

## บทที่ 4

### มาตรการบังคับทางปกครองของประเทศไทย

กฎหมายปกครองได้ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจในการออกคำสั่ง ออกใบอนุญาตหรือใช้มาตรการบังคับทางปกครองใดๆ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการตรากฎหมายนั้นๆ โดยทั่วไปแล้วการที่เจ้าหน้าที่จะใช้มาตรการใดๆ กับประชาชนในลักษณะการบังคับการต่างๆ นั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องออกคำสั่งทางปกครองให้ประชาชนผู้มีหน้าที่ปฏิบัติตามกฎหมายให้ทราบล่วงหน้าก่อนเสมอ หากผู้รับคำสั่งทางปกครองไม่เห็นด้วยหรือมีข้อโต้แย้งคัดค้านก็ขอที่จะโต้แย้งคัดค้านตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ต่อไปได้ และถ้าไม่ใช่สิทธิดังกล่าวภายในกำหนดเวลา เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองก็ขอที่จะใช้มาตรการต่างๆ ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ให้บรรลุวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์แห่งกฎหมายนั้นต่อไป

#### 4.1 ความเป็นมา

ก่อนที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 จะใช้บังคับ มาตรการบังคับทางปกครองยังไม่มีกฎหมายกลางใช้บังคับ มีกฎหมายเฉพาะบางฉบับที่ให้อำนาจส่วนราชการใดส่วนราชการหนึ่งดำเนินการใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้ เช่น ประมวลรัษฎากรที่ให้อำนาจอธิบดีกรมสรรพากรทำการยึดอายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินผู้ค้างชำระหนี้ภาษีเพื่อนำเงินมาชำระหนี้จนครบถ้วน<sup>1</sup> หรือพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 ที่กำหนดให้เลขาธิการกองทุนเงินทดแทนทำการบังคับเงินสมทบของนายจ้างเข้ากองทุนเงินทดแทน<sup>2</sup> จนกระทั่งได้มีการตราพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งได้มีการบัญญัติเกี่ยวกับมาตรการบังคับทางปกครองไว้ซึ่งปรากฏในตอนที่ 8 ว่าด้วยการบังคับทางปกครอง ตั้งแต่มาตรา 55 ถึงมาตรา 63 โดยมีหลักการและขั้นตอนในการดำเนินการบังคับทางปกครองเพื่อเป็นแนวทางในการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวให้เกิดผลและกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนน้อยที่สุด

---

<sup>1</sup> มาตรา 12 แห่งประมวลรัษฎากร

<sup>2</sup> มาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537.

เมื่อพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มีผลใช้บังคับโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองไว้เป็น “มาตรฐานกลาง” สำหรับใช้บังคับกับการพิจารณาทางปกครองและการออกคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายต่างๆ ทั้งหมด เพื่อให้การปฏิบัติราชการทางปกครองในเรื่องต่างๆ มีมาตรฐานเดียวกัน และในฐานะที่เป็นกฎหมายกลาง พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ จึงได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการทำคำสั่งทางปกครองไว้โดยครบถ้วนตลอดกระบวนการ รวมทั้งหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการบังคับทางปกครองและการใช้มาตรการบังคับทางปกครองด้วยเพื่อให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองสามารถดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองได้ด้วยตนเอง โดยไม่ต้องฟ้องคดีต่อศาลและให้ศาลออกคำสั่ง<sup>3</sup>

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมีผลเป็นการทั่วไปกับการปฏิบัติราชการของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ดังนั้นในกรณีที่กฎหมายเฉพาะเรื่องอื่นๆ ได้บัญญัติวิธีปฏิบัติราชการในเรื่องใดไว้เป็นการเฉพาะแล้วก็ให้ใช้กฎหมายเฉพาะเรื่องนั้นๆ กฎหมายดังกล่าวได้บัญญัติถึงการบังคับทางปกครองไว้ในส่วนที่ 8 มาตรา 55 - มาตรา 63 โดยนำหลักเกณฑ์ทั่วไปที่ปรากฏในกฎหมายเฉพาะเรื่องมาเป็นพื้นฐานความคิดแล้วหาหลักเกณฑ์ทั่วไปที่จะนำไปในการบังคับการตามคำสั่งทางปกครองซึ่งไม่มีมาตรการบังคับทางปกครองไว้เป็นการเฉพาะตัวอย่างไรก็ตามในกรณีที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองบังคับใช้กฎหมายเฉพาะเรื่อง แม้กฎหมายเฉพาะเรื่องนั้นจะได้กำหนดมาตรการบังคับทางปกครองไว้เฉพาะแล้วก็ตาม แต่เจ้าหน้าที่เห็นว่ามาตรการบังคับนั้นมีลักษณะที่จะเกิดผลน้อยกว่ามาตรการบังคับในส่วนที่ 8 ฝ่ายปกครองจะใช้มาตรการบังคับในส่วนที่ 8 นี้แทนก็ได้<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> กมลกานต์ ศรสุวรรณ, เกวลี มโนภินิเวศ และศรีรัตน์ งามนิสัย, รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง สภาพปัญหาและแนวทางแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539, (2552), เสนอสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, หน้า 28.

<sup>4</sup> กมลชัย รัตนสภาวะวงศ์, กฎหมายปกครอง, (พิมพ์ครั้งที่ 7, กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2551), หน้า 84 - 85.

## 4.2 หลักการพื้นฐานของมาตรการบังคับทางปกครอง

การที่กฎหมายจะใช้บังคับได้อย่างมีประสิทธิภาพจะต้องมีมาตรการบังคับ (Sanction) เพื่อให้บุคคลที่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายมีการปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ต่างๆ ที่กฎหมายกำหนด มาตรการบังคับทางปกครอง คือ การบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครอง อันได้แก่ คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำการหรือละเว้นกระทำการ โดยที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไม่ต้องฟ้องเป็นคดีต่อศาล แต่สามารถดำเนินการบังคับกับบุคคลที่มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองได้ด้วยตนเองเหตุผลเนื่องมาจากภาระหน้าที่ของฝ่ายปกครองมีหลายประการ ซึ่งในบางกรณีจะต้องมีการแก้ไขหรือป้องกันปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อประโยชน์ส่วนรวมอันจะต้องดำเนินการด้วยความต่อเนื่อง รวดเร็ว หากต้องฟ้องเป็นคดีต่อศาลซึ่งมีกระบวนการที่ยาวนานและซับซ้อนจะส่งผลให้การดำเนินการแก้ไขปัญหาของฝ่ายปกครองเป็นไปด้วยความล่าช้าไม่ต่อเนื่องและส่งผลกระทบต่อส่วนรวมได้<sup>5</sup>

การใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามจะต้องมีการบังคับทางปกครองเพื่อให้บรรลุผล แต่จะต้องกระทำโดยให้มีผลกระทบต่อบุคคลน้อยที่สุดซึ่งมีหลักเกณฑ์ที่รองรับการใช้มาตรการบังคับทางปกครองไว้ ดังนี้

### 4.2.1 หลักความจำเป็น

เนื่องจากการบังคับใช้มาตรการบังคับทางปกครองมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพหรือก่อภาระแก่บุคคลอย่างรุนแรง มาตรการบังคับทางปกครองจึงมิใช่สิ่งพึงกระทำหากไม่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ แต่เป็นทางเลือกสุดท้าย (*ultima ratio*) ที่รัฐพึงบังคับกับบุคคล<sup>6</sup> หากองค์กรฝ่ายปกครองเลือกใช้มาตรการบังคับทางปกครอง มาตรการใดมาตรการหนึ่งเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย เจตนารมณ์ หรือวัตถุประสงค์ของกฎหมาย ในขณะที่มีมาตรการบังคับทางปกครองอื่นที่มีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพหรือประโยชน์ของบุคคลหรือก่อให้เกิดภาระแก่บุคคลที่อยู่ภายใต้บังคับทางปกครองน้อยกว่ามาตรการบังคับทางปกครองที่องค์กรฝ่ายปกครองเลือกใช้ และสามารถบรรลุเป้าหมาย เจตนารมณ์ หรือวัตถุประสงค์ของ

---

<sup>5</sup> ปกรณ์ ยิ่งวรการ, “ปัญหาการใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กรณีคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน”, กฎหมายปกครอง, เล่มที่ 25 ตอนที่ 3 (2549), 43.

<sup>6</sup> กมลชัย รัตนสกาวงศ์, กฎหมายปกครอง, หน้า 87.

กฎหมายได้เช่นเดียวกัน ในกรณีดังกล่าวถือว่ามาตรการบังคับทางปกครองที่องค์กรฝ่ายปกครอง เลือกใช้เป็นมาตรการที่ไม่จำเป็นและเป็นมาตรการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

#### 4.2.2 หลักความพอสมควรแก่เหตุ

มาตรการที่องค์กรฝ่ายปกครองเลือกใช้นั้นย่อมก่อให้เกิดผลสองทาง กล่าวคือก่อให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม แต่ในขณะเดียวกันก็อาจก่อให้เกิดภาระแก่ผู้อยู่ใต้บังคับ ของมาตรการด้วยเช่นเดียวกัน หลักความพอสมควรแก่เหตุในความหมายอย่างแคบเป็นกรณี ที่องค์กรฝ่ายปกครองต้องพิจารณาซึ่งน้ำหนักระหว่างประโยชน์สาธารณะและประโยชน์ที่เสียไป หรือที่บุคคลอยู่ภายใต้บังคับของมาตรการจะต้องแบกรับ มาตรการที่องค์กรฝ่ายปกครองเลือกใช้ จะสอดคล้องกับหลักความพอสมควรแก่เหตุในความหมายอย่างแคบ หากประโยชน์ที่เสียไป หรือภาระที่ก่อให้เกิดขึ้นนั้นสาธารณชนพึงคาดหมายได้ว่าผู้อยู่ใต้บังคับของมาตรการดังกล่าว จะแบกรับได้เมื่อเทียบกับประโยชน์สาธารณะที่สังคมจะได้รับได้ แต่ถ้าหากผลกระทบที่จะได้รับ จากการใช้มาตรการดังกล่าวรุนแรงเกินกว่าที่จะพึงคาดหมายให้บุคคลดังกล่าวรับได้และ ผลกระทบที่บุคคลได้รับมีน้ำหนักมากกว่าประโยชน์สาธารณะที่สังคมจะได้ มาตรการดังกล่าว ย่อมไม่สอดคล้องกับความพอสมควรแก่เหตุในความหมายอย่างแคบ และเป็นมาตรการ ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และแม้ว่ามาตรการดังกล่าวจะทำให้บรรลุเจตนารมณ์หรือวัตถุประสงค์ ของกฎหมายตามหลักความสัมฤทธิ์ผลและเป็นมาตรการที่กระทบสิทธิเสรีภาพของบุคคล น้อยที่สุดตามหลักความจำเป็นแล้วก็ตาม

หลักมาตรการบังคับทางปกครองต้องใช้พอสมควรแก่เหตุนั้นเป็นไปตาม บทบัญญัติในมาตรา 58 วรรคสาม<sup>7</sup> แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และศาลปกครองสูงสุดได้นำหลัก “ความพอสมควรแก่เหตุ” มาเป็นหลักในกฎหมายสำหรับ ควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองมิให้เป็นไปตามอำเภอใจของฝ่ายปกครอง ดังนี้

---

<sup>7</sup> พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 58 วรรคท้าย “ในกรณีที่มีความจำเป็นที่จะต้องบังคับการโดยเร่งด่วน เพื่อป้องกันมิให้ มีการกระทำที่ขัดต่อกำหนดที่มีโทษทางอาญาหรือมิให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะ เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยไม่ต้องออกคำสั่งทางปกครองให้กระทำหรือละ เว้นกระทำก่อนก็ได้ แต่ทั้งนี้ต้องกระทำโดยสมควรแก่เหตุและภายในขอบเขตของอำนาจหน้าที่ ของตน”

ผู้ฟ้องคดีร้องเรียนต่อผู้อำนวยการเขตหลักสี่ว่า ผู้ถูกฟ้องที่ 2 และที่ 3 ซึ่งเป็นเจ้าของอาคารดัดแปลงอาคารที่พักอาศัย 3 ชั้นเป็นสถานที่เก็บสินค้าเพื่อพาณิชย์กรรมหรือการค้า ผิดกฎหมายอันเป็นความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร หลังจากการตรวจสอบแล้วพบว่าเป็นการดัดแปลงอาคารโดยไม่ได้รับอนุญาต สำนักงานเขตหลักสี่จึงมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 และที่ 3 ดำเนินการรื้อถอนอาคารที่ต่อเติม ทั้งแจ้งความร้องทุกข์ฐานกระทำการดัดแปลงต่อเติมอาคารโดยไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นและศาลอาญามีคำพิพากษาว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 และที่ 3 มีความผิดตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 และที่ 3 ก็ไม่ดำเนินการรื้อถอนอาคาร ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ในฐานะผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครขอให้ยื่นคำร้องขอต่อศาลเพื่อให้ศาลมีคำสั่งจับกุมและกักขังผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 และที่ 3 ตามมาตรา 43 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เพิกเฉยไม่แจ้งผลการดำเนินการให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีฟ้องต่อศาลปกครองขอให้มีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ดำเนินการ

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.99/2555 ได้วินิจฉัยคดีดังกล่าวว่า มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา 43 วรรค 1 (1) และ (2)<sup>๕</sup> แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 ต่างมีผลเป็นการจำกัดหรือกระทบสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองทั้งสิ้น โดย (1) มีผลเป็นการจำกัดหรือสิทธิและ

---

<sup>๕</sup> พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 มาตรา 43 วรรคหนึ่ง “ถ้าไม่มีการรื้อถอนอาคารตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา 42 ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจดังต่อไปนี้

(1) ยื่นคำขอฝ่ายเดียวโดยทำเป็นคำร้องต่อศาล นับแต่ระยะเวลาที่กำหนดไว้ตามมาตรา 42 ได้ล่วงพ้นไป ขอให้ศาลมีคำสั่งจับกุมและกักขังบุคคลซึ่งมิได้ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา 42 โดยให้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม

(2) ดำเนินการหรือจัดให้มีการรื้อถอนอาคารดังกล่าวได้เองโดยจะต้องปิดประกาศกำหนดการรื้อถอนไว้ในบริเวณนั้นแล้วเป็นเวลาไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน และเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคาร ผู้รับผิดชอบงานออกแบบอาคาร ผู้รับผิดชอบงานออกแบบและคำนวณอาคาร ผู้ควบคุมงาน และผู้ดำเนินการ จะต้องร่วมกันเสียค่าใช้จ่ายในการนั้นเว้นแต่บุคคลดังกล่าวจะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้เป็นผู้กระทำหรือมีส่วนร่วมในการกระทำที่เป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย”

เสรีภาพในร่างกาย เสรีภาพในการเดินทางและเสรีภาพในการเลือกถิ่นที่อยู่และ (2) มีผลเป็นการจำกัดหรือกระทบสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลตามที่รัฐธรรมนูญมาตรา 32 มาตรา 34 และมาตรา 41 รับรองไว้ การวินิจฉัยและตัดสินใจใช้มาตรการบังคับทางปกครองจึงอยู่ในบังคับของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 26 มาตรา 27 และโดยเฉพาะมาตรา 29 วรรคหนึ่ง ซึ่งบัญญัติว่าการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นและจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

เมื่อพิจารณาอย่างต้องแท้ทำให้เห็นว่าการใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา 43 วรรคหนึ่ง (1) มีผลเป็นการจำกัดหรือกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญของผู้รับคำสั่งมากกว่าการที่เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นดำเนินการหรือจัดให้มีการรื้อถอนอาคารโดยเจ้าพนักงานท้องถิ่นเองตามมาตรา 43 วรรคหนึ่ง (2) ดังนั้นเจ้าพนักงานท้องถิ่นจะใช้หรือศาลปกครองจะกำหนดค่าบังคับให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นใช้มาตรการบังคับทางปกครองมาตรการแรก ได้ต่อเมื่อปรากฏชัดตั้งแต่ในเบื้องต้นว่ามาตรการบังคับทางปกครองมาตรการที่สองไม่อาจทำให้ บรรลุวัตถุประสงค์ของคำสั่งทางปกครองที่ส่งให้บุคคลหรือถอนอาคารได้ โดยแน่แท้เท่านั้น เมื่อยังไม่ปรากฏว่ามีพฤติการณ์ใดๆ ที่บ่งชี้ให้เห็นว่าการใช้มาตรการบังคับทางปกครองมาตรการที่สองไม่อาจทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ของคำสั่งที่ให้ผู้ถูกฟ้องที่ 2 และที่ 3 รื้อถอนอาคารได้ โดยแน่แท้ ศาลปกครองจึงไม่ชอบที่จะกำหนดค่าบังคับโดยสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ยื่นคำขอฝ่ายเดียวโดยทำเป็นคำร้องต่อศาล ขอให้ ศาลมีคำสั่งจับกุม และกักขังผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และที่ 3 โดยให้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลมตามคำขอของผู้ฟ้องคดี พิพากษายืนตามคำพิพากษาศาลชั้นต้นโดยให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ตามมาตรา 43 วรรคหนึ่ง (2) โดยดำเนินการให้มีการรื้อถอนอาคารให้แล้วเสร็จภายใน 30 วัน

จากคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวมีหลักกฎหมายสำคัญเกี่ยวกับมาตรการบังคับทางปกครอง คือ “หลักความพอสมควรแก่เหตุ” อันเป็นหลักกฎหมายที่ควบคุมการใช้อำนาจรัฐ กล่าวคือเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องเลือกใช้มาตรการบังคับทางปกครองที่ทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ของคำสั่งทางปกครอง โดยกระทบต่อสิทธิเสรีภาพผู้รับคำสั่งทางปกครอง น้อยที่สุดและสิทธิขั้นพื้นฐานของผู้รับคำสั่งทางปกครองกับผลประโยชน์ของส่วนรวมต้องอยู่ในสัดส่วนที่สมดุลกัน ดังนั้นแม้กฎหมายจะให้อำนาจเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเลือกใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้หลายวิธีก็มิได้หมายความว่า จะมีอำนาจเลือกใช้มาตรการบังคับทางปกครองนั้นๆ ตามอำเภอใจ เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องเลือกใช้มาตรการบังคับ

ทางปกครองเท่าที่จำเป็นพอสมควรแก่เหตุ โดยคำนึงถึงผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของผู้อยู่ใน บังคับของคำสั่งและประโยชน์อันเกิดจากการใช้มาตรการบังคับทางปกครองนั้นเป็นสำคัญ<sup>9</sup>

#### 4.2.3 หลักการเตือนก่อนใช้มาตรการบังคับทางปกครอง

เมื่อผู้อยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งทางปกครองฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง ทางปกครองไม่ว่าจะเป็นคำสั่งให้ชำระเงินหรือคำสั่งให้กระทำการหรือละเว้นกระทำการ เจ้าหน้าที่ ผู้ออกคำสั่งต้องมีคำเตือนให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองอีกครั้งหนึ่ง การเตือนจึงเป็นขั้นตอนที่เปิดโอกาสให้ผู้รับคำสั่งตัดสินใจที่จะเลือกปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครอง เมื่อพิจารณาถึงผลเสียหรือผลกระทบที่ตนจะได้รับจากการบังคับทางปกครองโดย เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งต้องกำหนดเวลาที่เหมาะสมให้ผู้รับคำสั่งปฏิบัติตามคำสั่งไว้ในคำเตือน เมื่อผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำเตือน เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งจะใช้ มาตรการบังคับทางปกครองแก่ผู้รับคำสั่งเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองได้ โดยคำเตือนจะต้องมีเนื้อหาเป็นการแจ้งให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครอง ภายในระยะเวลาอันสมควร ซึ่งเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งเป็นผู้กำหนดตามกฎหมายมิเช่นนั้น ผู้รับคำสั่งทางปกครองจะต้องระบุนกระบวนการ ขั้นตอนและรายละเอียดของการบังคับทาง ปกครองไว้ด้วยแต่เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองจะระบุนุมาตรการบังคับทางปกครองมากกว่า หนึ่งมาตรการไม่ได้ ทั้งนี้เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองปกครองจะระบุคำเตือนนี้ไปพร้อมกับ คำสั่งทางปกครองที่ออกไปครั้งแรกก็ได้ เมื่อผู้อยู่ใต้บังคับของคำสั่งทางปกครองยังคงฝ่าฝืน ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองจะต้องใช้มาตรการบังคับทางปกครองแก่ ผู้รับคำสั่งทางปกครองตามที่ได้ระบุไว้ในคำเตือน หากเจ้าหน้าที่จะเปลี่ยนแปลงมาตรการบังคับ ทางปกครองนั้นก็จะต้องแจ้งเตือนให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองปฏิบัติตามคำสั่งพร้อมทั้งระบุนุมาตรการ บังคับทางปกครองที่ตนจะบังคับแทนเสียก่อน<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> วนิดา บุญยรัตน์, “มาตรการบังคับทางปกครองบังคับได้เท่าที่จำเป็น”

[[http://www.admindcourt.go.th/00\\_web/09\\_academic/document/05\\_case/67-80-55.pdf](http://www.admindcourt.go.th/00_web/09_academic/document/05_case/67-80-55.pdf)],

15 May 2013.

<sup>10</sup> กมลชัย รัตนสกาวงศ์, กฎหมายปกครอง, หน้า 98 - 99.

โดยพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้บัญญัติลักษณะ คำเตือนไว้แยกเป็น 2 กรณี คือ กรณีคำสั่งทางปกครองกำหนดให้ชำระเงิน ตามมาตรา 57 วรรคหนึ่ง<sup>11</sup> และกรณีคำสั่งทางปกครองกำหนดให้กระทำการหรือละเว้นกระทำการตามมาตรา 59<sup>12</sup>

#### 4.2.4 หลักความแน่นอนชัดเจน

เนื่องจากการกระทำทางปกครองเป็นการใช้อำนาจฝ่ายเดียวที่เหนือกว่าขององค์กรฝ่ายปกครองที่มีผลเป็นการกำหนดสิทธิหน้าที่ เป็นการสร้างภาระหรือเป็นการกำหนดประโยชน์ให้แก่เอกชนการกระทำของฝ่ายปกครองจึงต้องมีความชัดเจนแน่นอนและเป็นที่ยอมรับได้ของผู้ที่อยู่ภายใต้บังคับของการกระทำทางปกครอง เมื่อมาตรการบังคับทางปกครองเป็นการกระทำทางปกครองอย่างหนึ่งที่มีผลเป็นการรुकล้าสิทธิเสรีภาพของบุคคลอย่างรุนแรง การใช้มาตรการบังคับทางปกครองจึงต้องมีความชัดเจนแน่นอนและพึงคาดหมายได้ของการกระทำเพื่อให้ผู้ที่อยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งทางปกครองคาดหมายได้ว่าตนเองจะได้รับผลกระทบกระเทือนจากการบังคับใช้มาตรการบังคับทางปกครองที่ตนจะใช้บังคับในกรณีที่ผู้ที่อยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งไม่ยินยอมปฏิบัติตามคำเตือน ทั้งนี้มาตรการบังคับทางปกครองที่เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองจะใช้บังคับนั้นจะต้องเป็นมาตรการเดียวกันกับที่ระบุไว้ในคำเตือน

---

<sup>11</sup>พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 57 วรรคหนึ่ง "คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ผู้ใดชำระเงิน ถ้าถึงกำหนดแล้วไม่มีการชำระโดยถูกต้องครบถ้วน ให้เจ้าหน้าที่มีหนังสือเตือนให้ผู้นั้นชำระภายในระยะเวลาที่กำหนด"

<sup>12</sup>พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 59 "ก่อนใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา 58 เจ้าหน้าที่จะต้องมีคำเตือนเป็นหนังสือให้มีการกระทำหรือละเว้นกระทำตามคำสั่งทางปกครองภายในระยะเวลาที่กำหนดตามสมควรแก่กรณี คำเตือนดังกล่าวจะกำหนดไปพร้อมกับคำสั่งทางปกครองก็ได้

คำเตือนนั้นจะต้องระบุ

(1) มาตรการบังคับทางปกครองที่จะใช้ให้ชัดเจน แต่จะกำหนดมากกว่าหนึ่งมาตรการในคราวเดียวกันไม่ได้"

(2) ค่าใช้จ่ายในการที่เจ้าหน้าที่เข้าดำเนินการด้วยตนเองหรือมอบหมายให้บุคคลอื่นเข้ากระทำการแทนหรือจำนวนค่าปรับทางปกครองแล้วแต่กรณี

การกำหนดค่าใช้จ่ายในคำเตือน ไม่เป็นการตัดสิทธิที่จะเรียกค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้น หากจะต้องเสียค่าใช้จ่ายจริงมากกว่าที่ได้กำหนดไว้"



หลักความแน่นอนชัดเจนนั้นได้บัญญัติไว้ในมาตรา 59 วรรคสอง และมาตรา 60 วรรคหนึ่ง<sup>13</sup> แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เนื่องจากการกระทำทางปกครองเป็นการใช้อำนาจขององค์กรฝ่ายปกครองฝ่ายเดียวที่เหนือกว่าเอกชน และมีผลเป็นการกำหนดสิทธิและหน้าที่ เป็นการสร้างภาระหรือเป็นการกำหนดประโยชน์ให้แก่เอกชน การกระทำของฝ่ายปกครองจึงต้องมีความชัดเจนแน่นอนและเป็นที่ยึดหมายได้ของผู้ที่อยู่ภายใต้บังคับของการกระทำทางปกครอง เมื่อมาตรการบังคับทางปกครองเป็นการกระทำทางปกครองอย่างหนึ่งที่มีผลเป็นการรुकล้ำสิทธิเสรีภาพของบุคคลอย่างรุนแรง การบังคับใช้มาตรการบังคับทางปกครองจึงต้องมีความชัดเจนแน่นอนและพึงยึดหมายได้ของการกระทำทางปกครอง เพื่อให้ผู้ที่อยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งคดีหมายได้ว่าตนเองอาจได้รับผลกระทบกระเทือนจากการบังคับใช้มาตรการบังคับทางปกครองอย่างไร เช่น คำสั่งของเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองกำหนดให้ ผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองชำระค่าภาษีเงินได้ คำสั่งให้ชำระค่าธรรมเนียมต่างๆ ไม่ยินยอมชำระเงิน

เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งจะต้องระบุลงในหนังสือเตือนให้ผู้ที่อยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งปฏิบัติตามคำสั่งให้ชำระเงิน โดยเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งจะต้องระบุลงในหนังสือเตือนว่า หากผู้รับคำสั่งไม่ชำระเงินยอมต้องถูกบังคับทางปกครอง โดยการยึดหรืออายัดทรัพย์สิน เพื่อขายทอดตลาดและนำเงินจากการขายทอดตลาดมาชำระหนี้เงินค่าภาษีอากร ค่าบริการหรือค่าธรรมเนียมอื่น ส่วนในกรณีที่อยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งให้กระทำการหรือละเว้นกระทำการ เช่น คำสั่งให้รื้อถอนอาคาร หรือคำสั่งให้ปรับปรุงอาคารซึ่งชำรุดไม่ยินยอมปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครอง เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งจำเป็นต้องมีหนังสือเตือนให้ผู้ที่อยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งปฏิบัติตามคำสั่งให้กระทำการหรือละเว้นกระทำการ เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งจะต้องระบุลงในหนังสือเตือนด้วยว่าหากผู้รับคำสั่งไม่ยินยอมปฏิบัติตามคำสั่งเจ้าหน้าที่จะใช้มาตรการบังคับทางปกครองมาตรการใด ระหว่างการเข้าดำเนินการแทน หรือการกำหนดค่าปรับทางปกครอง หรือการบังคับทางปกครองโดยตรง แต่จะกำหนดมาตรการบังคับทางปกครองมากกว่าหนึ่งมาตรการในคราวเดียวกันไม่ได้ หากเจ้าหน้าที่เลือกใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการเข้าดำเนินการแทนจะต้องระบุว่าเจ้าหน้าที่จะเข้าดำเนินการเองหรือมอบหมายให้บุคคลอื่น

---

<sup>13</sup>พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 60 วรรคหนึ่ง “เจ้าหน้าที่จะต้องใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามที่กำหนดไว้ในคำเตือนตามมาตรา 59 การเปลี่ยนแปลงมาตรการจะกระทำได้อีกต่อเมื่อปรากฏว่ามาตรการที่กำหนดไว้ไม่บรรลุตามวัตถุประสงค์”

ดำเนินการแทน จำนวนเงินค่าใช้จ่ายโดยประมาณการสำหรับการดำเนินการดังกล่าวโดยระบุด้วยว่าค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นมีจำนวนมากกว่าค่าใช้จ่ายโดยประมาณการและเงินเพิ่มในกรณีที่ถูกกฎหมายกำหนดให้เจ้าหน้าที่ที่สามารถเรียกเงินเพิ่มสำหรับค่าใช้จ่ายดังกล่าวได้ หากเจ้าหน้าที่เลือกใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการกำหนดค่าปรับทางปกครอง จะต้องระบุถึงจำนวนค่าปรับในอัตรารายวัน อนึ่งเจ้าหน้าที่จะกำหนดไว้ในคำเตือนว่าให้เป็นดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ในการเลือกใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการเข้าดำเนินการแทนหรือการกำหนดค่าปรับทางปกครองไม่ได้<sup>14</sup>

กล่าวโดยสรุปได้ว่า หลักความแน่นอนชัดเจนเป็นหลักการสำคัญประการหนึ่งในการดำเนินการบังคับทางปกครอง โดยแยกพิจารณาได้ 2 ประการ ได้แก่

1. คำสั่งเตือนว่าจะบังคับการจะต้องกำหนดวิธีการบังคับทางปกครองอย่างชัดเจน โดยต้องกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการบังคับทางปกครองที่จะนำมาใช้ ซึ่งวิธีการบังคับทางปกครองจะต้องสอดคล้องและสามารถทำให้เจ้าหน้าที่บังคับการบรรลุตามคำสั่งทางปกครองที่เป็นฐานในการบังคับทางปกครองได้ตามหลักความพอสมควรแก่เหตุ ทั้งนี้เจ้าหน้าที่ไม่สามารถกำหนดวิธีการบังคับทางปกครองไว้หลายวิธีเพื่อสามารถเลือกใช้วิธีการบังคับทางปกครองหลายวิธีตามที่กำหนดไว้ได้

2. เจ้าหน้าที่บังคับการจะต้องใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามวิธีการที่ได้กำหนดไว้ในคำเตือนว่าจะบังคับการนั้น และอาจเปลี่ยนแปลงวิธีการบังคับทางปกครองได้เมื่อวิธีการบังคับทางปกครองตามคำสั่งเดิมไม่อาจบรรลุความมุ่งหมายที่กำหนดได้หรือไม่มีการปฏิบัติตามที่ได้มีการเตือนไว้

#### 4.2.5 หลักมาตรการบังคับทางปกครองอาจถูกโต้แย้งได้

ในกระบวนการบังคับทางปกครององค์กรฝ่ายปกครองอาจใช้อำนาจตามกฎหมายได้ในหลายลักษณะ เจ้าหน้าที่ออกคำสั่งในลักษณะที่เป็นการกำหนดนิติสัมพันธ์ระหว่างรัฐและผู้อยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งขึ้นซึ่งถือว่าคำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองสำหรับการดำเนินการบังคับทางปกครองในส่วนที่เป็นคำสั่งทางปกครองนั้น หากเป็นกรณีที่คำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายดังกล่าวได้ด้วยการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองดังกล่าวต่อองค์กรฝ่ายปกครอง เมื่อองค์กรฝ่ายปกครองได้ทบทวนตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของ

---

<sup>14</sup> มนัสชนก สวัสดิ์วงศ์, ปัญหาทางกฎหมายการบังคับทางปกครอง : ศึกษากรณีลูกหนี้เป็นบุคคลล้มละลาย, (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยศรีปทุม, 2554), หน้า 29 – 30.

การบังคับทางปกครองในส่วนที่เป็นคำสั่งทางปกครองแล้ว หากผู้รับคำสั่งไม่พอใจในคำวินิจฉัยอุทธรณ์ขององค์กรฝ่ายปกครองก็สามารถโต้แย้งต่อองค์กรตุลาการต่อไปได้ โดยการทบทวนตรวจสอบโดยองค์กรฝ่ายปกครองเป็นการทบทวนตรวจสอบในเชิงป้องกัน ซึ่งมีวัตถุประสงค์ให้คำสั่งทางปกครองที่ออกจากองค์กรฝ่ายปกครองเป็นคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายเสมอ ส่วนการทบทวนตรวจสอบโดยศาลหรือองค์กรตุลาการเป็นการทบทวนตรวจสอบโดยมีวัตถุประสงค์ที่จะลบล้างคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายมิให้ดำรงอยู่ต่อไป

หลักการนี้เป็นไปตามมาตรา 62<sup>15</sup> แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เมื่อผู้ถูกดำเนินการตามมาตรการบังคับทางปกครองอาจอุทธรณ์การบังคับทางปกครองนั้นได้หากเห็นว่าเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยไม่เป็นไปตามขั้นตอนหรือวิธีการที่กฎหมายกำหนด หรือใช้มาตรการบังคับทางปกครองเกินสมควรแก่เหตุ กรณีที่ต้องกระทำเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการออกคำสั่งทางปกครอง เป็นต้น

#### 4.3 ผู้มีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครอง

มาตรการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้บัญญัติไว้ในส่วนที่ 8 ตั้งแต่มาตรา 55 ถึงมาตรา 63 ซึ่งกำหนดสาระสำคัญเกี่ยวกับผู้มีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ขั้นตอนและการอุทธรณ์ โดยเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองมีอำนาจที่จะพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งของฝ่ายปกครองหรือจะมอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่ซึ่งอยู่ใต้บังคับบัญชาหรือเจ้าหน้าที่อื่นเป็นผู้ดำเนินการได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 62  
“ผู้ถูกดำเนินการตามมาตรการบังคับทางปกครองอาจอุทธรณ์การบังคับทางปกครองนั้นได้  
การอุทธรณ์การบังคับทางปกครองให้ใช้หลักเกณฑ์และวิธีการเดียวกันกับ  
การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง”

<sup>16</sup> โภคิน พลกุล, “การบังคับคดีปกครอง”, วิชาการปกครอง, 4, 2, (พฤษภาคม – สิงหาคม 2547), 10 - 11.

โดยเจ้าหน้าที่ตามคำนิยามในมาตรา 5 ได้แก่ บุคคล คณะบุคคล หรือนิติบุคคล ซึ่งใช้อำนาจ หรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางปกครองของรัฐในการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด ตามกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งขึ้นในระบบราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือกิจการอื่นของรัฐ หรือไม่ก็ตามโดยยกตัวอย่างของเจ้าหน้าที่ทั้ง 3 ประเภท ดังนี้<sup>17</sup>

ประเภทที่ 1 เจ้าหน้าที่ที่เป็นบุคคลคนเดียว คือ ผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัด นายกเทศมนตรี นายกรัฐมนตรี

ประเภทที่ 2 เจ้าหน้าที่ที่เป็นคณะบุคคล ได้แก่ คณะกรรมการข้าราชการ พลเรือน คณะกรรมการอาหาร สภาเทศบาล สภาจังหวัด

ประเภทที่ 3 เจ้าหน้าที่ที่เป็นนิติบุคคลซึ่งต้องใช้สิทธิหรือหน้าที่โดยผ่านทาง บุคคลธรรมดาซึ่ง อาจเป็นบุคคลคนเดียวหรือคณะบุคคลก็ได้ บุคคลที่ใช้สิทธิและปฏิบัติหน้าที่ แทนคณะบุคคล เช่น คณะกรรมการบริหารของรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ เป็นต้น

กฎกระทรวงฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2542) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้กำหนดให้การใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยวิธีการ ยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้อยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งทางปกครอง ให้เป็นอำนาจของเจ้าหน้าที่ ดังต่อไปนี้

1. ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ปลัดกระทรวง หรือปลัดทบวง ในกรณีที่ได้รับคำสั่งทางปกครองเป็นเจ้าหน้าที่ในสังกัดของสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี สำนักงาน ปลัดกระทรวง หรือสำนักงานปลัดทบวงแล้วแต่กรณี

2. อธิบดีหรือหัวหน้าส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรม ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทาง ปกครองเป็นเจ้าหน้าที่ในสังกัดของกรม หรือส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรม แล้วแต่กรณี

3. ผู้ว่าราชการจังหวัด ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นเจ้าหน้าที่ของราชการ ส่วนภูมิภาคในจังหวัด

4. ผู้บริหารกิจการของรัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่ง ทางปกครองเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐแล้วแต่กรณี

5. ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร นายกเทศมนตรี นายกองค้การบริหารส่วน จังหวัด หรือปลัดเมืองพัทยา ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นเจ้าหน้าที่ในสังกัดของ กรุงเทพมหานคร เทศบาลเมือง องค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือเมืองพัทยา แล้วแต่กรณี

---

<sup>17</sup>เรื่องเดียวกัน, 3.

6. ผู้บริหารหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่นอื่นนอกจาก (5) โดยความเห็นชอบของ  
ผู้ว่าราชการจังหวัด ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นเจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น

7. รัฐมนตรีรักษาการตามกฎหมาย ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นเอกชน  
ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด

8. เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตาม (1) (2) (3) (4) (5) (6) หรือ (7) แล้วแต่กรณี ในกรณีที่  
ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นเอกชนซึ่งได้รับแต่งตั้งหรือได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ดังกล่าว  
และในกรณีที่ผู้มีอำนาจตามที่กล่าวมาข้างต้นเป็นผู้ทำคำสั่งทางปกครองเอง ให้เจ้าหน้าที่ดังกล่าว  
เป็นผู้มีอำนาจสั่งยึดหรืออายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้อยู่ในบังคับของคำสั่ง  
ทางปกครอง และบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้นก็มีให้ใช้บังคับกับกรณีที่กฎหมายใดกำหนด  
เรื่องผู้มีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดหรือขายทอดตลาดไว้โดยเฉพาะแล้ว

นอกจากนี้เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองจะมอบอำนาจในการดำเนินการ  
พิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครองของตนให้เจ้าหน้าที่ซึ่งอยู่ใต้บังคับบัญชา  
หรือเจ้าหน้าที่อื่นเป็นผู้ดำเนินการก็ได้ ซึ่งกฎกระทรวงฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2542) ออกตามความ  
ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้กำหนดการมอบอำนาจไว้ว่า  
การมอบอำนาจในราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาคให้เป็นไปตามกฎหมาย  
ว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน การมอบอำนาจในสังกัดรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานอื่น  
ของรัฐให้เป็นไปตามกฎหมายที่จัดตั้งรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานอื่นของรัฐนั้นๆ และการมอบ  
อำนาจในการดำเนินการพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครองของเจ้าหน้าที่ระหว่างหน่วยงาน  
ดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น ที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลให้เป็นไปตามความตกลงระหว่างหน่วยงานนั้น  
โดยความตกลงให้ทำเป็นหนังสือและกำหนดตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ที่จะมอบและรับมอบอำนาจไว้  
ในข้อตกลงนั้นด้วย

#### 4.4 ประเภทของการบังคับทางปกครอง

การบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้แบ่งประเภทของการบังคับทางปกครองไว้เป็น 3 ประเภท คือ

##### 4.4.1 การบังคับทางปกครองตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน

การบังคับตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินนั้นเป็นมาตรการบังคับเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของการออกคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการกำหนดให้ ผู้รับคำสั่งทางปกครองชำระเงินต่างๆ หรือที่เรียกกันในทางกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่า "หนี้สิน" เช่น เงินภาษีอากร เบี้ยปรับ ค่าบริการต่างๆ เงินสมทบ หรือเงินอื่นใดที่กฎหมายกำหนดให้ประชาชนมีหน้าที่ต้องชำระ หรือเจ้าหน้าที่มีอำนาจตามกฎหมายที่จะสั่งให้ประชาชนผู้หนึ่งผู้ใดชำระ รวมถึงกรณีที่เจ้าหน้าที่ใช้ดุลพินิจในการเรียกให้ชำระค่าปรับทางปกครองตามจำนวน ที่สมควรแก่เหตุแต่ไม่เกินวันละสองหมื่นบาทตามมาตรา 58 (2)<sup>18</sup> แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เมื่อถึงกำหนดการชำระเงินดังกล่าวแล้ว แต่ประชาชนผู้รับคำสั่งทางปกครองเพิกเฉยไม่ชำระหรือชำระไม่ถูกต้องครบถ้วน<sup>19</sup> และมาตรการบังคับทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินได้บัญญัติไว้ในมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ว่าในกรณีถึงกำหนดชำระเงินดังกล่าวแล้วหากผู้รับคำสั่งทางปกครองฝ่าฝืนไม่ยอมชำระ เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองอาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองได้ต่อไปไม่ว่าจะเป็นยึดสังหาริมทรัพย์ หรือการอายัดสิทธิเรียกร้องซึ่งผู้อยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองโดยเจ้าหน้าที่ต้องปฏิบัติตามเงื่อนไข ดังต่อไปนี้<sup>20</sup>

---

<sup>18</sup>พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 58 "คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำหรือละเว้นกระทำถ้าผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตาม เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

(2) ให้มีการชำระค่าปรับทางปกครองตามจำนวนที่สมควรแก่เหตุแต่ต้องไม่เกินสองหมื่นบาทต่อวัน"

<sup>19</sup> กมลชัย รัตนสกลาววงศ์, กฎหมายปกครอง, หน้า 90 – 91.

<sup>20</sup> กมลกานต์ ศรสวรรณ, เกวสี มโนกนิเวศ และศรีรัตน์ งามนิตย์, รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง สภาพปัญหาและแนวทางแก้ไขปัญหายุ่งยากเกี่ยวกับการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539, หน้า 32 - 33.

ประการที่หนึ่ง ต้องมีคำสั่งทางปกครองที่เป็นฐานของการบังคับทางปกครอง โดยคำสั่งดังกล่าวจะต้องเป็นคำสั่งทางปกครองที่จำต้องมีการบังคับทางปกครอง

ประการที่สอง คำสั่งทางปกครองจะต้องมีผลในทางกฎหมาย โดยการแจ้งคำสั่งแก่ผู้อยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ

ประการที่สาม ถึงกำหนดชำระเงินตามที่ระบุไว้ในคำสั่งทางปกครองแล้ว

ประการที่สี่ ได้มีการออกหนังสือเตือนให้ชำระเงินภายในระยะเวลาที่กำหนด แต่ผู้อยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งไม่ยินยอมปฏิบัติตามคำเตือนนั้น

ประการที่ห้า ต้องไม่มีการทูลเกล้าการบังคับตามคำสั่งทางปกครองไว้ก่อน ไม่ว่าจะป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดให้อุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองมีผลเป็นการทูลเกล้าการบังคับ หรือกรณีที่กฎหมายกำหนดให้องค์กรฝ่ายปกครองหรือองค์กรตุลาการมีอำนาจวินิจฉัยสั่งการให้ทูลเกล้าการบังคับ

ทั้งนี้หากได้มีการแจ้งคำสั่งทางปกครองแล้ว แม้ว่าคำสั่งทางปกครองที่เป็นฐานแห่งการบังคับทางปกครองจะไม่ชอบด้วยกฎหมายและได้มีการอุทธรณ์โต้แย้งความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งต่อองค์กรฝ่ายปกครองหรือองค์กรตุลาการไว้แล้ว ผู้ออกคำสั่งทางปกครองย่อมสามารถบังคับการเพื่อให้เกิดผลตามวัตถุประสงค์ของคำสั่งทางปกครองได้ทันที เว้นแต่คำสั่งทางปกครองจะไม่ชอบด้วยกฎหมายและร้ายแรงถึงขนาดเป็นโมฆะ ซึ่งเท่ากับว่าไม่มีการออกคำสั่งทางปกครองนั้นมาก่อน

4.4.2 การบังคับทางปกครองตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำการหรือละเว้นกระทำการ

การบังคับทางปกครองที่กำหนดให้กระทำการหรือละเว้นกระทำการเป็นการบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองที่ใช้มาตรการให้ผู้รับคำสั่งเกิดภาวะและหน้าที่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งของฝ่ายปกครองอย่างหนึ่ง เช่น คำสั่งรื้อถอนหรือปลดป้ายโฆษณาที่ไม่ได้รับอนุญาต คำสั่งห้ามมิให้อาบน้ำหรือซักล้างสิ่งใดๆ บนถนนสาธารณะซึ่งมิได้จัดเพื่อการนั้น หรือคำสั่งให้ส่งเอกสารรายงานข้อเท็จจริง หรือให้รื้อถอนอาคารที่ผิดกฎหมาย ถ้าหากผู้รับแจ้งคำสั่งทางปกครองกำหนดให้กระทำการหรือละเว้นกระทำการของเจ้าหน้าที่แล้ว ฝ่ายปกครองอาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองดังที่กฎหมายได้กำหนดไว้<sup>21</sup>ว่าคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำการหรือละเว้นกระทำการ ถ้าหากอยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งทางปกครองแล้ว

---

<sup>21</sup>มาตรา 58 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539.

มีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองนั้น เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

ก. เจ้าหน้าที่เข้าดำเนินการด้วยตนเองหรือมอบหมายให้บุคคลอื่นกระทำการแทน โดยผู้อยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งทางปกครองจะต้องชดใช้ค่าใช้จ่ายและเงินเพิ่มของค่าใช้จ่ายในกรณีดังกล่าวแก่เจ้าหน้าที่

ข. ให้มีการชำระค่าปรับทางปกครองตามจำนวนที่สมควรแก่เหตุ ทั้งนี้ต้องไม่เกินสองหมื่นบาทต่อวัน

ซึ่งวิธีการในการเข้าดำเนินการตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ในแต่ละกรณี ดังกล่าวมา สามารถแยกอธิบายในแต่ละกรณีได้ดังต่อไปนี้

#### 1) กรณีการเข้าดำเนินการโดยฝ่ายปกครอง

หลักการเข้าดำเนินการแทนของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองนี้ใช้ได้ เฉพาะกับคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ผู้อยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งทางปกครองกระทำการอย่างใด ที่มีใช้การกระทำที่ต้องทำเองเป็นการเฉพาะตัว หรือโดยสภาพที่ไม่สามารถจะเข้าดำเนินการแทนได้ เช่น คำสั่งให้ส่งมอบทรัพย์สิน คำสั่งให้กระทำการต่าง ๆ ซึ่งในการเข้าดำเนินการแทนดังกล่าวของเจ้าหน้าที่ เจ้าหน้าที่จะเข้าดำเนินการโดยหน่วยงานหรือองค์กรใดก็ตามผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบชดใช้ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการแทนและต้องชดใช้เงินเพิ่มในอัตราร้อยละยี่สิบห้าของค่าใช้จ่ายดังกล่าวให้แก่ฝ่ายปกครอง ตัวอย่างของกรณีที่เจ้าหน้าที่เข้าดำเนินการเอง เช่น การที่ฝ่ายปกครองได้ออกคำสั่งให้ดำเนินการรื้อถอนอาคารที่ก่อสร้างโดยผิดกฎหมายถ้าหากไม่มีการรื้อถอนอาคารดังกล่าว ฝ่ายปกครองอาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการเข้าดำเนินการเองก็ได้หรืออาจมอบหมายให้หน่วยงานอื่นดำเนินการแทนก็ได้

#### 2) ค่าปรับทางปกครอง

เป็นมาตรการที่ฝ่ายปกครองนำมาใช้ในกรณีที่ผู้ได้รับคำสั่งทางปกครองให้ต้องกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดโดยตนเอง หรือละเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด หรือจะต้องส่งมอบทรัพย์สินให้กับเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ซึ่งเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไม่อาจให้บุคคลภายนอกหรือ ผู้อื่นกระทำการแทนได้ หรือไม่อยู่ในวิสัยที่จะให้ผู้อื่นกระทำการแทนได้ก็ตามตัวอย่างเช่น การที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษซึ่งมีระบบบำบัดน้ำเสียหรือระบบกำจัดของเสียได้ลักลอบปล่อยทิ้งน้ำเสียหรือของเสียลงสู่ระบบกำจัดของเสียรวมของทางราชการจะต้องเสียค่าปรับรายวันในอัตราสี่เท่าของจำนวนเงินค่าใช้จ่ายประจำวันสำหรับการเปิดเดินเครื่องทำงานระบบบำบัดน้ำเสียหรือระบบกำจัดของเสียของตนตลอดเวลา



ที่ดำเนินการเช่นนั้นตามมาตรา 91<sup>22</sup> แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535<sup>23</sup>

#### 4.4.3 การบังคับทางปกครองโดยแรงกดดัน

การบังคับทางปกครองโดยแรงกดดันนี้มีบทบัญญัติไว้ในมาตรา 58 วรรคสาม<sup>24</sup> แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กรณีที่ความจำเป็นต้องมีการบังคับการโดยแรงกดดันเพื่อป้องกันมิให้มีการกระทำที่ขัดต่อกฎหมายที่มีโทษทางอาญา หรือเพื่อมิให้เกิดความเสียหายแก่ประโยชน์สาธารณะ เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยไม่ต้องออกคำสั่งทางปกครองให้กระทำการหรือละเว้นกระทำการก่อนก็ได้ แต่ทั้งนี้ต้องกระทำโดยสมควรแก่เหตุและภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตน ในการบังคับทางปกครองโดยทั่วไปเมื่อผู้รับคำสั่งทางปกครองได้รับคำสั่งทางปกครองแล้วไม่ปฏิบัติตาม เจ้าหน้าที่จะต้องปฏิบัติตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้เพื่อบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองต่อไป แต่ในกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วนเพื่อป้องกันมิให้มีการกระทำที่ขัดต่อกฎหมายที่มีโทษทางอาญา หรือมิให้เกิดความเสียหายแก่ประโยชน์สาธารณะได้ เช่น การวางสิ่งของกีดขวางทางจราจรซึ่งไม่ทราบว่าเป็นของผู้ใด หรือเกิดสารพิษจากโรงงานแพร่กระจายออกนอกโรงงาน เช่นนี้เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองในกรณีเร่งด่วนได้

---

<sup>22</sup> พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 มาตรา 91 "เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษซึ่งมีระบบบำบัดน้ำเสียหรือระบบกำจัดของเสียตามมาตรา 70 ผู้ใดลักลอบปล่อยทิ้งน้ำเสีย หรือของเสียลงสู่ระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสียรวมของทางราชการ จะต้องเสียค่าปรับรายวันในอัตราสี่เท่า ของจำนวนเงินค่าใช้จ่ายประจำวันสำหรับการเปิดเดินเครื่องทำงานระบบบำบัดน้ำเสียหรือระบบกำจัดของเสียของตนตลอดเวลาที่ดำเนินการเช่นนั้นและมีหน้าที่ต้องชดเชยค่าเสียหาย หากการปล่อยทิ้งน้ำเสียหรือของเสียดังกล่าวก่อให้เกิดความชำรุดเสียหายหรือความบกพร่องแก่ระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสียรวมของทางราชการด้วยประการใด ๆ"

<sup>23</sup> กมลชัย รัตนสกาววงศ์, กฎหมายปกครอง, หน้า 74 - 75.

<sup>24</sup> พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2535 มาตรา 58 วรรคสาม "ในกรณีที่มีความจำเป็นจะต้องบังคับการโดยแรงกดดันเพื่อป้องกันมิให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะ เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยไม่ต้องออกคำสั่งทางปกครองให้กระทำหรือละเว้นกระทำก่อนก็ได้ แต่ทั้งนี้ต้องกระทำโดยสมควรแก่เหตุและภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตน"

ในปัจจุบันมีความเห็นว่าการบังคับทางปกครองโดยเร่งด่วนเป็นการใช้มาตรการบังคับทางปกครองที่อาจจะต้องมีคำสั่งทางปกครองก่อนแต่ไม่สามารถสั่งการได้ทันเท่านั้น ซึ่งต่างจากกรณีที่เจ้าหน้าที่เข้าดำเนินการใดๆ เพื่อบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายโดยไม่ต้องออกคำสั่งทางปกครองก่อน ซึ่งมีใช้การบังคับทางปกครอง เช่น อำนาจของเจ้าพนักงานตำรวจจราจรในการเคลื่อนย้ายรถ หรือใช้เครื่องมือบังคับไม่ให้เคลื่อนย้ายรถและยึดหน่วงรถไว้เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อไม่ให้เกิดความเสียหายแก่ประโยชน์สาธารณะนั่นเอง<sup>25</sup>

#### 4.5 ประเภทของมาตรการบังคับทางปกครอง

เมื่อผู้รับคำสั่งทางปกครองได้รับแจ้งคำสั่งทางปกครองแล้วฝ่าฝืนหรือไม่ยอมปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าหน้าที่หรือปฏิบัติไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วน มาตรา 56<sup>26</sup> แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้บัญญัติให้อำนาจเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองที่จะพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งของตนได้ โดยมีเงื่อนไขว่าคำสั่งดังกล่าวจะต้องไม่มีการสั่งให้ทุเลาการบังคับไว้ก่อนและผู้รับคำสั่งทางปกครองนั้นต้องเป็นเอกชนมิได้เป็นเจ้าหน้าที่ด้วยกัน ทั้งนี้ตามมาตรา 55<sup>27</sup> แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

การที่เจ้าหน้าที่จะเลือกใช้มาตรการเช่นใดย่อมต้องพิจารณาตามเจตนารมณ์ของการออกคำสั่งทางปกครอง กล่าวคือ ต้องเป็นมาตรการที่ทำให้คำสั่งทางปกครองนั้นบรรลุผล เช่น ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองกำหนดให้ชำระเงินเมื่อถึงกำหนดแล้วผู้รับคำสั่งทางปกครองไม่ชำระหรือชำระไม่ถูกต้องครบถ้วน เจ้าหน้าที่จะใช้มาตรการบังคับเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่ง

---

<sup>25</sup> อาคม ใจนแดง, ปัญหาการยึดอายัดทรัพย์สินในทางปกครองที่มีผลกระทบต่อสิทธิของบุคคลภายนอก, (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2553), หน้า 50 – 51.

<sup>26</sup> พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 56 วรรคหนึ่ง “เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองมีอำนาจในการพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งของตนได้ตามบทบัญญัติในส่วนนี้ เว้นแต่จะมีการสั่งให้ทุเลาการบังคับไว้ก่อนโดยเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งนั่นเอง ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์หรือผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยความถูกต้องของคำสั่งทางปกครองดังกล่าว”.

<sup>27</sup> พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2535 มาตรา 55 “การบังคับทางปกครองไม่ใช้กับเจ้าหน้าที่ด้วยกัน เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น”

ดังกล่าว คือ การยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้นและขายทอดตลาดเพื่อนำเงินมาชำระหรือในกรณีที่คำสั่งทางปกครองกำหนดให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองกระทำการหรือละเว้นกระทำการใด เจ้าหน้าที่ก็อาจใช้มาตรการบังคับใดๆ ที่มีผลเป็นการปฏิบัติตามคำสั่งนั้น เช่น การเข้าดำเนินการแทนหรือมอบหมายให้บุคคลอื่นกระทำให้ผู้รับคำสั่งเป็นผู้เสียค่าใช้จ่าย เป็นต้น นอกจากนี้ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่จำเป็นต้องระงับเหตุใดๆ อย่างเร่งด่วนโดย ไม่อาจออกคำสั่งทางปกครองให้ผู้รับคำสั่งกระทำการได้ในทันที เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองให้กระทำหรือละเว้นการกระทำไปก่อนก็ได้

ลักษณะพิเศษประการหนึ่งของมาตรการบังคับทางปกครองเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองมีอำนาจหน้าที่จะพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองของตนได้ การใช้มาตรการบังคับทางปกครองดังกล่าวจะใช้ได้เพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของคำสั่งทางปกครอง โดยจะต้องกระทบกระเทือนต่อผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองน้อยที่สุด<sup>28</sup>

4.5.1 มาตรการบังคับทางปกครองตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ออกคำสั่งให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองชำระเงิน เมื่อถึงกำหนดชำระเงินดังกล่าวแล้ว ผู้รับคำสั่งทางปกครองไม่ชำระหรือชำระไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วน เจ้าหน้าที่ต้องมีหนังสือเตือนให้ผู้นั้นชำระภายในกำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน ถ้าไม่มีการปฏิบัติตามคำเตือน มาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กำหนดให้อำนาจเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองใช้มาตรการบังคับโดยการยึด อายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินเพื่อนำเงินมาชำระให้ครบถ้วนได้ โดยวิธีการยึด การอายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สิน ให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม ส่วนผู้ที่มีอำนาจในการสั่งยึด อายัดหรือขายทอดตลาดทรัพย์สินนั้นให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2542) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

---

<sup>28</sup> มาตรา 56 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539.

นอกจากนั้นมาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึด อาัยดทรัพย์สินข้างต้น  
เจ้าหน้าที่ยังสามารถนำมาใช้ในกรณีที่ไม่มีการชำระค่าปรับทางปกครองไว้เช่นเดียวกัน

4.5.2 มาตรการบังคับทางปกครองตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้  
กระทำการหรือละเว้นกระทำการ

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ออกคำสั่งให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองกระทำการหรือละเว้น  
กระทำการ เมื่อผู้รับคำสั่งทางปกครองได้รับแจ้งคำสั่งทางปกครองดังกล่าวแล้วฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติ  
ตามคำสั่งของเจ้าหน้าที่หรือปฏิบัติไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วน มาตรา 58 แห่งพระราชบัญญัติ  
วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ใช้มาตรการบังคับทางปกครอง  
อย่างหนึ่งอย่างใด ดังนี้

ก. การเข้าดำเนินการโดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง

มาตรการเข้าดำเนินการโดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองนี้ เป็นมาตรการ  
ที่ใช้ได้แต่เฉพาะกับคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ผู้ที่อยู่ภายใต้บังคับทางปกครองอย่างหนึ่ง  
อย่างใดอันมิใช่การกระทำที่จะต้องทำเองเฉพาะตัว หรือโดยสภาพไม่สามารถที่  
จะเข้าดำเนินการแทนได้ เช่น คำสั่งให้ละเว้นกระทำการต่างๆ คำสั่งให้ส่งมอบทรัพย์สิน เป็นต้น  
ซึ่งในการเข้าดำเนินการแทนนี้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะเข้าดำเนินการด้วยตนเอง หรือมอบหมาย  
บุคคลอื่นกระทำการแทนก็ได้ และไม่ว่าจะเป็นการเข้าดำเนินการโดยเจ้าหน้าที่เองหรือโดยเอกชน  
ที่ได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ก็ตามผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบ  
ค่าใช้จ่ายในการเข้าดำเนินการแทนนั้น

ข. การกำหนดค่าปรับทางปกครอง

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ไม่ประสงค์จะเข้าดำเนินการบังคับทางปกครองเอง  
หรือมอบหมายงานให้บุคคลอื่นทำการแทน แต่ต้องการให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองดำเนินการเอง  
เช่น เจ้าหน้าที่มีภาระงานราชการจำนวนมากไม่อาจดำเนินการเองในชั้นนี้ และไม่ประสงค์จะ  
จ้างเอกชนเข้าดำเนินการเนื่องจากต้องใช้งบประมาณสูง ขณะเดียวกัน การฝ่าฝืนคำสั่งทาง  
ปกครองของผู้รับคำสั่งทางปกครองไม่ก่อให้เกิดผลกระทบแก่ประชาชนโดยส่วนรวม  
หรือการดำเนินการเองจะได้ไม่คุ้มเสียโดยชั่งน้ำหนักกับประโยชน์ส่วนรวมแล้ว กรณีเช่นนี้  
เจ้าหน้าที่อาจใช้อำนาจดุลพินิจปรับผู้รับคำสั่งทางปกครองเป็นรายวัน ตามจำนวนที่สมควร  
แก่เหตุแต่ต้องไม่เกินสองหมื่นบาทต่อวัน ทั้งนี้เจ้าหน้าที่ระดับใดมีอำนาจปรับวันละเท่าใดเป็นไป  
ตามกฎหมายกระทรวงฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2542) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติ  
ราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

อย่างไรก็ตามหลังจากที่เจ้าหน้าที่ออกคำสั่งกำหนดให้บุคคลกระทำการหรือละเว้นกระทำการแล้ว ถ้ามีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งนั้น เจ้าหน้าที่ยังไม่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้เพราะบทบัญญัติในมาตรา 59 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้กำหนดขั้นตอนการดำเนินการก่อนใช้มาตรการบังคับทางปกครองไว้ว่า เจ้าหน้าที่จะต้องมีคำเตือนเป็นหนังสือให้มีการกระทำหรือละเว้นการกระทำตามคำสั่งทางปกครองภายในเวลาที่กำหนดตามสมควรแก่กรณี คำเตือนดังกล่าวจะกำหนดไปพร้อมกับคำสั่งทางปกครองก็ได้ โดยคำเตือนนั้นจะต้องระบุรายการที่สำคัญดังนี้ 1. มาตรการบังคับทางปกครองที่จะใช้ให้ชัดเจนแต่จะกำหนดมากกว่าหนึ่งมาตรการในคราวเดียวกันไม่ได้ 2. ในการกำหนดค่าใช้จ่ายในการที่เจ้าหน้าที่จะเข้าดำเนินการด้วยตนเองหรือค่าใช้จ่ายในการที่เจ้าหน้าที่เข้าดำเนินการด้วยตนเองหรือมอบหมายให้บุคคลอื่นกระทำการแทน ส่วนจำนวนค่าปรับทางปกครองแล้วแก่กรณี ในการกำหนดค่าใช้จ่ายในคำเตือนไม่เป็นการตัดสิทธิของเจ้าหน้าที่ที่จะเรียกค่าใช้จ่ายในส่วนที่เพิ่มมากกว่าที่ได้กำหนดไว้ แต่เมื่อเจ้าหน้าที่ได้มีคำเตือนเป็นหนังสือแล้วจะต้องใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามที่กำหนดไว้ให้นับบรรลุนิติภาวะ<sup>29</sup>

---

<sup>29</sup> โภคิน พลกุล, "การบังคับคดีปกครอง", 10 - 11.