

# เงื่อนไขความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครอง

## เงื่อนไขเกี่ยวกับกระบวนการออกคำสั่งทางปกครอง

## เงื่อนไขเกี่ยวกับชอบอำนาจการออกคำสั่งทางปกครอง

### คู่กรณี

- ประเภทคู่กรณี
  - ผู้ร้องขอ
  - ผู้คัดค้านคำขอ
  - ผู้อยู่ในบังคับคำสั่ง
  - ผู้ซึ่งจะเข้ามาในกระบวนการพิจารณา
- ความสามารถตนเอง
  - บุคคลธรรมดา
  - นิติบุคคล
- การแต่งตั้งผู้แทน

### เจ้าหน้าที่

- เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจหน้าที่ออกคำสั่งทางปกครองในเรื่อง
- ความดำรงอยู่ในทางกฎหมาย (Legal existence)

### ความดำรงอยู่ทางกฎหมาย

#### เจ้าหน้าที่ผู้ทรงอำนาจ

- เนื้อหาของเรื่อง
  - ผู้ได้บังคับบัญชาหรือผู้ได้การควบคุมกำกับล่วงหน้าอำนาจของผู้บังคับบัญชาหรือผู้ควบคุมกำกับ
  - ผู้ได้บังคับบัญชาล่วงหน้าอำนาจของผู้บังคับบัญชาที่กระทำไปในฐานะรักษาการแทน
  - ผู้ได้บังคับบัญชาล่วงหน้าอำนาจของผู้บังคับบัญชาที่กระทำไปในฐานะรักษาการในตำแหน่งชั่วคราว
  - ผู้ได้บังคับบัญชาล่วงหน้าอำนาจของผู้บังคับบัญชาที่กระทำไปภายใต้การมอบอำนาจ
- สถานที่
  - เจ้าหน้าที่ผู้ใช้อำนาจของตนนอกเขตพื้นที่ซึ่งรับผิดชอบ
  - กรณีเจ้าหน้าที่ใช้อำนาจภายในเขตพื้นที่รับผิดชอบเดียวกันแต่ได้มีการแบ่งแยกอำนาจของเจ้าหน้าที่ในการรับผิดชอบพื้นที่ไว้
- เวลา
  - เข้าใจผิดในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด
  - การกระทำทางปกครองที่มีผลย้อนหลัง
  - การใช้อำนาจของผู้รักษาการในตำแหน่งเกินเวลาที่รักษาการ

#### เจ้าหน้าที่ผู้รับมอบอำนาจ

- หลัก
  - เจ้าหน้าที่ผู้ทรงอำนาจออกคำสั่งทางปกครองในเรื่องใดจะต้องใช้อำนาจออกคำสั่งทางปกครองในเรื่องนั้นด้วยตนเองจะมอบหมายให้เจ้าหน้าที่อื่นออกคำสั่งทางปกครองแทนมิได้
- หลักเกณฑ์การมอบอำนาจ
  - มีกฎหมายบัญญัติให้มอบอำนาจได้
  - เจ้าหน้าที่ผู้รับมอบอำนาจจะต้องเป็นเจ้าหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้
  - ต้องทำตามแบบที่กฎหมายกำหนด
  - เจ้าหน้าที่ผู้รับมอบอำนาจจะมอบอำนาจช่วงเจ้าหน้าที่อื่นไม่ได้ เว้นแต่กฎหมายจะระบุไว้เฉพาะ

### ขั้นตอนหรือแบบพิธี

### รูปแบบ

### การเยียวยาความบกพร่องของคำสั่งฯ

### เจ้าหน้าที่ในความเป็นจริง

กรณีที่เจ้าหน้าที่ขาดคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามหรือแต่งตั้งมิชอบ อันเป็นเหตุให้พ้นตำแหน่ง การพ้นตำแหน่งไม่กระทบกระเทือนถึงการใดที่ได้ปฏิบัติไป

### การดำเนินงานของเจ้าหน้าที่

#### บุคคล

- ต้องได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งซึ่งมีอำนาจออกคำสั่งในเรื่องนั้น
- ต้องทำการออกคำสั่งทางปกครองในเรื่องนั้นในระหว่างเวลาที่ตนดำรงตำแหน่ง
- ห้ามมิให้ทำการออกคำสั่งทางปกครองในเรื่องที่ตนมีส่วนได้เสียตามมาตรา 13 และมาตรา 16

#### หลักไม่มีส่วนได้เสีย

- ความไม่เป็นกลาง
  - สภาพภายนอก (มาตรา 13)
  - สภาพภายใน (มาตรา 16)
- ขั้นตอนการดำเนินการกรณีเจ้าหน้าที่มีสภาพที่ไม่เป็นกลาง (ม. 14, 15, 20)
- ข้อยกเว้นหลักความเป็นกลาง (ม. 18)

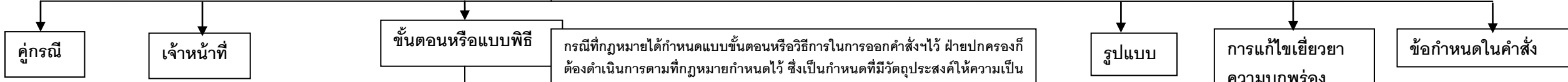
#### คณะบุคคล

- ต้องมีองค์ประกอบครบจำนวนที่กฎหมายบัญญัติกำหนดไว้เสียก่อน
- การออกคำสั่งทางปกครองต้องทำโดยที่ประชุมของคณะกรรมการคณะนั้น
- การประชุมของคณะกรรมการต้องมีกรรมการมาประชุมครบองค์ประชุม
- การลงมติวินิจฉัยข้อพิจารณาของที่ประชุมของคณะกรรมการต้องมีคะแนนเสียงครบจำนวนที่กฎหมายกำหนด
- กรรมการในคณะกรรมการซึ่งมีอำนาจออกคำสั่งทางปกครองต้องห้ามมิให้เข้าร่วมประชุมเพื่อพิจารณาเรื่องที่ตนมีส่วนได้เสีย
- บุคคลที่มีได้เป็นกรรมการอาจได้รับอนุญาตให้เข้าแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในที่ประชุม แต่ต้องห้ามมิให้อยู่ในที่ประชุมในระหว่างที่มีการอภิปรายและลงมติ

# เงื่อนไขความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครอง

## เงื่อนไขเกี่ยวกับกระบวนการออกคำสั่งทางปกครอง

## เงื่อนไขเกี่ยวกับขอบอำนาจการออกคำสั่งทางปกครอง



### ที่เป็นสาระสำคัญ

### ที่ไม่เป็นสาระสำคัญ



### การรับฟังคู่กรณี

**สิทธิที่จะถูกรับฟัง (Right to be heard)**

- คำสั่งทางปกครองที่มีผลหรืออาจมีผลกระทบต่อสิทธิ เสรีภาพ หรือประโยชน์อันชอบธรรมของคู่กรณี
- บุคคลซึ่งสิทธิ เสรีภาพ หรือประโยชน์อันชอบธรรมของตนจะถูกกระทบจากผลของคำสั่งทางปกครอง
- เนื้อหาสาระของสิทธิที่จะถูกรับฟัง
  - สิทธิที่จะได้รับแจ้งข้อเท็จจริงที่จะใช้เป็นเหตุผลในการออกคำสั่งทางปกครอง
  - สิทธิที่จะได้รับโอกาสโต้แย้งข้อเท็จจริงที่ได้รับแจ้งและแสดงพยานหลักฐานสนับสนุนข้อโต้แย้งของตน และต้องมีโอกาสอย่างเพียงพอ
  - สิทธิที่จะขอตรวจดูเอกสารหรือพยานหลักฐานที่จำเป็นต้องรู้เพื่อโต้แย้งหรือชี้แจงหรือป้องกันสิทธิของตน
  - สิทธิของคู่กรณีที่จะแต่งตั้งทนายความหรือที่ปรึกษาเพื่อช่วยเหลือตนในการโต้แย้งข้อเท็จจริง และสิทธิที่จะนำทนายความหรือที่ปรึกษาของตนเข้ามาในการพิจารณาทางปกครองในกรณีที่ตนจำเป็นต้องมาปรากฏตัวต่อเจ้าหน้าที่

**ข้อยกเว้นสิทธิที่จะถูกรับฟัง**

- เมื่อมีความจำเป็นรีบด่วนหากปล่อยให้เนิ่นช้าไปจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้หนึ่งผู้ใดหรือจะกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ
- เมื่อจะมีผลทำให้ระยะเวลาที่กฎหมายหรือกฎหมายกำหนดไว้ในการทำคำสั่งทางปกครองต้องล่าช้าออกไป
- เมื่อเป็นข้อเท็จจริงที่คู่กรณีนั้นเองได้ให้ไว้ในคำขอ คำให้การ หรือคำแถลง
- เมื่อโดยสภาพเห็นได้ชัดในตัวว่าการรับฟังคู่กรณีไม่อาจกระทำได้
- เมื่อเป็นมาตรการบังคับทางปกครอง
- เมื่อเป็นคำสั่งเกี่ยวกับการบรรจุ การแต่งตั้ง การเลื่อนชั้นเงินเดือน การสั่งพักงาน หรือสั่งให้ออกจากงานไว้ก่อน การให้พ้นจากตำแหน่ง หรือการแจ้งผลการสอบหรือการวัดผลความรู้หรือความสามารถของบุคคล หรือการไม่ออกหนังสือเดินทางสำหรับการเดินทางไปต่างประเทศ หรือการไม่ตรวจลงตราหนังสือเดินทางของคนต่างด้าว หรือการสั่งให้เนรเทศ
- เมื่อการรับฟังคู่กรณีจะก่อให้เกิดผลเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะ

กรณีตาม (1) - (6) นั้น เป็นดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจออกคำสั่งทางปกครองที่จะรับฟังคู่กรณีหรือไม่ก็ได้ ตามแต่จะเห็นสมควร แต่กรณีตาม (7) เจ้าหน้าที่ดังกล่าวจะต้องปฏิเสธสิทธิที่จะถูกรับฟังของคู่กรณีโดยปราศจากดุลพินิจ

# เงื่อนไขความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครอง

## เงื่อนไขเกี่ยวกับกระบวนการออกคำสั่งทางปกครอง

## เงื่อนไขเกี่ยวกับชอบอำนาจการออกคำสั่งทางปกครอง

- คู่กรณี
- เจ้าหน้าที่
- ขั้นตอนหรือแบบพิธี

- รูปแบบ
- ลักษณะหรืออาการของข้อความที่บังคับให้บุคคลกระทำการ งดเว้นกระทำการหรือรับรองหรือยืนยันสิทธิให้ ผู้เกี่ยวข้องรับรู้

- การเยียวยาความบกพร่องของคำสั่งฯ
- ข้อกำหนดในคำสั่ง

- การให้เหตุผล**
  - คำสั่งทุกรูปแบบย่อมมีเหตุผลข้อเท็จจริงและกฎหมายสนับสนุนเสมอ แต่กรณีใดจะต้องแสดงเหตุผลประกอบ
  - ประเภทของรูปแบบคำสั่งฯ**
    - 1. เป็นหนังสือ
    - 2. ทำด้วยวาจา
    - 3. สื่อความหมายโดยรูปแบบอื่น
  - เนื้อความของคำสั่ง**
    - ต้องมีข้อความหรือความหมายที่ชัดเจนเพียงพอจะเข้าใจได้
  - รายการในหนังสือ**
    - คำสั่งที่เป็นหนังสือจะต้องมี
      - 1. วันเดือนปี
      - 2. ชื่อและตำแหน่งของเจ้าหน้าที่
      - 3. ลายมือชื่อเจ้าหน้าที่
  - การแจ้งสิทธิ**
    - คำสั่งที่เป็นหนังสือจะต้องมีแจ้งสิทธิ อุตธรณ์หรือสิทธิฟ้องคดี ถ้าไม่แจ้งระยะเวลาอุทธรณ์หรือฟ้องคดีขยายเป็น 1 ปี

- การแจ้งคำสั่ง**
  - คำสั่งทุกรูปแบบย่อมมีเหตุผลข้อเท็จจริงและกฎหมายสนับสนุนเสมอ แต่กรณีใดจะต้องแสดงเหตุผลประกอบ
  - ประเภทคำสั่งทางปกครองที่ต้องแสดงเหตุผล**
    - 1. คำสั่งปฏิเสธก่อตั้งสิทธิ
    - 2. คำสั่งที่เพิกถอนสิทธิ
    - 3. คำสั่งที่กำหนดให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ
    - 4. คำสั่งที่เป็นการวินิจฉัยอุทธรณ์
    - 5. คำสั่งยกเลิกการสอบราคา ประกวตราคาหรือประมูลราคา ที่คณะกรรมการพิจารณาผลดำเนินการแล้ว
  - ข้อที่จะต้องแสดงเหตุผล**
    - 1. ข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ
    - 2. ข้อกฎหมาย
    - 3. ข้อพิจารณาและข้อสนับสนุนในการใช้ดุลพินิจ
  - ข้อยกเว้น**
    - 1. ผลของคำสั่งตรงตามคำขอของคู่กรณีและไม่กระทบสิทธิหน้าที่บุคคลอื่น
    - 2. เหตุผลนั้นเป็นที่รู้กันอยู่แล้วโดยไม่ต้องระบุนึก
    - 3. กรณีที่ต้องรักษาไว้เป็นความลับ
    - 4. คำสั่งด้วยวาจาหรือกรณีเร่งด่วน แต่ต้องแสดงเหตุผลในเวลาอันสมควรเมื่อมีคำร้องขอ

- การแจ้งคำสั่ง**
  - 1. วาจา
    - มีผลทันที ถ้าผู้รับร้องขอโดยมีเหตุผลอันสมควรภายใน 7 เจ้าหน้าที่จะต้องยืนยันคำสั่งเป็นหนังสือ
  - 2. เป็นหนังสือ
    - มีผลเมื่อไปถึงผู้รับ กรณีส่งทางไปรษณีย์มีผล 7 วัน นับแต่วันรับจดหมาย
  - 3. สัญญาณ
    - มีผลทันที ไม่ต้องยืนยันคำสั่งเป็นหนังสือ

กรณีที่กฎหมายให้อำนาจเจ้าหน้าที่แก้ไขเยียวยาคำสั่งที่ไม่สมบูรณ์เนื่องจากออกโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญบางประการ ที่มีผลทำให้คำสั่งกลับมาสสมบูรณ์

คำสั่งที่ผิดพลาดหรือผิดหลงเล็กน้อยเจ้าหน้าที่อาจแก้ไขได้เสมอ

ส่วนประกอบของคำสั่งฯ ที่กำหนดเนื้อหาหรือขอบเขตของคำสั่งให้อยู่ภายใต้เงื่อนไขบางอย่างหรือกำหนดให้รับคำสั่งกระทำการหรืองดเว้นกระทำบางประการอันเป็นผลเพิ่มเติม, จำกัด, เปลี่ยนแปลงคำสั่งฯ

### ความบกพร่องที่เยียวยาได้

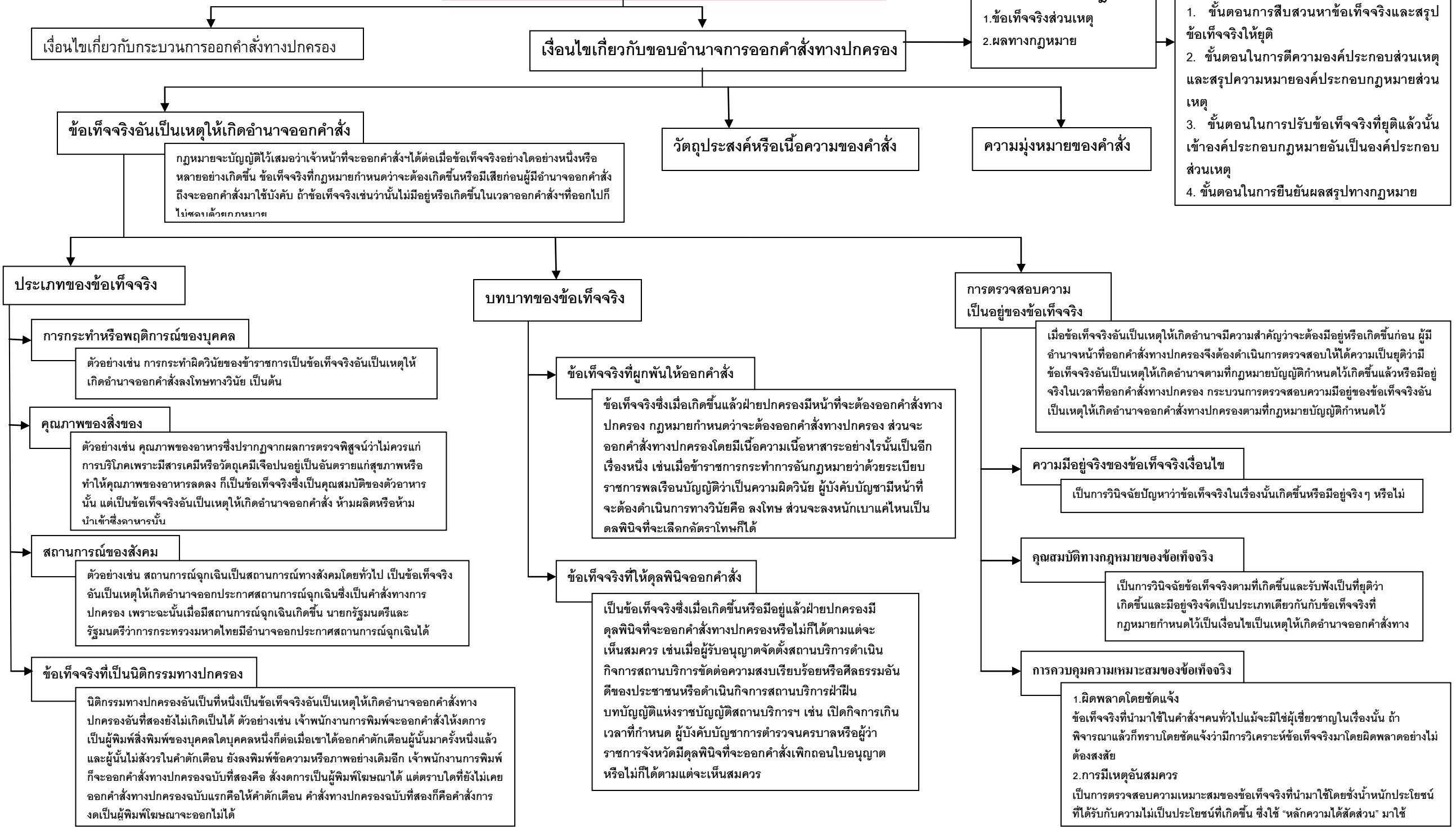
- 1. คำสั่งที่ไม่มีผู้ยื่นคำขอ
    - ภายหลังได้มีการยื่นคำขอ
  - 2. คำสั่งที่ไม่มีมีการแสดงหรือระบุเหตุผลในการออกคำสั่ง
    - ภายหลังได้มีการแสดงหรือระบุเหตุผล
  - 3. คำสั่งที่ไม่ได้รับฟังคู่กรณี
    - ภายหลังได้มีการรับฟังให้สมบูรณ์แล้ว
  - 4. คำสั่งที่ไม่ได้ขอความเห็นชอบจากเจ้าหน้าที่อื่น
    - ถ้าเจ้าหน้าที่อื่นได้เห็นชอบในภายหลัง
  - 5. คำสั่งที่ไม่ได้แจ้งสิทธิอุทธรณ์หรือฟ้องคดี
    - ภายหลังได้แจ้งสิทธิ
- เงื่อนไข - ข้อ 2-5 จะต้องแก้ไขเยียวยาความบกพร่องก่อนสิ้นสุดกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์หรือก่อนฟ้องคดีต่อศาล

### ความบกพร่องที่เยียวยาไม่ได้

- 1. คำสั่งที่ไม่สมบูรณ์เรื่องอำนาจเจ้าหน้าที่และการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่
- 2. คำสั่งที่ต้องมีการเสนอหรือแนะนำจากเจ้าหน้าที่อื่นก่อน
- 3. คำสั่งที่ออกเกินระยะเวลาบังคับ
- 4. คำสั่งที่ไม่ขอคำปรึกษาหรือจากเจ้าหน้าที่หรือองค์กรอื่นก่อน

- ประเภทของข้อกำหนด**
  - 1. เงื่อนไข
    - เงื่อนไขเริ่มต้นคำสั่ง
    - เงื่อนไขสิ้นสุดคำสั่ง
  - 2. เงื่อนไข
    - เงื่อนไขบังคับก่อน
    - เงื่อนไขบังคับหลัง
  - 3. ข้อสงวนสิทธิที่จะยกเลิกคำสั่ง
  - 4. ข้อเรียกร้องในคำสั่ง
  - 5. ข้อสงวนสิทธิในการจัดให้มีข้อเรียกร้องในคำสั่ง

# เงื่อนไขความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครอง



# เงื่อนไขความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครอง

เงื่อนไขเกี่ยวกับกระบวนการออกคำสั่งทางปกครอง

เงื่อนไขเกี่ยวกับขอบอำนาจการออกคำสั่งทางปกครอง

องค์ประกอบของกฎหมาย  
1. ข้อเท็จจริงส่วนเหตุ  
2. ผลทางกฎหมาย

- ลำดับขั้นตอนการใช้กฎหมาย
1. ขั้นตอนการสืบค้นหาข้อเท็จจริงและสรุปข้อเท็จจริงให้ยุติ
  2. ขั้นตอนในการตีความองค์ประกอบส่วนเหตุและสรุปความหมายองค์ประกอบกฎหมายส่วนเหตุ
  3. ขั้นตอนในการปรับข้อเท็จจริงที่ยุติแล้วนั้นเข้าองค์ประกอบกฎหมายอันเป็นองค์ประกอบส่วนเหตุ
  4. ขั้นตอนในการยืนยันผลสรุปทางกฎหมาย

ข้อเท็จจริงอันเป็นเหตุให้เกิดอำนาจออกคำสั่ง

วัตถุประสงค์หรือเนื้อหาของคำสั่ง

ตัวข้อกำหนดของการคำสั่งทางปกครองอันเป็นตัวข้อความที่บังคับให้บุคคลหนึ่งหรือหลายคนกระทำการบางอย่าง ละเว้นไม่กระทำการบางอย่าง หรืออาจเป็นข้อกำหนดที่อนุญาตให้บุคคลหนึ่งหรือหลายคนกระทำการบางอย่างหรือละเว้นไม่กระทำการบางอย่าง

ความมุ่งหมายของคำสั่ง

เนื้อหาหรือวัตถุประสงค์ของคำสั่งทางปกครองจะต้องมีความชัดเจนแน่นอน

บุคคลที่อยู่ในบังคับของการออกคำสั่งทางปกครองจะต้องทราบได้อย่างแน่นอนว่าเขาถูกบังคับให้ทำอะไร ถูกห้ามไม่ให้ทำอะไร หรือได้รับอนุญาตให้ทำอะไร ถ้าหากวัตถุประสงค์หรือเนื้อหาของคำสั่งทางปกครองคลุมเครือถึงขนาดผู้รับคำสั่งไม่อาจเข้าใจได้ว่าตัวเองถูกบังคับ ถูกห้ามหรือได้รับอนุญาตให้ทำอะไรบ้างต้องถือว่าคำสั่งทางปกครองนั้นโมฆะ

เนื้อหาของคำสั่งทางปกครองจะต้องไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย

กฎหมายที่เป็นฐานแห่งอำนาจฝ่ายปกครองออกคำสั่งทางปกครอง

เนื้อหาของคำสั่งจะต้องออกโดยมีกฎหมายให้อำนาจและภายในขอบอำนาจที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น ตามหลัก "ไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ" และอยู่ภายใต้ขอบเขตวัตถุประสงค์ของกฎหมายฉบับที่ให้อำนาจนั้นเท่านั้น จะใช้อำนาจตามกฎหมายนั้นเพื่อวัตถุประสงค์การอื่นไม่ได้

กฎหมายลำดับรองหรือ กฎ

เนื้อหาของคำสั่งจะขัดหรือแย้งกับกฎหมายลำดับรองหรือ "กฎ" ที่ออกโดยอาศัยอำนาจของกฎหมายฉบับที่เป็นฐานแห่งอำนาจด้วยไม่ได้ ตามหลักความผูกพันต่อกฎเกณฑ์ที่ฝ่ายปกครองกำหนดขึ้นเอง เพราะกฎหรือกฎหมายลำดับรองมีศักดิ์ในหลักกฎหมายเหนือกว่าคำสั่งทางปกครอง

รัฐธรรมนูญ

แม้ว่ารัฐธรรมนูญจะไม่ใช้กฎหมายอันเป็นฐานแห่งอำนาจหรือแหล่งที่มาของอำนาจในการออกคำสั่งฯ แต่รัฐธรรมนูญก็เป็นกฎหมายที่ข้อจำกัดของการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองที่มีผลบังคับโดยตรงต่อฝ่ายปกครองการออกคำสั่งฯจะกำหนดเนื้อหาหรือวัตถุประสงค์ที่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญไม่ได้

1. รัฐธรรมนูญหมวด 3 ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของประชาชนชาวไทย
2. มาตรา 30 ของรัฐธรรมนูญว่าด้วยความเสมอภาคและการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม

วัตถุประสงค์หรือความมุ่งหมายเนื้อหาของคำสั่งทางปกครองจะต้องมุ่งหมายให้เกิดผลได้จริง

จะต้องไม่เป็นการพันวิสัยหรือขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

จะต้องไม่ขัดต่อหลักความได้สัดส่วน

กฎหมายอื่น

คำสั่งทางปกครองจะต้องไม่ขัดหรือแย้งต่อพระราชบัญญัติอื่น ๆ ที่ใช้บังคับอยู่ในเวลาที่ออกคำสั่งนั้นด้วย ถึงแม้คำสั่งฯ จะมีเนื้อหาที่ชอบด้วยกฎหมายที่เป็นฐานแห่งอำนาจ แต่ถ้าขัดหรือแย้งกับกฎหมายฉบับอื่น ๆ ก็เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

หลักกฎหมายทั่วไปและกฎหมายประเพณี

การกำหนดเนื้อหาของคำสั่งทางปกครองจะต้องขัดหรือแย้งก็คือหลักกฎหมายทั่วไปและกฎหมายประเพณีที่มีบังคับใช้ในบ้านเมืองไม่ได้ เช่น หลักนิติกรรมทางปกครองต้องมีผลย้อนหลัง เพราะหลักกฎหมายทั่วไปและกฎหมายประเพณีที่ใช้บังคับจริงในบ้านเมืองเป็นกฎหมายที่เป็นข้อจำกัดของอำนาจฝ่ายปกครองอย่างหนึ่ง

หลักแห่งความเหมาะสม  
หลักนี้บังคับให้องค์กรของรัฐฝ่ายปกครองใช้พิจารณาเลือกออกคำสั่งที่สามารถจะดำเนินการให้ความมุ่งหมายของกฎหมายที่ให้อำนาจสำเร็จลุล่วงไปได้เท่านั้น คำสั่งทางปกครองที่ไม่อยู่ในวิสัยจะทำให้ความมุ่งหมายของกฎหมายที่ให้อำนาจปรากฏขึ้นมาในโลกแห่งความเป็นจริงได้เลยย่อมเป็นคำสั่งที่ไม่เหมาะสม

หลักแห่งความจำเป็น  
ในบรรดาคำสั่งหลาย ๆ ประการซึ่งล้วนแล้วแต่สามารถดำเนินการให้ความมุ่งหมายของกฎหมายที่ให้อำนาจสำเร็จลุล่วงไปได้ทั้งสิ้นนั้น ถ้าเป็นคำสั่งที่มีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิหรือเสรีภาพของราษฎร ฝ่ายปกครองจะต้องเลือกออกคำสั่งที่จะมีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิหรือเสรีภาพของราษฎรน้อยที่สุด และถ้าเป็นคำสั่งที่ให้ประโยชน์แก่ราษฎร ฝ่ายปกครองจะต้องเลือกออกคำสั่งที่จะมีผลทำให้รัฐเสียประโยชน์น้อยที่สุด

หลักแห่งความได้สัดส่วน  
ในความหมายอย่างแคบหลักนี้เรียกร้องให้เกิดภาวะสมดุลขึ้นระหว่างความเสียหายอันจะเกิดขึ้นแก่เอกชนและประโยชน์อันสังคมจะพึงได้รับจากการปฏิบัติทำให้เป็นไปตามมาตรการทางปกครอง มาตรการใดมาตรการหนึ่ง ดังนั้น หลักแห่งความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบนี้จึงห้ามมิให้องค์กรฝ่ายปกครองใช้ซึ่งเป็นที่เห็นได้ชัดว่า หากได้ลงมือปฏิบัติการให้เป็นไปตามคำสั่งนั้นแล้ว จะยังให้เกิดประโยชน์แก่มหาชนน้อยมาก ไม่คุ้มกับความเสียหายที่จะบังเกิดขึ้นกับราษฎร



# เงื่อนไขความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครอง

เงื่อนไขเกี่ยวกับกระบวนการออกคำสั่งทางปกครอง

เงื่อนไขเกี่ยวกับชอบอำนาจการออกคำสั่งทางปกครอง

ข้อเท็จจริงอันเป็นเหตุให้เกิดอำนาจออกคำสั่ง

วัตถุประสงค์หรือเนื้อหาของคำสั่ง

ความมุ่งหมายของคำสั่ง

เจตนารมณ์ของการออกคำสั่งทางปกครองแต่ละคำสั่งที่แท้จริงนั้นคือผล  
ผลที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองประสงค์จะให้เกิดขึ้นโดยอาศัยคำสั่งทาง  
ปกครองนั้นเป็นวิธีการให้บรรลุผลที่ตัวเองประสงค์หรือตั้งใจจะให้มันเกิด

## โครงสร้างอำนาจดุลพินิจ

องค์ประกอบกฎหมาย	ลำดับขั้นตอนการใช้กฎหมาย	ประเภทอำนาจ	การตรวจโดยองค์กรตุลาการ	
1. ข้อเท็จจริงส่วนเหตุ	1. ขั้นตอนการสืบสวนหาข้อเท็จจริงและสรุปข้อเท็จจริงให้ยุติ	ดุลพินิจวินิจฉัย (วินิจฉัยข้อเท็จจริง)	มีอำนาจตรวจสอบ	
	2. ขั้นตอนในการตีความองค์ประกอบส่วนเหตุและสรุปความหมายองค์ประกอบกฎหมายส่วนเหตุ	การตีความกฎหมาย	ดุลพินิจวินิจฉัย	มีอำนาจตรวจสอบ
		- ถ้อยคำทั่วไป		มีอำนาจตรวจสอบ
		- ถ้อยคำ ที่มีความหมาย "ไม่เฉพาะเจาะจง"		มีอำนาจตรวจสอบในบางกรณี
3. ขั้นตอนในการปรับข้อเท็จจริงที่ยุติแล้วนั้นเข้าองค์ประกอบกฎหมายอันเป็นองค์ประกอบส่วนเหตุ (การปรับบท)	การปรับบท	ดุลพินิจวินิจฉัย (การปรับบท)	มีอำนาจตรวจสอบ	
		- กรณีประเมินคุณค่าครั้งเดียว (แดนวินิจฉัยฝ่ายปกครอง)	ไม่มีอำนาจตรวจสอบ	
		- ถ้อยคำเทคนิค, เชี่ยวชาญ	ไม่มีอำนาจตรวจสอบ	
2. ผลทางกฎหมาย	4. ขั้นตอนในการยืนยันผลสรุปทางกฎหมาย	บทบัญญัติบังคับผลทางกฎหมาย "อำนาจผูกพัน"	มีอำนาจตรวจสอบ	
	บทบัญญัติให้เลือกผลทางกฎหมาย "อำนาจดุลพินิจ"		มีอำนาจตรวจสอบอย่างแคบตามหลัก "ความได้สัดส่วน"	

**สาระสำคัญ**  
 1. ฝ่ายปกครองจะใช้อำนาจออกคำสั่งทางปกครองเพื่อรักษาประโยชน์สาธารณะ  
 2. ฝ่ายปกครองจะต้องใช้อำนาจออกคำสั่งทางปกครองเพื่อรักษาประโยชน์สาธารณะที่อยู่ในเจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับที่ให้อำนาจ

การใช้อำนาจผิดไปจากเจตนารมณ์ของกฎหมาย (Abuse of Power)

การอาศัยอำนาจตามกฎหมายฉบับหนึ่งออกกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือการกระทำอื่นใดโดยมีเจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายอื่นนอกเหนือจากกฎหมายที่ให้อำนาจ

วิธีการตรวจการความมุ่งหมายของคำสั่งว่าเป็นใช้อำนาจผิดไปจากเจตนารมณ์ของกฎหมายหรือไม่

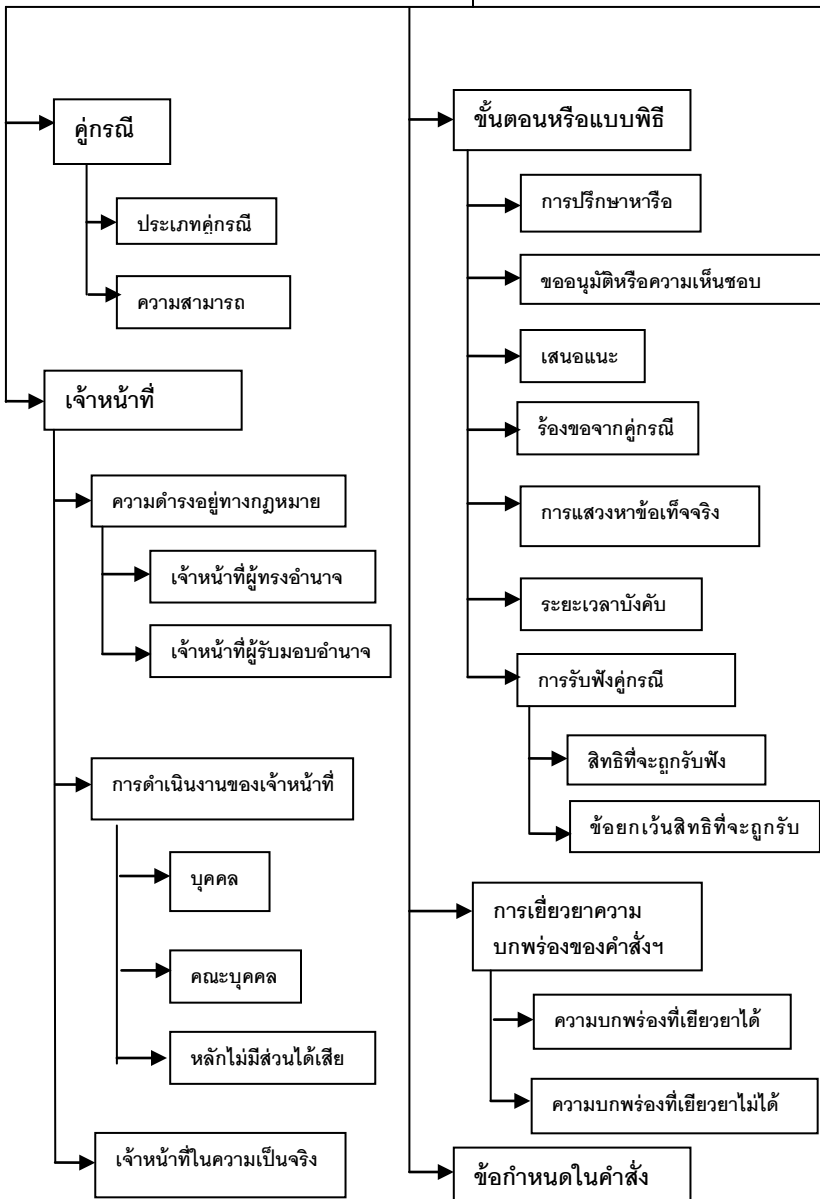
1. ค้นหาเจตนารมณ์ของคำสั่งฯ  
 ก. ดูเหตุผลประกอบคำสั่งทางปกครอง  
 ข. พิจารณาจากผลของคำสั่งหรือประกาศ บางครั้งพิจารณาจากเหตุผลอย่างเดียวยังไม่เพียงพอต้องพิจารณาจากผลที่เกิดขึ้นจากการใช้บังคับกับคำสั่งด้วย  
 ค. พิจารณาจากบริบทก่อนหลังออกคำสั่งทางปกครองหรือประกาศ เพื่อคาดเดาเจตนารมณ์ของผู้ออกคำสั่ง

2. ค้นหาเจตนารมณ์กฎหมาย  
 การค้นหาเจตนารมณ์ของกฎหมายเป็นเจตนารมณ์ของผู้บัญญัติกฎหมาย ไม่ใช่เจตนารมณ์ของผู้ตีความกฎหมาย ซึ่งเจตนารมณ์ของผู้บัญญัติกฎหมายจะต้องอาศัยการตีความในเชิงประวัติศาสตร์ คือ การศึกษาภูมิหลังทางประวัติศาสตร์หรือความเป็นมาของกฎหมายหรือมาตรานั้นว่ามาอย่างไร มีปัญหาอะไรจึงนำมาสู่การตรากฎหมาย ไม่ใช่วิธีการตีความกฎหมายแต่ควรเป็นวิธีการค้นหาเจตนารมณ์ของกฎหมายเวลาตีความกฎหมายไม่ใช่เอาเฉพาะบทบัญญัติที่เรากำลังจะตีความมาค้นหาความหมายบทเดียวเท่านั้น ต้องอ่านบทบัญญัติอื่นที่มีมาก่อนหรือมาหลังบทบัญญัติที่เราจะตีความด้วยและในหลายกรณีจะต้องอ่านบทบัญญัติของกฎหมายฉบับอื่นประกอบด้วย

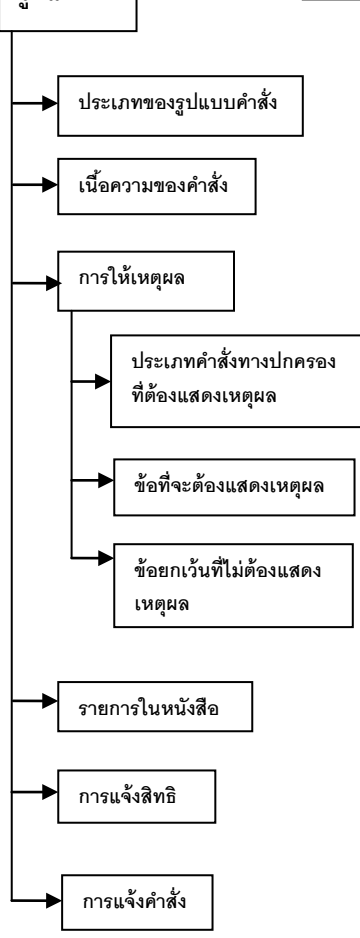
3. เปรียบเทียบเจตนารมณ์ของกฎหมายกับเจตนารมณ์ของคำสั่ง  
 นำเจตนารมณ์ของการออกคำสั่งทางปกครองเทียบกับเจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับที่ให้อำนาจออกคำสั่งทางปกครองว่าตรงกันหรือไม่  
 - ถ้าตรงกันก็ถือว่าคำสั่งทางปกครองนั้นชอบด้วยเงื่อนไขเกี่ยวกับการมุ่งหมายของการออกคำสั่งทางปกครอง มีผลใช้บังคับได้โดยสมบูรณ์  
 - ถ้ามีการใช้อำนาจออกคำสั่งทางปกครองเพื่อรักษาประโยชน์สาธารณะ แต่ประโยชน์สาธารณะที่มุ่งหมายจะรักษานั้นไม่ใช่ประโยชน์สาธารณะที่อยู่ในเจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับที่ให้อำนาจ คำสั่งทางปกครองนั้นก็ไม่ใช่ชอบด้วยกฎหมาย

# เงื่อนไขความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครอง

## เงื่อนไขเกี่ยวกับกระบวนการออกคำสั่งทางปกครอง

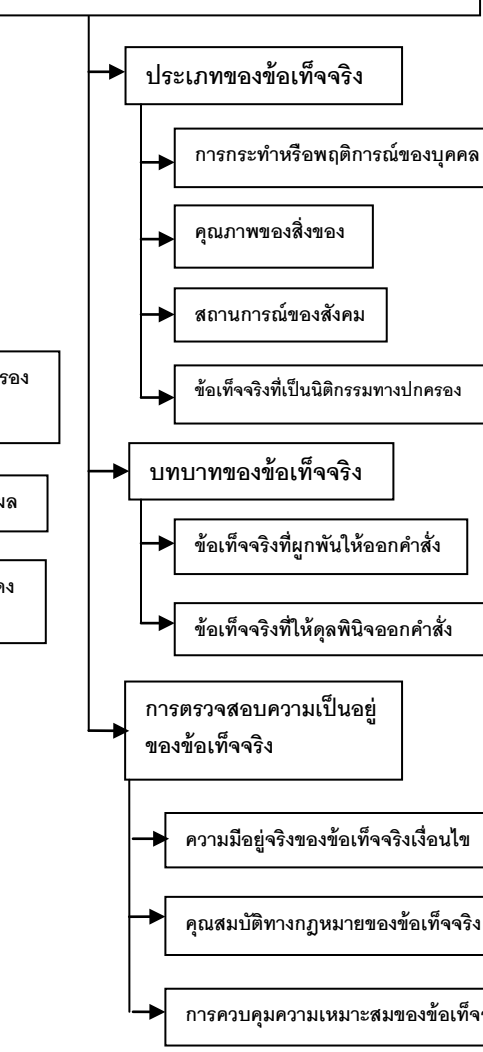


## รูปแบบ

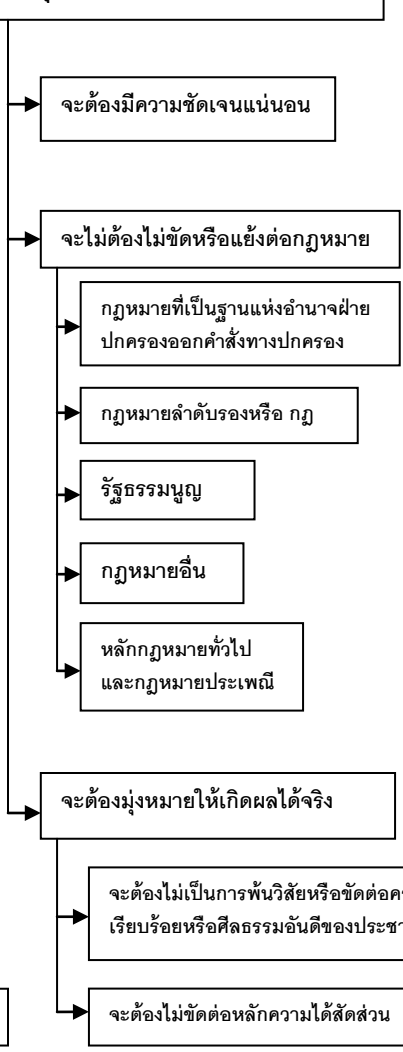


## เงื่อนไขเกี่ยวกับชอบอำนาจการออกคำสั่งทางปกครอง

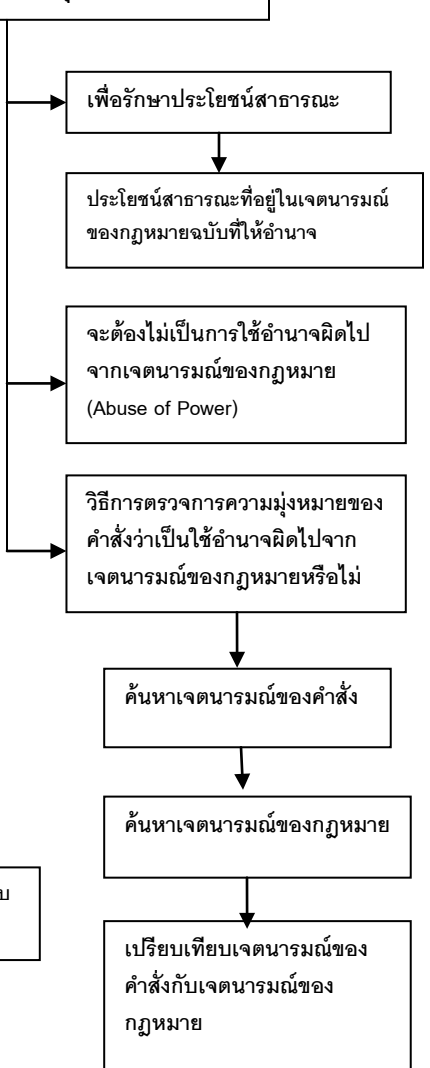
### ข้อเท็จจริงอันเป็นเหตุให้เกิดอำนาจออกคำสั่ง



### วัตถุประสงค์หรือเนื้อหาของคำสั่ง



### ความมุ่งหมายของคำสั่ง



# การลบล้างคำสั่งทางปกครอง

หลักเกณฑ์พิจารณาว่า คำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่  
-ให้พิจารณาในเวลาที่ใช้ในการพิจารณาออกคำสั่งนั้นว่าถูกต้องครบถ้วนตามเงื่อนไขแห่งความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งฯหรือไม่

หลักกฎหมายพื้นฐานที่จะต้องใช้พิจารณาในการลบล้างคำสั่งทางปกครอง  
1. หลักความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะ (รวมถึงหลักความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครอง)  
2. หลักความได้สัดส่วน  
3. หลักการชดเชยความเสียหายที่บุคคลผู้รับคำสั่งจะได้รับ

เจ้าหน้าที่อาจใช้ดุลพินิจเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วน โดยจะให้ให้มีผลย้อนหลังหรือมีผลในอนาคตไปถึงขณะใดขณะหนึ่งตามที่กำหนดได้

## การเพิกถอน

### คำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

คำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายที่สร้างภาระ

คำสั่งฯ ลักษณะนี้ไม่มีผลบังคับให้เจ้าหน้าที่ต้องเพิกถอนคำสั่งฯ เสมอ

คำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายที่ให้ประโยชน์

คำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายที่ให้ประโยชน์เป็นเงิน

เป็นคำสั่งฯที่ให้ประโยชน์โดยตรง เช่น การให้ทุนการศึกษา การอนุมัติให้เบิกค่าเช่าบ้านหรือค่ารักษาพยาบาล หรือให้ทรัพย์สิน เช่น การให้เบี้ยแก่เกษตรกร หรือให้ประโยชน์ที่อาจแบ่งแยกได้ เช่น การให้นักศึกษาที่ถึงวัยเรียนเพื่อการศึกษาโดยพลดลดดอกเบี้ย

คำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายที่ให้ประโยชน์อื่นที่มีใช้

เป็นเงินที่อาจแบ่งแยกได้ เช่น การอนุญาต การอนุมัติ การรับจดทะเบียน การให้สัญชาติไทย การให้การรับรองสัญชาติไทย การให้สถานะผู้ลี้ภัย ฯลฯ

**หลักเกณฑ์เพิกถอนคำสั่งฯ ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายที่ให้ประโยชน์**  
1. ต้องคุ้มครองความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองของผู้รับคำสั่งด้วย  
2. ต้องชี้แจงน้ำหนักความเชื่อโดยสุจริตของความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองของผู้รับคำสั่งกับประโยชน์สาธารณะ  
3. ความเชื่อโดยสุจริตจะได้รับความคุ้มครองเมื่อผู้รับคำสั่งฯ ได้ใช้เงิน หรือใช้ประโยชน์อันเกิดจากคำสั่งฯ หรือได้ดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินไปแล้ว โดยไม่อาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ หรือการเปลี่ยนแปลงจะทำให้ผู้นั้นต้องเสียหายเกินควรแก่กรณี  
4. กรณีที่ไม่สามารถนำมาอ้างความเชื่อโดยสุจริตไม่ได้ ได้แก่  
-4.1. บุคคลผู้ได้รับคำสั่งฯ แสดงข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรบอกให้แจ้ง (กลฉ้อฉล) ช่มชู้ คุกคาม (ให้กลัว) ชักจูงใจ (ให้สินบน) แก่งศรัทธาเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง  
-4.2. บุคคลผู้ได้รับคำสั่งฯ ให้ข้อความไม่ถูกต้อง ครบถ้วนในสาระสำคัญถึงขนาดที่ถ้าให้ข้อความที่ถูกต้องครบถ้วนแล้วจะไม่ออกคำสั่งฯ นั้น แม้บุคคลผู้ได้รับคำสั่งฯ จะสุจริตก็ตาม  
-4.3. รัฐหรือยอมต่อรู้ถ้าไม่ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายในขณะที่รับคำสั่งฯ โดยการให้เหตุผลไปในทางตรงข้าม (areumentum a contrario) หากไม่มีกรณีใดกรณีหนึ่งดังกล่าวข้างต้น ผู้รับกรณีที่มีการเพิกถอนคำสั่งฯ โดยให้มีผลย้อนหลังนั้น ผู้รับคำสั่งฯนั้นต้องคืนเงิน ทรัพย์สินหรือประโยชน์ที่ได้รับไป การคืนต้องนำพยานหลักฐานมาชี้แจงตาม ป.พ.พ. มาใช้บังคับโดยอนุโลม

## หลักเกณฑ์ร่วมทั่วไป

เจ้าหน้าที่ต้องกระทำภายใน 90 วันนับแต่วันรู้เหตุแห่งการยกเลิก การเพิกถอน (ม. 49 ว.1)  
ข้อยกเว้น (ม.49 ว.2)  
(1) บุคคลผู้ได้รับคำสั่งฯ แสดงข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรบอกให้แจ้ง (กลฉ้อฉล) หรือ  
(2) ช่มชู้ คุกคาม (ทำให้กลัว) หรือ  
(3) ชักจูงใจโดยการให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อันใดที่มีชอบด้วยกฎหมาย (ให้สินบน) แก่งศรัทธาเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง

อำนาจลบล้างคำสั่งฯ ของเจ้าหน้าที่  
-เป็นดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง  
-เป็นอำนาจที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองริเริ่มดำเนินการได้เอง (ex officio)

คำสั่งทางปกครองที่ให้ประโยชน์ เช่น คำสั่งให้เงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดแก่บุคคล คำสั่งก่อตั้งสิทธิ ให้แก่บุคคล เช่น การอนุญาต การอนุมัติ การรับจดทะเบียน และคำสั่งรับรองสิทธิหรือสถานภาพของบุคคล เช่น การรับรองสัญชาติไทย

**หลักการชดเชยความเสียหาย**  
ในกรณีที่มีการเพิกถอนคำสั่งฯ ซึ่งเป็นการให้ประโยชน์ในลักษณะอื่นที่มีใช้การให้เงิน ให้ทรัพย์สินหรือให้ประโยชน์ที่อาจแบ่งแยกได้  
-ผู้รับคำสั่งฯที่ได้รับผลกระทบจากการเพิกถอนคำสั่งฯ มีสิทธิได้รับค่าตอบแทนความเสียหายเนื่องจากความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งฯ ได้  
- ต้องร้องขอค่าตอบแทนภายใน 180 วันนับแต่วันที่ได้รับความแจ้งให้ทราบถึงการเพิกถอนนั้น (ม. 52 ว.1)  
-เจ้าหน้าที่จะต้องแจ้งให้ผู้รับคำสั่งฯทราบถึงสิทธิดังกล่าวพร้อมกับการแจ้งให้เขาทราบถึงการเพิกถอนนั้นด้วย  
- ค่าทดแทนความเสียหายต้องไม่สูงกว่าประโยชน์ที่ผู้นั้นอาจได้รับหากคำสั่งทางปกครอง

## การยกเลิก

### คำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมาย

คำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายที่เป็นการสร้างภาระ

มี 2 กรณี คือ  
1. สภาพทางข้อเท็จจริง หรือกรณีข้อกฎหมายได้เปลี่ยนแปลงไปในภายหลังการออกคำสั่ง  
-การยกเลิกนี้จะกระทำไม่ได้ในหากหลังจากการยกเลิกคำสั่งฯ ดังกล่าวแล้ว องค์การเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องทำคำสั่งฯ ที่มีเนื้อหาทำนองเดียวกันนี้อีก จึงเป็นการไม่มีประโยชน์ที่จะยกเลิกคำสั่งฯ ได้  
2. เหตุอื่น เช่น มีกฎหมายเฉพาะกำหนดเงื่อนไขการยกเลิกกฎหมายไว้ แต่เงื่อนไขไม่ครบ โดยให้คำนี้ถึง

คำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายที่ให้ประโยชน์

การยกเลิกคำสั่งฯ ที่ชอบด้วยกฎหมายที่เป็นการให้ประโยชน์ต้องเป็นไปโดยเคร่งครัด มี 2 กรณี  
1. กรณีทั่วไป 5 เหตุแห่งการยกเลิกตาม ม. 53 ว. 2  
-1.1 กรณีที่คำสั่งฯ นั้นมีกฎหมายกำหนดหรือมีข้อสงวนไว้ในคำสั่งฯ นั้นเองให้ต้องยกเลิก แต่ต้องมีข้อเท็จจริงสนับสนุนการยกเลิกดังกล่าวนี้  
-1.2 มีข้อกำหนดในคำสั่งฯ ให้ผู้รับคำสั่งฯ ปฏิบัติ แต่ไม่มีการปฏิบัติตามเวลาที่กำหนด  
-1.3 กรณีมีข้อเท็จจริงและพฤติการณ์เปลี่ยนแปลงไปถึงขนาดและถ้าไม่ยกเลิกคำสั่งดังกล่าวอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อสาธารณะได้  
-1.4 บทกฎหมายเปลี่ยนแปลงไป หากมีกฎหมายที่เปลี่ยนแปลงไปในขณะนั้น จะไม่ออกคำสั่งฯเช่นนั้น แต่กรณีนี้จะยกเลิกได้เฉพาะในกรณีที่ผู้รับคำสั่งฯ ยังไม่ได้ใช้ประโยชน์หรือยังไม่ได้รับประโยชน์ในคำสั่งฯ และหากไม่เพิกถอนจะเกิดความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะได้  
-1.5 อาจเกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะหรือต่อประชาชน ซึ่งถือเป็นกรณีที่ฉุกเฉินต้องตีความการใช้กฎหมาย และเป็นการตีความการใช้กฎหมายในความหมายอย่างแคบที่ต้องเคร่งครัด หรือถือเป็นมาตรการสุดท้ายที่องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะทำ  
กรณี (1.1) และ (1.2) ผู้รับคำสั่งฯ ไม่มีสิทธิได้ค่าชดเชยความเสียหาย

2. กรณียกเลิกย้อนหลัง โดยหลักหลักจะยกเลิกย้อนหลังไม่ได้ เว้นแต่กรณีที่ให้ประโยชน์เป็นเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์ที่แบ่งแยกได้นอกจากองค์การเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองสามารถจะมีดุลพินิจให้การยกเลิกให้ผลในปัจจุบัน และในอนาคตแล้วยังสามารถให้ผลย้อนไปในอดีตได้ หากเข้า 2 กรณี  
(2.1) มิได้ปฏิบัติหรือปฏิบัติล่าช้าในอันที่จะดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของคำสั่งฯ แม้จะเป็นผลจากการกระทำขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองก็ตาม

เจ้าหน้าที่อาจใช้ดุลพินิจยกเลิกคำสั่งฯ ทั้งหมดหรือบางส่วน โดยการยกเลิกอาจให้มีผลตั้งแต่ปัจจุบันหรือให้มีผลในอนาคตได้ (ม. 53 ว.1)