

บทที่ 3

ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าพนักงานบังคับคดีตามระบบกฎหมายไทย

ในส่วนของความรับผิดทางละเมิดของเจ้าพนักงานบังคับคดีตามระบบกฎหมายไทย จะแบ่งเนื้อหาออกเป็น 2 ส่วนหลักๆ คือข้อพิจารณาทั่วไปเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่และข้อพิจารณาเฉพาะสำหรับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าพนักงานบังคับคดี เนื่องจากเจ้าพนักงานบังคับคดีตามระบบกฎหมายไทยมีบทบาทอยู่หลายสถานะทั้งเป็นเจ้าพนักงานศาล เป็นตัวแทนเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาและเป็นเจ้าหน้าที่รัฐสังกัดหน่วยงานทางปกครอง กรณีจึงจำเป็นต้องทำความเข้าใจลักษณะของความรับผิดในแต่ละประเภทและกฎหมายต่างๆ ที่เข้ามาเกี่ยวข้องอันจะนำไปสู่การวิเคราะห์ปัญหาเรื่องเขตอำนาจในคดีละเมิดของเจ้าพนักงานบังคับคดีในการปฏิบัติงานบังคับคดีในบทที่ 4 ต่อไป

3.1 ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

เนื้อหาในหัวข้อนี้จะแบ่งออกเป็น 2 ส่วน ส่วนแรก ว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ในเชิงประวัติศาสตร์ เนื้อหาส่วนนี้จะกล่าวถึงที่มา เหตุผลและความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และส่วนที่สอง ว่าด้วยความรับผิดของเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 รวมไปถึงหลักการในการแบ่งเขตอำนาจศาลระหว่างศาลยุติธรรมและศาลปกครอง

3.1.1 พัฒนาการทางประวัติศาสตร์¹

ก่อนหน้าที่พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 จะได้รับการประกาศใช้ ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ในประเทศไทยยังคงเป็นไปตาม

¹ สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, “เรื่องการพัฒนาปรับปรุงกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่”, รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ เสนอต่อกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง, 2550, น. 12.

บทบัญญัติในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะ 5 ละเมิด มาตรา 420-452 เช่นเดียวกับความรับผิดของเอกชนทั่วไป พัฒนาการทางประวัติศาสตร์ของระบบความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ในประเทศไทยอาจแบ่งออกได้เป็น 3 ช่วงเวลา คือ

- ยุคแรก เป็นช่วงสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ก่อนหน้าการเปลี่ยนแปลงมาเป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตยเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2475
- ยุคที่สอง เป็นช่วงเวลาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2475-2539 ก่อนการตรากฎหมายความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ขึ้นใช้บังคับ
- ยุคที่สาม เป็นช่วงตั้งแต่พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ได้ประกาศใช้จนถึงปัจจุบัน

ความเปลี่ยนแปลงของระบบกฎหมายไทยเกี่ยวกับความรับผิดของเจ้าหน้าที่ในแต่ละยุคข้างต้นมีพัฒนาการก้าวหน้ามาเป็นลำดับ เริ่มในยุคแรกซึ่งเป็นยุคที่รัฐไม่ต้องรับผิดตามหลัก “พระมหากษัตริย์ไม่อาจกระทำความผิด” (The King can do no wrong) การฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐหรือข้าราชการให้รับผิดในความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ประชาชนนั้นไม่สามารถกระทำได้ เพราะถือว่าเป็นการทำแทนพระมหากษัตริย์ เว้นแต่หน่วยงานของรัฐจะยอมเข้ามาเป็นคู่ความในคดีเอง ทั้งนี้ แม้จะได้มีการประกาศใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในปี พ.ศ. 2768 กระทรวงและกรมในฐานะทบวงการเมืองที่เป็นนิติบุคคลแล้ว เอกชนผู้ได้รับความเสียหายก็ยังไม่สามารถฟ้องหน่วยงานรัฐให้รับผิดได้เพราะยังคงมีเอกสิทธิ์ที่จะเข้ามาเป็นคู่ความในคดีหรือไม่ก็ได้ เช่นเดิมซึ่งศาลฎีกาได้ตัดสินไว้เป็นบรรทัดฐานตามคำพิพากษาฎีกาที่ 1106/2475

ภายหลังเมื่อได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตยในยุคที่สอง ตั้งแต่วันที่ 24 มิถุนายน 2475 ประเทศไทยได้มีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดและบัญญัติให้อำนาจอธิปไตยมีที่มาจากประชาชนและมีการแบ่งองค์กรผู้ใช้อำนาจออกเป็น 3 ฝ่าย คือ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ ดังนั้น จึงไม่ถือว่าหน่วยงานของรัฐอยู่ในฐานะเป็นผู้ใช้อำนาจแทนพระมหากษัตริย์อีกต่อไป หลักการที่ยึดถือมาแต่เดิมจึงไม่สามารถใช้บังคับได้ ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 ก็ได้มีการบัญญัติรับรองสิทธิในการฟ้องร้องให้หน่วยงานของรัฐรับผิดเป็นครั้งแรก โดยรัฐธรรมนูญฉบับต่อมาของไทยก็ได้บัญญัติรับรองสิทธิดังกล่าวอย่างต่อเนื่อง

ในการฟ้องคดีละเมิดให้หน่วยงานของรัฐรับผิดในช่วงยุคนี้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2475 จนถึงก่อนหน้าที่จะได้ตรากฎหมายความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ในปี พ.ศ. 2539 เอกชนสามารถฟ้องให้เจ้าหน้าที่ของรัฐรับผิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ลักษณะละเมิด

เพื่อให้รับผิดชอบเป็นการส่วนตัวและอาจฟ้องให้หน่วยงานของรัฐรับผิดชอบร่วมกับเจ้าหน้าที่รัฐได้เช่นกัน โดยจะต้องรับผิดชอบอย่างลูกหนี้ร่วมซึ่งบทบัญญัติที่ศาลยุติธรรมใช้วินิจฉัยจะปรากฏตั้งแต่มาตรา 420 ถึงมาตรา 452 ของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ลักษณะละเมิดซึ่งมีโครงสร้างความรับผิดชอบออกได้ 4 ประการ คือ มีการกระทำโดยผิดกฎหมาย จงใจหรือประมาทเลินเล่อ มีบุคคลอื่นได้รับความเสียหายและมีความเสียหายที่มีความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผล ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ภายใต้ระบบความรับผิดของเจ้าหน้าที่รัฐซึ่งใช้หลักกฎหมายความรับผิดทางละเมิด เช่นเดียวกับเอกชนทั่วไปซึ่งได้ใช้บังคับมามากกว่า 60 ปีนั้นได้เกิดปัญหาในทางข้อเท็จจริงที่ไม่เหมาะสมกับลักษณะละเมิดของเจ้าหน้าที่ ที่มีเงื่อนไขความแตกต่างจากการทำละเมิดของเอกชนทั่วไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาความธรรม กล่าวคือ²

การนำหลักกฎหมายแพ่งที่ใช้บังคับระหว่างเอกชนกับเอกชนที่กระทำละเมิดกันมาใช้กับการกระทำละเมิดโดยเจ้าหน้าที่รัฐ โดยกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับผิดชอบในผลละเมิดเสมอไปนั้น ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐเพราะการงานที่ทำการกระทำเพื่อประโยชน์ของรัฐ แต่ในระบบนั้นกลับให้เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับผิดชอบเป็นส่วนตัวเสมอไปโดยรัฐไม่มีส่วนรับผิดชอบใดๆ เลย เว้นแต่เป็นการรับผิดชอบแทนไปก่อนแล้วไปไล่เบี้ยเอาจากเจ้าหน้าที่ของรัฐในภายหลัง อันมีผลเสียต่อระบบการดำเนินงานของราชการอยู่มาก เจ้าหน้าที่ที่มีความสุจริตและมีความขยันหมั่นเพียรที่ยังอาจตัดสินใจผิดโดยสุจริตหรือประมาทเลินเล่อเพียงเล็กน้อยซึ่งอาจก่อให้เกิดผลละเมิดและต้องรับผิดชอบโดยหลีกเลี่ยงไม่ได้ และความรับผิดดังกล่าวอาจก่อให้เกิดความเสียหายมากได้ง่ายตามขนาดของการบริหารและความรับผิดชอบของรัฐ เงินเดือนที่เจ้าหน้าที่ได้รับอยู่ไม่อาจทำให้เป็นสัดส่วนกับความรับผิดได้เพราะการกำหนดเงินเดือนของเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นเป็นไปตามความเหมาะสม แต่การงานของรัฐมีขอบข่ายกว้างขวางและอาจก่อให้เกิดความเสียหายจำนวนมากก็ได้ ซึ่งจะมีผลให้เจ้าหน้าที่ตัดสินใจดำเนินงานต่างๆ ได้เต็มที่ที่ได้ยากและอาจมีแนวโน้มไปในทางที่ไม่ยอมตัดสินใจหรือใช้เวลาสร้างแนวทางเอาตัวรอดเพื่อป้องกันความรับผิดชอบอันอาจทำให้การดำเนินงานต่างๆ ของราชการต้องล่าช้าออกไป และไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

² ชาญชัย แสงวงศ์ดี, คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่, พิมพ์ครั้งที่ 5 (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2548), น. 27-28.

ปัญหาอีกส่วนหนึ่งคือการกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐหลายคนที่เกี่ยวข้องให้เกิดความเสียหายต้องรับผิดชอบร่วมกันในฐานะลูกหนี้ร่วมนั้น อาจเกิดปัญหาความรับผิดชอบสูงเกินกว่าการกระทำได้ เช่น หากหน่วยงานของรัฐไม่สามารถบังคับให้เจ้าหน้าที่ของรัฐคนอื่นซึ่งเป็นลูกหนี้ร่วมชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้แล้ว ภาระการชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ก็จะตกอยู่กับเจ้าหน้าที่ของรัฐคนที่เหลืออยู่

ผลจากความไม่เหมาะสมในการนำบทบัญญัติว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้กับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่นั้น ได้นำไปสู่แนวคิดในการตราพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งจะได้กล่าวถึงในหัวข้อถัดไป

3.1.2 เจตนารมณ์ของการตรากฎหมายความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

จากหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ในปี พ.ศ. 2539 พอจะวิเคราะห์ได้ดังนี้ว่า การตรากฎหมายฉบับนี้มีวัตถุประสงค์สำคัญก็เพื่อแก้ไขปัญหาค่าสินไหมทดแทนและไม่เป็นธรรมที่มีอยู่ในเรื่องความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ในระบบกฎหมายไทย ซึ่งส่งผลมาจากในอดีตที่ประเทศไทยยังคงนำบทบัญญัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ทั้งที่มีลักษณะเฉพาะที่แตกต่างกัน และอีกประการหนึ่งก็เพื่อให้สามารถคุ้มครองเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานให้แก่หน่วยงานของรัฐได้ดีขึ้นกว่าเดิมด้วย

แต่ทั้งนี้ก็มีข้อพิจารณาที่สำคัญอยู่ประการหนึ่งว่า แม้จะได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แล้ว แต่ก็ไม่ได้มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงหลักกฎหมายสารบัญญัติเกี่ยวกับการวินิจฉัยความรับผิดชอบทางละเมิด กล่าวคือ การกระทำในลักษณะใดเป็นการกระทำละเมิด ยังคงต้องพิจารณาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 420 พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ไม่ได้กำหนดหลัก "ละเมิดทางปกครอง" ขึ้นใหม่ คู่ขนานกับ "ละเมิดทางแพ่ง" เพียงแต่กำหนดมิให้นำหลักกฎหมาย

แพ่งบางประการ เช่น หลักความรับผิดชอบอย่างเป็นทางการร่วมมาใช้บังคับกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่เท่านั้น³

นอกจากนี้ ยังปรากฏข้อสังเกตในการบังคับใช้พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งจะต้องคำนึงถึงอยู่เสมอ 4 ประการ คือ⁴

(1) พระราชบัญญัตินี้มิได้วางหลักเกณฑ์ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐเท่านั้น แต่ยังกำหนดหลักเกณฑ์ด้วยว่า ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ต้องรับผิด หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย

(2) พระราชบัญญัตินี้มิได้ยกเลิกหลักเกณฑ์ความรับผิดทางละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ทั้งหมด พระราชบัญญัตินี้กำหนดหลักเกณฑ์ที่เป็นข้อยกเว้นของ

³ มีมติที่ประชุมในการสัมมนาตุลาการศาลปกครองภูมิภาคเรื่อง สรุปผลการสัมมนาตุลาการศาลปกครองภูมิภาค เรื่อง การดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับละเมิดและความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ระหว่างวันที่ 14-16 พฤษภาคม 2547 ณ โรงแรมบี พี บีไฮเต็ล แอนด์ รีสอร์ท อำเภอเมืองสงขลา จังหวัดสงขลา โดยที่ประชุมสัมมนามีความเห็นโดยสรุปว่า ในเรื่องละเมิดนั้น พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ไม่มีบทนิยามคำว่า "ละเมิด" เนื่องจากประสงค์จะให้นำหลักเรื่องละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับ ซึ่งการพิจารณาว่าการกระทำใดเป็นการละเมิดทางปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 หรือไม่ ต้องพิจารณาจากองค์ประกอบของการละเมิดตามมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยในคำพิพากษาต้องให้เหตุผลว่าการกระทำนั้นเป็นละเมิดหรือไม่ โดยนำองค์ประกอบของการละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาอธิบาย และถ้ามีประเด็นโต้แย้งในคดีว่าการกระทำเป็นละเมิดหรือไม่ ก็จะต้องอ้างมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ด้วย อ้างใน สำนักส่งเสริมงานคดีปกครอง สำนักงานศาลปกครอง, คดีปกครองเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐ : ศึกษาแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง ศาลยุติธรรม คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดเขตอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลและคณะกรรมการกฤษฎีกา, (กรุงเทพมหานคร : บริษัท บทพิเคราะห์พิมพ์ จำกัด , 2547), น. (10) – (11).

⁴ ฤทัย หงศ์สิริ. "ข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539" วารสารการพาณิชย์นาวิ , ปีที่ 19 ,ฉบับที่ 2 น. 39-64. (2543).

หลักทั่วไปในเรื่องละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ในเรื่องใดที่พระราชบัญญัตินี้มีได้กำหนดไว้ก็ยั้งใช้หลักเกณฑ์ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

(3) พระราชบัญญัตินี้ไม่ใช้บังคับในเรื่องที่มีกฎหมายบัญญัติไว้แล้วโดยเฉพาะ เช่น พระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. 2483 มาตรา 147 บัญญัติให้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์รับผิดชอบเป็นส่วนตัวเฉพาะในกรณีที่ได้กระทำโดยเจตนาร้ายหรือโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เป็นต้น

(4) พระราชบัญญัตินี้มิได้ใช้บังคับกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งหมดโดยใช้บังคับกับหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐบางประเภทเท่านั้นและใช้บังคับกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐเฉพาะในการปฏิบัติหน้าที่เท่านั้น

3.1.3 สารสำคัญของความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

บทบัญญัติเกี่ยวกับกระบวนการรับผิดตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 อาจพิจารณาเนื้อหากฎหมายแยกได้เป็น 2 ลักษณะ คือ สารสำคัญของด้านสารบัญญัติและสารสำคัญด้านวิธีสบัญญัติ

3.1.3.1 หลักการสำคัญที่เป็นสารบัญญัติ

หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลละเมิดเฉพาะที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่โดยผู้เสียหายจะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้ (มาตรา 5) เจ้าหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบเป็นการเฉพาะตัวต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่มีใช้ในการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่โดยผู้เสียหายจะฟ้องหน่วยงานของรัฐไม่ได้ (มาตรา 6) สิทธิในการไล่เบี้ยของหน่วยงานรัฐกับเจ้าหน้าที่ให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนมิได้เฉพาะเจ้าหน้าที่ได้กระทำการไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง (มาตรา 8) โดยมีหลักเกณฑ์ที่ต้องนำมาพิจารณาประกอบคือระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณี (มาตรา 8 วรรคสอง) ความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินการส่วนร่วม (มาตรา 8 วรรคสาม) ในกรณีทำละเมิดโดยเจ้าหน้าที่หลายคนห้ามมิให้นำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับ (มาตรา 8 วรรคสี่) กรณีที่เจ้าหน้าที่ทำละเมิดต่อหน่วยงาน รัฐมีสิทธิที่จะเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนกับเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดได้เฉพาะกรณีจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น แต่ถ้าไม่ใช้ในการปฏิบัติหน้าที่ ให้บังคับตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (มาตรา 10)

3.1.3.2 หลักการสำคัญที่เป็นวิธีสบัญญัติ

ในส่วนของบทบัญญัติที่เป็นวิธีสบัญญัติ เป็นการกำหนดถึงหลักเกณฑ์และขั้นตอนวิธีการในการร้องขอหรือฟ้องคดี รวมถึงอายุความในการใช้สิทธิไว้ ดังนี้

สิทธิในการขอให้ศาลเรียกหน่วยงานรัฐหรือเจ้าหน้าที่แล้วแต่กรณีเข้ามาเป็นคู่ความในคดีร่วมด้วย (มาตรา 7 วรรคหนึ่ง) ทั้งนี้ ถ้าศาลยกฟ้องเพราะเหตุที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ที่ถูกฟ้องมิใช่ผู้ต้องรับผิด กฎหมายความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่กำหนดให้สามารถขยายอายุความฟ้องร้องผู้ที่ต้องรับผิดซึ่งมิได้ถูกเรียกเข้ามาในคดีออกไปอีก 6 เดือนนับแต่วันที่คำพิพากษาถึงที่สุด (มาตรา 7 วรรคสอง)

อายุความในการเรียกร้องหน่วยงานรัฐหรือเจ้าหน้าที่ให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแล้วแต่กรณี มีกำหนดอายุความ 1 ปีนับแต่วันที่หน่วยงานรัฐหรือเจ้าหน้าที่ได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้นแก่ผู้เสียหาย (มาตรา 9)

ในกรณีเจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงาน สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ที่มีกำหนดอายุความ 2 ปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะต้องพึงใช้ค่าสินไหมทดแทน และในกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ต้องรับผิดแต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าต้องรับผิด สิทธิเรียกร้องในกรณีนี้จะมีกำหนดอายุความ 1 ปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง (มาตรา 10 วรรคสอง)

สิทธิในการยื่นคำร้องต่อหน่วยงานของรัฐให้รับผิดในผลละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานได้ทำไปในการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่คำนึงไปฟ้องศาล (มาตรา 11)

อำนาจของหน่วยงานรัฐที่เสียหายจะออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชำระเงินที่ได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนไปหรือกรณีเกิดความเสียหายแก่หน่วยงานรัฐ (มาตรา 12)

อำนาจในการออกระเบียบของคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการผ่อนชำระเงินที่เจ้าหน้าที่ซึ่งจะต้องรับผิดตามมาตรา 8 และมาตรา 10 (มาตรา 13)

สิทธิในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองเมื่อผู้เสียหายไม่พอใจในผลคำวินิจฉัยของหน่วยงานรัฐตามมาตรา 11 (มาตรา 14)

โดยเนื้อหาสาระบัญญัติและวิธีสบัญญัติของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ที่นำเสนอข้างต้นนี้ ในการบังคับใช้จริงยังต้องพิจารณาควบคู่ไปกับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิด พ.ศ. 2539 ประกอบด้วย ระเบียบฯ ดังกล่าวเป็นการกำหนดรายละเอียดในการดำเนินการ เช่น

การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ขั้นตอนการพิจารณา ขั้นตอนการออกคำสั่ง เป็นต้น แต่เนื่องจากประเด็นศึกษาในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ไม่ได้มุ่งเจาะลึกไปในทางปฏิบัติ ผู้เขียนจึงจะทำการพิจารณาเฉพาะข้อกฎหมายและหลักการซึ่งจะนำไปสู่การวิเคราะห์เรื่องเขตอำนาจศาลเท่านั้น

3.1.4 การฟ้องคดีเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

ในการฟ้องคดีเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 นั้น ย่อมขึ้นอยู่กับกรณีว่าการกระทำละเมิดนั้นเป็นการกระทำที่ต้องรับผิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ลักษณะละเมิดหรือตามกฎหมายความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ หากเป็นความผิดที่เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดเป็นการส่วนตัวย่อมต้องดำเนินคดีต่อศาลยุติธรรม แต่ถ้าเป็นกรณีที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดก็จะเป็นคดีที่ฟ้องต่อศาลปกครองแต่ก็ไม่ใช่ทุกคดี เพราะหลักเกณฑ์การฟ้องคดีละเมิดต่อศาลปกครองนั้นจำเป็นต้องพิจารณาจากบทบัญญัติของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ประกอบกันด้วย

คดีละเมิดที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองนั้นจะต้องเป็นคดีที่เข้าลักษณะ 2 ประการดังต่อไปนี้ คือ⁵

(1) เป็นคดีที่เกิดจากการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ในทางปกครองของเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานทางปกครองเท่านั้น ไม่ใช่การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐในกระบวนการยุติธรรมอาญา การพิจารณาของศาลหรือการบังคับคดีที่เจ้าพนักงานบังคับคดีดำเนินการตามคำสั่งศาลยุติธรรม⁶

(2) เป็นคดีที่ความเสียหายจากการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ทางปกครองนั้นเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย การออกกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น การละเลยต่อหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

⁵ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2549), น. 372.

⁶ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 74/2545, 427/2545 (ประชุมใหญ่), 436/2545, 128/2545 และ 109/2545

การกระทำละเมิดที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ในกรณีอื่นๆ นอกจากที่กล่าวมาข้างต้นนี้ ผู้เสียหายไม่อาจฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้แต่จะต้องฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมเท่านั้น

กระบวนการฟ้องคดีให้รับผิดต่อศาลปกครองในความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่นั้นนอกจากหลักเกณฑ์ที่พิจารณาว่าเป็นคดีที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 หรือไม่นั้น เงื่อนไขการดำเนินการต่างๆ ย่อมเป็นไปตามหลักเกณฑ์การฟ้องคดีที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กำหนดไว้ กล่าวคือ⁷

- (1) เงื่อนไขเกี่ยวกับผู้มีสิทธิฟ้องคดีและความสามารถของผู้ฟ้องคดีตามมาตรา 42
- (2) เงื่อนไขเกี่ยวกับคำขอให้ศาลมีคำสั่งบังคับเพื่อแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายของผู้ฟ้องคดีตามมาตรา 72
- (3) เงื่อนไขเกี่ยวกับการดำเนินการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายของผู้ฟ้องคดี
- (4) เงื่อนไขเกี่ยวกับคำฟ้องและเอกสารที่ยื่นส่งศาล
- (5) เงื่อนไขเกี่ยวกับระยะเวลาในการฟ้องคดี
- (6) เงื่อนไขเกี่ยวกับค่าธรรมเนียมศาล
- (7) เงื่อนไขเกี่ยวกับความจำเป็นต้องขอให้ศาลออกคำสั่งบังคับเพื่อแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือเสียหาย
- (8) เงื่อนไขเกี่ยวกับข้อห้ามในการฟ้องคดีต่อศาลและเงื่อนไขอื่นๆ เช่น การฟ้องซ้ำหรือ ฟ้องซ้อน เป็นต้น

ในการฟ้องคดีความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ต่อศาลปกครองผู้ฟ้องคดีเองย่อมจะต้องดำเนินการต่างๆ ให้ครบเนื้อหาทั้ง 8 ประการข้างต้น ตามที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 บัญญัติไว้ เพื่อให้คำฟ้องนั้นสมบูรณ์ที่จะสามารถขึ้นสู่การวินิจฉัยของศาลปกครองต่อไปได้

⁷ ดูรายละเอียดเพิ่มเติมเรื่องนี้ในบทความเรื่อง “การฟ้องคดีละเมิดต่อศาลปกครอง” โดย ดร. ฤทัย หงส์สิริ เอกสารทางวิชาการเนื่องในโอกาสครบรอบ 10 ปี พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 , (กรุงเทพมหานคร : สำนักความรับผิดทางแพ่งกรมบัญชีกลาง , 2549).

3.2 เจ้าพนักงานบังคับคดีตามระบบกฎหมายไทย

การบังคับคดีเป็นวิธีการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาที่จะบังคับให้ลูกหนี้ตามคำพิพากษาปฏิบัติตามคำพิพากษา เมื่อลูกหนี้ตามคำพิพากษาผู้แพ้อคดีไม่ยอมปฏิบัติตามชำระหนี้ตามคำพิพากษา โดยปกติเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาไม่มีอำนาจที่จะบังคับเอากับลูกหนี้ตามคำพิพากษาได้ด้วยตนเอง เพราะจะก่อให้เกิดปัญหาข้อพิพาทจนถึงขั้นรุนแรงหรือก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยขึ้นในสังคม ด้วยเหตุผลดังกล่าว รัฐจึงได้กำหนดให้มีการบังคับคดีโดยเจ้าพนักงานบังคับคดี เจ้าพนักงานบังคับคดีจะเป็นผู้ดำเนินการกระบวนการบังคับคดีกับลูกหนี้ตามคำพิพากษาแทนเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษา แต่ทั้งนี้จะต้องอยู่ภายใต้ขอบเขตของหมายบังคับคดีคำพิพากษาหรือคำสั่ง รวมทั้งสภาพแห่งหนี้ที่เปิดช่องให้สามารถทำได้

การบังคับคดีมีทั้งกรณีที่ต้องกระทำโดยเจ้าพนักงานบังคับคดี เช่น การบังคับชำระหนี้เงินโดยการยึดหรืออายัดทรัพย์สินและการขายทอดตลาด การขับไล่ออถอน และกรณีที่ไม่ต้องบังคับคดีโดยเจ้าพนักงานบังคับคดี เช่น หนี้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ หรือกรณีที่เจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาสามารถใช้คำพิพากษาแทนการแสดงเจตนาได้โดยตรง เป็นต้น

กรณีที่การบังคับคดีจะต้องกระทำโดยเจ้าพนักงานบังคับคดี เจ้าพนักงานบังคับคดีคือเจ้าพนักงานซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งในการทำให้คำพิพากษาของศาลเกิดสภาพบังคับอย่างเป็นทางการ

3.2.1 ที่มาของเจ้าพนักงานบังคับคดี

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 1 (14) บัญญัติว่า "เจ้าพนักงานบังคับคดี หมายความว่า เจ้าพนักงานในสังกัดกรมบังคับคดีหรือพนักงานอื่น ผู้มีอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ใช้ อยู่ในอันที่จะปฏิบัติตามวิธีการที่บัญญัติไว้ในภาค 4 แห่งประมวลกฎหมายนี้ เพื่อคุ้มครองสิทธิของคุณความในระหว่างการพิจารณา เพื่อบังคับตามคำพิพากษาหรือคำสั่งและให้หมายความรวมถึงบุคคลที่ได้รับมอบหมายจากเจ้าพนักงานบังคับคดีให้ปฏิบัติการแทน"

เมื่อพิจารณานิยามของเจ้าพนักงานบังคับคดีข้างต้นแล้ว จะเห็นได้ว่าเจ้าพนักงานบังคับคดีคือบุคลากรภายในกรมบังคับคดี กระทรวงยุติธรรม และรวมไปถึงบุคคลที่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติการแทนด้วย เจ้าพนักงานบังคับคดีมีภารกิจสำคัญในการคุ้มครองสิทธิของคุณความในระหว่างการพิจารณาของศาลและมีภารกิจสำคัญในการบังคับคดีให้เป็นไปตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล เนื้อหาของบทบัญญัติดังกล่าว แสดงนัยยะอยู่ 2 ประการ หนึ่ง

คือรูปแบบการปกครองบุคลากรหรือการบริหารงานบุคคล (เจ้าพนักงานบังคับคดี) ซึ่งเป็นไปตามระบบการบริหารราชการแผ่นดิน (การบังคับบัญชาภายในกรมบังคับคดี กระทรวงยุติธรรม) สองคือภารกิจของเจ้าพนักงานบังคับคดีซึ่งจะต้องเป็นไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ภาคบังคับคดีและอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติงานโดยศาลยุติธรรมในฐานะที่เจ้าพนักงานบังคับคดีถือเสมือนเป็นเจ้าพนักงานศาล⁸

การเข้าสู่ตำแหน่งของเจ้าพนักงานบังคับคดีมีความแตกต่างจากเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ (ผู้เขียนเปรียบเทียบในฐานะที่เป็นเจ้าหน้าที่สังกัดกรมบังคับคดีเหมือนกัน) ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งไม่ได้บัญญัติถึงขั้นตอนในการแต่งตั้งเจ้าพนักงานบังคับคดีไว้อย่างชัดเจนปรากฏเพียงถ้อยคำในกฎหมายบางมาตรา เช่น มาตรา 278 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งที่บัญญัติให้เจ้าพนักงานบังคับคดีเริ่มต้นมีอำนาจและหน้าที่ตามกฎหมายนับแต่วันที่ได้ส่งหมายบังคับคดีให้แก่ลูกหนี้ตามคำพิพากษาหรือถ้าหมายนั้นมิได้ส่งก็นับแต่วันออกหมายนั้นเป็นต้นไป หรือมาตรา 296 ทวิแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งที่บัญญัติในทำนองเดียวกันกรณีการบังคับคดีขับไล่อริ่นถอนว่าเจ้าพนักงานบังคับคดีจะเริ่มต้นมีอำนาจตามกฎหมายก็ต่อเมื่อศาลมีคำสั่ง

ในขณะที่การเข้าสู่ตำแหน่งของเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ปรากฏขั้นตอนในการแต่งตั้งอยู่ในมาตรา 139 แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. 2483⁹ ซึ่งบัญญัติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมมีอำนาจในการแต่งตั้งและถอดถอนเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ซึ่งจะเป็นการแต่งตั้งโดยเฉพาะตัวหรือเป็นการแต่งตั้งโดยตำแหน่งหน้าที่ก็ได้และเนื่องจากอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์มีอยู่หลายประการซึ่งมีผลกระทบต่อสิทธิหน้าที่ของบุคคล

⁸ มาตรา 278 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งบัญญัติว่า "...ให้เจ้าพนักงานบังคับคดีมีอำนาจดำเนินการใดๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบังคับคดีได้โดยให้ถือเสมือนเป็นเจ้าพนักงานศาล" ประกอบกับแนวคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 237/2506 ,1085/2525 และ 4522/2550 ซึ่งวินิจฉัยยืนยันหลักการว่าเจ้าพนักงานบังคับคดีเป็นเจ้าพนักงานศาล

⁹ พระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. 2483 มาตรา 139 บัญญัติว่า "รัฐมนตรีมีอำนาจแต่งตั้งบุคคลหนึ่งหรือหลายคนที่เห็นสมควรโดยเฉพาะตัวหรือโดยตำแหน่งหน้าที่ให้เป็นเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์และมีอำนาจถอดถอนได้ การแต่งตั้งหรือถอดถอนเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์นั้นให้โฆษณาในราชกิจจานุเบกษา"

ผู้ล้มละลาย ผู้มีส่วนได้เสียในคดีรวมตลอดถึงบุคคลทั่วไป การแต่งตั้งและการถอดถอน เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์จึงจำเป็นจะต้องมีการประกาศโฆษณาในราชกิจจานุเบกษาเพื่อแสดงถึงสถานะและอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ให้เป็นที่ทราบกันโดยทั่วไป

ดังนั้น เพื่อประโยชน์ในการพิจารณาโดยเฉพาะประเด็นเรื่องความรับผิดชอบของ เจ้าพนักงานบังคับคดี ผู้เขียนจะจำแนกที่มาของเจ้าพนักงานบังคับคดีออกเป็น 3 ลักษณะ คือ เจ้าพนักงานบังคับคดีที่เป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ เจ้าพนักงานบังคับคดีที่เป็นพนักงานราชการและเจ้าพนักงานอื่นที่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติกรแทน มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

3.2.1.1 เจ้าพนักงานบังคับคดีที่เป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ

จากนิยามของเจ้าพนักงานบังคับคดีมาตรา 1 (14) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งซึ่งระบุว่าเจ้าพนักงานบังคับคดีคือ "เจ้าพนักงานสังกัดกรมบังคับคดี" ดังนั้น บุคคลที่จะเข้ามารับราชการสังกัดกรมบังคับคดี จะต้องมีความสมบูรณ์คุณสมบัติเฉพาะคือเป็นผู้สำเร็จการศึกษานิติศาสตรบัณฑิต¹⁰ และมีความสมบูรณ์ทั่วไปตามที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้กำหนดไว้¹¹ เช่น จะต้องมิใช่สัญชาติไทยอายุไม่ต่ำกว่า 18 ปี ไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ไม่เป็นบุคคลล้มละลาย เป็นต้น บุคคลที่มีความสมบูรณ์ดังกล่าวจะต้องผ่านมาตรฐานการสอบคัดเลือกซึ่งกรมบังคับคดีเป็นผู้จัดขึ้น

เจ้าพนักงานบังคับคดีซึ่งเป็นข้าราชการพลเรือนจะต้องสังกัดอยู่ในหน่วยงานย่อยระดับกองซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการบังคับคดีแพ่ง เช่น กองยึดทรัพย์สิน กองอายัดทรัพย์สิน กองจำหน่ายทรัพย์สิน กรณีในส่วนกลาง หรือเป็นเจ้าพนักงานซึ่งรับผิดชอบสำนวนคดีแพ่งในสำนักงานบังคับคดีจังหวัดหรือสาขา กรณีของส่วนภูมิภาค รายละเอียดการแบ่งส่วนราชการภายในกรมบังคับคดีเป็นไปตามกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมบังคับคดี กระทรวงยุติธรรม พ.ศ. 2551

¹⁰ ตัวอย่างจากประกาศกรมบังคับคดี เรื่อง รับสมัครสอบแข่งขันเพื่อบรรจุและแต่งตั้งบุคคลเข้ารับราชการในตำแหน่งนิติกร 3 ประกาศ ณ วันที่ 18 มิถุนายน พ.ศ. 2551 ข้อ 2.2 ซึ่งกำหนดว่า "ผู้สมัครสอบต้องมีคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่ง ดังนี้ ได้รับวุฒิปริญญาตรีหรือเทียบเท่าทางกฎหมาย..."

¹¹ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 36

3.2.1.2 เจ้าพนักงานบังคับคดีที่เป็นพนักงานราชการ

เนื่องจากมาตรา 1(14) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งไม่ได้กำหนดคุณสมบัติของเจ้าพนักงานบังคับคดีไว้โดยเฉพาะว่าจะต้องเป็นข้าราชการพลเรือนหรือไม่และไม่ได้บัญญัติว่าจะต้องได้รับการแต่งตั้งเป็นพิเศษเหมือนเช่นเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ดังที่กล่าวมาข้างต้น ในทางปฏิบัติ กรมบังคับคดีซึ่งรับผิดชอบเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลทั้งหมด กรณีที่อัตรากำลังของเจ้าพนักงานบังคับคดีซึ่งเป็นข้าราชการพลเรือนมีจำกัดและไม่สอดคล้องกับปริมาณคดีที่เพิ่มมากขึ้นตามสภาพสังคมและเศรษฐกิจที่มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา ดังนั้นเพื่อแก้ไขการขาดแคลนบุคลากร กรมบังคับคดีจึงกำหนดให้มีการเปิดรับบุคคลเข้ามาดำรงตำแหน่งเจ้าพนักงานบังคับคดีในสถานะของพนักงานราชการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยพนักงานราชการ พ.ศ. 2547

เจ้าพนักงานบังคับคดีที่มีสถานะเป็นพนักงานราชการจะต้องมีคุณสมบัติเฉพาะคือสำเร็จการศึกษานิติศาสตรบัณฑิตและมีคุณสมบัติทั่วไปตามที่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยพนักงานราชการ พ.ศ. 2547¹² ได้กำหนดไว้ ซึ่งส่วนใหญ่ก็เป็นไปในทำนองเดียวกันกับคุณสมบัติของเจ้าพนักงานบังคับคดีที่มีสถานะเป็นข้าราชการพลเรือน

3.2.1.3 บุคคลที่ได้รับมอบหมายจากเจ้าพนักงานบังคับคดีให้ปฏิบัติการแทน

มาตรา 1(14) กำหนดให้บุคคลซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าพนักงานบังคับคดีให้ปฏิบัติการแทนถือเป็นเจ้าพนักงานบังคับคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งด้วยในอดีต บุคคลที่ได้รับการมอบหมายให้ทำหน้าที่บังคับคดีนอกจากเจ้าพนักงานบังคับคดีแล้วยังมีเจ้าหน้าที่ศาลหรือจำศาล¹³ อีกด้วย แต่ในปัจจุบัน เจ้าพนักงานบังคับคดีคือเจ้าพนักงานสังกัดกรมบังคับคดี การพิจารณามอบหมายให้บุคคลใดปฏิบัติหน้าที่ในฐานะของเจ้าพนักงานบังคับคดีจึงอาจเป็นไปตามที่อธิบดีกรมบังคับคดีเห็นสมควร เช่น คำสั่งกรมบังคับคดีที่ 760/2545 เรื่องมอบหมายให้ข้าราชการเป็นเจ้าพนักงานบังคับคดี โดยเนื้อหาในคำสั่งดังกล่าวระบุว่า “อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 1 อนุมาตรา 14 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง...

¹² ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยพนักงานราชการ พ.ศ. 2547 ข้อ 8

¹³ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3258/2525 , 3524/2525 , 2452/2535 และ 212/2537

เพื่อให้การดำเนินการบังคับคดีมีความคล่องตัว สามารถอำนวยความสะดวกและก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการ สมตามเจตนารมณ์ของกฎหมายดังกล่าว กรมบังคับคดีจึงมอบหมายให้ข้าราชการพลเรือนสามัญในกรมบังคับคดีผู้ปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งผู้อำนวยการกองคำนวณและเฉลี่ยทรัพย์สินและหัวหน้าฝ่ายคำนวณด้านคดีแพ่ง กองคำนวณและเฉลี่ยทรัพย์สิน เป็นเจ้าพนักงานบังคับคดี” คำสั่งกรมบังคับคดีกรณีนี้ถือเป็นการมอบหมายให้บุคคลที่ดำรงตำแหน่งต่างๆ ชำรงต้นเป็นเจ้าพนักงานบังคับคดีในส่วนงานการคำนวณเพื่อทำบัญชีรับ-จ่าย การรับหรือจ่ายเงินแก่ผู้มีส่วนได้เสียในคดี เป็นต้น

ในส่วนของการส่งเอกสารเกี่ยวกับการบังคับคดีอันเป็นอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานบังคับคดีตามมาตรา 278/1 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ในทางปฏิบัติ เจ้าพนักงานบังคับคดีจะมอบหมายให้พนักงานเดินหมายเป็นผู้ปฏิบัติงานในส่วนนี้แทน ปราบกฎหลักการอยู่ในระเบียบกระทรวงยุติธรรมว่าด้วยการบังคับคดีของเจ้าพนักงานบังคับคดี พ.ศ. 2522 ข้อ 115 ซึ่งกำหนดว่า “การส่งคำคู่ความหรือเอกสารอื่นใดเกี่ยวกับการบังคับคดี ตามปกติให้เป็นหน้าที่ของพนักงานเดินหมาย งานเดินหมายและประกาศ สำนักงานเลขานุการกรม กรมบังคับคดี เป็นผู้ส่ง แต่ในกรณีรีบด่วนอาจให้เจ้าพนักงานเจ้าหน้าที่ในกองของตนเป็นผู้ส่งก็ได้”

จากที่กล่าวข้างต้น ทั้งการมอบหมายให้ผู้อำนวยการกองคำนวณและเฉลี่ยทรัพย์สิน หัวหน้าฝ่ายคำนวณด้านคดีแพ่งหรือการมอบหมายให้พนักงานเดินหมายเป็นเจ้าพนักงานบังคับคดี ตามขอบเขตอำนาจในตำแหน่งของตนแล้ว กรณีถือได้ว่ากรมบังคับคดีได้มอบหมายให้เจ้าหน้าที่ภายในกรมบังคับคดีซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่รัฐและรับเงินเดือนจากเงินงบประมาณแผ่นดินให้มีอำนาจหน้าที่เป็นเจ้าพนักงานบังคับคดีตามมาตรา 1 (14) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ทว่าในอนาคต กรมบังคับคดีจะมีเจ้าพนักงานบังคับคดีเอกชนเข้ามาปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่ง เจ้าพนักงานบังคับคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ดังที่ปรากฏหลักเกณฑ์ในกฎกระทรวงว่าด้วยคุณสมบัติ หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขของบุคคลที่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติการแทนเจ้าพนักงานบังคับคดี พ.ศ. 2551 กฎกระทรวงฯ นี้อาศัยอำนาจตามความใน มาตรา 278 วรรคสี่ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งซึ่งบัญญัติว่า “ในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานบังคับคดี เจ้าพนักงานบังคับคดีจะมอบหมายให้บุคคลอื่นปฏิบัติการแทนก็ได้ ทั้งนี้ ตามคุณสมบัติ หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง”

เจ้าพนักงานบังคับคดีเอกชนดังที่กล่าวมา ย่อมถือเป็นเจ้าพนักงานบังคับคดีตาม นิยามของมาตรา 1 (14) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งด้วย เป็นไปตามนโยบาย ของกรมบังคับคดีที่จะถ่ายโอนภารกิจบางประการออกไปสู่ภาคเอกชน เพื่อให้การปฏิบัติงาน

เป็นไปโดยคล่องตัว รวดเร็ว ประกอบกับปัจจุบันมีจำนวนการบังคับคดีแพ่งเป็นปริมาณมาก โดยเนื้อหาในกฎกระทรวงดังกล่าวกำหนดให้เอกชนซึ่งมีคุณสมบัติตามกฎหมายฯ สามารถเข้ามาดำเนินการในฐานะของเจ้าพนักงานบังคับคดีได้¹⁴ ในส่วนของงานขายทอดตลาดและการจัดทำบัญชีรับ-จ่าย¹⁵ ส่วนการกำหนดค่าตอบแทนของเจ้าพนักงานบังคับคดีเอกชนดังกล่าวก็เป็นไปตามมาตรา 278 วรรคห้าซึ่งบัญญัติว่า "ให้หักค่าธรรมเนียมเจ้าพนักงานบังคับคดีตามตาราง 5 ทำयประมวลกฎหมายนี้ เพื่อให้กรมบังคับคดีพิจารณาจ่ายเป็นค่าตอบแทนแก่ผู้ที่ได้รับมอบหมายตามวรรคสี่โดยไม่ต้องนำส่งกระทรวงการคลัง ทั้งนี้ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมกำหนด โดยได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงการคลัง"

ปัจจุบัน เจ้าพนักงานบังคับคดีเอกชนตามกฎหมายกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมบังคับคดี กระทรวงยุติธรรม พ.ศ. 2551 ยังไม่ได้ดำเนินการในทางปฏิบัติเพราะอยู่ในระหว่างการศึกษาเรื่องค่าตอบแทนเพื่อเสนอต่อกระทรวงการคลังในการยกวางระเบียบกระทรวงการคลังต่อไป

3.2.2 บทบาทและอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานบังคับคดี

ในการปฏิบัติงานบังคับคดีของเจ้าพนักงานบังคับคดี เจ้าพนักงานบังคับคดีอาจอยู่ในสถานะของเจ้าพนักงานศาลซึ่งต้องปฏิบัติตามคำสั่งศาลในทุกเรื่องโดยไม่มีสิทธิอุทธรณ์หรือโต้แย้ง บ้างก็อยู่ในสถานะตัวแทนเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาซึ่งจะต้องดำเนินการเพื่อให้ได้รับชำระหนี้อย่างครบถ้วนในเวลาที่สุดเร็ว แต่ทั้งนี้ก็ต้องคุ้มครองสิทธิตามกฎหมายของลูกหนี้ตามคำพิพากษาด้วยในขณะเดียวกัน บ้างเจ้าพนักงานบังคับคดีก็อยู่ในสถานะเป็นเจ้าหน้าที่รัฐสังกัดหน่วยงานทางปกครองซึ่งจะต้องปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นการบังคับบัญชาในฝ่ายปกครอง

การแบ่งสถานะของเจ้าพนักงานบังคับคดีออกมาเป็นบทบาทต่างๆ นี้จะช่วยให้การวิเคราะห์เรื่องความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าพนักงานบังคับคดีได้เป็นอย่างดี เนื่องจากการปฏิบัติงานในแต่ละสถานะของเจ้าพนักงานบังคับคดีจะมีกฎหมายเข้ามาเกี่ยวข้องและบัญญัติเงื่อนไขแห่งความรับผิดชอบไว้แตกต่างกัน เช่น การปฏิบัติในฐานะเจ้าพนักงานศาล หากเกิดความเสียหายขึ้น ศาลอาจออกคำสั่งรวมไปถึงออกหมายบังคับคดีให้เจ้าพนักงานบังคับคดีชดใช้

¹⁴ กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมบังคับคดี กระทรวงยุติธรรม พ.ศ. 2551 ข้อ 2

¹⁵ กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมบังคับคดี กระทรวงยุติธรรม พ.ศ. 2551 ข้อ 6

ค่าสินไหมทดแทนได้โดยตรง¹⁶ การปฏิบัติงานในสถานะเป็นตัวแทนเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษา หากเกิดความเสียหายขึ้นและไม่ใช้กรณีเจ้าพนักงานบังคับคดีกระทำการโดยฝ่าฝืนกฎหมาย เจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาจะต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหาย¹⁷ หรือการปฏิบัติงานในสถานะของเจ้าหน้าที่รัฐสังกัดหน่วยงานทางปกครอง เมื่อเกิดความเสียหายแก่บุคคลหรือหน่วยงานอันเนื่องมาจากการปฏิบัติงาน เจ้าพนักงานบังคับคดีอาจถูกดำเนินการทางวินัยหรือต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนกรณีกระทำละเมิดด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ตามหลักเกณฑ์ของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ความแตกต่างทางสถานะของเจ้าพนักงานบังคับคดียังถือเป็นข้อพิจารณาที่สำคัญในการวิเคราะห์เรื่องเขตอำนาจศาลในการพิจารณาพิพากษาคดีละเมิดในแต่ละกรณี

สถานะต่างๆ ของเจ้าพนักงานบังคับคดีในการปฏิบัติงานบังคับคดี แบ่งออกได้เป็น 3 ประการ ดังนี้

3.2.2.1 เจ้าพนักงานบังคับคดีในฐานะเป็นเจ้าพนักงานของศาล

เจ้าพนักงานบังคับคดีมีอำนาจหน้าที่ในการบังคับคดีให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาล กระบวนการดำเนินงานของเจ้าพนักงานบังคับคดีจึงมีส่วนเกี่ยวข้องกับศาลอยู่ในทุกขั้นตอน ตั้งแต่การเริ่มต้นออกหมายบังคับคดีในขั้นตอนแรก ไปจนถึงการรายงานบัญชีรับ-จ่ายเงินในคดีซึ่งเป็นขั้นสุดท้ายให้ศาลทราบ สถานะความเป็นเจ้าพนักงานศาลปรากฏชัดในมาตรา 278 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งซึ่งบัญญัติว่า "...ให้เจ้าพนักงานบังคับคดีมีอำนาจดำเนินการใดๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบังคับคดีได้โดยให้ถือเสมือนเป็นเจ้าพนักงานศาล"

สถานะการเป็นเจ้าพนักงานศาลของเจ้าพนักงานบังคับคดียังมีความเป็นมาอย่างยาวนานในประวัติศาสตร์ ในกฎหมายตราสามดวงมีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการบังคับคดีอยู่ในกฎหมายพระไอยการลักษณะกระลาการ บทบัญญัติดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าผู้มีอำนาจในการบังคับคดีคือศาลหรือกระลาการที่พิจารณาพิพากษาคดี¹⁸ ในกรณีที่เป็นกระลาการซึ่ง

¹⁶ มาตรา 283 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

¹⁷ มาตรา 284 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

¹⁸ ร.แลงการ์ด, ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย, พิมพ์ครั้งที่ 1,2 เล่ม (กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช, 2526), น. 260.

พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งขึ้นและได้ทำการบังคับคดีโดยผิดพลาดไป กระลาการผู้นั้นจะต้องรับผิดชอบใช้ด้วยทรัพย์สินเท่ากับที่ดินบังคับคดีผืนนั้น¹⁹

ในสมัยต่อมา การบังคับคดีเป็นภาระหน้าที่ของศาลที่ต้องตั้งจำศาลเป็นเจ้าพนักงานบังคับคดีปรากฏตามแนวคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3258/2525²⁰, 3524/2525²¹, 469/2535²², 2452/2535²³ และ 212/2537²⁴ เมื่อภารกิจหน้าที่ของจำศาลเกี่ยวกับงานธุรการมีมากขึ้นจึงมีการจัดตั้งกรมบังคับคดีขึ้นรองรับงานธุรการของศาลเกี่ยวกับการบังคับคดีแพ่งเป็นการเฉพาะ กรมบังคับคดีจึงเป็นหน่วยธุรการของศาลยุติธรรมดังจะเห็นได้จากพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมบังคับคดี พ.ศ. 2541 ซึ่งกำหนดให้การบังคับคดีในบทบัญญัติ ภาค 4 เกี่ยวกับวิธีการปฏิบัติของเจ้าพนักงานบังคับคดีจะต้องบังคับคดีให้เป็นไปตามคำพิพากษาหรือคำสั่งศาลในฐานะเป็นเจ้าพนักงานของศาล

¹⁹ รายละเอียดจะกล่าวถึงในหัวข้อเรื่องความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าพนักงานบังคับคดี

²⁰ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3258/2525 ศาลจังหวัดนครราชสีมาซึ่งศาลอื่นขอให้บังคับคดีแทนได้ตั้งจำศาลเป็นเจ้าพนักงานบังคับคดี กรณีไม่ขัดต่อระเบียบกระทรวงยุติธรรมที่ให้ตั้งเจ้าพนักงานบังคับคดีและวางทรัพย์สินส่วนภูมิภาคเป็นเจ้าพนักงานบังคับคดีได้เพราะการที่ศาลจะตั้งใครเป็นเจ้าพนักงานบังคับคดีเป็นอำนาจของศาลโดยเฉพาะ การบังคับคดีที่ดำเนินโดยจำศาลจึงไม่ขัดต่อกฎหมายและไม่เป็นโมฆะ

²¹ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3524/2525 จำศาลเป็นเจ้าพนักงานศาลตามพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง พ.ศ. 2477 มาตรา 5 (ข) จึงมีฐานะเป็นเจ้าพนักงานบังคับคดีตามมาตรา 1(14) การที่ศาลชั้นต้นแต่งตั้งจำศาลเป็นเจ้าพนักงานบังคับคดีจึงเป็นการชอบด้วยกฎหมาย

²² คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 469/2535 เมื่อจำศาลได้รับแต่งตั้งเป็นเจ้าพนักงานบังคับคดีจากศาลแล้วย่อมมีหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการตามกฎหมายและมีอำนาจมอบหมายให้รองจำศาลไปปฏิบัติหน้าที่แทนได้ กรณีถือเป็นเรื่องภายในและอยู่ในความรับผิดชอบของจำศาลโดยตรง

²³ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2452/2535 วินิจฉัยทำนองเดียวกันว่ารองจำศาลที่ได้รับมอบหมายจากจำศาลย่อมมีอำนาจดำเนินการบังคับคดีได้

²⁴ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 212/2537 การที่ศาลออกหมายตั้งจำศาลเป็นเจ้าพนักงานบังคับคดี ต่อมาจำศาลคนเดิมย้ายไปมีจำศาลคนใหม่ย้ายมาแทน จำศาลคนใหม่ก็มีอำนาจบังคับคดีตามกฎหมายตั้งเดิมเพราะไม่ใช่ตั้งบุคคลหนึ่งบุคคลใดโดยเฉพาะ

ปัจจุบัน แม้ศาลยุติธรรมจะแยกตัวออกจากกระทรวงยุติธรรมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 275 ประกอบกับกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรมซึ่งกำหนดให้สำนักงานศาลยุติธรรมเป็นหน่วยงานธุรการอิสระของศาลยุติธรรมแต่ไม่ได้กำหนดให้กรมบังคับคดีเป็นหน่วยงานธุรการของศาลยุติธรรมด้วย²⁵ แต่มาตรา 278 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งฉบับปัจจุบัน²⁶ ก็ยังคงรับรองสถานะความเป็นเจ้าพนักงานศาลของเจ้าพนักงานบังคับคดีไว้ดังเดิมตามที่กล่าวมาแล้ว

บทบาทการเป็นเจ้าพนักงานศาลของเจ้าพนักงานบังคับคดี เริ่มต้นตั้งแต่เจ้าพนักงานบังคับคดีได้รับหมายบังคับคดีจากศาล เจ้าพนักงานบังคับคดีจะต้องดำเนินการบังคับคดีตามเนื้อหาที่ระบุไว้ในหมายบังคับคดีอย่างเคร่งครัด ศาลมีอำนาจในการควบคุมตรวจสอบหรือสอดส่องให้การปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานบังคับคดีเป็นไปโดยถูกต้องและชอบด้วยกฎหมายโดยเจ้าพนักงานบังคับคดีมีหน้าที่รายงานกระบวนการบังคับคดีให้ศาลที่มีเขตอำนาจทราบอยู่เป็นระยะ ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 278 วรรคสามแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ความว่า “ ให้เจ้าพนักงานบังคับคดีทำบันทึกแล้วรักษาไว้ในที่ปลอดภัยซึ่งวิธีการบังคับทั้งหลายที่ได้จัดทำไปและรายงานต่อศาลเป็นระยะ ๆ ไป”

การมีคำสั่งหรือการดำเนินการใดๆ ของเจ้าพนักงานบังคับคดี หากผู้มีส่วนได้เสียในคดี²⁷ ต้องการโต้แย้งหรือคัดค้านคำสั่งนั้น ในชั้นต้นอาจยื่นคำร้องต่อเจ้าพนักงานบังคับคดี เมื่อเจ้าพนักงานบังคับคดีพิจารณามีคำสั่งแล้ว หากผู้มีส่วนได้เสียยังไม่พอใจในคำสั่งนั้น ผู้มีส่วนได้เสียอาจยื่นคำร้องต่อศาลยุติธรรมตามเงื่อนไขที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งได้บัญญัติไว้ในแต่ละเรื่อง เช่น การคัดค้านการกำหนดวิธีการขาย ผู้ร้องจะต้องยื่นคำขอต่อศาลโดยทำเป็นคำร้องภายใน 2 วันนับตั้งแต่วันปฏิเสศเพื่อขอให้ศาลมีคำสั่งชี้ขาดในเรื่องนั้นและคำสั่งของศาลให้

²⁵ ศึกษารายละเอียดเพิ่มเติมได้จากกรณีการเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าการที่กรมบังคับคดีไม่ได้อยู่ในหน่วยธุรการของศาลยุติธรรมจะเป็นการชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ในคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 21/2543 เรื่อง ประธานวุฒิสภาส่งความเห็นของสมาชิกวุฒิสภาให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. มีข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

²⁶ แก้ไขเพิ่มเติมตามพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ 25) พ.ศ. 2551

²⁷ มาตรา 280 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

เป็นที่สุด²⁸ การคัดค้านหรือโต้แย้งคำสั่งอายุัดของเจ้าพนักงานบังคับคดีเพื่อขอให้ศาลได้สวนเรื่อง
หนี้ที่อายุัดนั้น²⁹ หรือการคัดค้านบัญชีส่วนเฉลี่ยซึ่งเจ้าหนี้สามารถยื่นคำขอโดยทำเป็นคำร้อง
คัดค้านคำสั่งของเจ้าพนักงานบังคับคดีต่อศาลชั้นต้นภายใน 7 วันนับแต่วันที่ได้อ่านหรือที่ได้ส่ง
คำสั่งแล้วแต่กรณี³⁰ เป็นต้น

การพิจารณาเพื่อมีคำสั่งของเจ้าพนักงานบังคับคดี รวมไปถึงขั้นตอนในการโต้แย้ง
คัดค้านคำสั่งดังกล่าวย่อมต้องเป็นไปตามที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งบัญญัติ
ขั้นตอนไว้เป็นกรณีเฉพาะ ดังนั้นตลอดกระบวนการบังคับคดีของเจ้าพนักงานบังคับคดีจึงไม่
ตกอยู่ภายในบังคับแห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 โดยมาตรา 4
(4) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวบัญญัติไม่ให้นำวิธีการทางปกครองมาบังคับใช้กับการบังคับคดี
และวางทรัพย์ อันถือเป็นบทบัญญัติที่สอดคล้องกับหลักนิติวิธีว่ากฎหมายเฉพาะย่อมยกเว้น
กฎหมายทั่วไป

การที่เจ้าพนักงานบังคับคดีมีสถานะเป็นเจ้าพนักงานของศาล กรณีจึงต้องปฏิบัติ
ตามคำสั่งศาล เมื่อศาลสั่งอย่างไร เจ้าพนักงานบังคับคดีจะอุทธรณ์ฎีกาคำสั่งศาลไม่ได้ เช่น

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 237/2506 เจ้าพนักงานบังคับคดีเห็นควรเก็บค่าธรรมเนียม
เจ้าพนักงานบังคับคดีอัตราหนึ่งแต่ศาลจะให้เรียกเก็บอีกอัตราหนึ่ง เจ้าพนักงานบังคับคดีจะต้อง
ปฏิบัติตาม ไม่มีสิทธิอุทธรณ์ฎีกาโต้แย้ง เพราะเป็นเจ้าพนักงานศาล ไม่อาจเข้ามาเป็นผู้มีส่วนได้
เสียหรือเป็นคู่ความได้

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1085/2525 เจ้าพนักงานบังคับคดีเป็นเจ้าพนักงานศาลเป็น
ส่วนหนึ่งของศาลในการบังคับคดีเท่านั้น เมื่อศาลมีคำสั่งให้ยกเลิกการขายทอดตลาดของ
เจ้าพนักงานบังคับคดี เจ้าพนักงานบังคับคดีจะต้องปฏิบัติตามนั้นไม่มีสิทธิอุทธรณ์ฎีกาดังกล่าว

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2690/2537 แม้ผู้สู้ราคาเดิมจะต้องรับผิดชอบในราคาส่วนที่ขาด
ตามมาตรา 516 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ซึ่งเมื่อเจ้าพนักงานบังคับคดีได้แจ้งให้ผู้สู้
ราคาเดิมนำเงินจำนวนดังกล่าวไปชำระแล้ว แต่ผู้สู้ราคาเดิมเพิกเฉย กรณีถือว่าเป็นการโต้แย้ง
สิทธิของโจทก์ซึ่งเป็นเจ้าหนี้ตามมาตรา 55 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง หาใช่
เป็นการโต้แย้งสิทธิหรืออำนาจของเจ้าพนักงานบังคับคดีไม่ เพราะเจ้าพนักงานบังคับคดีเป็นแต่

²⁸ มาตรา 309 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

²⁹ มาตรา 312 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

³⁰ มาตรา 320 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

เพียงเจ้าพนักงานของศาลในการที่จะบังคับคดีเท่านั้น ไม่มีอำนาจหน้าที่ที่จะเข้าเป็นผู้มีส่วนได้เสียหรือเป็นคู่ความและจะร้องขอให้บังคับคดีตามมาตรา 271 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งได้ก็ต่อเมื่อมีคำพิพากษาของศาลให้ผู้ชำระคดีเดิมตกเป็นลูกหนี้ตามคำพิพากษาของโจทก์เสียก่อน เจ้าพนักงานบังคับคดีจึงไม่มีอำนาจขอให้ออกหมายบังคับคดียึดอายัดทรัพย์สินของผู้ซื้อเดิมโดยไม่ต้องฟ้องเป็นคดีใหม่

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 4522/2550 เจ้าพนักงานบังคับคดีเป็นเจ้าพนักงานที่ต้องปฏิบัติในการที่จะบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งศาลเท่านั้น ไม่มีอำนาจเข้ามาเป็นผู้มีส่วนได้เสียหรือเป็นคู่ความได้

3.2.2.2 เจ้าพนักงานบังคับคดีในฐานะเป็นตัวแทนของเจ้าหนี้ตามคำพิพากษา

นอกจากมาตรา 278 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งจะบัญญัติถึงสถานะเจ้าพนักงานศาลของเจ้าพนักงานบังคับคดีไว้ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น อีกสถานะหนึ่งของเจ้าพนักงานบังคับคดีซึ่งก็ได้รับการบัญญัติไว้ในมาตราเดียวกันนี้ นั่นคือสถานะความเป็นตัวแทนเจ้าหนี้ตามคำพิพากษา

มาตรา 278 วรรคหนึ่งแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง บัญญัติว่า "...ให้เจ้าพนักงานบังคับคดีมีอำนาจในฐานะเป็นผู้แทนเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาในอันที่จะรับชำระหนี้หรือทรัพย์สินที่ลูกหนี้นำมาวางและออกไปรับให้กับมีอำนาจที่จะยึดหรืออายัดและยึดถือทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษาไว้..." แม้ว่ากฎหมายจะบัญญัติอย่างชัดเจนว่าเจ้าพนักงานบังคับคดีมีอำนาจในฐานะเป็นตัวแทนของเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาในการบังคับชำระหนี้เอาจากทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษา แต่หน้าที่อีกส่วนหนึ่งของเจ้าพนักงานบังคับคดีก็คือการปฏิบัติงานตามกรอบของกฎหมายซึ่งมุ่งที่จะคุ้มครองลูกหนี้ตามคำพิพากษาไม่ให้ถูกกระทบสิทธิจนเกินสมควร เช่น บทบัญญัติว่าด้วยการห้ามเจ้าพนักงานบังคับคดียึดทรัพย์สินเกินกว่าหนี้ตามคำพิพากษา³¹ การห้ามยึดหรืออายัดทรัพย์สินบางประเภทซึ่งมีความจำเป็นต่อการดำรงชีพของลูกหนี้ตามคำพิพากษา³² การให้โอกาสลูกหนี้ตามคำพิพากษาหรือผู้มีส่วนได้เสียอื่นคัดค้านราคา

³¹ มาตรา 284 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

³² มาตรา 285 และ 286 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

แห่งประมวลกฎหมายนี้” กฎหมายมาตรานี้แสดงให้เห็นถึงสถานะความเป็นตัวแทนเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาของเจ้าพนักงานบังคับคดีได้อย่างชัดเจนโดยสะท้อนอยู่ในเงื่อนไขความรับผิดชอบซึ่งให้ผลคล้ายกับบทบัญญัติเรื่องความรับผิดชอบของตัวการตัวแทนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

เมื่อพิจารณาประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ภาคบังคับคดีประกอบกับระเบียบกระทรวงยุติธรรมว่าด้วยการบังคับคดีของเจ้าพนักงานบังคับคดี พ.ศ. 2522 โดยตลอดแล้ว จะเห็นบทบาทของเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาซึ่งมีส่วนสำคัญทำให้การบังคับคดีสำเร็จลุล่วงไปได้ เช่น เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาจะต้องยืนยันว่าทรัพย์ที่เจ้าพนักงานบังคับคดียึดนั้นเป็นทรัพย์ของลูกหนี้ตามคำพิพากษา³⁴ เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาในฐานะผู้นำยึดจะต้องยื่นคำขอยึดพร้อมวางเงินค่าใช้จ่าย³⁵ กรณียึดที่ดิน ผู้นำยึดจะต้องส่งเอกสารสำคัญสำหรับที่ดินรายที่จะนำยึดหรือสำเนาซึ่งเจ้าพนักงานรับรอง³⁶ ผู้นำยึดจะต้องเป็นผู้ช่วยเหลือให้ความสะดวก จัดยานพาหนะรับและส่งเจ้าพนักงานบังคับคดี ตลอดจนการขนย้ายและการเก็บรักษาทรัพย์และออกเงินทรวงค่าใช้จ่ายตามที่เจ้าพนักงานบังคับคดีจะร้องขอ³⁷ ผู้นำยึดต้องอยู่ในสถานที่ยึดทรัพย์เพื่อชี้ทรัพย์ให้เจ้าพนักงานบังคับคดีกระทำการยึดและช่วยเหลือเจ้าพนักงานบังคับคดีในการยึดทรัพย์ตามแต่เจ้าพนักงานบังคับคดีจะร้องขอเพื่อให้การยึดสำเร็จไปโดยมิชักช้า³⁸ เป็นต้น

อีกประการหนึ่งซึ่งมีความสำคัญในการวิเคราะห์เรื่องความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าพนักงานบังคับคดีในการปฏิบัติงานบังคับคดีในวิทยานพันธฉบับนี้ คือกรณีของการยึดทรัพย์ที่ทำการ (เจ้าพนักงานบังคับคดีไม่ต้องออกไปทำการยึด ณ ที่ตั้งทรัพย์) เจ้าหนี้ตามคำพิพากษามีหน้าที่ต้องแถลงนำส่งเอกสารประกอบการบังคับคดีต่อเจ้าพนักงานบังคับคดี เช่น โฉนดที่ดิน หนังสือรับรองการทำประโยชน์ (นส. 3 นส. 3ก.) หนังสือกรรมสิทธิ์ห้องชุด หรือเอกสาร

³⁴ มาตรา 283 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

³⁵ ระเบียบกระทรวงยุติธรรมว่าด้วยการบังคับคดีของเจ้าพนักงานบังคับคดี พ.ศ. 2522
ข้อ 6

³⁶ ระเบียบกระทรวงยุติธรรมว่าด้วยการบังคับคดีของเจ้าพนักงานบังคับคดี พ.ศ. 2522
ข้อ 7

³⁷ ระเบียบกระทรวงยุติธรรมว่าด้วยการบังคับคดีของเจ้าพนักงานบังคับคดี พ.ศ. 2522
ข้อ 8

³⁸ ระเบียบกระทรวงยุติธรรมว่าด้วยการบังคับคดีของเจ้าพนักงานบังคับคดี พ.ศ. 2522
ข้อ 9

สำคัญที่ดินอื่นๆ หรือสำเนาที่เจ้าพนักงานรับรองไม่เกิน 1 เดือน พร้อมเอกสารที่เกี่ยวข้องเช่น หนังสือสัญญาจ้างอสังหาริมทรัพย์ รวมทั้งแผนที่การเดินทางไปยังทรัพย์สินที่จะยึดพร้อมสำเนา ภาพถ่ายปัจจุบันของทรัพย์สินที่จะยึดและแผนผังของทรัพย์สินที่จะยึดโดยระบุขนาดกว้างยาว³⁹ เป็นต้น ในการแถลงนำส่งเอกสารดังกล่าว เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาจะต้องยืนยันความถูกต้องและยินยอมรับผิดชอบหากเกิดความเสียหายตามมา⁴⁰ เจ้าพนักงานบังคับคดีซึ่งมีอำนาจจำกัดตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ไม่อาจไต่สวนความถูกต้องแท้จริงของเอกสารเหล่านั้นได้ เว้นแต่กรณีให้เห็นเป็นประจักษ์ซึ่งอาจมีผลให้การบังคับคดีถูกเพิกถอนในที่สุดตามมาตรา 296 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

3.2.2.3 เจ้าพนักงานบังคับคดีในฐานะเป็นเจ้าหน้าที่รัฐสังกัดกรมบังคับคดี

พิจารณาในแง่ประวัติความเป็นมาของกรมบังคับคดี เดิมงานของกรมบังคับคดีมีที่มาจากหน่วยงานราชการระดับกองในสำนักปลัดกระทรวงยุติธรรม 2 กอง คือกองบังคับคดีแพ่งและกองบังคับคดีล้มละลาย จนกระทั่งปี พ.ศ.2517 สมัยรัฐบาล ฯพณฯ ศาสตราจารย์สัญญาธรรมศักดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมได้เห็นความสำคัญของทั้ง 2 กองดังกล่าวประกอบกับงานบังคับคดีแพ่งและงานบังคับคดีล้มละลายเพิ่มขึ้นมาก หน่วยงานที่จัดไว้แต่เดิมไม่เหมาะสม ดังนั้นเพื่อให้การดำเนินงานเกี่ยวกับการบังคับคดีแพ่ง คดีล้มละลายงานเกี่ยวกับการวางทรัพย์สินได้ขยายอำนาจหน้าที่ที่พระราชอาณาจักรรวมทั้งงานชำระบัญชี

³⁹ ระเบียบกระทรวงยุติธรรมว่าด้วยการบังคับคดีของเจ้าพนักงานบังคับคดี พ.ศ. 2522 ข้อ 45/1

⁴⁰ แบบพิมพ์ส่วนท้ายของรายงานการยึด (แบบ 1) ประกอบแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการยึดทรัพย์สิน ขับไล่ รื้อถอนและจำหน่ายทรัพย์สิน ลงวันที่ 23 กรกฎาคม 2551 มีเนื้อหาระบุว่า "ได้ให้โจทก์/ผู้แทนโจทก์ ตรวจสอบรายการทรัพย์สินที่ยึดและราคาประเมินแล้วรับรองความถูกต้องและเห็นชอบด้วย ได้มอบทรัพย์สินให้โจทก์/ผู้แทนโจทก์เก็บรักษาไว้ ณ ที่ยึดแล้วในวันนี้ โจทก์/ผู้แทนโจทก์นำส่งภาพถ่ายสิ่งปลูกสร้างรวม...ภาพและรับรองว่าเป็นภาพถ่ายสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวซึ่งปลูกบนที่ดินที่ยึดและปัจจุบันมีสภาพตามภาพถ่ายที่นำส่ง หากมีข้อผิดพลาดประการใดยินยอมรับผิดชอบและค่าธรรมเนียมยึดแล้วไม่มีการขายตามกฎหมาย"

ห้างหุ้นส่วนบริษัทหรือนิติบุคคลตามคำสั่งศาลได้ดำเนินการโดยเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความสามารถ ชำนาญงานในหน้าที่ได้เป็นไปอย่างถูกต้อง มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

รัฐบาลจึงได้ออกพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 216 ลงวันที่ 29 กันยายน พ.ศ.2515 (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2517 ให้ยกฐานะกองบังคับคดีแพ่งและกองบังคับคดีล้มละลาย รวมจัดตั้งขึ้นเป็นกรมบังคับคดีอยู่ในสังกัดกระทรวงยุติธรรม แล้วได้ตราพระราชบัญญัติโอนกิจการบริหารงานบางส่วนของสำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม พ.ศ.2517 โดยให้โอนบรรดาอำนาจหน้าที่ในส่วนเกี่ยวกับกองบังคับคดีแพ่งและกองบังคับคดีล้มละลาย รวมทั้งให้โอนบรรดากิจการ ทรัพย์สิน หนี้ ข้าราชการ ลูกจ้าง และเงินงบประมาณของสำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม เฉพาะส่วนที่เกี่ยวกับกองบังคับคดีแพ่งและกองบังคับคดีล้มละลายไปเป็นของกรมบังคับคดีแล้วเริ่มดำเนินการในฐานะเป็นกรมบังคับคดีนับแต่นั้นเป็นต้นมา⁴¹

ตามนियามาตรา 1 (14) เจ้าพนักงานบังคับคดีคือเจ้าหน้าที่สังกัดกรมบังคับคดี กระทรวงยุติธรรม⁴² สถานะการเป็นข้าราชการหรือพนักงานราชการของเจ้าพนักงานบังคับคดีจึงถือเป็นเจ้าหน้าที่รัฐประเภทหนึ่งตามระบบการบริหารราชการแผ่นดิน อธิปไตยในฐานะผู้บังคับบัญชาสูงสุดของหน่วยงานระดับกรมตามมาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ย่อมมีอำนาจทั่วไปในการกำหนดแนวทางการใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานบังคับคดีในเรื่องต่างๆ ดังที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งได้บัญญัติไว้

ในส่วนของการกระทำทางปกครอง ปัจจุบัน กรมบังคับคดีอยู่ภายใต้การแบ่งส่วนราชการซึ่งเป็นไปตามกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมบังคับคดี กระทรวงยุติธรรม พ.ศ. 2551 โดยที่การออกกฎกระทรวงถือเป็นการกระทำทางปกครองประเภทหนึ่ง หากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งไม่ได้บัญญัติให้อำนาจในการออกกฎกระทรวงไว้เป็นการเฉพาะ เช่น อำนาจในการออกกฎกระทรวงตามมาตรา 278 วรรคสี่แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง พระราชบัญญัติให้ใช้วิธีพิจารณาความแพ่ง พ.ศ. 2477 มาตรา 5 ก็ได้บัญญัติให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมในการออกกฎกระทรวงเฉพาะในเรื่องต่อไปนี้เท่านั้น คือ

(1) จัดวางระเบียบทางธุรการในเรื่องเจ้าพนักงานบังคับคดี รวมทั้งการกำหนดค่าธรรมเนียมนอกจากที่ระบุไว้ในตาราง 5 ท้ายประมวลกฎหมายนี้ ตลอดจนการชดใช้ค่าใช้จ่ายให้บุคคลเหล่านั้น

⁴¹ สืบค้นจาก www.led.go.th.

⁴² พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 มาตรา 33

(2) จัดวางระเบียบทางธุรการในเรื่องการยึดและอายัดและการจำหน่ายทรัพย์สินเป็นตัวเงินโดยวิธีขายทอดตลาดหรือโดยวิธีอื่นและในเรื่องวิธีการบังคับคดีทางอื่นๆ ที่เจ้าพนักงานบังคับคดีจะพึงปฏิบัติ เท่านั้น

ข้อพิจารณาอีกประการหนึ่งในสถานะที่เจ้าพนักงานบังคับคดีเป็นเจ้าหน้าที่รัฐคือ แม้ว่าอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานบังคับคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งจะเป็นอำนาจที่มีอยู่แต่เดิมซึ่งตราไว้ในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ แต่ในทางปฏิบัติ อธิบดีกรมบังคับคดีก็สามารถใช้อำนาจทั่วไปในฐานะผู้บังคับบัญชาสูงสุดในหน่วยงานตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ในการควบคุมแนวทางการใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานบังคับคดีให้เป็นไปโดยเรียบร้อยและมีมาตรฐานเดียวกัน เช่น แนวทางการใช้ดุลพินิจในการพิจารณาราคาสมควรขายทอดตลาด⁴³ ตามมาตรา 309 ทวิแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง หรือคำสั่งกรมบังคับคดีในเรื่องต่างๆ เป็นต้น หากผู้มีส่วนได้เสียในคดีเห็นว่าการพิจารณามีคำสั่งในเรื่องใดของเจ้าพนักงานบังคับคดีตามแนวทางการใช้ดุลพินิจดังกล่าวเป็นไปอย่างไม่เหมาะสม ก็ไม่ได้เป็นการตัดสิทธิที่บุคคลนั้นจะคัดค้านคำสั่งของเจ้าพนักงานบังคับคดีต่อศาลยุติธรรม ศาลมีอำนาจในการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานบังคับคดีได้ในทุกขั้นตอนในฐานะที่เจ้าพนักงานบังคับคดีเป็นเจ้าพนักงานศาลดังกล่าวมาแล้วข้างต้น

แนวทางการใช้ดุลพินิจซึ่งถูกกำหนดโดยอธิบดีกรมบังคับคดีมีสถานะทางกฎหมายเป็นเพียงกฎระเบียบภายในหน่วยงานที่มีผลผูกพันเฉพาะเจ้าพนักงานบังคับคดีและไม่ใช้การกระทำทางปกครองตามระบบกฎหมายมหาชน กรณีต่างจากอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมในการออกกฎกระทรวงตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง พ.ศ. 2477 ซึ่งถือเป็นการกระทำทางปกครองประเภทหนึ่งอันตกอยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 รวมทั้งอาจถูกตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายโดยศาลปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

ในฐานะที่กรมบังคับคดีเป็นหน่วยงานทางปกครองในกระทรวงยุติธรรม ปรากฏบางกรณีที่กรมบังคับคดีจะต้องรับนโยบายจากคณะรัฐมนตรีมาปรับเข้ากับการปฏิบัติงานที่รับผิดชอบอยู่ แต่ทั้งนี้ก็ไม่สามารถฝ่าฝืนบทบัญญัติในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งได้

⁴³ แนวปฏิบัติเกี่ยวกับการขายทอดตลาดทรัพย์สิน ลงวันที่ 30 ธันวาคม 2553

กรณีศึกษา เช่น มติคณะรัฐมนตรี ลงวันที่ 16 มกราคม 2550 เรื่องการแก้ไขหนี้สินของเกษตรกร คณะรัฐมนตรีได้กำหนดนโยบายให้กรมบังคับคดีชะลอการขายทอดตลาดทรัพย์สินของลูกหนี้ตาม คำพิพากษาซึ่งเป็นเกษตรกร⁴⁴ ไว้ก่อน ต่อมา กรมบังคับคดีได้ออกคำสั่งกรมบังคับคดีที่ 40/2550 เรื่อง การบังคับคดีเกษตรกร ลงวันที่ 25 มกราคม 2550 กำหนดให้คดีที่เจ้าหน้าที่ตาม คำพิพากษาซึ่งเป็นธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร สหกรณ์การเกษตร หรือ หน่วยงานภายใต้ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรสามารถยื่นคำร้องต่อเจ้าพนักงาน บังคับคดีให้งดการบังคับคดีได้ตามระยะเวลาที่ร้องขอ แต่ทั้งนี้ต้องเป็นไปตามเงื่อนไขในมาตรา 292 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งด้วย⁴⁵ กล่าวคือ จะต้องมียินยอมจากลูกหนี้ตาม คำพิพากษาซึ่งเป็นเกษตรกรด้วย⁴⁶ กรณีมีความแตกต่างจากการงดการ บังคับคดีกรณีทั่วไปคือ การงดการบังคับคดีซึ่งลูกหนี้ตามคำพิพากษาเป็นเกษตรกร เจ้าพนักงาน บังคับคดีจะมีคำสั่งงดการบังคับคดีตามระยะเวลาที่เจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาแกลงมา ส่วนกรณี ทั่วไป เจ้าพนักงานบังคับคดีจะพิจารณาใช้ดุลพินิจให้งดการบังคับคดีได้ไม่เกิน 2 เดือน เว้นแต่มี หนังสือปรับปรุงโครงสร้างหนี้ซึ่งจะพิจารณางดการบังคับคดีได้ไม่เกินเวลา 1 ปี หากล่วงพ้น ระยะเวลาที่เจ้าพนักงานบังคับคดีมีคำสั่งให้งดการบังคับคดีแล้วเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษายังไม่มา

⁴⁴ มีข้อสังเกตว่า มติคณะรัฐมนตรี ลงวันที่ 16 มกราคม 2550 พิจารณาในเชิง วิชาการอาจถือว่าเป็นการใช้อำนาจบริหารแทรกแซงกระบวนการบังคับคดีซึ่งมีส่วนสัมพันธ์กับการ ใช้อำนาจตุลาการของศาล ไม่สอดคล้องกับหลักการแบ่งแยกอำนาจในประเทศเสรีประชาธิปไตย แต่เนื่องจากผู้เขียนไม่ได้ศึกษาประเด็นนี้เป็นปัญหาหลัก จึงกล่าวไว้เป็นข้อสังเกตเพื่อประโยชน์ใน การศึกษาต่อไป

⁴⁵ มาตรา 292 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง บัญญัติว่า “เจ้าพนักงานบังคับคดีต้องงดการบังคับคดีไว้ในกรณี ต่อไปนี้ (3) ถ้าเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาได้ แจ้งเป็นหนังสือไปยังเจ้าพนักงานบังคับคดีว่าตนตกลงงดการบังคับคดีไว้ชั่วคราวระยะเวลาที่กำหนดไว้ หรือภายในเงื่อนไขอย่างใดอย่างหนึ่งโดยได้รับความยินยอมเป็นหนังสือจากลูกหนี้ตาม คำพิพากษาและบุคคลภายนอกผู้มีส่วนได้เสียในการบังคับคดี

⁴⁶ ดูรายละเอียดจากคำสั่งกรมบังคับคดีที่ 40/2550 เรื่อง การบังคับคดีเกษตรกร ลงวันที่ 25 มกราคม 2550

แถลงให้ดำเนินการบังคับคดีต่อไป กรณีอาจถือว่าเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาละเลยเพิกเฉยต่อการบังคับคดีซึ่งเจ้าพนักงานบังคับคดีอาจรายงานศาลขอให้มีการสั่งถอนการบังคับคดี⁴⁷ ได้

นอกจากนั้น ในฐานะที่เจ้าพนักงานบังคับคดีเป็นเจ้าหน้าที่รัฐสังกัดหน่วยงานทางปกครอง การพิจารณาเพื่อมีคำสั่งหรือการดำเนินการในเรื่องต่างๆ จึงอยู่ภายใต้ระบบการบังคับบัญชา (Hierarchy of control) ของผู้บังคับบัญชาอีกชั้นหนึ่ง ระบบการควบคุมเป็นลำดับชั้นดังกล่าวเป็นไปเพื่อตรวจสอบการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานบังคับคดีให้เป็นไปโดยรอบคอบและถูกต้อง (เมื่อมีคำสั่งอย่างไรแล้ว ผู้มีส่วนได้เสียอาจคัดค้านหรือโต้แย้งยังศาลยุติธรรมได้อีกชั้นหนึ่ง) เช่น คำสั่งกรมบังคับคดีที่ 333/2551 เรื่อง การปฏิบัติงานเกี่ยวกับการจำหน่ายทรัพย์สิน ลงวันที่ 23 กรกฎาคม 2551 ข้อ 9 กำหนดว่า "ในการขายทอดตลาดอสังหาริมทรัพย์ที่มีผู้เสนอราคาสูงสุดไม่เกิน 50 ล้านบาท หากเจ้าพนักงานบังคับคดีเห็นสมควรขายให้รายงานผู้อำนวยการกอง ผู้อำนวยการสำนักงานบังคับคดีจังหวัดหรือสาขาแล้วแต่กรณีเพื่อขออนุมัติก่อนเคาะไม้ขาย ถ้าเป็นทรัพย์สินที่มีผู้เสนอราคาเกินกว่า 50 ล้านบาทขึ้นไป หากเจ้าพนักงานบังคับคดีเห็นสมควรขายให้รายงานตามลำดับชั้นเพื่อขออนุมัติอธิบดีหรือรองอธิบดีที่ได้รับมอบหมายก่อนเคาะไม้ขาย"

คำสั่งกรมบังคับคดีดังกล่าวเป็นเรื่องการพิจารณาราคาสมควรขายซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานบังคับคดีตามมาตรา 309 ทวิแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง แต่ในสถานะที่เจ้าพนักงานบังคับคดีเป็นเจ้าหน้าที่รัฐสังกัดหน่วยงานทางปกครองและอยู่ภายใต้ระบบการบังคับบัญชา การพิจารณาใช้อำนาจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งในบางเรื่องที่มีความสำคัญ เช่น การขายทอดตลาดในคดีที่มีทุนทรัพย์สูง จำเป็นจะต้องได้รับการพิจารณาตรวจสอบตามลำดับชั้นการบังคับบัญชาจนถึงระดับอธิบดีกรมบังคับคดี

ในสถานะที่เจ้าพนักงานบังคับคดีเป็นเจ้าหน้าที่รัฐ ในด้านการบริหารงานบุคคล เจ้าพนักงานบังคับคดีอาจได้รับคำสั่งทางปกครองในลักษณะของการเลื่อน ลด ปลด ย้าย ตำแหน่งตามที่อธิบดีกรมบังคับคดีพิจารณาเห็นสมควร รวมทั้งอาจกระทำความผิดและถูกตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย

เมื่อมีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ประกอบกับการมีผลบังคับใช้ของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ปรากฏแนวการวินิจฉัยของศาลปกครอง เช่น คำพิพากษา

⁴⁷ มาตรา 295 ทวิแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

ศาลปกครองสูงสุด หมายเลขแดงที่ อ.63/2552 คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด หมายเลขคดีแดงที่ อ. 213/2552 คำพิพากษาศาลปกครองขอนแก่น หมายเลขคดีแดงที่ 287/2547 ว่าความเสียหายที่สืบเนื่องมาจากการบังคับคดีของเจ้าพนักงานบังคับคดีมีลักษณะเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่รัฐที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดี ซึ่งผู้เขียนจะได้กล่าวถึงรายละเอียดในหัวข้อต่อไป

3.2.3 อำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานบังคับคดี

เนื้อหาในส่วนนี้จะแบ่งการพิจารณาออกเป็น 2 ส่วน คืออำนาจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งและอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอื่น เช่น พระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. 2483 ประมวลกฎหมายอาญา ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เป็นต้น

3.2.3.1 อำนาจหน้าที่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

มาตรา 1 (14) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งบัญญัติถึงอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานบังคับคดีว่าเป็นผู้มีอำนาจตามกฎหมายที่จะปฏิบัติตามวิธีการที่บัญญัติไว้ในภาค 4 แห่งประมวลกฎหมายนี้ เพื่อคุ้มครองสิทธิของคู่ความในระหว่างการพิจารณาและเพื่อบังคับตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง ดังนั้น อำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานบังคับคดีจึงอาจแบ่งได้ออกเป็น 2 ช่วงเวลา คือในระหว่างการพิจารณาของศาลและหลังจากมีคำพิพากษาหรือคำสั่งแล้ว

(1) อำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานบังคับคดีสำหรับวิธีการชั่วคราวก่อนพิพากษา⁴⁸

เมื่อโจทก์ได้ยื่นฟ้องจำเลยเป็นคดีต่อศาล ศาลจะดำเนินกระบวนการพิจารณาและมีคำพิพากษาซึ่งระยะเวลาในการพิจารณาอาจต้องใช้เวลาพอสมควร หากว่าเมื่อศาลพิพากษาแล้ว

⁴⁸ เอื้อน ขุนแก้ว, คู่มือการศึกษาประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ภาค 4 ว่าด้วยวิธีการชั่วคราวก่อนพิพากษาและการบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง, (กรุงเทพมหานคร : 2553).

โดยเฉพาะกรณีที่ศาลพิพากษาให้โจทก์เป็นฝ่ายชนะคดี อาจจะมีปัญหาว่าในระหว่างนั้น จำเลย อาจยกย้ายหรือจำหน่ายทรัพย์สินไป ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งจึงได้บัญญัติวิธีการชั่วคราวไว้ เช่น กรณีโจทก์ขอคุ้มครองชั่วคราวตามมาตรา 254 หรือคู่ความขอคุ้มครองประโยชน์ตามมาตรา 264 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

แต่ในที่นี้จะกล่าวถึงเฉพาะกรณีที่เกี่ยวข้องกับเจ้าพนักงานบังคับคดีโดยตรงซึ่งได้แก่ กรณีโจทก์ขอคุ้มครองชั่วคราวตามมาตรา 254 มาตราดังกล่าวนี้แบ่งเนื้อหาออกเป็น 4 กรณี คือการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของจำเลยไว้ก่อนพิพากษา การขอให้ศาลมีคำสั่งห้ามชั่วคราว คำสั่งให้นายทะเบียนระงับการจดทะเบียน เปลี่ยนแปลงหรือแก้ไข และการจับกุมหรือกักขังจำเลยไว้ชั่วคราว ซึ่งกรณีที่ต้องกระทำโดยเจ้าพนักงานบังคับคดีจะมีเฉพาะกรณีของการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของจำเลยไว้ก่อนพิพากษาเท่านั้น

การยึด หมายถึง การนำทรัพย์สินของจำเลยมาไว้ในความครอบครองของเจ้าพนักงานบังคับคดี ส่วนการอายัดหมายถึงกรณีที่จำเลยมีสิทธิเรียกร้องต่อบุคคลภายนอก ศาลหรือเจ้าพนักงานบังคับคดีมีคำสั่งให้ลูกหนี้ของจำเลยนั้นส่งมอบเงินหรือทรัพย์สินให้แก่เจ้าพนักงานบังคับคดี ห้ามมิให้ส่งมอบเงินหรือทรัพย์สินให้แก่จำเลย

เมื่อศาลมีคำสั่งอนุญาตให้ยึดหรืออายัดทรัพย์สินของจำเลยตามมาตรา 254 (1) แล้ว ให้บังคับจำเลยได้ทันทีและแจ้งคำสั่งนั้นให้จำเลยทราบโดยไม่ชักช้า แต่จะบังคับบุคคลภายนอกซึ่งพิสูจน์ได้ว่าได้รับโอนโดยสุจริตและเสียค่าตอบแทนก่อนการแจ้งคำสั่งให้จำเลยทราบมิได้⁴⁹

ในทางปฏิบัติของเจ้าพนักงานบังคับคดีสำหรับทรัพย์สินที่ยึดหรืออายัดไว้ระหว่างการพิจารณาของศาล เจ้าพนักงานบังคับคดียังไม่สามารถขออนุญาตศาลเพื่อขายทอดตลาดได้ จะขออนุญาตศาลเพื่อขายทอดตลาดได้ก็ต่อเมื่อศาลมีหมายบังคับคดีแล้ว ทั้งนี้ตามที่กำหนดไว้ในระเบียบกระทรวงยุติธรรมว่าด้วยการบังคับคดีของเจ้าพนักงานบังคับคดี พ.ศ. 2522 ข้อ 46

(2) อำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานบังคับคดีเมื่อศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งแล้ว

กรณีที่การบังคับคดีต้องกระทำโดยเจ้าพนักงานบังคับคดี ศาลจะออกหมายบังคับคดี แต่งตั้งเจ้าพนักงานบังคับคดีให้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ในการออกหมายบังคับคดีของศาลนั้น อาจแบ่งออกได้เป็น 3 กรณี คือ

- (1) การยึดหรืออายัดทรัพย์สินมาขายทอดตลาดเพื่อบังคับชำระหนี้

⁴⁹ มาตรา 258 วรรคหนึ่งแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

(2) การฟ้องบังคับขับไล่

(3) การฟ้องบังคับให้รื้อถอน

ส่วนกรณีอื่นๆ ที่คำพิพากษากำหนดให้ลูกหนี้ตามคำพิพากษาส่งมอบทรัพย์สิน กระทำการ หรืองดเว้นการกระทำนั้นจะไม่มีกรออกหมายบังคับคดี อย่างการใช้คำพิพากษาแทน การแสดงเจตนาในการทำนิติกรรมทั่วไป เช่น นำคำพิพากษาไปแสดงต่อเจ้าพนักงานที่ดินในการ เปลี่ยนแปลงชื่อในโฉนดเป็นของโจทก์ซึ่งถือเป็นการโอนตามคำพิพากษา เป็นต้น

(ก) การยึดหรืออายัดทรัพย์สินมาเพื่อบังคับชำระหนี้สิน

- การยึดทรัพย์

การยึดทรัพย์ คือ การเอาทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษามาอยู่ในความครอบครอง ของเจ้าพนักงานบังคับคดีเพื่อรวบรวมและนำทรัพย์สินนั้นออกขายทอดตลาดหรือจำหน่ายโดยวิธีอื่น ๆ ตามที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้เพื่อนำเงินที่ได้มาชำระหนี้ให้กับเจ้าหนี้ตามคำพิพากษา การยึดทรัพย์ของเจ้าพนักงานบังคับคดีแบ่งออกตามประเภทของทรัพย์ ดังนี้

การยึดอสังหาริมทรัพย์ เนื่องจากอสังหาริมทรัพย์เป็นทรัพย์สินที่เคลื่อนย้ายไม่ได้โดย สภาพ มาตรา 304 จึงบัญญัติให้เจ้าพนักงานบังคับคดีนำเอาหนังสือสำคัญสำหรับ อสังหาริมทรัพย์ที่ยึดนั้นมาไว้ในครอบครอง หนังสือดังกล่าวได้แก่ โฉนดที่ดิน น.ส. 3 น.ส. 3 ก หนังสือกรรมสิทธิ์ห้องชุด สัญญาจำนอง เป็นต้น และแจ้งการยึดให้ลูกหนี้ตามคำพิพากษาและ เจ้าพนักงานที่ดินผู้มีหน้าที่ทราบ เจ้าพนักงานที่ดินจะทำการบันทึกการยึดไว้ในทะเบียน การยึด อสังหาริมทรัพย์มีผลครอบคลุมไปถึงเครื่องอุปโภคบริโภคและดอกผลสินทรัพย์นั้นด้วย เว้นแต่จะได้มีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น

ในอดีต การยึดอสังหาริมทรัพย์ เจ้าพนักงานบังคับคดีจะต้องไปทำการยึด ณ ที่ตั้งทรัพย์⁵⁰ ต่อมาเมื่อปรากฏว่ามีคดีอยู่ในขั้นตอนการบังคับคดีเป็นจำนวนมาก ทำให้ เจ้าพนักงานบังคับคดีของกรมบังคับคดีที่มีอยู่ไม่เพียงพอในการออกไปยึดอสังหาริมทรัพย์ ณ ที่ตั้งทรัพย์ อีกทั้งเพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกแก่คู่ความ เป็นการประหยัดเวลาและค่าใช้จ่าย

⁵⁰ รายละเอียดการยึดทรัพย์ ณ ที่ตั้งทรัพย์ กำหนดอยู่ในระเบียบกระทรวงยุติธรรม ว่าด้วยการบังคับคดีของเจ้าพนักงานบังคับคดี พ.ศ. 2522 บทที่ 3 วิธีดำเนินการยึดและอายัด ทรัพย์ ข้อ 14 – 45

จึงได้กำหนดให้มีการยึดทรัพย์ ณ ที่ทำการขึ้น รายละเอียดปรากฏตามระเบียบกระทรวงยุติธรรม ว่าด้วยการบังคับคดีของเจ้าพนักงานบังคับคดี พ.ศ. 2522 ข้อ 45/1⁵¹ มีหลักการสำคัญว่าผู้นำยึด ไม่ต้องนำเจ้าพนักงานบังคับคดีออกไปทำการยึดทรัพย์ ณ ที่ทรัพย์ตั้งอยู่ แต่ให้ผู้นำยึดยื่นคำแถลง ขอยึดอสังหาริมทรัพย์พร้อมนำส่งเอกสารให้ครบถ้วน เช่น เอกสารแสดงกรรมสิทธิ์ สำเนาทะเบียน บ้านของลูกหนี้ตามคำพิพากษาหรือผู้ถือกรรมสิทธิ์ และ/หรือหนังสือรับรองนิติบุคคลอาคารชุดที่เป็นปัจจุบันซึ่งนายทะเบียนรับรองไม่เกิน 1 เดือน แผนที่การไปที่ตั้งทรัพย์ที่จะยึดพร้อมสำเนา ภาพถ่ายปัจจุบันของทรัพย์ที่จะยึดและแผนผังของทรัพย์ที่จะยึดโดยระบุขนาดกว้างยาว เป็นต้น แต่ในบางกรณี เจ้าพนักงานบังคับคดีก็อาจยังมีความจำเป็นต้องไปทำการยึดทรัพย์ ณ ที่ตั้งทรัพย์ หากทรัพย์ที่ยึดนั้นมีรายละเอียดมาก มีโครงสร้างซับซ้อน เช่น โรมแรม โรงงาน ฯลฯ หรือเป็นทรัพย์ มีราคาประเมินตั้งแต่ 20 ล้านบาท เป็นต้น

ส่วนการยึดอสังหาริมทรัพย์ อสังหาริมทรัพย์เป็นทรัพย์ที่เจ้าพนักงานบังคับคดีจะต้อง เคลื่อนย้ายไปเก็บรักษาไว้ การยึดจึงต้องใช้ความระมัดระวังเพื่อมิให้เกิดความเสียหายแก่ตัว ทรัพย์และทรัพย์ที่ยึดจะต้องไม่ใช่ทรัพย์ที่ไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี⁵² เจ้าพนักงานบังคับคดีจะปิดแผ่นป้ายหรือประทับตราไว้ที่ตัวทรัพย์ แสดงให้ทราบโดยแจ้งชัดว่า ทรัพย์นั้น ๆ ได้ถูกยึดไว้แล้ว⁵³

-การอายัดทรัพย์สิน

หากลูกหนี้ตามคำพิพากษามีสิทธิเรียกร้องที่จะได้รับเงินหรือทรัพย์สินของ บุคคลภายนอก เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาที่ประสงค์จะทำการอายัดจะต้องยื่นคำร้องต่อ เจ้าพนักงานบังคับคดีให้ดำเนินการอายัดทรัพย์สินไปยังบุคคลภายนอกไม่ให้ชำระเงินหรือส่งมอบ ทรัพย์สินให้แก่ลูกหนี้ตามคำพิพากษาแต่ให้นำเงินหรือทรัพย์สินนั้นมาชำระหรือส่งมอบแก่ เจ้าพนักงานบังคับคดี

⁵¹ แก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบกระทรวงยุติธรรมว่าด้วยการบังคับคดีของเจ้าพนักงาน บังคับคดี (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2544 และ (ฉบับที่ 10) พ.ศ. 2544

⁵² มาตรา 285 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

⁵³ ระเบียบกระทรวงยุติธรรมว่าด้วยการบังคับคดีของเจ้าพนักงานบังคับคดี พ.ศ. 2522

วิธีการแถลงขออายัด

1) เมื่อเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษายื่นคำขออายัดเงินหรือสิทธิเรียกร้องซึ่งลูกหนี้ตามคำพิพากษามีต่อบุคคลภายนอก ผู้ยื่นคำขอจะต้องแถลงรายละเอียดเกี่ยวกับสิทธิเรียกร้องที่จะขออายัด จำนวนเงิน ชื่อ ที่อยู่ของบุคคลภายนอกที่จะรับอายัดให้ชัดเจน

2) กรณีอายัดบัญชีเงินฝากจากสถาบันการเงิน ผู้ยื่นคำขอจะต้องแถลงรายละเอียดว่าต้องการอายัดเงินจากสถาบันการเงินใด พร้อมทั้งระบุสาขาที่แน่ชัด ประเภทบัญชี จำนวนเงิน และหากเป็นการอายัดเงินเป็นคราว ๆ ก็ต้องระบุระยะเวลาที่แน่ชัด

การอายัดเงินเดือน ค่าจ้าง หรือรายได้อื่น ๆ จะต้องอายัดโดยคำนึงถึงพฤติการณ์แห่งการดำรงชีพของลูกหนี้ตามคำพิพากษาประกอบด้วย⁵⁴ และห้ามอายัดซ้ำ⁵⁵ และห้ามมิให้อายัดสิทธิเรียกร้องที่จะมีขึ้นภายหลังซึ่งไม่สามารถระบุได้ว่าเป็นสิทธิเรียกร้องประเภทใด

- การขายทอดตลาดทรัพย์สิน

หลังจากเจ้าพนักงานบังคับคดีได้ยึดทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษาและได้แจ้งการยึดให้ผู้มีส่วนได้เสียและเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่เรียบริ้อยแล้ว เจ้าพนักงานบังคับคดีก็ต้องรายงานศาลเพื่อขออนุญาตขายทอดตลาดทรัพย์สิน⁵⁶ เมื่อศาลได้มีคำสั่งอนุญาตให้ขายแล้ว เจ้าพนักงานบังคับคดีจะต้องขายทอดตลาดทรัพย์สินที่ยึดไว้ตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และกฎกระทรวงว่าด้วยการบังคับคดีและตามข้อกำหนดของศาลซึ่งระบุไว้ในคำสั่งอนุญาตให้ขายทรัพย์สินนั้น ถ้าหากมี⁵⁷

บทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยการขายทอดตลาดคือประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 509 ถึง 517 ส่วนกฎกระทรวงว่าด้วยการขายทอดตลาดขณะนี้ยังไม่มี คงมีแต่ระเบียบกระทรวงยุติธรรมว่าด้วยบังคับคดีของเจ้าพนักงานบังคับคดี พ.ศ. 2522 หมวดที่ 8 เรื่องการขายทรัพย์สินให้เจ้าพนักงานบังคับคดีได้ถือปฏิบัติ

สำหรับมาตรา 309 ทวิบัญญัติได้เพิ่มเติมขึ้นโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 21) พุทธศักราช 2547 โดยมาตรา 309 ทวิ ได้กำหนดวิธีการขายทอดตลาดของเจ้าพนักงานบังคับคดีให้มีการคัดค้านราคาของผู้มีส่วนได้เสียในระหว่างการขาย กำหนดให้มี

⁵⁴ มาตรา 286 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

⁵⁵ มาตรา 290 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

⁵⁶ มาตรา 306 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

⁵⁷ มาตรา 308 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

ผู้ผูกพันราคา กฎหมายดังกล่าวมีเจตนารมณ์เพื่อลดปริมาณคดีร้องเพิกถอนการขายเพราะเหตุราคาต่ำหลังจากการขายทอดตลาดแล้วเช่นที่เป็นปัญหาในอดีต

(ข) การฟ้องบังคับขับไล่

ถ้าทรัพย์ที่จะดำเนินการบังคับคดีขับไล่ตามคำสั่งศาลไม่มีบุคคลใดอาศัยอยู่ เจ้าพนักงานบังคับคดีมีอำนาจส่งมอบทรัพย์ทั้งหมดหรือบางส่วนให้เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาเข้าครอบครองได้ทันที และถ้ามีสิ่งกีดขวาง ให้มีอำนาจทำลายสิ่งกีดขวางอันเป็นอุปสรรคในการที่จะจัดให้เข้าครอบครองได้ตามสมควร

หากยังมีสิ่งของของลูกหนี้ตามคำพิพากษาหรือของบุคคลอื่นใดอยู่ในทรัพย์นั้น เจ้าพนักงานบังคับคดีมีอำนาจจัดการมอบให้เจ้าหนี้ตามคำพิพากษารักษาไว้หรือขนย้ายไปเก็บรักษาโดยให้ลูกหนี้ตามคำพิพากษาเป็นผู้เสียค่าใช้จ่าย จัดทำบัญชีทรัพย์ไว้แล้วแจ้งให้ลูกหนี้ตามคำพิพากษามารับคืนภายในเวลาที่เจ้าพนักงานบังคับคดีกำหนด เจ้าพนักงานบังคับคดีมีอำนาจรายงานศาลขออนุญาตขายทอดตลาดทรัพย์นั้นแล้วเก็บเงินสุทธิหลังจากหักค่าใช้จ่ายไว้แทนทรัพย์นั้นได้ ถ้าเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาแจ้งต่อเจ้าพนักงานบังคับคดีว่าลูกหนี้ตามคำพิพากษาหรือบริวารยังไม่ออกไปตามคำสั่งของศาลให้เจ้าพนักงานบังคับคดีปฏิบัติดังนี้

-รายงานต่อศาลเพื่อมีคำสั่งจับกุมหรือกักขังลูกหนี้ตามคำพิพากษาหรือบริวารนั้น และศาลมีคำสั่งจับกุมและกักขังได้ทันที ในกรณีเช่นนี้ลูกหนี้ตามคำพิพากษาที่ถูกจับกุมจะต้องถูกขังไว้จนกว่าจะมีหลักประกันตามที่ศาลเห็นสมควร แต่ทั้งนี้ห้ามไม่ให้กักขังลูกหนี้ตามคำพิพากษาแต่ละครั้งเกินกว่า 6 เดือนนับแต่วันจับหรือกักขัง

-เมื่อศาลมีคำสั่งให้จับกุมหรือกักขังลูกหนี้ตามคำพิพากษาหรือบริวารแล้วหรือลูกหนี้ตามคำพิพากษาหรือบริวารหลบหนี ให้เจ้าพนักงานบังคับคดีส่งมอบทรัพย์ทั้งหมดหรือบางส่วนให้เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาเข้าครอบครองได้ทันที

-ปิดประกาศกำหนดเวลาให้ผู้ที่ยังว่าไม่ใช่บริวารของลูกหนี้ตามคำพิพากษายื่นคำร้องแสดงอำนาจพิเศษต่อศาลภายในกำหนด 8 วันนับแต่วันปิดประกาศ ถ้าไม่ยื่นภายในกำหนดระยะเวลาดังกล่าวให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าเป็นบริวารของลูกหนี้ตามคำพิพากษา บุคคลที่เข้ามาอยู่อาศัยในทรัพย์ในระหว่างที่เจ้าพนักงานบังคับคดีจัดการให้เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาเข้าครอบครองก็ให้ถือว่าเป็นบริวารของลูกหนี้ตามคำพิพากษาด้วย

(ค) การฟ้องให้รื้อถอน

กรณีที่ถูกฟ้องให้รื้อถอนตามคำพิพากษาต้องรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างออกไปจากทรัพย์สินนั้น เจ้าพนักงานบังคับคดีมีอำนาจขนย้ายสิ่งของออกจากสิ่งปลูกสร้างที่มีการรื้อถอน ค่าใช้จ่ายในการรื้อถอนและขนย้าย ถูกฟ้องให้ตามคำพิพากษาเป็นผู้เสีย ให้เจ้าพนักงานบังคับคดีปิดประกาศกำหนดการรื้อถอนไว้ ณ บริเวณที่จะรื้อถอนไม่น้อยกว่า 7 วัน และให้เจ้าพนักงานบังคับคดีใช้ความระมัดระวังตามสมควรแก่พฤติการณ์ในการรื้อถอน เจ้าพนักงานบังคับคดีไม่ต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่เว้นแต่มีเจตนาร้ายหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง วัสดุก่อสร้างที่ถูกรื้อถอนรวมทั้งสิ่งของที่ขนย้ายออกจากสิ่งปลูกสร้าง ถ้าเจ้าของหรือผู้ครอบครองไม่มารับคืนไป เจ้าพนักงานบังคับคดีมีอำนาจเก็บรักษาไว้หรือขายแล้วเก็บเงินสุทธิไว้แทนตัวทรัพย์สิน ถ้าเจ้าของไม่เรียกเอาทรัพย์สินหรือเงินภายในกำหนด 5 ปีให้เงินนั้นตกเป็นของแผ่นดิน ในกรณีสิ่งปลูกสร้างนั้นถูกบังคับคดีโดยเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาคดีอื่น เจ้าพนักงานบังคับคดีมีอำนาจขายทอดตลาดสิ่งปลูกสร้างนั้นแล้วเก็บเงินสุทธิเหลือจากหักค่าใช้จ่ายและค่าธรรมเนียมไว้แทน

3.2.3.2 อำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานบังคับคดีตามกฎหมายอื่น

(1) ตามกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ในกรณีผิดสัญญาประกันต่อศาล ศาลมีอำนาจสั่งบังคับตามสัญญาประกันหรือตามที่ศาลเห็นสมควร (ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 119 วรรคหนึ่ง) และเพื่อประโยชน์ในการบังคับคดีให้ศาลชั้นต้นมีอำนาจพิจารณาชี้ขาดตัดสินคดีนั้นโดยออกหมายบังคับคดีเอาแก่ทรัพย์สินของบุคคลซึ่งต้องรับผิดชอบตามสัญญาประกันได้เสมือนว่าเป็นลูกหนี้ตามคำพิพากษา และให้ถือว่าหัวหน้าสำนักงานประจำศาลยุติธรรมเป็นเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาในส่วนที่เกี่ยวกับหนี้ตามสัญญาประกันดังกล่าว (ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 119 วรรคสอง) รายละเอียดการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานบังคับคดีในเรื่องนี้ถูกกำหนดอยู่ในระเบียบกระทรวงยุติธรรมว่าด้วยการบังคับคดีของเจ้าพนักงานบังคับคดี พ.ศ. 2522 หมวดที่ 3 เรื่องการยึดทรัพย์สินนายประกัน

(2) ตามกฎหมายอาญา⁵⁸

กรณีตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 29 ซึ่งบัญญัติว่า “ผู้ใดต้องโทษปรับและไม่ชำระค่าปรับภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษาผู้นั้นจะต้องถูกยึดทรัพย์สินใช้ค่าปรับ” โดยศาลออกหมายบังคับคดีตั้งเจ้าพนักงานบังคับคดีจัดการยึดทรัพย์สินของจำเลยขายทอดตลาดเอาเงินชำระค่าปรับต่อไป การบังคับคดียึดทรัพย์สินใช้แทนค่าปรับตามมาตรา 29 แห่งประมวลกฎหมายอาญามีระยะเวลาในการบังคับคดีเพียง 5 ปีตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 99 แห่งประมวลกฎหมายอาญาซึ่งต่างไปจากระยะเวลา 10 ปีในมาตรา 271 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง และเนื่องจากเป็นการบังคับโทษทางอาญา ในทางปฏิบัติ พนักงานอัยการในฐานะทนายความของแผ่นดินจะเป็นผู้รับผิดชอบในฐานะผู้นำยึด⁵⁹ (เสมือนเป็นเจ้าของนี้ตามคำพิพากษา) รายละเอียดการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานบังคับคดีในเรื่องนี้ถูกกำหนดอยู่ในระเบียบกระทรวงยุติธรรมว่าด้วยการบังคับคดีของเจ้าพนักงานบังคับคดี พ.ศ. 2522 หมวดที่ 5 เรื่องการยึดทรัพย์สินใช้ค่าปรับ

(3) ตามพระราชบัญญัติล้มละลาย

การยึดทรัพย์สินของลูกหนี้ (จำเลย) ในคดีล้มละลาย เพื่อรวบรวมเข้ากองทรัพย์สินนั้นเป็นอำนาจหน้าที่โดยตรงของเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ตามพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช 2483 ในทางปฏิบัติ เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์อาจมอบหมายให้เจ้าพนักงานบังคับคดีดำเนินการแทนได้ในฐานะของเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ซึ่งได้รับมอบหมาย⁶⁰ เป็นไปตามระเบียบกระทรวงยุติธรรมว่าด้วยการบังคับคดีของเจ้าพนักงานบังคับคดี พ.ศ. 2522 ข้อ 1 ซึ่งกำหนดว่า

⁵⁸ ดูรายละเอียดในบทความของ พัฒนพงศ์ คงศักดิ์, “การบังคับคดียึดทรัพย์สินเพื่อใช้ค่าปรับในคดีอาญา”, วารสารกรมบังคับคดี, ปีที่ 12, ฉบับที่ 70, น. 14-16 (พฤศจิกายน-ธันวาคม 2551).

⁵⁹ หนังสือเวียนของสำนักงานอัยการสูงสุดที่ อส. 0017/ว.361 ลงวันที่ 15 กันยายน 2548 เรื่องแนวปฏิบัติในการบังคับคดีแก่นิติบุคคลในคดีอาญาตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 29

⁶⁰ มาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. 2483

“เจ้าพนักงานกรมบังคับคดีจะดำเนินการในฐานะเจ้าพนักงานบังคับคดี ตามหมายบังคับคดีหรือตามคำสั่งของศาลหรือตามที่เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์มอบหมายได้แต่ภายในเขตอำนาจของศาลที่ออกหมายบังคับคดีหรือมีคำสั่งหรือขออำนาจของเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์” นอกจากนั้น เจ้าพนักงานบังคับคดียังต้องปฏิบัติตามคำสั่งเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์กรณีลูกหนี้ในคดีล้มละลายมีทรัพย์สินที่อยู่ในระหว่างการบังคับคดีตามความในมาตรา 110-112 แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช 2483 รายละเอียดการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานบังคับคดีในเรื่องนี้ถูกกำหนดอยู่ในระเบียบกระทรวงยุติธรรมว่าด้วยการบังคับคดีของเจ้าพนักงานบังคับคดี พ.ศ. 2522 หมวดที่ 6 เรื่องการยึดทรัพย์ในคดีล้มละลาย

(4) ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ 2551⁶¹

มาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้คำพิพากษาในส่วนที่เรียกค่าสินไหมทดแทนให้รวมเป็นส่วนหนึ่งแห่งคำพิพากษาในคดีอาญาและในกรณีที่ศาลสั่งให้ใช้ค่าสินไหมทดแทน ให้ถือว่าผู้เสียหายเป็นเจ้าของหนี้ตามคำพิพากษา และให้อธิบดีกรมบังคับคดีมีหน้าที่ดำเนินการบังคับคดีตามคำพิพากษาในกรณีนี้ด้วย ในการดำเนินกระบวนการบังคับคดีห้ามมิให้เรียกค่าธรรมเนียมและกำหนดให้นำความในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาบังคับใช้โดยอนุโลมเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติในพระราชบัญญัตินี้

(5) ตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความอาญาเสพติด พ.ศ. 2551

มาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดว่ากรณีศาลมีคำพิพากษาให้ลงโทษปรับพนักงานอัยการร้องขอให้ศาลออกหมายบังคับคดีเพื่อแต่งตั้งเจ้าพนักงานบังคับคดีของกรมบังคับคดีดำเนินการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้ต้องโทษแทนค่าปรับได้ ส่วนขั้นตอนในการบังคับคดีนั้น กำหนดให้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลมโดยให้สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดมีอำนาจตรวจสอบทรัพย์สินและให้ถือ

⁶¹ ดูรายละเอียดในบทความของ พัฒนพงศ์ คงศักดิ์, “อำนาจหน้าที่ของอธิบดีกรมบังคับคดีในส่วนที่เกี่ยวกับพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551”, วารสารกรมบังคับคดี, ปีที่ 12, ฉบับที่ 66, น. 11- 14 (มีนาคม - เมษายน 2551).

ว่าเป็นเจ้านี่ตามคำพิพากษา พระราชบัญญัติดังกล่าวไม่มีผลกระทบต่อการที่ศาลจะมีคำสั่ง ชั่งผู้ต้องโทษแทนค่าปรับตามประมวลกฎหมายอาญา

3.2.4 ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าพนักงานบังคับคดี

ในระหว่างการปฏิบัติงานบังคับคดีของเจ้าพนักงานบังคับคดีอาจปรากฏความเสียหายขึ้นต่อผู้มีส่วนได้เสียในคดีหรือบุคคลภายนอกทั่วไป เนื้อหาในส่วนนี้จะกล่าวถึงความรับผิดทางละเมิดของเจ้าพนักงานบังคับคดี โดยแบ่งออกเป็น 2 หัวข้อหลัก คือ ความรับผิดของเจ้าพนักงานบังคับคดีในเชิงประวัติศาสตร์และความรับผิดของเจ้าพนักงานบังคับคดีตามกฎหมายปัจจุบัน

3.2.4.1 ความรับผิดของเจ้าพนักงานบังคับคดีในเชิงประวัติศาสตร์

กฎหมายเกี่ยวกับการบังคับคดีในสมัยอยุธยาได้ใช้เรื่อยมาจนถึงสมัยกรุงรัตนโกสินทร์พระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก (รัชกาลที่ 1) ได้มีการชำระสะสางและรวบรวมกฎหมายเก่าสมัยกรุงศรีอยุธยาขึ้นใหม่เรียกว่า “กฎหมายตราสามดวง” รวบรวมเสร็จเมื่อปี พ.ศ. 2347 หรือที่เรียกกันว่า “กฎหมายรัชกาลที่ 1” ในกฎหมายตราสามดวงได้มีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการบังคับคดีอยู่ในกฎหมายพระไอยการลักษณะกระลาการซึ่งได้กำหนดเกี่ยวกับผู้มีอำนาจบังคับคดีและความรับผิดของผู้บังคับคดีไว้ด้วย โดยผู้ทำการบังคับคดีคือศาลหรือกระลาการที่พิจารณาพิพากษาคดีนั่นเอง ในกรณีที่เป็นกระลาการที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งขึ้นทำการบังคับคดีผิดไป กระลาการผู้นั้นจะต้องรับผิดชอบใช้ด้วยทรัพย์เท่ากับที่ตนบังคับคดีผิดนั้น

ในส่วนของวิธีการบังคับคดีก็ยังคงใช้วิธีการบังคับเอากับเนื้อตัวร่างกายของผู้แพคดีแทนการชำระสินไหมพิน โดยกำหนดให้มีการประกันตัวได้ หากผู้แพคดีหนีไป ผู้ค้ำประกันจะต้องรับผิดชอบใช้เงินแทนและหากผู้ค้ำประกันได้เวนตัวผู้แพคดีแก่กระลาการแล้ว หากผู้แพคดีหนีไป กระลาการก็ต้องรับผิดชอบใช้สินไหมแทนด้วยตนเอง

ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้มีการจัดตั้งกระทรวงยุติธรรมขึ้น โดยกระทรวงยุติธรรมได้จัดตั้งกองหมายขึ้นในปีรัตนโกสินทรศก 121 หลังจากนั้น การบังคับคดีก็

เป็นหน้าที่ของกองหมายเรื่อยมา⁶² สำหรับความรับผิดชอบของเจ้าพนักงานศาลในเรื่องเกี่ยวกับการเก็บยึดทรัพย์ได้มีบัญญัติไว้ในมาตรา 106 ใจความว่า “ถ้าไม่ยึดภายในเวลาอันควรโดยเพิกเฉยหรือรู้เห็นเป็นใจกับผู้ต้องถูกเร่งหรือละเว้นไม่กระทำโดยรวดเร็วแล้ว ผู้ต้องเสียประโยชน์อาจร้องขอต่อศาลให้ไต่สวนได้และหากศาลไต่สวนเกินกว่าเงินในหมายเร่ง ถ้าไม่ยอมศาลก็ออกหมายเร่งรัดเจ้าพนักงานผู้นั้นได้เช่นกัน” ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวนี้มีเนื้อหาเป็นไปในทำนองเดียวกับมาตรา 283 วรรคสองแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งในปัจจุบันซึ่งจะได้กล่าวถึงต่อไป

3.2.4.2 ความรับผิดชอบของเจ้าพนักงานบังคับคดีในปัจจุบัน

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ภาคบังคับคดี ได้บัญญัติเรื่องความรับผิดชอบของเจ้าพนักงานบังคับคดีไว้ดังนี้

(1) ความรับผิดชอบกรณีละเลยเพิกเฉยไม่กระทำการบังคับคดีในเวลาอันสมควร

มาตรา 283 วรรคสองบัญญัติว่า “ถ้าเจ้าพนักงานบังคับคดีไม่ยึดทรัพย์อันจะต้องยึดภายในเวลาอันควรต้องทำโดยปราศจากความระมัดระวังหรือโดยสมรู้เป็นใจกับลูกหนี้ตามคำพิพากษาหรือบุคคลใดซึ่งเป็นเจ้าของทรัพย์ที่จะต้องยึดหรือเพิกเฉยไม่กระทำการโดยเร็วตามสมควร เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาผู้ต้องเสียหายเพราะการนั้นอาจยื่นคำร้องต่อศาลขอให้ปลดเปลื้องทุกข์ ถ้าศาลไต่สวนเป็นที่พอใจว่าข้ออ้างนั้นเป็นความจริง ก็ให้ศาลมีคำสั่งว่าเจ้าพนักงานผู้นั้นตกอยู่ในความรับผิดชอบต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาไม่เกินกว่าจำนวนตามคำพิพากษา ถ้าเจ้าพนักงานบังคับคดีไม่ชำระค่าสินไหมทดแทนตามคำสั่งของศาล ศาลอาจออกหมายบังคับเอาแก่ทรัพย์สินของเจ้าพนักงานผู้นั้นได้ แต่ถ้าเจ้าพนักงานมีความสงสัยในการยึดหรืออายัดทรัพย์สินที่เจ้าหนี้ตามคำพิพากษานำชี้ดังกล่าวแล้วซึ่งบุคคลอื่นนอกจากลูกหนี้ตามคำพิพากษาหรือบุคคลซึ่งเป็นเจ้าของทรัพย์ที่ยึดนั้นมีชื่อเป็นเจ้าของในทะเบียน เจ้าพนักงานนั้นชอบที่จะงดเว้นยึดหรืออายัดทรัพย์สินนั้นและร้องต่อศาลให้กำหนดการอย่างใด ๆ เพื่อมิให้ตนต้องรับผิดชอบในค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวมาแล้ว”

⁶² หลวงจักรปาณีศรีศิลปวิสุทธิ, “กฎหมายล้มละลาย”, คำสอนชั้นปริญญาตรี มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง, 2478, น.19.

กฎหมายดังกล่าวบัญญัติถึงความรับผิดชอบของเจ้าพนักงานบังคับคดีกรณีไม่ยึดทรัพย์ อันจะต้องยึดภายในเวลาอันควรต้องทำโดยปราศจากความระมัดระวัง เช่น เจ้าหนี้มานัดหมายกับ เจ้าพนักงานบังคับคดีเพื่อนำเจ้าพนักงานบังคับไปยึดแล้ว เจ้าพนักงานบังคับคดีไม่อยู่ทำให้ เจ้าหนี้ไม่อาจนำยึดได้เป็นเหตุให้ลูกหนี้จำหน่ายทรัพย์ไปเสียหรือเจ้าพนักงานบังคับคดีรู้เห็นเป็นใจ กับลูกหนี้หรือบุคคลที่เป็นเจ้าของทรัพย์ที่จะยึด เช่น เจ้าหนี้ชี้ให้ยึดเครื่องทองในร้านค้าของลูกหนี้ เจ้าพนักงานยึดมาไม่เพียงพอปล่อยให้ลูกหนี้แอบซ่อนบางส่วนเสีย ส่วนที่วางรู้เห็นเป็นใจกับบุคคล ซึ่งเป็นเจ้าของทรัพย์ที่จะยึดนั้น ข้อนี้ยังไม่ปรากฏตัวอย่าง อีกทั้งมีข้อปฏิบัติว่าเมื่อปรากฏว่า ทรัพย์สินเป็นของบุคคลอื่น เจ้าพนักงานบังคับคดีจะทำการยึดก็แต่เมื่อเจ้าหนี้ตามคำพิพากษา ยืนยันให้ยึดโดยยินยอมรับผิดชอบหากเกิดความเสียหายขึ้น⁶³

กรณีที่เจ้าพนักงานบังคับคดีเพิกเฉยไม่กระทำโดยรวดเร็วตามสมควร เช่น เมื่อ เจ้าพนักงานบังคับคดีได้รับหมายบังคับคดีแล้วและเจ้าหนี้มาขออนำยึดทรัพย์ เจ้าพนักงานบังคับคดี อ้างว่าไม่มีเวลาและนัดวันยึดทรัพย์ไปนานโดยไม่มีเหตุผล ทั้งนี้ยังรวมถึงกรณีเพิกเฉยไม่บังคับคดี ต่อไปให้ถูกต้อง เช่นยึดที่ดินมาแล้วไม่ดำเนินการแจ้งต่อนายทะเบียนให้รวดเร็ว ปล่อยเวลาให้ เนินช้าเป็นเหตุให้จำเลยนำที่ดินไปโอนขายให้บุคคลภายนอกทำให้เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาได้รับ ความเสียหาย⁶⁴

เจ้าพนักงานบังคับคดีอาจมีข้อแก้ตัวไม่ต้องรับผิดชอบได้ในกรณีไม่ยึดทรัพย์เนื่องจาก สงสัยในการยึดหรืออายัดทรัพย์สิน เช่นมีชื่อบุคคลอื่นในโฉนดที่ดินไม่มีชื่อจำเลยหรือไปยึดทรัพย์ แล้วพบเจ้าของทรัพย์ซึ่งไม่ใช่จำเลย เจ้าของทรัพย์แสดงโฉนดที่ดินมีชื่อตน เจ้าพนักงานบังคับคดี ย่อมงดเว้นไม่ยึดที่ดินและร้องต่อศาลให้กำหนดการอย่างใดๆ เพื่อมิให้ตนต้องรับผิดชอบใช้คำสั่งใหม่ ทดแทน การร้องต่อศาลให้กำหนดการอย่างใดๆ นี้กฎหมายไม่ได้เขียนให้ชัดเจนและจะให้ไต่สวน หรือกฎหมายก็ไม่ได้กำหนดไว้ จะเห็นได้จากการที่กฎหมายกำหนดเพียงว่าให้เจ้าพนักงานบังคับคดี "ร้อง" ต่อศาลเท่านั้น วิธีการในทางปฏิบัติ ศาลจะเรียกเจ้าหนี้มาสอบถาม ถ้าเจ้าหนี้ยืนยันให้ยึด อ้างว่าเป็นของลูกหนี้ตามคำพิพากษา ศาลก็ต้องให้เจ้าพนักงานบังคับคดีไปยึดโดยกำหนดว่าหาก

⁶³ ประจักษ์ พุทธิสมบัติ, คำอธิบายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ภาคบังคับคดี, (กรุงเทพมหานคร : บริษัทศรีสมบัติการพิมพ์ จำกัด , 2544) น.209.

⁶⁴ เพิ่งอ้าง , น.210.

ปรากฏภายหลังว่าทรัพย์สินนั้นเป็นของบุคคลอื่นจริง เจ้าพนักงานบังคับคดีไม่ต้องรับผิดชอบ⁶⁵ แต่ถ้าปรากฏหลักฐานชัดเจนว่าไม่ใช่ของลูกหนี้อย่างแน่นอน เช่น เจ้าของทรัพย์สินมีชื่อในโฉนดมา 20 ปีแล้ว ไม่มีเหตุผลใดแสดงว่าเป็นของลูกหนี้ ศาลก็อาจสั่งว่าเจ้าพนักงานบังคับคดีไม่ต้องยึดทรัพย์สินนั้นได้⁶⁶

(2) ความรับผิดกรณีกระทำการฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้

มาตรา 284 วรรคสองบัญญัติว่า “ ความรับผิดต่อลูกหนี้ตามคำพิพากษาหรือต่อบุคคลภายนอกเพื่อความเสียหาย ถ้าหากมี อันเกิดจากการยึดและขายทรัพย์สินโดยมิชอบหรือยึดทรัพย์สินเกินกว่าที่จำเป็นแก่การบังคับคดีนั้นย่อมไม่ตกแก่เจ้าพนักงานบังคับคดี แต่ตกอยู่กับเจ้าหนี้ตามคำพิพากษา เว้นแต่ในกรณีที่เจ้าพนักงานบังคับคดีได้กระทำการฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้”

มาตรา 284 บัญญัติให้เจ้าพนักงานบังคับคดีรับผิดชอบในกรณีบังคับคดีฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติของกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับคดี เช่น ยึดทรัพย์สินของบุคคลอื่นโดยเจ้าหนี้ไม่นำชี้หรือยืนยันให้ยึด ยึดทรัพย์สินเกินกว่าความจำเป็นแก่การบังคับคดีหรือในการบังคับคดีนั้น เจ้าพนักงานบังคับคดีประมาทเลินเล่อยึดของสดของเสียได้มาแล้วไม่ขายทันที เช่น ยึดอาหารสดพวกเนื้อ กุ้ง ปลา หรือผัก ปล่อยให้อาหารเน่าขายไม่ได้ (มาตรา 308 วรรคสอง) หรือแม้แต่ของที่เก็บไว้นานไม่ได้ เช่น ข้าวสาร เจ้าพนักงานบังคับคดีก็สมควรต้องรับขายไป มิฉะนั้นจะเกิดความเสียหายแก่คู่ความ⁶⁷

⁶⁵ เช่นคำพิพากษาที่ 5383/2536 ที่ดินมีโฉนดที่มีชื่อบุคคลภายนอกเป็นเจ้าของอยู่ เจ้าพนักงานบังคับคดีชอบที่จะดเวนยึดหรืออายัดทรัพย์สินนั้น และร้องขอต่อศาลให้กำหนดการอย่างใด ๆ เพื่อมิให้ตนต้องรับผิดในค่าสินไหมทดแทนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 283 วรรคสอง

⁶⁶ ประจักษ์ พุทธิสมบัติ, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 63, น. 210-211.

⁶⁷ ประจักษ์ พุทธิสมบัติ, เพิ่งอ้าง, น. 211.

(3) ความรับผิดชอบบังคับคดีรื้อถอน

มาตรา 296 เบญจ วรรคสาม บัญญัติว่า "เจ้าพนักงานบังคับคดีไม่ต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๒๙๖ เว้นแต่จะได้กระทำโดยมีเจตนาร้ายหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง"

มาตรานี้บัญญัติป้องกันความรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานบังคับคดี เพราะในการรื้อถอนย่อมมีสิ่งเสียหายเกิดขึ้นเป็นธรรมดา ฉะนั้นจะให้เจ้าพนักงานบังคับคดีรับผิดชอบเป็นเรื่องเจตนาร้ายหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง (ซึ่งตามหลักกฎหมายเทียบเท่ากับเจตนาร้ายเช่นกัน)⁶⁸

3.2.5 ศาลที่มีเขตอำนาจในการพิจารณาคดีละเมิดของเจ้าพนักงานบังคับคดีในการปฏิบัติงานบังคับคดี

เนื้อหาส่วนนี้จะแบ่งพิจารณาเป็น 2 ช่วงเวลาคือช่วงที่ยังไม่มีการจัดตั้งศาลปกครอง และช่วงที่มีการจัดตั้งศาลปกครองแล้ว

3.2.5.1 ระบบศาลเดี่ยวก่อนการจัดตั้งศาลปกครอง

การฟ้องหรือการร้องขอให้เจ้าพนักงานบังคับคดีรับผิดชอบในทางละเมิดด้วยเหตุอันเกิดมาจากการปฏิบัติงานบังคับคดีนั้น อาจแบ่งออกได้เป็น 2 ช่องทาง คือการร้องเข้าไปเป็นสาขาคดีเดิมตามบทบัญญัติมาตรา 283 วรรคสองแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งหรือการฟ้องเป็นคดีใหม่ตามหลักกฎหมายละเมิด ดังนี้

(1) การฟ้องเข้าไปเป็นสาขาคดีเดิม

การที่เจ้าพนักงานบังคับคดีก่อให้เกิดความเสียหายดังที่บัญญัติไว้มาตรา 283 วรรคสองกรณีละเลยเพิกเฉยไม่กระทำการบังคับคดีในเวลาอันสมควร เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาไม่จำเป็นต้องไปฟ้องเจ้าพนักงานบังคับคดีให้รับผิดชอบเป็นคดีใหม่ เจ้าหนี้ตามคำพิพากษามีอำนาจยื่นคำร้องต่อศาล

⁶⁸ ประจักษ์ พุทธิสมบัติ, เพิ่งอ้าง, น. 335.

ขอให้ปลดเปลื้องทุกข์ซึ่งหมายถึงการขอให้ใช้ค่าสินไหมทดแทนเมื่อศาลไต่สวนเป็นที่พอใจว่า ข้ออ้างที่เจ้าพนักงานบังคับคดีทำให้เสียหายนั้นเป็นความจริง ศาลจะสั่งว่าเจ้าพนักงานบังคับคดี ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่เจ้าหนี้ตามคำพิพากษา ไม่เกินกว่าจำนวนตามคำพิพากษา ถ้าเจ้าพนักงานบังคับคดีไม่ใช้ค่าสินไหมทดแทน ศาลจะออกหมายบังคับคดีแก่ทรัพย์สินของ เจ้าพนักงานบังคับคดีได้ คำสั่งศาลให้เจ้าพนักงานบังคับคดีรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนนี้ เจ้าพนักงานบังคับคดีอุทธรณ์ฎีกาต่อไปได้⁶⁹

จากที่กล่าวมาอาจสรุปได้ว่าคดีละเมิดกรณีเจ้าพนักงานบังคับคดีละเลยเพิกเฉยไม่ กระทำการบังคับคดีในเวลาอันสมควร เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาจะต้องร้องเข้าไปเป็นสาขาเดิม ตามหลักมาตรา 283 วรรคสอง ประกอบกับบทบัญญัติเรื่องเขตอำนาจศาลมาตรา 7 (2) แห่ง ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งซึ่งบัญญัติว่า "คำฟ้องหรือคำร้องขอที่เสนอเกี่ยวเนื่องกับ การบังคับคดีตามคำพิพากษา หรือคำสั่งของศาลซึ่งคำฟ้องหรือคำร้องขอนั้นจำต้องมีคำวินิจฉัย ของศาลก่อนที่การบังคับคดีจะได้ดำเนินไปได้โดยครบถ้วนและถูกต้อง ให้เสนอต่อศาลที่มีอำนาจ ในการบังคับคดีตามมาตรา 302" ซึ่งศาลตามมาตรา 302 คือศาลที่ได้พิจารณาและชี้ขาดตัดสิน คดีในชั้นต้นนั่นเอง

(2) การฟ้องเป็นคดีใหม่

แม้มาตรา 284 วรรคสองจะบัญญัติให้เจ้าพนักงานบังคับคดีต้องรับผิดชอบเฉพาะการ บังคับคดีที่ฝ่าฝืนต่อประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งเท่านั้นหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า เจ้าพนักงานบังคับคดีสามารถยกเป็นข้อต่อสู้ได้ว่าตนเองไม่ต้องรับผิดชอบสำหรับความเสียหายที่ เกิดขึ้นหากได้กระทำการบังคับคดีไปโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว⁷⁰ ความเสียหายต่างๆ ที่เกิดขึ้น เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาจะต้องผู้รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน

⁶⁹ ประจักษ์ พุทธิสมบัติ, เพิ่งอ้าง, น. 210.

⁷⁰ เช่นคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2441/2531 โจทก์ต้องชำระเงินค่าที่ดินที่ค้างชำระ ทั้งหมดให้แก่เจ้าพนักงานบังคับคดี กรมบังคับคดี จำเลย โดยมีได้หักภาษีเงินได้ไว้ ณ ที่จ่ายตาม ประมวลรัษฎากร เพราะเจ้าพนักงานบังคับคดีแจ้งให้โจทก์นำไปชำระมิฉะนั้นจะริบมัดจำตาม สัญญา การที่เจ้าพนักงานบังคับคดีแจ้งว่าจะใช้สิทธิริบมัดจำตามสัญญาแม้จะเป็นการชู้เชียวก็ เป็นเรื่องที่เจ้าพนักงานบังคับคดีชอบที่จะทำได้ ไม่เป็นการกระทำที่ผิดกฎหมายจึงไม่เป็นการ ละเมิดต่อโจทก์และเจ้าพนักงานบังคับคดี กรมบังคับคดีก็ไม่ต้องรับผิดชอบใช้ดอกเบี้ยในจำนวนเงิน

แต่ทั้งนี้ก็ได้หมายความว่าเจ้าพนักงานบังคับคดีจะไม่สามารถรับผิดทางละเมิดในกรณีใดๆ ได้เลย หากเจ้าพนักงานบังคับคดีกระทำการโดยประมาทเลินเล่ออันเป็นการละเมิด เจ้าพนักงานบังคับคดีก็ต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายได้เช่นกัน เช่น ยึดแจกันลายครามของเก่าซึ่งมีราคาแพงโดยไม่ใช้ความระมัดระวังทำแจกันแตก เจ้าพนักงานบังคับคดีก็ต้องรับผิดตามกฎหมายว่าด้วยละเมิดซึ่งคดีละเมิดในลักษณะนี้จะต้องแยกฟ้องเป็นคดีต่างหากตามแต่ศาลใดจะมีเขตอำนาจ⁷¹ ไม่สามารถนำความในมาตรา 7 (2) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาบังคับใช้เช่นเดียวกับความรับผิดตามมาตรา 283 วรรคสองดังที่กล่าวมาข้างต้น

3.2.5.2 ระบบศาลคู่หลังการจัดตั้งศาลปกครอง

กรณีความรับผิดตามมาตรา 283 วรรคสองแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งยังคงเป็นไปเหมือนเดิมก่อนการจัดตั้งศาลปกครอง คือต้องร้องเข้าไปเป็นสาขาคดีหรือต้องแยกฟ้องเป็นคดีใหม่ เช่น คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 4483/2550⁷² โจทก์ฟ้องเจ้าพนักงานบังคับคดีให้ชดเชยค่าสินไหมทดแทนกรณีละเลยเพิกเฉยไม่ดำเนินการบังคับคดีภายในเวลาอันควร ศาลที่มีเขตอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีลักษณะนี้ยังคงเป็นศาลยุติธรรม ส่วนการฟ้องในกรณี

ที่โจทก์ต้องชำระภาษีเงินได้ต่อพนักงานที่ดินเมื่อทำนิติกรรมจดทะเบียนโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินไปก่อนแล้วมาขอรับค่าภาษีเงินได้ดังกล่าวคืนจาก เจ้าพนักงานบังคับคดี กรมบังคับคดี

⁷¹ ประจักษ์ พุทธิสมบัติ, อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ 63, น. 212.

⁷² คำพิพากษาที่ 4483/2550 มาตรา 154 วรรคแรกแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งกำหนดให้เจ้าพนักงานบังคับคดีเรียกให้วางเงินค่าใช้จ่ายเพื่อดำเนินการบังคับคดีไม่เกิน 100 บาท แต่ในวรรคสองให้อำนาจเจ้าพนักงานบังคับคดีสั่งให้วางเงินได้อีกตามจำนวนที่เห็นสมควร การที่เจ้าพนักงานบังคับคดีกำหนดให้โจทก์วางเงินค่าใช้จ่ายในชั้นตั้งเรื่องยึดสังหาริมทรัพย์ในอัตรา 1,500 บาท ตามคำสั่งของกรมบังคับคดีถือได้ว่าเป็นการกำหนดจำนวนเงินที่ไม่มากเกินไป เมื่อโจทก์ไม่วางเงินภายในเวลาอันสมควร เจ้าพนักงานบังคับคดีชอบที่จะงดปฏิบัติตามคำขอของโจทก์ไว้จนกว่าโจทก์จะได้ยอมวางเงินเสียก่อนตามมาตรา 154 วรรคสาม กรณีมิใช่ว่าเจ้าพนักงานบังคับคดีไม่ยึดทรัพย์อันจะต้องยึดภายในเวลาอันควรต้องทำตามมาตรา 283

อื่นๆ ปรากฏตัวอย่างเช่น คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3101/2549⁷³ ซึ่งโจทก์ได้ฟ้องกรมบังคับคดีเป็นจำเลยร่วมต่อศาลยุติธรรมให้รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนในความผิดฐานกระทำการโดยละเมิด

ต่อมาได้มีการจัดตั้งศาลปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง พ.ศ. 2542 ประกอบกับการมีผลบังคับใช้ของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ปรากฏคดีที่ผู้เสียหายฟ้องกรมบังคับคดีตามเงื่อนไขในกฎหมายดังกล่าวต่อศาลปกครอง แนวการวินิจฉัยของศาลปกครองในเรื่องนี้ยังคงมีความแตกต่างกันอยู่ บางคำวินิจฉัยอธิบายว่าเป็นคดีที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรม เช่น คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 723/2551 และคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 341/2550 ในขณะที่บางคำวินิจฉัยถือว่าเป็นคดีที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองตามมาตรา 9 ซึ่งบัญญัติว่า "ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้ (3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร" เช่น คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด หมายเลขแดงที่ อ.63/2552 คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด หมายเลขคดีแดงที่ อ. 213/2552 คำพิพากษาศาลปกครองขอนแก่น หมายเลขคดีแดงที่ 287/2547 คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด รายละเอียดจะกล่าวถึงในเนื้อหาส่วนถัดไป

3.3 แนวการวินิจฉัยของศาลปกครองเรื่องเขตอำนาจศาลในคดีละเมิด ของเจ้าพนักงานบังคับคดีในการปฏิบัติงานบังคับคดี

จากการศึกษาแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองในส่วนของคดีพิพาทเกี่ยวกับการบังคับคดีของเจ้าพนักงานบังคับคดีตามคำพิพากษาของศาลยุติธรรมนั้นพบว่า มีการนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองในประเด็นดังต่อไปนี้⁷⁴

⁷³ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3101/2549 คดีก่อนโจทก์กล่าวอ้างในฟ้องว่าบ้านเป็นของโจทก์แต่ศาลจังหวัดสมุทรสาครฟังข้อเท็จจริงว่าไม่ใช่ของโจทก์ คดีถึงที่สุด โจทก์ในคดีนี้ซึ่งเป็นโจทก์ในคดีก่อนจำต้องผูกพันในคำพิพากษาของศาลจังหวัดสมุทรสาครตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาตรา 145 วรรคแรก แม้จะฟังว่าจำเลยร่วม (กรมบังคับคดี) กับพวก ร่วมกันหรือบ้านตามที่โจทก์ฟ้องก็ตาม เมื่อโจทก์ไม่ใช่เจ้าของบ้านดังกล่าว โจทก์จึงไม่มีอำนาจฟ้อง

(1) กรณีเจ้าของทรัพย์สินที่ถูกยึดฟ้องว่าเจ้าพนักงานบังคับคดียึดทรัพย์สินซึ่งไม่ใช่ของลูกหนี้ตามคำพิพากษาขอให้เพิกถอนการยึด

(2) กรณีผู้ประมุขซื้อทรัพย์สินในการขายทอดตลาดฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งของเจ้าพนักงานบังคับคดีที่ไม่อนุญาตให้ขยายระยะเวลาในการวางเงินส่วนที่เหลือจากเงินประกัน

(3) กรณีเจ้าหนี้ตามคำพิพากษา ลูกหนี้ตามคำพิพากษา หรือบุคคลผู้มีส่วนได้เสียในการบังคับคดีฟ้องว่า เจ้าพนักงานบังคับคดีขายทอดตลาดได้ราคาต่ำเกินสมควร ขอให้เพิกถอนการขายทอดตลาด

(4) กรณีผู้ประมุขซื้อทรัพย์สินในการขายทอดตลาดฟ้องกรมบังคับคดีว่าเจ้าพนักงานบังคับคดีประกาศขายทอดตลาดทรัพย์สินโดยไม่ชอบ ขอให้คืนเงินมัดจำหรือขอให้ชดใช้ค่าเสียหาย

(5) กรณีผู้ประมุขซื้อทรัพย์สินในการขายทอดตลาดฟ้องขอให้ชดใช้ค่าเสียหายที่ตนต้องเสียไปเนื่องจากการขายทอดตลาด

จากการศึกษาแนวคำวินิจฉัยปรากฏว่า กรณีฟ้องขอให้เพิกถอนการยึด กรณีฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งของเจ้าพนักงานบังคับคดีที่ไม่อนุญาตให้ขยายระยะเวลาในการวางเงินส่วนที่เหลือและกรณีฟ้องขอให้เพิกถอนการขายทอดตลาดนั้น แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองยังคงเป็นไปในแนวทางเดียวกัน ว่าเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรมมิใช่คดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ได้แก่ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 709/2547, 768/2547 , 798/2550 , 67/2544 , 133/2547, 680/2547 , 476/2551 และ 723/2551

ส่วนกรณีผู้ประมุขซื้อทรัพย์สินในการขายทอดตลาดฟ้องกรมบังคับคดีว่าเจ้าพนักงานบังคับคดีประกาศขายทอดตลาดทรัพย์สินโดยไม่ชอบ ขอให้คืนเงินมัดจำหรือขอให้ชดใช้ค่าเสียหายและกรณีผู้ประมุขซื้อทรัพย์สินในการขายทอดตลาดฟ้องขอให้ชดใช้ค่าเสียหายที่ตนต้องเสียไปเนื่องจากการขายทอดตลาด กรณียังปรากฏแนวการวินิจฉัยที่แตกต่างกันอยู่และถือเป็นสภาพปัญหาอันเป็นวัตถุประสงค์ในการศึกษาของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

รายละเอียดของคำวินิจฉัยทั้ง 2 กรณีมีข้อเท็จจริงโดยสรุปดังนี้

⁷⁴ "รายงานวิชาสัมมนา เรื่อง ปัญหาการดำเนินการของเจ้าพนักงานบังคับคดีตามคำพิพากษาของศาลยุติธรรม ศาลปกครองมีอำนาจรับไว้พิจารณาได้หรือไม่", วันที่ 8-9 ตุลาคม พ.ศ. 2552 จัดทำโดยกลุ่ม 13 , น. 5-17.

3.3.1 กรณีผู้ซื้อทรัพย์สินฟ้องกรมบังคับคดีว่าประกาศขายทอดตลาดบรรยายสภาพทรัพย์สินไม่ถูกต้อง

3.3.1.1 กรณีที่เห็นว่าอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม

(1) กรณีที่เห็นว่าเป็นการดำเนินการบังคับคดีตามคำพิพากษาของศาลในคดีแพ่งที่จะต้องดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 723/2551 สรุปข้อเท็จจริงได้ว่า ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าคำสั่งของเจ้าพนักงานบังคับคดีที่ให้ริบเงินมัดจำค่าซื้อที่ดินของผู้ฟ้องคดีจำนวน 2,000,000 บาท เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้ศาลมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว ศาลปกครองวิเคราะห์แล้วเห็นว่าคำสั่งดังกล่าวเป็นการปฏิบัติตามสัญญาซื้อขายทรัพย์สินในการขายทอดตลาดและเป็นขั้นตอนของกระบวนการบังคับคดีตามคำพิพากษาของศาลยุติธรรมซึ่งผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้มีส่วนได้เสียสามารถยื่นคำร้องต่อศาลยุติธรรมให้มีคำสั่งเพิกถอนหรือแก้ไขกระบวนการบังคับคดีทั้งปวงหรือมีคำสั่งกำหนดวิธีการอย่างใดตามที่ศาลเห็นสมควรตามมาตรา 296 วรรคสองแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งได้ การที่เจ้าพนักงานบังคับคดีมีคำสั่งริบเงินมัดจำของผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่การใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินกิจการทางปกครองอันจะอยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

(2) กรณีที่เห็นว่าเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาจะซื้อขายที่ดินและสิ่งปลูกสร้างซึ่งเป็นสัญญาทางแพ่ง

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 341/2550 สรุปข้อเท็จจริงได้ว่า ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าเจ้าพนักงานบังคับคดีจัดทำประกาศขายทอดตลาดโดยระบุสภาพที่ดินและแผนที่สังเขปแสดงที่ตั้งของดินในสวนสาระสำคัญผิดไปจากความเป็นจริง กรณีเป็นการไม่ชอบและเป็นการบังคับคดีที่ฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เจ้าพนักงานบังคับคดี กรมบังคับคดี จะต้องทำให้ผู้ฟ้องคดีกลับคืนสู่ฐานะเดิมโดยการคืนเงินมัดจำจำนวน 50,000 บาท การที่เจ้าพนักงานบังคับคดียกคำร้องขอรับเงินมัดจำคืนถือเป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เจ้าพนักงานบังคับคดีและกรมบังคับคดีเพิกถอนคำสั่งยกคำร้องดังกล่าว

โดยมีคำสั่งใหม่ว่าการประกาศขายทอดตลาดไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทำให้สัญญาซื้อขายที่เกิดขึ้นตกเป็นโมฆะ ศาลปกครองพิเคราะห์แล้วเห็นว่าคดีนี้เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญามิใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่นหรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แต่โดยที่มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวบัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองเท่านั้น หากได้บัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาอื่นด้วยไม่ กรณีจึงมีปัญหาที่จะต้องพิจารณาต่อไปว่าสัญญาซื้อขายระหว่างผู้ฟ้องคดีซึ่งได้ซื้อที่ดินแปลงดังกล่าวตามประกาศขายทอดตลาดกับเจ้าพนักงานบังคับคดีเป็นสัญญาทางปกครองหรือไม่

ศาลปกครองพิเคราะห์แล้วเห็นว่ามาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 บัญญัตินิยาม “สัญญาทางปกครอง” ไว้ว่าสัญญาทางปกครองหมายความว่า ความรวมถึงสัญญาที่คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเป็นบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐและมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาให้จัดการบริการสาธารณะหรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคหรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และนิยาม “หน่วยงานทางปกครอง” ไว้ว่า หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือดำเนินกิจการทางปกครอง กรมบังคับคดี ผู้ถูกฟ้องคดี เป็นกรมในสังกัดกระทรวงยุติธรรม จึงเป็นหน่วยงานทางปกครองและถือได้ว่าเจ้าพนักงานบังคับคดีทำสัญญาซื้อขายที่ดินกับผู้ฟ้องคดี สัญญาดังกล่าวมิได้มีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้ผู้ฟ้องคดีจัดทำบริการสาธารณะ สัญญาที่ให้ผู้ฟ้องคดีสร้างหรือซ่อมแซมสิ่งสาธารณูปโภคหรือสัญญาที่ให้ผู้ฟ้องคดีแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สัญญาดังกล่าวจึงมิใช่สัญญาทางปกครองตามนัยบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว คดีนี้จึงมิใช่คดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

3.3.1.2 กรณีที่เห็นว่าอยู่ในอำนาจของศาลปกครอง

- คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดคดีหมายเลขแดงที่ อ.63/2552 สรุปข้อเท็จจริงได้ว่า ผู้ฟ้องคดีได้เข้าประมูลซื้อที่ดินจากการขายทอดตลาดของเจ้าพนักงานบังคับคดีตามประกาศขายทอดตลาดและได้ทำสัญญาซื้อขายที่ดินดังกล่าวพร้อมวางมัดจำไว้จำนวน 20,000 บาท ต่อมาผู้ฟ้องคดีได้ตรวจสอบตำแหน่งที่ตั้งของที่ดินตามประกาศขายทอดตลาดพบว่าที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีประมูลซื้อ มีเนื้อที่ทับซ้อนกับที่ดินของผู้อื่น ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องขอยกเลิกสัญญาและขอคืนเงินมัดจำ ทั้งยังเรียกค่าเสียหายอันเป็นค่าใช้จ่ายต่างๆ ในการซื้อขายที่ดินครั้งนี้ เจ้าพนักงานบังคับคดีมีคำสั่งในคำร้องของผู้ฟ้องคดีว่าเจ้าพนักงานบังคับคดีได้ดำเนินการขายทอดตลาดโดยชอบแล้ว ไม่มีเหตุที่จะต้องคืนเงินให้แก่ผู้ฟ้องคดี ต่อมาผู้ฟ้องคดีไม่ดำเนินการชำระราคาทรัพย์สินที่ประมูลซื้อ ได้ภายในระยะเวลาที่เจ้าพนักงานบังคับคดีกำหนด เจ้าพนักงานบังคับคดีจึงมีคำสั่งริบเงินมัดจำ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการกระทำของเจ้าพนักงานบังคับคดีเป็นการจัดทำประกาศขายทอดตลาดโดยกำหนดลักษณะและคุณสมบัติเกี่ยวกับที่ดินและที่ตั้งของที่ดินไม่ตรงกับสภาพที่แท้จริงของที่ดิน และสิ่งปลูกสร้าง เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีหลงเชื่อที่ดินมีลักษณะและคุณสมบัติรวมทั้งที่ตั้งของที่ดินเป็นไปตามประกาศที่เจ้าพนักงานบังคับคดีจัดทำขึ้น การกระทำของเจ้าพนักงานบังคับคดีดังกล่าวจึงเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่อทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย

ศาลปกครองชั้นต้นพิเคราะห์แล้วเห็นว่า คดีนี้เป็นคดีที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองเนื่องจากเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ส่วนประเด็นว่าเจ้าพนักงานบังคับคดีกระทำการโดยละเมิดหรือไม่นั้น ศาลปกครองชั้นต้นพิเคราะห์แล้วเห็นว่าประกาศขายทอดตลาดที่เจ้าพนักงานบังคับคดีจัดทำขึ้นไม่มีข้อผิดพลาดบกพร่องเรื่องคุณสมบัติเกี่ยวกับลักษณะที่ดิน ที่ตั้ง และจำนวนเนื้อที่ดิน การกระทำของเจ้าพนักงานบังคับคดีจึงไม่เป็นการละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี ส่วนการที่ผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลยกเลิกสัญญาซื้อขายที่ดินดังกล่าวอันเป็นกรณีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาซึ่งไม่มีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครอง กรณีจึงไม่อยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ผู้ฟ้องคดีจึงต้องใช้สิทธิดำเนินคดีต่อศาลยุติธรรมต่อไป ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษายกฟ้องผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ยังศาลปกครองสูงสุด

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่าการจัดทำประกาศขายทอดตลาดของเจ้าพนักงานบังคับคดีเป็นไปโดยประมาทเลินเล่อและทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย ส่วนใน

ประเด็นที่ว่าเจ้าพนักงานบังคับคดี สังกัดกรมบังคับคดีผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ฟ้องคดีหรือไม่ เพียงใด ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า เจ้าพนักงานบังคับคดีได้ปฏิบัติหน้าที่ในการบังคับคดีตามคำพิพากษาโดยจัดทำแผนที่สังเขปแสดงที่ตั้งที่ดินโดยประมาณเส้นเลื้อยและนำมาแนบไว้ท้ายประกาศขายทอดตลาด แล้วดำเนินการขายทอดตลาดที่ดินตามประกาศขายทอดตลาดดังกล่าว เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเข้าประมูลซื้อที่ดินได้รับความเสียหาย โดยต้องสูญเสียเงินมัดจำจำนวน 20,000 บาท อันเป็นความเสียหายที่เกิดขึ้นจากความเชื่อถือต่อรายละเอียดของทรัพย์สินที่ระบุไว้ในประกาศขายทอดตลาดที่เจ้าพนักงานบังคับคดีจัดทำขึ้น ศาลปกครองสูงสุดจึงกำหนดค่าเสียหายเท่ากับเงินที่ผู้ฟ้องคดีถูกริบเงินมัดจำจำนวน 20,000 บาทและสำหรับค่าเสียหายอื่นๆ อีกตามสมควรเป็นเงินจำนวน 5,000 บาท

- คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด หมายเลขคดีแดงที่ อ. 213/2552 สรุปข้อเท็จจริงได้ว่า ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าเจ้าพนักงานบังคับคดี กรมบังคับคดี ประกาศขายทอดตลาดที่ดินแปลงพิพาทโดยระบุว่าเป็นที่ดินว่างเปล่า ติดถนนสาธารณะประโยชน์ รถยนต์สามารถเข้าไปถึงที่ดิน ผู้ฟ้องคดีจึงตกลงใจซื้อที่ดินแปลงดังกล่าวโดยวางมัดจำไว้จำนวนหนึ่ง เมื่อผู้ฟ้องคดีไปตรวจที่ตั้งที่ดินปรากฏว่าที่ดินไม่ติดถนนสาธารณะประโยชน์แต่ติดกับที่ดินเอกชนทุกด้านและรถยนต์เข้าออกไม่ได้ที่ตั้งของที่ดินไม่ตรงกับประกาศของเจ้าพนักงานบังคับคดี ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือบอกเลิกสัญญาซื้อขายและขอให้มีคำสั่งคืนเงินมัดจำอีกทั้งขอใช้ค่าเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีอันเนื่องมาจากการกระทำโดยประมาณเส้นเลื้อยของเจ้าพนักงานบังคับคดี เจ้าพนักงานบังคับคดี กรมบังคับคดีมีหนังสือตอบผู้ฟ้องคดีให้ไปยื่นคำร้องขอให้ศาลเพิกถอนการบังคับคดีตามมาตรา 27 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ผู้ฟ้องคดีจึงขอให้ศาลปกครองมีคำสั่งให้กรมบังคับคดีคืนเงินมัดจำและขอใช้ค่าเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี

ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยชี้ว่า การขายทอดตลาดที่ดินของเจ้าพนักงานบังคับคดีเป็นการดำเนินการบังคับคดีตามคำพิพากษาในคดีแพ่งที่จะต้องดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง หากผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการขายทอดตลาดที่ดินของเจ้าพนักงานบังคับคดีไม่ถูกต้องเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีเสียหาย ผู้ฟ้องคดีก็ขอขบที่จะยื่นฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมซึ่งเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งเกี่ยวกับการบังคับคดี ศาลปกครองไม่อาจรับคำฟ้องไว้พิจารณาได้

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่าผู้ฟ้องคดีไม่ใช่คู่ความในคดีแพ่งและไม่ได้โต้แย้งต่อเจ้าพนักงานบังคับคดีเกี่ยวกับวิธีการบังคับคดี แต่โต้แย้งสิทธิกับกรมบังคับคดี ผู้ถูกฟ้องคดี ในเรื่องที่ว่าเจ้าพนักงานบังคับคดีกระทำการโดยประมาณเส้นเลื้อยอันเป็นมูลละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีจึงขอขบที่จะเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากกรมบังคับคดีในมูลละเมิดตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติความ

รับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 จึงขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งให้ศาลปกครองชั้นต้นรับคำฟ้องไว้พิจารณาพิพากษา

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การขายทอดตลาดทรัพย์สินตามคำสั่งศาลเป็นอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานบังคับคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เมื่อผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่าเจ้าพนักงานบังคับคดีจัดทำประกาศขายทอดตลาดโดยระบุคุณสมบัติเกี่ยวกับลักษณะที่ดินและที่ตั้งของที่ดินในสาระสำคัญไว้อย่างชัดเจน ผู้ฟ้องคดีจึงได้ประมูลซื้อที่ดินดังกล่าวและวางเงินมัดจำไว้ แต่ปรากฏว่าที่ดินดังกล่าวไม่มีลักษณะและที่ตั้งตรงตามประกาศ กรณีเป็นการอ้างว่าเจ้าพนักงานบังคับคดีกระทำโดยประมาทเลินเล่อและไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการนั้นอันเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีเสียหาย ถือเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 จึงมีคำสั่งกลับคำสั่งศาลปกครองชั้นต้นเป็นให้รับคำฟ้องไว้พิจารณา

ต่อมาศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาคดีนี้ว่า เจ้าพนักงานบังคับคดีปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่อเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีต้องเสียหายอันเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีพิพากษาให้ กรมบังคับคดี ผู้ถูกฟ้องคดี ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นเงินทั้งสิ้น 24,000 บาท ภายในกำหนด 30 วันนับแต่วันที่คดีถึงที่สุด

3.3.2 กรณีผู้ประมูลซื้อทรัพย์สินในการขายทอดตลาดฟ้องขอให้ชดใช้ค่าเสียหายที่ตนต้องเสียไปเนื่องจากการขายทอดตลาด

คำพิพากษาศาลปกครองขอนแก่น คดีหมายเลขแดงที่ 287/2547 สรุปข้อเท็จจริงได้ว่า ผู้ฟ้องคดีได้ประมูลที่ดินจากการขายทอดตลาดตามคำพิพากษาในคดีแพ่งเป็นที่ดินตามหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. 3 ก.) และได้วางเงินมัดจำไว้ร้อยละ 25 ในวันประมูล หลังจากนั้นผู้ฟ้องคดีได้นำหลักฐานไปติดต่อสำนักงานที่ดินจังหวัดเพื่อสอบถามว่าที่ดินดังกล่าวได้ขายดทรัพย์เรียบร้อยแล้วหรือไม่ เปลี่ยนเป็นโฉนดที่ดินแล้วหรือไม่ เจ้าของที่ดินยังคงเป็นคนเดิมหรือไม่ เจ้าหน้าที่สำนักงานที่ดินได้ตรวจดูสารบบที่ดินปรากฏว่าเจ้าของที่ดินยังคงเป็นคนเดิมและถูกศาลสั่งขายดทรัพย์ไว้เรียบร้อยแล้วโดยยังไม่มีมีการเปลี่ยนเป็นโฉนดที่ดินแต่อย่างใด หลังจากนั้นผู้ฟ้องคดีได้นำเงินส่วนที่เหลืออีกร้อยละ 75 ไปชำระแก่เจ้าพนักงานบังคับคดี ต่อมาผู้ฟ้องคดีได้นำคำสั่งศาลพร้อมหลักฐานต่าง ๆ ไปให้สำนักงานที่ดินดำเนินการออกใบแทน น.ส. 3 ก. และชำระค่าโอน

สิทธิที่ดินแล้ว ต่อมาผู้ฟ้องคดีได้รับเอกสารสิทธิที่จดทะเบียนเป็นชื่อของผู้ฟ้องคดีถูกต้องตามกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีได้ติดต่อสำนักงานที่ดินเพื่อรังวัดนำที่ดินเพื่อออกโฉนดที่ดิน เมื่อเรื่องไปถึงฝ่ายรังวัด ฝ่ายรังวัดได้ตรวจสอบแผนที่ระวางแล้วพบว่าที่ดินตาม น.ส. 3 ก. ที่ผู้ฟ้องคดีซื้อจากการขายทอดตลาดของเจ้าพนักงานบังคับคดีได้ออกโฉนดที่ดินไปแล้วโดยเจ้าของเดิมได้ขายให้กับบุคคลอื่น ผู้ฟ้องคดีจึงไปติดต่อเจ้าหน้าที่สำนักงานที่ดินและได้รับแจ้งว่าที่ดินได้ออกโฉนดที่ดินไปแล้ว แต่เจ้าพนักงานที่ดินที่ดำเนินการนั้นล้มหายเหตุไฉน น.ส. 3 ก. และระวางโฉนดมาตราส่วนแตกต่างกับปัจจุบันจึงหาโฉนดที่ดินไม่พบ ให้ผู้ฟ้องคดีไปแจ้งยกเลิกการรังวัดแล้วจะได้รับเงินค่าธรรมเนียมคืน ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องกรมที่ดินผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และกรมบังคับคดีเป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ขอให้ศาลมีคำพิพากษาดังนี้ 1. ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชดใช้เงินค่าสินไหมทดแทน ศาลปกครองขอนแก่นวินิจฉัยว่า ในส่วนผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 นั้น แม้ว่าการดำเนินการบังคับคดีแพ่งและการขายทอดตลาดตามคำสั่งศาลจะเป็นการดำเนินการไปตามคำสั่งของศาลยุติธรรมอันถือว่าเป็นขั้นตอนที่อยู่ในกระบวนการยุติธรรมทางแพ่งซึ่งหากมีข้อผิดพลาดเกิดขึ้นอย่างไรผู้ได้รับความเสียหายขอที่จะไปยื่นคำร้องต่อศาลยุติธรรมที่ออกหมายบังคับคดีก็ตาม แต่การรับและจ่ายเงินที่ได้จากการขายทอดตลาดนั้นเป็นเรื่องการปฏิบัติราชการของกรมบังคับคดี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ซึ่งอยู่ในอำนาจศาลปกครองที่จะพิจารณาพิพากษา ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 เรียกให้ลูกหนี้ตามคำพิพากษารับเงินส่วนที่เหลือแต่กลับมิได้ให้นำเอกสารหลักฐานฉบับของหนังสือรับรองการทำประโยชน์มาแสดงหรือส่งมอบให้เจ้าพนักงานบังคับคดีด้วย ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถติดตามนำเงินคืนจากลูกหนี้ตามคำพิพากษาได้ ความเสียหายของผู้ฟ้องคดีดังกล่าวจึงเป็นผลโดยตรงจากความไม่รอบคอบในการจ่ายเงินของเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ซึ่งจะต้องมีตามสมควรแก่วิสัยและพฤติการณ์ จึงถือว่าเจ้าหน้าที่ในสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้กระทำละเมิดอันเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่และทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐจึงต้องรับผิดชอบผู้ฟ้องคดีในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำไปในการปฏิบัติหน้าที่นั้นตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ศาลปกครองขอนแก่นจึงพิพากษาว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดี

3.4 แนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลในคดีละเมิด ของเจ้าพนักงานบังคับคดีในการปฏิบัติงานบังคับคดี

3.4.1 ลูกหนี้ตามคำพิพากษาขอให้ศาลปกครองเพิกถอนการบังคับคดี

คำวินิจฉัยที่ 36/2550 สรุปข้อเท็จจริงได้ว่า ลูกหนี้ตามคำพิพากษาในคดีแพ่งฟ้อง เจ้าพนักงานบังคับคดีและกรมบังคับคดีว่าดำเนินการขายทอดตลาดโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากเจ้าพนักงานบังคับคดีได้ขายทอดตลาดและจดทะเบียนโอนกรรมสิทธิ์ให้แก่ผู้ซื้อหลังจาก ศาลมีคำสั่งให้ระงับการขายทอดตลาดทรัพย์สินในคดีไว้ เมื่อเจ้าพนักงานบังคับคดีได้รับหมายแจ้งให้ ระงับการขายทอดตลาดของศาลแล้ว การกระทำของเจ้าพนักงานบังคับคดีดังกล่าวจึงเป็นการ ขายทอดตลาดโดยฝ่าฝืนคำสั่งของศาลและขัดต่อประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาตรา 306 ทั้งราคาที่ประมูลได้ก็ต่ำกว่าราคาจริงของทรัพย์สิน ลูกหนี้ตามคำพิพากษาผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า เจ้าพนักงานบังคับคดีจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงและจงใจทำผิดต่อกฎหมาย ทำให้ ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย กรมบังคับคดีในฐานะหน่วยงานต้นสังกัดของเจ้าพนักงานบังคับคดี จึงต้องร่วมรับผิดชอบ ผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลปกครองเพิกถอนการบังคับคดี เพิกถอนหนังสือระงับ จำนอง เพิกถอนการขายทรัพย์สินทอดตลาด เพิกถอนการจดทะเบียนนิติกรรมระงับจำนองและโอน กรรมสิทธิ์ และให้มีคำสั่งระงับหรือห้ามบังคับคดีทรัพย์สินอื่นของจำเลยในคดีดังกล่าวจนกว่าจะ ทำการบังคับคดีในทรัพย์สินจำนองแล้วเสร็จก่อน หากไม่พอชำระหนี้จึงมีสิทธิบังคับคดีทรัพย์สินอื่น กรมบังคับคดีโดยพนักงานอัยการให้การว่าเจ้าพนักงานบังคับคดีดำเนินการบังคับคดีตาม กฎหมาย ระเบียบ และนโยบายของกรมบังคับคดีโดยสุจริต ผู้ฟ้องคดีไม่มีสิทธิขอให้ศาลเพิกถอน การบังคับคดี ทั้งเห็นว่าพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) เป็นการจำกัดประเภทคดีปกครองที่เกิดจากการกระทำละเมิดของ เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานทางปกครองโดยมุ่งหมายให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมี คำสั่งในคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดที่เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ ของรัฐหรือหน่วยงานทางปกครอง เมื่อคดีนี้ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าได้รับความเสียหายจากการดำเนินการ ขายทอดตลาดที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย มูลความแห่งคดีนี้จึงสืบเนื่องมาจากการดำเนินการของ เจ้าพนักงานบังคับคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งว่าด้วยการบังคับคดีตาม คำพิพากษาหรือคำสั่งศาลที่บัญญัติให้เจ้าพนักงานบังคับคดีซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้าไป ดำเนินการขายทอดตลาดทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษาเพื่อนำเงินที่ได้จากการขายทอดตลาด ทรัพย์สินดังกล่าวไปชำระหนี้ให้แก่เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาซึ่งเป็นขั้นตอนของการดำเนินการบังคับคดี

ภายหลังจากศาลได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดข้อพิพาทของคู่ความในทางแพ่งแล้วอันเป็นขั้นตอนและกระบวนการในทางแพ่งที่กฎหมายบัญญัติไว้โดยเฉพาะเพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยแก่ประชาชน ดังนั้น แม้ข้อพิพาทในคดีนี้จะเกิดขึ้นจากการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ของรัฐในสังกัดกรมบังคับคดีซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ก็ตามแต่เมื่อเป็นข้อพิพาทที่สืบเนื่องมาจากกระบวนการบังคับคดีในทางแพ่งแล้ว ข้อพิพาทในคดีนี้จึงไม่มีลักษณะเป็นคดีปกครองที่จะอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แต่เป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

3.4.2 ผู้ซื้อทรัพย์สินฟ้องว่าเจ้าพนักงานบังคับคดีจัดทำประกาศขายทอดตลาดโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

คำวินิจฉัยที่ 19/2550 สรุปข้อเท็จจริงได้ว่า ผู้ฟ้องคดีประมุขผู้ซื้อทรัพย์สินจากการขายทอดตลาดตามประกาศขายทอดตลาดของเจ้าพนักงานบังคับคดี เป็นที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้าง ผู้ฟ้องคดีทำสัญญาซื้อขายกับเจ้าพนักงานบังคับคดีโดยวางเงินมัดจำไว้จำนวน 50,000 บาท ต่อมาผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องขอตรวจทรัพย์สินที่ซื้อได้ ปรากฏว่าไม่พบหลักฐานการขออนุญาตปลูกสร้างอาคาร ดังนั้น ทรัพย์สินที่เจ้าพนักงานบังคับคดีขายให้แก่ผู้ฟ้องคดีจึงขัดต่อพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ข้อสัญญาในประกาศขายทอดตลาดของเจ้าพนักงานบังคับคดีเป็นเงื่อนไขคลุมเครือ ประกาศขายทอดตลาดมิได้แจ้งเรื่องดังกล่าวให้ประชาชนทั่วไปทราบ เป็นการผิดพลาดในสาระสำคัญในทรัพย์สินที่จะขาย หลอกลวงประชาชน หวังจะริบเงินมัดจำของผู้ฟ้องคดีซึ่งได้ซื้อทรัพย์สินโดยสุจริตและเป็นการกระทำละเมิด ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือขอยกเลิกสัญญาซื้อทรัพย์สินดังกล่าวและขอให้เจ้าพนักงานบังคับคดีคืนเงินมัดจำ ต่อมาเจ้าพนักงานบังคับคดีมีคำสั่งยกคำร้อง กรมบังคับคดีโดยพนักงานอัยการให้การว่าเจ้าพนักงานบังคับคดีได้ดำเนินการโดยชอบตามคำสั่งศาลและตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งและระเบียบกระทรวงยุติธรรมว่าด้วยการบังคับคดีของเจ้าพนักงานบังคับคดี พ.ศ. 2522 เจ้าพนักงานบังคับคดีมิได้กระทำละเมิดแต่อย่างใด ขอให้ยกฟ้อง พิเคราะห์แล้วเห็นว่าพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) เป็นการจำกัดประเภทคดีปกครองที่เกิดจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานทางปกครองโดยมุ่งหมายให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดที่เกิดจากการใช้

อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานทางปกครองเท่านั้น มูลความแห่งคดีนี้สืบเนื่องมาจากการดำเนินการของเจ้าพนักงานบังคับคดี สังกัดกรมบังคับคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งว่าด้วยการบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งศาลที่บัญญัติให้เจ้าพนักงานบังคับคดีซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้าไปดำเนินการขายทอดตลาดทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษาเพื่อนำเงินที่ได้จากการขายทอดตลาดทรัพย์สินดังกล่าวไปชำระหนี้ให้แก่เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาซึ่งเป็นขั้นตอนของการดำเนินการบังคับคดีภายหลังจากศาลได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดข้อพิพาทของคู่ความในทางแพ่งแล้ว เป็นขั้นตอนและกระบวนการในทางแพ่งที่กฎหมายบัญญัติไว้โดยเฉพาะเพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยแก่ประชาชน การจัดทำสัญญาซื้อขายทรัพย์สินที่ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ประมูลได้จากการขายทอดตลาดตามประกาศของเจ้าพนักงานบังคับคดีสังกัดกรมบังคับคดีจึงเป็นส่วนหนึ่งของขั้นตอนในการดำเนินการบังคับคดีตามคำพิพากษาในคดีดังกล่าว ตามที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งบัญญัติไว้ให้สำเร็จลุล่วงไป ดังนั้น แม้ข้อพิพาทในคดีนี้จะเกิดขึ้นจากการดำเนินการของเจ้าหน้าที่รัฐสังกัดกรมบังคับคดีซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ก็ตาม แต่เมื่อเป็นข้อพิพาทที่สืบเนื่องมาจากกระบวนการบังคับคดีในทางแพ่งแล้ว ข้อพิพาทในคดีนี้จึงไม่มีลักษณะเป็นคดีปกครองที่จะอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แต่เป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

3.4.3 ลูกหนี้ตามคำพิพากษาฟ้องกรมบังคับคดีว่ากระทำละเมิดเป็นเหตุให้เกิดความเสียหาย

คำวินิจฉัยที่ 11/2550 สรุปข้อเท็จจริงได้ว่า เจ้าพนักงานบังคับคดีสังกัดกรมบังคับคดีดำเนินการขายทอดตลาดที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้างของผู้ฟ้องคดี (เป็นลูกหนี้ตามคำพิพากษาคดีแพ่ง) ผู้ฟ้องคดีอ้างว่า เจ้าพนักงานบังคับคดีขายทอดตลาดไปในราคาต่ำเกินสมควร กรณีถือเป็นการขายทอดตลาดที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ฟ้องได้ร้องเพิกถอนการขายทอดตลาดอยู่ในระหว่างการพิจารณา ผู้ซื้อทรัพย์สินจากการขายทอดตลาดได้ชำระราคาครบถ้วนและได้ดำเนินการโอนกรรมสิทธิ์มาเป็นของตน ต่อมาก็ได้รื้อถอนสิ่งปลูกสร้างที่ซื้อได้มานั้นเสีย หลังจากนั้นศาลมีคำสั่งเพิกถอนการขายทอดตลาด ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าการกระทำของเจ้าพนักงานบังคับคดี กรมบังคับคดีซึ่งดำเนินการขายทอดตลาดโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้นเป็นเหตุให้ตนได้รับความเสียหายโดยเฉพาะ

สิ่งปลูกสร้างบนที่ดินซึ่งถูกรื้อถอนไปแล้ว เป็นการกล่าวอ้างว่าเจ้าพนักงานบังคับคดี กรมบังคับคดี ทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี วิเคราะห์ได้ว่า มูลความแห่งคดีนี้จึงสืบเนื่องมาจากการดำเนินการของ เจ้าพนักงานบังคับคดีตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งว่าด้วยการบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งศาลที่บัญญัติให้เจ้าพนักงานบังคับคดีซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้าไปดำเนินการขายทอดตลาดทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษาเพื่อนำเงินที่ได้จากการขายทอดตลาดทรัพย์สินดังกล่าวไปชำระหนี้ให้แก่เจ้าหนี้ตามคำพิพากษา เป็นขั้นตอนของการบังคับคดีภายหลังจากศาลได้วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทของคู่ความในทางแพ่งแล้วอันเป็นขั้นตอนและกระบวนการในทางแพ่งที่กฎหมายบัญญัติไว้โดยเฉพาะเพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยแก่ประชาชน การที่เจ้าพนักงานบังคับคดี กรมบังคับคดีออกหนังสือโอนทรัพย์สินที่ขายได้ให้แก่ผู้ซื้อ แม้จะเป็นการดำเนินการภายหลังจากที่มีการฟ้องขอให้เพิกถอนการขายทอดตลาดแล้วก็ตาม การกระทำของเจ้าพนักงานบังคับคดี กรมบังคับคดี ก็ยังเป็นการดำเนินการที่สืบเนื่องจากการบังคับคดีทางแพ่งที่ดำเนินการก่อนศาลมีคำพิพากษาให้เพิกถอน ดังนั้น เมื่อเกิดข้อพิพาทอันสืบเนื่องมาจากกระบวนการวิธีบังคับคดีในทางแพ่งดังกล่าวขึ้น ข้อพิพาทในคดีนี้ จึงไม่มีลักษณะเป็นคดีปกครองที่จะอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แต่เป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม