

มาตรการภายในฝ่ายปกครองมีฐานะเป็น “กฎ” หรือเป็น “คำสั่งทางปกครอง” หรือไม่ ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

The measurement within Administration as a “rule” or an “administrative order”, according to the Administrative Procedure Act 1996

สิทธิกร ศักดิ์แสง

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี

จักรกฤษณ์ วรวิริ์

สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏราชนครินทร์

### Abstract

The measurement within Administration is not considered, as an “Administrative Acts” but is an “administrative order” according to the Administrative Procedure Act 1996. However people also have to understand “The administrative measures” as an “Administrative Act” because it is the legal authority and the intent of the person as well. The “Administrative Act” is considered as the “Law” and an “Administrative Act” as an “Administrative Order” because the “Measures within the ruling party” are the chief administrative hierarchical relationships of the jurisdiction or supervision within the organization. . Government officials in higher positions have jurisdiction over regulatory authorities or administrations below and are responsible for the command or supervision and conduct of officials in the lower positions.

**Keywords :** rules of administrative acts; administrative acts of the administrative order; the measurement of internal administration

### บทคัดย่อ

“มาตรการภายในของฝ่ายปกครอง” ไม่ถือว่าเป็น “นิติกรรมทางปกครอง” ที่เป็น “กฎ” หรือ “นิติกรรมทางปกครอง” ที่เป็น “คำสั่งทางปกครอง” ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 แต่คนทั่วไปยังมีความเข้าใจว่า “มาตรการภายในฝ่ายปกครอง” เป็น “นิติกรรมทางปกครอง” เพราะมองว่าเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายและเป็นการแสดงเจตนาต่อบุคคลเช่นเดียวกัน แต่เมื่อพิจารณาถึง “นิติกรรมทางปกครอง” ที่เป็น “กฎ” กับ “นิติกรรมทางปกครอง” ที่เป็น “คำสั่งทางปกครอง” ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 แล้วจะพบว่า “มาตรการภายในฝ่ายปกครอง” ขาดคุณลักษณะของการเป็น “นิติกรรมทางปกครอง” ที่เป็น “กฎ” กับ “นิติกรรมทางปกครอง” ที่เป็น “คำสั่งทางปกครอง” เพราะ “มาตรการภายในของฝ่ายปกครอง” เป็นความสัมพันธ์ภายในองค์กรของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองตามลำดับชั้น (Hierarchical relation) ของอำนาจบังคับบัญชาหรือการกำกับดูแลเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองที่อยู่ในตำแหน่งสูงกว่ามีอำนาจบังคับบัญชาหรือการกำกับดูแลเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองที่อยู่ในตำแหน่งต่ำกว่า และรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ที่อยู่ในตำแหน่งต่ำกว่าซึ่งอยู่ในบังคับบัญชาหรือการกำกับดูแลของตน เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองแสดงเจตนาที่เจ้าหน้าที่ของรัฐภายในฝ่ายปกครองเท่านั้นมิได้เป็นกระทำที่ก่อให้เกิดผลตามกฎหมายในการที่สร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคล

**คำสำคัญ :** นิติกรรมทางปกครองที่เป็นกฎ นิติกรรมทางปกครองที่เป็นคำสั่งทางปกครอง มาตรการภายในฝ่ายปกครอง

เมื่อพิจารณาฝ่ายปกครองในการกระทำทางปกครองในระบบบริการสาธารณะของประเทศไทยพบว่า มีฝ่ายปกครอง 2 ประเภท คือ ฝ่ายปกครองที่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาและการกำกับดูแลของฝ่ายบริหารกับฝ่ายปกครองที่มีได้อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาหรือการกำกับดูแลของฝ่ายบริหาร ในการจัดทำบริการสาธารณะนั้นฝ่ายปกครองมี “เครื่องมือ” ที่ใช้ในการกระทำทางปกครองในระบบบริการสาธารณะ (ชาญชัย แสวงศักดิ์, 2542, หน้า 57-58) ซึ่งเครื่องมือของฝ่ายปกครองดังกล่าวจะประสบความสำเร็จและเกิดประสิทธิภาพนั้นจะต้องประกอบด้วยมาตรการทางกฎหมาย ทั้งกฎหมายเอกชนและกฎหมายมหาชนโดยเฉพาะมาตรการทางกฎหมายมหาชนที่ต้องบังคับฝ่ายเดียว เพื่อประโยชน์สาธารณะและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนให้เกิดดุลยภาพกัน โดยมีบุคลากรของรัฐเป็นตัวขับเคลื่อนและพร้อมด้วยเครื่องมือที่เป็นทรัพย์สินของรัฐในการกระทำทางปกครองในระบบบริการสาธารณะ แต่อย่างไรก็ตามเครื่องมือของฝ่ายปกครองในการกระทำทางปกครองในระบบบริการสาธารณะประเภทมาตรการทางกฎหมายที่มีผลในทางกฎหมายภายในฝ่ายปกครองนั้นถือว่าเป็น “นิติกรรมทางปกครอง” ที่เป็น “กฎ” หรือ เป็น “นิติกรรมทางปกครอง” ที่เป็น “คำสั่งทางปกครอง” หรือไม่จริงอยู่ได้มีการเขียนอธิบายเกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้อยู่ทั้งในบทความ ตำราหรือหนังสือโดยทั่วไปแล้ว แต่ผู้เขียนเห็นว่ายังไม่มีความชัดเจน ตำราหรือหนังสือเล่มใดเรื่องใดที่นำเสนอหรืออธิบายให้มีความกระจ่างชัด ดังนั้นผู้เขียนเห็นว่าเป็นเรื่องสำคัญที่ต้องทำความเข้าใจและเพื่อประโยชน์ต่อการควบคุมการกระทำทางปกครองในระบบบริการสาธารณะ ดังนั้นในบทความนี้ผู้เขียนมีความมุ่งหมายที่จะอธิบายถึงเครื่องมือของฝ่ายปกครองในการจัดทำบริการสาธารณะ และจะทำการศึกษาการวิเคราะห์การกระทำทางปกครองที่มีผลกระทบต่อบุคคลภายในฝ่ายปกครอง คือ มาตรการฝ่ายปกครองที่เกิดผลในทางกฎหมายภายในฝ่ายปกครองว่าเป็น “ระเบียบภายในฝ่ายปกครอง” นั้นถือว่าเป็น “นิติกรรมทางปกครอง” ที่เป็น “กฎ” หรือไม่ กับ “คำสั่งภายในฝ่ายปกครอง” นั้นถือว่าเป็น “นิติกรรมทางปกครอง” ที่เป็น “คำสั่งทางปกครอง” หรือไม่ ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

## 1. เครื่องมือของฝ่ายปกครองในการจัดทำบริการสาธารณะ

เครื่องมือของฝ่ายปกครองในการกระทำทางปกครองในระบบบริการสาธารณะจะประสบความสำเร็จและเกิดประสิทธิภาพได้นั้นต้องประกอบด้วยเครื่องมือ 3 ประเภทด้วยกัน คือ เครื่องมือฝ่ายปกครองประเภทมาตรการทางกฎหมาย เครื่องมือของฝ่ายปกครองประเภทบุคลากรของรัฐและเครื่องมือของฝ่ายปกครอง

ประเภททรัพย์สินของรัฐ ดังนี้

### 1.1 เครื่องมือฝ่ายปกครองประเภทมาตรการทางกฎหมาย

มาตรการทางกฎหมาย ซึ่งกฎหมายนั้น เป็นทั้ง “แหล่งที่มา” (Source) และ “ข้อจำกัด” (Limitation) ของอำนาจในการกระทำทางปกครองในการจัดทำบริการสาธารณะของฝ่ายปกครอง เมื่อพิจารณาศึกษาศึกษาพบว่า มาตรการทางกฎหมายของฝ่ายปกครองนั้นมีอยู่ 2 ประการ คือ นิติกรรมทางแพ่งกับการกระทำทางปกครอง ดังนี้

#### 1.1.1 นิติกรรมทางแพ่ง

“นิติกรรมทางแพ่ง” (Juristic Act) เป็นนิติกรรมที่ฝ่ายปกครองยอมลดตัวมากระทำการกับเอกชนในลักษณะเสมอภาคทางกฎหมายภายใต้การบังคับตามหลักกฎหมายเอกชน ดังนี้ (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2554, หน้า 23- 25)

1) การเข้าทำนิติกรรมทางแพ่งตามหลักกฎหมายเอกชนของฝ่ายปกครอง มีหลายกรณีที่ฝ่ายปกครองอาจกระทำการตามหลักกฎหมายเอกชน (Private Law) หากเป็นไปเพื่อประโยชน์ในการกระทำทางปกครองในระบบบริการสาธารณะ ซึ่งฝ่ายปกครองอาจเข้าทำสัญญาทางแพ่งกับเอกชน เช่น การเช่าอาคารของเอกชนเป็นที่ทำการชั่วคราวของฝ่ายปกครองหรือเข้าทำสัญญาทางแพ่งซื้อวัสดุอุปกรณ์ที่จำเป็นแก่การกระทำทางปกครองในระบบบริการสาธารณะ ในกรณีเช่นนี้ถือว่าฝ่ายปกครองกระทำการในลักษณะที่ไม่แตกต่างไปจากการกระทำของเอกชนทั่วไป

2) การจัดตั้งองค์กรทางธุรกิจของฝ่ายปกครองในหลายกรณีฝ่ายปกครองยังอาจเข้าร่วมดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจตามหลักกฎหมายเอกชน (Private Law) ด้วยตนเองโดยตรงซึ่งเป็นการจัดตั้งองค์กรทางธุรกิจตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เช่น การจัดตั้งบริษัทโดยฝ่ายปกครอง เป็นผู้ถือหุ้นทั้งหมด เช่น บริษัทวิทยุการบินแห่งประเทศไทย เป็นต้น หรือการจัดตั้งบริษัทขึ้นโดยฝ่ายปกครองเป็นผู้ถือหุ้นไม่น้อยกว่าร้อยละ 50 เช่น การก่อตั้งบริษัทการบินไทย จำกัด (มหาชน) เป็นต้น ซึ่งการก่อตั้งองค์กรทางธุรกิจในการดำเนินการทางเศรษฐกิจของฝ่ายปกครองในกรณีนี้ฝ่ายปกครองย่อมมุ่งผลกำไรเหมือนกับการประกอบกิจการของเอกชน

นิติกรรมทางแพ่งถือว่าเป็นเครื่องมือของฝ่ายปกครองในการกระทำทางปกครองในระบบบริการสาธารณะ แต่ได้ยอมตกอยู่ภายใต้แดนแห่งกฎหมายเอกชนเอกชนที่ไม่อาจนำหลักกฎหมายมหาชนมาใช้ ซึ่งการกระทำนิติกรรมทางแพ่งมีลักษณะเสริมการกระทำทางปกครองของฝ่ายปกครองเพื่อให้การกระทำทางปกครองในระบบบริการสาธารณะเกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล

เช่น ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองต้องการเครื่องมือเครื่องใช้หรืออุปกรณ์ต่างๆ ซึ่งถือว่าเป็นเครื่องมือของรัฐของฝ่ายปกครอง เจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองมักตกลงทำเป็นนิติกรรมทางแพ่งกับเอกชนเพื่อให้ได้มาซึ่งเครื่องของรัฐประเภททรัพย์สินของรัฐ (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2554, หน้า 96-97) เป็นต้น

### 1.1.2 การกระทำทางปกครอง

การกระทำทางปกครอง (Administrative Act) เป็นการกระทำที่เป็น ผลผลิตของการใช้อำนาจรัฐตามกฎหมายของฝ่ายปกครอง ที่เรียกว่า “หน่วยงานทางปกครอง” หรือเป็นการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองในการกระทำทางปกครองในระบบบริการสาธารณะ แต่ไม่รวมถึงการกระทำทางปกครองที่อาจเป็นผลผลิตการกระทำของรัฐฝ่ายบริหารในฐานะทางการเมืองหรือเรียกว่า “การกระทำทางรัฐบาล” (Act Government) ดังนั้น การกระทำทางปกครองในระบบบริการสาธารณะจึงอยู่ภายใต้การบังคับของกฎหมายมหาชน (Public Law) ที่สามารถบังคับฝ่ายเดียวซึ่งแยกพิจารณาการกระทำทางปกครองในระบบบริการสาธารณะที่มีผลกระทบต่อบุคคลภายในฝ่ายปกครองกับการกระทำทางปกครองในระบบบริการสาธารณะที่มีผลกระทบต่อบุคคลภายนอกฝ่ายปกครอง ดังนี้

1) การกระทำทางปกครองในระบบบริการสาธารณะที่มีผลกระทบต่อบุคคลภายในฝ่ายปกครอง

การกระทำทางปกครองในระบบบริการสาธารณะที่มีผลกระทบต่อบุคคลภายในฝ่ายปกครอง ซึ่งเป็นการก่อตั้งเปลี่ยนแปลงมีลักษณะเป็นกฎเกณฑ์ วางนโยบายหรือแนวปฏิบัติให้เจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองในการกระทำทางปกครองในระบบบริการสาธารณะ ซึ่งเรียกว่า “มาตรการภายในฝ่ายปกครอง” ซึ่งฝ่ายปกครองผู้ใช้อำนาจตามกฎหมายที่มีผลกระทบต่อบุคคลภายในฝ่ายปกครองอาจจะกระทำได้ 2 ลักษณะ ดังนี้

(1) การวางระเบียบภายในฝ่ายปกครอง ซึ่งระเบียบภายในฝ่ายปกครอง เป็นการกำหนดกฎเกณฑ์ที่มีลักษณะเป็นนามธรรมและกำหนดให้กฎเกณฑ์นั้นใช้บังคับกับเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองทุกคนทุกประเภทในฝ่ายปกครองซึ่งถือว่าเป็นการ “วางแนวปฏิบัติ” (Directive) หรือเป็นการ “วางนโยบาย” (Rule of Policy) ของผู้บังคับบัญชาหรือของผู้กำกับดูแล เช่น ระเบียบกรมทรัพย์สินทางปัญญาว่าด้วยการระงับการดำเนินการจดทะเบียนเครื่องหมายการค้าเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นธรรมกับคู่กรณีทุกฝ่าย มีผลบังคับเฉพาะภายในหน่วยงาน ไม่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 234/2549) เป็นต้น

(2) การออกคำสั่งภายในฝ่ายปกครองเป็นการกำหนด กฎเกณฑ์ที่มีลักษณะเป็นรูปธรรมและกำหนดให้กฎเกณฑ์นั้นใช้บังคับกับเจ้าหน้าที่เฉพาะรายคน คนใดคนหนึ่งหรือกลุ่มใด

กลุ่มหนึ่งในสายการบังคับบัญชาหรือการกำกับดูแล เช่น การดำเนินการสอบสวนทางวินัยไม่ร้ายแรงและขั้นตอนการดำเนินการทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครอง เป็นเรื่องการดำเนินการของฝ่ายบริหารซึ่งถือว่าเป็นการดำเนินการภายในฝ่ายปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 256/2546) หรือการเสนอความเห็นของนิติกรผู้ทำสำนวนเป็นเพียงวิธีปฏิบัติงานเพื่อช่วยเหลือคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์มิใช่เป็นการกระทำทางปกครองหรือคำสั่งทางปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 364/2546) เป็นต้น

2) การกระทำทางปกครองในระบบบริการสาธารณะที่มีผลกระทบต่อบุคคลภายนอกฝ่ายปกครอง การกระทำทางปกครองในระบบบริการสาธารณะที่มีผลกระทบต่อบุคคลภายนอกฝ่ายปกครอง ซึ่งในทางกฎหมายปกครองอาจจำแนกรูปแบบของการกระทำทางปกครองในลักษณะนี้มีอยู่ 4 รูปแบบ คือ นิติกรรมทางปกครอง คำสั่งทั่วไปในทางปกครอง ปฏิบัติการทางปกครอง และสัญญาทางปกครอง ดังนี้ (กมลชัย รัตนสากววงศ์, 2545, หน้า 35-43)

### 1.1.3 นิติกรรมทางปกครอง

นิติกรรมทางปกครอง (Administrative act) เป็นนิติกรรมฝ่ายเดียวของฝ่ายปกครองในการกระทำทางปกครองในระบบบริการสาธารณะ ผู้เขียนจะกล่าวถึงประเภทของนิติกรรมทางปกครอง ผลของการกระทำนิติกรรมทางปกครองและการสิ้นสุดของการนิติกรรมทางปกครอง ดังนี้

1) ประเภทของนิติกรรม นิติกรรมทางปกครองนั้นเป็นนิติกรรมฝ่ายเดียว แบ่งประเภทนิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียวออกได้ 2 ประเภท คือ “นิติกรรมทางปกครอง” ที่เป็น “กฎ” (Rule) และ “นิติกรรมทางปกครอง” ที่เป็น “คำสั่งทางปกครอง” (Administrative order)

(1) “นิติกรรมทางปกครอง” ที่เป็น “กฎ” หรือเรียกว่า “กฎหมายลำดับรอง” เป็นนิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียวที่มีผลทั่วไปและมีลักษณะเป็นนามธรรม เป็นลักษณะการวางกฎเกณฑ์ของฝ่ายปกครองที่มีผลต่อบุคคลอื่นเป็นการทั่วไป สภาพเป็นกฎหมายลำดับรองที่ตราโดยฝ่ายบริหาร ซึ่ง “กฎ” ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 5 วรรค 4 และตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 3 วรรค 9 ต่างให้ความหมายเช่นเดียวกัน “กฎ” หมายถึง พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบข้อบังคับหรือบทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะและเป็น “กฎ” ที่เกิดจากหรือเป็นผลผลิตจากการใช้อำนาจทางปกครองของฝ่ายปกครอง

(2) “**นิติกรรมทางปกครอง**” ที่เป็น “**คำสั่งทางปกครอง**” เป็นนิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียวที่มีผลเฉพาะรายหรือเฉพาะบุคคลหรือเฉพาะเรื่อง ซึ่ง “**คำสั่งทางปกครอง**” ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 5 วรรคสาม หมายถึง การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน รั้งบ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัย อุทธรณ์ การรับรองและการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายถึงการออก “**กฎ**” รวมทั้งการอื่นที่กำหนดโดยกฎกระทรวง

2) **องค์ประกอบเบื้องต้นของนิติกรรมทางปกครอง** เมื่อพิจารณาถึงองค์ประกอบเบื้องต้นของนิติกรรมทางปกครอง เจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองออก “**นิติกรรมทางปกครอง**” ที่เป็น “**กฎ**” ต้องออกเป็นเป็นลายลักษณ์อักษรโดยต้องมีการประกาศไว้เป็นการทั่วไป แต่ถ้าเป็น “**นิติกรรมทางปกครอง**” ที่เป็น “**คำสั่งทางปกครอง**” นั้นอาจจะออกคำสั่งทางปกครองในรูปของวาจาหรือลายลักษณ์อักษรหรือมาตรการต่างๆ ที่ฝ่ายปกครองเอามาใช้กับประชาชน ดังนี้

(1) องค์ประกอบเบื้องต้นของ “**นิติกรรมทางปกครอง**” ที่เป็น “**กฎ**” เมื่อพิจารณาถึง “**กฎ**” จะมีลักษณะสำคัญ 2 ประการ คือ (วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, 2543 (อட்சาเนา))

(ก) บุคคลที่ถูกบังคับให้กระทำการ ถูกห้ามมิให้กระทำการ หรือได้รับอนุญาตให้กระทำการต้องเป็นบุคคลที่ถูกนิยามไว้เป็นประเภท เช่น ผู้เยาว์ คนต่างด้าว ข้าราชการพลเรือนสามัญ เป็นต้น ดังนั้น จึงไม่อาจทราบจำนวนที่แน่นอนของบุคคลที่อยู่ภายใต้บังคับของข้อความที่บังคับให้กระทำการ ห้ามมิให้กระทำการหรืออนุญาตให้กระทำการได้

(ข) กรณีที่บุคคลซึ่งถูกนิยามไว้เป็นประเภทจะถูกบังคับให้กระทำการ ถูกห้ามมิให้กระทำการหรือได้รับอนุญาตให้กระทำการ ต้องเป็นกรณีที่ถูกระบุไว้เป็นอย่างเป็นนามธรรม

(2) องค์ประกอบเบื้องต้นของ “**นิติกรรมทางปกครอง**” ที่เป็น “**คำสั่งทางปกครอง**” ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ดังนี้ (กมลชัย รัตนสกาวงศ์, 2545, หน้า 37-40)

(ก) คำสั่ง คำวินิจฉัย รวมทั้งมาตรการต่างๆ ของฝ่ายปกครองนั่นเอง คำสั่งทางปกครองจึงจำเป็นต้องมีหนังสือเป็นลายลักษณ์อักษรเสมอไป กล่าวคือ รูปแบบอาจจะเป็นวาจาหรือทำทางก็ได้ เช่น ตำรวจจราจรโบกรถ ก็เป็นคำสั่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองจะมาอำนวยความสะดวกถ้าฝ่าฝืนก็เท่ากับ

คำสั่งเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครอง อาจได้รับโทษทางปกครอง เป็นต้น

(ข) เจ้าหน้าที่ที่จะออกคำสั่งต้องมีอำนาจในทางปกครองที่จะออกคำสั่งนั้นๆ ถ้าไม่มีอำนาจก็ไม่ใช่คำสั่งทางปกครอง

(3) ในคำสั่ง การอนุมัติ การวินิจฉัย จะต้องมีความสาระให้ผู้รับคำสั่งกระทำการหรือละเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด

(4) คำสั่งทางปกครองต้องมีลักษณะเป็นนิติกรรมฝ่ายเดียวที่ออกโดยรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครอง

(5) การสั่งการต้องมีลักษณะของการใช้อำนาจปกครอง (อำนาจผูกพันกับอำนาจดุลพินิจ) ถ้าไม่มีการใช้อำนาจทางปกครองก็ไม่ใช่คำสั่งทางปกครอง

(6) คำสั่งทางปกครองต้องมีลักษณะไปกระทบสิทธิหรือหน้าที่ของประชาชน อาจเป็นการให้มีสิทธิขึ้นมาใหม่ เปลี่ยนแปลง รั้งบ ยกเลิกสิทธิ เป็นต้น

3) **เงื่อนไขความสมบูรณ์ของนิติกรรมทางปกครอง** เมื่อพิจารณาถึงเงื่อนไขความสมบูรณ์ของ “**นิติกรรมทางปกครอง**” ที่เป็น “**กฎ**” และ “**นิติกรรมทางปกครอง**” ที่เป็น “**คำสั่งทางปกครอง**” และเมื่อพิจารณาตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 นั้นไม่ได้กำหนดไว้เป็นลายลักษณ์อักษรว่า “**กฎ**” และ “**คำสั่งทางปกครอง**” ที่ชอบด้วยกฎหมายมีลักษณะเช่นใด (มานิตย์ จุมปา, 2549, หน้า 45-50) ดังนี้

(1) **เงื่อนไขความสมบูรณ์ของ “นิติกรรมทางปกครอง”** ที่เป็น “**กฎ**” มีข้อพิจารณา ดังนี้ (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2554, หน้า 98)

(ก) **องค์กรผู้ทรงอำนาจในการออก “กฎ”** จะพบว่าเมื่ออยู่ 2 ลักษณะ คือ การออก “**กฎ**” ที่เป็นพระราชกฤษฎีกาที่กำหนดให้เป็นอำนาจของพระมหากษัตริย์ที่พระองค์ทรงใช้อำนาจตามคำแนะนำของคณะรัฐมนตรีกับการออก “**กฎ**” ในกรณีอื่นองค์กรใดจะเป็นองค์กรผู้ทรงอำนาจนั้นย่อมขึ้นอยู่กับพระราชบัญญัติที่เป็นกฎหมายแม่บทนั้นจะกำหนดไว้

(ข) **การอ้างอิงบทกฎหมายที่เป็นฐานอำนาจจะต้องสอดคล้องกับตัวบทกฎหมายและหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องรวมถึงกฎหมายรัฐธรรมนูญด้วย**

(ค) **แบบของการ “กฎ”** ต้องเป็นหนังสือตามที่กฎหมายกำหนด คือ ต้องตราเป็นลายลักษณ์อักษร เช่น จะออกเป็นพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ต้องทำเป็นลายลักษณ์อักษรและต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษาหรือประกาศอื่นตามที่กฎหมายกำหนดตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 7 ประกอบมาตรา 10 เป็นต้น

(2) เงื่อนไขความสมบูรณ์ของ “**นิติกรรมทางปกครอง**” ที่เป็น “**คำสั่งทางปกครอง**” มีข้อพิจารณา ดังนี้ (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2549 หน้า 139-162)

1. เขตอำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครอง ที่ออก “**คำสั่งทางปกครอง**” จะต้องออกโดยฝ่ายปกครองที่มีอำนาจในเนื้อหาในเรื่องนั้น

2. การใช้อำนาจฝ่ายปกครองมีดุลพินิจที่จะดำเนินการอย่างรีบเร่งและสอดคล้องกับเจตนารมณ์ในการออก “**คำสั่งทางปกครอง**” แต่มีกฎหมายบางเรื่องที่ยื่นฟ้องคดีฟ้องร้องคดีอย่างเคร่งครัด เพราะเป็นเงื่อนไขแห่งความสมบูรณ์ของนิติกรรมทางปกครอง เช่น การรับฟังความเห็นของผู้กระตลบสิทธิ เป็นต้น

3. แบบของ “**คำสั่งทางปกครอง**” อาจทำหนังสือหรือวาจา หรือโดยการสื่อความหมายในรูปแบบอื่นก็ได้ ดังนี้

(ก) ในกรณีที่ เป็น “**คำสั่งทางปกครอง**” ที่เป็นคำสั่งด้วยวาจาถ้าผู้รับคำสั่งนั้นร้องขอและการร้องขอได้กระทำโดยมีเหตุอันควรภายใน 7 วัน นับแต่วันที่ได้รับคำสั่งดังกล่าว เจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองผู้ออกคำสั่งต้องยืนยันเป็นหนังสือ

(ข) “**คำสั่งทางปกครอง**” ที่เป็นหนังสืออย่างน้อยต้องระบุวัน เดือน ปี ที่เป็นคำสั่งชื่อและตำแหน่ง เจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองผู้ทำคำสั่งพร้อมทั้งลายมือชื่อของเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองผู้ออกคำสั่ง

(4) การรับฟังข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและประเมินข้อเท็จจริงในการออก “**คำสั่งทางปกครอง**” อย่างถูกต้อง

(5) การให้เหตุผลประกอบการวินิจฉัยในการออก “**คำสั่งทางปกครอง**” ซึ่งเหตุผลที่เห็นต้องประกอบด้วย

(ก) ข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ อันได้แก่ ข้อเท็จจริงที่รับฟังได้และใช้ประโยชน์ประกอบการทำ “**คำสั่งทางปกครอง**” เป็นต้น

(ข) ข้อกฎหมายที่อ้างอิง อันได้แก่ บทกฎหมายต่างๆ ที่อ้างอิงอันทำให้เกิด “**คำสั่งทางปกครอง**” เป็นต้น

(ค) ข้อพิจารณาและข้อสนับสนุนในการใช้ดุลพินิจอันได้แก่ เหตุผลและมูลเหตุจูงใจที่ทำให้เกิดข้อยุติของ “**คำสั่งทางปกครอง**” เป็นต้น

แต่อย่างไรก็ตามมีบางกรณีที่ไม่ต้องให้เหตุผลในการออก “**คำสั่งทางปกครอง**” เช่น เหตุผลนั้นเป็นที่รู้กันอยู่แล้วโดยไม่จำเป็นต้องระบุอีก หรือ “**คำสั่งทางปกครอง**” ที่ออกมานั้นมีผลโดยตรงตามคำขอและไม่กระทบสิทธิและหน้าที่ของบุคคลอื่น

4. ผลบังคับของ**นิติกรรมทางปกครอง** เมื่อพิจารณาถึงผลบังคับของ**นิติกรรมทางปกครอง** เจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองที่ออก “**นิติกรรมทางปกครอง**” ที่เป็น “**กฎ**” หรือ “**นิติกรรมทาง**

**ปกครอง**” ที่เป็น “**คำสั่งทางปกครอง**” ได้ส่งไปถึงผู้รับ “**นิติกรรมทางปกครอง**” ที่เป็น “**กฎ**” หรือ “**นิติกรรมทางปกครอง**” ที่เป็น “**คำสั่งทางปกครอง**” แล้ว “**นิติกรรมทางปกครอง**” ที่เป็น “**กฎ**” หรือ “**นิติกรรมทางปกครอง**” ที่เป็น “**คำสั่งทางปกครอง**” นั้นย่อมมีผลบังคับ แม้จะมีการโต้แย้งว่า “**นิติกรรมทางปกครอง**” นั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้รับ “**นิติกรรมทางปกครอง**” ที่เป็น “**กฎ**” หรือ “**นิติกรรมทางปกครอง**” ที่เป็น “**คำสั่งทางปกครอง**” ต้องปฏิบัติตาม**นิติกรรมทางปกครอง**ไปจนกว่าจะได้มีการยกเลิกเพิกถอน “**นิติกรรมทางปกครอง**” ที่เป็น “**กฎ**” หรือ “**นิติกรรมทางปกครอง**” ที่เป็น “**คำสั่งทางปกครอง**” นั้น ซึ่งผลของ “**นิติกรรมทางปกครอง**” ที่เป็น “**กฎ**” หรือ “**นิติกรรมทางปกครอง**” ที่เป็น “**คำสั่งทางปกครอง**” แยกพิจารณาได้ 2 ลักษณะ ดังนี้ (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2549 หน้า 124)

(1) ผลในทางกฎหมายที่ไม่ได้ขึ้นอยู่กับความชอบด้วยกฎหมาย ความมีผลในทางกฎหมายที่ไม่ได้ขึ้นอยู่กับความชอบด้วยกฎหมาย กล่าวคือ เมื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองได้ออก “**นิติกรรมทางปกครอง**” ที่เป็น “**กฎ**” หรือ “**นิติกรรมทางปกครอง**” ที่เป็น “**คำสั่งทางปกครอง**” และได้แจ้ง “**นิติกรรมทางปกครอง**” ที่เป็น “**กฎ**” หรือ “**นิติกรรมทางปกครอง**” ที่เป็น “**คำสั่งทางปกครอง**” หรือถือว่าแจ้ง “**นิติกรรมทางปกครอง**” ที่เป็น “**กฎ**” หรือ “**นิติกรรมทางปกครอง**” ที่เป็น “**คำสั่งทางปกครอง**” ให้ผู้รับ “**นิติกรรมทางปกครอง**” ที่เป็น “**กฎ**” หรือ “**นิติกรรมทางปกครอง**” ที่เป็น “**คำสั่งทางปกครอง**” ทราบแล้ว “**นิติกรรมทางปกครอง**” ที่เป็น “**กฎ**” หรือ “**นิติกรรมทางปกครอง**” ที่เป็น “**คำสั่งทางปกครอง**” ย่อมมีผลในทางกฎหมายใช้บังคับกับบุคคลผู้รับ “**นิติกรรมทางปกครอง**” ที่เป็น “**กฎ**” หรือ “**นิติกรรมทางปกครอง**” ที่เป็น “**คำสั่งทางปกครอง**” ทั้งนี้โดยมีผลบังคับตั้งแต่วันที่ออก “**นิติกรรมทางปกครอง**” ที่เป็น “**กฎ**” หรือ “**นิติกรรมทางปกครอง**” ที่เป็น “**คำสั่งทางปกครอง**” นั้นเป็น “**นิติกรรมทางปกครอง**” ที่เป็น “**กฎ**” หรือ “**นิติกรรมทางปกครอง**” ที่เป็น “**คำสั่งทางปกครอง**” จะเป็น “**คำสั่งทางปกครอง**” จะเป็น “**คำสั่งทางปกครอง**” จะชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เว้นแต่ความไม่ชอบด้วยกฎหมายของ “**นิติกรรมทางปกครอง**” ที่เป็น “**กฎ**” หรือ “**นิติกรรมทางปกครอง**” ที่เป็น “**คำสั่งทางปกครอง**” จะเป็นความไม่ชอบด้วยกฎหมายอย่างรุนแรงและเห็นประจักษ์ชัดแจ้ง

(2) ความมีผลบังคับผูกพันของ “**นิติกรรมทางปกครอง**” ที่เป็น “**กฎ**” หรือ “**นิติกรรมทางปกครอง**” ที่เป็น “**คำสั่งทางปกครอง**” ซึ่ง “**นิติกรรมทางปกครอง**” ที่เป็น “**กฎ**” หรือ “**นิติกรรมทางปกครอง**” ที่เป็น “**คำสั่งทางปกครอง**” ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองออกมานั้น หากไม่ใช่เป็น “**นิติกรรมทางปกครอง**” ที่เป็น “**กฎ**” หรือ “**นิติกรรมทางปกครอง**” ที่เป็น “**คำสั่งทางปกครอง**”

ที่เป็นโมฆะแล้ว “นิติกรรมทางปกครอง” ที่เป็น “กฎ” หรือ “นิติกรรมทางปกครอง” ที่เป็น “คำสั่งทางปกครอง” นั้นย่อมมีผลบังคับให้บุคคลต้องปฏิบัติตามแม้ว่า “นิติกรรมทางปกครอง” ที่เป็น “กฎ” หรือ “นิติกรรมทางปกครอง” ที่เป็น “คำสั่งทางปกครอง” นั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายก็ตาม

5) การสิ้นผลบังคับของนิติกรรมทางปกครองการสิ้นผลบังคับของ “นิติกรรมทางปกครอง” ที่เป็น “กฎ” หรือ “นิติกรรมทางปกครอง” ที่เป็น “คำสั่งทางปกครอง” ย่อมเป็นไปตามประเภทของนิติกรรมทางปกครอง ดังต่อไปนี้ (มานิตย์ จุมปา, 2549, หน้า53)

(1) การสิ้นผลของ “นิติกรรมทางปกครอง” ที่เป็น “กฎ” โดยการยกเลิกเพิกถอน “กฎ” นั้นอาจเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่เป็นโดยองค์กรผู้มีอำนาจออก “กฎ” หรือโดยการเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองโดยศาล

(2) การสิ้นผลของ “นิติกรรมทางปกครอง” ที่เป็น “คำสั่งทางปกครอง” มีดังนี้

(ก) “คำสั่งทางปกครอง” ประเภทที่มีผลเพียงครั้งเดียวแล้วไม่มีผลต่อเนื่อง เช่น การที่ฝ่ายปกครองให้เงินช่วยเหลือ เมื่อให้เงินช่วยเหลือแล้ว “คำสั่งทางปกครอง” ดังกล่าวย่อมสิ้นผล เป็นต้น

(ข) “คำสั่งทางปกครอง” ประเภทที่มีผลต่อเนื่อง “คำสั่งทางปกครอง” ประเภทนี้จะสิ้นผลต่อเมื่อสิ้นระยะเวลาที่กำหนดไว้ เช่น ใบอนุญาตใบขับขี่ การมีบัตรประชาชน เป็นต้น

(ค) การสิ้นผลการบังคับของ “คำสั่งทางปกครอง” มีการยกเลิกเพิกถอน “คำสั่งทางปกครอง” นั้นอาจเพิกถอน “คำสั่งทางปกครอง” โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองที่ออก “คำสั่งทางปกครอง” หรือผู้มีอำนาจเหนือกว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองผู้ออก “คำสั่งทางปกครอง” หรือโดยการเพิกถอน “คำสั่งทางปกครอง” โดยศาล

## 1.2 คำสั่งทั่วไปในทางปกครอง

“คำสั่งทั่วไปในทางปกครอง” นั้นมีลักษณะกำลังว่าจะ เป็น “นิติกรรมทางปกครอง” ฝ่ายเดียวที่มีลักษณะเป็นการทั่วไปก็ ไม่ใช่ จะเป็นกฎหมายก็ไม่เชิง หรือเป็นกฎก็ไม่เชิง เพราะมีลักษณะ เป็นเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะเจาะจง แต่ไม่เจาะจงตัวบุคคลไว้ล่วงหน้า คำสั่งทั่วไปในทางปกครองอาจแยกพิจารณาได้ 2 ลักษณะ คือ “คำสั่งทั่วไปในทางปกครอง” ที่เป็นสัญลักษณ์กับ “คำสั่งทั่วไปในทางปกครอง” ที่มีลักษณะเป็นตัวอักษร ดังนี้

### 1.2.1 คำสั่งทั่วไปในทางปกครองที่เป็นสัญลักษณ์

“คำสั่งทั่วไปในทางปกครอง” ที่เป็นสัญลักษณ์ จะเป็น “คำสั่งทั่วไปในทางปกครอง” ที่ไม่มีการเจาะจงตัวบุคคลไว้ล่วงหน้า แต่เป็นกรณีเฉพาะรายซึ่งเป็นกฎหมายก็ไม่ใช่ เป็นกฎก็ไม่เชิง เช่น

ป้ายจราจร ป้ายห้ามจอด เป็นต้น ป้ายเหล่านี้ไม่ใช่กฎหมาย แต่เป็นการห้ามโดยทั่วไปสำหรับบุคคลที่อยู่ในบริเวณนั้น รวมทั้งตำรวจจราจรด้วย เพราะฉะนั้นป้ายจราจรจึงไม่ใช่กฎหมาย แต่เป็นคำสั่งทั่วไป เพราะมีลักษณะเจาะจงเฉพาะเรื่อง แต่ไม่ระบุตัวบุคคลแต่เมื่อใครมาพบต้องปฏิบัติตาม แต่อย่างไรก็ตาม “คำสั่งทั่วไปในทางปกครอง” ที่เป็นสัญลักษณ์นี้ถือว่าเป็นส่วนหนึ่ง “คำสั่งทางปกครอง” อยู่ภายใต้บังคับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

### 1.2.2 คำสั่งทั่วไปในทางปกครองที่เป็นลายลักษณ์อักษร

คำสั่งทั่วไปในทางปกครองที่ลักษณะเป็นลายลักษณ์อักษร เป็นคำสั่งทั่วไปในทางปกครองที่มีลักษณะเป็นข้อความจะประกอบด้วย 3 ประการ คือ

1) เป็นข้อความที่กำหนดบังคับบุคคลโดยทั่วไปให้กระทำการหรือห้ามกระทำการหรืออนุญาตกระทำการหรือละเว้นกระทำการหรือยืนยันสิทธิ

2) ใช้บังคับทั่วไป

3) ใช้เฉพาะกรณีเฉพาะเรื่อง

คำสั่งทั่วไปในทางปกครองที่เป็นลายลักษณ์อักษร จึงเป็นลูกผสมระหว่าง “กฎ” กับ “คำสั่งทางปกครอง” คือ คล้ายกับ “กฎ” เพราะเป็นข้อความที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไปกับบุคคลทั่วไป แต่ใช้เฉพาะกรณี เฉพาะเรื่อง ดังเช่นเดียวกับ “คำสั่งทางปกครอง” จึงเรียกว่า “คำสั่งทั่วไปในทางปกครอง” เช่น การประกาศรับสมัครสอบหรือรับสมัครตำแหน่ง การประกาศรับสมัครเลือกตั้ง การประกาศประกวดราคา เป็นต้น ซึ่งคำสั่งทั่วไปในทางปกครองที่มีลักษณะที่เป็นตัวอักษร จึงเป็นคำสั่งทางปกครองประเภทหนึ่ง จึงอยู่ภายใต้เงื่อนไขความสมบูรณ์ของนิติกรรมทางปกครองประเภทคำสั่งทางปกครองปกครองที่อยู่ภายใต้บังคับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

## 1.3 การปฏิบัติการทางปกครอง

ปฏิบัติการทางปกครอง (Administrative real act) คือ การกระทำทางกายภาพของฝ่ายปกครองในการจัดทำบริการสาธารณะซึ่งเป็นขั้นตอนหนึ่งของกระบวนการออกนิติกรรมทางปกครองเป็นการกระทำดังกล่าวเป็นการกระทำในทางข้อเท็จจริง (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2549 หน้า 99) ซึ่งฝ่ายปกครองโดยทั่วไปแล้ว การปฏิบัติการทางปกครองไม่ค่อยจะมีผลในทางปกครองเท่าใดนัก แต่ถ้าหากเป็นการละเมิดหรือกระทบสิทธิของประชาชน ก็อาจมีผลในทางแพ่งหรือทางอาญา ปฏิบัติการทางปกครอง เช่น การตรวจตราว่ามีการฝ่าฝืนกฎหมายหรือไม่ซึ่งเป็นการกระทำทางข้อเท็จจริง อาทิเช่น ตรวจโรงงาน อาคาร ซึ่งไม่มีผลอะไรไปกระทบสิทธิของ

ประชาชนโดยตรง แต่ถ้ามีการสั่งการปิดโรงงาน รื้อถอนอาคารจะ  
เริ่มมีการกระหนาบสิทธิซึ่งถือว่าเป็น “คำสั่งทางปกครอง” ตาม  
พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

#### 1.4 สัญญาทางปกครอง

สัญญาทางปกครอง (Administrative contract) ตาม  
พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง  
พ.ศ. 2542 มาตรา 3 วรรค 10 “สัญญาทางปกครอง หมายความว่า  
รวมถึง สัญญาที่คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงาน  
ทางปกครอง หรือเป็นบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐและมีลักษณะ  
เป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือ  
จัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคหรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากร  
ธรรมชาติ” และเป็นสัญญาที่ให้ดำเนินการโดยตรงและมีข้อกำหนด  
พิเศษในสัญญาที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐหรือเอกสิทธิ์ฝ่ายปกครอง  
ดังนั้นฝ่ายปกครองสามารถทำสัญญาทางปกครอง เพื่อใช้ในการ  
ดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะ โดยส่วนใหญ่แล้วจะเป็น  
บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม  
ซึ่งสัญญาทางปกครองมีข้อพิจารณาว่าสัญญาใดเป็นสัญญาทาง  
ปกครองได้ เราต้องดูเนื้อหาของสัญญานั้นว่าเป็นไปเพื่อ  
ประโยชน์สาธารณะหรือส่วนรวมหรือไม่ นั้นสัญญาทางปกครองอาจ  
แบ่งได้ 2 แบบ ดังนี้

1) สัญญาที่ฝ่ายปกครองทำกับเอกชน โดยมีวัตถุประสงค์  
เพื่อประโยชน์สาธารณะแต่ถ้าฝ่ายปกครองทำกับเอกชน มิใช่เพื่อ  
ประโยชน์สาธารณะ แต่เพื่อสนับสนุนกิจการของรัฐไม่ใช่สัญญาทาง  
ปกครองแต่เป็นสัญญาทางแพ่ง

2) สัญญาที่ฝ่ายปกครองด้วยกันทำกันเอง เพื่อประโยชน์  
ของส่วนรวม เช่น ร่วมทุนกันสร้างเครื่องกำจัดขยะ เป็นต้น

มาตรการทางกฎหมายซึ่งเป็นเครื่องมือของฝ่ายปกครอง  
ในการกระทำทางปกครองในระบบบริการสาธารณะไม่ว่าจะเป็น  
นิติกรรมทางแพ่งในแดนแห่งกฎหมายเอกชนในส่วนเสริมของการค  
กระทำทางปกครองในแดนแห่งกฎหมายมหาชนนับว่าเป็นเรื่องที่มี  
ความสำคัญอย่างยิ่งในการกระทำทางปกครองในระบบบริการ  
สาธารณะภายใต้หลักการปกครองแบบนิติรัฐที่ยึดหลักนิติธรรม

#### 2. เครื่องมือฝ่ายปกครองประเภทบุคลากรของรัฐ

บุคลากรของรัฐ (Personnel Of the State) หมายถึง  
บุคลากรทุกประเภทที่ทำงานให้กับฝ่ายปกครอง (นันทวัฒน์  
บรมานันท์, 2547, หน้า 114) ซึ่งมีหลายประเภทโดยส่วนใหญ่ของ  
บุคลากรจะได้แก่ ข้าราชการ นอกจากนั้นก็จะเป็นบุคลากรที่เรียก  
กันว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครอง” ซึ่งมีอยู่หลายประเภท คือ  
เจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองในฐานะข้าราชการ เจ้าหน้าที่ของรัฐ  
ฝ่ายปกครองในฐานะลูกจ้าง เจ้าหน้าที่ของรัฐในฐานะอาสาสมัคร

และเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองในฐานะที่ถูกเกณฑ์เข้ามาร่วมงาน  
ดังนี้

#### 2.1 เจ้าหน้าที่ของรัฐในฐานะข้าราชการ

เมื่อพิจารณาศึกษาบุคลากรของรัฐที่เป็นเจ้าหน้าที่  
ของรัฐฝ่ายปกครองในฐานะข้าราชการพบว่าข้าราชการจะแยก  
พิจารณาออกได้ 2 ประเภท คือ ข้าราชการการเมืองกับข้าราชการ  
ประจำ ดังนี้

##### 2.1.1 ข้าราชการการเมือง

ข้าราชการการเมือง (Political official) หมายถึง  
ผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ตามที่มีกฎหมายกำหนดไว้ให้เป็นข้าราชการ  
การเมือง อาจแยกออกได้ 2 ประเภท คือ ข้าราชการการเมืองระดับชาติ  
กับข้าราชการการเมืองระดับท้องถิ่น ดังนี้

1) ข้าราชการการเมืองระดับชาติ ข้าราชการการเมืองซึ่งอาจ  
เป็นผู้ดำรงตำแหน่งข้าราชการการเมืองในฝ่ายบริหาร อาจเป็น  
ผู้ดำรงตำแหน่งข้าราชการการเมืองในฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นต้น

2) ข้าราชการการเมืองระดับท้องถิ่น อาจเป็น  
ผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น ที่มีอยู่ด้วยกัน 2 รูปแบบ คือ  
ข้าราชการการเมืองระดับท้องถิ่นในรูปแบบทั่วไปกับข้าราชการ  
การเมืองระดับท้องถิ่นในรูปแบบพิเศษ

##### 2.1.2 ข้าราชการประจำ

ข้าราชการประจำ (Senior official) หมายถึง บุคคล  
ซึ่งสมัครใจเข้าทำงานกับฝ่ายปกครองอย่างถาวร และมีหน้าที่ใน  
การจัดทำบริการสาธารณะ เมื่อพิจารณาศึกษาเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่าย  
ครองในฐานะข้าราชการจะพบว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองใน  
ฐานะข้าราชการประจำนั้นแบ่งออกได้ 2 กลุ่มใหญ่ๆ คือ เจ้าหน้าที่  
ของรัฐในฐานะข้าราชการประจำในฝ่ายปกครองที่อยู่ภายใต้การ  
บังคับบัญชาและการกำกับดูแลของฝ่ายบริหารกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ  
ฝ่ายครองในฐานะข้าราชการประจำในฝ่ายปกครองที่มีได้อยู่ภายใต้  
การบังคับบัญชาและการกำกับดูแลของฝ่ายบริหาร ดังนี้

1. เจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองในฐานะข้าราชการ  
ประจำในฝ่ายปกครองที่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาและการกำกับ  
ดูแลของฝ่ายบริหาร เจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองในฐานะ  
ข้าราชการประจำในฝ่ายปกครองที่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาและ  
การกำกับดูแลของฝ่ายบริหาร แบ่งออกเป็น 3 ประเภท คือ  
ข้าราชการฝ่ายพลเรือน ข้าราชการทหารและข้าราชการส่วนท้องถิ่น  
ดังนี้ (ชาญชัย แสงศักดิ์, 2542, หน้า207-208)

1) ข้าราชการฝ่ายพลเรือน ซึ่งได้แก่

(1) ข้าราชการพลเรือน ซึ่งข้าราชการพลเรือน  
แบ่งออกได้ 3 กลุ่ม คือ (1) ข้าราชการพลเรือนสามัญซึ่งรับราชการ  
โดยได้รับเงินเดือนในอัตราสามัญ (2) ข้าราชการพลเรือนในพระองค์

ได้แก่ข้าราชการพลเรือนซึ่งได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในพระองค์ พระมหากษัตริย์ตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา (3) ข้าราชการประจำต่างประเทศ ได้แก่ ข้าราชการพลเรือนซึ่งได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในต่างประเทศในกรณีพิเศษ โดยเหตุผลทางการเมือง

(2) ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย

(3) ข้าราชการครู

(4) ข้าราชการตำรวจ

2) ข้าราชการทหาร

3) ข้าราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งได้แก่ 1) พนักงานเทศบาล 2) พนักงานส่วนตำบล 3) พนักงานเมืองพัทยา 4) ข้าราชการองค์การบริหารส่วนตำบล 5) ข้าราชการกรุงเทพมหานคร

2. เจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองในฐานะข้าราชการประจำในฝ่ายปกครองที่มีได้อยู่ในฝ่ายปกครองภายใต้การบังคับบัญชาและการกำกับดูแลของฝ่ายบริหาร เจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองในฐานะข้าราชการประจำในฝ่ายปกครองที่มีได้อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาและการกำกับดูแลของฝ่ายบริหาร ได้แก่ เลขานุการสำนักงานศาลปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองในสำนักงานศาลปกครอง (เป็นไปตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542) เลขานุการสำนักงานศาลยุติธรรมและเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองในสำนักงานศาลยุติธรรม (เป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543) เลขานุการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญและเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองในสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ เลขานุการสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งและเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองในสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง (เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2550) เลขานุการสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เลขานุการสำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองสำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เลขานุการสำนักงานตรวจการแผ่นดินและเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองในสำนักงานตรวจการแผ่นดิน เลขานุการสำนักงานสภาผู้แทนราษฎรและเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองในสำนักงานสภาผู้แทนราษฎร (เป็นไปตามพระราชบัญญัติข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518) เลขานุการสำนักงานเลขาธิการสภาและเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองในสำนักงานเลขาธิการสภาและเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองในสถาบันพระปกเกล้าและเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองในสถาบันพระปกเกล้า (เป็นไปตามพระราชบัญญัติสถาบันพระปกเกล้า พ.ศ. 2541) เป็นต้น

2.2 เจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองซึ่งมิได้มีฐานะเป็นข้าราชการประจำ

เจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองซึ่งมิได้มีฐานะเป็นข้าราชการประจำที่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาและการกำกับดูแลของฝ่ายบริหารกับเจ้าหน้าที่ของรัฐในฐานะข้าราชการประจำที่มีได้อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาและการกำกับดูแลของฝ่ายบริหาร มีอยู่หลายประเภทด้วยกัน คือ ลูกจ้าง ผู้เข้าร่วมอาสาสมัคร ผู้เข้าร่วมที่ถูกเกณฑ์ ดังนี้

### 2.2.1 ลูกจ้าง

ลูกจ้าง (Employee) หมายถึง บุคคลซึ่งทำงานอยู่กับหน่วยงานทางปกครองต่างๆ ในตำแหน่งลูกจ้างที่ไม่ถาวร เช่น ลูกจ้างเข้าทำงานโดยวิธีการจ้าง มีการทำสัญญาจ้างเฉพาะตัวบุคคล เช่น ลูกจ้างรายวัน รายเดือน รายปี เป็นต้น

### 2.2.2 ผู้เข้าร่วมงานอาสาสมัคร

ผู้เข้าร่วมงานอาสาสมัคร (Participants volunteer) หมายถึง บุคคลซึ่งเสนอตัวต่อฝ่ายปกครองโดยสมัครใจที่จะร่วมมือหรือให้ความช่วยเหลือในการทำงานของฝ่ายปกครองที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำบริการสาธารณะ หรือประโยชน์สาธารณะ เช่น อาสาสมัครดับเพลิง เป็นต้น

### 2.2.3 ผู้เข้าร่วมงานที่ถูกเกณฑ์

ผู้เข้าร่วมงานที่ถูกเกณฑ์ (Participants recruited) หมายถึง บุคคลซึ่งเข้ามาทำงานกับฝ่ายปกครองโดยไม่สมัครใจ กล่าวคือ มีการสั่งการหรือเรียกเข้ามาทำงาน เช่น ในยามสงคราม บุคคลตามที่กฎหมายกำหนดจะถูกเกณฑ์มาเป็นทหาร หรือในกรณีอื่นฝ่ายปกครองอาจเรียกบุคคลอื่นมาร่วมในการดำเนินการของฝ่ายปกครอง เช่น มาร่วมเป็นลูกขุน หรือมาเป็นพยานในศาล เป็นต้น

## 2.3 บุคลากรในรัฐวิสาหกิจ

รัฐวิสาหกิจ (Personnel in State Enterprises) เป็นหน่วยงานที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของฝ่ายบริหารซึ่งมีบุคลากรในรัฐวิสาหกิจในการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ อาจแบ่งออกได้ 3 ประเภท คือ กรรมการในคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ พนักงานและลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจ พนักงานและลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจ ซึ่งอาจมีชื่อเรียกต่างกันในแต่ละรัฐวิสาหกิจ ดังนี้

### 2.3.1 กรรมการของรัฐวิสาหกิจ

กรรมการของแต่ละรัฐวิสาหกิจนั้นมีได้ไม่เกิน 11 คน และมีกำหนดคุณสมบัติโดยทั่วไปสำหรับกรรมการของรัฐวิสาหกิจ มาตรา 5 พระราชบัญญัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 ดังนี้

1) พนักงานและลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจ พนักงานและลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจนอกจากต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กำหนดไว้สำหรับรัฐวิสาหกิจนั้นๆ ยังต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 9 พระราชบัญญัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518

2) พนักงานของรัฐวิสาหกิจที่เป็นผู้บริหารพนักงานของรัฐวิสาหกิจที่เป็นผู้ว่าการ ผู้อำนวยการ กรรมการผู้จัดการ ผู้จัดการ หรือ บุคคลซึ่งดำรงตำแหน่งที่มีอำนาจหน้าที่คล้ายคลึงกันแต่เรียกชื่ออย่างอื่นในรัฐวิสาหกิจ ต้องเป็นผู้มีคุณวุฒิและประสบการณ์เหมาะสมกับกิจการของรัฐวิสาหกิจนั้นๆ

## 2.4 บุคลากรในองค์การมหาชน

**องค์การมหาชน** เป็นหน่วยงานของรัฐประเภทที่ 3 ที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของฝ่ายบริหาร ตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติเฉพาะหรือการตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 เพื่อให้เกิดความคล่องตัวและมีการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรและบุคลากรให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด ดังนั้นในการกระทำทางปกครองในระบบบริการสาธารณะในองค์การมหาชน ซึ่งเรียกว่า “บุคลากรในองค์การมหาชน” (Personnel in Public Organization) ดังนั้นการบริหารงานบุคลากรในองค์การมหาชนอาจดำเนินการในรูปของคณะกรรมการอำนาจหรือคณะกรรมการบริหารที่ได้รับการแต่งตั้งจากหน่วยงานแม่ต้นสังกัดโดยให้มีผู้อำนวยการซึ่งผ่านการคัดเลือกตามเงื่อนไขที่กำหนดทำหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการบริหารงานให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของการจัดตั้งหน่วยงานดังกล่าว

## 3. เครื่องมือฝ่ายปกครองประเภททรัพย์สินของรัฐ

เครื่องมือฝ่ายปกครองประเภททรัพย์สินของรัฐ ถือว่าเป็นเครื่องมือของฝ่ายปกครองที่สำคัญเช่นเดียวกับมาตรการทางกฎหมายและบุคลากรของรัฐในการกระทำทางปกครองในระบบบริการสาธารณะ เครื่องมือฝ่ายปกครองประเภททรัพย์สินของรัฐผู้เขียนจะกล่าวถึงการได้มาซึ่งทรัพย์สินของรัฐและประเภททรัพย์สินของรัฐ ดังนี้

### 3.1 การได้มาซึ่งทรัพย์สิน

โดยปกติทั่วไปแล้ว ฝ่ายปกครองสามารถได้มาซึ่งทรัพย์สินทั้งหลาย ได้ 2 วิธี คือ การได้มาซึ่งทรัพย์สินตามหลักกฎหมายเอกชนกับได้มาซึ่งทรัพย์สินตามหลักกฎหมายมหาชน

#### 3.1.1 การได้มาซึ่งทรัพย์สินตามกฎหมายเอกชน

การได้มาซึ่งทรัพย์สินตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายเอกชนการได้มาซึ่งทรัพย์สินตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายเอกชน คือ กฎหมายแพ่งและกฎหมายพาณิชย์ ได้กำหนดหลักเกณฑ์ และเงื่อนไข ในการทำสัญญาไว้ เช่น การทำสัญญาซื้อขาย หรือแลกเปลี่ยน เป็นต้น นอกจากนี้ฝ่ายปกครองยังได้ทรัพย์สิน โดยการรับบริจาค หรือการรับมรดก เป็นต้น

#### 3.1.2 การได้มาซึ่งทรัพย์สินตามกฎหมายมหาชน

การได้มาซึ่งทรัพย์สินตามกฎหมายมหาชน จะแยกวิธีการได้มาซึ่งทรัพย์สิน มีอยู่ 2 ลักษณะ ดังนี้

1) การได้มาซึ่งทรัพย์สินในลักษณะที่เป็นสัญญาทางปกครอง

2) การได้มาซึ่งทรัพย์สินด้วยวิธีการพิเศษ คือเมื่อฝ่ายปกครองมีความจำเป็นที่จะต้องใช้ทรัพย์สิน เพื่อจัดทำบริการสาธารณะหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะ ฝ่ายปกครองก็จะให้อำนาจฝ่ายเดียว คือ อำนาจตามกฎหมายมหาชน ได้ 3 กรณี คือ การเวนคืน เพื่อประโยชน์สาธารณะ การโอนกิจการมาเป็นของรัฐ และการยึดมาเป็นของรัฐ เช่น การยึดจะใช้ในกรณีสงคราม เพื่อเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารสามารถได้มาซึ่งทรัพย์สินหรือกิจการที่มีความจำเป็นสำหรับการปฏิบัติการของรัฐ เช่น การปฏิบัติการทางทหาร เป็นต้น

## 3.2 ประเภทของทรัพย์สิน

ทรัพย์สินแผ่นดินซึ่งเป็นเครื่องมือฝ่ายปกครองพบว่ามีอยู่หลายประเภทด้วยกัน ดังนี้

### 3.2.1 ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน

ในเรื่องที่อยู่ในความดูแลรับผิดชอบร่วมกันทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน หมายถึง สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 (2)

### 3.2.2 ที่ราชพัสดุ

ที่ราชพัสดุ หมายความว่า ว่าสิ่งสาธารณสมบัติอันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด ซึ่งกระทรวงการคลังเป็นผู้มีกรรมสิทธิ์ ส่วนการปกครองดูแลบำรุงรักษาที่ราชพัสดุนั้นให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ “คณะกรรมการที่ราชพัสดุ” กำหนดโดยตราเป็น “กฎกระทรวง” ที่ราชพัสดุมี ดังต่อไปนี้

- 1) ที่ดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 (3)
- 2) ที่ดินที่ทางราชการได้หวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์อย่างอื่นนอกจากกรณีที่ดินหวงห้ามหรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองใช้ร่วมกัน
- 3) ที่ดินที่เวนคืนมาตามกฎหมายเฉพาะ
- 4) ที่ดินที่กระทรวง ทบวง กรม ได้มาโดยหลักกฎหมายแพ่ง เช่น มีผู้ยกให้ ซื้อ แลกเปลี่ยน หรือได้มาโดยประการอื่น

### 3.2.3 ที่ดินที่ทางราชการได้หวงห้ามหรือสงวนไว้

ที่ดินที่ทางราชการหวงห้ามหรือสงวนไว้ อาจจะเป็นที่ดินที่หวงห้ามทั่วไปหรือเป็นที่ดินหวงห้ามไว้เป็นการเฉพาะ แยกพิจารณา ดังนี้

- 1) ที่ดินที่ทางราชการหวงห้ามกรณีทั่วไป ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 334 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515

แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดินโดยมาตรา 20 (3) กำหนดให้ คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติมีอำนาจสงวนและพัฒนาที่ดินเพื่อ จัดให้แก่ประชาชน และมาตรา 20 (4) กำหนดให้คณะกรรมการ ดังกล่าวมีอำนาจสงวนหรือสงวนห้ามที่ดินของรัฐซึ่งมิได้มีสิทธิ ครอบครองเพื่อให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน

2) ที่ดินที่ทางราชการหวงห้ามกรณีเฉพาะ ซึ่งมี กฎหมายหลายฉบับด้วยกัน เช่น ที่ดินตามพระราชบัญญัติอุทยาน แห่งชาติ พ.ศ. 2504 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ เป็นต้น

### 3.2.4 ที่ดินรกร้างว่างเปล่า

ที่ดินรกร้างว่างเปล่า หมายถึง ทรัพย์สินของ แผ่นดินซึ่งสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน ซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของ แผ่นดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 เช่น ที่ป่า ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 ที่ดินรกร้างว่างเปล่านี้ อธิบดีกรมที่ดินเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแล (ประมวลกฎหมาย ที่ดิน มาตรา 8 วรรค 1)

### 3.2.5 ทรัพย์สินของแผ่นดินตามประมวลกฎหมาย แพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1309

ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1309 หมายถึง เกาะที่เกิดในทะเลสาบหรือในทางน้ำหรือในเขตน่าน น้ำของประเทศก้นและท้องนาที่เขินขึ้น ทรัพย์สินของแผ่นดิน ดังกล่าว มีอธิบดีกรมที่ดินเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแล (ประมวล กฎหมายที่ดิน มาตรา 8 วรรค 1)

### 3.2.6 ทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจ

โดยหลักแล้วรัฐวิสาหกิจเป็นนิติบุคคลที่สามารถถือ ครอบทรัพย์สินได้เหมือนกับเอกชนโดยไม่ว่าเป็นที่ราชพัสดุ แต่อย่างไรก็ตามก็มีกฎหมายกำหนดคุ้มครองไว้โดยเฉพาะ เช่น ทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทย เป็นต้น

### 3.2.7 ทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีฐานะ เป็นนิติบุคคล นั้นไม่ว่าเป็นที่ราชพัสดุ ทรัพย์สินที่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นปกครองดูแลนั้นมีอยู่ 3 ประเภท คือ (ชาญชัย แสวงศักดิ์, 2542, หน้า 256)

1) ทรัพย์สินของราชการส่วนกลางที่ให้องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นใช้ประโยชน์ในราชการส่วนท้องถิ่น

2) ทรัพย์สินที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดหา มาเองและนำมาใช้เพื่อประโยชน์ในราชการของท้องถิ่นโดยเฉพาะ

3) ทรัพย์สินที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือครอง อยู่อย่างเอกชน

### 3.2.8 ทรัพย์สินของหน่วยงานอิสระตาม รัฐธรรมนูญ

ทรัพย์สินหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญ (Independent constitutional agencies) ประกอบด้วย ทรัพย์สิน ของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ทรัพย์สินของสำนักงาน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ทรัพย์สิน ของสำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ทรัพย์สินของ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ทรัพย์สินของสำนักงานคณะกรรมการ สิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

### 3.2.9 ทรัพย์สินของหน่วยงานของรัฐที่เป็นธุรการของ หน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญ

ทรัพย์สินหน่วยงานของรัฐที่เป็นหน่วยธุรการขององค์กร ของรัฐที่เป็นอิสระตามรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วย ทรัพย์สินของ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ทรัพย์สินของสำนักงานศาลปกครอง ทรัพย์สินของสำนักงานศาลยุติธรรมและทรัพย์สินขององค์กรอัยการ

### 3.2.10 ทรัพย์สินของหน่วยงานสังกัดรัฐสภา

ทรัพย์สินของหน่วยงานของรัฐที่อยู่ภายใต้การบังคับ บัญชาและกำกับดูแลของฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งหน่วยงานปกครองที่อยู่ ภายใต้การบังคับบัญชาและกำกับดูแลของฝ่ายนิติบัญญัติ หรือ เรียกว่า “หน่วยงานสังกัดรัฐสภา” จะประกอบด้วย ทรัพย์สินของ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ทรัพย์สินของสำนักงาน เลขาธิการวุฒิสภา ทรัพย์สินของสถาบันพระปกเกล้า

แต่อย่างไรก็ตามนอกจากทรัพย์สินของแผ่นดินดังที่ ได้กล่าวมาแล้วนั้นยังมีทรัพย์สินของรัฐ คือ ทรัพย์สินฝ่ายพระ มหากษัตริย์ ซึ่งประกอบด้วยทรัพย์สินส่วนพระองค์ ทรัพย์สินส่วน สาธารณสมบัติและทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์กับทรัพย์สินศาสน สมบัติ ซึ่งประกอบด้วย ศาสนสมบัติกลางและศาสนสมบัติของวัด

ดังนั้น สรุปได้ว่าเครื่องมือของฝ่ายปกครองในการกระ ทำทางปกครองในระบบบริการสาธารณะจะประสบความสำเร็จและ เกิดประสิทธิภาพได้นั้นจะต้องประกอบด้วยมาตรการทางกฎหมาย ทั้งกฎหมายเอกชนและกฎหมายมหาชนโดยเฉพาะมาตรการทาง กฎหมายมหาชนที่ต้องบังคับฝ่ายเดียวเพื่อประโยชน์สาธารณะและ คุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนให้เกิดดุลยภาพกัน โดยมี บุคลากรของรัฐเป็นตัวขับเคลื่อนและพร้อมด้วยเครื่องมือ ที่เป็นทรัพย์สินของรัฐในการกระทำทางปกครองในระบบบริการ สาธารณะ

วิเคราะห์ “มาตรการภายในฝ่ายปกครอง” ซึ่งเป็นเครื่องมือของฝ่ายปกครองในการกระทำทางปกครองในระบบบริการ สาธารณะมีฐานะเป็น “กฎ” หรือเป็น “คำสั่งทางปกครอง” ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 หรือไม่

เมื่อพิจารณาถึงเครื่องมือของฝ่ายปกครองในการกระทำทาง ปกครองในระบบบริการสาธารณะ คือ “มาตรการภายในของฝ่าย

ปกครอง” ซึ่งเป็นความสัมพันธ์ภายในองค์กรของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ฝ่ายปกครองตามลำดับชั้น (Hierarchical relation) ของอำนาจ บังคับบัญชาหรือการกำกับดูแล เจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองที่อยู่ใน ตำแหน่งสูงกว่ามีอำนาจบังคับบัญชาหรือมีอำนาจกำกับดูแล เจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองที่อยู่ในตำแหน่งต่ำกว่า และรับผิดชอบ ในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองที่อยู่ใน ตำแหน่งต่ำกว่าซึ่งอยู่ในบังคับบัญชาหรือผู้อยู่ภายใต้การกำกับดูแล ของตน เนื่องจากผู้บังคับบัญชาหรือการกำกับดูแลแต่ละลำดับต้อง รับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใต้บังคับบัญชาหรือผู้อยู่ในการ กำกับดูแลของตน โดยเฉพาะอย่างยิ่งหัวหน้าหน่วยงานของรัฐจึง ย่อมมีอำนาจออกคำสั่งบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลให้เจ้าหน้าที่ของ รัฐฝ่ายปกครองที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือการกำกับดูแลของตน กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง ห้ามมิให้กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง หรืออนุญาตให้กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งได้เสมอ ซึ่งคำสั่งของผู้บังคับบัญชาหรือคำสั่งของผู้กำกับดูแลที่ส่งเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่าย ปกครองที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือการกำกับดูแล ให้กระทำ ละเว้น กระทำ อนุญาตให้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ อาจเป็น “นิติกรรม ทางปกครอง” ที่เป็น “กฎ” หรือ “นิติกรรมทางปกครอง” เป็น “คำสั่งทางปกครอง” หรือเป็น “มาตรการภายในของฝ่าย ปกครอง” ก็ได้

ดังนั้นจึงจำเป็นต้องทำการศึกษาวิเคราะห์ว่า “มาตรการ ภายในฝ่ายปกครอง” กับ “นิติกรรมทางปกครอง” นั้นมีความ คล้ายกันอย่างไรและมีความแตกต่างกันอย่างไรจึงทำให้ “มาตรการ ภายในฝ่ายปกครอง” จึงไม่มีฐานะเป็น “นิติกรรมทางปกครอง” ที่เป็น “กฎ” หรือ “นิติกรรมทางปกครอง” ที่เป็น “คำสั่งทาง ปกครอง” ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ผู้เขียนได้ทำการศึกษาพบว่า มีความคล้ายกันและมีความ แตกต่างกัน ดังนี้

### 1.1 วิเคราะห์ประเด็นความคล้ายกันระหว่าง“มาตรการ ภายในฝ่ายปกครอง” กับ “นิติกรรมทางปกครอง”

“มาตรการภายในฝ่ายปกครอง”กับ “นิติกรรมทาง ปกครอง” ที่เป็น “กฎ” หรือ “นิติกรรมทางปกครอง” ที่เป็น “คำ สั่งทางปกครอง” จะมีลักษณะที่คล้ายกันอยู่ 2 ประการ คือ การใช้ อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่กับการแสดงเจตนา ดังนี้

#### 1.1.1 ความคล้ายกันในการใช้อำนาจตามกฎหมาย ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ความคล้ายกันในการใช้อำนาจตามกฎหมายของ เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ว่าจะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐในฐานะข้าราชการ การเมืองกับในฐานะข้าราชการประจำ หรือเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่าย ปกครองที่ไม่มีฐานะเป็นข้าราชการก็ตาม การกระทำทางปกครอง

ที่เป็น “มาตรการภายในฝ่ายปกครอง” กับ “นิติกรรมทาง ปกครอง” ที่เป็น “กฎ” หรือ “นิติกรรมทางปกครอง” ที่เป็น “คำสั่งทางปกครอง” ต่างก็เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายเช่นกัน

#### 1.1.2 ความคล้ายกันในการแสดงเจตนา

“มาตรการภายในฝ่ายปกครอง” กับ “นิติกรรมทาง ปกครอง” ที่เป็น “กฎ” หรือ “นิติกรรมทางปกครอง” ที่เป็น “คำสั่งทางปกครอง” ต่างมีลักษณะการกระทำทางปกครองที่แสดง เจตนาต่อบุคคลเช่นเดียวกันว่าจะให้ทำอะไรหรือไม่ให้กระทำ อย่างไร ในการกระทำทางปกครองในระบบบริการสาธารณะ

เมื่อพิจารณาศึกษาถึงความคล้ายกันระหว่าง “มาตรการ ภายในฝ่ายปกครอง”กับ “นิติกรรมทางปกครอง” แล้วมักจะทำให้ เข้าใจว่า “มาตรการภายในฝ่ายปกครอง” เป็น “นิติกรรมทาง ปกครอง” เพราะเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายและเป็นการแสดง เจตนาต่อบุคคลเช่นเดียวกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อพิจารณาถึง หัวหน้าหน่วยงานของรัฐย่อมมีอำนาจออกคำสั่งบังคับให้เจ้าหน้าที่ ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือที่อยู่ในการกำกับดูแลของตนกระทำ การอย่างใดอย่างหนึ่ง ห้ามมิให้กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือ อนุญาตให้กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งได้เสมอ ซึ่งคำสั่งของผู้บังคับ บัญชาหรือคำสั่งของผู้กำกับดูแลที่ส่งเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครอง ที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือที่อยู่ในการกำกับดูแล ให้กระทำ ละเว้น กระทำ อนุญาตให้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ อาจเป็น “นิติกรรม ทางปกครอง”ที่เป็น “กฎ” หรือ “นิติกรรมทางปกครอง” ที่เป็น “คำสั่งทางปกครอง” หรือเป็น “มาตรการภายในของฝ่าย ปกครอง” ก็ได้

### 1.2 วิเคราะห์ความแตกต่างระหว่าง“มาตรการภายใน ฝ่ายปกครอง” กับ “นิติกรรมทางปกครอง”

เมื่อพิจารณาศึกษา “มาตรการภายในฝ่ายปกครอง”ไม่ ถือเป็น “นิติกรรมทางปกครอง” ที่เป็น “กฎ” กับ “นิติกรรมทาง ปกครอง” ที่เป็น “คำสั่งทางปกครอง” ได้เพราะขาดคุณลักษณะ 2 ประการ คือ การกระทำทางปกครองที่ไม่ก่อให้เกิดผลตาม กฎหมาย กับการกระทำทางปกครองที่ไม่เป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ ขึ้นระหว่างบุคคล กล่าวคือ “นิติกรรมทางปกครอง” กับ “มาตรการ ภายในของฝ่ายปกครอง” นั้นมีความแตกต่างกันในสาระสำคัญ ดังนี้

#### 1.2.1 ความแตกต่างระหว่าง “มาตรการภายในฝ่าย ปกครอง” กับนิติกรรมทางปกครอง ที่เป็น “กฎ”

“มาตรการภายในของฝ่ายปกครอง” เป็นการกระทำทาง ปกครองในระบบบริการสาธารณะที่เกี่ยวกับ “แนวปฏิบัติ” (Direc-tive) หรือ “แนวนโยบาย” (Rule of Policy) ที่ผู้บังคับบัญชาโดย เฉพาะอย่างยิ่งรัฐมนตรีกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองได้

บังคับบัญชาหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองผู้อยู่ภายใต้กำกับดูแลถือปฏิบัติในการใช้ดุลพินิจตามอำนาจหน้าที่ในเรื่องต่างๆ ของเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองนั้น มิใช่ “นิติกรรมทางปกครอง” ที่เป็น “กฎ” การกำหนด “แนวปฏิบัติ” (Directive) หรือ “แนวนโยบาย” (Rule of Policy) เพื่อความสะดวกแก่การควบคุมและตรวจสอบเท่านั้น รวมทั้งการเตรียมการใดๆ ที่อยู่ในการดำเนินการภายในของฝ่ายปกครอง มิได้มีการกระหนาบสิทธิของบุคคลภายนอก ก็ไม่เป็น “นิติกรรมทางปกครอง” ที่เป็น “กฎ” เป็นเพียง “มาตรการภายในของฝ่ายปกครอง” เท่านั้น

### 1.2.2 ความแตกต่างระหว่าง “มาตรการภายในของฝ่ายปกครอง” กับนิติกรรมทางปกครองที่เป็น “คำสั่งทางปกครอง”

“นิติกรรมทางปกครอง” ที่เป็น “คำสั่งทางปกครอง” โดยคำสั่งทางปกครองนั้นจะต้องมุ่งที่จะก่อให้เกิด “ผลทางกฎหมาย” ต่อผู้ได้รับคำสั่ง ในขณะที่ “มาตรการภายในของฝ่ายปกครอง” นั้น มิได้มุ่งเน้นที่จะให้เกิดผลต่อบุคคลในทางกฎหมาย แต่เป็นเพียงวิธีปฏิบัติงานของฝ่ายปกครอง ซึ่งในบางกรณีอาจเป็นไปได้ที่ “มาตรการภายในของฝ่ายปกครอง” จะไปกระทบต่อสิทธิและหน้าที่ของบุคคลเข้าก็ได้ “มาตรการภายในของฝ่ายปกครอง” เหล่านี้ อาจได้แก่ ความเห็นของผู้บังคับบัญชาหรือผู้กำกับดูแลที่มีไปยังผู้ใต้บังคับบัญชาหรือผู้ถูกกำกับดูแลเกี่ยวกับงาน การห้ามเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองเข้าไปในบางบริเวณในสถานที่ทำงานของตนที่ไม่ได้เกี่ยวข้องกับหน้าที่การงานของตนหรือการจัดบริเวณต่างๆ ภายในเรือนจำ เป็นต้น

เมื่อพิจารณาศึกษาคำสั่งของผู้บังคับบัญชาที่สั่งเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองที่อยู่ในบังคับบัญชาหรืออยู่ในการกำกับดูแล ให้กระทำ ละเว้นกระทำ อนุญาตให้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ “ที่ไม่มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองในหน่วยงานตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการหรือกฎหมายว่าด้วยระเบียบพนักงานของรัฐ” จึงมิใช่ “นิติกรรมทางปกครอง” ที่เป็น “กฎ” หรือ “นิติกรรมทางปกครอง” ที่เป็น “คำสั่งทางปกครอง” แต่เป็นเพียง “มาตรการภายในของฝ่ายปกครอง” ที่เกี่ยวกับ “แนวปฏิบัติ” (Directive) หรือ “แนวนโยบาย” (Rule of Policy) ที่ผู้บังคับบัญชาหรือผู้กำกับดูแลกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองได้บังคับบัญชาหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองผู้อยู่ภายใต้กำกับดูแลถือปฏิบัติในการใช้ดุลพินิจตามอำนาจหน้าที่ในเรื่องต่างๆ เท่านั้น รวมทั้งการเตรียมการใดๆ เพื่อออก “นิติกรรมทางปกครอง” ที่อยู่ในการดำเนินการภายในของฝ่ายปกครอง และการตอบข้อหารือต่างๆ โดยมิได้มีการกระหนาบสิทธิของบุคคลภายนอก ก็ไม่เป็น “นิติกรรมทางปกครอง” “นิติกรรมทางปกครอง” ที่เป็น “กฎ” หรือ “นิติกรรมทางปกครอง” ที่เป็น

“คำสั่งทางปกครอง” เป็นเพียง “มาตรการภายในของฝ่ายปกครอง” เท่านั้น แต่อย่างไรก็ตามหัวหน้าหน่วยงานของรัฐจึงย่อมมีอำนาจออกคำสั่งบังคับให้เจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองที่อยู่ในบังคับบัญชาหรืออยู่ในการกำกับดูแลของตนกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง ห้ามมิให้กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง หรืออนุญาตให้กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งได้เสมอ ซึ่งคำสั่งของผู้บังคับบัญชาหรือคำสั่งของผู้กำกับดูแลที่สั่งเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองที่อยู่ในบังคับบัญชาหรืออยู่ในการกำกับดูแล ให้กระทำ ละเว้นกระทำ อนุญาตให้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ อาจเป็น “นิติกรรมทางปกครอง” ที่เป็น “กฎ” หรือ “นิติกรรมทางปกครอง” ที่เป็น “คำสั่งทางปกครอง” หรือเป็น “มาตรการภายในของฝ่ายปกครอง” ก็ได้ ซึ่งโดยหลักแล้ว “มาตรการภายในของฝ่ายปกครอง” ไม่สามารถนำมาฟ้องต่อศาลได้ เว้นแต่ว่าจะเป็น “มาตรการภายในของฝ่ายปกครอง” ที่มีผลเป็นการวางกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ขึ้นมา (นั่นทิวณน์ บรมานันท์, 2547) และก่อให้เกิดผลกระทบหรือเกิดผลในทางกฎหมายขึ้นก็จะกลายเป็น “นิติกรรมทางปกครอง” ที่เป็น “กฎ” หรือ “นิติกรรมทางปกครอง” ที่เป็น “คำสั่งทางปกครอง” ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ขึ้นมาได้

ดังนั้น สรุป ได้ว่า “มาตรการภายในของฝ่ายปกครอง เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครอง แสดงเจตนาที่เจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองภายในฝ่ายปกครองที่มีเป็นการก่อให้เกิดผลตามกฎหมายในทางที่สร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคล” จึงไม่ถือว่าเป็น “นิติกรรมทางปกครอง” ที่เป็น “กฎ” หรือ “นิติกรรมทางปกครอง” ที่เป็น “คำสั่งทางปกครอง” ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เพราะ “มาตรการภายในของฝ่ายปกครอง” เป็นความสัมพันธ์ภายในองค์กรของเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองตามลำดับชั้น (Hierarchical relation) ของอำนาจบังคับบัญชาในรูปของพีระมิดหรือของอำนาจผู้กำกับดูแล เจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองที่อยู่ในตำแหน่งสูงกว่า มีอำนาจบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองที่อยู่ตำแหน่งต่ำกว่า และรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองที่อยู่ในตำแหน่งต่ำกว่า ซึ่งอยู่ในบังคับบัญชาหรือการกำกับดูแลของตน เนื่องจากผู้บังคับบัญชาหรือผู้กำกับดูแลแต่ละลำดับต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใต้บังคับบัญชาหรือของผู้อยู่ในการกำกับดูแลของตน โดยเฉพาะอย่างยิ่งหัวหน้าหน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาหรือผู้กำกับดูแลสูงสุดจะต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่สังกัดหน่วยงานนั้นทุกคน ผู้บังคับบัญชาหรือผู้กำกับดูแล แต่อย่างไรก็ตาม หัวหน้าหน่วยงานของรัฐจึงย่อมมีอำนาจออกคำสั่งบังคับให้เจ้าหน้าที่ที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือการกำกับดูแลของตนกระทำการ

อย่างใดอย่างหนึ่ง ห้ามมิให้กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือ อนุญาตให้กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งได้เสมอ ซึ่งคำสั่งของผู้บังคับบัญชาหรือผู้กำกับดูแลที่สั่งเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองที่อยู่ในบังคับบัญชาหรืออยู่ในการกำกับดูแล ให้กระทำ ละเว้นกระทำ อนุญาตให้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ อาจเป็น “นิติกรรมทางปกครอง” ที่เป็น “กฎ” หรือ “นิติกรรมทางปกครอง” ที่เป็น “คำสั่งทางปกครอง” หรือเป็น “มาตรการภายในของฝ่ายปกครอง” ก็ได้

### เอกสารอ้างอิง

- กมลชัย รัตนสกววงศ์. (2545). กฎหมายปกครอง. กรุงเทพฯ : วิทยุชน. พิมพ์ครั้งที่ 4.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2542). คำอธิบายกฎหมายปกครอง. กรุงเทพฯ วิทยุชน.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. คำสั่งทางปกครองกับมาตรการภายใน. สืบค้นเมื่อ 16 มกราคม 2559. จาก <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=642>.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์.(2547). หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ. กรุงเทพฯ : วิทยุชน. ครั้งที่3.

- มานิตย์ จุมปา. (2549). คำอธิบายกฎหมายปกครองว่าด้วยการกระทำทางปกครองและการควบคุมการกระทำทางปกครอง เล่ม 1.กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2549). ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง และการกระทำทางปกครอง. กรุงเทพฯ : วิทยุชน. พิมพ์ครั้งที่ 3.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2554) กฎหมายปกครองภาคทั่วไป. กรุงเทพฯ : นิติราษฎร์.
- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2543) “การกระทำทางปกครอง” เอกสารประกอบการอบรมหลักสูตรพนักงานคดีปกครอง ระดับต้น รุ่น 1 พ.ศ. 2543 (อัดสำเนา)
- สารานุกรมเสรี. สืบค้นเมื่อ 18 มกราคม 2559 จาก <http://th.wikipedia.org/wiki/>
- สิทธิกร ศักดิ์แสง. (2557) “หลักกฎหมายมหาชน” กรุงเทพฯ : นิติธรรม. พิมพ์ครั้งที่ 2.
- สุรพล นิติไกรพจน์. อ้างใน [www.lawonline.co.th](http://www.lawonline.co.th) . สืบค้นเมื่อ 25 มิถุนายน 2553 จาก <http://www.openbase.in.th/http://%252Fwww.panyathai.or.th/wiki/index>.