

## อายัดบัญชี ... ทั้งที่หนี้ค้างชำระเหลือน้อย !

นางสาวจารุณี กิจตระกูล พนักงานคดีปกครองชำนาญการ  
กลุ่มเผยแพร่ข้อมูลทางวิชาการและวารสาร  
สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

“ละเมิด” ตามมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มีองค์ประกอบ 3 ประการ คือ (1) มีการกระทำ คือ การเคลื่อนไหวร่างกาย รวมถึงการงดเว้นการกระทำหรือการละเลยต่อหน้าที่โดยจงใจ หรือประมาทเลินเล่อ (2) ผิดกฎหมาย รวมถึงระเบียบ แบบแผน มติ ครม. แนวทางปฏิบัติที่ถือปฏิบัติหรือหนังสือสั่งการที่เจ้าหน้าที่จะต้องถือปฏิบัติในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ และ (3) เกิดความเสียหาย ซึ่งอาจเป็นความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย อนามัย เสรีภาพ ชื่อเสียง ทรัพย์สิน หรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใด เช่น สิทธิในความเจริญก้าวหน้า ในหน้าที่ราชการที่จะได้รับการแต่งตั้ง เลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่ง และสิทธิเลื่อนขั้นเงินเดือนซึ่งเป็นสิทธิของข้าราชการที่กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลกำหนดไว้ เป็นต้น และความเสียหายดังกล่าวจะต้องเป็นความเสียหายที่เป็นผลโดยตรงจากการกระทำโดยผิดกฎหมายในเรื่องนั้น ๆ

คดีปกครองที่จะนำมาเล่าฉบับนี้มีประเด็นสำคัญ 2 ประเด็น กล่าวคือ

(1) สิทธิในบัญชีเงินฝาก ถือเป็น “สิทธิ” ประการหนึ่งอันจะมีผลทำให้เจ้าของบัญชีสามารถเรียกร้องค่าเสียหายได้หรือไม่ ? หากฝ่ายปกครองได้ใช้อำนาจออกคำสั่งอายัดสิทธิเรียกร้องในบัญชีเงินฝากของเจ้าของบัญชีไว้โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

(2) เกี่ยวกับการดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายในกรณีที่ฝ่ายปกครองได้ใช้**มาตรการบังคับทางปกครอง**กับผู้ฟ้องคดี และกฎหมายเฉพาะไม่ได้กำหนดขั้นตอนหรือวิธีการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายไว้ จึงต้องใช้บังคับตามมาตรา 62 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งบัญญัติว่า “**ผู้ถูกดำเนินการตามมาตรการบังคับทางปกครอง อาจอุทธรณ์การบังคับทางปกครองนั้นได้**” กรณีดังกล่าวหากผู้ฟ้องคดีไม่ได้ดำเนินการอุทธรณ์ก่อนฟ้องคดี ศาลปกครองจะมีอำนาจสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณาหรือไม่ ? เนื่องจากไม่ได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนดไว้ตามมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

ข้อเท็จจริงในคดีนี้ คือ **ผู้ฟ้องคดีเป็นหุ้นส่วนผู้จัดการของห้างหุ้นส่วนจำกัดซึ่งค้างชำระภาษีอากรกับผู้ถูกฟ้องคดี (กรมสรรพากร) โดยได้มีการผ่อนชำระและยังคงค้างชำระภาษีอากรพร้อมเบี้ยปรับและเงินเพิ่มบางส่วน จนกระทั่งเหลือจำนวนภาษีที่ค้างชำระทั้งสิ้น 51,999.98 บาท ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีโดยสรรพากรภาคได้ใช้**มาตรการบังคับทางปกครอง**ตามมาตรา 12 แห่งประมวลรัษฎากร โดยมีต้องขอให้ศาลออกหมาย เพื่อนำทรัพย์สินออกขายทอดตลาดและนำเงินที่ได้ไปชำระภาษีอากรค้าง โดยมีคำสั่ง (วันที่ 16 มกราคม 2546) อายัดที่ดินมีโฉนดของผู้ฟ้องคดี 2 แปลง เนื้อที่รวม 84 ตารางวา มีราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมของที่ดินทั้งสองแปลงก่อนวันที่มีคำสั่งอายัดไม่ถึง 1 เดือน ตารางวาละ 1,000 บาท รวมมีราคาประเมินทั้งสิ้น 84,000 บาท และหลังจากมีคำสั่งอายัด (วันที่ 16 กรกฎาคม 2546) มีราคาประเมินเพิ่มขึ้นเป็นตารางวาละ 4,000 บาท รวมมีราคาประเมินทั้งสิ้น 336,000 บาท และต่อมาได้มีคำสั่งอายัดสิทธิเรียกร้องในบัญชีเงินฝากธนาคารของผู้ฟ้องคดีอีกรวม 5 บัญชีเป็นเงิน 13,386.66 บาท**

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีใช้อำนาจอายัดทรัพย์สินซึ่งมีมูลค่าเกินกว่าหนี้ภาษีอากรที่ค้างชำระเป็นการกระทำที่มีชอบด้วยกฎหมายและทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย จึงยื่นฟ้องต่อศาลขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิด

คดีนี้ผู้ถูกฟ้องคดีโต้แย้งว่า คำสั่งอายัดทรัพย์สินเป็นคำสั่งทางปกครอง เมื่อผู้ฟ้องคดีมิได้มีหนังสือคัดค้านต่อเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่ง ถือว่ายังมีได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามที่กฎหมายกำหนดก่อนยื่นฟ้องคดี และการอายัดสิทธิเรียกร้องไว้เพื่อมิให้มีการย้ายไปซึ่งสิทธิเรียกร้องในจำนวนเงินที่มีต่อธนาคารจนเป็นเหตุให้ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้รับชำระหนี้ภาษีอากรที่ค้างชำระ

ประเด็นว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีใช้มาตรการบังคับทางปกครองดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจะต้องยื่นอุทธรณ์ก่อนฟ้องคดีต่อศาลปกครองหรือไม่ ?

**ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** ผู้ฟ้องคดีสามารถยื่นฟ้องคดีนี้ต่อศาลปกครองได้แม้มิได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามที่กฎหมายกำหนดก่อนยื่นฟ้องคดี เนื่องจากการออกคำสั่งอายัดทรัพย์สินเป็นการใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา 12 แห่งประมวลรัษฎากร ซึ่งไม่ได้กำหนดขั้นตอนและวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายจากคำสั่งอายัดดังกล่าวไว้เป็นการเฉพาะ และมาตรา 62 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ที่นำมาใช้บังคับมิได้มีลักษณะบังคับให้ผู้ถูกดำเนินการตามมาตรการบังคับทางปกครองต้องอุทธรณ์การใช้บังคับมาตรการบังคับทางปกครองทุกกรณีเสียก่อนจึงจะนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลปกครองได้

ส่วนการมีคำสั่งอายัดบัญชีเงินฝากของผู้ฟ้องคดี ถือเป็น การกระทำละเมิดอันจะมีผลทำให้เจ้าของบัญชีสามารถเรียกร้องค่าเสียหายได้หรือไม่ ? **มาตรา 12 วรรคสอง แห่งประมวลรัษฎากร** กำหนดให้กรมสรรพากรมีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ต้องรับผิดชอบภาษีอากรได้ทั่วราชอาณาจักร ซึ่งวิธีการอายัดนั้นมาตรา 12 วรรคสี่ บัญญัติให้ปฏิบัติตามระเบียบที่อธิบดีกำหนด และวรรคหกของมาตราเดียวกันยังได้บัญญัติให้ผู้เป็นหุ้นส่วนจำพวกไม่จำกัดความรับผิดชอบในหุ้นส่วนนิติบุคคลจะต้องรับผิดชอบภาษีอากรตามวรรคสองด้วย โดยระเบียบที่เกี่ยวข้องกับวิธีการอายัดทรัพย์สิน คือ ระเบียบกรมสรรพากรว่าด้วยการอายัดทรัพย์สินตามความในมาตรา 12 แห่งประมวลรัษฎากร พ.ศ. 2546 ข้อ 9 (1) ที่กำหนดให้อายัดทรัพย์สินได้ไม่เกินกว่าหนี้ภาษีอากร เว้นแต่ทรัพย์สินที่อายัดนั้นไม่อาจแบ่งแยกได้

ประเด็นนี้ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อปรากฏว่าวันที่ 16 มกราคม 2546 อันเป็นวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีโดยสรรพากรภาคใต้มีคำสั่งอายัดที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้าง (ถ้ามี) ของผู้ฟ้องคดีนั้น ห้างหุ้นส่วนจำกัดยังคงเหลือภาษีอากรค้างชำระเป็นเงิน 51,999.98 บาท ประกอบกับที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสองแปลงเนื้อที่รวม 84 ตารางวา มีราคาประเมินตารางวาละ 1,000 บาท ซึ่งเป็นราคาประเมินก่อนวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีโดยสรรพากรภาคใต้มีคำสั่งอายัดที่ดินทั้งสองแปลงเป็นเวลาไม่ถึง 1 เดือน รวมทั้งสองแปลงมีราคาประเมินทั้งสิ้น 84,000 บาท ในขณะที่ราคาประเมินภายหลังจากที่ได้มีคำสั่งอายัดแล้วตารางวาละ 4,000 บาท รวมทั้งสองแปลงมีราคาประเมินทั้งสิ้น 336,000 บาท ซึ่งแม้ราคาประเมินจะมีใช้ราคาซื้อขายกันจริงก็ตาม แต่ก็ยังเป็นราคาที่ดินที่ประเมินขึ้นเพื่อใช้ในการคำนวณค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม อันเป็นราคาที่กำหนดโดยอาศัยฐานข้อมูลเกี่ยวกับสภาพ ทำเลที่ตั้ง ตลอดจนการพัฒนาใช้ประโยชน์ที่ดินซึ่งถือว่าเป็นราคาที่มีเหตุผลอธิบายได้ และไม่ว่า ณ วันที่ออกคำสั่งอายัดที่ดินทั้งสองแปลงที่ดินจะมีราคาประเมินตารางวาละ 1,000 บาท หรือ 4,000 บาท ราคาประเมินของที่ดินทั้งสองแปลงย่อมเพียงพอที่จะนำมาชำระภาษีอากรค้างของห้างฯ ได้ คำสั่งอายัดที่ดินทั้งสองแปลงจึงเป็นการอายัดทรัพย์สินเกินกว่าหนี้ภาษีอากรที่ค้างชำระ และหากปรากฏว่าที่ดินทั้งสองแปลงมีราคาประเมินตารางวาละ 4,000 บาท ณ วันที่มีคำสั่งอายัดซึ่งเท่ากับว่ามีราคาแปลงละ 168,000 บาท การมีคำสั่งอายัดที่ดินเพียงแปลงเดียวก็เกินกว่าหนี้ภาษีอากรที่ค้างชำระแล้ว

เมื่อต่อมาอธิบดีกรมสรรพากรมีคำสั่งอายัดสิทธิเรียกร้องในบัญชีเงินฝากของผู้ฟ้องคดีรวม 5 บัญชี เป็นเงิน 13,386.66 บาท โดยในวันที่มีคำสั่งอายัดผู้ฟ้องคดีเหลือภาษีอากรค้างชำระอยู่เพียง 31,999.98 บาท จึงเป็นการอายัดทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดีเกินกว่าหนี้ภาษีอากรที่ค้างชำระ อันไม่ชอบด้วยระเบียบกรมสรรพากรว่าด้วยการอายัดทรัพย์สินตามความในมาตรา 12 แห่งประมวลรัษฎากร พ.ศ. 2546 ที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น จึงเป็นการกระทำโดยผิดกฎหมาย อีกทั้งในระหว่างที่มีคำสั่งอายัดที่ดินนั้นผู้ฟ้องคดีก็ได้ผ่อนชำระภาษีอากรค้างให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีมาโดยตลอด แต่ผู้ถูกฟ้องคดีได้ตรวจสอบถึงยอดภาษีอากรค้างชำระของห้างหุ้นส่วนจำกัดไม่กลับมีคำสั่งอายัดบัญชีเงินฝากของผู้ฟ้องคดีเพิ่มอีก ซึ่งจะเห็นได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีกระทำด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถเคลื่อนไหวทางการเงินผ่านบัญชีเงินฝากได้ตามปกติ และเงินในบัญชีเงินฝากได้ถูกส่งมอบให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งหมด ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายต่อทรัพย์สินและสิทธิ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งอายัดบัญชีเงินฝากของผู้ฟ้องคดีเกินกว่าหนี้ภาษีอากรที่ค้างชำระ จึงเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีตามมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 156/2558)

คดีนี้ถือว่าเป็นบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการให้กับหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในกรณีที่มีกฎหมายให้อำนาจกระทำการใดหรือไม่กระทำการใดซึ่งมีหรืออาจมีผลกระทบต่อสิทธิของประชาชน ไม่ว่าจะเป็สิทธิในเนื้อตัวร่างกายหรือสิทธิในทรัพย์สินก็ตาม หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ จำต้องดำเนินการต่าง ๆ ไปภายใต้กรอบของกฎหมายที่ให้อำนาจ รวมทั้งต้องคำนึงถึงข้อจำกัดที่กฎหมายนั้น ๆ ได้กำหนดไว้อย่างเคร่งครัด เพื่อมิให้การใช้อำนาจดังกล่าวกระทบกระเทือนถึงสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพของประชาชนผู้อยู่ภายใต้บังคับของการใช้อำนาจจนเกินสมควร นอกจากนี้ ศาลปกครองสูงสุดยังได้อธิบายหลักการสำคัญของกฎหมาย 2 ประการ คือ (1) บทบัญญัติมาตรา 62 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ว่า มิได้มีลักษณะบังคับให้ผู้ถูกดำเนินการตามมาตรการบังคับทางปกครองต้องอุทธรณ์การใช้บังคับมาตรการบังคับทางปกครองทุกกรณีเสียก่อนจึงจะนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลปกครองได้ ดังนั้น กรณีที่กฎหมายเฉพาะฉบับที่ให้อำนาจแก่ฝ่ายปกครองไม่ได้กำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการใช้มาตรการบังคับทางปกครองไว้เป็นการเฉพาะ คู่กรณีสามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้โดยไม่ต้องดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหาย ทั้งนี้ ตามมาตรา 3 ประกอบกับมาตรา 62 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และ (2) เกี่ยวกับ “สิทธิ” ตามนัยมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่า “สิทธิเรียกร้องในบัญชีเงินฝาก” ถือเป็น “สิทธิ” อย่างหนึ่งอย่างใดที่ผู้เป็นเจ้าของบัญชียอมได้รับการคุ้มครองมิให้ผู้ใดกระทำการใด ๆ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายได้รับความเสียหาย ซึ่งคดีนี้ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าของสิทธิเรียกร้องในบัญชีเงินฝากพึงได้รับการชดเชยค่าสินไหมทดแทนจากการที่ไม่สามารถทำธุรกรรมทางการเงินผ่านธนาคารได้ตามปกติ อันเป็นผลมาจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของกรมสรรพากร ซึ่งได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ โดยกรมสรรพากรในฐานะที่เป็นหน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบตามนัยมาตรา 5 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ส่วนจำนวนค่าสินไหมทดแทนเป็นจำนวนเท่าใดและศาลปกครองสูงสุดใช้เหตุผลอย่างไรในการคำนวณค่าสินไหมทดแทน ติดตามอ่านรายละเอียดได้ในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดดังกล่าว