

บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
เรื่อง วิธีปฏิบัติในการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง และทรัพย์สิน
เงินหรือสิทธิเรียกร้องที่ไม่อยู่ภายใต้การใช้มาตรการบังคับทางปกครอง
โดยวิธีการยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินตามมาตรา ๕๗
แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราชได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ ศธ ๐๕๒๒.๐๑/๖๓๗ ลงวันที่ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ขอรื้อเกี่ยวกับการใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ สรุปความได้ดังนี้

พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๑๒ ได้กำหนดว่ากรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเนื่องจากเจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐตามมาตรา ๑๐ ประกอบกับมาตรา ๘ ให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหายมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชำระเงินภายในเวลาที่กำหนด และพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๕๖ ประกอบกับมาตรา ๕๗ กำหนดให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองมีอำนาจที่จะพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองของตนได้ ซึ่งในกรณีที่เป็นการบังคับทางปกครองที่กำหนดให้ผู้ใดชำระเงิน หากถึงกำหนดแล้วไม่มีการชำระโดยถูกต้องครบถ้วน ให้เจ้าหน้าที่ที่มีหนังสือเตือนให้ผู้นั้นชำระเงินภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน ถ้าไม่มี การปฏิบัติตามคำเตือน เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้นั้นได้ โดยวิธีการดังกล่าวให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราชจะดำเนินการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยวิธีการยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดต่อมหาวิทยาลัยเพื่อนำเงินมาชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ดังนั้น เพื่อความรอบคอบและให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายในการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง จึงขอหารือว่า มหาวิทยาลัยมีอำนาจยึดหรืออายัดเงินเดือน ค่าจ้าง ค่าล่วงเวลา บำนาญ บำเหน็จ เงินสะสมสมทบ ของเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นข้าราชการหรือลูกจ้างของมหาวิทยาลัย หรือเงินฌาปนกิจสงเคราะห์ที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้รับอันเนื่องมาแต่ความตายของบุคคลอื่น หรือหุ้น และเงินปันผล ที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดผู้นั้นได้รับจากการเป็นสมาชิกสหกรณ์ออมทรัพย์ รวมทั้งอสังหาริมทรัพย์ และสิทธิเรียกร้องอื่น ๆ ของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดนั้นได้หรือไม่ เพียงใด และมีทรัพย์สินหรือสิทธิเรียกร้องใดที่ต้องห้ามในการยึดหรืออายัดหรือไม่ นอกจากนี้ในการยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินดังกล่าว จะต้องปฏิบัติเช่นเดียวกับเจ้าพนักงานบังคับคดีหรือกรมบังคับคดีหรือไม่ อย่างไร

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวโดยมีผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมสรรพากร) ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) ผู้แทนกระทรวงยุติธรรม (กรมบังคับคดี) ผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการ (มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช) และผู้แทนสำนักงานศาลปกครอง เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า ข้อหาเรื่องนี้ มีประเด็นต้องพิจารณา ๒ ประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง เจ้าหน้าที่ผู้ใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยวิธีการยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ จะต้องปฏิบัติเช่นเดียวกับเจ้าพนักงานบังคับคดีในการบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลหรือไม่ อย่างไร นั้น เห็นว่า โดยที่มาตรา ๕๗ วรรคสอง^๑ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดว่า การใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยวิธีการยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม เจ้าหน้าที่ผู้ใช้มาตรการบังคับทางปกครอง จึงต้องนำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาบังคับใช้โดยอนุโลม ซึ่งได้แก่บทบัญญัติในลักษณะ ๒ การบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง ทั้งนี้ ไม่เฉพาะแต่บทบัญญัติในหมวด ๒ วิธียึดทรัพย์ อายัดทรัพย์ และการจ่ายเงิน ตั้งแต่มาตรา ๓๐๓ ถึงมาตรา ๓๒๓ แต่ยกรวมถึงบทบัญญัติในหมวด ๑ หลักทั่วไป ในการบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง ตั้งแต่มาตรา ๒๗๑ ถึงมาตรา ๓๐๒ ด้วย ซึ่งการใช้บังคับบทบัญญัติกฎหมายโดยอนุโลมคือใช้บังคับเพียงเท่าที่เหมาะสมกับลักษณะของเรื่อง อย่างไรจึงจะเหมาะสมกับลักษณะของเรื่องนั้น คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเคยวินิจฉัยเป็นตัวอย่างไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๙๔-๙๕/๒๕๔๙^๒ เป็นต้นว่า เจ้าหน้าที่ผู้ใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ชอบที่จะปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ในมาตรา ๓๐๓ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ที่กำหนดให้การยึดเอกสารและสิ่งหามทรัพย์ ให้จัดทำโดยนำเอกสารหรือทรัพย์สินนั้นมาฝากไว้ ณ สถานที่ใดหรือแก่บุคคลใด หรือมอบไว้ในความอารักขาของลูกหนี้

^๑ มาตรา ๕๗ คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ผู้ใดชำระเงิน ถ้าถึงกำหนดแล้วไม่มีการชำระ โดยถูกต้องครบถ้วน ให้เจ้าหน้าที่มีหนังสือเตือนให้ผู้นั้นชำระภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน ถ้าไม่มีการปฏิบัติตามคำเตือน เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้นและขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วน

วิธีการยึด การอายัดและการขายทอดตลาดทรัพย์สินให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม ส่วนผู้มีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดหรือขายทอดตลาดให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

^๒ บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง แนวทางปฏิบัติในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึดหรืออายัดทรัพย์สินและขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๐๕/๑๓๕ ลงวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๙ ถึงมหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิต และที่ นร ๐๙๐๕/๑๓๖ ลงวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๙ ถึงกรมศุลกากร

ประเด็นที่สอง ทรัพย์สิน เงินหรือสิทธิเรียกร้องใดบ้างที่ไม่ตกอยู่ภายใต้มาตรการบังคับทางปกครองโดยวิธีการยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติ

วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ นั้น เห็นว่า โดยที่มาตรา ๒๘๕^๓ และมาตรา ๒๘๖^๔ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ได้กำหนดประเภทของทรัพย์สิน

^๓ มาตรา ๒๘๕ ทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษาต่อไปนี้ ย่อมไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี

(๑) เครื่องนุ่งห่มหลับนอนหรือเครื่องใช้ในครัวเรือนหรือเครื่องใช้สอยส่วนตัวโดยประมาณรวมกันราคาไม่เกินห้าหมื่นบาท ในกรณีที่ศาลเห็นสมควร ศาลจะกำหนดทรัพย์สินดังกล่าวที่มีราคาเกินห้าหมื่นบาท ให้เป็นทรัพย์สินที่ไม่ต้องอยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดีก็ได้ ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงความจำเป็นตามฐานะของลูกหนี้ตามคำพิพากษา

(๒) เครื่องมือหรือเครื่องใช้ที่จำเป็นในการเลี้ยงชีพหรือประกอบวิชาชีพโดยประมาณรวมกันราคาไม่เกินหนึ่งแสนบาท แต่ถ้าลูกหนี้ตามคำพิพากษามีคำขอโดยทำเป็นคำร้องต่อศาลขออนุญาตยึดหน่วงและใช้เครื่องมือหรือเครื่องใช้จำเป็นเพื่อดำเนินการเลี้ยงชีพหรือประกอบวิชาชีพ อันมีราคาเกินกว่าจำนวนราคดังกล่าวแล้ว ให้ศาลมีอำนาจที่จะใช้ดุลพินิจอนุญาตหรือไม่อนุญาตภายในบังคับแห่งเงื่อนไขตามที่ศาลเห็นสมควร

(๓) วัตถุ เครื่องใช้ และอุปกรณ์ที่จำเป็นต้องใช้ทำหน้าที่แทนหรือช่วยอวัยวะของลูกหนี้ตามคำพิพากษา

(๔) ทรัพย์สินอย่างใดที่โอนกันไม่ได้ตามกฎหมาย หรือตามกฎหมายย่อมไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี

ทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษามีลักษณะเป็นของส่วนตัวโดยแท้ เช่น หนังสือสำหรับวงศ์ตระกูล โดยเฉพาะจดหมายหรือสมุดบัญชีต่าง ๆ นั้น อาจยึดมาตรวจดูเพื่อประโยชน์แก่การบังคับคดีได้ ถ้าจำเป็น แต่ห้ามมิให้ เอาออกขายทอดตลาด

ฯลฯ

ฯลฯ

^๔ มาตรา ๒๘๖ ภายใต้อำนาจบังคับบัญชานี้แห่งกฎหมายอื่น เงินหรือสิทธิเรียกร้องเป็นเงินของลูกหนี้ตามคำพิพากษาต่อไปนี้ ไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี

(๑) เบี้ยเลี้ยงชีพซึ่งกฎหมายกำหนดไว้และเงินรายได้เป็นคราว ๆ อันบุคคลภายนอกได้ยกให้เพื่อเลี้ยงชีพ เป็นจำนวนรวมกันไม่เกินเดือนละหนึ่งหมื่นบาทหรือตามจำนวนที่ศาลเห็นสมควร

(๒) เงินเดือน ค่าจ้าง บำนาญ บำเหน็จ เบี้ยหวัด หรือรายได้อื่นในลักษณะเดียวกันของข้าราชการ เจ้าหน้าที่ หรือลูกจ้างในหน่วยราชการ และเงินสงเคราะห์ บำนาญ หรือบำเหน็จที่หน่วยราชการได้จ่ายให้แก่คู่สมรสหรือญาติที่ยังมีชีวิตของบุคคลเหล่านั้น

(๓) เงินเดือน ค่าจ้าง บำนาญ ค่าชดเชย เงินสงเคราะห์ หรือรายได้อื่นในลักษณะเดียวกันของพนักงาน ลูกจ้าง หรือคนงาน นอกจากที่กล่าวไว้ใน (๒) ที่นายจ้างจ่ายให้แก่บุคคลเหล่านั้น หรือคู่สมรสหรือญาติที่ยังมีชีวิตของบุคคลเหล่านั้น เป็นจำนวนรวมกันไม่เกินเดือนละหนึ่งหมื่นบาท หรือตามจำนวนที่ศาลเห็นสมควร

(๔) เงินฌาปนกิจสงเคราะห์ที่ลูกหนี้ตามคำพิพากษาได้รับอันเนื่องมาแต่ความตายของบุคคลอื่นเป็นจำนวนตามที่จำเป็นในการดำเนินการฌาปนกิจศพตามฐานะของผู้ตายที่ศาลเห็นสมควร

ในกรณีที่ศาลเป็นผู้กำหนดจำนวนเงินตาม (๑) และ (๓) ให้ศาลกำหนดให้ไม่น้อยกว่าอัตราเงินเดือนขั้นต่ำสุดของข้าราชการพลเรือนในขณะนั้นและไม่เกินอัตราเงินเดือนขั้นสูงสุดของข้าราชการพลเรือน

เงินหรือสิทธิเรียกร้องของลูกหนี้ตามคำพิพากษาที่ไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดีไว้ โดยมี ความมุ่งหมายเพื่อคุ้มครองลูกหนี้ตาม คำพิพากษามีให้ได้รับความกระทบกระเทือนในชีวิตความเป็นอยู่จนเกินสมควรแก่เหตุ ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาลักษณะของเรื่องแล้ว เห็นว่า ผู้อยู่ในบังคับของ คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินก็สมควรได้รับการคุ้มครองในลักษณะเดียวกันกับลูกหนี้ ตามคำพิพากษา ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงชอบที่จะนำหลักเกณฑ์เกี่ยวกับทรัพย์สิน เงินหรือสิทธิ เรียกร้องของลูกหนี้ตามคำพิพากษาที่ไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดีตามมาตรา ๒๘๕ และมาตรา ๒๘๖ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับกับการใช้มาตรการ บังคับทางปกครองโดยวิธีการยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินตามมาตรา ๕๗ แห่ง พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ด้วยโดยอนุโลม มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช จึงไม่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับทรัพย์สิน เงินหรือสิทธิเรียกร้องตามที่กำหนดใน มาตรา ๒๘๕ และมาตรา ๒๘๖ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งได้

อนึ่ง เพื่อให้การใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยวิธีการยึดหรืออายัดและขาย ทอดตลาดทรัพย์สินตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ มี แนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนและเป็นมาตรฐานเดียวกันในแต่ละกรณี มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช อาจออกระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการในเรื่องดังกล่าว ซึ่งอาจศึกษาเทียบเคียง ได้จากระเบียบที่หน่วยงานอื่นๆ ได้จัดทำขึ้นก่อนหน้านี้แล้ว^๔

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กรกฎาคม ๒๕๕๐

ในขณะนั้น โดยคำนึงถึงฐานะในทางครอบครัวของลูกหนี้ตามคำพิพากษาและจำนวนบุพการีและผู้สืบสันดานซึ่ง อยู่ในความอุปการะของลูกหนี้ตามคำพิพากษาดัง

ฯลฯ

ฯลฯ

^๔ เช่น ระเบียบกรมที่ดินว่าด้วยการยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ พ.ศ. ๒๕๔๗ และระเบียบกรมการประกันภัย ว่าด้วยการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินตามพระราชบัญญัติ คุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. ๒๕๓๕ พ.ศ. ๒๕๔๔