



คำสั่งทางปกครอง

นางสาวสุรภา ศรีเมือง
วิทยากรชำนาญการพิเศษ
กลุ่มงานกฎหมาย ๒ สำนักกฎหมาย

บทความใช้เพื่อการนำออกอากาศทางสถานีวิทยุกระจายเสียงรัฐสภา
รายการเจตนารมณ์กฎหมาย
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

คำสั่งทางปกครอง

คำสั่งทางปกครอง หมายถึง การกระทำ (การแสดงเจตนา) ที่มุ่งผลในทางกฎหมายซึ่งก่อตั้งเปลี่ยนแปลง ยกเลิกนิติสัมพันธ์ภายนอกฝ่ายปกครองโดยนิติสัมพันธ์ที่ได้รับการก่อตั้ง เปลี่ยนแปลง หรือยกเลิกนั้น มีลักษณะที่เป็นรูปธรรมและมุ่งผลเฉพาะรายความหมายของคำสั่งทางปกครอง ปรากฏในพระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ได้บัญญัติความหมายของคำสั่งทางปกครองไว้ในมาตรา ๕ ดังนี้ “คำสั่งทางปกครอง” หมายความว่า

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

(๒) การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง

หากพิจารณาจากคำจำกัดความของคำสั่งทางปกครองที่ปรากฏในพระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ มาตรา ๕ แล้ว เราอาจแยกแยะองค์ประกอบของคำสั่งทางปกครองออกได้เป็น ๕ ประการ ดังนี้

๑. องค์ประกอบในแง่ผู้ออกคำสั่ง: “เจ้าหน้าที่”

คำสั่งทางปกครองต้องกระทำโดยเจ้าหน้าที่ อย่างไรก็ตามการกระทำขององค์กร เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีความหลากหลายมาก เราจึงไม่อาจสรุปในทางกลับกันได้ว่าเมื่อเป็นการกระทำของเจ้าหน้าที่แล้ว จะต้องเป็นคำสั่งทางปกครองเสมอ หากแต่จะต้องพิจารณาองค์ประกอบประการอื่นต่อไปอีก เอกชนไม่ใช่เจ้าหน้าที่ ดังนั้นมาตรการต่าง ๆ ของเอกชนที่เป็นการแสดงเจตนาให้บุคคลอื่นกระทำการ อย่างใดอย่างหนึ่งจึงไม่ถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครอง ทั้งนี้เว้นแต่เอกชนนั้นจะได้รับมอบอำนาจปกครองให้กระทำการบางอย่าง การกระทำของเอกชนที่ได้รับมอบอำนาจจึงอาจเป็นคำสั่งทางปกครองได้

๒. องค์ประกอบในแง่ของการใช้อำนาจรัฐ: “อำนาจปกครอง”

มาตรการที่กระทำลงโดยเจ้าหน้าที่อื่นจะถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครองนั้น จะต้องเป็น มาตรการอันเกิดจากการใช้อำนาจรัฐ และต้องเป็นอำนาจรัฐอันเป็นอำนาจมหาชนประเภทที่เป็นอำนาจปกครอง มีข้อสังเกตว่าการพิจารณาว่าอำนาจรัฐซึ่งเป็นอำนาจมหาชนที่องค์กรของรัฐใช้หรือแสดงออกไปนั้นเป็นอำนาจมหาชนที่องค์กรของรัฐใช้หรือแสดงออกไปนั้นเป็นอำนาจปกครองหรือไม่ ให้พิจารณาจากเนื้อหาหรือธรรมชาติของอำนาจดังกล่าวเป็นสำคัญว่าเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นในขอบเขตของกฎหมายปกครองได้หรือไม่ ไม่ใช่พิจารณาจากองค์กรเจ้าหน้าที่ใช้อำนาจ

๓. องค์ประกอบในแง่วัตถุประสงค์: กฎเกณฑ์/นิติสัมพันธ์

คำสั่งทางปกครองเป็นการกระทำที่มุ่งผลในทางกฎหมายที่มีลักษณะเป็นการกำหนด กฎเกณฑ์หรือนิติสัมพันธ์ระหว่างบุคคลโดยที่การกำหนดกฎเกณฑ์หรือนิติสัมพันธ์เป็นการกระทำที่มีจุดมุ่งหมายเช่นนี้ คำสั่งทางปกครองจึงมีลักษณะเป็นการแสดงเจตนาในทางกฎหมายและด้วยเหตุนี้จึงทำให้คำสั่งทางปกครอง มีลักษณะแตกต่างจากการกระทำทางปกครองรูปแบบอื่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งแตกต่างจากปฏิบัติการทางปกครอง คำสั่งทางปกครองเป็นการแสดงเจตนาขององค์กรฝ่ายปกครองโดยองค์กรเจ้าหน้าที่ของตนมุ่งกำหนดกฎเกณฑ์ และนิติสัมพันธ์ กล่าวคือ ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในทางกฎหมายนั้น ส่วนปฏิบัติการทางปกครองเป็นการกระทำขององค์กรฝ่ายปกครองที่ไม่มุ่งหมายผลในทางกฎหมายแต่อย่างใด แต่เป็นการกระทำเพื่อให้บรรลุผลทางข้อเท็จจริงบางอย่างบางประการ ทั้งนี้มีพิกัดค้ำประกันว่าผลในทางข้อเท็จจริงนั้นจะนำไปสู่ความรับผิดชอบในทางกฎหมายหรือไม่

ในส่วนของการก่อตั้งนิติสัมพันธ์หรือกำหนดกฎเกณฑ์นั้นมีข้อสังเกตว่า การกำหนดกฎเกณฑ์หรือนิติสัมพันธ์ที่จะเป็นคำสั่งทางปกครองได้นั้น โดยหลักแล้วจะต้องมีผลเป็นการปิดกระบวนการพิจารณาทางปกครอง ดังนั้นมาตรการใด ๆ ขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองซึ่งเกิดจากการใช้อำนาจปกครองหากเป็นเพียงการเตรียมการเพื่อออกคำสั่งทางปกครองในชั้นปลายแล้ว แม้มาตรการดังกล่าวจะส่งผลกระทบต่อบุคคลที่อาจจะเป็นผู้รับคำสั่งทางปกครองในท้ายที่สุด ก็ยังไม่ถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครอง เว้นแต่มาตรการนั้นจะส่งผลกระทบต่อระดับที่รุนแรงจนถึงขนาดแยกออกจากคำสั่งทางปกครองในชั้นปลายได้ และดำรงอยู่โดยตัวของตัวเอง กรณีที่ถือว่าการแสดงเจตนาขององค์กรเจ้าหน้าที่ใช้อำนาจปกครองยังไม่เป็นคำสั่งทางปกครอง เช่น การมีหนังสือแจ้งให้มาสอบสัมภาษณ์ การออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนความผิดวินัย เป็นต้น

๔. องค์ประกอบในแง่ของผลต่อผู้รับคำสั่ง: ผลเฉพาะกรณี

องค์ประกอบในแง่ผลต่อผู้รับคำสั่งซึ่งเป็นผลเฉพาะกรณีนี้เป็นองค์ประกอบที่เป็นเครื่องแบ่งแยกคำสั่งทางปกครองออกจากรูปแบบการกระทำทางปกครองที่สำคัญอีกรูปแบบหนึ่ง คือ “กฎ” ในขณะที่ “กฎ” เป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ใช้อำนาจปกครองกำหนดกฎเกณฑ์หรือก่อตั้งนิติสัมพันธ์ในลักษณะที่มีผลบังคับกับบุคคลทั่วไปไม่จำกัดจำนวน คำสั่งทางปกครองเป็นการกำหนดกฎเกณฑ์หรือก่อตั้งนิติสัมพันธ์ที่มีผลเฉพาะกรณี คือ เป็นการกำหนดกฎเกณฑ์ที่มีลักษณะเป็นรูปธรรมให้มีผลกับบุคคลใดคนหนึ่งหรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งที่สามารถระบุตัวบุคคลได้

๕. องค์ประกอบในแง่การเกิดผลในระบบกฎหมาย : ผลโดยตรงภายนอกฝ่ายปกครอง

คำสั่งทางปกครองเป็นกฎเกณฑ์ที่มีผลโดยตรงออกไปภายนอกฝ่ายปกครอง กล่าวคือ มีผลเป็นการก่อตั้ง เปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกสิทธิหน้าที่ของบุคคลที่มีสถานะอยู่ภายนอกฝ่ายปกครอง

อย่างไรก็ตามการมีผลออกไปภายนอกฝ่ายปกครองนี้ไม่ได้หมายความว่าจำเป็นต้องเป็นกรณีที่องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองออกคำสั่งกับประชาชนทั่วไปเท่านั้นอาจเป็นกรณีขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่เป็นผู้บังคับบัญชาออกคำสั่งกับองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่เป็นผู้ใต้บังคับบัญชาก็ได้ ทั้งนี้ขึ้นกับลักษณะของคำสั่งนั้นเป็นสำคัญ ถ้าเป็นกรณีที่องค์กรฝ่ายปกครองที่เป็นผู้บังคับบัญชาออกคำสั่งให้องค์กรฝ่ายปกครองที่เป็นผู้ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติในฐานะที่องค์กรฝ่ายปกครองที่เป็นผู้ใต้บังคับบัญชาที่มีสถานะเป็นส่วนหนึ่งขององค์กรแล้ว คำสั่งนั้นไม่ใช่คำสั่งทางปกครอง แต่เป็นคำสั่งภายในฝ่ายปกครอง แต่ถ้าองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่เป็นผู้บังคับบัญชาออกคำสั่งกับผู้ใต้บังคับบัญชาและคำสั่งนั้นกระทบกับสถานะส่วนตัวหรือสิทธิหน้าที่ส่วนบุคคลของผู้ใต้บังคับบัญชาที่ไม่ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งขององค์กร ไม่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยตรงแล้ว คำสั่งขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่เป็นผู้บังคับบัญชาดังกล่าวย่อมเป็นคำสั่งทางปกครอง

ตัวอย่างเช่น คำสั่งขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่เป็นผู้บังคับบัญชาสั่งให้องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่เป็นผู้ใต้บังคับบัญชาทำความเห็นทางกฎหมายเสนอ หรือสั่งให้องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่เป็นผู้ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติราชการออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ยื่นคำขอใบอนุญาต คำสั่งเหล่านี้เป็นคำสั่งที่ส่งเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการ จึงเป็นคำสั่งภายในฝ่ายปกครอง ส่วนกรณีที่องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษทางวินัย เช่น ลงโทษตัดเงินเดือน ไล่ออกจากราชการ หรือมีคำสั่งไม่เลื่อนขั้นเงินเดือน ปฏิเสธสิทธิของผู้ใต้บังคับบัญชาในการลาพักร้อน ถือว่าคำสั่งดังกล่าวกระทบกับสถานะทางบุคคลขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองซึ่งเป็นผู้ใต้บังคับบัญชา คำสั่งที่กล่าวมาทั้งหมดจึงเป็นคำสั่งทางปกครอง

รูปแบบพิเศษของคำสั่งทางปกครอง/การแสดงเจตนาที่คล้ายกับคำสั่งทางปกครอง

๑. คำสั่งทั่วไปทางปกครอง

“คำสั่งทางปกครอง” มีลักษณะสำคัญที่แตกต่างจาก “กฎ” ประการหนึ่ง คือ คำสั่งทางปกครองเป็นการแสดงเจตนาขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในแดนของกฎหมายปกครองกำหนดกฎเกณฑ์ให้มีผลออกไปภายนอกฝ่ายปกครอง ทั้งนี้โดยกฎเกณฑ์ที่ได้รับการกำหนดขึ้นนั้นมีลักษณะที่เป็นรูปธรรมและเกิดผลกับบุคคลเฉพาะราย ในขณะที่ “กฎ” แม้ว่าจะเป็นการแสดงเจตนาขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกำหนดกฎเกณฑ์ให้มีผลออกไปภายนอกฝ่ายปกครองเช่นกัน แต่กฎเกณฑ์ที่ได้รับการกำหนดขึ้นนั้นจะมีลักษณะเป็นนามธรรมและมุ่งหมายให้ใช้บังคับกับบุคคลโดยไม่จำกัดจำนวน อย่างไรก็ตาม ลักษณะทั้งสองประการของ “คำสั่งทางปกครอง” คือความเป็นรูปธรรมและมีความมีผลเฉพาะราย และลักษณะทั้งสองประการของกฎ คือ ความเป็นนามธรรมและความมีผลทั่วไป อาจเกิดการผสมผสานกันได้ การผสมผสานดังกล่าวเกิดขึ้นได้ในสองลักษณะ คือ องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกำหนดกฎเกณฑ์ที่มีลักษณะเป็นนามธรรมแต่กฎเกณฑ์นั้นมีผลบังคับเฉพาะกับบุคคลใดบุคคลหนึ่งประการหนึ่ง และองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกำหนดกฎเกณฑ์ที่มีลักษณะเป็นรูปธรรมแต่กฎเกณฑ์นั้นมีผลบังคับใช้กับบุคคลไม่จำกัดจำนวนอีกประการหนึ่ง

กฎเกณฑ์ที่มีลักษณะเป็นนามธรรมแต่ใช้บังคับกับบุคคลเฉพาะราย แม้จะไม่ถือเป็นคำสั่งทางปกครองในลักษณะดั้งเดิมที่จะต้องเป็นรูปธรรม แต่โดยที่กฎเกณฑ์ดังกล่าวมีผลบังคับเฉพาะบุคคลจึงอนุมานว่ากฎเกณฑ์ที่เป็นนามธรรมแต่มีผลเฉพาะรายนี้เป็นคำสั่งทางปกครองเช่นกัน การอุทธรณ์โต้แย้งตลอดจนไขความสมบูรณ์ต่าง ๆ ย่อมเป็นไปตามหลักเกณฑ์ในเรื่องคำสั่งทางปกครอง

สำหรับกฎเกณฑ์ที่มีลักษณะเป็นรูปธรรมแต่มีผลเป็นการทั่วไปนั้นมีลักษณะที่เป็นการผสมผสานระหว่างคำสั่งทางปกครองและกฎที่อาจจะยากแก่การวินิจฉัยว่าควรจะเป็นคำสั่งทางปกครองหรือกฎ ทั้งนี้เฉพาะบุคคลผู้รับกฎเกณฑ์มีอยู่ไม่จำกัดจำนวนซึ่งถ้ามองในแง่ที่ย่อมต้องถือว่าเป็นกฎ อย่างไรก็ตาม โดยเหตุที่กฎเกณฑ์ที่ได้รับการกำหนดขึ้นมีความเป็นรูปธรรมซึ่งเป็นลักษณะเฉพาะของคำสั่งทางปกครองที่ถือว่าเป็นเครื่องมือในการทำสิ่งที่เป็นนามธรรมในกฎหมายเป็นสิ่งที่ป็นรูปธรรมในทางปฏิบัติ เราจึงถือว่ากฎเกณฑ์ดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองได้เช่นกัน พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ไม่ได้บัญญัติกรณีดังกล่าวไว้ แต่เราอาจเรียกกฎเกณฑ์ที่มีลักษณะเป็นรูปธรรมแต่มีผลบังคับทั่วไปนี้ได้ว่า “คำสั่งทั่วไปทางปกครอง” และอนุมานเอาหลักเกณฑ์เกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองฯ ที่ได้รับการบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมาใช้บังคับได้

๒. คำมั่นว่าจะกระทำการทางปกครอง

คำมั่นว่าจะกระทำการทางปกครองเป็นรูปแบบของการกระทำที่เกิดขึ้นในแดนของกฎหมายปกครองอีกรูปแบบหนึ่งที่ไม่ได้มีการบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ลักษณะของคำมั่นว่าจะกระทำการทางปกครอง คือ การแสดงเจตนาขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผูกพันตนเองต่อบุคคลเฉพาะรายว่าจะดำเนินการหรือไม่ดำเนินการอย่างไรอย่างหนึ่ง คำมั่นว่าจะกระทำการทางปกครองที่สำคัญ คือ คำมั่นว่าจะออกหรืองดเว้นการออกคำสั่งทางปกครอง โดยเหตุที่ยังไม่มีบทบัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษรกรณีจึงอาจมีการถกเถียงถึงลักษณะในทางกฎหมายของคำมั่นดังกล่าวได้ว่าเป็นคำสั่งทางปกครองหรือไม่ แต่ไม่ว่าจะอย่างไรก็ตามหลักการเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองก็จะต้องนำมาใช้บังคับกับคำมั่นทางปกครองด้วยโดยอนุโลม

การเกิดขึ้นของคำสั่งทางปกครอง

ในระบบกฎหมายไทย พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ มาตรา ๔๒ บัญญัติว่า “คำสั่งทางปกครองให้มีผลใช้บังคับต่อบุคคลตั้งแต่ขณะที่ผู้นั้นได้รับแจ้งเป็นต้นไป” ด้วยเหตุนี้หากคำสั่งทางปกครองไปไม่ถึงผู้รับคำสั่งทางปกครองไม่ว่าด้วยเหตุใด ๆ กรณีย่อมต้องถือว่าคำสั่งทางปกครองนั้นยังไม่เกิดขึ้นในทางกฎหมาย ในกรณีคำสั่งทางปกครองที่มีเนื้อหาอย่างเดียวกันมีผลกระทบต่อบุคคลหลายคน องค์กรฝ่ายปกครองย่อมมีหน้าที่ที่จะต้องแจ้งคำสั่งทางปกครองนั้นไปยังบุคคลที่ได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครองนั้นทุกคน และเมื่อบุคคลเหล่านั้นเพียงคนเดียวคนหนึ่งได้รับแจ้งคำสั่งทางปกครองแล้ว คำสั่งทางปกครองก็เกิดขึ้นในทางกฎหมายทันที แต่ในเบื้องต้นคำสั่งทางปกครองดังกล่าวจะมีผลใช้บังคับเฉพาะบุคคลที่ได้รับแจ้งคำสั่งทางปกครองเท่านั้น สำหรับบุคคลอื่นที่ยังไม่ได้รับแจ้งคำสั่งทางปกครอง คำสั่งทางปกครองนั้นก็ยังไม่ผลใช้บังคับบุคคลดังกล่าวได้ ความสำคัญของการมีผลใช้บังคับบุคคลของคำสั่งทางปกครองตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง มาตรา ๔๒ อยู่ที่โดยหลักแล้ว เมื่อคำสั่งทางปกครองมีผลใช้บังคับบุคคล ระยะเวลาอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองก็เริ่มนับทันที โดยมีพิกัดคำนึงว่าบุคคลดังกล่าวทราบเนื้อหาของคำสั่งทางปกครองแล้วหรือไม่

ผลในทางกฎหมายของการแจ้งคำสั่งทางปกครอง

เมื่อได้มีการแจ้งคำสั่งทางปกครองไปยังผู้รับคำสั่งทางปกครองแล้ว หากไม่ปรากฏว่าคำสั่งทางปกครองนั้นตกเป็นโมฆะ กรณีย่อมต้องถือว่าคำสั่งทางปกครองดังกล่าวมีผลใช้บังคับบุคคลผู้รับคำสั่งทางปกครองได้ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง ถึงแม้ว่าคำสั่งทางปกครองดังกล่าวอาจจะไม่ชอบด้วยกฎหมายก็ตาม ผลจากการนี้ทำให้

- บุคคลผู้รับคำสั่งทางปกครองมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองนั้น
- ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองที่ให้ประโยชน์ บุคคลผู้รับคำสั่งทางปกครองย่อมสามารถใช้ประโยชน์อันเกิดจากคำสั่งทางปกครองนั้นได้ทันที
- องค์กรฝ่ายปกครองสามารถดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองได้ หากได้ปฏิบัติตามครบถ้วนตามหลักเกณฑ์แห่งการบังคับทางปกครอง
- ทั้งองค์กรฝ่ายปกครองผู้ทำคำสั่งทางปกครองและบุคคลผู้รับคำสั่งทางปกครองย่อมต้องผูกพันกับเนื้อหาของกฎหมายที่ปรากฏในคำสั่งทางปกครองนั้น
- องค์กรฝ่ายปกครองอื่น ตลอดจนองค์กรต่าง ๆ ของรัฐ ย่อมต้องผูกพันตามเนื้อหาของคำสั่งทางปกครองนั้นในการตัดสินใจวินิจฉัยสั่งการเรื่องราวต่าง ๆ ที่อยู่ในเขตอำนาจของตน

การให้เหตุผลประกอบการออกคำสั่งทางปกครอง

คำสั่งทางปกครองที่ทำเป็นหนังสือหรือคำสั่งทางปกครองที่ได้รับการยืนยันเป็นหนังสือจำเป็นต้องแจ้งเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องจัดให้มีเหตุผลไว้ด้วย ส่วนคำสั่งทางปกครองที่ทำในรูปแบบอื่น องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไม่ต้องจัดให้มีเหตุผล เหตุผลที่จัดให้มีนั้นอย่างน้อยที่สุดจะต้องประกอบด้วยข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ ข้อกฎหมายที่อ้างอิงข้อพิจารณาและสนับสนุนการใช้ดุลพินิจ หลักการดังกล่าวนี้ได้รับการย้ำไว้อย่างชัดเจนในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ มาตรา ๓๗ วรรคสองที่บัญญัติว่า “นายกรัฐมนตรีหรือผู้ซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายอาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดให้คำสั่งทางปกครองกรณีหนึ่งกรณีใดต้องระบุเหตุผลไว้ในคำสั่งนั้นเองหรือในเอกสารแนบท้ายคำสั่งนั้นก็ได้” ซึ่งปัจจุบันนี้ได้มีประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีกำหนดให้คำสั่งทางปกครองที่ทำเป็นหนังสือและการยืนยันคำสั่งทางปกครองเป็นหนังสือในกรณีดังต่อไปนี้ต้องระบุเหตุผลไว้ในคำสั่งหรือในเอกสารแนบท้ายคำสั่ง คือ

- คำสั่งทางปกครองที่เป็นปฏิเสธการก่อตั้งสิทธิของคู่กรณี เช่น การไม่รับคำขอ ไม่อนุญาต ไม่อนุมัติ ไม่รับรอง ไม่รับรองยุทธวิธี หรือไม่รับจดทะเบียน
 - คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำการหรือละเว้นกระทำการ
 - คำสั่งทางปกครองที่เป็นการวินิจฉัยยุทธวิธี
 - คำสั่งยกเลิกการสอบราคา การประกวดราคา หรือการประมูลราคา ที่มีผู้ได้รับคัดเลือก
- จากคณะกรรมการที่มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาผลการดำเนินการดังกล่าวแล้ว

ความเป็นโมฆะของคำสั่งทางปกครอง

หากองค์กรฝ่ายปกครองออกคำสั่งทางปกครองโดยไม่สนใจกฎหมายและเห็นประจักษ์ชัดว่าคำสั่งทางปกครองนั้นฝ่าฝืนกฎหมายอย่างรุนแรงแล้ว คำสั่งทางปกครองนั้นย่อมต้องตกเป็นโมฆะ คือ ไม่เกิดผลในทางกฎหมายขึ้นตั้งที่องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้ออกคำสั่งทางปกครองต้องการ คำสั่งทางปกครองย่อมตกเป็นโมฆะ หากความบกพร่องในการออกคำสั่งทางปกครองนั้นเป็นความบกพร่องในกรณีดังต่อไปนี้

- ๑) คำสั่งทางปกครองนั้นได้ออกมาเป็นหนังสือ แต่ไม่ปรากฏในหนังสือนั้นว่าหน่วยงานใดเป็นหน่วยงานที่ออกคำสั่งทางปกครองดังกล่าว
 - ๒) คำสั่งทางปกครองนั้นได้ออกมาโดยฝ่าฝืนแบบที่กฎหมายกำหนด เช่น กฎหมายกำหนดให้ทำคำสั่งปกครองเป็นหนังสือ แต่เจ้าหน้าที่ได้ออกคำสั่งทางปกครองโดยวาจา
 - ๓) คำสั่งทางปกครองนั้นเป็นคำสั่งทางปกครองที่เรียกร้องให้ผู้รับคำสั่ง ฯ กระทำการที่ไม่อาจปฏิบัติได้ในความเป็นจริง เช่น ออกคำสั่งให้รื้อถอนอาคาร ทั้ง ๆ ที่อาคารดังกล่าวได้ถูกรื้อถอนไปก่อนหน้านั้นแล้ว
 - ๔) คำสั่งทางปกครองนั้นเรียกร้องให้ผู้รับคำสั่ง ฯ กระทำการอันไม่ชอบด้วยกฎหมาย และจะส่งผลให้ผู้รับคำสั่ง ฯ ได้รับโทษในทางอาญา
 - ๕) คำสั่งทางปกครองนั้นมีเนื้อหาที่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดี
- นอกเหนือจากเหตุแห่งความเป็นโมฆะที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว กรณีอาจจะมีเหตุอื่นที่ทำให้คำสั่งทางปกครองตกเป็นโมฆะได้เช่นกัน

ผลในทางกฎหมายของคำสั่งทางปกครองที่เป็นโมฆะ

คำสั่งทางปกครองที่เป็นโมฆะย่อมไม่ก่อให้เกิดใด ๆ ในทางกฎหมาย องค์กรฝ่ายปกครองย่อมไม่สามารถดำเนินการบังคับเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองนั้นได้ กรณีที่คำสั่งทางปกครองนั้นตกเป็นโมฆะย่อมไม่มีทางที่เกิดผลบังคับผูกพันขึ้นได้ ด้วยเหตุนี้ไม่ว่าเวลาจะล่วงเลยไปนานเพียงใดก็ตาม โดยหลักแล้วผู้มีส่วนได้เสียอาจหยิบยกความเป็นโมฆะขึ้นกล่าวอ้างได้เสมอ อนึ่งคำสั่งทางปกครองที่เป็นโมฆะเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่มีผลในทางกฎหมาย จึงไม่มีความจำเป็นต้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้น เพราะไม่มีอะไรให้เพิกถอน องค์กรที่มีอำนาจในการลบล้างคำสั่งทางปกครองจึงได้แต่ประกาศความเป็นโมฆะหรือความเสียเปล่าของคำสั่งทางปกครองเท่านั้น

การแก้ไขเยียวยาคำสั่งทางปกครอง

คำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้นอาจได้รับการแก้ไขเยียวยาให้กลับชอบด้วยกฎหมายได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่ปรากฏในมาตรา ๔๑ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ฯ คือ

- ๑) ในกรณีที่กฎหมายกำหนดให้การออกคำสั่งทางปกครองนั้นองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะกระทำได้อีกต่อเมื่อมีผู้ยื่นคำขอ แต่ปรากฏว่าองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้ออกคำสั่งทางปกครองนั้นไปเองโดยที่ยังไม่มีผู้ยื่นคำขอ เช่นนี้ หากองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้จัดให้มีการยื่นคำขอในภายหลัง คำสั่ง

ทางปกครองดังกล่าวซึ่งแต่เดิมถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้นก็จะไม่เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเนื่องจากเหตุดังกล่าวอีกต่อไป

๒) ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองที่องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองออกไปนั้นเป็นคำสั่งทางปกครองที่ต้องจัดให้มีเหตุผล แต่ปรากฏว่าองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไม่ได้จัดให้มีเหตุผลไว้ในคำสั่งปกครองดังกล่าว กรณีย่อมต้องถือว่าคำสั่งทางปกครองนั้นเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่นนี้ หากต่อมาองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้จัดให้มีเหตุผล ความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองเนื่องจากเหตุแห่งการไม่จัดให้มีเหตุผลก็เป็นอันไม่มีอีกต่อไป อย่างไรก็ตามการจัดให้มีเหตุผลในภายหลังนี้จะต้องกระทำเสียให้เสร็จสิ้นก่อนสิ้นสุดกระบวนการพิจารณาชั้นอุทธรณ์หรือหากไม่มีการอุทธรณ์ก็ต้องกระทำให้เสร็จสิ้นก่อนที่จะมีการนำคำสั่งทางปกครองนั้นไปฟ้องคดียังศาลปกครอง

๓) ในกรณีที่การออกคำสั่งทางปกครองจะต้องมีการรับฟังคู่กรณีก่อนการออกคำสั่ง ๆ และปรากฏว่าได้มีการรับฟังคู่กรณีโดยไม่สมบูรณ์เช่นนี้ หากองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจัดให้มีการรับฟังคู่กรณีเสียให้สมบูรณ์ในภายหลัง โดยการจัดให้มีการรับฟังคู่กรณีภายหลังดังกล่าว องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้กระทำก่อนที่จะสิ้นสุดกระบวนการพิจารณาชั้นอุทธรณ์หรือหากไม่มีการอุทธรณ์ก็ได้กระทำเสร็จสิ้นก่อนที่จะมีคำสั่งทางปกครองนั้นไปฟ้องคดียังศาลปกครอง

๔) ในกรณีที่การออกคำสั่งทางปกครองนั้น องค์กรเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองจะต้องดำเนินการให้เจ้าหน้าที่อื่นให้ความเห็นชอบเสียก่อน แต่ปรากฏว่าองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองดังกล่าวดำเนินการออกคำสั่งทางปกครองไปเลยโดยไม่ขอความเห็นชอบจากเจ้าหน้าที่อื่นเช่นนี้ หากต่อมาในภายหลังเจ้าหน้าที่อื่นนั้นได้ให้ความเห็นชอบ ก็ถือว่าความบกพร่องของคำสั่งทางปกครองด้วยเหตุดังกล่าวนี้เป็นอันไม่มีอยู่อีกต่อไป อย่างไรก็ตามการให้ความเห็นชอบของเจ้าหน้าที่อื่นในภายหลังตามที่กล่าวมานี้ จะต้องกระทำเสียก่อนสิ้นสุดกระบวนการพิจารณาชั้นอุทธรณ์ หรือหากไม่มีการอุทธรณ์ก็ต้องก่อนที่จะมีการนำคำสั่งทางปกครองนั้นไปฟ้องคดีต่อศาล

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๒ วรรคสอง กำหนดให้การฟ้องคดีต่อศาลปกครองจะกระทำได้อีกต่อเมื่อได้มีการดำเนินการตามขั้นตอนหรือมีวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว แต่ในกรณีที่กฎหมายมิได้กำหนดขั้นตอนหรือวิธีการโต้แย้งคัดค้านการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้โดยเฉพาะ และการกระทำนั้นมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองซึ่งไม่ได้ออกโดยคณะกรรมการหรือรัฐมนตรี ผู้อยู่ในบังคับของคำสั่ง (คู่กรณี) นั้นต้องยื่นอุทธรณ์ต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งภายใน ๑๕ วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ก่อน จึงจะนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้

การพิจารณาอุทธรณ์

๑) อุทธรณ์ชั้นที่หนึ่ง เมื่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองได้รับคำอุทธรณ์แล้วต้องพิจารณาให้เสร็จและแจ้งผู้อุทธรณ์ทราบโดยไม่ชักช้า แต่ต้องไม่เกิน ๓๐ วัน นับแต่วันที่รับอุทธรณ์ (มาตรา ๔๕) ซึ่งเจ้าหน้าที่อาจเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองไปในทางใดและในเรื่องใดก็ได้ภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตน โดยอาจพิจารณาได้ทั้งข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย หรือความเหมาะสม

ถ้าเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน ต้องแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบและรับรายงานความเห็นพร้อมเหตุผลไปยังผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ภายใน ๓๐ วันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์

๒) อุทธรณ์ชั้นที่สอง ผู้มีอำนาจอุทธรณ์ ตามกฎกระทรวงฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ต้องพิจารณาคำอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับรายงาน แต่ถ้ามีเหตุจำเป็นไม่อาจพิจารณาให้แล้วเสร็จได้ก็อาจขยายในการพิจารณาของตนได้แต่ต้องแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบก่อนครบ ๓๐ วัน สามารถขยายระยะเวลาออกไปได้อีก ๓๐ วัน รวมแล้วผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์จะพิจารณาได้ไม่เกิน ๖๐ วัน

๓) ผลการพิจารณาอุทธรณ์ ผู้พิจารณาอุทธรณ์ อาจออกคำสั่งทางปกครองแทนคำสั่งเดิมได้ ซึ่งจะกระทำได้เพียงใด และจะมีผลย้อนหลังหรือมีผลในอนาคตอย่างไร เป็นไปตามหลักเกณฑ์ในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๔๙ ถึง มาตรา ๕๓

การเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง

ในหลักกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองของไทย หากฝ่ายปกครองได้มีคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย กรณีย่อมเป็นหน้าที่ของฝ่ายปกครองที่จะต้องพิจารณาเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้น แม้แต่ในส่วนคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมาย ก็อาจเกิดความเสียหายต่อสังคมส่วนรวมได้ กรณีเมื่อมีข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายภายหลังออกคำสั่งทางปกครองเปลี่ยนแปลงไป ฉะนั้นคำสั่งทางปกครองแม้จะชอบด้วยกฎหมายจึงอาจถูกเปลี่ยนแปลง หรือยกเลิกผลของคำสั่งทางปกครองเพื่อรักษาประโยชน์ส่วนรวม แต่หลักเกณฑ์ที่จะเพิกถอนย่อมต้องเคร่งครัดไปในลักษณะหนึ่ง เพราะคำสั่งทางปกครองดังกล่าวเป็นเรื่องที่ชอบด้วยกฎหมายมิได้มีข้อบกพร่องที่ไม่สมบูรณ์แต่อย่างใด ดังนั้นคำสั่งทางปกครองไม่ว่าจะชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ อาจมีการเพิกถอนได้เสมอ แต่เป็นที่น่าสังเกตว่าผู้ร่างกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองของไทยอาจจะมีความประสงค์ที่จะลดความยุ่งยากในการใช้ศัพท์ลง จึงกำหนดให้มีคำว่า “เพิกถอน” เพียงคำเดียวสำหรับคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมาย แต่ในกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองของประเทศเยอรมัน ซึ่งมีอิทธิพลต่อกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองของไทยมีการใช้คำศัพท์เทคนิคทางกฎหมายปกครองที่แตกต่างกัน โดยใช้คำว่า “ยกเลิก” คือ การยกเลิกคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมาย และใช้คำว่า “เพิกถอน” คือการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่ไม่ถึงระดับโมฆะ

ลักษณะคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

คำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย มีสองประเภทด้วยกัน คือ คำสั่งทางปกครองที่เป็นโมฆะ หมายถึง คำสั่งทางปกครองซึ่งไม่มีผลบังคับทางกฎหมายมาตั้งแต่เริ่มแรกออกคำสั่งทางปกครอง ซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่สามารถเพิกถอนได้ เนื่องจากไม่มีเหตุที่จะเพิกถอน เพียงแต่ผู้รับคำสั่งทางปกครองอาจร้องขอให้ศาลปกครองพิสูจน์ความเป็นโมฆกรรมได้ ส่วนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายอีกประเภทหนึ่งเรียกว่า คำสั่งทางปกครองที่อาจเพิกถอนได้ซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครองที่มีผลในทางกฎหมายแล้วแต่มีความบกพร่องบางประการหรือเหตุที่ทำให้คำสั่งทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเป็นบกพร่องที่ไม่รุนแรงถึงขนาดและไม่ใช้กรณีที่ต้องครัดเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองอาจเยียวยาได้ตามมาตรา ๔๑ แห่งพระราชบัญญัตินี้

หลักเกณฑ์การเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง

มาตรา ๔๙ วรรคแรก บัญญัติว่า “เจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ที่อาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองได้ตามหลักเกณฑ์ในมาตรา ๕๑ มาตรา ๕๒ และมาตรา ๕๓ ไม่ว่าจะพ้นขั้นตอนการกำหนดให้อุทธรณ์หรือให้โต้แย้งตามกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่นมาแล้วหรือไม่

มาตรา ๔๙ วรรคหนึ่ง ได้วางหลักว่าการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองจะกระทำเมื่อใดก็ได้ มีข้อยกเว้นจำกัดไว้ตามมาตรา ๔๙ วรรคสองว่าถ้าเป็นการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่เป็นการให้ประโยชน์เจ้าหน้าที่จะต้องกระทำภายใน ๙๐ วัน นับแต่รู้ถึงเหตุแห่งการเพิกถอน แต่หลักที่จะต้องเพิกถอนภายใน ๙๐ วัน นับแต่รู้ถึงเหตุแห่งการเพิกถอนนี้ เป็นไปเพื่อคุ้มครองผู้สุจริตเท่านั้น ถ้าปรากฏว่าการได้ประโยชน์ตามคำสั่งทางปกครองนั้นเป็นไปโดยผู้ได้รับประโยชน์ตามคำสั่งปฏิบัติอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

(๑) ได้แสดงข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้ง เป็นการกระทำโดยจงใจอันเป็นลักษณะของการฉ้อฉล มิใช่กรณีให้ข้อเท็จจริงไม่ครบเพราะความไม่รู้หรือสะเพร่า

(๒) ช่มชู้เจ้าหน้าที่จนยินยอมออกคำสั่ง โดยมีความสัมพันธ์ระหว่างเหตุและผลระหว่างการช่มชู้กับการยินยอมทำคำสั่ง หรืออีกนัยหนึ่งการช่มชู้ต้องถึงขนาดให้เกิดผลเช่นนั้น

(๓) ชักจูงใจเจ้าหน้าที่โดยการให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดที่มีขอบด้วยกฎหมายซึ่งก็คือการให้สินบนเจ้าพนักงานนั่นเอง

ในทั้งสามกรณีข้างต้นจึงอาจมีการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่เป็นการให้ประโยชน์นั้นเมื่อใดก็ได้ โดยไม่อยู่ในข้อจำกัดเรื่องระยะเวลา ๙๐ วัน

หลักเกณฑ์การเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง

กรณีที่ ๑ คำสั่งทางปกครองที่ไม่ให้ประโยชน์กับคำสั่งทางปกครองที่ให้ประโยชน์

คำสั่งทางปกครองที่ไม่ให้ประโยชน์หรือ “คำสั่งทางปกครองที่ก่อให้เกิดภาวะ” เป็นคำสั่งทางปกครองที่ส่งผลกระทบต่อสถานะในทางกฎหมายในทางที่เป็นผลร้าย หรือมีลักษณะเป็นการจำกัดเสรีภาพในการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือแม้คำสั่งปฏิเสธการออกคำสั่งในทางที่เป็นคุณก็ถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครองที่ก่อให้เกิดภาวะแก่บุคคลผู้รับคำสั่งทางปกครอง เช่นกัน

คำสั่งทางปกครองที่ไม่ให้ประโยชน์ ได้แก่ คำสั่งลงโทษทางวินัย คำสั่งยึดใบอนุญาตขับขี่รถยนต์ส่วนบุคคล หรือเคยได้รับทุนค่าเล่าเรียนต่อมาได้มีคำสั่งทางปกครองยกเลิกทุนนั้น หรือให้ประกาศนียบัตรเหล่านี้ จะเห็นได้ว่าเป็นคำสั่งทางปกครองที่มีใช้เพื่อการให้ประโยชน์ เพราะลบล้างผลอันเป็นประโยชน์นั้นเสียและเป็นการลบล้างผลในกฎหมาย

คำสั่งทางปกครองที่ให้ประโยชน์ เป็นคำสั่งทางปกครองที่มีผลในทางที่เป็นคุณหรือก่อให้เกิดประโยชน์อย่างหนึ่งอย่างใดโดยชอบด้วยกฎหมาย ได้แก่ คำสั่งให้เงินชดเชย ให้ทุนหรือเงินอุดหนุน ให้แปลงสัญชาติ ให้ใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร การแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง

หลักเกณฑ์การเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งทางปกครองที่ไม่ให้ประโยชน์ จะแตกต่างกันทั้งในแง่ของข้อจำกัดด้านเวลาที่จะให้เพิกถอนได้ และการเยียวยาความเชื่อโดยสุจริตในผลของคำสั่งทางปกครอง

กรณีที่ ๒ การเพิกถอนโดยการริเริ่มเองของเจ้าหน้าที่

การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๔๙ ถึงมาตรา ๕๓ เจ้าหน้าที่สามารถริเริ่มการเอง (ex officio) โดยไม่ต้องมีผู้ใดร้องขอหรือโต้แย้ง และเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งนั้น (รวมทั้งผู้ที่ย้ายมาดำรงตำแหน่งที่ได้ออกคำสั่งนั้นไป) หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ว่าในระดับใด ก็อาจริเริ่มเพิกถอนคำสั่งทางปกครองได้เอง (มาตรา ๔๙) สำหรับขั้นตอนในการปฏิบัติราชการจะดำเนินการเพิกถอนได้เมื่อใดนั้น โดยหลักการแล้วการเพิกถอนจะกระทำเมื่อใดก็ได้ จะกระทำในระหว่างชั้นการอุทธรณ์ต่อผู้บังคับบัญชา หรือการพิจารณาคดีขององค์กรวินิจฉัยคดีปกครองก็ได้ หรือจะกระทำเมื่อล่วงพ้นอายุความในการอุทธรณ์หรือพิจารณาคดีแล้วก็ได้ แต่หากมีการอุทธรณ์แล้วพิจารณาคดีเสร็จแล้ว เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งย่อมไม่อาจดำเนินการให้ขัดกับผลการวินิจฉัยในชั้นอุทธรณ์หรือองค์กรวินิจฉัยคดีปกครองได้อีก (แต่การเพิกถอนเพราะดำเนินการไม่ถูกต้องตามวิธีพิจารณา บางกรณีนั้นก็มีหลักเกณฑ์เฉพาะว่าจะต้องกระทำก่อนการชี้ขาดในชั้นอุทธรณ์หรือก่อนนำคดีขึ้นสู่การพิจารณาขององค์กรวินิจฉัยคดีปกครองตามมาตรา ๔๑) กรณีการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนี้เป็นการริเริ่มโดยเจ้าหน้าที่ก็จริง แต่ในทางปฏิบัติ การที่เจ้าหน้าที่ริเริ่มดำเนินการเองอาจสืบเนื่องมาจากเอกชนร้องเรียนหรือโต้แย้งก็ได้ เพียงแต่การยกขึ้นพิจารณาหรือไม่ในกรณีนี้เป็นดุลพินิจ

โดยเด็ดขาดของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้น มิใช่จะต้องทำตามคำขออย่างในกรณี การขอให้พิจารณาคดีใหม่ ตามมาตรา ๕๔

กรณีที่ ๒.๑ การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

(๑) การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายที่ไม่เป็นการให้ ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครอง คำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและคำสั่งนั้นไม่เป็นการให้ ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่ง เจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่อาจเพิกถอนทั้งหมดและบางส่วน โดยจะให้ มีผลย้อนหลังหรือไม่ย้อนหลังหรือให้มีผลในอนาคตไปถึงขณะใดขณะหนึ่งตามที่กำหนดก็ได้ มาตรา ๕๐

(๒) การเพิกถอนการให้ประโยชน์ (การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่เป็นการ ให้เงินหรือให้ทรัพย์สินหรือให้ประโยชน์ที่อาจแบ่งแยกได้แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครอง) เจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชา ของเจ้าหน้าที่นั้นอาจเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วนโดยจะให้ผลย้อนหลังหรือไม่ย้อนหลัง หรือไม่ให้มีผลในอนาคต ไปถึงขณะใดขณะหนึ่งตามที่กำหนดไว้ แต่มาตรา ๕๑ กำหนดให้คำนึงถึงความเชื่อโดยสุจริตของผู้รับประโยชน์ ในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองกับประโยชน์สาธารณะประกอบกัน กล่าวคือถ้าผู้มีความเชื่อโดยสุจริตเช่นนั้น ได้ใช้ประโยชน์อันเกิดจากคำสั่งทางปกครองหรือได้ดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินไปแล้วโดยไม่อาจเปลี่ยนแปลงได้ หรือการเปลี่ยนแปลงจะทำให้ผู้นั้นเสียหายเกินสมควร ก็อาจจะต้องไม่เพิกถอนคำสั่งทางปกครองย้อนหลังลงไป ลบคำสั่งทางปกครองนั้น หรือหากจำเป็นต้องเพิกถอนย้อนหลังก็ต้องเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้น เช่น มีคำสั่งให้ทุนแก่นักศึกษาเรียนดีโดยแจ้งคำสั่งและมอบเงินให้ผิดตัวเป็นคนละคน หากนักศึกษาผู้ได้รับเงินได้ นำไปซื้อหนังสือและเครื่องแบบแล้วโดยสุจริตก็สมควรได้รับความคุ้มครองที่จะไม่เพิกถอนย้อนหลัง หรือในตัวอย่างดังกล่าวถ้าเป็นการให้สิทธิหรือปูนบำเหน็จแก่นักศึกษาและนักศึกษาได้เอาสิทธิไปวาดรูปของตนหมดแล้ว หรือนำปูนไปปั้นเป็นงานศิลปะของตนไปแล้ว แม้ของจะยังมีอยู่แต่เปลี่ยนสภาพเป็นทรัพย์สินอย่างอื่นไปแล้ว ก็สมควร ได้รับการคุ้มครองเช่นกัน

ถ้าผู้รับคำสั่งทางปกครองได้รับคำสั่งทางปกครองไปเพราะเหตุดังต่อไปนี้ ผู้นั้นจะอ้างความเชื่อโดยสุจริตไม่ได้ (มาตรา ๕๑ วรรคสาม)

๑) ผู้นั้นได้แสดงข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อความจริงซึ่งควรบอก ให้แจ้ง

๒) ผู้นั้นได้กระทำการอันเป็นการข่มขู่

๓) จูงใจโดยการให้ทรัพย์สินหรือให้ประโยชน์อื่นใดที่มีชอบด้วยกฎหมาย

๔) ผู้นั้นได้ให้ข้อความซึ่งไม่ถูกต้องหรือครบถ้วนในสาระสำคัญ

๕) ผู้นั้นได้รู้ถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายขณะได้รับคำสั่งทางปกครอง หรือการไม่รู้นั้นเป็นไปโดยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

กรณีตามมาตรา ๕๑ วรรคสาม วิ.ปกครองนี้ กฎหมายถือว่าความเชื่อ โดยสุจริตไม่ได้ และในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง มาตรา ๕๑ วรรคสี่ ก็กำหนดให้บุคคลผู้มีพฤติการณ์ดังกล่าว ต้องรับผิดชอบประโยชน์ที่ได้รับไปเต็มจำนวนอีกด้วย

กรณีที่ ๒.๒ การเยียวยาประโยชน์ที่เสียหาย กรณีคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ก. การเพิกถอนการให้ประโยชน์ที่แบ่งแยกได้ การเพิกถอนจะให้ผล ย้อนหลังหรือไม่คงต้องพิจารณาสภาพของเรื่อง ความเชื่อโดยสุจริตของผู้รับประโยชน์ และประโยชน์สาธารณะ ประกอบกัน เช่น ถ้าพิจารณาองค์ประกอบดังกล่าวแล้วเห็นว่าจำเป็นต้องให้มีผลย้อนหลัง หากเป็นกรณีของประโยชน์ ที่แบ่งแยกได้ การให้คืนประโยชน์ได้ไปก็ต้องนำหลักเรื่องลามิกควร์ได้มาใช้บังคับ

ข. การเพิกถอนประโยชน์ที่แบ่งแยกไม่ได้ หลักเกณฑ์ทั่วไปในการเพิกถอนก็เป็นเช่นเดียวกับกรณีการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายกรณีการให้ประโยชน์ที่แบ่งแยกได้คงต่างกันเพียงในผลของวิธีการเยียวยา หากเป็นการเพิกถอนย้อนหลังเพราะประโยชน์ที่จะเพิกถอนเป็นกรณีไม่อาจแบ่งแยกเป็นส่วน ๆ ได้ถ้าจำเป็นต้องเพิกถอนประโยชน์ที่ใช้ไปแล้วนั้นเสียจึงต้องให้ “ค่าทดแทน” ความเสียหายที่เกิดขึ้นจากความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครอง

ตัวอย่างเช่นอนุญาตให้ก่อสร้างโรงงานประเภทที่ ๓ ใกล้โรงเรียนไม่เกินระยะ ๑๐๐ เมตร ซึ่งต้องห้ามตามกฎหมาย ก็ต้องถูกเพิกถอนห้ามใช้เป็นโรงงานทั้งหมด หากยังไม่ก่อสร้างก็คงได้ค่าทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้นแล้ว เช่น การออกแบบแต่ถ้าสร้างไปแล้วความเสียหายอาจเพิ่มพูนขึ้นตามจำนวนกิจการที่กระทำไป ซึ่งรัฐจะต้องชดใช้ค่าทดแทนให้

ค่าทดแทนที่ให้สำหรับสิ่งที่ทำไป เช่น ในกรณีก่อสร้างจะรวมค่าเขียนแบบ ค่าจ้างก่อสร้าง และงานก่อสร้างที่ทำไปแล้ว แต่ไม่รวมถึงกำไรหรือผลประโยชน์ที่จะได้รับหากก่อสร้างเสร็จและประกอบกิจการได้ อนึ่ง จำนวนค่าทดแทนที่ให้นี้ มาตรา ๕๒ วรรคสอง บัญญัติว่าต้องไม่สูงกว่าประโยชน์ที่ผู้นั้นอาจได้รับ

สำหรับกรณีที่มีสิทธิได้รับค่าทดแทนนั้น มาตรา ๕๒ วรรคหนึ่ง กำหนดระยะเวลาใช้สิทธิว่าต้องขอภายใน ๑๘๐ วัน นับแต่วันได้รับแจ้งการเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง

กรณีที่ ๒.๓ การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมาย

คำสั่งทางปกครองแม้จะออกมาโดยชอบด้วยกฎหมายแต่บางกรณีนั้น มีผลบังคับที่ไม่เหมาะสมแก่สถานการณ์หรือมีเหตุการณ์สำคัญ การคงคำสั่งดังกล่าวย่อมไม่เกิดผลดี จึงจำเป็นต้องมีการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้น

(๑) คำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งไม่เป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่ง มาตรา ๕๓ วรรคหนึ่ง ให้เจ้าหน้าที่พิจารณาเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมาย โดยจะให้ มีผลตั้งแต่ขณะเพิกถอนหรือมีผลไปในอนาคตก็ได้ ตามความเหมาะสมของแต่ละกรณี เว้นแต่ในกรณีต่อไปนี้

๑) การเพิกถอนนิติกรรมนั้นคงต้องทำคำสั่งทางปกครองที่มีเนื้อหาทำนองเดียวกันนั้นอีก

๒) การเพิกถอนนั้นไม่อาจกระทำได้เพราะเหตุอื่น

(๒) คำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับ คำสั่ง โดยที่กรณีนี้เป็นคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมาย เหตุที่จะให้เพิกถอนได้จึงต้องจำกัดให้เคร่งครัดเฉพาะเท่าที่จำเป็น ประกอบกับเป็นกรณีมีประโยชน์ที่ให้ไปแล้วมาเกี่ยวกับมาตรา ๕๓ วรรคสอง ได้จำกัดกรณีอาจเพิกถอนได้ไว้ดังต่อไปนี้

๑) มีกฎหมายหรือมีข้อสงวนสิทธิให้เพิกถอนได้

๒) ผู้รับประโยชน์ไม่ปฏิบัติตามที่กำหนดในคำสั่ง

๓) ข้อเท็จจริงเปลี่ยนแปลงไป

๔) ข้อกฎหมายเปลี่ยนแปลงไป

๕) กรณีอาจเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะ

นอกจากนี้ยังต้องพิจารณาแยกลักษณะการใช้ประโยชน์ แก่ผู้รับ

คำสั่งทางปกครองอีก ๒ กรณีด้วยคือ

ก. การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายที่เป็นการให้ประโยชน์ที่แบ่งแยกได้หรือ

ข. การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายที่เป็นการให้ประโยชน์ที่แบ่งแยกไม่ได้

ก. การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายที่เป็นการให้ประโยชน์ที่แบ่งแยกได้ มาตรา ๕๓ วรรคสี่ กำหนดว่าการเพิกถอนประโยชน์เป็นเงินหรือเป็นประโยชน์อื่นที่แบ่งแยกได้อาจเพิกถอนให้มีผลย้อนหลังก็ได้ ในกรณีดังต่อไปนี้

๑) มิได้ปฏิบัติหรือปฏิบัติการล่าช้าในอันที่จะดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของคำสั่งทางปกครอง กรณีนี้เป็นความล่าช้าในฝ่ายปกครองเอง

๒) ผู้ได้รับประโยชน์มิได้ปฏิบัติหรือปฏิบัติหรือปฏิบัติล่าช้าในอันที่จะดำเนินการให้เป็นไปตามเงื่อนไขของคำสั่งทางปกครอง

ดังนั้นนอกจากกรณีทั้งสองนี้ยกเว้นให้เพิกถอนย้อนหลังได้แล้ว นอกเหนือจากนี้ก็เพิกถอนโดยให้มีผลแต่ในอนาคตเท่านั้น ตามบทบังคับของมาตรา ๕๓ วรรคสอง วิ.ปกครอง และจะต้องคำนึงถึงหลักความเชื่อโดยสุจริตและหลักเรื่องลาภมิควรได้ตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

ข. การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายที่เป็นการให้ประโยชน์ที่แบ่งแยกไม่ได้ มาตรา ๕๓ วรรคสาม วิ.ปกครอง กำหนดให้การเพิกถอนในกรณีมุ่งรักษาประโยชน์สาธารณะตามมาตรา ๕๓ วรรคสาม (๓) (๔) และ (๕) พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ต้องมีการให้คำทดแทนความเสียหายด้วย หากมีความเสียหายเกิดขึ้นจากความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครอง โดยให้นำมาตรา ๕๒ วิ.ปกครอง มาใช้บังคับโดยอนุโลม

กรณีที่ ๓ เจ้าหน้าที่เพิกถอนคำสั่งทางปกครองเพราะคู่กรณีขอให้พิจารณาใหม่ การขอให้พิจารณาใหม่เป็นประเภทหนึ่งของกระบวนการเยียวยาในฝ่ายปกครองที่คู่กรณีผู้รับคำสั่งได้ร้องขอให้เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งได้พิจารณาเพิกถอนหรือแก้ไขเพิ่มเติมคำสั่งทางปกครองได้ แม้จะพ้นกำหนดอุทธรณ์ตามส่วนที่ ๕ สำหรับการพ้นกำหนดอุทธรณ์ตามส่วนที่ ๕ นั่นคือ (๑) กำหนดอุทธรณ์ภายใน ๑๕ วัน สำหรับการอุทธรณ์ประเภทบังคับตามมาตรา ๔๔ และ (๒) กำหนดอุทธรณ์เฉพาะตามมาตรา ๔๔ โดยหลักการแล้วการพิจารณาใหม่เป็นการเปิดโอกาสให้แก่คู่กรณีที่จะได้รับความเป็นธรรม และเปิดโอกาสให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งนั่นเองจะได้แก้ตัวโดยแก้ไขการที่ตนดำเนินการมาโดยบกพร่องให้ชอบด้วยกฎหมาย เพราะเรื่องที่ผ่านมามีขั้นตอนการเยียวยาโดยวิธีอื่นตามกฎหมาย เพราะในแง่หนึ่งการหมดขั้นตอนการอุทธรณ์หรือโต้แย้งใด ๆ แล้วก็ตาม เจ้าหน้าที่ก็อาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองได้ตามมาตรา ๔๙ ถึงมาตรา ๕๓ วิ.ปกครอง กรณีนี้เป็นเพียงแต่ข้อมูลเบื้องต้นได้รับมาจากคู่กรณีเท่านั้น แต่อำนาจจะเปิดการพิจารณาใหม่และเพิกถอนหรือไม่เป็นของเจ้าหน้าที่ ดังนั้นตราบใดที่เจ้าหน้าที่ยังคงมีอำนาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองได้ตามมาตรา ๔๙ ถึงมาตรา ๕๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ตราบนั้นก็สมควรรับคำขอพิจารณาใหม่ได้

มีข้อสังเกตว่าการที่มาตรา ๕๔ บัญญัติว่า “เมื่อคู่กรณีมีคำขอ เจ้าหน้าที่อาจเพิกถอนหรือแก้ไขเพิ่มเติมคำสั่งทางปกครองที่พ้นกำหนดอุทธรณ์ตามส่วนที่ ๕ ได้...” เป็นถ้อยคำที่ไม่ชัดเจนซึ่งอาจจะเกิดปัญหาในทางปฏิบัติได้ กรณีที่คู่กรณีดำเนินการการฟ้องร้องคดีขอให้ศาลปกครองเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง ขณะเดียวกันในระหว่างการพิจารณาของศาล คู่กรณีได้ยื่นเรื่องให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองขอให้พิจารณาใหม่ ตามมาตรา ๕๔ ซึ่งอาจจะเกิดความขัดแย้งของคำวินิจฉัยทั้งสององค์กรได้ ทั้งนี้ ในระบบ

กฎหมายไม่สมควรให้การพิจารณาเรื่องทางปกครองในประเด็นเดียวกันดำเนินไปโดยองค์กรฝ่ายปกครอง และองค์กรตุลาการในเวลาเดียวกัน ฉะนั้น เมื่อคำสั่งทางปกครองยังมีการโต้แย้งอยู่ในชั้นศาล คู่กรณีจึงไม่สามารถที่จะขอให้พิจารณาใหม่ได้

อย่างไรก็ตามคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้ให้ความเห็นตามบันทึกเรื่องเสร็จที่ ๒๔๙/๒๕๔๕ เรื่องกรมบัญชีกลางหาหรือว่าคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชุดใช้คำสั่งใหม่ทดแทนตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ จะสามารถอุทธรณ์หรือขอให้พิจารณาใหม่ได้หรือไม่ว่า แม้จะมีการฟ้องคดีปกครอง เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองก็มีอำนาจพิจารณาใหม่ ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้

มาตรา ๕๔ ได้กำหนดขอบเขตในการยื่นคำขอให้พิจารณาใหม่ได้จำกัดทำนองเดียวกับการขอให้พิจารณาใหม่ของศาล โดยให้กระทำได้ในกรณีต่อไปนี้

- ๑) มีพยานหลักฐานใหม่
- ๒) คู่กรณีที่แท้จริงมิได้เข้ามามีส่วนในการพิจารณา
- ๓) เจ้าหน้าที่ไม่มีอำนาจที่จะทำคำสั่งทางปกครอง
- ๔) ข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายเปลี่ยนแปลงไป

มาตรา ๕๔ วรรคหนึ่ง กำหนดเหตุให้ขอพิจารณาใหม่ไว้ ๔ ประการ แต่โดยทั่วไปในทางหลักการเห็นกันว่าการขอให้พิจารณาใหม่มิได้จำกัดเพียงนี้ โดยอาจมีเหตุอื่น ๆ อีกได้ เพราะโดยผลของการพิจารณาใหม่คือ เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งจะต้องออกคำสั่งเพิกถอนคำสั่งเดิมและออกคำสั่งใหม่ ซึ่งเป็นไปตามหลักปกติของการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๔๙ ถึงมาตรา ๕๓ แต่การจะเพิกถอนคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๔๙ ถึงมาตรา ๕๓ หรือไม่ เป็นดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ แต่ถ้ามีผู้เสนอขอพิจารณาใหม่มาเจ้าหน้าที่ต้องพิจารณาคำขอนั้น อย่างไรก็ตาม เจ้าหน้าที่จะมีหน้าที่ต้องพิจารณาคำขอนั้นหรือไม่ ยังต้องเป็นไปตามเงื่อนไขในอีก ๒ ประการคือ

๑) ในกรณีตามมาตรา ๕๔ วรรคหนึ่ง (๑) (๒) และ (๓) จะต้องเป็นเรื่องที่คู่กรณีผู้มีคำขอไม่ทราบข้อเท็จจริงนั้นมาก่อนในการพิจารณาคราวที่แล้ว โดยไม่ใช่ความผิดของตน

๒) ต้องยื่นคำขอให้พิจารณาใหม่ภายใน ๙๐ วัน นับแต่ตนได้รู้ถึงเหตุที่ขอให้พิจารณาใหม่

นอกจากเงื่อนไข ๒ ประการ หากเจ้าหน้าที่จะรับฟังคำร้องขอนั้น กฎหมายก็ได้ห้าม เพราะเป็นการได้ข้อเท็จจริง และอาจไปใช้อำนาจในเรื่องการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองโดยเจ้าหน้าที่แทนได้ เพียงแต่ไม่มีหน้าที่ต้องดำเนินกระบวนการพิจารณาให้เสมอไปอย่างเรื่อง “การขอให้พิจารณาใหม่” นี้เท่านั้น

บรรณานุกรม

หนังสือและบทความ

ฤทัย หงส์สิริ. “การทบทวนคำสั่งทางปกครอง”, รวมบทความวิชาการว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙.

บรรเจิด สิงคะเนติ. “แนวความคิดทั่วไปเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครอง.” เอกสารประกอบการอบรมโครงการอบรมหลักสูตรประกาศนียบัตรกฎหมายมหาชน รุ่นที่ ๕๒ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ระหว่างวันจันทร์ที่ ๒๐ มีนาคม ถึงวันเสาร์ที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๖๖

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. “ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง: หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง.” พิมพ์ครั้งที่ ๓. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด, ๒๕๔๙.

ศุภวัฒน์ สิงห์สุวงษ์. “การอุทธรณ์คำสั่งปกครอง.” เอกสารประกอบการอบรมโครงการอบรมหลักสูตรประกาศนียบัตรกฎหมายมหาชน รุ่นที่ ๕๒ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ระหว่างวันจันทร์ที่ ๒๐ มีนาคม ถึงวันเสาร์ที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๖๖