

บทที่ ๑๑

การบังคับทางปกครอง

๑. การบังคับการตามนิติกรรมทางปกครองในภาพรวม

รองศาสตราจารย์ ดร.กมลชัย รัตนสกววงศ์^{๑๓๗} ได้ให้คำอธิบายในเรื่องนี้ไว้^{๑๓๗} ดังนี้

กฎหมายปกครองที่ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจออกคำสั่ง ออกใบอนุญาต หรือใช้มาตรการทางปกครองใด ๆ ก็เพื่อให้วัตถุประสงค์ของการตรากฎหมายนั้น ๆ บรรลุ วัตถุประสงค์ โดยทั่วไปแล้วการที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะใช้มาตรการใด ๆ กับประชาชน ในลักษณะการบังคับการต่าง ๆ นั้น เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องออกนิติกรรมทางปกครอง ให้ประชาชนผู้มีหน้าที่ปฏิบัติตามกฎหมายได้ทราบล่วงหน้าก่อน หากผู้รับนิติกรรมทาง ปกครองไม่เห็นด้วยหรือมีข้อโต้แย้งคัดค้าน ก็ชอบที่จะโต้แย้งคัดค้านตามขั้นตอนที่กฎหมาย กำหนดไว้ต่อไปได้ แต่ถ้าไม่ใช่สิทธิดังกล่าวภายในกำหนดเวลา เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองก็ชอบ ที่จะใช้มาตรการต่าง ๆ ที่กฎหมายกำหนดไว้ให้บังคับการให้บรรลุวัตถุประสงค์หรือ เจตนารมณ์แห่งกฎหมายนั้น ๆ ต่อไป

ตัวอย่างที่พบอยู่เสมอในกรณีที่มีการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอนหรือเคลื่อนย้าย อาคารโดยฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๓๕ กฎกระทรวงหรือข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ออกตามพระราชบัญญัติดังกล่าว หรือกฎหมาย อื่นที่เกี่ยวข้อง เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคาร ผู้ ควบคุมงาน ผู้ดำเนินการ ลูกจ้าง หรือบริวารของบุคคลดังกล่าว ระงับการกระทำดังกล่าวได้ หรือมีคำสั่งห้ามมิให้บุคคลใดใช้หรือเข้าไปในส่วนใด ๆ ของอาคารหรือบริเวณที่มีการกระทำ ดังกล่าว และจัดให้มีเครื่องหมายแสดงการห้ามนั้นไว้ในที่เปิดเผยและเห็นได้ง่าย ณ อาคาร หรือบริเวณดังกล่าว คำสั่งต่าง ๆ ดังกล่าวมานี้เป็นนิติกรรมทางปกครองที่ผู้รับคำสั่งนั้นจำต้อง ปฏิบัติตาม นอกจากนี้แล้วเจ้าพนักงานท้องถิ่นจะต้องพิจารณาว่าการกระทำที่ฝ่าฝืนกฎหมาย ดังกล่าวข้างต้นนี้หากเป็นกรณีที่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องได้ ให้เจ้าพนักงาน ท้องถิ่นมีอำนาจสั่งให้เจ้าของอาคาร ยื่นคำขออนุญาตหรือดำเนินการแจ้งหรือแก้ไข

^{๑๓๗} กมลชัย รัตนสกววงศ์, “การบังคับการตามนิติกรรมทางปกครอง” หน้า ๓๐๑-๓๐๑

เปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ไม่น้อยกว่าสามสิบวัน แต่หากเป็นกรณีที่ไม่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องได้หรือเจ้าของอาคารมิได้ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคาร ผู้ควบคุมงาน หรือผู้ดำเนินการรื้อถอนอาคารนั้นทั้งหมดหรือบางส่วนได้ภายในระยะเวลาที่กำหนด แต่ต้องไม่น้อยกว่าสามสิบวัน คำสั่งให้รื้อถอนอาคารดังกล่าวนี้ก็เป็นนิติกรรมทางปกครอง

ถ้าเจ้าของอาคาร หรือผู้ครอบครองอาคาร ผู้ควบคุมงาน หรือผู้ดำเนินการปฏิบัติตามคำสั่ง ก็เป็นการบรรลุวัตถุประสงค์ของการออกนิติกรรมดังกล่าว แต่ถ้าเจ้าของหรือผู้ครอบครอง ฯลฯ ไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง จึงมีความจำเป็นที่จะบังคับการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการออกนิติกรรมทางปกครองหรือเจตนารมณ์แห่งกฎหมาย

การบังคับการตามนิติกรรมทางปกครองมีมาตรการและขั้นตอนที่แตกต่างกันออกไปขึ้นอยู่กับลักษณะของคำสั่งและข้อเท็จจริงในกรณีเฉพาะราย

นิติกรรมทางปกครองอาจแบ่งได้เป็นสองประเภทคือ

(๑) นิติกรรมทางปกครองที่ไม่ต้องมีการบังคับการตามนิติกรรมทางปกครอง ได้แก่ นิติกรรมทางปกครองที่ให้สิทธิประโยชน์แก่ผู้รับนิติกรรมทางปกครอง ใบอนุญาต หนังสืออนุมัติต่าง ๆ หรือนิติกรรมทางปกครองที่รับรองสิทธิของผู้รับนิติกรรมทางปกครอง ไบร่รับรองนิติบุคคล สุตติบัตร มรณบัตร เป็นต้น นิติกรรมทางปกครองประเภทแรกนี้จะมีผลบังคับตามเจตนารมณ์ของการออกนิติกรรมทางปกครองในทันที

(๒) นิติกรรมทางปกครองประเภทที่ต้องมีการบังคับการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของการออกนิติกรรมทางปกครองนั้น ในกรณีผู้รับนิติกรรมทางปกครองฝ่าฝืนไม่ยอมปฏิบัติตามข้อกำหนดต่าง ๆ ในนิติกรรมทางปกครอง ได้แก่ นิติกรรมทางปกครองในรูปของคำสั่งต่าง ๆ อาจเป็นข้อเสนอลให้กระทำการหรือข้อห้ามมิให้กระทำการก็ได้ หรือหนังสือเรียกให้ชำระเงินค่าภาษีอากร ค่าธรรมเนียมต่าง ๆ เป็นต้น การบังคับการตามนิติกรรมทางปกครองเป็นอำนาจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่จะดำเนินการบังคับการได้เองโดยมิต้องฟ้องร้องเป็นคดีต่อศาล ซึ่งต่างกับการบังคับคดีในทางแพ่งที่จะต้องอาศัยคำพิพากษาของศาล อย่างไรก็ตาม การบังคับการตามนิติกรรมทางปกครองเป็นการกระทำของฝ่ายปกครองที่ก้าวเข้าไปกระทบกระเทือนสิทธิเสรีภาพและทรัพย์สินของประชาชน ดังนั้น เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะกระทำการเช่นนี้ได้ ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองอย่างชัดเจน กำหนดขั้นตอนต่าง ๆ ของการบังคับการ ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักความสมควรแก่เหตุในการกระทำทางปกครองนั่นเอง ในทางวิชาการจะแยกนิติกรรมทางปกครองประเภทที่จะต้อง

มีการบังคับการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของการออกนิติกรรมทางปกครองไว้ตามลักษณะของการบังคับดังนี้

๑. นิติกรรมทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการเรียกให้ผู้รับนิติกรรมทางปกครองชำระเงิน ไม่ว่าจะเงินภาษีอากรหรือเงินค่าบริการต่าง ๆ หรือเงินสมทบที่กฎหมายกำหนดไว้

- เงินภาษีอากรซึ่งผู้เสียภาษีจะต้องเสียหรือนำส่งต่อกรมสรรพากรเมื่อถึงกำหนดชำระแล้ว ถ้ามิได้เสียหรือนำส่ง ให้ถือเป็นภาษีอากรค้าง การบังคับการเพื่อให้ได้รับชำระภาษีอากรค้าง อธิบดีกรมสรรพากรหรือผู้ที่อธิบดีกรมสรรพากรมอบหมายมีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ต้องรับผิดเสียภาษีอากร หรือนำส่งภาษีอากรได้ทั่วราชอาณาจักรโดยมิต้องขอให้ศาลออกหมายยึดหรืออายัด อำนาจดังกล่าวนี้อธิบดีจะมอบหมายให้รองอธิบดีหรือสรรพากรเขตก็ได้ ในจังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานครให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอมีอำนาจเช่นเดียวกับอธิบดีภายในเขตท้องที่จังหวัดหรืออำเภอนั้น แต่สำหรับนายอำเภอนั้นจะส่งขายทอดตลาดได้ ต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากผู้ว่าราชการจังหวัดตามมาตรา ๑๒ แห่งประมวลรัษฎากร

- เงินค่าบริการต่าง ๆ ตัวอย่างเช่น เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษ ซึ่งยังมีได้ทำการก่อสร้าง ติดตั้งหรือจัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียหรือระบบกำจัดของเสียตามที่เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษกำหนด หรือไม่ประสงค์ที่จะทำการก่อสร้างหรือจัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสียตามที่เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษกำหนดดังกล่าว มีหน้าที่ต้องจัดส่งน้ำเสียรวม หรือระบบกำจัดของเสียรวมที่อยู่ภายในเขตควบคุมมลพิษหรือเขตท้องที่นั้น และมีหน้าที่ต้องเสียค่าบริการตามมาตรา ๗๑ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ แต่กฎหมายดังกล่าวไม่ได้กำหนดให้อำนาจเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในการบังคับการทางปกครองด้วยการยึด อายัด หรือขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ที่ฝ่าฝืนไม่ยอมชำระค่าบริการ

- เงินสมทบกองทุนเงินทดแทนซึ่งนายจ้างไม่จ่ายภายในกำหนดเวลาหรือจ่ายไม่ครบ อธิบดีกรมคุ้มครองแรงงานและสวัสดิการสังคมมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้ยึด อายัด หรือขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ไม่จ่ายเงินสมทบหรือเงินเพิ่ม ตามข้อ ๑๐ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๐๓ ลงวันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๑๕ ต่อมาได้ยกเลิกและนำไปบัญญัติใหม่เป็นมาตรา ๔๗ แห่งพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. ๒๕๓๗ โดยให้เลขาธิการสำนักงานประกันสังคมมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้ยึด อายัด และขายทอดตลาด

ทรัพย์สินของนายจ้างซึ่งไม่นำส่งเงินสมทบหรือเงินเพิ่มหรือนำส่งไม่ครบจำนวน พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ ก็ได้นำหลักการดังกล่าวมาใช้ กล่าวคือ ในกรณีที่ นายจ้างไม่นำส่งเงินสมทบในส่วนของตนหรือในส่วนของผู้ประกันตนหรือส่งไม่ครบจำนวน เลขาธิการสำนักงานประกันสังคมมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้ยึด आयัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินของนายจ้างเช่นว่านั้นได้ตามมาตรา ๕๐ แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓

มาตรการบังคับทางปกครองของนิติกรรมทางปกครองที่เกี่ยวกับการให้ชำระเงิน

(๑) การเรียกเงินเพิ่มเป็นมาตรการบังคับทางปกครองอย่างหนึ่งเมื่อผู้รับนิติกรรมทางปกครองฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง เป็นการบีบบังคับให้ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองโดยเร็ว ซึ่งแตกต่างจากค่าปรับทางปกครองที่เป็นการลงโทษในการกระทำที่ผิดกฎหมายปกครอง แต่ยังไม่ร้ายแรงถึงขั้นอาชญากรรม หรือความผิดอาญา มาตรการเรียกเงินเพิ่มได้นำมาใช้ในกฎหมายปกครองของไทยอยู่พอสมควร ส่วนมากจะนำมาใช้กับนิติกรรมทางปกครองที่ให้ชำระเงินภาษีอากร ค่าบริการต่าง ๆ หรือเงินสมทบที่กฎหมายกำหนดไว้ ตัวอย่างเช่น บริษัทที่ได้รับใบอนุญาตประกอบธุรกิจประกันชีวิตไม่นำเงินที่ผู้เอาประกันหรือผู้รับประโยชน์ตามกรมธรรม์ประกันภัย หรือทายาทของผู้เอาประกันภัยมีสิทธิได้รับตามกรมธรรม์ประกันภัย แต่มิได้เรียกร้องจากบริษัทจนล่วงพ้นอายุความแล้ว ส่งเข้ากองทุนเพื่อการพัฒนาธุรกิจประกันชีวิตภายในหนึ่งเดือนนับแต่วันที่ครบจำนวนตามที่จะต้องจ่าย จะต้องเสียเงินเพิ่มอีกร้อยละสามต่อเดือนของเงินสมทบที่ต้องจ่ายตามมาตรา ๔๖ แห่งพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. ๒๕๓๕ ผู้ประกอบกิจการโรงงานที่มีได้เสียค่าธรรมเนียมตามอัตราที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงตลอดเวลาที่ยังประกอบกิจการภายในเวลาที่กำหนดจะต้องเสียเงินเพิ่มอีกร้อยละห้าต่อเดือนตามมาตรา ๔๓ แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕

อนึ่ง หนี้เงินตามกฎหมายหรือตามที่กำหนดไว้ในนิติกรรมทางปกครองในบางกรณีกฎหมายจะกำหนดอัตราดอกเบี้ยไว้ด้วย ดอกเบี้ยที่กฎหมายกำหนดไว้นั้นมิใช่มาตรการบังคับเพื่อให้ปฏิบัติตามนิติกรรมทางปกครอง เพราะหนี้เงินโดยสภาพจะต้องมีดอกเบี้ยเสมอ ดังนั้น ดอกเบี้ยจึงมิใช่มาตรการในการเรียกเงินเพิ่มแต่อย่างใด

(๒) เบี้ยปรับและค่าปรับ เป็นมาตรการบังคับทางปกครองทำนองเดียวกับเงินเพิ่มแต่กำหนดจำนวนที่สูงกว่าและปรับเพียงครั้งเดียว ตัวอย่างเช่น ในการประเมิน

ภาษีอากรของเจ้าพนักงานประเมินในบางกรณี หากผู้ต้องเสียภาษีไม่ปฏิบัติตาม อาจจะต้องเสียเบี้ยปรับหนึ่งเท่าหรือสองเท่าของจำนวนภาษีที่ต้องชำระตามมาตรา ๒๒ และมาตรา ๒๖ แห่งประมวลรัษฎากร การที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษหลีกเลี่ยงไม่จัดส่งน้ำเสียหรือของเสียไปทำการบำบัดโดยระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสียรวมของทางราชการ และลักลอบปล่อยน้ำเสียหรือของเสียนั้นออกสู่สิ่งแวดล้อมภายนอกเขตที่ตั้งแหล่งกำเนิดมลพิษที่ตนเป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองหรือจัดส่งน้ำเสียหรือของเสียไปทำการบำบัดโดยระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสียรวมของทางราชการ แต่ไม่ยอมชำระค่าบริการที่กำหนดโดยไม่มีสิทธิได้รับยกเว้น จะต้องเสียค่าปรับสี่เท่าของอัตราค่าบริการตามมาตรา ๙๐ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕

(๓) วิธีการในการยึดอายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ที่มีหน้าที่จะต้องชำระเงินดังกล่าวนั้น ก็ให้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม แต่สำหรับกรณีเงินภาษีอากรตามประมวลรัษฎากรนั้น วิธีการอายัดให้ปฏิบัติตามระเบียบที่อธิบดีกรมสรรพากรกำหนด โดยอนุวัติรัฏมณตรีตามตรา ๑๒ วรรคสี่ แห่งประมวลรัษฎากร มาตรา ๔๐ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ ข้อ ๑๐ วรรคสองแห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๐๓ และมาตรา ๔๗ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. ๒๕๓๗

อย่างไรก็ตาม เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไทยก็แทบจะไม่ได้นำมาตราการยึดอายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินตามที่กฎหมายให้อำนาจมาใช้ เพราะเป็นงานที่ยุ่งยากพอสมควร เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเองก็ไม่มีประสบการณ์ และอาจไม่คุ้มค่ากับเวลา ตลอดจนค่าใช้จ่ายที่จะต้องเสียไป เพราะอาจมีขั้นตอนการร้องขอตทรัพย์ในชั้นนี้ได้อีก

๒. นิติกรรมทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการกำหนดให้ผู้รับนิติกรรมทางปกครองกระทำการยอมรับภาระบางอย่าง หรือละเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด โดยทั่วไปแล้วเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะออกนิติกรรมทางปกครองในรูปของคำสั่ง เช่น คำสั่งให้รื้อถอนอาคารที่สร้างโดยมิชอบด้วยกฎหมาย หรือคำสั่งให้ระงับการก่อสร้างอาคารที่ผิดกฎหมาย ตลอดจนคำสั่งห้ามมิให้บุคคลใดใช้หรือเข้าไปในส่วนใด ๆ ของอาคาร หรือบริเวณที่มีการกระทำความผิดตามมาตรา ๔๐ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๓๕

- คำสั่งของเจ้าพนักงานผู้ตรวจเทป หรือวัสดุโทรทัศนที่สั่งให้ผู้ยื่นคำขอให้ตรวจพิจารณานั้นทำการลบหรือตัดตอนเทปหรือวัสดุโทรทัศนตามมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมกิจการเทปและวัสดุโทรทัศน พ.ศ. ๒๕๓๐

- คำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติโรงงานฯที่สั่งให้ผู้ประกอบกิจการโรงงานซึ่งมีสภาพที่อาจก่อให้เกิดอันตราย ความเสียหายหรือความเดือดร้อนแก่บุคคลหรือทรัพย์สินที่อยู่ในโรงงานหรือที่อยู่ใกล้เคียงกับโรงงาน ระวังการกระทำที่ฝ่าฝืนหรือแก้ไขหรือปรับปรุงหรือปฏิบัติให้ถูกต้องหรือเหมาะสมภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ตามมาตรา ๓๗ แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕

- คำสั่งของผู้อำนวยการทางหลวงหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวงที่สั่งให้ผู้ที่สร้างทาง ถนน หรือสิ่งอื่นใดโดยมิได้รับอนุญาตหรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนด ทำการรื้อถอนหรือทำลายภายในกำหนดเวลาอันสมควรตามมาตรา ๓๗ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕

ในกรณีที่ผู้รับนิติกรรมทางปกครองดังกล่าวไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีมาตรการบังคับต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

(๑) การให้บุคคลภายนอกเป็นผู้กระทำการแทน หรือเจ้าพนักงานกระทำการแทน โดยผู้รับนิติกรรมทางปกครองเป็นผู้รับผิดชอบในค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ตัวอย่างเช่น ผู้ที่ก่อสร้างอาคารที่ผิดกฎหมายได้รับคำสั่งให้รื้อถอนอาคารที่ผิดกฎหมายดังกล่าวแล้ว แต่ไม่มีการรื้อถอนอาคารตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น เจ้าพนักงานท้องถิ่นอาจจัดให้มีการรื้อถอนอาคารดังกล่าวได้โดยอาจให้บุคคลภายนอกดำเนินการแทนและเจ้าของหรือผู้ควบคุมอาคารจะต้องเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายในการนั้นตามมาตรา ๔๓ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๓๕ หรือในกรณีที่ผู้ประกอบกิจการโรงงานไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามที่ได้อ้างมาแล้วข้างต้น ถ้ามีเหตุที่ทางราชการสมควรเข้าไปดำเนินการแทน ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมหรือผู้ซึ่งปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมมอบหมายมีอำนาจสั่งการให้พนักงานเจ้าหน้าที่หรือมอบหมายให้บุคคลใด ๆ เข้าจัดการแก้ไขเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งนั้นได้ โดยผู้ประกอบกิจการโรงงานต้องเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายในการเข้าจัดการนั้นตามจำนวนที่จ่ายจริงรวมกับเบี้ยปรับในอัตราร้อยละสามสิบต่อปีของจำนวนเงินดังกล่าวตามมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ หรือในกรณีที่ผู้สร้างทางถนนหรือสิ่งอื่นใดโดยผิดกฎหมาย ได้รับคำสั่งของผู้อำนวยการทางหลวงหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวงให้ทำการรื้อถอนหรือทำลายภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ แต่เพิกเฉย

ไม่ปฏิบัติตาม ผู้อำนวยการทางหลวงหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวง มีอำนาจดำเนินการให้บุคคลอื่นทำการรื้อถอนหรือทำลายโดยผู้นั้นจะต้องเป็นผู้เสียค่าใช้จ่าย ตามมาตรา ๓๗ และมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕

(๒) การปรับเป็นมาตรการบังคับทางปกครองที่นำมาใช้กับนิติกรรมทางปกครองที่ไม่เกี่ยวกับการให้ชำระเงิน แต่ผู้รับนิติกรรมทางปกครองจะต้องกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดโดยตนเองหรือละเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดหรือจะต้องส่งมอบทรัพย์สินให้กับเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ซึ่งเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไม่อาจให้ผู้อื่นกระทำการแทนได้ก็ดี หรือไม่อยู่ในวิสัยที่จะให้ผู้อื่นกระทำการแทนก็ตาม ตัวอย่างเช่น การที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษซึ่งมีระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสียรวมของทางราชการ จะต้องเสียค่าปรับรายวันในอัตราที่กำหนดของจำนวนเงินค่าใช้จ่ายประจำวันสำหรับการเปิดเดินเครื่องทำงานระบบบำบัดน้ำเสียหรือระบบกำจัดของเสียของตนตลอดเวลาที่ดำเนินการเช่นนั้นตามมาตรา ๙๑ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕

(๓) เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองใช้กำลังทางกายภาพเข้าปฏิบัติการด้วยตนเอง เมื่อการใช้มาตรการบังคับทางปกครองในสองอย่างแรกไม่บรรลุเจตนารมณ์ของนิติกรรมทางปกครองหรือไม่ใช้วิธีการที่เหมาะสมในการบังคับการตามนิติกรรมทางปกครอง เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองอาจจะบังคับการโดยใช้กำลังทางกายภาพเข้าปฏิบัติการด้วยตนเอง มาตรการนี้ จะเป็นมาตรการที่ค่อนข้างจะรุนแรงกว่าสองอย่างแรกที่กล่าวมา ดังนั้น เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องใช้อย่างสมควรแก่กรณีเท่านั้น ตัวอย่างเช่น การโฆษณาที่มีข้อความหรือภาพที่มีผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนหรือลามกอนาจาร พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจปลด รื้อ ถอน ขูด ลบ หรือล้างข้อความหรือภาพนั้นได้เองตาม มาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ ในกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยว่ามีการกระทำฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติควบคุมกิจการเทพและวัสดุโทรทัศน์ พ.ศ. ๒๕๓๐ เจ้าพนักงานผู้ตรวจพิจารณาเทพหรือวัสดุโทรทัศน์และพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจทำการตรวจค้น ยึดอายัดเทพหรือวัสดุโทรทัศน์หรือสิ่งอื่นใดที่เกี่ยวกับเทพหรือวัสดุโทรทัศน์ตลอดจนทำลายเทพหรือวัสดุโทรทัศน์ที่มีการมีไว้ครอบครองนั้นผิดกฎหมายตามมาตรา ๒๔ (๒) แห่งพระราชบัญญัติควบคุมกิจการเทพและวัสดุโทรทัศน์ พ.ศ. ๒๕๓๐ หรือกรณีผู้สร้างทางถนนที่ผิดกฎหมาย ผู้อำนวยการทางหลวงอาจให้เจ้าหน้าที่ทำการรื้อถอนหรือทำลายเองก็ได้ตามมาตรา ๓๗ และ

มาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ หรือกรณีที่ผู้สร้างอาคารที่ผิดกฎหมายไม่ยอมรื้อถอนอาคารที่ผิดกฎหมาย เจ้าพนักงานท้องถิ่นอาจจะทำการรื้อถอนอาคารที่ผิดกฎหมายนั้นเองก็ได้ตามมาตรา ๔๓ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๓๕

(๔) การจับกุมกักขังผู้ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครอง มาตรการบังคับนี้เป็นมาตรการที่ใช้ในการบังคับคดีแพ่งที่เจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาขอให้ศาลออกหมายบังคับคดีขับไล่ลูกหนี้ตามคำพิพากษาและบริวารออกจากอสังหาริมทรัพย์แล้ว ลูกหนี้ตามคำพิพากษาและบริวารไม่ออกไปจากอสังหาริมทรัพย์ เจ้าพนักงานบังคับคดีอาจรายงานต่อศาลขอให้มีการสั่งให้จับกุมและกักขังลูกหนี้ตามคำพิพากษาและบริวารตามมาตรา ๒๙๖ จัตวา แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ในการบังคับการตามนิติกรรมทางปกครอง กฎหมายบางฉบับก็มีความจำเป็นที่จะต้องนำมาตราการนี้มาใช้ด้วย เช่น การฝ่าฝืนไม่ยอมรื้อถอนอาคารตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นอาจยื่นคำขอฝ่ายเดียวโดยทำเป็นคำร้องขอให้ศาลมีคำสั่งจับกุมและกักขังบุคคลซึ่งมิได้ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น โดยให้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลมตามมาตรา ๔๓ (๑) แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๓๕

(๕) การเพิกถอนใบอนุญาตต่าง ๆ ในกรณีที่ผู้ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองหรือไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้ออกให้ผู้ที่ได้รับใบอนุญาตต่าง ๆ ปฏิบัติ มาตรการเพิกถอนใบอนุญาตด้วยสาเหตุที่ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองก็ดี ไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายก็ดีเป็นมาตรการที่ใช้โดยทั่วไปตามกฎหมายปกครองแทบทุกฉบับ ตัวอย่างเช่น ผู้ประกอบกิจการโรงงานไม่ปรับปรุงแก้ไขโรงงานหรือไม่ปฏิบัติให้ถูกต้องภายในเวลาที่กำหนด ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมหรือผู้ซึ่งปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมมอบหมายมีอำนาจสั่งปิดโรงงานได้ และถ้าเป็นโรงงานประเภทที่จะต้องได้รับใบอนุญาตก่อนจึงจะดำเนินการได้นั้น คำสั่งปิดโรงงานมีผลเป็นการเพิกถอนใบอนุญาตด้วย ตามมาตรา ๓๙ วรรคสามแห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ ผู้ได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการให้เช่า แลกเปลี่ยนหรือจำหน่ายเทพหรือวัสดุโทรทัศน์ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในใบอนุญาต นายทะเบียนมีอำนาจเพิกถอนใบอนุญาตได้ตามมาตรา ๒๗ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมกิจการเทพและวัสดุโทรทัศน์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ผู้ได้รับใบอนุญาตต่าง ๆ ตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ เช่น ใบอนุญาตเพาะพันธุ์สัตว์ป่าสงวนหรือสัตว์ป่าคุ้มครอง ใบอนุญาตนำเข้าหรือส่งออกซึ่ง

สัตว์ป่าสงวนหรือสัตว์ป่าคุ้มครอง ใบอนุญาตจัดตั้งและดำเนินกิจการสวนสัตว์สาธารณะ เป็นต้น ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในใบอนุญาตหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งสั่งตามพระราชบัญญัติดังกล่าวโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าแห่งชาติมีอำนาจสั่งเพิกถอนใบอนุญาตได้ตามมาตรา ๔๓ แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษซึ่งสั่งตามมาตรา ๘๒ (๕) แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ การที่ผู้อำนวยการทางหลวงอนุญาตให้ผู้ใดสร้างถนนหรือสิ่งอื่นใดในเขตทางหลวงเพื่อเป็นทางเข้าออกทางหลวง เมื่อปรากฏว่าผู้ได้รับใบอนุญาตได้กระทำการผิดเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในใบอนุญาต ผู้อำนวยการทางหลวงจะเพิกถอนใบอนุญาตนั้นเสียก็ได้ตามมาตรา ๓๗ แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ แต่ในกรณีใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร เมื่ออนุญาตและได้มีการก่อสร้างแล้ว แต่ก่อสร้างอาคารโดยไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น จะไม่ใช้มาตรการเพิกถอนใบอนุญาต แต่เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะออกคำสั่งให้รื้อถอนอาคารแทนการเพิกถอนใบอนุญาต ถ้ามีข้อเท็จจริงว่าอาคารนั้นอาจเป็นภัยอันตรายอย่างร้ายแรงต่อสุขภาพชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สินตามมาตรา ๔๖ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๓๕

๒. การบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัตินี้

๒.๑ ความหมายของ “การบังคับทางปกครอง” ตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัตินี้บัญญัติว่า

“มาตรา ๕๖ เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองมีอำนาจที่จะพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งของตนได้ตามบทบัญญัติในส่วนนี้ เว้นแต่จะมีการสั่งให้ทุเลาการบังคับไว้ก่อนโดยเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งนั้นเอง ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์หรือผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยความถูกต้องของคำสั่งทางปกครองดังกล่าว

เจ้าหน้าที่ตามวรรคหนึ่งจะมอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่ซึ่งอยู่ใต้บังคับบัญชาหรือเจ้าหน้าที่อื่นเป็นผู้ดำเนินการก็ได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

ให้เจ้าหน้าที่ตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสองใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของคำสั่งทางปกครอง โดยกระทบกระเทือนผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองน้อยที่สุด”

ซึ่ง ดร.มานิตย์ วงศ์เสวี ได้ให้คำอธิบายบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้น^{๑๓๘} ว่า การบังคับทางปกครอง หมายถึง การดำเนินการของเจ้าหน้าที่โดยใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับประชาชนที่มีภาระผูกพันต้องปฏิบัติตามหน้าที่เพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครอง (มาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง)

ขณะนี้ได้มีการออกกฎกระทรวง ฉบับที่ ๘ (พ.ศ. ๒๕๔๒) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แล้ว ดังนี้

“ข้อ ๑ การมอบอำนาจในการดำเนินการพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครองของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจทำคำสั่งทางปกครองในราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาค ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

ข้อ ๒ การมอบอำนาจในการดำเนินการพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครองของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจทำคำสั่งทางปกครองในราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ให้เป็นไปตามกฎหมายที่จัดตั้งราชการส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ

ข้อ ๓ การมอบอำนาจในการดำเนินการพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครองของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจทำคำสั่งทางปกครองในสังกัดรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานอื่นของรัฐ ให้เป็นไปตามกฎหมายที่จัดตั้งรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานอื่นของรัฐนั้น ๆ

ข้อ ๔ การมอบอำนาจในการดำเนินการพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครองระหว่างเจ้าหน้าที่ในระหว่างหน่วยงานตามข้อ ๑ ข้อ ๒ และข้อ ๓ ที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ให้เป็นไปตามความตกลงระหว่างหน่วยงานนั้น”

๒.๒ ขอบเขตของการบังคับทางปกครอง

ดร.มานิตย์ วงศ์เสวี ได้ให้คำอธิบายในเรื่องนี้^{๑๓๙} ว่า ขอบเขตของการบังคับทางปกครองแบ่งออกได้เป็น ๒ ลักษณะ คือ

๒.๒.๑ ในด้านเนื้อหาของคำสั่งทางปกครอง

คำสั่งทางปกครองที่จะมีการบังคับทางปกครองได้นั้น จะต้องเป็นคำสั่งทางปกครองประเภทที่ต้องมีการบังคับการให้เป็นไปตามเนื้อหาหรือวัตถุประสงค์ของคำสั่งทางปกครองเท่านั้น หากเป็นคำสั่งทางปกครองประเภทที่เนื้อหาของคำสั่งทางปกครองนั้น มีความสมบูรณ์ในตัวเอง ไม่จำเป็นต้องมีการบังคับทางปกครองต่อไป ซึ่งส่วนใหญ่จะได้แก่คำสั่งทางปกครองที่เป็นการให้สิทธิ หรือรับรองสิทธิของประชาชนผู้รับคำสั่งทางปกครอง เช่น

^{๑๓๘} มานิตย์ วงศ์เสวี, “การบังคับทางปกครอง” ในหนังสือที่อ้างแล้วใน (๓๖), หน้า ๒๐

^{๑๓๙} มานิตย์ วงศ์เสวี, อ้างแล้วใน (๑๓๘), หน้า ๒๐

ใบอนุญาตให้ประกอบกิจการโรงงาน หรือหนังสือรับรองสัญญาชาติ เป็นต้น คำสั่งทางปกครองที่มีเนื้อหาในลักษณะดังกล่าวก็ไม่อยู่ในข่ายที่จะต้องมีการบังคับทางปกครอง

๒.๒.๒ ในด้านตัวบุคคลที่จะถูกบังคับทางปกครอง

มาตรา ๕๕ แห่งพระราชบัญญัตินี้บัญญัติว่า

“มาตรา ๕๕ การบังคับทางปกครองไม่ใช้กับเจ้าหน้าที่ด้วยกัน เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

ซึ่ง ดร.มานิตย์ วงศ์เสรี ได้ให้คำอธิบายบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้น^{๑๔๐} ว่าบุคคลที่จะถูกบังคับทางปกครอง ได้แก่ ประชาชนที่มีความผูกพันต้องปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครอง การบังคับทางปกครองจึงไม่ใช้กับเจ้าหน้าที่ด้วยกัน เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

๒.๓ หลักการที่สำคัญของการบังคับทางปกครอง

มาตรา ๖๓ แห่งพระราชบัญญัตินี้บัญญัติว่า

“มาตรา ๖๓ ถ้าบทกฎหมายใดกำหนดมาตรการบังคับทางปกครองไว้โดยเฉพาะแล้ว แต่เจ้าหน้าที่เห็นว่ามาตรการบังคับนั้นมึลักษณะที่จะเกิดผลน้อยกว่ามาตรการบังคับตามหมวดนี้ เจ้าหน้าที่จะใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามหมวดนี้แทนก็ได้”

ซึ่ง ดร.มานิตย์ วงศ์เสรี ได้ให้คำอธิบายบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้น^{๑๔๑} ว่า โดยที่การบังคับทางปกครองเป็นการใช้มาตรการบังคับทางปกครองที่จะมีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิของประชาชนผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง นอกจากนี้ ในการกำหนดมาตรการบังคับทางปกครองนั้น เจ้าหน้าที่ก็มีดุลพินิจในการเลือกใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้ ดังนั้น ในการดำเนินการบังคับทางปกครอง เจ้าหน้าที่จึงต้องคำนึงถึงหลักการที่สำคัญดังต่อไปนี้ คือ

๑. หลักความสมเหตุสมผล (มาตรา ๕๖ วรรคสาม)
๒. หลักการบังคับทางปกครองเท่าที่จำเป็น (มาตรา ๕๙ วรรคสาม)
๓. หลักความแน่นอนและชัดเจน (มาตรา ๕๙ วรรคสอง และมาตรา ๖๐ วรรคหนึ่ง)

มาตรา ๕๙ และมาตรา ๖๐ แห่งพระราชบัญญัตินี้บัญญัติว่า

“มาตรา ๕๙ ก่อนใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา ๕๘ เจ้าหน้าที่จะต้องมีคำเตือนเป็นหนังสือให้มีการกระทำหรือละเว้นกระทำตามคำสั่งทางปกครองภายใน

^{๑๔๐} มานิตย์ วงศ์เสรี, อ้างแล้วใน (๑๓๘), หน้า ๒๑

^{๑๔๑} มานิตย์ วงศ์เสรี, อ้างแล้วใน (๑๓๗), หน้า ๒๑

ระยะเวลาที่กำหนดตามสมควรแก่กรณี คำเตือนดังกล่าวจะกำหนดไปพร้อมกับคำสั่งทางปกครองก็ได้

คำเตือนนั้นจะต้องระบุ

(๑) มาตรการบังคับทางปกครองที่จะใช้ให้ชัดเจน แต่จะกำหนดมากกว่าหนึ่งมาตรการในคราวเดียวกันไม่ได้

(๒) ค่าใช้จ่ายในการที่เจ้าหน้าที่เข้าดำเนินการด้วยตนเองหรือมอบหมายให้บุคคลอื่นกระทำการแทน หรือจำนวนค่าปรับทางปกครอง แล้วแต่กรณี

การกำหนดค่าใช้จ่ายในคำเตือน ไม่เป็นการตัดสิทธิที่จะเรียกค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นหากจะต้องเสียค่าใช้จ่ายจริงมากกว่าที่ได้กำหนดไว้”

“มาตรา ๖๐ เจ้าหน้าที่จะต้องใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามที่กำหนดไว้ในคำเตือนตามมาตรา ๕๙ การเปลี่ยนแปลงมาตรการจะกระทำได้อีกต่อเมื่อปรากฏว่ามาตรการที่กำหนดไว้ไม่บรรลุตามวัตถุประสงค์

ถ้าผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองต่อสู้ขัดขวางการบังคับทางปกครองเจ้าหน้าที่อาจใช้กำลังเข้าดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามมาตรการบังคับทางปกครองได้แต่ต้องกระทำโดยสมควรแก่เหตุ ในกรณีจำเป็นเจ้าหน้าที่อาจขอความช่วยเหลือจากเจ้าพนักงานตำรวจได้”

๒.๔ มาตรการบังคับทางปกครองกรณีคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน

มาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัตินี้บัญญัติว่า

“มาตรา ๕๗ คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ผู้ใดชำระเงิน ถ้าถึงกำหนดแล้วไม่มีการชำระโดยถูกต้องครบถ้วน ให้เจ้าหน้าที่มีหนังสือเตือนให้ผู้นั้นชำระภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน ถ้าไม่มีการปฏิบัติตามคำเตือน เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้นและขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วน

วิธีการยึด การอายัดและการขายทอดตลาดทรัพย์สิน ให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม ส่วนผู้มีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดหรือขายทอดตลาดให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง”

ซึ่ง ดร.มานิตย์ วงศ์เสรี ได้ให้คำอธิบายบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้น^{๑๔๒} ว่า สำหรับกรณีคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน มาตรการบังคับทางปกครอง ได้แก่ การยึด การอายัดและ

^{๑๔๒} มานิตย์ วงศ์เสรี, อ้างแล้วใน (๑๓๘), หน้า ๒๑-๒๒

การขายทอดตลาดเพื่อชำระเงิน โดยก่อนใช้มาตรการบังคับทางปกครองดังกล่าว เจ้าหน้าที่ต้องมีหนังสือเตือนให้ประชาชนผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองชำระเงินภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน

ขณะนี้ได้มีการออกกฎกระทรวง ฉบับที่ ๙ (พ.ศ. ๒๕๔๒) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แล้ว ดังนี้

“ข้อ ๑ การใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยวิธีการยึด หรืออายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง ให้เป็นอำนาจของเจ้าหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ปลัดกระทรวง หรือปลัดทบวง แล้วแต่กรณี ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นเจ้าหน้าที่ในสังกัดของสำนักนายกรัฐมนตรี สำนักงานปลัดกระทรวง หรือสำนักงานปลัดทบวง

(๒) อธิบดีหรือหัวหน้าส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรม แล้วแต่กรณี ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นเจ้าหน้าที่ในสังกัดของกรมหรือส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรม

(๓) ผู้ว่าราชการจังหวัด ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นเจ้าหน้าที่ของราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัด

(๔) ผู้แทนของรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานอื่นของรัฐ แล้วแต่กรณี ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานอื่นของรัฐ

(๕) ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร นายกเทศมนตรี นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือปลัดเมืองพัทยา แล้วแต่กรณี ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นเจ้าหน้าที่ในสังกัดของกรุงเทพมหานคร เทศบาลนคร เทศบาลเมือง องค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือเมืองพัทยา

(๖) ผู้บริหารหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่นอื่นนอกจาก (๕) โดยความเห็นชอบของผู้ว่าราชการจังหวัด ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นเจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น

(๗) รัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมาย ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นเอกชนซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด

(๘) เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตาม (๑) (๒) (๓) (๔) (๕) (๖) หรือ (๗) แล้วแต่กรณี ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นเอกชนซึ่งได้รับแต่งตั้งหรือได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ดังกล่าว

ข้อ ๒ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามข้อ ๑ เป็นผู้ทำคำสั่งทางปกครอง ให้เจ้าหน้าที่ดังกล่าว แล้วแต่กรณี เป็นผู้มีอำนาจสั่งยึดหรืออายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง

ข้อ ๓ ความในข้อ ๑ และข้อ ๒ มิให้ใช้บังคับกับกรณีที่กฎหมายใดกำหนดเรื่องผู้มีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดหรือขายทอดตลาดไว้โดยเฉพาะ”

นอกจากนั้น มาตรการบังคับทางปกครองดังกล่าวข้างต้น เจ้าหน้าที่ยังสามารถนำมาใช้ในกรณีที่ไม่มี การชำระค่าปรับทางปกครองได้เช่นเดียวกัน โดยมาตรา ๖๑ แห่งพระราชบัญญัตินี้บัญญัติว่า

“มาตรา ๖๑ ในกรณีที่ไม่มี การชำระค่าปรับทางปกครอง ให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๕๗”

๒.๕ มาตรการบังคับทางปกครองกรณีคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำหรือละเว้นกระทำ

มาตรา ๕๘ แห่งพระราชบัญญัตินี้บัญญัติว่า

“มาตรา ๕๘ คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำหรือละเว้นกระทำ ถ้าผู้ อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

(๑) เจ้าหน้าที่เข้าดำเนินการด้วยตนเองหรือมอบหมายให้บุคคลอื่นกระทำการแทนโดยผู้ อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองจะต้องชดใช้ค่าใช้จ่ายและเงินเพิ่มในอัตราร้อยละยี่สิบห้าต่อปีของค่าใช้จ่ายดังกล่าวแก่เจ้าหน้าที่

(๒) ให้มีการชำระค่าปรับทางปกครองตามจำนวนที่สมควรแก่เหตุต้องไม่เกินสองหมื่นบาทต่อวัน

เจ้าหน้าที่ระดับใดมีอำนาจกำหนดค่าปรับทางปกครองจำนวนเท่าใด สำหรับกรณีใด ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ในกรณีที่มีความจำเป็นที่จะต้องบังคับการโดยเร่งด่วนเพื่อป้องกันมิให้มีการกระทำที่ขัดต่อกฎหมายที่มีโทษทางอาญาหรือมิให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะ เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยไม่ต้องออกคำสั่งทางปกครองให้กระทำหรือละเว้นกระทำก่อนก็ได้ แต่ทั้งนี้ต้องกระทำโดยสมควรแก่เหตุและภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตน”

ซึ่ง ดร.มานิตย์ วงศ์เสวี^{๑๔๓} ได้ให้คำอธิบายในเรื่องนี้^{๑๔๓} ว่า สำหรับกรณีคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำหรือละเว้นกระทำ มาตรการบังคับทางปกครองที่เจ้าหน้าที่จะนำมาใช้ได้แก่ มาตรการบังคับทางปกครองอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

๒.๕.๑ การจัดการแทน

โดยเจ้าหน้าที่เข้าดำเนินการด้วยตนเองหรือมอบหมายให้บุคคลอื่นกระทำการแทน โดยผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองจะต้องชดใช้ค่าใช้จ่ายและเงินเพิ่มในอัตราร้อยละยี่สิบห้าต่อปีของค่าใช้จ่ายดังกล่าวให้แก่เจ้าหน้าที่ (มาตรา ๕๘ (๒))

๒.๕.๒ การกำหนดค่าปรับทางปกครอง

โดยเจ้าหน้าที่เป็นผู้กำหนดค่าปรับทางปกครองตามจำนวนที่สมควรแก่เหตุ แต่ต้องไม่เกินสองหมื่นบาทต่อวัน (มาตรา ๕๘(๒))

ก่อนที่เจ้าหน้าที่จะใช้มาตรการบังคับทางปกครองตาม ๒.๕.๑ และ ๒.๕.๒ เจ้าหน้าที่ต้องมีคำเตือนเป็นหนังสือให้ผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองกระทำหรือละเว้นกระทำตามคำสั่งทางปกครองภายในระยะเวลาที่กำหนดตามสมควรแก่กรณีก่อน โดยคำเตือนดังกล่าวจะต้องมีรายละเอียดตามที่กฎหมายกำหนดไว้ด้วย เช่น ระบุถึงมาตรการบังคับทางปกครองที่จะใช้ค่าใช้จ่ายในการที่เจ้าหน้าที่เข้าดำเนินการแทน หรือจำนวนค่าปรับทางปกครอง เป็นต้น

ขณะนี้ได้มีการออกกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๐ (พ.ศ. ๒๕๔๒) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แล้ว ดังนี้

“ข้อ ๑ เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจกำหนดจำนวนค่าปรับทางปกครองในกรณีที่ผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม ได้แก่

(๑) รัฐมนตรีมีอำนาจกำหนดจำนวนค่าปรับทางปกครองได้ไม่เกินสองหมื่นบาทต่อวัน สำหรับการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองทุกท้องที่ทั่วราชอาณาจักร

(๒) คณะกรรมการตามกฎหมายมีอำนาจกำหนดจำนวนค่าปรับทางปกครองได้ไม่เกินสองหมื่นบาทต่อวัน สำหรับการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองทุกท้องที่ทั่วราชอาณาจักร

^{๑๔๓} มานิตย์ วงศ์เสวี, อ้างแล้วใน (๑๓๘), หน้า ๒๒

(๓) ปลัดกระทรวง อธิบดี หรือตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเทียบเท่า ปลัดกระทรวงหรืออธิบดี มีอำนาจกำหนดจำนวนค่าปรับทางปกครองได้ไม่เกินหนึ่งหมื่นห้าพัน บาทต่อวัน สำหรับการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองทุกท้องที่ทั่วราชอาณาจักร

(๔) ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร มีอำนาจกำหนด จำนวนค่าปรับทางปกครองได้ไม่เกินหนึ่งหมื่นห้าพันบาทต่อวัน สำหรับการฝ่าฝืนหรือไม่ ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองที่อยู่ในเขตจังหวัด หรือเขตกรุงเทพมหานคร แล้วแต่กรณี

(๕) หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดมีอำนาจกำหนดจำนวนค่าปรับทาง ปกครองได้ไม่เกินหนึ่งหมื่นบาทต่อวัน สำหรับการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองที่ อยู่ในเขตจังหวัด

(๖) นายอำเภอมีอำนาจกำหนดจำนวนค่าปรับทางปกครองได้ไม่เกินหนึ่งหมื่น บาทต่อวัน สำหรับการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองที่อยู่ในเขตอำเภอ

(๗) ผู้บริหารท้องถิ่นหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่นมีอำนาจกำหนดจำนวนค่าปรับ ทางปกครองได้ไม่เกินหนึ่งหมื่นบาทต่อวัน สำหรับการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทาง ปกครองที่อยู่ในเขตอำนาจ

(๘) ผู้แทนของรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานอื่นของรัฐมีอำนาจกำหนดจำนวน ค่าปรับทางปกครองได้ไม่เกินหนึ่งหมื่นบาทต่อวัน สำหรับการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง ทางปกครองทุกท้องที่ทั่วราชอาณาจักร

(๙) พนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายมีอำนาจกำหนดจำนวนค่าปรับทาง ปกครองได้ไม่เกินห้าพันบาทต่อวัน สำหรับการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองที่อยู่ใน เขตอำนาจ

(๑๐) เอกชนซึ่งได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางปกครองของรัฐอาจใช้มาตรการ บังคับทางปกครองได้สำหรับการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองทุกท้องที่ทั่ว ราชอาณาจักร โดยเสนอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้พิจารณา กำหนดจำนวน ค่าปรับทางปกครองเป็นรายกรณีไป แต่ทั้งนี้ไม่เกินหนึ่งหมื่นบาทต่อวัน

ข้อ ๒ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ตามข้อ (๑) (๓) (๔) (๕) (๖) (๗) (๘) และ (๙) เห็นว่า การกำหนดจำนวนค่าปรับทางปกครองตามอำนาจที่มีอยู่ไม่เพียงพอที่จะทำให้บรรลุตาม วัตถุประสงค์ เจ้าหน้าที่อาจเสนอผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจกำกับหรือควบคุมดูแลซึ่งมี อำนาจกำหนดจำนวนค่าปรับทางปกครองสูงกว่าตนเป็นผู้กำหนดจำนวนค่าปรับทางปกครอง ก็ได้

ข้อ ๓ ให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจกำหนดจำนวนค่าปรับทางปกครองดำเนินการ บังคับให้มีการชำระค่าปรับทางปกครองทุกสัปดาห์วัน

ข้อ ๔ ให้เจ้าหน้าที่ออกใบเสร็จรับเงินให้แก่ผู้ที่ชำระค่าปรับไว้เป็นหลักฐาน

ใบเสร็จรับเงินให้มีข้อความแสดงว่าเป็นเงินค่าปรับทางปกครองตามกรณีใด และให้บันทึกการชำระค่าปรับทางปกครองไว้ในต้นเรื่องด้วย”

๒.๖ การขอความช่วยเหลือจากเจ้าพนักงานตำรวจ

ในการที่เจ้าหน้าที่ใช้กำลังดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามมาตรการบังคับทาง ปกครอง เนื่องจากประชาชนผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองต่อสู้ขัดขวางการบังคับทาง ปกครองนั้น หากมีความจำเป็น เจ้าหน้าที่อาจขอความช่วยเหลือจากเจ้าพนักงานตำรวจได้ (มาตรา ๖๐ วรรคสอง)

๒.๗ สิทธิในการอุทธรณ์การบังคับทางปกครอง

มาตรา ๖๒ แห่งพระราชบัญญัตินี้บัญญัติว่า

“มาตรา ๖๒ ผู้ถูกดำเนินการตามมาตรการบังคับทางปกครองอาจอุทธรณ์ การบังคับทางปกครองนั้นได้

การอุทธรณ์การบังคับทางปกครอง ให้ใช้หลักเกณฑ์และวิธีการเดียวกันกับ การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง”

ซึ่ง ดร.มานิตย์ วงศ์เสรี^{๑๔๔} ได้ให้คำอธิบาย^{๑๔๕} ว่า ผู้ถูกดำเนินการตามมาตรการบังคับทาง ปกครองมีสิทธิอุทธรณ์การบังคับทางปกครองได้ เนื่องจากการบังคับทางปกครองมีลักษณะ เป็นคำสั่งทางปกครองเช่นเดียวกัน สำหรับหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการอุทธรณ์การ บังคับทางปกครองเป็นไปทำนองเดียวกับการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองในกรณีทั่วไป (มาตรา ๖๒)

^{๑๔๔} มานิตย์ วงศ์เสรี, อ้างแล้วใน (๑๓๘), หน้า ๒๒