

บทที่ 1

บทนำ

การบังคับทางปกครอง (Administrative Enforcement) เป็นกระบวนการทางปกครองที่ดำเนินการโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อบังคับกับประชาชนที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายซึ่งเป็นกฎหมายมหาชน การบังคับทางปกครองเป็นมาตรการบังคับของฝ่ายปกครองประการหนึ่งและเป็นเครื่องมือที่องค์กรของรัฐฝ่ายนิติบัญญัติได้มอบให้แก่ฝ่ายปกครองเพื่อนำไปใช้บังคับกฎหมายให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามเจตนารมณ์ของการบัญญัติกฎหมาย โดยองค์กรของรัฐมีอำนาจบังคับกับผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองได้เองตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กฎหมายบัญญัติ โดยไม่ต้องผ่านกระบวนการทางศาลก่อน¹ การบังคับทางปกครองจึงเป็นเครื่องมือที่ทำให้วัตถุประสงค์ของกฎหมายเกิดผลสัมฤทธิ์ได้จริง โดยทั่วไป คำสั่งทางปกครองตามกฎหมายมีหลายประเภท แต่สามารถจำแนกประเภทของคำสั่งทางปกครองที่ต้องมีการบังคับทางปกครองออกเป็น 2 ประเภท คือ (1) คำสั่งทางปกครองที่ให้ชำระเงิน (Administrative Order requiring Payment) และ (2) คำสั่งทางปกครองที่ทำให้กระทำการ หรือละเว้นกระทำการ (Administrative Order Performed or Omitted to Act) โดยคำสั่งทางปกครองทั้งสองประเภทเมื่อออกคำสั่งทางปกครองแล้ว หากผู้รับคำสั่งหรือผู้อยู่ใต้คำสั่งไม่ปฏิบัติตามก็จะต้องมีมาตรการบังคับทางปกครองเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองทั้งสองประเภท โดยมีหลักในการดำเนินการ ดังนี้²

1. การบังคับทางปกครองตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน เมื่อเจ้าหน้าที่ออกคำสั่งทางปกครองให้ผู้ใดชำระเงินและหนี้เงินถึงกำหนดชำระแล้ว หากผู้รับคำสั่งทางปกครองเพิกเฉยหรือฝ่าฝืน ไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง เจ้าหน้าที่จะต้องแจ้งค่าเตือนให้ผู้รับคำสั่งชำระเงินภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด หากระยะเวลาดังกล่าวล่วงพ้นไปโดยมิได้มีการปฏิบัติตามค่าเตือน เจ้าหน้าที่สามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึดหรืออายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินเพื่อนำเงินมาชำระหนี้ตามคำสั่งดังกล่าวได้ ซึ่งฝ่ายปกครองที่มีอำนาจดำเนินการยึดหรืออายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินเพื่อนำเงินมาชำระหนี้ตามคำสั่งทางปกครองอาจเป็นหน่วยงานรัฐ

¹ กิริติญา เดชธรรมรงค์. (2565). *ปัญหาการฟ้องคดีและการใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา 63/6 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กรณีคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน*. รายงานการศึกษาค้นคว้าส่วนบุคคล. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง. หน้า 5.

² วรเจตน์ ภาศิริตัน. (2549). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง : หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง*. (พิมพ์ครั้งที่ 3 แก้ไขเพิ่มเติม). กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 270-275.

ที่เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองหรือเป็นหน่วยงานกลางที่มีหน้าที่ในการดำเนินการบังคับทางปกครองเป็นการทั่วไป โดยกระบวนการในการยึดหรืออายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ เช่น กรณีกรมศุลกากร³ มีคำสั่งให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง อันเป็นการดำเนินการตามมาตรา 12⁴ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 หากเจ้าหน้าที่ไม่ชำระค่าสินไหมทดแทนตามคำสั่งกรมศุลกากรก็ชอบที่จะใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้นออกขายทอดตลาดได้ตามมาตรา 63/7⁵ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

2. การบังคับทางปกครองตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำการ หรือละเว้นกระทำการเมื่อเจ้าหน้าที่ออกคำสั่งให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองกระทำการ หรือละเว้นกระทำการใด เช่น ให้รื้อถอนอาคาร ให้บำบัดน้ำเสีย ให้ออกจากที่สาธารณะ ห้ามใช้อาคาร แต่ผู้รับคำสั่งเพิกเฉยหรือฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตาม เจ้าหน้าที่จะต้องมีหนังสือแจ้งเตือนให้ผู้รับคำสั่งปฏิบัติตามคำสั่งภายในกำหนดระยะเวลาที่เหมาะสม โดยในหนังสือเตือนนั้นจะต้องระบุมาตรการบังคับที่เจ้าหน้าที่จะใช้บังคับในกรณีที่ผู้รับคำสั่งนั้นไม่ยินยอมปฏิบัติตามคำสั่งไว้ด้วย ซึ่งอาจเป็นการเข้ากระทำการแทนการกำหนดค่าปรับทางปกครอง (ค่าปรับบังคับการ) หรือการบังคับทางปกครองโดยตรง แต่เจ้าหน้าที่จะกำหนดมาตรการบังคับทางปกครองมากกว่าหนึ่งมาตรการไม่ได้ ถ้าผู้รับคำสั่งทางปกครองไม่ยินยอมปฏิบัติตามคำเตือนภายในระยะเวลาที่กำหนด เจ้าหน้าที่จะต้องใช้มาตรการบังคับทางปกครองที่ระบุไว้ในหนังสือเตือน โดยจะเลือกใช้มาตรการบังคับทางปกครองอื่นไม่ได้

³ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2565). *รวมข้อเขียนเกี่ยวกับกฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายปกครอง*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 141.

⁴ มาตรา 12 ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนที่หน่วยงานของรัฐได้ใช้ให้แก่ผู้เสียหายตามมาตรา 8 หรือในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเนื่องจากเจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้กระทำความผิดต่อหน่วยงานของรัฐตามมาตรา 10 ประกอบกับมาตรา 8 ให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหายมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชำระเงินดังกล่าวภายในเวลาที่กำหนด

⁵ มาตรา 63/7 ในกรณีที่เจ้าหน้าที่มีคำสั่งทางปกครองให้ชำระเงิน ถ้าถึงกำหนดแล้วไม่มีการชำระ โดยถูกต้องครบถ้วน ให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองมีหนังสือเตือนให้ผู้นั้นชำระภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน ถ้าไม่มีการปฏิบัติตามคำเตือนเจ้าหน้าที่มีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้นและขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วนได้

ในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามวรรคหนึ่ง ให้แต่งตั้งเจ้าพนักงานบังคับทางปกครอง เพื่อดำเนินการยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินต่อไป

เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งใช้มาตรการบังคับทางปกครองและการแต่งตั้งเจ้าพนักงานบังคับทางปกครองให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

อย่างไรก็ตาม หากมาตรการบังคับทางปกครองไม่สามารถทำให้วัตถุประสงค์ของการบังคับทางปกครองสัมฤทธิ์ผล เจ้าหน้าที่ที่สามารถเปลี่ยนมาตรการบังคับทางปกครองเสียใหม่ได้ โดยจะต้องมีหนังสือแจ้งเตือนให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองอีกครั้งหนึ่งพร้อมทั้งระบุมมาตรการบังคับทางปกครองที่เจ้าหน้าที่จะนำมาใช้เสียใหม่ เช่น กรณีองค์การบริหารส่วนตำบลพิบูล อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการขูดดินและถมดิน พ.ศ. 2543 ออกคำสั่งให้ผู้ขูดดินและเจ้าของที่ดินแก้ไขการขูดดินโดยนำดินมาถม แต่ผู้ขูดดินและเจ้าของที่ดินไม่ปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าวจนพ้นระยะเวลาตามหนังสือเตือนที่กำหนด องค์การบริหารส่วนตำบลพิบูลยอมใช้มาตรการบังคับทางปกครองจัดจ้างผู้รับเหมาดำเนินการแทนได้ โดยกำหนดให้ผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองต้องชดใช้ค่าใช้จ่ายและเงินเพิ่มรายวันในอัตราร้อยละยี่สิบห้าต่อปีของค่าใช้จ่ายดังกล่าวตามมาตรา 63/2⁶ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 (ความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องเสรีที่ 1707/256)⁷ ทั้งนี้ การบังคับทางปกครองต้องกระทำไปโดยพอสมควรแก่เหตุ และต้องเป็นเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจหน้าที่ในเรื่องนั้น อย่างไรก็ตาม การที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจตามกฎหมายเพื่อก่อตั้งเปลี่ยนแปลง โอน สงวน หรือระงับซึ่งสิทธิหรือหน้าที่ของเอกชนเฉพาะราย หรือเป็นการก่อตั้ง เปลี่ยนแปลง โอน สงวน หรือระงับซึ่งสิทธิเรียกร้องในทางมหาชน และมีอำนาจที่จะบังคับเอกชนให้ต้องปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครอง ทำให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนอาจถูกละเมิด โดยการใช้อำนาจโดยมิชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายปกครอง ดังนั้น การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองโดยองค์กรตุลาการจึงเป็นเครื่องมือสำคัญในการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองตามหลักนิติรัฐ⁸

⁶ มาตรา 63/21 บัญญัติว่า คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำหรือละเว้นกระทำ ถ้าผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

(1) ในบังคับของคำสั่งทางปกครองจะต้องชดใช้ค่าใช้จ่ายและเงินเพิ่มรายวันในอัตราร้อยละยี่สิบห้าต่อปีของค่าใช้จ่ายดังกล่าวแก่หน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่นั้นสังกัด

(2) ให้มีการชำระค่าปรับบังคับการตามจำนวนที่สมควรแก่เหตุแต่ต้องไม่เกินห้าหมื่นบาทต่อวัน

๑๗๑

๑๗๑

⁷ บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง ค่าใช้จ่ายตามมาตรา 63/21 (1) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 (เรื่องเสรีที่ 1707/2563)

⁸ กิริติญา เดชธรรมรงค์. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 1. หน้า 6.

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

คำสั่งทางปกครอง (Administrative Order) เป็นมาตรการของหน่วยงานของรัฐที่อาจกระทบต่อสิทธิ (Right) เสรีภาพ (Liberty) ของบุคคลไม่ว่าจะเป็นการเฉพาะราย หรือประชาชนในลักษณะกลุ่ม⁹ ซึ่งคำสั่งนั้นจำเป็นต้องสอดคล้องกับบทบัญญัติของกฎหมายตามหลักความชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้นคำสั่งทางปกครองที่เจ้าหน้าที่ทำขึ้นจะชอบด้วยกฎหมายดังกล่าวหรือไม่จึงอยู่ภายใต้การควบคุม (Control) และตรวจสอบ (Examination) โดยองค์กรภายในของฝ่ายปกครอง (Internal Control) ซึ่งถือเป็นการควบคุมภายในคือการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง ซึ่งดำเนินการพิจารณาโดยเจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ โดยการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองเป็นการทบทวนคำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นการควบคุมภายในฝ่ายปกครองแบบแก้ไขวิธีหนึ่ง เพื่อให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองและผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ได้พิจารณาแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองให้ถูกต้องและเพื่อแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายของคู่กรณีซึ่งถูกกระทบกระเทือนจากผลของคำสั่งทางปกครองก่อนที่จะนำคดีขึ้นวินิจฉัยโดยองค์กรตุลาการอีกทั้งการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองยังเป็นเงื่อนไขการฟ้องคดีต่อศาลปกครองด้วย ซึ่งหากคำสั่งทางปกครองดังกล่าวเป็นคำสั่งที่อาจอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองได้ แต่ไม่ได้อุทธรณ์หรืออุทธรณ์โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้นั้นย่อมไม่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อให้ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองได้ ดังจะเห็นได้จากพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 42 วรรคสอง บัญญัติว่า ในกรณีที่กฎหมายกำหนดขึ้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือความเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ การฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้นจะกระทำได้ต่อเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว และได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้น หรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควรหรือภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด อันเป็นระบบการอุทธรณ์แบบบังคับ¹⁰ ทั้งนี้ หากมีกฎหมายเฉพาะกำหนดขึ้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองไว้เช่นใดแล้ว เจ้าหน้าที่จะต้องนำหลักเกณฑ์เกี่ยวกับขึ้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์ที่กำหนดในกฎหมายเฉพาะมาใช้บังคับเสมอตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 3¹¹ วรรคสอง แม้ขึ้นตอนและ

⁹ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์. (2540). *กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง*. กรุงเทพฯ: จีระวิชาการพิมพ์. หน้า 398.

¹⁰ ประเสริฐ สิทธิพนผล. (2562). การฟ้องโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง: ระบบอุทธรณ์แบบบังคับ. *วารสารกฎหมายสงขลานครินทร์*. 2(1). หน้า 4.

¹¹ มาตรา 3 วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามกฎหมายต่าง ๆ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายใดกำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องใดไว้โดยเฉพาะและมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้

ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับกับขึ้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งที่กำหนดในกฎหมาย

ระยะเวลาอุทธรณ์ที่กำหนดในกฎหมายเฉพาะจะมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ก็ตาม แต่ในกรณีที่กฎหมายเฉพาะมิได้กำหนดขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์ เจ้าหน้าที่จะต้องนำหลักเกณฑ์เกี่ยวกับขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมาใช้บังคับแก่กรณีตามมาตรา 3 วรรคหนึ่ง

ดังนั้น จึงมีประเด็นปัญหาที่ต้องศึกษาว่า หลักการอุทธรณ์แบบบังคับดังกล่าว จะนำมาใช้บังคับกับผู้ถูกดำเนินการตามมาตรการบังคับทางปกครองด้วยหรือไม่ ด้วยเหตุที่ว่าพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 63/5¹² วรรคหนึ่ง วางหลักว่า ในกรณีที่บทบัญญัติในหมวดนี้หรือกฎหมายอื่นมิได้กำหนดเป็นอย่างอื่น ผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครองอาจอุทธรณ์การใช้มาตรการบังคับทางปกครองนั้นได้ และมาตรา 63/5 วรรคสอง วางหลักว่า การอุทธรณ์การใช้มาตรการบังคับทางปกครองให้ใช้หลักเกณฑ์และวิธีการเดียวกับการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามส่วนที่ 5 การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง ในหมวด 2 คำสั่งทางปกครอง ซึ่งคำว่า “อาจอุทธรณ์การใช้มาตรการบังคับทางปกครองนั้นได้” ยังมีการแปลความหรือการตีความในมุมมองที่แตกต่างกัน ทั้งในส่วนของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการออกมาตรการบังคับทางปกครอง หรือแม้แต่การพิจารณาพิพากษาคดีขององค์กรตุลาการก็ยังคงมีความเห็นเป็นสองแนวทาง โดยแนวทางแรกเห็นว่า คำว่า “อาจอุทธรณ์การใช้มาตรการบังคับทางปกครองนั้นได้” มิได้เป็นบทบัญญัติที่มีลักษณะบังคับให้ผู้ถูกดำเนินการตามมาตรการบังคับทางปกครองต้องอุทธรณ์การใช้มาตรการบังคับทางปกครองนั้นทุกกรณีเสียก่อนจึงจะนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลปกครองได้¹³ แนวทางที่สองเห็นว่า คำว่า “อาจอุทธรณ์

¹² มาตรา 63/5 ในกรณีที่บทบัญญัติในหมวดนี้หรือกฎหมายอื่นมิได้กำหนดเป็นอย่างอื่น ผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครองอาจอุทธรณ์การใช้มาตรการบังคับทางปกครองนั้นได้

การอุทธรณ์การใช้มาตรการบังคับทางปกครองให้ใช้หลักเกณฑ์และวิธีการเดียวกับการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามส่วนที่ 5 การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง ในหมวด 2 คำสั่งทางปกครอง

¹³ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ 156/2558 วินิจฉัยว่า การออกคำสั่งายัดทรัพย์สินของผู้ถูกฟ้องคดี (กรมสรรพากร) เป็นการใช้มาตรการบังคับทางปกครองของผู้ถูกฟ้องคดีตามมาตรา 12 แห่งประมวลรัษฎากร ที่บัญญัติให้อำนาจผู้ถูกฟ้องคดีไว้เป็นการเฉพาะ แต่โดยที่ประมวลรัษฎากรไม่ได้กำหนดขั้นตอนและวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายจากคำสั่งอายัดดังกล่าวไว้เป็นการเฉพาะ กรณีจึงต้องนำวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาใช้บังคับในเรื่องนี้ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และเมื่อมาตรา 62 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 (เดิม) บัญญัติว่า ผู้ถูกดำเนินการมาตรการบังคับทางปกครองอาจอุทธรณ์การใช้มาตรการบังคับทางปกครองนั้นได้ กรณีจึงมิได้เป็นบทบัญญัติที่มีลักษณะบังคับให้ผู้ถูกดำเนินการตามมาตรการบังคับทางปกครองนั้นได้ กรณีจึงมิได้เป็นบทบัญญัติที่มีลักษณะบังคับให้ผู้ถูกดำเนินการตามมาตรการบังคับทางปกครองต้องอุทธรณ์การใช้มาตรการบังคับทางปกครองนั้นทุกกรณีเสียก่อนจึงจะนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลปกครองได้ ผู้ฟ้องคดี

การบังคับทางปกครองนั้นได้” เป็นการบัญญัติรับรองสิทธิของผู้ถูกดำเนินการตามมาตรการบังคับทางปกครองในฐานะเอกชนว่า ถ้าหากไม่เห็นด้วยกับการใช้มาตรการบังคับทางปกครองของหน่วยงานทางปกครองแล้ว ผู้ถูกดำเนินการดังกล่าวก็มีสิทธิที่จะอุทธรณ์การใช้มาตรการบังคับทางปกครองดังกล่าวหรือไม่ก็ได้ แต่หากผู้ถูกดำเนินการตามมาตรการบังคับทางปกครองประสงค์ที่จะใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองแล้ว กรณีย่อมต้องตกอยู่ภายใต้บังคับเงื่อนไขการฟ้องคดีตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 42 วรรคสอง ที่ผู้ถูกดำเนินการตามมาตรการบังคับทางปกครองต้องอุทธรณ์การใช้มาตรการบังคับทางปกครองก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง¹⁴ ดังนั้น กรณีตามมาตรา 63/5 จึงเป็นปัญหาทางกฎหมายอันสำคัญที่ควรศึกษา

จึงยื่นฟ้องคดีนี้ต่อศาลปกครองได้โดยไม่ต้องดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามที่กฎหมายกำหนดก่อนยื่นฟ้องคดีนี้ต่อศาลปกครองตามมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

¹⁴ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 618/2556 และที่ 133/2560 วางหลักในทำนองเดียวกันว่า ผู้ฟ้องคดีมิได้อุทธรณ์การบังคับทางปกครองก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองตามมาตรา 62 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 (เดิม) อันเป็นการไม่ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องดังกล่าวไว้โดยเฉพาะ จึงยังไม่อาจถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีมีสิทธิยื่นฟ้องคดีนี้ได้ตามมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 851/2566 วางหลักว่า มาตรา 63/5 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 บัญญัติว่า ในกรณีที่บทบัญญัติในหมวดนี้หรือกฎหมายอื่นมิได้กำหนดเป็นอย่างอื่น ผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครองอาจอุทธรณ์การใช้มาตรการบังคับทางปกครองนั้นได้ วรรคสอง บัญญัติว่าการอุทธรณ์การใช้มาตรการบังคับทางปกครองให้ใช้หลักเกณฑ์และวิธีการเดียวกับที่การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามส่วนที่ 5 การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง ในหมวด 2 คำสั่งทางปกครอง ซึ่งคำว่า “อาจอุทธรณ์” เป็นการบัญญัติรับรองสิทธิของผู้ถูกดำเนินการตามมาตรการบังคับทางปกครองในฐานะเอกชนว่า ถ้าหากไม่เห็นด้วยกับการใช้มาตรการบังคับทางปกครองแล้ว ผู้ถูกดำเนินการดังกล่าวก็มีสิทธิที่จะอุทธรณ์การใช้มาตรการบังคับทางปกครองดังกล่าวหรือไม่ก็ได้ แต่หากผู้ถูกดำเนินการตามมาตรการบังคับทางปกครองประสงค์ที่จะใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองแล้ว กรณีย่อมต้องตกอยู่ภายใต้บังคับเงื่อนไขการฟ้องคดีตามมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ที่ผู้ถูกดำเนินการตามมาตรการบังคับทางปกครองต้องอุทธรณ์การใช้มาตรการบังคับตามนัยมาตรา 63/5 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง เช่นนี้จึงต้องถือว่ามีกฎหมายกำหนดขั้นตอนนี้หรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายอันเนื่องจากการกระทำดังกล่าวไว้โดยเฉพาะก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง เมื่อผู้ฟ้องคดีมิได้ใช้สิทธิยื่นอุทธรณ์การใช้มาตรการบังคับทางปกครองต่อผู้ฟ้องคดีที่ 3 (ผู้อำนวยการสำนักจัดการทรัพยากรป่าไม้ที่ 10 (ราชบุรี)) ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ผู้ออกประกาศภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งประกาศดังกล่าวตามนัยมาตรา 63/5 วรรคสอง ประกอบกับมาตรา 44 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 จึงถือว่าผู้ฟ้องคดียังมิได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือ

พิจารณา พิเคราะห์และค้นหาแนวทางหรือนิติวิธีทางกฎหมายปกครองในการแก้ไขประเด็นปัญหาที่
ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเหมาะสมและเป็นธรรมแก่ผู้ถูกดำเนินการตามมาตรการบังคับทางปกครองต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

การศึกษาค้นคว้าในการทำสารนิพนธ์นี้ มีความมุ่งหมายที่จะศึกษาประเด็นสำคัญ ดังต่อไปนี้

1.2.1 ศึกษาปัญหาตามกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเกี่ยวกับการอุทธรณ์มาตรการ
บังคับทางปกครองและปัญหาการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

1.2.2 นำเสนอประเด็นทางวิชาการเกี่ยวกับความหมาย แนวคิด ทฤษฎีและความเป็นมาของ
การใช้สิทธิในการอุทธรณ์มาตรการบังคับทางปกครองตามกฎหมายของประเทศไทยและต่างประเทศ

1.2.3 วิจัยและศึกษาประเด็นเกี่ยวกับการอุทธรณ์มาตรการบังคับทางปกครองตามกฎหมาย
วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เปรียบเทียบกับกฎหมายของต่างประเทศ

1.2.4 วิเคราะห์ถึงปัญหาการอุทธรณ์มาตรการบังคับทางปกครองและสิทธิการฟ้องคดีต่อ
ศาลปกครอง

1.2.5 ค้นหาแนวทางและการแก้ไขปัญหาค้นคว้าเกี่ยวกับการอุทธรณ์มาตรการบังคับทางปกครอง
กับสิทธิการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 63/5 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า
ในกรณีที่บทบัญญัติในหมวดนี้หรือกฎหมายอื่นมิได้กำหนดเป็นอย่างอื่น ผู้อยู่ในบังคับของมาตรการ
บังคับทางปกครองอาจอุทธรณ์การใช้มาตรการบังคับทางปกครองนั้นได้ และมาตรา 63/5 วรรคสอง
บัญญัติว่า การอุทธรณ์การใช้มาตรการบังคับทางปกครองให้ใช้หลักเกณฑ์และวิธีการเดียวกับการ
อุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามส่วนที่ 5 การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง ในหมวด 2 คำสั่งทางปกครอง
ทั้งนี้ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 42 วางหลักว่า
ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้
อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือ
มีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา 9

วิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายอันเนื่องจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ได้ออกประกาศพนักงาน
เจ้าหน้าที่ผู้ควบคุมและรักษาป่าสงวนแห่งชาติป่าหนองรี จังหวัดกาญจนบุรี ลงวันที่ 5 พฤศจิกายน 2564
ก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ตามมาตรา 42 วรรคสอง
แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งต้องมีคำบังคับตามที่กำหนดในมาตรา 72 ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ การฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้นจะกระทำได้อีกเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว และได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้น หรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควร หรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด

เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติดังกล่าวแล้วจะเห็นได้ว่ามีปัญหาทางกฎหมายที่สำคัญ ดังนี้

1. ตามมาตรา 63/5 วรรคหนึ่ง คำว่า “อาจอุทธรณ์การใช้มาตรการบังคับทางปกครองนั้นได้” มีปัญหาว่า การอุทธรณ์เป็นสิทธิโดยตรงที่ผู้ถูกดำเนินการใช้มาตรการบังคับทางปกครองสามารถดำเนินการได้ หรือเป็นกรณีที่ไม่แน่นอนว่าจะสามารถอุทธรณ์การใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ซึ่งกรณีนี้อาจขึ้นอยู่กับดุลพินิจของฝ่ายปกครอง

2. ปัญหาตามกรณีที่ 1 อาจก่อให้เกิดปัญหาต่อการใช้และการตีความของฝ่ายปกครองในการวินิจฉัยทางปกครอง และมีปัญหาต่อการพิจารณาพิพากษาคดีหรือมีคำสั่งขององค์กรตุลาการทางปกครอง และหากไม่สามารถอุทธรณ์ได้เนื่องจากเป็นกรณีที่ไม่แน่นอน กรณีนี้จะส่งผลกระทบต่อ การฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 42 ซึ่งมีอาจกระทำได้อีก เนื่องจากไม่มีการอุทธรณ์ ก่อนฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

3. ตามนัยมาตรา 63/5 วรรคสอง ที่กำหนดให้ใช้หลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามส่วนที่ 5 การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองในหมวด 2 คำสั่งทางปกครองนั้นอาจไม่เหมาะสมและอาจก่อให้เกิดปัญหา เนื่องจากหมวด 2 ดังกล่าวเป็นเรื่องคำสั่งทางปกครอง ซึ่งมีใช้กรณีที่เกี่ยวข้องกับมาตรการบังคับทางปกครอง

ดังนั้น เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว และทำให้การอุทธรณ์ที่เกี่ยวข้องกับมาตรการบังคับทางปกครอง มีความชัดเจน ถูกต้อง เหมาะสม และสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง และกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง จึงควรทำการศึกษาวิจัยและค้นคว้า เพื่อค้นหาแนวทางตามกฎหมายที่เป็นไปตามนิติวิธี (Juristic Method) ของกฎหมายปกครองต่อไป

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

สารนิพนธ์นี้มุ่งศึกษาพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 แก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 ในประเด็นปัญหาตามมาตรา 63/5 ที่เกี่ยวข้องกับการอุทธรณ์มาตรการบังคับทางปกครองและสิทธิการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง เพื่อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหา และปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ใช้วิธีการศึกษาวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยผู้ศึกษา จะทำการศึกษาค้นคว้าจากหนังสือ ตำราบทความของนักวิชาการ วิทยานิพนธ์ สารนิพนธ์ พระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องที่เป็นภาษาไทย และภาษาต่างประเทศ รวมทั้งข้อมูลที่รวบรวมได้จากอินเทอร์เน็ต และบทความในวารสารต่าง ๆ สิ่งตีพิมพ์อื่น ๆ กฎหมายต่างประเทศ ตลอดจนตัวอย่างคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คำสั่ง ศาลปกครองสูงสุด ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา ความเห็นของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติ ราชการทางปกครองที่เกี่ยวข้อง

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

การศึกษาค้นคว้าในการทำสารนิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนคาดว่าจะมีประโยชน์ที่อาจได้รับจาก การศึกษา ดังต่อไปนี้

1.6.1 เพื่อนำเสนอให้เข้าใจปัญหาตามกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเกี่ยวกับการ อุตสาหกรรมมาตรการบังคับทางปกครองและปัญหาการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

1.6.2 สามารถอธิบายประเด็นทางวิชาการเกี่ยวกับความหมาย แนวคิด ทฤษฎีและ ความเป็นมาของการใช้สิทธิในการอุตสาหกรรมมาตรการบังคับทางปกครองตามกฎหมายของประเทศไทย และต่างประเทศ

1.6.3 เพื่อให้เข้าใจเกี่ยวกับการอุตสาหกรรมมาตรการบังคับทางปกครองตามกฎหมาย วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เปรียบเทียบกับกฎหมายของต่างประเทศ

1.6.4 สามารถพิจารณาและวิเคราะห์ปัญหาการอุตสาหกรรมมาตรการบังคับทางปกครอง

1.6.5 ได้ข้อสรุปและแนวทางในการแก้ไขปัญหาอันเกี่ยวกับการใช้สิทธิอุตสาหกรรม มาตรการ บังคับทางปกครองกับสิทธิในการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

การศึกษานี้ปัญหาการอุตสาหกรรมมาตรการบังคับทางปกครองควรศึกษาถึงทฤษฎี แนวความคิด หลักเกณฑ์เกี่ยวกับคำสั่งทางปกครอง การอุตสาหกรรมคำสั่งทางปกครอง และมาตรการบังคับทางปกครอง ในระบบกฎหมายปกครองต่างประเทศเป็นประเด็นแรก เพราะเป็นต้นแบบของหลักเกณฑ์การอุตสาหกรรม คำสั่งทางปกครองและมาตรการบังคับทางปกครองที่ใช้ในประเทศไทย ซึ่งจะได้ศึกษาต่อไปในบทที่ 2