำนาจขอให้หน่วยงานของรัฐ หรือหน่วยงานเอกชนหรือบุคคลใดมีหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริงมาให้ ถ้อยคำ หรือส่งเอกสารหลักฐานต่างๆที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณาได้ "

2.5 จัดให้มีกลไกเกี่ยวกับการพัฒนาการขายทอดตลาด

รัฐควรจัดให้มีกลไกเกี่ยวกับการพัฒนาการขายทอดตลาด เพื่อสนับสนุนให้ภาคธนาคารอันมีสาขากระจายอยู่ทั่วทุกแห่งในประเทศและมีประชาชนทั่วไปเข้ามาเกี่ยวข้องเป็นจำนวนมาก ซึ่งประชาชนทั่วไปกลุ่มนี้คือผู้ที่ประสงค์จะซื้อทรัพย์สินไว้ใช้สอยเอง สามารถให้ราคาซื้อได้สูง เป็นผลดีต่ออุปสงค์ในการขายทอดตลาด แต่การดำเนินการดังกล่าวของภาคธนาคารย่อมมีค่าใช้จ่ายต่างๆเข้ามาเกี่ยวข้อง ดังนั้นควรได้รับการสนับสนุนจากกลไกเกี่ยวกับการพัฒนาการขายทอดตลาดของรัฐ โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

- (1) วัตถุประสงค์ของกลไกเกี่ยวกับการพัฒนาการขายทอดตลาดคือเพื่อให้กิจกรรมการขายทอดตลาดทรัพย์สินนั้นมีอุปสงค์จากประชาชนทั่วไปมากที่สุด
- (2) ให้มีการกำหนดหลักเกณฑ์เพื่อเก็บเงินเข้าสู่กลไกเกี่ยวกับการพัฒนาการขายทอดตลาด โดยเรียกเก็บจากผู้ซื้อทรัพย์สินได้จากการขายทอดตลาด
- (3) ให้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการจ่ายเงินออกจากกลไกเกี่ยวกับการพัฒนาการขายทอดตลาดเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามข้อ (1)

อนึ่งหลักเกณฑ์ในการเก็บเงินเข้าหรือจ่ายเงินออกจากกลไกเกี่ยวกับการพัฒนาการขายทอดตลาด ให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด

ในท้ายที่สุด จากแนวทางในการแก้ไขปัญหาตามที่ผู้ศึกษาเสนอมานั้น ผู้ศึกษาหวังเป็นอย่างยิ่งว่าจะทำให้เกิดอุทราหรรษ์หรือจุดประกายความคิดแก่ท่านผู้มีอำนาจที่เกี่ยวข้องในทุกฝ่าย จะได้ปรับปรุงหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการขายทอดตลาดให้มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ก็เพื่อให้เกิดประโยชน์คือราคาประเมินทรัพย์สินนั้นๆจะต้องใกล้เคียงกับมูลค่าตลาด รวมถึงเมื่อขายทรัพย์สินรายการนั้น โดยการขายทอดตลาดได้แล้วก็ควรต้องได้ราคาสูงที่สุด ซึ่งประโยชน์ดังกล่าว

นี้ถูกบันทึกตามคำพิพากษาของศาลปกครองหรือผู้ที่อยู่ภายใต้บังคับของมาตรการบังคับทางปกครอง ให้ชำระหนี้เงิน สมควรได้รับเพราะถือเป็นสิทธิในทรัพย์สินของเขาเหล่านั้น ซึ่งถูกบัญญัติรองรับ สิทธิไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 อันเป็นกฎหมายสูงสุดของ ประเทศนั่นเอง



บรรณานุกรม



บรรณานุกรม

- พัชรารวรรณ เพ็ชรกุล (2552) “ปัจจัยที่มีผลต่อการตัดสินใจของผู้ซื้อทรัพย์สินจากการขายทอดตลาดของกรมบังคับคดี “วิทยานิพนธ์ ปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- บุญศิริ คำแก้ว (2544) “ปัญหาในการขายทอดตลาดทรัพย์สินที่ยึดโดยเจ้าพนักงานบังคับคดี” วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- ไพบุลย์ เมฆมานะ (2548) “ปัญหาในการขายทอดตลาดโดยกรมบังคับคดี” วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง
- วิชาญ ชอบสุจริต(2553) “มาตรการทางกฎหมายในการประเมินราคาทรัพย์สินภาครัฐของประเทศไทยเปรียบเทียบกับต่างประเทศ” วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง
- “กรมบังคับคดีรื้อเกณฑ์การ “ขายทอดตลาด” โฉมทรัพย์ NPA ค้างสต็อก 3-6 แสนล้าน” คืบค้นวันที่ 25 พฤษภาคม 2555 จาก <http://www.prachachat.net>
- กรมบังคับคดี“คืบหาทรัพย์สิน กรุงเทพมหานคร เขตพื้นที่ 1” คืบค้น 3 กุมภาพันธ์ 2555 จาก <http://www.asset.go.th>
- “ประเมินมูลค่าบ้านให้ถ้วนถี่ก่อนมีการซื้อ-ขาย” คืบค้น 27 กรกฎาคม 2555 จาก <http://www.thaiappraisal.org>
- “ประเมินบ้านทำนองด้วยตนเอง กรณีบ้านในโครงการจัดสรร” คืบค้น 27 กรกฎาคม 2555 จาก <http://www.thaiappraisal.org>
- จันทจิรา เอี่ยมมยุรา, “หลักนิติธรรมกับการพัฒนากระบวนการยุติธรรมในสังคมไทย” คืบค้น 28 กุมภาพันธ์ 2556 จาก <http://www.enlightened-jurists.com/directory/97/The-Rule-of-Law.html>
- กมลชัย รัตนสากววงศ์, “การบังคับการตามนิติกรรมทางปกครอง” คืบค้น 6 พฤษภาคม 2556 จาก [http://e-book.ram.edu/e-book/1/LA342\(LW461\)/chapter11.pdf](http://e-book.ram.edu/e-book/1/LA342(LW461)/chapter11.pdf)
- สมาคมธนาคารไทย, "สมาคมธนาคารไทย (The Thai Banker's Association) ", คืบค้น 11 มีนาคม 2556 จาก <http://www.tha.or.th>
- ชนกร วรปรัชญากุล.เจ้าพนักงานบังคับคดีในประเทศฝรั่งเศส ม.ป.ท 2547
- กองวิชาการกรมบังคับคดี .การบังคับคดีแพ่งของประเทศฝรั่งเศส,ในวารสารกรมบังคับคดี มกราคม – มีนาคม, 2548

ขวัญระพี จุฬาริมพ์พันธุ์ และคณะ .ระบบการบังคับคดีแพ่งของประเทศออสเตรเลีย, ในรายงาน
การศึกษาดูงาน กรมบังคับคดี กระทรวงยุติธรรม, 2547

กองวิชาการกรมบังคับคดี .กฎกระทรวง นวัตกรรมใหม่ของการขายทอดตลาด, ในวารสารกรมบังคับ
คดี มีนาคม – เมษายน , 2554

สมคิด เลิศไพฑูรย์ .หลักแห่งความได้สัดส่วน, ในวารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ปีที่
20 ฉบับที่ 4

ชาญชัย แสวงศักดิ์ (2555) “คำอธิบาย กฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง” พิมพ์
ครั้งที่ 7 กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์เดือนตุลา

ธงชัย สันติวงษ์ (2517) “พฤติกรรมผู้บริโภค” พิมพ์ครั้งที่ 2 กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนา
พานิช

วันรักษ์ มิ่งมณีนาคิน (2551) “หลักเศรษฐศาสตร์จุลภาค” พิมพ์ครั้งที่ 19 กรุงเทพมหานคร :
สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ภารดี ประเสริฐธาดา “เศรษฐศาสตร์จุลภาค” ปทุมธานี : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรังสิต

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (2537) “กฎหมายมหาชน: การแบ่งแยกกฎหมายมหาชน – เอกชน และ
พัฒนาการกฎหมายมหาชนในประเทศไทย” พิมพ์ครั้งที่ 1 กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์
นิติธรรม

สมคิด เลิศไพฑูรย์ (2547) “กฎหมายปกครองท้องถิ่น” พิมพ์ครั้งที่ 1 กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์
คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช (2554) “แนวการศึกษาชุดวิชา กฎหมายปกครองชั้นสูง” พิมพ์ครั้งที่ 1 :
โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช (2555) “แนวการศึกษาชุดวิชา กฎหมายทรัพย์สินและธุรกิจ
อสังหาริมทรัพย์ชั้นสูง” พิมพ์ครั้งที่ 1 : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พุทธศักราช 2522

กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการขายทอดตลาด พุทธศักราช 2554

ระเบียบกระทรวงยุติธรรมว่าด้วยการบังคับคดีของเจ้าพนักงานบังคับคดี (ฉบับที่ 9) พุทธศักราช 2544

ประกาศกรมบังคับคดี “เรื่องนโยบายการขายทอดตลาดทรัพย์สิน” ลงวันที่ 27 มกราคม 2548

ประกาศเจ้าพนักงานบังคับคดี กรมบังคับคดี “เรื่องการขายทอดตลาดที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้าง ลำดับที่ 239”, ประกาศ ณ วันที่ 27 ธันวาคม 2547

“หลักการขายทอดตลาด” คืบค้น 21 สิงหาคม 2555 จาก <http://www.led.go.th/market/auction.asp>
กองคลัง กรมบังคับคดี “หนังสือสัญญาซื้อขายในคดีศาลแพ่ง หมายเลขคดีที่ ร.2493/2541”, ลงวันที่ 4 กุมภาพันธ์ 2548

“ประกาศขายทอดตลาดทรัพย์สินของกรมบังคับคดี” คืบค้น 1 มิถุนายน 2555 จาก <http://asset.led.go.th>
R. Carre'de Malberg, “Contribution a'la The'orie ge'ne'rate de I'Etat” Tome I , Paris : Sirey 1968
Anton Fagan ,Robert Alexy ,Julian Rivers , “The Rule of law : The Limit of Legal order” David Dyzenhaus editor , oxford : Hart Publishing, 1999

James A.Engel,David T kollat and Roger D.Blackwell “Consumer behavior” Holt,Reinhart and Winston Inc : 1968

William A.McEachern “Microeconomics Principle_International Student”,Eighth Edition,University of Connecticut :2009

“Definition of Market Value” คืบค้น 25 พฤษภาคม 2555 จาก
<http://propertystandards.prppertyinstitute-wa.com>

“The Valuation and Property Service Department” คืบค้น 7 กุมภาพันธ์ 2554 จาก
[http:// www.jp-ph.gov.my](http://www.jp-ph.gov.my)



ประวัติผู้ศึกษา

ชื่อ	นายเนติ ปิ่นมณี
วัน เดือน ปี เกิด	23 ตุลาคม 2514
สถานที่เกิด	เขตราชเทวี จังหวัดกรุงเทพมหานคร
ประวัติการศึกษา	วิศวกรรมศาสตรบัณฑิต (วิศวกรรมอุตสาหกรรม) มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ พ.ศ.2537 ศิลปศาสตรบัณฑิต (รัฐศาสตร์) มหาวิทยาลัยรามคำแหง พ.ศ.2538 นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช พ.ศ.2547
สถานที่ทำงาน	บริษัท บีบีบีเอ็นจีเนียริง จำกัด
ตำแหน่ง	กรรมการบริษัท

