



วิทยาลัย
ราชภัฏสกลนคร

พิมพ์ครั้งที่ 6
กรกฎาคม 2561

หลักกฎหมายเกี่ยวกับ การควบคุม ฝ่ายปกครอง



ศาสตราจารย์ ดร.บรรเจิด สิงคะเนติ
คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

สารบัญ

ภาค ๑	ข้อความคิดว่าด้วยการควบคุมฝ้ายปกรอง.....	๑๕
บทที่ ๑	ข้อความคิดทั่วไปในการควบคุมฝ้ายปกรอง.....	๑๗
๑.๑	เหตุผลและความจำเป็นในการควบคุมฝ้ายปกรอง	๑๗
๑.๑.๑	หลักแบ่งแยกอำนาจ	๑๘
๑.๑.๒	หลักการกระทำทางปกรองต้องชอบด้วยกฎหมาย	๑๙
๑.๑.๓	หลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน	๒๑
๑.๑.๔	หลักความรับผิดชอบของรัฐ	๒๑
๑.๒	ความหมายของ “ฝ้ายปกรอง”	๒๒
๑.๓	ขอบเขตของการควบคุมฝ้ายปกรอง	๒๔
๑.๔	ระบบการควบคุมฝ้ายปกรอง	๒๕
๑.๕	การควบคุมภายในฝ้ายปกรอง	๒๕
๑.๖	การควบคุมโดยองค์กรตุลาการ	๒๖
บทที่ ๒	องค์กรฝ้ายปกรอง.....	๒๙
๒.๑	ความหมายของ “ฝ้ายปกรอง”	๒๙
๒.๑.๑	ความพยายามในการให้ความหมายของฝ้ายปกรอง	๒๙
๒.๑.๒	ลักษณะสาระสำคัญของฝ้ายปกรอง	๓๑
๒.๑.๓	ลักษณะความแตกต่างหลากหลายของฝ้ายปกรอง	๓๒
	(๑) ฝ้ายปกรองในแง่ภารกิจ	๓๒
	(๒) ฝ้ายปกรองพิจารณาตามวัตถุประสงค์	๓๒
	(๓) ฝ้ายปกรองที่พิจารณาจากการมีผลทางกฎหมายของ มาตรการทางปกรอง	๓๓
	(๔) ฝ้ายปกรองที่พิจารณาจากลักษณะของกฎหมายที่ใช้ใน การดำเนินการกิจ	๓๔
	(๕) ฝ้ายปกรองที่พิจารณาจากความผูกพันต่อกฎหมาย	๓๔
	(๖) ฝ้ายปกรองที่พิจารณาจากการจัดองค์กรฝ้ายปกรอง	๓๔
๒.๒	องค์กรฝ้ายปกรองในระบบกฎหมายไทย	๓๕

๒.๒.๑	การจัดองค์กรฝ่ายปกครองของไทย	๓๕
(๑)	การจัดองค์กรฝ่ายปกครอง ตาม “หลักการรวมอำนาจ” (centralization)	๓๕
(๒)	การจัดองค์กรฝ่ายปกครอง ตาม “หลักการกระจายอำนาจ” (decentralization)	๓๕
(๓)	องค์กรฝ่ายปกครองที่มีได้อยู่ภายใต้ “หลักการรวมอำนาจ” และ “หลักการกระจายอำนาจ”	๓๗
๒.๒.๒	องค์กรฝ่ายปกครองในความหมายต่างๆ	๓๗
(๑)	ความหมายของฝ่ายปกครองเพื่อการควบคุมตรวจสอบ	๓๘
(๒)	ความหมายของฝ่ายปกครองเพื่อความรับผิดชอบทางละเมิด	๓๙
บทที่ ๓	การกระทำทางปกครอง.....	๔๑
๓.๑	ปฏิบัติการทางปกครอง (der Realakt)	๔๑
๓.๑.๑	ความหมายของปฏิบัติการทางปกครอง (der Realakt) หรือ การกระทำในทางข้อเท็จจริง	๔๑
๓.๑.๒	เงื่อนไขทางกฎหมาย	๔๒
๓.๑.๓	ผลของการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย	๔๒
๓.๑.๔	การคุ้มครองสิทธิของบุคคลจาก “ปฏิบัติการทางปกครอง”	๔๒
๓.๒	การกระทำทางกฎหมาย (der Rechtakt)	๔๔
๓.๒.๑	ความสัมพันธ์ภายในฝ่ายปกครอง (Innenverhaeltmis)	๔๔
(๑)	คำสั่งภายในฝ่ายปกครอง (Einzelweisung)	๔๔
(๒)	ระเบียบภายในฝ่ายปกครอง (Verwaltungsvorschriften)	๔๕
๓.๒.๒	ความสัมพันธ์ภายนอกฝ่ายปกครอง (Aussenverhaeltnis)	๕๐
(๑)	กฎ หรือการกระทำที่มีลักษณะเป็นนามธรรม-ทั่วไป	๕๐
(๒)	คำสั่งทั่วไปทางปกครอง หรือการกระทำที่มีลักษณะเป็น รูปธรรม-ทั่วไป	๕๘
(๓)	การกระทำที่มีลักษณะเป็นรูปธรรม-เฉพาะราย	๖๑
บทที่ ๔	ขอบเขตของการควบคุมฝ่ายปกครอง.....	๗๑
๔.๑	วัตถุประสงค์ของการควบคุม	๗๑
๔.๑.๑	การควบคุมเหนือ “บุคคล”	๗๑
(๑)	การควบคุมเหนือบุคคลของผู้บังคับบัญชา	๗๑
(๒)	การควบคุมเหนือบุคคลของผู้กำกับดูแล	๗๒
๔.๑.๒	การควบคุมเหนือ “การกระทำ”	๗๓

(๑) ความสัมพันธ์ภายในฝ่ายปกครอง (Innenverhaeltmis)	๗๓
๔.๑.๓ การควบคุม “ดุลพินิจ”	๘๒
(๑) การใช้กฎหมายของฝ่ายปกครองกับดุลพินิจของฝ่ายปกครอง	๘๒
(๒) ความหมายและขอบเขตของ “ดุลพินิจ”	๘๔
๔.๒ วัตถุประสงค์ (objective) ของการควบคุม	๙๖
๔.๒.๑ การควบคุมความชอบด้วยกฎหมาย (Rechtsmaessigkeit)	๙๖
(๑) หลักความชอบด้วยกฎหมายในทางวิธีสบัญญัติหรือในทางรูปแบบ (die formelle Rechtsmaessigkeit)	๙๗
(๒) หลักความชอบด้วยกฎหมายในทางสารบัญญัติหรือในทางเนื้อหา (die materielle Rechtsmaessigkeit)	๑๐๕
๔.๒.๒ การควบคุมความชอบด้วยวัตถุประสงค์ (Zweckmaessigkeit) หรือการควบคุมความเหมาะสม	๑๑๘

ภาค ๒ ระบบการควบคุมฝ่ายปกครอง..... ๑๒๑

บทที่ ๕ การควบคุมฝ่ายปกครองแบบป้องกัน..... ๑๒๓

๕.๑ การควบคุมโดยองค์กรของรัฐ	๑๒๔
๕.๑.๑ การควบคุมโดยองค์กรของรัฐที่มีอำนาจทั่วไป	๑๒๔
๕.๑.๒ การควบคุมโดยองค์กรของรัฐที่มีอำนาจเฉพาะเรื่อง	๑๒๘
๕.๒ การควบคุมโดยประชาชน	๑๓๑
(๑) การควบคุมโดยการให้ประชาชนมีส่วนร่วม	๑๓๒
(๒) การควบคุมโดยการให้ประชาชนรับรู้และเข้าถึงเอกสารราชการ	๑๓๕

บทที่ ๖ การควบคุมภายในฝ่ายปกครอง..... ๑๓๗

๖.๑ การควบคุมโดยผู้มีอำนาจเหนือ	๑๓๗
๖.๒ การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง	๑๕๓
๖.๒.๑ ระบบของการอุทธรณ์	๑๕๓
๖.๒.๒ การอุทธรณ์ตามกฎหมายไทย	๑๕๕
๖.๒.๓ การควบคุมโดยคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท	๑๘๒
(๑) ลักษณะของ “คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท”	๑๘๓
(๒) ประเภทของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท	๑๙๑
(๓) สถานะของคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท	๑๙๔
(๔) การควบคุมตรวจสอบคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัย ข้อพิพาทโดยศาล	๑๙๗

บทที่ ๗	การควบคุมโดยองค์กรภายนอกฝ่ายปกครอง.....	๒๐๑
๗.๑	การควบคุมทางการเมือง	๒๐๑
๗.๑.๑	การตั้งกระทู้ถาม	๒๐๒
๗.๑.๒	การใช้กลไกคณะกรรมการ	๒๐๕
๗.๑.๓	การเปิดอภิปรายทั่วไป	๒๐๘
๗.๒	การควบคุมโดยองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ	๒๑๒
๗.๒.๑	ผู้ตรวจการแผ่นดิน	๒๑๒
๗.๒.๒	คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ	๒๑๔
๗.๒.๓	คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ	๒๒๑
๗.๒.๔	คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน	๒๒๕
ภาค ๓	การควบคุมโดยองค์กรตุลาการ.....	๒๒๕
บทที่ ๘	ระบบการควบคุมฝ่ายปกครองโดยองค์กรตุลาการ.....	๒๓๑
๘.๑	ระบบศาลกับการควบคุมฝ่ายปกครอง	๒๓๑
๘.๑.๑	ระบบศาลเดี่ยว	๒๓๓
	(๑) เหตุผลและความจำเป็นในการจัดตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท	๒๓๔
	(๒) การควบคุมตรวจสอบโดยศาล	๒๓๖
๘.๑.๒	ระบบศาลคู่	๒๓๗
	(๑) แนวคิดในการจัดตั้งศาลปกครองในระบบศาลคู่	๒๓๗
	(๒) โครงสร้างของศาลปกครองในระบบศาลคู่	๒๓๕
๘.๒	ระบบศาลคู่ของต่างประเทศ	๒๔๑
๘.๒.๑	ประเทศฝรั่งเศส	๒๔๑
	(๑) การจัดของศาลปกครอง	๒๔๑
	(๒) เงื่อนไขการฟ้องคดี	๒๔๑
	(๓) ประเภทของคดีปกครอง	๒๔๒
	(๔) วิธีพิจารณาคดีปกครอง	๒๔๒
๘.๒.๒	ประเทศเยอรมนี	๒๔๓
	(๑) การจัดองค์กรศาลและศาลปกครอง	๒๔๓
	(๒) เงื่อนไขการฟ้องคดี	๒๔๗
	(๓) ประเภทของคดีปกครอง	๒๔๕
	(๔) วิธีพิจารณาคดีและการบังคับคดีปกครอง	๒๔๕

บทที่ ๘ การควบคุมฝ่ายปกครองโดยองค์กรตุลาการในประเทศไทย.....	๒๕๓
๘.๑ การควบคุมฝ่ายปกครองโดยศาลยุติธรรม	๒๕๓
(๑) คดีปกครองที่อยู่ในเขตอำนาจศาลเยาวชนและครอบครัว	๒๕๓
(๒) คดีปกครองที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลแรงงาน	๒๕๔
(๓) คดีปกครองที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลภาษีอากร	๒๕๖
(๔) คดีปกครองที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลทรัพย์สินทางปัญญา และการค้าระหว่างประเทศ	๒๕๗
(๕) คดีปกครองที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลล้มละลาย	๒๕๘
๘.๒ การควบคุมฝ่ายปกครองโดยศาลปกครอง	๒๖๑
(๑) วัฒนาการของการจัดตั้งศาลปกครองในประเทศไทย	๒๖๑
(๒) โครงสร้างและบุคลากรของศาลปกครอง	๒๖๔
(๓) อำนาจหน้าที่ของศาลปกครอง	๒๖๘
บทที่ ๑๐ วิธีพิจารณาคดีปกครองของไทย.....	๒๗๕
๑๐.๑ เงื่อนไขการฟ้องคดีปกครอง	๒๗๕
๑๐.๑.๑ คดีที่ฟ้องเป็นคดีข้อพิพาททางปกครองที่อยู่ในเขตอำนาจ ของศาลปกครอง	๒๗๕
๑๐.๑.๒ เงื่อนไขเกี่ยวกับเขตอำนาจศาล	๒๘๖
๑๐.๑.๓ เงื่อนไขเกี่ยวกับอำนาจฟ้องคดี	๒๘๖
๑๐.๑.๔ เงื่อนไขความสามารถในการดำเนินคดีและการมีตัวแทนในคดี (มาตรา ๔๕ วรรคห้า)	๒๘๔
๑๐.๑.๕ เงื่อนไขประเภทของคำฟ้อง	๒๘๕
๑๐.๑.๖ เงื่อนไขเกี่ยวกับการดำเนินการเพื่อแก้ไขความเดือดร้อน หรือเสียหายครบขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว (มาตรา ๔๒ วรรคสอง)	๒๘๖
๑๐.๑.๗ เรื่องที่ฟ้องจะต้องไม่เป็นการฟ้องซ้ำหรือฟ้องซ้อน (ข้อ ๕๓ และข้อ ๓๕ ระเบียบที่ประชุมใหญ่ฯ)	๒๘๘
๑๐.๑.๘ เงื่อนไขเกี่ยวกับระยะเวลาในการฟ้องคดีปกครอง	๒๘๘
๑๐.๑.๙ เงื่อนไขค่าธรรมเนียมศาล (มาตรา ๔๕ วรรคสี่)	๓๐๐
๑๐.๒ ประเภทของคดีปกครอง	๓๐๑
๑๐.๒.๑ คดีที่เกี่ยวข้องกับการกระทำที่เป็นการใช้อำนาจฝ่ายเดียวไม่ว่าจะเป็น การออกกฎ หรือคำสั่ง หรือการกระทำอื่นใด ตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๑)	๓๐๑

๑๐.๒.๒	คดีละเลยต่อการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร ตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๒)	๓๒๘
๑๐.๒.๓	คดีที่เกี่ยวกับการละเมิดทางปกครองหรือความรับผิดชอบอื่นของฝ่ายปกครอง ตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๓)	๓๕๖
๑๐.๒.๔	คดีที่เกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๔)	๓๕๕
๑๐.๓	การดำเนินคดีปกครอง	๓๖๓
๑๐.๓.๑	การตรวจคำฟ้อง	๓๖๓
๑๐.๓.๒	การแสวงหาข้อเท็จจริงแห่งคดี	๓๖๘
๑๐.๓.๓	การจัดทำสรุปข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และข้อเสนอแนะในการวินิจฉัยคดี	๓๖๘
๑๐.๓.๔	การนั่งพิจารณาคดี	๓๖๕
บทที่ ๑๑	การคุ้มครองชั่วคราว การพิพากษาคดีและการบังคับคดี.....	๓๗๑
๑๑.๑	การคุ้มครองชั่วคราว	๓๗๑
๑๑.๑.๑	ข้อความทั่วไป	๓๗๑
๑๑.๑.๒	การคุ้มครองชั่วคราวของศาลปกครองเยอรมนี	๓๗๒
๑๑.๑.๓	การคุ้มครองชั่วคราวของศาลปกครองไทย	๓๗๕
๑๑.๒	การพิพากษาและการบังคับคดีปกครอง	๓๕๐
๑๑.๒.๑	การพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีปกครอง	๓๕๐
(๑)	การทำคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีปกครอง	๓๕๐
(๒)	การอ่านคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีปกครอง	๓๕๑
(๓)	ผลของคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีปกครอง	๓๕๑
(๔)	ผลบังคับของคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครอง	๓๕๒
(๕)	การอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีปกครอง	๓๕๒
๑๑.๒.๒	การบังคับคดีปกครอง	๓๕๓
๑๑.๒.๒.๑	ข้อความคิดว่าด้วยการบังคับคดี	๓๕๓
๑๑.๒.๒.๒	การบังคับคดีปกครองตามกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง	๓๕๕
บรรณานุกรม.....		๓๕๕