สารบาญ

บทที่ 1 หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง..... 19

1. ความหมายของกฎหมายปกครอง 20
2. ฝ่ายปกครองคือใคร 21
   2.1 ฝ่ายปกครองตามความหมายอย่างแคบหรือความหมายแบบดั้งเดิม 22
      2.1.1 หน่วยงานของรัฐฝ่ายบริหาร 22
         1) หน่วยงานบริหารราชการส่วนกลาง 22
         2) หน่วยงานบริหารราชการส่วนภูมิภาค 24
         3) หน่วยงานบริหารราชการส่วนท้องถิ่น 24
         4) รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา 26
            4.1 ความหมาย หรือคำนิยามของ "รัฐวิสาหกิจ" 26
               1. ความหมายตามพระราชบัญญัติพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2521 26
               2. ความหมายตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 27
               3. ความหมายตามพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 27
            4.2 ประเภทของรัฐวิสาหกิจ 27
               4.2.1 รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ 28
               4.2.2 รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายกลาง 28
               4.2.3 รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยประกาศของคณะปฏิวัติ 28
               4.2.4 รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี 29

สำหรับเพื่อการศึกษาและการอ้างอิงเท่านั้น
For educational use and reference only

4.2.5 รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายเอกชน 29
5) หน่วยงานอื่นของรัฐ ยกตัวอย่างเช่น องค์การมหาชน หรือ หน่วยงานที่มีชื่อเรียกอย่างอื่น 29
2.1.2 “องค์กรของรัฐฝ่ายปกครอง” หรือ “เจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครอง” 31
2.2 ฝ่ายปกครองตามความหมายอย่างกว้างหรือความหมายสมัยใหม่ 34
2.2.1 “องค์กรอิสระของรัฐ” 34
2.2.2 “หน่วยงานอิสระของรัฐ” 35
2.2.3 องค์กรวิชาชีพ 37
2.3 บทสรุป “ฝ่ายปกครอง” คือ ใครบ้าง 38
3. หลักการแบ่งแยกอำนาจ : ฝ่ายปกครอง คือ อำนาจใด 39
4. ทฤษฎีที่แบ่งแยกการกระทำทางปกครอง-การกระทำทางรัฐบาล 42
5. ลักษณะของกฎหมายปกครอง 45
5.1 ความแตกต่างระหว่างกฎหมายเอกชนกับกฎหมายมหาชน 46
1) ทฤษฎีผลประโยชน์ (Interest Theory) 46
2) ทฤษฎีคู่กรณีในนิติสัมพันธ์ (Subject Theory) 46
3) ทฤษฎีอำนาจเหนือ (Subordination Theory) 47
5.2 เอกสิทธิ์พิเศษของฝ่ายปกครอง 48
5.3 บทสรุปลักษณะพื้นฐานของกฎหมายปกครอง 50
1) กฎหมายปกครองถือเป็นสาขาหนึ่งของกฎหมายมหาชน 50
2) กฎหมายปกครองเป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดโครงสร้างของฝ่ายปกครอง 50
3) กฎหมายปกครองเป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับบริการสาธารณะ 50
4) กฎหมายปกครองเป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง 51

บทที่ 2 บ่อเกิดและแหล่งที่มาของกฎหมายปกครอง..... 53

1. บ่อเกิดของกฎหมายปกครองซึ่งเป็นกฎหมายที่บัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษร 55
1.1 รัฐธรรมนูญ 55
1.2 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติ 56
1.2.1 “พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ” 56
1.2.2 “พระราชบัญญัติ” 59
1.3 พระราชกำหนด 59

สำหรับเพื่อการศึกษาและการอ้างอิงเท่านั้น
For educational use and reference only

1.4 กฎหมายลำดับรอง หรือ “กฎ” 60
1.4.1 ความหมายและลักษณะของกฎหมายลำดับรอง 60
1.4.2 ประเภทและรูปแบบของกฎหมายลำดับรอง 62
1) พระราชกฤษฎีกา 62
2) กฎกระทรวง 63
3) ประกาศกระทรวง 64
4) กฎหรือข้อบังคับที่ออกโดยฝ่ายปกครองประเภทต่างๆ 64
5) กฎหมายลำดับรองที่ออกโดยองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ 66
2. มาตรการหรือระเบียบภายในฝ่ายปกครอง 67
3. กฎหมายที่ไม่ได้บัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษร 69
3.1 กฎหมายประเพณี 69
3.2 หลักกฎหมายทั่วไป 70
3.3 คำพิพากษาบรรทัดฐาน 72

บทที่ 3 ระบบการบริหารราชการแผ่นดิน..... 75

1. การจัดระเบียบบริหารราชการ 75
1.1 การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง (การจัดองค์กรของรัฐโดยใช้หลักการรวมอำนาจ) 78
1.2 การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค 78
1.3 การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น 79
2. การจัดประเภทของข้าราชการ (ฝ่ายปกครอง) 81
2.1 ข้าราชการพลเรือนสามัญ หรือข้าราชการประจำ 81
2.2 ข้าราชการการเมือง 81
3. ผลของการปฏิรูปกฎหมายการจัดระเบียบบริหารราชการของแผ่นดิน 83
3.1 การจัดกลุ่มภารกิจ 83
3.1.1 ความหมายของกลุ่มภารกิจ 84
3.1.2 หลักการจัดกลุ่มภารกิจ 84
3.2 การปฏิบัติราชการแทนหรือการมอบอำนาจ 86
3.2.1 การมอบอำนาจการปฏิบัติราชการทั่วไป 87
3.2.2 การมอบอำนาจการอนุญาตตามกฎหมายที่บัญญัติให้ออกใบอนุญาตหรือที่บัญญัติผู้มีอำนาจอนุญาตไว้เป็นการเฉพาะ 88
3.2.3 วิธีการมอบอำนาจ 89

สำหรับผู้ศึกษาและการอ้างอิงเท่านั้น
For educational use and reference only

3.2.4 การมอบอำนาจช่วง 90
3.2.5 ผลของการมอบอำนาจ 91
3.3 การรักษาราชการแทน 92

บทที่ 4 ข้อความคิดว่าด้วยการกระทำทางปกครอง..... 97
1. การกระทำทางปกครอง 97
1.1 ความหมายของการกระทำทางปกครอง 97
1.2 ข้อยกเว้นของหลักการกระทำทางปกครอง 99
1.3 ข้อสังเกตของการกระทำทางปกครอง 100
2. ประเภทของการกระทำทางปกครอง 101
2.1 นิติกรรมทางปกครอง 101
2.1.1 ความหมายของนิติกรรมทางปกครอง 101
2.1.2 ลักษณะของนิติกรรมทางปกครอง 103
2.2 ปฏิบัติการทางปกครอง 107
3. เครื่องมือในการดำเนินงานของฝ่ายปกครองหรือประเภทของนิติกรรมทางปกครอง 110
4. นิติกรรมทางปกครองที่เป็น “กฎ” 110
4.1 ความหมายของ “กฎ” 110
4.2 ลักษณะของ “กฎ” 111
4.3 ประเภทของ “กฎ” 113
4.4 สาเหตุที่ทำให้ต้องออกกฎ หรือกฎหมายลำดับรอง 113
5. นิติกรรมทางปกครองที่เป็น “คำสั่งทางปกครอง” 114
5.1 ความหมายของคำสั่งทางปกครอง 114
5.2 ลักษณะของ “คำสั่งทางปกครอง” 115
5.3 สาระสำคัญของคำสั่งทางปกครอง 116
5.3.1 เป็นการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ (ฝ่ายปกครอง) ที่อาศัยอำนาจตามกฎหมายระดับ “พระราชบัญญัติ” หรือ “กฎหมายอื่นที่มีค่าบังคับเสมอกับพระราชบัญญัติ” 116
5.3.2 เป็นการกำหนดสภาพทางกฎหมาย (ก่อผลทางกฎหมายขึ้น) โดยการสร้างนิติสัมพันธ์ระหว่างบุคคล 118
5.3.3 เกิดผลเฉพาะกรณี 119
5.3.4 เป็นการกระทำฝ่ายเดียว 119

สำหรับนักศึกษาและการอ้างอิงเท่านั้น
For educational use and reference only

5.4 ตัวอย่างของคำสั่งทางปกครอง 121
5.4.1 ตัวอย่างแสดงการวิเคราะห์นิติกรรมทางปกครองว่าเป็น "คำสั่งทางปกครอง" หรือ "กฎ" 122
5.5 หลักเกณฑ์ขั้นต่ำของการออกคำสั่งทางปกครอง 125
5.5.1 ขั้นเตรียมการและการดำเนินการเพื่อออกคำสั่งทางปกครอง 125
1) การพิจารณาทางปกครองต้องมีความเป็นกลาง รวดเร็วและโปร่งใส 126
2) เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งต้องแจ้งผลกระทบที่จะเกิดขึ้นให้คู่กรณีทราบก่อนการออกคำสั่งทางปกครอง (มาตรา 30–มาตรา 32) 128
3) สิทธิของคู่กรณีที่ได้รับแจ้งคำสั่งสอบสวนต่าง ๆ 130
5.5.2 ขั้นการออกคำสั่งทางปกครอง 130
5.5.3 สิทธิของผู้รับคำสั่งทางปกครอง 131
5.6 รูปแบบของคำสั่งทางปกครอง 136
5.6.1 การออกคำสั่งทางปกครองด้วยวาจา 136
5.6.2 คำสั่งทางปกครองที่ทำเป็นหนังสือ 137
5.6.3 คำสั่งทางปกครองโดยวิธีอื่น 139
5.7 การสิ้นผลของคำสั่งทางปกครอง 139
6. ผลทางกฎหมายในการจำแนกนิติกรรมทางปกครองออกเป็น "กฎ" และ "คำสั่งทางปกครอง" 139
6.1 เพื่อการใช้กฎหมายให้ถูกต้องกับประเภทของนิติกรรมทางปกครอง 140
6.2 เพื่อทำให้ถูกขั้นตอนตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด 140
1) กรณีของ "กฎ" 140
2) กรณีของ "คำสั่งทางปกครอง" 141
3) ข้อยกเว้นของการบังคับอุทธรณ์ในกรณี : คำสั่งทางปกครอง 141
7. นิติกรรมทางปกครองประเภท "สัญญาทางปกครอง" 143
7.1 สาระสำคัญของสัญญาทางปกครอง 143
7.2 หลักเกณฑ์การพิจารณาสัญญาทางปกครอง 144
7.2.1 การพิจารณาจากคู่สัญญา 144
7.2.2 การพิจารณาจากวัตถุประสงค์ของสัญญา 145
1. เป็นสัญญาทางปกครองเพราะมีลักษณะพิเศษ 145
2. เป็นสัญญาทางปกครองโดยวัตถุแห่งสัญญา 145

สำหรับเผยแพร่ เพื่อการศึกษาและการอ้างอิงเท่านั้น
For educational use and reference only

3. เป็นสัญญาทางปกครองเนื่องจากกฎหมายกำหนด 145
7.3 ลักษณะของสัญญาทางปกครอง 146
7.3.1 สัญญาสัมปทาน (บริการสาธารณะ) 146
7.3.2 สัญญาที่จัดให้ทำบริการสาธารณะ 147
7.3.3 สัญญาจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค 148
7.3.4 สัญญาจัดให้แสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ 149
7.4 หลักกฎหมายเอกชนที่นำมาใช้กับสัญญาทางปกครอง 149
7.4.1 หลักกฎหมายที่เกี่ยวกับการก่อให้เกิดสัญญาทางปกครอง 149
7.4.2 หลักกฎหมายที่เกี่ยวกับผลของสัญญา 150
7.5 การผิดสัญญาทางปกครอง 151
7.5.1 กรณีฝ่ายปกครองเป็นผู้ผิดสัญญาทางปกครอง 151
7.5.2 กรณีที่เอกชนคู่สัญญาเป็นฝ่ายผิดสัญญาทางปกครอง 151
7.6 หลักการสิ้นสุดของสัญญาทางปกครอง 151

บทที่ 5 หลักการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง... 155
1. ลักษณะของการควบคุมฝ่ายปกครองที่ดี 155
1.1 ต้องมีระบบที่ครอบคลุมกิจกรรมของรัฐทุกด้าน 155
1.2 ระบบการควบคุมการใช้อำนาจต้องมีความสมดุลระหว่างประโยชน์ของรัฐและเอกชน 156
1.3 ความเป็นอิสระขององค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบ 156
1.4 ต้องมีการปรับปรุงกลไกการตรวจสอบอย่างสม่ำเสมอ และต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถตรวจสอบการใช้อำนาจได้ 156
2. หลักความได้สัดส่วน 157
2.1 หลักความสัมฤทธิ์ผล (Principle of Suitability) 157
2.2 หลักความจำเป็น (Principle of Necessity) 158
2.3 หลักความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ 158
3. ประเภทของการควบคุมฝ่ายปกครอง 159
3.1 การควบคุมแบบป้องกัน หรือการควบคุมก่อนการดำเนินการกระทำทางปกครอง 159
3.2 การควบคุมแบบแก้ไข หรือการควบคุมภายหลังจากการดำเนินการกระทำทางปกครอง 160

สำหรับเพื่อการศึกษาและการอ้างอิงเท่านั้น
For educational use and reference only

3.2.1 การควบคุมแบบแก้ไข : โดยองค์กรภายในฝ่ายปกครอง 160
1) การควบคุมภายในแบบแก้ไขโดย "ผู้บังคับบัญชา" 161
2) การควบคุมภายในแบบแก้ไขโดย "ผู้กำกับดูแล" 163
3.2.2 การควบคุมแบบแก้ไข : โดยองค์กรภายนอกฝ่ายปกครอง 168
1) การควบคุมภายนอกแบบแก้ไขโดย "ระบบรัฐสภา" 168
2) การควบคุมภายนอกแบบแก้ไขโดย "องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ" 169
2.1) ประเภทขององค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ 169
2.2) การปฏิบัติงานขององค์กรอิสระ 169
2.3) การควบคุมโดยองค์กรอิสระ : โดยผู้ตรวจการแผ่นดิน 170
2.4) การควบคุมโดยองค์กรอิสระ : โดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ 171
3) การควบคุมภายนอกแบบแก้ไขโดยองค์กรตุลาการ 172
3.1) ข้อบกพร่องของการควบคุมโดยวิธีการอื่นๆ 172
3.2) เหตุผลที่สนับสนุนการควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการ 173

บทที่ 6 ศาลปกครองของประเทศไทย..... 177

1. ระบบการควบคุมการกระทำทางปกครองโดยศาลในประเทศไทย 177
2. ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง 179
2.1 โครงสร้างของศาลปกครอง 179
2.1.1 ระบบศาลปกครอง 179
(1) ศาลปกครองสูงสุด 180
(2) ศาลปกครองชั้นต้น 180
2.1 ศาลปกครองกลาง 180
2.2 ศาลปกครองในภูมิภาค 181
2.1.2 การบริหารงานบุคคลของศาลปกครอง 184
2.1.3 หน่วยธุรการของศาลปกครอง 185
2.2 อำนาจหน้าที่ของศาลปกครอง 186
2.2.1 หน่วยงานและองค์กรของรัฐที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง 187
1) หน่วยงานทางปกครอง 187
2) องค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ 187

สำหรับนักศึกษาใช้ในการศึกษาเท่านั้น
For educational use and reference only

2.2.2 การกระทำที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง/
ประเภทคดีปกครอง/เขตอำนาจของศาลปกครอง 189
1) การกระทำที่เป็นการใช้อำนาจทางปกครองฝ่ายเดียว 189
2) การละเลยต่อหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือ
การปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร 191
3) การกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่น 192
4) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง 194
5) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่
ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้น
กระทำอย่างหนึ่งอย่างใด 196
6) คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจ
ศาลปกครอง 196
2.3 การดำเนินการที่ไม่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง 197
3. การฟ้องคดีปกครอง 202
3.1 เขตอำนาจของศาลปกครอง 202
3.2 เงื่อนไขในการรับคำฟ้องของศาลปกครอง 202
3.2.1 เงื่อนไขเกี่ยวกับผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครอง 203
3.2.2 เงื่อนไขเกี่ยวกับการดำเนินการครบขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนด 204
3.2.3 เงื่อนไขเกี่ยวกับอายุความฟ้องคดีปกครอง 204
3.2.4 เงื่อนไขเกี่ยวกับคำฟ้องในคดีปกครอง 207
4. การพิจารณาคดีของศาลปกครอง 209
4.1 องค์คณะตุลาการในการพิจารณาพิพากษาคดี 209
4.2 หลักเกณฑ์ในการจ่ายสำนวนคดีให้องค์คณะตุลาการ 210
4.3 กระบวนการ/ขั้นตอนในการพิจารณาคดีปกครองของศาลปกครอง 210
4.3.1 การตรวจคำฟ้องและการจ่ายสำนวน 210
4.3.2 การแสวงหาข้อเท็จจริง 211
4.3.2.1 การแสวงหาข้อเท็จจริงจากคู่กรณี (คำฟ้อง คำให้การ
คำคัดค้านคำให้การ และคำให้การเพิ่มเติม) 211
4.3.2.2 การแสวงหาข้อเท็จจริงโดยศาล 212
4.3.3 การสรุปสำนวน 214
1) การสรุปข้อเท็จจริงในการพิจารณาพิพากษา 214
2) กำหนดวันสิ้นสุดในการแสวงหาข้อเท็จจริง 214

สำหรับเพื่อการศึกษาและการอ้างอิงเท่านั้น
For educational use and reference only

3) การตั้ง “ตุลาการผู้แถลงคดี” 214
4.3.4 การนั่งพิจารณาคดีและแถลงคดีของตุลาการฯ 216
4.3.5 การทำคำพิพากษาและคำสั่ง 217
4.3.6 การอ่านผลแห่งคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดี 218
5. วิธีการชั่วคราวก่อนศาลพิพากษาคดี 220
5.1 การทุเลาการบังคับตาม “กฎ” หรือ “คำสั่งทางปกครอง” 220
5.2 วิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา : การบรรเทาทุกข์ชั่วคราว 221
6. ผลบังคับของคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครอง 221
6.1 ข้อยกเว้น : ผลผูกพันต่อบุคคลภายนอก 222
7. การอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งศาล 222
8. การละเมิดอำนาจศาล 224
9. การฟ้องซ้ำ ฟ้องซ้อน และการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีซ้ำ 224
9.1 หลักการฟ้องซ้อน 224
1. คดีแรกอยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาล 224
2. ผู้ฟ้องคดีเป็นบุคคลคนเดียวกัน และผู้ถูกฟ้องเป็นบุคคลคนเดียวกันกับในคดีแรก 225
3. ฟ้องคดีหลังเป็นเรื่องเดียวกันกับคดีแรก (เรื่องเดียวกัน) 225
9.2 หลักการฟ้องซ้ำ 226
1. ต้องมีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุด 227
2. คู่ความทั้งสองคดีต้องเป็นคู่ความเดียวกัน 227
3. คดีหลังมีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยโดยอาศัยเหตุอย่างเดียวกันกับคดีก่อน 227
9.3 การดำเนินกระบวนพิจารณาคดีซ้ำ 229
10. การร้องสอด 229
10.1 หลักเกณฑ์การร้องสอดในคดีปกครอง 230
10.2 ผลของการร้องสอดในคดีปกครอง 230

บทที่ 7 การกระทำทางปกครองในยุคฐานข้อมูล : ความท้าทายทางกฎหมาย.. 231
บทนำ 231
ปัญหาทางกฎหมายไทยกับการกระทำทางปกครองโดย AI 234
การนำระบบปัญญาประดิษฐ์หรือ AI มาใช้ในกฎหมายต่างประเทศ 236
ข้อเสนอแนะในการนำปัญญาประดิษฐ์หรือ AI มาใช้ในระบบกฎหมายปกครองของประเทศไทย 241

สำหรับนักศึกษาและการอ้างอิงเท่านั้น
For educational use and reference only

บทส่งท้าย 242

บรรณานุกรม..... 243

ดัชนีค้นคำ..... 245

สำหรับเพื่อการศึกษาและการอ้างอิงเท่านั้น
For educational use and reference only