

ปัญหาทางกฎหมายตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 :

ศึกษากรณีการใช้มาตรการบังคับทางปกครองแก่ทายาทหรือผู้จัดการมรดก

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ถึงแก่ความตาย¹

จิตต์จุญ จิตติเกียรติไพศาล²

จากการศึกษาเกี่ยวกับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เฉพาะกรณีการใช้มาตรการบังคับทางปกครองแก่ทายาทหรือผู้จัดการมรดกในกรณีที่เจ้าหน้าที่ถึงแก่ความตาย มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงความเป็นมา แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการใช้มาตรการบังคับทางปกครองแก่ทายาทหรือผู้จัดการมรดกในกรณีที่เจ้าหน้าที่ถึงแก่ความตายอย่างมีขอบเขต อันทำให้ผู้ศึกษาได้รับความรู้ความเข้าใจว่า การที่หน่วยงานของรัฐออกคำสั่งทางปกครองไปยังบุคคลใดแล้วนั้น หากคำสั่งทางปกครองนั้นเป็นคำสั่งที่ส่งผลให้บุคคลที่ตกอยู่ภายใต้บังคับแห่งคำสั่งทางปกครองต้องกระทำการ ขอมิให้บุคคลอื่นกระทำการ หรือละเว้นการกระทำ หากบุคคลผู้อยู่ใต้บังคับแห่งคำสั่งทางปกครองนั้นขัดขืนไม่ปฏิบัติตาม คำสั่งทางปกครองก็ไม่อาจบรรลุวัตถุประสงค์ได้ กรณีจึงมีความจำเป็นที่จะต้องกำหนดให้อำนาจทางกฎหมายแก่หน่วยงานของรัฐสามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์แห่งคำสั่งทางปกครองนั้นได้ อันสอดคล้องกับแนวคิดทฤษฎีที่ว่า การที่กฎหมายจะใช้บังคับได้อย่างมีประสิทธิภาพจะต้องมีมาตรการบังคับ (Sanction) ซึ่งในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองนั้นหน่วยงานของรัฐผู้ออกคำสั่งทางปกครองสามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองแก่บุคคลผู้อยู่ภายใต้บังคับแห่งคำสั่งทางปกครองได้เอง โดยไม่จำเป็นต้องผ่านกระบวนการทางศาลต้องอาศัยผลแห่งคำพิพากษาและคำบังคับของศาลเป็นฐานในการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย โดยมีเงื่อนไขทั่วไปว่าในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองแก่ผู้ใดได้นั้น จะต้องมีการออกคำสั่งทางปกครองที่เป็นฐานแห่งการบังคับเสียก่อน และคำสั่งนั้นจะต้องเป็นคำสั่งทางปกครองโดยชอบมีผลใช้บังคับได้ตามกฎหมาย

การที่หน่วยงานของรัฐจะต้องรับผิดชอบบุคคลภายนอกซึ่งเป็นผู้เสียหายจากการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่โดยพลการใช้คำสั่งไม่เหมาะสมในความเสียหายที่เกิดขึ้น ตามนัยแห่งมาตรา 12

¹บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหาทางกฎหมายตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 : ศึกษากรณีการใช้มาตรการบังคับทางปกครองแก่ทายาทหรือผู้จัดการมรดกในกรณีที่เจ้าหน้าที่ถึงแก่ความตาย โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ ดร.ณฐ สันตาสว่าง และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์จุฑาพร วงศ์ทองสรรค์ และรองศาสตราจารย์ประเทือง ธนียผล

²นักศึกษาระดับปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (สาขาวิทยบริการเฉลิมพระเกียรติ จังหวัดพังงา) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 กำหนดให้อำนาจแก่หน่วยงานของรัฐสามารถใช้สิทธิไล่เบียดเอาแก่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดได้ หากเจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้กระทำไปโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง โดยสามารถใช้สิทธิเรียกร้องได้ตามส่วนแห่งความผิดหรือความบกพร่องของเจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐประกอบกัน โดยคำสั่งที่หน่วยงานของรัฐเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชำระเงินค่าสินไหมทดแทนที่หน่วยงานของรัฐได้ชดใช้แก่บุคคลภายนอกนี้ถือเป็นคำสั่งทางปกครองตามนิยามความหมายตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ดังนั้น หากหน่วยงานของรัฐออกคำสั่งทางปกครองเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนโดยกำหนดระยะเวลาในการปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองแล้ว เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดยังคงเพิกเฉยไม่ปฏิบัติตามการชำระเงินให้ถูกต้องครบถ้วน หน่วยงานของรัฐนั้นสามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองแก่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นต่อไปได้ ตามนัยแห่งมาตรา 63/7 พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ซึ่งกำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องมีหนังสือแจ้งเตือนให้เจ้าหน้าที่ผู้อยู่ภายใต้มาตรการบังคับทางปกครองชำระเงินโดยกำหนดระยะเวลาไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน หากล่วงเลยกำหนดระยะเวลาดังกล่าวแล้ว เจ้าหน้าที่ผู้นั้นยังคงเพิกเฉยไม่ปฏิบัติตามคำเตือนดังกล่าวหน่วยงานของรัฐสามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ออกขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วนได้

และโดยที่มาตรา 63/4 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 กำหนดกรณีที่ผู้อยู่ภายใต้มาตรการบังคับทางปกครองถึงแก่ความตาย ให้หน่วยงานของรัฐสามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองแก่ทายาทหรือผู้จัดการมรดกของเจ้าหน้าที่ผู้ตายนั้นต่อไปได้ กล่าวคือ หน่วยงานของรัฐสามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองแก่ทายาทหรือผู้จัดการมรดกของเจ้าหน้าที่ผู้ตายได้ หากเจ้าหน้าที่ผู้ตายซึ่งเป็นผู้กระทำละเมิดนั้นถึงแก่ความตายภายหลังจากที่หน่วยงานของรัฐได้ใช้สิทธิไล่เบียดเอาโดยการออกคำสั่งทางปกครองให้ชำระเงินตามส่วนแห่งความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ผู้นั้นในค่าสินไหมทดแทนที่หน่วยงานของรัฐได้ชดใช้แก่บุคคลภายนอกไปก่อนแล้ว เพื่อบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองชดใช้เงินค่าสินไหมทดแทนได้ โดยไม่ต้องไปฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่ออาศัยคำบังคับให้เป็นไปตามคำพิพากษาแต่อย่างใด ทั้งนี้ ขอบเขตความรับผิดชอบของทายาทหรือผู้จัดการมรดกแห่งหนึ่งของกองมรดกนั้นย่อมอยู่ภายในบังคับตามหลักกฎหมายทั่วไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เช่นกัน โดยทายาทผู้มีสิทธิรับมรดกหรือผู้จัดการมรดกไม่ต้องรับผิดชอบเกินกว่าทรัพย์มรดกที่ได้รับจากเจ้าหน้าที่ผู้ตาย ตามนัยแห่งมาตรา 1601 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

อนึ่ง ในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองแก่ทายาทหรือผู้จัดการมรดกของเจ้าหน้าที่ผู้ตาย โดยให้ถือว่าทายาทหรือผู้จัดการมรดกเป็นผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครอง เพื่อให้หน่วยงานรัฐสามารถดำเนินการบังคับทางปกครองต่อไปได้ ตามนัยแห่งมาตรา 63/4 พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 นั้น เพื่อประโยชน์แก่รัฐในการที่จะใช้มาตรการบังคับเพื่อให้บรรลุดัตถุประสงค์แห่งคำสั่งทางปกครองในการใช้สิทธิไล่เบียดเอาแก่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด แต่อย่างไรก็ตาม โดยที่มาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติฉบับ

เดียวกันนี้กำหนดหลักเกณฑ์เอาไว้ว่าคำสั่งทางปกครองจะมีผลใช้บังคับได้ก็ต่อเมื่อผู้ที่ต้องตกอยู่ภายใต้คำสั่งทางปกครองนั้นได้รับแจ้งคำสั่งเป็นต้นไป ดังนั้น การที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดถึงแก่ความตายก่อนหรือหลังได้รับแจ้งคำสั่งทางปกครองย่อมส่งผลทางกฎหมายที่แตกต่างกันในประการที่เป็นสาระสำคัญอย่างยิ่งต่อการที่หน่วยงานของรัฐจะสามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองแก่ทายาทหรือผู้จัดการมรดกของเจ้าหน้าที่ผู้ตายต่อไป

หากกรณีปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดถึงแก่ความตายก่อนได้รับแจ้งคำสั่งทางปกครองจากหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ผู้นั้นจึงมีอาจเป็นผู้อยู่ในบังคับต้องปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองได้ และหน่วยงานของรัฐก็จะไม่มีอำนาจตามกฎหมายในการออกใช้มาตรการบังคับทางปกครองแก่ทายาทหรือผู้จัดการมรดกของเจ้าหน้าที่ผู้ตายได้ โดยหน่วยงานของรัฐต้องไปใช้สิทธิทางศาลเพื่ออาศัยคำบังคับตามผลแห่งคำพิพากษามุ่งบังคับเอาจากทรัพย์แห่งกองมรดกของเจ้าหน้าที่ผู้ตาย ภายในกำหนดระยะเวลาแห่งอายุความ แต่หากกรณีปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดถึงแก่ความตายภายหลังจากที่ได้รับแจ้งคำสั่งทางปกครองแล้ว เจ้าหน้าที่ผู้นั้นจึงเป็นผู้อยู่ในบังคับต้องปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองตั้งแต่ในขณะที่ได้รับแจ้งคำสั่งทางปกครอง โดยมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองของหน่วยงานของรัฐที่เรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน คำสั่งทางปกครองที่เรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดจึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่เป็นฐานในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองต่อไป เมื่อยังไม่ปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองภายหลังจากได้รับแจ้งคำสั่ง หน่วยงานของรัฐจึงสามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองแก่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นต่อไปได้ โดยเจ้าหน้าที่ผู้นั้นเป็นผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครองเมื่อเจ้าหน้าที่ผู้นั้นถึงแก่ความตาย หน่วยงานของรัฐจึงสามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองแก่ทายาทหรือผู้จัดการมรดกของเจ้าหน้าที่ผู้ตายต่อไปได้ โดยไม่จำเป็นต้องใช้สิทธิทางศาลเพื่ออาศัยคำบังคับตามคำพิพากษาแต่อย่างใด

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 จะกำหนดให้อำนาจแก่หน่วยงานของรัฐสามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองแก่ทายาทหรือผู้จัดการมรดกของเจ้าหน้าที่ผู้ตายโดยให้ถือว่าทายาทหรือผู้จัดการมรดกเป็นผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครองแทนที่เจ้าหน้าที่ผู้ตายต่อไปได้ แต่จากการศึกษาบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการใช้มาตรการบังคับทางปกครองแก่ทายาทหรือผู้จัดการมรดกของเจ้าหน้าที่ผู้ตายพบว่าดังยังปรากฏประเด็นปัญหาทางกฎหมายอยู่หลายประการด้วยกัน ดังนี้

ประการที่หนึ่ง ปัญหาเกี่ยวกับการใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับทายาทหรือผู้จัดการมรดกกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้ตายมีเจ้าหนี้หลายราย โดยที่คำสั่งทางปกครองที่หน่วยงานของรัฐเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ตายต้องชำระคืนแก่หน่วยงานของรัฐนั้น เป็นคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินอย่างหนึ่ง การใช้มาตรการบังคับทางปกครองจึงต้องเป็นไปตามนัยแห่งมาตรา 63/7 พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 กล่าวคือ หน่วยงานของรัฐหรือโดยเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองที่ออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ต้องมีหนังสือเตือนไปยังทายาทหรือผู้จัดการมรดกให้ชำระเงินภายในระยะเวลาที่กำหนด โดย

ต้องกำหนดเวลาไม่น้อยกว่าเจ็ดวันในการปฏิบัติตามคำเตือน หากปรากฏว่าทายาทหรือผู้จัดการมรดกไม่ปฏิบัติตามคำเตือนภายในกำหนดระยะเวลา ให้เจ้าหน้าที่มีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครอง โดยวิธีการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของทายาทเป็นจำนวนไม่เกินกว่าทรัพย์สินมรดกที่ได้รับจากกองมรดกของเจ้าหน้าที่ผู้ตาย หรือผู้จัดการมรดกจากทรัพย์สินแห่งกองมรดกของเจ้าหน้าที่ผู้ตายได้ โดยวิธีการยึดหรืออายัดทรัพย์สินออกขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วนนั้น ให้เป็นไปตามนัยแห่งมาตรา 63/12 ประกอบ กฎกระทรวงกำหนดขั้นตอนและวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สิน และกำหนดอำนาจของศาลในส่วนที่เกี่ยวกับการบังคับคดีให้เป็นอำนาจของหัวหน้าหน่วยงานของรัฐ พ.ศ.2565 โดยที่ข้อ 71 แห่งกฎกระทรวงฯ กำหนดเฉพาะกรณีที่หน่วยงานของรัฐมากกว่าหนึ่งแห่ง ประสงค์จะยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครองอย่างเดียวกัน หากหน่วยงานของรัฐแห่งใดได้ยึดหรืออายัดทรัพย์สินนั้นไว้ก่อนแล้ว ให้หน่วยงานของรัฐอีกแห่งหนึ่งมีสิทธิเพียงแจ้งต่อหน่วยงานของรัฐที่ได้ยึดหรืออายัดทรัพย์สินไว้เพื่อขอรับชำระเงินส่วนที่เหลือภายหลังจากหน่วยงานของรัฐที่ขายทอดตลาดทรัพย์สินและได้รับชำระเงินครบถ้วนแล้วเท่านั้น โดยหากมีหน่วยงานของรัฐขอรับชำระเงินส่วนที่เหลือมากกว่าหนึ่งแห่ง การชำระเงินส่วนที่เหลือนั้นให้เป็นไปตามลำดับก่อนหลังของการแจ้งต่อหน่วยงานของรัฐที่ยึดหรืออายัดทรัพย์สินนั้น ซึ่งการดำเนินการในส่วนนี้ กฎกระทรวงกำหนดไว้ในวรรคสุดท้ายว่ามีให้นับบทบัญญัติว่าด้วยการขอเฉลี่ยทรัพย์สินตามมาตรา 326 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับ กรณีจึงไม่ปรากฏว่าหากเจ้าหน้าที่ผู้ตายมีเจ้าหนี้หลายราย นอกเหนือจากเจ้าหนี้ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐที่สามารถใช้อำนาจตามกฎหมายในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองในการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สิน ตามคำสั่งทางปกครองให้ชำระเงิน ไม่ว่าจะเป็นเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาศาลซึ่งหมายรวมถึงทั้งศาลยุติธรรมหรือศาลปกครอง หรือเจ้าหนี้บุริมสิทธิผู้มีทรัพย์สินเหนือทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ผู้ตาย จะมีลำดับในการได้รับชำระหนี้อย่างไร การที่หน่วยงานของรัฐใช้มาตรการบังคับทางปกครองในการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สินนั้น จะส่งผลให้หน่วยงานของรัฐเป็นเจ้าหนี้ที่มีสิทธิได้รับชำระหนี้ก่อนเจ้าหนี้รายอื่นหรือไม่ เมื่อกฎกระทรวงไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับลำดับในการได้รับชำระหนี้ของเจ้าหนี้ในมูลหนี้ที่แตกต่างกันเอาไว้ กรณีจึงเกิดปัญหาว่า เจ้าหนี้แต่ละรายจะมีลำดับการได้รับชำระหนี้อย่างไร และกรณีสามารถนำบทบัญญัติในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 326 ว่าด้วยการขอเฉลี่ยทรัพย์สิน มาใช้บังคับโดยอนุโลมได้หรือไม่ และจะปรับใช้กับการจัดลำดับการชำระหนี้แก่เจ้าหนี้แต่ละรายเช่นไร ด้วยเหตุแห่งการที่ไม่มีกฎหมายบัญญัติเกี่ยวกับลำดับการได้รับชำระหนี้เอาไว้อย่างชัดเจน กรณีจึงอาจมีปัญหาและสร้างความสับสนในทางปฏิบัติแก่เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐผู้ปฏิบัติในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองแก่ทายาทหรือผู้จัดการมรดกกรณีเจ้าหน้าที่ผู้ตายมีเจ้าหนี้หลายรายเป็นอย่างมากว่าจะมีขอบเขตในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองอย่างไร และจะต้องปฏิบัติกรอย่างไรต่อเจ้าหนี้รายอื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็นในการดำเนินการยึดหรืออายัดทรัพย์สินเพื่อขายทอดตลาด การยื่นคำร้องขอเข้าเฉลี่ยทรัพย์สินจากเจ้าหนี้

ตามคำพิพากษา หรือการดำเนินการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ได้เงินมาเพื่อชำระหนี้ตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน อีกทั้ง กรณีที่ปรากฏความไม่ชัดเจนในส่วนของการใช้มาตรการบังคับทางปกครองในคำสั่งให้ชำระเงิน ในการยึด การอายัด และการขายทอดตลาด หากมีการใช้มาตรการบังคับทางปกครองยึดหรืออายัดทรัพย์สินเพื่อขายทอดตลาดก่อนเจ้าน้ำของผู้ตายรายอื่น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเจ้าน้ำนี้ตามคำพิพากษาศาลยุติธรรม การที่ไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานของรัฐซึ่งใช้อำนาจตามกฎหมายในการดำเนินการยึดหรืออายัดทรัพย์สินเพื่อขายทอดตลาด มีสิทธิได้รับชำระหนี้ก่อนเจ้าน้ำรายอื่น ดังนั้น ปัญหาดังกล่าวจึงสมควรให้มีการบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายให้มีความชัดเจนและครอบคลุมยิ่งขึ้น เพื่อให้การใช้มาตรการบังคับทางปกครองบรรลุตามวัตถุประสงค์แห่งคำสั่งทางปกครองได้อย่างแท้จริง อันจะเป็นประโยชน์โดยตรงต่อหน่วยงานของรัฐเองและเจ้าน้ำที่ต้องดำเนินการตามมาตรการบังคับทางปกครอง รวมไปถึงสร้างความเชื่อมั่นต่อบุคคลภายนอกไม่ว่าจะเป็นเจ้าน้ำรายอื่นหรือทายาทหรือผู้จัดการมรดกของเจ้าน้ำที่ผู้ตายเองด้วยเช่นกัน

ประการที่สอง ปัญหาเกี่ยวกับการใช้มาตรการบังคับทางปกครองในการดำเนินการยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินมรดกของเจ้าน้ำที่ผู้ตาย ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 มาตรา 63/12 ประกอบ กฎกระทรวงกำหนดขั้นตอนและวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สิน และกำหนดอำนาจของศาลในส่วนที่เกี่ยวกับการบังคับคดีให้เป็นอำนาจของหัวหน้าหน่วยงานของรัฐ พ.ศ.2565 โดยหลักการที่สำคัญของการใช้มาตรการบังคับทางปกครองคือ การใช้มาตรการบังคับทางปกครองเป็นกระบวนการที่มุ่งหมายให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองหรือเพื่อให้คำสั่งทางปกครองนั้นบรรลุผล โดยที่หน่วยงานของรัฐผู้ออกคำสั่งทางปกครองสามารถใช้มาตรการบังคับได้เอง โดยไม่จำเป็นต้องผ่านกระบวนการทางศาลหรือก็คือการบังคับตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล โดยมีเงื่อนไขทั่วไปอยู่ว่าจะต้องมีการออกคำสั่งทางปกครองที่เป็นฐานแห่งการบังคับเสียก่อน และคำสั่งนั้นจะต้องเป็นคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมาย โดยการใช้มาตรการบังคับทางปกครองไม่จำเป็นต้องรอให้คำสั่งทางปกครองถึงที่สุดก่อนจึงจะสามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครอง แม้จะอยู่ในระหว่างการโต้แย้งคำสั่งทางปกครองในชั้นเจ้าน้ำที่ฝ่ายปกครองหรือในชั้นศาลก็ตาม เจ้าน้ำที่ก็สามารถออกคำสั่งบังคับให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์แห่งคำสั่งทางปกครองได้ แต่ทว่าในระหว่างนั้นจะต้องไม่มีการทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองโดยเจ้าน้ำที่ฝ่ายปกครองหรือศาล ซึ่งเจ้าน้ำที่ฝ่ายปกครองจะสามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้เพียงเท่าที่จำเป็นหรือเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามคำสั่งทางปกครอง โดยต้องให้กระทบกระเทือนต่อผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองน้อยที่สุด แต่ปัญหาประการสำคัญคือเจ้าน้ำที่ของหน่วยงานรัฐที่มีอำนาจในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองส่วนมากยังไม่มีความรู้ความเข้าใจความเชื่อความศรัทธาในการยึดหรืออายัดทรัพย์สินอย่างเพียงพอ ยิ่งเมื่อเป็นกรณีที่จำเป็นต้องใช้มาตรการบังคับทางปกครองแก่ทายาทหรือผู้จัดการมรดกด้วยแล้ว หน่วยงานของรัฐจะดำเนินการอย่างไรเพื่อให้อยู่ภายใต้กรอบอำนาจแห่งกฎหมายและภายในขอบเขตความรับผิดชอบของทายาทหรือผู้จัดการมรดกด้วย

เพื่อป้องกันมิให้เกิดข้อผิดพลาดอันอาจนำไปสู่การถูกเพิกถอนกระบวนการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยศาลปกครองได้ในภายหลัง ในส่วนที่ยังไม่มีการกำหนดแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจน แต่ละหน่วยงานจึงอาจมีการปฏิบัติที่แตกต่างกันออกไปตามแต่การตีความของหน่วยงานนั้น ๆ กรณีจึงเป็นปัญหาว่าในการดำเนินการตามมาตรการบังคับทางปกครองโดยหน่วยงานของรัฐยังไม่มีมาตรฐานหรือแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจน จึงเป็นปัญหาที่สมควรให้ได้รับการแก้ไข โดยสมควรกำหนดหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติขึ้นเพื่อให้เกิดความชัดเจนอย่างเป็นรูปธรรมในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองของหน่วยงานรัฐต่อทนายหรือผู้จัดการมรดกของเจ้าหน้าที่ผู้ตาย

ประการที่สาม ปัญหาเกี่ยวกับการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยศาล ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 มาตรา 63/4 กำหนดให้อำนาจแก่หน่วยงานของรัฐสามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองแก่ทนายหรือผู้จัดการมรดกของเจ้าหน้าที่ผู้ตายโดยให้ถือว่าทนายหรือผู้จัดการมรดกเป็นผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครองแทนที่เจ้าหน้าที่ผู้ตายต่อไปได้ ซึ่งเป็นกระบวนการที่มุ่งหมายให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองหรือเพื่อให้คำสั่งทางปกครองนั้นบรรลุผล โดยที่หน่วยงานของรัฐที่ออกคำสั่งทางปกครองสามารถใช้มาตรการบังคับได้เอง โดยไม่ต้องผ่านกระบวนการทางศาลนั้น หากกรณีเกิดข้อขัดข้องใดก็ตามในการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง กรณีจะถือว่าหน่วยงานของรัฐจำเป็นต้องมีคำบังคับตามที่กำหนดในมาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 อันจะทำให้เป็นผู้มีคุณสมบัติที่จะสามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้หรือไม่ ตามนัยแห่งมาตรา 42 พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 หรือไม่ ซึ่งจากการศึกษาพบว่ามีแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด ซึ่งได้วินิจฉัยในประเด็นแห่งคดีที่มีลักษณะอย่างเดียวกันในเรื่องการเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง กรณีคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย ออกเป็น 2 แนวทาง คือ แนวทางที่ 1 คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด คำสั่งที่ 485/2552 วินิจฉัยในทำนองว่า การแก้ไขหรือบรรเทาความเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับจากการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่นั้น ไม่ต้องมีคำบังคับของศาลตามที่กำหนดในมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 แต่อย่างไรก็ตามเนื่องจากหน่วยงานของรัฐสามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้เอง ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีนี้ต่อศาลปกครอง และแนวทางที่ 2 คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด คำสั่งที่ คผ.7/2565 วินิจฉัยในทำนองว่ากรณีเป็นการที่หน่วยงานของรัฐมีข้อขัดข้องในการบังคับใช้กฎหมายส่วนที่เกี่ยวกับการบังคับทางปกครอง จึงขอมให้ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายอันเนื่องมาจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ หน่วยงานของรัฐจึงเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามนัยมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับนั้นต้องมีคำบังคับของศาล ตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 เนื่องจากปัญหาเกี่ยวกับการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยหน่วยงานของรัฐนี้ เป็นเอกลักษณ์ของหน่วยงานของ

รัฐที่มีกฎหมายตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ให้อำนาจในการบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองได้อยู่แล้ว การที่หน่วยงานของรัฐไม่บังคับใช้มาตรการดังกล่าว แต่เลือกใช้วิธีการไปฟ้องเป็นคดีต่อศาลปกครอง โดยกล่าวอ้างว่ามีข้อขัดข้องในการปฏิบัติในการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง เพื่อให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งอันจะนำมาบังคับชำระหนี้แก่หน่วยงานของรัฐ เป็นแนวทางปฏิบัติที่ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ตามกฎหมายที่ให้อำนาจแก่หน่วยงานรัฐไว้อย่างยิ่ง ดังที่ปรากฏในความเห็นแย้งของตุลาการเสียงข้างน้อยในคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด คำสั่งที่ คผ.7/2565 ที่ว่า “...เมื่อกฎหมายมอบหมายให้เจ้าหน้าที่ของรัฐใดมีอำนาจกระทำการใดก็ตาม เจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นมีหน้าที่ที่จะต้องใช้อำนาจนั้น เมื่อกฎหมายให้อำนาจหน่วยงานของรัฐออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำการละเมิดตนในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงชำระค่าสินไหมทดแทนให้แก่ตนและมีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งดังกล่าว หน่วยงานของรัฐโดยเจ้าหน้าที่ที่เป็นหัวหน้าหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น จึงมีหน้าที่ที่จะต้องใช้อำนาจดังกล่าว จะละเลยไม่ใช้อำนาจดังกล่าวแล้วกลับมาฟ้องเจ้าหน้าที่ผู้กระทำการละเมิดตนต่อศาล เพื่อขอให้ศาลพิพากษาหรือมีคำบังคับให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้แก่ตนหาเป็นการชอบไม่” ดังนั้น จึงเห็นสมควรให้หน่วยงานของรัฐ รวมถึงตุลาการศาลปกครอง พิจารณาทบทวนในประเด็นที่ว่า การที่หน่วยงานของรัฐสามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้เองนั้น เป็นกรณีที่การแก้ไขหรือบรรเทาความเสียหายที่หน่วยงานของรัฐได้รับจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงนั้น ไม่จำเป็นต้องมีคำบังคับของศาลปกครองตามที่กำหนดในมาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 หน่วยงานของรัฐจึงมิใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ อันจะส่งผลต่อสิทธิในการฟ้องเจ้าหน้าที่ผู้กระทำการละเมิดตนต่อศาลปกครอง ตามนัยแห่งมาตรา 42 พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 อีกทั้ง บทบัญญัติแห่งมาตรา 63/6 พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ยังเป็นบทบัญญัติที่เปิดช่องให้หน่วยงานของรัฐนำคดีขึ้นสู่ศาลโดยอาศัยข้ออ้างหรือข้อขัดข้องต่าง ๆ ขึ้นกล่าวอ้างเพื่อจะไม่ต้องดำเนินการใช้มาตรการบังคับทางปกครองเองได้ จึงเห็นควรให้มีการแก้ไขบทบัญญัติแห่งมาตราดังกล่าวต่อไปเพื่อให้สอดคล้องตามความมุ่งหมายแห่งการกำหนดให้หน่วยงานของรัฐสามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้เอง

จากการศึกษาพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการใช้มาตรการบังคับทางปกครองแก่ทนายทหรือผู้จัดการมรดกของเจ้าหน้าที่ผู้ตาย ผู้ศึกษาพบว่า มีข้อเสนอแนะ ดังนี้

1. ปัญหาเกี่ยวกับการใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับทนายทหรือผู้จัดการมรดกกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้ตายมีเจ้าหนี้หลายราย ผู้ศึกษาเห็นควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎกระทรวงกำหนดขั้นตอนและวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการยึดการอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สิน และกำหนดอำนาจของศาลในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการบังคับคดีให้เป็นอำนาจของหัวหน้าหน่วยงานของรัฐ พ.ศ.2565 ที่ออกตามความในมาตรา 63/12 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติ

ราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 โดยให้มีการระบุลำดับการได้รับชำระหนี้ของเจ้าหนี้ในแต่ละประเภทเอาไว้ให้ชัดเจน มิใช่กำหนดแต่เฉพาะกรณีหน่วยงานของรัฐด้วยกันเองเท่านั้น เนื่องจากทายาทหรือผู้จัดการมรดกต้องรับผิดชอบในหนี้ตามกฎหมายทั้งปวงของเจ้าหนี้ที่ผู้ตายที่ไม่ใช่หนี้อันมีลักษณะโดยสภาพแล้วเป็นการเฉพาะตัวของเจ้าหนี้ที่ผู้ตายโดยแท้ โดยเห็นสมควรให้กำหนดว่าไม่นำบทบัญญัติว่าด้วยการเฉลี่ยทรัพย์ ตามนัยแห่งมาตรา 326 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับแก่กรณีเจ้าหนี้รายอื่น ๆ ที่ประสงค์จะยึดหรืออายัดทรัพย์สินอย่างเดียวกัน มาบังคับใช้แก่กรณีด้วย และกำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่ดำเนินการยึดหรืออายัดทรัพย์สินก่อนเจ้าหนี้รายอื่นมีสิทธิได้รับชำระหนี้ก่อน เพื่อให้สามารถนำเงินที่ได้จากการขายทอดตลาดไปบังคับชำระหนี้ได้ทันที ไม่ใช่มีสิทธิแต่เพียงเข้าเฉลี่ยทรัพย์กับเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาศาลยุติธรรม

2. ปัญหาเกี่ยวกับการใช้มาตรการบังคับทางปกครองในการดำเนินการยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์มรดกของเจ้าหนี้ที่ผู้ตาย ผู้ศึกษาเห็นควรให้มีการจัดทำแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการบังคับชำระหนี้เพื่อให้หน่วยงานรัฐยึดถือปฏิบัติเป็นแนวทางที่ชัดเจน และมีรูปแบบการดำเนินการที่มีลักษณะและมาตรฐานเช่นเดียวกัน เพื่อมิให้เกิดความลักลั่นในทางปฏิบัติของหน่วยงานของรัฐแต่ละแห่ง โดยมีข้อเสนอแนะให้นำหลักเกณฑ์ที่ใช้ในการบังคับทางปกครองตามกฎหมายเฉพาะของไทย เช่น ตามประมวลรัษฎากร และพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 มาเป็นแนวทางในการกำหนดแนวทางปฏิบัติของหน่วยงานรัฐให้มีความชัดเจนต่อไป ซึ่งเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ของหน่วยงานรัฐโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายกระทรวงกำหนดขึ้นตอนและวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สิน และกำหนดอำนาจของศาลในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการบังคับคดีให้เป็นอำนาจของหัวหน้าหน่วยงานของรัฐ พ.ศ.2565 ที่ออกตามความในมาตรา 63/12 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 เพื่อให้การใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยหน่วยงานรัฐมีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนและสอดคล้องเป็นไปในทิศทางเดียวกัน โดยไม่เป็นการเพิ่มภาระให้แก่หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งเพียงแห่งเดียว ซึ่งรวมถึงให้มีการจัดการอบรมเพิ่มพูนทักษะและประสิทธิภาพแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการใช้มาตรการบังคับทางปกครองในอนาคตด้วย

3. ปัญหาเกี่ยวกับการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยศาล โดยที่หน่วยงานของรัฐที่สามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้เองโดยไม่จำเป็นต้องมีคำบังคับของศาลปกครองตามที่กำหนดในมาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 นั้น ผู้ศึกษาจึงเห็นควรกำหนดมิให้หน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองสามารถฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับตามคำสั่งทางปกครองได้ โดยให้ยกเลิกบทบัญญัติในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 มาตรา 63/6 ซึ่งบัญญัติว่า

“บทบัญญัติในหมวดนี้มีให้ใช้บังคับกับการบังคับตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินหรือให้กระทำหรือละเว้นกระทำในกรณีที่หน่วยงานของรัฐได้ฟ้องคดีต่อศาลและศาลได้มีคำพิพากษาให้ชำระเงินหรือให้กระทำหรือละเว้นกระทำแล้ว

เมื่อศาลได้รับฟ้องคดีตามวรรคหนึ่งไว้แล้ว ห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการตามส่วนที่ 2 การบังคับตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน และส่วนที่ 3 การบังคับตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำหรือละเว้นกระทำ เว้นแต่จะได้มีการถอนฟ้อง หรือศาลมีคำสั่งจำหน่ายคดีจากสารบบความเพราะเหตุอื่น ทั้งนี้ ไม่กระทบต่อการดำเนินการตามมาตรการบังคับทางปกครองที่เจ้าหน้าที่ได้ดำเนินการไปก่อนที่ศาลได้รับฟ้องคดี และให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการตามมาตรการบังคับทางปกครองในส่วนนั้นต่อไปจนแล้วเสร็จ”

เอกสารอ้างอิง

ชาญชัย แสวงศักดิ์. คำอธิบายกฎหมายปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 31 (กรุงเทพมหานคร : บริษัท สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด, 2565).

ชาญชัย แสวงศักดิ์. คำอธิบายกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 12 (กรุงเทพมหานคร : บริษัท สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด, 2563).

ชาญชัย แสวงศักดิ์. คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่. พิมพ์ครั้งที่ 12 (กรุงเทพมหานคร : บริษัท สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด, 2565).

ชาญชัย แสวงศักดิ์. คำอธิบายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 15 (กรุงเทพมหานคร: บริษัท สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด, 2566).

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. กฎหมายปกครอง ภาคทั่วไป. (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติราษฎร์, 2554).

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง แนวทางปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 (เรื่องเสร็จที่ 307/2541).

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด คำสั่งที่ 485/2552

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด คำสั่งที่ คผ.7/2565