



บทความทางวิชาการ

เรื่อง

ผลกระทบของธนาคารในฐานะสถาบันการเงินของรัฐ
กรณีหน่วยงานทางปกครองมีคำสั่งให้อายัดบัญชี
เงินฝากเพื่อผู้เยาว์นำส่งชำระภาษีอากร

จัดทำโดย

นางลภาวรรณ จันทร์กระจำง

รองผู้อำนวยการธนาคารออมสิน กลุ่มลูกค้าธุรกิจและภาครัฐ

เอกสารฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรมหลักสูตร

นักบริหารระดับสูงในกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง (บสป.) รุ่นที่ ๔

ประจำปี พ.ศ. ๒๕๖๘ - ๒๕๖๙

ลิขสิทธิ์ของมูลนิธิวิจัยและพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางปกครอง

(บทความทางวิชาการฉบับนี้ เป็นวรรณกรรมของผู้เข้ารับการอบรมโดยเฉพาะ)

ได้พิจารณาบทความทางวิชาการฉบับนี้แล้ว เห็นควรรับเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาอบรม
หลักสูตรนักบริหารระดับสูงในกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง (บสป.) รุ่นที่ ๔ ประจำปี
พ.ศ. ๒๕๖๘ - ๒๕๖๙ ของมูลนิธิวิจัยและพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางปกครอง

..... พจน งาม ที่ปรึกษาการจัดทำบทความ
(นางศิริวรรณ จุลโพธิ์)
วันที่ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๙

ผลกระทบของธนาคารในฐานะสถาบันการเงินของรัฐ กรณีหน่วยงานทางปกครองมีคำสั่งให้อายัดบัญชี เงินฝากเพื่อผู้เยาว์นำส่งชำระภาษีอากร

นางลภาวรรณ จันทร์กระจำจ

รองผู้อำนวยการธนาคารออมสิน กลุ่มลูกค้าธุรกิจและภาครัฐ
ผู้เข้ารับการอบรมหลักสูตรนักบริหารระดับสูงในกระบวนการยุติธรรม (บสป.) รุ่นที่ ๔

บทคัดย่อ

ในกระบวนการจัดเก็บภาษีอากรของกรมสรรพากรนั้น สำหรับประชาชนผู้มีหน้าที่เสียภาษี หากไม่ชำระภาษีหรือชำระภาษีไม่ครบถ้วน บทบัญญัติของประมวลกฎหมายรัษฎากรได้ให้อำนาจกรมสรรพากรสามารถใช้อำนาจทางปกครองหรือดำเนินกิจการทางปกครองเพื่อให้ได้รับชำระภาษีอากรที่ค้างชำระโดยวิธีการออกคำสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินและขายทอดตลาดทรัพย์สินของประชาชนผู้ต้องรับผิดชอบชำระภาษีอากร บทความนี้จึงจัดทำขึ้นเพื่อศึกษาผลกระทบของธนาคารออมสินในฐานะสถาบันการเงินของรัฐ กรณีหน่วยงานทางปกครองมีคำสั่งให้อายัดบัญชีเงินฝากเพื่อผู้เยาว์นำส่งชำระภาษีอากร เมื่อธนาคารโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง คัดค้านไม่ดำเนินการอายัดบัญชีเงินฝากเพื่อผู้เยาว์ตามคำสั่งกรมสรรพากร และนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองเพราะเห็นว่าการอายัดสิทธิเรียกร้องในบัญชีเงินฝากไม่ชอบด้วยกฎหมาย ด้วยเหตุนี้ผู้เขียนจึงนำเสนอคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย มาศึกษาวิเคราะห์และค้นคว้าเพิ่มเติมเพื่อหาบรรทัดฐานการบังคับใช้กฎหมายที่อาจเป็นประโยชน์ในการปฏิบัติงานของสถาบันการเงินของรัฐในภายหน้า

คำสำคัญ คำสั่งทางปกครอง ; การอายัดสิทธิเรียกร้อง ; บัญชีเงินฝากเพื่อผู้เยาว์

บทนำ

นิยามของบัญชีเงินฝากประเภท บัญชีเงินฝากเพื่อผู้เยาว์ หรือบัญชีเงินฝากสำหรับเด็ก สถาบันการเงินหลายแห่งมีผลิตภัณฑ์บัญชีเงินฝากประเภทนี้ เพื่อให้บิดามารดาได้ออมเงินให้บุตรไว้ใช้จ่ายในอนาคต สำหรับบุคคลผู้มีสิทธิ์เปิดบัญชีเงินฝากเพื่อผู้เยาว์หรือบัญชีเงินฝากสำหรับเด็กจะต้องมีความสัมพันธ์เป็นบิดามารดาหรือผู้ปกครองของผู้เยาว์ ทำหน้าที่ดำเนินการฝาก-ถอนเงินดูแลบัญชีแทนผู้เยาว์ ในระหว่างที่ผู้เยาว์ยังไม่สามารถทำธุรกรรมด้วยตนเองได้ จนกว่าจะบรรลุนิติภาวะเงินในบัญชีจึงจะเป็นของผู้เยาว์ และสามารถดำเนินการทำธุรกรรมฝาก-ถอนเงินเองได้ โดยบัญชีเงินฝากประเภทนี้มีเงื่อนไขเฉพาะตัวขึ้นอยู่กับแต่ละสถาบันการเงิน

วัตถุประสงค์ของการเขียนบทความนี้ มาจากการออกคำสั่งโดยกรมสรรพากร ให้ธนาคารออมสินอายัดบัญชีเงินฝากเพื่อผู้เยาว์นำส่งชำระหนี้ภาษีอากร ถือเป็นการใช้อำนาจทางปกครองออกคำสั่งอายัดสิทธิเรียกร้องในบัญชีเงินฝากที่มีชื่อของผู้ต้องรับผิดชอบชำระภาษีอากร ค้างเป็นเจ้าของหรือเจ้าของร่วม คำสั่งทางปกครองนี้ส่งผลกระทบต่อผู้เยาว์ซึ่งเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในบัญชีเงินฝากเพื่อผู้เยาว์ และมีผลกระทบต่อการปฏิบัติงานของธนาคารออมสินหากพนักงานของธนาคารดำเนินการอายัดบัญชีตามคำสั่งของกรมสรรพากร ธนาคารออมสินจึงขอให้ศาลปกครองพิจารณาเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นมูลเหตุพิพาทของการใช้อำนาจทางปกครองของเจ้าหน้าที่รัฐออกคำสั่งทางปกครอง โดยมีคู่กรณีเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกันเอง

กฎหมาย/ทฤษฎี

ในเนื้อหาของเรื่องที่คุณเขียนนำมาศึกษาครั้งนี้ เกี่ยวข้องกับหลักกฎหมายและทฤษฎีที่จะกล่าวถึงดังต่อไปนี้

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๒ หนี้ มาตรา ๑๙๔ “ด้วยอำนาจแห่งมูลหนี้ เจ้าหนี้ย่อมมีสิทธิจะเรียกให้ลูกหนี้ชำระหนี้ได้” อธิบายความตามตัวบทกฎหมายมาตรานี้ เมื่อมีมูลหนี้เกิดขึ้นตามกฎหมาย ไม่ว่ามูลหนี้จะเกิดจากสัญญา การละเมิด เจ้าหนี้ย่อมมีสิทธิเรียกร้องให้ลูกหนี้ชำระหนี้ตามที่กฎหมายหรือสัญญากำหนดไว้ ซึ่งเป็นสิทธิระหว่างบุคคลสองฝ่าย คือเจ้าหนี้และลูกหนี้เท่านั้น หากลูกหนี้ไม่ชำระหนี้ตามที่กำหนด เจ้าหนี้จึงมีสิทธิใช้กระบวนการทางกฎหมายเพื่อบังคับชำระหนี้จากทรัพย์สินของลูกหนี้ได้

ตัวบทกฎหมายมาตรานี้เป็นหลักพื้นฐานของสิทธิเรียกร้องระหว่างบุคคลสองฝ่าย คือเจ้าหนี้และลูกหนี้ โดยสรุปได้ ๓ ประการ ประการแรกเจ้าหนี้มีสิทธิฟ้องให้ลูกหนี้ชำระหนี้ได้ ประการที่สองสิทธิเรียกร้อง เป็นสิทธิส่วนบุคคลใช้ได้เฉพาะคู่กรณี ประการสุดท้ายหากไม่ชำระ เจ้าหนี้บังคับคดีเอาทรัพย์สินลูกหนี้ได้

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๕ ได้ให้ความหมายของ “คำสั่งทางปกครอง” คือ การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ

คำสั่งทางปกครอง อาจกระทำเป็นหนังสือหรือกระทำด้วยวาจาหรือในรูปแบบอื่นก็ได้ โดยมีองค์ประกอบหรือสาระสำคัญพอสังเขปดังนี้

๑. ต้องเป็นการกระทำอันเกิดจากการใช้อำนาจรัฐของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง
๒. คำสั่งทางปกครองจะต้องกระทำโดยเจ้าหน้าที่รัฐ
๓. คำสั่งทางปกครองต้องเป็นการกำหนดกฎเกณฑ์อันมุ่งผลในทางกฎหมาย
๔. คำสั่งทางปกครองต้องเป็นการกระทำที่เกิดผลเฉพาะกรณี

๕. คำสั่งทางปกครองต้องมีผลบังคับโดยตรงออกไปกระทบสิทธิหน้าที่ของบุคคลภายนอกฝ่ายปกครอง

การสิ้นผลของคำสั่งทางปกครอง เกิดขึ้นได้โดยเจ้าหน้าที่ปลงคำสั่งทางปกครองนั้น แบ่งเป็น ๒ ประเภท ตามหลักพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

๑. การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยหลักแล้วทั้งเจ้าหน้าที่และคู่กรณีจะได้ประโยชน์จากการเพิกถอน เจ้าหน้าที่ได้ประโยชน์เพราะจะได้แก้ไขการกระทำของตนให้ชอบด้วยกฎหมาย ส่วนคู่กรณีได้ประโยชน์เพราะจะเป็นการปลดภาระของตน การเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวจึงอยู่ในดุลพินิจของเจ้าหน้าที่

๒. การยกเลิกคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นการทำให้คำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายสิ้นผลบังคับ เหตุที่จะยกเลิกคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายและเป็นการให้ประโยชน์เอาไว้ หากไม่เข้าเหตุที่กฎหมายกำหนดแล้ว เจ้าหน้าที่ที่จะยกเลิกคำสั่งทางปกครองดังกล่าวไม่ได้ สำหรับการยกเลิกเจ้าหน้าที่อาจกระทำได้โดยต้องคำนึงถึงประโยชน์ของบุคคลภายนอกประกอบด้วย

ตัวอย่างคำพิพากษาศาลปกครอง

ผู้เขียนขอยกตัวอย่างที่เกิดขึ้นในสถาบันการเงินของรัฐที่ผู้เขียนปฏิบัติงานเพื่อใช้เป็นกรณีศึกษาสำหรับวิเคราะห์แนวคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด ดังนี้

คดีแรก คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขดำที่ อร.๑๒๒/๑๕๖๑ คดีหมายเลขแดงที่ อร.๔๙/๒๕๖๔ (อุทธรณ์คำพิพากษา) เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ระหว่างผู้ฟ้องคดี ธนาคารออมสิน กับผู้ถูกฟ้องคดี กรมสรรพากร

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาว่า คดีมีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยว่าคำสั่งอายัดตามมาตรา ๑๒ วรรคสอง แห่งประมวลรัษฎากร บัญญัติว่า “เพื่อให้ได้รับชำระภาษีอากรค้าง ให้อธิบดีมีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ต้องรับผิดชอบภาษีอากรหรือนำส่งภาษีอากรได้ทั่วราชอาณาจักร โดยมีต้องขอให้ศาลออกหมายยึดหรือสั่ง อำนาจดังกล่าวอธิบดีจะมอบให้รองอธิบดีหรือสรรพากรเขตก็ได้” ผู้ถูกฟ้องคดีได้ตรวจสอบพบว่า นายโสภณเป็นผู้ค้างชำระภาษีอากร โดยมีนางจริยา ภรรยาของนายโสภณ เป็นผู้ต้องร่วมรับผิดชอบในหนี้ภาษีอากรค้าง ผู้ถูกฟ้องคดีได้แจ้งเตือนแต่ไม่มีการชำระภาษีอากรค้าง จึงออกคำสั่งแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีอายัดสิทธิเรียกร้องในบัญชีเงินฝากธนาคารออมสิน สาขาพนม ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีเห็นว่าบัญชีเงินฝากนั้นมีชื่อบัญชี นางจริยา เพื่อเด็กชายตนพงษ์ โดยผู้ถูกฟ้องคดีได้ออกคำสั่งห้ามมิให้ธนาคารออมสิน จำหน่าย จ่าย โอนสิทธิเรียกร้องในบัญชีเงินเพื่อผู้เยาว์นี้ ให้บุคคลอื่นใด นับแต่วันที่รับคำสั่ง

คดีนี้มีประเด็นปัญหาที่ต้องพิจารณาว่า ผู้ถูกฟ้องคดีมีอำนาจในการออกคำสั่งอายัดสิทธิเรียกร้องในบัญชีเงินเพื่อผู้เยาว์นี้หรือไม่ ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่าสิทธิเรียกร้องที่ผู้ถูกฟ้องคดีในฐานะเจ้าหน้าที่ออกคำสั่งให้อายัดบัญชีเพื่อนำเงินมาชำระหนี้ภาษีอากรค้าง ต้องเป็นสิทธิเรียกร้องของลูกหนี้ต่อทรัพย์สินที่เป็นของลูกหนี้เท่านั้น ผู้ถูกฟ้องคดีไม่อาจอายัดสิทธิเรียกร้องของลูกหนี้ต่อทรัพย์สิน

ที่เป็นของผู้อื่น ในคดีนี้เมื่อผู้ฟ้องคดี ธนาคารออมสินระบุชื่อบัญชีนางจริยา เพื่อเด็กชายดนูพงษ์ เงินที่ฝากในบัญชีนี้จึงไม่เป็นกรรมสิทธิ์ของนางจริยา แต่เป็นกรรมสิทธิ์ของเด็กชายดนูพงษ์ ซึ่งเป็นผู้เยาว์ นับตั้งแต่วันที่เปิดบัญชีฝากธนาคารตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ ๒๙ (พ.ศ. ๒๕๑๙) ออกตามความในพระราชบัญญัติธนาคารออมสิน พ.ศ. ๒๔๘๙ ว่าด้วยการรับฝากเงินออมสิน ข้อ ๑๓ การถอนเงินฝากที่ฝากไว้เพื่อประโยชน์ของผู้เยาว์ ให้ผู้ฝากถอนได้เฉพาะเพื่อประโยชน์ของผู้เยาว์และในระหว่างที่ผู้เยาว์ยังไม่บรรลุนิติภาวะเท่านั้น นางจริยาผู้ฝากมีสิทธิถอนเงินฝากได้เฉพาะในระหว่างที่เด็กชายดนูพงษ์ ยังไม่บรรลุนิติภาวะและต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ของผู้เยาว์เท่านั้น

ดังนั้นคำสั่งอายัดสิทธิเรียกร้องของนางจริยาต่อบัญชีเงินฝากเพื่อผู้เยาว์ที่พิพาทนี้ จึงไม่ใช่สิทธิเรียกร้องของลูกหนี้ต่อทรัพย์ที่เป็นของลูกหนี้ เพราะเงินฝากในบัญชีเงินฝากเพื่อผู้เยาว์ ไม่ใช่สิทธิเรียกร้องต่อทรัพย์สินของนางจริยา ผู้ถูกฟ้องคดีไม่อาจออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีอายัดบัญชีเงินฝากเพื่อผู้เยาว์ที่พิพาทนี้เพื่อการชำระภาษีอากรค้าง การออกคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย อุทธรณ์คำพิพากษาของผู้ถูกฟ้องคดีฟังไม่ขึ้น ศาลปกครองสูงสุดพิพากษายืน

คดีที่สอง คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขดำที่ อร.๑๒๓/๒๕๖๑ คดีหมายเลขแดงที่ อร.๑๗/๒๕๖๖ (อุทธรณ์คำพิพากษา) เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ระหว่างผู้ฟ้องคดี ธนาคารออมสิน กับผู้ถูกฟ้องคดี กรมสรรพากร

ในคดีนี้ศาลปกครองสูงสุดพิพากษายืนตามพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นข้อเท็จจริงในคดีผู้ถูกฟ้องคดี กรมสรรพากร ไม่เห็นพ้องด้วย ที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งอายัด ตามมาตรา ๑๒ แห่งประมวลรัษฎากร จึงได้ยื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุด คดีมีประเด็นที่ต้องพิจารณาดังนี้ ในประเด็นธนาคารออมสิน ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิฟ้องคดีนี้หรือไม่

ผู้ฟ้องคดีโดยธนาคารออมสิน ได้มีหนังสือชี้แจงผู้ถูกฟ้องคดีว่าบัญชีเงินฝากธนาคารออมสิน ที่มีชื่อบัญชีนายสุชาติ เพื่อเด็กชายนิติธรรม ถอนเงินได้เฉพาะเพื่อประโยชน์ของผู้เยาว์เท่านั้นไม่สามารถถอนเพื่อส่งชำระหนี้ภาษีอากรให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีได้ จากนั้นผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือแจ้งเตือนให้ผู้ฟ้องคดีนำส่งเงินตามอายัด ต่อมาผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือคัดค้านตามคำสั่งอายัด และให้ผู้ถูกฟ้องคดียกเลิกคำสั่งอายัด เนื่องจากเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ถูกฟ้องคดีมีหนังสือแจ้งยืนยันให้ผู้ฟ้องคดีทราบว่าจะไม่อาจรับพิจารณาการคัดค้านคำสั่งอายัดของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องศาลปกครองชั้นต้น ซึ่งศาลปกครองชั้นต้นได้เพิกถอนคำสั่งอายัดตาม มาตรา ๑๒ แห่งประมวลรัษฎากร

ศาลพิเคราะห์แล้วเห็นว่าสิทธิเรียกร้องที่ผู้ถูกฟ้องคดีในฐานะเจ้าหนี้จะออกคำสั่งให้อายัดเพื่อนำเงินมาชำระหนี้ภาษีอากรค้างนั้น จะต้องเป็นสิทธิเรียกร้องของลูกหนี้ต่อทรัพย์สินของลูกหนี้เท่านั้น ผู้ถูกฟ้องคดีไม่อาจอายัดสิทธิเรียกร้องของลูกหนี้ต่อทรัพย์สินที่เป็นของบุคคลอื่นต่อได้ ข้อเท็จจริงปรากฏว่าบัญชีเงินฝากธนาคารระบุชื่อนายสุชาติ เพื่อเด็กชายนิติธรรม เป็นบัญชีเงินฝากที่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ ๒๙ (พ.ศ. ๒๕๑๙) ออกตามความในพระราชบัญญัติธนาคารออมสิน พ.ศ. ๒๔๘๙ ว่าด้วยการรับฝากเงินออมสิน ข้อ ๑๓ และ ข้อ ๑๔ วรรคหนึ่ง

ดังนั้นถือว่าเงินในบัญชีเงินฝากดังกล่าวมิใช่ทรัพย์สินของนายสุชาติ ผู้ค้างชำระภาษีอากรแต่อย่างใด การที่ผู้ถูกฟ้องคดีออกคำสั่งอายัดสิทธิเรียกร้องของนายสุชาติ ตามมาตรา ๑๒ วรรคสอง แห่งประมวลรัษฎากร บัญญัติว่าเพื่อให้ได้รับชำระภาษีอากรค้าง ให้อธิบดีมีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ต้องรับผิดชอบภาษีอากรหรือนำส่งภาษีอากรได้ทั่วราชอาณาจักร โดยมีต้องขอให้ศาลออกหมายยึดหรือสั่ง อำนาจดังกล่าวอธิบดีจะมอบให้รองอธิบดีหรือสรรพากรเขตก็ได้ จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย อุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีฟังไม่ขึ้น

ส่วนประเด็นปัญหาที่ผู้ถูกฟ้องคดีอุทธรณ์อ้างว่า หากนายสุชาติไม่มีเงินชำระหนี้ภาษีอากรค้าง แต่กลับมีเงินนำเข้าฝากบัญชีเพื่อผู้เยาว์เฉลี่ยปีละหนึ่งครั้ง โดยบัญชีเงินฝากธนาคารถือเป็นสังหาริมทรัพย์ที่สามารถยกย้าย ปกปิด ซ่อนเร้นได้โดยง่าย พฤติการณ์ดังกล่าวส่งไปในทางหลีกเลี่ยงมิให้ผู้ถูกฟ้องคดีติดตามเร่งรัดภาษีอากร ศาลเห็นว่าเมื่อบิดามารดามีหน้าที่อุปการะเลี้ยงดู และให้การศึกษาบุตรตามสมควรแก่บุตรในระหว่างที่เป็นผู้เยาว์จึงเป็นเรื่องปกติวิสัยของบิดาจะกระทำหน้าที่อุปการะเลี้ยงดูบุตร ประกอบกับการพิจารณาจำนวนเงินที่นำฝากเข้าบัญชีเพื่อผู้เยาว์ มีรายงานดังนี้ ครั้งที่ ๑ เมื่อวันที่เปิดบัญชี จำนวนเงิน ๕๐๐ บาท ครั้งที่ ๒ จำนวนเงิน ๒,๐๐๐ บาท ครั้งที่ ๓ จำนวนเงิน ๕๐๐ บาท และการฝากเงินภายหลังนายสุชาติต้องรับผิดชอบในหนี้ภาษี ปรากฏว่ามีการฝากเงินอีกจำนวน ๒ ครั้งดังนี้ ครั้งที่ ๑ จำนวนเงิน ๘,๐๐๐ บาท ครั้งที่ ๒ จำนวน ๑๒,๗๐๐ บาท ศาลเห็นว่าจำนวนเงินฝากดังกล่าวทั้งหมดมิได้สูงผิดปกติ จนถือได้ว่าเป็นยกย้าย ปกปิด หรือซ่อนเร้น อันเป็นการหลบเลี่ยงการติดตามเร่งรัดจัดเก็บภาษีของผู้ถูกฟ้องคดี หรือเป็นการใช้สิทธิโดยไม่สุจริต ข้ออ้างของผู้ถูกฟ้องคดีรับฟังไม่ได้ ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วยพิพากษายืน

บทวิเคราะห์

กรณีเรื่องคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ระหว่างผู้ฟ้องคดี ธนาคารออมสิน กับผู้ถูกฟ้องคดี กรมสรรพากร ผู้เขียนมีข้อสังเกตว่า ผลการพิจารณาคดีตัวอย่างทั้งสองคดี ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ออกคำสั่งอายัดบัญชีเงินฝากเพื่อผู้เยาว์ เนื่องจากบัญชีเงินฝากเพื่อผู้เยาว์เป็นบัญชีเงินฝากที่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย ฎบที่ ๒๙ (พ.ศ.๒๕๑๙) ออกตามความในพระราชบัญญัติธนาคารออมสิน พ.ศ. ๒๔๘๙ ว่าด้วยการรับฝากเงินออมสินข้อ ๑๓ ประกอบกับ มาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติธนาคารออมสิน พ.ศ. ๒๔๘๙ แม้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีไม่เห็นพ้องด้วยกับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น ผู้ถูกฟ้องคดีขออุทธรณ์คำพิพากษา ผลการพิจารณาในศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วย พิพากษายืน

ผู้เขียนสังเกตได้ว่าบรรทัดฐานคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นและคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด เมื่อมีกรณีหน่วยงานทางปกครองมีคำสั่งให้อายัดบัญชีเงินฝากเพื่อผู้เยาว์นำส่งชำระภาษีอากรศาลปกครองจะให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้น เนื่องจากเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะบัญชีเงินฝากเพื่อผู้เยาว์เป็นบัญชีเงินฝากที่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย ตามที่กล่าวในข้างต้น

อีกประเด็นหนึ่งที่ผู้เขียนสังเกตได้ในเรื่องนี้ ตามนัยของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๒ หนี้ มาตรา ๑๙๔ บัญญัติว่า “ด้วยอำนาจแห่งมูลหนี้ เจ้าหนี้อย่อมมีสิทธิจะเรียกให้ลูกหนี้ชำระหนี้ได้ อนึ่งการชำระหนี้ด้วยดเว้นการอันใดอันหนึ่งก็ย่อมมิได้” กฎหมายบัญญัติให้เจ้าหนี้อยู่มีสิทธิเรียกให้ลูกหนี้ชำระหนี้ได้ ต้องมีมูลหนี้ที่มีผลผูกพันตามกฎหมายระหว่างสองฝ่ายคือ เจ้าหนี้ กรมสรรพากร กับลูกหนี้ ผู้ค้างภาษีอากรในกรณีคดีตัวอย่างทั้งสองคดีนี้ ลูกหนี้ ผู้ค้างภาษีอากร คือ บิดามารดาหรือผู้ปกครองที่มีชื่อปรากฏอยู่ในชื่อบัญชีเงินฝากเพื่อผู้เยาว์เพียงเท่านั้น แต่ผู้ที่เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในบัญชีเงินฝากเพื่อผู้เยาว์โดยแท้จริงนั้น คือผู้เยาว์นับตั้งแต่วันที่เปิดบัญชีเงินฝากธนาคาร ดังนั้นเจ้าหนี้ กรมสรรพากร ย่อมมีสิทธิเรียกร้องต่อทรัพย์สินที่เป็นของลูกหนี้เท่านั้น และทรัพย์สินที่เจ้าหนี้จะดำเนินการอายัดได้ต้องเป็นทรัพย์สินของลูกหนี้เท่านั้น คำสั่งให้อายัดบัญชีเงินฝากเพื่อผู้เยาว์จึงไม่ใช่กรณีที่เจ้าหนี้ กรมสรรพากรจะกระทำได้ เพราะเงินในบัญชีเงินฝากเพื่อผู้เยาว์ไม่ใช่ทรัพย์สินที่เป็นกรรมสิทธิ์ของลูกหนี้ ผู้ค้างภาษีอากรโดยแท้จริง

นอกจากนี้ผู้เขียนสังเกตว่า ศาลวินิจฉัยประเด็นระหว่างเจ้าหนี้กับลูกหนี้ในเรื่องสิทธิเรียกร้องอันเป็นสิทธิที่เจ้าหนี้อยู่นายหนึ่งจะเรียกร้องให้ลูกหนี้ชำระหนี้ให้แก่ตนได้ เมื่อมีมูลหนี้เกิดขึ้นไม่ว่าหนี้นั้นจะเกิดจากสัญญา การละเมิด เจ้าหนี้อยู่มีสิทธิเรียกร้องให้ลูกหนี้ชำระหนี้ตามที่กฎหมายหรือสัญญากำหนดไว้ แต่สำหรับในกรณีคดีตัวอย่างนี้ที่ผู้เขียนนำมาศึกษานี้ การที่เจ้าหนี้ที่กรมสรรพากรมีคำสั่งทางปกครองให้ธนาคารออมสินดำเนินการอายัดบัญชีเงินฝากเพื่อผู้เยาว์ ไม่ถือเป็นสิทธิเรียกร้องอันเป็นสิทธิที่เจ้าหนี้อยู่นายหนึ่งจะเรียกร้องให้ลูกหนี้ชำระหนี้ให้แก่ตนได้ เนื่องจากลูกหนี้ผู้ค้างภาษีอากรในกรณีคดีตัวอย่างนี้คือบิดามารดาที่มีชื่อปรากฏอยู่ในชื่อบัญชีเงินฝากเพื่อผู้เยาว์ แต่กรรมสิทธิ์ในตัวเงินฝากของบัญชีเงินฝากเพื่อผู้เยาว์ไม่ใช่ทรัพย์สินที่เป็นกรรมสิทธิ์ของบิดามารดาที่มีชื่อปรากฏอยู่ ดังนั้นในกรณีนี้เจ้าหนี้กรมสรรพากรไม่มีสิทธิเรียกร้องให้ธนาคารออมสินดำเนินการอายัดบัญชีเงินฝากเพื่อผู้เยาว์

บทสรุป

จากการศึกษาผู้เขียนมีความเห็นว่ามูลเหตุเรื่องพิพาทเกิดขึ้นจาก กรมสรรพากร ในฐานะเจ้าหนี้ของผู้ค้างภาษีอากรใช้อำนาจออกคำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ประกอบกับตามมาตรา ๑๒ วรรคสอง แห่งประมวลรัษฎากร “เพื่อให้ได้รับชำระภาษีอากรค้าง ให้อธิบดีมีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ต้องรับผิดชอบภาษีอากรหรือนำส่งภาษีอากรได้ทั่วราชอาณาจักร โดยมีต้องขอให้ศาลออกหมายยึดหรือสั่ง อำนาจดังกล่าวอธิบดีจะมอบให้รองอธิบดีหรือสรรพากรเขตก็ได้” การที่กรมสรรพากรออกคำสั่งอายัดทรัพย์สินของลูกหนี้ผู้ค้างภาษีอากร โดยให้ธนาคารออมสินอายัดบัญชีเงินฝากทุกบัญชีที่มีชื่อของผู้ค้างภาษีอากร หรือบัญชีอื่นใดที่มีชื่อของผู้ค้างภาษีอากร เป็นเจ้าของหรือเจ้าของร่วม ถือเป็นการปฏิบัติตามขั้นตอนหรือวิธีการตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ ผู้เขียนมีความเห็นว่าการก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมกับผู้เยาว์ เนื่องจากเงินที่ฝากเข้าบัญชีเงินฝากเพื่อผู้เยาว์ เป็นกรรมสิทธิ์ของผู้เยาว์ทันทีนับตั้งแต่วันที่ธนาคารออมสินได้รับเงินเข้าบัญชีดังกล่าว ดังนั้น กรรมสิทธิ์ในบัญชีเงินฝากเพื่อผู้เยาว์ที่มีชื่อของผู้ค้างภาษีอากรปรากฏอยู่ในชื่อบัญชี

จึงไม่ใช่กรรมสิทธิ์ของบิดามารดาหรือผู้ปกครองที่เป็นลูกหนี้ผู้ค้างภาษีอากรของกรมสรรพากร ผู้เขียนเห็นด้วยกับคำพิพากษาของศาลปกครองให้เพิกถอนคำสั่งอายัดบัญชีเงินฝากเพื่อผู้เยาว์ ในฐานะผู้ปฏิบัติงานในสถาบันการเงินของรัฐที่ได้รับผลกระทบจากเรื่องพิพาท ธนาคารออมสินได้รับผลกระทบในด้านดีในฐานะของธนาคารผู้รับเปิดบัญชีและรับฝากเงินบัญชีเงินฝากเพื่อผู้เยาว์ ธนาคารออมสินได้ดูแลเงินฝากสำหรับผู้เยาว์ที่บิดามารดาผู้ปกครองเก็บออมเงินไว้สำหรับผู้เยาว์ในอนาคต ได้มีส่วนร่วมเรื่องการส่งเสริมการเก็บออมตลอดจนสร้างวินัยทางการเงิน ประกอบกับที่ผู้เขียนมีความเห็นว่าการอายัดบัญชีเงินฝากทุกบัญชีที่มีชื่อของผู้ค้างภาษีอากร หรือบัญชีอื่นใดที่มีชื่อของผู้ค้างภาษีอากรเป็นเจ้าของหรือเจ้าของร่วม ในเรื่องพิพาทนี้คือการออกคำสั่งให้อายัดบัญชีเงินฝากเพื่อผู้เยาว์ ผู้เขียนเห็นว่าก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมกับผู้เยาว์ อีกทั้งประกอบกับคำพิพากษาศาลปกครองให้เพิกถอนคำสั่งอายัดบัญชีเงินฝาก ย่อมเป็นผลกระทบในด้านดีกับธนาคารในฐานะสถาบันการเงินของรัฐที่ได้ปกป้องกรรมสิทธิ์ในเงินฝากที่เป็นของผู้เยาว์ ตามที่ธนาคารออมสินเป็นรัฐวิสาหกิจ ที่มีรัฐบาลเป็นผู้ค้ำประกันเงินฝากให้แก่ลูกค้าของธนาคาร ซึ่งหมายถึงการรับประกันว่าเงินต้นและดอกเบี้ยของผู้ฝากเงินนั้นจะปลอดภัย อีกประการหนึ่งที่ธนาคารออมสินได้รับผลกระทบในด้านดีนั้นสอดคล้องกับวิสัยทัศน์ธนาคารเพื่อสังคม ที่เป็นผู้นำด้านการส่งเสริมการออม สร้างความมั่นคงให้กับประชาชน เพื่อการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน ตลอดจนผลกระทบเชิงบวกในการเข้าถึงบริการทางการเงิน (Financial inclusion) ที่ธนาคารออมสินได้ส่งเสริมการออมและสร้างวินัยการเงินแก่เด็กเยาวชนและประชาชน รวมไปถึงการที่ธนาคารได้รับผลกระทบเชิงบวกด้านภาพลักษณ์ที่ดีของการเป็นธนาคารเพื่อสังคม

ผู้เขียนขอเสนอแนะแนวทาง ก่อนออกคำสั่งทางปกครองให้เจ้าหน้าที่รัฐดำเนินการยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ค้างภาษีอากร ตามมาตรา ๑๒ วรรคสอง แห่งประมวลรัษฎากร “เพื่อให้ได้รับชำระภาษีอากรค้าง ให้อธิบดีมีอำนาจสั่งยึดหรืออายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ต้องรับผิดชอบภาษีอากรหรือนำส่งภาษีอากรได้ทั่วราชอาณาจักร โดยมีต้องขอให้ศาลออกหมายยึดหรือสั่ง อำนาจดังกล่าวอธิบดีจะมอบให้รองอธิบดีหรือสรรพากรเขตก็ได้” เนื่องจากบทบัญญัติของกฎหมายในเรื่องนี้ให้อำนาจโดยตรงสำหรับกรมสรรพากร สามารถสั่งยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ต้องรับผิดชอบภาษีอากรหรือนำส่งภาษีอากรได้ โดยมีต้องขอให้ศาลออกหมายยึดหรือสั่ง กฎหมายนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อให้กรมสรรพากรได้รับชำระภาษีอากรค้าง วิธีการสั่งยึดหรืออายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินจึงเป็นมาตรการบังคับทางภาษี เพื่อให้กรมสรรพากรดำเนินการจัดเก็บภาษีอากรมีประสิทธิภาพ เนื่องจากจัดเก็บภาษีอากรเป็นแหล่งรายรับสำคัญที่รัฐบาลเรียกเก็บจากประชาชน เพื่อนำไปใช้จ่ายในกิจการต่างๆ รวมทั้งการส่งเสริมเศรษฐกิจของประเทศ ผู้เขียนขอเสนอแนะแนวทางก่อนมีคำสั่งยึดหรืออายัด ดังนี้

๑. เจ้าหน้าที่กรมสรรพากรควรพิจารณาเพิ่มขึ้นตอนกระบวนการตรวจสอบความเป็นเจ้าของทรัพย์สิน ว่าบุคคลผู้ค้างภาษีอากรเป็นผู้มีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินนั้นโดยสมบูรณ์หรือไม่ เพื่อให้แน่ใจว่าทรัพย์สินที่กำลังจะสั่งยึดหรืออายัดนั้นเป็นทรัพย์สินที่ผู้ค้างภาษีอากรมีกรรมสิทธิ์ที่ถูกต้องตามกฎหมาย โดยวิธีให้เจ้าหน้าที่กรมสรรพากรขอตรวจสอบข้อเท็จจริงมายังธนาคารเจ้าของบัญชีว่าผู้ค้างภาษีอากรเป็นผู้มีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินนั้นโดยสมบูรณ์หรือไม่ เนื่องจากมีชื่อของผู้ค้าง

ภาษีอากรปรากฏเป็นเจ้าของบัญชี ประเภทบัญชีเงินฝากเพื่อผู้เยาว์ หรือบัญชีเงินฝากประเภทอื่นที่ต้องการขอตรวจสอบเพื่อให้แน่ใจว่าบัญชีเงินฝากที่จะส่งยึดหรืออายัดนั้นเป็นทรัพย์สินที่ผู้ค้างภาษีอากรมีกรรมสิทธิ์ที่ต้องตามกฎหมาย

๒. สำหรับผู้ต้องรับผิดชอบภาษีอากรไม่ควรละเลยการชำระภาษี เมื่อกรมสรรพากรแจ้งเตือนให้ผู้เสียภาษีทราบถึงยอดหนี้ค้างชำระ หากไม่สามารถชำระภาษีอากรค้างได้ในทันที ให้รีบติดต่อกรมสรรพากรเพื่อขอเจรจาทางแก้ไข พร้อมทั้งจัดเตรียมเอกสารแสดงรายรับ รายจ่ายของตนเอง เพื่อเป็นหลักฐานที่แสดงถึงความสามารถในการผ่อนชำระหนี้ภาษีอากรค้าง

บรรณานุกรม

- ๑ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พ.ศ. ๒๔๖๘
- ๒ พระราชบัญญัติให้ใช้บทบัญญัติแห่งประมวลรัษฎากร พ.ศ. ๒๔๘๑
บทบัญญัติแห่งประมวลรัษฎากร มาตรา ๑๒
- ๓ พระราชบัญญัติธนาคารออมสิน พ.ศ. ๒๔๘๙
- ๔ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙
- ๕ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒
- ๖ กฎกระทรวง ฉบับที่ ๒๙ (พ.ศ. ๒๕๑๙) ออกตามความในพระราชบัญญัติธนาคารออมสิน พ.ศ. ๒๔๘๙ ว่าด้วยการรับฝากเงินออมสิน
- ๗ คำสั่งศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขดำที่ อร.๑๒๒/๒๕๖๑
คดีหมายเลขแดงที่ อร.๔๙/๒๕๖๔ (อุทธรณ์คำพิพากษา)
*เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย
ระหว่าง ธนาคารออมสิน ผู้ฟ้องคดี กับกรมสรรพากร ผู้ถูกฟ้องคดี*
- ๘ คำสั่งศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขดำที่ อร.๑๒๓/๒๕๖๑
คดีหมายเลขแดงที่ อร.๑๗/๒๕๖๖ (อุทธรณ์คำพิพากษา)
*เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย
ระหว่าง ธนาคารออมสิน ผู้ฟ้องคดี กับกรมสรรพากร ผู้ถูกฟ้องคดี*
- ๙ เอกสารประกอบการบรรยาย หลักสูตรนักบริหารระดับสูงในกระบวนการยุติธรรม
ทางปกครอง (บสป.) รุ่นที่ ๔ หัวข้อกระบวนการใช้อำนาจทางปกครอง และหัวข้อการเป็น
ผู้ฟ้องคดี และผู้ถูกฟ้องคดีปกครอง