

ปัญหาการบังคับคดีกรณีคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน
ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539



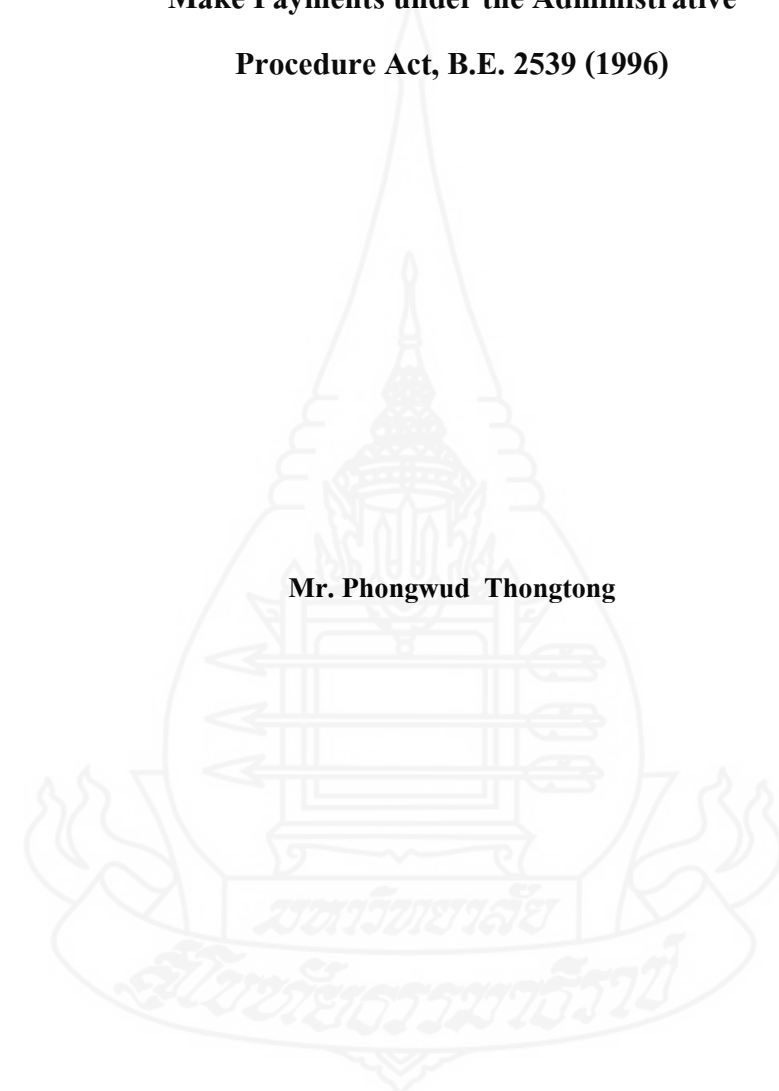
นายพงศ์วุฒิ ชงทอง

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต
วิชาเอกกฎหมายมหาชน สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

พ.ศ. 2556

**Problems of Enforcement of Administrative Orders to
Make Payments under the Administrative
Procedure Act, B.E. 2539 (1996)**

Mr. Phongwud Thongtong



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

School of Law

Sukhothai Thammathirat Open University

2013

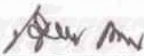
หัวข้อการศึกษาค้นคว้าอิสระ	ปัญหาการบังคับคดีกรณีคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539
ชื่อและนามสกุล	นายพงศัฒติ ธงทอง
วิชาเอก	กฎหมายมหาชน
สาขาวิชา	นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
อาจารย์ที่ปรึกษา	ผู้ช่วยศาสตราจารย์สิริพันธ์ พลรบ

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้ ได้รับความเห็นชอบให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรระดับปริญญาโท เมื่อวันที่ 27 พฤษภาคม 2557

คณะกรรมการสอบการศึกษาค้นคว้าอิสระ


..... ประธานกรรมการ
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์สิริพันธ์ พลรบ)


..... กรรมการ
(รองศาสตราจารย์ชินนาฏ ลีตส์)


.....
(อาจารย์เกียรติชัย ณ นคร)
ประธานกรรมการประจำสาขาวิชานิติศาสตร์

ชื่อการศึกษาค้นคว้าอิสระ ปัญหาการบังคับคดีกรณีคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน

ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

ผู้ศึกษา นายพงศวุฒิชัย ธงทอง **รหัสนักศึกษา** 2554001301 **ปริญญา** นิติศาสตรมหาบัณฑิต

อาจารย์ที่ปรึกษา ผู้ช่วยศาสตราจารย์สิริพันธ์ พลรบ **ปีการศึกษา** 2556

บทคัดย่อ

การศึกษาค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหาการบังคับคดีกรณีคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) ศึกษาถึงแนวความคิดและหลักการเกี่ยวกับมาตรการบังคับทางปกครองตามกฎหมายของต่างประเทศ (2) ศึกษาการบังคับทางปกครองตามกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองของไทย (3) วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการบังคับตามมาตรการบังคับทางปกครองกรณีคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน (4) หาแนวทางแก้ไขและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการบังคับตามมาตรการบังคับทางปกครองกรณีคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้ เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ด้วยวิธีการวิจัยทางเอกสาร จากการศึกษารวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารต่างๆ ได้แก่ บทบัญญัติของกฎหมาย ตำรา บทความของผู้ทรงคุณวุฒิ วิทยานิพนธ์ รายงานการวิจัย และเอกสารอื่นที่เกี่ยวข้อง

ผลการศึกษาพบว่า หน่วยงานของรัฐจำนวนมากไม่สามารถดำเนินการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยวิธีการยึดอายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ถูกคำสั่งเรียกให้ชำระเงินได้ เนื่องจากปัญหาเกี่ยวกับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ขั้นตอน และกระบวนการของการบังคับทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินไว้ เพียงแต่กำหนดให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลมเท่านั้น ทำให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐนั้นมีความยากลำบากในการดำเนินการ กรณีปัญหาดังกล่าวมีแนวทางแก้ไขปัญหาอีกทางหนึ่ง คือ ควรให้หน่วยงานสามารถมอบอำนาจการใช้มาตรการบังคับทางปกครองในการยึดอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สินให้แก่หน่วยงานของรัฐอื่นที่มีความเชี่ยวชาญในด้านการบังคับคดี เช่น กรมบังคับคดี ดำเนินการแทนได้

คำสำคัญ การบังคับคดี มาตรการบังคับทางปกครอง

Independent Study title: Problems of Enforcement of Administrative Orders to Make Payments under the Administrative Procedure Act, B.E. 2539 (1996)

Author: Mr. Phongwud Thongtong; **ID:** 2554001301; **Degree:** Master of Law;

Independent Study advisor: Siriphan Polrob, Assistant Professor;

Academic year: 2013

Abstract

This independent research on problems of enforcement of administrative orders to make payments under the Administrative Procedure Act, B.E. 2539 (1996) aims to: 1) study concepts and principles of administrative enforcement according to foreign laws; 2) study administrative enforcement according to administrative procedure in Thailand; 3) analyze problems of enforcement of administrative orders to make payments; 4) find solutions and recommendations of enforcement of administrative orders to make payments under the Administrative Procedure Act, B.E. 2539 (1996).

In this independent study, which is a qualitative research, legal documents were studied and data from provisions of laws, textbooks, articles, thesis, reports and other related documents were analyzed.

It was found that many government agencies could not enforce administrative measures by seizing or auctioning off properties of debtors because the Administrative Procedure Act, B.E. 2539 (1996) did not provide procedure and processes of enforcement of administrative orders to make payments. It only stipulated that civil procedure should be applied *mutatis mutandis*. Therefore, government officers found it difficult to perform their duties. One solution to this problem is to authorize government agencies in order to transfer their power such as seizing and auctioning off properties to other government agencies that specialize in enforcement such as the Legal Execution Department.

Keywords: Administrative orders, Enforcement

กิตติกรรมประกาศ

การศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้มีอาจสำเร็จลุล่วงได้เลยหากไม่ได้รับความเมตตากรุณา และความช่วยเหลือจากบุคคลหลายท่าน ทั้งในด้านวิชาการ กำลังใจ ความหวังดี ตลอดจนการให้ คำปรึกษาแนะนำต่างๆ ซึ่งผู้เขียนรู้สึกสำนึกในพระคุณนี้ และเต็มใจอย่างยิ่งที่จะตอบแทนพระคุณ เท่าที่สามารถจะทำได้

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณอาจารย์ศิริพันธ์ พลรบ ที่ได้สละเวลาอันมีค่าเพื่อเป็น อาจารย์ที่ปรึกษาการศึกษาค้นคว้าอิสระ โดยให้คำปรึกษาแนะนำจนทำให้การศึกษาค้นคว้าอิสระ สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี

ขอกราบขอบพระคุณรองศาสตราจารย์ชนินาฏ ลีดส์ ที่ได้ให้คำปรึกษาแนะนำ และ กรุณาสละเวลาอันมีค่าของท่านมาเป็นกรรมการสอบการศึกษาอิสระจนทำให้การศึกษาค้นคว้า อิสระสำเร็จลุล่วงไปด้วยดี

ขอกราบขอบพระคุณตุลาการศาลปกครองนครราชสีมา ผู้บังคับบัญชา และขอขอบคุณ บรรณารักษ์ห้องสมุดสำนักงานศาลปกครองนครราชสีมาที่ให้การช่วยเหลือและให้ความสะดวกใน การค้นคว้าข้อมูลด้วยดีตลอดมา

สุดท้ายนี้ต้องขอบพระคุณบิดา มารดา ที่ช่วยอบรมสั่งสอน ให้ความอุปการะเลี้ยงดูให้ การศึกษาจนมาถึงวันนี้ได้ และขอขอบคุณครูบาอาจารย์ทุกท่าน ขอขอบคุณน้องๆ ที่เป็นแรงบันดาลใจ และคอยเป็นกำลังใจจนทำให้ผู้เขียนจัดทำการศึกษาค้นคว้าอิสระลุล่วงไปได้ด้วยดี

พงศ์วุฒิ ธงทอง

พฤษภาคม 2557

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	จ
กิตติกรรมประกาศ	ฉ
บทที่ 1 บทนำ	1
1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา	4
3. ขอบเขตของการศึกษา	4
4. ประเด็นปัญหาที่จะศึกษา	5
5. วิธีการดำเนินการศึกษา	6
6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา	6
บทที่ 2 แนวความคิดทั่วไปและหลักการเกี่ยวกับการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539	7
1. ความหมายและวัตถุประสงค์ของการบังคับคดีปกครอง	8
1.1 ความหมายของการบังคับทางปกครอง	8
1.2 วัตถุประสงค์ของการบังคับคดี	9
2. แนวความคิดทั่วไปเกี่ยวกับการบังคับทางปกครอง	10
3. การบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539	11
3.1 หลักการการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ ทางปกครอง พ.ศ. 2539	13
3.1.1 หลักการบังคับทางปกครองเท่าที่จำเป็นและพอสมควรแก่เหตุ	13
3.1.2 การใช้มาตรการบังคับทางปกครองต้องเตือนก่อนเสมอ	14
3.1.3 หลักความแน่นอนและชัดเจน	14
3.1.4 การบังคับทางปกครองอาจถูกโต้แย้งได้	15
3.2 ลักษณะหรือประเภทของมาตรการบังคับทางปกครอง	16
3.2.1 การบังคับทางปกครองตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน	16

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
3.2.2 การบังคับทางปกครองตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ กระทำการหรือละเว้นกระทำการ	17
3.3 ผู้มีอำนาจในการดำเนินการบังคับทางปกครอง	17
3.3.1 การมอบอำนาจของเจ้าหน้าที่	17
3.3.2 ผู้มีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยวิธีการยึดหรืออายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน	21
3.4 การบังคับทางปกครองตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน	21
3.5 แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครอง ที่กำหนดให้ชำระเงิน	24
3.6 วิธีการของการบังคับทางปกครองตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน	27
3.6.1 การเรียกเงินเพิ่มและเบี้ยปรับ	27
3.6.2 การยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน	27
3.6.3 การกักขัง	28
4. เปรียบประเภคดีและหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการบังคับคดี	28
4.1 การบังคับคดีแพ่ง	29
4.2 การบังคับคดีปกครอง	47
บทที่ 3 การบังคับทางปกครองตามกฎหมายต่างประเทศ	51
1. ประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส	51
1.1 แนวความคิดทั่วไปของการบังคับคดี	51
1.2 องค์กรเจ้าหน้าที่ที่ดำเนินการบังคับทางปกครอง	52
1.3 มาตรการและกระบวนการบังคับทางปกครอง	52
1.4 การบังคับทางปกครองตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน	54
1.4.1 การออกคำสั่งให้ชำระเงิน	54
2. ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน	59
2.1 หลักการสำคัญของการบังคับทางปกครองตามกฎหมายสหพันธ์ สาธารณรัฐเยอรมนี	61

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
2.1.1 การบังคับทางปกครองใช้กับคำสั่งทางปกครองที่สามารถบังคับได้ (vollstreckbar).....	61
2.1.2 การใช้มาตรการบังคับทางปกครองต้องมีการเตือนก่อนเสมอ	65
2.1.3 การบังคับทางปกครองต้องมีความชัดเจนแน่นอน	65
2.1.4 การบังคับทางปกครองอาจถูกโต้แย้งได้	66
2.2 ผู้มีอำนาจดำเนินการบังคับทางปกครอง	66
2.2.1 หน่วยงานที่มีอำนาจบังคับการเฉพาะ (besondere Vollstreckungsbehörde)	67
2.2.2 หน่วยงานที่มีอำนาจบังคับการทั่วไป (allgemeine Vollstreckungsbehörde)	67
2.3 การบังคับทางปกครองตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน (Vollstreckung wegen geldförderung)	69
2.3.1 กระบวนการในการบังคับทางปกครองตามคำสั่งทางปกครอง ที่กำหนดให้ชำระเงิน	70
2.3.2 เงื่อนไขของการดำเนินการบังคับตามคำสั่งบังคับให้ชำระเงิน	71
บทที่ 4 การวิเคราะห์ปัญหาในการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง.....	76
1. ปัญหาเกี่ยวกับกฎหมายไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ ขั้นตอน และกระบวนการของ บังคับทางปกครอง.....	76
1.1. ปัญหาการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยวิธีการยึดทรัพย์ วิธีการอายัดทรัพย์ และวิธีการขายทอดตลาดทรัพย์สิน	78
1.1.1 ปัญหาการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยวิธีการยึดทรัพย์	78
1.1.2 การใช้มาตรการบังคับทางปกครองด้วยวิธีอายัดทรัพย์สิน	80
1.1.3 ปัญหาการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยวิธีการขายทอดตลาด ทรัพย์สิน	87
2 ปัญหาเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้ปฏิบัติหน้าที่เจ้าพนักงานบังคับคดี	91
3. การมอบอำนาจในการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง	94
4. ปัญหาหน่วยงานที่เหมาะสมเกี่ยวกับการบังคับคดี.....	100
5. พิจารณากรณีคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ได้รับฟ้องตามคำสั่งตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่	103

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	106
1. บทสรุป.....	106
2. ข้อเสนอแนะ	108
บรรณานุกรม	114
ประวัติผู้ศึกษา	118



บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การบังคับทางปกครองเป็นมาตรการที่เจ้าหน้าที่ดำเนินการแก่ผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง เพื่อบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครอง โดยเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครอง มีอำนาจที่จะใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งของตน¹ ซึ่งก่อนมีพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรการบังคับทางปกครองถูกกำหนดไว้ในกฎหมายบางฉบับซึ่งบัญญัติไว้โดยเฉพาะแต่ละเรื่อง เช่น การบังคับเงินภาษีอากรตามประมวลรัษฎากร หรือ การบังคับเงินสมทบของนายจ้างเข้ากองทุนเงินทดแทนตามพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 ต่อมาเมื่อมีประกาศใช้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 พระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองไว้เป็นกฎหมายกลาง ซึ่งรวมถึงการกำหนดให้มีบทบัญญัติว่าด้วยการใช้มาตรการบังคับทางปกครองไว้ด้วย² แต่บทบัญญัติในกฎหมายดังกล่าวไม่ได้มีผลยกเลิกการใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายเฉพาะแต่อย่างใด ตามที่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 63 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ว่า ถ้าบทกฎหมายใดกำหนดมาตรการบังคับทางปกครองไว้โดยเฉพาะแล้ว แต่เจ้าหน้าที่เห็นว่า มาตรการบังคับนั้นมีลักษณะที่จะเกิดผลน้อยกว่ามาตรการบังคับตามหมวดนี้ เจ้าหน้าที่จะใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามหมวดนี้แทนก็ได้ การบังคับทางปกครองตามกฎหมายดังกล่าวได้เป็น 2 ลักษณะ คือ การบังคับทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน ตามมาตรา 57 และการบังคับทางปกครองที่กำหนดให้กระทำหรือละเว้นกระทำ ตามมาตรา 58 โดยในครั้งนี้จะได้ทำการศึกษาเฉพาะกรณีการบังคับทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินเพียงกรณีเดียว ซึ่งมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้กำหนดถึงขั้นตอนและวิธีการในการบังคับทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินไว้ กล่าวคือ เมื่อถึงกำหนดชำระเงินแล้วไม่มีการชำระเงินให้

¹ สุริยา ปานแป้น อนุวัฒน์ บุญนันท์ คู่มือสอบกฎหมายปกครอง หน้า 125

² ปกรณ์ ชั่งวรการ “ปัญหาการใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กรณีคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน” *วารสารกฎหมายปกครอง* 25, 1 (เมษายน 2533): 40

ครบถ้วน ให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการออกหนังสือเตือนให้ผู้รับคำสั่งชำระเงินภายในเวลาที่กำหนด ทั้งนี้ ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน หากผู้รับคำสั่งทางปกครองไม่ชำระเงินภายในกำหนดเวลาในคำเตือน หน่วยงานทางปกครองย่อมสามารถที่จะใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อบังคับเอากับทรัพย์สิน โดยการยึดอสังหาริมทรัพย์หรือสังหาริมทรัพย์ ตลอดจนถึงการยึดอายุัดสิทธิเรียกร้องต่างๆ ของผู้รับคำสั่งทางปกครองที่มีต่อบุคคลอื่น ทั้งนี้เพื่อนำเงินมาชำระหนี้ตามคำสั่งทางปกครองนั้น แต่พระราชบัญญัติดังกล่าวไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ ขั้นตอน และกระบวนการในการยึด อายุัด และการขายทอดตลาดไว้อย่างชัดเจน การบังคับทางปกครองด้วยการยึด อายุัด และการขายทอดตลาด จึงต้องนำบทบัญญัติในภาค 4 ลักษณะ 2 มาตรา 271 ถึง 323 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาใช้บังคับโดยอนุโลม

แม้การบังคับทางปกครองจะเป็นมาตรการที่เป็นเครื่องมือให้ฝ่ายปกครองสามารถที่จะบรรลุตามวัตถุประสงค์ของการออกคำสั่งทางปกครองโดยอาศัยอำนาจของเจ้าหน้าที่เองโดยไม่ต้องฟ้องคดีเพื่ออาศัยอำนาจของศาล แต่อย่างไรก็ตามการบังคับทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน ซึ่งจะต้องใช้มาตรการยึดหรืออายุัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินนั้น ย่อมเป็นมาตรการที่กระทบต่อสิทธิของผู้รับคำสั่งทางปกครอง การจะใช้มาตรการดังกล่าวจะต้องเป็นไปตามหลักการทางกฎหมาย เพื่อไม่ให้กระทบต่อสิทธิของผู้รับคำสั่งทางปกครองมากเกินไป ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวต้องอาศัยเจ้าหน้าที่ที่มีความเชี่ยวชาญ แต่ในปัจจุบันเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการดำเนินการบังคับทางปกครองกรณีที่กำหนดให้ชำระเงินยังไม่คุ้นเคยกับการใช้มาตรการบังคับทางปกครองเท่าใดนัก ประกอบกับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ไม่ได้บัญญัติถึงวิธีการใช้มาตรการบังคับไว้โดยละเอียด จึงทำให้การบังคับทางปกครองยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร โดยยังมีปัญหาหลายด้าน ดังนี้

1. ปัญหาเกี่ยวกับกฎหมายไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ ขั้นตอน และกระบวนการของการบังคับปกครองไว้ให้เกิดความชัดเจน โดยการบังคับทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 บัญญัติถึงหลักเกณฑ์ ขั้นตอน และกระบวนการของการบังคับปกครอง เพียงแต่กำหนดให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลมเท่านั้น ทำให้เจ้าหน้าที่ไม่สามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการให้ชดใช้เงินแก่ราชการได้เท่าที่ควร และในอีกทางหนึ่งการบังคับทางปกครองเป็นคำสั่งทางปกครองอย่างหนึ่ง ซึ่งจะต้องดำเนินการเพื่อให้เกิดความชอบด้วยกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งวิธียึด อายุัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินนั้นย่อมมีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนผู้ต้องอยู่ในบังคับของคำสั่ง หากกฎหมายที่ใช้ไม่มีความชัดเจน ก็เป็น

การยากที่ประชาชนจะสามารถตรวจสอบการกระทำเกี่ยวกับการบังคับทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายได้

2. การมอบอำนาจให้ใช้มาตรการบังคับทางปกครอง โดยที่การมอบอำนาจในการดำเนินการพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครองเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2542) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งกฎกระทรวงฉบับนี้ไม่ได้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐมีอำนาจมอบหมายให้เอกชนดำเนินการบังคับทางปกครองได้ ซึ่งตามบันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง แนวทางปฏิบัติในการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง กรณีมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ เรื่องเสร็จที่ 719/2546 ได้วินิจฉัยว่า หน่วยงานของรัฐจะว่าจ้างเอกชนหรือสำนักงานทนายความให้ดำเนินการ โดยผู้รับคำสั่งทางปกครองต้องเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายนั้น ไม่สามารถทำได้ แต่สามารถที่จะว่าจ้างเอกชนให้เข้าช่วยเหลือการบังคับทางปกครองบางเรื่องได้ เช่น การสืบทรัพย์สินหรือการขนส่งทรัพย์สินที่ยึดได้ต่อมามีการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง โดยได้กำหนดให้เจ้าพนักงานบังคับคดีสามารถมอบอำนาจให้เอกชนบังคับคดีแทนได้ กรณีจึงมีปัญหาว่าการมอบอำนาจดังกล่าวจะรวมถึงการมอบอำนาจให้เอกชนดำเนินการบังคับทางปกครองได้ด้วยหรือไม่ เพราะเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติการตามคำสั่งเป็นผู้ดำเนินการตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มิใช่เป็นเจ้าพนักงานบังคับคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง และมีปัญหาที่จะต้องพิจารณาต่อไปว่า หากหน่วยงานของรัฐจะมอบอำนาจให้หน่วยงานของรัฐที่มีประสิทธิภาพและความเชี่ยวชาญในการยึดอายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน ได้แก่ กรมบังคับคดี กรมสรรพากร ดำเนินการยึดอายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินแทนได้หรือไม่

3. ปัญหาหน่วยงานที่เหมาะสมเกี่ยวกับการบังคับคดี

ในปัจจุบันพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้กำหนดให้แต่ละหน่วยงานสามารถดำเนินการบังคับทางปกครองได้เอง ซึ่งอาจส่งผลให้เกิดความการบังคับทางปกครองมีมาตรฐานที่ไม่ตรงกัน ประกอบกับเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไม่อาจนำบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจพิเศษของเจ้าพนักงานบังคับคดีมาใช้ปฏิบัติได้ เพราะเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติการตามคำสั่งเป็นผู้ดำเนินการตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มิใช่เป็นเจ้าพนักงานบังคับคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง จึงไม่ได้รับความคุ้มครอง และตามปัญหาข้อ 1 ข้อ 2 ดังกล่าวมา หากจะพิจารณามอบอำนาจให้หน่วยงานที่มีประสิทธิภาพและความเชี่ยวชาญดำเนินการยึดอายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน เช่น กรมบังคับคดี ดำเนินการแทนหน่วยงานดังกล่าวมีความเหมาะสมหรือไม่

4. ปัญหาเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้ปฏิบัติหน้าที่เจ้าพนักงานบังคับคดี

เกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ที่ทำหน้าที่บังคับทางปกครอง เมื่อมีกรณีที่ต้องใช้มาตรการบังคับทางปกครอง โดยการยึดอายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน ผู้ที่ต้องทำการบังคับทางปกครองคือเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐซึ่งไม่ใช่เจ้าพนักงานบังคับคดี และเป็นผู้มีความรู้ความสามารถในเรื่องที่เกี่ยวกับหน่วยงานนั้นๆ หากได้มีความรู้ความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับการบังคับทางปกครองโดยตรง ทำให้เจ้าหน้าที่ไม่มีความมั่นใจในการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง เนื่องจากหากเกิดความผิดพลาดอาจมีผลกระทบต่อเจ้าหน้าที่เองได้ ดังนั้น การดำเนินการบังคับตามมาตรการบังคับทางปกครองควรเป็นเจ้าหน้าที่ที่มีคุณสมบัติเทียบได้กับเจ้าพนักงานบังคับคดี ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ปฏิบัติการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เช่น เจ้าพนักงานบังคับคดี สังกัดกรมบังคับคดี

2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

2.1 เพื่อศึกษาถึงแนวความคิดทั่วไปและหลักการเกี่ยวกับการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

2.2 เพื่อศึกษาการบังคับทางปกครองตามกฎหมายต่างประเทศ

2.3 เพื่อวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ที่เกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน

2.4 เพื่อหาแนวทางแก้ไขและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับปัญหาเกี่ยวกับการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ที่เกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน

3. ขอบเขตของการศึกษา

เพื่อศึกษามาตราการบังคับทางปกครอง ความเป็นมา ความสำคัญของปัญหา แนวความคิด หลักการ ทฤษฎีและหลักกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับทางปกครอง รวมทั้งการวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับมาตราการบังคับทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน ซึ่งเป็นการดำเนินการ โดยเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจทางปกครอง

4. ประเด็นปัญหาที่จะศึกษา

ปัญหาการบังคับคดีกรณีคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 โดยมีประเด็นที่ศึกษาดังนี้ มาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กำหนดให้เจ้าหน้าที่ผู้ใช้มาตรการบังคับทางปกครองนำบทบัญญัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งเกี่ยวกับการยึดอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สินมาใช้บังคับกับมาตรการทางปกครองโดยอนุโลม โดยไม่ได้บัญญัติขั้นตอนไว้เป็นลายลักษณ์อักษรอย่างชัดเจน ประกอบกับคำอธิบายในทางคำรา รวมถึงแนวความเห็นของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองก็มีได้อธิบายกระบวนการบังคับทางปกครองโดยการยึดอายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินที่นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลมอย่างเป็นขั้นตอน ดังนั้น ในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึดอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สิน เจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการยึดอายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน จึงต้องใช้ดุลพินิจพิจารณาว่าจะนำบทบัญญัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาอนุโลมใช้ในการยึดอายัด และขายทอดตลาดในขอบเขตแค่ไหน เพียงไร เพื่อให้เหมาะสมกับลักษณะของมาตรการบังคับทางปกครอง และพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้กำหนดให้แต่ละหน่วยงานสามารถดำเนินการบังคับทางปกครองได้เอง ซึ่งอาจส่งผลให้การบังคับทางปกครองมีมาตรฐานที่ไม่ตรงกัน จึงมีประเด็นที่จะศึกษาปัญหาเกี่ยวกับกฎหมายพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งเป็นกฎหมายกลาง กรณีเกี่ยวกับการบังคับทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ ขั้นตอน และกระบวนการเกี่ยวกับการบังคับทางปกครองไว้ให้ชัดเจน และสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน คือ หน่วยงานของรัฐจำนวนมากไม่สามารถดำเนินการยึดอายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินได้เอง และต้องการมอบอำนาจปฏิบัติการยึดอายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินให้หน่วยงานที่มีความเชี่ยวชาญไปดำเนินการ จึงมีประเด็นปัญหาที่จะต้องศึกษาปัญหาการมอบอำนาจให้ใช้มาตรการบังคับทางปกครองจะมอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐอื่น เช่น กรมบังคับคดี ดำเนินการยึดอายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินแทนได้หรือไม่ หรือปัญหาหน่วยงานที่เหมาะสมเกี่ยวกับการบังคับคดี และผู้ที่ปฏิบัติหน้าที่บังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองจะต้องเป็นผู้มีความรู้ความสามารถด้านการบังคับคดีที่มีคุณสมบัติเป็นเจ้าพนักงานบังคับคดี ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

5. วิธีการดำเนินการศึกษา

การค้นคว้าอิสระนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยเป็นการศึกษาค้นคว้าวิจัยทางเอกสาร (Documentary Research) รวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารต่างๆ บทความของผู้ทรงคุณวุฒิ วิทยานิพนธ์ และรายงานการวิจัย รวมทั้งบทบัญญัติของกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง

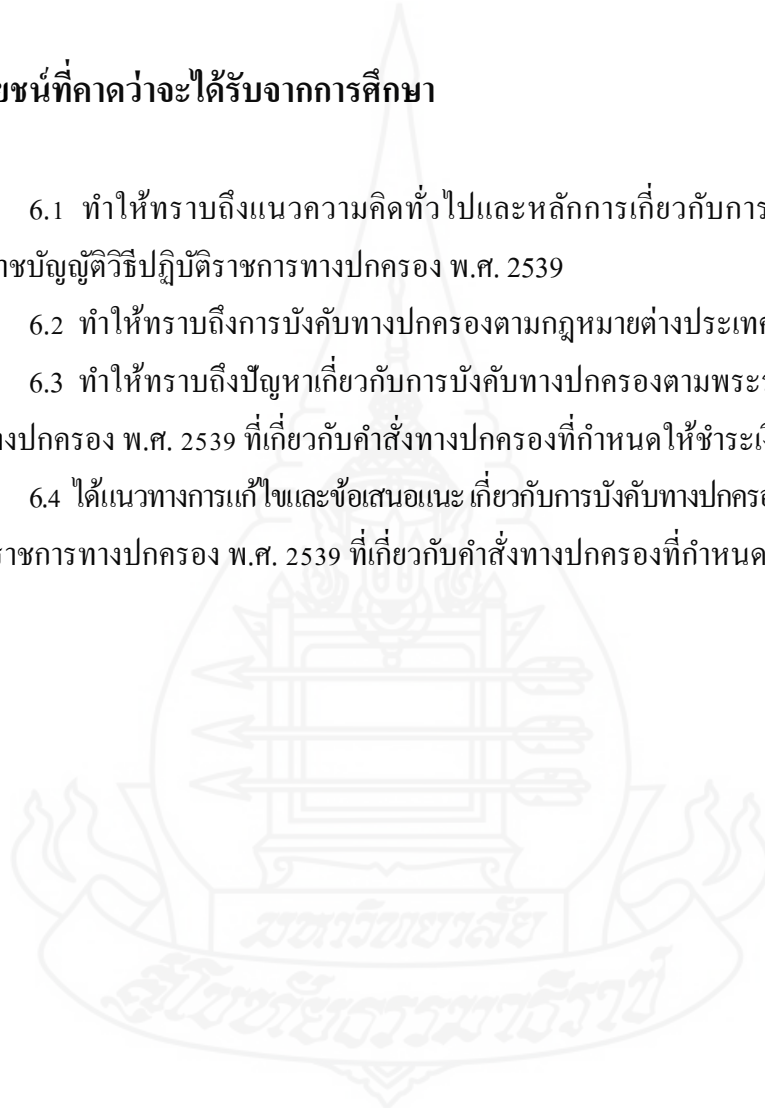
6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา

6.1 ทำให้ทราบถึงแนวความคิดทั่วไปและหลักการเกี่ยวกับการบังคับทางปกครอง ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

6.2 ทำให้ทราบถึงการบังคับทางปกครองตามกฎหมายต่างประเทศ

6.3 ทำให้ทราบถึงปัญหาเกี่ยวกับการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ที่เกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน

6.4 ได้แนวทางการแก้ไขและข้อเสนอแนะ เกี่ยวกับการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ที่เกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน



บทที่ 2

แนวความคิดทั่วไปและหลักการเกี่ยวกับการบังคับทางปกครองตาม พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

ในการดำเนินกิจกรรมของฝ่ายปกครองนั้น กิจกรรมที่ฝ่ายปกครองจัดทำขึ้นส่วนมากเป็นการจัดทำบริการสาธารณะ เพื่อสนองตอบความต้องการของประชาชนส่วนรวม โดยอาจเป็นการจัดทำในรูปของการบริการประชาชนในด้านต่างๆ³ และเพื่อให้บริการสาธารณะบรรลุผลรวมถึงการประกันว่าหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีอำนาจดำเนินการทางปกครองจะไม่ดำเนินกิจการทางปกครองโดยกระทำความผิดต่อสิทธิของเอกชนอย่างไม่มีขอบเขต จึงต้องดำเนินการสาธารณะอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมาย

กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเป็นกฎหมายที่กำหนดกฎเกณฑ์ทั่วไปเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับกระบวนการออกคำสั่งทางปกครองและขั้นตอนการปฏิบัติภายหลังที่ได้ออกคำสั่งแล้ว แม้ว่าเนื้อหาส่วนใหญ่ของกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองจะเกี่ยวข้องกับ “วิธีพิจารณา” เรื่องทางปกครองซึ่งถือเป็นกฎหมายวิธีสบัญญัติก็ตาม แต่กฎหมายฉบับนี้ก็ยังมีเนื้อหาบางส่วนที่เป็นกฎหมายสารบัญญัติด้วย เช่น บทบัญญัติที่เกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองและข้อกำหนดประกอบในคำสั่งทางปกครอง เป็นต้น⁴ เมื่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินการตามอำนาจหน้าที่เพื่อให้กิจการทางปกครองบรรลุผล แต่เอกชนผู้ที่อยู่ในบังคับไม่ปฏิบัติตาม หน่วยงานทางปกครองย่อมมีอำนาจบางประการที่เรียกว่า การบังคับทางปกครอง ซึ่งจะบังคับให้เอกชนนั้นปฏิบัติตามโดยไม่ต้องอาศัยอำนาจของศาล เนื่องจากหากรอให้มีการพิจารณาของศาลอาจต้องใช้เวลาอันซึ่งจะมีผลกระทบต่อบริการสาธารณะที่ต้องการความต่อเนื่อง เหมาะสมกับสถานการณ์ที่เป็นปัจจุบัน ดังนั้น การศึกษาในบทนี้จึงจะศึกษาถึงแนวความคิดทั่วไปและหลักการเกี่ยวกับการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

³ ฤทัย หงส์ศิริ คู่มือการศึกษาวิชากฎหมายปกครอง กรุงเทพมหานคร จีระราชการพิมพ์ 2545 หน้า 173

⁴ วรเจตน์ ภาศิริรัตน์ หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง กรุงเทพมหานคร วิญญูชน 2546 หน้า 78

1. ความหมายและวัตถุประสงค์ของการบังคับทางปกครอง

1.1 ความหมายของการบังคับทางปกครอง

รองศาสตราจารย์ ดร.กมลชัย รัตนสกาววงศ์ ได้ให้คำอธิบายในเรื่องนี้ไว้⁵ ดังนี้ กฎหมายปกครองที่ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจออกคำสั่ง ออกใบอนุญาตหรือใช้มาตรการทางปกครองใดๆ ก็เพื่อให้วัตถุประสงค์ของการตรากฎหมายนั้นๆ บรรลุวัตถุประสงค์ โดยทั่วไปแล้วการที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะใช้มาตรการใดๆ กับประชาชน ในลักษณะการบังคับการต่างๆ นั้น เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องออกนิติกรรมทางปกครอง ให้ประชาชนผู้มีหน้าที่ปฏิบัติตามกฎหมาย ได้ทราบล่วงหน้าก่อน หากผู้รับนิติกรรมทางปกครองไม่เห็นด้วยหรือมีข้อโต้แย้งคัดค้าน ก็ชอบที่จะโต้แย้งคัดค้านตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้ต่อไปได้ แต่ถ้าไม่ใช่สิทธิดังกล่าวภายใน กำหนดเวลา เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองก็ชอบที่จะใช้มาตรการต่างๆ ที่กฎหมายกำหนดไว้ให้บังคับการ ให้บรรลุวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์แห่งกฎหมายนั้นๆ ต่อไป

ดร. มานิตย์ วงศ์เสรี ได้ให้คำนิยามคำว่า “การบังคับทางปกครอง” ว่า หมายถึง “การดำเนินการของเจ้าหน้าที่โดยใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับประชาชนที่มีภาระผูกพัน ต้องปฏิบัติตามหน้าที่เพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครอง”⁶

Professor Dr.Hartmut Maurer ศาสตราจารย์ทางกฎหมายปกครองของประเทศ สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ได้ให้ความหมาย “การบังคับทางปกครอง” ไว้ว่า “การบังคับทางปกครอง หมายถึง กระบวนการทางปกครองที่กระทำโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ (Behörde) เพื่อบังคับกับประชาชนผู้ซึ่งมีภาระผูกพันที่ต้องปฏิบัติตามหน้าที่แห่งกฎหมายมหาชน (öffentlich-rechtliche Verpflichtungen)”⁷

ดังนั้นจากคำอธิบายและบทนิยามข้างต้นจึงพอสรุปได้ว่า การบังคับทางปกครอง คือ การดำเนินการของเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อบังคับให้ผู้ที่ผูกพันตามคำสั่งทางปกครองปฏิบัติให้บรรลุวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์แห่งกฎหมายนั้น

⁵ กมลชัย รัตนสกาววงศ์ “การบังคับการตามนิติกรรมทางปกครอง” หน้า 301

⁶ ชาญชัย แสวงศักดิ์ คำอธิบายกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พิมพ์ครั้งที่ 2 กรุงเทพมหานคร วิทยุชน 2543 น.183-184

⁷ Maure, Allgemeines Verwaltungsrecht, Rdnr, 1, S. 450 ;Vgl. Chweickhardt/Brunn, Allgemeines Verwaltungsrecht, Rdnr, 914, S. 371 อ้างถึงใน มานิตย์ วงศ์เสรี “กฎหมายว่าด้วยการบังคับทางปกครองของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน” ในเอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการ ครั้งที่ 5 เรื่อง การเตรียมการรองรับกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง : ประสพการณ์ของเยอรมัน (พ.ศ. 2539) หน้า 86

1.2 วัตถุประสงค์ของการบังคับทางปกครอง⁸

การออกคำสั่งทางปกครองเป็นการกระทำทางปกครองอย่างหนึ่งที่ฝ่ายปกครองต้องการให้ผู้อยู่ในบังคับทางปกครองปฏิบัติตาม ทั้งเพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของคำสั่งทางปกครองนั้นๆ แต่เมื่อผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองไม่ปฏิบัติตาม ฝ่ายปกครองก็จำเป็นต้องมีการบังคับทางปกครองโดยมีวัตถุประสงค์ ดังนี้

(1) เพื่อบีบบังคับให้มีการปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครอง ซึ่งจะทำให้ฝ่ายปกครองสามารถบังคับใช้กฎหมายให้บรรลุผลตามเจตนารมณ์ของการออกกฎหมายนั้น ได้อย่างแท้จริง กล่าวคือ การที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจออกคำสั่งทางปกครองก็เพื่อทำให้กฎหมายซึ่งมีลักษณะเป็นนามธรรมและใช้บังคับกับข้อเท็จจริงต่างๆ โดยไม่จำกัดจำนวนมีลักษณะเป็นรูปธรรมและใช้บังคับกับบุคคลเฉพาะราย อันมีผลทำให้บุคคลที่รับคำสั่งทางปกครองรับรู้สิทธิและหน้าที่ในทางกฎหมายของตน⁹ และเมื่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองออกคำสั่งทางปกครองให้ผู้รับคำสั่งหรือผู้ที่ต้องตกอยู่ภายใต้คำสั่งทางปกครองต้องปฏิบัติตามแล้ว หากบุคคลดังกล่าวไม่เห็นด้วย ก็ชอบที่จะได้แย้งคัดค้านตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้ แต่ถ้าไม่ใช่สิทธิโต้แย้งคัดค้านภายในระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนด เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองก็ชอบที่จะดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองตามมาตรการบังคับที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้ เพื่อบรรลุตามเจตนารมณ์แห่งกฎหมายนั้นๆ

(2) เพื่อความต่อเนื่องในการดำเนินการกิจของฝ่ายปกครอง เช่น ประมวลรัษฎากร มาตรา 12 ได้กำหนดให้อธิบดีกรมสรรพากร รองอธิบดีกรมสรรพากร สรรพากรเขต ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือนายอำเภอ แล้วแต่กรณี มีอำนาจยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ค้างอากร โดยมีต้องฟ้องคดีต่อศาลเพื่อขอให้ศาลมีคำพิพากษาให้ยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินนั้นก่อนเพื่อทดแทนหรือเยียวยาความเสียหายจากการที่รัฐต้องขาดรายได้จากภาษีอากรที่ค้างชำระ ซึ่งถ้าฝ่ายปกครองจะต้องดำเนินการบังคับชำระภาษีอากรค้างโดยผ่านกระบวนการทางศาลก่อนก็จะทำให้การบังคับชำระภาษีอากรค้างซึ่งเป็นจำนวนมากในแต่ละปีต้องล่าช้าไม่ทันต่อความต้องการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดิน อันจะทำให้การดำเนินการกิจต่างๆ ของฝ่ายปกครอง

⁸ วิจิตร วอนเพียร “ปัญหาการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539” วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2549 หน้า 14-16

⁹ วรเจตน์ ภาศิริรัตน์ หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง กรุงเทพมหานคร วิทยุชน 2546 หน้า 101-102

ต้องหยุดชะงัก และขาดความต่อเนื่องในการปฏิบัติงาน ส่งผลกระทบต่อประโยชน์ของประชาชนส่วนรวม

(3) เพื่อให้ฝ่ายปกครองสามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองได้อย่างรวดเร็วและทันต่อเหตุการณ์ เนื่องจากในบางกรณีฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติหน้าที่ในลักษณะที่เป็นการป้องกันหรือแก้ไขเยียวยาปัญหา ซึ่งหากไม่ดำเนินการแล้วจะยิ่งก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนหรือต่อส่วนรวมมากขึ้น ประกอบกับกระบวนการแก้ไขเยียวยาความเสียหายโดยองค์กรตุลาการมีความยุ่งยากสลับซับซ้อนและใช้เวลานาน ทำให้ไม่สามารถดำเนินการกับเหตุการณ์หรือปัญหาที่เกิดขึ้นได้ทันทั่วถึงที่ ส่งผลให้เกิดความเสียหายมากขึ้น

(4) เพื่อเป็นการตอบสนองและคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ เนื่องจากฝ่ายปกครองในฐานะที่เป็นผู้ใช้กฎหมายในการปฏิบัติราชการทางปกครองในด้านต่างๆ โดยเฉพาะภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน

2. แนวความคิดทั่วไปเกี่ยวกับการบังคับทางปกครอง

กฎหมายปกครองเป็นกฎหมายที่ว่าด้วยความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับเอกชน โดยที่รัฐอยู่ในฐานะที่มีอำนาจเหนือกว่าเอกชน ในการบังคับให้เป็นไปตามความประสงค์ของรัฐ เพื่อประโยชน์ในการดำเนินภารกิจทางปกครองที่สำคัญ โดยทั่วไปฝ่ายปกครองอาจดำเนินกิจกรรมในทางปกครองได้หลายรูปแบบ และการดำเนินการดังกล่าวฝ่ายปกครองจะใช้อำนาจตามกฎหมายหรือไม่ก็ได้ ถ้าฝ่ายปกครองใช้อำนาจตามกฎหมายกระทำการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ของกฎหมายและเกิดผลในทางกฎหมาย การกระทำดังกล่าวอาจมีลักษณะเป็นกฎ หรือคำสั่งทางปกครองก็ได้¹⁰

เมื่อองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองออกคำสั่งทางปกครองไปแล้ว หากคำสั่งทางปกครองนั้นเป็นคำสั่งให้บุคคลที่ตกอยู่ภายใต้บังคับต้องกระทำการ ขอมให้บุคคลอื่นกระทำการ หรือละเว้นกระทำการ กรณีอาจเป็นไปได้ว่าบุคคลผู้ตกอยู่ภายใต้บังคับไม่กระทำการหรือขอมให้บุคคลอื่นกระทำการหรือละเว้นกระทำการตามที่ได้มีการระบุไว้ในคำสั่งทางปกครองนั้น ด้วยเหตุนี้จึงมีความจำเป็นที่องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งทาง

¹⁰ กมลกานต์ ศรสวรรณ เกลวิ มโนกนิเวศ ศรีรัตน์ งามนิสัย รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง สภาพปัญหาและ แนวทางแก้ไขเกี่ยวกับการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 หน้า 1

ปกครอง โดยเรียกคำสั่งทางปกครองที่จำเป็นจะต้องได้รับการบังคับให้เป็นไปตามที่องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกำหนด (เช่น คำสั่งให้รื้อถอนอาคาร) ว่า “คำสั่งที่เป็นฐานแห่งการบังคับทางปกครอง” และเรียกคำสั่งที่กำหนดวิธีการในการบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองที่เป็นฐานว่า “คำสั่งบังคับการ” เช่น คำสั่งที่ระบุว่าหากผู้รับคำสั่งไม่รื้อถอนอาคาร ให้เสียค่าปรับทางปกครองวันละ 10,000 บาท เป็นต้น คำสั่งบังคับการถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครองประเภทหนึ่ง จึงตกอยู่ภายใต้บังคับหลักเกณฑ์ในการออกคำสั่งทางปกครองที่ว่า องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะออกคำสั่งดังกล่าวได้ ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจไว้ องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไม่อาจใช้อำนาจจากกฎหมายซึ่งเป็นแหล่งที่มาของคำสั่งที่เป็นฐานแห่งการบังคับทางปกครอง (เช่น คำสั่งให้รื้อถอนอาคาร) ได้ในระบบกฎหมายไทย กฎหมายที่ให้อำนาจองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองออกคำสั่งบังคับการ ได้แก่ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 55 ถึงมาตรา 63 ซึ่งการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัตินี้ใช้กับรูปแบบการกระทำทางปกครองเฉพาะที่เป็นคำสั่งทางปกครองเท่านั้น องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไม่อาจนำเอากระบวนการบังคับทางปกครองที่ปรากฏในพระราชบัญญัตินี้ไปใช้กับการบังคับการตามสิทธิเรียกร้องที่เกิดขึ้นจากสัญญาทางปกครองหรือนิติสัมพันธ์ทางหนึ่งในทางปกครองลักษณะอื่น ได้หากไม่มีกฎหมายให้อำนาจองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกำหนดการบังคับชำระหนี้ดังกล่าวได้เองในลักษณะของคำสั่งทางปกครอง ในกรณีดังกล่าวนี้ หากองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องการบังคับการตามสิทธิของตน องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องฟ้องเป็นคดีต่อศาล เช่น ฟ้องเรียกค่าเสียหายอันเกิดจากการผิดสัญญาทางปกครองต่อศาลปกครอง เป็นต้น¹¹

3. การบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

การบังคับทางปกครองเป็นมาตรการที่เจ้าหน้าที่ดำเนินการแก่ผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง เพื่อบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครอง โดยเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองมีอำนาจที่จะใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งของตน¹² ซึ่งก่อนมีพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรการบังคับทางปกครองถูกกำหนดไว้ในกฎหมายบางฉบับซึ่งบัญญัติไว้โดยเฉพาะแต่ละเรื่อง เช่น การบังคับเงินภาษีอากรตามประมวลรัษฎากร

¹¹ วรเจตน์ ภาศิริรัตน์ กฎหมายปกครองภาคทั่วไป, สำนักพิมพ์นิติราษฎร์ กรุงเทพมหานคร 2554 หน้า 323-325

¹² สุริยา ปานแป้น อนุวัฒน์ บุญนันท์ คู่มือสอบกฎหมายปกครอง หลักเกณฑ์เฉพาะของการบังคับทางปกครอง 125

หรือการบังคับเงินสมทบของนายจ้างเข้ากองทุนเงินทดแทนตามพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 ต่อมาเมื่อมีประกาศใช้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2537 พระราชบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองไว้เป็นกฎหมายกลาง ซึ่งรวมถึงการกำหนดให้มีบทบัญญัติว่าด้วยการใช้มาตรการบังคับทางปกครองไว้ด้วย¹³ แต่บทบัญญัติในกฎหมายดังกล่าวไม่ได้มีผลยกเลิกการใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายเฉพาะแต่อย่างใด ตามที่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 63 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ว่า ถ้อยกฎหมายใดกำหนดมาตรการบังคับทางปกครองไว้โดยเฉพาะแล้ว แต่เจ้าหน้าที่เห็นว่ามาตรการบังคับนั้นมีลักษณะที่จะเกิดผลน้อยกว่ามาตรการบังคับตามหมวดนี้ เจ้าหน้าที่จะใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามหมวดนี้แทนก็ได้

โดยเหตุที่คำสั่งบังคับการเป็นคำสั่งทางปกครอง องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะออกคำสั่งดังกล่าวได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจไว้ องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไม่อาจอ้างอำนาจจากกฎหมายซึ่งแปลงที่มาของคำสั่งที่เป็นฐานแห่งการบังคับทางปกครอง (เช่น คำสั่งให้หรือถอนอาคาร) ได้ ในระบบกฎหมายไทย กฎหมายที่ให้อำนาจองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองออกคำสั่งบังคับการได้แก่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 บทบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวปรากฏอยู่ในส่วนที่ 8 การบังคับทางปกครอง มาตรา 55 ถึงมาตรา 63 พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 บัญญัติขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนในการออกคำสั่งทางปกครอง อันจะทำให้การใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ในการออกคำสั่งทางปกครองเป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมาย มีประสิทธิภาพและอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน เมื่อคำสั่งทางปกครองเป็นการใช้อำนาจโดยเจ้าหน้าที่เพื่อให้มีผลอย่างใดอย่างหนึ่งตามกฎหมาย ดังนั้น เมื่อไม่มีการปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครอง จึงต้องมีการใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองนั้น¹⁴

มาตรการบังคับทางปกครอง ตามมาตรา 56 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 หมายถึง การดำเนินการของเจ้าหน้าที่โดยใช้มาตรการบังคับทางปกครอง

¹³ ปกรณ์ ชัยวรการ “ปัญหาการใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กรณีคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ใช้เงิน” *วารสารกฎหมายปกครอง* 25, 1 (เมษายน 2533): 40

¹⁴ บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง แนวทางปฏิบัติในการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง โดยการยึดหรืออายัดทรัพย์สินและขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

กับประชาชนที่มีภาระผูกพันต้องปฏิบัติตามหน้าที่เพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครอง¹⁵ อันได้แก่ คำสั่งทางปกครองให้กระทำการหรือละเว้นกระทำการ หรือคำสั่งทางปกครองให้ชำระเงิน โดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไม่ต้องฟ้องเป็นคดีต่อศาล แต่สามารถดำเนินการบังคับเพื่อให้เป็นไปตาม คำสั่งทางปกครองได้ด้วยตนเอง เนื่องจากฝ่ายปกครองมีภาระหน้าที่ในการแก้ไขหรือป้องกันปัญหา ที่ส่งผลกระทบต่อประโยชน์ส่วนรวม อันจะต้องดำเนินการด้วยความรวดเร็ว หากต้องฟ้องเป็นคดี ต่อศาลซึ่งมีกระบวนการที่ยาวนานและซับซ้อน จะส่งผลให้การดำเนินการแก้ไขปัญหาของฝ่ายปกครอง เป็นไปด้วยความล่าช้า ไม่ต่อเนื่องและส่งผลกระทบต่อส่วนรวมได้¹⁶

3.1 หลักการการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539¹⁷

3.1.1 หลักการบังคับทางปกครองเท่าที่จำเป็นและพอสมควรแก่เหตุ (มาตรา 56 วรรคสาม)

การใช้มาตรการบังคับทางปกครองนี้ ต้องอยู่ภายใต้หลักการใช้อำนาจโดยมี เหตุอันควร (principle of reasonableness) โดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องเลือกใช้มาตรการบังคับ ทางปกครองเท่าที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของคำสั่งทางปกครองนั้น และมาตรการบังคับ ทางปกครองโดยสภาพเป็นคำสั่งทางปกครองอย่างหนึ่ง จึงอยู่ในบังคับของหลักความชอบด้วย

¹⁵ มาตรา 56 เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองมีอำนาจที่จะพิจารณาใช้มาตรการบังคับทาง ปกครองเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งของตนได้ตามบทบัญญัติในส่วนนี้ เว้นแต่จะมีการสั่งให้ทุเลาการบังคับไว้ ก่อนโดยเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งนั้นเอง ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์หรือผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยความถูกต้อง ของคำสั่งทางปกครองดังกล่าว

เจ้าหน้าที่ตามวรรคหนึ่งจะมอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่ซึ่งอยู่ใต้บังคับบัญชาหรือเจ้าหน้าที่อื่นเป็น ผู้ดำเนินการก็ได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

ให้เจ้าหน้าที่ตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสองใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพียงเท่าที่จำเป็น เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของคำสั่งทางปกครอง โดยกระทบกระเทือนผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง น้อยที่สุด

¹⁶ วิจิตรา วอนเพียร, “ปัญหาการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539”, วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549. น.13.

¹⁷ กมลกานต์ ศรีสุวรรณ เกวลี มโนภินิเวศ ศรีรัตน์ งามนิสัย รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง สภาพ ปัญหาและแนวทางแก้ไขเกี่ยวกับการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 หน้า 8-20

กฎหมายของคำสั่งทางปกครองด้วย¹⁸ เช่น การใช้มาตรการบังคับทางปกครอง เจ้าหน้าที่จะต้องไม่ทำการยึดหรืออายัดทรัพย์สินเกินกว่าที่กำหนดไว้ในคำสั่งทางปกครอง การยึดหรืออายัดทรัพย์สินมาเกินกว่าที่จะต้องชำระ ย่อมกระทบกระเทือนต่อผู้อยู่ใต้บังคับของคำสั่งทางปกครองอย่างมาก

3.1.2 การใช้มาตรการบังคับทางปกครองต้องเตือนก่อนเสมอ

โดยพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้บัญญัติลักษณะของคำเตือนแยกได้เป็น 2 กรณี คือ กรณีคำสั่งทางปกครองกำหนดให้ชำระเงิน ตามมาตรา 57 วรรคหนึ่ง¹⁹ และกรณีคำสั่งทางปกครองกำหนดให้กระทำการหรือละเว้นกระทำการ ตามมาตรา 59²⁰

3.1.3 หลักความแน่นอนและชัดเจน

มาตรา 59 วรรคสอง และมาตรา 60 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539²¹ กำหนดให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องกำหนดมาตรการบังคับ

¹⁸ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์ กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง กรุงเทพมหานคร : สื่อปัญญา 2540

¹⁹ มาตรา 57 วรรคหนึ่ง คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ผู้ใดชำระเงิน ถ้าถึงกำหนดแล้วไม่มีการชำระโดยถูกต้องครบถ้วน ให้เจ้าหน้าที่มีหนังสือเตือนให้ผู้นั้นชำระภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน ถ้าไม่มีการปฏิบัติตามคำเตือน เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้นและขายทอดตลาดเพื่อชำระเงิน ให้ครบถ้วน

²⁰ มาตรา 59 ก่อนใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา 58 เจ้าหน้าที่จะต้องมีคำเตือนเป็นหนังสือให้มีการกระทำหรือละเว้นกระทำตามคำสั่งทางปกครองภายในระยะเวลาที่กำหนดตามสมควรแก่กรณี คำเตือนดังกล่าวจะกำหนดไปพร้อมกับคำสั่งทางปกครองก็ได้

คำเตือนนั้นจะต้องระบุ

(1) มาตรการบังคับทางปกครองที่จะใช้ให้ชัดเจน แต่จะกำหนดมากกว่าหนึ่งมาตรการในคราวเดียวกันไม่ได้

(2) ค่าใช้จ่ายในการที่เจ้าหน้าที่เข้าดำเนินการด้วยตนเองหรือมอบหมายให้บุคคลอื่นกระทำการแทน หรือจำนวนค่าปรับทางปกครอง แล้วแต่กรณี

การกำหนดค่าใช้จ่ายในคำเตือน ไม่เป็นการตัดสิทธิที่จะเรียกค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นหากจะต้องเสียค่าใช้จ่ายจริง มากกว่าที่ได้กำหนดไว้

²¹ มาตรา 60 เจ้าหน้าที่จะต้องใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามที่กำหนดไว้ในคำเตือนตามมาตรา 59 การเปลี่ยนแปลงมาตรการจะกระทำได้อีกต่อเมื่อปรากฏว่ามาตรการที่กำหนดไว้ไม่บรรลุตามวัตถุประสงค์

ถ้าผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองต่อสู้ขัดขวางการบังคับทางปกครองเจ้าหน้าที่อาจใช้กำลังเข้าดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามมาตรการบังคับทางปกครองได้แต่ต้องกระทำโดยสมควรแก่เหตุ ในกรณีจำเป็นเจ้าหน้าที่อาจขอความช่วยเหลือจากเจ้าพนักงานตำรวจได้

ทางปกครองในคำเตือนให้ชัดเจน โดยจะกำหนดมากกว่าหนึ่งมาตรการในคราวเดียวกันไม่ได้ เพื่อให้ผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองปฏิบัติตามได้อย่างถูกต้อง และหากว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงมาตรการบังคับทางปกครอง ก็จะต้องปรากฏว่ามาตรการบังคับทางปกครองที่กำหนดไว้ไม่บรรลุวัตถุประสงค์เท่านั้นตามหลักความแน่นอนและชัดเจน

3.1.4 การบังคับทางปกครองอาจถูกโต้แย้งได้

หลักการนี้เป็นไปตามมาตรา 62²² แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กล่าวคือ ผู้ดำเนินการตามมาตรการบังคับทางปกครองอาจอุทธรณ์โต้แย้งการบังคับทางปกครองนั้นได้หากเห็นว่าเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยมิชอบด้วยกฎหมาย เช่น เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยไม่เป็นไปตามขั้นตอนหรือวิธีการที่กฎหมายกำหนด หรือใช้มาตรการบังคับทางปกครองเกินสมควรแก่เหตุกรณีที่ต้องกระทำเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการออกคำสั่งทางปกครองเป็นต้น

อย่างไรก็ตาม แม้หลักการสำคัญของการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 จะได้ยกร่างโดยอาศัยแนวทางตามรัฐบัญญัติว่าด้วยมาตรการบังคับในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ค.ศ. 1953 (verwaltungsvollsteckungsgesetz vom 27 April 1953) ของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน แต่หลักการตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ก็มีข้อแตกต่างออกไป 2 ประการ คือ²³

1. หลักการบังคับทางปกครองไม่ใช้กับเจ้าหน้าที่ด้วยกัน

ตามมาตรา 55 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กำหนดให้ไม่นำการบังคับทางปกครองมาใช้บังคับกับเจ้าหน้าที่ด้วยกัน เนื่องจากการที่เจ้าหน้าที่จะออกคำสั่งทางปกครองบังคับแก่เจ้าหน้าที่อีกคนหนึ่งนั้น เป็นเรื่องของอำนาจตามกฎหมายในการบังคับบัญชาที่ผู้บังคับบัญชาจะส่งต่อผู้ใต้บังคับบัญชาได้อยู่แล้ว ซึ่งหากเจ้าหน้าที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามก็อาจถูกลงโทษทางวินัยได้

โดยคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้เคยวินิจฉัยในประเด็นนี้ว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐมีความสัมพันธ์กับรัฐใน 2 สถานะ คือหนึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ ซึ่งเป็นบุคคลที่ทำงานให้กับรัฐหรือตัวแทนของรัฐ และอีกสถานะหนึ่งคือเจ้าหน้าที่ที่ใช้ชีวิตส่วนตัวดังเช่นประชาชนทั่วไป ซึ่งมีฐานะเป็นเอกชนคนหนึ่ง คำว่า “เจ้าหน้าที่” ตามมาตรา 55 นั้น หมายความว่าเฉพาะเจ้าหน้าที่ในสถานะแรกเท่านั้น กรณีที่เจ้าหน้าที่ทำละเมิดใน

²² มาตรา 62 ผู้ถูกดำเนินการตามมาตรการบังคับทางปกครองอาจอุทธรณ์การบังคับทางปกครองนั้นได้ การอุทธรณ์การบังคับทางปกครองให้ใช้หลักเกณฑ์และวิธีการเดียวกันกับการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง

²³ วิจิตร วอนเพียร อ่างแล้ว หน้า 91-92

การปฏิบัติหน้าที่ และต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัว จึงอยู่ในสถานะเอกชนคนหนึ่งเท่านั้น มิใช่เจ้าหน้าที่ตามความหมายของมาตรา 55 ดังนั้น จึงสามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับเจ้าหน้าที่ในกรณีนี้ได้²⁴

2. การบังคับทางปกครองใช้กับคำสั่งทางปกครองที่ไม่มีการทูลเกล้าฯ ถวายในกรณีที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะนำมาตรการบังคับทางปกครองมาใช้บังคับแก่ผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองได้ จะต้องปรากฏคำสั่งทางปกครองที่เป็นฐานของการบังคับทางปกครองที่ไม่ทูลเกล้าฯ ถวาย ซึ่งกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองของไทย ยึดหลัก “การอุทธรณ์โต้แย้งคัดค้านไม่ว่าต่อองค์กรวินิจฉัยอุทธรณ์ของฝ่ายปกครองหรือต่อองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการนั้น ไม่เป็นการทูลเกล้าฯ ถวาย”²⁵

3.2 ลักษณะหรือประเภทของมาตรการบังคับทางปกครอง

การดำเนินการบังคับเพื่อให้วัตถุประสงค์ของกฎหมาย ซึ่งการบังคับทางปกครองนั้น อาจแบ่งได้เป็น 2 ลักษณะ คือ กรณีคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ผู้ใดชำระเงิน และกรณีที่มีคำสั่งให้กระทำหรือละเว้นการกระทำ ดังนี้

3.2.1 การบังคับทางปกครองตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน

การบังคับทางปกครองตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินนั้นเป็นการบังคับการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของการออกคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการกำหนดให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองชำระเงินต่างๆ หรือที่เรียกกันในกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่า “หนี้เงิน” ตัวอย่างคำสั่งปกครองประเภทนี้ เช่น เงินภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ค่าบำรุง เบี้ยปรับ ค่าปรับ ค่าบริการต่างๆ เงินสมทบหรือเงินอื่นใดที่กฎหมายกำหนดให้ประชาชนมีหน้าที่ต้องชำระหรือเจ้าหน้าที่มีอำนาจตามกฎหมายที่จะสั่งให้ประชาชนผู้หนึ่งผู้ใดชำระ รวมถึงกรณีเจ้าหน้าที่ใช้ดุลพินิจเรียกให้ชำระค่าปรับทางปกครองตามจำนวนที่สมควรแก่เหตุ แต่ไม่เกินวันละสองหมื่นบาท ตามมาตรา 58 (2) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

การบังคับทางปกครองกรณีของคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินซึ่งได้รับการบัญญัติไว้ในมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ นั้นประกอบไปด้วยเงื่อนไข 3 ประการ คือ องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องออกคำสั่งทางปกครองกำหนดให้ผู้ใดผู้หนึ่งชำระเงิน กำหนดเวลาให้ชำระเงินนั้นมาถึงแล้ว องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง

²⁴ ปกรณ์ อังวรการ, ปัญหาการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กรณีคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน วารสารกฎหมายปกครอง เล่ม 25 ตอน 3

²⁵ วิจิตรา วอนเพ็ชร อ่างแล้ว หน้า 95

ได้ออกหนังสือเตือนให้ชำระเงินภายในระยะเวลาที่กำหนด โดยระยะเวลาที่กำหนดในหนังสือเตือนต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน และกำหนดเวลาดังกล่าวได้ล่วงพ้นไปโดยไม่มีการชำระเงิน²⁶

3.2.2 การบังคับทางปกครองตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำการหรือละเว้นกระทำการ²⁷

คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำการหรือละเว้นกระทำการนั้น อาจมีได้ในหลายลักษณะ เช่น คำสั่งทางปกครองกำหนดให้ผู้รับคำสั่งฯ ส่งมอบทรัพย์สิน คำสั่งทางปกครองกำหนดให้ผู้รับคำสั่งปฏิบัติตามอย่างใดอย่างหนึ่ง คำสั่งทางปกครองกำหนดให้ผู้รับคำสั่งยอมให้มีการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือคำสั่งทางปกครองกำหนดให้ผู้รับคำสั่งหยุดปฏิบัติหรือละเว้นปฏิบัติอย่างใดอย่างหนึ่ง คำสั่งทางปกครองในลักษณะต่างๆ ที่กล่าวมานี้ เป็นคำสั่งทางปกครองที่จำป็นต้องได้รับการบังคับให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดไว้ในคำสั่ง หากปรากฏว่าบุคคลผู้รับคำสั่งฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กำหนดเครื่องมือหรือวิธีการในการบังคับให้ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองไว้ 2 วิธี คือ การเข้าดำเนินการแทนและการกำหนดค่าปรับทางปกครอง

3.3 ผู้มีอำนาจในการดำเนินการบังคับทางปกครอง²⁸

มาตรการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้บัญญัติไว้ในส่วนที่ 8 ตั้งแต่มาตรา 55 ถึงมาตรา 63 ซึ่งกำหนดสาระสำคัญเกี่ยวกับผู้มีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ขั้นตอนและการอุทธรณ์ โดยเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองมีอำนาจที่จะพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งของตน หรือจะมอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่ซึ่งอยู่ใต้บังคับบัญชาหรือเจ้าหน้าที่อื่นเป็นผู้ดำเนินการได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง (มาตรา 56)

3.3.1 การมอบอำนาจของเจ้าหน้าที่

ผู้มีอำนาจทำคำสั่งทางปกครองอาจมอบอำนาจในการดำเนินการพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครองของเจ้าหน้าที่ให้แก่ผู้อื่นได้ โดยทั่วไปแล้วฝ่ายปกครองย่อมมีอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติงานเพื่อการบริหารแผ่นดิน ไม่ว่าจะการใช้อำนาจผูกพันก็ดี หรือเป็นอำนาจดุลพินิจก็ดี ล้วนจะต้องใช้อำนาจนั้นด้วยตนเอง อย่างไรก็ตาม เพื่อประโยชน์มหาชนในทางการบริหารราชการแผ่นดิน การมอบอำนาจจึงเกิดขึ้นได้ แต่จะต้องเป็นกรณีที่เหมาะสมได้ระบุไว้อย่าง

²⁶ วรเจตน์ ภาศิริรัตน์ หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง กรุงเทพมหานคร วิทยุชน 2546 หน้า 270

²⁷ เฟิงฮ้าง หน้า 274

²⁸ โภคิน พลกุล การบังคับคดี หน้า 3

ชัดเจนเท่านั้นว่าจะให้มีการมอบอำนาจให้แก่บุคคลใด ซึ่งกฎหมายดังกล่าวอาจจะเป็นกฎหมาย เฉพาะเรื่องหรือกฎหมายทั่วไปก็ได้ การมอบอำนาจในการบริหารราชการเป็นเรื่องของการปฏิบัติ ราชการมิใช่เป็นเรื่องของตัวการและตัวแทนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งเป็นเรื่อง ของความตกลงใจกันระหว่างตัวการและตัวแทน โดยตัวแทนมีหน้าที่ดำเนินการโดยมุ่งประโยชน์ ของตัวการเป็นสำคัญ แต่การมอบอำนาจในการบริหารราชการเป็นเรื่องการกระจายความรับผิดชอบ ในการปฏิบัติหน้าที่ อันเป็นกรณีของการร่วมมือกันในการปฏิบัติราชการให้เกิดประโยชน์ สาธารณะ (Public Interest) การมอบอำนาจจึงเป็นเรื่องการมอบหน้าที่ในการปฏิบัติงานตามกฎหมาย ผู้รับมอบอำนาจมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายหรือกฎระเบียบของทางราชการเช่นเดียวกับ อำนาจหน้าที่ของผู้มอบอำนาจ ผลที่เกิดที่ติดจากการปฏิบัติราชการของผู้รับมอบอำนาจจึงผูกพันรัฐ หากมีความเสียหายเกิดขึ้นรัฐต้องแก้ไขเยียวยาความเสียหายนั้น เพราะการมอบอำนาจมิใช่เป็นเรื่อง ผูกพันตัวบุคคลแต่ผูกพันถึงตำแหน่งหน้าที่ราชการ ซึ่งตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ แผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 ได้กำหนดคกกลไกใหม่ในการบริหารราชการแผ่นดินไว้หลายประการ ด้วยเหตุนี้การบริหารในรูปแบบใหม่จึงจำเป็นที่จะต้องมีการมอบอำนาจไปสู่ผู้ปฏิบัติให้ได้มากที่สุด พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 มีความประสงค์ที่จะจัดระบบ มอบอำนาจให้มีแนวทางปฏิบัติชัดเจนที่แน่นอนและให้ทุกส่วนราชการสามารถดำเนินการในเรื่อง การมอบอำนาจให้เป็นไปตามหลักการของการแก้ไขกฎหมายในครั้งนี้อย่างชัดเจนขึ้นตอนในการ ปฏิบัติราชการ ดังนั้น คณะรัฐมนตรีจึงได้อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 38 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหาร ราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2545 กำหนดระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. 2546 เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการมอบอำนาจขึ้นไว้เป็นแนวทางปฏิบัติ ของส่วนราชการ และการมอบอำนาจของฝ่ายปกครองจะถือว่าสมบูรณ์ได้นั้นจะต้องเป็นกรณีที่มี กฎหมายอนุญาตไว้โดยชัดแจ้งว่าจะต้องมอบอำนาจนั้นให้แก่บุคคลใดและจะต้องดำเนินการตาม แบบที่กฎหมายกำหนดไว้จึงจะสมบูรณ์ในทางกฎหมาย²⁹ และตามข้อ 1 ของกฎกระทรวง ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2542) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้กำหนดให้ การมอบอำนาจในการดำเนินการพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครองในราชการบริหารส่วนกลาง และราชการบริหารส่วนภูมิภาคเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งตาม มาตรา 38 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ที่แก้ไขเพิ่มเติม บัญญัติว่า อำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการ หรือการดำเนินการอื่น

²⁹ อภิชาติ กู่มือง การมอบอำนาจของฝ่ายปกครอง (เรียบเรียงจากบันทึกสำนักงานคณะกรรมการ กฤษฎีกาเกี่ยวกับการมอบอำนาจตั้งแต่ปี 2520 จนถึงปัจจุบัน) หน้า 6

ที่ผู้ดำรงตำแหน่งใดจะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งใด หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด ถ้ากฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับหรือคำสั่งนั้น หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้นมิได้กำหนดการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น หรือมิได้ห้ามเรื่องการมอบอำนาจไว้ ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นอาจมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติราชการแทนได้ โดยความหมายของมาตรา 38 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 จึงหมายความว่า ผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ ซึ่งมีอำนาจในการสั่งการหรือดำเนินการใดๆ ตามกฎหมายหรือตามระเบียบปฏิบัติของส่วนราชการในเรื่องใดๆ สามารถมอบอำนาจเฉพาะตัวหรือเป็นอำนาจทั่วไปอีก ฉะนั้น โดยหลักกฎหมายในมาตรานี้ผู้ดำรงตำแหน่งซึ่งมีหน้าที่ตามกฎหมายหรือระเบียบปฏิบัติในเรื่องต่างๆ ย่อมมีดุลพินิจที่จะมอบอำนาจต่อไปให้ผู้อื่นปฏิบัติราชการแทนได้เสมอตามความเหมาะสมของการปฏิบัติราชการในแต่ละเรื่องที่เหมาะสมให้มีการกระจายอำนาจต่อไป เพื่อให้เกิดความรวดเร็วในการปฏิบัติราชการ อย่างไรก็ตาม การมอบอำนาจของฝ่ายปกครองดังกล่าวยังมีข้อจำกัดในการมอบอำนาจให้ปฏิบัติตามมาตรา 38 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ดังต่อไปนี้

ข้อจำกัดประการที่ 1 ในกรณีกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง หรือมติคณะรัฐมนตรีได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่นที่แตกต่างจากมาตรา 38 ได้บัญญัติไว้ ซึ่งเป็นกรณีกฎหมายหรือระเบียบปฏิบัติเหล่านั้นประสงค์จะกำหนดการมอบอำนาจในเรื่องนั้นเป็นกรณีเฉพาะก็จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายหรือระเบียบปฏิบัติในเรื่องนั้น โดยยกเว้นจากการปฏิบัติในเรื่องมอบอำนาจตามกฎหมายนี้

ข้อจำกัดประการที่ 2 ในกรณีที่มีกฎหมายหรือระเบียบปฏิบัติของส่วนราชการกำหนดข้อจำกัดหรือข้อห้ามในทางปฏิบัติเกี่ยวกับการมอบอำนาจไว้ ผู้มีอำนาจตามกฎหมายหรือระเบียบปฏิบัตินั้นจะอาศัยอำนาจตามมาตรา 38 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 มอบอำนาจต่อไปให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นมิได้แต่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายหรือระเบียบปฏิบัติของส่วนราชการนั้น โดยต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยตนเอง ซึ่งข้อจำกัดหรือข้อห้ามในการปฏิบัติเกี่ยวกับการมอบอำนาจดังกล่าว กฎหมายหรือระเบียบปฏิบัติของทางราชการจะต้องกำหนดให้เห็นโดยชัดแจ้งว่าห้ามมิให้มีการมอบอำนาจ จึงจะเป็นกรณีตามข้อจำกัดนี้ หากไม่มีข้อความเขียนไว้เช่นนั้นก็ย่อมต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ปกติที่สามารถมอบอำนาจได้เสมอ

โดยผู้มอบอำนาจต้องเป็นผู้ดำรงตำแหน่งตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 38 (1) ถึง (12) เพราะถ้าผู้มอบอำนาจมิได้เป็นผู้ดำรงตำแหน่งตามที่บทบัญญัติดังกล่าวกำหนดไว้แล้ว ย่อมไม่สามารถดำเนินการได้ ซึ่งกรณีนี้มีประชุมร่วมคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 1 และคณะที่ 2) เรื่องเสร็จที่ 709/2545 ได้ให้ความเห็นไว้ว่า ตำแหน่งรองปลัดกระทรวงผู้เป็นหัวหน้ากลุ่มภารกิจมิใช่

ตำแหน่งที่กำหนดไว้ในบทบัญญัติมาตรา 38 (1) ถึง (12) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 การที่รองปลัดกระทรวงผู้เป็นหัวหน้ากลุ่มภารกิจ จะมอบอำนาจในการปฏิบัติหน้าที่ของตนให้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติราชการแทนจึงไม่สามารถดำเนินการได้³⁰

การมอบอำนาจการใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา 56 วรรคสอง³¹ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 อำนาจในการยึด อาัยัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สิน มิใช่อำนาจในเรื่องที่เกี่ยวกับการอนุญาตตามที่กฎหมายบัญญัติให้ต้องออกไปอนุญาตหรือบัญญัติผู้มีอำนาจอนุญาตไว้เป็นการเฉพาะ และมาตรา 57 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กำหนดให้ผู้มีอำนาจสั่งยึด หรืออาัยัด หรือขายทอดตลาดทรัพย์สินให้เป็นตามกฎหมายกระทรวง และข้อ 1 ของกฎกระทรวง ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2542) ฯ ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กำหนดเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยวิธีการยึด หรืออาัยัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้อยู่ใต้บังคับของคำสั่งทางปกครองไว้ อาทิเช่น (1) ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ปลัดกระทรวง หรือปลัดทบวง ในกรณีผู้ที่ทำคำสั่งทางปกครองเป็นเจ้าหน้าที่ในสังกัดของสำนักนายกรัฐมนตรี สำนักปลัดกระทรวงหรือสำนักปลัดทบวง แล้วแต่กรณี หรือ (2) อธิบดีหรือหัวหน้าส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรม ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นเจ้าหน้าที่ในสังกัดของกรมหรือส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรม แล้วแต่กรณี เป็นต้น และตามข้อ 1 ของกฎกระทรวง ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2542) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ข้อ 1 การมอบอำนาจในการดำเนินการพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครองของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจทำคำสั่งทางปกครองในราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาคให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ข้อ 2 การมอบอำนาจในการดำเนินการพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครองของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจทำคำสั่งทางปกครองในราชการบริหารส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามกฎหมายที่จัดตั้งราชการส่วนท้องถิ่นฯ ข้อ 3 การมอบอำนาจในการดำเนินการพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครองของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจทำคำสั่งทางปกครองในสังกัดรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานอื่นของรัฐ ให้เป็นไปตามกฎหมายที่จัดตั้งรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานอื่นของรัฐนั้นๆ

³⁰ นกตล เกริกฤกษ์ การมอบอำนาจทางปกครอง หน้า 4

³¹ มาตรา 56 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองมีอำนาจที่จะพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งของตนได้ตามบทบัญญัติในส่วนนี้ เว้นแต่จะมีการสั่งให้หยุดการบังคับไว้ก่อน โดยเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งนั่นเอง ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์หรือผู้มีอำนาจวินิจฉัยความถูกต้องของคำสั่งดังกล่าว วรรคสอง บัญญัติว่า เจ้าหน้าที่ตามวรรคหนึ่งจะมอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่ซึ่งอยู่ใต้บังคับบัญชาหรือเจ้าหน้าที่อื่นเป็นผู้ดำเนินการก็ได้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

ข้อ 4 การมอบอำนาจในการดำเนินการพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครองของเจ้าหน้าที่ในระหว่างหน่วยงานตามข้อ 1 ข้อ 2 และข้อ 3 ที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลให้เป็นไปตามความตกลงระหว่างหน่วยงานนั้น และวรรคสอง ความตกลงตามวรรคหนึ่งให้ทำเป็นหนังสือและกำหนดตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ที่จะมอบและรับมอบอำนาจไว้ในข้อตกลงนั้นด้วย กรณีจึงเห็นได้ว่า ผู้มีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครอง โดยวิธีการยึดหรืออายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินสามารถมอบอำนาจในการใช้มาตรการทางปกครองโดยการยึด หรือ อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินได้ ทั้งนี้การมอบอำนาจต้องทำเป็นหนังสือ พร้อมทั้งส่งสำเนาบ้นที่ความตกลงและหนังสือมอบอำนาจดังกล่าวให้แก่ ก.พ.ร. ด้วย ตามมาตรา 17³² แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. 2550

3.3.2 ผู้มีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยวิธีการยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สิน

ผู้ที่มีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดหรือขายทอดตลาด ได้กำหนดไว้ในมาตรา 57 วรรคสอง ซึ่งบัญญัติว่าให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง และกฎกระทรวงฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2542) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กำหนดให้หัวหน้าส่วนราชการในส่วนราชการนั้นๆ เป็นผู้มีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครอง เช่น ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ปลัดกระทรวง หรือปลัดทบวง เป็นผู้ใช้มาตรการบังคับทางปกครองในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นเจ้าหน้าที่ในสังกัดของสำนักนายกรัฐมนตรี สำนักงานปลัดกระทรวง หรือสำนักงานปลัดทบวงแล้วแต่กรณี หรือในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นเจ้าหน้าที่ในสังกัดของกรมหรือส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรม ผู้ใช้มาตรการบังคับทางปกครอง คือ อธิบดี และถ้าผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นเจ้าหน้าที่ของราชการส่วนภูมิภาค ผู้ใช้มาตรการบังคับทางปกครองคือผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นต้น

3.4 การบังคับทางปกครองตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน

การใช้มาตรการบังคับทางปกครองกรณีหนี้เงินนี้ กฎหมายวางหลักว่าถ้าหนี้หนี้ถึงกำหนดชำระแล้วไม่มีการชำระ ไม่ว่าจะไม่มีการชำระเงินหรือมีการชำระบางส่วนแต่ยังไม่ถูกต้องครบถ้วน หากเจ้าหน้าที่ประสงค์จะใช้มาตรการบังคับก็ต้องมีคำเตือนเป็นหนังสือให้ผู้รับคำสั่ง

³² มาตรา 17 ในการมอบอำนาจให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นในส่วนราชการต่างกระทรวง เว้นแต่กรณีการมอบอำนาจให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดตามหมวด 5 ให้กระทำได้เมื่อมีการทำบันทึกความตกลงระหว่างส่วนราชการที่มอบอำนาจและรับมอบอำนาจแล้ว และการมอบอำนาจนั้นต้องทำเป็นหนังสือ

วรรคสี่ การมอบอำนาจตามวรรคหนึ่ง ให้ส่งสำเนาบ้นที่ความตกลงและหนังสือมอบอำนาจดังกล่าวให้ ก.พ.ร. ด้วย

ทางปกครองชำระเงินนั้นภายในเวลาที่กำหนดในคำเตือนนั้นก่อน ซึ่งกำหนดเวลานี้เจ้าหน้าที่ต้องกำหนดโดยเหมาะสมแก่เรื่องและให้ระยะเวลาพอสมควรที่จะปฏิบัติได้โดยคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะประกอบด้วย แต่มาตรา 57 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กำหนดว่าระยะเวลาที่กำหนดดังกล่าวจะต้องไม่น้อยกว่า 7 วัน เมื่อได้ส่งคำเตือนออกไปโดยถูกต้องแล้วไม่มีการปฏิบัติตามคำเตือนนั้น เจ้าหน้าที่จึงจะมีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้โดยการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้นและขายทอดตลาดเพื่อหักชำระหนี้ทั้งหมดที่ค้างชำระจนครบถ้วน กรณีจึงอาจบังคับได้ทั้งแก่สังหาริมทรัพย์และอสังหาริมทรัพย์ของผู้มีหน้าที่ต้องชำระหนี้³³

มาตรการบังคับทางปกครองกรณีคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้กำหนดมาตรการบังคับทางปกครองไว้ว่า เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองจะต้องออกคำสั่งทางปกครองให้ผู้รับคำสั่งชำระเงินภายในกำหนดเสียก่อน และเมื่อถึงกำหนดชำระแล้วไม่มีการชำระ เจ้าหน้าที่ก็จะต้องมีหนังสือเตือน หลังจากนั้นจึงจะใช้มาตรการบังคับโดยการยึด การอายัดและการขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินได้³⁴ โดยพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้กำหนดผู้มีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดหรือขายทอดตลาดไว้ตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2542) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ดังนี้ ข้อ 1 การใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยวิธีการยึด หรืออายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง ให้เป็นอำนาจของเจ้าหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ปลัดกระทรวง หรือปลัดทบวง แล้วแต่กรณี ในกรณีที่ทำคำสั่งทางปกครองเป็นเจ้าหน้าที่ในสังกัดของสำนักนายกรัฐมนตรี สำนักงานปลัดกระทรวง หรือสำนักงานปลัดทบวง

³³ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์, กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง กรุงเทพมหานคร จีระวิชาการ พิมพ์ 2540 หน้า 336

³⁴ มาตรา 57 คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ผู้ใดชำระเงิน ถ้าถึงกำหนดแล้วไม่มีการชำระโดยถูกต้องครบถ้วน ให้เจ้าหน้าที่ที่มีหนังสือเตือนให้ผู้นั้นชำระภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน ถ้าไม่มีการปฏิบัติตามคำเตือน เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้นและขายทอดตลาดเพื่อชำระเงิน ให้ครบถ้วน

วิธีการยึด การอายัดและการขายทอดตลาดทรัพย์สิน ให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม ส่วนผู้มีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดหรือขายทอดตลาด ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง”

(2) อธิบดีหรือหัวหน้าส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรม แล้วแต่กรณี ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นเจ้าหน้าที่ในสังกัดของกรมหรือส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรม

(3) ผู้ว่าราชการจังหวัด ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นเจ้าหน้าที่ของราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัด

(4) ผู้แทนของรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานอื่นของรัฐ แล้วแต่กรณี ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานอื่นของรัฐ

(5) ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร นายกเทศมนตรี นายองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือปลัดเมืองพัทยา แล้วแต่กรณี ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นเจ้าหน้าที่ในสังกัดของกรุงเทพมหานคร เทศบาลนคร เทศบาลเมือง องค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือ เมืองพัทยา

(6) ผู้บริหารหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่นอื่นนอกจาก (5) โดยความเห็นชอบของผู้ว่าราชการจังหวัดในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นเจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น

(7) รัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมาย ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นเอกชนซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด

(8) เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตาม (1) (2) (3) (4) (5) (6) หรือ (7) แล้วแต่กรณี ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นเอกชนซึ่งได้รับแต่งตั้งหรือได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ดังกล่าว

ข้อ 2 ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามข้อ 1 เป็นผู้ทำคำสั่งทางปกครอง ให้เจ้าหน้าที่ดังกล่าว แล้วแต่กรณี เป็นผู้มีอำนาจสั่งยึดหรืออายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินของ ผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง

ข้อ 3 ความในข้อ 1 และข้อ 2 มิให้ใช้บังคับกับกรณีที่กฎหมายใดกำหนดเรื่อง ผู้มีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดหรือขายทอดตลาดไว้โดยเฉพาะ

เมื่อถึงกำหนดให้ชำระเงินแล้ว ไม่มีการชำระโดยถูกต้องครบถ้วน ให้เจ้าหน้าที่มีหนังสือเตือนให้ผู้นั้นชำระภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่า 7 วัน ถ้าไม่มีการปฏิบัติตามคำเตือน เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้โดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้น และขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วน สำหรับวิธีการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สินให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 285 ได้บัญญัติยกเว้นทรัพย์สินของลูกหนี้ที่ไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี เช่น เครื่องนุ่งห่มหลับนอนหรือเครื่องใช้ในครัวเรือนโดยประมาณรวมกันราคาไม่เกินห้าหมื่นบาท โดยคำนึงถึงความจำเป็นตามฐานะของลูกหนี้ ตามคำพิพากษา หรือวัตถุ เครื่องใช้ และอุปกรณ์ที่จำเป็นต้องใช้ทำหน้าที่แทน หรือช่วยอวัยวะของลูกหนี้ตามคำพิพากษา เป็นต้น นอกจากนี้มาตรา 286 ยังได้ยกเว้นให้สิทธิเรียกร้องเป็นเงินของลูกหนี้ที่ไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดีด้วย เช่น เบี้ยเลี้ยงชีพ ซึ่งกฎหมายกำหนดไว้

และเงินรายได้เป็นคราวๆ อันบุคคลภายนอกได้ยกให้เพื่อเลี้ยงชีพ เป็นจำนวนตามที่เห็นสมควร หรือเงินเดือน ค่าจ้าง บำนาญ บำเหน็จ และเบี้ยหวัดของข้าราชการ หรือลูกจ้างของรัฐบาลและเงิน สงเคราะห์หรือบำนาญที่รัฐบาลได้จ่ายให้แก่คู่สมรสหรือญาติที่ยังมีชีวิตของบุคคลเหล่านั้น เป็นต้น รวมทั้งทรัพย์สินของแผ่นดิน ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1307 บัญญัติว่า “ห้ามมิให้ยึด ทรัพย์สินของแผ่นดินไม่ว่าทรัพย์สินนั้นจะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่” คือ ทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา ทั้งที่เป็นสังหาริมทรัพย์และอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งเป็นของรัฐ เช่น รถยนต์ของ ราชการ เอกสาร โตะ แก้ว ที่ราชพัสดุที่ได้นำไปให้เอกชนเช่าปลูกบ้านหรืออยู่อาศัยหรือให้เช่า ทำการค้าข้อมือถือเป็นเพียงทรัพย์สินของแผ่นดิน แต่ถ้าที่ราชพัสดุนั้นได้ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ เช่น กำพิพาทกฏีกาที่ 459/2522 วินิจฉัยว่า ที่ดินราชพัสดุซึ่งเป็นที่สวนของจังหวัดเพื่อใช้เป็น สวนยางของโรงเรียนเกษตรกรรมประจำจังหวัด ถือเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน สำหรับทรัพย์สินของแผ่นดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ไม่อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี เช่น ที่ดิน รกร้างว่างเปล่าและที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้ง หรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่น ตามกฎหมายที่ดิน ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ หรือทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่า ป้อมและโรงทหาร สำนักราชการบ้านเมือง เรือรบ อาวุธ ยุทธภัณฑ์ เป็นต้น³⁵

3.5 แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน

คำวินิจฉัยที่ 1 เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

เทศบาลแห่งหนึ่ง ผู้ฟ้องคดี ฟ้องคดีว่า ผู้จัดการสถานธนาณูปการเทศบาลและ ผู้ตรวจการสถานธนาณูปการได้ละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ เป็นเหตุให้พนักงานบัญชีของสถานธนาณูปการ ททุจริต ยักยอกเงินของสถานธนาณูปการ เทศบาลจึงได้มีคำสั่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนผู้รับผิดชอบ ละเมิด และมีหนังสือขอให้เจ้าหน้าที่ทั้งสามชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่เทศบาลฯ ผู้ฟ้องคดีมิได้ รับชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสาม จึงยื่นฟ้องต่อศาลปกครองกลาง

ศาลปกครองกลางมีคำวินิจฉัยว่า หนังสือที่เทศบาลฯ เรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระ ค่าเสียหายเป็นคำสั่งแจ้งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ฟ้องคดี ตามนัยมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติ ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 คำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ ชำระเงิน ถ้าเจ้าหน้าที่ไม่ชำระ เทศบาลฯ มีอำนาจหน้าที่จะดำเนินการตามมาตรา 57 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 โดยไม่จำเป็นต้องให้ศาลกำหนด คำบังคับตามที่กำหนดในมาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดี ปกครองฯ ศาลปกครองกลางจึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา

³⁵ โภคิน พลกุล อ้างแล้ว หน้า 5-8

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดว่า เจ้าหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบหนึ่งได้ถึงแก่กรรมแล้ว อีกคนหนึ่งได้เกษียณอายุราชการไปแล้ว ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่อาจออกคำสั่งตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ได้ และไม่สามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้ จึงจำเป็นต้องให้ศาลปกครองมีคำพิพากษากำหนดค่าบังคับตามที่กำหนดในมาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีมีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อเรียกให้เจ้าหน้าที่ที่เกษียณอายุราชการแล้วชำระเงินได้ตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ และมีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้ตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ส่วนเจ้าหน้าที่ที่ถึงแก่กรรมไปแล้ว ไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการกับกองมรดกของเจ้าหน้าที่ดังกล่าวแต่อย่างใด ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีอำนาจฟ้องเจ้าหน้าที่ที่ถึงแก่กรรมไปแล้วต่อศาลปกครอง ศาลปกครองสูงสุดจึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น³⁶

คำวินิจฉัยที่ 2 เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ผู้ฟ้องคดี (กรมศุลกากร) ฟ้องว่า นาย ผ. ไม่ทำการรื้อยดวงตราตะกั่วและประทับตรา กศก. ให้เป็นไปตามระเบียบและคำสั่งอันเป็นช่องทางให้ผู้ส่งออกกระทำการทุจริตในการขอรับเงิน ชดเชยค่าภาษีอากร เป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงทำให้ราชการได้รับความเสียหาย จึงต้องชดเชยค่าเสียหาย แต่เนื่องจากนาย ผ. ถึงแก่ความตาย ผู้ฟ้องคดีจึงมีคำสั่งให้ทายาทของนาย ผ. รับผิดชอบชดเชยค่าเสียหาย

ศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษายกฟ้อง เนื่องจากเห็นว่าเป็นการฟ้องเมื่อพ้นสิบปี นับแต่ที่ทำความผิด

ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งกลับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้รับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณา เนื่องจากข้อเท็จจริงปรากฏว่า ห้างหุ้นส่วนจำกัด แอดเบสท์ เซอร์วิส ได้ยื่นขอรับเงิน ชดเชยค่าภาษีอากรสำหรับสินค้าส่งออก ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้ออกบัตรภาษี หลังจากนั้น บริษัท อินเทอร์เน็ตแซนด์เนลเอ็นจิเนียริง จำกัด (มหาชน) บริษัท ซี แอล ออโต้ คาร์ จำกัด ธนาคารกรุงเทพฯ พาณิชยกรรม จำกัด ผู้รับโอนบัตรภาษีได้นำบัตรภาษี ดังกล่าวไปใช้ประโยชน์ชำระค่าภาษีอากรแทนจำนวนเงินที่บริษัทและธนาคารต้องชำระ ตามนัยมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติชดเชยค่าภาษีอากร สินค้าส่งออกที่ผลิตในราชอาณาจักร พ.ศ. 2524 โดยได้มีการวางฎีกาเบิกตามมูลค่าบัตรภาษี ที่นำไปใช้เมื่อวันที่ 20 กันยายน 2538 วันที่ 2 และ 12 ตุลาคม 2538 วันที่ 3 พฤศจิกายน 2538 วันที่ 15 ธันวาคม 2538 วันที่ 15 มกราคม 2539 และวันที่ 29 มีนาคม 2539 เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับ

³⁶ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 157/2546. อ้างถึงในชาญชัย แสวงศักดิ์ คำอธิบายกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พิมพ์ครั้งที่ 9 กรุงเทพมหานคร วิญญูชน 2543 หน้า 357-358

ความเสียหายตามจำนวนเงินของบัตรภาษีที่ได้นำไปใช้ประโยชน์แล้ว ดังนั้น วันวางฎีกาดังกล่าว จึงเป็นวันกระทำละเมิด การที่ผู้ฟ้องคดีได้มีคำสั่งที่ 89/2548 ลงวันที่ 1 เมษายน 2548 ให้นาย ผ. ผู้ตาย รับผิดชอบชำระค่าสินไหมทดแทนร่วมกับนาย ป. นายตรวจศุลกากร ภายใน 15 วัน นับแต่วันที่รับแจ้ง หรือรับทราบคำสั่ง เป็นการดำเนินการตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิด ของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 หากนาย ผ. ไม่ชำระค่าสินไหมทดแทนตามคำสั่งของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดี ชอบที่จะพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา 56 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติ ราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ต่อนาย ผ. ได้ แต่ถ้าผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ผู้ฟ้องคดี ซึ่งเป็นหน่วยงานทาง ปกครองหรือหน่วยงานอื่นที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องยังมีข้อขัดข้องในการบังคับใช้กฎหมาย ส่วนที่ เกี่ยวกับการบังคับทางปกครองก็ไม่ตัดสิทธิผู้ฟ้องคดีที่จะใช้สิทธิทางศาล กล่าวคือ ผู้ฟ้องคดีชอบที่ จะเสนอข้อพิพาทให้ศาลพิจารณาพิพากษาอรรถคดี เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายสัมฤทธิ์ผลได้ ทั้งยัง เป็นประโยชน์ต่อคู่กรณีในอันที่จะได้รับการรับรองและคุ้มครองสิทธิโดยศาล เมื่อผู้ฟ้องคดีแจ้งให้ นาย ผ. ชำระค่าสินไหมทดแทน แต่นาย ผ. ไม่ชำระและได้ถึงแก่ความตายเมื่อวันที่ 26 มิถุนายน 2549 ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือ ที่ กค 0503(4)/3000 ถึง 3003 ลงวันที่ 8 สิงหาคม 2549 แจ้งให้ ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ในฐานะทายาทโดยธรรมของนาย ผ. ผู้ตาย ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน แต่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ ไม่ชดใช้ ผู้ฟ้องคดีในฐานะเจ้าหน้าที่ในมูลละเมิดจึงจำต้องใช้สิทธิทางศาลเพื่อบังคับตามสิทธิเรียกร้อง อันมีต่อนาย ผ. ผู้ตาย เจ้ามรดก โดยขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ในฐานะ ทายาทโดยธรรมของนาย ผ. ผู้ตาย ใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สินมรดกให้แก่ผู้ฟ้องคดี อันเป็นคำสั่งบังคับ ตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติ ดังกล่าว แต่โดยที่คดีนี้เป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีในฐานะเจ้าหน้าที่ในมูลละเมิดขอบังคับตามสิทธิเรียกร้อง อันมีต่อนาย ผ. ผู้ตาย จึงอยู่ในบังคับต้องห้ามมิให้ฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งปีนับแต่เมื่อผู้ฟ้องคดี ได้รู้หรือควรรู้ถึงความตายของเจ้ามรดก ตามมาตรา 1754 วรรคสาม แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและ พานิชย์ เมื่อข้อเท็จจริงในคดีนี้ปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือ ที่ กค 0502/- ลงวันที่ 17 กรกฎาคม 2549 ขอให้กรมบัญชีกลางจ่ายบำเหน็จตกทอดแก่ทายาทของนาย ผ. ผู้ตายถือว่าเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดี รู้ถึงการที่นาย ผ. ผู้ตายถึงแก่ความตาย การที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดีนี้ในวันที่ 13 ธันวาคม 2549 จึงเป็น การยื่นฟ้องคดีภายในกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี ตามมาตรา 1754 วรรคสาม แห่งประมวล กฎหมายแพ่งและพานิชย์ ที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดี ออกจากสารบบความ ศาลปกครองสูงสุดไม่เห็นพ้องด้วย³⁷

คำวินิจฉัยที่ 3 เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

³⁷ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 127/2554

ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายจากการที่นาย พ. ซึ่งมีหน้าที่พิจารณาคืนภาษีมูลค่าเพิ่ม ไม่ปฏิบัติตามระเบียบกรมสรรพากรว่าด้วยการคืนเงินภาษีมูลค่าเพิ่ม พ.ศ.2539 ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือเรียกให้นาย พ. ชดใช้เงินจำนวน 10,439,888.88 บาท เมื่อนาย พ. ถึงแก่ความตายลง บรรดาทรัพย์สิน สิทธิหน้าที่ และความรับผิดชอบอื่นๆ ซึ่งตามกฎหมายหรือว่าโดยสภาพแล้วไม่เป็นการเฉพาะตัวของนาย พ. โดยแท้ จึงเป็นมรดกตกทอดแก่ทายาทนาย พ. ทั้งนี้ที่นาย พ. ถึงแก่ความตาย ทายาทของนาย พ. จึงมีหน้าที่จะต้องปฏิบัติตามคำสั่งที่สั่งให้นาย พ. ชำระเงินค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวภายในเวลาที่กำหนดแทนนาย พ. และหากทายาทนาย พ. ไม่ชำระเงินค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดี โดยถูกต้องครบถ้วนภายในเวลาที่กำหนดในคำสั่ง ผู้ฟ้องคดีก็ย่อมมีอำนาจตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ยึดหรืออายัดทรัพย์สินของทายาทได้เพียงไม่เกินทรัพย์มรดกที่ตกทอดแก่ทายาท กรณีจึงเห็นได้ว่าการแก้ไขหรือบรรเทาความเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับจากการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ของนาย พ. ไม่จำเป็นต้องมีค่าบังคับของศาลตามที่กำหนดในมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (3) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ³⁸

3.6 วิธีการของการบังคับทางปกครองตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน³⁹

3.6.1 การเรียกเงินเพิ่มและเบี้ยปรับ

การเรียกเงินเพิ่มเป็นมาตรการบังคับทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการบีบบังคับผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองให้ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองโดยเร็ว มาตรการเรียกเงินเพิ่ม มักนำมาใช้กับคำสั่งทางปกครองที่เรียกให้ชำระภาษีอากร หรือเงินค่าบริการต่างๆ โดยมักจะกำหนดเป็นจำนวนร้อยละของจำนวนเงินที่ต้องชำระ เช่น ต้องเสียเงินเพิ่มร้อยละ 3 ต่อเดือน ของเงินภาษีที่ต้องจ่าย เป็นต้น ส่วนเบี้ยปรับนั้นเป็นมาตรการบังคับทางปกครองทำนองเดียวกับเงินเพิ่ม แต่จะกำหนดจำนวนเงินสูงกว่าเบี้ยปรับเพียงครั้งเดียว⁴⁰

3.6.2 การยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน

โดยทั่วไปแล้วมาตรการในการบังคับโดยการยึด หรืออายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินเป็นมาตรการบังคับในทางแพ่ง กล่าวคือ เมื่อลูกหนี้ตามคำพิพากษาไม่ปฏิบัติตามคำบังคับของศาล เจ้าหนี้ตามคำพิพากษามีสิทธิร้องขอให้ศาลออกหมายบังคับคดีและแต่งตั้งเจ้าพนักงานบังคับคดีเข้าดำเนินการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษาและนำมาขาย

³⁸ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 485/2552

³⁹ วิจิตร วอนเพชร “ปัญหาการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539” วิทยานพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2549 หน้า 22-23

⁴⁰ กมลชัย รัตนสากววงศ์ กฎหมายปกครอง พิมพ์ครั้งที่ 4 กรุงเทพมหานคร วิญญูชน 2545 หน้า 71

ทอดตลาดเพื่อนำเงินมาชำระให้แก่ตนได้ ดังนั้น เมื่อนำการยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินมาใช้เป็นมาตรการในการบังคับตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางครองชำระหนี้ ซึ่งมักจะเป็นกรณีการบังคับชำระหนี้ภาษีอากรลักษณะต่างๆ กฎหมายจึงกำหนดวิธีในการยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สิน โดยให้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการบังคับคดีทางแพ่ง

3.6.3 การกักขัง

การกักขังในกรณีที่ไม่ใช่โทษทางอาญาและไม่ใช่มาตรการบังคับทางปกครองที่ดำรงอยู่ในตัวเอง (keinsalbständiges Zwangsmittel) แต่เป็นมาตรการที่ใช้แทนค่าปรับบังคับการเท่านั้น ซึ่งแม้ค่าปรับบังคับการจะเป็นมาตรการบังคับตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำการหรือละเว้นกระทำการ แต่มีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระหนี้ด้วยโดยในกรณีที่หน่วยงานที่บังคับการตามคำสั่งทางปกครองไม่อาจบังคับชำระหนี้จากค่าปรับบังคับการได้ หน่วยงานนั้นอาจยื่นคำร้องต่อศาลปกครองขอให้ศาลปกครองสั่งให้กักขังผู้รับคำสั่งทางปกครองแทนค่าปรับบังคับการได้⁴¹

4. เปรียบเทียบประเภทคดีและหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการบังคับคดี

การบังคับคดี คือ การดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามคำพิพากษาโดยผู้ชนะคดีตามคำพิพากษาไม่อาจใช้อำนาจบังคับแก่ผู้แพ้คดีได้ด้วยตนเองจึงต้องมีการบังคับคดีโดยมีเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้าไปดำเนินการบังคับคดีเพื่อให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาล (หรือเป็นที่พอใจแก่ผู้ชนะคดี) โดยการดำเนินการบังคับคดีต้องอยู่ภายในขอบเขตของคำพิพากษาของศาลหรือคำสั่งของศาล นอกจากนี้ ในบางกรณีอาจใช้มาตรการคุ้มครองประโยชน์ของกลุ่มความก่อนพิพากษา ซึ่งต้องมีการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ในส่วนนี้ด้วย⁴² การบังคับคดีแบ่งออกเป็น 3 ประเภท คือ 1. การบังคับคดีอาญา 2. การบังคับคดีแพ่ง 3. การบังคับคดีปกครอง

หน่วยงานที่มีหน้าที่ในการบังคับคดีดังนี้

1. คดีอาญา กรมคุมประพฤติ และกรมราชทัณฑ์ทำหน้าที่ในการบังคับคดี
2. คดีแพ่ง กรมบังคับคดีทำหน้าที่ในการบังคับคดี

⁴¹ วรเจตน์ ภาคีรัตน์ “รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในระบบกฎหมายเยอรมัน” เสนอสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (พฤษภาคม) 2548 หน้า 99-100

⁴² สมรรถชัย วิชาลาภรณ์ เอกสารประกอบการสัมมนา เรื่อง การบังคับคดีปกครอง รุ่นที่ 2/2556 (กันยายน) 2556

3. คดีปกครอง สำนักงานศาลปกครองทำหน้าที่ในการบังคับคดี

4.1 การบังคับคดีแพ่ง

คดีแพ่งเป็นคดีที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนกับเอกชนซึ่งมีสถานะเท่าเทียมกัน ดังนั้น เมื่อมีข้อพิพาทในทางแพ่งเกิดขึ้น เอกชนจะใช้อำนาจของตนบังคับให้เป็นไปตามสิทธิของตนโดยพลการไม่ได้ แต่จะต้องนำคดีมาฟ้องต่อศาลเพื่อที่ศาลจะได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีอันเป็นการรับรองสิทธิในการที่จะบังคับให้เป็นไปตามสิทธิของตน และเมื่อฝ่ายที่แพ้คดีหรือลูกหนี้ตามคำพิพากษาไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล ฝ่ายชนะคดีหรือเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาจึงมีอำนาจบังคับคดีโดยการขอให้องค์กรที่มีอำนาจในการบังคับคดีดำเนินการบังคับคดีให้เป็นไปตามสิทธิของตนซึ่งได้รับการรับรองโดยคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลแล้ว การบังคับคดีแพ่งจึงเป็นกระบวนการบังคับเพื่อให้บรรลุผลตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลในคดีแพ่งภายหลังจากศาลได้มีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งแล้ว

เมื่อศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งซึ่งจะต้องมีการบังคับคดี⁴³ แล้ว โดยหลักเป็นหน้าที่ของศาลที่จะต้องออกคำสั่ง⁴⁴ แก่ลูกหนี้ตามคำพิพากษาเพื่อให้ปฏิบัติตามคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น โดยกำหนดวิธีการให้ลูกหนี้ตามคำพิพากษาปฏิบัติตามคำสั่งภายในระยะเวลาและเงื่อนไขตามที่ศาลกำหนด หากลูกหนี้ตามคำพิพากษาไม่ปฏิบัติตามคำสั่งภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนดไว้ เจ้าหนี้ตามคำพิพากษามีอำนาจขอให้มีการบังคับคดีตามคำพิพากษาได้ คำบังคับจึงเป็นสิ่งที่เชื่อมต่อระหว่างการสิ้นสุดของการดำเนินคดีในศาลกับการเริ่มต้นของการบังคับคดี⁴⁵

⁴³ คำพิพากษาหรือคำสั่งซึ่งจะต้องมีการบังคับคดี หมายถึง คำพิพากษาหรือคำสั่งที่กำหนดให้คู่ความฝ่ายหนึ่งมีหน้าที่ปฏิบัติการชำระหนี้แก่อีกฝ่ายหนึ่ง ซึ่งอาจจะเป็นการกำหนดให้ใช้เงินหรือให้ส่งมอบทรัพย์สิน หรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการอย่างใด เช่น เมื่อศาลพิพากษาให้ลูกหนี้ตามคำพิพากษาชำระเงินจำนวนหนึ่งแก่เจ้าหนี้ตามคำพิพากษา หรือให้คืน ให้ใช้ราคาทรัพย์สิน ให้ออกไปจากบ้านเช่า ดึงแถว โรงเรือน หรือที่ดิน เป็นต้น

⁴⁴ คำบังคับ คือ คำสั่งของศาลที่สั่งแก่ลูกหนี้ตามคำพิพากษาโดยกำหนดวิธีที่จะปฏิบัติไว้ รวมทั้งระบุระยะเวลา และเงื่อนไขอื่นๆ ตามที่จำเป็นและกำหนดวิธีการบังคับไว้ในตอนท้ายว่าถ้าผู้ต้องคำบังคับไม่ปฏิบัติตาม ผู้นั้นจะต้องถูกยึดทรัพย์หรือถูกจับและจำขัง เหตุที่กฎหมายบัญญัติให้ศาลมีคำบังคับก็เพราะคำพิพากษาหรือคำสั่งเป็นเพียงคำวินิจฉัยข้อโต้แย้งและชี้ขาดถึงสิทธิและหน้าที่ของคู่ความเท่านั้น ไม่มีสภาพบังคับ, คูพิพัฒน์ จักรางกูร, คำอธิบายกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง วิธีการชั่วคราวก่อนพิพากษาและการบังคับตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง กรุงเทพมหานคร กรุงเทพมหานคร 2534 หน้า 151-152

⁴⁵ สุกัลยชัย จันทพลานูรณ “ระบบการบังคับคดีทางแพ่ง” วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2532 หน้า 6

สำหรับคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลที่ไม่ต้องมีการบังคับคดี ศาลก็ไม่ต้องออกคำบังคับ ซึ่งได้แก่ คำพิพากษาหรือคำสั่งที่ไม่ได้กำหนดหน้าที่ให้คู่ความฝ่ายหนึ่งต้องใช้จ่ายหรือส่งมอบทรัพย์สิน หรือกระทำการหรืองดเว้นกระทำการอย่างใด ๆ ให้แก่คู่ความอีกฝ่ายหนึ่ง ซึ่งเป็นคำพิพากษาที่ไม่มีอะไรจะบังคับหรือไม่จำเป็นต้องบังคับ เช่น ศาลพิพากษายกฟ้องและให้คำอุทธรณ์เป็นพับ หรือศาลพิพากษาตามสัญญาประนีประนอมยอมความในศาลโดยคู่ความไม่ติดใจเรียกรื้อสิ่งใดจากกันและคำอุทธรณ์เป็นพับ คำพิพากษาให้อำนาจปกครองบุตรอยู่กับมารดาซึ่งบุตรอยู่กับมารดาอยู่แล้ว เป็นต้น หรือคำพิพากษาหรือคำสั่งที่เป็นการแสดงหรือรับรองสิทธิ เช่น ศาลพิพากษาว่าโจทก์ได้ภาระจำยอมโดยอายุความ ไม่ใช่พิพากษาให้จำเลยชำระหนี้ จึงไม่ต้องออกคำบังคับ เพราะจำเลยไม่มีหน้าที่อย่างใดในทางนิติกรรมที่ต้องไปจดทะเบียนภาระจำยอมให้โจทก์ คำสั่งตั้งเป็นผู้จัดการมรดก คำสั่งให้เป็นคนไร้ความสามารถ เป็นต้น

การบังคับคดีให้เป็นไปตามคำพิพากษาหรือคำสั่งในคดีแพ่งอาจแยกพิจารณาตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในคำพิพากษาได้เป็น 2 กรณี คือ

(1) กรณีที่ศาลมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งให้ลูกหนี้ตามคำพิพากษาชำระเงิน ในกรณีนี้เจ้าพนักงานบังคับคดีมีอำนาจยึดทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษา หรืออายัดทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษาในกรณีที่ทรัพย์สินหรือสิทธิอยู่ที่บุคคลภายนอกหรือเป็นของบุคคลภายนอก ซึ่งจะต้องส่งมอบหรือโอนกรรมสิทธิ์หรือชำระให้แก่ลูกหนี้ตามคำพิพากษา ซึ่งเจ้าพนักงานบังคับคดีตามคำพิพากษาอาจร้องขอให้ดำเนินการบังคับคดีโดยการอายัดทรัพย์สินและเงินที่ลูกหนี้อาจมีสิทธิได้รับจากบุคคลภายนอกได้ และนำออกขายทอดตลาดเพื่อนำเงินมาชำระหนี้ตามคำพิพากษา

(2) กรณีที่ศาลพิพากษาให้ส่งมอบทรัพย์สิน หรือกระทำการหรืองดเว้นกระทำการอย่างใด ๆ เช่น ให้ลูกหนี้ตามคำพิพากษาหรือถอนสิ่งปลูกสร้างออกจากทรัพย์สินพิพาท หรือพิพากษาขับไล่ลูกหนี้ตามคำพิพากษา เจ้าพนักงานบังคับคดีมีอำนาจจัดการบังคับให้ลูกหนี้ปฏิบัติตามคำพิพากษาปฏิบัติตามเงื่อนไขที่ระบุในหมายบังคับคดีได้ เช่น ในกรณีที่ศาลมีคำพิพากษาให้ส่งมอบทรัพย์สิน เจ้าพนักงานบังคับคดีมีอำนาจยึดทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษาเพื่อส่งมอบให้แก่เจ้าพนักงานบังคับคดีตามคำพิพากษา หรือในกรณีที่ศาลมีคำพิพากษาขับไล่ลูกหนี้ตามคำพิพากษาออกจากทรัพย์สิน หากไม่มีบุคคลใดอยู่อาศัยในทรัพย์สินพิพาท เจ้าพนักงานบังคับคดีมีอำนาจมอบทรัพย์สินนั้นให้เจ้าพนักงานบังคับคดีตามคำพิพากษาเข้าครอบครองได้ทันที และหากลูกหนี้ตามคำพิพากษาหรือบริวารยังไม่ออกไปตามคำบังคับของศาล เจ้าพนักงานบังคับคดีอาจรายงานต่อศาลเพื่อมีคำสั่งจับกุมและกักขังลูกหนี้ตามคำพิพากษาหรือบริวารของลูกหนี้ตามคำพิพากษาได้ หรือในกรณีที่ศาลพิพากษาให้ลูกหนี้ตามคำพิพากษากระทำการหรือให้ละเว้นกระทำการ ศาลอาจสั่งบังคับโดยให้บุคคลภายนอกกระทำการแทนและลูกหนี้ตามคำพิพากษาเป็นผู้เสียค่าใช้จ่าย หรือขอให้ศาลสั่งให้ถือเอาคำ

พิพากษาแทนการแสดงเจตนาของลูกหนี้ตามคำพิพากษา ซึ่งหากลูกหนี้ตามคำพิพากษาจงใจไม่ปฏิบัติตามคำบังคับ เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาอาจขอให้ศาลสั่งให้จับกุมหรือกักขังลูกหนี้ตามคำพิพากษาได้

การบังคับคดีเป็นวิธีดำเนินการเพื่อบังคับให้เป็นไปตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง โดยเป็นกระบวนการพิจารณาที่ต้องดำเนินการภายหลังจากที่ศาลมีคำพิพากษา การดำเนินการบังคับคดีแม้มิได้กระทำโดยศาล แต่อำนาจการบังคับคดีก็เป็นอำนาจของศาล ศาลที่มีอำนาจบังคับคดีย่อมมีอำนาจบังคับคดีทั้งปวง เช่น ออกคำบังคับ ออกหมายบังคับคดี ออกหมายจับลูกหนี้ตามคำพิพากษา และมีอำนาจทำคำวินิจฉัยชี้ขาดเรื่องใดๆ อันเกี่ยวข้องกับการบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง⁴⁶ เจ้าพนักงานบังคับคดีมีฐานะเป็นเพียงเจ้าพนักงานของศาลซึ่งมีหน้าที่ดำเนินการบังคับคดีตามขั้นตอนแห่งการบังคับคดีและต้องปฏิบัติตามคำสั่งศาลเท่านั้น เจ้าพนักงานบังคับคดีจะอุทธรณ์หรือฎีกาคำสั่งศาลไม่ได้ ทั้งนี้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 1(14) เจ้าพนักงานบังคับคดี หมายถึง เจ้าพนักงานในสังกัดกรมบังคับคดีหรือเจ้าพนักงานอื่นผู้มีอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ให้อยู่ในอันที่จะปฏิบัติตามวิธีการที่บัญญัติไว้ในภาค 4 แห่งประมวลกฎหมายนี้ โดยกรมบังคับคดีเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจในด้านการบังคับคดี มีภารกิจเกี่ยวกับการบังคับคดีแพ่ง คดีล้มละลาย และการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ตามคำสั่งศาล การชำระบัญชี การวางทรัพย์และการประเมินราคาทรัพย์สิน ตลอดจนกำกับกับการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ ในการบังคับคดีแพ่ง ศาลต้องออกหมายบังคับคดีตั้งเจ้าพนักงาน กรมบังคับคดีหรือพนักงานอื่นใด เป็นเจ้าพนักงานบังคับคดี เพื่อจัดการบังคับคดีให้เป็นไปตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง นอกจากนี้ในการดำเนินการบังคับคดีให้เป็นไปตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลนั้น เจ้าพนักงานบังคับคดีอาจมอบหมายให้บุคคลอื่นปฏิบัติแทนก็ได้ ทั้งนี้ ตามคุณสมบัติ หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด แม้ว่าปัจจุบันกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม กำหนดให้สำนักงานศาลยุติธรรม เป็นหน่วยงานธุรการอิสระของศาลยุติธรรม ซึ่งมีได้กำหนดให้กรมบังคับคดีเป็นหน่วยงานธุรการของศาลยุติธรรมก็ตาม อย่างไรก็ตามก็ดีในคดีแพ่ง แม้ศาลจะมีคำสั่งให้เจ้าพนักงานบังคับคดีดำเนินการบังคับคดีตามวิธีการที่กำหนดในกฎหมายแล้วก็ตาม กฎหมายยังเปิดโอกาสให้มีการสละสิทธิในการบังคับคดี หรืองดการบังคับคดีชั่วคราวได้ เพื่อให้คู่ความมีโอกาสผ่อนปรนช่วยเหลือกันได้ตามสมควร⁴⁷ โดยคู่ความยังสามารถที่จะตกลงหรือประนีประนอมยอมความกันด้วยการชำระหนี้ภายนอกศาล เพื่อระงับข้อพิพาทได้อีก ซึ่ง

⁴⁶ ประจักษ์ พุทธรสมบัติ คำบรรยายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งภาคบังคับคดี พิมพ์ครั้งที่ 2 กรุงเทพมหานคร ศรีสมบัติการพิมพ์ 2544 หน้า 116

⁴⁷ ศุภลักษณ์ จันทพลาบูรณ์ อ้างแล้ว หน้า 195-196

ศาลก็จะกำหนดวิธีการที่นอกเหนือนี้ได้ แต่ต้องเป็นวิธีการที่ไม่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน

วิธียึดทรัพย์ อายัดทรัพย์ และการขายทอดตลาดทรัพย์สิน

การยึดทรัพย์

1. การยึดเอกสารและสังหาริมทรัพย์มีรูปร่าง

มาตรา 303 “การยึดเอกสารและสังหาริมทรัพย์มีรูปร่างของลูกหนี้ตามคำพิพากษานั้น ให้เจ้าพนักงานบังคับคดีจัดทำโดย

(1) นำเอาเอกสารหรือทรัพย์สินนั้นมาและฝากไว้ ณ สถานที่ใดหรือแก่บุคคลใดตามที่เห็นสมควร และแจ้งการยึดนั้นให้ลูกหนี้ตามคำพิพากษาทราบ หรือ

(2) มอบไว้ในความอารักขาของลูกหนี้ตามคำพิพากษาโดยความยินยอมของเจ้าหนี้ตามคำพิพากษา หรือมอบไว้ในอารักขาของบุคคลอื่นใดซึ่งครอบครองทรัพย์นั้นอยู่และแจ้งการยึดให้ลูกหนี้หรือบุคคลเช่นว่านั้นทราบ กับต้องกระทำให้การยึดนั้นเห็นประจักษ์แจ้งโดยการประทับตราหรือกระทำโดยวิธีอื่นใดที่สมควร

การยึดสังหาริมทรัพย์มีรูปร่างนั้น ครอบไปถึงดอกผลแห่งทรัพย์นั้นด้วย”

การที่จะมอบหมายให้ผู้รักษาทรัพย์ที่ยึดไว้เป็นดุลพินิจของเจ้าพนักงานบังคับคดี (ฎีกาที่ 2413/2532) โจทก์จะขอให้ศาลสั่งให้เจ้าพนักงานตำรวจเป็นผู้รักษาทรัพย์ที่โจทก์จะนำยึดไม่ได้ ไม่มีกฎหมายให้อำนาจศาลที่จะสั่งเช่นนั้น (ฎีกาที่ 1633/2498)

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 193/2502 ผู้รักษาทรัพย์ที่ยึดไว้ในคดีอาจร้องขอต่อศาลให้จ่ายค่ารักษาทรัพย์และอุทธรณ์ฎีกาคำสั่งศาลต่อไปได้

คู่ความและศาลเห็นชอบในการกำหนดค่ารักษาทรัพย์ (ช่าง) ที่ยึดไว้คนละ 20 บาทแล้ว ต่อไปศาลอาจสั่งลดลงได้ เพราะเป็นการสั่งในเรื่องค่าฤชาธรรมเนียมตามที่เห็นสมควร

โดยปกติผู้แพ้คดีต้องรับผิดชอบค่าฤชาธรรมเนียม เว้นแต่ศาลเห็นเป็นความผิดของผู้อื่น โจทก์จึงต้องเสียค่ารักษาทรัพย์ที่ยึดก่อนพิพากษาเมื่อโจทก์แพ้คดี

สำหรับการแจ้งการยึดให้ลูกหนี้ตามคำพิพากษาทราบนั้น หมายถึงลูกหนี้ตามคำพิพากษาที่ถูกยึดทรัพย์ และเมื่อเปรียบเทียบการยึดทรัพย์ก่อนพิพากษา กรณีโจทก์ของคู่ครองชั่วคราวก่อนพิพากษา แม้เจ้าพนักงานบังคับคดีจะไม่ได้แจ้งการยึดให้จำเลยทราบ เพราะไม่พบตัวจำเลยก็ไม่ทำให้การยึดนั้นเสียไป (ฎีกาที่ 2019/2494)

2. การยึดอสังหาริมทรัพย์

มาตรา 304 การยึดอสังหาริมทรัพย์ของลูกหนี้ตามคำพิพากษานั้น ให้เจ้าพนักงานบังคับคดีจัดทำโดยนำเอาหนังสือสำคัญสำหรับทรัพย์สินนั้นมาและฝากไว้ ณ สถานที่ใด หรือแก่

บุคคลใดตามที่เห็นสมควร และแจ้งการยึดนั้นให้ลูกหนี้ตามคำพิพากษา และเจ้าพนักงานที่ดินผู้มีหน้าที่ทราบ ให้เจ้าพนักงานที่ดินบันทึกการยึดไว้ในทะเบียน ถ้าหนังสือสำคัญยังไม่ได้ออก หรือนำมาแสดงไม่ได้ หรือหาไม่พบ ให้ถือว่าการที่ได้แจ้งการยึดต่อลูกหนี้ตามคำพิพากษาและเจ้าพนักงานที่ดินนั้น เป็นการยึดตามกฎหมายแล้ว

การยึดอสังหาริมทรัพย์นั้น ครอบคลุมไปถึงเครื่องอุปโภคและดอกผลนิติบัญญัติของอสังหาริมทรัพย์นั้นด้วย เว้นแต่จะได้มีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น ดอกผลธรรมดาที่ลูกหนี้ตามคำพิพากษาจะต้องเป็นผู้เก็บเกี่ยว หรือบุคคลอื่นเก็บเกี่ยวในนามของลูกหนี้นั้น เมื่อเจ้าพนักงานบังคับคดีได้แจ้งเป็นหนังสือให้ทราบในขณะที่การยึดว่าจะทำการเก็บเกี่ยวเองแล้ว เจ้าพนักงานบังคับคดีอาจจัดให้เก็บเกี่ยวดอกผลนั้นได้เมื่อถึงกำหนด และทำการขายทอดตลาดตามบทบัญญัติในลักษณะนี้”

ทรัพย์ของลูกหนี้ตามคำพิพากษา ซึ่งเป็นอสังหาริมทรัพย์ คือ ที่ดินและทรัพย์อันติดอยู่กับที่ดิน เช่น อาคาร บ้านเรือน เป็นต้น ดังนั้น โดยสภาพจึงไม่อาจที่จะนำมาเก็บรักษาไว้หรือขนย้ายไปที่แห่งใดได้เหมือนกรณีสังหาริมทรัพย์ มาตรา 304 จึงได้บัญญัติวิธีการยึดไว้โดยแยกออกมาเป็น 2 กรณี กล่าวคือ

1. กรณีนี้กฎหมายบัญญัติให้เจ้าพนักงานบังคับคดีนำเอาหนังสือสำคัญสำหรับทรัพย์สินนั้นมาและฝากไว้ ณ สถานที่ใด หรือแก่บุคคลใดตามที่เห็นสมควร หลังจากนั้นต้องแจ้งการยึดให้ลูกหนี้ตามคำพิพากษาและเจ้าพนักงานที่ดินทราบ ให้เจ้าพนักงานบันทึกการยึดไว้ในทะเบียน

ในทางปฏิบัติ เมื่อเจ้าพนักงานบังคับคดีได้หนังสือสำคัญสำหรับทรัพย์สินมาแล้วก็จะไปทำการยึดทรัพย์นั้น ถ้าเป็นที่ดินก็จะทำการรังวัดขนาดของที่ดินตามแผนที่ในหนังสือสำคัญสำหรับที่ดิน บันทึกชื่อเจ้าของที่ดินข้างเคียง สถานที่ตั้ง สิ่งปลูกสร้าง ไม่ยื่นดิน หรือธัญชาติที่เก็บเกี่ยวผลไม่ได้ (ระเบียบกระทรวงยุติธรรมว่าด้วยการบังคับคดีของเจ้าพนักงานบังคับคดี พ.ศ. 2522 ข้อ 26, 27) แล้วจะแจ้งการยึดไปยังเจ้าพนักงานที่ดิน

2. กรณีการยึดอสังหาริมทรัพย์ที่ไม่มีหนังสือสำคัญนั้น อาจเป็นกรณีที่หนังสือสำคัญยังไม่ได้ออกหรือนำมาแสดงไม่ได้หรือหาไม่พบ กฎหมายบัญญัติว่าให้ถือว่าการที่ได้แจ้งการยึดต่อลูกหนี้ตามคำพิพากษาและเจ้าพนักงานที่ดินนั้นเป็นการยึดตามกฎหมายแล้ว

สำหรับเหตุผลในการที่ต้องแจ้งการยึดให้ลูกหนี้ตามคำพิพากษาและเจ้าพนักงานที่ดินทราบ ก็ด้วยเหตุผลที่มุ่งที่จะคุ้มครองบุคคลภายนอกที่สุจริต มีการบันทึกไว้ในทะเบียนอย่างชัดเจน ส่วนเจ้าพนักงานที่ดินผู้มีหน้าที่นั้น หมายถึง พนักงานเจ้าหน้าที่จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์นั่นเอง

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3364/2527 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 304 มุ่งประสงค์คุ้มครองถึงบุคคลภายนอกผู้ทำการโดยสุจริตด้วย จึงบัญญัติให้เจ้าพนักงานบังคับคดี ต้องแจ้งให้เจ้าพนักงานที่ดินผู้มีหน้าที่ทราบ และให้เจ้าพนักงานที่ดินบันทึกการยึดไว้ในทะเบียน เมื่อผู้ร้องซื้อและรับ โอนที่พิพาทในวันเดียวกับที่เจ้าพนักงานบังคับคดีทำการยึด โดยรับ โอน ภายหลังการยึดแต่ต่างเวลากัน เจ้าพนักงานที่ดินยังไม่ได้รับแจ้งการยึดจากเจ้าพนักงานบังคับคดี ดังนี้ จึงใช้ยื่นผู้ร้องซึ่งรับโอนโดยสุจริตไม่ได้

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2348/2528 ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 304 วรรคแรก การยึดที่ดินมีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. 3) จะถือเป็นการยึดตามกฎหมาย เจ้าพนักงานบังคับคดีจะต้องแจ้งการยึดต่อลูกหนี้ตามคำพิพากษาและเจ้าพนักงานที่ดิน หรือนายอำเภอผู้มีหน้าที่เกี่ยวกับที่ดินนั้น เพื่อให้เจ้าพนักงานที่ดินหรือนายอำเภอซึ่งเป็น นายทะเบียนควบคุมให้มีการโอน เปลี่ยนแปลง หรือก่อให้เกิดสิทธิอย่างอื่นในที่ดินที่ถูกยึดดังกล่าว และตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 305 (1) หมายความว่า การโอนเปลี่ยนแปลง และก่อให้เกิดสิทธิแก่ที่ดิน หรือทรัพย์สินที่ถูกยึด หลังจากทำการยึดไว้โดยชอบแล้วเท่านั้น

ผู้ร้องได้รับจำนองที่ดิน ซึ่งยังไม่ถูกยึด โดยชอบตามประมวลกฎหมายวิธี พิจารณาความแพ่ง มาตรา 305 (1) หากผู้ร้องไม่ทราบว่าที่ดินถูกยึดและรับจำนอง โดยสุจริตก็มีผล บังคับใช้ยื่น โจทก์ผู้เป็นเจ้าของที่ดินตามคำพิพากษากับเจ้าพนักงานบังคับคดีได้

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 602/2524 เจ้าพนักงานบังคับคดีได้แจ้งการยึดบ้านพิพาท แก่จำเลย ซึ่งเป็นลูกหนี้ตามคำพิพากษา และนายอำเภอซึ่งเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่จดทะเบียนสิทธิ และนิติกรรมตาม มาตรา 71 (2) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ชอบตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณา ความแพ่ง มาตรา 304 แล้ว เป็นการยึดตามกฎหมาย หากจำต้องแจ้งการยึดต่อเจ้าพนักงานที่ดินอีกไม่

แม้ผู้ร้องรับโอนบ้านพิพาทโดยสุจริตแต่เป็นการ โอนภายหลังจากที่เจ้าพนักงานบังคับคดี ได้ทำการยึดบ้านพิพาทไว้แล้ว ผู้ร้องไม่อาจยกการ โอนขึ้นยื่น โจทก์ ซึ่งเป็นเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาหรือ ยื่นเจ้าพนักงานบังคับคดีได้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 305 (1)

อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่ไม่มีการแจ้งการยึดแก่เจ้าพนักงานที่ดิน แต่การยึดได้ ดำเนินการโดยกระทำถูกต้องในกรณีอื่นๆ ทุกประการแล้ว ก็ไม่มีผลทำให้การยึดนั้นไม่ชอบหรือ เป็นโมฆะ (ฎีกาที่ 471/2520) เพราะการแจ้งการยึดตามบทบัญญัติของกฎหมายก็เพื่อผลจะมีให้ การเปลี่ยนแปลงทางทะเบียนหลังการยึด การไม่แจ้งอาจจะเป็นผลร้ายแก่เจ้าพนักงานบังคับคดี เท่านั้น แต่ไม่เป็นเหตุทำให้การยึดทรัพย์สินเป็น โมฆะหรือไม่ชอบแต่อย่างใด

สถานะผู้ดูแลรักษาทรัพย์สินที่ถูกยึด

ผู้ดูแลรักษาทรัพย์สินที่ถูกยึด มีฐานะเป็นผู้ครอบครองดูแล ดังนั้น จึงอาจใช้สิทธิในกรณีดังกล่าวดำเนินการกับผู้ที่ทำผิดทางอาญาเกี่ยวกับทรัพย์สินที่ถูกยึดได้ตามกฎหมายอาญาได้ บทบัญญัติไว้ เช่น กรณีบุกรุก

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1260/2517 เมื่อเจ้าพนักงานบังคับคดียึดอาคารของลูกหนี้ ตามคำพิพากษาแล้วทำสัญญามอบหมายให้โจทก์ร่วมเป็นผู้รักษา โดยโจทก์ร่วมให้สัญญาว่าจะรักษาด้วยความระมัดระวัง มิให้เสียหายหรือเสื่อมคุณภาพและจะไม่เอาออกใช้สอย ถ้าเกิดความเสียหายหรือสูญหายจะชดใช้ราคาให้ แล้วโจทก์ร่วมใส่กุญแจห้องล้ามโซ่ในกุญแจอาคาร แม้มิได้เข้าไปอยู่ในตัวอาคารก็เป็นการครอบครองรักษาทรัพย์สินตามสัญญาแล้ว เมื่อจำเลยเข้าไปรื้อห้อง ตกแต่งอาคารใหม่และเปิดทำการค้าในอาคารนั้น จึงเป็นการเข้าไปกระทำการอันเป็นการรบกวนการครอบครองอสังหาริมทรัพย์ซึ่งโจทก์ร่วมครอบครองอยู่โดยปกติสุขและทำให้เสียทรัพย์สิน โจทก์ร่วมเป็นผู้เสียหายมีอำนาจร้องทุกข์กล่าวโทษจำเลยและมีอำนาจฟ้องฐานบุกรุกและทำให้เสียทรัพย์สิน

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 128/2521 เมื่อเจ้าพนักงานบังคับคดียึดที่ดินของลูกหนี้ตามคำพิพากษาแล้ว ย่อมเป็นผู้ยึดถือและมีสิทธิครอบครองที่ดินนั้น กับมีหน้าที่รับผิดชอบในการดูแลรักษาจนกว่าจะเสร็จสิ้นการบังคับคดี ถ้าปรากฏว่ามีผู้บุกรุกเข้ามาอยู่ในที่ดินดังกล่าว อันเป็นการรบกวนการครอบครองของเจ้าพนักงานบังคับคดี ก็ชอบที่เจ้าพนักงานบังคับคดีจะดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อที่จะให้การบังคับคดีสำเร็จลุล่วงไป การที่เจ้าพนักงานบังคับคดีมอบให้โจทก์เป็นผู้รักษาที่ดินยึดไว้หาทำให้เจ้าพนักงานบังคับคดีหมดอำนาจหน้าที่และพ้นความผิด ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 278 ไม่

โจทก์ผู้ได้รับมอบหมายจากเจ้าพนักงานบังคับคดีให้เป็นผู้รักษาทรัพย์สินที่ยึดไว้ยื่นคำแถลงต่อศาลว่า มีผู้บุกรุกที่ดิน ได้ขอให้เจ้าพนักงานบังคับคดีดำเนินคดีกับผู้บุกรุก แต่เจ้าพนักงานบังคับคดีไม่ดำเนินการแต่อย่างไร ชอบที่ศาลชั้นต้นจะสั่งไต่สวนคำแถลงของโจทก์ แล้วสั่งการอย่างหนึ่งอย่างใดต่อไปตามที่เห็นสมควร

เกี่ยวกับเครื่องอุปกรณ์และดอกผลของอสังหาริมทรัพย์ที่ยึด

การยึดอสังหาริมทรัพย์นั้น มาตรา 304 วรรคสอง บัญญัติให้มีผลครบไปถึงเครื่องอุปกรณ์และดอกผลที่ดินของอสังหาริมทรัพย์ที่ยึดด้วย เว้นแต่จะได้มีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น ส่วนดอกผลธรรมดาที่การยึดไม่มีผลไปถึงหากผลจะให้ไปถึงด้วย เจ้าพนักงานบังคับคดีจะต้องแจ้งเป็นหนังสือในขณะทำการยึดว่า ดอกผลธรรมดาที่ลูกหนี้ตามคำพิพากษาจะต้องเป็นผู้เกี่ยวหรือบุคคลอื่นเก็บเกี่ยวในนามของลูกหนี้ เจ้าพนักงานบังคับคดีจะทำการเก็บเกี่ยวเอง เมื่อเก็บเกี่ยวได้แล้วก็ทำการขายทอดตลาดได้ต่อไป

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 67/2506 การยึดที่ดินสวนยางซึ่งเป็นอสังหาริมทรัพย์ย่อม
ครอบไปถึงดอกผลดินนัยตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 305 ด้วย

เงินค่าประมูลกรีดยางซึ่งคู่กรณีพิพาทในชั้นบังคับคดี และนำมาวางศาลเป็นดอก
ผลดินนัยของสวนยางที่ถูกยึด เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาย่อมมีสิทธิเข้าเฉลี่ยเงินค่ากรีดยางนี้ได้

ผลของการยึดทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษา

ผลของการยึดทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษานั้น มาตรา 305 ได้บัญญัติไว้
2 ประการ กล่าวคือ

1. ผลเกี่ยวกับการ โอนหรือเปลี่ยนแปลงซึ่งสิทธิในทรัพย์สินหลังการยึด

หลังจากทรัพย์สินถูกยึดแล้ว ลูกหนี้ตามคำพิพากษาจะ โอนหรือก่อให้เกิดการ
เปลี่ยนแปลงซึ่งสิทธิในทรัพย์สินแก่บุคคลภายนอกก็สามารถทำได้ แต่ไม่อาจใช้ยื่นแก่เจ้าหนี้ตาม
คำพิพากษาหรือเจ้าพนักงานบังคับคดี ไม่ว่าบุคคลภายนอกจะสุจริตหรือไม่ กล่าวคือ เจ้าพนักงาน
บังคับคดียังคงมีอำนาจขายทอดตลาดทรัพย์สินที่ยึดมาได้ทั้งหมด แม้ว่าราคาทรัพย์สินนั้นจะเกิน
กว่าจำนวนหนี้ตามคำพิพากษาและค่าค่าธรรมเนียมในการฟ้องร้องและการบังคับคดี และลูกหนี้
ได้จำหน่ายทรัพย์สินเพียงส่วนที่เกินจำนวนนั้นก็ตาม

2. ผลเกี่ยวกับการใช้ทรัพย์สินที่ถูกยึดที่ลูกหนี้ตามคำพิพากษาเป็นผู้รักษา

กรณีหลังจากยึดแล้วมีการมอบให้ลูกหนี้ตามคำพิพากษาเป็นผู้รักษาทรัพย์
กรณีสังหาริมทรัพย์มีรูปร่าง หรือเป็นผู้ครอบครองทรัพย์กรณีเป็นอสังหาริมทรัพย์ ลูกหนี้สามารถ
ใช้ทรัพย์สินที่ถูกยึดนั้นได้ตามสมควร แต่หากเจ้าพนักงานบังคับคดีเห็นว่าลูกหนี้ตามคำพิพากษาจะทำ
ให้ทรัพย์สินเสียหาย หรือเกรงว่าจะเสียหาย ไม่ว่าเจ้าพนักงานบังคับคดีเห็นเองหรือเจ้าหนี้ตามคำพิพากษา
ก็ดี บุคคลผู้มีส่วนได้ในการบังคับคดีแก่ทรัพย์สินนั้นร้องขอ เจ้าพนักงานบังคับคดีก็อาจระงับรักษา
ทรัพย์สินนั้นเอง หรือตั้งผู้ใดเป็นผู้จัดการทรัพย์สินนั้นก็ไ้

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1002/2511 เช่าทรัพย์สินหลังจากทรัพย์สินนั้นถูกยึดเพื่อบังคับตาม
คำพิพากษาของศาล การเช่านั้นย่อมใช้ยื่นต่อเจ้าพนักงานบังคับคดี ผู้ซื้อทรัพย์สินจากการขายทอดตลาด
หรือผู้รับโอนจากผู้ซื้อมิได้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาตรา 305 ทั้งนี้ โดยไม่ต้อง
คำนึงว่าจำเลยได้ทำสัญญาเช่าโดยสุจริตหรือไม่

คำพิพากษาศาลฎีกา 1486/2512 โจทก์ทำสัญญาซื้อที่ดินที่ถูกยึดภายหลังที่ได้มีการ
ยึดโดยชอบแล้ว หากอาจใช้ยื่นแก่เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาหรือเจ้าพนักงานบังคับคดีได้ไม่ ผู้ซื้อที่ดินที่
ถูกยึดโดยสุจริตในการขายทอดตลาดตามคำสั่งศาลไม่จำเป็นต้องคืนที่ดินให้แก่โจทก์

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2044/2514 ผู้ขายฝากไม่มีสิทธินำทรัพย์สินที่ถูกเจ้าพนักงาน
บังคับคดียึดไว้ก่อนแล้วไปขายฝากตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาตรา 305 (1)

คำพิพากษาศาลฎีกา 633/2522 โจทก์มอบรถคัมพ์เป็นมัดจำในการซื้อรถเบนซ์จาก จำเลยศาลพิพากษาให้จำเลยคืนรถคัมพ์ให้แก่โจทก์ เพราะจำเลยโอนรถเบนซ์แก่โจทก์ไม่ได้ โจทก์ นำยี่รถคัมพ์จากจำเลย ผู้ร้องเช่าซื้อรถคัมพ์จากจำเลยไปแล้วแต่เพิ่งชำระเงินตามเช็คที่ออก ล่วงหน้าแก่ผู้รับซื้อเช็คจากจำเลย เมื่อโจทก์ยึดทรัพย์แล้ว โจทก์ติดตามเอารถคัมพ์ซึ่งเป็นกรรมสิทธิ์ ของโจทก์คืนได้

การขายทอดตลาดทรัพย์สิน

หลังจากยึดทรัพย์ของลูกหนี้ตามคำพิพากษาแล้ว ก็จะมีการขายทอดตลาดนำเงิน ชำระหนี้แต่ในกรณียึดเงินสดก็ไม่ต้องดำเนินการดังกล่าว นอกจากนี้อาจจะมีการตั้งผู้จัดการ ทรัพย์สินหรือประกอบกิจการแทนการขายทอดตลาดก็ได้ ดังรายละเอียดต่างๆ ที่จะได้กล่าวถึง ดังต่อไปนี้

1. การตั้งผู้จัดการทรัพย์สินหรือประกอบกิจการแทนการขายทอดตลาด

มาตรา 307 ถ้ารายได้ประจำปีจากอสังหาริมทรัพย์หรือการประกอบอุตสาหกรรม พาณิชยกรรม หรือกิจกรรมของลูกหนี้ตามคำพิพากษา อาจเพียงพอที่จะชำระหนี้ตามคำพิพากษา พร้อมด้วยค่าฤชาธรรมเนียมในการฟ้องร้องและการบังคับคดี เมื่อศาลเห็นสมควร หรือเมื่อลูกหนี้ ตามคำพิพากษาร้องขอ ศาลอาจมีคำสั่งตั้งผู้จัดการอสังหาริมทรัพย์หรือการประกอบกิจการเหล่านั้น ได้ และบังคับให้มอบเงินรายได้ทั้งหมดหรือแต่บางส่วนต่อเจ้าพนักงานบังคับคดีภายในเวลาและ กำหนดตามที่ศาลเห็นสมควร แทนการส่งขายทอดตลาดทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษา

คำสั่งของศาลตามมาตรานี้ ให้อุทธรณ์ไปยังศาลอุทธรณ์ได้ และคำพิพากษาหรือ คำสั่งของศาลอุทธรณ์ให้เป็นที่สุด”

การตั้งผู้จัดการทรัพย์สินหรือประกอบกิจการแทนการขายทอดตลาดนั้นเป็น อำนาจของศาลที่จะสั่งโดยศาลเห็นสมควร หรือเมื่อลูกหนี้ตามคำพิพากษาร้องขอ โดยจะสั่งอนุญาต ได้ก็เมื่อเห็นว่ารายได้ประจำปีจากอสังหาริมทรัพย์หรือกิจการต่างๆ ของลูกหนี้ตามคำพิพากษา อาจ เพียงพอที่จะชำระหนี้ตามคำพิพากษา พร้อมด้วยค่าฤชาธรรมเนียมในการฟ้องร้องและบังคับคดี ศาลอาจตั้งผู้จัดการอสังหาริมทรัพย์หรือการประกอบกิจการต่างๆ ดังกล่าว และให้มอบเงินรายได้ ทั้งหมดหรือแต่บางส่วนต่อเจ้าพนักงานบังคับคดีภายในเวลาและกำหนดตามที่ศาลเห็นสมควร หาก ศาลมีคำสั่งตามมาตรา 307 ดังกล่าว ก็จะไม่มีการขายทอดตลาดทรัพย์สินคำสั่งของศาลนี้ฝ่ายที่ไม่ พอใจสามารถอุทธรณ์ได้ แต่เมื่อศาลอุทธรณ์มีคำพิพากษาหรือคำสั่งอย่างไรแล้วกฎหมายบัญญัติให้ เป็นที่สุด

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 43/2543 จำเลยเป็นทนายความ แม้จะมีสำนักงานตั้งอยู่บน อสังหาริมทรัพย์ รายได้ของจำเลยก็เกิดจากการประกอบวิชาชีพของจำเลย ไม่ใช่เป็นการค้าหรือมี

ลักษณะคล้ายคลึงใกล้เคียงกับการประกอบการพาณิชย์กรรม จึงถือไม่ได้ว่าเป็นรายได้จากอสังหาริมทรัพย์หรือรายได้จากการประกอบการพาณิชย์กรรม ในอันที่จะให้ศาลมีคำสั่งตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 307 ได้ ศาลไม่ต้องไต่สวนคำร้องของจำเลยที่ร้องขอตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 307

การขออนุญาตศาลขายทอดตลาด

ตามบทบัญญัติมาตรา 306 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง หลังจากยึดทรัพย์แล้วกฎหมายบัญญัติให้เจ้าพนักงานบังคับคดียื่นคำขอต่อศาลขออนุญาตให้ขายทอดตลาดทรัพย์สินที่ยึดนั้น ดังนั้น การจะขายทอดตลาดต้องขออนุญาตศาล ซึ่งศาลจะพิจารณาข้อเท็จจริง 2 ประการ ประกอบการพิจารณาอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ขายทอดตลาด คือ

1. มีผู้คัดค้านในการขายทรัพย์หรือไม่
2. อาจแต่งตั้งผู้จัดการทรัพย์หรือประกอบกิจการแทนการขายทอดตลาดตามมาตรา 307

ได้หรือไม่

ถ้าศาลมีคำสั่งอนุญาต เจ้าพนักงานบังคับคดีก็จะแจ้งคำสั่งศาลและวันขายทอดตลาดแก่บรรดาบุคคลผู้มีส่วนได้เสียในการบังคับคดีแก่ทรัพย์สินที่จะขายทอดตลาดให้ทราบ ซึ่งคำสั่งดังกล่าวกฎหมายฉบับแก้ไขใหม่บัญญัติให้เป็นที่สุด

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1431/2518 ศาลไม่ได้แจ้งวันขายทอดตลาดให้ลูกหนี้ตามคำพิพากษาทราบ ไม่ใช่ข้อกฎหมายเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน ถ้าไม่ได้แจ้งในศาลชั้นต้น และมีได้ยกขึ้นอุทธรณ์ศาลอุทธรณ์ยกขึ้นวินิจฉัยเองไม่ได้

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1114/2521 ศาลส่งประกาศขายทอดตลาดที่ดินที่จำนองแก่จำเลยซึ่งเป็นผู้จำนองไม่ได้เพราะบ้านจำเลยใส่กุญแจ จึงปิดประกาศไว้ที่บ้านเรือนอันเป็นภูมิลำเนาของจำเลย เป็นการส่งประกาศถูกต้องตามกฎหมายแล้ว จำเลยอ้างไม่ทราบเพราะไปประกอบอาชีพอยู่ที่อื่นไม่ได้

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2310/2525 ผู้ร้องเป็นผู้รับจำนองทรัพย์ที่ขายทอดตลาดในลำดับที่ 2 จึงเป็นผู้มีส่วนได้เสียในการบังคับคดีแก่ทรัพย์สินที่จะขายทอดตลาดและวันขายทอดตลาด เมื่อไม่แจ้งให้ผู้ร้องทราบถึงคำสั่งของศาล ที่จะอนุญาตให้ขายทอดตลาดและวันขายทอดตลาด เมื่อไม่แจ้งดังกล่าว ผู้ร้องจึงขอให้ศาลมีคำสั่งยกเลิกการขายทอดตลาดได้ แต่เมื่อผู้ซื้อได้ชำระราคาครบถ้วนและได้มีการโอนทรัพย์สินให้ผู้ซื้อแล้ว และโจทก์ซึ่งเป็นผู้รับจำนองในลำดับที่ 2 ได้รับชำระหนี้จากเงินสุทธิตี่ได้จากการขายทอดตลาดไปทั้งหมดแล้ว ถือได้ว่าการบังคับคดีเสร็จลงก่อนผู้ร้องยื่นคำร้อง ผู้ร้องจึงไม่มีสิทธิจะขอให้เลิกการขายทอดตลาดได้

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3033/2531 โจทก์นำเจ้าพนักงานบังคับคดียึดที่ดินและ
 ดิ๊งแถวอ้างว่าเป็นของจำเลย แต่ปรากฏว่าโฉนดที่ดินมีชื่อ พ. และ อ. เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ โจทก์แถลง
 ยืนยันว่าจำเลยมีส่วนเป็นเจ้าของในฐานะสินสมรส ทรัพย์สินที่โจทก์นำเจ้าพนักงานบังคับคดียึดมา
 ดังกล่าวจึงเป็นทรัพย์สินที่อาจบังคับเอาชำระหนี้ได้ตามคำพิพากษาได้ ตามประมวลกฎหมายวิธี
 พิจารณาความแพ่งมาตรา 282 วรรคท้าย และเจ้าพนักงานบังคับคดีได้แจ้งการยึดโดยชอบแล้ว ไม่มี
 ผู้ใดคัดค้าน ศาลชั้นต้นชอบที่จะมีคำสั่งอนุญาตให้ดำเนินการขายทอดตลาดต่อไป

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1425/2534 เมื่อปรากฏว่าการส่งหมายต่างๆ ใช้วิธีประกาศ
 ทางหนังสือพิมพ์มาตลอด ตั้งแต่ชั้นพิจารณาและชั้นบังคับคดี การขายทอดตลาดครั้งที่ 1 ถึงครั้งที่ 3
 ก็ได้แจ้งให้จำเลยที่ 1 ทราบโดยประกาศทางหนังสือพิมพ์ จำเลยที่ 1 เองก็ไม่เคยคัดค้านว่าเป็นการ
 ส่งไม่ชอบ การส่งหมายให้จำเลยที่ 1 ครั้งที่ 4 โดยวิธีประกาศหนังสือพิมพ์จึงชอบแล้ว

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2752/2534 เจ้าพนักงานบังคับคดีขายทอดตลาดทรัพย์สิน
 ของจำเลยที่ 2 มิได้ขายทอดตลาดทรัพย์สินของจำเลยที่ 1 จำเลยที่ 1 จึงไม่ชอบบุคคลผู้มีส่วนได้เสียใน
 การบังคับคดีแก่ทรัพย์สินนั้น เจ้าพนักงานบังคับคดีไม่ต้องแจ้งวันขายทอดตลาดให้จำเลยที่ 1 ทราบ

หลักเกณฑ์และวิธีการในการขายทอดตลาด

หลังจากที่ศาลอนุญาตให้ขายทอดตลาดแล้วก็จะมีการดำเนินการต่อไปเกี่ยวกับการ
 ขายทอดตลาดนั้น กฎหมายบัญญัติหลักเกณฑ์วิธีการไว้ในมาตรา 308 และมาตรา 309 ซึ่งอาจจะ
 แยกพิจารณาในรายละเอียดได้ ดังนี้

1. ระยะเวลาที่จะขายทอดตลาดได้ ตามบทบัญญัติมาตรา 308 การขายทอดตลาด
 นั้นจะขายภายในห้าวันนับแต่วันยึดไม่ได้ ต้องให้พ้นระยะเวลาห้าวันนับแต่วันยึดไปก่อน เพราะ
 หากให้กระทำได้เลยเช่นนั้น อาจเป็นการรวบรัดเกินไป

2. วิธีการดำเนินการขายทอดตลาด กฎหมายบัญญัติให้ดำเนินการขายตามบทบัญญัติ
 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กฎกระทรวงที่เกี่ยวข้องและข้อกำหนดของศาล โดยใน
 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มีบัญญัติไว้ในมาตรา 509 – 517 หากปฏิบัติไม่ถูกต้อง ผู้มีส่วน
 ได้เสียก็อาจขอไต่ถามได้

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1066/2530 ในการขายทอดตลาดทรัพย์สินของลูกหนี้ตาม
 คำพิพากษา เมื่อเจ้าพนักงานบังคับคดีดำเนินการประมูล โดยไม่ปรากฏว่าเจ้าพนักงานบังคับคดีได้
 เเกาะไม้ดกลงขาย แต่ทำรายงานเสนอต่อศาลเพื่อขออนุญาตขายแก่ผู้ให้ราคาสูงสุด ศาลเห็นว่าผู้ให้
 ราคาน้อยไปยังไม่สมควรขาย ศาลยอมสั่งให้ดำเนินการขายทอดตลาดใหม่ได้

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1571/2508 เมื่อโจทก์นำยึดทรัพย์ซึ่งเป็นที่ดินสองแปลงมิได้
 มีผู้ร้องขัดทรัพย์หรือโต้แย้งคัดค้านแต่อย่างใด จนเจ้าพนักงานบังคับคดีได้ประกาศและขาย

ทอดตลาดไปตามคำสั่งศาล โจทก์ผู้ให้ราคาสูงสุดและศาลสั่งขายให้โจทก์แล้ว เช่นนี้ ถือได้ว่าโจทก์ซื้อทรัพย์สินนี้จากการขายทอดตลาดตามคำสั่งศาลโดยสุจริต โจทก์ย่อมอยู่ในฐานะจดทะเบียนสิทธิเป็นของตนได้แม้หลักฐานทางทะเบียนจะปรากฏว่ามีใช่เป็นของจำเลยก็ตาม โจทก์ก็ไม่จำเป็นต้องฟ้องร้องหรือดำเนินคดีเรียกบุคคลภายนอกที่มีชื่อทางทะเบียนมาเป็นคู่ความก่อน

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1375/2510 การขายทอดตลาดได้กระทำโดยประกาศให้จำเลยทราบตามกฎหมายและมีบุคคลภายนอกเข้าสู้ราคาเป็นการชอบด้วยกฎหมาย เจ้าพนักงานบังคับคดีเห็นว่าราคาพอสมควรจึงได้ตกลงขายไป การขายทอดตลาดได้เสร็จสิ้นไปแล้วโดยไม่ปรากฏว่าเป็นไปโดยไม่สุจริตแต่ประการใด จำเลยจะมีข้อฟ้องขอให้ยกเลิกการขายทอดตลาดที่ขายไปแล้วมาขายทอดตลาดใหม่ โดยอ้างว่าขายได้ราคาต่ำไปนั้นหาได้ไม่

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1990/2515 (ประชุมใหญ่) เจ้าพนักงานบังคับคดีแจ้งเงื่อนไขให้ผู้เข้าสู้ราคาทุกคนทราบก่อนขายทอดตลาดว่า ในการสู้ราคาจะนับหนึ่งถึงสามก่อนเคาะไม้ตกลงขาย ครั้นเมื่อมีผู้เสนอราคาเจ้าพนักงานบังคับคดีได้เคาะไม้ตกลงขายโดยไม่นับหนึ่งถึงสามก่อนเป็นการไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขการขายทอดตลาดนั้นจึงไม่ชอบ แม้เจ้าพนักงานบังคับคดีจะได้เคาะไม้ตกลงขายแล้วก็หาเป็นเหตุให้การขายทอดตลาดนั้นสมบูรณ์ตามกฎหมายไม่

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1431/2518 ศาลไม่ได้แจ้งวันขายทอดตลาดให้ลูกหนี้ตามคำพิพากษาทราบ ไม่ใช่ข้อกำหนดเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน ถ้าไม่ได้แจ้งในศาลชั้นต้นและมีได้ยกขึ้นอุทธรณ์ ศาลอุทธรณ์ยกขึ้นวินิจฉัยเองไม่ได้

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3592/2526 การขายทอดตลาดครั้งก่อน ผู้สู้ราคาสูงสุดไม่วางเงินค่าซื้อตามเงื่อนไขการขายทอดตลาด จึงประกาศขายใหม่ การขายทอดตลาดครั้งหลังแม้จะได้ราคาต่ำกว่าการขายครั้งก่อนก็ตาม ศาลอนุญาตให้ขายแก่ผู้สู้ราคาสูงสุดในครั้งหลังได้ และถือไม่ได้ว่าจำเลยได้รับความเสียหาย เพราะราคาส่วนต่ำหรือที่ขาดไปนี้ผู้สู้ราคาสูงสุดในการขายครั้งก่อนยังต้องรับผิดชอบตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 516

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1631/2532 การที่จะอ้างว่าเจ้าพนักงานบังคับคดีขายทอดตลาดทรัพย์สิน โดยไม่ชอบนั้นจะต้องปรากฏว่า การขายทอดตลาดนั้นขัดต่อประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และกฎกระทรวงที่ว่าด้วยเรื่องการขายทอดตลาดทรัพย์สิน เมื่อผู้แทนโจทก์คัดค้านเฉพาะราคาทรัพย์สินพิพาทว่าผู้เข้าประมูลสู้ราคาต่ำไป และโจทก์นำสืบแต่เพียงว่าราคาประมูลต่ำกว่าราคาที่สำนักงานวางทรัพย์กลางประเมินไว้โดยไม่มีหลักฐานอื่นประกอบให้เห็นว่าราคาทรัพย์สินพิพาทแท้จริงควรจะเป็นจำนวนเท่าใดและในการขายทอดตลาดดังกล่าวไม่ปรากฏว่ามีพฤติการณ์ส่อให้เห็นว่าการประมูลซึ่งทรัพย์สินพิพาทซึ่งขายทอดตลาด เป็นการสมรู้กันกดราคาซื้อหรือไม่สุจริต การขายทอดตลาดทรัพย์สินพิพาทจึงชอบด้วยกฎหมาย

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2210/2534 ในการขายทอดตลาด เจ้าพนักงานบังคับคดีได้ เค้าไม้ครั้งที่ 1 และครั้งที่ 2 หลังจากนั้นได้หยุดการขายไว้และเรียกโจทก์จำเลยกับผู้สู้ราคาสูงสุด เข้าไปสอบถามและผู้สู้ราคาได้เสนอราคาเพิ่มขึ้นอีก รองอธิบดีกรมบังคับคดีได้อนุมัติให้ขายใน ราคาดังกล่าวเจ้าพนักงานบังคับคดีจึงได้ทำการขายราคาเพิ่มอีก รองอธิบดีกรมบังคับคดีได้อนุมัติ ให้ขายในราคาดังกล่าวเจ้าพนักงานบังคับคดีจึงได้ทำการขายราคารุนั้นอีกครั้ง โดยเปิดโอกาสให้ ผู้อื่นเข้าสู้ราคาแต่ไม่มีผู้ใดคัดค้านและได้เค้าไม้เป็นครั้งที่ 3 ให้ขายในราคารุนั้น เป็นการปฏิบัติให้ ถูกต้องตามระเบียบของกรมบังคับคดีอันเกี่ยวกับการขายทอดตลาด การขายทอดตลาดจึงชอบแล้ว

แม้ราคาขายทอดตลาดจะต่ำกว่าราคาประเมิน แต่เมื่อไม่ปรากฏพฤติการณ์ที่สื่อให้ เห็นว่าเป็นการสมรู้กันกดราคาหรือกระทำโดยไม่สุจริต การขายทอดตลาดจึงชอบแล้ว

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1395/2534 แม้ระเบียบกระทรวงยุติธรรม ว่าด้วยการบังคับคดี ของเจ้าพนักงานบังคับคดี พ.ศ. 2522 ข้อ 68 วรรคแรก จะกำหนดให้เจ้าพนักงานบังคับคดีปิด ประกาศการขายทอดตลาดไว้โดยเปิดเผย ณ สถานที่ที่ทรัพย์จะขายตั้งอยู่ด้วยก็ตาม ข้อกำหนด ดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อจะให้บุคคลภายนอกที่สนใจมาประมูลซื้อทรัพย์ในการขายทอดตลาด เท่านั้นระเบียบดังกล่าวหาได้เป็นกฎหมายไม่ เมื่อปรากฏว่าการส่งหมายแจ้งประกาศขายทอดตลาด ให้แก่จำเลยทั้งสามได้กระทำโดยชอบแล้ว ดังนี้ จำเลยทั้งสามจะอ้างว่าไม่ทราบวันนัดขาย ทอดตลาดไม่ได้

ในวันที่เจ้าพนักงานบังคับคดีขายทอดตลาดทรัพย์ จำเลยทั้งสามหรือผู้แทนมิได้ มาร่วมประมูลด้วย มาแต่ฝ่ายโจทก์ มีผู้สนใจเข้าฟังการประมูลประมาณ 50 คน เข้าประมูลราคา 6 คน ผู้ซื้อทั้งสองประมูลได้ในราคา 1,020,000 บาท สูงกว่าราคาประเมิน 156,470 บาท โจทก์ไม่ค้าน ราคาเจ้าพนักงานบังคับคดีจึงอนุญาตขายไม่ปรากฏว่าเจ้าพนักงานบังคับคดีได้ดำเนินการบังคับคดี โดยไม่สุจริตหรือฝ่าฝืนต่อกฎหมาย ดังนี้ ถือว่าการขายทอดตลาดดังกล่าวกระทำไปโดยชอบ

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 353/2543 ระยะเวลาในการรับจ้างนองทรัพย์พิพาทไม่ใช่ หลักเกณฑ์สำคัญในการกำหนดราคา หากแต่ขึ้นอยู่กับความต้องการของตลาดในช่วงระยะเวลาขาย ทอดตลาดที่จะเป็นตัวกำหนดราคา ซึ่งในขณะที่ทำการขายทอดตลาด ราคาที่เจ้าพนักงานบังคับคดี อนุญาตประกอบกับสภาพและที่ตั้งของที่ดินนับว่าเหมาะสมแล้ว ข้ออ้างของจำเลยมีเพียงว่า ราคาที่ ขายต่ำกว่าราคาซื้อขายท้องตลาด โดยไม่ได้ระบุถึงพฤติการณ์ที่สื่อไปในทางไม่สุจริตของเจ้าพนักงาน บังคับคดีในการดำเนินการขายทอดตลาดไม่เป็นเหตุที่จะฟังว่าเจ้าพนักงานบังคับคดีปฏิบัติหน้าที่ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

การขายทรัพย์สินอันมีสภาพเป็นของสดของเสียง่าย

กรณีทรัพย์สินอันมีสภาพเป็นของสดของเสียง่าย มาตรา 308 วรรคสอง บัญญัติไม่ให้นำบทบัญญัติตามวรรคแรกมาใช้บังคับ เจ้าพนักงานบังคับคดีจึงมีอำนาจนำออกขายได้ทันทีโดยวิธีขายทอดตลาดหรือวิธีอื่นที่สมควร ซึ่งการขายทรัพย์สินอันมีสภาพเป็นของสด ของเสียง่ายนี้มีความเห็นและถือปฏิบัติว่าเจ้าพนักงานบังคับคดีสามารถดำเนินการได้โดยไม่ต้องขออนุญาตศาลตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 306

การแยกขาย การรวมขายและลำดับในการขาย

ในมาตรา 309 ได้บัญญัติเกี่ยวกับรายละเอียดในการขาย คือ การแยกขาย รวมขาย ตลอดจนลำดับในการขาย กล่าวคือ

ก. กรณีทรัพย์สินมีหลายสิ่ง ให้แยกขายทีละสิ่งต่อเนื่องกันไป แต่กรณีสังหาริมทรัพย์ซึ่งมีราคาเล็กน้อยเจ้าพนักงานบังคับคดีมีอำนาจรวมขายเป็นกองๆ ได้ หรือกรณีอาจจะมีการจัดสังหาริมทรัพย์หรือสังหาริมทรัพย์สองสิ่งหรือกว่านั้นขึ้นไปรวมขายไปด้วยกัน หากศาลหมายได้ว่าเงินรายได้ในการขายจะเพิ่มขึ้น เพราะการจัดขายรวมกันไปดังกล่าว

ข. เจ้าพนักงานมีอำนาจจัดลำดับที่จะขายทรัพย์สินนั้น กรณีมีการขายทรัพย์สินหลายสิ่งด้วยกัน

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 92/2507 ในการขายทอดตลาด เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์มีอำนาจที่จะแยกขายที่ดินตามโฉนดกับที่งอกจากที่ดินตามโฉนดนั้นเป็นคนละแปลงได้ ผู้ซื้อเฉพาะที่ดินตามโฉนดจะถือประโยชน์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เอาที่งอกนั้นเสียด้วยไม่ได้

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1413/2508 เมื่อจำเลยกับผู้ร้องเป็นเจ้าของที่งอกร่วมกันโดยยังมีได้แบ่งส่วนเช่นนี้ โจทก์ซึ่งเป็นเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาขอมมีสิทธินำเจ้าพนักงานบังคับคดียึดและขายที่งอกได้ทั้งแปลง เรื่องเช่นนี้แม้แต่ในกรณีระหว่างจำเลยกับผู้ร้องซึ่งเป็นเจ้าของร่วมกันอยู่ถ้าไม่ตกลงกันว่าแบ่งทรัพย์สินอย่างไรแล้ว ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 1364 ก็ต้องขายไปทั้งแปลงเช่นเดียวกัน

เจ้าของรวมย่อมมีทางจะเรียกขอให้แบ่งส่วนของตนตามสิทธิของเจ้าของรวมในทางการบังคับคดีได้

ค. บุคคลผู้มีส่วนได้เสียในการบังคับคดีแก่ทรัพย์สินซึ่งจะต้องขายอาจคัดค้านวิธีขายของเจ้าพนักงานบังคับคดีวิธีการต่างๆ ดังที่กล่าวมา หรืออาจขอให้เจ้าพนักงานบังคับคดีรวมหรือแยกทรัพย์สินหรือขอให้ขายตามลำดับ ในกรณีที่เจ้าพนักงานบังคับคดีไม่ปฏิบัติตามคำขอหรือคำคัดค้านบุคคลดังกล่าวก็มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลภายในสองวันนับแต่วันที่ปฏิเสธขอให้ศาลมี

คำสั่งต่อไป ศาลมีคำสั่งอย่างใดถือเป็นที่สุด ในส่วนของเจ้าพนักงานบังคับคดีนั้น เมื่อมีการคัดค้าน ก็ต้องเลื่อนการขายทอดตลาดออกไปจนกว่าศาลจะมีคำสั่งหรือจนกว่าจะพ้นระยะเวลาซึ่งให้นำเรื่อง ขึ้นสู่ศาล

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1811/2523 ในวันขายทอดตลาด จำเลยได้มาฟังการขายทอดตลาดด้วย นอกจากนี้ยังมีผู้ฟังการขายอีก 3 คน การที่โจทก์และ บ. เข้าประมูลราคาเพียง 2 คนก็ดี หรือการที่เจ้าพนักงานบังคับคดีขายทอดตลาดที่ดินของจำเลยโดยวิธีการขายเหมาทั้งสามแปลงก็ดี เป็นอำนาจเจ้าพนักงานบังคับคดีที่จะพิจารณาดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 309 ซึ่งจำเลยก็ได้คัดค้านประการใด การขายทอดตลาดทรัพย์ได้กระทำไปโดยถูกต้อง ระเบียบแล้วจะขอให้ขายใหม่ไม่ได้

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3492/2526 เจ้าพนักงานบังคับคดีขายทอดตลาดที่ดินของจำเลยสองแปลงรวมไปด้วยกัน หากจำเลยเห็นว่าควรแยกขายทีละแปลง จำเลยก็ชอบที่จะร้องคัดค้านไว้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 309 วรรคท้าย จำเลยจะยกข้อความนี้เป็นเหตุคัดค้านเมื่อการขายทอดตลาดสำเร็จบริบูรณ์แล้วหาได้ไม่

การอายัดทรัพย์

การอายัดทรัพย์ตามลักษณะการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานบังคับคดี แบ่งออกได้เป็น 2 กรณี⁴⁸ คือ

1. การอายัดสิทธิเรียกร้องขอให้ชำระเงินจำนวนหนึ่งหรือที่เรียกว่า “การอายัดเงิน” การอายัดเงิน เป็นการอายัดสิทธิเรียกร้องขอให้ชำระเงินจำนวนหนึ่ง ซึ่งลูกหนี้ตามคำพิพากษามีต่อบุคคลภายนอก โดยห้ามลูกหนี้ตามคำพิพากษาในห้วงเวลาการจำหน่ายสิทธิเรียกร้องนั้น และห้ามบุคคลภายนอกไม่ให้ชำระเงินให้แก่ลูกหนี้ตามคำพิพากษาแต่ให้ชำระแก่เจ้าพนักงานบังคับคดี ณ เวลา หรือภายในเวลาตามที่กำหนดไว้ในคำสั่ง

2. การขอให้งดหรือห้ามจำหน่ายจ่ายโอน หรือทำนิติกรรมเกี่ยวกับทรัพย์สินที่เรียกว่า การอายัดห้ามโอน

การอายัดลักษณะนี้เป็นการแจ้งไปยังพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือบุคคลที่เกี่ยวข้องในการจำหน่ายจ่ายโอนทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษา ขอให้งดการจำหน่ายจ่ายโอนหรือทำนิติกรรมเกี่ยวกับทรัพย์สินไว้ชั่วคราว โดยมีวัตถุประสงค์ป้องกันมิให้มีการยกย้ายถ่ายเทโดยทำนิติกรรมโอนไปยังบุคคลอื่น ก่อนที่จะทำการยึดทรัพย์ เพื่อนำออกขายทอดตลาดเอาเงินชำระหนี้ตามคำพิพากษาให้แก่โจทก์

⁴⁸ คู่มือปฏิบัติการการกรมบังคับคดี กรมบังคับคดี กระทรวงยุติธรรม

มาตรา 310 ทวิ “ถ้าลูกหนี้ตามคำพิพากษามีสิทธิเรียกร้องต่อบุคคลภายนอกให้ชำระเงินจำนวนหนึ่งหรือเรียกให้ส่งมอบสิ่งของนอกจากที่กำหนดไว้ในมาตรา 310 ให้เจ้าพนักงานบังคับคดีอายัดและจำหน่ายไปตามที่บัญญัติไว้ในห้ามตราต่อไปนี้ ...”

การอายัดสิทธิเรียกร้องตามมาตรา 310 ทวิ กฎหมายบัญญัติให้ดำเนินการตามวิธีการที่บัญญัติไว้ตั้งแต่มาตรา 311 - 315

คำสั่งหรือหมายอายัดต้องมีข้อห้ามลูกหนี้ตามคำพิพากษาในงวดเว้นการจำหน่ายสิทธิเรียกร้องนับแต่ขณะที่ได้ส่งหมายนั้นได้ และมีข้อห้ามบุคคลภายนอกไม่ให้ชำระเงินหรือส่งมอบสิ่งของให้แก่ลูกหนี้ตามคำพิพากษา แต่ให้ชำระหรือส่งมอบให้เจ้าพนักงานบังคับคดี ณ เวลาหรือภายในเวลาตามที่กำหนดไว้ในคำสั่ง (มาตรา 311 วรรคท้าย)

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3121/2512 การที่ศาลชั้นต้นออกคำสั่งห้ามจำเลยถอนเงินจากกรมการศาสนาในฐานะที่กรมการศาสนาเป็นผู้จัดการผลประโยชน์ของวัด ซึ่งเป็นผู้ร้องจัดทรัพย์จนกว่าคดีจะถึงที่สุด และได้มีหมายแจ้งคำสั่งที่ห้ามจำเลยไปให้กรมการศาสนาทราบนั้น มิใช่วิธีการจะอายัดสิทธิเรียกร้องของจำเลยต่อกรมการศาสนา ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 311 จึงต้องถือว่าไม่มีการอายัดสิทธิเรียกร้อง เมื่อไม่มีการอายัดก็จะนำมาตรา 312 วรรคสอง มาใช้บังคับไม่ได้

ข้อโต้แย้งและความรับผิดชอบของบุคคลภายนอกกรณีอายัด

มาตรา 312 “ถ้าบุคคลภายนอกที่ได้รับคำสั่งอายัดทรัพย์ปฏิเสธหรือโต้แย้งหน้าที่เรียกร้องเอาแก่ตน ศาลอาจทำการไต่สวน และ (1) ถ้าศาลเป็นที่พอใจว่าหน้าที่เรียกร้องนั้นมีอยู่จริงก็ให้มีคำสั่งให้บุคคลภายนอกปฏิบัติตามคำสั่งอายัด หรือ (2) ถ้าศาลเห็นว่ารูปเรื่องที่จะทำให้เสร็จเด็ดขาดไม่ได้สะดวกโดยวิธีไต่สวน ก็ให้มีคำสั่งอย่างอื่นใดในอันที่จะให้เรื่องเสร็จเด็ดขาดไปได้ตามที่เห็นสมควร

ถ้าคำสั่งอายัดทรัพย์นั้น ไม่มีการคัดค้าน หรือศาลได้มีคำสั่งรับรองดังกล่าวแล้ว และบุคคลภายนอกมิได้ปฏิบัติตามนั้น เจ้าพนักงานบังคับคดีอาจร้องขอให้ศาลออกหมายบังคับคดีแก่บุคคลภายนอกนั้น และดำเนินการ ไปเสมือนหนึ่งว่าบุคคลนั้นเป็นลูกหนี้ตามคำพิพากษา

ถ้าค่าแห่งสิทธิเรียกร้องซึ่งอายัดไว้นั้นต้องเสื่อมเสียไป เพราะความผิดของบุคคลภายนอก เนื่องจากการที่ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งศาลไม่ว่าด้วยประการใดๆ บุคคลภายนอกเช่นว่านั้นต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาเพื่อความเสียหายใดๆ ซึ่งเกิดขึ้นแก่เจ้าหนี้”

ตามมาตรา 312 เป็นกรณีเกี่ยวกับบุคคลภายนอกซึ่งได้รับหมายอายัด กฎหมายได้บัญญัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบและวิธีการดำเนินการในกรณีมีการโต้แย้งดังรายละเอียดต่อไปนี้

1. กรณีปฏิเสธหรือโต้แย้งหนี้

บุคคลภายนอกที่ได้รับหมายอายัดทรัพย์สินอาจปฏิเสธหรือโต้แย้งหนี้ที่เรียกร้องเอาแก่ตน เมื่อมีกรณีเช่นนี้ศาลอาจทำการไต่สวน หากฟังได้ว่ามีหนี้ยู่จริงก็จะสั่งให้บุคคลภายนอกปฏิบัติตามหมายอายัด หากไม่มีหนี้ยู่จริงก็ต้องสั่งเพิกถอนหมายอายัดหรือในกรณีที่ศาลเห็นว่าการไต่สวนจะไม่ใช่เป็นการสะดวก เช่น ข้อเท็จจริงยุ่งยากซับซ้อนต้องใช้เวลามาก ศาลก็อาจจะมีคำสั่งอย่างหนึ่งอย่างใดในวันที่จะให้เรื่องเสร็จเด็ดขาดไปได้ตามที่เห็นสมควร เช่น การสั่งให้เจ้าหนี้ดำเนินการตามมาตรา 310 (4) คือ เจ้าหนี้ใช้สิทธิเรียกร้องของลูกหนี้ฟ้องร้องบุคคลภายนอก

สำหรับระยะเวลาที่จะโต้แย้งคัดค้านนั้น มาตรา 321 ไม่ได้บัญญัติไว้แน่นอนว่าจะต้องยื่นเมื่อใด ดังนั้น จึงอาจยื่นคัดค้านได้ก่อนมีการจ่ายเงินให้แก่โจทก์ ส่วนค่าฤชาธรรมเนียมในการร้องคัดค้านนั้นเป็นประเภทคดีไม่มีทุนทรัพย์

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 682/2514 ในชั้นบังคับคดี ศาลได้สั่งอายัดเงินส่วนได้ของจำเลยร่วมซึ่งจะได้รับชำระจากเจ้าพนักงานบังคับคดีไว้ตามคำร้องของโจทก์และเจ้าพนักงานบังคับคดีได้แจ้งการอายัดให้จำเลยร่วมทราบแล้ว ในกรณีเช่นนี้มีได้มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายระบุไว้โดยตรงว่าให้จำเลยร่วมร้องคัดค้านภายในกำหนดระยะเวลาเท่าใด เมื่อปรากฏว่าเจ้าพนักงานบังคับคดียังมีได้จ่ายเงินที่อายัดนั้นให้แก่โจทก์ไป จำเลยร่วมยอมใช้สิทธิยื่นคำร้องคัดค้าน ขอให้ถอนการอายัดและจ่ายเงินนั้นให้แก่ตนได้

กรณีไม่มีการคัดค้านการอายัด หรือในกรณีที่ศาลได้มีคำสั่งรับรองดังกล่าวแล้วแต่บุคคลภายนอกไม่ปฏิบัติตามหมายอายัด เจ้าพนักงานบังคับคดีอาจร้องขอให้ศาลออกหมายบังคับแก่บุคคลภายนอก และดำเนินการบังคับคดีเสมือนหนึ่งว่าบุคคลภายนอกนั้นเป็นลูกหนี้ตามคำพิพากษา

ในกรณีที่บุคคลภายนอกไม่ปฏิบัติตามคำสั่งศาลหรือหมายอายัดแล้วทำให้ค่าแห่งสิทธิเรียกร้องหรืออายัดไว้ต้องเสื่อมไป เพราะความผิดของบุคคลภายนอก บุคคลภายนอกต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่เจ้าหนี้ตามคำพิพากษา

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 5561-5567/2530 จำเลยเป็นเจ้าของที่ดินก่อสร้างถนนของกรุงเทพมหานคร จำเลยได้โอนหนี้หรือสิทธิเรียกร้องเงินค่าก่อสร้างดังกล่าวให้ผู้ร้อง โดยทำเป็นหนังสือและผู้ร้องได้ส่งคำบอกกล่าวแจ้งการโอนไปยังกรุงเทพมหานครเป็นหนังสือแล้ว จึงต้องด้วยแบบพิธีสำหรับการโอนสิทธิเรียกร้องตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 306 ทุกประการ การโอนสิทธิเรียกร้องระหว่างจำเลยกับผู้ร้องเป็นอันสมบูรณ์ สิทธิเรียกร้องอันเกิดแต่การโอนย่อมหลุดจากจำเลยไปสู่ผู้ร้องแล้ว และยอมใช้ยื่นกรุงเทพมหานครและใช้ยื่นโจทก์ ลูกจ้างของ

จำเลย ซึ่งเป็นบุคคลภายนอกได้โดยไม่ต้องพิจารณาว่ากรุงเทพมหานครจะได้ยินยอมในการโอนนั้นด้วยหรือไม่ โจทก์ห้ามมีสิทธิอายัดสิทธิเรียกร้องเงินดังกล่าวไม่

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3671/2534 การที่ผู้คัดค้านนำเงินฝากในบัญชีที่พิพาทของจำเลยไปหักชำระหนี้ โดยมิได้แสดงเจตนาหักกลบลบหนี้ต่อทายาทของจำเลยเป็นการหักกลบลบหนี้ที่มิได้แสดงเจตนาอีกฝ่ายหนึ่งตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 342 จึงไม่ชอบ เงินฝากในบัญชีที่พิพาทยังเป็นของจำเลย ลูกหนี้ตามคำพิพากษาซึ่งโจทก์มีสิทธิขออายัดได้

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 5593/2534 จำเลยเป็นสมาชิกและถือหุ้นในสหกรณ์ผู้ร้องซึ่งเงินค่าหุ้นที่จำเลยลงไว้ถือว่าเป็นเงินทุนของผู้ร้อง จำเลยจะถอนคืนได้ต่อเมื่อจำเลยพ้นจากเป็นสมาชิก ดังนี้ เพื่อป้องกันสิทธิของเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาไว้มิให้เสียหายศาลอาจออกคำสั่งอายัดเงินค่าหุ้นของจำเลยได้ แต่จะกำหนดในคำสั่งอายัดให้เป็นการฝ่าฝืนข้อจำกัดหรือเงื่อนไขแห่งหนี้หาได้ไม่ เพราะจะทำให้การบังคับคดีมีผลกระทบต่อสิทธิของผู้ร้องซึ่งเป็นบุคคลภายนอกที่ศาลชั้นต้นแก้ไขคำสั่งอายัดใหม่ให้ผู้ร้องส่งเงินค่าหุ้นของจำเลยแก่เจ้าพนักงานแทนคำสั่งเดิมที่ให้ผู้ร้องส่งเงินค่าหุ้นของจำเลยพ้นจากการเป็นสมาชิกของผู้ร้อง แทนคำสั่งเดิมที่ให้ผู้ร้องส่งเงินค่าหุ้นของจำเลยแก่เจ้าพนักงานบังคับคดีภายใน 15 วัน นับแต่วันรับหมาย เป็นการสอดคล้องกับเงื่อนไขแห่งหนี้ที่ผู้ร้องต้องชำระแก่จำเลยจึงเป็นคำสั่งที่ชอบแล้ว

ขอบเขตของการอายัดสิทธิเรียกร้อง

ขอบเขตของการอายัดสิทธิเรียกร้องเป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา 313 กล่าวคือ

1. การอายัดสิทธิเรียกร้องแห่งรายได้เป็นคราวๆ นั้น รวมตลอดถึงจำนวนเงินซึ่งถึงกำหนดชำระภายหลังการอายัดนั้นด้วย
2. ถ้าสิทธิเรียกร้องของลูกหนี้ตามคำพิพากษา ซึ่งมีต่อบุคคลภายนอกในอันที่จะเรียกให้ชำระเงินจำนวนหนึ่งนั้น มีการจำนองเป็นประกัน การอายัดสิทธิเรียกร้องให้รวมตลอดถึงการจำนองด้วย แต่ทั้งนี้เจ้าพนักงานบังคับคดีต้องแจ้งคำสั่งอายัดทรัพย์สินนั้น ไปยังเจ้าพนักงานที่ดินและให้เจ้าพนักงานที่ดินจดทะเบียนไว้ในทะเบียนที่ดิน

ผลการอายัดสิทธิเรียกร้อง

ผลของการอายัดสิทธิเรียกร้องตามที่มาตรา 314 บัญญัติไว้ ซึ่งผลประการหนึ่งคล้ายกับกรณีของการยึด กล่าวคือ การที่ลูกหนี้ตามคำพิพากษาได้ก่อให้เกิดโอนหรือเปลี่ยนแปลงสิทธิเรียกร้องที่ได้ถูกอายัดภายหลังที่ได้กำหนดอายัดไว้แล้วไม่อาจใช้ยื่นแก่เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาหรือเจ้าพนักงานบังคับคดีได้ แม้ว่าราคาแห่งสิทธิเรียกร้องจะเกินกว่าจำนวนหนี้และค่าฤชาธรรมเนียมในการฟ้องร้องและบังคับคดีและลูกหนี้ตามคำพิพากษาได้จำหน่ายสิทธิเรียกร้องนั้น ไปเพียงส่วนที่เกินจำนวนก็ตาม

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 652/2508 จำเลยทำสัญญาโอนสิทธิเรียกร้องของจำเลยให้เงินค่าจ้างเหมาก่อสร้างอาคารให้แก่ผู้ร้องแล้ว สิทธิที่จะได้รับเงินค่าจ้างเหมาจึงตกเป็นของผู้ร้อง และขาดจากการเป็นสิทธิหรือทรัพย์สินของจำเลย แม้ว่าขณะ โอนสิทธิเรียกร้องจะยังไม่ถึงกำหนดงวดที่จำเลยจะได้รับเงินตามสัญญาจ้างเหมาก็ตาม และเมื่อไม่ปรากฏว่าในขณะ โอนผู้ร้องได้รู้ถึงข้อความจริงอันเป็นทางให้เจ้าหน้าที่รวมทั้งโจทก์ต้องเสียเปรียบ โจทก์ก็ไม่มีสิทธิจะขอให้ศาลอายัดเงินจำนวนนี้ได้

4.2 การบังคับคดีปกครอง

คดีแพ่งและคดีปกครองมีความแตกต่างกันในทางพื้นฐาน กล่าวคือ คดีแพ่งเป็นข้อพิพาทระหว่างเอกชนกับเอกชนในฐานะที่เท่าเทียมกัน แต่คดีปกครองเป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐกับเอกชนหรือระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกันเอง คดีปกครองส่วนใหญ่คู่ความฝ่ายหนึ่งจะเป็นเอกชนผู้ถูกระทบกระทบเนื่องสิทธิจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ละเมิดหลักนิติรัฐหรือหลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการไม่ปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมายหรือเป็นการใช้อำนาจดุลพินิจไม่ถูกต้องก็ตาม เมื่อมีข้อพิพาทเกี่ยวกับคดีปกครองเกิดขึ้นประชาชนมีสิทธินำคดีดังกล่าวไปฟ้องร้องต่อศาลปกครองสำหรับประเทศที่มีการจัดตั้งศาลปกครองแยกต่างหากจากศาลยุติธรรมซึ่งรวมถึงประเทศไทยด้วย ซึ่งทั้งการบังคับคดีแพ่งและคดีปกครอง คู่ความจะต้องได้รับการรับรองสิทธิโดยกระบวนการพิจารณาของศาลก่อน หลังจากนั้นจึงจะให้องค์กรที่มีอำนาจในการบังคับคดีดำเนินการบังคับคดี โดยการขอให้ออกคำสั่งบังคับส่งไปให้คู่ความฝ่ายที่แพ้คดีปฏิบัติตามคำพิพากษา หากคู่ความฝ่ายที่แพ้คดีไม่ดำเนินการตามคำพิพากษาจึงจะดำเนินการบังคับคดีได้

โดยในระบบกฎหมายมหาชนที่มีการบังคับคดีอยู่ 2 ประเภท คือ การบังคับคดีตามคำพิพากษาของศาลปกครอง (die Vollstreckung aus verwaltungsgerichtlichen Titeln) และการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง (die Vollstreckung aus Verwaltungsakten⁴⁹) อันไม่ใช่เรื่องการบังคับคดีโดยศาล แต่สำหรับการบังคับคดีปกครองนั้น หมายถึง การดำเนินการบังคับคดีเพื่อให้เป็นไปตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครอง ซึ่งเป็นการใช้อำนาจตุลาการภายหลังจากที่มีคำพิพากษาหรือคำสั่งแล้ว โดยคำพิพากษาในคดีนั้นจะต้องมีผลบังคับในทางปกครอง (Rechtskraft) หรือไม่มีการทูลเกล้าการบังคับคดี⁵⁰ และเป็นคำพิพากษาที่จะต้องมีการบังคับคดีซึ่งได้แก่ กรณีที่ศาล

⁴⁹ กมลชัย รัตนสกววงศ์ อ่างแล้ว หน้า 132

⁵⁰ เฟิงอ้าง หน้า 134 หลักกฎหมายปกครองของไทยยึดหลัก “การอุทธรณ์โต้แย้งคัดค้านไม่ว่าต่อองค์กรวินิจฉัยอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองหรือต่อองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการนั้นไม่เป็นการทูลเกล้าการบังคับทางปกครอง” ซึ่งแตกต่างกับกฎหมายปกครองของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันที่ยึดหลัก “การอุทธรณ์โต้แย้ง

มีคำพิพากษาและกำหนดค่าบังคับให้ฝ่ายปกครองกระทำการแทนหรือสั่งห้ามกระทำการ หรือกรณี
ที่ศาลสั่งให้หัวหน้าฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามหน้าที่ภายในระยะเวลา
ที่ศาลปกครองกำหนด รวมทั้งกรณีที่ศาลสั่งให้ค่าใช้จ่ายหรือส่งมอบทรัพย์สิน ส่วนคำพิพากษา
ที่ไม่จำเป็นต้องมีค่าบังคับ ได้แก่ คำพิพากษาที่ศาลปกครองมีค่าบังคับให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่ง
ทางปกครองเพราะทำให้กฎหรือคำสั่งทางปกครองนั้นไม่มีผลกระทบต่อสิทธิของเอกชนให้ต้อง
ปฏิบัติตามอีก

การบังคับคดีปกครองนั้นสามารถบังคับคดีได้ทั้งต่อองค์กรของรัฐและต่อเอกชน
ซึ่งในการบังคับคดีต่อเอกชนนั้น โดยหลักแล้วสามารถนำหลักการบังคับคดีในทางแพ่งมาใช้บังคับ
กับการบังคับคดีต่อเอกชนในคดีปกครองได้อยู่แล้ว แต่การบังคับคดีต่อองค์กรของรัฐนั้นอาจมี
ปัญหาในกรณีการบังคับคดีเพื่อให้ชำระเงิน และการบังคับคดีตามคำพิพากษาที่กำหนดให้เจ้าหน้าที่
กระทำการ⁵¹

ในกรณีศาลปกครองกำหนดค่าบังคับสั่งให้ใช้เงินในกรณีที่มีการฟ้องเกี่ยวกับการ
กระทำละเมิดหรือความรับผิดชอบของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือการฟ้องเกี่ยวกับ
สัญญาทางปกครอง ซึ่งมาตรา 77 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดี
ปกครอง พ.ศ. 2542 ให้สำนักงานศาลปกครองมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการบังคับให้เป็นไปตาม
ค่าบังคับของศาลปกครอง โดยคำสั่งของศาลที่ตั้งเจ้าพนักงานบังคับคดีเพื่อดำเนินการบังคับให้
เป็นไปตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง เป็นขั้นตอนหลังจากการออกคำสั่งของศาลแล้ว แต่ลูกหนี้ตาม
คำพิพากษาไม่ปฏิบัติตามค่าบังคับหรือปฏิบัติตามค่าบังคับไม่ครบถ้วน จึงจำเป็นต้องมีการออกหมาย
บังคับคดี ดังนั้น หมายบังคับคดีจึงเป็นเรื่องที่คู่ความ (คู่กรณี) มีคำขอ ศาลจะไม่ออกหมายบังคับคดี
โดยพลการ ส่วนค่าบังคับนั้นศาลออกได้เอง ซึ่งในคดีปกครองถือเป็นค่าบังคับด้วย แต่ไม่อาจถือว่า
คำพิพากษาของศาลปกครองเป็นการออกหมายบังคับคดีด้วย ในพระพระราชบัญญัติจัดตั้งศาล
ปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ไม่มีการบัญญัติคำว่าเจ้าพนักงานบังคับคดีไว้ใน
ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 1 (14) “เจ้าพนักงานบังคับคดี” หมายถึงเจ้าพนักงาน
ในสังกัดกรมบังคับคดีหรือเจ้าพนักงานอื่นผู้มีอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ใช้อยู่ในอันที่จะ
ปฏิบัติตามวิธีการที่บัญญัติไว้ในภาค 4 แห่งประมวลกฎหมายนี้ เพื่อคุ้มครองสิทธิของคู่ความใน
ระหว่างการพิจารณา หรือบังคับตามคำพิพากษาหรือคำสั่งและให้หมายความถึงบุคคลที่ได้รับ

คัดค้านไม่ว่าต่อองค์กรวินิจฉัยอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองหรือต่อองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการนั้นย่อมมีผลเป็นการ
ทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง

⁵¹ บรรเจิด สิงคะเนติ “รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง การคุ้มครองชั่วคราวและการบังคับให้เป็นไป
ตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ” เสนอต่อสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ 2548 หน้า 13

มอบหมายจากเจ้าพนักงานบังคับคดีให้ปฏิบัติการแทน ซึ่งระเบียบสำนักงานศาลปกครองว่าด้วยการดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามคำบังคับของศาลปกครอง พ.ศ. 2544 นิยามคำว่า เจ้าพนักงานบังคับคดี หมายความว่า พนักงานคดีปกครองหรือพนักงานเจ้าหน้าที่อื่นในสังกัดสำนักบังคับคดีปกครองหรือสำนักงานศาลปกครองในภูมิภาคที่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่เป็นเจ้าพนักงานบังคับคดีในคดีปกครองเพื่อปฏิบัติตามวิธีการที่บัญญัติไว้ในภาค 4 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เพื่อคุ้มครองสิทธิของคู่กรณีในระหว่างการพิจารณา หรือบังคับตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล การบังคับคดีตามคำพิพากษาศาลปกครองที่สั่งให้เอกชนชำระเงินมีแนวทางปฏิบัติของสำนักบังคับคดีปกครองเพื่อให้เป็นไปตามคำบังคับของศาลปกครองดังนี้

เมื่อสำนักบังคับคดีปกครอง/หน่วยบังคับคดีปกครอง แล้วแต่กรณี ได้รับสำเนาคำพิพากษากรณีศาลมีคำบังคับให้เอกชนชำระเงิน จะดำเนินการดังนี้

1. สำนักบังคับคดีปกครอง/หน่วยบังคับคดีปกครอง แล้วแต่กรณี จะมีหนังสือติดตามผลการดำเนินการตามคำบังคับไปยังลูกหนี้ตามคำพิพากษา (เอกชน) และมีหนังสือสอบถามไปยังเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาว่าได้รับชำระหนี้แล้วหรือไม่ อย่างไร

2. สำนักบังคับคดีปกครอง/หน่วยบังคับคดีปกครอง แล้วแต่กรณี จะติดตามผลและดำเนินการ ดังนี้

2.1 กรณีได้รับแจ้งผลการดำเนินการตามคำบังคับ จะตรวจพิจารณาข้อเท็จจริงและเอกสารหลักฐานว่าลูกหนี้ได้ชำระหนี้ตามคำพิพากษาแล้วหรือไม่ อย่างไร หากผลการตรวจสอบปรากฏว่า มีการชำระหนี้ตามคำพิพากษาแล้วโดยดำเนินการ ดังนี้

(1) กรณีนำเงินมาวางชำระหนี้ต่อศาล

(1.1) หากเอกชนนำเงินมาวางชำระหนี้ต่อศาล สำนักบังคับคดีปกครอง/หน่วยบังคับคดีปกครอง แล้วแต่กรณี จะดำเนินการตรวจสอบและคำนวณยอดหนี้ตามคำพิพากษา

(1.2) เมื่อตรวจสอบยอดหนี้ตามคำพิพากษาแล้ว จะทำหนังสือรายงานให้ศาลทราบพร้อมเสนอความเห็น กรณีวางเงินครบถ้วน ให้แจ้งเจ้าหนี้ตามคำพิพากษามารับเงิน หรือกรณีวางชำระไม่ครบถ้วน ให้แจ้งลูกหนี้ตามคำพิพากษามาวางเงินเพิ่ม หรือกรณีนำเงินมาวางชำระเกิน ให้แจ้งลูกหนี้ตามคำพิพากษามารับคืน แล้วแต่กรณี

(1.3) เมื่อลูกหนี้ได้นำเงินมาชำระครบถ้วนตามคำพิพากษาแล้ว ศาลจะมีคำสั่งให้แจ้งเจ้าหนี้มารับเงินตามคำพิพากษา สำนักบังคับคดีปกครอง/หน่วยบังคับคดีปกครอง แล้วแต่กรณี จะจัดทำหนังสือแจ้งเจ้าหนี้ให้มารับเงินที่วางดังกล่าว

(1.4) เมื่อเจ้าหน้าที่รับเงินไปแล้วสำนักบังคับคดีปกครอง/หน่วยบังคับคดีปกครอง แล้วแต่กรณี จะมีหนังสือรายงานศาลเพื่อยุติการดำเนินการบังคับคดี ลงสารบบ และจัดเก็บสำนวน

(2) กรณีชำระหนี้นอกศาล

ถ้าเป็นการชำระหนี้กันภายนอกศาล ถือว่าเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ยอมรับการชำระหนี้ดังกล่าวจากลูกหนี้ เมื่อไม่มีการโต้แย้งจะถือได้ว่าการชำระหนี้ตามคำพิพากษาของศาลแล้ว สำนักบังคับคดีปกครอง/หน่วยบังคับคดีปกครอง แล้วแต่กรณีจะตรวจสอบเอกสารหลักฐานและจัดทำหนังสือรายงานศาลเพื่อยุติการดำเนินการบังคับคดี แต่ถ้ามีการโต้แย้งกันสำนักบังคับคดีปกครอง/หน่วยบังคับคดีปกครอง แล้วแต่กรณีจะตรวจสอบเอกสารหลักฐานและจัดทำหนังสือรายงานศาลเพื่อพิจารณาสั่งการ เมื่อศาลมีคำสั่งก็จะปฏิบัติตามคำสั่งศาล

2.2 กรณีไม่ได้มีการแจ้งผลการดำเนินการตามบังคับ

(1) สำนักบังคับคดีปกครอง/หน่วยบังคับคดีปกครอง แล้วแต่กรณี จะมีหนังสือแจ้งสิทธิไปยังเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาว่าหากยังไม่ได้รับชำระหนี้และประสงค์จะบังคับคดีกับลูกหนี้ตามคำพิพากษา ให้ยื่นคำขอต่อศาลเพื่อออกหมายบังคับคดีและนำเจ้าพนักงานบังคับคดีดำเนินการบังคับคดีตามกฎหมายต่อไป พร้อมทั้งจัดทำหนังสือรายงานศาลเพื่อทราบด้วย

(2) เมื่อศาลออกหมายบังคับคดีตามที่เจ้าหน้าที่ร้องขอแล้ว สำนักบังคับคดีปกครองจะลงนัดรอเจ้าหน้าที่มานำยึด/อายัดตามกฎหมาย

(3) เมื่อเจ้าหน้าที่ยื่นคำขอยึดหรืออายัดทรัพย์สินของลูกหนี้ เจ้าพนักงานบังคับคดีจะพิจารณาคำขอดังกล่าว และสั่งการให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายต่อไป โดยมีการยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินเพื่อชำระหนี้ให้แก่เจ้าหน้าที่จนครบถ้วน

(4) เมื่อเจ้าหน้าที่ได้รับเงินตามคำพิพากษาไปแล้ว สำนักบังคับคดีปกครองจะมีหนังสือรายงานศาลเพื่อยุติการดำเนินการบังคับคดี ลงสารบบ และจัดเก็บสำนวน

บทที่ 3

การบังคับทางปกครองตามกฎหมายต่างประเทศ

การดำเนินการบังคับทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินในระบบของต่างประเทศในบทนี้จะได้ศึกษาสองประเทศซึ่งนับได้ว่าเป็นต้นแบบของกฎหมายปกครองไทย คือ ประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส และประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี โดยในระบบกฎหมายของฝรั่งเศส ดำเนินการบังคับทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง และรัฐบัญญัติ ฉบับที่ 91-650 ลงวันที่ 9 กรกฎาคม ค.ศ. 1991 ว่าด้วยการปฏิรูปกระบวนการบังคับคดี โดยรัฐบัญญัติได้กำหนดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การออกคำสั่งให้ชำระเงิน เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจบังคับชำระหนี้ หลักเกณฑ์และวิธีการบังคับชำระหนี้ การยึดอสังหาริมทรัพย์ ส่วนในระบบกฎหมายเยอรมันเป็นไปตามกฎหมายพื้นฐานแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน (Grundgesetz) ที่จะกำหนดให้การบังคับทางปกครองบางอย่างอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม เช่น ในเรื่องการไต่เบียดกับเจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดต่อบุคคลภายนอก และรัฐบัญญัติว่าด้วยการบังคับทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองแห่งสหพันธ์รัฐ (VwVG) การบังคับตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินในทางปกครองของสหพันธ์รัฐและนิติบุคคลที่ใช้อำนาจในทางปกครองระดับสหพันธ์รัฐอยู่ภายใต้เงื่อนไขของกฎหมายว่าด้วยการบังคับทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองแห่งสหพันธ์รัฐนี้ เงื่อนไขของการดำเนินการบังคับตามคำสั่งบังคับให้ชำระเงินและกระบวนการในการบังคับทางปกครองตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน นอกจากนั้นยังมีกฎหมายเฉพาะ ที่สำคัญได้แก่ ประมวลกฎหมายรัษฎากร อีกด้วย ในบทนี้จึงจะได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับการบังคับทางปกครองของทั้งสองประเทศเพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาการบังคับทางปกครองต่อไป

1. ประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส

1.1 แนวความคิดทั่วไปของการบังคับทางปกครอง

ในระบบกฎหมายฝรั่งเศส กฎหมายได้ให้อำนาจฝ่ายปกครองในการบังคับตามสิทธิเรียกร้องที่มีต่อบุคคลทั่วไปได้เอง ทั้งกรณีของสิทธิเรียกร้องให้ชำระหนี้ภาษีอากร (impôts) หนี้ที่

เกิดจากการใช้ประโยชน์สาธารณสมบัติของแผ่นดิน (créances domaniales) และ “หนี้อื่นๆ” (autres créances) ที่เรียกว่า “หนี้ทั่วไป” (créanciers ordinaires) โดยกรณีของ “หนี้ทั่วไป” นั้น นิติบุคคลมหาชนมีอำนาจออกคำสั่งให้ชำระเงิน (titre de perception) ซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครอง (décision administrative unilatérale) โดยนิติบุคคลมหาชนสามารถใช้วิธีการออกคำสั่งให้ชำระเงินเพื่อบังคับตามสิทธิเรียกร้องในหนี้ทุกประเภท (créances de toute nature) ไม่ว่าจะเป็นหนี้ตามสัญญา หนี้ในมูลละเมิด เงินที่ต้องคืนฐานลาภมิควรได้ หรือหนี้เงินที่กำหนดในบทบัญญัติกฎหมาย เช่น ค่าธรรมเนียมการให้บริการ ค่าปรับทางปกครอง หรือโทษทางการเงินที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจสั่งให้ชำระตามกฎหมาย ดังนี้ หนี้ซึ่งเป็นฐานแห่งการออกคำสั่งให้ชำระเงินจึงครอบคลุมทั้งกรณีของหนี้ที่มีจำนวนแน่นอนแล้ว เช่น เงินค่าธรรมเนียมที่กฎหมายกำหนดและหนี้ที่เจ้าหน้าที่จะกำหนดจำนวนเงินให้เป็นที่แน่นอนในคำสั่งให้ชำระเงิน เช่น ค่าใช้จ่ายอันเกิดจากการเข้าดำเนินการแทนของฝ่ายปกครอง⁵² เนื่องจากฝ่ายปกครองมีภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะหรือคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ การดำเนินการของฝ่ายปกครองจึงมีคุณลักษณะพิเศษที่แตกต่างจากการดำเนินการของเอกชน ดังนั้น ฝ่ายปกครองจึงมี “อำนาจสาธารณะ”⁵³

1.2 องค์กรเจ้าหน้าที่ที่ดำเนินการบังคับทางปกครอง

โดยหลักเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งจะมีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามคำสั่งที่ตนทำขึ้น เว้นแต่กฎหมายจะกำหนดไว้เป็นการเฉพาะให้เจ้าหน้าที่หรือองค์กรอื่นมีอำนาจในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองแทน สำหรับการบังคับทางปกครองกรณีคำสั่งทางปกครองกำหนดให้ชำระเงินนั้น เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองสามารถแจ้งคำสั่งให้พนักงานอัยการสั่งให้เจ้าพนักงานซึ่งเรียกว่า “Huissier de justice” ดำเนินการบังคับชำระหนี้ได้⁵⁴

1.3 มาตรการและกระบวนการบังคับทางปกครอง

โดยปกติแล้วเพื่อที่จะบังคับผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง ฝ่ายปกครองจะพิจารณาถึงความกลัวที่จะถูกลงโทษทางอาญา กล่าวคือ ในกรณีที่เอกชนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งจะถูกฟ้องต่อศาลอาญา ซึ่งศาลจะมีคำพิพากษาลงโทษตามโทษที่กำหนดไว้ และเพื่อที่จะให้สอดคล้องกับหลักการพื้นฐานของการลงโทษในทางอาญาที่ว่า Nulla poena sine lege (จะไม่มีโทษหากไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้) การใช้มาตรการดังกล่าวจะต้องอยู่ภายใต้สมมุติฐานที่ว่า ได้มีบทบัญญัติของ

⁵² ศุภวัฒน์ สิงห์สุวรรณ วิทยานิพนธ์การศึกษาวิชัย เรื่อง การบังคับทางปกครองในระบบกฎหมายฝรั่งเศส เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา พุทธศักราช 2551 หน้า 76

⁵³ สุรพล นิติไกรพจน์ และคณะ “รายงานการวิจัยเรื่องหลักกฎหมายปกครองฝรั่งเศส” เสนอต่อสำนักงานศาลปกครอง (ตุลาคม) 2545 หน้า 98-99

⁵⁴ ศุภวัฒน์ สิงห์สุวรรณ อ้างแล้ว หน้า 1 และ หน้า 5

กฎหมายกำหนดไว้ว่า การไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองเป็นความผิดและกำหนดโทษสำหรับความผิดดังกล่าวไว้ ซึ่งได้แก่ กรณีของบรรดากฎหมายเกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อย ซึ่งมาตรา R.26-15 แห่งประมวลกฎหมายอาญาเดิม หรือมาตรา R.610-5 ของประมวลกฎหมายอาญาลบใหม่ได้กำหนดโทษไว้ นอกจากนี้ ยังมีกฎหมายเฉพาะที่มีบทบัญญัติในทำนองเดียวกันในส่วนที่เกี่ยวข้องกับคำสั่งทางปกครองประเภทอื่น⁵⁵

นอกจากนี้ ยังมีกฎหมายเฉพาะอีกหลายฉบับที่ให้อำนาจในการดำเนินคดีอาญากับผู้ฝ่าฝืนคำสั่งทางปกครองในการดำเนินคดีอาญากับผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามหมายเรียก (Requisition) มาตรา 27 แห่งรัฐกำหนด ลงวันที่ 2 พฤศจิกายน 1945 ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในการดำเนินคดีอาญากับคนต่างด้าวที่หลีกเลี่ยงคำสั่งให้ออกนอกประเทศ⁵⁶

นอกจากโทษทางอาญาแล้ว ฝ่ายปกครองยังอาจกำหนดมาตรการหรือโทษในลักษณะทางปกครองขึ้นควบคู่ไปกับโทษทางอาญา ซึ่งจะทำให้เกิดความเกรงกลัวขึ้นและมีผลในทางอ้อมให้มีการปฏิบัติตามคำสั่ง เพราะเหตุที่ว่าฝ่ายปกครองเป็นทั้งคู่กรณีและเป็นผู้ที่ตัดสินในขณะเดียวกันและในกรณีนี้เป็นหลักประกันแก่คู่กรณีฝ่ายเอกชนก็มีอยู่น้อยมาก ตัวอย่างเช่น การเพิกถอนใบอนุญาตประกอบอาชีพสำหรับการประกอบอาชีพบางประเภทที่ต้องมีใบอนุญาต ซึ่งเป็นการที่ฝ่ายปกครองลงโทษผู้ประกอบการที่ไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่ฝ่ายปกครองกำหนดหรือการเพิกถอนใบอนุญาตฉบับชั่วคราวโดยคำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นต้น⁵⁷

อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่การขู่หรือการใช้มาตรการลงโทษทางอาญาหรือทางปกครองดังกล่าวยังไม่เพียงพอที่จะทำให้เอกชนปฏิบัติตามคำสั่ง หรืออาจเป็นไปได้ว่าไม่มีกฎหมายฉบับใดกำหนดโทษหรือมาตรการไว้สำหรับกรณีของคำสั่งบางประเภทหรือในท้ายที่สุดอาจเป็นไปได้ว่ามีเหตุจำเป็นเร่งด่วนที่ทำให้ไม่อาจรอให้มีการลงโทษทางอาญาได้โดยมีความจำเป็นจะต้องให้มีการปฏิบัติตามคำสั่งทันทีในกรณีดังกล่าวฝ่ายปกครองมีมาตรการบังคับ ได้แก่ การบังคับทางปกครอง (Contrainte) เพื่อให้มีการปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองได้ด้วย⁵⁸

⁵⁵ สุรพล นิติไกรพจน์ และคณะ อ่างแล้ว หน้า 92

⁵⁶ กฤษณ์ วสินนท์ ร่างรายงานวิจัย เรื่อง มาตรการบังคับทางปกครอง : ศึกษากรณีการแยกการปรับทางปกครองออกจากโทษปรับทางอาญาของประเทศฝรั่งเศส เสนอสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (พฤษภาคม) 2547 หน้า 40

⁵⁷ กฤษณ์ วสินนท์ อ่างแล้ว หน้า 40.

⁵⁸ ศุภวัฒน์ สิงห์สุวรรณ อ่างแล้ว หน้า 100

1.4 การบังคับทางปกครองตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน

มาตรการบังคับทางปกครองในกรณีนี้ คือ การยึด อาศัย และขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ที่อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง กล่าวคือ เมื่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมี “คำสั่งเรียกชำระหนี้” (état exécutoire หรือ titre de perception) ซึ่งเป็น “คำสั่งทางปกครอง” แล้ว หากผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งเรียกชำระหนี้ดังกล่าวเพิกเฉยไม่ยอมชำระหนี้ เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองสามารถแจ้งคำสั่งให้พนักงานอัยการสั่งให้เจ้าพนักงานที่เรียกว่า “huissier de justice” ดำเนินการบังคับชำระหนี้ได้⁵⁹

Huissier de justice จะมีคำสั่งบังคับชำระหนี้ (commandement de payer) เพื่อแจ้งเตือนลูกหนี้ก่อน หากพ้น 8 วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งแล้วยังไม่มีการชำระหนี้ huissier de justice มีอำนาจยึด อาศัย และขายทอดตลาดทรัพย์สินเพื่อชำระหนี้ได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง และรัฐธรรมนูญฉบับที่ 91-650 ลงวันที่ 9 กรกฎาคม ค.ศ. 1991 ว่าด้วยการปฏิรูปกระบวนการบังคับคดี⁶⁰

1.4.1 การออกคำสั่งให้ชำระเงิน

1) กรณีที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจออกคำสั่งให้ชำระเงิน

ในกรณีที่บุคคลใดมี “หนี้ทั่วไป” ที่ต้องชำระให้แก่นิติบุคคลมหาชน นิติบุคคลมหาชนสามารถบังคับตามสิทธิเรียกร้องได้เองด้วยการออกคำสั่งให้ชำระเงิน (titre de perception) โดยนิติบุคคลมหาชนที่ทบทบัญญัติกฎหมายได้ให้อำนาจในการออกคำสั่งให้ชำระเงิน ได้แก่ รัฐ เทศบาล (communes) และองค์การมหาชนของเทศบาลหรือองค์การมหาชนเพื่อความร่วมมือระหว่างเทศบาล (établissements publics communaux et intercommunaux) องค์การบริหารส่วนจังหวัด (départements) และองค์การมหาชนขององค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือองค์การมหาชนเพื่อความร่วมมือระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัด (établissements publics communaux et intercommunaux) โรงพยาบาลของรัฐ (hôpitaux publics) ตลอดจนนิติบุคคลมหาชนอื่นๆ เช่น สำนักงานพัฒนาพื้นที่และก่อสร้าง (offices publics d'aménagement et de construction) โดยมาตรา 98 แห่งรัฐธรรมนูญฉบับที่ 92-1476 ลงวันที่ 31 ธันวาคม ค.ศ. 1992 ว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมประจำปีงบประมาณ 1992 ได้กำหนดว่าคำสั่งให้ชำระเงินที่รัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์การมหาชนที่มีเจ้าหน้าที่บัญชีภาครัฐได้ทำขึ้นเพื่อเรียกชำระเงินนั้นมีสถานะเป็น “คำบังคับ” (titre exécutoire) กล่าวคือเป็นคำสั่งที่นำไปบังคับชำระหนี้ได้ทันทีโดยไม่ต้องขอให้ศาลออกหมาย

⁵⁹ วิจิตรา วอนเพียร “ปัญหาการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539” วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2549 หน้า 81

⁶⁰ เฟ็งอ้าง หน้า 82

บังคับคดีให้อีก ดังนั้น การออกคำสั่งให้ชำระเงินซึ่งนำไปบังคับได้ทันทีจึงเป็นกรณีที่ดินบุคคลมหาชนมีทั้งเอกสิทธิ์ในการสั่งการได้เอง (privilège du préalable) ควบคู่ไปกับเอกสิทธิ์ในการบังคับการได้เอง (privilège d'exécution d'office)⁶¹

2) หลักเกณฑ์การออกคำสั่งให้ชำระเงิน

หลักเกณฑ์การออกคำสั่งให้ชำระเงินเป็นไปตามที่กำหนดในบทบัญญัติมาตรา 80 ถึงมาตรา 92 แห่งระเบียบการบัญชีภาครัฐ (règlement général sur la comptabilité publique – RGCP) ซึ่งตราขึ้นใช้บังคับโดยรัฐกฤษฎีกา ฉบับที่ 62-1587 ลงวันที่ 29 ธันวาคม ค.ศ. 1962 (ต่อไปจะเรียกโดยย่อว่า “รัฐกฤษฎีกา ค.ศ. 1962”) ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐกฤษฎีกาฉบับที่ 92-1369 ลงวันที่ 29 ธันวาคม ค.ศ. 1992 และรัฐบัญญัติฉบับที่ 92-1476 ลงวันที่ 31 ธันวาคม ค.ศ. 1992 ว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมประจำปีงบประมาณ 1992 การออกคำสั่งให้ชำระเงินอยู่ในอำนาจหน้าที่ของ “ผู้มีอำนาจสั่งจ่ายเงินของหน่วยงานของรัฐ” (ordonnateur) ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้บุคคลชำระเงินให้แก่หน่วยงานของรัฐหรือสั่งจ่ายเงินของหน่วยงานของรัฐ ซึ่งได้แก่ รัฐมนตรี อธิบดี ผู้อำนวยการ องค์การมหาชน ประธานองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกเทศมนตรี และผู้ว่าราชการจังหวัด ในกรณีของราชการส่วนภูมิภาค โดยเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจสามารถมอบอำนาจลงนามในคำสั่ง (délégation de signature) ให้แก่เจ้าหน้าที่อื่นได้ภายใต้เงื่อนไขบางประการ ทั้งนี้ คำสั่งให้ชำระเงินที่สร้างขึ้นโดยเจ้าหน้าที่ที่ไม่มีอำนาจยอมเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและอาจถูกเพิกถอนได้⁶²

3) การแจ้งให้ชำระเงิน

เมื่อผู้มีอำนาจสั่งจ่ายเงินของหน่วยงานของรัฐได้ทำคำสั่งให้ชำระเงินแล้วก็จะส่งคำสั่งให้เจ้าหน้าที่บัญชีภาครัฐ (comptable public) รับผิดชอบติดตามให้มีการชำระเงินต่อไป โดยในขั้นนี้ยังเป็นขั้นตอนการติดตามให้ลูกหนี้ชำระเงินโดยสมัครใจ (recouvrement à l'amiable) โดยเจ้าหน้าที่บัญชีภาครัฐจะแจ้งสำเนาคำสั่งให้ชำระเงินไปยังลูกหนี้ โดยขอให้ลูกหนี้ชำระเงินภายใน 1 เดือนนับแต่วันที่ได้รับแจ้งสำเนาคำสั่ง หากครบกำหนดเวลา 1 เดือนแล้วยังไม่มีการชำระเงิน โดยถูกต้องครบถ้วน เจ้าหน้าที่บัญชีภาครัฐจะมีหนังสือแจ้งเตือน (letter de rappel) ลูกหนี้อีกครั้ง และหากพ้นกำหนดเวลา 4 เดือนนับแต่วันที่แจ้งสำเนาคำสั่งให้ชำระเงินครั้งแรกแล้วยังไม่มีการชำระเงิน โดยถูกต้องครบถ้วน ก็จะมีการแจ้งคำสั่งบังคับชำระหนี้ (commandement de payer) โดยวิธีส่งทางไปรษณีย์ตอบรับซึ่งถือเป็นการแจ้งคำสั่งให้ชำระเงินอย่างเป็นทางการ โดยถือว่าวันที่ได้รับแจ้งคำสั่งเป็นวันเริ่มคำนวณดอกเบี้ยสำหรับการผัดนัดชำระหนี้ตามที่กำหนดใน

⁶¹ ศุภวัฒน์ สิงห์สุวรรณ อ่างแล้ว หน้า 32

⁶² ศุภวัฒน์ สิงห์สุวรรณ อ่างแล้ว หน้า 33

มาตรา 1153 วรรคสาม แห่งประมวลกฎหมายแพ่ง ทั้งนี้ เมื่อลูกหนี้ได้รับแจ้งคำสั่งบังคับชำระหนี้แล้วก็อาจดำเนินการชำระหนี้ หรือขอผ่อนชำระหนี้ หรือหากลูกหนี้ยื่นคำร้องเรียนต่อฝ่ายปกครอง และฟ้องคดีต่อศาล ก็จะมีผลเป็นการระงับการบังคับชำระหนี้ไว้ชั่วคราว แต่กรณีที่ลูกหนี้มิได้ดำเนินการใดๆ เจ้าหน้าที่บัญชีภาครัฐก็จะประสานไปยังเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจบังคับชำระหนี้ (agents de poursuite) ให้เริ่มกระบวนการบังคับชำระหนี้ (recouvrement forcé) ต่อไป ทั้งนี้ กรณีที่ลูกหนี้ถึงแก่ความตาย คำสั่งให้ชำระเงินก็ยังคงมีผลบังคับต่อไป โดยหน่วยงานของรัฐสามารถดำเนินการบังคับชำระหนี้เอาทรัพย์สินของลูกหนี้ได้ หากมีการแจ้งคำสั่งให้ชำระเงินต่อทายาทของลูกหนี้โดยถูกต้อง⁶³

4) กระบวนการบังคับชำระหนี้

(1) เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจบังคับชำระหนี้⁶⁴

เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมายในการบังคับชำระหนี้ได้แก่เจ้าพนักงานบังคับคดี (huissier de justice) และเจ้าพนักงานบังคับชำระหนี้ภาครัฐ (huissier du Trésor public)

มาตรา 18 แห่งรัฐบัญญัติ ฉบับที่ 91-650 ลงวันที่ 9 กรกฎาคม ค.ศ. 1991 ว่าด้วยการปรับปรุงกระบวนการบังคับคดีแพ่ง กำหนดให้เจ้าพนักงานบังคับคดี (huissier de justice) เป็นเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการบังคับคดี เจ้าพนักงานบังคับคดีเป็นเอกชนที่ประกอบวิชาชีพทางกฎหมายซึ่งได้รับมอบอำนาจจากรัฐให้ปฏิบัติหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรม โดยมีสถานะเป็นเจ้าหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรม (officier ministériel) เจ้าพนักงานบังคับคดีมีอำนาจหน้าที่หลายประการ แต่อำนาจหน้าที่สำคัญคือการบังคับคดี โดยเฉพาะการยึดอายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินเพื่อบังคับชำระหนี้ จนได้รับการยอมรับว่าเป็นผู้เชี่ยวชาญในเรื่องการบังคับชำระหนี้ (professionnel du recouvrement) ผู้ประกอบวิชาชีพเจ้าพนักงานบังคับคดีต้องมีสัญชาติฝรั่งเศส และมีวุฒิการศึกษาขั้นต่ำปริญญาโททางกฎหมาย (maîtrise en droit) โดยต้องเข้าฝึกงานในสำนักงานเจ้าพนักงานบังคับคดีเป็นเวลา 2 ปี ทั้งนี้ ระหว่างฝึกงานจะต้องเข้ารับการฝึกอบรมตามหลักสูตรที่จัดโดยสภาเจ้าพนักงานบังคับคดีและสถาบันฝึกอบรมเจ้าพนักงานบังคับคดีแห่งชาติ (école nationale de procédure) ซึ่งจะมีการมอบหมายงานให้ฝึกปฏิบัติและสอบวัดผลเป็นระยะเมื่อฝึกงานครบ 2 ปีแล้วจะมีการสอบเข้าสู่วิชาชีพ (examen professionnel) โดยผู้ที่สอบผ่านจะได้รับประกาศนียบัตรเจ้าพนักงานบังคับคดี (diplôme d'huissier de justice) และได้รับแต่งตั้งโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมให้เป็นเจ้าพนักงานบังคับคดี ปัจจุบันมีเจ้าพนักงานบังคับคดีอยู่ทั่วประเทศประมาณ 3,200 คน โดยแต่ละคนจะประกอบวิชาชีพในเขตพื้นที่ที่กำหนดโดยรัฐ

⁶³ ศุภวัฒน์ สิงห์สุวรรณ อังแล้ว หน้า 35

⁶⁴ ศุภวัฒน์ สิงห์สุวรรณ อังแล้ว หน้า 37

กฤษฎีกาซึ่งส่วนใหญ่จะสอดคล้องกับเขตพื้นที่ทำการของศาลแขวง (tribunal d'instance) ซึ่งคนมีภูมิลำเนาอยู่ เจ้าพนักงานบังคับคดีจะปฏิบัติหน้าที่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงยุติธรรม โดยมีพนักงานอัยการ (procureur de la République) เป็นผู้ควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ และมีสภาเจ้าพนักงานบังคับคดีจังหวัด (Chambre départementale des huissiers de justice) เป็นองค์กรที่ควบคุมการประกอบวิชาชีพและสอบสวนทางจริยธรรม ทั้งนี้ หลักเกณฑ์การประกอบวิชาชีพเจ้าพนักงานบังคับคดีเป็นไปตามที่กำหนดในรัฐกำหนด ฉบับที่ 45-2592 ลงวันที่ 2 พฤศจิกายน ค.ศ. 1945 ว่าด้วยสถานะของเจ้าพนักงานบังคับคดี และอนุบัญญัติที่ออกตามความในรัฐกำหนดดังกล่าว

(2) หลักเกณฑ์และวิธีการบังคับชำระหนี้⁶⁵

หลักเกณฑ์และวิธีการบังคับชำระหนี้เป็นไปตามที่กำหนดในรัฐบัญญัติฉบับที่ 91-650 ลงวันที่ 9 กรกฎาคม ค.ศ. 1991 ว่าด้วยการปรับปรุงกระบวนการบังคับคดีแพ่งโดยกฎหมายบัญญัติว่าเจ้าหนี้ที่มีคำบังคับ (titre exécutoire) ที่เรียกชำระหนี้ซึ่งมีจำนวนแน่นอนและถึงกำหนดชำระ (créance liquid et exigible) สามารถดำเนินการบังคับชำระหนี้ (exécution forcée) เอาจากทรัพย์สินของลูกหนี้ได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้สำหรับมาตรการบังคับแต่ละประเภท ซึ่งคำบังคับหมายความว่ารวมถึงคำสั่งที่ทำขึ้นโดยนิติบุคคลมหาชนที่บทบัญญัติกฎหมายกำหนดให้มีสถานะเป็นคำบังคับ ดังนั้น เมื่อบทบัญญัติกฎหมาย กำหนดให้คำสั่งให้ชำระเงินที่รัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรมหาชนที่มีเจ้าหน้าที่บัญชีภาครัฐทำขึ้นเพื่อเรียกชำระเงินมีสถานะเป็นคำบังคับ นิติบุคคลมหาชนดังกล่าวจึงสามารถนำคำบังคับไปดำเนินการบังคับชำระหนี้ได้ทันทีโดยไม่ต้องขอให้ศาลออกหมายบังคับคดีให้อีก

บทบัญญัติแห่งรัฐบัญญัติ ลงวันที่ 9 กรกฎาคม ค.ศ. 1991 ว่าด้วยการปรับปรุงกระบวนการบังคับคดีแพ่ง ได้กำหนดให้พนักงานอัยการมีหน้าที่รับผิดชอบการบังคับชำระหนี้ โดยพนักงานอัยการมีอำนาจสั่งการให้เจ้าพนักงานบังคับคดีดำเนินการบังคับชำระหนี้ตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด ทั้งนี้ แม้ว่าโดยหลักการแล้วหน่วยงานของรัฐอาจมอบหมายให้เจ้าพนักงานบังคับชำระหนี้ภาครัฐเป็นผู้ดำเนินการบังคับชำระหนี้แทนเจ้าพนักงานบังคับคดีได้ แต่ในทางปฏิบัติหน่วยงานของรัฐมักจะให้เจ้าพนักงานบังคับคดีเป็นผู้ดำเนินการบังคับชำระหนี้ เพราะโดยส่วนใหญ่เจ้าพนักงานบังคับคดีซึ่งเป็นเอกชนสามารถดำเนินการได้รวดเร็วและมีประสิทธิภาพมากกว่าเจ้าพนักงานบังคับชำระหนี้ภาครัฐ ทั้งนี้ เจ้าพนักงานบังคับคดีจะต้องขออนุญาตศาลหรือพนักงานอัยการก่อนดำเนินการในบางเรื่องที่กฎหมายกำหนดให้ขออนุญาต และกรณีที่มีปัญหาข้อขัดข้องในการดำเนินการในเรื่องหนึ่งเรื่องใด

⁶⁵ ศุภวัฒน์ สิงห์สุวรรณ อ่างแล้ว หน้า 38

เจ้าพนักงานบังคับคดีสามารถขอให้ศาลวินิจฉัยชี้ขาดได้ ซึ่งศาลที่มีเขตอำนาจในการพิจารณาพิพากษาเกี่ยวกับการบังคับชำระหนี้ คือ ศาลยุติธรรม โดยอธิบดีศาลชั้นต้น (président du tribunal de grande instance) เป็นผู้มีอำนาจพิจารณาข้อพิพาททั้งปวงเกี่ยวกับการบังคับชำระหนี้ (juge de l'exécution) มีคำสั่งอนุญาตให้เจ้าพนักงานบังคับคดีดำเนินการต่างๆ ในกรณีที่ถูกหมายกำหนดให้ต้องขออนุญาตศาล รวมทั้งมีอำนาจกำหนดให้มีการชำระค่าปรับ (astreinte) และมีคำพิพากษาให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน (dommages - intérêts) ทั้งนี้ อธิบดีศาลชั้นต้นอาจมอบหมายให้ผู้พิพากษาคนหนึ่งหรือหลายคนปฏิบัติหน้าที่แทนได้ หรือจะเสนอเรื่องในห้วงกึ่งคณะศาลชั้นต้นเป็นผู้พิจารณาก็ได้ สำหรับมาตรการบังคับตามที่บทบัญญัติกฎหมายกำหนดไว้ ศุภวัฒน์ สิงห์สุวรรณ ได้อธิบายไว้โดยมีวิธีการดังต่อไปนี้⁶⁶

ก. การอายัดสิทธิเรียกร้องให้ชำระเงินที่ลูกหนี้มีต่อบุคคลภายนอก (saisie-attribution)

เจ้าพนักงานบังคับคดีมีอำนาจออกคำสั่งอายัดสิทธิเรียกร้องให้ชำระเงินที่ลูกหนี้มีต่อบุคคลภายนอก โดยบุคคลผู้มีส่วนได้เสียมีสิทธิโต้แย้งการอายัดต่อศาลภายใน 1 เดือนนับแต่ได้รับแจ้งคำสั่งอายัด หากไม่มีการโต้แย้งภายในระยะเวลาที่กำหนด เจ้าหนี้สามารถบังคับตามสิทธิเรียกร้องให้บุคคลภายนอกชำระเงินให้แก่ตน ส่วนกรณีที่มีการโต้แย้งคำสั่งอายัดศาลก็จะเลื่อนการจ่ายเงินออกไปก่อน แต่ศาลจะอนุญาตให้มีการจ่ายเงินตามจำนวนที่กำหนดก็ได้ ทั้งนี้ กรณีที่มีการสั่งอายัดเงินที่ลูกหนี้มีอยู่ในบัญชีธนาคาร ธนาคารจะต้องแจ้งจำนวนเงินในบัญชี ณ วันที่มีคำสั่งอายัด และเมื่อล่วงพ้นกำหนดเวลา 15 วันทำการนับแต่วันที่ มีคำสั่งอายัดแล้ว เจ้าหนี้จะมีสิทธิในเงินตามบัญชีของลูกหนี้ ส่วนกรณีที่เป็นการอายัดเงินเดือนที่ นายจ้างต้องจ่ายให้แก่ลูกหนี้ (saisie des remunerations) เจ้าพนักงานบังคับคดีสามารถอายัดเงินดังกล่าวได้ตามจำนวนที่กำหนดในรัฐกฤษฎีกา

ข. การยึดสังหาริมทรัพย์มีรูปร่างเพื่อขายทอดตลาด (saisie-vente)

เจ้าพนักงานบังคับคดีมีอำนาจยึดสังหาริมทรัพย์มีรูปร่าง (biens meubles corporels) ของลูกหนี้ ไม่ว่าจะทรัพย์สินนั้นจะอยู่ในการครอบครองของลูกหนี้ หรือของบุคคลภายนอก แต่กรณีทรัพย์สินอยู่ในการครอบครองของบุคคลภายนอก เจ้าพนักงานบังคับคดีจะต้องขออนุญาตศาลก่อน ทั้งนี้ ภายในระยะเวลา 1 เดือนนับแต่วันที่ยึดทรัพย์ ลูกหนี้อาจร้องขอที่จะจำหน่ายทรัพย์เองในราคาที่เขาเห็นว่าเหมาะสมเพื่อนำเงินมาชำระหนี้ แต่หากเจ้าหนี้เห็นว่าจำนวนเงินที่ได้จากการจำหน่ายทรัพย์นั้นยังไม่เพียงพอแก่การชำระหนี้โดยถูกต้องครบถ้วน

⁶⁶ ศุภวัฒน์ สิงห์สุวรรณ อ่างแล้ว หน้า 41-43

เจ้าพนักงานบังคับคดีก็ต้องดำเนินการนำทรัพย์สินออกขายทอดตลาด ส่วนกรณีทีล่วงพ้นกำหนดเวลา 1 เดือนนับแต่วันที่ยึดทรัพย์มาแล้วเจ้าพนักงานบังคับคดีสามารถดำเนินการนำทรัพย์สินออกขายทอดตลาดได้ โดยเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบการขายทอดตลาดสามารถเคาะไม้ขายทรัพย์สินของลูกค้าเมื่อเห็นว่าราคาข้อเสนอเพียงพอแก่การชำระหนี้เงินต้น ดอกเบี้ย รวมทั้งค่าฤชาธรรมเนียมในการบังคับคดี สำหรับกรณีที่มีเจ้าหนี้หลายคน เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบการจำหน่ายทรัพย์สินมีหน้าที่เสนอให้เจ้าหนี้แต่ละคนตกลงเฉลี่ยเงินกัน โดยกรณีที่ไม่อาจตกลงกันได้ เจ้าหนี้ที่จะกันเงินไว้และยื่นคำร้องต่อศาลขอให้มีการสั่งเฉลี่ยเงินให้แก่เจ้าหนี้แต่ละราย

ค. การยึดอสังหาริมทรัพย์

การยึดอสังหาริมทรัพย์อาจเป็นการยึดมาเป็นทรัพย์สินที่จะถูกบังคับจำนองเพื่อเป็นหลักประกันการชำระหนี้ (sûreté judiciaire) ตามที่กำหนดในมาตรา 77 ถึงมาตรา 79 แห่งรัฐบัญญัติ ลงวันที่ 9 กรกฎาคม ค.ศ. 1991 ว่าด้วยการปรับปรุงกระบวนการบังคับคดีแพ่ง หรือยึดมาเพื่อขายทอดตลาด (saisie immobilière) ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในลักษณะ 19 (Titre XIX) แห่งประมวลกฎหมายแพ่ง (code civil) มาตรา 2190 ถึงมาตรา 2216

เพื่อให้การดำเนินการบังคับชำระหนี้ของหน่วยงานของรัฐต่างๆ มีแนวทางที่ชัดเจนและสอดคล้องกับบทบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้อง กรมบัญชีกลางได้จัดทำแนวทางปฏิบัติลงวันที่ 24 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 2006 ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบังคับชำระหนี้ซึ่งให้แนวทางแก่หน่วยงานของรัฐในการบังคับชำระหนี้ด้วยวิธีการต่างๆ เช่น การยึดอสังหาริมทรัพย์เพื่อขายทอดตลาด การยึดทรัพย์สินที่เก็บไว้ในตู้നിറภัย การอายัดเงินเดือนของลูกค้า การอายัดสิทธิเรียกร้องให้ชำระเงินที่ลูกหนี้มีต่อบุคคลภายนอก ฯลฯ และแนวทางปฏิบัติ ลงวันที่ 27 เมษายน ค.ศ. 2007 ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการยึดอสังหาริมทรัพย์เพื่อขายทอดตลาด

2. ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน

การดำเนินการบังคับทางปกครองในระบบกฎหมายเยอรมันเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการบังคับทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง (Verwaltungs-Vollstreckungs gesetz-VwVG) ซึ่งมีเนื้อหาเกี่ยวกับการกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการบังคับทางปกครองแต่ไม่ได้มีการกำหนดนิยามคำว่า “การบังคับทางปกครอง” ไว้ อย่างไรก็ตาม ในทางตำราได้อธิบายคำนี้ว่า “การบังคับทางปกครอง” (Verwaltungsvollstreckung) หมายถึงการใช้กำลังทางกายภาพบังคับตามสิทธิเรียกร้องในทางกฎหมายมหาชนหรือความสัมพันธ์ในเชิงบังคับอื่นๆ ตามกฎหมายระหว่าง

หน่วยงานของรัฐ องค์กรปกครองตนเอง หรือนิติบุคคลซึ่งใช้อำนาจในทางมหาชน และประชาชนผู้มีภาระหน้าที่ผูกพันต่อรัฐหรือต่อผู้ทรงสิทธิอื่นที่อยู่ภายในบังคับของรัฐ⁶⁷

การบังคับทางปกครองเป็นเครื่องมือของฝ่ายปกครองในการทำให้คำสั่งทางปกครองบรรลุวัตถุประสงค์ โดยกระบวนการบังคับทางปกครองประกอบด้วยส่วนที่เป็นคำสั่งทางปกครอง เช่น การออกคำสั่งยึดอายัดหรือขายทอดตลาดเพื่อบังคับการตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน และส่วนที่เป็นการลงมือบังคับทางปกครองในทางกายภาพซึ่งเป็นการกระทำในทางข้อเท็จจริงที่เป็นปฏิบัติทางปกครอง (Realkt) ดังนั้น กระบวนการบังคับทางปกครองในส่วนที่เป็นคำสั่งทางปกครองจึงต้องอยู่ภายใต้บังคับของรัฐบัญญัติว่าด้วยวิธีพิจารณาเรื่องทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองแห่งสหพันธ์รัฐ (VwVfG) ด้วย ซึ่งการบังคับทางปกครองเป็นการใช้อำนาจของรัฐ โดยการลงมือบังคับทางกายภาพโดยตรงต่อประชาชนผู้รับคำสั่งทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐมีเอกสิทธิ์เหนือสิทธิส่วนบุคคลจึงไม่จำเป็นต้องผ่านกระบวนการพิจารณาของศาลก่อน ดังนั้น การดำเนินการบังคับทางปกครองต้องอยู่ภายใต้กรอบของหลักนิติรัฐ โดยการดำเนินการบังคับทางปกครองต้องมีรากฐานความผูกพันตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองเป็นฐานอำนาจในการบังคับทางปกครอง แนวคิดเกี่ยวกับการบังคับทางปกครองระยะแรกมีเนื้อหาสาระใกล้เคียงกับการบังคับคดีทางแพ่ง ภายหลังจึงได้ปรากฏแนวคิดเกี่ยวกับการบังคับทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในกฎหมายระดับมลรัฐซึ่งมีบทบาทอย่างมากในฐานะต้นแบบของบทบัญญัติของกฎหมายระดับสหพันธ์รัฐ ต่อมาสหพันธ์รัฐได้ตราบัญญัติว่าด้วยการบังคับทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองแห่งสหพันธ์รัฐ ลงวันที่ 27 เมษายน ค.ศ. 1953 ขึ้นใช้บังคับ โดยวางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการบังคับทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองและก่อตั้งหลักกฎหมายแบบ *duale Vollzugsordnung* โดยแบ่งแยกระหว่างมาตรการบังคับทางปกครองสำหรับคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน (*Leistungsbescheid*) และมาตรการทางปกครองสำหรับคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำการ (*Handlung*) จำยอมรับการกระทำ (*Duldung*) หรือละเว้นการกระทำ (*Unterlassung*)⁶⁸

และยังมีกฎหมายระดับสหพันธ์ที่เกี่ยวกับการบังคับทางปกครองที่สำคัญอีก 2 ฉบับ คือ รัฐบัญญัติว่าด้วยการบังคับโดยตรงในการใช้อำนาจมหาชนของเจ้าหน้าที่สหพันธ์ ค.ศ.1961

⁶⁷ App/Wettlaufer, Verwaltungsvollstreckungsrecht, Carl Heymanns Verlag KG, 4. Auflage, München 2005, § 1, Rn.1. อ้างถึงในวรนาธิ สิงห์โต รายงานการศึกษา (ฉบับสมบูรณ์) เรื่อง การบังคับทางปกครองในระบบกฎหมายเยอรมัน หน้า 6-7

⁶⁸ วรนาธิ สิงห์โต รายงานการศึกษา (ฉบับสมบูรณ์) เรื่อง การบังคับทางปกครองในระบบกฎหมายเยอรมัน หน้า 6-7

(Gesetz über unmittelbaren Zwang bei Ausübung öffentlicher Gewalt durch Vollzugsbeamte des Bundes-UzwG, BGB. L 1961 S. 165) และรัฐบัญญัติว่าด้วยการใช้กำลังและอำนาจพิเศษของทหาร แห่งกองทัพแห่งสหพันธ์กองกำลังพันธมิตร และพลเรือนอาสาระวางภัย (Gesetz über die Anwendung unmittelbaren Zwanges und die Ausübung besonderer Befugnisse durch Soldaten der Bundeswehr und verbündeter Streitkräfte sowie zivile Wachperson, BGBl. I 1965, S. 786.) และในกฎหมาย เฉพาะที่สำคัญได้แก่ ประมวลกฎหมายรัฐธรรมนูญ ส่วนในระดับมลรัฐ (Länder) นั้น กฎเกณฑ์เกี่ยวกับการบังคับทางปกครองจะปรากฏอยู่ในกฎหมายว่าด้วยมาตรการบังคับในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ของมลรัฐ ซึ่งมีเนื้อหาคล้ายคลึงกับกฎหมายว่าด้วยมาตรการบังคับในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองของ สหพันธ์ มลรัฐ Berlin ได้ออกกฎหมายว่าด้วยการบังคับทางปกครองโดยนำบทบัญญัติของรัฐ บัญญัติว่าด้วยมาตรการบังคับในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองของสหพันธ์มากำหนดไว้ทั้งหมด นอกจากนี้ มลรัฐ Schleswig-Holstein ได้บัญญัติกฎหมายว่าด้วยการบังคับทางปกครองไว้ใน ลักษณะที่แตกต่างจากมลรัฐอื่น คือ ได้บัญญัติรวมไว้ในกฎหมายวิธีพิจารณาเรื่องทางปกครอง เพราะถือว่ากฎหมายว่าด้วยการบังคับทางปกครองเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายวิธีพิจารณาเรื่องทาง ปกครอง⁶⁹

2.1 หลักการสำคัญของการบังคับทางปกครองตามกฎหมายสหพันธ์สาธารณรัฐ เยอรมนี

2.1.1 การบังคับทางปกครองใช้กับคำสั่งทางปกครองที่สามารถบังคับได้ (vollstreckbar)

โดยที่การบังคับทางปกครองเป็นการบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครอง คำสั่งทางปกครองจึงเป็นพื้นฐานในการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ซึ่งคำสั่งทางปกครองที่เป็น พื้นฐานของการบังคับทางปกครองนั้นจะต้องเป็นคำสั่งทางปกครองที่สามารถบังคับได้ (มาตรา 6 VwVG (การอนุญาตให้บังคับทางปกครอง) (1) คำสั่งทางปกครองซึ่งมีความมุ่งหมายให้มอบให้ ซึ่งทรัพย์สิน หรือมุ่งหมายให้กระทำการ ขอมรับการกระทำ หรือให้งดเว้นการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่ง การดำเนินการให้บรรลุความมุ่งหมายดังกล่าวอาจใช้วิธีการบังคับตามมาตรา 9 ได้ หากคำสั่ง ทางปกครองนั้นไม่อาจโต้แย้งได้อีกต่อไป หรือเป็นกรณีที่ต้องบังคับโดยทันที หรือเป็นกรณีที่ การใช้สิทธิโต้แย้งไม่ก่อให้เกิดผลเป็นการทุเลาการบังคับ) กล่าวคือ

1) เป็นคำสั่งทางปกครองประเภทที่มีลักษณะเป็นการสั่งการ (Befehlender Verwaltungsakt) ซึ่งได้แก่ คำสั่งทางปกครองที่กำหนดข้อปฏิบัติ (Gebot) หรือข้อห้าม (Verbot)

⁶⁹ มานิตย์ วงศ์เสรี, “กฎหมายว่าด้วยการบังคับทางปกครองของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐ เยอรมัน” ในเอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการ ครั้งที่ 5 เรื่อง การเตรียมการรองรับกฎหมายว่าด้วยวิธี ปฏิบัติราชการทางปกครอง : ประสพการณ์ของเยอรมัน 2539 หน้า 88

โดยเป็นการกำหนดให้ผู้รับคำสั่งกระทำการหรือละเว้นกระทำการ เช่น คำสั่งให้หยุดดำเนินการก่อสร้าง คำสั่งให้ดำเนินการกำจัดขยะ คำสั่งให้หยุดการประกอบกิจการพาณิชย์ เป็นต้น หรือกำหนดให้ชำระเงิน แต่คำสั่งทางปกครองที่เป็นการก่อตั้งสิทธิ (Gestaltender Verwaltungsakt) หรือ ยืนยันสิทธิ (Feststellender Verwaltungsakt) เช่น คำสั่งอนุญาตให้ประกอบกิจการพาณิชย์ คำสั่ง ยืนยันว่าผู้รับคำสั่งเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้ง คำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตให้ครอบครองอาวุธปืน คำสั่งต่างๆ เหล่านี้เป็นคำสั่งทางปกครองที่มีผลในทางกฎหมายโดยตรงเมื่อมีการออกคำสั่งโดยไม่ต้องมีการ บังคับตามคำสั่งอีกแต่อย่างใด⁷⁰

2) เป็นคำสั่งทางปกครองที่มีผลบังคับในทางกฎหมาย (Rechtswirksam) ซึ่ง คำสั่งทางปกครองจะมีผลบังคับทางกฎหมายหรือไม่อย่างไรนั้น เมื่อพิจารณาจากความจำเป็นในเรื่อง ความมั่นคงทางกฎหมายและความชัดเจนทางกฎหมาย (Rechtssicherheit and Rechtsklarheit) เป็นการกระทำของรัฐแล้ว โดยทั่วไปคำสั่งทางปกครองที่ออกมาแล้วจะต้องมีผลบังคับได้ตาม กฎหมาย⁷¹ กล่าวคือ คำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายย่อมมีผลในทางกฎหมายเช่นเดียวกัน กับคำสั่งทางปกครองนั้น โดยองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้ทรงอำนาจหรือคำสั่งทางปกครองนั้น มิได้สิ้นผลลงโดยเงื่อนไขหรือโดยเหตุอื่น ทั้งนี้เนื่องจากหากยอมให้บุคคลผู้รับคำสั่งทางปกครอง กล่าวอ้างว่าคำสั่งทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตนจึงไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองนั้น การปฏิบัติราชการตลอดจนการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายย่อมไม่อาจเป็นไปได้ หรือเป็นไปได้ ด้วยความยากลำบาก⁷² เว้นแต่เป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือมีข้อผิดพลาดอย่าง ร้ายแรงและเห็นเป็นประจักษ์ชัด (Besonders schwerwiegend Fehler und offenkundig) ซึ่งเป็น คำสั่งทางปกครองที่เป็นโมฆะไม่มีผลบังคับใดๆ ในทางกฎหมายดังนั้นอาจกล่าวได้ว่าในระบบ กฎหมายปกครองสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี คำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายมีอยู่ 2 ลักษณะด้วยกัน คือ คำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและไม่มีผลในทางกฎหมาย หรือ

⁷⁰ วรเจตน์ ภาศิริรัตน์ “รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในระบบกฎหมาย เยอรมัน” เสนอสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (พฤษภาคม) 2548 หน้า 94

⁷¹ กมลชัย รัตนสากววงศ์ “ความชอบด้วยกฎหมาย ความมิชอบด้วยกฎหมาย และผลบังคับทาง กฎหมายของนิติกรรมทางปกครองตามกฎหมายปกครองเยอรมัน” ใน รวบรวมความเนื่องในโอกาสครบรอบ 84 ปี ศาสตราจารย์ ดร. ประยูร กาญจนกุล กรุงเทพมหานคร นิตยธรรม 2540 หน้า 72

⁷² วรเจตน์ ภาศิริรัตน์ หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง กรุงเทพมหานคร วิทยุชน 2546 หน้า 145-146

คำสั่งทางปกครองที่เป็นโมฆะ และคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่มีผลในทางกฎหมายจนกว่าจะถูกทำให้สิ้นผลไป⁷³

3) เป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่อาจโต้แย้งได้ (Unanfechtbar) ซึ่งอาจเป็นกรณีที่บุคคลที่มีสิทธิอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองนั้นแสดงเจตนาสละสิทธิอุทธรณ์โต้แย้งหรือมีกฎหมายกำหนดให้คำสั่งทางปกครองมีผลบังคับผูกพันโดยทันทีโดยไม่อาจถูกโต้แย้งได้หรือระยะเวลาในการอุทธรณ์โต้แย้งได้ล่วงพ้นไปโดยไม่มีกรอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองนั้นหรือหากเป็นคำสั่งที่ยังถูกโต้แย้งได้ การโต้แย้งนั้นก็ไม่มีผลเป็นการทุเลการบังคับ Keine aufschiebende Wirkung⁷⁴ ซึ่งการทุเลการบังคับนั้น หมายความว่า มาตรการเพื่อการบังคับตามคำสั่งทางปกครองตามกฎหมายว่าด้วยมาตรการบังคับในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง (VwVG) ของสหพันธ์หรือมลรัฐไม่สามารถนำมาใช้กับกรณีที่มีการทุเลการบังคับตามคำสั่งทางปกครองได้ หรือเป็นคำสั่งทางปกครองที่อยู่ในสภาพที่ถูกแขวนไว้ (Schwebезustand) ซึ่งความหมายของสภาพที่ถูกแขวนไว้ของคำสั่งทางปกครองนี้ มีความเห็นของนักกฎหมายแตกต่างกันออกเป็น 2 ทฤษฎี คือ ทฤษฎีว่าด้วยการมีผลของคำสั่งทางปกครอง (Die Wirksamkeits theorie) ซึ่งเห็นว่า สภาพที่ถูกแขวนไว้ของคำสั่งทางปกครองเป็นการขัดขวางมิให้คำสั่งทางปกครองมีผล เมื่อคำสั่งทางปกครองไม่มีผล การบังคับตามคำสั่งทางปกครองจึงไม่อาจกระทำได้ และทฤษฎีว่าด้วยการดำเนินการตามคำสั่งทางปกครอง (Die Vollziehbarkeitsthorie) ซึ่งเห็นว่า สภาพที่ถูกแขวนไว้ของคำสั่งทางปกครองมิได้เป็นการขัดขวางการมีผลของคำสั่งทางปกครอง แต่เป็นการขัดขวางมิให้ฝ่ายปกครองดำเนินการใช้มาตรการบังคับเพื่อให้คำสั่งทางปกครองบรรลุผลตามความมุ่งหมายเท่านั้น โดยศาลปกครองสูงสุดของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีได้ถือตามแนวทฤษฎีที่สองนี้⁷⁵

(1) การบังคับทางปกครองไม่ใช้กับหน่วยงานของรัฐด้วยกัน

หลักการข้อนี้เป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา 17 แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยมาตรการบังคับในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ค.ศ.1953 ซึ่งบัญญัติว่า “การบังคับการต่อหน่วยงานของรัฐและนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนจะกระทำมิได้ เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดเป็นอย่างอื่น”

⁷³ คำสั่งทางปกครองที่ไม่สมบูรณ์แต่ไม่ถึงขนาดที่เป็นโมฆะนั้นไม่ควรเรียกว่า “คำสั่งทางปกครองที่เป็นโมฆียกรรมในทางกฎหมายแพ่ง แต่ควรเรียกว่า “คำสั่งทางปกครองที่ไม่สมบูรณ์” หรือ “คำสั่งทางปกครองที่เพิกถอนได้” โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์สานต์ กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง กรุงเทพมหานคร จริยการพิมพ์ 2540 หน้า 180-181

⁷⁴ วรเจตน์ ภาศิริรัตน์ อ้างแล้ว หน้า 95

⁷⁵ บรรเจิด สิงคะเนติ ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายเยอรมัน กรุงเทพมหานคร โครงการตำราและวารสารนิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2547 หน้า 199

เนื่องจากการบังคับทางปกครองเป็นการใช้อำนาจในทางมหาชนบังคับเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครอง จึงไม่สามารถนำมาใช้บังคับกับหน่วยงานของรัฐซึ่งก็ใช้อำนาจของรัฐเช่นเดียวกัน

(2) การบังคับทางปกครองต้องใช้เท่าที่จำเป็นและพอสมควรแก่เหตุ

กระบวนการบังคับในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเป็นกระบวนการที่ต้องคำนึงถึงหลักความได้สัดส่วนหรือหลักความพอสมควรแก่เหตุ (Dasverhältnismäßigkeitsprinzip) การใช้วิธีการบังคับจะต้องเป็นมาตรการสุดท้ายที่จะเลือกกระทำ⁷⁶ และต้องใช้เท่าที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการออกคำสั่งทางปกครองเท่านั้น เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องยุติการใช้มาตรการบังคับเมื่อได้บังคับการบรรลุวัตถุประสงค์ของการบังคับทางปกครองนั้นแล้ว ทั้งนี้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยมาตรการบังคับในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง (VwVG) มาตรา 9 วรรคสอง ซึ่งบัญญัติว่า “มาตรการบังคับทางปกครองต้องอยู่ในสัดส่วนที่เหมาะสมกับวัตถุประสงค์ในการบังคับการ และกระทบกระเทือนผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองและสาธารณชนน้อยที่สุด” กล่าวคือ ในกรณีที่ถูกกฎหมายไม่ได้กำหนดวิธีการบังคับไว้หรือกำหนดวิธีการบังคับไว้หลายวิธีที่อาจทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการบังคับได้ เจ้าหน้าที่จะต้องใช้หรือเลือกใช้วิธีการบังคับที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อผู้ที่ถูกบังคับและต่อส่วนรวมน้อยที่สุด ซึ่งจะต้องพิจารณาประเมินจากข้อเท็จจริงเป็นเรื่อง ๆ ไป โดยอาจสรุปเกณฑ์การพิจารณาการใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามหลักความพอสมควรแก่เหตุได้ดังนี้⁷⁷

ก. มาตรการที่ใช้จะถือว่าเหมาะสม (Geeignet) เมื่อสามารถบรรลุเป้าหมายที่ต้องการได้

ข. มาตรการที่เหมาะสมนี้จะต้องเป็นมาตรการที่จำเป็น (Notwendig, erforderlich) หากใช้มาตรการอื่นๆ จะเป็นการกระทบกระเทือนถึงสิทธิของผู้ที่ตกอยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งทางปกครองหรือประโยชน์ของส่วนรวมมากกว่ามาตรการที่จำเป็นดังกล่าว

ค. มาตรการที่จำเป็นนี้จะต้องใช้อย่างสมควรแก่เหตุ ซึ่งจะต้องไม่อยู่นอกเหนือความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผล กล่าวคือ กระบวนการบังคับทางปกครองจะต้องมีความสัมพันธ์ระหว่างมาตรการที่ใช้กับเป้าหมายหรือผลที่ฝ่ายปกครองต้องการ และต้องมีความเหมาะสม มีความจำเป็นจะต้องใช้ รวมทั้งมีความได้สัดส่วนกับการกระทบกระเทือนสิทธิเสรีภาพของผู้ที่ตกอยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งทางปกครองนั้น

⁷⁶ บรรเจิด สิงคะเนติ อ้างแล้ว หน้า 58-59

⁷⁷ กมลชัย รัตนสกววงศ์ อ้างแล้ว หน้า 202

2.1.2 การใช้มาตรการบังคับทางปกครองต้องมีการเตือนก่อนเสมอ

เมื่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองออกคำสั่งทางปกครองและแจ้งให้ผู้ที่อยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งทางปกครองทราบแล้ว หากผู้ที่อยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งไม่ปฏิบัติตามหรือฝ่าฝืนคำสั่งดังกล่าว เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะยังไม่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้ทันที เจ้าหน้าที่จะต้องมีคำเตือนผู้ที่อยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งนั้นก่อนที่จะออกคำสั่งบังคับการ โดยในกรณีของการบังคับให้ชดใช้เงินนั้น เมื่อระยะเวลาหนึ่งสัปดาห์ นับแต่วันที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีหนังสือแจ้งเพื่อให้ชำระเงิน (Leistungsbescheid) แก่ผู้ที่อยู่ในบังคับของคำสั่ง (ลูกหนี้ตามคำสั่งทางปกครอง) หรือนับแต่วันที่นี้ถึงกำหนดชำระได้ล่วงพ้นไปแล้ว เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องมีหนังสือเตือน (Mahnung) ลูกหนี้ตามคำสั่งทางปกครอง โดยระยะเวลาให้ชำระเงินภายในหนึ่งสัปดาห์ หน้าที่ในการออกหนังสือเตือนนี้ ตามรัฐบัญญัติว่าด้วยมาตรการบังคับในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองถือว่าเป็น “Sollvorschrift” กล่าวคือเป็นบทบัญญัติที่กำหนดข้อควรปฏิบัติของเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองให้กระทำการเท่านั้น ไม่ได้ว่าเป็นองค์ประกอบของกฎหมาย ดังนั้น แม้ว่าเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะละเว้นไม่ปฏิบัติหน้าที่ในการออกหนังสือเตือนก็ไม่มีผลทำให้ความสมบูรณ์ของการบังคับทางปกครองนั้นเสียไป แต่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องชดใช้ค่าเสียหายที่เกิดขึ้นจากการละเว้นข้อควรปฏิบัติดังกล่าวด้วย (Schadensersatzpflicht)⁷⁸

2.1.3 การบังคับทางปกครองต้องมีความชัดเจนแน่นอน

หลักการนี้ปรากฏอยู่ในมาตรา 13 VwVG ซึ่งอาจพิจารณาได้ 2 ประการ คือ

1) คำสั่งภาคทัณฑ์ (การเตือน) จะต้องกำหนดวิธีการบังคับอย่างชัดเจน กล่าวคือจะต้องกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับวิธีการบังคับที่จะนำมาใช้ โดยจะกำหนดวิธีการบังคับไว้หลายวิธีและจะกำหนดให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีสิทธิเลือกใช้วิธีการบังคับหลายวิธีตามที่กำหนดไว้หรือไม่ได้ (มาตรา 13 วรรค 3 VwVG) เช่น การภาคทัณฑ์โดยกำหนดวิธีการบังคับให้ชำระค่าปรับทางปกครองนั้นจะต้องระบุจำนวนเงินค่าปรับทางปกครองที่แน่นอนไว้ด้วย การระบุแค่จำนวนเงินขึ้นสูงถือว่าไม่ชอบด้วยกฎหมาย⁷⁹ เป็นต้น

2) เจ้าหน้าที่ในการบังคับการต้องใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามวิธีการที่ได้กำหนดไว้ในคำสั่งภาคทัณฑ์นั้น การเปลี่ยนแปลงวิธีการบังคับจะกระทำได้อีกต่อเมื่อวิธีการบังคับตามคำสั่งภาคทัณฑ์เดิมไม่อาจบรรลุความมุ่งหมายที่กำหนดได้หรือไม่มีการปฏิบัติตามที่ได้มีการภาคทัณฑ์ไว้

⁷⁸ มานิตย์ วงศ์เสรี อ้างแล้ว หน้า 92

⁷⁹ มานิตย์ วงศ์เสรี อ้างแล้ว หน้า 102

2.1.4 การบังคับทางปกครองอาจถูกโต้แย้งได้

หลักการในเรื่องการโต้แย้งการบังคับทางปกครองนี้ เป็นอีกหลักการหนึ่ง ซึ่งมีความมุ่งหมายที่จะคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้ที่จะต้องถูกบังคับทางปกครอง กฎหมายจึงกำหนดให้บุคคลดังกล่าวสามารถโต้แย้งการบังคับทางปกครองได้ โดยการโต้แย้งการบังคับทางปกครองกรณีของการบังคับให้ชำระเงินนั้นเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยภาษีอากร (Abgabenordnung) (มาตรา 5 (บทบัญญัติของกฎหมายที่ใช้บังคับ) (1) กระบวนการบังคับในทางปกครองและการคุ้มครองการบังคับในกรณีของมาตรา 4 ให้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยภาษีอากร (Abgabenordnung) มาตรา 77 มาตรา 249 ถึงมาตรา 258 มาตรา 260 มาตรา 262 ถึงมาตรา 267 มาตรา 281 ถึงมาตรา 317 มาตรา 318 วรรคหนึ่ง ถึงวรรคสี่ และมาตรา 319 ถึงมาตรา 327 (2) ถ้าการบังคับได้กระทำโดยการขอความช่วยเหลือโดยองค์กรของรัฐ ในกรณีนี้ให้ดำเนินการโดยใช้บทบัญญัติของกฎหมายมลรัฐ)

2.2 ผู้มีอำนาจดำเนินการบังคับทางปกครอง

ในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี หน่วยงานที่ทำหน้าที่ดำเนินการบังคับทางปกครองในกรณีคำสั่งทางปกครองกำหนดให้ชำระเงิน คือ หน่วยงานบังคับทางปกครองที่จัดตั้งขึ้นภายในกระทรวงต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครอง โดยในการจัดตั้งหน่วยงานบังคับทางปกครองเพื่อดำเนินการบังคับทางปกครองนั้นจะต้องขอความเห็นชอบจากกระทรวงมหาดไทยก่อน เนื่องมาจากเหตุผลที่ว่ากระทรวงมหาดไทยเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ดูแลความสงบสุขของประชาชน ดังนั้น เมื่อประชาชนผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองจะต้องถูกกระทบสิทธิและเสรีภาพจากการบังคับทางปกครอง กระทรวงมหาดไทยจึงต้องเข้ามาดูแลโดยเป็นผู้ให้ความเห็นชอบในการบังคับทางปกครอง แต่หากกระทรวงใดไม่ได้จัดตั้งหน่วยงานบังคับทางปกครองภายในไว้ ก็อาจมอบหมายให้กรมสรรพากรทำหน้าที่เป็นหน่วยงานบังคับทางปกครองได้ (มาตรา 4 แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยมาตรการบังคับในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ค.ศ.1953 แต่ในระดับมลรัฐนั้นกฎหมายว่าด้วยมาตรการบังคับในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองของแต่ละมลรัฐได้กำหนดเจ้าหน้าที่ในการดำเนินการบังคับทางปกครองแตกต่างกันไป เช่น ให้หน่วยงานที่ออกคำสั่งเป็นผู้บังคับตามคำสั่งด้วยตนเอง ให้หน่วยงานบังคับคดีของศาลในพื้นที่นั้นเป็นผู้บังคับให้หน่วยงานในส่วนภูมิภาคหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้บังคับคำสั่ง หรือให้กรมสรรพากรเป็นหน่วยงานในส่วนภูมิภาคหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้บังคับคำสั่งหรือให้กรมสรรพากรเป็นหน่วยงานในการบังคับทางปกครองเช่นเดียวกับในระดับสหพันธ์) สำหรับหน่วยงานที่ทำหน้าที่ดำเนินการบังคับทางปกครองในกรณีคำสั่งทางปกครองกำหนดให้กระทำการหรือละเว้นกระทำการนั้น

ได้แก่เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองนั่นเอง⁸⁰ หน่วยงานที่มีอำนาจบังคับการ (Vollstreckungsbehörde) ตามมาตรา 4 แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยการบังคับทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองแห่งสหพันธ์รัฐ (VwVG) แบ่งออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่

2.2.1 หน่วยงานที่มีอำนาจบังคับการเฉพาะ (besondere Vollstreckungsbehörde)⁸¹

หน่วยงานที่มีอำนาจบังคับการเฉพาะ (besondere Vollstreckungsbehörde) ตามมาตรา 4 ข้อ a แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยการบังคับทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองแห่งสหพันธ์รัฐ (VwVG) หมายถึง หน่วยงานของสหพันธ์รัฐที่จัดตั้งขึ้นโดยความเห็นชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแห่งสหพันธ์รัฐ โดยส่วนใหญ่จะเป็นหน่วยงานภายในกระทรวงต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครอง ซึ่งในปัจจุบันไม่ปรากฏว่ามีหน่วยงานที่มีอำนาจบังคับการเฉพาะ (besondere Vollstreckungsbehörde) ตามมาตรา 4 ข้อ a แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยการบังคับทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองแห่งสหพันธ์รัฐ (VwVG) เนื่องจากบทบัญญัติของกฎหมายเฉพาะโดยส่วนใหญ่จะกำหนดหน่วยงานที่มีอำนาจบังคับการ (Vollstreckungsbehörde) ไว้แล้ว เช่น มาตรา 38 ประโยคที่สอง แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยพรรคการเมืองแห่งสหพันธ์รัฐ กำหนดให้หัวหน้าสำนักงานการเลือกตั้งแห่งสหพันธ์รัฐ (Bundeswahlleiter) เป็นเจ้าหน้าที่บังคับการ⁸²

2.2.2 หน่วยงานที่มีอำนาจบังคับการทั่วไป (allgemeine Vollstreckungsbehörde)⁸³

มาตรา 4 ข้อ b แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยการบังคับทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองแห่งสหพันธ์รัฐ (VwVG) กำหนดให้ หน่วยงานที่มีอำนาจบังคับการของกระทรวงการคลังแห่งสหพันธ์รัฐ (Vollstreckungsbehörde der Bundesfinanzverwaltung) ทำหน้าที่เป็น หน่วยงานที่มีอำนาจบังคับการทั่วไป ในกรณีที่กระทรวงมิได้จัดตั้งหน่วยงานที่มีอำนาจบังคับการเฉพาะไว้ หนึ่ง บทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยการบังคับทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองแห่งสหพันธ์รัฐ (VwVG) มิได้กำหนดเกี่ยวกับเขตอำนาจของเจ้าหน้าที่ไว้โดยเฉพาะ ดังนั้น เขตอำนาจของเจ้าหน้าที่บังคับการย่อมเป็นไปตามรัฐบัญญัติว่าด้วยวิธีพิจารณาเรื่องทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองแห่งสหพันธ์รัฐ (VwVG) สำหรับกระบวนการในการดำเนินการบังคับทางปกครองนอกเขตอำนาจที่กำหนดของหน่วยงานที่มีอำนาจบังคับการ (Vollstreckungsbehörde) จะใช้วิธีการขอความช่วยเหลือ (Amtshilfe) จากเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองซึ่งมีเขตอำนาจในพื้นที่นั้นๆ ตามมาตรา 4 ถึงมาตรา 8 แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยวิธีพิจารณาเรื่องทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองแห่งสหพันธ์รัฐ (VwVG) เนื่องจากโดยปกติในการบังคับการทางปกครองนอกเขตอำนาจ

⁸⁰ วิจิตรา วอนเพียร์ อังแล้ว หน้า 48 – 49

⁸¹ วรณรี สิงห์โต อังแล้ว หน้า 16 – 17

⁸³ เฟ็งอั้ง หน้า 17

หน้าที่ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไม่อาจกระทำได้ ดังนั้น การขอความช่วยเหลือจากเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองซึ่งมีเขตอำนาจในพื้นที่ดังกล่าวเป็นหนทางของการเข้าไปภายในองค์กรนั้นๆ เพื่อใช้อำนาจในการบังคับทางปกครองนอกเขตพื้นที่ โดยการร้องขอความช่วยเหลือดังกล่าวจะกระทำโดยการขอให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่มีเขตอำนาจหรือที่เรียกว่า “เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่ได้รับการร้องขอ (ersuchte Behörde)” ดำเนินการบังคับทางปกครองตามกฎหมายว่าด้วยการบังคับทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองของมลรัฐที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่ได้รับการร้องขามีเขตอำนาจ โดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่ได้รับการร้องขอจะดำเนินการดังกล่าวได้ เมื่อมีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดให้อำนาจในการดำเนินการนั้นไว้ และเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่ร้องขอ (ersuchende Behörde) ไม่ถูกจำกัดโดยผลของกฎหมายที่จะกระทำการดังกล่าว ซึ่งเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่ได้รับการร้องขามีได้รับมอบอำนาจในการดำเนินการดังกล่าวเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่ร้องขอผ่านความช่วยเหลือที่ถูกร้องขอ (Amtshilfeersuchen) หรือที่เรียกว่า “การบังคับทางปกครองที่ถูกร้องขอ (Vollstreckungsersuchen)” แต่เป็นการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่ได้รับการร้องขอตามบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยการบังคับทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองของแต่ละมลรัฐ (มาตรา 5 วรรคสอง แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยการบังคับทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองแห่งสหพันธรัฐ (VwVG))

ลูกหนี้แห่งการบังคับทางปกครอง (Vollstreckungsschuldner)⁸⁴

มาตรา 2 แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยการบังคับทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองแห่งสหพันธรัฐ (VwVG) จำแนกลูกหนี้แห่งการบังคับทางปกครอง (Vollstreckungsschuldner) ออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่

- 1) Selbstschuldner หมายถึง บุคคลที่อยู่ภายใต้การบังคับทางปกครองโดยตรง
- 2) Haftungsschuldner หมายถึง บุคคลที่อยู่ภายใต้การบังคับทางปกครองโดยผลของกฎหมาย (ทั้งนี้ ไม่รวมถึงข้อสัญญา) เช่น กฎหมายว่าด้วยหุ้นส่วนจำกัด
- 3) Duldungsschuldner หมายถึง บุคคลที่อยู่ภายใต้การบังคับทางปกครองเนื่องจากถูกบังคับให้จำยอมรับการกระทำซึ่งอยู่ภายใต้ขอบเขตของการบังคับให้จำยอมรับการกระทำในเรื่องนั้นๆ เท่านั้น

⁸⁴ เพิ่งอ้าง หน้า 19

2.3 การบังคับทางปกครองตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน (Vollstreckung wegen geldförderung)⁸⁵

วัตถุประสงค์การบังคับทางปกครองกรณีนี้เป็นการบังคับตามสิทธิเรียกร้องให้ชำระเงินของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองหรือหน่วยงานของรัฐที่มีต่อประชาชนตามความสัมพันธ์ในทางกฎหมายมหาชน (Öffentlich-rechtliche geldforderungen) เช่น การบังคับตามสิทธิเรียกร้องให้ชำระเงินค่าภาษีอากร เงินประกันสังคม ค่าธรรมเนียม ค่าบำรุงต่างๆ การเรียกร้องให้นำเงินช่วยเหลือที่จ่ายเกินไปกลับคืนมาเป็นต้น

มาตรา 1 แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยการบังคับทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองแห่งสหพันธ์รัฐ (VwVG) กำหนดให้ การบังคับตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินในทางปกครองของสหพันธ์รัฐและนิติบุคคลที่ใช้อำนาจในทางปกครองระดับสหพันธ์รัฐอยู่ภายใต้เงื่อนไขของกฎหมายว่าด้วยการบังคับทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองแห่งสหพันธ์รัฐ ยกเว้นข้อพิพาทระหว่างคู่สัญญาทางปกครอง หรือสิทธิเรียกร้องที่เป็นตัวเงินในทางกฎหมายมหาชนซึ่งก่อตั้งขึ้นจากความสัมพันธ์ในทางกฎหมายอื่นนอกจากกฎหมายซึ่งอยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรม⁸⁶ เช่น การใช้สิทธิไล่เบียด (Rückgriff) ของหน่วยงานของรัฐต่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงก่อให้เกิดความเสียหายโดยมาตรา 34 ของกฎหมายพื้นฐานแห่งสหพันธ์รัฐเยอรมัน (GG) กำหนดรับรองการใช้สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายอันเนื่องมาจากการกระทำละเมิดของหน่วยงานของรัฐ รวมถึงการใช้สิทธิไล่เบียด (Rückgriff) ของหน่วยงานของรัฐต่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงก่อให้เกิดความเสียหายย่อมอยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรม ดังนั้น กระบวนการดังกล่าวจึงไม่ควรมีการออกคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน (Leistungsbescheid) อีก ใดๆ ก็ตาม มีข้อพิจารณาในทางปฏิบัติในปัจจุบันซึ่งนำไปสู่เหตุการณ์ที่อยากจะเข้าใจ กรณีที่หน่วยงานของรัฐสามารถใช้สิทธิเรียกร้องต่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองอันเนื่องมาจากความผิดของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองทั้งในแง่ที่ก่อให้เกิดความเสียหายโดยตรง (unmittelbareSchadigungen) แก่ทรัพย์สินของทางราชการ หรือความเสียหายโดยอ้อม (mittelbareSchadigungen) ได้แก่ หน่วยงานของรัฐต้องชำระค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายแล้วจึงใช้สิทธิไล่เบียด (Rückgriff) ต่อเจ้าหน้าที่ดังกล่าว โดยการออกคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน เพื่อเรียกคืนค่าเสียหายที่หน่วยงานของรัฐได้ชำระแก่ผู้เสียหาย ใดๆ ก็ตาม มาตรา 34 ประโยคที่สอง ของกฎหมายพื้นฐานแห่งสหพันธ์

⁸⁵ วิจิตรา วอนเพียร อ้างแล้ว หน้า 49

⁸⁶ Mußnug, VB1BW 1984 ; zitiert nach: Engelhardt/App, § 1 VwVG, Rn.15. อ้างใน วรณวี

สาธารณรัฐเยอรมัน (GG) กำหนดให้ การใช้สิทธิไล่เบียดดังกล่าวอาจกระทำได้โดยการฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมเท่านั้น ดังนั้น กรณีในทางปฏิบัติดังกล่าวข้างต้นเกี่ยวกับคำสั่งของหน่วยงานของรัฐที่กำหนดให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองชดใช้ค่าเสียหายซึ่งเป็นความรับผิดชอบภายในหน่วยงานของรัฐจึงไม่อาจดำเนินการบังคับทางปกครองได้ เนื่องจากบทบัญญัติมาตรา 34 ของกฎหมายพื้นฐานแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน (GG) บัญญัติให้การใช้สิทธิไล่เบียดดังกล่าวอยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรมจึงเป็นกรณีตามมาตรา 1 แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยการบังคับทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองแห่งสหพันธรัฐ (VwVG) ซึ่งกำหนดยกเว้นไม่นำการบังคับทางปกครองตามกฎหมายดังกล่าวมาใช้บังคับแก่กรณีที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรม อนึ่ง จึงมีข้อความคิดเกี่ยวกับการสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในระบบการใช้สิทธิเรียกร้องของหน่วยงานของรัฐ ซึ่งในทางปฏิบัติอาจจะต้องมีการก้าวล่วงของฝ่ายนิติบัญญัติเพื่อแก้ไขมาตรา 34 ของกฎหมายพื้นฐานแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน (GG) นอกจากนี้ บทบัญญัติเกี่ยวกับการบังคับทางปกครองตามรัฐบัญญัติว่าด้วยการบังคับทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองแห่งสหพันธรัฐ (VwVG) ไม่กระทบต่อการใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามประมวลรัษฎากร กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม (Sozialversicherungsrecht) การประกันการว่างงาน (Arbeitslosenversicherung) และระเบียบการบริหารงานศาลยุติธรรม (Justizbetriebsordnung)⁸⁷

2.3.1 กระบวนการในการบังคับทางปกครองตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้

ชำระเงิน⁸⁸

กระบวนการในการบังคับทางปกครองตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินเริ่มต้นจากหน่วยงานที่มีอำนาจออกคำสั่งบังคับการ (Anordnungsbehörde) ซึ่งได้แก่หน่วยงานที่มีสิทธิเรียกร้องที่เป็นตัวเงินตามความสัมพันธ์ในทางกฎหมายมหาชนดังนั้นหน่วยงานที่มีอำนาจออกคำสั่งบังคับการจะมีฐานะเป็นเจ้าหน้าที่แห่งการบังคับทางปกครองโดยกระบวนการบังคับทางปกครองเป็นไปตามมาตรา 3 วรรคสี่ แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยการบังคับทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองแห่งสหพันธรัฐ (VwVG) ซึ่งกำหนดให้เจ้าหน้าที่แห่งการบังคับทางปกครองต้องออกคำสั่งบังคับให้ชำระเงิน (Vollstreckungsanordnung) และส่งไปยังหน่วยงานที่มีอำนาจบังคับการ (Vollstreckungsbehörde) เพื่อดำเนินการบังคับทางปกครองตามมาตรการบังคับที่กำหนดไว้ในคำสั่งบังคับให้ชำระเงิน โดยคำสั่งบังคับให้ชำระเงินของเจ้าหน้าที่แห่งการบังคับทางปกครองในที่นี้เป็นหนังสือแจ้งระหว่างหน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นการดำเนินการภายในฝ่ายปกครองด้วยกัน และยังไม่มียุทธศาสตร์ต่อสิทธิของบุคคลภายนอกฝ่ายปกครอง ดังนั้น คำสั่งบังคับให้ชำระเงินของ

⁸⁷ วรณรี สิงห์โต อ่างแล้ว หน้า 16 – 17

⁸⁸ เพิ่งอ้าง หน้า 22

เจ้าหน้าที่แห่งการบังคับทางปกครองจึงไม่เป็นคำสั่งทางปกครองโดยเนื้อหาของคำสั่งบังคับให้ชำระเงินของเจ้าหน้าที่แห่งการบังคับทางปกครองประกอบด้วยข้อกำหนดมาตรการและวิธีการบังคับทางปกครองซึ่งผูกพันหน่วยงานที่มีอำนาจบังคับการให้ต้องดำเนินการบังคับทางปกครองตามคำสั่งบังคับให้ชำระเงินดังกล่าว

2.3.2 เงื่อนไขของการดำเนินการบังคับตามคำสั่งบังคับให้ชำระเงิน⁸⁹

การดำเนินการบังคับตามคำสั่งบังคับให้ชำระเงิน (Vollstreckungsanordnung) ได้กำหนดเงื่อนไขไว้ตามมาตรา 3 วรรคสอง แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยการบังคับทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองแห่งสหพันธ์รัฐ (VwVG) ดังต่อไปนี้

ข้อ a) ต้องมีการออกคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน (Leistungsbescheid) อันเป็นฐานอำนาจในการบังคับทางปกครองซึ่งอยู่ภายใต้บังคับของรัฐบัญญัติว่าด้วยวิธีพิจารณาเรื่องทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองแห่งสหพันธ์รัฐ (VwVfG) ด้วย โดยคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินต้องมีเนื้อหาที่ชัดเจน โดยต้องแจ้งเหตุแห่งการชำระเงินและจำนวนเงินที่ต้องชำระด้วยหากคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินไม่ชัดเจน เช่น ไม่อาจทราบได้ว่าผู้รับคำสั่งทางปกครองต้องดำเนินการอย่างไร คำสั่งทางปกครองดังกล่าวย่อมไม่มีผลบังคับ (unwirksam) นอกจากนี้คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินต้องทำเป็นลายลักษณ์อักษรและแจ้งให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองทราบด้วย สำหรับคำสั่งทางปกครองทางอิเล็กทรอนิกส์ย่อมอยู่ภายใต้บังคับของรัฐบัญญัติว่าด้วยวิธีพิจารณาเรื่องทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองแห่งสหพันธ์รัฐ (VwVG) อนึ่ง คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินตามมาตรา 3 วรรคสอง ข้อ a) แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยการบังคับทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองแห่งสหพันธ์รัฐ (VwVG) จำกัดเฉพาะการเรียกร้องให้ชำระเงินตามสิทธิเรียกร้องในทางกฎหมายมหาชนเท่านั้น

อนึ่ง การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินภาษีอากรหรือค่าธรรมเนียมต่างๆ ตามมาตรา 80 วรรคสอง ข้อ 1 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาศึปกปกครอง (VwGO) ย่อมไม่มีผลเป็นการทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองดังนั้นความไม่อาจโต้แย้งได้ของคำสั่งทางปกครอง (Unanfechtbarkeit) จึงมิใช่เงื่อนไขของการออกคำสั่งบังคับให้ชำระเงิน (Vollstreckungsanordnung)

ข้อ b) นี้ตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน (Leistungsbescheid) ต้องถึงกำหนดชำระตามบทบัญญัติของกฎหมายแล้ว อย่างไรก็ตาม คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินอาจจะออกก่อนที่หนี้ถึงกำหนดชำระได้แต่จะต้องระบุระยะเวลาที่หนี้ถึงกำหนดชำระให้

⁸⁹ เพิ่งอ้าง หน้า 23-24

ชัดเจนเพื่อที่ผู้รับคำสั่งทางปกครองจะได้ทราบระยะเวลาที่ต้องชำระหนี้อย่างถูกต้องรวมถึงวันที่จะต้องถูกบังคับตามคำสั่งทางปกครองดังกล่าวหากไม่ชำระ

ข้อ c) เมื่อระยะเวลาที่หนี้ตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินถึงกำหนดชำระได้ล่วงพ้นไปแล้วไม่น้อยกว่าสัปดาห์เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะออกหนังสือเตือน (Mahnung) ก่อนที่จะออกคำสั่งบังคับให้ชำระเงิน (Vollstreckungsanordnung) ซึ่งการกำหนดให้มีการเตือนในที่นี้เป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจดุลพินิจแก่เจ้าหน้าที่ (Sollvorschrift) และหนังสือเตือนไม่ใช่คำสั่งทางปกครองตามรัฐบัญญัติว่าด้วยวิธีพิจารณาเรื่องทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองแห่งสหพันธ์รัฐ (VwGO) รวมถึงไม่ใช่มาตรการบังคับทางปกครองแต่เป็นเงื่อนไขในการบังคับทางปกครองดังนั้นในกรณีที่เจ้าหน้าที่มิได้มีหนังสือเตือนก่อนที่จะออกคำสั่งบังคับให้ชำระเงิน (Vollstreckungsanordnung) ย่อมไม่กระทบต่อความมีผลบังคับของมาตรการบังคับทางปกครองแต่ในกรณีมีความจำเป็นเร่งด่วนอาจไม่ต้องมีหนังสือเตือนได้เนื่องจากการแจ้งเตือนว่าจะดำเนินการบังคับทางปกครองตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินที่ได้มีคำสั่งบังคับให้ชำระเงินไปแล้วเท่านั้นมิได้เป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ขึ้นใหม่แต่อย่างใด

ข้อ d) เจ้าหน้าที่บังคับการจะออกคำสั่งให้ชำระเงิน (Vollstreckungsanordnung) เมื่อระยะเวลาที่หนี้ตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินถึงกำหนดได้ล่วงพ้นไปแล้วไม่น้อยกว่าหนึ่งสัปดาห์ (มาตรา 3 วรรคสาม แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยการบังคับทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองแห่งสหพันธ์รัฐ (VwVG)) เพื่อให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองมีโอกาสใช้ระยะเวลาดังกล่าวในการตัดสินใจว่าจะชำระเงินเพื่อหลีกเลี่ยงการบังคับทางปกครองในกรณีที่เจ้าหน้าที่ออกคำสั่งบังคับให้ชำระเงิน (Vollstreckungsanordnung) โดยมิได้คำนึงถึงระยะเวลาหนึ่งสัปดาห์ย่อมมีผลทำให้คำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายและมีผลทำให้การบังคับทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นการก่อตั้งสิทธิเรียกร้องเกี่ยวกับความรับผิดชอบในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ (Amtshaftungsanspruch) ในส่วนของขั้นตอนการดำเนินการบังคับตามคำสั่งทางปกครองโดยหน่วยงานที่ทำหน้าที่บังคับทางปกครองตลอดจนสิทธิของลูกหนี้แห่งการบังคับทางปกครองรัฐบัญญัติว่าด้วยการบังคับทางปกครองมาตรา 5 บัญญัติให้นำบทบัญญัติในประมวลรัษฎากรมาใช้บังคับโดยอนุโลมซึ่งกรณีการบังคับชำระเงินนั้นหน่วยงานอาจบังคับเอาจากสังหาริมทรัพย์หรือสังหาริมทรัพย์หรือสิทธิเรียกร้องอื่นของลูกหนี้แห่งการบังคับทางปกครองได้ตามที่บัญญัติไว้ในประมวลรัษฎากร ทั้งนี้การบังคับเอาจากทรัพย์สินใดนั้น ถือเป็นดุลพินิจของหน่วยงานที่ทำหน้าที่

มาตรา 5 แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยมาตรการบังคับในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ค.ศ. 1953 กำหนดว่า มาตรการบังคับตามคำสั่งที่กำหนดให้ชำระเงินให้ดำเนินการตามบทบัญญัติในประมวลรัษฎากร ซึ่งประมวลรัษฎากรได้กำหนดมาตรการบังคับไว้ได้แก่ การยึดสังหาริมทรัพย์

มีรูปร่าง อสังหาริมทรัพย์ หรือสังหาริมทรัพย์มีทะเบียน การอายัดสิทธิเรียกร้อง และการขายทอดตลาด ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้⁹⁰

1) การยึดสังหาริมทรัพย์มีรูปร่าง

(1) วิธีการยึดสังหาริมทรัพย์มีรูปร่าง ทำได้ 3 วิธี คือ

ก. นำทรัพย์ที่อยู่ในความครอบครองของลูกหนี้มาไว้ในความครอบครองของเจ้าพนักงานบังคับการ

ข. ทรัพย์ที่ไม่ใช่เงินหรือพันธบัตร เจ้าพนักงานบังคับการจะปล่อยให้อยู่ในความครอบครองของลูกหนี้ต่อไปก็ได้ เมื่อพิจารณาแล้วว่าการกระทำเช่นนี้จะไม่เป็นผลเสียแก่การบังคับการ ทั้งนี้ ต้องกระทำให้การยึดนั้นเห็นประจักษ์แจ้ง โดยการประทับตราหรือกระทำโดยวิธีอื่นใดตามสมควร

ค. หากทรัพย์ที่จะยึดอยู่ในความครอบครองของบุคคลภายนอก เจ้าหน้าที่บังคับการจะทำการยึดตาม (1) และ (2) ได้ก็ต่อเมื่อได้รับความยินยอมจากบุคคลภายนอกเสียก่อนในการดำเนินการดังกล่าวข้างต้น เจ้าหน้าที่บังคับการจะต้องแจ้งการยึดให้ลูกหนี้ทราบ อนึ่ง การยึดทรัพย์ในเวลากลางคืน ในวันอาทิตย์และวันหยุดราชการจะกระทำได้ก็ต่อเมื่อเจ้าหน้าที่บังคับการได้รับหนังสืออนุญาตจากหน่วยงานของตน

(2) ผลของการยึดทรัพย์ เมื่อเสร็จสิ้นการยึดทรัพย์แล้ว หน่วยงานต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่บังคับการจะมีสิทธิเสมือนเป็นผู้รับจำนองหรือรับจำนำทรัพย์ที่ยึดมาตามประมวลกฎหมายแพ่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

(3) อำนาจและหน้าที่ของเจ้าหน้าที่บังคับการ (Vollstreckungsbehörde) ในขณะดำเนินการยึดทรัพย์

ก. เมื่อได้รับคำสั่งเป็นหนังสือ (Vollstreckungsanordnung) จากหน่วยงานที่มีอำนาจออกคำสั่งบังคับการให้ดำเนินการบังคับทางปกครอง เจ้าหน้าที่บังคับการผู้รับคำสั่งมีอำนาจที่จะยึดหรืออายัดทรัพย์ของลูกหนี้ตามคำสั่งทางปกครอง โดยจะต้องแสดงหนังสือคำสั่งนี้ต่อลูกหนี้ก่อนถึงจะมีสิทธิยึดทรัพย์ได้

ข. เจ้าหน้าที่บังคับการมีอำนาจเข้าตรวจค้นสถานที่ใด ๆ อันเป็นของลูกหนี้เท่าที่จำเป็น ทั้งยังมีอำนาจสั่งให้เปิดประตูหรือตู้หรือที่เก็บของที่ปิดล็อกอยู่ หากลูกหนี้ไม่ยอมให้เข้าตรวจหรือไม่ยอมอยู่ด้วยในขณะที่ตรวจค้น เจ้าหน้าที่บังคับการจะต้องขอหมายศาลจากศาลแขวงในเขตพื้นที่นั้นเสียก่อนจึงจะสามารถเข้าตรวจค้น โดยปราศจากคำยินยอมของลูกหนี้ได้

⁹⁰ คันทน์ ชัยชนะ “การบังคับทางปกครองของประเทศเยอรมัน” หน้า 3-6 (เอกสารไม่เผยแพร่)

และในกรณีที่มีผู้จัดขวาง เจ้าหน้าที่บังคับการชอบที่จะใช้กำลังปราบปรามเองหรือร้องขอความช่วยเหลือจากเจ้าหน้าที่ตำรวจ

ค. เจ้าหน้าที่บังคับการต้องนำผู้ที่บรรลุนิติภาวะจำนวน 2 คนหรือข้าราชการท้องถิ่นหรือเจ้าหน้าที่ตำรวจจำนวน 1 คน ไปเป็นพยานในระหว่างการตรวจค้น ในกรณีดังต่อไปนี้

ก) มีผู้ใช้กำลังขัดขวางการตรวจค้น

ข) ทำการตรวจค้นในขณะที่ถูกหนีและคนในครอบครัวไม่อยู่

ง. เจ้าหน้าที่บังคับการต้องจดบันทึกรายงานการบังคับการ โดยมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

ก) การกระทำทุกอย่างที่กระทำไปเพื่อการบังคับการ

ข) วัน เวลา และสถานที่ที่ทำการจดบันทึก

ค) วัตถุที่ทำการยึด

ง) รายชื่อบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับอยู่ในเหตุการณ์

จ) ลายมือชื่อบุคคลดังกล่าวข้างต้น พร้อมลงลายมือชื่อรับรองว่าได้อ่านบันทึกรายงานการบังคับเรียบร้อยแล้ว

จ. ลายมือชื่อเจ้าพนักงานบังคับการ

(4) ประเภทของวัตถุที่ไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดีนั้น คล้ายกันกับที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งของไทย

(5) การขายทอดตลาด หน่วยงานบังคับทางปกครองต้องออกคำสั่งเป็นหนังสือมอบอำนาจให้เจ้าพนักงานนำสิ่งที่ยึดมาไปขายทอดตลาด โดยจะดำเนินการขายทอดตลาดได้ภายหลังจากการยึดทรัพย์ไม่น้อยกว่า 7 วัน เว้นแต่ลูกหนี้จะแสดงความยินยอมให้ขายทอดตลาดได้ก่อนหน้านั้นหรือการเก็บรักษาทรัพย์เป็นเวลานานจะทำให้เสื่อมราคาหรือจะมีค่าใช้จ่ายสูงมาก

วัน เวลา และสถานที่ประมูลจะต้องประกาศให้ทราบเป็นการทั่วไป สัญญาซื้อขายเกิดขึ้นทันทีเมื่อเจ้าหน้าที่เคาะไม้ขายให้แก่ผู้เสนอราคาสูงสุด ซึ่งต้องเป็นราคาไม่ต่ำกว่าครึ่งหนึ่งของราคาปกติตามท้องตลาด ส่วนเครื่องเงินหรือเครื่องทองนั้นห้ามขายต่ำกว่าราคาเงินหรือราคาทอง ณ เวลานั้น และก่อนเคาะไม้ เจ้าหน้าที่จะต้องนับหนึ่งถึงสามเสียก่อน รวมทั้งจะมีการส่งมอบวัตถุที่ทำการประมูลต่อเมื่อผู้ซื้อชำระเป็นเงินสดเท่านั้นหากไม่มีผู้เสนอราคาสูงกว่าราคาที่จะอนุญาตให้ขายได้ดังกล่าวข้างต้นเจ้าหน้าที่สามารถใช้วิธีการอื่นเพื่อหาเงินมาชำระหนี้ได้ตามความเหมาะสม

2) การยึดอสังหาริมทรัพย์และสังหาริมทรัพย์มีทะเบียน

การยึดอสังหาริมทรัพย์และสังหาริมทรัพย์มีทะเบียนสามารถกระทำได้ 3 วิธี ซึ่งจะเลือกใช้วิธีไหนก็ได้ดังนี้

(1) การยึดมาเป็นวัตถุซึ่งจำนอง

หน่วยงานบังคับทางปกครองสามารถนำทรัพย์ที่ต้องการยึดมาเป็นวัตถุซึ่งจำนองได้โดยการแจ้งให้พนักงานที่ดินบันทึกการจำนองไว้ในทะเบียนที่ดิน จากนั้นหน่วยงานบังคับทางปกครองก็จะได้รับสิทธิจำนองตามประมวลกฎหมายแพ่ง

(2) การยึดมาขายทอดตลาด

การยึดอสังหาริมทรัพย์มาขายทอดตลาดนั้น ต่างจากการยึดสังหาริมทรัพย์ตรงที่หน่วยงานบังคับทางปกครองไม่มีอำนาจดำเนินการเองได้ แต่จะต้องยื่นคำขอต่อศาลแขวง (Amtsgericht) ให้ออกคำสั่งยึดอสังหาริมทรัพย์มาขายทอดตลาด โดยศาลจะต้องส่งคำสั่งให้ลูกหนี้ตามคำสั่งทางปกครองและเจ้าพนักงานที่ดินเพื่อให้บันทึกการยึดลงในทะเบียนที่ดิน จากนั้นศาลจะเป็นผู้ดำเนินการขายทอดตลาดเอง โดยมีวิธีการเช่นเดียวกับการขายทอดตลาดสังหาริมทรัพย์

(3) การยึดมาใช้ประโยชน์

หน่วยงานบังคับทางปกครองสามารถยื่นคำขอให้ศาลมีคำสั่งยึดอสังหาริมทรัพย์และแต่งตั้งผู้ดูแลทรัพย์สินขึ้นมาหนึ่งคน พร้อมมอบอำนาจให้ดูแลจัดการและใช้ประโยชน์อสังหาริมทรัพย์ที่ยึดมา เช่น นำที่ดินออกให้เช่าเพื่อหาเงินมาชำระหนี้ตามคำสั่งทางปกครอง เป็นต้น

3) การอายัดสิทธิเรียกร้องของลูกหนี้ซึ่งมีต่อบุคคลภายนอก

ก. สิทธิเรียกร้องให้ชำระเงิน

ก) วิธีการ

หน่วยงานบังคับทางปกครองต้องออกคำสั่งอายัดไปยังลูกหนี้และบุคคลภายนอก โดยมีเนื้อหาเป็นการห้ามลูกหนี้กระทำการใดๆ อันอาจมีผลกระทบต่อสิทธิเรียกร้องดังกล่าว และห้ามบุคคลภายนอกชำระเงินแก่ลูกหนี้ แต่ให้ชำระแก่หน่วยงานบังคับทางปกครอง

ถ้าสิทธิเรียกร้องของลูกหนี้มีการจำนองเป็นประกัน ให้เจ้าพนักงานยึดหนังสือหลักฐานการจำนองมาจากลูกหนี้ หากลูกหนี้ไม่มีหนังสือเช่นว่านี้ ให้เจ้าพนักงานแจ้งคำสั่งอายัดทรัพย์นั้นไปยังเจ้าพนักงานที่ดินเพื่อให้จัดแจ้งการอายัดไว้ในทะเบียนที่ดินการอายัดสิทธิเรียกร้องที่เป็นรายได้เป็นคราวๆ นั้น รวมตลอดถึงงวดที่จะถึงกำหนดชำระภายหลังการอายัดนั้นด้วย

บทที่ 4

การวิเคราะห์ปัญหาในการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง

การบังคับทางปกครองตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน เป็นการบังคับการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของการออกคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการกำหนดให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองชำระเงินต่างๆ หรือที่เรียกกันในกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่า “หนี้เงิน” เช่น เงินภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ค่าบำรุง เบี้ยปรับ ค่าปรับ ค่าบริการต่างๆ เงินสมทบหรือเงินอื่นใดที่กฎหมายกำหนดให้ประชาชนมีหน้าที่ต้องชำระ หรือเจ้าหน้าที่มีอำนาจตามกฎหมายที่จะสั่งให้ประชาชนผู้หนึ่งผู้ใดชำระ รวมถึงกรณีที่เจ้าหน้าที่ใช้ดุลพินิจเรียกให้ชำระค่าปรับทางปกครองตามจำนวนที่สมควรแก่เหตุ แต่ไม่เกินวันละสองหมื่นบาทตามมาตรา 58 (2) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เมื่อผู้รับคำสั่งทางปกครองได้รับแจ้งคำสั่งทางปกครองแล้วฝ่าฝืนไม่ยอมปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าหน้าที่ กล่าวคือ เพิกเฉยไม่ชำระเงินต่างๆ ดังกล่าว หรือชำระไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วน มาตรา 56 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองที่จะใช้มาตรการเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดได้ โดยมาตรการบังคับทางปกครองที่จะนำมาใช้ คือ วิธีการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้นออกขายทอดตลาดนำเงินมาชำระหนี้ต่างๆ ให้ครบถ้วน แต่การใช้มาตรการบังคับมาตรการทางปกครองที่ผ่านมา เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีปัญหาในทางปฏิบัติอย่างมาก เนื่องจากเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไม่มีแนวปฏิบัติมาก่อน ทำให้ไม่ทราบว่าจะมีวิธีและขั้นตอนในการดำเนินการใช้มาตรการบังคับทางปกครองอย่างไร

1. ปัญหาเกี่ยวกับกฎหมายไม่ได้กำหนดลักษณะ ขั้นตอน และกระบวนการของการบังคับทางปกครอง

มาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กำหนดว่าการใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งเรียกให้ชำระเงิน โดยวิธีการยึดอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สิน ให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม ซึ่งตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ได้กำหนดวิธีการยึด อายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สินไว้ในภาค 4 ลักษณะ 2 การบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง กรณีจึงมีปัญหา

ว่าจะนำบทบัญญัติว่าด้วยวิธีการยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลมกับการยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 อย่างไร

โดยที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ได้กำหนดกระบวนการในการยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินไว้หลายขั้นตอน กล่าวคือ

1. หลักทั่วไปเกี่ยวกับการบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง ประกอบด้วย การร้องขอให้บังคับคดี (มาตรา 271) การออกคำบังคับและข้อความในคำบังคับ (มาตรา 272 และมาตรา 273) การออกหมายบังคับคดีและเงื่อนไข (มาตรา 275 และมาตรา 276) การดำเนินการบังคับคดี วันและเวลาในการบังคับคดี รวมถึงอำนาจของเจ้าพนักงานบังคับคดี (มาตรา 279) วิธีการบังคับคดีกรณีให้ชำระเงิน (มาตรา 282) ทรัพย์สินที่ไม่อยู่ในการบังคับคดี (มาตรา 285) เงินหรือสิทธิเรียกร้องที่ไม่อยู่ในการบังคับคดี (มาตรา 286) การขอถอนส่วน (มาตรา 287) การร้องขัดทรัพย์สิน (มาตรา 288) การขอรับชำระหนี้ก่อนของเจ้าหนี้จำนองหรือเจ้าหนี้บุริมสิทธิ (มาตรา 289) และการขอเฉลี่ยทรัพย์สิน (มาตรา 290)

2. วิธียึดทรัพย์สิน ประกอบด้วย การยึดเอกสารและสังหาริมทรัพย์ที่มีรูปร่าง (มาตรา 303) การยึดอสังหาริมทรัพย์ (มาตรา 304) ผลของการยึด (มาตรา 305)

3. วิธีอายัดทรัพย์สิน ประกอบด้วย การจัดการทรัพย์สินที่ถูกอายัด (มาตรา 310 และมาตรา 311) บุคคลภายนอกปฏิเสธคำสั่งอายัด (มาตรา 312) การอายัดสิทธิเรียกร้องแห่งรายได้เป็นคราวๆ และการอายัดสิทธิเรียกร้องที่มีจำนองเป็นประกัน (มาตรา 313) ผลของคำสั่งอายัด (มาตรา 314)

4. การขายทอดตลาดทรัพย์สิน ประกอบด้วย การขออนุญาตศาลขายทอดตลาดทรัพย์สินที่ยึด (มาตรา 306) การขายทอดตลาดทรัพย์สินที่ยึดและข้อบังคับในการขายทอดตลาด (มาตรา 308 และมาตรา 309) สิทธิของผู้ซื้อทรัพย์สินในการขายทอดตลาด (มาตรา 309 ตรี) การขายทอดตลาดสิทธิเรียกร้องที่ถูกอายัด (มาตรา 315) วิธีการจ่ายเงิน การจัดทำบัญชี และการคัดค้านบัญชีส่วนเฉลี่ย (มาตรา 318 ถึงมาตรา 323)

การนำบทบัญญัติในภาค 4 ลักษณะ 2 การบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง (มาตรา 271 ถึง มาตรา 323) มาใช้บังคับ เจ้าหน้าที่ยังไม่ทราบว่าเมื่อนำบทบัญญัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาเป็นหลักในการปรับใช้กับการปฏิบัติตามคำสั่งยึด อายัด หรือขายทอดตลาดทรัพย์สิน โดยไม่มีรายละเอียดและขั้นตอนในการนำบทบัญญัติว่าด้วยวิธีการยึด อายัด และขายทอดตลาด เจ้าหน้าที่จึงต้องใช้ดุลพินิจพิจารณาว่าจะนำบทบัญญัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาอนุโลมใช้ในการยึด อายัด และขายทอดตลาดในขอบเขตแค่ไหน อย่างไร เพื่อให้เหมาะสมกับลักษณะของมาตรการบังคับทางปกครอง เมื่อพิจารณาแนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในเรื่องขั้นตอนการยึด อายัด และขายทอดตลาด

ทรัพย์สินดังกล่าว คณะกรรมการฯ ได้วางหลักเกณฑ์ในแต่ละเรื่องไว้อย่างกว้างๆ โดยไม่มีรายละเอียดในทางปฏิบัติ แนวคำวินิจฉัยก็กระจัดกระจายอยู่ในบันทึกความเห็นคณะกรรมการฯ ต่างฉบับกัน ไม่ได้รวมอยู่อย่างเป็นหมวดหมู่ในลักษณะเดียวกับระเบียบปฏิบัติ เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติจึงไม่สามารถนำแนวคำวินิจฉัยดังกล่าวไปใช้ในทางปฏิบัติได้จริง ประกอบกับเมื่อพิจารณาแนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการฯ กับสภาพปัญหาของการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึดอายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินแล้ว ปรากฏว่าแนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการฯ ยังไม่สามารถแก้ไขในทางทฤษฎีเกี่ยวกับมาตรการบังคับทางปกครองได้ครบถ้วน เช่น ปัญหาความซ้ำซ้อนกันระหว่างการใช้มาตรการบังคับทางปกครองของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองและการบังคับคดีของเจ้าพนักงานบังคับคดีในลูกหนี้รายเดียวกัน ปัญหาระยะเวลาในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึดอายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน ว่าจะต้องดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในสิบปีนับแต่วันที่ออกคำสั่งทางปกครอง หรือต้องเริ่มดำเนินการภายในสิบปีนับตั้งแต่วันที่ออกคำสั่งทางปกครองที่ยึดอายัด และแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่ไม่รับฟ้องคดีที่หน่วยงานของรัฐฟ้องบังคับให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามคำสั่งทางปกครองที่หน่วยงานออกโดยอาศัยอำนาจตาม มาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และให้หน่วยงานใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เพื่อบังคับชำระหนี้จากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด มีผลให้หน่วยงานของรัฐเป็นจำนวนมากต้องดำเนินการใช้มาตรการบังคับทางปกครองด้วยตนเอง เพราะแต่ละหน่วยงานต่างก็มีกรณีที่ได้รับ ความเสียหายจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ เมื่อหน่วยงานยังไม่มีความพร้อม เพราะไม่มีประสบการณ์ในเรื่องนี้มาก่อน และยังไม่สามารถฝึกฝนให้เจ้าหน้าที่มีความเชี่ยวชาญในเรื่องนี้ได้ ประกอบกับกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันก็ยังไม่ชัดเจน จึงทำให้หน่วยงานต่างๆ ไม่สามารถบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ นอกจากนี้ยังมีปัญหาเกี่ยวกับ ขั้นตอนและวิธีการยึด อายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สิน ซึ่งจะได้อธิบายต่อไป

1.1. ปัญหาการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยวิธีการยึดทรัพย์ วิธีการอายัดทรัพย์สิน และวิธีการขายทอดตลาดทรัพย์สิน

1.1.1 ปัญหาการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยวิธีการยึดทรัพย์

การตรวจสอบทรัพย์สินหรือสืบหาทรัพย์สิน เพื่อทำการยึดทรัพย์กรณียึด อสังหาริมทรัพย์ ได้แก่ โฉนดที่ดิน หนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3 / น.ส.3 ก) หน่วยงานของรัฐผู้ออกคำสั่งทางปกครอง จะต้องมิหนังสือไปยังสำนักงานที่ดินจังหวัด/สาขา เพื่อขอ ตรวจสอบหลักทรัพย์ประเภทอสังหาริมทรัพย์ที่มีชื่อผู้ถูกบังคับทางปกครองเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ซึ่ง อาจนำมาบังคับคดีได้ โดยตรวจสอบจากภูมิสำเนาปัจจุบันหรือภูมิสำเนาเดิม หรือที่ผู้ถูกบังคับทาง

ปกครองเคออยู่อาศัย สถานที่ที่เคยย้ายไปดำรงตำแหน่ง ปัญหาที่พบคือ เมื่อทราบหลักทรัพย์แล้วแต่เป็นการยากลำบากในการค้นหาสถานที่ตั้งทรัพย์ เพราะไม่มีความชำนาญในพื้นที่ ดังนั้น จึงมีความจำเป็นต้องให้เจ้าพนักงานที่ดินตรวจสอบรังวัดนำชี้ที่ตั้งทรัพย์ ซึ่งต้องมีค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการดำเนินการ และได้รับความร่วมมือจากเจ้าพนักงานที่ดิน แต่เกิดปัญหาอุปสรรค เนื่องจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเหล่านั้นไม่ให้ความเชื่อถือในคำสั่งทางปกครองที่เรียกให้ชำระเงิน ว่ามีคำสั่งบังคับเช่นเดียวกับคำพิพากษาของศาลและเกรงว่าอาจถูกเจ้าของทรัพย์สินฟ้องร้องดำเนินคดีในภายหลัง

โดยที่กฎหมายกำหนดให้องค์กรทางปกครองสามารถยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์ได้เอง โดยไม่มีหมายบังคับคดีของศาล ซึ่งต่างจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานบังคับคดี ศาลได้ออกหมายบังคับคดีตั้งเจ้าพนักงานบังคับคดี เจ้าพนักงานบังคับคดีมีอำนาจดำเนินการใดๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบังคับคดีได้ โดยให้ถือเสมือนเป็นเจ้าพนักงานศาล ในการจะดำเนินการบังคับคดี เจ้าพนักงานบังคับคดีย่อมมีอำนาจเท่าที่จำเป็นเพื่อที่จะค้นสถานที่ใดๆ อันเป็นของลูกหนี้ตามคำพิพากษาหรือที่ลูกหนี้ตามคำพิพากษาได้ปกครองอยู่ เช่น บ้านที่อยู่ คลังสินค้า โรงงาน และร้านค้าขาย ทั้งมีอำนาจที่จะยึดและตรวจสอบ บัญชี หรือแผ่นกระดาษ และกระทำการใดๆ ตามสมควร เพื่อเปิดสถานที่ หรือบ้านที่อยู่หรือโรงเรือนหรือบ้านที่อยู่หรือโรงเรือนดังกล่าวแล้ว รวมทั้งผู้รับรักษา ผู้หรือที่เก็บของอื่น ถ้ามีผู้ขัดขวาง เจ้าพนักงานคดีชอบที่จะร้องขอความช่วยเหลือจากเจ้าหน้าที่ตำรวจเพื่อดำเนินการบังคับคดีจนได้ ในส่วนของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไม่มีบทบาทบัญญัติที่ชัดเจนว่าเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจกระทำการกับทรัพย์สินของผู้ที่อยู่บังคับตามกฎหมายได้มากน้อย เพียงใด เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเกรงว่าตนเองจะไม่มีอำนาจตามกฎหมายที่จะดำเนินการในเรื่องนี้ ซึ่งอาจทำให้ตนถูกฟ้องเป็นคดีอาญา รวมทั้งอาจถูกฟ้องให้รับผิดชอบในเสียหายทางละเมิดได้ นอกจากนี้ในการปฏิบัติการยึดทรัพย์สินกรณีเข้าไปค้นสถานที่ คือ การเข้าไปในเคหสถานยามวิกาลอาจขัดต่อรัฐธรรมนูญในหัวข้อบุคคลย่อมมีเสรีภาพในเคหสถาน กล่าวคือ บุคคลย่อมได้รับความคุ้มครองในการที่จะอยู่อาศัยและครอบครองเคหสถานโดยปกติสุข การเข้าไปในเคหสถานโดยปราศจากความยินยอมของผู้ครอบครอง หรือการตรวจค้นเคหสถานจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติของกฎหมาย ซึ่งกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งกำหนดให้เจ้าพนักงานบังคับคดีเข้าไปดำเนินการค้นสถานที่เพื่อยึดทรัพย์ในยามวิกาลได้โดยได้รับอนุญาตจากศาล ถือได้ว่ากรณีดังกล่าวมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพและความปลอดภัยของบุคคล

การใช้มาตรการทางปกครองโดยวิธีการยึดทรัพย์สินไม่เป็นเอกภาพ โดยหน่วยงานของรัฐหลายแห่งได้มีหนังสือขอหารือคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ในประเด็นเกี่ยวกับขั้นตอนยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินเป็นจำนวนมาก แต่แนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองจะกำหนดหลักเกณฑ์กว้างๆ ซึ่งต่อมาหน่วยงาน

ของรัฐต่างๆ ก็ไม่สามารถนำแนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมาปฏิบัติได้ และต้องแก้ไขสภาพปัญหาด้วยการออกระเบียบว่าด้วยการใช้มาตรการบังคับทางปกครองสำหรับหน่วยงานตนเอง ในระเบียบต่างๆ เหล่านั้นแม้จะกำหนดให้มีหลักเกณฑ์ใหญ่ๆ ไว้ในลักษณะคล้ายคลึงกัน เช่น บททั่วไป วิธีการยึดทรัพย์สิน วิธีการประเมินราคาทรัพย์สิน การขายทอดตลาดทรัพย์สิน แต่รายละเอียดย่อยของแต่ละหลักเกณฑ์ยังมีความแตกต่างกัน การที่แต่ละหน่วยงานมีระเบียบว่าด้วยมาตรการบังคับทางปกครองสำหรับหน่วยงานตนเองและกำหนดหลักเกณฑ์ไว้แตกต่างกัน อาจก่อให้เกิดปัญหาในกรณีที่หน่วยงานต่างๆ จะต้องใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับบุคคลคนเดียวกัน เช่น เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานหนึ่งกระทำต่อหน่วยงานรัฐหลายหน่วยงาน สภาพที่หน่วยงานของรัฐแต่ละหน่วยงานต่างออกระเบียบว่าด้วยมาตรการบังคับทางปกครองสำหรับหน่วยงานของตนเอง เป็นสิ่งที่ไม่ควรเกิดขึ้นในระบบกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เพราะแต่ละหน่วยงานต่างก็เป็นองค์กรฝ่ายปกครองและอำนาจในการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง มีแหล่งอำนาจมาจากบทบัญญัติเดียวกัน คือ มาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ดังนั้น การดำเนินการมาตรการบังคับทางปกครองเพื่อบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครอง จึงควรปฏิบัติตามระเบียบฉบับเดียวกัน

การประเมินราคาทรัพย์สินที่ยึด เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ ขาดทักษะความเชี่ยวชาญในการประเมินราคาทรัพย์สินที่ยึด ซึ่งราคาประเมินดังกล่าวมีผลต่อราคาซื้อขายและการคิดค่าธรรมเนียม โดยในการประเมินราคาของกรมบังคับคดี หรือกรมสรรพากร การประเมินราคาที่คืนได้ใช้ราคาของกรมธนารักษ์ในขณะที่ยึดเป็นเกณฑ์ในการประเมินราคา ในส่วนของการประเมินสิ่งปลูกสร้างใช้บัญชีกำหนดราคาทุนทรัพย์สินโรงเรือนและสิ่งปลูกสร้างในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ของสำนักงานที่ดินของจังหวัดในเขตที่สิ่งปลูกสร้างตั้งอยู่เป็นเกณฑ์ในการประเมินราคาด้วยเช่นกัน นอกจากนี้ยังมีการปรับลดค่าเสื่อมสภาพทรัพย์สินตามระยะเวลาที่ก่อสร้างด้วย ดังนั้น ในการกำหนดราคาทรัพย์สินที่ไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับทางปกครองยังคงมีปัญหาว่าจะให้ใครเป็นผู้กำหนดเพราะหากให้เจ้าหน้าที่เป็นผู้กำหนด ลูกหนี้ย่อมฟ้องคดีได้หากเห็นว่าการกำหนดนั้นไม่เป็นธรรม อันจะนำไปสู่การสู้คดีที่เสียเวลาและส่งผลต่ออายุความในการบังคับทางปกครอง หรือการขับไล่ลูกหนี้ออกจากอสังหาริมทรัพย์ควรจะใช้วิธีฟ้องคดีต่อศาลได้ หรือการจำหน่ายทรัพย์สินที่ขายทอดตลาดได้ยาก เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้ใช้มาตรการบังคับทางปกครองจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องมีความรู้เกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว และต้องศึกษาเพื่อให้เกิดความเหมาะสมและเป็นธรรม

1.1.2 การใช้มาตรการบังคับทางปกครองด้วยวิธีอายัดทรัพย์สิน

การอายัดทรัพย์สินตามลักษณะการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานบังคับคดี แบ่ง
ได้เป็น 2 กรณี คือ

1. การอายัดสิทธิเรียกร้องขอให้ชำระเงินจำนวนหนึ่งหรือที่เรียกว่า “การอายัดเงิน”
การอายัดเงิน เป็นการอายัดสิทธิเรียกร้องขอให้ชำระเงินจำนวนหนึ่งซึ่งลูกหนี้ตามคำพิพากษามีต่อ
บุคคลภายนอก โดยห้ามลูกหนี้ตามคำพิพากษาให้งดเว้นการจำหน่ายสิทธิเรียกร้องนั้น และห้าม
บุคคลภายนอกไม่ให้ชำระเงินให้แก่ลูกหนี้ตามคำพิพากษา แต่ให้ชำระแก่เจ้าพนักงานบังคับคดี ณ
เวลา หรือภายในเวลาที่กำหนดไว้ในคำสั่ง

2. การอายัดห้ามโอนทรัพย์สิน การอายัดลักษณะนี้เป็นการแจ้งไปยัง
พนักงานเจ้าหน้าที่ หรือบุคคลที่เกี่ยวข้องในการจำหน่ายจ่ายโอนทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษา
ขอให้งดการจำหน่ายจ่ายโอนหรือทำนิติกรรมเกี่ยวกับทรัพย์สินนั้นไว้ชั่วคราว โดยมีวัตถุประสงค์
ป้องกันมิให้มีการย้ายถ่ายเทโดยทำนิติกรรมโอนไปยังบุคคลอื่นก่อนที่จะทำการยึดทรัพย์ เพื่อนำ
ออกขายทอดตลาดเอาเงินชำระหนี้ตามคำพิพากษาให้แก่โจทก์

สาระสำคัญในคำสั่งหรือหมายอายัดต้องมีข้อห้ามลูกหนี้ให้งดเว้นการจำหน่ายสิทธิ
เรียกร้องนับแต่ขณะที่ได้ส่งหมายนั้นได้ และมีข้อห้ามบุคคลภายนอกไม่ให้ชำระเงินหรือส่งมอบ
สิ่งของให้แก่ลูกหนี้แต่ให้ชำระหรือส่งมอบให้เจ้าพนักงานบังคับคดี ณ เวลาหรือภายในเวลาที่กำหนด
ไว้ในคำสั่ง ในกระบวนการอายัดทรัพย์สิน ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 310 ทวิ
บัญญัติว่า ถ้าลูกหนี้ตามคำพิพากษามีสิทธิเรียกร้องต่อบุคคลภายนอกให้ชำระเงินจำนวนหนึ่ง หรือ
เรียกให้ส่งมอบสิ่งของนอกจากที่กำหนดไว้ในมาตรา 310 ให้เจ้าพนักงานบังคับคดีอายัดและจำหน่าย
ไปตามที่บัญญัติไว้ในห้ามมาตราต่อไป

เมื่อพิจารณาการอายัดทรัพย์สินในการบังคับคดีแพ่ง กระบวนการนี้ เจ้าพนักงานบังคับคดี
จะอาศัยอำนาจของศาลในการมีคำสั่งอายัดสิทธิเรียกร้องของลูกหนี้ที่มีอยู่กับบุคคลภายนอก เพราะ
เป็นคำสั่งที่มีไปถึงบุคคลภายนอกจึงต้องใช้อำนาจของศาลในการบังคับคดี ซึ่งการพิจารณาสั่งอายัด
ในคดีแพ่งนั้น กรมบังคับคดีมีคำสั่งกรมบังคับคดีที่ 334/2551 เรื่องการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการอายัด
ทรัพย์สินและแนวปฏิบัติกรมบังคับคดีเกี่ยวกับการอายัดทรัพย์สิน ลงวันที่ 23 ก.ค. 2551 ดังนี้

1) เงินเดือน ค่าจ้าง หรือรายได้อื่นที่มีลักษณะจ่ายเพื่อตอบแทนการทำงานเป็นราย
เดือน อายัดให้ตามที่ขอแต่ไม่เกินอัตราร้อยละ 30 ของจำนวนเงินเดือนที่ลูกหนี้ตามคำพิพากษามี
สิทธิได้รับก่อนหักรายจ่ายอื่น แต่ทั้งนี้ เงินส่วนที่ไม่ได้อายัดในขณะนั้นต้องคงเหลือไม่น้อยกว่า
10,000 บาท

การพิจารณาสั่งอายัดเงินเดือนของลูกหนี้ตามคำพิพากษาเพื่อชำระหนี้ค่าเลี้ยงดู
ในคดีของศาลเยาวชนและครอบครัวให้เป็นไปตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล

- 2) เงินเบี้ยขยัน ค่าล่วงเวลา หรือรายได้อื่นที่มีลักษณะจ่ายเพื่อตอบแทนการทำงาน เป็นครั้งคราว อาจัดให้ตามที่ขอแต่ไม่เกินอัตราร้อยละ 30 ของจำนวนที่มีสิทธิได้รับ
- 3) เงินโบนัส อาจัดให้ตามที่ขอแต่ไม่เกินอัตราร้อยละ 50 ของจำนวนที่มีสิทธิได้รับ
- 4) เงินคราวเดียว อาจัดให้ตามที่ขอแต่ไม่เกินจำนวนหนี้ตามหมายบังคับคดี เว้นแต่ศาลมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น หรือมีกฎหมายบัญญัติไว้
- 5) เงินปันผล เงินเฉลี่ยคืน อาจัดให้ตามที่ขอ โดยหากเจ้าหนี้ไม่ได้ระบุให้อายัด เฉพาะปีใดปีหนึ่ง ให้เจ้าพนักงานบังคับคดีอายัดเป็นประจำทุกปีจนกว่าจะครบหนี้
- 6) เงินค่าหุ้น เงินลงหุ้นของสหกรณ์ออมทรัพย์ ให้อายัดให้ตามที่ขอ โดยระบุให้ บุคคลภายนอกผู้รับคำสั่งอายัดส่งเงินเมื่อลูกหนี้ตามคำพิพากษาสิ้นสมาชิกภาพ
- 7) การอายัดเงินฝากในบัญชีสถาบันการเงิน จะต้องระบุระยะเวลาอายัดที่แน่ชัด โดยต้องระบุเลขที่บัญชีหรือสาขาให้ถูกต้องตรงกับความเป็นจริง อาจัดให้ตามที่ขอแต่ไม่เกินยอด หนี้ตามหมายบังคับคดี

การดำเนินการอายัดเงิน เจ้าพนักงานบังคับคดีจะดำเนินการ โดยออก หนังสือแจ้งอายัด ไปยังบุคคลภายนอก โดยให้ชำระหนี้ส่งต่อเจ้าพนักงานบังคับคดีตามจำนวนที่แจ้ง อายัดไป ถ้าบุคคลภายนอกแจ้งปฏิเสธหนี้ หรือสิทธิเรียกร้องที่อายัดไปโดยสิ้นเชิง เช่น ปฏิเสธว่า มิได้เป็นหนี้ลูกหนี้ตามคำพิพากษา หรือเป็นหนี้จริงแต่ได้ชำระหนี้นั้นให้ลูกหนี้ไปก่อนได้รับแจ้ง อายัดไป หรือลูกหนี้ได้โอนสิทธิเรียกร้องนั้นไปให้บุคคลอื่นแล้วก่อนที่จะได้รับแจ้งอายัดไป เป็นต้น เจ้าพนักงานบังคับคดีต้องแจ้งให้เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาทราบ

กรณีบุคคลภายนอกไม่ส่งเงินตามที่อายัดไป โดยไม่แจ้งเหตุขัดข้องหรือ ปฏิเสธหนี้ เจ้าพนักงานบังคับคดีต้องมีหนังสือเตือนไปอีกครั้งหนึ่ง หากบุคคลภายนอกยังคง ปฏิเสธ เจ้าพนักงานบังคับคดีต้องรายงานศาลทราบ และขอให้ศาลเรียกบุคคลภายนอกส่งเงินตามที่ อายัดมายังเจ้าพนักงานบังคับคดีต่อไป ทั้งนี้ตามที่บัญญัติในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 312 ที่ได้บัญญัติว่า ถ้าบุคคลภายนอกที่ได้รับคำสั่งอายัดทรัพย์สินหรือโต้แย้งหนี้ที่ เรียกร้องเอาแก่ตน ศาลอาจทำการไต่สวน และ (1) ถ้าศาลเป็นที่พอใจว่าหนี้ที่เรียกร้องนั้นมีอยู่จริง ก็ให้มีคำสั่งให้บุคคลภายนอกปฏิบัติตามคำสั่งอายัด หรือ (2) ถ้าศาลเห็นว่าอุปเรื่องจะทำให้เสร็จ เด็ดขาดไม่ได้สะดวกโดยวิธีไต่สวน ก็ให้มีคำสั่งอย่างอื่นใดในอันที่จะให้เสร็จเด็ดขาดไปได้ตามที่ เห็นสมควรนั้น

การที่ศาลชั้นต้นออกคำสั่งห้ามจำเลยถอนเงินจากกรมการศาสนาในฐานะที่ กรมการศาสนาเป็นผู้จัดการผลประโยชน์ของวัด ซึ่งเป็นผู้ร้องขอตทรัพย์จนกว่าคดีจะถึงที่สุด และได้ มีหมายแจ้งคำสั่งที่ห้ามจำเลยไปให้กรมการศาสนาทราบนั้น มิใช่วิธีการจะอายัดสิทธิเรียกร้องของ

จำเลยต่อกรมการศาสนา ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 311 จึงต้องถือว่าไม่มีการอายัดสิทธิเรียกร้อง เมื่อไม่มีการอายัดก็จะนำมาตรา 312 วรรคสอง มาใช้บังคับไม่ได้ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3121/2512)

จำเลยเป็นเจ้าของหนี้ค่าก่อสร้างถนนของกรุงเทพมหานคร จำเลยได้โอนหนี้หรือสิทธิเรียกร้องเงินค่าก่อสร้างดังกล่าวให้ผู้ร้อง โดยทำเป็นหนังสือและผู้ร้องได้ส่งคำบอกกล่าวแจ้งการโอนไปยังกรุงเทพมหานครเป็นหนังสือแล้ว จึงต้องด้วยแบบพิธีสำหรับการโอนสิทธิเรียกร้องตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 306 ทุกประการ การโอนสิทธิเรียกร้องระหว่างจำเลยกับผู้ร้องเป็นอันสมบูรณ์ สิทธิเรียกร้องอันเกิดแต่การโอนย่อมหลุดจากจำเลยไปสู่ผู้ร้องแล้ว และย่อมใช้ชั้นกรุงเทพมหานครและใช้ชั้นโจทก์ ลูกจ้างของจำเลย ซึ่งเป็นบุคคลภายนอกได้โดยไม่ต้องพิจารณาว่ากรุงเทพมหานครจะได้ยินยอมในการโอนนั้นด้วยหรือไม่ โจทก์ห้ามสิทธิอายัดสิทธิเรียกร้องเงินดังกล่าวไม่ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 5561-5567/2530)

จำเลยเป็นสมาชิกและถือหุ้นในสหกรณ์ผู้ร้องซึ่งเงินค่าหุ้นที่จำเลยลงไว้ถือว่าเป็นเงินทุนของผู้ร้อง จำเลยจะถอนคืนได้ต่อเมื่อจำเลยพ้นจากเป็นสมาชิก ดังนี้ เพื่อป้องกันสิทธิของเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาไว้มิให้เสียหายศาลอาจออกคำสั่งอายัดเงินค่าหุ้นของจำเลยได้ แต่จะกำหนดในคำสั่งอายัดให้เป็นการฝ่าฝืนข้อจำกัดหรือเงื่อนไขแห่งหนี้หาได้ไม่ เพราะจะทำให้การบังคับคดีมีผลกระทบต่อสิทธิของผู้ร้องซึ่งเป็นบุคคลภายนอกที่ศาลชั้นต้นแก้ไขคำสั่งอายัดใหม่ให้ผู้ร้องส่งเงินค่าหุ้นของจำเลยแก่เจ้าพนักงานแทนคำสั่งเดิมที่ให้ผู้ร้องส่งเงินค่าหุ้นของจำเลยพ้นจากการเป็นสมาชิกของผู้ร้อง แทนคำสั่งเดิมที่ให้ผู้ร้องส่งเงินค่าหุ้นของจำเลยแก่เจ้าพนักงานบังคับคดีภายใน 15 วัน นับแต่วันรับหมาย เป็นการสอดคล้องกับเงื่อนไขแห่งหนี้ที่ผู้ร้องต้องชำระแก่จำเลย จึงเป็นคำสั่งที่ชอบแล้ว (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 5593/2534)

ในกรณีที่เจ้าพนักงานบังคับคดีอายัดเงินปันผลเงินเฉลี่ยคืน และเงินค่าหุ้น ในกรณีที่ลูกหนี้ตามคำพิพากษาเป็นสมาชิกสหกรณ์ สหกรณ์ฯ จะแนะนำลูกหนี้ให้โต้แย้งโดยอาศัยประเด็นดังต่อไปนี้

1) การอายัดเงินปันผล และ/หรือเงินเฉลี่ยคืน เป็นการขัดกับความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน เนื่องจากสมาชิกซึ่งเป็นลูกหนี้ตามคำพิพากษานั้น อาจมีสิทธิหรือไม่มีสิทธิได้รับเงินปันผล และ/หรือเงินเฉลี่ยคืนจนกว่าจะได้มีการประชุมใหญ่ประจำปีของสหกรณ์และมีการจัดสรรกำไรสุทธิตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 มาตรา 60 เสียก่อน ขณะได้รับหมายบังคับคดีหรือคำสั่งอายัดนี้ยังไม่มีการประชุมใหญ่สามัญประจำปีและยังไม่มีการจัดสรรกำไรสุทธิ สมาชิกซึ่งเป็นลูกหนี้ตามคำพิพากษาจึงยังไม่มีสิทธิเรียกร้องในเงินปันผล และ/หรือเงินเฉลี่ยคืน สหกรณ์จึงไม่อาจรับอายัดตามหมายบังคับคดีหรือหนังสือแจ้งอายัดให้ได้

2) การอายัดเงินค้ำหุ้นเมื่อสมาชิกซึ่งเป็นลูกหนี้ตามคำพิพากษายังไม่สิ้นสุดสมาชิกภาพ สหกรณ์ไม่อาจส่งเงินค้ำหุ้นให้ได้ เนื่องจากการขัดพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 มาตรา 42 วรรคสอง ที่บัญญัติว่า “ในระหว่างที่สมาชิกภาพสมาชิกยังไม่สิ้นสุดลง ห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ของสมาชิก ใช้สิทธิเรียกร้องในเงินค้ำหุ้นของสมาชิกผู้นั้น”⁹¹

3) การอายัดเงินค้ำหุ้น โดยระบุว่าเมื่อสมาชิกซึ่งเป็นลูกหนี้ตามคำพิพากษาลิ้นสุดสมาชิกภาพแล้ว ให้สหกรณ์ส่งเงินค้ำหุ้น ให้เจ้าพนักงานบังคับคดีหรือเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ ต้องตรวจสอบว่าสมาชิกเป็นหนี้สหกรณ์อยู่ก่อนได้รับหมายบังคับคดี หรือหนังสือแจ้งอายัดหรือไม่ หากเป็นหนี้สหกรณ์อยู่ก่อน สหกรณ์สามารถโต้แย้งว่าสหกรณ์ประสงค์ใช้สิทธิหักกลบลบหนี้ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 347 หรือ ตามพระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. 2483 มาตรา 102 สหกรณ์จึงไม่ต้องส่งเงินค้ำหุ้นให้เจ้าพนักงานบังคับคดีหรือเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์

4) การที่หมายบังคับคดีมิได้กำหนดเงื่อนไขพิเศษให้อำนาจเจ้าพนักงานบังคับคดี ยึด อายัดทรัพย์สินจากบุคคลภายนอกได้ กรณีจึงต้องปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 310 ทวิ และมาตรา 311 คือ ให้ยึด อายัด โดยคำสั่งของศาล การที่เจ้าพนักงานบังคับคดีมีคำสั่งอายัดไปยังสหกรณ์ ซึ่งเป็นบุคคลภายนอกให้จัดส่งเงินดังกล่าว โดยที่ศาลมิได้ กำหนดให้มีอำนาจพิเศษเช่นนั้นไว้ในหมายบังคับคดี จึงเป็นคำสั่งอายัดที่ไม่มีผลตามกฎหมาย

ในกรณีข้อโต้แย้งดังกล่าวข้างต้นนั้น เจ้าพนักงานบังคับคดี กรมบังคับคดีมีความเห็นว่า มาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.2542 เป็นเพียงการกำหนดลำดับการชำระหนี้ให้แก่ บรรดาเจ้าหนี้ในชั้นก่อนฟ้องบังคับคดี แต่จะใช้ชั้นการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานบังคับคดีไม่ได้ หากบุคคลภายนอกได้รับหนังสือแจ้งการอายัดไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิเสธ เจ้าพนักงานบังคับคดี จะต้องดำเนินการตามความในมาตรา 312 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง และการ ดำเนินการอายัดของเจ้าพนักงานบังคับคดีเป็นการดำเนินการตามหมายบังคับคดีตามมาตรา 310 ทวิ และมีผลให้คำสั่งอายัดของเจ้าพนักงานบังคับคดีเป็นคำสั่งอายัดของศาลตามมาตรา 311 วรรคสอง เจ้าพนักงานบังคับคดีต้องดำเนินการอายัดให้โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 311 วรรคสาม แห่ง ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง หากบุคคลภายนอกเห็นว่าเป็นกรณีที่มีข้อโต้แย้งหรือไม่

⁹¹ มาตรา 42, พ.ร.บ. สหกรณ์ พ.ศ. 2542. “ในการชำระค้ำหุ้น สมาชิกจะนำค้ำหุ้นหักกลบลบหนี้ กับสหกรณ์ไม่ได้ และสมาชิกมีความรับผิดชอบเพียงไม่เกินจำนวนเงินค้ำหุ้นที่ยังส่งใช้ไม่ครบมูลค่าหุ้นที่ตนถือ วรรคสอง ในระหว่างที่สมาชิกภาพของสมาชิกยังไม่สิ้นสุด ห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ของสมาชิก ใช้สิทธิ เรียกร้องในค้ำหุ้นของสมาชิกผู้นั้น และเมื่อสมาชิกภาพของสมาชิกสิ้นสุดลง สหกรณ์มีสิทธินำเงินตามมูลค่าหุ้นที่ สมาชิกมีอยู่มาหักกลบลบหนี้ที่สมาชิกผูกพันต้องชำระหนี้แก่สหกรณ์ได้และให้สหกรณ์มีฐานะเป็นเจ้าหนี้ บุริมสิทธิพิเศษเหนือเงินค้ำหุ้นนั้น”

อาจปฏิบัติตามคำสั่งอายัดดังกล่าวได้ อาจยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อขอให้ศาลมีคำสั่งอย่างไรอย่างหนึ่งต่อไปตามนัยมาตรา 312 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง⁹² การที่สหกรณ์ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งอายัดของเจ้าพนักงานบังคับคดี โดยอ้างว่าคำสั่งของเจ้าพนักงานบังคับคดีมิได้ระบุให้อำนาจพิเศษแก่เจ้าพนักงานบังคับคดีที่จะอายัดสิทธิเรียกร้อง ที่ลูกหนี้ตามคำพิพากษามีต่อบุคคลภายนอก เจ้าพนักงานบังคับคดีหรือโจทก์จึงต้องยื่นคำร้องขอต่อศาลให้มีคำสั่งอายัดตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 311 วรรคหนึ่ง กรณีการที่เจ้าพนักงานบังคับคดีมีคำสั่งอายัดเสียเองโดยพลการ จึงเป็นการไม่ชอบนั้น ศาลฎีกาเห็นว่า แม้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 311 วรรคหนึ่ง จะบัญญัติถึงการอายัดสิทธิเรียกร้องซึ่งระบุไว้ในมาตรา 310 ทวิ ว่า ให้อายัดได้โดยคำสั่งอายัดซึ่งศาลได้ออกให้ตามที่เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาได้ยื่นคำขอ โดยทำเป็นคำร้องฝ่ายเดียว แต่ในวรรคสองของมาตรา 311 ก็ได้บัญญัติให้อำนาจแก่ศาลไว้ด้วยว่า เมื่อศาลเห็นสมควรศาลอาจกำหนดไว้ในหมายบังคับคดีให้เจ้าพนักงานบังคับคดีมีอำนาจอายัดสิทธิเรียกร้องนั้นได้ในกรณีเช่นว่านี้ให้ถือว่าคำสั่งอายัดของเจ้าพนักงานบังคับคดีเป็นคำสั่งอายัดของศาล ดังนั้นการที่เจ้าพนักงานบังคับคดีมีคำสั่งอายัดสิทธิเรียกร้องของลูกหนี้ตามคำพิพากษาไปถึงสหกรณ์จึงชอบด้วยกฎหมาย⁹³ แต่กรณีการอายัดเงินปันผลเงินเฉลี่ยคืนและเงินค่าหุ้นนั้น แม้ศาลอาจออกคำสั่งให้ได้ตามมาตรา 311 วรรคสอง แต่จะกำหนดในคำสั่งอายัดให้เป็นการฝ่าฝืนข้อจำกัดหรือเงื่อนไขแห่งนี้นั้นหาได้ไม่ เพราะอาจมีผลกระทบต่อสิทธิของบุคคลภายนอกแห่งสิทธิเรียกร้องนั้นได้ แต่คำสั่งอายัดที่กำหนดให้สหกรณ์ชำระหรือส่งมอบเงินค่าหุ้นของจำเลยแก่เจ้าพนักงานบังคับคดีภายใน 15 วัน นับแต่วันที่จำเลยพ้นจากการเป็นสมาชิกของสหกรณ์ จึงสอดคล้องกับเงื่อนไขที่สหกรณ์จะต้องชำระแก่จำเลยและถูกต้องตามเจตนารมณ์ของกฎหมายแล้ว (ฎีกาที่ 5593/2534 (ปญ.))

กรณีการอายัดสิทธิเรียกร้องของลูกหนี้ตามคำพิพากษาที่มีลักษณะเป็นเงินเดือนค่าจ้าง ค่าล่วงเวลา ค่าคอมมิชชั่น โบนัส และเงินปันผลเป็นรายปี ซึ่งมีระยะเวลาเกิน 10 ปี นับแต่วันที่คำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดแล้ว เจ้าพนักงานบังคับคดีมีสิทธิอายัดต่อไปหรือไม่

กรณีนี้เห็นว่า เมื่อเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาได้ร้องขอให้บังคับคดีภายใน 10 ปี นับแต่วันที่คำพิพากษาหรือมีคำสั่ง โดยเจ้าหนี้จะต้องดำเนินการตามขั้นตอนให้ครบถ้วนภายในกำหนด 10 ปี หลังจากนั้น จึงเป็นหน้าที่ของเจ้าพนักงานบังคับคดีที่จะต้องดำเนินการบังคับคดีต่อไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 271 ส่วนประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 313 ได้กำหนดให้การอายัดสิทธิเรียกร้องรายได้เป็นคราว ๆ นั้น รวมตลอดถึงจำนวนเงินซึ่งถึงกำหนดชำระภายหลังการอายัดนั้นด้วย กรณีการอายัดสิทธิเรียกร้องของลูกหนี้ตามคำพิพากษา

⁹² บันทึกกลุ่มนิติการ กรมบังคับคดี ที่ ขธ 0521/ 779 ลงวันที่ 30 กันยายน 2554

⁹³ คำพิพากษาฎีกาที่ 6230/2550

ที่มีลักษณะเป็นเงินเดือนค่าจ้าง ค่าล่วงเวลา ค่าคอมมิชชั่น โบนัส และเงินปันผลเป็นรายปี หากดำเนินการตามขั้นตอนดังกล่าวครบถ้วนภายในระยะเวลา 10 ปี ก็ถือว่าได้ดำเนินการบังคับคดีไว้แล้ว สามารถดำเนินการบังคับคดีต่อไปได้ จนกว่าจะได้รับชำระหนี้ครบถ้วน แม้จะพ้นระยะเวลาการบังคับคดี 10 ปี ก็ตาม ซึ่งเจ้าพนักงานบังคับคดีถือเป็นแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการอายัดสิทธิเรียกร้องของลูกหนี้ตามคำพิพากษา ซึ่งมีลักษณะเป็นรายงวดหรือครั้งคราว เช่นเดียวกับข้อพิจารณาข้อกฎหมายและวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการอายัดทรัพย์สิน⁹⁴

การใช้มาตรการบังคับทางปกครอง โดยวิธีการอายัดเป็นการจะใช้อำนาจของหน่วยงานไปบังคับคดีกับตัวคู่กรณี ซึ่งคู่กรณี(ลูกหนี้) มีสิทธิเรียกร้องต่อบุคคลภายนอกซึ่งมิใช่เป็นคู่กรณีให้ส่งมอบเงินหรือทรัพย์สินได้ ซึ่งในการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ในการอายัดทรัพย์สินของลูกหนี้ นั้นยังมีเหตุขัดข้องในการนำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม โดยหากบุคคลภายนอกไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองแล้ว ก็จะต้องถูกดำเนินการบังคับคดีตามกฎหมาย แต่การดำเนินการตามคำสั่งทางปกครองนั้น ไม่ใช่คำพิพากษาของศาล จึงยังเป็นปัญหาข้อกฎหมายว่า หน่วยงานของรัฐจะมีอำนาจบังคับคดีกับบุคคลภายนอกได้ทำนองเดียวกับเจ้าพนักงานบังคับคดีที่สามารถขอออกหมายบังคับคดีต่อศาลเพื่อบังคับคดีกับบุคคลภายนอกตามมาตรา 312 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ดังนั้นการนำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลมในกรณีของการอายัดนี้ จึงไม่สอดคล้องหรือสนับสนุนให้การบังคับทางปกครองบรรลุเป้าหมายได้ จึงจำเป็นต้องมีบทบัญญัติกฎหมายให้อำนาจไว้อย่างชัดเจนด้วย ซึ่งหากไม่มีบทบัญญัติกฎหมายให้อำนาจและการกำหนดหลักเกณฑ์หรือแนวปฏิบัติที่ชัดเจนในการดำเนินการบังคับคดีอาจจะเกิดปัญหาในการบังคับคดีได้ และทำให้การบังคับคดีทางปกครองมิได้เกิดผลสัมฤทธิ์ตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย⁹⁵

ขอบเขตของการอายัดสิทธิเรียกร้อง

ขอบเขตของการอายัดสิทธิเรียกร้องเป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา 313 กล่าวคือ

1. การอายัดสิทธิเรียกร้องแห่งรายได้เป็นคราวๆ นั้น รวมตลอดถึงจำนวนเงินซึ่งถึงกำหนดชำระภายหลังการอายัดนั้นด้วย
2. ถ้าสิทธิเรียกร้องของลูกหนี้ตามคำพิพากษา ซึ่งมีต่อบุคคลภายนอกในอันที่จะเรียกให้ชำระเงินจำนวนหนึ่งนั้น มีการจำนองเป็นประกัน การอายัดสิทธิเรียกร้องให้รวมตลอดถึง

⁹⁴ บันทึกกองนิติการที่ ขช 0521/814 ลงวันที่ 7 ก.ค. 2554 เรื่องปัญหาข้อกฎหมายและวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการอายัดทรัพย์สิน

⁹⁵ สมยศ เลียงบำรุง สารนิพนธ์ นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง เรื่อง มาตรการบังคับทางปกครอง

การจ้างองด้วย แต่ทั้งนี้เจ้าพนักงานบังคับคดีต้องแจ้งคำสั่งอายัดทรัพย์สินนั้น ไปยังเจ้าพนักงานที่ดิน และให้เจ้าพนักงานที่ดินจดแจ้งไว้ในทะเบียนที่ดิน

ผลการอายัดสิทธิเรียกร้อง

ผลของการอายัดสิทธิเรียกร้องตามที่มาตรา 314 บัญญัติไว้ซึ่งผลประการหนึ่งคล้ายกับกรณีของการยึด กล่าวคือ การที่ลูกหนี้ตามคำพิพากษาได้ก่อให้เกิด โอนหรือเปลี่ยนแปลง สิทธิเรียกร้องที่ได้ถูกอายัดภายหลังที่ได้กำหนดอายัดไว้แล้ว ไม่อาจใช้ยื่นแก่เจ้าหนี้ตามคำพิพากษา หรือเจ้าพนักงานบังคับคดีได้ แม้ว่าราคาแห่งสิทธิเรียกร้องจะเกินกว่าจำนวนหนี้และค่าฤชาธรรมเนียมในการฟ้องร้องและบังคับคดีและลูกหนี้ตามคำพิพากษาได้จำหน่ายสิทธิเรียกร้องนั้น ไปเพียง ส่วนที่เกินจำนวนก็ตาม

1.1.3 ปัญหาการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยวิธีการขายทอดตลาดทรัพย์สิน

หลังจากยึดทรัพย์ของลูกหนี้ตามคำพิพากษาแล้ว ก็จะมีการขายทอดตลาด นำเงินชำระหนี้แต่ในกรณียึดเงินสดก็ไม่ต้องดำเนินการดังกล่าว

หลักเกณฑ์และวิธีการในการขายทอดตลาด

หลังจากที่ศาลอนุญาตให้ขายทอดตลาดแล้วก็จะมีการดำเนินการต่อไป เกี่ยวกับการขายทอดตลาดนั้น กฎหมายบัญญัติหลักเกณฑ์วิธีการไว้ในมาตรา 308 และมาตรา 309 ซึ่งอาจจะแยกพิจารณาในรายละเอียดได้ ดังนี้

1. ระยะเวลาที่จะขายทอดตลาดได้ ตามบทบัญญัติมาตรา 308 เจ้าพนักงาน บังคับคดีอาจขายทอดตลาดทรัพย์สินที่ยึดได้เมื่อพ้นระยะเวลาอย่างน้อยห้าวันนับแต่วันที่ยึด... ดังนั้น การขายทอดตลาดนั้นจะขายภายในห้าวันนับแต่วันยึดไม่ได้ ต้องให้พ้นระยะเวลาห้าวันนับ แต่วันยึดไปก่อน เพราะหากให้กระทำได้เช่นนั้น อาจเป็นการรวบรัดเกินไป

2. วิธีการดำเนินการขายทอดตลาด กฎหมายบัญญัติให้ดำเนินการขายตาม บทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กฎกระทรวงที่เกี่ยวข้องและข้อกำหนดของศาล โดยในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มีบัญญัติไว้ในมาตรา 509 – 517 หากปฏิบัติไม่ถูกต้อง ผู้มีส่วนได้เสียก็อาจขอให้ยกเลิกได้

โดยปัจจุบันปัญหาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองในเรื่องการขายทอดตลาดยังตรวจสอบไม่พบ เนื่องจากยังไม่ปรากฏว่ามีหน่วยงานของรัฐแห่งใดได้ดำเนินการ จนถึงขั้นตอนการขายทอดตลาดทรัพย์สิน คงพบปัญหาที่เกิดขึ้นจากการขายทอดตลาดทรัพย์สินของ เจ้าพนักงานบังคับคดี กรมบังคับคดี และเป็นคดีขึ้นสู่ศาล โดยผู้เขียนได้ศึกษาปัญหาดังกล่าวจาก

คำพิพากษาศาลฎีกา โดยผู้เขียนจะได้ขอเสนอปัญหาตามคำพิพากษาศาลฎีกาเพื่อเป็นการสะท้อนปัญหาที่น่าจะเกิดขึ้นเมื่อมีการขายทอดตลาดตามคำสั่งทางปกครองของหน่วยงานของรัฐ

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1631/2532 การที่จะอ้างว่าเจ้าพนักงานบังคับคดีขายทอดตลาดทรัพย์สิน โดยไม่ชอบนั้นจะต้องปรากฏว่า การขายทอดตลาดนั้นขัดต่อประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และกฎกระทรวงที่ว่าด้วยเรื่องการขายทอดตลาดทรัพย์สิน เมื่อผู้แทนโจทก์คัดค้านเฉพาะราคาทรัพย์สินพิพาทว่าผู้เข้าประมูลสู้ราคาต่ำไป และโจทก์นำสืบแต่เพียงว่าราคาประมูลต่ำกว่าราคาที่สำนักงานวางทรัพย์กลางประเมินไว้โดยไม่มีหลักฐานอื่นประกอบให้เห็นว่าราคาทรัพย์สินพิพาทแท้จริงควรจะเป็นจำนวนเท่าใดและในการขายทอดตลาดดังกล่าวไม่ปรากฏว่ามีพฤติการณ์สื่อให้เห็นว่าการประมูลซึ่งทรัพย์สินพิพาทซึ่งขายทอดตลาด เป็นการสมรู้กันกรราคาซื้อหรือไม่สุจริต การขายทอดตลาดทรัพย์สินพิพาทจึงชอบด้วยกฎหมาย

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1990/2515 (ประชุมใหญ่) เจ้าพนักงานบังคับคดีแจ้งเงื่อนไขให้ผู้เข้าสู้ราคาทุกคนทราบก่อนขายทอดตลาดว่า ในการสู้ราคาจะนับหนึ่งถึงสามก่อนเคาะไม้ตกลงขาย ครั้นเมื่อมีผู้เสนอราคาเจ้าพนักงานบังคับคดีได้เคาะไม้ตกลงขายโดยไม่นับหนึ่งถึงสามก่อนเป็นการไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขการขายทอดตลาดนั้นจึงไม่ชอบ แม้เจ้าพนักงานบังคับคดีจะได้เคาะไม้ตกลงขายแล้วก็หาเป็นเหตุให้การขายทอดตลาดนั้นสมบูรณ์ตามกฎหมายไม่

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3592/2526 การขายทอดตลาดครั้งก่อน ผู้สู้ราคาสูงสุดไม่วางเงินค่าซื้อตามเงื่อนไขการขายทอดตลาด จึงประกาศขายใหม่ การขายทอดตลาดครั้งหลังแม้จะได้ราคาต่ำกว่าการขายครั้งก่อนก็ตาม ศาลอนุญาตให้ขายแก่ผู้สู้ราคาสูงสุดในครั้งหลังได้ และถือไม่ได้ว่าจำเลยได้รับความเสียหาย เพราะราคาส่วนต่ำหรือที่ขาดไปนี้ผู้สู้ราคาสูงสุดในการขายครั้งก่อนยังต้องรับผิดชอบตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 516

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2210/2534 ในการขายทอดตลาด เจ้าพนักงานบังคับคดีได้เคาะไม้ครั้งที่ 1 และครั้งที่ 2 หลังจากนั้นได้หยุดการขายไว้และเรียกโจทก์จำเลยกับผู้สู้ราคาสูงสุดเข้าไปสอบถามและผู้สู้ราคาได้เสนอราคาเพิ่มขึ้นอีก รองอธิบดีกรมบังคับคดีได้อนุมัติให้ขายในราคาดังกล่าวเจ้าพนักงานบังคับคดีจึงได้ทำการขายราคาเพิ่มอีก รองอธิบดีกรมบังคับคดีได้อนุมัติให้ขายในราคาดังกล่าวเจ้าพนักงานบังคับคดีจึงได้ทำการขายราคาดังกล่าวอีกครั้ง โดยเปิดโอกาสให้ผู้อื่นเข้าสู้ราคาแต่ไม่มีผู้ใดคัดค้านและได้เคาะไม้เป็นครั้งที่ 3 ให้ขายในราคาดังกล่าว เป็นการปฏิบัติให้ถูกต้องตามระเบียบของกรมบังคับคดีอันเกี่ยวกับการขายทอดตลาด การขายทอดตลาดจึงชอบแล้ว

แม้ราคาขายทอดตลาดจะต่ำกว่าราคาประเมิน แต่เมื่อไม่ปรากฏพฤติการณ์ที่สื่อให้เห็นว่าเป็นการสมรู้กันกรราคาหรือกระทำโดยไม่สุจริต การขายทอดตลาดจึงชอบแล้ว

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 353/2543 ระยะเวลาในการรับจ้างอรรถทรัพย์พิพาท ไม่ใช่หลักเกณฑ์สำคัญในการกำหนดราคา หากแต่ขึ้นอยู่กับความต้องการของตลาดในช่วงระยะเวลาขายทอดตลาดที่จะเป็นตัวกำหนดราคา ซึ่งในขณะที่ทำการขายทอดตลาด ราคาที่เจ้าพนักงานบังคับคดีอนุญาตประกอบกับสภาพและที่ตั้งของที่ดินนับว่าเหมาะสมแล้ว ข้ออ้างของจำเลยมีเพียงว่า ราคาที่ขายต่ำกว่าราคาซื้อขายท้องตลาด โดยไม่ได้ระบุถึงพฤติการณ์ที่ส่งไปทางไม่สุจริตของเจ้าพนักงานบังคับคดีในการดำเนินการขายทอดตลาดไม่เป็นเหตุที่จะฟังว่าเจ้าพนักงานบังคับคดีปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

การขายทรัพย์อันมีสภาพเป็นของสดของเสีง่าย

กรณีทรัพย์อันมีสภาพเป็นของสดของเสีง่าย มาตรา 308 วรรคสอง บัญญัติไม่ให้นำบทบัญญัติตามวรรคแรกมาใช้บังคับ เจ้าพนักงานบังคับคดีจึงมีอำนาจนำออกขายได้ทันที โดยวิธีขายทอดตลาดหรือวิธีอื่นที่สมควร ซึ่งการขายทรัพย์อันมีสภาพเป็นของสด ของเสีง่ายนี้มีความเห็นและถือปฏิบัติว่าเจ้าพนักงานบังคับคดีสามารถดำเนินการได้โดยไม่ต้องขออนุญาตศาลตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 306

การแยกขาย การรวมขายและลำดับในการขาย

ในมาตรา 309 ได้บัญญัติเกี่ยวกับรายละเอียดในการขาย คือ การแยกขายรวมขาย ตลอดจนลำดับในการขาย กล่าวคือ

ก. กรณีทรัพย์สินมีหลายสิ่ง ให้แยกขายทีละสิ่งต่อเนื่องกันไป แต่กรณีสังหาริมทรัพย์ซึ่งมีราคาเล็กน้อยเจ้าพนักงานบังคับคดีมีอำนาจรวมขายเป็นกองๆ ได้ หรือกรณีอาจจะมีการจัดสังหาริมทรัพย์หรือสังหาริมทรัพย์สองสิ่งหรือกว่านั้นขึ้นไปรวมขายไปด้วยกัน หากคาดหมายได้ว่าเงินรายได้ในการขายจะเพิ่มขึ้น เพราะการจัดขายรวมกัน ไปด้วยกัน

ข. เจ้าพนักงานมีอำนาจจัดลำดับที่จะขายทรัพย์สินนั้น กรณีมีการขายทรัพย์สินหลายสิ่งด้วยกัน

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 92/2507 ในการขายทอดตลาด เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์มีอำนาจที่จะแยกขายที่ดินตามโฉนดกับที่ออกจากที่ดินตามโฉนดนั้นเป็นคนละแปลงได้ ผู้ซื้อเฉพาะที่ดินตามโฉนดจะถือประโยชน์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เอาที่นอกนั้นเสียด้วยไม่ได้

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1413/2508 เมื่อจำเลยกับผู้ร้องเป็นเจ้าของที่ออกร่วมกัน โดยยังมีได้แบ่งส่วนเช่นนี้ โจทก์ซึ่งเป็นเจ้าหนี้ตามคำพิพากษายอมมีสิทธินำเจ้าพนักงานบังคับคดียึดและขายที่ออกได้ทั้งแปลง เรื่องเช่นนี้แม้แต่ในกรณีระหว่างจำเลยกับผู้ร้องซึ่งเป็น

เจ้าของร่วมกันอยู่ถ้าไม่ตกลงกันว่าแบ่งทรัพย์สินอย่างไรแล้ว ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1364 ก็ต้องขายไปทั้งแปลงเช่นเดียวกัน

เจ้าของรวมย่อมมีทางจะเรียกขอให้แบ่งส่วนของตนตามสิทธิของเจ้าของรวมในทางการบังคับคดีได้

ค. บุคคลผู้มีส่วนได้เสียในการบังคับคดีแก่ทรัพย์สินซึ่งจะต้องขายออก คัดค้านวิธีขายของเจ้าพนักงานบังคับคดีวิธีการต่างๆ ดังที่กล่าวมา หรืออาจขอให้เจ้าพนักงานบังคับคดีรวมหรือแยกทรัพย์สินหรือขอให้ขายตามลำดับ ในกรณีที่เจ้าพนักงานบังคับคดีไม่ปฏิบัติตามคำขอหรือคำคัดค้านบุคคลดังกล่าวก็มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลภายในสองวันนับแต่วันที่ปฏิเสธขอให้ศาลมีคำสั่งต่อไป ศาลมีคำสั่งอย่างไรก็ดีถือเป็นที่สุด ในส่วนของเจ้าพนักงานบังคับคดีนั้น เมื่อมีการคัดค้านก็ต้องเลื่อนการขายทอดตลาดออกไปจนกว่าศาลจะมีคำสั่งหรือจนกว่าจะพ้นระยะเวลาซึ่งให้นำเรื่องขึ้นสู่ศาล

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1811/2523 ในวันขายทอดตลาด จำเลยได้มาฟังการขายทอดตลาดด้วย นอกจากนี้ยังมีผู้ฟังการขายอีก 3 คน การที่โจทก์และ บ. เข้าประมูลราคาเพียง 2 คนก็ดี หรือการที่เจ้าพนักงานบังคับคดีขายทอดตลาดที่ดินของจำเลยโดยวิธีการขายเหมาทั้งสามแปลงก็ดีเป็นอำนาจเจ้าพนักงานบังคับคดีที่จะพิจารณาดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 309 ซึ่งจำเลยก็ได้คัดค้านประการใด การขายทอดตลาดทรัพย์สินได้กระทำไปโดยถูกต้องระเบียบแล้วจะขอให้ขายใหม่ไม่ได้

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3492/2526 เจ้าพนักงานบังคับคดีขายทอดตลาดที่ดินของจำเลยสองแปลงรวมไปด้วยกัน หากจำเลยเห็นว่าควรแยกขายที่ละแปลง จำเลยก็ชอบที่จะร้องคัดค้านไว้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 309 วรรคท้าย จำเลยจะยกข้อความนี้เป็นเหตุคัดค้านเมื่อการขายทอดตลาดสำเร็จบริบูรณ์แล้วหาได้ไม่

1) ปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับขั้นตอนในการขายทอดตลาดทรัพย์สิน

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ได้ทำการยึดทรัพย์สินไม่ว่าจะเป็นอสังหาริมทรัพย์หรือสังหาริมทรัพย์ของผู้ต้องปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองให้ชำระเงินนั้น ในขั้นตอนการนำทรัพย์สินออกขายโดยวิธีการขายทอดตลาดนั้น อาจมีปัญหาทางกฎหมายทำให้ไม่สามารถดำเนินการขายทอดตลาดต่อไปได้ เช่น

ปัญหาการร้องขอให้ปล่อยทรัพย์สินที่ยึด โดยหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 288 ถ้าบุคคลใดกล่าวอ้างว่า จำเลยหรือลูกหนี้ตามคำพิพากษาไม่ใช่เจ้าของทรัพย์สินที่เจ้าพนักงานบังคับคดีได้ยึดไว้ ก่อนที่ได้เอาทรัพย์สินเช่นว่านั้นออกขายทอดตลาดหรือ

จำหน่ายโดยวิธีอื่น บุคคลนั้นอาจยื่นคำร้องขอต่อศาลที่ออกหมายบังคับคดีให้ปล่อยทรัพย์สินเช่นว่านั้น จะเห็นได้ว่าเมื่อมีการร้องขอให้ปล่อยทรัพย์สินเกิดขึ้น บุคคลนั้นต้องไปยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อให้ศาลมีคำสั่ง เจ้าพนักงานบังคับคดีก็ต้องงดการขายทอดตลาดไว้ในระหว่างที่ศาลยังไม่มีคำสั่ง ดังนั้นหากเป็นกรณีที่กำหนดการขายทอดตลาดตามมาตรการบังคับทางปกครองและมีการร้องขอให้ปล่อยทรัพย์สินเกิดขึ้น เจ้าหน้าที่ปฏิบัติจะมีอำนาจดำเนินการได้เพียงใด เนื่องจากตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 288 ให้อำนาจศาลพิจารณาและชี้ขาด หรือในกรณีทำนองเดียวกัน เช่น การร้องขอถอนส่วนที่ดิน การร้องขอรับชำระหนี้บุริมสิทธิในทรัพย์สินที่ยึดเหล่านี้เป็นต้น กำหนดให้เป็นอำนาจของศาลที่จะพิจารณาชี้ขาด ซึ่งเจ้าพนักงานบังคับคดีไม่มีอำนาจชี้ขาดในปัญหาเหล่านี้ หรือแม้กระทั่งปัญหาเกี่ยวกับค่าธรรมเนียมในการขายทอดตลาดตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง กำหนดให้หักค่าธรรมเนียมการขายส่งเป็นรายได้แผ่นดิน

จากปัญหาต่างๆ ที่กล่าวไปข้างต้นนั้น หากเกิดขึ้นในกระบวนการขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ต้องปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครอง อำนาจในการพิจารณาชี้ขาดจะเป็นอำนาจของใคร หากเป็นอำนาจของผู้มีคำสั่งทางปกครอง เมื่อมีคำสั่งไปแล้วจะกลายเป็นคำสั่งทางปกครองใหม่ขึ้นมาอีกหรือไม่ ซึ่งปัญหาเหล่านี้อาจเกิดขึ้นได้ในทางปฏิบัติต่อไป

2) ปัญหาระยะเวลาในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยวิธีการยึดทรัพย์สินขายทอดตลาด

การที่มาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กำหนดให้นำวิธีการยึดอายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม ในมาตรการบังคับทางปกครองซึ่งให้ชำระเงิน มิได้กำหนดระยะเวลาในการบังคับคดีให้ชัดเจนว่าจะต้องดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในกำหนดระยะเวลาหรือไม่ อย่างไร ดังนั้นแม้จะใช้ระยะเวลาการบังคับคดีตามกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 271 แต่ก็ยังไม่มีแนวคำวินิจฉัยที่ชัดเจนในกรณีการเริ่มนับระยะเวลาตั้งแต่วันที่มีการออกคำสั่งให้ชำระเงินนั้นจะต้องเป็นคำสั่งที่ถึงที่สุดหรือไม่ หากมีการอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อองค์กรภายในปกครองหรือต่อศาล กรณีจะต้องนับระยะเวลาตั้งแต่วันที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองออกคำสั่งหรือเริ่มนับตั้งแต่การพิจารณาอุทธรณ์นั้นๆ สิ้นสุดลง ยังไม่ชัดเจนเหมือนกับการเริ่มนับระยะเวลาและการเสร็จสิ้นของการบังคับคดีตามคำพิพากษาของศาลในคดีแพ่งทั่วไป

2. ปัญหาเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้ปฏิบัติหน้าที่เจ้าพนักงานบังคับคดี

จากการใช้มาตรการบังคับมาตรการทางปกครองที่ผ่านมา เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีปัญหาในทางปฏิบัติอย่างมาก เนื่องจากการบังคับทางปกครองเป็นการปฏิบัติราชการที่ต้องอาศัย

ความรู้ ความเชี่ยวชาญและประสบการณ์ในการดำเนินการอย่างมาก แต่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองทั่วไปส่วนใหญ่ไม่เคยปฏิบัติงานด้านนี้มาก่อน ทำให้ที่ผ่านมาหน่วยงานของรัฐไม่อาจดำเนินการยึด आयัด หรือขายทอดตลาดทรัพย์สินของลูกหนี้ได้ เนื่องจากเจ้าหน้าที่ดังกล่าวเกรงว่าจะเกิดความผิดพลาดและเสียหาย และเป็นเหตุให้ตนต้องรับผิดชอบหรือถูกฟ้องคดีได้ โดยหลายหน่วยงานได้หารือมายังคณะกรรมการวิधिปฏิบัติราชการทางปกครองเกี่ยวกับการใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา 57 ในหลายประเด็น ดังนี้

เรื่องเสร็จที่ 183/2544 องค์การเบตเตอร์ กระทรวงกลาโหม ได้ขอหารือแนวทางการปฏิบัติในการยึด आयัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิधिปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งคณะกรรมการวิधिปฏิบัติราชการทางปกครองได้ให้ความเห็นว่า เมื่อมีการออกคำสั่งทางปกครองกำหนดให้ผู้ใดชำระเงิน แต่เมื่อถึงกำหนดชำระไม่มีการชำระโดยถูกต้องครบถ้วน เจ้าหน้าที่ต้องมีหนังสือเตือนให้ผู้นั้นชำระภายในระยะเวลาที่กำหนด แต่ไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน หากไม่มีการชำระ เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึด आयัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน ซึ่งในกรณีขององค์การเบตเตอร์ ผู้มีอำนาจสั่งยึด आयัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน คือ ผู้อำนวยการองค์การเบตเตอร์ ทั้งนี้ ตามข้อ 1(4) แห่งกฎกระทรวงฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2542) ส่วนวิธีการยึด आयัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินตามมาตรา 57 กำหนดให้นำวิธีการยึด आयัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินตามประมวลกฎหมายวิधिพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม ดังนั้นผู้อำนวยการองค์การเบตเตอร์ จึงต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ประมวลกฎหมายวิधिพิจารณาความแพ่งบัญญัติไว้ โดยไม่ต้องแจ้งเจ้าพนักงานบังคับคดี หรือกรมบังคับคดีเพื่อดำเนินการแต่อย่างใด เพราะมาตรา 57 บัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครอง

เรื่องเสร็จที่ 494/2545 สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมขอหารือว่าการยึด आयัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิधिปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 หน่วยงานของรัฐที่ออกคำสั่งทางปกครองจะต้องแต่งตั้งเจ้าพนักงานบังคับคดีเป็นผู้ดำเนินการ หรือ หน่วยงานของรัฐมีอำนาจดำเนินการเองได้ และหากหน่วยงานของรัฐดำเนินการได้เองเจ้าหน้าที่ผู้ใดมีอำนาจดำเนินการและดำเนินการอย่างไร คณะกรรมการวิधिปฏิบัติราชการทางปกครองได้ให้ความเห็นว่า เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองสามารถดำเนินการยึด आयัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินได้เองโดยไม่ต้องแจ้งเจ้าพนักงานบังคับคดีหรือกรมบังคับคดี โดยนำวิธีการตามประมวลกฎหมายวิधिพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม โดยผู้มีอำนาจในการสั่งให้เป็นไปตามกฎกระทรวงฉบับที่ 9 (พ.ศ.2542) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิधिปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ส่วนรายละเอียดเกี่ยวกับวิธีการยึด आयัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน เป็น

เรื่องในทางปฏิบัติ ซึ่งกรมบังคับคดีทำหน้าที่นี้อยู่ สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมจึงสมควรสอบถามรายละเอียดจากหน่วยงานดังกล่าว

เรื่องเสร็จที่ 94 - 95/2549 มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิต และกรมศุลกากรขอหารือแนวทางการยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งมีปัญหาเนื่องจากทั้งสองหน่วยงานไม่มีระเบียบแนวทางปฏิบัติในการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง และเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานไม่มีความรู้และประสบการณ์ในการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้ให้ความเห็นว่า การยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน จะต้องดำเนินการดังต่อไปนี้

(1) ผู้มีอำนาจออกคำสั่งยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน ได้แก่ บุคคลตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงฉบับที่ 9 (พ.ศ.2542) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งในกรณีของกรมศุลกากร ได้แก่ อธิบดีกรมศุลกากร ตามข้อ 1 (2) แห่งกฎกระทรวงดังกล่าว ส่วนกรณีของมหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิต ได้แก่ อธิการบดี ตามข้อ 1 (2) แห่งกฎกระทรวงเดียวกัน

(2) ผู้ปฏิบัติกรตามคำสั่งยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน ได้แก่ เจ้าหน้าที่ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาของผู้มีอำนาจสั่งและเป็นผู้ที่ผู้ออกคำสั่งยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน ระบุไว้ในคำสั่งให้เป็นผู้ปฏิบัติตามคำสั่งนั้น

(3) วิธีการยึดหรือการอายัดหรือการขายทอดตลาดทรัพย์สิน ให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติกรตามคำสั่งยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน นำวิธีการที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ได้แก่ บทบัญญัติต่างๆ ในหมวด 2 วิธีการยึดทรัพย์ อายัดทรัพย์และการจ่ายเงินมาเป็นหลักในการนำมาปรับใช้กับการปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าว เช่น การยึดเอกสารและสังหาริมทรัพย์ให้จัดทำโดยนำเอกสารหรือทรัพย์สินนั้นมาฝากไว้ ณ สถานที่ใดหรือแก่บุคคลใด หรือมอบไว้ในอารักขาของลูกหนี้ ตามมาตรา 303 หรือการยึดอสังหาริมทรัพย์ก็ต้องดำเนินการตามมาตรา 304 แต่ไม่อาจนำบทบัญญัติพิเศษของเจ้าพนักงานบังคับคดีมาใช้ปฏิบัติได้ เพราะเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติการตามคำสั่งเป็นผู้ดำเนินการตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาทางปกครอง มิใช่เป็นเจ้าพนักงานบังคับคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ส่วนรายละเอียดในการปฏิบัติ นั้น ควรมีการปรึกษาแนวทางปฏิบัติกับหน่วยงานที่มีประสบการณ์ในการยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน ได้แก่ กรมบังคับคดี และสำนักงานประกันสังคม และควรมีระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับการยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินเพื่อชำระเงินตามตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 โดยปรึกษากับหน่วยงานที่ได้ออกระเบียบดังกล่าวแล้ว ได้แก่ กรมที่ดิน และกรมการประกันภัย

เมื่อศึกษาแนวความเห็นของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองแล้ว เห็นว่า คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง จะแนะนำให้หน่วยงานที่หรือเกี่ยวกับการนำบทบัญญัติ ว่าด้วยการยึด आयัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินมาใช้บังคับนั้น จะให้คำแนะนำว่า ให้สอบถาม รายละเอียดในทางปฏิบัติจากกรมบังคับคดี ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีความเชี่ยวชาญในการยึด आयัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน

จากข้อมูลที่ปรากฏข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่าเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน ด้านมาตรการบังคับ ทางปกครองจะมีความรู้เฉพาะเกี่ยวกับหน่วยงานของตนเอง แต่ไม่มีความรู้หรือชำนาญในด้านการ บังคับคดี ซึ่งการบังคับทางปกครองบางกรณีจำเป็นต้องอาศัยเทคนิคและความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ซึ่งเมื่อพิจารณาการดำเนินการตามมาตรการบังคับทางปกครองซึ่งจะต้องมีความรู้ด้านการบังคับคดี ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยตรง และจากการศึกษากฎหมายต่างประเทศ ประเทศฝรั่งเศส ผู้ประกอบวิชาชีพเจ้าพนักงานบังคับคดี จะต้องมีสัญชาติฝรั่งเศสและมีวุฒิ การศึกษาขั้นต่ำปริญญาโททางกฎหมาย เมื่อการดำเนินการตามมาตรการบังคับทางปกครอง เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานจะต้องนำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งในภาค 4 ลักษณะ 2 การ บังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม ดังนั้น การดำเนินการบังคับทางปกครองซึ่ง เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานได้ทำหน้าที่ในฐานะเจ้าพนักงานบังคับคดี จึงควรเป็นเจ้าหน้าที่ที่มีคุณสมบัติ ทั่วไป ซึ่งจบปริญญาตรีทางกฎหมาย เช่น เจ้าพนักงานบังคับคดี สังกัดกรมบังคับคดี ดังนั้น หน่วยงานจึงควรให้เจ้าหน้าที่ที่จบปริญญาตรีทางด้านกฎหมายเป็นผู้ดำเนินการบังคับทางปกครอง หากไม่มีเจ้าหน้าที่ที่จบปริญญาตรีทางด้านกฎหมายก็ควรต้องสรรหาบุคลากรเพิ่มเติมเพื่อให้การ ดำเนินการใช้มาตรการบังคับทางปกครองกระทำโดยเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ทางด้านกฎหมาย ถ้าหาก หน่วยงานไม่อาจดำเนินการสรรหาบุคคลดังกล่าวได้ ผู้เขียนเห็นว่า มีความจำเป็นที่จะต้องโอนภารกิจ การบังคับทางปกครองไปให้หน่วยงานที่ความรู้ ความเชี่ยวชาญในการบังคับคดีเป็นผู้ดำเนินการ แทน เช่น กรมบังคับคดีดำเนินการบังคับทางปกครองแทน เพื่อให้การดำเนินการบังคับทาง ปกครองมีประสิทธิภาพมากขึ้น

3. การมอบอำนาจให้ใช้มาตรการบังคับทางปกครอง

สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน คือ หน่วยงานของรัฐจำนวนมากไม่สามารถดำเนินการยึด आयัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินได้เอง และต้องการมอบอำนาจปฏิบัติการยึด आयัด และขาย ทอดตลาดทรัพย์สินให้หน่วยงานที่มีความเชี่ยวชาญไปดำเนินการบังคับทางปกครองแทน กรณี ดังกล่าว เห็นว่า ผู้มีอำนาจสั่งยึด आयัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินเพื่อนำเงินมาชำระตามคำสั่งทาง

ปกครองที่เรียกให้ชำระเงินเป็นไปตามบทบัญญัติของมาตรา 57 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ประกอบกับกฎกระทรวง ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2542) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งกฎกระทรวงฉบับนี้จะกำหนดผู้มีอำนาจยึด อาศัย และขายทอดตลาดทรัพย์สินสำหรับหน่วยงานของรัฐประเภทต่างๆ ได้แก่ ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค องค์การบริหารส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐ และมาตรา 56 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว กำหนดให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามวิธีการกำหนดไว้ในส่วนที่ 8 โดยเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองอาจมอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่ซึ่งอยู่ใต้บังคับบัญชาหรือเจ้าหน้าที่อื่นเป็นผู้ดำเนินการได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2542) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เมื่อพิจารณาบทบัญญัติตามมาตรา 56 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ประกอบกับกฎกระทรวง ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2542) แล้วมีประเด็นปัญหาที่ต้องพิจารณาต่อไปว่า ในกรณีที่หน่วยงานผู้ออกคำสั่งทางปกครองไม่มีความเชี่ยวชาญและประสบการณ์ในการยึด อาศัย และขายทอดตลาดทรัพย์สิน จะมอบอำนาจให้หน่วยงานอื่นปฏิบัติการเพื่อยึด อาศัย และขายทอดตลาดทรัพย์สินแทนหน่วยงานของตนได้หรือไม่ เห็นว่าโดยทั่วไปแล้วฝ่ายปกครองย่อมมีอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติงานเพื่อการบริหารแผ่นดิน ไม่ว่าจะเป็นการใช้อำนาจผูกพันก็ดี หรือเป็นอำนาจดุลพินิจก็ดี ล้วนจะต้องใช้อำนาจนั้นด้วยตนเอง อย่างไรก็ตาม เพื่อประโยชน์มหาชนในทางการบริหารราชการแผ่นดิน การมอบอำนาจจึงเกิดขึ้นได้ แต่จะต้องเป็นกรณีที่ถูกกฎหมายได้ระบุไว้อย่างชัดเจนเท่านั้นว่าจะให้มีการมอบอำนาจให้แก่บุคคลใด ซึ่งกฎหมายดังกล่าวอาจจะเป็นกฎหมายเฉพาะเรื่องหรือกฎหมายทั่วไปก็ได้ การมอบอำนาจในการบริหารราชการเป็นเรื่องของการปฏิบัติราชการมิใช่เป็นเรื่องของตัวการและตัวแทนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งเป็นเรื่องของความตกลงใจกันระหว่างตัวการและตัวแทน โดยตัวแทนมีหน้าที่ดำเนินการโดยมุ่งประโยชน์ของตัวการเป็นสำคัญ แต่การมอบอำนาจในการบริหารราชการเป็นเรื่องการกระจายความรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ อันเป็นกรณีของการร่วมมือกันในการปฏิบัติราชการให้เกิดประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) การมอบอำนาจจึงเป็นเรื่องการมอบหน้าที่ในการปฏิบัติงานตามกฎหมาย ผู้รับมอบอำนาจมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย กฎและระเบียบของทางราชการเช่นเดียวกับอำนาจหน้าที่ของผู้มอบอำนาจ ผลที่เกิดที่ก่อกจากการปฏิบัติราชการของผู้รับมอบอำนาจจึงผูกพันรัฐ หากมีความเสียหายเกิดขึ้นรัฐต้องแก้ไขเยียวยาความเสียหายนั้นเพราะการมอบอำนาจมิใช่เป็นเรื่องผูกพันตัวบุคคล แต่ผูกพันถึงตำแหน่งหน้าที่ราชการ ซึ่งตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 ได้กำหนดกลไกใหม่ในการบริหารราชการแผ่นดินไว้หลายประการ ด้วยเหตุนี้

การบริหารในรูปแบบใหม่จึงจำเป็นที่จะต้องมีการมอบอำนาจไปสู่ผู้ปฏิบัติให้ได้มากที่สุด พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 มีความประสงค์ที่จะจัดระบบมอบอำนาจให้มีแนวทางปฏิบัติชัดเจนที่แน่นอนและให้ทุกส่วนราชการสามารถดำเนินการในเรื่องการมอบอำนาจให้เป็นไปตามหลักการของการแก้ไขกฎหมายในครั้งนี้ โดยมุ่งลดขั้นตอนในการปฏิบัติราชการ ดังนั้น คณะรัฐมนตรีจึงได้อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 38 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2545 กำหนดระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. 2546 เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการมอบอำนาจขึ้นไว้เป็นแนวทางปฏิบัติของส่วนราชการ และการมอบอำนาจของฝ่ายปกครองจะถือว่าสมบูรณ์ได้นั้นจะต้องเป็นกรณีที่มีกฎหมายอนุญาตไว้โดยชัดแจ้งว่าจะต้องมอบอำนาจนั้นให้แก่บุคคลใดและจะต้องดำเนินการตามแบบที่กฎหมายกำหนดไว้จึงจะสมบูรณ์ในทางกฎหมาย และตามข้อ 1 ของกฎกระทรวง ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2542) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้กำหนดให้การมอบอำนาจในการดำเนินการพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครองในราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาคเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งตามมาตรา 38 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ที่แก้ไขเพิ่มเติมบัญญัติว่า อำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการ หรือการดำเนินการอื่นที่ผู้ดำรงตำแหน่งใดจะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งใดหรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด ถ้ากฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับหรือคำสั่งนั้น หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้นมิได้กำหนดการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น หรือมิได้ห้ามเรื่องการมอบอำนาจไว้ ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นอาจมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติราชการแทนได้โดยความหมายของมาตรา 38 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวจึงหมายความว่า ผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ ซึ่งมีอำนาจในการสั่งการหรือดำเนินการใดๆ ตามกฎหมายหรือตามระเบียบปฏิบัติของส่วนราชการในเรื่องใดๆ สามารถมอบอำนาจเฉพาะตัวหรือเป็นอำนาจทั่วไปอีก ฉะนั้น โดยหลักกฎหมายในมาตรานี้ผู้ดำรงตำแหน่งซึ่งมีหน้าที่ตามกฎหมายหรือระเบียบปฏิบัติในเรื่องต่างๆ ย่อมมีดุลยพินิจที่จะมอบอำนาจต่อไปให้ผู้อื่นปฏิบัติราชการแทนได้เสมอตามความเหมาะสมของการปฏิบัติราชการในแต่ละเรื่องที่เหมาะสมให้มีการกระจายอำนาจต่อไป เพื่อให้เกิดความรวดเร็วในการปฏิบัติราชการ อย่างไรก็ตาม การมอบอำนาจของฝ่ายปกครองดังกล่าวยังมีข้อจำกัดในการมอบอำนาจให้ปฏิบัติตามมาตรา 38 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ดังต่อไปนี้

ข้อจำกัดประการที่ 1 ในกรณีกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง หรือมติคณะรัฐมนตรีได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่นที่แตกต่างจากมาตรา 38 ได้บัญญัติไว้ ซึ่งเป็นกรณีที่

กฎหมายหรือระเบียบปฏิบัติเหล่านั้นประสงค์จะกำหนดการมอบอำนาจในเรื่องนั้นเป็นกรณีเฉพาะ ก็จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายหรือระเบียบปฏิบัติในเรื่องนั้น โดยยกเว้นจากการปฏิบัติในเรื่องมอบอำนาจตามกฎหมายนี้

ข้อจำกัดประการที่ 2 ในกรณีที่มีกฎหมายหรือระเบียบปฏิบัติของส่วนราชการกำหนด ข้อจำกัดหรือข้อห้ามในทางปฏิบัติเกี่ยวกับการมอบอำนาจไว้ ผู้มีอำนาจตามกฎหมายหรือระเบียบปฏิบัตินั้นจะอาศัยอำนาจตามมาตรา 38 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มอบอำนาจต่อไปให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นมิได้ แต่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายหรือระเบียบปฏิบัติของส่วนราชการนั้น โดยต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยตนเอง ซึ่งข้อจำกัดหรือข้อห้ามในการปฏิบัติเกี่ยวกับการมอบอำนาจดังกล่าว กฎหมายหรือระเบียบปฏิบัติของทางราชการจะต้องกำหนดให้เห็นโดยชัดแจ้งว่าห้ามมิให้มีการมอบอำนาจ จึงจะเป็นกรณีตามข้อจำกัดนี้ หากไม่มีข้อความเขียนไว้เช่นนั้นก็ย่อมต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ปกติที่สามารถมอบอำนาจได้เสมอ

โดยผู้มอบอำนาจต้องเป็นผู้ดำรงตำแหน่งตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 38 (1) ถึง (12) เพราะถ้าผู้มอบอำนาจมิได้เป็นผู้ดำรงตำแหน่งตามที่บทบัญญัติดังกล่าวกำหนดไว้แล้ว ย่อมไม่สามารถดำเนินการได้ ซึ่งกรณีนี้มีประชุมร่วมคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 1 และคณะที่ 2) เรื่องเสร็จที่ 709/2545 ได้ให้ความเห็นไว้ว่า ตำแหน่งรองปลัดกระทรวงผู้เป็นหัวหน้ากลุ่มภารกิจมิใช่ตำแหน่งที่กำหนดไว้ในบทบัญญัติมาตรา 38 (1) ถึง (12) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 การที่รองปลัดกระทรวงผู้เป็นหัวหน้ากลุ่มภารกิจ จะมอบอำนาจในการปฏิบัติหน้าที่ของตนให้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติราชการแทนจึงไม่สามารถดำเนินการได้

การมอบอำนาจการใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา 56 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 อำนาจในการยึดหรืออายัดและการขายทอดตลาดทรัพย์สิน มิใช่อำนาจในเรื่องที่เกี่ยวกับการอนุญาตตามที่กฎหมายบัญญัติให้ต้องออกไปอนุญาตหรือบัญญัติผู้มีอำนาจอนุญาตไว้เป็นการเฉพาะ และมาตรา 57 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กำหนดให้ผู้มีอำนาจสั่งยึด หรือ อายัด หรือขายทอดตลาดทรัพย์สินให้เป็นตามกฎหมายกระทรวง และข้อ 1 ของกฎกระทรวง ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2542) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กำหนดเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยวิธีการยึด หรือ อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้อยู่ใต้บังคับของคำสั่งทางปกครองไว้ อาทิเช่น (1) ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ปลัดกระทรวง หรือปลัดทบวง ในกรณีผู้ที่ทำคำสั่งทางปกครองเป็นเจ้าหน้าที่ในสังกัดของสำนักนายกรัฐมนตรี สำนักปลัดกระทรวงหรือสำนักปลัดทบวง แล้วแต่กรณี หรือ (2) อธิบดีหรือหัวหน้าส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรม ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นเจ้าหน้าที่ในสังกัดของกรมหรือส่วนราชการที่มี

ฐานะเป็นกรม แล้วแต่กรณี เป็นต้น และตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2542) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ข้อ 1 การมอบอำนาจในการดำเนินการพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครองของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจทำคำสั่งทางปกครองในราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาคให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ข้อ 2 การมอบอำนาจในการดำเนินการพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครองของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจทำคำสั่งทางปกครองในราชการบริหารส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามกฎหมายที่จัดตั้งราชการส่วนท้องถิ่นฯ ข้อ 3 การมอบอำนาจในการดำเนินการพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครองของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจทำคำสั่งทางปกครองในสังกัดรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานอื่นของรัฐให้เป็นไปตามกฎหมายที่จัดตั้งรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานอื่นของรัฐนั้นๆ ข้อ 4 การมอบอำนาจในการดำเนินการพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครองของเจ้าหน้าที่ในระหว่างหน่วยงานตามข้อ 1 ข้อ 2 และข้อ 3 ที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลให้เป็นไปตามความตกลงระหว่างหน่วยงานนั้น และวรรคสอง ความตกลงตามวรรคหนึ่งให้ทำเป็นหนังสือและกำหนดตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ที่จะมอบและรับมอบอำนาจไว้ในข้อตกลงนั้นด้วย กรณีจึงเห็นได้ว่า ผู้มีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยวิธีการยึดหรืออายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน สามารถมอบอำนาจในการใช้มาตรการทางปกครองโดยการยึด หรือ อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินได้ ทั้งนี้การมอบอำนาจต้องทำเป็นหนังสือ พร้อมทั้งส่งสำเนานับที่ความตกลงและหนังสือมอบอำนาจดังกล่าวให้แก่ ก.พ.ร. ด้วย ทั้งนี้ตามมาตรา 17 แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. 2550

แนวทางการมอบอำนาจในเรื่องเกี่ยวกับการบังคับทางปกครอง เช่น คำสั่งสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ที่ 295/2552 เรื่อง การมอบอำนาจเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดและการบังคับทางปกครอง ได้มอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ให้ดำเนินกายึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินได้

กรณีกรมบังคับคดีได้มีหนังสือไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อขอหารือข้อกฎหมายตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 โดยคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองพิจารณาแล้วตามเรื่องเสร็จที่ 70/2555 เห็นว่า ตามข้อ 1 ของกฎกระทรวง ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2542) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ได้กำหนดให้การมอบอำนาจในการดำเนินการพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครองในราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาคเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน กรณีจึงเป็นประเด็นปัญหาที่ต้องตีความหรือวินิจฉัยเกี่ยวกับการใช้บังคับตามมาตรา 71/10 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติ

ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 ได้กำหนดให้คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) เป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการตีความและวินิจฉัยปัญหาที่เกิดขึ้นจากการใช้บังคับพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฯ จึงเห็นสมควรให้หารือประเด็นข้อกฎหมายดังกล่าวต่อคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) เสียก่อน

กรมบังคับคดีจึงได้มีหนังสือขอหารือสำนักงาน (ก.พ.ร.) ว่าในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นข้าราชการสังกัดราชการบริหารส่วนกลางหรือราชการบริหารส่วนภูมิภาคซึ่งไม่ได้เป็นข้าราชการสังกัดกรมบังคับคดีจะสามารถมอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่ของกรมบังคับคดีเป็นเจ้าพนักงานผู้ดำเนินการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง โดยยึด อาศัย และขายทอดตลาดทรัพย์สินตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ได้หรือไม่ และหากสามารถดำเนินการได้ ควรมีแนวทางดำเนินการอย่างไร สำนักงาน (ก.พ.ร.) ตอบข้อหารือดังกล่าว ปรากฏตามหนังสือที่ นร 1206/73 ลงวันที่ 30 มีนาคม 2555 เรื่อง หารือข้อกฎหมายตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยสรุปคือ ตามมาตรา 38 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ที่แก้ไขเพิ่มเติม บัญญัติว่า อำนาจในการสั่งการอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการ หรือการดำเนินการอื่นที่ผู้ดำรงตำแหน่งใดจะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศหรือคำสั่งใด หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด ถ้ากฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือคำสั่งนั้น หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้นมีได้กำหนดการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น หรือไม่ได้ห้ามเรื่องการมอบอำนาจไว้ ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นอาจมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นในส่วนราชการเดียวกัน หรือส่วนราชการอื่น หรือผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ปฏิบัติราชการแทนได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา” จากบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้น หมายความว่า การมอบอำนาจการปฏิบัติราชการทั่วไปเท่านั้น มิได้หมายถึงการมอบอำนาจการอนุญาตตามที่กฎหมายบัญญัติให้ต้องออกใบอนุญาตหรือบัญญัติผู้มีอำนาจอนุญาตไว้เป็นการเฉพาะ ดังนั้น เมื่ออำนาจในการพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึด หรือ อาศัย และขายทอดตลาดทรัพย์สินมาตรา 56 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 โดยการยึดหรืออาศัยและการขายทอดตลาดทรัพย์สิน มิใช่อำนาจในเรื่องที่เกี่ยวกับการอนุญาตตามที่กฎหมายบัญญัติให้ต้องออกใบอนุญาตหรือบัญญัติผู้มีอำนาจอนุญาตไว้เป็นการเฉพาะ และเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นข้าราชการสังกัดราชการบริหารส่วนกลางหรือราชการบริหารส่วนภูมิภาค ซึ่งมีได้เป็นข้าราชการสังกัดกรมบังคับคดี เป็นผู้ดำรงตำแหน่งตามกฎหมายแล้ว เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองดังกล่าวจึงสามารถมอบอำนาจในการพิจารณาใช้มาตรการทางปกครองโดยการยึด หรือ อาศัย และขายทอดตลาดทรัพย์สินตามมาตรา 56 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ให้แก่เจ้าหน้าที่ของกรมบังคับคดีได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด

ในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. 2550 ประกอบข้อ 1 ของกฎกระทรวง ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2542) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

4. ปัญหาหน่วยงานที่เหมาะสมเกี่ยวกับการบังคับคดี

การที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 บัญญัติให้อำนาจเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งดำเนินการบังคับทางปกครองเอง แต่การบังคับทางปกครองเป็นการปฏิบัติราชการที่ต้องอาศัยความรู้ ความเชี่ยวชาญและประสบการณ์ และเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองทั่วไปส่วนใหญ่ไม่เคยปฏิบัติงานด้านการบังคับคดีมาก่อน การดำเนินการบังคับทางปกครองจึงประสบปัญหาในทางปฏิบัติต่างๆ หลายประการ โดยไม่สามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองให้เป็นผลสำเร็จได้ จากปัญหาดังกล่าวก็มิ้นักวิชาการและหน่วยงานต่างๆ มีความเห็นว่าควรส่งเรื่องให้หน่วยงานที่มีความเชี่ยวชาญในการบังคับคดีอยู่แล้วเป็นผู้ดำเนินการบังคับทางปกครองแทน เมื่อพิจารณาหน่วยงานที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญและมีประสบการณ์ในเรื่องการบังคับคดีในประเทศไทย จะเห็นได้ว่ามีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเช่น กรมบังคับคดี กรมสรรพากร เป็นต้น จึงมีประเด็นที่จะต้องพิจารณาว่าควรให้หน่วยงานใดเป็นหน่วยงานผู้ดำเนินการแทนจึงจะเหมาะสม

เมื่อพิจารณากฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมบังคับคดี กระทรวงยุติธรรม พ.ศ. 2551 กรมบังคับคดีมีภารกิจเกี่ยวกับการบังคับคดีแพ่ง คดีล้มละลาย และการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ตามคำสั่งศาล การชำระบัญชีตามคำสั่งศาล การวางทรัพย์ และการประเมินราคาทรัพย์สิน โดยดำเนินการยึดอายัด จำหน่ายทรัพย์สิน รวบรวมทรัพย์สินของลูกหนี้ในคดีล้มละลาย ตลอดจนกำกับการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ เพื่อให้เจ้าหนี้และผู้มีส่วนได้เสียได้รับการชดเชยจากลูกหนี้อย่างเป็นธรรม โดยมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- (1) ดำเนินการบังคับคดีแพ่งตามคำสั่งศาล
- (2) ดำเนินการบังคับคดีล้มละลายตามคำสั่งศาล
- (3) ดำเนินการบังคับคดีฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ตามคำสั่งศาล
- (4) ดำเนินการตรวจสอบสิทธิทางบัญชีของผู้มีส่วนได้เสียเพื่อรับส่วนแบ่งจากคดี ตรวจสอบค่าใช้จ่าย และเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการบังคับคดี
- (5) ชำระบัญชีห้างหุ้นส่วน บริษัท หรือ นิติบุคคลในฐานะผู้ชำระบัญชีตามคำสั่งศาล
- (6) รับวางทรัพย์จากลูกหนี้หรือผู้มีสิทธิวางทรัพย์
- (7) ดำเนินการประเมินราคาทรัพย์
- (8) ดำเนินการเกี่ยวกับการเดินหมาย คำคู่ความ หนังสือ หรือประกาศของศาลหรือหน่วยงานในสังกัดกรมบังคับคดี

(9) ปฏิบัติงานอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรม หรือตามที่กระทรวง หรือรัฐมนตรีมอบหมาย หรือตามคำสั่งศาล

ปัจจุบันหน่วยงานในราชการส่วนกลางหลายหน่วยงานได้โอนภารกิจหลายประการให้ราชการส่วนท้องถิ่น ดังนั้น การออกคำสั่งทางปกครอง และการดำเนินการบังคับทางปกครองของเจ้าหน้าที่ในส่วนท้องถิ่นย่อมมีมากขึ้นตามไปด้วย ดังนั้นหากหน่วยงานที่ดำเนินการบังคับทางปกครองแทน มีโครงสร้างกระจายอยู่ทั่วทุกจังหวัดย่อมทำให้การบังคับทางปกครองกระทำได้สะดวกมากขึ้น โดยที่กรมบังคับคดีมีโครงสร้างครอบคลุมจังหวัดต่างๆ โดยจะเห็นได้จากข้อ 3 ประกอบข้อ 15 แห่งกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมบังคับคดี กระทรวงยุติธรรม พ.ศ. 2551 กำหนดให้มีการจัดตั้งสำนักงานบังคับคดีจังหวัด ซึ่งตามโครงสร้างดังกล่าว กรมบังคับคดีสามารถรองรับภารกิจทั้งราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น ประกอบกับเมื่อวันที่ 19 กันยายน 2554 สำนักกฎหมาย กระทรวงยุติธรรมได้ดำเนินการจัดการประชุมเพื่อหารือประเด็นดังกล่าว ระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กรมบังคับคดี สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ(ก.พ.ร.) สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และกรมบัญชีกลาง โดยหน่วยงานราชการดังกล่าว ได้เห็นพ้องร่วมกันว่า กรมบังคับคดีเป็นหน่วยงานของรัฐอันมีภารกิจหลักในด้านการบังคับคดี และมีบุคลากรที่มีประสบการณ์และมีความเชี่ยวชาญทางด้านการบังคับคดีในการดำเนินการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง หากมอบให้กรมบังคับคดีเป็นหน่วยงานกลางในการดำเนินการยึดอายัด หรือขายทอดตลาดทรัพย์สินให้กับหน่วยงานต่างๆ ของรัฐ จะเกิดประโยชน์สูงสุดต่อทางราชการ กรมบังคับคดีจึงเป็นหน่วยงานที่มีความเหมาะสมที่จะเป็นองค์กรกลาง ทำหน้าที่ประสานงานเพื่อบังคับใช้มาตรการบังคับทางปกครอง โดยถือว่าเป็นเจ้าหน้าที่อื่นผู้รับมอบอำนาจจากเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองให้ดำเนินการได้ตามมาตรา 56 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และเมื่อพิจารณาถึงคุณสมบัติของเจ้าหน้าที่ที่จะทำหน้าที่บังคับทางปกครอง เจ้าพนักงานบังคับคดี กรมบังคับคดี สามารถนำความรู้ความเชี่ยวชาญตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาปรับใช้กับมาตรการบังคับทางปกครองได้ อีกทั้งบุคลากรของกรมบังคับคดีสามารถประสานงานกับหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องในการบังคับคดีได้เป็นอย่างดี อาทิเช่น เจ้าพนักงานตำรวจ เจ้าพนักงานที่ดิน ธนาคาร สถาบันการเงินและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่างๆ ทั้งของภาครัฐและภาคเอกชน นอกจากนี้กรมบังคับคดีได้มีการพัฒนาระบบการเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างหน่วยงาน อาทิเช่น กรมที่ดิน กรมพัฒนาธุรกิจการค้า ธนาคารและสถาบันการเงิน บริษัทข้อมูลเครดิตของลูกหนี้แห่งชาติ เป็นต้น ซึ่งจะก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดในการสืบทรัพย์ ติดตามทรัพย์สินของลูกหนี้ และมีสถานที่เก็บรักษาทรัพย์และสถานที่ขายทอดตลาดแยกเป็นสัดส่วน

ส่วนกรมสรรพากรแม้จะเป็นหน่วยงานที่มีประสบการณ์ในการบังคับชำระหนี้กรณีของการชำระภาษีค้างแต่หากเปรียบเทียบประสบการณ์และความเชี่ยวชาญด้านการบังคับคดีกับกรมบังคับคดีแล้ว กรมบังคับคดีมีภารกิจเกี่ยวกับการบังคับคดีมาเป็นระยะเวลาอันยาวนาน ประกอบกับกรมสรรพากรมีหน้าที่หลักในการจัดเก็บภาษี จึงไม่น่าจะมีเจ้าหน้าที่เพียงพอในการที่จะรับงานเพิ่ม การจะให้กรมสรรพากรเป็นองค์กรผู้ใช้มาตรการบังคับทางปกครองจึงไม่น่าจะเหมาะสมเท่ากับกรมบังคับคดีที่มีภารกิจและอำนาจหน้าที่ในการบังคับคดีโดยตรง ด้วยเหตุดังที่กล่าวมา กรมบังคับคดีจึงเป็นหน่วยงานที่เหมาะสมในการดำเนินการบังคับทางปกครอง ส่วนวิธีการที่จะให้กรมบังคับคดีเป็นผู้ดำเนินการแทนนั้น เห็นว่า ควรดำเนินการ โดยการมอบอำนาจในการบังคับทางปกครองให้กรมบังคับคดีเป็นผู้ดำเนินการ ส่วนหลักเกณฑ์การมอบอำนาจควรดำเนินการเป็น 2 กรณี คือ

1. การมอบอำนาจต่างกรมในกระทรวงเดียวกัน

กรณีเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยวิธีการยึดหรืออายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินตามข้อ 1 ของกฎกระทรวง ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2542) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เป็นหัวหน้าส่วนราชการระดับกรมซึ่งอยู่ในสังกัดกระทรวงยุติธรรมแล้ว หัวหน้าส่วนราชการระดับกรมที่เป็นผู้ทำคำสั่งทางปกครองจะมอบอำนาจในการยึดหรืออายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน ซึ่งเป็นมาตรการบังคับทางปกครองอย่างหนึ่งให้แก่อธิบดีกรมบังคับคดีได้ โดยให้ทำความตกลงระหว่างอธิบดีของกรมที่เป็นผู้ทำคำสั่งทางปกครองและอธิบดีกรมบังคับคดีซึ่งเป็นผู้รับมอบอำนาจ แล้วแจ้งให้ปลัดกระทรวงยุติธรรมทราบพร้อมด้วยเหตุผล และการมอบอำนาจนั้นต้องทำเป็นหนังสือ ตามมาตรา 15 (2) และมาตรา 8 แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. 2550 ประกอบข้อ 1 ของกฎกระทรวง ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2542) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

2. การมอบอำนาจต่างกระทรวง

เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยวิธีการยึดหรืออายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินตามข้อ 1 ของกฎกระทรวง ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2542) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เป็นหัวหน้าส่วนราชการระดับกรมซึ่งมิได้อยู่ในสังกัดกระทรวงยุติธรรมแล้ว หัวหน้าส่วนราชการระดับกรมเป็นผู้ทำคำสั่งทางปกครองจะมอบอำนาจในการยึดหรืออายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน ซึ่งเป็นมาตรการบังคับทางปกครองอย่างหนึ่งให้แก่อธิบดีกรมบังคับคดีได้ โดยให้ปลัดกระทรวงของแต่ละกระทรวงที่เกี่ยวข้องกับการมอบอำนาจเป็นผู้ลงนามในบันทึกข้อตกลง ในกรณีที่เป็นการมอบอำนาจระหว่างกรมของแต่ละกระทรวง และให้อธิบดีที่เกี่ยวข้องกับการมอบอำนาจเป็นผู้ร่วมลงนามในบันทึกข้อตกลงด้วย และการมอบอำนาจนั้นต้องทำเป็นหนังสือ พร้อมทั้งส่งสำเนาบันทึกความตกลงและหนังสือ

มอบอำนาจดังกล่าวให้แก่ ก.พ.ร. ด้วย ตามมาตรา 17 แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. 2550 ประกอบข้อ 1 ของกฎกระทรวง ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 25427) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งในอนาคตเมื่อกรมบังคับคดีได้รับการจัดตั้งเป็นหน่วยงานกลางเพื่อทำหน้าที่ในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองแทนหน่วยงานอื่นๆ ของรัฐแล้วก็จะจักได้นำวิธีและแนวทางการมอบอำนาจดังกล่าวไปใช้ ต่อไป

5. พิจารณากรณีคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ให้รับคำฟ้องตามคำสั่งตามมาตรา 12

แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

กรณีเจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนที่หน่วยงานของรัฐได้ใช้ให้แก่ผู้เสียหายหรือกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเนื่องจากเจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ หน่วยงานของรัฐที่เสียหายมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชำระเงินดังกล่าวภายในเวลาที่กำหนด คำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และถือเป็นคดีละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว คดีลักษณะนี้อยู่ในอำนาจศาลปกครอง ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้มีคำสั่งที่ 157/2556 ว่า การที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เรียกให้เจ้าหน้าที่ที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทน แต่เจ้าหน้าที่ไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง ผู้ฟ้องคดีย่อมมีอำนาจบังคับชำระหนี้เงินด้วยตนเอง โดยใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามที่กำหนดไว้ในส่วนที่ 8 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 โดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้ถูกฟ้องคดีและขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วนตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กรณีจึงถือได้ว่าการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือเสียหายของผู้ฟ้องคดีไม่จำเป็นต้องมีคำบังคับตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามนัยมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ดังนั้น หน่วยงานของรัฐที่ออกคำสั่งตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน จึงไม่สามารถนำคดีฟ้องต่อศาลปกครองได้ แต่ต้องใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 บังคับให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองนั่นเอง

ปัญหาเกี่ยวกับการยึด อาัยด์ และขายทอดตลาดทรัพย์สินเพื่อบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เป็นปัญหาสำคัญของการใช้มาตรการบังคับทางปกครองในปัจจุบัน เนื่องจากหน่วยงานของรัฐต่างๆ ทั้งราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐประเภทอื่นๆ จะต้องดำเนินการยึด อาัยด์ และขายทอดตลาดทรัพย์สินกับเจ้าหน้าที่ที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ ซึ่งหน่วยงานได้ออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชำระค่าสินไหมทดแทนแล้ว แต่เจ้าหน้าที่ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าว ตามข้อเท็จจริงปรากฏว่าหน่วยงานของรัฐไม่สามารถดำเนินการยึด อาัยด์และขายทอดตลาดทรัพย์สินได้สำเร็จ อันเนื่องจากบทบัญญัติเกี่ยวกับมาตรการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ไม่ได้กำหนดขั้นตอนการยึด อาัยด์ และการขายทอดตลาดทรัพย์สินไว้อย่างชัดเจน

ต่อมาศาลปกครองสูงสุดได้มีคำสั่งที่ 127/2554 วินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือหน่วยงานอื่นที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องยังมีข้อขัดข้องในการบังคับใช้กฎหมาย ส่วนที่เกี่ยวกับการบังคับทางปกครองก็ไม่ตัดสิทธิผู้ฟ้องคดีที่จะใช้สิทธิทางศาล กล่าวคือ ผู้ฟ้องคดีชอบที่จะเสนอข้อพิพาทให้ศาลพิจารณาพิพากษาอรรถคดี เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายสัมฤทธิ์ผลได้ ทั้งยังเป็นประโยชน์ต่อกรณีในอันที่จะได้รับการรับรองและคุ้มครองสิทธิโดยศาล เมื่อผู้ฟ้องคดีแจ้งให้นาย ผ. ชำระค่าสินไหมทดแทน แต่นาย ผ. ไม่ชำระ และได้ถึงแก่ความตายเมื่อวันที่ 26 มิถุนายน 2549 ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือที่ ทค 0503(4)/3000 ถึง 3003 ลงวันที่ 8 สิงหาคม 2549 แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ในฐานะทายาทโดยธรรมของนาย ผ. ผู้ตาย ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน แต่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ไม่ชดใช้ ผู้ฟ้องคดีในฐานะเจ้าหน้าที่ในมูลละเมิดจึงจำเป็นต้องใช้สิทธิทางศาลเพื่อบังคับตามสิทธิเรียกร้อง อันมีต่อนาย ผ. ผู้ตาย เจ้ามรดก โดยขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ในฐานะทายาทโดยธรรมของนาย ผ. ผู้ตาย ใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สินมรดกให้แก่ผู้ฟ้องคดี อันเป็นคำบังคับตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว กรณีดังกล่าวเป็นเรื่องที่หน่วยงานฟ้องทายาทของเจ้าหน้าที่ที่ได้รับผิดกรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานแล้วตายลง ซึ่งยังไม่เป็นการแน่นอนว่าศาลปกครองสูงสุดจะเปลี่ยนแปลงคำวินิจฉัยให้รับคดีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานหรือไม่ อย่างไรก็ตามก็ยังเห็นว่าการกระทำของฝ่ายปกครองมีหลายประการซึ่งในบางกรณีจะต้องมีการแก้ไขหรือป้องกันปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อประโยชน์ส่วนรวมอันจะต้องดำเนินการด้วยความต่อเนื่องรวดเร็ว หากต้องฟ้องเป็นคดีต่อศาลซึ่งมีกระบวนการที่ยาวนานและซับซ้อน จะส่งผลให้การดำเนินการแก้ไขปัญหาของฝ่ายปกครองเป็นไปด้วยความล่าช้า ไม่ต่อเนื่องและส่งผลกระทบต่อส่วนรวมได้ หากสามารถแก้ไข

ปัญหาเกี่ยวกับการบังคับทางปกครอง กรณีการชำระเงิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเกี่ยวกับการยึด आयัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินเพื่อบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งได้ โดยมอบให้กรมบังคับคดีซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีความเชี่ยวชาญเข้ามาเป็นหน่วยงานกลางในการดำเนินการยึด आयัด หรือขายทอดตลาดทรัพย์สินให้กับหน่วยงานต่างๆ ของรัฐ ก็จะเกิดประโยชน์สูงสุดต่อหน่วยงานของรัฐ มากกว่าการฟ้องคดีต่อศาล



บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

1. บทสรุป

การบังคับทางปกครอง คือ การดำเนินการของเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อบังคับให้ผู้ที่ถูกพันตามคำสั่งทางปกครองปฏิบัติตามให้บรรลุวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์แห่งกฎหมายนั้น ซึ่งถือเป็นเครื่องมือของฝ่ายปกครองในการที่จะใช้อำนาจบังคับผู้ที่ฝ่าฝืนคำสั่งทางปกครองให้ปฏิบัติตามโดยฝ่ายปกครองสามารถดำเนินการใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้เองโดยไม่ต้องนำคดีขึ้นสู่ศาลเพื่ออาศัยอำนาจของศาลในการบังคับผู้ที่ฝ่าฝืนแต่อย่างใด การบังคับทางปกครองเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินตามบทบัญญัติมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ พ.ศ. 2539 ได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่ใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้ หากผู้รับคำสั่งทางปกครองได้รับแจ้งคำสั่งให้ชำระเงินแล้วไม่ได้ชำระตามคำสั่งทางปกครองดังกล่าว เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องมีคำเตือนให้ผู้ชำระเงินภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน หากไม่ปฏิบัติตามคำเตือน เจ้าหน้าที่ย่อมสามารถที่จะดำเนินการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึด หรืออายัดทรัพย์สินของผู้ชำระและขายทอดตลาดเพื่อนำเงินมาชำระให้ครบถ้วน ซึ่งวิธีการยึด การอายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินนั้น มาตรา 57 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ พ.ศ. 2539 กำหนดให้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม

โดยที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ได้กำหนดกระบวนการในการยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินไว้หลายขั้นตอน กล่าวคือ

1. หลักทั่วไปเกี่ยวกับการบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง ประกอบด้วย การร้องขอให้บังคับคดี (มาตรา 271) การออกคำบังคับและข้อความในคำบังคับ (มาตรา 272 และมาตรา 273) การออกหมายบังคับคดีและเงื่อนไข (มาตรา 275 และมาตรา 276) การดำเนินการบังคับคดี วันและเวลาในการบังคับคดี รวมถึงอำนาจของเจ้าพนักงานบังคับคดี (มาตรา 279) วิธีการบังคับคดีกรณีให้ชำระเงิน (มาตรา 282) ทรัพย์สินที่ไม่อยู่ในการบังคับคดี (มาตรา 285) เงินหรือสิทธิเรียกร้องที่ไม่อยู่ในการบังคับคดี (มาตรา 286) การขอถอนส่วน (มาตรา 287) การร้องขัดทรัพย์สิน (มาตรา 288) การขอรับชำระหนี้ก่อนของเจ้าหนี้จำนองหรือเจ้าหนี้บุริมสิทธิ (มาตรา 289) และการขอเฉลี่ยทรัพย์สิน (มาตรา 290)

2. วิธียึดทรัพย์สิน ประกอบด้วย การยึดเอกสารและสังหาริมทรัพย์ที่มีรูปร่าง (มาตรา 303) การยึดอสังหาริมทรัพย์ (มาตรา 304) ผลของการยึด (มาตรา 305)

3. วิธีอาชัฏทรัพย์ ประกอบด้วย การจัดการทรัพย์สินที่ถูกอาชัฏ (มาตรา 310 และมาตรา 311) บุคคลภายนอกปฏิบัติเสฐคำสั่งอาชัฏ (มาตรา 312) การอาชัฏสิทธิเรียกร้องแห่งรายได้เป็นคราวๆ และการอาชัฏสิทธิเรียกร้องที่มีจำนวนเป็นประจำน (มาตรา 313) ผลของคำสั่งอาชัฏ (มาตรา 314)

4. การขายทอดตลาดทรัพย์สิน ประกอบด้วย การขออนุญาตศาลขายทอดตลาดทรัพย์สินที่ยึด (มาตรา 306) การขายทอดตลาดทรัพย์สินที่ยึดและข้อบังคับในการขายทอดตลาด (มาตรา 308 และมาตรา 309) สิทธิของผู้ซื้อทรัพย์สินในการขายทอดตลาด (มาตรา 309 ตรี) การขายทอดตลาดสิทธิเรียกร้องที่ถูกอาชัฏ (มาตรา 315) วิธีการจ่ายเงิน การจัดทำบัญชี และการคัดค้านบัญชีส่วนเฉลี่ย (มาตรา 318 ถึงมาตรา 323)

การบังคับทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินก็มีลักษณะเช่นเดียวกันกับการบังคับโดยคำพิพากษาของศาล ซึ่งมีรายละเอียดเกี่ยวกับการปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งที่จะนำมาปรับใช้กับมาตรการบังคับทางปกครองจำนวนมาก ซึ่งมาตรการดังกล่าวมีผลกระทบต่อสิทธิของผู้รับคำสั่งทางปกครอง การดำเนินการบังคับทางปกครองจึงต้องอาศัยเจ้าหน้าที่ที่มีความเชี่ยวชาญ แต่ตามที่ได้ศึกษาวิเคราะห์พบว่ายังมีปัญหาหลายประการที่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินการบังคับทางปกครองให้มีประสิทธิภาพ หน่วยงานของรัฐจำนวนมากไม่สามารถดำเนินการใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้ กรณีปัญหาเกี่ยวกับกฎหมายพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ ขั้นตอน และกระบวนการของการบังคับทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินไว้ เพียงแต่กำหนดให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลมเท่านั้น เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นผู้มีความรู้ความสามารถในเรื่องที่เกี่ยวกับหน่วยงานนั้นๆ แต่ไม่ได้มีความรู้ความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับการกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยตรง ทำให้เจ้าหน้าที่ไม่มีความมั่นใจในการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง เพราะหากเกิดความผิดพลาดอาจมีผลกระทบต่อเจ้าหน้าที่เอง ทำให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐนั้นมีความยากลำบากในการดำเนินการ แม้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 จะได้บังคับใช้มาเป็นเวลาพอสมควรแล้ว ปัจจุบันเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจในการดำเนินการบังคับทางปกครองกรณีที่กำหนดให้ชำระเงินก็ยังไม่คุ้นเคยกับการใช้มาตรการบังคับทางปกครองเท่าใดนัก จึงทำให้มีเรื่องที่จะบังคับตามคำสั่งทางปกครองของแต่ละหน่วยงานค้างดำเนินการ ประกอบกับเมื่อพิจารณาแนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในเรื่องขั้นตอนการยึดอาชัฏ และขายทอดตลาดทรัพย์สินดังกล่าว คณะกรรมการฯ ได้วางหลักเกณฑ์ในแต่ละเรื่องไว้อย่างกว้างๆ โดยไม่มีรายละเอียดในทางปฏิบัติ แนวคำวินิจฉัยก็กระจัดกระจายอยู่ในบันทึกความเห็นของคณะกรรมการฯ ต่างฉบับกัน ไม่ได้รวมอยู่อย่างเป็นหมวดหมู่ในลักษณะเดียวกับระเบียบปฏิบัติ เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติจึงไม่สามารถนำแนวคำวินิจฉัยดังกล่าวไปใช้ในทางปฏิบัติได้จริง และเมื่อ

พิจารณาแนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการฯ กับสภาพปัญหาของการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึด อาัยด์ และขายทอดตลาดทรัพย์สินแล้ว ปรากฏว่าแนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการฯ ยังไม่สามารถแก้ไขในทางทฤษฎีเกี่ยวกับมาตรการบังคับทางปกครองได้ครบถ้วน และจะแนะนำให้แต่ละหน่วยงาน ไปออกระเบียบเพื่อรองรับการปฏิบัติงานดังกล่าว ต่อมาหน่วยงานของรัฐบางหน่วยงานได้ออกระเบียบว่าด้วยการใช้มาตรการบังคับทางปกครองสำหรับหน่วยงานตนเอง ซึ่งเป็นการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการบังคับใช้มาตรการบังคับทางปกครองทางหนึ่งแล้วก็ตาม แต่ก็ยังมีหน่วยงานของรัฐที่ไม่มีความพร้อมในการดำเนินการใช้มาตรการบังคับทางปกครองจำนวนมาก ต่อมาก็ได้ใช้วิธีแก้ไขปัญหาโดยการฟ้องคดีต่อศาลปกครองบางส่วน เพื่อให้เจ้าพนักงานบังคับคดีของศาลเป็นผู้ดำเนินการยึด อาัยด์ และขายทอดตลาด ซึ่งศาลปกครองสูงสุดก็ได้เข้าใจสภาพปัญหาที่เกิดจากหน่วยงานของรัฐดังกล่าว จึงได้มีคำสั่งของศาลปกครองสูงสุดที่ 127/2554 ให้รับคำฟ้องไว้พิจารณาพิพากษาได้ โดยวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือหน่วยงานอื่นที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องยังมีข้อขัดข้องในการบังคับใช้กฎหมายส่วนที่เกี่ยวกับการบังคับทางปกครองจึงไม่ตัดสิทธิผู้ฟ้องคดีที่จะใช้สิทธิทางศาล กล่าวคือ ผู้ฟ้องคดีชอบที่จะเสนอข้อพิพาทให้ศาลพิจารณาพิพากษาอรรถคดี เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายสัมฤทธิ์ผลได้ ทั้งยังเป็นประโยชน์ต่อคู่กรณีในอันที่จะได้รับการรับรองและคุ้มครองสิทธิโดยศาล แม้ศาลปกครองสูงสุดจะได้ช่วยแก้ปัญหาให้อีกทางหนึ่ง แต่ผู้เขียนก็ยังเห็นว่าภาระหน้าที่ของฝ่ายปกครองมีหลายประการซึ่งในบางกรณีจะต้องมีการแก้ไขหรือป้องกันปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อประโยชน์ส่วนรวมอันจะต้องดำเนินการด้วยความต่อเนื่องรวดเร็ว หากต้องฟ้องเป็นคดีต่อศาลซึ่งมีกระบวนการที่ยาวนานและซับซ้อน จะส่งผลให้การดำเนินการแก้ไขปัญหาของฝ่ายปกครองเป็นไปด้วยความล่าช้า ไม่ต่อเนื่องและส่งผลกระทบต่อส่วนรวมได้ ดังนั้น การที่หน่วยงานของรัฐยังมีปัญหาในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองอยู่ และหน่วยงานของรัฐจำนวนมากไม่สามารถดำเนินการบังคับทางปกครองโดยวิธีการยึด อาัยด์ และขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ถูกคำสั่งเรียกให้ชำระเงินได้ ผู้เขียนจึงเห็นว่า กรณีปัญหาดังกล่าวมีแนวทางแก้ไขปัญหาอีกทางหนึ่ง คือ ควรให้หน่วยงานของรัฐสามารถมอบอำนาจการใช้มาตรการทางปกครองในการยึด อาัยด์ และการขายทอดตลาดทรัพย์สินให้แก่หน่วยงานของรัฐอื่นที่มีความเชี่ยวชาญในด้านการบังคับคดี เช่น กรมบังคับคดี ดำเนินการแทน ซึ่งในต่างประเทศ เช่น ประเทศฝรั่งเศสและประเทศเยอรมนีนั้น ก็ใช้หน่วยงานในสังกัดกระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานกลางในการบังคับทางปกครอง ในบทนี้จึงจะได้นำเสนอข้อเสนอนี้ เพื่อเป็นแนวทางการแก้ไขปัญหา เพื่อให้การบังคับทางปกครองมีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยหากหน่วยงานไหนยังไม่มียุทธวิธีหรือระหว่างรอการแก้กฎหมาย หรือไม่สะดวกจะไปฟ้องศาล แต่สะดวกที่จะให้กรมบังคับคดีดำเนินการแทน ก็ให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการมอบอำนาจให้กรมบังคับคดีดำเนินการแทนต่อไป

ประโยชน์ที่คาดหมายว่าจะได้รับเมื่อมีการจัดตั้งกรมบังคับคดีเป็นหน่วยงานกลาง

1. การบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการบังคับทางปกครองได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งกรมบังคับคดีมีความพร้อมในการดำเนินการดังกล่าว ประกอบกับกรมบังคับคดีมีบุคลากรที่มีความรู้ มีประสบการณ์และความเชี่ยวชาญทางด้านการบังคับคดีโดยตรง เจ้าหน้าที่สามารถนำความรู้ความเชี่ยวชาญตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาปรับใช้กับมาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึดอายัดและการขายทอดตลาดทรัพย์สินซึ่งเป็นงานที่มีลักษณะเดียวกัน และยังมีหน่วยงานที่ตั้งทั้งในเขตกรุงเทพมหานครและสำนักงานบังคับคดีในส่วนภูมิภาคทั่วทุกจังหวัด จึงสามารถให้บริการได้ครอบคลุมทั่วประเทศ มีสถานที่เก็บรักษาทรัพย์สินและสถานที่ขายทอดตลาดแยกเป็นสัดส่วน อีกทั้ง บุคลากรของกรมบังคับคดีสามารถประสานงานกับหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องในการบังคับคดีได้เป็นอย่างดี อาทิเช่น เจ้าพนักงานตำรวจ เจ้าพนักงานที่ดิน ธนาคาร สถาบันการเงินและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่างๆ ทั้งของภาครัฐและภาคเอกชน นอกจากนี้ กรมบังคับคดีได้มีการพัฒนาระบบการเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างหน่วยงาน อาทิเช่น กรมที่ดิน กรมพัฒนาธุรกิจการค้า ธนาคารและสถาบันการเงิน บริษัทข้อมูลเครดิตของลูกหนี้แห่งชาติ เป็นต้น จึงมีความคล่องตัวในการดำเนินการติดตามทรัพย์สิน ยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินของลูกหนี้ ผู้ต้องชดใช้เงิน ตลอดจนมีแผนการดำเนินการและการปฏิบัติงานที่มีความชัดเจน

2. เกิดมาตรฐานความเป็นธรรม สามารถควบคุมตรวจสอบประเมินผลคำสั่งทางปกครอง และการใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้ในหน่วยงานเดียวให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน

3. รัฐได้รับประโยชน์สูงสุดในการได้รับเงินชดใช้คืนอย่างรวดเร็ว ลดการจำหน่ายหนี้สูญของส่วนราชการ รัฐสามารถนำเงินได้ดังกล่าวไปใช้พัฒนาและบริหารประเทศต่อไป โดยข้อเสนอแนะดังกล่าวมีสาระสำคัญ ซึ่งจะได้อธิบายต่อไปตามข้อ 2 ดังนี้

2. ข้อเสนอแนะ

2.1 ตามมาตรา 57 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กำหนดให้ผู้มีอำนาจสั่งยึด อายัด หรือขายทอดตลาดทรัพย์สินให้เป็นตามกฎหมายกระทรวงและข้อ 1 ของกฎกระทรวง ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2542)ฯ ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้กำหนดเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยวิธีการยึดหรืออายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน ของผู้อยู่ใต้บังคับของคำสั่งทางปกครองไว้ อาทิเช่น (1) ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ปลัดกระทรวง หรือปลัดทบวง ในกรณีผู้ที่ทำคำสั่งทางปกครองเป็นเจ้าหน้าที่ในสังกัดของสำนักนายกรัฐมนตรี สำนักปลัดกระทรวงหรือสำนักปลัดทบวง แล้วแต่

กรณี หรือ (2) อธิบดีหรือหัวหน้าส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรม ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครอง เป็นเจ้าหน้าที่ในสังกัดของกรมหรือส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรม แล้วแต่กรณี เป็นต้น ซึ่งจาก บทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่าผู้มีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยวิธีการยึดหรืออายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน ในราชการบริหารส่วนกลาง ได้แก่ หัวหน้าส่วนราชการระดับกระทรวง และหัวหน้าส่วนราชการระดับกรม ดังนั้น เมื่อพิจารณาบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นควร กำหนดหลักเกณฑ์การมอบอำนาจเป็น 2 กรณี คือ

1. การมอบอำนาจต่างกรมในกระทรวงเดียวกัน

กรณีเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยวิธีการยึดหรืออายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินตามข้อ 1 ของกฎกระทรวง ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2542) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เป็นหัวหน้าส่วนราชการระดับกรมซึ่งอยู่ในสังกัดกระทรวงยุติธรรมแล้ว หัวหน้าส่วนราชการระดับกรมซึ่งเป็นผู้ทำคำสั่งที่เป็นคำสั่งทางปกครองจะมอบอำนาจในการยึดหรืออายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน ซึ่งเป็นมาตรการบังคับทางปกครองอย่างหนึ่งให้แก่อธิบดีกรมบังคับคดีได้ โดยให้ทำความตกลงระหว่างอธิบดีของกรมที่เป็นผู้ทำคำสั่งทางปกครองและอธิบดีกรมบังคับคดีซึ่งเป็นผู้รับมอบอำนาจ แล้วแจ้งให้ปลัดกระทรวงยุติธรรมทราบพร้อมด้วยเหตุผล และการมอบอำนาจนั้นต้องทำเป็นหนังสือ ตามมาตรา 15 (2) และมาตรา 8 แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. 2550 ประกอบข้อ 1 ของกฎกระทรวง ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2542) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

2. การมอบอำนาจต่างกระทรวง

เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยวิธีการยึดหรืออายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินตามข้อ 1 ของกฎกระทรวง ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2542) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เป็นหัวหน้าส่วนราชการระดับกรมซึ่งมิได้อยู่ในสังกัดกระทรวงยุติธรรมแล้ว หัวหน้าส่วนราชการระดับกรมเป็นผู้ทำคำสั่งทางปกครองจะมอบอำนาจในการยึดหรืออายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน ซึ่งเป็นมาตรการบังคับทางปกครองอย่างหนึ่งให้แก่อธิบดีกรมบังคับคดีได้ โดยให้ปลัดกระทรวงของแต่ละกระทรวงที่เกี่ยวข้องกับการมอบอำนาจเป็นผู้ลงนามในบันทึกข้อตกลง ในกรณีที่เป็นการมอบอำนาจระหว่างกรมของแต่ละกระทรวง และให้อธิบดีที่เกี่ยวข้องกับการมอบอำนาจเป็นผู้ร่วมลงนามในบันทึกข้อตกลงด้วย และการมอบอำนาจนั้นต้องทำเป็นหนังสือ พร้อมทั้งส่งสำเนาบันทึกความตกลงและหนังสือมอบอำนาจดังกล่าวให้แก่ ก.พ.ร. ด้วย ตามมาตรา 17 แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. 2550 ประกอบข้อ 1 ของกฎกระทรวง ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2542) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธี

ปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งในอนาคตเมื่อกรมบังคับคดีได้รับการจัดตั้งเป็นหน่วยงานกลาง เพื่อทำหน้าที่ในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองแทนหน่วยงานอื่นๆ ของรัฐแล้วก็จะจักได้นำวิธี และแนวทางการมอบอำนาจดังกล่าวไปใช้ ต่อไป

2.2 กรณีประเด็นปัญหาว่า หน่วยงานอื่นของรัฐสามารถมอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่ของ กรมบังคับคดีเป็นเจ้าพนักงานผู้ดำเนินการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึด อาศัย และขายทอดตลาดทรัพย์สิน ได้หรือไม่ ตามมาตรา 38 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหาร ราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ที่แก้ไขเพิ่มเติม บัญญัติว่า อำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการ หรือการดำเนินการอื่นที่ผู้ดำรงตำแหน่งใดจะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศหรือคำสั่งใด หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด ถ้ากฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือคำสั่งนั้น หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้นมิได้กำหนดการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น หรือไม่ได้ห้ามเรื่องการมอบอำนาจไว้ ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นอาจมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่น ในส่วนราชการเดียวกัน หรือส่วนราชการอื่น หรือผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ปฏิบัติราชการแทนได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา” จากบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้น หมายความว่า การมอบอำนาจการปฏิบัติราชการทั่วไปเท่านั้น มิได้หมายถึงการมอบอำนาจการอนุญาตตามที่ กฎหมายบัญญัติให้ต้องออกใบอนุญาตหรือบัญญัติผู้มีอำนาจอนุญาตไว้เป็นการเฉพาะ ดังนั้น เมื่ออำนาจในการพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึด หรือ อาศัย และขายทอดตลาด ทรัพย์สินตามมาตรา 56 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 โดยการยึด หรืออาศัยและการขายทอดตลาดทรัพย์สิน มิใช่อำนาจในเรื่องที่เกี่ยวกับการอนุญาตตามที่กฎหมาย บัญญัติให้ต้องออกใบอนุญาตหรือบัญญัติผู้มีอำนาจอนุญาตไว้เป็นการเฉพาะ และเจ้าหน้าที่ ผู้ทำคำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นข้าราชการสังกัดราชการบริหารส่วนกลางหรือราชการบริหาร ส่วนภูมิภาค ซึ่งมีได้เป็นข้าราชการสังกัดกรมบังคับคดี เป็นผู้ดำรงตำแหน่งตามกฎหมายแล้ว เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองดังกล่าวจึงสามารถมอบอำนาจในการพิจารณาใช้มาตรการทางปกครอง โดยการยึด หรือ อาศัย และขายทอดตลาดทรัพย์สินตามมาตรา 56 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติ ราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ให้แก่เจ้าหน้าที่ของกรมบังคับคดีได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ ที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. 2550 ประกอบข้อ 1 ของกฎกระทรวง ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2542) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

จากสภาพปัญหาที่เจ้าหน้าที่แต่ละหน่วยงานไม่มีความเชี่ยวชาญเพียงพอในการบังคับ ทางปกครอง และเป็นไปได้ยากที่จะอบรมเจ้าหน้าที่ทุกคนของทุกๆ หน่วยงานที่มีอยู่มากมาย ให้เป็นผู้เชี่ยวชาญได้ ดังนั้น หากหน่วยงานใดไม่มีหน่วยงานภายในการบังคับทางปกครองที่มี

ความเชี่ยวชาญแล้ว และต้องการมอบอำนาจให้หน่วยงานกลางใช้มาตรการบังคับทางปกครองแทน ซึ่งการจัดตั้งหน่วยงานกลางที่เหมาะสมนั้นมี 2 แนวทาง กล่าวคือ

1. จัดตั้งหน่วยงานกลางขึ้นใหม่ หรือ
2. ใช้หน่วยงานที่มีอยู่ เช่น กรมสรรพากร หรือกรมบังคับคดี

โดยในต่างประเทศ เช่น ประเทศฝรั่งเศสและประเทศเยอรมนีนั้น ใช้หน่วยงานในสังกัดกระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานกลางในการบังคับทางปกครอง แต่เนื่องจากความเป็นมาในอดีตที่กระทรวงการคลังใช้มาตรการบังคับทางปกครองแก่ผู้ที่ค้างชำระภาษีอากรจนเกิดความเชี่ยวชาญขึ้น แต่สำหรับในประเทศไทยการจัดตั้งหน่วยงานขึ้นใหม่กระทำได้ยากหรือแทบเป็นไปไม่ได้ ส่วนกรมสรรพากรแม้จะใช้มาตรการบังคับทางปกครองมานานกว่า 30 ปี แต่ก็มีภารกิจหลักในการจัดเก็บภาษีสรรพากร จนอาจกล่าวได้ว่าไม่มีบุคลากรเพียงพอที่จะเป็นหน่วยงานกลางได้ ประกอบกับปัจจุบันหน่วยงานต่างๆ เห็นว่ากรมบังคับคดีเหมาะสมที่จะเป็นหน่วยงานกลาง เพราะภารกิจหลักการบังคับคดีนั้นมีความคล้ายคลึงกับการบังคับทางปกครอง ซึ่งปัจจุบันกรมบังคับคดีก็เห็นว่าในกรณีดังกล่าวเป็นปัญหาสำคัญ จึงได้เสนอขอให้จัดตั้งกรมบังคับคดีเป็นหน่วยงานกลางในการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ทั้งนี้โดยได้มีการหารือประเด็นดังกล่าวร่วมกับหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและกรมบัญชีกลาง โดยมติที่ประชุมเห็นชอบในหลักการให้กรมบังคับคดีเป็นหน่วยงานกลางในการดำเนินการยึดอายัด และจำหน่ายทรัพย์สินให้กับหน่วยงานต่างๆ ของรัฐ จึงเสนอให้จัดตั้งกรมบังคับคดีเป็นหน่วยงานกลางในการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง อย่างไรก็ตาม ในการดำเนินการดังกล่าวจำเป็นต้องได้รับการสนับสนุนในด้านงบประมาณและอัตรากำลังเพื่อการดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ ดังนั้น จึงควรมีส่วนราชการภายในกรมบังคับคดีเพิ่มขึ้น โดยให้มีภารกิจเกี่ยวกับการบังคับทางปกครองเพื่อรองรับการมอบอำนาจในการใช้มาตรการทางปกครองในการยึดอายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สิน โดยการแก้ไขกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมบังคับคดี กระทรวงยุติธรรม พ.ศ. 2551 ข้อ 2 ให้มีภารกิจเกี่ยวกับการบังคับทางปกครอง และเพิ่มสำนักบังคับทางปกครองขึ้นในกรมบังคับคดีในข้อ 3 แห่งกฎกระทรวงดังกล่าว เพื่อให้มีอัตรากำลังที่เพียงพอต่อการรับมอบอำนาจจากหน่วยงานต่างๆ อันเป็นภารกิจที่เพิ่มขึ้นมา

2.3 ปัจจุบันผู้มีอำนาจในการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง คือ เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจออกคำสั่งทางปกครอง ซึ่งมีเจ้าพนักงานบังคับคดี แต่เมื่อได้มอบอำนาจให้กรมบังคับคดีเป็นผู้รับมอบอำนาจดำเนินการยึดอายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินแทนหน่วยงานของรัฐแล้ว ทั้งนี้ตามที่ได้ศึกษาวิเคราะห์มาแล้ว หรือมีองค์กรกลางในการที่จะดำเนินการด้านการบังคับทาง

ปกครอง ก็จะสามารแก้ไขปัญหาคความไม่ชำนาญของเจ้าหน้าที่ได้ โดยไม่ต้องเสียเวลาไปอบรมเจ้าหน้าที่อีก ซึ่งเป็นการแก้ไขปัญหาคการบังคับทางปกครองได้ทันต่อสถานการณ์และความจำเป็นอย่างไรก็ตาม ควรมีการแก้ไขพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 โดยให้มีการออกกฎหมายลำดับรองที่กำหนดถึงรายละเอียดของการบังคับทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินไว้อย่างละเอียด และมีแบบฟอร์มต่างๆ ในท้ายกฎหมายลำดับรองดังกล่าว ก็จะทำให้เจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานบังคับคดีของกรมบังคับคดีทราบถึงรายละเอียดในการดำเนินการบังคับทางปกครองได้ดียิ่งขึ้น และสามารถปฏิบัติงานได้สะดวกและรวดเร็ว โดยควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กำหนดให้สามารถที่จะออกกฎหมายลำดับรองได้ ทั้งนี้เพื่อให้กฎหมายลำดับรองดังกล่าวได้กำหนดรายละเอียดตั้งแต่เริ่มต้นจนกระทั่งจนเสร็จสิ้นกระบวนการของการออกคำสั่งเรียกให้ชำระเงิน โดยเริ่มจากการกำหนดบทนิยามของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ให้ชัดเจน และหมวดที่ 1 ควรกำหนดเกี่ยวกับบททั่วไป โดยกำหนดรายละเอียดที่เกี่ยวข้องกับขั้นตอนต่างๆ ไปก่อนการบังคับ การดำเนินการในวันที่ยังบังคับและขั้นตอนภายหลังการบังคับ หมวดที่ 2 ควรว่าด้วยเรื่องการยึดอายัด โดยกำหนดถึงวิธีการยึดทรัพย์สิน วิธีการประเมินราคาทรัพย์สิน วิธีการอายัดทรัพย์สิน หมวดที่ 3 ว่าด้วยเรื่องการรักษาทรัพย์ โดยกำหนดเกี่ยวกับผู้รักษาทรัพย์ การเช่าที่เก็บทรัพย์ และการจ้างผู้รักษาทรัพย์ หมวดที่ 4 ว่าด้วยเรื่องการขายทรัพย์สิน โดยควรกำหนดเกี่ยวกับวิธีการขายทอดตลาด วิธีการประมูล การโอน และการส่งมอบ หมวดที่ 5 การงดหรือการถอนการบังคับคดี โดยกำหนดเกี่ยวกับการงดการบังคับคดี การถอนการบังคับคดี หมวดที่ 6 ว่าด้วยเรื่องการบังคับคดีแก่ทรัพย์สินของผู้ขอให้ยึดหรืออายัด หมวดที่ 7 ว่าด้วยเรื่องการรับและการจ่ายเงินในการบังคับคดี โดยกำหนดถึงวิธีการรับเงิน วิธีการจ่ายเงิน ซึ่งจะทำให้ขั้นตอนในการดำเนินการเพื่อบังคับทางปกครองที่เกี่ยวกับการชำระเงินมีรายละเอียดชัดเจนมากยิ่งขึ้น และเป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของผู้ที่อยู่ในบังคับของคำสั่งนั้นว่าเจ้าหน้าที่จะไม่ได้ดำเนินการนอกเหนืออำนาจตามที่กฎหมายกำหนด และกฎหมายลำดับรองดังกล่าว ควรกำหนดเนื้อหาในส่วนที่เกี่ยวกับการบังคับคดีที่ไ้หังดเว้นการกระทำ หรือละเว้นการกระทำด้วย และในส่วนท้ายควรมีแบบที่จะต้องใช้ในการบังคับทางปกครองแนบไว้ด้วยเพื่อให้มีการดำเนินการด้านเอกสารไปในแนวทางเดียวกัน และสะดวกแก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน

บรรณานุกรม



บรรณานุกรม

- กมลกานต์ ศรีสุวรรณ , เกวลี มโนภินิเวศ , ศรีรัตน์ งามนิสัย (2539) รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง
สภาพปัญหาและแนวทางแก้ไขเกี่ยวกับการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธี
ปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539
- กมลชัย รัตนสากาววงศ์ (2545) กฎหมายปกครอง (พิมพ์ครั้งที่ 4) กรุงเทพมหานคร วิทยุชุมชน
_____ .การบังคับการตามนิติกรรมทางปกครอง
_____. (2540) ความชอบด้วยกฎหมาย ความมิชอบด้วยกฎหมาย และผลบังคับทางกฎหมายขอ
ถอนต่อกรรมทางปกครองตามกฎหมายปกครองเยอรมันใน
รวมบทความเนื่องในโอกาสครบรอบ 84 ปี ศาสตราจารย์ ดร.ประยูร กาญจนกุล
กรุงเทพมหานครนิติธรรม
- โกมล จิรัชย์สุทธิกุล แนวความคิดและทิศทางในการตรากฎหมายเกี่ยวกับการบังคับทางปกครอง
สำนักกฎหมายปกครอง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
- กฤษณ์วสันต์ (2547) ร่างรายงานวิจัย เรื่อง มาตรการบังคับทางปกครอง : ศึกษากรณีการแยกการ
ปรับทางปกครองออกจากโทษปรับทางอาญาของประเทศฝรั่งเศส เสนอสำนักงาน
คณะกรรมการกฤษฎีกา
- คณิต ฒ นคร (2546) กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (พิมพ์ครั้งที่ 6) กรุงเทพมหานคร วิทยุชุมชน
คณินท์ ชัยชนะ การบังคับทางปกครองของประเทศเยอรมัน (เอกสารไม่เผยแพร่)
- คู่มือการบังคับคดีผู้ประกันในคดีอาญา สำนักกฎหมายและวิชาการศาลยุติธรรม สำนักงานศาล
ยุติธรรม (2555)
- คู่มือปฏิบัติราชการกรมบังคับคดี กรมบังคับคดี (2540)
- ฤทัย หงส์ศิริ (2545) คู่มือการศึกษาวิชากฎหมายปกครอง กรุงเทพมหานคร จิรัชการพิมพ์
- ชาญชัย แสวงศักดิ์ (2543) คำอธิบายกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พิมพ์ครั้งที่ 2
กรุงเทพมหานครวิทยุชุมชน
_____. (2543) คำอธิบายกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พิมพ์ครั้งที่ 9 กรุงเทพมหานคร
วิทยุชุมชน
- ชัยวัฒน์วงศ์วัฒนศาสตร์ (2540) กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง กรุงเทพมหานคร
จิรัชการพิมพ์
- ณรงค์ ไชหาญ (2543) คำอธิบายกฎหมายอาญาภาคหนึ่งว่าด้วยโทษและวิธีการเพื่อความปลอดภัย
กรุงเทพมหานคร วิทยุชุมชน

- บรรเจิด สิงคะเนติ (2548) รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง การคุ้มครองชั่วคราวและการบังคับให้เป็นไป
ตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ เสนอต่อสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ
_____ (2547) “ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายเยอรมัน” กรุงเทพมหานคร โครงการตำรา
และวารสารนิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- บันทึกกองนิติการที่ ยช 0521/814 ลงวันที่ 7 กรกฎาคม 2554 เรื่อง “ปัญหาข้อกฎหมายและวิธี
ปฏิบัติเกี่ยวกับการอายัดทรัพย์สิน”
- ปกรณ์ ยิ่งวรการ (2533) “ปัญหาการใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธี
ปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กรณีคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ใช้เงิน”
วารสารกฎหมายปกครองเล่ม 25 ตอน3
- ประจักษ์ พุทธสมบัติ (2544) คำบรรยายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งภาคบังคับคดี พิมพ์
ครั้งที่ 2 กรุงเทพมหานคร ศรีสมบัติการพิมพ์
- มานิตย์ วงศ์เสรี (พ.ศ. 2539) กฎหมายว่าด้วยการบังคับทางปกครองของประเทศสหพันธ์
สาธารณรัฐเยอรมัน ใน เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการ ครั้งที่ 5 เรื่อง
การเตรียมการรองรับกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ประสพการณ์ของ
เยอรมัน
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์ (2548) “รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในระบบ
กฎหมายเยอรมัน” เสนอสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
_____ (2546) หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง
กรุงเทพมหานคร วิญญูชน
_____ (2554) กฎหมายปกครองภาคทั่วไป สำนักพิมพ์นิติราษฎร์ กรุงเทพ
- วรรณรี สิงโต รายงานการศึกษา (ฉบับสมบูรณ์) เรื่อง การบังคับทางปกครองในระบบกฎหมาย
เยอรมัน
- วิจิตรา วอนเพียร (2549) “ปัญหาการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ
ทางปกครอง พ.ศ. 2539” วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรคณะนิติศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- วิสาร พันธนะ (2531) ลักษณะของกฎหมายอาญาและปรัชญากฎหมายอาญา เอกสารการสอนชุดวิชา
กฎหมายอาญา 1 หน่วยที่ 1-7 (พิมพ์ครั้งที่ 9) กรุงเทพมหานคร วิคตอรีเพาเวอร์พอยท์
- สุริยา ปานแป้น, อนุวัฒน์บุญนนท์ คู่มือสอบกฎหมายปกครอง หลักเกณฑ์เฉพาะของการบังคับทาง
ปกครอง

- ศุภลักษณ์ จันทพลาบูรณ์ (2532) ระบบการบังคับคดีทางแพ่ง วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตร์
มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- ศุภวัฒน์สิงห์สุวรรณ (2551) รายงานการศึกษาวิจัยเรื่องการบังคับทางปกครองในระบบกฎหมาย
ฝรั่งเศส เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
- สมยศ เลียงบำรุง สารนิพนธ์ นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง เรื่อง “มาตรการบังคับทางปกครอง”
สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (2550) รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์
การพัฒนาปรับปรุงกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับความรับผิดชอบทางละเมิดของ
เจ้าหน้าที่รัฐ เสนอต่อกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง
- สุริยา ปานแป้นและอนุวัฒน์บุญนนท์ คู่มือสอบกฎหมายปกครอง หลักเกณฑ์เฉพาะของการบังคับ
ทางปกครอง
- สุรพล นิติไกรพจน์ และคณะ (2545) รายงานการวิจัยเรื่องหลักกฎหมายปกครองฝรั่งเศส เสนอต่อ
สำนักงานศาลปกครอง



ประวัติผู้ศึกษา

ชื่อ	นายพงศวุฒิ ธงทอง
วัน เดือน ปีเกิด	19 มีนาคม 2513
สถานที่เกิด	จังหวัดเพชรบูรณ์
ประวัติการศึกษา	มหาวิทยาลัยรามคำแหง เนติบัณฑิตยสภา
สถานที่ทำงาน	สำนักงานศาลปกครองนครราชสีมา
ตำแหน่ง	พนักงานคดีปกครองชำนาญการ

