

บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
เรื่อง แนวทางปฏิบัติในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึด
หรืออายัดทรัพย์สินและขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินตามมาตรา ๕๗
แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิตได้มีหนังสือ ที่ ศธ ๐๕๖๖.๐๑/๒๕๔๕ ลงวันที่ ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๔๕ และกรมศุลกากรได้มีหนังสือ ด่วน ที่ กค ๐๕๐๓/๗๓๔๔ ลงวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๔๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ขอรื้อปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับแนวทางปฏิบัติในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึดหรืออายัดทรัพย์สินและขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งมีข้อเท็จจริงทำนองเดียวกัน กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดและต้องชดใช้เงินค่าสินไหมทดแทนให้แก่หน่วยงานของรัฐ หน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นอยู่ในสังกัดได้ใช้อำนาจตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชำระเงินค่าสินไหมทดแทนภายในเวลาที่กำหนด แต่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นเพิกเฉยไม่ยอมชำระเงิน ซึ่งตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้ให้อำนาจแก่หน่วยงานของรัฐที่จะใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ผู้นั้นและขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วนได้ ซึ่งวิธีการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สินให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม ส่วนผู้มีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดหรือขายทอดตลาดทรัพย์สินให้เป็นไปตามที่กำหนดให้กฎกระทรวง ทั้งนี้ เนื่องจากทั้งสองหน่วยงานไม่มีระเบียบหรือคำสั่งกำหนดแนวทางปฏิบัติในการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง อีกทั้งไม่มีส่วนงานที่มีอำนาจและหน้าที่ดำเนินการบังคับทางปกครองโดยตรง และเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานก็ไม่มีความรู้และประสบการณ์ในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองดังกล่าว

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้พิจารณาข้อหารือของมหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิตและกรมศุลกากร โดยได้รับฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนมหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิต กระทรวงการคลัง (กรมศุลกากร) กระทรวงยุติธรรม (กรมบังคับคดี) และสำนักงานศาลปกครอง (สำนักบังคับคดีปกครอง) แล้ว มีความเห็นว่า มาตรา ๕๗^๑ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทาง

^๑ มาตรา ๕๗ คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ผู้ใดชำระเงิน ถ้าถึงกำหนดแล้วไม่มีการชำระ โดยถูกต้องครบถ้วน ให้เจ้าหน้าที่มีหนังสือเตือนให้ผู้นั้นชำระภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวันถ้าไม่มีการปฏิบัติตามคำเตือน เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้นและขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วน

ปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เป็นบทบัญญัติในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยให้เจ้าหน้าที่มีอำนาจยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้ต้องชำระเงินตามคำสั่งทางปกครองและขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วน ซึ่งเป็นไปตามหลักการที่ว่า คำสั่งทางปกครองเป็นการใช้อำนาจโดยเจ้าหน้าที่เพื่อให้มีผลอย่างใดอย่างหนึ่งตามกฎหมาย เมื่อไม่มีการปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองจึงต้องใช้มาตรการบังคับเพื่อให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองนั้น ด้วยเหตุนี้ เมื่อมีคำสั่งทางปกครองกำหนดให้ผู้ใดชำระเงินและได้ถึงกำหนดแล้วไม่มีการชำระโดยถูกต้องครบถ้วน มาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ จึงบัญญัติเป็นขั้นตอนให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติเพื่อให้สามารถบังคับชำระเงิน โดยเจ้าหน้าที่มีหนังสือเตือนให้ผู้นั้นชำระเงินภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน หากไม่มีการปฏิบัติตามหนังสือเตือนดังกล่าว เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยวิธีการยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้นั้นเพื่อชำระเงินได้ ซึ่งในการดำเนินการยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินนั้น จะต้องมีการดำเนินการดังต่อไปนี้

(๑) ผู้มีอำนาจออกคำสั่งยึดหรืออายัดหรือขายทอดตลาดทรัพย์สิน

โดยที่มาตรา ๕๗ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้บัญญัติให้ผู้มีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดหรือขายทอดตลาดทรัพย์สินให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ผู้ที่จะออกคำสั่งในกรณีดังกล่าวจึงต้องเป็นบุคคลที่กฎกระทรวงได้กำหนดไว้เป็นการเฉพาะ ซึ่งในขณะนี้ได้แก่บุคคลตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง ฉบับที่ ๙ (พ.ศ. ๒๕๔๒) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ด้วยเหตุนี้ กรณีตามปัญหาที่หาหรือ ผู้ที่มีอำนาจออกคำสั่งยึดหรืออายัดหรือขายทอดตลาดทรัพย์สินสำหรับกรมศุลกากรจึงได้แก่อธิบดีกรมศุลกากร ตามข้อ ๑ (๒)^๒ แห่งกฎกระทรวงดังกล่าว และกรณีของมหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิต ได้แก่ อธิการบดี ตามข้อ ๑ (๔)^๓ แห่งกฎกระทรวงเดียวกัน

วิธีการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สินให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม ส่วนผู้มีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดหรือขายทอดตลาดให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

^๒ ข้อ ๑ การใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยวิธีการยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ได้บังคับของคำสั่งทางปกครอง ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๒) อธิบดีหรือหัวหน้าส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรม ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นเจ้าหน้าที่ในสังกัดของกรมหรือส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมแล้วแต่กรณี

ฯลฯ

ฯลฯ

^๓ ข้อ ๑ การใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยวิธีการยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้อยู่ใต้บังคับของคำสั่งทางปกครอง ให้เป็นอำนาจของเจ้าหน้าที่ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๔) ผู้บริหารกิจการของรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานอื่นของรัฐ ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานอื่นของรัฐ แล้วแต่กรณี

ฯลฯ

ฯลฯ

(๒) ผู้ปฏิบัติการตามคำสั่งยึดหรืออายัดหรือขายทอดตลาดทรัพย์สิน

ผู้ที่มีหน้าที่ในการปฏิบัติการยึดหรืออายัดหรือขายทอดตลาดทรัพย์สินตามคำสั่งของผู้มีอำนาจตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ ๙ (พ.ศ. ๒๕๔๒)^๓ ได้แก่ เจ้าหน้าที่ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาของผู้มีอำนาจออกคำสั่งและเป็นผู้ที่ผู้ออกคำสั่งยึดหรืออายัดหรือขายทอดตลาดทรัพย์สินระบุไว้ในคำสั่งให้เป็นผู้ปฏิบัติการตามคำสั่งนั้น ซึ่งจะมีผลทำให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติการยึดหรืออายัดหรือขายทอดตลาดทรัพย์สินเป็นเจ้าพนักงานที่มีหน้าที่ปฏิบัติตามคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายในการปฏิบัติหน้าที่ด้วย โดยหากผู้ใดต่อสู้หรือขัดขวางการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ดังกล่าวย่อมจะมีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา และในการปฏิบัติหน้าที่โดยชอบด้วยกฎหมายนั้น เจ้าหน้าที่ก็จะได้รับความคุ้มครองตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ รวมทั้งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

สำหรับกรณีที่มีปัญหาว่า ผู้ออกคำสั่งยึดหรืออายัดหรือขายทอดตลาดทรัพย์สินจะมอบอำนาจให้หน่วยงานอื่นหรือเอกชนเป็นปฏิบัติการแทนได้หรือไม่นั้น เห็นว่า เมื่อผู้ที่จะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายในการปฏิบัติหน้าที่ ต้องเป็นเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงที่จะต้องปฏิบัติตามคำสั่งจึงจะเป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมาย การที่หน่วยงานอื่นหรือเอกชนได้รับอำนาจให้ปฏิบัติการยึดหรืออายัดหรือขายทอดตลาดทรัพย์สินแทน จึงไม่มีผลทำให้เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานอื่นหรือเอกชนมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องปฏิบัติตามคำสั่งนั้นด้วยและจะไม่ได้ได้รับความคุ้มครองการปฏิบัติการโดยกฎหมาย ฉะนั้น การมอบอำนาจให้หน่วยงานอื่นหรือเอกชนปฏิบัติการยึดหรืออายัดหรือขายทอดตลาดทรัพย์สินแทน จึงไม่อาจกระทำได้

อนึ่ง ผู้ปฏิบัติการตามคำสั่งยึดหรืออายัดหรือขายทอดตลาดทรัพย์สินเป็นเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติการตามมาตรการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มิใช่เป็นเจ้าพนักงานบังคับคดีผู้ปฏิบัติการตามหมายบังคับของศาลตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง จึงไม่อาจมอบหมายให้ผู้อื่นปฏิบัติการแทนตามมาตรา ๑ (๑๔)^๔ ประกอบกับ มาตรา ๒๗๘ วรรคสี่^๕ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ ๒๒) พ.ศ. ๒๕๔๘ ได้

^๓ มาตรา ๑ ในประมวลกฎหมายนี้ ถ้าข้อความมิได้แสดงให้เห็นเป็นอย่างอื่น

ฯลฯ

ฯลฯ

(๑๔) “เจ้าพนักงานบังคับคดี” หมายความว่า เจ้าพนักงานในสังกัดกรมบังคับคดีหรือพนักงานอื่นผู้มีอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ใช้อยู่ ในอันที่จะปฏิบัติตามวิธีการที่บัญญัติไว้ในภาค ๔ แห่งประมวลกฎหมายนี้ เพื่อคุ้มครองสิทธิของคู่ความในระหว่างพิจารณา หรือเพื่อบังคับตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง และให้หมายความรวมถึงบุคคลที่ได้รับมอบหมายจากเจ้าพนักงานบังคับคดีให้ปฏิบัติการแทน

^๔ มาตรา ๒๗๘

ฯลฯ

ฯลฯ

ในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานบังคับคดี เจ้าพนักงานบังคับคดีจะมอบหมายให้บุคคลอื่นปฏิบัติการแทนก็ได้ ทั้งนี้ ตามคุณสมบัติ หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

ฯลฯ

ฯลฯ

(๓) วิธีการยึดหรือการอายัดหรือการขายทอดตลาดทรัพย์สิน

โดยที่มาตรา ๕๗ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้บัญญัติให้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้เฉพาะการปฏิบัติเกี่ยวกับวิธีการยึดหรือการอายัดหรือการขายทอดตลาดทรัพย์สิน ส่วนเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจออกคำสั่งยึดหรืออายัดหรือการขายทอดตลาดทรัพย์สินได้กำหนดไว้โดยเฉพาะแล้วตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ ๙ (พ.ศ. ๒๕๔๒)ฯ บทบัญญัตินี้จึงหมายถึงในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติการตามคำสั่งยึดหรืออายัดหรือการขายทอดตลาดทรัพย์สินนั้น ต้องนำวิธีการที่บัญญัติในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งได้แก่ บทบัญญัติต่าง ๆ ในหมวด ๒ วิธียึดทรัพย์ อายัดทรัพย์ และการจ่ายเงิน แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งเป็นหลักในการนำมาปรับใช้กับการปฏิบัติการตามคำสั่งดังกล่าว เช่น การยึดเอกสารและสิ่งหามทรัพย์ให้จัดทำโดยนำเอกสารหรือทรัพย์สินนั้นมาฝากไว้ ณ สถานที่ใดหรือแก่บุคคล หรือมอบไว้ในความอารักขาของลูกหนี้ ตามมาตรา ๓๐๓^๖ หรือการยึดอสังหาริมทรัพย์ก็ต้องดำเนินการตามมาตรา ๓๐๔^๗ แต่ไม่อาจนำบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจพิเศษของเจ้าพนักงานบังคับคดีมาใช้ปฏิบัติได้ เพราะเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติการตามคำสั่งเป็นผู้ดำเนินการตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มิใช่เป็นเจ้าพนักงานบังคับคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ส่วนรายละเอียดควรจะปฏิบัติอย่างไรนั้น เป็นวิธีปฏิบัติงานเพื่อให้มีผลสำเร็จ ซึ่งควรจะได้มีการปรึกษาแนวทางปฏิบัติกับหน่วยงานที่มีประสบการณ์ในการยึด การอายัด และการขาย

^๖ มาตรา ๓๐๓ การยึดเอกสารและสิ่งหามทรัพย์มีรูปร่างของลูกหนี้ตามคำพิพากษานั้น ให้เจ้าพนักงานบังคับคดีจัดทำโดย

(๑) นำเอาเอกสารหรือทรัพย์สินนั้นมาและฝากไว้ ณ สถานที่ใดหรือแก่บุคคลใดตามที่เห็นสมควรและแจ้งการยึดนั้นให้ลูกหนี้ตามคำพิพากษาทราบ หรือ

(๒) มอบไว้ในความอารักขาของลูกหนี้ตามคำพิพากษาโดยความยินยอมของเจ้าหนี้ตามคำพิพากษา หรือมอบไว้ในอารักขาของบุคคลอื่นใดซึ่งครอบครองทรัพย์สินนั้นอยู่และแจ้งการยึดให้ลูกหนี้หรือบุคคลเช่นนั้นทราบ กับต้องกระทำให้การยึดนั้นเห็นประจักษ์แจ้งโดยการประทับตราหรือกระทำโดยวิธีอื่นใดที่สมควร

การยึดอสังหาริมทรัพย์มีรูปร่างนั้นครอบไปถึงดอกผลแห่งทรัพย์นั้นด้วย

^๗ มาตรา ๓๐๔ การยึดอสังหาริมทรัพย์ของลูกหนี้ตามคำพิพากษานั้น ให้เจ้าพนักงานบังคับคดีจัดทำโดยนำเอาหนังสือสำคัญสำหรับทรัพย์สินนั้นมาและฝากไว้ ณ สถานที่ใดหรือแก่บุคคลใดตามที่เห็นสมควรและแจ้งการยึดนั้นให้ลูกหนี้ตามคำพิพากษาและเจ้าพนักงานที่ดินผู้มีหน้าที่ทราบ ให้เจ้าพนักงานที่ดินบันทึกการยึดไว้ในทะเบียน ถ้าหนังสือสำคัญยังไม่ได้ออก หรือนำมาแสดงไม่ได้ หรือหาไม่พบ ให้ถือว่าการที่ได้แจ้งการยึดต่อลูกหนี้ตามคำพิพากษาและเจ้าพนักงานที่ดินนั้น เป็นการยึดตามกฎหมายแล้ว

การยึดอสังหาริมทรัพย์นั้นครอบไปถึงเครื่องอุปกรณ์และดอกผลดินนัยของอสังหาริมทรัพย์นั้นด้วย เว้นแต่จะได้มีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น ดอกผลธรรมดาที่ลูกหนี้ตามคำพิพากษาจะต้องเป็นผู้เก็บเกี่ยวหรือบุคคลอื่นเก็บเกี่ยวในนามของลูกหนี้ นั้น เมื่อเจ้าพนักงานบังคับคดีได้แจ้งเป็นหนังสือให้ทราบ ในขณะที่ทำการยึดว่าจะทำการเก็บเกี่ยวเองแล้ว เจ้าพนักงานบังคับคดีอาจจัดให้เก็บเกี่ยวดอกผลนั้นได้เมื่อถึงกำหนด และทำการขายทอดตลาดตามบทบัญญัติในลักษณะนี้

ทอดตลาดทรัพย์สิน ได้แก่ กรมบังคับคดีและสำนักงานประกันสังคม และเพื่อให้การใช้มาตรการ
บังคับทางปกครองของหน่วยงานเป็นไปในแนวทางเดียวกัน ก็ควรจะมีระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับการยึด
หรืออายัดหรือขายทอดตลาดทรัพย์สินเพื่อชำระเงินตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติ
ราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยปรึกษาหน่วยงานที่ได้ออกระเบียบปฏิบัติดังกล่าวแล้ว ได้แก่
กรมที่ดินและกรมการประกันภัย

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กุมภาพันธ์ ๒๕๔๙