

บทที่ 4

วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายในการบังคับคดีปกครองของสำนักงานศาลปกครอง กรณีการขายทอดตลาดทรัพย์สิน

จากการศึกษาเกี่ยวกับการดำเนินการบังคับคดีโดยการขายทอดตลาดทรัพย์สินของต่างประเทศและประเทศไทย จะเห็นได้ว่า การบังคับคดีโดยการขายทอดตลาดทรัพย์สินของต่างประเทศ ไม่ว่าจะเป็นสาธารณรัฐฝรั่งเศส เครือรัฐออสเตรเลีย สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ราชอาณาจักรสเปน และการบังคับคดีโดยการขายทอดตลาดทรัพย์สินของกรมบังคับคดี ได้มีการบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับคดีโดยการขายทอดตลาดทรัพย์สิน เพื่อใช้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขายทอดตลาดทรัพย์สินไว้อย่างชัดเจน และได้มีการพัฒนากฎหมายดังกล่าวมาอย่างต่อเนื่อง

แต่เนื่องจากการบังคับคดีโดยการขายทอดตลาดทรัพย์สินนั้น เป็นเรื่องที่กระทบกระเทือนต่อสิทธิของลูกหนี้ตามคำพิพากษาหรือบุคคลอื่นที่เป็นเจ้าของทรัพย์สินที่จะนำออกขายทอดตลาด ดังนั้น ในการดำเนินการต่างๆ ของเจ้าพนักงานบังคับคดีในการดำเนินการบังคับคดีโดยการขายทอดตลาดทรัพย์สินนั้น จำเป็นที่จะต้องมียุทธศาสตร์กำหนดอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานบังคับคดีไว้อย่างชัดเจน โดยคำนึงถึงหลักนิติรัฐ หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง และหลักสิทธิเสรีภาพของประชาชน ทั้งนี้ เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ และประโยชน์อันชอบธรรมของประชาชน และเพื่อเป็นการป้องกันการใช้อำนาจโดยมิชอบ หรือใช้อำนาจเกินขอบเขตของเจ้าพนักงานบังคับคดี ซึ่งอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ลูกหนี้ตามคำพิพากษาหรือประชาชนทั่วไป

สำหรับการบังคับคดีโดยการขายทอดตลาดทรัพย์สินของสำนักงานศาลปกครองนั้นมีการบัญญัติกฎหมายลำดับรองที่ใช้เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการดำเนินการขายทอดตลาดทรัพย์สิน คือ ระเบียบสำนักงานศาลปกครองว่าด้วยการดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามคำบังคับของศาลปกครอง พ.ศ. 2544 แต่ระเบียบฉบับดังกล่าวก็ไม่ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการดำเนินการขายทอดตลาดทรัพย์สินไว้ครอบคลุมในทุกขั้นตอน และสำหรับบางขั้นตอนซึ่งได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้นั้นก็ไม่ได้มีการพัฒนาให้เหมาะสมกับสภาพสังคมในปัจจุบัน จึง

ทำให้การบังคับคดีโดยการขายทอดตลาดทรัพย์สินของสำนักงานศาลปกครองยังคงมีปัญหา อุปสรรค และข้อขัดข้องในการดำเนินการขายทอดตลาดทรัพย์สินหลายประการด้วยกัน ดังต่อไปนี้

4.1 ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดหลักประกันในการเข้าสู่ราคาในการขายทอดตลาดทรัพย์สิน

4.1.1 สภาพปัญหา

สำหรับปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดหลักประกันในการเข้าสู่ราคาในการขายทอดตลาดทรัพย์สินของสำนักงานศาลปกครองนั้น เนื่องจากตามระเบียบสำนักงานศาลปกครองว่าด้วยการดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามคำบังคับของศาลปกครอง พ.ศ. 2544

ข้อ 89 บัญญัติว่า “เจ้าพนักงานบังคับคดีอาจกำหนดเงื่อนไขให้ผู้เข้าสู่ราคาวางหลักประกันในการเข้าสู่ราคาต่อเจ้าพนักงานบังคับคดี โดยแสดงรายละเอียดไว้ในประกาศขายทอดตลาดก็ได้ เงื่อนไขตามวรรคหนึ่งให้เป็นไปตามที่สำนักงานกำหนด โดยความเห็นชอบของเลขาธิการ”

แต่ในการกำหนดหลักประกันในการเข้าสู่ราคาในการขายทอดตลาดทรัพย์สินของสำนักงานศาลปกครองในปัจจุบันยังไม่ได้มีการบัญญัติกฎหมายลำดับรองที่จะใช้เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขายทอดตลาดทรัพย์สินในเรื่องดังกล่าวไว้แต่อย่างใด จึงทำให้ไม่มีหลักเกณฑ์ที่แน่นอนที่จะนำมาใช้ในการกำหนดหลักประกันในการเข้าสู่ราคา เจ้าพนักงานบังคับคดีจึงต้องขออนุญาตเลขาธิการสำนักงานศาลปกครองเพื่อกำหนดหลักประกันในการเข้าสู่ราคาเป็นรายคดีไปในทุกคดีที่จะทำการขายทอดตลาดทรัพย์สิน จึงก่อให้เกิดความล่าช้าในการดำเนินการขายทอดตลาดทรัพย์สิน เนื่องจากเป็นการเพิ่มขึ้นตอนให้เจ้าพนักงานบังคับคดีต้องดำเนินการเพิ่มขึ้น ซึ่งโดยปกติในการขายทอดตลาดทรัพย์สินก็มีขั้นตอนและวิธีการที่จะต้องดำเนินการในหลายขั้นตอน

จากการศึกษาเกี่ยวกับการดำเนินการบังคับคดีโดยการขายทอดตลาดทรัพย์สินของต่างประเทศและประเทศไทย ทำให้เห็นว่า ทั้งราชอาณาจักรสเปน และกรมบังคับคดี ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการกำหนดหลักประกันในการเข้าสู่ราคาไว้อย่างชัดเจน ดังนี้

1) ในการขายทอดตลาดทรัพย์สินของราชอาณาจักรสเปน ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง Spanish Code of Civil Procedure (Ley de Enjuiciamiento Civil หรือ LEC) ได้กำหนดวัตถุประสงค์ในการบังคับคดี คือ การรวบรวมเงินเพื่อชำระหนี้ และในกรณีที่ศาลมีคำพิพากษาให้ชำระหนี้เงินจะต้องดำเนินการบังคับคดี โดยวิธีการยึดทรัพย์สิน และนำทรัพย์สินที่ยึดไว้นั้นออกขายทอดตลาดเพื่อนำเงินมาชำระหนี้ให้แก่เจ้าหนี้ตามคำพิพากษา โดยในการขายทอดตลาดทรัพย์สิน กฎหมายบังคับคดีของราชอาณาจักรสเปน LEC จะใช้วิธีการประมูลขายต่อสาธารณชน และจะทำการประมูลขายเพียงครั้งเดียวเท่านั้น และก่อนเริ่มทำการสู่ราคาในการขายทอดตลาด

บุคคลผู้มีส่วนได้เสียที่จะเข้าทำการประมูลต้องวางเงินเพื่อเป็นหลักประกันร้อยละ 30 ของราคาประเมินทรัพย์สินนั้น การที่กฎหมายกำหนดให้วางเงินหลักประกันร้อยละ 30 นั้นมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ผู้ที่ประสงค์จะเข้าสู่ราคาเท่านั้นที่จะประมูลซื้อทรัพย์สินได้

2) กรมบังคับคดีได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการกำหนดหลักประกันในการเข้าสู่ราคาในการขายทอดตลาดตลาดทรัพย์สิน และได้มีการพัฒนาการกำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าวอย่างต่อเนื่องเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบัน

ปัจจุบันได้มีการออกกฎกระทรวง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขายทอดตลาด พ.ศ. 2559 ขึ้น และได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการกำหนดหลักประกันในการเข้าสู่ราคาในการขายทอดตลาดตลาดทรัพย์สิน ไว้ดังนี้

“ข้อ 15 เจ้าพนักงานบังคับคดีต้องกำหนดให้ผู้เข้าเสนอราคาวางหลักประกันก่อนเข้าเสนอราคาโดยพิจารณาจากราคาประเมินทรัพย์สินซึ่งจะต้องนำไปกำหนดเป็นราคาเริ่มต้นในการขายทอดตลาดตามประกาศคณะกรรมการกำหนดหลักเกณฑ์ในการกำหนดราคาเริ่มต้น และราคาที่สมควรขายในการขายทอดตลาด

ในคดีที่เจ้าพนักงานบังคับคดีประกาศขายทอดตลาดใหม่ เนื่องจากผู้เสนอราคาสูงสุดไม่ชำระราคาส่วนที่เหลือ และบุคคลดังกล่าวประสงค์จะเข้าเสนอราคาในการขายทอดตลาดครั้งใหม่ ให้เจ้าพนักงานบังคับคดีกำหนดให้บุคคลนั้นวางหลักประกันพิเศษตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่อธิบดีประกาศกำหนด

หลักประกันตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสอง ให้คืนแก่ผู้เสนอราคา เมื่อสิ้นสุดการขายทอดตลาดและผู้เสนอรานั้นไม่มีข้อผูกพันใดๆ กับการเสนอราคาหรือการขายทอดตลาดนั้น แต่ถ้ามีการเคาะไม้ขายให้แก่ผู้เสนอราคาสูงสุด ให้ถือเอาหลักประกันนั้น เป็นมัดจำตามสัญญา และเป็นการชำระราคาบางส่วนของผู้นั้น”

คณะกรรมการกำหนดหลักเกณฑ์ในการกำหนดราคาเริ่มต้น และราคาที่สมควรขายในการขายทอดตลาดจึงได้อาศัยอำนาจตามข้อ 15 ดังกล่าว ออกประกาศคณะกรรมการกำหนดหลักเกณฑ์ในการกำหนดราคาเริ่มต้น และราคาที่สมควรขายในการขายทอดตลาด เรื่อง หลักเกณฑ์ในการกำหนดราคาเริ่มต้น และราคาที่สมควรขายในการขายทอดตลาด ลงวันที่ 17 มีนาคม 2559 ออกมาใช้เป็นหลักเกณฑ์ในการกำหนดหลักประกันในการเข้าสู่ราคาในการขายทอดตลาดทรัพย์สินซึ่งมีสาระสำคัญ ดังนี้

“ข้อ 1 การขายทอดตลาดอสังหาริมทรัพย์ ให้ผู้เข้าเสนอราคาวางหลักประกันก่อนเข้าเสนอราคา โดยพิจารณาจากราคาประเมินทรัพย์สิน ซึ่งจะต้องนำไปกำหนดเป็นราคาเริ่มต้นในการ

ขายทอดตลาดตามประกาศคณะกรรมการกำหนดหลักเกณฑ์ในการกำหนดราคาเริ่มต้น และราคาที่เหมาะสมควรขายในการขายทอดตลาด ดังนี้

ราคาประเมิน (บาท)	หลักประกัน (บาท)
ไม่เกิน 100,000	ไม่น้อยกว่าร้อยละ 5 ของราคาประเมิน
เกิน 100,000 - 200,000	10,000
เกิน 200,000 - 500,000	25,000
เกิน 500,000 - 1,000,000	50,000
เกิน 1,000,000 - 3,000,000	150,000
เกิน 3,000,000 - 5,000,000	250,000
เกิน 5,000,000 - 10,000,000	500,000
เกิน 10,000,000 - 20,000,000	1,000,000
เกิน 20,000,000 - 50,000,000	2,500,000
เกิน 50,000,000 - 100,000,000	5,000,000
เกิน 100,000,000 - 200,000,000	10,000,000
เกิน 200,000,000	อริบดีหรือผู้ได้รับมอบหมายเป็นผู้พิจารณา

กรณีการขายทอดตลาดโดยการจ้างองคติดไปให้ผู้เสนอราคาวางหลักประกันก่อนเข้าเสนอราคาโดยพิจารณาจากราคาเริ่มต้นตามประกาศคณะกรรมการกำหนดหลักเกณฑ์ในการกำหนดราคาเริ่มต้น และราคาที่เหมาะสมควรขายในการขายทอดตลาด โดยให้ถือเป็นราคาประเมินตามตารางนี้

ข้อ 2 การขายทอดตลาดสังหาริมทรัพย์ที่มีราคาประเมินตั้งแต่ 500,000 บาท ขึ้นไป ให้นำหลักเกณฑ์การวางหลักประกันก่อนเข้าเสนอราคาตามความในข้อ 1 มาบังคับใช้โดยอนุโลม”

ทั้งจากการศึกษาเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ในการกำหนดหลักประกันในการเข้าสู่ราคาในการขายทอดตลาดทรัพย์สินของกฎหมายบังคับคดีของราชอาณาจักรสเปน LEC และของกรมบังคับคดีแล้ว จะเห็นได้ว่า มีการบัญญัติกฎหมายในการกำหนดหลักเกณฑ์การกำหนดจำนวนเงินในการวางหลักประกันในการเข้าสู่ราคาในการขายทอดตลาดทรัพย์สินไว้อย่างชัดเจน จึงทำให้การดำเนินการขายทอดตลาดทรัพย์สินนั้น มีหลักเกณฑ์และวิธีการในการขายทอดตลาดทรัพย์สินที่แน่นอน ประกอบกับเป็นการปรับลดขั้นตอนการปฏิบัติราชการที่ไม่จำเป็น เพื่อให้การขายทอดตลาด

ทรัพย์สินของเจ้าพนักงานบังคับคดีเป็นไปด้วยความรวดเร็ว เป็นธรรม และมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ซึ่งประโยชน์ที่ได้จากการศึกษาเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ในการกำหนดหลักประกันในการเข้าสู่ราคาในการขายทอดตลาดทรัพย์สินของกฎหมายบังคับคดีของราชอาณาจักรสเปน LEC และของกรมบังคับคดี สามารถนำมาประยุกต์ใช้ในการกำหนดหลักเกณฑ์ในการกำหนดหลักประกันในการเข้าสู่ราคาในการขายทอดตลาดทรัพย์สินของสำนักงานศาลปกครองได้เป็นอย่างดี

4.1.2 แนวทางในการแก้ไข

สำนักงานศาลปกครองควรที่จะต้องมีการออกประกาศสำนักงานศาลปกครองเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การวางหลักประกันการเข้าสู่ราคาในการขายทอดตลาดทรัพย์สินของเจ้าพนักงานบังคับคดีเพื่อใช้เป็นหลักเกณฑ์ในการกำหนดหลักประกันในการเข้าสู่ราคา ซึ่งจะช่วยให้ลดขั้นตอนในส่วนที่ไม่ต้องขออนุญาตเลขานุการสำนักงานศาลปกครองในการกำหนดหลักประกันในการเข้าสู่ราคาเป็นรายคดีในทุกคดีอีกต่อไป ซึ่งจะทำให้การขายทอดตลาดทรัพย์สินของสำนักงานศาลปกครองเป็นไปด้วยความรวดเร็วยิ่งขึ้น

4.2 ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดราคาเริ่มต้น และการกำหนดราคาสมควรขายในการขายทอดตลาดทรัพย์สิน

4.2.1 สภาพปัญหา

ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดราคาเริ่มต้น และการกำหนดราคาสมควรขายในการขายทอดตลาดทรัพย์สินของสำนักงานศาลปกครอง สำนักงานศาลปกครองไม่ได้มีการบัญญัติกฎหมายลำดับรองเพื่อที่จะใช้ในการกำหนดหลักเกณฑ์ในการกำหนดราคาเริ่มต้นและการกำหนดราคาสมควรขายไว้ ทั้งในกรณีที่เป็นการขายทอดตลาดทรัพย์สินครั้งแรก และในกรณีที่นำทรัพย์สินออกขายทอดตลาดซ้ำ จึงทำให้การขายทอดตลาดทรัพย์สินของสำนักงานศาลปกครองไม่มีหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่แน่นอน ซึ่งในทางปฏิบัติก่อนดำเนินการขายทอดตลาดทรัพย์สิน เจ้าพนักงานบังคับคดีจะต้องเสนอความเห็นในการกำหนดราคาเริ่มต้นและราคาสมควรขายเพื่อขออนุญาตต่อศาลในการกำหนดราคาเริ่มต้น และราคาสมควรขาย โดยจะต้องเสนอขออนุญาตเป็นรายคดีไปในทุกคดีที่จะทำการขายทอดตลาดทรัพย์สิน จึงทำให้เกิดความล่าช้าในการดำเนินการขายทอดตลาด เนื่องจากเป็นการเพิ่มขึ้นขั้นตอนในการดำเนินการขายทอดตลาดทรัพย์สินให้แก่เจ้าพนักงานบังคับคดีมากยิ่งขึ้น

จากการศึกษาเกี่ยวกับการดำเนินการบังคับคดีโดยการขายทอดตลาดทรัพย์สินของต่างประเทศ และประเทศไทย ทำให้เห็นว่า ทั้งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และกรมบังคับคดีได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการกำหนดราคาเริ่มต้น และราคาสมควรขายไว้อย่างชัดเจน ดังนี้

1) สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการประกาศขายทอดตลาดทรัพย์สินว่า เจ้าพนักงานบังคับคดีจะต้องระบุวัน เวลา พร้อมกับสถานที่ที่จะทำการขายทอดตลาดทรัพย์สิน โดยจะต้องระบุรายละเอียดเกี่ยวกับทรัพย์สินที่จะขายทอดตลาดลงในการประกาศขายทอดตลาดและเจ้าพนักงานบังคับคดีจะต้องทำการขายทอดตลาดทรัพย์สินในราคาที่ไมต่ำกว่าครึ่งหนึ่งของราคาตลาด โดยราคาตลาด และราคาต่ำสุดที่จะทำการขายทอดตลาดเจ้าพนักงานบังคับคดีมีหน้าที่ที่จะต้องแจ้งให้ผู้สนใจเข้าสู่ราคาทราบก่อนที่จะนำทรัพย์สินออกขายทอดตลาด จึงเห็นได้ว่า การแจ้งให้ผู้สนใจเข้าสู่ราคาทราบถึงราคาตลาด และราคาต่ำสุดที่จะทำการขายทอดตลาดนั้น เป็นเรื่องสำคัญที่จะต้องมีการแจ้งราคาดังกล่าว ซึ่งอาจเรียกได้ว่า เป็นการกำหนดราคาเริ่มต้น และราคาสมควรขายในการขายทอดตลาดทรัพย์สินไว้

2) กรมบังคับคดี ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการกำหนดราคาเริ่มต้นและราคาสมควรขายไว้ในกฎกระทรวง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขายทอดตลาด พ.ศ. 2559 ดังนี้

“ข้อ 8 ให้มีคณะกรรมการกำหนดหลักเกณฑ์ในการกำหนดราคาเริ่มต้น และราคาที่เหมาะสมขายในการขายทอดตลาด ประกอบด้วย อธิบดีเป็นประธานกรรมการ รองอธิบดีรับผิดชอบด้านการบังคับคดีแพ่ง รองอธิบดีรับผิดชอบด้านการบังคับคดีล้มละลาย ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านการบังคับคดีแพ่งผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมาย ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านการบังคับคดีล้มละลาย ผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมาย ผู้แทนกรมที่ดิน ผู้แทนกรมธนารักษ์ ผู้แทนสำนักงานกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ผู้แทนสำนักงานศาลยุติธรรม ผู้แทนสหภาพทนายความ ผู้แทนสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย ผู้แทนสมาคมธนาคารไทย และผู้แทนสมาคมผู้ประเมินค่าทรัพย์สินแห่งประเทศไทย เป็นกรรมการ

ให้ผู้อำนวยการกองพัฒนาระบบการบังคับคดี และประเมินราคาทรัพย์สินเป็นกรรมการ และเลขานุการ และให้หัวหน้ากลุ่มงานวิชาการเป็นกรรมการ และช่วยเลขานุการ

ให้คณะกรรมการกำหนดหลักเกณฑ์ในการกำหนดราคาเริ่มต้น และราคาที่เหมาะสมขายในการขายทอดตลาดมีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์ในการกำหนดราคาเริ่มต้น และราคาที่เหมาะสมขายในการขายทอดตลาด และการวางหลักประกันการเข้าเสนอราคา โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา”

คณะกรรมการกำหนดหลักเกณฑ์ในการกำหนดราคาเริ่มต้น และราคาที่เหมาะสมในการขายทอดตลาดจึงได้อาศัยอำนาจตามข้อ 8 ดังกล่าว ออกประกาศคณะกรรมการกำหนดหลักเกณฑ์ในการกำหนดราคาเริ่มต้น และราคาที่เหมาะสมในการขายทอดตลาด เรื่อง หลักเกณฑ์ในการกำหนดราคาเริ่มต้น และราคาที่เหมาะสมในการขายทอดตลาด ลงวันที่ 17 มีนาคม 2559 ออกมาใช้เป็นหลักเกณฑ์ในการกำหนดราคาเริ่มต้นและราคาที่เหมาะสมในการขายทอดตลาดทรัพย์สิน โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

“ข้อ 3 ในการกำหนดราคาเริ่มต้นในการขายทอดตลาด ในกรณีที่มิมีราคาของคณะกรรมการกำหนดราคาทรัพย์สิน ให้เจ้าพนักงานบังคับคดีพิจารณาจากราคาประเมินของคณะกรรมการกำหนดราคาทรัพย์สิน

ในกรณีที่ไม่มีราคาของคณะกรรมการกำหนดราคาทรัพย์สิน แต่มีราคาประเมินของเจ้าพนักงานประเมินราคาทรัพย์สิน กรมบังคับคดี และราคาประเมินของเจ้าพนักงานบังคับคดี ให้เจ้าพนักงานบังคับคดีพิจารณาจากราคาประเมินของเจ้าพนักงานประเมินราคาทรัพย์สิน กรมบังคับคดี

ในกรณีที่ไม่มีราคาของคณะกรรมการกำหนดราคาทรัพย์สินและราคาประเมินของเจ้าพนักงานประเมินราคาทรัพย์สิน กรมบังคับคดี ให้เจ้าพนักงานบังคับคดีพิจารณาจากราคาประเมินของเจ้าพนักงานบังคับคดี

ข้อ 4 การขายทอดตลาดอสังหาริมทรัพย์โดยปลอดการจำนอง หรือปลอดภาระผูกพันในทางจำนอง ให้เจ้าพนักงานบังคับคดีกำหนดราคาเริ่มต้นสำหรับการขายทอดตลาดแต่ละครั้ง ดังนี้

(1) ในการขายทอดตลาดครั้งที่หนึ่ง ให้เจ้าพนักงานบังคับคดีกำหนดราคาเริ่มต้นตามราคาประเมินในข้อ 3 โดยปัดตัวเลขที่เป็นเศษขึ้นเป็นเรือนหมื่น

(2) ในการขายทอดตลาดครั้งที่สอง หากการขายทอดตลาดครั้งที่หนึ่ง เจ้าพนักงานบังคับคดีได้งดการขายทอดตลาดไว้ เนื่องจากไม่มีผู้เข้าสู้ราคา ให้เจ้าพนักงานบังคับคดีกำหนดราคาเริ่มต้นเป็นจำนวนร้อยละเก้าสิบของราคาประเมินในข้อ 3 โดยปัดตัวเลขที่เป็นเศษขึ้นเป็นเรือนหมื่น

(3) ในการขายทอดตลาดครั้งที่สาม หากการขายทอดตลาดครั้งที่สองเจ้าพนักงานบังคับคดีได้งดการขายทอดตลาดไว้ เนื่องจากไม่มีผู้เข้าสู้ราคา ให้เจ้าพนักงานบังคับคดีกำหนดราคาเริ่มต้นเป็นจำนวนร้อยละแปดสิบของราคาประเมินในข้อ 3 โดยปัดตัวเลขที่เป็นเศษขึ้นเป็นเรือนหมื่น

(4) ในการขายทอดตลาดครั้งที่สี่เป็นต้นไป หากการขายทอดตลาดครั้งที่สาม เจ้าพนักงานบังคับคดีได้งดการขายทอดตลาดไว้ เนื่องจากไม่มีผู้เข้าสู้ราคา ให้เจ้าพนักงานบังคับคดี

กำหนดราคาเริ่มต้นเป็นจำนวนร้อยละเจ็ดสิบของราคาประเมินในข้อ 3 โดยปิดตัวเลขที่เป็นเศษขึ้นเป็นเรือนหมื่น

ข้อ 8 ในกรณีที่เจ้าพนักงานบังคับคดีต้องดำเนินการขายทอดตลาดใหม่หลังจากที่เคยเคาะไม้ขายทอดตลาดไปแล้ว ให้เจ้าพนักงานบังคับคดีกำหนดราคาเริ่มต้นสำหรับการขายทอดตลาด ดังนี้

(1) ในการขายทอดตลาดครั้งที่หนึ่ง ให้เจ้าพนักงานบังคับคดีกำหนดราคาเริ่มต้นโดยใช้ราคาที่เคยไม้ขายทอดตลาดครั้งก่อน

(2) ในการขายทอดตลาดครั้งที่สอง หากการขายทอดตลาดครั้งที่หนึ่ง ได้งดการขายทอดตลาดไว้ เนื่องจากไม่มีผู้เข้าสู้ราคา ให้เจ้าพนักงานบังคับคดีกลับไปใช้ราคาเริ่มต้นเดียวกันกับราคาในครั้งที่ได้เคาะไม้ในการขายทอดตลาดครั้งก่อน (ราคาเริ่มต้นร้อยละในครั้งที่มีการเคาะไม้)

(3) ในการขายทอดตลาดในครั้งต่อไป ให้กำหนดราคาเริ่มต้นตามความในข้อ 4 (1) ถึง (4) แล้วแต่กรณี มาบังคับใช้โดยอนุโลม ทั้งนี้ หากราคาเริ่มต้นต่ำกว่าหนึ่งแสนบาท ให้เจ้าพนักงานบังคับคดีปิดตัวเลขที่เป็นเศษขึ้นเป็นเรือนพัน ในกรณีที่เป็นสังหาริมทรัพย์ ให้เจ้าพนักงานบังคับคดีนำความในข้อ 7 มาใช้บังคับ”

จากการศึกษาถึงหลักเกณฑ์ในการกำหนดราคาเริ่มต้นและราคาที่สมควรขายในการขายทอดตลาดทรัพย์สินของกรมบังคับคดีแล้ว จะเห็นได้ว่า กรมบังคับคดีได้มีการพัฒนากฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขายทอดตลาดทรัพย์สินมาอย่างต่อเนื่องตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน จึงทำให้การดำเนินการขายทอดตลาดทรัพย์สินของกรมบังคับคดีเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ รวดเร็วและเป็นธรรม

ทั้งการศึกษาเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ในการกำหนดราคาเริ่มต้น และราคาที่สมควรขายในการขายทอดตลาดทรัพย์สินของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และของกรมบังคับคดีแล้ว จะเห็นได้ว่า มีการบัญญัติกฎหมายในการกำหนดราคาเริ่มต้น และราคาที่สมควรขายในการขายทอดตลาดทรัพย์สินไว้ อย่างชัดเจน และได้มีการแก้ไขและปรับปรุงหลักเกณฑ์เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพสังคมในปัจจุบัน อยู่เสมอ จึงก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการบังคับคดีโดยการขายทอดตลาดทรัพย์สินมากยิ่งขึ้น ซึ่งประโยชน์ที่ได้จากการศึกษาเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ในการกำหนดราคาเริ่มต้น และราคาที่สมควรขายในการขายทอดตลาดทรัพย์สินของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และของกรมบังคับคดี สามารถนำมาประยุกต์ใช้ในการกำหนดหลักเกณฑ์ในการกำหนดราคาเริ่มต้น และราคาที่สมควรขายในการขายทอดตลาดทรัพย์สินของสำนักงานศาลปกครองได้เป็นอย่างดี

4.2.2 แนวทางในการแก้ไข

สำนักงานศาลปกครองควรที่จะต้องมีการออกประกาศสำนักงานศาลปกครองเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การกำหนดราคาเริ่มต้น และราคาสมควรขายของเจ้าพนักงานบังคับคดีเพื่อใช้ในการกำหนดหลักเกณฑ์ในการกำหนดราคาเริ่มต้น และราคาสมควรขายในการขายทอดตลาดทรัพย์สินของสำนักงานศาลปกครอง เพื่อเป็นการลดขั้นตอนที่จะไม่ต้องขออนุญาตศาลในการกำหนดราคาเริ่มต้น และราคาสมควรขายเป็นรายคดีในทุกคดีอีกต่อไป ซึ่งจะทำให้การขายทอดตลาดทรัพย์สินของสำนักงานศาลปกครองเป็นไปด้วยความรวดเร็ว และก่อให้เกิดประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

4.3 ปัญหาเกี่ยวกับการแจ้งประกาศขายทอดตลาดทรัพย์สินให้แก่ผู้มีส่วนได้เสียในคดี

4.3.1 สภาพปัญหา

ปัญหาเกี่ยวกับการแจ้งประกาศขายทอดตลาดให้แก่ผู้มีส่วนได้เสียในคดี เนื่องจากระเบียบสำนักงานศาลปกครองว่าด้วยการดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามคำบังคับของศาลปกครอง พ.ศ. 2544 ข้อ 92 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ให้เจ้าพนักงานบังคับคดีจัดการส่งประกาศขายทอดตลาดแก่บุคคลผู้มีส่วนได้เสียในคดีตามที่ระบุไว้ในมาตรา 280 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง และให้ปิดประกาศขายทอดตลาดไว้โดยเปิดเผย ณ สถานที่ที่จะขาย สถานที่ที่ทรัพย์สินนั้นตั้งอยู่ที่ชุมนุมชน สำนักงาน และหรือสถานที่ราชการอันสมควรจะปิดได้ ก่อนวันขายไม่น้อยกว่าสามวัน”

ซึ่งความหมายของผู้มีส่วนได้เสียในคดีตามมาตรา 280 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง คือ เจ้าหนี้ตามคำพิพากษา ลูกหนี้ตามคำพิพากษา และในกรณีที่มีการอาศัยสิทธิเรียกร้องลูกหนี้แห่งสิทธิเรียกร้องนั้น และรวมถึงบุคคลอื่นใดซึ่งชอบที่จะใช้สิทธิ อันได้จดทะเบียนไว้โดยชอบ หรือที่ได้ยื่นคำร้องขอตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 288, 289 และ 290 อันเกี่ยวกับทรัพย์สินหรือสิทธิเรียกร้องเช่นว่ามานั้น เว้นแต่คำร้องขอเช่นว่านี้จะได้ถูกยกเลิกในชั้นที่สุด

การส่งประกาศขายทอดตลาดให้แก่บุคคลผู้มีส่วนได้เสียของสำนักงานศาลปกครองนั้น เจ้าพนักงานบังคับคดีจึงต้องส่งประกาศขายทอดตลาดให้แก่ผู้มีส่วนได้เสียในคดีทุกคน ซึ่งกรณีของลูกหนี้ตามคำพิพากษานั้น ย่อมหมายความว่ารวมถึงลูกหนี้ตามคำพิพากษาทุกคน แม้จะไม่ได้เป็นเจ้าของทรัพย์สินที่นำออกขายทอดตลาด จึงทำให้การส่งประกาศขายทอดตลาดดังกล่าวเกิดความล่าช้า เนื่องจากอาจมีบางกรณีที่มีลูกหนี้ตามคำพิพากษามากหลายคน และในบางกรณีลูกหนี้ตามคำพิพากษาบางรายอาจถึงแก่ความตาย เมื่อเกิดกรณีดังกล่าวขึ้นเจ้าหนี้ตามคำพิพากษามีหน้าที่ที่จะต้องแถลงบัญชีทายาทของลูกหนี้ตามคำพิพากษาซึ่งถึงแก่ความตายนั้น เพื่อให้เจ้าพนักงานบังคับคดีส่ง

ประกาศขายทอดตลาดให้แก่ทายาทของลูกหนี้ตามคำพิพากษาซึ่งถึงแก่ความตายทราบประกาศขายทอดตลาดทรัพย์สินนั้นด้วย

พิจารณาแล้วจะเห็นว่า การที่เจ้าพนักงานบังคับคดีจะต้องส่งประกาศขายทอดตลาดให้แก่ลูกหนี้ตามคำพิพากษาซึ่งไม่ใช่เจ้าของทรัพย์และต้องส่งประกาศขายทอดตลาดให้แก่ทายาทของลูกหนี้ตามคำพิพากษาซึ่งไม่ใช่เจ้าทรัพย์ที่จะทำการขายทอดตลาดเป็นขั้นตอนที่สร้างภาระในการดำเนินการขายทอดตลาดทรัพย์สินเป็นอย่างมาก และเป็นการก่อให้เกิดค่าใช้จ่ายในการดำเนินการขายทอดตลาดทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้น เนื่องจากในบางคดีอาจจะต้องเสียค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการขายทอดตลาดทรัพย์สินเป็นจำนวนมาก เมื่อหักค่าใช้จ่ายในการดำเนินการขายทอดตลาดทรัพย์สินจากเงินที่ได้จากการขายทอดตลาดแล้ว อาจมีเงินคงเหลือไม่เพียงพอต่อการชำระหนี้ให้แก่เจ้าหนี้ตามคำพิพากษา

จากการศึกษาเกี่ยวกับการดำเนินการบังคับคดีโดยการขายทอดตลาดทรัพย์สินของต่างประเทศ และประเทศไทย ทำให้เห็นว่า ทั้งสาธารณรัฐฝรั่งเศส เคิร์ชรัฐออสเตรเลีย และกรมบังคับคดี ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการส่งประกาศขายทอดตลาดทรัพย์สินให้แก่บุคคลผู้มีส่วนได้เสียในคดีไว้ ดังนี้

1) สาธารณรัฐฝรั่งเศส ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการดำเนินการขายทอดตลาดทรัพย์สินว่า ในการประกาศขายทอดตลาดจะต้องระบุวัน และเวลา และสถานที่ที่จะทำการขายทอดตลาดทรัพย์สินนั้น

สำหรับการแจ้งประกาศขายทอดตลาดทรัพย์สิน เจ้าพนักงานบังคับคดีจะต้องแจ้งให้ลูกหนี้ทราบทางจดหมาย หรือแจ้ง โดยวิธีอื่นที่เหมาะสมก็ได้ เพื่อให้ลูกหนี้ทราบถึงวัน เวลา และสถานที่ที่จะทำการขายทอดตลาดทรัพย์สินนั้น และจะต้องติดประกาศขายทอดตลาดทรัพย์สิน ที่ว่าการอำเภอ ซึ่งลูกหนี้มีภูมิลำเนา และติดประกาศขายทอดตลาดทรัพย์สิน ณ สถานที่ที่จะทำการขายทอดตลาดทรัพย์สินนั้น ทั้งนี้ การแจ้งประกาศขายทอดตลาดทรัพย์สิน จะต้องแจ้งล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 8 วัน ก่อนที่จะทำการขายทอดตลาดทรัพย์สิน หรือจะประกาศการขายทอดตลาดทรัพย์สินนั้นทางหนังสือพิมพ์ก็ได้ ซึ่งจะเห็นว่า ในการแจ้งประกาศขายทอดตลาดของสาธารณรัฐฝรั่งเศส ถือว่าการแจ้งประกาศขายทอดตลาดทรัพย์สินให้ลูกหนี้ทราบเป็นเรื่องที่มีความสำคัญมาก

2) เคิร์ชรัฐออสเตรเลีย ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการดำเนินการขายทอดตลาดทรัพย์สินว่า ก่อนที่จะทำการขายทอดตลาดทรัพย์สิน ซึ่งเป็นทรัพย์ที่ต้องจดทะเบียน กฎหมายได้กำหนดให้ Sheriff มีหน้าที่ที่จะต้องแจ้งกำหนดวันขายทอดตลาด และสถานที่ที่จะทำการขายทอดตลาด หาก Sheriff ผ่าฝืนไม่ประกาศแจ้งกำหนดวันขายทอดตลาด และสถานที่ที่จะทำการขายทอดตลาด หรือดำเนินการแจ้งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย จะมีผลทำให้การขายทอดตลาดไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่ง

Sheriff อาจถูกฟ้องร้องให้รับผิดชอบได้ ในกรณีที่เป็นการขายทอดตลาดอสังหาริมทรัพย์ Sheriff จะต้องประกาศโฆษณากำหนดวันขายทอดตลาด และสถานที่ขายทอดตลาดลงในหนังสือพิมพ์ด้วย ซึ่งจะเห็นว่า กฎหมายของเครือรัฐออสเตรเลียได้กำหนดให้ความสำคัญในเรื่องเกี่ยวกับการประกาศแจ้งกำหนดวันขายทอดตลาดและสถานที่ที่จะทำการขายทอดตลาด โดยกำหนดผลว่า หากไม่มีการแจ้งหรือการแจ้งไม่ชอบด้วยกฎหมาย จะมีผลทำให้การขายทอดตลาดไม่ชอบด้วยกฎหมายทันที

3) กรมบังคับคดี ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการส่งประกาศขายทอดตลาดทรัพย์สินให้แก่บุคคลผู้มีส่วนได้เสียในคดีไว้ ดังนี้

(1) เดิมมีระเบียบกระทรวงยุติธรรมว่าการบังคับคดีของเจ้าพนักงานบังคับคดี พ.ศ. 2522 กำหนดเกี่ยวกับเรื่องการแจ้งประกาศขายทอดตลาดให้แก่ผู้มีส่วนได้เสียในคดี โดยกำหนดให้เจ้าพนักงานบังคับคดีจัดส่ง และแจ้งวันประกาศขายทอดตลาดแก่บุคคลผู้มีส่วนได้เสียตามมาตรา 280 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เจ้าหนี้ที่ศาลมีคำสั่งให้เจดีย์ทรัพย์ บุคคลที่มีชื่อปรากฏอยู่ในสารบัญจดทะเบียน เช่น เจ้าหนี้จำนอง เจ้าหนี้บริมสิทธิ ผู้ถือกรรมสิทธิ์ร่วม คู่สมรส (กรณีทรัพย์นั้นเป็นสินสมรส) เป็นต้น และต้องดำเนินการปิดประกาศขายทอดตลาดไว้โดยเปิดเผย ณ สถานที่ที่ทรัพย์ตั้งอยู่ สถานที่ที่จะขาย ที่ชุมชน และสถานที่ราชการอันสมควรก่อนวันขายทอดตลาดทรัพย์สินไม่น้อยกว่า 3 วัน ซึ่งเป็นการกำหนดให้เจ้าพนักงานบังคับคดีแจ้งประกาศขายทอดตลาดทรัพย์สินให้แก่บุคคลผู้มีส่วนได้เสียในคดีทุกคน

ซึ่งหลักเกณฑ์ดังกล่าวของกรมบังคับคดี สำนักงานศาลปกครองได้นำมาใช้กำหนดเป็นหลักเกณฑ์ในการส่งประกาศขายทอดตลาดให้แก่บุคคลผู้มีส่วนได้เสียในคดี โดยปรากฏในระเบียบสำนักงานศาลปกครองว่าด้วยการดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามคำบังคับของศาลปกครอง พ.ศ. 2544

ข้อ 9 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ให้เจ้าพนักงานบังคับคดีจัดการส่งประกาศขายทอดตลาดแก่บุคคลผู้มีส่วนได้เสียในคดีตามที่ระบุไว้ในมาตรา 280 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง และให้ปิดประกาศขายทอดตลาดไว้โดยเปิดเผย ณ สถานที่ที่จะขาย สถานที่ที่ทรัพย์นั้นตั้งอยู่ที่ชุมชน สถานที่ราชการ และหรือสถานที่ราชการอันสมควรจะปิดได้ ก่อนวันขายไม่น้อยกว่าสามวัน”

และได้มีการใช้หลักเกณฑ์ดังกล่าวมาจนถึงในปัจจุบัน โดยไม่มีการแก้ไขหรือปรับปรุงหลักเกณฑ์ดังเช่นกรมบังคับคดี

(2) ต่อมา ได้มีการแก้ไขและปรับปรุงหลักเกณฑ์ในการส่งประกาศขายทอดตลาดทรัพย์สินให้แก่บุคคลผู้มีส่วนได้เสียอย่างต่อเนื่อง โดยล่าสุดได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการส่ง

ประกาศขายทอดตลาดทรัพย์สินให้แก่บุคคลผู้มีส่วนได้เสียไว้ในกฎกระทรวง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขายทอดตลาด พ.ศ. 2559 ดังนี้

“ข้อ 9 ในการประกาศขายทอดตลาด ให้เจ้าพนักงานบังคับคดีดำเนินการ ดังต่อไปนี้

(1) ส่งประกาศขายทอดตลาดให้แก่ผู้มีส่วนได้เสียในการบังคับคดีแก่ทรัพย์สินที่ขายทอดตลาดทราบก่อนวันขายทอดตลาดไม่น้อยกว่าห้าวัน

(2) ให้เจ้าพนักงานบังคับคดีโฆษณาประกาศขายทอดตลาดในเว็บไซต์ต่างๆ ที่แพร่หลายหรือเป็นที่รู้จักกันโดยทั่วไปก่อนวันขายทอดตลาดไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน

(3) ในกรณีที่เห็นสมควร เจ้าพนักงานบังคับคดีอาจให้โฆษณาประกาศขายทอดตลาดในหนังสือพิมพ์รายวันที่แพร่หลายก่อนวันขายทอดตลาดไม่น้อยกว่าห้าวันด้วยก็ได้

(4) ปิดประกาศขายทอดตลาดก่อนวันขายทอดตลาดไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน ณ สถานที่ขายทอดตลาด และสถานที่ราชการสำคัญตามที่อธิบดีประกาศกำหนด”

จะเห็นได้ว่า ได้กำหนดให้เจ้าพนักงานบังคับคดีส่งประกาศขายทอดตลาดให้แก่ผู้มีส่วนได้เสียในการบังคับคดีแก่ทรัพย์สินที่ขายทอดตลาดทรัพย์สินทราบ ซึ่งตามบทนิยามในข้อ 4 ของกฎกระทรวง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขายทอดตลาด พ.ศ. 2559 ได้กำหนดบทนิยามของผู้มีส่วนได้เสีย หมายความว่า เจ้าหนี้ตามคำพิพากษา ลูกหนี้ตามคำพิพากษา เจ้าของทรัพย์สิน ผู้รับจำนำ ผู้รับจำนอง ผู้ร้องขอเฉลี่ยทรัพย์สิน ผู้มีส่วนได้เสียเกี่ยวกับทรัพย์สินตามที่ปรากฏทางทะเบียน หรือผู้มีส่วนได้เสียในการบังคับคดีแก่ทรัพย์สินที่ขายทอดตลาด ดังนั้น ในส่วนของลูกหนี้ตามคำพิพากษา จึงหมายถึงเฉพาะลูกหนี้ตามคำพิพากษาที่เป็นเจ้าของทรัพย์สินตามที่ปรากฏทางทะเบียนเท่านั้น ไม่รวมถึงลูกหนี้ตามคำพิพากษาคอนอื่นซึ่งไม่ใช่เจ้าของทรัพย์สิน ซึ่งมีตัวอย่างคำพิพากษาของฎีกา ดังนี้

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 7386/2552 ที่ดินที่เจ้าพนักงานบังคับคดียึดไว้ปรากฏจากหลักฐานทางทะเบียนว่ามีชื่อจำเลยที่ 2 เท่านั้นเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ ไม่มีชื่อจำเลยที่ 1 ปรากฏอยู่ด้วย ทั้งไม่ปรากฏว่าจำเลยที่ 1 ได้แจ้งให้เจ้าพนักงานบังคับคดีทราบว่าจำเลยที่ 1 มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่เจ้าพนักงานบังคับคดียึดไว้ด้วยก็หนึ่ง เนื่องจากเป็นสินสมรสระหว่างจำเลยที่ 1 กับจำเลยที่ 2 เจ้าพนักงานบังคับคดีจึงไม่อาจทราบได้ว่าจำเลยที่ 1 เป็นผู้มีส่วนได้เสียในการบังคับคดีที่จะต้องแจ้งประกาศขายทอดตลาดให้จำเลยที่ 1 ทราบ การที่เจ้าพนักงานบังคับคดีแจ้งประกาศขายทอดตลาดแต่เฉพาะจำเลยที่ 2 ซึ่งมีชื่อตามทะเบียนใน โฉนดที่ดินเพียงผู้เดียว จึงถือว่าได้แจ้งประกาศขายทอดตลาดชอบด้วยประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 306 แล้ว

ทั้งการศึกษาเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ในการส่งประกาศขายทอดตลาดให้แก่บุคคลผู้มีส่วนได้เสียในคดีในการขายทอดตลาดทรัพย์สินของสาธารณรัฐฝรั่งเศส เคริอร์รัฐออสเตรเลีย และกรม

บังคับคดี จะเห็นได้ว่าการบัญญัติกฎหมายในการส่งประกาศขายทอดตลาดทรัพย์สินให้แก่บุคคลผู้มีส่วนได้เสียในคดีไว้ และได้มีการแก้ไขและปรับปรุงหลักเกณฑ์เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพสังคมในปัจจุบัน จึงก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการบังคับคดีโดยการขายทอดตลาดทรัพย์สินมากยิ่งขึ้น ซึ่งประโยชน์ที่ได้จากการศึกษาเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ในการส่งประกาศขายทอดตลาดทรัพย์สินให้แก่บุคคลผู้มีส่วนได้เสียในคดีในการขายทอดตลาดทรัพย์สินของสาธารณรัฐฝรั่งเศส เกรือรัฐออสเตรเลีย และกรมบังคับคดี สามารถนำมาประยุกต์ใช้ในการกำหนดหลักเกณฑ์ในการส่งประกาศขายทอดตลาดให้แก่บุคคลผู้มีส่วนได้เสียในคดีในการขายทอดตลาดทรัพย์สินของสำนักงานศาลปกครองได้เป็นอย่างดี

4.3.2 แนวทางในการแก้ไข

สำนักงานศาลปกครองควรที่จะต้องมีการแก้ไขและปรับปรุงหลักเกณฑ์ในการส่งประกาศขายทอดตลาดทรัพย์สินให้แก่ผู้มีส่วนได้เสียในคดีทราบ โดยควรแก้ไขปรับปรุงระเบียบสำนักงานศาลปกครองว่าด้วยการดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามคำบังคับของศาลปกครอง พ.ศ. 2544 ข้อ 92 โดยแก้ไขปรับปรุงให้เป็นไปในแนวทางเดียวกันกับกฎกระทรวง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขายทอดตลาด พ.ศ. 2559 ข้อ 9 ของกรมบังคับคดี ที่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการแจ้งประกาศขายทอดตลาดให้แก่ผู้มีส่วนได้เสียในคดี โดยกำหนดให้ส่งประกาศขายทอดตลาดให้แก่ผู้มีส่วนได้เสียในการบังคับคดีแก่ทรัพย์สินที่ขายทอดตลาดทราบ กล่าวคือ ต้องส่งประกาศขายทอดตลาดทรัพย์สินให้แก่ผู้มีส่วนได้เสียในการบังคับคดีแก่ทรัพย์สินที่ขายทอดตลาดเท่านั้น ซึ่งในส่วนของลูกหนี้ตามคำพิพากษานั้น ให้ส่งประกาศขายทอดตลาดทรัพย์สินให้เฉพาะลูกหนี้ตามคำพิพากษาซึ่งเป็นเจ้าของทรัพย์สิน โดยไม่จำเป็นต้องส่งประกาศขายทอดตลาดทรัพย์สินให้แก่ลูกหนี้ตามคำพิพากษาซึ่งไม่ได้เป็นเจ้าของทรัพย์สิน ทั้งนี้ เพื่อเป็นการลดขั้นตอนในการส่งประกาศขายทอดตลาดทรัพย์สินของเจ้าพนักงานบังคับคดี โดยจัดส่งประกาศขายทอดตลาดให้เฉพาะผู้มีส่วนได้เสียในการบังคับคดีแก่ทรัพย์สินที่ขายทอดตลาด อันจะทำให้การขายทอดตลาดทรัพย์สินของสำนักงานศาลปกครองเป็นไปด้วยความรวดเร็วยิ่งขึ้น อีกทั้ง ยังเป็นการประหยัดค่าใช้จ่ายในการจัดส่งประกาศขายทอดตลาดทรัพย์สินในแต่ละคดี

4.4 ปัญหาเกี่ยวกับการปรับลดราคาในการขายทอดตลาดทรัพย์สิน ทั้งกรณีที่เป็นการขายทอดตลาดทรัพย์สินครั้งแรก และกรณีที่น่าทรัพย์สินออกขายทอดตลาดซ้ำ

4.4.1 สภาพปัญหา

ปัญหาเกี่ยวกับการปรับลดราคาในการขายทอดตลาดทรัพย์สิน ทั้งกรณีที่เป็นการขายทอดตลาดทรัพย์สินครั้งแรก และกรณีที่น่าทรัพย์สินออกขายทอดตลาดซ้ำ ในการขายทอดตลาด

ทรัพย์สินของสำนักงานศาลปกครองจะกำหนดราคาเริ่มต้นในการขายทอดตลาดตามราคาประเมินของเจ้าพนักงานบังคับคดี และในการขายทอดตลาดทรัพย์สินจะไม่มี การปรับลดราคาในการขายทอดตลาด ซึ่งแสดงให้เห็นว่าไม่มี การนำหลักการทางเศรษฐศาสตร์ในแง่ “อุปสงค์” และ “อุปทาน” มาใช้ในการปรับลดราคา เพื่อที่จะให้มีโอกาสขายทอดตลาดทรัพย์สินได้มากขึ้น เมื่อสำนักงานศาลปกครองยังคงกำหนดราคาเริ่มต้นในการขายทอดตลาดทรัพย์สินเป็นราคาเดิมทุกครั้ง โดยไม่มี การปรับลดราคาจึงทำให้การขายทอดตลาดทรัพย์สินของสำนักงานศาลปกครองเป็นไปได้อย่าง เนื่องจากไม่มีผู้สนใจเข้าสู้ราคาในการซื้อทรัพย์สิน

จากการศึกษาเกี่ยวกับการดำเนินการบังคับคดีโดยการขายทอดตลาดทรัพย์สินของต่างประเทศและประเทศไทย ทำให้เห็นว่า ทั้งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และกรมบังคับคดี ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการปรับลดราคาในการขายทอดตลาดทรัพย์สิน ดังนี้

1) สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการขายทอดตลาดทรัพย์สินว่า ในการดำเนินการขายทอดตลาดทรัพย์สินนั้น จะยุติเมื่อเป็นที่พอใจของเจ้าหนี้ตามคำพิพากษา และเพียงพอต่อการที่ลูกหนี้ตามคำพิพากษาจะชำระหนี้ หากมีผู้เข้าสู้ราคาในการขายทอดตลาด เจ้าพนักงานบังคับคดีจะต้องขานราคาเป็นจำนวน 3 ครั้ง ก่อนที่เจ้าพนักงานบังคับคดีจะแสดงเจตนาตกลงขายทอดตลาดทรัพย์สินให้แก่ผู้เสนอราคาสูงสุด

แต่หากเป็นกรณีที่ไม่มีผู้เข้าสู้ราคาในการขายทอดตลาด เจ้าพนักงานบังคับคดีจะต้องนำทรัพย์สินออกขายทอดตลาดใหม่ สำหรับทรัพย์สินประเภททองและเงิน กฎหมายกำหนดให้เจ้าพนักงานบังคับคดีขายทอดตลาดในราคาของมูลค่าของนั้น แต่หากไม่มีผู้เข้าสู้ราคาเจ้าพนักงานบังคับคดีสามารถปรับลดราคาลงได้ แต่ต้องไม่ต่ำกว่าครึ่งหนึ่งของราคาตลาด จะเห็นได้ว่า ในการขายทอดตลาดทรัพย์สินของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์การปรับลดราคาในการขายทอดตลาดทรัพย์สินไว้อย่างชัดเจน

2) กรมบังคับคดี ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการปรับลดราคาในการขายทอดตลาดทรัพย์สินไว้ในกฎกระทรวง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขายทอดตลาด พ.ศ. 2559 ดังนี้

“ข้อ 8 ให้มีคณะกรรมการกำหนดหลักเกณฑ์ในการกำหนดราคาเริ่มต้น และราคาที่เหมาะสมขายในการขายทอดตลาด ประกอบด้วย อธิบดีเป็นประธานกรรมการ รองอธิบดีรับผิดชอบด้านการบังคับคดีแพ่ง รองอธิบดีรับผิดชอบด้านการบังคับคดีล้มละลาย ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านการบังคับคดีแพ่งผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมาย ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านการบังคับคดีล้มละลายผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมาย ผู้แทนกรมที่ดิน ผู้แทนกรมธนารักษ์ ผู้แทนสำนักงานกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ผู้แทนสำนักงานศาลยุติธรรม ผู้แทนสภา

ทนายความ ผู้แทนสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย ผู้แทนสมาคมธนาคารไทย และผู้แทนสมาคมผู้
ประเมินค่าทรัพย์สินแห่งประเทศไทย เป็นกรรมการ

ให้ผู้อำนวยการกองพัฒนาระบบการบังคับคดีและประเมินราคาทรัพย์สินเป็นกรรมการ
และเลขานุการและให้หัวหน้ากลุ่มงานวิชาการเป็นกรรมการและช่วยเลขานุการ

ให้คณะกรรมการกำหนดหลักเกณฑ์ในการกำหนดราคาเริ่มต้นและราคาที่เหมาะสม
ในการขายทอดตลาดมีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์ในการกำหนดราคาเริ่มต้นและราคาที่เหมาะสม
ในการขายทอดตลาด และการวางหลักประกันการเข้าเสนอราคา โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา”

คณะกรรมการกำหนดหลักเกณฑ์ในการกำหนดราคาเริ่มต้นและราคาที่เหมาะสมในการ
ขายทอดตลาดจึงได้อาศัยอำนาจตามข้อ 8 ดังกล่าว ออกประกาศคณะกรรมการกำหนดหลักเกณฑ์ในการ
กำหนดราคาเริ่มต้น และราคาที่เหมาะสมในการขายทอดตลาด เรื่อง หลักเกณฑ์ในการกำหนด
ราคาเริ่มต้น และราคาที่เหมาะสมในการขายทอดตลาด ลงวันที่ 17 มีนาคม 2559 ออกมาใช้เป็น
หลักเกณฑ์ในการกำหนดราคาเริ่มต้นและราคาที่เหมาะสมในการขายทอดตลาด โดยมีสาระสำคัญ
ดังนี้

“ข้อ 4 การขายทอดตลาดอสังหาริมทรัพย์โดยปลอดการจำนอง หรือปลอดภาระผูกพัน
ในทางจำนอง ให้เจ้าพนักงานบังคับคดีกำหนดราคาเริ่มต้นสำหรับการขายทอดตลาดแต่ละครั้ง ดังนี้

(1) ในการขายทอดตลาดครั้งที่หนึ่ง ให้เจ้าพนักงานบังคับคดีกำหนดราคาเริ่มต้นตาม
ราคาประเมินในข้อ 3 โดยปิดตัวเลขที่เป็นเศษขึ้นเป็นเรือนหมื่น

(2) ในการขายทอดตลาดครั้งที่สอง หากการขายทอดตลาดครั้งที่หนึ่ง เจ้าพนักงาน
บังคับคดีได้งดการขายทอดตลาดไว้ เนื่องจากไม่มีผู้เข้าสู้ราคา ให้เจ้าพนักงานบังคับคดีกำหนดราคา
เริ่มต้นเป็นจำนวนร้อยละเก้าสิบของราคาประเมินในข้อ 3 โดยปิดตัวเลขที่เป็นเศษขึ้นเป็น
เรือนหมื่น

(3) ในการขายทอดตลาดครั้งที่สาม หากการขายทอดตลาดครั้งที่สองเจ้าพนักงาน
บังคับคดีได้งดการขายทอดตลาดไว้ เนื่องจากไม่มีผู้เข้าสู้ราคา ให้เจ้าพนักงานบังคับคดีกำหนดราคา
เริ่มต้นเป็นจำนวนร้อยละแปดสิบของราคาประเมินในข้อ 3 โดยปิดตัวเลขที่เป็นเศษขึ้นเป็นเรือน
หมื่น

(4) ในการขายทอดตลาดครั้งที่สี่เป็นต้นไป หากการขายทอดตลาดครั้งที่สาม เจ้า
พนักงานบังคับคดีได้งดการขายทอดตลาดไว้ เนื่องจากไม่มีผู้เข้าสู้ราคา ให้เจ้าพนักงานบังคับคดี
กำหนดราคาเริ่มต้นเป็นจำนวนร้อยละเจ็ดสิบของราคาประเมินในข้อ 3 โดยปิดตัวเลขที่เป็นเศษขึ้น
เป็นเรือนหมื่น”

ทั้งการศึกษาเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ในการปรับลดราคาในการขายทอดตลาดทรัพย์สินของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และกรมบังคับคดีแล้ว จะเห็นได้ว่า มีการบัญญัติกฎหมายในการปรับลดราคาในการขายทอดตลาดทรัพย์สินไว้ และได้มีการแก้ไข และปรับปรุงหลักเกณฑ์เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพสังคมในปัจจุบัน ทั้งยังได้นำหลักการทางเศรษฐศาสตร์ในแง่ “อุปสงค์” และ “อุปทาน” มาใช้ในการปรับลดราคา เพื่อที่จะทำให้มีโอกาสขายทอดตลาดทรัพย์สินได้มากขึ้นด้วย จึงก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการบังคับคดีโดยการขายทอดตลาดทรัพย์สิน ซึ่งสามารถนำมาประยุกต์ใช้ในการกำหนดหลักเกณฑ์ในการปรับลดราคาในการขายทอดตลาดทรัพย์สินของสำนักงานศาลปกครองได้เป็นอย่างดี

4.4.2 แนวทางในการแก้ไข

สำนักงานศาลปกครองควรที่จะต้องมีการออกประกาศสำนักงานศาลปกครองเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การปรับลดราคาในการขายทอดตลาดทรัพย์สินของเจ้าพนักงานบังคับคดีไว้ เพื่อใช้ในการกำหนดหลักเกณฑ์ในการปรับลดราคาในการขายทอดตลาดทรัพย์สินของสำนักงานศาลปกครอง เพื่อที่จะทำให้การขายทอดตลาดทรัพย์สินนั้นมีโอกาสที่จะขายทอดตลาดทรัพย์สินได้รวดเร็ว และมีปริมาณมากยิ่งขึ้น อันจะทำให้เกิดประโยชน์แก่คู่กรณี ในแง่ที่จะทำให้เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาได้รับชำระหนี้ตามคำพิพากษาของศาลปกครองได้เร็วขึ้น และลูกหนี้ตามคำพิพากษาไม่ต้องเสียประโยชน์จากการที่จะต้องชำระดอกเบี้ยตามคำพิพากษาเพิ่มขึ้น ในกรณีที่ไม่สามารถขายทอดตลาดทรัพย์สินที่ทำการยึดทรัพย์มาได้ หรือกรณีที่ต้องใช้ระยะเวลาในการขายทอดตลาดทรัพย์สินเป็นเวลานาน