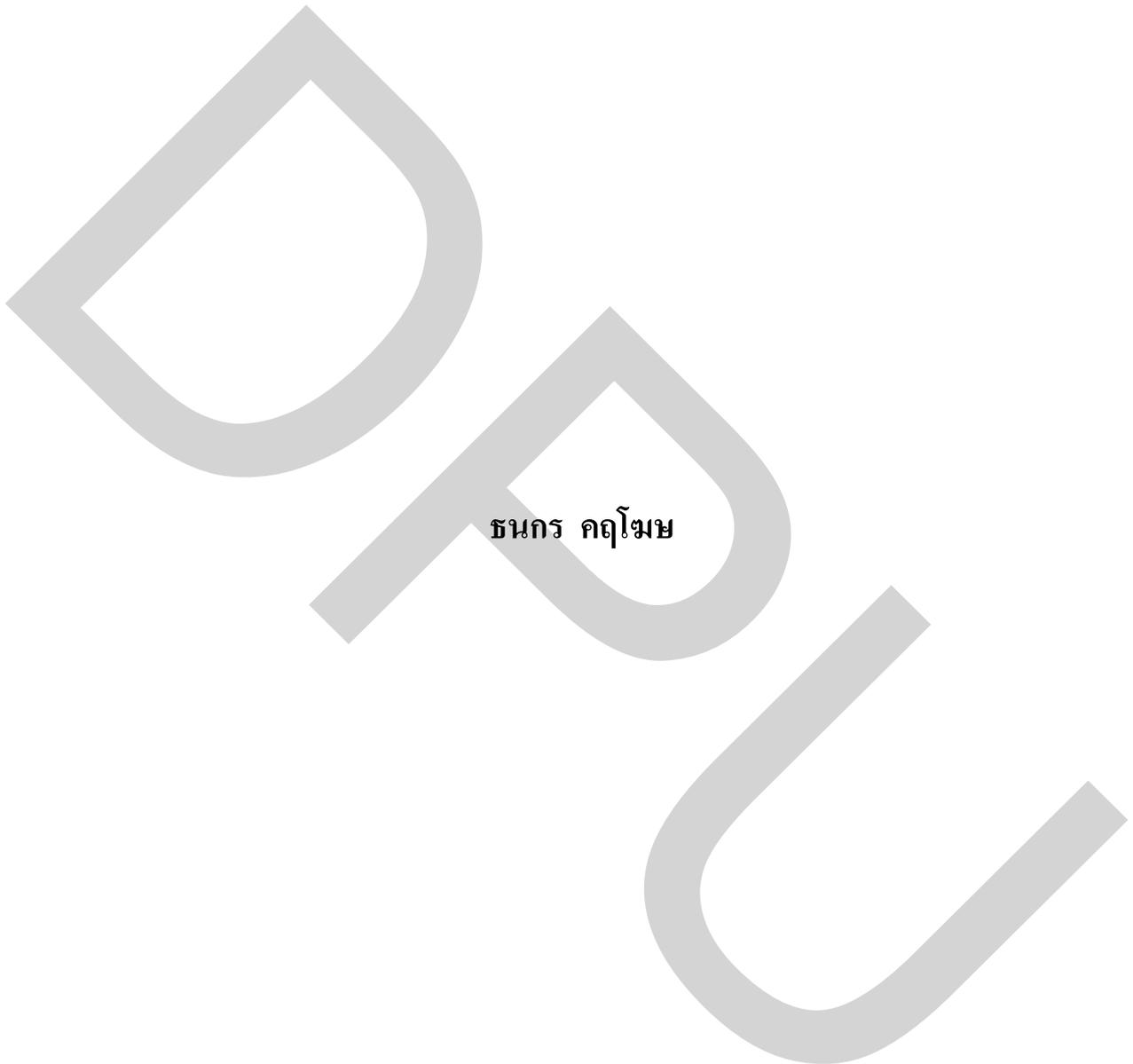


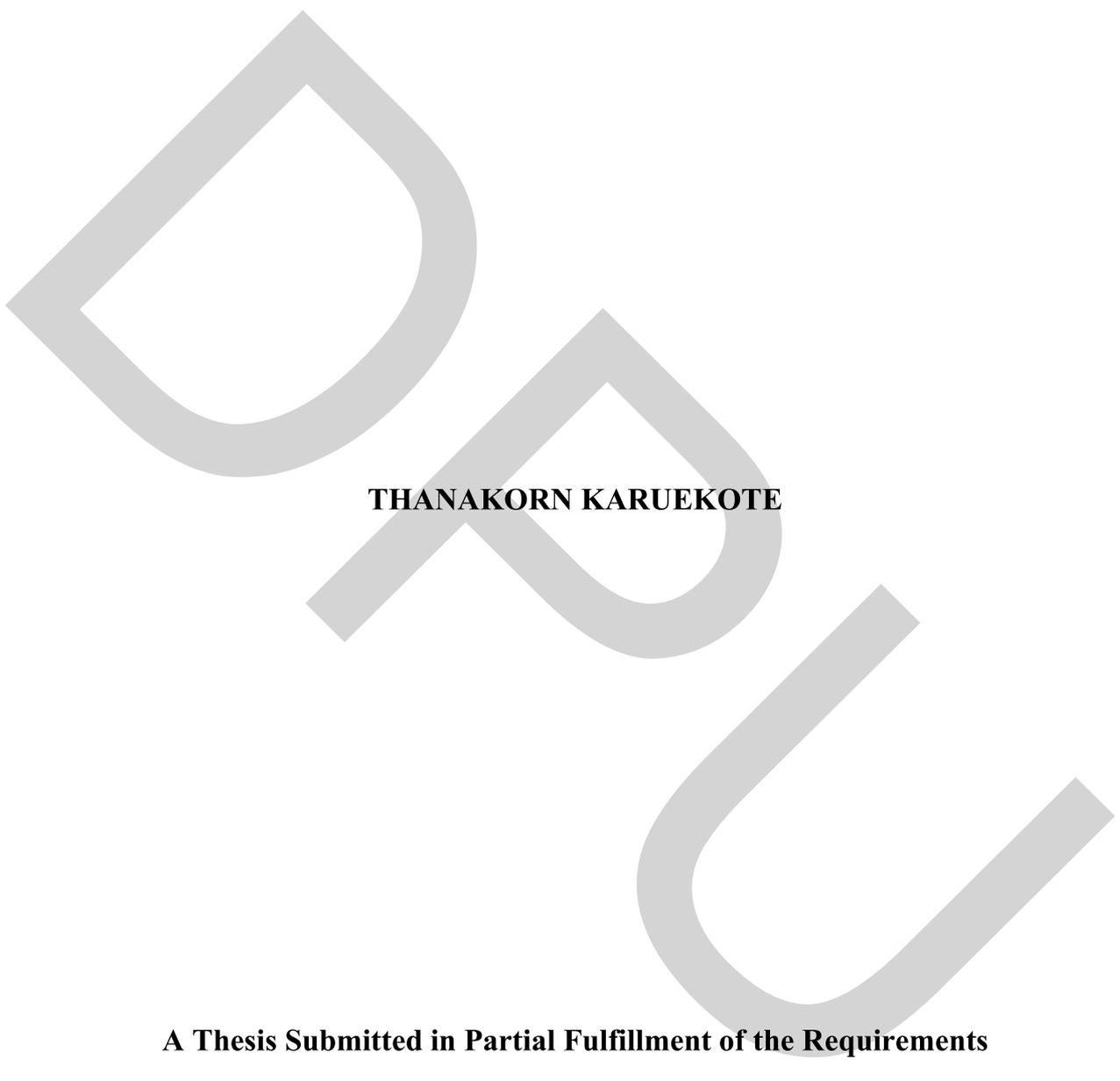
มาตรการบังคับทางปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: ศึกษากรณี  
การยึด आयัตร์พัยสินตามกฎหมายว่าด้วยภาษีโรงเรือนและที่ดิน



ธนกร คฤโฆษ

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต  
สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ปริทัศน์ พนมยงค์  
มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์  
พ.ศ. 2556

**Enforcement of Administration of Local Government: Study on seizure  
of property by law due to failure to pay property and land tax**



**THANAKORN KARUEKOTE**

**A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements**

**for the Degree of Master of Laws**

**Department of Law**

**Pridi Banomyong Faculty of Law, Dhurakij Pundit University**

**2013**

### กิตติกรรมประกาศ

ผู้เขียนขอกราบขอบคุณอย่างสูงต่อ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พรชัย เลื่อนฉวี ที่ให้ความกรุณารับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์และให้ความรู้และคำแนะนำที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่ง ตลอดจนตรวจแก้ไขความเรียบร้อยของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จนแล้วเสร็จ

ขอกราบขอบพระคุณอย่างสูง ศาสตราจารย์ ดร.ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล ที่กรุณาเป็นประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และได้ให้ข้อวิจารณ์ ข้อเสนอแนะ รวมทั้งตรวจสอบความถูกต้องของเนื้อหาอันเป็นคุณอย่างยิ่งต่อผู้เขียน พร้อมทั้งท่านรองศาสตราจารย์ ดร.วีระ โลจายะ และรองศาสตราจารย์ ดร.ภูริชญา วัฒนรุ่ง ที่ได้กรุณารับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ พร้อมทั้งให้คำชี้แนะ คำอธิบายและข้อสังเกตที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่งในการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณต่อบิดา มารดา อันเป็นที่รักและเคารพของผู้เขียนที่ให้โอกาสในการศึกษาและเป็นกำลังใจให้ผู้เขียนเสมอมา รวมทั้งครูบาอาจารย์ทุกท่านที่ได้ประสิทธิ์ประสาทวิชาแก่ผู้เขียน และผู้แต่งตำรากฎหมายทุกเล่มที่ได้ทุ่มเทเพื่อประโยชน์ ทางวิชาการต่อผู้อื่น และขอขอบคุณพสธร พันธุ์สุวรรณ และคุณศิระ อังสัจจะพงษ์ ที่ให้ความช่วยเหลือในการทำวิทยานิพนธ์ในทุกๆ ด้าน สุดท้ายขอขอบคุณเพื่อนๆ ของข้าพเจ้าทุกๆ คน ที่ให้กำลังใจแก่ผู้เขียนตลอดมา

อนึ่ง หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีคุณค่าและมีประโยชน์ต่อการศึกษาค้นคว้าของผู้สนใจอยู่บ้าง ผู้เขียนขออุทิศให้แก่บุพการี คณาจารย์ ตลอดจนผู้แต่งตำรา บทความต่างๆ ที่ผู้เขียนได้ใช้ในการศึกษาค้นคว้า หากมีความบกพร่องประการใดผู้เขียนขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว

ธนกร คฤโฆษ

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย .....	ฅ
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ .....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ช
สารบัญตาราง .....	ฉ
บทที่	
1. บทนำ .....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	7
1.3 สมมติฐานของการศึกษา.....	8
1.4 ขอบเขตของการศึกษา.....	8
1.5 วิธีดำเนินการศึกษา .....	9
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	9
2. ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง	
มาตรการบังคับทางปกครอง .....	10
2.1 ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	10
2.1.1 ความเป็นมาของการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย .....	10
2.1.2 รูปแบบและโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย .....	13
2.2 หลักนิติรัฐ.....	19
2.2.1 ความเป็นมาของหลักนิติรัฐ .....	20
2.2.2 หลักการย่อยที่สำคัญของหลักนิติรัฐ .....	21
2.3 หลักเอกสิทธิ์ของฝ่ายปกครอง .....	27
2.3.1 ความเป็นมาของหลักเอกสิทธิ์ของฝ่ายปกครอง.....	27
2.3.2 ลักษณะของเอกสิทธิ์ของฝ่ายปกครอง .....	30
2.3.3 ข้อจำกัดในการใช้เอกสิทธิ์ของฝ่ายปกครอง .....	31
2.4 ลำดับชั้นของกฎหมายลายลักษณ์อักษร .....	31
2.4.1 แนวคิดในการจัดลำดับชั้นของกฎหมาย .....	31
2.4.2 ลำดับชั้นของกฎหมายไทย.....	32

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
2.4.3 ผลของการจัดลำดับศักดิ์ของกฎหมาย .....	37
2.5 หลักทั่วไปว่าด้วยมาตรการบังคับทางปกครอง .....	38
2.5.1 ความหมายของมาตรการบังคับทางปกครอง .....	38
2.5.2 ประเภทของมาตรการบังคับทางปกครอง .....	38
2.5.3 หลักการที่สำคัญในการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง .....	41
2.6 หลักเกณฑ์การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองต่อฝ่ายปกครอง .....	42
2.6.1 ความหมายของการอุทธรณ์ .....	42
2.6.2 วัตถุประสงค์ของการอุทธรณ์ .....	43
2.6.3 ระบบของการอุทธรณ์ .....	44
3. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับมาตรการบังคับทางปกครองตามกฎหมายว่าด้วย ภาษีโรงเรือนและที่ดินของประเทศไทยและต่างประเทศ .....	46
3.1 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับมาตรการบังคับทางปกครองตามกฎหมายว่าด้วย ภาษีโรงเรือนและที่ดินของประเทศไทย .....	46
3.1.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 .....	46
3.1.2 มาตรการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ ทางปกครอง พ.ศ. 2539 .....	48
3.1.3 มาตรการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475 .....	53
3.1.4 มาตรการบังคับทางปกครองตามประมวลรัษฎากร .....	53
3.1.5 การบังคับคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง .....	56
3.1.6 หลักเกณฑ์และวิธีการยึดอายัดทรัพย์สินของเจ้าพนักงานบังคับคดีตาม ระเบียบกระทรวงยุติธรรม .....	66
3.1.7 หลักเกณฑ์และวิธีการยึดอายัดทรัพย์สินของผู้ค้างชำระภาษีอากรตาม ระเบียบกรมสรรพากร .....	71
3.1.8 หลักเกณฑ์และวิธีการยึดทรัพย์สินของผู้ค้างชำระภาษีตามระเบียบ กระทรวงมหาดไทย .....	77
3.2 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบังคับทางปกครองตามกฎหมายต่างประเทศ .....	81

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
3.2.1 การบังคับทางปกครองตามกฎหมายประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี.....	81
3.2.2 การบังคับทางปกครองตามกฎหมายประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส .....	87
4. วิเคราะห์ปัญหาข้อกฎหมายในกระบวนการยึด อาศัยทรัพย์สินของผู้ค้างภาษีอากรตามกฎหมายว่าด้วยภาษีโรงเรือนและที่ดิน .....	95
4.1 ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการนำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลมและแนวทางแก้ไข.....	95
4.1.1 ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการนำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม.....	95
4.1.2 แนวทางการแก้ไข .....	99
4.2 ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับคุณสมบัติของเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการใช้มาตรการบังคับทางปกครองและแนวทางแก้ไข .....	100
4.2.1 ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับคุณสมบัติของเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง.....	100
4.2.2 แนวทางการแก้ไข .....	106
4.3 ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการสืบหาทรัพย์สินของเจ้าพนักงานบังคับภาษีและแนวทางการแก้ไข .....	108
4.3.1 ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการสืบหาทรัพย์สินของเจ้าพนักงานบังคับภาษีและแนวทางการแก้ไข .....	108
4.3.2 แนวทางการแก้ไข .....	111
4.4 ปัญหาข้อกฎหมายในการยึดสังหาริมทรัพย์ที่ไม่มีทะเบียนแสดงกรรมสิทธิ์และแนวทางการแก้ไข .....	113
4.4.1 ปัญหาข้อกฎหมายในการยึดสังหาริมทรัพย์ที่ไม่มีทะเบียนแสดงกรรมสิทธิ์และแนวทางการแก้ไข .....	113
4.4.2 แนวทางการแก้ไข .....	118
4.5 ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการยึดอสังหาริมทรัพย์ที่มีได้ใช้พอสมควรกว่าเหตุและแนวทางการแก้ไข .....	121

## สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
4.5.1 วิเคราะห์ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการยึดอสังหาริมทรัพย์ที่มีได้ใช้ พอสมควรกว่าเหตุและแนวทางการแก้ไข .....	121
4.5.2 แนวทางแก้ไข .....	125
4.6 ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง และแนวทางการแก้ไข .....	126
4.6.1 ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้มาตรการบังคับ ทางปกครอง .....	126
4.6.2 แนวทางแก้ไข .....	128
5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ .....	131
5.1 บทสรุป .....	131
5.2 ข้อเสนอแนะ .....	136
บรรณานุกรม .....	139
ประวัติผู้เขียน .....	144

## สารบัญตาราง

ตารางที่	หน้า
3.1 ค่าธรรมเนียมเจ้าพนักงานบังคับคดี (ตาราง 5) .....	66



หัวข้อวิทยานิพนธ์	มาตรการบังคับทางปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: ศึกษากรณีการยึด आयัตร์พย์สินตามกฎหมายว่าด้วยภาษีโรงเรือนและที่ดิน
ชื่อผู้เขียน	ชนกร คฤโฆษ
อาจารย์ที่ปรึกษา	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พรชัย เลื่อนฉวี
สาขาวิชา	นิติศาสตร์
ปีการศึกษา	2555

### บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาหลักการและแนวความคิดในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองที่เกี่ยวกับวิธีการยึด आयัตร์พย์สินของผู้ค้างชำระภาษีโรงเรือนและที่ดิน ตลอดจนปัญหาและอุปสรรคต่างๆ ที่เกิดขึ้นในการบังคับใช้มาตรการบังคับทางปกครองดังกล่าว ทั้งนี้เพราะรายได้หลักของส่วนท้องถิ่นนั้นมาจากภาษีโรงเรือนและที่ดิน จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่ส่วนท้องถิ่นต่างๆ จะต้องมีมาตรการบังคับจัดเก็บภาษีค้างชำระที่มีประสิทธิภาพ

การศึกษาดังกล่าวใช้วิธีวิจัยเอกสาร โดยศึกษาวิธีการยึด आयัตร์พย์สินของเจ้าพนักงานบังคับคดี และวิธีการยึด आयัตร์พย์สินของเจ้าหน้าที่กรมสรรพากร รวมทั้งข้อมูลจากตำราบทความ คำพิพากษา งานวิจัย และวิทยานิพนธ์แล้วนำมาใช้เป็นข้อมูลในการวิเคราะห์เชิงคุณภาพ

จากการศึกษาพบว่า ในกรณีที่มีภาษีค้างเกิดขึ้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะเจ้าหนี้ในหนี้ภาษีโรงเรือนและที่ดินสามารถบังคับชำระหนี้ได้สองวิธี โดยวิธีแรก องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะเจ้าหนี้ในหนี้ภาษีโรงเรือนและที่ดินสามารถบังคับชำระหนี้ได้โดยการใช้สิทธิตามระบบกฎหมายเอกชน โดยการฟ้องร้องดำเนินคดีต่อศาลภาษีอากรกลางตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลภาษีอากรและวิธีพิจารณาคดีภาษีอากร พ.ศ. 2528 มาตรา 7 (2) และดำเนินการบังคับคดีผ่านเจ้าพนักงานบังคับคดี ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ดังเช่นเจ้าหนี้อื่นทั่วไป และวิธีที่สอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะเจ้าหนี้ในหนี้ภาษีโรงเรือนและที่ดินสามารถบังคับชำระหนี้ได้โดยการใช้สิทธิตามระบบกฎหมายมหาชนที่เรียกว่าการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475 ที่บัญญัติให้อำนาจผู้บริหารท้องถิ่นในการออกคำสั่งเป็นหนังสือให้ยึด आयัตร์ หรือขายทอดตลาด आयัตร์พย์สินของผู้ค้างภาษีเพื่อนำเงินมาชำระค่าภาษีค้างได้ โดยมีต้องขอให้ศาลออกหมายยึดหรือสั่งซึ่งวิธีที่สองนี้นับว่าเป็นมาตรการทางกฎหมายที่ทำให้ประหยัดเวลา ค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่ายในการดำเนินการกว่าวิธีแรก อย่างไรก็ตามแม้กฎหมายจะให้อำนาจไว้เช่นนั้นแต่ในการบังคับใช้

มาตรการบังคับทางปกครองดังกล่าวกลับพบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ยังคงไม่สามารถบังคับจัดเก็บหนี้ภาษีโรงเรือนและที่ดินค้างชำระได้เต็มจำนวนและยังคงมีภาษีค้างชำระอยู่เป็นจำนวนมาก ซึ่งจากการศึกษาพบว่าพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475 ได้บัญญัติถึงวิธีการยึด อาศัย และขายทอดตลาดทรัพย์สินเพียงแค่นำบทบัญญัติตามประมวลกฎหมาย วิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลมเท่านั้น โดยไม่ได้บัญญัติให้ใช้มาตราใดบ้างให้ชัดเจน จึงทำให้เกิดปัญหาทางกฎหมายในการนำไปบังคับใช้ จึงเห็นได้ว่าการบัญญัติกฎหมายที่ขาดรายละเอียดเช่นนี้เป็นการบัญญัติกฎหมายเพื่อรอการพัฒนาปรับปรุงแก้ไขต่อไปในอนาคต โดยในปัจจุบันการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าว ได้อาศัยระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการยึด อาศัย และขายทอดตลาดทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2551 รวมถึงที่แก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 2 พ.ศ. 2555 มาเป็นแนวทางในการกำหนดรายละเอียดในการบังคับใช้ ซึ่งเมื่อพิจารณารูปแบบในการออกระเบียบดังกล่าวโดยวิเคราะห์จากลำดับชั้นของกฎหมายแล้วพบว่าระเบียบดังกล่าวมีสถานะเป็นเพียงแนวปฏิบัติของเจ้าหน้าที่เท่านั้น ประกอบกับเมื่อพิจารณาเนื้อหาของระเบียบดังกล่าวพบว่าเนื้อหาสาระสำคัญยังคงมุ่งเน้นไปที่เนื้อหาสาระตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง โดยมีได้รวบรวมนำเนื้อหาสาระของหลักกฎหมายมหาชนมาบัญญัติไว้ให้ชัดเจน ซึ่งจากการศึกษาก็พบปัญหาหลายประการเช่น ปัญหาการนำประมวลกฎหมาย วิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม ปัญหาเกี่ยวกับคุณสมบัติของเจ้าหน้าที่ผู้ใช้ มาตรการบังคับทางปกครอง ปัญหาเกี่ยวกับการสืบหาทรัพย์สิน ปัญหาในการยึดสังหาริมทรัพย์ที่ไม่มีทะเบียนแสดงกรรมสิทธิ์ ปัญหาในการยึดอสังหาริมทรัพย์ที่มีได้ใช้หลักพอสมควรแก่เหตุ ปัญหาเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง เหล่านี้เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นจากความไม่ชัดเจนของกฎหมาย

ดังนั้น วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนจึงได้เสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหาค่าความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติของกฎหมายนี้ โดยขอเสนอแนะให้แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475 โดยกำหนดหลักเกณฑ์การใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึด อาศัยทรัพย์สินให้ชัดเจน เพื่อเป็นนำไปสู่การบังคับใช้มาตรการบังคับทางปกครองที่มีประสิทธิภาพ สอดตามเจตนารมณ์ของกฎหมายและเพื่อเป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของผู้เสียภาษี

Thesis Title	Enforcement of Administration of Local Government: Study on seizure of property by law due to failure to pay property and land tax
Author	Thanakorn Karuekote
Thesis Advisor	Assistant Professor Dr. Pornchai Luernchavee
Department	Law
Academic Year	2013

### **ABSTRACT**

The purpose of this thesis is to study the principles and concepts of the enforcement of administrative measures on the seizure of property attached by property and land tax law; and the imposed complications to levy owed and unpaid property and land tax from property owners. The Municipal Government's main income is directed from Property and Land Taxes, therefore it is necessary to find the most effective measure to levy these overdue taxes.

The method used in the research was collecting documents of the method of seizure of property by executing officials and the revenue department; including information from texts, articles, research and case study which are used as data in qualitative analysis.

From this research it is provided that in the case of an unpaid tax on land or property, to collect the due amount, the local government may execute this situation in two ways:

The first method is that local governments may force property tax as a creditor in the debt repayment by the exercise of civil law litigation by the Central Tax Court, established under the Tax Court under Code 2528 Section 7 (2) and the lawsuit enforced by government officials under the Code of Civil Procedure to act as general creditors.

The second method is that local governments can force property tax as a creditor in the debt repayment by the exercise of public law system in the manner of compulsory administrative. By executing under Section 44 of Property Tax Act 2475 which provides that the executive power to issue a written order to seize; and sale by auction the property with unpaid taxes to finance the payment of the outstanding tax without the court's warrant to the seizure of such properties. This second method is considered to save time, and is cost efficient.

In operating the first method, although the law provides for such authority; but in the application of administrative measures found that most local governments are still unable to collect land tax debt owed in full, and many more taxes are still owed to the local government. AS for the second method, the study found that the Property Tax Act 2475 has established the method in which to seize property and auction to the public by applying the civil procedure, however it not administered so strictly, nor is it descriptive leading to many legal problems. Legislations with the lack of details such as this, calls for a correction and needs to be developed in the future. Currently the enforcement of this legislation is based on the guidelines drafted by the Interior Ministry on seizing and sale of the assets of the local government in 2551, with the second correction in 2555 to be used as guidelines in the application of the application of this legislation.

When analyzed within the hierarchy of the law, the issued legislations on serves a purpose as a brief guideline on the procedures of the government officials only. Moreover, considering the content of the regulations, the material continues to focus mainly on the Code of Civil Procedure, and has not clearly stated its purpose under the public law.

The Study has found several problems with the code including the loosely application of the civil law, the qualification of the administrative officials, investigation and search of property to the seizure of properties without official claim of ownership; also the problem with monitoring the use of administrative enforcement measures, and reasonable judgment of officials. These are the problems that arise from the vagueness of the law.

Therefore in this thesis, the author has proposed solutions to solve these said problems. The author proposes that the Land and Property Act 2475 be revised by clearly stating the regulations and procedures needed to be taken by government officials to seize assets, in order to secure the rights and freedom of taxpayers.

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย อันได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด เมืองพัทยา กรุงเทพมหานคร องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดเล็กที่สุดและมีจำนวนมากที่สุดคือองค์การบริหารส่วนตำบล<sup>1</sup> ในปัจจุบันมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 7,823 แห่ง ทำหน้าที่ในการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่ของตน ตามกฎหมายว่าด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและมีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะให้กับประชาชน โดยในการดำเนินการดังกล่าวย่อมจะต้องมีค่าใช้จ่ายจำนวนมาก ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องหารายได้เพื่อนำไปใช้บริหารและจัดทำบริการสาธารณะให้กับประชาชน

ตามบทบัญญัติว่าด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีรายได้อยู่หลายประการรวมทั้งการได้รับการจัดสรรช่วยเหลือจากรัฐและเงินอุดหนุนจากรัฐบาลในส่วนดังกล่าวเป็นเรื่องที่รัฐจัดสรรและอุดหนุนให้ แต่รายได้ในเขตพื้นที่ ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้นั้นว่ามีความสำคัญมากเพราะเป็นเรื่องที่สนับสนุนว่าให้ท้องถิ่นมีอิสระภายใต้กรอบรัฐธรรมนูญ ซึ่งจำเป็นต้องช่วยเหลือตนเอง หารายได้ด้วยตนเอง ได้ด้วย และที่น่าศึกษาทำความเข้าใจเป็นอย่างยิ่งคือรายได้จากภาษีส่วนท้องถิ่น ซึ่งท้องถิ่นมีอำนาจจัดเก็บเป็นรายได้ของตนเอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ และภาษีป้าย ซึ่งเป็นภาษีที่มีความสำคัญแก่ท้องถิ่นเป็นอันมาก ฉะนั้นท้องถิ่นจำเป็นต้องได้ภาษีเพื่อสามารถนำมาพัฒนาท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะเป็นการกระทำ เพื่อท้องถิ่น โดยท้องถิ่น โดยแท้<sup>2</sup>

ภาษีโรงเรือนและที่ดิน มีประวัติความเป็นมาตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยาเป็นราชธานี โดยมีการจัดเก็บอากรตลาดหรือภาษีโรงร้าน จากผู้ที่ออกร้านขายของในตลาด ต่อมาในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้มีการจัดเก็บภาษีเรือ โรงร้าน และแพขึ้น และเพื่อแก้ไข

---

<sup>1</sup> พลสิทธิ์ ฤทธิรักษา. (ม.ป.ป.). กฎหมายว่าด้วยการจัดเก็บภาษีท้องถิ่น การบริหารท้องถิ่นสำหรับนักบริหารภาครัฐและเอกชน. หน้า 7.

<sup>2</sup> แหล่งเดิม. หน้า 8 – 9.

เพิ่มเติมภาษีโรงเรือนและขยายออกไปถึงที่ดินด้วย จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช 2475 ขึ้นเมื่อวันที่ 1 เมษายน 2475<sup>3</sup> ต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมอีกหลายครั้ง โดยปัจจุบันบังคับใช้ตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2543

ภาษีโรงเรือนและที่ดินเป็นภาษีที่จัดเก็บตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช 2475 เดิมแบ่งทรัพย์สินที่จะจัดเก็บออกเป็น 2 ประเภท คือ 1. โรงเรือน และสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับที่ดินซึ่งใช้ต่อเนื่องกับโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างนั้นๆ และที่ดินซึ่งมิได้ใช้ต่อเนื่องกับโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ แต่ต่อมาคงจัดเก็บเพียงประเภทเดียว คือ ประเภทที่ 1 เท่านั้น ส่วนประเภทที่ 2 ยกเลิกโดยพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช 2475

ภาษีโรงเรือนและที่ดินนี้เดิมอยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรมสรรพากร กระทรวงการคลังที่จะดำเนินการจัดเก็บ ต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติรายได้บำรุงเทศบาล พ.ศ. 2497 ภาษีนี้จึงได้โอนให้เป็นที่รายได้ของเทศบาล แม้ต่อมาพระราชบัญญัติดังกล่าวจะถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติรายได้เทศบาล พ.ศ. 2497 ภาษีนี้ก็ยังคงเป็นที่รายได้ของเทศบาลอยู่ตามเดิม เมื่อเทศบาลได้รับโอนรายได้ประเภทนี้มาใหม่ๆ นั้น เทศบาลต่างๆ ยังไม่อยู่ในสภาพพร้อมที่จะจัดเก็บภาษีนี้เองได้ กรมสรรพากรจึงยังคงต้องทำหน้าที่จัดเก็บภาษีนี้ต่อไปชั่วระยะเวลาหนึ่ง โดยทางเทศบาลได้จ่ายเงินส่วนลดเป็นค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บให้แก่กรมสรรพากร<sup>4</sup>

ทรัพย์สินที่ต้องเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินได้แก่ โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ กับที่ดินซึ่งใช้ต่อเนื่องกับโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างนั้นๆ เฉพาะที่เจ้าของมิได้อาศัยอยู่เอง หรือให้ผู้แทนอยู่เฝ้ารักษา และมีได้ใช้เป็นที่พักอาศัยหรือประกอบอุตสาหกรรมได้แก่ โรงเรือนทุกประเภทในรูปของตึกแถว ร้านค้า สำนักงาน โรงแรม โรงภาพยนตร์ และสิ่งปลูกสร้างอื่นๆ ที่ไม่มีลักษณะเป็นโรงเรือน เช่น ท่าเรือ สะพาน แพที่ติดอยู่กับที่ดิน

ทรัพย์สินที่ได้รับยกเว้นภาษีโรงเรือนและที่ดินตามหลักเกณฑ์ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ตามมาตรา 9 ว่าทรัพย์สินดังต่อไปนี้ไม่ต้องเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินได้แก่

<sup>3</sup> ฉันทนันท จังกาจิตต์. (2537). ปัญหาภาษีโรงเรือนและที่ดิน และภาษีบำรุงท้องที่: แนวทางแก้ไข. หน้า 4.

<sup>4</sup> ชัยสิทธิ์ ตรีชูธรรม. (2529). ปัญหาภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้ายและปัญหาภาษีสรรพากรเกี่ยวกับบอสังหาริมทรัพย์. หน้า 189.

- (1) พระราชวังอันเป็นส่วนของแผ่นดิน
- (2) ทรัพย์สินของรัฐบาลที่ใช้ในกิจการของรัฐบาล หรือสาธารณะ และทรัพย์สินของ การรถไฟแห่งประเทศไทยที่ใช้ในกิจการของการรถไฟ โดยตรง
- (3) ทรัพย์สินของโรงพยาบาลสาธารณะ และ โรงเรียนสาธารณะ ซึ่งกระทำกิจการอัน มิใช่เพื่อผลกำไรส่วนบุคคลและใช้เฉพาะในการรักษาพยาบาลและการศึกษา
- (4) ทรัพย์สินซึ่งเป็นศาสนสมบัติอันใช้เฉพาะศาสนกิจอย่างเดียว หรือเป็นที่อยู่ของสงฆ์
- (5) โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ ซึ่งปิดไว้ตลอดปีและเจ้าของมิได้อยู่เอง หรือ ให้ผู้อื่นอยู่นอกจากคนเฝ้าใน โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ หรือในที่ดินที่ใช้ต่อเนื่องกัน
- (6) โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างของการเคหะแห่งชาติที่ผู้เช่าซื้ออาศัยอยู่เอง โดยมีได้ใช้ เป็นที่เก็บสินค้าหรือประกอบการอุตสาหกรรมหรือประกอบกิจการอื่นเพื่อหารายได้ และตาม มาตรา 10 หากโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอื่น ซึ่งเจ้าของที่มีชื่อในทะเบียนบ้านอยู่เอง หรือให้ผู้แทน เฝ้ารักษาและมีได้ใช้เป็นที่ไว้สินค้าหลังประกอบการอุตสาหกรรม

เมื่อพิจารณาจากสภาพสังคมและเศรษฐกิจในปัจจุบันพบว่ามีการใช้บ้านและที่ดิน ประกอบกิจการค้าขายและประกอบธุรกิจจำนวนมากประกอบกับในอนาคตประเทศไทย จะเข้า ร่วมเป็นประชาคมอาเซียน ยิ่งจะทำให้มีการใช้โรงเรือนและที่ดินในการประกอบธุรกิจมากขึ้น ซึ่ง จะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้นำไปใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะได้มากขึ้น

หนี้ภาษีอากรก็คือหนี้ประเภทหนึ่งเช่นนี้ทั่วไป แต่หนี้ภาษีอากรเป็นหนี้ที่มีมูลหนี้ มาจากกฎหมายมหาชนทั้งนี้ เนื่องจากว่าภาษีอากรคือจำนวนเงินซึ่งพลเมืองในประเทศจะต้อง ชำระให้เป็นรายได้แก่รัฐเพื่อเป็นค่าใช้จ่าย<sup>5</sup> ซึ่งหากผู้ค้างชำระภาษีไม่ชำระภาษีขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นก็ต้องใช้สิทธิผ่านทางองค์กรตุลาการโดยส่งเรื่องให้พนักงานอัยการฟ้องร้อง ต่อศาล ภาษีอากรกลางเมื่อศาลมีคำพิพากษาแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องร้องขอให้ศาลออก หมายตั้งเจ้าพนักงานบังคับคดีแล้วจึงไปยื่นคำร้องต่อเจ้าพนักงานบังคับคดีโดยจะต้องเป็น ผู้สืบหา ทรัพย์สินและเป็นผู้นำทรัพย์สินของผู้ค้างชำระภาษีให้เจ้าพนักงานบังคับคดีเป็นผู้ดำเนินการ บังคับคดี ยึด อาศัยและขายทอดตลาดทรัพย์สินให้ ดังเช่นเจ้าหนี้ผู้ชนะคดีอื่นๆ ทั่วไปไปตาม หลักการของกฎหมายเอกชน

ขณะเดียวกันเพื่อประโยชน์สาธารณะและความสะดวก รวดเร็วฝ่ายนิติบัญญัติจึงได้ มอบอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการบังคับจัดเก็บภาษีจากประชาชนโดยผ่าน กระบวนการทางกฎหมายในการบังคับจัดเก็บภาษี โดยให้อำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐในอันที่จะใช้

<sup>5</sup> ปรีดี พนมยงค์. (2526). คำอธิบายกฎหมายปกครอง พ.ศ. 2474 ในการประชุมกฎหมายมหาชนและ เอกชน. หน้า 261.

อำนาจเข้าไปกระทำการในฐานะฝ่ายปกครองซึ่งเรียกว่าการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ซึ่งเป็นหลักการของกฎหมายมหาชน อันเป็นการกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพในทรัพย์สินของประชาชน ในฐานะผู้มีหน้าที่เสียภาษี ซึ่งมีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินและนารายได้ดังกล่าวไปใช้ในกิจการสาธารณะของรัฐ โดยกฎหมายให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองยึด आयัดหรือขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ค้างชำระภาษี โรงเรือนและที่ดิน ได้เองตามมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475 โดยให้ผู้บริหารท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้ยึด आयัด หรือขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ซึ่งค้างชำระค่าภาษี เพื่อนำเงินมาชำระเป็น ค่าภาษี เงินเพิ่ม ค่าธรรมเนียม และค่าใช้จ่ายโดยมีต้องขอให้ศาลสั่งหรือออกหมายยึด โดยให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม ซึ่งเป็นหลักการของกฎหมายมหาชน

หลักการของการบังคับทางปกครองมีหลักการที่สำคัญคือ หลักความชอบด้วยกฎหมาย เป็นหลักการพื้นฐานสำคัญที่จำกัดให้องค์กรฝ่ายปกครองต้องกระทำตามกฎหมายเกณฑ์หรือกฎหมายที่องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติหรือที่ตนเองตราขึ้นภายใต้การตรวจสอบขององค์กรตุลาการ หรือหลักความชอบด้วยกฎหมาย ในฐานะที่กฎหมายเป็นแหล่งที่มาของอำนาจกระทำการขององค์กรฝ่ายปกครองหรือที่เรียกว่า “หลักไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ” หลักการนี้หมายความว่า องค์กรฝ่ายปกครองจะกระทำการใดได้ก็ต่อเมื่อมีรากฐานกฎหมายรองรับโดยการบัญญัติให้อำนาจองค์กรฝ่ายปกครองกระทำการนั้นๆ ซึ่งเหตุผลที่สนับสนุนหลักการนี้ ได้แก่ หลักประชาธิปไตย ในระบบรัฐสภา หลักนิติรัฐ และหลักการประกันสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐาน<sup>6</sup>

การกระทำใดของฝ่ายปกครองที่มีผลไปกระทบสิทธิของประชาชน ฝ่ายปกครองจะทำได้ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจไว้อย่างชัดเจน ซึ่งการใช้มาตรการบังคับทางปกครองในการยึด आयัด หรือขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ค้างชำระภาษี โรงเรือนและที่ดินย่อมเป็นการกระทำที่ต้องก้าวล่วงเข้าไปในเคหสถานและกระทบสิทธิในทรัพย์สินตามที่บัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติรับรองสิทธิดังกล่าวไว้

จากการศึกษาพบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะเจ้าหนี้ในหนี้ภาษีโรงเรือนและที่ดิน สามารถบังคับชำระหนี้ได้สองวิธี โดยวิธีแรก องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะเจ้าหนี้ในหนี้ภาษีโรงเรือนและที่ดินสามารถบังคับชำระหนี้ได้โดยการใช้สิทธิตามระบบกฎหมายเอกชน โดยการฟ้องร้องต่อศาลตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลภาษีอากรและวิธีพิจารณาคดีภาษีอากร พ.ศ. 2528 มาตรา 7 (2) และดำเนินการบังคับคดีผ่านเจ้าพนักงานบังคับคดีตามประมวล

<sup>6</sup> วรเจตน์ ภาศิริรัตน์ ก (2546). ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง. หลักการพื้นฐานเกี่ยวกับกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง. หน้า 21-23

กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ดังเช่นเจ้าหนี่อื่นทั่วไปและวิธีที่สอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะเจ้าหนี่ในหนี่ภำยี่โรงเรียนและที่ดินสามารถบังคับชำระหนี่ได้โดยการใช้สิทธิตาม ระบบกฎหมายมหาชน ที่เรียกว่าการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง โดยมีต้องฟ้องร้องต่อศาลเพื่อให้มีคำพิพากษาหรือคำบังคับก่อนแต่อย่างใด โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติภำยี่โรงเรียนและที่ดิน พ.ศ. 2475

ดังนั้น ผู้เขียนเห็นว่ำหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะเจ้าหนี่ในหนี่ภำยี่โรงเรียนและที่ดินเลือกที่จะใช้สิทธิตามระบบกฎหมายเอกชน โดยการฟ้องร้องต่อศาลและดำเนินการบังคับคดีผ่านเจ้าพนักงานบังคับคดี ก็จะต้องดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ดังเช่นเจ้าหนี่อื่นทั่วไปแต่หากจะเลือกใช้สิทธิตามระบบกฎหมายมหาชน โดยใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ก็จะต้องดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง โดยอนุโลม พร้อมทั้งจะต้องปฏิบัติตามหลักกฎหมายมหาชนควบคู่กัน ซึ่งมีหลักการที่มุ่งหมายในการควบคุมจำกัดขอบเขตของการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองและคุ้มครองสิทธิของประชาชน

จากการที่พระราชบัญญัติภำยี่โรงเรียนและที่ดิน พ.ศ. 2475 มาตรา 44 บัญญัติเพียงว่ำวิธีการยึด อายัดหรือขายทอดตลาดทรัพย์สินให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง โดยอนุโลม โดยไม่ได้บัญญัติให้ชัดเจนว่ำให้ใช้มาตราใดบ้าง ทำให้เกิดปัญหาทางกฎหมายในการนำไปบังคับใช้ จึงเห็นได้ว่ำการบัญญัติกฎหมายที่ขาดรายละเอียดเช่นนี้ เป็นการบัญญัติกฎหมายเพื่อรอการพัฒนาปรับปรุงแก้ไข โดยในการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวได้อาศัยระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่ำด้วยการยึด อายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2551 และที่แก้ไขเพิ่มเติม นำมาเป็นแนวทางในการบังคับใช้ เมื่อพิจารณาเนื้อหาสาระของระเบียบดังกล่าวแล้ว พบว่ำเนื้อหาสาระสำคัญของระเบียบดังกล่าวยังคงมุ่งเน้นไปที่เนื้อหาสาระของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยมิได้รวบรวมนำเนื้อหาสาระ วิธีการตามหลักกฎหมายมหาชนมำกำหนดไว้ในระเบียบดังกล่าวให้ชัดเจน

จากการศึกษาการบังคับใช้มาตรการบังคับทางปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติภำยี่โรงเรียนและที่ดิน พ.ศ. 2475 ได้พบปัญหาทางกฎหมายในการบังคับใช้หลายประการด้วยกัน ดังต่อไปนี้

(1) ปัญหาเกี่ยวกับการนำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมำใช้บังคับโดยอนุโลม จากการศึกษพบว่ากฎหมายไม่ได้บัญญัติหลักเกณฑ์และขั้นตอนในการยึด อายัดทรัพย์สินไว้เป็นลายลักษณ์อักษรเพื่อกำหนดอย่างชัดเจน รวมถึงไม่ได้บัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถออกกฎหมายลำดับรองเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนในการยึด อายัดทรัพย์สินแต่กำหนดไว้แต่เพียงวิธีการยึด อายัดหรือขายทอดตลาดทรัพย์สินให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมาย

วิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม จึงทำให้เกิดปัญหาอย่างมากว่าจะนำหลักเกณฑ์ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งภาค 4 ลักษณะ 2 ว่าด้วยการบังคับคดีและคำสั่งมาปรับใช้ในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองดังกล่าวได้อย่างไร

(2) ปัญหาเกี่ยวกับคุณสมบัติของเจ้าหน้าที่ผู้ใช้มาตรการบังคับทางปกครอง จากการศึกษาการใช้มาตรการบังคับทางปกครองในการยึดอายัดทรัพย์สินของผู้ค้างชำระภาษีโรงเรือนและที่ดินนั้น พบว่าเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการใช้มาตรการบังคับทางปกครองควรจะต้องเป็นผู้ที่รอบรู้ในข้อกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องจำนวนมากเช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 พระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. 2483 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ตลอดจนกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ซึ่งหากกฎหมายกำหนดคุณสมบัติของเจ้าหน้าที่ใช้อำนาจดังกล่าวให้ชัดเจน ก็ย่อมทำให้ประชาชนเกิดเชื่อมั่นว่าจะมีการใช้กฎหมายอย่างถูกต้องและมีประสิทธิภาพ อีกทั้งยังเป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของ ผู้ถูกบังคับตามมาตรการบังคับทางปกครองดังกล่าว แต่จากการศึกษาไม่พบว่ามีกฎหมาย กำหนดคุณสมบัติของเจ้าหน้าที่ผู้ใช้มาตรการบังคับทางปกครองแต่อย่างใด อีกทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งก็มีขนาดองค์กรแตกต่างกันโดยบางแห่งก็มีขนาดใหญ่ เช่นเทศบาลนคร แต่ขณะเดียวกันก็มีองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดเล็กจำนวนมาก โดยบางแห่งก็มีเจ้าหน้าที่เพียงพอแต่บางแห่ง ก็มีเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอที่จะใช้มาตรการบังคับทางปกครองดังกล่าว

(3) ปัญหาเกี่ยวกับการสืบหาทรัพย์สินของผู้ค้างภาษี จากการศึกษาพบว่าในการตรวจสอบทรัพย์สินของผู้ค้างภาษีนั้น เจ้าหน้าที่จะสืบหาทรัพย์สิน โดยวิธีทำหนังสือราชการขอความร่วมมือไปยังหน่วยงานต่างๆ เช่นธนาคารพาณิชย์เพื่อสอบถามถึงข้อมูลเกี่ยวกับบัญชีเงินฝาก ซึ่งธนาคารบางแห่งก็ให้ความร่วมมือแจ้งข้อมูลให้ทราบ แต่ธนาคารบางแห่งก็ปฏิเสธไม่ให้ความร่วมมือโดยอ้างเหตุว่าเป็นความลับของลูกค้า ดังนั้นในการบังคับใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ส่วนใหญ่ มักจะสะดุดหยุดอยู่ในขั้นตอนของการสืบหาทรัพย์สิน โดยไม่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองบังคับชำระหนี้ให้เสร็จสิ้นครบถ้วนโดยสมบูรณ์ได้

(4) ปัญหาในการยึดสังหาริมทรัพย์ที่ไม่มีทะเบียนแสดงกรรมสิทธิ์ จากการศึกษาพบว่าทรัพย์สินประเภทดังกล่าวไม่สามารถตรวจสอบความเป็นเจ้าของได้ง่าย และวิธีการยึดสังหาริมทรัพย์โดยสภาพย่อมจะต้องก้าวล่วงเข้าไปในเคหสถานซึ่งอาจเกิดความผิดพลาดเสียหายได้โดยง่าย และอาจได้รับการต่อต้านจากผู้ถูกบังคับตามมาตรการบังคับเนื่องจากสภาพสังคมไทยไม่ให้ความเคารพเชื่อถือคำสั่งเจ้าหน้าที่เท่ากับคำพิพากษาของศาล อีกทั้งกฎหมายมิได้กำหนด

หลักเกณฑ์ในการให้ความคุ้มครองเจ้าหน้าที่ให้ชัดเจนเพียงพอ จึงทำให้ในทางปฏิบัติไม่ได้มีการยึดทรัพย์สินประเภทนี้

(5) ปัญหาในการยึดอสังหาริมทรัพย์ที่มีได้ใช้หลักพอสมควรแก่เหตุ จากการศึกษาพบว่าจากปัญหาที่กล่าวมาข้างต้น ย่อมส่งผลให้เจ้าหน้าที่ไม่สามารถเลือกใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึด อสังหาริมทรัพย์ให้มีราคาพอสมควรกับหนี้ภาษีค้างได้ แต่เนื่องจากเป็น หนี้ภาษีโรงเรือนและที่ดิน จึงทำให้ทรัพย์สินที่เจ้าหน้าที่พบส่วนใหญ่ คือ โรงเรือนและที่ดิน ซึ่งจากการศึกษาไม่พบหลักเกณฑ์ข้อกำหนดที่ชัดเจนในการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ ในการใช้หลักพอสมควรแก่เหตุ เช่น ในกรณีค้างชำระภาษีเป็นเงินจำนวนเล็กน้อยเพียง 5,000 บาท แต่เจ้าหน้าที่เลือกใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึดที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้างมา ขายทอดตลาดก็ย่อมมิได้เป็นไปตามหลักพอสมควรแก่เหตุ

(6) ปัญหาเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง จากการศึกษาพบว่ากฎหมายว่าด้วยภาษีโรงเรือนและที่ดิน มิได้กำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนการโต้แย้ง หรือองค์การในการตรวจสอบการใช้มาตรการบังคับทางปกครองของเจ้าหน้าที่ให้ชัดเจน จึงทำให้เกิดความไม่ชัดเจนแก่ผู้ได้รับผลกระทบว่าจะใช้สิทธิโต้แย้ง ได้อย่างไร

จากสภาพปัญหาดังกล่าว แสดงให้เห็นว่าการบังคับใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ตามกฎหมายว่าด้วยภาษีโรงเรือนและที่ดินยังมีข้อบกพร่องและไม่เพียงพอในการบังคับใช้ ได้อย่างเหมาะสม จึงมีความจำเป็นที่จะต้องศึกษาปัญหาและทำการวิเคราะห์ปัญหาดังกล่าว เพื่อหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาและปรับปรุงข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามกฎหมายว่าด้วยภาษีโรงเรือนและที่ดินเพื่อให้มีความเหมาะสมและในขณะเดียวกันสิทธิและเสรีภาพของผู้ค้างชำระภาษีก็จะได้รับความคุ้มครองและมีหลักประกัน โดยมีหลักเกณฑ์ ที่แน่นอนในการใช้มาตรการบังคับจัดเก็บภาษีให้เป็นไปด้วยความยุติธรรมอันจะส่งผลให้เกิด ความมั่นใจแก่ประชาชนในการให้ความร่วมมือที่จะเสียภาษี

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาความหมาย แนวคิด ทฤษฎี ที่เกี่ยวข้องกับการใช้มาตรการบังคับ ทางปกครอง ตามกฎหมายว่าด้วยภาษีโรงเรือนและที่ดิน
2. เพื่อศึกษากฎหมายที่เกี่ยวเนื่องกับการใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามกฎหมายว่าด้วยภาษีโรงเรือนและที่ดิน
3. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหาของการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ตามกฎหมาย ว่าด้วยภาษีโรงเรือนและที่ดิน

4. เพื่อศึกษาและหาแนวทางในการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามกฎหมายว่าด้วยภาษีโรงเรือนและที่ดินที่ใช้อยู่ในปัจจุบันให้มีความเหมาะสมและมีประสิทธิภาพขึ้นกว่าในปัจจุบัน

### 1.3 สมมติฐานของการศึกษา

มาตรการบังคับทางปกครองมีอยู่หลายมาตรการทุกมาตรการมีวัตถุประสงค์เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งกฎหมายก็ได้มอบอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยให้อำนาจยึด อาศัยทรัพย์สินผู้ค้างชำระภาษีได้ โดยมีต้องฟ้องร้องต่อศาลให้มีคำพิพากษาก่อนโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือน และที่ดิน พ.ศ. 2475 มาตรา 44 เพียงมาตราเดียวซึ่งมิได้บัญญัติถึงขั้นตอนของการยึด อาศัย และการขายทอดตลาดทรัพย์สินไว้โดยเฉพาะเพียงแต่บัญญัติว่าวิธีการยึด อาศัยหรือขายทอดตลาดทรัพย์สินให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง โดยอนุโลม และการนาระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการยึด อาศัยและขายทอดตลาดทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2551 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งมีใช้กฎหมายที่จะนำมาบังคับใช้ให้กระทบสิทธิ และเสรีภาพของประชาชนทั่วไปได้มาเป็นแนวทางให้เจ้าหน้าที่ใช้ปฏิบัติงาน จึงทำให้เกิดปัญหาอุปสรรคและยังคงมีข้อบกพร่อง และเกิดช่องว่างทางกฎหมายเนื่องจากความไม่ชัดเจน ของข้อความหลายประการ จึงควรมีการปรับปรุงแก้ไขและหาแนวทางในการยึด อาศัยทรัพย์สิน ให้มีประสิทธิภาพเพื่อประโยชน์รัฐในการบังคับจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินขณะเดียวกันการใช้ มาตรการบังคับทางปกครองวิธีใด ก็ควรคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะและควรเป็นไปตาม หลักความพอสมควรแก่เหตุ เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และจุดมุ่งหมายของกฎหมาย

### 1.4 ขอบเขตของการศึกษา

ขอบเขตของการศึกษา เนื่องจากวิทยานิพนธ์เล่มนี้ ได้ทำการศึกษามาตรการบังคับทางปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามกฎหมายว่าด้วยภาษีโรงเรือนและที่ดิน โดย ศึกษาวิเคราะห์ขั้นตอนการบังคับใช้กฎหมายตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการยึด อาศัย และขายทอดตลาดทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2551 และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยใช้บังคับเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป ดังนั้นผู้เขียนจึงไม่ขอกกล่าวถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ โดยจะศึกษาหลักทั่วไปของการใช้อำนาจของ ฝ่ายปกครอง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ประมวลกฎหมายวิธี พิจารณาความแพ่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และประมวลรัษฎากรในส่วนที่เกี่ยวข้อง

กับการใช้มาตรการบังคับทางปกครองในการยึด อาัยคทรัพย์สินและศึกษาเปรียบเทียบกับวิธีการยึด และอาัยคทรัพย์สินของเจ้าพนักงานบังคับคดี เจ้าหน้าที่กรมสรรพากร พร้อมทั้งศึกษากฎหมาย ต่างประเทศที่เกี่ยวข้อง

### 1.5 วิธีการดำเนินการศึกษา

ในการศึกษานี้จะศึกษาโดยการวิจัยเอกสาร จากตำรากฎหมาย บทความในวารสาร ตลอดจนบทความในเอกสาร ข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ เพื่อนำมารวบรวมและวิเคราะห์ ให้เป็นระบบ เพื่อทำการศึกษา หาข้อสรุปและข้อเสนอแนะ

### 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงความหมาย แนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ตามกฎหมายว่าด้วยภาษีโรงเรือนและที่ดิน
2. ทำให้ทราบถึงกฎเกณฑ์ทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้มาตรการบังคับทางปกครองตาม กฎหมายว่าด้วยภาษีโรงเรือนและที่ดิน และข้อกฎหมายต่างประเทศ
3. ทำให้ทราบถึงปัญหาของการใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามกฎหมายว่าด้วยภาษี โรงเรือนและที่ดิน
4. ทำให้ค้นพบแนวทางแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้มาตรการบังคับทาง ปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการยึด อาัยคทรัพย์สินตามกฎหมายว่าด้วย ภาษีโรงเรือนและที่ดินที่ใช้อยู่ในปัจจุบันให้มีความเหมาะสมและมีประสิทธิภาพขึ้นกว่าในปัจจุบัน

## บทที่ 2

# ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวกับ มาตรการบังคับทางปกครอง

การศึกษามาตรการบังคับทางปกครองสำหรับบทนี้ เป็นการศึกษาความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หลักเกณฑ์ในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองตาม หลักนิติรัฐ หลักลำดับชั้นของกฎหมาย หลักเอกสิทธิ์ทางปกครอง หลักเกณฑ์การอุทธรณ์ ตลอดจนแนวความคิดเกี่ยวกับมาตรการบังคับทางปกครอง

### 2.1 ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ถูกจัดตั้งขึ้นมาโดยถือเป็นส่วนหนึ่งของทฤษฎีว่าด้วยการกระจายอำนาจอันเป็นกระบวนการที่ฝ่ายปกครองแบ่งอำนาจการปกครองของตนออกมาแล้วมอบให้นิติบุคคลในกฎหมายมหาชนอื่น คือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะบางอย่าง โดยมีอิสระในการดำเนินการและไม่อยู่ในการบังคับบัญชาของส่วนกลางแต่จะอยู่ภายในกำกับดูแลของส่วนกลาง โดยการกระจายอำนาจปกครองประกอบด้วยลักษณะสำคัญห้าประการ คือ มีการแยกหน่วยงานออกไปเป็นองค์กรนิติบุคคลจากส่วนกลาง มีการเลือกตั้งสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น มีความเป็นอิสระในการปกครองตนเอง มีเจ้าหน้าที่ของตนเอง และประการสุดท้ายคือ มีงบประมาณและรายได้เป็นของตนเอง<sup>7</sup> ซึ่งการปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยมีความเป็นมาและรูปแบบ โครงสร้างขององค์กร ดังนี้

#### 2.1.1 ความเป็นมาของการปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย

การดำเนินการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทยมีมานานแล้ว แต่ได้ปรากฏเด่นชัดในสมัยสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งทรงตราพระราชกำหนดสุขาภิบาลกรุงเทพ ร.ศ. 116 (พ.ศ. 2440) เป็นการดำเนินการโดยส่วนกลาง ทั้งนี้ได้กำหนดให้ผู้บริหารกิจการสุขาภิบาลกรุงเทพเป็นข้าราชการประจำ โดยมีวัตถุประสงค์ให้จัดการทำนุบำรุงท้องที่ 3 ประการ คือ ซ่อมแซมและบำรุงถนนหนทาง จุดโคมไฟให้สว่างค่าคืนและจัดหาคนเก็บกวาดขยะมูลฝอย<sup>8</sup>

<sup>7</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2553). *กฎหมายปกครอง*. หน้า 63.

<sup>8</sup> ประหยัด หงส์ทองคำ. (2526). *การปกครองท้องถิ่นไทย*. หน้า 41 – 42.

จนกระทั่งปี พ.ศ. 2448 (ร.ศ. 124) มีการดำเนินกิจการของท้องถิ่นในรูปแบบของราชการ ส่วนกลาง และส่วนภูมิภาคร่วมกัน โดยมีประกาศพระบรมราชโองการให้จัดตั้งสุขาภิบาลท่าฉลอม โดยตราพระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลท่าฉลอม ร.ศ. 124 (พ.ศ. 2448) ขึ้นกำหนดให้กำนันและผู้ใหญ่บ้านที่อยู่ในเขตจัดการสุขาภิบาลร่วมเป็นกรรมการด้วย ให้สุขาภิบาลมีหน้าที่ดำเนินการซ่อมแซมถนนหนทาง จุดโคมไฟ การรักษาความสะอาดและกิจการอื่นอันเป็นประโยชน์แก่ราษฎร ในท้องถิ่นนอกจากนี้ยังได้มีการประกาศแก่ภาษีโรงเรือนจัดสุขาภิบาลตลาดท่าฉลอม เมืองสมุทรสาคร ลงวันที่ 18 มีนาคม ร.ศ. 124 (พ.ศ. 2448) ขึ้นพร้อมพระราชทานเงินภาษีโรงเรือนที่เก็บได้ในเขตสุขาภิบาลเป็นทุนดำเนินการแก่สุขาภิบาล<sup>9</sup> ภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 เป็นต้นมาได้มีการตื่นตัวในการกระจายอำนาจการปกครองไปให้ท้องถิ่นดำเนินการเอง

ปี พ.ศ. 2476 ได้มีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหาร แห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2476 ขึ้น กำหนดให้มีการจัดระเบียบบริหารเป็น 3 ส่วน คือราชการบริหาร ส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ซึ่งการจัดระเบียบราชการบริหารเช่นนี้เป็นการนำหลักการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่นมาใช้อย่างเป็นทางการเป็น ครั้งแรกโดยมีการตราพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ขึ้นใช้บังคับมีการยกฐานะ สุขาภิบาลที่มีอยู่ในขณะนั้นขึ้นเป็นเทศบาลหลายแห่ง กำหนดให้เทศบาลมีหน้าที่ในการจัดทำ ภารกิจต่างๆ ในเขตเทศบาลด้วยงบประมาณของเทศบาลเองแต่พระราชบัญญัติฉบับนี้ ก็ได้ถูก ยกเลิกในเวลาต่อมา จากนั้นก็ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2481 จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2486 ได้มีการยกเลิกพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2481 โดยพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2486 หลังจากนั้นในปี พ.ศ. 2496 ได้ยกเลิกพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2486 และได้ประกาศใช้ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ขึ้นมาบังคับใช้ พระราชบัญญัติฉบับนี้ยังคงบังคับใช้อยู่ใน ปัจจุบันโดยมีการแก้ไขเพิ่มเติมทั้งสิ้นรวม 13 ครั้ง โดยครั้งสุดท้ายที่มีการแก้ไขเพิ่มเติม คือ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่ 13) พ.ศ. 2552<sup>10</sup>

ปี พ.ศ. 2477 ได้ปรากฏรูปแบบการปกครองประเภทองค์การบริหารส่วนจังหวัด ขึ้นครั้งแรกโดยมีการจัดตั้งสภาจังหวัดขึ้น ซึ่งสภาจังหวัดที่จัดตั้งขึ้นเป็นการจัดตั้งตาม พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ที่กำหนดให้สภาจังหวัดทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษา ของผู้ว่าราชการจังหวัดเกี่ยวกับงบประมาณที่ตั้งทางจังหวัด ตลอดจนการแบ่งสรรเงินอุดหนุน ของรัฐบาลระหว่างเทศบาลในจังหวัด ต่อมาได้มีพระราชบัญญัติสภาจังหวัด พ.ศ. 2481 ให้ สภาจังหวัดแยกออกจากกฎหมายเทศบาลทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาคณะกรรมการจังหวัด จากนั้นในปี

<sup>9</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์. เล่มเดิม. หน้า 117 - 118.

<sup>10</sup> แหล่งเดิม. หน้า 120.

พ.ศ. 2498 จึงมีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 ทั้งนี้ เนื่องจากจอมพล ป. พิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรีในขณะนั้นเห็นว่าประชาชนที่อยู่นอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาลควรจะได้มีการปกครองตนเองตามระบอบประชาธิปไตยเช่นเดียวกับประชาชนในเขตเทศบาลและสุขาภิบาลด้วย ซึ่งกฎหมายดังกล่าวได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมครั้งสุดท้ายในปี พ.ศ. 2523<sup>11</sup> และใช้บังคับมาจนกระทั่งปี พ.ศ. 2540 ได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ทำให้มีการยกเลิกพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 และประกาศใช้พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 เพื่อให้การบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสอดคล้องกับหลักการปกครองส่วนท้องถิ่นที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญและต่อมาภายหลังก็ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมอีกจำนวน 4 ครั้ง โดยครั้งสุดท้ายแก้ไขเมื่อ พ.ศ. 2552<sup>12</sup>

ปี พ.ศ. 2495 ได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2495 ขึ้นใช้แทนพระราชบัญญัติระเบียบบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2476 ต่อมาในปี พ.ศ. 2499 ได้ตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2499 ขึ้นใช้บังคับซึ่งกฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดเพิ่มการปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นอีกรูปแบบหนึ่งในครั้งนี้จึงเกิดมีการปกครองในรูปแบบ “สภาตำบล” ขึ้นโดยมีแนวความคิดมาจากการที่การปกครองท้องที่ตำบล หมู่บ้าน ยังไม่มีลักษณะเป็นชุมชนที่มีความเจริญพอจะยกระดับขึ้นเป็นการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลหรือสุขาภิบาลได้ ดังนั้น การจะพัฒนาระบอบประชาธิปไตยให้เกิดขึ้น จึงจำเป็นต้องฝึกสอนและให้ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศได้มีโอกาสร่วมฝึกปฏิบัติด้วย กระทรวงมหาดไทยจึงมีคำสั่งที่ 222/2499 ให้จัดตั้งสภาตำบลขึ้น ต่อมาในปี พ.ศ. 2499 เช่นกัน ได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 จัดตั้งหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น เรียกว่า “องค์การบริหารส่วนตำบล” ขึ้นให้มีฐานะเป็นนิติบุคคลและอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัด ต่อมาในปี พ.ศ. 2509 ได้จัดตั้งรูปแบบการบริหารงานในตำบลใหม่ กระทรวงมหาดไทย จึงได้มีคำสั่งที่ 275/2509 มายกเลิกคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 222/2499 โดยปรับปรุงสภาตำบลที่เคยกำหนดแยกฝ่ายสภาและฝ่ายบริหารเปลี่ยนเป็นรูปแบบการบริหารในรูปคณะกรรมการ เรียกว่า “คณะกรรมการสภาตำบล” ต่อมาในปี พ.ศ. 2515 ได้ออกประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 ขึ้นยกเลิกหน่วยการปกครองแบบขององค์การบริหารส่วนตำบลและสภาตำบลเดิมเปลี่ยนเป็น “สภาตำบล” ต่อมาในปี

<sup>11</sup> แหล่งเดิม. หน้า 136.

<sup>12</sup> มณฑล ศิริทอง. (2553). *ภารกิจและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เหมาะสม: ศึกษาเฉพาะกรณีปัญหาการกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล*. หน้า 28.

พ.ศ. 2537 ได้มีการยกเลิกประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 และตราพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ขึ้นใช้บังคับจนถึงปัจจุบัน โดยครั้งสุดท้ายที่มีการแก้ไขเพิ่มเติม คือ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2552<sup>13</sup> นอกจากการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป ดังที่กล่าวมาแล้วนั้น ประเทศไทยยังมีการจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษขึ้นอีกสองแห่ง คือ ได้จัดตั้งกรุงเทพมหานครโดยประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518 และได้จัดตั้งเมืองพัทยาขึ้น โดยตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521

### 2.1.2 รูปแบบและโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย มี 5 รูปแบบ คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ซึ่งถือว่าเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา ถือเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ปัจจุบันรูปแบบการปกครองท้องถิ่นของไทยทุกรูปแบบใช้การเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรง และสมาชิกท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี<sup>14</sup> ปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยมีจำนวน 7,853 แห่ง โดยมีแยกออกเป็น องค์การบริหารส่วนจังหวัด จำนวน 76 แห่ง เทศบาล จำนวน 2,266 แห่ง โดยแบ่งออกเป็น เทศบาลนคร จำนวน 29 แห่ง เทศบาลเมือง จำนวน 167 แห่ง และเทศบาลตำบล จำนวน 2,070 แห่ง องค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 5,509 แห่ง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษได้แก่เมืองพัทยาและกรุงเทพมหานคร<sup>15</sup>

#### 1) การปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

องค์การบริหารส่วนจังหวัดได้มีการจัดตั้งขึ้นในทุกจังหวัด ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 รวมทั้งที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง พ.ศ. 2552 มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีทรัพย์สินและบุคลากรของตนเองโดยตรง โดยมีอำนาจหน้าที่และโครงสร้างที่สำคัญดังต่อไปนี้

##### (1) อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 รวมทั้งที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง พ.ศ. 2552 มาตรา 45 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการภายในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่

<sup>13</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์. เล่มเดิม. หน้า 145.

<sup>14</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 284.

<sup>15</sup> ข้อมูล ณ วันที่ 1 ตุลาคม 2555 ส่วนวิจัย ระบบรูปแบบและโครงสร้าง สำนักพัฒนาระบบ รูปแบบและโครงสร้าง กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น.

สำคัญได้แก่การตราข้อบัญญัติโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย ประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด สนับสนุนสภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น ประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ของสภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่น แบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่สภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น คຸ້ມครองดูแลทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น จัดทำกิจการใดๆ อันเป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นที่อยู่เขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด และกิจการนั้น เป็นการสมควรให้ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ เป็นต้น นอกจากนี้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549 มาตรา 17 ยังบัญญัติอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดไว้อีกหลายประการ ที่สำคัญอาทิเช่น การจัดการศึกษา การจัดตั้งและดูแลระบบบำบัดน้ำเสียรวม การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลรวม การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่างๆ การส่งเสริมการท่องเที่ยวการขนส่งมวลชนและการวิศวกรรมจราจร การสร้างและบำรุงทางบกและทางน้ำที่เชื่อมต่อระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น และการจัดให้มีระบบรักษาความสงบเรียบร้อยในจังหวัด เป็นต้น

(2) โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัด<sup>16</sup> ประกอบไปด้วยสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดและนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในเขตจังหวัด

1. สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ประกอบไปด้วยสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของราษฎรและมีวาระในการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี จำนวนสมาชิกประกอบไปด้วยประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด 1 คน และรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดอีก 2 คน ที่มาจากการเลือกตั้งทางอ้อมโดยการเลือกของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน โดยจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ในแต่ละจังหวัด จะมีจำนวนไม่เท่ากันขึ้นอยู่กับจำนวนประชากรของจังหวัดนั้นๆ โดยทั่วไปจะมีจำนวนตั้งแต่ 24 คน ถึง 48 คน

อำนาจหน้าที่ของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ที่สำคัญได้แก่ พิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น ร่างข้อบัญญัติ งบประมาณรายจ่ายประจำปี ควบคุมและตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารด้วยการตั้งกระทู้ถาม นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดในเรื่องที่เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่

<sup>16</sup> พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 รวมทั้งที่แก้ไขเพิ่มเติมจนถึง พ.ศ. 2552.

ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะต้อง มีคุณสมบัติตาม พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 ที่สำคัญได้แก่ สัญชาติไทยโดยการเกิด อายุไม่ต่ำกว่า 25 ปีบริบูรณ์ในวันเลือกตั้ง มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตเลือกตั้งที่จะสมัครเป็นเวลาติดต่อกัน ไม่น้อยกว่า 1 ปีนับถึงวันสมัคร หรือ เสียภาษีบำรุงท้องที่เป็นเวลาติดต่อกัน 3 ปีนับถึงวันที่สมัคร และไม่มีกฎหมายกำหนดวุฒิการศึกษา

## 2. นายองค์การบริหารส่วนจังหวัด

นายองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในเขตจังหวัด ดำรงตำแหน่งนับแต่วันเลือกตั้งและมีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี นับแต่วันดำรงตำแหน่ง โดยทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหาร เพื่อบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

อำนาจหน้าที่ของนายองค์การบริหารส่วนจังหวัด ที่สำคัญได้แก่ การกำหนดนโยบายและดำเนินการตามนโยบายที่กำหนดไว้ตลอดจนรับผิดชอบในการบริหารราชการ สั่งอนุญาต และอนุมัติเกี่ยวกับราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด แต่งตั้งและถอดถอนรองนายองค์การบริหารส่วนจังหวัด เลขานุการนายองค์การบริหารส่วนจังหวัด และที่ปรึกษาองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นต้น และในฝ่ายบริหารยังมีปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดคนหนึ่งซึ่งเป็นข้าราชการประจำเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและลูกจ้างองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยเป็นผู้รับผิดชอบควบคุมดูแลให้เป็นไปตามนโยบาย และมีอำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนดหรือตามที่นายองค์การบริหารส่วนจังหวัดมอบหมาย

ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นนายองค์การบริหารส่วนจังหวัด จะต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น และจะต้องมีคุณสมบัติที่สำคัญดังต่อไปนี้ สัญชาติไทยโดยการเกิด อายุไม่ต่ำกว่า 30 ปีบริบูรณ์ ในวันเลือกตั้งมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตเลือกตั้งที่จะสมัครเป็นเวลาติดต่อกัน ไม่น้อยกว่า 1 ปี นับถึงวันสมัคร หรือเสียภาษีบำรุงท้องที่เป็นเวลาติดต่อกัน 3 ปีนับถึงวันที่สมัครและสำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรี หรือเทียบเท่า หรือเคยเป็นสมาชิกสภาจังหวัด สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ผู้บริหารท้องถิ่น หรือสมาชิกรัฐสภา

### 2) การปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาล

เทศบาลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งของไทย มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีทรัพย์สินและบุคลากรของตนเองโดยตรง โดยมีแบ่งรูปแบบ อำนาจหน้าที่และมีโครงสร้างตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 รวมทั้งที่แก้ไขเพิ่มเติมจนถึง พ.ศ. 2552 ที่สำคัญดังต่อไปนี้

(1) ประเภทของเทศบาล ได้แบ่งออกเป็น 3 ประเภท คือ เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร

1. เทศบาลตำบลได้แก่ ท้องถิ่นซึ่งมีประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบล ประกาศกระทรวงมหาดไทยนั้นให้ระบุชื่อและเขตเทศบาลไว้ด้วย

2. เทศบาลเมือง ได้แก่ ท้องถิ่นอันเป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัด หรือท้องถิ่นชุมนุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่หนึ่งหมื่นคนขึ้นไป ทั้งมีรายได้พอควรแก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่ อันต้องทำตามพระราชบัญญัตินี้ และมีประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะเป็นเทศบาลเมือง ประกาศกระทรวงมหาดไทยนั้นให้ระบุชื่อและเขตของเทศบาลไว้ด้วย

3. เทศบาลนคร ได้แก่ ท้องถิ่นชุมนุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่ห้าหมื่นคนขึ้นไป ทั้งมีรายได้พอควรแก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำตามพระราชบัญญัตินี้ และซึ่งมีประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะเป็นเทศบาลนคร ประกาศกระทรวงมหาดไทยนั้นให้ระบุชื่อและเขตของเทศบาลไว้ด้วย

#### (2) อำนาจหน้าที่ของเทศบาล

กฎหมายว่าด้วยเทศบาลได้กำหนดให้เทศบาลทุกประเภทมีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการที่สำคัญ ได้แก่ การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน การป้องกันและระงับ สาธารณภัย การสาธารณสุข การสาธารณูปการ การโยธาสาธารณะ การจัดการศึกษา การสาธารณูปโภคและเทศพาณิชย์ การทะเบียนราษฎรและการบำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549 มาตรา 16 ยังกำหนดให้เทศบาลมีอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ ของประชาชนในท้องถิ่นไว้อีกรวม 31 ประการ เช่น การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ การส่งเสริมการท่องเที่ยว การจัดการศึกษา การส่งเสริมกีฬา การฝึก และประกอบอาชีพ การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล การควบคุมอาคาร และการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เป็นต้น

#### (3) โครงสร้างของเทศบาล

โครงสร้างของเทศบาลประกอบไปด้วยสภาเทศบาลและนายกเทศมนตรี ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน

##### 1. สภาเทศบาล

สภาเทศบาลประกอบด้วย สมาชิกซึ่งราษฎรเลือกตั้งขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล โดยให้อยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี โดยจำนวนสมาชิกสภาเทศบาล จะขึ้นอยู่กับประเภทของสภาเทศบาล ดังนี้

สภาเทศบาลตำบล ประกอบไปด้วยสมาชิก 12 คน

สภาเทศบาลเมือง ประกอบไปด้วยสมาชิก 18 คน

สภาเทศบาลนคร ประกอบไปด้วยสมาชิก 24 คน

อำนาจหน้าที่ของสภาเทศบาล ที่สำคัญได้แก่ ทำหน้าที่พิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติเทศบาลร่างข้อบัญญัติร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และร่าง ขอบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมของเทศบาล ควบคุมและตรวจสอบการทำงานของ ฝ่ายบริหารด้วยการตั้งกระทู้ถามนายกเทศมนตรีในเรื่องที่เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่

ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลจะต้องมีคุณสมบัติ ตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 ที่สำคัญได้แก่ สัญชาติไทยโดยการเกิด อายุไม่ต่ำกว่า 25 ปีบริบูรณ์ในวันเลือกตั้ง มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตเลือกตั้งที่จะสมัครเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่า 1 ปีนับถึงวันสมัคร หรือเสียภาษีบำรุงท้องที่เป็นเวลาติดต่อกัน 3 ปีนับถึงวันที่สมัครและกฎหมายไม่ได้กำหนดวุฒิการศึกษา

## 2. นายกเทศมนตรี

นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งใน เขตเทศบาล ดำรงตำแหน่งนับแต่วันเลือกตั้งและมีระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี นับแต่วันเลือกตั้ง

อำนาจหน้าที่ของนายกเทศมนตรี ที่สำคัญ ได้แก่การกำหนดนโยบายและดำเนินการตามนโยบายที่กำหนดไว้ตลอดจนรับผิดชอบในการบริหารราชการ สั่งอนุญาตและอนุมัติเกี่ยวกับราชการของเทศบาล แต่งตั้งและถอดถอนรองนายกเทศบาล เลขานุการนายกเทศบาล และที่ปรึกษาเทศมนตรีเป็นต้น และในฝ่ายบริหารยังมีปลัดเทศบาลคนหนึ่ง ซึ่งเป็นข้าราชการประจำเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและลูกจ้างของเทศบาลโดยเป็นผู้รับผิดชอบควบคุมดูแล ให้เป็นไปตามนโยบาย และมีอำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนดหรือตามที่นายกเทศมนตรีมอบหมาย

ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกเทศมนตรีจะต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 และจะต้องมีคุณสมบัติที่สำคัญได้แก่ สัญชาติไทยโดยการเกิด อายุไม่ต่ำกว่า 30 ปีบริบูรณ์ในวันเลือกตั้ง มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตเลือกตั้งที่จะสมัครเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่า 1 ปีนับถึงวันสมัคร หรือเสียภาษีบำรุงท้องที่เป็นเวลาติดต่อกัน 3 ปีนับถึงวันที่สมัคร และจะต้องสำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า หรือเคยเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่นหรือสมาชิกรัฐสภา

## 3) การปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบองค์กรบริหารส่วนตำบล

องค์กรบริหารส่วนตำบลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบใหม่ที่สุดของประเทศไทย มีฐานะเป็นนิติบุคคลมีทรัพย์สินและบุคลากรของตนเองโดยตรง โดยมีอำนาจหน้าที่และมีโครงสร้างตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์กรบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 รวมถึงที่แก้ไขเพิ่มเติมจนถึง พ.ศ. 2552 ที่สำคัญมีดังต่อไปนี้

## (1) อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

กฎหมายว่าด้วยองค์การบริหารส่วนตำบลได้กำหนดให้องค์การบริหาร ส่วนตำบลมีหน้าที่ต้องทำเรื่องต่างๆ ในเขตของตน เช่น จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล ป้องกันโรค และระงับโรคติดต่อ ส่งเสริมการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม กู้ยืมกองทุน และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นต้น และนอกจากนี้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 รวมถึงที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง พ.ศ. 2549 มาตรา 16 ยังได้กำหนดให้มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับอำนาจหน้าที่ของเทศบาลรวม 31 ประการด้วยเช่นกัน

(2) โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วยสภาองค์การบริหาร ส่วนตำบลและนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน

## 1. สภาองค์การบริหารส่วนตำบล

สภาองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วยสมาชิกซึ่งได้รับเลือกตั้ง จากรายชื่อในแต่ละหมู่บ้านในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นและมีวาระในการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี จำนวนสมาชิกประกอบด้วยสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนหมู่บ้านละ 2 คน ซึ่งเลือกตั้งโดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในแต่ละหมู่บ้านในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น แต่หากเขตองค์การบริหารส่วนตำบลใดมีเพียง 1 หมู่บ้านให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบไปด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวน 6 คน และในกรณี มีเพียง 2 หมู่บ้านให้สภาองค์การบริหาร ส่วนตำบล ประกอบไปด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวนหมู่บ้านละ 3 คน

อำนาจหน้าที่ของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ที่สำคัญได้แก่ ทำหน้าที่พิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล ร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมขององค์การบริหารส่วนตำบล ควบคุมและตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารด้วยการตั้งกระทู้ถามนายกองค์การบริหารส่วนตำบลในเรื่องที่เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่

ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จะต้องมีความประพฤติตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 ที่สำคัญได้แก่ สัญชาติไทยโดยการเกิด อายุไม่ต่ำกว่า 25 ปีบริบูรณ์ในวันเลือกตั้ง มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตเลือกตั้งที่จะสมัครเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่า 1 ปีนับถึงวันสมัคร หรือ เสียภาษีบำรุงท้องที่เป็นเวลาติดต่อกัน 3 ปีนับถึงวันสมัครและไม่มีกฎหมายกำหนดวุฒิการศึกษา

## 2. นายกองค้การบริหารส่วนตำบล

นายกองค้การบริหารส่วนตำบล ทำหน้าที่เป็นผู้บริหารขององค้การบริหารส่วนตำบล มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนดำรงตำแหน่งนับแต่วันเลือกตั้ง และมีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี

อำนาจหน้าที่ของนายกองค้การบริหารส่วนตำบลที่สำคัญ ได้แก่การกำหนดนโยบาย และดำเนินการตามนโยบายที่กำหนดไว้ตลอดจนรับผิดชอบในการบริหารราชการ สั่งอนุญาต และอนุมัติเกี่ยวกับราชการขององค้การบริหารส่วนตำบล แต่งตั้งและถอดถอนรองนายกองค้การบริหารส่วนตำบล เลขาธิการนายกองค้การบริหารส่วนตำบล และที่ปรึกษานายกองค้การบริหารส่วนตำบล เป็นต้น และในฝ่ายบริหารยังมีปลัดองค้การบริหารส่วนตำบลคนหนึ่ง ซึ่งเป็นข้าราชการประจำ เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและลูกจ้างขององค้การบริหารส่วนตำบล โดยเป็นผู้รับผิดชอบควบคุมดูแลให้เป็นไปตามนโยบาย และมีอำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนดหรือตามที่นายกองค้การบริหารส่วนตำบลมอบหมาย

ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกองค้การบริหารส่วนตำบลจะต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น และจะต้องมีคุณสมบัติที่สำคัญดังต่อไปนี้ที่สำคัญ ได้แก่ สัญชาติไทยโดยการเกิด อายุไม่ต่ำกว่า 30 ปีบริบูรณ์ในวันเลือกตั้ง มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตเลือกตั้งที่จะสมัครเป็นเวลาติดต่อกัน ไม่น้อยกว่า 1 ปีนับถึงวันสมัคร หรือเสียภาษีบำรุงท้องที่เป็นเวลาติดต่อกัน 3 ปีนับถึงวันที่สมัคร และกฎหมายกำหนดให้สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่ามัธยมศึกษาตอนปลายหรือเทียบเท่า หรือเคยเป็นสมาชิกสภาตำบล สมาชิกท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น หรือสมาชิกรัฐสภา

### 2.2 หลักนิติรัฐ (Das Rechtsstaatsprinzip)

นิติรัฐ หมายถึง รัฐซึ่งยอมรับรองและให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐาน ของราษฎร ทั้งนี้เพื่อที่ราษฎรจะได้ใช้สิทธิเสรีภาพเช่นว่านั้นพัฒนาบุคลิกภาพของตนได้ตามที่แต่ละคน จะเห็นสมควร ดังนั้น รัฐประเทแห่งนี้จึงเป็นรัฐที่มีอำนาจจำกัดโดยยอมอยู่ภายใต้กฎหมายของตนเอง เพื่อประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนเพราะถือว่าสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นสิทธิขั้นพื้นฐาน ของมนุษย์<sup>17</sup> โดยหลักนิติรัฐมีประวัติความเป็นมาและหลักการย่อยที่สำคัญ ดังนี้

<sup>17</sup> สมยศ เชื้อไทย ก (2553). *นิติรัฐ นิติธรรม*. หน้า 133.

### 2.2.1 ความเป็นมาของหลักนิติรัฐ

นิติรัฐ (Rechtsstaat) เป็นคำที่เกิดขึ้นในประเทศที่ใช้ภาษาเยอรมันได้แก่ประเทศเยอรมัน ประเทศออสเตรีย และบางส่วนของประเทศสวิตเซอร์แลนด์ โดยในช่วงปี ค.ศ. 1762 - 1814 นักคิดที่สำคัญของเยอรมันคือ Johann Fichte ได้เสนอความคิดค่อนข้างชัดเจนว่ากฎหมายจะต้องสอดคล้องกับความยุติธรรมและรัฐต้องปกครองตามบทกฎหมาย โดยมีองค์กรอิสระที่จะตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายในการกระทำของรัฐ อันถือได้ว่าเป็นการเสนอแนวคิดเรื่อง “นิติรัฐ” (Rechtsstaat) แต่คำว่า “นิติรัฐ” อันเป็นที่นิยมในเยอรมันมีการใช้ครั้งแรกโดย Carl Theodor Welcker ในหนังสือของเขาเมื่อปี ค.ศ. 1813 และต่อมามีการใช้โดย Baron von Aretin ใน ค.ศ. 1824 และโดย Robert von Mohl ใน ค.ศ. 1829 ความหมายในระยะแรกยังไม่ตรงกันนักแต่มีแนวโน้มไปในทางเป็นรัฐที่ปกครองโดยกฎหมาย โดยรัฐมีขึ้นเพื่อประโยชน์ของเอกชนทุกคนอำนาจของรัฐจะมีขอบเขตจำกัดลงเมื่อเกี่ยวข้องกับสิทธิเสรีภาพของเอกชน และจะต้องมีองค์กรที่เป็นกลางกำกับดูแลการที่รัฐต้องปฏิบัติตามกฎหมาย ในปี ค.ศ. 1856 Friedrich Julius Stahl เห็นว่า “นิติรัฐ” มีความหมายมากกว่าการปกครองโดยกฎหมาย แต่ต้องเป็นระบบการปกครอง โดยกฎหมายที่เน้นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของเอกชนด้วย ในปี ค.ศ. 1864 Otto Bähr และในปี ค.ศ. 1868 Otto von Gierke เห็นว่ารัฐมีสภาพเหมือนเป็นสหกรณ์ขนาดใหญ่ที่ทำเพื่อประโยชน์ของสมาชิกมิใช่สถาบันของชนชั้นปกครองของผู้ปกครองรัฐที่จะใช้อำนาจกับผู้อยู่ในอำนาจปกครององค์กรต่างๆ ของรัฐจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายเช่นเดียวกับองค์กรในสหกรณ์ที่ต้องทำตามกฎระเบียบของสหกรณ์ และเห็นว่าในนิติรัฐจะต้องให้ศาลเป็นผู้ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองเพื่อพิทักษ์สิทธิเสรีภาพของเอกชน โดยศาลนี้ต้อง เป็นศาลยุติธรรมทั่วไปตามปกติ แต่ในปี ค.ศ. 1869 Rudolf von Gneist ซึ่งเคยเข้ามาศึกษาระบบ การปกครองของอังกฤษกลับเห็นว่ารัฐเป็นองค์กรปกครองตนเอง (Self-government) และเป็น การปกครองที่ต้องเป็นไปตามกฎหมาย โดยมีขอบอำนาจจำกัดตามที่กฎหมายกำหนดแต่เห็นว่า ควรมีระบบศาลปกครองที่เป็นอิสระคนละระบบกับศาลยุติธรรม โดยเห็นว่าศาลยุติธรรมจะควบคุมดุลพินิจของฝ่ายปกครองได้ไม่ดีเพียงพอ ในปี ค.ศ. 1895 Otto Mayer สรุปว่า นิติรัฐคือรัฐที่มีระบบกฎหมายปกครองที่ดีพร้อมและในปี ค.ศ. 1919 Gerhard Anschütz สรุปว่า โดยหลักนิติรัฐ การที่ฝ่ายปกครองจะใช้อำนาจแทรกแซงเสรีภาพของเอกชนจะกระทำโดยฝ่าฝืนกฎหมายไม่ได้ หรืออีกนัยหนึ่งจะต้องมีฐานทางกฎหมายให้ใช้อำนาจที่จะกระทำเช่นนั้นได้ หลักนิติรัฐในช่วงต้นนี้ ศาสตราจารย์หยุด แสงอุทัย ได้สรุปไว้ว่ามีหลักสำคัญ 3 ประการ คือ (1) กฎหมายเป็นสิ่งที่อยู่เหนือสิ่งอื่นใดใน

การปกครองประเทศ (2) ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของรัฐมีจำกัดไว้แน่นอน และ (3) ศาลมีอิสระในการพิจารณาและตรวจสอบความชอบกฎหมายในการปกครอง<sup>18</sup>

## 2.2.2 หลักการย่อยที่สำคัญของหลักนิติรัฐ

หลักนิติรัฐ มีเป้าหมายในการคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพของประชาชน โดยประกอบไปด้วยหลักการย่อยที่สำคัญ ได้แก่ (1) หลักการแบ่งแยกอำนาจ (Das Prinzip der Gewaltentrennung) (2) หลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ (Die Gewährleistung persönlicher Grundrechte) (3) หลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายปกครอง (Gesetzmaessigkeit der Verwaltung) (4) หลักความชอบด้วยกฎหมายในทางเนื้อหา (materielle Gesetzmaessigkeit) (5) หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ (Vorrang der Verfassung)

### 1. หลักแบ่งแยกอำนาจ (Das Prinzip der Gewaltentrennung)

หลักการแบ่งแยกอำนาจเรียกร้องมิให้อำนาจของรัฐรวมศูนย์อยู่ที่องค์กรใด องค์กรหนึ่ง แต่ให้มีการแบ่งแยกการใช้อำนาจหรือกระจายการใช้อำนาจของรัฐให้องค์กร ต่างองค์กรกันเป็นผู้ใช้เพื่อให้เกิดการดุลและคานอำนาจกัน โดยทั่วไปรัฐธรรมนูญของนิติรัฐ จะแบ่งแยกองค์กรที่ใช้ อำนาจออกเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ องค์กรที่ใช้อำนาจบริหาร และองค์กรที่ใช้อำนาจ ตุลาการ<sup>19</sup> โดยหลักแล้วต้องสามารถควบคุมตรวจสอบและยับยั้งซึ่งกัน และกันได้ทั้งนี้ เพราะ อำนาจทั้งสามมิได้แบ่งแยกออกจากกันโดยเด็ดขาด หากแต่มีการถ่วงดุลกัน (Check and balance) เพื่อให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้รับความคุ้มครอง ด้วยเหตุนี้จะต้องไม่มีอำนาจใดอำนาจ หนึ่งมีอำนาจเหนืออีกอำนาจหนึ่งอย่างเด็ดขาดหรือจะต้องไม่มีอำนาจใด อำนาจหนึ่งที่รับ ภาระหน้าที่ของรัฐทั้งหมดและดำเนินการเพื่อให้บรรลุภารกิจดังกล่าวแต่เพียงฝ่ายเดียว ดังนั้น หลักการแบ่งแยกอำนาจจึงเป็นหลักที่แสดงให้เห็นถึงการอยู่ร่วมกันของการแบ่งแยกอำนาจ การตรวจสอบอำนาจ และการถ่วงดุลอำนาจซึ่งจะก่อให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจต่างๆ ใน การยับยั้งซึ่งกันและกัน และทำให้เกิดความสมดุลระหว่างอำนาจไม่ทำให้อำนาจใดอยู่ภายใต้ อำนาจอื่นโดยสิ้นเชิง ด้วยสภาพการณ์เช่นนี้จะทำให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้รับความ คุ้มครองอันเป็นความมุ่งหมายประการสำคัญของหลักนิติรัฐ<sup>20</sup>

<sup>18</sup> ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์สานต์. (2540). *กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง*. หน้า 14 – 15.

<sup>19</sup> วรเจตน์ ภาศิริรัตน์ ข. (2553). *นิติรัฐ นิติธรรม*. หน้า 326.

<sup>20</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ ก. (2547). *หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตาม รัฐธรรมนูญ*. หน้า 25-26.

## 2. หลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ (Die Gewährleistung persönlicher Grundrechte)

สิทธิขั้นพื้นฐานเป็นสิทธิที่ติดตัวมนุษย์แต่ละคน ซึ่งไม่มีใครสามารถพรากจากมนุษย์แต่ละคนได้ (Unalienable right) เป็นสิทธิของมนุษย์เอง มิใช่สิทธิที่รัฐมอบให้ สิทธิเสรีภาพ ขั้นมูลฐานนี้อาจแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ สิทธิมนุษยชนทั่วไปและสิทธิพลเมือง สิทธิมนุษยชนทั่วไปเป็นสิทธิในฐานะที่เป็นมนุษย์ ได้แก่ สิทธิเสรีภาพในชีวิตร่างกาย สิทธิเสรีภาพในการเคหสถาน สิทธิเสรีภาพในการติดต่อสื่อสารถึงกันและกัน สิทธิเสรีภาพในการเดินทางและการเลือกถิ่น ที่อยู่ สิทธิเสรีภาพในครอบครัว สิทธิเสรีภาพในการประกอบอาชีพ สิทธิเสรีภาพในการมี และใช้ทรัพย์สิน สิทธิเสรีภาพในการทำสัญญา สิทธิเสรีภาพในอันที่จะแสดงความคิดเห็น ส่วนสิทธิพลเมืองนั้นหมายถึงสิทธิในการเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการสร้างเจตนารมณ์ของรัฐอันได้แก่ สิทธิเสรีภาพในอันที่จะรวมตัวกันเป็นกลุ่มเป็นสมาคมหรือพรรคการเมือง รวมตลอดถึงสิทธิเสรีภาพ ในอันที่จะลงคะแนนเสียงเลือกตั้งและสมัครเข้ารับเลือกตั้ง เป็นต้น<sup>21</sup>

โดยหลักนิติรัฐมีความเกี่ยวพันกันอย่างยิ่งกับสิทธิในเสรีภาพของบุคคล (Freiheitsrecht) และสิทธิในความเสมอภาค (Gleichheitsrecht) สิทธิทั้งสองประการดังกล่าวข้างต้น ถือว่าเป็นพื้นฐานของ “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” ในรัฐเสรีประชาธิปไตยทั้งหลายยอมรับหลักความเป็นอิสระของปัจเจกบุคคลในการที่จะพัฒนาบุคลิกภาพของตนเองไปตามความประสงค์ของบุคคลนั้นดั่งนั้น เพื่อเห็นแก่ความเป็นอิสระของปัจเจกบุคคลในการพัฒนาบุคลิกภาพของแต่ละบุคคล รัฐจึงต้องให้ความเคารพต่อขอบเขตของสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคล การแทรกแซงในสิทธิ และเสรีภาพของปัจเจกบุคคลโดยอำนาจรัฐจะกระทำได้อีกต่อเมื่อมีกฎหมายซึ่งผ่านความเห็นชอบ จากตัวแทนของประชาชนตามหลักความชอบธรรมในทางประชาธิปไตยได้ให้ความเห็นชอบแล้วเท่านั้น จึงจะสามารถกระทำได้ ทั้งนี้เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคลให้ มีผลในทางปฏิบัติอย่างแท้จริง จึงได้มีการนำหลักการแบ่งแยกอำนาจมาใช้เพื่อความมุ่งหมาย จะให้อำนาจแต่ละอำนาจควบคุมตรวจสอบซึ่งกันและกันก็เพื่อให้สิทธิและเสรีภาพของ ประชาชนได้รับรองความคุ้มครองนอกเหนือจากหลักการแบ่งแยกอำนาจแล้ว ได้มีการ บัญญัติหลักการต่างๆ อีกหลายประการเพื่อเป็นการให้หลักประกันแก่สิทธิและเสรีภาพของ ปัจเจกบุคคลมิให้ถูกละเมิดจากรัฐ เช่น การจำกัดสิทธิและเสรีภาพต้องมีผลบังคับเป็นการทั่วไป และไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะเจาะจง (Allgemeinheit und Einzelfallverbot) การกำหนดให้ระบอบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญให้อำนาจในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ (Zitiergebot) หลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพมิได้

<sup>21</sup> สมยศ เชื้อไทย ก เล่มเดิม. หน้า 133.

(Wesengehaltsgarantie) และหลักประกันที่สำคัญคือหลักประกันการคุ้มครองสิทธิโดยองค์กรตุลาการ (Rechtsschutzgarantie) ซึ่งถือว่าเป็นสาระสำคัญของการให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพแก่ปัจเจกบุคคลเพราะการคุ้มครองหรือหลักประกันทั้งหลาย จะปราศจากความหมายหากไม่ทำให้สิทธิแก่ปัจเจกบุคคลในการโต้แย้งการกระทำของรัฐเพื่อให้ องค์กรศาลซึ่งเป็นองค์กรที่มีความเป็นกลางเข้ามาควบคุมตรวจสอบการกระทำของรัฐที่ถูกต้องโต้แย้ง ว่าละเมิดต่อสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคล<sup>22</sup>

### 3. หลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายปกครอง (Gesetzmaessigkeit der Verwaltung)

ตามหลักนี้การกระทำทั้งหลายขององค์กรฝ่ายบริหารจะต้องชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งตราขึ้นโดยองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ หมายความว่าในความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่ของ รัฐบาลกับราษฎรนั้น เจ้าหน้าที่ของรัฐจะมีอำนาจสั่งการให้ราษฎรกระทำการหรือละเว้น ไม่กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดได้ต่อเมื่อมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายให้อำนาจไว้อย่างชัดเจน และจะต้องใช้อำนาจนั้นภายในกรอบที่กฎหมายกำหนดไว้ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างใด อย่างหนึ่งตามหลักการนี้ ทำให้ฝ่ายบริหารผูกต่อกฎหมายหรืออยู่ภายใต้กฎหมาย<sup>23</sup> หลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายปกครองซึ่งแบ่งเป็นหลักย่อยได้ 2 หลัก คือหลักความมาก่อนของกฎหมาย และหลักเงื่อนไขของกฎหมาย

3.1 หลักความมาก่อนของกฎหมาย (Der Grundsatz des Vorrangs des Gesetzes) ซึ่งหมายความว่า การกระทำของรัฐที่ออกมาในรูปแบบบทบัญญัติของกฎหมายย่อมอยู่ในลำดับที่มาก่อนการกระทำต่างๆ ของรัฐทั้งหลาย รวมทั้งการกระทำของฝ่ายปกครองด้วย ดังนั้นการกระทำของรัฐรวมทั้งการกระทำของฝ่ายปกครองทั้งหลายจึงไม่อาจขัดแย้งกับบทบัญญัติของกฎหมายได้ หลักนี้เรียกร้องในทางปฏิเสธว่าการกระทำของฝ่ายปกครองหรือมาตรการอันใดอันหนึ่งของ ฝ่ายปกครองจะขัดหรือแย้งกับกฎหมายทั้งหลายที่มีอยู่ไม่ได้ ดังนั้นหากการกระทำของ ฝ่ายปกครองหรือมาตรการอันใดของฝ่ายปกครองขัดหรือแย้งกับกฎหมาย การกระทำหรือ มาตรการนั้นย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย

### 3.2 หลักเงื่อนไขของกฎหมาย (Der Grundsatz des Vorbehalts des Gesetzes)

หลักเงื่อนไขของกฎหมายเรียกร้องว่าฝ่ายปกครองจะมีอำนาจกระทำการ อันใดอันหนึ่งได้ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจ หากไม่มีกฎหมายให้อำนาจฝ่ายปกครอง กระทำการดังกล่าว การกระทำของฝ่ายปกครองนั้นย่อมไม่ชอบด้วยหลักเงื่อนไขของกฎหมายดังกล่าว<sup>24</sup> หลักเงื่อนไขของกฎหมายหรือหลักไม่มีกฎหมายไม่มีอำนาจในต่างประเทศมีการ ถือหลักการนี้เคร่งครัดแตกต่างกัน

<sup>22</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ ก เล่มเดิม. หน้า 26 – 27.

<sup>23</sup> สมยศ เชื้อไทย ก เล่มเดิม. หน้า 136.

<sup>24</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ ก เล่มเดิม. หน้า 28-29.

กัน ไปแต่ระบบกฎหมายในประเทศไทยนั้นเมื่อพิจารณา จากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแล้ว หลักไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ ย่อมมีความหมายว่า มาตรการใดๆ ที่องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่มีลักษณะเป็นการสร้างภาระก้ำวล่วง เข้าแดนสิทธิเสรีภาพของราษฎรจำเป็นที่จะต้องมีฐานทางกฎหมายรองรับมาตรการดังกล่าว แต่มาตรการใดๆ ที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์แก่ราษฎร และไม่มีกฎหมายกำหนดเงื่อนไขการใช้มาตรการนั้นไว้เป็นพิเศษขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองอาจกระทำการได้แม้ว่าจะไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้อย่างชัดเจน ทั้งนี้จะต้องมีรากฐานความชอบธรรมในทางกฎหมายอันเป็นผลมาจากการกำหนดคกฏเกณฑ์ของรัฐสภาด้วย<sup>25</sup>

#### 4. หลักความชอบด้วยกฎหมายในทางเนื้อหา (Materielle Gesetzmaessigkeit)

หลักความชอบด้วยกฎหมายในทางเนื้อหาเป็นหลักที่เรียกร้องให้ฝ่าย นิติบัญญัติ หรือฝ่ายปกครองที่ออกกฎหมายลำดับรองกำหนดหลักเกณฑ์ในทางกฎหมายให้เป็นตาม หลักความแน่นอนของกฎหมาย หลักห้ามมิให้กฎหมายมีผลย้อนหลัง และหลักความพอสมควรแก่เหตุ<sup>26</sup>

##### 4.1 หลักความแน่นอนของกฎหมาย (Das Prinzip der Rechtssicherheit)

หลักความแน่นอนของกฎหมายมีที่มาจากแนวคิดที่ว่าถ้าพึงแต่การเรียกร้องให้องค์กรของรัฐต้องผูกพันต่อกฎหมายในการกระทำต่างๆ นั้น ยังไม่เพียงพอที่จะช่วยปกป้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลได้ หากกฎหมายที่ได้รับการตราขึ้นนั้นไม่สอดคล้องกับความถูกต้องเป็นธรรม ด้วยเหตุนี้หลักนิติรัฐจึงได้เรียกร้องว่าในการตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับกับราษฎรนั้น กฎหมายที่ได้รับการตราขึ้นจะต้องมีความชัดเจนและแน่นอนเพียงพอที่ราษฎรจะเข้าใจได้<sup>27</sup> จึงทำให้เกิดหลักความแน่นอนของกฎหมายอันเป็นหลักการที่หลีกเลี่ยงความไม่แน่นอนในการใช้กฎหมาย ซึ่งหลักความแน่นอนของกฎหมายเป็นหลักที่เรียกร้องว่าการบัญญัติกฎหมายต้องมีความแน่นอนเพียงพอที่จะทำให้บุคคลในสังคมสามารถทราบได้ว่าบทบัญญัติของกฎหมายใดที่เขาจะต้องคำนึงถึงหากเขาจะกระทำการอันใดอันหนึ่งและกฎหมายดังกล่าวมีชื่อเรียกร้องอย่างใดบ้างจากข้อเรียกร้องดังกล่าวนี้เอง บุคคลจึงสามารถที่จะกำหนดการกระทำของตนเองให้เป็นไปตามเงื่อนไขของกฎหมายและทำให้เกิดความแน่ใจว่า การกระทำของตนจะไม่เป็นการละเมิดบทบัญญัติของกฎหมาย

<sup>25</sup> วรเจตน์ ภาศิริรัตน์ ค (2546). *หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง*. หน้า 31.

<sup>26</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ ก เล่มเดิม. หน้า 29.

<sup>27</sup> วรเจตน์ ภาศิริรัตน์ ข เล่มเดิม. หน้า 327.

#### 4.2 หลักห้ามมิให้กฎหมายมีผลย้อนหลัง (Verbot rückwirkender Gesetze)

หลักห้ามมิให้กฎหมายมีผลย้อนหลังเป็นหลักการที่เรียกร้องไม่ให้กฎหมายมีผลใช้บังคับกับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในอดีตที่ผ่านมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีของการย้อนหลังไป เป็นโทษต่อเหตุการณ์ที่ได้สิ้นสุดไปแล้ว การมีผลย้อนหลังของกฎหมายอาจแบ่งออกได้เป็น 2 กรณีคือ กรณีแรก การมีผลย้อนหลังโดยแท้ของกฎหมาย (Die echte Rueckwirkung) หรือเรียกว่าการมีผลย้อนหลังในผลของกฎหมาย (Rueckwirkung von Rechtsfolgen) กรณีนี้ได้แก่กรณีที่ข้อเท็จจริงอันใดอันหนึ่งได้ผ่านพ้นไปแล้วและกฎหมายได้บัญญัติให้มีผลกับข้อเท็จจริงที่ได้สิ้นสุดไปแล้ว เช่น การเพิ่มอัตราเบี้ยบ้านาญโดยให้มีผลย้อนหลังโดยแท้ย่อมหมายความว่าผู้รับบ้านาญย่อมมีสิทธิได้รับเงินบ้านาญเพิ่มขึ้นในช่วงเวลาที่ผ่านพ้นไปแล้วตามที่กฎหมายนั้นให้มีผลย้อนหลังไปถึงและกรณีที่สอง คือการมีผลย้อนหลังมิใช่โดยแท้ (Die unechte Rueckwirkung) หมายถึงกรณีที่กฎหมายได้เชื่อมโยงกับข้อเท็จจริงที่ได้เริ่มเกิดขึ้นแล้วในอดีตแต่ข้อเท็จจริงนั้นยังมีได้สิ้นสุดลงในขณะที่กฎหมายนั้น มีผลบังคับใช้และกฎหมายได้กำหนดให้มีผลสำหรับข้อเท็จจริงนั้นในอนาคต เช่น ในกรณีของการเพิ่มอัตราเบี้ยบ้านาญสำหรับผู้มีสิทธิได้รับบ้านาญโดยให้มีผลย้อนหลังมิใช่โดยแท้ ในกรณีนี้จะให้มีผลนับจากวันที่กฎหมายมีผลใช้บังคับไปในอนาคต<sup>28</sup>

#### 4.3 หลักความพอสมควรแก่เหตุ (übermaßverbot)

หลักพอสมควรแก่เหตุหรือหลักความได้สัดส่วนนี้ เรียกร้องให้การใช้อำนาจของรัฐจะต้องเป็นไปโดยพอเหมาะพอประมาณ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ชอบธรรม ในนิติรัฐนั้นรัฐไม่อาจใช้มาตรการใดๆ ก็ได้เพื่อที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ที่ตนต้องการ โดยการบรรลุวัตถุประสงค์ที่ชอบธรรมต้องใช้เครื่องมือหรือมาตรการทางกฎหมายที่ถูกต้อง พอเหมาะ พอประมาณด้วย ดังนั้นแม้ว่าระบบกฎหมายจะมอบเครื่องมือหรือมาตรการทางกฎหมายให้องค์การของรัฐดำเนินการ แต่หากใช้เครื่องมือหรือมาตรการนั้นไม่อาจบรรลุวัตถุประสงค์ได้ หรือวัตถุประสงค์นั้นอาจบรรลุได้เพียงแต่ใช้เครื่องมือหรือมาตรการที่รุนแรงน้อยกว่า หรือแม้ในที่สุดแม้ไม่มีเครื่องมือหรือมาตรการทางกฎหมายที่รุนแรงน้อยกว่าแต่การที่จะบรรลุวัตถุประสงค์นั้นปรากฏว่าทำให้ปัจเจกบุคคลได้รับผลร้ายอย่างรุนแรงต้องเสียหาย เกินกว่าที่จะคาดหมายจากบุคคลนั้น ไม่ได้สัดส่วนกับประโยชน์ที่สาธารณะที่จะได้รับการใช้เครื่องมือหรือมาตรการทางกฎหมายนั้นก็ย่อมไม่อาจกระทำได้ในนิติรัฐ<sup>29</sup>

<sup>28</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ ก เล่มเดิม. หน้า 30-31.

<sup>29</sup> วรเจตน์ ภาศิริตัน ข เล่มเดิม. หน้า 328 – 329.

สาระสำคัญของหลักความพอสมควรแก่เหตุหรือหลักความได้สัดส่วนมีหลักที่เป็นสาระสำคัญอยู่ 3 หลักคือ หลักความเหมาะสม หลักความจำเป็น และหลักความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้<sup>30</sup>

ก. หลักความเหมาะสม (Geeignetheit) หมายถึงมาตรการนั้นเป็นมาตรการที่อาจทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่กำหนดไว้ได้ มาตรการอันใดอันหนึ่งจะเป็นมาตรการที่ไม่เหมาะสมหากมาตรการนั้นไม่อาจบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ได้หรือการบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวนั้นเป็นไปด้วยความยากลำบาก

ข. หลักความจำเป็น (Erforderlichkeit) หมายถึงมาตรการหรือวิธีการที่อาจบรรลุวัตถุประสงค์ตามที่กำหนดได้และเป็นมาตรการหรือวิธีการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบน้อยที่สุด ดังนั้นหากมีมาตรการอื่นที่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์นั้นได้และมีผลกระทบน้อยกว่ามาตรการที่รัฐได้เลือกใช้ในกรณีนี้ย่อมถือได้ว่ามาตรการที่รัฐนำมาใช้มิได้เป็นไปตามหลักความจำเป็น

ค. หลักความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ (Verhaeltnismaessigkeit im engeren Sinne) หลักความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบเป็นเรื่องของความสัมพันธ์ระหว่างวัตถุประสงค์ (Zweck) และวิธีการ (Mittel) หลักความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบมีความหมายว่ามาตรการอันใดอันหนึ่งจะต้องไม่อยู่นอกเหนือขอบเขตของความสัมพันธ์ระหว่างวิธีการดังกล่าว กับวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ กล่าวคือ เป็นการพิจารณาความสมดุลระหว่างสิทธิขั้นพื้นฐาน ที่ถูกระทบกับผลประโยชน์ส่วนรวมที่เกิดจากการกระทบสิทธิขั้นพื้นฐานดังกล่าว จะต้อง อยู่ในสัดส่วนที่สมดุลกัน แต่หากกระทบสิทธิของปัจเจกบุคคลมากแต่ประโยชน์สาธารณะที่เกิดจากการกระทบสิทธิดังกล่าวมีเพียงเล็กน้อยเท่านั้น กรณีนี้ย่อมถือว่าไม่เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน ในความหมายอย่างแคบ

##### 5. หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ (Vorrang der Verfassung)

หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญนั้น เป็นส่วนยอดสุดของหลักนิติรัฐหรือเป็นมงกุฎของหลักนิติรัฐ (Kroennung des Rechtsstaates) หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ หมายความว่า รัฐธรรมนูญได้รับการยอมรับให้เป็นกฎหมายที่อยู่ในลำดับที่สูงสุดในระบบกฎหมายของรัฐนั้น และหากกฎหมายที่อยู่ในลำดับที่ต่ำกว่าขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ กฎหมายดังกล่าวย่อมไม่มีผลบังคับใช้ การยอมรับหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดว่าเป็นสาระสำคัญส่วนหนึ่งของหลักนิติรัฐนั้น เป็นลักษณะพิเศษของระบบกฎหมายเยอรมันซึ่งเป็นการทำให้หลักความชอบด้วยกฎหมายมีความชัดเจนมากขึ้นเป็นพิเศษ ซึ่งเป็นความแตกต่างกันในทางเนื้อหาของหลักนิติรัฐของประเทศต่างๆ ในยุโรปกับนิติรัฐของประเทศอังกฤษ ในขณะที่ประเทศอังกฤษ

<sup>30</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ ก เล่มเดิม. หน้า 32 – 33.

ซึ่งเป็นประเทศที่ไม่มีรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรหลักนิติรัฐในอังกฤษจึงมิได้เรียกร้องจากหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ<sup>31</sup> เมื่อรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดผลที่ตามมา ก็คือการกระทำของบรรดาสถาบันการเมืองต่างๆ ที่ถูกจัดตั้งขึ้นโดยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ จะมีการกระทำใดๆ ที่ไปขัดแย้งต่อรัฐธรรมนูญไม่ได้ ซึ่งถ้าหากการกระทำของสถาบันเหล่านี้ไปขัดหรือแย้งเข้า ก็ถือว่าเป็นอันใช้บังคับมิได้<sup>32</sup>

ดังนั้น จึงพอสรุปได้ว่าหลักนิติรัฐ คือรัฐที่ปกครองภายใต้กฎหมายที่เป็นธรรม และขณะเดียวกันก็มุ่งที่จะคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ทั้งนี้ไม่ว่าจะพิจารณาหลักการย่อยของนิติรัฐหลักการใด ก็จะพบว่าทุกหลักการล้วนแต่มีวัตถุประสงค์เดียวกันคือมุ่งคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการใช้อำนาจของรัฐ ซึ่งจะต้องมีองค์การตุลาการในการทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐและหากมีความผิดพลาดเสียหายเกิดขึ้นรัฐจะต้องดำเนินการเยียวยาแก้ไขโดย รัฐต้องให้ความคุ้มครองไว้ในกฎหมายสูงสุด นั่นคือรัฐธรรมนูญ

### 2.3 หลักเอกสิทธิ์ของฝ่ายปกครอง (Prérogative de l' administration)

หลักเอกสิทธิ์ของฝ่ายปกครองหรืออำนาจพิเศษของฝ่ายปกครอง เป็นเครื่องมือทางกฎหมายมหาชนที่กำหนดให้นิติบุคคลซึ่งจัดทำหรือกำกับดูแลการจัดทำบริการสาธารณะ มีอำนาจพิเศษที่สำคัญประการหนึ่งซึ่งมีลักษณะพิเศษที่แตกต่างไปจากวิธีการทางกฎหมายเอกชน ซึ่งเรียกว่าอำนาจพิเศษของฝ่ายปกครองหรือเอกสิทธิ์ของฝ่ายปกครองหรืออำนาจมหาชน โดยเป็นอำนาจฝ่ายเดียวของฝ่ายปกครองที่มีเหนือเอกชน เพื่อใช้ประโยชน์ในการจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งอำนาจพิเศษของฝ่ายปกครองจะพบได้ในการดำเนินกิจกรรมของฝ่ายปกครองประเภทต่างๆ เช่น การเวนคืน การยึดทรัพย์สิน การเข้าครอบครองทรัพย์สินของเอกชนเป็นการชั่วคราว การลงโทษ หรืออาจเป็นเอกสิทธิ์ที่มีอยู่เหนือทรัพย์สินของฝ่ายปกครอง เช่น การไม่สามารถยึดทรัพย์สินของฝ่ายปกครองได้ เป็นต้น<sup>33</sup>

#### 2.3.1 ความเป็นมาของหลักเอกสิทธิ์ของฝ่ายปกครอง

หลักเอกสิทธิ์ของฝ่ายปกครองหรืออำนาจพิเศษของฝ่ายปกครองนี้เป็นมรดก สืบทอดมาจากการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ กล่าวคือ พระมหากษัตริย์และบรรดา ขุนนางต่างก็มีอำนาจพิเศษที่เหนือกว่าเอกชนโดยเอกชนไม่สามารถโต้แย้งได้ และต่อมาเมื่อเกิดการปฏิวัติครั้งใหญ่ขึ้น ในปี ค.ศ. 1789 ก็ได้มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองประเทศจากระบอบ

<sup>31</sup> แหล่งเดิม, หน้า 36.

<sup>32</sup> พรชัย เลื่อนฉวี. (2553). *กฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง*. หน้า 72 – 73.

<sup>33</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์. เล่มเดิม, หน้า 38.

สมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบบประชาธิปไตยมีการแบ่งแยกองค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตยออกเป็น 3 องค์กรคือองค์กรที่ทำหน้าที่นิติบัญญัติ องค์กรที่ทำหน้าที่บริหารและองค์กรที่ทำหน้าที่ตุลาการ โดยองค์กรที่ทำหน้าที่บริหารมีฝ่ายปกครองเป็นผู้ดำเนินการซึ่งในการดำเนินการของฝ่ายปกครองนี้แม้จะอยู่ภายใต้กฎหมายที่เท่าเทียมกับเอกชนก็ตาม แต่ต่อมาก็ได้มีการให้อำนาจพิเศษหรือเอกสิทธิ์บางประการแก่ฝ่ายปกครองในการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะ ทั้งนี้เนื่องจากหากให้ฝ่ายปกครองอยู่ในสถานะที่เท่าเทียมกับเอกชนแล้ว ฝ่ายปกครองจะไม่สามารถจัดทำบริการสาธารณะได้อย่างสะดวก รวดเร็ว และเกิดผลดีต่อประชาชนได้ จึงเกิดการให้อำนาจพิเศษบางประการแก่ฝ่ายปกครองเพื่อให้ฝ่ายปกครองสามารถดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะได้โดยไม่ชักช้าและสำเร็จลุล่วงไปได้เป็นอย่างดี การให้อำนาจพิเศษแก่ฝ่ายปกครองนั้น มีที่มาจากตัวบทกฎหมายที่มีการให้อำนาจแก่ฝ่ายปกครองและจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองที่ได้สร้างหลักดังกล่าวไว้ในระบบกฎหมายมหาชนของฝรั่งเศส<sup>34</sup>

### 2.3.2 ลักษณะของเอกสิทธิ์ของฝ่ายปกครอง

ลักษณะของเอกสิทธิ์ของฝ่ายปกครองนั้น จะต้องมีความหมายรองรับถึงบทบาทหน้าที่ของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยกฎหมายดังกล่าวจะแสดงถึงวิธีการดังกล่าวได้ดังนี้<sup>35</sup> คือ

1) กิจกรรมที่ฝ่ายปกครองดำเนินการและผลทางกฎหมายที่ฝ่ายปกครองได้กระทำการหรือประโยชน์สาธารณะนั้น แบ่งแยกได้คือ การรักษาความสงบเรียบร้อยทางการปกครองและกิจกรรมที่เป็นการให้บริการสาธารณะ

(1) กิจกรรมในการรักษาความสงบเรียบร้อยทางการปกครอง หมายถึงการใช้อำนาจรักษาความสงบเรียบร้อยในการใช้เสรีภาพของเอกชน เพื่อป้องกันมิให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยขึ้นในสังคม โดยเป็นการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองเพื่อ “ป้องกัน” มิให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยขึ้นโดยเป็นการใช้อำนาจล่วงหน้าเพื่อการป้องกัน ดังนั้น ฝ่ายปกครองจึงมีอำนาจเพียง ฝ่ายเดียวในการออกกฎเกณฑ์ต่างๆ มาใช้โดยไม่ต้องถามความสมัครใจของเอกชน เอกชนมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามเท่านั้น ซึ่งเรียกว่า “นิติกรรมทางการปกครอง” ได้แก่ อำนาจในการวางกฎระเบียบเพื่อการต่างๆ และยังรวมไปถึง “การออกคำสั่ง” ตามกฎระเบียบนั้นด้วย เช่น การออกคำสั่งอนุมัติหรือไม่อนุมัติ และถ้าจำเป็นการใช้อำนาจรักษาความสงบเรียบร้อยทางปกครองอาจ “ใช้กำลัง” ได้เท่าที่จำเป็นอีกด้วย และถ้าการฝ่าฝืน “ข้อห้ามเพื่อการป้องกันนี้” เป็นความผิดทางอาญาด้วย ก็ต้องนำกฎหมายอาญามาใช้กับกรณีนั้น หรืออาจจะต้องมีการดำเนินคดีในศาลยุติธรรมในส่วนที่เป็นความผิดอาญา

<sup>34</sup> แหล่งเดิม. หน้า 382 – 383.

<sup>35</sup> ฐริชญา วัชรุ่ง. (2544). *หลักกฎหมายมหาชน*. หน้า 312 – 319.

ผลทางกฎหมายจากการรักษาความสงบเรียบร้อยทางการปกครองนั้นส่งผลให้เอกชนอาจนำคดีขึ้นสู่ศาลปกครองได้ หากเอกชนเห็นว่าการใช้อำนาจฝ่ายเดียวของฝ่ายปกครองเป็นการอันไม่ชอบและในกรณีเช่นนี้ ศาลปกครองจะใช้หลักที่ให้ความสำคัญกับมาตรการ ที่ฝ่ายปกครองใช้ว่าเกินกว่าความจำเป็นที่จะรักษาความสงบเรียบร้อยหรือไม่ ถ้าศาลปกครองพิจารณาได้ความว่าฝ่ายปกครองใช้มาตรการเพื่อป้องกันเกินกว่าความจำเป็นศาลปกครองก็จะสั่งเพิกถอนนิติกรรมทางการปกครองนั้นและถ้าเป็นกรณีที่ฝ่ายปกครองได้ละเมิดสิทธิของเอกชน อย่างร้ายแรงโดยไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้ศาลปกครองก็อาจลงโทษฝ่ายปกครองโดยไม่รับคดีไว้พิจารณาเอง แต่จะนำไปขึ้นศาลยุติธรรมซึ่งใช้กฎหมายเอกชนบังคับคดีแทน

(2) กิจกรรมที่เป็นการให้บริการสาธารณะ กิจกรรมนี้เป็นการให้บริการแก่ประชาชนเป็นประโยชน์สาธารณะ และเป็นการสนองความต้องการของมหาชน ดังนั้น วัตถุประสงค์ที่จะได้รับตอบแทนมาในรูปของผลกำไรจากการประกอบกิจกรรม จึงไม่ใช่วัตถุประสงค์ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐที่เป็นผู้ดำเนินกิจกรรมและลักษณะสำคัญอีกประการหนึ่งที่จะถือว่าเป็นการให้บริการสาธารณะ ก็คือ ต้องเป็นกิจกรรม “ฝ่ายปกครองดำเนินกิจกรรมด้วยตนเอง” และเป็นกิจกรรมที่ฝ่ายปกครองผู้ดำเนินกิจกรรมนั้นต้อง “รับผิดชอบ” หรืออย่างน้อย หากเป็นกิจกรรมที่ฝ่ายปกครองมอบให้ผู้อื่นกระทำแทน ก็ต้องอยู่ภายใต้การควบคุมกำกับอย่างใกล้ชิดของฝ่ายปกครอง

ผลทางกฎหมายจากกิจกรรมให้บริการสาธารณะ ศาลปกครองได้สร้างหลักกฎหมายพิเศษขึ้นมาสำหรับคุ้มครองการให้บริการสาธารณะที่เรียกว่า “หลักกฎหมายพื้นฐานของการให้บริการสาธารณะ” คือ หลักความต่อเนื่องของบริการสาธารณะ หลักการปรับเปลี่ยนให้การบริการสาธารณะทันต่อความต้องการของมหาชนอยู่เสมอ และหลักความเสมอภาค ที่มีต่อกิจกรรมอันเป็นบริการสาธารณะ

2) วิธีการที่ใช้ในการทำกิจกรรมและผลทางกฎหมาย ในกฎหมายเอกชนนั้นคู่กรณีที่เข้าทำนิติสัมพันธ์อยู่บนพื้นฐานของความเท่าเทียมกันและความสมัครใจทั้งสองฝ่ายนั้น ก็คือ “สัญญา” แต่ในกฎหมายมหาชนฝ่ายปกครองมีวิธีการต่างๆ ให้สามารถเลือกใช้ได้ตามความจำเป็นอย่างน้อย 3 ประการด้วยกัน ซึ่งอาจเรียกโดยรวมได้ว่า คือ “เอกสิทธิ์พิเศษของวิธีการ” กล่าวคือ ก. นิติกรรมทางปกครอง คือการแสดงเจตนาแต่เพียงฝ่ายเดียวของฝ่ายปกครองและก่อให้เกิดนิติสัมพันธ์อันได้แก่ การเปลี่ยนแปลง โอน สงวน หรือระงับซึ่งสิทธิหน้าที่ของเอกชน ข. สัญญาทางปกครอง คือการใช้อำนาจฝ่ายปกครองเข้าทำสัญญาโดยมีเอกชนเข้ามาร่วมแสดงเจตนาด้วย และสัญญามีวัตถุประสงค์โดยตรงในการดำเนินกิจกรรมให้บริการสาธารณะหรือ มีข้อสัญญาที่ให้อำนาจมากเป็นพิเศษแก่ฝ่ายปกครองเหนือเอกชนที่เป็นคู่สัญญา ค. การใช้สัญญาทางแพ่ง คือการเข้า

ทำสัญญาในทางแพ่งที่ไม่ได้มุ่งโดยตรงต่อการดำเนินการบริการสาธารณะกับเอกชนในฐานะเช่น  
เอกชนโดยฝ่ายปกครองไม่มีเอกสิทธิ์ใดๆ เท่ากับว่าฝ่ายปกครองมีฐานะเป็นเอกชนคนหนึ่งเท่านั้น

ผลทางกฎหมายของนิติกรรมทางปกครอง ซึ่งกระทำไปเพื่อประโยชน์สาธารณะเป็นผล  
ให้ฝ่ายปกครองมีเอกสิทธิ์เหนือกว่าเอกชน ดังนี้ ก. ต้องใช้หลักกฎหมายมหาชนบังคับ  
ข. ฝ่ายปกครองมีสิทธิและภาระหน้าที่มากกว่าเอกชน ค. ฝ่ายปกครองมีเสรีภาพจำกัด เพราะจะต้อง  
กระทำไปภายใต้ข้อบังคับของกฎหมายที่ให้อำนาจเท่านั้น

3) การบังคับตามสิทธิหน้าที่หรือการพิจารณาคดีในระบบกฎหมายเอกชนนั้น อยู่บน  
พื้นฐานของความเสมอภาคและเสรีภาพในการทำสัญญา หากมีข้อโต้แย้งในเรื่องสิทธิหน้าที่ตาม  
สัญญาก็ต้องนำคดีขึ้นสู่ศาลยุติธรรม และการบังคับคดีก็ต้องให้เจ้าพนักงานบังคับคดีดำเนินการให้  
แต่ในระบบกฎหมายมหาชนนั้นฝ่ายปกครองมีสิ่งที่เรียกว่า “เอกสิทธิ์ในการกระทำ” ไปได้ก่อน  
หมายถึงรัฐมีอำนาจบังคับโดยตรงอยู่แล้วเนื่องจากการกระทำของรัฐเป็นการดำเนินการ  
เพื่อประโยชน์สาธารณะรัฐหรือฝ่ายปกครองจึงมีอำนาจบังคับให้เป็นไปตามนิติกรรมทางปกครอง  
หรือสัญญาทางปกครองได้โดยไม่ต้องมาให้ศาลพิจารณาพิพากษาคดีให้เสียก่อนแต่การกระทำไป  
ได้ก่อนนั้น หากเอกชนเห็นว่าไม่ชอบเอกชนก็อาจฟ้องศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนหรือขอให้  
ชดใช้ค่าเสียหายได้

ผลทางกฎหมายของเอกสิทธิ์ในการกระทำไปได้ก่อนที่สำคัญ คือ ก. การยอมให้  
ฝ่ายปกครองดำเนินการบังคับตามนิติกรรมทางปกครองไปได้ก่อน โดยไม่ต้องมาใช้อำนาจทางศาล  
บังคับให้ เพราะถือเป็นข้อสันนิษฐานของกฎหมายว่า นิติกรรมทางปกครอง หรือสัญญาทาง  
ปกครองนั้นชอบด้วยกฎหมายจนกว่าศาลจะพิพากษาให้เป็นอย่างอื่น ข. นิติกรรมทางปกครองมีผล  
ให้เกิดการเคลื่อนไหวในสิทธิหน้าที่ทันทีที่เอกชนต้องปฏิบัติตามแม้ไม่สมัครใจ ค. ฝ่ายปกครองอาจ  
ยกเลิกนิติกรรมทางปกครองให้สิ้นผลในอนาคตได้ แต่การเพิกถอนให้มีผลย้อนหลังนั้น อาจกระทำ  
ได้ในบางกรณีขึ้นอยู่กับเงื่อนไขในการประสานผลประโยชน์และองค์ประกอบอื่นอีกหลายประการ

### 2.3.3 ข้อจำกัดในการใช้เอกสิทธิ์ของฝ่ายปกครอง

การใช้เอกสิทธิ์ของฝ่ายปกครองย่อมมีข้อจำกัดในการใช้เอกสิทธิ์ โดยมีที่มาจากหลาย  
เหตุปัจจัยด้วยกัน กล่าวคือ<sup>36</sup>

1) การอ้างเอกสิทธิ์นั้น หากพิจารณาอีกนัยหนึ่งจะพบว่าจริงๆ แล้วก็คือการอ้าง  
เอกสิทธิ์เพื่อปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายปกครองที่จะต้องดำเนินไปตามที่กฎหมายมอบหมายให้ ทั้งในแง่  
แบบพิธี และในแง่เนื้อหา

<sup>36</sup> เจตน์ สดวารศิลปพร. (2551, มกราคม – กุมภาพันธ์). “ฝ่ายปกครองและเอกสิทธิ์ของฝ่ายปกครองตาม  
แนวคิดกฎหมายปกครองฝรั่งเศส.” *จดหมายข่าว สำนักงานศาลปกครอง*, 8 (1). หน้า 6.

2) การอ้างเอกสิทธิ์นั้น สามารถถูกตรวจสอบได้โดยกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง อันมีศาลปกครองเป็นองค์กรผู้ทำหน้าที่ดำเนินการกระบวนการพิจารณา ซึ่งจากการนี้กล่าวได้ว่าเป็นการเปิดโอกาสให้แก่บรรดาบุคคลที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการอ้างเอกสิทธิ์ของฝ่ายปกครองสามารถเข้าดำเนินการฟ้องร้องเพื่อให้ได้รับการเยียวยาทางศาลต่อไปในที่สุด

3) การอ้างเอกสิทธิ์นั้น หากไม่ชอบด้วยกฎหมาย และก่อให้เกิดความเสียหายแก่เอกชนฝ่ายปกครองพึงต้องรับผิดชอบในการชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้เสมือนเป็นการลงโทษฝ่ายปกครองจากความผิดพลาดในการปฏิบัติหน้าที่อันก่อให้เกิดความเสียหายแก่เอกชนและการเยียวยาความเสียหายแก่เอกชน

ดังนั้น จึงพอสรุปได้ว่าการที่ฝ่ายปกครองดำเนินการกิจกรรมทางปกครอง ก็เพื่อประโยชน์สาธารณะ จึงจำเป็นที่ฝ่ายปกครองจะต้องมีเครื่องมือทางกฎหมายรวมทั้งจะต้อง มีอำนาจพิเศษของฝ่ายปกครองที่มีอยู่เอกชนในการช่วยให้กิจกรรมนั้นบรรลุเป้าหมาย แต่ขณะเดียวกันฝ่ายปกครองจะต้องดำเนินการภายในกรอบของกฎหมายและจะต้องถูกตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการเพื่อให้มีการแก้ไขและเยียวยาแก่ผู้เสียหายจากการดำเนินกิจกรรมของ ฝ่ายปกครองที่เกิดขึ้น

## 2.4 ลำดับชั้นของกฎหมายลายลักษณ์อักษร (Hierarchy of Law)

จากหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนุญ ซึ่งเป็นหลักการย่อยที่สำคัญประการหนึ่งของหลักนิติรัฐ ได้ยอมรับว่ารัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด ของระบบกฎหมาย ซึ่งยอมแสดงให้เห็นได้ว่า กฎหมายย่อมมีลำดับศักดิ์สูงต่ำไม่เท่ากัน ดังนั้น เพื่อประโยชน์ในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองให้สอดคล้องกับหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของ ฝ่ายปกครอง ผู้เขียนจึงขอกล่าวถึงแนวความคิดในการจัดลำดับศักดิ์ของกฎหมาย ลำดับชั้นของกฎหมายของไทย และผลของการจัดลำดับศักดิ์ของกฎหมายดังต่อไปนี้

### 2.4.1 แนวคิดในการจัดลำดับชั้นของกฎหมาย

หลักการที่เป็นรากฐานของกฎหมายมหาชนที่สำคัญประการหนึ่งก็คือ หลักการเคารพลำดับชั้นของกฎเกณฑ์ทางกฎหมาย ซึ่งหมายความว่าในระบบกฎหมายมหาชนนั้น มีกฎเกณฑ์ทางกฎหมายที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปกับทุกคน โดยกฎเกณฑ์ทางกฎหมายเหล่านี้้อาจออกโดยประชาชนในฐานะที่เป็นองค์อธิปัตย์ ออกโดยรัฐสภา ออกโดยองค์กรเจ้าหน้าที่ของฝ่ายปกครองหรือออกโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ได้ และในระหว่างกฎเกณฑ์ทางกฎหมายเหล่านี้ด้วยกันเอง ก็มีลำดับชั้นของมัน โดยเป็นไปตามหลักการที่ว่ารัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด รัฐธรรมนุญจึงมีฐานะสูงกว่ารัฐบัญญัติ และรัฐบัญญัติย่อมมีฐานะสูงกว่ากฎเกณฑ์ทางกฎหมายของ

ฝ่ายปกครอง<sup>37</sup> ซึ่งแนวคิดในการจัดลำดับศักดิ์ของกฎเกณฑ์ทางกฎหมาย มีหมายความว่ากฎเกณฑ์ทางกฎหมายทั้งหมดประกอบอยู่ในรูปแบบของพีรามิดตั้งแต่ยอดสูงสุดของพีรามิดลงมาถึงฐานของพีรามิดและมีการจัดลำดับชั้นแบ่งตามชั้นลงมาโดยลำดับชั้นต่ำกว่าต้องไม่ขัดหรือแย้งลำดับชั้นสูงกว่าแนวคิดดังกล่าวได้สร้างการจัดลำดับศักดิ์ทางกฎหมายของรัฐขึ้น ซึ่งก็มีความหมายว่ากฎหมายหรือกฎเกณฑ์แห่งกฎหมายที่อยู่ต่ำกว่าจะไปขัดหรือแย้งกับกฎหมายที่อยู่สูงกว่าไม่ได้<sup>38</sup>

#### 2.4.2 ลำดับชั้นของกฎหมายไทย

กฎหมายลายลักษณ์อักษรมีอยู่ด้วยกันหลายรูปแบบด้วยกัน แต่กฎหมายแต่ละรูปแบบนั้นหาได้มีค่าบังคับเท่ากันไม่ ตรงกันข้ามกลับมีค่าบังคับสูงต่ำที่แตกต่างกัน ที่ว่าลำดับชั้นของกฎหมายจึงหมายถึงลำดับชั้นแห่งค่าบังคับของกฎหมาย ซึ่งกฎหมายที่อยู่ในลำดับชั้นต่ำกว่า จะขัดแย้งกับกฎหมายที่มีลำดับชั้นสูงกว่าไม่ได้<sup>39</sup> ซึ่งหากจะจัดประเภทของกฎหมายตามค่าบังคับของกฎหมายแล้ว ก็อาจแบ่งได้เป็น 2 ประเภท โดยประเภทแรก คือกฎหมายลำดับต้นหรือกฎหมายแม่บทกฎหมายที่บัญญัติขึ้น โดยรัฐสภา อันได้แก่รัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ ประมวลกฎหมาย และพระราชกำหนด ประเภทที่สองคือ กฎหมายลำดับรอง อันได้แก่ พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ระเบียบ ประกาศ ข้อบังคับ เป็นต้น

สำหรับกฎหมายลำดับรอง เป็นพื้นฐานของทฤษฎีการปกครองว่าด้วยว่าด้วยหลักการแบ่งแยกอำนาจโดยได้อธิบายความสัมพันธ์ระหว่างที่กฎหมายที่บัญญัติขึ้นโดยรัฐสภาและกฎหมายที่บัญญัติขึ้น โดยองค์กรที่ได้รับมอบอำนาจให้บัญญัติกฎหมายจากกฎหมายของรัฐสภาโดยอธิบายว่ากฎหมายที่บัญญัติขึ้นโดยรัฐสภามีสถานะเป็นกฎหมายลำดับต้นและกฎหมายที่บัญญัติโดยองค์กรที่ได้รับมอบอำนาจมีสถานะเป็นกฎหมายลำดับรอง ดังนั้นกฎหมายลำดับรองจึงเป็นกฎหมายที่ได้รับมอบอำนาจจากกฎหมายลำดับต้น และไม่อาจขัดหรือแย้งกับกฎหมายลำดับต้นได้ โดยหลักในการออกกฎหมายลำดับรองของประเทศไทยเท่าที่ถือปฏิบัติอยู่มี 3 ประการดังนี้<sup>40</sup>

1. ฝ่ายบริหารจะมีอำนาจตรากฎหมายลำดับรองได้ต่อเมื่อมีกฎหมายแม่บท เช่น รัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติให้อำนาจโดยชัดแจ้งหรือปริยาย โดยเนื้อหาสาระในข้อกำหนดของกฎหมายลำดับรองต้องอยู่ภายใต้ขอบเขตที่กฎหมายแม่บทให้อำนาจไว้

<sup>37</sup> ชาญชัย แสงศักดิ์ ก (2553). *กฎหมายมหาชน ความเป็นมา ทฤษฎี และหลักการที่สำคัญ*. หน้า 267.

<sup>38</sup> เกรียงศักดิ์ เจริญชนาวัฒน์. (2552). *หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชนว่าด้วย รัฐ รัฐธรรมนูญและกฎหมาย*. หน้า 283.

<sup>39</sup> สมยศ เชื้อไทย ข (2550). *ความรู้กฎหมายทั่วไป*. หน้า 82

<sup>40</sup> ยุทธพงศ์ ฐิริเสถียร. (2544). *วารสารกฎหมายปกครอง*, 20 (2). หน้า 50 – 52.

2. กฎหมายลำดับรองจะมีบทกำหนดโทษโดยตนเองไม่ได้ ผู้ฝ่าฝืนข้อกำหนดของกฎหมายลำดับรองจะถูกลงโทษตามกฎหมายแม่บท

3. กฎหมายลำดับรองจะบัญญัติมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารไปออกกฎหมายต่อไปอีกช่วงไม่ได้ เว้นแต่จะเป็นการมอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่วางระเบียบข้อบังคับเพื่อปฏิบัติการ ในข้อปลีกย่อยระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษรของประเทศไทย ตามที่กล่าวข้างต้นนั้น มีอยู่ด้วยกันหลายรูปแบบซึ่งแต่ละรูปแบบมีค่าบังคับสูงต่ำที่แตกต่างกัน ตามลำดับชั้นของกฎหมายซึ่งกฎหมายที่อยู่ในลำดับชั้นต่ำกว่าจะขัดแย้งกับกฎหมายที่มีลำดับชั้นสูงกว่าไม่ได้ ซึ่งประเภทของกฎหมายต่างๆ นั้น อาจบัญญัติขึ้นโดยฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และองค์กรอิสระ โดยมีลำดับชั้นของกฎหมายที่สำคัญดังนี้

1. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ เป็นแม่บทของกฎหมายทั้งหลาย ดังนั้น กฎหมายทุกประเภทไม่ว่าจะเป็น กฎ หรือข้อบังคับจะออกมาขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญมิได้ ซึ่งผลของบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญก็คือจะใช้บังคับมิได้<sup>41</sup> โดยรัฐธรรมนูญนั้นอาจออกโดยอานาญนิติบัญญัติหรือออกโดยอานาญพิเศษ เช่นอานาญปฏิวัติก็ได้ และรัฐธรรมนูญนั้นอาจร่างในสภานิติบัญญัติ หรือจะตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้น โดยเฉพาะก็ได้ รัฐธรรมนูญเป็นบทกฎหมายที่มีอานาญบังคับสูงสุดและเป็นแม่บทที่ให้อานาญในการออกบทบัญญัติแห่งกฎหมายทั้งหลาย รัฐธรรมนูญเป็นที่มาส่วนหนึ่งของกฎหมายปกครอง เพราะรัฐธรรมนูญมีบทบัญญัติที่สำคัญๆ อันเกี่ยวกับฝ่ายบริหารหลายประการ เช่น กำหนดความผูกพันของฝ่ายบริหารที่จะต้องปฏิบัติการให้ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญ เป็นต้นว่า ต้องกำหนดนโยบายให้เป็นไปตามแนวนโยบายแห่งรัฐตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ ต้องตราพระราชกฤษฎีกาโดยไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือพระราชบัญญัติ นอกจากนี้ยังกำหนดวิธีการแต่งตั้งและอานาญหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี ซึ่งเป็นทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายปกครองรวมทั้งการกำหนดสิทธิและหน้าที่ของพลเมืองซึ่งเป็นผู้ที่อยู่ใต้การปกครอง<sup>42</sup>

2. พระราชบัญญัติและประมวลกฎหมาย เป็นกฎหมายที่พระมหากษัตริย์ทรง ตราขึ้นโดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภาจากการเสนอของคณะรัฐมนตรี สมาชิกสภา ผู้แทนราษฎร หรือประชาชน ในการตราพระราชบัญญัตินั้น โดยทั่วไปสามารถกำหนดเรื่องต่างๆ ตามหลักการที่ประสงค์จะให้ผลบังคับในสังคมได้ทุกอย่าง แต่มีข้อจำกัดเพียงแต่ต้องไม่ขัดแย้ง กับรัฐธรรมนูญ

<sup>41</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 6.

<sup>42</sup> ประยูร กาญจนกุล. (2533). *คำบรรยายกฎหมายปกครอง*. หน้า 82.

และไม่ควรขัดแย้งกับบทกฎหมายอื่นๆ เว้นแต่ต้องการให้เป็นกฎหมายเฉพาะยกเว้นกฎหมายที่มีอยู่แล้ว<sup>43</sup>

ตามหลักกฎหมายทั่วไป บทกฎหมายที่ต้องตราเป็นพระราชบัญญัตินั้นก็ให้แก่บทกฎหมายที่วางระเบียบบังคับเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ทั้งในชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สิน เช่น บทกฎหมายที่กำหนดลักษณะแห่งการกระทำที่เป็นความผิดอาญาและมีการกำหนดโทษ บทกฎหมายที่เรียกเก็บภาษีอากร บทกฎหมายที่กำหนดระบบการใช้เสรีภาพของประชาชน เป็นต้น การออกกฎหมายในเรื่องเหล่านี้จึงไม่อาจมอบหมายให้แก่ฝ่ายบริหารได้ แต่จะต้องสงวนไว้เป็นอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติโดยเฉพาะ เนื่องจากฝ่ายนิติบัญญัติเป็นองค์กรที่แสดงเจตนาของประชาชนซึ่งประกอบด้วยผู้แทนของประชาชนที่จะให้ความยินยอมเห็นชอบในการที่จะออกกฎหมายจำกัดตัดทอนสิทธิ เสรีภาพ หรือกำหนดภาระหน้าที่ของพลเมือง ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนของประชาชนที่จะให้ความยินยอมเห็นชอบในการที่จะออกกฎหมายจำกัดตัดทอนสิทธิ เสรีภาพ หรือกำหนดภาระหน้าที่ของพลเมือง เพราะไว้ในระบอบประชาธิปไตยถือว่าประชาชนปกครองตนเอง การที่จะออกกฎหมายจำกัดสิทธิ เสรีภาพ หรือหน้าที่ของพลเมืองอย่างไรมันจึงต้องได้รับความยินยอมจากประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยโดยทางผู้แทนของประชาชนซึ่งเป็นสมาชิกของสภานิติบัญญัติ<sup>44</sup>

3. พระราชกำหนด เป็นกฎหมายที่รัฐธรรมนุญมอบอำนาจในการตราให้แก่ ฝ่ายบริหาร คือคณะรัฐมนตรีเมื่อเห็นว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ โดยใช้เพื่อใช้ประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ<sup>45</sup> หรือในระหว่างสมัยประชุม ถ้ามีความจำเป็นต้องมีกฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากรหรือเงินตราซึ่งจะต้องพิจารณาโดยด่วนและลับเพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้<sup>46</sup> เมื่อได้ประกาศใช้พระราชกำหนดแล้ว คณะรัฐมนตรีต้องเสนอพระราชกำหนดต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณา โดยไม่ชักช้า หรือในกรณีที่ตราพระราชกำหนด เกี่ยวด้วยการภาษีอากรหรือเงินตราในระหว่างสมัยประชุม ก็ต้องนำเสนอสภาผู้แทนราษฎร ภายในสามวันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา ถ้าสภาผู้แทนราษฎรไม่อนุมัติหรือ สภาผู้แทนราษฎรอนุมัติแต่วุฒิสภาไม่อนุมัติและสภาผู้แทนราษฎรยืนยันการอนุมัติด้วยคะแนนเสียงไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด

<sup>43</sup> กองร่างกฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2544). *วารสารกฎหมายปกครอง*, 20 (1). หน้า 4.

<sup>44</sup> ประชุม กาญจนกุล. เล่มเดิม. หน้า 83 – 84.

<sup>45</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 184.

<sup>46</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 186.

พระราชกำหนดคนนั้นก็ตกไป แต่ทั้งนี้ ไม่กระทบกระเทือนกิจการที่ได้เป็นไปในระหว่างที่ใช้พระราชกำหนดนั้น<sup>47</sup>

การให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารที่จะออกพระราชกำหนดซึ่งมีผลบังคับเท่าพระราชบัญญัติ นั้นเป็นการมอบหมายให้ฝ่ายบริหารใช้อำนาจนิติบัญญัติได้ในกรณีจำเป็น ทั้งนี้ก็เนื่องจากเหตุที่ฝ่ายนิติบัญญัติไม่อาจทำหน้าที่ที่ออกกฎหมายให้ทันเหตุการณ์ได้เสมอไป เช่นเมื่อสถานการณ์นิติบัญญัติไม่อยู่ในสมัยประชุมหรือถูกยุบ โดยลักษณะสำคัญของพระราชกำหนด มีดังนี้<sup>48</sup>

ก. พระราชกำหนดออกโดยอาศัยอำนาจบริหาร ไม่ใช่โดยอาศัยอำนาจนิติบัญญัติ ฉะนั้นจึงจำเป็นต้องได้รับอนุมัติจากฝ่ายนิติบัญญัติในขั้นที่สุด เพราะการออกพระราชกำหนดนั้นเป็นการมอบหมายอำนาจให้ฝ่ายบริหารใช้อำนาจนิติบัญญัติได้ชั่วคราวในกรณีจำเป็นเพื่อรักษาประโยชน์ส่วนรวมของรัฐ ฝ่ายนิติบัญญัติจึงมีอำนาจที่จะพิจารณาได้อีกขั้นหนึ่งว่าเป็นการสมควรที่จะออกพระราชกำหนดนั้นหรือไม่ในขั้นการพิจารณาอนุมัติถ้าเห็นว่าเป็นการไม่สมควร ก็มีอำนาจลงมติไม่อนุมัติอันเป็นผลให้พระราชกำหนดนั้นตกไป

ข. พระราชกำหนดมีฐานะเท่ากับพระราชบัญญัติในระหว่างที่ใช้บังคับและเมื่อได้รับอนุมัติจากสภานิติบัญญัติแล้วก็มีฐานะเท่าพระราชบัญญัติ ด้วยเหตุนี้พระราชกำหนด จึงอาจแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกพระราชบัญญัติได้ และจะบัญญัติในเรื่องที่อยู่ในขอบเขตอำนาจ นิติบัญญัติก็ได้

ค. พระราชกำหนดนั้นจะออกได้แต่เฉพาะในกรณีพิเศษตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ ดังกล่าวข้างต้น ถ้าไม่เข้ากรณีเช่นนั้นจะออกพระราชกำหนดไม่ได้

4. พระราชกฤษฎีกา เป็นกฎหมายได้ 2 กรณี คือ พระราชกฤษฎีกาออกโดยอาศัยอำนาจรัฐธรรมนูญและพระราชกฤษฎีกาที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายอื่น พระราชกฤษฎีกา จึงขัดกับรัฐธรรมนูญหรือพระราชบัญญัติและพระราชกำหนดซึ่งเป็นแม่บทไม่ได้ กรณีที่ ฝ่ายบริหารออกพระราชกฤษฎีกาโดยมิได้อาศัยกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่งเป็นแม่บท แต่เป็นกรณีออกพระราชกฤษฎีกากำหนดกิจการของฝ่ายบริหารซึ่งอาศัยรัฐธรรมนูญ กรณีนั้น ฝ่ายบริหารจะออกพระราชกฤษฎีกาให้ขัดกับพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนดมิได้<sup>49</sup>

พระราชกฤษฎีกานี้เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ใช้บังคับแก่ประชาชนได้ เป็นการทั่วไปแต่มีฐานะต่ำกว่าพระราชบัญญัติและพระราชกำหนด จึงจะมีบทบัญญัติที่ขัดแย้งหรือลวงล้ำอำนาจนิติบัญญัติไม่ได้ เช่นจะมีบทกำหนดโทษไม่ได้ เป็นต้น ทั้งนี้เพราะเป็นกฎหมาย ชั่วคราวจากพระราชบัญญัติซึ่งฝ่ายบริหารออกได้โดยไม่ต้องขอความยินยอมเห็นชอบจาก สภานิติบัญญัตีก่อน

<sup>47</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 184 วรรคสาม.

<sup>48</sup> ประยูร กาญจนกุล. เล่มเดิม. หน้า 90.

<sup>49</sup> สมยศ เชื้อไทย ข เล่มเดิม. หน้า 82.

และพระราชกฤษฎีกาที่ออกโดยอาศัยอำนาจพระราชบัญญัติฉบับใดฉบับหนึ่ง นอกจากจะอ้างอำนาจตามรัฐธรรมนูญแล้ว ยังต้องอ้างอำนาจตามพระราชบัญญัติที่เป็นแม่บท อีกด้วยว่าอาศัยอำนาจตามตราใดแห่งพระราชบัญญัติใดแต่พระราชกฤษฎีกาที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญอย่างเดียวไม่ต้องอ้างพระราชบัญญัติใดไว้ในพระราชปรารภ แต่อ้างรัฐธรรมนูญมาตราที่ให้อำนาจตราพระราชกฤษฎีกาอย่างเดียวกันนั้น<sup>50</sup>

5. กฎกระทรวง เป็นกฎหมายที่ออกมาโดยกฎหมายแม่บท คือ พระราชบัญญัติ หรือ พระราชกำหนดเพื่อบัญญัติเกี่ยวกับรายละเอียดต่างๆ ของกฎหมายแม่บท และเมื่ออาศัยกฎหมายต่างๆ เป็นแม่บทแล้ว กฎกระทรวงก็จะขัดต่อกฎหมายที่เป็นแม่บทไม่ได้ เช่น กฎกระทรวงออกโดยพระราชบัญญัติฉบับใดกฎกระทรวงนั้นก็จะไปขัดกับพระราชบัญญัตินั้นไม่ได้<sup>51</sup> ในทางปฏิบัติเป็นธรรมเนียมประเพณีว่า รัฐมนตรีผู้ออกกฎกระทรวงต้องนำเสนอคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบเสียก่อนจึงจะใช้บังคับได้<sup>52</sup>

6. ระเบียบ ประกาศ ข้อบังคับ เป็นกฎหมายลำดับรองประเภทหนึ่งที่ตราขึ้น โดยฝ่ายบริหารซึ่งปกติแล้วจะไม่มีสภาพบังคับในตัวเองแต่จะต้องอาศัยอำนาจตามกฎหมายแม่บทที่ให้อำนาจในการออกกฎหมายลำดับรองนั้นในทางปกครองเรียกว่า “กฎทางปกครอง” เนื่องจากเป็นกฎเกณฑ์ที่ออกโดยองค์กรทางปกครองอันมีผลบังคับเป็นการทั่วไปโดยไม่ได้มุ่งหมายใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดโดยเฉพาะ<sup>53</sup> การที่ฝ่ายนิติบัญญัติมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารและฝ่ายปกครองออกบทบัญญัติต่างๆ อันมีฐานะเป็นกฎหมายใช้บังคับแก่ประชาชนได้นั้น ก็เพราะว่าฝ่ายนิติบัญญัติไม่อาจกำหนดรายละเอียดในทางปฏิบัติไว้ล่วงหน้าได้ทุกเรื่องในพระราชบัญญัติ ทั้งไม่มีความรอบรู้ในเทคนิคของงานฝ่ายปกครองด้วย จึงได้วางหลักใหญ่ๆ ไว้ในพระราชบัญญัติแล้วมอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไปกำหนดรายละเอียดได้เองภายในขอบเขตที่กำหนดไว้ ทั้งนี้เพื่อให้พระราชบัญญัติบังคับได้ถูกต้องกับความจำเป็นและพฤติการณ์<sup>54</sup>

นอกจากข้อบังคับที่ใช้บังคับแก่ประชาชนโดยทั่วไปแล้วยังมีข้อบังคับและคำสั่งที่วางระเบียบวิธีดำเนินราชการที่ใช้บังคับแก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองโดยเฉพาะเช่นคำสั่งระเบียบ และข้อบังคับเกี่ยวกับการบริหารราชการภายในของแต่ละกรมแต่ละกระทรวง ซึ่งเจ้ากระทรวงหรือ

<sup>50</sup> ประยูร กาญจนกุล. เล่มเดิม. หน้า 95.

<sup>51</sup> สมยศ เชื้อไทย ข เล่มเดิม. หน้า 83.

<sup>52</sup> กองกร่างกฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2544). *วารสารกฎหมายปกครอง*, 20 (1). หน้า 14.

<sup>53</sup> แหล่งเดิม. หน้า 4.

<sup>54</sup> ประยูร กาญจนกุล. เล่มเดิม. หน้า 109 – 110.

ผู้บังคับบัญชาที่ได้รับมอบอำนาจเป็นผู้ออกอีกประเภทหนึ่งด้วย ข้อบังคับหรือคำสั่งหรือระเบียบเหล่านี้ไม่มีผลใช้บังคับแก่ประชาชนโดยตรง แต่มีผลใช้บังคับแก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่เกี่ยวข้อง ซึ่งถ้าเจ้าหน้าที่ผู้ใดละเมิดหรือละเลยไม่ปฏิบัติตามย่อมมีผลให้ถูกลงโทษทางวินัยได้ ข้อบังคับ คำสั่งและระเบียบเช่นว่านี้ แม้จะไม่มีลักษณะเป็นบทกฎหมายก็เป็นที่มาส่วนหนึ่งของกฎหมายปกครองด้วยเพราะวางระเบียบเกี่ยวกับวิธีจัดทำบริการสาธารณะ<sup>55</sup>

7. กฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นกฎหมายที่บัญญัติขึ้นโดยองค์การมหาชน อิสระได้แก่ ข้อบัญญัติท้องถิ่นต่างๆ<sup>56</sup> เช่น เทศบัญญัติซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ที่ให้อำนาจเทศบาลตราเทศบัญญัติได้โดยไม่ขัดต่อกฎหมาย เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของเทศบาลและมีผลใช้บังคับเฉพาะแก่ประชาชน ภายในเขตเทศบาลที่ออกเทศบัญญัตินั้น เป็นต้น

#### 2.4.3 ผลของการจัดลำดับศักดิ์ของกฎหมาย

การจัดลำดับศักดิ์ของกฎหมาย เป็นไปตามทฤษฎีลำดับชั้นแห่งกฎหมาย ซึ่งมีผลให้องค์กรต่างๆ ของรัฐ ไม่ว่าจะฝ่ายนิติบัญญัติฝ่ายบริหารและฝ่ายปกครองหรือฝ่ายตุลาการมีหน้าที่บังคับใช้กฎหมายลำดับที่สูงกว่ากฎหมายลำดับที่ต่ำกว่าหากปรากฏว่าบทบัญญัติของกฎหมายที่มีลำดับต่ำนั้น ขัดหรือแย้งกับกฎหมายที่มีลำดับสูงกว่า ในกรณีนี้บทบัญญัติส่วนที่ขัดหรือแย้งนั้น ถือเป็นโมฆะใช้บังคับไม่ได้<sup>57</sup> และในกรณีที่ฝ่ายปกครองจะออกกฎเกณฑ์ต่างๆ ในรูปของกฎหมายลำดับรองมาบังคับใช้ให้มีผลกระทบบลัทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนทั่วไปนั้นฝ่ายปกครองจะมีอำนาจออกกฎเกณฑ์ดังกล่าวได้ต่อเมื่อมีกฎหมายในลำดับศักดิ์ที่สูงกว่าให้อำนาจไว้ และจะออกกฎเกณฑ์ที่มีเนื้อหาเกินเลยไปกว่ากฎหมายในลำดับศักดิ์ที่สูงกว่าให้อำนาจไว้ไม่ได้ หากฝ่ายปกครองฝ่าฝืนหลักการดังกล่าว กฎเกณฑ์นั้นย่อมไม่สามารถบังคับให้มีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนทั่วไปได้

<sup>55</sup> แหล่งเดิม, หน้า 108 – 109.

<sup>56</sup> สมยศ เชื้อไทย ข เล่มเดิม, หน้า 83.

<sup>57</sup> จันทจิรา เอี่ยมมยุรา. (2553). *นิติรัฐ นิติธรรม*. หน้า 284.

## 2.5 หลักทั่วไปว่าด้วยมาตรการบังคับทางปกครอง

จากหลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายปกครอง ซึ่งเป็นหลักการย่อยที่สำคัญของหลักนิติรัฐที่ได้เรียกร้องให้การใช้อำนาจของฝ่ายปกครองต้องใช้อำนาจให้อยู่ภายใต้กรอบ แห่งกฎหมายนั้น เพื่อให้การใช้มาตรการบังคับทางปกครองบรรลุวัตถุประสงค์ของหลักการดังกล่าว ผู้เขียนจึงขอกล่าวถึงความหมาย ประเภทและหลักในการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ที่สำคัญดังต่อไปนี้

### 2.5.1 ความหมายของมาตรการบังคับทางปกครอง

มาตรการบังคับทางปกครอง หมายถึง มาตรการบังคับหรือวิธีการที่รัฐสภาให้แก่ฝ่ายปกครองเพื่อเป็นทางนำไปสู่ความสำเร็จในการบังคับใช้กฎหมายให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมาย เป็นผลให้ฝ่ายปกครองมีอำนาจบังคับเอกชนที่ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายปกครองได้ทันทีโดยไม่ต้องให้ศาลมีคำสั่งหรือคำอนุญาตหรือมีคำพิพากษาก่อน แต่ทั้งนี้ในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองนั้น นอกจากคำสั่งทางปกครองที่ใช้บังคับกับเอกชนต้องเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายกล่าวคือจะต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การบังคับ ใช้กฎหมายบรรลุผลหรือเพื่อให้สำเร็จซึ่งความจำเป็นเร่งด่วนในการจัดทำบริการสาธารณะแล้ว ฝ่ายปกครองยังจะต้องใช้มาตรการบังคับทางปกครองนั้นๆ แก่เอกชนภายในกรอบ หรือวัตถุประสงค์ที่กฎหมายบัญญัติไว้ทุกประการทั้งในรูปแบบ วิธีการและขั้นตอนที่จำเป็น ต้องกระทำในการบังคับใช้มาตรการนั้นๆ ด้วย<sup>58</sup>

### 2.5.2 ประเภทของมาตรการบังคับทางปกครอง

มาตรการบังคับทางปกครองเป็นการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง มีขั้นตอนที่แตกต่างกันออกไปขึ้นอยู่กับลักษณะของคำสั่งและข้อเท็จจริงในกรณีเฉพาะราย มาตรการบังคับทางปกครองของไทยได้รับแนวความคิดจากกฎหมายว่าด้วยการบังคับตามนิติกรรมทางปกครองของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน การบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภทคือ คำสั่งทางปกครองที่ไม่ต้องมีการบังคับ และคำสั่งทางปกครองที่ต้อง มีการบังคับโดยสรุปได้ดังนี้<sup>59</sup>

1) คำสั่งทางปกครองที่มีผลในทางกฎหมายโดยทันที คือคำสั่งที่ไม่จำเป็นต้องจัดให้มีการบังคับตามคำสั่งทางปกครองนั้น เพราะคำสั่งทางปกครองนั้นเกิดความสมบูรณ์ในตัวเอง โดยทันทีไม่ต้องปฏิบัติการใดๆ เพิ่มเติมอีก เช่น ใบอนุญาตให้ตั้งโรงงาน หรือคำสั่งทางปกครองที่รับรองสิทธิของผู้รับคำสั่งทางปกครองนั้นๆ เช่น ใบรับรองนิติบุคคล ใบสูติบัตร ใบสำคัญการ

<sup>58</sup> มนตรี ชนกนำชัย. (2540). *มาตรการบังคับของฝ่ายปกครองในระบบกฎหมายไทย*. หน้า 25-26.

<sup>59</sup> กมลชัย รัตนสากววงศ์. (2546). *กฎหมายปกครอง*. หน้า 67 – 77.

เปลี่ยนชื่อตัว ใบสำคัญการเปลี่ยนชื่อสกุล เป็นต้น คำสั่งทางปกครองประเภทนี้มีผลบังคับใช้ได้ทันที

2) คำสั่งทางปกครองที่ต้องมีการบังคับ คือคำสั่งที่จำเป็นต้องมีการบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองนั้น เช่นกรณีผู้รับคำสั่งทางปกครองที่ให้กระทำการหรือละเว้นกระทำการฝ่าฝืนไม่ยอมปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครอง ต้องมีมาตรการที่ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่จะเข้าดำเนินการได้เองโดยไม่ต้องฟ้องร้องเป็นคดีต่อศาล แต่เนื่องจากการที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกระทำการบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองเป็นการกระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพ และทรัพย์สินของประชาชน ดังนั้น การบังคับทางปกครองจะกระทำได้ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจในกรณีดังกล่าวไว้อย่างชัดเจนและในการบังคับทางปกครองในกรณีดังกล่าว นอกจากจะต้องกำหนดขั้นตอนของการบังคับแล้ว คำสั่งทางปกครองนั้นๆ ต้องสอดคล้องกับหลักความสมควร แก่เหตุด้วย มาตรการบังคับทางปกครองประเภทที่ต้องมีการบังคับนี้ แยกได้เป็น 2 กรณีคือ

(1) มาตรการบังคับทางปกครองกรณีให้ชำระเงิน มาตรการบังคับทางปกครองกรณีให้ชำระเงินนี้ใช้ในกรณีที่บุคคลนั้นๆ มีหน้าที่ต้องชำระเงินให้แก่รัฐ เช่นค่าภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ค่าบำรุง เป็นต้น ในการนี้กฎหมายบัญญัติให้อำนาจเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองสามารถสั่งให้บุคคลนั้นชำระเงินให้แก่รัฐได้โดยตรง และให้ฝ่ายปกครองมีอำนาจบังคับให้บุคคลนั้นชำระหนี้ได้ด้วยตนเอง

(ก) การเรียกเงินเพิ่ม เป็นมาตรการบังคับทางปกครอง อย่างหนึ่งเมื่อผู้รับนิติกรรมทางปกครองฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองโดยเร็ว ซึ่งแตกต่างจากค่าปรับทางปกครองที่เป็นการลงโทษในการกระทำผิดกฎหมายปกครอง แต่ยังไม่ร้ายแรงถึงขั้นอาชญากรรม หรือมีความผิดอาญา มาตรการเรียกเงินเพิ่มได้นำมาใช้ในกฎหมายปกครองของไทย อยู่พอสมควร ส่วนมากจะนำมาใช้กับนิติกรรมทางปกครองที่ให้ชำระภาษีอากร ค่าบริการต่างๆ หรือเงินสมทบที่กฎหมายกำหนดไว้

(ข) เบี้ยปรับและค่าปรับ เป็นมาตรการบังคับทางปกครองทำนองเดียวกับเงินเพิ่ม แต่กำหนดจำนวนที่สูงกว่าและปรับเพียงครั้งคราวเดียว ตัวอย่างเช่น ในการประเมินภาษีอากรของเจ้าพนักงานประเมินในบางกรณี หากผู้ต้องเสียภาษีไม่ปฏิบัติตาม อาจจะต้องเสียเบี้ยปรับ หนึ่งเท่า หรือสองเท่าของจำนวนภาษีที่ต้องชำระตามมาตรา 22 แห่งประมวลรัษฎากร และตามมาตรา 26 แห่งประมวลรัษฎากร เบี้ยปรับนี้ศาลฎีกาได้นำหลักกฎหมายแพ่งมาใช้โดยวินิจฉัยว่า ศาลมีอำนาจลดจำนวนเบี้ยปรับได้

(ค) วิธีการยึดอายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้มีหน้าที่ต้องชำระเงินดังกล่าว นั้น ให้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ และวิธีการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง โดยอนุโลม แต่สำหรับกรณีตามประมวลรัษฎากรนั้น วิธีอายัดให้ปฏิบัติตามระเบียบที่อธิบดีกรมสรรพากรกำหนด โดยอนุวัติรัฐมนตรีตามมาตรา 12 วรรคสี่ แห่งประมวลรัษฎากร

(2) มาตรการบังคับทางปกครองกรณีให้กระทำการหรือละเว้นกระทำการ โดยสภาพของมาตรการบังคับทางปกครองประเภทนี้เป็นคำสั่งทางปกครองให้บุคคลกระทำการหรือละเว้นกระทำการในกรณีที่ผู้รับคำสั่งทางปกครองนั้นฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจที่จะใช้มาตรการบังคับดังต่อไปนี้ได้ ตามความเหมาะสมแก่กรณี คือ

(ก) การกระทำการแทน การให้บุคคลภายนอกเป็นผู้กระทำการแทน หรือเจ้าพนักงานกระทำการแทนผู้ที่มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งนั้น โดยผู้รับคำสั่งทางปกครองจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบในค่าใช้จ่ายต่างๆ

(ข) การปรับ เป็นมาตรการบังคับทางปกครองที่ไม่เกี่ยวกับการให้ชำระเงิน แต่เป็นกรณีที่ผู้รับคำสั่งทางปกครองต้องกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดโดยตนเองหรือละเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดหรือจะต้องส่งมอบทรัพย์สินแก่ฝ่ายปกครอง ซึ่งเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ไม่อาจให้ผู้อื่นกระทำการแทนได้ หรือไม่อยู่ในวิสัยที่จะให้ผู้อื่นกระทำแทนได้

(ค) เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองใช้กำลังทางกายภาพเข้าปฏิบัติการด้วยตนเอง มาตรการนี้เป็นกรณีที่เมื่อใช้มาตรการบังคับทางปกครองในสองอย่างแรกไม่บรรลุผลหรือไม่ใช้วิธีที่เหมาะสมเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองก็มีอำนาจที่จะใช้กำลังทางกายภาพเข้าปฏิบัติการด้วยตนเอง โดยมาตรการบังคับดังกล่าวนี้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องใช้เมื่อมีความจำเป็นจริงๆ และอย่างสมควรแก่กรณีเท่านั้น

(ง) การจับกุมและกักขังผู้ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครอง มาตรการนี้เป็นมาตรการในการบังคับคดีแพ่งที่เจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาขอให้ศาลออกหมายบังคับคดีจับได้ลูกหนี้ตามคำพิพากษาและบริวารออกจากอสังหาริมทรัพย์แล้วลูกหนี้และบริวารไม่ออกไปเจ้าพนักงานบังคับคดีอาจรายงานต่อศาลขอให้มีการสั่งตามมาตรา 296 จัตวา แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ให้จับกุมและกักขังลูกหนี้ตามคำพิพากษา ซึ่งในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองบางกรณีอาจมีความจำเป็นต้องนำมาบังคับใช้ในกรณีที่มีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครอง

(จ) การเพิกถอนใบอนุญาต มาตรการเพิกถอนใบอนุญาตนี้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะใช้ในกรณีที่ผู้ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองหรือข้อกำหนดที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้ออกให้ผู้ที่ได้รับอนุญาตต่างๆ ปฏิบัติ

### 2.5.3 หลักการที่สำคัญในการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง

การใช้มาตรการบังคับทางปกครองของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในการบังคับให้ เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองอันได้แก่ คำสั่งทางปกครองให้ชำระเงิน คำสั่งทางปกครองให้กระทำหรือละเว้นการกระทำโดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไม่ต้องฟ้องเป็นคดีต่อศาลอันเป็นเอกสิทธิ์ของฝ่ายปกครองด้วยเหตุผลมาจากภาระหน้าที่ของฝ่ายปกครองมีหลายประการซึ่งในบางกรณีจะต้องมีการแก้ไขหรือป้องกันปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อประโยชน์ส่วนรวมอันจะต้องดำเนินการด้วยความต่อเนื่อง รวดเร็ว หากต้องฟ้องเป็นคดีต่อศาลซึ่งมีกระบวนการที่ยาวนานและซับซ้อน จะส่งผลให้การดำเนินการแก้ไขปัญหาของฝ่ายปกครองเป็นไปด้วยความล่าช้า ไม่ต่อเนื่องและส่งผลกระทบต่อส่วนรวมได้ โดยมีหลักการที่สำคัญในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองดังนี้<sup>60</sup>

1. หลักการบังคับทางปกครองเท่าที่จำเป็นและพอสมควรแก่เหตุ คือการใช้มาตรการบังคับทางปกครองต้องอยู่ภายใต้หลักการใช้อำนาจโดยมีเหตุอันควร โดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องเลือกใช้มาตรการบังคับทางปกครองเท่าที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของคำสั่งทางปกครองนั้น หากเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยไม่สมควรแก่กรณีแล้วทำให้การใช้มาตรการบังคับทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมายได้และมาตรการบังคับทางปกครองโดยสภาพเป็นคำสั่งทางปกครองอย่างหนึ่งจึงอยู่ในบังคับของหลักความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครอง

2. หลักความแน่นอนและชัดเจน คือหลักการที่กำหนดให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องกำหนดมาตรการบังคับทางปกครองในคำเตือนให้ชัดเจน โดยจะกำหนดมากกว่าหนึ่งมาตรการในคราวเดียวกันไม่ได้ เพื่อให้ผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองปฏิบัติตามได้ อย่างถูกต้องและหากจะมีการเปลี่ยนแปลงมาตรการบังคับทางปกครองก็จะต้องปรากฏว่ามาตรการบังคับทางปกครองที่กำหนดไว้ไม่บรรลุวัตถุประสงค์เท่านั้น

3. หลักการบังคับทางปกครองไม่ใช่กับเจ้าหน้าที่ด้วยกัน คือหลักการที่ไม่ให้นำการบังคับทางปกครองมาใช้บังคับกับเจ้าหน้าที่ด้วยกันเนื่องจากการที่เจ้าหน้าที่จะออกคำสั่งทางปกครองบังคับกับเจ้าหน้าที่อีกคนหนึ่งนั้น เป็นเรื่องของอำนาจตามกฎหมายในการบังคับบัญชาที่ผู้บังคับบัญชาจะสั่งต่อผู้ใต้บังคับบัญชาได้อยู่แล้ว ซึ่งหากเจ้าหน้าที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม ก็อาจถูกลงโทษทางวินัยได้ อีกทั้งหน่วยงานทางปกครองหรือนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน ไม่อาจดำเนินงานทางปกครองเองได้ แต่ต้องกระทำผ่านเจ้าหน้าที่ในฐานะผู้แทนของหน่วยงาน

<sup>60</sup> ปกรณ์ ชัยวรการ. (2551). “ปัญหาการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กรณีคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน.” *วารสารกฎหมายปกครอง*, 25 (1). หน้า 43.

ฝ่ายปกครองหรือนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน กฎหมายจึงไม่ต้องการให้มีการใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับเจ้าหน้าที่ที่กระทำการแทนหน่วยงานฝ่ายปกครองหรือนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน

4. หลักการบังคับทางปกครองให้เกิดประโยชน์สูงสุด คือกรณีที่บทกฎหมายใดกำหนดมาตรการบังคับทางปกครองไว้เป็นการเฉพาะแล้วการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ก็ให้เป็นไปตามนั้น แต่หากเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเห็นว่ามาตรการบังคับทางปกครองตามกฎหมายฉบับนั้นไม่เพียงพอหรือเกิดผลน้อยกว่าก็สามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองตาม กฎหมายกลาง คือ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด

กล่าวโดยสรุป มาตรการบังคับทางปกครองเป็นเอกสิทธิ์ของฝ่ายปกครองที่กฎหมายให้อำนาจแก่ฝ่ายปกครองสามารถออกคำสั่งทางปกครองได้โดยลำพังและสามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้เองเพื่อสั่งการให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองกระทำหรืองดเว้นการกระทำหรือสามารถออกคำสั่งยึดอายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สิน โดยไม่ต้องนำคดีไปฟ้องศาลเพื่อให้ศาลมีคำสั่งบังคับก่อน โดยต้องปฏิบัติตามรูปแบบ เงื่อนไขและวิธีการตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายในขณะเดียวกัน หากผู้ที่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองนั้น เห็นว่าเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกระทำไปโดยไม่มีอำนาจตามกฎหมายที่จะทำได้ก็สามารถฟ้องร้องเป็นคดีต่อศาลให้ศาลเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่เห็นว่ามิชอบนั้นหรือหากได้รับความเสียหายจากการใช้มาตรการบังคับทางปกครองที่เกินกว่าเหตุ ก็สามารถร้องขอต่อองค์กรตุลาการให้แก้ไขเยียวยาได้ด้วยเช่นกัน

## 2.6 หลักเกณฑ์การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองต่อฝ่ายปกครอง

การอุทธรณ์เป็นผลมาจากหลักนิติรัฐที่กำหนดให้การใช้อำนาจของรัฐจะต้องอยู่ ภายใต้กฎหมายซึ่งการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองจะต้องเคารพและอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ดังกล่าว ซึ่งในการบังคับใช้กฎหมายของฝ่ายปกครองในความเป็นจริงย่อมอาจเกิดความผิดพลาด และไม่อาจเป็นไปตามหลักเกณฑ์และเจตนารมณ์ของกฎหมายได้อย่างสมบูรณ์ได้ ดังนั้นผู้เขียนจึงขอก้าวถึงความหมายของการอุทธรณ์ วัตถุประสงค์ของการอุทธรณ์และระบบของการอุทธรณ์ที่สำคัญดังต่อไปนี้

### 2.6.1 ความหมายของการอุทธรณ์

การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง หมายถึง การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อนเพื่อเปิดโอกาสให้ฝ่ายปกครองทบทวนคำสั่ง หรือแก้ไขปัญหของตนเองก่อนที่จะนำคดีขึ้นสู่การพิจารณาขององค์กรวินิจฉัยคดีปกครองโดยนำแบบอย่างมาจากระบบกฎหมายของ ประเทศ

เยอรมัน<sup>61</sup> และเหตุผลที่ต้องให้มีการทบทวนคำสั่งทางปกครองเนื่องจากวัตถุประสงค์หลายประการ เช่น เป็นการควบคุมการทำงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย เบื้องต้นก่อนที่จะได้แจ้งไปสู่การพิจารณาขององค์กรวินิจฉัยทางปกครองอันเป็นอิสระจากภายนอก หรือศาลนั่นเอง<sup>62</sup>

ดังนั้น เพื่อที่จะให้เกิดความมั่นใจและเป็นการประกันว่าฝ่ายปกครองได้ยึดหลักการ เช่นนั้นจริง จึงต้องมีระบบการตรวจสอบโดยผู้บังคับบัญชา เพื่อควบคุมคุณภาพการทำงานขององคาพยพระดับล่างให้เป็นไปตามกฎหมายตามที่ฝ่ายปกครองมุ่งประสงค์แต่ในขณะเดียวกัน ถ้าผู้กรณีเห็นว่าตนได้รับการปฏิบัติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายสมควรให้ผู้กรณีมีโอกาสอุทธรณ์ เพื่อให้เกิดการตรวจสอบเป็นการเฉพาะรายได้ เพราะนอกจากจะเป็นการประกันการปฏิบัติตามกฎหมายของฝ่ายปกครองแล้วยังเป็นการให้ความเป็นธรรมแก่ผู้กรณีไปด้วยในตัว<sup>63</sup>

การกำหนดให้ผู้กรณีอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองของฝ่ายปกครองก็เพื่อเป็นการระงับข้อพิพาทในเบื้องต้นทำให้ฝ่ายปกครองได้ทำการตรวจสอบพิจารณาทบทวนการกระทำของตนว่าเป็นไปตามหลักความชอบด้วยกฎหมายหรือไม่รวมถึงการพิจารณาถึงความเหมาะสม ในการกระทำนั้นๆ ด้วย เพื่อได้ทราบถึงข้อบกพร่องและทำการแก้ไขในสิ่งที่ผิดพลาดแต่หาก ข้อพิพาทไม่สามารถระงับไปได้ ระบบอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองจะเป็นเครื่องมือเครื่องใช้รวบรวมข้อเท็จจริงและผู้เสียหายรวมทั้งช่วยถ่วงการข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายในเบื้องต้นให้แก่องค์กรวินิจฉัยคดีปกครองหรือศาล อาจกล่าวได้ว่า การอุทธรณ์เป็นมาตรการเยียวยาทางปกครองอย่างหนึ่ง ซึ่งอยู่ภายใต้หลักการดำเนินการเพื่อแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายให้ครบขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนดไว้ก่อนฟ้องคดีปกครอง<sup>64</sup>

#### 2.6.2 วัตถุประสงค์ของการอุทธรณ์

การอุทธรณ์เป็นมาตรการภายในของฝ่ายปกครองหลังจากที่ฝ่ายปกครองได้ดำเนินการออกคำสั่งทางปกครองไปแล้ว ได้ถูกกำหนดขึ้นเพื่อใช้ตรวจสอบควบคุมการดำเนินการของฝ่ายปกครองและให้การเยียวยาแก้ไขความเดือดร้อนแก่ประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากคำสั่ง

<sup>61</sup> ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์. เล่มเดิม. หน้า 384.

<sup>62</sup> แหล่งเดิม. หน้า 365.

<sup>63</sup> แหล่งเดิม. หน้า 367.

<sup>64</sup> กันตนา มีชัย. (2554). ปัญหาการอุทธรณ์คำสั่งให้ใช้คำสั่งใหม่ทดแทนตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539: ศึกษากรณีการประปานครหลวง. หน้า 15.

ทางปกครอง สำหรับวัตถุประสงค์หรือความมุ่งหมายของการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้น มีความมุ่งหมาย 3 ประการ ดังนี้<sup>65</sup>

(1) การอุทธรณ์เป็นมาตรการเยียวยาทางปกครองเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน (der Rechtsschutz der Bürgers)

(2) การอุทธรณ์เป็นมาตรการในการควบคุมตนเองของฝ่ายปกครอง (Die Selbstkontrolle der Verwaltung)

(3) การอุทธรณ์เป็นมาตรการเพื่อลดภาระคดีในชั้นศาล (Die Entlastung der Gerichte)

### 2.6.3 ระบบของการอุทธรณ์

ระบบของการอุทธรณ์ ที่สำคัญโดยพิจารณาในแง่ของผลบังคับต่อผู้ใช้สิทธิอุทธรณ์ในการนำคดีไปสู่การวินิจฉัยขององค์กรวินิจฉัยคดีปกครองหรือศาล อาจแบ่งได้ 3 ระบบ คือ 1. ระบบอุทธรณ์ปกติ 2. ระบบอุทธรณ์บังคับ และ 3. ระบบอุทธรณ์ไม่บังคับโดยมีรายละเอียดดังนี้<sup>66</sup>

#### 1. ระบบอุทธรณ์ปกติ

ระบบการอุทธรณ์ปกติ เกิดขึ้นจากการจัดองค์กรทางปกครองที่จะต้องมี สายบังคับบัญชาและมีหัวหน้าองค์กรเป็นผู้รับผิดชอบดูแลทั่วไปทั้งองค์กร ผลจากการนี้เองทำให้เกิดระบบอุทธรณ์ปกติขึ้นเพราะเจ้าหน้าที่ที่จะต้องดำเนินงานทางปกครองไปให้ถูกต้องตามกฎหมาย เรื่องใดหากไม่ถูกต้องตามกฎหมาย เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองนั้นเองหรือผู้บังคับบัญชาของผู้นั้นก็จะต้องแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องตามกฎหมาย หรือให้เกิดผลดีแก่งานที่ตนรับผิดชอบ ซึ่งการอุทธรณ์ปกตินี้ไม่มีบทกฎหมายใดกำหนดวิธีการไว้โดยเฉพาะจึงอาจกระทำได้โดยไม่มีรูปแบบจะกระทำด้วยวาจาหรือหนังสือก็ได้และจะเขียนหนังสืออุทธรณ์เช่นใดก็ได้

2. ระบบอุทธรณ์บังคับ เป็นกรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้ซึ่งเป็นไปตามหลักการดำเนินการเยียวยาทางปกครองให้ครบขั้นตอนก่อนการฟ้องคดีโดยมีสาระสำคัญว่า คู่กรณีหรือบุคคลที่ได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครองจะต้องดำเนินการยื่นอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองภายในฝ่ายปกครองก่อน ทั้งนี้ เพื่อให้ฝ่ายปกครองได้ดำเนินการตรวจสอบพิจารณาทบทวนและแก้ไขข้อบกพร่องภายในฝ่ายปกครองก่อน โดย ถือว่า ขั้นตอนดังกล่าวเป็นขั้นตอนหรือเงื่อนไขที่สำคัญและเป็นการบังคับให้คู่กรณีจะต้องดำเนินการยื่นอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองภายในฝ่ายปกครองก่อนเสมอ การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองในระบบนี้

<sup>65</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ ข (2548). *หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง*. หน้า 94.

<sup>66</sup> ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์. เล่มเดิม. หน้า 382-402.

จะมีลักษณะเสมือนกับเป็นหน้าที่ของคู่กรณีหรือบุคคลที่ได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครอง จะต้องถือปฏิบัติ หากคู่กรณีมิได้ดำเนินการตามขั้นตอนดังกล่าวก่อนแต่กลับ ได้นำเรื่องไปยื่นต่อองค์การวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครองโดยตรง ผลที่ตามมาคือองค์การวินิจฉัย ข้อพิพาททางปกครองอาจไม่รับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณา สำหรับการอุทธรณ์ในระบบบังคับนี้ จะมีบัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษรในกฎหมาย

3. ระบบอุทธรณ์ไม่บังคับหรือระบบอุทธรณ์เพื่อเลือก เป็นกรณีที่อาจมีกฎหมายกำหนดขั้นตอนการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้ แต่เป็นการกำหนดแบบไม่บังคับ หรือเป็นกรณีที่ไม่ต้องมีกฎหมายกำหนดขั้นตอนการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้ การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองในระบบนี้ คู่กรณีหรือบุคคลที่ได้รับความเดือดร้อนจากคำสั่งทางปกครองสามารถที่จะดำเนินการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองภายในฝ่ายปกครองก่อน หรือนำเรื่องดังกล่าวไปยื่นต่อองค์การวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครองโดยตรงเลยก็ได้ การที่มีได้ดำเนินการยื่นอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองภายในฝ่ายปกครองก่อนมิได้มีผลเป็นการตัดสิทธิของคู่กรณีหรือบุคคลที่ได้รับความเดือดร้อนในอันที่จะนำเรื่องหรือปัญหาดังกล่าวไปรับการพิจารณาจากองค์การวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครองแต่อย่างใด การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองในระบบนี้จะมีลักษณะเสมือนกับเป็นสิทธิของคู่กรณีหรือบุคคลที่ได้รับความเดือดร้อนที่จะเลือกปฏิบัติหรือไม่ก็ได้

จึงสรุปได้ว่า การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองต่อฝ่ายปกครองนั้น เป็นมาตรการที่ช่วยระงับข้อพิพาทเบื้องต้น โดยเป็นสิทธิของผู้ที่ได้รับผลกระทบจะได้ร้องขอให้ฝ่ายปกครองได้ทบทวนการใช้อำนาจของตนซึ่งเป็นวิธีเยียวยาทางปกครองอย่างหนึ่งที่มีสะดวก รวดเร็ว ประหยัดเวลาและค่าใช้จ่ายกว่าการใช้สิทธิต่อองค์กรตุลาการ แต่หากผู้อุทธรณ์ยังคงไม่เห็นด้วยกับผลคำวินิจฉัยอุทธรณ์ผู้อุทธรณ์ก็ยังคงมีสิทธิขอให้องค์กรตุลาการตรวจสอบการใช้อำนาจดังกล่าวของฝ่ายปกครองได้ตามหลักแบ่งแยกอำนาจอันเป็นหลักการสำคัญของหลักนิติรัฐได้ต่อไป

### บทที่ 3

## กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับมาตรการบังคับทางปกครองตามกฎหมายว่าด้วย ภาษีโรงเรือนและที่ดินของประเทศไทยและต่างประเทศ

การใช้มาตรการบังคับทางปกครองในการยึด आयทรัพย์สินของผู้ค้างชำระภาษี  
โรงเรือนและที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยภาษีโรงเรือนและที่ดิน เป็นการใช้อำนาจทางปกครองอย่างหนึ่ง  
ซึ่งจะต้องอยู่ภายใต้หลักนิติรัฐโดยเจ้าหน้าที่จะใช้อำนาจดังกล่าวได้ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจไว้  
อย่างชัดเจนแต่ในการใช้อำนาจดังกล่าวนี้ ได้ถูกผูกพันโดยกฎหมายที่เกี่ยวข้อง หลายฉบับอีกทั้ง  
ในการบังคับใช้กฎหมายในปัจจุบันก็ยังพบปัญหาและพบช่องว่างทางกฎหมาย เกิดขึ้นหลาย  
ประการ ดังนั้นผู้เขียนจึงขอกล่าวถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้มาตรการบังคับ ทางปกครองตาม  
กฎหมายว่าด้วยภาษีโรงเรือนและที่ดินของประเทศไทยและการบังคับทางปกครองในต่างประเทศ  
ดังต่อไปนี้

### 3.1 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับมาตรการบังคับทางปกครองตามกฎหมายว่าด้วยภาษีโรงเรือนและ ที่ดินของประเทศไทย

มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือน และที่ดิน  
พ.ศ. 2475 เป็นกฎหมายพิเศษที่ให้อำนาจเจ้าหน้าที่สามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้โดย  
ไม่ต้องนำคดีมาฟ้องศาลก่อนโดยอำนาจในการสั่งยึด आयทรัพย์สินของผู้ค้างชำระภาษี เพื่อนำเอา  
ออกขายทอดตลาด และนำมาชำระค่าภาษีค้างได้โดยวิธีการยึด आयทรัพย์สินให้ปฏิบัติตาม  
ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม ดังนั้น เพื่อให้ทราบถึงวิธีการบังคับใช้มาตรการ  
บังคับทางปกครองดังกล่าว จึงจะกล่าวถึงข้อกฎหมายและระเบียบแนวปฏิบัติ ที่เกี่ยวข้อง  
โดยตรงและของหน่วยงานอื่นที่ใช้มาตรการบังคับทางปกครองในลักษณะเดียวกัน

#### 3.1.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดหลักการที่เกี่ยวข้องกับ  
การใช้อำนาจของฝ่ายปกครองอันเป็นเงื่อนไขในการดำเนินการทั้งหลายของฝ่ายปกครองได้  
ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายรองรับหรือให้อำนาจให้ดำเนินการนั้นๆ ตามหลัก “ไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ”  
โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในกรณีที่การดำเนินการดังกล่าวอาจกระทบ หรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของ

ประชาชนได้<sup>67</sup> อันเป็นการกำหนดให้การใช้อำนาจของฝ่ายปกครองที่จะมีผลกระทบต่อประชาชน จะกระทำได้อต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจไว้อย่างชัดเจนและจะต้องใช้อำนาจภายในกรอบของ กฎหมาย ดังที่ได้บัญญัติว่า “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้ กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้นและจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิเสรีภาพนั้นมิได้”<sup>68</sup> อันเป็นการรับรองหลักนิติรัฐ ซึ่งเป็นข้อจำกัดการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองโดยมีหลักการที่สำคัญ ได้แก่ หลักพอสมควรแก่เหตุ

หลักพอสมควรแก่เหตุ หรือเรียกอีกชื่อหนึ่งว่า “หลักความได้สัดส่วน” เป็นหลักการที่ บังคับให้องค์กรของรัฐฝ่ายบริหารกำหนดมาตรการที่สามารถดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ของ กฎหมายที่ให้อำนาจได้จริง แต่ในขณะเดียวกันก็ก่อความเสียหายแก่ราษฎรน้อยที่สุดและห้ามมิให้ องค์กรของรัฐฝ่ายบริหารออกมาตรการใดๆ ซึ่งหากลงมือบังคับใช้แล้วจะก่อให้เกิดประโยชน์แก่ มหาชนน้อยมาก ไม่คุ้มกับความเสียหายที่จะตกแก่ราษฎรหรือแก่สังคมโดยรวมหลักการนี้ หมายความว่าองค์กรของรัฐฝ่ายบริหารมีอำนาจจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของราษฎรได้เพียงเท่าที่ จำเป็นแก่การดำเนินการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์หรือวัตถุประสงค์ของกฎหมายเป็นสิ่งไม่ชอบธรรม<sup>69</sup> ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ยังกำหนดหลักเกณฑ์ในการตรากฎหมายที่ เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้นั้น จะต้องมิใช่บังคับเป็นการ ทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย<sup>70</sup> ซึ่งเป็น ข้อกำหนดให้บรรดากฎหมายทั้งหลายที่องค์กรของรัฐฝ่ายนิติบัญญัติได้ตราขึ้นจะต้องชอบด้วย รัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายที่ให้อำนาจแก่องค์กรของรัฐฝ่ายบริหารล่วงล้ำเข้าไปใน แดนแห่งสิทธิและเสรีภาพของราษฎรนั้น จะต้องมิใช่ความชัดเจนพอสมควรว่าให้องค์กรของรัฐ ฝ่ายบริหารองค์กรใดมีอำนาจล่วงล้ำเข้าไปในแดนแห่งสิทธิเสรีภาพของราษฎรได้ในกรณีใดและ ภายในขอบเขตใดและกฎหมายดังกล่าวจะต้องไม่ให้อำนาจแก่องค์กรของรัฐฝ่ายบริหารล่วงล้ำเข้า ไปในแดนสิทธิและเสรีภาพของราษฎรเกินขอบเขตแห่งความจำเป็นเพื่อธำรงรักษาไว้ซึ่ง ผลประโยชน์สาธารณะ<sup>71</sup>

<sup>67</sup> บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. (2553). *นิติรัฐ นิติธรรม*. หน้า 256.

<sup>68</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 29 วรรคหนึ่ง.

<sup>69</sup> ชาญชัย แสงศักดิ์ ข (2555). *คำอธิบายกฎหมายปกครอง*. หน้า 68 – 69.

<sup>70</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 29 วรรคสอง.

<sup>71</sup> ชาญชัย แสงศักดิ์ ข เล่มเดิม. หน้า 66.

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญยังได้กำหนดให้นำหลักเกณฑ์ที่กล่าวข้างต้นมาใช้บังคับกับกฎหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วยโดยอนุโลม<sup>72</sup> จากบทบัญญัติดังกล่าวแสดงถึงการรับรองหลักนิติรัฐ ที่ต้องการมีการกำหนดให้รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดเพื่อคุ้มครองความมั่นคงของรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นบทบัญญัติที่รวบรวมหลักประกันสิทธิและเสรีภาพ ตลอดจนอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบของรัฐ หน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่และประชาชนไว้อย่างครอบคลุมในหลายๆ เรื่อง หลักการเหล่านี้ได้บรรจุไว้เพื่อให้ทุกฝ่ายแม้แต่รัฐเองต้องเคารพความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ ดังนั้นหากมีการบัญญัติกฎหมายลำดับรองลงมาและมีข้อความใดๆ ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ บทกฎหมายเหล่านั้นก็จะไม่มีผลใช้บังคับได้<sup>73</sup>

3.1.2 มาตรการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เป็นกฎหมายที่บัญญัติขึ้นโดยมีความมุ่งหมายเพื่อขจัดกระบวนการของกิจการทางปกครองให้สามารถดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพและได้ข้อยุติที่ถูกต้องเป็นธรรมต่อประโยชน์ของเอกชนและประโยชน์สาธารณะที่เกี่ยวข้อง ซึ่งในการดำเนินไปสู่เป้าหมายนั้นจำเป็นต้องมีการบังคับทางปกครองหลายประการ เพื่อให้การดำเนินงานในทางปกครองเป็นไปตามขั้นตอนที่อาจป้องกันความผิดพลาดได้<sup>74</sup> พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ที่บัญญัติขึ้นมีสภาพเป็นกฎหมายกลางที่จะเข้าไปแทนที่ในส่วนของการบังคับทางปกครองของกฎหมายต่างๆ ได้ เพื่อให้กฎหมายเหล่านั้นมีขั้นตอนการบังคับทางปกครองบัญญัติไว้ในลักษณะที่เป็นเอกลักษณ์เฉพาะตัว การมีกฎหมายกลางนี้ก็เพื่อให้การปฏิบัติราชการมีวิธีการที่เป็นแบบเดียวกันซึ่งจะง่ายต่อความเข้าใจของประชาชน<sup>75</sup>

กฎหมายดังกล่าวเป็นกฎหมายกลางโดยได้บัญญัติถึงการบังคับทางปกครองไว้ในส่วนที่ 8 มาตรา 55 ถึง มาตรา 63 อย่างไรก็ตามในกรณีที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองบังคับใช้กฎหมายเฉพาะเรื่อง แม้กฎหมายเฉพาะเรื่องนั้นจะได้กำหนดมาตรการบังคับทางปกครองไว้โดยเฉพาะแล้วก็ตาม แต่เจ้าหน้าที่เห็นว่ามาตรการบังคับนั้นมีลักษณะที่จะเกิดผลน้อยกว่ามาตรการบังคับในส่วนที่ 8 ก็สามารถนำมาตรการบังคับในส่วนที่ 8 นี้แทนก็ได้ โดยผู้เขียนจะขอกล่าวถึงหลักเกณฑ์

<sup>72</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 29 วรรคสาม.

<sup>73</sup> ดิเรก ควรสมาคม. (2553). *กฎหมายมหาชน:แนวประยุกต์*. หน้า 116.

<sup>74</sup> ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์. เล่มเดิม. หน้า 159.

<sup>75</sup> แหล่งเดิม. หน้า 167.

ที่สำคัญที่เกี่ยวข้องโดยแบ่งออกเป็น 2 ส่วนคือ 1. การใช้มาตรการบังคับทางปกครอง 2. หลักเกณฑ์ในการอุทธรณ์คำสั่งต่อฝ่ายปกครอง ดังนี้คือ

1) หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ที่สำคัญได้แก่

(1) การใช้มาตรการบังคับทางปกครองต้องบังคับได้ตลอดเวลา

การพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครองนั้น หากได้มีการออกคำสั่งโดยชอบด้วยกฎหมายทั้งในรูปแบบและเนื้อหาแล้ว ก็ชอบที่จะใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อให้คำสั่งบรรลุผลได้ โดยกฎหมายได้ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองในการพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งของตนได้ เว้นแต่ได้มีการอุทธรณ์คำสั่งและได้มีการขอทุเลาการบังคับไว้ก่อน ทั้งนี้เพราะระบบอุทธรณ์ของประเทศไทยถือหลักว่าการอุทธรณ์ไม่เป็นเหตุให้ทุเลาการบังคับ เนื่องจากถือว่าคำสั่งทางปกครองต้องบังคับได้ตลอดเวลาเพื่อให้เกิดความมั่นคงของคำสั่งทางปกครอง ดังนั้น หากผู้ต้องถูกบังคับเห็นว่าคำสั่งทางปกครองไม่ถูกต้องหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่ารูปแบบ หรือเนื้อหาและไม่ต้องการให้มีการใช้มาตรการบังคับทางปกครองแล้วเช่นนี้ นอกจากจะต้องอุทธรณ์คำสั่งแล้วจะต้องขอทุเลาการบังคับไว้ก่อนด้วย<sup>76</sup>

(2) การมอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการแทน

การใช้มาตรการบังคับทางปกครองนั้น กฎหมายได้เปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองสามารถมอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่ซึ่งอยู่ใต้บังคับบัญชาหรือเจ้าหน้าที่อื่น เป็นผู้ดำเนินการก็ได้ แต่จะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง<sup>77</sup>

สำหรับวิธีการมอบอำนาจนั้นกฎกระทรวง ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2542) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้กำหนดให้การมอบอำนาจในการดำเนินการพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครองของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจทำคำสั่งทางปกครองโดยมีข้อกำหนดที่สำคัญเช่น ในราชการบริหารส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามกฎหมายที่จัดตั้งราชการส่วนท้องถิ่นนั้นๆ เป็นต้น

(3) หลักการบังคับทางปกครองต้องใช้เท่าที่จำเป็นและพอสมควรแก่เหตุ

การใช้มาตรการบังคับทางปกครองนั้นมีหลักว่า“ต้องใช้เพียงเท่าที่จำเป็น”เพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของคำสั่งทางปกครองนั้น โดยกระทบกระเทือนผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองน้อยที่สุด<sup>78</sup> ดังนั้นหากเจ้าหน้าที่ผู้ใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้ใช้อำนาจดังกล่าวโดยขัดต่อหลักการดังกล่าว ย่อมเป็นการกระทำทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

<sup>76</sup> พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539, มาตรา 56 วรรคแรก.

<sup>77</sup> พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539, มาตรา 56 วรรคสอง.

<sup>78</sup> พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539, มาตรา 56 วรรคสาม.

#### (4) มาตรการบังคับทางปกครองกรณีคำสั่งทางปกครองให้ชำระเงิน

คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินซึ่งส่วนใหญ่เกิดจากมูลหนี้ตามกฎหมายมหาชน เช่น หนี้ภาษีอากร ค่าปรับ และค่าธรรมเนียมต่างๆ เป็นต้นซึ่งมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 วางหลักไว้ว่าคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ผู้ใดชำระเงินถ้าถึงกำหนดแล้วไม่มีการชำระโดยถูกต้องครบถ้วน หากเจ้าหน้าที่พิจารณาแล้วเห็นว่ามีความจำเป็นที่จะต้องใช้มาตรการบังคับทางปกครองในกรณีเช่นนี้เจ้าหน้าที่จะต้องจัดทำหนังสือ แจ้งเตือนให้ผู้นั้นรีบดำเนินการชำระหนี้ให้เสร็จสิ้นภายในระยะเวลาที่กำหนด แต่ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวันนับจากวันที่ได้รับหนังสือโดยชอบด้วยกฎหมาย ถ้าถึงกำหนดเวลาแล้วผู้นั้นยังคงเพิกเฉยไม่มีการปฏิบัติตามชำระหนี้ให้เสร็จสิ้นภายในระยะเวลาที่กำหนดในคำเตือนเจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้นและขายทอดตลาดเพื่อนำเงินมาชำระเงินให้ครบถ้วนได้โดยวิธีการยึด อายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินเพื่อนำเงินมาชำระหนี้ดังกล่าว ให้นำวิธีการยึด การอายัดและการขายทอดตลาดทรัพย์สินตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาบังคับใช้โดยอนุโลม

สำหรับผู้มีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดหรือขายทอดตลาด เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2542) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 โดยมีข้อกำหนดที่สำคัญเช่น กำหนดให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร นายกเทศมนตรีนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือปลัดเมืองพัทยา เป็นผู้มีอำนาจในการออกคำสั่งยึดหรืออายัดหรือขายทอดตลาดในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นเจ้าหน้าที่ในสังกัดของกรุงเทพมหานคร เทศบาลนคร เทศบาลเมือง องค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือเมืองพัทยาแล้วแต่กรณี เป็นต้น

#### 2) หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการอุทธรณ์การบังคับทางปกครอง

การใช้มาตรการบังคับทางปกครองของฝ่ายปกครองนั้น เป็นการกระทำทางปกครองอย่างหนึ่งที่อยู่ภายใต้การควบคุมของกฎหมายมหาชน ซึ่งจะถูกผูกพันและอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมายที่เป็นฐานที่มาในการใช้อำนาจอีกทั้งการใช้อำนาจนั้นจะต้องอยู่ภายใต้หลักการบังคับทางปกครองเท่าที่จำเป็นและพอสมควรแก่เหตุ ซึ่งในการบังคับใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ก็ย่อมอาจเกิดความผิดพลาดเสียหายขึ้นได้โดยง่าย ดังนั้นการอุทธรณ์จึงเป็นมาตรการภายใน ฝ่ายปกครองเพื่อช่วยในการควบคุมตรวจสอบการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยมุ่งหมาย ให้มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขหรือเพิกถอนการดำเนินการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเพื่อเป็นหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้ต้องถูกบังคับใช้มาตรการบังคับทางปกครองดังกล่าว โดยหลักการที่สำคัญในการอุทธรณ์การบังคับทางปกครอง ที่สำคัญมีดังนี้

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เป็นกฎหมายกลาง ที่นำมาใช้ในกรณีที่ถูกกฎหมายปกครองเฉพาะมิได้กำหนดมาตรการบังคับทางปกครองไว้โดยเฉพาะ แต่เพื่อให้เป็นไปตามหลักการบังคับทางปกครองให้เกิดประโยชน์สูงสุดกฎหมายจึงกำหนดให้ ในกรณีเจ้าหน้าที่เห็นว่ามาตรการบังคับตามกฎหมายเฉพาะจะเกิดผลน้อยกว่าก็สามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามกฎหมายกลาง คือพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539<sup>79</sup> และกฎหมายยังได้กำหนดให้ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการใช้มาตรการบังคับทางปกครองมีสิทธิที่จะยื่นอุทธรณ์การบังคับทางปกครองนั้นได้ โดยกำหนดให้ใช้หลักเกณฑ์และวิธีการเดียวกัน กับการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง<sup>80</sup> ซึ่งมีสาระสำคัญมีดังนี้

(1) หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง มีหลักการที่สำคัญดังนี้<sup>81</sup>

ก. ไม่ใช่คำสั่งที่ออกโดยรัฐมนตรีและไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะ รวมทั้งต้องไม่ใช่คำสั่งทางปกครองของคณะกรรมการตามมาตรา 48

ข. ให้คู่กรณีอื่นได้แก่ ผู้ยื่นคำขอหรือผู้คัดค้านคำขอ ผู้อยู่ในบังคับ รวมทั้งผู้ที่ได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครอง มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้น

ค. รูปแบบของคำอุทธรณ์ จะต้องทำเป็นหนังสือโดยระบุข้อโต้แย้งและข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่อ้างอิงประกอบด้วย โดยต้องยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว เพื่อให้เจ้าหน้าที่ดังกล่าวซึ่งเป็นผู้ที่ทราบเรื่องและอยู่ในฐานะที่จะทบทวนคำสั่งทางปกครองของตนเองได้ดีที่สุด

ง. ระยะเวลาการยื่นอุทธรณ์ ผู้อุทธรณ์จะต้องยื่นคำอุทธรณ์ภายในกำหนดเวลา 15 วันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่งทางปกครอง

จ. การอุทธรณ์ไม่เป็นเหตุให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง เนื่องจากระบบกฎหมายไทยยึดหลักให้คำสั่งทางปกครองต้องมีผลตลอดเวลาเพื่อให้การบังคับทางปกครองมีความมั่นคง ถ้าฟังการอุทธรณ์ไม่เป็นผลให้ทุเลาการบังคับโดยอัตโนมัติ<sup>82</sup> เว้นแต่จะมีการสั่งให้ทุเลาการบังคับตามมาตรา 56 วรรคหนึ่ง

<sup>79</sup> พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539, มาตรา 63.

<sup>80</sup> พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539, มาตรา 62.

<sup>81</sup> พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539, มาตรา 44.

<sup>82</sup> ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์. เล่มเดิม. หน้า 394.

(2) ผู้มีอำนาจในการพิจารณาคำอุทธรณ์ ระบบอุทธรณ์ตามกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเป็นระบบอุทธรณ์ 2 ชั้น โดยมีหลักการที่สำคัญดังนี้<sup>83</sup>

ก. ในชั้นแรกให้เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองเป็นผู้พิจารณา คำอุทธรณ์และแจ้งผู้อุทธรณ์โดยไม่ชักช้าแต่ต้องไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ ในกรณีที่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนก็ให้ดำเนินการเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองตามความเห็นของตนภายในกำหนดเวลาดังกล่าวด้วย

ข. ในชั้นที่สอง ถ้าเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองได้ผู้พิจารณา ไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนก็ให้เร่งรายงานความเห็นพร้อมเหตุผลไปยัง ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ภายในกำหนดเวลาสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ ให้ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์พิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ตนได้รับรายงาน ถ้ามีเหตุจำเป็นไม่อาจพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าว ให้ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์มีหนังสือแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบก่อนครบกำหนดเวลาดังกล่าวในการนี้ ให้ขยายระยะเวลาพิจารณาคำอุทธรณ์ออกไปได้ไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ครบกำหนดเวลาดังกล่าว

สำหรับเจ้าหน้าที่ผู้ใดจะเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ตามวรรคสอง ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวงฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 โดยมีข้อกำหนดที่สำคัญเช่น กำหนดให้ผู้บริหารท้องถิ่นหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่นแล้วแต่กรณี ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นเจ้าหน้าที่ขององค์กรบริหารส่วนท้องถิ่น เป็นต้น

(3) การพิจารณาคำอุทธรณ์ หลักการที่สำคัญดังนี้<sup>84</sup>

ก. เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งอุทธรณ์มีหน้าที่ต้องรับคำอุทธรณ์ไว้พิจารณา หากคู่กรณีได้ยื่นคำอุทธรณ์ครบตามเงื่อนไขและมีหน้าที่ต้องพิจารณาและวินิจฉัยอุทธรณ์ ให้เสร็จภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด

ข. ในการพิจารณาคำอุทธรณ์ เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการพิจารณาทบทวนคำสั่งทางปกครองได้ ไม่ว่าจะปัญหาข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย หรือความเหมาะสมของการ ทำคำสั่งทางปกครอง

ค. เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งอุทธรณ์มีอำนาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองเดิม หรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งนั้นไปในทางใด ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นการเพิ่มภาระหรือลดภาระหรือ ใช้ดุลยพินิจแทนในเรื่องความเหมาะสมของการทำคำสั่งทางปกครองหรือมีข้อกำหนดเป็นเงื่อนไขอย่างไรก็ได้

<sup>83</sup> พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539, มาตรา 45.

<sup>84</sup> พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539, มาตรา 46.

### 3.1.3 มาตรการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดินพุทธศักราช 2475

พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475 ได้ให้อำนาจผู้บริหารท้องถิ่นในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองในการยึด आयัดทรัพย์สินของผู้ค้างชำระภาษีโรงเรือนและที่ดินมาขายทอดตลาดเพื่อนำเงินมาชำระหนี้ภาษีค้างอันเป็นเอกสิทธิ์ของฝ่ายปกครองโดยมิต้องดำเนินการฟ้องร้องขอศาลบังคับดังเช่นเอกชนทั่วไป ซึ่งเป็นวิธีการในระบบกฎหมายมหาชนโดยกฎหมายได้กำหนดให้ในกรณีที่มีได้มีการชำระค่าภาษีโรงเรือนและที่ดินพร้อมทั้งเงินเพิ่มภายในสี่เดือนตามมาตรา 43 กฎหมายได้ให้ผู้บริหารท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้ยึด आयัด หรือขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ซึ่งค้างชำระค่าภาษีโรงเรือนและที่ดินเพื่อนำเงินมาชำระเป็นค่าภาษีเงินเพิ่ม ค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่ายได้โดยมิต้องขอให้ศาลตั้งหรือออกหมายยึด<sup>85</sup>

สำหรับวิธีการยึด आयัดหรือขายทอดตลาดทรัพย์สินนั้น กฎหมายได้กำหนดให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม<sup>86</sup>

จากบทบัญญัติดังกล่าว จะเห็นได้ว่ากฎหมายได้ให้อำนาจผู้บริหารท้องถิ่นในการออกคำสั่งให้ยึด आयัด หรือขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ซึ่งค้างชำระค่าภาษีโรงเรือนและที่ดิน เพื่อนำเงินมาชำระเป็นค่าภาษีเงินเพิ่ม ค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่ายได้เองโดยตรงโดยมิต้องฟ้องร้องดำเนินคดีต่อศาลก่อนแต่อย่างใด ซึ่งเป็นวิธีการในระบบกฎหมายมหาชนที่เรียกว่าการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง แต่วิธีการและขั้นตอนในการใช้อำนาจดังกล่าวกฎหมายได้กำหนดให้นำวิธีการตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งเป็นระบบกฎหมายเอกชนมาใช้บังคับโดยอนุโลม

### 3.1.4 มาตรการบังคับทางปกครองตามประมวลรัษฎากร

ภาษีโรงเรือนและที่ดินนี้ แต่เดิมได้ถูกบัญญัติอยู่ในประมวลรัษฎากร ซึ่งอยู่ในอำนาจการบังคับจัดเก็บของกรมสรรพากร อันเป็นหน่วยงานหลักที่สำคัญในการบังคับจัดเก็บภาษีอากร ซึ่งประมวลรัษฎากรได้บัญญัติหลักเกณฑ์ในการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ที่สำคัญ 2 ส่วน คือ 1. การมอบอำนาจให้ออกกฎหมายลำดับรองกำหนดวิธีการอายัดทรัพย์สิน 2. การให้อำนาจในการออกหมายเรียกเพื่อช่วยในการสืบหาทรัพย์สิน ดังบัญญัติไว้ดังนี้

<sup>85</sup> พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475, มาตรา 44 วรรคแรก.

<sup>86</sup> พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475, มาตรา 44 วรรคสอง.

### 1) การมอบอำนาจให้ออกกฎหมายลำดับรองกำหนดวิธีการอายัดทรัพย์สิน

ประมวลรัษฎากรได้กำหนดให้อำนาจอธิบดีกรมสรรพากรมีอำนาจในการ ออกคำสั่งยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ต้องรับผิดเสียภาษีอากรหรือนำส่งภาษีอากรได้ทั่วราชอาณาจักรโดยมีต้องขอให้ศาลออกหมายยึดหรือสั่ง โดยอำนาจดังกล่าวอธิบดีกรมสรรพากรจะมอบให้รองอธิบดีหรือสรรพากรเขตก็ได้<sup>87</sup>

สำหรับจังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานครให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอมีอำนาจเช่นเดียวกับอธิบดีตามวรรคสองภายในเขตท้องที่จังหวัดหรืออำเภอนั้นแต่สำหรับนายอำเภอนั้นจะใช้อำนาจสั่งขายทอดตลาดได้ต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากผู้ว่าราชการจังหวัด<sup>88</sup>

สำหรับวิธีการยึดและขายทอดตลาดทรัพย์สินกฎหมายได้กำหนดให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม ซึ่งเห็นได้ว่ากฎหมายได้กำหนดวิธีการยึดทรัพย์สินกับวิธีการอายัดทรัพย์สินไว้แตกต่างกัน กล่าวคือกฎหมายกำหนดว่าการยึดและขายทอดตลาดทรัพย์สินของเจ้าพนักงานนั้น ให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง โดยอนุโลม จึงเห็นได้ว่ากฎหมายได้ให้อำนาจอธิบดีกรมสรรพากรในการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง อันเป็นการใช้อำนาจในระบบกฎหมายมหาชน แต่วิธีการปฏิบัติในการยึดและขายทอดตลาดทรัพย์สินนั้น กฎหมายได้กำหนดให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม อันเป็นวิธีการในระบบกฎหมายเอกชน ซึ่งส่งผลให้เกิดความไม่ชัดเจนว่าจะใช้บังคับโดยอนุโลมได้อย่างไร

สำหรับวิธีการอายัดทรัพย์สิน กฎหมายได้กำหนดให้ปฏิบัติตามระเบียบ ที่อธิบดีกำหนดโดยอนุมัติรัฐมนตรี<sup>89</sup> จึงเห็นได้ว่ากฎหมายได้ให้อำนาจอธิบดีกรมสรรพากรในการออกกฎหมายลำดับรองในการกำหนดรายละเอียดวิธีการอายัดทรัพย์สินอันเป็นวิธีการในระบบกฎหมายมหาชน ซึ่งส่งผลให้เกิดความชัดเจนในการตีความและการบังคับใช้ได้สะดวกและมีประสิทธิภาพมากกว่าการบัญญัติให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง โดยอนุโลมดังเช่นวิธีการยึดและขายทอดตลาดที่กล่าวไว้ในข้างต้น

### 2) การให้อำนาจในการออกหมายเรียกเพื่อช่วยในการสืบหาทรัพย์สิน

การใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา 12 แห่งประมวลรัษฎากรในการยึดอายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ค้างชำระภาษีอากร เพื่อนำเงินมาชำระหนี้ภาษีอากรค้างนั้น เป็นการดำเนินกิจกรรมทางปกครองของฝ่ายปกครองอย่างหนึ่งก็เพื่อประโยชน์สาธารณะ

<sup>87</sup> ประมวลรัษฎากร, มาตรา 12 วรรคแรก.

<sup>88</sup> ประมวลรัษฎากร, มาตรา 12 วรรคสอง.

<sup>89</sup> ประมวลรัษฎากร, มาตรา 12 วรรคสาม.

จึงจำเป็นที่ฝ่ายปกครองจะต้องมีเครื่องมือทางกฎหมายรวมทั้งจะต้องมีอำนาจพิเศษของฝ่ายปกครองที่มีอยู่เอกชนในการช่วยให้กิจกรรมนั้นบรรลุเป้าหมาย ซึ่งสิ่งที่สำคัญที่สุดในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองในการยึด อาัยทรัพย์สินเพื่อนำมาขายทอดตลาดโดยนำเงินมาชำระหนี้ภาษีอากรค้างได้ก็คือตัวทรัพย์สินของผู้ค้างชำระภาษีอากร เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามมาตรา 12 กฎหมายจึงกำหนดให้ผู้มีอำนาจตามมาตรา 12 หรือสรรพากรจังหวัดมีอำนาจดังนี้<sup>90</sup>

(1) ออกหมายเรียกผู้ต้องรับผิดชอบชำระภาษีอากรค้างและบุคคลใดๆ ที่มีเหตุสมควรเชื่อว่าจะเป็นประโยชน์แก่การจัดเก็บภาษีอากรค้างมาให้ถ้อยคำ

(2) สั่งบุคคลดังกล่าวใน (1) ให้นำบัญชี เอกสารหรือหลักฐานอื่นอันจำเป็นแก่การจัดเก็บภาษีอากรค้างมาตรวจสอบ

(3) ออกคำสั่งเป็นหนังสือให้เจ้าพนักงานสรรพากรทำการตรวจค้นหรือยึดบัญชี เอกสารหรือหลักฐานอื่นของบุคคลดังกล่าวใน (1)

การดำเนินการตาม (1) หรือ (2) ต้องให้เวลาล่วงหน้าไม่น้อยกว่าเจ็ดวันนับแต่วันได้รับหมายเรียกหรือคำสั่ง การออกคำสั่งและทำการตาม (3) ต้องเป็นไปตามระเบียบที่ อธิบดีกำหนด

สำหรับผู้ตั้งใจฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามหมายเรียกหรือคำสั่งของอธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายหรือสรรพากรจังหวัดเจ้าพนักงานประเมินผู้ว่าราชการจังหวัดหรือกรรมการที่ออกตามมาตรา 12 ตรี หรือไม่ยอมตอบคำถามเมื่อซักถามต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือนหรือปรับไม่เกินสองพันบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ<sup>91</sup>

ปัจจุบันกรมสรรพากรได้พัฒนาปรับปรุงวิธีการออกหมายเรียกตามมาตรา 12 ตรี แห่งประมวลรัษฎากรเพื่อขอข้อมูลบัญชีเงินฝากธนาคารของผู้ค้างภาษีอากร โดยได้นำระบบ Electronic มาใช้ในการส่งหมายเรียกและรายชื่อผู้ค้างภาษีอากรไปยังธนาคารทาง E-mail และเมื่อธนาคารได้รับหมายเรียกพร้อมด้วยรายชื่อผู้ค้างชำระภาษีอากรจากกรมสรรพากรแล้ว ก็จะแจ้งข้อมูลบัญชีเงินฝากของผู้ค้างชำระภาษีอากรให้กรมสรรพากรทราบทาง E-mail เช่นเดียวกันโดยเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวนในการเร่งรัดติดตามหนี้สามารถตรวจสอบเรียกดูข้อมูลของผู้ค้างชำระภาษีอากรได้ทุกวัน

ผลจากการใช้เครื่องมือทางกฎหมายดังกล่าวในการออกหมายเรียกไปยังธนาคารพาณิชย์เพื่อตรวจสอบบัญชีเงินฝาก ส่งผลให้กรมสรรพากรได้รับทราบข้อมูลเกี่ยวกับบัญชีเงินฝากของผู้ค้างชำระภาษีอากรที่ฝากไว้กับธนาคารพาณิชย์ได้ทั่วประเทศไทย อีกทั้งใน กรณีที่ประสงค์จะตรวจสอบข้อมูลการถือครองกรรมสิทธิ์ที่ดินหรือห้องชุดไปยังสำนักงานที่ดินสาขาต่างๆ โดยการ

<sup>90</sup> ประมวลรัษฎากร, มาตรา 12 ตรี.

<sup>91</sup> ประมวลรัษฎากร, มาตรา 36.

ออกหมายเรียกตามประมวลรัษฎากร มาตรา 12 ตรี มีผลให้เจ้าพนักงานที่ดิน มีหน้าที่ตามกฎหมาย ในการปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าว สำนักงานที่ดินจึงไม่อาจเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการ ดำเนินการตรวจสอบในอัตรารายละเอียด 105 บาท ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ 53 (พ.ศ. 2549) ออกตาม ความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ข้อ 2(10) (ก) (ญ) และ (ฎ) ได้ แต่ในทางกลับกันหากกรมสรรพากรใช้วิธีทำหนังสือขอความร่วมมือในการขอตรวจสอบข้อมูล ดังกล่าว ซึ่งมีได้เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายเช่นนี้ก็จะต้องตกอยู่ภายใต้กฎกระทรวงฉบับ ดังกล่าว ที่จะต้องชำระค่าธรรมเนียมในการตรวจสอบข้อมูลในอัตราค่าคำขอแปลงละ/รายละเอียด 5 บาท ค่าตรวจสอบครั้งละ 100 บาทและค่ารับรองสำเนาแผ่นละ 50 บาท เว้นแต่จะมีกฎหมายยกเว้นการ เก็บค่าธรรมเนียมหรือมีกฎหมายกำหนดให้เจ้าพนักงานต้องปฏิบัติ

จึงเห็นได้ว่าการใช้อำนาจในการออกหมายเรียกในการตรวจสอบทรัพย์สินของผู้ค้างชำระภาษีมีความสำคัญต่อการใช้มาตรการบังคับทางปกครองเป็นอย่างมากโดยทำให้ พบทรัพย์สินที่จะดำเนินการยึดอายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินเพื่อนำเงินมาชำระหนี้ภาษีอากร อีกทั้งยังประหยัดเวลาและค่าใช้จ่ายในการดำเนินการสืบหาทรัพย์สินดังกล่าวด้วย

### 3.1.5 การบังคับคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475 ได้ให้อำนาจผู้บริหารท้องถิ่นในการ ใช้มาตรการบังคับทางปกครองในการยึดอายัดทรัพย์สินของผู้ค้างชำระภาษีโรงเรือนและที่ดิน มาขายทอดตลาดเพื่อนำเงินมาชำระหนี้ภาษีค้างได้โดยมีต้องดำเนินการฟ้องร้องขอศาลบังคับดังเช่น เอกชนทั่วไป โดยกำหนดให้ใช้วิธีการยึดอายัดหรือขายทอดตลาดทรัพย์สินตามประมวลกฎหมาย วิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม ดังนั้น ผู้เขียนจึงขอกล่าวถึงหลักเกณฑ์ในการยึดอายัดทรัพย์สิน ที่สำคัญตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งดังนี้

#### 1) อำนาจหน้าที่ทั่วไปของเจ้าพนักงานบังคับคดี

เจ้าพนักงานบังคับคดี กฎหมายได้กำหนดบทบาทหน้าที่ความหมาย ดังที่บัญญัติไว้ใน ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 1 (14) บัญญัติว่า “เจ้าพนักงานบังคับคดี” หมายความว่า เจ้าพนักงานสังกัดกรมบังคับคดีหรือพนักงานอื่นผู้มีอำนาจตามบทบัญญัติแห่ง กฎหมายที่ใช้อยู่ในอันที่จะปฏิบัติตามวิธีการที่บัญญัติไว้ในภาค 4 แห่งประมวลกฎหมายนี้ เพื่อ คຸ້ມครองสิทธิของคู่ความในระหว่างการพิจารณาหรือเพื่อบังคับตามคำพิพากษาหรือคำสั่งและให้ หมายความร่วมมือถึงบุคคลที่ได้รับมอบหมายจากเจ้าพนักงานบังคับคดีให้ปฏิบัติการแทน

เจ้าพนักงานบังคับคดีจะมีอำนาจหน้าที่ได้ต่อเมื่อศาลซึ่งออกหมายบังคับคดี ได้ตั้งให้เป็นเจ้าพนักงานบังคับคดี และกฎหมายให้ถือว่าในการดำเนินการใดๆ ของเจ้าพนักงานบังคับคดี ที่เกี่ยวข้องกับกรบังคับคดีให้ถือเสมือนเป็นเจ้าพนักงานศาล จึงต้องปฏิบัติตามคำสั่งของศาล เมื่อศาลสั่งอย่างไรเจ้าพนักงานบังคับคดี ไม่อาจอุทธรณ์ฎีกาคำสั่งศาลได้<sup>92</sup>

ในการดำเนินกระบวนการบังคับคดี เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาไม่อาจกระทำการ บังคับคดีเองได้ แต่จะต้องดำเนินการตามกระบวนการที่กฎหมายกำหนดโดยกฎหมายได้กำหนดให้เจ้าพนักงานบังคับคดี ถือเสมือนเป็นเจ้าพนักงานศาล มีอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติตามวิธีการที่บัญญัติไว้ในภาค 4 แห่งประมวลกฎหมายนี้ เพื่อคุ้มครองสิทธิของคู่ความในระหว่างการพิจารณา หรือเพื่อบังคับตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง และเป็นผู้มีอำนาจในฐานะเป็นตัวแทนเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาในการบังคับคดีกับลูกหนี้ตามคำพิพากษา ตามที่ได้บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 278 โดยกำหนดให้ภายใต้บังคับบทบัญญัติแห่งภาคนี้ว่าด้วยอำนาจและหน้าที่ของ เจ้าพนักงานบังคับคตินับแต่วันที่ได้ส่งหมายบังคับคดีให้แก่ลูกหนี้ตามคำพิพากษา หรือถ้าหมายนั้นมิได้ส่งนับแต่วันออกหมายนั้นเป็นต้นไป โดยกำหนดให้เจ้าพนักงานบังคับคดีมีอำนาจและหน้าที่โดยแยกได้ดังต่อไปนี้

(1) เจ้าพนักงานบังคับคดีมีอำนาจดังต่อไปนี้

(ก) มีอำนาจในฐานะเป็นผู้แทนเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาในอันที่จะรับชำระหนี้หรือทรัพย์สินที่ลูกหนี้นำมาวาง

(ข) มีอำนาจยึดหรืออายัดทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษา

(ค) มีอำนาจเอาทรัพย์สินเช่นว่านี้ออกขายทอดตลาด

(ง) มีอำนาจที่จะจำหน่ายทรัพย์สินหรือเงินรายได้ต่างๆ ของลูกหนี้ตาม คำพิพากษา

(จ) มีอำนาจดำเนินวิธีการบังคับต่างๆ ไป ตามที่ศาลได้กำหนดไว้ในหมายบังคับคดี

(2) เจ้าพนักงานบังคับคดีมีหน้าที่ดังต่อไปนี้

(ก) มีหน้าที่ออกไปรับให้กับผู้มีอำนาจที่จะยึดหรืออายัดและยึดถือทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษาไว้

(ข) มีหน้าที่ในการรักษาไว้โดยปลอดภัย ซึ่งเงินหรือทรัพย์สินหรือเอกสาร ทั้งปวงที่ยึดมาหรือที่ได้ชำระหรือส่งมอบให้แก่เจ้าพนักงานตามหมายบังคับคดี

ในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานบังคับคดีกฎหมายยังเปิดช่องทางให้ เจ้าพนักงานบังคับคดีมีอำนาจที่จะมอบหมายให้บุคคลอื่นปฏิบัติการแทนก็ได้ แต่ทั้งนี้จะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และคุณสมบัติ วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

<sup>92</sup> คำพิพากษาฎีกาที่ 234/2506.

นอกจากนี้กฎหมายยังเปิดช่องให้หักค่าธรรมเนียมเจ้าพนักงานบังคับคดีตาม ตาราง 5 ท้ายประมวลกฎหมายนี้เพื่อให้กรมบังคับคดีพิจารณาจ่ายเป็นค่าตอบแทนแก่ผู้ที่ได้รับมอบหมายให้ ปฏิบัติการแทนเจ้าพนักงานบังคับคดี ตามวรรคสี่โดยไม่ต้องนำส่งกระทรวงคลัง ทั้งนี้ ตามที่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมกำหนดโดยได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงการคลัง<sup>93</sup>

## 2) ระยะเวลาในการบังคับคดี

กฎหมายได้กำหนดให้มีระยะเวลาในการบังคับคดีดังที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมาย วิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 271 โดยกำหนดให้ในกรณีที่ศาลได้มีคำพิพากษาให้บุคคล ที่แพ้คดี หรือลูกหนี้ตามคำพิพากษาแล้ว หากบุคคลดังกล่าว มิได้ปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาล โดยสิ้นเชิง และพ้นกำหนดเวลาที่ศาลออกคำบังคับแล้ว<sup>94</sup> คู่ความหรือบุคคลซึ่งเป็นฝ่ายชนะหรือเจ้าหนี้ตาม คำพิพากษามีอำนาจที่จะร้องขอต่อศาลให้บังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นได้ภายในสิบปีนับ แต่วันมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง<sup>95</sup> โดยการร้องขอต่อศาลให้มีการบังคับคดีตาม คำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น คู่ความหรือบุคคลซึ่งเป็นเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาจะต้องดำเนินการ บังคับคดีตามขั้นตอนในหน้าที่ ของตนให้ครบถ้วนภายใน 10 ปี กล่าวคือจะต้องร้องขอให้ศาลออกหมายบังคับคดี และต้องแถลง ต่อเจ้าพนักงานบังคับคดีขอให้ยึดทรัพย์สินของลูกหนี้ตาม คำพิพากษาค้วย<sup>96</sup>

## 3) การร้องขอให้ศาลไต่สวนลูกหนี้ตามคำพิพากษาหรือบุคคลอื่นเพื่อสืบหาทรัพย์สิน

ปัญหาในการบังคับคดีที่สำคัญประการหนึ่งคือการสืบหาทรัพย์สินของลูกหนี้ตาม คำพิพากษาซึ่งไม่อาจกระทำได้ง่าย กฎหมายจึงได้บัญญัติถึงวิธีการที่เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาจะ สืบหาทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษา ดังบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 277 โดยกำหนดให้ในกรณีที่เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาไม่สามารถสืบหาทรัพย์สินของลูกหนี้ ตามคำพิพากษาคด้วยตนเองได้ โดยเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาเชื่อว่าลูกหนี้ตามคำพิพากษามีทรัพย์สิน ที่จะต้องถูกบังคับมากกว่าที่ตนทราบแล้ว เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาย่อมขอให้ศาลทำการไต่สวนและ ออกหมายเรียกลูกหนี้ตามคำพิพากษาหรือบุคคลอื่นที่เชื่อว่าจะอยู่ในฐานะที่จะให้ถ้อยคำอันเป็น ประโยชน์เพื่อทราบถึงทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษาได้

การร้องขอให้ศาลไต่สวนลูกหนี้ตามคำพิพากษาหรือบุคคลอื่นเพื่อทราบ ถึงทรัพย์สิน ของลูกหนี้ตามคำพิพากษาได้ เช่นในกรณีที่โจทก์ยื่นคำร้องโดยกล่าวอ้างว่าโจทก์ได้นำเจ้าพนักงาน บังคับคดี ยึดบ้านของจำเลย แต่ไม่ทราบเลขโฉนดที่ดินที่ตั้งบ้านอยู่ ไม่สามารถขายทอดตลาดได้

<sup>93</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง, มาตรา 278 วรรคท้าย.

<sup>94</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง, มาตรา 276.

<sup>95</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง, มาตรา 271.

<sup>96</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 638/2531.

ราคาบ้านเพียง 50,000 บาท ไม่พอชำระหนี้ตามคำพิพากษาจำเป็นต้องยึดทรัพย์สินอื่นเพิ่มเติม ซึ่งโจทก์เชื่อว่ายังมีอยู่อีกแต่จำเลยหลบหนีไป มีบุคคลที่อยู่ในฐานะที่จะให้ถ้อยคำอันเป็นประโยชน์ในการไต่สวนคือ ช. สามิจำเลย ซึ่งมีฐานะมั่นคงและเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินดินสมรสหลายโฉนด ดังนี้ เป็นคำร้องที่แสดงเหตุอันสมควรที่จะขอให้ศาลออกหมายเรียก ช. มาทำการไต่สวน<sup>97</sup> แต่หากเป็นกรณีเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาทราบอยู่แล้วว่าลูกหนี้ตามคำพิพากษามีรถยนต์ที่เจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาประสงค์จะยึดเพื่อบังคับคดี จึงเป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาที่จะสืบเสาะที่อยู่ของทรัพย์นั้นเอง ไม่อาจใช้ช่องทางตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 277 ร้องขอให้ศาลออกหมายเรียกลูกหนี้ตามคำพิพากษาหรือบุคคลอื่นมาไต่สวนได้<sup>98</sup>

4) ทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษาที่เจ้าพนักงานบังคับคดีมีอำนาจยึดได้

เจ้าพนักงานบังคับคดีมีอำนาจที่จะรวบรวมเงินให้พอชำระหนี้ตามคำพิพากษาหรือคำสั่งโดยวิธียึดหรืออายัด และขายทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษาโดยวิธียึดและขายทอดตลาดสังหาริมทรัพย์อันมีรูปร่างและอสังหาริมทรัพย์ รวมทั้งมีอำนาจอายัดเงินที่บุคคลภายนอกจะต้องชำระให้แก่ลูกหนี้ตามคำพิพากษาตลอดจนใช้วิธีอายัดสังหาริมทรัพย์ อันมีรูปร่างและอสังหาริมทรัพย์รวมทั้งสิทธิที่พึงอันมีอยู่ในทรัพย์เหล่านั้น<sup>99</sup> นอกจากนี้ เจ้าพนักงานบังคับคดียังอาจยึดทรัพย์สินที่เป็นของภรรยาหรือที่เป็นของบุตรผู้เยาว์ของลูกหนี้ตามคำพิพากษาซึ่งตามกฎหมายอาจถือได้ว่าเป็นทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษาหรือเป็นทรัพย์สินที่อาจบังคับเอาชำระหนี้ตามคำพิพากษาได้<sup>100</sup>

ดังนั้น ทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษาที่เจ้าพนักงานบังคับคดีมีอำนาจในการยึดจึงได้แก่

(ก) ทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษาหรือทรัพย์สินของลูกหนี้ตาม คำพิพากษาเป็นเจ้าของรวม โดยกฎหมายกำหนดให้เจ้าพนักงานบังคับคดีมีอำนาจที่จะรวบรวมเงินให้พอชำระตามคำพิพากษาหรือคำสั่งโดยวิธียึดหรืออายัดและขายทรัพย์สิน โดยทรัพย์สินนั้นจะต้องเป็นของลูกหนี้ตามคำพิพากษาซึ่งรวมไปถึงทรัพย์สินที่ลูกหนี้ตามคำพิพากษาเป็นเจ้าของรวม ตามนัยคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2750/2500 วินิจฉัยว่า “ผู้เป็นเจ้าของรวมกับจำเลยในที่ดินที่ถูกศาลยึด จะร้องขอให้ศาลปล่อยที่ดินนั้นจากการยึดทรัพย์ไม่ได้ แต่อาจร้องขอแบ่งส่วนของตนได้ก่อนศาล ขายทอดตลาด”

<sup>97</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1706/2527.

<sup>98</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2214/2525.

<sup>99</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง, มาตรา 282 วรรคแรก.

<sup>100</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง, มาตรา 282 วรรคท้าย.

(ข) ทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษาที่นำไปจำหน่าย จำนอง หรือประกันไว้กับบุคคลภายนอก ซึ่งจะเห็นได้ว่ากรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินนั้นยังคงเป็นของลูกหนี้ตามคำพิพากษาอยู่ เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาย่อมมีอำนาจยึดมาเพื่อขายทอดตลาดได้ แต่ทั้งนี้ย่อมไม่เป็นการกระทบสิทธิของผู้รับจำหน่าย จำนอง หรือประกันหนี้ ตามนัยคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 944/2490 วินิจฉัยว่า “เจ้าหนี้ตามคำพิพากษามีสิทธิยึดทรัพย์สินของลูกหนี้เพื่อเอาชำระหนี้ได้ แม้ลูกหนี้จะได้เอาทรัพย์สินนั้นไปวางเป็นประกันเงินกู้หรือจำหน่าย หรือผู้ใดมีบุริมสิทธิหรือสิทธิยึดหน่วงในทรัพย์สินนั้น ผู้นั้นก็ร้องขอให้ปล่อยการยึดไม่ได้ คงแต่ได้เรียกร้องบังคับตามสิทธิของตนตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น”

(ค) ทรัพย์สินของภริยาของลูกหนี้ตามคำพิพากษาซึ่งตามกฎหมายอาจถือได้ว่าเป็นทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษา หรืออาจเป็นทรัพย์สินที่อาจบังคับเอาชำระหนี้ตามคำพิพากษาได้ ซึ่งเจ้าพนักงานบังคับคดีอาจยึดหรืออายัดและเอาออกขายทอดตลาดได้ ซึ่งได้แก่กรณีไม่เป็นหนี้ร่วมสามีหรือภริยาซึ่งเป็นฝ่ายก่อนนี้ขึ้นต้องรับผิดชอบส่วนตัว โดยให้ชำระหนี้ด้วยสินส่วนตัวของฝ่ายนั้นก่อน เมื่อไม่พอจึงให้ชำระด้วยสินสมรสที่เป็นส่วนของฝ่ายนั้น<sup>101</sup> แต่ถ้าหากเป็นหนี้ร่วมแล้ว เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาย่อมมีสิทธิบังคับชำระหนี้ได้จากสินสมรสและสินส่วนตัวของทั้งสองฝ่ายไม่ว่าจะฟ้องสามีหรือภริยาเพียงฝ่ายเดียว<sup>102</sup>

(ง) ทรัพย์สินของบุตรผู้เยาว์ของลูกหนี้ตามคำพิพากษาซึ่งตามกฎหมายอาจถือได้ว่าเป็นทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษา หรืออาจเป็นทรัพย์สินที่อาจบังคับเอาชำระหนี้ตามคำพิพากษาได้ ซึ่งเจ้าพนักงานบังคับคดีอาจยึดหรืออายัดและเอาออกขายทอดตลาดได้ ซึ่งได้แก่เงินได้ของบุตร ซึ่งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1573 บัญญัติให้ผู้ใช้อำนาจปกครองมีสิทธิใช้เงินได้ของบุตรผู้เยาว์เพื่อการครองชีพตามสมควรแก่ฐานะ โดยผู้ใช้อำนาจปกครองต้องไม่มีเงินได้เพียงพอแก่การครองชีพตามสมควรแก่ฐานะจึงจะเอาเงินนั้นมาใช้ได้ อย่างไรก็ตามหากเป็นที่ดินที่มารดาซื้อให้แก่บุตรผู้เยาว์ มิใช่ให้ลงชื่อในฐานะเป็นตัวแทน ย่อมตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุตรผู้เยาว์ไม่ใช่ทรัพย์สิน ของมารดาเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาของมารดาไม่มีสิทธิยึดมาชำระหนี้<sup>103</sup>

##### 5) หน้าที่ของเจ้าหนี้ในการนำยึดทรัพย์สินที่จะบังคับคดี

กระบวนการบังคับคดีนั้นไม่อาจเกิดขึ้นได้ หากไม่มีทรัพย์สินของลูกหนี้ที่จะร้องขอให้เจ้าพนักงานบังคับคดีดำเนินการบังคับคดีโดยการยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษาเพื่อนำเงินมาชำระหนี้ให้แก่เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาได้ซึ่งหน้าที่ในการสืบหาทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษานั้น ย่อมตกเป็นภาระหน้าที่ของเจ้าหนี้ตามคำพิพากษา

<sup>101</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์, มาตรา 1488.

<sup>102</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์, มาตรา 1489.

<sup>103</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 481/2495.

ตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 283 โดยกำหนดให้ในกรณีที่ จะต้องยึดหรืออายัดและขายทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษานั้น เจ้าพนักงานบังคับคดีชอบที่จะ ยึดหรืออายัดหรือขายบรรดาทรัพย์สินที่เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาอ้างว่าเป็นของลูกหนี้ตามคำพิพากษา แต่จะต้องอยู่ภายใต้บังคับของมาตรา 284 และ 288 กล่าวคือเจ้าพนักงานบังคับคดีจะยึดหรืออายัด ทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษาเกินกว่าที่พอจะชำระหนี้ตามคำพิพากษาไม่ได้ และหากมี บุคคลภายนอกได้ยื่นคำร้องขจัดทรัพย์สินโดยกล่าวอ้างว่าทรัพย์สินที่เจ้าพนักงานบังคับคดีได้ยึดหรือ อายัดไว้ในกรณีบังคับคดีนั้น ไม่ใช่ของลูกหนี้ตามคำพิพากษาแต่เป็นของตนเจ้าพนักงานบังคับคดี จะต้องงดการขายทอดตลาดทรัพย์สินนั้นไว้ในระหว่างรอคำวินิจฉัยของศาลชั้นต้น

ในกรณีที่ปรากฏภายหลังว่าทรัพย์สินที่เจ้าหนี้ตามคำพิพากษานำชี้ให้เจ้าพนักงาน บังคับคดียึดหรืออายัดไว้ นั้น ไม่ใช่ของลูกหนี้ตามคำพิพากษาหรือยึดเกินความจำเป็นเกินกว่า พอชำระหนี้ทำให้บุคคลภายนอกหรือลูกหนี้ตามคำพิพากษาเสียหาย ความรับผิดชอบดังกล่าวนี้ ย่อมตก แก่เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาผู้นำชี้ค้ำได้ตกแก่เจ้าพนักงานบังคับคดีแต่อย่างใด เนื่องจากกฎหมายได้ กำหนดให้เจ้าพนักงานบังคับคดีชอบที่จะยึดหรืออายัดหรือขาย บรรดาทรัพย์สินที่เจ้าหนี้ตาม คำพิพากษาอ้างว่าเป็นของลูกหนี้ตามคำพิพากษา<sup>104</sup> แต่ถ้าหากทรัพย์สิน ที่ยึดนั้นเป็นทรัพย์สินที่มี ทะเบียนแสดงความเป็นเจ้าของและเจ้าพนักงานบังคับคดีมีความสงสัย ในการยึดหรืออายัด ทรัพย์สินที่เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาได้นำชี้ดังกล่าวแล้ว ซึ่งบุคคลอื่นนอกจากลูกหนี้ตามคำพิพากษา หรือบุคคลซึ่งเป็นเจ้าของทรัพย์สินที่ยึดนั้นมีชื่อเป็นเจ้าของในทะเบียน เช่นนี้เจ้าพนักงานบังคับคดี ชอบที่จะงดเว้นยึดหรืออายัดทรัพย์สินนั้นและร้องต่อศาลให้กำหนด การอย่างใดๆ เพื่อมิให้ตนต้อง รับผิดชอบในค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวมาแล้ว<sup>105</sup>

ดังนั้น หากเป็นทรัพย์สินที่ไม่มีทะเบียนแสดงความเป็นเจ้าของแล้วเจ้าพนักงานบังคับ คดีย่อมไม่อาจใช้ดุลยพินิจงดเว้นการยึดหรืออายัดแล้วรายงานศาลขอปลดเปลื้องความรับผิดได้ แต่ จะต้องยึดหรืออายัดทรัพย์สินดังกล่าว ตามที่เจ้าหนี้ตามคำพิพากษานำชี้ให้ยึดหรืออายัด โดยกล่าว อ้างว่าเป็นของลูกหนี้ตามคำพิพากษาซึ่งหากเกิดความผิดพลาดเสียหายประการใด จากการยึดหรือ อายัดขึ้นความรับผิดชอบดังกล่าวย่อมตกอยู่กับเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาแต่ผู้เดียว

#### 6) ห้ามมิให้ยึด อายัดทรัพย์สินเกินกว่าหนี้ตามคำพิพากษา

กระบวนการบังคับคดีแพ่งนั้น เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาย่อมมีสิทธิที่จะร้องขอให้ เจ้าพนักงานบังคับคดีดำเนินการบังคับคดีโดยการยึด อายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินของลูกหนี้ ตามคำพิพากษาเพื่อนำเงินมาชำระหนี้ให้แก่เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาได้ไม่เกินหนี้ตาม คำพิพากษา

<sup>104</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง, มาตรา 283 วรรคแรก.

<sup>105</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง, มาตรา 283 วรรคสอง.

พร้อมทั้งค่าฤชาธรรมเนียมในคดีและค่าธรรมเนียมในการบังคับคดี<sup>106</sup> เว้นแต่ไม่มีทรัพย์สินที่มีราคาเหมาะสมกับจำนวนหนี้และทรัพย์สินที่เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาร้องขอให้ เจ้าพนักงานบังคับคดียึดให้หนี้ไม่อาจแบ่งยึดโดยมิให้เสียมราคาเช่นนี้ ก็สามารถยึดทรัพย์สินทั้งหมดได้ไม่เป็นการยึดทรัพย์สินเกินความจำเป็น<sup>107</sup>

ความเสียหายจากการยึดและขายทรัพย์สินโดยมิชอบหรือความเสียหายจากการยึดและขายทรัพย์สินยึดทรัพย์สินเกินกว่าที่จำเป็นแก่การบังคับคดี ทั้งสองกรณีเจ้าพนักงานบังคับคดีไม่ต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้น เพราะเจ้าพนักงานบังคับคดีเป็นผู้แทนของเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาซึ่งเจ้าหนี้ตามคำพิพากษามีหน้าที่เป็นผู้นำยึดตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 283 เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาจึงต้องเป็นผู้รับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้น<sup>108</sup>

กรณีที่โจทก์นำเจ้าพนักงานบังคับคดียึดทรัพย์สินของจำเลยมาขายทอดตลาด โดยทรัพย์สินมีราคาเกินกว่าที่พอชำระหนี้ให้แก่โจทก์กว่าสิบเท่าเศษ โจทก์ยึดทรัพย์สินของจำเลย เกินความจำเป็น เช่นนี้จำเลยย่อมมีอำนาจร้องขอให้ยึดทรัพย์สินของจำเลยแต่พอสมควรได้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 284 วรรคแรก โจทก์ต้องรับผิดชอบจำเลยตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 284 วรรคสอง ต้องชดเชยค่าธรรมเนียมเจ้าพนักงานบังคับคดี ที่ยึดทรัพย์สินแล้วไม่มีการขายหรือจำหน่ายในอัตราร้อยละ 3 ครั้งของราคาที่เขาพนักงานบังคับคดีประเมิน<sup>109</sup>

#### 7) การร้องขัดทรัพย์สิน

การร้องขัดทรัพย์สิน เป็นการคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลภายนอกที่มีใช้จำเลยหรือลูกหนี้ตามคำพิพากษาที่ได้รับผลกระทบจากการบังคับคดี ซึ่งได้กำหนดบทคุ้มครองบุคคลดังกล่าวไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 288 ซึ่งการร้องขัดทรัพย์สิน คือการที่บุคคลอื่นที่ไม่ใช่จำเลยหรือลูกหนี้ตามคำพิพากษากล่าวอ้างว่าทรัพย์สินที่เจ้าพนักงานบังคับคดีได้ยึดไว้หนี้ไม่ใช่เป็นทรัพย์สินของจำเลยหรือลูกหนี้ตามคำพิพากษาโดยบุคคลดังกล่าวจะต้องยื่นคำร้องขอให้ศาลที่ออกหมายบังคับคดีสั่งให้ปล่อยทรัพย์สินก่อนที่จะเจ้าพนักงานบังคับคดีจะได้เอาทรัพย์สินนั้นออกขายทอดตลาดหรือจำหน่ายโดยวิธีอื่น

<sup>106</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง, มาตรา 284 วรรคแรก.

<sup>107</sup> คำพิพากษาฎีกาที่ 887/2509.

<sup>108</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง, มาตรา 284 วรรคสอง.

<sup>109</sup> คำพิพากษาฎีกาที่ 4531/2529.

การขายทอดตลาดนี้จะต้องเป็นการขายทอดตลาดที่สมบูรณ์ คือการที่เจ้าพนักงานบังคับคดีได้มีการตกลงด้วยการเคาะไม้หรือด้วยวิธีอย่างใดอย่างหนึ่งตามจารีตประเพณีในการขายทอดตลาดหรือศาลมีคำสั่งให้ขายทรัพย์สินนั้นแล้ว<sup>110</sup>

ในการยึดทรัพย์สินนั้น เจ้าพนักงานบังคับคดีจะทำการยึดทรัพย์สินตามที่โจทก์หรือเจ้าหนี้ตามคำพิพากษากล่าวอ้างว่าทรัพย์สินนั้นเป็นของจำเลยหรือลูกหนี้ตามคำพิพากษา โดยเฉพาะอย่างยิ่งการยึดทรัพย์สินประเภทสังหาริมทรัพย์ซึ่งส่วนใหญ่จะไม่มีหลักฐานทางทะเบียนแสดงกรรมสิทธิ์ความเป็นเจ้าของ จึงทำให้การยึดสังหาริมทรัพย์ย่อมอาจเกิดความผิดพลาดได้โดยง่าย เมื่อมีการร้องขอให้ปล่อยทรัพย์สินที่เจ้าพนักงานบังคับคดีได้ทำการยึดไว้แล้ว กฎหมายบัญญัติให้ผู้กล่าวอ้างนั้น นำส่งสำเนาคำร้องขอแก่โจทก์หรือเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาและจำเลยหรือลูกหนี้ตามคำพิพากษาและเจ้าพนักงานบังคับคดีโดยลำดับ เมื่อเจ้าพนักงานบังคับคดีได้รับคำร้องขอให้ปล่อยทรัพย์สินแล้ว กฎหมายบัญญัติให้เจ้าพนักงานบังคับคดีต้องงดการขายทอดตลาดหรือจำหน่ายทรัพย์สินที่พิพาทนั้นไว้ทันทีเพื่อรอคำวินิจฉัยชี้ขาดของศาลชั้นต้นที่ออกหมายบังคับคดี โดยศาลพิจารณาและชี้ขาดตัดสินคดีนั้นเหมือนอย่างคดีธรรมดาแต่มีข้อยกเว้น 2 กรณีคือ

(1) หากเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาเห็นว่ากรณียื่นคำร้องขจัดทรัพย์สินของบุคคลภายนอกดังกล่าวไม่มีมูลและยื่นเข้ามาเพื่อประวิงให้ชักช้า ก็มีสิทธิที่จะยื่นคำร้องก่อนวันกำหนดชี้สองสถานหรือก่อนวันสืบพยาน โดยจะต้องแสดงพยานหลักฐานเบื้องต้นประกอบคำร้อง เพื่อให้ศาลสั่งให้ผู้กล่าวอ้างวางเงินต่อศาลภายในระยะเวลาที่ศาลจะกำหนดไว้ในคำสั่งตามจำนวนที่ศาลเห็นสมควร เพื่อเป็นประกันการชำระค่าสินไหมทดแทนแก่เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาสำหรับความเสียหายที่อาจได้รับเนื่องจากเหตุเน้นช้าในการบังคับคดีอันเกิดแต่การยื่นคำร้องขอนั้น ซึ่งถ้าหากผู้กล่าวอ้างไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของศาลกฎหมายให้อำนาจศาลที่จะสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความได้ และกฎหมายกำหนดให้คำสั่งของศาลเป็นที่สุด

(2) หากทรัพย์สินที่พิพาทนั้นเป็นสังหาริมทรัพย์และมีพยานหลักฐานเบื้องต้นแสดงว่าคำร้องขอนั้นไม่มีเหตุอันควรฟังหรือถ้าปรากฏว่าทรัพย์สินที่ยึดนั้นเป็นสังหาริมทรัพย์ ที่ยึดนั้นเป็นสังหาริมทรัพย์ที่เก็บไว้นานไม่ได้ ศาลมีอำนาจที่จะมีคำสั่งให้เจ้าพนักงานบังคับคดีขายทอดตลาดหรือจำหน่ายทรัพย์สินเช่นว่านี้โดยไม่ชักช้า ทั้งนี้เพราะหากไม่รีบขายทอดตลาดทรัพย์สินนั้นก็อาจเน่าเสียเสื่อมราคาลงได้ ซึ่งการขายย่อมจะเป็นประโยชน์แก่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องมากกว่าและกฎหมายกำหนดให้คำสั่งของศาลเป็นที่สุด

<sup>110</sup> คำพิพากษาฎีกาที่ 3030/2528.

กระบวนการพิจารณาคำร้องขจัดทรัพย์สินของบุคคลภายนอกนี้ กฎหมายได้กำหนดให้พิจารณาและชี้ขาดตัดสินคดีเหมือนอย่างคดีธรรมดาทั่วไปตามปกติในกระบวนการพิจารณา จึงมีประเด็นที่ศาลจะต้องพิจารณาดังนี้ (1) ผู้มีสิทธิร้องขจัดทรัพย์สิน (2) เหตุที่อ้างในคำร้องขจัดทรัพย์สิน (3) ศาลที่พิจารณาคำร้องขจัดทรัพย์สิน (4) ค่าธรรมเนียมศาลคดีร้องขจัดทรัพย์สิน (5) กระบวนพิจารณาคดีร้องขจัดทรัพย์สิน (6) การขาดนัดในคดีร้องขจัดทรัพย์สิน (7) การชี้ขาดตัดสินคดีร้องขจัดทรัพย์สิน (8) การอุทธรณ์ฎีกาคดีร้องขจัดทรัพย์สิน (9) ร้องขจัดทรัพย์สินรายเดียวกันซ้ำอีกไม่ได้ (10) ค่าเสียหายคดีร้องขจัดทรัพย์สิน<sup>111</sup>

กระบวนการร้องขจัดทรัพย์สินนั้นแม้จะเป็นคดีสาขาที่ตาม แต่กฎหมายได้กำหนดให้ศาลพิจารณาและชี้ขาดตัดสินคดีเหมือนอย่างคดีธรรมดาทั่วไปตามปกติ ซึ่งเห็นได้ว่าเป็นประเด็นข้อพิพาทในเรื่องกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินซึ่งเป็นกระบวนการในทางแพ่งโดยแท้

#### 8) การร้องคัดค้านว่าเจ้าพนักงานบังคับคดีดำเนินการบังคับคดีฝ่าฝืนต่อบทกฎหมาย

การดำเนินการบังคับคดีของเจ้าพนักงานบังคับคดีนั้นมีความยุ่งยากซับซ้อนเนื่องจากถูกผูกพันโดยข้อกฎหมายและระเบียบข้อบังคับในการปฏิบัติหน้าที่หลายประการ ซึ่งในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวของเจ้าพนักงานบังคับคดีนั้น ย่อมมีโอกาสที่จะเกิดความผิดพลาดขึ้นได้เช่นนี้ กฎหมายจึงได้เปิดช่องทางให้ผู้ที่ได้รับความเสียหายได้ร้องขอให้ศาลสั่งให้แก้ไข ตามที่ศาลจะเห็นสมควร ดังบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 296 วรรคสอง โดยกำหนดให้ในกรณีที่เจ้าพนักงานบังคับคดีดำเนินการบังคับคดีฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติแห่งลักษณะนี้ เมื่อศาลเห็นสมควรไม่ว่าเวลาใดก่อนการบังคับคดีได้เสร็จลงหรือเมื่อเข้าหนี้ ตามคำพิพากษา ลูกหนี้ตามคำพิพากษา หรือบุคคลภายนอกผู้มีส่วนได้เสียในการบังคับคดี ซึ่งต้องเสียหายเพราะเหตุดังกล่าวยื่นคำร้องต่อศาล ให้ศาลมีอำนาจที่จะสั่งเพิกถอนหรือแก้ไขกระบวนการวิธีการบังคับคดีทั้งปวงหรือวิธีการบังคับใดๆ โดยเฉพาะหรือมีคำสั่งกำหนดวิธีการอย่างไรก็ตามที่ศาลเห็นสมควร

การยื่นคำร้องตามมาตรา 296 นี้ อาจกระทำได้ไม่ว่าในเวลาใดก่อนการบังคับคดีได้เสร็จลง แต่ต้องไม่ช้ากว่าสิบห้าวันนับแต่วันที่ทราบข้อความหรือพฤติการณ์อันเป็นข้อมูลแห่งข้ออ้างนั้น แต่ทั้งนี้ผู้ยื่นคำร้องต้องมีได้ดำเนินการอันใดขึ้นใหม่หลังจากได้ทราบเรื่องฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติแห่งลักษณะนี้แล้วหรือต้องมีได้ให้สัตยาบันแก่การกระทำนั้นและในกรณีเช่นว่านี้ ผู้ยื่นคำร้องจะขอต่อศาลในขณะเดียวกันนั้นให้มีคำสั่งงดการบังคับคดีไว้ในระหว่างวินิจฉัยชี้ขาดก็ได้

<sup>111</sup> พิศนน์ จักรางกูร. (2521). คำอธิบายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ภาค 4 วิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาและการบังคับตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง. หน้า 635 – 636.

### 9) ค่าธรรมเนียมในการบังคับคดี

ค่าธรรมเนียมในการบังคับคดีเป็นค่าธรรมเนียมที่กฎหมายกำหนดในตาราง 5 ทั่วยประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง อันได้แก่ ค่าธรรมเนียมยึดหรืออายัดแล้วไม่มีการขาย หรือจำหน่ายเช่นในกรณี เจ้าหนี้ตามคำพิพากษานำยึดทรัพย์สินของลูกหนี้เกินกว่าพอชำระซึ่งเป็นการบังคับคดีฝ่าฝืนกฎหมาย รวมทั้งภายหลังจากการยึดทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษาแล้วต่อมามีการตกลงชำระหนี้กันระหว่างเจ้าหนี้ตามคำพิพากษากับลูกหนี้ตามคำพิพากษาได้โดย โจทก์แถลงขอให้เจ้าพนักงานบังคับคดีถอนการบังคับคดีเช่นนี้ โจทก์ก็ต้องชำระค่าธรรมเนียมยึดหรืออายัดแล้วไม่มีการขายหรือจำหน่ายเช่นกัน และกฎหมายยังกำหนดให้รวมถึงค่าธรรมเนียม ในการขายทอดตลาด ค่าธรรมเนียมในการจ่ายเงินที่ยึดหรืออายัดแก่เจ้าหนี้ ค่าธรรมเนียมในการขายโดยวิธีประมุขระหว่างคู่ความด้วยซึ่งค่าธรรมเนียมดังกล่าวจะถูกส่งเป็นรายได้ของแผ่นดิน

ผู้ที่ต้องชำระค่าธรรมเนียมในการดำเนินการดังกล่าว กฎหมายกำหนดให้คู่ความ ฝ่ายที่ขอให้ดำเนินการเป็นผู้ชำระค่าธรรมเนียมดังกล่าว<sup>112</sup> แต่เมื่อพิจารณาบทบัญญัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 161 แล้วจะเห็นได้ว่าความรับผิดชอบในค่าค่าธรรมเนียม ในชั้นที่สุดแล้ว ย่อมตกอยู่กับคู่ความฝ่ายที่แพ้คดีเว้นแต่ศาลจะสั่งไว้เป็นอย่างอื่น

กฎหมายได้เปิดช่องให้กรมบังคับคดีมีอำนาจที่จะหักค่าธรรมเนียมดังกล่าว โดยไม่ต้องนำส่งกระทรวงการคลัง เช่นนำมาจ่ายเป็นค่าตอบแทนแก่ผู้ที่ได้รับมอบหมาย ให้ปฏิบัติการแทนเจ้าพนักงานบังคับคดีตามมาตรา 278 วรรคสี่ได้ แต่ทั้งนี้จะต้องมีการออกระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมกำหนด โดยได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงการคลัง<sup>113</sup>

<sup>112</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง, มาตรา 149.

<sup>113</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง, มาตรา 278 วรรคท้าย.

ตาราง 3.1 ค่าธรรมเนียมเจ้าพนักงานบังคับคดี (ตาราง 5)

ค่าธรรมเนียม	จำนวน	หมายเหตุ
1. ขายทอดตลาดหรือจำหน่ายโดยวิธีอื่นซึ่งทรัพย์สินที่ยึดหรืออายัด	ร้อยละ 3 ของจำนวนเงินที่ขายหรือจำหน่ายได้	ทั้งนี้ ต้องเสียค่าประกาศ และค่าใช้สอยต่างหาก
2. จ่ายเงินที่ยึดหรืออายัดแก่เจ้าหนี้	ร้อยละ 2 ของจำนวนเงินที่ยึดหรืออายัด	
3. เมื่อยึดทรัพย์สินซึ่งไม่ใช่ตัวเงินแล้วไม่มีการขายหรือจำหน่าย	ร้อยละ 2 ของราคาทรัพย์สินที่ยึด	ส่วนการคำนวณราคาทรัพย์สินที่ยึดหรืออายัดเพื่อเสียค่าธรรมเนียมตามหมายเลข 3 และ 4 ให้เจ้าพนักงานบังคับคดีเป็นผู้กำหนด ถ้าไม่ตกลงกันให้คู่ความที่เกี่ยวข้องเสนอเรื่องต่อศาลตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 296
4. เมื่อยึดหรืออายัดเงินหรืออายัดทรัพย์สินแล้วไม่มีการขายหรือจำหน่าย	ร้อยละ 1 ของจำนวนเงินที่ยึดหรืออายัด หรือราคาทรัพย์สินที่อายัด	
5. ขายโดยวิธีประมุขระหว่างคู่ความ	ร้อยละ 2 ของราคาประมุขสูงสุด	

3.1.6 หลักเกณฑ์และวิธีการยึด อายัดทรัพย์สินของเจ้าพนักงานบังคับคดี ตามระเบียบกระทรวงยุติธรรม

มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือน และที่ดิน พ.ศ. 2475 เป็นกฎหมายพิเศษที่ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ในการสั่งยึดและอายัดทรัพย์สินของ ผู้ค้างชำระภาษีเพื่อนำเอาออกขายทอดตลาดและนำมาชำระค่าภาษีที่ค้างได้ โดยให้ปฏิบัติ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม ดังนั้น เพื่อให้ทราบถึงวิธีการบังคับคดีแพ่ง ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม จึงจำเป็นที่จะต้องศึกษาวิธีการ ปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานบังคับคดี สังกัดกรมบังคับคดีซึ่งเป็นผู้บังคับใช้กฎหมายดังกล่าวโดยตรง ผู้เขียนจึงขอ

กล่าวถึงหลักเกณฑ์และวิธีการยึด आयัตทรัพย์สินของเจ้าพนักงานบังคับคดี ตามระเบียบกระทรวงยุติธรรม ที่สำคัญดังนี้<sup>114</sup>

### 1) ผู้นำยึดทรัพย์สิน

กระบวนการบังคับคดีแพ่งของเจ้าพนักงานบังคับคดีในการยึด आयัตทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษาจะต้องมีผู้นำยึด ซึ่ง ได้แก่ ผู้ซึ่งได้ระบุไว้ในหมายบังคับคดีเป็นผู้นำยึด โดยผู้นำยึดอาจมอบอำนาจให้ทนายความของตน หรือผู้หนึ่งผู้ใดมาทำการแทนก็ได้

ผู้นำยึด มีหน้าที่ชี้ทรัพย์สินให้เจ้าพนักงานบังคับคดียึด โดยจะต้องอยู่ในสถานที่ยึดเพื่อชี้ทรัพย์ให้เจ้าพนักงานบังคับคดีกระทำการยึดและช่วยเหลือเจ้าพนักงานบังคับคดีในการยึดตาม แต่เจ้าพนักงานบังคับคดีจะร้องขอเพื่อให้การยึดสำเร็จไปโดยไม่ชักช้า ตลอดจนจะต้องเป็นผู้ช่วยเหลือให้ความสะดวกจัดยานพาหนะรับและส่งเจ้าพนักงานบังคับคดีตลอดจนการขนย้ายและเก็บรักษาทรัพย์และออกเงินทรองจ่ายตามที่เจ้าพนักงานบังคับคดีจะร้องขอ

### 2) หลักเกณฑ์และวิธีการยึดอสังหาริมทรัพย์

#### (1) วิธีการยึดอสังหาริมทรัพย์ ณ สถานที่ตั้งทรัพย์

ก่อนที่เจ้าพนักงานบังคับคดีจะไปทำการบังคับคดี ผู้นำยึดจะต้องทำคำขอต่อเจ้าพนักงานบังคับคดีและวางเงินค่าใช้จ่ายตามจำนวนที่เจ้าพนักงานบังคับคดีกำหนด และจะต้องส่งโฉนดหรือหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินที่จะนำยึดหรือสำเนาซึ่งเจ้าพนักงานที่ดินได้รับรองให้เจ้าพนักงานบังคับคดีได้ทำการตรวจสอบก่อนและผู้นำยึดจะต้องจัดยานพาหนะรับเจ้าพนักงานบังคับคดีไปยังที่ตั้งอสังหาริมทรัพย์

เจ้าพนักงานบังคับคดีจะต้องแสดงหมายบังคับคดีต่อลูกหนี้ตามคำพิพากษา ถ้าไม่ปรากฏตัวลูกหนี้ให้แสดงต่อบุคคลที่อยู่ในสถานะนั้น ในการยึดที่ดินให้เจ้าพนักงานบังคับคดีรังวัดเขตกว้างยาวของที่ดินที่ยึดกับแผนที่จำลองว่าจะเป็นที่ดินแปลงเดียวกันหรือไม่ หากควรเชื่อได้ว่าเป็นที่ดินแปลงเดียวกันแล้วให้แสดงให้เห็นสภาพและทำเลที่ตั้งของที่ดินที่ยึดและแสดงด้วย ว่าอยู่ใกล้ไกลจากสถานที่ราชการหรือที่ชุมนุมชนหรือทางบก ทางน้ำประมาณระยะทางเท่าใด ให้เจ้าพนักงานบังคับคดีแสดงให้เห็น โดยประจักษ์แจ้งตามวิธีที่เห็นสมควรว่าได้มีการยึดทรัพย์ โดยให้ปิดประกาศยึดทรัพย์ไว้ ณ สถานที่ ยึดโดยเปิดเผยเมื่อได้ทำการยึดแล้วให้เจ้าพนักงานบังคับคดี จัดทำบัญชีทรัพย์ที่ยึดแสดงรายละเอียดเกี่ยวกับตัวทรัพย์และทำการประเมินราคาที่ดินและสิ่งปลูกสร้างและให้ผู้นำยึดลงนามรับรองบัญชีนั้น และให้เจ้าพนักงานบังคับคดีรีบแจ้งการยึดไปยังเจ้าพนักงานที่ดินและให้แจ้งการยึดรวมทั้งราคาประเมินนั้นให้ลูกหนี้ตามคำพิพากษา ผู้ถือกรรมสิทธิ์ร่วมและผู้รับจ้างนองทราบด้วย

<sup>114</sup> ระเบียบกระทรวงยุติธรรมว่าด้วยการบังคับคดีของเจ้าพนักงานบังคับคดี พ.ศ. 2522.

## (2) วิธีการยึดอสังหาริมทรัพย์ ณ ที่ทำการ

การยึดอสังหาริมทรัพย์ ณ ที่ทำการของเจ้าพนักงานบังคับคดีเป็นวิธีการใหม่ที่ถูกกำหนดขึ้นตามระเบียบกระทรวงยุติธรรมว่าด้วยการบังคับคดีของเจ้าพนักงานบังคับคดี พ.ศ. 2522 ในข้อ 45/1 – 45/4 ที่ผู้นำยึดไม่ต้องนำเจ้าพนักงานบังคับคดีไปทำการยึด ณ สถานที่ ตั้งทรัพย์ซึ่งมีผลทำให้ประหยัดเวลาและลดขั้นตอนในการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานบังคับคดี ซึ่งมีหลักการที่สำคัญดังนี้

กรณีผู้นำยึดแสดงความประสงค์ขอให้เจ้าพนักงานบังคับคดีทำการยึด อสังหาริมทรัพย์ ณ ที่ทำการของเจ้าพนักงานบังคับคดีให้นำส่งเอกสารประกอบการยึดทรัพย์ อันได้แก่ เอกสารแสดงกรรมสิทธิ์ หรือสำเนาที่เจ้าพนักงานรับรองไม่เกิน 1 เดือน สำเนาทะเบียนบ้านของลูกหนี้ตามคำพิพากษาที่นายทะเบียนรับรองไม่เกิน 1 เดือน แผนที่การเดินทางไปทรัพย์ ที่จะยึด ภาพถ่ายปัจจุบันของทรัพย์ที่จะยึดและแผนผังของทรัพย์ที่จะยึด ราคาประเมินที่ดิน ห้องชุดที่เจ้าพนักงานรับรอง ให้เจ้าพนักงานบังคับคดีตรวจสอบหลักฐานว่าถูกต้องครบถ้วน เพียงพอที่จะดำเนินการยึดทรัพย์ ณ ที่ทำการและประมาณราคาทรัพย์ที่จะยึด ได้แล้ว เสนอผู้อำนวยการกองบังคับคดีแฟงเพื่อมีคำสั่งอนุญาต

ให้เจ้าพนักงานบังคับคดีทำการยึดทรัพย์โดยจัดทำรายงานและบัญชีทรัพย์ ที่ยึดพร้อมประมาณราคาทรัพย์และให้ผู้นำยึดลงนามรับรองและให้เจ้าพนักงานบังคับคดี รับผิดชอบหนังสือแจ้งการยึดถึงเจ้าพนักงานที่ดินพร้อมทั้งแจ้งผู้รับจำนองลูกหนี้ตาม คำพิพากษาและผู้มีส่วนได้เสียทราบ

## 3) หลักเกณฑ์และวิธีการยึดอสังหาริมทรัพย์ที่สำคัญมี ดังนี้

ก่อนที่เจ้าพนักงานบังคับคดีจะไปทำการบังคับคดี ผู้นำยึดจะต้องทำคำขอต่อเจ้าพนักงานบังคับคดีและวางเงินค่าใช้จ่ายตามจำนวนที่เจ้าพนักงานบังคับคดีกำหนดและผู้นำยึดจะต้องจัดยานพาหนะรับและส่งเจ้าพนักงานบังคับคดีตลอดจนการขนย้ายและเก็บรักษาทรัพย์ และผู้นำยึดต้องอยู่ในสถานที่ยึดทรัพย์เพื่อชี้ทรัพย์ให้เจ้าพนักงานบังคับคดีกระทำการยึด และช่วยเหลือเจ้าพนักงานบังคับคดีในการยึดทรัพย์ตามแต่เจ้าพนักงานบังคับคดีจะขอร้อง เพื่อให้การยึดสำเร็จไปโดยมิชักช้า

เจ้าพนักงานบังคับคดีมีอำนาจกระทำการยึดทรัพย์ได้ในระหว่างพระอาทิตย์ ขึ้นและพระอาทิตย์ตกในวันทำการงานปกติ เว้นแต่ในกรณีที่มีเหตุฉุกเฉิน โดยได้รับอนุญาต จากศาลและก่อนกระทำการยึดทรัพย์ ให้เจ้าพนักงานบังคับคดีแสดงหมายบังคับคดีต่อลูกหนี้ ตามคำพิพากษา ถ้าไม่ปรากฏตัวลูกหนี้ให้แสดงต่อบุคคลที่อยู่ในสถานะนั้นและมีอำนาจเท่าที่ มีความจำเป็นเพื่อที่จะค้นสถานที่ใดๆ อันเป็นของลูกหนี้ตามคำพิพากษาหรือที่ลูกหนี้ตาม คำพิพากษาได้ครอบครองอยู่และกระทำการใดๆ ตามสมควรเพื่อเปิดสถานที่หรือบ้านที่อยู่ หรือ โรงเรือนดังกล่าวแล้วรวมทั้ง

ผู้นิรภัย ตู้ หรือ ที่เก็บของอื่นๆ แล้วรายงานให้ศาลทราบ โดยวิธีการยึดให้เจ้าพนักงานบังคับคดี แสดงให้เห็น โดยประจักษ์แจ้งตามวิธีที่เห็นสมควรว่าได้ มีการยึดทรัพย์แล้ว เช่น สิ่งของ ให้เจ้าพนักงานบังคับคดีปิดหรือผูกแผ่นเลขหมายสิ่งของที่ยึดสำคัญให้ตรงตามบัญชีทรัพย์ ถ้าสามารถจะเก็บรวมเข้าหีบหรือตู้ไว้ ก็ให้รวมไว้แล้วปิดหีบ หรือตู้ประทับตราครั้งอีกชั้นหนึ่งและ เมื่อกระทำการยึดทรัพย์เสร็จแล้ว ให้เจ้าพนักงานบังคับคดี ปิดประกาศยึดทรัพย์ไว้ ณ สถานที่ๆ ยึด โดยเปิดเผยและให้ทำรายงานและบัญชีทรัพย์ที่ยึดเสนอ ผู้บังคับบัญชา

ในการยึดทรัพย์รายใด ถ้ามีผู้ขัดขวางให้เจ้าพนักงานบังคับคดีชี้แจงว่ากล่าว แต่โดยดี ก่อน ถ้าผู้นั้นยังขัดขวางอยู่อีกก็ให้เจ้าพนักงานบังคับคดีขอความช่วยเหลือจาก เจ้าพนักงานตำรวจ เพื่อดำเนินการบังคับคดีจนได้ โดยเจ้าพนักงานบังคับคดีจะต้องยึดทรัพย์ของลูกหนี้ตามคำพิพากษา แต่เพียงประมาณราคาที่จะขายทอดตลาดได้ พอชำระหนี้ตามหมายบังคับคดี พร้อมทั้ง ค่าธรรมเนียมในการบังคับคดี เว้นแต่จะได้มีกฎหมายบัญญัติไว้ หรือ ศาลจะได้มีคำสั่ง เป็นอย่างอื่น แต่ถ้าลูกหนี้ตามคำพิพากษามีทรัพย์ซึ่งมีราคามากกว่าจำนวนหนี้และมีอาจแบ่งยึด โดยมีให้ทรัพย์นั้น เสื่อมราคา เช่น ทำให้เปลี่ยนสภาพและราคาตกต่ำทั้งทรัพย์อื่นที่จะยึดให้ พอคุ้มจำนวนหนี้ไม่ปรากฏ ด้วยแล้ว ก็ให้ยึดทรัพย์ที่วานั้นมาขายทอดตลาดถึงแม้ผู้นายึด จะชี้ให้ยึดแต่เพียงบางส่วนก็ดี

นอกจากหลักเกณฑ์และวิธีการยึดสังหาริมทรัพย์ตามระเบียบกระทรวงยุติธรรม ดังที่ กล่าวมาในข้างต้นแล้ว กรมบังคับคดียังได้ออกแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการยึดทรัพย์สิน เพื่อให้การ ปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานบังคับคดีเป็นไปอย่างเรียบร้อย เหมาะสม มีประสิทธิภาพและเป็น แนวทางเดียวกัน ซึ่งมีหลักเกณฑ์ในการยึดสังหาริมทรัพย์ที่สำคัญดังนี้<sup>115</sup>

ในกรณีเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาประสงค์จะยึดสังหาริมทรัพย์ที่เก็บอยู่ในบ้าน ซึ่งมีชื่อ ลูกหนี้ตามคำพิพากษาปรากฏในทะเบียนบ้านแต่มิได้เป็นเจ้าของบ้าน ให้เจ้าพนักงานบังคับคดีออกไป ทำการยึดให้ ถ้าเจ้าของบ้านหรือบุคคลที่มีชื่อในทะเบียนบ้านนั้น ไม่ยอมให้เข้าไปในบ้าน ให้ เจ้าพนักงานบังคับคดีงดยึดทรัพย์ เนื่องจากไม่มีอำนาจดำเนินการได้ตาม มาตรา 279 วรรคสอง แห่ง ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง แล้วรายงานข้อเท็จจริงให้ศาลทราบเพื่อกำหนดการอย่าง ใดๆ เพื่อมิให้เจ้าพนักงานบังคับคดีต้องรับผิดชอบเนื่องมาจากการงดดำเนินการ

หากเจ้าของบ้าน หรือบุคคลที่มีชื่อเป็นเจ้าบ้านดังกล่าวยินยอมให้เข้าไปได้ แต่มีการ คัดค้านหรือโต้แย้งจากบุคคลใดก็ตามว่าทรัพย์ที่เจ้าหนี้ตามคำพิพากษานำชี้ให้ยึดนั้น มิใช่เป็นของ ลูกหนี้ตามคำพิพากษา ถ้าเจ้าหนี้ตามคำพิพากษายืนยันที่จะให้เจ้าพนักงานบังคับคดี ทำการยึดให้ เจ้าพนักงานบังคับคดีทำการยึดให้ แต่หากปรากฏข้อเท็จจริงว่าสังหาริมทรัพย์ที่เจ้าหนี้ตาม

<sup>115</sup> แนวปฏิบัติการบังคับคดีเกี่ยวกับการยึดทรัพย์ จับไล่ รื้อถอนและจำหน่ายทรัพย์สิน ฉบับลงวันที่ 23 กรกฎาคม 2551.

คำพิพากษานำชี้ให้ยัดนั้นมิใช่บุคคลอื่นเป็นเจ้าของในทะเบียน เช่น อาวุธปืน เครื่องจักร ฯลฯ เจ้าพนักงานบังคับคดีจึงชอบที่จะงดการยึดแล้วรายงานข้อเท็จจริงให้ศาลทราบเพื่อกำหนดการอย่างใด ๆ เพื่อให้เจ้าพนักงานบังคับคดีต้องรับผิดชอบอันเนื่องจากการงดดำเนินการ

#### 4) หลักเกณฑ์และวิธีการอายัดทรัพย์สินที่สำคัญมีดังนี้

หลักเกณฑ์และวิธีการอายัดทรัพย์สินตามระเบียบกระทรวงยุติธรรมว่า ด้วยการบังคับคดีของเจ้าพนักงานบังคับคดี พ.ศ. 2522 ได้กำหนดไว้เพียงว่าให้เจ้าพนักงานบังคับคดีอายัดทรัพย์สินตามที่เจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษานำชี้ แต่หากเจ้าพนักงานบังคับคดีเกิดความสงสัยว่าทรัพย์สินนั้นไม่อาจอายัดได้ตามกฎหมายก็ชอบที่จะงดทำการอายัดแล้วให้รับรายงานผู้บังคับบัญชาเพื่อรายงานต่อไปยังศาลตามมาตรา 283 วรรค 2 และเพื่อให้การปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานบังคับคดี เป็นไปอย่างเรียบร้อย เหมาะสม มีประสิทธิภาพและเป็นแนวทางเดียวกัน กรมบังคับคดีจึงได้ออกแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการอายัดทรัพย์สินที่สำคัญดังนี้<sup>116</sup>

(1) กรณีอายัดเงินเดือน ค่าจ้าง หรือรายได้อื่นที่มีลักษณะจ่ายเพื่อตอบแทนการทำงานเป็นรายเดือน

ในกรณีอายัดเงินเดือน ค่าจ้าง หรือรายได้อื่นที่มีลักษณะจ่ายเพื่อตอบแทนการทำงานเป็นรายเดือนให้เจ้าพนักงานบังคับคดีพิจารณาอายัดให้ตามที่ขอแต่ไม่เกินอัตราร้อยละ 30 ของจำนวนเงินเดือนที่ลูกหนี้ตามคำพิพากษามีสิทธิได้รับก่อน หักจ่ายอื่น แต่ทั้งนี้เงินส่วนที่ไม่ได้อายัดในขณะนั้นต้องคงเหลือไม่น้อยกว่า 10,000 บาท

สำหรับเงินเบี้ยขยัน ค่าล่วงเวลา หรือรายได้อื่นที่มีลักษณะจ่ายเพื่อตอบแทนการทำงานเป็นครั้งคราว อายัดให้ตามที่ขอแต่ไม่เกินอัตราร้อยละ 30 ของจำนวนที่มีสิทธิได้รับ และเงินโบนัส อายัดให้ตามที่ขอแต่ไม่เกินอัตราร้อยละ 50 ของจำนวนที่มีสิทธิได้รับ

#### (2) กรณีอายัดเงินฝากจากสถาบันการเงิน

ในกรณีกรณีอายัดเงินฝากจากสถาบันการเงิน หากเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาระบุเลขที่บัญชีเงินฝากหรือสาขาของสถาบันการเงินผิดพลาด ต่อมาขอแก้ไขเลขที่บัญชีหรือสาขาให้ถูกต้องตรงกับความเป็นจริงและเจ้าพนักงานบังคับคดีมีคำสั่งอนุญาตให้แก้ไขแล้ว ให้เจ้าพนักงานบังคับคดีแจ้งแก้ไขเลขที่บัญชีที่ถูกต้องไปยังสถาบันการเงินโดยไม่ต้องถอนอายัดเงินฝากในบัญชีดังกล่าว และไม่ต้องเรียกเก็บค่าธรรมเนียม

(3) การอายัดเงินฝากในบัญชีสถาบันการเงินจะต้องระบุระยะเวลาอายัดที่แน่ชัด แต่ต้องไม่เกิน 1 เดือน เมื่อพ้นระยะเวลาที่กำหนดให้ถือว่าอายัดสิ้นผล โดยไม่ต้องถอนการอายัด

<sup>116</sup> แนวปฏิบัติกรมบังคับคดีเกี่ยวกับการอายัดทรัพย์สิน ฉบับลงวันที่ 23 กรกฎาคม 2551.

### 3.1.7 หลักเกณฑ์และวิธียึด อาัยคทรัพย์สินตามระเบียบกรมสรรพากร

กรมสรรพากร เป็นหน่วยงานของรัฐที่สำคัญในการทำหน้าที่บังคับจัดเก็บภาษีอากร โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 12 แห่งประมวลรัษฎากร ซึ่งเป็นกฎหมายมหาชนที่ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองในการยึด อาัยคทรัพย์สินของผู้ค้างชำระภาษีอากร เพื่อนำเอา ออกขายทอดตลาดและนำมาชำระค่าภาษีอากรที่ค้างได้โดยวิธีการยึดและขายทอดตลาดทรัพย์สิน ให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง โดยอนุโลม ส่วนวิธีการอาัยคให้ปฏิบัติตาม ระเบียบที่อธิบดีกำหนดโดยอนุวัติรัฐมนตรี เพื่อให้ทราบถึงวิธีการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ของหน่วยงานที่มีความเชี่ยวชาญในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองในการกำหนดให้ชำระเงิน ผู้เขียนจึงขอกล่าวถึงระเบียบกรมสรรพากรว่าด้วยการยึดทรัพย์สินตามความในมาตรา 12 แห่ง ประมวลรัษฎากร พ.ศ. 2545 และระเบียบกรมสรรพากรว่าด้วยการอาัยคทรัพย์สินตาม ความใน มาตรา 12 แห่งประมวลรัษฎากร พ.ศ. 2546 ที่สำคัญดังนี้

#### 1) ระเบียบกรมสรรพากรว่าด้วยการยึดทรัพย์สิน<sup>117</sup>

กรมสรรพากรได้ออกระเบียบนี้ขึ้นเพื่อให้การยึดทรัพย์สินของผู้ค้างภาษีอากรเป็นไป ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลมได้เป็นไปด้วยความเหมาะสม และเป็น แนวทางเดียวกัน จึงได้กำหนดระเบียบปฏิบัติที่สำคัญดังนี้

(1) ผู้มีอำนาจออกคำสั่งยึดและขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ค้างชำระภาษีอากรตาม ประมวลรัษฎากร ได้แก่

ก. อธิบดีกรมสรรพากร สำหรับท้องที่ได้ทั่วราชอาณาจักร

ข. รองอธิบดี ในกรณีที่อธิบดีมอบหมาย สำหรับพื้นที่ทั่วราชอาณาจักร

ค. สรรพากรภาค ในกรณีที่อธิบดีมอบหมาย สำหรับในเขตท้องที่ของสำนักงาน สรรพากรภาคนั้น

หลังจากได้มีการปฏิรูประบบราชการในช่วงเดือนตุลาคม พ.ศ. 2545 เป็นต้นมา ก็ได้มี การแก้ไขระเบียบกรมสรรพากรว่าด้วยการยึดทรัพย์สินตามความในมาตรา 12 แห่งประมวล รัษฎากร พ.ศ. 2545 และระเบียบกรมสรรพากรว่าด้วยการอาัยคทรัพย์สินตามความในมาตรา 12 แห่งประมวลรัษฎากร พ.ศ. 2546 ก็ไม่ได้กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอเป็นผู้มี อำนาจออกคำสั่งยึดและอาัยคทรัพย์สินอีกต่อไป

<sup>117</sup> ระเบียบกรมสรรพากรว่าด้วยการยึดทรัพย์สินตามความในมาตรา 12 แห่งประมวลรัษฎากร พ.ศ. 2545.

สำหรับเจ้าพนักงานผู้บังคับใช้มาตรการบังคับทางปกครองในการยึดทรัพย์สินของผู้ค้างภาษีอากรตามระเบียบกรมสรรพากรกำหนดไว้ ได้แก่ “เจ้าพนักงาน” ซึ่งให้ความหมายว่า เจ้าพนักงานสรรพากร โดยในปัจจุบันอธิบดีกรมสรรพากร หรือผู้ที่ได้รับมอบอำนาจ จะแต่งตั้งให้ข้าราชการในตำแหน่งนิติกรจากส่วนกฎหมายและเร่งรัดภาษีอากรค้างซึ่งเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองในการยึดและขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ค้างชำระภาษีอากรโดยตรงเป็นเจ้าของสำนวนและรับผิดชอบในการดำเนินการจนเสร็จสิ้น

### (2) ขั้นตอนก่อนการยึดทรัพย์สิน

วิธีการยึดทรัพย์สินก่อนทำการยึดหรืออายัดทรัพย์สิน เจ้าพนักงานจะต้อง ทำหนังสือเตือนให้ผู้ค้างชำระภาษีนำเงินไปชำระ โดยให้นำส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับ หากยังไม่ชำระ ให้ทำหนังสือเตือนครั้งที่สอง โดยให้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวนนำส่งด้วยตนเองพร้อมสืบสวนหาทรัพย์สิน ณ ภูมิลำเนาและให้ทำหนังสือขอความร่วมมือไปยังหน่วยงานราชการเพื่อขอทราบข้อมูลเกี่ยวกับทรัพย์สินเช่น สอบการถือครองที่ดิน พันธบัตรรัฐบาล รถยนต์เครื่องจักร เป็นต้นและออกหมายเรียกไปยังธนาคารเพื่อสอบข้อมูลบัญชีเงินฝากว่าผู้เสียภาษีอากร มีเงินฝากกับธนาคารหรือไม่ ถ้าเป็นสิทธิเรียกร้องในสัญญาจ้างกับหน่วยงานใด เจ้าพนักงาน ก็ต้องสอบถามไปยังหน่วยงานนั้นว่าผู้เสียภาษีอากรนั้นมีสัญญาจ้างทำอะไรได้เงินตามสัญญาเท่าใด รับเงินไปหรือยังเป็นต้น ซึ่งหลังจากทราบว่าผู้เสียภาษีอากรมีทรัพย์สินอะไรบ้างก็เริ่มต้น ทำการยึดทรัพย์สิน

### (3) ทรัพย์สินที่ยึดได้

(ก) ทรัพย์สินของผู้ค้างภาษีอากรและให้รวมถึง ทรัพย์สินที่ผู้ค้างภาษีอากร มีกรรมสิทธิ์รวม ทรัพย์สินที่ผู้ค้างภาษีอากรเอาไปจำนำ จำนอง หรือเอาไปประกันหนี้ไว้ ทรัพย์สินที่ผู้ค้างภาษีอากรได้กรรมสิทธิ์มาโดยการครอบครองปรปักษ์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แม้จะยังไม่ได้จดทะเบียนการได้มาก็ตามที่ดินมือเปล่าซึ่งผู้ค้างภาษีอากรมีสิทธิครอบครอง ที่ดินมีโฉนดแม้ผู้ค้างภาษีอากรจะ โอนการครอบครองให้แก่กันแล้ว แต่ยังไม่ได้ออนให้ถูกต้องตามกฎหมาย และกรณีมีการ โอนโดยการฉ้อฉลเมื่อได้ฟ้องคดีและศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนนิติกรรมอันเป็นการฉ้อฉลนั้นแล้ว

(ข) ทรัพย์สินที่คู่สมรสของผู้ค้างภาษีอากรถือกรรมสิทธิ์ อันได้แก่ ทรัพย์สินของคู่สมรสได้แก่สินสมรสและสินส่วนตัวในกรณีหนี้ภาษีอากรค้างนั้นเป็นหนี้ร่วม เช่น หนี้ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาถ้าได้แจ้งให้ภริยาของผู้ค้างภาษีอากรทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 7 วันแล้ว ถือว่าภริยาต้องร่วมรับผิดชอบด้วยตามมาตรา 57 ตรี แห่งประมวลรัษฎากร แต่ถ้าหนี้ภาษีอากรนั้นเป็นหนี้ส่วนตัวของผู้ค้างภาษีอากร เช่น ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีธุรกิจเฉพาะ ภาษีการค้า ภาษีหัก ณ ที่จ่าย หรืออากรแสตมป์ เป็นต้น เจ้าพนักงานจะยึดสินส่วนตัวของคู่สมรสไม่ได้ คงยึดได้แต่เฉพาะสินสมรสเท่านั้น

(ค) ทรัพย์สินของบุตรผู้เยาว์ ซึ่งตามกฎหมายอาจถือได้ว่าเป็นของผู้ค้างภาษีอากร เช่น กรณีพฤติกรรมหรือการกระทำใดๆ อันแสดงให้เห็นปรากฏว่าผู้ค้างภาษีอากรได้ เอาทรัพย์สินใส่ชื่อบุตรผู้เยาว์เป็นเจ้าของ โดยมีเจตนาหลีกเลี่ยงจากการถูกยึดทรัพย์สินดังกล่าว อันเป็นการทำนิติกรรมอำพรางย่อมถือว่าการกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินนั้นยังเป็นของผู้ค้างภาษีอากรอยู่

(ง) ทรัพย์สินอันอาจบังคับเอาชำระหนี้ได้เช่น เครื่องประดับอันมีค่าที่ผู้ค้างภาษีอากรซื้อให้แก่บุตรผู้เยาว์ของตน เป็นต้น

#### (4) วิธีการยึดทรัพย์สินประเภทสังหาริมทรัพย์

(ก) ก่อนออกไปทำการยึดทรัพย์สินให้เจ้าพนักงานผู้ไปยึดทรัพย์สินตรวจสอบ และทำความเข้าใจให้แน่ชัดว่าจะต้องยึดทรัพย์สินอะไรบ้าง ของใคร และจำนวนราคาทรัพย์สินที่จะยึดได้ตามกฎหมายมีประมาณเท่าใด โดยให้เจ้าพนักงานกระทำการยึดทรัพย์สินในระหว่าง พระอาทิตย์ขึ้น และพระอาทิตย์ตกในวันทำการปกติ เว้นแต่ในกรณีที่มีเหตุฉุกเฉิน โดยได้รับอนุญาตจากผู้มีอำนาจออกคำสั่งยึดทรัพย์สินก็ให้กระทำได้และก่อนกระทำการยึดทรัพย์สินให้เจ้าพนักงานแสดงคำสั่งยึดทรัพย์สินต่อผู้ค้างภาษีอากรหรือบุคคลที่ระบุนไว้ในคำสั่งยึดทรัพย์สิน ถ้าไม่ปรากฏตัวบุคคลดังกล่าวให้แสดงต่อบุคคลที่อยู่ในสถานที่นั้น

(ข) ในการดำเนินการยึดทรัพย์สิน เจ้าพนักงานมีอำนาจเท่าที่มีความจำเป็นเพื่อจะค้นสถานที่ใดๆ อันเป็นของผู้ค้างภาษีอากรหรือที่ผู้ค้างภาษีอากรได้ครอบครองอยู่ เช่น บ้านที่อยู่ คลังสินค้า โรงงาน และร้านค้าขาย ทั้งมีอำนาจที่จะยึดและตรวจสอบบัญชีหรือแผ่นกระดาด และกระทำการใดๆ ตามสมควรหรือเพื่อเปิดสถานที่หรือบ้านที่อยู่หรือโรงเรือนดังกล่าวแล้ว รวมทั้งตู้หรือตู้ หรือที่เก็บของอื่นๆ แล้วรายงานให้ผู้มีอำนาจออกคำสั่งยึดทรัพย์สินทราบ และในระหว่างการยึดทรัพย์สินรายใด ถ้ามีผู้ขัดขวาง ให้เจ้าพนักงานชี้แจงว่ากล่าวแต่โดยดีก่อน ถ้าผู้นั้นยังขัดขวางอยู่อีกให้เจ้าพนักงานขอความช่วยเหลือจากเจ้าพนักงานตำรวจเพื่อดำเนินการยึดทรัพย์สินได้

(ค) ให้ยึดทรัพย์สินของผู้ค้างภาษีอากรแต่เพียงประมาณราคาที่จะต้องชำระขาดตลาดได้พอชำระหนี้ตามคำสั่งยึดทรัพย์สิน พร้อมทั้งค่าภาษีอากรตามประมวลรัษฎากร ค่าธรรมเนียม ค่าใช้จ่ายในการยึดทรัพย์สินและขายทอดตลาดกับเงินภาษีอากรค้าง แต่ถ้าผู้ค้างภาษีอากรมีทรัพย์สิน ซึ่งมีราคามากกว่าจำนวนเงินภาษีอากรค้างและมีอาจแบ่งยึด โดยมีให้ทรัพย์สินนั้น เสื่อมราคา เช่น ทำให้เปลี่ยนแปลงสภาพและราคาตกต่ำทั้งทรัพย์สินอื่นที่จะยึดให้พอคุ้มจำนวนภาษีอากรค้างไม่ปรากฏด้วยแล้วให้ยึดทรัพย์สินที่วานั้นมาขายทอดตลาด

(ง) ในการยึดสิ่งของให้เจ้าพนักงานแสดงให้เห็น โดยประจักษ์แจ้งตาม วิธีที่เห็นสมควรว่าได้มีการยึดทรัพย์สินแล้ว เช่น สิ่งของ ให้เจ้าพนักงานปิดหรือผูกแผ่นเลขหมายสิ่งของที่ยึดสำคัญให้ตรงตามบัญชีทรัพย์สิน ถ้าสามารถจะเก็บรวมเข้าหีบหรือตู้ได้ก็ให้รวมไว้แล้วปิดหีบหรือตู้ ประทับตราครั้งอีกชั้นหนึ่งเป็นต้น และเมื่อได้กระทำการยึดทรัพย์สินเสร็จแล้ว ให้เจ้าพนักงานปิดประกาศยึดทรัพย์สินไว้ ณ สถานที่ยึดโดยเปิดเผย และให้ทำรายงานและบัญชีทรัพย์สินที่ยึดเสนอผู้มีอำนาจออกคำสั่งยึดทรัพย์สิน

#### (5) วิธีการยึดทรัพย์สินประเภทอสังหาริมทรัพย์

(ก) ในการยึดที่ดินให้เจ้าพนักงานผู้ไปยึดทรัพย์สินจัดการเพื่อให้ได้โฉนดหรือหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินหรือสำเนาซึ่งเจ้าพนักงานรับรอง (ถ้ามี) และตรวจสอบข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับที่ดินเช่น เลขประจำตัวประชาชนเจ้าของกรรมสิทธิ์ ข้อมูลการจดทะเบียนจำนอง หรือภาระติดพันอื่นราคาประเมินที่ดินเป็นต้น

(ข) การยึดที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นอันอยู่ในที่ดินนั้น ให้รีบแจ้งการยึดไปยังเจ้าพนักงานผู้รับจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมและหรือหัวหน้าเขตแห่งท้องที่แล้วแต่กรณี แต่ถ้าเป็นการยึดที่ดินยังไม่มีโฉนด ตราจอง หรือใบไต่สวนตามประมวลกฎหมายที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อื่นอยู่ในที่ดินนั้นให้รีบแจ้งการยึดไปยังหัวหน้าเขตแห่งท้องที่ หากเป็นการยึดสิ่งปลูกสร้างซึ่งปลูกอยู่บนที่ดินของผู้อื่นที่มีโฉนด ให้แจ้งเลขโฉนดและชื่อเจ้าของที่ดินนั้นต่อเจ้าพนักงานผู้รับจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมทราบ

(ค) เมื่อได้กระทำการยึดทรัพย์สินของผู้ค้างภาษีอากรแล้ว ให้แจ้งการยึดนั้นให้ผู้ค้างภาษีอากรทราบและถ้าหากทรัพย์สินที่ยึดมีผู้ถือกรรมสิทธิ์รวมให้แจ้งการยึดให้ผู้ถือกรรมสิทธิ์รวมทราบด้วย

#### (6) การคัดค้านการยึดทรัพย์สิน

(ก) ถ้าบุคคลใดจะยื่นคำร้องคัดค้านการยึดทรัพย์สิน โดยกล่าวอ้างว่า ผู้เสียภาษีอากรไม่ใช่เจ้าของทรัพย์สินที่เจ้าพนักงานได้ยึดไว้ก่อนที่ได้เอาทรัพย์สินที่ยึดออก ขายทอดตลาดหรือจำหน่ายโดยวิธีอื่นบุคคลนั้นอาจยื่นคำร้องขอต่อผู้มีอำนาจออกคำสั่งยึดทรัพย์สินเพื่อให้มีคำสั่งปล่อยทรัพย์สินที่ยึดนั้น เมื่อเจ้าพนักงานได้รับคำร้องขอก็ให้งดการขายทอดตลาดหรือจำหน่ายทรัพย์สินไว้ในระหว่างรอคำวินิจฉัยชี้ขาดต่อไป เว้นแต่หากมีพยานหลักฐานเบื้องต้นแสดงว่าคำร้องขอนั้นไม่มีมูลและคำร้องที่ยื่นเข้ามาเพื่อประวิงให้ชักช้า ผู้มีอำนาจออกคำสั่งยึดทรัพย์สินให้ผู้มีอำนาจสั่งให้ผู้ร้องขอวางเงินต่อผู้มีอำนาจออกคำสั่งยึดทรัพย์สินนั้นหรือต่อเจ้าพนักงานยึดทรัพย์สินนั้นภายในกำหนดตามจำนวนเงินที่เห็นสมควร เพื่อเป็นการประกันความเสียหายใดๆ ที่อาจได้รับเนื่องจากสาเหตุที่เน้นซ้ำในการขายทอดตลาด อันเกิดแต่การยื่นคำร้องขอนั้น ถ้าผู้ร้อง

ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเช่นว่านี้ ให้ผู้มีอำนาจออกคำสั่ง ยึดทรัพย์สินยกคำร้องนั้นเสียและมีคำสั่งให้เจ้าพนักงานดำเนินการต่อไป

(ข) ถ้าทรัพย์สินที่พิพาทนั้นเป็นสังหาริมทรัพย์และมีพยานหลักฐานเบื้องต้นแสดงว่าคำร้องขอ นั้น ไม่มีเหตุอันควรฟังหรือถ้าปรากฏว่าทรัพย์สินที่ยึดนั้นเป็นสังหาริมทรัพย์ ที่เก็บไว้ได้ไม่นาน ผู้มีอำนาจออกคำสั่งยึดทรัพย์สินมีอำนาจสั่งให้เจ้าพนักงานขายทอดตลาดทรัพย์สินที่ยึดไว้โดยไม่ชักช้า

2) ระเบียบกรมสรรพากรว่าด้วยการอายัดทรัพย์สิน<sup>118</sup>

กรมสรรพากรได้ออกระเบียบฉบับนี้ขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 12 วรรคสี่ แห่งประมวลรัษฎากร อธิบดีกรมสรรพากร โดยอนุมนตรีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง จึงกำหนดระเบียบปฏิบัติไว้เพื่อให้การอายัดทรัพย์สินของผู้ค้างภาษีอากรเป็นไปด้วยความเหมาะสมและเป็นแนวทางเดียวกัน จึงได้กำหนดระเบียบปฏิบัติที่สำคัญดังนี้

(1) ผู้มีอำนาจออกคำสั่งอายัดทรัพย์สินของผู้ค้างชำระภาษีอากรตามประมวลรัษฎากร ได้แก่

ก. อธิบดีกรมสรรพากร สำหรับท้องที่ได้ทั่วราชอาณาจักร

ข. รองอธิบดี ในกรณีที่อธิบดีมอบหมาย สำหรับพื้นที่ทั่วราชอาณาจักร

ค. สรรพากรภาค ในกรณีที่อธิบดีมอบหมาย สำหรับในเขตท้องที่ของสำนักงานสรรพากรภาคนั้น

สำหรับเจ้าพนักงานผู้บังคับใช้มาตรการบังคับทางปกครองในการอายัดทรัพย์สินของผู้ค้างภาษีอากรตามระเบียบกรมสรรพากรกำหนดไว้ ได้แก่ “เจ้าพนักงาน” ซึ่งให้ความหมายว่า เจ้าพนักงานสรรพากรโดยในปัจจุบันอธิบดีกรมสรรพากร หรือผู้ที่ได้รับมอบอำนาจ จะแต่งตั้งให้ข้าราชการในตำแหน่งนิติกรจากส่วนกฎหมายและเร่งรัดภาษีอากรค้าง ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองในการยึด อายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ค้างชำระภาษีอากรโดยตรงเป็นเจ้าของสำนวนและรับผิดชอบในการดำเนินการ จนเสร็จสิ้น

(2) วิธีการอายัดทรัพย์สิน

การอายัด ตามระเบียบกรมสรรพากรฉบับนี้ หมายความว่า การสั่งให้ผู้ค้างภาษีอากร และหรือบุคคลภายนอกมิให้จำหน่าย จ่าย โอน หรือกระทำนิติกรรมใดๆ เกี่ยวกับทรัพย์สิน หรือสิทธิเรียกร้องที่ได้สั่งอายัดไว้ รวมตลอดถึงการสั่งให้บุคคลภายนอก มิให้นำส่งทรัพย์สิน หรือชำระหนี้

<sup>118</sup> ระเบียบกรมสรรพากรว่าด้วยการอายัดทรัพย์สินตามความในมาตรา 12 แห่งประมวลรัษฎากร พ.ศ. 2546.

แก่ผู้ค้างภาษีอากรและหรือให้ส่งมอบหรือชำระหนี้ต่อเจ้าพนักงานสรรพากรเพื่อเป็น ค่าภาษีอากร  
ณ ที่ซึ่งผู้มีอำนาจออกคำสั่งอายัดกำหนด

ทรัพย์สินที่อายัดได้ต้องเป็นทรัพย์สินที่ระบุไว้ในมาตรา 282 แห่งประมวลกฎหมายวิธี  
พิจารณาความแพ่ง อันได้แก่ สงหากรมทรัพย์มีรูปร่าง อสังหาริมทรัพย์ สิทธิที่พึงปวง ที่อยู่ในทรัพย์สิน  
และเงิน รวมทั้งทรัพย์สินที่มีสภาพหรือลักษณะที่ยึดได้ตามระเบียบกรมสรรพากรว่าด้วยการยึด  
ทรัพย์สินของผู้ค้างภาษีอากรตามมาตรา 12 แห่งประมวลรัษฎากร ก็ให้อายัดได้ตามระเบียบนี้

สำหรับวิธีการอายัดสิทธิเรียกร้องที่ขอให้ชำระเงินหรือให้ส่งมอบสิ่งของนอกจาก  
พันธบัตรหลักทรัพย์ที่เป็นประกันและตราสารที่เปลี่ยนมือซึ่งได้แก่พันธบัตร ใบรับของคลังสินค้า  
ใบประทวนสินค้า ใบหุ้น ตัวเงิน เป็นต้น ให้ผู้มีอำนาจออกคำสั่งอายัดทรัพย์สินส่งอายัดได้ไม่ว่าหนี้  
ค่าภาษีอากรจะมีข้อโต้แย้ง หรือข้อจำกัด หรือมีเงื่อนไข หรือกำหนดจำนวนแน่นอนหรือไม่ก็ตาม  
โดยคำสั่งอายัดนั้นต้องระบุชื่อห้ามผู้ค้างภาษีอากรจำหน่ายสิทธิเรียกร้องตั้งแต่วันที่ส่งคำสั่งนั้น  
ให้และห้ามบุคคลภายนอกชำระเงิน หรือส่งมอบสิ่งของให้แก่ผู้ค้างภาษีอากรแต่ให้ชำระหรือส่ง  
มอบให้แก่เจ้าพนักงาน ณ เวลา หรือภายในกำหนดเวลาตามที่กำหนดไว้ในคำสั่งและเมื่อผู้มีอำนาจ  
ลงนามในคำสั่งอายัดทรัพย์สินแล้วก็ให้ส่งเรื่องให้ เจ้าหน้าที่ดำเนินการส่งคำสั่งอายัดให้แก่ผู้ค้าง  
ภาษีอากรและบุคคลซึ่งต้องรับผิดชอบเพื่อชำระเงินหรือ ส่งมอบสิ่งของนั้น

### (3) การคัดค้านการอายัด

ถ้าบุคคลภายนอกได้รับคำสั่งอายัดปฏิเสธหรือโต้แย้งหนี้ที่เรียกร้องเอาแก่ตนให้  
เจ้าพนักงานร้องขอให้ผู้มีอำนาจตามมาตรา 12 แห่งประมวลรัษฎากร ออกหมายเรียกโดยอาศัย  
อำนาจตามมาตรา 12 ตรี แห่งประมวลรัษฎากร ให้บุคคลดังกล่าวมาให้อัยคำ หรือเพื่อทำการ  
ไต่สวน ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องตรวจสอบบัญชี เอกสาร หรือหลักฐานอื่นอันจำเป็นแก่การ  
จัดเก็บภาษีอากรค้างก็ให้ออกหมายเรียกหรือออกคำสั่งให้เจ้าพนักงานออกทำการตรวจค้นก็ได้  
แล้วแต่กรณี ถ้าจากการตรวจสอบไต่สวนและจากการตรวจสอบบัญชีเอกสารหลักฐานต่างๆ  
ปรากฏแก่เจ้าพนักงานว่าหนี้ที่เรียกร้องนั้นมีอยู่จริงให้ออกคำสั่งเตือนให้บุคคลนั้นปฏิบัติตามคำสั่ง  
อายัดอีกครั้งหนึ่ง ถ้าบุคคลดังกล่าวยังคงไม่ปฏิบัติตามคำสั่งอายัด ให้เจ้าพนักงานรายงานผู้มี  
อำนาจออกคำสั่งเพื่อพิจารณาดำเนินคดีอาญาตามมาตรา 35 ทวิแห่งประมวลรัษฎากร และใน  
ขณะเดียวกันก็ให้ดำเนินคดีแพ่งฟ้องร้องให้บุคคลดังกล่าวรับผิดชอบเหมือนหนึ่งบุคคลนั้น เป็นผู้ค้าง  
ภาษีอากรและตลอดจนค่าแห่งความเสียหายใดๆ ที่เกิดขึ้นเพราะไม่ปฏิบัติตามคำสั่งอายัดทรัพย์สิน  
พร้อมกันไปด้วย

ถ้าไม่มีการคัดค้านการอายัด แต่บุคคลผู้ได้รับคำสั่งอายัดมิได้ปฏิบัติ ตามคำสั่งอายัดให้  
เจ้าพนักงานดำเนินการเช่นเดียวกับที่กล่าวข้างต้น

#### (4) บทกำหนดโทษของการฝ่าฝืนคำสั่งยึดและอายัดทรัพย์สิน

เมื่อได้มีการส่งคำสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินให้แก่ผู้เสียหายอากรหรือผู้รับโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว หากผู้นั้นไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง โดยทำลาย ย้ายไปเสีย ซ่อนเร้นหรือโอนไปให้แก่บุคคลอื่น ถือว่าผู้นั้นฝ่าฝืนคำสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สิน<sup>119</sup> ต้องรับผิดทางอาญา โดยต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปีและปรับไม่เกินสองแสนบาท<sup>120</sup>

3.1.8 หลักเกณฑ์และวิธีการยึด อายัดทรัพย์สินของผู้ค้างชำระภาษี ตามระเบียบกระทรวงกระทรวงมหาดไทย

มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือน และที่ดิน พ.ศ. 2475 เป็นกฎหมายพิเศษที่ให้อำนาจผู้บริหารท้องถิ่นในการสั่งยึดและอายัดทรัพย์สินของผู้ค้างชำระภาษีเพื่อนำเอาออกขายทอดตลาดและนำมาชำระค่าภาษีที่ค้างได้ โดยให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม ซึ่งเห็นได้ว่ากฎหมายดังกล่าวยังขาดรายละเอียดในการบังคับใช้ที่ชัดเจน กระทรวงมหาดไทยจึงได้อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 6 มาตรา 70 และมาตรา 76 แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 69 มาตรา 77 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 5 มาตรา 88 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ซึ่งเป็นอำนาจทั่วไปในการออกระเบียบว่าด้วยการคลังและอำนาจในการออกระเบียบเกี่ยวกับการดำเนินงานอื่นๆ ภายในองค์กร เพื่อให้การยึด อายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดำเนินการให้เป็นไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งและพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และเพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติของเจ้าพนักงานบังคับภาษี ดังจะได้กล่าวหลักเกณฑ์วิธีการยึด อายัดทรัพย์สินที่สำคัญไว้ดังนี้<sup>121</sup>

#### 1) เจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการใช้มาตรการบังคับทางปกครองในการยึด อายัดทรัพย์สิน

(1) ผู้มีอำนาจออกสั่งยึด อายัดทรัพย์สินของผู้ค้างชำระภาษีโรงเรือนและที่ดิน ได้แก่ “ผู้บริหารท้องถิ่น” ซึ่งได้แก่ นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกเทศมนตรี นายกองค์การบริหารส่วนตำบล และผู้บริหารท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง

<sup>119</sup> ประมวลรัษฎากร, มาตรา 12 ทวิ.

<sup>120</sup> ประมวลรัษฎากร, มาตรา 35 ทวิ.

<sup>121</sup> ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2551.

(2) เจ้าพนักงานผู้บังคับใช้มาตรการบังคับทางปกครองในการยึด आयัตทรัพย์สินของผู้ค้างภาษีตามที่ระเบียบกระทรวงมหาดไทยกำหนดคือ “เจ้าพนักงานบังคับภาษี” ซึ่งได้แก่ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการแต่งตั้งจากผู้บริหารท้องถิ่นเพื่อทำหน้าที่บังคับภาษีค้างชำระ ซึ่งในทางปฏิบัติจะแต่งตั้งจากนิกรเพราะถือว่าเป็นผู้มีความรู้ในด้านกฎหมายเนื่องจากมีวุฒิการศึกษาในด้านนิติศาสตร์ แต่หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก ที่ไม่มีเจ้าหน้าที่ในตำแหน่งนิกร ก็จะแต่งตั้งให้หัวหน้าส่วนการคลังเป็นเจ้าพนักงานบังคับภาษีเพื่อทำหน้าที่บังคับภาษีค้างชำระ

## 2) ขั้นตอนก่อนการยึด आयัตทรัพย์สิน

ขั้นตอนและวิธีการก่อนการยึด आयัตทรัพย์สินของผู้ค้างภาษีโรงเรือนและที่ดินเมื่อได้มีการประเมินภาษีโดยถูกต้องโดยพื้นกำหนดเวลาขึ้นอุทธรณ์แล้วและถึงกำหนดเวลาที่จะใช้สิทธิยึดทรัพย์สินได้ตามกฎหมาย หากผู้ค้างภาษียังไม่นำเงินค่าภาษีค้างมาชำระให้เจ้าหน้าที่จัดทำหนังสือเตือนโดยเร็ว หากผู้ค้างภาษีเพิกเฉยหรือไม่ยอมชำระภาษีในกำหนดเวลาให้บันทึกเหตุผลไว้เป็นหลักฐานแล้วให้ทำหนังสือเตือนครั้งสุดท้ายโดยเร็ว เพื่อให้ผู้ค้างภาษีนำเงินมาชำระภายในสิบห้าวันนับแต่วันได้รับหนังสือเตือนครั้งสุดท้ายและหากผู้ค้างภาษียังไม่นำเงินมาชำระในกำหนดเวลา ให้เจ้าหน้าที่จัดทำรายงานแสดงการเร่งรัดหนี้ค่าภาษีค้างชำระและรายงาน การขออนุมัติการยึดทรัพย์สินเสนอผู้บริหารท้องถิ่น เพื่อกำหนดผู้รับผิดชอบออกไปทำการสืบหาทรัพย์สินของผู้ค้างภาษีว่ามีทรัพย์สินพอจะให้ยึดได้หรือไม่ หากไม่มีทรัพย์สินพอให้ยึด ก็ให้ทำรายงานเสนอผู้บริหารท้องถิ่นเพื่อดำเนินการต่อไป โดยการสืบหาทรัพย์สินของผู้ค้างภาษี ให้จัดทำรายละเอียดประเภททรัพย์สินประมาณราคาทรัพย์สิน ภาระติดพันในทรัพย์สินให้ผู้ทำการสืบหาทรัพย์สิน ลงชื่อ วัน เดือน ปี ที่ดำเนินการไว้ด้วย

## 3) ทรัพย์สินที่ยึด आयัตได้

(1) ทรัพย์สินที่ยึด आयัตได้ ได้แก่ ทรัพย์สินของผู้ค้างภาษีและให้รวมถึงทรัพย์สินที่ ผู้ค้างภาษีมียุทธกรรมสิทธิ์รวม ทรัพย์สินที่ผู้ค้างภาษีเอาไปจำนำ จำนอง หรือเอาไปประกันหนี้ไว้ ทรัพย์สินที่ผู้ค้างภาษีที่มีคำพิพากษาหรือคำสั่งศาลให้ได้กรรมสิทธิ์มาโดยการครอบครองปรปักษ์แล้วตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แม้จะยังไม่ได้จดทะเบียนการได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ก็ตาม ที่ดินมือเปล่าซึ่งผู้ค้างภาษีมียุทธกรรมสิทธิ์ครอบครอง ที่ดินมีโฉนด แม้ผู้ค้างภาษีจะโอนการครอบครองให้บุคคลอื่นแล้ว แต่ยังมีได้โอนให้ถูกต้องตามกฎหมาย รวมทั้งกรณีมีการ โอนโดยการนอฉลเมื่อได้ฟ้องคดีและศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนนิติกรรมอันเป็นการนอฉลนั้นแล้ว

(2) ทรัพย์สินที่คู่สมรสหรือบุตรผู้เยาว์ที่ชอบด้วยกฎหมายของผู้ค้างภาษีถือกรรมสิทธิ์ได้แก่ ทรัพย์สินของกลุ่มสมรส ได้แก่ สินสมรสและสินส่วนตัวในกรณีหนี้ภาษีค้างชำระนั้น เป็นหนี้ร่วม แต่ถ้าหนี้ภาษีค้างชำระนั้นเป็นหนี้ส่วนตัวของผู้ค้างภาษี เจ้าพนักงานบังคับภาษีจะยึดสินส่วนตัวของกลุ่มสมรสไม่ได้คงยึดได้แต่เฉพาะสินสมรสเท่านั้น ทรัพย์สินของบุตรผู้เยาว์ ซึ่งตามกฎหมายอาจถือได้ว่าเป็นของผู้ค้างภาษี เช่น มีพฤติกรรมหรือการกระทำใดๆ อันแสดงให้เห็นปรากฏว่าผู้ค้างภาษีได้เอาทรัพย์สินใส่ชื่อบุตรผู้เยาว์เป็นเจ้าของ โดยมีเจตนาหลีกเลี่ยงการถูกยึดทรัพย์สินดังกล่าวอันเป็นการทำนิติกรรมอำพราง ข่มเถื่อว่ากรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินนั้นยังคง เป็นของผู้ค้างภาษีรวมถึงทรัพย์สินอันอาจบังคับเอาชำระหนี้ได้ เช่น เครื่องประดับอันมีค่า ที่ผู้ค้างภาษีซื้อให้แก่บุตรผู้เยาว์ของตน เป็นต้น

(3) ทรัพย์สินที่อายัดได้ ได้แก่ สंहारิมทรัพย์อันมีรูปร่าง อสังหาริมทรัพย์ สิทธิที่พึงปรองอันมีอยู่ในทรัพย์สิน และเงิน

#### 4) วิธีการยึด อายัดทรัพย์สิน

การยึดทรัพย์สินของผู้ค้างภาษีให้เจ้าพนักงานบังคับภาษีปฏิบัติหน้าที่ร่วมกัน อย่างน้อยสองคน โดยแสดงบัตรประจำตัวข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นในระหว่างปฏิบัติงานพร้อมอุปกรณ์และเอกสารที่เกี่ยวข้องโดยจะต้องกระทำโดยสมควรแก่เหตุและพึงทราบว่าจะยึดนั้นเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ค้างภาษีมีเจ้าของร่วม ภาระคิดค้นและจำนวนทรัพย์สินที่จะยึดได้ตามกฎหมายก่อนยึดทรัพย์สินและเจ้าพนักงานบังคับภาษีต้องแสดงคำสั่งยึดทรัพย์สิน ต่อผู้ค้างภาษี ถ้าไม่ปรากฏตัวบุคคลดังกล่าวให้แสดงต่อบุคคลซึ่งบรรลุนิติภาวะที่อยู่ในสถานทีนั้น หรือผู้ครอบครองทรัพย์สินทราบ แต่ถ้าไม่พบบุคคลใดให้แจ้งเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่ตำรวจมาเป็นพยานเพื่อทำการยึดทรัพย์สินดังกล่าวนั้น และต้องแจ้งให้ผู้ค้างภาษีทราบโดยเร็วถึงการยึดทรัพย์สินของผู้ค้างภาษีนั้น เจ้าพนักงานบังคับภาษีจะต้องพิจารณายึดทรัพย์สินเพียงประมาณราคาที่จะขายทอดตลาดได้พอชำระหนี้รวมทั้งค่าธรรมเนียมการยึดและการขายทอดตลาดซึ่งทรัพย์สินนั้น แต่ถ้าผู้ค้างภาษีมียุทรัพย์สินซึ่งมีราคามากกว่าจำนวนค่าภาษีค้างชำระ และไม่อาจแบ่งยึดได้โดยไม่ให้ทรัพย์สินนั้นเสื่อมราคา ทั้งไม่มีทรัพย์สินอื่นที่จะยึดได้พอคุ้มกับจำนวนค่าภาษีค้างชำระก็ให้ยึดทรัพย์สินนั้นมาขายทอดตลาดได้ โดยวิธีการยึด อายัดทรัพย์สิน ที่สำคัญมีดังนี้

##### (1) วิธีการยึดสังหาริมทรัพย์

การยึดสังหาริมทรัพย์อันมีรูปร่างจะต้องทำการยึดให้เห็นประจักษ์แจ้ง โดยวิธีประทับตราหรือกระทำโดยวิธีอื่นใดที่เห็นสมควร โดยการดำเนินการยึดทรัพย์สิน เจ้าพนักงานบังคับภาษีมีอำนาจเท่าที่จำเป็นในการค้นสถานที่ใดๆ อันเป็นของผู้ค้างภาษีหรือ ผู้ค้างภาษีได้ครอบครองอยู่ ที่มีอำนาจที่จะยึดและตรวจสอบบัญชีหรือกระทำการใดๆ ตามสมควร หรือเพื่อเปิด

สถานที่อยู่หรือสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวแล้ว รวมทั้งผู้นิรภัยหรือที่เก็บของอื่นๆ แล้วรายงานให้ผู้มีอำนาจออกคำสั่งทราบและในระหว่างการยึดทรัพย์สินรายใด ถ้ามีผู้ขัดขวางให้ เจ้าพนักงานบังคับภาษีชี้แจงว่ากล่าว แต่โดยดีก่อน ถ้าผู้นั้นยังขัดขวางอยู่อีกให้เจ้าพนักงานบังคับภาษีขอความช่วยเหลือจากเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่ตำรวจเพื่อดำเนินการยึดทรัพย์สินต่อไป และให้นำทรัพย์สินที่ยึดมาแล้วเก็บรักษาไว้ ณ สำนักงานหรือที่ทำการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ทำการยึดทรัพย์สินนั้น โดยผู้มีอำนาจออกคำสั่งมีหน้าที่ควบคุมดูแล เว้นแต่เป็นสิ่งของอื่นซึ่งลำบากต่อการขนย้าย ให้พิจารณามอบแก่บุคคลที่สมควรดูแลรักษาก็ได้ แต่การมอบนี้ผู้มอบยังคงต้องรับผิดชอบเมื่อเกิดความเสียหายขึ้น เว้นแต่เป็นเพราะเหตุสุดวิสัย

## (2) วิธีการยึดอสังหาริมทรัพย์

การยึดอสังหาริมทรัพย์ ให้ดำเนินการ โดยให้นำหนังสือสำคัญสำหรับทรัพย์สินนั้นมาเก็บรักษาไว้ในที่ปลอดภัย ถ้าเป็นที่ดินต้องแจ้งให้เจ้าพนักงานที่ดินผู้มีหน้าที่ทราบ เพื่อจะได้บันทึกการยึดไว้ในทะเบียน ถ้าหนังสือสำคัญแห่งอสังหาริมทรัพย์นั้นยังไม่ออกหรือ นำมาแสดงไม่ได้ หรือหาไม่พบก็ให้บันทึกไว้เป็นหลักฐาน และให้ถือว่าการที่ได้แจ้งการยึดต่อ ผู้ค้างภาษีและเจ้าพนักงานที่ดินนั้นเป็นการยึดตามกฎหมายแล้ว ถ้าการยึดทรัพย์สินที่จะต้อง จดทะเบียนตามกฎหมายให้แจ้งต่อเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ทราบเพื่อเจ้าพนักงานจะได้บันทึกการยึดไว้ในทะเบียน

(3) วิธีการอายัดทรัพย์สิน การอายัดทรัพย์สินให้นำวิธีการยึดทรัพย์สินตามที่ กล่าวไว้ข้างต้นมาใช้บังคับเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับวิธีการอายัดโดยอนุโลม และการอายัดทรัพย์สินของผู้ค้างภาษีอากรให้อายัดได้ไม่เกินหนี้ภาษีค้างชำระจนถึงวันชำระ เว้นแต่ทรัพย์สินที่อายัดนั้น ไม่อาจแบ่งแยกได้ ในกรณีที่ได้ดำเนินการอายัดทรัพย์สินแล้ว หากค้างภาษีได้ก่อให้เกิด โอน หรือเปลี่ยนแปลงซึ่งสิทธิในทรัพย์สินที่ถูกอายัดภายหลังที่ได้ทำการอายัดไว้แล้วนั้น หากอาจใช้ยื่นแก่เจ้าพนักงานบังคับภาษีได้ไม่ และเมื่อบุคคลภายนอกชำระหนี้ตามที่ระบุไว้ในคำสั่งอายัดทรัพย์สินแล้ว ให้ถือว่าเป็นการชำระหนี้ของผู้ค้างภาษีตามกฎหมาย

## 5) การคัดค้านการยึด อายัดทรัพย์สิน

### (1) การคัดค้านการยึดทรัพย์สิน

บุคคลใดจะยื่นคำคัดค้านการยึดทรัพย์สิน โดยกล่าวอ้างว่าผู้ค้างภาษีไม่ใช่เจ้าของทรัพย์สินที่ได้ยึดไว้ก่อนที่ได้เอาทรัพย์สินเช่นนี้ออกขายทอดตลาดหรือจำหน่ายโดย วิธีอื่น บุคคลนั้นอาจยื่นคำคัดค้านต่อผู้มีอำนาจออกคำสั่งเพื่อให้มีคำสั่งปล่อยทรัพย์สินเช่นว่านั้น เมื่อผู้มีอำนาจออกคำสั่งหรือคณะกรรมการได้รับคำคัดค้านเช่นนี้ให้แจ้งการขายทอดตลาด หรือจำหน่ายทรัพย์สินนั้นไว้ในระหว่างรอคำวินิจฉัยชี้ขาดต่อไป เว้นแต่

(ก) หากมีพยานหลักฐานเบื้องต้นแสดงว่าคำคัดค้านนั้น ไม่มีมูลและเป็น คำคัดค้านที่ยื่นเข้ามาเพื่อประวิงให้ชักช้า ผู้มีอำนาจออกคำสั่งมีอำนาจสั่งให้ผู้คัดค้านวางเงินต่อ ผู้มีอำนาจออกคำสั่ง ในเวลาที่กำหนดตามจำนวนเงินที่เห็นสมควรเพื่อประกันความเสียหายใดๆ ที่อาจได้รับเนื่องจากสาเหตุที่เน้นซ้ำในการขายทอดตลาดอันเกิดแต่การยื่นคำคัดค้านนั้น ถ้าผู้ยื่น คำคัดค้านไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเช่นว่านั้น ให้ผู้มีอำนาจออกคำสั่งยกคำคัดค้านนั้นเสีย และมีคำสั่ง ให้ดำเนินการต่อไป

(ข) ถ้าทรัพย์สินที่พิพาทนั้นเป็นสังหาริมทรัพย์ และมีพยานหลักฐานเบื้องต้นแสดงว่าคำคัดค้านนั้น ไม่มีเหตุอันควรฟังหรือถ้าปรากฏว่าทรัพย์สินที่ยึดเป็นสังหาริมทรัพย์ที่ เก็บไว้นานไม่ได้ผู้มีอำนาจออกคำสั่งมีอำนาจสั่งให้คณะกรรมการขายทอดตลาดทรัพย์สินหรือจำหน่ายทรัพย์สินเช่นว่านี้โดยไม่ชักช้า

#### (2) การคัดค้านการอายัดทรัพย์สิน

การคัดค้านการอายัดทรัพย์สินให้นำหลักเกณฑ์ในเรื่องการคัดค้าน การยึดทรัพย์สินมาใช้บังคับ โดยอนุโลม

### 3.2 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบังคับทางปกครองตามกฎหมายต่างประเทศ

การใช้มาตรการบังคับทางปกครองในการยึด อายัดทรัพย์สินนั้นมีหลักการและแนวความคิดมาจากกฎหมายต่างประเทศ เพื่อให้เกิดความเข้าใจในการบังคับใช้มาตรการบังคับทางปกครองดังกล่าว ผู้เขียนจึงจะขอกล่าวถึงการบังคับทางปกครองของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีและประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส ดังนี้

#### 3.2.1 การบังคับทางปกครองตามกฎหมายประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

การบังคับทางปกครองตามระบบกฎหมายประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีเป็นกระบวนการดำเนินงานทางปกครองที่มีลักษณะแตกต่างหากจากกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองหรือเรียกอีกอย่างหนึ่ง ให้ตรงกับความหมายในภาษาเยอรมันว่า “กฎหมายวิธีพิจารณาเรื่องทางปกครอง” ซึ่งเป็นกฎหมายวิธีสบัญญัติในการออกคำสั่งทางปกครองหรือการเข้าทำสัญญาทางปกครองโดยในระบบกฎหมายประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีได้มีการบัญญัติหลักเกณฑ์เรื่องการบังคับทางปกครองไว้ในกฎหมาย ทั้งระดับสหพันธ์และระดับมลรัฐ โดยในระดับสหพันธ์ กฎเกณฑ์เกี่ยวกับการบังคับทางปกครองได้รับการบัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยมาตรการบังคับในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ค.ศ. 1953 โดยมีหลักการที่สำคัญสรุปได้ดังนี้<sup>122</sup>

<sup>122</sup> วิจิตรา วนเพียร. (2549). ปัญหาการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539. หน้า 39 – 47.

1) หลักการสำคัญของการบังคับทางปกครองตามระบบกฎหมายเยอรมนี

โครงสร้างของรัฐธรรมนูญที่ว่าด้วยมาตรการบังคับในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ค.ศ. 1953 มีหลักเกณฑ์อันเป็นพื้นฐานในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองที่สำคัญมีดังนี้

(1) การบังคับทางปกครองใช้กับคำสั่งทางปกครองที่สามารถบังคับได้

การบังคับทางปกครองเป็นการบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครอง ดังนั้น คำสั่งทางปกครองจึงเป็นพื้นฐานในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองซึ่งคำสั่งทางปกครองที่เป็นฐานของการบังคับทางปกครองนั้นจะต้องเป็นคำสั่งทางปกครองที่สามารถบังคับได้ คือต้องลักษณะเป็นการสั่งการ ซึ่งได้แก่ที่กำหนดข้อปฏิบัติหรือข้อห้าม โดยเป็นการกำหนด ให้ผู้รับคำสั่งกระทำการหรือละเว้นกระทำการหรือกำหนดให้ชำระเงินและต้องเป็นคำสั่งทางปกครองที่มีผลบังคับในทางกฎหมายโดยทั่วไป คำสั่งทางปกครองที่ออกมาแล้วจะต้องมีผลบังคับได้ โดยกฎหมายและต้องเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่อาจโต้แย้งได้

(2) การบังคับทางปกครองต้องใช้เท่าที่จำเป็นและพอสมควรแก่เหตุ

การบังคับในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเป็นกระบวนการที่ต้องคำนึงถึง หลักความได้สัดส่วนหรือหลักความสมควรแก่เหตุ โดยการใช้วิธีการบังคับจะต้องเป็นมาตรการสุดท้ายที่จะเลือกกระทำและต้องทำเท่าที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการออกคำสั่งทางปกครองเท่านั้น ทั้งนี้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยมาตรการบังคับในชั้นเจ้าหน้าที่ ฝ่ายปกครอง ค.ศ. 1953 มาตรา 9 ซึ่งบัญญัติว่า “มาตรการบังคับทางปกครองต้องอยู่ในสัดส่วน ที่เหมาะสมกับวัตถุประสงค์ในการบังคับการและกระทบกระเทือนผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองและสาธารณชนน้อยที่สุด”

(3) การใช้มาตรการบังคับทางปกครองต้องมีการเตือนก่อนเสมอ

เมื่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองออกคำสั่งทางปกครองและแจ้งผู้ตกอยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งทราบแล้ว หากผู้ตกอยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งไม่ปฏิบัติตามหรือฝ่าฝืนคำสั่งดังกล่าว เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองยังไม่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้ทันที เจ้าหน้าที่จะต้องมีคำเตือน ผู้ที่ตกอยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งทราบก่อนที่จะออกคำสั่งบังคับ โดยในกรณีของการบังคับให้ใช้เงิน จะต้องระบุนเวลาให้ชำระเงินภายใน 1 สัปดาห์ตามบทบัญญัติมาตรา 3 แห่งรัฐธรรมนูญที่ว่าด้วย มาตรการบังคับในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ค.ศ. 1953 โดยหน้าที่ในการออกหนังสือเตือนนี้ ถือเป็น “Sollvorschrift” กล่าวคือเป็นบทบัญญัติที่กำหนดข้อควรปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ให้กระทำการเท่านั้น ไม่ถือเป็นองค์ประกอบของกฎหมาย ดังนั้น แม้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะ ละเว้น ไม่ปฏิบัติหน้าที่ในการออกหนังสือเตือนก็ไม่มีผลทำให้ความสมบูรณ์ของการบังคับ ทางปกครองนั้นเสียไป แต่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องชดใช้ค่าเสียหายที่เกิดขึ้นจากการละเว้น ข้อควรปฏิบัติดังกล่าวด้วย

(4) การบังคับทางปกครองอาจถูกโต้แย้งได้ หลักการในเรื่องการโต้แย้งการบังคับทางปกครองเป็นอีกหลักการหนึ่งซึ่งมีความมุ่งหมายที่จะคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของ ผู้ที่จะต้องถูกบังคับทางปกครอง กฎหมายจึงกำหนดให้บุคคลดังกล่าวสามารถโต้แย้งการบังคับทางปกครองได้

2) มาตรการบังคับทางปกครองกรณีคำสั่งทางปกครองกำหนดให้ชำระเงิน

การบังคับทางปกครองตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินครอบคลุมทรัพย์สินของลูกหนี้แห่งการบังคับทางปกครองทั้งหมดโดยทรัพย์สินที่อยู่ภายใต้การบังคับทางปกครองเป็นไปตามมาตรา 5 วรรคหนึ่ง แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยการบังคับทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองแห่งสหพันธ์รัฐ (VwVG) ซึ่งบัญญัติในนำหลักเกณฑ์ตามประมวลรัษฎากรมาใช้บังคับโดยมีสาระสำคัญดังสรุปได้ดังนี้<sup>123</sup>

(1) หลักเกณฑ์ทั่วไปเกี่ยวกับการยึดหรืออายัดที่สำคัญได้แก่

(ก) ห้ามยึดหรืออายัดเกินขอบเขต

มาตรา 5 วรรคหนึ่ง แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยการบังคับทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองแห่งสหพันธ์รัฐ (VwVG) ประกอบกับมาตรา 281 วรรคสอง แห่งประมวลรัษฎากร กำหนดห้ามขยายขอบเขตของการยึดหรืออายัด โดยการยึดหรืออายัดต้องครอบคลุมเฉพาะสิทธิเรียกร้องของเจ้าหน้าที่แห่งการบังคับทางปกครองและค่าฤชาธรรมเนียมในการบังคับ ทางปกครองเท่านั้น ซึ่งกรณีที่เกี่ยวข้องว่าเป็นการยึดหรืออายัดเกินขอบเขต เช่น เจ้าหน้าที่บังคับการ ซึ่งเป็นผู้รับจ้างของอสังหาริมทรัพย์ซึ่งมูลค่าของทรัพย์สินที่จ้างงครอบคลุมมูลค่าแล้ว แต่ยังคงดำเนินการยึดทรัพย์สินอื่นๆ อีก หนึ่ง การยึดหรืออายัดเกินขอบเขตมิได้ทำให้การยึดหรืออายัดดังกล่าวตกเป็นโมฆะแต่คู่กรณีมีสิทธิขอให้เพิกถอนการยึดหรืออายัดในส่วนที่เกินขอบเขตทั้งหมดหรือบางส่วน และมีสิทธิเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่บังคับการชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

(ข) ห้ามยึดหรืออายัดที่ไม่มีวัตถุประสงค์

มาตรา 5 วรรคหนึ่ง แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยการบังคับทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองแห่งสหพันธ์รัฐ (VwVG) ประกอบกับมาตรา 281 วรรคสาม แห่งประมวลรัษฎากร กำหนดห้ามการยึดหรืออายัดที่ไม่มีวัตถุประสงค์ เพื่อป้องกันการยึดหรืออายัด สำหรับค่าฤชาธรรมเนียมแต่เพียงอย่างเดียว เนื่องจากการยึดหรืออายัดมีวัตถุประสงค์เพื่อชำระหนี้ ซึ่งเป็นสิทธิเรียกร้องในทางปกครอง รวมทั้งค่าฤชาธรรมเนียมในการบังคับทางปกครอง ดังนั้น การยึดหรืออายัดที่กระทำเพื่อชำระค่าฤชาธรรมเนียมในการบังคับทางปกครองแต่เพียง อย่างเดียวย่อมไม่ชอบด้วย

<sup>123</sup> วรนาธิ สิงห์โต. (2551). *การบังคับทางปกครองในระบบกฎหมายเยอรมัน (รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์)*. หน้า 24 – 27.

กฎหมายนอกจากนี้ มาตรการบังคับทางปกครองจะชอบด้วยกฎหมาย ก็ต่อเมื่อมาตรการดังกล่าวได้ สัมพันธ์กับจำนวนเงินที่ลูกหนี้แห่งการบังคับทางปกครองต้อง ชำระในท้ายที่สุด

(2) รูปแบบการยึดหรืออายัดสังหาริมทรัพย์หรืออสังหาริมทรัพย์

(ก) การยึดสังหาริมทรัพย์ที่อยู่ในความครอบครองของลูกหนี้

เจ้าหน้าที่บังคับการสามารถยึดทรัพย์สินที่พบในความครอบครองของลูกหนี้แห่งการ บังคับทางปกครองได้ โดยนำทรัพย์สินที่อยู่ในความครอบครองของลูกหนี้แห่ง การบังคับทางปกครอง มาไว้ในความครอบครองของเจ้าหน้าที่บังคับการ ซึ่งการครอบครองตามมาตรา 5 วรรคหนึ่ง แห่ง รัฐบัญญัติว่าด้วยการบังคับทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง แห่งสหพันธ์รัฐ (VwVG) ประกอบกับมาตรา 286 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลรัษฎากรในที่นี้อาจจะมีใช้กรรมสิทธิ์ (Eigentümer) หรือความเป็นเจ้าของ (Besitzer) โดยผู้ร่างกฎหมายกำหนดใช้คำว่า “ครอบครองหรือเก็บรักษา (Gewahrsam)” ซึ่งมีความหมายอย่างกว้างเนื่องจากประสงค์ ให้เจ้าหน้าที่บังคับการปฏิบัติหน้าที่ใน สถานการณ์ที่มีข้อจำกัดด้านข้อมูลระยะเวลาและความเฉพาะเจาะจงด้วยความไม่ดั่งเดิม ดังนั้น หาก เพียงปรากฏว่าลูกหนี้แห่งการบังคับทางปกครองได้ครอบครองในทางข้อเท็จจริงเจ้าหน้าที่บังคับ การก็สามารถดำเนินการยึดหรืออายัดได้

(ข) การยึดสังหาริมทรัพย์ที่อยู่ในความครอบครองของบุคคลอื่น

การยึดทรัพย์สินที่ลูกหนี้แห่งการบังคับทางปกครองครอบครองร่วมกับบุคคลอื่นหรือ อยู่ในความครอบครองของบุคคลที่สามจะชอบด้วยกฎหมาย ก็ต่อเมื่อบุคคล ที่ครอบครองทรัพย์สิน ดังกล่าวร่วมกับลูกหนี้แห่งการบังคับทางปกครองหรือบุคคลที่สาม ได้ให้ความยินยอมและส่งมอบ ทรัพย์สินดังกล่าวเรียบร้อยแล้ว (มาตรา 286 วรรคสี่ แห่งประมวลรัษฎากร) หากบุคคลที่ ครอบครองทรัพย์สินร่วมกับลูกหนี้แห่งการบังคับทางปกครองหรือบุคคล ที่สามไม่ให้ความยินยอม และไม่ส่งมอบทรัพย์สินซึ่งอยู่ภายใต้การบังคับทางปกครองเจ้าหน้าที่บังคับการอาจออกคำร้อง ขอให้ส่งมอบทรัพย์สินของลูกหนี้แห่งการบังคับทางปกครองต่อบุคคล ที่ครอบครองทรัพย์สิน ร่วมกับลูกหนี้แห่งการบังคับทางปกครองหรือบุคคลที่สามแล้วแต่กรณี และดำเนินการบังคับตาม คำร้องดังกล่าวได้

(ค) อำนาจและหน้าที่ของเจ้าหน้าที่บังคับการในขณะดำเนินการยึดทรัพย์สินเจ้าหน้าที่ บังคับการที่ได้รับคำสั่งบังคับให้ชำระเงิน โดยตามมาตรา 5 วรรคหนึ่ง แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยการ บังคับทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองแห่งสหพันธ์รัฐ (VwVG) ประกอบกับมาตรา 287 แห่งประมวลรัษฎากร กำหนดให้เจ้าหน้าที่บังคับการมีอำนาจสั่งให้เปิดประตูหรือตู้เก็บของ ที่ปิด ล็อกอยู่ หรือเข้าตรวจค้นสถานที่ใดๆ ของลูกหนี้แห่งการบังคับทางปกครองเท่าที่จำเป็น แต่ในกรณี ที่ลูกหนี้แห่งการบังคับทางปกครองขัดขวางหรือไม่ยอมให้เข้าตรวจค้นหรือไม่ยอม อยู่ด้วยในขณะ

ตรวจค้น เจ้าหน้าที่บังคับการจะต้องขออนุญาตจากศาลแขวงในเขตพื้นที่นั้นเสียก่อนจึงจะสามารถเข้าตรวจค้นโดยปราศจากความยินยอมของลูกหนี้ได้และต้องแจ้ง หมายค้นก่อนที่จะเข้าทำการตรวจค้น นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่บังคับการจะต้องนำผู้บรรลุนิติภาวะจำนวนสองคนหรือข้าราชการท้องถิ่นหรือเจ้าหน้าที่ตำรวจหนึ่งคนไปเป็นพยานในระหว่างการตรวจค้นด้วย สำหรับการใช้จ่ายค่าล้างเข้าปราบปรามต้องขอความช่วยเหลือจากเจ้าหน้าที่ตำรวจ และเมื่อการดำเนินการยึดทรัพย์เสร็จสิ้นแล้ว เจ้าหน้าที่แห่งการบังคับทางปกครองจะเป็นผู้รับจำนำทรัพย์ตามประมวลกฎหมายแพ่ง (Bürgerliches Gesetzbuch-BGB) ในกรณีที่ลูกหนี้แห่งการบังคับทางปกครองได้รับความเสียหายอันเนื่องมาจากกระบวนการบังคับทางปกครองดังกล่าว ก็อาจใช้สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายตามหลักความรับผิดชอบในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่

### (3) การยึดอสังหาริมทรัพย์และสังหาริมทรัพย์มีทะเบียน

การยึดอสังหาริมทรัพย์และสังหาริมทรัพย์มีทะเบียนตามมาตรา 5 วรรคหนึ่ง แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยการบังคับทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองแห่งสหพันธรัฐ (VwVG) ประกอบกับมาตรา 322 แห่งประมวลรัษฎากร สามารถเลือกกระทำได้ 3 วิธีสรุปได้ดังนี้<sup>124</sup>

#### (ก) การยึดมาเป็นวัตถุซึ่งจำนอง

หน่วยงานบังคับทางปกครองสามารถนำทรัพย์ที่ต้องการยึดมาเป็นวัตถุซึ่งจำนองได้ โดยการแจ้งเจ้าพนักงานที่ดินบันทึกการจำนองไว้ในทะเบียนที่ดิน จากนั้นหน่วยงานบังคับทางปกครองก็จะได้รับสิทธิจำนองตามประมวลกฎหมายแพ่ง

#### (ข) การยึดมาใช้ประโยชน์

หน่วยงานบังคับทางปกครองสามารถยื่นคำขอให้ศาลแขวง(Amtsgericht) ให้ศาลมีคำสั่งยึดอสังหาริมทรัพย์และแต่งตั้งผู้ดูแลทรัพย์สินขึ้นมาหนึ่งคน พร้อมมอบอำนาจให้ดูแลจัดการและใช้ประโยชน์อสังหาริมทรัพย์ที่ยึดมา เช่น นำที่ดินออกให้เช่าเพื่อหาเงินมาชำระหนี้ตามคำสั่งทางปกครอง เป็นต้น

#### (ค) การยึดมาขายทอดตลาด

การยึดอสังหาริมทรัพย์มาขายทอดตลาดนั้น ต่างจากการยึดสังหาริมทรัพย์ตรงที่หน่วยงานบังคับทางปกครองไม่มีอำนาจดำเนินการเองได้ แต่ต้องยื่นคำร้องต่อศาลแขวง (Amtsgericht) ให้ออกคำสั่งยึดอสังหาริมทรัพย์มาขายทอดตลาดโดยศาลจะต้องส่งคำสั่งให้ลูกหนี้ตามคำสั่งทางปกครองและเจ้าพนักงานที่ดินเพื่อให้บันทึกการยึดลงในทะเบียนที่ดิน จากนั้นศาลจะเป็นผู้ดำเนินการขายทอดตลาดเอง โดยวิธีการเช่นเดียวกับการขายทอดตลาดสังหาริมทรัพย์

<sup>124</sup> วิจิตรา วอนเพียร. เล่มเดิม. หน้า 52 – 53.

ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีให้ความสำคัญกับอสังหาริมทรัพย์มากฝ่ายนิติบัญญัติไม่ได้มอบอำนาจในการบังคับการยึดอสังหาริมทรัพย์นี้แก่ฝ่ายปกครองและกำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าการยึดอสังหาริมทรัพย์จะต้องใช้การบังคับคดีทางศาล โดยศาลแขวงที่เรียกว่า “Amtsgericht” เป็นองค์กรศาลที่มีอำนาจหน้าที่ในการบังคับคดีและยังกำหนดขั้นตอนของการบังคับคดีในเรื่องเงินไว้ว่าเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะออกนิติกรรมทางปกครองให้ผู้รับนิติกรรมทางปกครองนั้นชำระเงินอย่างหนึ่งอย่างใดได้นั้นหนี้เงินนั้นจะต้องถึงกำหนดที่จะต้องชำระโดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องเตือนให้ผู้รับนิติกรรมทางปกครองนั้นทราบล่วงหน้าอย่างน้อย 1 สัปดาห์<sup>125</sup>

### 3) การอายัดสิทธิเรียกร้องให้ชำระเงิน

การอายัดสิทธิเรียกร้องให้ชำระเงินอาจกระทำได้โดยหน่วยงานที่มีอำนาจ บังคับการ (Vollstreckungsbehörde) ออกคำสั่งอายัดเป็นลายลักษณ์อักษรไปยังลูกหนี้แห่งการบังคับทางปกครองและบุคคลที่สามซึ่งเป็นลูกหนี้ของลูกหนี้แห่งการบังคับทางปกครอง (มาตรา 309 แห่งประมวลรัษฎากร) ได้กำหนดห้ามลูกหนี้แห่งการบังคับทางปกครองกระทำการใดๆ อันมีผลกระทบต่อสิทธิเรียกร้องดังกล่าว และห้ามบุคคลที่สามซึ่งเป็นลูกหนี้ของลูกหนี้แห่งการบังคับทางปกครองชำระเงินแก่ลูกหนี้แห่งการบังคับทางปกครอง แต่ให้ชำระเงินดังกล่าวแก่หน่วยงานที่มีอำนาจบังคับการแทนและแจ้งลูกหนี้แห่งการบังคับทางปกครองห้ามรับการชำระหนี้ จากลูกหนี้ที่ถูกอายัดแล้วของตน คำสั่งอายัดสิทธิเรียกร้องให้ชำระเงินที่ไม่ปรากฏลายมือชื่อของเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการย่อมทำให้คำสั่งอายัดดังกล่าวตกเป็นโมฆะซึ่งหมายรวมถึงกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการไม่มีอำนาจตามกฎหมายด้วย<sup>126</sup>

### 4) องค์กรเจ้าหน้าที่ในการบังคับทางปกครอง

ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี หน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการบังคับ ทางปกครอง ในกรณีคำสั่งทางปกครองกำหนดให้ชำระเงิน คือ หน่วยงานบังคับทางปกครอง ที่จัดตั้งขึ้นภายในกระทรวงต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครอง โดยในการจัดตั้งหน่วยงานบังคับทางปกครองเพื่อดำเนินการบังคับทางปกครองนั้น จะต้องขอความเห็นชอบ จากกระทรวงมหาดไทย ก่อน แต่หากกระทรวงไหนไม่ได้จัดตั้งหน่วยงานบังคับทางปกครอง ภายในไว้ ก็อาจมอบหมายให้กรมสรรพากรทำหน้าที่เป็นหน่วยงานบังคับทางปกครองได้ ตามบทบัญญัติมาตรา 4 วรรคหนึ่ง แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยมาตรการบังคับในชั้นเจ้าหน้าที่ ฝ่ายปกครอง ค.ศ. 1953<sup>127</sup>

<sup>125</sup> กมลชัย รัตนสกววงศ์. (2544). *กฎหมายปกครอง*. หน้า 73.

<sup>126</sup> วรนาธิ สิงห์โต. เล่มเดิม. หน้า 31.

<sup>127</sup> วิจิตรา วอนเพียร. เล่มเดิม. หน้า 49.

5) การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในกระบวนการบังคับทางปกครอง การให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในกระบวนการบังคับทางปกครองเป็นจุดเด่นของการปฏิบัติราชการในระบบกฎหมายเยอรมันตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ ซึ่งให้การรับรองสิทธิที่จะโต้แย้งหรือได้รับการเยียวยาความเสียหายจากการใช้อำนาจรัฐที่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนซึ่งครอบคลุมทั้งการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองและในการพิจารณาของศาลปกครองด้วย ดังนั้น ผู้รับคำสั่งทางปกครองอาจโต้แย้งความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองที่เป็นฐานอำนาจในการบังคับทางปกครองโดยการใช้อุทธรณ์ต่อเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองดังกล่าวตามลำดับ และมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองโดยใช้คำฟ้องแบบโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง (Anfechtungsklage) เช่นเดียวกับการโต้แย้งกระบวนการบังคับทางปกครองที่มีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครอง รวมถึงการบังคับทางปกครองในกรณีจำเป็นเร่งด่วนซึ่งมิได้มีการออกคำสั่งทางปกครองอันเป็นฐานในการบังคับทางปกครอง

อย่างไรก็ตาม สำหรับการดำเนินการบังคับทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการกระทำในทางข้อเท็จจริงที่เป็นปฏิบัติการทางปกครอง (Realakt) หรือการกระทำที่มีลักษณะเป็นการดำเนินการภายในฝ่ายปกครองจะต้องใช้กระบวนการคุ้มครองสิทธิในทางศาลโดยใช้คำฟ้องขอให้พิสูจน์สิทธิ (Feststellungsklage) เพื่อให้ศาลตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการดำเนินการบังคับทางปกครองได้ อนึ่ง การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของมาตรการบังคับทางปกครองมีความสำคัญ เนื่องจากเจ้าหน้าที่บังคับการสามารถเรียกค่าใช้จ่ายหรือค่าธรรมเนียมในการบังคับทางปกครองเฉพาะการดำเนินการตามมาตรการบังคับทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายและตรงตามวัตถุประสงค์เท่านั้น นอกจากนี้ในกรณีที่ศาลปกครองพิจารณาว่าการใช้มาตรการบังคับทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้เสียหายย่อมมีสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายที่เกิดจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่และค่าสินไหมทดแทนเพื่อเยียวยาความเสียหายอันเกิดจากการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายได้<sup>128</sup>

### 3.2.2 การบังคับคดีทางปกครองตามกฎหมายประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส

ระบบกฎหมายปกครองของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส มีหลักว่าคำสั่งทางปกครองมีสภาพบังคับโดยสมบูรณ์ในตัวเองประกอบกับมีหลักให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าบรรดานิติกรรมทางปกครองที่ฝ่ายปกครองทำขึ้นนั้นชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น เมื่อฝ่ายปกครองได้ออกคำสั่งทางปกครองและแจ้งคำสั่งนั้นต่อผู้รับคำสั่ง ผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งย่อมต้องปฏิบัติตามคำสั่งและแม้ว่าผู้รับคำสั่งจะเห็นว่าคำสั่งนั้น ไม่น่าจะชอบด้วยกฎหมายและได้อุทธรณ์คำสั่งต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งหรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่หรือได้ฟ้องคดีขอให้ศาลสั่งเพิกถอนคำสั่งแล้วการโต้แย้ง

<sup>128</sup> วรรณรี สิงห์โต. เล่มเดิม. หน้า 68-69.

คำสั่งทั้งต่อฝ่ายปกครองหรือต่อศาลก็ไม่มีผลเป็นการทุเลาการบังคับคดีตามคำสั่ง ทั้งนี้เว้นแต่ฝ่ายปกครองหรือศาลจะมีคำสั่งให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่ง ในกรณีที่ผู้รับคำสั่งไม่ปฏิบัติตามคำสั่งฝ่ายปกครองยอมใช้อำนาจพิเศษบังคับให้มีการปฏิบัติตามคำสั่งได้ด้วยการใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้แต่เนื่องจากประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสไม่มีกฎหมายกลางว่าด้วยการบังคับทางปกครองดังเช่นประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน หลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง จึงเป็นหลักที่สภาแห่งรัฐหรือศาลปกครองสูงสุดได้พิพากษาวางบรรทัดฐานไว้สำหรับหลักสำคัญของการบังคับทางปกครองของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสสรุปได้ดังนี้<sup>129</sup>

1) หลักการสำคัญของการบังคับทางปกครองของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส

หลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยการใช้มาตรการบังคับทางปกครองจึงเป็นหลักที่ สภาแห่งรัฐหรือศาลปกครองสูงสุดได้พิพากษาวางบรรทัดฐานไว้สำหรับหลักการที่สำคัญของการบังคับทางปกครองของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสที่สำคัญมีดังนี้

(1) การบังคับทางปกครองใช้กับคำสั่งทางปกครองที่มีผลบังคับได้

คำสั่งทางปกครองที่บังคับได้จะต้องมีลักษณะเป็นคำสั่งที่กำหนดภาระหน้าที่ แก่เอกชน และจากหลักการพื้นฐานที่ว่าคำสั่งทางปกครองได้รับการสนับสนุนไว้ก่อนว่าชอบ ด้วยกฎหมาย ประกอบกับการโต้แย้งคำสั่ง ทั้งนี้เว้นแต่ฝ่ายปกครองหรือศาลจะมีคำสั่งให้ ทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองจึงยังมีผลใช้บังคับอย่างเต็มที่จนกว่าความไม่ชอบด้วยกฎหมายจะปรากฏขึ้นต่อศาลและศาลได้พิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าวในเวลาต่อมา ดังนั้น เมื่อคำสั่งทางปกครองที่กำหนดภาระหน้าที่แก่เอกชนและ ไม่มีการทุเลาการบังคับตามคำสั่งแล้ว เอกชนจะต้องปฏิบัติตามคำสั่งโดยฝ่ายปกครองไม่มีความจำเป็นที่จะต้องไปร้องขอต่อศาล เพื่อให้ออกคำสั่งบังคับกับเอกชน ดังเช่นกรณีเอกชนปฏิบัติต่อตนเองกรณีดังกล่าวแสดงให้เห็นเป็นอย่างดีของความหมายของคำว่าคำสั่งทางปกครองเป็นคำสั่งที่มีผลใช้บังคับทันที

(2) การเตือนก่อนใช้มาตรการบังคับทางปกครอง

การบังคับทางปกครองกรณีคำสั่งทางปกครองกำหนดให้กระทำหรือละเว้น กระทำฝ่ายปกครองอาจใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ด้วยการใช้อำนาจบังคับผู้รับคำสั่ง หรือดำเนินการแทนผู้รับคำสั่งหรือบางกรณีอาจใช้คำปรับบังคับการ โดยเจ้าหน้าที่ที่จะต้องเตือนผู้รับคำสั่งก่อนใช้มาตรการบังคับทางปกครองดังกล่าว เว้นแต่เป็นกรณีที่มีเหตุจำเป็นเร่งด่วน สำหรับการบังคับทางปกครองกรณีคำสั่งทางปกครองกำหนดให้ชำระเงิน เจ้าหน้าที่บังคับการ จะมีคำสั่งบังคับชำระหนี้เพื่อแจ้งเตือนลูกหนี้ก่อน หากพ้น 8 วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งแล้ว ยังไม่มีการชำระหนี้ก็ต้องถูกยึดอายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน

<sup>129</sup> วิจิตรา วอนเพียร. เล่มเดิม. หน้า 76 – 80.

## (3) หลักความพอสมควรแก่เหตุ

หลักความพอสมควรแก่เหตุ เป็นหลักการที่เรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ ผู้ใช้มาตรการบังคับทางปกครองจะต้องตระหนัก ระวังระมัดระวังในการใช้อำนาจของตน โดยจะต้อง ใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามสมควรแก่เหตุ หรือเพียงพอที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายเท่านั้น

## (4) หลักความชอบด้วยกฎหมาย

หลักความชอบด้วยกฎหมายเป็นหลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง ซึ่งปกครองด้วยหลักการสำคัญสองประการ คือ หลักการว่าด้วยการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งมีความหมายว่าฝ่ายปกครองจะกระทำการใดๆ ที่อาจมีผลกระทบกระเทือน ต่อสิทธิและเสรีภาพ หรือประโยชน์อันชอบธรรมของเอกชนคนใดคนหนึ่ง ได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมาย ให้อำนาจและจะต้องกระทำการดังกล่าวภายในกรอบที่กฎหมายกำหนดและหลักการว่าด้วย การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองโดยองค์การตุลาการ<sup>130</sup>

2) มาตรการและกระบวนการบังคับทางปกครองกรณีคำสั่งทางปกครองกำหนดให้ชำระเงิน มีสาระสำคัญสรุปได้ดังนี้<sup>131</sup>

## (1) หลักเกณฑ์และวิธีการบังคับชำระหนี้

หลักเกณฑ์และวิธีการบังคับชำระหนี้เป็นไปตามที่กำหนดในรัฐบัญญัติ ฉบับที่ 91-650 ลงวันที่ 9 กรกฎาคม ค.ศ. 1991 ว่าด้วยการปรับปรุงกระบวนการบังคับคดีแพ่ง โดยกฎหมายบัญญัติว่าเจ้าหน้าที่ที่มีคำบังคับเรียกชำระหนี้ซึ่งมีจำนวนแน่นอนและถึงกำหนดชำระสามารถดำเนินการบังคับชำระหนี้เอาจากทรัพย์สินของลูกหนี้ได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการ ที่กำหนดไว้สำหรับ มาตรการบังคับแต่ละประเภท ซึ่งคำบังคับหมายรวมถึงคำสั่งที่ทำขึ้นโดย นิติบุคคลมหาชนที่ บทบัญญัติกฎหมายกำหนดให้มีสถานะเป็นคำบังคับ ดังนั้นเมื่อบทบัญญัติกฎหมายกำหนดให้คำสั่ง ให้ชำระเงินที่รัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรมหาชน ที่มีเจ้าหน้าที่บัญชาการรัฐทำขึ้น เพื่อเรียกชำระเงินมีสถานะเป็นคำบังคับ นิติบุคคลมหาชนดังกล่าว จึงสามารถนำคำบังคับไป ดำเนินการบังคับชำระหนี้ได้ทันทีโดยไม่ต้องขอให้ศาลออกหมายบังคับคดีให้อีกและรัฐบัญญัติ ดังกล่าวยังได้กำหนดให้พนักงานอัยการมีหน้าที่รับผิดชอบการบังคับชำระหนี้ โดยพนักงานอัยการ มีอำนาจสั่งการให้เจ้าพนักงานบังคับคดีดำเนินการบังคับชำระหนี้ตาม หลักเกณฑ์ที่กฎหมาย กำหนด ทั้งนี้ แม้ว่าโดยหลักการแล้วหน่วยงานของรัฐอาจมอบหมายให้ เจ้าพนักงานบังคับชำระหนี้ ภาครัฐเป็นผู้ดำเนินการบังคับชำระหนี้แทนเจ้าพนักงานบังคับคดีได้ แต่ในทางปฏิบัติหน่วยงานของ

<sup>130</sup> วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2540). *หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง*. หน้า 27.

<sup>131</sup> ศุภวัฒน์ สิงห์สุวรรณ. (2552). *การบังคับทางปกครองในระบบกฎหมายฝรั่งเศส*. (รายงานการวิจัย ฉบับสมบูรณ์). หน้า 38 – 42.

รัฐมักจะให้เจ้าพนักงานบังคับคดีเป็นผู้ดำเนินการบังคับชำระหนี้ เพราะโดยส่วนใหญ่เจ้าพนักงานบังคับคดีซึ่งเป็นเอกชนสามารถดำเนินการได้รวดเร็วและมีประสิทธิภาพมากกว่าเจ้าพนักงานบังคับชำระหนี้ภาครัฐ ทั้งนี้ เจ้าพนักงานบังคับคดีจะต้องขออนุญาตศาลหรือพนักงานอัยการก่อนดำเนินการในบางเรื่องที่ถูกกฎหมายกำหนดให้ขออนุญาต และกรณีที่มีปัญหาข้อขัดข้องในการดำเนินการในเรื่องหนึ่งเรื่องใด เจ้าพนักงานบังคับคดีสามารถขอให้ศาลวินิจฉัยชี้ขาดได้ ซึ่งศาลที่มีเขตอำนาจในการพิจารณาพิพากษาเกี่ยวกับการบังคับชำระหนี้คือศาลยุติธรรมโดยอธิบดีศาลชั้นต้นเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาข้อพิพาททั้งปวงเกี่ยวกับการบังคับชำระหนี้ มีคำสั่งอนุญาตให้เจ้าพนักงานบังคับคดีดำเนินการต่างๆ ในกรณีที่กฎหมายกำหนดให้ต้องขออนุญาตศาลรวมทั้งมีอำนาจกำหนดให้มีการชำระค่าปรับ และมีคำพิพากษาให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ทั้งนี้ อธิบดีศาลชั้นต้นอาจมอบหมายให้ผู้พิพากษาคนหนึ่งหรือหลายคนปฏิบัติหน้าที่แทนได้ หรือจะเสนอเรื่องให้องค์คณะศาลชั้นต้นเป็นผู้พิจารณาก็ได้

## (2) การตรวจค้นสถานที่

กรณีที่ระยะเวลาล่วงพ้นกำหนดเวลา 8 วันนับแต่วันที่เจ้าพนักงานบังคับคดี ได้แจ้งคำสั่งบังคับชำระหนี้ให้แก่ลูกหนี้แล้ว หากลูกหนี้ยังมีได้ดำเนินการใดๆ เจ้าพนักงานบังคับคดีมีอำนาจเข้าค้นสถานที่อันเป็นบ้านที่อยู่ของลูกหนี้ได้ รวมทั้งมีอำนาจกระทำการเปิดสถานที่ หรือที่เก็บของใดๆ ในกรณีที่มิเหตุจำเป็น โดยกรณีที่ไม่มีผู้อยู่อาศัยในสถานที่ดังกล่าวหรือบุคคล ผู้อยู่อาศัยไม่ยินยอมมิให้เข้าค้น เจ้าพนักงานบังคับคดีจะดำเนินการเข้าค้นสถานที่ได้ต่อ เมื่อมีบุคคลใดบุคคลหนึ่งดังต่อไปนี้ไปเป็นพยานในการเข้าค้น ได้แก่ นายกเทศมนตรี สมาชิก สภาเทศบาล หรือพนักงานเทศบาลที่นายกเทศมนตรีมอบหมาย หรือเจ้าหน้าที่ตำรวจ หรือบุคคล ที่บรรลุนิติภาวะอย่างน้อยสองคนที่ไม่อยู่ภายใต้การสั่งการของเจ้าหนี้และเจ้าพนักงานบังคับคดี

## (3) วิธีการยึด आयทรัพย์สิน ได้แก่ วิธีการดังต่อไปนี้

### (ก) การอายัดสิทธิเรียกร้องให้ชำระเงินที่ลูกหนี้มีต่อบุคคลภายนอก

เจ้าพนักงานบังคับคดีมีอำนาจออกคำสั่งอายัดสิทธิเรียกร้องให้ชำระเงินที่ลูกหนี้มีต่อบุคคลภายนอก โดยบุคคลผู้มีส่วนได้เสียมีสิทธิโต้แย้งการอายัดต่อศาลภายใน 1 เดือนนับแต่ได้รับแจ้งคำสั่งอายัด หากไม่มีการโต้แย้งภายในระยะเวลาที่กำหนด เจ้าหนี้สามารถบังคับตามสิทธิเรียกร้องให้บุคคลภายนอกชำระเงินให้แก่ตน ส่วนกรณีที่มีการโต้แย้งคำสั่งอายัดศาลก็จะเลื่อนการจ่ายเงินออกไปก่อน แต่ศาลจะอนุญาตให้มีการจ่ายเงินตามจำนวนที่กำหนดก็ได้ทั้งนี้ กรณีที่มีการสั่งอายัดเงินที่ลูกหนี้มีอยู่ในบัญชีธนาคาร โดยธนาคารจะต้องแจ้งจำนวนเงินในบัญชี ณ วันที่มีคำสั่ง อายัด และเมื่อล่วงพ้นกำหนดเวลา 15 วันทำการนับแต่วันที่คำสั่งอายัดแล้ว เจ้าหนี้จะมีสิทธิ

ในเงินตามบัญชีของลูกหนี้ ส่วนกรณีที่เป็นการอายัดเงินเดือนที่นายจ้างต้องจ่ายให้แก่ลูกหนี้ เจ้าพนักงานบังคับคดีสามารถอายัดเงินเดือนดังกล่าวได้ตามจำนวนที่กำหนดในรัฐบัญญัติ

#### (ข) การยึดทรัพย์สิน

เจ้าพนักงานบังคับคดีมีอำนาจยึดสังหาริมทรัพย์มีรูปร่างของลูกหนี้ไม่ว่าทรัพย์สินนั้น จะอยู่ในการครอบครองของลูกหนี้หรือของบุคคลภายนอก แต่กรณีที่ทรัพย์สินอยู่ในการครอบครอง ของบุคคลภายนอก เจ้าพนักงานบังคับคดีจะต้องขออนุญาตศาลก่อน ทั้งนี้ ภายในระยะเวลา 1 เดือน นับแต่วันที่ยึดทรัพย์ลูกหนี้อาจร้องขอที่จะจำหน่ายทรัพย์สินเองในราคาที่เขาเห็นว่าเหมาะสมเพื่อนำเงิน มาชำระหนี้ แต่หากเจ้าหนี้เห็นว่าจำนวนเงินที่ได้จากการจำหน่าย ทรัพย์สินนั้นยังไม่เพียงพอแก่การ ชำระหนี้โดยถูกต้องครบถ้วน เจ้าพนักงานบังคับคดีก็จะต้องดำเนินการนำทรัพย์สินออกขายทอดตลาด ส่วนกรณีที่ล่วงพ้นกำหนดเวลา 1 เดือนนับแต่วันที่ยึดทรัพย์มาแล้ว เจ้าพนักงานบังคับคดีสามารถ ดำเนินการนำทรัพย์สินออกขายทอดตลาดได้โดยเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบการขายทอดตลาดสามารถเคาะ ไม้ขายทรัพย์สินของลูกหนี้เมื่อเห็นว่าราคาที่เขาเสนอ เพียงพอแก่การชำระหนี้เงินต้น ดอกเบี้ย รวมทั้ง ค่าฤชาธรรมเนียมในการบังคับคดี สำหรับกรณีที่มีเจ้าหนี้หลายคนเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบการ จำหน่ายทรัพย์สินมีหน้าที่เสนอให้เจ้าหนี้แต่ละคนตกลงเฉลี่ยเงินกันโดยกรณีที่ไม่อาจตกลงกันได้ เจ้าหน้าที่จะกันเงินไว้และยื่นคำร้องต่อศาลขอให้มีการตั้งเฉลี่ยเงินให้แก่เจ้าหนี้แต่ละรายการ ยึดอสังหาริมทรัพย์อาจเป็นการยึดมาเป็นทรัพย์สินที่จะถูกบังคับจำนองเพื่อเป็นหลักประกันการชำระ หนี้ตามที่กำหนดในมาตรา 77 ถึงมาตรา 79 แห่งรัฐบัญญัติ ลงวันที่ 9 กรกฎาคม ค.ศ. 1991 ว่าด้วย การปรับปรุงกระบวนการบังคับคดีแพ่ง หรือยึดมาเพื่อขายทอดตลาดตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ กำหนดในลักษณะ 19 แห่งประมวลกฎหมายมาตรา 2190 ถึงมาตรา 2216

#### 3) เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจบังคับชำระหนี้

ประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส มีหลักทั่วไปว่าเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครอง จะมีอำนาจ ใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามคำสั่งที่ตนทำขึ้น เว้นแต่กฎหมาย จะกำหนดไว้เป็นการเฉพาะให้เจ้าหน้าที่หรือองค์กรอื่นมีอำนาจในการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง แทนสำหรับการบังคับทางปกครองกรณีคำสั่งทางปกครองกำหนดให้ชำระเงินนั้น เจ้าหน้าที่ฝ่าย ปกครองมีคำสั่งเรียกชำระหนี้ซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครองแล้ว หากผู้อยู่ในบังคับ ของคำสั่งเรียกว่า ชำระหนี้ดังกล่าวเพิกเฉยไม่ยอมชำระหนี้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองสามารถแจ้ง คำสั่งให้พนักงาน อัยการสั่งให้ “Huissier de justice” ซึ่งก็คือผู้ประกอบวิชาชีพทางกฎหมายซึ่งรัฐมอบอำนาจให้ ปฏิบัติหน้าที่เจ้าพนักงานในกระบวนการยุติธรรมโดยจะปฏิบัติงานในฐานะที่เป็น เจ้าพนักงานทาง ศาลและเป็นเจ้าพนักงานของรัฐบาลด้วย โดยได้รับแต่งตั้งจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมมี หน้าที่หลัก คือ การส่งเอกสารทางกฎหมายและมีอำนาจในการบังคับคดี เก็บรวบรวมและยึด อายัด

ทรัพย์สินทำเอกสารทางกฎหมายเท่าที่จำเป็นแก่การปฏิบัติงานและในบางกรณีก็ต้องดำเนินการขายทอดตลาดทรัพย์สินส่วนบุคคลด้วย<sup>132</sup>

ผู้ประกอบการวิชาชีพเจ้าพนักงานบังคับคดีต้องมีสัญชาติฝรั่งเศสและมีวุฒิการศึกษาขั้นต่ำระดับปริญญาโททางกฎหมาย และต้องเข้ารับการฝึกอบรมหลักสูตรเจ้าพนักงานบังคับคดี เป็นเวลา 2 ปี ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของแผนกอบรมสภาเจ้าพนักงานบังคับคดีแห่งชาติและเมื่อผ่านการอบรมแล้วจะต้องผ่านการทดสอบวัดผลแล้วจะมีการสอบเข้าสู่วิชาชีพโดยผู้ที่สอบผ่าน จะได้รับประกาศนียบัตรเจ้าพนักงานบังคับคดีและได้รับแต่งตั้งโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมให้เป็นเจ้าพนักงานบังคับคดีโดยเจ้าพนักงานบังคับคดีจะปฏิบัติหน้าที่ภายใต้การตรวจสอบควบคุมของพนักงานอัยการ ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงยุติธรรมและผู้พิพากษาด้านบังคับคดี อีกทั้งมีการควบคุมตรวจสอบซึ่งกันและกันโดยสภาเจ้าพนักงานบังคับคดีระดับจังหวัด ระดับภูมิภาคและระดับประเทศ<sup>133</sup>

มาตรา 81 แห่งรัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 91-650 ลงวันที่ 9 กรกฎาคม ค.ศ. 1991 ว่าด้วยการปรับปรุงกระบวนการบังคับคดีแพ่ง ได้กำหนดให้เจ้าพนักงานบังคับชำระหนี้ภาครัฐ มีอำนาจในการบังคับชำระหนี้ได้เช่นเดียวกับเจ้าพนักงานบังคับคดี ซึ่งมาตรา 294 แห่งรัฐกฤษฎีกา ฉบับที่ 92-755 ลงวันที่ 31 กรกฎาคม ค.ศ. 1992 ว่าด้วยหลักเกณฑ์ใหม่ในการบังคับคดีแพ่งตาม รัฐบัญญัติ ฉบับที่ 91-650 ลงวันที่ 9 กรกฎาคม ค.ศ. 1991 กำหนดให้เจ้าพนักงานบังคับชำระหนี้ภาครัฐ เป็นเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการบังคับชำระหนี้ที่บุคคลมีต่อรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและ องค์กรมหาชน โดยเจ้าพนักงานบังคับชำระหนี้ภาครัฐเป็นข้าราชการสังกัดกรมบัญชีกลาง ปฏิบัติหน้าที่ภายใต้การกำกับควบคุมของคลังจังหวัดผู้ที่ดำรงตำแหน่งเจ้าพนักงานบังคับ ชำระหนี้ ภาครัฐ จะต้องผ่านการสอบคัดเลือกซึ่งแบ่งออกเป็นสองประเภท โดยประเภทแรกมาจาก การสอบคัดเลือกสำหรับบุคคลทั่วไปซึ่งคุณสมบัติสำคัญของผู้สมัครต้องเป็นผู้สำเร็จการศึกษาขั้นต่ำระดับปริญญาตรี ประเภทที่สอง โดยการสอบคัดเลือกสำหรับผู้ที่เป็นข้าราชการอยู่แล้วซึ่งเปิดรับสมัครบุคคลที่เป็นข้าราชการของกระทรวงการคลังซึ่งรับราชการมาเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 4 ปี ผู้ที่ผ่านการสอบคัดเลือกเข้ารับราชการในตำแหน่งเจ้าพนักงานบังคับชำระหนี้ภาครัฐต้องฝึกงานเป็นเวลา 18 เดือน โดย 12 เดือนแรกเป็นการเรียนการสอนในชั้นเรียน ซึ่งจะมีการทดสอบความรู้และ จัดลำดับคะแนน โดยผู้ที่มีคะแนนลำดับต้นๆ สามารถเลือกไปปฏิบัติหน้าที่ประจำจังหวัดที่ตน ต้องการ ในระยะเวลา 6 เดือนสุดท้ายจะเป็นการฝึกปฏิบัติงานภายใต้การควบคุมดูแลของคลัง

<sup>132</sup> วิจิตรา วอนเพียร. เล่มเดิม. หน้า 79.

<sup>133</sup> สลิลชัช สุวรรณนิมิต. (2549). รายงานผลการศึกษาดูงานการบังคับคดีแพ่ง โดยภาคเอกชนของ ประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส ณ กรุงปารีสและเมืองแคมเปร์. เสนอต่อกรมบังคับคดี. หน้า 4.

จังหวัดซึ่งจะมีการประเมินผลการฝึกปฏิบัติงานและอธิบดีกรมบัญชีกลางจะพิจารณามีคำสั่งบรรจุผู้ผ่านการฝึกงาน ให้ดำรงตำแหน่งเจ้าพนักงานบังคับชำระหนี้ภาครัฐต่อไป เจ้าพนักงานบังคับชำระหนี้ภาครัฐมีอำนาจหน้าที่หลักในการบังคับชำระหนี้ภาษีอากรตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในประมวลรัษฎากร แต่อาจได้รับมอบหมายให้บังคับชำระหนี้อื่นๆ ให้แก่หน่วยงานของรัฐได้ด้วย<sup>134</sup>

สำหรับในส่วนการรับผิดชอบทางแพ่งนั้น เนื่องจากการประกอบวิชาชีพเจ้าพนักงานบังคับคดีมีความเสี่ยงภัยอยู่ในระดับหนึ่งจนอาจกล่าวได้ว่าเจ้าพนักงานบังคับคดีอาจจะต้องรับผิดชอบในความเสียหายทางแพ่งได้ตลอดเวลา เพื่อที่จะให้ความคุ้มครองแก่ผู้ได้รับความเสียหายจากการทำหน้าที่ของเจ้าพนักงานบังคับคดีว่าผู้เสียหายจะได้รับค่าสินไหมทดแทนจากการนั้น เป็นการแน่แท้สภาเจ้าพนักงานบังคับคดีแห่งชาติจะเป็นผู้จัดทำประกันภัยกับบริษัทประกันภัยให้แก่เจ้าพนักงานบังคับคดีเองโดยจะเรียกเก็บเบี้ยประกันภัยจากสำนักงานบังคับคดีแต่ละแห่ง ทั้งนี้ ค่าเบี้ยประกันภัยจะมากขึ้นอยู่กับจำนวนทุนทรัพย์ในคดีที่เจ้าพนักงานบังคับคดี เป็นผู้รับทำกับจำนวนปริมาณคดีที่เจ้าพนักงานบังคับคดีรับทำซึ่งบริษัทประกันภัยจะเข้ามาช่วยเหลือเจ้าพนักงานบังคับคดีทั้งในส่วนการเจรจาในส่วนของค่าเสียหายตลอดจนการจัดหาทุนความมาช่วยเหลือเจ้าพนักงานบังคับคดีในการดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาล<sup>135</sup>

#### 4) การโต้แย้งคำสั่งให้ชำระเงินและมาตรการบังคับชำระหนี้

ระบบกฎหมายปกครองฝรั่งเศสได้วางหลักเกณฑ์ในการใช้สิทธิโต้แย้งคำสั่งทางปกครองแบ่งได้ 2 กรณี คือ การร้องเรียนหรืออุทธรณ์ภายในต่อฝ่ายปกครองและการฟ้องคดีปกครองต่อศาลโดยการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองนั้นเป็นแบบไม่บังคับหรือเพื่อเลือก กล่าวคือในกรณีทั่วไป คู่กรณีหรือผู้เสียหายอาจอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งทางปกครองก่อนฟ้องคดีปกครองหรือไม่ ก็ได้หรือจะอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองและฟ้องศาลได้ด้วยพร้อมๆ กันก็ได้ เว้นแต่จะมีกฎหมายเฉพาะเรื่องบังคับให้มีการอุทธรณ์ภายในต่อฝ่ายปกครองก่อนการฟ้อง ซึ่งการโต้แย้งคำสั่งให้ชำระเงินและมาตรการบังคับชำระหนี้<sup>136</sup> สำหรับประเด็นว่าลูกหนี้ต้องฟ้องคดีต่อศาลในนั้นต้องแยกพิจารณาได้ดังนี้<sup>137</sup>

<sup>134</sup> ศุภวัฒน์ สิงห์สุวรรณ. เล่มเดิม. หน้า 37.

<sup>135</sup> สลิลชาย สุวรรณนิมิต. เล่มเดิม. หน้า 18.

<sup>136</sup> วิจิตรา วอนเพียร. เล่มเดิม. หน้า 87.

<sup>137</sup> ศุภวัฒน์ สิงห์สุวรรณ. เล่มเดิม. หน้า 45 – 46.

(1) กรณีการฟ้องคดีเพื่อโต้แย้งคำสั่งให้ชำระเงิน ปัญหาว่าศาลใดจะมีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีนั้น จะต้องพิจารณาที่เนื้อหาของหนี้ กล่าวคือ กรณีที่หนี้ที่จะบังคับชำระหนี้เป็นหนี้ในทางปกครองจะต้องยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ส่วนกรณีที่เป็นหนี้ในทางแพ่งจะต้องฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม

(2) กรณีการฟ้องคดีเพื่อโต้แย้งมาตรการบังคับชำระหนี้ลูกหนี้จะต้องยื่นฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมซึ่งเป็นศาลที่มีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาบรรดาคดีพิพาทเกี่ยวกับการบังคับ ชำระหนี้ในทุกกรณีทั้งนี้ เป็นไปตามแนวคำพิพากษาของสภานี้ และแนวคำพิพากษาของศาลฎีกา โดยลูกหนี้ต้องยื่นคำฟ้องต่ออธิบดีศาลชั้นต้นซึ่งเป็นผู้มีอำนาจในการพิจารณาคดีพิพาทเกี่ยวกับการบังคับชำระหนี้

การฟ้องคดีโต้แย้งคำสั่งให้ชำระเงินต่อศาลปกครอง เป็นคดีที่ศาลมีอำนาจเต็ม ศาลจึงมีอำนาจกว้างขวางโดยอาจพิพากษาเพิกถอนคำสั่งหรือแก้ไขคำสั่งในทางใดทางหนึ่งก็ได้ เช่น ปรับลดจำนวนเงินที่ลูกหนี้ต้องชำระให้แก่หน่วยงานของรัฐ หรือบางกรณีศาลอาจมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งให้ชำระเงินโดยกำหนดเงื่อนไข เช่น กรณีที่คำสั่งให้ชำระเงินมีเหตุบกพร่องในเรื่องรูปแบบอันเป็นเหตุบกพร่องที่สามารถแก้ไขเยียวยาได้ ศาลก็อาจกำหนดให้คำพิพากษามีผลเพิกถอนคำสั่งเมื่อฝ่ายปกครองมิได้แก้ไขเยียวยาข้อบกพร่องดังกล่าวภายในระยะเวลาที่กำหนดซึ่งการมีคำพิพากษาโดยกำหนดเงื่อนไขนี้ ถือเป็นวิธีการหนึ่งที่ศาลปกครองเริ่มนำมาใช้ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าศาลปกครองจะมีอำนาจพิพากษาว่าคำสั่งให้ชำระเงินไม่ชอบด้วยกฎหมายและเพิกถอนคำสั่ง แต่ก็ไม่มีอำนาจคำสั่งหรือคำพิพากษาใดๆ เกี่ยวกับมาตรการบังคับชำระหนี้เพราะเป็นเรื่องที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรมลูกหนี้จึงต้องไปฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมเพื่อขอให้เพิกถอนมาตรการบังคับชำระหนี้เป็นอีกคดีหนึ่ง อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติเมื่อศาลปกครองได้มีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งให้ชำระเงินแล้ว โดยปกติหน่วยงานของรัฐก็จะยุติการบังคับชำระหนี้เพราะมาตรการบังคับชำระหนี้ในกรณีดังกล่าวย่อมปราศจากคำสั่งที่เป็นฐานในการบังคับและอาจจะไม่ชอบด้วยกฎหมาย

สำหรับการฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมเพื่อโต้แย้งมาตรการบังคับชำระหนี้ นอกจาก ศาลจะมีอำนาจเพิกถอนมาตรการบังคับแล้ว หากการบังคับชำระหนี้ทำให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี ศาลก็มีอำนาจพิจารณาพิพากษาให้หน่วยงานของรัฐชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีด้วย

## บทที่ 4

### วิเคราะห์ปัญหากระบวนการยึด आयัตทรัพย์สินของผู้ค้างภาษีตามมาตรา 44

#### แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475

#### และแนวทางการแก้ไข

มาตรการบังคับทางปกครอง มีความมุ่งหมายเพื่อจัดกระบวนการของกิจกรรมทางปกครองให้ดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ และถูกต้องเป็นธรรมได้สัดส่วนต่อประโยชน์สาธารณะและเหมาะสมพอสมควรแก่เหตุกับฝ่ายเอกชน ซึ่งในการดำเนินไปสู่เป้าหมายนั้น จำเป็นที่จะต้องมีส่วนที่ชัดเจน เหมาะสม เพื่อป้องกันความผิดพลาดกระทบต่อสิทธิ ของผู้ค้างภาษี

จากการวิเคราะห์ปัญหาการใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475 ในการยึด आयัตทรัพย์สินของผู้ค้างชำระ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน แบ่งตามลักษณะของปัญหาทางกฎหมายได้ดังนี้

#### 4.1 ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการนำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลมและแนวทางการแก้ไข

##### 4.1.1 ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการนำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม

กฎหมายให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองยึด आयัตหรือขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ค้างชำระภาษีโรงเรือนและที่ดินได้เอง โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475 ที่กำหนดให้ผู้บริหารท้องถิ่น อันได้แก่นายกเทศมนตรี นายกองค้การบริหารส่วนจังหวัดและนายกองค้การบริหารส่วนตำบลแล้วแต่กรณี มีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้ยึด आयัตหรือขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ค้างภาษีโรงเรือนและที่ดินเพื่อนำเงินมาชำระเป็นค่าภาษี เงินเพิ่ม ค่าธรรมเนียม และค่าใช้จ่ายโดยมิต้องขอให้ศาลสั่งหรือออกหมายยึด โดยวิธีการยึด आयัตหรือ ขายทอดตลาดให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า การที่กฎหมายมิได้บัญญัติให้ชัดเจนว่าให้ใช้มาตราใดบ้าง จึงทำให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติว่า จะใช้บังคับโดยอนุโลมแค่ไหน เพียงใด ซึ่งในประเด็นปัญหารื่องนี้คณะกรรมการกฤษฎีกา และคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีดำเนินการยึด อายัด ทรัพย์สินหรือขายทอดตลาดไว้เป็นที่ยุติ และเป็นไปในทางเดียวกัน สรุปได้ว่าวิธีการยึด อายัดหรือขายทอดตลาดทรัพย์สินให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม หมายความว่าในการยึดหรืออายัดทรัพย์สินจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งบัญญัติไว้<sup>138</sup> ซึ่งได้แก่ บทบัญญัติต่างๆ ในหมวด 2 วิธียึดทรัพย์ อายัดทรัพย์ และการจ่ายเงิน มาเป็นหลักในการนำมาปรับใช้กับการปฏิบัติกรตามคำสั่งดังกล่าว เช่น การยึดเอกสารและสั่งห้ามทรัพย์สินให้จัดทำโดยนำเอกสารหรือทรัพย์สินนั้น มาฝากไว้ ณ สถานที่ใดหรือแก่บุคคลใด หรือมอบไว้ในอารักขาของลูกหนี้ ตามมาตรา 303 หรือการยึดอสังหาริมทรัพย์ก็ต้องดำเนินการตามมาตรา 304 แต่ไม่อาจนำบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจพิเศษของเจ้าพนักงานบังคับคดีมาใช้ปฏิบัติได้เพราะเจ้าหน้าที่ ผู้ปฏิบัติการตามคำสั่งเป็นผู้ดำเนินการตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มิใช่เป็นเจ้าพนักงานบังคับคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ส่วนรายละเอียด ควรจะปฏิบัติอย่างไรนั้นเป็นวิธีปฏิบัติงานเพื่อให้มีผลสำเร็จ ซึ่งควรจะ ได้มีการปรึกษาแนวทางปฏิบัติกับหน่วยงานที่มีประสบการณ์ในการยึด การอายัด หรือการขายทอดตลาด ได้แก่ กรมบังคับคดี และสำนักงานประกันสังคม<sup>139</sup> และหากหน่วยงานของรัฐมีค่าใช้จ่ายเกิดจากการยึด การอายัดหรือ การขายทอดตลาดทรัพย์สินแล้ว หน่วยงานของรัฐ ก็สามารถเรียกเก็บค่าฤชาธรรมเนียมได้ใน อัตราเดียวกับที่กำหนดไว้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ตามตารางท้ายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ตาราง 5 ค่าธรรมเนียมเจ้าพนักงานบังคับคดีโดยค่าธรรมเนียม จะหักจากราคาทรัพย์สินที่ขายทอดตลาดได้ก่อนที่จะนำมาชำระให้แก่เจ้าหน้าที่<sup>140</sup>

เมื่อเปรียบเทียบการใช้มาตรการบังคับทางปกครองของเจ้าพนักงานบังคับภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการบังคับคดีของเจ้าพนักงานบังคับคดีที่ใช้อำนาจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยตรงนั้น พบว่าในการบังคับคดีแพ่งตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งนั้น จะต้องประกอบไปด้วยบุคคล 3 ฝ่าย อันได้แก่เจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษา

<sup>138</sup> บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง แนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 (เรื่องเสร็จที่ 183/2544).

<sup>139</sup> บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง แนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึดหรืออายัดทรัพย์สินและขายทอดตลาดเพื่อนำเงินมาชำระตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 (เรื่องเสร็จที่ 94-95/2549).

<sup>140</sup> บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง แนวทางปฏิบัติในการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง:กรณีมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ (เรื่องเสร็จ ที่ 719/546).

ศาลยุติธรรม และเจ้าพนักงานบังคับคดี ซึ่งแต่ฝ่ายละย่อมมีหน้าที่แตกต่างกันไป โดยเจ้าพนักงานบังคับคดี คำพิพากษามีหน้าที่ในการสืบหาทรัพย์สินและต้องเป็นผู้นำชี้ตัวทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษา ตลอดจนต้องทำหน้าที่ในการขนย้ายทรัพย์สินมาเก็บรักษาไว้ ณ สำนักงานของเจ้าพนักงานบังคับคดี อีกทั้งจะต้องรับผิดชอบในความผิดพลาดเสียหายที่เกิดขึ้น สำหรับเจ้าพนักงานบังคับคดีมีหน้าที่ต้องดำเนินการบังคับคดีให้แก่เจ้าพนักงานตามคำพิพากษาโดยการยึดอายัดทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษาตามที่เจ้าพนักงานตามคำพิพากษากล่าวอ้างว่าเป็นทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษา ซึ่งเจ้าพนักงานบังคับคดีไม่มีอำนาจใช้ดุลพินิจในการพิจารณาหรือตรวจสอบว่าทรัพย์สินดังกล่าวเป็นของลูกหนี้ตามคำพิพากษาจริงหรือไม่ และหากเกิดความผิดพลาดประการใดขึ้นความรับผิดชอบย่อมตกอยู่กับเจ้าพนักงานตามคำพิพากษาแต่ผู้เดียว เว้นแต่เป็นทรัพย์สินที่ปรากฏทางทะเบียนว่าเป็นของผู้อื่นไม่ใช่ของลูกหนี้ตามคำพิพากษาเช่นนี้ เจ้าพนักงานบังคับคดีชอบที่จะงดการบังคับคดีและรายงานศาลขอปลดเปลื้องความรับผิดชอบได้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 283 และหากเกิดข้อโต้แย้งประการใดขึ้นในชั้นบังคับคดี ก็สามารถร้องขอให้ศาลยุติธรรมทำหน้าที่ในการวินิจฉัยข้อพิพาทดังกล่าว แต่เมื่อได้พิจารณากระบวนการใช้มาตรการบังคับทางปกครองของเจ้าพนักงานบังคับภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว จะพบว่าการบังคับใช้มาตรการบังคับทางปกครองดังกล่าวมิได้มีผู้ที่อยู่ในกระบวนการ 3 ฝ่ายดังเช่นการบังคับคดีแพ่งแต่จะมีเพียงเจ้าพนักงานบังคับภาษีฝ่ายเดียวเท่านั้นที่จะต้องทำหน้าที่ทุกอย่าง โดยจะต้องทำหน้าที่ของเจ้าพนักงานตามคำพิพากษาในการสืบหาทรัพย์สินของผู้ค้างชำระภาษีและจะต้องจัดทำคำสั่งยึดอายัดทรัพย์สินให้ผู้บริหารท้องถิ่นพิจารณาลงนามในคำสั่งพร้อมทั้งทำหน้าที่เป็นเจ้าพนักงานบังคับคดีในการดำเนินการยึดอายัดทรัพย์สินเอง ซึ่งหากเกิดความผิดพลาดเสียหายประการใดขึ้น เจ้าพนักงานบังคับภาษีก็อาจจะต้องรับผิดชอบทางแพ่ง ทางอาญาและทางวินัยของข้าราชการได้ ทั้งนี้ เนื่องจากกฎหมายปกครองมีหลักที่สำคัญประการหนึ่งคือ “หลักไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ” ซึ่งหมายถึงการกระทำใดที่กระทบสิทธิของประชาชนฝ่ายปกครองจะกระทำได้อต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจไว้อย่างชัดเจนโดยกระบวนการยึดอายัดหรือขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ค้างภาษีโรงเรือนและที่ดินโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475 มาตรา 44 เพียงมาตราเดียวซึ่งมิได้บัญญัติถึงขั้นตอนของการยึดอายัดหรือการขายทอดตลาดทรัพย์สินไว้โดยเฉพาะแต่บัญญัติไว้เพียงว่าวิธีการยึดอายัดหรือขายทอดตลาดทรัพย์สินให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งซึ่งอยู่ในระบบกฎหมายเอกชนมาปรับใช้โดยอนุโลมกับการใช้มาตรการบังคับทางปกครองซึ่งอยู่ในระบบกฎหมายมหาชน จึงเป็นการยากที่เจ้าพนักงานบังคับภาษี จะเข้าใจได้ ท่องแท้ว่าการบังคับใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลมนั้น จะต้องบังคับใช้อย่างไร มาตราใดสามารถนำมาใช้บังคับได้ มาตราใดไม่สามารถนำมาบังคับใช้ได้ และการนำ

ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการยึด อาศัยและขายทอดตลาดทรัพย์สินของ องค์การปกครอง ส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2551 รวมทั้งที่แก้ไขเพิ่มเติม มาใช้เป็นแนวทางปฏิบัติของ เจ้าพนักงานบังคับ ภาษี ก็มีได้มีสถานะเป็นกฎหมายที่จะนำมาใช้บังคับให้กระทบสิทธิของ ผู้ค้างภาษีได้ เนื่องจาก พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475 มาตรา 44 มิได้ให้อำนาจ ฝ่ายบริหารในการออก กฎหมายลำดับรองในการกำหนดหลักเกณฑ์ในการยึด อาศัยหรือ ขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ค้าง ภาษีได้ แต่ระเบียบดังกล่าวได้ออกโดยอาศัยอำนาจทั่วไปในการออกระเบียบเกี่ยวกับการคลัง ภายในหน่วยงานมาบังคับใช้ เพื่อเป็นแนวทางให้เจ้าหน้าที่ใช้ในการปฏิบัติงานจึงทำให้เกิดปัญหา อุปสรรคและยังคงมีข้อบกพร่องและเกิดช่องว่างทางกฎหมายเนื่องจากความไม่ชัดเจนของ ข้อกฎหมายหลายประการและไม่สอดคล้องต่อหลักการเคารพ ลำดับชั้นของกฎเกณฑ์ทางกฎหมาย และขัดต่อหลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายปกครอง ที่เรียกร้องว่า “ฝ่ายปกครองจะมีอำนาจ กระทำการใดได้ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจ หากไม่มีกฎหมายให้อำนาจฝ่ายปกครองกระทำการ ดังกล่าว การกระทำของฝ่ายปกครองนั้น ย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย” อีกทั้งไม่สอดคล้องต่อ หลักความชอบด้วยกฎหมายในเนื้อหาที่เรียกร้องให้ฝ่ายปกครองที่ออกกฎหมายลำดับรองกำหนด หลักเกณฑ์ในทางกฎหมายให้เป็นไปตามหลักความแน่นอนของกฎหมายซึ่งเป็นหลักการย่อย ที่สำคัญของหลักนิติรัฐ

สำหรับการปฏิบัติงานตามปกติของเจ้าพนักงานบังคับภาษีซึ่งเป็นผู้ใช้มาตรการบังคับ ทางปกครองนั้น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะแต่งตั้งจากข้าราชการในตำแหน่งนิติกรของ หน่วยงานตนซึ่งส่วนใหญ่ล้วนแล้วแต่เป็นผู้ปฏิบัติงานในด้านอื่นๆ ที่ไม่เกี่ยวข้องกับงานด้าน บังคับคดีหรืออีกทั้งในองค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นบางแห่งที่มีขนาดเล็กๆ ก็มีนิติกรเพียงคนเดียว ซึ่งส่วนใหญ่ต้องปฏิบัติงานในหน้าอื่นจึงไม่มีความเชี่ยวชาญการดำเนินการบังคับคดีโดยตรง ประกอบกับยังไม่มีหลักเกณฑ์หรือระเบียบปฏิบัติที่ชัดเจนออกมาใช้บังคับเพื่อเป็นแนวทาง ในการ ใช้มาตรการบังคับทางปกครองขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งทำให้เกิดความไม่เข้าใจในการ ปฏิบัติตามกฎหมายอันส่งผลให้เจ้าพนักงานบังคับภาษีไม่กล้าใช้มาตรการบังคับ ทางปกครอง เพราะเกรงว่าจะเกิดความผิดพลาดและความเสียหายขึ้นและตนจะต้องรับผิดชอบ การส่วนตัวได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้มาตรการบังคับทางปกครองที่กระทบสิทธิและเสรีภาพในทางทรัพย์สิน ของผู้ค้างภาษี เช่น การยึดหรืออาศัยทรัพย์สินจึงทำให้เจ้าพนักงานบังคับภาษี ไม่สามารถดำเนินการ ใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้อย่างถูกต้องและบรรลุตามเจตนารมณ์ของกฎหมายในทางปฏิบัติ ได้จริง

#### 4.1.2 แนวทางการแก้ไข

ผู้เขียนมีความเห็นว่า ควรแก้ไขพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475 เนื่องจากการกำหนดให้นำวิธีการยึด อาศัยหรือขายทอดตลาดทรัพย์สินตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้โดยอนุโลม ทำให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายที่มีความไม่ชัดเจนว่าจะนำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลมได้แค่ไหน อย่างไร โดยหากพิจารณาเปรียบเทียบกับมาตรการบังคับทางปกครองของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีและประมวลรัษฎากรของประเทศไทยซึ่งมีกรมสรรพากรเป็นผู้บังคับใช้มาตรการบังคับทางปกครองในลักษณะเดียวกันแล้ว ทำให้ค้นพบหลักการและแนวความคิดที่สำคัญอันควร นำมาปรับใช้กับกฎหมายว่าด้วยภาษีโรงเรือนและที่ดินของประเทศไทยดังนี้

โดยประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ในเรื่องการใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามระบบกฎหมายมหาชนมาบังคับโดยตรงมิได้กำหนดให้ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งซึ่งเป็นการบังคับคดีในระบบกฎหมายเอกชนมาใช้บังคับโดยอนุโลมดังเช่นกฎหมาย ว่าด้วยภาษีโรงเรือนและที่ดินของประเทศไทย โดยมีกฎหมายเกี่ยวกับการใช้มาตรการบังคับทางปกครองแยกออกมาคือกฎหมายในระดับสหพันธรัฐที่เกี่ยวข้องกับการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง คือกฎหมายว่าด้วยมาตรการบังคับทางปกครองสหพันธรัฐ ค.ศ. 1953 โดยมาตรา 5 แห่งรัฐบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดว่ามาตรการบังคับตามคำสั่งที่กำหนดให้ชำระเงินให้ดำเนินการตามบทบัญญัติในประมวลรัษฎากร ซึ่งประมวลรัษฎากรได้กำหนดมาตรการบังคับไว้ ได้แก่ การยึดสังหาริมทรัพย์ มีรูปร่าง อสังหาริมทรัพย์ หรือสังหาริมทรัพย์มีทะเบียน การอายัดสิทธิเรียกร้องและการขายทอดตลาด ซึ่งมีลักษณะเป็นหลักเกณฑ์การบังคับในทางปกครองอยู่แล้วเนื่องจากการดำเนินการตามประมวลรัษฎากรก็เป็นการดำเนินการในทางปกครอง<sup>141</sup>

ส่วนประมวลรัษฎากรของประเทศไทย ซึ่งมีกรมสรรพากรเป็นผู้บังคับใช้มาตรการบังคับทางปกครองในทำนองเดียวกันได้มีบทบัญญัติให้อำนาจอธิบดีกรมสรรพากร โดยได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในการออกกฎหมายลำดับรองโดยการออกระเบียบกำหนดวิธีการอายัดทรัพย์สินของผู้ค้างชำระภาษีอากรได้ตาม มาตรา 12 วรรคสาม แห่งประมวลรัษฎากร อันเป็นวิธีการในระบบกฎหมายมหาชนโดยส่งผลให้ระเบียบกรมสรรพากรว่าด้วยการอายัดทรัพย์สินตามความในมาตรา 12 แห่งประมวลรัษฎากร พ.ศ. 2546 มีสถานะเป็นกฎหมายลำดับรองที่กำหนดรายละเอียด ขั้นตอนวิธีการอายัดทรัพย์สินของผู้ค้างชำระภาษีอากรได้อย่างชัดเจนและบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

<sup>141</sup> วิจิตรา วอนเพียร. เล่มเดิม. หน้า 148.

ดังนั้น เพื่อให้ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการยึด อาัยด์ และขายทอดตลาดทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2551 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มีสถานะเป็น กฎหมายลำดับรองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สามารถกำหนดหลักเกณฑ์และรายละเอียดที่ชัดเจนในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองดังกล่าว ได้อย่างถูกต้องตามหลักนิติรัฐ ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่าควรนำกฎหมายของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีและประมวลรัษฎากรของประเทศไทยที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดให้ใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ในการยึด อาัยด์ทรัพย์สินด้วยกฎหมายมหาชนและเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดให้อำนาจ ฝ่ายบริหารในการออกกฎหมายลำดับรองเพื่อกำหนดวิธีการยึดทรัพย์สินของผู้ค้างชำระภาษีอากร มาปรับใช้ จึงควรแก้ไขพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475 มาตรา 44 โดยมีหลักการดังนี้

“ถ้ามิได้มีการชำระค่าภาษีและเงินเพิ่มภายในสี่เดือนตามมาตรา 43 ให้ผู้บริหารท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้ยึด อาัยด์ หรือขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ซึ่งค้างชำระค่าภาษีโรงเรือนและที่ดินเพื่อนำเงินมาชำระเป็นค่าภาษี เงินเพิ่ม ค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่ายได้ โดยมีต้องขอให้ศาลสั่งหรือออกหมายยึด

วิธีการยึด อาัยด์หรือขายทอดตลาดทรัพย์สินตามวรรคหนึ่ง ให้ปฏิบัติตามระเบียบที่อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นกำหนดโดยขออนุมัติรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย”

## 4.2 ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับคุณสมบัติของเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการใช้มาตรการบังคับทางปกครองและแนวทางแก้ไข

### 4.2.1 ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับคุณสมบัติของเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง

ปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยรูปแบบทั่วไปมีจำนวน 7,851 แห่ง โดยมีแยกออกเป็น องค์การบริหารส่วนจังหวัด จำนวน 76 แห่ง เทศบาล จำนวน 2,266 แห่ง โดยแบ่งออกเป็น เทศบาลนคร จำนวน 29 แห่ง เทศบาลเมือง จำนวน 167 แห่ง และเทศบาลตำบล จำนวน 2,070 แห่ง องค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 5,509 แห่ง<sup>142</sup> มีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะให้กับประชาชน โดยในการดำเนินการดังกล่าวช่วย่อมจะต้องมีค่าใช้จ่ายจำนวนมาก ดังนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องจัดหารายได้เพื่อนำไปใช้บริหารและจัดทำบริการสาธารณะให้กับประชาชนในท้องถิ่น โดยรายได้ที่สำคัญคือรายได้จากภาษีโรงเรือนและที่ดิน โดยในกรณีเกิดหนี้ภาษีโรงเรือนและที่ดินขึ้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะเจ้าหนี้ ในหนี้ภาษีโรงเรือนและ

<sup>142</sup> ข้อมูล ณ วันที่ 1 ตุลาคม 2555 ส่วนวิจัย ระบบรูปแบบและโครงสร้าง สำนักพัฒนาระบบ รูปแบบและโครงสร้าง กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น.

ที่ดินสามารถบังคับชำระหนี้ได้สองวิธี โดยวิธีแรก องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะเจ้าหนี้ในหนี้ภาษีโรงเรียนและที่ดินสามารถบังคับชำระหนี้ได้โดยการใช้สิทธิตามระบบกฎหมายเอกชน โดยการฟ้องร้องต่อศาลตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลภาษีอากรและวิธีพิจารณาคดีภาษีอากร พ.ศ. 2528 มาตรา 7 (2) และดำเนินการบังคับคดีผ่านเจ้าพนักงานบังคับคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ดังเช่นเจ้าหนี้อื่นทั่วไปและวิธีที่สอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะเจ้าหนี้ในหนี้ภาษีโรงเรียนและที่ดินสามารถบังคับชำระหนี้ได้โดยการใช้สิทธิตามระบบกฎหมายมหาชนที่เรียกว่าการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยมีต้องฟ้องร้องต่อ ศาลเพื่อให้มีคำพิพากษาหรือคำบังคับก่อนแต่อย่างใด โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรียนและที่ดิน พ.ศ. 2475 ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะเจ้าหนี้ในหนี้ภาษีโรงเรียนและที่ดินเลือกที่จะใช้สิทธิตามระบบกฎหมายเอกชน โดยการฟ้องร้องต่อศาลและดำเนินการบังคับคดีผ่านเจ้าพนักงานบังคับคดี ก็จะต้องดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ดังเช่นเจ้าหนี้อื่นทั่วไป แต่หากจะเลือกใช้สิทธิตาม ระบบกฎหมายมหาชนโดย ใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ก็จะต้องดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม พร้อมทั้งจะต้องปฏิบัติตามหลักกฎหมายมหาชน ควบคู่กันซึ่งมีหลักการที่มุ่งหมายในการควบคุมจำกัดขอบเขตการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง และคุ้มครองสิทธิของประชาชน ซึ่งวิธีที่สองนี้เป็นเครื่องมือทางกฎหมายที่สำคัญอันเป็นเอกลักษณ์ของฝ่ายปกครองในการบังคับจัดเก็บหนี้ภาษีค้างที่สะดวก รวดเร็วสามารถนำเงินภาษี ที่บังคับจัดเก็บได้ไปจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ประชาชนในท้องถิ่น

สำหรับการใช้มาตรการบังคับทางปกครองในการยึด อาศัยทรัพย์สินของผู้ค้างภาษีโรงเรียนและที่ดิน โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรียนและที่ดิน พ.ศ. 2475 ที่กำหนดให้ผู้บริหารท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้ยึด อาศัยหรือขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ซึ่งค้างชำระค่าภาษีเพื่อนำเงินมาชำระเป็นค่าภาษี เงินเพิ่ม ค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่ายโดยมีต้องขอให้ศาลสั่งหรือออกหมายยึด โดยให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม ต่อมามีการออกกระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการยึด อาศัยและขายทอดตลาดทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2551 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาเป็นแนวทางให้เจ้าหน้าที่ใช้ปฏิบัติงาน โดยได้กำหนดให้เจ้าพนักงานบังคับภาษี ซึ่งได้แก่ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการแต่งตั้งจากผู้บริหารท้องถิ่นเพื่อทำหน้าที่บังคับภาษีค้างชำระซึ่งในทางปฏิบัติจะแต่งตั้งจากนิติกรเนื่องจากถือว่าเป็นผู้มีความรู้ในด้านกฎหมาย เพราะมีวุฒิการศึกษาในด้านนิติศาสตร์ แต่หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กๆ ที่ไม่มีเจ้าหน้าที่ใน

ตำแหน่งนิติกรก็จะทำการแต่งตั้งให้หัวหน้าส่วนการคลังเป็นเจ้าพนักงานบังคับภาษีเพื่อทำหน้าที่บังคับภาษีค้างชำระ

หากพิจารณาเปรียบเทียบกับกรบังคับคดีแพ่งตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งนั้น จะพบว่าเจ้าพนักงานบังคับภาษีจะต้องทำหน้าที่ทั้งหมดทุกกระบวนการในการบังคับภาษี โดยจะต้องทำหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาในการสืบหาทรัพย์สินของผู้ค้างภาษีและจะต้องเป็นผู้จัดทำคำสั่งยึดอายัดทรัพย์สินให้ผู้บริหารท้องถิ่นพิจารณาลงนาม ในคำสั่งพร้อมทั้งทำหน้าที่เป็นเจ้าพนักงานบังคับคดีในการดำเนินการยึดอายัดทรัพย์สินตลอดจน ขนย้ายและเก็บรักษาทรัพย์สินเอง จึงเห็นได้ว่าการใช้มาตรการบังคับทางปกครองดังกล่าว เจ้าพนักงานบังคับภาษีจะต้องอาศัยความรู้ในข้อกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องตลอดจน จะต้องมีความเชี่ยวชาญและประสบการณ์ในการดำเนินการเป็นอย่างมาก เพื่อที่จะสามารถนำกฎหมายที่เกี่ยวข้องต่างๆ มาปรับใช้ได้อย่างถูกต้องและเป็นธรรม ซึ่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้ มาตรการบังคับทางปกครองสามารถแบ่งแยกออกได้ 4 ส่วนประกอบด้วย

1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติหลักการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองและหลักประกันคุ้มครองสิทธิของประชาชนที่เกี่ยวข้องกับการใช้มาตรการบังคับทางปกครองซึ่งเจ้าพนักงานบังคับภาษีจะต้องศึกษาทำความเข้าใจถึง หลักการดังกล่าวอันได้แก่ มาตรา 29 ซึ่งได้กำหนดหลักการที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจของ ฝ่ายปกครองอันเป็นเงื่อนไขในการดำเนินการทั้งหลายของฝ่ายปกครองได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายรองรับหรือให้อำนาจให้ดำเนินการนั้นๆ ตามหลัก “ไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ” โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่มีการดำเนินการดังกล่าวอาจกระทบหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชนได้<sup>143</sup> อันเป็นการกำหนดให้การใช้อำนาจของฝ่ายปกครองที่จะมีผลกระทบต่อประชาชนจะกระทำได้อีกต่อ เมื่อมีกฎหมายให้อำนาจไว้อย่างชัดเจน และจะต้องใช้อำนาจภายในกรอบของกฎหมาย ดังที่ได้บัญญัติว่า<sup>144</sup> “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้ และเท่าที่จำเป็นเท่านั้นและจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิเสรีภาพนั้นมิได้”

บทบัญญัติดังกล่าวข้างแสดงให้เห็นถึงการรับรองหลักนิติรัฐซึ่งเป็นข้อจำกัดการใช้ อำนาจของฝ่ายปกครองโดยมีหลักการที่สำคัญได้แก่ หลักพอสมควรแก่เหตุ เพื่อเจ้าพนักงานบังคับ ภาษี จะได้นำหลักพอสมควรแก่เหตุไปใช้ประกอบดุลยพินิจในการพิจารณาเลือกใช้มาตรการ

<sup>143</sup> บุญศรี มีวงศ์โฆษ. เล่มเดิม. หน้า 256.

<sup>144</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 29 วรรคหนึ่ง.

บังคับทางปกครองกับทรัพย์สินของผู้ค้างชำระภาษี เช่น ยึดสังหาริมทรัพย์ ยึดอสังหาริมทรัพย์ อาศัยสิทธิเรียกร้องในบัญชีเงินฝากจากธนาคารหรืออาศัยเงินค่าจ้างจากนายจ้าง เป็นต้น โดยสามารถพิจารณาได้ว่าทรัพย์สินประเภทใดมีราคาเหมาะสมกับจำนวนหนี้ภาษีค้าง หรือไม่อย่างไร และควรเลือกยึด อาศัยทรัพย์สินประเภทใดเป็นลำดับก่อนหลังเพื่อให้กระทบกระเทือนสิทธิของผู้ค้างชำระภาษีให้น้อยที่สุด ซึ่งหากเจ้าพนักงานบังคับภาษีมีความรู้ ความเข้าใจในบทบัญญัติดังกล่าว ก็จะสามารถนำหลักการดังกล่าวมาวางแผนในการสืบหาทรัพย์สินและวางแผนในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองให้มีประสิทธิภาพและมีหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิของผู้ค้างภาษีได้สมตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย

### 2) พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475

พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475 เป็นกฎหมายพิเศษที่มีบทบัญญัติให้อำนาจผู้บริหารท้องถิ่นในการออกคำสั่งยึด อาศัยทรัพย์สินของผู้ค้างภาษีโรงเรือนและที่ดินได้ โดยมีต้องดำเนินการฟ้องร้องบังคับคดีเช่นเจ้าหนี้อื่นทั่วไป ซึ่งกฎหมายดังกล่าวได้กำหนดวิธีการยึด อาศัยหรือขายทอดตลาดทรัพย์สินให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง โดยอนุโลม จึงทำให้เจ้าพนักงานบังคับภาษีจะต้องมีความรู้ ความเข้าใจและรู้จักนำข้อกฎหมายตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งภาค 4 ลักษณะ 2 ว่าด้วยการบังคับตามคำพิพากษาหรือคำสั่งรวมทั้งระเบียบกระทรวงยุติธรรม ว่าด้วยการบังคับคดีของเจ้าพนักงานบังคับคดี พ.ศ. 2522 มาปรับใช้และเพื่อทราบหลักเกณฑ์ วิธีการ ขั้นตอนในการบังคับคดีของเจ้าพนักงานบังคับคดี ว่ามีวิธีการขั้นตอนการยึดทรัพย์สินอย่างไร ยึดอสังหาริมทรัพย์อย่างไร วิธีการเข้าไปยึดสังหาริมทรัพย์ในเคหสถานอย่างไร รวมทั้งต้องมีความรู้ ความเข้าใจพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ตลอดจนระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการยึด อาศัยและขายทอดตลาดทรัพย์สินของ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2551 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งเจ้าพนักงานบังคับภาษีจะต้องมีความรู้ ความเข้าใจถึงหลักการ วัตถุประสงค์ของกฎหมายต่างๆ ให้ได้อย่างถ่องแท้ เพื่อสามารถนำมาปรับใช้ได้อย่างถูกต้องและมีประสิทธิภาพ

### 3) ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

การใช้มาตรการบังคับทางปกครองในการยึด อาศัยทรัพย์สินของผู้ค้างชำระภาษีเพื่อนำเงินมาชำระหนี้ภาษีโรงเรือนและที่ดินนั้น สิ่งที่สำคัญที่สุดก็คือทรัพย์สินตลอดจนสิทธิเรียกร้องของผู้ค้างชำระภาษีที่มีต่อบุคคลภายนอก ดังนั้นเจ้าพนักงานบังคับภาษีจึงจำเป็นต้องมีรอบรู้ในความรู้พื้นฐานตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เพื่อนำความรู้ดังกล่าว ไปใช้ในการค้นหาทรัพย์สินของผู้ค้างชำระภาษีโรงเรือนและที่ดิน เพื่อนำไปสู่กระบวนการใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับทรัพย์สินดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งพอสรุปได้ดังนี้

## (1) ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 1 ในเรื่องหลักทั่วไป

เจ้าพนักงานบังคับภาษีจะต้องมีความรู้ความเข้าใจในเรื่องต่างๆ เช่น สภาพบุคคล ความสามารถของบุคคลและทรัพย์สิน ส่วนควบ อุปกรณ์ ดอกผลของทรัพย์สิน รวมทั้งภูมิฐานะของบุคคลธรรมดาและนิติบุคคลซึ่งมีความสำคัญในการส่งหนังสือหรือคำสั่งต่างๆ ตลอดจนใช้เป็นข้อสันนิษฐานในการสืบหาทรัพย์สินจากภูมิฐานะหรือถิ่นที่อยู่ของผู้ค้างภาษี

## (2) ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 2 ในเรื่องนี้

เจ้าพนักงานบังคับภาษีจะต้องมีความรู้ความเข้าใจในเรื่องต่างๆ เช่น การรับช่วงสิทธิของลูกหนี้ การใช้สิทธิเรียกร้องของลูกหนี้ว่าลูกหนี้มีสิทธิเรียกร้องอะไรบ้าง เพื่อใช้ประกอบการพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครองอาัยสิทธิเรียกร้องของผู้ค้างชำระภาษีโรงเรือนและที่ดิน หรือถ้าลูกหนี้มีหนี้จะมีวิธีการตามกฎหมายดำเนินการอย่างไรกับลูกหนี้หรือ ถ้าลูกหนี้มีเจ้าหนี้หลายคนเจ้าหนี้คนใดจะมีลำดับแห่งบุริมสิทธิก่อนหลัง รวมทั้งจำเป็นต้อง มีความรู้ในเรื่องพื้นฐานของสัญญา เพื่อสามารถนำความรู้ดังกล่าวไปใช้ประกอบในการดำเนินการอาัยเงินตามสัญญาจ้าง และสัญญาต่างๆ ได้ ตลอดจนควรมีความรู้ในเรื่องละเมิดเพื่อที่ เจ้าพนักงานบังคับภาษีจะได้ระมัดระวังในการใช้อำนาจของตนเพื่อป้องกันตนเองและหน่วยงานไม่ให้ต้องรับผิดชอบละเมิดจากการใช้อำนาจเกินกว่าเหตุได้

## (3) ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 3 ในเรื่องเอกเทศสัญญา

เจ้าพนักงานบังคับภาษีจะต้องมีความรู้ความเข้าใจในเรื่องสัญญาต่างๆ เพื่อนำไปใช้ประกอบการพิจารณายึด อาัยทรัพย์สินเนื่องจากผู้ค้างชำระภาษีอาจจะเป็นผู้มีสิทธิหรืออาจได้รับประโยชน์จากสัญญาประเภทต่างๆ เช่น ผู้ค้างชำระภาษีอาจเป็นผู้ให้กู้ยืมเงิน เป็นผู้ให้เช่าทรัพย์สิน เป็นลูกจ้างตามสัญญาจ้างแรงงานหรือเป็นผู้รับจ้างทำของ ตลอดจนต้องมีความรู้ ความเข้าใจในสัญญาค้ำประกัน จำนอง จำนำ รวมทั้งหากผู้ค้างชำระภาษีเป็นนิติบุคคล เช่นนี้ เจ้าพนักงานบังคับภาษีจะต้องมีความรอบรู้เกี่ยวกับความรับผิดชอบของผู้เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้น และจะต้องมีความรู้ในการวิเคราะห์งบการเงินเพื่อสืบหาทรัพย์สิน เป็นต้น

## (4) ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 4 ในเรื่องทรัพย์สิน

เจ้าพนักงานบังคับภาษีจะต้องมีความรู้ความเข้าใจในเรื่องทรัพย์สินต่างๆ เช่น กรรมสิทธิ์ กรรมสิทธิ์รวม ภาระคิดพันต่างๆ รวมทั้งสิทธิครอบครองและข้อสันนิษฐานต่างๆ ของกฎหมายเกี่ยวกับการครอบครองเพื่อใช้ประกอบการพิจารณายึดสังหาริมทรัพย์เนื่องจากทรัพย์สินประเภทสังหาริมทรัพย์นั้นจะเป็นทรัพย์สินที่ไม่มีทะเบียนแสดงกรรมสิทธิ์ จึงทำให้เป็นการยากที่จะตรวจสอบความเป็นเจ้าของได้โดยง่าย จึงเห็นได้ว่าพื้นฐานความรู้ในข้อสันนิษฐานของกฎหมายต่างๆ

เป็นสิ่งจำเป็นที่เจ้าพนักงานบังคับภาษีจะนำมาใช้ประโยชน์ในการพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครองในการยึดทรัพย์สินประเภทสังหาริมทรัพย์

(5) ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 5 ในเรื่องครอบครัว

เจ้าพนักงานบังคับภาษีจะต้องมีความรู้ความเข้าใจในเรื่องทรัพย์สินระหว่างสามีภริยาอันได้แก่ สินส่วนตัว สินสมรส เหตุแห่งการเป็นลูกหนี้ร่วม ตลอดจนอำนาจในการจัดการทรัพย์สินของบุตรผู้เยาว์เพื่อที่เจ้าพนักงานบังคับภาษีจะได้นำความรู้ดังกล่าวไปใช้ประกอบการพิจารณาใช้ดุลยพินิจในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองในการยึดทรัพย์สินดังกล่าว

(6) ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 6 ในเรื่องมรดก

เจ้าพนักงานบังคับภาษีจะต้องมีความรู้ความเข้าใจเรื่องสิทธิและหน้าที่ต่างๆ ในเรื่องมรดก เนื่องจากหากผู้ค้างชำระภาษีโรงเรือนและที่ดินได้เสียชีวิต มรดกของบุคคลนั้น ย่อมตกแก่ทายาทโดยทายาทไม่จำเป็นต้องรับผิดชอบกว่าทรัพย์สินมรดกที่ตกทอดให้แก่ตน หรือในทางกลับกันผู้ค้างชำระภาษีโรงเรือนและที่ดินอาจเป็นทายาทผู้มีสิทธิได้รับมรดกจากบุคคลอื่น ไม่ว่าในฐานะทายาทโดยธรรมหรือในฐานะทายาทตามพินัยกรรมซึ่งเจ้าพนักงานบังคับภาษี ก็อาจพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับทรัพย์สินดังกล่าวได้ รวมทั้งความรู้เกี่ยวกับพินัยกรรม ตลอดจนอายุความในการฟ้องร้องคดีมรดก ซึ่งเป็นเรื่องที่เจ้าพนักงานบังคับภาษีจะต้องมีความรู้ความเข้าใจโดยนำองค์ความรู้ดังกล่าวมาใช้ประโยชน์ในการบังคับใช้มาตรการบังคับทางปกครองยึด आयัดทรัพย์สินของผู้ค้างภาษีได้อย่างมีประสิทธิภาพ

4) พระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. 2483

เจ้าพนักงานบังคับภาษีจะต้องมีความรู้ความเข้าใจในกฎหมายล้มละลาย เนื่องจากหากศาลได้มีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์สินผู้ค้างชำระภาษีโรงเรือนและที่ดินแล้ว อำนาจในการจัดการทรัพย์สินย่อมตกเป็นของเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์สินแต่ผู้เดียว ซึ่งส่งผลให้เจ้าพนักงานบังคับภาษีไม่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองในการยึด आयัดทรัพย์สินของผู้ค้างชำระภาษีโรงเรือนและที่ดินได้ แต่เจ้าพนักงานบังคับภาษีจะต้องเข้าไปสู่การจัดการทรัพย์สินตามพระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. 2483 โดยการยื่นคำขอรับชำระหนี้ต่อเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์สินภายใน 2 เดือนนับแต่วันที่ศาลมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์สินเด็ดขาด โดยก่อนที่เจ้าพนักงานบังคับภาษีจะใช้มาตรการบังคับทางปกครองการยึด आयัดทรัพย์สินของผู้ค้างชำระภาษีโรงเรือนและที่ดินได้นั้น เจ้าพนักงานบังคับภาษีต้องใช้ความละเอียดรอบครอบในการตรวจสอบสถานะของผู้ค้างชำระภาษีโรงเรือนและที่ดินว่ามีสถานะเป็นบุคคลล้มละลายหรือไม่ หรือศาลได้มีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์สินแล้วหรือไม่อย่างไร

#### 5) กฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

เจ้าพนักงานบังคับภาษีจะต้องมีความรู้ความเข้าใจในข้อกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับทรัพย์สินหรือสิทธิเรียกร้องต่างๆ ของผู้ค้างภาษีที่เจ้าพนักงานบังคับภาษีจะใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับทรัพย์สินหรือสิทธิเรียกร้องนั้นๆ เช่น กฎหมายแรงงานเพื่อทำให้เข้าใจถึงสิทธิประโยชน์ต่างๆ ที่ลูกจ้างจะได้รับจากนายจ้างซึ่งสิทธิบางประเภทก็สามารถอายัดได้ แต่สิทธิบางประเภทก็มีกฎหมายกำหนดให้สิทธิดังกล่าวไม่ต้องตกอยู่ในข่ายความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดีรวมทั้งยังมีกฎหมายอื่นๆ ที่มีบทคุ้มครองให้ไม่ต้องตกอยู่ในข่ายความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดีด้วย เช่น พระราชบัญญัติว่าด้วยการยึดทรัพย์สินของภคิน พ.ศ. 2475 ตลอดจนความรู้เกี่ยวกับประมวลกฎหมายอาญา เช่น ความผิดเกี่ยวกับการกระทำให้เสียหาย ทำลาย ซ่อนเร้น เอาไป หรือทำให้สูญหายหรือไร้ประโยชน์ซึ่งทรัพย์สินอันเจ้าพนักงานได้ยึดไว้ ตลอดจนฐานความผิดต่อเจ้าพนักงานเพื่อที่เจ้าพนักงานบังคับภาษีจะได้ใช้บทบัญญัติกฎหมายดังกล่าวในการคุ้มครองป้องกันตัวในการปฏิบัติหน้าที่ เป็นต้น

ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าบุคคลที่จะมาทำหน้าที่เป็นเจ้าพนักงานบังคับภาษีนั้นควรจะต้องเป็นผู้ที่มีความรอบรู้ในข้อกฎหมายต่างๆ และสามารถนำมาปรับใช้ได้ถูกต้องและเป็นธรรม แต่ในปัจจุบันยังไม่กฎหมายที่กำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะมาทำหน้าที่เป็นเจ้าพนักงานบังคับภาษี อีกทั้งผู้ที่ทำหน้าที่เป็นเจ้าพนักงานบังคับภาษีในปัจจุบันก็ต้องปฏิบัติงานในหลายด้านตามภารกิจของหน่วยงาน จึงทำให้ไม่ชำนาญในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยตรง อีกทั้งองค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ก็มีขนาดเล็กทำให้ไม่มีเจ้าหน้าที่เพียงพอในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว

#### 4.2.2 แนวทางแก้ไข

ผู้เขียนมีความเห็นว่า ควรเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475 เนื่องจากกฎหมายไม่ได้กำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะมาใช้มาตรการบังคับทางปกครองในการยึดอายัดทรัพย์สินของผู้ค้างภาษี ย่อมทำให้ไม่มีหลักประกันต่อผู้ค้างภาษีว่าการใช้มาตรการบังคับทางปกครองนั้นจะเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายโดยเป็นธรรมและพอสมควรแก่เหตุ ขณะเดียวกันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็มีบุคลากรไม่เพียงพอโดยหากจะพิจารณา เปรียบเทียบกับมาตรการบังคับทางปกครองของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีและหน่วยงานของรัฐในประเทศไทยที่มีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองในทำนองเดียวกัน เช่น กรมสรรพากร ก็พบหลักการและแนวความคิดที่สำคัญอันควรนำมาปรับใช้กับกฎหมายว่าด้วยภาษีโรงเรือนและที่ดินของประเทศไทย ดังนี้

โดยประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส ให้ความสำคัญกับคุณสมบัติของเจ้าหน้าที่ ผู้ใช้ มาตรการบังคับทางปกครองโดยได้มีกฎหมายกำหนดให้เจ้าพนักงานบังคับชำระหนี้ภาครัฐ (Huissier du Trésor public) เป็นเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการบังคับชำระหนี้ที่บุคคลมีต่อรัฐ องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์การมหาชน โดยมีสถานะเป็นข้าราชการสังกัดกรมบัญชีกลาง ปฏิบัติ หน้าที่ภายใต้การกำกับควบคุมของคลังจังหวัด ซึ่งผู้ที่จะดำรงตำแหน่งเจ้าพนักงานบังคับชำระหนี้ ภาครัฐจะต้องผ่านการสอบคัดเลือกซึ่งแบ่งออกเป็นสองประเภท โดยประเภทแรก การสอบคัดเลือก สำหรับบุคคลทั่วไป ซึ่งคุณสมบัติสำคัญของผู้สมัครต้องเป็นผู้สำเร็จการศึกษาขั้นต่ำระดับปริญญา ตริ และประเภทที่สอง โดยการสอบคัดเลือกจากผู้ที่เข้าราชการอยู่แล้ว ซึ่งเปิดรับสมัครบุคคลที่ เป็นข้าราชการของกระทรวงการคลังซึ่งรับราชการมาเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 4 ปี ผู้ที่ผ่านการสอบ คัดเลือก เข้ารับราชการในตำแหน่งเจ้าพนักงานบังคับชำระหนี้ภาครัฐจะต้องฝึกงานเป็นเวลา 18 เดือน โดย 12 เดือนแรกเป็นการเรียนการสอนในชั้นเรียน ซึ่งจะมีการทดสอบความรู้และ จัดลำดับคะแนน โดยผู้ที่มีคะแนนลำดับต้นๆ สามารถเลือกไปปฏิบัติหน้าที่ประจำจังหวัดที่ตน ต้องการและในระยะเวลา 6 เดือนสุดท้ายจะเป็นการฝึกปฏิบัติงานภายใต้การควบคุมดูแลของคลัง จังหวัด โดยจะมีการประเมินผลการฝึกปฏิบัติงานและอธิบดีกรมบัญชีกลางจะพิจารณามีคำสั่งบรรจุ ผู้ผ่านการฝึกงานให้ดำรงตำแหน่งเจ้าพนักงานบังคับชำระหนี้ภาครัฐต่อไป<sup>145</sup> หากนำมาปรับใช้กับ การใช้มาตรการบังคับทางปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็จะทำให้มีหลักประกันว่า เจ้าพนักงานบังคับภาษีจะเป็นผู้มีความรอบรู้ในข้อกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องและสามารถบังคับใช้ กฎหมายได้อย่างถูกต้องเป็นธรรมและเกิดประสิทธิภาพสูงสุด

ส่วนประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ได้มีหลักการและแนวคิดในเรื่องการจัดตั้ง หน่วยงานกลางในการทำหน้าที่ใช้มาตรการบังคับทางปกครอง แต่ถ้าวินิจฉัยหน่วยงานกลาง ก็อาจมอบหมายให้กรมสรรพากรทำหน้าที่แทนได้ ซึ่งเหมาะสมกับประเทศไทยเนื่องจาก ในปัจจุบันมีองค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก เช่น องค์กรบริหารส่วนตำบลมากถึง 5,509 แห่ง และมีเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอ ดังนั้นหากนำหลักการดังกล่าวมาปรับใช้ก็จะทำให้มีเจ้าหน้าที่ ผู้ใช้มาตรการบังคับทางปกครองที่เชี่ยวชาญโดยตรงด้วยอัตรากำลังที่เพียงพอ

สำหรับประเทศไทยพบว่ากรมสรรพากร เป็นหน่วยงานที่มีอำนาจใช้มาตรการบังคับ ทางปกครองในการยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ต้องรับผิดชอบภาษีอากรได้ โดย อาศัยอำนาจตามมาตรา 12 แห่งประมวลรัษฎากร โดยเป็นหน่วยงานที่ความพร้อมในด้านอัตรากำลัง เจ้าหน้าที่และมีความรู้ความเชี่ยวชาญในการยึด อายัดทรัพย์สินของผู้ค้างชำระภาษีอากร เนื่องจาก มีข้าราชการในตำแหน่งนิติกรจากส่วนกฎหมายและเร่งรัดภาษีอากรค้างซึ่งมี ประจำทุกจังหวัด

<sup>145</sup> ศุภวัฒน์ สิงห์สุวรรณ. เล่มเดิม. หน้า 37.

ในการทำหน้าที่โดยตรง อีกทั้งยังมีข้อมูลเกี่ยวกับแหล่งรายได้ของผู้ค้างชำระ ภาษีอากรซึ่งสามารถตรวจสอบได้จากแบบแสดงรายการเสียภาษีประจำปี จากข้อมูลการหักภาษี ณ ที่จ่าย ข้อมูลการทำสัญญาจ้างจากการซื้ออาคารแสดมปีและข้อมูลการขอคืนภาษีอากร เป็นต้น

ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าเจ้าพนักงานบังคับภาษี ควรจะต้องเป็นผู้ที่มีความรอบรู้ในข้อกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อเป็นหลักประกันต่อผู้ค้างภาษีได้ว่าเจ้าพนักงานบังคับภาษีจะสามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้อย่างถูกต้องเป็นธรรมและพอสมควรแก่เหตุ โดยบรรลุตามเจตนารมณ์ของกฎหมายได้ด้วยระยะเวลาที่รวดเร็วและมีอัตราค่าล้างเจ้าหน้าที่ ตลอดจนมีข้อมูลที่เหมาะสมเพียงพอ ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่า ควรเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475 โดยมีหลักการดังนี้

(1) ผู้ที่จะมาดำรงตำแหน่งเจ้าพนักงานบังคับภาษี จะต้องเป็นผู้สำเร็จการศึกษาขั้นต่ำในระดับปริญญาตรีทางด้านนิติศาสตร์และต้องผ่านการฝึกอบรมและทดสอบความรู้ในด้านสาขากฎหมายมหาชนตามหลักเกณฑ์ ที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

(2) ให้จัดตั้งองค์กรกลางในระดับจังหวัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นเพื่อทำหน้าที่ยึดอายัดหรือขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ค้างภาษีโรงเรือนและที่ดินและให้ผู้บริหารท้องถิ่นสามารถมอบอำนาจให้กรมสรรพากรทำหน้าที่เป็นหน่วยงานใช้มาตรการบังคับทางปกครองแทนได้

#### 4.3 ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการสืบหาทรัพย์สินของเจ้าพนักงานบังคับภาษีและแนวทางการแก้ไข

##### 4.3.1 ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการสืบหาทรัพย์สินของเจ้าพนักงานบังคับภาษี

การสืบหาทรัพย์สินเป็นปัญหาสำคัญในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองในการยึดอายัดทรัพย์สินของผู้ค้างชำระภาษีโรงเรือนและที่ดินรวมทั้งเป็นปัญหาที่สำคัญในการบังคับคดีแพ่งเช่นกัน เนื่องจากหากไม่พบทรัพย์สินหรือพบทรัพย์สินแต่มีราคาประเมินไม่เพียงพอกับมูลหนี้แล้ว ย่อมส่งผลให้การใช้มาตรการบังคับทางปกครองหรือการบังคับคดีแพ่งย่อมไม่สามารถเกิดขึ้นได้หรือเกิดขึ้นแต่ไม่สามารถบังคับชำระหนี้ได้โดยสมบูรณ์ ดังนั้น เพื่อให้เกิดความเข้าใจถึงวิธีการสืบหาทรัพย์สิน ผู้เขียนจึงขอเปรียบเทียบการสืบหาทรัพย์สินในกระบวนการบังคับคดีแพ่ง ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งกับการสืบหาทรัพย์สินในกระบวนการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ดังนี้

### 1) วิธีการสืบหาทรัพย์สินในกระบวนการบังคับคดีแพ่ง

เมื่อครบกำหนด 30 วัน ตามคำบังคับของศาลที่ให้ลูกหนี้ตามคำพิพากษาชำระหนี้แล้ว ลูกหนี้ตามคำพิพากษาไม่ชำระเจ้าหนี้ตามคำพิพากษามีหน้าที่ร้องขอให้ศาลที่ออกหมายบังคับคดี ตั้งเจ้าพนักงานบังคับคดี ทำการบังคับคดีให้แทนซึ่งเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาไม่สามารถทำการบังคับคดีเองได้ เมื่อศาลออกหมายบังคับคดีให้แก่เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาแล้ว เจ้าหนี้ตามคำพิพากษา จะต้องดำเนินการขอตั้งเรื่องยึดทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษาต่อเจ้าพนักงานบังคับคดี สังกัดกรมบังคับคดี กระทรวงยุติธรรม โดยต้องวางค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่ายในการยึดทรัพย์ จำนวน 2,500 บาท และเจ้าหนี้ตามคำพิพากษามีหน้าที่ในการสืบหาทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษาโดยต้องเตรียมพยานหลักฐานเบื้องต้นมาแสดงต่อเจ้าพนักงานบังคับคดี เช่น ในการแถลงขอให้ยึดที่ดินซึ่งเป็นทรัพย์สินมีทะเบียน เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาจะต้องเตรียมสำเนาโฉนดที่ดิน โดยให้เจ้าพนักงานที่ดินรับรอง พร้อมรูปถ่ายที่ดิน แผนที่ทางไป ราคาประเมินที่ดินมาแสดงต่อเจ้าพนักงานบังคับคดี

สำหรับการอายัดสิทธิเรียกร้องของลูกหนี้ตามคำพิพากษานั้น เจ้าหนี้ตามคำพิพากษา ต้องวางค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่ายในการขออายัด จำนวน 1,500 บาท และจะต้องแถลงยืนยันจำนวนเงินที่ขออายัดพร้อมส่งเอกสารประกอบการพิจารณาดังนี้ ในกรณีที่เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาประสงค์จะให้เจ้าพนักงานบังคับคดีอายัดเงินเดือน ค่าจ้างหรือรายได้อื่นในทำนองเดียวกันเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาจะต้องส่งสำเนาเอกสารที่มีข้อความระบุถึงความมีอยู่ของเงินนั้นหรือในกรณีที่เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาประสงค์จะให้เจ้าพนักงานบังคับคดีอายัดเงินฝากจากสถาบันการเงิน เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาจะต้องส่งสำเนาเอกสารที่มีข้อความระบุถึงความมีอยู่ของเงินนั้นพร้อมรายละเอียดว่าต้องการอายัดเงินจากสถาบันการเงินใดพร้อมระบุสาขา เลขบัญชีและจำนวนเงิน<sup>146</sup>

สำหรับกรณีที่เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาประสงค์จะให้เจ้าพนักงานบังคับคดี ยึดสังหาริมทรัพย์ภายในบ้านของลูกหนี้ตามคำพิพากษา เช่นนี้เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบในความผิดพลาดเสียหายที่เกิดขึ้น โดยเจ้าหนี้ต้องยื่นสำเนาทะเบียนบ้านของลูกหนี้ตามคำพิพากษาโดยนายทะเบียนรับรองไม่เกิน 1 เดือน มาเพื่อประกอบการพิจารณาของเจ้าพนักงานบังคับคดี

จากที่กล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่าในกระบวนการบังคับคดีแพ่งตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งนั้นเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาจะเป็นผู้มีหน้าที่ในการสืบหาทรัพย์สินแล้วจึงมาแถลงต่อเจ้าพนักงานบังคับคดีเพื่อให้ดำเนินการบังคับคดีให้แก่ตน และในขณะเดียวกันเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบในความผิดพลาดเสียหาย ที่เกิดขึ้นซึ่งผู้เขียนเห็นว่ากรณีที่เจ้าหนี้

<sup>146</sup> คำสั่งกรมบังคับคดีที่ 334/2551 เรื่องการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการอายัดทรัพย์สิน.

ตามคำพิพากษามีความสามารถในการสืบหาทรัพย์สิน ก็เนื่องมาจากมูลหนี้เงินส่วนใหญ่เกิดจากการก่อนนิติสัมพันธ์กันในทางกฎหมายระหว่างลูกหนี้ กับเจ้าหนี้โดยส่วนใหญ่ผู้เป็นเจ้าของหนี้จะต้องมีข้อมูลเกี่ยวกับแหล่งรายได้หรือทรัพย์สินของลูกหนี้ อยู่ก่อนแล้ว อีกทั้งเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาเป็นภาคเอกชนย่อมมีความคล่องตัวในการจ้างบุคคล ในการสืบหาทรัพย์สิน ได้โดยง่าย

2) การสืบหาทรัพย์สินของเจ้าพนักงานบังคับภาษีในกระบวนการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง

กระบวนการสืบหาทรัพย์สินของผู้ค้างชำระภาษี โรงเรือนและที่ดินของ เจ้าหน้าที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะเริ่มต้นหลังจากเมื่อเจ้าของโรงเรือนได้รับใบแจ้ง การประเมินภาษี โดยถูกต้องและพ้นกำหนดเวลายื่นอุทธรณ์แล้ว หากผู้ค้างภาษียังไม่นำเงินมาชำระให้เจ้าหน้าที่จัดทำหนังสือเตือนครั้งที่ 1 และหากผู้ค้างภาษียังคงเพิกเฉยหรือไม่ยอมชำระภาษี ก็ให้ทำหนังสือเตือนครั้งสุดท้ายเพื่อให้ผู้ค้างภาษีนำเงินมาชำระภายในสิบห้าวันนับแต่วันได้รับหนังสือเตือนครั้งสุดท้าย และหากผู้ค้างภาษียังไม่นำเงินมาชำระก็ให้ทำรายงานแสดงการเร่งรัดหนี้ค่าภาษี ค้างชำระและรายงานการขออนุมัติการยึดทรัพย์สินเสนอผู้บริหารท้องถิ่นเพื่อกำหนดผู้รับผิดชอบ ออกไปทำการสืบหาทรัพย์สินของผู้ค้างภาษีว่ามีทรัพย์สินพอที่จะให้ยึดได้หรือไม่ หากไม่มีทรัพย์สินพอให้ยึดก็ให้ทำรายงานเสนอผู้บริหารท้องถิ่นเพื่อดำเนินการต่อไป<sup>147</sup> ในทางปฏิบัติ เจ้าหน้าที่จะการสืบหาทรัพย์สิน โดยใช้วิธีทำหนังสือราชการขอความร่วมมือไปยังหน่วยงานหลักที่สำคัญดังนี้

(ก) สำนักงานที่ดิน

เจ้าพนักงานบังคับภาษีจะทำหนังสือราชการขอความร่วมมือไปยังสำนักงานที่ดิน จังหวัดและสำนักงานที่ดินสาขา ภายในเขตจังหวัดที่ผู้ค้างภาษีมีภูมิลำเนาอยู่เพื่อขอตรวจสอบข้อมูล การถือครองกรรมสิทธิ์ที่ดินหรือห้องชุดซึ่งในปัจจุบันทางสำนักงานที่ดินได้เรียกเก็บค่าธรรมเนียม ในการตรวจสอบในอัตรารายละ 105 บาทตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ 53 (พ.ศ. 2549) ออกตามความ ในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ข้อ 2(10) (ญ)และ(ฎ) ที่เรียกเก็บ ค่าธรรมเนียมในการตรวจสอบข้อมูลในอัตราค่าคำขอแปลงละหรือรายละ 5 บาท ค่าตรวจสอบครั้ง ละ 100 บาทและค่ารับรองสำเนาแผ่นละ 50 บาท เว้นแต่จะมีกฎหมายยกเว้นการเก็บค่าธรรมเนียม หรือมีกฎหมายกำหนดให้เจ้าพนักงานต้องปฏิบัติ ด้วยเหตุนี้จึงทำให้ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น มีค่าใช้จ่ายในการสืบหาทรัพย์สินจำนวนมาก

<sup>147</sup> ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการยึด อาศัย และขายทอดตลาดทรัพย์สินขององค์การปกครอง ส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2551 ข้อ 9 และข้อ 10.

## (ข) ธนาคารพาณิชย์

เจ้าพนักงานบังคับภาษีจะทำหนังสือราชการขอความร่วมมือไปยังธนาคารพาณิชย์เพื่อขอตรวจสอบบัญชีเงินฝากของผู้ค้างภาษี ซึ่งธนาคารพาณิชย์บางแห่งก็ให้ความร่วมมือแจ้งข้อมูลเกี่ยวกับบัญชีเงินฝากของผู้ค้างภาษีให้ทราบ แต่ธนาคารพาณิชย์ส่วนใหญ่มักจะเพิกเฉยไม่ให้ข้อมูลหรือตอบปฏิเสธ โดยให้เหตุผลว่าเป็นความลับของลูกค้าไม่อาจเปิดเผยข้อมูลได้เนื่องจากธนาคารต้องปฏิบัติตามที่ได้กรอบพระราชบัญญัติธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 มาตรา 46 สัตต ซึ่งมีข้อกำหนดห้ามมิให้เปิดเผยข้อมูลของลูกค้า เว้นแต่เพื่อประโยชน์ในการสอบสวนหรือ การพิจารณาคดี ด้วยเหตุนี้จึงทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ได้รับทราบข้อมูลเกี่ยวกับ บัญชีเงินฝากของผู้ค้างภาษี

## (ค) หน่วยงานของรัฐอื่นๆ

เจ้าพนักงานบังคับภาษีอาจพิจารณาจะทำหนังสือราชการขอความร่วมมือไปยังหน่วยงานราชการอื่นที่เห็นว่าอาจมีข้อมูลเกี่ยวกับทรัพย์สินของผู้ค้างภาษีได้ เช่น มีหนังสือถึงนายทะเบียนขนส่งทางบกเพื่อสอบถามการครอบครองยานพาหนะและมีหนังสือถึงผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยเพื่อสอบถามถึงการถือครองพันธบัตรหรืออาจมีหนังสือถึงนายทะเบียนเครื่องจักรเพื่อสอบถามถึงการเป็นเจ้าของเครื่องจักร เป็นต้น

ดังนั้น ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่าปัญหาที่กล่าวข้างต้นได้เกิดขึ้นเนื่องจากกฎหมายว่าด้วยภาษีโรงเรือนและที่ดินมิได้มอบเครื่องมือทางกฎหมายในการช่วยเจ้าพนักงานบังคับภาษีในการสืบหาทรัพย์สินของผู้ค้างภาษีทำให้เจ้าพนักงานบังคับภาษีไม่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้อย่างมีประสิทธิภาพอันส่งผลให้มีหนี้ภาษีโรงเรือนและที่ดินจำนวนมาก

## 4.3.2 แนวทางการแก้ไข

ผู้เขียนมีความเห็นว่า ควรเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475 เนื่องจากการสืบหาทรัพย์สินของผู้ค้างภาษี เป็นขั้นตอนที่สำคัญที่จะสามารถกำหนดทิศทางในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้ว่าจะดำเนินการไปในทิศทางใด กล่าวคือหากไม่สามารถสืบหาข้อมูลเกี่ยวกับทรัพย์สินได้หรือสืบหาข้อมูลเกี่ยวกับทรัพย์สินได้ไม่เพียงพอที่เจ้าพนักงานบังคับภาษี จะนำมาใช้ตัดสินใจเลือกวิธีการยึดอายัดทรัพย์สินประเภทต่างๆ ให้เหมาะสมกับจำนวนหนี้ภาษีค้างได้ อีกทั้งยังทำให้เสียค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่ายในการตรวจสอบข้อมูลดังกล่าว จึงส่งผลให้การใช้มาตรการบังคับทางปกครองไม่สามารถเกิดขึ้นได้หรือไม่สามารถดำเนินการบังคับชำระหนี้ได้โดยครบถ้วนและต้องเสียค่าใช้จ่ายในการตรวจสอบจำนวนมาก

โดยหากจะพิจารณาเปรียบเทียบกับประมวลรัษฎากร พบว่าได้มีบทบัญญัติของกฎหมายที่ให้อำนาจกรมสรรพากรในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้ในลักษณะเดียวกัน อีกทั้งยังมีเครื่องมือทางกฎหมายเพื่อช่วยให้การดำเนินการบังคับทางปกครองในการยึด อายัด

ทรัพย์สินบรรลุเป้าหมายได้ โดยกำหนดให้มีอำนาจตามประมวลรัษฎากร มาตรา 12 ตรี ในการออกหมายเรียกเพื่อช่วยในการสืบหาทรัพย์สินของผู้ค้างชำระภาษีอากร โดยได้บัญญัติไว้ดังนี้

“เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามมาตรา 12 ให้ผู้มีอำนาจตามมาตรา 12 หรือสรรพากรจังหวัดมีอำนาจดังนี้

(1) ออกหมายเรียกผู้ต้องรับผิดชำระภาษีอากรค้างและบุคคลใดๆ ที่มีเหตุสมควรเชื่อว่าจะเป็นประโยชน์แก่การจัดเก็บภาษีอากรค้างมาให้ถ้อยคำ

(2) สั่งบุคคลดังกล่าวใน (1) ให้นำบัญชี เอกสารหรือหลักฐานอื่นอันจำเป็นแก่การจัดเก็บภาษีอากรค้างมาตรวจสอบ

(3) ออกคำสั่งเป็นหนังสือให้เจ้าพนักงานสรรพากรทำการตรวจค้นหรือยึดบัญชี เอกสารหรือหลักฐานอื่นของบุคคลดังกล่าวใน (1)

การดำเนินการตาม (1) หรือ (2) ต้องให้เวลาล่วงหน้าไม่น้อยกว่าเจ็ดวันนับแต่วันได้รับหมายเรียกหรือคำสั่ง การออกคำสั่งและทำการตาม (3) ต้องเป็นไปตามระเบียบที่อธิบดีกำหนด” สำหรับผู้ที่ตั้งใจฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามหมายเรียกตามมาตรา 12 ตรี หรือไม่ยอมตอบคำถามเมื่อซักถาม ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือนหรือปรับไม่เกินสองพันบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ<sup>148</sup> ในปัจจุบันกรมสรรพากรได้พัฒนาปรับปรุงวิธีการออกหมายเรียกตามมาตรา 12 ตรี แห่งประมวลรัษฎากรเพื่อขอข้อมูลบัญชีเงินฝากธนาคารของผู้ค้างภาษีอากรโดยได้นำระบบ Electronic มาใช้ในการส่งหมายเรียกและรายชื่อผู้ค้างชำระภาษีอากรไปยังธนาคารทาง E-mail และเมื่อธนาคารได้รับหมายเรียกพร้อมด้วยรายชื่อผู้ค้างชำระภาษีอากรจากกรมสรรพากรแล้ว ก็จะแจ้งข้อมูลบัญชีเงินฝากของผู้ค้างชำระภาษีอากรให้กรมสรรพากรทราบทาง E-mail เช่นเดียวกัน โดยเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวนในการเร่งรัดติดตามหนี้สามารถตรวจสอบเรียกดูข้อมูลของผู้ค้างชำระภาษีอากรได้ทุกวัน

ดังนั้น จึงเห็นว่าหากนำหลักการดังกล่าวตามประมวลรัษฎากรในเรื่องการออกหมายเรียกเพื่อช่วยในการสืบหาทรัพย์สินของผู้ค้างชำระภาษีอากรตามประมวลรัษฎากร มาตรา 12 ตรี มาปรับใช้กับการใช้มาตรการบังคับทางปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ย่อมเป็นประโยชน์แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งทำให้ประหยัดค่าใช้จ่ายในการสืบหาทรัพย์สินของผู้ค้างชำระภาษีโดยไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมในการตรวจสอบการถือครองกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ให้กับสำนักงานที่ดินและมีอำนาจออกหมายเรียกไปยังธนาคารพาณิชย์ สำนักงานใหญ่ของทุกธนาคารเพื่อตรวจสอบว่าผู้ค้างภาษีเปิดบัญชีเงินฝากอยู่กับธนาคารพาณิชย์แห่งใด มีจำนวนเงินฝากเท่าใด เพื่อเจ้าพนักงานบังคับภาษีจะได้ใช้มาตรการบังคับทางปกครองในการอายัด

<sup>148</sup> ประมวลรัษฎากร, มาตรา 36.

บัญชีเงินฝากดังกล่าว ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่า ควรเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475 โดยมีหลักการดังนี้

“เพื่อประโยชน์การดำเนินการตามมาตรา 44 ให้ผู้มีอำนาจออกคำสั่งตามมาตรา 44 มีอำนาจดังต่อไปนี้

(1) ออกหมายเรียกผู้ต้องรับผิดชอบชำระภาษีค้างและบุคคลใดๆ ที่มีเหตุสมควรเชื่อว่า จะเป็นประโยชน์แก่การจัดเก็บภาษีค้างมาให้ด้วยคำ

(2) สั่งบุคคลดังกล่าวใน (1) ให้นำบัญชี เอกสารหรือหลักฐานอื่นอันจำเป็นแก่การจัดเก็บภาษีค้างมาตรวจสอบ

(3) ออกคำสั่งเป็นหนังสือให้เจ้าพนักงานบังคับภาษีทำการตรวจค้นหรือยึดบัญชี เอกสารหรือหลักฐานอื่นของบุคคลดังกล่าวใน (1)

ผู้ที่จงใจฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามหมายเรียกหรือคำสั่งของผู้มีอำนาจตามมาตรา 44 หรือไม่ยอมตอบคำถามเมื่อซักถาม ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือนหรือปรับไม่เกินสองพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

#### 4.4 ปัญหาข้อกฎหมายในการยึดสังหาริมทรัพย์ที่ไม่มีทะเบียนแสดงกรรมสิทธิ์และแนวทางแก้ไข

##### 4.4.1 ปัญหาข้อกฎหมายในการยึดสังหาริมทรัพย์ที่ไม่มีทะเบียนแสดงกรรมสิทธิ์

ขั้นตอนที่สำคัญในกระบวนการใช้มาตรการบังคับทางปกครองในการยึด อาศัยทรัพย์สินของผู้ค้างภาษี ก็คือ การสืบหาทรัพย์สิน โดยแหล่งทรัพย์สินของบุคคลทั่วไปที่สำคัญที่สุด ก็คือบ้านเรือนอันเป็นที่อยู่อาศัย ซึ่งย่อมจะต้องมีทรัพย์สินที่ใช้ในชีวิตประจำวัน ตลอดจนทรัพย์สินประเภทต่างๆ เช่น โตรกทัศน์ วิทยุ เครื่องซักผ้า โต๊ะเก้าอี้ ตู้ ตู้เย็น พัดลม อุปกรณ์คอมพิวเตอร์ เครื่องประดับ ของสะสมและทรัพย์สินอื่นๆ อีกมากมาย ซึ่งเจ้าพนักงานบังคับภาษีย่อมอาศัยให้อำนาจตามมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475 ประกอบระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการยึด อาศัยและขายทอดตลาดทรัพย์สินขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2551 รวมถึงที่แก้ไขเพิ่มเติม ใช้มาตรการบังคับทางปกครองยึดสังหาริมทรัพย์ ภายในบ้านเรือนของผู้ค้างภาษีได้ แต่ในทางปฏิบัติที่ผ่านมาเจ้าพนักงานบังคับภาษีขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นต่างๆ ไม่กล้าที่จะเลือกใช้วิธีการยึดสังหาริมทรัพย์มาขายทอดตลาดเพื่อนำเงินมาชำระหนี้ภาษีเลย เนื่องจากในการปฏิบัติงานส่วนหนึ่งของเจ้าพนักงานบังคับภาษีนั้น จะต้องทำหน้าที่ในฐานะเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาในการนำชี้ทรัพย์สินของผู้ค้างภาษี ซึ่งหากเกิดความผิดพลาดเสียหายขึ้นก็จะต้องเป็นผู้รับผิดชอบประกอบกับสังหาริมทรัพย์ไม่มีหลักฐานแสดงกรรมสิทธิ์ จึงทำให้ไม่สามารถตรวจสอบความเป็นเจ้าของได้โดยง่าย อีกทั้งการจะใช้มาตรการบังคับทางปกครอง

ในการยึดทรัพย์สินประเภทสังหาริมทรัพย์นั้นจะต้องก้าวล่วงเข้าไปในเคหสถานซึ่งในการจะเข้าไปยึดทรัพย์สินดังกล่าวในทางปฏิบัติย่อมได้รับการต่อต้านจากผู้ค้างภาษีหรือบุคคลที่อยู่อาศัยภายในบ้านเรือนดังกล่าว อันเนื่องมาจากความไม่เชื่อถือในคำสั่งยึดทรัพย์สินของเจ้าพนักงานบังคับภาษีมากเท่ากับคำสั่งยึดทรัพย์สินของเจ้าพนักงานบังคับคดี เนื่องจากมีหมายบังคับคดีของศาลมาแสดงประกอบคำสั่งยึดทรัพย์สินของเจ้าพนักงานบังคับคดี รวมถึงความไม่ชัดเจนของข้อกำหนด รวมถึงระเบียบแนวทางปฏิบัติในรายละเอียดของขั้นตอนต่างๆ เช่น ในกรณีที่บ้านปิดล็อกไม่มีบุคคลที่อยู่อาศัยในระหว่างที่เจ้าพนักงานบังคับภาษีจะดำเนินการยึดสังหาริมทรัพย์ ซึ่งก็ไม่มีระเบียบที่จะกำหนดถึงขั้นตอนการปฏิบัติที่ชัดเจนว่าจะต้องดำเนินการอย่างไร จึงทำให้เจ้าพนักงานบังคับภาษีส่วนใหญ่ไม่มีความมั่นใจหรือกล้าที่จะใช้มาตรการดังกล่าวเพราะกลัวว่า จะถูกกักขัง แกล้งหรือเกิดการเข้าใจผิด เช่น ถูกแจ้งความในความผิดฐานบุกรุก ฐานลักทรัพย์ ฐานทำให้เสียทรัพย์ หรือกล่าวอ้างว่ามีทรัพย์สินบางรายการสูญหายไปในขณะที่ยึดทรัพย์สินหรือเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เป็นต้น

ดังนั้น เพื่อให้ทราบถึงวิธีการยึดสังหาริมทรัพย์ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลมว่าจะบังคับใช้อย่างไร ผู้เขียนจึงขอกล่าวถึงการปฏิบัติงานของ เจ้าพนักงานบังคับคดี ซึ่งเป็นผู้บังคับใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยตรง ก่อนว่ามีวิธีการปฏิบัติอย่างไรเพื่อให้เจ้าพนักงานบังคับภาษีจะได้นำไปปฏิบัติโดยอนุโลมได้ อย่างถูกต้องและเหมาะสม ซึ่งอาจพิจารณากระบวนการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยเทียบเคียงจากกระบวนการบังคับคดีได้ดังนี้

1) การยึดสังหาริมทรัพย์ของเจ้าพนักงานบังคับคดี ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ประกอบระเบียบกระทรวงยุติธรรมว่าด้วยการบังคับคดีของเจ้าพนักงานบังคับคดี พ.ศ. 2522 พอสรุปได้ดังนี้

(1) เจ้าพนักงานบังคับคดี มีอำนาจในการบังคับคดีโดยอาศัยอำนาจตามหมายบังคับคดีซึ่งออกโดยองค์กรตุลาการซึ่งในสังคมไทยให้ความเคารพนับถือเป็นอย่างสูง และเชื่อมั่นได้ว่าผ่านกระบวนการกลั่นกรองซึ่งนำหนักความยุติธรรมมาแล้วและหากจะขัดขวางหรือปฏิเสธอำนาจดังกล่าว ก็อาจมีความผิดฐานละเมิดอำนาจศาลและความผิดตามประมวลกฎหมายอาญาได้

(2) เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาจะต้องทำคำขอต่อเจ้าพนักงานบังคับคดีและวางเงินค่าใช้จ่ายตามจำนวนที่เจ้าพนักงานบังคับคดีกำหนดประกอบกับนำส่งสำเนาทะเบียนบ้าน หรือหนังสือรับรองนิติบุคคลของลูกหนี้ตามคำพิพากษาที่เป็นปัจจุบัน โดยมีนายทะเบียน รับรองไม่เกิน 1 เดือน และผู้นายีจะต้องจัดยานพาหนะรับและส่งเจ้าพนักงานบังคับคดีตลอดจนดำเนินการขน

ย้ายทรัพย์สินและผู้นำยัดต้องอยู่ในสถานที่ยึดทรัพย์เพื่อชี้ทรัพย์ให้ เจ้าพนักงานบังคับคดีกระทำการยึด ซึ่งหากเกิดความผิดพลาดเสียหายประการใด ความรับผิดชอบ ย่อมตกอยู่กับผู้นำยัดพร้อมทั้งจะต้องช่วยเหลือเจ้าพนักงานบังคับคดีในการยึดทรัพย์ตามแต่ เจ้าพนักงานบังคับคดีจะขอร้องเพื่อให้การยึดสำเร็จไปโดยมิชักช้า เช่น หากบ้านปิดล็อกผู้นำยัดจะต้องไปนำช่างกุญแจมาเปิดบ้าน หากไม่สามารถไขเปิดประตูได้ก็จะใช้วิธีทำลายกุญแจและดำเนินการยึดทรัพย์จนเสร็จสิ้นและจะปิดประกาศยึดทรัพย์ไว้ที่หน้าบ้านพร้อมทั้งไปลงบันทึกประจำวันไว้ที่สถานีตำรวจและหากเข้าไปโดยการทำลายกุญแจ เจ้าพนักงานบังคับคดีจะสั่งให้ ผู้นำยัดจัดหากุญแจอันใหม่มาทำการปิดบ้านเพื่อป้องกันทรัพย์สินในบ้านสูญหายโดยจะนำ ลูกกุญแจไปฝากไว้ที่สถานีตำรวจพร้อมลงบันทึกประจำวันเพื่อเป็นหลักฐานหรือหากมีผู้ชักชวนในการบังคับคดี ผู้นำยัดจะต้องเป็นผู้ไปติดต่อ นำเจ้าหน้าที่ตำรวจมาช่วยให้การยึดทรัพย์สินดำเนินต่อไปได้ เป็นต้น

(3) เจ้าพนักงานบังคับคดีจะพิจารณาสถานะของลูกหนี้ตามคำพิพากษาว่าเป็น เจ้าบ้านหรือไม่ ซึ่งหากลูกหนี้ตามคำพิพากษาเป็นเจ้าบ้านก็ย่อมต้องด้วยข้อสันนิษฐานทางกฎหมาย เป็นผู้ครอบครองทรัพย์สินในบ้าน แต่ถ้าหากลูกหนี้ตามคำพิพากษามีสถานะเป็นผู้อยู่อาศัยมิได้ เป็นเจ้าบ้านเช่นนี้ เจ้าพนักงานบังคับคดีจะออกไปยังบ้านที่เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาร้องขอให้ทำการยึดก่อน โดยจะตรวจสอบสภาพข้อเท็จจริงก่อนว่าถ้าเจ้าของบ้านหรือบุคคลที่มีชื่อในทะเบียนบ้าน นั้น ไม่ยอมให้เข้าไปในบ้านเจ้าพนักงานบังคับคดีจะดยึดทรัพย์ เนื่องจากเจ้าพนักงานบังคับคดีจะมีอำนาจค้นและเปิดสถานที่ หรือบ้านที่อยู่หรือโรงเรียนดังกล่าวแล้วรวมทั้งผู้รักรัย ผู้ หรือที่เก็บของ อื่นๆ ได้เฉพาะเคสสถานของลูกหนี้ตามคำพิพากษาหรือที่ลูกหนี้ตามคำพิพากษาครอบครองอยู่ เท่านั้น<sup>149</sup> โดยเจ้าพนักงานบังคับคดีจะแจ้งให้เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาไปใช้สิทธิโต้แย้งทางศาล ซึ่งหากศาลพิจารณาแล้วสั่งประการใด เจ้าพนักงานบังคับคดีก็จะต้องปฏิบัติตามคำสั่งศาล

(4) หากเจ้าของบ้านหรือบุคคลที่มีชื่อเป็นเจ้าบ้านดังกล่าวยินยอมให้เข้าไปได้ แต่มีการคัดค้านหรือโต้แย้งจากบุคคลใดก็ตามว่าทรัพย์ที่เจ้าหนี้ตามคำพิพากษานำชี้ให้ยึดนั้น มิใช่เป็นของลูกหนี้ตามคำพิพากษา ถ้าเจ้าหนี้ตามคำพิพากษายืนยันที่จะให้เจ้าพนักงานบังคับคดี ทำการยึดให้เช่นนี้ เจ้าพนักงานบังคับคดีทำการยึดให้ แต่หากปรากฏข้อเท็จจริงว่าสังหาริมทรัพย์ ที่เจ้าหนี้ตามคำพิพากษานำชี้ให้ยึดนั้นมีชื่อบุคคลอื่นเป็นเจ้าของในทะเบียน เช่น อาวุธปืนหรือเครื่องจักร เจ้าพนักงานบังคับคดีชอบที่จะงดการยึดแล้วรายงานข้อเท็จจริงให้ศาลทราบ เพื่อกำหนดการอย่างใดๆ เพื่อมิให้เจ้าพนักงานบังคับคดีต้องรับผิดชอบอันเนื่องจากการงดดำเนินการ<sup>150</sup>

<sup>149</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง, มาตรา 279 วรรคสอง.

<sup>150</sup> แนวปฏิบัติเกี่ยวกับการยึดทรัพย์ ขับไล่ รื้อถอนและจำหน่ายทรัพย์สิน ฉบับลงวันที่ 23 กรกฎาคม 2551.

(5) ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ได้กำหนดค่าธรรมเนียมในการบังคับคดีของเจ้าพนักงานบังคับคดี ไว้ในตาราง 5 ท้ายประมวลวิธีพิจารณาความแพ่ง อันได้แก่ ค่าธรรมเนียมยึด หรืออายัดแล้ว ไม่มีการขายหรือจำหน่าย ค่าธรรมเนียมในการขายทอดตลาด ค่าธรรมเนียมในการจ่ายเงินที่ยึดหรืออายัดแก่เจ้าหนี้ ค่าธรรมเนียมในการขายโดยวิธีประมูลระหว่างคู่ความซึ่งค่าธรรมเนียมดังกล่าวจะถูกส่งเป็นรายได้ของแผ่นดิน

(6) กฎหมายได้เปิดช่องให้กรมบังคับคดีมีอำนาจที่จะหักค่าธรรมเนียมดังกล่าว โดยไม่ต้องนำส่งกระทรวงการคลัง เช่นนำมาจ่ายเป็นค่าตอบแทนแก่บุคคลที่เจ้าพนักงานบังคับคดีมอบหมายให้ปฏิบัติการแทนตามมาตรา 278 วรรคสี่ได้ แต่ทั้งนี้จะต้องมีการออกระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมกำหนด โดยได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงการคลัง<sup>151</sup>

2) วิธีการยึดสังหาริมทรัพย์ของเจ้าพนักงานบังคับภาษี ตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475 ประกอบระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2551 รวมถึงที่แก้ไขเพิ่มเติม พอสรุปได้ดังนี้

(1) ในการยึดทรัพย์สินของผู้ค้างภาษีให้เจ้าพนักงานบังคับภาษีปฏิบัติหน้าที่ร่วมกันอย่างน้อยสองคน โดยแสดงบัตรประจำตัวข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นในระหว่างปฏิบัติงานพร้อมอุปกรณ์และเอกสารที่เกี่ยวข้อง โดยให้ทำการยึดทรัพย์สินในเวลากลางวัน หรือเวลาทำการของสถานประกอบการนั้น

(2) ก่อนทำการยึดทรัพย์สิน เจ้าพนักงานบังคับภาษีจะต้องแสดงคำสั่งยึดทรัพย์สินต่อผู้ค้างภาษี ถ้าไม่ปรากฏตัวบุคคลดังกล่าวให้แสดงต่อบุคคลซึ่งบรรลุนิติภาวะที่อยู่ในสถานทีนั้นหรือบุคคลผู้ครอบครองทรัพย์สินทราบ แต่ถ้าไม่พบบุคคลใดให้แจ้งเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่ตำรวจมาเป็นพยานเพื่อทำการยึดทรัพย์สินดังกล่าวและแจ้งให้ผู้ค้างภาษีทราบ โดยเร็ว

(3) การยึดสังหาริมทรัพย์อันมีรูปร่างจะต้องทำการยึดให้เห็นประจักษ์แจ้งโดยวิธีประทับตราหรือกระทำโดยวิธีอื่นใดที่เห็นสมควร และจะต้องยึดทรัพย์สินเพียงประมาณราคาที่จะขายทอดตลาดได้พอชำระหนี้ภาษีรวมทั้งค่าธรรมเนียมการยึดและการขายทอดตลาดเท่านั้น แต่ถ้าผู้ค้างภาษีมีทรัพย์สินที่มีราคาสูงกว่าจำนวนค่าภาษีค้างชำระและไม่อาจแบ่งยึดได้โดยไม่ให้ทรัพย์สินนั้นเสื่อมราคา ทั้งไม่มีทรัพย์สินอื่นที่จะยึดได้พอคุ้มกับจำนวนค่าภาษีค้างชำระก็ให้ยึดทรัพย์สินนั้นมาขายทอดตลาดได้

<sup>151</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง, มาตรา 278 วรรคท้าย.

(4) เจ้าพนักงานบังคับภาษีมีอำนาจในการค้นสถานที่ใดๆ อันเป็นของผู้ค้างภาษี หรือผู้ค้างภาษีได้ครอบครองอยู่ ทั้งมีอำนาจที่จะยึดและตรวจสอบบัญชีหรือกระดาษใดๆ ตามสมควร เพื่อเปิดสถานที่อยู่หรือสิ่งปลูกสร้างดังกล่าว รวมทั้งตู้หรือที่เก็บของอื่นๆ ถ้ามีผู้ขัดขวาง ให้เจ้าพนักงานบังคับภาษีชี้แจงว่ากล่าวแต่โดยดีก่อน ถ้าผู้นั้นยังขัดขวางอยู่อีกให้เจ้าพนักงานบังคับ ภาษีขอความช่วยเหลือจากเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่ตำรวจเพื่อดำเนินการยึดทรัพย์สิน ต่อไป

(5) ให้นำทรัพย์สินที่ยึดมาเก็บรักษาไว้ ณ สำนักงานหรือที่ทำการขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น โดยผู้มีอำนาจออกคำสั่งมีหน้าที่ควบคุมดูแล เว้นแต่เป็นสิ่งของอื่นซึ่งลำบาก ต่อการขนย้ายให้พิจารณามอบแก่บุคคลที่สมควรดูแลรักษาก็ได้ แต่การมอบนี้ผู้มอบยังคงต้อง รับผิดชอบเมื่อเกิดความเสียหายขึ้น เว้นแต่เป็นเพราะเหตุสุดวิสัย

จากที่กล่าวข้างต้นผู้เขียนมีความเห็นว่า เมื่อได้นำวิธีการบังคับคดีแพ่งของ เจ้าพนักงาน บังคับคดีในการยึดสังหาริมทรัพย์ของลูกหนี้ตามคำพิพากษามาทำการวิเคราะห์เปรียบเทียบกับ การใช้มาตรการบังคับทางปกครองในการยึดสังหาริมทรัพย์ของผู้ค้างชำระภาษีโรงเรือนและที่ดินของ เจ้าพนักงานบังคับภาษี ก็จะพบว่าเจ้าพนักงานบังคับภาษีจะต้องทำหน้าที่เป็นเจ้าหน้าที่ผู้เป็น โจทก์ใน การชี้ยืนยันว่าทรัพย์สินใดเป็นของผู้ค้างชำระภาษีและต้องทำหน้าที่เป็นเจ้าพนักงานบังคับคดีใน การยึดทรัพย์สินและเป็นผู้ขนย้ายไปเก็บ ณ ที่สำนักงานหรือเจ้าพนักงานบังคับภาษีอาจพิจารณาให้ ผู้ค้างชำระภาษีเก็บรักษาทรัพย์สินไว้ก็ได้ โดยจะต้องจัดทำสัญญาเก็บรักษาทรัพย์สินไว้ในระหว่างรอการ ขายทอดตลาด ซึ่งหากเกิดความผิดพลาดเสียหายเกิดขึ้นความรับผิดชอบตกอยู่กับ เจ้าพนักงาน บังคับภาษีอีกทั้งในสังคมไทยนั้นประชาชนส่วนใหญ่มีทัศนคติไม่ดีต่อเจ้าหน้าที่ โดยมีความคิดว่า ถูกเจ้าหน้าที่รังแกหรือใช้อำนาจเกินกว่าเหตุและอาจถูกขัดขวางและถูกกลั่นแกล้งกล่าวโทษ เจ้าหน้าที่ทางวินัยว่าทำเกินกว่าเหตุหรือทางอาญาว่าจงใจทำให้ทรัพย์สินเสียหายหรือ มีการลักทรัพย์ หรือมีทรัพย์สินสูญหายไปในขณะที่ทำการยึดทรัพย์สินอีกทั้งจะต้องถูกตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการ

ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นว่าจากเหตุผลดังกล่าว จึงทำให้เจ้าพนักงานบังคับภาษีส่วนใหญ่ เกิดความวิตกกังวลว่าตนเองจะต้องรับผิดชอบหากเกิดความผิดพลาดเสียหายขึ้น จึงทำให้เจ้าพนักงาน บังคับภาษีส่วนใหญ่ไม่กล้าใช้มาตรการบังคับทางปกครองในการยึดสังหาริมทรัพย์ที่ไม่มีทะเบียน แสดงกรรมสิทธิ์

#### 4.4.2 แนวทางแก้ไข

ผู้เขียนมีความเห็นว่า ควรเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475 เนื่องจากในปัจจุบันเจ้าพนักงานบังคับภาษีส่วนใหญ่ไม่กล้าที่จะเลือกยึดสังหาริมทรัพย์เพราะเกิดความวิตกกังวลว่าตนเองจะต้องรับผิดชอบหากเกิดความผิดพลาดเสียหายขึ้นประกอบกับ ประชาชนไม่ให้ความเคารพเชื่อถือในคำสั่งของเจ้าพนักงานบังคับภาษีเท่ากับคำพิพากษาของศาล

จากการศึกษาเปรียบเทียบกับมาตรการบังคับทางปกครองของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ประเทศสหพันธ์รัฐฝรั่งเศส และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งของประเทศไทย ทำให้ค้นพบหลักการและแนวคิดที่สำคัญอันควรนำมาปรับใช้กับการใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามกฎหมายว่าด้วยภาษีโรงเรือนและที่ดินของประเทศไทย ดังนี้

โดยประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ได้มีกฎหมายกำหนดไว้ในมาตรา 5 วรรคหนึ่ง แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยการบังคับทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองแห่งสหพันธ์รัฐ (VwVG) ประกอบกับมาตรา 286 แห่งประมวลรัษฎากร กำหนดให้เจ้าหน้าที่บังคับการสามารถยึดทรัพย์สินที่พบในความครอบครองของลูกหนี้แห่งการบังคับทางปกครองได้ โดยนำทรัพย์สินที่อยู่ในความครอบครองของลูกหนี้แห่งการบังคับทางปกครองมาไว้ในความครอบครองของเจ้าหน้าที่บังคับการ แต่ในการยึดทรัพย์สินที่ลูกหนี้แห่งการบังคับทางปกครองครอบครองร่วมกับบุคคลอื่น หรืออยู่ในความครอบครองของบุคคลที่สามจะชอบด้วยกฎหมายก็ต่อเมื่อบุคคลที่ครอบครองทรัพย์สินดังกล่าวร่วมกับลูกหนี้แห่งการบังคับทางปกครองหรือบุคคลที่สามได้ให้ความยินยอมและส่งมอบทรัพย์สินดังกล่าวเรียบร้อยแล้ว หากบุคคลที่ครอบครองทรัพย์สินร่วมกับลูกหนี้แห่งการบังคับทางปกครองหรือบุคคลที่สามไม่ให้ความยินยอมและไม่ส่งมอบทรัพย์สินซึ่งอยู่ภายใต้การบังคับทางปกครองเจ้าหน้าที่บังคับการอาจออกคำร้องขอให้ส่งมอบทรัพย์สินของลูกหนี้แห่งการบังคับทางปกครองต่อบุคคลที่ครอบครองทรัพย์สินร่วมกับลูกหนี้แห่งการบังคับทางปกครองหรือบุคคลที่สามแล้วแต่กรณีและดำเนินการบังคับตามคำร้องดังกล่าวได้

นอกจากนี้ มาตรา 5 วรรคหนึ่ง แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยการบังคับทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองแห่งสหพันธ์รัฐ (VwVG) ประกอบกับมาตรา 287 แห่งประมวลรัษฎากร ยังกำหนดให้เจ้าหน้าที่บังคับการมีอำนาจสั่งให้เปิดประตูหรือตู้เก็บของที่ปิดล็อกอยู่ หรือเข้าตรวจค้นสถานที่ใดๆ ของลูกหนี้แห่งการบังคับทางปกครองเท่าที่จำเป็น แต่ในกรณีที่ลูกหนี้แห่งการบังคับทางปกครองขัดขวางหรือไม่ยอมให้เข้าตรวจค้นหรือไม่ยอมอยู่ด้วยในขณะที่ตรวจค้น เจ้าหน้าที่บังคับการจะต้องขอหมายค้นจากศาลแขวงในเขตพื้นที่นั้นเสียก่อนจึงจะสามารถเข้า ตรวจค้นโดยปราศจากความยินยอมของลูกหนี้ได้และต้องแจ้งหมายค้นก่อนที่จะเข้าทำการตรวจค้น นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่บังคับการจะต้องนำผู้บรรลุนิติภาวะจำนวนสองคนหรือข้าราชการท้องถิ่นหรือเจ้าหน้าที่

ตำรวจหนึ่งคนไปเป็นพยานในระหว่างการตรวจค้นด้วย สำหรับการใช้จ่ายกำลังเข้าปราบปรามต้องขอความช่วยเหลือจากเจ้าหน้าที่ตำรวจ<sup>152</sup>

ส่วนประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส ให้ความสำคัญในเรื่องการรับผิดชอบทางแพ่งมาก โดยถือว่าการประกอบวิชาชีพเจ้าพนักงานบังคับคดีมีความเสี่ยงภัยอยู่ในระดับหนึ่งจนอาจกล่าวได้ว่าเจ้าพนักงานบังคับคดีอาจจะต้องรับผิดชอบในความเสียหายทางแพ่งได้ตลอดเวลาเพื่อที่จะให้ความคุ้มครองแก่ผู้ได้รับความเสียหายจากการทำหน้าที่ของเจ้าพนักงานบังคับคดีว่าผู้เสียหายจะได้รับค่าสินไหมทดแทนจากการนั้นเป็นการแน่แท้ สภาเจ้าพนักงานบังคับคดีแห่งชาติจะเป็นผู้จัดทำประกันภัยกับบริษัทประกันภัยให้แก่เจ้าพนักงานบังคับคดีเองโดยจะเรียกเก็บเบี้ยประกันภัยจากสำนักงานบังคับคดีแต่ละแห่ง ซึ่งบริษัทประกันภัยจะเข้ามาช่วยเหลือเจ้าพนักงานบังคับคดี ทั้งในส่วนการเจรจาในส่วนของค่าเสียหายตลอดจนการจัดหาทุนความมาช่วยเหลือเจ้าพนักงานบังคับคดีในการดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาล<sup>153</sup>

สำหรับประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งของประเทศไทย ได้กำหนดค่าธรรมเนียมในการบังคับคดีของเจ้าพนักงานบังคับคดี ไว้ในตาราง 5 ท้ายประมวลวิธีพิจารณาความแพ่ง อันได้แก่ ค่าธรรมเนียมยึดหรืออายัดแล้วไม่มีการขายหรือจำหน่าย ค่าธรรมเนียมในการขายทอดตลาด ค่าธรรมเนียมในการจ่ายเงินที่ยึดหรืออายัดแก่เจ้าหนี้ ค่าธรรมเนียมในการขาย โดยวิธีประมูลระหว่างคู่ความด้วย ซึ่งค่าธรรมเนียมดังกล่าวจะถูกส่งเป็นรายได้ของแผ่นดิน ทั้งนี้ กฎหมายยังได้เปิดช่องให้กรมบังคับคดีมีอำนาจที่จะหักค่าธรรมเนียมดังกล่าว โดยไม่ต้องนำส่งกระทรวงการคลัง เช่นนำมาจ่ายเป็นค่าตอบแทนแก่บุคคลที่เจ้าพนักงานบังคับคดีมอบหมายให้ปฏิบัติการแทนตามมาตรา 278 วรรคสี่ได้ แต่ทั้งนี้จะต้องมีการออกระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมกำหนดโดยได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงการคลัง<sup>154</sup>

ดังนั้น ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่า ควรเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475 โดยนำหลักการของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ในส่วนที่เกี่ยวกับการยื่นคำร้องขออนุญาตยึดสังหาริมทรัพย์ต่อศาลแขวงในกรณีที่บ้านปิดหรือบุคคลภายในบ้านขัดขวางไม่ยินยอมให้มีการยึดทรัพย์สินซึ่งจะทำให้ลดการเผชิญหน้าและการต่อต้านจากฝ่ายผู้ค้างภาษี และควรนำแนวคิดของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส ในเรื่องการจัดทำประกันภัยวิชาชีพให้แก่เจ้าพนักงานบังคับคดีมาใช้ซึ่งจะทำให้เจ้าพนักงานบังคับคดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดความมั่นใจในการปฏิบัติหน้าที่โดยทำให้เชื่อมั่นได้ว่าหากเกิดความผิดพลาดเสียหายเกิดขึ้น

<sup>152</sup> วรรณรี สิงห์โต. เล่มเดิม. หน้า 24 – 27.

<sup>153</sup> สลิลชาย สุวรรณนิมิต. เล่มเดิม. หน้า 18.

<sup>154</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง, มาตรา 278 วรรคท้าย.

ตนจะได้รับการช่วยเหลือแก้ไขเยียวยาด้วยความสะดวกรวดเร็วกว่าการแก้ไขเยียวยาในระบบราชการมาใช้

สำหรับค่าใช้จ่ายในการจัดทำประกัยวิชาชีพนั้น เนื่องจากคณะกรรมการกฤษฎีกาและคณะกรรมการวิปฏิบัติราชการทางปกครอง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ให้ความเห็นว่า หากหน่วยงานของรัฐมีค่าใช้จ่ายเกิดจากการยึด การอายัดและการขายทอดตลาดทรัพย์สินแล้ว หน่วยงานของรัฐ ก็สามารถเรียกเก็บค่าธรรมเนียนได้ในอัตราเดียวกับที่กำหนดไว้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ตามตารางท้ายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ตาราง 5 ค่าธรรมเนียมเจ้าพนักงานบังคับคดี โดยค่าธรรมเนียมจะหักจากราคาทรัพย์สินที่ขายทอดตลาดได้ ก่อนที่จะนำมาชำระให้แก่เจ้าหนี้<sup>155</sup> โดยในปัจจุบันกระทรวงมหาดไทยยังมีได้มีการกำหนด หลักเกณฑ์ในการจัดเก็บค่าธรรมเนียมและอัตราค่าใช้จ่ายในการบังคับภาษีแต่อย่างใด ซึ่งหากได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องดังกล่าวให้ชัดเจน ก็จะทำให้รัฐมีรายได้เพิ่มขึ้น และขณะเดียวกัน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็สามารถหักค่าธรรมเนียมดังกล่าวบางส่วน เพื่อนำมาใช้เป็นค่าใช้จ่าย ในการทำประกันวิชาชีพให้แก่เจ้าพนักงานบังคับภาษีได้

ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่า ควรเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475 โดยมีหลักการดังนี้

1. ให้เจ้าพนักงานบังคับภาษีมีอำนาจในการยึดสังหาริมทรัพย์มีรูปร่างที่อยู่ในความครอบครองของผู้ค้างภาษีและหากทรัพย์สินที่จะยึดอยู่ในความครอบครองของบุคคลภายนอก เจ้าพนักงานบังคับภาษีจะทำการยึดได้ก็ต่อเมื่อได้รับความยินยอมจากบุคคลภายนอกเสียก่อน หากบุคคลภายนอกไม่ยินยอมเจ้าพนักงานบังคับภาษีจะต้องทำหนังสือแจ้งให้บุคคลภายนอก ส่งมอบทรัพย์สินของผู้ค้างภาษีก่อน หากบุคคลภายนอกยังคงเพิกเฉยเจ้าพนักงานบังคับภาษี จึงมีอำนาจเข้าดำเนินการได้

2. ให้เจ้าพนักงานบังคับภาษีมีอำนาจเข้าตรวจค้นสถานที่ใดๆ อันเป็นของผู้ค้างภาษี หรือผู้ค้างภาษีครอบครองอยู่เท่าที่จำเป็น ทั้งยังมีอำนาจสั่งให้เปิดประตูหรือตู้หรือที่เก็บของที่ปิดล็อกอยู่ หากผู้ค้างภาษีขัดขวางหรือไม่ยอมให้เข้าตรวจค้นหรือไม่ยอมอยู่ด้วยในขณะที่ตรวจค้น เจ้าพนักงานบังคับภาษีจะต้องขอหมายค้นจากศาลแขวงในเขตพื้นที่นั้นเสียก่อนจึงจะสามารถเข้าตรวจค้น โดยปราศจากคำยินยอมของผู้ค้างภาษีได้และในกรณีที่มีผู้ขัดขวางเจ้าพนักงานบังคับภาษี ขอร้องขอความช่วยเหลือจากเจ้าหน้าที่ตำรวจ

<sup>155</sup> บันทึกคณะกรรมการวิปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง แนวทางปฏิบัติในการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง:กรณีมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ (เรื่องเสร็จ ที่ 719/546).

3. ให้อธิบดีกรมการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยขออนุมัติรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์ ค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่ายในการบังคับภาษี เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหักค่าธรรมเนียมดังกล่าวเป็นค่าทำประกันวิชาชีพให้แก่ เจ้าพนักงานบังคับภาษี โดยไม่ต้องนำส่งกระทรวงการคลัง ทั้งนี้ ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยกำหนดโดยได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงการคลัง

#### 4.5 ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการยึดสังหาริมทรัพย์ที่มีผู้ใช้หลักพอสมควรแก่เหตุ และแนวทางแก้ไข

##### 4.5.1 ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการยึดสังหาริมทรัพย์ที่มีผู้ใช้หลักพอสมควรแก่เหตุ

การบังคับใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475 เป็นการใช้อำนาจตามหลักกฎหมายมหาชน ซึ่งต้องใช้อำนาจให้สอดคล้องกับหลักนิติรัฐอันเป็นหลักการที่จำกัดขอบเขตการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองที่มีให้กระทำการตามอำเภอใจหรือใช้อำนาจเกินขอบเขตที่ควรจะเป็นและยังมุ่งคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของผู้ตกอยู่ภายใต้การบังคับตามมาตรการบังคับทางปกครองที่เจ้าหน้าที่บังคับใช้ ซึ่งหลักการตามรัฐธรรมนูญที่สำคัญและเกี่ยวข้องกับการใช้มาตรการบังคับทางปกครองในการกำหนดให้ชำระเงินคือ หลักพอสมควรแก่เหตุหรือเรียกอีกชื่อหนึ่งว่าหลักความได้สัดส่วน ซึ่งเป็นหลักการขั้นพื้นฐานของความสัมพันธ์ระหว่างผู้ใช้อำนาจกับผู้ตกอยู่ภายใต้อำนาจบังคับโดยกำหนดให้ผู้ใช้อำนาจจำกัดสิทธิและเสรีภาพของผู้ที่ตกอยู่ภายใต้อำนาจของตนอย่างพอเหมาะพอประมาณ<sup>156</sup>

หลักพอสมควรแก่เหตุหรือหลักความได้สัดส่วนนี้ เรียกร้องให้การใช้อำนาจของรัฐจะต้องเป็นไปโดยพอเหมาะพอประมาณ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ชอบธรรมโดยในนิติรัฐนั้น รัฐย่อมไม่อาจใช้มาตรการใดๆ ก็ได้เพื่อที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ที่ตนต้องการ โดยการจะบรรลุวัตถุประสงค์ที่ชอบธรรมต้องใช้เครื่องมือหรือมาตรการทางกฎหมายที่ถูกต้อง พอเหมาะพอประมาณด้วย ดังนั้นแม้ว่า ระบบกฎหมายจะมอบเครื่องมือหรือมาตรการทางกฎหมายให้องค์การของรัฐดำเนินการ แต่หากใช้เครื่องมือหรือมาตรการนั้นไม่อาจบรรลุวัตถุประสงค์ได้หรือวัตถุประสงค์นั้นอาจบรรลุได้ เพียงแค่ใช้เครื่องมือหรือมาตรการที่รุนแรงน้อยกว่าหรือแม้ในที่สุดแม้ไม่มีเครื่องมือหรือมาตรการทางกฎหมายที่รุนแรงน้อยกว่าแต่การที่จะบรรลุวัตถุประสงค์นั้นปรากฏว่าทำให้ปัจเจกบุคคลได้รับผลร้ายอย่างรุนแรงต้องเสียหายเกินกว่าที่จะคาดหมายจากบุคคล

<sup>156</sup> วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2543). *สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540*. หน้า 85-86.

นั้น ไม่ได้สัดส่วนกับประโยชน์ที่สาธารณะ ที่จะได้รับการใช้เครื่องมือหรือมาตรการทางกฎหมาย นั้นก็ย่อมไม่อาจกระทำได้ในนิติรัฐ<sup>157</sup>

จากการศึกษาวิเคราะห์ในประเด็นปัญหาที่กล่าวมาในปัญหาข้างต้นก่อนหน้านี้ จะพบว่าจากปัญหาที่ไม่สามารถสืบหาทรัพย์สินได้ และปัญหาที่ไม่สามารถยึดสังหาริมทรัพย์ได้ นั้น จึงส่งผลให้เกิดปัญหาในการยึดสังหาริมทรัพย์ที่มีได้เป็นไปตามหลักพอสมควรแก่เหตุขึ้น ในกรณีที่มีหนี้ภาษีค้างจำนวนไม่มากนักเช่น มีหนี้ค้างจำนวน 5,000 บาทโดยเจ้าพนักงานบังคับ ภาษีไม่สามารถสืบหาทรัพย์สินที่มีราคาประเมินที่เหมาะสมกับจำนวนหนี้ภาษีค้างได้ แต่เนื่องจาก มูลหนี้ภาษีค้างเกิดขึ้นจากการใช้ประโยชน์โรงเรือนและที่ดิน จึงทำให้ทรัพย์สินที่พบส่วนใหญ่คือ โรงเรือนและที่ดิน ซึ่งเป็นทรัพย์สิน ที่มีราคาสูงมาก จึงทำให้เจ้าพนักงานบังคับภาษีไม่มีโอกาสที่จะเลือกยึด อาศัยทรัพย์สินที่มีราคาเท่ากับหรือใกล้เคียงกับหนี้ภาษีค้างได้ ดังนั้นการยึด โรงเรือน และที่ดินในกรณีดังกล่าวจึงไม่เป็นไป ตามหลักพอสมควรแก่เหตุ อีกทั้งในปัจจุบันยังไม่มีระเบียบ กำหนดแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ให้ชัดเจน ผู้เขียนมีความเห็นว่าการเข้าใจถึง วิธีการยึดทรัพย์สิน จึงขอกล่าวถึงวิธีการ ยึดทรัพย์สินของเจ้าพนักงานบังคับคดี และวิธีการ ยึดทรัพย์สินของเจ้าพนักงานบังคับภาษี พอสรุปได้ดังนี้

#### 1) ในการพิจารณายึดทรัพย์สินของเจ้าพนักงานบังคับคดี

เจ้าพนักงานบังคับคดีจะพิจารณาตามหลักเกณฑ์ตามมาตรา 284 แห่งประมวลกฎหมาย วิธีพิจารณาความแพ่งที่บัญญัติห้ามมิให้ยึด อาศัยทรัพย์สินเกินกว่าหนี้ ซึ่งในกรณีที่ลูกหนี้ตาม คำพิพากษาเป็นหนี้จำนวนเล็กน้อยเช่น 5,000 บาท เจ้าพนักงานบังคับคดีจะพิจารณาคำร้องของ เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาโดยจะพิจารณาคำร้องที่ขอให้ยึดสังหาริมทรัพย์เป็นอันดับแรก เนื่องจากมี ความเหมาะสมได้สัดส่วนระหว่างราคาทรัพย์สินกับมูลหนี้ตามคำพิพากษา หากเจ้าหนี้ตาม คำพิพากษาร้องขอให้ยึดสังหาริมทรัพย์ในกรณีเช่นนี้ เจ้าพนักงานบังคับคดีจะทำการไต่สวน เพิ่มเติมโดยให้เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาแถลงยืนยันว่าลูกหนี้ตามคำพิพากษาไม่มีทรัพย์สินอื่นใดอีก และหากเกิดความผิดพลาดเสียหายประการใดจะยินยอมรับผิดชอบแต่ผู้เดียวเช่นนี้แล้ว เจ้าพนักงาน บังคับคดีจึงจะทำการบังคับคดีให้ตามที่เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาร้องขอและหากลูกหนี้ตาม คำพิพากษาเห็นว่าการกระทำของเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาเป็นการกระทำที่ขัดต่อกฎหมาย ก็ชอบที่จะ ใช้สิทธิทางศาลหรือฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายที่เกิดขึ้นได้ โดยความรับผิดชอบตกอยู่กับ เจ้าหนี้ตาม คำพิพากษาแต่ผู้เดียวมิได้ตกแก่เจ้าพนักงานบังคับคดีแต่อย่างใด

<sup>157</sup> วรเจตน์ ภากีรัตน์ ข เล่มเดิม. หน้า 328 – 329.

2) การใช้มาตรการบังคับทางปกครองของเจ้าพนักงานบังคับภาษีจำแนกได้ 3 วิธีดังนี้

(1) วิธีการอายัดสิทธิเรียกร้องในบัญชีเงินฝาก

การอายัดบัญชีเงินฝากเป็นวิธีที่สะดวกและพอสมควรแก่เหตุซึ่งเหมาะสมกับการใช้มาตรการบังคับทางปกครองที่สุด เนื่องจากบัญชีเงินฝากเป็นทรัพย์สินที่สามารถตรวจสอบความเป็นเจ้าของได้ง่ายและสามารถดำเนินการอายัดเงินในบัญชีเงินฝากได้เต็มตามมูลหนี้ภาษีค้าง อีกทั้งยังลดการเผชิญหน้าระหว่างเจ้าหน้าที่ผู้ใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับผู้ค้างภาษี แต่มีอุปสรรคในการสืบหาข้อมูลการเปิดบัญชีเงินฝากของผู้ค้างชำระภาษี เนื่องจากในปัจจุบันกฎหมายว่าด้วยภาษีโรงเรือนและที่ดินยังไม่มียกเว้นบัญชีให้อำนาจเจ้าหน้าที่ในการออกหมายเรียกบุคคลเพื่อให้ข้อมูลเกี่ยวกับทรัพย์สินของผู้ค้างชำระภาษี ดังนั้นในการสืบหาข้อมูลการเปิดบัญชีเงินฝากของผู้ค้างภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะกระทำโดยวิธีการทำหนังสือราชการ เพื่อขอความร่วมมือไปยังธนาคารพาณิชย์ ซึ่งผลปรากฏว่าธนาคารพาณิชย์ส่วนน้อยจะแจ้งข้อมูลการเปิดบัญชีเงินฝากให้เจ้าพนักงานบังคับภาษีทราบ แต่ในขณะเดียวกันธนาคารพาณิชย์ส่วนใหญ่จะปฏิเสธไม่ให้ข้อมูลโดยให้เหตุผลว่าเป็นความลับของลูกค้าจึงไม่อาจเปิดเผยข้อมูลให้ได้

(2) วิธีการยึดสังหาริมทรัพย์

การยึดสังหาริมทรัพย์ภายในบ้านเรือนของผู้ค้างภาษี เช่น โทรทัศน์ วิทยุ เครื่องซักผ้า โต๊ะเก้าอี้ ตู้ ตู้เย็น ยานพาหนะ อุปกรณ์คอมพิวเตอร์ เครื่องประดับ ของสะสมและทรัพย์สินอื่นๆ ของผู้ค้างภาษีซึ่งเจ้าพนักงานบังคับภาษีจะต้องกระทำการยึดทรัพย์สินให้พอสมควรแก่เหตุ โดยการยึดไม่เกินหนี้ภาษีค้าง ซึ่งวิธีการยึดสังหาริมทรัพย์เป็นวิธีที่เหมาะสมกับหนี้ภาษี ที่มีจำนวนไม่มากนัก โดยเจ้าพนักงานบังคับภาษีมีอำนาจในการประเมินราคาทรัพย์สิน ที่จะดำเนินการยึดได้เองและสามารถใช้ดุลยพินิจเลือกที่จะยึดทรัพย์สินรายการเดียวหรือรวมกันหลายรายการที่เจ้าพนักงานบังคับภาษีเห็นว่ามีความพอสมควรแก่หนี้ภาษีค้างเพื่อนำมาขายทอดตลาดได้ แต่จากการศึกษาพบว่าเจ้าพนักงานบังคับภาษีส่วนใหญ่ไม่กล้าที่จะเลือกใช้วิธีการยึดสังหาริมทรัพย์เนื่องจากวิธีดังกล่าวมีอุปสรรคดังนี้

1. สังหาริมทรัพย์เป็นทรัพย์สินไม่มีทะเบียนแสดงกรรมสิทธิ์จึงเป็นการยากแก่การพิสูจน์ทราบถึงความเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ว่าเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ค้างภาษีจริงหรือไม่ หรืออาจเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลอื่นที่อาศัยอยู่ในบ้านเรือนเดียวกับผู้ค้างภาษี

2. ในสังคมไทยประชาชนให้ความเคารพเชื่อถือคำพิพากษาของศาล ซึ่งเป็นองค์กรตุลาการมากกว่าคำสั่งของเจ้าพนักงานบังคับภาษี จึงทำให้เกิดการต่อต้านไม่ให้ความร่วมมือซึ่งทำให้เกิดปัญหายุ่งยากในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึดสังหาริมทรัพย์

3. การใช้มาตรการบังคับทางปกครองของเจ้าพนักงานบังคับภาษีมีความแตกต่างจากการบังคับคดีแพ่งของเจ้าพนักงานบังคับคดี เนื่องจากการใช้มาตรการบังคับทางปกครองของเจ้าพนักงานบังคับภาษีไม่มีผู้นำยึดในการทำหน้าที่นำชำระทรัพย์สินและช่วยขนย้ายทรัพย์สินตลอดจนเป็นผู้รับผิดชอบในความผิดพลาดเสียหายที่เกิดขึ้น ดังเช่นการบังคับคดีแพ่งของ เจ้าพนักงานบังคับคดี

### 3) วิธีการยึดอสังหาริมทรัพย์

การยึดอสังหาริมทรัพย์ของผู้ค้างชำระภาษีอากร เช่น ที่ดินเปล่า หรือ ที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้างโดยอาจจะเป็นบ้านที่อยู่อาศัย หรือ อาคารชุด ซึ่งแม้จะมีผู้ถือกรรมสิทธิ์ร่วมก็ตาม แต่ถือเป็นทรัพย์สินที่ไม่อาจแบ่งแยกการยึดได้ เจ้าพนักงานบังคับภาษีก็มีอำนาจดำเนินการยึดไว้ทั้งหมดมาขายทอดตลาดโดยจะกันเงินในส่วนของผู้ถือกรรมสิทธิ์ร่วมไว้และจะคืนให้แก่ ผู้ถือกรรมสิทธิ์ร่วมหรือผู้มีบุริมสิทธิ์ที่อยู่ในลำดับสูงกว่าหนี้ภาษีอากรเช่นเจ้าหนี้จำนอง เป็นต้น โดยวิธีการยึดอสังหาริมทรัพย์มีข้อดีคือ เป็นวิธีที่เหมาะสมกับกรณีที่เป็นหนี้ภาษีค้างจำนวนสูงๆ และสามารถตรวจสอบและพิสูจน์ความเป็นเจ้าของได้โดยง่ายจากหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ ณ สำนักงานที่ดิน แต่วิธีการยึดอสังหาริมทรัพย์ไม่เหมาะสมกับหนี้ภาษีค้างจำนวนเล็กน้อยเพราะ ขัดต่อหลักพอสมควรแก่เหตุ

ดังนั้น จากที่ได้ศึกษาถึงวิธีการบังคับคดีแพ่งของเจ้าพนักงานบังคับคดี รวมทั้งวิธีใช้มาตรการบังคับทางปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำให้พบว่าในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองภายใต้หลักพอสมควรแก่เหตุได้นั้น เจ้าพนักงานบังคับภาษีจะต้องมีข้อมูลเกี่ยวกับทรัพย์สินของผู้ค้างภาษีเพียงพอที่จะเลือกใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับทรัพย์สินที่มีราคาเหมาะสมกับหนี้ภาษีค้างมากที่สุด แต่เมื่อพิจารณาการใช้มาตรการบังคับทางปกครองของเจ้าพนักงานบังคับภาษีตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475 ประกอบกับระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการยึด อาศัย และขายทอดตลาดทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2551 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ก็ไม่พบว่ามีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการใช้ดุลยพินิจในการกำหนดจำนวนหนี้ภาษีค้างกับประเภททรัพย์สินที่จะใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ภายใต้หลักพอสมควรแก่เหตุแต่อย่างใด อีกทั้งผู้เขียนเห็นว่าจากปัญหาที่ไม่สามารถสืบหาทรัพย์สินได้ จึงส่งผลให้มาตรการบังคับทางปกครองไม่สามารถเกิดขึ้นได้ เนื่องจากไม่พบทรัพย์สินที่จะใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้ ประกอบกับมูลหนี้ภาษีเกิดจากการใช้ประโยชน์โรงเรือนและที่ดิน จึงทำให้ทรัพย์สินของผู้ค้างภาษีที่พบส่วนใหญ่คืออสังหาริมทรัพย์อันได้แก่ที่ดินและ โรงเรือน ดังนั้น ในกรณีที่มีการค้างชำระภาษีโรงเรือนและที่ดินเป็นเงินจำนวนเล็กน้อยเพียง 5,000 บาท ซึ่งจะทำให้เจ้าพนักงานบังคับภาษีไม่มีโอกาสใช้ดุลยพินิจเลือกที่จะยึดหรืออายัดทรัพย์สินอื่นได้ และ

หากเจ้าพนักงานบังคับภาษีซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบสำนวนไม่ดำเนินการยึดอสังหาริมทรัพย์ที่ตรวจสอบพบโดยปล่อยให้หนี้ภาษีค้างขาดอายุความก็อาจจะต้องถูกตั้งกรรมการสอบสวน เอาผิดทางวินัยได้ ดังนั้นการยึดอสังหาริมทรัพย์ในกรณีดังกล่าว ย่อมก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิในทรัพย์สินของผู้ค้างภาษีและก่อให้เกิดปัญหาทางกฎหมายอันเป็นการใช้มาตรการบังคับทางปกครองที่มีได้เป็นไปตามหลักพอสมควรแก่เหตุขึ้นได้

#### 4.5.2 แนวทางแก้ไขปัญหา

ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่า ควรเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475 เนื่องจากยังมีช่องว่างทางกฎหมายในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึดอสังหาริมทรัพย์ที่มีได้เป็นไปตามหลักพอสมควรแก่เหตุ โดยหากเปรียบเทียบกับมาตรการบังคับทางปกครองของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีแล้วจะพบหลักการและแนวคิดที่สำคัญอันควรนำมาปรับใช้กับกฎหมายว่าด้วยภาษีโรงเรือนและที่ดินของประเทศไทย อันได้แก่หลักการและแนวคิดในเรื่องการยึดอสังหาริมทรัพย์ที่ยึดถือหลักพอสมควรแก่เหตุซึ่งเป็นหลักหนึ่งของหลักนิติรัฐและมีบทบาทมากในกฎหมายมหาชนของเยอรมัน มีสภาพบังคับในระดับกฎหมายรัฐธรรมนูญ ซึ่งหากเจ้าหน้าที่ใช้มาตรการบังคับทางปกครองที่ขัดกับหลักพอสมควรแก่เหตุ ย่อมเป็นการกระทำที่มีชอบด้วยกฎหมายและยังมีกฎหมายว่าด้วยมาตรการบังคับทางปกครองสหพันธรัฐ ค.ศ. 1953 ประกอบมาตรา 322 แห่งประมวลรัษฎากร ซึ่งได้ให้ความสำคัญกับอสังหาริมทรัพย์และสังหาริมทรัพย์มีทะเบียนมากซึ่งหน่วยงานบังคับทางปกครองจะไม่มีอำนาจดำเนินการยึดอสังหาริมทรัพย์และสังหาริมทรัพย์ มีทะเบียนมาขายทอดตลาดได้เอง แต่จะต้องยื่นคำขอต่อศาลแขวง (Amtsgericht) ให้ออกคำสั่งยึดอสังหาริมทรัพย์และสังหาริมทรัพย์มีทะเบียนมาขายทอดตลาดซึ่งการกำหนดให้ต้องขออนุญาต ศาลชั้นต้นที่มีเขตอำนาจเหนืออสังหาริมทรัพย์นั้นก่อนดำเนินการบังคับดังกล่าวทำให้ผู้ได้รับผลกระทบจากการดำเนินการบังคับหรือมีทรัพย์สินเกี่ยวข้องกับอสังหาริมทรัพย์นั้นมีโอกาสได้แย้งแสดงสิทธิของตนต่อศาล เพื่อให้ศาลวินิจฉัยถึงสิทธิของตนได้เสร็จสิ้นก่อนที่จะมีการขายทอดตลาดอสังหาริมทรัพย์นั้นด้วย และยังได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าการยึดอสังหาริมทรัพย์จะต้องใช้การบังคับคดีทางศาล โดยศาลแขวง (Amtsgericht) เป็นองค์กรศาลที่มีอำนาจหน้าที่ในการบังคับคดี<sup>158</sup>

ดังนั้น เห็นได้ว่าการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยวิธีการยึดอสังหาริมทรัพย์เป็นมาตรการที่รุนแรงและส่งผลกระทบต่อสิทธิของผู้ค้างภาษีมากที่สุด จึงควรเป็นอำนาจขององค์กรตุลาการในการพิจารณากลับกรองถึงความเหมาะสมเป็นธรรมและพอสมควรแก่เหตุ ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่า ควรเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475 โดยมีหลักการดังนี้

<sup>158</sup> กมลชัย รัตนสกววงศ์. เล่มเดิม. หน้า 73.

ในการยึดอสังหาริมทรัพย์ของผู้ค้างภาษีนั้น จะกระทำได้โดยผู้บริหารท้องถิ่น ยื่นคำร้องขอต่อศาลแขวงในเขตอำนาจเหนืออสังหาริมทรัพย์ ให้ออกคำสั่งยึดอสังหาริมทรัพย์ก่อน

#### 4.6 ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้มาตรการบังคับทางปกครองและแนวทางการแก้ไข

##### 4.6.1 ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง

การใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยวิธียึด आयัดหรือขายทอดตลาดทรัพย์สิน ย่อมก่อให้เกิดประเด็นปัญหาข้อกฎหมายและข้อโต้แย้งจากผู้ได้รับผลกระทบมากมาย อันได้แก่ การโต้แย้งจากผู้ค้างภาษีว่าการใช้มาตรการบังคับทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่นเป็นคำสั่งที่ออกโดยไม่มีอำนาจในการนั้น หรือไม่ได้ปฏิบัติตามแบบพิธีหรือขั้นตอนในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองให้ถูกต้องตามแบบที่กฎหมายกำหนดไว้ หรือเป็นการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง เกินกว่าเหตุ และในกรณีโต้แย้งจากบุคคลภายนอกซึ่งถูกกระทบกระเทือนสิทธิจากการใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้ โดยอ้างว่าทรัพย์สินที่ยึดไม่ใช่ของผู้ค้างภาษีแต่เป็นของตนและขอให้ปล่อยทรัพย์สินที่ยึดนั้น

ปัญหาดังกล่าว เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475 มาตรา 44 ประกอบระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการยึด आयัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2551 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พบว่าได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องไว้ในข้อ 23 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการโต้แย้งไว้เพียงกรณีบุคคลภายนอกอ้างว่าทรัพย์สินที่ยึดไม่ใช่ของผู้ค้างภาษีแต่เป็นของตนและขอให้ปล่อยทรัพย์สินที่ยึดนั้น โดยกำหนดว่า “บุคคลใดจะยื่นคัดค้านการยึดทรัพย์สิน โดยกล่าวอ้างว่าผู้ค้างภาษีไม่ใช่เจ้าของทรัพย์สินที่ได้ยึดไว้ก่อนที่ได้เอาทรัพย์สินออกขายทอดตลาดหรือจำหน่ายโดยวิธีอื่น บุคคลนั้นอาจยื่นคัดค้านต่อผู้มีอำนาจออกคำสั่งเพื่อให้มีคำสั่งปล่อยทรัพย์สินเช่นว่านั้น เมื่อผู้มีอำนาจออกคำสั่งหรือคณะกรรมการได้รับคำคัดค้านเช่นว่านี้ให้ส่งการขายทอดตลาดหรือจำหน่ายทรัพย์สินนั้นไว้ในระหว่างรอคำวินิจฉัยชี้ขาดต่อไป เว้นแต่

(1) หากมีพยานหลักฐานเบื้องต้นแสดงว่าคำร้องขอนั้นไม่มีมูลและคำร้องที่ยื่นเข้ามาเพื่อประวิงให้ชักช้า ให้ผู้มีอำนาจออกคำสั่งยึดทรัพย์สินมีอำนาจสั่งให้ผู้ร้องขอวางเงินต่อ ผู้มีอำนาจออกคำสั่งยึดทรัพย์สินนั้นหรือต่อเจ้าพนักงานยึดทรัพย์สินนั้นภายในกำหนดตาม จำนวนเงินที่เห็นสมควร เพื่อเป็นการประกันความเสียหายใดๆ ที่อาจได้รับเนื่องจากสาเหตุที่ เน้นซ้ำในการขายทอดตลาดอันเกิดแต่การยื่นคำร้องขอนั้น ถ้าผู้ร้องไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเช่นว่านี้ ให้ผู้มีอำนาจออกคำสั่งยึดทรัพย์สินยกคำร้องนั้นเสียและมีคำสั่งให้เจ้าพนักงานดำเนินการต่อไป

(2) ถ้าทรัพย์สินที่พิพาทนั้นเป็นสังหาริมทรัพย์และมีพยานหลักฐานเบื้องต้นแสดงว่า คำร้องขอนั้น ไม่มีเหตุอันควรฟังหรือถ้าปรากฏว่าทรัพย์สินที่ยึดนั้นเป็นสังหาริมทรัพย์ที่เก็บไว้ได้ ไม่นานผู้มีอำนาจออกคำสั่งยึดทรัพย์สินมีอำนาจสั่งให้เจ้าพนักงานขายทอดตลาดทรัพย์สินที่ยึดไว้ โดยไม่ชักช้า”

เมื่อพิจารณาหลักเกณฑ์ในการโต้แย้งการใช้มาตรการบังคับทางปกครองดังกล่าว เปรียบเทียบกับการโต้แย้งในชั้นบังคับคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งแล้ว จะพบว่า มีการกำหนดหลักเกณฑ์ในลักษณะเดียวกับการร้องขอทรัพย์สิน ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาตรา 288 ซึ่งมีประเด็นในการพิจารณาดังนี้<sup>159</sup> (1) ผู้มีสิทธิร้องขอทรัพย์สิน (2) เหตุที่อ้างใน คำร้องขอทรัพย์สิน (3) ศาลที่พิจารณาคำร้องขอทรัพย์สิน (4) ค่าธรรมเนียมศาลคดีร้องขอทรัพย์สิน (5) กระบวนพิจารณาคดีร้องขอทรัพย์สิน (6) การขาดนัดในคดีร้องขอทรัพย์สิน (7) การชี้ขาดตัดสินคดี ร้องขอทรัพย์สิน (8) การอุทธรณ์ฎีกา คดีร้องขอทรัพย์สิน (9) ร้องขอทรัพย์สินรายเดียวกันซ้ำอีกไม่ได้ (10) ค่าเสียหายในคดีร้องขอทรัพย์สิน แต่เมื่อได้พิจารณาเปรียบเทียบกับระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการยึดอายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2551 ข้อ 23 พบว่า ได้กำหนดให้ยื่นคัดค้านต่อผู้มีอำนาจออกคำสั่งก่อนเอาทรัพย์สินขายทอดตลาด เมื่อผู้บริหาร ท้องถิ่นหรือคณะกรรมการได้รับคำคัดค้านเช่นนี้ ก็ให้แจ้งการขายทอดตลาดหรือจำหน่าย ทรัพย์สินนั้นไว้ในระหว่างรอคำวินิจฉัยชี้ขาดต่อไป โดยที่มีได้กำหนดให้ชัดเจนว่าหากผู้คัดค้าน ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยดังกล่าวแล้ว กรณีเช่นนี้จะสามารถใช้สิทธิโต้แย้งต่อศาลยุติธรรมหรือ ศาลปกครอง

เดิมก่อนมีพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ข้อพิพาทในประเด็นเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่เจ้าพนักงานบังคับภาษีได้ยึดไว้ นั้น มิได้เป็น ข้อพิพาทเกี่ยวกับภาษีอากรโดยตรง จึงมิได้อยู่ในอำนาจศาลภาษีอากรกลางแต่อยู่ในอำนาจศาล ยุติธรรม ที่จะทำการพิจารณาพิพากษาคดีเกี่ยวกับสิทธิในทรัพย์สินได้ แต่หลังจากพระราชบัญญัติ จัดตั้ง ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มีผลบังคับใช้แล้วจึงทำให้เกิดความ ไม่ชัดเจนว่าหากผู้ยื่นคำคัดค้านไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของผู้บริหารท้องถิ่นแล้วเช่นนี้จะสามารถ ใช้สิทธิโต้แย้งต่อศาลยุติธรรมหรือศาลปกครองให้ชัดเจน

เนื่องจากผู้อุทธรณ์สามารถอุทธรณ์ต่อฝ่ายปกครองทั้งในประเด็นว่ากระบวนการใช้ อำนาจออกคำสั่งทางปกครองไม่ชอบและประเด็นว่ากรรมสิทธิ์ ในทรัพย์สินที่ยึดนั้นเป็นของใครด้วย ซึ่งเจ้าพนักงานบังคับภาษีจะต้องพิจารณาและจัดทำคำวินิจฉัยอุทธรณ์โดยหลักเกณฑ์และวิธีการ ของการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

<sup>159</sup> พิพัฒน์ จักรางกูร. เล่มเดิม. หน้า 635 – 636.

มาใช้ซึ่งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองโดยเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายในการกำหนดคดีสัมพันธระหว่างรัฐและเอกชน จึงมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองอย่างหนึ่งโดยสภาพซึ่งอยู่ในบังคับของหลักเกณฑ์ต่างๆ สำหรับการทำให้คำสั่งทางปกครอง<sup>160</sup> จึงทำให้ศาลปกครองมีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาได้ โดยมีอำนาจตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 (1) ที่บัญญัติว่า “ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้ (1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากการกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้นหรือไม่สุจริตหรือมีลักษณะเป็นการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมหรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควรหรือเป็นการใช้ดุลยพินิจโดยมิชอบ”

ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าการที่กฎหมายว่าด้วยภาษีและ โรงเรือนซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะแต่ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองรวมถึงวิธีการโต้แย้งตรวจสอบการใช้อำนาจดังกล่าวไว้ให้ชัดเจน จึงต้องนำกฎหมายทั่วไปมาบังคับใช้โดยอนุโลม จึงทำให้เกิดปัญหาว่าผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการใช้มาตรการบังคับทางปกครองจะมีสิทธิร้องขอให้ผู้ใช้อำนาจดังกล่าว ทบทวนการใช้อำนาจของตนได้หรือไม่ และหากไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์แล้วจะมีสิทธิขอให้องค์กรตุลาการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองภายใต้หลักแบ่งแยกอำนาจได้หรือไม่ อีกทั้ง การที่กำหนดให้ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์มีอำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์ในเรื่องกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน ที่ยึดว่าเป็นของใคร โดยปฏิบัติตามหลักเกณฑ์กระบวนการพิจารณาทางปกครองจะถือว่าเป็น องค์กรวินิจฉัยและมีกระบวนการพิจารณาที่เหมาะสมที่จะวินิจฉัยชี้ขาดเรื่องกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน ซึ่งเป็นการอุทธรณ์ที่มีลักษณะเป็นข้อพิพาทในทางแพ่งหรือไม่

#### 4.6.2 แนวทางการแก้ไข

ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่าปัญหาดังกล่าว ควรเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475 เนื่องจากไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์การใช้สิทธิโต้แย้งและการตรวจสอบการใช้อำนาจการบังคับทางปกครองในการยึด อาศัยทรัพย์สินให้ชัดเจน โดยหากจะพิจารณาเปรียบเทียบกับมาตรการบังคับทางปกครองของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส และกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองของประเทศไทย ก็พบหลักการและแนวคิดที่สำคัญอันควรนำมาปรับใช้กับกฎหมายว่าด้วยภาษีโรงเรือนและที่ดินของประเทศไทย ดังนี้

<sup>160</sup> ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์. เล่มเดิม. หน้า 388.

โดยประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ได้กำหนดให้เป็นอำนาจของศาลแขวง (Amtsgericht) ในการออกคำสั่งอนุญาตให้เจ้าหน้าที่ยึดอสังหาริมทรัพย์และสังหาริมทรัพย์ มีทะเบียนมาขายทอดตลาดได้ ทำให้ผู้ได้รับผลกระทบจากการดำเนินการบังคับหรือมีทรัพย์สินที่เกี่ยวข้อง กับอสังหาริมทรัพย์นั้นมีโอกาสโต้แย้งแสดงสิทธิของตนต่อศาล เพื่อให้ศาลวินิจฉัยถึงสิทธิของตนได้ เสร็จสิ้นก่อนที่จะมีการขายทอดตลาดทรัพย์สินด้วย<sup>161</sup>

ส่วนประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส ได้วางหลักเกณฑ์ในการใช้สิทธิโต้แย้งคำสั่งทางปกครองแบ่งได้ 2 กรณี คือ การร้องเรียนหรืออุทธรณ์ภายในต่อฝ่ายปกครองและการฟ้องคดีปกครองต่อศาลโดยการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองนั้นเป็นแบบไม่บังคับหรือเพื่อเลือก กล่าวคือในกรณีทั่วไป คู่กรณีหรือผู้เสียหายอาจอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งทางปกครองก่อนฟ้องคดีปกครองหรือไม่ ก็ได้หรือจะอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองและฟ้องศาลได้ด้วยพร้อมๆ กันก็ได้ สำหรับประเด็นว่าลูกหนี้ต้องฟ้องคดีต่อศาลใดนั้น ต้องแยกพิจารณาได้ดังนี้<sup>162</sup>

(1) กรณีการฟ้องคดีเพื่อโต้แย้งคำสั่งให้ชำระเงิน ปัญหาว่าศาลใดจะมีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีนั้น จะต้องพิจารณาที่เนื้อหาของหนี้ กล่าวคือ กรณีที่หนี้ที่จะบังคับชำระหนี้เป็นหนี้ในทางปกครองจะต้องยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ส่วนกรณีที่เป็นหนี้ในทางแพ่งจะต้องฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม

(2) กรณีการฟ้องคดีเพื่อโต้แย้งมาตรการบังคับชำระหนี้ ลูกหนี้จะต้องยื่นฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมซึ่งเป็นศาลที่มีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาบรรดาคดีพิพาทเกี่ยวกับการบังคับชำระหนี้ในทุกกรณีทั้งนี้ เป็นไปตามแนวคำพิพากษาของสภาแห่งรัฐ และแนวคำพิพากษาของศาลฎีกา โดยลูกหนี้ต้องยื่นคำฟ้องต่ออธิบดีศาลชั้นต้นซึ่งเป็นผู้มีอำนาจในการพิจารณาคดีพิพาทเกี่ยวกับการบังคับชำระหนี้

สำหรับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เป็นกฎหมายกลางที่สามารถนำมาใช้ในกรณีที่กฎหมายปกครองเฉพาะมิได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้โดยเฉพาะ โดยกำหนดวิธีการอุทธรณ์โต้แย้งการใช้มาตรการบังคับทางปกครองไว้โดยให้ใช้หลักเกณฑ์และวิธีการเดียวกันกับการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นระบบอุทธรณ์ 2 ชั้น<sup>163</sup> โดยมีหลักการที่สำคัญดังนี้<sup>164</sup>

<sup>161</sup> กมลชัย รัตนสกววงศ์ เล่มเดิม. หน้า 73.

<sup>162</sup> ศุภวัฒน์ สิงห์สุวรรณ. เล่มเดิม. หน้า 45 - 46

<sup>163</sup> พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539, มาตรา 62.

<sup>164</sup> พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539, มาตรา 45.

(1) ในชั้นแรกให้เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองเป็นผู้พิจารณาคำอุทธรณ์และแจ้งผู้อุทธรณ์โดยไม่ชักช้าแต่ต้องไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ในกรณีที่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนก็ให้ดำเนินการเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองตามความเห็นของตนภายในกำหนดเวลาดังกล่าวด้วย

(2) ในชั้นที่สอง ถ้าเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองได้ผู้พิจารณาไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนก็ให้เร่งรายงานความเห็นพร้อมเหตุผลไปยังผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ภายในกำหนดเวลาสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ ให้ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์พิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ตนได้รับรายงาน

ผู้เขียนมีความเห็นว่า ควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475 โดยนำหลักการประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดให้ศาลยุติธรรมเป็นศาลที่มีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาในข้อโต้แย้งเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่เจ้าพนักงานยึดไว้ เนื่องจากเป็นองค์กรที่มีกระบวนการพิจารณาที่เหมาะสมที่จะวินิจฉัยชี้ขาดเรื่องกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินและควรนำหลักการของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส และกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองของประเทศไทย ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการให้สิทธิโต้แย้งการใช้มาตรการบังคับทางปกครองต่อผู้ออกคำสั่งก่อนใช้สิทธิทางศาลเพื่อเปิดโอกาสให้ผู้ใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้ทบทวนหรือแก้ไขปัญหาดตามหลักความชอบด้วยกฎหมายเบื้องต้นก่อนที่จะโต้แย้งไปสู่การพิจารณาขององค์กรตุลาการตามหลักนิติรัฐ ดังนั้น จึงควรเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475 โดยมีหลักการ ดังนี้

1) กำหนดวิธีร้องขอชั่วคราวให้ชัดเจน โดยกำหนดให้บุคคลภายนอกที่อ้างว่าทรัพย์สินที่ถูกเจ้าพนักงานบังคับภาษียึดไว้ นั้น ไม่ใช่ของผู้ค้างภาษีแต่เป็นของตนให้ยื่นคำคัดค้านต่อผู้มีอำนาจออกคำสั่งภายใน 15 วันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่งยึดทรัพย์สิน หากผู้ยื่นคำคัดค้านไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของผู้มีอำนาจออกคำสั่งให้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งต่อศาลแขวงที่มีเขตอำนาจเหนือทรัพย์สินก่อนนำทรัพย์สินขายทอดตลาด

2) ภายใต้บทบัญญัติเรื่องร้องขอชั่วคราวให้ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการใช้มาตรการบังคับทางปกครองมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งต่อผู้มีอำนาจออกคำสั่งได้ภายใน 15 วันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่งและหากผู้อุทธรณ์ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ให้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งต่อศาลปกครองได้ภายใน 30 วันนับแต่วันตนได้รับแจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์

## บทที่ 5

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

#### 5.1 บทสรุป

ผลการศึกษามาตรการบังคับทางปกครองศึกษากรณี การยึด อาัยคทรัพย์สินตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475 และที่แก้ไขเพิ่มเติม สรุปได้ว่าฝ่ายนิติบัญญัติได้มอบอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามระบบ กฎหมายมหาชนในการยึด อาัยค หรือขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ค้างชำระภาษีโรงเรือนและที่ดิน โดยได้บัญญัติไว้ในมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475 ซึ่งการกระทำทางปกครองดังกล่าวย่อมก้าวล่วงไปกระทบสิทธิของบุคคลในเคหสถานและทรัพย์สินซึ่งเป็นสิทธิที่ได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ แต่เพื่อนำเงินภาษีดังกล่าวไปจัดทำบริการสาธารณะได้อย่างสะดวก รวดเร็วและเกิดผลดีต่อประชาชนในท้องถิ่น จึงจำเป็นให้องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจพิเศษดังกล่าว

การที่พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475 มาตรา 44 บัญญัติเพียงว่าวิธีการยึด อาัยคหรือขายทอดตลาดทรัพย์สินให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง โดยอนุโลมโดยไม่ได้บัญญัติให้ชัดเจนว่าให้ใช้มาตราใดบ้างให้ชัดเจนทำให้เกิดปัญหาทางกฎหมายในการนำไปบังคับใช้ โดยผู้เขียนเห็นว่าการบัญญัติกฎหมายที่ขาดรายละเอียดเช่นนี้เป็นการบัญญัติกฎหมายเพื่อรอการพัฒนาปรับปรุงแก้ไข โดยการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวในปัจจุบันได้อาศัยระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการยึด อาัยคและขายทอดตลาดทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2551 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาเป็นแนวทางในการบังคับใช้แต่เมื่อพิจารณาเนื้อหาสาระของระเบียบดังกล่าว พบว่ายังคงมุ่งเน้นไปที่วิธีการปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งซึ่งเป็นวิธีการในระบบกฎหมายเอกชนโดยมิได้นำหลักกฎหมายและวิธีการปฏิบัติตามระบบกฎหมายมหาชนมากำหนดไว้ในระเบียบดังกล่าวให้ชัดเจน จึงทำให้เกิดปัญหาทางกฎหมายในการนำไปบังคับใช้หลายประการดังนี้

1) ปัญหาเกี่ยวกับการนำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาใช้โดยอนุโลม

การที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจผู้บริหารท้องถิ่นในการออกคำสั่งยึด อาัยคหรือขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ค้างชำระภาษีโรงเรือนและที่ดิน โดยกำหนดว่าวิธีการยึด อาัยคหรือขายทอดตลาดทรัพย์สินให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม โดยไม่มี

บทบัญญัติที่กำหนดให้อำนาจในการออกกฎหมายลำดับรอง เช่น ระเบียบเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และรายละเอียดในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองดังกล่าวได้ จึงทำให้เกิดปัญหาข้อกฎหมายว่าจะนำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลมได้แค่ไหน อย่างไร

2) ปัญหาเกี่ยวกับคุณสมบัติของเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง การใช้มาตรการบังคับทางปกครองของเจ้าพนักงานบังคับภาษีนั้น ย่อมอาจกระทบสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานตามที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ และอาจเกิดความผิดพลาดเสียหาย ได้โดยง่าย อีกทั้งจะต้องอยู่ภายใต้กรอบแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องหลายฉบับ ซึ่งหากจะเปรียบเทียบกับกระบวนการบังคับคดีแพ่งจะพบว่าในการดำเนินกระบวนการดังกล่าวจะมีบุคคลที่เกี่ยวข้อง 3 ฝ่ายคือ เจ้าหน้าที่เป็น โจทก์ ศาล และเจ้าพนักงานบังคับคดี ซึ่งแต่ละฝ่ายจะมีอำนาจหน้าที่แตกต่างกันไป แต่ในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองนั้น เจ้าพนักงานบังคับภาษีย่อมต้องเป็นผู้ดำเนินการทั้งหมด และหากเกิดความผิดพลาดเสียหายขึ้นก็จะต้องเป็นผู้รับผิดชอบ จึงเห็นได้ว่าบุคคลที่จะมาทำหน้าที่เป็นเจ้าพนักงานบังคับภาษีนั้นจะต้องเป็นผู้ที่มีความรอบรู้ในข้อกฎหมายต่างๆ โดยนำมาปรับใช้ได้ อย่างถูกต้องและเป็นธรรม แต่ในปัจจุบันผู้ทำหน้าที่เจ้าพนักงานบังคับภาษีย่อมต้องปฏิบัติงานในหลายด้านตามภารกิจของหน่วยงาน จึงทำให้ไม่ชำนาญในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยตรง อีกทั้งองค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่มิมีขนาดเล็กทำให้ไม่มีเจ้าหน้าที่เพียงพอในการปฏิบัติหน้าที่

3) ปัญหาในการสืบหาทรัพย์สินของผู้ค้างชำระภาษี การสืบหาทรัพย์สินของผู้ค้างชำระภาษี เป็นขั้นตอนที่สำคัญที่จะสามารถกำหนดทิศทางในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้ว่าจะดำเนินการไปในทิศทางใด กล่าวคือ หากไม่สามารถสืบหาข้อมูลเกี่ยวกับทรัพย์สินได้หรือสืบหาข้อมูลเกี่ยวกับทรัพย์สินได้ไม่เพียงพอที่เจ้าพนักงานบังคับภาษีย่อมนำมาใช้ตัดสินใจเลือกวิธีการยึดอายัดทรัพย์สินประเภทต่างๆ ให้เหมาะสมกับจำนวนหนี้ภาษีค้างได้ อีกทั้งจะต้องเสียค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่ายในการตรวจสอบข้อมูลดังกล่าว จึงส่งผลให้การใช้มาตรการบังคับทางปกครองไม่อาจเกิดขึ้นได้หรือไม่อาจดำเนินการบังคับชำระหนี้ได้โดยครบถ้วน

4) ปัญหาในการยึดสังหาริมทรัพย์ที่ไม่มีทะเบียนแสดงกรรมสิทธิ์ การยึดสังหาริมทรัพย์ที่ไม่มีทะเบียนแสดงกรรมสิทธิ์เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นในทางปฏิบัติ ซึ่งเป็นกรณีที่มีกฎหมายให้อำนาจและมีระเบียบกำหนดขั้นตอนการปฏิบัติงานแต่ที่ผ่านมาเจ้าพนักงานบังคับภาษีไม่มีใครที่จะเลือกใช้วิธีการยึดสังหาริมทรัพย์มาขายทอดตลาดเลย เนื่องจากปัญหาที่กล่าวข้างต้นแล้วว่าการปฏิบัติงานส่วนหนึ่งของเจ้าพนักงานบังคับภาษีนั้น จะต้องทำหน้าที่ในฐานะเจ้าหน้าที่เป็นโจทก์ในการนำสืบยืนยันว่าทรัพย์สินที่จะยึดเป็นของผู้ค้างภาษีจริง ซึ่ง

หากเกิดความผิดพลาดเสียหายขึ้นก็ต้องเป็นผู้รับผิดชอบ ประกอบกับสังหาริมทรัพย์ไม่มีหลักฐานแสดงกรรมสิทธิ์ จึงทำให้ไม่สามารถตรวจสอบความเป็นเจ้าของได้โดยง่าย อีกทั้งมักจะได้รับการต่อต้านจากผู้ค้างชำระภาษีเนื่องจากไม่ให้ความเคารพเชื่อถือคำสั่งเจ้าพนักงานบังคับภาษี เท่ากับคำพิพากษา ของศาล อีกทั้งกฎหมายมิได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการให้ความคุ้มครอง เจ้าพนักงานบังคับภาษี ที่เพียงพอ จึงส่งผลทำให้เจ้าพนักงานบังคับภาษีเกิดความไม่มั่นใจในการปฏิบัติหน้าที่โดยเกรงว่าตนเองจะต้องรับผิดชอบในความผิดพลาดเสียหายที่จะเกิดขึ้น

5) ปัญหาเกี่ยวกับการยึดสังหาริมทรัพย์ที่มีได้ใช้หลักพอสมควรแก่เหตุ

สืบเนื่องมาจากการที่เจ้าพนักงานบังคับภาษีไม่สามารถสืบหาข้อมูลเกี่ยวกับ ทรัพย์สินได้เพียงพอและไม่กล้าที่จะดำเนินการยึดสังหาริมทรัพย์ที่ไม่มีหลักฐานแสดงกรรมสิทธิ์ได้ จึงส่งผลให้เจ้าพนักงานบังคับภาษีไม่อาจใช้ดุลยพินิจเลือกมาตรการที่เหมาะสม และมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนน้อยที่สุดได้ ซึ่งอาจเกิดการใช้มาตรการบังคับทางปกครองเกินกว่าเหตุได้ในกรณีที่เกิดหนี้ภาษีค้างจำนวน ไม่มาก เช่น มีหนี้ภาษีค้าง 5,000 บาท โดยเจ้าพนักงานบังคับภาษีสามารถสืบหาทรัพย์สินโดยพบแต่เพียงที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง อันเป็นที่อยู่อาศัย จึงยึดที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวมาขายทอดตลาด เพื่อนำเงินมาชำระหนี้ภาษีจำนวน 5,000 บาท แล้วจึงนำเงินที่เหลือจากการขายทอดตลาดคืนให้แก่ผู้ค้างชำระภาษี เช่นนี้ ย่อมก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิในทรัพย์สินของผู้ค้างชำระภาษีและย่อมถือเป็นการกระทำที่ เกินกว่าเหตุ

6) ปัญหาเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง

การใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยวิธียึด อาศัยหรือขายทอดตลาดทรัพย์สิน ย่อมก่อให้เกิดประเด็นปัญหาข้อกฎหมายและข้อโต้แย้งจากผู้ได้รับผลกระทบมากมาย โดยเฉพาะประเด็นการถือครองกรรมสิทธิ์ ซึ่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475 มิได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้มาตรการบังคับทางปกครองไว้ให้ชัดเจน จึงมีประเด็นปัญหาข้อกฎหมายว่าจะนำวิธีการร้องจัดทรัพย์มาบังคับใช้โดยอนุโลมอย่างไร รวมทั้งผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการใช้มาตรการบังคับทางปกครองจะมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งเพื่อให้ฝ่ายปกครองได้ ทบทวนแก้ไขการใช้อำนาจของตนให้ถูกต้องเหมาะสม ได้หรือไม่อย่างไร

ปัญหาดังกล่าวได้เกิดขึ้นเนื่องจากความไม่ชัดเจนของกฎหมาย โดยหากจะศึกษา พิจารณาเปรียบเทียบกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้มาตรการบังคับทางปกครองของประเทศไทย และต่างประเทศอันได้แก่ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันและประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส รวมทั้งศึกษาวิเคราะห์การบังคับคดีแพ่งของเจ้าพนักงานบังคับคดี ซึ่งเป็นผู้บังคับใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยตรง ตลอดจนการใช้มาตรการบังคับทางปกครองของเจ้าพนักงาน กรมสรรพากร ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ใช้มาตรการบังคับทางปกครองในลักษณะเดียวกันกับองค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นทำให้ค้นพบวิธีการใช้มาตรการบังคับทางปกครองที่เหมาะสมโดยมีลักษณะสำคัญดังนี้

โดยประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ได้มีการบัญญัติหลักเกณฑ์เรื่องการบังคับทางปกครองไว้ในกฎหมายทั้งระดับสหพันธ์ คือ กฎหมายว่าด้วยมาตรการบังคับในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ค.ศ. 1953 ได้กำหนดให้ดำเนินการตามประมวลรัษฎากร ซึ่งประมวลรัษฎากรได้กำหนดมาตรการบังคับไว้ได้แก่ การยึดสังหาริมทรัพย์ที่มีรูปร่าง การยึดอสังหาริมทรัพย์ หรือการยึดสังหาริมทรัพย์มีทะเบียน การอายัดสิทธิเรียกร้องและการขายทอดตลาดที่สำคัญ ดังนี้

1) หน่วยงานบังคับทางปกครองจะไม่มีอำนาจยึดอสังหาริมทรัพย์และสังหาริมทรัพย์มีทะเบียนมาขายทอดตลาดได้เอง แต่จะต้องยื่นคำขอต่อศาลแขวงให้ออกคำสั่งยึดและทำให้ผู้ได้รับผลกระทบมีโอกาสโต้แย้งแสดงสิทธิของตนต่อศาลแขวงเพื่อให้ศาลวินิจฉัยถึงสิทธิของตนได้เสร็จสิ้นก่อนที่จะมีการขายทอดตลาดทรัพย์สินนั้นด้วย

2) ในกรณียึดสังหาริมทรัพย์ กฎหมายกำหนดให้อำนาจในการยึดสังหาริมทรัพย์มีรูปร่างที่อยู่ในความครอบครองของลูกหนี้ และหากทรัพย์สินที่จะยึดอยู่ในความครอบครองของบุคคลที่สาม เจ้าหน้าที่จะทำการยึดได้ก็ต่อเมื่อได้รับความยินยอมจากบุคคลที่สามเสียก่อน หากบุคคลที่สามไม่ยินยอมเจ้าหน้าที่อาจออกคำร้องขอให้ส่งมอบทรัพย์สินเสียก่อน หากยังคงเพิกเฉยจึงเข้าดำเนินการตามคำร้องได้

3) เจ้าหน้าที่ผู้ใช้มาตรการบังคับทางปกครองมีอำนาจเข้าตรวจค้นสถานที่ใดๆ อันเป็นของลูกหนี้เท่าที่จำเป็นทั้งยังมีอำนาจสั่งให้เปิดประตูหรือตู้หรือที่เก็บของที่ปิดอยู่ หากลูกหนี้ขัดขวางหรือไม่ยอมให้เข้าตรวจค้นหรือไม่ยอมอยู่ด้วยในขณะที่ตรวจค้นเจ้าหน้าที่ผู้ใช้มาตรการบังคับทางปกครองจะต้องขอหมายศาลจากศาลแขวงในเขตพื้นที่นั้นเสียก่อน จึงจะสามารถเข้าตรวจค้นโดยปราศจากคำยินยอมของลูกหนี้ได้

4) ให้มีการจัดตั้งหน่วยงานบังคับทางปกครองขึ้นภายในกระทรวงต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่ผู้ใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อดำเนินการบังคับทางปกครอง แต่หากกระทรวงไหนไม่ได้จัดตั้งหน่วยงานบังคับทางปกครองภายในไว้ ก็อาจมอบหมายให้กรมสรรพากรทำหน้าที่เป็นหน่วยงานบังคับทางปกครองได้

ส่วนประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส ไม่มีกฎหมายกลางว่าด้วยการบังคับทางปกครอง ดังเช่นประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน หลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง จึงเป็นหลักการที่สภาแห่งรัฐหรือศาลปกครองสูงสุดได้พิพากษาวางบรรทัดฐานไว้โดยมีหลักการสำคัญได้แก่

1) ประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส ให้ความสำคัญกับคุณสมบัติเจ้าพนักงานบังคับหนีภาครัฐมาก โดยกำหนดคุณสมบัติต้องจบปริญญาตรีและต้องผ่านการฝึกอบรมเป็นระยะเวลา 18 เดือน โดย 12 เดือนแรกจะต้องฝึกอบรมในภาคทฤษฎีและต้องฝึกงานในภาคปฏิบัติอีก 6 เดือน และจะต้องผ่านการทดสอบจึงจะได้รับการแต่งตั้งบรรจุให้เป็นเจ้าพนักงานบังคับหนีภาครัฐ

2) ประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส ถือว่าในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานบังคับคดีมีความเสี่ยงภัยอันอาจจะต้องรับผิดชอบในความเสียหายในทางแพ่งได้ตลอดเวลา สภาเจ้าพนักงานบังคับคดีแห่งชาติจึงได้จัดทำประกันภัยวิชาชีพให้แก่เจ้าพนักงานบังคับคดี

3) ประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส ได้กำหนดวิธีการโต้แย้งการใช้มาตรการบังคับทางปกครองไว้โดยชัดเจนโดยกำหนดให้กรณีที่หนี้ที่จะบังคับชำระหนี้เป็นหนี้ในทางปกครองจะต้องยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ส่วนกรณีการฟ้องคดีเพื่อโต้แย้งมาตรการบังคับชำระหนี้ลูกหนี้จะต้อง ยื่นฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมซึ่งเป็นศาลที่มีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาบรรดาคดีพิพาทเกี่ยวกับการบังคับชำระหนี้

สำหรับประเทศไทย มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับมาตรการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475 ได้แก่

1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 29 ได้กำหนดหลักการที่สำคัญที่เกี่ยวข้องกับการใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้แก่ “หลักไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ” และ“หลักพอสมควรแก่เหตุ”

2) ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มีหลักเกณฑ์ในการยึดอายัดทรัพย์สินที่สำคัญได้แก่ มาตรา 283 ในการกำหนดหน้าที่ของเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาในการนำทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษาและจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบในความผิดพลาดเสียหายที่เกิดขึ้นในการ บังคับคดีอีกทั้งมาตรา 278 วรรคท้าย ยังเปิดช่องให้กรมบังคับคดีหักค่าธรรมเนียมเจ้าพนักงานบังคับคดีตามตาราง 5 เพื่อจ่ายเป็นค่าตอบแทนบุคคลที่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่แทน เจ้าพนักงานบังคับคดีได้โดยไม่ต้องนำส่งกระทรวงการคลัง

3) ประมวลรัษฎากร ได้ให้อำนาจอธิบดีกรมสรรพากรในการออกกฎหมายลำดับรองในการกำหนดหลักเกณฑ์ในการอายัดทรัพย์สินของผู้ค้างชำระภาษีอากร ตามมาตรา 12 วรรคสาม อีกทั้งยังมีเครื่องมือทางกฎหมายในการช่วยเหลือทรัพย์สินของผู้ค้างชำระภาษีอากร โดยให้อำนาจในการออกหมายเรียก ตามมาตรา 12 ตรี

4) พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองว่าจะต้องใช้เท่าที่จำเป็นและพอสมควรแก่เหตุ โดยให้กระทบกระเทือนผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองน้อยที่สุด และยังได้กำหนดหลักเกณฑ์ใน

การอุทธรณ์คำสั่งต่อฝ่ายปกครองเพื่อให้ได้มีการทบทวน แก้ไขให้ถูกต้องเหมาะสม โดยกำหนดให้ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการใช้มาตรการบังคับทางปกครองมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งได้ภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว

## 5.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาวิธีการบังคับคดีของเจ้าพนักงานบังคับคดี วิธีการใช้มาตรการบังคับทางปกครองในการยึด อายัดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่กรมสรรพากร ตลอดจนแนวทางแก้ไขปัญหาดามกฎหมายไทยและต่างประเทศ ผู้เขียนได้ค้นพบแนวทางในการแก้ไขปัญหาค่าภาษีที่เกี่ยวข้องกับการใช้มาตรการบังคับทางปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการยึด อายัดทรัพย์สินตามกฎหมายว่าด้วยภาษีโรงเรือนและที่ดินที่ใช้อยู่ในปัจจุบันให้มีความเหมาะสม และมีประสิทธิภาพขึ้นกว่าในปัจจุบัน จึงควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475 โดยมีหลักการดังนี้

5.2.1 ให้ผู้บริหารท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้ยึด อายัด หรือขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ซึ่งค้างชำระค่าภาษีเพื่อนำเงินมาชำระเป็นค่าภาษีเงินเพิ่ม ค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่าย โดยมีต้องขอให้ศาลสั่งหรือออกหมายยึดโดยวิธีการยึด อายัดหรือขายทอดตลาดทรัพย์สินให้ปฏิบัติระเบียบที่อธิบดีกรมการปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดโดยขออนุมัติรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

5.2.2 กำหนดให้เจ้าพนักงานบังคับภาษีจะต้องเป็นผู้สำเร็จการศึกษาขั้นต่ำในระดับปริญญาตรีทางด้านนิติศาสตร์และต้องผ่านการฝึกอบรมและทดสอบความรู้ในด้านสาขากฎหมายมหาชนตามหลักเกณฑ์ที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดและให้จัดตั้งองค์กรกลางในระดับจังหวัด ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นเพื่อทำหน้าที่ยึด อายัดหรือขายทอดตลาดทรัพย์สินของ ผู้ค้างภาษีรวมทั้งให้ผู้บริหารท้องถิ่นมีอำนาจมอบหมายให้กรมสรรพากรทำหน้าที่เป็นหน่วยงาน ใช้มาตรการบังคับทางปกครองแทนได้

5.2.3 เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามมาตรา 44 ให้ผู้บริหารท้องถิ่นมีอำนาจ

(1) ออกหมายเรียกผู้ต้องรับผิดชอบชำระภาษีค้างและบุคคลใดๆ ที่มีเหตุสมควรเชื่อว่าจะเป็นประโยชน์แก่การจัดเก็บภาษีค้างมาให้ถ้อยคำ

(2) สั่งบุคคลดังกล่าวใน (1) ให้นำบัญชี เอกสารหรือหลักฐานอื่นอันจำเป็นแก่การจัดเก็บภาษีค้างชำระมาตรวจสอบ

(3) ออกคำสั่งเป็นหนังสือให้เจ้าพนักงานบังคับภาษีทำการตรวจค้นหรือยึดบัญชี เอกสารหรือหลักฐานอื่นของบุคคลดังกล่าวใน (1)

หากผู้ใดโดยรู้อยู่แล้วหรือจงใจไม่ปฏิบัติตามหมายเรียกต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือนหรือปรับไม่เกินสองพันบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ

5.2.4 ในการยึดสังหาริมทรัพย์ที่ไม่มีทะเบียนแสดงกรรมสิทธิ์ ให้เจ้าพนักงานบังคับภาคีมีอำนาจดังต่อไปนี้

1) ให้เจ้าพนักงานบังคับภาคีมีอำนาจในการยึดสังหาริมทรัพย์มีรูปร่างที่อยู่ในความครอบครองของผู้ค้างภาษีและหากทรัพย์สินที่จะยึดอยู่ในความครอบครองของบุคคลภายนอก เจ้าพนักงานบังคับภาคีจะทำการยึดได้ก็ต่อเมื่อได้รับความยินยอมจากบุคคลภายนอกเสียก่อน หากบุคคลภายนอกไม่ยินยอมเจ้าพนักงานบังคับภาคีจะต้องทำหนังสือแจ้งให้บุคคลภายนอก ส่งมอบทรัพย์สินของผู้ค้างภาษีก่อน หากบุคคลภายนอกยังคงเพิกเฉยเจ้าพนักงานบังคับภาคี จึงมีอำนาจเข้าดำเนินการได้

2) ให้เจ้าพนักงานบังคับภาคีมีอำนาจเข้าตรวจค้นสถานที่ใดๆ อันเป็นของผู้ค้างภาษีหรือผู้ค้างภาษีครอบครองอยู่เท่าที่จำเป็น ทั้งยังมีอำนาจสั่งให้เปิดประตูหรือตู้หรือ ที่เก็บของที่ปิดล็อกอยู่ หากผู้ค้างภาษีขัดขวางหรือไม่ยอมให้เข้าตรวจค้นหรือไม่ยอมอยู่ด้วยในขณะที่ตรวจค้น เจ้าพนักงานบังคับภาคีจะต้องขอหมายค้นจากศาลแขวงในเขตพื้นที่นั้นเสียก่อน จึงจะสามารถเข้าตรวจค้นโดยปราศจากคำยินยอมของผู้ค้างภาษีได้และในกรณีที่มีผู้ขัดขวาง เจ้าพนักงานบังคับภาคีชอบที่จะร้องขอความช่วยเหลือจากเจ้าหน้าที่ตำรวจ

3) ให้อธิบดีกรมการปกครองส่วนท้องถิ่นโดยขออนุมัติรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย มีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์ ค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่ายในการบังคับภาคี เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหักค่าธรรมเนียมดังกล่าวเป็นค่าทำประกันวิชาชีพให้แก่ เจ้าพนักงานบังคับภาคี โดยไม่ต้องนำส่งกระทรวงการคลัง ทั้งนี้ ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยกำหนดโดยได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงการคลัง

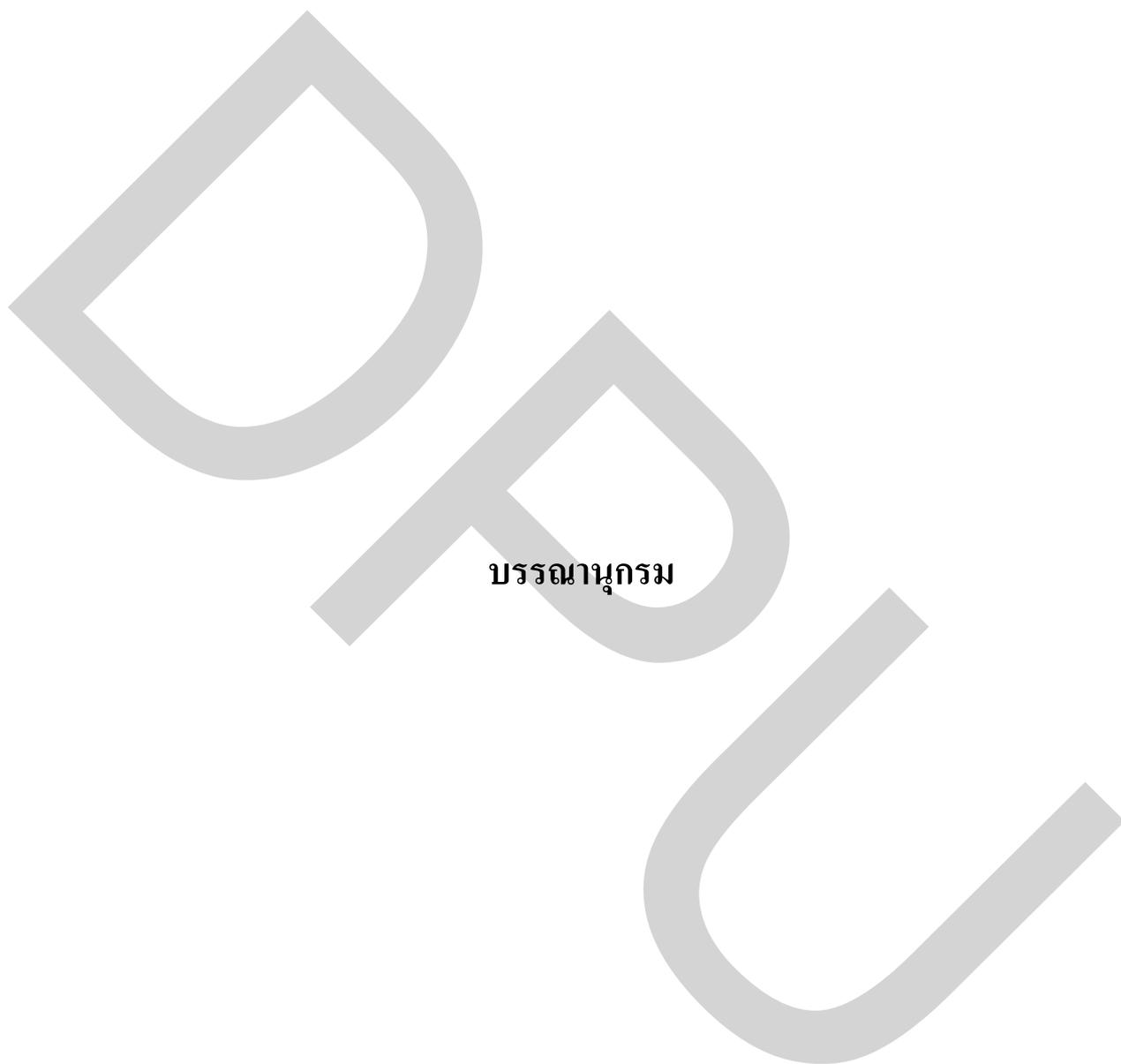
5.2.5 ในการยึดสังหาริมทรัพย์เพื่อขายทอดตลาด เจ้าพนักงานบังคับภาคีจะกระทำได้ โดยวิธีการยื่นคำร้องขอต่อศาลแขวงในเขตอำนาจเหนือสังหาริมทรัพย์

5.2.6 ในการตรวจสอบการใช้มาตรการบังคับทางปกครองให้ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการใช้มาตรการบังคับทางปกครองมีสิทธิดังนี้

1) ให้บุคคลที่อ้างว่าทรัพย์สินที่ยึด อาศัยไว้ นั้นไม่ใช่ของผู้ค้างภาษี แต่เป็นของตนให้ยื่นคำคัดค้านต่อผู้มีอำนาจออกคำสั่งภายใน 15 วันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่งยึดทรัพย์สิน หากผู้ยื่นคำคัดค้านไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของผู้มีอำนาจออกคำสั่งให้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งต่อศาลแขวงที่มีเขตอำนาจเหนือทรัพย์สินก่อนนำทรัพย์สินขายทอดตลาด

2) ภายใต้บทบัญญัติเรื่องร้องขอทรัพย์สินให้ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการใช้มาตรการ  
บังคับทางปกครองมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งต่อผู้มีอำนาจออกคำสั่งได้ภายใน 15 วันนับแต่วันที่ตนได้รับ  
แจ้งคำสั่งและหากผู้อุทธรณ์ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ให้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งต่อศาลปกครองได้  
ภายใน 30 วันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์





**บรรณานุกรม**

## บรรณานุกรม

## ภาษาไทย

## หนังสือ

- กมลชัย รัตนสกววงศ์. (2544). *กฎหมายปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- เกรียงศักดิ์ เจริญธนาวัฒน์. (2552). *หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชนว่าด้วย รัฐ รัฐธรรมนูญและกฎหมาย* (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- คณิต ณ นคร. (2548). *กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งภาคการดำเนินคดี*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศาสนต์. (2540). *กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง*. กรุงเทพฯ: จีรัชการพิมพ์.
- ชัยสิทธิ์ ตราชูธรรม. (2529). *ปัญหาภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้ายและปัญหาภาษีสรรพากรเกี่ยวกับข้อส่งหาริมทรัพย์*. กรุงเทพฯ: ชลธรรมนิติการบัญชีและภาษีอากร.
- ชายชัย แสงศักดิ์. (2555). *คำอธิบายกฎหมายปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 18). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- \_\_\_\_\_. (2553). *กฎหมายมหาชน ความเป็นมา ทฤษฎี และหลักการที่สำคัญ*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- ดิเรก ควรสมาคม. (2553). *กฎหมายมหาชน: แนวประยุกต์* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2553). *กฎหมายปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- \_\_\_\_\_. (2553). *สัญญาทางปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. (2547). *หลักพื้นฐานของสิทธิ เสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- \_\_\_\_\_. (2551). *หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: วิญญูชน
- ประหยัด หงส์ทองคำ. (2527). *การปกครองท้องถิ่น ไทย* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิช.
- ประยูร กาญจนกุล. (2533). *คำบรรยายกฎหมายปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์.
- ปรีดี พนมยงค์. (2513). *คำอธิบายกฎหมายปกครอง พ.ศ. 2474 ในการประชุมกฎหมายมหาชนและเอกชน*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- พรชัย เลื่อนฉวี. (2553). *กฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง* (พิมพ์ครั้งที่ 9). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.
- พลสิทธิ์ ฤทธิรักษา. (ม.ป.ป.). *กฎหมายว่าด้วยการจัดเก็บภาษีท้องถิ่น การบริหารท้องถิ่นสำหรับนักบริหารภาครัฐและเอกชน*.

- ภูริชญา วัฒนรุ่ง. (2544). *หลักกฎหมายมหาชน* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- พิพัฒน์ จักรางกูร. (2521). *คำอธิบายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ภาค 4 วิธีการ ชั่วคราว ก่อนการพิพากษาและการบังคับตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง*. กรุงเทพฯ: นิติบรรณการ.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2546). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง: หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- วรณารี สิงห์โต. (2551). *การบังคับทางปกครองในระบบกฎหมายเยอรมัน* (รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์). เสนอต่อ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.
- วรพจน์ วิสสุตพิชญ์. (2540). *หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- \_\_\_\_\_. (2543). *สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- ศุภวัฒน์ สิงห์สุวรรณ. (2552). *การบังคับทางปกครองในระบบกฎหมายฝรั่งเศส*. (รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์). เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
- สมยศ เชื้อไทย. (2553). *ความรู้กฎหมายทั่วไป* (พิมพ์ครั้งที่ 16). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล. (2553). *นิติรัฐ นิติธรรม*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

### บทความ

- เจตน์ สดาวรศิลป์. (2551, มกราคม – กุมภาพันธ์). “ฝ่ายปกครองและเอกสิทธิ์ของฝ่ายปกครองตามแนวคิดกฎหมายปกครองฝรั่งเศส.” *จดหมายข่าว สำนักงานศาลปกครอง*, 8 (1). หน้า 6.
- ปกรณ์ ยี่วรรการ. (2551). “ปัญหาการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กรณีคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน.” *วารสารกฎหมายปกครอง*, 25 (1). หน้า 43.
- วรรณชัย บุญบำรุง. (2543, มีนาคม). “หลักทั่วไปของการดำเนินกระบวนการวิธีพิจารณาคดีแพ่งฝรั่งเศส.” *วารสารนิติศาสตร์*, 1 (30).

### วิทยานิพนธ์

- กันตนา มีชัย. (2554). *ปัญหาการอุทธรณ์คำสั่งให้ใช้ค่าสินไหมทดแทนตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539: ศึกษากรณีการประปานครหลวง* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.
- มนตรี ชนกันชัย. (2540). *มาตรการบังคับของฝ่ายปกครองในระบบกฎหมายไทย* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- มณเฑียร ศรีทอง. (2553). *ภารกิจและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เหมาะสม ศึกษาเฉพาะกรณีปัญหาการกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.
- ณิชนันท์ จังกาจิตต์. (2537). *ปัญหาเกี่ยวกับภาษีโรงเรือนและที่ดิน และภาษีบำรุงท้องที่: แนวทางแก้ไข* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.
- วิจิตรา วอนเพียร. (2549). *ปัญหาการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

### เอกสารอื่นๆ

- บันทึก คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง แนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 (เรื่องเสร็จที่ 183/2544).
- บันทึก คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง แนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึดหรืออายัดทรัพย์สินและขายทอดตลาดเพื่อนำเงินมาชำระตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 (เรื่องเสร็จที่ 94-95/2549).
- บันทึก คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง แนวทางปฏิบัติในการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง: กรณีมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ (เรื่องเสร็จที่ 719/546).
- สลิลชาย สุวรรณนิมิต. (2549). *รายงานผลการศึกษาดูงานการบังคับคดีแพ่ง โดยภาคเอกชนของ ประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส ณ กรุงปารีสและเมืองแคมเปร์รี่. เสนอต่อกรมบังคับคดี.*

## กฎหมาย

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1706/2527.

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2214/2525.

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 234/2506.

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3030/2528.

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 4531/2529.

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 481/2495.

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 638/2531.

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 887/2509.

แนวปฏิบัติกรมบังคับคดีเกี่ยวกับการยึดทรัพย์ ขับไล่ รื้อถอนและจำหน่ายทรัพย์สิน ฉบับลงวันที่  
23 กรกฎาคม 2551.

แนวปฏิบัติกรมบังคับคดีเกี่ยวกับการอายัดทรัพย์สิน ฉบับลงวันที่ 23 กรกฎาคม 2551.

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง.

ประมวลรัษฎากร.

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542.

พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2547.

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539.

พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540.

ระเบียบกรมสรรพากรว่าด้วยการยึดทรัพย์สิน พ.ศ. 2545.

ระเบียบกรมสรรพากรว่าด้วยการอายัดทรัพย์สิน พ.ศ. 2546.

ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินขององค์กรปกครอง  
ส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2551.

ระเบียบกระทรวงยุติธรรมว่าด้วยการบังคับคดีของเจ้าพนักงานบังคับคดี พ.ศ. 2522.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550.

### ประวัติผู้เขียน

ชื่อ – สกุล

ประวัติการศึกษา

นายธนกร คฤโฆษ

ปีการศึกษา พ.ศ.2539 บริหารธุรกิจบัณฑิต

สาขาการจัดการอุตสาหกรรม

มหาวิทยาลัยศรีปทุม

ปีการศึกษา พ.ศ.2542 นิติศาสตรบัณฑิต

มหาวิทยาลัยรามคำแหง

เนติบัณฑิตไทย สมัยที่ 53 สำนักอบรมศึกษากฎหมาย

แห่งเนติบัณฑิตยสภา

ตำแหน่งและสถานที่ทำงานปัจจุบัน

นิติกรชำนาญการ

สำนักงานสรรพากรพื้นที่นนทบุรี กรมสรรพากร