

**ปัญหาทางกฎหมายในการบังคับชำระหนี้ตามคำพิพากษาของศาล
กรณีโรงเรียนตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ
พ.ศ. 2546**

ดวงพร บุปผาสุวรรณ*
รองศาสตราจารย์ พินิจ ทิพย์มณี**

บทคัดย่อ

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 มาตรา 35 ได้กำหนดให้สถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานตามมาตรา 34 (2) เฉพาะที่เป็นโรงเรียนมีฐานะเป็นนิติบุคคล ได้แก่ โรงเรียนในสังกัดเขตพื้นที่การศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ส่งผลให้โรงเรียนมีความสามารถในการจัดทำนิติกรรมสัญญาและเป็นคู่ความในคดีแพ่งได้ด้วยตนเอง แต่เมื่อได้มีการถ่ายโอนภารกิจด้านการศึกษาหรือโรงเรียนในสังกัดเขตพื้นที่การศึกษาไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 แล้ว ส่งผลให้เกิดความเปลี่ยนแปลงหลายประการ เช่น หน่วยงานต้นสังกัดของโรงเรียน และสถานะความเป็นนิติบุคคลของโรงเรียน เป็นต้น และส่งผลกระทบต่อการบังคับชำระหนี้ตามคำพิพากษาของศาล ซึ่งหากปราศจากการควบคุมและจัดการโดยกฎหมายที่มีประสิทธิภาพ คู่สัญญาทั้งฝ่ายหน่วยงานของรัฐและเอกชนย่อมได้รับความเสียหายจากการถ่ายโอนภารกิจโรงเรียนดังกล่าว

จากการศึกษาพบว่า บทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวกับการบังคับชำระหนี้ตามคำพิพากษาของศาลกรณีโรงเรียนตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 เป็นผู้ซื้อสินค้าซึ่งผิดสัญญาซื้อขายทางแพ่งและภายหลังได้ถ่ายโอนภารกิจไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมดในปัจจุบัน โดยเฉพาะประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่องหลักเกณฑ์และขั้นตอนการดำเนินการและการดำเนินคดีตามภารกิจที่ส่วนราชการถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระยะเริ่มแรก ยังไม่สามารถควบคุมการบังคับชำระหนี้ตามคำพิพากษาของศาลได้อย่างมีประสิทธิภาพ ส่งผลให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับขอบเขตความรับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐซึ่งมีหน้าที่ชำระ

* นักศึกษาหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต

** ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

หนี้ หน่วยงานของรัฐซึ่งมีหน้าที่ชำระหนี้ตามคำพิพากษาของศาล การขอให้ชดใช้หนี้ และการเรียกทรัพย์คืน

ดังนั้น เพื่อให้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบังคับชำระหนี้ตามคำพิพากษาของศาลในกรณีดังกล่าวเกิดความเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ ผู้ศึกษาจึงเสนอแนะให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผู้รับโอนเป็นผู้ที่มีหน้าที่รับผิดชอบดำเนินคดีและชำระหนี้ตามคำพิพากษาของศาลเพื่อให้เกิดความชัดเจนและเป็นธรรม โดยสมควรกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบให้อยู่ในกรอบของความชอบด้วยกฎหมาย โดยหากเป็นมูลหนี้ที่เกิดจากการจัดซื้อจัดจ้างโดยปราศจากอำนาจหรือนอกเหนือขอบอำนาจที่กฎหมายกำหนดของผู้อำนวยการโรงเรียน การให้สัตยาบันอันจะมีผลผูกพัน โรงเรียนและอยู่ในขอบเขตความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผู้รับโอนต้องกระทำในลักษณะเดียวกับแบบของการตั้งตัวแทน และสมควรกำหนดว่าในกรณีที่โรงเรียนหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผู้รับโอนไม่ชำระหนี้ตามคำพิพากษาของศาลไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในคำพิพากษา เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาสามารถร้องขอต่อกรมบัญชีกลางเพื่อขอให้ชำระหนี้ตามคำพิพากษาให้แก่ตนโดยตรงได้ รวมทั้งมีสิทธิบังคับคดีแก่ทรัพย์สินของโรงเรียนหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผู้รับโอนนั้นได้ เว้นแต่ที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

1. บทนำ

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 เป็นกฎหมายแม่บทในการบริหารและการจัดการศึกษาอบรมให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย¹ โดยมีบทบัญญัติกำหนดให้การจัดระบบ โครงสร้าง และกระบวนการจัดการศึกษา ยึดหลักการกระจายอำนาจไปสู่เขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และได้มีพระราชบัญญัติสำคัญ 2 ฉบับที่ออกมาสอดคล้องกับพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว คือ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ที่ได้กำหนดให้เทศบาล เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด กรุงเทพมหานคร และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษไม่เต็มพื้นที่จังหวัด มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตน ซึ่งรวมถึงการจัดการศึกษาด้วย² และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 ได้กำหนดให้โรงเรียนที่จัด

¹ เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

² พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 16 มาตรา 17 มาตรา 18 และมาตรา 19

การศึกษาขั้นพื้นฐานมีฐานะเป็นนิติบุคคล (มาตรา 35) ได้แก่ โรงเรียนในสังกัดเขตพื้นที่การศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เพื่อเป็นการรองรับการกระจายอำนาจให้โรงเรียนมีอิสระเข้มแข็ง คล่องตัว รวดเร็ว ซึ่งผลของการเป็นนิติบุคคลดังกล่าวก่อให้เกิดผลทางกฎหมายประการสำคัญ คือ การมีความสามารถในการจัดทำนิติกรรมสัญญาและเป็นคู่ความในคดีแพ่งได้ด้วยตนเอง อย่างไรก็ตามได้มีการถ่ายโอนภารกิจด้านการศึกษาหรือโรงเรียนในสังกัดเขตพื้นที่การศึกษาไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่งผลให้เกิดความเปลี่ยนแปลงหลายประการ เช่น หน่วยงานต้นสังกัดของโรงเรียน และสถานะความเป็นนิติบุคคลของโรงเรียน เป็นต้น และส่งผลกระทบต่อการบังคับชำระหนี้ตามคำพิพากษาของศาล เนื่องจากบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวกับการบังคับชำระหนี้กรณีโรงเรียนตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 เป็นผู้ซื้อสินค้าซึ่งผิดสัญญาซื้อขายทางแพ่งและภายหลังได้ถ่ายโอนภารกิจไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง หลักเกณฑ์และขั้นตอนการดำเนินการและการดำเนินคดีตามภารกิจที่ส่วนราชการถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระยะเริ่มแรก ยังไม่สามารถควบคุมการบังคับชำระหนี้ตามคำพิพากษาของศาลในกรณีดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ ส่งผลให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับขอบเขตความรับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐซึ่งมีหน้าที่ชำระหนี้ หน่วยงานของรัฐซึ่งมีหน้าที่ชำระหนี้ตามคำพิพากษาของศาล การขอให้ชดเชยหนี้ รวมทั้งการเรียกทรัพย์สินคืนด้วย

2. หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบังคับชำระหนี้

เมื่อพิจารณาหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบังคับชำระหนี้ กรณีโรงเรียนในสังกัดเขตพื้นที่การศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ซึ่งมีสถานะเป็นนิติบุคคลตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 มาตรา 35 เป็นผู้ซื้อสินค้าซึ่งผิดสัญญาซื้อขายทางแพ่งและภายหลังได้ถ่ายโอนภารกิจไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน พบว่า เมื่อผู้อำนวยการโรงเรียนในสังกัดเขตพื้นที่การศึกษาในฐานะผู้แทนนิติบุคคลได้ทำสัญญาซื้อขายในราชการของโรงเรียนแล้วยอมผูกพันโรงเรียน หากโรงเรียนไม่ชำระหนี้ คู่สัญญาย่อมมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลขอให้โรงเรียนชำระหนี้ดังกล่าว โดยเมื่อมีการถ่ายโอนภารกิจโรงเรียนในสังกัดเขตพื้นที่การศึกษาไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่งผลให้โรงเรียนสิ้นสถานะความเป็นนิติบุคคล ต้องมีหน่วยงานของรัฐเข้ามาดำเนินคดีแทน รวมทั้งชำระหนี้ตามคำพิพากษาของศาล หากไม่มีการชำระหนี้ตามคำพิพากษาของศาล เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาย่อมชอบที่จะร้องขอให้มีการบังคับคดีตามคำพิพากษาของศาลได้³ ซึ่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบังคับชำระหนี้ในกรณีดังกล่าว มีดังนี้

³ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 271

2.1 กรณีขอบเขตความรับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐซึ่งมีหน้าที่ชำระหนี้

เมื่อผู้อำนวยการโรงเรียนในสังกัดเขตพื้นที่การศึกษาในฐานะผู้แทนนิติบุคคลได้ทำสัญญาซื้อขายในราชการของโรงเรียนแล้วยอมผูกพันโรงเรียน รวมทั้งอยู่ในขอบเขตที่หน่วยงานของรัฐซึ่งมีหน้าที่ชำระหนี้ต้องชำระหนี้ตามสัญญาซื้อขายดังกล่าว เนื่องจากประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 70 ได้กำหนดให้นิติบุคคลต้องมีผู้แทนนิติบุคคลเป็นผู้แสดงออกความประสงค์ของนิติบุคคล ซึ่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 และระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการบริหารจัดการและขอบเขตการปฏิบัติหน้าที่ของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่เป็นนิติบุคคลในสังกัดเขตพื้นที่การศึกษา พ.ศ. 2546 ข้อ 5 ได้กำหนดให้ผู้อำนวยการสถานศึกษา (ผู้อำนวยการโรงเรียน) เป็นผู้แทนโรงเรียนนิติบุคคลในกิจการทั่วไปของโรงเรียนที่เกี่ยวกับบุคคลภายนอก รวมทั้งการจัดทำนิติกรรมสัญญาในราชการของสถานศึกษาตามวงเงินงบประมาณที่สถานศึกษาได้รับตามที่ได้รับมอบอำนาจ ดังนั้น เมื่อผู้อำนวยการโรงเรียนได้แสดงเจตนาจัดทำนิติกรรมสัญญาในราชการของโรงเรียนภายในขอบแห่งอำนาจหน้าที่หรือวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้ในกฎหมายแล้ว ย่อมถือเป็นการแสดงออกความประสงค์ของบุคคลที่กฎหมายสมมติขึ้นตามที่กฎหมายได้ให้อำนาจไว้ ผลของนิติกรรมที่เกิดขึ้นสมบูรณ์แล้วจึงตกแก่โรงเรียนโดยตรงทันที⁴ ก่อให้เกิดการเกิด การเปลี่ยนแปลง หรือการโอนสิทธิเรียกร้องทางหนี้ กล่าวคือ ความผูกพันที่คู่สัญญาจะต้องปฏิบัติการชำระหนี้ให้กันต่อไป⁵ รวมทั้งอยู่ภายในขอบเขตความรับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐซึ่งมีหน้าที่ชำระหนี้

แต่กรณีที่ผู้อำนวยการโรงเรียนจัดทำนิติกรรมสัญญาโดยไม่ปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 การจัดซื้อและจัดจ้างสินค้าไม่ได้รับอนุมัติเงินงบประมาณโดยชอบอันเป็นการกระทำนอกเหนือขอบอำนาจที่ผู้อำนวยการโรงเรียนมีอยู่ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 มาตรา 39 (3) และเป็นการก่อหนี้ผูกพันฝ่ายผิดต่อพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 23 นั้น แม้ว่าโรงเรียนไม่ต้องรับผิดชอบ แต่กรณีความเกี่ยวพันระหว่างนิติบุคคลกับผู้แทนนิติบุคคล และระหว่างนิติบุคคลหรือผู้แทนนิติบุคคลกับบุคคลภายนอกนั้น ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 77 ได้กำหนดให้นำบทบัญญัติว่าด้วยตัวแทนมาใช้บังคับโดยอนุโลม ซึ่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 823 ได้บัญญัติว่า “ถ้าตัวแทนกระทำการอันใดอันหนึ่งโดยปราศจากอำนาจที่ดี หรือทำนอกทำเหนือขอบอำนาจที่ดี ท่านว่ายอมไม่ผูกพันตัวการ เว้นแต่ตัวการจะให้สัตยาบันแก่การนั้น” ดังนั้น ผู้อำนวยการโรงเรียนในฐานะของผู้แทนโรงเรียนนิติบุคคล (ตัวการ) จึงมีอำนาจให้สัตยาบันแก่การจัดซื้อจัดจ้างโดยปราศจากอำนาจหรือนอกเหนือขอบอำนาจที่กฎหมาย

⁴ ศนันท์ภรณ์ (จำปี) โสทธิพันธุ์, คำอธิบายนิติกรรม-สัญญา, (กรุงเทพมหานคร:วิญญูชน, 2555), น. 261.

⁵ อ่าวแล้ว เจริญรอกที่ 4, น. 318.

กำหนดได้ ส่งผลให้โรงเรียนมีหน้าที่ชำระหนี้ตามสัญญาดังกล่าว รวมทั้งอยู่ในขอบเขตที่หน่วยงานของรัฐ ซึ่งมีหน้าที่ชำระหนี้ต้องชำระหนี้ตามสัญญาซื้อขายดังกล่าวด้วยเช่นกัน

2.2 กรณีการดำเนินคดีที่มีความเกี่ยวเนื่องจากการถ่ายโอนภารกิจโรงเรียนในสังกัดเขตพื้นที่การศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้เทศบาล เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด กรุงเทพมหานคร และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษไม่เต็มพื้นที่จังหวัด มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตน และต่อมาได้มีการกำหนดแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น⁶ ซึ่งในกรณีการดำเนินคดีที่มีความเกี่ยวเนื่องจากการถ่ายโอนภารกิจนี้ คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ออกประกาศ เรื่อง หลักเกณฑ์และขั้นตอนการดำเนินการและการดำเนินคดีตามภารกิจที่ส่วนราชการถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระยะเริ่มแรก ซึ่งข้อ 3 แห่งประกาศฉบับดังกล่าวได้บัญญัติว่า “ในกรณีที่ส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐตกเป็นจำเลยในคดีแพ่งตามภารกิจหรือกิจการที่ถ่ายโอนก่อนวันที่มีการถ่ายโอน ให้ส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐนั้นเป็นคู่ความในคดีนั้นต่อไปจนกว่าคดีจะแล้วเสร็จ ในกรณีนี้ หากการถ่ายโอนภารกิจหรือกิจการนั้นเป็นเหตุให้ส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐดังกล่าวยุบเลิกไป ให้กระทรวงเจ้าสังกัดของส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐนั้นเข้ารับมรดกความแทน” ซึ่งคณะกรรมการวินิจฉัยกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเคยมีความเห็นว่า กรณีข้อพิจารณาถึงส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐซึ่งมีหน้าที่ชำระหนี้ตามคำพิพากษาของศาลกรณีที่มีการถ่ายโอนภารกิจโรงเรียนในสังกัดเขตพื้นที่การศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ต้องชำระหนี้ตามคำพิพากษาของศาลตามนัยประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฉบับดังกล่าว

2.3 กรณีทรัพย์สินที่ไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี

หากคู่สัญญาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งผิดนัดชำระหนี้หรือไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงแห่งสัญญา ย่อมถือเป็นการโต้แย้งสิทธิคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่ง ซึ่งตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 55 ได้บัญญัติว่า “เมื่อมีข้อโต้แย้งเกิดขึ้น เกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลใดตามกฎหมายแพ่ง หรือบุคคลใดจะต้องใช้สิทธิทางศาล บุคคลนั้นชอบที่จะเสนอคดีของตนต่อศาล ส่วนแพ่งที่มีเขตอำนาจได้ ตามบทบัญญัติแห่ง

⁶ ประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543

กฎหมายแพ่งและประมวลกฎหมายนี้” ซึ่งหากศาลมีคำพิพากษาให้โรงเรียนชำระหนี้แล้ว หากโรงเรียนไม่ชำระหนี้ตามคำพิพากษาของศาล เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาย่อมชอบที่จะร้องขอให้บังคับคดีได้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาตรา 271 ซึ่งได้บัญญัติว่า “ถ้าคู่ความหรือบุคคลซึ่งเป็นฝ่ายแพ้คดี (ลูกหนี้ตามคำพิพากษา) มิได้ปฏิบัติตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลทั้งหมดหรือบางส่วน คู่ความหรือบุคคลซึ่งเป็นฝ่ายชนะ (เจ้าหนี้ตามคำพิพากษา) ชอบที่จะร้องขอให้บังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นได้ภายในสิบปีนับแต่วันมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง โดยอาศัยและตามคำบังคับที่ออกตามคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น” อย่างไรก็ตาม เพื่อให้ลูกหนี้ตามคำพิพากษาถึงกับเป็นคนสิ้นเนื้อประดาตัวและสามารถดำรงชีวิตอยู่ในสังคมต่อไปได้ จึงได้มีการกำหนดให้ทรัพย์สินบางประเภทไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 285 ได้แก่ เครื่องนุ่งห่มหลับนอนหรือเครื่องใช้ในครัวเรือนหรือเครื่องใช้สอยส่วนตัวโดยประมาณรวมกันราคาไม่เกินห้าหมื่นบาท เครื่องมือหรือเครื่องใช้ที่จำเป็นในการเลี้ยงชีพหรือประกอบวิชาชีพโดยประมาณรวมราคากันไม่เกินหนึ่งแสนบาท วัตถุ เครื่องใช้ และอุปกรณ์ที่จำเป็นต้องใช้ทำหน้าที่แทนหรือช่วยอวัยวะของลูกหนี้ตามคำพิพากษา รวมตลอดถึงทรัพย์สินอย่างใดที่โอนกันไม่ได้ตามกฎหมายหรือตามกฎหมายย่อมไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี ซึ่งทรัพย์สินของโรงเรียนหรือหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่รับผิดชอบถือเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1307 ซึ่งได้บัญญัติไว้ว่า “ท่านห้ามมิให้ยึดทรัพย์สินของแผ่นดินไม่ว่าทรัพย์สินนั้นจะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่” จึงไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 285 (4)

3. ปัญหาและวิเคราะห์ปัญหา

การถ่ายโอนภารกิจด้านการศึกษาหรือโรงเรียนในสังกัดเขตพื้นที่การศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ส่งผลให้เกิดความเปลี่ยนแปลงหลายประการ เช่น หน่วยงานต้นสังกัดของโรงเรียน และสถานะความเป็นนิติบุคคลของโรงเรียน เป็นต้น ซึ่งได้ส่งผลกระทบต่อ การบังคับชำระหนี้ตามคำพิพากษาของศาล โดยกฎหมายที่เกี่ยวข้องไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการดำเนินคดีและการบังคับชำระหนี้ตามภารกิจโรงเรียนในสังกัดเขตพื้นที่การศึกษาที่ได้ถ่ายโอนไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ชัดเจนและมีประสิทธิภาพ ส่งผลให้เกิดปัญหาทางกฎหมายหลายประการ ดังนี้

3.1 ปัญหาขอบเขตความรับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐซึ่งมีหน้าที่ชำระหนี้

ผู้อำนวยการโรงเรียนเป็นผู้แทนโรงเรียนในสังกัดเขตพื้นที่การศึกษาในกิจการทั่วไปของโรงเรียนที่เกี่ยวกับบุคคลภายนอก รวมทั้งการจัดทำนิติกรรมสัญญาในราชการของสถานศึกษาตามวงเงิน

งบประมาณที่สถานศึกษาได้รับตามที่ได้รับมอบอำนาจ⁷ โดยต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ซึ่งการจัดทำนิติกรรมสัญญาของผู้อำนวยการโรงเรียนย่อมผูกพันโรงเรียนนิติบุคคล รวมทั้งอยู่ภายในขอบเขตความรับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐซึ่งมีหน้าที่ชำระหนี้ แต่โรงเรียนไม่ต้องรับผิดชอบในการกระทำที่ปราศจากอำนาจหรือนอกเหนือขอบอำนาจที่กฎหมายกำหนดของผู้อำนวยการโรงเรียน แต่เนื่องจากกฎหมายกำหนดให้นำบทบัญญัติว่าด้วยตัวแทนมาใช้บังคับกับกรณีความเกี่ยวพันระหว่างนิติบุคคลกับผู้แทนนิติบุคคล และระหว่างนิติบุคคลหรือผู้แทนนิติบุคคลกับบุคคลภายนอกโดยอนุโลม แต่ไม่มีการกำหนดแบบของการให้สัตยาบันไว้ มีเพียงการกำหนดแบบของการแต่งตั้งตัวแทนเท่านั้น⁸ ดังนั้น ผู้อำนวยการโรงเรียนจึงสามารถใช้อำนาจของความเป็นผู้แทนโรงเรียนในการให้สัตยาบันแก่การจัดซื้อจัดจ้างโดยปราศจากอำนาจหรือนอกเหนือขอบอำนาจที่กฎหมายกำหนดของตนเองด้วยการแสดงเจตนาให้สัตยาบันโดยชัดแจ้งหรือปริยายได้ในทุกกรณีและพ้นความรับผิดชอบจากการกระทำอันฝ่าฝืนระเบียบของทางราชการ โดยไม่สุจริตของตนเองได้ เว้นแต่กรณีที่เป็นการให้สัตยาบันแล้วนิติกรรมสัญญาดังกล่าวย่อมผูกพันโรงเรียนตัวการและอยู่ภายในขอบเขตความรับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐซึ่งมีหน้าที่ชำระหนี้โดยไม่เป็นธรรม ส่วนหลักกฎหมายอังกฤษไม่ได้กำหนดแบบการเกิดขึ้นของสัญญาตัวแทนและแบบของการให้สัตยาบัน โดยอาจให้สัตยาบันแก่การกระทำซึ่งไม่ได้รับมอบอำนาจของตัวแทนโดยชัดแจ้งหรือโดยปริยายก็ได้ ซึ่งอาจเป็นการให้สัตยาบันด้วยวาจา หรือโดยการกระทำ หรือการงดเว้นการกระทำของตัวการที่เข้ารับเอากิจการที่ตัวแทนทำไปเป็นของตน¹⁰ แต่ไม่ให้ตัวการให้สัตยาบันแก่กิจการซึ่งเป็นโมฆะเช่นเดียวกัน¹¹ แต่แม้ว่าหลักกฎหมายอังกฤษนั้น ตัวแทนอาจได้รับการแต่งตั้งด้วยวาจาหรือลายลักษณ์อักษรได้โดยไม่มีแบบพิธีของการแต่งตั้ง แต่ในสัญญาที่เรียกว่า Contract under seal หรือ Deed หรือ specialty contract ที่สัญญาต้องทำเป็นลายลักษณ์อักษรลงชื่อคู่สัญญา ประทับตรา และส่งมอบนั้น การมอบอำนาจจะต้องกระทำภายใต้การประทับตรา (Under seal) ที่เรียกว่า ใบมอบอำนาจ (Power of attorney) ใบมอบอำนาจนี้อยู่ภายใต้ Powers of Attorney Act 1971¹² กรณีนี้คดี Hunter V. Parker, (1840) 7 M. & W. 322. และคดี Oxford V. Crow, (1893) 3 Ch. 535, 69 L. T. 228, 42

⁷ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 มาตรา 39

⁸ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 798

⁹ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 172

¹⁰ Richard stone, *Law of Agency*, London : Cavendish Publishing Limited. (1996) p. 30-31. อ้างถึงใน ไพฑูริย์ เอกจริยกร, *ตัวแทน-นายหน้า*, (กรุงเทพมหานคร:วิญญูชน, 2559), น. 93.

¹¹ คดี Ashbury Carriage Co. V. Riche (1875) L.R. 7 H.L. 653. 44 L.J. Ex.185 , 33 L.T. 450, H.L.

¹² Clive M, Schimthoff, David A.G. Sarre, *Charlesworth's Mercantile law*, fourteenth edition, London : EL/BS, 1986 p. 228. อ้างถึงใน ไพฑูริย์ เอกจริยกร, *อั้งแล้ว เจริญรอกที่ 10*, น. 99.

W. R. 200.¹³ ศาลได้วางหลักว่า ถ้าการกระทำที่ตัวแทนได้กระทำนั้นถ้ามีการทำเป็นตราสาร (Deed) การให้สัตยาบันต้องทำเป็นตราสารด้วยจึงจะมีผลเป็นการให้สัตยาบัน หลักกฎหมายอังกฤษจึงถือเป็นกรณีที่มีการกำหนดแบบของการให้สัตยาบันโดยต้องกระทำในลักษณะเดียวกับแบบการเกิดขึ้นของสัญญาตัวแทนเพียงแต่ในกฎหมายอังกฤษนั้นมีการกำหนดแบบการเกิดขึ้นของสัญญาตัวแทนไว้เพียงกรณีเดียวคือกรณีที่เป็นสัญญาอันมีลักษณะเป็นตราสารดังกล่าว

3.2 ปัญหาหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ชำระหนี้ตามคำพิพากษาของศาล

เมื่อมีการถ่ายโอนภารกิจโรงเรียนจากสังกัดเขตพื้นที่การศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ส่งผลให้โรงเรียนสิ้นสุดสถานะความเป็นนิติบุคคลและไม่สามารถเป็นคู่ความในคดีแพ่งได้ต่อไป ต้องมีหน่วยงานเข้ามาดำเนินคดีแทน ซึ่งคณะอนุกรรมการวินิจฉัยกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเคยมีความเห็นว่ากรณีข้อพิจารณาถึงส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐซึ่งมีหน้าที่ชำระหนี้ตามคำพิพากษาของศาลกรณีที่มีการถ่ายโอนภารกิจโรงเรียนในสังกัดเขตพื้นที่การศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ต้องชำระหนี้ตามคำพิพากษาของศาลตามนัยประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าว แต่เนื่องจากการถ่ายโอนภารกิจของโรงเรียนในสังกัดเขตพื้นที่การศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เป็นกรณีที่มีลักษณะแตกต่างไปจากการถ่ายโอนภารกิจในกรณีอื่น โดยเหตุที่โรงเรียนที่ถูกถ่ายโอนไปนั้นเป็นหน่วยงานที่มีสถานะเป็นนิติบุคคลในตนเอง และมีความสามารถในการก่อหนี้ของตนเอง ไม่ใช่หนี้ของหน่วยงานต้นสังกัด และเมื่อไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายใดกำหนดให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องปฏิบัติตามความเห็นของคณะอนุกรรมการวินิจฉัยกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือรับรองให้คำวินิจฉัยของคณะอนุกรรมการวินิจฉัยกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือเป็นที่สุด ประกอบกับมีลักษณะเป็นการขัดหรือแย้งกับประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 145 เนื่องจากสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่ใช่จำเลยในคดีแพ่งดังกล่าว สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานจึงยังคงปฏิเสธการชำระหนี้ตลอดมา ส่งผลให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการที่ต้องถูกคำนวณดอกเบี้ยสำหรับหนี้ตามคำพิพากษาลดลงระยะเวลาที่ยังชำระหนี้ไม่ครบถ้วน

จากการศึกษาเปรียบเทียบกับการจัดการทรัพย์สินและหนี้สินกรณีการถ่ายโอนภารกิจของหน่วยงานของรัฐในกรณีอื่น ๆ และการรวบรวมกิจการของบริษัทจำกัดและบริษัทมหาชนจำกัด พบว่าหน่วยงานที่มีการถ่ายโอนภารกิจไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกรณีอื่นล้วนแต่เป็นการถ่ายโอนภารกิจ

¹³ Bowstead .W., A Digest of the Law of agency.,(Clack, New Jersey: The Lawbook Exchange Ltd., 2007), p 44 .

บางส่วนของหน่วยงานของรัฐซึ่งมีสถานะเป็นนิติบุคคลไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยภารกิจที่มีการถ่ายโอนนั้นไม่ได้มีฐานะเป็นนิติบุคคลแยกจากหน่วยงานของรัฐผู้โอน แตกต่างจากการถ่ายโอนภารกิจโรงเรียน¹⁴ โดยหากเป็นกรณีการถ่ายโอนภารกิจหน่วยงานของรัฐที่เป็นนิติบุคคลจะมีการตราเป็นกฎหมาย และกฎหมายหลายฉบับก็ได้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐผู้รับโอนเป็นผู้รับผิดชอบทรัพย์สินและหนี้สินของหน่วยงานของรัฐผู้โอน ส่วนกรณีการควบรวมกิจการของบริษัทจำกัดและบริษัทมหาชนจำกัดพบว่าหลักกฎหมายไทย¹⁵ กฎหมายเวียดนาม¹⁶ และกฎหมายอินเดีย¹⁷ มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดการทรัพย์สินและหนี้สินในกรณีที่มีการควบรวมกิจการบริษัทจำกัดและบริษัทมหาชนจำกัดอันมีลักษณะเป็นการโอนภารกิจของหน่วยงานที่เป็นนิติบุคคลแล้วสิ้นสถานะนิติบุคคลนี้ไว้ในทำนองเดียวกันคือ ทรัพย์สิน หนี้สิน และความรับผิดชอบของนิติบุคคลที่เลิกกิจการหรือสิ้นสถานะนิติบุคคล เป็นอันโอนไปเป็นทรัพย์สิน หนี้สิน และความรับผิดชอบของนิติบุคคลใหม่ทั้งสิ้น การวินิจฉัยตามนัยประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวจึงไม่สอดคล้องกับหลักกฎหมายทั่วไปเกี่ยวกับการจัดการทรัพย์สินและหนี้สินและการดำเนินคดีในกรณีที่นิติบุคคลสิ้นสภาพไปเป็นหน่วยงานในอีกนิติบุคคลหนึ่งอีกด้วย

3.3 ปัญหาการขอให้ศาลใช้หนี้

กรณีที่โรงเรียนผดุงนาคชำระหนี้หรือไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงแห่งสัญญา ข่มขู่เป็นการโต้แย้งสิทธิคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่ง คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งนั้นชอบที่จะฟ้องร้องโรงเรียนเป็นจำเลยต่อศาล เพื่อขอให้ศาลมีคำพิพากษาให้โรงเรียนชำระหนี้ได้ และหากศาลได้มีคำพิพากษาให้โรงเรียนชำระหนี้แล้ว โรงเรียนยังคงเพิกเฉยไม่ชำระหนี้ตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลทั้งหมดหรือบางส่วน เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาข่มขู่ขอให้บังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นได้ภายในสิบปีนับแต่วันมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง โดยอาศัยและตามคำบังคับที่ออกตามคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นตามนัยประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 271 อย่างไรก็ดี ตามที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 285 ได้กำหนดให้ทรัพย์สินบางประเภทไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี ซึ่งโรงเรียนมีทรัพย์สินที่ไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 285 (4) คือ ทรัพย์สินที่โอนไม่ได้ตามกฎหมายหรือตามกฎหมายข่มขู่ไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี ได้แก่ ทรัพย์สินของแผ่นดิน เนื่องจากประมวล

¹⁴ สรุปจาก สำนักงานคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น. สรุปรายละเอียดแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภารกิจที่ถ่ายโอนแล้ว. สืบค้นเมื่อวันที่ 15 ตุลาคม 2559 จาก : <http://www.local.moi.go.th/transfer%20plan8.pdf>

¹⁵ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1243 และ พระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. 2535 มาตรา 153

¹⁶ Enterprise Law (Vietnam) Article 152, 153

¹⁷ Income Tax Act Sections 2 (1B)

กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1307 ได้กำหนดห้ามมิให้ยึดทรัพย์สินดังกล่าวไม่ว่าทรัพย์สินนั้นจะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่ก็ตาม แต่ในการถ่ายโอนภารกิจซึ่งไม่มีข้อยุติว่าหน่วยงานของรัฐใดมีหน้าที่รับผิดชอบดำเนินคดีและชำระหนี้ตามคำพิพากษาดังกล่าว รวมทั้งการที่กฎหมายไม่ได้กำหนดแนวทางในการบังคับชำระหนี้ในกรณีดังกล่าวไว้ เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาจึงไม่สามารถนำยึดทรัพย์สินของโรงเรียนเพื่อการชำระหนี้ตามคำพิพากษาและไม่สามารถบังคับคดีให้มีการปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลได้

จากการศึกษาพบว่า กรณีทรัพย์สินของแผ่นดินซึ่งไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี เช่นเดียวกับสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น ทรัพย์สินของแผ่นดินดังกล่าวยังสามารถจำหน่ายโอนได้ดังเช่นทรัพย์สินของเอกชน และประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1306 ก็ได้กำหนดห้ามมิให้ยกอายุความขึ้นเป็นข้อต่อสู้กับทรัพย์สินของแผ่นดินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินเท่านั้น ไม่ได้ให้ความคุ้มครองไปถึงทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา รวมทั้งนักกฎหมายหลายท่านก็ได้ให้ความเห็นว่า ทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดานั้นเป็นกรณีที่อาจถูกครอบครองปรปักษ์ได้ด้วย¹⁸ ในขณะที่กฎหมายฝรั่งเศสนั้น แม้จะไม่ได้มีการกำหนดให้เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาสามารถบังคับคดีแก่ทรัพย์สินของแผ่นดินที่ไม่ใช่สาธารณสมบัติของแผ่นดินไว้โดยชัดแจ้ง แต่กรณีที่หน่วยงานของรัฐเป็นลูกหนี้ตามคำพิพากษาอันถึงที่สุดของศาลแพ่งหรือศาลปกครองนั้น รัฐบัญญัติหมายเลขที่ 80 - 539 ลงวันที่ 16 กรกฎาคม 1980 ได้กำหนดให้ฝ่ายปกครองผู้มีหน้าที่ตามคำพิพากษาดังกล่าวให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลา 4 เดือน นับแต่ศาลมีคำพิพากษา หากผิดนัดไม่ชำระเงินภายในกำหนดเวลาดังกล่าว เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาหรือผู้ชนะคดีสามารถดำเนินการบังคับชำระหนี้ได้¹⁹ โดยในกรณีผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งถูกตัดสินให้ชำระเงินเป็นหน่วยงานที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาหรือผู้ชนะคดีสามารถร้องขอต่อเจ้าหน้าที่บัญชีของรัฐให้มีการชำระเงินตามคำพิพากษาจากบัญชีของกระทรวงการคลังซึ่งเป็นบัญชีของรัฐได้โดยตรงตามมาตรา 1 แห่งรัฐบัญญัติ ลงวันที่ 16 กรกฎาคม 1980²⁰ ซึ่งกระทรวงการคลังที่เป็นผู้ชำระเงินดังกล่าวเทียบเคียงได้กับกรมบัญชีกลางของประเทศไทยเนื่องจากเป็นหน่วยงานกำกับดูแลและบริหารการใช้จ่ายเงินของแผ่นดินให้

¹⁸ มานิตย์ จุมปา, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยทรัพย์สิน, (กรุงเทพมหานคร:สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2556), น.49

¹⁹ L. Neville Brown and John S. Bell, French Administrative Law, (Oxford:Clarendon Press, 1998) p. 115. อ้างถึงใน รพีแพ่งสภา, ปัญหาการบังคับคดีที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองไทย, (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543), น. 17.

²⁰ Jean Massot et Thierry Girardot, Le Conseil d'Etat, La documentation française (Paris, 1999) p. 202. ; Michel Fromont, "L' execution des decisions du juge administratif en droit francais et allemand," L' Actualite Juridique – Droit Administratif. 20 (avril 1988) p. 246., เพ็ญอ้าง, น. 18.

เกิดประโยชน์สูงสุด นอกจากนี้ศาลปกครองในแต่ละชั้นศาลของฝรั่งเศสยังมีอำนาจสั่งให้ฝ่ายปกครองชำระค่าปรับเป็นจำนวนเงินแน่นอนทุกวันจนกว่าจะมีการปฏิบัติตามคำพิพากษาได้ด้วย²¹ อันเป็นการกำหนดแนวทางแก่เจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาให้ได้รับชำระหนี้ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐเป็นลูกหนี้ตามคำพิพากษาดังกล่าว

3.4 ปัญหาการเรียกทรัพย์สินคืน

สัญญาซื้อขายซึ่งเป็นสัญญาที่ผู้ขายตกลงโอนกรรมสิทธิ์แห่งทรัพย์สินตามสัญญาให้แก่ผู้ซื้อและผู้ซื้อตกลงใช้ราคาทรัพย์สินตามสัญญาให้แก่ผู้ขาย ผู้ซื้อและผู้ขายมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามข้อตกลงดังกล่าวระหว่างกันตามหลักของสัญญาต่างตอบแทนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 369 หากคู่สัญญาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งผิดนัดชำระหนี้หรือไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงแห่งสัญญา คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งย่อมมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลขอให้มีการปฏิบัติตามข้อตกลงแห่งสัญญาได้ หรือในกรณีที่ผู้ซื้อไม่ชำระค่าสินค้าตามสัญญาให้แก่ผู้ขาย ผู้ขายย่อมมีสิทธิบอกกล่าวให้ผู้ซื้อชำระค่าสินค้าภายในระยะเวลาพอสมควรที่ได้กำหนด หากผู้ซื้อยังคงไม่ชำระค่าสินค้าภายในระยะเวลาที่กำหนด ผู้ขายย่อมมีสิทธิบอกเลิกสัญญาได้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 387 โดยการแสดงเจตนาบอกเลิกสัญญาแก่ผู้ซื้อตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 386 วรรคแรก โดยผลของการบอกเลิกสัญญาเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งมาตรา 391 วรรคแรกซึ่งบัญญัติไว้ว่า “เมื่อคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งได้ใช้สิทธิเลิกสัญญาแล้ว คู่สัญญาแต่ละฝ่ายจำเป็นต้องให้อีกฝ่ายหนึ่งได้กลับคืนสู่ฐานะดังที่เป็นอยู่เดิม แต่ทั้งนี้จะให้เป็นอันเสื่อมเสียแก่สิทธิของบุคคลภายนอกหาได้ไม่” ดังนั้น เมื่อโรงเรียนไม่ชำระหนี้ค่าสินค้าให้แก่ผู้ขาย ผู้ขายย่อมมีสิทธิบอกกล่าวให้โรงเรียนชำระค่าสินค้าภายในระยะเวลาพอสมควรที่ได้กำหนด หากโรงเรียนยังคงไม่ชำระค่าสินค้าภายในระยะเวลาที่กำหนด ผู้ขายย่อมมีสิทธิบอกเลิกสัญญา คู่สัญญาต้องกลับคืนสู่ฐานะดังเดิมโดยโรงเรียนต้องคืนทรัพย์สินดังกล่าวให้แก่ผู้ขาย แต่เนื่องจากการถ่ายโอนภารกิจโรงเรียนจากสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งไม่มีข้อยุติว่าหน่วยงานของรัฐใดมีหน้าที่รับผิดชอบดำเนินคดีและชำระหนี้ตามคำพิพากษาของศาลดังกล่าว รวมทั้งหากมีการคืนทรัพย์สินดังกล่าว ย่อมถือเป็นการจำหน่ายทรัพย์สินของแผ่นดิน ซึ่งมีความขัดข้องทางกฎหมายและระเบียบของทางราชการในการกลับสู่ฐานะเดิมตามหลักของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เมื่อผู้ขายถูกโต้แย้งสิทธิจึงต้องฟ้องร้องเป็นคดีต่อศาลเพื่อขอให้โรงเรียนคืนทรัพย์สินตามสัญญาซื้อขายให้แก่ตน แต่เมื่อมีการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีจนกระทั่งศาลมีคำพิพากษาแล้ว การที่ศาลได้กำหนดให้คืนทรัพย์สิน หากคืนไม่ได้ให้ใช้ราคานั้นยังส่งผลให้เกิดข้อโต้แย้งในชั้นบังคับคดีเกี่ยวกับสภาพของทรัพย์สินที่ศาลสั่งให้คืน รวมทั้ง

²¹ รพี แพ่งสภา, *อ้าวแล้ว เจริญรศที่ 19*, น. 19.

ราคาที่ต้องชดใช้แทน ตลอดถึงเมื่อโรงเรียนยังคงเพิกเฉยไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล ทั้งหมดหรือบางส่วน ซึ่งเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาขอที่จะร้องขอให้บังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งได้นั้น แต่ก็ไม่สามารถนำยึดทรัพย์สินของโรงเรียนเพื่อการชำระหนี้ตามคำพิพากษาได้ เนื่องจากทรัพย์สินของโรงเรียนถือเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินซึ่งไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี ส่งผลให้ไม่สามารถบังคับคดีให้มีการปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาล ในขณะที่รัฐบัญญัติ หมายเลขที่ 80 - 539 ลงวันที่ 16 กรกฎาคม 1980 ของฝรั่งเศสได้กำหนดให้ฝ่ายปกครองผู้มีหน้าที่ตามคำพิพากษาต้องชำระหนี้ดังกล่าวให้แล้วเสร็จ ภายในกำหนดเวลา 4 เดือน นับแต่ศาลมีคำพิพากษา หากผิดนัดไม่ชำระเงินภายในกำหนดเวลาดังกล่าว เจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาหรือผู้ชนะคดีสามารถดำเนินการบังคับชำระหนี้ได้²² โดยสามารถร้องขอต่อเจ้าหน้าที่ บัญชีของรัฐให้มีการชำระเงินตามคำพิพากษาจากบัญชีของกระทรวงการคลังซึ่งเป็นบัญชีของรัฐได้โดยตรง ในกรณีผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งถูกตัดสินให้ชำระเงินเป็นหน่วยงานที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ อันเป็นการ กำหนดแนวทางแก่เจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาให้ได้รับชำระหนี้ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐเป็นลูกหนี้ตามคำ พิพากษาของศาล

4. ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายในการบังคับชำระหนี้ตามคำพิพากษาของศาล กรณีโรงเรียนตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 ดังกล่าว พบว่า พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 รวมทั้งกฎหมายที่เกี่ยวข้องยังไม่มีบทบัญญัติที่ชัดเจนและเป็นธรรมเพียงพอในเรื่องการบังคับชำระหนี้ ตามคำพิพากษาของศาลดังกล่าว ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงเห็นควรเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ดังนี้

4.1 เพิ่มบทบัญญัติในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 หรือออกระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์การดำเนินคดีกรณีถ่ายโอนภารกิจ โรงเรียนในสังกัดเขตพื้นที่การศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดให้องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นผู้รับโอนมีหน้าที่รับผิดชอบดำเนินคดีและชำระหนี้ที่ถูกก่อให้เกิดขึ้นโดยชอบด้วยกฎหมายซึ่ง รวมถึงการจัดซื้อจัดจ้างโดยชอบด้วยระเบียบของทางราชการเท่านั้น ซึ่งในกรณีที่ผู้อำนวยการโรงเรียน จัดซื้อจัดจ้างโดยปราศจากอำนาจหรือนอกเหนือขอบอำนาจที่กฎหมายกำหนดย่อมไม่สามารถให้สัตยาบัน แก่การกระทำของตนเองได้ มิฉะนั้นถือเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยระเบียบของทางราชการ การให้ สัตยาบันโดยชอบด้วยระเบียบกฎหมายของทางราชการอันจะทำให้โรงเรียนหรือองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นผู้รับโอนมีหน้าที่รับผิดชอบดำเนินคดีและชำระหนี้ควรกำหนดให้มีลักษณะดังนี้

²² L. Neville Brown and John S. Bell, *French Administrative Law*, (Oxford:Clarendon Press, 1998) p. 115. อ้างถึงใน รพี แพ่งสภา, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 19*, น. 17.

4.1.1 การให้สัตยาบันต้องกระทำในลักษณะเดียวกับแบบของการเกิดขึ้นของสัญญาตัวแทน กล่าวคือ หากการแต่งตั้งตัวแทนให้เข้าทำสัญญาในเรื่องที่กฎหมายกำหนดให้ต้องจัดทำเป็นลายลักษณ์อักษร การให้สัตยาบันก็ต้องทำเป็นลายลักษณ์อักษรด้วยจึงจะมีผลเป็นการให้สัตยาบัน ทั้งนี้ โดยนำหลักกฎหมายตัวแทนอังกฤษเกี่ยวกับแบบการให้สัตยาบันซึ่งต้องกระทำในลักษณะเดียวกับแบบการเกิดขึ้นของสัญญาตัวแทนมาปรับใช้

4.1.2 การสัตยาบันต้องกระทำโดยผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไปชั้นหนึ่ง อันเป็นไปตามหลักการตรวจสอบจากผู้บังคับบัญชา เพื่อความเป็นธรรมแก่ผู้ที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะกรณีที่ตัวการเป็นนิติบุคคล

4.2 เพิ่มบทบัญญัติในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 หรือออกระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์การดำเนินคดีกรณีถ่ายโอนภารกิจโรงเรียนในสังกัดเขตพื้นที่การศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผู้รับโอนได้ไปซึ่งสิทธิ หน้าที่ ทรัพย์สิน และความรับผิดชอบในการดำเนินคดีตามภารกิจโรงเรียนที่ได้รับโอนมารวมทั้งมีหน้าที่ชำระหนี้ตามคำพิพากษาของศาลในกรณีมีการถ่ายโอนภารกิจโรงเรียนดังกล่าว ทั้งนี้ โดยนำหลักการจัดการทรัพย์สินและหนี้สินกรณีการถ่ายโอนภารกิจของรัฐที่มีสถานะเป็นนิติบุคคลในกรณีอื่น ๆ และหลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบรวมกิจการของบริษัทจำกัด บริษัทมหาชนจำกัด อันมีลักษณะเป็นการโอนภารกิจจากนิติบุคคลหนึ่งซึ่งสิ้นสถานะความเป็นนิติบุคคลไปเป็นส่วนหนึ่งของอีกนิติบุคคลหนึ่งมาปรับใช้ ซึ่งไม่ว่าจะเป็นกฎหมายไทย กฎหมายเวียดนาม และกฎหมายอินเดีย ล้วนมีบทบัญญัติในทำนองเดียวกันคือกำหนดให้ทรัพย์สิน หนี้สิน และความรับผิด โอนไปเป็นของนิติบุคคลใหม่ทั้งสิ้น

4.3 เพิ่มบทบัญญัติในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 หรือออกระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์การดำเนินคดีกรณีถ่ายโอนภารกิจโรงเรียนในสังกัดเขตพื้นที่การศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ว่า ในกรณีที่โรงเรียนหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผู้รับโอนไม่ชำระหนี้ตามคำพิพากษาของศาลไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน เจ้าหนี้ตามคำพิพากษามีสิทธิดังนี้

4.3.1 ร้องขอต่อกรมบัญชีกลางเพื่อขอให้ชำระหนี้ตามคำพิพากษาให้แก่ตนได้โดยตรง หากโรงเรียนหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผู้รับโอนไม่ชำระหนี้ให้ครบถ้วนภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในคำพิพากษา อันเป็นการนำหลักกฎหมายฝรั่งเศสเกี่ยวกับการบังคับคดีแพ่งและคดีปกครองในกรณีที่หน่วยงานของรัฐเป็นลูกหนี้ตามคำพิพากษาซึ่งผิวนัดชำระหนี้ที่ได้กำหนดให้เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาหรือผู้ชนะคดีสามารถร้องขอให้มีการชำระหนี้ได้โดยตรงต่อบัญชีกระทรวงการคลังซึ่งเป็นบัญชีของรัฐมาปรับใช้

4.3.2 บังคับคดีแก่ทรัพย์สินของโรงเรียนหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผู้รับโอนได้ เว้นแต่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน เนื่องจากทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาไม่นับโอนให้แก่กันได้และอาจถูกครอบครองปรปักษ์ได้เช่นเดียวกับทรัพย์สินของเอกชน ดังนั้น เมื่อหน่วยงานของรัฐในฐานะลูกหนี้ตามคำพิพากษาไม่ชำระหนี้ตามคำพิพากษาของศาล เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาก็ควรจะมีอำนาจบังคับคดีเอาทรัพย์สินดังกล่าวได้ เพื่อความศักดิ์สิทธิ์ของคำพิพากษาและเกิดความเป็นธรรมแก่เจ้าหนี้ตามคำพิพากษา

4.4 เพิ่มบทบัญญัติในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 หรือออกระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์การดำเนินคดีกรณีถ่ายโอนภารกิจโรงเรียนในสังกัดเขตพื้นที่การศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ว่า ในกรณีที่โรงเรียนหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผู้รับโอนไม่ชำระหนี้ตามคำพิพากษาของศาลไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน เจ้าหนี้ตามคำพิพากษามีสิทธิดังนี้

4.4.1 ร้องขอต่อกรมบัญชีกลางเพื่อขอให้ชำระหนี้ตามคำพิพากษาให้แก่ตนได้โดยตรง ซึ่งรวมถึงการขอให้ใช้ราคาแทนในกรณีที่ศาลมีคำสั่งให้คืนทรัพย์สิน หากโรงเรียนหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผู้รับโอนไม่ชำระหนี้ให้ครบถ้วนภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในคำพิพากษา อันเป็นการนำหลักกฎหมายฝรั่งเศสเกี่ยวกับการบังคับคดีแพ่งและคดีปกครอง ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐเป็นลูกหนี้ตามคำพิพากษาซึ่งผิดนัดชำระหนี้ที่ได้กำหนดให้เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาหรือผู้ชนะคดีสามารถร้องขอให้มีการชำระหนี้ได้โดยตรงต่อบัญชีกระทรวงการคลังซึ่งเป็นบัญชีของรัฐบาลมาใช้

4.4.2 บังคับคดีแก่ทรัพย์สินของโรงเรียนหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผู้รับโอนได้ เว้นแต่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน เนื่องจากทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาไม่นับโอนให้แก่กันได้และอาจถูกครอบครองปรปักษ์ได้เช่นเดียวกับทรัพย์สินของเอกชน ดังนั้น เมื่อหน่วยงานของรัฐในฐานะลูกหนี้ตามคำพิพากษาไม่ชำระหนี้ตามคำพิพากษาของศาล เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาก็ควรจะมีอำนาจบังคับคดีเอาทรัพย์สินดังกล่าวได้ เพื่อความศักดิ์สิทธิ์ของคำพิพากษาและเกิดความเป็นธรรมแก่เจ้าหนี้ตามคำพิพากษา

หากมีการแก้ไขปัญหาการบังคับชำระหนี้ตามคำพิพากษาของศาลตามแนวทางที่ผู้ศึกษาได้นำเสนอไว้ข้างต้น จักสามารถยุติปัญหาที่เกิดขึ้นและนำไปสู่หลักการบังคับชำระหนี้ที่มีความชัดเจนและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นได้

บรรณานุกรม

จักรพงษ์ เล็กสกุลไชย. คำอธิบายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยตัวแทน นายหน้า จ้างทำของ รับขน.

กรุงเทพมหานคร:นิติธรรม, 2553.

จิต เศรษฐบุตร. หลักกฎหมายแพ่งลักษณะนิติกรรมและหนี้. กรุงเทพมหานคร:เอราวัณการพิมพ์. 2522.

ไชยยศ เหมะรัชตะ. กฎหมายว่าด้วยสัญญา. กรุงเทพมหานคร:จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2547.

นคร เศรษฐกูรวิจน์. “ทรัพย์สินที่เจ้าพนักงานบังคับคดีขายทอดตลาด.” วารสารรามคำแหง ปีที่ 24 ฉบับที่ 1.

(น. 305-313).

นันทวัฒน์ บรมานันท์. สัญญาทางปกครอง. กรุงเทพมหานคร:วิญญูชน. 2546.

นิตา แสงโชติช่วงชัย. “การให้สัตยาบันของตัวการ” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์:

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555.

บัญญัติ สุชีวะ. กฎหมายลักษณะทรัพย์. กรุงเทพมหานคร: กรุงเทพมหานคร. 2559.

ไพฑิต เอกจริยกร. ตัวแทน-นายหน้า. กรุงเทพมหานคร:วิญญูชน. 2559.

พิชญา เทิดขวัญชัย. การบังคับคดีแพ่งที่พ้นระยะเวลาบังคับคดีแล้วของทรัพย์จำนองและทรัพย์ที่จำนองยึดแล้ว

ขายทอดตลาดยังไม่ได้ จะยึดทรัพย์สินเพิ่มได้หรือไม่, (กรุงเทพมหานคร : กรมบังคับคดี, ปีที่ 19

ฉบับที่ 99 เดือนพฤศจิกายน – ธันวาคม 2558), (น. 3-4)

เพชร จารุสกุล. “กรอบครองปรปักษ์ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน.” วารสารกฎหมายสุโขทัยธรรมมาธิ

ราช. (น. 80-91).

มานิตย์ จุมปา. คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยทรัพย์สิน. กรุงเทพมหานคร:สำนักพิมพ์

แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2557.

รพี แพ่งสภา. “ปัญหาการบังคับคดีที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองไทย” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะ

นิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543.

ศนันท์กรณ (จำปี) โสติพันธ์. คำอธิบาย นิติกรรม-สัญญา. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน. 2552.

ศักดิ์ สอนงชาติ. คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ นิติกรรมสัญญา. กรุงเทพมหานคร:นิติบรรณ

การ. 2557.

สมเดช สีแสง. คู่มือบริหารโรงเรียน สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ตาม พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ. ชัยนาท : ชมรม

พัฒนาความรู้ด้านระเบียบกฎหมาย พัฒนามาตรฐานวิชาชีพครู. 2554.

สำนักงานคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น. สรุปรายละเอียดแผนปฏิบัติการ

กำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การกิจที่ถ่ายโอนแล้ว.

สืบค้นเมื่อวันที่ 15 ตุลาคม 2559 จาก<http://www.local.moi.go.th/transfer%20plan8.pdf>

Bowstead .W. A Digest of the Law of agency.,Clack, New Jersey: The Lawbook Exchange Ltd. 2007.

Clive M, Schimthoff, David A.G. Sarre. Charlesworth's Mercantile law. fourteenth edition, London :
EL/BS, 1986.

L. Neville Brown and John S. Bell. French Administrative Law. Oxford:Clarendon Press. 1998.

Nicholas,B. French Law of Contract. London : Butterworths. 1982.

Richard stone. Law of Agency. London : Cavendish Publishing Limited. 1996.