

## การดำเนินการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มีผลบังคับใช้เป็นการทั่วไปกับการปฏิบัติราชการของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง หรืออาจเรียกว่าเป็นมาตรฐานขั้นต่ำในการปฏิบัติราชการ แต่ถ้าในกรณีที่กฎหมายเฉพาะเรื่องอื่น ๆ ได้บัญญัติวิธีปฏิบัติราชการในเรื่องใดไว้เป็นการเฉพาะแล้วที่มีหลักเกณฑ์ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการ ไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองก็ให้ใช้กฎหมายเฉพาะเรื่องนั้น ซึ่งได้บัญญัติไว้ตามมาตรา 3<sup>1</sup> แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 แต่ถ้าเป็นการใช้มาตรการบังคับทางปกครองเจ้าหน้าที่อาจเลือกใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้ ถ้าเห็นว่ามาตรการบังคับทางปกครองตามกฎหมายอื่นจะเกิดผลน้อยกว่ามาตรการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ดังนั้น เมื่อจะศึกษาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองนั้น ต้องย้อนไปดูนิยามของคำสั่งทางปกครอง ตามกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งจะเห็นได้ว่าคำสั่งทางปกครองตามความหมายในทางวิชาการก็เป็นนิติกรรมทางปกครองชนิดหนึ่ง และนิติกรรมทางปกครองนั้น แบ่งออกเป็น 2 อย่าง คือ กฎซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครองที่มีผลเป็นการทั่วไป กับคำสั่งทางปกครองที่มีผลเป็นการเฉพาะราย

เมื่อพูดถึงนิติกรรมทางปกครอง เราจะต้องคิดทันทีว่าเป็นการตัดสินใจฝ่ายเดียวของฝ่ายปกครองและมีผลผูกพันต่อประชาชน โดยที่ไม่ต้องให้ประชาชนนั้นมายินยอมพร้อมใจด้วยทั้งสิ้น การตัดสินใจฝ่ายเดียวของฝ่ายปกครองและมีผลผูกพันต่อประชาชนถือเป็นนิติกรรมทางปกครอง ซึ่งการผูกพันต่อประชาชนนั้น ถ้าเป็นการผูกพันที่มีผลเป็นการทั่วไปก็เป็นกฎ ถ้ามีผลเป็นการผูกพันเป็นการเฉพาะรายก็เป็นคำสั่งเฉพาะราย ดังนั้น เมื่อเข้าใจนิยามของคำสั่งทางปกครองแล้ว การบังคับตามคำสั่งทางปกครองจะทำให้เราเข้าใจได้อย่างทันทีว่าเมื่อฝ่ายปกครองได้ตัดสินใจที่ทำให้มีผลผูกพันแล้ว กฎหมายย่อมจะให้อำนาจบางสิ่งบางอย่างที่จะทำให้การผูกพันนั้นมีผลขึ้นมาได้จริง

---

<sup>1</sup> มาตรา 3 วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามกฎหมายต่างๆ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายใดกำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องใดไว้โดยเฉพาะและมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการ ไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้

### **1. ความหมายของการบังคับทางปกครอง**

การบังคับทางปกครองหรือการบังคับตามคำสั่งทางปกครองก็คือวิธีการเดียวกัน เพราะโดยส่วนใหญ่แล้วการบังคับทางปกครองก็ต้องมีคำสั่งทางปกครองก่อน เมื่อผู้อยู่ในคำสั่งทางปกครองไม่ยินยอมปฏิบัติ หรือละเว้นการปฏิบัติตามคำสั่ง เจ้าหน้าที่ก็อาจจะต้องใช้มาตรการบังคับทางปกครอง

การบังคับทางปกครอง หมายถึง การดำเนินการของเจ้าหน้าที่โดยใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับประชาชนที่มีภาระผูกพันต้องปฏิบัติตามหน้าที่เพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครอง

### **2. ลักษณะของคำสั่งทางปกครอง**

คำสั่งทางปกครองมีผลต่อผู้รับคำสั่งทางปกครอง 2 ลักษณะ คือ มีผลในตัว ซึ่งไม่ต้องการบังคับทางปกครอง กับไม่มีผลในตัวต้องการการปฏิบัติการทางกายภาพ หรือบังคับให้มีการกระทำทางกายภาพ ดังนั้น จำเป็นต้องมีกฎหมายให้อำนาจฝ่ายปกครองในการบังคับประชาชนให้ปฏิบัติตามความประสงค์ของคำสั่งทางปกครองต่อไป

คำสั่งทางปกครองที่มีผลในตัว เป็นคำสั่งทางปกครองประเภทที่ไม่ต้องการบังคับทางปกครอง ได้แก่ การออกใบอนุญาตก่อให้เกิดสิทธิต่าง ๆ เช่น กรณีของการออกใบอนุญาตให้จัดตั้งโรงงานแปรรูปไม้ โรงค้าไม้แปรรูป การจดทะเบียนการออกใบรับรองสิทธิต่าง ๆ หรือ คำสั่งลงโทษทางวินัย รวมทั้งคำสั่งปฏิเสธต่าง ๆ ด้วย เหล่านี้จะมีผลในตัว ไม่ต้องการบังคับใด ๆ ทั้งสิ้น ซึ่งคล้าย ๆ กับคำพิพากษาของศาลปกครอง เช่น พิพากษาเพิกถอนกฎ เพิกถอนคำสั่ง ซึ่งมีผลในตัวไม่ต้องบังคับ และรวมถึงการพิพากษาให้ชำระหนี้ เป็นต้น

คำสั่งทางปกครองที่ต้องการมีการกระทำทางกายภาพ เป็นคำสั่งทางปกครองประเภทที่ต้องการมีการบังคับให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของการออกคำสั่งทางปกครอง แบ่งออกได้ 2 อย่าง คือ

1. คำสั่งให้ใช้ชำระเงิน ตามมาตรา 57<sup>2</sup> แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งฝ่ายปกครองสั่งให้ชำระเงิน เช่น สั่งให้ชำระค่าธรรมเนียมภาษี ชำระค่าเงินเพิ่ม เบี้ยปรับ

---

<sup>2</sup> มาตรา 57 คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ผู้ใดชำระเงิน ถ้าถึงกำหนดแล้วไม่มีการชำระโดยถูกต้องครบถ้วน ให้เจ้าหน้าที่มีหนังสือเตือนให้ผู้นั้นชำระภายในระยะเวลาที่กำหนด แต่ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน ถ้าไม่มีการปฏิบัติตามคำเตือนเจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้นและขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วน

เช่นนี้เมื่อฝ่ายปกครองสั่งแล้ว ถ้าผู้ที่มีหน้าที่ชำระไม่ชำระให้ถูกต้องครบถ้วน เจ้าหน้าที่ที่มีการปฏิบัติทางกายภาพ เพื่อให้กฎหมายมีความศักดิ์สิทธิ์ คือการใช้มาตรการบังคับเพื่อให้ชำระนี้ อันนี้จำเป็นที่กฎหมายต้องให้อำนาจฝ่ายปกครองในการใช้อำนาจบังคับ

2. คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำหรือละเว้นกระทำ ตามมาตรา 58<sup>3</sup> แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เช่น สั่งให้รื้อถอนอาคาร หรือสิ่งปลูกสร้างในอุทยานแห่งชาติ หรือสั่งให้รื้อถอน ทำลาย หรือขนย้ายสิ่งกีดขวาง แขนว วางหรือกองไว้ในเขตทางหลวง ถ้าผู้ที่เป็นเจ้าของไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง เจ้าหน้าที่จะต้องใช้มาตรการบังคับ ซึ่งการบังคับอย่างนี้กฎหมายต้องเขียนให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ไว้เป็นการเฉพาะ โดยวิธีการที่กฎหมายเขียนไว้ทำ 3 อย่าง คือ

ก) เจ้าหน้าที่เข้าดำเนินการเอง

ข) มอบหมายให้ผู้อื่นกระทำการแทน

ค) กำหนดค่าปรับทางปกครอง เจ้าหน้าที่ผู้ใดมีอำนาจกำหนดค่าปรับจำนวนเท่าใด เป็นไปตามกฎกระทรวงฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2542)<sup>4</sup>

### 3. หลักการที่สำคัญของการบังคับทางปกครอง

การบังคับทางปกครองเป็นมาตรการที่จะต้องกระทบกระเทือนถึงสิทธิของประชาชน ดังนั้นเจ้าหน้าที่จะต้องใช้ดุลยพินิจเลือกใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยคำนึงถึงหลักการที่สำคัญ ดังต่อไปนี้ คือ

---

วิธีการยึดการอาช้ดและการขายทอดตลาดทรัพย์สินให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง โดยอนุโลม ส่วนผู้มีอำนาจสั่งยึดหรืออาช้ดหรือขายทอดตลาดให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

<sup>3</sup> มาตรา 58 คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำหรือละเว้นกระทำ ถ้าผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้

(1) เจ้าหน้าที่เข้าดำเนินการด้วยตนเองหรือมอบหมายให้บุคคลอื่นกระทำการแทน โดยผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองจะต้องชดใช้ค่าใช้จ่ายและเงินเพิ่มในอัตราร้อยละยี่สิบห้าต่อปีของค่าใช้จ่ายดังกล่าวแก่เจ้าหน้าที่

(2) ให้มีการชำระค่าปรับทางปกครองตามจำนวนที่สมควรแก่เหตุ แต่ต้องไม่เกินสองหมื่นบาทต่อวัน เจ้าหน้าที่ระดับใดมีอำนาจกำหนดค่าปรับทางปกครอง จำนวนเท่าใด สำหรับในกรณีใด ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวงในกรณีที่มีความจำเป็นที่จะต้องบังคับการโดยเร่งด่วนเพื่อป้องกันมิให้มีการกระทำที่ขัดต่อกฎหมายที่มีโทษทางอาญา หรือมิให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะ เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยไม่ต้องออกคำสั่งทางปกครองให้กระทำ หรือละเว้นกระทำก่อนก็ได้ แต่ทั้งนี้ต้องกระทำโดยสมควรแก่เหตุและภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตน

<sup>4</sup> กฎกระทรวงฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2542) โปรดดูรายละเอียดภาคผนวก

1. หลักความสมเหตุสมผล
2. หลักการบังคับทางปกครองเท่าที่จำเป็น
3. หลักความแน่นอนและชัดเจน

ซึ่งหลักการที่สำคัญเหล่านี้ได้ถูกกำหนดไว้ในกฎหมายแล้ว คือ หลักความสมเหตุสมผล และหลักการบังคับทางปกครองเท่าที่จำเป็น ตามบทบัญญัติความในมาตรา 56 วรรคสาม<sup>5</sup> แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ส่วนหลักของความแน่นอนและชัดเจน ได้ถูกกำหนดไว้ตามความในมาตรา 59 วรรคสอง<sup>6</sup> และมาตรา 60 วรรคหนึ่ง<sup>7</sup> แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

หลักสำคัญที่เกี่ยวกับการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ประกอบด้วย 3 ประการ

ประการแรก มาตรการบังคับทางปกครองนั้น ต้องสมเหตุสมผล และบังคับเท่าที่จำเป็น ตามมาตรา 56 วรรคสาม<sup>8</sup> แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กำหนดว่า ในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองนั้น ให้เจ้าหน้าที่ใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพียงเท่าที่จำเป็น เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของคำสั่งทางปกครองโดยกระทบกระเทือน ผู้อยู่บังคับของคำสั่งทางปกครองน้อยที่สุด

ประการที่สอง การใช้มาตรการบังคับทางปกครองนั้น จะต้องมีความแน่นอนชัดเจน ตามมาตรา 59 วรรคสอง<sup>9</sup> แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ในเรื่องของการ

---

<sup>5</sup> มาตรา 56 วรรคสาม ให้เจ้าหน้าที่ตามวรรคหนึ่ง หรือวรรคสอง ใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของคำสั่งทางปกครอง โดยกระทบกระเทือนผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองน้อยที่สุด

<sup>6</sup> มาตรา 59 วรรคสอง คำเดื่อนนั้นจะต้องระบุ

(1) มาตรการบังคับทางปกครองที่จะใช้ให้ชัดเจน แต่จะกำหนดมากกว่าหนึ่งมาตรการในคราวเดียวกันไม่ได้

(2) ค่าใช้จ่ายในการที่เจ้าหน้าที่เข้าดำเนินการด้วยตนเองหรือมอบหมายให้บุคคลอื่นกระทำการแทน หรือจำนวนค่าปรับทางปกครองแล้วแต่กรณี

<sup>7</sup> มาตรา 60 วรรคหนึ่ง เจ้าหน้าที่จะต้องใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามที่กำหนดไว้ในคำเดื่อนตามมาตรา 59 การเปลี่ยนแปลงมาตรการจะกระทำได้อีกต่อเมื่อปรากฏว่ามาตรการที่กำหนดไว้ไม่บรรลุตามวัตถุประสงค์

<sup>8</sup> มาตรา 56 วรรคสาม อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 5

<sup>9</sup> มาตรา 59 วรรคสอง อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 6

ใช้มาตรการบังคับเกี่ยวกับการกระทำการ หรือ งดเว้นกระทำการนั้น จะต้องมิหนังสือเตือนแล้ว ระบุมาตรการบังคับที่ชัดเจน และต้องใช้มาตรการหนึ่งมาตรการใดเท่านั้น จะกำหนดใช้มาตรการ มากกว่า 1 มาตรการในคราวเดียวไม่ได้ เช่น ให้รื้อถอน หรือ ชำระค่าปรับ จะใช้มาตรการทั้งสองอย่าง พร้อมกันไม่ได้ และในมาตรา 60 วรรคหนึ่ง กำหนดไว้ว่า เจ้าหน้าที่จะต้องใช้มาตรการบังคับทาง ปกครองตามที่กำหนดไว้ในคำเตือนตามมาตรา 59 การเปลี่ยนแปลงมาตรการจะกระทำได้อีกก็ต่อเมื่อ ปรากฏว่ามาตรการที่กำหนดไว้ไม่บรรลุวัตถุประสงค์ อันนี้ก็เพื่อให้เกิดความแน่นอนชัดเจน

ประการที่สาม การใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทาง ปกครอง พ.ศ. 2539 หรือจะใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามกฎหมายเฉพาะ กฎหมายได้ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ใช้ดุลพินิจได้ ถ้ามาตรการตามกฎหมายเฉพาะมีลักษณะที่เกิดผลน้อยกว่ามาตรการ บังคับทางปกครอง ในกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ตามบทบัญญัติของมาตรา 63<sup>10</sup> แห่ง พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรการบังคับทางปกครองที่กำหนดไว้ ในพระราชบัญญัติปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เป็นมาตรการที่กฎหมายเขียนไว้เป็น ระบบ ระเบียบ และมีขั้นตอนที่ละเอียดรอบคอบ ส่วนมาตรการบังคับที่เขียนไว้ในกฎหมายเฉพาะ ซึ่งอาจจะมีข้อบกพร่อง หรือไม่ทันสมัย หรือไม่สมบูรณ์แบบ ฝ่ายปกครองสามารถเลือกใช้ มาตรการที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 แทนมาตรการใน กฎหมายเฉพาะ แต่ว่าในทางปฏิบัติอาจจะตรงกันข้าม คือ ใครที่ใช้มาตรการบังคับทางปกครองยึด อาศัยทรัพย์ตามประมวลรัษฎากรอยู่ ก็มีระเบียบกฎเกณฑ์ที่ตายตัว หน่วยงานที่ใช้วิธีปฏิบัติตาม พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ที่มีกฎเกณฑ์ละเอียดรอบคอบไม่มีใครกล้า ใช้ เพราะในทางปฏิบัติจะเคยชินกับกฎหมายเฉพาะมากกว่า

ปัจจุบันกฎหมายพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ให้อำนาจแล้วก็ ต้องปฏิบัติ เช่นเดียวกับการที่กฎหมายให้อำนาจดุลพินิจแล้ว การไม่ใช้อำนาจดุลพินิจนั้นถือได้ว่าเป็น การปฏิบัติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จะดำเนินการโดยไปฟ้องศาล ศาลสั่งไม่รับเพราะหน่วยงาน ของรัฐมีอำนาจที่จะบังคับตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้จึงไม่เป็นความเดือดร้อนหรือเสียหายโดย

---

<sup>10</sup> มาตรา 63 ถ้าบทกฎหมายใดกำหนดมาตรการบังคับทางปกครองไว้โดยเฉพาะแล้ว แต่เจ้าหน้าที่เห็นว่ามาตรการบังคับนั้นมี ลักษณะที่จะเกิดผลน้อยกว่ามาตรการบังคับตามหมวดนี้ เจ้าหน้าที่จะใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามหมวดนี้แทนก็ได้

มีอาจหลีกเลี่ยงได้ ตามมาตรา 42<sup>11</sup> แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 การฟ้องคดีเพื่อให้ศาลมีคำพิพากษาหรือฝ่ายปกครองบังคับทางปกครองก็มีผลเท่ากันทุกประการ เพียงแต่ความเคยชินของฝ่ายปกครอง ถ้าศาลไม่พิจารณาพิพากษาและกำหนดค่าบังคับมาให้คู่ความปฏิบัติ เจ้าหน้าที่ก็จะไม่กล้าปฏิบัติ ปฏิบัติแล้วเสี่ยงต่อการถูกฟ้อง แต่ที่สำคัญคือความผิดตามกฎหมายอาญาเพราะเจ้าหน้าที่จะไม่ได้รับการคุ้มครอง

การบังคับทางปกครองที่ไม่จำเป็นต้องมีคำสั่งทางปกครองก่อน โดยปกติการบังคับทางปกครองจะต้องมีคำสั่งทางปกครองก่อน เมื่อผู้อยู่ในคำสั่งทางปกครองไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครอง เจ้าหน้าที่จึงใช้มาตรการการบังคับทางปกครองได้ แต่ก็มีกรณีที่เจ้าหน้าที่มีความจำเป็นเร่งด่วน กฎหมายได้บัญญัติให้อำนาจเจ้าหน้าที่ใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยที่ไม่ต้องมีคำสั่งทางปกครองก่อน เช่น การปลดป้ายโฆษณาที่มีผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือลามกอนาจาร ตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 ซึ่งเป็นไปตามกฎหมายเฉพาะที่กำหนดไว้ว่าถ้ามีการกระทำอย่างนี้ บางทีไม่ต้องมีคำสั่งทางปกครองใด ๆ พนักงานเจ้าหน้าที่ก็สามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อจะจัดการกระทำที่ฝ่าฝืนนั้นได้ โดยให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 11 วรรคสอง<sup>12</sup> ในการที่จะปลดป้าย รื้อ ถอน ขูด ลบ หรือล้างข้อความ หรือภาพนั้นได้เองโดยคิดค่าใช้จ่ายจาก

---

<sup>11</sup> มาตรา 42 ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อน หรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้น การกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือมีข้อโต้แย้ง เกี่ยวกับสัญญาทางปกครองหรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง ตามมาตรา 9 และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหาย หรือยุติข้อโต้แย้งนั้นต้องมีคำสั่งบังคับตามที่กำหนดใน มาตรา 72 ผู้นั้นมีสิทธิ ฟ้องคดีต่อศาลปกครองในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความ เดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ การฟ้องคดีปกครองในเรื่อง นั้นจะกระทำได้ต่อเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว และ ได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้น หรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควร หรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด

<sup>12</sup> มาตรา 11 วรรคสอง ถ้าการ โฆษณาดังกล่าวตามวรรคหนึ่งมีข้อความหรือภาพที่มีผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนหรือลามกอนาจาร พนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจปลด รื้อ ถอน ขูด ลบ หรือล้างข้อความหรือภาพนั้นได้เองโดยคิดค่าใช้จ่ายจากผู้โฆษณาตามที่ได้ใช้จ่ายไปจริง

ผู้โฆษณาตามที่ได้จ่ายไปจริง หรือ พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 มาตรา 59 วรรคสอง<sup>13</sup> ให้อำนาจเจ้าพนักงานจราจรหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ในการที่จะเคลื่อนย้ายรถที่จอดไว้โดยฝ่าฝืนกฎหมายดังกล่าวได้

#### 4. มาตรการทั่วไปในการบังคับทางปกครอง

ฝ่ายปกครองเมื่อมีอำนาจในการสั่งการอย่างไรแล้ว ถ้ามองย้อนกลับไปก่อนที่จะมีกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เราก็คุ้นเคยกับการปฏิบัติตามกฎหมายเฉพาะที่ให้อำนาจฝ่ายปกครองตามมาตรา 25<sup>14</sup> แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ในการที่จะเข้าไปรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างอันเกิดจากการกระทำความผิดในป่าสงวนแห่งชาติ หรือให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 22<sup>15</sup> แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 โดยกฎหมายดังกล่าวกำหนดเอาไว้ว่า เมื่อมีคำสั่งเป็นหนังสือแล้ว ถ้าผู้ที่ได้รับคำสั่งละเลยไม่ยอมปฏิบัติตามคำสั่ง ก็สามารที่จะใช้

---

<sup>13</sup> มาตรา 59 วรรคสอง เจ้าพนักงานจราจรหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ มีอำนาจเคลื่อนย้ายรถที่ หยุดหรือจอดอยู่อันเป็นการฝ่าฝืนบทแห่งพระราชบัญญัตินี้ หรือใช้เครื่องมือ บังคับไม่ให้เคลื่อนย้ายรถดังกล่าวได้

<sup>14</sup> มาตรา 25 เมื่อได้กำหนดป่าใดเป็นป่าสงวนแห่งชาติ และรัฐมนตรีได้แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ควบคุมและรักษาป่าสงวนแห่งชาตินั้นแล้ว ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจ ดังต่อไปนี้

(๑) สั่งให้ผู้หนึ่งผู้ใดออกจากป่าสงวนแห่งชาติ หรือให้งดเว้นการกระทำใดๆ ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ในกรณีที่มีข้อเท็จจริงปรากฏหรือเหตุอันควรสงสัยว่า มีการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้

(๒) สั่งเป็นหนังสือให้ผู้กระทำความผิดต่อพระราชบัญญัตินี้ รื้อถอน แก่ไขหรือทำประการอื่นใดแก่สิ่งที่เป็นอันตราย หรือสิ่งที่ทำให้เสื่อมสภาพในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ภายในเวลาที่กำหนดให้

(๓) ยึด ทำลาย รื้อถอน แก่ไขหรือทำประการอื่น เมื่อผู้กระทำความผิดไม่ปฏิบัติตาม (๒) ไม่ปรากฏตัวผู้กระทำความผิดหรือรู้ตัวผู้กระทำความผิดแต่หาตัวไม่พบ

ถ้าพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ปฏิบัติกรอย่างหนึ่งอย่างใดดังกล่าว และได้เสียค่าใช้จ่ายเพื่อการนั้น ให้ผู้กระทำความผิดชดใช้หรือออกค่าใช้จ่ายนั้นทั้งหมด หรือให้พนักงานเจ้าหน้าที่นำทรัพย์สินที่ยึดไว้ได้ออกขายทอดตลาดหรือขายโดยวิธีอื่นตามที่เห็นสมควรเพื่อชดใช้ค่าใช้จ่ายนั้น และให้นำความในมาตรา ๑๓๒๗ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับแก่เงินที่ได้จากการขายทรัพย์สินนั้นโดยอนุโลม

(๔) ดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดที่เห็นสมควร ทั้งนี้เพื่อป้องกันหรือบรรเทาความเสียหายแก่ป่าสงวนแห่งชาติในกรณีที่มีเหตุฉุกเฉิน

<sup>15</sup> มาตรา 22 ในกรณีที่มีการฝ่าฝืนพระราชบัญญัตินี้ เป็นเหตุให้มีสิ่งปลูกสร้างขึ้นใหม่ หรือมีสิ่งอื่นใดในอุทยานแห่งชาติผิดไปจากสภาพเดิม ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งให้ผู้กระทำความผิดทำลายหรือรื้อถอนสิ่งนั้น ๆ ออกไปให้พ้นอุทยานแห่งชาติ หรือทำสิ่งนั้น ๆ กลับคืนสู่สภาพเดิม แล้วแต่กรณี ถ้าผู้กระทำความผิดไม่ปฏิบัติตาม หรือถ้าไม่รู้ตัวผู้กระทำความผิดหรือเพื่อป้องกันหรือบรรเทาความเสียหายแก่อุทยานแห่งชาติ พนักงานเจ้าหน้าที่จะกระทำการดังกล่าวได้อย่างใดอย่างหนึ่งเองก็ได้ตามสมควรแก่กรณี และผู้กระทำความผิดมีหน้าที่ชดใช้ค่าใช้จ่ายที่ต้องเสียไปในการที่พนักงานเจ้าหน้าที่กระทำการเสียหายนั้น

มาตรการบังคับทางปกครอง คือเข้าไปรื้อถอนอาคารที่ก่อสร้างโดยฝ่าฝืนตามกฎหมายดังกล่าว ดังนั้น มาตรการบังคับทางปกครองดังกล่าวไม่ใช่อำนาจทั่วไปของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง แต่เป็นอำนาจที่กฎหมายเฉพาะกำหนดไว้ ต่อมาเมื่อพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้ถูกตราขึ้นเป็นกฎหมายประกาศลงในราชกิจจานุเบกษามีผลใช้บังคับแล้ว จึงได้นำมาตรการในทางกฎหมายปกครองมาใช้หลายเรื่อง เช่น กระบวนการเตรียมในการออกคำสั่งการให้สิทธิกรณีกำหนดหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการที่จะยกเลิก เพิกถอน วินิจฉัยอุทธรณ์ การขอให้พิจารณาใหม่ และมาตรการในบังคับทางปกครอง

การให้อำนาจในการบังคับทางปกครอง ซึ่งเป็นเรื่องใหม่และวางไว้เป็นหลักทั่วไป ซึ่งเดิมอำนาจโดยทั่ว ๆ ไปอย่างนี้ไม่มี ฉะนั้น หากฝ่ายปกครองจำเป็นจะต้องใช้อำนาจบังคับประชาชน ต้องไปฟ้องศาล ถ้ากฎหมายกำหนดให้อำนาจในการออกคำสั่งรื้อถอนอาคาร บ้านเรือน หรือสิ่งก่อสร้างนั้น ถ้าหากเขาไม่ยอมปฏิบัติตามจะต้องไปฟ้องศาลทันที เพื่ออาศัยอำนาจของศาลโดยให้ศาลออกคำสั่งบังคับ ป้องกันปัญหาการฟ้องร้องทั้งคดีอาญาและคดีแพ่ง หรือความรับผิดชอบทางละเมิด ปัจจุบันกฎหมายก็แก้ปัญหาด้วยการวางมาตรการทั่วไป คือ วางบทเรื่องมาตรการบังคับทางปกครองไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ในส่วนที่ 8 นอกจากวางหลักทั่วไปแล้วยังแก้ปัญหาในเรื่องเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดด้วย คือเจ้าหน้าที่ได้กระทำตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายให้อำนาจไว้ บุคคลภายนอกก็จะมาฟ้องคดีแพ่งให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบอันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ไม่ได้ ตามมาตร 5<sup>16</sup> แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 การใช้มาตรการบังคับให้เจ้าหน้าที่ชำระเงิน ฝ่ายปกครองคุ้นเคยกับการฟ้องคดีเพื่อให้ศาลมีหมายบังคับคดี แต่ไม่คุ้นเคยที่จะใช้อำนาจทางปกครองให้สิทธิในการที่จะยึดอายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินเพื่อชำระหนี้ หรือกรณีที่จะเข้าไปรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างของประชาชนที่ดำเนินการปลูกสร้างโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ปัจจุบันกฎหมายให้อำนาจเข้าไปดำเนินการรื้อถอนได้ โดยใช้มาตรการบังคับทางปกครอง และมีกฎหมายพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

---

<sup>16</sup> มาตรา 5 หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้

ถ้าการละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใด ให้ถือว่ากระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิดชอบ



พ.ศ. 2539 มาตรา 8<sup>17</sup> ในการคุ้มครองเจ้าหน้าที่ที่ใช้อำนาจตามกฎหมายปฏิบัติหน้าที่โดยชอบ ถ้าหากเจ้าหน้าที่ได้กระทำลงไปโดยไม่จงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เจ้าหน้าที่ก็ไม่ให้ต้องรับผิดชอบใช้ค่าความเสียหาย ดังนั้นเวลาที่ศึกษากฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ในหมวด 8 และกฎหมายพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 จะเห็นว่ากฎหมายวางระบบให้สอดคล้องประสานกันว่า การดำเนินบริการสาธารณะของหน่วยงานทางปกครองหรือการใช้อำนาจในการที่จะดูแลความสงบเรียบร้อยของสังคม ทั้งนี้เพื่อให้การบริการสาธารณะเป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์ที่แท้จริง ดังนั้น มาตรการที่กำหนดไว้ในส่วนที่ 8 จึงเป็นมาตรการทั่วไป

กฎหมายที่เคยมีมาก่อนได้บัญญัติให้อำนาจในการยึด อายัดทรัพย์สิน อำนาจในการที่จะเข้าไปรื้อถอนตามกฎหมายควบคุมอาคาร กฎหมายทางหลวง กฎหมายภาษีโรงเรือน กฎหมายรัษฎากร กฎหมายภาษีบำรุงท้องที่ กฎหมายป่าสงวนแห่งชาติ หรือกฎหมายอุทยานแห่งชาติ ได้มีการกำหนดมาตรการบังคับทางปกครองไว้แล้ว แต่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ความในมาตรา 63 ได้กำหนดไว้ว่า ถ้าบทกฎหมายใดกำหนดมาตรการบังคับทางปกครองไว้โดยเฉพาะแล้ว แต่เจ้าหน้าที่เห็นว่าเป็นมาตรการบังคับนั้นมึลักษณะที่จะเกิดผลน้อยกว่ามาตรการบังคับตามหมวดนี้ เจ้าหน้าที่จะใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามหมวดนี้แทนก็ได้ หมายความว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจใช้ดุลพินิจในการที่จะเลือกมาตรการบังคับทางปกครองตามกฎหมายเฉพาะหรือจะใช้มาตรการบังคับตามกฎหมายพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ก็ได้แล้วแต่ดุลพินิจที่จะเห็นสมควร

---

<sup>17</sup> มาตรา 8 ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายเพื่อการละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวแก่หน่วยงานของรัฐได้ ถ้าเจ้าหน้าที่ได้กระทำกรนั้นไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

สิทธิเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามวรรคหนึ่ง จะมีได้เพียงใดให้คำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณีเป็นเกณฑ์ โดยมีต้องให้ใช้เต็มจำนวนของความเสียหายก็ได้

ถ้าการละเมิดเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม ให้หักส่วนแห่งความรับผิดดังกล่าวออกด้วย

ในกรณีที่การละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคน มิให้นำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับ และเจ้าหน้าที่แต่ละคนต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเฉพาะส่วนของตนเท่านั้น

## 5. ขอบเขตของการบังคับทางปกครอง

การบังคับทางปกครองมุ่งใช้กับคำสั่งทางปกครองในเรื่องที่มีเนื้อหาเจาะจง ดังนี้

1. คำสั่งทางปกครองที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการกำหนดให้ผู้ใดชำระเงิน
2. คำสั่งทางปกครองที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการกำหนดให้ผู้ใดกระทำการ หรือละเว้นกระทำการ

คำสั่งทางปกครองดังกล่าวต้องมีการดำเนินการทางกายภาพ เช่น การให้หรือถอนอาคาร หรือสิ่งปลูกสร้าง การให้หรือถอนหรือเคลื่อนย้ายสิ่งกีดขวางการจราจร หรือการให้หรือถอนสิ่งที่ถูกสั่งทางสาธารณะ ถ้าผู้ที่อยู่ในคำสั่งทางปกครองไม่ปฏิบัติตาม เจ้าหน้าที่มีหน้าที่ต้องมีหนังสือเตือนให้ชำระเงิน ให้กระทำการหรือละเว้นกระทำการ แล้วแต่กรณีอย่างใดอย่างหนึ่งในระยะเวลาที่กำหนด แต่ต้องไม่น้อยกว่า 7 วัน ถ้ายังไม่ชำระอีกเจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองดังกล่าวได้

## 6. คำสั่งทางปกครองไม่ใช่บังคับกับเจ้าหน้าที่ด้วยกัน

ในเรื่องของบุคคลนั้น กฎหมายวางหลักไว้ในมาตรา 55<sup>18</sup> แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ว่า การบังคับทางปกครองจะไม่ใช่กับเจ้าหน้าที่ด้วยกัน เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น ทำให้เกิดข้อสงสัยว่า มาตรการบังคับทางปกครองใช้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ได้ในความหมายของมาตรา 55 จะมีขอบเขตมากน้อยเพียงใด จะต้องทำความเข้าใจตั้งแต่ต้นว่า ถ้าหากเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นเป็นผู้ที่มีฐานะเป็นประชาชนคนหนึ่ง ไม่ใช่มีฐานะเป็นข้าราชการในหน่วยงาน แต่เป็นผู้ที่ก่อสร้างอาคารและไปรुकล้าทางสาธารณะ หรือ ขับรถยนต์ไปชนคนอื่น ได้รับบาดเจ็บโดยที่ไม่ใช่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ ถือว่าข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่คนนั้นกระทำในฐานะเป็นประชาชนคนหนึ่ง อย่างนี้ไม่อยู่ภายใต้ข้อห้ามตามมาตรา 55 แห่งกฎหมายดังกล่าว มาตรการบังคับทางปกครองก็สามารถใช้มาตรการบังคับได้ กฎหมายดังกล่าวก็มีข้อยกเว้นว่า “เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น” หมายความว่าถ้ามีกฎหมายเฉพาะได้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐกระทำได้อีกก็เป็นไปตามกฎหมายเฉพาะที่กำหนดไว้

---

<sup>18</sup> มาตรา 55 การบังคับทางปกครองไม่ใช่กับเจ้าหน้าที่ด้วยกัน เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

ตัวอย่าง เรื่องที่หน่วยงานใช้มาตรา 12<sup>19</sup> แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ออกคำสั่งให้ข้าราชการใช้เงินกับหน่วยงานนั้น ๆ เพราะข้าราชการคนนั้นไปกระทำละเมิดกับหน่วยงานของตนเอง หรือไปกระทำละเมิดกับบุคคลภายนอก ส่วนราชการนั้นได้ชำระเงินไปก่อน แล้วออกคำสั่งไล่เบียดกับข้าราชการคนนั้น อันนี้ถือว่ากฎหมายได้บัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ ให้ส่วนราชการมีอำนาจในการออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่คนนั้นใช้เงินกับส่วนราชการ ฉะนั้นกฎหมายย่อมจะต้องเปิดโอกาสให้ส่วนราชการใช้มาตรการบังคับตามมาตรา 57<sup>20</sup> แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้ เพราะถ้าฝ่ายปกครองออกคำสั่งทางปกครองให้ผู้ใดชำระเงินแล้ว ถ้าหากถึงกำหนดแล้วไม่มีการชำระโดยถูกต้องครบถ้วนและเจ้าหน้าที่มีหนังสือเตือนให้ผู้นั้นชำระภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ไม่น้อยกว่า 7 วัน ฝ่ายปกครองก็สามารถที่จะบังคับทางปกครองโดยยึด आयัตร์พย์แล้วขายทอดตลาดทรัพย์สินของบุคคลนั้นได้ ถ้าหากเข้าองค์ประกอบของมาตรา 12<sup>21</sup> แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ก็ถือว่าเป็นเรื่องที่มีกฎหมายเฉพาะได้กำหนดไว้เป็นอย่างอื่นตามมาตรา 55<sup>22</sup> แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ตามแนวทางคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องเสร็จที่ 494/2545<sup>23</sup>

## 7. แนวทางปฏิบัติของการบังคับทางปกครอง

การบังคับทางปกครอง เป็นการใช้มาตรการบังคับทางปกครองที่จะมีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิของประชาชนที่จะอยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง และในการกำหนดมาตรการบังคับทางปกครองพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 56 วรรคหนึ่ง<sup>24</sup> กำหนด

---

<sup>19</sup> มาตรา 12 ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนที่หน่วยงานของรัฐได้ใช้ให้แก่ผู้เสียหายตามมาตรา 8 หรือในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้สินไหมทดแทนเนื่องจากเจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐตามมาตรา 10 ประกอบกับมาตรา 8 ให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหายมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชำระเงินดังกล่าวภายในเวลาที่กำหนด

<sup>20</sup> มาตรา 57 อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 2

<sup>21</sup> มาตรา 12 อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 19

<sup>22</sup> มาตรา 55 การบังคับทางปกครองไม่ใช้กับเจ้าหน้าที่ด้วยกัน เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

<sup>23</sup> คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องเสร็จที่ 494/2545 โปรดดูรายละเอียดภาคผนวก

<sup>24</sup> มาตรา 56 เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองมีอำนาจที่จะพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งของตนได้ตามบทบัญญัติในส่วนนี้ เว้นแต่จะมีการสั่งให้ทุเลาการบังคับไว้ก่อนโดยเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งนั้นเอง ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์หรือผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยความถูกต้องของคำสั่งทางปกครองดังกล่าว

ไว้ว่าเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองมีอำนาจที่จะพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งของตนได้ ดังนั้น มาตรการบังคับทางปกครองเป็นการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ โดยใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับประชาชนที่มีภาระผูกพันต้องปฏิบัติตามให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครอง หมายความว่า กฎหมายให้อำนาจฝ่ายปกครองในการออกคำสั่งทางปกครอง คือ ออกคำสั่งฝ่ายเดียวแล้วผูกพันประชาชน ซึ่งต้องปฏิบัติตามนิติกรรมหรือผูกพันตามคำสั่งนั้น กฎหมายยังเห็นว่ายังไม่เพียงพอที่จะทำให้ประชาชนจะปฏิบัติตาม หากประชาชนไม่ปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนดให้ฝ่ายปกครองสามารถใช้กำลังเข้าไปบังคับได้ ฉะนั้นกฎหมายจึงต้องเขียนให้อำนาจฝ่ายปกครองไปดำเนินการบังคับได้ คือให้อำนาจเจ้าหน้าที่ออกคำสั่งตามหลักความชอบด้วยกฎหมายเมื่อเจ้าหน้าที่ได้ออกคำสั่งให้ประชาชนต้องปฏิบัติตามแล้ว ถ้าเขายังไม่ปฏิบัติตามคำสั่งอีก เจ้าหน้าที่สามารถใช้อำนาจตามที่กฎหมายเขียนไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ตามความในมาตรา 57<sup>25</sup> โดยให้เจ้าหน้าที่มีหนังสือเตือนก่อนไม่น้อยกว่า 7 วัน ถ้าผู้อยู่ในคำสั่งของคำสั่งทางปกครองยังไม่มีการปฏิบัติตามที่เจ้าหน้าที่ได้มีหนังสือเตือน เจ้าหน้าที่สามารถดำเนินการใช้มาตรการยึด หรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้นและขายทอดตลาดเพื่อนำมาชำระเงินให้ครบถ้วนและมาตรา 58<sup>26</sup> คือ เจ้าหน้าที่เข้าดำเนินการด้วยตนเองหรือมอบหมายให้บุคคลอื่นกระทำการแทน หรือกำหนดให้ผู้อยู่ในการบังคับของคำสั่งทางปกครองชำระค่าปรับทางปกครองตามจำนวนเงินที่สมควรซึ่งเป็นมาตรการที่กฎหมายให้อำนาจเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในการที่จะปฏิบัติตามกฎหมายให้บรรลุล่วงวัตถุประสงค์ของการบังคับใช้กฎหมายกับประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ สัมกับเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ดีต่อไป

#### **8. การทูลเกล้าบังคับทางปกครอง**

มาตรา 56 วรรคหนึ่ง<sup>27</sup> แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มีเรื่องที่ต้องเนื่องและซ่อนอยู่ในกฎหมายดังกล่าว ถ้าศึกษาไปโดยไม่ตั้งใจเราอาจจะผ่านเรื่องที่สำคัญคือเรื่องการทูลเกล้าการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง เพราะการทูลเกล้าการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง

---

<sup>25</sup> มาตรา 57 อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 2

<sup>26</sup> มาตรา 58 อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 3

<sup>27</sup> มาตรา 56 วรรคหนึ่ง อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 24

นั้น จะนึกถึงกรณีที่มีการฟ้องคดีในศาลปกครอง ปกติการฟ้องคดีในศาลปกครองไม่เป็นการทุเลา-  
การบังคับตามคำสั่งทางปกครอง เช่น ใครที่ได้รับคำสั่งโยกย้ายแล้วเห็นว่าคำสั่งโยกย้ายนั้นไม่เป็น  
ธรรม หรือไม่ชอบด้วยกฎหมายจึงไปฟ้องศาล ซึ่งการฟ้องศาลนั้นไม่ทำให้คำสั่งโยกย้ายนั้นระงับ  
ไปชั่วคราว เพราะว่าหลักที่ถือปฏิบัติกันในทางกฎหมายปกครองและในคดีปกครอง การฟ้องคดีนั้น  
ไม่มีผลให้เป็นการทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง หลักที่ว่า การบริการสาธารณะต้อง  
ดำเนินไปอย่างต่อเนื่อง แม้การบริการสาธารณะนั้นจะมีการออกคำสั่งและคำสั่งนั้นจะมีการ  
ฟ้องร้องต่อศาล การฟ้องคดีต่อศาลไม่เป็นการกระทบกับการที่ข้าราชการ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้  
ออกกฎหรือคำสั่งไป ทั้งนี้เพื่อที่จะให้บริการสาธารณะต่อเนื่องและเป็นไปตามข้อสันนิษฐานอีก  
ประการหนึ่งว่า คำสั่งทางปกครองที่ออกมาแล้วชอบด้วยกฎหมายอยู่เสมอตราบเท่าที่ศาลปกครอง  
ยังไม่เพิกถอน ฉะนั้นเมื่อมีการฟ้องคดีต่อศาลให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งแม้จะมีการฟ้องเป็นคดีแล้ว  
แต่ศาลยังมีได้มีคำสั่งเพิกถอนกฎหรือคำสั่งดังกล่าว กฎหรือคำสั่งนี้ยังมีผลอยู่ ใครที่ถูกย้ายก็ต้อง  
ย้ายไปตามคำสั่งนั้น ถ้าหากไม่ย้ายถือว่าขาดราชการและขาดคำสั่งผู้บังคับบัญชาจะต้องถูกลงโทษอีก  
สถานหนึ่ง หรือใครที่ถูกปลดออก ไล่ออก ก็ต้องพ้นจากหน้าที่ ใครที่ได้รับคำสั่งเพิกถอนประกอบ  
ใบอนุญาตประกอบโรคศิลป์ ใบอนุญาตประกอบกิจการสถานพยาบาลต้องยุติการประกอบกิจการ  
การทุเลาบังคับคดีเกี่ยวกับการจัดหาพัสดุ ปัจจุบันการฟ้องคดีในศาลปกครองเกี่ยวกับเรื่อง  
การประกวดราคา สอบราคา หรือการจัดหาพัสดุวิธีประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ เมื่อมีการ  
ตัดสินการคัดเลือกผู้เสนอราคาแล้ว ผู้ที่แพ้ในการเสนอราก็เห็นว่าตัดสินนั้นไม่ชอบ อาจจะมี  
การช่วยเหลือกัน มีการลือสแปกกัน มีการถ่มน้ำลายใส่กัน เมื่อมีการพิจารณาให้ผู้ที่ไม่เหมาะสม  
ได้รับการคัดเลือกให้เป็นผู้ชนะ ส่วนผู้เสนอราคาที่ปฏิบัติถูกต้องตามประกาศของส่วนราชการกับ  
ต้องถูกถ่มน้ำลายและแพ้การเสนอราก็จะมาฟ้องศาลปกครองทันทีเลยไม่ได้ เนื่องจากการ  
พิจารณาตัดสินการคัดเลือกผู้ประกวดราคาเป็นคำสั่งทางปกครองตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2543)<sup>28</sup>  
ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ดังนั้นต้องไปอุทธรณ์  
ต่อเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองก่อน เสร็จแล้วต้องรอให้มีการวินิจฉัยอุทธรณ์ก่อน 90 วัน

---

<sup>28</sup> กฎกระทรวง ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2543) ปรครุขยละเอียดภาคผนวก

ในช่วง 90 วันนี้ ฝ่ายปกครองมีหน้าที่วินิจฉัยอุทธรณ์ และขณะเดียวกันผู้มีอำนาจก็รีบไปเซ็นสัญญา ฉะนั้นการฟ้องการเพิกถอนการประกวดราคาในศาลปกครองปัจจุบันก็แทบจะไม่มีผลที่จะเยียวยาอะไรมากนักกับผู้ฟ้องคดี หน่วยงานของรัฐกับผู้ชนะการประกวดราคาได้มีการลงนามในสัญญาไปแล้ว บุคคลภายนอกจะนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำสั่งให้ยกเลิกเพิกถอนสัญญาที่ได้มีการลงนามไปแล้วไม่ได้ เพราะเป็นสัญญาระหว่างคู่กรณี ผู้ที่มาฟ้องคดีเป็นบุคคลที่สามมิใช่คู่กรณีของสัญญา ในที่สุดแล้วศาลจะพิพากษาว่าให้ เพิกถอนการประกวดราคาในครั้งนั้นไม่ได้ เพราะจะไปกระทบต่อสัญญา หากศาลเห็นว่ากระบวนการจัดหาไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลก็จะพิจารณาเยียวยาให้กับฝ่ายผู้ฟ้องคดีโดยให้มีสิทธิได้รับชดเชยค่าเสียหายจากการที่ฝ่ายปกครองออกคำสั่งทางปกครองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น ทางเดียวที่เราแนะนำก็คือให้ใช้มาตรา 56 วรรคหนึ่ง<sup>29</sup> แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ไปอุทธรณ์ต่อฝ่ายปกครองแล้วขอให้ฝ่ายปกครองทูลเกล้าฯ ถวายตามคำสั่งทางปกครอง ในขณะที่ผู้แพ้ในการประกวดราคาหรือสอบราคาจะไปอุทธรณ์ว่าการตัดสินใจในการประกวดราคาหรือสอบราคานั้นไม่ชอบด้วยระเบียบหรือกฎหมาย ก็น่าจะมีคำขอให้ฝ่ายปกครองใช้อำนาจในการทูลเกล้าฯ ถวายคำสั่งตัดสินใจประกวดราคาหรือสอบราคา เมื่อฝ่ายปกครองใช้อำนาจในการทูลเกล้าฯ ถวายคำสั่งนั้น หรือผู้ที่พิจารณาอุทธรณ์ได้ทูลเกล้าฯ ถวายแล้วก็จะไม่มีการทำสัญญา เพราะถือว่ายังไม่มีการตัดสินใจว่าใครแพ้หรือชนะ เช่นนี้ผู้ที่แพ้ในการประกวดราคาหรือสอบราคาก็สามารถที่จะใช้วิธีการอย่างนี้เยียวยาความเสียหายของตนเองในระหว่างที่ยังไม่สามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ เมื่อมีการทูลเกล้าฯ ถวายคำสั่งทางปกครองไปแล้ว ต่อมาได้มีการฟ้องศาลปกครองและขอให้ศาลปกครองมีคำสั่งระงับการทำสัญญาจัดจ้างไว้ก่อน ศาลก็สามารถที่จะพิจารณากำหนดมาตรการชั่วคราวต่อเนืองกันไปได้ ดังนั้นถ้าฝ่ายปกครองไม่ว่าจะเป็นผู้ออกคำสั่งทางปกครองหรือผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ เห็นว่าการตัดสินใจประกวดราคาหรือสอบราคาไปโดยมิชอบ หรือมีการทุจริต ก็ควรจะใช้มาตรการทูลเกล้าฯ ถวายตามคำสั่งทางปกครองซึ่งอยู่ในมาตรา 56 วรรคหนึ่ง ได้

---

<sup>29</sup> มาตรา 56 วรรคหนึ่ง อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 24

## 9. คำสั่งทางปกครองที่ต้องมีการบังคับทางปกครอง

คำสั่งทางปกครองที่จะต้องมี การบังคับทางปกครอง คือ คำสั่งที่ให้ชำระเงิน กับคำสั่งที่ให้กระทำหรือละเว้นกระทำการ ดังนั้น จึงต้องศึกษาการบังคับทางปกครองในเรื่องดังกล่าวสามารถทำได้อย่างไร

1) มาตรการบังคับทางปกครองในกรณีของคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ผู้ใดชำระเงิน  
เจ้าหน้าที่จะออกคำสั่งให้บุคคลใด ๆ ชำระเงินได้ต้องเป็นคำสั่งตามกฎหมายมหาชนเท่านั้น เช่น ค่าธรรมเนียมในการออกใบอนุญาตให้เข้าดำเนินกิจการในอุทยานแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธินิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดิน ค่าธรรมเนียมในการขอใบอนุญาตขุดบ่อที่มีกฎหมายกำหนดให้ชำระในกรณีที่มาชำระล่าช้าก็ ต้องมีเงินเพิ่ม, เบี้ยปรับ หรืออาจจะเสียภาษีแล้วคำนวณไม่ถูกต้อง จำนวนขาดไปก็ต้องเสียเพิ่ม ถ้ายื่นชำระก็ ต้องเสียเงินเพิ่มด้วย และยังมีค่าปรับ เป็นต้น จะเห็นว่ากฎหมายมหาชนกำหนดให้ฝ่ายปกครอง ออกคำสั่งให้เอกชนจ่ายเงินให้แก่รัฐซึ่งมีหลายกรณี เช่น ค่าธรรมเนียม เงินเพิ่ม เบี้ยปรับ ค่าปรับ ความผูกพันทางแพ่งไม่ว่าจะเป็นสัญญาหรือละเมิดไม่สามารถที่จะไปออกคำสั่งแล้วมาใช้มาตรการทางปกครองได้ เพราะเรื่องสัญญาหรือการละเมิดเป็นเรื่องผูกพันทางแพ่ง ส่วนราชการไม่สามารถจะออกคำสั่งทางปกครองให้ประชาชนชำระเงินตามสัญญา หรือทางละเมิดได้ เพราะไม่ได้ มีหน้าที่ตามกฎหมายมหาชนในการที่จะต้องจ่ายเงินให้กับรัฐ แต่ถ้าประชาชนมาใช้บริการของรัฐ หน่วยงานของรัฐสั่งให้ประชาชนจ่ายค่าธรรมเนียม หรือจ่ายมาแล้วไม่ครบรัฐสามารถสั่งให้เขาจ่ายเพิ่ม กรณีอย่างนี้ใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้

กรณีของการละเมิดมีข้อยกเว้นว่า ถ้ามีการกระทำความผิดทางละเมิด เช่น ข้าราชการของกรมป่าไม้ ทำละเมิดอันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ เอรธไปใช้ในราชการทำให้เกิดความเสียหายต่อ บุคคลภายนอก สอบสวนแล้วเจ้าหน้าที่คนนั้นประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง และหน่วยงานของรัฐ ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้กับบุคคลที่ได้รับความเสียหาย หน่วยงานของรัฐมีสิทธิไล่เบี้ยเอา กับเจ้าหน้าที่ และสามารถใช้อำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชำระเงินดังกล่าวภายในเวลาที่ กำหนดได้ การไล่เบี้ยอย่างนี้เป็นการแปลงเรื่องละเมิดมาเป็นคำสั่งตามกฎหมายมหาชน ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 อย่างนี้เข้ากรณีที่สามารถจะใช้

มาตรการบังคับทางปกครองได้ การไต่เบี่ยเป็นอำนาจของส่วนราชการตามกฎหมายความในมาตรา 12<sup>30</sup> ของพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

ในกฎหมายต่าง ๆ คำสั่งที่ให้ชำระเงินนี้มีหลายแบบ และในกฎหมายหลาย ๆ อย่าง มีกฎหมายกำหนดว่า พอสั่งให้ผู้ใดชดใช้เงินแล้วถ้าผู้นั้นยังไม่มีการนำเงินมาชำระ กฎหมายกำหนดให้ใช้มาตรการบังคับทางปกครอง คือ ให้ยึด आयัดทรัพย์ และขายทอดตลาด เช่น ตาม มาตรา 44<sup>31</sup> แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช 2475 ผู้ที่ค้างภาษีโรงเรือน ไม่ชำระภาษีโรงเรือนภายในเวลาที่กำหนด เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีสิทธิที่จะไปยึด आयัดทรัพย์ของผู้ที่ค้างภาษี, มาตรา 41<sup>32</sup> พระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508, มาตรา 39<sup>33</sup>

---

<sup>30</sup> มาตรา 12 อ้างแล้วซึ่งวรรคที่ 19

<sup>31</sup> มาตรา 44 ถ้ามิได้มีการชำระค่าภาษีและเงินเพิ่มภายใน 4 เดือน ตามมาตรา 43 ให้ผู้บริหารท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้ยึด आयัด หรือขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ที่ค้างชำระค่าภาษีเพื่อนำเงินมาชำระเป็นค่าภาษี เงินเพิ่ม ค่าธรรมเนียม และค่าใช้จ่ายโดยมีต้องขอให้ศาลสั่ง หรือออกหมายยึด

การยึด आयัด หรือขายทอดตลาดทรัพย์สินตามวรรคหนึ่ง ให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม

<sup>32</sup> มาตรา 41 ทรัพย์สินของผู้ต้องรับผิดชอบชำระภาษีบำรุงท้องที่ค้างชำระอาจถูกยึด आयัด หรือขายทอดตลาดเพื่อนำเงินมาชำระภาษีบำรุงท้องที่ค้างชำระ โดยให้นายอำเภอหรือนายกเทศมนตรีมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือยึด आयัด หรือขายทอดตลาดได้ แต่คำสั่งเช่นว่านั้นจะออกได้ก็แต่โดยได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากผู้ว่าราชการจังหวัด

การขายทอดตลาดอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้ในระหว่างระยะเวลาที่ให้อุทธรณ์ได้ตามมาตรา 49 หรือมาตรา 52 และตลอดเวลาที่ทำการพิจารณาและวินิจฉัยอุทธรณ์ดังกล่าวยังไม่ถึงที่สุด

คำสั่งจะกระทำมิได้เมื่อได้ส่งคำเตือนเป็นหนังสือให้เจ้าของที่ดินชำระภาษีบำรุงท้องที่ค้างชำระทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าเจ็ดวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือนั้น โดยวิธีการส่งหนังสือตามมาตรา 12

วิธีการยึด आयัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินเพื่อให้ได้รับชำระภาษีบำรุงท้องที่ค้างชำระนั้น ให้นำวิธีการในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม

<sup>33</sup> มาตรา 39 รถที่ยึดตามมาตรา 35 วรรคสอง หรือมาตรา 37 ให้นายทะเบียนเก็บรักษาไว้ 15 วัน ถ้าเจ้าของรถไม่นำเงินภาษีค่าธรรมเนียม และค่าใช้จ่ายในการยึดรถไปชำระให้ถูกต้องครบถ้วนภายในกำหนดเวลาดังกล่าวให้จัดการขายทอดตลาดรถยนต์นั้น

ในการขายทอดตลาด ห้ามมิให้นายทะเบียน หรือผู้ตรวจการเข้าสู่ราคา

ถ้าขายทอดตลาดได้เงินเกินค่าภาษี ค่าธรรมเนียม ค่าใช้จ่ายในการยึด และขายรถให้คืนเงินที่เหลือแก่เจ้าของรถ



พระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. 2522, มาตรา 47<sup>34</sup> พระราชบัญญัติเงินทดแทน, มาตรา 50<sup>35</sup> พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ล้วนแต่กำหนดให้ฝ่ายปกครองใช้มาตรการยึด อาศัยทรัพย์ กับผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งให้ชำระเงิน ไม่ว่าจะเป็เงินค่าบำรุง เงินค่าภาษี พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 57<sup>36</sup> กำหนดว่าคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้บุคคลใดชำระเงิน ถ้าถึงกำหนดแล้วไม่มีการชำระเงินให้ถูกต้อง ครบถ้วน ให้เจ้าหน้าที่มีหนังสือเตือนให้ผู้นั้นชำระภายในระยะเวลาที่กำหนด แต่ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน ถ้าไม่มีการปฏิบัติตามคำเตือน เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึด หรืออาศัยทรัพย์สินของผู้นั้นและขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วน

---

<sup>34</sup> มาตรา 47 เลขานุการมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้ยึด อาศัย และขายทอดตลาดทรัพย์สินของนายจ้างซึ่งไม่นำส่งเงินสมทบหรือเงินเพิ่ม หรือ นำส่งไม่ครบจำนวน

การมีคำสั่งให้ยึดหรืออาศัยทรัพย์สินตามวรรคหนึ่งจะกระทำได้อต่อเมื่อ ได้ส่งคำเตือนเป็นหนังสือให้นายจ้างนำเงินสมทบหรือเงินเพิ่มที่ค้างมาจ่ายภายในเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่าสามสิบวันนับแต่วันที่นายจ้างได้รับหนังสือนั้นและ นายจ้างไม่จ่ายภายในเวลาที่กำหนด

หลักเกณฑ์และวิธีการยึด อาศัย และขายทอดตลาดทรัพย์สินตามวรรค หนึ่ง ให้เป็นไปตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนด ทั้งนี้ ให้นำหลักเกณฑ์และวิธีการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม

เงินที่ได้จากการขายทอดตลาดทรัพย์สิน ให้หักไว้เป็นค่าใช้จ่ายในการ ยึด อาศัย และขายทอดตลาดและจ่ายเงินสมทบหรือเงินเพิ่มที่ค้างจ่าย ถ้ามีเงินเหลือให้คืนแก่นายจ้างโดยเร็วโดยให้เลขานุการมีหนังสือแจ้งให้นายจ้างทราบ เพื่อขอรับเงินที่เหลือคืนโดยส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับ ถ้านายจ้างไม่มาขอรับคืนภายในห้าปีให้ตกเป็นของกองทุน

<sup>35</sup> มาตรา 50 เลขานุการมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้ยึด อาศัย และขายทอด ตลาดทรัพย์สินของนายจ้างซึ่งไม่นำส่งเงินสมทบและหรือเงินเพิ่ม หรือนำส่ง ไม่ครบจำนวนตามมาตรา 49 ทั้งนี้ เพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อให้ได้รับเงินที่ค้างชำระ

การมีคำสั่งให้ยึด อาศัย หรือขายทอดตลาดทรัพย์สินตามวรรคหนึ่งจะกระทำ ได้ ต่อเมื่อได้ส่งคำเตือนเป็นหนังสือให้นายจ้างนำเงินสมทบและ รือเงินเพิ่มที่ค้างมาชำระภายในกำหนด ไม่น้อยกว่าสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือนั้นและนายจ้างไม่ชำระภายในกำหนด

หลักเกณฑ์และวิธีการยึด อาศัย และขายทอดตลาดทรัพย์สินตามวรรคหนึ่งให้ เป็นไปตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนด ทั้งนี้ ให้นำหลักเกณฑ์และวิธีการตามประมวลกฎหมาย วิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม

เงินที่ได้จากการขายทอดตลาดดังกล่าวให้หักไว้เป็นค่าใช้จ่ายในการยึด อาศัย และขายทอดตลาด และชำระเงินสมทบและเงินเพิ่มที่ค้างชำระ ถ้ามีเงินเหลือให้คืนแก่นายจ้างโดยเร็ว ถ้านายจ้างมิได้เรียกเอาเงินที่เหลือคืนภายในห้าปีให้ตกเป็นของกองทุน

<sup>36</sup> มาตรา 57 อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 2

วิธีการยึด การอายัดและการขายทอดตลาดทรัพย์สินให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม ส่วนผู้มีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดหรือขายทอดตลาดให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง (กฎกระทรวงฉบับที่ 9 พ.ศ. 2542)<sup>37</sup>

## 2. มาตรการบังคับทางปกครองกรณีที่มีคำสั่งทางปกครองให้กระทำหรือละเว้นกระทำ

คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้บุคคลใดกระทำหรือละเว้นกระทำ ถ้าผู้อยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งทางปกครองฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครอง เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ในมาตรา 58<sup>38</sup> แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ดังนี้

ก. เจ้าหน้าที่เข้าดำเนินการด้วยตนเองหรือมอบหมายให้บุคคลอื่นกระทำการแทน โดยผู้ที่อยู่ภายใต้ของคำสั่งทางปกครองจะต้องชดใช้ค่าใช้จ่ายและเงินเพิ่มในอัตราร้อยละ 25 ต่อปี ของค่าใช้จ่ายดังกล่าวให้แก่เจ้าหน้าที่ตามมาตรา 58 (1)<sup>39</sup> แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

ข. เจ้าหน้าที่ได้มีการกำหนดค่าปรับในการบังคับตามคำสั่งทางปกครองตามจำนวนที่สมควรแก่เหตุแต่ไม่เกินสองหมื่นบาทต่อวัน ตามมาตรา 58 (2)<sup>40</sup> แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจกำหนดจำนวนค่าปรับทางปกครองโดยกฎกระทรวงฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2542)<sup>41</sup> เช่น ปลัดกระทรวง หรืออธิบดี มีอำนาจกำหนดค่าปรับทางปกครองได้ไม่เกินหนึ่งหมื่นห้าพันบาทต่อวัน

หลังจากที่เจ้าหน้าที่ได้ออกคำสั่งทางปกครองกำหนดให้บุคคลกระทำหรือละเว้นกระทำตาม มาตรา 58 (1) และ (2) แล้ว หากมีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามเจ้าหน้าที่จะใช้มาตรการบังคับทาง

---

<sup>37</sup> กฎกระทรวงฉบับที่ 9 พ.ศ. 2542 โปรดดูรายละเอียดภาคผนวก

<sup>38</sup> มาตรา 58 อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 3

<sup>39</sup> มาตรา 58 (1) อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 3

<sup>40</sup> มาตรา 58 (2) อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 3

<sup>41</sup> กฎกระทรวง ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2542) โปรดดูรายละเอียดภาคผนวก

ปกครองเลยไม่ได้ เจ้าหน้าที่ต้องมีคำเตือนเป็นหนังสือให้ผู้ที่อยู่ในบังคับตามคำสั่งทางปกครองให้มีการกระทำหรือละเว้นกระทำตามคำสั่งทางปกครอง ภายในเวลาที่กำหนดตามสมควรแก่กรณี ก่อนคำเตือนดังกล่าวจะกำหนดไปพร้อมกับคำสั่งทางปกครองโดยระบุรายการที่จะใช้มาตรการทางปกครองให้ชัดเจน แต่จะกำหนดมาตรการบังคับทางปกครองมากกว่าหนึ่งมาตรการในคราวเดียวกันไม่ได้ ตามบทบัญญัติมาตรา 59<sup>42</sup> แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และเมื่อเจ้าหน้าที่ได้มีคำเตือนเป็นหนังสือแล้ว เมื่อผู้อยู่ในบังคับทางปกครองยังฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามอีก หากจะใช้มาตรการบังคับทางปกครอง เจ้าหน้าที่จะต้องใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามที่ได้แจ้งกำหนดไว้ในคำเตือนเท่านั้น จะใช้มาตรการบังคับทางปกครองที่นอกเหนือจากที่ได้แจ้งกำหนดไว้ในคำเตือนดังกล่าวไม่ได้ แต่มีข้อยกเว้นถ้าเจ้าหน้าที่จะเปลี่ยนแปลงมาตรการได้ก็ต่อเมื่อ มาตรการที่ได้กำหนดไว้ไม่บรรลุตามวัตถุประสงค์ตามบทบัญญัติมาตรา 60<sup>43</sup> แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

กรณีที่เจ้าหน้าที่ได้มีคำสั่งทางปกครองให้กระทำหรือละเว้นกระทำ ผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม หรือเจ้าหน้าที่ได้ใช้มาตรการบังคับทางปกครองให้มีการชำระ

---

<sup>42</sup> มาตรา 59 ก่อนใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา 58 เจ้าหน้าที่จะต้องมีคำเตือนเป็นหนังสือให้มีการกระทำหรือละเว้นกระทำตามคำสั่งทางปกครอง ภายในระยะเวลาที่กำหนดตามสมควรแก่กรณี คำเตือนดังกล่าวจะกำหนดไปพร้อมกับคำสั่งทางปกครองก็ได้

คำเตือนนั้นจะต้องระบุ

(1) มาตรการบังคับทางปกครองที่จะใช้ให้ชัดเจน แต่จะกำหนดมากกว่าหนึ่งมาตรการในคราวเดียวกันไม่ได้

(2) ค่าใช้จ่ายในการที่เจ้าหน้าที่เข้าดำเนินการด้วยตนเองหรือมอบหมายให้บุคคลอื่นกระทำการแทน หรือจำนวนค่าปรับทางปกครองแล้วแต่กรณี

<sup>43</sup> มาตรา 60 เจ้าหน้าที่จะต้องใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามที่กำหนดไว้ในคำเตือนตามมาตรา 59 การเปลี่ยนแปลงมาตรการจะกระทำได้ก็ต่อเมื่อปรากฏว่ามาตรการที่กำหนดไว้ไม่บรรลุตามวัตถุประสงค์

ถ้าผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองต่อสู้ขัดขวางการบังคับทางปกครอง เจ้าหน้าที่อาจใช้กำลังเข้าดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามมาตรการบังคับทางปกครองได้ แต่ต้องกระทำโดยสมควรแก่เหตุในกรณีจำเป็นเจ้าหน้าที่อาจขอความช่วยเหลือจากเจ้าพนักงานตำรวจได้

---

ค่าปรับตามมาตรา 58<sup>44</sup> แล้ว แต่ผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองฝ่าฝืนไม่มีการชำระค่าปรับทางปกครอง เจ้าหน้าที่สามารถใช้มาตรการตามมาตรา 57<sup>45</sup> โดยการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้นได้ตามบทบัญญัติมาตรา 61<sup>46</sup> แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งถือว่าเป็นการใช้มาตรการบังคับทางปกครองซ้ำสอง เพื่อให้การใช้กฎหมายมีความศักดิ์สิทธิ์บรรลุจุดมุ่งหมายตามวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ดี

#### **10. การอุทธรณ์มาตรการบังคับทางปกครอง**

การใช้มาตรการบังคับทางปกครองถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครองชนิดหนึ่งสามารถจะฟ้องต่อศาลปกครองให้ทำการเพิกถอนคำสั่งหรือระงับการกระทำนั้น พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 62<sup>47</sup> กำหนดไว้ว่า ผู้ถูกดำเนินการตามมาตรการบังคับทางปกครองอาจอุทธรณ์การบังคับทางปกครองนั้นได้ ซึ่งกฎหมายเขียนอย่างนี้เป็นกรให้สิทธิผู้อยู่ในคำสั่งทางปกครองสามารถดำเนินการอุทธรณ์การบังคับทางปกครองได้ และถ้าหากผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองเห็นว่ามาตรการบังคับทางปกครองที่ต่อเนื่องจากคำสั่งทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองต้องอุทธรณ์ก่อนตามมาตรา 62 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งหลักเกณฑ์หรือวิธีการก็ให้ปฏิบัติเช่นเดียวกับการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองในส่วนที่ 5 ตั้งแต่มาตรา 44 ถึง 48 การอุทธรณ์ก็ให้อุทธรณ์ต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่งทางปกครอง เช่น ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นอธิบดีก็ต้องยื่นการอุทธรณ์ต่ออธิบดี และอำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์ก็คือปลัดกระทรวงตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2540)<sup>48</sup> หากผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองไม่ได้ดำเนินการยื่นขออุทธรณ์และระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดให้อุทธรณ์สิ้นสุดแล้ว ผู้อยู่ในบังคับของ

---

<sup>44</sup> มาตรา 58 อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 3

<sup>45</sup> มาตรา 57 อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 2

<sup>46</sup> มาตรา 61 ในกรณีไม่มีการชำระค่าปรับทางปกครอง ให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการต่อไปตามมาตรา 57

<sup>47</sup> มาตรา 62 ผู้ถูกดำเนินการตามมาตรการบังคับทางปกครองอาจอุทธรณ์การบังคับทางปกครองนั้นได้

การอุทธรณ์การบังคับทางปกครองให้ใช้หลักเกณฑ์และวิธีการเดียวกันกับการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง

<sup>48</sup> กฎกระทรวง ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2540) โปรดดูรายละเอียดภาคผนวก

---

คำสั่งทางปกครองจะไม่ได้รับสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ตามมาตรา 42 วรรคสอง<sup>49</sup> แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

### 11. อายุความในการบังคับทางปกครอง

เมื่อมาตรา 57 วรรคสอง<sup>50</sup> แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กำหนดให้วิธีการยึด การอายัดและการขายทอดตลาดทรัพย์สินให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม ดังนั้น อายุความในการบังคับทางปกครองจึงควรที่จะนำอายุความการบังคับคดีตามมาตรา 271<sup>51</sup> แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับ คือ อายุความ 10 ปี (เรื่องเสร็จที่ 494/2545)

---

<sup>49</sup> มาตรา 42 วรรคสอง ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ การฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้นจะกระทำได้อต่อเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว และได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้น หรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควร หรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด

<sup>50</sup> มาตรา 57 วรรคสอง อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 2

<sup>51</sup> มาตรา 271 ถ้า คู่ความ หรือ บุคคล ซึ่งเป็นฝ่าย แพ้คดี (ลูกหนี้ตามคำพิพากษา) มิได้ปฏิบัติตาม คำพิพากษา หรือ คำสั่งของศาล ทั้งหมดหรือบางส่วน คู่ความ หรือ บุคคล ซึ่งเป็นฝ่าย ชนะ (เจ้าหนี้ตามคำพิพากษา) ชอบที่จะ ร้องขอให้บังคับคดีตาม คำพิพากษา หรือ คำสั่ง นั้น ได้ภายใน สิบปี นับแต่ วันมี คำพิพากษา หรือ คำสั่ง โดยอาศัย และ ตาม คำบังคับ ที่ออกตาม คำพิพากษา หรือ คำสั่ง นั้น

---

## บทสรุป

มาตรการบังคับทางปกครองตามกฎหมายพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้บัญญัติขึ้นเพื่อเป็นกฎหมายกลางหรือกฎหมายทั่วไป ถ้ากฎหมายเฉพาะได้บัญญัติให้อำนาจในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองไว้แล้ว หากมาตรการที่ได้กำหนดไว้มีมาตรฐานต่ำกว่ากฎหมายพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ก็ให้เจ้าหน้าที่ใช้ดุลพินิจเลือกวิธีที่จะปฏิบัติตามกฎหมายพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้ การใช้มาตรการบังคับคดีก็ไม่ต้องไปใช้อำนาจของศาลเพื่อให้ศาลออกหมายบังคับคดี การใช้มาตรการบังคับทางปกครองมีความเท่าเทียมกับการบังคับคดีของศาล เจตนารมณ์ของกฎหมายมีจุดมุ่งหมายที่ดี แต่ความเป็นจริง มาตรการบังคับทางปกครองตามกฎหมายพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ยังบัญญัติไว้ไม่สมบูรณ์จึงเกิดปัญหาในทางปฏิบัติได้

## ข้อเสนอ

1. ความในมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มิได้บัญญัติให้อำนาจส่วนราชการมีอำนาจออกกฎหมายลำดับรอง (กฎหมายลูก) ดังนั้น จึงต้องแก้ไขกฎหมายเพื่อให้ส่วนราชการมีอำนาจออกกฎหมายลำดับรองใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติ หรือเป็นการออกกฎหมายกลางให้ทุกหน่วยงานปฏิบัติเหมือนกันต่อไป

2. การยึดหรืออายัดทรัพย์สินควรมีกฎหมายที่มอบให้หน่วยงานของรัฐหน่วยใดหน่วยหนึ่งที่มีความเชี่ยวชาญเป็นผู้รับผิดชอบทั้งหมดในการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง

3. กฎหมายควรมีการแก้ไขโดยเปิดช่องให้หน่วยงานของรัฐสามารถจ้างเอกชนดำเนินการสืบหาหลักทรัพย์และบังคับคดีได้

แต่ทั้งนี้ เมื่อกฎหมายได้บัญญัติให้หน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติในการบังคับคดีทางปกครองแล้ว โดยไม่สามารถจะฟ้องต่อศาลปกครองได้ ดังนั้น เจ้าหน้าที่จึงต้องปฏิบัติ หากไม่ดำเนินการอาจมีความผิดโดยถือว่าละเลยการปฏิบัติหน้าที่ได้

---

---

---

---