

บทที่ 4

วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับทางปกครองกรณีลูกหนี้เป็นบุคคลล้มละลาย

คำสั่งทางปกครองที่ออกโดยองค์กรฝ่ายปกครองที่มีอำนาจตามกฎหมายย่อมมีผลใช้บังคับบุคคลตั้งแต่วันที่ผู้นั้นได้รับแจ้ง กฎหมายถือเอาเวลาที่ผู้นั้นได้รับแจ้งเป็นต้นไป ไม่ใช่เวลาที่บุคคลนั้นทราบคำสั่งทางปกครอง การแจ้งจะกระทำได้ด้วยวิธีการเช่นใดนั้น เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 หมวด 4 มาตรา 68 ถึง 74

เมื่อมีการแจ้งคำสั่งทางปกครองโดยถูกต้องแล้ว คำสั่งทางปกครอง ย่อมมีผลผูกพันผู้ได้รับคำสั่งทางปกครองนับแต่นั้น หากเป็นคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน และผู้ได้รับคำสั่งทางปกครองไม่ยอมชำระหรือชำระไม่ครบถ้วน องค์กรฝ่ายปกครอง ต้องมีหนังสือเตือนให้ผู้นั้นชำระอีกครั้ง หากผู้ได้รับคำสั่งทางปกครองยังไม่ยอมชำระหรือชำระไม่ครบถ้วน องค์กรฝ่ายปกครองสามารถใช้มาตรการตามที่กฎหมายบัญญัติกับผู้อยู่ใต้บังคับของคำสั่งทางปกครองได้ โดยวิธีการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้นออกขายทอดตลาดมาชำระเงินต่าง ๆ ให้ครบถ้วน โดยไม่จำเป็นต้องฟ้องคดีต่อศาล ซึ่งเป็นหลักการที่สำคัญตามกฎหมายเพื่อให้ได้เงินมาชำระหนี้ที่เกิดจากคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน แต่กระนั้นเลย การใช้มาตรการบังคับทางปกครองดังกล่าว ยังมีประเด็นปัญหาที่ต้องศึกษาวิจัยอีกหลายประการดังนี้

ปัญหาสถานะทางกฎหมายในคดีล้มละลายของคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน

ตามที่ได้อธิบายไว้ในบทที่ 3 แล้วว่า คำสั่งทางปกครองทางการเงินที่มีผลต่อการบังคับทางปกครองกรณีลูกหนี้เป็นบุคคลล้มละลาย มีดังนี้

- 1) คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน มาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539
- 2) ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการแทนและเงินเพิ่มในอัตราร้อยละสิบห้าต่อปีของค่าใช้ จ่ายดังกล่าว ตามมาตรา 58(1) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539
- 3) ค่าปรับทางปกครองตามมาตรการบังคับทางปกครอง มาตรา 58(2) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539

4) คำสั่งของฝ่ายปกครองที่เรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้เงินตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539

เมื่อมาตรา 91 แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช 2483 บัญญัติว่า “เจ้าหนี้ซึ่งจะขอรับชำระหนี้ในคดีล้มละลายจะเป็นเจ้าหนี้ผู้เป็นโจทก์หรือไม่ก็ตาม ต้องยื่นคำขอต่อเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ภายในกำหนดเวลาสองเดือนนับแต่วันโฆษณาคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาด แต่ถ้าเจ้าหนี้อยู่นอกราชอาณาจักร เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์จะขยายกำหนดเวลาให้อีกได้ไม่เกินสองเดือน (วรรคสอง) คำขอรับชำระหนี้ต้องทำตามแบบพิมพ์ โดยมีบัญชีแสดงรายละเอียดแห่งหนี้สิน และข้อความระบุถึงหลักฐานประกอบหนี้และทรัพย์สินอย่างหนึ่งอย่างใดของลูกหนี้ที่ยึดไว้เป็นหลักประกันหรือตกอยู่ในความครอบครองของเจ้าหนี้ ” และผลของการไม่ยื่นคำขอรับชำระหนี้ ในคดีล้มละลาย ก็คือเจ้าหนี้หมดสิทธิเรียกร้องจากลูกหนี้ นั่นแล้ว จึงมีประเด็นที่ต้องศึกษาถึงสถานะของคำสั่งทางปกครองทางการเงินทั้งสี่ประเภทในคดีล้มละลาย แยกย่อยได้ดังนี้

1. มูลหนี้ที่ยื่นคำขอรับชำระหนี้

เหตุที่ต้องพิจารณามูลหนี้ที่ยื่นคำขอรับชำระหนี้ ในคดีล้มละลาย สืบเนื่องมาจากตามมาตรา 94 แห่งพระราชบัญญัติล้มละลายดังกล่าว บัญญัติว่า “เจ้าหนี้ไม่มีประกันอาจขอรับชำระหนี้ได้ ถ้ามูลแห่งหนี้ได้เกิดขึ้นก่อนวันที่ศาลมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ แม้ว่าหนี้นั้นยังไม่ถึงกำหนดชำระ หรือมีเงื่อนไขก็ตาม เว้นแต่ (1) หนี้ที่เกิดขึ้นโดยฝ่าฝืนข้อห้ามตามกฎหมาย หรือศีลธรรมอันดี หรือหนี้ที่ฟ้องร้องให้บังคับคดีไม่ได้ (2) หนี้ที่เจ้าหนี้ยอมให้ลูกหนี้กระทำขึ้นเมื่อเจ้าหนี้ได้รู้ถึงการที่ลูกหนี้มีหนี้สินล้นพ้นตัวแต่ไม่รวมถึงหนี้ที่เจ้าหนี้ยอมให้กระทำขึ้นเพื่อให้กิจการของลูกหนี้ดำเนินต่อไปได้

หลักทั่วไปของมาตรา 94 ได้แก่ หนี้ที่ขอรับชำระหนี้ต้องเป็นหนี้เงินในหนี้ที่อาจขอรับชำระหนี้ได้ พระราชบัญญัติล้มละลายฯ กำหนดให้เจ้าหนี้จะได้รับชำระหนี้ก็แต่โดยการยื่นคำขอรับชำระหนี้เข้ามาในคดีล้มละลาย ซึ่งมีเฉพาะแต่หนี้เงินเท่านั้น หนี้ที่เกี่ยวข้องการกระทำ งดเว้นการกระทำ และส่งมอบทรัพย์สิน เจ้าหนี้ไม่อาจยื่นคำขอรับชำระหนี้ต่อเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ได้ คำสั่งทางปกครองทางการเงินทั้งสี่ประเภทถือเป็นหนี้เงินที่อาจขอรับชำระหนี้ในคดีล้มละลายได้ ดังปรากฏในคำอธิบายของนักวิชาการในตำราหลายเล่ม เช่น “มาตรการบังคับในเรื่องหนี้เงินตามมาตรา 57 พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 นี้ โดยหลักการจะนำมาใช้บังคับในกรณีที่มีบุคคลใดมีหน้าที่ต้องชำระเงินให้แก่รัฐตามสัมพันธของกฎหมายมหาชน เช่น เงินภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ค่าบำรุง เงินเพิ่ม เบี้ยปรับ ค่าปรับ หรือเงินอื่นใดในกฎหมายที่กำหนดให้เจ้าหนี้ที่มีอำนาจสั่งให้เอกชนชำระได้ หนี้เงินในทางปกครองนั้น โดยสภาพจะใช้บังคับแก่บุคคล

จำนวนมากหรือหนี้บางราย จะมีจำนวนน้อยมาก (ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์ , 2540, หน้า 335-336) และดังที่ปรากฏ “การออกคำสั่งตามมาตรา 12 (มาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539) นี้เป็นมาตรการพิเศษซึ่งจะต้องโยกกลับไปพิจารณา มาตรา 55 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ซึ่งกำหนดว่าการบังคับทางปกครองไม่ใช้กับเจ้าหน้าที่ เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ซึ่งก็คือว่ามาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัตินี้ กำหนดการบังคับทางปกครองไว้เป็นอย่างอื่นจึงนำมาใช้บังคับกับเจ้าหน้าที่ได้ ส่วนวิธีการนำมาใช้บังคับนั้น ในกรณีนี้เป็นหนี้เงินจึงอยู่ในบังคับมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 (ชาญชัย แสวงศักดิ์, 2550, หน้า 69) ดังนั้น คำสั่งทางปกครองทางการเงินทั้งสี่ประเภทก็ถือว่าเป็นหนี้เงินที่อาจยื่นคำขอชำระหนี้ในคดีล้มละลายได้ จึงจำเป็นต้องวิเคราะห์มูลหนี้ที่จะนำมายื่นคำขอรับชำระหนี้ว่าเกิดเมื่อใด

วันเกิดมูลหนี้ หมายถึง วันที่มีนิติสัมพันธ์อันจะทำให้เจ้าหนี้มีสิทธิเรียกร้องต่อลูกหนี้ได้เกิดขึ้น หนี้ที่จะขอรับชำระหนี้ได้ มูลแห่งหนี้จะต้องเกิดขึ้นก่อนวันที่ศาลมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ของลูกหนี้ ซึ่งอาจเป็นวันพิทักษ์ทรัพย์ชั่วคราวหรือพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดได้ (เอื้อน ขุนแก้ว, 2550, หน้า 163-166)

วันเกิดมูลหนี้ พิจารณาแยกตามมูลหนี้ต่าง ๆ เช่น

หนี้ภาษีอากร ของปีก่อนที่ศาลมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ แม้ว่าเพิ่งทำการประเมิน หรือคณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์เพิ่งมีคำวินิจฉัยภายหลังที่ศาลมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ ถือว่าเป็นหนี้ที่อาจขอรับชำระหนี้ได้

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1826/2511 การที่เจ้าพนักงานประเมินทำการประเมินในภายหลัง เนื่องจากจำเลยมิได้ยื่นแบบแสดงรายการค่าแล้วมีหนังสือแจ้งยอดเงินภาษีไป ปีให้จำเลยชำระเงินดังกล่าว ไม่ทำให้มูลหนี้ค่าภาษีการค้างเพียงเกิด แม้หนังสือแจ้งยอดเงินภาษีที่ประเมินจะเพิ่งมีไปยังจำเลยภายหลังจากจำเลยถูกศาลสั่งพิทักษ์ทรัพย์แล้ว กรมสรรพากรก็ยังมีสิทธิยื่นคำขอรับชำระหนี้ค่าภาษีการค้าง ซึ่งมีมูลหนี้เกิดขึ้นก่อนได้

หนี้ตามคำพิพากษา แม้ว่าคดีแพ่งศาลจะมีคำพิพากษาหลังจากศาลล้มละลายมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ของลูกหนี้แล้ว แต่คำพิพากษานั้นได้แสดงถึงมูลหนี้เดิมซึ่งเกิดขึ้นก่อนศาลมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ ถือว่ามูลหนี้เกิดก่อนศาลมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1384/2525 (ประชุมใหญ่) แม้เจ้าหนี้จะยื่นคำขอรับชำระหนี้ตามคำพิพากษาซึ่งตัดสินหลังวันพิทักษ์ทรัพย์ แต่คำพิพากษานั้นได้แสดงถึงมูลหนี้เดิมอยู่แล้วว่าเกิดขึ้นก่อนวันที่ศาลมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ย่อมถือได้ว่าหนี้ตามคำพิพากษาที่เจ้าหนี้ขอรับชำระหนี้

ดังกล่าวมูลหนี้ได้เกิดขึ้นก่อนที่ศาลมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ เจ้าหนี้อาจขอรับชำระหนี้ได้ตามมาตรา 94 แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย

หนี้ค่าปรับ หากผิดสัญญาก่อนศาลมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ กำหนดค่าปรับเป็นรายวัน เจ้าหนี้มีสิทธิขอรับชำระหนี้ตามมูลค่าปรับถึงวันพิทักษ์ทรัพย์

คำพิพากษาฎีกาที่ 1064/2522 แม้เหตุผิดสัญญาจะมีมาก่อนวันที่ศาลมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ลูกหนี้ก็ตาม แต่ตามสัญญากำหนดให้ลูกหนี้ผู้ผิดสัญญาต้องเสียค่าปรับเป็นรายวันเป็นทุกวันที่ผิดสัญญาอยู่ มูลหนี้เงินค่าปรับจึงเกิดขึ้นเป็นรายวันไป ดังนั้น เจ้าหนี้อย่อมมีสิทธิขอรับชำระหนี้ดังกล่าวได้เพียง ถึงวันที่ศาลมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ลูกหนี้ตามพระราชบัญญัติล้มละลายฯ มาตรา 94 มิใช่ถึงวันวันบอกเลิกสัญญาซึ่งเป็นวันหลังจากที่ศาลมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์แล้ว

คำพิพากษาฎีกาที่ 6748/2541 เจ้าหนี้มีสิทธิปรับลูกหนี้เป็นรายวันตามสัญญาวันละ 3,627 บาท นับแต่วันที่ 29 ตุลาคม 2532 เป็นต้นไป แม้เหตุผิดนัดผิดสัญญาทำให้เจ้าหนี้มีสิทธิรับชำระเงินค่าปรับเป็นรายวันจากลูกหนี้ ซึ่งมีมาก่อนวันที่ศาลมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ของลูกหนี้ได้ก็ตาม แต่ตามสัญญาได้กำหนดให้ลูกหนี้ผู้ผิดนัดผิดสัญญาต้องเสียค่าปรับแก่เจ้าหนี้เป็นรายวันทุกวันที่ยังผิดนัดผิดสัญญาอยู่ มูลหนี้ในเงินค่าปรับจึงเกิดขึ้นเป็นรายวัน ดังนี้ มูลหนี้ในเงินค่าปรับเป็นรายวันตามสัญญาส่วนที่เกิดขึ้นภายหลังวันที่ศาลมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ของลูกหนี้ได้ก็ตาม เจ้าหนี้จึงไม่มีสิทธิขอรับชำระหนี้จากกองทรัพย์สินของลูกหนี้ได้ เพราะฝ่าฝืนต่อ อนุบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติล้มละลายฯ มาตรา 94

เมื่อมีการแจ้งคำสั่งทางปกครอง หากคำสั่งทางปกครองนั้นเป็นคำสั่งทางปกครองที่อาจอุทธรณ์ต่อไปได้ และผู้ได้รับคำสั่งทางปกครองไม่อุทธรณ์ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด คำสั่งทางปกครองย่อมมีผลบังคับได้ทันทีที่ได้แจ้งคำสั่งให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองทราบ แต่ถึงแม้ผู้ได้รับคำสั่งทางปกครองจะอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองนั้น การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองก็ไม่เป็นเหตุให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง เว้นแต่จะมีการสั่งให้ทุเลาการบังคับตามมาตรา 56 วรรคหนึ่ง (มาตรา 44 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539) ซึ่งตามมาตรา 56 วรรคแรก แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 บัญญัติไว้ว่า “เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองมีอำนาจที่จะพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งของตนได้ตามบทบัญญัติในส่วนนี้ เว้นแต่จะมีการสั่งให้ทุเลาการบังคับไว้ก่อน โดยเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งนั้นเอง ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์หรือผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยความถูกต้องของคำสั่งทางปกครองดังกล่าว”

ฉะนั้น จึงมีประเด็น ที่จะต้องวิเคราะห์ คำสั่งทางปกครอง ทางการเงินทั้งสี่ประเภทว่า มูลแห่งหนึ่งที่จะยื่นคำขอรับชำระหนี้เกิดขึ้นเมื่อใดแยกออกเป็นรายประเภทไป ซึ่งเมื่อพิจารณาคำสั่งทางปกครอง ที่กำหนดให้ชำระเงิน มาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ซึ่งบัญญัติว่า “คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ผู้ใดชำระเงิน ถ้าถึงกำหนดแล้วไม่มีการชำระ โดยถูกต้องครบถ้วน ให้เจ้าหน้าที่มีหนังสือเตือนให้ผู้นั้นชำระภายในระยะเวลาที่กำหนด แต่ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน ถ้าไม่มีการปฏิบัติตามคำเตือน เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครอง โดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้น และขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วน ...” จะเห็นได้ว่า เมื่อมีการออกคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครองประเภทที่จะต้องมีการบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งแล้ว คำสั่งทางปกครองย่อมมีผลบังคับได้ทันทีที่ได้แจ้งคำสั่งทางปกครองให้ผู้รับคำสั่งทางปกครอง ดังนั้น ถือได้ว่ามูลหนี้เกิดขึ้นนับแต่วัน ที่ได้แจ้งคำสั่งทางปกครองให้ผู้ได้รับคำสั่งทางปกครองทราบ ส่วนการออก คำเตือนเป็นหนังสือให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองชำระเงินภายในเวลาที่กำหนดนั้น เป็นสภาพของการบังคับต่อพฤติกรรม (Behavior) เพื่อให้กระทำการชำระหนี้ ซึ่งเป็นการสั่งในชั้นบังคับคดีเท่านั้น (ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศาสตร์, 2540, หน้า 337)

กรณี คำสั่งของฝ่ายปกครองที่เรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้เงินตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 บัญญัติว่า “ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนที่หน่วยงานของรัฐได้ใช้ให้แก่ผู้เสียหายตามมาตรา 8 หรือในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเนื่องจากเจ้าหน้าที่ผู้นั้น ได้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐตามมาตรา 10 ประกอบมาตรา 8 ให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหายมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชำระ เงินดังกล่าวภายในกำหนด ” ซึ่งกรมส่งเสริมการส่งออกได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ พณ 0903(2)/5162 ลงวันที่ 24 ธันวาคม 2541 ขอรื้อเกี่ยวกับกรณีที่ทรัพย์สินหน่วยงานสูญหายไป เนื่องจากถูกโจรกรรมอันเกิดจากความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของเจ้าหน้าที่ หน่วยงานของรัฐ จึงได้ออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนภายใน 30 วัน นับแต่วันรับทราบคำสั่งพร้อมทั้งได้แจ้งสิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์และสิทธิฟ้องคดีต่อศาลให้เจ้าหน้าที่ได้ทราบ แต่เจ้าหน้าที่ไม่ยอมชดใช้โดยแจ้งว่าได้ยื่นคำร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัย ร้องทุกข์แล้ว และขอให้รอผลการพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ก่อน คณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตอบข้อหารือดังกล่าวสรุปได้ความว่า “เมื่อหน่วยงานของรัฐมีคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ดังกล่าวชำระเงินตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 คำสั่งดังกล่าวถือเป็นคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ .ศ. 2539 ซึ่งหากถึงกำหนดแล้วไม่มีการชำระ โดยถูกต้องครบถ้วน หน่วยงานของรัฐจะต้องมีหนังสือ

เดือนให้ชำระภายในระยะเวลาที่กำหนด หากเจ้าหน้าที่ดังกล่าวไม่ปฏิบัติตามคำเตือน หน่วยงานของรัฐอาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ดังกล่าวและขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วนได้ตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 หรือฟ้องคดีต่อศาล หากหน่วยงานของรัฐเห็นว่าการใช้มาตรการบังคับทางปกครองดังกล่าวอาจมีข้อขัดข้องด้วยประการใด หน่วยงานของรัฐก็อาจฟ้องคดีต่อศาลภายในกำหนดอายุความสองปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการกระทำละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบ ส่วนกรณีที่เจ้าหน้าที่ใช้สิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์นั้น ไม่เป็นการประวิงเวลาการชำระหนี้ หน่วยงานของรัฐสามารถดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลได้โดยไม่ต้องรอผลการพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์แต่อย่างใด ” (บันทึกความเห็นกรมการร่างกฎหมายคณะพิเศษ เรื่อง แนวทางปฏิบัติในการบังคับให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทน (กรณีเจ้าหน้าที่ ใต้ร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ (พฤษภาคม 2542)) ดังนั้น เมื่อคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้เงินตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 เป็นคำสั่งทางปกครอง จึงถือได้ว่ามูลหนี้เกิดขึ้นนับแต่วันที่ ได้แจ้งคำสั่งทางปกครองให้ผู้ได้รับคำสั่งทางปกครองทราบ

ส่วนกรณีค่าใช้จ่ายในการดำเนินการแทนและเงินเพิ่มในอัตราร้อยละยี่สิบห้าต่อปีของค่าใช้จ่ายดังกล่าว ตามมาตรา 58(1) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 และค่าปรับทางปกครองตามมาตรการบังคับ บทางปกครอง มาตรา 58(2) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 นั้น

มาตรา 58 บัญญัติว่า “คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำหรือละเว้นกระทำ ถ้าผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม

(1) เจ้าหน้าที่ เข้าดำเนินการด้วยตนเองหรือมอบหมายให้บุคคลอื่นกระทำการแทน โดยผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองจะต้องชดใช้ค่าใช้จ่าย และเงินเพิ่มในอัตราร้อยละยี่สิบห้าต่อปีของค่าใช้จ่ายแก่เจ้าหน้าที่

(2) ให้มีการชำระค่าปรับทางปกครองตามจำนวนที่สมควรแก่เหตุแต่ต้อง ไม่เกินสองหมื่นบาทต่อวัน

เจ้าหน้าที่ ระดับใดมีอำนาจกำหนดค่าปรับทางปกครองจำนวนเท่าใดสำหรับในกรณีใด ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ในกรณีที่มีความจำเป็นที่จะต้องบังคับการ โดยเร่งด่วนเพื่อป้องกันมิให้มีการกระทำที่ขัดต่อกฎหมายที่มีโทษทางอาญาหรือมิให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะ เจ้าหน้าที่ อาจใช้

มาตรการบังคับทางปกครองโดยไม่จำเป็นต้องออกคำสั่งให้กระทำหรือละเว้นกระทำก่อนก็ได้ แต่ทั้งนี้ ต้องกระทำโดยสมควรแก่เหตุและภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตน”

กฎกระทรวง ฉบับที่ 10 (พ.ศ.2542) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธี ปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 6 และมาตรา 58 วรรคสอง ของพระราชบัญญัติดังกล่าว ได้กำหนดเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจกำหนดจำนวนค่าปรับทางปกครอง ในกรณีที่ผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามไว้ดังนี้

ข้อ 1 เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจกำหนดจำนวนค่าปรับทางปกครอง ในกรณีที่ผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม ได้แก่

- (1) รัฐมนตรีมีอำนาจกำหนดจำนวนค่าปรับทางปกครองได้ไม่เกินสองหมื่นบาทต่อวัน สำหรับการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองทุกท้องที่ทั่วราชอาณาจักร
- (2) คณะกรรมการตามกฎหมายมีอำนาจกำหนดจำนวนค่าปรับทางปกครองได้ไม่เกินสองหมื่นบาทต่อวัน สำหรับการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองทุกท้องที่ทั่วราชอาณาจักร
- (3) ปลัดกระทรวง อธิบดี หรือตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเทียบเท่า ปลัดกระทรวงหรืออธิบดี มีอำนาจกำหนดจำนวนค่าปรับทางปกครองได้ ไม่เกินหนึ่งหมื่นห้าพันบาทต่อวัน สำหรับการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองทุกท้องที่ทั่วราชอาณาจักร
- (4) ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร มีอำนาจกำหนดจำนวนค่าปรับทางปกครองได้ไม่เกินหนึ่งหมื่นห้าพันบาทต่อวัน สำหรับการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองที่อยู่ในเขตจังหวัดหรือเขตกรุงเทพมหานคร แล้วแต่กรณี
- (5) หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด มีอำนาจกำหนดจำนวนค่าปรับทางปกครองได้ไม่เกินหนึ่งหมื่นบาทต่อวัน สำหรับการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองที่อยู่ในเขตจังหวัด
- (6) นายอำเภอมีอำนาจกำหนดจำนวนค่าปรับทางปกครองได้ไม่เกินหนึ่งหมื่นบาทต่อวัน สำหรับการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองที่อยู่ในเขตอำเภอ
- (7) ผู้บริหารท้องถิ่นหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่นมีอำนาจกำหนดจำนวนค่าปรับทางปกครองได้ไม่เกินหนึ่งหมื่นบาทต่อวัน สำหรับการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองที่อยู่ในเขตอำนาจ

(8) ผู้แทนของรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงาน อื่นของรัฐมีอำนาจกำหนดจำนวนค่าปรับทางปกครองได้ไม่เกินหนึ่งหมื่นบาทต่อวัน สำหรับการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครอง ทุกท้องที่ที่พระราชอาณาจักร

(9) พนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายมีอำนาจกำหนดจำนวนค่าปรับทางปกครองได้ไม่เกินห้าพันบาทต่อวัน สำหรับการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองที่อยู่ในเขตอำนาจ

(10) เอกชนซึ่งได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางปกครองของรัฐอาจใช้มาตรการปรับทางปกครองได้สำหรับการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองทุกท้องที่ที่พระราชอาณาจักร โดยเสนอให้รัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายเป็นผู้พิจารณากำหนดจำนวนค่าปรับทางปกครองเป็นรายกรณีไป แต่ทั้งนี้ไม่เกินหนึ่งหมื่นบาทต่อวัน

ข้อ 2 ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ตามข้อ 1(3) (4) (5) (6) (7) (8) และ (9) เห็นว่า การกำหนดจำนวนค่าปรับทาง ปกครองตามอำนาจที่มีอยู่ไม่เพียงพอที่จะทำให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ เจ้าหน้าที่อาจเสนอผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจกำกับหรือควบคุมดูแล ซึ่งมีอำนาจกำหนดจำนวนค่าปรับทางปกครองสูงกว่าตน เป็นผู้กำหนดจำนวนค่าปรับทางปกครองก็ได้

ข้อ 3 ให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจกำหนดจำนวนค่าปรับทางปกครองดำเนินการบังคับให้มีการชำระค่าปรับทางปกครองทุกสิบห้าวัน

ข้อ 4 ให้เจ้าหน้าที่ออกใบเสร็จรับเงินให้แก่ผู้ที่ชำระค่าปรับไว้เป็นหลักฐาน

ใบเสร็จรับเงินให้มีข้อความแสดงว่าเป็นค่าปรับทางปกครองตามกรณีใดและให้บันทึกการชำระค่าปรับทางปกครองไว้ในต้นเรื่องด้วย

มาตรา 59 บัญญัติว่า “ก่อนใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา 58 เจ้าหน้าที่จะต้องมีคำเตือนเป็นหนังสือให้มีการกระทำหรือละเว้นกระทำตามคำสั่งทางปกครอง ภายในระยะเวลาที่กำหนดตามสมควรแก่กรณี คำเตือนดังกล่าวจะกำหนดไปพร้อมกับคำสั่งทางปกครองก็ได้

คำเตือนนั้นจะต้องระบุ

(1) มาตรการบังคับทางปกครองที่จะใช้ให้ชัดเจน แต่จะกำหนดมากกว่าหนึ่ง มาตรการในคราวเดียวกันไม่ได้

(2) ค่าใช้จ่ายในการที่เจ้าหน้าที่เข้าดำเนินการด้วยตนเองหรือมอบหมายให้บุคคล อื่น กระทำการแทนหรือจำนวนค่าปรับทางปกครองแล้วแต่กรณี

การกำหนดค่า ใช้จ่ายในคำเตือน ไม่เป็นการตัดสิทธิที่จะเรียกค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้น หาก จะต้องเสียค่าใช้จ่ายจริงมากกว่าที่ได้กำหนดไว้”

มาตรา 61 บัญญัติว่า “ในกรณีไม่มีการชำระค่าปรับทางปกครองให้เจ้าหน้าที่
ดำเนินการต่อไปตามมาตรา 57”

ดังบทบัญญัติของกฎหมายข้างต้น กรณีค่าใช้จ่ายในการดำเนินการแทนและเงินเพิ่ม
ในอัตราร้อยละยี่สิบห้าต่อปีของค่าใช้จ่ายดังกล่าว ตามมาตรา 58(1) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติ
ราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 และค่าปรับทางปกครองตามมาตรการบังคับทางปกครอง มาตรา
58(2) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ผู้เขียนเห็นว่ามิได้ลักษณะเป็นหนี้
ค่าปรับ ทั้งนี้เทียบเคียงตามคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1064/2522 และคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 6748/2541 ที่
ยกตัวอย่างไว้ข้างต้น สรุปได้ความว่า “หากเป็นมูลหนี้เงินค่าปรับจึงเกิดขึ้นเป็นรายวันไป เจ้าหนี้
ย่อมมีสิทธิขอรับชำระหนี้ดังกล่าวได้เพีย ยงถึงวันที่ศาลมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ลูกหนี้ตาม
พระราชบัญญัติล้มละลายฯ มาตรา 94 แต่มูลหนี้ในเงินค่าปรับเป็นรายวันที่เกิดขึ้นภายหลังวันที่ศาล
มีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ของลูกหนี้เด็ดขาด เจ้าหนี้จึงไม่มีสิทธิขอรับชำระหนี้จากกองทรัพย์สินของ
ลูกหนี้ได้ เพราะฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติล้มละลายฯ มาตรา 94” ดังนั้น มูลหนี้ของ
ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการแทนและเงินเพิ่มในอัตราร้อยละยี่สิบห้าต่อปีของค่าใช้จ่ายดังกล่าว ตาม
มาตรา 58(1) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 และค่าปรับทางปกครอง
ตามมาตรการบังคับทาง ปกครอง มาตรา 58(2) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
พ.ศ.2539 จึงเป็นหนี้ค่าปรับที่ถือเป็นมูลหนี้ซึ่งเป็นฐานแห่งการยื่นคำขอรับชำระหนี้ และมูลหนี้ทั้ง
สองประเภทนี้จะ ต้องเกิดนับแต่วันที่ได้แจ้งคำสั่งทางปกครองให้ผู้ได้รับคำสั่งทางปกครองทราบ
และเกิดก่อนวันที่ศาลมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาด เท่านั้น หากเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินการแทน
และเงินเพิ่ม และค่าปรับทางปกครองที่เกิดขึ้นภายหลังวันที่ศาลมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ของลูกหนี้
เด็ดขาด จำนวนหนี้ดังกล่าวไม่อาจนำมายื่นคำขอรับชำระหนี้ได้ ส่วนกรณีตามมาตรา 59 ที่กำหนด
หลักเกณฑ์ว่า ก่อนใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา 58 ให้เจ้าหน้าที่มีค่าเตือนเป็นหนังสือ
เสียก่อน ก็เป็นเพียงสภาพของการบังคับต่อพฤติกรรม (Behavior) เพื่อให้กระทำการชำระหนี้ ซึ่ง
เป็นการสั่งในชั้นบังคับคดีเท่านั้น (ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์, 2540, หน้า 337) และเมื่อคำสั่งทาง
ปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินนั้นเทียบได้กับคำพิพากษาของศาล และคำสั่งเตือนให้ชำระเงินเทียบ
ได้กับคำบังคับของศาลแล้ว (วิจิตรา วอนเพียร, 2549, หน้า 145) และหนี้ที่จะนำมายื่นคำขอรับชำระ
หนี้ในคดีล้มละลาย ตามมาตรา 94 แห่งพระราชบัญญัติล้มละลายดังกล่าว พิจารณาแต่เพียงว่ามูล
แห่งหนี้ที่เจ้าหนี้จะนำมายื่นคำขอรับชำระหนี้ได้นั้นต้องเกิดขึ้นก่อนวันที่ศาลมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์
เท่านั้น ดังนั้น เมื่อเกิดหนี้ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการแทนและเงินเพิ่ม และค่าปรับทางปกครอง ที่จะ
นำมายื่นคำขอรับชำระหนี้ขึ้นแล้ว ก็ไม่จำเป็นต้องมี คำบังคับแต่อย่างใด โดยถือว่าเมื่อมีการแจ้งคำสั่ง

ทางปกครองให้ผู้ที่ได้รับคำสั่งทางปกครองทราบแล้ว และจำนวนหนี้ได้เกิดขึ้นก่อนวันที่ศาลมีคำสั่ง พิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดก็สามารถนำมาขึ้นค่าขอรับชำระหนี้ได้ทันที โดยไม่จำเป็นต้องมีการแจ้งเตือนเป็น หนังสืออีกแต่อย่างใด

2. เจ้าหนี้ผู้มีสิทธิที่จะยื่นคำขอรับชำระหนี้

หลักทั่วไปของมาตรา 94 แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช 2483 อีกประการหนึ่งก็คือ บุคคลที่ยื่นคำขอรับชำระหนี้ต้องมีฐานะเป็นเจ้าหนี้

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 มาตรา 56 ได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามวิธีการที่กำหนดไว้ในส่วนที่ 8 การบังคับทางปกครอง โดยเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองอาจมอบให้เจ้าหน้าที่ซึ่งอยู่ใต้บังคับบัญชาหรือเจ้าหน้าที่อื่นเป็นผู้ดำเนินการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง ฉบับที่ 8 (พ.ศ.2542) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์การมอบอำนาจในการดำเนินการพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครองสำหรับเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองในหน่วยงานของรัฐประเภทต่าง ๆ ได้แก่

1. ราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค ให้การมอบอำนาจดังกล่าวเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

2. ราชการส่วนท้องถิ่น ให้การมอบอำนาจดังกล่าวเป็นไปตามกฎหมายที่จัดตั้งราชการส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ

3. รัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานอื่นของรัฐ ให้การมอบอำนาจดังกล่าวเป็นไปตามกฎหมายที่จัดตั้งรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานของรัฐนั้น ๆ

4. การมอบอำนาจในการดำเนินการพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครองของเจ้าหน้าที่ในระหว่างหน่วยงานตามข้อ 1. ถึง ข้อ 3. ที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ให้เป็นไปตามความตกลงระหว่างหน่วยงานนั้น

นอกจากนั้น พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 มาตรา 57 วรรคสอง ได้กำหนดผู้มีอำนาจสั่งยึดหรือขายทอดตลาดไว้ตามกฎกระทรวงฉบับที่ 9 (พ.ศ.2542) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ได้กำหนดเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดหรือขายทอดตลาด ไว้ดังนี้

ข้อ 1 การใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยวิธีการยึดหรืออายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้อยู่ใต้บังคับของคำสั่งทางปกครอง ให้เป็นอำนาจของเจ้าหน้าที่ดังต่อไปนี้

1) ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ปลัดกระทรวง หรือปลัดทบวง ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครอง เป็นเจ้าหน้าที่ในสังกัดของสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี สำนักงานปลัดกระทรวง หรือสำนักงานปลัดทบวง แล้วแต่กรณี

2) อธิบดีหรือหัวหน้าส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรม ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครอง เป็นเจ้าหน้าที่ในสังกัดของกรม หรือส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรม แล้วแต่กรณี

3) ผู้ว่าราชการจังหวัด ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นเจ้าหน้าที่ของราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัด

4) ผู้บริหารกิจการของรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานอื่นของรัฐ ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานอื่นของรัฐ แล้วแต่กรณี

5) ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร นายกเทศมนตรี นายกองคํารับริหารส่วนจังหวัด หรือปลัดเมืองพัทยา ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นเจ้าหน้าที่ในสังกัดของกรุงเทพมหานคร เทศบาลนคร เทศบาลเมือง องค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือเมืองพัทยา แล้วแต่กรณี

6) ผู้บริหารหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่นนอกจาก (5) โดยความเห็นชอบของผู้ว่าราชการจังหวัดในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นเจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น

7) รัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมาย ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นเอกชน ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด

8) เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตาม (1) (2) (3) (4) (5) (6) หรือ (7) แล้วแต่กรณี ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นเอกชนซึ่งได้รับแต่งตั้งหรือได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ดังกล่าว

ข้อ 2 ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามข้อ 1 เป็นผู้ทำคำสั่งทางปกครอง ให้เจ้าหน้าที่ดังกล่าว แล้วแต่กรณี เป็นผู้มีอำนาจสั่งยึดหรืออายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง

ข้อ 3 ความในข้อ 1 และข้อ 2 มิให้ใช้บังคับกับกรณีที่กฎหมายใดกำหนดเรื่องผู้มีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดหรือขายทอดตลาดไว้โดยเฉพาะ

กรณีตัวอย่างที่คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเคยมีความเห็นว่า ผู้ใดเป็นผู้มีอำนาจในการสั่งยึดหรืออายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน ได้แก่

1. บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง แนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติทางปกครอง พ.ศ.2539 (เรื่องเสร็จที่ 183/2544)

ข้อเท็จจริงและข้อหารือ ขององค์การเบตเตอร์ กระทรวงกลาโหม ได้มอบหมายให้เจ้าหน้าที่ขององค์การฯ จำหน่ายเบตเตอร์ แต่ไม่สามารถเรียกเก็บเงินจากการจำหน่ายได้ จึงได้

ดำเนินการให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบใช้คำสั่งใหม่ทดแทนเพื่อการละเมิด แต่เจ้าหน้าที่ไม่ยินยอมขอใช้
องค์การฯ จึงขอหารือองค์การฯ จะทำการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 57 แห่ง
พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติทางปกครอง พ.ศ.2539 จึงขอทราบแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับวิธีการยึด การ
อายัด และขายทอดตลาดว่าจะต้องดำเนินการตามขั้นตอนอย่างไร

ความเห็นของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

องค์การฯ เป็นรัฐวิสาหกิจ ผู้อำนวยการองค์การฯ ในฐานะผู้บริหารของรัฐวิสาหกิจจึง
เป็นผู้มีอำนาจในการสั่งยึดหรืออายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินตามข้อ 1 (4) ของกฎกระทรวง
ฉบับที่ 9 (พ.ศ.2542) ฯลฯ

ส่วนวิธีการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สินนั้น ผู้อำนวยการองค์การฯ
จะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งบัญญัติไว้ โดยไม่
ต้องแจ้งให้เจ้าพนักงานบังคับคดีหรือกรมบังคับคดีดำเนินการแต่อย่างใด เนื่องจากมาตรา 57 แห่ง
พระราชบัญญัตินี้ บัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครอง

2. บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง แนวทางปฏิบัติในการใช้
มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึด หรืออายัดทรัพย์สิน และขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินตาม
มาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติทางปกครอง พ.ศ.2539 (เรื่องเสร็จที่ 94-95/2549)

ข้อเท็จจริงและข้อหารือ

มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิตและกรมศุลกากรขอหารือแนวทางปฏิบัติในการใช้
มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินตามมาตรา 57 แห่ง
พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ซึ่งมีปัญหาเนื่องจากทั้งสองหน่วยงานไม่มีระเบียบ
กำหนดแนวทางปฏิบัติในการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง และเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานไม่มี
ความรู้และประสบการณ์ในการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง

ความเห็นของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

1) กรณีของกรมศุลกากร ผู้มีอำนาจออกคำสั่งยึดหรืออายัดหรือขายทอดตลาด
ทรัพย์สิน ได้แก่ อธิบดีกรมศุลกากร ตามข้อ 1 (2) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ 9 (พ.ศ.2542) ฯลฯ ส่วน
กรณีของมหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิต ได้แก่ อธิการบดี ตามข้อ 1 (4) ของกฎกระทรวงเดียวกัน

2) ผู้ปฏิบัติการตามคำสั่งยึด อายัดหรือขายทอดตลาด ได้แก่ เจ้าหน้าที่ผู้อยู่ใต้
บังคับบัญชาของผู้มีอำนาจออกคำสั่งและเป็นผู้ที่ผู้ออกคำสั่งยึด อายัด หรือขายทอดตลาดทรัพย์สิน
ระบุไว้ในคำสั่งให้เป็นผู้ปฏิบัติตามคำสั่งนั้น

3) วิธีการยึดหรือการอายัดหรือการขายทอดตลาดทรัพย์สิน ให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติการตามคำสั่งยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน นำวิธีการที่บัญญัติในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ได้แก่ บทบัญญัติต่าง ๆ ในหมวด 2 วิธียึดทรัพย์ อายัดทรัพย์ และการจ่ายเงิน มาเป็นหลักในการนำมาปรับใช้กับการปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าว เช่น การยึดเอกสารและสังหาริมทรัพย์ให้จัดทำโดยนำเอกสารหรือทรัพย์สินนั้นมาฝากไว้ ณ สถานที่ใดหรือแก่บุคคล หรือมอบไว้ในความอารักขาของลูกหนี้ ตามมาตรา 303 หรือการยึดอสังหาริมทรัพย์ก็ต้องดำเนินการตามมาตรา 304 แต่ไม่อาจนำบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจพิเศษของเจ้าพนักงานบังคับคดีมาใช้ ปฏิบัติได้ เพราะเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติการตามคำสั่งเป็นผู้ดำเนินการตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ มิใช่เป็นเจ้าพนักงานบังคับคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ส่วนรายละเอียดในการปฏิบัตินั้นควรมีการปรึกษาแนวทางปฏิบัติกับหน่วยงานที่มีประสบการณ์ ในการยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน ได้แก่ กรมบังคับคดีและสำนักงานประกันสังคม และควรมีระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับการยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินเพื่อชำระเงินตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ โดยปรึกษากับหน่วยงานที่ได้ออกระเบียบดังกล่าวแล้ว ได้แก่ กรมที่ดิน และกรมการประกันภัย

ฉะนั้น จึงทำให้เกิดประเด็นปัญหาว่า เจ้าหนี้ผู้มีสิทธิที่จะยื่นคำขอรับชำระหนี้ได้แก่ผู้ใด เนื่องจากไม่มีการบัญญัติกฎหมายให้ชัดเจนว่า ผู้ใดมีฐานะเสมือนเป็นเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาจึงจำเป็นต้องพิจารณาประเด็นดังกล่าว เนื่องจากตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ไม่มีนิยามเฉพาะของคำว่า “เจ้าหนี้” และ “ลูกหนี้” ไว้ แต่สามารถเข้าใจโดยพิจารณาจากความหมายของหนี้ตามที่ได้อธิบายไว้ในบทที่ 2 ได้ว่า เจ้าหนี้ คือฝ่ายที่มีอำนาจที่จะบังคับบุคคลอีกฝ่ายหนึ่งที่เรียกว่าลูกหนี้ ให้ส่งมอบทรัพย์สิน กระทำการ หรืองดเว้นการอันใดอันหนึ่งให้ ซึ่งเป็นความผูกพันในกฎหมายระหว่างบุคคลสองฝ่าย ซึ่งเป็นความหมายของคำว่า “หนี้”

สำหรับพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช 2483 ได้แบ่งประเภทเจ้าหนี้ที่สามารถขอรับชำระหนี้ในคดีล้มละลายเป็น 2 ประเภท คือ เจ้าหนี้มีประกันและเจ้าหนี้ไม่มีประกัน

เจ้าหนี้มีประกัน ตามพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช 2483 มาตรา 6 หมายความว่า เจ้าหนี้ผู้มีสิทธิเหนือทรัพย์สินของลูกหนี้ในทางจำนอง จำน่า หรือสิทธิยึดหน่วง หรือเจ้าหนี้มีบุริมสิทธิที่บังคับได้ทำนองเดียวกับผู้รับจำนำ

ตัวอย่างคำวินิจฉัยว่าเป็นเจ้าหนี้มีประกัน เช่น

คำพิพากษาฎีกาที่ 175/2529 โจทก์ฟ้องจำเลยเป็นคดีล้มละลายอ้างว่าโจทก์เป็นตัวแทนซื้อหุ้นของบริษัทให้แก่จำเลยผู้เป็นตัวการ โจทก์ได้ออกเงินทรองชำระค่าหุ้นดังกล่าวแทน

จำเลยไปก่อน เช่นนี้โจทก์ก็ย่อมมีสิทธิยึดหน้าวงใบหุ้นลำ หรับหุ้นที่โจทก์ซื้อแทนจำเลย และยังคงอยู่ในความครอบครองของโจทก์ได้ จนกว่าจำเลยจะชำระเงินที่โจทก์ทวงออกแทนจำเลยไปก่อน ทั้งนี้ ตามบทบัญญัติของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 241 มาตรา 224 และมาตรา 819 เมื่อโจทก์มีสิทธิยึดหน้าวงใบหุ้นซึ่งเป็นทรัพย์สินของจำเลย โจทก์จึงเป็นเจ้าหนี้มีประกันตามพระราชบัญญัติล้มละลายฯ มาตรา 6

คำพิพากษาฎีกาที่ 1725/2528 เจ้าหนี้ได้ออกเงินชำระหนี้ค่าซื้อหุ้นแทนจำเลยไปในฐานะเป็นตัวแทนซื้อหุ้นให้จำเลยในตลาดหลักทรัพย์ เจ้าหนี้อย่อมมีสิทธิยึดหน้าวงใบหุ้นเหล่านั้นอันตกอยู่ในความครอบครองของเจ้าหนี้ไว้ได้จนกว่าจะได้รับเงินบรรดาค่างชำระแก่ตนเพราะการเป็นตัวแทน ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 819 การที่เจ้าหนี้เป็นผู้ทรงสิทธิยึดหน้าวงเหนือทรัพย์สินของลูกหนี้ตามกฎหมายว่าด้วยตัวแทนย่อมถือได้ว่าเป็นเจ้าหนี้มีประกันตามพระราชบัญญัติล้มละลายฯ มาตรา 6 เจ้าหนี้จึงมีสิทธิขอรับชำระหนี้โดยขอให้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ขายทอดตลาดทรัพย์สินอันเป็นหลักประกัน คือใบหุ้นแล้วขอรับชำระหนี้สำหรับหนี้ที่ยังขาดอยู่ได้ตามมาตรา 96(3)

ส่วนเจ้าหนี้ไม่มีประกันพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช 2483 ไม่ได้ให้นิยามคำว่า “เจ้าหนี้ไม่มีประกัน ” ไว้ แต่สามารถอธิบายได้ว่า “เจ้าหนี้ไม่มีประกัน ” คือ เจ้าหนี้ที่ไม่มีสิทธิเหนือทรัพย์สินของลูกหนี้ อีกทั้งยังไม่มีสิทธิเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับทรัพย์สินของลูกหนี้จนกว่าจะได้ใช้สิทธิฟ้องเรียกให้ลูกหนี้ชำระหนี้ และดำเนินกระบวนการบังคับชำระหนี้ตามคำพิพากษาเอาจากทรัพย์สินของลูกหนี้ หรือจนกว่าลูกหนี้จะล้มละลายแล้ว

ตัวอย่างคำวินิจฉัยว่าเป็นเจ้าหนี้ไม่มีประกัน เช่น

คำพิพากษาฎีกาที่ 4791/2536 บุริมสิทธิพิเศษในมูลจ้างทำของเป็นการงานทำขึ้นบนอสังหาริมทรัพย์ เจ้าหนี้ต้องทำประมาณราคาชั่วคราวไปบอกลงทะเบียนไว้ก่อนเริ่มลงมือทำการก่อสร้างอาคาร เพื่อให้มีผลบริบูรณ์เป็นบุริมสิทธิพิเศษใช้ยันเจ้าหนี้อื่นในการที่จะได้ รับชำระหนี้เหนือที่ดินของลูกหนี้ก่อนเจ้าหนี้อื่น หากเจ้าหนี้มิได้จดทะเบียนไว้ย่อมไม่มีบุริมสิทธิพิเศษเหนือที่ดินของลูกหนี้และไม่มีสิทธิได้รับชำระหนี้ก่อนเจ้าหนี้อื่น และถือไม่ได้ว่าเจ้าหนี้เป็นเจ้าหนี้มีประกันตามความหมายในมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติล้มละลายฯ เจ้าหนี้คงอยู่ในฐานะที่จะขอรับชำระหนี้จากกองทรัพย์สินของจำเลยอย่างเจ้าหนี้สามัญเท่านั้น

คำพิพากษาฎีกาที่ 3437/2536 โจทก์ฟ้องจำเลยให้ล้มละลายด้วยหนี้เงินกู้ยืมซึ่งมีบุคคลอื่นจำนองที่ดินเป็นประกัน โจทก์ยอมไม่ใช้เจ้าหนี้มีประกันตามพระราชบัญญัติล้มละลายฯ มาตรา

6 เพราะที่ดินที่จำนองไม่ใช่ทรัพย์สินของจำเลย โจทก์ไม่ใช่ผู้มีสิทธิเหนือทรัพย์สินของจำเลย ในทางจำนอง จึงสามารถฟ้องจำเลยให้ล้มละลายได้ตามมาตรา 9 โดยมีต้องปฏิบัติตามมาตรา 10 คำพิพากษาฎีกาที่ 7820/2547 สัญญาจำนำสิทธิการรับเงินฝากระหว่างลูกหนี้กับ เจ้าหนี้ และเจ้าหนี้อื่นอีก 12 ราย มีหลักฐานแห่งสิทธิ คือสมุดเงินฝากออมทรัพย์ที่ธนาคารออกให้ ลูกหนี้เป็นหลักฐานแห่งสิทธิการรับเงินฝาก แต่สมุดเงินฝากเป็นเอกสารธรรมดาที่สร้างขึ้นเพื่อเป็น หลักฐานแห่งสิทธิการรับเงินฝาก แต่สมุดเงินฝากเป็นเอกสารธรรมดาที่สร้างขึ้นเพื่อเป็นหลักฐานแห่ง สิทธิทั่วไป มิใช่สิทธิซึ่งมีตราสารที่ใช้แทนสิทธิหรือทรัพย์สินซึ่งเป็นเอกสารที่สร้างขึ้นตามแบบพิธีใน กฎหมายและโอนกันได้ด้วยวิธีของตราสาร จึงมิใช่การจำนำสิทธิซึ่งมีตราสารตามประมวล กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 750 เจ้าหนี้จึงไม่ใช่เจ้าหนี้ผู้มีสิทธิเหนือทรัพย์สิน ของลูกหนี้ ในทางจำนำ อันจะเป็นเจ้าหนี้มีประกันตามพระราชบัญญัติล้มละลายฯ มาตรา 6

ในประเด็นนี้ ผู้เขียน มีความ เห็นว่า เจ้าหนี้ที่ผู้พิจารณาใช้มาตรการบังคับทาง ปกครองตามมาตรา 56 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 นั้น เป็น เจ้าหนี้ที่ที่ดำเนินการพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อออกคำสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สิน และคำสั่งเกี่ยวกับการขายทอดตลาดทรัพย์สิน เท่านั้น ไม่ได้หมายความรวมถึงเพื่อปฏิบัติตามคำสั่ง ยึด อายัด หรือขายทอดตลาดทรัพย์สิน แต่เมื่อพิจารณาถ้อยคำในมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติ ดังกล่าว เมื่อมีการออกคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินแล้ว วรรคสองของมาตรา 57 ได้ กำหนดผู้มีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดหรือขายทอดตลาด ซึ่งถือได้ว่าเป็นผู้มีอำนาจบังคับชำระหนี้ และ มีฐานะเสมือนเจ้าหนี้ตามคำพิพากษา และเป็นเจ้าหนี้ประเภทไม่มีประกัน แต่กรณีดังกล่าวก็ยังเป็น ปัญหาที่สมควรจะมีการแก้ไขกฎหมายเพื่อให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้นว่าผู้ใดมีฐานะเป็นเจ้าหนี้ที่จะ ยื่นคำขอรับชำระหนี้ในคดีล้มละลาย

3. ผลของการปลดล้มละลายตามมาตรา 77

สืบเนื่องจากหลักเกณฑ์ของกฎหมายล้มละลายของไทยนั้น หลังจากศาลมีคำพิพากษา ให้ลูกหนี้ล้มละลายแล้ว ลูกหนี้อาจจะหลุดพ้นจากการล้มละลายได้วิธีหนึ่ง คือ โดยการปลดจาก ล้มละลาย ซึ่งประเภทของการปลดจากล้มละลาย ตามกฎหมายล้มละลายของไทยมีอยู่ 2 กรณี คือ ศาลมีคำสั่งปลดจากล้มละลายตามมาตรา 71 และการปลดจากล้มละลายโดยผลของกฎหมายตาม มาตรา 81/1

ก) ศาลมีคำสั่งปลดจากล้มละลาย มาตรา 67/1 เมื่อศาลมีคำพิพากษาให้ล้มละลายแล้ว บุคคลล้มละลายอาจได้รับการปลดจากล้มละลายเมื่อศาลได้มีคำสั่งปลดจากล้มละลายตามมาตรา 71 หรือเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาตามมาตรา 81/1

มาตรา 68 เมื่อศาลได้พิพากษาให้ล้มละลายแล้ว บุคคลล้มละลายอาจยื่นคำขอโดยทำเป็นคำร้องต่อศาล เพื่อขอให้มีการสั่งปลดจากล้มละลายได้ แต่ต้องนำเงินมาวางไว้ต่อเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ตามจำนวนที่เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์จะเห็นสมควรไม่เกินห้าพันบาทเพื่อเป็นประกันค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่าย

การกำหนดวันนั่งพิจารณาคำขอนี้ ต้องให้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์มี เวลาส่งแจ้งความให้บุคคลล้มละลาย และเจ้าหน้าที่ทั้งหลายทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสิบสี่วัน และโฆษณาในหนังสือพิมพ์รายวันไม่น้อยกว่าหนึ่งฉบับ

มาตรา 71 ให้ศาลมีคำสั่งปลดจากล้มละลาย เมื่อศาลพิจารณาแล้วเห็นว่า

(1) ได้แบ่งทรัพย์สินชำระหนี้ให้แก่เจ้าหนี้ที่ได้ขอชำระหนี้ไว้แล้ว ไม่น้อยกว่า ร้อยละห้าสิบ และ

(2) ไม่เป็นบุคคลล้มละลายทุจริต

คำสั่งปลดจากล้มละลายตามวรรคหนึ่ง ศาลอาจกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับทรัพย์สินที่จะพึงได้มาในเวลาต่อไปก็ได้ แต่ต้องไม่เกินระยะเวลาที่บุคคลนั้นได้รับการปลดจากล้มละลายตามมาตรา 81/1

อนึ่ง มาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช 2483 ได้ให้นิยามคำว่า “บุคคลล้มละลายทุจริต” หมายความว่า บุคคลล้มละลายที่ถูกศาลพิพากษาว่ามีความผิดตามมาตรา 163 ถึงมาตรา 170 แห่งพระราชบัญญัตินี้ หรือเป็นบุคคลล้มละลายอันเนื่องมาจากการหรือเกี่ยวเนื่องกับการกระทำความผิดฐานยักยอก หรือนื้อโกงตามประมวลกฎหมายอาญา หรือการกระทำความผิดอันมีลักษณะเป็นการกู้ยืมเงินที่เป็นการนื้อโกงประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการกู้ยืมเงินที่เป็นการนื้อโกงประชาชน

ข) การพ้นจากล้มละลายโดยผลของกฎหมาย

มาตรา 81/1 วรรคหนึ่ง ภายใต้บังคับมาตรา 81/2 บุคคลธรรมดาซึ่งศาลพิพากษาให้ล้มละลายแล้ว ให้ปลดบุคคลนั้นจากล้มละลายทันทีที่พ้นกำหนดระยะเวลาสามปีนับแต่วันที่ศาลได้พิพากษาให้ล้มละลาย เว้นแต่

(1) บุคคลนั้นได้เคยถูกพิพากษาให้ล้มละลายมาก่อนแล้ว และยังไม่พ้นระยะเวลาห้าปีนับแต่วันที่ศาลได้พิพากษาให้ล้มละลายครั้งก่อนจนถึงวันที่ถูกศาลสั่งพิทักษ์ทรัพย์ครั้งหลังให้ขยายระยะเวลาเป็นห้าปี

(2) บุคคลนั้นเป็นบุคคลล้มละลายทุจริตที่ไม่มีลักษณะตาม (3) ให้ขยายระยะเวลาเป็นสิบปี เว้นแต่ในกรณีที่มีเหตุผลพิเศษและบุคคลนั้นถูกศาลพิพากษาให้ล้มละลายมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี

ศาลจะสั่งปลดจากล้มละลายก่อนครบกำหนดสิบปีตามคำขอของเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์หรือของบุคคลล้มละลายนั้นก็ได้

(3) บุคคลนั้นเป็นบุคคลล้มละลายอันเนื่องมาจากหรือเกี่ยวเนื่องกับการกระทำความผิดอันมีลักษณะเป็นการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน ให้ขยายระยะเวลาเป็นสิบปี

ในกรณีที่มีเหตุตาม (1) (2) หรือ (3) มากกว่าหนึ่งเหตุให้ขยายระยะเวลาโดยอาศัยเหตุใดเหตุหนึ่งที่มีระยะเวลาสูงสุดเพียงเหตุเดียว

ให้นำบทบัญญัติมาตรา 76 มาตรา 77 และมาตรา 78 มาใช้บังคับกับการปลดจากล้มละลายตามมาตรา ๗๖ โดยอนุโลม

คั้งที่ได้อธิบายมาแล้วข้างต้น เป็นขั้นตอนและวิธีการที่ลูกหนี้จะได้รับการปลดจากล้มละลายตามกฎหมายของไทย แต่หากเป็นการปลดจากล้มละลายตามกฎหมายของสหรัฐอเมริกาตามที่ได้อธิบายไว้ในบทที่ 3 กฎหมายล้มละลายของสหรัฐอเมริกาคำสั่งให้ศาลต้องมีคำสั่งให้ปลดลูกหนี้บุคคลธรรมดาจากล้มละลายทุกกรณี หากไม่ปรากฏว่ามีผู้มีส่วนได้เสียยื่นคำคัดค้านการปลดลูกหนี้จากล้มละลายภายใน 60 วัน นับแต่วันนัดประชุมเจ้าหนี้ครั้งแรก หรือวันอื่นใดที่ศาลอนุญาตให้ขยายระยะเวลาออกไป คั้งนั้น ลูกหนี้บุคคลธรรมดาในสหรัฐอเมริกาจึงอาจได้รับการปลดจากล้มละลายเพียงในเวลา 60 วัน นับแต่วันนัดประชุมเจ้าหนี้ครั้งแรก หรือเวลาเพียงประมาณ 3 เดือน นับแต่ศาลมีคำสั่งให้ชำระกิจการและทรัพย์สินของลูกหนี้เท่านั้น เว้นแต่มีการยื่นคำคัดค้านการปลดลูกหนี้จากล้มละลาย แต่เหตุที่จะคัดค้านนั้น ก็ต้องเป็นเหตุตามที่กฎหมายกำหนด ได้แก่ ลูกหนี้ปกปิดชุกซ่อนทรัพย์สินโดยทุจริต ซึ่งกรณีนี้เทียบได้กับลูกหนี้เป็นบุคคลล้มละลายทุจริตตามมาตรา 71(2) ของกฎหมายไทย หรือเคยได้รับการปลดจากล้มละลายในระยะเวลา 8 ปี ก่อนศาลมีคำสั่งให้ชำระกิจการและทรัพย์สินในคดีปัจจุบัน

ผลของการปลดจากล้มละลาย

เมื่อศาลมีคำสั่งปลดลูกหนี้จากล้มละลาย ไม่ว่าจะเป็นการปลดโดยคำสั่งศาลหรือโดยผลของกฎหมาย ย่อมทำให้ลูกหนี้หลุดพ้นจากหนี้สินต่าง ๆ อันอาจพึงขอรับชำระได้ เว้นแต่หนี้ดังกล่าวจะเป็นหนี้ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 77 แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช 2483

มาตรา 77 คำสั่งปลดจากล้มละลายทำให้บุคคลล้มละลายหลุดพ้นจากหนี้ที่พึงอับอ้างชำระได้ เว้นแต่

(1) หนี้เกี่ยวกับภาษีอากร หรือจังกอบของรัฐบาลหรือเทศบาล

(2) หนี้ซึ่งได้เกิดขึ้นโดยความทุจริตข้อ โกงของบุคคลล้มละลาย หรือหนี้ซึ่งเจ้าหนี้ไม่ได้เรียกร้องเนื่องจากความทุจริตข้อ โกงซึ่งบุคคลล้มละลายมีส่วนเกี่ยวข้องสมควร

ข้อสังเกต

1. การที่ศาลมีคำสั่งปลดจากล้มละลายนั้น หากเจ้าหนี้มีประกัน ไม่ได้ยื่นคำขอรับชำระหนี้เข้ามา เจ้าหนี้มีประกันยังมีสิทธิในการบังคับชำระหนี้เอาแก่ทรัพย์สินของลูกหนี้อันเป็นหลักประกันต่อไป

2. การปลดจากล้มละลายโดยผลของกฎหมายตามมาตรา 81/1 นั้น เมื่อครบกำหนดระยะเวลาดังกล่าวแล้ว บุคคลล้มละลายย่อมพ้นจากการล้มละลายโดยผลของกฎหมาย โดยไม่จำเป็นต้องมีคำสั่งอีก (เอื้อน ชุนแก้ว, 2550, หน้า 132-133)

“หนี้ที่พึงอับฟังขอชำระได้” ซึ่งบุคคลล้มละลายหลุดพ้นเนื่องจากคำสั่งปลดจากล้มละลายนั้น คือหนี้ที่มีมูลแห่งหนี้เกิดก่อนวันที่ศาลมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์และไม่ต้องห้ามตามมาตรา 94 นอกจากนี้ เจ้าหนี้ยังได้ยื่นคำขอรับชำระหนี้ไว้ต่อเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ภายในกำหนดเวลาตามมาตรา 91 หนี้ดังกล่าวนี้ลูกหนี้หลุดพ้นเฉพาะส่วนที่ยังเหลือจากการได้รับ ชำระจากกองทรัพย์สินของลูกหนี้ ทรัพย์สินต่าง ๆ ของลูกหนี้ที่อยู่ในอำนาจของเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์นั้น เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ก็ต้องดำเนินการต่อไปเพื่อแบ่งเฉลี่ยให้กับเจ้าหนี้ที่ขอรับชำระหนี้ไว้ ส่วนหนี้ที่เจ้าหนี้มิได้ยื่นคำขอรับชำระหนี้ไว้แล้ว ลูกหนี้ก็ ปันอันหลุดพ้นไปโดยสิ้นเชิง คงมีหนี้อยู่ 2 ประการที่ลูกหนี้ไม่หลุดพ้น คือ (วิชา มหาคุณ, 2548, หน้า 172-173)

ก) หนี้เกี่ยวกับภาษีอากร ค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ไม่ว่าค้างชำระรัฐบาลหรือเทศบาล

ข) หนี้ที่เกิดจากการทุจริตข้อ โกงของลูกหนี้หรือหนี้ที่เจ้าหนี้ไม่ได้เรียก ร้อง เนื่องจากความทุจริตข้อ โกงของบุคคลอื่น ซึ่งลูกหนี้มีส่วนเกี่ยวข้องสมควรด้วย

อย่างไรก็ตามคำสั่งปลดจากล้มละลาย ไม่ทำให้หุ้นสามัญของลูกหนี้ ลูกหนี้ร่วมหรือผู้ค้ำประกันหลุดพ้นจากความรับผิดชอบไปด้วย ทั้งนี้ ตามมาตรา 78 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งบัญญัติดังนี้

มาตรา 78 การที่ศาลได้มีคำสั่งปลดจากล้มละลายนั้น ไม่ทำให้บุคคลซึ่งเป็นหุ้นส่วนกับบุคคลล้มละลาย หรือรับผิดชอบร่วมกับบุคคลล้มละลาย หรือค้ำประกัน หรืออยู่ในลักษณะอย่างผู้ค้ำประกันของบุคคลผู้ล้มละลายหลุดพ้นจากความรับผิดชอบไปด้วย

ผลของการปลดจากล้มละลายตามพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช 2483 มีผลทำให้ลูกหนี้หมดความรับผิดชอบเป็นการส่วนตัวในหนี้สินที่เกิดขึ้นก่อนวันที่ศาลมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ เว้น

เพียงหนี้ 2 ประเภทตามมาตรา 77 เท่านั้นที่ลูกหนี้ไม่หลุดพ้น ดังนั้น จึงมีประเด็นปัญหาว่า ในกรณีที่เป็นหนี้ที่เกิดจากคำสั่งทางปกครองทางการเงินทั้งสี่ประเภท ได้แก่

1) คำสั่งทางปกครองที่กำหนดค่าให้ชำระเงิน มาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539

2) ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการแทนและเงินเพิ่มในอัตราร้อยละสิบห้าต่อปีของค่าใช้จ่ายดังกล่าว ตามมาตรา 58(1) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539

3) ค่าปรับทางปกครองตามมาตราการบังคับทางปกครอง มาตรา 58(2) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539

4) คำสั่งของฝ่ายปกครองที่เรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้เงินตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539

มูลหนี้ทั้งสี่ประเภทซึ่งเป็นหนี้ตามกฎหมายมหาชนนั้น หากลูกหนี้ได้รับการปลดจากล้มละลาย หนี้ทั้งสี่ประเภทดังกล่าวเป็นหนี้ที่เข้าข้อยกเว้น ตามมาตรา 77 แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช 2483 หรือไม่

ในประเด็นนี้ ผู้เขียนเห็นว่า เมื่อพิจารณาตามมาตรา 77 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว หนี้ที่กฎหมายยกเว้นให้เจ้าหนี้อาจบังคับกับลูกหนี้ได้อยู่แม้ศาลมีคำสั่งปลดจากล้มละลาย ต้องเป็นหนี้ประเภท หนี้ภาษีอากร หรือค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ไม่ว่าจะค้างชำระรัฐบาลหรือเทศบาล และหนี้ที่เกิดจากการทุจริต นอ โกงของลูกหนี้หรือหนี้ที่เจ้าหนี้ไม่ได้เรียกร้อง เนื่องจากความทุจริต นอ โกงของบุคคลอื่น ซึ่งลูกหนี้มีส่วนเกี่ยวข้องของสมรู้ด้วยเท่านั้น ซึ่งหนี้ค่าภาษีอากรนี้ ก็จัดเป็นหนี้ประเภทของคำสั่งทางปกครองที่กำหนดค่าให้ชำระเงิน มาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ด้วยเหมือนกัน แต่หนี้ตามคำสั่งทางปกครองทางการเงิน มิได้มีเพียงแต่หนี้ภาษีอากรเท่านั้น ยังมีหนี้ค่าธรรมเนียม ค่าบำรุง เบี้ยปรับ ค่าปรับ ค่าบริการต่าง ๆ เงินสมทบหรือเงินอื่นใดที่กฎหมายกำหนดให้ประชาชนมีหน้าที่ต้องชำระหรือเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจ ตามกฎหมายสั่งให้ประชาชนผู้หนึ่งผู้ใดชำระ เป็นต้น แต่หนี้ตามที่ได้กล่าวมานั้น ไม่เข้าข่ายเป็นหนี้ที่เข้าข้อยกเว้นตามมาตรา 77 แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช 2483 จึงอาจทำให้เกิดปัญหาต่อไปว่า เมื่อเป็นหนี้ของรัฐเหมือนกันแต่เหตุใดจึงไม่ได้รับความคุ้มครอง ตามกฎหมายเช่นเดียวกัน ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายล้มละลายของสหรัฐอเมริกาซึ่งได้อธิบายไว้แล้วในบทที่ 3 จะพบว่า หนี้ที่อยู่ในข้อยกเว้นของคำสั่งปลดจากล้มละลายมีด้วยกันหลายประเภท ได้แก่ หนี้ภาษีอากร หนี้ที่ลูกหนี้ก่อขึ้นโดยทุจริต นอ โกง หนี้ค่าสินไหมทดแทนจากการทำละเมิดของลูกหนี้ หนี้ค่าอุปการะเลี้ยงดูบุคคลในครอบครัว และหนี้เงินกู้เพื่อการศึกษาที่รัฐบาลเป็นเจ้าหนี้ เป็นต้น

ปัญหาการยึดหรืออายัดชำระระหว่างเจ้าหน้าที่บังคับทางปกครองกับเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์

เมื่อศาลมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์แล้ว เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เท่านั้นที่มีอำนาจจัดการเกี่ยวกับทรัพย์สินของลูกหนี้ตามพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช 2483

มาตรา 22 เมื่อศาลมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ของลูกหนี้แล้ว เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์แต่ผู้เดียวมีอำนาจดังต่อไปนี้

(1) จัดการและจำหน่ายทรัพย์สินของลูกหนี้ หรือกระทำการที่จำเป็นเพื่อให้กิจการของลูกหนี้ที่ค้างอยู่เสร็จสิ้นไป

(2) เก็บรวบรวมและรับเงิน หรือทรัพย์สินซึ่งจะตกได้แก่ลูกหนี้ หรือซึ่งลูกหนี้มีสิทธิจะได้รับจากผู้อื่น

(3) ประนีประนอมยอมความ หรือฟ้องร้อง หรือต่อสู้คดีใด ๆ เกี่ยวกับทรัพย์สินของลูกหนี้

คำว่า “คำสั่งพิทักษ์ทรัพย์” ตามมาตรานี้ หมายความว่ารวมทั้งคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ชั่วคราว และคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาด อำนาจของเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ตามบทบัญญัตินี้ก็เป็นการเข้าไปยึดรวบรวมทรัพย์สินของลูกหนี้แล้วนำมาเพื่อจำหน่าย (เอื้อน ขุนแก้ว, 2550, หน้า 61)

มาตรา 19 คำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ให้เสมือนว่า เป็นหมายของศาลให้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เข้ายึดดวงตรา สมุดบัญชี และเอกสารของลูกหนี้ และบรรดาทรัพย์สินซึ่งอยู่ในความครอบครองของลูกหนี้ หรือของผู้อื่นอันอาจแบ่งได้ในคดีล้มละลาย

ในการยึดทรัพย์นั้น เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์มีอำนาจเข้าไปในสถานที่ใด ๆ อันเป็นของลูกหนี้ หรือที่ลูกหนี้ได้ครอบครองอยู่ และมีอำนาจหักงักเพื่อเข้าไปในสถานที่นั้น ๆ รวมทั้งเปิดตู้นิรภัย ตู้หรือที่เก็บของอื่น ๆ ตามที่จำเป็น

ทรัพย์สินต่าง ๆ ที่ยึดไว้ตามมาตรานี้ ห้ามมิให้ขายจนกว่าศาลจะได้มีคำพิพากษาให้ลูกหนี้ล้มละลาย เว้นแต่เป็นของเสียหายหรือถ้าหน่วงช้าไว้จะเป็นการเสี่ยงความเสียหาย หรือค่าใช้จ่ายจะเกินส่วนแห่งค่าของทรัพย์สินนั้น

ดังนั้น ในบางกรณีอาจเกิดปัญหาว่า เจ้าหน้าที่บังคับทางปกครองซึ่งกำลังดำเนินการบังคับทางปกครองโดยใช้มาตรการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของ ผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองอยู่ และเมื่อศาลมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์แล้ว เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ได้เข้าจัดการทรัพย์สินของลูกหนี้ในคดีล้มละลายตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ในบทบัญญัติแห่ง กฎหมายล้มละลาย ทำให้อาจเกิด

ปัญหาในกรณีที่เจ้าหน้าที่บังคับทางปกครองตามกฎหมาย ข้าราชการปฏิบัติราชการทางปกครอง กับเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ตามกฎหมายล้มละลายทำการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของลูกหนี้รายเดียวกัน

กรณีประเด็นปัญหานี้ จากการศึกษาพบว่า หากเทียบเคียงกับการยึดหรืออายัดชำระระหว่างเจ้าหน้าที่บังคับทางปกครองกับเจ้าพนักงานบังคับคดีได้ว่า ตามบทบัญญัติมาตรา 290 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งได้ วางหลักเกณฑ์เรื่องการยึดหรืออายัดชำระไว้ว่า เมื่อเจ้าพนักงานบังคับคดีได้ยึดหรืออายัดทรัพย์สินอย่างใดของลูกหนี้ตามคำพิพากษาไว้แทนเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาแล้ว ห้ามมิให้เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาอื่นยึดหรืออายัดทรัพย์สินนั้นซ้ำอีก ซึ่งการห้ามยึดทรัพย์สินหรืออายัดยึดหรืออายัดชำระนี้ จะต้องเป็นการยึดหรืออายัดชำระกัน โดยเจ้าพนักงานบังคับคดีในระหว่างเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาค้างกันในทรัพย์สินรายเดียวกันของลูกหนี้ตามคำพิพากษา ดังนั้น ในกรณีที่เจ้าหน้าที่บังคับทางปกครองดำเนินการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษาไว้แล้ว เจ้าพนักงานบังคับคดีของศาลก็มีอำนาจยึดหรืออายัดทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษาค้างกล่าวได้ เพราะมิใช่เป็นการยึดหรืออายัดชำระระหว่างเจ้าพนักงานบังคับคดีในระหว่างเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาค้างกัน (คำพิพากษาฎีกาที่ 528/2509, 1094/2510, 1118/2511) นอกจากนี้ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 290 วรรคสาม ก็ได้บัญญัติกรณีการยึดหรืออายัดทรัพย์สินชำระระหว่างเจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยภาษีอากรกับเจ้าพนักงานบังคับคดีของศาลไว้ว่า “แม้เจ้าพนักงานผู้มีอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยภาษีอากรในอันที่จะสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษาเพื่อชำระค่าภาษีอากรค้างชำระให้มีสิทธิขอเฉลี่ยในทรัพย์สินที่เจ้าพนักงานดังกล่าวได้ยึดหรืออายัดไว้ก่อนแล้วเช่นเดียวกับเจ้าหนี้ตามคำพิพากษตามความในวรรคหนึ่ง แต่ถ้าเจ้าพนักงานมิได้ยึดหรืออายัดไว้ก่อน ให้ขอเฉลี่ยได้ภายในบังคับบัญญัติวรรคสอง” ซึ่งเป็นกรณีที่กฎหมายบัญญัติไว้ว่า แม้เจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยภาษีอากรจะได้ยึดหรืออายัดทรัพย์สินไว้ก่อน เจ้าพนักงานบังคับคดีก็มีอำนาจยึดหรืออายัดได้ไม่เป็นการยึดหรืออายัดชำระ โดยกำหนดให้เจ้าหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยภาษีอากรที่ได้ยึดหรืออายัดทรัพย์สินไว้แล้วมีสิทธิขอเฉลี่ยในทรัพย์สินนั้นแทน (วิจิตรา วอนเพียร, 2549, หน้า 168) ประกอบกับพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช 2483 ได้บัญญัติหลักเกณฑ์เกี่ยวกับผลของการล้มละลายเกี่ยวกับกิจการที่ได้กระทำไปแล้ว มาตรา 110 แห่งพระราชบัญญัตินี้

มาตรา 110 “คำสั่งของศาลที่ให้ยึดหรืออายัดทรัพย์สินของลูกหนี้ไว้ชั่วคราว หรือหมายบังคับคดีแก่ทรัพย์สินของลูกหนี้ นั้น จะใช้ยื่นแก่เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ของลูกหนี้ไม่ได้ เว้นแต่การบังคับคดีนั้นได้สำเร็จบริบูรณ์แล้วก่อนวันที่ศาลมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์

การบังคับคดีนั้น ให้ถือว่าได้สำเร็จบริบูรณ์เมื่อพ้นกำหนดเวลาที่อนุญาตให้เจ้าหนี้อื่นคำขอเฉลี่ยตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

บทบัญญัติในมาตรานี้ไม่กระทบถึงสิทธิของเจ้าหนี้มีประกันในการบังคับคดีแก่ทรัพย์สินอันเป็นหลักประกัน หรือถึงการที่ผู้ใดได้ชำระเงินโดยสุจริตแก่ศาล หรือเจ้าพนักงานบังคับคดีตามคำสั่งศาล หรือถึงความสมบูรณ์แห่งการซื้อโดยสุจริตในการขายทอดตลาดทรัพย์สินตามคำสั่งศาล”

การบังคับคดีถือว่าสำเร็จบริบูรณ์เมื่อพ้นระยะเวลาขอเฉลี่ยทรัพย์สินตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 290 อธิบายได้ดังนี้ (เอื้อน ชุนแก้ว, 2550, หน้า 207-208)

1. กรณีที่มีภาษีทรัพย์สินเพื่อขาย ให้ยื่นก่อนสิ้นระยะเวลา 14 วัน นับแต่วันที่มีการขายทอดตลาดหรือจำหน่ายทรัพย์สินนั้น

คำพิพากษาฎีกาที่ 741/2508 เจ้าพนักงานบังคับคดีขายทอดตลาดทรัพย์สินของจำเลยก่อนศาลมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ของจำเลยชั่วคราว และได้มีเจ้าหนี้อื่นยื่นคำร้องขอเฉลี่ยทรัพย์สิน ภายในกำหนด 14 วัน นับแต่วันขายทอดตลาดถือว่าการบังคับคดีสำเร็จบริบูรณ์ไปแล้ว ใช้ยื่นเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ของลูกหนี้ได้

2. กรณีที่เป็นการอายัดทรัพย์สิน ให้ยื่นคำขอก่อนระยะเวลา 14 วัน นับแต่วันที่ชำระเงินหรือส่งทรัพย์สินตามที่อายัด

3. กรณีที่มีการยึดเงิน ให้ยื่นคำขอเฉลี่ยก่อนสิ้นระยะเวลา 14 วัน นับแต่วันยึด

ดังนั้น กรณีที่เกิดปัญหาการยึดหรืออายัดชำระระหว่างเจ้าหนี้ที่บังคับทางปกครองกับเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ จึงต้องนำบทบัญญัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 290 กับบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช 2483 มาตรา 110 มาปรับใช้ ซึ่งพอจะเทียบเคียงได้ว่า หากเจ้าหนี้ที่บังคับทางปกครองซึ่งกำลังดำเนินการบังคับทางปกครองโดยใช้มาตรการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองอยู่ และการบังคับทางปกครองยังไม่สำเร็จบริบูรณ์ก่อนวันที่ศาลมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ และเมื่อศาลมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์แล้ว เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์สามารถเข้าจัดการทรัพย์สินของลูกหนี้ในคดีล้มละลายรายเดียวกันกับเจ้าหนี้ที่บังคับทางปกครองนั้น ได้ ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่า กฎหมายไม่ห้ามเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ยึดหรืออายัดชำระกับเจ้าหนี้ที่บังคับทางปกครอง แต่ด้วยไม่มีการกำหนดหลักเกณฑ์ให้ชัดเจนเกี่ยวกับการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของลูกหนี้ในคดีล้มละลายกับผู้ที่อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองซ้ำกันระหว่างเจ้าหนี้ที่บังคับทางปกครองและเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ ดังนั้น จึงเป็นการสมควรที่จะมีแก้ไขกฎหมายเพื่อให้เกิดความชัดเจนต่อไป

ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจของเจ้าหนี้ที่ในการยื่นฟ้องลูกหนี้เป็นคดีล้มละลาย

การใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ในกรณีคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินนั้น หากหนี้เงินดังกล่าว วถึงกำหนดชำระแล้ว ผู้ได้รับคำสั่งทางปกครองไม่ยอมชำระหรือชำระไม่ครบถ้วน องค์กรฝ่ายปกครองต้องมีหนังสือเตือนให้ผู้นั้นชำระอีกครั้ง หากผู้ได้รับคำสั่งทางปกครองยังไม่ยอมชำระหรือชำระไม่ครบถ้วน องค์กรฝ่ายปกครองสามารถใช้มาตรการตามที่กฎหมายบัญญัติกับผู้อยู่ได้บังคับของคำสั่งทางปกครองได้ โดยวิธีการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้นออกขายทอดตลาดมาชำระเงินต่าง ๆ ให้ครบถ้วน ส่วนวิธีการยึด อายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม โดยไม่จำเป็นต้องฟ้องคดีต่อศาล เป็นหลักการที่สำคัญตามกฎหมาย เพื่อให้ได้เงินมาชำระหนี้ที่เกิดจากคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน โดยที่การใช้มาตรการบังคับทางปกครองเป็นการกระทำทางปกครองอย่างหนึ่งที่มีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคล การกระทำดังกล่าวจึงต้องอยู่ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองและหลักเกณฑ์ สำคัญประการอื่น เช่น หลักความพอสมควรแก่เหตุ ซึ่งแยกออกเป็นสามหลักย่อย คือ หลักความสัมฤทธิ์ผล หลักความจำเป็น และหลักความพอสมควรแก่เหตุในความหมายอย่างแคบ และหลักความแน่นอนชัดเจนและคาดหมายได้ของการกระทำทางปกครองดังที่ได้อธิบายในบทที่ 2 ซึ่งเมื่อองค์กรฝ่ายปกครองได้ใช้มาตรการบังคับทางปกครองในกรณีคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 หรือในกรณีของคำสั่งของฝ่ายปกครองที่เรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้เงินตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 และรวมกรณีของคำสั่งทางปกครองทางการเงินอีกสองประเภทแล้ว แต่ไม่สามารถบรรลุผลสัมฤทธิ์ได้ อันเนื่องมาจากการใช้วิธีการยึด อายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งไม่ได้ผลก็ดี หรือผู้ได้รับคำสั่งทางปกครองเป็นบุคคลที่มีหนี้สินล้นพ้นตัวและมีเจ้าหนี้หลายราย ทำให้เกิดปัญหาการยึดอายัดชำระระหว่างเจ้าหน้าที่บังคับทางปกครองกับเจ้าพนักงานบังคับคดีก็ดี ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงทำให้เกิดประเด็นปัญหาว่า หากหนี้เงินที่เกิดจากคำสั่งทางปกครองทางการเงินทั้งสี่ประเภทเข้าเงื่อนไขที่จะนำไปฟ้องเป็นคดีล้มละลายตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช 2483 แล้ว จะสามารถฟ้องผู้ได้รับคำสั่งทางปกครองให้เป็นบุคคลล้มละลายได้หรือไม่ อันดับแรก จะได้พิจารณาถึงหลักเกณฑ์ในฟ้องคดีล้มละลายเสียก่อน เริ่มตั้งแต่ มูลเหตุการณฟ้องคดีล้มละลาย ตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

มาตรา 7 ลูกหนี้ที่มีหนี้สินล้นพ้นตัวอาจถูกศาลพิพากษาให้ล้มละลายได้ ถ้าลูกหนี้นั้นมีภูมิลำเนาในราชอาณาจักร หรือประกอบธุรกิจในราชอาณาจักร ไม่ว่าด้วยตนเองหรือโดยตัวแทน ในขณะที่มีการขอให้ลูกหนี้ล้มละลาย หรือภายในกำหนดเวลาหนึ่งปีก่อนนั้น

มูลเหตุการ ณ์ฟ้องคดีล้มละลาย ประกอบด้วยเงื่อนไข 2 ประการ คือ (เอื้อน ขุนแก้ว, 2550, หน้า 3)

1. ลูกหนี้มีหนี้สินล้นพ้นตัว (An insolvent debtor) คือ ลูกหนี้มีหนี้สินมากกว่าทรัพย์สิน และ

2. กรณีใดกรณีหนึ่งดังต่อไปนี้

ก. ลูกหนี้มีภูมิลำเนาในราชอาณาจักร

ข. ลูกหนี้ประกอบธุรกิจในประเทศไทย ไม่ว่าจะด้วยตนเองหรือตัวแทน ในขณะที่ยื่นคำฟ้องหรือคำร้องขอให้ล้มละลาย

ค. ลูกหนี้เคยมีภูมิลำเนาในราชอาณาจักรภายในกำหนดเวลาหนึ่งปีก่อนนั้น

ง. ลูกหนี้เคยประกอบธุรกิจในประเทศไทย ไม่ว่าจะด้วยตนเองหรือตัวแทน ภายในกำหนดเวลาหนึ่งปีก่อนนั้น

ลำดับถัดไป จะต้องพิจารณาเรื่องการฟ้องคดีล้มละลายตามประเภทของเจ้าหนี้ ถ้าหากว่าเป็นเจ้าหนี้ไม่มีประกัน ต้องใช้หลักเกณฑ์ตามมาตรา 9 แต่หากเป็นเจ้าหนี้มีประกัน ต้องใช้หลักเกณฑ์ตามมาตรา 10 และเนื่องจากหนี้เงินที่เกิดจากคำสั่งทางปกครองทางการเงินที่ สี่ประเภท มีลักษณะเป็นหนี้ที่ไม่มีประกัน จึงต้องพิจารณาหลักเกณฑ์การฟ้องคดีล้มละลายของเจ้าหนี้ไม่มีประกันตามมาตรา 9

มาตรา 9 เจ้าหนี้จะฟ้องลูกหนี้ให้ล้มละลายได้ก็ต่อเมื่อ

(1) ลูกหนี้มีหนี้สินล้นพ้นตัว

(2) ลูกหนี้ซึ่งเป็นบุคคลธรรมดาเป็นหนี้เจ้าหนี้ผู้ เป็นโจทก์คนเดียวหรือหลายคนเป็นจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งล้านบาท หรือลูกหนี้ซึ่งเป็นนิติบุคคลเป็นหนี้เจ้าหนี้ผู้เป็นโจทก์คนเดียวหรือหลายคนเป็นจำนวนไม่น้อยกว่าสองล้าน และ

(3) หนี้้นั้นอาจกำหนดจำนวนได้โดยแน่นอน ไม่ว่าหนี้้นั้นจะถึงกำหนดชำระโดยพลันหรือในอนาคตก็ตาม

คำว่า “ลูกหนี้มีหนี้สินล้นพ้นตัว ” นั้น มาตรา 8 ได้กำหนดข้อสันนิษฐานว่าลูกหนี้มีหนี้สินล้นพ้นตัวไว้ดังนี้

มาตรา 8 ถ้ามีเหตุอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้เกิดขึ้น ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่า ลูกหนี้มีหนี้สินล้นพ้นตัว

(1) ถ้าลูกหนี้โอนทรัพย์สินหรือสิทธิจัดการทรัพย์สินของตนให้แก่บุคคลอื่นเพื่อประโยชน์แห่งเจ้าหนี้ทั้งหลายของตน ไม่ว่าจะได้กระทำการนั้นในหรือนอกราชอาณาจักร

- (2) ถ้าลูกหนี้โอนหรือส่งมอบทรัพย์สินของตนไปโดยการแสดงเจตนาลวงหรือโดยการฉ้อฉล ไม่ว่าจะได้กระทำการนั้นในหรือนอกราชอาณาจักร
- (3) ถ้าลูกหนี้โอนทรัพย์สินของตนหรือก่อให้เกิดทรัพย์สินอย่างหนึ่งอย่างใดขึ้นเหนือทรัพย์สินนั้น ซึ่งถ้าลูกหนี้ล้มละลายแล้วจะต้องถือว่าเป็นการให้เปรียบ ไม่ว่าจะได้กระทำการนั้นในหรือนอกราชอาณาจักร
- (4) ถ้าลูกหนี้กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้ เพื่อประวิงการชำระหนี้หรือมิให้เจ้าหนี้ได้รับชำระหนี้
- ก. ออกไปเสียนอกราชอาณาจักร หรือได้ออกไปก่อนแล้วและคงอยู่นอกราชอาณาจักร
 - ข. ไปเสียดอกเทศสถานที่เคยอยู่ หรือซ่อนตัวอยู่ในเทศสถาน หรือหลบไป หรือวิธีอื่น หรือปิดสถานที่ประกอบธุรกิจ
 - ค. ยักย้ายทรัพย์สินไปให้พ้นอำนาจศาล
 - ง. ขอมตนให้ต้องคำพิพากษาซึ่งบังคับให้ชำระเงิน ซึ่งตนไม่ควรต้องชำระ
- (5) ถ้าลูกหนี้ถูกยึดทรัพย์ตามหมายบังคับคดี หรือ ไม่มีทรัพย์สินอย่างใดอย่างหนึ่งที่จะพึงยึดมาชำระหนี้ได้
- (6) ถ้าลูกหนี้แถลงต่อศาลในคดีใด ๆ ว่าไม่สามารถชำระหนี้ได้
- (7) ถ้าลูกหนี้แจ้งให้เจ้าหนี้คนหนึ่งคนใดของตนทราบว่าไม่สามารถชำระหนี้ได้
- (8) ถ้าลูกหนี้เสนอคำขอประนอมหนี้ให้แก่เจ้าหนี้ตั้งแต่สองคนขึ้นไป
- (9) ถ้าลูกหนี้ได้รับหนังสือทวงถามจากเจ้าหนี้ให้ชำระหนี้แล้วไม่น้อยกว่าสองครั้งซึ่งมีระยะเวลาห่างกันไม่น้อยกว่าสามสิบวันและลูกหนี้ไม่ชำระหนี้

“หนี้” นั้นอาจกำหนดจำนวนได้โดยแน่นอน หมายถึง หนี้ที่สามารถคิดคำนวณจำนวนได้ว่าในวันฟ้องนั้นจำเลยเป็นหนี้อยู่เพียงใด และแม้ว่าภายหลังจากการยื่นฟ้องจะมีการชำระหนี้ก็มิได้ทำให้หนี้ที่อาจกำหนดจำนวนได้โดยแน่นอนแล้วกลับกลายเป็นหนี้ที่ไม่อาจกำหนดจำนวนแต่อย่างใด (เอื้อน ชุนแก้ว, 2550, หน้า 20)

กรณีมูลแห่งหนี้เกิดเมื่อใดของหนี้เงินที่เกิดจากคำสั่งทางปกครองทางการเงินทั้งสิ้นประเภท และตัวบุคคลที่มีฐานะเป็นเจ้าหนี้ ได้วิเคราะห์แล้วในปัญหาสถานะทางกฎหมายในคดีล้มละลายของคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน ผู้เขียนจึงไม่ขอกล่าวถึงอีก ประเด็นปัญหาที่จะวิเคราะห์ต่อไป ก็คือ อำนาจขององค์กรฝ่ายปกครองที่ออกคำสั่งทางปกครองที่มีผลทำให้เกิดเป็นหนี้เงินดังกล่าว หากเข้าหลักเกณฑ์การฟ้องคดีล้มละลายแล้วจะสามารถนำมูลหนี้ดังกล่าวมาฟ้อง

เป็นคดีล้มละลายได้หรือไม่ โดยแยกออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่ กรณีผู้ได้รับคำสั่งทางปกครองเป็นบุคคลธรรมดา และกรณีผู้ได้รับคำสั่งทางปกครองเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ

กรณีที่ผู้ได้รับคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน ตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 รวมถึงค่าใช้จ่ายในการดำเนินการแทนและเงินเพิ่มในอัตราร้อยละสิบห้าต่อปีของค่าใช้จ่ายดังกล่าว ตามมาตรา 58(1) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 และค่าปรับทางปกครองตามมาตรการบังคับทางปกครอง มาตรา 58(2) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 มีสถานะเป็นบุคคลธรรมดาชั้นผู้เขียนเห็นว่า หากการใช้มาตรการบังคับทางปกครองในกรณีปกติไม่สามารถบรรลุผลสัมฤทธิ์ได้อันเนื่องมาจากการใช้วิธีการยึดอายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งไม่ได้ผล หรือผู้ได้รับคำสั่งทางปกครองเป็นบุคคลที่มีหนี้สินส่วนตัวและมีเจ้าหนี้หลายราย ทำให้เกิดปัญหาการยึดอายัดชำระระหว่างเจ้าหน้าที่บังคับทางปกครองกับเจ้าพนักงานบังคับคดีที่ดี และกรณีดังกล่าวเข้าเงื่อนไขที่จะสามารถนำมูลหนี้มาฟ้องคดีล้มละลายได้แล้ว กรณีเช่นนี้ หากพิจารณาตามหลักความพอสมควรแก่เหตุในความหมายอย่างแคบ ซึ่งเป็นหลักการที่ใช้กับกรณีที่ต้องพิจารณาฟ้องคดีต่อศาลขอให้ออกรหัสระหว่างประโยชน์สาธารณะและประโยชน์ที่เสียไปหรือภาระที่บุคคลผู้อยู่ภายใต้บังคับของมาตรการจะต้องแบกรับ หากผลกระทบที่จะได้รับจากการใช้มาตรการดังกล่าวรุนแรงเกินกว่าที่จะพึงคาดหมายให้บุคคลดังกล่าวรับได้ และผลกระทบที่บุคคลนั้นได้รับมีน้ำหนักมากกว่าประโยชน์สาธารณะที่สังคมจะได้ ดังนั้นจึงเป็นเรื่องที่องค์กรฝ่ายปกครองจะต้องตัดสินใจว่า หากการใช้มาตรการบังคับทางปกครองในกรณีปกติแล้วไม่บรรลุผลสัมฤทธิ์จะดำเนินการใช้วิธีการฟ้องคดีต่อศาลขอให้ลูกหนี้เป็นบุคคลล้มละลายหรือไม่ แต่โดยหลักการแล้ว หนี้เงินที่เกิดจากคำสั่งทางปกครองทางการเงินทุกประเภทดังกล่าว หากเข้าเงื่อนไขในการฟ้องคดีต่อศาลล้มละลายแล้ว สามารถนำมาฟ้องคดีต่อศาลล้มละลายได้ ดังกรณีที่ปรากฏได้ชัด ได้แก่ หนี้ค่าภาษีอากร เป็นต้น

ส่วนกรณีที่ผู้ได้รับคำสั่งทางปกครองเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้ได้รับคำสั่งของฝ่ายปกครองที่เรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้เงินตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 แล้วไม่ชำระหรือชำระไม่ครบถ้วน และต่อมาได้ใช้มาตรการบังคับทางปกครองในกรณีปกติไม่สามารถบรรลุผลสัมฤทธิ์ได้อันเนื่องมาจากการใช้วิธีการยึดอายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งไม่ได้ผล หรือผู้ได้รับคำสั่งทางปกครองเป็นบุคคลที่มีหนี้สินส่วนตัวและมีเจ้าหนี้หลายราย ทำให้เกิดปัญหาการยึดอายัดชำระระหว่างเจ้าหน้าที่บังคับทางปกครองกับเจ้าพนักงานบังคับคดีที่ดี นอกจากต้องพิจารณาตาม

หลักเกณฑ์เช่นเดียวกับผู้ได้รับคำสั่งทางปกครองที่มีสถานะเป็นเพียงบุคคลธรรมดาดังกล่าวข้างต้นแล้ว จากการศึกษาพบว่าระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 ได้วางระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ให้เหมาะสมและสอดคล้องกับพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 โดยมีข้อกำหนดในมาตรา 27 ดังนี้

มาตรา 27 ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน แม้ปรากฏว่า เจ้าหน้าที่ไม่สามารถชำระหนี้ได้ ให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหายพิจารณาผ่อนผันตามความเหมาะสมตามหลักเกณฑ์ที่กระทรวงการคลังกำหนดและต้องไม่ดำเนินคดีล้มละลายแก่ผู้นั้น แต่ถ้าการที่ไม่สามารถชำระหนี้ได้นั้นเกิดจากการประพฤตชั่วอย่างร้ายแรงของเจ้าหน้าที่หรือเจ้าหน้าที่กระทำการใด ๆ อันเป็นการประพฤตชั่วอย่างร้ายแรงเพื่อให้หน่วยงานของรัฐไม่ได้รับชำระหนี้ครบถ้วน ให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหายส่งเรื่องให้พนักงานอัยการดำเนินคดีล้มละลาย

ตามข้อกำหนดดังกล่าว ข้างต้น พิจารณาได้ว่า โดยหลักการแล้วการที่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้เป็นบุคคลล้มละลายนั้นไม่อาจกระทำได้ เว้นแต่ว่าการที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้น ไม่สามารถชำระหนี้ได้นั้นเกิดจากการประพฤตชั่วอย่างร้ายแรงของเจ้าหน้าที่หรือเจ้าหน้าที่กระทำการใด ๆ อันเป็นการประพฤตชั่วอย่างร้ายแรงเพื่อให้หน่วยงานของรัฐ ไม่ได้รับชำระหนี้ครบถ้วน กรณีดังกล่าว หน่วยงานของรัฐจึงจะสามารถฟ้องเจ้าหน้าที่ผู้นั้นเป็นบุคคลล้มละลายได้ โดยส่งเรื่องให้พนักงานอัยการเป็นผู้ฟ้องคดี จึงถือว่าเป็นข้อห้ามที่มีข้อยกเว้นอยู่ในตัว ดังนั้น กรณีที่ผู้ได้รับคำสั่งทางปกครองเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐและได้รับคำสั่งของฝ่ายปกครองที่เรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้เงินตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และเข้าข้อยกเว้นตามระเบียบดังกล่าวข้อ 27 และใช้มาตรการบังคับทางปกครองในกรณีปกติ ไม่สามารถบรรลุผลสัมฤทธิ์ได้อันเนื่องมาจากการใช้วิธีการยึดอายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สิน ให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งไม่ได้ผลแล้ว องค์กรฝ่ายปกครองสามารถฟ้องคดีต่อศาลล้มละลายเพื่อขอให้พิพากษาให้ลูกหนี้ดังกล่าวเป็นบุคคลล้มละลายได้ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 ข้อ 27