



การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการ ในคณะกรรมการกำหนดราคาทรัพย์สิน และข้อพิจารณา ในทางกฎหมายปกครอง (Duty Performance of Public Prosecutor in the Price Determination Committee and the Considerations in Administrative Law)

จิรกิตต์ คงสม*
Jiragit Kongsom

■ บทคัดย่อ

พนักงานอัยการถูกกำหนดให้เป็นกรรมการในคณะกรรมการกำหนดราคาทรัพย์สินตามกฎหมายกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขายทอดตลาด พ.ศ. 2563 ในกรณีมีการมอบอำนาจให้พนักงานอัยการอื่นเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่แทน จำเป็นต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ของระเบียบคณะกรรมการอัยการว่าด้วยการรักษาราชการแทน การปฏิบัติราชการแทน และการรักษาการในตำแหน่งของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2554 ว่าด้วยการมอบอำนาจ เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย ในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการในคณะกรรมการกำหนดราคาทรัพย์สิน พนักงานอัยการควรให้ความเห็นในฐานะของผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายและกระบวนการพิจารณา เช่น การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของขอบเขตหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการกำหนดราคาทรัพย์สินตามกฎหมายกระทรวงการปกป้องสิทธิของผู้มีส่วนได้เสียในการบังคับคดีให้ได้รับความเป็นธรรมตามสมควร รวมถึงการรับฟังข้อเท็จจริงประกอบการพิจารณาซึ่งควรเป็นไป

* รองอัยการจังหวัด สำนักงานอัยการคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายและการบังคับคดีจังหวัดพัทลุง (Deputy Provincial Chief Public Prosecutor, Office of Phatthalung Provincial Public Prosecution on Civil Rights Protection, Legal Aid and Legal Execution)

Received: September 16, 2022 Revised: February 22, 2023 Accepted: February 22, 2023

อย่างมีมาตรฐานและมีความน่าเชื่อถือ มติของคณะกรรมการกำหนดราคาทรัพย์สินจะถูกพิจารณาเพื่อกำหนดเป็นราคาเริ่มต้นในการขายทอดตลาดโดยเจ้าพนักงานบังคับคดี การดำเนินการระหว่างเจ้าหน้าที่ทั้งสองส่วนเป็นเพียงเรื่องภายในเพื่อเตรียมการก่อนการขายทอดตลาดเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการบังคับคดีแพ่งหลังจากศาลยุติธรรมได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งแล้ว มติของคณะกรรมการกำหนดราคาทรัพย์สินจึงไม่ใช่คำสั่งทางปกครองเพราะไม่ใช่การใช้อำนาจปกครองตามพระราชบัญญัติฉบับใด แต่เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการที่ใกล้ชิดและสัมพันธ์กับการใช้อำนาจของฝ่ายตุลาการเป็นอย่างยิ่ง มีหลักเกณฑ์โดยเฉพาะตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งและกฎหมายรวมถึงไม่ตกอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งมีการยกเว้นไว้อย่างชัดเจนในมาตรา 4 (4) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เมื่อมติของคณะกรรมการกำหนดราคาทรัพย์สินไม่ใช่คำสั่งทางปกครอง ผู้มีส่วนได้เสียในการบังคับคดีที่ไม่พอใจมติไม่สามารถใช้สิทธิอุทธรณ์ได้ตามพระราชบัญญัติข้างต้น อย่างไรก็ตามบุคคลเหล่านั้นยังคงใช้สิทธิใด ๆ ได้ตามหลักเกณฑ์ที่ปรากฏอยู่ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง โดยเฉพาะตามมาตรา 295 เรื่องการเพิกถอนหรือแก้ไขการบังคับคดีที่ผิดระเบียบ โดยจะต้องดำเนินการเป็นสาขาคดีต่อศาลยุติธรรม เนื่องจากข้อพิพาทเกี่ยวกับมติของคณะกรรมการกำหนดราคาทรัพย์สินไม่มีลักษณะเป็นคดีปกครองตามความในมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 จึงไม่สามารถถูกตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายโดยศาลปกครองได้

คำสำคัญ : พนักงานอัยการ, คณะกรรมการกำหนดราคาทรัพย์สิน, ราคาเริ่มต้นในการขายทอดตลาด, เจ้าพนักงานบังคับคดี, คำสั่งทางปกครอง, ศาลปกครอง

■ Abstract

Public prosecutor is stipulated to be a member of the Price Determination Committee according to the Ministerial Regulation. In case where there is an authorisation of another public prosecutor to perform duty on behalf of the grantor, it is required to be in accordance with the criteria under the Rules of the State Attorney Commission Re: the Acting in, for and on behalf of the Position of Public Prosecutors, B.E. 2554 (2011) on the Authorisation of Power in order that the duty performance of the public prosecutor is lawful pursuant to the law. When performing the duties of public prosecutor in the Price Determination Committee, the public prosecutor should emphasise on providing the opinion as an expert on law and proceedings, such as the review of legality of the duty and authority scope of the Price Determination Committee according to the Ministerial Regulation, the protection of the stakeholders' rights in the legal execution so that they obtain appropriate fairness, including the hearing of the facts for the consideration which should be according to the standard and reliability.

The resolution of the Price Determination Committee will be considered and specified as a starting price of the public auction by the legal execution officers. The procedure between the officers from two agencies is an internal matter to prepare for and prior to the public auction and it is a part of the civil case enforcement after the Court of Justice makes a judgement or order. Thus, the resolution of the Price Determination Committee is not an administrative order as it is not an exercise of administrative power according to any Act. However, it is a part of the procedure which is significantly proximate and related to adjudicative power, based on specific criteria according to the Civil Procedure Code and the Ministerial Regulation. Also, this procedure does not fall under the criteria of the Administrative Procedure Act, B.E. 2539 (1996) of which Section 4 (4) explicitly provides the exception. When the resolution of the Price Determination Committee is not the administrative order, the stakeholders in the legal execution who are not satisfied with the resolution cannot exercise the right to appeal under such Act. Nonetheless, such persons can exercise any rights according to the rules and criteria under the Civil Procedure Code, especially pursuant to Section 295 regarding the annulment or rectification of irregular execution proceedings by submitting a motion to the Court of Justice. Since the

dispute regarding the resolution of the Price Determination Committee is not considered an administrative case pursuant to Section 9 Paragraph 1 of the Act on Establishment of Administrative Courts and Administrative Court Procedure B.E., 2542 (1999), its legality thus cannot be reviewed by the Administrative Court.

Keyword : Public Prosecutor, The Price Determination Committee, Starting Price of the Public Auction, legal execution officers, Administrative Order, Administrative Court

■ บทนำ

หน้าที่และอำนาจของพนักงานอัยการมีอยู่หลายประการตามกฎหมาย นอกจากการว่าต่าง แก่ต่างคดีอาญา คดีแพ่ง คดีปกครอง และคดีอื่น ๆ ซึ่งเป็นภารกิจหลักของพนักงานอัยการแล้ว ยังมีภารกิจรองอีกหลายประการที่พนักงานอัยการจะต้องรับผิดชอบ การปฏิบัติหน้าที่เป็นกรรมการในคณะกรรมการกำหนดราคาทรัพย์สินก็เช่นกัน เป็นอีกภารกิจที่พนักงานอัยการควรมีความรู้ความเข้าใจ โดยหากได้รับมอบหมายให้เข้าร่วมการประชุมคณะกรรมการดังกล่าว พนักงานอัยการจะได้ปฏิบัติหน้าที่ในส่วนนี้ได้อย่างถูกต้องและเหมาะสม

ผู้เขียนปฏิบัติงานในสำนักงานอัยการคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายและการบังคับคดีจังหวัดพัทลุง และได้รับมอบหมายให้เป็นผู้แทนเข้าร่วมประชุมคณะกรรมการกำหนดราคาทรัพย์สินในเขตจังหวัดพัทลุง จึงให้

ความสนใจและศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อตรวจสอบหน้าที่และอำนาจของพนักงานอัยการในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว ศึกษาหลักเกณฑ์ของคดีที่อยู่ในเขตอำนาจของคณะกรรมการกลไกรการนำราคา ที่คณะกรรมการมีมติไปใช้กำหนดเป็นราคาเริ่มต้นในการขายทอดตลาดของเจ้าพนักงานบังคับคดี บทบาทของพนักงานอัยการในที่ประชุมซึ่งเป็นประสบการณ์ตรงของผู้เขียน รวมถึงได้พิจารณาประเด็นในทางปกครองที่เกี่ยวข้องซึ่งเห็นว่ามีควมน่าสนใจ วามติของคณะกรรมการกำหนดราคาทรัพย์เป็นคำสั่งทางปกครองหรือไม่ และมติดังกล่าวสามารถถูกตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายโดยศาลปกครองได้หรือไม่

■ วัตถุประสงค์

บทความวิชาการฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อรวบรวมกฎหมาย กฎระเบียบ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการในคณะกรรมการกำหนดราคาทรัพย์ ถ้ายทอดประสบการณ์และหลักการพิจารณาในทางปฏิบัติ รวมถึงพิจารณาประเด็นในทางกฎหมายปกครองเพื่อเป็นฐานข้อมูลสำหรับพนักงานอัยการ และเพื่อเผยแพร่องค์ความรู้ให้กับเจ้าหน้าที่อื่นที่เกี่ยวข้อง รวมถึงประชาชนทั่วไป

1. ความทั่วไปเกี่ยวกับการบังคับคดีแพ่ง

1.1 ขอบเขตเนื้อหา

การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการในคณะกรรมการกำหนดราคาทรัพย์เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการบังคับคดีแพ่งของเจ้าพนักงานบังคับคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เนื้อหาในบทความนี้จึงจำกัด

ขอบเขตไว้เฉพาะเรื่องการบังคับคดีแพ่งของเจ้าพนักงานบังคับคดี ไม่รวมถึงการบังคับคดีล้มละลายของเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ตามพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช 2483 การดำเนินการของเจ้าพนักงานบังคับคดีทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และการบังคับคดีปกครองโดยเจ้าพนักงานบังคับคดีสังกัดสำนักงานศาลปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งจะมีหลักเกณฑ์เป็นไปตามกฎหมายเฉพาะ มีวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ที่แตกต่างกัน

1.2 กระบวนการบังคับคดีแพ่งของเจ้าพนักงานบังคับคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ 30) พ.ศ. 2560, 2560)

การบังคับคดีแพ่งของเจ้าพนักงานบังคับคดีมีอยู่หลายประการ ได้แก่ การยึดหรืออายัดทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษาเพื่อขายทอดตลาด (เป็นประเภทคดีที่มีปริมาณมากที่สุด) การแบ่งกรรมสิทธิ์รวมตามคำสั่งศาล การส่งมอบทรัพย์สิน การขับไล่และรื้อถอน โดยที่บทความนี้จะกล่าวถึงเฉพาะขั้นตอนของการบังคับคดีแพ่งที่เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการในคณะกรรมการกำหนดราคาทรัพย์ ผู้เขียนจึงจะกล่าวถึงเฉพาะเรื่องการยึดหรืออายัดทรัพย์สินเพื่อขายทอดตลาดเท่านั้น

การบังคับคดีแพ่งในส่วนของการยึดหรืออายัดทรัพย์สินเพื่อขายทอดตลาดมีกระบวนการ อันเป็นสาระสำคัญ ดังนี้ เริ่มต้น

ตั้งแต่ศาลยุติธรรมได้ออกหมายบังคับคดีและจัดส่งมายังเจ้าพนักงานบังคับคดี กรมบังคับคดีส่งผลให้เจ้าพนักงานบังคับคดีเกิดหน้าที่และมีอำนาจตามกฎหมาย (มาตรา 278 และมาตรา 296 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง) เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาจะสืบทรัพย์และແຄงต่อ เจ้าพนักงานบังคับคดีขอให้ยึดหรืออายัดทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษาเมื่อเจ้าพนักงานบังคับคดีตรวจสอบสิทธิและเห็นว่า เป็นทรัพย์สินที่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี (มาตรา 301 และมาตรา 302 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง) เจ้าพนักงานบังคับคดีจะมีคำสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินนั้น (มาตรา 303 ถึงมาตรา 320 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง) และมีหนังสือแจ้งการยึดหรืออายัดทรัพย์สินไปยังผู้มีส่วนได้เสียในการบังคับคดี รวมถึงลูกหนี้ตามคำพิพากษา และมีการระบุนราคาประเมินของเจ้าพนักงานบังคับคดีประกอบไว้ด้วย ในกรณีเป็นทรัพย์สินมีทะเบียน เช่น ที่ดิน หอสมุด เจ้าพนักงานบังคับคดีจะมีหนังสือถึงนายทะเบียนเพื่อแจ้งการยึดหรืออายัดทรัพย์สิน และมีคำสั่งห้ามมิให้มีการทำนิติกรรมใด ๆ นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง

1.3 การขายทอดตลาดและการกำหนดราคาเริ่มต้น

1.3.1 การขายทอดตลาด

มาตรา 331 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง บัญญัติว่า

...ให้เจ้าพนักงานบังคับคดีดำเนินการขายทอดตลาดทรัพย์สินหรือสิทธิเรียกร้องนั้นตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และกฎกระทรวงว่าด้วยการนั้นหรือตามที่ศาลมีคำสั่ง

กำหนด หรือขายโดยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

บทบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้เจ้าพนักงานบังคับคดีนำวิธีการขายทอดตลาดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาบังคับใช้ด้วย ในการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานบังคับคดีผู้ขายทอดตลาดจึงต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์ของมาตรา 509 ถึงมาตรา 517 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เช่น การแสดงความตกลงด้วยการเคาะไม้ของผู้ทอดตลาด ผู้สุ่ราคาจะพ้นจากความผูกพันในราคาเดิม เมื่อมีผู้สุ่ราคารายใหม่เสนอราคาที่สูงขึ้น นอกจากนั้นเจ้าพนักงานบังคับคดียังมีหน้าที่ต้องปฏิบัติให้ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ในกฎกระทรวง ในที่นี้คือกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขายทอดตลาด พ.ศ. 2563 และกฎกระทรวงฉบับนี้เองที่เป็นฐานในทางกฎหมายและเป็นที่มาของคณะกรรมการกำหนดราคาทรัพย์สิน

ประกาศคณะกรรมการกำหนดหลักเกณฑ์ในการกำหนดราคาเริ่มต้นและราคาที่สมควรขายในการขายทอดตลาด เรื่องหลักเกณฑ์ในการกำหนดราคาเริ่มต้นและราคาที่สมควรขายในการขายทอดตลาด พ.ศ. 2563 (2563) เจ้าพนักงานบังคับคดีจะกำหนดวันขายทอดตลาดปัจจุบันจะกำหนดออกมาเป็น 4 นัด เช่น นัดที่ 1 วันที่ 10 พฤษภาคม 2565 นัดที่ 2 วันที่ 31 พฤษภาคม 2565 นัดที่ 3 วันที่ 15 มิถุนายน 2565 และนัดที่ 4 วันที่ 30 มิถุนายน 2565 หากนัดใดไม่มีผู้สนใจเสนอราคา เจ้าพนักงานบังคับคดีจะทำการขายทอดตลาดทรัพย์สินรายการนั้นอีกครั้งในนัดถัดไป เจ้าพนักงานบังคับคดีจะจัดพิมพ์ประกาศขายทอดตลาดซึ่งแสดง

รายละเอียดของทรัพย์สินนั้น รวมถึงวันที่ เวลา และสถานที่ที่จะทำการขายทอดตลาด จัดส่ง ประกาศขายทอดตลาดไปยังผู้มีส่วนได้เสีย ในการบังคับคดี รวมถึงโฆษณาประกาศขายทอดตลาด ณ สถานที่สำคัญ เพื่อให้เป็นที่รู้ทั่วกัน โดยแพร่หลาย อันจะเป็นประโยชน์ต่อความ โปร่งใสของกระบวนการและเป็นผลดีต่อราคา ทรัพย์สินที่ขายได้ตามกลไกตลาด

1.3.2 การกำหนดราคาเริ่มต้น

แม้ว่ามาตรา 513 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จะบัญญัติว่า “เมื่อใด ผู้ทอดตลาดเห็นว่าราคาซึ่งมีผู้เสนอสูงที่สุดนั้นยังไม่ เพียงพอ ผู้ทอดตลาดอาจถอนทรัพย์สินจากการทอดตลาดได้” แต่ในการขายทอดตลาดของ เจ้าพนักงานบังคับคดี จะต้องมีการพิจารณา ราคาสมควรขายไว้ล่วงหน้าสำหรับการขายทอดตลาดในแต่ละนัด และเริ่มต้นทำการขายทอดตลาดด้วยราคาสมควรขายนั้น ในทางปฏิบัติจึงไม่ปรากฏกรณีนี้ที่เจ้าพนักงานบังคับคดี ผู้ทอดตลาดจะเห็นว่าราคาที่มีผู้เสนอสูงที่สุดนั้นยังไม่เพียงพอแล้วถอนทรัพย์สินออกจากการขายทอดตลาดตามมาตรา 513 ข้างต้น เพราะแม้ว่าจะมีผู้เสนอราคาเพียงรายเดียวซึ่งเป็นราคาเริ่มต้น ราคาเริ่มต้นที่วันนั้นก็คือราคาสมควรขายแล้ว เจ้าพนักงานบังคับคดีสามารถเคาะไม้ขายทอดตลาดให้กับผู้เสนอราคารายนั้นได้โดยชอบด้วยกฎหมาย

การกำหนดราคาเริ่มต้นในการขายทอดตลาดแต่ละนัดมีความสำคัญมาก เป็นเสมือน คำอนุญาตให้เจ้าพนักงานบังคับคดีเคาะไม้ขายทอดตลาดได้ในราคาที่ต้องไม่ต่ำ

ไปกว่านี้ (สามารถขายได้ตั้งแต่ราคานี้เป็นต้นไป) นับเป็นราคาขั้นต่ำที่สุดซึ่งยังคงมีความเป็นธรรม ทั้งต่อเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาและลูกหนี้ ตามคำพิพากษาผู้เป็นเจ้าของทรัพย์สิน จริงอยู่ว่า ในทางสถิติ ส่วนใหญ่แล้วเจ้าพนักงานบังคับคดีสามารถเคาะไม้ขายทอดตลาดได้ในราคาที่สูงกว่าราคาเริ่มต้นซึ่งเป็นไปตามหลักอุปสงค์-อุปทานของกลไกตลาด แต่การเคาะไม้ขายทอดตลาดในราคาเริ่มต้นก็ยังคงมีอยู่ การกำหนดราคาเริ่มต้นที่มีความถูกต้องและเหมาะสมจึงมีความสำคัญ เป็นหลักประกันอันมั่นคงในกระบวนการบังคับคดี ว่าผู้มีส่วนได้เสียในการบังคับคดีจะได้รับความเป็นธรรมโดยถือว่าได้มีการชำระหนี้ระหว่างกันแล้วในจำนวนที่สมควร

หลักเกณฑ์ในการกำหนดราคาเริ่มต้นมีที่มาจากความในข้อ 4 ของกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขในการขายทอดตลาด พ.ศ. 2563 ซึ่งระบุว่า ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการกำหนดหลักเกณฑ์ในการกำหนดราคาเริ่มต้นและราคาที่สมควรขายในการขายทอดตลาด”... ให้คณะกรรมการฯ มีหน้าที่และอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์ในการกำหนดราคาเริ่มต้นและราคาที่สมควรขายในการขายทอดตลาดและการวางหลักประกันการเข้าเสนอรราคา โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา” ต่อมา คณะกรรมการชุดนี้ได้พิจารณาและออกประกาศคณะกรรมการกำหนดหลักเกณฑ์ในการกำหนดราคาเริ่มต้นและราคาที่สมควรขายในการขายทอดตลาด เรื่องหลักเกณฑ์ในการกำหนดราคาเริ่มต้นและราคาที่สมควรขายในการขายทอดตลาด¹

¹ ปัจจุบัน คือ ประกาศคณะกรรมการกำหนดหลักเกณฑ์ในการกำหนดราคาเริ่มต้นและราคาที่สมควรขายในการขายทอดตลาด เรื่องหลักเกณฑ์ในการกำหนดราคาเริ่มต้นและราคาที่สมควรขายในการขายทอดตลาด ฉบับลงวันที่ 16 มิถุนายน 2563

มีหลักการสำคัญอยู่หลายประการ เช่น การกำหนดให้เจ้าพนักงานบังคับคดีถือว่าราคาเริ่มต้นเป็นราคาที่สมควรขาย² การพิจารณาใช้ราคาประเมินจากแหล่งต่าง ๆ เพื่อนำมาคำนวณราคาเริ่มต้น³ และกำหนดให้ราคาของคณะกรรมการกำหนดราคาทรัพย์สินมีความสำคัญสูงสุดรองมาเป็นราคาประเมินของเจ้าพนักงานประเมินราคาทรัพย์สิน กรมบังคับคดี และราคาประเมินของเจ้าพนักงานบังคับคดี ตามลำดับ กล่าวคือในคดีใดมีราคาของคณะกรรมการกำหนดราคาทรัพย์สิน เจ้าพนักงานบังคับคดีจะต้องนำราคาของคณะกรรมการกำหนดราคาทรัพย์สินมาเป็นฐานในการคำนวณราคาเริ่มต้นในแต่ละนัด เช่นในคดีที่มีราคาของคณะกรรมการกำหนดราคาทรัพย์สิน จำนวน 1,000,000 บาท มีราคาประเมินของเจ้าพนักงานประเมินราคาทรัพย์สิน กรมบังคับคดี จำนวน 1,200,000 บาท และมีราคาประเมินของเจ้าพนักงานบังคับคดี จำนวน 1,500,000 บาท เจ้าพนักงานบังคับคดีจะต้องนำราคาของคณะกรรมการกำหนดราคาทรัพย์สิน จำนวน 1,000,000 บาท มาเป็นฐานในการคำนวณราคาเริ่มต้น ในกรณีเป็นการขายทอดตลาด

อสังหาริมทรัพย์โดยปลอดการจำนองหรือปลอดภาระผูกพันในทางจำนอง ซึ่งจะมีหลักเกณฑ์ในการปรับลดราคาเริ่มต้นลงครั้งละ 10% หากไม่มีผู้ใดเสนอราคาในนัดนั้น⁴ การขายนัดที่ 1 ราคาเริ่มต้นจะเท่ากับ 100% คือ 1,000,000 บาท หากไม่มีผู้ใดเสนอราคาการขายนัดที่ 2 ราคาเริ่มต้นจะเท่ากับ 90% คือ 900,000 บาท หากไม่มีผู้ใดเสนอราคาการขายนัดที่ 3 ราคาเริ่มต้นจะเท่ากับ 80% คือ 800,000 บาท และหากไม่มีผู้ใดเสนอราคาการขายนัดที่ 4 ราคาเริ่มต้นจะเท่ากับ 70% คือ 700,000 บาท

2. หน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการกำหนดราคาทรัพย์สิน

2.1 ที่มาของคณะกรรมการกำหนดราคาทรัพย์สิน

คณะกรรมการกำหนดราคาทรัพย์สินมีที่มาจากกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขายทอดตลาด พ.ศ. 2563 (กฎกระทรวงฉบับแรก⁵ ออกมามีผลบังคับใช้เมื่อ พ.ศ. 2554) อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 5 (2) แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวล

² เพ็งอ้าง, ข้อ 1

³ เพ็งอ้าง, ข้อ 2

⁴ เพ็งอ้าง, ข้อ 3 การขายทอดตลาดอสังหาริมทรัพย์โดยปลอดการจำนอง หรือปลอดภาระผูกพันในทางจำนอง ให้เจ้าพนักงานบังคับคดีกำหนดราคาเริ่มต้นสำหรับการขายทอดตลาดแต่ละครั้ง ดังนี้

- (1) ในการขายทอดตลาดครั้งที่หนึ่ง ให้เจ้าพนักงานบังคับคดีกำหนดราคาเริ่มต้นตามราคาประเมินในข้อ 2 โดยปิดตัวเลขที่เป็นเศษขึ้นเป็นเรือนหมื่น
- (2) ในการขายทอดตลาดครั้งที่สอง หากการขายทอดตลาดครั้งที่หนึ่ง เจ้าพนักงานบังคับคดี ได้งดการขายทอดตลาดไว้เนื่องจากไม่มีผู้เข้าสุราฯ ให้เจ้าพนักงานบังคับคดีกำหนดราคาเริ่มต้น เป็นจำนวนร้อยละเก้าสิบของราคาประเมินในข้อ 2 โดยปิดตัวเลขที่เป็นเศษขึ้นเป็นเรือนหมื่น
- (3) ในการขายทอดตลาดครั้งที่สาม หากการขายทอดตลาดครั้งที่สอง เจ้าพนักงานบังคับคดี ได้งดการขายทอดตลาดไว้เนื่องจากไม่มีผู้เข้าสุราฯ ให้เจ้าพนักงานบังคับคดีกำหนดราคาเริ่มต้น เป็นจำนวนร้อยละแปดสิบของราคาประเมินในข้อ 2 โดยปิดตัวเลขที่เป็นเศษขึ้นเป็นเรือนหมื่น
- (4) ในการขายทอดตลาดครั้งที่สี่เป็นต้นไป หากการขายทอดตลาดครั้งที่สาม เจ้าพนักงานบังคับคดี ได้งดการขายทอดตลาดไว้เนื่องจากไม่มีผู้เข้าสุราฯ ให้เจ้าพนักงานบังคับคดีกำหนดราคาเริ่มต้น เป็นจำนวนร้อยละเจ็ดสิบของราคาประเมินในข้อ 2 โดยปิดตัวเลขที่เป็นเศษขึ้นเป็นเรือนหมื่น

⁵ กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขายทอดตลาด พ.ศ. 2554

กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง พุทธศักราช 2477 ซึ่งบัญญัติว่า “ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม มีอำนาจออกกฎกระทรวงตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งในเรื่องต่อไปนี้..(2) จัดวางระเบียบทางธุรการในเรื่องการยึดและอายัด และการจำหน่ายทรัพย์สินเป็นตัวแทนโดยวิธีขายทอดตลาดหรือโดยวิธีอื่น และในเรื่องวิธีการบังคับคดีทางอื่น ๆ ที่เจ้าพนักงานบังคับคดีจะพึงปฏิบัติ...” ประกอบกับมาตรา 331 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งบัญญัติว่า “...ให้เจ้าพนักงานบังคับคดีดำเนินการขายทอดตลาดทรัพย์สินหรือสิทธิเรียกร้องนั้น ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และกฎกระทรวงว่าด้วยการนั้น...”

ในการออกกฎกระทรวงฉบับนี้เป็นการใช้อำนาจในทางปกครองของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมตามมาตรา 5 (2) แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง พุทธศักราช 2477 เพื่อจัดวางระเบียบทางธุรการให้แก่เจ้าพนักงานบังคับคดี กรมบังคับคดี ในเรื่องการจัดจำหน่ายทรัพย์สินเป็นตัวแทนโดยวิธีขายทอดตลาด กฎกระทรวงฉบับนี้มีลักษณะเป็น “กฎ” ที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ ตามนิยามในมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539⁶ และมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542⁷

2.2 องค์ประกอบของคณะกรรมการกำหนดราคาทรัพย์

คณะกรรมการกำหนดราคาทรัพย์ ตามกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขายทอดตลาด พ.ศ. 2563 มี 2 ประเภท แบ่งออกตามเขตพื้นที่ ได้แก่ คณะกรรมการกำหนดราคาทรัพย์ในกรุงเทพมหานคร และคณะกรรมการกำหนดราคาทรัพย์ในจังหวัดอื่น มีองค์ประกอบของคณะกรรมการแต่ละประเภท ดังนี้

2.2.1 คณะกรรมการกำหนดราคาทรัพย์ในกรุงเทพมหานคร

เป็นไปตามความในข้อ 6 (1) ของกฎกระทรวงมีองค์ประกอบของคณะกรรมการจำนวน 13 คน ได้แก่ (1) อธิบดีหรือข้าราชการกรมบังคับคดีซึ่งอธิบดีมอบหมาย (ประธานกรรมการ) (2) ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านการบังคับคดีแพ่งซึ่งอธิบดีมอบหมาย (3) ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านการบังคับคดีล้มละลายซึ่งอธิบดีมอบหมาย (4) ผู้แทนกรมที่ดิน (5) ผู้แทนกรมธนารักษ์ (6) ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด (7) ผู้แทนสภานายความ (8) ผู้แทนสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย (9) ผู้แทนสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (10) ผู้แทนสมาคมธนาคารไทย (11) ผู้แทนสมาคมผู้ประเมินค่าทรัพย์สินแห่งประเทศไทย (12) ผู้อำนวยการกองพัฒนาระบบการบังคับคดีและประเมินราคาทรัพย์ (กรรมการและเลขานุการ) (13) หัวหน้ากลุ่มงานประเมินราคาทรัพย์ (กรรมการและ

⁶ มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

“ในพระราชบัญญัตินี้...“กฎ” หมายความว่า พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ หรือบทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ”

⁷ มาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

“ในพระราชบัญญัตินี้...“กฎ” หมายความว่า พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ หรือบทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ”

ผู้ช่วยเลขานุการ) ในส่วนของพนักงานอัยการ ซึ่งเป็นกรรมการในคณะกรรมการชุดนี้ กฎกระทรวงระบุว่าคือ “ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด”

2.2.2 คณะกรรมการกำหนดราคาทรัพย์สินในจังหวัดอื่น

เป็นไปตามความในข้อ 6 (2) ของกฎกระทรวงมืองค์ประกอบของคณะกรรมการจำนวน 10 คน ได้แก่ (1) ผู้อำนวยการสำนักงานบังคับคดีจังหวัดหรือข้าราชการกรมบังคับคดีซึ่งอธิบดีมอบหมาย (ประธานกรรมการ) (2) ผู้แทนสำนักงานที่ดินจังหวัด (3) ผู้แทนสำนักงานธนารักษ์พื้นที่ (4) ผู้แทนสำนักงานอัยการคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายและการบังคับคดีจังหวัด (5) ผู้แทนสภาทนายความจังหวัด (6) ผู้แทนชมรมธนาคารจังหวัด (7) ผู้แทนสภาอุตสาหกรรมจังหวัด (8) ผู้แทนหอการค้าจังหวัด (9) ข้าราชการสำนักงานบังคับคดีจังหวัดซึ่งผู้อำนวยการสำนักงานบังคับคดีจังหวัดมอบหมาย (กรรมการและเลขานุการ) (10) ข้าราชการสำนักงานบังคับคดีจังหวัดซึ่งผู้อำนวยการสำนักงานบังคับคดีจังหวัดมอบหมาย (กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ) ในส่วนของพนักงานอัยการซึ่งเป็นกรรมการในคณะกรรมการชุดนี้ กฎกระทรวงระบุว่าคือ “ผู้แทนสำนักงานอัยการคุ้มครองสิทธิและ

ช่วยเหลือทางกฎหมายและการบังคับคดีจังหวัด”

2.3 หน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการกำหนดราคาทรัพย์สิน

คณะกรรมการกำหนดราคาทรัพย์สินมีหน้าที่และอำนาจในการพิจารณา กำหนดราคาทรัพย์สินใน 2 กรณี ตามที่กำหนดอยู่ในข้อ 7 ของกฎกระทรวง⁸ ได้แก่

2.3.1 กรณีทรัพย์สินมีราคาตั้งแต่ 50 ล้านบาทขึ้นไป

คณะกรรมการกำหนดราคาทรัพย์สินมีหน้าที่และอำนาจกำหนดราคาทรัพย์สินในกรณีที่ราคาประเมินของเจ้าพนักงานบังคับคดีในขณะยึดทรัพย์สินหรือราคาประเมินของเจ้าพนักงานประเมินราคาทรัพย์สินมีราคาตั้งแต่ 50 ล้านบาทขึ้นไป โดยหลักเกณฑ์นี้จะไปโดยอัตโนมัติ กล่าวคือ เมื่อเจ้าพนักงานบังคับคดีเจ้าของสำนวนพบว่าในสำนวนคดีของตน มีราคาประเมินของเจ้าพนักงานบังคับคดีในขณะยึดทรัพย์สินหรือมีราคาประเมินของเจ้าพนักงานประเมินราคาทรัพย์สินตั้งแต่ 50 ล้านบาทขึ้นไป ก่อนทำการขายทอดตลาด เจ้าพนักงานบังคับคดีจะต้องเสนอเรื่องให้คณะกรรมการกำหนดราคาทรัพย์สินพิจารณาก่อน เพื่อที่จะได้นำราคาของคณะกรรมการกำหนดราคาทรัพย์สินมาเป็นฐานในการคำนวณราคาเริ่มต้นต่อไป การประเมินราคาทรัพย์สิน

⁸ ข้อ 7 ของกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขายทอดตลาด พ.ศ. 2563

“คณะกรรมการกำหนดราคาทรัพย์สินมีหน้าที่และอำนาจกำหนดราคาทรัพย์สินในกรณี ดังต่อไปนี้

(1) กรณีที่ราคาประเมินของเจ้าพนักงานบังคับคดีในขณะยึดทรัพย์สินหรือราคาประเมินของเจ้าพนักงานประเมินราคาทรัพย์สินมีราคาตั้งแต่ห้าสิบล้านบาทขึ้นไป

(2) กรณีที่ได้รับมอบหมายจากอธิบดีให้ดูแลการขายทอดตลาดหรือผู้อำนวยการสำนักงานบังคับคดีจังหวัด แล้วแต่กรณี พิจารณาเห็นสมควรเสนอเรื่องให้คณะกรรมการกำหนดราคาทรัพย์สินพิจารณากำหนดราคาทรัพย์สินใหม่ เนื่องจากมีเหตุอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

(ก) ไม่มีผู้เสนอราคาในการขายทอดตลาด

(ข) ราคาทรัพย์สินที่จะขายเปลี่ยนแปลงไป

(ค) มีการโต้แย้งหรือมีคำคัดค้านจากผู้มีส่วนได้เสียในราคาประเมินของเจ้าพนักงานบังคับคดีซึ่งไม่สามารถหาข้อยุติได้”

ที่ยึดไว้ในคดีนั้น จะมีการแบ่งแยกหน้าที่และอำนาจของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในการประเมินราคาทรัพย์สิน ปรากฏหลักเกณฑ์เป็นไปตามระเบียบกระทรวงยุติธรรมว่าด้วยการประเมินราคาทรัพย์สิน พ.ศ. 2557 โดยความในข้อ 11 ของระเบียบนี้ กำหนดหน้าที่และอำนาจในการประเมินราคาทรัพย์สินไว้ ดังนี้

(1) เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ เจ้าพนักงานบังคับคดี กรณีทรัพย์สินมีราคาไม่เกิน 10 ล้านบาท

(2) เจ้าพนักงานประเมินราคาทรัพย์สิน กรณีทรัพย์สินมีราคาไม่เกิน 50 ล้านบาท

(3) คณะกรรมการกำหนดราคาทรัพย์สิน ให้เป็นไปตามกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขายทอดตลาดฯ ซึ่งกฎกระทรวงข้อ 7 (1) ได้กำหนดไว้อย่างสอดคล้องกับระเบียบ ว่าเป็นกรณีทรัพย์สินมีราคาตั้งแต่ 50 ล้านบาทขึ้นไป

2.3.2 กรณีมีเหตุสมควรประการอื่น

นอกจากหลักเกณฑ์เรื่องราคาประเมินทรัพย์สินตั้งแต่ 50 ล้านบาทขึ้นไปแล้ว คณะกรรมการกำหนดราคาทรัพย์สินยังมีหน้าที่และอำนาจในการประเมินราคาทรัพย์สินในกรณีอื่นๆ ตามที่กฎกระทรวงได้กำหนดไว้ โดยมิต้องคำนึงว่าราคาประเมินของทรัพย์สินนั้นจะมีจำนวนเท่าใด ความในข้อ 7(2) ของกฎกระทรวงกำหนดว่า กรณีที่ผู้ได้รับมอบหมายจากอธิบดีให้ดูแลการขายทอดตลาดหรือผู้อำนวยการสำนักงานบังคับคดีจังหวัด แล้วแต่กรณี พิจารณาเห็นสมควรเสนอเรื่องให้คณะกรรมการกำหนดราคาทรัพย์สินพิจารณากำหนดราคาทรัพย์สินใหม่ เนื่องจากมีเหตุอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

(1) ไม่มีผู้เสนอราคาในการขายทอดตลาด

ในกรณีที่เจ้าพนักงานบังคับคดีนำทรัพย์สินออกขายทอดตลาดเป็นจำนวนหลายครั้งแล้ว ปรากฏว่าไม่มีผู้สนใจเสนอราคา หากข้อเท็จจริงเป็นไปตามเหตุนี้ ผู้ได้รับมอบหมายจากอธิบดีให้ดูแลการขายทอดตลาดหรือผู้อำนวยการสำนักงานบังคับคดีจังหวัดอาจเสนอเรื่องให้คณะกรรมการกำหนดราคาทรัพย์สินพิจารณาเพื่อปรับลดราคาประเมินทรัพย์สินนั้นลงได้ เพื่อให้มีราคาเริ่มต้นต้องตรงกับราคาตลาดที่แท้จริง อันจะช่วยให้การขายทอดตลาดของเจ้าพนักงานบังคับคดีสำเร็จไปได้

(2) ราคาทรัพย์สินที่จะขายเปลี่ยนแปลงไป

ในกรณีที่ทรัพย์สินที่ยึดไว้รอการขายทอดตลาดมีสภาพเปลี่ยนแปลงไปอย่างมีนัยสำคัญ เช่น ความชำรุดเสื่อมโทรมตามสภาพทรัพย์สินเพราะถูกยึดไว้เป็นเวลานานมาก การเกิดภัยธรรมชาติ (อัคคีภัย/อุทกภัย/वादภัย) หรือการกระทำของมนุษย์ซึ่งส่งผลให้ทรัพย์สินที่ยึดไว้ได้รับความเสียหาย การทรุดตัวของหน้าดิน การสูญเสียพื้นที่ดินจากการกัดเซาะของแม่น้ำ การพาดผ่านของเสาไฟฟ้าแรงสูง รวมถึงข้อเท็จจริงที่อาจทำให้ทรัพย์สินที่ยึดไว้นั้นมีราคาสูงขึ้นด้วย เช่น การอยู่ในเส้นทางของรถไฟฟ้า การตัดถนนเส้นใหม่ หรือการเกิดขึ้นของย่านเศรษฐกิจ หากข้อเท็จจริงเป็นไปตามตัวอย่างเหล่านี้หรือในกรณีอื่นซึ่งให้ผลในทำนองเดียวกัน ผู้ได้รับมอบหมายจากอธิบดีให้ดูแลการขายทอดตลาดหรือผู้อำนวยการสำนักงานบังคับคดีจังหวัดอาจเสนอเรื่องให้คณะกรรมการกำหนดราคาทรัพย์สินพิจารณาประเมินราคาทรัพย์สินนั้น

ใหม่ให้สอดคล้องกับความเป็นจริงและสถานการณ์ในปัจจุบันได้

(3) มีการโต้แย้งหรือมีคำคัดค้านจากผู้มีส่วนได้เสียในราคาประเมินของเจ้าพนักงานบังคับคดีซึ่งไม่สามารถหาข้อยุติได้

ในกรณีมีการโต้แย้งหรือมีคำคัดค้านจากผู้มีส่วนได้เสียเกี่ยวกับราคาประเมินของเจ้าพนักงานบังคับคดี เช่น การโต้แย้งหรือคำคัดค้านจากเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาลูกหนี้ตามคำพิพากษา ผู้ถือกรรมสิทธิ์ร่วม หรือผู้รับจำนอง และเจ้าพนักงานบังคับคดีไม่สามารถหาข้อยุติได้ หากข้อเท็จจริงเป็นไปตามเหตุนี้ ผู้ได้รับมอบหมายจากอธิบดีให้ดูแลการขายทอดตลาดหรือผู้อำนวยการสำนักงานบังคับคดีจังหวัดอาจเสนอเรื่องให้คณะกรรมการกำหนดราคาทรัพย์สินพิจารณาประเมินราคาทรัพย์สินนั้นได้ โดยเมื่อคณะกรรมการกำหนดราคาทรัพย์สินมีมติเป็นเช่นไรแล้ว ข้อโต้แย้งหรือคำคัดค้านนั้นย่อมต้องยุติลง และเจ้าพนักงานบังคับคดีสามารถใช้ราคาของคณะกรรมการกำหนดราคาทรัพย์สินเป็นฐานในการคำนวณราคาเริ่มต้นได้ต่อไป

3. หน้าที่และอำนาจของพนักงานอัยการ

3.1 หน้าที่และอำนาจตามกฎหมายโดยทั่วไปของพนักงานอัยการ

บทบัญญัติเกี่ยวกับองค์กรอัยการในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 248 วรรคหนึ่ง ความว่า “องค์กรอัยการมีหน้าที่และอำนาจตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมาย” พิจารณาแล้วเห็นว่า หากรัฐธรรมนูญในส่วนใดหรือกฎหมายฉบับใดบัญญัติให้การใดเป็นหน้าที่และอำนาจของพนักงานอัยการแล้ว พนักงานอัยการย่อมมีหน้าที่และอำนาจในการนั้น

ภารกิจของพนักงานอัยการเป็นไปตามมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 โดยในส่วนของภารกิจรองอื่น ๆ มีบทบัญญัติรองรับอยู่ใน (9) ความว่า “พนักงานอัยการมีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้...(9) อำนาจและหน้าที่อื่นตามที่คณะกรรมการอัยการ (ก.อ.) ประกาศกำหนดหรือเห็นชอบเพื่อปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายหรือมติคณะรัฐมนตรี” และใน (10) ความว่า “พนักงานอัยการมีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้...(10) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ของพนักงานอัยการ” อันเป็นการกำหนดหน้าที่และอำนาจของพนักงานอัยการไว้ในความหมายและขอบเขตอย่างกว้าง รองรับพัฒนาการในทางกฎหมายอื่น ๆ เพื่อเติมเต็มและเสริมสร้างความสมบูรณ์ของกระบวนการยุติธรรม

ภารกิจของสำนักงานอัยการสูงสุดเป็นไปตามมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 โดยในส่วนของภารกิจรองอื่น ๆ มีบทบัญญัติรองรับอยู่ใน (7) ความว่า “สำนักงานอัยการสูงสุด...ให้มีอำนาจและหน้าที่ ดังต่อไปนี้ด้วย...(7) ให้ความร่วมมือกับหน่วยงานของรัฐในการอำนวยความสะดวก การรักษาสภาพประโยชน์ของรัฐและประชาชน” และใน (9) ความว่า “สำนักงานอัยการสูงสุด..ให้มีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้ด้วย...(9) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ของพนักงานอัยการหรือสำนักงานอัยการสูงสุด” อันเป็นการกำหนดหน้าที่และอำนาจของสำนักงานอัยการสูงสุดไว้ในความหมายและขอบเขตอย่างกว้างทำนองเดียวกันกับกรณีของพนักงานอัยการ

เมื่อพิจารณาหน้าที่และอำนาจของ ส่วนราชการอัยการตามประกาศคณะกรรมการ อัยการ เรื่อง การแบ่งหน่วยงานและการกำหนด อำนาจและหน้าที่ของหน่วยงานภายในของ สำนักงานอัยการสูงสุด พ.ศ. 2563 โดยเฉพาะ ในส่วนของสำนักงานอัยการประจำจังหวัด ที่เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ในคณะกรรมการ กำหนดราคาทรัพย์สินในจังหวัดอื่น เห็นว่ามีเนื้อหา ที่รองรับอยู่ในข้อ 8 (61) ของประกาศ ความว่า “ให้หน่วยงานราชการอัยการตามข้อ 7 มีอำนาจ และหน้าที่ ดังนี้...(61) สำนักงานอัยการคุ้มครอง สิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายและการบังคับคดี จังหวัด...มีอำนาจและหน้าที่... (ข) ปฏิบัติงาน ร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของ หน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย”

เมื่อกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขายทอดตลาด พ.ศ. 2563 ซึ่งมีสถานะเป็น “กฎ” ได้กำหนดให้มี คณะกรรมการกำหนดราคาทรัพย์สินขึ้น โดยมี ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุดเป็นกรรมการ ในคณะกรรมการกำหนดราคาทรัพย์สินใน กรุงเทพมหานคร และมีผู้แทนสำนักงานอัยการ คุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมาย และการบังคับคดีจังหวัดเป็นกรรมการใน คณะกรรมการกำหนดราคาทรัพย์สินในจังหวัดอื่น หน้าที่และอำนาจของพนักงานอัยการในเรื่องนี้ ย่อมนับเป็นการปฏิบัติงานตามที่กฎหมายกำหนด ตามมาตรา 248 วรรคหนึ่ง แห่งรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และมาตรา 14 (9) (10) และมาตรา 23 (7) (9) แห่งพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงาน อัยการ พ.ศ. 2553 โดยเฉพาะในส่วนของ การให้ความร่วมมือกับหน่วยงานรัฐในการอำนวยความสะดวก

ความยุติธรรมตามที่ได้รับมอบหมาย และ ในส่วนของสำนักงานอัยการคุ้มครองสิทธิ และช่วยเหลือทางกฎหมายและการบังคับคดีจังหวัด ก็มีการกำหนดหน้าที่และอำนาจรองรับไว้ ว่าด้วยการปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุน การปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือ ที่ได้รับมอบหมาย ดังนั้น การที่พนักงานอัยการ ได้เข้าปฏิบัติหน้าที่ในคณะกรรมการกำหนด ราคาทรัพย์สินจึงมีฐานในทางกฎหมายรองรับอยู่ และเป็น การดำเนินการภายในขอบเขตของ หน้าที่และอำนาจของพนักงานอัยการ

3.2 การมอบอำนาจให้พนักงานอัยการ เป็นผู้แทนเข้าร่วมประชุมคณะกรรมการกำหนด ราคาทรัพย์สิน

ไม่ว่าจะเป็นกรณีของผู้แทนสำนักงาน อัยการสูงสุดหรือผู้แทนสำนักงานอัยการคุ้มครองสิทธิ และช่วยเหลือทางกฎหมายและการบังคับคดี จังหวัด หากมีการมอบอำนาจให้พนักงานอัยการ คนใดเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ ก็จำเป็นต้องดำเนินการ ตามหลักเกณฑ์ของระเบียบคณะกรรมการอัยการ ว่าด้วยการรักษาราชการแทน การปฏิบัติราชการ แทน และการรักษาการในตำแหน่งของพนักงาน อัยการ พ.ศ. 2554 ว่าด้วยการมอบอำนาจ ความในข้อ 5 วรรคหนึ่งของระเบียบกำหนดว่า “อำนาจใน...การปฏิบัติราชการหรือการดำเนินการ อื่นที่พนักงานอัยการผู้ดำรงตำแหน่งใด จะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย กฎ... ถ้ากฎหมาย กฎ... ในเรื่องนั้นมิได้กำหนดเรื่อง การมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่นหรือมิได้ห้าม เรื่องการมอบอำนาจไว้ ผู้ดำรงตำแหน่งหรือ ผู้รักษาการในตำแหน่งนั้นอาจมอบอำนาจให้ พนักงานอัยการผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติ ราชการแทนได้ ดังต่อไปนี้ (1) อัยการสูงสุดอาจ

มอบอำนาจให้รองอัยการสูงสุด ผู้ตรวจการอัยการ อธิบดีอัยการ อธิบดีอัยการภาค หรือพนักงานอัยการผู้หนึ่งผู้ใดตามที่เห็นสมควร... (4) อัยการจังหวัดอาจมอบอำนาจให้อัยการจังหวัดประจำสำนักงานอัยการสูงสุด รองอัยการจังหวัด หรือพนักงานอัยการผู้หนึ่งผู้ใดตามที่เห็นสมควร” นอกจากนี้ ความในข้อ 5 วรรคสามของระเบียบยังกำหนดว่า “การมอบอำนาจให้ทำเป็นหนังสือ” ดังนั้น เมื่อการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการกำหนดราคาทรัพย์สินตามกฎหมายกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขายทอดตลาด พ.ศ. 2563 มิได้มีการกำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้และมิได้ห้ามเรื่องการมอบอำนาจแต่อย่างใด อัยการสูงสุดหรืออัยการจังหวัดคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายและการบังคับคดี แล้วแต่กรณี ย่อมสามารถมอบอำนาจให้พนักงานอัยการอื่นปฏิบัติหน้าที่แทนได้ และเพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ในเรื่องนี้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย จำเป็นต้องมีคำสั่งมอบอำนาจเป็นหนังสือให้พนักงานอัยการคนใดคนหนึ่งเป็นผู้รับผิดชอบตามหลักเกณฑ์ในข้อ 5 ของระเบียบ

นอกจากเรื่องรูปแบบในการมอบอำนาจ ความในข้อ 6 ของระเบียบยังกำหนดว่า “เมื่อมีการมอบอำนาจตามข้อ 5 โดยชอบแล้ว ผู้รับมอบอำนาจมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามที่ได้รับมอบอำนาจนั้นและจะมอบอำนาจนั้นให้แก่ผู้อื่นต่อไปไม่ได้” รวมถึงความในข้อ 7 ของระเบียบซึ่งกำหนดว่า “การมอบอำนาจตามข้อ 5 ให้ผู้มอบอำนาจพิจารณาถึงความรวดเร็วในการปฏิบัติราชการ การกระจายความรับผิดชอบตามสภาพของตำแหน่งของผู้รับมอบอำนาจ และการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน

เมื่อได้มอบอำนาจแล้ว ผู้มอบอำนาจมีหน้าที่กำกับติดตามผลการปฏิบัติราชการของผู้รับมอบอำนาจ และให้มีอำนาจแนะนำหรือแก้ไขการปฏิบัติราชการของผู้รับมอบอำนาจได้” พิจารณาแล้วเห็นว่า เมื่อพนักงานอัยการคนใดได้รับมอบอำนาจให้เข้าร่วมประชุมคณะกรรมการกำหนดราคาทรัพย์สิน พนักงานอัยการคนนั้นย่อมมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามราชการในเรื่องนี้ให้สำเร็จลุล่วงด้วยตนเอง ไม่สามารถมอบอำนาจช่วงต่อไปยังบุคคลอื่นได้ และต้องอยู่ภายใต้การกำกับ การปฏิบัติงานของผู้มอบอำนาจ รวมถึงเมื่อได้ปฏิบัติหน้าที่ในคณะกรรมการกำหนดราคาทรัพย์สินแล้วเสร็จ พนักงานอัยการผู้นั้นก็มีหน้าที่ต้องรายงานให้ผู้มอบอำนาจทราบถึงผลการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวด้วย

3.3 การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการในคณะกรรมการกำหนดราคาทรัพย์สิน

เนื้อหาในส่วนนี้ ผู้เขียนจะถ่ายทอดประสบการณ์จากการได้รับมอบอำนาจให้ปฏิบัติหน้าที่ในคณะกรรมการกำหนดราคาทรัพย์สินในเขตจังหวัดพัทลุง ดังนี้

3.3.1 การเชิญประชุม

สำนักงานบังคับคดีจังหวัดจะมีหนังสือขอเชิญประชุมคณะกรรมการกำหนดราคาทรัพย์สินถึงอัยการจังหวัดคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายและการบังคับคดีจังหวัด มีการแจ้งกำหนดการประชุมคณะกรรมการกำหนดราคาทรัพย์สิน ครั้งที่.../.... วัน เวลา และสถานที่ในการประชุม เนื้อหาของหนังสือมีการระบุว่า หากไม่สามารถเข้าร่วมประชุมด้วยตนเองได้ ขอให้ดำเนินการมอบหมายให้ผู้อื่นเข้าร่วมประชุมแทน รวมถึงขอให้แจ้งแบบตอบรับภายในเวลาที่กำหนด โดยมีข้อมูล

ของเจ้าหน้าที่สำนักงานบังคับคดีจังหวัด เพื่อการประสานหรือติดต่อสอบถาม ในกรณีที่ย้ายการจังหวัดพิจารณาแล้วเห็นความเหมาะสม ให้ผู้เขียนเข้าร่วมประชุมแทน ย้ายการจังหวัดจะมีคำสั่งเป็นลายลักษณ์อักษรในหนังสือเชิญประชุมฉบับนั้นโดยระบุชื่อผู้เขียนอย่างชัดเจน ในฐานะของผู้รับมอบอำนาจ มีการลงวันที่ที่มีคำสั่งประกอบไว้โดยการดำเนินการดังกล่าวนี้ นับเป็นการมอบอำนาจเป็นหนังสือและสอดคล้องกับหลักเกณฑ์ตามระเบียบคณะกรรมการอัยการว่าด้วยการรักษาราชการแทนการปฏิบัติราชการแทน และการรักษาการในตำแหน่งของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2554 แล้ว หลังจากนั้นผู้เขียนจึงแจ้งแบบตอบรับไปยังสำนักงานบังคับคดีภายในเวลาที่กำหนด เพื่อให้ฝ่ายเลขานุการจัดเตรียมการประชุมให้เป็นไปโดยเรียบร้อย ทั้งนี้ ในหนังสือเชิญประชุมยังมีการแจ้งให้กรรมการผู้เข้าร่วมประชุมจัดเตรียมสำเนาบัตรประจำตัวประชาชนหรือสำเนาบัตรข้าราชการพร้อมรับรองสำเนาถูกต้องด้วย เพื่อประโยชน์ในการเบิกค่าตอบแทนกรรมการตามระเบียบที่เกี่ยวข้อง

3.3.2 การดำเนินการในที่ประชุม

ผู้อำนวยการสำนักงานบังคับคดีจังหวัดในฐานะประธานคณะกรรมการจะดำเนินการประชุมไปตามลำดับของระเบียบวาระ ในส่วนของระเบียบวาระเพื่อพิจารณาเลขานุการจะนำเสนอรายละเอียดเกี่ยวกับคดีชื่อศาล หมายเลขคดี ชื่อของเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาและลูกหนี้ตามคำพิพากษารายละเอียดของทรัพย์สินแต่ละรายการที่ถูกยึดไว้ว่าเป็นทรัพย์สินประเภทใด ในกรณีของการยึดอสังหาริมทรัพย์ เช่น ที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้าง

จะมีการอธิบายรายละเอียดของที่ดิน จำนวนที่ดิน จำนวนสิ่งปลูกสร้าง สิ่งปลูกสร้างก่อสร้างด้วยวัสดุประเภทใด/ชนิดใด ที่ตั้งทรัพย์สิน มีทางเข้าออกสู่ทางสาธารณะหรือไม่ อย่างไร สิ่งอำนวยความสะดวก สาธารณูปโภคต่างๆ ข้อเท็จจริงในส่วนของราคาทรัพย์สิน เช่น ราคาประเมินของเจ้าพนักงานบังคับคดี ราคาประเมินของเจ้าพนักงานประเมินราคาทรัพย์สิน ราคาประเมินที่ดินของกรมที่ดิน ราคาประเมินของกรมธนารักษ์ รวมถึงประวัติในการขายทอดตลาด (หากมี) โดยจะมีการแสดงภาพถ่ายทรัพย์สินและแผนที่ตั้งทรัพย์สินให้คณะกรรมการกำหนดราคาทรัพย์สินได้พิจารณาประกอบการพิจารณาไว้ด้วย

3.3.3 สารสำคัญของผลการพิจารณา

(1) การพิจารณาในทาง

ขอบเขตอำนาจ

ก่อนทำการพิจารณาในทางเนื้อหาว่าทรัพย์สินรายการนั้นควรกำหนดให้มีราคาเท่าใด คณะกรรมการกำหนดราคาทรัพย์สินจะต้องพิจารณาในเบื้องต้นว่า ทรัพย์สินรายการนั้นถูกนำเสนอให้คณะกรรมการกำหนดราคาทรัพย์สินด้วยเหตุตามข้อใดในกฎกระทรวง โดยความในข้อ 7 ของกฎกระทรวงกำหนดหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการกำหนดราคาทรัพย์สินไว้ 2 ประการ ได้แก่ 1. ทรัพย์สินนั้นมีราคาประเมินตั้งแต่ 50 ล้านบาทขึ้นไป หรือ 2. ทรัพย์สินนั้นมีเหตุจำเป็นประการอื่น ได้แก่ ไม่มีผู้เสนอราคาทรัพย์สินที่จะขายเปลี่ยนแปลงไป หรือมีการโต้แย้งหรือมีคำคัดค้านจากผู้มีส่วนได้เสีย ซึ่งไม่สามารถหาข้อยุติได้ การพิจารณาในส่วนนี้นอกจากจะเป็นการตรวจสอบหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการกำหนดราคาทรัพย์สินว่าเป็นไปตามขอบเขตของความในข้อ 7 ของกฎกระทรวง

หรือไม่แล้ว ยังเป็นการกำหนดทำที่หรือทิศทางในการพิจารณาของคณะกรรมการกำหนดทรัพย์สินให้เป็นไปอย่างถูกต้องและเหมาะสมด้วย

หากเป็นการพิจารณาตามเหตุว่าทรัพย์สินนั้นมีราคาประเมินตั้งแต่ 50 ล้านบาทขึ้นไปหรือเหตุว่ามีการโต้แย้งหรือมีคำคัดค้านจากผู้มีส่วนได้เสียซึ่งไม่สามารถหาข้อยุติได้ เหตุดังกล่าวตามสภาพแล้วย่อมเกิดขึ้นก่อนมีการขายทอดตลาด การพิจารณาของคณะกรรมการจะต้องดำเนินการอย่างละเอียดรอบคอบเป็นพิเศษ เพราะยังไม่มีผลการขายทอดตลาดมาพิจารณาประกอบ ผลในทางพิจารณาตามเหตุว่าทรัพย์สินนั้นมีราคาประเมินตั้งแต่ 50 ล้านบาทขึ้นไป คณะกรรมการอาจกำหนดให้สูงขึ้นหรือต่ำลงจากราคาประเมินเดิม ส่วนผลในทางพิจารณาตามเหตุว่ามีการโต้แย้งหรือมีคำคัดค้านจากผู้มีส่วนได้เสียซึ่งไม่สามารถหาข้อยุติได้ คณะกรรมการอาจกำหนดให้สูงขึ้นตามการโต้แย้งหรือคัดค้านของผู้มีส่วนได้เสียหรือยืนยันให้เท่ากับราคาประเมินเดิมตามความเห็นเจ้าพนักงานบังคับคดี

แต่หากเป็นการพิจารณาตามเหตุว่าทรัพย์สินรายการนั้นไม่มีผู้เสนอราคา เหตุดังกล่าวย่อมเกิดขึ้นหลังจากมีการขายทอดตลาดแล้วเท่านั้น มีผลการขายทอดตลาดมาประกอบการพิจารณา ผลในทางพิจารณาคือจะต้องมีการปรับลดราคาจากราคาประเมินเดิม เพื่อให้สะท้อนถึงความเป็นจริงและต้องตรงกับความต้องการของตลาดตามหลักอุปสงค์-อุปทาน หรือยืนยันราคาประเมินเดิม เนื่องจากไม่สามารถปรับลดราคาให้ต่ำกว่านี้อีกแล้ว

ในกรณีของการพิจารณาตามเหตุว่าราคาทรัพย์สินที่จะขายเปลี่ยนแปลงไป

เหตุเช่นนี้ย่อมเกิดขึ้นได้ทั้งในช่วงก่อนหรือหลังการขายทอดตลาด และผลในทางพิจารณาอาจสูงขึ้นหรือต่ำลงจากราคาประเมินเดิมก็ได้ ขึ้นอยู่กับสภาพทรัพย์สินรวมถึงเหตุปัจจัยอื่น ๆ เช่น สิ่งปลูกสร้างที่ถูกอัคคีภัยทำลายไปบางส่วน การประเมินย่อมต้องมีราคาลดลง ที่ดินที่เพิ่งมีการประกาศก่อสร้างเส้นทางรถไฟพาดผ่าน หรือมีการตัดถนนใหม่ทำให้ที่ดินตาบอดมีทางเข้าออกสู่ทางสาธารณะ หรือมีสาธารณูปโภคเพิ่มเติม เช่น ไฟฟ้า ประปา ในกรณีเช่นนี้ การประเมินย่อมต้องมีราคาที่สูงขึ้น

(2) การพิจารณาในทาง

เนื้อหา

เมื่อคณะกรรมการกำหนดราคาทรัพย์สินได้รับทราบข้อเท็จจริงอันเป็นเหตุที่ทรัพย์สินรายการนั้นต้องถูกเสนอให้คณะกรรมการพิจารณาแล้ว คณะกรรมการย่อมจะทราบทำที่หรือทิศทางในการพิจารณาเบื้องต้นตามที่กล่าวมา โดยที่กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขในการขายทอดตลาด พ.ศ. 2563 ไม่ได้วางหลักเกณฑ์ในการพิจารณาของคณะกรรมการกำหนดราคาทรัพย์สิน ว่าต้องมีขั้นตอนหรือวิธีการในการดำเนินการอย่างไร แตกต่างจากระเบียบกระทรวงยุติธรรมว่าด้วยการประเมินราคาทรัพย์สิน พ.ศ. 2557 ซึ่งปรากฏหลักเกณฑ์ในการพิจารณาของเจ้าพนักงานประเมินราคาทรัพย์สินอย่างชัดเจน ในกรณีต่าง ๆ ดังนั้น ในการพิจารณาในทางเนื้อหาของคณะกรรมการ จึงต้องดำเนินไปตามหลักการทั่วไปของการพิจารณาโดยคณะกรรมการ เช่น การพิจารณาองค์ประชุมซึ่งไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง หลักการถือตามมติเสียงข้างมาก การให้อำนาจประธานคณะกรรมการชี้ขาดกรณี

มีเสียงเท่ากัน การเปิดโอกาสให้กรรมการ ได้แสดงความคิดเห็นอย่างกว้างขวาง การบันทึก รายงานการประชุม รวมถึงหลักการทั่วไป อันเป็นมาตรฐานในการพิจารณาเรื่องของ เจ้าหน้าที่รัฐ เช่น การรับฟังข้อเท็จจริงซึ่งเป็นที่ รู้กันโดยทั่วไป การรับฟังข้อเท็จจริงซึ่งจำเป็น ต้องมีการพิสูจน์ด้วยพยานหลักฐานที่น่าเชื่อถือ และมีน้ำหนัก ข้อเท็จจริงจากสรรพเอกสาร การเดินทางไปตรวจสอบสภาพทรัพย์สิน สถานที่ ที่จริง การรับฟังความคิดเห็นจากผู้เชี่ยวชาญ ที่เกี่ยวข้อง การพิจารณาเรื่องด้วยความยุติธรรม เป็นกลาง ปราศจากอคติ มีการแสดงเหตุผล อย่างชัดเจนประกอบการพิจารณา

ในการพิจารณานั้น ฝ่ายเลขานุการ จะนำเสนอความเห็นที่ศึกษามาเบื้องต้นว่า ทรัพย์สินรายการดังกล่าวควรถูกกำหนดราคา เป็นจำนวนเท่าใด เหตุใดจึงควรปรับให้สูงขึ้น ลดลง หรือยืนยันราคาเดิม หลังจากนั้นก็จะ เป็น การแสดงความคิดเห็นของกรรมการ โดยผู้แทน กรรมการที่ดินจะให้ความเห็นในส่วนของราคาประเมิน ที่ดิน ผู้แทนกรมธนารักษ์จะให้ความเห็นในส่วน ของราคาส่งปลูกสร้างและการหักค่าเสื่อมราคา ผู้แทนหอการค้า ผู้แทนสภาอุตสาหกรรม ผู้แทน สมาคมธนาคาร จะให้ความเห็นในส่วนของ สภาพของทรัพย์สิน ทำเลที่ตั้ง และราคาตลาด โดยในส่วนของผู้พนักงานอัยการนั้น จะเน้นให้ ความเห็นในทางกฎหมายเป็นสำคัญ โดยเฉพาะ การช่วยตรวจสอบกระบวนการพิจารณาของ คณะกรรมการว่าเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย และกฎกระทรวงหรือไม่ รวมถึงการคุ้มครอง สิทธิประโยชน์ของผู้มีส่วนได้เสียในการบังคับคดี ทุกฝ่ายให้เป็นไปอย่างยุติธรรม เช่น การพิจารณา ปรับลดราคาทรัพย์สินกรณีไม่มีผู้เสนอราคา

หากเคยมีการเสนอเข้ามาแล้ว หลายรอบ คณะกรรมการไม่ควรปรับลดราคาลงอีกเป็น ระยะกระทั่งทรัพย์สินนั้นมีราคาต่ำกว่าราคาตลาด หรือราคากลางมากจนเกินไป เพราะจะส่งผลให้ เกิดการชำระหนี้ในจำนวนที่น้อยลงกว่าที่ควร และอาจกระทบสิทธิในทรัพย์สินอื่นของลูกหนี้ ตามคำพิพากษาหากต้องถูกบังคับคดีเพิ่มเติม โดยพนักงานอัยการอาจให้คำแนะนำในส่วน ของ การปรับปรุงประสิทธิภาพในการขายทอดตลาด การโฆษณาประกาศขายทอดตลาดให้ตรง กลุ่มเป้าหมายมากยิ่งขึ้น ไม่ควรมุ่งเน้นแต่ การปรับลดราคาลงเพื่อจะให้การขายทอดตลาด ของเจ้าพนักงานบังคับคดีสำเร็จเสร็จสิ้นลงไป เท่านั้น หรือในกรณีของราคาทรัพย์สิน เปลี่ยนแปลงไปเพราะถูกทำลายให้เสียหาย ควรขอให้ฝ่ายเลขานุการหรือบุคคลที่ได้รับ มอบหมายเดินทางไปตรวจสอบสภาพทรัพย์สิน สถานที่จริง ไม่พึ่งพิจารณาจากแค่ภาพถ่าย เพราะไม่สามารถแสดงข้อเท็จจริงอันเป็น รายละเอียดทรัพย์สินได้อย่างถูกต้องครบถ้วน

4. ข้อพิจารณาในทางกฎหมายปกครอง

ในการประชุมของคณะกรรมการกำหนด ราคาทรัพย์สิน ผลลัพธ์ในการพิจารณาของ คณะกรรมการคือ มติในการกำหนดราคาทรัพย์สิน ว่าทรัพย์สินรายการนั้นควรมีราคาเท่าใด เพื่อที่ เจ้าพนักงานบังคับคดีจะได้นำไปใช้อ้างอิงใน การคำนวณราคาเริ่มต้นในการขายทอดตลาด แต่ละนัด กรณีอาจมีข้อสงสัยและควรพิจารณา ให้เกิดความชัดเจนว่า มติของคณะกรรมการ กำหนดราคาทรัพย์สินมีสถานะในทางกฎหมาย เป็น “คำสั่งทางปกครอง” หรือไม่ อย่างไร และการมีมติของคณะกรรมการกำหนดราคาทรัพย์สิน สามารถถูกตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย

โดยศาลปกครองได้หรือไม่ อย่างไร โดยผู้เขียนจะแบ่งประเด็นพิจารณาออกเป็น 2 ส่วน ดังนี้

4.1 มติของคณะกรรมการกำหนดราคาทรัพย์สินเป็นคำสั่งทางปกครองหรือไม่

ก่อนที่จะพิจารณาหลักเกณฑ์ในทางกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ผู้เขียนเห็นควรทำความเข้าใจหลักการพื้นฐานของการแบ่งแยกอำนาจและการตรวจสอบถ่วงดุลในระบอบประชาธิปไตยระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ เมื่อพิจารณาถึงภารกิจหลักของอำนาจในแต่ละฝ่ายแล้วจะเห็นว่า “คำสั่งทางปกครอง” คือการกระทำทางปกครองประเภทหนึ่ง เป็นการใช้อำนาจปกครองของฝ่ายปกครองซึ่งมีแหล่งที่มาแห่งอำนาจจากกฎหมายระดับพระราชบัญญัติอันเป็นส่วนหนึ่งของอำนาจบริหาร จริยอยู่ว่าคำสั่งทางปกครองย่อมปรากฏอยู่ภายในฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายตุลาการด้วย เช่น การบริหารทรัพยากรบุคคล การดำเนินการทางวินัย แต่นั้นเป็นเพียงเรื่องการบริหารงานภายในองค์กรและเป็นการกิจลำดับรอง ไม่ใช่การพิจารณาถึงภารกิจหลักของอำนาจ

เมื่อพิจารณาในแง่องค์กร หน้าที่และอำนาจในการบังคับคดีแพ่งอยู่ในความรับผิดชอบของกรมบังคับคดี กระทรวงยุติธรรม ซึ่งเป็นหน่วยงานฝ่ายปกครองภายในอำนาจบริหารอย่างเห็นได้ชัด แต่เมื่อพิจารณาในแง่ภารกิจของการบังคับคดีแพ่งของเจ้าพนักงานบังคับคดี หน้าที่และอำนาจของเจ้าพนักงานบังคับคดีเกิดขึ้นและเป็นไปตามหลักเกณฑ์ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มีลักษณะเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการยุติธรรมทางแพ่ง หลังจากศาลยุติธรรมได้พิจารณาและมีคำพิพากษา

หรือคำสั่งออกมาแล้ว และตลอดกระบวนการบังคับคดีแพ่ง ผู้พิพากษาของศาลยุติธรรมจะเป็นผู้มีหน้าที่และอำนาจในการพิจารณาและวินิจฉัยเรื่องเพื่อมีคำสั่งให้เป็นที่ยุติ ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ ดังนั้น การบังคับคดีแพ่งจึงนับเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการยุติธรรมทางแพ่ง มีความใกล้ชิดและเกี่ยวข้องอย่างยิ่งกับการใช้อำนาจของฝ่ายตุลาการ ศาลยุติธรรมแตกต่างจากการใช้อำนาจปกครองของฝ่ายปกครองโดยทั่วไป

ในการใช้อำนาจปกครองของฝ่ายปกครอง โดยเฉพาะการมีคำสั่งทางปกครอง นอกจากต้องพิจารณากฎหมายเฉพาะในแต่ละเรื่องแล้ว จำเป็นต้องพิจารณาหลักเกณฑ์ของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ประกอบด้วย ในฐานะของกฎหมายกลางเพื่อควบคุมให้การมีคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่เป็นไปตามมาตรฐานในการปฏิบัติราชการที่ถูกต้องและยุติธรรม เป็นหลักประกันของคู่กรณีหรือประชาชนว่าจะได้รับการปกป้องสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย ขณะที่กระบวนการบังคับคดีแพ่งของเจ้าพนักงานบังคับคดีเป็นไปตามหลักเกณฑ์ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยสภาพของเรื่อง การดำเนินการในกระบวนการบังคับคดีทางแพ่งจึงไม่อยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ในการมีคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ทั้งนี้ ตามมาตรา 4 (4) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งได้มีการบัญญัติรับรองเรื่องนี้ไว้ให้ชัดเจนว่า “พระราชบัญญัตินี้มิให้ใช้บังคับแก่...(4) การพิจารณาพิพากษาคดีของศาลและการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ในกระบวนการพิจารณาคดี การบังคับคดี

และการวางทรัพย์”

ผู้เขียนได้สืบค้นคำอธิบายในทางตำราเกี่ยวกับเรื่องนี้ พบว่าได้มีนักวิชาการได้ให้คำอธิบายในเรื่องนี้ไว้ สุรพล นิติไกรพจน์ (2539)⁹ อธิบายว่า การดำเนินการพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรมมีลักษณะเป็นการกระทำทางตุลาการที่มีกระบวนการและวิธีพิจารณาของตนเองโดยเฉพาะ ดังนั้น จึงไม่อยู่ในขอบข่ายของการใช้บังคับของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ยิ่งไปกว่านั้น ยังอาจกล่าวได้ด้วยว่าวิธีพิจารณาความของศาล โดยส่วนใหญ่ก็ได้กำหนดมาตรฐานในการดำเนินการไว้สูงกว่าที่กำหนดอยู่ในพระราชบัญญัตินี้อีกด้วย นอกจากนั้น การดำเนินการบังคับคดี การดำเนินการกระบวนการพิจารณาหรือการวางทรัพย์ก็มีความผูกพันเกี่ยวโยงและอยู่ภายใต้การควบคุมสั่งการของศาลยุติธรรมอย่างใกล้ชิด ดังนั้น จึงไม่มีความจำเป็นต้องกำหนดให้การดำเนินการดังกล่าวต้องปฏิบัติตามวิธีพิจารณาทางปกครองตามพระราชบัญญัตินี้ด้วย

วรเจตน์ ภาคีรัตน์ (2544) อธิบายว่าการพิจารณาพิพากษาคดีของศาล ไม่ว่าจะเป็นศาลใดเป็นการใช้อำนาจทางตุลาการ ไม่ใช่การใช้อำนาจทางปกครอง แม้ไม่มีบทบัญญัติเป็นข้อยกเว้น ก็ไม่อาจนำพระราชบัญญัตินี้ไปใช้บังคับกับศาลได้ สำหรับการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ในกระบวนการพิจารณาคดีการบังคับคดี ตลอดจนการวางทรัพย์นั้น โดยเหตุที่เป็นเรื่องที่สัมพันธ์ใกล้ชิดกับการดำเนินงานของศาล ประกอบกับมีกฎหมาย

เฉพาะที่เกี่ยวข้องโดยตรง คือประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งได้บัญญัติรายละเอียดต่าง ๆ ไว้แล้ว องค์กรเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติจึงไม่ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

ในส่วนของมติของคณะกรรมการกำหนดราคาทรัพย์นั้น แม้ว่าคณะกรรมการชุดนี้จะมีที่มาจากกฎกระทรวงซึ่งมีสถานะเป็น “กฎ” อันเป็นการกระทำทางปกครองประเภทหนึ่งของฝ่ายปกครอง แต่การพิจารณาและมีมติของคณะกรรมการกำหนดราคาทรัพย์ เป็นเพียงการดำเนินการภายในของเจ้าหน้าที่ระหว่างคณะกรรมการกำหนดราคาทรัพย์กับเจ้าพนักงานบังคับคดีเพื่อเตรียมการก่อนการขายทอดตลาดมติดของคณะกรรมการกำหนดราคาทรัพย์โดยตัวมันเองแล้ว มิได้เป็นการใช้อำนาจปกครองเหนือเอกชนผู้ใด มิได้ส่งผลกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลใดโดยตรงกล่าวคือยังไม่มีผลออกไปภายนอกฝ่ายปกครอง เป็นแต่เพียงกลไกหนึ่งหรือขั้นตอนหนึ่งในกระบวนการบังคับคดีแพ่ง เป็นการดำเนินการภายในกรอบของการบังคับคดีซึ่งมีความใกล้ชิดและเกี่ยวข้องอย่างยิ่งกับการใช้อำนาจของฝ่ายตุลาการ ไม่ใช่ลักษณะของการใช้อำนาจปกครองของฝ่ายปกครองแต่อย่างใด

ในการพิจารณาเพื่อมีมติของคณะกรรมการกำหนดราคาทรัพย์ หลักเกณฑ์ทั่วไปในการพิจารณาเป็นไปตามที่ผู้เขียนได้กล่าวไว้ในหัวข้อก่อน และเนื่องจากการพิจารณาเพื่อมีมติของคณะกรรมการกำหนดราคาทรัพย์นับเป็นขั้นตอนหนึ่งก่อนการขายทอดตลาด อันเป็น

⁹ ในเอกสารการบรรยาย เรื่อง พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 จัดโดยสำนักงานศาลปกครอง ณ โรงแรมริเจนท์ ซะอ่า จังหวัดเพชรบุรี

ส่วนหนึ่งของการบังคับคดีแพ่งและไม่มีสถานะเป็นการใช้อำนาจปกครอง มติของคณะกรรมการกำหนดราคาทรัพย์สินไม่ใช่คำสั่งทางปกครอง และในการพิจารณาเพื่อมีมติของคณะกรรมการกำหนดราคาทรัพย์สิน ก็ต้องมีอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เช่นกัน

จากที่ผู้เขียนพิจารณามาย่อมเห็นได้ว่า มติของคณะกรรมการกำหนดราคาทรัพย์สินไม่ใช่คำสั่งทางปกครอง โดยเฉพาะเหตุผลในทางหลักการว่าการมีมติดังกล่าวไม่ใช่การใช้อำนาจปกครอง แต่เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการยุติธรรมทางแพ่งตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง แต่หากจะให้พิจารณาตามหลักเกณฑ์ของบทนิยามของเจ้าหน้าที่ในมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539¹⁰ พิจารณาแล้วเห็นว่า คณะกรรมการกำหนดราคาทรัพย์สินไม่ใช่เจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ เนื่องจากไม่ใช่คณะบุคคลซึ่งใช้อำนาจหรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางปกครองของรัฐในการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามกฎหมาย กล่าวคือ ไม่ปรากฏกฎหมายฉบับใดให้อำนาจคณะกรรมการกำหนดราคาทรัพย์สินในการใช้อำนาจปกครอง และเมื่อพิจารณาตามหลักเกณฑ์ของบทนิยามของคำสั่ง

ทางปกครองในมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติ¹¹ พิจารณาแล้วเห็นว่า มติของคณะกรรมการกำหนดราคาทรัพย์สินไม่ใช่คำสั่งทางปกครอง เพราะไม่ใช่การกระทำของเจ้าหน้าที่ตามนิยามในพระราชบัญญัตินี้ซึ่งได้พิจารณามาข้างต้น ประกอบกับไม่มีกฎหมายฉบับใดให้อำนาจคณะกรรมการกำหนดราคาทรัพย์สินในการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลอันจะมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลใด

ในกรณีที่ผู้มีส่วนได้เสียในการบังคับคดีไม่พอใจมติของคณะกรรมการกำหนดราคาทรัพย์สิน บุคคลนั้นจึงไม่สามารถใช้สิทธิอุทธรณ์มติของคณะกรรมการตามหลักเกณฑ์ของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้ เพราะมติของคณะกรรมการไม่ใช่คำสั่งทางปกครองตามที่ได้พิจารณามาแล้ว และโดยที่มติดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการบังคับคดีทางแพ่งตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ผู้มีส่วนได้เสียในการบังคับคดีย่อมสามารถใช้สิทธิในการโต้แย้งหรือคัดค้านได้ตามหลักเกณฑ์ที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งได้บัญญัติไว้ โดยเฉพาะตามความในมาตรา 295 เรื่องการเพิกถอนหรือแก้ไขการบังคับคดีที่ผิดระเบียบ

¹⁰ มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ในพระราชบัญญัตินี้

“เจ้าหน้าที่” หมายความว่า บุคคล คณะบุคคล หรือนิติบุคคล ซึ่งใช้อำนาจหรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางปกครองของรัฐในการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามกฎหมาย ไม่ว่าจะ เป็นการจัดตั้งขึ้นในระบบราชการ รัฐวิสาหกิจหรือกิจการอื่นของรัฐหรือไม่ก็ตาม

¹¹ มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ในพระราชบัญญัตินี้

“คำสั่งทางปกครอง” หมายความว่า

(1) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ
(2) การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง

4.2 มติของคณะกรรมการกำหนดราคาทรัพย์สินสามารถถูกตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายโดยศาลปกครองได้หรือไม่

ข้อพิพาทใดที่จะอยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองจะต้องมีลักษณะเป็นคดีปกครองอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมายหรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครอง ตามมาตรา 197 วรรคหนึ่ง แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 นอกจากนั้น ยังต้องพิจารณาว่าเป็นคดีที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ประกอบด้วย โดยบทบัญญัติในส่วนหนึ่งของเขตอำนาจของศาลปกครองปรากฏอยู่ในมาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยมีลักษณะของคดีปกครองอยู่ 6 ประเภท

ในส่วนของประเด็นพิจารณาว่า มติของคณะกรรมการกำหนดราคาทรัพย์สินสามารถถูกตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายโดยศาลปกครองได้หรือไม่นั้น จะต้องพิจารณาในเบื้องต้นเสียก่อนว่า ข้อพิพาทที่นำมาสู่การพิจารณาของศาลปกครอง มีลักษณะของคดีปกครองหรือไม่ กล่าวคือมีคู่กรณีอย่างน้อยฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และเหตุที่ทำให้เกิดข้อพิพาทในคดีปกครอง ต้องเกิดจาก 1. การใช้อำนาจทางปกครอง ซึ่งไม่ใช่อำนาจทางนิติบัญญัติ ไม่ใช่อำนาจตุลาการ ไม่ใช่อำนาจบริหารซึ่งมีแหล่งที่มาแห่งอำนาจมาจากรัฐธรรมนูญโดยตรง (อำนาจรัฐบาล) แต่เป็นอำนาจที่มีแหล่งที่มาจาก

กฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ ได้แก่ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ พระราชกำหนด ประกาศหรือคำสั่งของคณะรัฐประหารที่มีค่าเทียบเท่าพระราชบัญญัติ และไม่รวมถึงการใช้อำนาจในการดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรมทางแพ่งหรือทางอาญา 2. การละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ได้แก่ หน้าที่ที่จะต้องใช้อำนาจทางปกครองออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใด หน้าที่ที่จะต้องดำเนินกิจการทางปกครองตามที่กฎหมายกำหนดหรือมอบหมายให้กระทำ และหน้าที่ที่จะต้องดูแลทรัพย์สินที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้เป็นเครื่องมือในการดำเนินกิจการทางปกครองให้อยู่ในสภาพดี ไม่เป็นอันตรายต่อสวัสดิภาพในชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของประชาชน และ 3 ข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

พิจารณาแล้วเห็นว่ามติของคณะกรรมการกำหนดราคาทรัพย์สินไม่ใช่การออกกฎและไม่ใช่การกระทำอื่นใดซึ่งมีลักษณะเป็นปฏิบัติการทางปกครอง รวมถึงไม่ใช่คำสั่งทางปกครอง ตามที่ได้พิจารณามาแล้วในข้อ 4.1 และไม่ใช่คำสั่งอื่นซึ่งมีลักษณะทำนองเดียวกันกับคำสั่งทางปกครอง แต่เป็นกระบวนการส่วนหนึ่งของการขายทอดตลาด อันเป็นการบังคับคดีแพ่งตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งเป็นการใช้อำนาจดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรมทางแพ่ง ดังนั้น การฟ้องเพิกถอนมติของคณะกรรมการกำหนดราคาทรัพย์สิน จึงไม่ใช่คดีปกครอง มติของคณะกรรมการกำหนดราคาทรัพย์สินจึงไม่สามารถถูกตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายโดยศาลปกครองได้ อย่างไรก็ตาม

การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการใด ๆ ในกระบวนการบังคับคดีแพ่งย่อมต้องเป็นไปตามที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งได้บัญญัติไว้ และนับเป็นสาขาคดีซึ่งอยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรม

ผู้เขียนได้สืบค้นตัวอย่างคำสั่งศาลปกครองสูงสุด และคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่เกี่ยวข้องเพื่อใช้เทียบเคียงประกอบการพิจารณาในเรื่องนี้ เช่น

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 285/2546 สรุปความได้ว่า การที่เจ้าพนักงานบังคับคดีดำเนินการขายทอดตลาดทรัพย์สินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งได้บัญญัติไว้ในมาตรา 309 ทวิ ประกอบมาตรา 296 วรรคสอง (กฎหมายเก่า) ได้กำหนดไว้ว่า หากเห็นว่าเจ้าพนักงานบังคับคดีดำเนินการขายทอดตลาดทรัพย์สินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี อันเป็นการฝ่าฝืนต่อประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งแล้ว ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิที่จะยื่นคำร้องต่อศาลจังหวัด ซึ่งเป็นศาลที่ได้พิจารณาและชี้ขาดตัดสินคดีดังกล่าวแล้ว พิจารณาสั่งเพิกถอนหรือแก้ไขกระบวนการบังคับคดีใด ๆ โดยเฉพาะ หรือมีคำสั่งกำหนดวิธีการอย่างใดตามที่ศาลเห็นสมควร คำฟ้องเรื่องนี้จะเป็นการฟ้องเกี่ยวกับคดีที่อยู่ในอำนาจศาลยุติธรรม มิใช่คดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 133/2547 สรุปความได้ว่า แม้ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่า เจ้าพนักงานบังคับคดีซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ

กระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นการกระทำนอกอำนาจหน้าที่ ซึ่งเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนดไว้ในเรื่องการบังคับคดีและปฏิบัติหน้าที่ไม่ชอบด้วยประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาตรา 296 ก็ตาม แต่การที่ผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลมีคำพิพากษาเพิกถอนการขายทอดตลาดและมีประกาศขายทอดตลาดครั้งใหม่นั้น เป็นขั้นตอนของกระบวนการบังคับคดีแพ่งเพื่อปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลซึ่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งได้บัญญัติไว้โดยเฉพาะอยู่แล้ว หากผู้ฟ้องคดีเห็นว่าราคาที่เจ้าพนักงานบังคับคดีเคาะไม่ขายเป็นราคาที่ต่ำกว่าราคาประเมิน ขอบที่จะคัดค้านราคาและร้องคัดค้านต่อศาลที่ออกหมายบังคับคดีซึ่งได้แก่ศาลยุติธรรม เพื่อให้มีคำสั่งยกเลิกหรือแก้ไขการบังคับคดี กรณีตามฟ้องไม่เข้าลักษณะคดีปกครองตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 798/2560 สรุปความได้ว่า เหตุแห่งความเดือดร้อนหรือเสียหายของผู้ฟ้องคดี เป็นผลที่สืบเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานบังคับคดี อันเป็นกระบวนการบังคับคดีตามคำพิพากษาของศาลยุติธรรม ซึ่งอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์และวิธีการตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง คดีนี้จึงไม่ใช่คดีปกครอง อันจะอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล 89/2559 สรุปความได้ว่า การขายทอดตลาดทรัพย์สินเป็นการบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง

ของศาลยุติธรรมตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ภาค 4 ลักษณะที่ 2 การที่จะวินิจฉัยว่าการขายทอดตลาดทรัพย์สินของเจ้าพนักงานบังคับคดีเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและเป็นการละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีหรือไม่ ศาลจะต้องพิจารณากระบวนการบังคับคดีและขั้นตอนการขายทอดตลาดตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งเป็นการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานบังคับคดีในกระบวนการยุติธรรมทางแพ่งเพื่อบังคับให้เป็นไปตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลยุติธรรมไม่ใช่การใช้อำนาจทางปกครองคดีจึงอยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลยุติธรรม

ผู้เขียนได้พิจารณาคำสั่งศาลปกครองสูงสุดและคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลข้างต้นแล้วเห็นว่า แม้ว่าข้อเท็จจริงตามคำสั่งและคำวินิจฉัยดังกล่าวจะเป็นข้อพิพาทที่เกิดมาจากการปฏิบัติหน้าที่ของ เจ้าพนักงานบังคับคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เช่น การปฏิบัติหน้าที่ในขั้นตอนการขายทอดตลาดทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษา โดยข้อพิพาทในลักษณะนี้ได้รับการพิจารณาจากองค์กรที่เกี่ยวข้องจนเป็นที่ยุติแล้วว่า เป็นคดีที่ไม่อยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง แต่อยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม และแม้ว่าจะยังไม่เคยปรากฏคำสั่งศาลปกครองสูงสุดหรือคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลซึ่งมีข้อเท็จจริงอันเป็นข้อพิพาทที่เกิดมาจากการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการกำหนดราคาทรัพย์สินตามกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขในการขายทอดตลาด พ.ศ. 2563 โดยตรง แต่ผู้เขียนพิจารณาแล้ว

เห็นว่า โดยสาระสำคัญของเรื่องสามารถนำมาเทียบเคียงกันได้ เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการกำหนดราคาทรัพย์สินสามารถนับเป็นส่วนหนึ่งของการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานบังคับคดีในขั้นตอนของการกำหนดราคาทรัพย์สินเพื่อประกอบการขายทอดตลาดตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง แม้ว่าคณะกรรมการกำหนดราคาทรัพย์สินจะไม่มีอยู่ในนิยามของคำว่าเจ้าพนักงานบังคับคดีก็ตาม ดังนั้น หากมีข้อพิพาทเกี่ยวกับราคาทรัพย์สิน ซึ่งสืบเนื่องมาจากการมีมติของคณะกรรมการกำหนดราคาทรัพย์สินตามกฎหมายกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขายทอดตลาด พ.ศ. 2563 ข้อพิพาทดังกล่าวก็จำเป็นต้องได้รับการพิจารณาพิพากษาโดยศาลยุติธรรมเช่นเดียวกัน เพื่อความเป็นเอกภาพของเรื่องในสำนวนการบังคับคดีแพ่ง ด้วยเหตุผลที่กล่าวมา มติของคณะกรรมการกำหนดราคาทรัพย์สินจึงไม่สามารถถูกตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายโดยศาลปกครองได้

■ บทสรุปและข้อเสนอแนะ

1. บทสรุป

การขายทอดตลาดของเจ้าพนักงานบังคับคดีเป็นกระบวนการสำคัญกระบวนการหนึ่งในการบังคับคดีแพ่งตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ในส่วนของการกำหนดราคาเริ่มต้นนั้น ปรากฏหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องตามกฎหมายกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขายทอดตลาด พ.ศ. 2563 และประกาศคณะกรรมการกำหนดหลักเกณฑ์ในการกำหนดราคาเริ่มต้นและราคาที่สมควรขาย ในการ

ขายทอดตลาด เรื่อง หลักเกณฑ์ในการกำหนดราคาเริ่มต้นและราคาที่สมควรขายในการขายทอดตลาด ฉบับลงวันที่ 16 มิถุนายน 2563 ในกรณีที่คดีใดมีราคาของคณะกรรมการกำหนดราคาทรัพย์สิน ราคาดังกล่าวย่อมมีความสำคัญมากที่สุด เพราะจะต้องถูกนำไปใช้อ้างอิงเพื่อคำนวณเป็นราคาเริ่มต้นในการขายทอดตลาดในแต่ละนัด ราคาเริ่มต้นในการขายทอดตลาดคือราคาสมควรขาย ราคาเริ่มต้นจึงมีสถานะเสมือนเป็นหลักประกันขั้นต่ำว่าผู้มีส่วนได้เสียในการบังคับคดีทุกฝ่ายจะยังคงได้รับความเป็นธรรมจากการขายทอดตลาดตามสมควร หากทรัพย์สินสามารถขายได้ในราคาสูง ย่อมทำให้เกิดการชำระหนี้ในจำนวนที่น่าพึงพอใจต่อทุกฝ่าย แต่หากทรัพย์สินถูกขายออกไปในราคาต่ำ ลูกหนี้ตามคำพิพากษาย่อมสูญเสียโอกาสในการปลดปล่อยหนี้สินของตน และต้องแบกรับภาระดอกเบี้ยในหนี้ส่วนที่เหลือนั้นต่อไป ขณะที่เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาเองก็ต้องมีหน้าที่ในการสืบทรัพย์สินเพิ่มเติมซึ่งต้องเร่งดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาการบังคับคดี

พนักงานอัยการถูกกำหนดให้เป็นกรรมการในคณะกรรมการกำหนดราคาทรัพย์สินตามกฎหมายกระทรวงในกรณีที่มีการมอบอำนาจให้พนักงานอัยการอื่นเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่แทน จำเป็นต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ของระเบียบคณะกรรมการอัยการว่าด้วยการรักษาราชการแทน การปฏิบัติราชการแทน และการรักษาการในตำแหน่งของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2554 ว่าด้วยการมอบอำนาจ เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย ในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการในคณะกรรมการกำหนดราคาทรัพย์สิน

พนักงานอัยการควรให้ความเห็นในฐานะของผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายและกระบวนการพิจารณา เช่น การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของขอบเขตหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการกำหนดราคาทรัพย์สินตามกฎหมายกระทรวง การปกป้องสิทธิของผู้มีส่วนได้เสียในการบังคับคดีให้ได้รับความเป็นธรรมตามสมควร รวมถึงการรับฟังข้อเท็จจริงประกอบการพิจารณาซึ่งควรเป็นไปอย่างมีมาตรฐานและมีความน่าเชื่อถือ

มติของคณะกรรมการกำหนดราคาทรัพย์สินจะถูกพิจารณาเพื่อกำหนดเป็นราคาเริ่มต้นในการขายทอดตลาดโดยเจ้าพนักงานบังคับคดี การดำเนินการระหว่างเจ้าหน้าที่ทั้งสองส่วนเป็นเพียงเรื่องภายในเพื่อเตรียมการก่อนการขายทอดตลาด เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการบังคับคดีแห่งศาลยุติธรรมได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งแล้ว มติของคณะกรรมการกำหนดราคาทรัพย์สินจึงไม่ใช่คำสั่งทางปกครองเพราะไม่ใช่การใช้อำนาจปกครองตามพระราชบัญญัติฉบับใด แต่เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการที่ใกล้ชิดและสัมพันธ์กับการใช้อำนาจของฝ่ายตุลาการเป็นอย่างยิ่ง มีหลักเกณฑ์โดยเฉพาะตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งและกฎหมายกระทรวง รวมถึงไม่ตกอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งมีการยกเว้นไว้อย่างชัดเจนในมาตรา 4 (4) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เมื่อมติของคณะกรรมการกำหนดราคาทรัพย์สินไม่ใช่คำสั่งทางปกครอง ผู้มีส่วนได้เสียในการบังคับคดีที่ไม่พอใจมติไม่สามารถใช้สิทธิอุทธรณ์ได้ตามพระราชบัญญัติข้างต้น อย่างไรก็ตาม บุคคลเหล่านั้นยังคงใช้สิทธิใด ๆ ได้ตามหลักเกณฑ์ที่ปรากฏอยู่ในประมวลกฎหมาย

วิธีพิจารณาความแพ่ง โดยเฉพาะตามมาตรา 295 เรื่องการเพิกถอนหรือแก้ไขการบังคับคดีที่ผิดระเบียบ โดยจะต้องดำเนินการเป็นสาขาคดีต่อศาลยุติธรรม เนื่องจากข้อพิพาทเกี่ยวกับมติของคณะกรรมการกำหนดราคาทรัพย์สินไม่มีลักษณะเป็นคดีปกครองตามความในมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 จึงไม่สามารถถูกตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายศาลปกครองได้

2. ข้อเสนอแนะ

การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการกำหนดราคาทรัพย์สินตามกฎหมายกระทรวงเป็นไปตามหลักการทั่วไปของการพิจารณาโดยองค์กรกลุ่มหรือคณะบุคคล ไม่ปรากฏหลักเกณฑ์โดยเฉพาะเจาะจงว่าต้องมีขั้นตอนหรือวิธีการในการดำเนินการอย่างไร แตกต่างจากระเบียบกระทรวงยุติธรรมว่าด้วยการประเมินราคาทรัพย์สิน พ.ศ. 2557 ซึ่งปรากฏหลักเกณฑ์ในการพิจารณาของเจ้าพนักงานประเมินราคาทรัพย์สินอย่างละเอียด ทั้งที่ราคาของคณะกรรมการกำหนดราคาทรัพย์สินมีความสำคัญมากที่สุดในการนำไปใช้อ้างอิงเพื่อคำนวณเป็นราคาเริ่มต้นในการขายทอดตลาดของเจ้าพนักงานบังคับคดี เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการและเป็นมาตรฐานเดียวกันในทุกเขตพื้นที่ทั่วประเทศ ผู้เขียนเห็นควรเสนอแนะให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎกระทรวงโดยเพิ่มเติมเนื้อหาเกี่ยวกับวิธีพิจารณาของคณะกรรมการกำหนดราคาทรัพย์สิน ซึ่งอาจเทียบเคียงเนื้อหาบางส่วนจากระเบียบกระทรวงยุติธรรมว่าด้วยการประเมินราคาทรัพย์สิน พ.ศ. 2557 และแม้ว่ามติของคณะกรรมการกำหนด

ราคาทรัพย์สินจะไม่ใช่คำสั่งทางปกครองและไม่อยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 แต่เพื่อวางกรอบการใช้ดุลยพินิจและยกระดับให้การพิจารณาของคณะกรรมการกำหนดราคาทรัพย์สินมีความน่าเชื่อถือ โปร่งใส ตรวจสอบได้ อันจะส่งผลดีต่อกระบวนการบังคับคดีในภาพรวม ผู้เขียนเห็นควรเสนอแนะให้มีการนำเนื้อหาบางส่วนของพระราชบัญญัตินี้ดัดแปลงมาปรับใช้โดยอนุโลม เช่น เรื่องการพิจารณาองค์ประชุม เรื่องการถอนตัวออกจากการพิจารณาในกรณีที่กรรมการมีส่วนได้เสีย เรื่องการจัดทำรายงานการประชุมซึ่งต้องระบุเหตุผลประกอบการมีมติไว้อย่างชัดเจน เป็นต้น

■ บรรณานุกรม

- กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขายทอดตลาด พ.ศ. 2563. (2563). *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่มที่ 137 (ตอนที่ 31 ก), หน้า 14.
- ประกาศคณะกรรมการกำหนดหลักเกณฑ์ในการกำหนดราคาเริ่มต้นและราคาที่สมควรขายในการขายทอดตลาด เรื่อง หลักเกณฑ์ในการกำหนดราคาเริ่มต้นและราคาที่สมควรขายในการขายทอดตลาด พ.ศ. 2563. (2563). *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่มที่ 137 (ตอนที่ 147 ง), หน้า 9.
- พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ 30) พ.ศ. 2560. (2560). *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่มที่ 134 (ตอนที่ 69 ก), หน้า 1.

- พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542. (2542). *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่มที่ 116 (ตอนที่ 94 ก), หน้า 1.
- พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539. (2539). *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่มที่ 113 (ตอนที่ 60 ก), หน้า 1.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2544). *กฎหมายปกครอง ภาคทั่วไป* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติราษฎร์.
- สำนักงานศาลปกครอง./ (2540). *พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539.* / โรงแรมรีเจ้นท์ ชะอำ จังหวัดเพชรบุรี.



