

## บทที่ 5

### วิเคราะห์ปัญหาการบังคับใช้มาตรการบังคับทางปกครอง

#### ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 เป็นกฎหมายที่ให้อำนาจแก่ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นในการควบคุมดูแลและคุ้มครองประชาชนด้านสุขลักษณะและการอนามัยสิ่งแวดล้อมจากการประกอบกิจการและการกระทำทุกอย่างที่มีผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชนและให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นผู้บังคับใช้กฎหมายฉบับนี้ โดยกำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจในการออกคำสั่งทางปกครองเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการตราพระราชบัญญัตินี้ อำนาจบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นมาตรการที่รัฐให้อำนาจแก่ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นในฐานะที่เป็นฝ่ายปกครอง ให้สามารถบังคับประชาชนให้ปฏิบัติตามคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายปกครองและให้อำนาจเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

#### 5.1 มาตรการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 บัญญัติขึ้นเพื่อคุ้มครองประชาชนด้านสุขลักษณะการอนามัยสิ่งแวดล้อมซึ่งครอบคลุมการกระทำทุกอย่าง และกิจการประเภทต่างๆ ที่มีผลกระทบต่อสุขภาพและอนามัยของประชาชน โดยรวมกฎหมาย 2 ฉบับเข้าไว้ด้วยกัน คือ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2484 และพระราชบัญญัติควบคุมการใช้อุจจาระเป็นปุ๋ย พ.ศ. 2480 เพื่อให้สามารถนำพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มาปรับใช้กับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นได้หันทั่วทั้งที่ เนื่องจากในปัจจุบันการสาธารณสุขเป็นเรื่องเกี่ยวกับความเป็นอยู่และสภาพแวดล้อมของมนุษย์อย่างใกล้ชิด แต่บทบัญญัติของกฎหมายที่มีอยู่ไม่ได้กำหนดมาตรการกำกับดูแลและป้องกันเกี่ยวกับอนามัยสิ่งแวดล้อมอย่างเพียงพอและมีประสิทธิภาพในด้านการกำกับดูแลและป้องกันเกี่ยวกับอนามัยสิ่งแวดล้อม

พระราชบัญญัติการสาธารณสุขยังได้กำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่น ได้แก่ นายกเทศมนตรีในเขตเทศบาล นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสำหรับเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล นายกเมืองพัทยาในเขตเมืองพัทยา และผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครสำหรับในเขตกรุงเทพมหานคร และหัวหน้าผู้บริหารท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่กฎหมายกำหนดให้เป็นราชการส่วนท้องถิ่นสำหรับในเขตราชการส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข นอกจากนี้ยังกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขมีอำนาจแต่งตั้งเจ้าพนักงานสาธารณสุขเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ด้วย โดยเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 หลายประการ เช่น อำนาจในการออกใบอนุญาตให้ดำเนินกิจการรับทำการเก็บ ขน หรือกำจัดสิ่งปฏิกูล หรือมูลฝอยโดยทำเป็นธุรกิจหรือโดยได้รับประโยชน์ตอบแทนด้วยการคิดค่าบริการตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535<sup>2</sup> อำนาจในการออกใบอนุญาตให้ดำเนินกิจการที่กำหนดให้เป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพที่ต้องมีการควบคุมในลักษณะที่เป็นการค้า ตามมาตรา 33<sup>3</sup> อำนาจในการออกใบอนุญาตจัดตั้งตลาดหรือเปลี่ยนแปลง ขยายหรือลดสถานที่

---

<sup>1</sup> มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535.

<sup>2</sup> พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มาตรา 19 "ห้ามมิให้ผู้ใดดำเนินกิจการรับทำการเก็บ ขน หรือกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย โดยทำเป็นธุรกิจหรือโดยได้รับประโยชน์ตอบแทนด้วยการคิดค่าบริการ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น"

<sup>3</sup> พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มาตรา 33 "เมื่อพ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ข้อกำหนดของท้องถิ่นตามมาตรา 32 (1) ใช้บังคับ ห้ามมิให้ผู้ใดดำเนินกิจการตามประเภทที่มีข้อกำหนดของท้องถิ่นกำหนดให้เป็นกิจการที่ต้องมีการควบคุมมาตรา 32 (1) ในลักษณะที่เป็นการค้า เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา 56

ในการออกใบอนุญาตตามวรรคหนึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นอาจกำหนดเงื่อนไขโดยเฉพาะให้ผู้รับใบอนุญาตปฏิบัติเพื่อป้องกันอันตรายต่อสุขภาพของสาธารณชนเพิ่มเติมจากที่กำหนดไว้โดยทั่วไปในข้อกำหนดของท้องถิ่นตามมาตรา 32 (2) ก็ได้

ใบอนุญาตตามวรรคหนึ่งให้ใช้ได้สำหรับกิจการประเภทเดียวและสำหรับสถานที่แห่งเดียว"

หรือบริเวณที่ใช้เป็นตลาด ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 34 วรรคหนึ่งและวรรคสอง<sup>4</sup> อำนาจในการออกใบอนุญาตจัดตั้งสถานที่จำหน่ายอาหารหรือสถานที่สะสมอาหาร ตามที่กำหนดไว้ใน มาตรา 38<sup>5</sup> และอำนาจในการออกใบอนุญาตให้จำหน่ายสินค้าในทางสาธารณะตามมาตรา 41<sup>6</sup>แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 เป็นต้น

---

<sup>4</sup>พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มาตรา 34 "ห้ามมิให้ผู้ใดจัดตั้งตลาด เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา 56

การเปลี่ยนแปลง ขยายหรือลดสถานที่หรือบริเวณที่ใช้เป็นตลาดภายหลังจากที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นได้ออกใบอนุญาตให้จัดตั้งตลาดตามวรรคหนึ่งแล้ว จะกระทำได้อต่อเมื่อรับอนุญาตเป็นหนังสือจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา 56"

<sup>5</sup>พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มาตรา 38 "ผู้ใดจะจัดตั้งสถานที่จำหน่ายอาหารหรือสถานที่สะสมอาหารในอาคารหรือพื้นที่ใดซึ่งมีพื้นที่เกินสองร้อยตารางเมตรและมีใช่เป็นการขายทอดตลาด ต้องได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา 56 ถ้าสถานที่ดังกล่าวมีพื้นที่ไม่เกินสองร้อยตารางเมตร ต้องแจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นเพื่อขอรับหนังสือรับรองการแจ้งตามมาตรา 47 ก่อนการจัดตั้ง"

<sup>6</sup>พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มาตรา 41 "เจ้าพนักงานท้องถิ่น มีหน้าที่ควบคุมดูแลที่สาธารณะเพื่อประโยชน์ในการใช้สอยของประชาชนทั่วไป

ห้ามมิให้บุคคลผู้ใดจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ ไม่ว่าจะเป็นการจำหน่ายโดยลักษณะวิธีการจัดวางสินค้าในที่หนึ่งใดที่เป็นปกติหรือเร่ขาย เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา 56

ในการออกใบอนุญาตตามวรรคสอง ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นระบุชนิด หรือประเภทของสินค้า ลักษณะวิธีการจำหน่ายสินค้าและสถานที่ที่จะจัดวางสินค้าเพื่อจำหน่ายในการที่จะมีการจัดวางสินค้าในที่หนึ่งใดที่เป็นปกติ รวมทั้งจะกำหนดเงื่อนไขอย่างใดตามที่เห็นสมควร ไว้ในใบอนุญาตด้วยก็ได้

การเปลี่ยนแปลงชนิดหรือประเภทของสินค้า ลักษณะวิธีการจำหน่ายสินค้าหรือสถานที่จัดวางสินค้าให้แตกต่างไปจากที่ระบุไว้ในใบอนุญาต จะกระทำต่อเมื่อผู้รับใบอนุญาตได้แจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นและเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้จัดแจ้งการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวไว้ในใบอนุญาตแล้ว"

นอกจากนี้เจ้าพนักงานท้องถิ่นยังมีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญ อีก 2 ประการ คือ อำนาจในการออกคำสั่งบังคับการฝ่ายเดียวกับเอกชน และอำนาจบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่ง โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

#### 5.1.1 คำสั่งบังคับการของเจ้าพนักงานท้องถิ่น

เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจในการออกคำสั่งเพื่อบังคับการฝ่ายเดียวเพื่อบังคับให้เอกชนต้องปฏิบัติตามคำสั่ง ดังนี้

ก. เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจในการออกคำสั่งให้บุคคลซึ่งเป็นต้นเหตุ ระวังหรือป้องกันเหตุรำคาญภายในเวลาอันสมควร ในกรณีที่มีเหตุรำคาญเกิดขึ้นหรืออาจเกิดขึ้นในที่หรือทางสาธารณะ ตามมาตรา 27<sup>7</sup> คำสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่ที่ระวังเหตุรำคาญ ในกรณีที่มีเหตุรำคาญเกิดขึ้นในสถานที่เอกชน ตามมาตรา 28 วรรคหนึ่ง<sup>8</sup> เป็นต้น

---

<sup>7</sup>พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มาตรา 27 “ในกรณีที่มีเหตุรำคาญเกิดขึ้นหรืออาจเกิดขึ้นในที่หรือทางสาธารณะให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้บุคคลซึ่งเป็นต้นเหตุหรือที่เกี่ยวข้องกับการก่อหรืออาจก่อให้เกิดเหตุรำคาญนั้น ระวังหรือป้องกันเหตุรำคาญภายในเวลาอันสมควรตามที่ระบุไว้ในคำสั่ง และถ้าเห็นสมควรจะให้กระทำโดยวิธีใดเพื่อระวังหรือป้องกันเหตุรำคาญนั้นหรือสมควรกำหนดวิธีการป้องกันมิให้มีเหตุรำคาญเกิดขึ้นในอนาคต ให้ระบุไว้ในคำสั่งได้ในกรณีที่ปรากฏแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นว่าไม่มีการปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามวรรคหนึ่ง และเหตุรำคาญที่เกิดขึ้นอาจเกิดอันตรายอย่างร้ายแรงต่อสุขภาพ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นระวังเหตุรำคาญนั้น และอาจจัดการตามความจำเป็นเพื่อป้องกันมิให้เกิดเหตุรำคาญขึ้นอีก โดยบุคคลซึ่งเป็นต้นเหตุหรือเกี่ยวข้องกับการก่อหรืออาจก่อให้เกิดเหตุรำคาญต้องเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายสำหรับการจัดการนั้น”

<sup>8</sup>พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มาตรา 28 วรรคหนึ่ง “กรณีมีเหตุรำคาญเกิดขึ้นในสถานที่เอกชน ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่นั้นระวังเหตุรำคาญภายในเวลาอันสมควรตามที่ระบุไว้ในคำสั่ง และถ้าเห็นว่าสมควรจะให้กระทำโดยวิธีใดเพื่อระวังเหตุรำคาญเกิดขึ้นอีก และถ้าเห็นว่าสมควรจะให้กระทำโดยวิธีใดเพื่อระวังเหตุรำคาญนั้น หรือสมควรกำหนดวิธีการเพื่อป้องกันมิให้มีเหตุรำคาญเกิดขึ้นในอนาคตให้ระบุไว้ในคำสั่งได้”

ข. คำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่ห้ามมิให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองใช้หรือยินยอมให้บุคคลใดใช้สถานที่ทั้งหมดหรือบางส่วน ในกรณีที่ปรากฏว่าเหตุรำคาญที่เกิดขึ้นในสถานที่เอกชนอาจเกิดอันตรายอย่างร้ายแรงต่อสุขภาพหรือมีผลกระทบต่อสภาวะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพของประชาชนจนกว่าจะได้มีการระงับเหตุรำคาญนั้นแล้วตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 28 วรรคสาม<sup>9</sup>

ค. เจ้าพนักงานท้องถิ่นอาจออกคำสั่งให้กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับสุขลักษณะของอาคาร เพื่อมิให้เป็นอันตรายต่อสุขภาพของผู้ที่อาศัยอยู่ในอาคารและผู้ที่อยู่อาศัยอยู่ข้างเคียง ตลอดจนเพื่อไม่ก่อให้เกิดเหตุรำคาญแก่ประชาชนโดยทั่วไป คำสั่งให้กระทำการดังกล่าว เช่น ในกรณีที่อาคารหรือส่วนของอาคาร หรือสิ่งหนึ่งสิ่งใดซึ่งต่อเนื่องจากอาคารที่มีสภาพชำรุดทรุดโทรม หรือปล่อยให้สภาพทรุดโทรมจนอาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพของผู้อยู่อาศัยหรือมีลักษณะไม่ถูกต้อง เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารจัดการแก้ไข เปลี่ยนแปลง รื้อถอนอาคารหรือสิ่งหนึ่งสิ่งใดซึ่งต่อเนื่องกันอาคารทั้งหมดหรือแต่บางส่วน หรือจัดการอย่างอื่นตามความจำเป็นเพื่อมิให้เป็นอันตรายต่อสุขภาพหรือให้ถูกสุขลักษณะ ตามมาตรา 21<sup>10</sup> หรือในกรณีที่ปรากฏแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นว่าอาคารใดมีสินค้า เครื่องเรือน หรือสัมภาระสะสมไว้มากเกินไปจนสมควร

---

<sup>9</sup> พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มาตรา 28 วรรคสาม "ในกรณีที่ปรากฏแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นว่าเหตุรำคาญที่เกิดขึ้นในสถานที่เอกชนอาจเกิดอันตรายอย่างร้ายแรงต่อสุขภาพ หรือมีผลกระทบต่อสภาวะ ความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพของประชาชน เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะออกคำสั่งเป็นหนังสือ ห้ามมิให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองใช้หรือยินยอมให้บุคคลใดใช้สถานที่นั้นทั้งหมดหรือบางส่วน จนกว่าจะเป็นที่พอใจแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นว่าได้มีการระงับเหตุรำคาญนั้นแล้วก็ได้"

<sup>10</sup> พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มาตรา 21 "เมื่อปรากฏแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นว่าอาคารหรือส่วนของอาคารใดหรือสิ่งหนึ่งสิ่งใดซึ่งต่อเนื่องกับอาคาร มีสภาพชำรุดทรุดโทรม หรือปล่อยให้สภาพทรุดโทรมจนอาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพของผู้อยู่อาศัยหรือมีลักษณะไม่ถูกต้องด้วยสุขลักษณะของการใช้เป็น ที่อยู่อาศัย ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารนั้นจัดการแก้ไข เปลี่ยนแปลง รื้อถอนอาคาร หรือสิ่งหนึ่งสิ่งใดซึ่งต่อเนื่องกับอาคารทั้งหมดหรือบางแต่บางส่วน หรือจัดการอย่างอื่นตามความจำเป็นเพื่อมิให้เป็นอันตรายต่อสุขภาพหรือให้ถูกต้องด้วยสุขลักษณะภายในเวลาซึ่งกำหนดตามสมควร"

หรือจัดสิ่งของ เหล่านั้นทับซ้อนกันเกินไปจนอาจเป็นเหตุให้เป็นที่อยู่อาศัยของสัตว์ให้โทษใดๆ หรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพของผู้อยู่อาศัย หรือไม่ถูกต้องด้วย殊ลักษณะของการใช้เป็นที่อยู่อาศัยให้เจ้าพนักงานท้องถิ่น มีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคาร ย้ายสินค้า เครื่องเรือน หรือสัมภาระออกจากอาคารนั้น หรือให้จัดสิ่งของเหล่านั้นเสียใหม่ เพื่อมิให้เป็นอันตรายต่อสุขภาพหรือให้ถูกต้องด้วย殊ลักษณะหรือให้กำจัดสัตว์ซึ่งเป็นพาหะ ของโรคตามมาตรา 22<sup>11</sup>

#### 5.1.2 การบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ได้กำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่น มีอำนาจบังคับการเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น ดังนี้

ก. ในกรณีที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีคำสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคาร จัดการแก้ไข เปลี่ยนแปลง รั้วถอนอาคารหรือสิ่งหนึ่งสิ่งใดซึ่งต่อเนื่องกับอาคารที่มีสภาพชำรุดทรุดโทรม หรือมีสภาพรุงรังจนอาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพของผู้อยู่อาศัย หรือมีลักษณะ ไม่ถูกต้องตามมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 หรือในกรณีเจ้าพนักงานท้องถิ่น มีคำสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารที่มีสินค้า เครื่องเรือนหรือสัมภาระสะสมไว้มากเกินไปจนสมควร หรือจัดสิ่งของเหล่านั้นทับซ้อนกันเกินไปจนอาจเป็นเหตุให้เป็นที่อยู่อาศัยของ สัตว์ให้โทษใดๆ หรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพของผู้อยู่อาศัยหรือไม่ถูกต้องด้วย殊ลักษณะ ดำเนินการย้ายสินค้า เครื่องเรือนหรือสัมภาระออกจากอาคารนั้นหรือให้จัดสิ่งของเหล่านั้น เสียใหม่เพื่อมิให้เป็นอันตรายต่อสุขภาพหรือให้ถูกต้องด้วย殊ลักษณะหรือให้กำจัดสัตว์ซึ่งเป็นพาหะ

---

<sup>11</sup>พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มาตรา 22 "เมื่อปรากฏแก่ เจ้าพนักงานท้องถิ่นว่าอาคารใดมีสินค้า เครื่องเรือนหรือสัมภาระสะสมไว้มากเกินไปจนสมควรหรือจัด สิ่งของเหล่านั้นทับซ้อนกันเกินไปจนอาจเป็นเหตุให้เป็นที่อยู่อาศัยของสัตว์ให้โทษใดๆ หรืออาจ เป็นอันตรายต่อสุขภาพของผู้อยู่อาศัยหรือไม่ถูกต้องด้วย殊ลักษณะของการใช้เป็นที่อยู่อาศัย ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารย้ายสินค้า เครื่องเรือนหรือสัมภาระออกจากอาคารนั้นหรือให้จัดสิ่งของเหล่านั้นเสียใหม่ เพื่อมิให้เป็นอันตราย ต่อสุขภาพหรือให้ถูกต้องด้วย殊ลักษณะหรือให้กำจัดสัตว์ซึ่งเป็นพาหะของโรคภายในเวลาที่ กำหนดให้ตามสมควร"

ของโรคตาม มาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 แต่ผู้นั้นละเลยไม่ปฏิบัติตามคำสั่งภายในเวลาที่กำหนด มาตรา 23<sup>12</sup> แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 กำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจดำเนินการแทนได้ โดยเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารต้องเป็นผู้เสียค่าใช้จ่าย

ข. ในกรณีที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีคำสั่งให้บุคคลซึ่งเป็นต้นเหตุระงับหรือป้องกันเหตุรำคาญ ในกรณีที่มีเหตุรำคาญเกิดขึ้นหรืออาจเกิดขึ้นในที่หรือทางสาธารณะตามมาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 หรือคำสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่ระงับเหตุรำคาญ ในกรณีที่มีเหตุรำคาญเกิดขึ้นในสถานที่เอกชนตามมาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 แต่ปรากฏว่าไม่มีการปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น มาตรา 27 และมาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุขให้อำนาจเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจระงับเหตุรำคาญนั้น และอาจจัดการตามความจำเป็นเพื่อป้องกันมิให้มีเหตุรำคาญเกิดขึ้นอีก โดยมาตรา 27 กำหนดให้บุคคลซึ่งเป็นต้นเหตุหรือเกี่ยวข้องกับ การก่อหรืออาจก่อให้เกิดเหตุรำคาญต้องเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายสำหรับกรนั้น นอกจากนี้ ถ้าเหตุรำคาญเกิดขึ้นจากการกระทำละเลยหรือการยินยอมของเจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่เอกชน มาตรา 28 กำหนดให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่ดังกล่าวต้องเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายสำหรับการนั้นด้วยเป็นการที่พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นในการออกคำสั่งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่นั้นระงับเหตุรำคาญภายในเวลาอันสมควรตามที่ได้ระบุไว้ในคำสั่งและถ้าเห็นว่าสมควรที่จะให้กระทำโดยวิธีใดเพื่อระงับเหตุรำคาญนั้นหรือสมควรกำหนดวิธีการเพื่อป้องกันมิให้มีเหตุรำคาญเกิดขึ้นในอนาคต<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มาตรา 23 "ในกรณีที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นได้ออกคำสั่งให้เจ้าของหรือครอบครองอาคารผู้ใดดำเนินการตามมาตรา 21 และมาตรา 22 และผู้นั้นละเลยไม่ปฏิบัติตามคำสั่งภายในเวลาที่กำหนด เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจดำเนินการแทนได้ โดยเจ้าของหรือผู้ครอบครองดังกล่าวต้องเป็นผู้เสียค่าใช้จ่าย"

<sup>13</sup> กมลกานต์ ศรสวรรณ. เกวดี มโนกินเวศ และศรีรัตน์ งามนิสัย, รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง สภาพปัญหาและแนวทางการแก้ไขเกี่ยวกับการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539, เสนอสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, (2552), หน้า 46 – 47.

### 5.1.3 มาตรการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข

พ.ศ. 2535

การบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 เป็นการกำหนดให้กระทำการหรือละเว้นกระทำการเช่นเดียวกับมาตรา 58 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 โดยมาตรา 8 มาตรา 23 มาตรา 27 และมาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ได้กำหนดมาตรการบังคับทางปกครองไว้เช่นเดียวกับมาตรา 58 (1) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ๔ ที่กำหนดให้เจ้าหน้าที่เข้าดำเนินการเองหรือมอบหมายให้บุคคลอื่นเข้ากระทำการแทน ซึ่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ได้กำหนดมาตรการบังคับทางปกครองสำหรับกรณีที่ได้รับคำสั่งทางปกครองของเจ้าพนักงานท้องถิ่นแล้วฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งนั้น ดังนี้

ก. การเข้าดำเนินการเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งของเจ้าพนักงาน

ท้องถิ่น

เจ้าพนักงานท้องถิ่นผู้ทำคำสั่งทางปกครองมีอำนาจที่จะพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งของตนเองได้ ตามบทบัญญัติในส่วนของการบังคับทางปกครอง เว้นแต่จะมีการสั่งให้ทุเลาการบังคับไว้ก่อน โดยเจ้าพนักงานท้องถิ่นผู้ทำคำสั่งนั้นเอง ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์หรือผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยความถูกต้องของคำสั่งทางปกครองดังกล่าว หรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่ใช้อำนาจทางปกครองดังกล่าวจะมอบหมายให้ผู้ซึ่งอยู่ใต้บังคับบัญชาหรือเจ้าหน้าที่อื่นเป็นผู้ดำเนินการก็ได้ ทั้งนี้ ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง การใช้มาตรการบังคับทางปกครองต้องใช้เพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของคำสั่งทางปกครอง โดยกระทบกระเทือนต่อผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองน้อยที่สุด ตามมาตรา 56 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งกำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นผู้ทำคำสั่งทางปกครองมีอำนาจที่จะใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งได้ แต่ก่อนที่จะดำเนินการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง เจ้าหน้าที่ต้องมีคำเตือนเป็นหนังสือให้ผู้ได้รับคำสั่งต้องกระทำการหรือละเว้นกระทำการตามคำสั่งทางปกครองภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้

ในกรณีที่ผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งนั้น เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจที่จะใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการเข้าดำเนินการด้วยตนเองหรือมอบหมายให้บุคคลอื่นกระทำการแทนโดยผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองจะต้องเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายนั้นและเงินเพิ่มในอัตราร้อยละยี่สิบห้าต่อปีของค่าใช้จ่ายดังกล่าวแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่น

แม้ว่าพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 จะได้กำหนดให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นเข้าดำเนินการแทนหรือมอบหมายให้บุคคลอื่นที่จะเข้าไปดำเนินการแทน แต่ในส่วนของวิธีปฏิบัติในการเข้าไปดำเนินการนั้นกฎหมายฉบับนี้มิได้กำหนดหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขไว้แต่อย่างใดจึงอาจเป็นปัญหาในทางปฏิบัติแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นได้ ฉะนั้น เพื่อเป็นการสนับสนุนให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้อย่างถูกต้องเหมาะสม และสอดคล้องกับหลักเกณฑ์ของกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะอย่างยิ่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุขได้จัดทำแนวทางการปฏิบัติในการเข้าดำเนินการแทนผู้รับคำสั่งตามมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535<sup>14</sup> พอสรุปได้ดังนี้

1) เจ้าพนักงานท้องถิ่นต้องแจ้งคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่กำหนดให้ผู้รับคำสั่งต้องกระทำการหรือละเว้นกระทำการตามมาตรา 21 หรือมาตรา 22 หรือมาตรา 27 วรรคหนึ่ง หรือมาตรา 28 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข แล้วแต่กรณี

2) เจ้าพนักงานท้องถิ่นต้องแจ้งถึงลักษณะของการที่จะเข้าไปดำเนินการแทนผู้รับคำสั่งโดยอาจจะแจ้งไปพร้อมกับคำสั่งก็ได้ กรณีที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นไม่ได้มีการแจ้งลักษณะการเข้าดำเนินการแทนไปพร้อมกับคำสั่งดังกล่าวเจ้าพนักงานท้องถิ่นต้องปฏิบัติตามนี้

---

<sup>14</sup> กระทรวงสาธารณสุข, กรมอนามัย, แนวทางการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535, (กรุงเทพฯ : สำนักงานกิจการโรงพิมพ์ องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก, 2552), หน้า 574.

2.1) ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นกำหนดมาตรการบังคับทางปกครองที่จะใช้ให้ชัดแจ้ง แต่จะกำหนดมากกว่าหนึ่งมาตรการในคราวเดียวกันไม่ได้ตามบทบัญญัติมาตรา 59 (1)<sup>15</sup> แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

2.2) เจ้าพนักงานท้องถิ่นต้องมีหนังสือแจ้งเตือนให้ผู้รับคำสั่งปฏิบัติตามมาตรการทางปกครองที่กำหนดไว้ในคำสั่งเดิมโดยกำหนดระยะเวลาที่จะต้องปฏิบัติไว้ตามสมควร และแจ้งให้ทราบว่าการณีหากไม่ปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าวแล้วเจ้าพนักงานท้องถิ่นจะเข้าไปดำเนินการแทน ทั้งนี้ต้องแจ้งรายการค่าใช้จ่ายในการเข้าไปดำเนินการแทนให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองทราบด้วย ตามบทบัญญัติในมาตรา 59 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

2.3) เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะเข้าดำเนินการแทนได้หากเห็นว่าหน่วยงานของตนมีศักยภาพเพียงพอ หรือหากเห็นว่าหน่วยงานไม่สามารถเข้าดำเนินการแทนได้ เจ้าพนักงานท้องถิ่นอาจมอบหมายให้บุคคลอื่นซึ่งอาจเป็นเอกชนเข้าดำเนินการแทนก็ได้ ซึ่งเป็นไปตามมาตรา 58 วรรคหนึ่ง (1)<sup>16</sup> แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

2.4) การเข้าไปดำเนินการให้กระทำในเวลาระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นถึงพระอาทิตย์ตกหรือในเวลาทำการ

---

<sup>15</sup>พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 59 "ก่อนใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา 58 เจ้าหน้าที่ต้องมีคำเตือนเป็นหนังสือให้มีการกระทำหรือละเว้นกระทำการตามคำสั่งทางปกครองภายในระยะเวลาที่กำหนดตามสมควรแก่กรณี คำเตือนดังกล่าวจะกำหนดไปพร้อมกับคำสั่งทางปกครองก็ได้

คำเตือนนั้นต้องระบุ

(1) มาตรการบังคับทางปกครองที่จะใช้ให้ชัดแจ้ง แต่จะกำหนดมากกว่าหนึ่งมาตรการในคราวเดียวกันไม่ได้"

<sup>16</sup>พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 58 วรรคหนึ่ง "คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำหรือละเว้นกระทำ ถ้าผู้อยู่ในคำสั่งทางปกครองฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามเจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

(1) เจ้าหน้าที่เข้าดำเนินการแทนด้วยตนเองหรือมอบหมายให้บุคคลอื่นกระทำการแทน โดยผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองจะต้องชดใช้ค่าใช้จ่ายและเงินเพิ่มในอัตราร้อยละสิบห้าต่อปีของค่าใช้จ่ายดังกล่าวแก่เจ้าหน้าที่"

2.5) หากผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองต่อผู้ขัดขวางการบังคับทางปกครอง เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นอาจใช้คำสั่งเข้าดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามมาตรการบังคับทางปกครองได้แต่ต้องกระทำโดยสมควรแก่เหตุ ในกรณีที่มีความจำเป็นเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นอาจขอความช่วยเหลือจากเจ้าพนักงานตำรวจได้ ตามที่กำหนดในมาตรา 60 วรรคสอง<sup>17</sup> แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

2.6) กรณีที่จำเป็นต้องมีการเปลี่ยนแปลงมาตรการบังคับทางปกครองจะกระทำได้อีกต่อเมื่อปรากฏว่ามาตรการที่กำหนดไว้ไม่บรรลุวัตถุประสงค์ และจะต้องแจ้งเป็นหนังสือให้ผู้รับคำสั่งทราบล่วงหน้าก่อนตามระยะเวลาอันสมควรเพื่อให้ได้มีโอกาสโต้แย้งแสดงหลักฐานด้วย ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 60 วรรคหนึ่ง<sup>18</sup> แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

#### ข. การกำหนดค่าปรับทางปกครอง

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ไม่ได้กำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจกำหนดค่าปรับทางปกครองได้ดังเช่นที่กำหนดไว้ตามมาตรา 58 (2) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ดังนั้น จึงเป็นกรณีที่กฎหมายเฉพาะมิได้กำหนดมาตรการบังคับในเรื่องนี้ไว้ เจ้าพนักงานท้องถิ่นจึงอาจกำหนดค่าปรับทางปกครองได้โดยนำบทบัญญัติในมาตรา 58 (2)<sup>19</sup> แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ดังนั้น เจ้าพนักงานท้องถิ่นเจ้าพนักงานท้องถิ่นอาจกำหนดค่าปรับทางได้

---

<sup>17</sup>พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 60 วรรคสอง “ถ้าผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองต่อผู้ขัดขวางการบังคับทางปกครอง เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นอาจใช้คำสั่งเข้าดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามมาตรการบังคับทางปกครองได้ แต่ต้องกระทำโดยสมควรแก่เหตุ ในกรณีจำเป็นเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นอาจขอความช่วยเหลือจากเจ้าพนักงานตำรวจได้”

<sup>18</sup>พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 60 วรรคหนึ่ง “เจ้าหน้าที่จะต้องใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามที่กฎหมายกำหนดไว้ในคำเตือนตามมาตรา 59 แห่ง การเปลี่ยนแปลงมาตรการจะกระทำได้อีกต่อเมื่อปรากฏว่ามาตรการที่กำหนดไม่บรรลุตามวัตถุประสงค์”

<sup>19</sup>พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 58 วรรคสอง “(2) ให้มีการชำระค่าปรับทางปกครองตามจำนวนที่สมควรแก่เหตุแต่ต้องไม่เกินสองหมื่นบาทต่อวัน”

ตามหลักเกณฑ์ตามมาตรการบังคับ 58 (2) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้

มาตรการปรับทางปกครองเป็นมาตรการบังคับที่นำมาใช้ในกรณีที่มีการฝ่าฝืน ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งกระทำการที่ต้องเป็นการทำเองเฉพาะตัวหรือให้ละเว้นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งซึ่งโดยสภาพไม่สามารถจะให้ผู้อื่นทำแทนได้ หรือในกรณีที่เจ้าหน้าที่มีความประสงค์ให้ผู้อื่นกระทำการแทนได้ หรือในกรณีที่เจ้าหน้าที่มีความประสงค์ให้ผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองดำเนินการเองไม่ว่าด้วยเหตุใดก็ตาม

มาตรา 58 (2) กำหนดให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกำหนดค่าปรับทางปกครองตามจำนวนที่สมควรแก่เหตุแต่ต้องไม่เกินสองหมื่นบาทต่อวัน โดยเจ้าหน้าที่ระดับใดมีอำนาจกำหนดค่าปรับทางปกครองจำนวนเท่าใดสำหรับในกรณีใดนั้น เป็นไปตามที่กฎกระทรวงฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2542) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจในการกำหนดค่าปรับทางปกครองได้ โดยการกำหนดค่าปรับทางปกครองนั้นต้องกระทำโดยสมควรแก่เหตุ ซึ่งกฎกระทรวงฉบับที่ 10<sup>4</sup> ได้กำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจในการกำหนดค่าปรับทางปกครองไม่เกินหนึ่งหมื่นบาทต่อวัน สำหรับการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองที่อยู่ในเขตอำนาจของตน แต่ถ้าเจ้าพนักงานท้องถิ่นเห็นว่าการกำหนดจำนวนค่าปรับทางปกครองตามอำนาจที่มีอยู่ไม่เพียงพอที่จะทำให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ก็อาจเสนอผู้บังคับบัญชา หรือผู้มีอำนาจสูงกว่าตนเป็นผู้กำหนดจำนวนค่าปรับทางปกครองก็ได้แต่ต้องไม่เกินสองหมื่นบาทต่อวัน และจะต้องดำเนินการบังคับให้มีการชำระค่าปรับทางปกครองทุกสิบห้าวัน โดยต้องออกใบเสร็จรับเงินให้แก่ผู้ที่ชำระค่าปรับไว้เป็นหลักฐานและบันทึกการชำระค่าปรับทางปกครองไว้ในต้นเรื่องด้วย<sup>20</sup>

เมื่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นจะดำเนินการใช้มาตรการบังคับทางปกครองแก่ผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง เจ้าพนักงานท้องถิ่นต้องปฏิบัติตามมาตรา 59 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเสียก่อน ซึ่งได้กำหนดขั้นตอนการดำเนินการก่อนใช้มาตรการบังคับทางปกครองไว้ก่อนที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามข้อ 1 และข้อ 2 เจ้าพนักงานท้องถิ่นต้องมีคำเตือนเป็นหนังสือให้ผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองกระทำหรือละเว้นกระทำตามคำสั่งทางปกครองภายในระยะเวลาที่กำหนดตามสมควรแก่กรณีก่อน

---

<sup>20</sup>โกสิน พลงกุล, "การบังคับคดีปกครอง", วิชาการศาลปกครอง, 4, (พฤษภาคม - สิงหาคม 2547), หน้า 21 - 22.

โดยคำเตือนดังกล่าวจะต้องมีรายละเอียดตามที่กฎหมายกำหนดไว้ด้วย เช่น ระบุถึงมาตราที่บังคับทางปกครอง ที่จะใช้ค่าใช้จ่ายในการที่เจ้าหน้าที่ต้องเข้าดำเนินการแทน หรือจำนวนค่าปรับทางปกครอง เป็นต้น

ค. มาตรการบังคับทางปกครองโดยเร่งด่วน

โดยปกติเมื่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นจะต้องออกคำสั่งทางปกครอง เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะต้องแจ้งคำสั่งให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองทราบก่อน และหากผู้รับคำสั่งทางปกครองฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งนั้น เจ้าพนักงานท้องถิ่นจึงจะสามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด แต่ในกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วน เพื่อป้องกันมิให้มีการกระทำที่ขัดต่อกฎหมายที่มีโทษทางอาญา หรือมิให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะ เจ้าพนักงานท้องถิ่นอาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยเร่งด่วน โดยไม่ต้องออกคำสั่งทางปกครองให้กระทำหรือละเว้นการกระทำก่อนก็ได้ แต่ทั้งนี้ต้องกระทำโดยสมควรแก่เหตุและภายในขอบเขตหน้าที่ของตน ซึ่งในกรณีนี้เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะต้องมีคำเตือนเป็นหนังสือให้มีการกระทำหรือละเว้นการกระทำตามคำสั่งทางปกครองภายในระยะเวลาที่กำหนด โดยคำเตือนนั้นจะต้องกำหนดไปพร้อมกับคำสั่งทางปกครองก็ได้ตามมาตรา 58 วรรคสาม<sup>21</sup> และมาตรา 59 วรรคแรกแห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

ง. การเพิกถอนหรือระงับใช้ใบอนุญาต

เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจสั่งพักใช้ใบอนุญาตประกอบกิจการได้ไม่เกิน 15 วัน ตามบทบัญญัติในมาตรา 59 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ได้กำหนดเงื่อนไข ที่จะสั่งพักใช้ใบอนุญาตไว้ในมาตรา 60 เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการเพราะเหตุที่ผู้รับใบอนุญาตถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาตสองครั้งขึ้นไป และมีเหตุจะต้องถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาตอีก หรือต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำผิดตามพระราชบัญญัตินี้ หรือไม่ปฏิบัติ หรือปฏิบัติไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ กฎกระทรวงหรือข้อกำหนดของท้องถิ่นที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ หรือเงื่อนไขที่ระบุไว้ในใบอนุญาตในเรื่องที่กำหนดไว้เกี่ยวกับการประกอบกิจการตามที่ได้รับ

---

<sup>21</sup> พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 58 วรรคสาม "ในกรณีที่มีความจำเป็นที่จะต้องบังคับการโดยเร่งด่วนเพื่อป้องกันมิให้มีการกระทำที่ขัดต่อกฎหมาย ที่มีโทษทางอาญาหรือมิให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะ เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยไม่ต้องออกคำสั่งทางปกครองให้กระทำหรือละเว้นการกระทำก่อนก็ได้ แต่ทั้งนี้จะต้องกระทำโดยสมควรแก่เหตุและภายในขอบอำนาจหน้าที่ของตน"

ใบอนุญาตและ การไม่ปฏิบัติหรือการปฏิบัติไม่ถูกต้องนั้นก่อให้เกิดอันตรายอย่างร้ายแรงต่อสุขภาพของประชาชน หรือมีผลกระทบต่อสภาวะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีวิตของประชาชน

การใช้อำนาจสั่งระงับการประกอบกิจการตลอดไปและการเพิกถอนใบอนุญาตเป็นการใช้อำนาจบังคับการที่มีความรุนแรง และก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคลมากที่สุด เนื่องจากการใช้อำนาจบังคับการเช่นนี้ทำให้บุคคลสิ้นสิทธิในการประกอบกิจการใดๆ ที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน ซึ่งกฎหมายเกี่ยวกับการสาธารณสุขหลายฉบับได้ให้อำนาจเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองหรือเจ้าพนักงานที่เกี่ยวข้องบังคับต่อผู้กระทำความผิดไปก่อนได้เพื่อความรวดเร็วและป้องกันมิให้มีการกระทำอันเป็นความผิดดำเนินไปอย่างต่อเนื่องและก่อให้เกิดความเสียหายต่อสังคม<sup>22</sup>

#### จ. มาตรการห้ามดำเนินกิจการหรือปิดสถานประกอบการ

"มาตรการห้ามดำเนินกิจการ" หมายถึง การสั่งห้ามเอกชนผู้ฝ่าฝืนคำสั่งของฝ่ายปกครองให้กระทำการหรือดำเนินกิจการที่ทำอยู่ต่อไป หรือการให้หยุดประกอบกิจการนั้นจนกว่าจะได้มีการปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองซึ่งสั่งโดยอาศัยอำนาจของกฎหมาย อย่างไรก็ตามในสถานประกอบการนั้นอาจมีการดำเนินกิจการหลายประเภท การห้ามดำเนินกิจการใดเป็นการเฉพาะย่อมส่งผลบังคับเฉพาะกิจการที่ได้ระบุห้าม แต่มิได้หมายรวมถึงกิจการอื่นที่อยู่ในสถานประกอบการนั้นด้วย แต่หากเป็นการบังคับของฝ่ายปกครองด้วยการสั่งปิดสถานประกอบการย่อมหมายถึงการห้ามมิให้ดำเนินกิจการใดๆ ในสถานประกอบการที่สั่งปิดนั้น การที่ฝ่ายปกครองจะนำมาตรการบังคับนี้มาใช้มักเป็นกรณีที่มีข้อเท็จจริงใด ข้อเท็จจริงหนึ่งว่ามีการดำเนินการที่เป็นการฝ่าฝืนกฎหมายทั้งที่เป็นบทบัญญัติของกฎหมาย ซึ่งข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นนี้กฎหมายจึงบัญญัติให้ฝ่ายปกครองสามารถออกคำสั่งที่มีผลเป็นการเฉพาะรายเฉพาะกรณีให้เอกชนผู้รับคำสั่งทางปฏิบัติหรือห้ามมิให้ปฏิบัติการใด เพื่อแก้ไขปัญหาหรือผลกระทบที่เกิดขึ้นภายในระยะเวลาที่กำหนดในการปฏิบัติตามคำสั่ง หากมีการปฏิบัติตามคำสั่งฝ่ายปกครองยอมไม่สามารถนำมาตราการบังคับมาใช้กับเอกชนผู้ประกอบการนั้นได้แต่หากฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของฝ่ายปกครองการจะให้บรรลุผลตามที่กฎหมายมุ่งหวัง รวมถึงเพื่อการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายปกครองในการจัดทำบริการสาธารณะ

---

<sup>22</sup> ชารดา ประทีปสุขปรกรณ์, ปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายของเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการบังคับใช้พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ด้านสภาวะอนามัยสิ่งแวดล้อม, (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยศรีประทุม, 2554), หน้า82.

ฝ่ายนิติบัญญัติจึงต้องบัญญัติให้ฝ่ายปกครองมีอำนาจบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งได้โดยไม่ต้องฟ้องขออำนาจจากศาล อย่างไรก็ตามผู้ที่ถูกห้ามดำเนินกิจการหรือปิดสถานประกอบการ ยังคงต้องรับผิดชอบตามที่กฎหมายกำหนดบทลงโทษตามความเหมาะสม<sup>23</sup>

การใช้อำนาจของพนักงานท้องถิ่นเช่นว่านี้เป็นมาตรการที่เพิ่มความรุนแรงมากขึ้น หากผู้ประกอบการนั้นๆ ยังฝ่าฝืนต่อคำสั่งทางปกครองดังกล่าวโดยไม่แก้ไขหรือปรับปรุงให้ถูกต้อง กฎหมายกำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจสั่งระงับการประกอบกิจการเป็นการชั่วคราวได้ เช่น กรณีที่ผู้ประกอบการไม่แก้ไขปรับปรุงให้ถูกต้อง หรือถ้าการดำเนินการนั้นจะก่อให้เกิดหรือเหตุอันควรสงสัยว่าจะเกิดอันตรายอย่างร้ายแรงต่อสุขภาพของประชาชน เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะสั่งให้ผู้นั้นหยุดดำเนินการไว้ทันทีเป็นการชั่วคราว จนกว่าจะเป็นที่พอใจแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นว่าปราศจากอันตรายแล้วก็ได้

การที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นออกคำสั่งให้ผู้ที่ดำเนินการหยุดการดำเนินการกิจการเป็นการชั่วคราวนั้น มีได้ 2 กรณี คือ

1) ถ้าผู้ดำเนินการใดๆ ตามมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ไม่แก้ไขหรือปรับปรุงให้ถูกต้องตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือการดำเนินการนั้นก่อให้เกิดหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าจะเกิดอันตรายร้ายแรงต่อสุขภาพของประชาชน เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะสั่งให้ผู้นั้นหยุดดำเนินการไว้ทันทีเป็นการชั่วคราวจนกว่าจะเป็นที่พอใจแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นว่าปราศจากอันตรายแล้วก็ได้

2) ในกรณีที่ผู้ดำเนินการจัดตั้งสถานที่จำหน่ายอาหารหรือสะสมอาหารในอาคารหรือพื้นที่ใดไม่เกินสองร้อยตารางวา โดยมีได้แจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข และเคยได้รับโทษตามพระราชบัญญัตินี้ เพราะเหตุที่ฝ่าฝืนการดำเนินการโดยไม่แจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นมาแล้ว ยังฝ่าฝืนดำเนินการโดยไม่แจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นต่อไป ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจสั่งผู้นั้นหยุดดำเนินการไว้จนกว่าจะได้ดำเนินการแจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา 48 ถ้าผู้นั้นยังฝ่าฝืนคำสั่งดังกล่าวอีก

---

<sup>23</sup> มนต์รี ชนกนาศัย, มาตรการบังคับทางปกครองในระบบกฎหมายไทย,

(วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2540), หน้า 76.

ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจสั่งห้ามการดำเนินกิจการนั้นไว้ตามที่กำหนดซึ่งต้องไม่เกินสองปี  
ก็ได้ตามบทบัญญัติในมาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข<sup>24</sup>

จ. มาตรการยึด อาัยัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน

เจ้าพนักงานท้องถิ่นผู้ทำคำสั่งทางปกครองกำหนดให้ผู้ใดต้องชำระเงิน  
เมื่อถึงกำหนดเวลาชำระแล้ว ผู้ได้รับคำสั่งนั้นไม่ยอมชำระหรือไม่ชำระให้ถูกต้องครบถ้วน  
และเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้มีหนังสือเตือนให้ผู้นั้นชำระเงินภายในระยะเวลาที่กำหนด ซึ่งคำเตือน  
ดังกล่าวต้องเตือนไม่น้อยกว่าเจ็ดวันและในกรณีที่ผู้ได้รับคำสั่งนั้นไม่ปฏิบัติตามคำเตือน  
เจ้าพนักงานท้องถิ่นอาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึด อาัยัด และขายทอดตลาด  
ทรัพย์สินของผู้นั้นเพื่อนำเงินมาชำระให้ครบถ้วนได้ตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติ  
ราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึด อาัยัด และขายทอดตลาด  
ทรัพย์สินของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 นี้เป็นกรณี  
ที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นออกคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำการหรือละเว้นกระทำการ  
ไม่ว่าจะเป็นมาตรการบังคับให้รื้อถอน ทำลาย ขนย้าย หรือเข้าดำเนินการแทน โดยให้เอกชน  
ผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายและเงินเพิ่มในอัตราร้อยละสิบห้าต่อปี  
ของค่าใช้จ่ายดังกล่าวแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา 21 มาตรา 22 และมาตรา 23 แห่ง  
พระราชบัญญัติการสาธารณสุข หรือกรณีเจ้าพนักงานท้องถิ่นเรียกให้มีการชำระค่าปรับ  
ทางปกครองตามจำนวนที่สมควรแก่เหตุแต่ไม่เกินสองหมื่นบาทต่อวัน หรือกรณีที่ไม่มี การชำระ  
ค่าปรับดังกล่าวเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึด อาัยัด  
และขายทอดตลาดทรัพย์สิน ของผู้นั้นเพื่อนำเงินมาชำระให้ครบถ้วน โดยต้องมีหนังสือเตือน  
ให้ผู้นั้นชำระภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวันและผู้นั้นไม่ปฏิบัติ  
ตามคำเตือนนั้น ซึ่งมาตรา 61<sup>25</sup> แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539  
ได้กำหนดให้นำวิธีการดำเนินการในมาตรา 57 มาใช้ ซึ่งบทบัญญัตินี้ดังกล่าวกำหนดวิธีการ  
ใช้มาตรการบังคับทางปกครองด้วยการนำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งในส่วนของ

---

<sup>24</sup> ขอรดา ประทีปสุขปรกรณ์, ปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายของเจ้าพนักงาน  
ท้องถิ่นในการบังคับใช้พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ด้านสุขภาวะอนามัยสิ่งแวดล้อม,  
หน้า 111.

<sup>25</sup> พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 61 “ในกรณีที่  
ไม่มีการชำระค่าปรับทางปกครอง ให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการตามมาตรา 57”

การยึด อาัยดและขายทอดตลาดทรัพย์สิน มาบังคับใช้โดยอนุโลม โดยได้กำหนดไว้ว่าคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ผู้ใดชำระเงิน ถ้าถึงกำหนดแล้วไม่มีการชำระโดยถูกต้องครบถ้วน ให้เจ้าหน้าที่มีหนังสือเตือนให้ผู้ชำระภายในระยะเวลาที่กำหนด แต่ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน ถ้าไม่มีการปฏิบัติตามคำเตือนเจ้าหน้าที่จะใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึด อาัยดทรัพย์สินของผู้ชำระและขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วน

## 5.2 ปัญหาในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 เป็นกฎหมายที่กำหนดให้อำนาจองค์กรและเจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับท้องถิ่นเป็นผู้มีบทบาทที่สำคัญในการบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งได้ให้อำนาจแก่ผู้บริหารท้องถิ่นในฐานะ “เจ้าพนักงานท้องถิ่น” เป็นผู้ใช้อำนาจหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการสาธารณสุขโดยตรงในท้องถิ่นของตนเอง ดังนั้นกฎหมายเกี่ยวกับการสาธารณสุขหลายฉบับจึงได้กำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีทั้งหน้าที่และอำนาจในการปกครองและในทางยุติธรรมควบคู่กันไป เช่น ตามมาตรา 47<sup>26</sup> แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ระบุว่าในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นและผู้ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา 44 วรรคสอง<sup>27</sup> เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา และเป็นเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งทำให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นและผู้ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจในการจับกุมหรือปราบปรามผู้กระทำ

<sup>26</sup>พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 47 “ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่น เจ้าพนักงานสาธารณสุข และผู้ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา 44 เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา และเพื่อประโยชน์ในการจับกุมหรือปราบปรามผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นและผู้ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา”

<sup>27</sup>พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มาตรา 44 วรรคสอง “ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจแต่งตั้งข้าราชการ หรือ พนักงานส่วนท้องถิ่นเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามวรรคหนึ่งในเขตอำนาจของราชการส่วนท้องถิ่นนั้นในเรื่องใดหรือทุกเรื่องก็ได้”

ความผิดตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการสาธารณสุขในฐานะเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองตามมาตรา 2(16)<sup>28</sup> แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาหรือกรณีที่กฎหมายกำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือ ผู้ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นมอบหมายมีอำนาจเปรียบเทียบสำหรับความผิดที่มีโทษปรับสถานเดียวหรือโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือนหรือปรับไม่เกินสองพันบาทหรือทั้งจำทั้งปรับตามความในมาตรา 85 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

ในกรณีมีการดำเนินการบังคับเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายการสาธารณสุขดังกล่าวแล้วยังไม่ได้ผล และเจ้าพนักงานท้องถิ่นเห็นว่ากฎหมายเกี่ยวกับการสาธารณสุขที่ใช้ในการบังคับนั้นเกิดผลน้อยกว่ามาตรการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เจ้าพนักงานท้องถิ่นอาจนำมาตรการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ซึ่งถือว่าเป็นกฎหมายกลางไปใช้บังคับได้<sup>29</sup> ตามที่ระบุไว้ในมาตรา 56<sup>30</sup> แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ซึ่งกำหนดให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครอง

---

<sup>28</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา.2 (16) "พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ" หมายความว่า เจ้าพนักงานซึ่งกฎหมายให้มีอำนาจและหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน ให้รวมทั้งพดด้เจ้าพนักงานกรมสรรพสามิต กรมศุลกากร กรมเจ้าท่า พนักงานตรวจคนเข้าเมือง และเจ้าพนักงานอื่นๆ ในเมื่อทำการอันเกี่ยวกับการจับกุมปราบปรามผู้กระทำความผิดกฎหมายซึ่งตนมีหน้าที่ต้องจับกุมหรือปราบปราม"

<sup>29</sup> ชัยวัฒน์ วงศ์วิวัฒน์ศาสตร์, กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง, (พิมพ์ครั้งที่ 4, กรุงเทพฯ : สื่อบัญญา, 2540), หน้า 167.

<sup>30</sup> พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 56 "เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองมีอำนาจที่จะพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งของตนได้ตามบทบัญญัติในส่วนนี้ เว้นแต่จะมีการสั่งให้ทุเลาการบังคับไว้ก่อนโดยเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งนั้นเอง ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์หรือผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยความถูกต้องของคำสั่งทางปกครองดังกล่าว

เจ้าหน้าที่ตามวรรคหนึ่งจะมอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่ซึ่งอยู่ใต้บังคับบัญชาหรือเจ้าหน้าที่อื่นเป็นผู้ดำเนินการก็ได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

ให้เจ้าหน้าที่ตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสองใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพียงเท่าที่จะเป็นเพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของคำสั่งทางปกครอง โดยกระทบกระเทือนผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองน้อยที่สุด"

มีอำนาจที่จะใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งของตนได้ แต่ก่อนใช้ มาตรการบังคับทางปกครองเจ้าพนักงานท้องถิ่นต้องกำหนดระยะเวลาพอสมควร เพื่อให้ผู้อยู่ใน บังคับของคำสั่งทางปกครองได้มีเวลาในการปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าว โดยเจ้าพนักงานท้องถิ่น อาจแจ้งคำเตือนไปพร้อมกับคำสั่งทางปกครองก็ได้ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 59 แห่ง พระราชบัญญัติดังกล่าว

ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองกำหนดให้กระทำหรือละเว้นกระทำการถ้าผู้อยู่ในบังคับ ของคำสั่งทางปกครองฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจที่จะใช้มาตรการ บังคับทางปกครอง โดยการเข้าดำเนินการด้วยตนเองหรือมอบหมายให้บุคคลอื่นกระทำการแทน โดยผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองจะต้องชดใช้ค่าใช้จ่ายและเงินเพิ่มในอัตราร้อยละสิบห้าต่อปี ของค่าใช้จ่ายดังกล่าวแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่น หรือให้มีการชำระค่าปรับทางปกครองตามจำนวนที่ สมควรแก่เหตุแต่ต้องไม่เกินสองหมื่นบาทต่อวัน

ในกรณีที่มีความจำเป็นที่จะต้องบังคับการโดยเร่งด่วนเพื่อป้องกันมิให้มีการกระทำ ที่ฝ่าฝืนต่อกฎหมายที่มีโทษทางอาญา หรือมิให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะ เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจ ที่จะใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยไม่ต้องออกคำสั่งทางปกครอง ให้กระทำการหรือละเว้นกระทำการก่อนก็ได้ ทั้งนี้ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 58 และ มาตรา 57 แห่ง พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ซึ่งได้กำหนดว่าคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ ผู้ใดชำระเงินถ้าถึงกำหนดชำระแล้วไม่มีการชำระโดยถูกต้องครบถ้วน ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่น มีหนังสือเตือนให้ผู้นั้นชำระภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน ถ้าไม่มีการปฏิบัติ ตามคำเตือนเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึด อาศัย หรือขายทอดตลาดทรัพย์สินของเพื่อนำเงินมาชำระให้ครบถ้วนและมาตรา 60 ซึ่งกำหนดว่า ถ้าผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองต่อสู้ขัดขวางการบังคับทางปกครอง เจ้าพนักงานท้องถิ่น มีอำนาจใช้กำลังเข้าดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามมาตรการบังคับทางปกครอง แต่ต้องกระทำโดย สมควร แก่เหตุในกรณีจำเป็นเจ้าหน้าที่อาจขอความช่วยเหลือ จากเจ้าพนักงานตำรวจได้

ในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติการ สาธารณสุข พ.ศ. 2535 ของเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีปัญหาที่ต้องพิจารณาดังนี้

## 5.2.1 ปัญหาการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึด อาัยัดและขายทอดตลาดทรัพย์สิน

ประเด็นปัญหาในการใช้มาตรการในการยึด อาัยัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินของเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีเรื่องที่ต้องพิจารณา ดังนี้

### ก. ปัญหาวิธีการยึด อาัยัดและขายทอดตลาดทรัพย์สิน

เมื่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีคำสั่งทางปกครองกำหนดให้ผู้ใดชำระเงินแล้วเมื่อถึงกำหนดแล้วไม่ชำระให้ถูกต้องครบถ้วน และเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้มีหนังสือเตือนให้ผู้นั้นชำระเงินภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวันนับแต่วันที่ได้รับคำสั่งนั้น แต่ปรากฏว่าผู้รับคำสั่งไม่ปฏิบัติตามคำเตือน เจ้าพนักงานท้องถิ่นอาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึด อาัยัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วนได้ตามมาตรา 57 วรรคสอง<sup>31</sup> แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 โดยบทบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้เจ้าหน้าที่นำวิธีการยึด การอาัยัดและการขายทอดตลาดทรัพย์สินมาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งได้กำหนดมาตรการทางปกครองไว้กรณีคำสั่งทางปกครองกำหนดให้ชำระเงินว่าให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองจะต้องแจ้งให้ผู้รับคำสั่งชำระเงินภายในกำหนดเสียก่อน และเมื่อถึงกำหนดชำระแล้วไม่มีการชำระ เจ้าหน้าที่จะต้องมีหนังสือเตือนหลังจากนั้นจึงจะใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึด อาัยัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินได้ โดยในการยึด อาัยัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินนั้นได้บัญญัติไว้แต่เพียงว่านำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลมเท่านั้น ดังนั้นจึงเป็นดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในการ นำหลักเกณฑ์ของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ภาค 4 ลักษณะ 2 ว่าด้วยการบังคับตามคำพิพากษาหรือคำสั่งมาปรับใช้บังคับโดยอนุโลม ซึ่งตามมาตรา 56 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 บัญญัติเพียงแต่กำหนดขอบเขตและแนวทางในการใช้ว่าให้ใช้เพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของคำสั่งทางปกครองและมีผลกระทบต่อ

---

<sup>31</sup>พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 57 วรรคสอง "วิธีการยึด อาัยัดและการขายทอดตลาดทรัพย์สินให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้โดยอนุโลม ส่วนผู้มีอำนาจสั่งยึดหรืออาัยัดหรือขายทอดตลาดให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง"

ผู้อยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งทางปกครองน้อยที่สุด ข้อพิจารณาในการนำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งที่นำมาใช้ในทางปกครองมีดังนี้

1) การเริ่มกระบวนการบังคับ

กระบวนการบังคับคดีแพ่งเริ่มเมื่อศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้บังคับคดี โดยหลักเป็นหน้าที่ของศาลที่จะต้องออกคำสั่งแก่ลูกหนี้ตามคำพิพากษาปฏิบัติตามคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น โดยศาลจะเป็นผู้กำหนดวิธีการให้ลูกหนี้ตามคำพิพากษาปฏิบัติตามคำสั่งภายในระยะเวลาและเงื่อนไขตามที่ศาลกำหนดหากลูกหนี้ตามที่คำพิพากษาไม่ปฏิบัติตามคำสั่งภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนดให้ เจ้าหนี้ตามคำพิพากษามีอำนาจขอให้มีการบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งได้ภายในสิบปีนับแต่วันมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง ส่วนกระบวนการบังคับทางปกครองโดยการใช้มาตรการบังคับทางปกครองของเจ้าพนักงานท้องถิ่นนั้นเริ่มต้นเมื่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นออกคำสั่งทางปกครองให้ผู้ชำระเงิน เมื่อถึงกำหนดชำระแล้วไม่มีการชำระหรือชำระไม่ถูกต้องครบถ้วน เจ้าพนักงานท้องถิ่นต้องมีหนังสือเตือนให้ผู้นั้นชำระภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน ถ้าไม่มีการปฏิบัติตามคำเตือนเจ้าพนักงานท้องถิ่นอาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึด आयัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้นั้นมาเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วนได้ ดังนั้นคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่กำหนดให้ชำระเงินจึงเทียบได้กับคำพิพากษาของศาลและคำสั่งเตือนให้ชำระเงินเทียบได้กับคำสั่งของศาล

2) การออกคำสั่งยึด आयัดและขายทอดตลาด

เมื่อลูกหนี้ตามคำพิพากษาไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของศาล เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาก็มีสิทธิบังคับคดี โดยร้องขอให้ศาลออกหมายบังคับคดีเพื่อตั้งเจ้าพนักงานบังคับคดีซึ่งมีอำนาจในฐานะเป็นผู้แทนของเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาในอันที่จะดำเนินการยึด आयัดทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษาและนำมาขายทอดตลาดเพื่อนำเงินมาชำระให้แก่เจ้าหนี้ตามคำพิพากษา ซึ่งอาจเทียบได้กับกระบวนการบังคับทางปกครองได้ในขั้นตอนการออกคำสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้ในขั้นตอนการออกคำสั่งยึด आयัดหรือขายทอดตลาดทรัพย์สินของเจ้าพนักงาน ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2542) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ข้อ 1 (5) ในกรณีที่ผู้ที่อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเตือนให้ชำระเงิน<sup>32</sup>

---

<sup>32</sup> อนุพรหม วงศ์ราษฎร์, การใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ของนายเกษมมนตรี, (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง, 2554) หน้า 138.

3) เจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติการยึด อาัยัดหรือขายทอดตลาดทรัพย์สิน เมื่อศาลออกหมายบังคับคดีแล้วก็จะได้ทำการส่งหมายแจ้งให้แก่ เจ้าพนักงานบังคับคดีทราบ ซึ่งเรียกได้ว่าเป็นหมายตั้งเจ้าพนักงานบังคับคดีให้มีอำนาจ ดำเนินการบังคับคดีตามที่ศาลกำหนดไว้ในหมายบังคับคดี สำหรับผู้มีหน้าที่ในการปฏิบัติการยึด อาัยัด หรือขายทอดตลาดทรัพย์สินตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นนั้นได้แก่เจ้าหน้าที่ ผู้ที่อยู่ได้บังคับบัญชาของผู้มีอำนาจออกคำสั่งและเป็นบุคคลผู้ออกคำสั่งและเป็นบุคคลที่ผู้ออก คำสั่งยึด อาัยัด หรือขายทอดตลาดทรัพย์สินระบุไว้ในคำสั่งให้เป็นผู้ปฏิบัติการตามคำสั่งนั้น<sup>33</sup>

อนึ่ง เจ้าพนักงานไม่อาจนำบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจพิเศษของ เจ้าพนักงานบังคับคดีมาใช้ปฏิบัติได้ เพราะเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติการตามคำสั่งเป็นผู้ดำเนินการ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มิใช่เป็นเจ้าพนักงานบังคับคดีตาม ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

สำหรับในประเทศเยอรมนีมาตรการบังคับตามคำสั่งที่กำหนดให้ ชำระเงินทรัพย์สินที่อยู่ได้การบังคับทางปกครองเป็นไปตามมาตรา 5 วรรคหนึ่ง แห่งรัฐบัญญัติว่า ด้วยการบังคับทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองแห่งสหพันธ์รัฐ (VwVG) ซึ่งบัญญัติ ให้นำหลักเกณฑ์ตามประมวลรัษฎากรมาใช้บังคับ และตามมาตรา 320 กำหนดให้นำหลักเกณฑ์ การบังคับการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ZPO) มาใช้บังคับการแก่การบังคับ ทางปกครองที่มุ่งหมายต่อสิ่งห้ามทรัพย์สินโดยอนุโลม<sup>34</sup> ประมวลรัษฎากรได้กำหนดมาตรการ บังคับไว้ ได้แก่ การยึดสิ่งห้ามทรัพย์สินมีรูปร่าง อสังหาริมทรัพย์ หรือสิ่งห้ามทรัพย์สินมีทะเบียน การอายัดสิทธิเรียกร้องและการขายทอดตลาด ซึ่งมีลักษณะเป็นหลักเกณฑ์การบังคับ ในทางปกครองอยู่แล้ว เนื่องจากการดำเนินการตามประมวลรัษฎากรก็เป็นการดำเนินการ ใน ทางปกครองและกรมสรรพากร ก็เป็นองค์กรฝ่ายปกครอง ซึ่งในกรณีที่กระทรวงใดไม่ได้ จัดตั้งหน่วยงานบังคับทางปกครองภายในไว้ก็อาจมอบหมายให้กรมสรรพากรทำหน้าที่เป็น หน่วยงานบังคับทางปกครองได้ ดังนั้นเจ้าหน้าที่ ฝ่ายปกครองจึงสามารถนำมาตรการบังคับทาง ปกครองตามประมวลรัษฎากรมาใช้กับการบังคับทางปกครองในกรณีต่างๆ ไปได้ทันที<sup>35</sup>

<sup>33</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 138 - 139.

<sup>34</sup> วรณวีร์ สิงห์โต, รายงานการศึกษาคำวิจัย เรื่อง การบังคับทางปกครองในระบบ กฎหมายเยอรมัน, เสนอสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, (2550), หน้า 24.

<sup>35</sup> ณธพรหม วงศ์ราษฎร์, การใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ของนายกเทศมนตรี, หน้า 139.

ประเทศฝรั่งเศสมีกฎหมายเกี่ยวกับมาตรการบังคับทางปกครองที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ที่สำคัญ 2 ฉบับ คือ รัฐบัญญัติฉบับที่ 92 -1476 ลงวันที่ 31 ธันวาคม ค.ศ. 1992 ซึ่งกำหนดให้คำสั่งเรียกให้ชำระเงินของหน่วยงานของรัฐมีค่าบังคับเทียบเท่าหมายบังคับคดีของศาลและรัฐบัญญัติฉบับที่ 91 - 650 ลงวันที่ 9 กรกฎาคม ค.ศ. 1991 ซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์ทั่วไปเกี่ยวกับการบังคับชำระหนี้ตามคำสั่งทางปกครอง โดยเฉพาะการให้อำนาจสืบหาข้อมูล ตรวจสอบบัญชีธนาคารตรวจค้นสถานที่ของลูกหนี้แห่ง คำบังคับรวมทั้งการร้องขอให้ตำรวจให้ความช่วยเหลือในการบังคับทางปกครองได้<sup>36</sup>

สำหรับองค์กรผู้มีหน้าที่บังคับทางปกครอง ในฝรั่งเศสมี 2 องค์กรที่สำคัญ องค์กรแรกเป็นองค์กรภาคเอกชนซึ่งกฎหมายให้อำนาจหน่วยงานของรัฐมอบหมายให้กระทำการแทนได้ โดยผู้ที่จะเป็นเจ้าพนักงานบังคับทางปกครองต้องเป็นสมาชิกขององค์กรควบคุมวิชาชีพนี้โดยเฉพาะและสำเร็จการศึกษาทางนิติศาสตร์ในระดับไม่ต่ำกว่าปริญญาโท รวมทั้งต้องผ่านการอบรมจากสถาบันฝึกอบรมขององค์กรควบคุมวิชาชีพดังกล่าวอีกด้วย ส่วนอีกองค์กรหนึ่งเป็นองค์กรภาครัฐโดยมีกรมบัญชีกลางเป็นหน่วยงานกลางในการบังคับทางปกครอง ซึ่งมีเจ้าพนักงานชำระหนี้ภาครัฐเป็นผู้มีอำนาจบังคับทางปกครองรับราชการสังกัดกรมบัญชีกลางโดยจะต้องผ่านการสอบคัดเลือกเพื่อเข้าสู่ตำแหน่งนี้โดยเฉพาะเป็นผู้ดำเนินการ

ดังนั้น จะเห็นได้ว่ากระบวนการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึด อาศัยและขายทอดตลาดทรัพย์สินของประเทศไทยยังไม่มีกลไกกระบวนการและบทบัญญัติแห่งกฎหมายบัญญัติ ให้รองรับอย่างละเอียดและชัดเจนเหมือนในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งทำให้เกิดเป็นปัญหาและอุปสรรค เช่น บุคคลที่จะไปทำการบังคับตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งเรียกว่า “เจ้าพนักงานบังคับคดี” แต่ในมาตรการบังคับทางปกครองมิได้มีการกำหนดให้บุคคลที่มีหน้าที่บังคับการตามคำสั่งบังคับทางปกครองเป็น “พนักงานมาตรการบังคับทางปกครอง” ซึ่งอาจมีความแตกต่างในทางกฎหมายเพราะเจ้าพนักงานบังคับคดีจะได้รับความคุ้มครองตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง แต่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้มีหน้าที่ดำเนินการยึด อาศัยและขายทอดตลาดทรัพย์สินเพื่อนำเงินมาชำระให้แก่องค์กรฝ่ายปกครองกลับไม่มีกฎหมายที่ให้ความคุ้มครองในการปฏิบัติหน้าที่

---

<sup>36</sup> ศุภวัฒน์ สิงห์สูงษ์, รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง การบังคับทางปกครองในระบบกฎหมายฝรั่งเศส, เสนอสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, (พฤศจิกายน 2551), หน้า 48.

อีกทั้งผู้ใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึด อาศัยและขายทอดตลาดทรัพย์สินจะไม่ได้ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเพราะไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้อย่างชัดเจนและเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะสามารถนำวิธีการยึด อาศัยและขายทอดตลาดทรัพย์สิน มาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ได้ในการบังคับทางปกครองได้แค่ไหน เพียงใดและสามารถนำมาใช้อย่างไรซึ่งในการยึดอาศัยทรัพย์สินนั้น จะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งบัญญัติไว้ซึ่งได้แก่ บทบัญญัติต่างๆ ใน หมวด 2 วิธียึดทรัพย์ อาศัยทรัพย์ และการจ่ายเงิน มาเป็นหลักการในการนำมาปรับใช้กับปฏิบัติการตามคำสั่งดังกล่าว เช่น การยึดเอกสารและสังหาริมทรัพย์ให้จัดทำโดยนำเอกสารหรือทรัพย์สินนั้นมาฝากไว้ ณ สถานที่ใดหรือแก่บุคคลใดหรือมอบไว้ในความอารักขาของลูกหนี้ ตามมาตรา 303 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง หรือการยึดอสังหาริมทรัพย์ ต้องดำเนินการตามมาตรา 304 และการที่มาตรการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ไม่มีกำหนดอายุความไว้จะก่อให้เกิดภาระแก่ประชาชนมากเกินไปได้เพราะจะถูกบังคับตามมาตรการบังคับตลอดไปจนไม่มีจุดสิ้นสุด จึงควรนำหลักอายุความในการบังคับคดีตามมาตรา 271 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้กับกรณีนี้โดยอนุโลมเช่นกัน คือจะต้องดำเนินการบังคับให้เสร็จสิ้นภายในสิบปีนับแต่วันที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นได้ออกคำสั่งยึด อาศัยและทรัพย์สินของผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง<sup>37</sup>

ปัญหาอีกกรณีหนึ่ง คือ มาตรการบังคับทางปกครองเป็นคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยราชการบริหารส่วนท้องถิ่นซึ่งถือเป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงมีผลกระทบต่อกรณี อาจมีอคติในการออกคำสั่งทางปกครองหรือวิธีการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง และผู้ต้องถูกบังคับตามคำสั่งทางปกครองนั้นไม่เชื่อถือเพราะไม่ได้มีการดำเนินการกระบวนการทางศาลซึ่งเป็นกระบวนการที่เป็นกลางไม่มีผลประโยชน์หรือส่วนได้เสียกับฝ่ายใด อาจมีการกล่าวอ้างถึงการไม่ได้รับความเป็นธรรมได้ หรือกระบวนการในการดำเนินการยึด อาศัยและขายทอดตลาดทรัพย์สินเองก็ไม่ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ ขั้นตอนในการปฏิบัติสำหรับให้เจ้าหน้าที่จะสามารถปฏิบัติหรือดำเนินการได้ทำให้เกิดความไม่มั่นใจแก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติการ เช่น การยึดทรัพย์สินผิดอันเนื่องมาจากการไม่ได้ทำการตรวจสอบทรัพย์สิน การที่ไม่ได้ทำการตรวจสอบกระบวนการในการจำหน่ายทรัพย์สินหากมีผู้มีส่วนได้เสียมาร้องขอกันส่วนหรือในฐานะเป็น

---

<sup>37</sup> อนุพรหม วงศ์ราษฎร์, การใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ของนายเกษมมนตรี, หน้า 140.

ผู้มีส่วนได้เสียจะต้องดำเนินการยื่นคำร้องคัดค้านดังกล่าวกับใคร เนื่องจากหน่วยงานของทางปกครองนั้นถือเป็นผู้มีส่วนได้เสียในการบังคับทางปกครองนั้นจะทำให้ส่งผลกระทบต่ออำนาจหรือการพิจารณาออกคำสั่งทางปกครองในการอนุญาตหรือไม่ หรือหากผู้ได้รับคำสั่งทางปกครองนั้นจะไปร้องกับศาล อาจเกิดปัญหาที่มีการไปร้องขอต่อศาลเจ้าหนึ่จะไปร้องขอต่อศาลใดระหว่างศาลยุติธรรมหรือศาลปกครอง กรณีนี้จึงเป็นปัญหาและอุปสรรคในการที่จะดำเนินการตามมาตรการบังคับทางปกครองทั้งสิ้นรวมทั้งบุคลากรผู้ปฏิบัติหน้าที่ใช้มาตรการบังคับทางปกครองไม่มีความรู้ความเชี่ยวชาญหรือชำนาญงานไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้ทันที

อีกทั้งเมื่อพิจารณาถึงลักษณะงานในหน่วยงานที่เป็นเพียงราชการบริหารส่วนท้องถิ่น บุคลากรในหน่วยงานจะปฏิบัติตามหน้าที่ซึ่งมีการกำหนดไว้โดยเฉพาะเท่านั้น ทั้งบุคลากรเหล่านั้นก็ไม่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญในเรื่องการกรียัด आयัดและขายทอดตลาดทรัพย์สิน รวมไปถึงการที่ไม่มีการบัญญัติกฎหมายหรือระเบียบออกมารองรับสำหรับการดำเนินการตามมาตรการบังคับทางปกครองไว้โดยเฉพาะ ทำให้บุคลากรในหน่วยงานราชการบริหารส่วนท้องถิ่นไม่มีความพร้อมที่จะดำเนินมาตรการบังคับทางปกครอง อีกทั้งไม่มีกฎหมายมารองรับไว้อย่างชัดเจนทำให้ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นเกิดความลังเลไม่กล้าที่จะทำการกรียัด आयัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินกับผู้ที่อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน ดังนั้น จึงเห็นว่าเมื่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีความจำเป็นที่จะต้องใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการกรียัด आयัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินเพื่อนำเงินมาชำระหนี้นั้น เจ้าพนักงานท้องถิ่นควรนำบทบัญญัติในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาบังคับใช้โดยอนุโลมเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของคำสั่งทางปกครองนั้นและให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิของผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองให้น้อยที่สุดเท่าที่จะทำได้

ข. ปัญหาเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยวิธีกรียัด आयัดและขายทอดตลาดทรัพย์สิน

ในการใช้กรียัด आयัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ที่อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองของเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่กำหนดให้ชำระเงิน กรณีที่เป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นประเภทเทศบาลตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล หากต้องดำเนินการดังกล่าวจะต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัดก่อน จึงจะสามารถดำเนินการกรียัด आयัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินเพื่อนำเงินมาชำระหนี้หน่วยงานของตนได้

กรณีที่เป็นปัญหา คือ กรณีที่ผู้บริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นบางประเภทเป็นผู้ออกคำสั่งทางปกครองที่เรียกให้ชำระเงิน และจะให้อำนาจยึด อาัยัดและขายทอดตลาดทรัพย์สิน เพื่อบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองจะต้องให้ผู้ว่าราชการจังหวัดให้ความเห็นชอบก่อนดำเนินการยึด อาัยัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินหรือไม่เนื่องจากข้อ 1(6)<sup>38</sup> แห่งกฎกระทรวงฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2542) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กำหนดว่าในกรณีที่เจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นอื่นนอกจากองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นในข้อ 1 (5) ซึ่งได้แก่ เทศบาลตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นผู้ทำคำสั่งทางปกครอง ให้ผู้บริหารของราชการบริหารส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นผู้มีอำนาจในการยึด อาัยัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินโดยต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัด แต่ในกรณีที่ผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นผู้ออกคำสั่งทางปกครองด้วยตนเองนั้น ข้อ 2 แห่งกฎกระทรวงฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2542) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กำหนดแต่เพียงว่าในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามข้อ 1 เป็นผู้ทำคำสั่งทางปกครองให้เจ้าหน้าที่ดังกล่าวแล้วแต่กรณี เป็นผู้มีอำนาจสั่งยึด อาัยัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง กรณีจึงเกิดความไม่ชัดเจนว่าเมื่อผู้บริหารของราชการบริหารส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ออกคำสั่งทางปกครองและจะใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึด อาัยัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินจะต้องของความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัดก่อนหรือไม่

---

<sup>38</sup> ข้อ 1 "การใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยวิธีการยึด อาัยัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง ให้เป็นอำนาจของเจ้าหน้าที่ดังต่อไปนี้

(5) ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร นายกเทศมนตรี นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ปลัดเมืองพัทยา ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นเจ้าหน้าที่ในสังกัดของกรุงเทพมหานคร เทศบาลนคร เทศบาลเมือง องค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือเมืองพัทยาแล้วแต่กรณี

(6) ผู้บริหารหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่นอื่นนอกจาก (5) โดยความเห็นชอบของผู้ว่าราชการจังหวัด ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นเจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น"

ในประเด็นนี้ เทศบาลตำบลเขาสมิงมีหนังสือขอหารือคณะกรรมการกฤษฎีกา กรณีนายกเทศมนตรีตำบลเขาสมิงได้มีคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชุดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เจ้าหน้าที่ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเทศบาลตำบลเขาสมิงจึงมีหนังสือถึงผู้ว่าราชการจังหวัดตราดเพื่อขอความเห็นชอบในการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง แต่จังหวัดตราดมีหนังสือแจ้งว่านายกเทศมนตรีตำบลเขาสมิงดำเนินการยึด आयัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินได้โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัด เนื่องจากนายกเทศมนตรีตำบลเขาสมิงเป็นผู้ออกคำสั่งเรียกให้ชำระค่าสินไหมทดแทนจึงเป็นผู้มีอำนาจสั่งยึด आयัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินตาม ข้อ 2 แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2542) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมีความเห็นในประเด็นเรื่องดังกล่าว<sup>39</sup> ซึ่งสรุปได้ว่าแม้ข้อ 2 แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2542) จะกำหนดให้ผู้บริหารท้องถิ่นเป็นผู้มีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้ โดยไม่ต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัดก่อน แต่เมื่อพิจารณาตามเจตนารมณ์ของข้อ 1 (6) ที่มีความประสงค์จะให้การใช้มาตรการบังคับทางปกครองขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นบางประเภทต้องอยู่ภายใต้การกลั่นกรองการใช้ดุลพินิจโดยรัฐ ดังนั้นการใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามข้อ 2<sup>40</sup> ของผู้บริหารองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นประเภทเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลจึงต้องอยู่ภายใต้บังคับของข้อ 1 (6) โดยต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัดก่อน

---

<sup>39</sup> บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง การใช้มาตรการบังคับทางปกครองของนายกเทศมนตรีตำบลเขาสมิงตามกฎกระทรวง ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2542) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539.

<sup>40</sup> กฎกระทรวงฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2542) ข้อ 2 "ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามข้อ 1 เป็นผู้ทำคำสั่งทางปกครอง ให้เจ้าหน้าที่ดังกล่าวแล้วแต่กรณี เป็นผู้มีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง"

กรณีปัญหาที่พบ คือ การที่กฎกระทรวง ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2542) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ข้อ 1 (5) และ (6) กำหนดให้เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัดก่อนใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึด อาศัยและขายทอดตลาดทรัพย์สินนั้น ก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติบางประการ กล่าวคือ เมื่อองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นดังกล่าวได้มีหนังสือถึงผู้ว่าราชการจังหวัดขอความเห็นชอบในการใช้มาตรการบังคับโดยการยึด อาศัยและขายทอดตลาดทรัพย์สินแล้วปรากฏว่าผู้ว่าราชการจังหวัดไม่ได้ให้ความเห็นชอบหรือ ให้ความเห็นชอบล่าช้าอันเป็นเหตุให้ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินการยึด อาศัยและขายทอดตลาดทรัพย์สินได้หรืออาจทำให้การดำเนินการดังกล่าวเป็นไปอย่างล่าช้า และทำให้องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นไม่ได้รับการชำระหนี้คืนโดยเร็ว

#### 5.2.2 ปัญหาเกี่ยวกับองค์กรเจ้าหน้าที่ในการดำเนินการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง

เดิมในการบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองนั้น เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องขอให้พนักงานอัยการฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมเพื่อขอให้ศาลมีคำพิพากษาบังคับให้โดยองค์กรหลักที่มีหน้าที่ในการดำเนินการบังคับคดีตามคำพิพากษาของศาลยุติธรรม ได้แก่ กรมบังคับคดี และกรมราชทัณฑ์ แต่เมื่อพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มีผลใช้บังคับโดยบัญญัติมอบอำนาจให้ฝ่ายปกครองสามารถดำเนินการบังคับตามคำสั่งทางปกครองได้เองโดยไม่ต้องผ่านการพิจารณาจากศาลก่อน ซึ่งมาตรา 56 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองมีอำนาจพิจารณาใช้มาตรการบังคับเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองได้เอง ซึ่งถือว่าเป็นเรื่องใหม่ในการปฏิบัติราชการขององค์กร ฝ่ายปกครองยกเว้นองค์กรฝ่ายปกครองที่มีกฎหมายเฉพาะบัญญัติให้อำนาจในการบังคับทางปกครองได้เองก่อนประกาศใช้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นหน่วยงานเกี่ยวกับการเรียกเก็บเงินภาษีหรือค่าธรรมเนียมต่างๆ ซึ่งรัฐเห็นความสำคัญใน การเก็บรายได้เพื่อนำมาบริหารประเทศ เช่น กรมศุลกากร กรมสรรพากร กรมแรงงาน เป็นต้น<sup>41</sup>

---

<sup>41</sup> วิจิตรา วอนเพียร, ปัญหามาตรการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติ  
ราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539, หน้า 160.

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 กำหนดให้ผู้บริหารราชการส่วนท้องถิ่นเป็นเจ้าของพนักงานท้องถิ่นโดยตำแหน่ง เมื่อมีความจำเป็นต้องมีการยึด อาัยัดและขายทอดตลาดทรัพย์สิน โดยอาศัยอำนาจในมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาใช้ มาตรการบังคับทางปกครองดังกล่าวเป็นการดำเนินการที่ต้องอาศัยความรู้ความชำนาญและประสบการณ์เป็นอย่างมาก แต่ในการปฏิบัติงานตามปกติเจ้าพนักงานท้องถิ่นซึ่งเป็นผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน และอำนาจหน้าที่ส่วนใหญ่เป็นเป็นเรื่องเกี่ยวกับการให้บริการสาธารณะซึ่งไม่เกี่ยวข้องกับงานทางด้านการบังคับคดีแต่อย่างใด เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือผู้ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ในราชการบริหารส่วนท้องถิ่นส่วนมากเป็นผู้ที่ไม่มีความรู้และประสบการณ์ รวมถึงไม่มีความเชี่ยวชาญในการดำเนินการบังคับใช้มาตรการบังคับทางปกครอง จึงส่งผลให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นผู้ทำคำสั่งมักจะเพิกเฉยไม่กล้าดำเนินการบังคับทางปกครอง เนื่องจากเกรงว่าจะเกิดความผิดพลาดและความเสียหายจากการดำเนินการบังคับจนอาจทำให้เจ้าหน้าที่จะต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัวได้ รวมไปถึงอาจส่งผลกระทบต่อฐานเสียงหรือคะแนนนิยมของเจ้าพนักงานท้องถิ่นในฐานะที่เป็นผู้บริหารราชการบริหารส่วนท้องถิ่นซึ่งมาจากการเลือกตั้ง ที่สำคัญคือการใช้มาตรการบังคับทางปกครองที่เป็นการกระทำที่กระทบสิทธิและเสรีภาพในทางทรัพย์สินของผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง เช่น การยึด อาัยัดและขายทอดตลาดทรัพย์สิน ส่งผลให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินการบังคับทางปกครองได้อย่างถูกต้องและบรรลุผลตามเจตนารมณ์ของกฎหมายได้จริง ในทางปฏิบัติ ประกอบกับราชการบริหารส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่เป็นหน่วยงานราชการที่มีขนาดเล็ก มีจำนวนบุคลากรในหน่วยงานมีจำนวนน้อย ส่วนมากเป็นบุคลากรที่ไม่มีความรู้ความสามารถทางด้านกฎหมายนั้น มีราชการบริหารส่วนท้องถิ่นจำนวนไม่มากที่มีบุคลากรหรือเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ในด้านกฎหมาย คือ นิติกร แต่ส่วนใหญ่ก็มีนิติกรเพียงคนเดียวเท่านั้น แต่นิติกรเองก็ขาดความรู้ ความชำนาญในด้านการบังคับคดีหรือการใช้มาตรการบังคับทางปกครองจึงทำให้ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นมีหนี้ค้างชำระเป็นจำนวนมาก

ในประเทศเยอรมนีนั้น มาตรา 4 แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยมาตรการบังคับในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองแห่งสหพันธ์รัฐ ค.ศ. 1953 ได้กำหนดองค์กรในการดำเนินการบังคับทางปกครองกรณีคำสั่งทางปกครองกำหนดให้ชำระเงิน คือ หน่วยงานบังคับทางปกครองที่จัดตั้งขึ้นภายในกระทรวงต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครอง แต่ถ้าหากกระทรวงใดไม่ได้จัดตั้งหน่วยงานบังคับทางปกครองภายในไว้ ก็อาจมอบหมายให้กรมสรรพากรทำหน้าที่เป็นหน่วยงานบังคับทางปกครองภายในไว้ ก็อาจมอบหมายให้กรมสรรพากรทำหน้าที่เป็นหน่วยงานบังคับทางปกครองได้ สำหรับหน่วยงานที่ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานบังคับทางปกครองได้ สำหรับ

หน่วยงานที่ทำหน้าที่ดำเนินการบังคับทางปกครองในกรณีคำสั่งทางปกครองกำหนดให้กระทำการหรือละเว้นกระทำการนั้น ได้แก่ เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองนั้นเองตามที่บัญญัติไว้ใน มาตรา 7 (1) แห่งรัฐบัญญัติดังกล่าว

สำหรับในประเทศฝรั่งเศสเจ้าหน้าที่ในการดำเนินการยึด อาัยดและขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ที่อยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งทางปกครองได้แจ้งแก่เจ้าพนักงานบังคับคดีแห่งที่เรียกว่า huissier de justice ซึ่งเป็นเอกชนผู้ประกอบวิชาชีพทางกฎหมายซึ่งรัฐมอบอำนาจให้ปฏิบัติหน้าที่เจ้าพนักงานในกระบวนการยุติธรรม โดยจะปฏิบัติงานในฐานะที่เป็นเจ้าพนักงานทางศาลและเป็นเจ้าพนักงานของรัฐบาลด้วย โดยได้รับแต่งตั้งจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม Huissier มีหน้าที่หลัก คือ การส่งเอกสารทางกฎหมายและมีอำนาจในการบังคับคดี เก็บรวบรวมและยึด อาัยดทรัพย์สิน ทำเอกสารทางกฎหมายเท่าที่จำเป็นแก่การปฏิบัติงานตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งและรัฐบัญญัติ ฉบับที่ 91 - 650 ลงวันที่ 9 กรกฎาคม ค.ศ. 1991 ว่าด้วยการปฏิรูปกระบวนการบังคับคดี<sup>42</sup>

แนวทางที่เหมาะสมจึงสมควรมีการกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานผู้ออกคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินเป็น "เจ้าพนักงานบังคับทางปกครอง" ได้เองและให้เป็นผู้รับผิดชอบของหน่วยงานนั้นว่าจะดำเนินการบังคับทางปกครองเองหรือมอบหมายให้เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานกลาง หรือเอกชนดำเนินการแทน อย่างไรก็ตามก็ดีเนื่องจากเอกชนที่จะเป็นเจ้าพนักงานบังคับทางปกครองจะมีอำนาจในการยึด อาัยดทรัพย์สินอันกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคลโดยตรง<sup>43</sup> แต่ยังคงมีปัญหว่าหน่วยงานของรัฐจะมอบอำนาจให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการยึด อาัยดและขายทอดตลาดทรัพย์สินแทนหน่วยงานทางปกครองได้หรือไม่ ดังนั้นเห็นว่สมควรที่จะมีการจัดตั้งองค์กรกลางในการดำเนินการเรื่องนี้ ซึ่งอาจเป็นหน่วยงานระดับกรม ในสังกัดกระทรวงการคลัง โดยถือว่าเป็นเจ้าหน้าที่อื่นผู้รับมอบอำนาจจากเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองให้ดำเนินการได้ตามมาตรา 56 วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539<sup>44</sup>

---

<sup>42</sup> ณัฏพรหม วงศ์ราษฎร์, การใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ของนายกรัฐมนตรี, หน้า 142 – 143.

<sup>43</sup> โกมล จิรสิทธิกุล, "แนวความคิดและทิศทางในการตรากฎหมายเกี่ยวกับการบังคับทางปกครอง", <http://web.krisdika.go.th/data/activity/act182.pdf>, 31 March 2013.

<sup>44</sup> กมลชัย รัตนสกาวงศ์, กฎหมายปกครอง, (พิมพ์ครั้งที่ 7, กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2545), หน้า 106,

### 5.2.3 ข้อจำกัดในการมอบอำนาจให้เอกชนเป็นผู้ปฏิบัติการยึด อาัยัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน

ในการดำเนินการยึด อาัยัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองที่เรียกให้ชำระเงินของเจ้าพนักงานท้องถิ่น ตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ที่กำหนดให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม จึงไม่มีการกำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าเจ้าหน้าที่จะมอบอำนาจให้เอกชนผู้ปฏิบัติการยึด อาัยัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินประสบปัญหาที่ว่าบุคลากร ไม่มีประสบการณ์และขาดความเชี่ยวชาญในการดำเนินการยึด อาัยัดและขายทอดตลาด ทรัพย์สิน จึงมีการหารือมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าเจ้าหน้าที่จะสามารถมอบอำนาจหรือว่าจ้างให้เอกชนดำเนินการการยึด อาัยัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน เพื่อบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองที่เรียกให้ชำระเงินได้หรือไม่

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้วินิจฉัยเกี่ยวกับกรณีการมอบอำนาจให้เอกชนดำเนินการยึด อาัยัดและขายทอดตลาดทรัพย์สิน ไว้ว่าขณะนี้ได้มีการแก้ไขประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ 22) พ.ศ. 2548 โดยแก้ไขมาตรา 1 (14) นิยามคำว่า "เจ้าพนักงานบังคับคดี" ในความหมายรวมถึงบุคคลที่ได้รับมอบหมายจากเจ้าพนักงานบังคับคดีให้ปฏิบัติการแทน และแก้ไขมาตรา 274 วรรคสี่ โดยกำหนดให้ในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานบังคับคดีมอบหมายให้บุคคลอื่นปฏิบัติการแทนก็ได้ ซึ่งทำให้เจ้าพนักงานบังคับคดีมีอำนาจมอบหมายให้เอกชนดำเนินการบังคับเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลได้ ซึ่งการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งดังกล่าวจึงมีประเด็นปัญหาว่า การอนุโลมนำบทบัญญัติในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับกับการยึด อาัยัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินตามมาตรา 1 (1) ประกอบมาตรา 278 วรรคสี่<sup>45</sup> แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ฉบับที่ 22 พ.ศ. 2548 ซึ่งคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการได้ให้ความเห็นไว้ในเรื่องเสรีที่ 94 - 95/2549 สรุปได้ว่า เนื่องจากผู้ปฏิบัติการตามคำสั่งยึดหรืออาัยัดหรือขายทอดตลาดทรัพย์สินเป็นเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติการตามมาตราการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติ

---

<sup>45</sup>ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 278 วรรคสี่ "ในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานบังคับคดีเจ้าพนักงานบังคับคดีจะมอบหมายให้บุคคลอื่นปฏิบัติการแทนก็ได้ ทั้งนี้ ตามคุณสมบัติ หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง"

วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มิใช่เป็นเจ้าพนักงานบังคับคดี ผู้ปฏิบัติงานตามหมาย  
บังคับของศาลตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ดังนั้นจึงอนุโลมให้นำบทบัญญัติใน  
ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับกับการยึดอายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สิน  
ตามมาตรา 1 (1)<sup>46</sup> ประกอบมาตรา 278 วรรคสี่แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง  
ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง  
(ฉบับที่ 22) พ.ศ. 2548 ได้

แม้ว่ามาตรา 1(14) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งประกอบ  
มาตรา 278 วรรคสี่ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งจะกำหนดเจ้าพนักงานบังคับคดี  
สามารถมอบหมายให้บุคคลอื่นปฏิบัติการแทนได้ก็ตาม แต่เมื่อผู้ที่ จะได้รับการคุ้มครองตาม  
กฎหมายในการปฏิบัติหน้าที่ต้องเป็นเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงที่จะต้องปฏิบัติการ  
ให้เป็นไปตามคำสั่งจึงจะเป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมาย การที่หน่วยงานเอกชนได้รับมอบอำนาจ  
ให้ปฏิบัติการยึดอายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินแทน จึงไม่มีผลทำให้เจ้าหน้าที่ของหน่วยงาน  
อื่นหรือเอกชน มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องปฏิบัติตามคำสั่งนั้นด้วยและจะไม่ได้รับความ  
คุ้มครองการปฏิบัติการโดย ประกอบกับผู้ปฏิบัติการตามคำสั่งยึดอายัดและขายทอดตลาด  
ทรัพย์สินเป็นเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติการตามมาตรการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติ  
ราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มิใช่เป็นเจ้าพนักงานบังคับคดีผู้ปฏิบัติการตามหมายบังคับคดี  
ของศาลตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง จึงไม่อาจมีการมอบหมายให้ผู้อื่นปฏิบัติ  
การยึดหรืออายัดหรือขายทอดตลาดทรัพย์สิน แทนได้<sup>47</sup>

---

<sup>46</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 1 "ในประมวลกฎหมายนี้  
ถ้าข้อความมิได้แสดงให้เห็นเป็นอย่างอื่น

(14) "เจ้าพนักงานบังคับคดี" หมายความว่า เจ้าพนักงานในสังกัดกรมบังคับคดี  
หรือพนักงานอื่นผู้มีอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ใช้อยู่ในอันที่จะปฏิบัติตามวิธีการ  
ที่บัญญัติไว้ในภาค 4 แห่งประมวลกฎหมายนี้ เพื่อคุ้มครองสิทธิของคู่ความในระหว่างการ  
พิจารณา หรือเพื่อบังคับตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง และให้ความหมายรวมถึงบุคคลที่ได้  
รับมอบหมายจากเจ้าพนักงานบังคับคดีให้ปฏิบัติการแทน"

<sup>47</sup> ปกรณ์ ยิงวรรณ, "ปัญหาการใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติ  
วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กรณีคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน", กฎหมาย  
ปกครอง, เล่มที่ 25, ตอนที่ 3, (2549), 50 – 51.

หากเจ้าพนักงานท้องถิ่นจะมอบหมายให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการยึด อายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองที่เรียกให้ชำระเงิน เอกชนผู้ที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นมอบหมายให้ดำเนินการแทนจึงไม่ได้รับการคุ้มครองดังเช่นเจ้าพนักงานบังคับคดี ดังนั้นเจ้าพนักงานท้องถิ่นจึงไม่อาจมอบหมายให้เอกชนหรือสำนักงานนายความดำเนินการแทนโดยให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายทั้งหมดได้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นผู้มีอำนาจในการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง โดยเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองมีอำนาจที่จะพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งหรือจะมอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่ซึ่งอยู่ใต้บังคับบัญชาหรือเจ้าหน้าที่อื่นเป็นผู้ดำเนินการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ก็ได้

ประเทศเยอรมนีหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการดำเนินการบังคับทางปกครองกรณีคำสั่งทางปกครองกำหนดให้ชำระเงิน แบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ

ประเภทที่ 1 หน่วยงานที่มีอำนาจบังคับการเฉพาะ

เป็น หน่วยงานภายในของกระทรวงต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองที่เป็นฐานในการบังคับการทางปกครองที่จัดตั้งขึ้นโดยความเห็นชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแห่งสหพันธ์รัฐ

ประเภทที่ 2 หน่วยงานที่มีอำนาจบังคับการทั่วไป

เป็นหน่วยงานที่มีอำนาจบังคับการของกระทรวงการคลังแห่งสหพันธ์รัฐทำหน้าที่เป็นหน่วยงานที่มีอำนาจบังคับการในกรณีที่หน่วยงานของรัฐมิได้จัดตั้งหน่วยงานที่มีอำนาจบังคับการเฉพาะไว้ เนื่องจากกระทรวงการคลังมีเจ้าหน้าที่บังคับทางปกครองตามประมวลรัษฎากรที่มีความเชี่ยวชาญอยู่แล้วจึงถูกกำหนดให้เป็นหน่วยงานกลาง

ประเทศฝรั่งเศสมีกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับทางปกครองที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการบังคับทางปกครองไว้ 2 ฉบับ คือ รัฐบัญญัติฉบับที่ 92 - 1476 ลงวันที่ 31 ธันวาคม ค.ศ. 1992 ซึ่งกำหนดให้คำสั่งเรียกให้ชำระเงินของหน่วยงานของรัฐที่มีค่าบังคับเทียบเท่าหมายบังคับคดีของศาล และรัฐบัญญัติฉบับที่ 91 - 650 ลงวันที่ 9 กรกฎาคม ค.ศ. 1991 ซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์ทั่วไปเกี่ยวกับการบังคับชำระหนี้ตามคำสั่งทางปกครองโดยเฉพาะการให้อำนาจสืบหาข้อมูล ตรวจสอบบัญชีธนาคาร ตรวจสอบสถานที่ของลูกหนี้แห่งค่าบังคับรวมทั้งการร้องขอให้ตำรวจให้ความช่วยเหลือในการบังคับทางปกครองได้

ในประเทศฝรั่งเศสหน่วยงานที่มีอำนาจบังคับทางปกครองมี 2 หน่วยงาน คือ เจ้าพนักงานบังคับคดีซึ่งเป็นเอกชนที่ประกอบวิชาชีพกฎหมายที่ได้รับมอบอำนาจจากรัฐให้ปฏิบัติหน้าที่ต่างๆ ในกระบวนการยุติธรรม และเจ้าพนักงานชำระหนี้ภาครัฐซึ่งเป็นข้าราชการสังกัดกรมบัญชีกลาง โดยผู้ที่ประกอบวิชาชีพเป็นเจ้าพนักงานบังคับคดีหรือรับราชการเข้าเป็นเจ้าพนักงานชำระหนี้ภาครัฐนั้นจะต้องผ่านการฝึกอบรมและการสอบคัดเลือกเพื่อเข้าตำแหน่งเหล่านี้โดยเฉพาะ

สำหรับกรณีเห็นว่าประเทศไทยเห็นว่าควรมีการบัญญัติกฎหมายที่เป็นกฎหมายกลางที่กำหนดหลักเกณฑ์ กระบวนการและขั้นตอนในการดำเนินการยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินตลอดจนเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการดำเนินการบังคับทางปกครองแทนหน่วยงานของรัฐให้ชัดเจนทำนองเดียวกับประเทศเยอรมนีและประเทศฝรั่งเศสที่กำหนดให้พนักงานอัยการมีอำนาจสั่งการให้เจ้าพนักงานบังคับคดีดำเนินการบังคับชำระหนี้ตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด ทั้งนี้ ในประเทศไทยเจ้าหน้าที่ที่จะมีอำนาจสั่งการควรจะเป็นพนักงานอัยการ และหน่วยงานที่มีอำนาจในการดำเนินการบังคับชำระหนี้ควรจะเป็นเจ้าพนักงานของกรมสรรพากรหรือเจ้าพนักงานบังคับคดี เมื่อมีการกำหนดหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจในการพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครองแล้วการมอบอำนาจให้เอกชนดำเนินการดังกล่าวจึงไม่มีความจำเป็นอีกต่อไป