

# คำสั่งทางปกครอง

“คำสั่งทางปกครอง” หมายความว่า

(๑) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ

(๒) การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง

# กฎกระทรวงฉบับที่ ๑๒ ( พ.ศ. ๒๕๔๓ )

กำหนดให้การดำเนินการของเจ้าหน้าที่ดังต่อไปนี้ เป็นคำสั่งทางปกครอง

๑. การดำเนินการเกี่ยวกับการจัดหาหรือให้สิทธิประโยชน์ในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) การส่งรับหรือไม่รับคำเสนอขาย รับจ้าง แลกเปลี่ยน ให้เช่า ซื้อ เช่า หรือให้สิทธิประโยชน์

(๒) การอนุมัติสั่งซื้อ จ้าง แลกเปลี่ยน เช่า ขาย ให้เช่า หรือให้สิทธิประโยชน์

(๓) การส่งยกเลิกกระบวนการพิจารณาคำเสนอหรือการดำเนินการอื่นใด ในลักษณะเดียวกัน

(๔) การสั่งให้เป็นผู้ทำงาน

๒. การให้หรือไม่ให้ทุนการศึกษา

# กฎกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๔๐)

ยกเว้นมาตรา ๓๐ ไม่ต้องแจ้งสิทธิก่อนออกคำสั่งทางปกครอง โดยให้คำสั่งทางปกครองในกรณีดังต่อไปนี้เป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๓๐ วรรคสอง (๖)

(๑) การบรรจุ การแต่งตั้ง การเลื่อนชั้นเงินเดือน การสั่งพักงาน หรือสั่งให้ออกจากงานไว้ก่อน หรือการให้พ้นจากตำแหน่ง

(๒) การแจ้งผลการสอบหรือการวัดผลความรู้หรือความสามารถของบุคคล

(๓) การไม่ออกหนังสือเดินทาง สำหรับการเดินทางไปต่างประเทศ

(๔) การไม่ตรวจลงตราหนังสือเดินทางของคนต่างด้าว

(๕) การไม่ออก ใบอนุญาตหรือการไม่ต่ออายุใบอนุญาตทำงานของคนต่างด้าว

(๖) การสั่งให้เนรเทศ

# องค์ประกอบ

๑. เป็นการใช้อำนาจอรัฐ
๒. เป็นการกระทำ โดยเจ้าหน้าที่
๓. เป็นการกำหนดสภาพทางกฎหมาย (ก่อให้เกิดผลทางกฎหมาย)
๔. เกิดผลเฉพาะกรณี
๕. มีผลสู่ภายนอกโดยตรง

# การใช้อำนาจรัฐ

- อำนาจทางปกครองตามกฎหมาย
- ไม่รวมการใช้อำนาจนิติบัญญัติหรืออำนาจตุลาการ

# ตัวอย่าง

- พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๒๑ เมื่อปรากฏแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นว่า อาคารหรือส่วนของอาคารใดหรือสิ่งหนึ่งสิ่งใดซึ่งต่อเนื่องกับอาคารมีสภาพชำรุดทรุดโทรม หรือปล่อยให้สภาพทรุดทรุดจนอาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพของผู้อยู่อาศัยหรือมีลักษณะไม่ถูกต้องด้วยสัญลักษณ์ของการใช้เป็นที่อยู่อาศัย ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารนั้นจัดการแก้ไข เปลี่ยนแปลง รื้อถอนอาคารหรือสิ่งหนึ่งสิ่งใดซึ่งต่อเนื่องกับอาคารทั้งหมดหรือแต่บางส่วน หรือจัดการอย่างอื่นตามความจำเป็นเพื่อบริโภคให้เป็นอันตรายต่อสุขภาพ หรือให้ถูกต้องด้วยสัญลักษณ์ภายในเวลาที่กำหนดให้ตามสมควร
- พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๒๑ ผู้ใดจะก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเคลื่อนย้ายอาคารต้องได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น หรือแจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นและดำเนินการตามมาตรา ๓๙ ทวิ
- พระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๙ ผู้มีสัญชาติไทยผู้ใดประสงค์จะจดทะเบียนตั้งชื่อสกุล ให้ยื่นคำขอต่อนายทะเบียนท้องที่ในท้องที่ที่ตนมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านตามกฎหมายว่าด้วยทะเบียนราษฎร

## กรณีที่ไม่ใช้การใช้อำนาจทางปกครอง

- หนังสือแจ้งให้เอกชนผู้รับจ้างชำระค่าปรับกรณีก่อสร้างล่าช้า จึงเป็นการใช้สิทธิตามสัญญา ไม่ใช่การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ ไม่เป็นคำสั่งทางปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๑๘/๒๕๕๑)
- คำสั่งไม่อนุญาตให้ขยายระยะเวลาก่อสร้าง เป็นการกระทำที่อาศัยอำนาจตามสัญญาอันเป็นการใช้สิทธิตามสัญญา มิใช่เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลกระทบต่อสถานภาพแห่งสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดี จึงไม่เป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๓/๒๕๕๑)



- หนังสือของกรมกำลังพลทหารอากาศที่แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีชุด ใช้ทุนการศึกษาตามสัญญาเข้าเป็นนักเรียนจ่าอากาศ เป็นการใช้สิทธิเรียกร้องตามสัญญาเพื่อให้ปฏิบัติตามสัญญา หนังสือแจ้งดังกล่าวมิได้มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดี จึงไม่ใช่คำสั่งทางปกครองและไม่มีผลบังคับให้ผู้ฟ้องต้องปฏิบัติตาม (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๕/๒๕๕๔)
- แม้ว่าการปรับปรุงซ่อมแซมถนน ในหมู่บ้านเป็นหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล (ผู้ถูกฟ้องคดี) ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ แต่การที่ผู้ถูกฟ้องคดีประกาศสอบราคาและทำสัญญาจ้างเหมากับผู้ฟ้องคดี จึงเป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีใช้สัญญาเป็นเครื่องมือในการมอบอำนาจหน้าที่ให้แก่ผู้ฟ้องคดีในการเข้าร่วมจัดทำบริการสาธารณะหรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค ความผูกพันระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีจึงเกิดขึ้นตามสัญญาจ้างดังกล่าว และมีผลให้คู่กรณีต้องปฏิบัติตาม ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีหนังสือบอกเลิกสัญญาซึ่งเป็นขั้นตอนหนึ่งในการปฏิบัติตามสัญญา จึงเป็นการใช้สิทธิในฐานะคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งตามข้อกำหนดในสัญญา มิใช่เป็นการใช้อำนาจทางปกครอง จึงไม่เป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๗๓/๒๕๕๐)

# ใช้อำนาจฝ่ายอื่น

- คณะกรรมการยุติธรรมและสิทธิมนุษยชนสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นองค์การที่ทำหน้าที่ของฝ่ายการเมืองไม่ใช่หน่วยงานทางปกครองตามความในมาตรา ๓ ดังกล่าว มติของคณะกรรมการยุติธรรมและสิทธิมนุษยชน สภาผู้แทนราษฎรดังกล่าวมิใช่คำสั่งทางปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๓๔/๒๕๔๕)
- ศาลยุติธรรมมิใช่หน่วยงานทางปกครองที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือดำเนินการทางปกครองและผู้พิพากษาไม่อยู่ในความหมายเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพราะรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยให้ผู้พิพากษาและตุลาการมีอิสระในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดี (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๒๑/๒๕๔๕)

# กระทำโดยเจ้าหน้าที่

- บุคลากรฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ใช้อำนาจทางปกครอง
- เป็นการกระทำฝ่ายเดียวของเจ้าหน้าที่
- ไม่ต้องการความยินยอมของอีกฝ่าย

# เจ้าหน้าที่ของรัฐ

- ธนาคารออมสินมีฐานะเป็นนิติบุคคลจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติธนาคารออมสิน พ.ศ. ๒๔๘๙ มีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจ จึงเป็นหน่วยงานทางปกครอง แต่การดำเนินกิจการของธนาคารตามลักษณะของการประกอบธุรกิจเยี่ยงธนาคารพาณิชย์ทั่วไป ไม่เป็นการกระทำทางปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๙๔/๒๕๔๕)
- แพทยสภามีอำนาจในการพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตตามข้อบังคับแพทยสภาว่าด้วยกระบวนการพิจารณาคดีด้านจริยธรรมของผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. ๒๕๔๐ จึงเป็นหน่วยงานทางปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๒๒/๒๕๔๖)
- กรณีประธานกรรมการมรรยาททนายความมีคำสั่งรับหรือไม่รับคำกล่าวหาว่า ทนายความประพฤติผิดมรรยาททนายความเป็นคำสั่งทางปกครองตามข้อบังคับของสภาทนายความว่าด้วยการสอบสวนคดีมรรยาททนายความ พ.ศ. ๒๕๓๕ ดังนั้น สภาทนายความจึงเป็นหน่วยงานทางปกครองและการออกคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีจึงเป็นการกระทำในฐานะเจ้าหน้าที่รัฐ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๑๙/๒๕๔๖)

# รูปแบบของการแสดงเจตนา

- เจ้าหน้าที่ที่ต้องแสดงออกให้ปรากฏด้วยวาจา ลายลักษณ์อักษร การเคลื่อนไหวร่างกาย หรือการสื่อสารผ่านเครื่องมืออย่างอื่น เช่น สัญญาณไฟจราจร สัญญาณธง เป็นต้น
- การนิ่งไม่ถือเป็นการแสดงเจตนาในทางปกครอง
- ดาบตำรวจ ส. ได้ให้สัญญาณนกหวีดและสัญญาณมืออันเป็นสัญญาณจราจรตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ เพื่อสื่อความหมายให้ผู้ขับขี่ปฏิบัติตาม และมีผลให้ผู้ขับขี่ที่ได้รับสัญญาณในบริเวณดังกล่าวมีหน้าที่ต้องปฏิบัติให้ถูกต้องตามการให้สัญญาณจราจรดังกล่าว จึงเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่อันเป็นคำสั่งทางปกครอง (คำวินิจฉัยชี้ขาดฯ ที่ ๕๖/๒๕๕๕)

# มุ่งต่อผลทางกฎหมาย

- ส่งผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิและหน้าที่ของบุคคล
- เหมือนกฎหมายที่ก่อให้เกิดผลทางกฎหมาย
- แตกต่างจาก “ปฏิบัติการทางปกครอง”

- หนังสือลงวันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๔๖ เป็นหนังสือภายในที่ผู้ถูกฟ้องคดีรับบัญชาจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ สั่งการให้ผู้ถูกฟ้องคดีตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเรื่องและผู้ฟ้องคดีร้องทุกข์ขอความเป็นธรรม ไม่มีผลกระทบต่อสิทธิหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีเป็นเพียงการชี้แจงการได้มาซึ่งที่ดินของกรมชลประทานให้ผู้ฟ้องคดีทราบเท่านั้น มิใช่คำสั่งทางปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๔๓/๒๕๔๗)
- หนังสือเสนอประธานวุฒิสภา แจ้งผลการสรรหาและการจัดทำบัญชีรายชื่อบุคคลที่มีคุณสมบัติตาม มาตรา ๒๘ และไม่มีคุณสมบัติต้องห้ามตามมาตรา ๒๙ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ เพื่อให้ประธานวุฒิสภาให้ความเห็นชอบตามนัยมาตรา ๓๑ หนังสือดังกล่าวจึงไม่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับหรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ระหว่างประธานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินหรือคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินกับประธานวุฒิสภาหรือวุฒิสภา และไม่ใช้คำสั่งทางปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๖๐/๒๕๔๕)

# เกิดผลเฉพาะกรณี

- แตกต่างจากกฎ ซึ่งมีผลบังคับใช้เป็นการทั่วไป ไม่จำกัดจำนวน
- คำสั่งทางปกครองใช้บังคับแก่กลุ่มคนก็ได้



- ใบอนุญาตให้ทำการโฆษณา โดยใช้เครื่องขยายเสียงด้วยกำลังไฟฟ้าที่นายอำเภอ ออกให้แก่ผู้ประกอบการร้านน้ำชาเพื่อจัดให้มีการเล่นดนตรี ร้องเพลง หรือใช้เครื่องขยายเสียง มีลักษณะเป็นการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ ตามพระราชบัญญัติควบคุมการโฆษณา โดยใช้เครื่องขยายเสียง พ.ศ. ๒๔๙๓ กระทำการที่มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีซึ่งพักอาศัย ในบริเวณ ใกล้เคียง มีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๒๖/๒๕๕๐)
- คำสั่งของนายกรัฐมนตรีนในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยอาจมีการเปลี่ยนแปลงโทษหรือยื่นตามคำสั่งเดิมก็ได้ ดังนั้นคำสั่งอุทธรณ์ของนายกรัฐมนตริดังกล่าว จึงมีผลกระทบต่อสิทธิของผู้ฟ้องคดีโดยตรง ถือเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๓๓/๒๕๔๖)

# ตัวอย่างที่เป็นกฎ ไม่ใช่คำสั่งทางปกครอง

- คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๕๑/๒๕๔๗ กระทรวงศึกษาธิการ (ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้ออกประกาศกำหนดเขตพื้นที่การศึกษา ให้เขตพื้นที่การศึกษาแพร่ไปตั้งอยู่ที่อำเภอคลอง ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับความสะดวกในการเดินทาง ประกาศดังกล่าวนี้ไม่ได้มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่บุคคลใดเป็นการเฉพาะ จึงมีลักษณะที่เป็นกฎตามความหมายในมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒
- คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๕๒/๒๕๔๖ คณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกประจำจังหวัดสุพรรณบุรี ได้ประกาศ เรื่อง กำหนดเส้นทางสำหรับการขนส่งประจำทางด้วยรถโดยสาร ในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๙ ตอนที่ ๒๘ ง เมื่อวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๔๕ ประกาศฉบับนี้จึงมีลักษณะเป็นบทบัญญัติที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ ประกาศดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีสถานะเป็นกฎตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒
- คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๗๒/๒๕๔๖ ข้อบังคับกองบัญชาการตำรวจนครบาล ว่าด้วยแก้ไขเพิ่มเติมการกำหนดให้รถเดินทางเดี่ยว และการใช้ทางเดินรถสำหรับรถบางประเภทในถนนเพชรบุรีกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๔๐ ข้อบังคับดังกล่าวออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายที่มีผลบังคับกับทุก ๆ คนเป็นการทั่วไป มีสถานะเป็นกฎไม่ใช่คำสั่งทางปกครอง

# มีผลออกสู่ภายนอกโดยตรง

- ตราบไต่ที่ยังไม่มีผลออกไปภายนอกองค์กรฝ่ายปกครอง  
ตราบนั้นยังไม่ใช้คำสั่งทางปกครอง
- ขั้นตอนการเตรียมการและการดำเนินการของเจ้าหน้าที่

- คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๘๑/๒๕๔๗ การดำเนินการรังวัดที่ดินของผู้ถูกฟ้องคดีเป็นการดำเนินการภายในของฝ่ายปกครอง จึงไม่ใช่คำสั่งทางปกครอง
- คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๔๖/๒๕๔๗ ความเห็นและมติของผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นคณะกรรมการสอบสวนนั้น เป็นเพียงการดำเนินการพิจารณาภายในฝ่ายปกครองเพื่อเสนอให้พิจารณาออกคำสั่งทางปกครองต่อไป
- คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๓๕๒/๒๕๔๖ มติของผู้ถูกฟ้องคดีในการประชุม ครั้งที่ ๑/๒๕๔๔ เมื่อวันที่ ๒๖ กรกฎาคม ๒๕๔๔ นั้น เป็นขั้นตอนภายในขั้นตอนหนึ่งก่อนจะมีการออกคำสั่งทางปกครอง ไม่มีผลผูกพันตามกฎหมายหรือก่อให้เกิดสิทธิและหน้าที่แก่บุคคลภายนอกแต่ประการใด มติดังกล่าวจึงยังไม่เป็นคำสั่งทางปกครองที่ผู้ฟ้องคดีจะนำมาเป็นเหตุในการฟ้องคดีขอให้ศาลเพิกถอนมติดังกล่าวได้
- คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๑๑๘/๒๕๔๕ การที่หน่วยงานทางปกครองมีคำสั่งย้ายเพื่อหมุนเวียนบุคลากรในหน่วยงาน โดยไม่ทำให้ระดับตำแหน่งหรืออันดับเงินเดือนของผู้ถูกย้ายลดลง ไม่ถือเป็นคำสั่งทางปกครอง คำสั่งย้ายบุคลากรถือเป็นมาตรการภายในของฝ่ายบริหารที่มีกฎหมายหรือระเบียบให้อำนาจผู้บังคับบัญชากระทำได้ในขอบเขตที่กฎหมายหรือระเบียบกำหนด แม้จะได้รับความเดือดร้อนเป็นการส่วนตัวบ้าง แต่ไม่ถึงขนาดที่ถือว่าเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหาย

- หนังสือของผู้บัญชาการตำรวจภูธรภาค ๙ ที่แจ้งเรื่องการเบิกค่าเช่าบ้านให้ผู้ฟ้องคดี ทราบว่าอยู่ระหว่างการหารือกรมบัญชีกลาง เป็นเพียงการแจ้งผลการพิจารณาทาง ปกครองให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ซึ่งยังอยู่ในขั้นตอนการดำเนินการภายในของผู้บัญชาการตา รวจภูธรภาค ๙ เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงที่ยุติมาประกอบการ พิจารณาในการสั่งการเรื่อง การขอเบิกค่าเช่าบ้านของผู้ฟ้องคดีต่อไป จึงไม่ใช่คำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่ง พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๓๒/๒๕๕๕)
- หนังสือของเทศบาลตำบลบ้านเชียงที่ยืนยันตามความเห็นเดิมที่ให้ผู้ฟ้องคดีนำเงินมาส่ง คืนคลังเทศบาลภายใน ๓๐ วันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือ และแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติตาม หนังสือรับสภาพหนี้ที่ได้เคยทำไว้กับเทศบาล โดยมีข้อความระบุว่า หากผู้ฟ้องคดีมี ปัญหาขัดข้องประการใด ให้แจ้งให้เทศบาลตำบลบ้านเชียงทราบภายในเวลาที่กำหนด และหากล่วงเลยเวลาดังกล่าวแล้วผู้ฟ้องคดียังเพิกเฉย เทศบาลจำเป็นต้องดำเนินการ ตามกฎหมายต่อไป เป็นเพียงการทวงถามให้ผู้ฟ้องคดีนำเงินส่งคืนคลังเท่านั้น ไม่ใช่การ ใช้อำนาจตามกฎหมายที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างเทศบาลและผู้ฟ้องคดี จึงไม่เป็นคำสั่งทางปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘/๒๕๕๕)

กฏ : นามธรรม-ผลทั่วไป

คำสั่งทางปกครอง : รูปธรรม-ผลเฉพาะราย

# คำสั่งทางปกครองทั่วไป

- **รูปธรรม-ผลทั่วไป**
- **นามธรรม-ผลเฉพาะราย**
- **เหมือนเป็นรูปผลสมระหว่างกฎกับคำสั่งทางปกครอง**
- **กฎหมายไม่ได้บัญญัติเรื่องนี้ไว้โดยตรง ใช้ พรบ.วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ**

ตัวอย่างคำสั่งทางปกครองทั่วไป



คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๗๗-๑๗๘/๒๕๕๑ ประกาศกำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครสอบและวิธีการสอบแข่งขันเพื่อเลื่อนตำแหน่งของข้าราชการ แม้ประกาศดังกล่าวจะมีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยมีได้เจาะจงตัวบุคคลก็ตาม แต่ก็มุ่งหมายให้ใช้บังคับเฉพาะกับกรณีหนึ่งกรณีใดเป็นการเฉพาะเจาะจง คือใช้บังคับกับการสอบแข่งขันในครั้งนี้ครั้งเดียวเท่านั้น มิได้ใช้บังคับกับการรับสมัครในครั้งต่อไปอีก ประกาศดังกล่าวจึงไม่มีลักษณะเป็นกฎ...แต่มีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองทั่วไป

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๐๕/๒๕๕๑ หนังสือที่คณะกรรมการ  
กลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้แจ้งเวียนมติที่  
ประชุมเกี่ยวกับมาตรการแก้ไขปัญหาการคัดเลือกข้าราชการเพื่อ  
แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งรองปลัด อบจ. ให้แก่ อบจ. ทุกจังหวัด  
ปฏิบัติตาม โดยกำหนดให้ผู้ที่เข้าสู่ตำแหน่ง โดยไม่ได้ใช้วิธีการ  
สอบคัดเลือกกลับคืนสู่สถานภาพในตำแหน่งและระดับเดิม มี  
ลักษณะเป็นข้อกำหนดที่ใช้เฉพาะกรณีการคัดเลือกข้าราชการ  
เพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งรองปลัด อบจ. โดยวิธีการคัดเลือก  
ซึ่งมีผลทำให้ผู้ที่เข้าสู่ตำแหน่ง โดยไม่ได้ใช้วิธีการสอบคัดเลือก  
ต้องกลับไปดำรงตำแหน่งเดิม จึงมีผลกระทบต่อสถานภาพของ  
สิทธิและหน้าที่ อันมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองทั่วไป กรณีจึง  
เป็นคดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติ  
จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๗/๒๕๕๓ ประกาศเรื่องรับสมัครผู้มี  
คุณสมบัติเพื่อรับทุนการศึกษา...มีผลใช้บังคับกับบุคคลทั่วไป แต่  
ประกาศฉบับนี้ใช้เฉพาะกรณีของการรับสมัครผู้มีคุณสมบัติเพื่อรับ  
ทุนการศึกษาในครั้งนี้อย่างนั้น ประกาศดังกล่าวจึงเป็นการมุ่งหมาย  
ให้ใช้บังคับแก่กรณีใดเป็นการเฉพาะ ดังนั้นประกาศดังกล่าวจึง  
ไม่มีลักษณะเป็นกฎ...เมื่อประกาศรับสมัครผู้ขอรับทุนดังกล่าว  
เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลกระทบต่อ  
สถานภาพของสิทธิบุคคลเป็นการทั่วไป...อย่างไรก็ตาม ประกาศมี  
ลักษณะมุ่งหมายให้ใช้บังคับกับการรับสมัครผู้ขอรับทุนในครั้ง  
นี้ครั้งเดียว จึงมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองทั่วไป ซึ่งผู้ฟ้องคดี  
สามารถนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้โดยไม่ต้องยื่นอุทธรณ์  
คำสั่งดังกล่าวก่อน

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๙/๒๕๕๔ เมื่อคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ คำสั่งดังกล่าวจึงเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่แม้ว่าจะมีผลบังคับเป็นการทั่วไปโดยมิได้เจาะจงตัวบุคคลก็ตาม แต่ก็มุ่งหมายให้ใช้บังคับเฉพาะกับกรณีหนึ่งกรณีใดเป็นการเฉพาะเจาะจง คือ ใช้บังคับกับการปราบปรามผู้มีอิทธิพลเท่านั้น คำสั่งดังกล่าวจึงมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองประเภทคำสั่งทางปกครองทั่วไป มิใช่คำสั่งทางปกครองประเภทคำสั่งทางปกครองที่มีผลเป็นการเฉพาะตามนัยมาตรา ๕ แห่ง พรบ.วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่อาจอุทธรณ์ได้ตามมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง แห่ง พรบ. เดียวกัน ผู้ฟ้องคดีทั้งสองจึงใช้สิทธิฟ้องคดีนี้ต่อศาลปกครองได้ทันที

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๗๘/๒๕๕๓ ประกาศเชิญชวนให้เอกชน  
เข้าเสนอ โครงการพัฒนาที่ดิน พร้อมค่าธรรมเนียมจัดประโยชน์ใน  
ที่ดินของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (การรถไฟแห่งประเทศไทย) ที่บริเวณสถานี  
หัวหิน ซึ่งเป็นขั้นตอนก่อนที่จะมีการเข้าทำสัญญาให้เช่าที่ดินพิพาทที่  
มิได้กำหนดตัวบุคคลผู้อยู่ในบังคับของประกาศดังกล่าวไว้เป็นการ  
เฉพาะประกาศดังกล่าวจึงมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองประเภท  
คำสั่งทางปกครองทั่วไป...ที่มิได้กำหนดตัวบุคคลผู้รับคำสั่งไว้โดย  
เฉพาะ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจเป็นคู่กรณีที่ได้รับแจ้งให้ใช้สิทธิอุทธรณ์  
ตามมาตรา ๔๔ แห่ง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.  
๒๕๓๙ ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้ โดยมีต้อง  
ดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนฟ้องคดีต่อศาลตาม  
มาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ

มาตรา ๔๒ วรรคสอง “ในกรณีที่มิใช่กฎหมายกำหนดชั้น  
ตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือ  
เสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ การฟ้องคดีปกครอง  
ในเรื่องนั้นจะกระทำได้อีกเมื่อมีการดำเนินการตามชั้น  
ตอนและวิธีการดังกล่าว และได้มีการสั่งการตาม  
กฎหมายนั้น หรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอัน  
สมควร หรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด”

# คำสั่งทางปกครองที่ไม่ต้องอุทธรณ์

- ❖ คำสั่งทางปกครองทั่วไป
- ❖ คำสั่งของรัฐมนตรีตามมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง
- ❖ คำสั่งของคณะกรรมการตามมาตรา ๔๘ ประกอบมาตรา ๘๗
- ❖ คำสั่งทางปกครองที่กฎหมายกำหนดให้เป็นที่สุด เช่น คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๘๗ / ๒๕๔๗ มาตรา ๔๗ ตี วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ บัญญัติให้คำวินิจฉัยของนายอำเภอที่ให้สมาชิกสภา อบต. พ้นจากสมาชิกภาพ เป็นที่สุด การฟ้องเพิกถอนคำวินิจฉัยดังกล่าวจึงไม่ต้องอุทธรณ์ก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง

รูปแบบและชื่อของคำสั่งทางปกครอง



- ลักษณะเป็นคำสั่ง เช่น คำสั่งปฏิเสธไม่รับคำขอมีใบอนุญาตขับรถ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๗/๒๕๕๔) คำสั่งของเจ้าพนักงานที่ดินที่ปฏิเสธไม่ออกโฉนดที่ดิน (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๗๗/๒๕๕๔)
- ลักษณะเป็นหนังสือ เช่น หนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๓๒/๒๕๕๔) หนังสือไม่อนุญาตให้เข้าใช้ที่ราชพัสดุ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๕๕/๒๕๕๕)
- ลักษณะเป็นมติ เช่น มติ ก.อ.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาที่ไม่รับย้ายข้าราชการครู (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๓๙/๒๕๕๔) มติของกรมการปฏิรูปที่ดินที่ให้แก้ไขเนื้อที่ที่อนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๐๓/๒๕๕๔)

- ในลักษณะของการอนุญาต เช่น ใบอนุญาตประกอบการขนส่งประจำทางด้วยรถที่ใช้ในการขนส่งผู้โดยสาร (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๔๑/๒๕๕๕)
- ในลักษณะของการอนุมัติ เช่น กรมเจ้าท่าอนุมัติให้ผู้เข้าร่วมเสนอราคารายอื่นเป็นผู้ชนะการประกวดราคา ถือเป็นการไม่รับคำเสนอราคาของผู้ฟ้องคดี (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๖๘/๒๕๕๓)
- ในลักษณะของการอุทธรณ์คำวินิจฉัย เช่น คำวินิจฉัยอุทธรณ์เงินค่าทดแทนที่ดินของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๙๔/๒๕๕๔) คำวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๕๙/๒๕๕๔)

- ในลักษณะของประกาศ เช่น ประกาศผลการสอบ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๗๗/๒๕๕๔) ประกาศจังหวัดเรื่องรายชื่อผู้ได้รับการคัดเลือกบุคคลที่จะเข้ารับการประเมินผลงานเพื่อเลื่อนขั้นแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในระดับที่สูงขึ้น (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ช๑/๒๕๕๕)
- ในลักษณะของการรับจดทะเบียน เช่น การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม โอนขายที่ดิน (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๐๒/๒๕๕๕)
- ในลักษณะอื่น เช่น เอกสารใบรับแจ้งหรือเอกสารการเพิกถอนใบรับแจ้งการประกอบกิจการโรงงานเป็นการรับรองสิทธิและหน้าที่แก่ผู้แจ้ง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๗๑/๒๕๕๓) การออกโฉนดที่ดินเป็นหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินที่เจ้าพนักงานรับรองกรรมสิทธิ์ความเป็นเจ้าของที่ดิน ให้แก่ผู้มีชื่อในโฉนดที่ดิน (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๐๗/๒๕๕๔)

# เงื่อนไขความสมบูรณ์ของคำสั่งทางปกครอง

๑. เจ้าหน้าที่ต้องมีอำนาจในการออกคำสั่งทางปกครอง

๒. คำสั่งทางปกครองต้องทำตามแบบและขั้นตอนอันเป็นสาระสำคัญ

๓. คำสั่งทางปกครองต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ตามที่กฎหมายกำหนด

๔. คำสั่งทางปกครองต้องเป็นไปตามหลักการบังคับใช้กฎหมาย คือ ไม่สำคัญผิดในข้อเท็จจริง ไม่สำคัญผิดในข้อกฎหมาย และ การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ต้องชอบด้วยกฎหมาย

# การใช้ดุลพินิจอย่างบกพร่อง

- การใช้ดุลพินิจเกินกว่ากฎหมาย
- การไม่ใช้ดุลพินิจ
- การใช้ดุลพินิจที่ขัดกับวัตถุประสงค์ของกฎหมาย
- การใช้ดุลพินิจที่เป็นการละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานหรือหลักกฎหมายทั่วไป

# ดุลพินิจเกินกว่ากฎหมาย

ระเบียบสถาบันเทคโนโลยี พ. ว่าด้วยการศึกษาระดับปริญญา  
บัณฑิต พ.ศ. ๒๕๓๔ มิได้กำหนด โทษทัณฑ์บนและภาคทัณฑ์ไว้  
ในกรณีที่นักศึกษากระทำการทุจริตในการสอบไว้ คงกำหนดไว้  
เพียงให้ตกในรายวิชาที่ทุจริตเท่านั้น ดังนั้น การที่คณะ  
กรรมการประจำคณะมีมติกำหนด โทษทัณฑ์บนแก่นักศึกษาที่  
กระทำการทุจริตในการสอบ จึงเป็นการกระทำที่ปราศจากอำนาจ  
ตามกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.

๓๗๑/๒๕๕๔)

# การใช้ดุลพินิจ

การประกาศให้จำหน่ายชื่อและรายการบุคคลออกจากทะเบียนบ้านของนายอำเภอเป็นการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการออกคำสั่งอันมีผลกระทบต่อสถานภาพแห่งสิทธิของบุคคลจึงเป็น “คำสั่งทางปกครอง” ประกาศดังกล่าวเกิดจากดุลพินิจของนายอำเภอในฐานะเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎร ดังนั้น นายอำเภอจะต้องแจ้งข้อเท็จจริงให้ผู้ได้รับผลกระทบทุกคนทราบความเป็นมาของการออกประกาศดังกล่าวและสามารถโต้แย้งคัดค้านหรือแสดงหลักฐานใด ๆ ก่อนที่จะออกคำสั่งทางปกครอง เมื่อมิได้ดำเนินการดังกล่าว ถือว่ามีได้ดำเนินการในขั้นตอนอันเป็นสาระสำคัญของการออกคำสั่งทางปกครอง ทำให้ประกาศดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองที่มีชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๑๗/๒๕๔๘)

# ดุลพินิจขัดต่อกฎหมาย

- คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๑๑๐/๒๕๑๒
- การที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองได้นำแนวทางการส่งเสริมการท่องเที่ยวของจังหวัดแม่ฮ่องสอนมาประกอบเป็นเหตุผลในการออกคำสั่งพิพาทนั้น แนวทางดังกล่าวเป็นนโยบายในการส่งเสริมการท่องเที่ยว การกำหนดแนวทางดังกล่าวไม่มีกฎหมายรองรับเพื่อกำหนดเงื่อนไขของการอนุญาตตั้งสถานบริการตาม พ.ร.บ. สถานบริการ พ.ศ. ๒๕๐๙ แนวทางส่งเสริมการท่องเที่ยวดังกล่าวจึงย่อมไม่อาจนำมาใช้บังคับในการอนุญาตตั้งสถานบริการได้ ดังนั้น คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีตั้งสถานบริการตามมาตรา ๓ (๑) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๓๖/๒๕๕๔)



โจทก์ได้ยื่นคำขอจดทะเบียนจัดตั้งบริษัทการลงทุนและคอม โมดิตี้ส์ (ประเทศไทย) จำกัด ซึ่งมีวัตถุประสงค์ซื้อขายสินค้าล่วงหน้าและการเล่นแชร์ต่อจําเลย แต่จําเลยยังไม่ยอมจดทะเบียนให้โดยอ้างว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์สั่งให้รอการจดทะเบียนไว้ก่อนจนกว่าจะมีกฎหมายควบคุมการประกอบธุรกิจเช่นว่านี้ และวินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมายว่า การที่ โจทก์มีความประสงค์จะจัดตั้งบริษัทเพื่อประกอบกิจการซื้อขายสินค้า ล่วงหน้าและการเล่นแชร์ เป็นการประกอบอาชีพหรือการจัดการทรัพย์สินของตนอย่างหนึ่ง ซึ่งทุกคนมีสิทธิและเสรีภาพที่จะกระทำได้ตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ การจำกัดสิทธิเช่นว่านี้จะกระทำต่อเมื่อกฎหมายบัญญัติไว้โดยชัดแจ้ง ฉะนั้นเมื่อ โจทก์ยื่นคำขอจดทะเบียนจัดตั้งบริษัท โดยมีวัตถุประสงค์ที่ไม่ต้องห้ามหรือต้องควบคุมตามกฎหมาย จึงเป็นหน้าที่ของจําเลยที่จะต้องพิจารณาว่าคำขอของ โจทก์ครบถ้วนถูกต้องตาม หลักเกณฑ์ที่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๐๑๙ บัญญัติไว้หรือไม่ เท่านั้น การที่จําเลยสั่งให้รอการรับจดทะเบียนไว้ก่อนตามมติคณะรัฐมนตรีเพื่อที่จะแก้ไขกฎหมายให้ควบคุมถึงการประกอบอาชีพของ โจทก์ดังกล่าวข้างต้น จึงเป็นการตัดสิทธิของ โจทก์ที่จะพึงมีพึงได้ โดยไม่มีกฎหมายสนับสนุนให้กระทำ ได้ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๒๓๘๓/๒๕๒๖)

# คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๖๒๖/๒๕๕๙

เหตุผลที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นใช้เป็นเหตุผลหลักในการพิจารณาคำขออนุญาตและมีคำสั่งไม่อนุญาตให้จัดตั้งตลาดนัดเป็นเหตุผลทางด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนและการหารายได้จากการเก็บภาษีของเทศบาลตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ และพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ แต่การจะมีคำสั่งอนุญาตให้จัดตั้งตลาดนัดได้หรือไม่จะต้องพิจารณาตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และกฎกระทรวงว่าด้วยสุขลักษณะของตลาด พ.ศ. ๒๕๕๑ ตลอดจนเทศบัญญัติเรื่องการตลาดเป็นหลัก เพราะเป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจในการอนุญาตและวางหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขออนุญาตจัดตั้งตลาดไว้โดยเฉพาะ เพื่อให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายที่มุ่งประสงค์จะควบคุมสุขอนามัยของตลาดเป็นสำคัญ หากคำขอไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ตามที่กฎหมาย กฎกระทรวง และข้อบัญญัติเทศบาลดังกล่าวกำหนดไว้ เจ้าพนักงานท้องถิ่นย่อมมีอำนาจที่จะพิจารณามีคำสั่งไม่อนุญาตให้จัดตั้งตลาดได้ อย่างไรก็ตาม การใช้ดุลพินิจในการออกใบอนุญาตหรือไม่ออกใบอนุญาตตามกฎหมายดังกล่าว ก็จะต้องคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคในการประกอบอาชีพของประชาชน ตลอดจนการส่งเสริมให้มีการแข่งขันกันอย่างเสรีและเป็นธรรม ตามที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายให้การรับรองสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวไว้ด้วย

การพิจารณาคำขออนุญาต โดยคำนึงถึงแต่เพียงประโยชน์ของผู้ประกอบการค้ากลุ่มใดกลุ่มหนึ่งหรือผู้ที่ได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการอยู่ก่อนแล้ว จึงไม่เป็นธรรมต่อบุคคลอื่น เมื่อเหตุที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นอ้างในการมีคำสั่งไม่อนุญาตให้จัดตั้งตลาดนัดเป็นเหตุเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยและการจัดหารายได้ของเทศบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ รวมทั้งอ้างเหตุเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของผู้ประกอบการค้าในตลาดสดของเทศบาล ซึ่งมีได้เป็นเหตุที่จะใช้อำนาจในการพิจารณาอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้จัดตั้งตามเจตนารมณ์ของกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข จึงไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และเป็นการกระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพในการประกอบกิจการของผู้ขอเกินความจำเป็นแก่การรักษาความสงบเรียบร้อยในเขตเทศบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ถือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย จึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ คำสั่งไม่อนุญาตให้จัดตั้งตลาดนัดจึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

แม้การต่อเติมอาคารนั้นจะล่วงเลยมาเป็นเวลาสิบปีเศษก็ตาม เจ้าพนักงานท้องถิ่นก็ยังคงมีอำนาจออกคำสั่งให้ดำเนินการกับอาคารที่ฝ่าฝืนกฎหมายได้ เพราะกฎหมายดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ให้อำนาจเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการคุ้มครองประโยชน์และความปลอดภัยของประชาชนเป็นสำคัญ จึงไม่อาจนำบทบัญญัติเรื่องอายุความตาม ป.พ.พ. มาใช้บังคับได้ การที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นออกคำสั่งห้ามเจ้าของอาคารหรือบุคคลใดใช้หรือเข้าไปในอาคารหรือบริเวณอาคารที่มีการดัดแปลง โดยไม่ได้รับอนุญาต โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารและมีคำสั่งให้ดัดแปลงอาคารให้ถูกต้อง โดยรื้ออาคารที่ผิดกฎหมายออกและให้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตดัดแปลงอาคารนั้น เป็นคำสั่งที่เจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจกระทำได้ จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๕๑/๒๕๔๗)

---

# ความเป็นกลางของเจ้าหน้าที่

---

- ❖ ความเป็นกลางจากสภาพภายนอก (มาตรา ๑๓ ถึง ๑๕)
- ❖ ความเป็นกลางจากสภาพภายใน (มาตรา ๑๖)

# คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๖๗-๒๖๙/๒๕๕๓

การที่นายแพทย์ ช. เป็นคณะอนุกรรมการจริยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรมที่พิจารณาข้อร้องเรียนของมูลนิธิเพื่อผู้บริโภค และเข้าร่วมในการประชุมของคณะกรรมการแพทยสภาเพื่อพิจารณาลงโทษผู้ฟ้องคดีตามความเห็นของคณะอนุกรรมการฯ ดังกล่าว แต่ในขณะเดียวกันก็ได้ดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการของมูลนิธิเพื่อผู้บริโภค กรณีจึงถือได้ว่าเป็นคู่กรณี โดยตรงตามมาตรา ๑๓ (๑) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และแม้การเป็นกรรมการของมูลนิธิฯ จะมิได้มีอำนาจในการตัดสินใจเด็ดขาดแต่ก็ย่อมก่อให้เกิดความเกรงใจ หรืออาจชักจูงความเห็นของคณะกรรมการที่พิจารณาลงโทษผู้ฟ้องคดีได้ อีกทั้งก่อนที่จะทำการพิจารณาทางปกครอง นายแพทย์ ช. ได้เคยแสดงความเห็นต่อสาธารณชน ในลักษณะพาดพิงและเป็นปรปักษ์ต่อผู้ฟ้องคดี ดังนั้น การดำเนินการพิจารณาทางปกครองที่มีนายแพทย์ ช. เข้าร่วมในการพิจารณา จึงถือได้ว่ามีเหตุ ซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง การออกคำสั่งทางปกครอง โดยเจ้าหน้าที่ซึ่งมีสภาพร้ายแรงดังกล่าว จึงไม่ชอบด้วยกฎหมายและถูกเพิกถอนได้

# คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๒๑/๒๕๕๔

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มิได้กำหนดเกี่ยวกับกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองไว้ จึงต้องนำพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาใช้ในการพิจารณากรณีนี้ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ผู้พิจารณาเรื่องทางปกครองและผู้ทำคำสั่งทางปกครองไว้ในมาตรา ๑๓ กับมาตรา ๑๖ กรณีตามมาตรา ๑๓ เป็นเรื่องที่บุคคลดังกล่าวมีความสัมพันธ์ส่วนตัวกับคู่กรณีซึ่งเป็นเหตุชวนให้เกิดความเคลือบแคลงสงสัยได้ว่า บุคคลดังกล่าวอาจทำการพิจารณาทางปกครอง โดยมีอคติหรือความลำเอียง ส่วนกรณีตามมาตรา ๑๖ นั้น เป็นพฤติการณ์อื่นซึ่งมีสภาพร้ายแรงที่ ชวนให้เกิดความเคลือบแคลงสงสัยได้ว่า บุคคลดังกล่าวอาจจะทำการพิจารณาทางปกครอง โดยไม่เป็นกลาง สำหรับคดีนี้มีประเด็นที่ต้องพิจารณาตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ว่า นาย ช. และนาย ก. ซึ่งเป็นกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดกรณีดังกล่าวมีเหตุอื่นใดซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลางหรือไม่ เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ในการก่อสร้างถนนคอนกรีตเสริมเหล็กตามสัญญา ก่อสร้างนั้น มีนาย ช. เป็นผู้ควบคุมงานก่อสร้างและเป็นผู้รายงานว่า ผู้รับจ้างก่อสร้างไม่ปฏิบัติตามสัญญา รวม ๗ ข้อ ส่วนนาย ก. เป็นกรรมการตรวจการจ้างคณะเดียวกับผู้ฟ้องคดีและเป็นผู้มีความเห็นแย้งไม่ตรวจรับงานจ้างก่อสร้างถนนดังกล่าว จึงเห็นว่านาย ช. และนาย ก. เป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับกรณีดังกล่าว และเคยได้ให้ความเห็นไว้แล้วว่าการดำเนินการก่อสร้างถนนดังกล่าวนั้นไม่ถูกต้องตามแบบและข้อกำหนดในสัญญา อันเป็นความเห็นที่เป็นปรักษ์โดยตรงกับความเห็นของผู้ฟ้องคดีที่ตรวจรับงานดังกล่าว เมื่อบุคคลทั้งสองมาทำหน้าที่ในฐานะเป็นกรรมการในคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดกรณีของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นกรณีที่คณะกรรมการที่มีอำนาจในการพิจารณาทางปกครองซึ่งได้แก่ นาย ช. และนาย ก. มีเหตุซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณา ทางปกครองไม่เป็นกลาง ตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ดังนั้น นาย ช. และนาย ก. จึงต้องห้ามมิให้พิจารณาทางปกครองในเรื่องดังกล่าว

## กระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็น

- ❖ การออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากกระทำโดย
- ❖ ไม่มีอำนาจหรือ
- ❖ นอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือ
- ❖ ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือ
- ❖ โดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือ
- ❖ โดยไม่สุจริต หรือ
- ❖ มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือ
- ❖ มีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอน โดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือ
- ❖ เป็นการใช้ดุลพินิจ โดยมีชอบ

---

# ข้อสังเกต

---

- ❖ ต้องเป็นการกระทำทางปกครองฝ่ายเดียว ไม่ใช่สัญญา
- ❖ ต้องมีคำขอตามมาตรา ๗๒(๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ
- ❖ ไม่ใช่กระบวนการยุติธรรมทางอาญา (คำวินิจฉัยชี้ขาดที่ ๕๕ / ๒๕๕๗, คำวินิจฉัยชี้ขาดที่ ๙๘ / ๒๕๕๘)
- ❖ ไม่ใช่กระบวนการยุติธรรมทางแพ่ง (คำวินิจฉัยชี้ขาดที่ ๕๖ / ๒๕๕๗)



มาตรา ๗๒ ในการพิพากษาคดี ศาลปกครองมี  
อำนาจกำหนดค่าบังคับอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

(๑) สั่งให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งหรือสั่งห้ามการกระทำทั้งหมดหรือบางส่วน ในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑)

# คำวินิจฉัยชี้ขาดที่ ๕๕/๒๕๕๗

การดำเนินคดีอาญาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเป็นขั้นตอนเพื่อนำไปสู่การลงโทษผู้กระทำความผิด ในคดีอาญา เมื่อมูลความแห่งคดีนี้สืบเนื่องมาจากการใช้อำนาจยึดทรัพย์ที่อาจใช้เป็นพยานหลักฐาน ในคดีอาญาได้ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กับพวก ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ในสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ร่วมกันจับกุม นาย ส. พร้อมยึดไม้พะยูนท่อน และรถยนต์กระบะทั้งสองคันดังกล่าว เป็นการใช้อำนาจของพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจตามที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา ๒ (๑๖) มาตรา ๗๘ และมาตรา ๘๕ ประกอบพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. ๒๔๘๔ มาตรา ๖๔ และมาตรา ๖๔ ทวิ ที่ให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่จับกุมผู้กระทำความผิดและยึดของกลางไว้จนกว่าคดีจะถึงที่สุด เพื่อนำไปสู่การลงโทษผู้กระทำความผิดอาญาเกี่ยวกับกฎหมายป่าไม้ จึงเป็นการดำเนินการของพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจตามที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญากำหนดให้อำนาจไว้เป็นการเฉพาะ โดยตรง อันอยู่ในอำนาจการควบคุมตรวจสอบของศาลยุติธรรม ดังนั้น การขอให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ไม่คืนรถยนต์กระบะของกลาง และให้มีคำสั่งให้คืนรถยนต์กระบะของกลาง โดยต้องร่วมรับผิดชอบในผลละเมิดจากการปฏิบัติหน้าที่กรณีจึงเป็นคดีพิพาทที่เกี่ยวกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่อันเนื่องจากการใช้อำนาจในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา คดีจึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

# คำวินิจฉัยชี้ขาดที่ ๙๘/๒๕๕๘

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าสำนักงานการสอบสวนคดีอาญาที่ ๑๒๘๙/๒๕๕๖ สuspend ขณะอยู่ในชั้นพนักงานสอบสวนและการสั่งฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการ ซึ่งเป็นขั้นตอนของการรวบรวมพยานหลักฐาน เพื่อให้ทราบข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ต่าง ๆ อันเกี่ยวกับความผิดที่ถูกลงโทษ เพื่อพิสูจน์ความผิดหรือความบริสุทธิ์ของผู้ถูกลงโทษ โดยผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ได้รับความเสียหายจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ละเลยต่อหน้าที่ไม่เก็บรักษาสำนักงานการสอบสวนคดีอาญาเป็นเหตุให้สำนักงานsuspend และไม่อาจสอบสวนเพิ่มเติมตามประเด็นของพนักงานอัยการและไม่สามารถส่งสำนักงานการสอบสวนคดีอาญาให้พนักงานอัยการสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องผู้ต้องหาได้ จึงเป็นการกล่าวอ้างว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ละเลยต่อหน้าที่ในการรวบรวมพยานหลักฐานและการดำเนินการทั้งหลายอื่นตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญากำหนดไว้ อันเป็นการกระทำตามหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา มิใช่การละเลยต่อหน้าที่ในทางปกครอง เมื่อศาลยุติธรรมเป็นศาลซึ่งมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในคดีอาญา ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒ (๑) ดังนั้น การตรวจสอบเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งเป็นพนักงานสอบสวน และเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒ (๖) จึงอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม ซึ่งเป็นศาลซึ่งมีอำนาจควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญา และแม้ผู้ฟ้องคดีจะฟ้องเรียกค่าเสียหายมาด้วย ก็เป็นการเรียกค่าเสียหายอันเนื่องมาจากการละเลยการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา คดีจึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

# คำวินิจฉัยชี้ขาดฯ ที่ ๑๐๐/๒๕๕๘

แม้โจทก์ฟ้องขอให้เพิกถอนการจดทะเบียน โอนขายที่ดินพิพาทและการจดทะเบียนรับจำนองที่ดินพิพาท โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่มูลเหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายตามคำฟ้อง โจทก์อ้างว่า เกิดจากการที่จำเลยที่ ๑ ถึงที่ ๔ ลัก โฉนดที่ดินพิพาทปลอมหนังสือมอบอำนาจ หนังสือให้ความยินยอมของสามี โจทก์ และจดทะเบียน โอนที่ดินพิพาท ให้แก่จำเลยที่ ๑ และจำเลยที่ ๑ ได้นำโฉนดที่ดินดังกล่าวไปจดทะเบียนจำนอง กับจำเลยที่ ๕ อันเป็นข้อพิพาทระหว่างเอกชนกับเอกชนด้วยกันทั้ง ในทางแพ่งและทางอาญา ซึ่งพนักงานอัยการได้ยื่นฟ้องจำเลยที่ ๑ ถึงที่ ๔ เป็นคดีอาญาสืบเนื่องจากการกระทำดังกล่าวนี้ต่อศาลอาญาแล้ว และเป็นข้อเท็จจริงซึ่งศาลจำต้องนำมาวินิจฉัย ในคดีนี้ โดยศาลจำต้องพิจารณาให้ได้ความเสียก่อนว่า จำเลยที่ ๑ ถึงที่ ๔ ร่วมกันลัก โฉนดที่ดิน และร่วมกันปลอมลายมือชื่อ โจทก์ในหนังสือมอบอำนาจและลายมือชื่อสามี โจทก์ลงในหนังสือยินยอมการจดทะเบียนขายที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้างหรือไม่เป็นสำคัญ หากได้ความว่าการมอบอำนาจชอบด้วยกฎหมายแล้ว การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมพิพาทย่อมชอบด้วยกฎหมายอันมีผล ให้กรรมสิทธิ ในที่ดินพิพาท โอนไปเป็นของจำเลยที่ ๑ แต่หากการมอบอำนาจไม่ชอบด้วยกฎหมาย การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมพิพาทก็ย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมายอันมีผล ให้กรรมสิทธิ ในที่ดินยังคงเป็นของ โจทก์ ข้อพิพาท ในคดีนี้จึงเกิดขึ้นจากประเด็นพิพาทระหว่างเอกชนกับเอกชนด้วยกัน คดีจึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

# คำวินิจฉัยชี้ขาดที่ ๕๖/๒๕๕๗

มูลความแห่งคดีนี้สืบเนื่องมาจากการดำเนินการของเจ้าพนักงานบังคับคดีสังกัดผู้ถูกฟ้องคดี ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งว่าด้วยการบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งศาล ที่บัญญัติให้เจ้าพนักงานบังคับคดี ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้าไปดำเนินการขายทอดตลาดทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษาเพื่อนำเงินที่ได้จากการขายทอดตลาดทรัพย์สินดังกล่าวไปชำระหนี้ให้แก่เจ้าหนี้ตามคำพิพากษา ซึ่งเป็นขั้นตอนของการดำเนินการบังคับคดีภายหลังจากศาลได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดข้อพิพาทของคู่ความ ในทางแพ่งแล้ว อันเป็นขั้นตอนและกระบวนการในทางแพ่ง ที่กฎหมายบัญญัติไว้โดยเฉพาะเพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยแก่ประชาชน การดำเนินการยึดที่ดิน การประกาศขายทอดตลาดที่ดิน และการจัดทำสัญญาซื้อขายที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ประมุขได้จากการขายทอดตลาดของเจ้าพนักงานบังคับคดี จึงเป็นส่วนหนึ่งของขั้นตอนในการดำเนินการบังคับคดีตามคำพิพากษาตามที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งบัญญัติไว้ให้สำเร็จลุล่วงไป แม้ข้อพิพาทในคดีนี้จะเกิดขึ้นจากการดำเนินการของเจ้าหน้าที่รัฐสังกัดกรมบังคับคดี ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองก็ตาม แต่เมื่อเป็นข้อพิพาทที่สืบเนื่องมาจากกระบวนการวิธีบังคับคดีในทางแพ่งแล้ว ข้อพิพาทในคดีนี้จึงไม่มีลักษณะเป็นคดีปกครองที่จะอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แต่เป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

กระทำการโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบ  
ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญ

# คำสั่งทางปกครองที่บกพร่องในวิธีพิจารณา

มาตรา ๔๑ คำสั่งทางปกครองที่ออก โดยการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้ ไม่เป็นเหตุให้คำสั่งทางปกครองนั้นไม่สมบูรณ์

(๑) การออกคำสั่งทางปกครอง โดยยังไม่มีผู้ยื่นคำขอ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่จะดำเนินการเอง ไม่ได้ นอกจากจะมีผู้ยื่นคำขอ ถ้าต่อมา ในภายหลัง ได้มีการยื่นคำขอเช่นนั้นแล้ว

(๒) คำสั่งทางปกครองที่ต้องจัดให้มีเหตุผลตามมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่ง ถ้าได้มีการจัดให้มีเหตุผลดังกล่าว ในภายหลัง

(๓) การรับฟังคู่กรณีที่เป็นต้องกระทำได้ดำเนินการมา โดยไม่สมบูรณ์ ถ้าได้มีการรับฟังให้สมบูรณ์ในภายหลัง

(๔) คำสั่งทางปกครองที่ต้องให้เจ้าหน้าที่อื่น ให้ความเห็นชอบก่อน ถ้าเจ้าหน้าที่นั้นได้ ให้ความเห็นชอบในภายหลัง

---

# คำสั่งทางปกครองที่บกพร่องเล็กน้อย

---

มาตรา ๔๓ คำสั่งทางปกครองที่มีข้อผิดพลาดเล็กน้อยหรือผิดพลาดเล็กน้อยนั้น เจ้าหน้าที่อาจแก้ไขเพิ่มเติมได้เสมอ



กรณีผู้ฟ้องคดีทั้งสองฟ้องว่า คณะรัฐมนตรี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) คณะกรรมการอำนวยการโครงการพัฒนาริมฝั่งแม่น้ำเจ้าพระยา (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) กระทรวงมหาดไทย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) และกรุงเทพมหานคร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔) ดำเนินโครงการพัฒนาริมฝั่งแม่น้ำเจ้าพระยาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากไม่เป็นไปตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนด โดยก่อนอนุมัติโครงการพิพาทไม่มีกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๔ มาตรา ๔๑ มาตรา ๔๓ มาตรา ๕๘ และมาตรา ๕๙ และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. ๒๕๔๘ ไม่มีการศึกษาและประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมหรือจัดทำรายงาน การวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม อันเป็นการขัดต่อพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ การดำเนินการขัดต่อกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม กรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๕๖ ในการใช้ประโยชน์ริมแม่น้ำและการล่องลำลำนํ้าอีกทั้งในการดำเนินโครงการนี้ยังไม่ได้รับอนุญาตจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยไม่มีการขออนุญาตปลูกสร้างสิ่งล่องลำลำนํ้าตามมาตรา ๑๑๗ และมาตรา ๑๒๐ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ และไม่มีการขออนุญาตจากอธิบดีกรมศิลปากร ตามพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุและพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ รวมทั้งที่ปรึกษาผู้ดำเนินการออกแบบสำรวจศึกษาและจัดทำแผนแม่บทเป็นผู้ที่ไม่ได้รับอนุญาตและไม่มีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพตามกฎหมาย จึงฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอน โครงการพิพาท และให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ยกเลิกการดำเนิน โครงการดังกล่าวทั้งหมด กรณีจึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ คส.๓/๒๕๖๔)

กระทำการอันมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่  
ไม่เป็นธรรม หรือสร้างขั้นตอน โดยไม่จำเป็น  
หรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร

# คำวินิจฉัยชี้ขาดที่ ๑๖๒/๒๕๖๐

จำเลยเป็นราชการส่วนท้องถิ่น ตามมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ จำเลยจึงเป็นหน่วยงานทางปกครอง ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยที่มาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ บัญญัติให้หน่วยงานของรัฐที่ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวข้อง โดยตรงกับเรื่องใด มีหน้าที่ให้การส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการตามอำนาจหน้าที่นั้น และมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน บัญญัติว่า การกำหนดนโยบาย กฎ ระเบียบ มาตรการ โครงการหรือวิธีปฏิบัติของหน่วยงานของรัฐ องค์การเอกชน หรือบุคคลใด ในลักษณะที่เป็นการเลือกปฏิบัติ โดยไม่เป็นธรรมต่อคนพิการจะกระทำมิได้ จึงเป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครอง ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการและคุ้มครองคนพิการ เพื่อมิให้มีการเลือกปฏิบัติ โดยไม่เป็นธรรมเพราะเหตุสภาพทางกายหรือสุขภาพ รวมทั้งให้คนพิการมีสิทธิได้รับสิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะ และความช่วยเหลือจากรัฐ เมื่อตามคำฟ้อง โจทก์กล่าวหาว่า การดำเนินโครงการให้บริการขนส่งมวลชน โดยรถราง หรือ “บีทีเอส” ซึ่งเป็นการจัดระบบการบริการสาธารณะในอำนาจหน้าที่ของจำเลย ตามมาตรา ๘๙ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ และมาตรา ๑๖ , ๑๗ ประกอบมาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ไม่เป็นไปตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ และการที่จำเลยไม่เร่งรัดให้มีการดำเนินการตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดคดีหมายเลขแดงที่ อ. ๖๕๐/๒๕๕๗ เพื่อให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติดังกล่าว เป็นเหตุให้โจทก์และสมาชิกกลุ่มคนพิการได้รับความยากลำบากในการดำเนินชีวิตขาดประโยชน์ในการใช้บริการระบบขนส่งมวลชนกรุงเทพ อันเป็นการเลือกปฏิบัติ โดยไม่เป็นธรรมต่อ โจทก์และสมาชิกกลุ่มคนพิการ โดยมีคำขอให้จำเลยชด ใช้ค่าเสียหาย จึงเป็นการฟ้องเรียกค่าเสียหายอันเนื่องมาจากการกระทำละเมิดอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรในการจัดทำระบบบริการสาธารณะ ซึ่งเข้าลักษณะเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

การกระทำอื่นตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑)

คือ ปฏิบัติการทางปกครองหรือการกระทำทางกายภาพ

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๘๓/๒๕๕๗)

---

# ผลบังคับของคำสั่งทางปกครอง

---

- ❖ มีผลทางกฎหมายโดยตรงทันที เช่น ใบอนุญาต คำสั่งให้พ้นตำแหน่ง
- ❖ ต้องการผลทางกายภาพ
  - ❖ ต้องมีคำสั่ง เช่น คำสั่งให้ชำระเงิน คำสั่งให้กระทำการหรือละเว้นกระทำการ
  - ❖ ไม่ต้องมีคำสั่ง เช่น เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจหรือถอนป้ายโฆษณา

---

# ลักษณะของการกระทำทางกายภาพ

---

- ❖ การบังคับทางปกครอง
- ❖ การปฏิบัติราชการทางปกครอง
  - ใช้อำนาจทางปกครอง
  - ไม่ใช่อำนาจทางปกครอง

---

# มาตรการบังคับทางปกครอง

---

- ❖ เกี่ยวกับการให้ชำระเงิน (มาตรา ๖๓ / ๗ ถึง ๖๓ / ๑๙)
  - ❖ ยึด อาศัย และขายทอดตลาด
  - ❖ บังคับ โดยเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ
  - ❖ บังคับ โดยเจ้าพนักงานบังคับคดี
- ❖ เกี่ยวกับการกระทำการหรือละเว้นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง (มาตรา ๖๓ / ๒๐ ถึง ๖๓ / ๒๕)
  - ❖ ค่าปรับบังคับการ
  - ❖ บุคคลภายนอกหรือเจ้าหน้าที่กระทำการแทน

# คำปรับบังคับการ

มาตรา ๖๓ / ๒๐ ในส่วนนี้

“คำปรับบังคับการ” หมายความว่า คำปรับที่เจ้าหน้าที่สั่ง ให้ผู้ที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนด ให้กระทำหรือละเว้นกระทำ ชำระเป็นรายวันไปจนกว่าจะยุติการฝ่าฝืนคำสั่งหรือได้มีการปฏิบัติตามคำสั่งแล้ว ไม่ว่าจะ เป็นคำปรับที่กำหนด โดยพระราชบัญญัตินี้หรือ โดยกฎหมายอื่น



# คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คผ. ๑๔/๒๕๖๓

กรณีฟ้องว่า เจ้าหน้าที่ของเทศบาลเมืองเดชอุดม (ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้ขับรถบรรทุกเฉพาะกิจ (ชยะแห้ง) ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เป็นเหตุให้เฉี่ยวชนกับรถจักรยานยนต์ที่บุตรของผู้ฟ้องคดีทั้งสองขี่ ทำให้บุตรของผู้ฟ้องคดีทั้งสองเสียชีวิตและทรัพย์สินได้รับความเสียหายนั้น แม้เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีจะเป็นเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และความเสียหายที่เกิดขึ้นเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ที่ได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายในการให้บริการสาธารณะเกี่ยวกับการรักษาความสะอาด ในเขตพื้นที่รับผิดชอบของผู้ถูกฟ้องคดี อันทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีต้องรับผิดต่อผู้ฟ้องคดีทั้งสอง ในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันก็ตาม แต่โดยที่บทบัญญัติ ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ มุ่งหมายให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษา หรือมีคำสั่ง ในคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดที่เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานทางปกครอง หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ในการใช้อำนาจหรือใช้อำนาจดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรเท่านั้น ไม่รวมถึงการกระทำละเมิดที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ธรรมดาทั่วไปของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ดังนั้น เมื่อ คดีนี้เป็นกรฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนอันเกิดจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นกรปฏิบัติหน้าที่ขับรถบรรทุกเก็บชยะมูลฝอยอันเป็นการปฏิบัติหน้าที่ธรรมดาทั่วไป มิได้เกิดจากการใช้อำนาจ ตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานทางปกครอง คดีนี้จึงไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองแต่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

# คำวินิจฉัยชี้ขาดที่ ๑๑/๒๕๖๐

คดีปกครองที่เกิดจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐ โดยมีมุ่งหมายให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดที่เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐเท่านั้น ไม่รวมถึงการกระทำละเมิดที่เกิดจากการกระทำทางกายภาพจากการปฏิบัติหน้าที่ทั่วไป แม้การรักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดมูลฝอยสิ่งปฏิกูลจะเป็นหน้าที่ของจำเลยที่ ๑ ตามมาตรา ๕๐ (๓) ประกอบมาตรา ๕๓ (๑) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ อันเป็นการจัดทำบริการสาธารณะ แต่การขั้บรถยนต์บรรทุกเพื่อเก็บขยะมูลฝอย ไม่ใช่การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ หากแต่เป็นการปฏิบัติหน้าที่ทั่วไป ดังนั้น คดีพิพาทตามคำฟ้องของ โจทก์ที่อ้างว่าจำเลยที่ ๒ ประมาทเลินเล่อขณะปฏิบัติหน้าที่จอดรถยนต์บรรทุกเก็บขยะลำช่องจราจร กีดขวางทางจราจร ไม่เปิดไฟสัญญาณเป็นเหตุให้บุตรชายของโจทก์ขั้บขี่รถจักรยานยนต์เฉี่ยวชนจนถึงแก่ความตาย จึงมิใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย อันจะอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) คดีนี้จึงเป็นคดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

# คำวินิจฉัยชี้ขาดที่ ๒๗/๒๕๖๐

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) บัญญัติให้ “ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่ง ในคดีพิพาทเกี่ยวกับการ กระทำ ละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้ อำนาจตามกฎหมาย กฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่ กฎหมายกำหนด ให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร” อันเป็นการจำกัดประเภท คดีปกครองที่เกิดจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ ในหน่วยงานของรัฐ โดยมุ่งหมายให้ศาล ปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่ง ในคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดที่เกิดจากการ ใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐหรือการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมาย กำหนดให้ต้องปฏิบัติเท่านั้น ไม่รวมถึงการกระทำละเมิดที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ทั่วไป เมื่อคดีนี้ผู้ ฟ้องคดีฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนอันเกิดจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ซึ่งเป็นพยาบาลเทคนิคชำนาญ งาน เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงไม่ให้การดูแลรักษา อาการป่วยของนาย ต. ตามวิสัยและจรรยาบรรณทางวิชาชีพ ในขณะที่ต้องชั่งอยู่ในเรือนจำเป็นเหตุ ให้นาย ต. หมดสติและถึงแก่ความตาย ความเสียหายในคดีนี้จึงมิได้เกิดจากการใช้อำนาจตาม กฎหมายของเจ้าหน้าที่หรือเป็นกรณีที่มีกฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ จึงไม่อยู่ในบังคับมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ แต่เป็น คดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม