

# กฎหมายปกครอง

ศาสตราจารย์พิเศษ ดร.จирินดี หะวานนท์



## หลักทั่วไปในกฎหมายปกครอง

1. อะไรคือฝ่ายปกครอง
2. กิจกรรมของฝ่ายปกครอง
3. หลักความชอบด้วยกฎหมาย
4. นิติกรรมทางปกครอง
5. สัญญาทางปกครอง
6. ละเมิดทางปกครอง
7. ดุลพินิจของฝ่ายปกครอง
8. หลักทั่วไปในวิธีพิจารณาทางปกครอง

## กฎหมายปกครองเป็นกฎหมายมหาชน

กฎหมายมหาชนเป็นกฎหมายเกี่ยวกับ  
นิติสัมพันธ์ระหว่างบุคคลกับหน่วยงานของรัฐ หรือ  
ระหว่างหน่วยงานของรัฐกับหน่วยงานของรัฐ  
ด้วยกันเอง ในฐานะที่หน่วยงานของรัฐมีอำนาจ  
เหนือบุคคล

## ฝ่ายปกครอง คือ อะไร?



## รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

**มาตรา 3** อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุข ทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้.....

## การแบ่งแยกอำนาจ

องค์กรที่ใช้อำนาจ	เนื้อหาของอำนาจ/ภาระหน้าที่
- ฝ่ายนิติบัญญัติ	- ราชการทางนิติบัญญัติ
- ฝ่ายตุลาการ	- ราชการทางตุลาการ
- ฝ่ายบริหาร	- ราชการทางบริหาร

## ราชการทางนิติบัญญัติ

- การตรากฎหมาย
- ราชการทางนิติบัญญัติ **ไม่ใช่**งานของฝ่ายปกครอง

## ราชการทางตุลาการ

- การพิจารณาพิพากษาอรรถคดี  
(ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลทหาร)
- ศาล **ไม่ใช่**องค์กรทางฝ่ายปกครอง

## ราชการทางบริหาร

- การบังคับใช้กฎหมาย
  1. งานทางการเมือง
  2. งานทางปกครอง

## ราชการทางบริหาร (ต่อ)

### ราชการประจำ (ฝ่ายปกครอง)

1. พระมหากษัตริย์และคณะรัฐมนตรี
2. นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีต่าง ๆ
3. กระทรวง ทบวง กรม ที่เรียกว่าราชการส่วนกลาง
4. ราชการส่วนภูมิภาค
5. ราชการส่วนท้องถิ่น
6. ราชการส่วนอิสระ
7. รัฐวิสาหกิจ

## ราชการทางบริหาร (ต่อ)

### 1. พระมหากษัตริย์และคณะรัฐมนตรี

พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจหลายประการ

- ทรงเป็นจอมทัพไทย
- การประกาศกฎอัยการศึก และประกาศสงคราม
- การแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนและทหาร
- การตราพระราชกฤษฎีกา
- การพระราชทานอภัยโทษ
- สถาปนาฐานันดรศักดิ์

## ราชการทางบริหาร (ต่อ)

### คณะรัฐมนตรี

#### 1. การใช้อำนาจทางการเมือง (Act of State)

- ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ

เช่นการแถลงนโยบายต่อรัฐสภา

- การถวายคำแนะนำให้พระมหากษัตริย์ทรงประกาศกฎอัยการศึก หรือ ประกาศสงคราม

- การสถาปนาความสัมพันธ์กับต่างประเทศ การทำสนธิสัญญา

#### 2. การใช้อำนาจทางปกครอง

คณะรัฐมนตรีเป็นองค์กรสูงสุดทางฝ่ายปกครอง ทำกิจกรรมในทางปกครองต่างๆ

## ราชการทางบริหาร (ต่อ)

### 2. นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีต่าง ๆ

#### นายกรัฐมนตรี มี 2 ฐานะ

- หัวหน้ารัฐบาล มีอำนาจหน้าที่ เช่น
  - (1) กำกับโดยทั่วไปซึ่งการบริหารราชการแผ่นดิน
  - (2) มอบหมายให้รองนายกรัฐมนตรีกำกับการบริหารราชการแผ่นดิน
  - (3) บังคับบัญชาข้าราชการ
  - (4) สั่งให้ข้าราชการมาปฏิบัติราชการในสำนักนายฯ

ฯลฯ

## ราชการทางบริหาร (ต่อ)

#### - อำนาจกำกับทางปกครอง เช่น

- (1) กำกับโดยทั่วไป
- (2) บังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายบริหาร ทั้งฝ่ายการเมืองและฝ่ายราชการประจำ
- (3) ออกระเบียบสำนักนายฯ

## ราชการทางบริหาร (ต่อ)

### รัฐมนตรี

- ฝ่ายการเมือง
- ฝ่ายปกครอง

## ราชการทางบริหาร (ต่อ)

### 3. ราชการส่วนกลาง

- สำนักนายกรัฐมนตรี
- กระทรวงหรือทบวงที่เทียบเท่ากระทรวง
- ทบวงซึ่งสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีหรือสังกัดกระทรวง
- กรมหรือส่วนราชการอย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่ากรม

### 4. ราชการส่วนภูมิภาค

- จังหวัด
- อำเภอ
- ตำบล
- หมู่บ้าน



## ราชการทางบริหาร (ต่อ)

### 5. ราชการส่วนท้องถิ่น

- องค์การบริหารส่วนจังหวัด
- องค์การบริหารส่วนตำบล
- เทศบาล
- กรุงเทพมหานคร
- เมืองพัทยา

### 6. องค์การอิสระในฝ่ายปกครอง

เป็นหน่วยงานของรัฐประเภทหนึ่ง ทำกิจการสาธารณะประโยชน์ เช่น ธนาคารแห่งประเทศไทย

## ราชการทางบริหาร (ต่อ)

### 7. รัฐวิสาหกิจ

เกิดขึ้นมาโดยกฎหมายเฉพาะ เช่น

- โดยพระราชบัญญัติจัดตั้ง
- โดยพระราชกฤษฎีกา

## ราชการทางบริหาร (ต่อ)

### องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

- กกต.
- ผู้ตรวจการแผ่นดินฯ
- ปปช.
- คตง.
- คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน

### องค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ

- อัยการ

## มาตรา 3

**หน่วยงานทางปกครอง** หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจปกครองหรือให้ดำเนินกิจการปกครอง

## ประเภทของหน่วยงานทางปกครอง

1. หน่วยงานตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน
2. รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา
3. หน่วยงานอื่นของรัฐ
4. หน่วยงานอื่นที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง

## หน่วยงานตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

1. ราชการส่วนกลาง
2. ราชการส่วนภูมิภาค
3. ราชการส่วนท้องถิ่น
4. ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม
  - 4.1 ในสังกัดนายกรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง
  - 4.2 ไม่สังกัดนายกรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง

## รัฐวิสาหกิจ

- 1) ตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติ
- 2) ตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกาที่ออกโดยพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. 2496
- 3) บริษัทจำกัด บริษัทจำกัด (มหาชน)

## หน่วยงานอื่นของรัฐ

- 1) อยู่ในบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลของนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี
- 2) หน่วยงานอิสระของรัฐ แต่อยู่ในบังคับบัญชาขององค์กรอื่น
- 3) หน่วยงานอื่นของรัฐที่อยู่ในความดูแลของคณะกรรมการ เช่น Thai PBS

หน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจปกครอง  
หรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง

1. องค์การวิชาชีพ
2. สถานศึกษาเอกชน
3. สมาคมกีฬา
4. ผู้ตรวจสภาพรถยนต์
5. อื่น ๆ

หน่วยงานอื่นของรัฐที่ไม่ใช่ส่วนราชการ

1. กองทุน กบข.
2. กองทุนหมู่บ้าน
3. กองทุน สสส.
4. องค์การมหาชน

หน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจปกครอง  
เพื่อให้ดำเนินกิจการทางปกครอง

1. สภาวิชาชีพ
2. สถานศึกษาเอกชน
3. สมาคมกีฬา

**เจ้าหน้าที่**

คือ บุคคลที่เข้ามาทำแทนองค์การฝ่ายปกครอง มี 2 ลักษณะ

1. เป็นผู้แทนนิติบุคคล
2. ทำโดยอำนาจของตำแหน่งที่ตนครอง

- ข้าราชการ
- เจ้าพนักงาน
- เจ้าหน้าที่ของรัฐ
- คณะบุคคลในรูปแบบคณะกรรมการต่าง ๆ

**มาตรา 3**  
**เจ้าหน้าที่ของรัฐ**

- (1) ข้าราชการ : ข้าราชการประจำ ข้าราชการการเมือง  
พนักงาน : พนักงานรัฐวิสาหกิจ พนักงานเทศบาล  
พนักงานราชการ พนักงานมหาวิทยาลัย  
ลูกจ้าง : ลูกจ้างประจำ ลูกจ้างชั่วคราว  
คณะบุคคลที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานทางการปกครอง  
: สภามหาวิทยาลัย สภาท้องถิ่น  
ผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานทางการปกครอง : ผู้บริหารท้องถิ่น

**มาตรา 3**  
**เจ้าหน้าที่ของรัฐ**

- (2) คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท : คณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์  
: คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร  
คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม  
คณะกรรมการที่กฎหมายให้อำนาจออกกฎ คำสั่ง หรือมติใด ๆ  
ที่มีผลกระทบต่อบุคคล : คณะรัฐมนตรีออกกฎกระทรวง  
คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งถอดถอนบุคคล  
บุคคลที่กฎหมายให้อำนาจออกกฎ คำสั่ง หรือมติใด ๆ  
ที่มีผลกระทบต่อบุคคล

### มาตรา 3 เจ้าหน้าที่ของรัฐ

- (3) บุคคลที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในการกำกับดูแลของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ
- : พนักงานรักษาความปลอดภัย พนักงานรักษาความสะอาด
  - พนักงานต้อนรับ (คำวินิจฉัย 8/2552)
  - : กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล

### กิจกรรมของฝ่ายปกครอง





## กิจกรรมของฝ่ายปกครอง

วัตถุประสงค์และลักษณะของกิจกรรม  
เป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ

ประโยชน์สาธารณะคือสิ่งที่สาธารณชนต้องการ ได้แก่

1. ความมั่นคงปลอดภัยในชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน
2. ความสงบเรียบร้อย
3. ความสะดวกสบายในชีวิตประจำวัน

ผู้ทำประโยชน์สาธารณะ

1. รัฐและเจ้าหน้าที่
2. เอกชน เช่น สิ่งแวดล้อม ผู้บริโภค
3. ประชาชน เช่น จิตอาสา

## ผู้วินิจฉัยประโยชน์สาธารณะ

1. รัฐสภา - ตรากฎหมาย
2. ศาล “วิญญูชน”

## กิจกรรมที่ฝ่ายปกครองทำ มี 2 ด้าน

### 1. กิจกรรมในทางควบคุม

คือ การวางกฎเกณฑ์และการบังคับตามกฎหมาย

### 2. กิจกรรมในทางบริการ เช่น

2.1 กิจกรรมเพื่อความมั่นคงปลอดภัยในชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน เช่น การป้องกันประเทศ

2.2 กิจกรรมเพื่อความสงบเรียบร้อย เช่น การสาธารณสุข การศึกษา การเกษตร

2.3 กิจกรรมเพื่อความสะอาดสุขสบายของประชาชน เช่น ไฟฟ้า ประปา ถนน โทรศัพท์

## อำนาจทางบริหาร

1. อำนาจทางบริหารตามรัฐธรรมนูญ
2. อำนาจบริหารตามกฎหมายอื่น  
นอกจากรัฐธรรมนูญ

## อำนาจทางบริหารที่ไม่ใช่อำนาจทางปกครอง

1. อำนาจตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญา
  - 1.1 เจ้าพนักงานตำรวจ : หมายเรียก จับ คั่น สอบสวน  
ความเห็นควรสั่งฟ้อง
  - 1.2 พนักงานอัยการ : สั่งฟ้อง
  - 1.3 พนักงานราชทัณฑ์ : ชั่งระหว่างพิจารณา บังคับโทษ
2. อำนาจตามกระบวนการยุติธรรมทางแพ่ง
  - 2.1 การบังคับตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลในคดีแพ่ง  
: ยึดอายัด ขายทอดตลาด
3. การดำเนินการทางศาสนาขององค์กรทางศาสนา

## กิจกรรมทางปกครองที่เป็นข้อยกเว้น ไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง

### 1. ข้อยกเว้นตาม พรบ.จัดตั้งศาลปกครองฯ

- 1.1 การดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหาร
- 1.2 การดำเนินการของ กต. ศาลยุติธรรม
- 1.3 คดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลชั้นอุทธรณ์พิเศษ

### 2. ข้อยกเว้นตาม พรบ.เฉพาะ

- 2.1 พรก.การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘
- 2.2 พ.ร.บ. รักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑

## อำนาจทางบริหารที่เป็นอำนาจทางปกครอง

1. ออกกฎ
2. ออกคำสั่งทางปกครอง
3. ออกคำสั่งอื่น
4. การกระทำอื่น

## วิธีการที่ฝ่ายปกครองใช้

1. ฝ่ายปกครองมีอำนาจเหนือเอกชน
2. ฝ่ายปกครองมีอำนาจบังคับตัวเอง

## วิธีการที่ฝ่ายปกครองใช้ในการดำเนินกิจกรรม

### 1. ฝ่ายปกครองมีอำนาจเหนือเอกชน

ฝ่ายปกครองสามารถก่อกวนสิทธิสัมพันธได้ด้วยตนเอง เรียกว่า **นิติกรรมทางปกครอง** ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 ประเภท

- กฎ เป็นนิติกรรมที่มีผลต่อบุคคลเป็นการทั่วไป
- คำสั่งทางปกครอง เป็นนิติกรรมที่มีผลเฉพาะตัวบุคคลที่เป็นวัตถุในคำสั่งนั้น

### 2. ฝ่ายปกครองมีอำนาจบังคับตัวเอง

โดยไม่จำเป็นต้องฟ้องคดีต่อศาลเพื่อขออำนาจศาลบังคับ

## หลักเกณฑ์ในกฎหมายปกครองที่เกิดจากหลักการที่ว่า ฝ่ายปกครองบังคับตามนิติกรรมทางปกครองได้เอง

1. สันนิษฐานว่าการกระทำทางปกครองชอบด้วยกฎหมาย  
ตราบใดที่ยังไม่มีการเพิกถอน ซึ่งฝ่ายปกครองอาจจะเพิกถอนคำสั่ง  
ตัวเองหรือถูกศาลเพิกถอนได้
2. การฟ้องคดีปกครองไม่มีผลเป็นการทุเลาการบังคับ
3. การเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองมีผลไปในอนาคต  
เท่านั้น ไม่มีผลย้อนหลัง
4. ฝ่ายปกครองเองถูกบังคับให้ปฏิบัติตามกฎหมาย

## หลักความชอบด้วยกฎหมาย (Legality)



Rule of Law  
Rule by Law  
Legal State  
Due Process

### หลักนิติธรรม (Rule of Law)

1. ความสูงสุดของรัฐธรรมนูญ
2. การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์  
สิทธิ เสรีภาพ ความเสมอภาค
3. การแบ่งแยกอำนาจ
4. นิติกระบวนการ (due process)
5. ความเป็นอิสระของศาล

## หลักเกณฑ์ของหลักความชอบด้วยกฎหมาย

1. ประชาชนมีสิทธิเสรีภาพบริบูรณ์
2. หลักความชอบด้วยกฎหมายผูกพันฝ่ายนิติบัญญัติ บริหาร ตุลาการ

## หลักเกณฑ์ของหลักความชอบด้วยกฎหมาย

(ต่อ)

### 1. ประชาชนมีสิทธิเสรีภาพบริบูรณ์

#### รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 มาตรา 26

“การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคล ต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิเสรีภาพไว้ด้วย...”



## หลักเกณฑ์ของหลักความชอบด้วยกฎหมาย

(ต่อ)

### 2. หลักความชอบด้วยกฎหมายผูกพันฝ่ายนิติบัญญัติ บริหาร ตุลาการ

- คือ หลักนิติรัฐ (Legal State)
- ฝ่ายนิติบัญญัติออกกฎหมายให้ถูกต้อง
- หลักความชอบด้วยกฎหมายผูกพันองค์กรตุลาการ
- ฝ่ายบริหารต้องผูกพันกับหลักความชอบด้วยกฎหมาย

## หลักเกณฑ์ของหลักความชอบด้วยกฎหมาย

(ต่อ)

### - ฝ่ายบริหารต้องผูกพันกับหลักความชอบด้วยกฎหมาย

- การควบคุมฝ่ายบริหาร มี 2 ประเภท
  - (1) การควบคุมภายใน = ผู้บังคับบัญชา/การอุทธรณ์ภายใน
  - (2) การควบคุมภายนอก = ฝ่ายตุลาการ
- สาระของการควบคุมฝ่ายปกครอง มีอยู่ 2 ประการ
  - (1) ควบคุมความชอบด้วยกฎหมาย
  - (2) ควบคุมความเหมาะสม

## หลักความชอบด้วยกฎหมายก่อให้เกิดหลักเกณฑ์ ในกฎหมายปกครอง คือ

1. เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องมีอำนาจตามกฎหมาย  
จึงจะกระทำได้
2. หลักความชอบด้วยกฎหมายกำหนดขอบเขต  
ของการใช้อำนาจ
3. หลักความชอบด้วยกฎหมายวางกระบวนการใช้  
อำนาจ

## ข้อยกเว้นของหลักความชอบด้วยกฎหมาย

1. การกระทำในฐานะที่เป็นรัฐ (Act of State)
  - 1.1 การกระทำของรัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่าง  
ฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร
  - 1.2 การกระทำของรัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่าง  
ประเทศ
2. การกระทำของรัฐในภาวะฉุกเฉินหรือในภาวะสงคราม

## นิติกรรมทางปกครอง



### การกระทำอันเกิดจากการใช้อำนาจปกครอง

1. กฎ
2. คำสั่งทางปกครอง
3. คำสั่งอื่น
4. การกระทำอื่น

## นิติกรรมทางปกครอง

**นิติกรรมทางปกครอง** คือ สิ่งที่ฝ่ายปกครองกระทำ อาจจะเป็นทางกายภาพ หรือนามธรรมก็ได้

แบ่งเป็น 2 ประเภท

1. คำสั่งทางปกครอง เป็นนิติกรรมที่มีผลต่อเฉพาะบุคคลหรือเฉพาะกลุ่ม
2. กฎ เป็นนิติกรรมที่มีผลต่อบุคคลทั่วไป

## นิติกรรมทางปกครอง (ต่อ)

**นิติกรรมของฝ่ายปกครอง** มีการกระทำใน 2 ลักษณะ

1. นิติกรรมทางกายภาพ คือ มีการเคลื่อนไหวร่างกาย
2. นิติกรรมที่เป็นนามธรรม คือ คำสั่งหรือกฎที่ออกมา โดยไม่ต้องเคลื่อนไหวร่างกาย

## องค์ประกอบของนิติกรรมทางปกครอง

1. การแสดงเจตนาฝ่ายเดียว
2. การแสดงเจตนาออกสู่ภายนอก  
ฝ่ายปกครอง

## คำสั่งทางปกครอง (มาตรา 5)

(1) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อเปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระวัง หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ

## คำสั่งทางปกครอง (มาตรา 5)

### (2) การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง

(2.1) การสั่งรับหรือไม่รับคำเสนอในกระบวนการทำสัญญา

(2.2) การอนุมัติสั่งซื้อ รับจ้าง แลกเปลี่ยน เช่า ขาย

ให้เช่า หรือให้สิทธิประโยชน์

(2.3) การสั่งยกเลิกกระบวนการพิจารณาคำสั่งหรือการดำเนินการอื่น

(2.4) การสั่งให้เป็นผู้ทำงาน

## องค์ประกอบของคำสั่งทางปกครอง

1. เป็นการใช้อำนาจทางปกครองของเจ้าหน้าที่
2. สร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อเปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระวัง หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล
3. ไม่ใช่การออกกฎ

## ข้อพิจารณา

1. การปฏิเสธคำขอถือว่าการกระทบสิทธิทุกกรณี
2. การยืนยันรับรองสิทธิ
3. การให้คำปรึกษา
4. การแจ้งให้ทราบซึ่งสิทธิและหน้าที่
5. คำเตือน
6. การเตรียมการ
7. มติคณะรัฐมนตรี
8. หนังสือเวียน
9. คำสั่งของผู้บังคับบัญชา

## ความแตกต่างระหว่างกฎกับคำสั่งทางปกครอง

1. บังคับแก่กรณีทั่วไปหรือเจาะจง
2. บังคับแก่บุคคลทั่วไปหรือเจาะจง

### คำสั่งอื่น

เช่น คำสั่งโดยใช้อำนาจบังคับบัญชา

: ให้กระทำการ งดเว้นกระทำการ

ผล : ไม่ต้องปฏิบัติตาม พรบ.วิ. ปฏิบัติ มาตรา 37

### การกระทำอื่น

เช่น มาตรการบังคับทางปกครอง

ผล : ไม่ต้องปฏิบัติตาม พรบ.วิ. ปฏิบัติ มาตรา 37



## เงื่อนไขความสมบูรณ์ของนิติกรรมทางปกครอง

### 1. อำนาจ

#### ◆ ลักษณะของอำนาจ

- (1) ต้องใช้อำนาจและต้องใช้อำนาจ *ยกเว้น การมอบอำนาจ*
- (2) อำนาจถูกเปลี่ยนแปลงได้เสมอ
- (3) อำนาจคู่กับหน้าที่เสมอ

## เงื่อนไขความสมบูรณ์ของนิติกรรมทางปกครอง (ต่อ)

#### ◆ เงื่อนไขการใช้อำนาจ

- (1) เขตอำนาจ
- (2) ต้องยังดำรงตำแหน่งอยู่
- (3) เจ้าหน้าที่คนหนึ่งอาจจะมีอำนาจหน้าที่หลายๆ อย่าง รวมอยู่ในตัวได้ และในขณะเดียวกันอำนาจหน้าที่อย่างหนึ่งก็อาจจะมีมอบให้เจ้าหน้าที่หลายคนได้
- (4) เมื่อคนที่ดำรงตำแหน่งไม่อาจปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ได้ กฎหมายให้มีผู้รักษาราชการแทนได้

## เงื่อนไขความสมบูรณ์ของนิติกรรมทางปกครอง (ต่อ)

### 2. แบบและขั้นตอนที่เป็นสาระสำคัญ

- ◆ **วัตถุประสงค์ของการกำหนดแบบและขั้นตอน**

(1) เพื่อเป็นหลักประกันคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน

(2) เพื่อให้ฝ่ายปกครองอยู่ในฐานะที่สามารถพิจารณาสั่งการได้เป็นอย่างดี

## เงื่อนไขความสมบูรณ์ของนิติกรรมทางปกครอง (ต่อ)

### 3. วัตถุประสงค์

- ◆ **เพื่อประโยชน์สาธารณะ**

เงื่อนไขความสำเร็จของนิติกรรมทางปกครอง  
(ต่อ)

4. ไม่บกพร่องในเรื่องเจตนา

- ◆ ไม่ถูกกลฉ้อฉล ไม่สำคัญผิด ไม่ถูกข่มขู่

สัญญาทางปกครอง



## สัญญาทางปกครอง

**มาตรา 3** ของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 ให้นิยามความหมายว่า

**สัญญาทางปกครอง** หมายความว่า ความรวมถึง สัญญาที่คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเป็นบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐ และมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ

## สัญญาทางปกครอง (ต่อ)

**องค์ประกอบของสัญญาทางปกครอง**

1. คู่สัญญาฝ่ายหนึ่งจะต้องเป็นรัฐ
2. ลักษณะของสัญญา

## สัญญาทางปกครอง (ต่อ)

### 2. ลักษณะของสัญญา

#### 2.1 สัญญาทางปกครองโดยสภาพ หมายถึง

(1) สัญญาที่มีข้อกำหนดในสัญญาแสดงเอกสิทธิ์หรือภาวะพิเศษของหน่วยงานทางปกครอง ซึ่งไม่อาจพบในสัญญาระหว่างเอกชนกับเอกชน

: สัญญาซื้ออาวุธสงคราม สัญญาซื้อขายอสังหาริมทรัพย์

(2) สัญญาที่เป็นเครื่องมือให้การดำเนินกิจกรรมทางปกครองบรรลุผล (ความเห็น ศ.วรพจน์)

: สัญญาจ้างเหมาก่อสร้างอาคาร

## สัญญาทางปกครอง (ต่อ)

### 2.2 สัญญาทางปกครองที่กฎหมายกำหนด

- สัญญาสัมปทาน คือ สัญญาที่รัฐให้เอกชนเข้ามาดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งของรัฐ โดยเอกชนได้ค่าตอบแทนจากการเก็บเงินค่าบริการหรือผลประโยชน์ และจ่ายค่าสัมปทานให้แก่รัฐ

## สัญญาทางปกครอง (ต่อ)

- สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ
  - ◆ สัญญาที่ทำให้การบริการสาธารณะบรรลุผล
  - ◆ สัญญาจัดให้มีเครื่องมือที่สำคัญและจำเป็นต่อการจัดทำบริการสาธารณะ
- สัญญาที่ให้จัดมีสิ่งสาธารณูปโภค
- สัญญาให้แสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ
- สัญญาอุปกรณ์ของสัญญาทางปกครอง

## - สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ

1. สัญญาจัดจ้าง - เอกชนลงมือจัดทำบริการสาธารณะ
  - เอกชนได้รับค่าตอบแทนจากรัฐ
  - : สัญญาให้ทุนการศึกษา
  - : สถาบันการศึกษาของรัฐจ้างอาจารย์ เจ้าหน้าที่ (สถาบันการศึกษาเอกชนจ้างบุคลากร - เป็นสัญญาทางแพ่ง)
  - : รัฐวิสาหกิจจ้างผู้ว่าราชการ ผู้อำนวยการ (เว้นแต่รัฐวิสาหกิจเชิงธุรกิจ) (รัฐวิสาหกิจจ้างพนักงาน - เป็นสัญญาจ้างแรงงาน)
2. สัญญาจัดซื้อ - จัดให้มีเครื่องมือสำคัญและจำเป็นต่อการจัดทำบริการสาธารณะ
  - : โรงพยาบาลของรัฐจัดซื้อยา เวชภัณฑ์

## - สัญญาที่ไม่เกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะ

### 1. สัญญาจัดจ้าง

- : สัญญาจ้างดูแลสนามหญ้า จ้างรักษาความปลอดภัย
- : สัญญาจ้างบริษัททัวร์
- : สัญญาจ้างจัดทำป้ายชื่อถนน คลอง
- : สัญญาจ้างก่อสร้างโรงแรมของเทศบาล

### 2. สัญญาจัดซื้อ

- : ทีโอที ซื้ออุปกรณ์หัวต่อสายโทรศัพท์
- : สตช. ซื้อรถจักรยานยนต์นำขบวน
- : รฟท. ซื้อไม้ท่อน หิน รองรางรถไฟ
- : เทศบาลซื้อกล่องวงจรปิดติดตั้งตามถนน
- : กองทัพเรือซื้อร่มบุคคลโดด

## - สัญญาที่ทำให้บริการสาธารณะบรรลุผล

### - วัตถุประสงค์ของสัญญาเป็นสาระสำคัญของการจัดทำบริการสาธารณะ

- : สัญญาจ้างก่อสร้างอาคารที่ทำการของรัฐ
- : สัญญาจ้างก่อสร้างหลักเทียบเรือของกองทัพเรือ
- : รวมทั้งสัญญาจ้างออกแบบ จ้างควบคุมการก่อสร้าง และจ้างซ่อมแซม  
(สัญญาจ้างก่อสร้างอาคารบ้านพักนายทหาร – สัญญาทางแพ่ง)

## - สัญญาที่จัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค - อสังหาริมทรัพย์

1. โดยสภาพเป็นบริการสาธารณะ

: ถนน สะพาน ตลาดสดเทศบาล

2. โดยสภาพไม่เป็นบริการสาธารณะ แต่เป็นเครื่องมือสำคัญ  
ในการจัดทำบริการสาธารณะ (ความเห็น ศ.วรพจน์)

: อาคารที่ทำการของรัฐ ระบบส่งไฟฟ้า ระบบส่งประปา  
เขื่อน อ่างเก็บน้ำ

(อสังหาริมทรัพย์ที่ไม่ได้เป็นเครื่องมือสำคัญในการจัดทำ  
บริการสาธารณะ - ไม่เป็นสัญญาทางปกครอง

: โรงแรมของ อบจ. อาคารพาณิชย์ของเทศบาล)

## - สัญญาให้แสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ

1. สัญญาสัมปทาน - ข้อตกลงชำระค่าตอบแทนแก่รัฐ

2. ประทานบัตร - คำสั่งทางปกครอง



**- สัญญาอุปกรณ์ของสัญญาทางปกครอง - สัญญาทางแพ่ง**

1. สัญญาค้ำประกันสัญญาทางปกครอง
2. สัญญาโอนสิทธิเรียกร้องตามสัญญาทางปกครอง

**ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่**



## ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

### ประเด็นที่ต้องพิจารณา

1. พ้องใคร
2. ใครรับผิด
3. พ้องที่ไหน

## ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ (ต่อ)

### 1. พ้องใคร

พรบ. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ แยกเป็น 2 ประเภท

- 1) การละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ → **ฟ้องหน่วยงานของรัฐ**  
: หน้าที่ตามที่ กม.กำหนด และหน้าที่ตามผู้บังคับบัญชามอบหมาย  
: เจ้าหน้าที่ไม่อยู่ในสังกัดหน่วยงานใดของรัฐ → **ฟ้องกระทรวงการคลัง**
- 2) การละเมิดที่ไม่ใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ → **ฟ้องตัวบุคคล**  
: เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานที่ตนสังกัด  
→ **คำสั่งทางปกครองให้ชำระค่าเสียหาย**

## ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

(ต่อ)

### 2. ใครรับผิด

พรบ. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

มาตรา 8 วรรคแรก

“ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบใช้คำสั่งใหม่ทดแทนแก่ผู้เสียหายเพื่อการละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดใช้คำสั่งใหม่ทดแทนดังกล่าวแก่หน่วยงานของรัฐได้ ถ้าเจ้าหน้าที่ได้กระทำการนั้นไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง.....”

## ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

(ต่อ)

### 3. ฟ้องที่ไหน → ศาลปกครอง ?

พรบ. จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542

มาตรา 9 (3)

“ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้.....  
....(3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร

## 1. ละเมิดที่มีการกระทำ

- (1) ละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจ → **ฟ้องศาลปกครอง**
  - : การออกคำสั่งทางปกครองโดยมิชอบ
  - : การออกเอกสารสิทธิในที่ดินโดยทุจริต  
(เอกชนไม่ได้เถียงว่าเป็นกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองของตน)
  
- (2) ละเมิดอันไม่เกิดจากการใช้อำนาจ แต่เป็นการปฏิบัติหน้าที่ → **ฟ้องศาลยุติธรรม**
  - : ชับรธาชการไปเกิดอุบัติเหตุ
  - : แพทย์ใน รพ.ของรัฐตรวจรักษาโรค

## 2. ละเมิดที่ไม่มีการกระทำ แต่ละเลยต่อหน้าที่

- (1) หน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด → **ฟ้องศาลปกครอง**
  - : โรงไฟฟ้าแม่เมาะปล่อยสารแขวนลอยเกินปริมาณ
  - : เทศบาลไม่ดูแลฝาท่อระบายน้ำ
  - : ม.เอกชนไม่จัดการเรียนการสอนตามหลักเกณฑ์ สกอ.
  - : ต้นไม้ในเขตทางหลวงผุพัง หักโค่น (ไม่ใช่ถูกพายุพัด)
  
- (2) หน้าที่ตามผู้บังคับบัญชามอบหมาย อื่นๆ → **ฟ้องศาลยุติธรรม**
  - : อบต.ตั้งศูนย์เลี้ยงเด็กเล็ก พี่เลี้ยงไม่ดูแล
  - : ครูฝึกไม่ดูแล ปล่อยให้นักเรียนทหารจมน้ำตาย

## - ความรับผิดอย่างอื่น

1. เป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย แต่เกิดความรับผิด
2. เป็นกฎหมายคุ้มครองเอกชนที่จะฟ้องรัฐให้รับผิด

### เหตุแห่งความรับผิด

1. ความรับผิดตามกฎหมาย : เวณคืนอสังหาริมทรัพย์
2. รัฐให้สิทธิประโยชน์แก่ประชาชน : เยียวยาผู้ประสบภัยได้
3. รัฐก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชน : ให้นักโทษล้างท่อ
4. รัฐก่อภาระเกินสมควรแก่ประชาชน : ทำแก้มลิง กั้น big bag

## ดุลพินิจของฝ่ายปกครอง



## วิธีการที่กฎหมายมอบอำนาจให้ฝ่ายปกครอง มี 2 แบบ

- (1) อำนาจผูกพัน (mandatory power) – เครื่องครัด เต็ดขาด
- (2) อำนาจดุลพินิจ (discretionary power) – เลือกดำเนินการ หรือไม่ดำเนินการ

## ความหมายของดุลพินิจ

**U.K.** : เลือกกระทำอย่างหนึ่งในกรณีมีทางเลือกหลายทาง

**U.S.** : + เลือกที่จะไม่กระทำ

**France** : กฎหมายเปิดช่องให้ตัดสินใจเพื่อดำเนินการ  
ให้บรรลุเจตนารมณ์ของกฎหมาย

**Germany** : การตัดสินใจต้องผูกพันกับแนวทางที่เคยตัดสินใจไว้ก่อน

**สรุป** : อำนาจตัดสินใจอย่างอิสระกระทำการในทางเลือกต่างๆ  
ที่ล้วนชอบด้วยกฎหมาย

**ดุลพินิจ หมายความว่าอะไร?**

**ตำแหน่งของดุลพินิจ**

- 1. โครงสร้างของตัวบทกฎหมาย**
- 2. กระบวนการใช้กฎหมาย**

## ตำแหน่งของดุลพินิจ (ต่อ)

### 1. โครงสร้างของตัวบทกฎหมาย

- (1) ข้อเท็จจริงอันเป็นองค์ประกอบส่วนเหตุ
- (2) องค์ประกอบส่วนผล

### หลักกฎหมายพยานหลักฐาน

- (1) Relevancy
- (2) Admissibility
- (3) Credibility



## Standard of Proof

- (1) Proof Beyond Reasonable Doubt
- (2) Preponderance
- (3) Prima Facie
- (4) Substantial Evidence

Indefinite Concept

Absurd

## ตำแหน่งของดุลพินิจ (ต่อ)

### 2. กระบวนการใช้กฎหมาย

- (1) การวินิจฉัยปัญหาข้อเท็จจริง
- (2) การปรับบทกฎหมาย
- (3) การตัดสินใจ
  - (3.1) ดุลพินิจตัดสินใจว่าจะใช้อำนาจหรือไม่
  - (3.2) ดุลพินิจที่จะเลือกกระทำการ
  - (3.3) ดุลพินิจเลือกกระทำโดยกฎหมายให้กรอบเป็นเขตกว้าง ๆ

## การตรวจสอบดุลพินิจของฝ่ายปกครองโดยศาล

### ข้อควรพิจารณา

1. ปัญหาข้อเท็จจริง
2. ขั้นตอนการปรับบทกฎหมาย
3. ขั้นตอนการตัดสินใจ

การตรวจสอบดุลพินิจของฝ่ายปกครองโดยศาล  
(ต่อ)

3. ขั้นตอนการตัดสินใจ

- (3.1) การใช้ดุลพินิจต้องผ่านขั้นตอนการพิจารณาที่ถูกต้อง
- (3.2) การใช้ดุลพินิจต้องไม่บิดเบือนวัตถุประสงค์ของกฎหมาย
- (3.3) การใช้ดุลพินิจนั้นต้องไม่เกินขอบเขตที่กฎหมายกำหนด
- (3.4) การใช้ดุลพินิจนั้นต้องไม่ฝ่าฝืนระเบียบที่ฝ่ายปกครองวางไว้เอง
- (3.5) การใช้ดุลพินิจต้องมีเหตุผลเพียงพอ

การตรวจสอบดุลพินิจของฝ่ายปกครองโดยศาล  
(ต่อ)

ศาลจำกัดตัวเองไม่เข้าไปควบคุมบางประเด็น  
- ความเชี่ยวชาญพิเศษ

## หลักทั่วไปในวิธีพิจารณาทางปกครอง



## หลักทั่วไปในวิธีพิจารณาทางปกครอง

1. กระบวนการวินิจฉัยทางปกครอง
2. กระบวนการออกกฎ

## หลักทั่วไปในวิธีพิจารณาทางปกครอง

### 1. กระบวนการวินิจฉัยทางปกครอง → Due Process

มีขั้นตอน 2 ประการ

#### (1) กระบวนการรับฟังข้อเท็จจริง

(1.1) การไต่สวนเอกสาร

(1.2) การไต่สวนปากเปล่า

(1.3) การไต่สวนแบบวิธีพิจารณาความ

#### (2) วินิจฉัยโดยคนกลางที่ไม่มีประโยชน์ได้เสียใด ๆ

สรุปสิทธิของผู้ถูกระทบสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองสิทธิ  
ในวิธีพิจารณาทางปกครอง ตามหลัก Due Process

- 1) สิทธิที่จะได้รับการพิจารณาจากคนกลางซึ่งไม่มีส่วนได้เสียใด ๆ
- 2) สิทธิที่จะได้รับการแจ้งเรื่องที่จะกระทบสิทธิและเหตุผลของเรื่องนั้น
- 3) สิทธิที่จะโต้แย้งพร้อมทั้งแสดงเหตุผล
- 4) สิทธิที่จะเสนอพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ข้อเท็จจริง
- 5) สิทธิรับรู้พยานหลักฐานของฝ่ายตรงข้าม

สรุปสิทธิของผู้ถูกระทบสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองสิทธิ  
ในวิธีพิจารณาทางปกครอง ตามหลัก Due Process (ต่อ)

- 6) สิทธิถามค่าน
- 7) สิทธิได้รับการวินิจฉัยตามพยานหลักฐานในสำนวน
- 8) สิทธิมีทนาย
- 9) สิทธิได้รับการจัดทำสำนวน
- 10) องค์กรจะต้องเก็บสำนวนไว้เป็นลายลักษณ์อักษร  
เพื่อการตรวจสอบ

## คู่กรณี

1. Obvious Party
2. Party of Interest
  - 2.1 คู่แข่งขัน
  - 2.2 ผู้บริโภค
  - 2.3 ประชาชนเรื่องสิ่งแวดล้อม

## พรบ.วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

พ.ศ. 2539



### มาตรา 5

**คู่กรณี** หมายความว่า ผู้ยื่นคำขอหรือผู้คัดค้านคำขอ ผู้อยู่ในบังคับหรือจะอยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง และผู้ซึ่งได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครองเนื่องจาก สิทธิของผู้นั้นจะถูกกระทบกระเทือนจากผลของคำสั่งทางปกครอง

### มาตรา 21

บุคคลธรรมดา คณะบุคคล หรือนิติบุคคล อาจเป็นคู่กรณี ในการพิจารณาทางปกครองได้ตามขอบเขตที่สิทธิของตน ถูกกระทบกระเทือน หรืออาจถูกกระทบกระเทือนโดยมีอาจ หลีกเลี่ยงได้

### มาตรา 13

จนท.ดังต่อไปนี้ จะทำการพิจารณาทางปกครองไม่ได้

- (1) เป็นคู่กรณีเอง
- (2) เป็นคู่หมั้นหรือคู่สมรสของคู่กรณี
- (3) เป็นบุพการี ผู้สืบสันดาน ไม่ว่าชั้นใด ๆ  
เป็นพี่น้อง หรือลูกพี่ลูกน้อง นับได้เพียงภายใน 3 ชั้น  
เป็นญาติเกี่ยวพันทางแต่งงาน นับได้เพียง 2 ชั้น
- (4) เป็นหรือเคยเป็นผู้แทนโดยชอบธรรม ผู้พิทักษ์ ผู้แทน  
หรือตัวแทนของคู่กรณี
- (5) เป็นเจ้าหนี้หรือลูกหนี้ หรือนายจ้างของคู่กรณี
- (6) กรณีอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

### มาตรา 23

ในการพิจารณาทางปกครองที่คู่กรณีต้องมาปรากฏ  
ตัวต่อเจ้าหน้าที่ คู่กรณีมีสิทธินำทนายความหรือที่ปรึกษา  
ของตนเข้ามาในการพิจารณาทางปกครองได้



## มาตรา 29

จนท.ต้องพิจารณาพยานหลักฐานที่ตนเห็นว่าจำเป็นแก่การพิสูจน์ข้อเท็จจริง ให้รวมถึงการดำเนินการต่อไปนี้

- (1) แสวงหาพยานหลักฐานทุกอย่างที่เกี่ยวข้อง
- (2) รับฟังพยานหลักฐาน คำชี้แจง หรือความเห็นของคู่กรณีหรือของพยาน
- (3) ขอข้อเท็จจริงหรือความเห็นจากคู่กรณี หรือพยาน
- (4) ขอให้ผู้ครอบครองเอกสารส่งเอกสารที่เกี่ยวข้อง
- (5) ออกไปตรวจสอบสถานที่

## มาตรา 30

ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองอาจกระทบถึงสิทธิของคู่กรณี จนท.ต้องให้คู่กรณี

1. มีโอกาสที่จะได้รับทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอ
2. มีโอกาสโต้แย้ง
3. มีโอกาสแสดงพยานหลักฐานของตน

## มาตรา 31

คู่กรณีมีสิทธิขอตรวจดูเอกสารที่จำเป็นต้องรู้  
เพื่อการโต้แย้ง หรือชี้แจง หรือป้องกันสิทธิของตนได้

## หลักทั่วไปในวิธีพิจารณาทางปกครอง

### 2. กระบวนการออกกฎ

#### ◆ กฎมี 2 ประเภท

(1) กฎเชิงสารบัญญัติ

(2) กฎเชิงวิธีพิจารณา

## กระบวนการออกกฎ มี 3 รูปแบบ

- 1) วิธีการออกกฎอย่างไม่เป็นทางการ
  - ประกาศแจ้ง
  - รับฟังความคิดเห็น
- 2) วิธีการออกกฎอย่างเป็นทางการ
- 3) วิธีการออกกฎแบบผสม

## การควบคุมฝ่ายปกครองโดยศาล

### ข้อควรพิจารณา :

- 1) อำนาจวินิจฉัยชี้ขาดขั้นต้นเป็นอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 2) หลักการเสร็จสิ้นวิธีเยียวยาทางปกครองแล้ว
- 3) หลักต้องพิจารณาจากสำนวนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 4) ศาลจะพิจารณาในชั้นพิจารณาทบทวนเฉพาะประเด็นที่ได้กล่าวมาแล้วในชั้นปกครอง

## การควบคุมฝ่ายปกครองโดยศาล (ต่อ)

### ข้อควรพิจารณา :

#### 5) ขอบเขตของการพิจารณาบททวน

- 5.1 การทบทวนข้อเท็จจริง
- 5.2 การทบทวนปัญหาข้อกฎหมาย
- 5.3 การทบทวนดุลพินิจ
- 5.4 การทบทวนข้อวินิจฉัย

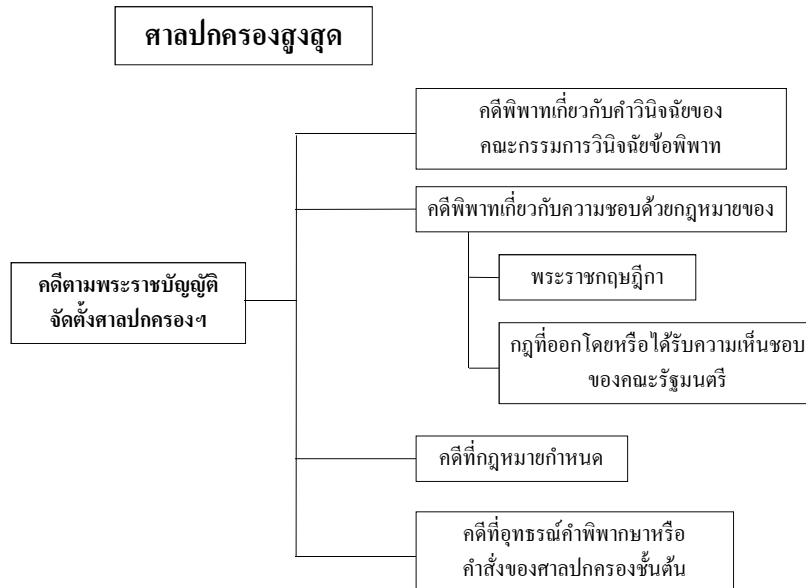
## ขั้นตอนวิธีพิจารณาคดีปกครอง

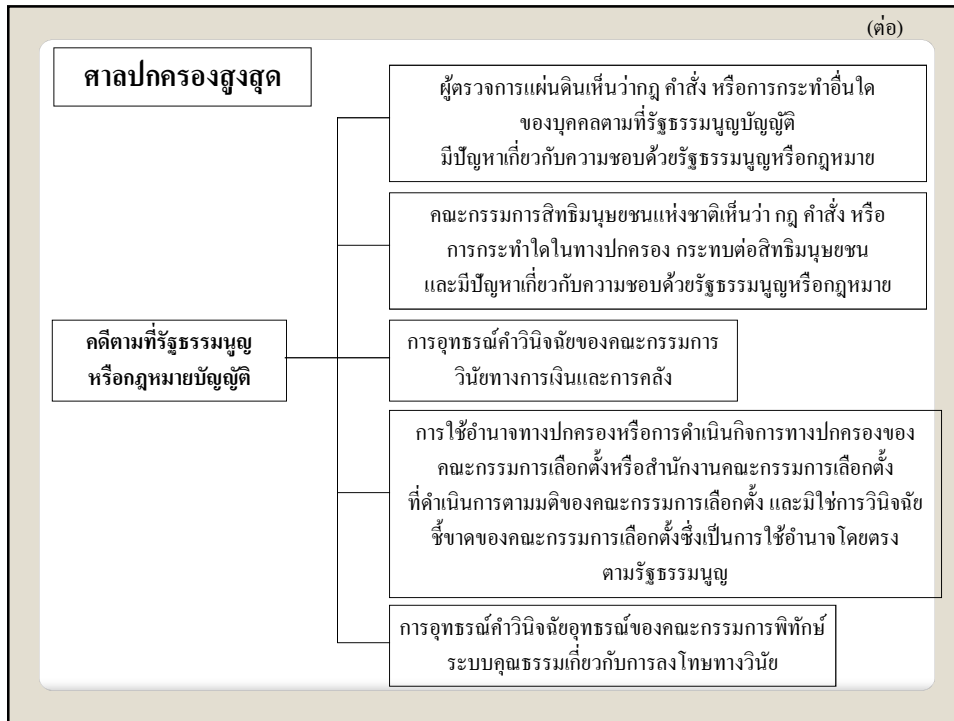
1. ยื่นคำฟ้อง (ม. 46) ภายใน 90 วัน นับแต่รู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้อง (ม.49)
2. ประธานหรืออธิบดีจ่ายสำนวนแก่องค์คณะตุลาการ (ม.56 วรรคหนึ่ง)
3. องค์คณะแต่งตั้งตุลาการเจ้าของสำนวน (ม.56 วรรคสอง)
4. ตุลาการเจ้าของสำนวนตรวจสอบข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย
  - ให้คู่กรณีทราบข้ออ้างหรือข้อแย้งของแต่ละฝ่าย
  - ให้คู่กรณีแสดงพยานหลักฐาน (ม.57)

## ขั้นตอนวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ต่อ)

5. ตุลาการเจ้าของสำนวนทำความเห็น (ม.57)
6. ตุลาการเจ้าของสำนวนส่งมอบสำนวนแก่ตุลาการผู้แถลงคดี (ม.58)
7. ตุลาการผู้แถลงคดีสรุปข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย เสนอความเห็นชี้แจงด้วยวาจาต่อองค์คณะ (ม.58)
8. องค์คณะหนึ่งพิจารณาคดีอย่างน้อย 1 ครั้ง (ม.59)  
มีข้อยกเว้น (ม.59/1)
  - ให้คู่กรณีมีโอกาสแถลงคดีด้วยวาจา
9. องค์คณะจัดทำคำพิพากษา (ม.67 และ 69)

## ศาลปกครองสูงสุด





**คดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง  
(มาตรา 9 วรรคหนึ่ง)**

1. คดีปกครองโดยแท้ 5 ประเภท  
(มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) – (5))
2. คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจศาลปกครอง  
(มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (6))

คดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) ประกอบมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (1)  
มี 8 เหตุ

1. ไม่มีอำนาจตามกฎหมาย
  - 1.1 ไม่มีกฎหมายให้อำนาจ
  - 1.2 นอกเขตอำนาจ
  - 1.3 มีส่วนได้เสีย
2. นอกเหนืออำนาจ
3. ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย

คดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) ประกอบมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (1)  
มี 8 เหตุ

4. ไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการที่เป็นสาระสำคัญ
  - 4.1 รูปแบบของกฎ
  - 4.2 รูปแบบของคำสั่งทางปกครอง (วิ.ปฏิบัติ ม.34)
    - 1) เป็นหนังสือ มีเหตุผลในข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และข้อพิจารณา (วิ.ปฏิบัติ ม.37)
    - 2) ด้วยวาจา
    - 3) สื่อความหมายรูปแบบอื่น

คดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) ประกอบมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (1)  
มี 8 เหตุ

4.3 ขั้นตอน

: นรม.ต้องขออนุมัติ ครม.

4.4 วิธีการ (วิ.ปฏิบัติ ม.30)

- 1) แจ้งให้ทราบ
- 2) ให้โอกาสโต้แย้ง
- 3) ให้แสดงพยานหลักฐาน

คดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) ประกอบมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (1)  
มี 8 เหตุ

5. เลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม

คือ การแบ่งบุคคลออกเป็นประเภทโดยคำนึงถึงถิ่นกำเนิด  
เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ  
ฐานะทางสังคม ความเชื่อทางศาสนา หรือเหตุอื่นใด  
ประเภท

5.1 โดยไม่เป็นธรรม (รัฐธรรมนูญห้าม)

5.2 อย่างเป็นธรรม (รัฐธรรมนูญไม่ห้าม)



**คดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) ประกอบมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (1)  
มี 8 เหตุ**

6. สร้างขั้นตอนหรือภาระโดยไม่จำเป็นหรือเกินสมควร
7. ไม่สุจริต  
คือ เพื่อรักษาประโยชน์ส่วนตัวหรือเอกชน
8. ใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบ
  - 8.1 ไม่ใช่เพื่อรักษาประโยชน์สาธารณะ
  - 8.2 ไม่ใช่เจตนารมณ์ของกฎหมาย
    - : เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดี
    - : เพื่อคุ้มครองผู้บริโภค
    - : เพื่อรักษาสวัสดิภาพในชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน

**คดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) ประกอบมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (2)**

1. ละเลยหรือปฏิบัติล่าช้า
2. หน้าที่ทางปกครอง
  - 2.1 หน้าที่ที่จะต้องใช้อำนาจทางปกครอง
  - 2.2 หน้าที่จัดทำบริการสาธารณะ
  - 2.3 หน้าที่ดูแลรักษาทรัพย์สินที่ใช้เป็นเครื่องมือในการจัดทำบริการสาธารณะ

**คดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) ประกอบมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (3)**

1. ละเมิด ความรับผิดอันเกิดจากความผิด
2. ละเลยต่อหน้าที่ทางปกครอง
3. ความรับผิดอย่างอื่น ความรับผิดอันเกิดจากการกระทำ  
โดยชอบด้วยกฎหมาย

**คดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4) ประกอบมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (4)**

**คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง**

1. ทั้งเอกชนฟ้องรัฐ และรัฐฟ้องเอกชน
2. ผิดสัญญา
  - 2.1 บังคับให้ปฏิบัติตามสัญญา+ค่าเสียหาย
  - 2.2 เลิกสัญญา+ค่าเสียหาย

**คดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (5) ประกอบมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (5)**

1. เป็นคดีที่มีกฎหมายให้รัฐฟ้องเอกชน
2. มีคำขอให้เอกชนกระทำการหรืองดเว้นกระทำการ  
: ขอให้จับและชั่ง ตาม พรบ.ควบคุมอาคาร

**คดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (6) ประกอบมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (6)**

**คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง**

: คดีขอให้บังคับหรือเพิกถอนคำสั่งชี้ขาดของอนุญาตตุลาการ

## คดีปกครองที่ไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

1. ตาม พรบ.จัดตั้งฯ มาตรา 9 วรรคสอง
  - 1.1 คดีวินัยทหาร
  - 1.2 คดีมติ ก.ต. (ศาลยุติธรรม)
  - 1.3 คดีศาลชั้นอุทธรณ์พิเศษ
2. พรก. บริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.2548
3. พรบ. รักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ.2551