

บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง  
เรื่อง วิธีการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สิน  
ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ได้มีหนังสือ ที่ ทม ๐๓๐๑/๕๒๕๖ ลงวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๔๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยได้มีคำสั่งทางปกครอง ให้เจ้าหน้าที่ชำระเงินตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ หากเจ้าหน้าที่ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าว จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยขอหารือเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ว่า

๑. ส่วนราชการจะต้องบังคับทางปกครองอย่างไร
๒. บุคคลใดมีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองในเรื่องนี้
๓. มีขั้นตอน หลักเกณฑ์ การบังคับทางปกครองตามมาตรา ๕๗ ดังกล่าวอย่างไร
๔. อายุความในการบังคับทางปกครองมีกำหนดไว้หรือไม่ อย่างไร ถ้ามีเริ่มนับตั้งแต่วันที่ใด และสิ้นสุดเมื่อใด
๕. วิธีการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สินตามกฎหมายดังกล่าว กำหนดให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม ซึ่งตามขั้นตอนการปฏิบัติของกรมบังคับคดีจะต้องให้ศาลสั่ง แต่ตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ ๙ (พ.ศ. ๒๕๔๒) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองกำหนดให้เป็นอำนาจตามข้อ ๑ (๒) เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจดังกล่าวจะสั่งยึดหรืออายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินที่ยึดหรืออายัดได้โดยไม่ต้องมีคำพิพากษาของศาล ใช่หรือไม่ อย่างไร

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ได้พิจารณาข้อหาดังกล่าว โดยได้ฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยแล้ว มีความเห็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง เห็นว่า ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรการบังคับทางปกครองสามารถแบ่งได้เป็น ๒ กรณี ส่วนการจะใช้มาตรการบังคับทางปกครองในกรณีใดนั้น ขึ้นอยู่กับว่าเจ้าหน้าที่ออกคำสั่งทางปกครองเข้าหลักเกณฑ์ในกรณีใด กล่าวคือ กรณีที่ ๑ คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ผู้ใดชำระเงิน ถ้าถึงกำหนดแล้วยังไม่มีการชำระโดยถูกต้องครบถ้วน ให้เจ้าหน้าที่มีหนังสือเตือนให้ผู้นั้นชำระภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน ถ้าไม่มีการปฏิบัติตามคำเตือน เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึด

หรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้น และขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วนตามมาตรา ๕๗ วรรคหนึ่ง<sup>๑</sup> แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กรณีตามปัญหาที่หารือมาเป็นการออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทน อันเป็นการออกคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน ถ้าถึงกำหนดแล้วไม่มีการชำระโดยถูกต้องครบถ้วน หน่วยงานของรัฐอาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ผู้นั้น และขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วนตามมาตรา ๕๗ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งกรณีดังกล่าวได้เคยมีความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองวินิจฉัยไว้แล้วในเรื่องเสรีที่ ๔๙๔/๒๕๔๕<sup>๒</sup>

กรณีที่ ๒ คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำหรือละเว้นกระทำ ถ้าผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองอย่างหนึ่งอย่างใดตามมาตรา ๕๘ วรรคหนึ่ง<sup>๓</sup> แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ คือ (๑) ให้เจ้าหน้าที่เข้าดำเนินการด้วยตนเองหรือมอบหมายให้บุคคลอื่นกระทำการแทน โดยผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองจะต้องชดใช้ค่าใช้จ่ายและเงินเพิ่มในอัตราร้อยละยี่สิบห้าต่อปีของค่าใช้จ่ายดังกล่าวแก่เจ้าหน้าที่ หรือ

(๒) ให้มีการชำระค่าปรับทางปกครองตามจำนวนที่สมควรแก่เหตุแต่ต้องไม่เกินสองหมื่นบาทต่อวัน

ประเด็นที่สอง เห็นว่า มาตรา ๕๗ วรรคสอง<sup>๔</sup> แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติให้ผู้มีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดหรือขายทอดตลาดทรัพย์สิน

---

<sup>๑</sup>มาตรา ๕๗ คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ผู้ใดชำระเงิน ถ้าถึงกำหนดแล้วไม่มีการชำระโดยถูกต้องครบถ้วน ให้เจ้าหน้าที่มีหนังสือเตือนให้ผู้นั้นชำระภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน ถ้าไม่มีการปฏิบัติตามคำเตือน เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้น และขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วน

ฯลฯ

ฯลฯ

<sup>๒</sup>บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หรือข้อกฎหมายเกี่ยวกับมาตรการบังคับทางปกครอง

<sup>๓</sup>มาตรา ๕๘ คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำหรือละเว้นกระทำ ถ้าผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้

(๑) เจ้าหน้าที่เข้าดำเนินการด้วยตนเองหรือมอบหมายให้บุคคลอื่นกระทำการแทน โดยผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองจะต้องชดใช้ค่าใช้จ่ายและเงินเพิ่มในอัตราร้อยละยี่สิบห้าต่อปีของค่าใช้จ่ายดังกล่าวแก่เจ้าหน้าที่

(๒) ให้มีการชำระค่าปรับทางปกครองตามจำนวนที่สมควรแก่เหตุแต่ต้องไม่เกินสองหมื่นบาทต่อวัน

ฯลฯ

ฯลฯ

“มาตรา ๕๗ ฯลฯ

ฯลฯ

ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งต่อมาได้มีกฎกระทรวง ฉบับที่ ๙ (พ.ศ. ๒๕๔๒) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดบุคคลผู้มีอำนาจในการยึดหรืออายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน โดยข้อ ๑ (๒)<sup>๕</sup> กำหนดให้อธิบดีหรือหัวหน้าส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรม เป็นผู้ที่มีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ประกอบกับมาตรา ๘๒<sup>๖</sup> แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. ๒๕๔๖ บัญญัติให้สถานศึกษาที่จัดการศึกษาระดับปริญญาที่เป็นสถานศึกษาในสังกัดทบวงมหาวิทยาลัย ซึ่งมีกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งสถานศึกษานั้นโดยเฉพาะ และมีฐานะเป็นกรมตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ มีฐานะเป็นสถานศึกษาที่เป็นนิติบุคคลในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา โดยให้สถานศึกษาดังกล่าวยังคงมีอำนาจในการบริหารบรรดากิจการทรัพย์สิน หนี้ ข้าราชการ ลูกจ้าง และเงินงบประมาณ ตลอดจนบังคับบัญชาข้าราชการและลูกจ้างของสถานศึกษานั้นๆ ตามพระราชบัญญัตินี้และตามกฎหมายจัดตั้งสถานศึกษานั้น ตลอดจนทั้งกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องต่อไป โดยผลของบทบัญญัติดังกล่าว อธิการบดีจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยจึงเป็นผู้มีอำนาจในการสั่งยึด หรืออายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน

ประเด็นที่สามและประเด็นที่ห้า โดยที่ทั้งสองประเด็นนี้เกี่ยวเนื่องกันจึงรวมตอบเป็นประเด็นเดียว โดยเห็นว่า คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ผู้ชำระเงิน ถ้าถึงกำหนดแล้วไม่มีการชำระโดยถูกต้องครบถ้วน เจ้าหน้าที่จะต้องมีหนังสือเตือนให้ผู้ชำระภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่

---

วิธีการยึด การอายัดและการขายทอดตลาดทรัพย์สินให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม ส่วนผู้มีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดหรือขายทอดตลาดให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

“ข้อ ๑ การใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยวิธีการยึดหรืออายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้อยู่ใต้บังคับของคำสั่งทางปกครอง ให้เป็นอำนาจของเจ้าหน้าที่ดังต่อไปนี้

๑.ล๑

๑.ล๑

(๒) อธิบดีหรือหัวหน้าส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรม ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นเจ้าหน้าที่ในสังกัดของกรมหรือส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรม แล้วแต่กรณี

๑.ล๑

๑.ล๑

<sup>๖</sup> มาตรา ๘๒ ให้สถานศึกษาที่จัดการศึกษาระดับปริญญาที่เป็นสถานศึกษาในสังกัดทบวงมหาวิทยาลัย และให้สถาบันเทคโนโลยีราชมงคล สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งมีกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งสถานศึกษานั้นโดยเฉพาะ และมีฐานะเป็นกรมตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ มีฐานะเป็นสถานศึกษาที่เป็นนิติบุคคลในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา โดยให้สถานศึกษาดังกล่าวยังคงมีอำนาจในการบริหารบรรดากิจการทรัพย์สิน หนี้ ข้าราชการ ลูกจ้าง และเงินงบประมาณ ตลอดจนบังคับบัญชาข้าราชการและลูกจ้างของสถานศึกษานั้นๆ ตามพระราชบัญญัตินี้และตามกฎหมายจัดตั้งสถานศึกษานั้น ตลอดจนทั้งกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องต่อไป

ให้สถานศึกษาตามวรรคหนึ่งมีฐานะเป็นส่วนราชการตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ เพื่อประโยชน์ในการจัดตั้งงบประมาณ ตลอดจนการบริหารและการดำเนินการอื่นใดที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณแผ่นดินด้วย

ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน หากไม่มีการปฏิบัติตามหนังสือเตือนดังกล่าว เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยวิธีการยึด การอายัดทรัพย์สินของผู้นั้น และขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วน ซึ่งในการยึดหรืออายัด และขายทอดตลาดนั้น อธิการบดีจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งบัญญัติไว้ โดยไม่ต้องแจ้งให้เจ้าพนักงานบังคับคดี กรมบังคับคดี ดำเนินการ หรือมีคำพิพากษาของศาลแต่อย่างใด ทั้งนี้ ตามมาตรา ๕๗ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งกรณีดังกล่าวได้เคยมีความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองวินิจฉัยไว้แล้วในเรื่องเสร็จที่ ๑๘๓/๒๕๔๔<sup>๗</sup> และเรื่องเสร็จที่ ๔๙๔/๒๕๔๕<sup>๘</sup>

อนึ่ง กรณีเกี่ยวกับการใช้มาตรการบังคับทางปกครองของหน่วยงานของรัฐนั้น ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำสั่งไว้เป็นบรรทัดฐาน กล่าวคือ เมื่อหน่วยงานของรัฐได้มีคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชุดใช้ค่าเสียหายให้แก่หน่วยงานของรัฐ แต่เจ้าหน้าที่ไม่ชำระและหน่วยงานของรัฐได้มีหนังสือเตือนให้เจ้าหน้าที่ชำระเงินภายในกำหนดระยะเวลาแล้ว แต่เจ้าหน้าที่ไม่ปฏิบัติตามคำเตือน กรณีนี้หน่วยงานของรัฐย่อมมีอำนาจบังคับชำระหนี้เงินด้วยตนเอง โดยใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ตามที่กำหนดไว้ในส่วนที่ ๘ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ และขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วนตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้ กรณีจึงถือได้ว่าการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือเสียหายของหน่วยงานของรัฐไม่จำเป็นต้องมีคำบังคับตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๗๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ หน่วยงานของรัฐจึงมิใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามนัยมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง<sup>๙</sup> แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ทั้งนี้ ตามนัยคำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๑๑๓/๒๕๔๕ และที่ ๑๕๗/๒๕๔๖

ประเด็นที่สี่ เห็นว่า เมื่อมาตรา ๕๗ วรรคสอง<sup>๑๐</sup> แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ให้นำวิธีการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สินตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาปฏิบัติโดยอนุโลม ดังนั้น อายุความในการบังคับทาง

<sup>๗</sup>บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง แนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

<sup>๘</sup>โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

<sup>๙</sup>มาตรา ๔๒ ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา ๙ และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ต้องมีคำบังคับตามที่กำหนดในมาตรา ๗๒ ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

ฯลฯ

ฯลฯ

<sup>๑๐</sup>โปรดดูเชิงอรรถที่ ๔, ข้างต้น

ปกครองจึงควรที่จะนำอายุความการบังคับคดีตามมาตรา ๒๗๑<sup>๑๑</sup> แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

มาใช้บังคับโดยอนุโลมเช่นกัน กล่าวคือ จะต้องดำเนินการบังคับให้เสร็จสิ้นภายในสิบปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้เงิน ซึ่งกรณีดังกล่าวได้เคยมีความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองวินิจฉัยไว้แล้วในเรื่องเสร็จที่ ๔๙๔/๒๕๔๕<sup>๑๒</sup>

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จਾਲะ

(นางสาวพรทิพย์ จาละ)

รองเลขาธิการฯ

รักษาราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กันยายน ๒๕๔๖

---

<sup>๑๑</sup>มาตรา ๒๗๑ ถ้าคู่ความหรือบุคคลซึ่งเป็นฝ่ายแพคดี (ลูกหนี้ตามคำพิพากษา) มิได้ปฏิบัติตาม

คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลทั้งหมดหรือบางส่วน คู่ความหรือบุคคลซึ่งเป็นฝ่ายชนะ (เจ้าหนี้ตามคำพิพากษา) ชอบที่จะร้องขอให้บังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นได้ภายในสิบปีนับแต่วันมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง โดยอาศัยและตามคำบังคับที่ออกตามคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น

<sup>๑๒</sup>โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น