

## บทที่ 5

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

#### บทสรุป

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ได้บัญญัติถึงมาตรการบังคับทางปกครองไว้ในส่วนที่ 8 ตั้งแต่มาตรา 55 ถึง มาตรา 63 กฎหมายดังกล่าว เป็นกฎหมายกลางที่บัญญัติวิธีการปฏิบัติราชการทางปกครองของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง โดยได้นำแนวทางมาจากรัฐบัญญัติว่าด้วยมาตรการบังคับในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ค .ศ. 1953 ของประเทศเยอรมัน มาตรการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 แบ่งออกเป็น 2 กรณี คือ

1. มาตรการบังคับทางปกครองตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน ตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 โดยวิธีการยึดหรืออายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองมาชำระเงินให้ครบถ้วน

2. มาตรการบังคับทางปกครองตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำหรือละเว้นกระทำ ตามมาตรา 58 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ได้แก่ เจ้าหน้าที่เข้าดำเนินการด้วยตนเองหรือมอบหมายให้บุคคลอื่นกระทำการแทนหรือละเว้นกระทำการบังคับของคำสั่งทางปกครองจะต้องชดใช้ค่าใช้จ่ายและเงินเพิ่มในอัตราร้อยละสิบห้าต่อไปของค่าใช้จ่ายดังกล่าวแก่เจ้าหน้าที่ หรือให้มีการชำระค่าปรับทางปกครองตามจำนวนที่สมควรแก่เหตุแต่ต้องไม่เกินสองหมื่นบาทต่อวัน

มาตรการบังคับทางปกครองกรณีดังกล่าว หากผู้ได้รับคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินแล้ว ถึงกำหนดไม่ชำระหรือชำระไม่ครบถ้วน หรือกรณีคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำหรือละเว้นกระทำการและผู้ได้รับคำสั่งทางปกครองไม่กระทำการหรือละเว้นกระทำการจนเจ้าหน้าที่ต้องใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยให้ชดใช้ ค่าใช้จ่ายและเงินเพิ่ม หรือให้มีการชำระค่าปรับทางปกครองแล้วไม่ชำระหรือชำระไม่ครบถ้วน และรวมทั้งกรณีคำสั่งของฝ่ายปกครอง ที่เรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้เงินตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 กรณีดังกล่าวถือเป็นคำสั่งทางปกครองทางการเงินซึ่งเป็นหนี้เงินที่ผู้ได้รับคำสั่งทางปกครองต้องชำระ หากไม่ชำระหรือชำระไม่ครบถ้วน องค์กรฝ่ายปกครอง ที่ออกคำสั่ง นั้น ต้องมีหนังสือเตือนให้ผู้นั้นชำระอีกครั้ง หากผู้ได้รับคำสั่งทางปกครองยังไม่ยอมชำระหรือชำระไม่

ครบถ้วน องค์การฝ่ายปกครอง สามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 กับผู้อยู่ใต้บังคับของคำสั่งทางปกครองได้ โดยวิธีการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้นออกขายทอดตลาดมาชำระเงินต่าง ๆ ให้ครบถ้วน โดยไม่จำเป็นต้องฟ้องคดีต่อศาล ซึ่งเป็นหลักการที่สำคัญตามกฎหมายเพื่อให้ได้เงินมาชำระหนี้ที่เกิดจากคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน แต่ในขณะที่เจ้าหน้าที่บังคับทางปกครองกำลัง ดำเนินการ ใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง อยู่ นั้น และในขณะเดียวกัน บางกรณีผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองเป็นลูกหนี้ที่ถูกฟ้องคดีต่อศาลล้มละลาย เพื่อขอให้เป็นบุคคลล้มละลาย ซึ่งตามหลักเกณฑ์ของกฎหมายล้มละลายที่สำคัญก็คือ เจ้าหนี้ซึ่งจะขอรับชำระหนี้ในคดีล้มละลายจะเป็นเจ้าหนี้ผู้เป็นโจทก์หรือไม่ก็ตาม ต้องยื่นคำขอต่อเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ภายในกำหนดเวลาสองเดือนนับแต่วัน โฆษณาคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาด หากเจ้าหนี้ไม่ยื่นคำขอรับชำระหนี้ ผลก็คือเจ้าหนี้หมดสิทธิเรียกร้องจากลูกหนี้ นั้น และหนี้เงินจากคำสั่งทางปกครองทางการเงินก็ถือว่าเป็นหนี้ที่อาจยื่นคำขอชำระหนี้ในคดีล้มละลายได้ ซึ่งถ้าไม่ยื่นคำขอรับชำระหนี้ผลก็ต้องเป็นไปตามหลักของกฎหมายล้มละลาย

จากที่ได้ทำการศึกษาถึงการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 มาแล้ว สามารถสรุปสภาพปัญหาพร้อมทั้งได้เสนอแนวทางแก้ไข ดังนี้

1. ปัญหาสถานะทางกฎหมายในคดีล้มละลายของคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน ปัญหานี้เป็นปัญหาเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายในคดีล้มละลายของคำสั่งที่กำหนดให้ชำระเงินที่เป็นคำสั่งทางปกครองทางการเงินทั้งสิ้นประเภท ได้แก่ 1) คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน มาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 2) ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการแทนและเงินเพิ่มในอัตราร้อยละยี่สิบห้าต่อปีของค่าใช้จ่ายดังกล่าว ตามมาตรา 58(1) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 3) ค่าปรับทางปกครองตามมาตรา 58(2) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 4) คำสั่งของฝ่ายปกครองที่เรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้เงินตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 โดยแยกย่อยปัญหาออกได้เป็น 3 หัวข้อย่อย ได้แก่ มูลหนี้ที่จะยื่นคำขอรับชำระหนี้เกิดเมื่อใด เจ้าหนี้ผู้มีสิทธิที่จะยื่นคำขอรับชำระหนี้คือบุคคลใด และผลของการปลดล้มละลายตามมาตรา 77 แห่งพระราชบัญญัติพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช 2483 มีผลอย่างไรต่อคำสั่งทางปกครองดังกล่าว

จากการศึกษาปัญหาหากกฎหมายดังกล่าวพบว่า ในส่วนของมูลหนี้เกิดเมื่อใดนั้น ยังต้องแยกมูลหนี้ไปตามประเภทของคำสั่ง ซึ่งกรณีดังกล่าวต้องอาศัยการวิเคราะห์ตามหลักวิชาการว่ามูลหนี้ของคำสั่งทางปกครองแต่ละประเภทเกิดเมื่อใด ส่วนกรณีเจ้าหน้าที่ผู้มีสิทธิที่จะยื่นคำขอรับชำระ

หนี้ยัง ไม่มีการบัญญัติให้ชัดเจนว่าเจ้าหนี้ที่มีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินมีฐานะเสมือนหนึ่งเป็นเจ้าหนี้ตามคำพิพากษา ซึ่งจะเป็นผู้มีสิทธิยื่นคำขอรับชำระหนี้ในคดีล้มละลายได้ จึงอาจทำให้เกิดความสับสนฐานะของความเป็นเจ้าหนี้ ระหว่างเจ้าหนี้ที่ผู้พิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา 56 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 กับผู้มีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดหรือขายทอดตลาด ตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันได้ และกรณีผลของการปลดล้มละลายตามกฎหมายของไทยนั้น หลังจากศาลมี คำพิพากษาให้ลูกหนี้ล้มละลายแล้ว ลูกหนี้อาจจะหลุดพ้นจากการล้มละลายได้วิธีหนึ่ง คือ โดยการปลดจากล้มละลาย ซึ่งประเภทของการปลดจากล้มละลายตามกฎหมายล้มละลายของไทยมีอยู่ 2 กรณี คือ ก) ศาลมีคำสั่งปลดจากล้มละลายตามมาตรา 71 ข)ปลดจากล้มละลายโดยผลของกฎหมายตามมาตรา 81/1 ซึ่งผลของการปลดจากล้มละลาย ไม่ว่าจะเป็นการปลดโดยคำสั่งศาลหรือโดยผลของกฎหมาย ย่อมทำให้ลูกหนี้หลุดพ้นจากหนี้สินต่าง ๆ อันอาจพึงขอรับชำระได้ เว้นแต่หนี้ดังกล่าวนั้นจะเป็นหนี้ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 77 แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช 2483 2 ประเภทเท่านั้น ที่กฎหมายคุ้มครองให้ลูกหนี้ไม่หลุดพ้นยังคงต้องรับผิดชอบในหนี้ดังกล่าวอยู่ ได้แก่

1) หนี้เกี่ยวกับภาษีอากร ค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ไม่ว่าค้างชำระรัฐบาลหรือเทศบาล

2) หนี้ที่เกิดจากการทุจริตฉ้อโกงของลูกหนี้หรือหนี้ที่เจ้าหนี้ไม่ได้เรียกร้อง เนื่องจากความทุจริตฉ้อโกงของบุคคลอื่น ซึ่งลูกหนี้มีส่วนเกี่ยวข้องสมรู้ด้วย

แต่หนี้ตาม คำสั่งทางปกครองทางการเงิน ที่มีใช้หนี้ภาษีอากร เช่น หนี้ค่าธรรมเนียมค่าบำรุง เบี้ยปรับ ค่าปรับ ค่าบริการต่าง ๆ เงินสมทบหรือเงินอื่นใดที่กฎหมายกำหนดให้ประชาชนมีหน้าที่ต้องชำระหรือเจ้าหนี้ที่มีอำนาจตามกฎหมายสั่งให้ประชาชนผู้หนึ่งผู้ใดชำระ เป็นต้น หนี้ดังกล่าวไม่เข้าข่ายเป็นหนี้ที่เข้าข้อยกเว้นตามมาตรา 77 แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช 2483 จึงทำให้เกิดปัญหาว่า เมื่อเป็นหนี้ของรัฐเหมือนกันแต่เหตุใดจึงไม่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเช่นเดียวกัน ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายล้มละลายของสหรัฐอเมริกา จะพบว่า หนี้ที่อยู่ในข้อเว้นของคำสั่งปลดจากล้มละลาย โดยเฉพาะที่เป็นหนี้ของรัฐ มีด้วยกันหลายประเภท ไม่จำกัดเฉพาะแค่หนี้สองประเภทดังกล่าวเหมือนกับกฎหมายล้มละลายของไทยเท่านั้น

2. ปัญหาการยึดหรืออายัดชำระ ระหว่างเจ้าหนี้ที่บังคับทางปกครองกับเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ เมื่อศาลมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์แล้ว เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เท่านั้นที่มีอำนาจจัดการเกี่ยวกับทรัพย์สินของลูกหนี้ตามพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช 2483 มาตรา 22 เมื่อศาลมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ของลูกหนี้แล้ว เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์แต่ผู้เดียวมีอำนาจจัดการและจำหน่ายทรัพย์สินของลูกหนี้ หรือกระทำการที่จำเป็นเพื่อให้กิจการของลูกหนี้ที่ค้างอยู่เสร็จสิ้นไป เก็บรวบรวมและรับเงิน หรือทรัพย์สินซึ่งจะตกได้แก่ลูกหนี้ หรือซึ่งลูกหนี้มีสิทธิจะได้รับจากผู้อื่น และ

ประนีประนอมยอมความ หรือฟ้องร้อง หรือต่อสู้คดีใด ๆ เกี่ยวกับทรัพย์สินของลูกหนี้ ในบางกรณี อาจเกิดปัญหาว่า เจ้าหน้าที่บังคับทางปกครองซึ่งกำลังดำเนินการบังคับทางปกครองโดยใช้ มาตรการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองอยู่ และเมื่อศาลมีคำสั่ง พิทักษ์ทรัพย์แล้ว เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ได้เข้าจัดการทรัพย์สินของลูกหนี้ในคดีล้มละลายตามที่ กฎหมายให้อำนาจไว้ในบทบัญญัติแห่งกฎหมายล้มละลาย ทำให้เกิดปัญหาในกรณีที่เจ้าหน้าที่ บังคับทางปกครองตามกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง กับเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ ตาม กฎหมายล้มละลายการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของลูกหนี้รายเดียวกัน

จากการศึกษาปัญหาดังกล่าวพบว่า ยังไม่มีการกำหนดหลักเกณฑ์ให้ชัดเจนเกี่ยวกับการ ยึดหรืออายัดทรัพย์สินของลูกหนี้ ในคดีล้มละลายกับผู้ที่อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองซ้ำกัน ระหว่างเจ้าหน้าที่บังคับทางปกครองและเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ ดังนั้น จึงต้องศึกษาจาก หลักเกณฑ์การยึดหรืออายัดซ้ำระหว่างเจ้าหน้าที่บังคับทางปกครองกับเจ้าพนักงานบังคับคดีตาม บทบัญญัติมาตรา 290 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งวางหลักเกณฑ์เรื่องการยึด หรืออายัดซ้ำไว้ว่า เมื่อเจ้าพนักงานบังคับคดีได้ยึดหรืออายัดทรัพย์สินอย่างใดของลูกหนี้ตามคำ พิพากษาไว้แทนเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาแล้ว ห้ามมิให้เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาอื่นยึดหรืออายัด ทรัพย์สินนั้นซ้ำอีก ซึ่งการห้ามยึดทรัพย์สินหรืออายัดยึดหรืออายัดซ้ำนี้ จะต้องเป็นการยึดหรืออายัดซ้ำ กันโดยเจ้าพนักงานบังคับคดีในระหว่างเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาดูด้วยกันในทรัพย์รายเดียวกันของ ลูกหนี้ตามคำพิพากษา กับบทบัญญัติของมาตรา 110 แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช 2483 ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับผลของการล้มละลายเกี่ยวกับกิจการที่ได้กระทำไปแล้วว่า คำสั่งของศาลที่ ให้อึดหรืออายัดทรัพย์สินของลูกหนี้ไว้ชั่วคราว หรือหมายบังคับคดีแก่ทรัพย์สินของลูกหนี้ นั้น จะใช้ ยันแก่เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ของลูกหนี้ไม่ได้ เว้นแต่การบังคับคดีนั้นได้สำเร็จบริบูรณ์แล้ว ก่อน วันที่ศาลมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ ก็อาจพอเทียบเคียงได้ว่า หากเจ้าหน้าที่บังคับทางปกครองซึ่งกำลัง ดำเนินการบังคับทางปกครองโดยใช้มาตรการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้อยู่ในบังคับของคำสั่ง ทางปกครองอยู่ และการบังคับทางปกครองยังไม่สำเร็จบริบูรณ์ก่อนวันที่ศาลมีคำสั่ง พิทักษ์ทรัพย์ และเมื่อศาลมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์แล้ว เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์สามารถเข้าจัดการทรัพย์สินของ ลูกหนี้ในคดีล้มละลายรายเดียวกันกับเจ้าหน้าที่บังคับทางปกครองนั้นได้ แต่ก็เป็นเพียงการ เทียบเคียงบทบัญญัติของกฎหมายใกล้เคียงเท่านั้น

3. ปัญหาเกี่ยวกับ อำนาจของเจ้าหน้าที่ในการยื่นฟ้องลูกหนี้เป็นคดีล้มละลาย ประเด็น ปัญหาในเรื่องนี้ ก็คือ อำนาจขององค์กรฝ่ายปกครองที่ออกคำสั่งทางปกครองที่มีผลเป็นหนี้เงิน ดังกล่าว หากเข้าหลักเกณฑ์การฟ้องคดีล้มละลายแล้วจะสามารถนำมูลหนี้ดังกล่าวมาฟ้องเป็นคดี

ล้มละลายได้หรือไม่ โดยแยกออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่ กรณีผู้ได้รับคำสั่งทางปกครองเป็นบุคคลธรรมดา และกรณีที่ผู้ได้รับคำสั่งทางปกครองเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ

จากการศึกษาปัญหาดังกล่าวพบว่า กรณีที่ผู้ได้รับคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 รวมถึงค่าใช้จ่ายในการดำเนินการแทนและเงินเพิ่มในอัตราร้อยละสิบห้าต่อปีของค่าใช้จ่ายดังกล่าว ตามมาตรา 58(1) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 และค่าปรับทางปกครองตามมาตรการบังคับทางปกครอง มาตรา 58(2) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 มีสถานะเป็นบุคคลธรรมดานั้น หากการใช้มาตรการบังคับทางปกครองในกรณีปกติไม่สามารถบรรลุผลสัมฤทธิ์ได้อันเนื่องมาจากการใช้วิธีการยึดอายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งไม่ได้ผล หรือผู้ได้รับคำสั่งทางปกครองเป็นบุคคลที่มีหนี้สินล้นพ้นตัวและมีเจ้าหนี้หลายราย ทำให้เกิดปัญหาการยึดอายัดชำระระหว่างเจ้าหน้าที่บังคับทางปกครองกับเจ้าพนักงานบังคับคดีที่ดี และกรณีดังกล่าวเข้าเงื่อนไขที่จะสามารถนำมูลหนี้มาฟ้องคดีล้มละลายได้แล้ว กรณีเช่นนี้ องค์การฝ่ายปกครองต้องพิจารณาตามหลักความพอสมควรแก่เหตุในความหมายอย่างแคบ ซึ่งเป็นหลักการที่ใช้กับกรณีที่ต้องการฝ่ายปกครองต้องพิจารณาซึ่งน้ำหนักระหว่างประโยชน์สาธารณะ และประโยชน์ที่เสียไปหรือภาระที่บุคคลผู้อยู่ภายใต้บังคับของมาตรการจะต้องแบกรับ หากผลกระทบที่จะได้รับจากการใช้มาตรการดังกล่าวรุนแรงเกินกว่าที่จะพึงคาดหมายให้บุคคลดังกล่าวรับได้ และผลกระทบที่บุคคลนั้นได้รับมีน้ำหนักมากกว่าประโยชน์สาธารณะที่สังคมจะได้ ดังนั้น จึงเป็นปัญหาที่องค์กรฝ่ายปกครองจะต้องตัดสินใจเองว่า หากการใช้มาตรการบังคับทางปกครองในกรณีปกติแล้วไม่บรรลุผลสัมฤทธิ์ จะดำเนินการใช้วิธีการฟ้องคดีต่อศาลขอให้ลูกหนี้เป็นบุคคลล้มละลายหรือไม่ แต่ในกรณีที่ผู้ได้รับคำสั่งทางปกครองเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐและได้รับคำสั่งของฝ่ายปกครองที่เรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้เงินตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 แล้วไม่ชำระหรือชำระไม่ครบถ้วนนั้น ไม่พบปัญหาทางกฎหมายแต่อย่างใด เนื่องจากระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 ได้วางระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้เหมาะสมและสอดคล้องกับพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 โดยมีข้อกำหนดในมาตรา 27 สรุปโดยย่อได้ว่า ถ้าการที่ไม่สามารถชำระหนี้ได้นั้นเกิดจากการประพฤดิชั่วอย่างร้ายแรงของเจ้าหน้าที่หรือเจ้าหน้าที่กระทำการใด ๆ อันเป็นการประพฤดิชั่วอย่างร้ายแรงเพื่อให้หน่วยงานของรัฐไม่ได้รับชำระหนี้ครบถ้วน ให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหายส่งเรื่องให้พนักงานอัยการดำเนินคดีล้มละลาย

## ข้อเสนอแนะ

1. แนวทางแก้ไขปัญหา สถานะทางกฎหมายในคดีล้มละลายของคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน อาจกระทำได้โดยการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 โดยกำหนดฐานะของเจ้าหน้าที่ไว้ให้ชัดเจน เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาตัวบุคคลที่มีฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ในการยื่นคำขอรับชำระหนี้ในคดีล้มละลาย และในขณะเดียวกัน ก็อาจแก้ไขปัญหาค่าความไม่เชื่อถือในอำนาจบังคับของคำสั่งทางปกครองที่เจ้าหน้าที่ไม่กล้าใช้มาตรการบังคับทางปกครอง โดยการยึดอายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน

ผู้ศึกษาจึงขอเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยให้แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของกฎหมายดังนี้

1.1 มาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ควรแก้ไขเพิ่มเติม โดยเพิ่มเติมวรรคที่สามขึ้น ดังนี้

มาตรา 57 คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ผู้ใดชำระเงิน ถ้าถึงกำหนดแล้วไม่มีการชำระ โดยถูกต้องครบถ้วน ให้เจ้าหน้าที่มีหนังสือเตือนให้ผู้ชำระภายในระยะเวลาที่กำหนด แต่ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน ถ้าไม่มีการปฏิบัติตามคำเตือน เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้ชำระและขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วน

วิธีการยึด การอายัดและการขายทอดตลาดทรัพย์สินให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม ส่วนให้เป็นไปตามที่กำหนดให้กฎกระทรวง

เพื่อประโยชน์ในการบังคับทางปกครอง ให้ใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับผู้ชำระได้เสมือนหนึ่งเป็นลูกหนี้ตามคำพิพากษา และให้ถือว่าผู้มีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดหรือขายทอดตลาดเป็นเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาในส่วนที่เกี่ยวกับหนี้ตามคำสั่งทางปกครองดังกล่าว

1.2 การปลดจากล้มละลายตามมาตรา 77 แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช 2483 ควรแก้ไขเพิ่มเติม ให้หนี้เงินตามคำสั่งทางปกครองเป็นหนี้ที่กฎหมายคุ้มครองไม่ให้ลูกหนี้หลุดพ้นจากความรับผิดชอบ โดยแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในวงเล็บที่หนึ่ง ดังนี้

มาตรา 77 คำสั่งปลดจากล้มละลายทำให้บุคคลล้มละลายหลุดพ้นจากหนี้ที่ ังปวงอันพึงขอรับชำระได้ เว้นแต่

1) หนี้เกี่ยวกับภาษีอากร หรือจังกอบของรัฐบาลหรือเทศบาล และหนี้เงินตามคำสั่งทางปกครอง

2) หนี้ซึ่งได้เกิดขึ้นโดยความทุจริตหรือโกงของบุคคลล้มละลาย หรือหนี้ซึ่งเจ้าหน้าที่ไม่ได้เรียกร้องเนื่องจากความทุจริตหรือโกงซึ่งบุคคลล้มละลายมีส่วนเกี่ยวข้องสมบูรณ์

2. แนวทางแก้ไขปัญหา การยึดหรืออายัดชำระระหว่างเจ้าหน้าที่บังคับทางปกครองกับเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ ควรกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการยึดหรืออายัดชำระระหว่างเจ้าหน้าที่บังคับทางปกครองกับเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ ไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ขึ้นเพื่อให้ชัดเจน โดยอาจเพิ่มเป็นบทบัญญัติมาตราใหม่ขึ้นมา หรือบัญญัติเป็นวรรคที่สี่ของ มาตรา 57 ได้ว่า “ในกรณีที่เจ้าหน้าที่บังคับทางปกครองได้ยึดหรืออายัดทรัพย์สินไว้ก่อนแล้ว แม้การบังคับทางปกครองยังไม่สำเร็จบริบูรณ์ก่อนวันที่ศาลมี คำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ ห้ามมิให้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์หรือเจ้าพนักงานอื่นยึดหรืออายัดทรัพย์สินนั้นซ้ำอีก แต่ทั้งนี้ ไม่ห้ามที่เจ้าพนักงานผู้นั้นจะใช้วิธีการร้องขอเกลี้ยทรัพย์ตามกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง”

3. แนวทางแก้ไขปัญหา เกี่ยวกับอำนาจของเจ้าหน้าที่ในกา รยื่นฟ้องลูกหนี้เป็นคดีล้มละลาย อาจกระทำได้โดย กำหนดแนวทางพิจารณาตามหลักความพอสมควรแก่เหตุใน ความหมายอย่างแคบ เพื่อไม่ให้เป็นการแก่องค์กรฝ่ายปกครองมากเกินไป ที่ต้องเป็นผู้วินิจฉัยเองว่า กรณีใดที่จะใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลล้มละลายได้ หรือกรณีใดยังไม่สมควรใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลล้มละลาย โดยอาจออกเป็นกฎกระทรวงหรือ ระเบียบต่อท้ายจากพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 เพื่อใช้บังคับในส่วนที่เกี่ยวกับ อำนาจของเจ้าหน้าที่ใน การยื่นฟ้องลูกหนี้เป็นบุคคลล้มละลายขึ้นเพื่อให้ เกิดความ ชัดเจน ส่งผลให้เจ้าหน้าที่ฝ่าย ปกครองกล้าตัดสินใจใช้ ทางเลือกอื่น หากได้ใช้มาตรการบังคับปกครองในกรณีปกติแล้วไม่บรรลุผลสัมฤทธิ์