

การนำมาตรการปรับมาใช้ในการบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครอง



วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชานิติศาสตร์

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2565

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

THE IMPLEMENTATION OF COERCIVE FINE AS AN ENFORCEMENT MEASURE FOR THE
EXECUTION OF A JUDGMENT OR ORDER OF
THE ADMINISTRATIVE COURT



A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Laws in Laws
FACULTY OF LAW
Chulalongkorn University
Academic Year 2022
Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อวิทยานิพนธ์	การนำมาตรการปรับมาใช้ในการบังคับคดีตามคำพิพากษา หรือคำสั่งของศาลปกครอง
โดย	น.ส.ณัฐธิดา เทพรัักษ์
สาขาวิชา	นิติศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก	รองศาสตราจารย์ ดร.มานิตย์ จุ่มปา

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้รับวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

.....	คณบดีคณะนิติศาสตร์
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ปาริณา ศรีวินิชย์)	
คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์	ประธานกรรมการ
.....	
(ดร.มานิตย์ วงศ์เสรี)	
.....	อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก
(รองศาสตราจารย์ ดร.มานิตย์ จุ่มปา)	
.....	กรรมการ
(ศาสตราจารย์ ดร.ศุภลักษณ์ พินิจภูวดล)	

CHULALONGKORN UNIVERSITY

ณัฐธิดา เทพรักษ์ : การนำมาตรการปรับมาใช้ในการบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครอง . (THE IMPLEMENTATION OF COERCIVE FINE AS AN ENFORCEMENT MEASURE FOR THE EXECUTION OF A JUDGMENT OR ORDER OF THE ADMINISTRATIVE COURT) อ.ที่ปรึกษาหลัก : รศ. ดร.มานิตย์ จุมปา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งศึกษาถึงหลักเกณฑ์การนำมาตรการปรับมาใช้ในการบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครอง เป็นบทบัญญัติตามมาตรา 75/4 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2559 ประกอบระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการปรับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีได้ปฏิบัติตามคำสั่งของศาลปกครองให้ถูกต้องครบถ้วนหรือปฏิบัติล่าช้าเกินสมควร พ.ศ. 2560 โดยได้นำบทบัญญัติเรื่องมาตรการปรับที่ปรากฏในกฎหมายต่างประเทศมาศึกษาเปรียบเทียบ วิเคราะห์ และนำมาพัฒนาบทบัญญัติต่างๆ เพื่อให้การนำมาตรการปรับมีประสิทธิภาพมากขึ้น

จากการศึกษาพบว่า บทบัญญัติเรื่องผู้มีสิทธิร้องขอใช้มาตรการปรับตามข้อ 4 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการปรับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีได้ปฏิบัติตามคำสั่งของศาลปกครองให้ถูกต้องครบถ้วนหรือปฏิบัติล่าช้าเกินสมควร พ.ศ. 2560 กำหนดไว้ว่าผู้มีสิทธิร้องขอใช้มาตรการปรับได้มีเพียงคู่กรณี แต่ไม่ได้บัญญัติเพื่อให้คำนิยามว่า คู่กรณีหมายถึงผู้ใดบ้าง อีกทั้งไม่ได้มีบทบัญญัติที่ให้อำนาจศาลในการเรียกค่าปรับซ้ำได้ หากยังไม่มีการปฏิบัติตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครอง

ผู้เขียนจึงขอเสนอแนวทางการเพิ่มเติมบทบัญญัติบางประการในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการปรับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีได้ปฏิบัติตามคำสั่งของศาลปกครองให้ถูกต้องครบถ้วนหรือปฏิบัติล่าช้าเกินสมควร พ.ศ. 2560 โดยเพิ่มเติมนิยามคำว่า คู่กรณี และเพิ่มเติมบทบัญญัติที่ให้อำนาจศาลในการเรียกค่าปรับซ้ำได้ในกรณีที่ศาลมีคำสั่งให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐชำระค่าปรับต่อศาล แต่ความปรากฏต่อศาลว่า ยังมีได้ปฏิบัติตามคำสั่งของศาลปกครองให้ถูกต้องครบถ้วน ให้ศาลมีอำนาจสั่งปรับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวทุกหกสิบวันนับแต่วันที่ได้มีการชำระค่าปรับ จนกว่าจะมีการปฏิบัติตามคำสั่ง ทั้งนี้ เพื่อให้บทบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการนำมาตรการปรับมาใช้ในการบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองไทยมีความชัดเจนและเป็นเครื่องมือสำคัญเพื่อให้การบังคับคดีเป็นไปตามวัตถุประสงค์และอำนวยความสะดวกโดยแท้จริง

สาขาวิชา นิติศาสตร์
ปีการศึกษา 2565

ลายมือชื่อนิสิต
ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาหลัก

6185991734 : MAJOR LAWS

KEYWORD: coercive fine, enforcement, execution, Administrative Court

Nutthida Theparak : THE IMPLEMENTATION OF COERCIVE FINE AS AN ENFORCEMENT MEASURE FOR THE EXECUTION OF A JUDGMENT OR ORDER OF THE ADMINISTRATIVE COURT. Advisor: Assoc. Prof. MANIT JUMPA, Ph.D.

This thesis aims to study the criteria of the implementation of coercive fine as an enforcement measure for the execution of a judgment or order of the Administrative Court, which is a provision under section 75/4 of the Act on Establishment of Administrative Courts and Administrative Court Procedure, B.E. 2542 (1999), is added by section 7 of the Act on Establishment of Administrative Courts and Administrative Court Procedure (No.8), B.E. 2559 (2016) and the Rule of the General Assembly of Judges of the Supreme Administrative Court on the rules, procedure and conditions for the implementation of coercive fine as an administrative agency or state official fails to comply with the decree of the Administrative Courts correctly and completely, or performs thereof with unreasonable delay, B.E. 2560 (2017) by applying the provisions on regulations concerning implementation the coercive fine appearing in foreign laws to study, compare, analyze and develop various provisions to make the use of coercive fine more effective.

According to the study, in clause 4 of the aforementioned rule, it stipulates that there are only party who have files an application that an administrative agency or state official fails to comply with the decree of the Administrative Courts correctly and completely, or performs thereof with unreasonable delay but does not provide a definition of term "party" In addition, no provision authorizes the court to claim a coercive fine may be repeatedly if the judgment or order of the Administrative Court has not been complied with.

As a result, the author proposes amendments to certain provisions in of the aforementioned rule, should include a definition of the term "party" and added a provision that gives the court the power to claim repeated fines, If the judgment or order of the court has not been complied with by the time limit, an administrative agency or state official shall pay coercive fine every sixty days, until the judgment or order of the court has been complied with. These amendment to certain provisions of the implementation of coercive fine as an enforcement measure for the execution of a judgment or order of the Administrative Court would become clearer and more effective, becoming an essential measure to ensure the execution of judgment or order of the Administrative Court and fostering justice within our society.

Field of Study: Laws

Student's Signature

Academic Year: 2022

Advisor's Signature

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงได้ด้วยความรู้และความอนุเคราะห์จากบุคคลหลายท่าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งท่านรองศาสตราจารย์ ดร.มานิตย์ จุมปา ที่ให้ความกรุณาต้อนรับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ของข้าพเจ้า ซึ่งท่านอาจารย์ได้สละเวลาอันมีค่าให้คำปรึกษาด้านงานเขียน ตลอดจนให้ข้อคิดและคำแนะนำต่างๆ ในการเรียนปริญญาโท ทั้งท่านอาจารย์เมตตาช่วยเหลือข้าพเจ้าให้ผ่านพ้นช่วงเวลาอันยากลำบากและแก้ไขสถานการณ์จนสำเร็จ ลุล่วงมาโดยตลอดตั้งแต่เริ่มเรียนจนจบการศึกษา ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณท่านอาจารย์เป็นอย่างสูง

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ ท่าน ดร.มานิตย์ วงศ์เสรี ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองสูงสุด ที่ให้ความกรุณาต้อนรับเป็นประธานสอบวิทยานิพนธ์ ท่านกรุณาให้ความรู้ คำแนะนำและข้อคิดเพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงวิทยานิพนธ์ให้สมบูรณ์มากยิ่งขึ้น ตลอดจนให้คำปรึกษาและเมตตาช่วยเหลือข้าพเจ้ามาโดยตลอด อีกทั้งขอกราบขอบพระคุณท่านศาสตราจารย์ ดร.ศุภลักษณ์ พินิจภูวดล ที่ให้ความเมตตาช่วยเหลือรับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และช่วยอ่านงานเขียนของข้าพเจ้าในช่วงระยะเวลาที่ค่อนข้างจำกัด ทั้งให้คำปรึกษาและคำแนะนำเพื่อเป็นแนวทางในการปรับปรุงงานเขียนให้สมบูรณ์มากขึ้น ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ ท่าน ดร.ฤทัย หงส์สิริ ตุลาการศาลปกครองสูงสุด ช่วยทำงานชั่วคราวในตำแหน่งตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองสูงสุด ที่กรุณาให้คำแนะนำในงานเขียนของข้าพเจ้าด้วย

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณท่านวิลาวัณย์ ฮ่องส่งเสียง ตุลาการศาลปกครองพิษณุโลก ซึ่งเป็นตุลาการท่านแรกที่มีโอกาสปฏิบัติหน้าที่ช่วยงานคดี ซึ่งท่านสนับสนุนและผลักดันให้ผู้เขียนเข้าศึกษาในระดับปริญญาโท ตลอดจนให้คำแนะนำและเป็นกำลังใจให้ผู้เขียนเสมอมา

นอกจากนี้ ผู้เขียนขอขอบคุณเพื่อนๆ และน้องๆ สาขากฎหมายมหาชนที่ให้ความช่วยเหลือด้านการเรียนแก่ผู้เขียน ให้กำลังใจและความสนุกสนานแก่กัน ทำให้ช่วงเวลาการเรียนปริญญาโทเป็นช่วงเวลาดีๆ ในความทรงจำเสมอ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเพื่อนในทีมอาจารย์ที่ปรึกษาเดียวกัน ขอขอบคุณที่ช่วยเหลือและอยู่เคียงข้างกันในทุกช่วงเวลา และขอขอบคุณเพื่อนๆ พี่ๆ ที่ศาลปกครองที่พร้อมให้ความช่วยเหลือในทุกด้านให้กำลังใจผู้เขียนตลอดช่วงเวลาการเรียนที่ผ่านมา และขอขอบคุณเจ้าหน้าที่ห้องหลักสูตรนิติศาสตร์มหาบัณฑิตที่ให้การช่วยเหลือและคอยประสานงานจนสำเร็จ ลุล่วง

ท้ายที่สุดนี้ ผู้เขียนขอขอบพระคุณแรงใจสำคัญจากครอบครัว คุณพ่อคุณแม่ผู้เป็นทุกสิ่งทุกอย่างของลูก ผู้สนับสนุนหลักในการเรียนตั้งแต่เด็กจนโต และไม่ว่าลูกจะทำอะไรก็ตาม ท่านทั้งสองคอยเป็นกำลังใจ ให้ความรักให้คำปรึกษาและเชื่อมั่นในลูกคนนี้เสมอ อากงและอาโกวที่สนับสนุนและเป็นแบบอย่างให้หลานรู้ว่าถ้าเราขยันและอดทนวันหนึ่งเราก็จะสำเร็จได้ น้องชายและน้องสาวก็เป็นส่วนหนึ่งที่คอยให้การสนับสนุน ถามเถิดให้ความช่วยเหลือให้กำลังใจที่สม่ำเสมอมาโดยตลอด

ณัฐธิดา เทพรักษ์

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ค
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	ง
กิตติกรรมประกาศ.....	จ
สารบัญ.....	ฉ
สารบัญตาราง.....	ช
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา	9
1.3 ขอบเขตของการศึกษา	9
1.4 สมมติฐานของการศึกษา	9
1.5 วิธีการศึกษา.....	10
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา	10
บทที่ 2 แนวคิด ทฤษฎีและหลักการเกี่ยวกับการบังคับคดีปกครองในประเทศไทย.....	11
2.1 หลักกฎหมายปกครองที่เกี่ยวข้องกับการบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครอง	11
2.1.1 หลักนิติรัฐ.....	11
2.1.1.1 ความหมายของหลักนิติรัฐ.....	11
2.1.1.2 องค์ประกอบของหลักนิติรัฐ.....	12
2.1.2 หลักความศักดิ์สิทธิ์แห่งคำพิพากษา.....	13
2.1.3 หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง	14
2.1.4 หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ.....	19

2.1.5	หลักความได้สัดส่วนหรือหลักความพอสมควรแก่เหตุ.....	21
2.1.6	หลักการแบ่งแยกอำนาจ.....	22
2.2	ระบบศาลและการดำเนินคดีปกครอง.....	23
2.2.1.	ระบบศาล.....	23
2.2.2.	การดำเนินคดีปกครอง.....	25
2.2.2.1	ประเภทของคดีปกครอง.....	25
2.2.2.2	คำพิพากษาของศาลปกครอง.....	29
2.2.2.2.1	ส่วนประกอบของคำพิพากษา.....	29
2.2.2.2.2	ข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทางหรือวิธีการดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษา.....	31
2.2.2.3	ลักษณะคำบังคับของศาลปกครอง.....	32
2.2.3	วิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา.....	39
2.2.3.1	การขู่ว่าการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง.....	39
2.2.3.1.1	การขู่ว่าการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง ...	40
2.2.3.1.2	คำสั่งศาลเกี่ยวกับการขู่ว่าการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง.....	40
2.2.3.2	การบรรเทาทุกข์ชั่วคราว.....	44
2.3	การบังคับคดีปกครอง.....	47
2.3.1	แนวคิดและหลักการทั่วไปเกี่ยวกับการบังคับคดีปกครอง.....	47
2.3.2.	การออกคำบังคับ.....	47
2.3.2.1	กรณีศาลกำหนดคำบังคับให้เพิกถอนกฎ.....	48
2.3.2.2	กรณีศาลกำหนดคำบังคับให้เพิกถอนคำสั่งโดยไม่มีข้อสังเกต.....	49
2.3.2.3	กรณีศาลกำหนดคำบังคับให้เพิกถอนคำสั่งโดยมีข้อสังเกต.....	50

2.3.2.4	กรณีศาลกำหนดค่าบังคับสั่งห้ามการกระทำทั้งหมดหรือบางส่วน	50
2.3.2.5	กรณีศาลกำหนดค่าบังคับให้หัวหน้าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ปฏิบัติตามหน้าที่.....	52
2.3.2.6	กรณีศาลกำหนดค่าบังคับสั่งให้ใช้เงิน.....	53
2.3.2.7	กรณีศาลกำหนดค่าบังคับให้ส่งมอบทรัพย์สิน	55
2.3.2.8	กรณีศาลกำหนดค่าบังคับให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ	56
2.3.2.9	กรณีศาลกำหนดค่าบังคับให้ถือปฏิบัติต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลที่เกี่ยวข้อง ตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (4) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธี พิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542	57
2.3.2.10	กรณีศาลกำหนดค่าบังคับให้บุคคลกระทำการหรือละเว้นกระทำการอย่างหนึ่ง อย่างใดเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (5) แห่ง พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ...	58
2.3.3	ขั้นตอนการดำเนินการบังคับคดีปกครองเพื่อให้เป็นไปตามคำพิพากษา	59
	หรือคำสั่งของศาล	59
2.3.4	การบังคับคดีปกครองก่อนพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและ	61
	วิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2559 มีผลใช้บังคับ	61
2.3.5	การบังคับคดีปกครองภายหลังพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง.....	62
	และวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2559 มีผลใช้บังคับ.....	62
2.4	มาตรการเพื่อให้คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองมีผลบังคับ	64
2.4.1	มาตรการลงโทษทางวินัย.....	64
2.4.2	มาตรการปรับ.....	65
2.5	การนำมาตรการปรับมาใช้ในการบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครอง	65
	ในประเทศไทย.....	65

บทที่ 3 การนำมาตรการปรับมาใช้ในการบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองใน ระบบกฎหมายต่างประเทศ	83
3.1 การนำมาตรการปรับมาใช้ในการบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองใน ประเทศสเปน	83
3.1.1 ระบบศาลและการดำเนินคดีปกครอง	83
3.1.1.1 ระบบศาล	83
3.1.1.2 การดำเนินคดีปกครอง.....	84
3.1.1.2.1 อำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครอง....	84
3.1.1.2.2 การออกคำสั่ง.....	85
3.1.2 การบังคับคดีของศาลปกครอง	87
3.1.3 ขั้นตอนในการบังคับคดีปกครอง	88
3.1.3.1 บทบัญญัติทั่วไป.....	88
3.1.3.2 บทบัญญัติที่ให้ศาลมีอำนาจกำหนดคำสั่งอย่างใดอย่างหนึ่ง	90
3.1.4 มาตรการเพื่อให้คำพิพากษามีผลบังคับ	91
3.1.4.1 มาตรการเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางอาญา	91
3.1.4.2 มาตรการปรับ	91
3.1.5 การนำมาตรการปรับมาใช้ในการบังคับคดีเพื่อให้เป็นไปตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง	92
3.1.5.1 ลักษณะทางกายภาพของค่าปรับจากการไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษา.....	92
3.1.5.2 บทบัญญัติทางกฎหมายที่รองรับในการนำมาตรการปรับมาใช้ในการบังคับคดี ตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง.....	92
3.1.5.3 กระบวนการกำหนดค่าปรับจากการไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษา.....	93
3.1.5.4 ตัวอย่างการนำมาตรการปรับมาใช้ในการบังคับคดีเพื่อให้เป็นไปตามคำพิพากษา...94	
3.2 การนำมาตรการปรับมาใช้ในการบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองใน ประเทศฝรั่งเศส.....	96

3.2.1 ระบบศาลและการดำเนินคดีปกครอง	96
3.2.1.1 ระบบศาล	96
3.2.1.2 การดำเนินคดีปกครอง.....	97
3.2.1.2.1 ประเภทของคดีปกครอง.....	97
3.2.1.2.2 คำพิพากษาของศาลปกครองฝรั่งเศส.....	99
3.2.1.2.3 การออกคำสั่ง.....	100
3.2.2 การบังคับคดีปกครองในประเทศฝรั่งเศส	101
3.2.3 ขั้นตอนในการบังคับคดีปกครอง.....	103
3.2.3.1 วิธีการในการปฏิบัติตามคำพิพากษากรณีปกติ.....	103
3.2.3.2 วิธีการในการปฏิบัติตามคำพิพากษากรณีพิเศษ	103
3.2.4 มาตรการเพื่อให้คำพิพากษามีผลบังคับ.....	104
3.2.4.1 การสั่งให้กระทำการตามคำพิพากษา (Injonction d'exécution)	104
3.2.4.2 มาตรการปรับ	106
3.2.5 การนำมาตรการปรับมาใช้ในการบังคับคดีเพื่อให้เป็นไปตามคำพิพากษา.....	106
3.2.5.1 ข้อความคิดทั่วไปเกี่ยวกับมาตรการปรับ.....	106
3.2.5.2 การร้องขอมาตรการปรับ.....	107
3.2.5.3 กระบวนการพิจารณามาตรการปรับ.....	108
3.2.5.4 หลักเกณฑ์การกำหนดค่าปรับ	109
3.3 การนำมาตรการปรับมาใช้ในการบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองใน ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี	110
3.3.1 ระบบศาลและการดำเนินคดีปกครอง	110
3.3.1.1 ระบบศาล.....	110
3.3.1.2 การดำเนินคดีปกครอง.....	114

3.3.1.2.1	ประเภทของคดีปกครองเยอรมันและการพิพากษาคดี ปกครองเยอรมัน.....	114
3.3.1.2.2	คำพิพากษาและคำสั่งของศาล.....	122
3.3.2	การบังคับคดีปกครองในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี.....	125
3.3.2.1	ข้อความคิดทั่วไปเกี่ยวกับการบังคับคดีปกครอง	126
3.3.2.2	ประเภทของการบังคับคดี.....	129
3.3.3	มาตรการเพื่อให้คำพิพากษามีผลบังคับ.....	131
3.3.3.1	บทบัญญัติเรื่องมาตรการปรับ.....	132
3.3.3.2	ขอบเขตการนำมาตรการปรับมาใช้บังคับกับหน่วยงานทางปกครองที่มีได้ปฏิบัติ ตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครอง	132
3.3.3.3	ศาลที่มีอำนาจในการบังคับคดีและกระบวนการบังคับคดี (Vollstreckungsgericht, Vollstreckungsverfahren).....	136
3.3.3.4	กระบวนการพิจารณาค่าปรับ	137
3.3.3.5	ผู้มีหน้าที่ต้องเสียค่าปรับ	138
3.3.3.6	หลักเกณฑ์ในการกำหนดค่าปรับ	139
บทที่ 4	บทวิเคราะห์การนำมาตรการปรับมาใช้ในการบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล ปกครองในประเทศไทยกับกฎหมายต่างประเทศ.....	144
4.1	บทบัญญัติทางกฎหมายในการนำมาตรการปรับมาใช้ในการบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือ คำสั่งของศาลปกครอง.....	144
4.1.1	ผู้มีสิทธิร้องขอใช้มาตรการปรับ.....	145
4.1.2	วิเคราะห์หลักเกณฑ์การกำหนดค่าปรับ	149
4.1.3	วิเคราะห์ผู้มีหน้าที่ต้องจ่ายค่าปรับ	153
4.1.4	วิเคราะห์หลักเกณฑ์การกำหนดค่าปรับให้โอนแก่ผู้ใด	156
4.2	การติดตามผลภายหลังที่ศาลปกครองออกคำสั่งปรับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ	157

บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	161
5.1 สรุป	161
5.2 ข้อเสนอแนะ	164
บรรณานุกรม.....	168
ประวัติผู้เขียน.....	175



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 1 บทบัญญัติทางกฎหมายที่รองรับการนำมาตรการปรับมาใช้	140
ตารางที่ 2 ผู้มีสิทธิร้องขอมาตรการปรับ.....	140
ตารางที่ 3 หลักเกณฑ์การกำหนดค่าปรับ	141
ตารางที่ 4 การลงโทษปรับเจ้าหน้าที่ที่ไม่ดำเนินการบังคับคดีให้เป็นไปตามคำพิพากษา	142
ตารางที่ 5 ผู้มีหน้าที่เสียค่าปรับ.....	142
ตารางที่ 6 เงินค่าปรับโอนให้กับผู้ใด.....	143
ตารางที่ 7 ตารางเปรียบเทียบการเสนอแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการนำมาตรการปรับ มาใช้ในการบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครอง	166

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ศาลปกครองเป็นองค์กรที่มีความสำคัญและมีประวัติความเป็นมาอันยาวนานที่ทำหน้าที่พิจารณาข้อพิพาททางปกครองและอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน ซึ่งถือกำเนิดอยู่ในหลายประเทศ โดยแต่ละประเทศก็มีระบบศาลที่ต่างกัน เช่น ประเทศสเปนใช้ระบบศาลเดี่ยว ประกอบด้วยศาลชั้นต้นหรือศาลชำนาญพิเศษต่างๆ ศาลอุทธรณ์ และศาลฎีกาเป็นศาลสูงสุด¹ ซึ่งในแต่ละศาลจะมีแผนกคดีปกครองอยู่ ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี เป็นประเทศที่ใช้ระบบศาลคู่ ซึ่งแบ่งศาลปกครองออกเป็น 3 ชั้น ได้แก่ ศาลปกครองชั้นต้น ศาลปกครองชั้นสูงแห่งมลรัฐ และศาลปกครองแห่งสหพันธ์รัฐ ซึ่งถือเป็นศาลปกครองสูงสุด ส่วนประเทศฝรั่งเศสมีองค์กรสำคัญที่ถือเป็นรากฐานในการพัฒนาขึ้นมาเป็นระบบศาลปกครอง คือ สภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ หรือ เคาน์ซิลออฟสเตต (Council of State) ซึ่งปัจจุบันมีบทบาทสำคัญ 2 ด้าน กล่าวคือ เป็นที่ปรึกษากฎหมายของรัฐบาลและพิจารณาพิพากษาคดีปกครองในฐานะองค์กรตุลาการ โดยอาจกล่าวได้ว่า ประเทศฝรั่งเศสเป็นต้นแบบของการกำเนิดศาลปกครอง²

เมื่อองค์กรศาลปกครองเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง หากศาลมีคำพิพากษาเช่นใดแล้ว คู่กรณีก็มีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามคำบังคับที่ศาลกำหนดขึ้น เพื่อให้เป็นไปตาม “หลักความศักดิ์สิทธิ์ของคำพิพากษา (Res Judicata)”³ ซึ่งเป็นหลักกฎหมายทั่วไปและเป็นหลักเกณฑ์ที่มีความสำคัญของกฎหมายวิธีพิจารณาความ เมื่อศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเช่นใดแล้ว คู่กรณีและบุคคลที่เกี่ยวข้องจำต้องผูกพันตามและเคารพในคำตัดสินนั้น⁴ ซึ่งในระยะแรกเริ่มยังไม่มีปัญหาในการปฏิบัติตามคำพิพากษามากนัก เช่นในประเทศ

¹ ปาลีรัฐ ศีวีวรรณพฤษ์ คติพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบของรัฐ : ควรเป็นอำนาจของศาลใด? from: <http://public-law.net/publaw/view.aspx?id=1810>.

² บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, "ความเป็นมาของระบบศาลเดี่ยวในอังกฤษและระบบศาลคู่ในฝรั่งเศส," วารสารตุลาการ (พฤษภาคม – มิถุนายน 2537): หน้า 1.

³ State University Of IOWA Res Judicata in Federal Administrative Law[Online]. from: [https://heinonline.org/HOL/Page?handle=hein.journals/ilr39&id=312&collection=journals&index=\[2020, Feb 29\]](https://heinonline.org/HOL/Page?handle=hein.journals/ilr39&id=312&collection=journals&index=[2020, Feb 29])

⁴ เอกสิทธิ์ จันทะมา, "ศาลปกครองฝรั่งเศสกับมาตรการบังคับให้เป็นไปตามคำพิพากษา," ใน รายงานผลโครงการพัฒนาตุลาการศาลปกครองด้านสิ่งแวดล้อม ปี 2556: วิธีพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม (กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง), หน้า 182.

สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี เมื่อศาลมีคำพิพากษาเช่นใดแล้ว หน่วยงานทางปกครองซึ่งต้องปฏิบัติตามคำพิพากษาก็ยินยอมและพร้อมที่จะปฏิบัติตามคำพิพากษาเสมอ เนื่องจากคดีส่วนใหญ่เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง เมื่อศาลมีคำพิพากษาแล้ว คำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นวัตถุแห่งคดีจะสิ้นผลทันทีไม่จำเป็นต้องมีการบังคับคดีอีกต่อไป อีกทั้งหน่วยงานทางปกครองให้ความเคารพในการปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลและมีความพร้อมที่จะปฏิบัติตามคำพิพากษา แต่หากหน่วยงานทางปกครองไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลแล้ว จะมีการนำมาตรการปรับมาใช้⁵

อย่างไรก็ตาม หากศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเช่นใดแล้ว คู่กรณีจำเป็นต้องปฏิบัติตามคำพิพากษาหรือคำสั่งเช่นว่านั้น ซึ่งในบางประเทศ เช่น ประเทศสเปนยังพบปัญหาในการปฏิบัติตามคำพิพากษาของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาด้านงบประมาณหรือความสามารถที่จะปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาล ดังนั้น เพื่อให้การปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลบรรลุผล ประเทศสเปนจึงบัญญัติเรื่องการบังคับคดีไว้ในมาตรา 117 ข้อ 3 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสเปน ค.ศ. 1978⁶ มาตรา 17 ข้อ 2 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยอำนาจตุลาการ ค.ศ. 1985⁷ หมวดที่ 4 มาตรา 103 ถึงมาตรา 113 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีปกครอง ค.ศ. 1998 และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง⁸ ซึ่งหากปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติล่าช้า ศาลมีอำนาจออกมาตรการที่จำเป็น

⁵ สำนักบังคับคดีปกครอง สำนักงานศาลปกครอง, การบังคับคดีปกครองของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี, รายงานการศึกษาตุลาการของคณะกรรมการกำหนดนโยบาย ทิศทาง และการพัฒนาระบบงานด้านการบังคับคดีปกครอง ณ ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี, (2557), หน้า 69-70.

⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสเปน ค.ศ. 1978 ฉบับแปลเป็นภาษาไทยใน การบังคับคดีปกครองและการใช้มาตรการปรับในคดีปกครองของราชอาณาจักรสเปน แปลโดย โรม ทีปะปาล

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสเปน ค.ศ. 1978 มาตรา 117 ข้อ 3 บัญญัติว่า

“มาตรา 117 ข้อ 3 อำนาจในการดำเนินกระบวนการพิจารณา พิพากษา และบังคับให้เป็นไปตามคำพิพากษาเป็นอำนาจของผู้พิพากษาและศาลตามที่ได้บัญญัติไว้ในกฎหมายภายใต้อำนาจหน้าที่และวิธีการตามที่ได้บัญญัติไว้ในกฎหมายนั้น”

⁷ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยอำนาจตุลาการ ค.ศ. 1985 ฉบับแปลเป็นภาษาไทยใน การบังคับคดีปกครองและการใช้มาตรการปรับในคดีปกครองของราชอาณาจักรสเปน แปลโดย โรม ทีปะปาล

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยอำนาจตุลาการ ค.ศ. 1985 มาตรา 17 ข้อ 2 บัญญัติว่า

“มาตรา 17 ข้อ 2 หน่วยงานทางปกครอง เจ้าหน้าที่ของรัฐ องค์กรของรัฐ องค์กรของเอกชนและบุคคลทั่วไปต้องเคารพและดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลที่ถึงที่สุด ภายใต้บทบัญญัติของกฎหมาย

⁸ สำนักบังคับคดีปกครอง สำนักงานศาลปกครอง, การบังคับคดีปกครองและการใช้มาตรการปรับในคดีปกครองของราชอาณาจักรสเปน, รายงานการศึกษาตุลาการของคณะกรรมการกำหนดนโยบาย ทิศทาง และการพัฒนาระบบงานด้านการบังคับคดีปกครอง ณ ราชอาณาจักรสเปน, (2557), หน้า 82.

เช่น มาตรการปรับ มาตรการเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางอาญา หรือศาลอาจใช้ทั้งสองมาตรการร่วมกันก็ได้ ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงในแต่ละคดี หรือในประเทศฝรั่งเศส ศาลปกครองจะมีอำนาจสั่งให้ปฏิบัติ ตามคำพิพากษา 2 ประการ ได้แก่ การสั่งให้กระทำการตามคำพิพากษา หรือการสั่งปรับ ซึ่งการ สั่งปรับนั้นได้มีการตราบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับมาตรการปรับขึ้นเพื่อให้คำพิพากษาของ ศาลปกครองมีผลอย่างแท้จริง⁹ ซึ่งนำมาใช้เป็นครั้งแรกโดยการตรารัฐบัญญัติเลขที่ 80-539 ลงวันที่ 16 กรกฎาคม 1980 เพื่อกำหนดค่าปรับในกรณีที่ไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษา¹⁰ โดยกำหนดว่า คำพิพากษาที่ให้หน่วยงานของรัฐชดใช้เงิน หากหน่วยงานของรัฐมิได้ปฏิบัติตาม สภาแห่งรัฐสามารถ สั่งให้หน่วยงานของรัฐจ่ายเงินจำนวนหนึ่งสำหรับวันที่ล่าช้าในการปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลได้ และต่อมาได้มีการตรารัฐบัญญัติเลขที่ 95-125 ลงวันที่ 8 กุมภาพันธ์ 1995 โดยกำหนดให้ ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดมาตรการปรับได้ หากฝ่ายปกครองไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษา หลังจากนั้น ได้มีการบัญญัติไว้ในมาตรา L. 911-4 ถึงมาตรา L. 911-8 และมาตรา R. 931-3 ถึงมาตรา R. 931-9 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความปกครอง (Code de justice administrative หรือ CJA) ส่วนประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีนั้น มีการบัญญัติเรื่องมาตรการปรับไว้ในมาตรา 172 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความปกครอง (VwGO) ปี ค.ศ. 1960

โดยในส่วนของประเทศไทยนั้น นับแต่ได้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เพื่อเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบ ความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองและมีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง ซึ่งโดยทั่วไปแล้วคดีปกครองมีลักษณะพิเศษต่างจากคดีแพ่ง¹¹ กล่าวคือ เป็นคดีพิพาทระหว่าง หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกันเอง ซึ่งเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ กระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใด คดีพิพาท เกี่ยวกับการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้า เกินสมควร คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่น คดีพิพาทเกี่ยวกับ

⁹ เอกสิทธิ์ จันตะมา, "ศาลปกครองฝรั่งเศสกับมาตรการบังคับให้เป็นไปตามคำพิพากษา," ใน รายงานผล โครงการพัฒนาตุลาการศาลปกครองด้านสิ่งแวดล้อม ปี 2556: วิธีพิจารณาความปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม, (กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง, 2557), หน้า 189.

¹⁰ สุคนธา ศรีภิรมย์, "การบังคับคดีของศาลปกครองฝรั่งเศส," ใน รายงานผลโครงการพัฒนาตุลาการศาล ปกครองด้านสิ่งแวดล้อม ปี 2556: วิธีพิจารณาความปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม (กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง, 2557), หน้า 154.

¹¹ ชาญชัย แสงวงศ์, คำอธิบายกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาความปกครอง, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2555), หน้า 92.

สัญญาทางปกครอง คดีพิพาทที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด และคดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง¹²

ในการพิพากษาคดีของศาลปกครองนั้น ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดค่าบังคับโดยเพิกถอนกฎ หรือคำสั่ง หรือสั่งห้ามการกระทำทั้งหมดหรือบางส่วน หรือสั่งให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติตามหน้าที่ภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด สั่งให้ใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สิน หรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการใดๆ และสั่งให้ถือปฏิบัติต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ทั้งนี้ ตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เมื่อศาลออกคำสั่งให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติตามคำพิพากษา หรือคำสั่งเช่นใดแล้ว หากเป็นกรณีที่ศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้เพิกถอนกฎ ให้มีการประกาศผลแห่งคำพิพากษาดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษา โดยให้การประกาศดังกล่าวมีผลเป็นการเพิกถอนกฎ¹³ และกรณีที่ศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้เพิกถอนคำสั่ง คำพิพากษาของศาลจะมีสภาพเป็นคำสั่ง

¹² พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “มาตรา 9 วรรคหนึ่ง ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้นหรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

(2) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(4) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

(5) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด

(6) คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง”

¹³ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 72 วรรคสาม บัญญัติว่า

“มาตรา 72 วรรคสาม ในกรณีที่ศาลปกครองมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้เพิกถอนกฎ ให้มีการประกาศผลแห่งคำพิพากษาดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษา และให้การประกาศดังกล่าวมีผลเป็นการเพิกถอนกฎนั้น”

โดยไม่จำเป็นต้องมีการบังคับคดี¹⁴ แต่หากคำพิพากษาดังกล่าวมีข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทางหรือวิธีการดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษามาตรา 68 วรรคหนึ่ง (8) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 สำนักบังคับคดีปกครองต้องติดตามว่า หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้มีการดำเนินการตามข้อสังเกตดังกล่าวแล้วหรือไม่ และต้องรายงานให้ศาลทราบ¹⁵ แต่หากเป็นกรณีที่ศาลมีคำพิพากษาให้ใช้เงินหรือให้ส่งมอบทรัพย์สิน หรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ ต้องมีการดำเนินการบังคับคดีให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาลปกครอง โดยที่การบังคับคดีปกครองเป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับ “ประสิทธิผล” ของการมีศาลปกครอง เมื่อศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งไปแล้ว ไม่ว่าจะคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นจะได้มีการวางหลักกฎหมายหรือแนวบรรทัดฐานในการปฏิบัติราชการที่มีคุณภาพเพียงใดก็ตาม หากคู่กรณีไม่ยอมปฏิบัติตามคำพิพากษาก็เท่ากับว่าสิ่งที่ศาลปกครองได้ตัดสินไปไม่บรรลุผล แต่หากมีการติดตามและบังคับให้คู่กรณีปฏิบัติตามคำพิพากษาปฏิบัติตามคำสั่งอย่างถูกต้องครบถ้วนก็จะทำให้ศาลปกครองบรรลุเจตนารมณ์ในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและปกป้องประโยชน์ส่วนรวมให้ได้คุณภาพกัน¹⁶ อย่างไรก็ตาม หากปรากฏว่าเมื่อศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งกำหนดคำสั่งบางอย่างใดอย่างหนึ่งให้คู่กรณีฝ่ายที่แพ้คดีปฏิบัติ หากคู่กรณีฝ่ายที่แพ้คดียินยอมปฏิบัติตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล ปัญหาในการบังคับคดีก็จะไม่เกิดขึ้น แต่หากคู่กรณีฝ่ายแพ้คดีเพิกเฉยไม่ยอมปฏิบัติหรือดำเนินการตามคำสั่งของศาลหรือปฏิบัติล่าช้า ก็จะทำให้เจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาไม่ได้รับการเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายอันเป็นเหตุแห่งการนำคดีมาฟ้องต่อศาล และส่งผลต่อความเชื่อมั่นในองค์กรศาล ซึ่งเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่อำนวยความยุติธรรมให้แก่ประชาชน ดังนั้นการบังคับคดีจึงเป็นเครื่องมือสำคัญในการดำเนินการเพื่อให้คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองบรรลุผล

ระยะแรกนับแต่เริ่มจัดตั้งศาลปกครองนั้นยังไม่ปรากฏว่ามีปัญหาด้านการบังคับคดีปกครองชัดเจนมากนัก แต่ต่อมาเมื่อทำการศึกษาแล้วกลับพบว่า เมื่อศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งอย่างใดอย่าง

¹⁴ อุทัย หงส์ศิริ, ศาลปกครองและการดำเนินคดีในศาลปกครอง, (กรุงเทพฯ: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2561), หน้า 219.

¹⁵ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 121 บัญญัติว่า

“ข้อ 121 ในกรณีที่ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งโดยมีข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทางหรือวิธีการดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษามาตรา 69 วรรคหนึ่ง (8) ให้สำนักงานติดตามว่าได้มีการดำเนินการตามข้อสังเกตดังกล่าวหรือไม่ แล้วรายงานต่อศาล”

¹⁶ วุฒิชัย แสงสำราญ, "การบังคับคดีปกครองของประเทศไทย," วารสารวิชาการศาลปกครอง (พฤษภาคม - สิงหาคม 2546): หน้า 173.

หนึ่งตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แล้ว ยังมีปัญหาอุปสรรคและข้อขัดข้องในการดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล โดยปัจจุบันยังมีคดีที่รอการบังคับคดี นับตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2544 ถึงปัจจุบัน (วันที่ 25 กรกฎาคม 2565) รวมประมาณ 3,581 คดี แบ่งเป็น คดีที่รอการบังคับคดีในศาลปกครองสูงสุด 1,270 คดี คดีที่รอการบังคับคดีในศาลปกครองกลาง 1,038 คดี และคดีที่รอการบังคับคดีในศาลปกครองภูมิภาค 1,273 คดี¹⁷ โดยปัญหาอุปสรรคและข้อขัดข้องในการดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามคำพิพากษาเกิดจากการที่กฎหมายว่าด้วยจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองไม่ได้กำหนดรายละเอียดในการดำเนินการบังคับคดีปกครองให้ครอบคลุมคดีปกครองทุกประเภท และโดยที่คดีปกครองมีลักษณะเฉพาะไม่สามารถนำหลักการบังคับคดีแพ่งมาใช้ในการดำเนินการบังคับคดีปกครองให้มีประสิทธิภาพในทุกกรณีได้ อีกทั้งไม่มีบทบัญญัติกำหนดมาตรการที่จะบังคับให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติตามคำบังคับของศาลปกครองให้ถูกต้องครบถ้วนภายในเวลาอันสมควร ดังนั้น เมื่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมิได้ปฏิบัติตามคำบังคับของศาลปกครองให้ครบถ้วนหรือปฏิบัติล่าช้าโดยไม่มีเหตุอันสมควร หากฝ่ายลูกหนี้ตามคำพิพากษา¹⁸ ซึ่งเป็นเอกชนไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษา ก็สามารถยึดหรืออายัดทรัพย์สินของเอกชนเพื่อไปขายทอดตลาดได้ แต่ในทางกลับกันเมื่อหน่วยงานทางปกครองซึ่งเป็นลูกหนี้ตามคำพิพากษาไม่ปฏิบัติตามคำบังคับของศาลปกครองแล้ว ศาลปกครองไม่สามารถยึดหรืออายัดทรัพย์สินของหน่วยงานทางปกครองเพื่อขายทอดตลาดได้ จึงจำเป็นต้องมีการนำมาตรการบางประการมาใช้บังคับเพื่อให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครอง จึงเป็นที่มาของการเสนอแก้ไขกฎหมายโดยเพิ่มบทบัญญัติมาตรา 75/1 ถึงมาตรา 75/4 ขึ้นโดยอาศัยบทบัญญัติมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2559 โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

การกำหนดให้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง บทบัญญัติว่าด้วยค่าฤชาธรรมเนียม และค่าธรรมเนียมเจ้าพนักงานบังคับคดีที่ปรากฏตอนท้ายของประมวลดังกล่าวมาใช้ในการบังคับคดีปกครองโดยอนุโลมเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้ง

¹⁷ อ้างอิงข้อมูลสถิติคดีที่รอการบังคับคดี ตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2544 ถึง 2565 จากระบบงานคดีปกครอง ADMINISTRATIVE CASE MANAGEMENT SYSTEM

¹⁸ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 3 บัญญัติว่า

“ข้อ 3 “ลูกหนี้ตามคำพิพากษา” หมายความว่า คู่กรณีหรือบุคคลที่ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ชำระหนี้ และให้หมายความรวมถึงคู่กรณีหรือบุคคลที่ต้องปฏิบัติตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง”

กับพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และหลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง (มาตรา 75/1)

บทบัญญัติที่ให้อำนาจคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง (ก.ศป.) เป็นผู้กำหนดคุณสมบัติของเจ้าพนักงานบังคับคดีว่าควรมีคุณสมบัติอย่างไร โดยกำหนดให้เจ้าพนักงานบังคับคดีปฏิบัติหน้าที่ตามที่พระราชบัญญัตินี้กล่าวและบทบัญญัติภาค 4 ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 กำหนดไว้ (มาตรา 75/2)

บทบัญญัติที่คุ้มครองยื่นคำขอหรือเจ้าพนักงานบังคับคดีรายงานต่อศาล หรือกรณีที่ศาลเห็นเองว่ามีข้อขัดข้องในการบังคับคดี ศาลปกครองก็มีอำนาจในการไต่สวนคู่กรณีและมีคำสั่งกำหนดวิธีการดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง หรือมีคำสั่งใดๆ เพื่อให้การบังคับคดีเสร็จสิ้นไปโดยเร็ว (มาตรา 75/3)

บทบัญญัติที่ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเช่นใดแล้ว เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติล่าช้าเกินสมควรโดยไม่มีเหตุอันสมควร ศาลปกครองสามารถใช้มาตรการปรับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลได้ ซึ่งถือเป็นหัวใจหลักของการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายครั้งนี้ (มาตรา 75/4)

อย่างไรก็ตาม แม้มาตรา 75/4¹⁹ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดี

¹⁹ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2559 มาตรา 75/4 บัญญัติว่า

“มาตรา 75/4 เมื่อปรากฏว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมิได้ปฏิบัติตามคำสั่งของศาลปกครองให้ถูกต้องครบถ้วน หรือปฏิบัติล่าช้าเกินสมควร ให้ศาลปกครองไต่สวนหรือแสวงหาข้อเท็จจริง ถ้าศาลปกครองได้ไต่สวนแล้วเห็นว่าข้อเท็จจริงเพียงพอที่จะรับฟังได้ว่าการที่มิได้ปฏิบัติตามคำสั่งของศาลปกครองให้ถูกต้องครบถ้วนหรือปฏิบัติล่าช้าเป็นไปโดยไม่มีเหตุอันสมควร ศาลปกครองอาจมีคำสั่งให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง ชำระค่าปรับต่อศาลปกครองตามจำนวนที่สมควร ครั้งละไม่เกินห้าหมื่นบาท ทั้งนี้ ศาลปกครองอาจแจ้งผู้บังคับบัญชา ผู้กำกับดูแล ผู้ควบคุม หรือนายกรัฐมนตรี เพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ หรือสั่งการ หรือลงโทษทางวินัยต่อไปก็ได้และแจ้งผลให้ศาลปกครองทราบ

คำสั่งปรับตามวรรคหนึ่งให้จัดทำโดยองค์คณะ และให้นำเงินค่าปรับดังกล่าวส่งเป็นรายได้แผ่นดิน

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ปฏิบัติตามคำสั่งที่ให้ชำระค่าปรับตามวรรคหนึ่ง ศาลปกครองอาจมีคำสั่งให้มีการบังคับคดีแก่ทรัพย์สินของบุคคลนั้นได้

ให้นำความในมาตรานี้ไปใช้บังคับกับกรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมิได้ปฏิบัติตามคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการใด ๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ให้แก่คู่กรณีที่เกี่ยวข้องเป็นการชั่วคราวก่อนการพิพากษาคดีตามมาตรา 66 หรือปฏิบัติล่าช้าเกินสมควร ด้วยโดยอนุโลม

ปกครอง (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2559 ประกอบระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการปรับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่มีได้ปฏิบัติตามคำบังคับของศาลปกครองให้ถูกต้องครบถ้วนหรือปฏิบัติล่าช้าเกินสมควร พ.ศ. 2560 จะให้อำนาจศาลปกครองในการใช้มาตรการปรับกับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่ไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครอง รวมทั้งนำมาตราการดังกล่าวมาใช้บังคับกับ กรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมิได้ปฏิบัติตามคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการใด ๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ให้แก่คู่กรณีที่เกี่ยวข้องเป็นการชั่วคราวก่อนการพิพากษาคดี หรือปฏิบัติล่าช้า เกินสมควรด้วยโดยอนุโลม ซึ่งพิจารณาแล้วจะเห็นว่า เมื่อศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเช่นไรแล้ว ยังพบปัญหาจากการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ยอมปฏิบัติให้เป็นไปตาม คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลหรือปฏิบัติล่าช้าเกินสมควร ซึ่งปัญหาดังกล่าวอาจจะเกิดจากการที่ หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตั้งใจไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล หรือ ประวิงเวลาในการปฏิบัติตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล หรือมีปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติตาม คำพิพากษาหรือคำสั่ง ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของงบประมาณ กำลังคน หรือแผนบริหารจัดการภายใน ของหน่วยงานทางปกครอง เป็นต้น การนำมาตราการปรับมาใช้กับหน่วยงานทางปกครองหรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่ปฏิบัติตามคำบังคับของศาล จึงเป็นเพียงเครื่องมือหนึ่งที่จะช่วยกระตุ้นให้มีการ ปฏิบัติตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล แต่ไม่ได้เป็นหลักประกันว่า หากมีการนำมาตราการปรับ มาบังคับใช้กับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐแล้ว หน่วยงานทางปกครองหรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐจะปฏิบัติให้เป็นไปตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองในทุกกรณี ซึ่งส่งผลให้ เจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาไม่ได้รับการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายโดยแท้จริงตามวัตถุประสงค์ ที่นำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง อย่างไรก็ตาม มีข้อนำพิจารณาว่าหากมาตรการปรับที่นำมาบังคับใช้ มีบทลงโทษที่รุนแรงกรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตาม คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลหรือมีมาตรการเสริมบางประการที่นำมาใช้กับมาตรการปรับ เช่น การเปิดโอกาสให้บุคคลผู้มีส่วนได้เสียหรือได้รับประโยชน์จากคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลมีสิทธิ ยื่นคำร้องขอให้ศาลใช้มาตรการปรับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้เช่นเดียวกับคู่กรณี ฝ่ายที่ชนะคดีหรืออาจจะนำเงินค่าปรับมาเยียวยาแก่เจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาก็อาจทำให้หน่วยงานทาง ปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีหน้าที่ต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล เกิดความเกรงกลัวและตระหนักในการปฏิบัติให้เป็นไปตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลภายในเวลา ที่ศาลกำหนด จึงเป็นที่มาของการศึกษาวิทยานิพนธ์เล่มนี้ เพื่อทำการเปรียบเทียบบทบัญญัติเกี่ยวกับ

ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจออกระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไข ในการปฏิบัติตามมาตรานี้ได้”

มาตรการปรับของไทยเปรียบเทียบกับระบบกฎหมายต่างประเทศ ซึ่งได้แก่ ประเทศสเปน ประเทศฝรั่งเศส และประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี วิเคราะห์ และนำมาพัฒนาบทบัญญัติต่างๆ เพื่อให้การใช้มาตรการปรับมีประสิทธิภาพมากขึ้น อันจะทำให้การบังคับคดีบรรลุผลและเป็นการเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายแก่คู่กรณีได้อย่างแท้จริง

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาแนวคิดและหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการนำมาตรการปรับมาใช้ในการบังคับคดีปกครอง
2. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ถึงสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจากการนำมาตรการปรับมาใช้ในการบังคับคดีปกครอง
3. เพื่อศึกษาหลักเกณฑ์และวิธีการใช้มาตรการปรับในการบังคับคดีปกครองของไทยและต่างประเทศ
4. เพื่อศึกษาวิเคราะห์แนวทางในการนำมาตรการปรับมาใช้ในการบังคับคดีปกครองเพื่อให้มีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุดแก่การบังคับคดีปกครอง

1.3 ขอบเขตของการศึกษา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งศึกษาวิเคราะห์ถึงสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจากการนำมาตรการปรับมาใช้ในการบังคับคดีปกครองของศาลปกครองไทย เป็นการศึกษาแนวคิด หลักการและวิธีการนำมาตรการดังกล่าวมาใช้ เพื่อทำการเปรียบเทียบ วิเคราะห์ และนำมาพัฒนาบทบัญญัติต่างๆ เพื่อให้การใช้มาตรการปรับมีประสิทธิภาพมากขึ้น

1.4 สมมติฐานของการศึกษา

หลักการทางกฎหมายของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการปรับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีได้ปฏิบัติตามคำบังคับของศาลปกครองให้ถูกต้องครบถ้วนหรือปฏิบัติล่าช้าเกินสมควร พ.ศ. 2560 ยังไม่เพียงพอที่จะเป็นหลักประกันว่าจะมีการปฏิบัติตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครอง ดังนั้น จึงควรพัฒนาให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น เพื่อให้การบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองบรรลุผล

1.5 วิธีการศึกษา

การศึกษานี้ ผู้เขียนใช้วิธีการศึกษาค้นคว้าวิจัยจากเอกสาร (Documentary Research) เป็นสำคัญ โดยทำการศึกษาค้นคว้าและรวบรวมข้อมูลจากหนังสือ วิทยานิพนธ์ บทความ และเอกสารทางวิชาการทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ รวมถึงบทบัญญัติแห่งกฎหมาย คำพิพากษาและคำสั่งของศาลปกครองสูงสุด

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา

1. ทราบแนวคิดและหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการนำมาตรการปรับมาใช้ในการบังคับคดีปกครอง
2. ทราบและวิเคราะห์ถึงสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจากการนำมาตรการปรับมาใช้ในการบังคับคดีปกครอง
3. ทราบหลักเกณฑ์และวิธีการใช้มาตรการปรับในการบังคับคดีปกครองของไทยและต่างประเทศ
4. ทราบถึงแนวทางในการนำมาตรการปรับมาใช้ในการบังคับคดีปกครองเพื่อให้มีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุดแก่การบังคับคดีปกครอง

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎีและหลักการเกี่ยวกับการบังคับคดีปกครองในประเทศไทย

อำนาจอธิปไตยเป็นอำนาจสูงสุดของรัฐในการปกครองประเทศ ซึ่งแบ่งออกเป็นอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ โดยองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการ คือ ศาล ซึ่งเป็นองค์กรหลักในการอำนวยความยุติธรรมแก่ประชาชน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยกำหนดให้ประเทศไทยมีศาลต่างๆ ดังนี้ ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลทหาร ศาลยุติธรรม และศาลปกครอง และโดยที่ศาลปกครองมีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง หากศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งอย่างหนึ่งอย่างใดแล้ว คู่กรณีก็มีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามคำบังคับที่ศาลกำหนดขึ้น เพื่อให้การบังคับตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองบรรลุผล

ในบทนี้ ผู้เขียนจะทำการศึกษาหลักกฎหมายปกครองที่เกี่ยวข้องกับการบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครอง ระบบศาลและการดำเนินคดีปกครอง การบังคับคดีปกครอง มาตรการเพื่อให้คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองมีผลบังคับ และการนำมาตราการปรับมาใช้ในการบังคับตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองในประเทศไทย

2.1 หลักกฎหมายปกครองที่เกี่ยวข้องกับการบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครอง

การบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองนั้น เป็นการดำเนินการเพื่อให้คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลบรรลุวัตถุประสงค์ของคู่กรณี โดยศาลปกครองมีอำนาจกำหนดคำบังคับต่างๆ ตามที่กำหนดในมาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งคำบังคับดังกล่าวต้องเป็นไปตามหลักกฎหมายมหาชน ดังต่อไปนี้

2.1.1 หลักนิติรัฐ

2.1.1.1 ความหมายของหลักนิติรัฐ

นิติรัฐ เป็นหลักการพื้นฐานของกฎหมายมหาชน ในภาษาอังกฤษใช้คำว่า “Legal State” ภาษาฝรั่งเศสใช้คำว่า “Etat de Droit” ภาษาเยอรมันใช้คำว่า “Rechtsstat” หลักนิติรัฐหมายถึง รัฐที่ปกครองด้วยกฎหมาย โดยการกระทำขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหารจะต้องชอบด้วยกฎหมายที่ตราขึ้นโดยองค์กรของรัฐฝ่ายนิติบัญญัติ หากองค์กรของรัฐฝ่ายบริหารจะสั่งการให้ราษฎรกระทำการหรือละเว้นไม่กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดได้ ต่อเมื่อมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายให้อำนาจไว้อย่างชัดเจนและใช้อำนาจภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้²⁰

²⁰ ชาญชัย แสวงศักดิ์, คำอธิบายกฎหมายปกครอง, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2560), หน้า 67.

2.1.1.2 องค์ประกอบของหลักนิติรัฐ

(1) องค์ประกอบในทางรูปแบบของหลักนิติรัฐ

องค์ประกอบในทางรูปแบบของหลักนิติรัฐ ประกอบไปด้วยหลักการสำคัญ ดังนี้

1. หลักการแบ่งแยกอำนาจ เป็นหลักการพื้นฐานของหลักนิติรัฐ ที่แบ่งแยกอำนาจอธิปไตย (sovereignty) ซึ่งเป็นอำนาจสูงสุดของรัฐในการปกครองประเทศออกเป็น 3 อำนาจ มองเดสกีเออ ได้อธิบายหลักการแบ่งแยกอำนาจไว้ในหนังสือเจตนารมณ์แห่งกฎหมาย ว่าจุดประสงค์ของการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตยก็เพื่อไม่ให้องค์กรใดองค์กรหนึ่งใช้อำนาจเพียงองค์กรเดียว และให้มีการถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน อำนาจอธิปไตยแบ่งออกเป็นอำนาจนิติบัญญัติ โดยมีองค์กรที่ใช้อำนาจดังกล่าว คือ รัฐสภา ทำหน้าที่ในการออกกฎหมาย อำนาจบริหาร องค์กรที่ใช้อำนาจนี้คือ คณะรัฐมนตรี มีหน้าที่หลักในการบริหารราชการประเทศ และอำนาจตุลาการ องค์กรที่ใช้อำนาจนี้คือ ศาล ทำหน้าที่หลักในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีต่างๆ²¹ การแบ่งแยกอำนาจนั้นก่อให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจต่างๆ ในการยับยั้งซึ่งกันและกัน ทำให้เกิดความสมดุลระหว่างอำนาจ ไม่ให้อำนาจใดอำนาจหนึ่งอยู่ภายใต้อำนาจอื่นโดยสิ้นเชิง²²

2. หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำขององค์กรของรัฐ การดำเนินการขององค์กรของรัฐต้องผูกพันโดยกฎหมายอันได้แก่ บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ กฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ และกฎหมายลำดับรอง

3. หลักการคุ้มครองสิทธิของประชาชนทางศาล เป็นหลักการที่คุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนจากการกระทำที่มีชอบของรัฐ อันเกิดจากการที่หน่วยงานของรัฐไม่ดำเนินการหรือดำเนินการบกพร่องจนก่อให้เกิดความเสียหายแก่ปัจเจกชน จึงเป็นสิทธิของปัจเจกชนที่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐให้ดำเนินการตามสิทธิเรียกร้องนั้นๆ ดังนั้น สิทธิเรียกร้องของปัจเจกบุคคลตามกฎหมายมหาชนอาจเป็นสิทธิที่กฎหมายใดๆ คุ้มครองไว้ก็ได้ แต่กฎหมายนั้นต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนเท่านั้น²³

4. หลักความมั่นคงทางกฎหมาย ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้ กฎเกณฑ์ทางกฎหมายต้องมีเนื้อหาที่แน่นอนชัดเจนเพื่อให้ประชาชนทราบว่า กฎหมายของรัฐกำหนดให้กระทำ

²¹ มานิตย์ จุมปา, **หลักกฎหมายรัฐธรรมนูญ**, (กรุงเทพฯ: นิติธรรม, 2559), หน้า 28.

²² บรรเจิด สิงคะเนติ, **หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540**, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2547), หน้า 25 - 26.

²³ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, **กฎหมายรัฐธรรมนูญ**, (กรุงเทพฯ: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอนคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551), หน้า 414 - 415.

หรือห้ามกระทำให้สิ่งใดบ้าง กฎเกณฑ์ทางกฎหมายต้องมีความต่อเนื่องจนประชาชนวางใจได้ว่าสามารถใช้กฎเกณฑ์ต่างๆ เหล่านั้นได้²⁴

(2) องค์ประกอบในทางเนื้อหาของหลักนิติรัฐ

องค์ประกอบในทางเนื้อหาของหลักนิติรัฐ ได้แก่

1. รัฐต้องเคารพต่อขอบเขตของสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคล
2. การใช้อำนาจรัฐจะต้องเคารพหลักความพอสมควรแก่เหตุหรือหลักความได้สัดส่วน กล่าวคือ มาตรการที่รัฐนำมาใช้แทรกแซงสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนนั้น เป็นมาตรการที่มีขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์อะไร การแทรกแซงดังกล่าวเป็นมาตรการที่เหมาะสมและมีความจำเป็นหรือไม่ และเมื่อนำมาตรการดังกล่าวไปใช้แล้วก่อให้เกิดดุลยภาพระหว่างประโยชน์สาธารณะและประโยชน์ของปัจเจกบุคคล

3. การเยียวยาความเสียหายแก่ผู้ได้รับความเสียหายจากการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย รัฐต้องรับผิดชอบในกรณีที่เกิดความเสียหายแก่ผู้อยู่ใต้ปกครอง โดยรัฐจะดำเนินการตั้งองค์กรที่ทำหน้าที่แก้ไขเยียวยาความเสียหายแก่บุคคลที่ได้รับการละเมิด²⁵

2.1.2 หลักความศักดิ์สิทธิ์แห่งคำพิพากษา

หลักความศักดิ์สิทธิ์แห่งคำพิพากษา (Res Judicata) เป็นหลักที่มีความสำคัญและเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปทั้งในประเทศที่ใช้ระบบประมวลกฎหมาย และระบบจารีตประเพณี ซึ่งถือเป็นหลักเกณฑ์ที่มีความสำคัญประการหนึ่งของกฎหมายวิธีพิจารณาความ เมื่อศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเช่นใดแล้ว ประชาชนต้องยอมรับและเคารพในเหตุผลแห่งการตัดสินและปฏิบัติตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล หลักความศักดิ์สิทธิ์แห่งคำพิพากษาพัฒนาขึ้นโดยตระหนักในความเป็นจริงว่า วัตถุประสงค์ของการฟ้องคดีไม่เพียงแต่อำนวยความสะดวกตามกฎหมายสารบัญญัติเท่านั้น แต่เป็นการยุติความขัดแย้งด้วย²⁶ โดยหลักความศักดิ์สิทธิ์แห่งคำพิพากษา ถือกำเนิดขึ้นในกลุ่มประเทศคอมมอนลอว์ ซึ่งเรียกหลักนี้ว่า หลักกฎหมายปิดปาก (estoppel) เกิดจากแนวคิดว่า คำพิพากษาของกษัตริย์ (king's court) มีความศักดิ์สิทธิ์และต้องยอมรับ ไม่สามารถพิสูจน์เปลี่ยนแปลงได้²⁷

²⁴ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, **หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน**, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2561), หน้า 122.

²⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 124.

²⁶ Fleming James and Geoffrey C. Hazard, Civil Procedure (USA: Little, Brown & company (Canada) Limited, 1977), p.527-533.

²⁷ ชาคริต ชันนาโพธิ์, "หลักความศักดิ์สิทธิ์แห่งคำพิพากษาในคดีแพ่ง," วารสารนิติศาสตร์ ปีที่ 40 ฉบับที่ 4 ธันวาคม 2554 : หน้า 872.

หลักความศักดิ์สิทธิ์แห่งคำพิพากษาตรงกับหลักกฎหมายปิดปากโดยคำพิพากษา ซึ่งมีหลักการสำคัญคือ ห้ามเถียงผลของคำพิพากษาที่ได้วินิจฉัยไว้แล้ว ในประเทศสหรัฐอเมริกา บางตำราระบุเรียก หลักกฎหมายปิดปากโดยคำพิพากษาว่า Res Judicata หลักความศักดิ์สิทธิ์แห่งคำพิพากษาพัฒนาขึ้นโดยวัตถุประสงค์ 2 ประการ คือ ขยายเนื้อหาของคดีและการสืบพยาน แก่คู่ความต่างๆ เท่าที่จะเป็นไปได้และให้มีการสิ้นสุดการพิจารณาโดยเร็วและประหยัด หลักความศักดิ์สิทธิ์แห่งคำพิพากษา ตามกฎหมายไทยปรากฏครั้งแรกในในหลักศิลาจารึกพ่อขุนรามคำแหง ซึ่งกล่าวถึงการทูลเกล้าถวายฎีกาแก่พระมหากษัตริย์ ต่อมาปรากฏในกฎหมายอาญาหลวง บทที่ 127 ที่ห้ามมิให้กล่าวอ้างคำพิพากษาที่ชอบด้วยกฎหมายแล้วว่าคำพิพากษามีชอบ มิฉะนั้นจะต้องได้รับโทษ หลังจากนั้นได้ปรากฏหลักดังกล่าวในพระราชบัญญัติกระบวนพิจารณาความแพ่ง ร.ศ. 115 ว่าคดีใดที่มีคำพิพากษาเสร็จเด็ดขาดไปแล้ว หรือมีการยอมความกันแล้ว ห้ามมิให้รื้อร้องฟ้องกันอีก

2.1.3 หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง

หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง เป็นหลักการพื้นฐานในกฎหมายปกครอง ที่องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องผูกพันต่อกฎเกณฑ์ที่ฝ่ายนิติบัญญัติตราขึ้น หากฝ่ายปกครอง จะกระทำการใดๆ ที่อาจมีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของเอกชนแล้ว จะทำได้ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจและกระทำภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนด จึงแสดงให้เห็นว่ากฎหมายเป็นทั้งแหล่งที่มา และข้อจำกัดของอำนาจกระทำการต่างๆของฝ่ายปกครอง กล่าวคือ กฎหมายที่จะให้อำนาจฝ่ายปกครองในการกระทำการใดๆ ที่กระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน จะต้องเป็นกฎหมายที่ออกโดยองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ²⁸ซึ่งได้แก่ กฎหมายระดับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ และพระราชกำหนด ส่วนกฎหมายที่เป็นข้อจำกัดอำนาจการกระทำของฝ่ายปกครองได้แก่ พระราชบัญญัติ รัฐธรรมนูญ ซึ่งได้แก่หลักความได้สัดส่วนและหลักความเสมอภาค กฎหมายจารีตประเพณี และหลักกฎหมายทั่วไป ดังนั้น การกระทำหรือการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองที่กระทบต่อสิทธิของประชาชน จำต้องคำนึงถึงหลักความชอบด้วยกฎหมายทั้งในฐานะที่เป็นแหล่งที่มาของอำนาจและข้อจำกัดของอำนาจด้วย ซึ่งในระบบกฎหมายไทยนั้นกำหนดให้ศาลปกครองเป็นองค์กรหลักในการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง

การกระทำทางปกครอง หมายถึง ผลผลิตของการใช้อำนาจทางปกครองของรัฐฝ่ายปกครอง²⁹ ซึ่งประเภทของการกระทำทางปกครอง ได้แก่

²⁸ มานิตย์ จุมปา, คำอธิบายกฎหมายปกครอง เล่ม 3 ว่าด้วยการกระทำทางปกครองและการควบคุมการกระทำทางปกครอง ตอน 1, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554), หน้า 458.

²⁹ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, ข้อความคิดและหลักการพื้นฐานบางประการของกฎหมายปกครอง, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2562), หน้า 15.

(1) คำสั่งทางปกครอง

นิยามของคำสั่งทางปกครองปรากฏอยู่ในมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 บัญญัติว่า คำสั่งทางปกครอง หมายความว่า (1) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระวัง หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ (2) การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งกฎกระทรวงฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2543) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กำหนดว่า ให้การดำเนินการของเจ้าหน้าที่ดังต่อไปนี้ เป็นคำสั่งทางปกครอง

1. การดำเนินการเกี่ยวกับการจัดหาหรือให้สิทธิประโยชน์ในกรณีดังต่อไปนี้

- (1) การสั่งรับหรือไม่รับคำเสนอขาย รับจ้าง แลกเปลี่ยน ให้เช่า ซื้อ เช่า หรือให้สิทธิประโยชน์
- (2) การอนุมัติสั่งซื้อ จ้าง แลกเปลี่ยน เช่า ขาย ให้เช่า หรือให้สิทธิประโยชน์
- (3) การสั่งยกเลิกกระบวนการพิจารณาข้อเสนอหรือการดำเนินการอื่นใดในลักษณะเดียวกัน
- (4) การสั่งให้เป็นผู้ทำงาน

2. การให้หรือไม่ให้ทุนการศึกษา

อย่างไรก็ตาม คำนิยามที่แท้จริงของของคำสั่งทางปกครอง คือข้อความที่ว่า คำสั่งทางปกครอง หมายความว่า การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระวังหรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรองและการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ³⁰

เมื่อพิจารณานิยามต่างๆ ข้างต้นแล้ว จะเห็นได้ว่า การพิจารณาว่าคำสั่งใดเป็นคำสั่งทางปกครองหรือไม่นั้น พิจารณาจากองค์ประกอบทั้ง 5 ประการดังนี้ เป็นการกระทำโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐ เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ ก่อนนิติสัมพันธ์ระหว่างบุคคล มีผลเฉพาะคู่กรณีและเป็นการแสดงเจตนาออกสู่ภายนอกฝ่ายปกครอง

³⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 25.

ตัวอย่างของคำสั่งทางปกครอง ได้แก่ การปฏิเสธคำขอต่ออายุใบอนุญาต การเพิกถอนใบอนุญาต คำสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการ การเลื่อนหรือไม่เลื่อนเงินเดือนข้าราชการ การแจ้งผลการสอบ เป็นต้น

(2) กฎ

นิยามของกฎอยู่ในมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 หมายความว่า พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบข้อบังคับ หรือบทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ

กฎ หมายถึง บทบัญญัติที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ หรืออาจจะกล่าวได้ว่า กฎ หมายถึง บรรทัดฐานต่างๆ ในทางกฎหมายที่ได้รับ การบัญญัติขึ้น มีลักษณะเป็นนามธรรมและใช้บังคับเป็นการทั่วไป³¹ ซึ่งเมื่อพิจารณานิยามข้างต้นแล้ว อาจกล่าวได้ว่า กฎ ก็คือ กฎหมายลำดับรอง ได้แก่ พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง เป็นต้น

“กฎ” มีลักษณะสำคัญสองประการ คือ³²

ประการที่หนึ่ง บุคคลที่ถูกบังคับให้กระทำการ ถูกห้ามมิให้กระทำการ หรือได้รับอนุญาตให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการต้องเป็นบุคคลโดยทั่วไป ไม่ใช่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะเจาะจง ที่ว่าบุคคลโดยทั่วไปนี้ไม่ได้หมายความว่าถึงบุคคลทุกคน แต่หมายความว่าถึงบุคคลที่ถูกกำหนดไว้เป็นประเภท เช่น ผู้เยาว์ บุคคลที่บรรลุนิติภาวะแล้ว ผู้มีสัญชาติไทย คนต่างด้าว ข้าราชการพลเรือนสามัญ ข้าราชการตำรวจ ดังนั้น เราจึงไม่อาจทราบจำนวนที่แน่นอนของบุคคลที่อยู่ภายใต้บังคับของข้อความที่บังคับให้กระทำการข้อความที่ห้ามมิให้กระทำการหรือข้อความที่อนุญาตให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการได้

ประการที่สอง กรณีที่บุคคลซึ่งถูกกำหนดไว้เป็นประเภทจะถูกบังคับให้กระทำการถูกห้ามมิให้กระทำการ หรือได้รับอนุญาตให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ ต้องเป็นกรณีที่ถูกกำหนดไว้เป็นการทั่วไปหรืออย่างเป็นนามธรรม ไม่ใช่กรณีใดกรณีหนึ่งเป็นการเฉพาะเจาะจง เช่น บังคับให้บุคคลประเภทนั้นกระทำการ ห้ามมิให้บุคคลประเภทนั้นกระทำการ หรืออนุญาตให้บุคคลประเภทนั้นกระทำการหรืองดเว้นกระทำการทุกวันจันทร์ เป็นต้น

³¹ วรเจตน์ ภาคิรัตน์, *กฎหมายปกครอง ภาคทั่วไป*, (กรุงเทพฯ: นิติราษฎร์, 2555), หน้า 269.

³² วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, *ข้อความคิดและหลักการพื้นฐานบางประการของกฎหมายปกครอง*, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2562), หน้า 30.

ตัวอย่างของกฎ ได้แก่ ห้ามมิให้สูบบุหรี่บนรถโดยสารประจำทาง ผู้ขับขี่ต้องคาดเข็มขัดนิรภัย เป็นต้น

เมื่อพิจารณาความหมายของ “กฎ” และ “คำสั่งทางปกครอง” ตามที่กล่าวมาข้างต้น เห็นได้ว่า มีลักษณะร่วมกันอยู่สองประการ คือ

ประการที่หนึ่ง ทั้ง “กฎ” และ “คำสั่งทางปกครอง” ต่างก็เป็นการใช้อำนาจทางปกครองของรัฐตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ หรืออีกนัยหนึ่งก็คือ ต่างก็เป็นการกระทำทางปกครอง

ประการที่สอง ทั้ง “กฎ” และ “คำสั่งทางปกครอง” ต่างก็เป็นการที่เจ้าหน้าที่ใช้อำนาจทางปกครองของรัฐตามกฎหมาย การกระทำซึ่งมีผลโดยตรงเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคล ในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล กล่าวโดยเฉพาะการสั่งการหรือการอนุญาตแล้ว จะเห็นได้ว่า “กฎ” และ “คำสั่งทางปกครอง” ที่เป็นการสั่งการหรือการอนุญาตต่างก็เป็นข้อความที่บังคับให้บุคคลกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง ห้ามมิให้บุคคลกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง หรืออนุญาตให้บุคคลกระทำการหรืองดเว้นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง ข้อความที่บังคับให้บุคคลกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งหรือห้ามมิให้บุคคลกระทำการอย่างใดหรืองดเว้นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งนั้น เป็นข้อความที่ให้สิทธิหรือประโยชน์แก่บุคคล

(3) คำสั่งอื่นและแนวปฏิบัติในการใช้ดุลพินิจ

ในหน่วยงานของรัฐฝ่ายบริหารหรือหน่วยงานอื่นของรัฐ ความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่ เป็นความสัมพันธ์ตามลำดับชั้นในรูปพีระมิด เจ้าหน้าที่ที่อยู่ในตำแหน่งสูงกว่ามีอำนาจบังคับบัญชา เจ้าหน้าที่ที่อยู่ในตำแหน่งต่ำกว่าและรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ที่อยู่ในตำแหน่งต่ำกว่า ซึ่งอยู่ในบังคับบัญชาของตน เนื่องจากผู้บังคับบัญชาแต่ละลำดับชั้นต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใต้บังคับบัญชาของตน โดยเฉพาะอย่างยิ่งหัวหน้าหน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด จะต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ในสังกัดหน่วยงานของรัฐนั้นทุกคน หัวหน้าหน่วยงานของรัฐจึงย่อมมีอำนาจออกคำสั่งบังคับให้เจ้าหน้าที่ที่อยู่ในบังคับบัญชาของตนกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง ห้ามมิให้กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง หรืออนุญาตให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง³³

คำสั่งของผู้บังคับบัญชาที่สั่งบังคับให้เจ้าหน้าที่ที่อยู่ในบังคับบัญชาของตนกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง ห้ามมิให้กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง หรืออนุญาตให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง อาจเป็นคำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่นก็ได้³⁴ ตัวอย่างของคำสั่งอื่น ได้แก่

³³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 33.

³⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 33.

อธิบดีกรมที่ดินสั่งให้เจ้าพนักงานที่ดินอำเภอฝากให้ ไปช่วยราชการที่สำนักงานที่ดินจังหวัดพระนครศรีอยุธยา

ส่วนแนวปฏิบัติในการใช้ดุลพินิจ คือ กฎเกณฑ์ที่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการออกคำสั่งทางปกครองหรือกระทำการอื่นใดในเรื่องต่างๆ หรือคณะรัฐมนตรีกำหนดขึ้นเพื่อถือปฏิบัติในการออกคำสั่งทางปกครองหรือกระทำการอื่นใดตามอำนาจหน้าที่ในเรื่องนั้นๆ เช่น มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 21 ธันวาคม 2536 ปรับปรุงมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 4 ตุลาคม 2503 เกี่ยวกับการลงโทษข้าราชการผู้กระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงบางกรณี โดยให้ผู้มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการทางวินัยข้าราชการพิจารณาลงโทษทางวินัยข้าราชการที่กระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ หรือละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อกันในคราวเดียวกันเป็นเวลาเกินกว่า 15 วัน โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร โดยให้ไล่ออกจากราชการ การนำเงินที่ทุจริตไปแล้วมาคืนหรือมีเหตุอันควรปรานีอื่นใดไม่เป็นเหตุลดหย่อนโทษลงเป็นปลดออกจากราชการ

กฎเกณฑ์เช่นนี้มีลักษณะคล้ายคลึงกับกฎ แต่ไม่ใช่กฎ เนื่องจากเจ้าหน้าที่ไม่อาจถือปฏิบัติตามกฎเกณฑ์อย่างเคร่งครัดเหมือนดังเช่นการใช้บังคับกฎได้ กล่าวคือ ต้องพร้อมที่จะใช้ดุลพินิจกระทำการเบี่ยงเบนไปจากกฎเกณฑ์เช่นว่านี้เมื่อกรณีเฉพาะเรื่องกรณีใดกรณีหนึ่งมีลักษณะพิเศษและการใช้ดุลพินิจออกคำสั่งทางปกครองหรือกระทำการอื่นใดตามกฎเกณฑ์เช่นว่านี้จะเป็นการไม่ยุติธรรมแก่บุคคลที่เกี่ยวข้อง การใช้ดุลพินิจออกคำสั่งทางปกครองหรือกระทำการอื่นใดโดยถือปฏิบัติตามกฎเกณฑ์โดยไม่พิจารณาข้อเท็จจริงเท่ากับเป็นการละเลยต่อหน้าที่ที่จะต้องใช้อดุลพินิจ ซึ่งทำให้คำสั่งทางปกครองหรือกระทำการอื่นใดที่ออกมาไม่ชอบด้วยกฎหมาย

(4) การกระทำอื่น หมายความว่า การใช้อำนาจทางปกครองกระทำการอื่นนอกจากการออกกฎ คำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่นและแนวปฏิบัติในการใช้ดุลพินิจ เช่น กรณีเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารนำเจ้าหน้าที่เข้ารื้อถอนอาคารของนายดำที่ก่อสร้างหรือดัดแปลง โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ภายหลังจากการที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นได้ออกคำสั่งให้นายดำรื้อถอนอาคารพิพาทแล้ว แต่นายดำไม่ปฏิบัติตามคำสั่งภายในระยะเวลาที่ระบุไว้ในคำสั่ง หรือกรณีพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายอุทยานแห่งชาติอาศัยอำนาจตามกฎหมายดังกล่าวเข้าทำลายหรือรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างของนายขาวที่ปลูกสร้างในอุทยานแห่งชาติ ภายหลังจากการที่เจ้าหน้าที่ได้ออกคำสั่งให้นายขาวรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวออกไปให้พ้นอุทยานแล้ว แต่นายขาวไม่ปฏิบัติตามคำสั่งภายในระยะเวลาที่ระบุไว้ในคำสั่ง จากตัวอย่างดังกล่าวเห็นได้ว่า การให้นายดำหรือนายขาวรื้อถอนอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างในอุทยานเป็นการใช้อำนาจทางปกครองของเจ้าหน้าที่ที่มีใช้การออกกฎ คำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่น หากแต่เป็นมาตรการบังคับทางปกครองเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองที่ได้ออกมาใช้บังคับก่อนหน้านี้ มาตรการบังคับทางปกครองก็เพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองซึ่งเหมือนกับมาตรการบังคับให้เป็นไปตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล

ที่เรียกว่าการบังคับคดี อย่างไรก็ตาม การใช้อำนาจทางปกครองกระทำกรอื่นไม่ได้มีตัวอย่างเฉพาะเพียงมาตรการบังคับทางปกครองเท่านั้น ยังมีตัวอย่างอื่นๆ อีก เช่น การปกเสาพาดสายไฟฟ้า การซ่อมถนนของกรมทางหลวง ซึ่งมีแต่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเท่านั้นที่อาจกระทำกรเหล่านี้ได้ เหตุนี้จึงถือได้ว่าการกระทำเหล่านี้เป็นการใช้อำนาจทางปกครองอย่างหนึ่ง กล่าวคือ การกระทำของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เฉพาะแต่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่เท่านั้นที่อาจทำได้ บุคคลอื่นโดยทั่วไปไม่อาจทำได้ ถือว่าเป็นผลผลิตของการใช้อำนาจทางปกครองหรือเป็นการกระทำทางปกครองเช่นเดียวกัน

2.1.4 หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ

เมื่อกล่าวถึงคำว่าสิทธิและเสรีภาพนั้น มีผู้ให้ความหมายคำว่าสิทธิและเสรีภาพไว้หลายท่าน ดังนี้

สิทธิ หมายถึง ประโยชน์ที่กฎหมายรับรองและคุ้มครองให้บุคคลในอันที่จะกระทำกรเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินหรือบุคคลอื่น³⁵

สิทธิ หมายถึง ความชอบธรรมที่บุคคลใช้ยันกับผู้อื่นเพื่อคุ้มครองสิทธิหรือรักษาผลประโยชน์อันเป็นส่วนที่พึงได้ของบุคคลนั้น หรือเป็นอำนาจที่กฎหมายรับรองให้แก่บุคคลในอันที่จะเรียกร้องให้บุคคลอื่นกระทำกรอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ตน³⁶

สิทธิ หมายถึง ประโยชน์ที่กฎหมายรับรองและคุ้มครองให้แก่บุคคลในอันที่จะกระทำกรเกี่ยวกับทรัพย์สินหรือบุคคลอื่น เช่น สิทธิในทรัพย์สิน สิทธิในชีวิตและร่างกาย สิ่งของรัฐธรรมนูญกำหนดให้เป็นสิทธิของบุคคล หมายความว่า รัฐให้สิทธิแก่ประชาชน โดยรัฐมีหน้าที่ที่ต้องทำให้ประชาชนได้รับสิทธินั้น เปรียบเสมือนรัฐเป็นลูกหนี้ส่วนประชาชนเป็นเจ้าของ³⁷

ส่วนคำว่าเสรีภาพ หมายถึง อำนาจที่กฎหมายรับรองให้แก่บุคคลในอันที่จะกระทำกรเกี่ยวข้องกับตนเอง โดยกระทำในสิ่งที่ตนประสงค์จะทำหรือไม่กระทำในสิ่งที่ตนไม่ประสงค์จะทำ³⁸

³⁵ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2543), หน้า 16.

³⁶ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน ว่าด้วยรัฐ รัฐธรรมนูญ และกฎหมาย, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2561), หน้า 183.

³⁷ มานิตย์ จุมปา, หลักกฎหมายรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพฯ: นิติธรรม, 2559), หน้า 82.

³⁸ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, รวมข้อเขียนเกี่ยวกับกฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายปกครอง, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2565), หน้า 37.

เสรีภาพ หมายถึง สภาพการณ์หรือสภาวะของบุคคลที่มีอิสระในการกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือไม่กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งโดยความประสงค์ของตนเองและไม่อยู่ภายใต้ความครอบงำ หรือแทรกแซงของบุคคลอื่น กล่าวคือ เสรีภาพเป็นอิสระในการกำหนดตนเอง³⁹

เสรีภาพ หมายถึง ภาวะของมนุษย์ที่ไม่อยู่ภายใต้การครอบงำของผู้อื่น มีอิสระที่จะกระทำ หรืองดเว้นการกระทำ เช่น เสรีภาพในการติดต่อสื่อสาร เสรีภาพในการเดินทาง สิ่งใดรัฐธรรมนูญ กำหนดเป็นเสรีภาพ หมายความว่า ประชาชนมีเสรีภาพในเรื่องนั้น โดยรัฐมีหน้าที่ทั่วไปที่จะงดเว้น ไม่ขัดขวางการใช้เสรีภาพนั้นของประชาชน⁴⁰

จากที่กล่าวมาข้างต้น สิทธิและเสรีภาพจึงมีความหมายแตกต่างกันตรงที่สิทธิเป็นประโยชน์ ที่ต้องมีกฎหมายรับรองและคุ้มครองไว้ ในขณะที่เสรีภาพเป็นภาวะอิสระของมนุษย์ แม้ไม่มีกฎหมาย รับรองคุ้มครองไว้ แต่มนุษย์ก็ยังคงมีเสรีภาพ โดยสิทธิและเสรีภาพปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 3 มาตรา 25 ถึงมาตรา 49 เช่น สิทธิและเสรีภาพ ในชีวิตและร่างกาย สิทธิที่จะไม่ถูกบังคับใช้กฎหมายอาญาย้อนหลัง เสรีภาพในการนับถือศาสนา เสรีภาพในเคหสถาน เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น เสรีภาพในการประกอบอาชีพ เป็นต้น

เมื่อมนุษย์มีสิทธิและเสรีภาพแล้ว หากใช้เสรีภาพอย่างไม่มีขอบเขตย่อมก่อให้เกิด ความเดือดร้อนในสังคมได้ รัฐจึงจำเป็นต้องตรากฎหมายที่จำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนเพื่อให้ สังคมเกิดความสงบสุข แต่การจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลนั้น รัฐก็ต้องไม่ละเมิดสิทธิเสรีภาพที่ กฎหมายรับรองและคุ้มครองประชาชน⁴¹ โดยข้อจำกัดการใช้อำนาจรัฐในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพนั้น ต้องพอสมควรแก่เหตุ ซึ่งเป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน และในขณะเดียวกันการใช้อำนาจรัฐจำกัด สิทธิและเสรีภาพต้องไม่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม ซึ่งเป็นไปตามหลัก ความเสมอภาคด้วย⁴² บทบัญญัติมาตรา 26 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดหลักเกณฑ์การจำกัดสิทธิเสรีภาพบุคคลไว้ว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัด สิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญ มิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือ เสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้ง ต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย” โดยการจำกัดสิทธิเสรีภาพ

³⁹ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, **หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน ว่าด้วยรัฐ รัฐธรรมนูญ และกฎหมาย**, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2561), หน้า 186.

⁴⁰ มานิตย์ จุมปา, **หลักกฎหมายรัฐธรรมนูญ**, (กรุงเทพฯ: นิติธรรม, 2559), หน้า 82.

⁴¹ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, **หลักกฎหมายว่าด้วยสิทธิเสรีภาพ**, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2547), หน้า 31.

⁴² วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, **รวมข้อเขียนเกี่ยวกับกฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายปกครอง**, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2565), หน้า 60.

กระทำได้แต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กล่าวคือ กฎหมายที่จะจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนต้องเป็นกฎหมายที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ⁴³ และในขณะเดียวกันการจำกัดสิทธิเสรีภาพต้องมีผลเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง เนื่องจากการยินยอมให้ฝ่ายนิติบัญญัติตรากฎหมายที่จำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนย่อมเปรียบเสมือนการให้ฝ่ายนิติบัญญัติเข้าไปแทรกแซงอำนาจของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองได้ อันเป็นการขัดต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจ

2.1.5 หลักความได้สัดส่วนหรือหลักความพอสมควรแก่เหตุ

หลักความได้สัดส่วนหรือหลักความพอสมควรแก่เหตุ เป็นหลักกฎหมายทั่วไป ที่บังคับให้ผู้ใช้อำนาจรัฐใช้อำนาจรัฐจำกัดสิทธิและเสรีภาพของผู้ที่อยู่ภายใต้อำนาจอย่างพอเหมาะพอประมาณ เพียงเท่าที่จำเป็น⁴⁴ ซึ่งประกอบด้วย หลักย่อยๆ 3 ประการ ได้แก่

หลักความสัมฤทธิ์ผล คือ ในบรรดาหลักเกณฑ์ที่ฝ่ายปกครองจะใช้อำนาจเพื่อจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้นั้น จะต้องเป็นเพียงมาตรการที่ดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายเท่านั้น

หลักความจำเป็น หากมีมาตรการที่กำหนดไว้ในกฎหมายอยู่หลายมาตรการที่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายได้ ฝ่ายปกครองจะต้องเลือกมาตรการที่กระทบสิทธิเสรีภาพของประชาชนน้อยที่สุด ซึ่งมีที่มาจากรากฐานความคิดที่ว่า ในระหว่างสิ่งที่เลวร้ายสองสิ่งที่จำต้องเลือก บุคคลควรเลือกสิ่งที่เลวร้ายน้อยกว่า⁴⁵ โดยฝ่ายปกครองมีอำนาจจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชนได้เท่าที่จำเป็นแก่การดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายเท่านั้น การจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนเกินขอบเขตแห่งความจำเป็นย่อมเป็นสิ่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

หลักความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ เป็นหลักการที่เรียกร้องให้เกิดดุลยภาพระหว่างความเสียหายอันเกิดขึ้นแก่บุคคลหรือสังคมส่วนรวม หรือกล่าวได้ว่าเป็นบรรดามาตรการต่างๆ ที่กฎหมายเปิดช่องให้ฝ่ายปกครองสามารถใช้อำนาจไปจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนนั้น จำต้องเป็นมาตรการที่ก่อให้เกิดประโยชน์แห่งมหาชนมากที่สุด ดังนั้น ฝ่ายปกครองต้องเลือกใช้มาตรการที่ก่อให้เกิดประโยชน์แก่ส่วนรวมมากกว่า หากมาตรการใดออกมาแล้วเกิดความเสียหาย

⁴³ บรรเจิด สิงคะเนติ, **หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540**, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2547), หน้า 258.

⁴⁴ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, **รวมข้อเขียนเกี่ยวกับกฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายปกครอง**, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2565), หน้า 60.

⁴⁵ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, **หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน**, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2561), หน้า 166.

แก่เอกชนมากกว่าประโยชน์ที่มหาชนพึงจะได้รับ ผู้ใช้อำนาจรัฐต้องละเว้นจากการใช้อำนาจกระทำการนั้น

จากที่กล่าวมาข้างต้น หลักความได้สัดส่วนหรือหลักพอสมควรแก่เหตุ นั้น เป็นข้อจำกัดการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง ซึ่งบังคับให้ผู้ใช้อำนาจรัฐสามารถออกมาตรการที่บรรลุลักษณะประสงค์หรือเจตนารมณ์ของกฎหมายให้สำเร็จลุล่วงไปอย่างมีประสิทธิภาพที่สุด ตามหลักความสัมฤทธิ์ผล แต่ในขณะเดียวกันมาตรการดังกล่าวต้องก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลน้อยที่สุด ซึ่งเป็นไปตามหลักความจำเป็น และห้ามมิให้ผู้ใช้อำนาจรัฐออกมาตรการใดๆ ซึ่งหากลงมือแล้วจะก่อให้เกิดประโยชน์แก่มหาชนน้อยมากไม่เหมาะสมกับความเสียหายที่เกิดกับบุคคลและสังคมส่วนรวม ตามหลักความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ ดังนั้น หากฝ่ายปกครองใช้อำนาจไม่เป็นไปตามหลักการข้างต้นที่กล่าวมาแล้ว การใช้อำนาจย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย

หลักความได้สัดส่วนหรือหลักความพอสมควรแก่เหตุ บัญญัติไว้ในมาตรา 26 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุมูลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย”

2.1.6 หลักการแบ่งแยกอำนาจ

หลักการแบ่งแยกอำนาจ เป็นหลักการพื้นฐานในการปกครอง ซึ่งเป็นหลักการหนึ่งที่เป็นขอบเขตในการใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐ มองเตสกีเออ ได้อธิบายหลักการแบ่งแยกอำนาจไว้ในหนังสือเจตนารมณ์แห่งกฎหมาย ว่าจุดประสงค์ของการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตยก็เพื่อไม่ให้องค์กรใดองค์กรหนึ่งใช้อำนาจเพียงองค์กรเดียวเพราะอาจมีการใช้อำนาจนั้นกระทบสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้ ในรัฐทุกรัฐมีอำนาจอยู่ 3 อำนาจ คือ อำนาจนิติบัญญัติ คือ อำนาจเกี่ยวกับการวางระเบียบบังคับทั่วไปในรัฐ อำนาจบริหาร คือ อำนาจใช้หรือบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย อำนาจตุลาการ คือ อำนาจในการวินิจฉัยอรรถคดี มองเตสกีเออ ได้อธิบายต่อว่า รัฐบาลที่ดีที่สุดจะต้องเป็นรัฐบาลที่อำนาจแต่ละอำนาจใช้โดยองค์กรแต่ละองค์กรที่แตกต่างกัน เมื่อบุคคลเดียวหรือองค์กรเดียวมีการรวมอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารไว้ด้วยกัน เสรีภาพจะเกิดขึ้นไม่ได้และไม่มีเสรีภาพอีกเช่นกัน ถ้าอำนาจตัดสินคดีไม่แยกออกจากอำนาจนิติบัญญัติหรืออำนาจบริหาร จึงกล่าวได้ว่า อำนาจอธิปไตยแบ่งออกเป็น อำนาจนิติบัญญัติ โดยมีองค์กรที่ใช้อำนาจดังกล่าว คือ รัฐสภา ทำหน้าที่ในการออกกฎหมาย อำนาจบริหาร องค์กรที่ใช้อำนาจนี้ คือ คณะรัฐมนตรี มีหน้าที่หลักในการบริหารราชการแผ่นดิน และอำนาจตุลาการ องค์กรที่ใช้อำนาจนี้ คือ ศาล ทำหน้าที่หลักในการพิจารณา

พิพาทอาชญากรรมคดีต่างๆ การแบ่งแยกอำนาจนั้นก่อให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจต่างๆ ในการยับยั้งซึ่งกันและกัน ทำให้เกิดความสมดุลระหว่างอำนาจไม่ทำให้อำนาจใดอำนาจหนึ่งอยู่ภายใต้อำนาจอื่นโดยสิ้นเชิง⁴⁶ ซึ่งหากพิจารณาหลักการแบ่งแยกอำนาจอย่างเป็นระบบ อาจพิจารณาแบ่งแยกอำนาจในแง่ของความแตกต่างของภาระหน้าที่ของรัฐ ซึ่งก่อให้เกิดการแบ่งแยกองค์กรตามขอบเขตภาระหน้าที่ที่แตกต่างกัน เรียกว่า การแบ่งแยกอำนาจตามภารกิจ ส่วนการเรียกร้องให้ภาระหน้าที่ของรัฐที่มีการแบ่งแยกอำนาจต้องมีเจ้าหน้าที่เฉพาะเพื่อภารกิจนั้น วิธีการแบ่งแยกอำนาจเช่นนี้เรียกว่า การแบ่งแยกอำนาจในแง่ตัวบุคคล โดยหลักการแบ่งแยกอำนาจนั้นเป็นการถ่วงดุลกันเพื่อให้สิทธิเสรีภาพของประชาชนได้รับความคุ้มครอง⁴⁷

ประเภทของการแบ่งแยกอำนาจ แบ่งออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่ การแบ่งแยกอำนาจเด็ดขาด คือ องค์กรหนึ่งองค์กรใดใช้อำนาจใดอำนาจหนึ่งแต่เพียงอำนาจเดียว เช่น รัฐบาลใช้อำนาจบริหาร ส่วนการแบ่งแยกอำนาจไม่เด็ดขาด คือ องค์กรหนึ่งองค์กรใดใช้อำนาจใดอำนาจหนึ่งเป็นหลักและในขณะเดียวกันก็อาจใช้อำนาจอื่นเป็นอำนาจรองด้วย เช่น รัฐบาลใช้อำนาจบริหาร แต่มีอำนาจรองในการออกกฎต่างๆ ซึ่งเป็นอำนาจนิติบัญญัติ⁴⁸

2.2 ระบบศาลและการดำเนินคดีปกครอง

2.2.1. ระบบศาล

เมื่อกล่าวถึงระบบศาลทั่วโลกนั้น ประกอบด้วย ระบบศาลเดี่ยวและระบบศาลคู่ ซึ่งระบบศาลเดี่ยว เป็นระบบที่ศาลยุติธรรมมีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททุกประเภท ไม่ว่าจะเป็คดีแพ่งคดีอาญา คดีปกครอง ซึ่งประเทศที่ใช้ระบบศาลเดี่ยว ได้แก่ ประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายจารีตประเพณี ตัวอย่างเช่น ประเทศอังกฤษ ส่วนประเทศไทยใช้ระบบศาลคู่ กล่าวคือ เป็นระบบที่กำหนดให้ศาลยุติธรรมมีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางแพ่งและทางอาญาเท่านั้น และให้มีการจัดตั้งศาลชำนาญการพิเศษขึ้นเพื่อพิจารณาพิพาทคดีต่างๆ เฉพาะด้าน ได้แก่ ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง ศาลทหาร เป็นต้น

ศาลปกครอง คือ ศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพาทคดีปกครอง ซึ่งได้แก่ คดีพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน หรือคดีพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือ

⁴⁶ บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2547), หน้า 25 - 26.

⁴⁷ บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักกฎหมายมหาชน หลักนิติธรรม/นิติรัฐ ในฐานะ “เกณฑ์” จำกัดอำนาจรัฐ, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2547), หน้า 70 - 71.

⁴⁸ มานิตย์ จุมปา, คำอธิบายกฎหมายปกครอง เล่ม 1 ว่าด้วยหลักทั่วไป, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554), หน้า 59 - 60.

เจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชนอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ กล่าวคือ ศาลปกครองเป็นศาลอีกระบบหนึ่งที่แยกต่างหากจากศาลยุติธรรม มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีหรือข้อพิพาทระหว่างบรรดาหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ด้วยกัน หรือระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่กับประชาชนที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ ไม่ใช่คดีหรือข้อพิพาทระหว่างประชาชนด้วยกัน หรือคดีเกี่ยวกับเรื่องส่วนตัวของเจ้าหน้าที่⁴⁹

การดำเนินคดีของศาลปกครอง ใช้ระบบไต่สวน เป็นระบบวิธีพิจารณาที่ศาลเป็นผู้มีหน้าที่สำคัญในการควบคุมและกำกับการดำเนินคดีเพื่อให้สามารถตรวจสอบและค้นหาข้อเท็จจริงได้อย่างถูกต้องครบถ้วน⁵⁰ โดยข้อ 5 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ได้กำหนดให้วิธีพิจารณาคดีปกครองต้องใช้ระบบไต่สวนตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ซึ่งมีลักษณะดังนี้ ศาลปกครองมีบทบาทสำคัญในการดำเนินคดีโดยเฉพาะในการแสวงหาข้อเท็จจริงโดยให้ตุลาการเจ้าของสำนวนทำหน้าที่ตรวจสอบและแสวงหาข้อเท็จจริงจากพยานหลักฐานของคู่กรณี ซึ่งปรากฏในคำฟ้อง คำให้การ คำคัดค้านคำให้การและคำให้การเพิ่มเติม รวมถึงแสวงหาข้อเท็จจริงจากพยานบุคคล พยานเอกสาร หรือพยานผู้เชี่ยวชาญด้วย⁵¹ หากตุลาการเจ้าของสำนวนเห็นว่าข้อเท็จจริงเพียงพอที่ศาลจะพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งได้แล้ว ให้จัดทำบันทึกของตุลาการเจ้าของสำนวน ซึ่งประกอบด้วย สรุปข้อเท็จจริงที่ได้จากคำฟ้องและเอกสารอื่นๆ ของคู่กรณี รวมทั้งพยานหลักฐานต่างๆ ที่ปรากฏในสำนวนคดี และสรุปคำขอของผู้ฟ้องคดี ประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยซึ่งประกอบด้วย ประเด็นเกี่ยวกับอำนาจศาล ประเด็นเกี่ยวกับเงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครอง และประเด็นที่เป็นเนื้อหาของคดี และส่วนที่สำคัญคือความเห็นของตุลาการเจ้าของสำนวนเกี่ยวกับประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยและคำขอของผู้ฟ้องคดี โดยเสนอต่อองค์คณะพิจารณาพิพากษา เพื่อใช้

⁴⁹ ฤทัย หงส์ศิริ, ศาลปกครองและการดำเนินคดีในศาลปกครอง, (กรุงเทพฯ: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2561), หน้า 4.

⁵⁰ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2540), หน้า 107.

⁵¹ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 50 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า

“ข้อ 50 วรรคหนึ่ง ในการพิจารณาพิพากษาคดี ศาลมีอำนาจแสวงหาข้อเท็จจริงได้ตามความเหมาะสมในการนี้ศาลอาจแสวงหาข้อเท็จจริงจากพยานบุคคล พยานเอกสาร พยานผู้เชี่ยวชาญ หรือพยานหลักฐานอื่นนอกเหนือจากพยานหลักฐานของคู่กรณีที่ปรากฏในคำฟ้อง คำให้การ คำคัดค้าน คำให้การ หรือคำให้การเพิ่มเติมในการแสวงหาข้อเท็จจริงเช่นว่านั้น ศาลอาจดำเนินการตามที่กำหนดในส่วนนี้หรือตามที่ศาลเห็นสมควร”

พิจารณาดำเนินการต่อไป⁵² เมื่อองค์คณะได้รับสำนวนคดีจากตุลาการเจ้าของสำนวนแล้ว หากเห็นว่าไม่มีกรณีที่จะต้องแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติม ให้ตุลาการหัวหน้าคณะมีคำสั่งกำหนดวันหนึ่งวันใดเป็นวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง ซึ่งต้องแจ้งให้คู่กรณีทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสิบวัน แล้วส่งสำนวนให้ตุลาการผู้แถลงคดีจัดทำคำแถลงการณ์ต่อไป เมื่อได้รับคำแถลงการณ์จากตุลาการผู้แถลงคดีแล้ว หลังจากนั้นจะจัดให้มีการนั่งพิจารณาคดี โดยให้ตุลาการเจ้าของสำนวนเสนอสรุปข้อเท็จจริงและประเด็นของคดี และเปิดโอกาสให้คู่กรณีแถลงด้วยวาจาต่อหน้าศาลได้ โดยตุลาการผู้แถลงคดี ซึ่งเป็นตุลาการอีกคนหนึ่งที่ไม่ได้เป็นองค์คณะจะชี้แจงด้วยวาจาต่อองค์คณะเพื่อประกอบคำแถลงการณ์เป็นหนังสือที่ยื่นต่อศาลว่าตนเห็นว่าคดีนี้ควรพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีอย่างไร เมื่อเสร็จสิ้นการแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดีแล้ว ตุลาการหัวหน้าคณะจะนัดประชุมเพื่อจัดทำคำพิพากษาและกำหนดวันอ่านคำพิพากษาต่อไป

การดำเนินคดีของศาลปกครองใช้ระบบที่มีการถ่วงดุลทั้ง 3 ฝ่าย คือ ระหว่างตุลาการเจ้าของสำนวน ตุลาการผู้แถลงคดีและองค์คณะพิจารณาพิพากษาคดี ซึ่งเป็นกลไกสำคัญที่เป็นหลักประกันความโปร่งใสและให้ความเป็นธรรมแก่คู่กรณีทุกฝ่าย

2.2.2. การดำเนินคดีปกครอง

2.2.2.1 ประเภทของคดีปกครอง

คดีปกครองที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองนั้นเป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ดังนี้⁵³

⁵² ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 60 บัญญัติว่า

“ข้อ 60 เมื่อตุลาการเจ้าของสำนวนได้พิจารณาข้อเท็จจริงจากคำฟ้อง คำชี้แจงของคู่กรณี รวมทั้งข้อเท็จจริงอื่นที่ศาลได้มาตามหมวด 2 แล้ว เห็นว่าคดีมีข้อเท็จจริงเพียงพอที่ศาลจะพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีได้แล้ว ให้จัดทำบันทึกของตุลาการเจ้าของสำนวนและเสนอบันทึกดังกล่าวพร้อมสำนวนคดีให้องค์คณะเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป

บันทึกของตุลาการเจ้าของสำนวนประกอบด้วย

- (1) สรุปข้อเท็จจริงที่ได้จากคำฟ้องและเอกสารอื่น ๆ ของคู่กรณี รวมทั้งพยานหลักฐานต่าง ๆ ที่ปรากฏในสำนวนคดี และสรุปคำขอของผู้ฟ้องคดี
- (2) ประเด็นที่จะต้องวินิจฉัย ซึ่งประกอบด้วยประเด็นเกี่ยวกับอำนาจศาล ประเด็นเกี่ยวกับเงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครอง และประเด็นที่เป็นเนื้อหาของคดี ตามลำดับ
- (3) ความเห็นของตุลาการเจ้าของสำนวนเกี่ยวกับประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยและคำขอของผู้ฟ้องคดี ... ”

⁵³ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจ หรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ ซึ่งคดีพิพาทดังกล่าวจะเป็นการฟ้องว่า การออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยมีคำขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนกฎ คำสั่ง หรือสั่งห้ามการกระทำทั้งหมดหรือบางส่วนอันเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนั้น เช่น กรณีที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีย่อมเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากคำสั่งดังกล่าว จึงเป็นผู้มีสิทธิภาคีมาฟ้องต่อศาลขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการได้

(2) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร เป็นเรื่องเกี่ยวกับการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ซึ่งหมายถึง กรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติให้แล้วเสร็จ ส่วนการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรนั้น หมายถึง กรณีที่เริ่มดำเนินการแล้วแต่ยังไม่แล้วเสร็จ

“มาตรา 9 วรรคหนึ่ง ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้นหรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

(2) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(4) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

(5) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด

(6) คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง”

หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร โดยมีคำขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย เช่น ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าเจ้าหน้าที่ปล่อยให้มีการก่อสร้างอาคารไม่เป็นไปตามกฎหมายควบคุมอาคาร ทำให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งมีอาคารติดกับอาคารที่มีการก่อสร้างไม่ถูกต้องตามกฎหมายได้รับความเดือดร้อนเสียหาย จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเพิกถอนคำสั่งอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารพิพาท ซึ่งในการฟ้องคดีประเภทนี้ต้องพิจารณาว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีหน้าที่ดังกล่าวตามกฎหมายหรือไม่ ส่วนในกรณีที่ฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร ก็จำเป็นต้องพิจารณาก่อนว่ามีกฎหมายกำหนดระยะเวลาในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวหรือไม่

(3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร เป็นเรื่องเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิด โดยมีคำขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สินหรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ ซึ่งคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดที่จะอยู่ในอำนาจของศาลปกครองนั้น จะต้องเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย กฎ คำสั่ง หรือการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ รวมถึงการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร เช่น กรณีที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า เจ้าหน้าที่ของกรมการปกครองจำหน่ายชื่อของผู้ฟ้องคดีออกจากทะเบียนบ้านโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทำให้ผู้ฟ้องคดีต้องเสียสิทธิในการรักษาพยาบาล ขอให้กรมการปกครองชดเชยค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ฟ้องคดี กรณีเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งศาลมีอำนาจกำหนดค่าบังคับให้หน่วยงานทางปกครองชดเชยค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ฟ้องคดีได้ ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

ส่วนคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่น เช่น กรณีที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า การที่กรมทางหลวงเวนคืนที่ดินของผู้ฟ้องคดีเพื่อสร้างทางหลวง แต่จ่ายเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีโดยไม่เป็นธรรม ไม่เป็นไปตามราคาตลาด จึงฟ้องขอให้กรมทางหลวงจ่ายค่าทดแทนที่ดินให้ผู้ฟ้องคดีเพิ่มขึ้น กรณีเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เมื่อผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืนแต่เห็นว่าได้รับเงินค่าทดแทนที่ไม่เป็นธรรม ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย และศาล

มีอำนาจกำหนดค่าบังคับให้หน่วยงานทางปกครองจ่ายเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้ ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

(4) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง โดยที่มาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้นิยามความหมายของคำว่า “สัญญาทางปกครอง” ไว้ว่า หมายความว่า ความรวมถึง สัญญาที่คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐ และมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคหรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งมติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ 6/2544 ได้อธิบายขยายความหมายของสัญญาทางปกครองเพิ่มเติมว่า สัญญาใดจะเป็นสัญญาทางปกครองตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ประการแรก คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายหนึ่งต้องเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือบุคคลซึ่งได้รับมอบหมายให้กระทำการแทนรัฐ ประการที่สอง สัญญานั้นมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคหรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ หรือเป็นสัญญาที่หน่วยงานทางปกครองหรือบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐตกลงให้คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งเข้าดำเนินการหรือเข้าร่วมดำเนินการบริการสาธารณะโดยตรง หรือเป็นสัญญาที่มีข้อกำหนดในสัญญาซึ่งมีลักษณะพิเศษที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐ ทั้งนี้ เพื่อให้การใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินกิจการทางปกครอง ซึ่งก็คือบริการสาธารณะบรรลุผล⁵⁴ เช่น สัญญาที่ฝ่ายปกครองจ้างเอกชนให้ก่อสร้างถนน ก่อสร้างอาคาร โรงพยาบาล อาคารเรียน หรือสัญญาจ้างลูกจ้างชั่วคราว สัญญาจ้างผู้บริหารรัฐวิสาหกิจ เป็นต้น

(5) คดีพิพาทที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด ซึ่งถือเป็นข้อยกเว้นของหลักการฟ้องคดีปกครองโดยทั่วไป เพราะโดยปกติแล้วหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐย่อมมีเอกสิทธิ์ที่จะกระทำการและบังคับการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายได้เองโดยไม่จำเป็นต้องร้องขอต่อศาล แต่ก็มีบางกรณีที่กฎหมายเห็นว่าการที่จะให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้กำลังบังคับการได้เองเป็นเรื่องที่กระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนสมควรให้องค์กรตุลาการพิจารณาเสียก่อน เช่น มาตรา 118 ทวิ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2535 บัญญัติให้ เจ้าท่าฟ้องต่อศาลเพื่อบังคับให้ผู้ที่ปลูกสร้างสิ่งก่อสร้างล่วงล้ำลำน้ำหรือถอนสิ่งก่อสร้างดังกล่าว

⁵⁴สำนักงานศาลปกครอง, แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง (พ.ศ. 2544 – พ.ศ. 2552), (กรุงเทพฯ: ประชาชน, 2553), หน้า 10.

(6) คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง ซึ่งหมายถึงคดีที่ไม่ใช่คดีปกครองแต่กฎหมายเฉพาะกำหนดให้อยู่ในอำนาจศาลปกครอง เช่น การยื่นคำร้องขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งขาดของอนุญาโตตุลาการตามมาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. 2545 หรือการยื่นคำร้องขอให้ศาลมีคำสั่งยอมรับหรือบังคับตามคำสั่งขาดของอนุญาโตตุลาการตามมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

2.2.2.2 คำพิพากษาของศาลปกครอง

คำพิพากษา เป็นคำวินิจฉัยชี้ขาดตัดสินคดีของศาลเพื่อนำไปใช้ประโยชน์อย่างใดอย่างหนึ่ง⁵⁵ คำพิพากษาของศาลจะประกอบไปด้วย ประเด็นแห่งคดีที่ศาลต้องผูกพันในการวินิจฉัยเหตุผลแห่งคำวินิจฉัยซึ่งเป็นการปรับข้อเท็จจริงกับข้อกฎหมายเข้าด้วยกันและส่วนที่เป็นคำบังคับของศาล เพื่อให้คู่กรณีทราบว่าจะต้องปฏิบัติตามที่ศาลตัดสินอย่างไร คำพิพากษาของศาลจึงเป็นส่วนที่สำคัญมาก เนื่องจากเป็นส่วนที่ต้องนำไปปฏิบัติในชั้นการบังคับคดีต่อไป ดังนั้น หากศาลมีคำพิพากษาเช่นใดแล้ว คู่กรณีก็มีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามคำบังคับที่ศาลกำหนดขึ้น เพื่อให้คำพิพากษาของศาลบรรลุผล

2.2.2.2.1 ส่วนประกอบของคำพิพากษา

ในวันนั่งพิจารณาคดีครั้งแรกให้ตุลาการผู้แถลงคดีมาชี้แจงด้วยวาจาประกอบคำแถลงการณ์ที่ได้เสนอต่อองค์คณะพิจารณาพิพากษาไว้แล้ว และให้มีสิทธิอยู่ร่วมในการพิจารณาและในการประชุมปรึกษาเพื่อพิพากษาคดีนั้น แต่ไม่มีสิทธิออกเสียงในการวินิจฉัยคดีตามมาตรา 58 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งในการจัดทำคำพิพากษา ต้องพิจารณาจากเอกสารหลักฐานในสำนวนคดี ประกอบกับกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งบันทึกของตุลาการเจ้าของสำนวนและคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดี โดยการจัดทำคำพิพากษานั้นจะบังคับตามความเห็นของฝ่ายข้างมาก และในกรณีที่ตุลาการผู้ใดมีความเห็นแย้ง จะจัดทำความเห็นแย้งไว้ในคำพิพากษาได้ โดยคำพิพากษาศาลปกครองประกอบด้วย⁵⁶ ชื่อผู้ฟ้องคดี หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี

⁵⁵ ไพโรจน์ วายุภาพ, การเขียนคำพิพากษากับภาษาเขียน, (กรุงเทพฯ: กรุงเทพมหานคร พับลิชชิ่ง, 2564), หน้า 3.

⁵⁶ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 69 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า

“มาตรา 69 วรรคหนึ่ง คำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองของศาลปกครองอย่างน้อยต้องระบุ

- (1) ชื่อผู้ยื่นคำฟ้อง
- (2) หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี
- (3) เหตุแห่งการฟ้องคดี

เหตุแห่งการฟ้องคดี ข้อเท็จจริงของเรื่องที่ฟ้อง เหตุผลแห่งคำวินิจฉัย คำวินิจฉัยของศาลใน ประเด็นแห่งคดี คำบังคับ ข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทางหรือวิธีการดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษา อีกทั้งต้องมีการลงลายมือชื่อของตุลาการศาลปกครองที่นั่งพิจารณาคดีและพิพากษาคดี รวมทั้ง หากเป็นกรณีที่เป็นคดีมีทุนทรัพย์ซึ่งผู้ฟ้องคดีต้องชำระค่าธรรมเนียมศาล หากศาลมีคำสั่ง ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาทั้งหมดหรือบางส่วนแล้ว ศาลต้องมีคำสั่งคืนค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดหรือ บางส่วนแก่คู่กรณี แล้วแต่กรณี และหากเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีชนะคดี ในการพิพากษาคดีศาลจะต้อง มีคำสั่งให้คืนค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดหรือบางส่วนแก่ผู้ฟ้องคดีด้วย⁵⁷ รวมทั้งหากเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดี ยื่นคำร้องขอให้ศาลกำหนดวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา และศาลมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎ หรือคำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งเกี่ยวกับการบรรเทาทุกข์ชั่วคราวแล้ว ในคำพิพากษาต้องกำหนด ด้วยว่าจะให้คำสั่งดังกล่าวมีผลบังคับต่อไปหรือไม่ เพียงใด⁵⁸ เมื่อองค์คณะพิจารณาพิพากษา ได้ประชุมเพื่อจัดทำคำพิพากษาแล้ว ศาลจะกำหนดวันนัดอ่านผลแห่งคำพิพากษา โดยแจ้งให้คู่กรณี ทราบเป็นการล่วงหน้าตามสมควร และในวันอ่านผลแห่งคำพิพากษา หากศาลมีคำบังคับ อย่างหนึ่งอย่างใดตามมาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แล้ว ถือเป็นจุดเริ่มต้นที่คู่กรณีต้องผูกพันตามคำพิพากษา⁵⁹

(4) ข้อเท็จจริงของเรื่องที่ฟ้อง

(5) เหตุผลแห่งคำวินิจฉัย

(6) คำวินิจฉัยของศาลในประเด็นแห่งคดี

(7) คำบังคับ ถ้ามี โดยให้ระบุหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ต้องปฏิบัติตามคำบังคับไว้ด้วย

(8) ข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทางหรือวิธีการดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษา ถ้ามี”

⁵⁷ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 90 บัญญัติว่า

“ข้อ 90 คำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดี นอกจากจะต้องระบุรายการตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 69 วรรคหนึ่ง และจำนวนค่าธรรมเนียมศาลที่คู่กรณีจะได้รับคืนแล้ว ให้ระบุชื่อตุลาการเจ้าของสำนวนและตุลาการผู้แถลงคดีด้วย”

⁵⁸ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 91 บัญญัติว่า

“ข้อ 91 คำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีของศาลในคดีที่ศาลได้มีคำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทาง ปกครอง หรือคำสั่งเกี่ยวกับการบรรเทาทุกข์ชั่วคราว ให้ศาลกำหนดด้วยว่าจะให้คำสั่งดังกล่าวมีผลต่อไปหรือไม่ เพียงใด”

⁵⁹ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 69 วรรคสาม บัญญัติว่า

2.2.2.2.2 ข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทางหรือวิธีการดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษา

ในการพิพากษาคดีของศาลปกครอง ศาลอาจกำหนดข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทางหรือวิธีการดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล เพื่อเป็นแนวทางให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติตามคำพิพากษาได้ ตามข้อ 121 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543⁶⁰ ตัวอย่างเช่น ในกรณีที่ศาลมีคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการและคำวินิจฉัยอุทธรณ์โดยให้มีผลตั้งแต่วันที่คำสั่งและคำวินิจฉัยอุทธรณ์มีผลบังคับไว้ โดยมีการกำหนดข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทางหรือวิธีการดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษา โดยให้คืนสิทธิประโยชน์ที่ผู้ฟ้องคดีพึงได้รับตามที่กฎหมายกำหนด สำนักบังคับคดีปกครองจะมีหนังสือขอทราบผลการดำเนินงานไปยังหน่วยงานทางปกครอง เมื่อหน่วยงานทางปกครองรายงานกลับมาแล้วจะรายงานให้ศาลทราบ แต่ในบางกรณีการดำเนินการตามข้อสังเกตอาจต้องใช้เวลาในการปฏิบัติตามคำสั่ง เช่น กรณีที่ศาลพิพากษาเพิกถอนคำสั่งที่ให้ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการตำรวจ โดยมีข้อสังเกตให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง (สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1) (ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2) ดำเนินการให้ผู้ฟ้องคดีกลับคืนสู่สถานภาพเดิม เสมือนหนึ่งมิได้มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการให้เสร็จสิ้นภายใน 60 วัน นับแต่วันที่พิพากษา⁶¹ ซึ่งข้อเท็จจริงปรากฏว่าหน่วยงานทางปกครองได้เรียกผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการแล้ว แต่ยังอยู่ระหว่างการดำเนินการคืนสิทธิประโยชน์ให้แก่ผู้ฟ้องคดี ซึ่งในส่วนข้อสังเกตนั้น สำนักบังคับคดีปกครองไม่มีอำนาจไปบังคับทำได้เพียงแต่ต้องติดตามรายงานผลให้ศาลทราบเป็นระยะเท่านั้น ซึ่งในบางกรณีหากหน่วยงานทางปกครองยังไม่ดำเนินการคืนสิทธิประโยชน์ให้แก่ผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีก็อาจมาฟ้องเป็นคดีใหม่โดยมีคำขอให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินการคืนสิทธิประโยชน์ให้แก่ผู้ฟ้องคดีอันเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่

“มาตรา 69 วรรคสาม เมื่อศาลปกครองได้อ่านผลแห่งคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองในศาลปกครองโดยเปิดเผยในวันใดแล้ว ให้ถือว่าวันที่ได้อ่านนั้นเป็นวันที่ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง ในการนี้ให้ศาลปกครองแจ้งให้คู่กรณีทราบกำหนดวันอ่านผลแห่งคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นเป็นการล่วงหน้าตามสมควร”

⁶⁰ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 121 บัญญัติว่า

“ข้อ 121 ในกรณีที่ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งโดยมีข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทางหรือวิธีการดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษามาตรา 69 วรรคหนึ่ง (8) ให้สำนักงานติดตามว่าได้มีการดำเนินการตามข้อสังเกตดังกล่าวหรือไม่ แล้วรายงานต่อศาล”

⁶¹ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขดำที่ อ. 176/2550 หมายเลขแดงที่ อ. 28/2555

กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

2.2.2.3 ลักษณะคำบังคับของศาลปกครอง

ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดคำบังคับอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

(1) เพิกถอนกฎหรือคำสั่งหรือสั่งห้ามการกระทำทั้งหมดหรือบางส่วน ในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

ตัวอย่างคำบังคับให้เพิกถอนกฎ

ตัวอย่าง 1

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ข้อ 10 ของกฎกระทรวงว่าด้วยรถยนต์รับจ้างบรรทุกคนโดยสาร ไม่เกินเจ็ดคนที่จดทะเบียนในเขตกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2550 ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้ศาลเพิกถอนข้อ 10 ของกฎกระทรวงดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุดพิพากษายืนตามศาลปกครองชั้นต้นที่เพิกถอนข้อ 10 ของกฎกระทรวงว่าด้วยรถยนต์รับจ้างบรรทุกคนโดยสาร ไม่เกินเจ็ดคนที่จดทะเบียนในเขตกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2550 ทั้งนี้ ให้มีผลตั้งแต่วันที่กฎกระทรวงฉบับดังกล่าวมีผลใช้บังคับเป็นต้นไป⁶²

ตัวอย่าง 2

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ข้อบัญญัติตำบล เรื่อง งบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2548 ขององค์การบริหารส่วนตำบลปากส้าย ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้ศาลเพิกถอนข้อบัญญัติดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุดพิพากษายืนตามศาลปกครองชั้นต้นที่พิพากษาเพิกถอนข้อบัญญัติตำบล เรื่อง งบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2548 ขององค์การบริหารส่วนตำบลปากส้าย ส่วนที่ถูกแก้ไขจากที่สภาองค์การบริหารส่วนตำบลปากส้ายให้ความเห็นชอบในการประชุมสมัยสามัญ สมัยที่ 1 ประจำปี 2548 ครั้งที่ 4 เมื่อวันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2548 โดยให้มีผลย้อนหลังไปตั้งแต่วันที่ 31 มีนาคม 2548⁶³

ตัวอย่าง 3

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า มติของคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล ในการประชุมครั้งที่ 3/2557 เมื่อวันที่ 26 มีนาคม 2547 กรณีการนับระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของพนักงานเทศบาลสายงานบริหาร ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้ศาลเพิกถอนมติดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุดพิพากษาแก้ศาลปกครองชั้นต้น เป็นเพิกถอนมติคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล ในการประชุมครั้งที่ 3/2557 เมื่อวันที่ 26 มีนาคม 2547 เรื่องที่ 4 กรณีการนับระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของพนักงาน

⁶² คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.9,10/2558

⁶³ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.477/2554

เทศบาลสายงานบริหารดังกล่าวที่มีให้นำระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งอื่นที่เทียบเท่ามาใช้เป็นคุณสมบัติของผู้มีสิทธิคัดเลือกให้ดำรงตำแหน่งผู้บริหารของเทศบาล⁶⁴

กรณีตัวอย่างข้างต้น เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐออกกฎโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และศาลมีคำพิพากษาให้เพิกถอนกฎ ซึ่งเป็นการออกคำสั่งบังคับตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

ตัวอย่างคำสั่งบังคับให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครอง

ตัวอย่าง 1

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า การที่กลุ่มสถาบันแพทยศาสตร์แห่งประเทศไทยมีคำสั่งไม่พิจารณาคะแนนวิชาภาษาไทยและสังคมศึกษาของผู้ฟ้องคดีตามใบรายงานผลการสอบ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุดพิพากษายืนตามศาลปกครองชั้นต้นที่พิพากษาเพิกถอนคำสั่งของกลุ่มสถาบันแพทยศาสตร์แห่งประเทศไทยที่ไม่พิจารณาคะแนนวิชาภาษาไทยและสังคมศึกษาของผู้ฟ้องคดีตามใบรายงานผลการสอบ⁶⁵

ตัวอย่าง 2

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า การที่ผู้อำนวยการวิทยาลัยแพทยศาสตร์กรุงเทพมหานครและวชิรพยาบาล มีคำสั่งที่ 24/2544 ลงวันที่ 30 มกราคม 2544 ให้ผู้ฟ้องคดีงดปฏิบัติหน้าที่ในการตรวจรักษาผู้ป่วยและสอนนักศึกษาแพทย์ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุดพิพากษายืนตามศาลปกครองชั้นต้นที่พิพากษาเพิกถอนคำสั่งที่ 24/2544 ลงวันที่ 30 มกราคม 2544 โดยให้มีผลตั้งแต่วันที่ออกคำสั่งเป็นต้นไป⁶⁶

ตัวอย่าง 3

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า การที่ผู้บัญชาการตำรวจภูธรภาค 6 มีคำสั่งที่ 260/2545 ลงวันที่ 16 กรกฎาคม 2545 ลงโทษไล่ออกผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ และการที่คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ มีมติยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งและมติที่ยกอุทธรณ์ดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุดพิพากษายืนตามศาลปกครองชั้นต้นที่พิพากษาเพิกถอนคำสั่งที่ 260/2545 ลงวันที่ 16 กรกฎาคม 2545 ที่ไล่ออกผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ โดยให้มีผลนับตั้งแต่วันที่ออกคำสั่งเป็นต้นไป และให้เพิกถอนมติที่ประชุมของคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ ในการประชุมครั้งที่

⁶⁴ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.383/2555

⁶⁵ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.994/2561

⁶⁶ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.597/2554

24/2547 เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2547 ที่มีมติยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีตามหนังสือที่ ดช 0009.5/1579 ลงวันที่ 21 กรกฎาคม 2547 ส่วนคำขออื่นให้ยก⁶⁷

กรณีตัวอย่างข้างต้นเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และศาลมีคำพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่ง ซึ่งเป็นการออกคำสั่งบังคับตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

ตัวอย่างคำสั่งบังคับสั่งห้ามการกระทำทั้งหมดหรือบางส่วน

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า การที่กรุงเทพมหานครกำหนดจุดก่อสร้างสะพานคนเดินข้ามถนนบริเวณหน้าสถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิงของผู้ฟ้องคดี เป็นการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีเลิกการก่อสร้างสะพานคนเดินข้ามถนนบริเวณหน้าสถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิงของผู้ฟ้องคดี และให้ย้ายจุดก่อสร้างสะพานคนเดินข้ามถนนไปด้านทิศใต้ใกล้ทางแยก ศาลปกครองสูงสุดพิพากษากลับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น เป็นห้ามผู้ถูกฟ้องคดีก่อสร้างสะพานคนเดินข้ามถนนบริเวณหน้าสถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิง เลขที่ 1007 ถนนสมเด็จพระเจ้าตากสิน แขวงบुकคโกล เขตธนบุรี กรุงเทพมหานคร และให้รื้อถอนสิ่งปลูกสร้างที่ได้ดำเนินการไปแล้วให้กลับสู่สภาพเดิมภายใน 60 วัน นับแต่วันที่มามีคำพิพากษา⁶⁸

กรณีตัวอย่างข้างต้นเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และศาลมีคำพิพากษาห้ามหน่วยงานกระทำการซึ่งเป็นการออกคำสั่งบังคับตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

(2) สั่งให้หัวหน้าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามหน้าที่ ภายในเวลาที่ศาลปกครองกำหนด ในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร

ตัวอย่าง 1

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่ศูนย์วิจัยและพัฒนาประมงน้ำจืดนครสวรรค์ปล่อยน้ำเสียลงสู่คลองบอระเพ็ด ทำให้สภาพน้ำมีกลิ่นเหม็น สีของน้ำเขียวขุ่น ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ศูนย์วิจัยและพัฒนาประมงน้ำจืดนครสวรรค์ทำการปิด

⁶⁷ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.616/2555

⁶⁸ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.235/2552

พอระบายทิ้งน้ำเสียที่ปล่อยลงสู่คลองบอระเพ็ด ศาลปกครองสูงสุดพิพากษายืนตามศาลปกครองชั้นต้นที่พิพากษาห้ามมิให้ศูนย์วิจัยและพัฒนาประมงน้ำจืดนครสวรรค์และองค์การบริหารส่วนตำบลแควใหญ่ระบายทิ้งน้ำเสียจากการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ภายในหน่วยงานลงสู่คลองบอระเพ็ด โดยไม่ผ่านระบบบำบัดน้ำเสียก่อน ภายใน 180 วัน นับแต่วันที่ได้มีคำพิพากษาถึงที่สุด⁶⁹

ตัวอย่าง 2

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า การที่อธิบดีกรมราชทัณฑ์ไม่แต่งตั้งให้ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งนิติกร 6 ว เป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้อธิบดีกรมราชทัณฑ์แต่งตั้งให้ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุดพิพากษากลับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้อธิบดีกรมราชทัณฑ์มีคำสั่งเลื่อนผู้ฟ้องคดีขึ้นแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนิติกร 6 ว ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2543 เป็นต้นไป โดยให้ดำเนินการภายใน 60 วัน นับแต่วันที่ศาลได้มีคำพิพากษา⁷⁰

ตัวอย่าง 3

ผู้ฟ้องคดีเป็นบุตรของผู้อพยพชาวเวียดนามที่เกิดในประเทศไทยได้ยื่นคำร้องขอมีสัญชาติไทยตามโครงการเร่งรัดการพิจารณาให้สถานะตามกฎหมายแก่ผู้นอพยพ แต่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยไม่พิจารณาคำร้องขอมีสัญชาติไทยของผู้ฟ้องคดี จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณาคำร้องขอมีสัญชาติไทยให้ผู้ฟ้องคดีให้แล้วเสร็จโดยเร็ว ศาลปกครองสูงสุดพิพากษายืนตามศาลปกครองชั้นต้นที่พิพากษาให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยดำเนินการพิจารณาคำร้องขอมีสัญชาติไทยของผู้ฟ้องคดีและแจ้งผลการพิจารณาให้ผู้ฟ้องคดีทราบภายใน 60 วันนับแต่คดีถึงที่สุด⁷¹

กรณีตัวอย่างข้างต้นเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ซึ่งเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และศาลมีคำพิพากษาให้หัวหน้าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลปกครองกำหนดซึ่งเป็นการออกคำสั่งบังคับตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

(3) สั่งให้ใช้เงินหรือให้ส่งมอบทรัพย์สินหรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ

ตัวอย่างคำสั่งบังคับให้ใช้เงิน

⁶⁹ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.204/2552

⁷⁰ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.204/2549

⁷¹ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.123/2551

ตัวอย่าง 1

ผู้ฟ้องคดีทั้งหกฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งหกอาศัยในท้องที่หมู่ที่ 7 แขวงบางประกอก เขตราชบุรีบูรณะ กรุงเทพมหานคร ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการก่อสร้างอาคารของ กรุงเทพมหานครอนุญาตให้บริษัท พ. ก่อสร้างอาคาร ซึ่งเป็นอาคารสูงและเป็นอาคารขนาดใหญ่พิเศษ ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ระหว่างการก่อสร้างเดือนธันวาคม 2551 ถึงเดือนกันยายน 2552 มีวัสดุตกหล่นลงบนที่พักอาศัยของผู้ฟ้องคดีทั้งหก เกิดฝุ่นละออง มีเสียงดังรบกวนทั้งกลางวันและกลางคืน เมื่อผู้อำนวยการเขตราชบุรีบูรณะ ปลัดกรุงเทพมหานคร และเจ้าหน้าที่เข้าตรวจสอบการก่อสร้างอาคารดังกล่าว แล้วพบว่ามีการกระทำอันเป็นเหตุให้เกิดสิ่งมีพิษ ความสั่นสะเทือน ฝุ่นละออง เขม่า เถ้า หรือกรณีอื่นใดจนเป็นเหตุให้เสื่อมหรืออาจเป็นอันตราย จะต้องเข้าระงับเพื่อป้องกัน และกำหนดวิธีการเพื่อป้องกันมิให้มีเหตุรำคาญเกิดขึ้นอีก ในอนาคต การละเลยไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ย่อมขัดต่อพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้กรุงเทพมหานครชำระเงินจำนวน 8,000 บาทต่อราย ให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งหก พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ 7.5 ต่อปีของต้นเงินดังกล่าวนับแต่วันฟ้องคดี จนกว่าจะชำระเงินทั้งหมดเสร็จ และให้กรุงเทพมหานครจัดแพทย์ พยาบาลในสังกัดมาตรวจว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งหกเป็นโรคระบบทางเดินหายใจหรือไม่ หากพบว่าป่วยเป็นโรคดังกล่าวให้รับผิดชอบเงินค่ารักษาพยาบาลและค่าเดินทางไปสถานที่ที่ทำการรักษาพยาบาลนั้น จนกว่าอาการป่วยจะหาย เป็นปกติ ศาลปกครองสูงสุดพิพากษายืนตามศาลปกครองชั้นต้นที่พิพากษาให้กรุงเทพมหานคร ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งหกเป็นเงิน 5,600 บาทต่อราย พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ 7.5 ต่อปี ของต้นเงินดังกล่าว นับตั้งแต่วันฟ้องเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จ ทั้งนี้ ภายใน 60 วัน นับแต่วันที่คดีถึงที่สุด ให้คืนค่าธรรมเนียมศาลตามส่วนของการชนะคดี ค่าขออื่นนอกจากนี้ให้ยก⁷²

ตัวอย่าง 2

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าเทศบาลนครเชียงใหม่ไม่ติดตั้งเครื่องหมายหรือสัญญาณใดๆ เพื่อแสดงให้เห็นว่ามีสิ่งปลูกสร้างกีดขวางรถล้าเข้ามาในผิวจราจร เป็นเหตุให้รถยนต์ของผู้ฟ้องคดี ซึ่งเข้ามาในบริเวณดังกล่าวได้รับความเสียหาย จึงฟ้องขอให้เทศบาลนครเชียงใหม่ชดใช้ค่าเสียหาย ให้แก่ผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดพิพากษายืนตามศาลปกครองชั้นต้นที่พิพากษาให้เทศบาลนครเชียงใหม่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นจำนวนเงิน 12,000 บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ 7.5 ต่อปี ของต้นเงินดังกล่าว นับตั้งแต่วันฟ้องเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จ ทั้งนี้ ภายใน 60 วัน นับแต่วันที่คดีถึงที่สุด ให้คืนค่าธรรมเนียมศาลตามส่วนของการชนะคดี ค่าขออื่นนอกจากนี้ให้ยก⁷²

⁷² คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 833-838/2562

ร้อยละ 7.5 ต่อปีของต้นเงินจำนวนดังกล่าว นับแต่วันที่ 27 พฤษภาคม 2549 จนกว่าจะชำระเสร็จ ทั้งนี้ ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่คดีถึงที่สุด และให้คืนค่าธรรมเนียมศาลให้ผู้ฟ้องคดีตามส่วนของการชนะคดี⁷³

กรณีตัวอย่างข้างต้นเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ซึ่งเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และศาลมีคำพิพากษาให้ใช้เงิน ซึ่งเป็นการออกคำสั่งบังคับตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

ตัวอย่างคำสั่งบังคับให้กระทำการ

ผู้ฟ้องคดีทั้งหกฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งหกเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์รวมในที่ดินโฉนดเลขที่ 58832 เลขที่ดิน 21 ตำบลบ้านแลง อำเภอเมืองระยอง จังหวัดระยอง ซึ่งมีสภาพเป็นสระน้ำ องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านแลงได้ก่อสร้างท่อระบายน้ำพร้อมกันน้ำเพื่อให้ให้น้ำจากท่อระบายน้ำไหลลงสู่สระน้ำของผู้ฟ้องคดีทั้งหก ทำให้ขอบสระน้ำพังทลายและมีขยะไหลลงสู่สระน้ำ ผู้ฟ้องคดีทั้งหกได้เคยร้องเรียนด้วยวาจาต่อนายกองการบริหารส่วนตำบลบ้านแลง ตั้งแต่วันที่ 20 ตุลาคม 2546 ขอให้แก้ไขท่อระบายน้ำดังกล่าว แต่องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านแลงเพิกเฉย ผู้ฟ้องคดีทั้งหกจึงฟ้องคดีต่อศาล ศาลปกครองสูงสุดพิพากษาแก้คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านแลงปิดปากและปลายท่อระบายน้ำเพื่อไม่ให้น้ำไหลลงท่อและปล่อยน้ำลงสระน้ำ ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นที่สาธารณประโยชน์และส่วนหนึ่งเป็นกรรมสิทธิ์รวมของผู้ฟ้องคดีทั้งหก ทั้งนี้ ภายใน 30 วันนับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา⁷⁴

กรณีตัวอย่างข้างต้นเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย ซึ่งเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และศาลมีคำพิพากษาให้กระทำการ ซึ่งเป็นการออกคำสั่งบังคับตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

(4) สั่งให้ถือปฏิบัติต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลที่เกี่ยวข้อง

ถ้าจะกล่าวถึงการกำหนดคำสั่งบังคับอีกรูปแบบหนึ่งในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ปราภฏตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (4)⁷⁵ คือ

⁷³ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.197/2552

⁷⁴ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.259/2552

⁷⁵ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 72 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า

สั่งให้ถือปฏิบัติต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลที่เกี่ยวข้องในกรณีที่มีการฟ้องให้ศาลมีคำพิพากษา แสดงความเป็นอยู่ของสิทธิ ซึ่งเป็นกรณีที่กฎหมายบัญญัติให้ผู้ไม่พอใจในคำสั่งหรือคำวินิจฉัยของ ฝ่ายปกครองนำคดีไปฟ้องศาลปกครองได้ เช่น คดีที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสัญชาติไทย หรือไม่ ศาลปกครองกลางมีคำพิพากษาให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสัญชาติไทย⁷⁶ ซึ่งการกำหนดคำบังคับของ คดีประเภทนี้อาจเทียบได้กับการฟ้องคดีปกครองในประเทศเยอรมันประเภทคดีที่ฟ้องขอให้ พิสูจน์สิทธิ ซึ่งศาลมุ่งแสดงเพื่อให้เกิดความแน่นอนชัดเจนในความมีอยู่ของนิติสัมพันธ์ในข้อเท็จจริงใด ข้อเท็จจริงหนึ่ง

(5) สั่งให้บุคคลกระทำหรือละเว้นกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อให้เป็นไปตาม กฎหมาย

การกำหนดคำบังคับของศาลปกครองในแบบสุดท้ายที่ปรากฏในพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 72 วรรคหนึ่ง (5)⁷⁷ คือ สั่งให้ บุคคลกระทำหรือละเว้นกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมาย ซึ่งเป็นข้อยกเว้นของ หลักการฟ้องคดีปกครองโดยทั่วไป เพราะโดยปกติแล้วหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ย่อมมีเอกสิทธิ์ที่จะกระทำการและบังคับการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายได้เอง โดยไม่จำเป็นต้องร้องขอต่อศาล โดยการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง แต่มีบางกรณีที่กฎหมายเห็นว่ การที่จะให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้กำลังบังคับการได้เองเป็นเรื่องที่กระทบต่อ สิทธิเสรีภาพของประชาชน จึงสมควรที่องค์กรตุลาการต้องพิจารณาก่อน เช่น มาตรา 90 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 แก้ไขเพิ่มเติมโดย พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2535 ในกรณีที่เจ้าของเรืออถอนภายใน เวลาที่เจ้าท่ากำหนด เจ้าท่าสามารถร้องขอต่อศาลเพื่อมีคำสั่งให้เจ้าท่าเป็นผู้จัดการเรืออถอนแพคนอยู่ เรือที่ปักเสาลงในชายน้ำภายในเขตกรุงเทพ

“มาตรา 72 วรรคหนึ่ง ในการพิพากษาคดีศาลปกครองมีอำนาจกำหนดคำบังคับอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

(4) สั่งให้ถือปฏิบัติต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลที่เกี่ยวข้องในกรณีที่มีการฟ้องให้ศาลมีคำพิพากษาแสดง ความเป็นอยู่ของสิทธินั้น...”

⁷⁶ คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ 1095/2548

⁷⁷ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 72 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า

“มาตรา 72 วรรคหนึ่ง ในการพิพากษาคดีศาลปกครองมีอำนาจกำหนดคำบังคับอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

(5) สั่งให้บุคคลกระทำหรือละเว้นกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมาย...”

2.2.3 วิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา

การคุ้มครองชั่วคราวก่อนการพิพากษา ถือเป็นกระบวนการสำคัญที่จะมุ่งคุ้มครองคู่ความในคดี หากกระบวนการพิจารณาคดีของศาลปราศจากการคุ้มครองชั่วคราวแล้ว ก็อาจจะไม่สามารถคุ้มครอง หรือเยียวยาคู่กรณีได้ทันเวลา⁷⁸ สำหรับเรื่องวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาในคดีปกครองนั้น บัญญัติไว้ในมาตรา 66 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542⁷⁹ และในหมวด 5 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 โดยแบ่งเป็น 2 ส่วน ดังนี้

2.2.3.1 การทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง

การทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองเกิดขึ้นเฉพาะคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐออกกฎหรือคำสั่งทางปกครองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งการฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครองนั้น ไม่เป็นเหตุให้ทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง เว้นแต่ศาลจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น⁸⁰ ซึ่งหมายความว่า แม้มีการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง แต่กฎหรือคำสั่งทางปกครองก็ยังมีผลต่อไปมิได้ หยุดชะงักหรือสิ้นผลลงเพียงเพราะเหตุแห่งการฟ้องคดี ดังนั้น ถ้าจะให้กฎหรือคำสั่งทางปกครอง ไม่มีผลเป็นการบังคับ ต้องให้ศาลมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองนั้นเสียก่อน

⁷⁸ บรรเจิด สิงคะเนติ, **หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง**, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2556), หน้า 298.

⁷⁹ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 66 บัญญัติว่า “มาตรา 66 ในกรณีที่ศาลปกครองเห็นสมควรกำหนดมาตรการหรือวิธีการใดๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ให้แก่ คู่กรณีที่เกี่ยวข้องเป็นการชั่วคราวก่อนการพิพากษาคดี ไม่ว่าจะมีความร้องขอจากบุคคลดังกล่าวหรือไม่ ให้ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดมาตรการหรือวิธีการชั่วคราวและออกคำสั่งไปยังหน่วยงานทางปกครองหรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องให้ปฏิบัติได้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดโดยระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการ ในศาลปกครองสูงสุด

การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการตามวรรคหนึ่งให้คำนึงถึงความรับผิดชอบของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐและปัญหาอุปสรรคที่อาจเกิดขึ้นแก่การบริหารงานของรัฐประกอบด้วย”

⁸⁰ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 69 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า

“ข้อ 69 วรรคหนึ่ง การฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครอง ไม่เป็นเหตุให้ ทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองนั้น เว้นแต่ศาลจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น”

2.2.3.1.1 การขอตุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง

การขอตุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองนั้น ผู้ฟ้องคดีอาจขอมาในคำฟ้องหรือยื่นคำขอในเวลาใดๆ ก่อนศาลจะพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีเพื่อขอให้ศาลมีคำสั่งขอตุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง อันจะมีผลเป็นการชะลอหรือระงับการบังคับตามผลของกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองไว้เป็นการชั่วคราว โดยผู้ฟ้องคดีจะต้องแสดงให้ศาลเห็นว่า ประสงค์จะขอตุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองใด และการให้กฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองดังกล่าวมีผลบังคับต่อไป จะทำให้เกิดความเสียหายที่ยากแก่การเยียวยาแก้ไขในภายหลังอย่างไร

2.2.3.1.2 คำสั่งศาลเกี่ยวกับการขอตุเลาการบังคับตามกฎหมาย

หรือคำสั่งทางปกครอง

(1) กรณีศาลมีคำสั่งไม่รับคำขอตุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง

เมื่อผู้ฟ้องคดียื่นคำขอให้ศาลปกครองมีคำสั่งขอตุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง หากศาลพิจารณาแล้วเห็นว่า คำขอดังกล่าวยื่นโดยไม่มีข้ออ้างหรือข้อเท็จจริงเพียงพอ หรือไม่มีเหตุผลหรือสาระอันควรได้รับการพิจารณา หรือเห็นได้อย่างชัดเจนว่าไม่สมควรมีคำสั่งขอตุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง หรือเป็นกรณีที่ศาลจะมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ ศาลมีอำนาจสั่งไม่รับคำขอตุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองนั้น คำสั่งดังกล่าวให้เป็นที่สุด ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวได้ แต่อาจจะยื่นคำขอตุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองได้ใหม่ หากมีข้อเท็จจริงเพิ่มขึ้นมาใหม่ แต่ต่างจากเหตุผลในการขอตุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งที่เคยแสดงต่อศาลมาแล้ว

ตัวอย่าง

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 (เลขาธิการสำนักงานปรมาณูเพื่อสันติ) มีคำสั่งที่ 296/2551 ลงวันที่ 21 พฤศจิกายน 2551 ให้ผู้ฟ้องคดีขอใช้ค่าสินไหมทดแทนไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว และขอให้ศาลมีคำสั่งขอตุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองดังกล่าว โดยอ้างว่าหากผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดีเพื่อชดเชยค่าเสียหายอันเป็นเงินจำนวนมากจะทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหายอย่างร้ายแรงยากแก่การเยียวยาแก้ไขให้กลับคืนสู่ฐานะเดิมได้ในภายหลัง

ศาลพิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีมิได้แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่าการให้คำสั่งทางปกครองดังกล่าวมีผลใช้บังคับต่อไปจะทำให้เกิดความเสียหายที่ยากแก่การเยียวยาแก้ไขในภายหลังอย่างไร ประกอบกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ชี้แจงต่อศาลว่า ขณะนี้อยู่ระหว่างการสืบหาหลักทรัพย์เพื่อดำเนินการยึดหรืออายัดทรัพย์สินและขายทอดตลาดเพื่อชำระค่าเสียหายของผู้ฟ้องคดี ซึ่งยังไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 จะดำเนินการยึดหรืออายัดทรัพย์สินใดของผู้ฟ้องคดี

ที่ทำให้เห็นได้ว่ายากแก่การเยียวยาแก้ไขในภายหลัง หรือแม้ผู้ฟ้องคดีจะชดใช้เงินตามคำสั่งดังกล่าวไปก่อนก็มิได้ก่อให้เกิดความเสียหายที่ยากแก่การเยียวยาแก้ไขในภายหลังแต่อย่างใด เพราะหากศาลมีคำพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว โดยให้มีผลย้อนหลังไปถึงวันที่ออกคำสั่งนั้น ผู้ฟ้องคดีก็สามารถเรียกร้องเงินที่จ่ายให้กับทางราชการได้ ดังนั้น คำขอทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นกรณีให้เห็นได้อย่างชัดเจนว่าไม่สมควรมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองตามข้อ 69 วรรคสอง ประกอบข้อ 70 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543⁸¹

(2) กรณีศาลมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง

การมีคำสั่งเกี่ยวกับคำขอทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง ต้องกระทำโดยองค์คณะ โดยศาลจะพิจารณาคำขอทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองของผู้ฟ้องคดีจากองค์ประกอบสามประการ ดังนี้

ประการแรก กฎหรือคำสั่งทางปกครองที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนั้นน่าจะ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ประการที่สอง การให้กฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองดังกล่าวมีผลใช้บังคับต่อไปจะทำให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงที่ยากแก่การเยียวยาแก้ไขในภายหลัง และประการที่สาม การทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองนั้นไม่เป็นอุปสรรคแก่การบริหารงานของรัฐหรือแก่บริการสาธารณะ

หากเข้าองค์ประกอบข้างต้นแล้ว ศาลจะส่งสำเนาคำขอให้คู่กรณีอีกฝ่าย ทำคำชี้แจงคัดค้านคำขอและแสดงพยานหลักฐานโดยเร็ว หรือจะนัดไต่สวนหรือแสวงหาข้อเท็จจริง โดยวิธีอื่นใดเพื่อมีคำสั่งเกี่ยวกับคำขอดังกล่าวด้วยก็ได้⁸² ซึ่งศาลมีอำนาจสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองได้ตามที่เห็นสมควร⁸³ แต่หากศาลพิจารณาแล้วเห็นว่าไม่เข้าองค์ประกอบทั้งสาม

CHULALONGKORN UNIVERSITY

⁸¹ คำสั่งศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขดำที่ 745/2552

⁸² ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 71 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า

“ข้อ 71 วรรคหนึ่ง เมื่อได้รับคำขอตามข้อ 69 วรรคสอง และเป็นกรณีที่ศาลมิได้มีคำสั่งตามข้อ 70 ให้ศาลส่งสำเนาคำขอให้คู่กรณีทำคำชี้แจงคัดค้านคำขอและแสดงพยานหลักฐานโดยเร็ว และหากเห็นสมควร ศาลจะนัดไต่สวนหรือแสวงหาข้อเท็จจริงโดยวิธีอื่นใดเพื่อมีคำสั่งเกี่ยวกับคำขอดังกล่าวด้วยก็ได้ แต่ไม่ว่ากรณีจะเป็นประการใด ให้ศาลมีคำสั่งเกี่ยวกับคำขอดังกล่าวโดยไม่ชักช้า”

⁸³ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 72 วรรคสาม บัญญัติว่า

“ข้อ 72 วรรคสาม ในกรณีที่ศาลเห็นว่ากฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนั้นน่าจะ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และการให้กฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองดังกล่าวมีผลใช้บังคับต่อไปจะทำให้เกิดความเสียหาย

ประการข้างต้นแล้ว ศาลจะมีคำสั่งยกคำขอทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครอง ซึ่งคำสั่งดังกล่าวเป็นที่สุด

ตัวอย่าง

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า เมื่อครั้งผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งสารวัตรใหญ่ ผู้ถูกฟ้องคดี (ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ) มีคำสั่งลงวันที่ 19 กันยายน 2555 ลงโทษกักขังผู้ฟ้องคดีจำนวน 7 วัน ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งกักขังผู้ฟ้องคดีและขอทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง ดังกล่าว

ศาลพิจารณาแล้วเห็นว่า เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีมิได้แสดงให้เห็นว่าคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองลงวันที่ 19 กันยายน 2555 ที่ลงโทษกักขังผู้ฟ้องคดีไว้เป็นการชั่วคราวก่อนการพิพากษาจะทำให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประโยชน์ราชการหรือต่อสิทธิของผู้ถูกฟ้องคดีแต่อย่างใด อีกทั้งคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นดังกล่าวคงมีผลแต่เพียงเป็นการชะลอหรือระงับตามผลของคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ให้ลงโทษกักขังผู้ฟ้องคดีไว้เป็นการชั่วคราวก่อนการพิพากษาหรือมีคำสั่งเป็นอย่างอื่นเท่านั้น กรณีจึงเห็นได้ว่าไม่สมควรมีคำสั่งระงับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่สั่งทุเลาการบังคับตามคำสั่งดังกล่าวไว้เป็นการชั่วคราวก่อนการวินิจฉัยอุทธรณ์ตามคำขอของผู้ถูกฟ้องคดี อีกทั้งยังมีข้อสงสัยเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีลงวันที่ 19 กันยายน 2555 ที่ลงโทษกักขังผู้ฟ้องคดี จึงเป็นกรณีที่คำสั่งทางปกครองที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีน่าจะไม่ชอบด้วยกฎหมาย นอกจากนั้นการลงโทษกักขังถือเป็นการลงโทษที่กระทบต่อสิทธิทางร่างกายและเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของผู้ฟ้องคดี ซึ่งหากให้คำสั่งดังกล่าวมีผลใช้บังคับต่อไปย่อมมีผลทำให้ผู้ฟ้องคดีต้องถูกนำตัวไปกักไว้ในบริเวณใดบริเวณหนึ่งตามที่ถูกฟ้องคดีเห็นสมควร หากต่อมาศาลวินิจฉัยว่าคำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายและวินิจฉัยให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีย่อมไม่อาจได้รับการเยียวยาแก้ไขเป็นจำนวนเงินหรือโดยวิธีอื่นได้ กรณีจึงเห็นได้ว่า หากให้คำสั่งดังกล่าวมีผลใช้บังคับต่อไปย่อมก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีที่ยากแก่การเยียวยาแก้ไขในภายหลัง และหากคดีนี้ศาลมีคำพิพากษาว่าคำสั่งพิพาทเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีก็ยังสามารถบังคับให้ผู้ฟ้องคดีได้รับโทษตามคำสั่งต่อไปได้อีก เนื่องจากผู้ฟ้องคดียังคงมีระยะเวลารับราชการอีกหลายปี ดังนั้น การให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่งผู้ถูกฟ้องคดีลงวันที่ 19 กันยายน 2555 ที่ลงโทษกักขังผู้ฟ้องคดีต่อไปเป็นการชั่วคราวจนกว่าศาลจะมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเป็นอย่างอื่น จึงยอมไม่เป็นอุปสรรคแก่การบริหารงานของรัฐหรือแก่การ

อย่างร้ายแรงที่ยากแก่การเยียวยาแก้ไขในภายหลัง ทั้งการทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองนั้นไม่เป็นอุปสรรคแก่การบริหารงานของรัฐหรือแก่บริการสาธารณะ ศาลมีอำนาจสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองได้ตามที่เห็นสมควร”

บริการสาธารณะของผู้ถูกฟ้องคดีแต่อย่างใด คดีจึงมีเหตุที่ศาลจะมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามคำสั่งลงวันที่ 19 กันยายน 2555 ที่ลงโทษกักขังผู้ฟ้องคดีไว้ก่อนจนกว่าศาลจะมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเป็นอย่างอื่น ทั้งนี้ ตามมาตรา 66 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ประกอบข้อ 72 วรรคสาม แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543⁸⁴

(3) กรณีศาลมีคำสั่งยกคำขอทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครอง
ตัวอย่าง

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 (นายกเทศมนตรีตำบลศาลายา) มีคำสั่งเทศบาลตำบลศาลายา ที่ 314/2561 ลงวันที่ 12 กันยายน 2561 ลงโทษไล่ออกจากราชการตามมติของ ป.ป.ช. ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการ และมีคำขอให้ศาลมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามคำสั่งเทศบาลตำบลศาลายา ที่ 314/2561 ลงวันที่ 12 กันยายน 2561 ที่ลงโทษไล่ออกจากราชการตามมติของ ป.ป.ช. ไว้ก่อนจนกว่าศาลจะมีคำพิพากษา

ศาลพิจารณาแล้วเห็นว่า ในชั้นนี้ยังไม่ปรากฏข้อเท็จจริงที่ชัดเจนเพียงพอที่จะวินิจฉัยได้ว่า คำสั่งเทศบาลตำบลศาลายา ที่ 314/2561 ลงวันที่ 12 กันยายน 2561 ที่ลงโทษไล่ออกจากราชการนั้น มีปัญหาเกี่ยวกับความไม่ชอบด้วยกฎหมาย หากศาลมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองของผู้ฟ้องคดีแล้ว ย่อมทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 (นายกเทศมนตรีตำบลศาลายา) ไม่อาจรับบุคคลใดเข้ามาดำรงตำแหน่งดังกล่าวได้ ซึ่งอาจก่อให้เกิดปัญหาและอุปสรรคในการบริหารงานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (เทศบาลตำบลศาลายา) และกระทบต่อการดำเนินบริการสาธารณะที่ต้องเป็นไปอย่างต่อเนื่อง กรณีจึงไม่เข้าหลักเกณฑ์ที่ศาลจะมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามคำสั่งดังกล่าวได้ตามมาตรา 66 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ประกอบข้อ 72 วรรคสาม แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 จึงมีคำสั่งยกคำขอทุเลาการบังคับตามคำสั่งเทศบาลตำบลศาลายา ที่ 314/2561 ลงวันที่ 12 กันยายน 2561 ที่ลงโทษไล่ออกจากราชการของผู้ฟ้องคดี⁸⁵

เมื่อศาลมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองตามคำขอของผู้ฟ้องคดีไม่ว่าจะทั้งหมด หรือบางส่วน ผู้ฟ้องคดีไม่มีสิทธิที่จะอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวได้ ผู้ที่มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว ได้แก่ ผู้มีส่วนได้เสีย โดยจะต้องยื่นอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุดภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ผู้นั้นได้รับแจ้งหรือทราบคำสั่งศาล โดยผู้อุทธรณ์อาจ

⁸⁴ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 273/2557

⁸⁵ คำสั่งศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขดำที่ บ. 473/2561

มีคำขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งระงับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่สั่งทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองไว้เป็นการชั่วคราวก่อนการวินิจฉัยอุทธรณ์ก็ได้

2.2.3.2 การบรรเทาทุกข์ชั่วคราว

นอกจากผู้ฟ้องคดีจะยื่นคำขอทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองแล้วในเวลาใดๆ ก่อนศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดี ผู้ฟ้องคดีอาจยื่นคำขอให้ศาลมีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองอย่างใด ๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา หรือคู่กรณีอาจยื่นคำขอให้ศาลมีคำสั่งกำหนดวิธีการเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของผู้ขอในระหว่างการพิจารณาหรือเพื่อบังคับตามคำพิพากษาได้⁸⁶ ซึ่งมีหลักเกณฑ์การพิจารณา 3 ประการ ดังนี้ ประการแรก คำฟ้องมีมูล ประการที่สอง มีเหตุเพียงพอที่ศาลจะกำหนดให้ใช้วิธีการชั่วคราว เช่น มีการตั้งใจจะกระทำซ้ำหรือกระทำต่อไปซึ่งการกระทำที่ถูกละเมิด หรือผู้ฟ้องคดีจะได้รับความเดือดร้อนเสียหายต่อไปเนื่องจากการกระทำของผู้ถูกละเมิด และประการที่สาม ต้องคำนึงถึงความรับผิดชอบของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐและปัญหาอุปสรรคที่อาจเกิดขึ้นแก่การบริหารงานของรัฐ ซึ่งคดีที่ขอให้บรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาต้องไม่ใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐออกกฎหรือคำสั่งทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เนื่องจากคดีพิพาทดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีชอบที่จะขอให้ศาลมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองแล้วแต่กรณีได้เท่านั้น ซึ่งในหลักเกณฑ์ในการอุทธรณ์กรณีศาลมีคำสั่งเกี่ยวกับการบรรเทาทุกข์ชั่วคราวมีหลักเกณฑ์เหมือนกันกับคำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครอง

(1) กรณีศาลมีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา

ตัวอย่าง 1

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการที่ผู้อำนวยการเขตลาดพร้าว (ผู้ถูกละเมิด) ละเลยต่อหน้าที่ปล่อยให้ผู้ร้องสอดก่อสร้างอาคารติดกับอาคารของผู้ฟ้องคดีเพื่อใช้ประกอบกิจการผลิตเต้าหู้ ก่อให้เกิดปัญหาการปล่อยน้ำทิ้ง กลิ่นและเสียงรวมทั้งเสียงดังจากระบบที่ใช้บรรทุกถังก๊าซและน้ำเต้าหู้ไปจำหน่ายในเวลากลางคืนโดยใช้

⁸⁶ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 75 บัญญัติว่า

“ข้อ 75 นอกจากกรณีทีกล่าวในข้อ 69 ในเวลาใด ๆ ก่อนศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดี ผู้ฟ้องคดีอาจยื่นคำขอให้ศาลมีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองอย่างใด ๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา หรือคู่กรณีอาจยื่นคำขอให้ศาลมีคำสั่งกำหนดวิธีการเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของผู้ขอในระหว่างการพิจารณาหรือเพื่อบังคับตามคำพิพากษาได้”

ถนนหน้าอาคารของผู้ฟ้องคดีในช่วงเวลา 24 นาฬิกา ถึง 5 นาฬิกา จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาล มีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องมีคำสั่งห้ามผู้ร้องสอดประกอบกิจการ ผลิตเต้าหู้ในช่วงเวลา 24 นาฬิกา ถึง 5 นาฬิกา และให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการสั่งห้ามผู้ร้องสอดนำรถ วิ่งเข้า - ออก ผ่านหน้าอาคารของผู้ฟ้องคดีในช่วงเวลาดังกล่าว พร้อมทั้งมีคำขอให้ศาลกำหนด มาตรการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาโดยให้ผู้ร้องสอดระงับการ ประกอบกิจการผลิตเต้าหู้ในช่วงเวลา 24 นาฬิกา ถึง 5 นาฬิกา ไว้เป็นการชั่วคราวจนกว่าคดีจะถึงที่สุด

ศาลพิจารณาแล้วเห็นว่า เมื่อข้อเท็จจริงฟังเป็นที่ยุติว่า นับตั้งแต่ผู้ร้องสอด เริ่มประกอบกิจการผลิตเต้าหู้จนถึงปัจจุบัน ผู้ร้องสอดได้ปล่อยน้ำเสียจากการประกอบการผลิตเต้าหู้ โดยไม่ผ่านการปรับปรุงคุณภาพน้ำ หรือผ่านการปรับปรุงคุณภาพน้ำทิ้งแล้วแต่ไม่เป็นไปตาม มาตรฐานที่กฎหมายกำหนดเข้าสู่ท่อระบายน้ำสาธารณะจนเป็นเหตุให้มีกลิ่นเหม็นจริง และช่วงเวลา 24 นาฬิกา ถึง 5 นาฬิกา ก็เป็นเวลาที่คุณคัลทั่วไปนอนหลับพักผ่อน การผลิตเต้าหู้ของผู้ร้องสอด ย่อมส่งผลกระทบต่อและรบกวนบุคคลที่อาศัยบริเวณดังกล่าว ซึ่งเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำสั่งให้ ผู้ร้องสอดแก้ไขปัญหาดังกล่าวหลายครั้งแต่ก็ยังไม่ได้รับการแก้ไข จึงมีเหตุผลเพียงพอที่จะเชื่อได้ว่า ผู้ร้องสอดตั้งใจกระทำซ้ำหรือกระทำต่อไปซึ่งการกระทำที่ถูกฟ้อง เมื่อผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้มีบ้าน ใกล้เคียงกับอาคารที่ประกอบกิจการของผู้ร้องสอดได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากกลิ่นเหม็นและ เสียงดังจากกระบวนการผลิตเต้าหู้ของผู้ร้องสอด อีกทั้งการให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการตามอำนาจ หน้าที่ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่โดยตรงของผู้ถูกฟ้องคดี ก็มีได้เป็นปัญหาอุปสรรคแก่การบริหารงานของผู้ถูกฟ้องคดีแต่อย่างใด กรณีจึงมีเหตุผลเพียงพอ ที่ศาลปกครองชั้นต้นจะนำวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษามาใช้ โดยมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีใช้อำนาจ ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 โดยเคร่งครัดในการตรวจสอบ ควบคุมดูแลให้ผู้ร้องสอด แก้ไขหรือป้องกันมิให้เกิดปัญหาจากการปล่อยน้ำทิ้งหรือน้ำเสียจากกลิ่นเหม็นและจากเสียงดัง อันเกิดจากการประกอบกิจการผลิตเต้าหู้ของผู้ร้องสอดแล้วรายงานผลการดำเนินการให้ศาลทราบ ทุกสามสิบวันจนกว่าศาลจะมีคำพิพากษา⁸⁷

ตัวอย่าง 2

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นนักกีฬาเทนนิสสังกัดชมรมเทนนิสจังหวัด เพชรบุรี และเป็นนักกีฬาเยาวชนทีมชาติ ปี พ.ศ. ๒๕๕๑ ฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ (ผู้อำนวยการศูนย์ การกีฬาแห่งประเทศไทยจังหวัดเพชรบุรี ที่ 1 สมาคมกีฬาจังหวัดเพชรบุรี ที่ 2 ประธานชมรมเทนนิส จังหวัดเพชรบุรี ที่ 3 คณะกรรมการกีฬาจังหวัดเพชรบุรี ที่ 4) ไม่ส่งชื่อผู้ฟ้องคดีเข้าร่วมแข่งขัน คัดตัวเทนนิสภาค 2 ในรายการแข่งขันกีฬาเยาวชนแห่งชาติ ปี 2554 ที่จังหวัดพระนครศรีอยุธยา

⁸⁷ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 151/2561

ระหว่างวันที่ 30 ตุลาคม 2553 ถึงวันที่ 6 พฤศจิกายน 2553 โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของผู้ฟ้องคดีที่ 3 ที่ไม่ส่งผู้ฟ้องคดีเข้าร่วมการแข่งขันโดยให้ผู้ฟ้องคดีที่ 1 ส่งตัวผู้ฟ้องคดีเข้าร่วมแข่งขันในรายการดังกล่าว และขอให้ศาลมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองโดยให้ผู้ฟ้องคดีเข้าร่วมการแข่งขันซึ่งจะมีขึ้นในวันที่ 3 พฤศจิกายน 2553

ศาลพิจารณาแล้วเห็นว่า เมื่อคดีนี้ผู้ฟ้องคดีเป็นนักกีฬาเทนนิสถูกตัดสิทธิไม่ได้รับการส่งชื่อเข้าร่วมการแข่งขันคัดตัวแทนภาค 2 ในรายการแข่งขันกีฬาเยาวชนแห่งชาติ ปี พ.ศ. 2554 ที่จังหวัดพระนครศรีอยุธยา การที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ไม่ส่งชื่อผู้ฟ้องคดีเข้าร่วมการแข่งขันนั้น ย่อมทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหาย หากศาลไม่กำหนดมาตรการบรรเทาทุกข์ให้แก่ผู้ฟ้องคดีก็จะทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถเข้าร่วมการแข่งขันดังกล่าวได้และจะเสียสิทธิในการเป็นตัวแทนนักกีฬาเทนนิสของจังหวัด ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อตามมาทำให้เสียสิทธิในการใช้คุณสมบัติของการเป็นนักกีฬาดังกล่าวเพื่อศึกษาต่อในระดับที่สูงขึ้น กรณีจึงเป็นความเสียหายที่ไม่สามารถเยียวยาแก้ไขให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้ในภายหลัง และหากให้ผู้ฟ้องคดีได้เข้าร่วมการแข่งขันก็ไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสิ้นอันจะเป็นอุปสรรคแก่การบริหารงานของรัฐหรือการบริการสาธารณะแต่อย่างใด ดังนั้น คำฟ้องตามคดีนี้จึงมีมูลและมีเหตุผลเพียงพอที่จะนำมาตราการหรือวิธีการคุ้มครองตามที่ขอนั้นมาใช้ได้ ทั้งนี้ ตามมาตรา 66 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ประกอบกับข้อ 77 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 และมาตรา 255 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งกำหนดมาตรการบรรเทาทุกข์ชั่วคราวให้แก่ผู้ฟ้องคดี โดยให้ผู้ฟ้องคดีสามารถเข้าร่วมการแข่งขันคัดตัวแทนภาค 2 ในการแข่งขันเยาวชนแห่งชาติปี พ.ศ. 2554 ที่จังหวัดพระนครศรีอยุธยาได้นั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วย จึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

(2) กรณีศาลมีคำสั่งยกคำร้องขอกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา

ตัวอย่าง

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า การดำเนินการก่อสร้างสะพานลอยข้ามทางรถไฟและทางแยกจุดตัดทางหลวงของกรมทางหลวง (ผู้ฟ้องคดีที่ 1) และอติบัติกรมทางหลวง (ผู้ฟ้องคดีที่ 2) เป็นการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะหรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค และการกระทำดังกล่าวมีลักษณะเป็นการส่งเสริมหรือสนับสนุนแก่ประชาชน หรือประชาชนส่วนรวมจะได้รับประโยชน์จากการดำเนินการ ประกอบกับการดำเนินการก่อสร้างสะพานพิพาทได้ดำเนินการไปแล้วถึงร้อยละ 76.37 อีกทั้งผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้พยายามแก้ไขความเดือดร้อนของผู้ฟ้องคดีทั้งสองคนด้วยการปรับลดความกว้างของสะพานจาก 6 ช่องจราจร เหลือ 5 ช่องจราจร ปรับโครงสร้างก่อสร้างฐานรากจากระบบเสาเข็มตอกเป็นระบบเสาเข็มเจาะ นอกจากนี้ การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตาม

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งใช้บังคับขณะเริ่มโครงการมิได้มีบทบังคับ เต็ดขาดให้การดำเนินการของรัฐทุกโครงการจะต้องจัดให้มีประชาพิจารณ์ดังเช่นรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่ใช้บังคับในปัจจุบัน และหากให้มีการชะลอการก่อสร้าง สะพานพิพาทจะทำให้โครงการก่อสร้างหยุดชะงัก ส่งผลกระทบด้านงบประมาณ การก่อสร้างและ การแก้ไขปัญหาการจราจรไม่แล้วเสร็จภายในกำหนด อันเป็นปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นแก่การ บริหารงานของรัฐ จึงมีคำสั่งยกคำร้องขอกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ ชั่วคราวก่อนการพิพากษาของผู้ฟ้องคดี⁸⁸

2.3 การบังคับคดีปกครอง

2.3.1 แนวคิดและหลักการทั่วไปเกี่ยวกับการบังคับคดีปกครอง

การบังคับคดีปกครองเป็นกระบวนการภายหลังที่ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง กฎหมาย ที่เกี่ยวข้องกับการบังคับคดีปกครองบัญญัติอยู่ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ประกอบระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วย วิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2562 โดยมีสำนักบังคับคดีปกครองมีอำนาจหน้าที่ ดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามคำบังคับของศาลปกครอง

2.3.2. การออกคำบังคับ

ศาลปกครองมีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีประเภทต่างๆ ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และมีอำนาจในการ กำหนดคำบังคับได้ตามมาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยคำบังคับนั้นปรากฏอยู่ใน ตอนท้ายของคำพิพากษาของศาลปกครอง ทั้งนี้ ศาลอาจกำหนดข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทางหรือ วิธีการดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษาได้ด้วย⁸⁹ โดยมีสำนักบังคับคดีปกครอง เป็นหน่วยงาน ในสังกัดสำนักงานศาลปกครอง ซึ่งทำหน้าที่หลักในการดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามคำบังคับของ ศาลปกครอง⁹⁰ ซึ่งมีหลายกรณีดังนี้

⁸⁸ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 395/2554

⁸⁹ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 69 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า

“มาตรา 69 วรรคหนึ่ง คำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองของศาลปกครองอย่างน้อยต้องระบุ...(7) คำบังคับ ถ้ามี โดยให้ระบุหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ต้องปฏิบัติตามคำบังคับไว้ด้วย (8) ข้อสังเกต เกี่ยวกับแนวทางหรือวิธีการดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษา ถ้ามี”

⁹⁰ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 77 บัญญัติว่า

2.3.2.1 กรณีศาลกำหนดค่าบังคับให้เพิกถอนกฎ

บทบัญญัติมาตรา 73 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 บัญญัติว่า กรณีที่ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้เพิกถอนกฎ ให้มีการประกาศผลแห่งคำพิพากษาดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษา และให้การประกาศดังกล่าวมีผลเป็นการเพิกถอนกฎนั้น⁹¹ ซึ่งภายหลังเมื่อศาลมีคำพิพากษาแล้ว สำนักงานศาลปกครองจะส่งสำเนาคำพิพากษาไปยังสำนักบังคับคดีปกครอง พนักงานคดีปกครองที่ได้รับมอบหมายมีหน้าที่ในการศึกษาคำพิพากษาดังกล่าวศาลกำหนดค่าบังคับเกี่ยวกับการเพิกถอนกฎไว้อย่างไรและจัดทำรายงานเจ้าหน้าที่เสนอผู้อำนวยการสำนักบังคับคดี หลังจากนั้นผู้อำนวยการสำนักบังคับคดีจะเสนอประกาศศาลปกครองสูงสุด เรื่อง ศาลปกครองพิพากษาถึงที่สุดให้เพิกถอนกฎ เพื่อให้ตุลาการเจ้าของสำนวนในคดีดังกล่าวลงนาม⁹² เมื่อตุลาการเจ้าของสำนวนพิจารณาให้ความเห็นชอบและลงนามในประกาศแล้ว กลุ่มออกหมาย สำนักงานศาลปกครองกลางหรือสำนักงานศาลปกครองภูมิภาค แล้วแต่กรณี จะดำเนินการส่งประกาศไปยังเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อลงประกาศราชกิจจานุเบกษา ซึ่งภายหลังจากที่มีการประกาศเรื่องดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษาแล้วนั้น สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจะแจ้งมายังสำนักงานศาลปกครอง โดยพนักงานคดีปกครองจะจัดทำรายงานเจ้าหน้าที่เสนอผู้อำนวยการสำนักบังคับคดีปกครองเพื่อมีหนังสือรายงานผลการลงประกาศเพิกถอนในราชกิจจานุเบกษาแจ้งศาลและเลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง รวมทั้งมีหนังสือแจ้งคู่กรณีทราบ และให้พนักงานคดีปกครองเสนอยุติการดำเนินการต่อผู้อำนวยการสำนักบังคับคดีปกครอง และบันทึกข้อมูลการดำเนินการลงในสมุดคุมสำนวนการบังคับคดี แบบข้อมูลบังคับคดีและลงระบบบังคับคดี

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

CHULALONGKORN UNIVERSITY

“มาตรา 77 สำนักงานศาลปกครองมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้...(3) ดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามค่าบังคับของศาลปกครอง”

⁹¹ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 72 วรรคสาม บัญญัติว่า

“มาตรา 72 วรรคสาม ในกรณีที่ศาลปกครองมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้เพิกถอนกฎ ให้มีการประกาศผลแห่งคำพิพากษาดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษา และให้การประกาศดังกล่าวมีผลเป็นการเพิกถอนกฎนั้น”

⁹² ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 136 บัญญัติว่า

“ข้อ 136 ในกรณีที่ศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้เพิกถอนกฎ ให้สำนักงานเสนอประกาศผลแห่งคำพิพากษาที่ให้เพิกถอนกฎดังกล่าวต่อศาลเพื่อลงนาม และให้สำนักงานศาลปกครองส่งประกาศนั้นไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อลงประกาศในราชกิจจานุเบกษาโดยเร็ว

ให้สำนักงานแจ้งผลการลงประกาศในราชกิจจานุเบกษาดังกล่าวให้คู่กรณีและรายงานศาลทราบ”

ตัวอย่าง ศาลพิพากษาเพิกถอนเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 ของเทศบาลนครภูเก็ตตั้งแต่วันที่ 30 กันยายน 2547 ซึ่งเป็นวันใช้บังคับเทศบัญญัติดังกล่าว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดคดีหมายเลขแดงที่ อ. 241/2554)

ผลการดำเนินการ ได้มีประกาศคำพิพากษาถึงที่สุดให้เพิกถอนกฎดังกล่าว ในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 128 ตอนที่ 76 ก วันที่ 21 ตุลาคม 2554⁹³

2.3.2.2 กรณีศาลกำหนดคำสั่งบังคับให้เพิกถอนคำสั่งโดยไม่มีข้อสั่งเกต

เมื่อศาลมีคำพิพากษาและกำหนดคำสั่งบังคับให้เพิกถอนคำสั่ง คำสั่งนั้นย่อมถูกเพิกถอนไปโดยคำพิพากษานั้น⁹⁴ ซึ่งภายหลังเมื่อศาลมีคำพิพากษาแล้ว สำนักงานศาลปกครองจะส่งสำเนาคำพิพากษาไปยังสำนักบังคับคดีปกครอง พนักงานคดีปกครองที่ได้รับมอบหมายมีหน้าที่ในการศึกษาคำพิพากษาดังกล่าวศาลกำหนดคำสั่งบังคับให้เพิกถอนคำสั่งใดและมีผลเป็นการเพิกถอนคำสั่งนับแต่เมื่อใด โดยในทางปฏิบัติของสำนักบังคับคดีปกครองนั้น กำหนดให้พนักงานคดีปกครองต้องจัดทำหนังสือแจ้งผลแห่งคำพิพากษาไปยังผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ออกคำสั่งเพื่อแจ้งให้ทราบว่าคำพิพากษามีผลเป็นการเพิกถอนคำสั่งแล้ว และสอบถามว่าเมื่อศาลเพิกถอนคำสั่งแล้วนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีได้ดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องตามคำพิพากษาของศาลแล้วหรือไม่ อย่างไร โดยให้จัดทำรายงานเสนอผู้อำนวยการสำนักบังคับคดีปกครองเพื่อพิจารณาและลงนาม และลงนัด 20 วันเพื่อรอการแจ้งผลการดำเนินการ เมื่อครบกำหนดนัดดังกล่าวแล้ว หากผู้ถูกฟ้องคดีมีหนังสือรายงานผล ให้พนักงานคดีปกครองจัดทำบันทึกเจ้าหน้าที่เสนอความเห็นแก่ผู้อำนวยการสำนักบังคับคดีปกครองเพื่อให้ยุติการดำเนินการ แต่หากครบกำหนดนัดดังกล่าวแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้แจ้งผลการดำเนินการให้พนักงานคดีปกครองประสานไปยังผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อขอทราบผลการดำเนินการและให้ผู้ถูกฟ้องคดีจัดทำหนังสือรายงานผลการดำเนินการมายังสำนักบังคับคดีปกครองด้วย แต่หากผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้ดำเนินการดังกล่าวให้พนักงานคดีปกครองบันทึกข้อเท็จจริงที่ได้จากการประสานและเสนอไปยังผู้อำนวยการสำนักบังคับคดีปกครองพิจารณายุติการดำเนินการ เมื่อผู้อำนวยการสำนักบังคับคดีปกครองพิจารณาเห็นชอบแล้ว ให้พนักงานคดีปกครองบันทึกข้อมูลการดำเนินการลงสมุดคัมภานวนการบังคับคดีและลงระบบการบังคับคดี และออกเลขเก็บบันทึกข้อมูลลงสารบบและจัดเก็บสำนวนต่อไป

⁹³ อ่างอิงราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 128 ตอนที่ 76 ก วันที่ 21 ตุลาคม 2554

⁹⁴ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 137 บัญญัติว่า

“ข้อ 137 ในกรณีที่ศาลและกำหนดคำสั่งบังคับให้เพิกถอนคำสั่ง ย่อมมีผลให้คำสั่งนั้นถูกเพิกถอนโดยไม่ต้องมีการบังคับคดี”

แต่หากภายหลังผู้ฟ้องคดีมีหนังสือแจ้งมาว่าผู้ถูกฟ้องคดียังไม่ได้ดำเนินการตามคำพิพากษา ให้พนักงานคดีปกครองจัดทำหนังสือไปยังผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อให้ชี้แจงข้อเท็จจริงตามที่ผู้ฟ้องคดีโต้แย้ง เมื่อได้รับคำชี้แจงจากผู้ถูกฟ้องคดีแล้ว ให้พนักงานคดีปกครองรายงานความเห็นเพื่อเสนอศาลให้มีคำสั่ง หากศาลมีคำสั่งเช่นใดแล้วให้มีหนังสือแจ้งผลการดำเนินการให้ผู้ฟ้องคดีทราบต่อไป

ตัวอย่าง ศาลมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (อธิบดีกรมสามัญศึกษา เดิม)) ที่ 648/2542 ลงวันที่ 29 เมษายน 2542 ที่สั่งลงโทษไล่ออกจากราชการ และเพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 (นายกรัชมุนตรี) ที่สั่งยกอุทธรณ์ และให้ผู้ฟ้องคดีได้รับสิทธิและประโยชน์อันพึงมีพึงได้ตามกฎหมายหรือระเบียบที่เกี่ยวข้องตั้งแต่วันที่ถูกลงโทษไล่ออกจากราชการเสมือนหนึ่งไม่เคยถูกคำสั่งไล่ออกจากราชการ และยกฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 (คณะกรรมการข้าราชการครู) (คำพิพากษาศาลปกครองกลางคดีหมายเลขแดงที่ 522/2552) คู่กรณีไม่ได้อุทธรณ์โต้แย้งคำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้น คดีจึงเป็นอันถึงที่สุดตามมาตรา 73 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

ผลการดำเนินการ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เพิกถอนคำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการ และได้ดำเนินการให้ผู้ฟ้องคดีได้รับสิทธิประโยชน์อันพึงมีพึงได้ตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องตั้งแต่วันที่ถูกลงโทษไล่ออกจากราชการเสมือนหนึ่งไม่เคยถูกคำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการ

2.3.2.3 กรณีศาลกำหนดคำสั่งบังคับให้เพิกถอนคำสั่งโดยมีข้อสังเกต

ให้ดำเนินการตามข้อ 121 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543⁹⁵ ให้สำนักงานศาลปกครองมีหนังสือติดตามไปยังหน่วยงานที่ออกคำสั่งว่าได้มีการดำเนินการตามข้อสังเกตดังกล่าวหรือไม่ และเมื่อหน่วยงานรายงานผลการดำเนินการแล้ว ให้พิจารณาว่ามีการดำเนินการในส่วนข้อสังเกตหรือไม่ แล้วมีหนังสือรายงานให้ศาลทราบ

2.3.2.4 กรณีศาลกำหนดคำสั่งบังคับสั่งห้ามการกระทำทั้งหมดหรือบางส่วน

ภายหลังเมื่อศาลมีคำพิพากษาแล้ว สำนักงานศาลปกครองจะส่งสำเนาคำพิพากษาไปยังสำนักบังคับคดีปกครอง พนักงานคดีปกครองที่ได้รับมอบหมายมีหน้าที่ในการศึกษาคำพิพากษาดังกล่าวศาลกำหนดคำสั่งบังคับไว้อย่างไร มีกำหนดระยะเวลาให้ปฏิบัติตามคำสั่งหรือไม่

⁹⁵ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 121 บัญญัติว่า

“ข้อ 121 ในกรณีที่ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งโดยมีข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทางหรือวิธีการดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษามาตรา 69 วรรคหนึ่ง (8) ให้สำนักงานติดตามว่าได้มีการดำเนินการตามข้อสังเกตดังกล่าวหรือไม่ แล้วรายงานต่อศาล”

และคู่กรณีฝ่ายใดจะต้องปฏิบัติตามคำบังคับและจัดทำรายงานเจ้าหน้าที่เสนอผู้อำนวยการสำนักบังคับคดีเพื่อขอทราบผลการดำเนินการตามคำบังคับไปยังลูกหนี้ตามคำพิพากษา หลังจากผู้อำนวยการสำนักบังคับคดีลงนามแล้ว เจ้าหน้าที่ที่จะจัดส่งหนังสือและลงนדרอการแจ้งผลต่อไป

(1) กรณีได้รับแจ้งผลการดำเนินการตามคำบังคับ

เมื่อลูกหนี้ตามคำพิพากษาได้ปฏิบัติตามคำบังคับของศาลแล้ว ให้พนักงานคดีปกครองจัดทำรายงานเจ้าหน้าที่และหนังสือรายงานศาลเพื่อเสนอความเห็นให้ถอนการบังคับคดีตามข้อ 133 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 และลงนדרอคำสั่งศาล หากศาลมีคำสั่งถอนการบังคับคดี ให้พนักงานคดีปกครองบันทึกข้อมูลการดำเนินการลงสมุดคัมสำนวน ลงระบบบังคับคดีและสำเนาแบบข้อมูลบังคับคดีเสนอผู้อำนวยการกลุ่มเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบเพื่อส่งไปกลุ่มสนับสนุนงานวิชาการต่อไป หากศาลมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น เช่น ให้สอบถามข้อเท็จจริงเพิ่มเติมจากคู่กรณี ออกตรวจสถานที่พิพาท ให้พนักงานคดีปกครองปฏิบัติตามคำสั่งศาลและติดตามผลเพิ่มเติมจนกว่าจะมีการปฏิบัติตามคำสั่งศาล

(2) กรณีไม่ได้รับแจ้งผลการดำเนินการตามคำบังคับ

ให้พนักงานคดีปกครองมีหนังสือขอทราบผลการดำเนินการไปยังลูกหนี้ตามคำพิพากษา โดยกำหนดให้ลูกหนี้ตามคำพิพากษารายงานผลการดำเนินการให้สำนักบังคับคดีปกครองทราบภายใน 15 วัน โดยกำหนดให้มีหนังสือขอติดตามผล 2 ครั้ง หากไม่ได้รับแจ้งผลให้พิจารณาดำเนินการตามมาตรา 75/3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาทงปกครอง พ.ศ. 2542 ประกอบข้อ 135 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543⁹⁶ หากลูกหนี้ตามคำพิพากษายังไม่ปฏิบัติตามคำบังคับของศาล ให้พนักงานคดีปกครองดำเนินการรายงานศาลเพื่อมีคำสั่งปรับต่อไปตามมาตรา 75/4 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ประกอบข้อ 139 วรรคสาม แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543⁹⁷

⁹⁶ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 135 บัญญัติว่า

“ข้อ 135 ในการบังคับคดี ถ้าเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาหรือสำนักงานหรือเจ้าพนักงานบังคับคดี เห็นว่า ลูกหนี้ตามคำพิพากษายังไม่ปฏิบัติตามคำสั่งหรือคำบังคับของศาลหรือมีข้อขัดข้องในการปฏิบัติ ตามคำสั่งหรือคำบังคับของศาล เจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาหรือสำนักงานหรือเจ้าพนักงานบังคับคดีอาจยื่น คำขอหรือรายงานต่อศาลแล้วแต่กรณี เพื่อขอให้ศาลพิจารณามีคำสั่งหรือไต่สวน”

⁹⁷ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 139 วรรคสาม บัญญัติว่า

2.3.2.5 กรณีศาลกำหนดคำสั่งบังคับให้หัวหน้าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติตามหน้าที่

บทบัญญัติข้อ 139 วรรคหนึ่ง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 กำหนดว่า ในกรณีที่ศาลพิพากษาและกำหนดคำสั่งบังคับให้หัวหน้าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลกำหนด เมื่อครบกำหนดเวลาดังกล่าวแล้ว ให้สำนักบังคับคดีดำเนินการบังคับคดีโดยติดตามและตรวจสอบว่าหัวหน้าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ได้ปฏิบัติตามหน้าที่ที่ต้องครบถ้วนตามคำสั่งของศาลหรือไม่ และจัดทำบันทึกผลการตรวจสอบแล้วรายงานต่อศาล

ภายหลังเมื่อศาลมีคำพิพากษาแล้ว สำนักงานศาลปกครองจะส่งสำเนาคำพิพากษาไปยังสำนักบังคับคดีปกครอง พนักงานคดีปกครองที่ได้รับมอบหมายมีหน้าที่ในการศึกษาคำพิพากษาดังกล่าวศาลกำหนดคำสั่งบังคับไว้อย่างไร มีกำหนดระยะเวลาให้ปฏิบัติตามคำสั่งหรือไม่ และคู่กรณีฝ่ายใดจะต้องปฏิบัติตามคำสั่งและจัดทำรายงานเจ้าหน้าที่เสนอผู้อำนวยการสำนักบังคับคดีเพื่อขอทราบผลการดำเนินการตามคำสั่งไปยังลูกหนี้ตามคำพิพากษา หลังจากผู้อำนวยการสำนักบังคับคดีลงนามแล้ว เจ้าหน้าที่จะจัดส่งหนังสือและลงนิตรอกการแจ้งผลต่อไป

(1) กรณีได้รับแจ้งผลการดำเนินการตามคำสั่ง

เมื่อลูกหนี้ตามคำพิพากษาได้ปฏิบัติตามคำสั่งของศาลแล้ว ให้พนักงานคดีปกครองจัดทำรายงานเจ้าหน้าที่และหนังสือรายงานศาลเพื่อเสนอความเห็นให้ถอนการบังคับคดีตามข้อ 133 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 และลงนิตรอกคำสั่งศาล หากศาลมีคำสั่งถอนการบังคับคดี ให้พนักงานคดีปกครองบันทึกข้อมูลการดำเนินการลงสมุดคุมสำนวน ลงระบบบังคับคดีและสำเนาแบบข้อมูลบังคับคดีเสนอผู้อำนวยการกลุ่มเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบเพื่อส่งไปกลุ่มสนับสนุนงานวิชาการต่อไป หากศาลมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น เช่น ให้สอบถามข้อเท็จจริงเพิ่มเติมจากคู่กรณี ออกตรวจสถานที่พิพาท ให้พนักงานคดีปกครองปฏิบัติตามคำสั่งศาลและติดตามผลเพิ่มเติมจนกว่าจะมีการปฏิบัติตามคำสั่งศาล

(2) กรณีไม่ได้รับแจ้งผลการดำเนินการตามคำสั่ง

ให้พนักงานคดีปกครองมีหนังสือขอทราบผลการดำเนินการไปยังลูกหนี้ตามคำพิพากษา โดยกำหนดให้ลูกหนี้ตามคำพิพากษารายงานผลการดำเนินการให้สำนักบังคับคดี

“ข้อ 139 วรรคสาม หากปรากฏว่าหัวหน้าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องไม่ปฏิบัติตาม คำบังคับภายในเวลาที่ศาลกำหนดให้ถูกต้องครบถ้วนหรือปฏิบัติล่าช้าโดยไม่มีเหตุอันควร ให้สำนักงาน รายงานศาลเพื่อดำเนินการตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการปรับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีได้ปฏิบัติตามคำสั่งของศาลให้ถูกต้องครบถ้วนหรือปฏิบัติล่าช้าเกินสมควร”

ปกครองทราบภายใน 15 วัน โดยกำหนดให้มีหนังสือขอติดตามผล 2 ครั้ง หากไม่ได้รับแจ้งผล ให้พิจารณาดำเนินการตามมาตรา 75/3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาทงปกครอง พ.ศ. 2542 ประกอบข้อ 135 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 หากลูกหนี้ตามคำพิพากษายังไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของศาล ให้พนักงานคดีปกครองดำเนินการรายงานศาลเพื่อมีคำสั่งปรับต่อไปตามมาตรา 75/4 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาทงปกครอง พ.ศ. 2542 ประกอบข้อ 139 วรรคสาม แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

ตัวอย่าง ศาลพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดี (ผู้อำนวยการเขตลาดกระบัง) ปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 27 และหรือมาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่คำพิพากษาถึงที่สุด คำขออื่นในยก (คำพิพากษาศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ 687/2554) คู่กรณีไม่ได้อุทธรณ์โต้แย้งคำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้น คดีจึงเป็นอันถึงที่สุดตามมาตรา 73 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

ผลการดำเนินการ ผู้ถูกฟ้องคดี (ผู้อำนวยการเขตลาดกระบัง) ปฏิบัติหน้าที่ตาม มาตรา 27 และหรือมาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 แล้ว โดยกำจัดเหตุเดือดร้อนรำคาญตามความจำเป็นด้วยการเข้าไปจับกุมสุนัขและแมวในบ้านที่ก่อให้เกิดเหตุเดือดร้อนรำคาญ อันเป็นการจัดการตามความจำเป็นเพื่อมิให้เหตุเดือดร้อนรำคาญเกิดขึ้นอีกต่อไป

2.3.2.6 กรณีศาลกำหนดคำสั่งบังคับสั่งให้ใช้เงิน

(1) ให้ลูกหนี้ตามคำพิพากษาที่มีใช้หน่วยงานทางปกครองหรือเป็นหน่วยงานทางปกครองที่ไม่มีกฎหมายห้ามไม่ให้ทรัพย์สินอยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดีใช้เงิน

บทบัญญัติข้อ 141 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 กำหนดว่า ในกรณีที่ศาลพิพากษาและกำหนดคำสั่งให้ ลูกหนี้ตามคำพิพากษาที่มีใช้หน่วยงานทางปกครองหรือเป็นหน่วยงานทางปกครองที่ไม่มีกฎหมาย ห้ามไม่ให้ทรัพย์สินอยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดีใช้เงิน ถ้าลูกหนี้ตามคำพิพากษานั้นไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของศาลทั้งหมดหรือบางส่วนภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาชอบที่จะร้องขอต่อศาลให้มีการบังคับคดีโดยวิธียึดทรัพย์สินหรืออายัดสิทธิเรียกร้อง หรือบังคับคดีโดยวิธีอื่นตามที่กฎหมายกำหนด โดยระบุจำนวนหนี้ที่ลูกหนี้ตามคำพิพากษายังมิได้ชำระตามคำสั่งของศาล

ภายหลังเมื่อศาลมีคำพิพากษาแล้ว กรณีที่ศาลมีคำพิพากษาให้เอกชนใช้เงิน ศาลจะออกหมาย ต. 46 ซึ่งเป็นหมายแจ้งคำสั่ง⁹⁸ ให้เอกชนซึ่งเป็นลูกหนี้ตามคำพิพากษาปฏิบัติตามคำสั่งภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด สำนักงานศาลปกครองจะส่งสำเนาคำพิพากษาไปยังสำนักบังคับคดีปกครอง พนักงานคดีปกครองที่ได้รับมอบหมายมีหน้าที่ในการศึกษาคำพิพากษาดังกล่าวศาลกำหนดคำสั่งไว้อย่างไร มีกำหนดระยะเวลาให้ปฏิบัติตามคำสั่งหรือไม่ และคู่กรณีฝ่ายใดเป็นลูกหนี้ตามคำพิพากษาที่จะต้องปฏิบัติตามคำสั่งและจัดทำรายงานเจ้าหน้าที่เสนอผู้อำนวยการสำนักบังคับคดีเพื่อขอทราบผลการดำเนินการตามคำสั่งไปยังลูกหนี้ตามคำพิพากษา หลังจากผู้อำนวยการสำนักบังคับคดีลงนามแล้ว เจ้าหน้าที่ที่จะจัดส่งหนังสือและลงนדרอการแจ้งผลต่อไป

โดยพนักงานคดีปกครองจะมีหนังสือติดตามผลการดำเนินการตามคำพิพากษาไปยังลูกหนี้ตามคำพิพากษาว่าได้ปฏิบัติตามคำพิพากษาหรือไม่ แบ่งเป็น 2 กรณี ดังนี้

1. หากลูกหนี้ตามคำพิพากษานำเงินมาวางชำระหนี้ครบถ้วนแล้ว ศาลจะมีคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษารับเงินตามคำพิพากษา เมื่อเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษารับเงินไปแล้ว พนักงานคดีปกครองจะจัดทำรายงานเจ้าหน้าที่และหนังสือรายงานศาลเพื่อมีคำสั่งถอนการบังคับคดีตามข้อ 133 (3) แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 หากศาลมีคำสั่งถอนการบังคับคดีแล้ว ให้ดำเนินการแจ้งคู่กรณีให้ทราบคำสั่งดังกล่าวต่อไป

2. กรณีไม่ได้รับแจ้งผลการดำเนินการตามคำสั่ง ให้พนักงานคดีปกครองจัดทำหนังสือแจ้งสิทธิในการบังคับคดีไปยังเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาว่าได้รับชำระหนี้แล้วหรือไม่ หากยังไม่ได้รับชำระหนี้และประสงค์จะบังคับคดีกับลูกหนี้ตามคำพิพากษา ให้เจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษายื่นคำขอต่อศาลเพื่อออกหมายบังคับคดี เพื่อให้เจ้าพนักงานบังคับคดีดำเนินการบังคับคดีโดยวิธีการยึดทรัพย์สินหรืออายัดสิทธิเรียกร้องต่อไป⁹⁹

⁹⁸ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 130 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า

“ข้อ 130 วรรคหนึ่ง คดีที่ศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดซึ่งต้องมีการบังคับคดีแก่ลูกหนี้ตามคำพิพากษาหรือคดีที่ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งให้บังคับคดีตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น ลูกหนี้ตามคำพิพากษามีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามคำพิพากษาหรือคำสั่งเมื่อทราบคำพิพากษาหรือคำสั่งโดยชอบแล้ว เพื่อประโยชน์แก่คู่กรณีในการบังคับคดี ให้ศาลออกหมายแจ้งคำสั่งไปยังลูกหนี้ตามคำพิพากษา โดยให้ระบุในหมายแจ้งคำสั่งด้วยว่าผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งหรือปฏิบัติไม่ถูกต้องครบถ้วนอาจถูกยึดทรัพย์สิน หรืออายัดสิทธิเรียกร้อง หรือถูกจับกุมและกักขัง แล้วแต่กรณี”

⁹⁹ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 141 บัญญัติว่า

(2) ให้ลูกหนี้ตามคำพิพากษาที่เป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้เงิน กรณีที่ศาลมีคำพิพากษาให้หน่วยงานทางปกครองใช้เงิน ศาลจะออกหมาย ต. 46 ซึ่งเป็นหมายแจ้งคำสั่งไปยังหน่วยงานทางปกครองโดยตรงเพื่อให้ทราบว่าคุณคดีนี้ศาลได้มีคำพิพากษาแล้ว จึงให้ปฏิบัติตามคำสั่งภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด และมีหมาย ต. 47 แจ้งคำสั่งศาลให้พนักงานคดีปกครอง สำนักบังคับคดีปกครองดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งหรือตามอำนาจหน้าที่ต่อไป โดยสำนักบังคับคดีปกครองจะมีหนังสือขอทราบผลการปฏิบัติตามคำสั่งตามคำพิพากษาส่งไปยังเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาว่าได้รับการชำระหนี้ครบถ้วนแล้วหรือไม่ แบ่งเป็น 2 กรณี ดังนี้

1. หากลูกหนี้ตามคำพิพากษาได้รับชำระหนี้ครบถ้วนแล้ว ศาลจะมีคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษารับเงินตามคำพิพากษา เมื่อเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษารับเงินไปแล้ว พนักงานคดีปกครองจะจัดทำรายงานเจ้าหน้าที่และหนังสือรายงานศาลเพื่อมีคำสั่งถอนการบังคับคดีตามข้อ 133 (4) แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 หากศาลมีคำสั่งถอนการบังคับคดีแล้ว ให้ดำเนินการแจ้งคู่กรณีให้ทราบคำสั่งดังกล่าวต่อไป

2. กรณีลูกหนี้ตามคำพิพากษาซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองยังไม่นำเงินมาชำระหรือมีการแจ้งผลแต่ไม่อาจรับฟังเหตุผลที่ชี้แจงได้ พนักงานคดีปกครองจะจัดทำรายงานเจ้าหน้าที่พร้อมจัดทำหนังสือรายงานกรณีไม่ปฏิบัติตามการชำระหนี้ภายในเวลาที่กำหนดเพื่อเสนอตุลาการเจ้าของสำนวนและเสนอความเห็นให้ศาลได้สวนหรือแสวงหาข้อเท็จจริง หรือหากเป็นกรณีที่ปรากฏว่าหน่วยงานทางปกครองไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของศาลภายในเวลาที่ศาลกำหนดให้ถูกต้องครบถ้วนหรือปฏิบัติล่าช้าโดยไม่มีเหตุอันสมควร ให้สำนักงานศาลปกครองรายงานศาลเพื่อดำเนินการปรับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีได้ปฏิบัติตามคำสั่งของศาลให้ถูกต้องครบถ้วนหรือปฏิบัติล่าช้าเกินสมควรต่อไป

2.3.2.7 กรณีศาลกำหนดคำสั่งให้ส่งมอบทรัพย์สิน

บทบัญญัติข้อ 142 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 กำหนดว่า ในกรณีที่ศาลพิพากษาและกำหนดคำสั่งให้ลูกหนี้ตามคำพิพากษาส่งคืนทรัพย์สินเฉพาะสิ่งแก่เจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษา หรือส่งมอบทรัพย์สินเฉพาะสิ่ง

“ข้อ 141 ในกรณีที่ศาลพิพากษาและกำหนดคำสั่งให้ลูกหนี้ตามคำพิพากษาที่มีใช้หน่วยงานทางปกครองหรือเป็นหน่วยงานทางปกครองที่ไม่มีกฎหมายห้ามไม่ให้ทรัพย์สินอยู่ในความรับผิดชอบการบังคับคดีใช้เงิน ถ้าลูกหนี้ตามคำพิพากษานั้นไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของศาลทั้งหมดหรือบางส่วนภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด เจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาขอที่จะร้องขอต่อศาลให้มีการบังคับคดีโดยวิธียึดทรัพย์สินหรืออายัดสิทธิเรียกร้อง หรือบังคับคดีโดยวิธีอื่นตามที่กฎหมายกำหนด โดยระบุจำนวนหนี้ที่ลูกหนี้ตามคำพิพากษายังมิได้ชำระตามคำสั่งของศาล”

เพื่อชำระหนี้ตามสิทธิเรียกร้องแก่เจ้าหนี้ตามคำพิพากษา ให้นำวิธีการบังคับคดีในกรณีศาลมีคำพิพากษาและกำหนดค่าบังคับให้ใช้เงินตามข้อ 141 มาใช้บังคับโดยอนุโลม ทั้งนี้ ในการร้องขอต่อศาลให้มีการบังคับคดีโดยวิธียึดทรัพย์สินหรืออายัดสิทธิเรียกร้องนั้น ให้ระบุทรัพย์สินหรือสิทธิเรียกร้องที่ยังมิได้รับคืนหรือรับมอบและพฤติการณ์ที่ลูกหนี้ตามคำพิพากษายังมิได้ปฏิบัติตามค่าบังคับของศาลด้วย

เมื่อเจ้าหนี้ตามคำพิพากษายื่นขอให้ศาลออกหมายบังคับคดีแล้ว ให้พนักงานคดีปกครองที่ได้รับมอบหมายมีหน้าที่ในการศึกษาคำพิพากษาดังกล่าวศาลกำหนดค่าบังคับไว้อย่างไร มีกำหนดระยะเวลาให้ปฏิบัติตามค่าบังคับหรือไม่ หากเป็นกรณีที่คำพิพากษากำหนดค่าบังคับให้ลูกหนี้ตามคำพิพากษาส่งคืนทรัพย์สินเฉพาะสิ่งแก่เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาหรือส่งมอบทรัพย์สินเฉพาะสิ่งเพื่อชำระหนี้ตามสิทธิเรียกร้องแก่เจ้าหนี้ตามคำพิพากษา ให้นำวิธีการบังคับคดีในกรณีศาลมีคำพิพากษาและกำหนดค่าบังคับให้ใช้เงินตามข้อ 141 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 มาใช้บังคับโดยอนุโลม เมื่อเจ้าหนี้ตามคำพิพากษายื่นคำขอยึดทรัพย์แล้ว ให้เจ้าพนักงานบังคับคดีพิจารณาคำขอยึดทรัพย์ตามกฎหมายต่อไป ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าการบังคับคดีส่วนนี้ต้องดำเนินการตามขั้นตอนเช่นเดียวกับการบังคับคดีกรณีที่ศาลสั่งให้ลูกหนี้ตามคำพิพากษาที่มีใช้หน่วยงานทางปกครองหรือเป็นหน่วยงานทางปกครองที่ไม่มีกฎหมายห้ามไม่ให้ทรัพย์สินอยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดีใช้เงิน

2.3.2.8 กรณีศาลกำหนดค่าบังคับให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ

บทบัญญัติข้อ 146 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 กำหนดว่า ในกรณีที่ศาลพิพากษาและกำหนดค่าบังคับให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการหรืองดเว้นกระทำการ ให้นำวิธีการบังคับคดีในกรณีที่ศาลพิพากษา และกำหนดค่าบังคับให้หัวหน้าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลกำหนดตามข้อ 139 แห่งระเบียบดังกล่าวมาใช้บังคับโดยอนุโลม

ภายหลังเมื่อศาลมีคำพิพากษาแล้ว สำนักงานศาลปกครองจะส่งสำเนาคำพิพากษาไปยังสำนักบังคับคดีปกครอง พนักงานคดีปกครองที่ได้รับมอบหมายมีหน้าที่ในการศึกษาคำพิพากษาดังกล่าวศาลกำหนดค่าบังคับไว้อย่างไร มีกำหนดระยะเวลาให้ปฏิบัติตามค่าบังคับหรือไม่ และคู่กรณีฝ่ายใดจะต้องปฏิบัติตามค่าบังคับและจัดทำรายงานเจ้าหน้าที่เสนอผู้อำนวยการสำนักบังคับคดีเพื่อขอทราบผลการดำเนินการตามค่าบังคับไปยังลูกหนี้ตามคำพิพากษา หลังจากผู้อำนวยการสำนักบังคับคดีลงนามแล้ว เจ้าหน้าที่ที่จะจัดส่งหนังสือและลงนדרอการแจ้งผลต่อไป

(1) กรณีได้รับแจ้งผลการดำเนินการตามค่าบังคับ

เมื่อลูกหนี้ตามคำพิพากษาได้ปฏิบัติตามคำสั่งของศาลแล้ว ให้พนักงานคดีปกครองจัดทำรายงานเจ้าหน้าที่และหนังสือรายงานศาลเพื่อเสนอความเห็นให้ถอนการบังคับคดีตามข้อ 133 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 และลงนדרอฟังคำสั่งศาล หากศาลมีคำสั่งถอนการบังคับคดี ให้พนักงานคดีปกครองบันทึกข้อมูลการดำเนินการลงสมุดคัมสำนักวน ลงระบบบังคับคดีและสำเนาแบบข้อมูลบังคับคดีเสนอผู้อำนวยการกลุ่มเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบเพื่อส่งไปกลุ่มสนับสนุนงานวิชาการต่อไป หากศาลมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น เช่น ให้สอบถามข้อเท็จจริงเพิ่มเติมจากคู่กรณี ออกตรวจสถานที่พิพาท ให้พนักงานคดีปกครองปฏิบัติตามคำสั่งศาลและติดตามผลเพิ่มเติมจนกว่าจะมีการปฏิบัติตามคำสั่งศาล

(2) กรณีไม่ได้รับแจ้งผลการดำเนินการตามคำสั่ง

ให้พนักงานคดีปกครองมีหนังสือขอทราบผลการดำเนินการไปยังลูกหนี้ตามคำพิพากษา โดยกำหนดให้ลูกหนี้ตามคำพิพากษารายงานผลการดำเนินการให้สำนักบังคับคดีปกครองทราบภายใน 15 วัน โดยกำหนดให้มีหนังสือขอติดตามผล 2 ครั้ง หากไม่ได้รับแจ้งผลให้พิจารณาดำเนินการตามมาตรา 75/3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาทงปกครอง พ.ศ. 2542 ประกอบข้อ 135 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 หากลูกหนี้ตามคำพิพากษายังไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของศาล ให้พนักงานคดีปกครองดำเนินการรายงานศาลเพื่อมีคำสั่งปรับต่อไปตามมาตรา 75/4 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาทงปกครอง พ.ศ. 2542 ประกอบข้อ 139 วรรคสาม แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

2.3.2.9 กรณีศาลกำหนดคำสั่งให้ถือปฏิบัติต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลที่เกี่ยวข้องตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (4) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

บทบัญญัติข้อ 152 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 กำหนดว่า ในกรณีที่ศาลพิพากษาและกำหนดคำสั่งให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐถือปฏิบัติต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลที่เกี่ยวข้องให้นำวิธีการบังคับคดีในกรณีที่ศาลพิพากษาและกำหนดคำสั่งให้หัวหน้าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลกำหนดตามข้อ 139 แห่งระเบียบดังกล่าวมาใช้บังคับโดยอนุโลม

ภายหลังเมื่อศาลมีคำพิพากษาแล้ว สำนักงานศาลปกครองจะส่งสำเนาคำพิพากษาไปยังสำนักบังคับคดีปกครอง พนักงานคดีปกครองที่ได้รับมอบหมายมีหน้าที่ในการศึกษาคำพิพากษาดังกล่าวศาลกำหนดคำสั่งไว้อย่างไร มีกำหนดระยะเวลาให้ปฏิบัติตามคำสั่งหรือไม่

และคู่กรณีฝ่ายใดจะต้องปฏิบัติตามคำบังคับและจัดทำรายงานเจ้าหน้าที่เสนอผู้อำนวยการสำนัก บังคับคดีเพื่อขอทราบผลการดำเนินการตามคำบังคับไปยังลูกหนี้ตามคำพิพากษา หลังจาก ผู้อำนวยการสำนักบังคับคดีลงนามแล้ว เจ้าหน้าที่ที่จะจัดส่งหนังสือและลงนדרอการแจ้งผลต่อไป

(1) กรณีได้รับแจ้งผลการดำเนินการตามคำบังคับ

เมื่อลูกหนี้ตามคำพิพากษาได้ปฏิบัติตามคำบังคับของศาลแล้ว ให้พนักงานคดี ปกครองจัดทำรายงานเจ้าหน้าที่และหนังสือรายงานศาลเพื่อเสนอความเห็นให้ถอนการบังคับคดีตาม ข้อ 133 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 และลงนדרอฟังคำสั่งศาล หากศาลมีคำสั่งถอนการบังคับคดี ให้พนักงานคดีปกครอง บันทึกข้อมูลการดำเนินการลงสมุดคัมสำนวน ลงระบบบังคับคดีและสำเนาแบบข้อมูลบังคับคดีเสนอ ผู้อำนวยการกลุ่มเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบเพื่อส่งไปกลุ่มสนับสนุนงานวิชาการต่อไป หากศาล มีคำสั่งเป็นอย่างอื่น เช่น ให้สอบถามข้อเท็จจริงเพิ่มเติมจากคู่กรณี ออกตรวจสถานที่พิพาท ให้พนักงานคดีปกครองปฏิบัติตามคำสั่งศาลและติดตามผลเพิ่มเติมจนกว่าจะมีการปฏิบัติตามคำสั่งศาล

(2) กรณีไม่ได้รับแจ้งผลการดำเนินการตามคำบังคับ

ให้พนักงานคดีปกครองมีหนังสือขอทราบผลการดำเนินการไปยังลูกหนี้ตาม คำพิพากษา โดยกำหนดให้ลูกหนี้ตามคำพิพากษารายงานผลการดำเนินการให้สำนักบังคับคดี ปกครองทราบภายใน 15 วัน โดยกำหนดให้มีหนังสือขอติดตามผล 2 ครั้ง หากไม่ได้รับแจ้งผล ให้พิจารณาดำเนินการตามมาตรา 75/3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาทาง ปกครอง พ.ศ. 2542 ประกอบข้อ 135 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 หากลูกหนี้ตามคำพิพากษายังไม่ปฏิบัติตามคำบังคับ ของศาล ให้พนักงานคดีปกครองดำเนินการรายงานศาลเพื่อมีคำสั่งปรับต่อไปตามมาตรา 75/4 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาทางปกครอง พ.ศ. 2542 ประกอบข้อ 139 วรรคสาม แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

2.3.2.10 กรณีศาลกำหนดคำบังคับให้บุคคลกระทำการหรือละเว้นกระทำการอย่างหนึ่ง อย่างไม่ให้ไปตามกฎหมายตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (5) แห่งพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

บทบัญญัติข้อ 153 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 กำหนดว่า ในกรณีที่ศาลพิพากษาและกำหนดคำบังคับ ให้บุคคลกระทำหรือละเว้นการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมาย ให้นำวิธีการ บังคับคดีที่กำหนดไว้ในส่วนที่ 3 ส่วนที่ 4 และส่วนที่ 5 ของหมวด 5 แห่งภาคนี้ มาใช้บังคับ โดยอนุโลม แล้วแต่กรณี

ภายหลังเมื่อศาลมีคำพิพากษาแล้ว สำนักงานศาลปกครองจะส่งสำเนาคำพิพากษาไปยังสำนักบังคับคดีปกครอง พนักงานคดีปกครองที่ได้รับมอบหมายมีหน้าที่ในการศึกษาคำพิพากษาดังกล่าวศาลกำหนดค่าบังคับไว้อย่างไร มีกำหนดระยะเวลาให้ปฏิบัติตามค่าบังคับหรือไม่ และคู่กรณีฝ่ายใดจะต้องปฏิบัติตามค่าบังคับและจัดทำรายงานเจ้าหน้าที่เสนอผู้อำนวยการสำนักบังคับคดีเพื่อขอทราบผลการดำเนินการตามค่าบังคับไปยังลูกหนี้ตามคำพิพากษา หลังจากผู้อำนวยการสำนักบังคับคดีลงนามแล้ว เจ้าหน้าที่จะจัดส่งหนังสือและลงนדרอการแจ้งผลต่อไป

(1) กรณีได้รับแจ้งผลการดำเนินการตามค่าบังคับ

เมื่อลูกหนี้ตามคำพิพากษาได้ปฏิบัติตามค่าบังคับของศาลแล้ว ให้พนักงานคดีปกครองจัดทำรายงานเจ้าหน้าที่และหนังสือรายงานศาลเพื่อเสนอความเห็นให้ถอนการบังคับคดีตามข้อ 133 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 และลงนדרอฟังคำสั่งศาล หากศาลมีคำสั่งถอนการบังคับคดี ให้พนักงานคดีปกครองบันทึกข้อมูลการดำเนินการลงสมุดคัมसानวน ลงระบบบังคับคดีและสำเนาแบบข้อมูลบังคับคดีเสนอผู้อำนวยการกลุ่มเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบเพื่อส่งไปกลุ่มสนับสนุนงานวิชาการต่อไป หากศาลมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น เช่น ให้สอบถามข้อเท็จจริงเพิ่มเติมจากคู่กรณี ออกตรวจสถานที่พิพาท ให้พนักงานคดีปกครองปฏิบัติตามคำสั่งศาลและติดตามผลเพิ่มเติมจนกว่าจะมีการปฏิบัติตามคำสั่งศาล

(2) กรณีไม่ได้รับแจ้งผลการดำเนินการตามค่าบังคับ

ให้พนักงานคดีปกครองมีหนังสือขอทราบผลการดำเนินการไปยังลูกหนี้ตามคำพิพากษา โดยกำหนดให้ลูกหนี้ตามคำพิพากษารายงานผลการดำเนินการให้สำนักบังคับคดีปกครองทราบภายใน 15 วัน โดยกำหนดให้มีหนังสือขอติดตามผล 2 ครั้ง หากไม่ได้รับแจ้งผลให้พิจารณาดำเนินการตามมาตรา 75/3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาทงปกครอง พ.ศ. 2542 ประกอบข้อ 135 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 หากลูกหนี้ตามคำพิพากษายังไม่ปฏิบัติตามค่าบังคับของศาล ให้พนักงานคดีปกครองดำเนินการรายงานศาลเพื่อมีคำสั่งปรับต่อไปตามมาตรา 75/4 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาทงปกครอง พ.ศ. 2542 ประกอบข้อ 139 วรรคสาม แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

2.3.3 ขั้นตอนการดำเนินการบังคับคดีปกครองเพื่อให้เป็นไปตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล

การบังคับคดีปกครองมี 2 รูปแบบ คือ

1. การบังคับคดีโดยการออกหมายตั้งเจ้าพนักงานบังคับคดี ได้แก่

1.คดีที่ศาลมีคำบังคับตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ประกอบด้วย

(1) คดีที่ศาลมีคำพิพากษาและกำหนดคำบังคับให้ลูกหนี้ตามคำพิพากษาที่มีใช้หน่วยงานทางปกครองหรือหน่วยงานทางปกครองที่ไม่มีกฎหมายห้ามไม่ให้ทรัพย์สินอยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี ใช้เงิน ตามข้อ 141 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 8 พ.ศ. 2562

(2) คดีที่ศาลมีคำพิพากษาและกำหนดคำบังคับให้ลูกหนี้ตามคำพิพากษาส่งคืนหรือส่งมอบทรัพย์สินเฉพาะสิ่ง ตามข้อ 142 ถึงข้อ 145 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 8 พ.ศ. 2562

(3) คดีที่ศาลมีคำพิพากษาและกำหนดคำบังคับให้ลูกหนี้ตามคำพิพากษาที่มีใช้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ ตามข้อ 146 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 8 พ.ศ. 2562

(4) คดีที่ศาลมีคำพิพากษาและกำหนดคำบังคับให้ขับไล่ลูกหนี้ตามคำพิพากษาออกไปจากอสังหาริมทรัพย์ ที่อยู่อาศัย หรือทรัพย์สินที่ครอบครอง ตามข้อ 147 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 8 พ.ศ. 2562

(5) คดีที่ศาลมีคำพิพากษาและกำหนดคำบังคับให้ลูกหนี้ตามคำพิพากษาหรือถอนสิ่งปลูกสร้าง ไม้ยืนต้น ไม้ล้มลุกหรือธัญชาติ หรือขนย้ายทรัพย์สินออกไปจากอสังหาริมทรัพย์ ที่อยู่อาศัย หรือทรัพย์สินที่ครอบครองตามข้อ 151 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 8 พ.ศ. 2562

2.คดีที่ศาลมีคำบังคับตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (5) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

2.การบังคับคดีที่ไม่ต้องออกหมายบังคับคดีตั้งเจ้าพนักงานบังคับคดี¹⁰⁰ ได้แก่ คดีที่ศาลออกคำบังคับเพิกถอนกฎหมายหรือคำสั่งหรือสั่งห้ามการกระทำทั้งหมดหรือบางส่วนตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (1)

¹⁰⁰ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 125 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า

“ข้อ 125 วรรคหนึ่ง ในกรณีที่ศาลมีคำบังคับตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (1) (2) (3) เฉพาะที่ให้หน่วยงานทางปกครองใช้เงินหรือให้ส่งมอบทรัพย์สินหรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ และ (4) ซึ่งเป็นคดีที่ต้องปฏิบัติตามคำบังคับของศาลโดยไม่ต้องออกหมายบังคับคดีตั้งเจ้าพนักงานบังคับคดีให้ศาลมีคำสั่งไปยังสำนักงานเพื่อให้พนักงานเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานบังคับคดีดำเนินการให้เป็นไปตามคำบังคับของศาลดังกล่าว”

แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 สั่งให้หัวหน้าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลปกครองกำหนด ในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และสั่งให้หน่วยงานทางปกครองใช้เงินหรือให้ส่งมอบทรัพย์สิน หรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ให้ศาลที่มีอำนาจในการบังคับคดี¹⁰¹ ซึ่งเป็นศาลที่ได้พิจารณาและชี้ขาดตัดสินคดีในชั้นต้นหรือตามที่กฎหมายบัญญัติ มีคำสั่งไปยังสำนักบังคับคดีปกครองเพื่อให้พนักงานเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานบังคับคดีดำเนินการให้เป็นไปตามคำสั่งของศาล

2.3.4 การบังคับคดีปกครองก่อนพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2559 มีผลใช้บังคับ

สืบเนื่องจากการดำเนินการบังคับคดีปกครองยังมีข้อขัดข้องบางประการ กล่าวคือ กฎหมายไม่ได้กำหนดรายละเอียดในการดำเนินการบังคับคดีปกครองให้ครอบคลุมคดีปกครองทุกประเภท ซึ่งคดีปกครองมีลักษณะเฉพาะไม่สามารถนำหลักการของการบังคับคดีแพ่งมาใช้ในการดำเนินการบังคับคดีให้มีประสิทธิภาพในทุกกรณีได้ อีกทั้งไม่มีบทบัญญัติกำหนดอำนาจและหน้าที่ของเจ้าพนักงานบังคับคดี รวมทั้งคู่กรณีฝ่ายชนะคดีอาจยื่นคำขอต่อศาลปกครองชั้นต้นหรือศาลปกครองสูงสุด เพื่อให้มีการปฏิบัติตามคำสั่งได้ โดยไม่ต้องรอการปฏิบัติตามคำพิพากษาในระหว่างพิจารณาคดีชั้นอุทธรณ์ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีที่ศาลออกคำสั่งให้หน่วยงานทางปกครองชดใช้เงินภายในเวลาที่กำหนด แต่หน่วยงานกลับเพิกเฉยหรืออาจจะรายงานให้ศาลทราบว่าอยู่ระหว่างการตั้งงบประมาณแต่กลับใช้ระยะเวลายาวนาน จึงจำเป็นต้องมีการกำหนดมาตรการที่จะบังคับให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติตามคำสั่งของศาลปกครองให้ถูกต้องครบถ้วนภายในเวลาอันสมควร เพื่อให้การบังคับคดีบรรลุผลและสำเร็จลุล่วงไปได้ จึงเป็นที่มาของการเสนอแก้ไขกฎหมายฉบับดังกล่าว

¹⁰¹ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 129 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า

“ข้อ 129 วรรคหนึ่ง ศาลที่มีอำนาจในการบังคับคดีซึ่งมีอำนาจออกหมายบังคับคดี หรือสั่งจับกุมและกักขัง หรือปรับ หรือมีอำนาจกำหนดวิธีการบังคับคดีเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษาหรือคำสั่งหรือทำคำวินิจฉัยชี้ขาดในเรื่องใด ๆ อันเกี่ยวข้องด้วยการบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง คือศาลที่ได้พิจารณาและชี้ขาดตัดสินคดีในชั้นต้น หรือตามที่กฎหมายบัญญัติ”

2.3.5 การบังคับคดีปกครองภายหลังพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2559 มีผลใช้บังคับ

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2559 พบว่ามีการกล่าวถึงบทบัญญัติเกี่ยวกับการบังคับคดีไว้ในหมวด 4 วิธีพิจารณาคดีปกครอง ส่วนที่ 3 คำพิพากษาหรือคำสั่งคดีปกครอง ดังนี้

1. การกำหนดให้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ในการบังคับคดีปกครอง โดยอนุโลม มาตรา 75/1 ระบุว่าให้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง บทบัญญัติว่าด้วยค่าฤชาธรรมเนียม และค่าธรรมเนียม เจ้าพนักงานบังคับคดีที่ปรากฏตอนท้ายของประมวลดังกล่าวมาใช้ในการบังคับคดีปกครองโดยอนุโลม เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และหลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง โดยให้อำนาจที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดในการออกระเบียบเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการบังคับตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครอง¹⁰²

2. การกำหนดคุณสมบัติของเจ้าพนักงานบังคับคดี มาตรา 75/2 ให้อำนาจคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง (ก.ศป.) เป็นผู้กำหนดคุณสมบัติของเจ้าพนักงานบังคับคดีว่าควรมีคุณสมบัติอย่างไร โดยกำหนดให้เจ้าพนักงานบังคับคดีปฏิบัติหน้าที่ตามที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และบทบัญญัติภาค 4 ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 กำหนดไว้ ทั้งนี้ เจ้าพนักงานบังคับคดีอาจมอบหมายให้เอกชนหรือบุคคลอื่นปฏิบัติการแทนภายใต้การกำกับดูแลของเจ้าพนักงานบังคับคดีด้วยก็ได้¹⁰³

¹⁰² พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2559 มาตรา 75/1 บัญญัติว่า

“มาตรา 75/1 การบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองให้นำบทบัญญัติว่าด้วยการบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง และบทบัญญัติว่าด้วยค่าฤชาธรรมเนียมตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง และค่าธรรมเนียมเจ้าพนักงานบังคับคดีท้ายประมวลกฎหมายดังกล่าว มาใช้บังคับโดยอนุโลมกับการบังคับคดีปกครอง ทั้งนี้ เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้และหลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง

ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจออกระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามวรรคหนึ่ง และเพื่อบังคับตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครอง”

¹⁰³ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2559 มาตรา 75/2 บัญญัติว่า

3. ศาลปกครองมีอำนาจในการไต่สวนคู่กรณีและมีคำสั่งกำหนดวิธีการดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง มาตรา 75/3 ระบุว่า หากเป็นกรณีที่ความปรากฏแก่ศาลปกครอง หรือคู่กรณียื่นคำขอ หรือเจ้าพนักงานบังคับคดีรายงานต่อศาลปกครองว่าคู่กรณียังไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของศาลปกครอง หรือมีข้อขัดข้องในการปฏิบัติตามคำสั่งของศาลปกครอง ให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาหรือไต่สวนและมีคำสั่งกำหนดวิธีการดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง หรือมีคำสั่งใด ๆ เพื่อให้การบังคับคดีเสร็จสิ้นไปโดยเร็ว¹⁰⁴

4. มาตรการปรับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล มาตรา 75/4 ระบุว่า หากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมิได้ปฏิบัติตามคำสั่งของศาลปกครองให้ถูกต้องครบถ้วน หรือปฏิบัติล่าช้าเกินสมควร ให้ศาลปกครองไต่สวนหรือแสวงหาข้อเท็จจริงถ้าศาลปกครองได้ไต่สวนแล้วเห็นว่าข้อเท็จจริงเพียงพอที่จะรับฟังได้ว่า การที่มีได้ปฏิบัติตามคำสั่งของศาลปกครองให้ถูกต้องครบถ้วนหรือปฏิบัติล่าช้าเป็นไปโดยไม่มีเหตุอันสมควร ศาลปกครองอาจมีคำสั่งให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง ชำระค่าปรับต่อศาลปกครองตามจำนวนที่สมควรครั้งละไม่เกินห้าหมื่นบาท ซึ่งจากบทบัญญัติข้างต้นจะเห็นได้ว่า หากศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเช่นใดแล้ว คู่กรณีมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล หากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของศาลปกครองให้ถูกต้องครบถ้วน หรือปฏิบัติล่าช้าเกินสมควรโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ศาลปกครองสามารถใช้มาตรการปรับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่ปฏิบัติตาม

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

Chulalongkorn University

“มาตรา 75/2 ให้เจ้าพนักงานบังคับคดีซึ่งศาลปกครองแต่งตั้งจากข้าราชการฝ่ายศาลปกครองที่มีคุณสมบัติตามที่ ก.ศ.ป. กำหนด มีหน้าที่ปฏิบัติตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ในระหว่างการพิจารณาหรือเพื่อบังคับตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครอง

ในการบังคับคดีปกครองตามวรรคหนึ่ง เจ้าพนักงานบังคับคดีอาจมอบหมายให้เอกชนหรือบุคคลอื่นปฏิบัติการแทนภายใต้การกำกับดูแลของเจ้าพนักงานบังคับคดีก็ได้ ทั้งนี้ ตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด”

¹⁰⁴ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2559 มาตรา 75/3 บัญญัติว่า

“มาตรา 75/3 เมื่อความปรากฏแก่ศาลปกครอง หรือคู่กรณียื่นคำขอ หรือเจ้าพนักงานบังคับคดีรายงานต่อศาลปกครองว่า คู่กรณียังไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของศาลปกครอง หรือมีข้อขัดข้องในการปฏิบัติตามคำสั่งของศาลปกครอง ให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาหรือไต่สวนและมีคำสั่งกำหนดวิธีการดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง หรือมีคำสั่งใด ๆ เพื่อให้การบังคับคดีเสร็จสิ้นไปโดยเร็ว”

คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล¹⁰⁵ จึงอาจกล่าวได้ว่า บทบัญญัติมาตรา 75/4 เป็นหัวใจหลักที่มีความสำคัญในการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเพื่อให้การบังคับคดีสำเร็จลุล่วงได้

2.4 มาตรการเพื่อให้คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองมีผลบังคับ

2.4.1 มาตรการลงโทษทางวินัย

มาตรการลงโทษทางวินัย เป็นหนึ่งในมาตรการเพื่อให้คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองมีผลบังคับ ซึ่งหากเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลแล้ว ศาลปกครองอาจแจ้งผู้บังคับบัญชา ผู้กำกับดูแล ผู้ควบคุม หรือนายกรัฐมนตรี เพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่หรือสั่งการ หรือลงโทษทางวินัยต่อไปก็ได้ และแจ้งผลให้ศาลปกครองทราบ¹⁰⁶ ซึ่งมาตรการลงโทษทางวินัยเป็นเพียงมาตรการที่ศาลจะเลือกใช้หรือไม่ก็ได้ โดยอาจใช้ควบคู่กับมาตรการปรับก็ได้

¹⁰⁵ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2559 มาตรา 75/4 บัญญัติว่า

“มาตรา 75/4 เมื่อปรากฏว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมิได้ปฏิบัติตามคำสั่งของศาลปกครองให้ถูกต้องครบถ้วน หรือปฏิบัติล่าช้าเกินสมควร ให้ศาลปกครองไต่สวนหรือแสวงหาข้อเท็จจริง ถ้าศาลปกครองได้ไต่สวนแล้วเห็นว่าข้อเท็จจริงเพียงพอที่จะรับฟังได้ว่าการที่มีได้ปฏิบัติตามคำสั่งของศาลปกครองให้ถูกต้องครบถ้วนหรือปฏิบัติล่าช้าเป็นไปโดยไม่มีเหตุอันสมควร ศาลปกครองอาจมีคำสั่งให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง ชำระค่าปรับต่อศาลปกครองตามจำนวนที่สมควร ครั้งละไม่เกินห้าหมื่นบาท ทั้งนี้ ศาลปกครองอาจแจ้งผู้บังคับบัญชา ผู้กำกับดูแล ผู้ควบคุม หรือนายกรัฐมนตรี เพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ หรือสั่งการ หรือลงโทษทางวินัยต่อไปได้และแจ้งผลให้ศาลปกครองทราบ

คำสั่งปรับตามวรรคหนึ่งให้จัดทำโดยองค์คณะ และให้นำเงินค่าปรับดังกล่าวส่งเป็นรายได้แผ่นดิน

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ปฏิบัติตามคำสั่งที่ให้ชำระค่าปรับตามวรรคหนึ่ง ศาลปกครองอาจมีคำสั่งให้มีการบังคับคดีแก่ทรัพย์สินของบุคคลนั้นได้

ให้นำความในมาตรานี้ไปใช้บังคับกับกรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมิได้ปฏิบัติตามคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการใด ๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ให้แก่คู่กรณีที่เกี่ยวข้องเป็นการชั่วคราวก่อนการพิพากษาคดีตามมาตรา 66 หรือปฏิบัติล่าช้าเกินสมควร ด้วยโดยอนุโลม”

¹⁰⁶ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2559 มาตรา 75/4 วรรคหนึ่งบัญญัติว่า

“มาตรา 75/4 วรรคหนึ่ง เมื่อปรากฏว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมิได้ปฏิบัติตามคำสั่งของศาลปกครองให้ถูกต้องครบถ้วน หรือปฏิบัติล่าช้าเกินสมควร ให้ศาลปกครองไต่สวนหรือแสวงหาข้อเท็จจริง ถ้าศาลปกครองได้ไต่สวนแล้วเห็นว่าข้อเท็จจริงเพียงพอที่จะรับฟังได้ว่าการที่มีได้ปฏิบัติตามคำสั่งของศาลปกครองให้ถูกต้องครบถ้วนหรือปฏิบัติล่าช้าเป็นไปโดยไม่มีเหตุอันสมควร... ทั้งนี้ ศาลปกครองอาจแจ้งผู้บังคับบัญชา ผู้กำกับดูแล ผู้ควบคุม หรือนายกรัฐมนตรี เพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ หรือสั่งการ หรือลงโทษทางวินัยต่อไปได้และแจ้งผลให้ศาลปกครองทราบ”

อย่างไรก็ตาม จากการตรวจสอบระบบสืบค้นคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองพบว่า ปัจจุบันศาลปกครองยังไม่มีการออกคำสั่งเกี่ยวกับมาตรการลงโทษทางวินัยกรณีที่ไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลแต่อย่างใด

2.4.2 มาตรการปรับ

เมื่อศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเช่นใดแล้ว คู่กรณีที่เกี่ยวข้องมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล อย่างไรก็ตาม หากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมิได้ปฏิบัติตามคำสั่งของศาลปกครองให้ถูกต้องครบถ้วนหรือปฏิบัติล่าช้าเกินสมควร เนื่องจากเกิดปัญหาอุปสรรคในการบังคับคดี ก็ย่อมก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายแก่ผู้ชนะคดีที่อาจไม่ได้รับการเยียวยาได้ จึงเป็นที่มาของการเพิ่มบทบัญญัติเรื่องมาตรการปรับไว้ในมาตรา 75/4 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2559 และมีการออกระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการปรับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีได้ปฏิบัติตามคำสั่งของศาลปกครองให้ถูกต้องครบถ้วนหรือปฏิบัติล่าช้าเกินสมควร พ.ศ. 2560 ที่กำหนดให้มีการนำมาตราการปรับมาใช้เพื่อให้การบังคับคดีของศาลปกครองมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

2.5 การนำมาตราการปรับมาใช้ในการบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองในประเทศไทย

2.5.1 บทบัญญัติทางกฎหมายที่รองรับในการนำมาตราการปรับมาใช้ในการบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครอง

บทบัญญัติเรื่องการนำมาตราการปรับมาใช้ในการบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองของไทยนั้น ปรากฏอยู่ในมาตรา 75/4 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2559 ที่ให้อำนาจศาลปกครองในการใช้มาตรการปรับกับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีได้ปฏิบัติตามคำสั่งของศาลปกครองให้ถูกต้องครบถ้วนหรือปฏิบัติล่าช้าเกินสมควร อีกทั้งให้นำบทบัญญัติดังกล่าวมาใช้บังคับกับกรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมิได้ปฏิบัติตามคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการใด ๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ให้แก่คู่กรณีที่เกี่ยวข้องเป็นการชั่วคราวก่อนการพิพากษาคดี หรือปฏิบัติล่าช้าเกินสมควรโดยอนุโลมด้วย โดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดได้ออกระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการปรับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีได้ปฏิบัติตามคำสั่งของศาลปกครองให้ถูกต้องครบถ้วนหรือปฏิบัติล่าช้า

เกินสมควร พ.ศ. 2560 โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 75/4 วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2559 กำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีได้ปฏิบัติตามคำบังคับของศาลปกครองต้องชำระค่าปรับต่อศาล

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติข้างต้นแล้วจะเห็นได้ว่า วัตถุประสงค์ของการนำมาตราการปรับมาใช้ เพื่อให้การบังคับคดีปกครองมีประสิทธิภาพและบรรลุผลสำเร็จ ตลอดจนสามารถเร่งรัดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ละเลยที่จะปฏิบัติตามคำบังคับของศาลให้ถูกต้องครบถ้วนภายในเวลาอันสมควร อันจะเป็นการแก้ไขเยียวยาหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือเสียหายให้แก่คู่กรณีได้อย่างสัมฤทธิ์ผล แต่ในขณะเดียวกัน การนำมาตราการดังกล่าวมาใช้นั้นก็ต้องให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้มีโอกาสอย่างเพียงพอและมีระยะเวลาอันสมควรในการดำเนินการปฏิบัติให้เป็นไปตามคำบังคับของศาลด้วยเช่นกัน โดยระยะเวลาใดจะถือว่าเป็นระยะเวลาอันสมควรมานั้น จะแตกต่างกันตามข้อเท็จจริงเป็นรายกรณีและต้องคำนึงถึงองค์ประกอบหลายประการประกอบกัน แต่ไม่ว่ากรณีจะเป็นประการใดก็ตาม ต้องไม่เป็นระยะเวลานานเกินสมควรอันส่งผลกระทบต่อหลักความศักดิ์สิทธิ์แห่งคำพิพากษาของศาล ตลอดจนหลักประกันการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางศาลอย่างมีประสิทธิภาพ อันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลที่ได้รับการบัญญัติรับรองไว้ในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ การมีคำสั่งปรับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องกระทำเท่าที่จำเป็นเฉพาะกรณีที่ปรากฏว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจงใจฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำบังคับของศาลหรือปฏิบัติล่าช้าเกินไปโดยไม่มีเหตุอันสมควรเท่านั้น

2.5.1.1 เงื่อนไขที่ศาลจะมีคำสั่งปรับ

การที่ศาลจะมีคำสั่งให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีได้ปฏิบัติตามคำบังคับของศาลให้ชำระค่าปรับต่อศาล จะต้องประกอบด้วยเงื่อนไขสำคัญสองประการ¹⁰⁷ ได้แก่

¹⁰⁷ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการปรับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีได้ปฏิบัติตามคำบังคับของศาลปกครองให้ถูกต้องครบถ้วน หรือปฏิบัติล่าช้าเกินสมควร พ.ศ. 2560 ข้อ 4 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า

“ข้อ 4 วรรคหนึ่ง เมื่อความปรากฏแก่ศาล หรือคู่กรณียื่นคำขอต่อศาล หรือเจ้าพนักงานบังคับคดีรายงานต่อศาลว่า หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมิได้ปฏิบัติตามคำบังคับของศาลปกครองให้ถูกต้องครบถ้วน หรือปฏิบัติล่าช้าเกินสมควร ให้ศาลไต่สวนหรือแสวงหาข้อเท็จจริง ถ้าศาลได้ไต่สวนแล้วเห็นว่า การที่มีได้ปฏิบัติตามคำบังคับของศาลปกครองให้ถูกต้องครบถ้วนหรือปฏิบัติล่าช้าเกินไปโดยไม่มีเหตุอันสมควร ให้ศาลมีคำสั่งให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวชำระค่าปรับต่อศาลตามจำนวนที่เห็นสมควร ครั้งละไม่เกินห้าหมื่นบาท ทั้งนี้ ศาลอาจแจ้งผู้บังคับบัญชา ผู้กำกับดูแล ผู้ควบคุม หรือนายกรัฐมนตรื เพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ หรือสั่งการ หรือลงโทษทางวินัยต่อไปก็ได้และแจ้งผลให้ศาลทราบ”

ประการที่หนึ่ง เป็นกรณีที่ความปรากฏต่อศาลว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมิได้ปฏิบัติตามคำบังคับของศาลปกครองให้ถูกต้องครบถ้วน หรือปฏิบัติล่าช้าเกินสมควร หรือเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษายื่นคำขอต่อศาลว่าลูกหนี้ตามคำพิพากษายังไม่ปฏิบัติตามคำบังคับของศาลปกครอง หรือเจ้าพนักงานบังคับคดีรายงานต่อศาลว่า ลูกหนี้ตามคำพิพากษายังไม่ปฏิบัติตามคำบังคับของศาลปกครองหรือมีข้อขัดข้องในการปฏิบัติตามคำบังคับของศาลปกครอง

ประการที่สอง มีกรณีที่ได้รับฟังได้จากการไต่สวนหรือแสวงหาข้อเท็จจริงว่า การที่มีได้ปฏิบัติตามคำบังคับของศาลปกครองให้ถูกต้องครบถ้วนหรือปฏิบัติล่าช้านั้น เป็นไปโดยไม่มีเหตุอันสมควร

2.5.1.2 คำสั่งศาลเกี่ยวกับมาตรการปรับ

เมื่อศาลแสวงหาข้อเท็จจริงครบถ้วนแล้ว จะมีคำสั่ง ดังนี้

1. กรณีที่ศาลเห็นว่า ยังไม่มีเหตุที่รับฟังได้ว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมิได้ปฏิบัติตามคำบังคับของศาลปกครองให้ถูกต้องครบถ้วนหรือปฏิบัติล่าช้าเกินสมควร ให้ศาลมีคำสั่งยกคำขอ คำสั่งดังกล่าวเป็นที่สุด¹⁰⁸ และให้สำนักงานศาลปกครองติดตามบังคับคดีต่อไป

2. กรณีที่ศาลเห็นว่า มีเหตุรับฟังได้ว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติตามคำบังคับของศาลปกครองไม่ถูกต้องครบถ้วนหรือปฏิบัติล่าช้าเกินสมควร แต่มีเหตุอันสมควรให้ศาลมีคำสั่งยกคำขอ

3. กรณีที่ศาลเห็นว่า มีเหตุรับฟังได้ว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติตามคำบังคับของศาลปกครองไม่ถูกต้องครบถ้วนหรือปฏิบัติล่าช้าเกินสมควร โดยไม่มีเหตุอันสมควร แต่ยังไม่สมควรที่จะมีคำสั่งปรับ ศาลอาจมีคำสั่งให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อให้การบังคับคดีเสร็จสิ้นไปโดยเร็ว

4. กรณีที่ศาลเห็นว่า มีเหตุรับฟังได้ว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติตามคำบังคับของศาลปกครองไม่ถูกต้องครบถ้วนหรือปฏิบัติล่าช้าเกินสมควร โดยไม่มีเหตุอันสมควร

¹⁰⁸ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการปรับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีได้ปฏิบัติตามคำบังคับของศาลปกครองให้ถูกต้องครบถ้วน หรือปฏิบัติล่าช้าเกินสมควร พ.ศ. 2560 ข้อ 4 วรรคสาม บัญญัติว่า

“ข้อ 4 วรรคสาม ในกรณีที่ศาลได้ไต่สวนหรือแสวงหาข้อเท็จจริงแล้วปรากฏว่า ไม่มีข้อเท็จจริงที่จะรับฟังได้ว่า หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมิได้ปฏิบัติตามคำบังคับของศาลปกครองให้ถูกต้องครบถ้วนหรือปฏิบัติล่าช้าโดยไม่มีเหตุอันสมควร ให้ศาลมีคำสั่งยกคำขอหรือมีคำสั่งตามที่เห็นสมควร คำสั่งดังกล่าวให้เป็นที่สุด”

ให้ศาลมีคำสั่งให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐชำระค่าปรับต่อศาลตามจำนวนที่เห็นสมควรครั้งละไม่เกินห้าหมื่นบาท¹⁰⁹

โดยการทำความสั่งปรับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องจัดทำโดยองค์คณะ^{110 111} ซึ่งองค์คณะพิจารณาพิพากษาในศาลปกครองชั้นต้นมีตุลาการอย่างน้อยสามคน ส่วนองค์คณะพิจารณาพิพากษาในศาลปกครองสูงสุดมีตุลาการอย่างน้อยห้าคน¹¹²

2.5.1.3 ผู้มีหน้าที่ชำระค่าปรับ

1. หน่วยงานทางปกครอง
2. เจ้าหน้าที่ของรัฐ

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการปรับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีได้ปฏิบัติตามคำบังคับของศาลปกครองให้ถูกต้องครบถ้วน หรือปฏิบัติล่าช้าเกินสมควร พ.ศ. 2560 ข้อ 5 ที่ระบุว่า หากข้อเท็จจริงปรากฏต่อศาลว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ชำระค่าปรับภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด ให้ศาลออกหมายแต่งตั้งเจ้าพนักงานบังคับคดีเพื่อทำการยึดหรืออายัดทรัพย์สินและ

¹⁰⁹ คณะอนุกรรมการบริหารศาลปกครองเกี่ยวกับการพัฒนาระบบงานบังคับคดีปกครอง, **คู่มือการปฏิบัติงานของตุลาการศาลปกครองเกี่ยวกับการบังคับคดีปกครอง**, (กรุงเทพฯ: สำนักบังคับคดีปกครอง สำนักงานศาลปกครอง, 2563), หน้า 234.

¹¹⁰ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2559 มาตรา 75/4 วรรคสอง บัญญัติว่า

“มาตรา 75/4 วรรคสอง คำสั่งปรับตามวรรคหนึ่งให้จัดทำโดยองค์คณะ และให้นำเงินค่าปรับดังกล่าวส่งเป็นรายได้แผ่นดิน”

¹¹¹ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการปรับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีได้ปฏิบัติตามคำบังคับของศาลปกครองให้ถูกต้องครบถ้วน หรือปฏิบัติล่าช้าเกินสมควร พ.ศ. 2560 ข้อ 4 วรรคสี่ บัญญัติว่า

“ข้อ 4 วรรคสี่ คำสั่งศาลตามข้อนี้ให้กระทำโดยองค์คณะ”

¹¹² พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 54 บัญญัติว่า

“มาตรา 54 ศาลปกครองสูงสุดต้องมีตุลาการในศาลปกครองสูงสุดอย่างน้อยห้าคนจึงจะเป็นองค์คณะพิจารณาพิพากษา

ศาลปกครองชั้นต้นต้องมีตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นอย่างน้อยสามคน จึงจะเป็นองค์คณะพิจารณาพิพากษา”

ขายทอดตลาดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ผู้ขึ้นได้ เสมือนหนึ่งเป็นลูกหนี้ตามคำพิพากษา¹¹³ จะเห็นได้ว่า บทบัญญัติดังกล่าวให้อำนาจศาลในการมีคำสั่งปรับเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างเป็นทางการเป็นความรับผิดชอบตัว ในฐานะบุคคลผู้ดำรงตำแหน่ง ซึ่งมีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามคำสั่งของศาลปกครองให้ถูกต้อง ครบถ้วนและปฏิบัติล่าช้าโดยไม่มีเหตุอันสมควร ไม่ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นจะเป็นบุคคลผู้ดำรง ตำแหน่งในขณะนั้นหรือเคยดำรงตำแหน่งนั้นก็ตาม ก็ไม่อาจปฏิเสธความรับผิดชอบตามตำแหน่งหน้าที่ ที่ตนได้รับแต่งตั้งได้ กล่าวคือ แม้จะมีการเปลี่ยนแปลงตัวบุคคลผู้ซึ่งดำรงตำแหน่งนั้น ๆ แต่เจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งเป็นบุคคลผู้ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งคนใหม่ ย่อมมีหน้าที่ติดตามและประสานงานกับ หน่วยงาน ตลอดจนเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องเพื่อให้เกิดความต่อเนื่องในการปฏิบัติราชการ

2.5.2 กระบวนการกำหนดค่าปรับจากการไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล ปกครอง

2.5.2.1 แนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการเสนอศาลปรับตามมาตรา 75/4 แห่ง พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ประกอบ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดี ปกครอง พ.ศ. 2543 มีหลายกรณี ดังนี้

2.5.2.1.1 กรณีที่ศาลมีคำพิพากษาและกำหนดค่าปรับให้หัวหน้า หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามหน้าที่ ภายในเวลาที่ศาลกำหนดตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (2) พระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

กรณีที่ศาลมีคำพิพากษาและกำหนดค่าปรับให้หัวหน้าหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลกำหนด ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 139 กำหนดให้ สำนักงานดำเนินการบังคับคดีโดยติดตามและตรวจสอบว่าหัวหน้าหน่วยงานทางปกครองหรือ

¹¹³ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการ ปรับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีได้ปฏิบัติตามคำสั่งของศาลปกครองให้ถูกต้องครบถ้วน หรือ ปฏิบัติล่าช้าเกินสมควร พ.ศ. 2560 ข้อ 5 บัญญัติว่า

“ข้อ 5 เมื่อความปรากฏแก่ศาลว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นไม่ชำระค่าปรับภายในเวลาที่ศาลกำหนดให้ศาล ออกหมายบังคับคดีแต่งตั้งเจ้าพนักงานบังคับคดีเพื่อทำการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นและ ขายทอดตลาดเสมือนหนึ่งเป็นลูกหนี้ตามคำพิพากษา โดยให้ถือว่าสำนักงานศาลปกครองเป็นเจ้าหนี้ตามคำพิพากษา และเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการบังคับคดีจนแล้วเสร็จ

การบังคับคดีตามวรรคหนึ่ง ให้นำบทบัญญัติว่าด้วยการบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งตามประมวล กฎหมายวิธีพิจารณาคดีความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม และให้ได้รับยกเว้นค่าฤชาธรรมเนียมในการบังคับคดีทั้งปวง”

เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติตามหน้าที่ถูกต้องครบถ้วนหรือไม่ แล้วจัดทำบันทึกรายงานศาล หากปรากฏว่าหัวหน้าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องไม่ปฏิบัติตามคำสั่งภายในเวลาที่ศาลกำหนดให้ถูกต้องครบถ้วนหรือปฏิบัติล่าช้าโดยไม่มีเหตุอันควร ให้สำนักงานรายงานศาลเพื่อดำเนินการตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการปรับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ได้ปฏิบัติตามคำสั่งของศาลให้ถูกต้องครบถ้วนหรือปฏิบัติล่าช้าเกินสมควร¹¹⁴

2.5.2.1.2 กรณีที่ศาลมีคำพิพากษาและกำหนดคำสั่งให้หน่วยงานทางปกครองใช้เงินตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (3)

กรณีที่ศาลมีคำพิพากษาและกำหนดคำสั่งให้หน่วยงานทางปกครองใช้เงินระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 140 กำหนดให้สำนักงานดำเนินการบังคับคดีโดยติดตามและตรวจสอบว่าหน่วยงานทางปกครองได้ปฏิบัติตามคำสั่งของศาลถูกต้องครบถ้วนแล้วหรือไม่ แล้วจัดทำบันทึกรายงานศาล หากปรากฏว่าหน่วยงานทางปกครองไม่ปฏิบัติตามคำสั่งภายในเวลาที่ศาลกำหนดให้ถูกต้องครบถ้วนหรือปฏิบัติล่าช้าโดยไม่มีเหตุอันควร ให้สำนักงานรายงานศาลเพื่อดำเนินการตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการปรับหน่วยงานทาง

¹¹⁴ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 139 บัญญัติว่า

“ข้อ 139 ในกรณีที่ศาลพิพากษาและกำหนดคำสั่งให้หัวหน้าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลกำหนด เมื่อครบกำหนดเวลาดังกล่าวแล้วให้สำนักงานดำเนินการบังคับคดีโดยติดตามและตรวจสอบว่าหัวหน้าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ได้ปฏิบัติตามหน้าที่ถูกต้องครบถ้วนตามคำสั่งของศาลหรือไม่ และจัดทำบันทึกผลการตรวจสอบ แล้วรายงานต่อศาล

ในกรณีที่หัวหน้าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องยังไม่ปฏิบัติตามคำสั่งภายในเวลาที่ศาลกำหนดหรือมีข้อขัดข้องในการปฏิบัติตามคำสั่งของศาล ให้สำนักงานรายงานศาลเพื่อดำเนินการตามข้อ 135

หากปรากฏว่าหัวหน้าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องไม่ปฏิบัติตามคำสั่งภายในเวลาที่ศาลกำหนดให้ถูกต้องครบถ้วนหรือปฏิบัติล่าช้าโดยไม่มีเหตุอันควร ให้สำนักงานรายงานศาลเพื่อดำเนินการตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการปรับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ได้ปฏิบัติตามคำสั่งของศาลให้ถูกต้องครบถ้วนหรือปฏิบัติล่าช้าเกินสมควร”

ปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีได้ปฏิบัติตามคำบังคับของศาลให้ถูกต้องครบถ้วนหรือปฏิบัติล่าช้าเกินสมควร¹¹⁵

2.5.2.1.3 กรณีที่ศาลพิพากษาและกำหนดคำบังคับให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการหรืองดเว้นกระทำการตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (3)

กรณีที่ศาลพิพากษาและกำหนดคำบังคับให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการหรืองดเว้นกระทำการ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 146 กำหนดให้นำบทบัญญัติข้อ 139 มาใช้ โดยอนุโลม กล่าวคือ ให้สำนักงานดำเนินการบังคับคดีโดยติดตามและตรวจสอบว่าหัวหน้าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติตามหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลกำหนดหรือไม่ แล้วจัดทำบันทึกรายงานศาล หากปรากฏว่าหัวหน้าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลกำหนด ให้สำนักงานรายงานศาลเพื่อดำเนินการตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการปรับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีได้ปฏิบัติตามคำบังคับของศาลให้ถูกต้องครบถ้วนหรือปฏิบัติล่าช้าเกินสมควร¹¹⁶

¹¹⁵ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 140 บัญญัติว่า

“ข้อ 140 ในกรณีที่ศาลพิพากษาและกำหนดคำบังคับให้หน่วยงานทางปกครองใช้เงินให้สำนักงานดำเนินการบังคับคดีโดยติดตามและตรวจสอบว่าหน่วยงานทางปกครองนั้นได้ปฏิบัติตามคำบังคับของศาลถูกต้องครบถ้วนแล้วหรือไม่ แล้วรายงานต่อศาล

ในกรณีที่หน่วยงานทางปกครองยังไม่ปฏิบัติตามคำบังคับของศาลภายในเวลาที่ศาลกำหนดหรือมีข้อขัดข้องในการปฏิบัติตามคำบังคับของศาล ให้สำนักงานรายงานศาลเพื่อดำเนินการตามข้อ 135

หากปรากฏว่าหน่วยงานทางปกครองไม่ปฏิบัติตามคำบังคับของศาลภายในเวลาที่ศาลกำหนดให้ถูกต้องครบถ้วนหรือปฏิบัติล่าช้าโดยไม่มีเหตุอันควร ให้สำนักงานรายงานศาลเพื่อดำเนินการตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการปรับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีได้ปฏิบัติตามคำบังคับของศาล ให้ถูกต้องครบถ้วนหรือปฏิบัติล่าช้าเกินสมควร”

¹¹⁶ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 146 บัญญัติว่า

“ข้อ 146 ในกรณีที่ศาลพิพากษาและกำหนดคำบังคับให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการหรืองดเว้นกระทำการ ให้นำวิธีการบังคับคดีในกรณีที่ศาลพิพากษาและกำหนดคำบังคับให้หัวหน้าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลกำหนดตามข้อ 139 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

2.5.2.1.4 กรณีที่ศาลพิพากษาและกำหนดค่าบังคับให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐถือปฏิบัติต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลที่เกี่ยวข้องตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (4)

กรณีที่ศาลพิพากษาและกำหนดค่าบังคับให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐถือปฏิบัติต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลที่เกี่ยวข้อง ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 152 กำหนดให้นำบทบัญญัติข้อ 139 มาใช้โดยอนุโลม กล่าวคือ ให้สำนักงานติดตามและตรวจสอบว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ดำเนินการตามค่าบังคับของศาลแล้วหรือไม่ แล้วจัดทำบันทึกรายงานศาลหากปรากฏว่ายังไม่ได้ปฏิบัติ ให้สำนักงานรายงานศาลเพื่อดำเนินการตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการปรับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีได้ปฏิบัติตามค่าบังคับของศาลให้ถูกต้องครบถ้วนหรือปฏิบัติล่าช้าเกินสมควร¹¹⁷

2.5.2.1.5 กรณีที่ศาลพิพากษาและกำหนดค่าบังคับให้บุคคลกระทำหรือละเว้นการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (5)

กรณีที่ศาลพิพากษาและกำหนดค่าบังคับให้บุคคลกระทำหรือละเว้นการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 153 กำหนดให้นำวิธีการบังคับคดีที่กำหนดไว้ในส่วนที่ 3 ส่วนที่ 4 และส่วนที่ 5 ของหมวด 5 แห่งภาคนี้ มาใช้บังคับโดยอนุโลม แล้วแต่กรณี¹¹⁸

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

หากศาลเห็นว่าวิธีการบังคับคดีตามที่กำหนดในส่วนนี้ ไม่อาจบรรลุผลตามคำพิพากษาของศาลได้ให้ศาลมีอำนาจกำหนดวิธีการบังคับคดีตามที่ศาลเห็นสมควรเท่าที่สภาพแห่งการบังคับคดีจะเปิดช่องให้กระทำได้”

¹¹⁷ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 152 บัญญัติว่า

“ข้อ 152 ในกรณีที่ศาลพิพากษาและกำหนดค่าบังคับให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐถือปฏิบัติต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลที่เกี่ยวข้องให้นำวิธีการบังคับคดีในกรณีที่ศาลพิพากษาและกำหนดค่าบังคับให้หัวหน้าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลกำหนดตามข้อ 139 มาใช้บังคับโดยอนุโลม”

¹¹⁸ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 153 บัญญัติว่า

2.5.2.2 ขั้นตอนการดำเนินการภายหลังติดตามผลการดำเนินการตามคำบังคับของศาล

เมื่อติดตามผลการดำเนินการตามคำบังคับของศาลแล้วพบว่า หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องไม่ปฏิบัติตามคำบังคับของศาลให้ถูกต้องครบถ้วนหรือปฏิบัติล่าช้าเกินสมควรโดยไม่มีเหตุอันสมควร ให้ดำเนินการ ดังนี้

(1) พนักงานคดีปกครองจัดทำบันทึกเจ้าหน้าที่เสนอหนังสือรายงานต่อศาลแสดงเหตุที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องไม่ปฏิบัติตามคำบังคับของศาลให้ถูกต้องครบถ้วนหรือปฏิบัติล่าช้าเกินสมควร กล่าวคือ หากเป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีความสามารถและความพร้อมที่จะปฏิบัติตามคำบังคับได้แต่ไม่ได้ปฏิบัติตามคำบังคับของศาลให้ถูกต้องครบถ้วน หรือปฏิบัติล่าช้าโดยไม่มีเหตุอันสมควร ในลักษณะที่มีเจตนาประวิงเวลาที่จะปฏิบัติตามคำพิพากษา หรือละเลยไม่ใส่ใจในการปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลจนล่วงเลยระยะเวลาในการปฏิบัติตามคำบังคับของศาล พนักงานคดีปกครองเสนอความเห็นให้ศาลพิจารณาไต่สวนหรือแสวงหาข้อเท็จจริงตามมาตรา 75/4 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ประกอบข้อ 139 วรรคสาม หรือข้อ 140 วรรคสาม หรือข้อ 146 วรรคหนึ่ง หรือข้อ 152 หรือข้อ 153 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 จากนั้นให้เสนอหนังสือรายงานศาลพร้อมบันทึกเจ้าหน้าที่ต่อผู้อำนวยการสำนักบังคับคดีปกครองเพื่อพิจารณาลงนาม

(2) เมื่อผู้อำนวยการสำนักบังคับคดีปกครองให้ความเห็นชอบตามที่พนักงานคดีปกครองเสนอและลงนามในหนังสือรายงานศาลแล้ว ให้เจ้าหน้าที่กลุ่มสนับสนุนฯ จัดส่งหนังสือรายงานศาลและลงนדרอพิมพ์คำสั่งศาล

(3) ดำเนินการติดตามคำสั่งศาล

2.5.2.3 คำสั่งศาล

เมื่อเสนอหนังสือรายงานศาลเพื่อให้ศาลพิจารณาไต่สวนตามมาตรา 75/4 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ให้พนักงานคดีปกครองประสานติดตามคำสั่งศาลกับผู้ที่เกี่ยวข้องเพื่อติดตามผลการพิจารณาของศาล

“ข้อ 153 ในกรณีที่ศาลพิพากษาและกำหนดคำบังคับให้บุคคลกระทำหรือละเว้นการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมาย ให้นำวิธีการบังคับคดีที่กำหนดไว้ในส่วนที่ 3 ส่วนที่ 4 และส่วนที่ 5 ของหมวด 5 แห่งภาคนี้ มาใช้บังคับโดยอนุโลม แล้วแต่กรณี”

2.5.2.3.1 ศาลมีคำสั่งหรือหมายเรียกคู่กรณีและพนักงานคดีปกครองไต่สวน

(1) ศาลมีคำสั่งหรือหมายเรียกให้พนักงานคดีปกครองทราบแล้ว ให้พนักงานคดีปกครองเสนอคำสั่งหรือหมายศาลต่อผู้อำนวยการสำนักบังคับคดีปกครอง จากนั้นพนักงานคดีปกครองเข้าร่วมไต่สวนในวันและเวลาตามคำสั่งศาล โดยพนักงานคดีปกครองต้องจัดเตรียมเอกสาร ดังนี้ คำสั่งหรือหมายศาลที่ผู้อำนวยการสำนักลงนามมอบหมายให้พนักงานคดีปกครองเข้าร่วมไต่สวน บัตรประจำตัวประชาชนหรือบัตรประจำตัวเจ้าหน้าที่ของรัฐ และเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องตามประเด็นที่ศาลกำหนด ทั้งนี้ ในบางกรณีศาลอาจมีคำสั่งให้ชี้แจงข้อเท็จจริงเป็นลายลักษณ์อักษร ให้พนักงานคดีปกครองจัดทำรายงานชี้แจงข้อเท็จจริงพร้อมบันทึกเจ้าหน้าที่เสนอต่อผู้อำนวยการสำนักบังคับคดีปกครองเพื่อพิจารณาลงนาม จากนั้นให้เจ้าหน้าที่กลุ่มสนับสนุนฯ จัดส่งหนังสือตามระยะเวลาที่ศาลกำหนด

(2) ภายหลังจากเข้าร่วมไต่สวนแล้ว ศาลจะมีคำสั่ง ดังนี้

- หากกรณีที่ศาลมีคำสั่งปรับคู่กรณีที่เกี่ยวข้องตามมาตรา 75/4 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการปรับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีได้ปฏิบัติตามคำบังคับของศาลปกครองให้ถูกต้องครบถ้วนหรือปฏิบัติล่าช้าเกินสมควร พ.ศ. 2560 ให้พนักงานคดีปกครองจัดทำบันทึกเจ้าหน้าที่สรุปข้อเท็จจริงจากการไต่สวนและคำสั่งของศาล พร้อมแนบสำเนารายงานกระบวนการพิจารณาในวันไต่สวน เสนอผู้อำนวยการสำนักบังคับคดีปกครองเพื่อทราบ และลงนัดติดตามผลการดำเนินการตามคำสั่งปรับของศาลไปยังผู้ที่ต้องชำระค่าปรับตามคำสั่งศาลตามระยะเวลาที่ศาลกำหนด เมื่อครบกำหนดระยะเวลาชำระค่าปรับแล้ว ให้พนักงานคดีปกครองตรวจสอบข้อมูลว่ามีการชำระค่าปรับตามคำสั่งศาลแล้วหรือไม่ หากผู้ที่ต้องชำระค่าปรับได้ชำระค่าปรับครบถ้วนตามคำสั่งศาล ให้พนักงานคดีปกครองจัดทำบันทึกเจ้าหน้าที่เสนอหนังสือรายงานศาล เพื่อให้ผู้อำนวยการสำนักบังคับคดีปกครองพิจารณาลงนาม หากผู้ที่ต้องชำระค่าปรับไม่ได้ชำระค่าปรับหรือชำระค่าปรับตามคำสั่งศาลไม่ครบถ้วน ให้พนักงานคดีปกครองจัดทำบันทึกเจ้าหน้าที่เสนอหนังสือรายงานข้อเท็จจริงต่อศาล พร้อมเสนอความเห็นให้ศาลพิจารณาดำเนินการตามข้อ 5 แห่งระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการปรับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีได้ปฏิบัติตามคำบังคับของศาลปกครองให้ถูกต้องครบถ้วนหรือปฏิบัติล่าช้าเกินสมควร พ.ศ. 2560 และรอฟังคำสั่งศาล โดยเสนอหนังสือรายงานศาล เพื่อให้ผู้อำนวยการสำนักพิจารณาลงนามและเห็นชอบให้ลงนัดติดตามคำสั่งศาล หากต่อมาข้อเท็จจริงปรากฏว่า ศาลได้ออกหมายบังคับคดีแต่งตั้งเจ้าพนักงานบังคับคดีเพื่อยึดหรืออายัดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เจ้าพนักงานบังคับคดีดำเนินการบังคับคดีแก่ทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่ชำระค่าปรับ แต่หากศาลมีคำสั่งอื่นโดยไม่ได้ออกหมายบังคับคดี

แต่งตั้งเจ้าพนักงานบังคับคดี ให้พนักงานคดีปกครองปฏิบัติตามคำสั่งศาลและติดตามผลจนกว่าจะมีการปฏิบัติตามคำสั่งศาล

- หากเป็นกรณีที่ศาลมีคำสั่งใดๆ ที่ไม่ใช่คำสั่งปรับ ให้พนักงานคดีปกครองจัดทำบันทึกเจ้าหน้าที่สรุปข้อเท็จจริงจากการไต่สวนและคำสั่งของศาล พร้อมแนบสำเนารายงานกระบวนการพิจารณาในวันไต่สวน เสนอผู้อำนวยการสำนักบังคับคดีปกครองเพื่อทราบ และให้ปฏิบัติตามคำสั่งศาลต่อไป

- หากศาลไม่มีคำสั่งใดๆ ในวันไต่สวน ให้พนักงานคดีปกครองจัดทำบันทึกเจ้าหน้าที่สรุปข้อเท็จจริงจากการไต่สวนและคำสั่งของศาล พร้อมแนบสำเนารายงานกระบวนการพิจารณาในวันไต่สวน เสนอผู้อำนวยการสำนักบังคับคดีปกครองเพื่อทราบ

2.5.2.3.2 ศาลมีคำสั่งหรือหมายเรียกคู่กรณีและพนักงานคดีปกครองไต่สวน โดยไม่ได้มีคำสั่งหรือหมายเรียกพนักงานคดีปกครองเข้าร่วมไต่สวนด้วย ให้พนักงานคดีปกครองจัดทำบันทึกเจ้าหน้าที่เสนอต่อผู้อำนวยการสำนักบังคับคดีปกครอง เพื่อทราบและลงนדרอึ้งคำสั่งศาล

2.5.2.3.3 ศาลมีคำสั่งเป็นอย่างอื่นโดยไม่ได้มีคำสั่งหรือหมายเรียกคู่กรณีไต่สวน เช่น ให้สอบถามข้อเท็จจริงเพิ่มเติมหรือให้ออกตรวจสอบสถานที่เพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริง ให้พนักงานคดีปกครองปฏิบัติตามคำสั่งศาลและติดตามผลจนกว่าจะมีการปฏิบัติตามคำสั่งศาล

แนวทางการปฏิบัติเกี่ยวกับการเสนอศาลเพื่อไต่สวนตามมาตรา 75/4 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ให้นำไปใช้บังคับกับกรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมิได้ปฏิบัติตามคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการใด ๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ให้แก่คู่กรณีที่เกี่ยวข้องเป็นการชั่วคราวก่อนการพิพากษาคดีตามมาตรา 66 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว หรือปฏิบัติล่าช้าเกินสมควร ด้วยโดยอนุโลม¹¹⁹

¹¹⁹ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2559 มาตรา 75/4 วรรคสี่ บัญญัติว่า “มาตรา 75/4 วรรคสี่ ให้นำความในมาตรานี้ไปใช้บังคับกับกรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมิได้ปฏิบัติตามคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการใด ๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ให้แก่คู่กรณีที่เกี่ยวข้องเป็นการชั่วคราวก่อนการพิพากษาคดีตามมาตรา 66 หรือปฏิบัติล่าช้าเกินสมควร ด้วยโดยอนุโลม”

2.5.3 ตัวอย่างคำสั่งศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้นเกี่ยวกับการใช้มาตรการปรับ หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ

2.5.3.1 คำสั่งปรับกรณีที่ไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาล

(1) คำสั่งศาลปกครองนครศรีธรรมราช ที่ 38/2557

คดีนี้ศาลมีคำพิพากษาเมื่อวันที่ 4 กุมภาพันธ์ 2557 ให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง (องค์การบริหารส่วนตำบลห้วยยาง ที่ 1, นายกองค์การบริหารส่วนตำบลห้วยยาง ที่ 2) ทำทางระบายน้ำบริเวณรอบลานอเนกประสงค์ให้มีประสิทธิภาพเพียงพอในการระบายน้ำออก เพื่อมิให้น้ำท่วมขังที่ดินของผู้ฟ้องคดีเกินกว่าปกติเช่นก่อนดำเนินโครงการ โดยให้ดำเนินการภายในสามสิบวันนับแต่วันที่คดีถึงที่สุด และให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองไปดำเนินการตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการเปลี่ยนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน จากการใช้เพื่อสาธารณประโยชน์อย่างหนึ่งเป็นอีกอย่างหนึ่ง พ.ศ. 2543 ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่คดีถึงที่สุด หากไม่ได้รับอนุมัติจากกระทรวงมหาดไทยก็ให้ดำเนินการรื้อถอนลานอเนกประสงค์ในโครงการถมดินและก่อสร้างเชื่อมกันดินลานอเนกประสงค์ที่พิพาทกันในคดีนี้ให้มีสภาพเป็นหนองน้ำสาธารณประโยชน์ดังเดิม ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งการไม่อนุมัติของกระทรวงมหาดไทย คู่กรณีมิได้อุทธรณ์คำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้น คดีเป็นอันถึงที่สุดเมื่อวันที่ 7 มีนาคม 2557 เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองปฏิบัติตามคำบังคับของศาลยังไม่ครบถ้วน กลับทำสัญญาว่าจ้างบริษัทเพื่อก่อสร้างอาคารสำนักงานองค์การบริหารส่วนตำบลห้วยยาง ซึ่งแสดงให้เห็นได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเจตนาที่จะไม่ปฏิบัติตามคำบังคับของศาล ประกอบกับผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองมีหนังสือยืนยันว่าไม่สามารถดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษาได้ จึงเป็นกรณีที่ความปรากฏต่อศาลว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองมิได้ปฏิบัติตามคำบังคับของศาลให้ถูกต้องครบถ้วน และการที่มีได้ปฏิบัติตามคำบังคับของศาลปกครองให้ถูกต้องครบถ้วนนั้น เป็นไปโดยไม่มีเหตุอันสมควร

ศาลมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ชำระค่าปรับต่อศาลเป็นเงินจำนวนห้าพันบาท โดยให้ชำระภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งศาล หากผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ไม่ชำระค่าปรับ ศาลอาจมีคำสั่งให้มีการบังคับแก่ทรัพย์สินของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ตามมาตรา 75/4 วรรคหนึ่ง ประกอบกับวรรคสอง และวรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2559

(2) คำสั่งศาลปกครองกลาง ที่ 804/2559

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษายืนตามศาลปกครองกลางที่พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดี (องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านปทุม) ชดใช้เงินจำนวน 3,200,000 บาท ให้แก่ผู้ฟ้องคดีพร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ 7.5 ต่อปีของต้นเงิน นับจากวันฟ้องเป็นต้นไป จนกว่าจะชำระเสร็จ

ทั้งนี้ ให้ชำระให้แล้วเสร็จภายใน 60 วัน นับแต่วันที่คดีถึงที่สุดและให้คืนค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดแก่ผู้ฟ้องคดี ค่าขออื่นนอกจากนี้ให้ยก โดยศาลได้อ่านคำพิพากษาดังกล่าวให้คู่กรณีทราบเมื่อวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2562 แล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำขอขยายระยะเวลาการบังคับคดีตามคำพิพากษาออกไป 6 เดือน ศาลมีคำสั่งอนุญาต ผู้ถูกฟ้องคดีรายงานผลการดำเนินการตามคำพิพากษาว่า ที่ประชุมสมาชิกมีมติไม่เห็นชอบให้ใช้งบประมาณ เพื่อไปชำระหนี้ให้กับผู้ฟ้องคดี และในวันไต่สวนผู้ถูกฟ้องคดียืนยันว่าไม่สามารถจ่ายเงินตามคำพิพากษาได้ทันทีที่ต้องรอให้ห้างหุ้นส่วนจำกัด ป. ผ่อนชำระหนี้ตามคำพิพากษาของศาลยุติธรรมเสียก่อน กรณีจึงถือว่า ผู้ถูกฟ้องคดีโดยนายกองคการบริหารส่วนตำบลบ้านปทุม ผู้มีอำนาจในการควบคุมและรับผิดชอบให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามคำบังคับในคำพิพากษาของศาลปกครอง มิได้ปฏิบัติตามคำบังคับของศาลปกครองหรือปฏิบัติล่าช้าเกินสมควรโดยไม่มีเหตุอันสมควร ศาลปกครองจึงมีอำนาจตามมาตรา 75/4 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

ศาลมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระค่าปรับต่อศาลปกครองเป็นเงินจำนวน 10,000 บาท โดยให้ชำระภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งศาล ให้แจ้งนายอำเภอสามโคกในฐานะผู้กำกับดูแลผู้ถูกฟ้องคดี เพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่และสั่งการ หรือลงโทษทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องต่อไป และให้รายงานผลให้ศาลทราบ

(3) คำสั่งศาลปกครองกลาง ที่ 446/2561

คดีนี้ศาลมีคำพิพากษาเมื่อวันที่ 13 มีนาคม 2561 และมีคำบังคับให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (องค์การบริหารส่วนจังหวัดสกลนคร) ชำระเงินจำนวน 26,667,006.51 บาท พร้อมดอกเบี้ยอัตราร้อยละ 7.5 ต่อปี ของต้นเงินจำนวน 24,835,000 บาท นับถัดจากวันฟ้องคดีเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จแก่ผู้ฟ้องคดี ทั้งนี้ให้ชำระให้แล้วเสร็จภายใน 60 วัน นับแต่วันที่คดีถึงที่สุด คำพิพากษาดังกล่าวมีผลผูกพันผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ให้ต้องปฏิบัติตามคำบังคับดังกล่าวตามมาตรา 70 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 คดีนี้ถึงที่สุดโดยศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งเมื่อวันที่ 3 กันยายน 2561 ไม่รับคำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ซึ่งอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลต่อศาลปกครองสูงสุด ขอให้ศาลปกครองสูงสุดพิพากษากลับคำพิพากษาของศาลเป็นให้ยกฟ้อง รวมทั้งมีคำสั่งไม่รับคำขอของผู้ฟ้องคดีที่ขอให้ศาลบังคับคดีตามคำพิพากษาไว้พิจารณา ศาลอ่านคำสั่งศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวเมื่อวันที่ 25 กันยายน 2561 ครบกำหนดการปฏิบัติตามคำบังคับข้างต้นภายในวันที่ 24 พฤศจิกายน 2561 เมื่อความปรากฏต่อศาลว่า เมื่อครบกำหนดดังกล่าวแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ยังไม่ได้ดำเนินการตามคำบังคับของศาลข้างต้น อ้างเหตุว่าอยู่ระหว่างรอผลการหารือไปยังอัยการจังหวัดสกลนครเกี่ยวกับการขอพิจารณาพิพากษาคดีหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีนี้ใหม่ และอยู่ระหว่างการเจรจาประนีประนอมไกล่เกลี่ยเพื่อตกลงจำนวนเงินที่จะต้องชำระให้แก่ผู้ฟ้องคดี และจากการไต่สวนคู่กรณีได้ข้อเท็จจริงว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1

มีความพร้อมในการปฏิบัติตามคำบังคับของศาลโดยได้จัดเตรียมเงินที่จะต้องชำระไว้เป็นที่เรียบร้อยแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ปล่อยให้ระยะเวลาผ่านไปโดยไม่ดำเนินการให้เสร็จสิ้น หากแต่กลับไปเจรจาตกลงเกี่ยวกับจำนวนเงินที่จะต้องชำระตามคำบังคับให้เปลี่ยนแปลงไป ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ย่อมจะเล็งเห็นได้ว่า ผู้ฟ้องคดีจะได้รับความเดือดร้อน การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มิได้ปฏิบัติตามคำบังคับของศาลปกครองให้ถูกต้องครบถ้วนหรือปฏิบัติล่าช้าถือว่าเป็นไปโดยไม่มีเหตุอันสมควร ศาลย่อมมีอำนาจพิจารณา มีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ชำระค่าปรับต่อศาลปกครองตามมาตรา 75/4 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เพื่อให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เร่งดำเนินการตามคำบังคับตามคำพิพากษาของศาลคดีนี้โดยเร็วต่อไป

ศาลมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ชำระค่าปรับต่อศาลเป็นเงินจำนวน 5,000 บาท โดยให้ชำระภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งศาล ทั้งนี้ หากผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ไม่ชำระค่าปรับต่อศาลภายในกำหนด ศาลอาจดำเนินการแจ้งผู้มีอำนาจกำกับดูแลตามกฎหมายเพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ หรือสั่งการ หรือลงโทษต่อไป

(4) คำสั่งศาลปกครองอุดรธานี ที่ 53/2561

คดีนี้ศาลมีคำพิพากษาเมื่อวันที่ 20 เมษายน 2561 ให้ผู้ถูกฟ้องคดี (เทศบาลตำบลกวนวัน) ชำระค่าจ้างให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นเงินจำนวน 3,760,525.88 บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ 7.5 ต่อปี ของต้นเงินจำนวนดังกล่าว นับแต่วันฟ้องเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จสิ้นให้แก่ผู้ฟ้องคดี โดยให้ชำระให้แล้วเสร็จภายใน 60 วัน นับแต่วันที่คดีถึงที่สุด และคืนค่าธรรมเนียมศาลตามส่วนของการชนะคดีให้แก่ผู้ฟ้องคดี โดยคู่กรณีมิได้ยื่นอุทธรณ์คัดค้านคำพิพากษาของศาลภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่ได้อ่านคำพิพากษา จึงถือว่าคดีเป็นอันถึงที่สุดตั้งแต่วันที่ 21 พฤษภาคม 2561 ตามมาตรา 73 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีไม่ชำระหนี้ตามคำพิพากษาให้แก่ผู้ฟ้องคดี โดยอ้างว่าค่าจ้างดังกล่าวเป็นเงินงบประมาณจากการกู้เงินธนาคารเพื่อนำมาจ่ายเป็นค่าจ้างซึ่งอยู่ระหว่างการพิจารณาอนุมัติจากธนาคาร กรณีจึงไม่อาจคาดหมายได้ว่าธนาคารจะอนุมัติเงินกู้เมื่อใด เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีในฐานะหน่วยงานทางปกครองและปลัดเทศบาลตำบลกวนวัน (ปฏิบัติหน้าที่นายกเทศมนตรีตำบลกวนวัน) ในฐานะหัวหน้าหน่วยงานทางปกครองที่ต้องปฏิบัติตามคำบังคับของศาลย่อมต้องหาวิธีอื่นเพื่อให้ได้เงินค่าจ้างมาชำระตามคำพิพากษาได้ แม้ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีจะมีหนังสือชี้แจงต่อศาลว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้ทำหนังสือหรือต่อผู้ว่าราชการจังหวัดหนองคายและนายอำเภอเมืองหนองคาย กรณีการนำเงินสะสมมาชำระหนี้ตามคำพิพากษาให้แก่ผู้ฟ้องคดีโดยจะขอเปิดการประชุมสภาเทศบาลสมัยวิสามัญให้สภาอนุมัติวงเงินเพื่อจ่ายค่าจ้างให้แก่ผู้ฟ้องคดีต่อไปก็ตาม แต่นับแต่วันที่คดีถึงที่สุด กระทั่งถึงขณะนี้ เป็นระยะเวลากว่า 10 เดือน อันเป็นระยะเวลาที่ล่วงเลยมาพอสมควร กรณีจึงเห็นได้ว่าการที่ผู้ถูกฟ้องคดีในฐานะหน่วยงานทางปกครองและปลัดเทศบาลตำบลกวนวัน (ปฏิบัติหน้าที่นายกเทศมนตรีตำบลกวนวัน) ในฐานะหัวหน้าหน่วยงานทางปกครองที่ต้องปฏิบัติตามคำบังคับของศาล

จงใจที่จะไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามคำบังคับของศาลปกครองให้ถูกต้องครบถ้วนหรือปฏิบัติล่าช้าโดยไม่มีเหตุอันสมควร อันทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการไม่ได้รับชำระค่าจ้างตามคำพิพากษา

ศาลมีคำสั่งปรับผู้ถูกฟ้องคดีเป็นเงินจำนวน 10,000 บาท และปรับปลัดเทศบาล ตำบลกวนวัน เป็นเงินจำนวน 5,000 บาท ภายในกำหนด 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งศาล

2.5.3.2 คำสั่งปรับกรณีที่ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของศาล

(1) คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คส. 3/2562

คดีนี้ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งลงวันที่ 1 สิงหาคม 2556 กำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาคดี ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร) โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 (ผู้อำนวยการเขตประเวศ) ใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติอื่นที่เกี่ยวข้อง โดยมีให้ผู้ใดก่อเหตุเดือดร้อนรำคาญแก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองที่เกิดขึ้นจากการจัดตั้งตลาดในพื้นที่ที่เป็นมรดกคดีพิพาทไว้ชั่วคราวก่อนการพิพากษา จนกว่าศาลจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า นับแต่เวลาที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา ลงวันที่ 1 สิงหาคม 2556 เป็นต้นไป ตำแหน่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 มีบุคคลซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐจำนวนหกรายได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ในช่วงเวลาต่างกัน ในกรณีเช่นนี้ การมีคำสั่งให้ชำระค่าปรับต่อศาลปกครองตามจำนวนที่สมควรจึงจำเป็นต้องพิจารณาโดยคำนึงถึงสัดส่วนความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่ละรายซึ่งดำรงตำแหน่งหรือได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ในแต่ละช่วงเวลา ประกอบกันด้วยเช่นกัน โดยในส่วนของนาย ธ. ซึ่งปัจจุบันดำรงตำแหน่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 นั้น ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวเป็นสองช่วงเวลา ได้แก่ ช่วงที่หนึ่ง ระหว่างวันที่ 2 ตุลาคม 2560 ถึงวันที่ 30 ตุลาคม 2560 และช่วงที่สอง ตั้งแต่วันที่ 27 พฤศจิกายน 2560 จนถึงปัจจุบัน แม้ปัจจุบันนาย ธ. จะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ดำรงตำแหน่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 และมีหน้าที่ที่จะต้องติดตามและประสานงานกับหน่วยงานตลอดจนเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องเพื่อให้เกิดความต่อเนื่องในการปฏิบัติราชการก็ตาม แต่เพิ่งได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 เป็นระยะเวลาไม่นาน การกำหนดจำนวนเงินให้ชำระค่าปรับต่อศาลปกครองจึงควรต้องสัมพันธ์กับสัดส่วนความรับผิดชอบเฉพาะช่วงเวลาที่ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏจากการไต่สวนของศาลโดยมีเหตุเพียงพอที่จะรับฟังได้ว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 มิได้ปฏิบัติตามคำบังคับของศาลปกครองให้ถูกต้องครบถ้วนหรือปฏิบัติล่าช้าเป็นไปโดยไม่มีเหตุอันสมควร ศาลปกครองย่อมมีอำนาจกำหนดคำบังคับให้ชำระค่าปรับต่อศาลปกครองตามจำนวนที่สมควรครั้งละไม่เกินห้าหมื่นบาท ดังนั้น การที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งเกี่ยวกับการปฏิบัติตามคำบังคับของศาลปกครอง ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ชำระค่าปรับต่อศาล เป็นเงินจำนวนห้าพันบาท โดยให้ชำระภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งศาล

จึงเป็นจำนวนเงินค่าปรับที่เหมาะสมกับสัดส่วนความรับผิดชอบของนาย ช. ในฐานะผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 และตามสมควรแก่กรณีแล้ว

การที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งเกี่ยวกับการปฏิบัติตามคำสั่งของศาลปกครองให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ชำระค่าปรับต่อศาล เป็นเงินจำนวนห้าพันบาท โดยให้ชำระภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งศาล หากผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ไม่ชำระค่าปรับ ศาลอาจมีคำสั่งให้มีการบังคับคดีแก่ทรัพย์สินของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ทั้งนี้ ตามมาตรา 75/4 วรรคหนึ่ง วรรคสาม และวรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2559 นั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วย จึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

(2) คำสั่งศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขดำที่ บ.253/2560

คดีนี้ศาลมีคำสั่งเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา ลงวันที่ 8 พฤศจิกายน 2560 ทุเลการบังคับตามคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 (อธิบดีกรมทรัพยากรน้ำ) เรื่อง ขอยกเลิกหนังสือการให้มารายงานตัวเพื่อบรรจุเข้ารับราชการเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ ไว้เป็นการชั่วคราวก่อนการพิพากษา หรือจนกว่าศาลจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น ซึ่งข้อเท็จจริงปรากฏว่า ขณะที่ศาลมีคำสั่งเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา มีตำแหน่งนักธรณีวิทยาปฏิบัติการว่างอยู่ คือ ตำแหน่งเลขที่ 704 ทั้งหากไม่มีตำแหน่งนักธรณีวิทยาปฏิบัติการว่างจริงดังที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 กล่าวอ้าง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ก็สามารถเสนอเรื่องต่อ อ.ก.พ. กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อพิจารณาปรับปรุงตำแหน่งสำหรับบรรจุและแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีได้อีกทางตามที่ปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้เคยสั่งการไว้แล้ว และในขณะที่ศาลเรียกไต่สวนคู่กรณีเมื่อวันที่ 20 มิถุนายน 2561 ก็มีตำแหน่งนักธรณีวิทยาปฏิบัติการว่างอยู่อีกตำแหน่ง คือ ตำแหน่งเลขที่ 703 แต่เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า จนถึงปัจจุบันผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา

ศาลจึงมีคำสั่งปรับผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 เป็นเงินจำนวน 30,000 บาท ทั้งนี้ให้ชำระค่าปรับต่อศาลปกครองให้แล้วเสร็จภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับคำสั่งศาล หากผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ไม่ชำระค่าปรับศาลอาจมีคำสั่งให้มีการบังคับคดีแก่ทรัพย์สินของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ต่อไป ตามมาตรา 75/4 วรรคหนึ่ง วรรคสามและวรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

2.5.3.3 กรณีศาลมีคำสั่งอื่นๆ เกี่ยวกับมาตรการปรับ

(1) คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 26/2561

คดีนี้ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งยกค่าขอของผู้ฟ้องคดีที่ขอให้ศาลมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดี (ผู้ว่าราชการจังหวัดกาฬสินธุ์) ชำระค่าปรับต่อศาล ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นดังกล่าวจึงเป็นที่สุดตามข้อ 4 วรรคสาม แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่

ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการปรับหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีได้ปฏิบัติตามคำสั่งของศาลปกครองให้ถูกต้องครบถ้วน หรือปฏิบัติล่าช้า เกินสมควร พ.ศ. 2560 ดังนั้น คำร้องอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีที่อุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น ที่ยกคำขอให้ศาลมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระค่าปรับต่อศาล จึงเป็นคำร้องอุทธรณ์ที่ต้องห้ามตามนัยข้อ 100 วรรคหนึ่ง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดี ปกครอง พ.ศ. 2543 เมื่อมีการยื่นอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวศาลปกครองชั้นต้นจึงต้องสั่งไม่รับคำร้อง อุทธรณ์ที่ต้องห้ามตามกฎหมายไว้พิจารณาตามข้อ 104 วรรคสอง แห่งระเบียบเดียวกัน การที่ ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณานั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นฟ้องด้วย จึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

(2) คำสั่งศาลปกครองกลางที่ 208/2555

คดีนี้ภายหลังที่ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาในคดีหมายเลขแดงที่ อ.588/2557 แล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (ผู้อำนวยการเขตปทุมวัน) ในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้มีคำสั่ง ให้ผู้ร้องสอดทั้งสอง (บริษัท ลาภประทาน จำกัด ที่ 1, บริษัท ทับทิมทร จำกัด ที่ 2) ระวังการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคาร และคำสั่งห้ามมิให้บุคคลใดใช้หรือเข้าไปในส่วนใด ๆ ของ อาคารหรือบริเวณอาคารตามมาตรา 40 (1) และ (2) แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 และให้ผู้ร้องสอดทั้งสองดำเนินการแก้ไขและให้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคารหรือดำเนินการแจ้งตามมาตรา 39 ทวิ ตามมาตรา 41 แห่งพระราชบัญญัติ ดังกล่าว แต่นับตั้งแต่วันที่ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษายืนตามคำพิพากษาศาลปกครองกลาง ให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง (ผู้อำนวยการเขตปทุมวัน ที่ 1, ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ที่ 2) ใช้อำนาจ ตามมาตรา 40 มาตรา 41 มาตรา 42 และมาตรา 43 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 ดำเนินการกับผู้ร้องสอดทั้งสอง จนกระทั่งถึงวันไต่สวน ในชั้นบังคับคดีนี้ เป็นระยะเวลากว่า 1 ปี 8 เดือน ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองยังมิได้ดำเนินการให้เป็นตาม คำบังคับที่กำหนดไว้ในคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดให้ครบถ้วน ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และหรือผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ไม่ได้ใช้อำนาจดังกล่าวดำเนินการกับผู้ร้องสอดทั้งสองจนล่วงเลยระยะเวลา ที่กำหนดไว้ในคำบังคับไปมาก จึงถือเป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองปฏิบัติให้เป็นไปตามคำบังคับของศาล บางส่วนแล้วแต่ยังไม่ถูกต้องครบถ้วน และได้ปฏิบัติล่าช้าเกินสมควร แต่อย่างไรก็ตาม แม้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจะปฏิบัติตามคำสั่งของศาลปกครองล่าช้าเกินสมควร แต่เมื่อปรากฏจากการ ไต่สวนว่า ความล่าช้านั้นเกิดจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และหรือผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 จะต้องรอผลการ พิจารณาอุทธรณ์ของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ ซึ่งคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ ก็ได้ให้ เหตุผลว่าเหตุที่ทำให้การพิจารณาอุทธรณ์ใช้เวลายาวนาน เนื่องจากภายหลังจากที่ผู้ร้องสอดทั้งสอง ได้อุทธรณ์คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ ซึ่งคณะกรรมการพิจารณา

อุทธรณ์ฯ ได้จัดประชุมพิจารณาอุทธรณ์ รวม 6 ครั้งแล้ว แต่ก็ยังไม่ได้ข้อยุติ กรณีจึงเห็นได้ว่าการที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองซึ่งมีหน้าที่ต้องดำเนินการตามคำสั่งของศาล แต่ได้ปฏิบัติให้เป็นไปตามคำสั่งยังไม่ถูกต้องครบถ้วนและปฏิบัติล่าช้าเกินสมควรนั้น เนื่องจากมีความเข้าใจคลาดเคลื่อนเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง ประกอบกับคดีมีความยุ่งยากซับซ้อนในการปฏิบัติให้เป็นไปตามคำสั่งของศาล ทำให้การพิจารณาดำเนินการตามมาตรา 42 และมาตรา 43 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 ของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเป็นไปโดยล่าช้าเกินสมควร จึงฟังว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองมิได้ตั้งใจที่จะไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของศาลหรือประวิงให้การบังคับให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาลล่าช้า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 มิได้ปฏิบัติให้เป็นไปตามคำสั่งของศาลปกครองให้ถูกต้องครบถ้วนหรือปฏิบัติล่าช้าเกินสมควรนั้น เป็นกรณีที่มีเหตุอันสมควร ในชั้นนี้จึงยังไม่สมควรที่ศาลจะมีคำสั่งปรับผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง และแจ้งผู้บังคับบัญชา ผู้กำกับดูแล ผู้ควบคุม หรือนายกรัชมมนตรี เพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ หรือสั่งการหรือลงโทษทางวินัยกับผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองตามคำขอของผู้ฟ้องคดีทั้งยี่สิบสี่คนแต่อย่างใด

ศาลจึงมีคำสั่งยกคำขอของผู้ฟ้องคดีทั้งยี่สิบสี่คนที่ขอให้ศาลมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชำระค่าปรับหรือแจ้งผู้บังคับบัญชา ผู้กำกับดูแล ผู้ควบคุม หรือนายกรัชมมนตรี เพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ หรือสั่งการ หรือลงโทษทางวินัยกับผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง

บทที่ 3

การนำมาตรการปรับมาใช้ในการบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครอง ในระบบกฎหมายต่างประเทศ

จากที่ได้ทำการศึกษาความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับหลักกฎหมายปกครองที่เกี่ยวข้องกับการบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครอง ระบบศาลและการดำเนินคดีปกครอง การบังคับคดีปกครอง มาตรการเพื่อให้คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองมีผลบังคับ และการนำมาตรการปรับมาใช้ในการบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองในประเทศไทยในบทก่อนนี้แล้ว ในบทนี้ผู้ศึกษาจะกล่าวถึงระบบศาลและการดำเนินคดีปกครอง การบังคับคดีปกครอง และหัวข้อที่สำคัญในบทนี้ คือ บทบัญญัติเรื่องการนำมาตรการปรับมาใช้ในการบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองในต่างประเทศ โดยเลือกศึกษาประเทศสเปน ประเทศฝรั่งเศส และประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี เพื่อให้ทราบว่า การใช้มาตรการปรับในการบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองในประเทศต่างๆ ข้างต้นนั้นมีสาระสำคัญ ดังนี้

3.1 การนำมาตรการปรับมาใช้ในการบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองในประเทศสเปน

3.1.1 ระบบศาลและการดำเนินคดีปกครอง

3.1.1.1 ระบบศาล

ประเทศสเปนมีระบบการปกครองแบบรัฐเดี่ยว ที่เน้นการบริหารจัดการแบบกระจายอำนาจ มีแคว้นปกครองตนเองทั้งหมด 17 แคว้น แยกออกจากราชอาณาจักรส่วนกลาง ซึ่งในแต่ละแคว้น จะทำการพิจารณาพิพากษาคดี โดยมีกระบวนการและขั้นตอนสำคัญที่เหมือนกัน คือ ผู้ฟ้องคดีจะต้องยื่นฟ้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจ หากศาลชั้นต้นมีคำพิพากษาแล้วผู้ฟ้องคดีไม่พอใจก็สามารถอุทธรณ์และฎีกาไปยังศาลสูงตามลำดับได้ ส่วนระบบศาลนั้น ประเทศสเปนใช้ระบบศาลเดี่ยว โดยที่พระราชบัญญัติว่าด้วยศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีปกครอง ค.ศ. 1998 มาตรา 6¹²⁰ กำหนดแบ่งองค์กรตุลาการด้าน

¹²⁰ Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa Article 6

“6. The contentious-administrative court order is composed of the following bodies:

- (a) the contentious-administrative courts.
- (b) central administrative courts.
- (c) the contentious-administrative of Justice superior court rooms.
- (d) room of the contentious-administrative of the High Court.

คดีปกครองไว้ ดังนี้ ศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ และศาลฎีกา โดยศาลปกครองเป็นศาลชำนาญพิเศษ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งในศาลชั้นต้น แบ่งออกเป็น ศาลปกครองกลางและศาลปกครองจังหวัดทั้ง 50 จังหวัด องค์คณะในศาลชั้นต้นมีผู้พิพากษาเพียงคนเดียว ส่วนศาลอุทธรณ์จะมีแผนกคดีปกครองอยู่ในศาลอุทธรณ์ แบ่งเป็น ศาลอุทธรณ์แห่งแคว้นปกครองตนเอง 17 แคว้น และนครปกครองตนเอง ได้แก่ นครเซบูตาและนครเมเลีย และศาลอุทธรณ์แห่งชาติ ซึ่งพิจารณาพิพากษาคดีในระดับประเทศ องค์คณะในศาลอุทธรณ์มีผู้พิพากษาจำนวนห้าคน ส่วนในศาลฎีกา ตั้งอยู่ในกรุงมาดริด จะมีแผนกคดีปกครองซึ่งเป็นแผนกคดีที่ใหญ่ที่สุดอยู่ในศาลฎีกา มีองค์คณะผู้พิพากษาจำนวนแปดคน แผนกคดีปกครองก่อตั้งขึ้นประมาณกลางคริสต์ศตวรรษที่ 18 มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทเกี่ยวกับรัฐกับรัฐหรือรัฐกับเอกชน

3.1.1.2 การดำเนินคดีปกครอง

สืบเนื่องจากระบบศาลของสเปนมีความแตกต่างจากระบบศาลของไทย กล่าวคือ ประเทศสเปนแบ่งโครงสร้างองค์กรตุลาการด้านคดีปกครอง ดังนี้ ศาลปกครองชั้นต้น ศาลปกครองกลาง ศาลอุทธรณ์แห่งแคว้นปกครองตนเอง แผนกคดีปกครอง ศาลอุทธรณ์แห่งชาติ แผนกคดีปกครอง และศาลฎีกา แผนกคดีปกครอง ดังนั้น แต่ละศาลจึงมีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีแตกต่างกัน ดังนี้

3.1.1.2.1 อำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครอง

เขตอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครอง แบ่งออกเป็น¹²¹

1. ศาลที่มีเขตอำนาจจำกัด

(1) ศาลปกครองชั้นต้น มีเขตอำนาจครอบคลุมพื้นที่จังหวัดอันเป็นที่ตั้งของศาลนั้น ซึ่งปัจจุบันมีศาลปกครองชั้นต้น 52 ศาล ตั้งอยู่ในพื้นที่ 50 จังหวัด และเมืองปกครองตนเอง 2 แห่ง ได้แก่ เซบูตาและเมเลีย โดยอำนาจในการพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองจังหวัด กำหนดไว้ในมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีปกครอง ค.ศ. 1998

(2) ศาลอุทธรณ์แห่งแคว้นปกครองตนเอง แผนกคดีปกครอง มีเขตอำนาจครอบคลุมพื้นที่แคว้นปกครองตนเองอันเป็นที่ตั้งของศาลนั้น ซึ่งปัจจุบันมีศาลอุทธรณ์แห่งแคว้นปกครองตนเอง 17 ศาล ตั้งอยู่ใน 17 แคว้นปกครองตนเอง มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีฟ้องตรงและคดีที่อุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นกำหนดไว้ในมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีปกครอง ค.ศ. 1998

(e) room of the contentious-administrative of the High Court. ”

¹²¹ โรม ที่ปะปาล “องค์กรตุลาการที่เกี่ยวข้องในการพิจารณาคดีปกครองสเปน” [Online]. from: https://admc.admincourt.go.th/search_detail/result/,DanalInfo=oer.admincourt.go.th+517

2. ศาลที่มีเขตอำนาจครอบคลุมทั้งประเทศ

(1) ศาลปกครองกลาง เป็นศาลที่มีหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีเกี่ยวกับกฎและคำสั่งทางปกครองขององค์กรภาครัฐส่วนกลาง โดยอำนาจในการพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองกลางกำหนดไว้ในมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีปกครอง ค.ศ. 1998

(2) ศาลอุทธรณ์แห่งชาติ แผนกคดีปกครอง เป็นศาลที่ตั้งอยู่ที่กรุงมาดริด มีเขตอำนาจครอบคลุมทั่วราชอาณาจักรสเปน มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทขององค์กรภาครัฐส่วนกลาง ซึ่งเป็นคดีฟ้องตรงและคดีที่อุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองกลางกำหนดไว้ในมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีปกครอง ค.ศ. 1998

(3) ศาลฎีกา แผนกคดีปกครอง เป็นองค์กรสูงสุดขององค์กรตุลาการด้านคดีปกครอง ซึ่งตั้งอยู่ที่กรุงมาดริด และมีเขตอำนาจครอบคลุมทั่วราชอาณาจักรสเปน โดยอำนาจในการพิจารณาพิพากษาของศาลฎีกากำหนดไว้ในมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีปกครอง ค.ศ. 1998

3.1.1.2.2 การออกคำสั่ง

บทบัญญัติที่ให้ศาลมีอำนาจกำหนดคำสั่งอย่างใดอย่างหนึ่งนั้น ปรากฏในพระราชบัญญัติว่าด้วยศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีปกครอง ค.ศ. 1998 ได้แก่

3.1.1.2.1.1 คดีที่ศาลมีคำพิพากษาให้หน่วยงานทางปกครองชำระเงินคดีที่ศาลมีคำพิพากษาให้หน่วยงานทางปกครองชำระเงิน มาตรา 106 กำหนดว่า เมื่อศาลมีคำพิพากษาให้หน่วยงานทางปกครองชำระเงินตามจำนวนที่กำหนดไว้ในคำพิพากษา หากหน่วยงานทางปกครองมิได้ชำระภายในระยะเวลา 3 เดือนนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำพิพากษา คู่กรณีหรือผู้ที่ได้รับผลกระทบสามารถร้องขอให้ศาลดำเนินการบังคับคดีได้ โดยศาลสามารถกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองจ่ายดอกเบี้ยเพิ่มอีกร้อยละ 2 แต่หากหน่วยงานทางปกครองยังไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษา ศาลอาจมีคำสั่งยึดทรัพย์สินของหน่วยงานทางปกครองนั้นได้¹²²

¹²² Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa Article 106

“106. 1. Where the Administration is liable for payment of a liquid quantity, the body responsible for its compliance shall agree to the payment from the corresponding appropriation in its budget, which shall always be considered as extensible. If a budgetary modification is necessary for the payment, the corresponding procedure shall be completed within three months of the day of notification of the judgment

3.1.1.2.1.2 คดีที่ศาลมีคำพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองทั้งหมดหรือแต่บางส่วน

คดีที่ศาลมีคำพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองทั้งหมดหรือแต่บางส่วน กำหนดไว้ในมาตรา 107.1 ว่า กรณีที่ศาลมีคำพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองทั้งหมดหรือบางส่วน ให้คู่กรณีมีหน้าที่ยื่นคำร้องเพื่อขอให้เจ้าพนักงานบังคับคดีนำคำพิพากษาประกาศในทะเบียนราชการ หนังสือพิมพ์ราชการหรือหนังสือพิมพ์เอกชน เมื่อมีการประกาศแล้วถือว่าคำพิพากษามีผลสมบูรณ์ โดยหน่วยงานทางปกครองที่ปฏิบัติตามคำพิพากษาต้องรับผิดชอบในค่าใช้จ่ายดังกล่าว หากเป็นการประกาศลงหนังสือพิมพ์เอกชนต้องแจ้งให้ศาลทราบถึงประโยชน์ที่สาธารณชนจะได้รับจากการประกาศเช่นนั้น¹²³

3.1.1.2.1.3 คดีที่ศาลมีคำพิพากษาให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครองทั่วไปทั้งหมดหรือบางส่วน

คดีที่ศาลมีคำพิพากษาให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครองทั่วไปทั้งหมดหรือบางส่วน กำหนดไว้ในมาตรา 107.2 ว่า กรณีที่ศาลมีคำพิพากษาให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครองทั่วไปทั้งหมดหรือบางส่วน ให้เจ้าพนักงานบังคับคดีนำคำพิพากษาประกาศในราชกิจจานุเบกษาภายใน 10 วันนับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุด¹²⁴

2. the amount referred to in the preceding paragraph shall be added to the legal interest of the money, calculated from the date of notification of the judgment given in a single or first instance

3. By way of derogation from Article 104.2, three months after the final judgment is communicated to the body to be complied with, enforcement may be required. In this case, the judicial authority, heard by the body responsible for making it effective, may increase the legal interest in two points, provided that it appreciates the lack of diligence in compliance. ...”

¹²³ Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa Article 107

“107.1. If the final judgment annuls the contested act in whole or in part, the Judge or the Court shall, at the request of a party, provide for the registration of the judgment in the public registers to which the annulled act has been granted, and for its publication in the Official or private newspapers, if there is enough cause for this, at the expense of the executed party. Where the publication is in private newspapers, a public interest justifying it must be established before the court. ...”

¹²⁴ Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa Article 107

3.1.1.2.1.4 คดีที่ศาลมีคำพิพากษาให้หน่วยงานทางปกครอง ส่งมอบทรัพย์สินหรือกระทำการหรืองดเว้นกระทำการ

คดีที่ศาลมีคำพิพากษาให้หน่วยงานทางปกครองส่งมอบทรัพย์สินหรือกระทำการหรืองดเว้นกระทำการ กำหนดไว้ในมาตรา 108 ว่า กรณีที่ศาลมีคำพิพากษาให้หน่วยงานทางปกครองส่งมอบทรัพย์สินหรือกระทำการหรืองดเว้นกระทำการ ให้หน่วยงานทางปกครอง มีหน้าที่ต้องดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษา แต่หากหน่วยงานทางปกครองไม่ดำเนินการ ผู้มีส่วนได้เสียสามารถร้องขอต่อศาลให้บังคับคดีได้ และศาลอาจกำหนดให้หน่วยงานทางปกครอง รับผิดชอบเรื่องค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการบังคับคดี¹²⁵

3.1.2 การบังคับคดีของศาลปกครอง

ประเทศสเปนบัญญัติเรื่องการบังคับคดีไว้ในกฎหมายหลายฉบับ เช่น มาตรา 117¹²⁶ และ มาตรา 118¹²⁷ แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสเปน ค.ศ. 1978 มาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติ

“107.2. If the judgment annuls in whole or in part a general provision or an administrative act affecting an indeterminate plurality of persons, the court shall order its publication in official journal within 10 days from the date of its publication. strength of the statement. ...”

¹²⁵ Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa Article 108

“1 0 8 1. If the judgment is to condemn the Administration to carry out a particular activity or to issue an act, the Judge or Court may, in the event of non-compliance:

(a) To execute the judgment through its own means or by requiring the collaboration of the authorities and agents of the condemned administration or, failing that, other public administrations, with observance of the procedures established for this purpose

(b) Adopt the measures necessary for the failure to acquire the effectiveness which, if any, would be inherent in the omitted act, including the subsidiary execution by the convicted administration. ...”

¹²⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสเปน ค.ศ. 1978 ฉบับแปลเป็นภาษาไทยใน การบังคับคดีปกครองและการใช้มาตรการปรับในคดีปกครองของราชอาณาจักรสเปน แปลโดย โรม ทีปะपाल

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสเปน ค.ศ. 1978 มาตรา 117 บัญญัติว่า

“มาตรา 117 ... 3. อำนาจในการดำเนินกระบวนการพิจารณา พิพากษา และบังคับให้เป็นไปตามคำพิพากษา เป็นอำนาจของผู้พิพากษาและศาลตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย โดยต้องอยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่และวิธีการที่บัญญัติขึ้นในกฎหมายนั้น ... ”

¹²⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสเปน ค.ศ. 1978 ฉบับแปลเป็นภาษาไทยใน การบังคับคดีปกครองและการใช้มาตรการปรับในคดีปกครองของราชอาณาจักรสเปน แปลโดย โรม ทีปะपाल

ประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยอำนาจตุลาการ ค.ศ. 1985¹²⁸ และในส่วนของ การบังคับคดีปกครองนั้น จะบัญญัติไว้ในหมวดที่ 4 มาตรา 103 ถึงมาตรา 113 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีปกครอง ค.ศ.1998 เป็นต้น แต่หากเรื่องใดที่พระราชบัญญัติดังกล่าวไม่ได้กำหนดไว้ให้นำบทบัญญัติในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ค.ศ. 2000 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

3.1.3 ขั้นตอนในการบังคับคดีปกครอง

บทบัญญัติเรื่องการบังคับคดีในพระราชบัญญัติว่าด้วยศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีปกครอง ค.ศ.1998 (Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso administrativa) มีดังนี้

3.1.3.1 บทบัญญัติทั่วไป

(1) ศาลที่มีอำนาจในการบังคับคดีปกครอง

สืบเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสเปน ค.ศ. 1978 อำนาจในการบังคับคดีเป็นอำนาจของฝ่ายปกครอง ต่อมาภายหลังมีการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญแล้ว ได้มีการบัญญัติเรื่องศาลที่มีอำนาจในการบังคับคดีปกครองไว้ในมาตรา 117 และมาตรา 118 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสเปน ค.ศ. 1978 ประกอบกับมาตรา 103 กำหนดให้อำนาจในการบังคับคดีตามคำพิพากษาและคำสั่งในคดีปกครองอยู่ในอำนาจของศาลแผนกคดีปกครอง ศาลที่ทำการบังคับคดี คือ ศาลที่ได้พิจารณาและชี้ขาดตัดสินคดีในชั้นต้น โดยคู่กรณีและผู้ที่เกี่ยวข้องมีหน้าที่ต้องให้ความร่วมมือกับผู้พิพากษาหรือศาลแผนกคดีปกครองเพื่อให้การบังคับคดีสัมฤทธิ์ผล¹²⁹

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสเปน ค.ศ. 1978 มาตรา 118 บัญญัติว่า

“มาตรา 118 การทำให้คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลที่ถึงที่สุดสัมฤทธิ์ผลถือเป็นหน้าที่ที่ต้องกระทำ รวมถึงการให้ความร่วมมือในกระบวนการพิจารณาและการบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลด้วย”

¹²⁸ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยอำนาจตุลาการ ค.ศ. 1985 ฉบับแปลเป็นภาษาไทยในการบังคับคดีปกครองและการใช้มาตรการปรับในคดีปกครองของราชอาณาจักรสเปน แปลโดย โรม ทีปะปาล

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยอำนาจตุลาการ ค.ศ. 1985 มาตรา 17 บัญญัติว่า

“มาตรา 17 ... 2. หน่วยงานทางปกครอง เจ้าหน้าที่ของรัฐ องค์กรของรัฐ องค์กรของเอกชนและบุคคลทั่วไปต้องเคารพและดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลที่ถึงที่สุด ภายใต้บทบัญญัติของกฎหมาย ... ”

¹²⁹ Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa Article 103

“103 1. The power to enforce judgments and other judgments is solely for the Courts and Tribunals of this court order, and their exercise is a matter for which you have known the case at first or only instance

(2) แนวทางปฏิบัติภายหลังที่ศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุด

แนวทางปฏิบัติภายหลังที่ศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุด มาตรา 104 กำหนดว่า เมื่อศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดแล้ว หน่วยงานทางปกครองหรือผู้ต้องปฏิบัติตามคำพิพากษาหรือลูกหนี้ตามคำพิพากษาต้องปฏิบัติตามคำพิพากษา โดยเจ้าพนักงานบังคับคดีจะแจ้งหน่วยงานทางปกครองภายใน 10 วันนับแต่วันที่ศาลได้มีคำพิพากษาถึงที่สุด เมื่อหน่วยงานทางปกครองได้รับการแจ้งแล้ว ต้องกำหนดผู้รับผิดชอบในการดำเนินการบังคับคดีและต้องปฏิบัติตามคำพิพากษาทันที หากพ้นระยะเวลา 2 เดือนนับแต่วันที่หน่วยงานได้รับแจ้งให้ต้องปฏิบัติตามคำพิพากษา หรือพ้นระยะเวลาที่กำหนดไว้ในคำพิพากษาแล้ว หน่วยงานทางปกครองยังมิได้ปฏิบัติตามคำพิพากษา คู่กรณีหรือผู้ที่ได้รับผลกระทบสามารถยื่นคำร้องขอให้ศาลบังคับคดีเพื่อให้เป็นไปตามคำพิพากษาได้¹³⁰

(3) กรณีที่เกิดข้อขัดข้องในการบังคับคดี

กรณีที่เกิดข้อขัดข้องในการบังคับคดี มาตรา 105 กำหนดว่า หากเกิดข้อขัดข้องในการบังคับคดี ไม่ว่าจะเกิดจากสภาพของการบังคับคดีหรือปัญหาข้อกฎหมาย หน่วยงานทางปกครองจำเป็นต้องแสดงให้ศาลที่พิพากษาคดีนั้นเห็นถึงข้อขัดข้องดังกล่าวภายในระยะเวลา 2 เดือนนับแต่วันที่หน่วยงานได้รับแจ้งให้ต้องปฏิบัติตามคำพิพากษา เพื่อที่ศาลจะเรียกคู่กรณีและผู้ได้รับผลกระทบ

2. The parties are obliged to comply with the judgments in the form and terms that are entered in those judgments

3. All public and private persons and entities are required to provide the required collaboration by the Judges and Courts of the Administrative-Administrative for the proper and complete execution of the resolved. ...”

¹³⁰ Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa Article 104

“104 1. After a judgment is signed, the body which has carried out the activity subject to the action shall be notified within 10 days of the fact that, once the communication has been received in the same period from the date of receipt, it shall bring it to the public and (a) due effect and practice what requires compliance with the statements contained in the judgment and at the same time indicate the body responsible for the compliance of the decision

2. After two months from the communication of the judgment or the time limit set in the judgment for compliance with the judgment under Article 71.1.c), any party and persons concerned may urge their enforcement. ...”

จากคำพิพากษามาร่วมรับฟังเหตุขัดข้องดังกล่าว โดยศาลจะออกมาตรการที่จำเป็นเพื่อให้การบังคับคดี ลุล่วงไปได้¹³¹

3.1.3.2 บทบัญญัติที่ให้ศาลมีอำนาจกำหนดค่าบังคับอย่างใดอย่างหนึ่ง

(1) คดีที่ศาลมีคำพิพากษาให้หน่วยงานทางปกครองชำระเงิน มาตรา 106

หน่วยงานทางปกครองต้องชำระหนี้เงินพร้อมดอกเบี้ยภายในระยะเวลาที่ศาล กำหนดในคำพิพากษา ในกรณีที่หน่วยงานทางปกครองมิได้ชำระหนี้ภายในระยะเวลา 3 เดือน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำพิพากษา คู่กรณีหรือผู้ที่ได้รับผลกระทบสามารถร้องขอต่อศาลให้ดำเนินการ บังคับคดีได้ โดยศาลสามารถกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองจ่ายดอกเบี้ยเพิ่มอีกร้อยละ 2 แต่หาก หน่วยงานทางปกครองยังไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษา ศาลอาจมีคำสั่งยึดทรัพย์สินของหน่วยงานทาง ปกครองนั้นได้

(2) คดีที่ศาลมีคำพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองทั้งหมดหรือแต่บางส่วน มาตรา 107.1

คู่กรณีมีหน้าที่ยื่นคำร้องเพื่อขอให้เจ้าพนักงานบังคับคดีนำคำพิพากษาประกาศ ในทะเบียนราชการ หนังสือพิมพ์ราชการหรือหนังสือพิมพ์เอกชน เมื่อมีการประกาศแล้วถือว่า คำพิพากษามีผลสมบูรณ์

(3) คดีที่ศาลมีคำพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองทั่วไปทั้งหมดหรือบางส่วน มาตรา 107.2

ให้เจ้าพนักงานบังคับคดีประกาศคำพิพากษาลงในราชกิจจานุเบกษาภายใน 10 วัน นับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุด

(4) คดีที่ศาลมีคำพิพากษาให้หน่วยงานทางปกครองส่งมอบทรัพย์สินหรือกระทำการ หรืองดเว้นกระทำการ มาตรา 108

¹³¹ Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa Article 105

“105 ... 2. If there are grounds for material or legal impossibility to carry out a judgment, the body which is obliged to comply with it shall express it to the judicial authority through the procedural representative of the Administration within the time limit laid down in the the second paragraph of the previous Article, so that, with the hearing of the parties and of those who it considers to be interested, the Judge or Court appreciates the concurrence or otherwise of those causes and takes the necessary measures to ensure the greatest effectiveness of the (a) the performance of the contract, as the case may be, in the case of the party in which it cannot be full compliance. ...”

หน่วยงานทางปกครองมีหน้าที่ต้องดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษา แต่หากหน่วยงานทางปกครองไม่ดำเนินการ เมื่อศาลรับฟังการชี้แจงจากคู่กรณีทุกฝ่ายแล้ว ศาลสามารถออกมาตรการบังคับคดีหรือมาตรการที่จำเป็นเพื่อให้คำพิพากษาบรรลุผล ซึ่งอาจรวมถึงการใช้มาตรการเสริม เพื่อให้การบังคับคดีเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยให้หน่วยงานเป็นผู้รับผิดชอบในค่าใช้จ่ายนั้น หรือผู้มีส่วนได้เสียสามารถร้องขอต่อศาลเพื่อดำเนินการใดๆ ให้หน่วยงานจัดการให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในคำพิพากษา ซึ่งศาลสามารถกำหนดมาตรการบังคับคดีเท่าที่จำเป็นเพื่อให้คำพิพากษามีผลบังคับ โดยให้หน่วยงานทางปกครองเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่าย

3.1.4 มาตรการเพื่อให้คำพิพากษามีผลบังคับ

3.1.4.1 มาตรการเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางอาญา

หากข้อเท็จจริงปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ได้รับมอบหมายจากหน่วยงานไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลและมีพฤติการณ์จงใจหรือประวิงการบังคับคดีอย่างชัดเจน ศาลจะเลือกใช้มาตรการปรับเจ้าหน้าที่ผู้นั้นและมีมาตรการทางอาญาร่วมด้วยก็ได้ มาตรการลงโทษทางอาญาเป็นมาตรการที่รุนแรงกว่าการใช้มาตรการปรับ ซึ่งศาลจะพิจารณาข้อเท็จจริงเป็นรายคดี โดยศาลปกครองจะรวบรวมพยานหลักฐานส่งให้ศาลอาญาดำเนินคดีอาญากับผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษา

3.1.4.2 มาตรการปรับ

สืบเนื่องจากประเทศสเปนมีปัญหาเรื่องการปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาล ซึ่งล้วนมีเหตุผลมาจากการที่หน่วยงานทางปกครองไม่ให้ความร่วมมือเท่าที่ควรทำให้การบังคับคดีไม่สัมฤทธิ์ผล¹³² จึงจำเป็นต้องมีมาตรการที่ศาลนำมาใช้เพื่อให้การปฏิบัติตามคำพิพากษาบรรลุผล เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบให้ปฏิบัติตามคำพิพากษามีได้ปฏิบัติตามคำพิพากษา หรือปฏิบัติไม่แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนดโดยไม่มีเหตุอันสมควร ก็จะนำมาตรการปรับมาใช้กับเจ้าหน้าที่ผู้นั้น ซึ่งในทางกฎหมายมิได้มีการกำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับแนวทางการกำหนดค่าปรับไว้ การกำหนดค่าปรับของศาลจึงพิจารณาจากข้อเท็จจริงและหลักกฎหมายต่างๆ ประกอบกัน คือ หลักสุจริต หลักความได้สัดส่วน หลักความร้ายแรงของความเสียหายที่เกิดขึ้น ระยะเวลาหรือความล่าช้าในการปฏิบัติตามคำพิพากษา รวมทั้งความสามารถในการปฏิบัติตามคำพิพากษา โดยต้องพิจารณาจากขนาดของหน่วยงานทางปกครองว่าเป็นหน่วยงานขนาดใหญ่หรือขนาดเล็ก หากเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่ต้องดำเนินการตามคำพิพากษาไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาล เจ้าหน้าที่ผู้นั้นย่อมถูกคำสั่งปรับ และหากไม่ดำเนินการชำระค่าปรับ ศาลมีอำนาจดำเนินการบังคับคดีโดยการยึดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ผู้นั้นเพื่อขายทอดตลาดและนำเงินที่ได้มาชำระค่าปรับต่อไป

¹³² Jesús González Pérez, *Comentarios a La Ley De La Jurisdicción Contencioso-Administrativa* (Thomson Reuters, 2011), pp.1028-1029.

3.1.5 การนำมาตราการปรับมาใช้ในการบังคับคดีเพื่อให้เป็นไปตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง

3.1.5.1 ลักษณะทางกายภาพของค่าปรับจากการไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษา

ค่าปรับจากการไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษา เป็นค่าปรับทางปกครอง (multa coercitiva) ถือเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งที่ขับเคลื่อนการบังคับคดีของเจ้าหน้าที่ให้ประสบความสำเร็จมิได้เป็นการลงโทษเนื่องจากกระทำผิดกฎหมายแต่อย่างใด¹³³ โดยค่าปรับทางปกครองเป็นเงินส่วนที่แยกต่างหากจากหนี้ตามคำพิพากษา โดยศาลที่จะออกคำสั่งปรับนั้น ได้แก่ ศาลที่มีอำนาจในการบังคับคดีในคดีดังกล่าว

3.1.5.2 บทบัญญัติทางกฎหมายที่รองรับในการนำมาตราการปรับมาใช้ในการบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง

มาตรา 112 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีปกครอง ค.ศ. 1998 วางหลักว่า เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาให้ปฏิบัติตามคำพิพากษาและศาลที่ออกคำพิพากษาได้รับฟังการชี้แจงจากคู่กรณีทุกฝ่ายแล้ว ศาลนั้นมีอำนาจออกมาตรการที่จำเป็นเพื่อให้คำพิพากษามีผล โดยพนักงานตุลาการคดี จะออกหมายศาลไปยังหน่วยงานหรือบุคคลที่ไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาเพื่อแจ้งบทลงโทษที่จะได้รับ ซึ่งศาลจะลงโทษดังนี้

(1) เรียกค่าปรับ ศาลมีอำนาจสั่งปรับตั้งแต่ 150 ยูโร ถึง 1,500 ยูโร กับผู้มีอำนาจเจ้าหน้าที่ หรือตัวแทนที่ใช้อำนาจปกครองซึ่งมิได้ปฏิบัติตามคำพิพากษา ศาลสามารถลงโทษปรับได้หลายครั้งจนกว่าจะปฏิบัติตามคำพิพากษาเสร็จสิ้นตามมาตรา 48.7 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว¹³⁴ โดยมีได้ห้ามว่าการกำหนดค่าปรับในครั้งถัดไปต้องเป็นจำนวนเท่ากับค่าปรับในครั้งแรก สามารถเพิ่ม

¹³³ Eduardo Paricio Rallo. La Insolvencia De La Administración. Ejecución Judicial De Deudas Públicas[Online] from: https://repositorio.gobiernolocal.es/xmlui/bitstream/handle/10873/1355/12_Paricio_Insolvencia_19_133.pdf?sequence=1&isAllowed=y. [2022, April 23]

¹³⁴ Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa Article 48

“48... 7. After the deadline for referral of the file has not been completed, the complaint shall be repeated, and if it is not sent at the end of ten days as provided for in paragraph 3, a periodic penalty payment of 50,000 to 200 000 pesetas shall be imposed on the responsible authority or employee. The fine will be repeated every twenty days, until the completion of the required

In order to give the cause of impossibility of individual determination of the responsible authority or employee, the Administration shall be responsible for the payment of the fine, without prejudice to the fact that it is passed on to the person responsible. ... ”

จำนวนขึ้นได้เพื่อให้การบังคับคดีบรรลุเป้าหมายไวขึ้น โดยศาลต้องคำนึงถึงข้อเท็จจริงในแต่ละคดี เพื่อให้คำสั่งที่ออกมาบรรลุวัตถุประสงค์โดยไม่ขัดต่อหลักความได้สัดส่วน

จากบทบัญญัติข้างต้นจะเห็นได้ว่า การใช้มาตรการปรับในกฎหมายสเปนนั้น บุคคลที่ต้องจ่ายค่าปรับ คือ บุคคลผู้มีหน้าที่ต้องรับผิดชอบให้มีการปฏิบัติตามคำพิพากษา การจ่ายค่าปรับถือเป็นความรับผิดชอบส่วนบุคคลไม่ใช่เป็นความรับผิดชอบตามตำแหน่งหน้าที่นั้น เงินที่นำมาจ่ายค่าปรับจึงเป็นเงินส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ผู้มีได้ดำเนินการตามคำพิพากษา ทั้งนี้ หากยังไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของศาลแล้ว ศาลจะมีอำนาจออกคำสั่งปรับได้หลายครั้ง โดยสามารถเรียกค่าปรับซ้ำได้ทุกยี่สิบวัน จนกว่าจะกระทำการดังกล่าวจนเสร็จสิ้น โดยกฎหมายไม่ได้กำหนดว่าการออกคำสั่งปรับครั้งถัดไปต้องมีจำนวนเท่ากับครั้งแรก แต่สามารถเพิ่มขึ้นได้เพื่อให้การปฏิบัติตามคำสั่งของศาลบรรลุเป้าหมายเร็วขึ้น แต่หากเป็นกรณีที่ไม่สามารถระบุตัวเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบได้ มาตรา 48.7 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยศาลที่มีอำนาจพิจารณาตีปกครอง ค.ศ. 1998 กำหนดให้หน่วยงานทางปกครองที่มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามคำพิพากษาเป็นผู้รับผิดชอบในค่าปรับดังกล่าว โดยไม่เสียสิทธิที่จะไต่เบี่ยกับบุคคลผู้รับผิดชอบภายหลัง

3.1.5.3 กระบวนการกำหนดค่าปรับจากการไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษา

หลักเกณฑ์ที่ต้องปฏิบัติก่อนการออกคำสั่งปรับจากการไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษา

(1) การรับฟังคู่กรณี

ศาลต้องเปิดโอกาสให้คู่กรณีชี้แจงก่อน โดยทำเป็นหนังสือชี้แจงเหตุผลที่ไม่สามารถดำเนินการตามคำพิพากษาได้ภายในกำหนด

(2) ต้องมีการออกหมายบังคับคดี

ซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญที่ต้องมีก่อนที่ศาลจะนำมาตรการบังคับคดีมาบังคับใช้ โดยหมายบังคับคดีจะออกเพื่อบังคับต่อบุคคลธรรมดาที่มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามคำพิพากษา แต่กลับไม่ดำเนินการดังกล่าว

เมื่อศาลได้ออกคำสั่งปรับแล้ว หากผู้ได้รับคำสั่งปรับไม่เห็นด้วยก็สามารถอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อศาล โดยมาตรา 79 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยศาลที่มีอำนาจพิจารณาตีปกครอง ค.ศ. 1998 กำหนดให้ต้องยื่นอุทธรณ์ภายในห้าวันนับแต่ได้รับหนังสือแจ้ง และจะต้องดำเนินการพิจารณาในศาลโดยแจ้งให้คู่ความทั้งสองฝ่ายทราบภายในระยะเวลาห้าวันเพื่อที่จะดำเนินการรับฟังคู่กรณีทั้งสองฝ่าย เมื่อเสร็จสิ้นขั้นตอนดังกล่าวแล้ว ศาลจะมีคำสั่งภายในสามวัน ซึ่งคำสั่งดังกล่าวให้ถือเป็นที่สุด

3.1.5.4 ตัวอย่างการนำมาตรการปรับมาใช้ในการบังคับคดีเพื่อให้เป็นไปตามคำพิพากษา คำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้นบาร์เซโลนาที่ 7/2021 ลงวันที่ 13 มกราคม 2021¹³⁵ บริษัทเซสลา ซึ่งเป็นบริษัทรับเหมาก่อสร้างได้ทำสัญญาสร้างอาคารเก้าชั้นของ ศูนย์สันตนาการทางน้ำคานซาลวิกกับเทศบาลเมืองซานอันเดรอุเดลาบาร์กา ซึ่งต้องสร้างให้เสร็จ ภายในเดือนเมษายน ค.ศ. 2006 แต่บริษัทกลับสร้างเสร็จในเดือนมิถุนายน ค.ศ. 2007 และส่งมอบงาน ในเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 2007 โดยขั้นตอนการรับมอบงานได้เสร็จสมบูรณ์ในวันที่ 21 ธันวาคม ค.ศ. 2007 เทศบาลเมืองซานอันเดรอุเดลาบาร์กาจึงออกคำสั่งลงวันที่ 4 มีนาคม ค.ศ. 2008 ชดใช้เงิน จำนวน 26,295.91 ยูโร เนื่องจากผิดสัญญาข้อ 17 เกี่ยวกับการส่งมอบอาคารภายในระยะเวลา ที่กำหนด บริษัทเซสลาไม่เห็นด้วยจึงฟ้องเป็นคดีปกครองต่อศาลปกครองชั้นต้นบาร์เซโลนา ขอให้เพิกถอนคำสั่งที่ให้บริษัทเซสลาชดใช้เงิน และขอเรียกเงินคืนจำนวน 28,927.11 ยูโร พร้อมดอกเบี้ยที่ บริษัทได้จ่ายให้กับเทศบาลจากการปฏิบัติตามสัญญาล่าช้า

ศาลพิพากษาเพิกถอนคำสั่งลงวันที่ 4 มีนาคม ค.ศ. 2008 ที่ให้บริษัทเซสลาชดใช้เงิน จากความล่าช้าในการส่งมอบอาคาร และให้เทศบาลเมืองซานอันเดรอุเดลาบาร์กาชดใช้เงินจำนวน 28,927.11 ยูโร พร้อมดอกเบี้ยที่บริษัทเซสลาได้จ่ายให้กับเทศบาลเมืองซานอันเดรอุเดลาบาร์กาคืน ให้แก่บริษัทเซสลา คดีนี้เทศบาลไม่ได้อุทธรณ์คำพิพากษา คดีจึงถึงที่สุด

เมื่อวันที่ 12 พฤษภาคม ค.ศ. 2012 บริษัทเซสลาได้ยื่นคำร้องต่อศาลขอให้มีการ บังคับคดีตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น

คำบังคับคดีลงวันที่ 26 กันยายน ค.ศ. 2012

คดีดังกล่าวเป็นที่สุดตั้งแต่วันที่ 27 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 2012 นับจากวันดังกล่าว เทศบาลมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามคำพิพากษาโดยไม่มีข้อแม้ แต่กลับนิ่งเฉยไม่ดำเนินการบังคับคดี ให้เป็นไปตามคำพิพากษาภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด นายกเทศมนตรีเมืองซานอันเดรอุเดลาบาร์กา ซึ่งเป็นบุคคลที่ต้องรับผิดชอบให้มีการปฏิบัติตามคำพิพากษามีหน้าที่ต้องดำเนินการให้เป็นไปตาม คำบังคับและแจ้งเหตุที่เป็นอุปสรรคต่อการบังคับคดีให้ศาลทราบ จึงให้นายกเทศมนตรีเมือง ซานอันเดรอุเดลาบาร์กาจ่ายเงินจำนวน 28,927.11 ยูโร พร้อมดอกเบี้ยเพิ่มขึ้นอีกร้อยละสองนับจาก วันที่บริษัทเซสลาได้จ่ายเงิน ภายในระยะเวลา 30 วันนับแต่วันที่แจ้งหมายนี้ ถ้าไม่ปฏิบัติตาม คำบังคับภายในระยะเวลาดังกล่าวและคู่ความมีคำร้องขอ ศาลอาจดำเนินการตามบทบัญญัติมาตรา 106 และมาตรา 112 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีปกครอง ค.ศ. 1998

¹³⁵ สำนักบังคับคดีปกครอง สำนักงานศาลปกครอง, การบังคับคดีปกครองและการใช้มาตรการปรับใน คดีปกครองของราชอาณาจักรสเปน, รายงานการศึกษาของคณะกรรมการกำหนดนโยบาย ทิศทาง และ การพัฒนาระบบงานด้านการบังคับคดีปกครอง ณ ราชอาณาจักรสเปน, (2557), หน้า 116.

คำบังคับคดีลงวันที่ 21 มีนาคม ค.ศ. 2013

เมื่อวันที่ 19 มีนาคม ค.ศ. 2013 ศาลได้นัดคู่ความทั้งสองฝ่ายให้มาตกลงกัน แต่นายกเทศมนตรีเฟิกเฉยมิได้มีการจ่ายเงินแต่อย่างใด เมื่อเทศบาลไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดและไม่มีการตรวจสอบว่าตนเองได้ดำเนินการในเรื่องดังกล่าวไปมากน้อยเพียงใด จึงถือได้ว่าเทศบาลเมืองซานอันเดรอุเดลาบาร์กาละเลยต่อการบังคับคดี โดยบุคคลที่รับผิดชอบให้มีการปฏิบัติตามคำพิพากษา คือนายกเทศมนตรีเมืองซานอันเดรอุเดลาบาร์กา เป็นบุคคลที่ต้องรับผิดชอบในเรื่องค่าปรับจากการไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 112 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีปกครอง ค.ศ. 1998 ให้นายกเทศมนตรีเมืองซานอันเดรอุเดลาบาร์กาจ่ายค่าปรับจำนวน 1,500 ยูโร ทุกสัปดาห์เป็นการส่วนตัวจากการไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาจนกว่าจะมีการจ่ายเงิน และจ่ายเงินเพิ่มอีก 6,248.42 ยูโร เป็นค่าใช้จ่ายในการบังคับคดีตามที่ได้กำหนดไว้ และจ่ายค่าธรรมเนียมอื่นๆ 1,800 ยูโร นอกจากนั้นภายใน 10 วัน ให้นายกเทศมนตรีแสดงเอกสารด้านการเงินรวมถึงแนวทางการปฏิบัติตามคำพิพากษาต่อศาล หากมิได้ปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าว ศาลจะได้พิจารณาให้มีการปรับอีกครั้งหนึ่ง

คำบังคับคดีลงวันที่ 14 พฤษภาคม ค.ศ. 2013

เมื่อวันที่ 2 เมษายน ค.ศ. 2013 นายกเทศมนตรีได้แจ้งต่อศาลว่า ได้ดำเนินการจ่ายเงินการไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาตามคำบังคับลงวันที่ 21 มีนาคม ค.ศ. 2013 ครบถ้วนแล้ว นับแต่เทศบาลได้รับแจ้งคำพิพากษาเมื่อวันที่ 30 มกราคม ค.ศ. 2012 จนกระทั่งวันที่จ่ายเงินครบถ้วนใช้เวลายาวนานถึง 14 เดือน ซึ่งต้องใช้ความพยายามหลายครั้งในการบังคับให้เทศบาลปฏิบัติตามคำพิพากษา โดยเทศบาลและนายกเทศมนตรีละเลยไม่ดำเนินการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือให้บุคลากรของตนดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษาตามหลักเกณฑ์มาตรา 104.1¹³⁶ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีปกครอง ค.ศ. 1998 จนกระทั่งศาลได้ออกคำสั่งปรับถึงแม้ว่าจะมีการจ่ายเงินกันแล้วแต่นายกเทศมนตรีก็ไม่ได้ปฏิบัติตามมีคำสั่งปรับ แสดงให้เห็นว่ามีได้ดำเนินการตามคำพิพากษาด้วยความเต็มใจ แต่อย่างไรก็ตามได้มีการชำระเงินครบถ้วนแล้ว ให้ยกเลิก

¹³⁶ Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa Article 104 “104 1. After a judgment is signed, the body which has carried out the activity subject to the action shall be notified within 10 days of the fact that, once the communication has been received in the same period from the date of receipt, it shall bring it to the public and (a) due effect and practice what requires compliance with the statements contained in the judgment and at the same time indicate the body responsible for the compliance of the decision.”

คำสั่งปรับนายกเทศมนตรีเนื่องจากได้ดำเนินการตามคำบังคับคดีลงวันที่ 21 มีนาคม ค.ศ. 2013 โดยชำระเงินตามคำพิพากษาพร้อมดอกเบี้ยรวมถึงค่าใช้จ่ายในการบังคับคดีเรียบร้อยแล้ว

3.2 การนำมาตรการปรับมาใช้ในการบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองในประเทศฝรั่งเศส

ในส่วนต่อไปนี้จะทำการศึกษาระบบศาลและการดำเนินคดีปกครอง การบังคับคดีปกครองในประเทศฝรั่งเศส มาตรการเพื่อให้คำพิพากษามีผลบังคับ ตลอดจนศึกษาการนำมาตรการปรับมาใช้ในการบังคับคดีเพื่อให้เป็นไปตามคำพิพากษา

3.2.1 ระบบศาลและการดำเนินคดีปกครอง

3.2.1.1 ระบบศาล

สืบเนื่องจากประมาณปี ค.ศ. 1799 ได้มีการตรากฎหมายจัดตั้งสภาแห่งรัฐ (le Conseil d'Etat) ขึ้น กำหนดให้สภาแห่งรัฐมีหน้าที่ให้ความเห็นทางกฎหมายกับฝ่ายบริหารและพิจารณาคำร้องทุกข์ของประชาชนเกี่ยวกับการกระทำของฝ่ายปกครอง โดยเป็นผู้เสนอแนะคำวินิจฉัยเพื่อให้ฝ่ายบริหารเป็นผู้สั่งการ ต่อมาในปี ค.ศ. 1872 สภาแห่งรัฐสามารถวินิจฉัยชี้ขาดคดีปกครองได้เองโดยไม่ต้องให้ฝ่ายบริหารสั่งการอีก จึงนับเป็นจุดเริ่มต้นของการมีศาลปกครองนับแต่นั้นเป็นต้นมา และเมื่อมีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นต้นขึ้น สภาแห่งรัฐในส่วนที่ทำหน้าที่พิจารณาคดีปกครองจึงมีสถานะเป็นศาลปกครองสูงสุด¹³⁷ ศาลปกครองฝรั่งเศส แบ่งออกเป็น ศาลปกครองชั้นต้น มีเขตอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองตามเขตแคว้นหรือเมือง ซึ่งในแต่ละองค์คณะประกอบด้วยตุลาการ 3 คน และให้มีตุลาการผู้แถลงคดีประจำองค์คณะอีก 1 คน ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ประกอบด้วย องค์คณะตุลาการ 5 คน มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำวินิจฉัยของศาลปกครองชั้นต้น ซึ่งในส่วนของการปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองชั้นอุทธรณ์นั้น จะมีกระบวนการที่เรียกว่า Phase juridictionnelle และ Phase administrative เพื่อติดตามกรณีที่มีข้อขัดข้องในการปฏิบัติตามคำพิพากษาหรือคำบังคับของศาลปกครอง¹³⁸ ส่วนในศาลปกครองสูงสุดหรือสภาแห่งรัฐ มีหน้าที่ 3 ประการ ดังนี้ ทำหน้าที่เป็นศาลสุดท้าย กล่าวคือ ทำหน้าที่พิจารณาอุทธรณ์คำวินิจฉัยของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ หรือพิจารณาอุทธรณ์คำวินิจฉัยของศาลปกครองชั้นต้น ที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลและสมาชิกสภาแขวง และทำหน้าที่พิจารณาคำร้องทุกข์

¹³⁷ นันทวัฒน์ บรมานันท์, **หลักพื้นฐานกฎหมายปกครองฝรั่งเศส**, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2551), หน้า 51.

¹³⁸ สุคนธา ศรีภิรมย์, “การบังคับคดีของศาลปกครองฝรั่งเศส,” ใน รายงานผลโครงการพัฒนาตุลาการศาลปกครองด้านสิ่งแวดล้อม ปี 2556: วิธีพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม, (กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลปกครอง, 2557), หน้า 162.

ขอให้เพิกถอนรัฐกฤษฎีกา¹³⁹ ซึ่งจะมีองค์คณะเกี่ยวกับการรายงานและการวิจัย ซึ่งทำหน้าที่บังคับให้มีการปฏิบัติตามคำพิพากษาของสภาแห่งรัฐ โดยในองค์คณะจะมีแผนกเกี่ยวกับการจัดการบังคับตามคำพิพากษาเป็นแผนกย่อยมีหน้าที่ให้ความกระจ่างเกี่ยวกับคำพิพากษาและการดำเนินการบังคับตามคำพิพากษา เป็นผู้พิจารณาคำร้องหากผู้มีส่วนได้เสียร้องขอ และกำหนดค่าปรับเสนอต่อองค์คณะพิจารณาคดีในกรณีที่มีการไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษา¹⁴⁰

3.2.1.2 การดำเนินคดีปกครอง

3.2.1.2.1 ประเภทของคดีปกครอง

(1) คดีที่ฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

คำฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเป็นคำฟ้องที่มุ่งควบคุมการกระทำขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองให้อยู่ในขอบเขตของกฎหมาย โดยมีได้มุ่งคุ้มครองสิทธิของบุคคลแต่อย่างไร ผู้มีสิทธิฟ้องคดีประเภทนี้จึงไม่จำเป็นต้องถูกกระทบสิทธิจากการออกกฎหรือคำสั่ง เพียงแต่ประโยชน์ของตนถูกกระทบกระเทือนเท่านั้น โดยกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองฝรั่งเศสถือว่าการไม่ออกคำสั่งของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองภายในเวลาที่กำหนดเท่ากับเป็นการปฏิเสธคำร้อง ซึ่งถือเป็นคำสั่งทางปกครองอย่างหนึ่ง คำฟ้องที่ทำให้ศาลเพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น ในระบบกฎหมายฝรั่งเศส ได้แก่ คดีที่ฟ้องเกี่ยวกับการกระทำที่นอกเหนืออำนาจหน้าที่¹⁴¹ ซึ่งล้วนเป็นคดีที่เอกชนเป็นโจทก์ฟ้องฝ่ายปกครองว่า คำสั่งกฎ ข้อบังคับของฝ่ายปกครองขัดต่อกฎหมายและขอให้ศาลเพิกถอน โดยเหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำฟ้องประเภทนี้ ได้แก่

- การกระทำโดยไม่มีอำนาจ กรณีที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกระทำการโดยไม่มีอำนาจ หรือใช้อำนาจหน้าที่นอกเขตอำนาจที่กฎหมายให้อำนาจไว้

- การกระทำผิดแบบ กรณีที่มีการปฏิบัติไม่ถูกต้องตามแบบที่มีบทบัญญัติกฎหมายกำหนดไว้ ซึ่งเป็นเงื่อนไขเกี่ยวกับแบบพิธีในการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง กรณีนี้ก็เป็นเหตุที่ศาลจะสั่งเพิกถอนการกระทำของฝ่ายปกครองได้ และถือว่าเป็นวิธีการที่จะควบคุมฝ่ายปกครองให้กระทำการบกพร่องได้อีกทางหนึ่ง

¹³⁹ นันทวัฒน์ บรมานันท์, **หลักพื้นฐานกฎหมายปกครองฝรั่งเศส**, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2551), หน้า 52.

¹⁴⁰ สุคนธา ศรีภิรมย์, “การบังคับคดีของศาลปกครองฝรั่งเศส,” ใน **รายงานผลโครงการพัฒนาตุลาการศาลปกครองด้านสิ่งแวดล้อม ปี 2556: วิธีพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม**, (กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลปกครอง, 2557), หน้า 160-161.

¹⁴¹ กมลชัย รัตนสกววงศ์, **การบังคับคดีปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542** (กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547), หน้า 24.

- การใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย แต่มีความมุ่งหมายอื่นนอกเหนือจากที่ได้รับมอบอำนาจ หรือใช้อำนาจหน้าที่โดยผิดเจตนารมณ์ของกฎหมาย โดยกระทำการเพื่อประโยชน์ส่วนตัว

- การกระทำโดยฝ่าฝืนกฎหมาย กรณีที่ฝ่ายปกครองกระทำการที่ขัดต่อกฎหมาย หรือใช้กฎหมายบังคับโดยมิชอบ รวมทั้งกรณีที่ฝ่ายปกครองใช้ดุลพินิจโดยมิชอบและสำคัญผิดในการตีความบทกฎหมายด้วย

คำฟ้องประเภทนี้มีลักษณะเหมือนกับคำฟ้องที่ขอให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่ง หรือสั่งห้ามกระทำการทั้งหมดหรือบางส่วนตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ประกอบมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

(2) คดีที่ฟ้องขอให้ศาลใช้อำนาจเต็มตามอำนาจของศาล

เป็นคดีที่คำฟ้องมีวัตถุประสงค์เพื่อรับรองหรือคุ้มครองสิทธิของบุคคลตลอดจนรับรองค่าเสียหายที่เกิดขึ้น ผู้มีสิทธิฟ้องคดีนี้จึงได้แก่ผู้ที่ถูกละเมิดสิทธิไม่ว่าจะเป็นสิทธิตามสัญญาหรือสิทธิอย่างอื่น ดังนั้น ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจึงต้องพิสูจน์สิทธิให้เห็นผลกระทบที่ได้รับโดยตรงและคำพิพากษามีผลผูกพันเฉพาะคู่กรณีเท่านั้น คดีที่ฟ้องขอให้ศาลใช้อำนาจเต็มได้แก่ คดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง คดีเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิด คดีเกี่ยวกับภาษีอากรและคดีเกี่ยวกับการเลือกตั้ง คำฟ้องขอให้ศาลใช้อำนาจเต็มตามอำนาจของศาลนั้น เป็นคำฟ้องที่ศาลใช้อำนาจของตนอย่างเต็มรูปแบบที่สุดเพื่อให้สิทธิของคู่กรณีกลับมา แม้ศาลปกครองจะมีอำนาจเต็มในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายได้อย่างกว้างขวาง แต่ระบบกฎหมายฝรั่งเศสยึดหลักการแบ่งแยกอำนาจระหว่างฝ่ายปกครองกับตุลาการอย่างเคร่งครัด โดยถือว่าศาลปกครองไม่ใช่ผู้บังคับบัญชาของฝ่ายปกครอง ตุลาการจึงเข้ามาแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำสั่งของฝ่ายปกครองหรือวินิจฉัยสั่งการแทนฝ่ายปกครองไม่ได้ คำฟ้องประเภทนี้นั้นการเยียวยาค่าเสียหายแก่คู่กรณีเป็นหลัก

คำฟ้องที่ขอให้ศาลใช้อำนาจเต็มตามอำนาจของศาลของฝรั่งเศสเทียบได้กับคำฟ้องที่ขอให้ใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สิน ให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) และมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ประกอบมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

(3) คดีที่ฟ้องขอให้ศาลตีความหรือพิจารณาความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครอง

เป็นคดีที่ฟ้องขอให้ศาลตีความความหมายและวัตถุประสงค์ของนิติกรรมทางปกครอง และคดีฟ้องขอให้พิจารณาความชอบหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครอง ซึ่งศาลปกครองมีอำนาจเพียงชี้และแสดงถึงความชอบหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น หากมีอำนาจ

ที่จะนำเอาข้อพิจารณาดังกล่าวมาเป็นฐานในการสั่งต่อไปว่าให้ยกเลิกหรือเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองแต่อย่างใด¹⁴² โดยในระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองของฝรั่งเศส คดีที่ขอให้ศาลตีความหรือพิจารณาความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครองเป็นอำนาจของศาลปกครองประจำท้องที่และอาจอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดได้ เว้นแต่กรณีตีความคำสั่งของประมุขแห่งรัฐ เช่น กฎฎีกา ศาลปกครองสูงสุดจะเป็นผู้มีอำนาจพิจารณา¹⁴³

(4) คดีที่ศาลปกครองมีอำนาจลงโทษทางอาญา

ศาลปกครองอาจมีคำสั่งลงโทษบุคคลที่ก่อเหตุความผิดเกี่ยวกับที่สาธารณประโยชน์ กล่าวคือ ฝ่าฝืนกฎหมายเกี่ยวกับการรักษาสิ่งปลูกสร้างที่เป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน¹⁴⁴ ซึ่งถือว่าเป็นข้อยกเว้นของคดีปกครอง เพราะโดยหลักแล้วการลงโทษผู้กระทำผิดทางอาญาเป็นอำนาจของศาลยุติธรรมโดยตรง เหตุที่จะขอให้ศาลลงโทษทางอาญานั้น ต้องเป็นการฟ้องเพื่อปกป้องสาธารณสมบัติของแผ่นดิน เช่น การทำให้ทางหลวงหรือสิ่งปลูกสร้างสาธารณะเสียหาย

3.2.1.2.2 คำพิพากษาของศาลปกครองฝรั่งเศส

คำพิพากษาของสภาแห่งรัฐ ถือเป็นบ่อเกิดของหลักกฎหมายปกครองที่สำคัญหลายประการ เนื่องจากสภาแห่งรัฐจะกำหนดหลักเกณฑ์อันเป็นหลักกฎหมายขึ้นมาใช้บังคับเพื่อควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง¹⁴⁵ ซึ่งคำพิพากษาของศาลปกครองฝรั่งเศสในแต่ละชั้นศาลจะมีการเรียกต่างกัน ดังนี้ คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น (Les Tribunaux administratifs) เรียกว่า คำตัดสิน (jugement) ส่วนคำพิพากษาของสภาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat) และศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ (Les Cours administratives d'appel) เรียกว่า Arrêts¹⁴⁶

รูปแบบของคำพิพากษาของศาลปกครองฝรั่งเศส แบ่งเป็น 3 ส่วน ดังนี้

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

CHULALONGKORN UNIVERSITY

¹⁴² บุญอนันต์ วรรณพานิชย์, "ประเภทคดีปกครองและผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองแต่ละประเภท," ใน รวมบทความทางวิชาการ เล่ม 3 : กฎหมายปกครอง ภาควิธีสบัญญัติและกฎหมายอื่นๆ (กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง, 2548), หน้า 1.

¹⁴³ กมลชัย รัตนสกววงศ์, การบังคับคดีปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542, หน้า 30.

¹⁴⁴ สุรพล นิติไกรพจน์ และคณะ, รายงานการวิจัยเรื่องหลักกฎหมายปกครองฝรั่งเศส, (กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง, 2545), หน้า 199.

¹⁴⁵ เอกสิทธิ์ จันตะมา "องค์ประกอบของคำพิพากษาศาลปกครองฝรั่งเศส : เปรียบเทียบกับคำพิพากษาศาลปกครองไทย" [Online] from:

https://admc.admincourt.go.th/search_detail/result/?DanalInfo=oer.admincourt.go.th+620. [2022, April 27].

¹⁴⁶ สำนักงานศาลปกครอง, หลักกฎหมายปกครองฝรั่งเศส เรื่อง วิธีพิจารณาคดีในศาลปกครอง, (กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง, 2547), หน้า 24.

ส่วนแรก Visas เป็นส่วนที่สรุปเอกสารคำคู่ความที่ส่งมาศาล ซึ่งอาจเป็นข้อเท็จจริง ข้ออ้างและข้อกฎหมายที่ศาลนำมาใช้พิจารณาประกอบการจัดทำคำพิพากษา โดยในส่วนนี้ต้องสรุปข้อมูลเกี่ยวกับตัวคู่กรณีในคดีและคำขอให้ครบถ้วน

ส่วนที่สอง Motifs เป็นส่วนการให้เหตุผลของศาลว่าศาลรับฟังข้อเท็จจริงเรื่องนั้นอย่างไร โดยแบ่งย่อยเป็น 3 ส่วน คือ การอ้างกฎหมาย ปรับข้อกฎหมาย และส่วนสรุปว่าควรวินิจฉัยอย่างไร

ส่วนที่สาม Dispositifs เป็นส่วนที่ว่าด้วยคำตัดสินของศาล ซึ่งจะแบ่งเป็นข้อๆ โดยเริ่มใช้คำว่า ศาลมีคำวินิจฉัยดังต่อไปนี้ การแบ่งเป็นข้อๆ จะสะดวกในการบังคับตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง โดยหลักศาลต้องพิพากษาทุกคำขอ และในปี ค.ศ. 1995 ศาลปกครองมีอำนาจบังคับให้ฝ่ายปกครองปฏิบัติหรือดำเนินการใดๆ หรือกำหนดค่าปรับในกรณีที่ยังไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาล¹⁴⁷

3.2.1.2.3 การออกคำสั่งบังคับ

(1) คดีที่ฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

คดีที่ฟ้องว่าการออกกฎหรือคำสั่งทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้ศาลเพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครองดังกล่าว การฟ้องคดีประเภทนี้ถือเป็นทางที่ทำให้ศาลปกครองควบคุมฝ่ายปกครองให้ปฏิบัติอยู่ในขอบเขตของกฎหมาย หากเห็นว่าฝ่ายปกครองกระทำการไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎหรือคำสั่งทางปกครองก็ตามก็ฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครองนั้น หากศาลปกครองกำหนดค่าบังคับให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครองแล้ว กฎหรือคำสั่งทางปกครองดังกล่าวย่อมสิ้นสภาพทางกฎหมายทันที

(2) คดีที่ฟ้องขอให้ศาลใช้อำนาจเต็มตามอำนาจของศาล

หมายถึง คดีที่ศาลใช้อำนาจของตนอย่างเต็มรูปแบบที่สุด โดยอำนาจในการพิพากษาคดีจะคล้ายคลึงกับที่ศาลยุติธรรมพิพากษาคดีระหว่างคู่ความทางแพ่ง¹⁴⁸ โดยการฟ้องคดีประเภทนี้จะเป็นคำฟ้องที่มีวัตถุประสงค์เพื่อรับรองหรือคุ้มครองสิทธิของบุคคล ตลอดจนพิพากษาให้มีการรับผิดชอบเป็นตัวเงิน มากกว่ามุ่งเพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ออกจากระบบบริหารราชการ ผู้มีสิทธิฟ้องคดีประเภทนี้จึงเป็นผู้ที่ถูกละเมิดสิทธิ ผู้ที่ได้รับความ

¹⁴⁷ สำนักวิจัยและวิชาการ, กฎหมายปกครองและคดีปกครองของประเทศฝรั่งเศส, (กรุงเทพฯ: บริษัท พี.เพรส จำกัด, 2552), หน้า 63.

¹⁴⁸ บุญอนันต์ วรรณพานิชย์, “ประเภทคดีปกครองและผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองแต่ละประเภท,” ใน รวมบทความทางวิชาการ เล่ม ๓ : กฎหมายปกครอง ภาควิธีสบัญญัติและกฎหมายอื่นๆ, (กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลปกครอง, 2548), หน้า 1.

เดือดร้อนเสียหายจึงต้องพิสูจน์สิทธิให้เห็นผลกระทบ โดยคำพิพากษาของคดีประเภทนี้มีผลผูกพัน คู่กรณีเท่านั้น คดีที่ฟ้องขอให้ศาลใช้อำนาจเต็ม ได้แก่ คดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง คดีเกี่ยวกับ ความรับผิดชอบละเมิดในทางปกครอง คดีประเภทนี้ศาลสามารถใช้อำนาจเต็มรูปแบบเพื่อให้สิทธิตาม กฎหมายของคู่กรณีกลับมา โดยศาลไม่ได้มีอำนาจเพียงแค่เพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบ ด้วยกฎหมายเท่านั้น แต่มีอำนาจกว้างขวางในการพิจารณาคดีและมีอำนาจกำหนดค่าบังคับเพื่อให้ ฝ่ายปกครองชดใช้ค่าเสียหาย¹⁴⁹

(3) คดีที่ฟ้องขอให้ศาลตีความหรือพิจารณาความชอบด้วยกฎหมายของ คำสั่งทางปกครอง

ศาลปกครองมีอำนาจตีความถึงความหมายและขอบเขตของการใช้ คำสั่งทางปกครองนั้น ขณะเดียวกันก็มีอำนาจในการประกาศความชอบหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยเกิดขึ้นได้เสมอในระหว่างการพิจารณาของศาลยุติธรรม เมื่อโจทก์หรือจำเลยอ้างว่าคำสั่งหรือกฎ ที่ถูกกล่าวหาว่าฝ่าฝืนนั้นเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทำให้เกิดปัญหาต้องตีความ แต่เนื่องจาก ศาลยุติธรรมฝรั่งเศสไม่มีอำนาจวินิจฉัยได้ จึงต้องมีการพิจารณาคดีไว้แล้วให้คู่ความไปยื่นคำร้องขอให้ ศาลปกครองวินิจฉัยหรือตีความก่อน เมื่อศาลปกครองได้ตีความแล้วศาลยุติธรรมจึงจะพิจารณาใช้กฎ หรือคำสั่งที่ตีความนั้นบังคับคดีต่อไปได้ นอกจากศาลปกครองจะพิพากษายืนยันความชอบหรือไม่ ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่ง กฎ หรือข้อบังคับแล้ว ยังมีอำนาจพิพากษาว่าจะให้คำสั่งทางปกครอง ดำรงอยู่หรือไม่หรือคำสั่งนั้นยังมีผลต่อไปหรือไม่

(4) คดีที่ศาลปกครองมีอำนาจลงโทษทางอาญา

ศาลปกครองมีอำนาจเป็นกรณีพิเศษที่จะใช้อำนาจทางอาญา กล่าวคือ มีอำนาจพิจารณาพิพากษาโทษทางอาญาแก่บุคคลที่ก่อเหตุความผิดเกี่ยวกับที่สาธารณประโยชน์ เช่น ฝ่าฝืนกฎหมายเกี่ยวกับการรักษาสสิ่งปลูกสร้างที่เป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน¹⁵⁰

3.2.2 การบังคับคดีปกครองในประเทศฝรั่งเศส

ประเทศฝรั่งเศสมีกรณีที่ไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลปกครองเพียงส่วนน้อยเมื่อเทียบกับจำนวนคดีทั้งหมด แต่การไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาอาจเกิดขึ้นในลักษณะต่างๆ ได้แก่

¹⁴⁹ สุคนธา ศรีภิรมย์ “ข้อพิจารณาทางทฤษฎีเพื่อขอให้มีการบังคับคดีตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาล ปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542” [Online] from: https://admc.admincourt.go.th/search_detail/result/,DanalInfo=oer.admincourt.go.th+12085. [2023, February 12].

¹⁵⁰ สุรพล นิติไกรพจน์ และคณะ, รายงานการวิจัยเรื่องหลักกฎหมายปกครองฝรั่งเศส, (กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง, 2545), หน้า 199.

ฝ่ายปกครองละเลยหรือปฏิเสธที่จะออกมาตรการหรือดำเนินการในส่วนที่จำเป็นเพื่อให้เป็นไปตามคำพิพากษา หรือกรณีที่มีอุปสรรคเกี่ยวกับการปฏิบัติตามคำพิพากษาแต่ฝ่ายปกครองกลับปล่อยให้อุปสรรคนั้นมีอยู่ต่อไป จึงมีการตรารัฐบัญญัติเลขที่ 80 - 539 ลงวันที่ 16 กรกฎาคม 1980 ขึ้นเพื่อให้สภาแห่งรัฐมีอำนาจกำหนดมาตรการปรับฝ่ายปกครองที่ไม่ดำเนินการตามคำพิพากษา และกำหนดวิธีการในการแก้ไขหากฝ่ายปกครองไม่มีงบประมาณเพียงพอในการปฏิบัติตามที่ศาลมีคำพิพากษา โดยสภาแห่งรัฐสามารถสั่งให้หน่วยงานของรัฐจ่ายเงินจำนวนหนึ่งสำหรับวันที่ล่าช้าในการปฏิบัติตามคำพิพากษา หลังจากนั้นได้มีการตรารัฐบัญญัติเลขที่ 95 - 125 ลงวันที่ 8 กุมภาพันธ์ 1995 ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์บางประการเกี่ยวกับมาตรการปรับโดยกำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจสั่งมาตรการปรับฝ่ายปกครองได้เองหากฝ่ายปกครองไม่ดำเนินการตามคำพิพากษา โดยให้ศาลปกครองชั้นต้น ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ และสภาแห่งรัฐสามารถกำหนดค่าบังคับเพื่อให้มีการปฏิบัติตามคำพิพากษาและกำหนดมาตรการปรับกรณีไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษา โดยมาตรการที่ใช้มีทั้งมาตรการหลักในการบังคับให้เป็นไปตามคำพิพากษาและมาตรการเสริมในการบังคับคดี

องค์กรในการบังคับคดีปกครองของฝรั่งเศส ได้แก่ ศาลปกครองชั้นต้น ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์และสภาแห่งรัฐ ซึ่งสภาแห่งรัฐทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษากฎหมายของรัฐบาลโดยให้ความเห็นทางกฎหมายและตรวจร่างกฎหมาย และในขณะเดียวกันก็มีส่วนที่เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในการวินิจฉัยคดีปกครอง โดยในสภาแห่งรัฐจะมีแผนกเกี่ยวกับการรายงานและวิเคราะห์คดี ซึ่งมีลักษณะเป็นองค์คณะ ทำหน้าที่จัดทำรายงานประจำปีเพื่อเสนอต่อศาลและรัฐสภา ตลอดจนรวบรวมสถิติในการบังคับคดี โดยจะมีแผนกย่อยเรียกว่า แผนกเกี่ยวกับการจัดการบังคับตามคำพิพากษา ซึ่งทำหน้าที่กำกับดูแลให้มีการดำเนินการบังคับตามคำพิพากษา และกำหนดค่าปรับกรณีไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาเพื่อเสนอต่อองค์คณะ¹⁵¹

¹⁵¹ จักราวดี มนูญพงศ์ “การบังคับคดีปกครองเปรียบเทียบ” [Online] from: http://oer.admincourt.go.th/search_detail/result/4063, หน้า 2.

3.2.3 ขั้นตอนในการบังคับคดีปกครอง

3.2.3.1 วิธีการในการปฏิบัติตามคำพิพากษากรณีปกติ¹⁵²

เมื่อคำพิพากษาถึงที่สุดแล้ว คำพิพากษามีผลบังคับทันที เจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาจึงไม่ต้องดำเนินการบังคับให้มีการปฏิบัติตามคำพิพากษาแต่ประการใด โดยกระบวนการในการปฏิบัติตามคำพิพากษาจะเริ่มขึ้น ดังนี้

1. กรณีศาลมีคำพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองหรือกฎ
การฟ้องคดีเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองหรือกฎที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หากศาลมีคำพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองหรือกฎ ย่อมมีผลให้คำสั่งทางปกครองหรือกฎนั้น
สิ้นผลในทันที
2. กรณีศาลมีคำพิพากษาให้บังคับกับทรัพย์สินของนิติบุคคลมหาชน
นิติบุคคลมหาชนไม่อยู่ในข่ายของการบังคับคดี จึงจำเป็นต้องมีการออกกฎหมาย
เฉพาะเพื่อให้มีการบังคับกับทรัพย์สินของนิติบุคคลมหาชนโดยมีการตรารัฐบัญญัติลงวันที่ 16
กรกฎาคม 1980 เพื่อใช้มาตรการปรับกับนิติบุคคลมหาชน
3. กรณีศาลมีคำพิพากษาให้หน่วยงานของรัฐชดใช้เงินให้กับเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษา
คำพิพากษาจะต้องมีกำหนดจำนวนเงินที่แน่นอนและคำพิพากษาต้องถึงที่สุด
หากเป็นกรณีที่ลูกหนี้ตามคำพิพากษาเป็นรัฐ เจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาต้องได้รับการชดใช้เงินภายใน
ระยะเวลา 2 เดือนนับแต่ได้รับแจ้งคำพิพากษา หากไม่ได้รับชดใช้เงินภายในระยะเวลาดังกล่าว
เจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาสามารถนำเรื่องที่รัฐต้องชดใช้เงินเสนอกรมบัญชีกลางได้ ส่วนกรณีที่ลูกหนี้
ตามคำพิพากษาเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หากไม่ได้รับชดใช้เงินภายในระยะเวลา 2 เดือน
นับแต่ได้รับแจ้ง ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องตรวจสอบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีงบประมาณ
เพียงพอหรือไม่ หากไม่เพียงพอองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องดำเนินการเฉลี่ยหางบประมาณ
ที่จำเป็นและอาจดำเนินการฟ้องคดีให้มีการบังคับตามคำพิพากษาต่อศาลปกครองต่อไป

3.2.3.2 วิธีการในการปฏิบัติตามคำพิพากษากรณีพิเศษ

1. การขอให้ช่วยปฏิบัติตามคำพิพากษาและขอให้ใช้เงินค่าปรับในศาลปกครองชั้นต้น
และศาลปกครองชั้นอุทธรณ์

เป็นกระบวนการช่วยให้เกิดการบังคับในกรณีที่คำพิพากษาถึงที่สุดให้หน่วยงานของรัฐ
ใช้เงิน แต่หน่วยงานของรัฐกลับเพิกเฉย โดยกรณีที่มีคำพิพากษาสั่งให้ใช้มาตรการเร่งด่วน การบังคับตาม

¹⁵² สุคนธา ศรีภิรมย์, “การบังคับคดีของศาลปกครองฝรั่งเศส,” ใน รายงานผลโครงการพัฒนาตุลาการศาลปกครองด้านสิ่งแวดล้อม ปี 2556: วิถีพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม, (กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลปกครอง, 2557), หน้า 167-171.

คำพิพากษาสามารถกระทำได้ทันที โดยติดต่อตรงกับเจ้าหน้าที่ธุรการของศาลที่อยู่ในเขตอำนาจ โดยร้องขอต่อศาลสั่งใช้มาตรการปรับ

2. การขอให้ช่วยปฏิบัติตามคำพิพากษาและขอให้ใช้เงินค่าปรับในสภาแห่งรัฐ

วิธีขอให้ช่วยปฏิบัติตามคำพิพากษา เจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาหรือคู่กรณีที่มีส่วนได้เสีย ต้องยื่นเสนอต่อแผนกรายงานและวิเคราะห์คดี หลังจากนั้นจะมีการนำคำร้องลงสารบบความ โดยแผนกจะตรวจดูคำร้องก่อนว่าคำพิพากษามีผลบังคับได้หรือไม่หรือมีการบังคับล่าช้า ต่อมา ประธานแผนกรายงานและวิเคราะห์คดีจะมีการแต่งตั้งตุลาการศาลปกครองเป็นตุลาการเจ้าของสำนวน เพื่อดำเนินกระบวนการพิจารณาต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการเรียกให้ผู้มีส่วนได้เสียมาชี้แจง การส่งจดหมายไปยัง ผู้รับผิดชอบในหน่วยงานทางปกครอง ซึ่งแผนกรายงานและวิเคราะห์คดีจะมีวิธีการดำเนินการให้ หน่วยงานของรัฐบังคับคดีตามคำพิพากษา แต่หากไม่ดำเนินการให้เสนอรายงานต่อสภาแห่งรัฐและ บันทึกในรายงานประจำปี เพราะเมื่อได้รับแรงกดดัน หน่วยงานของรัฐมักจะดำเนินการ

3.2.4 มาตรการเพื่อให้คำพิพากษามีผลบังคับ

3.2.4.1 การสั่งให้กระทำการตามคำพิพากษา (Injonction d'exécution)

นับแต่อดีตที่ผ่านมา ศาลปกครองฝรั่งเศสได้รับการยอมรับว่าเป็นผู้มีอำนาจในการ ออกคำบังคับต่อเอกชนเพื่อสั่งให้บุคคลนั้นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่กำหนดไว้ใน คำพิพากษา¹⁵³ แต่กรณีที่ศาลปกครองจะสั่งให้ฝ่ายปกครองกระทำการใดๆ ตามคำพิพากษานั้นยังไม่ เป็นที่ยอมรับ เนื่องจากหากศาลปกครองมีอำนาจกระทำการเช่นนั้นแล้ว ย่อมเท่ากับว่าศาลปกครอง ทำหน้าที่เป็นฝ่ายปกครองเอง¹⁵⁴ แต่แนวคิดดังกล่าวเริ่มเปลี่ยนแปลงไป ภายหลังจากที่มีการตรา รัฐ บัญญัติเลขที่ 95-125 ลงวันที่ 8 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1995 ซึ่งให้อำนาจศาลปกครองชั้นต้นและ ศาลปกครองอุทธรณ์มีอำนาจสั่งหน่วยงานทางปกครองให้กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งภายในเวลาที่ ศาลกำหนดได้ ซึ่งปัจจุบันกฎหมายให้อำนาจศาลปกครองทุกชั้นศาล ไม่ว่าจะเป็นศาลปกครองชั้นต้น ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์และสภาแห่งรัฐที่จะมีคำสั่งแทนฝ่ายปกครองหรือสั่งให้ฝ่ายปกครองกระทำการ ภายใต้อำนาจเวลาที่ศาลกำหนดได้ ทั้งนี้ การที่ศาลปกครองจะสั่งให้กระทำการนั้น ต้องคำนึงถึง ลักษณะของการฟ้องคดีว่าเป็นการฟ้องคดีประเภทใด เพราะหากเป็นการฟ้องคดีเพื่อขอให้เพิกถอน คำสั่งปกครองหรือกฎที่กระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เมื่อศาลมีคำพิพากษาแล้วย่อมมีผลให้คำสั่ง ปกครองหรือกฎเหล่านั้นสิ้นผลในทันที จึงไม่ต้องสั่งให้กระทำการใดๆ อีก ดังนั้น การสั่งให้กระทำการ

¹⁵³ Daël Serge, *Contentieux Administratif* (Themis droit, 3 ed, 2006,), p 300.

¹⁵⁴ Gohin Olivier, *Contentieux Administratif* (Litec, deuxième édition, 1999), p 306.

ส่วนใหญ่จึงปรากฏในคดีที่ฟ้องขอให้ศาลใช้อำนาจเต็มตามอำนาจของศาล โดยบทบัญญัติดังกล่าวปรากฏในประมวลกฎหมายกระบวนกรยุติธรรมทางปกครองของฝรั่งเศส แบ่งเป็น 2 กรณี คือ¹⁵⁵

(1) กรณีที่คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองต้องดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามคำพิพากษา ตามมาตรา L.911-1¹⁵⁶ ศาลปกครองที่ได้รับคำร้องจะกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองต้องดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามคำพิพากษา โดยกำหนดไว้ในคำพิพากษาหรือคำสั่งและกำหนดระยะเวลาที่ต้องปฏิบัติไว้ด้วยก็ได้

(2) กรณีที่คำพิพากษาของศาลปกครองกำหนดให้ฝ่ายปกครองต้องออกคำสั่งใหม่ตามมาตรา L.911-2¹⁵⁷ ภายหลังจากได้แสวงหาพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องแล้ว ศาลปกครองที่ได้รับคำร้อง จะกำหนดระยะเวลาให้ฝ่ายปกครองต้องออกคำสั่งใหม่ โดยกำหนดไว้ในคำพิพากษา

อย่างไรก็ตาม เพื่อให้เกิดการปฏิบัติตามคำพิพากษา มาตรา L.911-3¹⁵⁸ จึงให้อำนาจศาลปกครองที่จะสั่งปรับเพิ่มเข้าไปในการสั่งให้กระทำการตามคำพิพากษาดังกล่าว โดยคำปรับดังกล่าวเป็นการสั่งให้หน่วยงานทางปกครองต้องชำระเงินสำหรับความล่าช้าตามจำนวนวันที่ล่าช้าออกไปโดยนับแต่วันที่มีการกำหนดคำปรับในคำพิพากษา

¹⁵⁵ เอกสิทธิ์ จันตะมา, “ศาลปกครองฝรั่งเศสกับมาตรการบังคับให้เป็นไปตามคำพิพากษา: การสั่งให้กระทำการและการสั่งปรับ,” ใน รายงานผลโครงการพัฒนาตุลาการศาลปกครองด้านสิ่งแวดล้อม ปี 2556: วิถีพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม, (กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลปกครอง, 2557), หน้า 184-188.

¹⁵⁶ Code de justice administrative Article L.911-1

“L.911-1 Lorsque sa décision implique nécessairement qu'une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public prenne une mesure d'exécution dans un sens déterminé, la juridiction, saisie de conclusions en ce sens, prescrit, par la même décision, cette mesure assortie, le cas échéant, d'un délai d'exécution.”

¹⁵⁷ Code de justice administrative Article L.911-2

“L.911-2 Lorsque sa décision implique nécessairement qu'une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public prenne à nouveau une décision après une nouvelle instruction, la juridiction, saisie de conclusions en ce sens, prescrit, par la même décision juridictionnelle, que cette nouvelle décision doit intervenir dans un délai determine

La juridiction peut également prescrire d'office l'intervention de cette nouvelle décision.”

¹⁵⁸ Code de justice administrative Article L.911-3

“L.911-3 La juridiction peut assortir, dans la même décision, l'injonction prescrite en application des articles L. 911-1 et L. 911-2 d'une astreinte qu'elle prononce dans les conditions prévues au présent livre et dont elle fixe la date d'effet.”

เงื่อนไขการสั่งให้กระทำการ มีดังนี้

(1) ศาลปกครองไม่อาจมีมาตรการสั่งให้กระทำการได้เอง จึงจำเป็นต้องได้รับการร้องขอจากผู้ฟ้องคดี หากผู้ฟ้องคดีไม่ได้ขอให้ศาลสั่งให้กระทำการไว้ท้ายคำขอท้ายฟ้อง ผู้ฟ้องคดีต้องจัดทำคำขอใหม่เพื่อยื่นต่อศาลปกครองชั้นต้นหรือศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ที่มีคำพิพากษาในคดีนั้น

(2) ศาลปกครองมีอำนาจสั่งให้กระทำการพร้อมกับสั่งปรับไปในคราวเดียวกัน

3.2.4.2 มาตรการปรับ

เมื่อศาลมีคำพิพากษาแล้ว หากฝ่ายปกครองไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาหรือปฏิบัติล่าช้า จึงจำเป็นต้องมีกระบวนการเพื่อให้มีการบังคับตามคำพิพากษาที่อยู่ในรูปการชดใช้เงิน มาตรการปรับจึงเป็นหนึ่งในมาตรการที่นำมาใช้เพื่อเป็นหลักประกันให้ลูกหนี้ปฏิบัติตามคำพิพากษา ซึ่งสามารถดำเนินการควบคู่ไปกับการสั่งให้ฝ่ายปกครองกระทำการได้

3.2.5 การนำมาตรการปรับมาใช้ในการบังคับคดีเพื่อให้เป็นไปตามคำพิพากษา

3.2.5.1 ข้อความคิดทั่วไปเกี่ยวกับมาตรการปรับ

หากจะกล่าวถึงมาตรการปรับในประเทศฝรั่งเศสแล้วนั้น เดิมประเทศฝรั่งเศสยังไม่มี การนำมาตรการปรับมาใช้ เนื่องจากแต่เดิมระบบกฎหมายฝรั่งเศสยึดถือหลักการแบ่งแยกอำนาจ โดยเคร่งครัด ศาลปกครองในฐานะองค์กรตุลาการจึงไม่อาจเข้าแทรกแซงการใช้อำนาจรัฐ โดยถือเสมือนเป็นฝ่ายปกครองเอง มีเพียงภารกิจในการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองเท่านั้น ไม่อาจกำหนดมาตรการใดๆ เพื่อบังคับให้ฝ่ายปกครองกระทำการหรือห้ามกระทำการได้¹⁵⁹ ต่อมาเมื่อการไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาเกิดขึ้นในลักษณะต่างๆ ได้แก่ ฝ่ายปกครองละเลยหรือปฏิเสธที่จะออกมาตรการหรือดำเนินการในส่วนที่จำเป็นเพื่อให้เป็นไปตาม คำพิพากษา หรือกรณีที่มีอุปสรรคเกี่ยวกับการปฏิบัติตามคำพิพากษาแต่ฝ่ายปกครองกลับปล่อยให้ อุปสรรคนั้นมีอยู่ต่อไป ฝ่ายนิติบัญญัติจึงมีการตราบัญญัติเลขที่ 80 - 539 ลงวันที่ 16 กรกฎาคม 1980 ขึ้น เพื่อให้ศาลมีอำนาจกำหนดวิธีการในการแก้ไขหากฝ่ายปกครองไม่ปฏิบัติตามเพียงพอ ในการปฏิบัติตามที่ศาลมีคำพิพากษา โดยให้ศาลมีอำนาจสั่งปรับ (astreint) ฝ่ายปกครอง ที่ไม่ดำเนินการตามคำพิพากษา โดยสั่งให้หน่วยงานของรัฐจ่ายเงินจำนวนหนึ่งสำหรับวันที่ล่าช้า ในการปฏิบัติตามคำพิพากษา ซึ่งปกติแล้วคำสั่งให้ชำระค่าปรับรายวันเป็นเพียงวิธีการกดดัน ฝ่ายปกครองเพียงชั่วคราวเท่านั้น เพราะจะถูกยกเลิกทันทีที่มีการปฏิบัติตามคำพิพากษา แต่หาก ฝ่ายปกครองยังคงไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษา สภาแห่งรัฐจะแก้ปัญหาด้วยการกำหนดจำนวนเงิน ที่จะต้องชำระให้แก่ผู้เสียหายจากความล่าช้าหรือการไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษานั้น อีกทั้งกฎหมาย

¹⁵⁹ ปิยบุตร แสงกนกกุล, *กฎหมายปกครองของประเทศในระบบยุโรป*, (กรุงเทพฯ: โครงการตำราและ เอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2556), หน้า 189.

ได้กำหนดเรื่องความรับผิดชอบส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาและก่อให้เกิดความเสียหายต้องชำระค่าปรับ โดยศาลว่าด้วยวินัยงบประมาณอาจพิพากษาให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นจ่ายเงินค่าปรับได้¹⁶⁰ แต่ในระยะแรกแม้ศาลจะมีอำนาจสั่งปรับฝ่ายปกครองที่ไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาก็ตาม แต่ศาลกลับจำกัดบทบาทของตนในการออกคำสั่งปรับ เนื่องจากเห็นว่าอาจขัดต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจได้ หลังจากนั้นได้มีการตราบัญญัติเลขที่ 95 - 125 ลงวันที่ 8 กุมภาพันธ์ 1995 ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการสั่งปรับฝ่ายปกครองที่ไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาล โดยกำหนดให้ศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองชั้นอุทธรณ์มีอำนาจสั่งปรับเพื่อให้มีการปฏิบัติตามคำพิพากษา โดยปัจจุบันบทบัญญัติเรื่องมาตรการปรับบัญญัติไว้ในมาตรา L.911-4 ถึง L.911-8 มาตรา R.921-1 ถึง R.921-7 และมาตรา R.931-3 ถึง R.931-9 ของประมวลกฎหมายกระบวนกรยุติธรรมทางปกครอง

3.2.5.2 การร้องขอมาตรการปรับ

(1) ผู้มีสิทธิร้องขอมาตรการปรับ

บทบัญญัติเรื่องผู้มีสิทธิร้องขอมาตรการปรับ มาตรา L.911-4 กำหนดให้บุคคลผู้ที่เกี่ยวข้องมีสิทธิขอให้ศาลมีมาตรการใดๆ เพื่อให้มีการปฏิบัติตามคำพิพากษา โดยอาจเป็นผู้ได้รับผลกระทบจากคำพิพากษาหรือได้รับประโยชน์จากคำพิพากษาของศาลปกครอง จึงจะสามารถขอใช้มาตรการปรับได้ โดยบุคคลนั้นต้องเกี่ยวข้องโดยตรงกับการกระทำที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี อีกทั้งศาลปกครองอาจมีมาตรการปรับโดยไม่มีผู้ร้องขอก็ได้ หากประธานแผนกรายงานและวิเคราะห์คดีแห่งสภาแห่งรัฐสามารถร้องขอต่อประธานแผนกคดีปกครองเพื่อให้มีกระบวนการกำหนดค่าปรับโดยมีต้องมีผู้ร้องขอ¹⁶¹

(2) ระยะเวลาในการร้องขอมาตรการปรับ¹⁶²

¹⁶⁰ สำนักงานศาลปกครอง, **หลักกฎหมายปกครองฝรั่งเศส เรื่อง วิธีพิจารณาคดีในศาลปกครอง**, (กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง, 2547), หน้า 32-34.

¹⁶¹ Code de justice administrative Article L.911-4

“L.911-4 En cas d'inexécution d'un jugement ou d'un arrêt, la partie intéressée peut demander à la juridiction, une fois la décision rendue, d'en assurer l'exécution.

Si le jugement ou l'arrêt dont l'exécution est demandée n'a pas défini les mesures d'exécution, la juridiction saisie procède à cette définition. Elle peut fixer un délai d'exécution et prononcer une astreinte.”

¹⁶² สุคนธา ศรีภิรมย์, “การบังคับคดีของศาลปกครองฝรั่งเศส,” ใน รายงานผลโครงการพัฒนาตุลาการศาลปกครองด้านสิ่งแวดล้อม ปี 2556: วิธีพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม, (กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลปกครอง, 2557), หน้า 174-175.

การร้องขอมาตรการปรับนั้นสามารถร้องขอได้หลังจากพ้นระยะเวลา 6 เดือนนับแต่วันแจ้งคำพิพากษาตามมาตรา R.921-6¹⁶³ และมาตรา R.931-3¹⁶⁴ ซึ่งกำหนดไว้หลายกรณีดังนี้

- กรณีที่คำพิพากษากำหนดระยะเวลาในการบังคับคดีไว้ แต่ฝ่ายปกครองไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษา คำขอมาตรการปรับจะร้องขอได้เมื่อพ้นระยะเวลาดังกล่าว

- กรณีที่คำพิพากษามีการกำหนดวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาไว้ คำขอมาตรการปรับอาจขอได้ทันทีโดยไม่ต้องรอให้พ้นกำหนดระยะเวลา 6 เดือน

- กรณีที่ฝ่ายปกครองปฏิเสธอย่างชัดเจนที่จะปฏิบัติตามคำพิพากษาสามารถขอมาตรการปรับได้โดยมิต้องรอให้พ้นระยะเวลา 6 เดือน

3.2.5.3 กระบวนการพิจารณามาตรการปรับ

เมื่อมีคำร้องขอให้ศาลปกครองมีมาตรการปรับ ศาลปกครองจะดำเนินการไต่สวนคำร้องดังกล่าว โดยการไต่สวนคำร้องและการดำเนินการจะแตกต่างกันไป โดยแบ่งเป็น

¹⁶³ Code de justice administrative Article R.921-6

“R.921-6 Dans le cas où le président estime nécessaire de prescrire des mesures d'exécution par voie juridictionnelle, et notamment de prononcer une astreinte, ou lorsque le demandeur le sollicite dans le mois qui suit la notification du classement décidé en vertu du dernier alinéa de l'article précédent et, en tout état de cause, à l'expiration d'un délai de six mois à compter de sa saisine, le président de la cour ou du tribunal ouvre par ordonnance une procédure juridictionnelle. ...”

¹⁶⁴ Code de justice administrative Article R.931-3

“R.931-3 Les demandes présentées sur le fondement de l'article R. 931-2 ou renvoyées au Conseil d'Etat par un tribunal administratif ou une cour administrative d'appel en application de l'article R. 921-3 sont enregistrées par la section du rapport et des études.

Le président de la section du rapport et des études désigne un rapporteur au sein de cette section. Celui-ci peut accomplir toutes diligences pour assurer l'exécution de la décision juridictionnelle qui fait l'objet de la demande.

Sur décision du président de la section du rapport et des études, l'affaire peut être soumise pour avis à un comité restreint composé du président et du président adjoint de la section du rapport et des études, du rapporteur et de trois autres membres du Conseil d'Etat, dont un président de chambre.

Lorsque le président de la section du rapport et des études estime que la demande n'est pas fondée ou que la décision juridictionnelle en cause a été exécutée, il en informe le demandeur et procède au classement administratif de la demande. Le cas échéant, il en informe également le président de la juridiction ayant renvoyé la demande au Conseil d'Etat.”

กรณีการยื่นคำร้องต่อสภาแห่งรัฐ

เมื่อมีการยื่นคำร้องต่อสภาแห่งรัฐ โดยยื่นต่อแผนกคดีปกครองแห่งสภาแห่งรัฐ จะมีการบันทึกเข้าสารบบคดี หลังจากนั้นจะมีการเสนอมายังแผนกรายงานและวิเคราะห์คดี โดยจะดำเนินการต่างๆ เพื่อให้ฝ่ายปกครองปฏิบัติตามคำพิพากษา หลังจากนั้นหากฝ่ายปกครองยังไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษา ประธานแผนกจะทำบันทึกไปยังหัวหน้าคณะของแผนกคดีปกครองและผู้รับผิดชอบสำนวน ซึ่งบันทึกดังกล่าวจะระบุรายละเอียดที่ได้จากการไต่สวนพร้อมทั้งความเห็นว่าจะสมควรจะมีมาตรการปรับหรือไม่ ซึ่งบันทึกนี้เป็นเพียงความเห็นไม่ผูกพันองค์คณะแต่อย่างใด

กรณีการยื่นคำร้องต่อศาลปกครองชั้นต้นหรือศาลปกครองชั้นอุทธรณ์

คำขอมาตรการปรับต้องเสนอต่อเจ้าหน้าที่ของศาล (ฝ่ายรับฟ้อง) หลังจากนั้นจะมีการเสนอมายังแผนกรายงานและวิเคราะห์คดี และส่งต่อมายังแผนกคดีปกครองของศาลปกครองหรือสภาแห่งรัฐเพื่อลงในสารบบและดำเนินการไต่สวนต่อไป ซึ่งอาจใช้เวลาประมาณสามเดือนตามที่กำหนดไว้ในมาตรา R 921-1¹⁶⁵

3.2.5.4 หลักเกณฑ์การกำหนดค่าปรับ

หลังจากที่ดำเนินกระบวนการต่างๆ ครบถ้วนแล้ว ศาลปกครองจะมีคำสั่งปรับฝ่ายปกครอง โดยจำนวนค่าปรับนั้นเป็นดุลพินิจของตุลาการศาลปกครองที่จะกำหนด แต่ทั้งนี้อาจขึ้นอยู่กับลักษณะคดีและงบประมาณของหน่วยงานด้วย อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติแผนกรายงานและวิเคราะห์คดีจะเสนอต่อแผนกคดีปกครองเพื่อสรุปค่าบังคับและเสนอมาตรการปรับพร้อมกำหนดจำนวนเงินเพื่อให้การบังคับคดีเกิดเร็วขึ้น โดยเงินค่าปรับส่วนหนึ่งจะนำส่งคลัง ส่วนที่เหลือจะกลับเข้าสู่ผู้ฟ้องคดี

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

¹⁶⁵ ประมวลกฎหมายกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง ฉบับแปลเป็นภาษาไทยใน การบังคับคดีของศาลปกครองฝรั่งเศส แปลโดย สุคนธา ศรีภิรมย์

ประมวลกฎหมายกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง มาตรา R 921-1 บัญญัติว่า

“มาตรา R 921-1 ในกรณีที่มีคำสั่งปฏิเสธโดยชัดแจ้งในการปฏิบัติตามคำพิพากษาโดยฝ่ายปกครองสามารถขอให้ศาลปกครองชั้นต้นกำหนดมาตรการที่จำเป็นเพื่อให้มีการปฏิบัติตามคำพิพากษา โดยอาจมีการกำหนดค่าปรับได้ในการกำหนดค่าปรับจะต้องกระทำก่อนพ้นระยะเวลาสามเดือนนับแต่ได้รับแจ้งคำพิพากษา สำหรับในกรณีเร่งด่วนสามารถดำเนินการได้โดยไม่ต้องมีระยะเวลา ในกรณีที่ศาลมีคำสั่งในคำพิพากษาให้มีการบังคับตามคำพิพากษาหรือมีกระบวนการดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษาไม่อาจร้องขอมาตรการปรับได้จนกว่าจะพ้นระยะเวลาดังกล่าว...”

3.3 การนำมาตรการปรับมาใช้ในการบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองในประเทศไทยสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

3.3.1 ระบบศาลและการดำเนินคดีปกครอง

3.3.1.1 ระบบศาล

โครงสร้างของศาลปกครองเยอรมัน บัญญัติไว้ในมาตรา 2¹⁶⁶ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครอง (VwGO) ปี ค.ศ. 1960 แบ่งเป็น ศาลปกครองชั้นต้น ศาลปกครองชั้นสูงแห่งมลรัฐ และศาลปกครองแห่งสหพันธ์รัฐ

(1) ศาลปกครองชั้นต้น องค์คณะศาลปกครองชั้นต้น ประกอบด้วยผู้พิพากษา 3 คน และผู้พิพากษาสมทบ 2 คน¹⁶⁷

(2) ศาลปกครองชั้นสูงแห่งมลรัฐ เป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น ซึ่งองค์คณะศาลปกครองชั้นสูงแห่งมลรัฐประกอบด้วย ผู้พิพากษา 3 คน หรือหากกฎหมายของมลรัฐกำหนดอาจจะมีผู้พิพากษา 5 คน โดยเป็นผู้พิพากษาสมทบ 2 คนก็ได้ หรือในกรณีที่ศาลปกครองชั้นสูงแห่งมลรัฐมีอำนาจในการวินิจฉัยข้อพิพาทตามมาตรา 48 (1) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครอง (VwGO) ปี ค.ศ. 1960 ในฐานะศาลปกครองชั้นต้นจะประกอบด้วย ผู้พิพากษา 5 คน และผู้พิพากษาสมทบ 2 คน¹⁶⁸

¹⁶⁶ Code of Administrative Court Procedure Section 2

“Courts of administrative jurisdiction in the *Länder* shall be the Administrative Courts and one Higher Administrative Court each, in the Federation they shall be the Federal Administrative Court, which shall have its seat in Leipzig.”

¹⁶⁷ Code of Administrative Court Procedure Section 5(3)

“The chamber of the administrative court shall rule composed of three judges and two honorary judges unless an individual judge adjudicates. The honorary judges shall not be involved in orders outside the oral hearing and with summary decisions.”

¹⁶⁸ Code of Administrative Court Procedure Section 9(3)

“The senates of the Higher Administrative Court shall rule composed of three judges; Land legislation may provide that the senates rule composed of five judges, two of whom may also be honorary judges. It may also be provided for cases falling under section 48, subsection 1, that the senates rule composed of five judges and two honorary judges. The second half of the first sentence and the second sentence shall not apply to cases falling under section 99, subsection 2.”

ศาลปกครองชั้นสูงแห่งมลรัฐมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทตามมาตรา 48¹⁶⁹แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครอง (VwGO) ปี ค.ศ. 1960 ดังนี้

¹⁶⁹ Code of Administrative Court Procedure Section 48

“(1) The Higher Administrative Court shall rule at first instance on all disputes concerning

1. the construction, operation, occupation in any other form, changes to and the closure, safe enclosure and demolition of structures within the meaning of sections 7 and 9a, subsection 3, of the Atomic Energy Act (*Atomgesetz*),

2. the treatment, processing and other utilisation of nuclear fuels outside plant of the types described in section 7 of the Atomic Energy Act (section 9 of the Atomic Energy Act) and major deviations or major changes within the meaning of section 9, subsection 1, second sentence, of the Atomic Energy Act and the storage of nuclear fuels outside state custody (section 6 of the Atomic Energy Act),

3. the construction and operation of, and alterations to, power stations utilising furnaces for solid, liquid or gaseous fuels with a furnace heat output of more than 300 megawatts,

4. plan approval procedures in accordance with section 43 of the Energy Industry Act (*Energiewirtschaftsgesetz*) insofar as the Federal Administrative Court does not have jurisdiction in accordance with section 50, subsection 1, No. 6,

5. procedures for the construction and operation of, and major alterations to, fixed structures for the incineration or thermal decomposition of waste with an annual throughput (effective capacity) in excess of 100,000 tonnes, and of fixed structures which are used partly or wholly for the temporary or permanent storage of waste materials within the meaning of section 48 of the Closed Cycle Management Act (*Kreislaufwirtschaftsgesetz*),

6. the construction, extension or alteration and the operation of commercial airports and of airfields with reduced restrictions on construction in the surrounding area,

7. project approval procedures for the construction or the alteration of new sections of tram, magnetic suspension trains and public railway routes and for the construction or the alteration of shunting yards and container terminals,

8. project approval procedures for the construction of, or changes to federal highways,

9. project approval procedures for the construction or the extension of federal waterways, and

10. project approval procedures for activities related to public coastal defences or flood control...”

1. การก่อสร้าง การดำเนินการ การครอบครอง การเปลี่ยนแปลง การปิด การรื้อถอนโครงสร้างตามมาตรา 7 และมาตรา 9a วรรคสาม ของกฎหมายว่าด้วยพลังงานปรมาณู(Atomgesetz)
2. การตัดแปลง การเปลี่ยนสภาพและการใช้ประโยชน์อื่นๆ จากเชื้อเพลิงนิวเคลียร์นอกโรงงานตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 7 ของกฎหมายว่าด้วยพลังงานปรมาณู และการตัดแปลงหรือแก้ไขที่สำคัญตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง ประโยคที่สอง
3. การก่อสร้าง การดำเนินการและการเปลี่ยนแปลงโรงงานที่ใช้ระบบความร้อนด้วยเชื้อเพลิงแข็ง เชื้อเพลิงเหลวและก๊าซซึ่งมีพลังความร้อนมากกว่า 300 เมกะวัตต์
4. ขั้นตอนการอนุมัติแผนตามมาตรา 43 ของกฎหมายว่าด้วยการประกอบกิจการพลังงาน (Energiewirtschaftsgesetz) ที่ไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองแห่งสหพันธ์รัฐตามมาตรา 50 (1) ข้อ 6 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความคดีปกครอง (VwGO) ปี ค.ศ.1960
5. ขั้นตอนการก่อสร้าง การดำเนินการและการเปลี่ยนแปลงอาคารที่ยึดติดกับพื้นดินในการแยกสลายขยะมูลฝอยด้วยความร้อนหรือเผาในอัตรามากกว่า 100,000 ตันต่อปี หรือในอาคารซึ่งเก็บขยะมูลฝอยชั่วคราวหรือถาวรตามนัยมาตรา 48 ของกฎหมายเศรษฐกิจหมุนเวียนฉบับปรับปรุง (Kreislaufwirtschaftsgesetz)
6. การก่อสร้าง การขยายหรือเปลี่ยนแปลงและการดำเนินการควบคุมการก่อสร้างบริเวณโดยรอบสนามบินและทางขึ้นลงเครื่องบิน
7. กระบวนการกำหนดแผนสำหรับการก่อสร้างหรือเปลี่ยนแปลงระยะทางการเดินรถราง รถไฟฟ้าความเร็วสูงที่ใช้พลังงานแม่เหล็กไฟฟ้าและเส้นทางรถไฟ รวมทั้งการก่อสร้างหรือเปลี่ยนแปลงสถานีสับเปลี่ยนขบวนรถและสถานีขนถ่ายสินค้า
8. กระบวนการกำหนดแผนสำหรับการก่อสร้างหรือเปลี่ยนแปลงทางหลวงแผ่นดินของสหพันธ์รัฐ
9. กระบวนการกำหนดแผนสำหรับการก่อสร้างหรือขยายการคมนาคมทางน้ำของสหพันธ์รัฐ
10. กระบวนการกำหนดแผนที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันชายฝั่งหรือการควบคุมน้ำท่วม... ”

(3) ศาลปกครองแห่งสหพันธ์รัฐ ทำหน้าที่เป็นศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุดในคดีตามมาตรา 50 (1)¹⁷⁰ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความปกครอง (VwGO) ปี ค.ศ. 1960 ดังต่อไปนี้

1. ข้อพิพาททางมหาชนที่ไม่ใช่ข้อพิพาทตามกฎหมายรัฐธรรมนูญระหว่างสหพันธ์รัฐกับมลรัฐและระหว่างมลรัฐด้วยกัน
2. คำฟ้องเกี่ยวกับการกระทำที่ขัดต่อข้อห้ามของสมาคมที่ออกโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยตามมาตรา 3 วรรคสอง ข้อ 2 ของกฎหมายว่าด้วยสมาคมและคำฟ้องโต้แย้งคำสั่งที่ออกตามมาตรา 8 วรรคสอง ประโยคที่หนึ่ง ของกฎหมายว่าด้วยสมาคม
3. ข้อพิพาทเรื่องการขับไล่ตามมาตรา 58a ของกฎหมายว่าด้วยสิทธิพำนักของชาวต่างชาติ

¹⁷⁰ Code of Administrative Court Procedure Section 50

“(1) The Federal Administrative Court shall rule at first and last instance on

1. public law disputes which are not of a constitutional nature between the Federation and the Länder and between individual Länder,
2. actions brought against prohibitions of associations made by the Federal Minister of the Interior under section 3, subsection 2, No. 2 of the Associations Act and directions issued under section 8, subsection 2, first sentence, of the Associations Act,
3. regarding disputes against expulsion orders in accordance with section 58a of the Residence Act (Aufenthaltsgesetz) and their implementation,
4. actions arising from dossiers within the ambit of the Federal Intelligence Service,
5. on actions against measures and decisions in accordance with section 44a of the Members of the Bundestag Act (Abgeordnetengesetz), in accordance with the rules of conduct for Members of the German Bundestag, in accordance with section 6b of the Federal Ministers Act (Bundesministergesetz), and in accordance with section 7 of the Act on the Legal Relationships of Parliamentary State Secretaries (Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Parlamentarischen Staatssekretäre) in conjunction with section 6b of the Federal Ministers Act,
6. with regard to all and any disputes related to project approval procedures and plan approval procedures for projects designated in the General Rail Act (Allgemeines Eisenbahngesetz), the Federal Highways Act (Bundesfernstraßengesetz), the Federal Waterways Act (Bundeswasserstraßengesetz), the Transmission Line Extension Act (Energieleitungsausbaugesetz), the Federal Requirement Plan Act (Bundesbedarfsplangesetz) or the Magnetic Suspension Train Planning Act (Magnetschwebbahnplanungsgesetz).”

4. คำฟ้องโต้แย้งการกระทำที่เกี่ยวข้องกับภารกิจภายในของหน่วยงานข่าวกรองต่างประเทศเยอรมนี

5. คำฟ้องที่ขัดต่อมาตรการและการตัดสินใจตามมาตรา 44a ของกฎหมายว่าด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (Abgeordnetengesetzes) หรือตามบทบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือตามมาตรา 6b ของรัฐบัญญัติสหพันธ์ว่าด้วยรัฐมนตรีสหพันธ์ (Bundesministertgesetz) และตามมาตรา 7 ของกฎหมายว่าด้วยสถานะทางกฎหมายของเลขาธิการรัฐสภา (Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Parlamentarischen Staatssekretäre)

6. ข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องกับขั้นตอนการอนุมัติและวางแผนโครงการที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการรถไฟ (Allgemeines Eisenbahngesetz) กฎหมายว่าด้วยทางหลวง (Bundesfernstraßengesetz) กฎหมายว่าด้วยทางน้ำ (Bundeswasserstraßengesetz) กฎหมายว่าด้วยการประกอบกิจการพลังงาน (Energieleitungsausbaugesetz) กฎหมายว่าด้วยแผนพัฒนาโครงข่ายไฟฟ้า (Bundesbedarfsplangesetz) หรือ กฎหมายว่าด้วยแผนพัฒนารถไฟฟ้าความเร็วสูงที่ใช้พลังงานแม่เหล็กไฟฟ้า (Magnetschwebbahnplanungsgesetz)

ศาลปกครองแห่งสหพันธ์รัฐ มีองค์คณะประกอบด้วยผู้พิพากษา 5 คน แต่หากเป็นกรณีที่มีการวินิจฉัยทำเป็นคำสั่ง ซึ่งไม่มีการนั่งพิจารณา องค์คณะจะประกอบด้วยผู้พิพากษา 3 คน ตามมาตรา 10 (3)¹⁷¹ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครอง (VwGO) ปี ค.ศ. 1960

3.3.1.2 การดำเนินคดีปกครอง

3.3.1.2.1 ประเภทของคดีปกครองเยอรมันและการพิพากษาคดีปกครองเยอรมัน

ระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองเยอรมันแบ่งประเภทคำฟ้องในคดีปกครองไว้ดังนี้

1. คดีฟ้องโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง (Anfechtungsklage)

การฟ้องโต้แย้งคำสั่งทางปกครองเป็นคำฟ้องที่ผู้ฟ้องคดีมีคำขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง เนื่องจากคำสั่งทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมาย¹⁷² ตามมาตรา 42 (1)¹⁷³

¹⁷¹ Code of Administrative Court Procedure Section 10(3)

“The senates of the Federal Administrative Court shall rule composed of five judges; with orders outside the oral hearing, it shall rule composed of three judges.”

¹⁷² มานิตย์ วงศ์เสวี, การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง ศึกษาเปรียบเทียบระบบกฎหมายไทยและระบบกฎหมายเยอรมัน, (กรุงเทพฯ: สวัสดิการสำนักงานศาลปกครอง, 2561), หน้า 24.

¹⁷³ Code of Administrative Court Procedure Section 42

แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความคดีปกครอง (VwGO) ปี ค.ศ. 1960 ลักษณะการฟ้องโต้แย้งคำสั่งทางปกครองถือเป็นรูปแบบหนึ่งของคำฟ้องเกี่ยวกับการก่อตั้งสิทธิ กล่าวคือ เป็นคำฟ้องเพื่อให้มีผลเป็นการก่อตั้งสิทธิ เปลี่ยนแปลงสิทธิ ยกเลิกสิทธิและระงับสิทธิ และเมื่อมีการฟ้องโต้แย้งคำสั่งทางปกครองและศาลพิจารณาแล้วเห็นว่า คำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลจะเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว ซึ่งมีผลเท่ากับเป็นการก่อตั้งสิทธิของผู้ฟ้องคดีด้วย ในการฟ้องโต้แย้งคำสั่งทางปกครองนั้น จำต้องมีวัตถุประสงค์ในกรณีที่ฟ้องคดีโดยฝ่ายปกครองต้องออกคำสั่งทางปกครองแล้วและคำสั่งทางปกครองดังกล่าวต้องยังมีผลบังคับอยู่ ตัวอย่างคำสั่งทางปกครองที่นำมาฟ้องต่อศาลเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครอง¹⁷⁴ เช่น คำสั่งห้ามการชุมนุม คำสั่งให้รื้อถอนอาคารที่พักอาศัย เป็นต้น

2. คดีฟ้องขอให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองออกคำสั่งทางปกครอง (Verpflichtungsklage)

เป็นคำฟ้องที่ผู้ฟ้องคดีมีคำขอให้ศาลพิจารณาพิพากษามีคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองออกคำสั่งทางปกครอง เนื่องจากการที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองปฏิเสธหรือละเลยไม่ออกคำสั่งทางปกครองเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย¹⁷⁵ ตามมาตรา 42 (1)¹⁷⁶ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความคดีปกครอง (VwGO) ปี ค.ศ. 1960 อย่างไรก็ตาม การฟ้องเพื่อขอให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองออกคำสั่งทางปกครองเนื่องจากเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองปฏิเสธที่จะออกคำสั่งทางปกครอง เรียกว่า Versagungsgegenklage เป็นกรณีการฟ้องเพื่อโต้แย้งคำสั่งทางปกครองที่เจ้าหน้าที่ปฏิเสธที่จะออกคำสั่งทางปกครองตามที่ยื่นคำร้องได้ร้องขอ และมีความมุ่งหมายให้ศาลวินิจฉัยให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองออกคำสั่งทางปกครองตามความต้องการของตน ส่วนการฟ้องให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองออกคำสั่งทางปกครองเนื่องจากเจ้าหน้าที่ละเลยไม่ออกคำสั่งทางปกครองให้ เรียกว่า Untaetigkeitsklage

“(1) The establishment of the existence or non-existence of a legal relationship or of the nullity of an administrative act may be requested by means of an action if the plaintiff has a justified interest in the establishment being made soon (action for a declaratory judgment).”

¹⁷⁴ Prof. Dr. Karl-Peter Sommermann, เอกสารประกอบการบรรยายพิเศษ เรื่อง ภาระหน้าที่และกระบวนการวิธีพิจารณาความของศาลปกครองเยอรมัน, (สำนักงานศาลปกครองและมูลนิธิคอนราด อาเดนาวร์ ระหว่างวันที่ 12-15 ธันวาคม 2543), แปลและเรียบเรียงโดยนางสาวกนิษฐา เชี่ยววิทย์, หน้า 7.

¹⁷⁵ มานิตย์ วงศ์เสรี, การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง ศึกษาเปรียบเทียบระบบกฎหมายไทยและระบบกฎหมายเยอรมัน, (กรุงเทพฯ: สวัสดิการสำนักงานศาลปกครอง, 2561), หน้า 24.

¹⁷⁶ Code of Administrative Court Procedure Section 42

“(1) The establishment of the existence or non-existence of a legal relationship or of the nullity of an administrative act may be requested by means of an action if the plaintiff has a justified interest in the establishment being made soon (action for a declaratory judgment).”

เป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีเรียกร้องให้ศาลวินิจฉัยให้เจ้าหน้าที่ออกคำสั่งทางปกครอง ซึ่งเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่มิได้พิจารณาคำร้องของผู้ฟ้องคดีที่มุ่งหมายให้ออกคำสั่งทางปกครองภายในระยะเวลาอันสมควร¹⁷⁷

3. คดีฟ้องขอให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกระทำการ (Leistungsklage)

เป็นคำฟ้องที่ผู้ฟ้องคดีมีคำขอให้ศาลวินิจฉัยให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกระทำการหรือละเว้นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง¹⁷⁸ ตามมาตรา 43 (2) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครอง (VwGO) ปี ค.ศ. 1960 ซึ่งผู้ฟ้องคดีมุ่งหมายให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกระทำการหรือละเว้นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง การฟ้องคดีประเภทนี้มีขอบเขตค่อนข้างกว้าง ซึ่งได้มีการกล่าวถึงไว้ในมาตราต่างๆ ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครอง (VwGO) ปี ค.ศ. 1960 ดังนี้ มาตรา 43 (2)¹⁷⁹ กำหนดให้ การฟ้องให้พิสูจน์สิทธิไม่อาจดำเนินการได้ หากผู้ฟ้องคดีดำเนินการฟ้องคดีด้วยคำฟ้องแบบก่อตั้งสิทธิหรือคำฟ้องขอให้กระทำการ แต่กรณีนี้ไม่ใช่บังคับกับการให้ยืนยันถึงความเป็นโมฆะของคำสั่งทางปกครอง หรือตามมาตรา 111¹⁸⁰ กำหนดให้ ในกรณีที่มีการฟ้องเพื่อให้กระทำการ หากสิทธิเรียกร้องนั้นเป็นปัญหาข้อพิพาทเกี่ยวกับพื้นฐานของสิทธิและจำนวนของค่าเสียหาย ในกรณีนี้ศาลอาจทำการวินิจฉัยคดีในเบื้องต้นโดยทำเป็นคำพิพากษาระหว่างคดีในส่วนที่เกี่ยวกับพื้นฐานของสิทธิได้ ในกรณีที่เห็นว่าสิทธิเรียกร้องมีเหตุผลรับฟังได้ ศาลอาจสั่งให้พิจารณาถึงจำนวนค่าเสียหายได้ หรือมาตรา 113 (4)¹⁸¹ กำหนดให้ นอกเหนือจากการยกเลิกคำสั่งทางปกครองแล้ว ยังอาจเรียกร้องให้

¹⁷⁷ บรรเจิด สิงคะเนติ, *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับคดีปกครองเยอรมัน*, (กรุงเทพฯ: โครงการตำราและวารสารนิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2547), หน้า 110.

¹⁷⁸ มานิตย์ วงศ์เสรี, *การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง ศึกษาเปรียบเทียบระบบกฎหมายไทยและระบบกฎหมายเยอรมัน*, (กรุงเทพฯ: สวัสดิการสำนักงานศาลปกครอง, 2561), หน้า 24.

¹⁷⁹ Code of Administrative Court Procedure Section 43

“(2) The establishment cannot be requested insofar as the plaintiff may pursue or could have pursued his/her rights by reformatory action or application for an injunction. This shall not apply if the establishment of the nullity of an administrative act is requested.”

¹⁸⁰ Code of Administrative Court Procedure Section 111

“If with an application for an injunction a claim is contentious in terms of its reason and amount, the court may rule in advance on the reason by means of an interim judgment. If the claim has been declared to be well-founded, the court can order that the amount is to be deliberated on.”

¹⁸¹ Code of Administrative Court Procedure Section 113

“(4) If payment may be demanded in addition to the rescission of an administrative act, a sentence to effect a payment shall also be permissible in the same proceedings.”

กระทำการได้ในคดีเดียวกัน ศาลอาจพิพากษาให้กระทำการด้วยก็ได้ โดยการฟ้องคดีประเภทนี้เป็นคำฟ้องที่ไม่มีกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี โดยผู้ฟ้องคดีสามารถยื่นต่อศาลปกครองได้โดยไม่จำเป็นต้องอุทธรณ์โต้แย้งต่อฝ่ายปกครองก่อน แต่ผู้ฟ้องคดีต้องยื่นคำร้องต่อเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในเรื่องนั้นเพื่อแจ้งให้ทราบถึงความต้องการของตนและเรียกร้องให้ฝ่ายปกครองกระทำการเท่านั้น แต่หากไม่มีการกระทำตามที่ร้องเรียน ผู้ฟ้องคดีย่อมมีสิทธิในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองต่อไป

4. คดีฟ้องขอให้พิสูจน์สิทธิ (Feststellungsklage)

เป็นคำฟ้องที่ผู้ฟ้องคดีมีคำขอให้ศาลวินิจฉัยถึงการมีอยู่ของนิติสัมพันธ์ทางกฎหมาย หรือขอให้ศาลวินิจฉัยว่าคำสั่งทางปกครองนั้นเป็นโมฆะ¹⁸² ตามมาตรา 43 (1)¹⁸³ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครอง (VwGO) ปี ค.ศ. 1960 นิติสัมพันธ์ในกรณีนี้ หมายถึงความสัมพันธ์ในทางกฎหมายของบุคคลหนึ่งต่อบุคคลอื่นหรือต่อสิ่งอื่นที่มีผลมาจากข้อเท็จจริงเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ความสัมพันธ์ในทางกฎหมายที่ก่อตั้งขึ้นโดยสัญญาหรือคำสั่งทางปกครอง หรือมีผลมาจากกฎหมายโดยตรงระหว่างบุคคลหรือระหว่างบุคคลใดบุคคลหนึ่งต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง¹⁸⁴ เช่น การฟ้องขอพิสูจน์สัญชาติ การขอให้ศาลวินิจฉัยว่าการประกอบกิจการบางประเภทต้องได้รับอนุญาตจากฝ่ายปกครองก่อนหรือไม่ หรือฝ่ายปกครองมีอำนาจรื้อถอนอาคารของผู้ฟ้องคดีหรือไม่¹⁸⁵ โดยคำฟ้องประเภทนี้มีลักษณะเทียบเคียงได้กับคำฟ้องขอให้ถือปฏิบัติต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลที่เกี่ยวข้องตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (4) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

5. คำร้องขอให้ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของกฎหมายลำดับรอง (Normenkontrollantrag)

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

¹⁸² มานิตย์ วงศ์เสรี, การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง ศึกษาเปรียบเทียบระบบกฎหมายไทยและระบบกฎหมายเยอรมัน, (กรุงเทพฯ: สวัสดิการสำนักงานศาลปกครอง, 2561), หน้า 24.

¹⁸³ Code of Administrative Court Procedure Section 113

“(1) The establishment of the existence or non-existence of a legal relationship or of the nullity of an administrative act may be requested by means of an action if the plaintiff has a justified interest in the establishment being made soon (action for a declaratory judgment).”

¹⁸⁴ บรรเจิด สิงคะเนติ, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับคดีปกครองเยอรมัน, (กรุงเทพฯ: โครงการตำราและวารสารนิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2547), หน้า 68.

¹⁸⁵ ญัฐพร อรุณทอง, "ปัญหาการกำหนดค่าบังคับในคดีสิ่งแวดล้อม" (2556). (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์), หน้า 41.

เป็นคำร้องที่ผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลวินิจฉัยว่ากฎหมายลำดับรองขัดต่อกฎหมายลำดับที่สูงกว่าหรือไม่¹⁸⁶ ตามมาตรา 47 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความคดีปกครอง (VwGO) ปี ค.ศ. 1960กำหนดให้ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์มีอำนาจในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของกฎหมายที่อยู่ระดับต่ำกว่ากฎหมายที่ออกโดยองค์กรณีบัญญัติหรือรัฐสภา โดยคำฟ้องประเภทนี้เทียบได้กับคำฟ้องขอให้เพิกถอนกฎหมายตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง และคดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกาหรือกฎที่ออกโดยคณะรัฐมนตรีหรือโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด อย่างไรก็ตาม กฎที่อาจเป็นวัตถุแห่งการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายในกฎหมายเยอรมัน ไม่ใช่กฎเกณฑ์ที่ฝ่ายปกครองอาศัยอำนาจตามกฎหมายแม่บทตราขึ้นทุกประเภท แต่จำกัดเฉพาะบางประเภท คือ กฎที่ฝ่ายปกครองตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามประมวลกฎหมายก่อสร้างและกฎที่ฝ่ายปกครองของมลรัฐตราขึ้นเท่านั้น

ระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองเยอรมันแบ่งลักษณะการกำหนดคำบังคับของคำฟ้อง ดังนี้

1. ลักษณะการกำหนดคำบังคับของคำฟ้องโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง มีลักษณะดังนี้

(1) กรณีที่คำสั่งทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมาย

เป็นกรณีที่คำฟ้องมีเหตุอันแสดงให้เห็นว่าคำสั่งทางปกครองนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายและกระทบสิทธิของผู้ฟ้องคดี โดยมาตรา 113 (1)¹⁸⁷ แห่งประมวลกฎหมาย

¹⁸⁶ มานิตย์ วงศ์เสรี, การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง ศึกษาเปรียบเทียบระบบกฎหมายไทยและระบบกฎหมายเยอรมัน, (กรุงเทพฯ: สวัสดิการสำนักงานศาลปกครอง, 2561), หน้า 25.

¹⁸⁷ Code of Administrative Court Procedure Section 113

“(1) Insofar as the administrative act is unlawful and the plaintiff’s rights have been violated, the court shall rescind the administrative act and any ruling on an objection. If the administrative act has already been executed, the court may also state on request that and how the administrative authority has to countermand execution. This statement shall only be permissible if the authority is able to do so and this question is mature for adjudication. If the administrative act has been settled previously by withdrawal or otherwise, the court shall declare on request by judgment that the administrative act was unlawful if the plaintiff has a justified interest in this finding..”

วิธีพิจารณาคดีปกครอง (VwGO) ปี ค.ศ. 1960 กำหนดให้ศาลเพิกถอนคำสั่งทางปกครองและคำวินิจฉัยอุทธรณ์โดยให้มีผลย้อนหลัง ซึ่งคำสั่งทางปกครองใดเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น ต้องพิจารณาจากประมวลกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (VwVfG) ปี ค.ศ. 1976 ซึ่งได้กำหนดระดับความบกพร่องของคำสั่งทางปกครอง รวมทั้งผลของคำสั่งทางปกครอง ดังนี้ คำสั่งทางปกครองที่เป็นโมฆะ หมายถึง คำสั่งทางปกครองที่มีความบกพร่องรุนแรงและปรากฏอย่างชัดแจ้ง ซึ่งคำสั่งทางปกครองที่เป็นโมฆะย่อมไม่มีผลบังคับแต่อย่างใด แต่ศาลมีอำนาจวินิจฉัยให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าวโดยการประกาศให้ทราบถึงความเป็นโมฆะ ส่วนคำสั่งทางปกครองที่เป็นโมฆียะ (คำสั่งทางปกครองที่มีผลไม่สมบูรณ์) หมายถึง คำสั่งทางปกครองที่มีความบกพร่องแต่ไม่รุนแรงถึงขนาดเป็นคำสั่งทางปกครองที่เป็นโมฆะ คำสั่งดังกล่าวยังมีผลบังคับทางกฎหมาย แต่ศาลอาจเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวทั้งหมดหรือบางส่วนได้¹⁸⁸

(2) กรณีที่เป็นคำสั่งทางปกครองที่มีการใช้ดุลพินิจ

ในการออกคำสั่งทางปกครองนั้น เจ้าหน้าที่ต้องใช้ดุลพินิจให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่ให้อำนาจและต้องใช้ดุลพินิจภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนดตามมาตรา 40¹⁸⁹ แห่งประมวลกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (VwVfG) ปี ค.ศ. 1976 แต่ความบกพร่องในการใช้ดุลพินิจอาจเกิดขึ้นได้ในหลายกรณี เช่น ใช้ดุลพินิจเกินขอบเขตที่กฎหมายกำหนด การไม่ใช้ดุลพินิจ หรือการใช้ดุลพินิจโดยบิดเบือน

2. ลักษณะการกำหนดค่าบังคับของคำฟ้องขอให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองออกคำสั่งทางปกครอง มีลักษณะดังนี้

(1) คดีฟ้องขอให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองออกคำสั่งทางปกครองเนื่องจากเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองปฏิเสธที่จะออกคำสั่งทางปกครอง (Versagungsgegenklage)

การวินิจฉัยคดีประเภทนี้มีลักษณะเช่นเดียวกับการฟ้องโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง แต่การวินิจฉัยคดีทั้งสองประเภทก็มีความแตกต่างกันในเรื่องอำนาจของศาลในการวินิจฉัยเพื่อกำหนดความผูกพันแก่ฝ่ายปกครอง กล่าวคือ ในคดีฟ้องขอให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองออกคำสั่งทางปกครองนั้น เป็นคดีที่ผู้ฟ้องคดีมุ่งหมายให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองออกคำสั่งตามความประสงค์ของผู้ฟ้องคดี ในขณะที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองปฏิเสธที่จะออกคำสั่งทางปกครองเป็นการ

¹⁸⁸ บรรเจิด สิงคะเนติ, **ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับคดีปกครองเยอรมัน**, (กรุงเทพฯ: โครงการตำราและวารสารนิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2547), หน้า 104.

¹⁸⁹ Administrative Procedure Act Section 40

“Where an authority is empowered to act at its discretion, it shall do so in accordance with the purpose of such empowerment and shall respect the legal limits to such discretionary powers.”

ไม่ชอบด้วยกฎหมายและกระทบสิทธิผู้ฟ้องคดี ศาลก็จะพิจารณาว่าเงื่อนไขในทางข้อเท็จจริงและทางกฎหมายสำหรับการวินิจฉัยเรื่องดังกล่าวสมบูรณ์หรือไม่ หากสมบูรณ์หรือเป็นเรื่องที่ไม่ได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองใช้ดุลพินิจออกคำสั่งทางปกครอง ศาลจะวินิจฉัยให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในฐานะผู้ถูกฟ้องคดีออกคำสั่งทางปกครองให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้ แต่หากเป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีดุลพินิจในการออกคำสั่งทางปกครอง ศาลจะไม่สามารถวินิจฉัยเพื่อกำหนดข้อผูกพันแก่ฝ่ายปกครองได้ เพราะศาลไม่อาจใช้ดุลพินิจแทนฝ่ายปกครองตามนัยมาตรา 113 (5)¹⁹⁰ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครอง (VwGO) ปี ค.ศ. 1960 ซึ่งกำหนดให้ศาลอาจวินิจฉัยให้ฝ่ายปกครองออกคำสั่งทางปกครองให้แก่ผู้ฟ้องคดีโดยคำนึงถึงคำวินิจฉัย เช่น การฟ้องว่าตำรวจออกมาตรการอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อป้องกันการรบกวนจากเพื่อนบ้านโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งศาลจะวินิจฉัยได้แต่เพียงให้ตำรวจออกคำสั่งอย่างใดอย่างหนึ่งเท่านั้น แต่สำหรับวิธีการที่จะป้องกันการรบกวนจากเพื่อนบ้านย่อมเป็นดุลพินิจของตำรวจที่จะเลือกใช้มาตรการที่เหมาะสมกับกรณีนั้นๆ

(2) คดีฟ้องให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองออกคำสั่งทางปกครอง เนื่องจากเจ้าหน้าที่ละเลยไม่ออกคำสั่งทางปกครองให้ (Untätigkeitsklage)¹⁹¹

การวินิจฉัยคดีฟ้องขอให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองออกคำสั่งทางปกครอง เนื่องจากเจ้าหน้าที่ละเลยไม่ออกคำสั่งทางปกครองนั้น มีประเด็นหลักที่ต้องพิจารณาว่าศาลอยู่ในสถานะที่จะวินิจฉัยเพื่อกำหนดความผูกพันในการออกคำสั่งทางปกครองได้หรือไม่ ซึ่งแยกพิจารณาได้ดังนี้ กรณีที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไม่มีดุลพินิจในเรื่องที่ขอให้ออกคำสั่งทางปกครอง ศาลจะอยู่ในสถานะที่จะวินิจฉัยเพื่อกำหนดความผูกพันในการออกคำสั่งทางปกครองที่มีเนื้อหาลักษณะอย่างใด แต่หากเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีดุลพินิจในการออกคำสั่งทางปกครอง ศาลจะไม่อยู่ในสถานะที่จะวินิจฉัยเพื่อกำหนดความผูกพันในการออกคำสั่งทางปกครองที่มีเนื้อหาลักษณะอย่างใด แต่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองย่อมผูกพันต่อความเห็นในทางกฎหมายที่ศาลได้วินิจฉัยไว้

¹⁹⁰ Code of Administrative Court Procedure Section 113

“(5) Insofar as the rejection or omission of the administrative act is unlawful and the plaintiff’s rights are violated thereby, the court shall announce the obligation incumbent on the administrative authority to effect the requested official act if the case is mature for adjudication. Otherwise, it shall hand down the obligation to notify the plaintiff, taking the legal view of the court into consideration.”

¹⁹¹ บรรเจิด สิงคะเนติ, *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับคดีปกครองเยอรมัน*, (กรุงเทพฯ: โครงการตำราและวารสารนิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2547), หน้า 115.

3. ลักษณะการกำหนดค่าบังคับของคำฟ้องขอให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง กระทำการ

การฟ้องคดีที่ขอให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกระทำการ เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะกระทำการใดๆ นั้น คำฟ้องของผู้ฟ้องคดีต้องได้รับการวินิจฉัยยอมรับสิทธิต่อเมื่อผู้ฟ้องคดีมีสิทธิเรียกร้องต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งสิทธิเรียกร้องของผู้ฟ้องคดีอาจมีผลมาจากการรับรองคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ จากบทบัญญัติของกฎหมาย การให้ความยินยอมของฝ่ายปกครอง หรือข้อตกลงระหว่างกันในสัญญาทางปกครอง แต่การที่ศาลจะวินิจฉัยคดีให้เจ้าหน้าที่กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งนั้น มีประเด็นหลักที่ต้องพิจารณาว่าศาลอยู่ในสถานะที่จะวินิจฉัยให้เจ้าหน้าที่กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งได้หรือไม่ หากฝ่ายปกครองมีดุลพินิจ ศาลย่อมไม่อยู่ในสถานะที่จะวินิจฉัยให้เจ้าหน้าที่กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งได้ เนื่องจากศาลไม่อาจใช้ดุลพินิจแทนฝ่ายปกครองได้ เช่น ฟ้องให้ประเมินการสอบใหม่ ศาลวินิจฉัยได้เพียงให้เจ้าหน้าที่กระทำการประเมินผลการสอบใหม่ แต่ศาลไม่อาจกำหนดผลได้ว่าผลการประเมินควรจะเป็นอย่างไร เป็นต้น ศาลจะทำคำพิพากษาในลักษณะของการแจ้งให้ทราบ (Bescheidungs Urteil) โดยฝ่ายปกครองจะต้องวินิจฉัยโดยคำนึงถึงความเห็นในทางกฎหมายของศาลประกอบ¹⁹²

4. ลักษณะการกำหนดค่าบังคับของคำฟ้องขอให้พิสูจน์สิทธิ

การฟ้องคดีประเภทนี้มีความหลากหลายมาก แต่ลักษณะโดยรวมของคำวินิจฉัยของการฟ้องประเภทนี้มีเพียงการประกาศให้ทราบหรือเป็นเพียงการรับรองสิทธิของผู้ฟ้องคดีเท่านั้น โดยการพิจารณาคำพิพากษาของคำฟ้องขอให้พิสูจน์สิทธิแยกตามลักษณะได้ดังนี้¹⁹³

(1) คำฟ้องขอให้ศาลพิสูจน์สิทธิเพื่อแสดงความเป็นโมฆะของคำสั่งทางปกครอง (Nichtigkeitsfeststellungsklage)

การฟ้องเพื่อพิสูจน์ความเป็นโมฆะของคำสั่งทางปกครองจะได้รับการพิจารณาให้เป็นประโยชน์แก่ผู้ฟ้องคดีเมื่อคำสั่งทางปกครองเป็นโมฆะ คำพิพากษาของศาลจึงมีผลเป็นเพียงการประกาศให้ทราบหรือรับรองสิทธิเท่านั้น แต่ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่ไม่ถึงขนาดเป็นโมฆะ กรณีเช่นนี้ศาลจะแนะนำให้ผู้ฟ้องคดีเปลี่ยนคำฟ้องเป็นคำฟ้องโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง

¹⁹² บรรเจิด สิงคะเนติ, *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับคดีปกครองเยอรมัน*, (กรุงเทพฯ: โครงการตำราและวารสารนิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2547), หน้า 120.

¹⁹³ นฤมล ฆณะรัตน์, "ปัญหาการจัดทำคำพิพากษาและการกำหนดค่าบังคับในคดีปกครอง" (2554). (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์), หน้า 123.

(2) คำฟ้องขอให้ยืนยันว่าคำสั่งทางปกครองซึ่งเสร็จสิ้นแล้วไม่ชอบด้วยกฎหมาย (Fortsetzungsfeststellungsklage)

เดิมฟ้อง Anfechtungsklage ขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองก่อนแล้วต่อมาสิ้นผลลง ศาลก็จะกำหนดให้เป็น Fortsetzungsfeststellungsklage โดยศาลดำเนินการต่อโดยคำฟ้องประเภทนี้มีสาระสำคัญที่การคุ้มครองสิทธิของบุคคลจากการกระทำที่เสร็จสิ้นไปแล้วโดยมีฐานมาจากผลประโยชน์ที่จะขอให้พิสูจน์สิทธิ กล่าวคือ การพิสูจน์สิทธิจะมีผลเป็นเรื่องที่มีประโยชน์แก่ผู้ฟ้องคดี ซึ่งในการใช้อำนาจศาลเพื่อพิสูจน์สิทธิสำหรับการกระทำที่เสร็จสิ้นไปแล้วนั้นต้องพิจารณาลักษณะการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองด้วย หากกรณีเป็นอำนาจผูกพัน ศาลย่อมมีอำนาจที่จะวินิจฉัยเพื่อกำหนดความผูกพันให้กับฝ่ายปกครอง แต่ในกรณีที่ฝ่ายปกครองมีดุลพินิจศาลย่อมไม่อยู่ในสถานะที่จะวินิจฉัยแทนฝ่ายปกครองได้

5. ลักษณะการกำหนดค่าบังคับของคำร้องขอให้ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของกฎหมายลำดับรอง¹⁹⁴

เมื่อวัตถุประสงค์ของคำร้องขอให้ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของกฎหมายลำดับรองมุ่งให้เกิดการควบคุมตรวจสอบบทบัญญัติของกฎหมายและเป็นการคุ้มครองสิทธิของเอกชนตามกฎหมายมหาชน ดังนั้น ศาลจึงต้องพิจารณาความชอบด้วยกฎหมายของกฎหมายลำดับรองทั้งในขอบอำนาจและวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่ให้อำนาจในการออกกฎหมายลำดับรองด้วย และหากปรากฏว่ากฎหมายลำดับรองไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลต้องทำคำพิพากษาโดยกำหนดผลของการวินิจฉัยคดีผูกพันเป็นการทั่วไปและต้องประกาศให้ทราบถึงผลของคำพิพากษาดังกล่าว

3.3.1.2.2 คำพิพากษาและคำสั่งของศาล

แบ่งออกเป็น 4 ประเภท ดังนี้

1. คำพิพากษาของศาล (Urteil)

การวินิจฉัยของศาลให้ทำเป็นคำพิพากษามาตรา 107¹⁹⁵ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาศึปกครอง (VwGO) ปี ค.ศ. 1960 ซึ่งแบ่งประเภทของคำพิพากษา ดังนี้¹⁹⁶

(1) คำพิพากษาที่แบ่งโดยพิจารณาจากลักษณะการมุ่งคุ้มครองสิทธิเป็นเกณฑ์ แบ่งเป็น 3 ประเภท ได้แก่

¹⁹⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 126.

¹⁹⁵ Code of Administrative Court Procedure Section 107

“The action shall be ruled on by a judgment unless provided otherwise.”

¹⁹⁶ บรรเจิด สิงคะเนติ, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับคดีปกครองเยอรมัน, (กรุงเทพฯ: โครงการตำราและวารสารนิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2547), หน้า 140.

- คำพิพากษาที่เป็นการก่อตั้งสิทธิ เป็นคำพิพากษาที่เป็นการก่อตั้งเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกนิติสัมพันธ์ที่มีต่อบุคคล โดยคำพิพากษาของศาลมีผลโดยตรงและสมบูรณ์ในการก่อตั้งสิทธิ เช่น คำพิพากษาในคดีประเภทฟ้องโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง โดยมีคำขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง (Anfechtungsklage) ซึ่งคำพิพากษาประเภทนี้จะก่อให้เกิดพื้นฐานในทางกฎหมายขึ้นใหม่ โดยไม่จำเป็นต้องมีการบังคับคดี เพราะผลในทางกฎหมายจะเกิดขึ้นทันทีเมื่อศาลมีคำพิพากษา¹⁹⁷

- คำพิพากษาที่มุ่งให้กระทำการ (Leistungsklage) หมายถึง คำพิพากษาที่กำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีกระทำการหรือละเว้นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง คำพิพากษาประเภทนี้จะวินิจฉัยให้กระทำในสองส่วน คือ ส่วนแรกเป็นการวินิจฉัยส่วนที่เกี่ยวกับสิทธิเรียกร้องของผู้ฟ้องคดี และส่วนที่สองคือคำวินิจฉัยให้ผู้ถูกฟ้องคดีกระทำการหรือไม่กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง คำพิพากษาให้กระทำการส่วนใหญ่เป็นคดีประเภทฟ้องขอให้ศาลพิจารณาพิพากษามีคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองออกคำสั่งทางปกครอง (Verpflichtungsklage) ไม่ว่าจะมิพื้นฐานมาจากการปฏิเสธไม่ยอมออกคำสั่งทางปกครองที่เรียกว่า Versagungsgegenklage หรือคดีที่ฝ่ายปกครองนิ่งเฉยไม่กระทำการที่เรียกว่า Untätigkeitsklage และมีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่าศาลอยู่ในสถานะที่จะวินิจฉัยเพื่อกำหนดความผูกพันในการออกคำสั่งทางปกครองได้หรือไม่ ซึ่งแยกพิจารณาได้ดังนี้ กรณีที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไม่มีดุลพินิจในเรื่องที่ขอให้ออกคำสั่งทางปกครอง ศาลจะอยู่ในสถานะที่จะวินิจฉัยเพื่อกำหนดความผูกพันในการออกคำสั่งทางปกครองที่มีเนื้อหาลักษณะหนึ่งอย่างใด แต่หากเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีดุลพินิจในการออกคำสั่งทางปกครอง ศาลจะไม่อยู่ในสถานะที่จะวินิจฉัยเพื่อกำหนดความผูกพันในการออกคำสั่งทางปกครองที่มีเนื้อหาลักษณะหนึ่งอย่างใด แต่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องออกคำสั่งทางปกครองโดยคำนึงถึงความเห็นในทางกฎหมายของศาลประกอบการพิจารณาในการออกคำสั่งทางปกครองด้วย

- คำพิพากษาพิสูจน์สิทธิ (Feststellungsklage) หมายถึง คำพิพากษาที่พิสูจน์ถึงนิติสัมพันธ์อันใดอันหนึ่งโดยเฉพาะในกรณีของนิติสัมพันธ์ที่ก่อให้เกิดข้อพิพาทระหว่างคู่กรณี ดังนั้น คำพิพากษาประเภทนี้จึงไม่จำเป็นต้องมีการบังคับคดี ผลของคำพิพากษามีผลเพียงทำให้เกิดความมั่นคงในทางกฎหมายเท่านั้น ลักษณะของคำพิพากษาประเภทนี้จึงมีลักษณะของการรับรองสิทธิเท่านั้น

(2) คำพิพากษาที่แบ่งโดยอาศัยเกณฑ์ของการมีผลในทางกฎหมาย

¹⁹⁷ ญัตพร อรุณทอง, “ปัญหาการกำหนดค่าบังคับในคดีสิ่งแวดล้อม” (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2556), หน้า 35.

- คำพิพากษาที่วินิจฉัยโดยอาศัยเกณฑ์ของกฎหมายวิธีสบัญญัติ (Prozeßurteil) หมายถึง คำพิพากษาที่มีได้วินิจฉัยในประเด็นแห่งคดี เนื่องจากขาดเงื่อนไขในการวินิจฉัยในประเด็นแห่งคดี ศาลจึงทำเป็นคำพิพากษาไม่รับฟ้อง ดังนั้น คำพิพากษาในกรณีนี้จึงเป็นการวินิจฉัยเฉพาะในประเด็นของกฎหมายวิธีสบัญญัติเท่านั้น ส่วนประเด็นในทางสารบัญญัติศาลไม่อาจเข้าไปวินิจฉัยได้

- คำพิพากษาที่วินิจฉัยในประเด็นแห่งคดี (Sachurteil) หมายถึง คำพิพากษาซึ่งได้วินิจฉัยในประเด็นแห่งข้อพิพาท กล่าวคือ ศาลได้ตรวจสอบเงื่อนไขแห่งการฟ้องคดี หรือได้ตรวจสอบในทางวิธีสบัญญัติแล้ว เมื่อคดีเข้าเงื่อนไขในทางวิธีสบัญญัติศาลจึงเข้าไปวินิจฉัยในทางสารบัญญัติอันเป็นส่วนเนื้อหาต่อไป

(3) คำพิพากษาในลักษณะอื่นๆ (Zwischenurteil)

- คำพิพากษาระหว่างคดี หมายถึง กรณีที่เป็นคดีพิพาทซึ่งศาลสามารถวินิจฉัยคดีพิพาทโดยไม่จำเป็นต้องดำเนินการพิจารณาจนสิ้นสุดกระบวนการพิจารณา คือ ศาลอาจวินิจฉัยเกี่ยวกับเงื่อนไขในการฟ้องคดีอันเป็นการวินิจฉัยระหว่างคดีได้ตามมาตรา 109 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความพิพาท (VwGO) ปี ค.ศ. 1960 การวินิจฉัยระหว่างคดีอาจเป็นการวินิจฉัยข้อพิพาทเบื้องต้นก่อนที่จะทำการวินิจฉัยในประเด็นหลักแห่งคดีด้วย

- คำพิพากษาที่ทำให้คดีเสร็จสิ้น หมายถึง คำพิพากษาที่ได้อรรถวินิจฉัยในเนื้อหาแห่งคดี หรือวินิจฉัยในส่วนที่เกี่ยวข้องกับวิธีพิจารณาก็ได้ คำวินิจฉัยที่ทำให้คดีเสร็จสิ้นเป็นการวินิจฉัยที่ทำให้ข้อพิพาทแห่งคดียุติไม่ว่าจะทั้งหมดหรือบางส่วน

2. คำสั่งของศาล

คำสั่งศาลสามารถออกโดยไม่ต้องผ่านการพิจารณาต่อหน้าคู่ความ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 101 วรรคสาม แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความพิพาท (VwGO) ปี ค.ศ. 1960 เช่น คำสั่งมาตรการบรรเทาทุกข์ชั่วคราวที่บัญญัติไว้ในมาตรา 123 แห่งประมวลกฎหมายดังกล่าว กำหนดว่า เมื่อมีคำร้องขอ ศาลอาจออกคำสั่งคุ้มครองชั่วคราวก่อนที่จะมีการเสนอฟ้องต่อศาล ในส่วนเกี่ยวกับประเด็นข้อพิพาทแห่งคดี เมื่อปรากฏว่ามีความเสี่ยงอันตราย หากมีการเปลี่ยนแปลงสภาพที่เป็นอยู่จะทำให้สิทธิของผู้ยื่นคำร้องหมดสิ้นไป หรือทำให้การใช้สิทธิของผู้ร้องเป็นไปด้วยความยากลำบาก คำสั่งคุ้มครองชั่วคราวอาจออกเพื่อวางกฎเกณฑ์เป็นการชั่วคราวในส่วนที่เกี่ยวข้องกับนิติสัมพันธ์ที่เป็นข้อพิพาทในเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะในกรณีของนิติสัมพันธ์ที่ผูกพันต่อเนื่อง เพื่อป้องกันผลเสียหายที่จะเกิดขึ้น หรือเพื่อเป็นการขจัดภัยอันตรายที่จะเกิดหรือเพื่อความจำเป็นอื่น

3. คำวินิจฉัยในคดีที่ไม่มีการนั่งพิจารณา

การวินิจฉัยของศาลในคดีที่ไม่มีข้อยุ่งยากซับซ้อน เป็นการพิจารณาคดีเป็นคดีที่อยู่ในศาลปกครองชั้นต้น และศาลเห็นว่าคดีเรื่องนั้นไม่ยุ่งยากซับซ้อนทั้งส่วนของข้อเท็จจริงและ

ข้อกฎหมายและข้อเท็จจริงเรื่องนั้นๆ ปรากฏชัดแจ้งแล้วตามมาตรา 84 วรรคหนึ่ง¹⁹⁸ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครอง (VwGO) ปี ค.ศ. 1960

4. คำสั่งของผู้พิพากษา

มีลักษณะตรงข้ามกับคำวินิจฉัยของศาลที่กระทำในรูปของคำพิพากษา คำสั่งศาล และคำวินิจฉัยในคดีที่ไม่มีการนั่งพิจารณา เนื่องจากคำสั่งของผู้พิพากษาออกโดยหัวหน้าองค์คณะหรือผู้พิพากษาเจ้าของสำนวน ซึ่งปรากฏในมาตรา 82 วรรคสอง¹⁹⁹ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครอง (VwGO) ปี ค.ศ. 1960 ที่กำหนดว่า ถ้าคำฟ้องนั้นไม่มีรายละเอียดตามที่กำหนด ให้ผู้พิพากษาหัวหน้าคณะหรือผู้พิพากษาเจ้าของสำนวนแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมให้สมบูรณ์ภายในระยะเวลาที่กำหนด ผู้พิพากษาสามารถกำหนดระยะเวลาสำหรับการเพิ่มเติมแก้ไขพร้อมด้วยกำหนดผลเป็นกรณีพิเศษได้ หากคำฟ้องของผู้ฟ้องคดียังขาดสาระสำคัญตามที่กำหนดไว้ คำสั่งของผู้พิพากษามีความมุ่งหมายเพื่อให้การวินิจฉัยคดีเสร็จสิ้นไปโดยเร็ว ซึ่งไม่มีการกำหนดรูปแบบและคำสั่งดังกล่าวไม่จำเป็นต้องให้เหตุผล

3.3.2 การบังคับคดีปกครองในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

การบังคับคดีมีอยู่ 2 ลักษณะ คือ การบังคับคดีในชั้นศาล ซึ่งบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครอง (VwGO) ปี ค.ศ. 1960 และการบังคับคดีโดยการนำกฎหมายว่าด้วยมาตรการบังคับในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง (Verwaltungsvollstreckungsgesetz-VwVG) มาใช้ โดยอนุโลมตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 169 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครอง (VwGO) ปี ค.ศ. 1960 แต่ในที่นี้จะขอกล่าวถึงเฉพาะการบังคับคดีในชั้นศาล

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

CHULALONGKORN UNIVERSITY

¹⁹⁸ Code of Administrative Court Procedure Section 84

“(1) The court may rule by means of a summary decision without an oral hearing if the case does not show any particular factual or legal difficulties and the facts have been clarified. Those concerned shall be heard in advance. The provisions regarding judgments shall apply mutatis mutandis.”

¹⁹⁹ Code of Administrative Court Procedure Section 82

“(2) If the action does not meet these requirements, the presiding judge or the competent professional judge (reporting judge) in accordance with section 21g of the Courts Constitution Act shall call on the plaintiff to provide the required supplement within a specific period. He/she may set a deadline to the plaintiff for the supplement with exclusive effect if one of the requirements named in subsection 1, first sentence, is not met. Section 60 shall apply mutatis mutandis to restitutio in integrum.”

3.3.2.1 ข้อความคิดทั่วไปเกี่ยวกับการบังคับคดีปกครอง

บทบัญญัติเรื่องการบังคับคดีปกครองปรากฏในมาตรา 167 ถึงมาตรา 172 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความคดีปกครอง (VwGO) ปี ค.ศ. 1960 มีสาระสำคัญดังนี้

มาตรา 167 (1)²⁰⁰ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความคดีปกครอง (VwGO) ปี ค.ศ. 1960 กำหนดให้นำความในบรรพ 8 ของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ZPO) มาใช้บังคับโดยอนุโลม ศาลที่ทำหน้าที่ในการบังคับคดี คือ ศาลชั้นต้นที่วินิจฉัยชี้ขาดคดีนั้น ซึ่งเรื่องที่น่าประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ZPO) มาใช้บังคับโดยอนุโลม ได้แก่ บทบัญญัติเรื่องการใช้สิทธิโต้แย้งวิธีการบังคับคดี มาตรา 766 การฟ้องเพื่อป้องกันการบังคับคดี มาตรา 767 การฟ้องโต้แย้ง มาตรา 771 เป็นต้น²⁰¹

มาตรา 167 (2)²⁰² แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความคดีปกครอง (VwGO) ปี ค.ศ. 1960 การบังคับคดีตามคำพิพากษาในคดีที่ฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งทางปกครองและคดีที่ฟ้องขอให้ศาลกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองออกคำสั่งทางปกครอง ศาลจะบังคับคดีไว้ก่อนได้ก็แต่เฉพาะค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีเท่านั้น

โดยในระบบกฎหมายเยอรมันมีการกำหนดหลักกฎหมายเรื่องการคุ้มครองประโยชน์ของคู่กรณีฝ่ายที่อยู่ในฐานะเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาให้มีการบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นไว้ก่อน แม้คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นยังไม่ถึงที่สุดก็ตาม ในขณะที่เดียวกันก็คุ้มครองคู่กรณีฝ่ายที่อยู่ในฐานะลูกหนี้ตามคำพิพากษาให้สามารถใช้สิทธิทางกฎหมายเพื่อโต้แย้งหรือคัดค้านการบังคับคดี โดยกฎหมายกำหนดให้เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาต้องชดใช้ค่าเสียหาย หากมีความเสียหายใดๆ เกิดขึ้นและการวางหลักประกันในกรณีที่ได้ร้องขอบังคับคดี

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

²⁰⁰ Code of Administrative Court Procedure Section 167

“(1) Unless the present Act provides otherwise, Book Eight of the Code of Civil Procedure shall apply mutatis mutandis to execution. The execution court shall be the court of first instance.”

²⁰¹ กมลชัย รัตนสกวาศ์, รายงานการวิจัย เรื่อง การบังคับคดีปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาความคดีปกครอง พ.ศ. 2542, เสนอสำนักงานศาลปกครอง โดยคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พฤษภาคม, 2547, หน้า 134.

²⁰² Code of Administrative Court Procedure Section 167

“(2) Judgments for rescissory and enforcement actions may be declared provisionally executable in respect of the costs only.”

ไว้ก่อน²⁰³ ซึ่งหากเป็นคดีที่ฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งทางปกครองและคดีที่ฟ้องขอให้ศาลกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองออกคำสั่งทางปกครอง ให้ศาลบังคับคดีไว้ก่อนได้ก็แต่เฉพาะค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีเท่านั้น

มาตรา 168 (1)²⁰⁴ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความคดีปกครอง (VwGO) ปี ค.ศ. 1960 กล่าวถึง คำวินิจฉัยของศาลปกครองที่อยู่ภายใต้การบังคับคดี ซึ่งได้แก่ คำวินิจฉัยของศาล (Gerichtlichen Entscheidungen) คำสั่งกำหนดมาตรการคุ้มครองชั่วคราวก่อนศาลมีคำพิพากษา (Einstweiligen Anordnungen) การประนีประนอมยอมความในศาล (Gerichtlichen Vergleichen) คำสั่งศาลที่กำหนดค่าธรรมเนียม (Kostenfestsetzungsbeschlüssen) และ คำวินิจฉัยของอนุญาโตตุลาการและการประนีประนอมยอมความโดยอนุญาโตตุลาการ

มาตรา 169 (1)²⁰⁵ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความคดีปกครอง (VwGO) ปี ค.ศ. 1960 กล่าวถึง การนำกฎหมายว่าด้วยมาตรการบังคับในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง (Verwaltungsvollstreckungsgesetz-VwVG) มาใช้บังคับคดี โดยการบังคับคดีที่เป็นประโยชน์ต่อสหพันธรัฐ มลรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน กรณีนี้ให้นำ

²⁰³ มานิตย์ วงศ์เสรี, **นิติวิธี การใช้และการตีความกฎหมาย : ศึกษาเปรียบเทียบระบบกฎหมายไทยและระบบกฎหมายเยอรมัน**, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2562), หน้า 190.

²⁰⁴ Code of Administrative Court Procedure Section 168

“(1) Execution shall be effected on the basis of

1. final and provisionally-executable court rulings,
2. provisional injunctions,
3. court settlements,
4. cost-setting orders,

5. the arbitration rulings of public-law arbitration tribunals that have been declared executable insofar as the ruling on the declaration of executability has been declared final or provisionally final.”

²⁰⁵ Code of Administrative Court Procedure Section 169

“(1) If execution is to be effected in favour of the Federation, of a Land, of an association of municipal corporations, of a municipal corporation or of a corporation, institution or foundation under public law, execution shall be effected in accordance with the Administrative Execution Act (Verwaltungsvollstreckungsgesetz). The execution authority within the meaning of the Administrative Execution Act shall be the presiding judge of the court of first instance; he/she may avail him/herself of the services of another execution authority or of a court bailiff for effecting execution.”

กฎหมายว่าด้วยมาตรการบังคับในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมาใช้บังคับโดยอนุโลม ซึ่งเจ้าหน้าที่บังคับคดีตามความหมายของกฎหมายนี้ ได้แก่ ตุลาการหัวหน้าคณะศาลชั้นต้นที่วินิจฉัยชี้ขาดคดีนั้น และอาจให้เจ้าหน้าที่อื่นหรือเจ้าหน้าที่ศาลดำเนินการบังคับคดีก็ได้

มาตรา 170²⁰⁶ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความคดีปกครอง (VwGO) ปี ค.ศ. 1960 การบังคับคดีต่อหน่วยงานทางปกครอง : กรณีศาลมีคำบังคับให้หน่วยงานทางปกครองชำระหนี้เงิน

(1) ในกรณีที่มีการบังคับคดีอันเกี่ยวกับหนี้เงินกับสหพันธ์ มลรัฐ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นหรือนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน ให้เจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษายื่นคำร้องขอต่อศาลชั้นต้นที่วินิจฉัยชี้ขาดคดีนั้นเพื่อให้มีคำสั่งเกี่ยวกับการบังคับคดี โดยศาลที่ทำหน้าที่บังคับคดีมีอำนาจกำหนดมาตรการบังคับคดีและเรียกให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการ โดยหน่วยงานดังกล่าวมีหน้าที่ปฏิบัติตามโดยคำนึงถึงบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบังคับคดีต่างๆ ที่หน่วยงานต้องปฏิบัติตาม

(2) ก่อนที่ศาลจะดำเนินการบังคับคดี ให้ศาลแจ้งให้เจ้าหน้าที่หรือตัวแทนนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนทราบเกี่ยวกับการที่ศาลจะดำเนินการบังคับคดี โดยเรียกร้องให้หน่วยงานหรือตัวแทนนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนดำเนินการตามคำสั่งศาลภายในระยะเวลาอันสมควรตามที่ศาลกำหนด โดยระยะเวลาดังกล่าวต้องไม่เกินหนึ่งเดือน

²⁰⁶ Code of Administrative Court Procedure Section 170

“(1) If execution is to be effected against the Federation, a Land, an association of municipal corporations, a municipal corporation, a corporation, institution or foundation under public law in respect of a monetary claim, the court of first instance shall order the execution on request by the creditor. It shall determine the execution measures to be implemented and request the competent agency to carry them out. The requested agency shall be obliged to comply with the request in accordance with the execution provisions applicable thereto.

(2) Prior to the issuance of the execution order, the court shall notify the authority, or in case of corporations, institutions or foundations under public law against which execution is to be effected, the statutory representatives, of the envisioned execution, calling on it to avert the execution within a period to be set by the court. The period may not exceed one month.

(3) Execution shall not be permissible with regard to items which are indispensable for the implementation of public tasks, or the sale of which is opposed by a public interest. The court shall rule on objections after hearing the competent supervisory authority or, in case of supreme federal or Land authorities, the competent minister.

(4) Subsections 1 to 3 shall not apply to financial institutions under public-law.

(5) The announcement of execution and of compliance with a waiting period shall not be required if it is a matter of executing an injunction.”

(3) การบังคับคดีเอาทรัพย์ที่มีความจำเป็นสำหรับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่หรือการขายทรัพย์ที่ขัดกับประโยชน์ส่วนรวมไม่อาจกระทำได้ โดยศาลจะพิจารณาสั่งการหลังจากที่ได้รับฟังผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ หรือในกรณีเจ้าหน้าที่ลำดับชั้นสูงสุดของสหพันธ์หรือมลรัฐให้รับฟังรัฐมนตรีที่มีอำนาจ

(4) ไม่นำ (1) หรือ (3) มาใช้กับสถาบันการเงินตามกฎหมายมหาชน

(5) กรณีการปฏิบัติตามคำสั่งกำหนดมาตรการคุ้มครองชั่วคราวไม่ต้องมีการแจ้งเพื่อจะบังคับคดีและการกำหนดระยะเวลาในการบังคับคดีแต่อย่างใด

มาตรา 171²⁰⁷ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความคดีปกครอง (VwGO) ปี ค.ศ. 1960 บัญญัติว่า ในกรณีมาตรา 169 และมาตรา 170 (1) ถึง (3) ไม่ต้องมีหนังสือแสดงสิทธิในการบังคับคดี

3.3.2.2 ประเภทของการบังคับคดี²⁰⁸

1. การบังคับคดีเพื่อประโยชน์ต่อหน่วยงานทางปกครอง : กรณีเอกชนเป็นลูกหนี้ตามคำพิพากษา

การบังคับคดีเพื่อประโยชน์ต่อหน่วยงานของรัฐปรากฏในมาตรา 169 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความคดีปกครอง (VwGO) ปี ค.ศ. 1960 ซึ่งเป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการนำกฎหมายว่าด้วยมาตรการบังคับในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมาใช้บังคับคดี โดยหน่วยงานทางปกครองซึ่งเป็นผู้บังคับคดีตามคำพิพากษาต้องบังคับเอากับเอกชนผู้เป็นลูกหนี้ตามคำพิพากษา หน่วยงานทางปกครองในความหมายนี้ จึงหมายถึงองค์กรใช้อำนาจมหาชน ได้แก่ สหพันธ์รัฐ มลรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือนิติบุคคลกฎหมายมหาชน โดยเจ้าหน้าที่บังคับคดี คือ ตุลาการหัวหน้าคณะศาลชั้นต้นที่วินิจฉัยชี้ขาดคดี

2. การบังคับคดีต่อหน่วยงานทางปกครอง : กรณีหน่วยงานทางปกครองเป็นลูกหนี้ตามคำพิพากษา

- กรณีศาลมีคำบังคับให้หน่วยงานทางปกครองชำระหนี้เงิน

ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีมีแนวคิดพื้นฐานปรากฏในภาษาละตินว่า *fiscus semper idoneus successor sit et solvendo* ซึ่งแปลว่า รัฐต้องมีเงินชำระหนี้อยู่

²⁰⁷ Code of Administrative Court Procedure Section 171

“No execution clause shall be required in cases falling under sections 169 and 170, subsections 1 to 3.”

²⁰⁸ บรรเจิด สิงคะเนติ, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับคดีปกครองเยอรมัน, (กรุงเทพฯ: โครงการตำราและวารสารนิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2547), หน้า 177.

ตลอดเวลา²⁰⁹ หรืออาจจะกล่าวได้ว่า รัฐในฐานะลูกหนี้ย่อมมีความสามารถที่จะชำระหนี้ได้เสมอ ดังนั้น หน่วยงานทางปกครองจะปฏิเสธไม่ชำระหนี้โดยอ้างว่าไม่มีเงินไม่ได้ บทบัญญัติเรื่องดังกล่าว กำหนดไว้ในมาตรา 170 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความคดีปกครอง (VwGO) ปี ค.ศ. 1960 มีสาระสำคัญว่า เมื่อศาลมีคำพิพากษาให้หน่วยงานทางปกครองชำระหนี้เงินแล้ว หากหน่วยงานทางปกครองไม่ยอมชำระหนี้ ให้เจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษายื่นคำร้องขอต่อศาลชั้นต้นที่วินิจฉัยชี้ขาดคดีนั้น เพื่อให้มีคำสั่งเกี่ยวกับการบังคับคดี โดยศาลที่ทำหน้าที่บังคับคดีมีอำนาจกำหนดมาตรการบังคับคดี และเรียกให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการ โดยหน่วยงานดังกล่าวมีหน้าที่ปฏิบัติตามโดยคำนึงถึง บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบังคับคดีต่างๆ ที่หน่วยงานต้องปฏิบัติตาม

- การบังคับคดีตามคำพิพากษาที่กำหนดให้เจ้าหน้าที่กระทำการ

บทบัญญัติมาตรา 172 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความคดีปกครอง (VwGO) ปี ค.ศ. 1960 ถือเป็นมาตรการหนึ่งที่ใช้บังคับในกรณีที่หน่วยงานทางปกครองไม่ดำเนินการตามคำพิพากษาของศาล ซึ่งอาจเกิดขึ้นได้ในกรณีดังต่อไปนี้

- กรณีที่เจ้าหน้าที่มีความผูกพันตามคำพิพากษาในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง ในคดีฟ้องโต้แย้งคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 113 (1) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความคดีปกครอง (VwGO) ปี ค.ศ. 1960

- กรณีฟ้องขอให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองออกคำสั่งทางปกครองและศาลวินิจฉัยให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในฐานะผู้ถูกฟ้องคดีออกคำสั่งทางปกครองให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามมาตรา 113 (5) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความคดีปกครอง (VwGO) ปี ค.ศ. 1960

- กรณีคำสั่งกำหนดมาตรการคุ้มครองชั่วคราวก่อนศาลมีคำพิพากษาได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่มีความผูกพันที่จะต้องกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งตามมาตรา 123 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความคดีปกครอง (VwGO) ปี ค.ศ. 1960

บทบัญญัติมาตรา 172 เป็นการบังคับคดีโดยวิธีการบังคับจึงมีเงื่อนไขว่าจะต้องมีคำร้องจากเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษายื่นต่อศาลชั้นต้นที่พิจารณาคดีซึ่งเป็นศาลที่มีอำนาจในการบังคับคดี โดยทำคำร้องเป็นหนังสือ ศาลจะแจ้งเตือนหน่วยงานทางปกครองให้ทราบถึงการชำระค่าปรับโดยทำเป็นคำสั่งและกำหนดระยะเวลาที่หน่วยงานทางปกครองต้องปฏิบัติตามคำสั่งของศาลและจำนวนเงินค่าปรับในอัตราไม่เกิน 10,000 ยูโร และหากมีการปรับแล้ว หน่วยงานทางปกครองยังไม่

²⁰⁹ สำนักบังคับคดีปกครอง สำนักงานศาลปกครอง, การบังคับคดีปกครองของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี, รายงานการศึกษาตุลาการของคณะกรรมการกำหนดนโยบาย ทิศทาง และการพัฒนาระบบงานด้านการบังคับคดีปกครอง ณ ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี, (2557), หน้า 22.

ดำเนินการตามคำพิพากษา เจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาอาจยื่นคำร้องใหม่เพื่อให้มีการกำหนดค่าปรับใหม่ จนกว่าจะมีการปฏิบัติตามคำพิพากษา

บทบัญญัติมาตรา 170 และมาตรา 172 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาศติ ปกครอง (VwGO) ปี ค.ศ. 1960 ต่างก็เป็นการบังคับคดีต่อหน่วยงานทางปกครอง ที่หน่วยงานทาง ปกครองถือเป็นถือเป็นลูกหนี้ตามคำพิพากษาเช่นกัน แต่ข้อแตกต่างระหว่างบทบัญญัติมาตรา 170 และมาตรา 172 นั้น คือ มาตรา 170 เป็นกรณีที่ศาลมีคำสั่งบังคับให้หน่วยงานทางปกครองชำระหนี้เงิน ส่วนบทบัญญัติมาตรา 172 เป็นเรื่องการนำมาตรการปรับมาใช้กับหน่วยงานทางปกครองที่มีได้ปฏิบัติตาม คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวสามารถนำไปใช้ได้กรณีที่ยกกัด เท่านั้น²¹⁰

3.3.3 มาตรการเพื่อให้คำพิพากษามีผลบังคับ

มาตรการปรับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีได้ปฏิบัติตามคำสั่งของ ศาลปกครองให้ถูกต้องครบถ้วนหรือปฏิบัติล่าช้าเกินสมควร (Zwangsgeld gegen die Behörde) ในระบบกฎหมายเยอรมัน ปรากฏอยู่ในมาตรา 172²¹¹ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาศติปกครอง (VwGO) ปี ค.ศ. 1960 บัญญัติว่า ในกรณีตามมาตรา 113 วรรคหนึ่ง ประโยคที่หนึ่ง และวรรคห้า และในกรณีตามมาตรา 123 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาศติปกครอง (VwGO) ปี ค.ศ. 1960 หากหน่วยงานทางปกครองมิได้ปฏิบัติตามคำสั่งของศาลปกครอง หรือตามหน้าที่ที่กำหนดไว้ใน คำบังคับตามมาตรการบรรเทาทุกข์ชั่วคราว เมื่อมีคำขอจากเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษา ศาลที่ทำหน้าที่ วินิจฉัยคดีดังกล่าวเป็นศาลแรกสามารถแจ้งเตือนหน่วยงานทางปกครองให้ทราบถึงการชำระค่าปรับ เพื่อการไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของศาลได้ โดยทำเป็นคำสั่งและกำหนดระยะเวลาที่หน่วยงานทาง ปกครองต้องปฏิบัติตามคำสั่งของศาลและจำนวนเงินที่หน่วยงานทางปกครองต้องชำระไม่เกินหนึ่ง หมื่นยูโร หากพ้นระยะเวลาที่ศาลกำหนดแล้ว แต่หน่วยงานทางปกครองยังมีได้ปฏิบัติตามคำสั่ง ของศาล เจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษสามารถยื่นคำขอต่อศาลเพื่อให้ศาลกำหนดการปรับหน่วยงานทาง ปกครอง หลังจากนั้นจึงทำการบังคับตามการกำหนดค่าปรับเช่นว่านั้นได้โดยมิต้องมีคำขอจาก

²¹⁰ Schmidt-Kötters, in: Posser/Wolff, BeckOK VwGO, 56. Edition, Stand: 01.10.2019, Rn. 1.

²¹¹ Code of Administrative Court Procedure Section 172

“If in cases covered by section 113, subsection 1, second sentence, and subsection 5 and by section 123 the authority fails to comply with the obligation imposed on it in the judgment or in the injunction, the court of first instance may, in response to a motion, by order including the setting of a deadline, threaten, determine after unsuccessful expiry of the deadline, and execute ex officio, a coercive fine of up to ten thousand Euros against it. The coercive fine may be repeatedly threatened, determined and executed.”

เจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษา ทั้งนี้ การแจ้งเตือนการกำหนดการปรับหน่วยงานทางปกครองและการบังคับตามการกำหนดค่าปรับสามารถกระทำซ้ำได้

3.3.3.1 บทบัญญัติเรื่องมาตรการปรับ

บทบัญญัติเรื่องมาตรการปรับ ถือเป็นมาตรการบังคับทางอ้อมที่ใช้กับหน่วยงานทางปกครองที่มีได้ปฏิบัติตามค่าบังคับของศาลปกครองให้ถูกต้องครบถ้วนหรือปฏิบัติล่าช้าเกินสมควร โดยบทบัญญัติดังกล่าวกำหนดจำนวนค่าปรับสูงสุดอยู่ที่ 10,000 ยูโร

3.3.3.2 ขอบเขตการนำมาตรการปรับมาใช้บังคับกับหน่วยงานทางปกครองที่มีได้ปฏิบัติตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครอง

เมื่อพิจารณามาตรา 172 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความปกครอง (VwGO) ปี ค.ศ. 1960 แล้ว ประเทศคดีที่อยู่ในขอบเขตการนำมาตรการปรับมาใช้บังคับกับหน่วยงานทางปกครองที่มีได้ปฏิบัติตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครอง ได้แก่

(1) คำฟ้องที่มีผลจากการใช้มาตรการบังคับทางปกครองจากการออกคำสั่งทางปกครอง ซึ่งเดิมมีการฟ้องให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่ได้ไปมีการออกหรือใช้มาตรการบังคับทางปกครองไปแล้ว เมื่อเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง ก็ต้องขจัดไปซึ่งผลที่ตามมาจากการออกคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (Folgenbeseitigungsurteile) ตามมาตรา 113 วรรคหนึ่ง²¹² ประโยคที่หนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความปกครอง (VwGO) ปี ค.ศ. 1960 ตัวอย่างของ Folgenbeseitigungsurteile กรณีมีการออกคำสั่งให้ชำระเงิน ไม่ชำระก็ใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สิน ต่อมาเมื่อมีการฟ้องคดีขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ให้ชำระเงิน ก็ต้องขจัดไปซึ่งมาตรการบังคับยึดหรืออายัดทรัพย์สินนั้นด้วย

(2) คำฟ้องที่ผู้ฟ้องคดีมีคำขอให้ศาลพิพากษาให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองออกคำสั่งทางปกครองและศาลวินิจฉัยให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในฐานะผู้ถูกฟ้องคดีออก

²¹² Code of Administrative Court Procedure Section 113

“(1) Insofar as the administrative act is unlawful and the plaintiff’s rights have been violated, the court shall rescind the administrative act and any ruling on an objection. [If the administrative act has already been executed, the court may also state on request that and how the administrative authority has to countermand execution.] This statement shall only be permissible if the authority is able to do so and this question is mature for adjudication. If the administrative act has been settled previously by withdrawal or otherwise, the court shall declare on request by judgment that the administrative act was unlawful if the plaintiff has a justified interest in this finding.”

คำสั่งทางปกครองให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามมาตรา 113 วรรคห้า²¹³ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณา คดีปกครอง (VwGO) ปี ค.ศ. 1960 หากฝ่ายปกครองปฏิเสธหรือเพิกเฉยต่อหน้าที่ในการออก คำสั่งทางปกครองโดยมิชอบด้วยกฎหมาย และการปฏิเสธหรือการเพิกเฉยเช่นนั้นกระทบต่อสิทธิ ของผู้ฟ้องคดี ศาลสามารถกำหนดคำสั่งบังคับแทนที่ใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองแทนหน่วยงานทาง ปกครองได้ หากหน่วยงานทางปกครองมีอาจใช้ดุลพินิจในการพิจารณาออกคำสั่งทางปกครอง ได้อีกต่อไป หรือในกรณีที่หน่วยงานทางปกครองยังสามารถใช้ดุลพินิจในการพิจารณาออกคำสั่ง ทางปกครองได้ ก็ให้ศาลกำหนดคำสั่งบังคับให้หน่วยงานทางปกครองใช้ดุลพินิจในการออกคำสั่ง ทางปกครองโดยคำนึงถึงคำวินิจฉัยของศาล

(3) คำสั่งกำหนดมาตรการคุ้มครองชั่วคราวก่อนศาลมีคำพิพากษาได้ กำหนดให้เจ้าหน้าที่ที่มีความผูกพันที่จะต้องกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง กรณีตามมาตรา 123²¹⁴ แห่ง ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครอง (VwGO) ปี ค.ศ. 1960

²¹³ Code of Administrative Court Procedure Section 113

“(5) Insofar as the rejection or omission of the administrative act is unlawful and the plaintiff’s rights are violated thereby, the court shall announce the obligation incumbent on the administrative authority to effect the requested official act if the case is mature for adjudication. Otherwise, it shall hand down the obligation to notify the plaintiff, taking the legal view of the court into consideration.”

²¹⁴ Code of Administrative Court Procedure Section 123

“(1) On request, the court may, even prior to the lodging of an action, make an interim order in relation to the subject-matter of the dispute if the danger exists that the enforcement of a right of the plaintiff could be prevented or considerably impeded by means of an alteration of the existing state. Interim orders shall also be admissible to settle an interim condition in relation to a contentious legal relationship if this regulation appears necessary, above all with ongoing legal relationships, in order to avert major disadvantages or prevent immanent force or for other reasons.

(2) The court dealing with the main case shall have jurisdiction for the issuance of interim orders. This shall be the court of first instance and, if the main case is pending in the proceedings for an appeal on points of fact and law, the court of appeal on points of fact and law. Section 80, subsection 8, shall apply mutatis mutandis.

(3) Sections 920, 921, 923, 926, 928 to 932, 938, 939, 941 and 945 the Code of Civil Procedure shall apply mutatis mutandis to the issuance of interim orders.

(4) The court shall decide by means of an order.

(1) เมื่อมีการยื่นคำขอให้ศาลกำหนดมาตรการบรรเทาทุกข์ชั่วคราว ศาลสามารถกำหนดมาตรการหรือวิธีการใดๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ให้แก่คู่กรณีที่เกี่ยวข้องเป็นการชั่วคราวได้ หากสภาพแห่งข้อเท็จจริงที่เปลี่ยนแปลงไปอาจก่อให้เกิดความเสียหายที่ผู้ยื่นคำขอจะไม่สามารถบังคับตามสิทธิของตนตามกฎหมายได้ หรือการใช้สิทธิตามกฎหมายของผู้ยื่นคำขอจะเป็นไปด้วยความลำบากยิ่ง ทั้งนี้ ศาลอาจมีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการใดๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ในลักษณะเป็นการกำหนดกฎเกณฑ์ที่มีผลเป็นการยืนยันสถานะบางประการไว้เป็นการชั่วคราวเพื่อป้องกันผลเสียหรือภัยอันตรายที่อาจจะเกิดขึ้นหรือมีความจำเป็นด้วยเหตุอื่นได้

(2) การออกคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการใดๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราว ให้ศาลปกครองที่มีเขตอำนาจในประเด็นหลักแห่งคดีเป็นผู้มีอำนาจในการพิจารณากำหนดมาตรการบรรเทาทุกข์ชั่วคราว ซึ่งศาลปกครองที่มีเขตอำนาจในประเด็นหลักแห่งคดี หมายถึง ศาลปกครองชั้นต้น และในกรณีที่คดีอยู่ระหว่างการพิจารณาอุทธรณ์ ให้หมายถึง ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ ทั้งนี้ ให้นำความในมาตรา 80 วรรคแปด มาใช้บังคับโดยอนุโลม

(3) ให้นำความในมาตรา 920 มาตรา 921 มาตรา 923 มาตรา 926 มาตรา 928 ถึงมาตรา 932 มาตรา 938 มาตรา 939 มาตรา 941 และมาตรา 945 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาใช้บังคับโดยอนุโลมในการออกคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการใดๆ เพื่อบรรเทาทุกข์

(4) ให้ศาลมีคำวินิจฉัยในรูปของคำสั่ง

(5) มิให้นำความตามวรรคหนึ่งถึงวรรคสามมาใช้บังคับกับกรณีการทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองหรือกฎหมายตามมาตรา 80 และมาตรา 80a

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติมาตรา 172 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครอง (VwGO) ปี ค.ศ. 1960 แล้วเห็นว่า ศาลจะกำหนดค่าปรับกรณีที่ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งกำหนดมาตรการคุ้มครองชั่วคราวก่อนศาลมีคำพิพากษาได้นั้น ต้องเป็นผลจากการใช้มาตรการบังคับทางปกครองจากการออกคำสั่งทางปกครอง ซึ่งเดิมมีการฟ้องให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่ได้ไปมีการออกหรือใช้มาตรการบังคับทางปกครองไปแล้ว เมื่อเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง ก็ต้องขจัดไปซึ่งผลที่ตามมาจากการออกคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (Folgenbeseitigungsurteile) ตามมาตรา 113 วรรคหนึ่ง ประโยคที่หนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครอง (VwGO) ปี ค.ศ. 1960 หรือคำฟ้องที่ผู้ฟ้องคดีมีคำขอให้ศาลพิพากษาให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองออกคำสั่งทางปกครองหรือเพื่อให้ศาลสามารถกำหนดค่าบังคับแทนที่การใช้

(5) The provisions contained in subsections 1 to 3 shall not apply to cases falling under sections 80 and 80a.”

ดุลพินิจของฝ่ายปกครองแทนหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา 113 วรรคห้า แห่งประมวลกฎหมายดังกล่าวเท่านั้น²¹⁵

จากบทบัญญัติข้างต้นยังมีประเด็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับขอบเขตการบังคับใช้มาตรา 172 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความคดีปกครอง (VwGO) ปี ค.ศ. 1960 โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อโต้แย้งเกี่ยวกับบทบัญญัติการบังคับคดีตามมาตรา 167 รวมไปถึงความแตกต่างของมาตรา 172 กับมาตรา 167 วรรคหนึ่ง ประโยคที่หนึ่ง อีกทั้งความพยายามในการใช้เหตุผลทางวิชาการเพื่อแบ่งแยกความแตกต่างระหว่างบทบัญญัติมาตรา 172 กับบทบัญญัติอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบังคับคดีต่อหน่วยงานของรัฐนั้นยังอาจไม่เหมาะสมมากนัก²¹⁶ ตัวอย่างเช่น การออกหมายบังคับคดีที่มีผลเป็นการบังคับให้หน่วยงานทางปกครองชำระเงิน (Geldleistungstitel) มิให้นำบทบัญญัติมาตรา 172 มาใช้บังคับ แต่ให้ใช้มาตรา 170 ซึ่งเป็นบทกฎหมายเฉพาะ²¹⁷ หรือการบังคับคดีระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกันเอง ให้ใช้หลักเกณฑ์ที่ปรากฏในมาตรา 172 (รวมถึงมาตรา 170) ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่มีความเฉพาะกว่ามาตรา 169²¹⁸ จึงยังเป็นที่โต้เถียงกันในทางวิชาการว่า ขอบเขตการใช้บังคับของมาตรา 172 จะจำกัดเฉพาะกรณีที่กำหนดไว้ในมาตรา 172 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความคดีปกครองเป็นการเฉพาะหรือไม่ กล่าวคือ จะนำมาตรา 172 มาใช้เฉพาะในกรณีตามมาตรา 113 วรรคหนึ่ง ประโยคที่หนึ่ง และวรรคห้า และในกรณีตามมาตรา 123 หรือไม่ หากเป็นเช่นนี้ กรณีการออกคำบังคับของศาลด้วยวิธีการอื่น ๆ ก็ย่อมต้องนำมาตรา 167 วรรคหนึ่ง ประโยคที่หนึ่ง ประกอบมาตรา 883 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับ ปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาที่มีความสำคัญในทางปฏิบัติเป็นอย่างยิ่ง²¹⁹ เนื่องจากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมิได้กำหนดหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการบังคับคดีของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในชั้นศาล (gerichtliches Vergleichen) และคำฟ้องทั่วไปเพื่อให้ฝ่ายปกครองกระทำการ (allgemeine Leistungsklage) ไว้โดยเฉพาะ ความเห็นทั้งสองทางข้างต้นย่อมไม่สอดคล้องกับระบบกฎหมายวิธีพิจารณาความ ด้วยเหตุนี้ การจะตอบปัญหาที่เกี่ยวข้องกับขอบเขตการใช้บังคับมาตรา 172 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความคดีปกครองได้นั้น จึงต้องพิจารณาการบังคับคดีแยกตามประเภทของคำบังคับ (Vollstreckungstitel) และข้อเท็จจริงที่ต่างออกไปในแต่ละกรณี (Fallkonstellationen)

นอกจากนี้ ยังมีประเด็นที่ต้องพิจารณาต่อไปอีกว่า การกำหนดค่าปรับกับหน่วยงานทางปกครองที่มีได้ปฏิบัติตามคำบังคับของศาลปกครองนั้น จะรวมถึงกรณีการทุเลาการบังคับตาม

²¹⁵ Schmidt-Kötters, in: Posser/Wolff, BeckOK VwGO, 56. Edition, Stand: 01.10.2019, Rn. 12.

²¹⁶ Schmidt-Kötters, in: Posser/Wolff, BeckOK VwGO, 56. Edition, Stand: 01.10.2019, Rn. 6.

²¹⁷ Schmidt-Kötters, in: Posser/Wolff, BeckOK VwGO, 56. Edition, Stand: 01.10.2019, Rn. 7.

²¹⁸ Schmidt-Kötters, in: Posser/Wolff, BeckOK VwGO, 56. Edition, Stand: 01.10.2019, Rn. 8.

²¹⁹ Schmidt-Kötters, in: Posser/Wolff, BeckOK VwGO, 56. Edition, Stand: 01.10.2019, Rn. 9.

คำสั่งทางปกครองตามมาตรา 80a วรรคสาม และมาตรา 80 วรรคสอง ข้อสอง แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความคดีปกครอง (VwGO) ปี ค.ศ. 1960 ด้วยหรือไม่ ถึงแม้ว่ากรณีดังกล่าวจะนอกเหนือถ้อยคำในบทบัญญัติมาตรา 172 ก็ตาม แต่การกำหนดค่าปรับกับหน่วยงานทางปกครองที่มีได้ปฏิบัติตามคำสั่งของศาลปกครองสามารถนำไปใช้กับการทูลเกล้าการบังคับตามคำสั่งทางปกครองได้ นอกจากนี้ มาตรา 172 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความคดีปกครอง ยังสามารถนำไปใช้กับคำสั่งตามกระบวนการไกล่เกลี่ยในชั้นศาล (Prozessvergleich) ได้ หากคำสั่งตามกระบวนการไกล่เกลี่ยในชั้นศาลนั้น เป็นไปเพื่อกำหนดหน้าที่ให้ฝ่ายปกครองออกคำสั่งทางปกครองให้แก่ผู้ฟ้องคดี²²⁰ อีกทั้งยังมีความเห็นบางส่วนที่เห็นว่ามาตรา 172 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความคดีปกครองสามารถนำไปใช้กับมาตรการของฝ่ายปกครองอื่น ๆ เทียบเคียงกับการออกคำสั่งทางปกครอง และในบางความเห็นยังขยายขอบเขตการบังคับใช้มาตรา 172 ไปถึงการกระทำและการงดเว้นกระทำการของฝ่ายปกครองโดยทั่วไปด้วย อย่างไรก็ตาม การขยายขอบเขตของการใช้มาตรา 172 ทั้งสองกรณีนี้ ไม่อยู่ในถ้อยคำของบทบัญญัติของมาตราดังกล่าว กรณีจึงเห็นได้ว่า การใช้มาตรา 172 จะครอบคลุมไปยังมาตรการของฝ่ายปกครองอื่น ๆ ที่เทียบเคียงได้กับการออกคำสั่งทางปกครอง รวมถึงการกระทำและการงดเว้นกระทำการของฝ่ายปกครองโดยทั่วไปได้ต่อเมื่อมีการแก้ไขบทบัญญัติมาตราดังกล่าวโดยกระบวนการนิติบัญญัติแล้วเท่านั้น²²¹

3.3.3.3 ศาลที่มีอำนาจในการบังคับคดีและกระบวนการบังคับคดี

(Vollstreckungsgericht, Vollstreckungsverfahren)

(1) ศาลที่มีอำนาจในการบังคับคดี (Vollstreckungsgericht)

ได้แก่ ศาลที่พิจารณาคดีนั้นเป็นลำดับชั้นแรก (Gericht des ersten Rechtzuges) ซึ่งก็คือ ศาลปกครองชั้นต้นตามนัยบทบัญญัติมาตรา 167 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความคดีปกครอง (VwGO) ปี ค.ศ. 1960²²²

(2) เงื่อนไขในการบังคับคดี (Vollstreckungsvoraussetzungen)

การพิจารณาความชอบด้วยกฎหมายของมาตรการปรับหน่วยงานทางปกครองที่มีได้ปฏิบัติตามคำสั่งของศาลปกครองนั้น ต้องพิจารณาเงื่อนไขตามลำดับ ดังนี้

(1) เงื่อนไขทั่วไปของการบังคับคดี (allgemeine Vollstreckungsvoraussetzungen)

การที่ศาลจะใช้มาตรการปรับตามบทบัญญัติมาตรา 172 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความคดีปกครอง (VwGO) ปี ค.ศ. 1960 ได้นั้น ต้องมีคำสั่งของศาลที่สามารถนำไปบังคับคดีได้ตามนัย

²²⁰ Schmidt-Kötters, in: Posser/Wolff, BeckOK VwGO, 56. Edition, Stand: 01.10.2019, Rn. 15.

²²¹ Schmidt-Kötters, in: Posser/Wolff, BeckOK VwGO, 56. Edition, Stand: 01.10.2019, Rn. 16.

²²² Schmidt-Kötters, in: Posser/Wolff, BeckOK VwGO, 56. Edition, Stand: 01.10.2019, Rn. 18.

มาตรา 168 แห่งประมวลกฎหมายดังกล่าว ส่วนคำบังคับใดจะนำไปใช้กับมาตรา 172 ได้นั้น ต้องพิจารณาประเภทของคำบังคับที่กำหนดไว้ในมาตรา 172 ประกอบด้วย²²³

(2) เจื่อนไขเฉพาะของการปรับหน่วยงานทางปกครองที่มีได้ปฏิบัติตาม คำบังคับของศาลปกครอง (besondere Vollstreckungsvoraussetzungen) คือ การที่หน่วยงาน ทางปกครองไม่ได้ปฏิบัติตามคำบังคับของศาลปกครอง ซึ่งการไม่ปฏิบัติตามคำบังคับนั้นเป็นไปโดย ปราศจากเหตุผลอันสมควร (grundlosen Säumnis) กล่าวคือ หน่วยงานทางปกครองต้องได้รับ ทราบระยะเวลาที่จะต้องปฏิบัติตามการชำระหนี้ของตนภายในเวลาอันสมควรก่อน โดยระยะเวลาในการ ปฏิบัติการชำระหนี้ต้องเหมาะสมกับหนี้ที่ตนจะต้องชำระ (angemessene Erfüllungsfrist) ซึ่งระยะเวลาเท่าใดจะถือว่าเป็นระยะเวลาที่เหมาะสมนั้น ต้องพิจารณาตามข้อเท็จจริงเป็นกรณีไป²²⁴ การจะพิจารณาว่าหน่วยงานทางปกครองไม่ปฏิบัติตามคำบังคับโดยปราศจากเหตุผลอันสมควรหรือไม่ นั้น ศาลที่มีอำนาจในการบังคับคดีจะต้องพิจารณาพฤติการณ์ดังกล่าวก่อนเริ่มกระบวนการกำหนด มาตรการปรับหน่วยงานทางปกครอง (Zwangmaßnahmen)²²⁵

3.3.3.4 กระบวนการพิจารณาค่าปรับ

บทบัญญัติเรื่องมาตรการปรับตามมาตรา 172 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาคดี ปกครอง (VwGO) ปี ค.ศ. 1960 กำหนดว่า ในกรณีตามมาตรา 113 วรรคหนึ่ง และวรรคห้า และใน กรณีตามมาตรา 123 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครอง หากหน่วยงานทางปกครอง มิได้ปฏิบัติตามคำบังคับของศาลปกครอง หรือตามหน้าที่ที่กำหนดไว้ในคำบังคับตามมาตรการ บรรเทาทุกข์ชั่วคราว เมื่อเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษายื่นคำขอต่อศาล ศาลที่ทำหน้าที่วินิจฉัยคดีดังกล่าว เป็นศาลแรกสามารถแจ้งเตือนหน่วยงานทางปกครองให้ทราบถึงการชำระค่าปรับ โดยทำเป็นคำสั่ง และกำหนดระยะเวลาที่หน่วยงานทางปกครองต้องปฏิบัติตามคำบังคับของศาลและจำนวนเงิน ที่หน่วยงานทางปกครองต้องชำระได้ไม่เกิน 10,000 ยูโร หากพ้นระยะเวลาที่ศาลกำหนดแล้ว แต่หน่วยงานทางปกครองยังมีได้ปฏิบัติตามคำบังคับของศาล เจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาสามารถยื่นคำขอ เป็นครั้งที่สองต่อศาลเพื่อให้ศาลปรับหน่วยงานทางปกครอง หลังจากนั้นจึงทำการบังคับตามการ กำหนดค่าปรับเช่นว่านั้นได้โดยมิต้องมีคำขอจากเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษา ทั้งนี้ การแจ้งเตือนการ กำหนดการปรับหน่วยงานทางปกครอง และการบังคับตามการกำหนดค่าปรับสามารถกระทำซ้ำได้

การดำเนินการปรับหน่วยงานทางปกครองที่มีได้ปฏิบัติตามคำบังคับของ ศาลปกครองให้ถูกต้องครบถ้วนนั้น จะต้องเริ่มจากการแจ้งเตือนให้หน่วยงานปฏิบัติตามคำพิพากษา

²²³ Schmidt-Kötters, in: Posser/Wolff, BeckOK VwGO, 56. Edition, Stand: 01.10.2019, Rn. 20.

²²⁴ Schmidt-Kötters, in: Posser/Wolff, BeckOK VwGO, 56. Edition, Stand: 01.10.2019, Rn. 21.

²²⁵ Schmidt-Kötters, in: Posser/Wolff, BeckOK VwGO, 56. Edition, Stand: 01.10.2019, Rn. 22.

โดยกำหนดระยะเวลาในการปฏิบัติตามคำพิพากษา พร้อมทั้งจำนวนค่าปรับที่หน่วยงานปกครองต้องชำระหากหน่วยงานทางปกครองมิได้ปฏิบัติตามคำบังคับของศาลให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ หากพ้นระยะเวลาดังกล่าวแล้ว หน่วยงานทางปกครองยังมิได้ปฏิบัติตามคำบังคับของศาล เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาสามารถยื่นคำขอเพื่อให้ศาลกำหนดค่าปรับหน่วยงานทางปกครอง²²⁶ อย่างไรก็ตาม ในส่วนของการบังคับหน่วยงานทางปกครองให้ชำระค่าปรับนั้น เป็นอำนาจของศาลที่สามารถกระทำตัวเองโดยไม่ต้องมีคำขอจากเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาดังเช่นในกรณีของการแจ้งเตือนและการกำหนดค่าปรับแต่อย่างใด เนื่องจากการบังคับค่าปรับตามมาตรา 170 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาศึปกครอง (VwGO) ปี ค.ศ. 1960 เป็นการเรียกร้องให้ฝ่ายปกครองชำระหนี้เป็นตัวเงิน (Geldforderung gegen die öffentliche Hand) ในการบังคับตามค่าปรับจึงต้องนำบทบัญญัติมาตรา 170 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาศึปกครอง (VwGO) ปี ค.ศ. 1960 มาใช้บังคับด้วย²²⁷

3.3.3.5 ผู้มีหน้าที่ต้องเสียค่าปรับ

การบังคับค่าปรับจะต้องกระทำต่อเจ้าหน้าที่ที่ไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาล โดยปรับเจ้าหน้าที่ในฐานะที่ดำรงตำแหน่งหน้าที่นั้น²²⁸ เช่น ศาลสั่งปรับ นาย ก. ซึ่งขณะนั้นเป็นผู้ดำรงตำแหน่งอธิบดี เนื่องจากไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาล

บทบัญญัติมาตรา 65 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาศึปกครอง (VwGO) ปี ค.ศ. 1960 กำหนดให้บุคคลภายนอก (Beteiligung Dritter) สามารถเข้ามาในกระบวนการพิจารณาที่เกี่ยวข้องกับการปรับหน่วยงานทางปกครองที่มีได้ปฏิบัติตามคำบังคับของศาลปกครองได้ด้วยการร้องสอดโดยการเรียกบุคคลภายนอกเข้ามาเป็นคู่กรณี หากคำบังคับของศาลปกครองได้กำหนดหน้าที่ให้หน่วยงานทางปกครองออกคำสั่งทางปกครองที่มีผลกระทบต่อบุคคลภายนอก แต่มาตรา 172 มิได้รวมถึงกรณีของการเรียกบุคคลภายนอกให้มาเป็นผู้ร้องสอดแบบบังคับเพื่อให้กระบวนการพิจารณาดำเนินต่อไปได้²²⁹ นอกจากนี้ ยังมีความเห็นทางวิชาการบางส่วน²³⁰ ที่เห็นว่าการร้องสอดเข้ามาในกระบวนการพิจารณาที่เกี่ยวข้องกับการปรับหน่วยงานทางปกครองที่มีได้ปฏิบัติตามคำบังคับของศาลปกครองไม่สามารถกระทำได้²³¹

²²⁶ Schmidt-Kötters, in: Posser/Wolff, BeckOK VwGO, 56. Edition, Stand: 01.10.2019, Rn. 27.

²²⁷ Schmidt-Kötters, in: Posser/Wolff, BeckOK VwGO, 56. Edition, Stand: 01.10.2019, Rn. 28.

²²⁸ Schmidt-Kötters, in: Posser/Wolff, BeckOK VwGO, 56. Edition, Stand: 01.10.2019, Rn. 4.

²²⁹ Schoch/Schneider VwGO/Pietzner/Möller Rn. 39; NK-VwGO/Heckmann, Rn. 21

²³⁰ OVG Münster NVwZ-RR 1994, 121; Redeker/v. Oertzen/v. Nicolai, Rn. 5

²³¹ Schmidt-Kötters, in: Posser/Wolff, BeckOK VwGO, 56. Edition, Stand: 01.10.2019, Rn. 5.

3.3.3.6 หลักเกณฑ์ในการกำหนดค่าปรับ

เมื่อเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาได้ยื่นคำขอต่อศาลเพื่อให้ศาลใช้มาตรการปรับกับหน่วยงานทางปกครองที่ไม่ได้ปฏิบัติตามคำสั่งของศาลปกครอง เมื่อศาลได้รับคำขอแล้ว ศาลจะแจ้งเตือนให้หน่วยงานปฏิบัติตามคำพิพากษา โดยกำหนดระยะเวลาในการปฏิบัติตามคำพิพากษา พร้อมทั้งจำนวนค่าปรับที่หน่วยงานปกครองต้องชำระในกรณีที่ตนมิอาจปฏิบัติตามคำสั่งของศาลปกครองได้ภายในเวลาที่กำหนดไว้ในการแจ้งเตือน ทั้งนี้ เป็นดุลพินิจของศาลในการกำหนดค่าปรับ โดยจำนวนค่าปรับสูงสุดอยู่ที่ 10,000 ยูโร โดยการกำหนดจำนวนค่าปรับนั้นต้องเหมาะสม (angemessen) และได้สัดส่วน (verhältnismäßig) กับหน้าที่ของฝ่ายปกครองที่จะต้องปฏิบัติตามคำสั่ง²³² ซึ่งเป็นไปตามหลักความได้สัดส่วนนั่นเอง การบังคับค่าปรับเป็นการกระทำของทางการตามมาตรา 170 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความคดีปกครอง (VwGO) ปี ค.ศ. 1960 โดยค่าปรับให้ตกแก่รัฐ ซึ่งการบังคับค่าปรับให้น่ากฎหมายว่าด้วยมาตรการบังคับในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมาใช้บังคับ

การยื่นคำร้องเพื่อให้มีการบังคับค่าปรับหน่วยงานทางปกครองอีกครั้ง (wiederholte Festsetzung) กระทำได้ ต่อเมื่อการบังคับค่าปรับครั้งแรกไม่สำเร็จเท่านั้น²³³ เมื่อการบังคับค่าปรับกับหน่วยงานที่มีได้ปฏิบัติตามคำสั่งของศาลปกครองสำเร็จแล้ว ต้องหยุดการบังคับคดีต่อหน่วยงานทันที อย่างไรก็ตาม การบังคับค่าปรับสำเร็จอาจรวมถึงกรณีที่การปฏิบัติให้เป็นไปตามคำสั่งของศาลปกครองไม่อาจกระทำได้อีกต่อไปหรือเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาไม่ประสงค์จะให้หน่วยงานทางปกครองปฏิบัติตามคำสั่งของศาลปกครองต่อไปอีก²³⁴ อีกทั้งการคุ้มครองลูกหนี้ตามคำพิพากษาดังเช่นในกรณีมาตรา 170 วรรคสาม แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความคดีปกครอง (VwGO) ปี ค.ศ. 1960 นั้น ไม่อาจนำมาใช้กับกรณีการบังคับค่าปรับกับหน่วยงานทางปกครองที่มีได้ปฏิบัติตามคำสั่งของศาลปกครอง²³⁵

²³² Schmidt-Kötters, in: Posser/Wolff, BeckOK VwGO, 56. Edition, Stand: 01.10.2019, Rn. 24.

²³³ Schmidt-Kötters, in: Posser/Wolff, BeckOK VwGO, 56. Edition, Stand: 01.10.2019, Rn. 29.

²³⁴ Schmidt-Kötters, in: Posser/Wolff, BeckOK VwGO, 56. Edition, Stand: 01.10.2019, Rn. 30.

²³⁵ Schmidt-Kötters, in: Posser/Wolff, BeckOK VwGO, 56. Edition, Stand: 01.10.2019, Rn. 31.

ตารางเปรียบเทียบการนำมาตรการปรับมาใช้ในการบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง
ของศาลปกครองของประเทศต่างๆ

ตารางที่ 1 บทบัญญัติทางกฎหมายที่รองรับการนำมาตรการปรับมาใช้

ประเทศ	บทบัญญัติทางกฎหมายที่รองรับการนำมาตรการปรับมาใช้
ไทย	พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 75/4 ประกอบกับระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการปรับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีได้ปฏิบัติตามคำบังคับของศาลปกครองให้ถูกต้องครบถ้วนหรือปฏิบัติล่าช้าเกินสมควร พ.ศ. 2560 ข้อ 4
สเปน	พระราชบัญญัติว่าด้วยศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีปกครอง ค.ศ. 1998 มาตรา 112
ฝรั่งเศส	ประมวลกฎหมายกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง มาตรา L.911-4 ถึง L.911-8 มาตรา R.921-1 ถึง R.921-7 และมาตรา R.931-3 ถึง R.931-9
สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี	ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครอง (VwGO) ปี ค.ศ. 1960 มาตรา 172

ตารางที่ 2 ผู้มีสิทธิร้องขอมาตรการปรับ

ประเทศ	ผู้มีสิทธิร้องขอมาตรการปรับ
ไทย	หากศาลเห็นเอง หรือคู่กรณียื่นคำขอต่อศาล หรือเจ้าพนักงานบังคับคดี รายงานต่อศาล (ข้อ 4 ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการปรับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีได้ปฏิบัติตามคำบังคับของศาลปกครองให้ถูกต้องครบถ้วนหรือปฏิบัติล่าช้าเกินสมควร พ.ศ. 2560)
สเปน	คู่กรณีในคดีหรือผู้ที่ได้รับผลกระทบจากคำพิพากษาสามารถดำเนินการเพื่อให้ศาลใช้อำนาจบังคับคดีให้เป็นไปตามคำพิพากษา
ฝรั่งเศส	บุคคลผู้ที่เกี่ยวข้องได้แก่ ผู้ได้รับผลกระทบจากคำพิพากษาหรือได้รับประโยชน์จากคำพิพากษาของศาลปกครอง โดยบุคคลนั้นต้องเกี่ยวข้องโดยตรงกับการกระทำที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี (มาตรา L.911-4 ประมวลกฎหมายกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง)

สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี	เจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาสามารถยื่นคำขอต่อศาลเพื่อให้ศาลกำหนดการปรับหน่วยงานทางปกครอง (มาตรา 172 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครอง (VwGO) ปี ค.ศ. 1960)
-------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

ตารางที่ 3 หลักเกณฑ์การกำหนดค่าปรับ

ประเทศ	หลักเกณฑ์การกำหนดค่าปรับ
ไทย	บทบัญญัติเกี่ยวกับมาตรการปรับบัญญัติเพียงว่า ศาลปกครองอาจมีคำสั่งให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งปรับชำระค่าปรับต่อศาลปกครองตามจำนวนที่สมควรครั้งละไม่เกินห้าหมื่นบาท ดังนั้น ศาลจะสั่งปรับเป็นจำนวนเงินเท่าใดนั้น เป็นดุลพินิจของตุลาการที่จะพิจารณาจำนวนเงินค่าปรับ
สเปน	การกำหนดค่าปรับของศาลจะพิจารณาจากข้อเท็จจริงและหลักกฎหมายต่างๆ ประกอบกัน คือ หลักสุจริต หลักความได้สัดส่วน หลักความร้ายแรงของความเสียหายที่เกิดขึ้น ระยะเวลาหรือความล่าช้าในการปฏิบัติตามคำพิพากษา รวมทั้งความสามารถในการปฏิบัติตามคำพิพากษา โดยต้องพิจารณาจากขนาดของหน่วยงานทางปกครองว่าเป็นหน่วยงานขนาดใหญ่หรือขนาดเล็ก โดยให้อำนาจศาลในการกำหนดค่าปรับไว้ในอัตราไม่ต่ำกว่า 550 ยูโรและไม่เกิน 1500 ยูโร
ฝรั่งเศส	เป็นอำนาจโดยตรงของตุลาการศาลปกครองที่จะตัดสินใจ โดยคำนึงจากลักษณะคดีและงบประมาณของหน่วยงานที่ต้องปฏิบัติตามคำพิพากษาประกอบกัน
สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี	การพิจารณาค่าปรับเป็นดุลพินิจของศาลผู้มีอำนาจในการบังคับคดีซึ่งต้องเหมาะสมและได้สัดส่วนกับหน้าที่ของฝ่ายปกครองที่จะต้องปฏิบัติตามคำสั่งปรับ จำนวนค่าปรับสูงสุดอยู่ที่ 10,000 ยูโร

ตารางที่ 4 การลงโทษปรับเจ้าหน้าที่ที่ไม่ดำเนินการบังคับคดีให้เป็นไปตามคำพิพากษา

ประเทศ	การลงโทษปรับเจ้าหน้าที่ที่ไม่ดำเนินการบังคับคดีให้เป็นไปตามคำพิพากษา
ไทย	บทบัญญัติเรื่องมาตรการปรับของไทยบัญญัติไว้เพียงว่า หากปรากฏว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐยังไม่ได้ปฏิบัติตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล ศาลจะเรียกได้ส่วนและหากเห็นว่าการไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของศาลหรือปฏิบัติล่าช้าโดยไม่มีเหตุอันควร ศาลก็จะออกคำสั่งปรับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเหล่านั้น หากปรากฏต่อมายุ่งยังไม่มีการดำเนินการตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอีก ก็อาจจะต้องเข้าสู่กระบวนการใหม่ในทุกๆครั้ง เนื่องจากไม่มีบทบัญญัติใดที่กำหนดระยะเวลาในการเรียกค่าปรับว่า หากไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาหรือคำสั่งแล้ว จะสามารถเรียกค่าปรับครั้งใหม่ได้ภายในกี่วัน
สเปน	สามารถเรียกค่าปรับได้ทุก 20 วัน หากยังไม่มีกรปฏิบัติตามพิพากษา (มาตรา 48.7 พระราชบัญญัติว่าด้วยศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีปกครอง ค.ศ. 1998)
ฝรั่งเศส	ไม่มีบทบัญญัติใดกำหนดระยะเวลาในการเรียกค่าปรับว่า หากไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาหรือคำสั่งแล้ว จะสามารถเรียกค่าปรับครั้งใหม่ได้ภายในกี่วัน
สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี	หากพ้นระยะเวลาที่ศาลกำหนดแล้ว หน่วยงานทางปกครองยังมิได้ปฏิบัติตามคำสั่งของศาล เจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษสามารถยื่นคำขอต่อศาลเพื่อให้ศาลสั่งปรับหน่วยงานทางปกครอง โดยจำนวนค่าปรับสูงสุดอยู่ที่ 10,000 ยูโร ทั้งนี้ การแจ้งเตือนการกำหนดการปรับหน่วยงานทางปกครองและการบังคับตามการกำหนดค่าปรับสามารถกระทำซ้ำได้ (มาตรา 172 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความปกครอง (VwGO) ปี ค.ศ. 1960)

ตารางที่ 5 ผู้มีหน้าที่เสียค่าปรับ

ประเทศ	ผู้มีหน้าที่เสียค่าปรับ
ไทย	ให้อำนาจศาลสามารถเลือกได้ว่าจะออกคำสั่งให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้ชำระค่าปรับ ซึ่งหากเป็นกรณีที่หน่วยงานทางปกครองต้องเป็นผู้ชำระค่าปรับ เงินจำนวนที่นำมาชำระค่าปรับก็เป็นงบประมาณของหน่วยงานนั้นๆ กรณีนี้อาจทำให้บุคคลผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในการปฏิบัติตามคำพิพากษาหรือคำสั่งไม่สนใจที่จะดำเนินการเพื่อให้

	เป็นไปตามคำพิพากษาหรือคำสั่งมากนัก เนื่องจากเงินที่นำมาใช้ในการชำระค่าปรับไม่ใช่เงินของตนเอง แต่เป็นเงินงบประมาณของหน่วยงานที่ตนสังกัด แต่หากเป็นกรณีที่ศาลมีคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้ชำระค่าปรับ เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ดำรงตำแหน่งนั้นต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัว
สเปน	กรณีผู้ที่ต้องจ่ายค่าปรับนั้น หากศาลมีคำสั่งให้จ่ายค่าปรับแล้ว ผู้ที่ต้องจ่ายค่าปรับคือ บุคคลผู้มีหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติตามคำพิพากษา โดยกำหนดให้เป็นความรับผิดชอบส่วนตัวของบุคคลผู้นั้น ด้วยเหตุดังกล่าวเงินที่นำมาจ่ายค่าปรับจึงเป็นเงินส่วนตัวของเจ้าหน้าที่เอง
ฝรั่งเศส	ศาลใช้อำนาจปรับนิติบุคคลมหาชนหรือองค์กรเอกชนที่ได้รับมอบอำนาจให้จัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งศาลไม่สามารถปรับข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ขององค์กรใดองค์กรหนึ่งเป็นการเฉพาะได้
สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี	การบังคับค่าปรับจะต้องกระทำต่อเจ้าหน้าที่ที่ไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาโดยปรับเจ้าหน้าที่ในฐานะที่ดำรงตำแหน่งหน้าที่นั้นและเป็นเงินของเจ้าหน้าที่

ตารางที่ 6 เงินค่าปรับโอนให้กับผู้ใด

ประเทศ	เงินค่าปรับโอนให้กับผู้ใด
ไทย	ค่าปรับดังกล่าวให้ส่งเป็นรายได้ของแผ่นดิน (มาตรา 75/4 วรรคสอง พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542)
สเปน	กฎหมาย LJCA ไม่ได้บัญญัติเรื่องผู้รับค่าปรับจากการไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษา จึงต้องนำหลักการทั่วไปใน LEC มาใช้ ซึ่งมาตรา 711 วรรคสอง แห่ง LEC บัญญัติว่าการบังคับคดีเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวม และการคุ้มครองผู้บริโภค ผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาต้องเสียค่าปรับตั้งแต่ 600 – 700 ยูโรต่อวันนับแต่วันที่ครบกำหนดให้ปฏิบัติตามคำพิพากษา ซึ่งค่าปรับดังกล่าวจะถูกนำเข้าเป็นรายได้แผ่นดิน
ฝรั่งเศส	เงินค่าปรับส่วนหนึ่งนำส่งคลัง ส่วนที่เหลือจะโอนไปยังผู้ชนะคดีหรือผู้ที่ร้องขอใช้มาตรการปรับเป็นผู้รับเงินจำนวนดังกล่าว
สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี	ค่าปรับนั้นตกแก่รัฐ ซึ่งการบังคับกับค่าปรับให้นำกฎหมายว่าด้วยมาตรการบังคับในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมาบังคับใช้

บทที่ 4

บทวิเคราะห์การนำมาตรการปรับมาใช้ในการบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองในประเทศไทยกับกฎหมายต่างประเทศ

หลังจากได้ทำการศึกษาการใช้มาตรการปรับในการบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองตามกฎหมายต่างประเทศไม่ว่าจะเป็นฝรั่งเศส เยอรมันและสเปนแล้วนั้น ในบทนี้ผู้เขียนจะนำการใช้มาตรการปรับในการบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองทั้งในกฎหมายไทยและกฎหมายต่างประเทศมาวิเคราะห์เปรียบเทียบให้เห็นว่าเหมือนกันหรือต่างกันอย่างไร และมีบทบัญญัติประการใดที่ควรจะนำกฎหมายต่างประเทศในส่วนของการใช้มาตรการปรับมาใช้ให้เหมาะสมกับกฎหมายไทย

4.1 บทบัญญัติทางกฎหมายในการนำมาตรการปรับมาใช้ในการบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครอง

บทบัญญัติของกฎหมายต่างๆ ในประเทศไทยเกี่ยวกับการนำมาตรการปรับมาใช้ในการบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองตามมาตรา 75/4 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นบทบัญญัติหลักที่จะบังคับให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติตามคำสั่งของศาลปกครองให้ถูกต้องครบถ้วนภายในระยะเวลาอันสมควร ให้อำนาจที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดออกระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขในการปฏิบัติตามมาตรานี้ได้²³⁶ โดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดได้ออกระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการปรับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีได้ปฏิบัติตามคำสั่งของศาลปกครองให้ถูกต้องครบถ้วนหรือปฏิบัติล่าช้าเกินสมควร พ.ศ. 2560 ซึ่งเมื่อศึกษาเปรียบเทียบกับบทบัญญัติเรื่องมาตรการปรับในต่างประเทศแล้ว เห็นว่า บทบัญญัตินี้ดังกล่าวยังไม่สมบูรณ์อยู่บางประการดังจะกล่าวต่อไปนี้

²³⁶ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2559 มาตรา 75/4 วรรคห้า บัญญัติว่า

“ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจออกระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการปฏิบัติตามมาตรานี้ได้”

4.1.1 ผู้มีสิทธิร้องขอใช้มาตรการปรับ

จากการศึกษาบทบัญญัติของกฎหมายต่างๆ ในประเทศไทยเกี่ยวกับการนำมาตราการปรับมาใช้ในการบังคับตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองตามมาตรา 75/4 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ประกอบระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการปรับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีได้ปฏิบัติตามคำบังคับของศาลปกครองให้ถูกต้องครบถ้วนหรือปฏิบัติล่าช้าเกินสมควร พ.ศ. 2560 มีปัญหาที่ต้องพิจารณาว่า เมื่อศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเช่นใดแล้ว หากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีได้ปฏิบัติตามคำบังคับของศาลปกครองให้ถูกต้องครบถ้วนหรือปฏิบัติล่าช้าเกินสมควร ผู้ใดจะเป็นผู้มีสิทธิร้องขอใช้มาตรการปรับตามบทบัญญัติดังกล่าวของไทยได้บ้าง

บทบัญญัติเรื่องผู้มีสิทธิร้องขอใช้มาตรการปรับปรากฏในข้อ 4 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการปรับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีได้ปฏิบัติตามคำบังคับของศาลปกครองให้ถูกต้องครบถ้วนหรือปฏิบัติล่าช้าเกินสมควร พ.ศ. 2560 ซึ่งกำหนดว่า หากศาลเห็นเอง หรือคู่กรณียื่นคำขอต่อศาล หรือเจ้าพนักงานบังคับคดีรายงานต่อศาลว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีได้ปฏิบัติตามคำบังคับของศาลปกครองให้ถูกต้องครบถ้วนหรือปฏิบัติล่าช้าเกินสมควร ให้ศาลมีคำสั่งให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐชำระค่าปรับต่อศาล

เมื่อพิจารณาหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการปรับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามข้อ 4 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการปรับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีได้ปฏิบัติตามคำบังคับของศาลปกครองให้ถูกต้องครบถ้วนหรือปฏิบัติล่าช้าเกินสมควร พ.ศ. 2560 แล้ว เห็นว่า ในการจะใช้มาตรการปรับนั้นความจะต้องปรากฏต่อศาลได้ ในกรณีต่างๆ ดังนี้

- กรณีศาลเห็นเอง จากการศึกษายังไม่พบกรณีที่ศาลเห็นเอง เนื่องจากในการบังคับคดีให้เป็นไปตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลนั้น เมื่อศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งประการใด เจ้าพนักงานบังคับคดีหรือเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องจะมีหน้าที่ตรวจสอบว่าลูกหนี้ตามคำพิพากษาได้ปฏิบัติให้เป็นไปตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลหรือไม่ หากยังไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล เจ้าพนักงานบังคับคดีหรือเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องจะรายงานให้ศาลทราบ เมื่อศาลได้รับรายงานปัญหาอุปสรรคดังกล่าวแล้ว ศาลจะมีคำสั่งต่อไปตามที่ได้เห็นสมควร

- กรณีคู่กรณียื่นคำขอต่อศาล คำว่า “คู่กรณี” ไม่มีบัญญัติไว้ในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการปรับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีได้ปฏิบัติตามคำบังคับของศาลปกครองให้ถูกต้อง

ครบถ้วนหรือปฏิบัติล่าช้าเกินสมควร พ.ศ. 2560 ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะเรื่องมาตรการปรับ แต่คำว่า “คูกรณี” ได้ให้คำนิยามไว้ในมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 หมายความว่า ผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดี และให้หมายความรวมถึงบุคคล หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเข้ามาเป็นคู่กรณีด้วยการร้องสอด ไม่ว่าจะโดยความสมัครใจเอง หรือโดยถูกคำสั่งศาลปกครองเรียกเข้ามาในคดี ทั้งนี้ เนื่องจากเป็นผู้มีส่วนได้เสีย หรืออาจถูกกระทบจากผลแห่งคดีนั้นและเพื่อประโยชน์แห่งการดำเนินกระบวนการพิจารณา ให้รวมถึงผู้มีสิทธิกระทำการแทนด้วย

ผู้ศึกษาจึงเห็นว่า เพื่อให้การใช้มาตรการปรับได้บรรลุตามวัตถุประสงค์และเกิดประโยชน์แก่ผู้ได้รับผลกระทบหรือได้รับประโยชน์จากคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล การแปลความคำว่า “คูกรณี” ตามข้อ 4 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการปรับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีได้ปฏิบัติตามคำบังคับของศาลปกครองให้ถูกต้องครบถ้วนหรือปฏิบัติล่าช้าเกินสมควร พ.ศ. 2560 จึงควรต้องนำบทนิยามตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาประกอบด้วย และควรต้องมีการนิยามคำว่า “คูกรณี” ไว้ในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการปรับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีได้ปฏิบัติตามคำบังคับของศาลปกครองให้ถูกต้องครบถ้วนหรือปฏิบัติล่าช้าเกินสมควร พ.ศ. 2560 เพื่อให้เกิดความชัดเจนมากขึ้น

- กรณีเจ้าพนักงานบังคับคดีรายงานต่อศาล เจ้าพนักงานบังคับคดีเป็นผู้ที่คอยติดตามและตรวจสอบว่าลูกหนี้ตามคำพิพากษาได้ปฏิบัติตามคำพิพากษาถูกต้องครบถ้วนแล้วหรือไม่ หากไม่ถูกต้องครบถ้วน เจ้าพนักงานบังคับคดีผู้รับผิดชอบสำนวนมีหน้าที่โดยตรงที่จะต้องรายงานปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลแล้วเสนอข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายต่อศาลเพื่อประกอบการพิจารณามีคำสั่งของศาล ตัวอย่างเช่น หากเป็นกรณีที่ศาลมีคำพิพากษาและกำหนดคำบังคับให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่ภายในระยะเวลาที่ศาลปกครองกำหนดตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (2) เจ้าพนักงานบังคับคดีก็ต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามบทบัญญัติข้อ 139 วรรคสาม แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ซึ่งกำหนดว่า หากปรากฏว่าหัวหน้าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องไม่ปฏิบัติตามคำบังคับภายในเวลาที่ศาลกำหนดให้ถูกต้องครบถ้วนหรือปฏิบัติล่าช้าโดยไม่มีเหตุอันควร ให้สำนักงานรายงานศาลเพื่อดำเนินการตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการปรับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีได้ปฏิบัติตามคำบังคับของศาลให้ถูกต้องครบถ้วนหรือปฏิบัติล่าช้าเกินสมควร ส่วนกรณีที่ศาลมีคำพิพากษาและกำหนดคำบังคับสั่งให้ใช้เงิน ให้ส่งมอบทรัพย์สิน

ให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนดตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (3) เจ้าพนักงานบังคับคดีก็ต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามบทบัญญัติข้อ 140 วรรคสาม แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ที่กำหนดว่า หากปรากฏว่าหน่วยงานทางปกครองไม่ปฏิบัติตามคำบังคับของศาลภายในเวลาที่ศาลกำหนดให้ ถูกต้องครบถ้วนหรือปฏิบัติล่าช้าโดยไม่มีเหตุอันควร ให้สำนักงานรายงานศาลเพื่อดำเนินการตาม ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการ ปรับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีได้ปฏิบัติตามคำบังคับของศาล ให้ถูกต้อง ครบถ้วนหรือปฏิบัติล่าช้าเกินสมควร พ.ศ. 2560กรณีดังกล่าวจะเห็นได้ว่าเจ้าพนักงานบังคับคดี จะเป็นผู้รายงานศาลเกี่ยวกับปัญหาอุปสรรคหรือการไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาไม่ว่ากรณีใดๆ แล้วศาล จะสั่งเพื่อให้การบังคับคดีดำเนินการต่อไปให้เป็นไปตามคำพิพากษา

สำหรับบทบัญญัติในต่างประเทศนั้น เมื่อพิจารณาบทบัญญัติเรื่องผู้มีสิทธิร้องขอใช้ มาตรการปรับแล้วในส่วนของประเทศฝรั่งเศสปรากฏในมาตรา L.911-4 ของประมวลกฎหมาย กระบวนการยุติธรรมทางปกครอง กำหนดให้บุคคลผู้ที่เกี่ยวข้องมีสิทธิขอให้ศาลมีมาตรการใดๆ เพื่อให้มีการปฏิบัติตามคำพิพากษา อาจเป็นผู้ได้รับผลกระทบจากคำพิพากษาหรือได้รับประโยชน์ จากคำพิพากษาของศาลปกครอง สามารถขอใช้มาตรการปรับได้ โดยบุคคลนั้นต้องเกี่ยวข้องโดยตรง กับการกระทำที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี ส่วนประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ปรากฏตาม บทบัญญัติมาตรา 172 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความปกครอง (VwGO) ปี ค.ศ. 1960 ที่กำหนดให้ เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาสามารถยื่นคำขอต่อศาลเพื่อให้ศาลกำหนดการปรับหน่วยงานทาง ปกครอง จากบทบัญญัติข้างต้นจะเห็นได้ว่า ผู้มีสิทธิร้องขอใช้มาตรการปรับคือ เจ้าหนี้ตามคำพิพากษา เท่านั้น

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติเกี่ยวกับผู้มีสิทธิร้องขอใช้มาตรการปรับของกฎหมายปกครองไทยแล้ว เห็นว่า บทบัญญัติข้อ 4 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วย หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการปรับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีได้ปฏิบัติ ตามคำบังคับของศาลปกครองให้ถูกต้องครบถ้วนหรือปฏิบัติล่าช้าเกินสมควร พ.ศ. 2560 ได้กำหนดให้ผู้มีสิทธิร้องขอใช้มาตรการปรับได้ มีเพียงคู่กรณีเท่านั้น โดยไม่ได้นิยามคำว่า “คู่กรณี” ตามบทบัญญัติกฎหมายดังกล่าวว่าหมายถึงใครหรือผู้ใดบ้าง แต่เมื่อพิจารณาคำว่า “คู่กรณี” ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้ให้ นิยามความหมายคำว่า คู่กรณี หมายความว่า ผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดี และให้หมายความรวมถึงบุคคล หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเข้ามาเป็นคู่กรณีด้วยการร้องสอด ไม่ว่าจะโดยความ สมารถใจเอง หรือโดยถูกคำสั่งศาลปกครองเรียกเข้ามาในคดี ทั้งนี้ เนื่องจากเป็นผู้มีส่วนได้เสีย หรือ

อาจถูกกระทบจากผลแห่งคดีนั้นและเพื่อประโยชน์แห่งการดำเนินกระบวนการพิจารณา ให้รวมถึงผู้มีสิทธิกระทำการแทนด้วย

ผู้ศึกษาเห็นว่า แม้ในข้อ 4 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการปรับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีได้ปฏิบัติตามคำบังคับของศาลปกครองให้ถูกต้องครบถ้วนหรือปฏิบัติล่าช้าเกินสมควร พ.ศ. 2560 จะไม่ได้นิยามความหมายคำว่าคู่กรณีไว้ก็ตาม แต่คำว่าคู่กรณีดังกล่าวควรจะมีความหมายทำนองเดียวกันกับคำว่าคู่กรณีตามความหมายมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งรวมถึงผู้มีส่วนได้เสียและอาจได้รับผลกระทบหรือเดือดร้อนเสียหายจากกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานทางปกครองไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้การพิจารณาพิพากษาคดีของศาล โดยเฉพาะคดีเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือคดีที่กระทบหรือเกี่ยวข้องกับประชาชนส่วนรวม ซึ่งอาจจะไม่ได้เข้ามาในคดีตั้งแต่ต้น แต่บุคคลดังกล่าวเป็นผู้ที่ได้รับประโยชน์จากคำพิพากษาของศาล สามารถร้องขอใช้มาตรการปรับต่อศาลเพื่อให้ศาลได้พิจารณาถึงการปฏิบัติหรืองดเว้นไม่ปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานทางปกครองไปในคราวเดียวกัน โดยไม่จำเป็นต้องให้มีการฟ้องร้องเป็นคดีใหม่อีก หากคดีเหล่านี้มีมูลเหตุหรือข้อพิพาทในคดีที่ศาลได้มีคำพิพากษาไปแล้ว เทียบเคียงกับการเป็นคู่กรณีของบทบัญญัติตามกฎหมายประเทศฝรั่งเศสที่แม้จะไม่ได้เข้ามาเป็นคู่กรณีตั้งแต่เริ่มคดีจนศาลมีคำพิพากษาก็ตาม แต่เมื่อคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลกระทบบุคคลภายนอกที่ไม่ได้เข้ามาในคดีตั้งแต่แรกหรืออาจจะได้รับประโยชน์ยอมมีสิทธิร้องขอเข้ามาใช้มาตรการปรับต่อศาลได้ เช่น ในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีผู้เกี่ยวข้องเป็นจำนวนมาก โดยสภาพของเหตุแห่งการฟ้องคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอาจกระทบสิทธิของคู่กรณีหรือผู้ร้องสอด ซึ่งอาจเป็นผู้มีส่วนได้เสียหรืออาจได้รับประโยชน์หรือผลกระทบจากคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลด้วย แต่การกำหนดคำบังคับตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (2) นั้น ศาลมีอำนาจกำหนดคำบังคับให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลปกครองกำหนดเท่านั้น ศาลไม่อาจออกคำบังคับให้ผู้ร้องสอดซึ่งเป็นเอกชนปฏิบัติตามคำพิพากษาได้ ทั้งที่แท้จริงแล้วนั้น มูลเหตุแห่งการฟ้องคดีเกิดจากผู้ร้องสอดซึ่งเป็นผู้สร้างอาคาร ในกรณีที่ศาลพิพากษาว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยให้ผู้ร้องสอดปลูกสร้างอาคารไม่ชอบตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร จึงกำหนดคำบังคับให้หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไปดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร เห็นได้ว่าเหตุแห่งความเดือดร้อนเสียหายในคดีนี้เกิดจากเจ้าของอาคารซึ่งเป็นผู้ร้องสอด แต่ศาลไม่อาจออกคำบังคับไปถึงผู้ร้องสอดได้โดยตรง หรือในคดีการก่อสร้างอาคารไม่ถูกต้อง ซึ่งส่งผลกระทบกับผู้พักอาศัยในชุมชนแต่ไม่ได้เข้ามาเป็นคู่กรณีด้วย ต่อมาศาลปกครองมีคำพิพากษาให้เพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้างอาคารและให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการให้ถูกต้องตามกฎหมาย

ควบคุมอาคาร แต่เจ้าหน้าที่กลับไม่ดำเนินการตามคำพิพากษาของศาล ความเดือดร้อนเสียหายดังกล่าวยังคงอยู่ หากเปิดโอกาสให้ผู้ได้รับประโยชน์จากคำพิพากษา (ผู้ที่อยู่ในชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากการก่อสร้างอาคาร) มีโอกาสยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อขอให้ศาลใช้มาตรการปรับกับเจ้าหน้าที่ที่ไม่ดำเนินการตามคำพิพากษาของศาลเช่นเดียวกับบทบัญญัติของประเทศฝรั่งเศสแล้ว การใช้มาตรการปรับยอมทำให้เจ้าหน้าที่เกรงกลัวและรีบดำเนินการตามคำพิพากษาของศาล ซึ่งยอมทำให้ความเดือดร้อนเสียหายที่แท้จริงที่เป็นมูลเหตุแห่งการฟ้องคดีได้รับการเยียวยา ประกอบกับเมื่อพิจารณากรณีที่ศาลมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองตามข้อ 73 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 แล้ว กฎหมายกำหนดให้ผู้มีส่วนได้เสียมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งหรือทราบคำสั่งศาล ซึ่งต่างจากกรณีที่ศาลมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง แต่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ดำเนินการตามคำสั่งดังกล่าว ผู้มีสิทธิร้องขอใช้มาตรการปรับกรณีที่ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวดังกล่าว กลับมีเพียงคู่กรณีเท่านั้น แต่ในส่วนของประเทศฝรั่งเศสนั้นกำหนดให้ ผู้ได้รับผลกระทบจากคำพิพากษาหรือได้รับประโยชน์จากคำพิพากษาของศาลปกครองสามารถขอใช้มาตรการปรับได้ บทบัญญัติของฝรั่งเศสในส่วนของผู้มีสิทธิขอใช้มาตรการปรับจึงเป็นการกำหนดไว้อย่างกว้าง ดังนั้น หากมีการกำหนดให้ผู้มีสิทธิร้องขอใช้มาตรการปรับได้แก่ ผู้ได้รับผลกระทบจากคำพิพากษาหรือได้รับประโยชน์จากคำพิพากษาของศาลปกครองสามารถขอใช้มาตรการปรับได้ เช่นเดียวกับบทบัญญัติของประเทศฝรั่งเศสซึ่งกำหนดไว้อย่างกว้างแล้ว ย่อมทำให้เจ้าหน้าที่เกรงกลัวและรีบดำเนินการตามคำพิพากษาของศาล ซึ่งยอมทำให้ความเดือดร้อนเสียหายที่แท้จริงที่เป็นมูลเหตุแห่งการฟ้องคดีได้รับการเยียวยา

4.1.2 วิเคราะห์หลักเกณฑ์การกำหนดค่าปรับ

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติในการกำหนดค่าปรับของไทยแล้ว เห็นว่า มาตรา 75/4 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ประกอบข้อ 4 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการปรับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีได้ปฏิบัติตามคำสั่งของศาลปกครองให้ถูกต้องครบถ้วนหรือปฏิบัติล่าช้าเกินสมควร พ.ศ. 2560 บัญญัติว่า เมื่อปรากฏว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมิได้ปฏิบัติตามคำสั่งของศาลปกครองให้ถูกต้องครบถ้วน หรือปฏิบัติล่าช้าเกินสมควร ให้ศาลปกครองไต่สวนหรือแสวงหาข้อเท็จจริง ถ้าศาลปกครองได้ไต่สวนแล้วเห็นข้อเท็จจริงเพียงพอที่จะรับฟังได้ว่าการที่มิได้ปฏิบัติตามคำสั่งของศาลปกครองให้ถูกต้องครบถ้วนหรือปฏิบัติล่าช้าเป็นไปโดยไม่มีเหตุอันสมควร ศาลปกครองอาจมีคำสั่งให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง ชำระค่าปรับต่อศาลปกครองตามจำนวนที่สมควร ครั้งละ

ไม่เกินห้าหมื่นบาท ทั้งนี้ ศาลปกครองอาจแจ้งผู้บังคับบัญชา ผู้กำกับดูแลผู้ควบคุม หรือนายกรัฐมนตรี เพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ หรือสั่งการ หรือลงโทษทางวินัยต่อไปก็ได้และแจ้งผลให้ศาลปกครองทราบ

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติดังกล่าวแล้ว เห็นว่า หากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ยังไม่ได้ปฏิบัติตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล ศาลจะเรียกไต่สวนคู่กรณี หากเห็นว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีเจตนาหรือมีพฤติการณ์ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของศาลหรือปฏิบัติล่าช้าโดยไม่มีเหตุอันควรจริง ศาลก็จะมีมาตรการโดยออกคำสั่งปรับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามจำนวนที่เห็นสมควรครั้งละไม่เกินห้าหมื่นบาท อย่างไรก็ตาม แม้ศาลจะมีมาตรการปรับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐและได้มีการชำระค่าปรับครบถ้วนแล้วก็ตาม แต่ก็มีประเด็นต้องพิจารณาต่อไปว่า หากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐก็ยังไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลในคดีนั้นๆ ในการใช้มาตรการปรับครั้งต่อไปของศาลจะสามารถดำเนินการปรับได้เรื่อยๆ จนกว่าจะมีการปฏิบัติให้เป็นไปตามคำพิพากษาหรือต้องเริ่มกระบวนการใหม่ตั้งแต่ต้น ไม่ว่าจะป็นกรณีต้องมีผู้ร้องขอ ศาลเห็นเองหรือได้รับรายงานจากเจ้าพนักงานบังคับคดี

ผู้ศึกษาได้พิจารณาการเข้าสู่มาตรการปรับของระบบกฎหมายปกครองของไทยและของต่างประเทศแล้วมีข้อพิจารณาดังต่อไปนี้ ประเทศสเปนได้กำหนดหลักเกณฑ์การปรับไว้ในมาตรา 112 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยศาลที่มีอำนาจพิจารณาตีปกครอง ค.ศ. 1998 โดยให้อำนาจศาลในการกำหนดค่าปรับไว้ในอัตราไม่ต่ำกว่า 550 ยูโรและไม่เกิน 1500 ยูโร และให้อำนาจศาลที่ออกคำพิพากษาสสามารถลงโทษปรับเจ้าหน้าที่ที่ไม่ดำเนินการบังคับคดีให้เป็นไปตามคำพิพากษาได้อีกหลายครั้ง โดยสามารถเรียกค่าปรับได้ทุก 20 วัน หากยังไม่มีมีการปฏิบัติตามพิพากษามาตรา 48.7 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยการกำหนดค่าปรับของศาลจะพิจารณาจากข้อเท็จจริงและหลักกฎหมายต่างๆ ประกอบกัน คือ หลักสุจริต หลักความได้สัดส่วน หลักความร้ายแรงของความเสียหายที่เกิดขึ้น ระยะเวลาหรือความล่าช้าในการปฏิบัติตามคำพิพากษา รวมทั้งความสามารถในการปฏิบัติตามคำพิพากษา โดยต้องพิจารณาจากขนาดของหน่วยงานทางปกครองว่าเป็นหน่วยงานขนาดใหญ่หรือขนาดเล็ก หากเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่ต้องดำเนินการตามคำพิพากษาไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาล เจ้าหน้าที่ผู้นั้นย่อมถูกคำสั่งปรับ และหากไม่ดำเนินการชำระค่าปรับ ศาลมีอำนาจดำเนินการบังคับคดีโดยการยึดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ผู้นั้นเพื่อขายทอดตลาดและนำเงินที่ได้มาชำระค่าปรับต่อไป ส่วนประเทศฝรั่งเศส การกำหนดจำนวนเงินค่าปรับ ในประเทศฝรั่งเศสเป็นอำนาจโดยตรงของตุลาการศาลปกครองที่จะตัดสินใจ โดยคำนึงจากงบประมาณของหน่วยงานที่ต้องปฏิบัติตามคำพิพากษา และสามารถกำหนดวันบังคับใช้มาตรการปรับได้ว่า หากไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาแล้วจะต้องชำระค่าปรับในวันใด ซึ่งสภาแห่งรัฐสามารถกำหนดค่าปรับในอัตรารายวันได้

ในอัตรา 200 ฟรังก์ต่อวัน แต่จำนวนเงินก็ไม่แน่นอนขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงแต่ละคดี ซึ่งในบางกรณีจำนวนค่าปรับค่อนข้างสูง ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับจำนวนค่าปรับต่อวันและจำนวนวันที่ไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษารวมกัน ดังนั้น การสั่งปรับรายวันจึงเป็นมาตรการที่ทำให้ผู้ต้องปฏิบัติตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลเกิดความเกรงกลัวและจำเป็นต้องปฏิบัติตามคำพิพากษาหรือคำสั่งดังกล่าวด้วยหลังจากที่ดำเนินกระบวนการต่างๆ ครบถ้วนแล้ว ศาลปกครองจะมีคำสั่งปรับฝ่ายปกครองโดยจำนวนค่าปรับนั้นเป็นดุลพินิจของตุลาการศาลปกครองที่จะกำหนด แต่ทั้งนี้อาจขึ้นอยู่กับลักษณะคดีและงบประมาณของหน่วยงานด้วย อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติแผนกรายงานและวิเคราะห์คดีจะเสนอต่อแผนกคดีปกครองเพื่อสรุปคำสั่งและเสนอมาตรการปรับพร้อมกำหนดจำนวนเงิน เพื่อให้การบังคับคดีเกิดเร็วขึ้น โดยศาลปกครองสามารถเลือกออกมาตรการปรับได้ 2 แบบ ได้แก่ ค่าปรับชั่วคราว หมายถึง หากครบกำหนดระยะเวลาแล้ว สามารถคิดคำนวณค่าปรับใหม่ได้ ส่วนค่าปรับถาวร จำนวนเงินนั้นไม่สามารถเปลี่ยนแปลงได้ตามมาตรา L.911-6 และมาตรา L.911-7 สำหรับประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี วัตถุประสงค์ของบทบัญญัติเรื่องการใช้มาตรการปรับนั้นเป็นไปเพื่อสร้างกฎเกณฑ์และกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการบังคับคดีปกครองต่อหน่วยงานของรัฐ และยังเป็นมาตรการบังคับโดยอ้อมต่อหน่วยงานทางปกครอง หากพ้นระยะเวลาที่ศาลกำหนดแล้วหน่วยงานทางปกครองยังมิได้ปฏิบัติตามคำสั่งของศาล เจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาสสามารถยื่นคำขอต่อศาลเพื่อให้ศาลสั่งปรับหน่วยงานทางปกครอง โดยจำนวนค่าปรับสูงสุดอยู่ที่ 10,000 ยูโร ทั้งนี้ การแจ้งเตือนการกำหนดการปรับหน่วยงานทางปกครองและการบังคับตามการกำหนดค่าปรับสามารถกระทำซ้ำได้

เมื่อพิจารณาหลักเกณฑ์การกำหนดค่าปรับ ในส่วนของมาตรการปรับของประเทศไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบกันแล้ว ในการใช้มาตรการปรับของประเทศฝรั่งเศส ได้กำหนดจำนวนค่าปรับเป็นรายวัน โดยกำหนดให้ผู้ต้องปฏิบัติตามคำพิพากษาจ่ายค่าปรับจนกว่าจะมีการปฏิบัติตามคำพิพากษา โดยศาลสามารถออกมาตรการปรับได้ทั้งแบบค่าปรับชั่วคราวและค่าปรับถาวร ซึ่งในการใช้มาตรการปรับของประเทศไทยนั้น แผนกรายงานและวิเคราะห์คดีจะเป็นผู้สรุปคำสั่งและเสนอมาตรการปรับพร้อมจำนวนเงินประกอบการใช้ดุลพินิจของตุลาการแผนกคดีปกครองในการพิจารณามีคำสั่งกำหนดค่าปรับให้มีความเหมาะสม ส่วนประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี หากหน่วยงานทางปกครองไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของศาลภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด เมื่อเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษายื่นคำขอให้ศาลใช้มาตรการปรับหน่วยงานทางปกครองแล้ว ศาลสามารถสั่งปรับหน่วยงานทางปกครองได้สูงสุดไม่เกิน 10,000 ยูโร และสามารถกระทำการปรับได้เรื่อยๆ จนกว่าหน่วยงานทางปกครองจะปฏิบัติตามคำพิพากษาให้ถูกต้องครบถ้วน เมื่อพิจารณาหลักเกณฑ์การปรับของประเทศดังกล่าวแล้ว มีความสอดคล้องกับประเทศไทย กล่าวคือ การกำหนดหลักเกณฑ์การใช้มาตรการปรับของประเทศไทยได้กำหนดไว้ว่า ศาลปกครองอาจมีคำสั่งให้หน่วยงานทางปกครองหรือ

เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่ปฏิบัติตามค่าบังคับ ชำระค่าปรับต่อศาลปกครองตามจำนวนที่สมควรครั้งละไม่เกินห้าหมื่นบาทเท่านั้น ซึ่งต่างจากบทบัญญัติของกฎหมายสเปนที่ให้อำนาจศาลในการกำหนดค่าปรับไว้ในมาตรา 112 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีปกครอง ค.ศ. 1998 โดยมีอัตราไม่ต่ำกว่า 550 ยูโรและไม่เกิน 1500 ยูโร และมีบทบัญญัติให้อำนาจศาลที่ออกคำพิพากษาสามารถลงโทษปรับเจ้าหน้าที่ที่ไม่ดำเนินการบังคับคดีให้เป็นไปตามคำพิพากษาได้อีกหลายครั้ง โดยสามารถเรียกค่าปรับได้ทุก 20 วัน หากยังไม่มีกรปฏิบัติตามพิพากษามาตรา 48.7 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งกฎหมายไม่ได้บัญญัติห้ามกำหนดค่าปรับในครั้งถัดไปว่าจะต้องมีจำนวนเท่ากับการกำหนดค่าปรับครั้งแรก

โดยเมื่อพิจารณาหลักเกณฑ์การกำหนดค่าปรับของไทยแล้ว หากปรากฏว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐยังไม่ได้ปฏิบัติตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล ศาลจะเรียกได้สวน และหากเห็นว่าการไม่ปฏิบัติตามค่าบังคับของศาลหรือปฏิบัติล่าช้าโดยไม่มีเหตุอันควร ศาลก็จะออกคำสั่งปรับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเหล่านั้น หากปรากฏต่อมาว่ายังไม่มีการดำเนินการอีก ก็อาจจะต้องเข้าสู่กระบวนการใหม่ในทุกๆ ครั้ง ตัวอย่างเช่น กรณีฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยปล่อยให้โรงงานปล่อยน้ำเสียลงในแม่น้ำลำคลองที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน ซึ่งเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เมื่อศาลมีคำพิพากษาให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมายโรงงานภายในเวลาที่ศาลกำหนด หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐก็ต้องไปดำเนินการตามขั้นตอนที่กฎหมายโรงงานกำหนด คือ ต้องให้เจ้าของโรงงานแก้ไขปรับปรุงโรงงานเพื่อไม่ให้เกิดการปล่อยน้ำเสียลงแม่น้ำลำคลองภายในระยะเวลาที่เจ้าหน้าที่กำหนด หากโรงงานไม่ดำเนินการเจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายอาจเข้าไปดำเนินการจัดการแล้วยังคงไม่ได้รับการแก้ไข เจ้าหน้าที่ต้องเสนอปลัดกระทรวงเพื่อให้จัดการโรงงานดังกล่าว ซึ่งเห็นได้ว่าในคดีพิพาทดังกล่าวจะใช้เวลากว่าจะมีการปฏิบัติให้เป็นไปตามคำพิพากษาโดยครบถ้วนถูกต้อง หากศาลปกครองของไทยใช้มาตรการในการกำหนดค่าปรับเช่นเดียวกับประเทศสเปน โดยกำหนดค่าปรับให้ชัดเจนว่าหากไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาต้องชำระค่าปรับเป็นจำนวนเงินเท่าใด โดยให้ชำระทุก 20 วัน จนกว่าจะมีการปฏิบัติให้ครบถ้วนตามคำพิพากษา ทั้งนี้ เพื่อไม่ให้ต้องมีการเข้าสู่กระบวนการร้องขอต่อศาลเพื่อให้มีการกำหนดค่าปรับตลอดเวลา และไม่ต้องเข้าสู่กระบวนการปรับใหม่ทุกครั้งอีก ดังนั้น หากประเทศไทยนำหลักเกณฑ์การปรับของประเทศสเปนมาปรับใช้ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษา โดยกำหนดไว้ในชั้นพิจารณาครั้งแรกตั้งแต่ความปรากฏต่อศาลว่า หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาหรือปฏิบัติล่าช้าเกินสมควร ศาลจะกำหนดค่าปรับไว้ในกร

พิจารณานั้นเลยว่าหากไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาหรือคำสั่งแล้ว จะมีคำสั่งปรับได้ภายในกี่วัน เมื่อใด โดยไม่ต้องเริ่มต้นกระบวนการใหม่ทุกครั้งไป

4.1.3 วิเคราะห์ผู้มีหน้าที่ต้องจ่ายค่าปรับ

เมื่อศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งตามมาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แล้ว หากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมิได้ปฏิบัติตามคำสั่งของศาลให้ถูกต้องครบถ้วน เมื่อความปรากฏต่อศาลไม่ว่าจะเป็นกรณีศาลเห็นเอง คู่กรณีมีคำขอหรือเจ้าพนักงานบังคับคดีรายงานศาลว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาโดยไม่มีเหตุอันสมควร หรือไม่ปฏิบัติตามภายในเวลาที่ศาลกำหนด เพื่อให้คำพิพากษาของศาลมีผลบังคับ ศาลจะกำหนดมาตรการปรับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 75/4 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยศาลสามารถปรับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือปรับทั้งหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐพร้อมกันก็ได้ ซึ่งในการปฏิบัติตามคำพิพากษานั้น โดยสภาพหน่วยงานทางปกครองจะไม่สามารถทำการได้ด้วยตนเอง ต้องมีบุคคลที่กระทำการแทน หรือเป็นผู้แทนของหน่วยงานทางปกครองเป็นผู้กระทำการแทนหน่วยงานทางปกครองเสมอ ดังนั้น หากศาลมีคำสั่งปรับหน่วยงานทางปกครองก็มีข้อพิจารณาว่า เงินที่หน่วยงานทางปกครองนำมาชำระเป็นค่าปรับเป็นเงินงบประมาณแผ่นดิน ไม่ใช่เงินส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ดังนั้น หากศาลมีคำสั่งให้หน่วยงานทางปกครองเป็นผู้ชำระค่าปรับอาจทำให้บุคคลผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในการปฏิบัติตามคำพิพากษาหรือคำสั่งไม่สนใจที่จะดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามคำพิพากษาหรือคำสั่งมากนัก เนื่องจากเงินที่นำมาใช้ในการชำระค่าปรับไม่ใช่เงินของตนเองแต่เป็นเงินงบประมาณของหน่วยงานที่ตนสังกัด จึงมีปัญหาที่ต้องพิจารณาว่า หากศาลมีคำสั่งปรับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐแล้ว ผู้มีหน้าที่ต้องชำระค่าปรับควรเป็นผู้ใด และต้องเป็นเงินของผู้ใด

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของกฎหมายเรื่องผู้มีหน้าที่ต้องจ่ายค่าปรับของกฎหมายต่างประเทศพบว่าบทบัญญัติของกฎหมายในเรื่องผู้มีหน้าที่ต้องจ่ายค่าปรับในแต่ละประเทศมีความแตกต่างกัน กล่าวคือ ประเทศสเปน กำหนดให้ผู้ที่ต้องจ่ายค่าปรับคือ บุคคลผู้มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามคำพิพากษา โดยกำหนดให้เป็นความรับผิดชอบส่วนตัวของบุคคลผู้นั้น เงินที่นำมาจ่ายค่าปรับจึงเป็นเงินส่วนตัวของเจ้าหน้าที่เอง ส่วนประเทศฝรั่งเศส กำหนดว่าศาลใช้อำนาจปรับนิติบุคคลมหาชนหรือองค์การเอกชนที่ได้รับมอบอำนาจให้จัดทำบริการสาธารณะ แต่ศาลไม่สามารถปรับข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ขององค์กรใดองค์กรหนึ่งเป็นการเฉพาะได้ สำหรับประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี กำหนดให้การบังคับค่าปรับจะต้องกระทำต่อเจ้าหน้าที่ที่ไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาล โดยปรับเจ้าหน้าที่ในฐานะที่ดำรงตำแหน่งหน้าที่นั้น เงินค่าปรับจึงเป็นของเจ้าหน้าที่ผู้นั้น

ส่วนประเทศไทยศาลปกครองสูงสุด ได้วางหลักเกณฑ์การใช้มาตรการปรับไว้ว่ามาตรการปรับเป็นมาตรการที่นำมาใช้เพื่อให้การบังคับคดีปกครองมีประสิทธิภาพและบรรลุผลสำเร็จ ตลอดจนสามารถเร่งรัดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ละเลยที่จะปฏิบัติตามคำสั่งของศาลให้ถูกต้องครบถ้วนภายในเวลาอันสมควร อันจะเป็นการแก้ไขเยียวยาหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือเสียหายให้แก่คู่กรณีได้อย่างสัมฤทธิ์ผล แต่ในขณะเดียวกันก็ต้องให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้มีโอกาสอย่างเพียงพอและมีระยะเวลาอันสมควรในการดำเนินการปฏิบัติให้เป็นไปตามคำสั่งของศาลด้วยเช่นกัน ซึ่งระยะเวลาใดจะถือว่าเป็นระยะเวลาอันสมควรนั้น แตกต่างกันไปตามข้อเท็จจริงเป็นรายกรณีและจำต้องคำนึงถึงองค์ประกอบหลายประการประกอบกัน แต่ไม่ว่ากรณีจะเป็นประการใดก็ตาม ต้องไม่เป็นระยะเวลานานเกินสมควร อันจะขัดต่อหลักความศักดิ์สิทธิ์แห่งคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล ตลอดจนหลักประกันการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางศาล

อย่างไรก็ตาม การที่ศาลปกครองจะมีคำสั่งให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีได้ปฏิบัติตามคำสั่งของศาลปกครองให้ชำระค่าปรับต่อศาล ต้องประกอบด้วยเงื่อนไขสำคัญสองประการ ได้แก่ ประการที่หนึ่ง เป็นกรณีที่ความปรากฏต่อศาลว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมิได้ปฏิบัติตามคำสั่งของศาลปกครองให้ถูกต้องครบถ้วน หรือปฏิบัติล่าช้าเกินสมควร และประการที่สอง มีกรณีที่รับฟังได้จากการไต่สวนหรือแสวงหาข้อเท็จจริงว่า การที่มีได้ปฏิบัติตามคำสั่งของศาลปกครองให้ถูกต้องครบถ้วนหรือปฏิบัติล่าช้า นั้น เป็นไปโดยไม่มีเหตุอันสมควร และการมีคำสั่งปรับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องกระทำเท่าที่จำเป็น เฉพาะกรณีที่ปรากฏว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจงใจฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของศาลหรือปฏิบัติล่าช้าเป็นไปโดยไม่มีเหตุอันสมควรเท่านั้น²³⁷

โดยในส่วนของค่าปรับนั้น ศาลปกครองไทยมีแนวคำวินิจฉัยว่า ผู้มีหน้าที่ต้องจ่ายค่าปรับนั้น ได้แก่ หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีได้ปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาล แต่ก็มีคำสั่งของศาลปกครอง²³⁸ที่มีข้อน่าสังเกตเรื่องผู้มีหน้าที่ต้องจ่ายค่าปรับ เนื่องจากศาลกำหนดค่าปรับให้เทศบาลแห่งหนึ่งซึ่งเป็นผู้ถูกฟ้องคดีชำระค่าจ้างพร้อมดอกเบี้ยอัตราร้อยละ 7.5 ต่อปี ของต้นเงินจำนวนดังกล่าวนับแต่วันฟ้องเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จสิ้นให้แก่ผู้ฟ้องคดี โดยให้ชำระให้แล้วเสร็จภายใน 60 วัน นับแต่วันที่คดีถึงที่สุด แต่เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีมิได้ดำเนินการตามคำพิพากษาของศาล ศาลกลับมีคำสั่งปรับเทศบาลในฐานะผู้ถูกฟ้องคดีเป็นเงินจำนวน 10,000 บาท และปรับปลัดเทศบาลเป็นเงินจำนวน 5,000 บาท ตามลำดับ ซึ่งมีข้อน่าพิจารณาว่าหรือแท้จริงแล้ว แม้ว่าศาลจะมีคำพิพากษาให้หน่วยงานทางปกครองปฏิบัติตามคำพิพากษา แต่ศาลก็มีอำนาจสั่งปรับทั้ง

²³⁷ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คส. 3/2562

²³⁸ คำสั่งศาลปกครองอุตรธานี คดีหมายเลขดำที่ 124/2559 หมายเลขแดงที่ 53/2561

หน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยกำหนดให้บุคคลในหน่วยงานทางปกครองซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบในการปฏิบัติตามคำพิพากษาดังกล่าว เป็นผู้ชำระค่าปรับต่อศาลด้วยดังเช่นคำสั่งดังกล่าว นอกจากนี้ เมื่อพิจารณากรณีศาลปกครองมีคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีได้ปฏิบัติตาม คำบังคับของศาลปกครองชำระค่าปรับต่อศาลนั้น แม้จะไม่มีบทบัญญัติใดที่กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัว แต่เมื่อพิจารณาข้อ 5 ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการปรับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีได้ปฏิบัติตามคำบังคับของศาลปกครองให้ถูกต้องครบถ้วนหรือปฏิบัติล่าช้าเกินสมควร พ.ศ. 2560 กำหนดว่า หากศาลมีคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐจ่ายค่าปรับต่อศาลแล้ว เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ชำระค่าปรับภายในเวลาที่ศาลกำหนด ให้ศาลออกหมายบังคับคดีแต่งตั้งเจ้าพนักงานบังคับคดีเพื่อทำการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นและขายทอดตลาดเสมือนหนึ่งเป็นลูกหนี้ตามคำพิพากษา โดยให้ถือว่าสำนักงานศาลปกครองเป็นเจ้าหนี้ตามคำพิพากษา และเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการบังคับคดีจนแล้วเสร็จ จึงเห็นได้ว่าบทบัญญัติดังกล่าวมีเจตนารมณ์ที่ศาลมีอำนาจปรับเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้รับผิดชอบเป็นการส่วนตัว เนื่องจากเจ้าหน้าที่ผู้นั้นเป็นผู้ดำรงตำแหน่งที่มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการหรือเป็นผู้แทนของหน่วยงานทางปกครองนั่นเอง ซึ่งมีแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่วินิจฉัยไปในทิศทางเดียวกันว่า ศาลมีอำนาจในการสั่งปรับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาล โดยสั่งปรับในลักษณะที่เป็นความรับผิดชอบส่วนตัว ในฐานะบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งนั้น กล่าวคือ แม้จะมีการเปลี่ยนแปลงตัวบุคคลผู้ซึ่งดำรงตำแหน่งนั้น ๆ แต่เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นบุคคลผู้ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งคนใหม่ ก็ย่อมมีหน้าที่ที่จะต้องติดตามและประสานงานกับหน่วยงานตลอดจนเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องเพื่อให้เกิดความต่อเนื่องในการปฏิบัติราชการ ทั้งนี้ ศาลจะพิจารณาระยะเวลาที่เพิ่งเข้ารับตำแหน่งใหม่ประกอบด้วยในการสั่งปรับ²³⁹

จากบทบัญญัติเรื่องผู้มีหน้าที่ต้องจ่ายค่าปรับของศาลปกครองไทย ผู้ศึกษาเห็นว่า แม้จะไม่ได้กำหนดชัดเจนว่าต้องเป็นผู้ใด และเงินที่นำมาชำระค่าปรับต้องเป็นเงินของผู้ใดก็ตาม แต่ย่อมเป็นที่เข้าใจได้ว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ดำรงตำแหน่งตัวแทนของหน่วยงานทางปกครองหรือผู้มีอำนาจหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติตามคำพิพากษาหรือคำสั่งต้องเป็นผู้ชำระค่าปรับต่อศาล และต้องเป็นเงินส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ใช่เงินงบประมาณของหน่วยงานทางปกครอง ทั้งนี้ เนื่องจากเงินที่ต้องนำมาเสียค่าปรับเป็นเงินส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ ก็จะทำให้เจ้าหน้าที่เหล่านั้นเกิดความเกรงกลัว และรีบปฏิบัติตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลให้สำเร็จลุล่วง อันทำให้ความเดือดร้อนเสียหายซึ่งเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีหมดสิ้นไปและการบังคับคดีก็สัมฤทธิ์ผลด้วย

²³⁹ คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 26/2561

4.1.4 วิเคราะห์หลักเกณฑ์การกำหนดค่าปรับให้โอนแก่ผู้ใด

การนำมาตรการปรับมาใช้ นั้น เป็นดุลพินิจของศาล แต่การใช้ดุลพินิจนั้น ศาลต้องพิจารณา โดยต้องนำหลักกฎหมายปกครองมาประกอบ เช่น หลักความศักดิ์สิทธิ์แห่งคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล หลักประกันการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางศาล เป็นต้น ซึ่งการกำหนดจำนวนเงินค่าปรับที่ศาล กำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐชำระนั้น จากการศึกษาหลักเกณฑ์การกำหนด จำนวนเงินค่าปรับและผู้ที่ได้รับเงินค่าปรับดังกล่าว นั้น ปรากฏว่ากฎหมายของประเทศไทยได้กำหนด ไว้ในมาตรา 75/4 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยในส่วนของเงินค่าปรับนั้น กำหนดให้เป็นรายได้ของแผ่นดิน ผู้ศึกษาเห็นว่า หากศาล มีคำสั่งให้หน่วยงานทางปกครองเป็นผู้ชำระค่าปรับแล้ว หน่วยงานทางปกครองเหล่านั้นก็นำ งบประมาณของแผ่นดินมาชำระค่าปรับดังกล่าว และเงินค่าปรับดังกล่าวก็ส่งกลับเป็นรายได้ของแผ่นดิน เงินเหล่านี้ยังคงหมุนเวียนและล้นแล้วแต่เป็นเงินของแผ่นดินทั้งสิ้น ซึ่งในส่วนของเงินค่าปรับ ตามบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวที่กำหนดให้ตกเป็นรายได้ของแผ่นดิน เมื่อได้เทียบกับ บทบัญญัติของกฎหมายต่างประเทศแล้ว มีข้อพิจารณาว่า มีความเหมาะสมถูกต้องหรือไม่

เมื่อพิจารณาทบทวนบทบัญญัติของกฎหมายเรื่องหลักเกณฑ์การกำหนดค่าปรับของต่างประเทศ พบว่าการกำหนดจำนวนเงินค่าปรับเป็นดุลพินิจโดยตรงของตุลาการ ที่จะพิจารณาจากข้อเท็จจริง และหลักกฎหมายต่างๆ ได้แก่ หลักสุจริต หลักความได้สัดส่วน รวมทั้งคำนึงจากลักษณะคดี งบประมาณของหน่วยงานที่ต้องปฏิบัติตามคำพิพากษา ระยะเวลาหรือความล่าช้าในการปฏิบัติตาม คำพิพากษาประกอบกัน ส่วนการกำหนดให้เงินค่าปรับโอนให้กับผู้ใดนั้น ยังมีความแตกต่างกัน กล่าวคือ ประเทศสเปนและประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีกำหนดให้เงินค่าปรับตกเป็น รายได้แผ่นดิน ส่วนประเทศฝรั่งเศสกำหนดให้เงินค่าปรับส่วนหนึ่งนำเข้าเป็นเงินงบประมาณของรัฐ ส่วนที่เหลือจะโอนไปยังผู้ชนะคดีหรือผู้ที่ร้องขอใช้มาตรการปรับเป็นผู้รับเงินจำนวนดังกล่าว เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนเสียหายแก่เจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาในระหว่างที่หน่วยงานทางปกครองหรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล

ในส่วนของประเทศไทย จากการศึกษาแนวคำพิพากษาของศาลปกครองกลางได้มีคำวินิจฉัย ว่า²⁴⁰ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 (อธิบดีกรมทรัพยากร น้ำ) ตามหนังสือกรมทรัพยากรน้ำ ด่วนที่สุด ที่ ทส 0601/195 ลงวันที่ 18 มกราคม 2560 เรื่อง ขอยกเลิกหนังสือการให้มารายงานตัวเพื่อบรรจุเข้ารับราชการเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ ไว้เป็น การชั่วคราวก่อนการพิพากษาหรือจนกว่าศาลจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ยื่นคำร้อง อุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่สั่งทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง หลังจากนั้นผู้ฟ้องคดี

²⁴⁰ คำสั่งศาลปกครองกลางที่ บ. 253/2560

มีคำร้องลงวันที่ 30 พฤษภาคม 2561 และลงวันที่ 10 สิงหาคม 2561 ว่า นับแต่ศาลได้มีคำสั่งเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองยังมิได้ปฏิบัติตามคำสั่งศาลด้วยการเรียกให้ผู้ฟ้องคดีบรรจุเข้ารับราชการตามคำสั่งศาล จึงขอให้ศาลมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองปฏิบัติตามคำสั่งศาลดังกล่าวด้วย ศาลจึงไต่สวนคู่กรณีและมีคำสั่งปรับผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 (อธิบดีกรมทรัพยากรน้ำ) เป็นเงินจำนวน 30,000 บาท ทั้งนี้ให้ชำระค่าปรับต่อศาลปกครองให้แล้วเสร็จภายใน 15 วัน นับแต่วันที่รับคำสั่งศาล ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้ดำเนินการชำระค่าปรับต่อศาลแล้ว แต่ต่อมาศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งกลับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้ยกคำขอวิธีการชั่วคราวของผู้ฟ้องคดี จึงมีข้อหาพิจารณาว่าเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้นำมาชำระค่าปรับจำนวน 30,000 บาท ต่อศาลแล้ว ภายหลังศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งกลับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้ยกคำขอวิธีการชั่วคราวของผู้ฟ้องคดี ซึ่งหมายความว่าศาลไม่ได้กำหนดวิธีการชั่วคราวให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ต้องเรียกผู้ฟ้องคดีมารายงานตัว เงินค่าปรับที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้นำมาชำระต่อศาลแล้ว ศาลต้องสั่งคืนให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 หรือไม่ เพราะเมื่อศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งกลับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้ยกคำขอวิธีการชั่วคราวของผู้ฟ้องคดี จึงถือเสมือนว่าคำสั่งวิธีการชั่วคราวของศาลปกครองชั้นต้นไม่มีแล้ว ซึ่งกรณีนี้ข้อเท็จจริงไม่ปรากฏว่าศาลปกครองสูงสุดสั่งให้คืนเงินค่าปรับแต่อย่างใด

ผู้ศึกษาเห็นว่า ในการกำหนดเงินค่าปรับนั้นเป็นอำนาจดุลพินิจโดยแท้ของศาลในการกำหนดค่าปรับให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องชดใช้ ส่วนเงินค่าปรับควรจะดำเนินการอย่างไรนั้น เมื่อศึกษาบทบัญญัติของกฎหมายต่างประเทศและประเทศไทยแล้ว ผู้ศึกษาเห็นว่า การที่กฎหมายของประเทศไทยกำหนดให้เงินค่าปรับตกเป็นรายได้แผ่นดินนั้นมีความเหมาะสมแล้ว เนื่องจากเงินดังกล่าวเป็นมาตรการที่ศาลใช้กับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติให้เป็นไปตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล หากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ปฏิบัติตามและต้องนำเงินมาชำระค่าปรับ เงินดังกล่าวก็จะได้ใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะต่อไป

4.2 การติดตามผลภายหลังที่ศาลปกครองออกคำสั่งปรับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ภายหลังที่ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งแล้วนั้น หากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของศาลให้ถูกต้องครบถ้วนหรือปฏิบัติล่าช้าโดยไม่มีเหตุอันสมควร ศาลจะมีคำสั่งปรับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเหล่านั้น

จากการศึกษาพบว่า คดีของศาลปกครองอุดรธานี คดีหมายเลขดำที่ 124/2559 หมายเลขแดงที่ 53/2561 ศาลได้มีคำพิพากษาให้เทศบาลตำบลกวนวันซึ่งเป็นผู้ถูกฟ้องคดีชำระค่าจ้างเป็นจำนวนเงิน 3,760,525.88 บาท พร้อมดอกเบี้ยอัตราร้อยละ 7.5 ต่อปี ของต้นเงินจำนวนดังกล่าว นับแต่วันฟ้องเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จสิ้นให้แก่ผู้ฟ้องคดี โดยให้ชำระให้แล้วเสร็จภายใน 60 วัน นับแต่วันที่คดีถึงที่สุด เมื่อครบกำหนดปฏิบัติตามคำสั่งฉบับในวันที่ 20 กรกฎาคม 2561 แต่ผู้ถูกฟ้องคดี

ไม่ได้ดำเนินการชำระหนี้ตามคำพิพากษาให้แล้วเสร็จ ศาลพิจารณาแล้วจึงมีคำสั่งลงวันที่ 18 เมษายน 2562 ปรับเทศบาลตำบลกวนวันในฐานะผู้ถูกฟ้องคดีเป็นเงินจำนวน 10,000 บาท และปรับปลัดเทศบาลตำบลกวนวันเป็นเงินจำนวน 5,000 บาท ตามลำดับ ต่อมาปลัดเทศบาลตำบลกวนวันและผู้ถูกฟ้องคดีในฐานะลูกหนี้ตามคำพิพากษาได้นำเงินค่าปรับมาชำระ และผู้ถูกฟ้องคดีในฐานะลูกหนี้ตามคำพิพากษาได้นำเงินมาวางชำระหนี้ตามคำพิพากษา ซึ่งผู้ฟ้องคดีในฐานะเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาได้รับเงินจำนวนดังกล่าวเรียบร้อยแล้ว จึงเป็นกรณีที่ได้นำเงินมาชำระหนี้ตามคำพิพากษาแล้ว ศาลฎีกาต้องครบถ้วนแล้ว สำนักบังคับคดีปกครองจึงมีหนังสือเสนอศาลเพื่อโปรดพิจารณามีคำสั่งถอนการบังคับคดีตามข้อ 133 วรรคหนึ่ง (4) แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 หลังจากนั้นศาลได้มีคำสั่งถอนการบังคับคดีและแจ้งคำสั่งดังกล่าวให้คู่กรณีทราบ อันถือได้ว่าการบังคับคดีเสร็จสิ้นสมบูรณ์

ส่วนคดีของศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขดำที่ 1496/2558 หมายเลขแดงที่ 446/2561 ศาลมีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (องค์การบริหารส่วนจังหวัดสกลนคร) ชำระเงินจำนวน 26,667,006.51 บาท พร้อมดอกเบี้ยอัตราร้อยละ 7.5 ต่อปี ของต้นเงินจำนวน 24,835,000 บาท นับถัดจากวันฟ้องคดีเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จแก่ผู้ฟ้องคดี ทั้งนี้ให้ชำระให้แล้วเสร็จภายใน 60 วัน นับแต่วันที่คดีถึงที่สุด โดยศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งเมื่อวันที่ 3 กันยายน 2561 ไม่รับคำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ซึ่งอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลต่อศาลปกครองสูงสุด ขอให้ศาลปกครองสูงสุดพิพากษากลับคำพิพากษาของศาลเป็นให้ยกฟ้อง รวมทั้งมีคำสั่งไม่รับคำขอของผู้ฟ้องคดีที่ขอให้ศาลบังคับคดีตามคำพิพากษาไว้พิจารณา ศาลอ่านคำสั่งศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวเมื่อวันที่ 25 กันยายน 2561 ครบกำหนดการปฏิบัติตามคำสั่งข้างต้นภายในวันที่ 24 พฤศจิกายน 2561 เมื่อความปรากฏต่อศาลว่าเมื่อครบกำหนดดังกล่าวแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ยังไม่ได้ดำเนินการตามคำสั่งของศาลข้างต้น ศาลจึงมีคำสั่งลงวันที่ 1 มีนาคม 2562 ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ชำระค่าปรับต่อศาลเป็นเงินจำนวน 5,000 บาท โดยให้ชำระภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งศาล ทั้งนี้ หากผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ไม่ชำระค่าปรับต่อศาลภายในกำหนด ศาลอาจดำเนินการแจ้งผู้มีอำนาจกำกับดูแลตามกฎหมายเพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ หรือสั่งการ หรือลงโทษต่อไป ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้นำเงินมาวางชำระหนี้ตามคำพิพากษา ซึ่งผู้ฟ้องคดีในฐานะเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาได้รับเงินจำนวนดังกล่าวเรียบร้อยแล้ว จึงเป็นกรณีที่ได้นำเงินมาชำระหนี้ตามคำพิพากษาแล้ว ศาลฎีกาต้องครบถ้วนแล้ว สำนักบังคับคดีปกครองจึงมีหนังสือเสนอศาลเพื่อโปรดพิจารณามีคำสั่งถอนการบังคับคดีตามข้อ 133 วรรคหนึ่ง (4) แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 หลังจากนั้นศาลได้มีคำสั่งถอนการบังคับคดีและแจ้งคำสั่งดังกล่าวให้คู่กรณีทราบ อันถือได้ว่าการบังคับคดีเสร็จสิ้นสมบูรณ์เช่นกัน

ส่วนคดีของศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขดำที่ 765/2557 หมายเลขแดงที่ 804/2559 ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษายืนตามศาลปกครองกลางที่พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดี (องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านปทุม) ชดใช้เงินจำนวน 3,200,000 บาท ให้แก่ผู้ฟ้องคดี พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ 7.5 ต่อปีของต้นเงินนับจากวันฟ้องเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จ ทั้งนี้ ให้ชำระให้แล้วเสร็จภายใน 60 วัน นับแต่วันที่คดีถึงที่สุดและให้คืนค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดแก่ผู้ฟ้องคดี ค่าขออื่นนอกจากนี้ให้ยก โดยศาลได้อ่านคำพิพากษาดังกล่าวให้คู่กรณีทราบเมื่อวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2562 ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดี ได้มีคำขอขยายระยะเวลาการบังคับคดีตามคำพิพากษาออกไป 6 เดือน ศาลมีคำสั่งอนุญาตให้ผู้ถูกฟ้องคดีรายงานผลการดำเนินการตามคำพิพากษาว่า ที่ประชุมสภามีมติไม่เห็นชอบให้ใช้งบประมาณ เพื่อไปชำระหนี้ให้กับผู้ฟ้องคดี และในวันใดส่วนผู้ถูกฟ้องคดียืนยันว่าไม่สามารถจ่ายเงินตามคำพิพากษาได้ทันทีต้องรอให้ห้างหุ้นส่วนจำกัด ป. ผ่อนชำระหนี้ตามคำพิพากษาของศาลยุติธรรมเสียก่อน ศาลพิจารณาแล้วจึงมีคำสั่งลงวันที่ 7 เมษายน 2563 ให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระค่าปรับต่อศาลปกครองเป็นเงินจำนวน 10,000 บาท โดยให้ชำระภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งศาล ให้แก่นายอำเภอสามโคกในฐานะผู้กำกับดูแลผู้ถูกฟ้องคดี เพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่และสั่งการหรือลงโทษทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องต่อไป และให้รายงานผลให้ศาลทราบ ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดี ได้นำเงินมาวางชำระหนี้ตามคำพิพากษาแล้ว ซึ่งศาลได้มีคำสั่งอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีรับเงินวางชำระหนี้ตามคำพิพากษาโดยโอนเข้าบัญชีธนาคารตามที่อยู่ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องขอรับเงินดังกล่าว จึงเป็นกรณีที่ได้ดำเนินการตามคำบังคับของศาลถูกต้องครบถ้วนแล้ว

ส่วนคดีของศาลปกครองนครศรีธรรมราช คดีหมายเลขดำที่ 45/2556 หมายเลขแดงที่ 38/2557 ศาลมีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง (องค์การบริหารส่วนตำบลห้วยยาง ที่ 1, นายกองดี องค์การบริหารส่วนตำบลห้วยยาง ที่ 2) ทำทางระบายน้ำบริเวณรอบลานอเนกประสงค์ให้มีประสิทธิภาพเพียงพอในการระบายน้ำออก เพื่อมิให้น้ำท่วมขังที่ดินของผู้ฟ้องคดีเกินกว่าปกติเช่นก่อนดำเนินโครงการ โดยให้ดำเนินการภายในสามสิบวันนับแต่วันที่คดีถึงที่สุด และให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองไปดำเนินการตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการเปลี่ยนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน จากการใช้เพื่อสาธารณประโยชน์อย่างหนึ่ง เป็นอีกอย่างหนึ่ง พ.ศ. 2543 ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่คดีถึงที่สุด หากไม่ได้รับอนุมัติจากกระทรวงมหาดไทยก็ให้ดำเนินการรื้อถอนลานอเนกประสงค์ในโครงการถมดินและก่อสร้างเชื่อมกันดินลานอเนกประสงค์ที่พิพาทกันในคดีนี้ให้มีสภาพเป็นหนองน้ำสาธารณประโยชน์ดังเดิม ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งการไม่อนุมัติของกระทรวงมหาดไทย คู่กรณีมิได้อุทธรณ์คำพิพากษา คดีเป็นอันถึงที่สุด เมื่อวันที่ 7 มีนาคม 2557 เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองปฏิบัติตามคำบังคับของศาล ยังไม่ครบถ้วน แต่กลับทำสัญญาว่าจ้างบริษัทเพื่อก่อสร้างอาคารสำนักงานองค์การบริหารส่วนตำบลห้วยยาง ซึ่งแสดงให้เห็นได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเจตนาที่จะไม่ปฏิบัติตามคำบังคับของศาล ประกอบกับ

ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองมีหนังสือยืนยันว่าไม่สามารถดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษาได้ จึงเป็นกรณีที่มีความปรากฏต่อศาลว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองมิได้ปฏิบัติตามคำสั่งของศาลให้ถูกต้องครบถ้วน และการที่มีได้ปฏิบัติตามคำสั่งของศาลปกครองให้ถูกต้องครบถ้วนนั้น เป็นไปโดยไม่มีเหตุอันสมควร ศาลจึงมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ชำระค่าปรับต่อศาลเป็นเงินจำนวนห้าพันบาท โดยให้ชำระภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งศาล หากผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ไม่ชำระค่าปรับ ศาลอาจมีคำสั่งให้มีการบังคับแก่ทรัพย์สินของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ตามมาตรา 75/4 วรรคหนึ่ง ประกอบกับวรรคสองและวรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2559 จากการตรวจสอบทางระบบ ADM CASE ยังปรากฏว่าคดีดังกล่าวยังรอการบังคับคดีอยู่ เนื่องจากรอให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการตามคำพิพากษาของศาล

จากการศึกษาข้างต้น จึงเห็นได้ว่าแม้ศาลจะมีคำสั่งปรับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐแล้ว และได้มีการนำเงินค่าปรับมาชำระตามคำสั่งของศาลก็ตาม แต่ในบางคดีก็ยังไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาในทันที หรือบางคดียังต้องใช้ระยะเวลาหนึ่งในการปฏิบัติให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาล จึงเห็นได้ว่า มาตรการปรับเป็นเพียงมาตรการกระตุ้นหรือขับเคลื่อนให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตระหนักว่าต้องปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาล แต่ก็ไม่ได้เป็นหลักประกันว่าแม้จะมีนำค่าปรับชำระตามคำพิพากษาของศาลแล้ว จะมีการปฏิบัติให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาลเมื่อใด

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

ภายหลังที่ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งแล้วนั้น คู่กรณีมีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามคำบังคับที่ศาลกำหนดขึ้น แต่หากคู่กรณีฝ่ายแพ้คดีเพิกเฉยไม่ยอมปฏิบัติตามคำบังคับของศาลหรือปฏิบัติล่าช้าโดยไม่มีเหตุอันสมควรก็จะทำให้เจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาไม่ได้รับการเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายการบังคับคดีจึงเป็นเครื่องมือสำคัญในการดำเนินการเพื่อให้คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองบรรลุผล แต่โดยที่คดีปกครองมีลักษณะเฉพาะไม่สามารถนำหลักการบังคับคดีแพ่งมาใช้ในการดำเนินการบังคับคดีปกครองให้มีประสิทธิภาพในทุกกรณีได้ เมื่อศาลมีคำพิพากษาแล้วหากลูกหนี้ตามคำพิพากษาซึ่งเป็นเอกชนไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาก็สามารถยึดหรืออายัดทรัพย์สินของเอกชนเพื่อขายทอดตลาดได้ แต่ในทางกลับกันหากหน่วยงานทางปกครองซึ่งเป็นลูกหนี้ตามคำพิพากษาไม่ปฏิบัติตามคำบังคับของศาลปกครองแล้ว ศาลปกครองไม่สามารถยึดหรืออายัดทรัพย์สินของหน่วยงานทางปกครองเพื่อขายทอดตลาดได้ ดังนั้น จึงจำเป็นที่จะต้องนำมาตราการปรับมาใช้บังคับเพื่อบังคับให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอย่างเคร่งครัดภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด เพื่อให้ผู้ฟ้องคดีได้รับการเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายอย่างแท้จริงอันจะเป็นไปตามหลักความศักดิ์สิทธิ์ของคำพิพากษา

จากการศึกษาเรื่องมาตรการปรับในการบังคับตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองในประเทศไทยกับกฎหมายต่างประเทศ อันได้แก่ ประเทศสเปน ประเทศฝรั่งเศสและประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้นนั้น ผู้เขียนจึงมีข้อสรุปและมีข้อเสนอแนะในการนำมาตราการปรับในการบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองมาใช้ในประเทศไทย ดังนี้

5.1 สรุป

(1) ผู้มีสิทธิร้องขอใช้มาตรการปรับ

บทบัญญัติเรื่องผู้มีสิทธิร้องขอใช้มาตรการปรับปรากฏตามข้อ 4 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการปรับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีได้ปฏิบัติตามคำบังคับของศาลปกครองให้ถูกต้องครบถ้วนหรือปฏิบัติล่าช้าเกินสมควร พ.ศ. 2560 กำหนดให้ผู้มีสิทธิร้องขอใช้มาตรการปรับได้มีเพียงคู่กรณี แต่แม้คำว่า “คู่กรณี” ไม่มีการบัญญัติไว้ในระเบียบฉบับดังกล่าวก็ตามว่าหมายถึงผู้ใด แต่คำว่าคู่กรณีควรจะมีคามหมายทำนองเดียวกับคำว่า “คู่กรณี” ในมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งรวมถึงผู้มีส่วนได้เสียและอาจได้รับผลกระทบหรือเดือดร้อนเสียหายจากกรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง

ของศาลด้วย เพื่อให้การพิจารณาพิพากษาคดีของศาล โดยเฉพาะคดีเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือคดีที่กระทบหรือเกี่ยวข้องกับประชาชนส่วนรวม ซึ่งอาจจะไม่ได้เข้ามาในคดีตั้งแต่ต้น แต่บุคคลดังกล่าวเป็นผู้ที่ได้รับประโยชน์จากคำพิพากษาของศาล สามารถร้องขอใช้มาตรการปรับต่อศาลเพื่อให้ศาลได้พิจารณาถึงการปฏิบัติหรืองดเว้นไม่ปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานทางปกครองไปในคราวเดียวกัน โดยไม่จำเป็นต้องให้มีการฟ้องร้องเป็นคดีใหม่อีกหากคดีเหล่านี้มีมูลเหตุหรือข้อพิพาทในคดีที่ศาลได้มีคำพิพากษาไปแล้ว ทั้งนี้ จากการศึกษาพบว่าประเทศฝรั่งเศสกำหนดให้ผู้ได้รับผลกระทบจากคำพิพากษาหรือได้รับประโยชน์จากคำพิพากษาของศาลปกครองสามารถขอใช้มาตรการปรับได้ บทบัญญัติของประเทศฝรั่งเศสในส่วนของผู้มีสิทธิขอใช้มาตรการปรับจึงเป็นการกำหนดไว้อย่างกว้าง ดังนั้น หากมีการกำหนดให้ผู้มีสิทธิร้องขอใช้มาตรการปรับ ได้แก่ ผู้ได้รับผลกระทบจากคำพิพากษาหรือได้รับประโยชน์จากคำพิพากษาของศาลปกครองสามารถขอใช้มาตรการปรับได้ เช่นเดียวกับบทบัญญัติของประเทศฝรั่งเศสซึ่งกำหนดไว้อย่างกว้างแล้ว ย่อมทำให้มูลเหตุพิพาทในกรณีเดียวกันจะได้รับการแก้ไขเยียวยาไปในคราวเดียวกัน ทั้งเจ้าหน้าที่ก็จะได้ดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาลด้วย ซึ่งย่อมทำให้ความเดือดร้อนเสียหายที่แท้จริงที่เป็นมูลเหตุแห่งการฟ้องคดีได้รับการเยียวยา

(2) หลักเกณฑ์การกำหนดค่าปรับ

เมื่อพิจารณาหลักเกณฑ์การกำหนดค่าปรับนั้นเป็นดุลพินิจของศาล ในส่วนของมาตรการปรับของประเทศไทย บัญญัติเพียงว่าศาลปกครองอาจมีคำสั่งให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่ปฏิบัติตามคำบังคับ ชำระค่าปรับต่อศาลปกครองตามจำนวนที่สมควรครั้งละไม่เกินห้าหมื่นบาทเท่านั้น ทั้งนี้ จากการศึกษาพบว่า บทบัญญัติของกฎหมายของประเทศสเปนให้อำนาจศาลในการกำหนดค่าปรับ โดยมีอัตราไม่ต่ำกว่า 550 ยูโรและไม่เกิน 1500 ยูโร และให้อำนาจศาลที่ออกคำพิพากษาสมาถลงโทษปรับเจ้าหน้าที่ที่ไม่ดำเนินการบังคับคดีให้เป็นไปตามคำพิพากษาได้อีกหลายครั้ง โดยสามารถเรียกค่าปรับได้ทุก 20 วัน หากยังไม่มี การปฏิบัติตามพิพากษา เช่นเดียวกับประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ที่กำหนดเรื่องค่าปรับไว้โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างกฎเกณฑ์และกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการบังคับคดีปกครองต่อหน่วยงานของรัฐโดยเฉพาะ และยังเป็นบทบัญญัติที่กำหนดขอบเขตในการใช้มาตรการบังคับโดยอ้อมต่อหน่วยงานทางปกครอง หากพ้นระยะเวลาที่ศาลกำหนดแล้ว หน่วยงานทางปกครองยังมิได้ปฏิบัติตามคำบังคับของศาล เจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาสามารถยื่นคำขอต่อศาลเพื่อให้ศาลสั่งปรับหน่วยงานทางปกครอง โดยจำนวนค่าปรับสูงสุดไม่เกิน 10,000 ยูโร ทั้งนี้ การบังคับตามการกำหนดค่าปรับ สามารถกระทำซ้ำได้ ดังนั้น ในส่วนของการใช้มาตรการปรับในประเทศไทย หากปรากฏว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐยังไม่ได้ปฏิบัติตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล ศาลจะต้องเรียกไต่สวนและหากเห็นว่าการไม่ปฏิบัติตามคำบังคับของศาลหรือปฏิบัติล่าช้าโดยไม่มีเหตุอันควร ศาลก็จะออกคำสั่งปรับหน่วยงานทางปกครองหรือ

เจ้าหน้าที่ของรัฐเหล่านั้น หากปรากฏต่อมายังไม่มีการดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษาอีก ก็ต้องเข้าสู่กระบวนการใหม่ในทุกๆ ครั้ง ดังนั้น จึงเห็นได้ว่า ยังไม่มีบทบัญญัติใดที่กำหนดระยะเวลาในการเรียกค่าปรับว่า หากไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาหรือคำสั่งแล้ว จะสามารถเรียกค่าปรับครั้งใหม่ได้ภายในกี่วัน

(3) ผู้มีหน้าที่ต้องจ่ายค่าปรับ

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติมาตรา 75/4 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ที่บัญญัติว่า ศาลปกครองอาจมีคำสั่งให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่ปฏิบัติตามคำบังคับชำระค่าปรับต่อศาลปกครองตามจำนวนที่สมควร ครั้งละไม่เกินห้าหมื่นบาท ซึ่งให้อำนาจศาลสามารถเลือกได้ว่า จะออกคำสั่งให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้ชำระค่าปรับ ซึ่งขึ้นอยู่กับผู้ใดต้องเป็นผู้ปฏิบัติตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอย่างใดก็ตาม แม้ไม่ปรากฏว่ามีบทบัญญัติมาตราหรือข้อใดที่กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ต้องชำระค่าปรับจากการไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลนั้น ต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัวหรือไม่อย่างไร ดังเช่นประเทศสเปน แต่หากพิจารณาข้อ 5 ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการปรับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่ได้ปฏิบัติตามคำบังคับของศาลปกครองให้ถูกต้องครบถ้วนหรือปฏิบัติล่าช้าเกินสมควร พ.ศ. 2560 ที่กำหนดว่า หากศาลมีคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐจ่ายค่าปรับต่อศาลแล้ว เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ชำระค่าปรับภายในเวลาที่ศาลกำหนด ให้ศาลออกหมายบังคับคดีแต่งตั้งเจ้าพนักงานบังคับคดีเพื่อทำการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นและขายทอดตลาดเสมือนหนึ่งเป็นลูกหนี้ตามคำพิพากษา โดยให้ถือว่าสำนักงานศาลปกครองเป็นเจ้าหนี้ตามคำพิพากษา และเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการบังคับคดีจนแล้วเสร็จ จึงเห็นได้ว่าเจตนารมณ์ของบทบัญญัติแห่งกฎหมายได้ให้อำนาจศาลในการมีคำสั่งปรับเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างเป็นทางการรับผิดส่วนตัวในฐานะบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งนั้น ไม่ว่าจะเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นจะเป็นบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งในขณะนั้นหรือเคยดำรงตำแหน่งก็ตาม ก็ไม่อาจปฏิเสธความรับผิดชอบตามตำแหน่งหน้าที่ที่ตนได้รับแต่งตั้งได้ ดังเช่น คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่วางหลักดังกล่าวไว้ ดังนั้น เมื่อเงินที่ต้องนำมาเสียค่าปรับเป็นเงินส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัวในฐานะบุคคลผู้ดำรงตำแหน่ง เจ้าหน้าที่ผู้นั้นย่อมเกรงกลัวและเร่งรีบที่จะปฏิบัติตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลให้สำเร็จลุล่วง และหากเป็นกรณีที่ศาลมีคำพิพากษาให้หน่วยงานทางปกครองปฏิบัติตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง ต่อมาข้อเท็จจริงปรากฏว่าหน่วยงานทางปกครองยังไม่ได้ดำเนินการ การที่ศาลกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองเป็นผู้ชำระค่าปรับ เงินจำนวนที่นำมาจ่ายค่าปรับก็เป็นงบประมาณของหน่วยงานนั้นๆ กรณีนี้อาจทำให้บุคคลผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในการปฏิบัติตามคำพิพากษาหรือคำสั่งไม่สนใจที่จะดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามคำพิพากษาหรือคำสั่งมากนัก เนื่องจากเงินที่นำมาใช้ในการชำระค่าปรับ

ไม่ใช่เงินของตนเอง แต่เป็นเงินงบประมาณของหน่วยงานที่ตนสังกัด แต่หากศาลใช้อำนาจเลือกที่จะสั่งปรับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการปฏิบัติตามคำพิพากษาหรือคำสั่งต้องเป็นผู้ต้องชำระค่าปรับต่อศาล ก็จะทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเกิดความเกรงกลัวและรีบปฏิบัติตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล อันทำให้ความเดือดร้อนเสียหายซึ่งเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีหมดสิ้นไป และการบังคับคดียอมสัมฤทธิ์ผลด้วย

(4) หลักเกณฑ์การกำหนดค่าปรับให้โอนแก่ผู้ใด

จากการศึกษาพบว่าหลักเกณฑ์การกำหนดจำนวนเงินค่าปรับของประเทศไทยและต่างประเทศนั้น ล้วนแต่เป็นดุลพินิจของศาลที่จะพิจารณาจากข้อเท็จจริงและหลักกฎหมายปกครองมาประกอบ ส่วนการกำหนดให้เงินค่าปรับโอนให้กับผู้ใดนั้น ยังมีความแตกต่างกัน กล่าวคือ ประเทศไทยตามมาตรา 75/4 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กำหนดให้ ค่าปรับให้ส่งเป็นรายได้ของแผ่นดิน ซึ่งเป็นไปในทิศทางเดียวกับประเทศสเปน และประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีที่กำหนดให้เงินค่าปรับตกเป็นรายได้แผ่นดิน ส่วนประเทศฝรั่งเศสกำหนดให้นำเงินค่าปรับส่วนหนึ่งส่งคลังและส่วนที่เหลือโอนไปยังผู้ชนะคดีหรือผู้ที่ร้องขอใช้มาตรการปรับเป็นผู้รับเงินจำนวนดังกล่าวเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนเสียหายแก่เจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาในระหว่างที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล ซึ่งการที่กฎหมายของประเทศไทยกำหนดให้เงินค่าปรับตกเป็นรายได้แผ่นดินนั้น มีความเหมาะสมแล้ว เนื่องจากเงินดังกล่าวเป็นมาตรการที่ศาลใช้กับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติให้เป็นไปตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล หากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ปฏิบัติตามและต้องนำเงินมาชำระค่าปรับ เงินดังกล่าวก็จะได้ใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะต่อไป

5.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาบทบัญญัติเรื่องมาตรการปรับในการบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองในประเทศไทยกับต่างประเทศข้างต้นแล้วนั้น เห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายหรือระเบียบที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1. เพิ่มเติมบทนิยามคำว่า “คู่กรณี” ตามข้อ 4 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการปรับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีได้ปฏิบัติตามคำสั่งของศาลปกครองให้ถูกต้องครบถ้วนหรือปฏิบัติล่าช้าเกินสมควร พ.ศ. 2560 โดยกำหนดให้ผู้มีสิทธิร้องขอใช้มาตรการปรับอาจเป็นผู้ได้รับผลกระทบจากคำพิพากษาหรือได้รับประโยชน์จากคำพิพากษาของศาลปกครอง ที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการกระทำที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี สามารถขอใช้มาตรการปรับได้ ดังเช่นประเทศฝรั่งเศสที่กำหนดเรื่อง

ผู้มีสิทธิร้องขอใช้มาตรการปรับอย่างกว้างไว้ในมาตรา L.911-4 ของประมวลกฎหมายกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง

2. เพิ่มเติมบทบัญญัติที่ให้อำนาจศาลในการเรียกค่าปรับซ้ำได้หากยังไม่มี การปฏิบัติตาม คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล โดยให้ศาลมีอำนาจสั่งปรับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทุกหกสิบวันนับแต่วันที่ได้มีการชำระค่าปรับ จนกว่าจะมีการปฏิบัติตามคำสั่ง

ผู้เขียนจึงขอเสนอแนวทางการเพิ่มเติมบทบัญญัติบางประการในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการปรับหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ได้ปฏิบัติตามคำสั่งของศาลปกครองให้ถูกต้องครบถ้วนหรือปฏิบัติล่าช้า เกินสมควร พ.ศ. 2560 ดังนี้

(1) เพิ่มเติมนิยามคำว่า “คู่กรณี” ในข้อ 3 โดยมีข้อความดังต่อไปนี้

“ข้อ 3 ในระเบียบนี้ ถ้าข้อความมิได้แสดงให้เห็นเป็นอย่างอื่น

“คู่กรณี” หมายความว่า ผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดี และให้หมายความรวมถึง บุคคล หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเข้ามาเป็นคู่กรณีด้วยการร้องสอด ไม่ว่าจะโดย ความสมัครใจเองหรือโดยถูกคำสั่งศาลปกครองเรียกเข้ามาในคดี ทั้งนี้ เนื่องจากเป็นผู้มีส่วนได้เสีย หรืออาจถูกระทบจากผลแห่งคดีนั้นและเพื่อประโยชน์แห่งการดำเนินกระบวนการพิจารณา ให้รวมถึง ผู้มีสิทธิกระทำการแทนด้วย และรวมถึงบุคคลที่เป็นผู้ที่ได้รับประโยชน์จากคำพิพากษาของศาลด้วย”

เหตุผลที่ควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติมาตรานี้เป็นไปตามบทวิเคราะห์ ในบทที่ 4 ข้อ 4.1.1

(2) แก้ไขเพิ่มเติมข้อ 4 โดยมีข้อความดังต่อไปนี้

“ข้อ 4 เมื่อปรากฏว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมิได้ ปฏิบัติตามคำสั่งของศาลปกครองให้ถูกต้องครบถ้วน หรือปฏิบัติล่าช้าเกินสมควร ให้ศาลปกครอง ใต้สวนหรือแสวงหาข้อเท็จจริง ถ้าศาลปกครองได้ใต้สวนแล้วเห็นว่าข้อเท็จจริงเพียงพอที่จะรับฟังได้ว่า การที่มีได้ปฏิบัติตามคำสั่งของศาลปกครองให้ถูกต้องครบถ้วนหรือปฏิบัติล่าช้าเป็นไปโดยไม่มีเหตุ อันสมควร ศาลปกครองอาจมีคำสั่งให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่ปฏิบัติตาม คำสั่ง ชำระค่าปรับต่อศาลปกครองตามจำนวนที่สมควร ครั้งละไม่เกินห้าหมื่นบาท หากความ ปรากฏต่อศาลว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมิได้ปฏิบัติตามคำสั่งของ ศาลปกครองให้ถูกต้องครบถ้วน ให้ศาลมีอำนาจสั่งปรับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ดังกล่าวทุกหกสิบวันนับแต่วันที่ได้มีการชำระค่าปรับ จนกว่าจะมีการปฏิบัติตามคำสั่ง ทั้งนี้ ศาลปกครองอาจแจ้งผู้บังคับบัญชา ผู้กำกับดูแลผู้ควบคุม หรือนายกรัฐมนตรี เพื่อดำเนินการตาม อำนาจหน้าที่ หรือสั่งการ หรือลงโทษทางวินัยต่อไปได้และแจ้งผลให้ศาลปกครองทราบ”

เหตุผลที่ควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติมาตรานี้เป็นไปตามบทวิเคราะห์
ในบทที่ 4 ข้อ 4.1.2

ตารางที่ 7 ตารางเปรียบเทียบการเสนอแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการนำมาตรการปรับ
มาใช้ในการบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครอง

ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการ
ปรับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีได้ปฏิบัติตามคำบังคับของศาลปกครองให้ถูกต้อง
ครบถ้วนหรือปฏิบัติล่าช้าเกินสมควร พ.ศ. 2560

กฎหมายฉบับปัจจุบัน	ร่างที่ผู้เขียนเสนอแก้ไข
<p>ปรากฏนิยามคำว่า “คู่กรณี” ในพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542</p> <p>มาตรา 3 ในพระราชบัญญัตินี้</p> <p>“คู่กรณี” หมายความว่า ผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดี และให้หมายความรวมถึงบุคคล หน่วยงานทาง ปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเข้ามาเป็น คู่กรณีด้วยการร้องสอด ไม่ว่าจะโดยความสมัครใจเอง หรือโดยถูกคำสั่งศาลปกครองเรียกเข้ามาในคดี ทั้งนี้ เนื่องจากเป็นผู้มีส่วนได้เสีย หรืออาจ ถูกระทบจากผลแห่งคดีนั้นและเพื่อประโยชน์แห่ง การดำเนินกระบวนการพิจารณา ให้รวมถึงผู้มีสิทธิ กระทำการแทนด้วย</p>	<p><u>เพิ่มเติม</u></p> <p>ข้อ 3 ในระเบียบนี้ ถ้าข้อความมิได้แสดงให้เห็น เป็นอย่างอื่น</p> <p>“คู่กรณี” หมายความว่า ผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดี และให้หมายความรวมถึงบุคคล หน่วยงานทาง ปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเข้ามาเป็น คู่กรณีด้วยการร้องสอด ไม่ว่าจะโดยความสมัครใจเอง หรือโดยถูกคำสั่งศาลปกครองเรียกเข้ามาในคดี ทั้งนี้ เนื่องจากเป็นผู้มีส่วนได้เสีย หรืออาจ ถูกระทบจากผลแห่งคดีนั้นและเพื่อประโยชน์แห่ง การดำเนินกระบวนการพิจารณา ให้รวมถึงผู้มีสิทธิ กระทำการแทนด้วย <u>และรวมถึงบุคคลที่เป็น ผู้ที่ได้รับประโยชน์จากคำพิพากษาของศาลด้วย”</u></p>
<p>ข้อ 4 เมื่อปรากฏว่าหน่วยงานทางปกครองหรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐมิได้ปฏิบัติตามคำบังคับของ ศาลปกครองให้ถูกต้องครบถ้วน หรือปฏิบัติล่าช้า</p>	<p><u>แก้ไขเพิ่มเติม</u></p> <p>ข้อ 4 เมื่อปรากฏว่าหน่วยงานทางปกครองหรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐมิได้ปฏิบัติตามคำบังคับของ ศาลปกครองให้ถูกต้องครบถ้วน หรือปฏิบัติล่าช้า</p>

<p>เกินสมควร ให้ศาลปกครองไต่สวนหรือแสวงหาข้อเท็จจริง ถ้าศาลปกครองไต่สวนแล้วเห็นว่าข้อเท็จจริงเพียงพอที่จะรับฟังได้ว่าการที่มีได้ปฏิบัติตามคำบังคับของศาลปกครองให้ถูกต้องครบถ้วนหรือปฏิบัติล่าช้าเป็นไปโดยไม่มีเหตุอันสมควร ศาลปกครองอาจมีคำสั่งให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่ปฏิบัติตามคำบังคับ ชำระค่าปรับต่อศาลปกครองตามจำนวนที่สมควร ครั้งละไม่เกินห้าหมื่นบาท ทั้งนี้ ศาลปกครองอาจแจ้งผู้บังคับบัญชา ผู้กำกับดูแล ผู้ควบคุม หรือนายกรัฐมนตรี เพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ หรือสั่งการ หรือลงโทษทางวินัยต่อไปก็ได้และแจ้งผลให้ศาลปกครองทราบ</p>	<p>เกินสมควร ให้ศาลปกครองไต่สวนหรือแสวงหาข้อเท็จจริง ถ้าศาลปกครองไต่สวนแล้วเห็นว่าข้อเท็จจริงเพียงพอที่จะรับฟังได้ว่าการที่มีได้ปฏิบัติตามคำบังคับของศาลปกครองให้ถูกต้องครบถ้วนหรือปฏิบัติล่าช้าเป็นไปโดยไม่มีเหตุอันสมควร ศาลปกครองอาจมีคำสั่งให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่ปฏิบัติตามคำบังคับ ชำระค่าปรับต่อศาลปกครองตามจำนวนที่สมควร ครั้งละไม่เกินห้าหมื่นบาท หากความปรากฏต่อศาลว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมิได้ปฏิบัติตามคำบังคับของศาลปกครองให้ถูกต้องครบถ้วน ให้ศาลมีอำนาจสั่งปรับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวทุกหกสิบวันนับแต่วันที่ได้มีการชำระค่าปรับ จนกว่าจะมีการปฏิบัติตามคำบังคับ ทั้งนี้ ศาลปกครองอาจแจ้งผู้บังคับบัญชา ผู้กำกับดูแล ผู้ควบคุม หรือนายกรัฐมนตรี เพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ หรือสั่งการ หรือลงโทษทางวินัยต่อไปก็ได้และแจ้งผลให้ศาลปกครองทราบ</p>
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

บรรณานุกรม

Fleming James and Geoffrey C. Hazard. *Civil Procedure*. USA: Little, Brown & company (Canada) Limited, 1977.

IOWA, State University Of. "Res Judicata in Federal Administrative Law[Online]."

<https://heinonline.org/HOL/Page?handle=hein.journals/ilr39&id=312&collection=journals&index=>.

Jesús González Pérez. *Comentarios a La Ley De La Jurisdicción Contencioso-Administrativa*. Thomson reuters, 2011.

Olivier, Gohin. *Contentieux Administratif*. Litec, deuxieme edition, 1999.

Rallo., Eduardo Paricio. "La Insolvencia De La Administración. Ejecución Judicial De Deudas Públicas[Online]."

https://repositorio.gobiernolocal.es/xmlui/bitstream/handle/10873/1355/12_Paricio_Insolvencia_119_133.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

Serge, Dael. *Contentieux Administratif*. Themis droit, 3 ed, 2006,.

Sommermann, Prof. Dr. Karl-Peter. เอกสารประกอบการบรรยายพิเศษ เรื่อง ภาระหน้าที่และกระบวนการพิจารณาความของศาลปกครองเยอรมัน, สำนักงานศาลปกครองและมูลนิธิคอนราต อาเดนาัวร์ ระหว่างวันที่ 12-15 ธันวาคม 2543.

กมลชัย รัตนสกววงศ์. การบังคับคดีปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542. กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547.

เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. หลักกฎหมายว่าด้วยสิทธิเสรีภาพ. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2547.

———. หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน ว่าด้วยรัฐ รัฐธรรมนูญ และกฎหมาย. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2561.

———. หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2561.

คณะกรรมการบริหารศาลปกครองเกี่ยวกับการพัฒนาระบบงานบังคับคดีปกครอง. คู่มือการปฏิบัติงานของตุลาการศาลปกครองเกี่ยวกับการบังคับคดีปกครอง. กรุงเทพฯ: สำนักบังคับคดีปกครอง สำนักงานศาลปกครอง, 2563.

จักราวดี มนูญพงศ์. "การบังคับคดีปกครองเปรียบเทียบ" [Online]."

https://oer.admincourt.go.th/search_detail/result/4063,.

ชาคริต ชันนาโพธิ์. "หลักความศักดิ์สิทธิ์แห่งคำพิพากษาในคดีแพ่ง." วารสารนิติศาสตร์ ปีที่ 40 ฉบับที่ 4 ธันวาคม 2554.

ชาญชัย แสวงศักดิ์. คำอธิบายกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2555.

- . คำอธิบายกฎหมายปกครอง. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2560.
- ณัฐพร อรุณทอง. "ปัญหาการกำหนดค่าบังคับในคดีสิ่งแวดล้อม." 2556.
- นฤมล ชนะรัตน์. "ปัญหาการจัดทำคำพิพากษาและการกำหนดค่าบังคับในคดีปกครอง." 2554.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. หลักพื้นฐานกฎหมายปกครองฝรั่งเศส. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2551.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับคดีปกครองเยอรมัน. กรุงเทพฯ: โครงการตำราและวารสารนิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2547.
- . หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2556.
- . หลักกฎหมายมหาชน หลักนิติธรรม/นิติรัฐ ในฐานะ “เกณฑ์” จำกัดอำนาจรัฐ. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2547.
- . หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2547.
- บวรศักดิ์ อวรรณโณ. "ความเป็นมาของระบบศาลเดี่ยวในอังกฤษและระบบศาลคู่ในฝรั่งเศส." วารสารตุลพาท (พฤษภาคม – มิถุนายน 2537): : 1.
- บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. กฎหมายรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551.
- บุญอนันต์ วรรณพานิชย์. "ประเภทคดีปกครองและผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองแต่ละประเภท." In รวมบทความทางวิชาการ เล่ม 3 : กฎหมายปกครอง ภาควิธีสบัญญัติและกฎหมายอื่นๆ. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง, 2548.
- ปาสีรัฐ ศรีวรรณพฤกษ์. "คดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบของรัฐ : ควรเป็นอำนาจของศาลใด?" <http://public-law.net/publaw/view.aspx?id=1810>.
- ปิยบุตร แสงกนกกุล. กฎหมายปกครองของประเทศในระบบยุโรป. กรุงเทพฯ: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2556.
- ไพโรจน์ วายุภาพ. การเขียนคำพิพากษากับภาษาเขียน. กรุงเทพฯ: กรุงเทพฯ: พับลิชซิ่ง, 2564.
- มานิตย์ จุมปา. คำอธิบายกฎหมายปกครอง เล่ม 1 ว่าด้วยหลักทั่วไป. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554.
- . คำอธิบายกฎหมายปกครอง เล่ม 3 ว่าด้วยการกระทำทางปกครองและการควบคุมการกระทำทางปกครอง ตอน 1. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554.
- . หลักกฎหมายรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ: นิติธรรม, 2559.
- มานิตย์ วงศ์เสรี. การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง ศึกษาเปรียบเทียบระบบกฎหมายไทยและระบบกฎหมายเยอรมัน. กรุงเทพฯ: สวัสดิการสำนักงานศาลปกครอง, 2561.
- . นิติวิธี การใช้และการตีความกฎหมาย : ศึกษาเปรียบเทียบระบบกฎหมายไทยและระบบกฎหมายเยอรมัน. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2562.

โรม ทีปะปาล. "องค์กรตุลาการที่เกี่ยวข้องในการพิจารณาคดีปกครองสเปน" [Online]."

https://admc.admincourt.go.th/search_detail/result/DanaInfo=oer.admincourt.go.th+517

ฤทัย หงส์สิริ. ศาลปกครองและการดำเนินคดีในศาลปกครอง. กรุงเทพฯ: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2561.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. กฎหมายปกครอง ภาคทั่วไป. กรุงเทพฯ: นิติราษฎร์, 2555.

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. ข้อความคิดและหลักการพื้นฐานบางประการของกฎหมายปกครอง. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2562.

———. รวมข้อเขียนเกี่ยวกับกฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายปกครอง. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2565.

———. สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2543.

———. หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2540.

วุฒิชัย แสงสำราญ. "การบังคับคดีปกครองของประเทศไทย." วารสารวิชาการศาลปกครอง (พฤษภาคม – สิงหาคม 2546): : 173.

สำนักงานศาลปกครอง. แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง (พ.ศ. 2544 – พ.ศ. 2552). กรุงเทพฯ: ประชาชน, 2553.

———. หลักกฎหมายปกครองฝรั่งเศส เรื่อง วิธีพิจารณาคดีในศาลปกครอง. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง, 2547.

สำนักบังคับคดีปกครอง สำนักงานศาลปกครอง. การบังคับคดีปกครองของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี, รายงานการศึกษาดูงานของคณะกรรมการกำหนดนโยบาย ทิศทาง และการพัฒนาระบบงานด้านการบังคับคดีปกครอง ณ ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี, 2557.

———. การบังคับคดีปกครองและการใช้มาตรการปรับในคดีปกครองของราชอาณาจักรสเปน, รายงานการศึกษาดูงานของคณะกรรมการกำหนดนโยบาย ทิศทาง และการพัฒนาระบบงานด้านการบังคับคดีปกครอง ณ ราชอาณาจักรสเปน, 2557.

สำนักวิจัยและวิชาการ. กฎหมายปกครองและคดีปกครองของประเทศฝรั่งเศส. กรุงเทพฯ: บริษัท พี. เพรส จำกัด, 2552.

สุนธา ศรีภิรมย์. "การบังคับคดีของศาลปกครองฝรั่งเศส." In รายงานผลโครงการพัฒนาตุลาการศาลปกครองด้าน สิ่งแวดล้อม ปี 2556: วิธีพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม, 154. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง, 2557.

———. "ข้อพิจารณาทางทฤษฎีเพื่อขอให้มีการบังคับคดีตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542" [Online] "

https://admc.admincourt.go.th/search_detail/result/DanaInfo=oer.admincourt.go.th+12085.

สุรพล นิติไกรพจน์ และคณะ. รายงานการวิจัยเรื่องหลักกฎหมายปกครองฝรั่งเศส. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง, 2545.

เอกสิทธิ์ จันดีมา. "ศาลปกครองฝรั่งเศสกับมาตรการบังคับให้เป็นไปตามคำพิพากษา." In รายงานผลโครงการพัฒนาตุลาการศาลปกครองด้านสิ่งแวดล้อม ปี 2556: วิถีพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม, 189. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง.

———. "ศาลปกครองฝรั่งเศสกับมาตรการบังคับให้เป็นไปตามคำพิพากษา." In รายงานผลโครงการพัฒนาตุลาการศาลปกครองด้านสิ่งแวดล้อม ปี 2556: วิถีพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม, 189. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง, 2557.

———. "องค์ประกอบของคำพิพากษาศาลปกครองฝรั่งเศส : เปรียบเทียบกับคำพิพากษาศาลปกครองไทย" [Online]."

https://admc.admincourt.go.th/search_detail/result/,DanalInfo=oer.admincourt.go.th+620.



ภาคผนวก

ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด

ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการปรับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ
ที่มีได้ปฏิบัติตามคำบังคับของศาลปกครองให้ถูกต้องครบถ้วนหรือปฏิบัติล่าช้าเกินสมควร พ.ศ. 2560

โดยที่มาตรา 75/4 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2559 บัญญัติให้ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจออกระเบียบ กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับการปรับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ
ที่มีได้ปฏิบัติตามคำบังคับของศาลปกครองให้ถูกต้องครบถ้วนหรือปฏิบัติล่าช้าเกินสมควร

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 75/4 วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและ
วิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและ
วิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2559 ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด จึงออก
ระเบียบไว้ ดังต่อไปนี้

ข้อ 1 ระเบียบนี้เรียกว่า “ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วย
หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการปรับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีได้ปฏิบัติ
ตามคำบังคับของศาลปกครองให้ถูกต้องครบถ้วนหรือปฏิบัติล่าช้าเกินสมควร พ.ศ. 2560”

ข้อ 2 ระเบียบนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

ข้อ 3 ในระเบียบนี้ ถ้าข้อความมิได้แสดงให้เห็นเป็นอย่างอื่น

“ศาล” หมายความว่า ศาลปกครอง หรือตุลาการศาลปกครอง

“ศาลปกครอง” หมายความว่า ศาลปกครองชั้นต้น หรือศาลปกครองสูงสุด

ข้อ 4 เมื่อความปรากฏแก่ศาลหรือคู่กรณียื่นคำขอต่อศาลหรือเจ้าพนักงานบังคับคดีรายงาน
ต่อศาลว่า หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมิได้ปฏิบัติตามคำบังคับของศาลปกครอง
ให้ถูกต้องครบถ้วน หรือปฏิบัติล่าช้าเกินสมควร ให้ศาลไต่สวนหรือแสวงหาข้อเท็จจริง ถ้าศาลได้
ไต่สวนแล้วเห็นว่า การที่มีได้ปฏิบัติตามคำบังคับของศาลปกครองให้ถูกต้องครบถ้วนหรือปฏิบัติล่าช้า
เป็นไปโดยไม่มีเหตุอันสมควร ให้ศาลมีคำสั่งให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าว
ชำระค่าปรับต่อศาลตามจำนวนที่เห็นสมควร ครั้งละไม่เกินห้าหมื่นบาท ทั้งนี้ ศาลอาจแจ้ง
ผู้บังคับบัญชา ผู้กำกับดูแล ผู้ควบคุม หรือนายกรัฐมนตรี เพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ หรือสั่งการ
หรือลงโทษทางวินัยต่อไปก็ได้ และแจ้งผลให้ศาลทราบ

ในกรณีที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวชำระค่าปรับ ให้ผู้ได้รับคำสั่งมีสิทธิอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งศาล โดยให้ยื่นต่อศาลปกครองชั้นต้นที่มีคำสั่งนั้น และให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลรับส่งคำร้องพร้อมด้วยคำสั่งนั้นและสำเนาเอกสารที่เกี่ยวข้องไปยังศาลปกครองสูงสุดโดยพลัน และให้ศาลมีคำสั่งเกี่ยวกับคำร้องดังกล่าวโดยเร็ว

ในกรณีที่ศาลได้ไต่สวนหรือแสวงหาข้อเท็จจริงแล้วปรากฏว่า ไม่มีข้อเท็จจริงที่จะรับฟังได้ว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมิได้ปฏิบัติตามคำสั่งของศาลปกครองให้ถูกต้องครบถ้วนหรือปฏิบัติล่าช้าโดยไม่มีเหตุอันสมควร ให้ศาลมีคำสั่งยกคำขอหรือมีคำสั่งตามที่เห็นสมควรคำสั่งดังกล่าวให้เป็นที่สุด

คำสั่งศาลตามข้อนี้ให้กระทำโดยองค์คณะ

ข้อ 5 เมื่อความปรากฏแก่ศาลว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นไม่ชำระค่าปรับภายในเวลาที่ศาลกำหนดให้ศาลออกหมายบังคับคดีแต่งตั้งเจ้าพนักงานบังคับคดีเพื่อทำการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นและขายทอดตลาดเสมือนหนึ่งเป็นลูกหนี้ตามคำพิพากษา โดยให้ถือว่าสำนักงานศาลปกครองเป็นเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาและเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการบังคับคดีจนแล้วเสร็จ

การบังคับคดีตามวรรคหนึ่ง ให้นำบทบัญญัติว่าด้วยการบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม และให้ได้รับยกเว้นค่าฤชาธรรมเนียมในการบังคับคดีทั้งปวง

ข้อ 6 เมื่อศาลออกหมายบังคับคดีแล้ว ให้แจ้งไปยังสำนักงานศาลปกครองในฐานะเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาเพื่อทราบ

ให้สำนักงานศาลปกครองตรวจสอบหาทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่ชำระค่าปรับดังกล่าวจากที่อยู่ตามทะเบียนบ้านและตามหลักฐานทางทะเบียน หากพบว่ามีทรัพย์สินที่สามารถยึดหรืออายัดมาชำระค่าปรับได้ ให้สำนักงานศาลปกครองยื่นคำแถลงพร้อมรายละเอียดของทรัพย์สินดังกล่าวต่อเจ้าพนักงานบังคับคดีเพื่อดำเนินการบังคับคดีแก่ทรัพย์สินนั้น หากไม่สามารถตรวจพบทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้น ให้สำนักงานศาลปกครองรายงานต่อศาลที่ออกหมายบังคับคดีเพื่อพิจารณาสั่งการตามที่เห็นสมควรต่อไป

ข้อ 7 เมื่อเจ้าพนักงานบังคับคดีดำเนินการบังคับคดีแก่ทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่ชำระค่าปรับแล้ว ไม่พอชำระค่าปรับและไม่มีทรัพย์สินอื่นที่จะยึดหรืออายัดได้ หรือมีเหตุอื่นที่ไม่สามารถบังคับคดีได้ ให้เจ้าพนักงานบังคับคดีรายงานศาลเพื่อขอให้ศาลมีคำสั่งงดการบังคับคดีไว้ภายในระยะเวลาหรือเงื่อนไขตามที่ศาลกำหนด

ข้อ 8 ให้ประธานศาลปกครองสูงสุดรักษาการตามระเบียบนี้ และให้มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาด ปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติตามระเบียบนี้กับให้มีอำนาจออกประกาศหรือคำสั่งเพื่อประโยชน์ในการ ปฏิบัติตามระเบียบนี้

ประกาศ ณ วันที่ 12 มกราคม พ.ศ. 2560

ปิยะ ปะตังทา

ประธานศาลปกครองสูงสุด



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-สกุล	นางสาวณัฐธิดา เทพรัักษ์
วัน เดือน ปี เกิด	7 กรกฎาคม 2534
สถานที่เกิด	จังหวัดพิษณุโลก ประเทศไทย
วุฒิการศึกษา	นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยนเรศวร



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY