

# บทที่ 1

## บทนำ

### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 เป็นกฎหมายที่มีความสำคัญมากฉบับหนึ่ง เพราะเป็นกฎหมายหลักที่กำหนดขั้นตอนและวิธีการปฏิบัติงานขององค์กร เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง เพื่อให้การใช้บังคับกฎหมายปกครองเฉพาะเรื่องเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งยังได้ประกันสิทธิและกำหนดหน้าที่ของเอกชนในกระบวนการพิจารณาเรื่องปกครองไว้อย่างชัดเจน โดยเฉพาะในเรื่องของการออกคำสั่งทางปกครองของ เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ที่มีผลกระทบต่อเอกชนผู้ได้รับคำสั่งทางปกครอง เป็นการกำหนดสิทธิและหน้าที่ ของผู้รับคำสั่งทางปกครองที่จะต้องปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองนั้น และหากผู้รับคำสั่งทางปกครองไม่ยินยอมปฏิบัติตามคำสั่งเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่ออกคำสั่งทางปกครองนั้น มีอำนาจที่จะใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อบังคับให้การให้เป็นไปตามคำสั่งได้ ซึ่งกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้บัญญัติถึงมาตรการบังคับทางปกครองไว้ในส่วนที่ 8 ตั้งแต่มาตรา 55 ถึง มาตรา 63 โดยที่กฎหมายดังกล่าวเป็นกฎหมายกลางที่บัญญัติวิธีการปฏิบัติราชการทางปกครองของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ดังนั้นหากมีกฎหมายเฉพาะฉบับใดได้บัญญัติมาตรการบังคับทางปกครองไว้แล้ว ก็ให้ใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามกฎหมายเฉพาะนั้น ๆ เว้นเสียแต่ว่า เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเห็นว่า กฎหมายเฉพาะนั้นมีมาตรการบังคับทางปกครองที่จะเกิด ผลน้อยกว่ามาตรการบังคับในส่วนที่ 8 ของกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองนี้แทนก็ได้ (กมลชัย รัตนสกาวงศ์, 2547, หน้า 444)

เดิมก่อนพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 จะมีผลใช้บังคับนั้น การบังคับทางปกครอง ถูกกำหนดไว้ในกฎหมายเฉพาะ เช่น การบังคับเงินภาษีอากรตามประมวล รัษฎากร บัญญัติให้อำนาจอธิบดีกรมสรรพากร หรือผู้ว่าราชการจังหวัด หรือนายอำเภอ มีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ค้างชำระภาษีอากรได้ โดยมีต้องฟ้องคดีต่อศาล ทั้งนี้วิธีการยึดและขายทอดตลาดทรัพย์สิน ให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง โดยอนุโลม ส่วนวิธีการอายัดให้ปฏิบัติตามระเบียบที่อธิบดีกำหนดโดยอนุบัญญัติรัฐมนตรี (มาตรา 12 แห่งประมวลรัษฎากร) หรือการบังคับเงินสมทบของนายจ้างเข้ากองทุนเงินทดแทนตามพระราชบัญญัติ

เงินทดแทน พ.ศ.2537 บัญญัติให้เลขาธิการมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้ยึด आयัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินของนายจ้างซึ่งไม่นำส่งเงินสมทบหรือเงินเพิ่ม หรือนำส่งไม่ครบจำนวน โดยมีต้องฟ้องคดีต่อศาล ทั้งนี้ หลักเกณฑ์และวิธีการยึด आयัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม (มาตรา 47 แห่งพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ.2537) หรือการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ.2535 บัญญัติให้อำนาจผู้อำนวยการทางหลวงในการรื้อถอน ทำลาย หรือขนย้ายสิ่งกีดขวาง ขวางหรือกองอยู่ในลักษณะที่เป็นการกีดขวางหรืออาจเป็นอันตรายแก่ยานพาหนะหรือในลักษณะที่จะเกิดความเสียหายแก่ทางหลวง (มาตรา 38 แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ.2535) แต่เมื่อมีพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 มีผลใช้บังคับแล้ว กฎหมายดังกล่าวได้บัญญัติ มาตรการบังคับทางปกครองไว้เป็นมาตรฐานกลาง หลังจากนั้นกฎหมายหลายฉบับ ได้กำหนดให้นำการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 มาใช้บังคับ เช่น มาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาศักยภาพแรงงาน พ.ศ.2545 มาตรา 113 แห่งพระราชบัญญัติสัญญาซื้อขายล่วงหน้า พ.ศ.2546 หรือข้อ 9 แห่งระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ว่าด้วยเบี้ยปรับและเงินรางวัล พ.ศ.2548 (ปกรณัม ยิงวรการ, 2552, หน้า 41)

มาตรการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 แบ่งออกได้เป็น 2 มาตรการ ดังนี้

1. การบังคับทางปกครองตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน ตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 มาตรา 57 “คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ผู้ใดชำระเงิน ถ้าถึงกำหนดแล้วไม่มีการชำระโดยถูกต้องครบถ้วน ให้เจ้าหน้าที่มีหนังสือเตือนให้ผู้นั้นชำระภายในระยะเวลาที่กำหนด แต่ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน ถ้าไม่มีการปฏิบัติตามคำเตือน เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้นและขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วน วิธีการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สินให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม ส่วนผู้มีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดหรือขายทอดตลาดให้เป็นไปตามที่กำหนดให้กฎกระทรวง”

2. การบังคับทางปกครองตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำหรือละเว้นกระทำ ตามมาตรา 58 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539

มาตรา 58 “คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำหรือละเว้นกระทำ ถ้าผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

1) เจ้าหน้าที่เข้าดำเนินการด้วยตนเองหรือมอบหมายให้บุคคลอื่นกระทำการแทน โดยผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองจะต้องชดใช้ค่าใช้จ่ายและเงินเพิ่มในอัตราร้อยละยี่สิบห้าต่อปีของค่าใช้จ่ายดังกล่าวแก่เจ้าหน้าที่

2) ให้มีการชำระค่าปรับทางปกครองตามจำนวนที่สมควรแก่เหตุแต่ต้องไม่เกินสองหมื่นบาทต่อวัน

เจ้าหน้าที่ระดับใดมีอำนาจกำหนดค่าปรับทางปกครองจำนวนเท่าใดสำหรับในกรณีใดให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ในกรณีที่มีความจำเป็นที่จะต้องบังคับการ โดยเร่งด่วนเพื่อป้องกันมิให้มีการกระทำที่ขัดต่อกฎหมายที่มีโทษทางอาญาหรือมิให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะ เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยไม่ต้องออกคำสั่งทางปกครองให้กระทำหรือละเว้นกระทำก่อนก็ได้ แต่ทั้งนี้ต้องกระทำโดยสมควรแก่เหตุและภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตน”

เมื่อพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ได้บัญญัติมาตรการบังคับทางปกครองไว้แล้ว หน่วยงานของรัฐ จึงสามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้เอง โดยวิธีการยึดหรืออายัดทรัพย์สินและขายทอดตลาดเพื่อนำมาชำระหนี้เงินที่เกิดจากคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน ตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 กรณีดังกล่าวถือได้ว่าการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือเสียหายของหน่วยงานของรัฐแล้ว จึงไม่จำเป็นต้องมีคำสั่งตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 ดังนั้น หน่วยงานของรัฐจึงไม่ใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 113/2545 และคำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 157/2546)

มาตรการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 นอกจากจะมีปัญหาในเรื่องการบังคับใช้กฎหมายที่กำหนดให้นำหลักเกณฑ์เรื่องวิธีการยึด การอายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลมเพื่อบังคับให้ผู้ได้รับคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ยังพบประเด็นปัญหาที่ต้องศึกษาวิจัยหลายประการ ได้แก่

1. ปัญหาสถานะทางกฎหมายในคดีล้มละลายของคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการแทนและเงินเพิ่มในอัตราร้อยละยี่สิบห้าต่อปีของค่าใช้จ่ายดังกล่าว ตามมาตรา 58(1) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ค่าปรับทางปกครองตามมาตรการบังคับทางปกครอง มาตรา 58(2) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 และ

คำสั่งของฝ่ายปกครองที่เรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้เงินตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 สืบเนื่องจากตามมาตรา 91 แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. 2483 บัญญัติให้ “เจ้าหน้าที่ซึ่งจะขอรับชำระหนี้ในคดีล้มละลายจะเป็นเจ้าหนี้ผู้เป็นโจทก์หรือไม่ก็ตาม ต้องยื่นคำขอต่อเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ ภายในกำหนดเวลาสองเดือนนับแต่วันโฆษณาคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาด แต่ถ้าเจ้าหนี้อยู่นอกราชอาณาจักร เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์จะขยายกำหนดเวลาให้อีกได้ไม่เกินสองเดือน (วรรคสอง) คำขอรับชำระหนี้ นั้นต้องทำตามแบบพิมพ์ โดยมีบัญชีแสดงรายละเอียดแห่งหนี้สิน และข้อความระบุถึงหลักฐานประกอบหนี้และทรัพย์สินอย่างหนึ่งอย่างใดของลูกหนี้ที่ยึดไว้เป็นหลักประกันหรือตกอยู่ในความครอบครองของเจ้าหนี้ ” ดังนั้น การพิจารณาสถานะของคำสั่งทางปกครองดังกล่าว ต่อคดีล้มละลายจึง มีความสำคัญเป็นอย่างมาก ไม่ว่าจะมูลหนี้ที่จะยื่นคำขอรับชำระหนี้เกิดเมื่อใด ผู้เป็นเจ้าหนี้ที่จะยื่นคำขอรับชำระหนี้ ตามมาตรา 91 รวมถึงการปลดล้มละลายตามมาตรา 77 แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ.2483

2. ปัญหาการยึดหรืออายัดชำระระหว่างเจ้าหน้าที่บังคับทางปกครองกับ เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ เนื่องจากหากเกิดปัญหาว่าในกรณีที่เจ้าหนี้ บังคับทางปกครองได้ใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามที่บัญญัติไว้ในส่วนที่ 8 ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 กับผู้รับคำสั่งทางปกครองโดยการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของบุคคลนั้นไว้ แล้ว เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ของลูกหนี้รายนั้นตามกฎหมายล้มละลายจะจัดการทรัพย์สินของลูกหนี้รายเดียวกันนั้นได้หรือไม่อย่างไร

3. ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจของเจ้าหน้าที่ในการยื่นฟ้องลูกหนี้เป็นบุคคลล้มละลาย เนื่องจากหากองค์กรฝ่ายปกครองผู้ออกคำสั่งทางปกครองไม่สามาร ใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ให้บรรลุผลได้ ไม่ว่าจะเป็นเพราะผู้รับคำสั่งทางปกครองตกเป็นลูกหนี้ต่อเจ้าหนี้หลายรายจนเป็นผู้มีหนี้สินล้นพ้นตัวซึ่งยากต่อการใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ได้ และบุคคลดังกล่าวเป็นผู้ถูกคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินเป็นจำนวนเงิน ไม่น้อยกว่าหนึ่งล้านบาท ซึ่งสามารถนำหนี้ดังกล่าวมาฟ้องเพื่อขอให้ศาลมีคำสั่งให้เป็นบุคคลล้มละลายตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ.2483 องค์กรฝ่ายปกครองผู้ออกคำสั่งทางปกครองจะสามารถดำเนินการได้หรือไม่เพียงใด และอย่างไร

## วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา การบังคับทางปกครองกรณีลูกหนี้เป็นบุคคลล้มละลาย
2. เพื่อศึกษาแนวความคิดเกี่ยวกับการบังคับทางปกครอง ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539
3. เพื่อศึกษากฎหมาย ที่เกี่ยวกับการบังคับทางปกครอง กรณีคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินทั้งของไทยและต่างประเทศ
4. เพื่อวิเคราะห์ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการบังคับทางปกครองกรณีลูกหนี้เป็นบุคคลล้มละลาย
5. เพื่อศึกษาแนวทางและข้อเสนอแนะ ให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่มีอยู่ สำหรับรองรับการบังคับทางปกครองกรณีลูกหนี้เป็นบุคคลล้มละลาย

## สมมติฐานของการศึกษา

หลักการที่สำคัญของการบังคับทางปกครองก็เพื่อให้ได้เงินมาชำระหนี้ที่เกิดจากคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน แต่ในขณะที่เจ้าหน้าที่บังคับทางปกครองกำลังดำเนินการใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองนั้น ผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองอาจเป็นลูกหนี้ที่ถูกฟ้องคดีต่อศาลล้มละลายเพื่อขอให้เป็นบุคคลล้มละลาย ซึ่งตามหลักเกณฑ์ของกฎหมายล้มละลาย เจ้าหน้าที่จะต้องยื่นคำขอรับชำระหนี้ในคดีล้มละลายต่อเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ภายในกำหนดเวลาสองเดือนนับแต่วันโฆษณาคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาด หากเจ้าหน้าที่ไม่ยื่นคำขอรับชำระหนี้ ผลก็คือเจ้าหน้าที่หมดสิทธิเรียกร้องจากลูกหนี้ นั่นซึ่งในกรณีของหนี้เงินตามคำสั่งทางปกครองก็อยู่ในบังคับของกฎหมายดังกล่าว ฉะนั้น จึงเป็นการสมควรอย่างยิ่งที่จะต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย เพื่อให้กฎระเบียบหรือมาตรการบังคับทางปกครองนั้น มีผลบังคับใช้ที่มีความชัดเจนเพื่อรองรับกับมาตรการบังคับทางปกครองกรณีลูกหนี้เป็นบุคคลล้มละลายได้อย่างเหมาะสมต่อไป

## วิธีดำเนินการศึกษา

วิทยานิพนธ์นี้อาศัยการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยการวิจัยเอกสาร (Documentary research) โดยจะทำการวิจัยโดยการศึกษากฎหมาย ระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบังคับทางปกครองกรณีลูกหนี้เป็นบุคคลล้มละลายทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ โดยศึกษาจากตัวบทกฎหมาย

ระเบียบปฏิบัติต่าง ๆ ที่ใช้บังคับ หนังสือต่าง ๆ วิทยานิพนธ์ บทความ ข้อมูลทางอินเทอร์เน็ต รายงานการวิจัยจากห้องสมุดหรือจากสถาบันต่าง ๆ เพื่อนำมาวิเคราะห์ วิจัยเพื่อให้ได้ข้อสรุปและแนวทางในการแก้ไขปัญหาโดยวิธีการเขียนพรรณนาและวิเคราะห์

### ขอบเขตการศึกษา

ศึกษาถึงการบังคับทางปกครองตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิด พ.ศ.2539 มาตรา 12 และบทกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น พระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช 2483 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง และพาณิชย์ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

### ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบความเป็นมาและความสำคัญของปัญหาการบังคับทางปกครองกรณีลูกหนี้เป็นบุคคลล้มละลาย
2. ทำให้ทราบถึงมาตรการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539
3. ทำให้ทราบกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับทางปกครองกรณี ลูกหนี้เป็นบุคคลล้มละลายในต่างประเทศและภายในประเทศ
4. ทำให้ทราบปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการบังคับทางปกครองกรณีลูกหนี้เป็นบุคคลล้มละลาย
5. ทำให้ทราบแนวทางและข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539

### นิยามศัพท์

คำสั่งทางปกครอง หมายความว่า การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ และการอื่นที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง

เจ้าหน้าที่ หมายความว่า ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่น ไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งในฐานะเป็นกรรมการหรือฐานะอื่นใด

เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ หมายความว่า ตลอดถึง บุคคลที่ได้รับมอบหมายจาก เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ ให้ปฏิบัติการแทน

พิทักษ์ทรัพย์ หมายความว่า พินัยกรรมสินไม่ว่าเด็ดขาดหรือชั่วคราว