บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

เรื่อง การใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามบทเฉพาะกาลของกฎกระทรวง กำหนดขั้นตอนและวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สิน และกำหนดอำนาจของศาลในส่วนที่เกี่ยวกับการบังคับคดีให้เป็นอำนาจของหัวหน้าหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. ๒๕๖๕[๑]

กรมศุลกากรมีหนังสือ ที่ กค ๐๕๐๓/๔๙๔๐ ลงวันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๖๙ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า เจ้าหน้าที่กรมศุลกากรปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเป็นเหตุให้นิติบุคคลทุจริตในการส่งออกสินค้าโดยจัดทำและยื่นใบขนสินค้าขาเข้าคลังสินค้าทัณฑ์บน (ประเภททั่วไป) ต่อมาได้ยื่นใบขนสินค้าขาออกเพื่อส่งสินค้ากลับออกไปนอกราชอาณาจักร แต่ตรวจสอบภายหลังพบว่าไม่ได้มีการส่งสินค้าออกไปนอกราชอาณาจักร จึงไม่ได้รับยกเว้นอากรขาเข้าตามพระราชบัญญัติศุลกากร พระพุทธศักราช ๒๔๖๙ กรมศุลกากรจึงออกคำสั่งกรมศุลกากร ลับ ที่ ๑๔/๒๕๕๑ เรื่อง ให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ลงวันที่ ๑ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๕๑ ให้เจ้าหน้าที่ชำระค่าสินไหมทดแทน จำนวน ๔๒๑,๐๕๒ บาท (ไม่รวมดอกเบี้ยตามกฎหมาย) และแจ้งคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ทราบพร้อมมีหนังสือเตือนให้นำเงินค่าสินไหมทดแทนมาชำระ แต่เจ้าหน้าที่ไม่ได้ติดต่อชำระค่าสินไหมทดแทน กรมศุลกากรจึงดำเนินการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ออกคำสั่งกรมศุลกากร ที่ ๔๙๕/๒๕๖๐ เรื่อง ให้ยึดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ ลงวันที่ ๑ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๖๐ และประกาศกรมศุลกากร ที่ ๑๓๓/๒๕๖๐ เรื่อง ให้ยึดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ ลงวันที่ ๑ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๖๐ เพื่อยึดทรัพย์สินประเภทห้องชุดของเจ้าหน้าที่จำนวนสองแห่ง และแจ้งให้สำนักงานที่ดินจังหวัดนนทบุรี สาขาปากเกร็ด ระงับการจำหน่าย จ่าย โอน หรือเปลี่ยนแปลงทางทะเบียนไว้แล้ว แต่ยังมิได้นำทรัพย์สินออกขายทอดตลาด ขณะเดียวกันเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดได้ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าว ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาในคดีหมายเลขแดงที่ อ.๒๔๔/๒๕๖๓ ให้เพิกถอนคำสั่งกรมศุลกากรดังกล่าว (คำสั่งกรมศุลกากร ลับ ที่ ๑๔/๒๕๕๑) เฉพาะส่วนที่ให้เจ้าหน้าที่รับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเกินกว่าจำนวน ๒๙๔,๗๓๖.๔๐ บาท โดยกรมศุลกากรมีคำสั่งกรมศุลกากร ลับ ที่ ๖๒/๒๕๖๓ เรื่อง เพิกถอนคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนบางส่วน ลงวันที่ ๓ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๖๓ เพื่อปฏิบัติให้เป็นไปตามคำพิพากษาแล้ว แต่อย่างไรก็ดี เจ้าหน้าที่มิได้ชำระค่าสินไหมทดแทนตามที่ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษา ทำให้ปัจจุบันเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดมีหนี้ต่อกรมศุลกากรประกอบด้วยค่าสินไหมทดแทน จำนวน ๒๙๔,๗๓๖.๔๐ บาท และดอกเบี้ยตามกฎหมาย (คำนวณ ณ วันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๖๘) จำนวน ๓๔๘,๘๗๙.๐๗ บาท รวมทั้งสิ้น ๖๔๓,๖๑๕.๔๗ บาท ภายหลังจากที่กรมศุลกากรออกคำสั่งและประกาศกรมศุลกากรให้ยึดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

---

[๑] ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๑๑/ ๑๓๙ ลงวันที่ ๒๔ กรกฎาคม ๒๕๖๙ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

โดยออกเป็นพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๒ ให้ยกเลิกบทบัญญัติเกี่ยวกับการบังคับทางปกครอง มาตรา ๕๕ ถึงมาตรา ๖๓ และเพิ่มหมวด ๒/๑ การบังคับทางปกครอง มาตรา ๖๓/๑ ถึงมาตรา ๖๓/๒๕ ซึ่งมาตรา ๖๓/๑๒ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๒ กำหนดให้ขั้นตอนและวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สิน เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวงกำหนดขั้นตอนและวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สิน และกำหนดอำนาจของศาลในส่วนที่เกี่ยวกับการบังคับคดีให้เป็นอำนาจของหัวหน้าหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. ๒๕๖๕ ซึ่งข้อ ๕๑ ถึงข้อ ๗๐ กำหนดขั้นตอนและวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการขายทอดตลาดทรัพย์สิน ส่วนข้อ ๗๕ กำหนดว่า บรรดาการใดที่เกี่ยวกับการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สินที่ดำเนินการอยู่ในวันก่อนวันที่กฎกระทรวงนี้ใช้บังคับ ให้นำบทบัญญัติในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม จนกว่าการขายทอดตลาดทรัพย์สินจะแล้วเสร็จ ซึ่งกฎกระทรวงดังกล่าวมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๖๕

กรมศุลกากรจึงขอหารือว่า หากกรมศุลกากรจะดำเนินการนำทรัพย์สินประเภทห้องชุดของเจ้าหน้าที่ที่ยึดไว้ออกขายทอดตลาด จะถือว่าเป็นการใดที่เกี่ยวกับการขายทอดตลาดทรัพย์สินที่ดำเนินการอยู่ในวันก่อนวันที่กฎกระทรวงดังกล่าวใช้บังคับ อันจะต้องนำบทบัญญัติในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลมตามมาตรา ๖๓/๑๒ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ประกอบกับข้อ ๗๕ แห่งกฎกระทรวงกำหนดขั้นตอนและวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สิน และกำหนดอำนาจของศาลในส่วนที่เกี่ยวกับการบังคับคดีให้เป็นอำนาจของหัวหน้าหน่วยงานของรัฐฯ หรือจะถือว่าเป็นกรณีที่มีคำสั่งยึดทรัพย์สินแล้ว แต่ยังไม่มีการขายทอดตลาด จึงไม่เป็นการดำเนินการอยู่ในวันก่อนวันที่กฎกระทรวงดังกล่าวใช้บังคับ อันจะต้องนำขั้นตอนและวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการขายทอดตลาดทรัพย์สินตามมาตรา ๖๓/๑๒ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ประกอบกับข้อ ๕๑ ถึงข้อ ๗๐ แห่งกฎกระทรวงกำหนดขั้นตอนและวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สิน และกำหนดอำนาจของศาลในส่วนที่เกี่ยวกับการบังคับคดีให้เป็นอำนาจของหัวหน้าหน่วยงานของรัฐฯ มาบังคับใช้

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้พิจารณาข้อหารือของกรมศุลกากร โดยมีผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมศุลกากร) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว เห็นควรกำหนดประเด็นที่ต้องพิจารณาว่า กรณีที่กรมศุลกากรดำเนินการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ออกคำสั่งและประกาศกรมศุลกากร ลงวันที่ ๑ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๖๐ ยึดทรัพย์สินประเภทห้องชุดของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด และแจ้งให้สำนักงานที่ดินจังหวัดนนทบุรี สาขาปากเกร็ด ระงับการจำหน่าย จ่าย โอน หรือเปลี่ยนแปลงทางทะเบียนไว้แล้ว แต่ยังมิได้นำทรัพย์สินออกขายทอดตลาด หากปัจจุบันกรมศุลกากรจะดำเนินการนำทรัพย์สินประเภทห้องชุดดังกล่าวออกขายทอดตลาด จะถือว่าเป็นบรรดาการใดที่เกี่ยวกับการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สินที่ดำเนินการอยู่ในวันก่อนวันที่กฎกระทรวงกำหนดขั้นตอนและวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สิน และกำหนดอำนาจของศาลในส่วนที่เกี่ยวกับการบังคับคดีให้เป็นอำนาจของหัวหน้า

หน่วยงานของรัฐ พ.ศ. ๒๕๖๕ ใช้บังคับหรือไม่ เห็นว่า มาตรา ๖๓/๑๒[๒] แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๒ ได้บัญญัติให้ขั้นตอนและวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สิน ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ในกรณีที่กฎกระทรวงไม่ได้กำหนดเรื่องใดไว้ ให้นำบทบัญญัติในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม ต่อมาได้มีการออกกฎกระทรวงกำหนดขั้นตอนและวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สิน และกำหนดอำนาจของศาลในส่วนที่เกี่ยวกับการบังคับคดีให้เป็นอำนาจของหัวหน้าหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. ๒๕๖๕ มาใช้บังคับเพื่อให้เป็นไปตามที่มาตรา ๖๓/๑๒ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ บัญญัติไว้ เมื่อพิจารณาข้อ ๗๕[๓] แห่งกฎกระทรวงดังกล่าว ที่กำหนดให้บรรดาการใดที่เกี่ยวกับการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สินที่ดำเนินการอยู่ในวันก่อนวันที่กฎกระทรวงฉบับนี้ใช้บังคับ ให้นำบทบัญญัติในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม จนกว่าการขายทอดตลาดทรัพย์สินจะแล้วเสร็จ แสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายทั้งสองฉบับที่ประสงค์ให้การดำเนินการเกี่ยวกับการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สินที่ได้ดำเนินการอยู่ในวันก่อนวันที่กฎกระทรวงฉบับนี้ใช้บังคับ ซึ่งในขณะนั้นยังไม่มีการกำหนดขั้นตอนและวิธีปฏิบัติใดเกี่ยวกับการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สิน ที่จะให้หน่วยงานของรัฐนำมาใช้เป็นมาตรการบังคับทางปกครองเป็นการเฉพาะ จึงให้หน่วยงานของรัฐใช้ขั้นตอนและวิธีปฏิบัติตามที่กำหนดในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลมไปก่อน แม้ต่อมาจะมีขั้นตอนและวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สิน ตามกฎกระทรวงกำหนดขั้นตอนและวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สิน และกำหนดอำนาจของศาลในส่วนที่เกี่ยวกับการบังคับคดีให้เป็นอำนาจของหัวหน้าหน่วยงานของรัฐฯ เพื่อให้หน่วยงานของรัฐนำมาใช้เป็นมาตรการบังคับทางปกครองโดยเฉพาะแล้วก็ตาม แต่เนื่องจากข้อ ๗๕ แห่งกฎกระทรวงดังกล่าวกำหนดให้นำบทบัญญัติในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม จนกว่าการขายทอดตลาดทรัพย์สินจะแล้วเสร็จ ซึ่งแสดงให้เห็นว่ากฎกระทรวงดังกล่าวมิได้ประสงค์ที่จะแยกกระบวนการบังคับทางปกครองออกจากกันเป็นสองช่วง คือ การยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สินก่อนที่กฎกระทรวงจะใช้บังคับกับภายหลังจากที่กฎกระทรวงใช้บังคับ แต่บัญญัติรวมกันโดยให้นำบทบัญญัติในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับจนกว่าการขายทอดตลาดทรัพย์สินจะแล้วเสร็จ โดยมิได้กำหนดให้นำกฎกระทรวงมาใช้บังคับแก่การดำเนินการที่ยังไม่แล้วเสร็จ นอกจากนี้ กฎกระทรวงกำหนดขั้นตอนและวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สิน และกำหนดอำนาจของศาลในส่วนที่เกี่ยวกับการบังคับคดีให้เป็นอำนาจของหัวหน้าหน่วยงานของรัฐฯ ได้กำหนด

---

[๒]มาตรา ๖๓/๑๒ ขั้นตอนและวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สินให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ในกรณีที่กฎกระทรวงไม่ได้กำหนดเรื่องใดไว้ ให้นำบทบัญญัติในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม โดยให้ถือว่า

(๑) เจ้าหนี้ตามคำพิพากษา หมายถึง หน่วยงานของรัฐที่ออกคำสั่งให้ชำระเงิน

(๒) ลูกหนี้ตามคำพิพากษา หมายถึง ผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครอง

(๓) อำนาจของศาลในส่วนที่เกี่ยวกับการบังคับคดี เป็นอำนาจของหัวหน้าหน่วยงานของรัฐทั้งนี้ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

(๔) เจ้าพนักงานบังคับคดี หมายถึง เจ้าพนักงานบังคับทางปกครอง

[๓]ข้อ ๗๕ บรรดาการใดที่เกี่ยวกับการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สินที่ดำเนินการอยู่ในวันก่อนวันที่กฎกระทรวงฉบับนี้ใช้บังคับ ให้นำบทบัญญัติในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม จนกว่าการขายทอดตลาดทรัพย์สินจะแล้วเสร็จ

หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สิน เพิ่มเติมหรือแตกต่างไปจากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งในหลายประการ หากกำหนดบทเฉพาะกาลว่าเมื่อกฎกระทรวงมีผลใช้บังคับ ให้หน่วยงานของรัฐต้องใช้ขั้นตอนและวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการยึด การอายัด หรือการขายทอดตลาดทรัพย์สินตามกฎกระทรวงดังกล่าวในทันที อาจเกิดผลกระทบต่อการยึด การอายัด หรือการขายทอดตลาดทรัพย์สินที่อยู่ระหว่างการดำเนินการได้ ซึ่งจะทำให้การดำเนินการในแต่ละส่วนเกิดความลักลั่นและไม่สอดคล้องกับการดำเนินการที่ผ่านมาก่อนหน้านั้น ด้วยเหตุนี้ เมื่อได้ใช้ขั้นตอนและวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการยึด การอายัด หรือการขายทอดตลาดทรัพย์สินตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ในช่วงก่อนวันที่กฎกระทรวงดังกล่าวจะมีผลใช้บังคับแล้ว การดำเนินการในเรื่องการยึด การอายัด หรือการขายทอดตลาดทรัพย์สิน จะต้องดำเนินการต่อไปจนจบกระบวนการบังคับทางปกครองโดยการขายทอดตลาดทรัพย์สินตามขั้นตอนและวิธีปฏิบัติที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง โดยไม่ต้องนำกฎกระทรวงฉบับนี้มาใช้บังคับ

เมื่อกฎกระทรวงกำหนดขั้นตอนและวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สิน และกำหนดอำนาจของศาลในส่วนที่เกี่ยวกับการบังคับคดีให้เป็นอำนาจของหัวหน้าหน่วยงานของรัฐฯ ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาและมีผลใช้บังคับ เมื่อวันที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๖๕ ตามมาตรา ๖[๔] วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ กรณีที่กรมศุลกากรได้ดำเนินการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยมีคำสั่งยึดทรัพย์สินประเภทห้องชุดของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดและแจ้งให้สำนักงานที่ดินจังหวัดนนทบุรี สาขาปากเกร็ด ระงับการจำหน่าย จ่าย โอน หรือเปลี่ยนแปลงทางทะเบียนไว้แล้ว เมื่อวันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๖๐ จึงเป็นการดำเนินการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึดก่อนวันที่กฎกระทรวงดังกล่าวใช้บังคับ และถือเป็นบรรดาการใดที่เกี่ยวกับการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สินที่ดำเนินการอยู่ในวันก่อนวันที่กฎกระทรวงนี้ใช้บังคับตามข้อ ๗๕[๕] แห่งกฎกระทรวงกำหนดขั้นตอนและวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สิน และกำหนดอำนาจของศาลในส่วนที่เกี่ยวกับการบังคับคดีให้เป็นอำนาจของหัวหน้าหน่วยงานของรัฐฯ ดังนั้น หากกรมศุลกากรจะดำเนินการนำทรัพย์สินประเภทห้องชุดที่ยึดไว้ออกขายทอดตลาด กรมศุลกากรจะต้องนำบทบัญญัติในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม จนกว่าการขายทอดตลาดทรัพย์สินจะแล้วเสร็จ

(นายนพดล เภรีฤกษ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
กรกฎาคม ๒๕๖๙

---

[๔]มาตรา ๖ ให้นายกรัฐมนตรีรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวงและประกาศ เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

กฎกระทรวงและประกาศนั้น เมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้

[๕]โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น