

**ปัญหาทางกฎหมายในการบังคับคดีปกครองของสำนักงานศาลปกครอง :
ศึกษาเฉพาะกรณีคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือ
เจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือ
ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร**

สิทธิพล วิชาลาภรณ์*
ศ.ดร. ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล**

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ภายหลังรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีผลใช้บังคับ ประเทศไทยได้มีระบบการพิจารณาพิพากษาคดีในรูปแบบของระบบศาลคู่ กล่าวคือได้มีการจัดตั้งศาลปกครองแยกออกมาจากศาลยุติธรรม มีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยคดีปกครอง มีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจหรือการดำเนินกิจการทางปกครองของหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ก็ได้กำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีตามมาตรา 223 คือ “ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน”

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้มีการกำหนดอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองให้ชัดเจนยิ่งขึ้นตามมาตรา 9 โดยกำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้ (1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (2) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร (3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ (4) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง (5) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด (6) คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง

* นักศึกษาหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ ปรีดี พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต

** ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์

อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาอำนาจหน้าที่ของสำนักบังคับคดีปกครองในปัจจุบันพบว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มิได้กำหนดหลักเกณฑ์หรือวิธีการขั้นตอนในการบังคับคดีไว้ทุกกรณีคงมีเพียงบางกรณีเท่านั้นที่ให้นำเอาบทบัญญัติว่าด้วยการบังคับคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาบังคับใช้โดยอนุโลม ซึ่งในความเป็นจริง โดยเฉพาะในกรณีคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรนั้น ไม่อาจนำเอาบทบัญญัติว่าด้วยการบังคับคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาบังคับใช้โดยอนุโลมได้ อีกทั้งปัจจุบันมีเพียง ระเบียบสำนักงานศาลปกครอง ว่าด้วยการดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามคำบังคับของศาลปกครอง พ.ศ.2544 ซึ่งเป็นระเบียบสำหรับการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของสำนักบังคับคดีปกครองเพื่อใช้ในการติดตามผลการดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามคำบังคับของศาลปกครองเท่านั้น มิใช่กฎหมายที่ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ที่จะดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามผลของคำพิพากษาของศาลปกครองหรือเป็นบทลงโทษกรณีหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ละเลยต่อการไม่ปฏิบัติตามคำบังคับของศาลแต่อย่างใด ทำให้การบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองในกรณีดังกล่าวไม่อาจปฏิบัติได้อย่างรวดเร็วประกอบกับในปัจจุบันคดีพิพาทกรณีดังกล่าวมีอยู่ในการพิจารณาคดีของศาลปกครองเป็นจำนวนมากซึ่งหากศาลได้ออกคำบังคับกรณีดังกล่าวเป็นจำนวนมาก ย่อมทำให้การติดตามของเจ้าหน้าที่ของสำนักบังคับคดีปกครองอาจไม่ทั่วถึงอันเป็นข้อจำกัดในการบังคับคดีตลอดจนกรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจงใจปฏิบัติตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลเป็นเพียงการชั่วคราวเท่านั้น ซึ่งส่งผลกระทบต่อคู่กรณีผู้ชนะคดีที่ไม่สามารถได้รับการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายภายในเวลาอันสมควร ซึ่งยังคงก่อให้เกิดความไม่ยุติธรรมในการพิจารณาคดีของศาล

2. กฎหมายเกี่ยวกับการบังคับคดีปกครองของประเทศไทยและต่างประเทศ

2.1 กฎหมายเกี่ยวกับการบังคับคดีปกครองของประเทศไทย

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 75/1 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครอง ให้นำบทบัญญัติว่าด้วยการบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง และบทบัญญัติว่าด้วยค่าฤชาธรรมเนียมตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง และค่าธรรมเนียมเจ้าพนักงานบังคับคดีท้ายประมวลกฎหมายดังกล่าว มาใช้บังคับโดยอนุโลมกับการบังคับคดีปกครอง ทั้งนี้ เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้และหลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง” และมาตรา 75/1 วรรคสอง บัญญัติว่า “ที่ประชุมใหญ่ตุลาการ ในศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจออกระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามวรรคหนึ่ง และเพื่อบังคับตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครอง” ซึ่งสำนักงานศาลปกครองมีอำนาจหน้าที่ตาม มาตรา 77

(3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ในการดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามคำบังคับของศาลปกครอง จึงมีสำนักบังคับคดีปกครองจากการแบ่งส่วนราชการภายในสำนักงานศาลปกครองทำหน้าที่บังคับคดีตามคำวินิจฉัยที่ศาลกำหนด โดยการออกคำบังคับเป็นหน้าที่ของศาล ซึ่งเมื่อศาลมีคำบังคับให้คู่กรณีฝ่ายที่แพ้คดีต้องปฏิบัติ หากเป็นกรณีที่ศาลมีคำพิพากษาให้ บังคับคดีกับทรัพย์สินหรือบุคคล คู่กรณีฝ่ายชนะคดีสามารถขอให้ศาลออกหมายบังคับคดีตั้งพนักงาน คดีปกครอง สำนักบังคับคดีปกครอง เป็นเจ้าพนักงานบังคับคดีปกครองจัดการยึดอายัดทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษาหรือทำการอื่นใดได้

การบังคับคดีตามคำพิพากษาที่ศาลสั่งให้ชำระเงิน และการบังคับคดีให้ต้องกระทำการหรืองดเว้นกระทำการ โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1. การบังคับคดีเอกชน หากเอกชนไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาจะต้องบังคับคดีโดยวิธีการเช่นเดียวกับวิธีการบังคับคดีที่ศาลยุติธรรมใช้ กล่าวคือ เมื่อศาลมีคำพิพากษาแล้ว ถ้าเอกชนผู้แพ้คดีหรือลูกหนี้ตามคำพิพากษามาฟังคำพิพากษา ศาลจะออกคำบังคับคดีทันที แต่ถ้าไม่มาฟังคำพิพากษา ศาลจะยังไม่ออกคำบังคับ เจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาต้องยื่นคำแถลงขอให้ศาลปกครองออกคำบังคับ เมื่อศาลออกคำบังคับแล้ว เจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาต้องนำส่งคำบังคับผ่านทางเจ้าพนักงานศาลไปให้ลูกหนี้ตามคำพิพากษาทราบ เมื่อพ้นกำหนดเวลาตามคำบังคับแล้ว หากลูกหนี้ตามคำพิพากษายังไม่ปฏิบัติตามคำบังคับ จึงเริ่มกระบวนการในการบังคับคดี

ดังนั้น หากในวันที่ศาลปกครองมีคำพิพากษาเอกชนซึ่งเป็นลูกหนี้ตามคำพิพากษาไม่ได้มาฟังคำพิพากษาและศาลยังไม่ออกคำบังคับ ฝ่ายปกครองที่เป็นเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษามีหน้าที่ในการยื่นคำแถลงขอให้ศาลออกคำบังคับ และมีหน้าที่ในการนำส่งคำบังคับผ่านทางเจ้าพนักงานศาล ในสังกัดของสำนักงานศาลปกครอง

วิธีการบังคับคดีในกรณีที่ศาลสั่งให้เอกชนชำระเงินนั้นมี 2 วิธีคือ 1. การยึดทรัพย์สิน และ 2. การอายัดทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษา โดยฝ่ายปกครองผู้เป็นเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษา มีหน้าที่ในการสืบหาทรัพย์สินของเอกชน ซึ่งเป็นลูกหนี้ตามคำพิพากษามีทรัพย์สินอยู่ที่ใดบ้าง และต้องนำเจ้าพนักงานบังคับคดีไปยึดทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษา

2. การบังคับคดีกับหน่วยงานทางปกครอง วิธีการยึดทรัพย์สินและการอายัดทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษาเพื่อนำออกขายทอดตลาด และนำเงินที่ได้มาชำระให้แก่เจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษา วิธีการดังกล่าวนี้ไม่สามารถนำมาใช้บังคับกับหน่วยงานทางปกครองที่เป็นราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น รวมทั้งรัฐวิสาหกิจได้ เพราะทรัพย์สินของหน่วยงานดังกล่าวถือเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินซึ่งไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี ดังนั้น แม้พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 จะบัญญัติให้นำวิธีการบังคับคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาบังคับใช้โดยอนุโลมกับการบังคับคดีที่ศาลสั่งให้ชำระเงินก็ตาม แต่ก็ไม่อาจนำวิธีการบังคับโดยการยึดและอายัดทรัพย์สินมาใช้บังคับกับหน่วยงานทางปกครองได้

อย่างไรก็ตามแม้จะไม่สามารถบังคับคดีเอาทรัพย์สินของฝ่ายปกครองได้ก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติที่ผ่านมามักพบปัญหาเกิดความล่าช้าในการชำระหนี้เงิน ซึ่งในช่วงระยะเวลาที่ศาลยุติธรรมมีอำนาจในการพิจารณาคดีปกครอง ได้มีการแก้ปัญหาโดยการพิพากษาให้คิดดอกเบี้ยจากยอดเงินที่ฝ่ายปกครองต้องชำระตามคำพิพากษาจนกว่าจะชำระเสร็จ

สำหรับการบังคับคดีตามคำพิพากษาที่ศาลสั่งให้ระทำการหรือดเว้นกระทำการมีรายละเอียด คือ

1) คำบังคับให้เพิกถอนกฎ

กรณีนี้พนักงานคดีปกครองต้องสรุปคำพิพากษาว่าศาลมีคำบังคับให้เพิกถอนกฎได้อย่างไร โดยระบุระยะเวลาสิ้นสุดการยื่นอุทธรณ์หรือระยะเวลาคดีถึงที่สุด พร้อมทั้งเสนอความเห็นควรจัดทำ ประกาศสำนักงานศาลปกครอง เรื่อง ศาลปกครองพิพากษาถึงที่สุดให้เพิกถอนกฎ ไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เมื่อเลขาธิการสำนักงานศาลปกครองลงนาม สำนักงานศาลปกครองจะได้มีหนังสือจัดส่งคำพิพากษาที่มีคำบังคับให้เพิกถอนกฎไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี โดยที่พนักงานคดีปกครองผู้รับผิดชอบต้องติดตามและรายงานผลให้ศาลทราบต่อไป หากไม่ทราบผลการลงประกาศพนักงานคดีปกครองต้องทำการประสานเป็นการภายในหรืออาจทำหนังสือสอบถามผลการประกาศไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจนทราบผลการประกาศ

2) คำบังคับกรณีอื่น ๆ ได้แก่กรณีดังต่อไปนี้

2.1) คำบังคับให้เพิกถอนคำสั่งหรือสั่งห้ามการกระทำทั้งหมดหรือบางส่วนตาม มาตรา 72 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

2.2) คำบังคับให้หัวหน้าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติตาม หน้าที่ภายในเวลาที่ศาลกำหนดตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

2.3) คำบังคับให้ชดใช้เงิน หรือส่งมอบทรัพย์สินหรือให้ระทำการหรือดเว้นกระทำการตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

2.4) คำบังคับให้ถือปฏิบัติต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลที่เกี่ยวข้อง ตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (4) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

2.5) คำบังคับให้บุคคลระทำการหรือละเว้นการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่ง เพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (5) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เช่น ศาลปกครองพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีรื้อถอนสะพานที่ก่อสร้างล่งล้ำลำน้ำภายในเวลา 15 วัน ตามที่อธิบดีกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีใช้

อำนาจตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2546 แจงให้ผู้ถูกฟ้องคดีรื้อถอนสะพานดังกล่าวออกไป

2.2 กฎหมายเกี่ยวกับการบังคับคดีปกครองของต่างประเทศ

2.2.1 กฎหมายเกี่ยวกับการบังคับคดีปกครองในประเทศเยอรมัน¹

ศาลปกครองเยอรมันมีอำนาจพิจารณาข้อพิพาทระหว่างเอกชนกับรัฐ เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดเฉพาะให้คดีปกครองเป็นอำนาจของศาลอื่น ตัวอย่างคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองเยอรมัน เช่น คดีที่ฟ้องขอให้ยกเลิกนิติกรรมทางปกครองที่มีผลใช้บังคับเป็นการเฉพาะรายคดีที่ฟ้องขอให้พิพากษาว่าฝ่ายปกครองออกนิติกรรมทางปกครองเป็นโมฆะหรือไม่ คดีที่ฟ้องขอให้วินิจฉัยชี้ขาดว่านิติกรรมทางปกครองเป็นโมฆะหรือไม่ คดีที่ฟ้องขอให้ฝ่ายปกครองกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดนอกเหนือจากการออกนิติกรรมทางปกครองที่เป็นคุณแก่โจทก์ คดีที่ร้องขอให้ศาลปกครองตรวจสอบกฎหมายลำดับรองว่าขัดต่อกฎหมายของมลรัฐหรือไม่

การบังคับคดีปกครองตามกฎหมายมหาชนมี 2 ประเภท คือ 1. การบังคับซึ่งมาจาก คำบังคับตามคำพิพากษาของศาลตามมาตรา 167 ถึงมาตรา 172 VwGO และ 2. การบังคับจากคำสั่งทางปกครองตามกฎหมายว่าด้วยการบังคับทางปกครองของสหพันธ์และของมลรัฐ ซึ่งตามมาตรา 168 VwGO คำบังคับต้องเป็นคำบังคับที่สามารถบังคับได้ อันได้แก่

1. คำพิพากษาซึ่งถึงที่สุดและคำวินิจฉัยของศาลที่ยังไม่ถึงที่สุด หากสามารถบังคับให้ได้เมื่อคำวินิจฉัยของศาลสามารถบังคับชั่วคราวได้
2. คำสั่งกำหนดวิธีการคุ้มครองชั่วคราวตามมาตรา 123 VwGO
3. การประนีประนอมโดยศาลตามมาตรา 106 VwGO
4. คำสั่งต่างๆที่กำหนดเรื่องค่าใช้จ่าย
5. การชี้ขาดโดยอนุญาโตตุลาการที่ทำหน้าที่ชี้ขาดตามกฎหมายมหาชน และยังรวมถึงกรณีสัญญาทางปกครองที่สามารถบังคับได้ทันที

โดยให้นำมาตรา 170 และมาตรา 172 VwGO มาใช้บังคับและโดยที่การบังคับคดีจำเป็นต้องมีคำบังคับข้อเรียกร้องอันเป็นเงื่อนไขและการแจ้งการบังคับตามมาตรา 56 VwGO คำพิพากษาของศาลจะถูกส่งให้คู่กรณี แต่หากคู่กรณีในคดีต้องการให้มีการบังคับคดีก่อนการส่งคำพิพากษาสมบูรณ์ คู่กรณีอาจยื่นคำร้องต่อศาลให้ส่งสำเนาคำพิพากษาที่ไม่ต้องมีข้อเท็จจริงและเหตุผลของการวินิจฉัย

¹ การบังคับคดีปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เสนอต่อสำนักงานศาลปกครอง (น.131-170), โดย กมลชัย รัตนสกววงศ์, 2547, กรุงเทพฯ: รายงานการวิจัย

2.2.2 กฎหมายเกี่ยวกับการบังคับคดีปกครองในประเทศฝรั่งเศส

ประเทศฝรั่งเศสมีแนวความคิดว่าการพิจารณาพิพากษาคดีที่เกี่ยวกับฝ่ายปกครองเป็นส่วนหนึ่งของการปกครองด้วย ดังคำกล่าวที่ว่า “Juger l’administration, c’est encore administrer” ดังนั้น ผู้จะพิจารณาพิพากษาคดีปกครองจึงต้องเป็นผู้ที่เชี่ยวชาญเกี่ยวกับคดีปกครองและต้องเป็นผู้ที่มีวิญญูณของนักบริหารงานทางปกครองด้วย เพื่อจะได้ตระหนักถึงผลกระทบของคำวินิจฉัยของศาลที่ต้องบริหารราชการเพื่อสาธารณประโยชน์²

การปฏิบัติตามคำพิพากษาอาจยุติลงเป็นการชั่วคราว หรือเป็นการทุเลาการบังคับได้ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดให้การอุทธรณ์คำพิพากษามีผลเป็นการทุเลาการบังคับให้ปฏิบัติตามคำพิพากษา และกรณีที่มีการอุทธรณ์คำพิพากษาและศาลมีคำสั่งตามคำขอของผู้อุทธรณ์ให้ทุเลาการบังคับคดีไว้ก่อน นอกจากนี้ ในกรณีที่คู่กรณีฝ่ายที่แพ้คดีไม่ยอมปฏิบัติตามคำพิพากษา ย่อมต้องมีมาตรการเพื่อบังคับให้มีการปฏิบัติ โดยแยกเป็น 2 กรณี คือ 1. การบังคับคดีต่อเอกชน และ 2. การบังคับคดีต่อหน่วยงานของรัฐ

1. การบังคับคดีต่อเอกชน เช่น ศาลมีคำพิพากษาสั่งให้ผู้รับเหมาก่อสร้างงานโยธาสาธารณะต้องชดใช้ค่าเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ผู้เสียหาย หรือมีคำพิพากษาขับไล่ผู้ที่ครอบครองสาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยไม่ชอบ ซึ่งประมวลกฎหมายศาลปกครองมิได้กำหนดมาตรการบังคับให้เอกชนต้องปฏิบัติไว้เป็นพิเศษ ดังนั้น การบังคับให้เอกชนปฏิบัติตามคำพิพากษาจึงต้องเป็นไปตามกฎหมายทั่วไป โดยใช้การบังคับคดีตามกฎหมายแพ่ง และต้องบังคับคดีโดยผ่านจำศาล

2. การบังคับคดีต่อหน่วยงานของรัฐ ประมวลกฎหมายศาลปกครองกำหนดให้อำนาจศาลในการสั่งให้มีการปฏิบัติตามคำพิพากษาและกำหนดวิธีการบังคับไว้ 2 กรณี คือ 1) อำนาจศาลในการสั่งการ และ 2) วิธีการบังคับให้เป็นไปตามคำพิพากษา

2.2.3 กฎหมายเกี่ยวกับการบังคับคดีปกครองในประเทศอิตาลี³

ในกรณีที่หน่วยงานทางปกครองเพิกเฉยไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด และคู่กรณีฝ่ายที่ชนะคดีประสงค์ให้ศาลปกครองมีมาตรการบังคับคดีกับคู่กรณีฝ่ายที่แพ้คดี ฝ่ายที่ชนะคดีจะต้องยื่นคำร้องต่อศาลปกครองที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาเพื่อขอให้กำหนดมาตรการบังคับคดี ทั้งนี้ ผู้ร้องจะต้องแนบต้นฉบับคำสั่งหรือคำพิพากษาที่ต้องการขอให้ศาลปกครองมีมาตรการบังคับคดีมาพร้อมด้วย นอกจากนี้ผู้ร้องยังมี “หน้าที่” ในการแจ้งเป็นหนังสือต่อหน่วยงานทางปกครองฝ่ายที่แพ้คดีและคู่กรณีทุกฝ่ายให้ทราบถึงการยื่นคำร้องนั้น ภายหลังจากที่ยื่นคำร้องแล้ว โดยที่คู่กรณีฝ่ายที่ชนะคดีต้องยื่นคำร้องให้ศาลกำหนดคำบังคับภายในสิบปีนับแต่วันที่คำสั่งหรือคำพิพากษาถึงที่สุด

² คำอธิบายกฎหมายการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง.(น.44.),โดย ชาญชัย แสงศักดิ์. 2544.

³ การบังคับคดีตามคำพิพากษาของศาลปกครองในสาธารณรัฐอิตาลี (น.18-38),โดย กาญจนา ปัญญา นนท์, 2556, กรุงเทพฯ: วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ 13 ฉบับที่ 3 (กรกฎาคม - กันยายน)

โดยเมื่อศาลปกครองที่มีอำนาจรับคำร้องไว้พิจารณาแล้ว ศาลมีอำนาจกำหนด มาตรการบังคับตามคำพิพากษา ตามมาตรา 114 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครอง ดังนี้

(1) ออกคำสั่งเป็นหนังสือกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองกระทำการ ให้สอดคล้องกับคำพิพากษาที่เป็นเหตุในการขอให้ศาลปกครองออกมาตรการบังคับคดี

(2) แต่งตั้งเจ้าพนักงานบังคับคดีเพื่อใช้อำนาจแทน ในกรณีที่หน่วยงานทาง ปกครองไม่ยอมปฏิบัติตามคำพิพากษา

โดยมาตรการบังคับในการแต่งตั้งเจ้าพนักงานบังคับคดีตามข้อนี้ เป็นหลักเกณฑ์ที่ ช่วยในการแก้ไขปัญหาอุปสรรคของศาลปกครองแทนการที่ศาลปกครองจะใช้อำนาจดำเนินการ แทนหน่วยงานทางปกครองโดยตรง ในกรณีที่หน่วยงานทางปกครองไม่ยอมปฏิบัติตามคำ พิพากษา เนื่องด้วยในการดำเนินการของศาลปกครองแทนหน่วยงานทางปกครองนั้นศาลมี อำนาจค่อนข้างจำกัด โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อศาลต้องพบกับอำนาจที่สงวนไว้สำหรับฝ่ายปกครอง

2.2.4 กฎหมายเกี่ยวกับการบังคับคดีปกครองในประเทศสเปน⁴

มาตรา 103 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีปกครอง ค.ศ. 1998 ได้วางหลักไว้ชัดเจนว่า อำนาจในการบังคับคดีตามคำพิพากษาและคำสั่งในคดี ปกครองนั้นอยู่ในอำนาจของศาลที่ทำหน้าที่พิจารณาตัดสินคดีปกครองนั้น และคู่กรณีมีหน้าที่ ต้องทำให้คำพิพากษาสัมฤทธิ์ผลตามหลักเกณฑ์เรื่องการบังคับคดี ไม่ว่าจะบุคคลผู้ฟ้องคดี หรือหน่วยงานทางปกครอง หรือหน่วยงานเอกชนที่ใช้อำนาจทางปกครองก็ตาม โดยจำเป็นต้อง ดำเนินการให้ความร่วมมือในการบังคับคดี หากมีคำสั่งทางปกครองหรือกฎใดๆ ที่ขัดกับคำ พิพากษา โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อหลีกเลี่ยงการปฏิบัติตามคำพิพากษา คำสั่งทางปกครองหรือกฎ นั้นต้องตกเป็นโมฆะ (Nulos de pleno derecho) และในกรณีที่คู่กรณีได้ยื่นคำร้องขอต่อศาลที่ ออกคำพิพากษาให้ประกาศความเป็นโมฆะของคำสั่งทางปกครองหรือกฎที่ขัดกับคำตัดสินในคำ พิพากษาศาลที่ออกคำพิพากษาในคดีปกครองนั้น มีหน้าที่ต้องประกาศความเป็นโมฆะของคำสั่ง ทางปกครองดังกล่าว โดยบทบัญญัติมาตรา 103 ดังกล่าวข้างต้นเป็นการรับรองว่าคู่กรณี ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายจำเป็นต้องปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลและเคารพหลักการบังคับคดี และ หน่วยงานทางปกครองไม่สามารถออกคำสั่งทางปกครองหรือกฎเพื่อหลีกเลี่ยงการปฏิบัติตามคำ พิพากษาได้หากหน่วยงานทางปกครองยังกระทำการออกคำสั่งทางปกครองหรือกฎดังกล่าว คำสั่ง ทางปกครองที่จัดเป็นโมฆะ (Nulos de pleno derecho) ถูกลบล้างผลทางกฎหมายอย่างสิ้นเชิง จนเสมือนว่าคำสั่งหรือกฎนั้นต้องตกเป็นสูญเปล่า ซึ่งในคำพิพากษาศาลฎีกา ลงวันที่ 17 กันยายน ค.ศ. 2010 RJ 6629/2010 ได้กล่าวถึงเหตุผลที่คำสั่งทางปกครองหรือกฎต้องตกเป็นโมฆะไว้ ว่า เพื่อเป็นการป้องกันไม่ให้หน่วยงาน ทางปกครองปฏิเสธการปฏิบัติตามคำพิพากษาโดยการ

⁴ การบังคับคดีปกครองในประเทศสเปน (น.79-92), โดย โรม ทีปะปาล, 2557, กรุงเทพฯ: วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ 14 ฉบับที่ 2 (เมษายน - มิถุนายน)

ออกคำสั่งทางปกครองหรือกฎ และเป็นการป้องกันมิให้หน่วยงานทางปกครองใช้อำนาจผิดเจตนารมณ์ของกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับคดีตามคำพิพากษา

3. วิเคราะห์เกี่ยวกับปัญหาทางกฎหมายในการการบังคับคดีปกครองของสำนักงานศาลปกครอง กรณีการบังคับคดีในคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรและแนวทางการแก้ไข้ปัญหา

3.1 ปัญหาอันเนื่องมาจากไม่มีการเยียวยาแก่ผู้ฟ้องคดีที่เหมาะสม กรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมิได้ปฏิบัติตามคำบังคับของศาลปกครองให้ถูกต้องหรือปฏิบัติล่าช้าเกินสมควร

ในคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรนั้น ในประเทศไทย การพิจารณาพิพากษาคดีดังกล่าว ศาลปกครองมีอำนาจออกคำสั่งกำหนดในคำพิพากษาตาม มาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 อีกทั้งระเบียบสำนักงานศาลปกครอง ว่าด้วยการดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามคำบังคับของศาลปกครอง พ.ศ.2544 ได้กำหนดให้พนักงานคดีปกครองซึ่งสังกัดสำนักบังคับคดีปกครอง สำนักงานศาลปกครอง หรือสำนักงานศาลปกครองในภูมิภาคที่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่บังคับคดีปกครอง มีหน้าที่ ตามที่ระบุไว้ในหมวด 2 ในเรื่องการดำเนินการบังคับตามคำบังคับของศาลปกครอง โดยสรุปคือ มีหน้าที่ติดตามผล และรายงานการปฏิบัติตามคำบังคับต่อศาลว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ตกอยู่ภายใต้คำบังคับของศาลได้ทำการรายงานผลการปฏิบัติหรือรายงานผลการไม่ปฏิบัติตามคำบังคับของศาลหรือไม่

โดยทางปฏิบัติแล้วปัจจุบันผู้ฟ้องคดีต้องนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองใหม่เพื่อเรียกร้องค่าเสียหายจากการละเมิดในกรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรอีกครั้ง ทำให้ไม่ได้รับการเยียวยาความเสียหายจากกรณีดังกล่าวอย่างรวดเร็วแต่อย่างใด อีกทั้งหลักเกณฑ์ในการยื่นคำขอให้ศาลมีคำสั่งปรับกรณีดังกล่าวรวมถึงระยะเวลาที่ควรมีการยื่นคำขอ ยังไม่มีความชัดเจน เนื่องจากกฎหมายมิได้ระบุถึงหลักเกณฑ์ในส่วนเรื่องดังกล่าวไว้แต่อย่างใด คงเพียงแต่กำหนดไว้ว่าให้ศาลปกครองมีอำนาจในการไต่สวนแสวงหาข้อเท็จจริงเท่านั้น ซึ่งอาจทำให้เกิดปัญหาในการปรับใช้กฎหมายได้วาระระยะเวลาใดที่สมควรเหมาะสมในการให้ศาลปกครองมีคำสั่งปรับแก่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่ยอมปฏิบัติตามคำบังคับของศาล

สำหรับแนวทางแก้ไขนั้นควรกำหนดให้ค่าปรับหรือค่าสินไหมทดแทนที่ศาลสั่งดังกล่าวตกแก่ผู้ฟ้องคดีที่ชนะคดีเพื่อเป็นการเยียวยาให้แก่ผู้ฟ้องคดีอย่างแท้จริง

3.2 ปัญหากรณีที่เจ้าหน้าที่ของสำนักบังคับคดีปกครองไม่อาจทำการบังคับคดีได้ ทันกับจำนวนคดีที่ศาลปกครองได้มีคำบังคับ

ในการบังคับคดีปกครองตามวรรคหนึ่ง เจ้าพนักงานบังคับคดีอาจมอบหมายให้
เอกชนหรือบุคคลอื่นปฏิบัติการแทนภายใต้การกำกับดูแลของเจ้าพนักงานบังคับคดีก็ได้ ทั้งนี้
“ตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด” แม้จะมีการบัญญัติให้อำนาจเจ้า
พนักงานบังคับคดีสามารถมอบหมายให้เอกชนหรือบุคคลอื่นปฏิบัติการแทนตนเองโดยอยู่ภายใต้
การกำกับดูแลของเจ้าพนักงานบังคับคดีผู้มอบหมายนั้นก็ตาม แต่การมอบหมายในลักษณะนี้ ไม่
อาจที่จะทำให้การติดตามหรือการบังคับคดีกรณีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือ
เจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว
ล่าช้าเกินสมควร เกิดการบังคับคดีที่มีประสิทธิภาพได้เนื่องจากการมอบหมายอำนาจในการบังคับ
คดีดังกล่าวเป็นการมอบหมายการบังคับคดีที่อำนาจเด็ดขาดยังอยู่ในการกำกับดูแลเจ้าพนักงาน
บังคับคดี ซึ่งมีอัตรากำลังเป็นจำนวนที่ไม่พอต่อการบังคับคดีประเภทนี้

สำหรับแนวทางแก้ไขปัญหานี้ควรมีการแก้ไขบทบัญญัติของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาล
ปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองในส่วนที่เกี่ยวกับการมอบหมายการบังคับคดีให้แก่บุคคลอื่น
โดยให้มีการเพิ่มการแต่งตั้งเจ้าพนักงานบังคับคดีจากเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ที่ปฏิบัติงานอยู่ใน
หน่วยงานทางปกครองที่มีอำนาจในการกำกับดูแลหน่วยงานทางปกครองที่ไม่ปฏิบัติตามคำ
พิพากษา เป็นเจ้าพนักงานบังคับคดีเฉพาะกรณี และให้เพิ่มการมีสิทธิที่จะได้รับค่าตอบแทนด้วย

3.3 ปัญหาเกี่ยวกับกรณีที่ไม่มีความหมายบัญญัติลงโทษหน่วยงานทางปกครองหรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐในกรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมิได้ปฏิบัติตามคำ บังคับของศาลปกครองให้ถูกต้องหรือปฏิบัติล่าช้าเกินสมควร

แม้ศาลจะได้มีการออกคำบังคับให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติ
ตามคำสั่งหรือคำพิพากษาแล้ว แต่หากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมิได้ปฏิบัติตาม
คำบังคับของศาลปกครองให้ถูกต้องครบถ้วน หรือปฏิบัติล่าช้าเกินสมควร ในปัจจุบันยังไม่มี
กฎหมายบัญญัติบทลงโทษ กรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมิได้ปฏิบัติตามคำ
บังคับของศาลปกครอง แต่อย่างไรก็ตามมีเพียงบทบัญญัติที่ให้อำนาจศาลมีอำนาจทำการแจ้ง
ผู้บังคับบัญชา ผู้กำกับดูแล ผู้ควบคุม หรือนายกรัฐมนตรี เพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ หรือ
สั่งการ หรือลงโทษทางวินัยแก่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีได้ปฏิบัติตามคำ
บังคับของศาลเท่านั้น

อีกทั้งการที่จะนำมาตรา 57 วรรคสี่ ที่บัญญัติว่า “ในกรณีที่หน่วยงานทางปกครอง
หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ดำเนินการภายในระยะเวลาที่กำหนดตามวรรคสามหรือมีพฤติกรรม
ประวิงคดีให้ล่าช้า ศาลปกครองจะรายงานผู้บังคับบัญชา ผู้กำกับดูแล ผู้ควบคุม หรือ
นายกรัฐมนตรีเพื่อดำเนินการแก้ไขปรับปรุงหรือสั่งการหรือลงโทษทางวินัยต่อไปก็ได้ ทั้งนี้ โดย
ไม่เป็นการตัดอำนาจที่ศาลจะมีคำสั่งลงโทษฐานละเมิดอำนาจศาล” มาปรับใช้เป็นบทลงโทษกรณี

ที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมิได้ปฏิบัติตามคำบังคับของศาลนั้นมิอาจกระทำได้นี้เนื่องจาก บทลงโทษฐานละเมิดอำนาจศาลมีโทษจำคุกและโทษปรับซึ่งเป็นโทษในทางอาญา ดังนั้นการที่จะกำหนดว่าการไม่ปฏิบัติตามใดเป็นความผิดฐานละเมิดอำนาจศาลต้องมีการระบุที่ชัดเจนไว้ในกฎหมายไม่อาจใช้หลักกฎหมายเทียบเคียงได้

สำหรับแนวทางแก้ไขปัญหานี้ควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติกฎหมายอย่างชัดเจนว่าการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ปฏิบัติตามคำบังคับของศาล มีความผิดในฐานละเมิดอำนาจศาล โดยศาลอาจลงโทษหรือปรับ หรือลงโทษทั้งจำและปรับแก่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามคำบังคับของศาล และเพิ่มอำนาจให้เจ้าพนักงานบังคับคดีของสำนักงานศาลปกครองเป็นผู้มีอำนาจรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อดำเนินคดียื่นฟ้องคดีฐานละเมิดอำนาจศาลกรณีนี้ต่อศาลได้ อันเป็นการให้อำนาจเจ้าพนักงานบังคับคดีในการบังคับคดีให้เกิดประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

บรรณานุกรม

กมลชัย รัตนสกววงศ์ .(2547).*การบังคับคดีปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เสนอต่อสำนักงานศาลปกครอง (น.13-170)*.กรุงเทพฯ: รายงาน

กาญจนา ปัญญานนท์ (กรกฎาคม-กันยายน 2556).*การบังคับคดีตามคำพิพากษาของศาลปกครองในสาธารณรัฐอิตาลี (น.18-38)*. กรุงเทพฯ: วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ 13 ฉบับที่ 3

ชาญชัย แสงศักดิ์. (2544). *คำอธิบายกฎหมายการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง*.(น.44). กรุงเทพฯ: วิญญูชน

ปิยะสร พวงบุบผา.(2555). *สิทธิในการขอบังคับคดีโดยผู้ไม่ใช่คู่กรณีในคดีปกครอง*.วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต

โรม ทีปะปาล (เมษายน-มิถุนายน 2557) *การบังคับคดีปกครองในประเทศสเปน (น.79-92)*, กรุงเทพฯ: วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ 14 ฉบับที่ 2