

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การบริหารจัดการที่ราชพัสดุในกรณีศาลมีคำพิพากษาให้ทรัพย์สินตกเป็น
ของแผ่นดินแต่มีภาระจำนองติดมากับทรัพย์สินนั้น^{*}

กรมธนารักษ์ ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๓๑๒/๕๓๖๑ ลงวันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๖๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ตามที่กรมธนารักษ์ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๓๑๒/๕๔๓๑ ลงวันที่ ๑๖ สิงหาคม ๒๕๖๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า ตามมาตรา ๖ (๑) และมาตรา ๘ วรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๖๒ กำหนดให้อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิดเป็นที่ราชพัสดุ โดยมีกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ ส่งผลให้สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (สำนักงาน ปปง.) จะต้องส่งมอบทรัพย์สินที่เป็นอสังหาริมทรัพย์ที่ศาลมีคำสั่งให้ตกเป็นของแผ่นดินและคดีถึงที่สุดให้กรมธนารักษ์ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่อธิบดีกรมธนารักษ์ และเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินกำหนด ซึ่งเป็นไปตามข้อ ๕ (๔) แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการดำเนินการกับทรัพย์สินที่ศาลมีคำสั่งให้ตกเป็นของแผ่นดินตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๕๖ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาแจ้งว่า ไม่อาจพิจารณาให้ความเห็นได้เนื่องจากยังมิได้มีการปรึกษาหารือระหว่างส่วนราชการที่มีหน้าที่รับผิดชอบหรือรักษาการตามกฎหมาย ดังนั้น สมควรที่กรมธนารักษ์จะได้หารือกระทรวงมหาดไทยเสียก่อน

ต่อมากรมธนารักษ์ได้จัดให้มีการประชุมหารือร่วมกันกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วยกรมธนารักษ์ กรมที่ดิน และสำนักงาน ปปง. เมื่อวันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๖๕ โดยสำนักงาน ปปง. และกรมที่ดิน ยังมีความเห็นในข้อกฎหมายไม่ตรงกัน โดยสรุปดังนี้

๑.๑ สำนักงาน ปปง. เห็นว่า เมื่อศาลมีคำสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน และพ้นระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนด ทรัพย์สินฯ ย่อมปลอดภาระผูกพันใด ๆ ประกอบกับเมื่อพิจารณาศักดิ์ของกฎหมายพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินฯ มีศักดิ์สูงกว่ากฎกระทรวง ฉบับที่ ๗ (พ.ศ. ๒๕๔๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๗ ซึ่งกฎหมายที่มีศักดิ์ต่ำกว่าจะมีเนื้อหาเกินขอบเขตอำนาจที่กฎหมายศักดิ์สูงกว่าให้ไว้ไม่ได้ และหากเนื้อหาของกฎหมายมีความขัดแย้งกัน ต้องใช้กฎหมายที่มีศักดิ์สูงกว่าบังคับ ไม่ว่ากฎหมายศักดิ์สูงกว่านั้นจะออกก่อนหรือหลังกฎหมายศักดิ์ต่ำกว่า

๑.๒ กรมที่ดิน เห็นว่า ถ้าโฉนดที่ดินมีชื่อไม่ตรงกับกรณีศาลสั่งมา หรือมีการจดทะเบียนผูกพันอยู่ เช่น จำนอง เช่า ภาระจำยอม ให้พนักงานเจ้าหน้าที่แจ้งให้ศาลทราบ เมื่อศาลแจ้งมาอย่างไร ให้ปฏิบัติตามควรแก่กรณี แต่ที่ผ่านมาเมื่อดำเนินการสอบถามไปยังศาลแล้ว

^{*} ส่งพร้อมหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๒/๓๑๒ ลงวันที่ ๖ กรกฎาคม ๒๕๖๖ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ศาลจะแจ้งว่าให้ดำเนินการตามคำสั่งศาล ซึ่งศาลมิได้มีคำสั่งให้ระงับจำนองหรือการจำนองได้ระงับสิ้นไปตามมาตรา ๗๔๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ การจำนองจึงยังคงมีอยู่และมีผลผูกพันต่อผู้ถือกรรมสิทธิ์ ดังนั้น การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมในที่ดินซึ่งได้มาโดยทางอื่นนอกจากนิติกรรมตามนัยมาตรา ๗๗ และมาตรา ๗๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน จึงไม่สามารถโอนกรรมสิทธิ์ทรัพย์สินเป็นของกระทรวงการคลังโดยปลอดจำนองได้ นอกจากนี้ การบังคับใช้กฎหมายของสำนักงาน ป.ป.ง. อาจขัดกับสิทธิของพลเมืองด้วย

ทั้งนี้ กรมธนารักษ์ได้มีหนังสือหารือไปยังกระทรวงมหาดไทยในฐานะที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยรักษาการตามประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งกระทรวงมหาดไทยมีความเห็นทำนองเดียวกับกรมที่ดินโดยเห็นว่า ทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดจะตกเป็นของแผ่นดินตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินฯ ได้ก็ต่อเมื่อศาลมีคำสั่ง มิใช่ตกเป็นของแผ่นดินทันทีโดยผลของกฎหมาย หากศาลได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินฯ โดยมีได้ระบุให้จำนองระงับสิ้นไปด้วยก่อนการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมพนักงานเจ้าหน้าที่ต้องปฏิบัติตามข้อ ๙ (๔) แห่งกฎกระทรวงฉบับที่ ๗ (พ.ศ. ๒๕๔๗) การจดทะเบียนดังกล่าวจึงเป็นการจดทะเบียนตามคำพิพากษาหรือคำสั่งศาล ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่ต้องดำเนินการตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิของผู้รับจำนองตามมาตรา ๓๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

อย่างไรก็ตาม กรมธนารักษ์มีปัญหาในการรับโอนทรัพย์สินดังกล่าวกรณีที่มีภาระจำนองตกติดมากับตัวทรัพย์สิน จึงได้หารือไปยังสำนักงานอัยการสูงสุด ซึ่งสำนักงานอัยการสูงสุดได้ตอบข้อหารือว่า เมื่อศาลมีคำสั่งถึงที่สุดให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินโดยไม่มีคำสั่งให้คุ้มครองสิทธิตามสัญญาจำนองของผู้รับจำนองและพ้นระยะเวลาหนึ่งปีนับแต่คำสั่งศาลให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินถึงที่สุด อันเป็นระยะเวลาที่ผู้รับจำนองอาจใช้สิทธิยื่นคำร้องขอต่อศาลตามกฎหมายแล้ว ทรัพย์สินย่อมตกเป็นของแผ่นดินตามคำสั่งศาลโดยปลอดจำนองตามมาตรา ๕๐ มาตรา ๕๑ มาตรา ๕๒ และมาตรา ๕๓ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินฯ กรมธนารักษ์จึงได้ออกหนังสือเวียนให้ธนารักษ์พื้นที่ทั่วประเทศประสานสำนักงานที่ดินจังหวัดให้ดำเนินการจดทะเบียนโอนเปลี่ยนนามอสังหาริมทรัพย์ที่ศาลมีคำสั่งให้ตกเป็นของแผ่นดินตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินฯ และคดีถึงที่สุดแล้วทุกกรณีเป็นของกระทรวงการคลังโดยไม่มีภาระใด ๆ ตกติดมากับตัวทรัพย์สิน แต่กรมที่ดินซึ่งทำหน้าที่ในการแก้ไขเปลี่ยนแปลงทางทะเบียนในอสังหาริมทรัพย์เห็นว่า ทรัพย์สินดังกล่าวติดจำนองกับธนาคาร จึงไม่สามารถโอนกรรมสิทธิ์โดยปลอดจำนองได้ จึงส่งผลให้ทรัพย์สินที่ศาลมีคำสั่งให้ตกเป็นของแผ่นดินตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินฯ ที่ติดจำนองยังไม่สามารถโอนเปลี่ยนนามเป็นของกระทรวงการคลังได้

ดังนั้น กรมธนารักษ์ในฐานะหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการบริหารจัดการที่ราชพัสดุ จึงขอหารือประเด็นดังกล่าวต่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาข้อหาหรือของกรมธนารักษ์ โดยมีผู้แทนจากกระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) กระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน และสำนักงานอัยการสูงสุด เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่ามีประเด็นที่จะต้องพิจารณาว่า ทรัพย์สินที่ตกเป็นของแผ่นดินจะทำให้หนี้จำนองระงับไปหรือไม่ ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาข้อหาหรือดังกล่าวแล้ว เห็นว่า ในกรณีที่สำนักงานปง. ได้ส่งมอบทรัพย์สินที่ศาลมีคำสั่งให้ตกเป็นของแผ่นดินตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินฯ ซึ่งเป็นอสังหาริมทรัพย์ที่ยังติดจำนองดังกล่าวให้แก่กรมธนารักษ์ตามข้อ ๕ (๔)^๒ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการดำเนินการกับทรัพย์สินที่ศาลมีคำสั่งให้ตกเป็นของแผ่นดินตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ทรัพย์สินดังกล่าวจึงเป็นที่ราชพัสดุที่กรมธนารักษ์สามารถบริหารจัดการให้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุต่อไป

ส่วนปัญหาว่าจำนองจะระงับไปด้วยหรือไม่ นั้น โดยที่มาตรา ๗๔๔^๓ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติเหตุที่ทำให้จำนองระงับสิ้นไปไว้ ๖ ประการ ได้แก่ (๑) เมื่อหนี้ที่ประกันระงับสิ้นไปด้วยเหตุประการอื่นใดมิใช่เหตุอายุความ (๒) เมื่อปลดจำนองให้แก่ผู้จำนองด้วยหนังสือเป็นสำคัญ (๓) เมื่อผู้จำนองหลุดพ้น (๔) เมื่อถอนจำนอง (๕) เมื่อขายทอดตลาดทรัพย์สินซึ่งจำนองตามคำสั่งศาลอันเนื่องมาแต่การบังคับจำนองหรือถอนจำนองหรือเมื่อมีการขายทอดตลาดทรัพย์สินตามมาตรา ๗๒๙/๑^๔ และ (๖) เมื่อเอาทรัพย์สินซึ่งจำนองหลุด ประกอบกับกฎหมายว่าด้วย

^๒ข้อ ๕ เมื่อศาลมีคำสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินและคดีถึงที่สุด ให้สำนักงานดำเนินการดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๔) กรณีทรัพย์สินเป็นอสังหาริมทรัพย์ เช่น ที่ดิน โรงเรือน สิ่งปลูกสร้างหรือทรัพย์สินอันติดอยู่กับที่ดินมีลักษณะเป็นการถาวรหรือประกอบเป็นอันเดียวกับที่ดินนั้น และสิ่งซึ่งเป็นส่วนควบของอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าว ให้ส่งมอบทรัพย์สินดังกล่าวให้กรมธนารักษ์ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่อธิบดีกรมธนารักษ์และเลขาธิการกำหนด

ฯลฯ

ฯลฯ

“มาตรา ๗๔๔ อันจำนองย่อมระงับสิ้นไป

(๑) เมื่อหนี้ที่ประกันระงับสิ้นไปด้วยเหตุประการอื่นใดมิใช่เหตุอายุความ

(๒) เมื่อปลดจำนองให้แก่ผู้จำนองด้วยหนังสือเป็นสำคัญ

(๓) เมื่อผู้จำนองหลุดพ้น

(๔) เมื่อถอนจำนอง

(๕) เมื่อขายทอดตลาดทรัพย์สินซึ่งจำนองตามคำสั่งศาลอันเนื่องมาแต่การบังคับจำนองหรือถอนจำนอง หรือเมื่อมีการขายทอดตลาดทรัพย์สินตามมาตรา ๗๒๙/๑

(๖) เมื่อเอาทรัพย์สินซึ่งจำนองหลุด

“มาตรา ๗๒๙/๑ เวลาใด ๆ หลังจากทีหนี้ถึงกำหนดชำระ ถ้าไม่มีการจำนองรายอื่นหรือบุริมสิทธิอื่นอันได้จดทะเบียนไว้เหนือทรัพย์สินอันเดียวกันนี้ ผู้จำนองมีสิทธิแจ้งเป็นหนังสือไปยังผู้รับจำนองเพื่อให้ผู้รับจำนองดำเนินการให้มีการขายทอดตลาดทรัพย์สินที่จำนองโดยไม่ต้องฟ้องเป็นคดีต่อศาล โดยผู้รับจำนองต้องดำเนินการขายทอดตลาดทรัพย์สินที่จำนองภายในเวลาหนึ่งปีนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งนั้น ทั้งนี้ ให้ถือว่าหนังสือแจ้งของผู้จำนองเป็นหนังสือยินยอมให้ขายทอดตลาด

(มีต่อหน้าถัดไป)

การป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินมิได้บัญญัติเหตุที่ทำให้จำนองเป็นอันระงับสิ้นไปไว้เป็นประการอื่น กรณีจึงต้องพิจารณาตามมาตรา ๗๔๔^๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และโดยที่ข้อเท็จจริงที่กรมธนารักษ์หาหรือมานี้ไม่เข้าเหตุตามบทบัญญัติดังกล่าว จำนองจึงยังไม่ระงับสิ้นไป



(นายปรกรณ์ นิลประพันธ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กรกฎาคม ๒๕๖๖

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๔)

ในกรณีที่ผู้รับจำนองไม่ได้ดำเนินการขายทอดตลาดทรัพย์สินที่จำนองภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในวรรคหนึ่ง ให้ผู้จำนองพ้นจากความรับผิดในดอกเบี้ยและค่าสินไหมทดแทนซึ่งลูกหนี้ค้างชำระตลอดจนค่าภาระติดพันอันเป็นอุปกรณ์แห่งหนี้รายนั้นบรรดาที่เกิดขึ้นภายหลังวันที่พ้นกำหนดเวลาดังกล่าว

เมื่อผู้รับจำนองขายทอดตลาดทรัพย์สินที่จำนองได้เงินสุทธิจำนวนเท่าใด ผู้รับจำนองต้องจัดสรรชำระหนี้และอุปกรณ์ให้เสร็จสิ้นไป ถ้ายังมีเงินเหลือก็ต้องส่งคืนให้แก่ผู้จำนอง หรือแก่บุคคลผู้ควรจะได้เงินนั้น แต่ถ้าได้เงินน้อยกว่าจำนวนที่ค้างชำระ ให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๗๓๓ และในกรณีที่ผู้จำนองเป็นบุคคลซึ่งจำนองทรัพย์สินเพื่อประกันหนี้กับบุคคลอื่นจะต้องชำระ ผู้จำนองย่อมรับผิดชอบเพียงเท่าที่มาตรา ๗๒๗/๑ กำหนดไว้

^๕โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น