

ปัญหาทางกฎหมายในการพิจารณาคำร้องในชั้นบังคับคดีของศาลปกครอง

ศึกษากรณีคำร้องคัดค้านคำสั่งอายัดสิทธิเรียกร้อง¹

รัตติกาล พรหมขวเลียง²

จากการศึกษาเกี่ยวกับปัญหาทางกฎหมายในการพิจารณาคำร้องในชั้นบังคับคดีของศาลปกครอง กรณีคำร้องคัดค้านคำสั่งอายัดสิทธิเรียกร้อง ซึ่งต้องศึกษาถึงแนวคิด และทฤษฎี ที่เกี่ยวข้อง กับวิธีพิจารณาคดีปกครอง ตลอดจนการบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองทำให้ ผู้ศึกษาทราบว่า ในประเทศเสรีประชาธิปไตยมีระบบการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของ การกระทำของฝ่ายปกครองโดยองค์กรตุลาการหรือศาลปกครอง เพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ของคู่กรณีและประชาชน ดังนั้น กระบวนการพิจารณาคดีปกครอง และการบังคับคดีให้เป็นไป ตามคำพิพากษาของศาลปกครอง จะต้องเป็นไปตามหลักการพิจารณาคดีปกครอง เพื่อเป็น หลักประกันความยุติธรรมให้กับประชาชนให้เกิดขึ้นได้ในความเป็นจริง ซึ่งในคดีปกครอง ภายหลังที่ศาลมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งแล้วจะต้องมีการปฏิบัติตามคำบังคับของศาล ในการ บังคับคดีให้เป็นไปตามตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครอง กรณีศาลปกครองออก คำบังคับตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดี ปกครอง พ.ศ. 2542 ศาลสั่งให้ลูกหนี้ตามคำพิพากษาใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สิน ในกรณีที่มี การฟ้องคดีเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือการฟ้องคดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง เมื่อศาลออกคำบังคับให้ลูกหนี้

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการศึกษาอิสระ เรื่อง ปัญหาทางกฎหมายในการพิจารณาคำร้องในชั้นบังคับคดีของ ศาลปกครองศึกษากรณีคำร้องคัดค้านคำสั่งอายัดสิทธิเรียกร้องโดยมีอาจารย์ที่ปรึกษาคือผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ฐากร ศิริยุทธีวัฒนา และคณะกรรมการสอบ คือ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ธีรนิติ เทพสุเมธานนท์ และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. สลิล สิริพิฑูร

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (ส่วนกลาง) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ตามคำพิพากษาใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สินให้กับเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาแล้วลูกหนี้ตามคำพิพากษามีได้ชดใช้เงินตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครอง เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาจึงมายื่นคำขอให้ศาลออกหมายบังคับคดี เมื่อศาลออกหมายบังคับคดีและตั้งเจ้าพนักงานบังคับคดีเพื่อดำเนินการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษาเพื่อนำเงินมาชำระหนี้ให้แก่เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาแล้ว เจ้าหนี้ตามคำพิพากษามาตั้งเรื่องต่อเจ้าพนักงานบังคับคดีขอให้ดำเนินการอายัดสิทธิเรียกร้องของลูกหนี้ตามคำพิพากษา เจ้าพนักงานบังคับคดีมีคำสั่งอายัดสิทธิเรียกร้องตามคำขอและแจ้งคำสั่งอายัดให้ลูกหนี้ตามคำพิพากษาและบุคคลภายนอกทราบ ต่อมา มีผู้ยื่นคำร้องคัดค้านคำสั่งอายัดต่อศาลปกครอง ซึ่งตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 (และที่แก้ไขเพิ่มเติม) ไม่ได้กำหนดเกี่ยวกับการยื่นคำร้องและการพิจารณาคำร้องดังกล่าวไว้

เมื่อคำร้องในชั้นบังคับคดีกรณีคำร้องคัดค้านการอายัดสิทธิเรียกร้องไม่มีบัญญัติไว้ตามมาตรา 75/1 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 บัญญัติว่า “การบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครอง ให้นำบทบัญญัติว่าด้วยการบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง และบทบัญญัติว่าด้วยค่าฤชาธรรมเนียมตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง และค่าธรรมเนียมเจ้าพนักงานบังคับคดีท้ายประมวลกฎหมายดังกล่าวมาใช้บังคับโดยอนุโลมกับการบังคับคดีปกครอง ทั้งนี้ เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้” และหลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง” ดังนั้น การพิจารณาคำร้องคัดค้านคำสั่งอายัดสิทธิเรียกร้องของเจ้าพนักงานบังคับคดีจึงต้องนำบทบัญญัติว่าด้วยการบังคับคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาบังคับใช้โดยอนุโลม แต่เนื่องจากการพิจารณาคดีปกครองมีระบบการพิจารณาแบบไต่สวน แตกต่างจากคดีแพ่งที่มีระบบการพิจารณาแบบกล่าวหา อีกทั้ง คดีปกครองและคดีแพ่งมีแนวคิดและนิติวิธีที่แตกต่างกัน จึงมีปัญหาเกี่ยวกับการพิจารณาคำร้องในชั้นบังคับคดีของศาลปกครองหลายประการ

จากการศึกษาทำให้ทราบว่าในการพิจารณาคำร้องในชั้นบังคับคดีของศาลปกครอง กรณีคำร้องคัดค้านคำสั่งายัดสิทธิเรียกร้อง มีปัญหาทางกฎหมายอยู่ที่ประการ ซึ่งสรุปได้ดังต่อไปนี้

ประเด็นปัญหาที่หนึ่ง ปัญหาเกี่ยวกับผู้มีสิทธิยื่นคำร้องคัดค้านการอายัด เมื่อเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาดำเนินการตั้งเรื่องต่อเจ้าพนักงานบังคับคดี เพื่อขอให้ดำเนินการอายัดสิทธิเรียกร้องของลูกหนี้ตามคำพิพากษา เจ้าพนักงานบังคับคดีมีคำสั่งอายัดสิทธิเรียกร้องตามคำขอ และแจ้งคำสั่งอายัดให้ลูกหนี้ตามคำพิพากษาและบุคคลภายนอกทราบ ต่อมา มีผู้ยื่นคำร้องคัดค้านคำสั่งอายัดต่อศาลปกครอง ซึ่งตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 (และที่แก้ไขเพิ่มเติม) ไม่ได้กำหนดเกี่ยวกับการยื่นคำร้องและการพิจารณาคำร้องดังกล่าวไว้ การพิจารณาคำร้องคัดค้านคำสั่งอายัดสิทธิเรียกร้องจึงต้องนำบทบัญญัติว่าด้วยการบังคับคดี ในส่วนการยื่นคำร้องคัดค้านคำสั่งอายัดสิทธิเรียกร้องของเจ้าพนักงานบังคับคดีตามมาตรา 325 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาบังคับใช้โดยอนุโลมตามมาตรา 75/1 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เมื่อพิจารณาตามมาตรา 325 วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งกำหนดว่า เมื่อมีการแจ้งคำสั่งอายัดสิทธิเรียกร้องให้บุคคลภายนอกทราบแล้ว “บุคคลที่ต้องเสียหาย” เพราะคำสั่งอายัดอาจยื่นคำร้องต่อศาลได้ภายในกำหนด จะเห็นได้ว่าตามมาตราดังกล่าวบัญญัติเกี่ยวกับ “ผู้มีสิทธิยื่นคำร้อง” คัดค้านการอายัดมีความไม่ชัดเจน จึงมีปัญหาว่า “บุคคลผู้มีส่วนได้เสียในการบังคับคดี” จะเป็นผู้มีสิทธิยื่นคำร้องนั้นได้หรือไม่ หากบุคคลผู้มีส่วนได้เสียนั้นเป็น “บุคคลที่ต้องเสียหาย” เพราะคำสั่งอายัดนั้นตามมาตรา 325 วรรคสอง

ประเด็นปัญหาที่สอง ปัญหาเกี่ยวกับการพิจารณาคำร้องคัดค้านคำสั่งอายัดสิทธิเรียกร้องตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ไม่ได้

บัญญัติเกี่ยวกับการแสวงหาข้อเท็จจริงของศาลในการพิจารณาคำร้องร้องคัดค้านคำสั่งอายัดสิทธิเรียกร้องเอาไว้เพียงบัญญัติคำร้องในชั้นบังคับคดีไว้กว้างๆ ในข้อ 161 วรรคหนึ่ง แห่งระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดฯ ซึ่งบัญญัติว่า “คำร้องในชั้นบังคับคดี ได้แก่ คำร้องทั้งหลายที่เจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษา ลูกหนี้ตามคำพิพากษา คู่กรณีหรือผู้มีส่วนได้เสีย ร้องขอให้ศาลมีคำสั่งให้เป็นไปตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลหรือตามกฎหมาย” และตามวรรคสอง บัญญัติว่า “คำร้องตามวรรคหนึ่งให้ยื่นต่อศาล ถ้าศาลเห็นว่าคำร้องดังกล่าวมีข้อเท็จจริงเพียงพอที่จะทำคำสั่งโดยไม่แสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติม ให้ศาลมีคำสั่งตามที่เห็นสมควร แต่หากเห็นว่าไม่พอต่อการบังคับคดี ก็ให้ส่งสำเนาคำร้องแก่สำนักงานหรือเจ้าพนักงานบังคับคดีทราบ แล้วแต่กรณี” กรณีจึงมีปัญหาเกี่ยวกับการพิจารณาคำร้องคัดค้านการอายัดสิทธิเรียกร้องของศาลแยกได้เป็น 3 ประการ ดังนี้

ประการที่หนึ่ง ปัญหาเกี่ยวกับการแสวงหาข้อเท็จจริงของศาลปกครอง โดยที่หลักการพิจารณาคดีปกครองใช้ระบบไต่สวน แตกต่างจากหลักการพิจารณาคดีแพ่งและคดีอาญาทั่วไปที่ใช้ระบบกล่าวหา ตุลาการศาลปกครองจึงมีอำนาจในการดำเนินกระบวนการพิจารณาและการแสวงหาข้อเท็จจริงได้อย่างกว้างขวาง โดยตุลาการมีบทบาทสำคัญในการดำเนินคดีตั้งแต่เริ่มคดีรวมถึงควบคุมหรือกำหนดทิศทางในการแสวงหาข้อเท็จจริง หรือการตัดสินใจว่าข้อเท็จจริงที่ได้รับเพียงพอแล้วหรือไม่ เพื่อให้ทราบและมีข้อเท็จจริงในคดีที่สมบูรณ์ถูกต้องครบถ้วน ดังนั้น กระบวนการพิจารณาคำร้องคัดค้านคำสั่งอายัดจึงไม่อาจใช้กระบวนการพิจารณาคำร้องในชั้นบังคับคดีที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับกับคดีปกครองได้ จึงทำให้เกิดปัญหา การพิจารณาคำร้องคัดค้านคำสั่งอายัดในขั้นตอนการแสวงหาข้อเท็จจริงของศาลว่า ศาลปกครองสามารถแสวงหาข้อเท็จจริงได้เพียงใด กล่าวคือ ศาลปกครองจะต้องทำการไต่สวนโดยการนั่งพิจารณาหรือไม่ เนื่องจากในคดีปกครองศาลต้องแสวงหาข้อเท็จจริงเพื่อประกอบการพิจารณาได้อย่างครบถ้วน โดยเรียกคู่กรณีหรือบุคคลอื่นมาไต่สวนหรือให้ส่งพยานเอกสารหลักฐานต่างๆ ประกอบการพิจารณาในวันนั้นๆ หรือเพียงแค่ให้

คู่กรณีส่งเอกสารหลักฐานเพื่อประกอบการพิจารณาก็ถือเป็นการไต่สวนคำร้องคัดค้าน
ตามมาตรา 325 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งแล้ว

ประการที่สอง ปัญหาการพิจารณาการส่งเอกสารคำร้องคัดค้านการอายัด
ตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดฯ บัญญัติมิได้เกี่ยวกับการส่ง
เอกสารคำร้องคัดค้านการอายัดไว้ มีเพียงข้อ 161 วรรคสอง ของระเบียบดังกล่าวที่กำหนดว่า
คำร้องในชั้นบังคับคดีให้ยื่นต่อศาล ถ้าศาลเห็นว่าคำร้องดังกล่าวมีข้อเท็จจริงเพียงพอที่จะทำ
คำสั่งโดยไม่แสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติม ให้ศาลมีคำสั่งตามที่เห็นสมควร แต่หากเห็นว่ามีผลต่อ
การบังคับคดี ก็ให้ส่งสำเนาคำร้องแก่สำนักงานหรือเจ้าพนักงานบังคับคดีทราบ แล้วแต่กรณี
จึงมีปัญหาว่า เมื่อมีผู้ยื่นคำร้องคัดค้านคำสั่งอายัดสิทธิเรียกร้องต่อศาลปกครอง ศาลจะต้องส่ง
สำเนาคำร้องให้แก่ผู้ใดบ้าง ไม่ว่าจะเป็นคู่กรณี เจ้าพนักงานบังคับคดี หรือบุคคลภายนอกผู้รับ
คำสั่งอายัด และเมื่อศาลมีคำสั่งเกี่ยวกับคำร้องคัดค้านการอายัดศาลจะต้องส่งคำสั่งดังกล่าวเพื่อ
แจ้งให้กับบุคคลใดทราบบ้าง เช่น เจ้าหนี้ตามคำพิพากษา ลูกหนี้ตามคำพิพากษา บุคคลภายนอก
หรือเจ้าพนักงานบังคับ และเมื่อมีการส่งเอกสารให้แก่บุคคลต่างๆ ดังกล่าวมาแล้วนั้น จะต้องให้
บุคคลเหล่านี้ทำคัดค้านคัดคำร้องเพื่อให้มีโอกาสใช้สิทธิโต้แย้งคัดค้านหรือไม่

ประการที่สาม ปัญหาการพิจารณาคำร้องคัดค้านคำสั่งอายัดสิทธิเรียกร้อง กรณีศาลรับ
คำร้องมาพิจารณา เมื่อศาลมีคำสั่งรับคำร้องคัดค้านการอายัดมาพิจารณาแล้ว มีปัญหาว่า
ภายหลังจากที่ตุลาการเจ้าของสำนวนทำความเข้าใจวินิจฉัยคดีแล้ว จะต้องส่งให้ตุลาการผู้แถลง
คดีทำความเข้าใจในการวินิจฉัยคดีตามมาตรา 58 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและ
วิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 หรือไม่ เนื่องจากวิธีพิจารณาคดีปกครองเป็นวิธีพิจารณา
ที่มีลักษณะที่ต้องมี “การถ่วงดุลตุลาการ” ส่วนปัญหาต่อมา ในการพิจารณาคำร้องและทำคำสั่ง
สามารถทำได้โดยตุลาการเจ้าของสำนวนนายเดียว หรือจะต้องทำการพิจารณาในรูปแบบของ
องค์คณะ เนื่องจากไม่มีบทบัญญัติกำหนดเกี่ยวกับคำร้องดังกล่าวไว้ มีเพียงข้อ 164 แห่งระเบียบ
ของที่ประชุมใหญ่ฯ ที่กำหนดเกี่ยวกับคำสั่งตาม “คำร้องขอรับชำระหนี้บุริมสิทธิ” ตามข้อ 162

และ “คำร้องขอเฉลี่ยทรัพย์” ตามข้อ 163 ให้กระทำโดยองค์คณะ แต่ไม่ต้องจัดให้มีการนั่งพิจารณาคดีและไม่ต้องส่งตุลาการผู้แถลงคดี จึงทำให้มีปัญหาเกี่ยวกับการพิจารณาคำร้องดังกล่าวว่าสามารถพิจารณาคำร้องโดยไม่ต้องมีการนั่งพิจารณาคดีและไม่ต้องส่งตุลาการผู้แถลงคดีได้หรือไม่ ตลอดจนการพิจารณาคำร้องสามารถทำได้โดยตุลาการนายเดียวหรือต้องทำเป็นองค์คณะ

ประเด็นปัญหาที่สาม ปัญหาการเกี่ยวกับค่าฤชาธรรมเนียมศาลในการยื่นคำร้องคัดค้านคำสั่งอายัดสิทธิเรียกร้อง เนื่องจากระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดฯ ในหมวด 11 ส่วนที่ 1 ค่าฤชาธรรมเนียมศาลในชั้นบังคับคดีไม่ได้บัญญัติเกี่ยวกับค่าฤชาธรรมเนียมในการยื่นคำร้องคัดค้านคำสั่งอายัดเอาไว้ และเมื่อพิจารณาประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งที่กำหนดในเรื่องค่าธรรมเนียมศาล สำหรับคดีมีทุนทรัพย์ไว้ว่า ให้ศาลมีอำนาจสั่งให้ลูกหนี้ตามคำพิพากษาเป็นผู้ชำระค่าธรรมเนียมศาลในชั้นที่สุด ประกอบกับวิธีพิจารณาปกครองมีหลักการพิจารณาในเรื่องค่าธรรมเนียมศาลแตกต่างจากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งกล่าวคือ โดยทั่วไปการฟ้องคดีปกครองไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล แต่ถ้าเป็นการฟ้องคดีขอให้ศาลสั่งให้ใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สินอันสืบเนื่องจากคดีพิพาทเกี่ยวกับการทำละเมิดหรือความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลในอัตราตามที่ระบุไว้ในตาราง 1 ท้ายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง และเมื่อพิจารณาตามมาตรา 72 วรรคท้าย แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ที่กำหนดว่า ในการพิพาทคดีให้ศาลมีคำสั่งคืนค่าฤชาธรรมเนียมศาลตามส่วนของการชนะคดีเท่านั้น ดังนั้น ในคดีปกครองศาลมีอำนาจสั่งคืนธรรมเนียมศาลให้กับผู้ฟ้องคดีหรือคู่กรณีที่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลในการเริ่มต้นคดีได้ตามส่วนแห่งการชนะคดี แตกต่างจากในคดีแพ่งตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งที่ศาลยุติธรรมไม่มีอำนาจสั่งคืนค่าธรรมเนียมศาลแต่อย่างใด จากความแตกต่างของค่าธรรมเนียมศาลในคดีแพ่งและคดีปกครองจึงทำให้มีปัญหาเกี่ยวกับคำร้องคัดค้านคำสั่งอายัดว่าจะถือเป็นคำร้องที่มีทุนทรัพย์หรือไม่

ซึ่งหากเป็นคำร้องที่มีทุนทรัพย์แล้วจะต้องชำระค่าธรรมเนียมศาลในการยื่นคำร้องหรือไม่ และหากต้องชำระจะต้องชำระเป็นจำนวนเท่าใด นอกจากนี้ ภายหลังศาลปกครองพิจารณาคำร้องคัดค้านการอายัดและมีคำสั่งอย่างหนึ่งอย่างใดแล้ว ศาลปกครองจะสามารถตั้งคืนค่าธรรมเนียมได้ตามมาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวหรือไม่ โดยคำว่า “ตามส่วนของการชนะคดี” ในกรณีคำร้องนี้จะคำนวณได้ตามหลักเกณฑ์ใด

ประเด็นปัญหาที่สี่ ปัญหาการอุทธรณ์คำสั่งเกี่ยวกับคำร้องคัดค้านคำสั่งอายัดสิทธิเรียกร้อง เมื่อพิจารณาตามมาตรา 325 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ในเรื่องการยื่นคำร้องคัดค้านการอายัดสิทธิเรียกร้องของเจ้าพนักงานบังคับคดี มิได้กำหนดเกี่ยวกับการที่ศาลมีคำสั่งรับคำร้องคัดค้านการอายัด หรือคำสั่งไม่รับคำร้องคัดค้านการอายัดว่าให้เป็นที่สุด และไม่ได้อนุญาตเรื่องการอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวไว้ ตลอดจน เมื่อศาลมีคำสั่งรับคำร้องคัดค้านไว้พิจารณาและต่อมาศาลมีคำสั่งยกคำร้องและมีคำสั่งให้บุคคลภายนอกปฏิบัติตามคำสั่งอายัด หรือคำสั่งถอนการอายัดสิทธิเรียกร้องตามวรรคสาม หรือคำสั่งจำหน่ายคำร้องคัดค้านกรณีผู้ร้องไม่ปฏิบัติตามคำสั่งศาลที่ให้อ้างประกันตามวรรคห้า ก็มิได้กำหนดถึงความเป็นที่สุดของคำสั่งศาลดังกล่าวไว้แต่อย่างใด ดังนั้น จะถือว่าคำสั่งเกี่ยวกับคำร้องคัดค้านการอายัดเป็นคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่สามารถยื่นอุทธรณ์ได้ตามมาตรา 73 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 หรือไม่

จากการศึกษาปัญหาเกี่ยวกับการพิจารณาคำร้องในชั้นบังคับคดีของศาลปกครอง กรณีคำร้องคัดค้านคำสั่งอายัดสิทธิเรียกร้อง ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะ คือ

1. ปัญหาเกี่ยวกับผู้มีสิทธิยื่นคำร้องคัดค้านการอายัด บทบัญญัติของกฎหมายยังมีความไม่ชัดเจนเกี่ยวกับผู้มีสิทธิยื่นคำร้อง จึงเห็นควรบัญญัติคำร้องคัดค้านคำสั่งอายัดสิทธิเรียกร้องของเจ้าพนักงานบังคับคดีไว้ในหมวด 10 คำร้องในชั้นบังคับคดี โดยกำหนดผู้มีสิทธิยื่นคำร้องคัดค้านให้ชัดเจน ด้วยการบัญญัติข้อ 165/1 ว่า “เมื่อได้แจ้งคำสั่งอายัดให้บุคคลภายนอกตามข้อ 74 แล้ว บุคคลภายนอกนั้นอาจยื่นคำร้องคัดค้านคำสั่งอายัดต่อศาลได้ภายในสิบห้าวัน

บุคคลผู้ต้องเสียหายเพราะคำสั่งอายัดอาจยื่นคำร้องคัดค้านคำสั่งดังกล่าวได้ภายในกำหนดเวลา...
บุคคลที่ต้องเสียหายให้หมายความรวมถึงบุคคลผู้มีส่วนได้เสียในการบังคับคดีด้วย...”

นอกจากนี้เพื่อให้เกิดความชัดเจนเกี่ยวกับบุคคลผู้มีส่วนได้เสียในการบังคับคดีว่าเป็นบุคคลใด จึงต้องบัญญัติเพิ่มบทนิยามของคำว่า “บุคคลผู้มีส่วนได้เสียในการบังคับคดี” ไว้ในข้อ 3 ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง โดยบัญญัติว่า “บุคคลผู้มีส่วนได้เสียในการบังคับคดี” หมายความว่า (1) เจ้าหนี้ตามคำพิพากษา ลูกหนี้ตามคำพิพากษา และในกรณีมีการอายัดสิทธิเรียกร้องให้รวมถึงลูกหนี้แห่งสิทธิเรียกร้อง ผู้ทรงสิทธิเรียกร้อง หรือผู้รับโอนสิทธิเรียกร้อง (2) บุคคลผู้มีทรัพย์สินหรือได้จดทะเบียนสิทธิของตนเกี่ยวกับทรัพย์สินที่ถูกบังคับคดี (3) บุคคลที่ยื่นคำร้องขัดทรัพย์ บุคคลที่ยื่นคำร้องขอรับชำระหนี้บุริมสิทธิ บุคคลที่ยื่นคำร้องขอเฉลี่ยทรัพย์ (4) บุคคลที่เป็นเจ้าของรวมหรือบุคคลมีบุริมสิทธิ สิทธิยึดหน่วง หรือสิทธิอื่น (5) บุคคลอื่นที่ต้องเสียหายเพราะเหตุแห่งการบังคับคดีนั้น” ทั้งนี้ เพื่อให้บทบัญญัติของกฎหมายชัดเจนว่าเกี่ยวกับผู้มีส่วนได้เสียในการบังคับคดี

2. ปัญหาเกี่ยวกับการพิจารณาคำร้องคัดค้านคำสั่งอายัดสิทธิเรียกร้อง ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะ คือ

2.1 ปัญหาเกี่ยวกับการแสวงหาข้อเท็จจริงของศาล เห็นควรที่จะบัญญัติเพิ่มเติมข้อ 165/2 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 โดยบัญญัติว่า “คำร้องตามข้อ ข้อ 156/1 ให้กระทำโดยองค์กรคณะ โดยต้องจัดให้มีการนั่งพิจารณาคดี และต้องมีคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดี” เพื่อให้การแสวงหาข้อเท็จจริงของศาลได้ข้อเท็จจริงอย่างครบถ้วนเป็นไปตามหลักการพิจารณาคดีในระบบไต่สวน

2.2 ปัญหาการส่งเอกสารคำร้องคัดค้านการอายัด เห็นควรที่จะมีการบัญญัติเพิ่มเติมในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2543 ในข้อ 165/1 วรรคสอง โดยบัญญัติว่า “เมื่อศาลมีคำสั่งรับคำร้องคัดค้าน

คำสั่งอายัดแล้ว ให้ส่งสำเนาคำร้องให้แก่เจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษา ลูกหนี้ตามคำพิพากษา บุคคลภายนอกที่ได้รับแจ้งคำสั่งอายัด และเจ้าพนักงานบังคับคดี...เมื่อศาลทำการไต่สวนแล้ว เป็นที่พอใจว่าสิทธิเรียกร้องของลูกหนี้ตามคำพิพากษานั้นมีอยู่จริงและอาจบังคับได้ ให้ยก คำร้องนั้นและมีคำสั่งให้บุคคลภายนอกปฏิบัติตามคำสั่งอายัด แต่หากเป็นที่พอใจว่าคำร้อง คัดค้านรับฟังได้ให้ศาลมีคำสั่งถอนการอายัดสิทธิเรียกร้อง ทั้งนี้ ให้ส่งคำสั่งดังกล่าวให้แก่ เจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษา ลูกหนี้ตามคำพิพากษา บุคคลภายนอกที่ได้รับแจ้งคำสั่งอายัด และเจ้าพนักงานบังคับคดีทราบด้วย”

3. ปัญหาการเกี่ยวกับค่าฤชาธรรมเนียมศาลในการยื่นคำร้องคัดค้านคำสั่งอายัด สิทธิเรียกร้อง ผู้ศึกษาเสนอแนะว่า เห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการใน ศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 171 โดยบัญญัติว่า “ค่าฤชา ธรรมเนียมศาลในชั้นบังคับคดี ในคดีขอให้ปล่อยทรัพย์สินที่เจ้าพนักงานบังคับคดียึดไว้ ตามข้อ 165 หรือคดีที่ร้องขอรับชำระหนี้โดยอาศัยอำนาจแห่งทรัพย์สิน บุริมสิทธิสิทธิยึด หน่วง หรือสิทธิอื่นซึ่งบุคคลนั้นมีอยู่เหนือทรัพย์สิน หรืออาจร้องขอให้บังคับเหนือทรัพย์สิน นั้นตามกฎหมายตามข้อ 162 หรือในคดีที่มีการร้องคัดค้านคำสั่งอายัดตามข้อ 165/1 ให้ลูกหนี้ ตามคำพิพากษาเป็นผู้รับผิดชอบในชั้นที่สุดสำหรับค่าฤชาธรรมเนียมศาลในชั้นบังคับคดี แต่ไม่ว่า คู่กรณีฝ่ายใดจะชนะคดีเต็มตามที่ร้องขอหรือแต่บางส่วน ศาลมีอำนาจที่จะสั่งให้คู่กรณีฝ่ายที่ ชนะคดีนั้นรับผิดชอบในค่าฤชาธรรมเนียมศาลในชั้นบังคับคดีทั้งหมด หรือให้คู่กรณีแต่ละฝ่ายรับผิดชอบ ในค่าฤชาธรรมเนียมส่วนของตนหรือตามส่วนแห่งค่าฤชาธรรมเนียมซึ่งคู่กรณีทุกฝ่ายได้เสียไป ก่อนได้ตามที่ศาลจะใช้ดุลพินิจ โดยคำนึงถึงเหตุสมควรและความสุจริตในการดำเนินคดี”

4. ปัญหาการอุทธรณ์คำสั่งเกี่ยวกับคำร้องคัดค้านคำสั่งอายัดสิทธิเรียกร้อง ผู้ศึกษา เสนอแนะว่า เห็นควรที่จะมีการบัญญัติเพิ่มเติม ข้อ 165/1 วรรคท้าย โดยบัญญัติว่า “ในกรณีที่ ศาลมีคำสั่งยกคำร้องและมีคำสั่งให้บุคคลภายนอกปฏิบัติตามคำสั่งอายัด หรือมีคำสั่งถอนการ

อายัด ให้บุคคลภายนอก หรือบุคคลผู้ต้องเสียหายตามวรรคหนึ่ง เข้านี้ตามคำพิพากษา ลูกหนี้
ตามคำพิพากษามีสิทธิยื่นอุทธรณ์คำสั่งนั้นต่อศาลปกครองสูงสุด”

เอกสารอ้างอิง

ประสาธ พงษ์สุวรรณ. “วิธีพิจารณาคดีปกครอง การฟ้องคดี การพิจารณาคดี และการ

บังคับคดีปกครอง”. กรุงเทพมหานคร : ศาลปกครองกลาง, 2547

วรพจน์ วิสสุตพิชญ์, “ความหมายและความสำคัญของการจัดตั้งศาลปกครอง”, วารสารกฎหมาย

ปกครอง, 14 เมษายน 2538

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543