

## บทที่ 2

### แนวคิดเกี่ยวกับมาตรการบังคับทางปกครอง

กฎหมายปกครองเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งของรัฐในฐานะที่รัฐมีอำนาจเหนือพลเมืองตามหลักทฤษฎีอำนาจเหนือ การใช้อำนาจของรัฐทุกกรณีต้องมีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้ กล่าวคือต้องมีที่มาแห่งอำนาจ การใช้อำนาจและการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจให้อยู่ในความเหมาะสมพอดี หรือเรียกอีกอย่างหนึ่งว่าหลักพอสมควรแก่เหตุ รวมไปถึงต้องได้รับความเห็นชอบจากประชาชนส่วนใหญ่ การใช้อำนาจต้องรักษาสีทึบเสรีภาพและประโยชน์ของประชาชนส่วนใหญ่หรือที่เรียกว่าประโยชน์สาธารณะเป็นสำคัญ

การดำเนินกิจการทางปกครองเพื่อให้ภารกิจของฝ่ายปกครองบรรลุผลสำเร็จ องค์การฝ่ายปกครองต้องอาศัยเครื่องมือหลายประการในการปฏิบัติหน้าที่ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎหมาย ระเบียบ คำสั่งทางปกครองหรือการเข้าทำสัญญาทางปกครองกับเอกชน กรณีที่ฝ่ายปกครองใช้อำนาจมหาชนเอกชนย่อมต้องปฏิบัติตามคำสั่งของฝ่ายปกครอง และหากฝ่ายปกครองใช้อำนาจในลักษณะที่เป็นการออกคำสั่งทางปกครองแล้วต้องสามารถบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งนั้นซึ่งเรียกว่า “มาตรการบังคับทางปกครอง”

#### 2.1 หลักทั่วไปเกี่ยวกับมาตรการบังคับทางปกครอง

เมื่อองค์การฝ่ายปกครองได้ออกคำสั่งทางปกครองเพื่อกำหนดสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายแก่ผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองแล้ว ในกรณีที่คำสั่งนั้นเป็นคำสั่งที่จำเป็นต้องมีการบังคับการเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครอง หากผู้รับคำสั่งไม่ยินยอมปฏิบัติตามคำสั่งฝ่ายปกครองก็มีอำนาจที่จะใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งได้

ดังนั้น เพื่อเป็นการสร้างพื้นฐานความรู้อันจะเป็นประโยชน์ในการศึกษารายละเอียดในเรื่องมาตรการบังคับทางปกครองต่อไป จึงขออธิบายโดยเริ่มจากความหมายและลักษณะของนิติกรรมทางปกครอง คำสั่งทางปกครอง การบังคับทางปกครอง และมาตรการบังคับทางปกครอง ดังนี้

“นิติกรรมทางปกครอง” ได้แก่ การแสดงออกซึ่งเจตนาของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่มุ่งก่อนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคล หรือนัยหนึ่งเป็นการกระทำที่องค์ของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองมุ่งที่จะก่อตั้งความสัมพันธ์ทางสิทธิและหน้าที่ระหว่างองค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองกับเอกชน<sup>1</sup>

“นิติกรรมทางปกครอง” คือ สิ่งที่ฝ่ายปกครองกระทำการไปแล้วก่อให้เกิดนิติสัมพันธ์ระหว่างประชาชนกับฝ่ายปกครองผู้กระทำการภายในขอบเขตของกฎหมายมหาชน โดยมีการแสดงเจตนาคล้ายกับกฎหมายแพ่ง ถ้าเป็นนิติกรรมทางปกครองจริง ๆ แล้วจะต้องมีองค์ประกอบตรวจสอบด้วยว่านิติกรรมนั้นๆ ขอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ถ้าไม่ชอบจะยกเลิกเพิกถอนอย่างไร<sup>2</sup>

“คำสั่งทางปกครอง”<sup>3</sup> ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 หมายถึง การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นต่อบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระวัง หรือมีผลต่อสภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัย การอุทธรณ์ การรับรอง การจดทะเบียน แต่ไม่รวมถึงการออกกฎและการอื่นที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง

สำหรับในประเทศไทย ยังไม่มีบทบัญญัติในกฎหมายฉบับใดกล่าวถึงและให้คำนิยามของ “นิติกรรมทางปกครอง” และนักวิชาการบางท่านก็ใช้คำนี้ในความหมายกว้าง บางท่านก็ใช้ในความหมายแคบ คงมีแต่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ที่ให้คำนิยามของ “คำสั่งทางปกครอง” เอาไว้<sup>4</sup> ดังนั้น พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองจึงใช้คำว่า “คำสั่งทางปกครอง” แทน “นิติกรรมทางปกครอง” เพราะคณะกรรมการร่างประสงค์ที่จะหลีกเลี่ยงมิให้เกิดความสับสนกับ “นิติกรรม” ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

---

<sup>1</sup> สมยศ เชื้อไทย, “การกระทำทางปกครอง”, นิติศาสตร์, 17, (กันยายน 2530), 61 – 62.

<sup>2</sup> กมลชัย รัตนสถาพรวงศ์, กฎหมายปกครอง, (พิมพ์ครั้งที่ 6, กรุงเทพฯ : วิทยุชน, 2551), หน้า 36.

<sup>3</sup> มาตรา 5 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539.

<sup>4</sup> ชาญชัย แสงวงศ์ศักดิ์, คำอธิบายกฎหมายปกครอง, (พิมพ์ครั้งที่ 6, กรุงเทพฯ : วิทยุชน, 2553), หน้า 286.

ดังนั้นเพื่อให้สอดคล้องกับถ้อยคำในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539<sup>5</sup> จึงขอใช้คำว่าคำสั่งทางปกครองแทนคำว่านิติกรรมทางปกครอง เพื่อให้ฟังเข้าใจว่ามีความหมายอย่างเดียวกัน

คำสั่งทางปกครองอาจแบ่งแยกได้หลายประเภทแล้วแต่ว่าจะใช้อะไรเป็นเกณฑ์แบ่ง ในที่นี้จะแบ่งคำสั่งทางปกครองที่ไม่ต้องมีการบังคับทางปกครองและคำสั่งทางปกครองที่ต้องมีการบังคับทางปกครอง

ก. คำสั่งทางปกครองที่ไม่ต้องมีการบังคับทางปกครอง

คำสั่งทางปกครองที่ไม่ต้องมีการบังคับทางปกครองจะมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองที่มีผลในตัวเองหรือเป็นคำสั่งที่มีผลในทางกฎหมายโดยตรง การเกิดผลจะสำเร็จในตัวทันทีที่คำสั่งทางปกครองมีผลโดยไม่จำเป็นต้องบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองอีก ซึ่งได้แก่คำสั่งทางปกครองประเภทที่ก่อตั้งสิทธิ และคำสั่งทางปกครองที่เป็นการยืนยันสิทธิ

1) คำสั่งทางปกครองที่ก่อตั้งสิทธิ หมายถึง คำสั่งที่องค์กรเจ้าหน้าที่ ฝ่ายปกครองก่อตั้งสิทธิในทางมหาชนให้แก่ผู้ที่ได้รับคำสั่ง เช่น การออกใบอนุญาตต่างๆ สภาพการณ์ของการออกคำสั่งทางปกครองดังกล่าวนี้มีลักษณะเหมือนกันไม่ว่าจะเรียกคำสั่งทางปกครองนี้ว่าอย่างไร กล่าวคือ สิทธิที่ผู้ได้รับคำสั่งต้องการนั้นเป็นเรื่องที่ในเบื้องต้นบุคคลนั้นต้องห้ามมิให้ปฏิบัติต่อเมื่อให้ขั้บชั้รยกยนต์ เมื่อได้รับอนุญาตแล้วจึงสามารถขั้บชั้รยกยนต์ได้ เป็นต้น

คำสั่งทางปกครองประเภทนี้เป็นคำสั่งที่มีผลในทางกฎหมายโดยตรงไม่มีความจำเป็นต้องบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองดังกล่าวอีก<sup>6</sup>

2) คำสั่งทางปกครองที่ยืนยันสิทธิ

คำสั่งทางปกครองที่ยืนยันสิทธิเป็นคำสั่งทางปกครองที่ยืนยันนิติสัมพันธ์ในทางปกครองซึ่งเป็นที่โต้แย้งกันว่ามีอยู่หรือไม่ หรือมีอยู่ในลักษณะใดให้ได้ผลเป็นยุติ เพื่อให้เกิดความชัดเจนแน่นอนเกี่ยวกับสิทธิหรือสถานะของบุคคล เช่น คำสั่งยืนยันว่าคุณคนผู้ได้รับคำสั่งเป็นบุคคลสัญชาติไทย<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> กมลชัย รัตนสกาววงศ์, กฎหมายปกครอง, หน้า 83 – 84.

<sup>6</sup> วรเจตน์ ภาคีรัตน์, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง หลักพื้นฐานของกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง, (พิมพ์ครั้งที่ 3, กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2549), หน้า 119.

<sup>7</sup> เรื่องเดียวกัน.

คำสั่งทางปกครองที่ยืนยันสิทธิ เป็นคำสั่งทางปกครองที่มีผลในกฎหมายทันที  
ไม่มีความจำเป็นที่จะต้องบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งนั้นอีก

ข. คำสั่งทางปกครองที่ต้องมีการบังคับทางปกครอง

การบังคับทางปกครองเป็นการบังคับให้มีการปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครอง  
คำสั่งทางปกครองที่ต้องมีการบังคับทางปกครองจึงต้องมีลักษณะเป็นคำสั่งที่กำหนดภาระหน้าที่  
หรือมีผลบังคับผูกพันให้ต้องปฏิบัติตาม เช่น คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำการหรือ  
ละเว้นกระทำการ คำสั่งทางปกครองประเภทนี้จึงเป็นคำสั่งที่ไม่มีผลในตัวเอง แต่เป็นคำสั่งที่  
ต้องมีการปฏิบัติตามทางกายภาพ คือ การปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองประเภทที่แปร  
บทกฎหมายที่เกี่ยวกับสิทธิหน้าที่ให้เป็นรูปธรรม

คำสั่งทางปกครองที่แปรบทกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิหน้าที่ให้เป็นรูปธรรม เป็นคำสั่ง  
ทางปกครองที่พิจารณาจากเนื้อหาของคำสั่งแล้ว เป็นเรื่องที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองนำเอาสิทธิ  
หน้าที่ที่ปรากฏในกฎหมายซึ่งมีลักษณะทั่วไปและเป็นนามธรรมมากำหนดให้ชัดเจน  
และมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองที่ต้องการผลทางกายภาพ กล่าวคือ เป็นคำสั่งทางปกครอง  
ที่สั่งเกี่ยวกับพฤติกรรมของผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองโดยให้กระทำการหรือละเว้นกระทำ  
การอย่างหนึ่งอย่างใด เช่น คำสั่งเรียกเก็บภาษีอากร ซึ่งระบุไว้ชัดเจนว่าผู้รับคำสั่งมีหน้าที่ต้อง  
ชำระเงินค่าภาษีอากรเป็นจำนวนเท่าใด

"การบังคับทางปกครอง" ดร.ชาญชัย แสวงศักดิ์ ได้กล่าวถึงความหมายของ  
การบังคับทางปกครองไว้ว่า ดร.มานิตย์ วงศ์เสรี ได้ให้คำนิยามคำว่า "การบังคับทางปกครอง"  
หมายความว่า การดำเนินการของเจ้าหน้าที่โดยใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับประชาชนที่มี  
ภาระผูกพันต้องปฏิบัติตามหน้าที่เพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครอง<sup>8</sup>

วัตถุประสงค์ของการบังคับทางปกครอง

ก. เพื่อเป็นการบีบบังคับให้มีการปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครอง ซึ่งจะทำได้  
ฝ่ายปกครองสามารถบังคับใช้กฎหมายให้บรรลุผลตามเจตนารมณ์ของการออกกฎหมายนั้นได้  
อย่างแท้จริง กล่าวคือ การที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจออก  
คำสั่งทางปกครองก็เพื่อทำให้กฎหมายซึ่งมีลักษณะเป็นนามธรรมและใช้บังคับกับข้อเท็จจริงต่างๆ  
โดยไม่จำกัดจำนวนมีลักษณะเป็นรูปธรรมใช้บังคับกับบุคคลเฉพาะราย อันมีผลทำให้บุคคล  
ที่ได้รับคำสั่งทางปกครองรับรู้สิทธิและหน้าที่ในทางกฎหมายของตน และหากบุคคลดังกล่าว

---

<sup>8</sup>ชาญชัย แสวงศักดิ์, คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง,  
(พิมพ์ครั้งที่ 7, กรุงเทพฯ : วิทยุชน, 2552), หน้า 289.

ไม่เห็นด้วยก็ชอบที่จะโต้แย้งคัดค้านตามขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนดไว้ แต่ถ้าไม่ใช่สิทธิโต้แย้งคัดค้านภายในระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนด เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองก็ชอบที่จะดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองตามมาตรการบังคับที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้

ข. เพื่อความต่อเนื่องในการดำเนินการตามภารกิจของฝ่ายปกครอง เช่น ประมวลรักษาการ มาตรา 12 ได้กำหนดให้อธิบดีกรมสรรพากร รองอธิบดีกรมสรรพากร สรรพากรเขตผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอแล้วแต่กรณี มีอำนาจยึด อาัยดและขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้คงค้างภาษีอากร โดยมีต้องฟ้องคดีต่อศาล

ค. เพื่อให้ฝ่ายปกครองสามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองได้อย่างรวดเร็วและทันต่อเหตุการณ์ เนื่องจากในบางกรณีฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติหน้าที่ในลักษณะที่เป็นการป้องกันหรือเยียวยาปัญหา ซึ่งหากไม่รีบดำเนินการแล้วจะยิ่งก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนหรือต่อสังคมส่วนรวมมากขึ้น

ง. เพื่อเป็นการตอบสนองและคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ เนื่องจากฝ่ายปกครองในฐานะที่เป็นผู้ใช้กฎหมายในการปฏิบัติราชการทางปกครองในด้านต่างๆ โดยเฉพาะภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน

"มาตรการบังคับทางปกครอง" เป็นการบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองอันได้แก่ คำสั่งทางปกครองให้ชำระเงิน คำสั่งทางปกครองให้กระทำการหรือละเว้นกระทำการ โดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไม่ต้องฟ้องเป็นคดีต่อศาลแต่สามารถดำเนินการบังคับกับบุคคลที่มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองได้ด้วยตนเอง<sup>9</sup> เหตุผลเนื่องมาจากภาระหน้าที่ของฝ่ายปกครองมีหลายประการซึ่งในบางกรณีจะต้องมีการดำเนินการด้วยความต่อเนื่อง รวดเร็ว หากต้องฟ้องเป็นคดีต่อศาลซึ่งมีกระบวนการที่ยาวนานและซับซ้อนจะส่งผลให้การดำเนินการแก้ไขปัญหาของฝ่ายปกครองเป็นไปด้วยความล่าช้าไม่ต่อเนื่องและส่งผลกระทบต่อส่วนรวมได้<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup>กมลชัย รัตนสกาวงศ์, กฎหมายปกครอง, หน้า 86 – 87.

<sup>10</sup>วิจิตรา วอนเพียร, ปัญหาการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539, (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549), หน้า 13.

จากคำนิยามดังกล่าวจะเห็นได้ว่า มาตรการบังคับทางปกครองเป็นมาตรการหรือวิธีการที่องค์กรฝ่ายปกครองใช้บังคับกับประชาชนที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายปกครอง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายบรรลุผลและเพื่อความจำเป็นในการจัดทำบริการสาธารณะและเพื่อประโยชน์ของประชาชน มาตรการบังคับของฝ่ายปกครองนี้เป็นกรณีที่กฎหมายบัญญัติให้ฝ่ายปกครองมีอำนาจออกคำสั่งในลักษณะที่ก่อให้เกิดภาระหน้าที่แก่ผู้รับคำสั่งต้องปฏิบัติตาม แต่ผู้ที่ได้รับคำสั่งทางปกครองฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองกฎหมายจึงกำหนดให้ฝ่ายปกครองมีอำนาจบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองได้เอง โดยที่ฝ่ายปกครองไม่ต้องฟ้องร้องเป็นคดีต่อศาลซึ่งต้องใช้ระยะเวลาในการดำเนินการที่นานเกินไปทำให้การดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะของฝ่ายปกครองเกิดความล่าช้าและประชาชนส่วนใหญ่ได้รับความเดือดร้อน

## 2.2 หลักการสำคัญของมาตรการบังคับทางปกครอง

เนื่องจากมาตรการบังคับทางปกครองเป็นการกระทำของฝ่ายปกครองที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง ดังนั้นการใช้มาตรการบังคับทางปกครองฝ่ายปกครองต้องกระทำภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง อันเป็นหลักพื้นฐานของกฎหมายปกครองในฐานะที่เป็นหลักกฎหมายทั่วไปด้วย หลักการใช้มาตรการบังคับทางปกครองที่เป็นเกณฑ์ในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายประกอบด้วยหลักการ ดังนี้

### 2.2.1 หลักมาตรการบังคับทางปกครองเท่าที่จำเป็นและพอสมควรแก่เหตุ

หลักการบังคับทางปกครองเท่าที่จำเป็นและพอสมควรแก่เหตุ หมายความว่า การใช้มาตรการบังคับทางปกครองต้องอยู่ภายใต้หลักการใช้อำนาจโดยมีเหตุอันควร (Principle of reasonableness) โดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องเลือกใช้มาตรการบังคับทางปกครองเท่าที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของคำสั่งทางปกครองนั้น หากเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยไม่สมควรแก่เหตุแก่กรณีแล้ว ทำให้การใช้มาตรการบังคับทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ และมาตรการบังคับทางปกครองโดยสภาพเป็นคำสั่งทางปกครองอย่างหนึ่งจึงอยู่ในบังคับของหลักความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองด้วย<sup>11</sup> เช่น การใช้มาตรการบังคับทางปกครองเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องไม่ยึด

---

<sup>11</sup> ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์สานต์, กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง, (พิมพ์ครั้งที่ 4, กรุงเทพฯ : สื่อปัญญา, 2540), หน้า 334 – 335.

หรืออายุทรัพย์สินเกินกว่าที่กำหนดไว้ในคำสั่งทางปกครอง หากมีการยึดหรืออายุทรัพย์สิน และขายทอดตลาดได้ราคามากกว่าที่ผู้อยู่ในบังคับตามคำสั่งทางปกครองต้องชำระเจ้าหน้าที่ ฝ่ายปกครองจะต้องคืนเงินดังกล่าวให้ผู้ที่อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองต่อไป

นอกจากนี้ โดยที่การบังคับทางปกครองแย่งเป็น 2 ขั้นตอน คือ ขั้นตอนหนึ่ง ฝ่ายปกครองจะต้องออกคำสั่งที่เป็นฐานแห่งการบังคับก่อนโดยคำสั่งนี้จะต้องมีสภาพเด็ดขาดแล้ว ซึ่งหมายถึงไม่มีการอุทธรณ์โต้แย้งและไม่บกพร่องหรือไม่สมบูรณ์ ต่อจากนั้นจึงถึงขั้นตอนที่สอง คือ ฝ่ายปกครองออกคำสั่งทางปกครองที่เป็นคำสั่งบังคับการว่าจะบังคับอย่างไร โดยในการบังคับทางปกครองจะต้องทำให้กระบวนการในขั้นตอนที่หนึ่งมีความแน่นอน ชัดเจนแล้ว เช่น ให้มีการโต้แย้งศาลก่อนและเมื่อผลเป็นเช่นใดเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง จึงใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้ เพราะมิฉะนั้นหากเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองตรวจสอบใน ภายหลังแล้วพบว่าไปยึดหรืออายุทรัพย์สินมาเกินกว่าที่ต้องชำระยอมกระทบกระเทือนต่อ ผู้ที่อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองอย่างมาก<sup>12</sup>

#### 2.2.2 หลักความแน่นอนและชัดเจน

เนื่องจากคำสั่งปกครองเป็นการใช้อำนาจฝ่ายเดียวที่เหนือกว่าของฝ่ายปกครอง ที่มีผลเป็นการกำหนดสิทธิหน้าที่และเป็นการสร้างภาระ หรือเป็นการกำหนดประโยชน์แก่เอกชน การกระทำของฝ่ายปกครองจึงต้องมีความชัดเจนแน่นอนและเป็นที่ยึดถือได้ของผู้ที่อยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งทางปกครองเป็นการกระทำทางปกครองอย่างหนึ่งที่มีผลเป็นการรุกรานสิทธิหน้าที่ของบุคคลอย่างรุนแรง การใช้มาตรการบังคับทางปกครองจึงต้อง มีความชัดเจน แน่แน่นอนและพึงคาดหมายได้ตามหลักของการกระทำทางปกครองเพื่อให้ ผู้ที่อยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งคาดหมายได้ว่าอาจได้รับผลกระทบกระเทือนจากการบังคับใช้ มาตรการบังคับทางปกครองอย่างไร โดยการระบุนามาตรการบังคับทางปกครองและรายละเอียด เกี่ยวกับมาตรการบังคับทางปกครองที่ฝ่ายปกครองจะใช้บังคับในกรณีที่อยู่ภายใต้บังคับของ คำสั่งนั้นฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำเตือน ทั้งนี้ มาตรการบังคับทางปกครองที่เจ้าหน้าที่เป็นผู้ออก คำสั่งทางปกครองจะใช้บังคับนั้นจะต้องเป็นมาตรการเดียวกันกับที่ระบุไว้ในคำเตือน

---

<sup>12</sup> ปกรณ์ ยี่งวรการ, "ปัญหาการใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กรณีคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน", กฎหมาย ปกครอง, เล่มที่ 25, ตอนที่ 3, (2549), 45.

หลักความแน่นอนและชัดเจนนี้จึงเป็นหลักการที่กำหนดให้ฝ่ายปกครองจะต้องกำหนดมาตรการบังคับทางปกครองในคำเตือนให้ชัดเจน โดยจะกำหนดมาตรการบังคับทางปกครองมากกว่าหนึ่งมาตรการในคราวเดียวกันไม่ได้ เพื่อให้ผู้ที่อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองสามารถปฏิบัติตามได้อย่างถูกต้อง และหากมีการเปลี่ยนแปลงมาตรการบังคับทางปกครองก็ต้องปรากฏชัดแจ้งว่ามาตรการบังคับทางปกครองที่กำหนดไว้ นั้นไม่สามารถทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ได้

### 2.2.3 หลักการเตือนก่อนการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง

เมื่อผู้อยู่ใต้บังคับของคำสั่งทางปกครองฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองไม่ว่าจะเป็นคำสั่งให้ชำระเงินหรือคำสั่งให้กระทำการหรือละเว้นกระทำการ ฝ่ายปกครองผู้ออกคำสั่งต้องมีคำเตือนให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองปฏิบัติตามคำสั่งอีกครั้งหนึ่ง การเตือนจึงเป็นขั้นตอนที่เปิดโอกาสให้ผู้รับคำสั่งตัดสินใจเลือกที่จะปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครอง เมื่อได้พิจารณาถึงผลเสียหรือผลกระทบที่ตนจะได้รับจากการบังคับทางปกครอง โดยเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งต้องกำหนดระยะเวลาที่เหมาะสมให้ผู้รับคำสั่งปฏิบัติตามคำสั่งไว้ในคำเตือน เมื่อผู้อยู่ใต้บังคับของคำสั่งทางปกครองฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำเตือน ฝ่ายปกครองผู้ออกคำสั่งจึงจะใช้มาตรการบังคับทางปกครองแก่ผู้รับคำสั่งทางปกครองเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองได้ โดยคำเตือนนั้นจะต้องมีเนื้อหาเป็นการแจ้งให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองภายในระยะเวลาอันสมควร ซึ่งฝ่ายปกครองผู้ออกคำสั่งเป็นผู้กำหนดตามกฎหมาย มิเช่นนั้นผู้รับคำสั่งทางปกครองจะต้องถูกบังคับทางปกครองตามมาตรการบังคับทางปกครองได้ระบุไว้ในคำเตือน โดยจะต้องระบุกระบวนการขั้นตอนและรายละเอียดของการบังคับทางปกครองไว้ด้วย แต่เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองจะระบุมาตรการบังคับทางปกครองมากกว่าหนึ่งมาตรการและให้ตนมีดุลพินิจที่จะเลือกใช้มาตรการบังคับทางปกครองใดๆ ตามความเหมาะสมไม่ได้

ทั้งนี้ เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้ออกคำสั่งทางปกครองอาจระบุคำเตือนนี้ไปพร้อมกับคำสั่งทางปกครองที่ออกไปในครั้งแรกก็ได้ เมื่อผู้อยู่ใต้บังคับของคำสั่งทางปกครองฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองที่ออกไปในครั้งแรกก็ได้ และผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองยังคงฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองเป็นครั้งที่ 2 เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งจะต้องใช้มาตรการบังคับทางปกครองแก่ผู้รับคำสั่งทางปกครองตามที่ตนได้ระบุไว้ในคำเตือน หากฝ่ายปกครอง



จะเปลี่ยนแปลงวิธีการบังคับทางปกครองนั้นก็ต้องแจ้งเตือนให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองปฏิบัติตามคำสั่งพร้อมทั้งระบุมাত্রการบังคับทางปกครองที่ตนจะใช้บังคับแทนเสียก่อน<sup>13</sup>

ในกรณีที่มีเหตุจำเป็นที่จะต้องมีการบังคับทางปกครองตามคำสั่งให้กระทำการหรือละเว้นกระทำการโดยเร่งด่วน เพื่อป้องกันมิให้มีการกระทำความผิดทางอาญาหรือเพื่อมิให้ก่อให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะ หรือมีเหตุจำเป็นเร่งด่วนอย่างยิ่งฝ่ายปกครองมีอำนาจบังคับทางปกครองได้โดยทันทีโดยไม่ต้องออกคำสั่งทางปกครองขึ้นก่อน แต่ฝ่ายปกครองจะต้องกระทำภายในขอบเขตตามที่กฎหมายกำหนด ในกรณีดังกล่าวเมื่อพิจารณาจากสภาพของเรื่องแล้วการเตือนผู้ที่จะอยู่ภายใต้มาตรการบังคับทางปกครองก่อนการบังคับทางปกครองย่อมไม่สามารถกระทำได้ เนื่องจากเป็นกรณีที่ไม่อาจรอให้เนิ่นช้าได้หรือเป็นกรณีที่ต้องดำเนินการปกป้องภัยที่เกิดขึ้นโดยฉับพลัน ดังนั้น การบังคับทางปกครองในกรณีเร่งด่วนจึงไม่จำเป็นต้องมีการเตือนก่อนการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง

อนึ่ง การเตือนให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองปฏิบัติตามคำสั่งให้ชำระเงินไม่ถือเป็นคำสั่งทางปกครองแยกต่างหากจากตัวคำสั่งที่เป็นฐานแห่งการบังคับทางปกครอง เนื่องจากการเตือนดังกล่าวมิได้เป็นการกำหนดสิทธิหรือหน้าที่หรือก่อตั้งนิติสัมพันธ์ใดๆ ขึ้นมาใหม่ แต่การเตือนในกรณีของการบังคับทางปกครองโดยการเข้ากระทำการแทนหรือการกำหนดค่าปรับทางปกครองถือเป็นคำสั่งทางปกครอง เนื่องจากคำเตือนดังกล่าวเป็นการกำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการบังคับทางปกครองซึ่งมีผลกระทบต่อสิทธิและหน้าที่ของผู้อยู่ใต้บังคับของคำสั่งทางปกครองขึ้นใหม่ เจ้าหน้าที่จะต้องระบุไว้ในคำเตือนว่าหากผู้รับคำสั่งไม่ยินยอมปฏิบัติตามคำสั่งฝ่ายปกครองจะเข้าดำเนินการแทนหรือมอบหมายให้บุคคลที่สามเข้าดำเนินการแทน โดยผู้รับคำสั่งต้องเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายหรือฝ่ายปกครองจะกำหนดค่าปรับทางปกครองแก่ผู้รับคำสั่งซึ่งเป็นการกำหนดกฎเกณฑ์ ขึ้นใหม่ อย่างไรก็ตามการเตือนทั้งสองกรณีถือเป็นเงื่อนไขสำคัญในการเริ่มใช้มาตรการบังคับทางปกครอง หากเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งได้เริ่มกระบวนการบังคับทางปกครองโดย มิได้มีการเตือนผู้อยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งอย่างถูกต้อง การบังคับทางปกครองย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมายและเจ้าหน้าที่อาจจะต้องรับผิดชอบความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการกระทำที่ไม่ชอบนั้นได้

---

<sup>13</sup> กมลชัย รัตนสกวาวงค์, กฎหมายปกครอง, หน้า 98 – 99.

#### 2.2.4 หลักมาตรการบังคับทางปกครองอาจถูกโต้แย้งได้

กระบวนการในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองฝ่ายปกครองอาจใช้อำนาจตามกฎหมายได้ในหลายลักษณะ โดยฝ่ายปกครองอาจจะออกคำสั่งในลักษณะที่เป็นการกำหนดนิติสัมพันธ์ระหว่างรัฐและผู้อยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งซึ่งถือว่าคำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครอง เช่น คำสั่งให้ผู้อยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งทางปกครองประเภทที่เป็นคำสั่งให้กระทำการหรือละเว้นกระทำการชำระค่าปรับทางปกครองเป็นเงินจำนวนหนึ่ง คำสั่งยึดสิ่งหาริมทรัพย์หรือคำสั่งอายัดสิทธิเรียกร้องของผู้อยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งทางปกครองประเภทที่เป็นคำสั่งให้ชำระเงินหรือเจ้าหน้าที่อาจใช้กำลังทางกายภาพในการดำเนินการบังคับทางปกครองอันถือเป็นปฏิบัติการทางปกครอง เช่น การเข้าไปในอาคารที่ปลูกสร้างผิดแบบเพื่อตรวจโครงสร้างของอาคารหรือการใช้กำลังยกรถเข็นขายของในทางเท้า

สำหรับการดำเนินการบังคับทางปกครองในส่วนที่เป็นคำสั่งทางปกครองนั้น หากเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้รับคำสั่งทางปกครองย่อมมีสิทธิโต้แย้งคำสั่งทางปกครองดังกล่าวได้โดยการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองดังกล่าวต่อฝ่ายปกครองเมื่อฝ่ายปกครองได้ทบทวนตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการบังคับทางปกครองในส่วนที่เป็นคำสั่งทางปกครองแล้ว หากผู้รับคำสั่งไม่พอใจในคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของฝ่ายปกครองที่สามารถอุทธรณ์โต้แย้งต่อองค์กรตุลาการต่อไปได้ โดยการทบทวนตรวจสอบโดยฝ่ายปกครองเป็นการทบทวนตรวจสอบในเชิงป้องกัน ซึ่งมีวัตถุประสงค์ให้คำสั่งทางปกครองที่ออกจากฝ่ายปกครองเป็นคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายเสมอ ส่วนการทบทวนตรวจสอบโดยศาลหรือองค์กรตุลาการเป็นการทบทวนตรวจสอบในเชิงแก้ไข โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะลบล้างคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายมิให้ดำรงอยู่ต่อไป

ส่วนของการดำเนินการบังคับทางปกครองในส่วนที่เป็นปฏิบัติการทางปกครองนั้น ผู้ถูกบังคับทางปกครองอาจฟ้องโต้แย้งว่าการกระทำดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายต่อศาลเพื่อขอให้ศาลมีคำสั่งห้ามมิให้องค์กรฝ่ายปกครองดำเนินการบังคับทางปกครองและขอให้ฝ่ายปกครองเยียวยาให้สิทธิของผู้ถูกบังคับทางปกครองที่สูญเสียไปกลับคืนหรือขอให้ฝ่ายปกครองชดเชยค่าเสียหายได้

อนึ่ง ในระบบกฎหมายบางประเทศอาจกำหนดให้การอุทธรณ์ต่อฝ่ายปกครอง หรือต่อศาลมีผลเป็นการทุเลาการบังคับ ในกรณีดังกล่าวหากผู้รับคำสั่งทางปกครองอุทธรณ์ การดำเนินการบังคับทางปกครองในส่วนที่เป็นคำสั่งทางปกครอง ฝ่ายปกครองย่อมไม่สามารถ ดำเนินการบังคับทางปกครองต่อไปได้จนกว่าจะมีคำวินิจฉัยอุทธรณ์และผู้คำสั่งมิได้ฟ้องโต้แย้ง คำสั่งทางปกครองของศาลปกครองหรือศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุด ส่วนระบบการทุเลาการบังคับ ในกรณีดังกล่าวองค์กรฝ่ายปกครองย่อมสามารถดำเนินการบังคับทางปกครองต่อไปได้<sup>14</sup>

## 2.3 ประเภทของการบังคับทางปกครอง

ด้วยเหตุที่การบังคับทางปกครองมีขึ้นเพื่อให้มีการดำเนินการเป็นไปตามคำสั่งทาง ปกครองในกรณีที่เอกชนฝ่าฝืนไม่ยอมปฏิบัติ ปฏิบัติไม่ถูกต้อง หรือปฏิบัติไม่ครบถ้วน ตามที่กำหนดไว้ในคำสั่งทางปกครอง แสดงให้เห็นว่าการบังคับของคำสั่งทางปกครองไม่ใช้กับ การบังคับทางปกครองประเภทที่ต้องมีการบังคับการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของคำสั่งทาง ปกครอง ซึ่งแบ่งเป็นประเภทได้ ดังนี้

### 2.3.1 การบังคับทางปกครองตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน

เป็นการบังคับการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะ เป็นการกำหนดให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองชำระเงินต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นเงินภาษีอากรหรือ เงินค่าบริการต่างๆ หรือเงินสมทบตามที่กฎหมายกำหนดไว้ รวมถึงกรณีที่เจ้าหน้าที่ใช้ดุลพินิจ เรียกให้ชำระค่าปรับทางปกครองตามจำนวนที่สมควรแก่เหตุ ซึ่งเงินที่ต้องชำระดังกล่าวเรียกกัน ในกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่า “หนี้เงิน”<sup>15</sup>

### 2.3.2 การบังคับทางปกครองตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำการ หรือละเว้นกระทำการ

การบังคับทางปกครองตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำการ หรือละเว้นกระทำการเป็นการบังคับการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของการออกคำสั่งทางปกครอง ที่มีลักษณะเป็นการกำหนดให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองกระทำการหรือละเว้นกระทำการ เพื่อให้ การบังคับใช้กฎหมายบรรลุผล เช่น คำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นให้รื้อถอนอาคารที่สร้าง

---

<sup>14</sup> อาคม ใจนแดง, ปัญหาการยึดอายัดทรัพย์สินในทางปกครองที่มีผลกระทบ ต่อสิทธิของบุคคลภายนอก, (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2553), หน้า 33.

<sup>15</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 24 - 25.

โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือคำสั่งให้ระงับการก่อสร้างอาคารที่ผิดกฎหมาย หรือคำสั่งให้ปลดป้ายโฆษณาที่ไม่ได้รับอนุญาต เป็นต้น

### 2.3.3 การบังคับทางปกครองโดยเร่งด่วน

โดยทั่วไปแล้วการบังคับทางปกครองโดยการเข้ากระทำการแทนหรือการกำหนดค่าปรับทางปกครองจะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อเจ้าหน้าที่ออกคำสั่งทางปกครองที่เป็นฐานแห่งการบังคับและคำสั่งทางปกครองดังกล่าวมีผลบังคับผูกพันหรือเป็นคำสั่งทางปกครองที่อาจบังคับการได้เลยเนื่องจากไม่มีการทูลเกล้าการบังคับ อย่างไรก็ตามมีข้อยกเว้นที่เจ้าหน้าที่อาจดำเนินการบังคับทางปกครองโดยไม่มีคำสั่งทางปกครองนี้มีขึ้นเพื่อป้องกันมิให้มีการกระทำที่ขัดต่อกฎหมายที่มีโทษทางอาญาหรือเพื่อป้องกันมิให้มีการกระทำที่ขัดต่อกฎหมายที่มีโทษทางอาญา หรือเพื่อป้องกันมิให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะแต่ต้องกระทำโดยสมควรแก่เหตุและภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตน<sup>16</sup>

โดยทั่วไปการบังคับทางปกครองย่อมมีขึ้นเพื่อให้ข้อปฏิบัติหรือข้อห้ามซึ่งกำหนดไว้ในคำสั่งทางปกครองได้รับการปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม กล่าวคือการบังคับทางปกครองจะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อองค์กรฝ่ายปกครองได้ออกคำสั่งทางปกครองที่เป็นฐานแห่งการบังคับขึ้นแล้ว และคำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองที่มีผลบังคับผูกพันและไม่มีการทูลเกล้าการบังคับตามคำสั่งโดยเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่ง หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ผู้นั้นหรือศาลแต่อย่างไรก็ตามในกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วนเพื่อป้องกันการกระทำที่เป็นความผิดทางอาญาหรือเพื่อป้องกันภัยอันตรายที่จะเกิดแก่สาธารณะซึ่งฝ่ายปกครองไม่สามารถที่จะดำเนินการตามขั้นตอนปกติได้ เนื่องจากจะเป็นการเนิ่นช้าเกินไปในการที่จะรอให้มีการออกคำสั่งทางปกครองและให้ผู้รับคำสั่งปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครอง ดังนั้นในกรณีดังกล่าวองค์กรฝ่ายปกครองจึงมีอำนาจบังคับทางปกครองได้ในทันที<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> วรเจตน์ ภาคีรัตน์, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง : หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง, หน้า 277 -278.

<sup>17</sup> กมลกานต์ ศรสวรรณ, เกวลี มโนนิเวศ และศรีรัตน์ งามนิสัย, รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง สภาพปัญหาและแนวทางการแก้ไขเกี่ยวกับการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539, เสนอสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, (2552), หน้า 26.

## 2.4 มาตรการและกระบวนการบังคับทางปกครอง

เมื่อผู้รับคำสั่งทางปกครองได้รับแจ้งคำสั่งทางปกครองฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองหรือปฏิบัติไม่ถูกต้องครบถ้วน เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้ทำคำสั่งทางปกครองมีอำนาจพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งของตน การที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะเลือกใช้มาตรการบังคับทางปกครองเช่นใดย่อมต้องพิจารณาตามเจตนารมณ์ของการออกคำสั่งทางปกครอง กล่าวคือ ต้องเป็นมาตรการที่ทำให้คำสั่งทางปกครองนั้นบรรลุผล มาตรการบังคับทางปกครองแบ่งเป็นประเภทได้ ดังนี้

### 2.4.1 มาตรการบังคับทางปกครองตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน

ฝ่ายปกครองสามารถกำหนดวิธีการในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินได้ 3 วิธี คือ

#### ก. การเรียกเงินเพิ่ม

เป็นมาตรการบังคับทางปกครองอย่างหนึ่งเมื่อผู้ได้รับคำสั่งทางปกครองฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง เป็นการบีบบังคับให้ผู้ได้รับคำสั่งทางปกครองต้องปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองโดยเร็ว ซึ่งแตกต่างจากค่าปรับทางปกครองที่เป็นการลงโทษในการกระทำที่ผิดกฎหมายปกครองแต่ยังไม่ร้ายแรงถึงขั้นอาชญากรรมหรือความผิดอาญา<sup>18</sup> มาตรการเรียกเงินเพิ่มส่วนมากจะนำมาใช้กับคำสั่งทางปกครองที่ให้ชำระเงินภาษีอากร เงินค่าบริการต่างๆ หรือเงินสมทบที่กฎหมายกำหนดไว้หนี้เงินตามคำสั่งของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองนี้บางกรณีกฎหมายจะกำหนดอัตราดอกเบี้ยไว้ด้วย ซึ่งดอกเบี้ยที่กฎหมายกำหนดไว้นั้นไม่ใช่มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อให้มีการปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองแต่อย่างใด เพราะหนี้เงินโดยสภาพจะต้องมีการกำหนดจำนวนดอกเบี้ยไว้ด้วยเสมอ ดังนั้นดอกเบี้ยจึงมิใช่มาตรการในการเรียกเงินเพิ่มแต่อย่างใด<sup>19</sup>

<sup>18</sup> กมลชัย รัตนสภาวะวงศ์, กฎหมายปกครอง, หน้า 70.

<sup>19</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 71.

### ข. เบี้ยปรับและค่าปรับ

เป็นมาตรการบังคับทางปกครองทำนองเดียวกับเงินเพิ่มแต่กำหนดจำนวนที่สูงกว่าและปรับเพียงครั้งเดียว เช่น ในการประเมินภาษีอากรของเจ้าพนักงานประเมินในบางกรณีหากผู้ต้องเสียภาษีไม่ปฏิบัติตามอาจจะต้องเสียเบี้ยปรับจำนวนหนึ่งเท่าหรือสองเท่าของจำนวนภาษีที่ต้องชำระตามมาตรา 22 และมาตรา 26 แห่งประมวลรัษฎากร<sup>20</sup>

### ค. การยึด อาัยัดและขายทอดตลาดทรัพย์สิน

การยึด อาัยัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินต้องเป็นของผู้ที่มีหน้าที่ต้องชำระเงินตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน ซึ่งเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองอาจใช้มาตรการยึด อาัยัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งให้ชำระเงินแก่ฝ่ายปกครองได้เองโดยไม่ต้องแจ้งให้เจ้าพนักงานบังคับคดีดำเนินการเพื่อนำเงินมาชำระหนี้ให้ ซึ่งทรัพย์สินของผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองที่อาจถูกยึด อาัยัดและขายทอดตลาดได้นั้นอาจเป็นอสังหาริมทรัพย์ สงหาริมทรัพย์หรือสิทธิทั้งปวงที่มีอยู่เหนืออสังหาริมทรัพย์ หรืออสังหาริมทรัพย์ ที่บุคคลภายนอกจะต้องโอนมายังลูกหนี้ รวมทั้งสิทธิเรียกร้องอย่างอื่นของผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองที่มีต่อบุคคลภายนอกด้วย<sup>21</sup>โดยวิธีการยึด อาัยัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินให้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม

---

<sup>20</sup> ชาญชัย แสงวงศ์ศักดิ์, คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง, หน้า 286.

<sup>21</sup> อนุพรหม วงศ์ราษฎร์, การใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ของนายกเทศมนตรี, (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง, 2554), หน้า 18.

2.4.2 มาตรการบังคับทางปกครองตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้  
กระทำการหรือละเว้นกระทำการ

สำหรับกรณีคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำการหรือละเว้นกระทำการ  
มาตรการบังคับทางปกครองที่เจ้าหน้าที่จะนำมาใช้ได้ ได้แก่มาตรการบังคับทางปกครองอย่างหนึ่ง  
อย่างใด ดังต่อไปนี้

ก. การเข้าดำเนินการโดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองหรือมอบหมายให้  
บุคคลภายนอกเป็นผู้กระทำการแทน

มาตรการบังคับทางปกครองโดยการเข้าดำเนินการแทนนี้ เจ้าหน้าที่  
ฝ่ายปกครองจะเข้าดำเนินการด้วยตนเองหรือมอบหมายให้บุคคลอื่นเข้ากระทำการแทน  
โดยผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองต้องเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายดังกล่าวแก่เจ้าหน้าที่<sup>22</sup>

ข. การกำหนดค่าปรับทางปกครอง

เป็นมาตรการบังคับทางปกครองในกรณีที่ไม่สามารถหรือไม่อยู่ในวิสัย  
ที่จะให้ผู้อื่นกระทำการแทนได้ ซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำการที่ต้องกระทำเอง  
เช่น คำสั่งให้ส่งมอบทรัพย์สิน หรือคำสั่งให้ละเว้นกระทำการ หรือแม้จะเป็นกรณีที่สามารถ  
ดำเนินการแทนได้ แต่ปรากฏข้อเท็จจริงว่ามาตรการกระทำการแทนไม่อาจนำมาใช้ได้แล้ว  
เช่น ค่าใช้จ่ายที่เกิดจากการกระทำการแทนมีจำนวนสูงเกินไป เจ้าหน้าที่ก็สามารถใช้มาตรการ  
กำหนดค่าปรับบังคับการได้

ทั้งนี้ ในกรณีที่องค์กรฝ่ายปกครองมีการกำหนดค่าปรับทางปกครองแล้ว  
แต่ผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองไม่ยอมชำระค่าปรับทางปกครอง องค์กรฝ่ายปกครอง  
สามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินของ  
ผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองได้<sup>23</sup>

---

<sup>22</sup> วรเจตน์ ภาคีรัตน์, หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองและการกระทำทาง  
ปกครอง, (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2546), หน้า 266.

<sup>23</sup> มานิตย์ จุมปา, คู่มือศึกษาวิชากฎหมายปกครอง, (กรุงเทพฯ : วิญญูชน,  
2546), หน้า 266.

ค. การบังคับทางปกครองโดยเร่งด่วน

เจ้าหน้าที่จะต้องออกคำสั่งทางปกครองให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองทราบถึงหน้าที่ของตนเสียก่อน และหากผู้รับคำสั่งทางปกครองฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครอง เจ้าหน้าที่จึงต้องใช้มาตรการบังคับทางปกครองเป็นขั้นตอนด้วยความละมุนละม่อม แต่ในกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วนเพื่อป้องกันมิให้มีการกระทำที่ขัดต่อกฎหมายที่โทษทางอาญาหรือมิให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะ เช่น การวางสิ่งของกีดขวางทางจราจรที่ไม่ทราบว่าเป็นของผู้ใด หรือเมื่อเกิดอุบัติเหตุสารพิษจากโรงงานแพร่กระจายมานอกโรงงาน เป็นต้น ซึ่งเจ้าหน้าที่มีความจำเป็นต้องเข้าระงับเหตุอย่างเร่งด่วน การออกคำสั่งทางปกครองให้ผู้ที่เป็นเจ้าของกระทำการให้เรียบร้อยตามกฎหมายนั้นย่อมจะไม่ทันการและก่อให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะ ดังนี้ เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองให้กระทำการหรือละเว้นกระทำก่อนก็ได้ ทั้งนี้ภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตน<sup>24</sup>

---

<sup>24</sup> กมลชัย รัตนศกาววงศ์, กฎหมายปกครอง, หน้า 100.