



แนะนำหนังสือ*

หนังสือ “กฎหมายปกครอง พร้อมคำอธิบาย
มาตราที่สำคัญของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ
ทางปกครอง พ.ศ. 2539”¹
เขียนโดย ดร.ทศพร แสนสวัสดิ์



ภาพประกอบจาก สำนักพิมพ์วิญญูชน

ดร.ทศพร แสนสวัสดิ์ เขียนหนังสือเล่มนี้
จากการที่ได้รับมอบหมายให้เป็นผู้บรรยายร่วม
ในวิชากฎหมายปกครอง 1 และวิชากฎหมาย
วิธีสบัญญัติในทางมหาชน ที่คณะนิติศาสตร์
มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ จึงได้จัดเตรียมเอกสาร
การสอนเพื่อใช้ประกอบการบรรยายแก่นักศึกษา

โดยนำบันทึกที่ได้จดไว้สมัยที่ศึกษาในหลักสูตร
นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
และหลักสูตรกฎหมายปกครองและวิธีพิจารณา
คดีปกครองตามมาตรฐานที่ ก.ศป. รับรอง
ประกอบกับการค้นคว้าและรวบรวมองค์ความรู้
จากหนังสือและตำราวิชากฎหมายปกครอง
และศาลปกครองที่จัดเป็นตำรามาตรฐานจำนวนหนึ่ง
ที่มีอยู่แล้วในประเทศไทย ภายใต้แนวคิดหลัก
สามประการ ได้แก่ **ความกระชับ (concise)**
ความครอบคลุมหลักการพื้นฐานที่สำคัญ
ของกฎหมายปกครอง (comprehensive)
และความเข้าถึงได้โดยง่ายสำหรับผู้เริ่มต้นศึกษา
(accessible) โดยเนื้อหาแต่ละส่วนของหนังสือ
จะประกอบไปด้วยคำอธิบายข้อความคิด
และทฤษฎีพื้นฐานในวิชากฎหมายปกครอง
บทบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนคำพิพากษา
ของศาลปกครองสูงสุดและความเห็นของคณะกรรมการ
กฤษฎีกาที่สำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง คำพิพากษา
หรือความเห็นที่วางแนวทางในการปฏิบัติราชการที่ดี
และสอดคล้องกับกฎหมาย

* แนะนำโดย นายสรวิชัย รอดเดช สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง (นักศึกษาฝึกงานกลุ่มสนับสนุน
วิชาการคดีปกครอง สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง)

¹ ทศพร แสนสวัสดิ์, กฎหมายปกครอง พร้อมคำอธิบายมาตราที่สำคัญของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
พ.ศ. 2539, พิมพ์ครั้งที่ 2 : 2568, กรุงเทพฯ : วิญญูชน.

๐ สารสำคัญของหนังสือ

หนังสือเล่มนี้นำเสนอสารสำคัญของกฎหมายปกครอง โดยเน้นให้เห็นถึงแนวคิดเบื้องต้น หลักการพื้นฐาน องค์ประกอบสำคัญ และสถานะของกฎหมายปกครอง เพื่อปูพื้นฐานให้ผู้อ่านได้เข้าใจที่มาของกฎหมายปกครอง รวมถึงการกระทำทางปกครองและกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองให้แก่ผู้อ่าน ไม่ว่าจะเป็นนิสิตนักศึกษา หรือบุคคลทั่วไป ที่ไม่มีพื้นฐานความรู้เกี่ยวกับกฎหมายปกครองมาก่อน หรือผู้มีความรู้ทางกฎหมายปกครองเป็นพื้นฐานเดิม สามารถเข้าใจเนื้อหาได้อย่างรอบด้าน หนังสือเล่มนี้แบ่งเนื้อหาออกเป็น 3 ภาค โดยภาคที่ 1 อธิบายเกี่ยวกับ “ข้อความคิดเบื้องต้นว่าด้วยกฎหมายปกครอง” ภาคที่ 2 “การกระทำทางปกครองและดุลพินิจของฝ่ายปกครอง” และภาคที่ 3 “กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง”

๐ สถานะของกฎหมายปกครองในระบบกฎหมาย และวัตถุประสงค์การศึกษาของวิชากฎหมายปกครอง

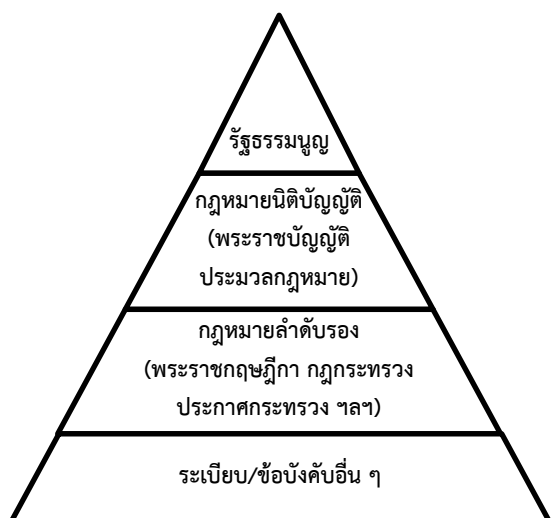
เนื้อหาในภาคที่ 1 ของหนังสือเล่มนี้ อธิบายให้ผู้อ่านได้เข้าใจว่า “การปกครอง” คืออะไร และมีขอบเขตเพียงใด จึงเป็นทั้งจุดเริ่มต้น (starting point) และเงื่อนไขที่จำเป็นในการศึกษาวิชากฎหมายปกครอง โดยผู้เขียนได้จัดทำแผนภาพที่แสดงให้เห็นถึงขอบเขตของการใช้อำนาจปกครอง ในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของอำนาจบริหาร และอธิบายถึงนิยามของการปกครองในทางเนื้อหา โดยวิธีการให้คำนิยามในเชิงปฏิเสธ (negative) วิธีการให้คำนิยามในเชิงปฏิฐาน (positive) เพื่ออธิบายว่าอะไรบ้าง

ที่ไม่ใช่การปกครอง และอะไรคือสารสำคัญของการปกครอง ทั้งนี้ ยังอธิบายความหมายของกฎหมายปกครองไว้สองรูปแบบ รูปแบบแรกเป็นความหมายแบบรวบรัด กฎหมายปกครองคือ กฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการปกครอง และรูปแบบที่สอง เป็นความหมายแบบละเอียดยิ่งขึ้น กฎหมายปกครอง คือ บรรดาบรรทัดฐานทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปกครอง จะเห็นได้ว่าผู้เขียนต้องการให้เข้าใจว่าอะไรคือการปกครอง เมื่อเข้าใจว่าอะไรคือการปกครองแล้ว จึงจะสามารถเข้าใจได้ว่าอะไรคือกฎหมายปกครองโดยอัตโนมัติ นอกจากนี้ ผู้เขียนได้ยกตัวอย่างการให้คำจำกัดความของนักกฎหมายไทยและนักกฎหมายต่างประเทศ ที่ให้คำจำกัดความของ “กฎหมายปกครอง” เช่น ศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ได้ให้คำจำกัดความของกฎหมายปกครองไว้ว่า “กฎหมายปกครองเป็นกฎหมายที่กำหนดสถานะและความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายปกครองของรัฐต่อกัน และต่อประชาชน เป็นกฎหมายที่กำหนดสถานะและการกระทำทางปกครองของฝ่ายปกครอง” และนักกฎหมายต่างประเทศ เช่น Prof. Dr. Hartmut Maurer ได้ให้คำจำกัดความไว้ว่า “กฎหมายปกครอง คือ การรวมตัวเป็นหนึ่งเดียวของบรรทัดฐานทางกฎหมายที่มีผลใช้บังคับเป็นการเฉพาะต่อการปกครอง กล่าวคือ การใช้อำนาจหน้าที่ทางปกครอง วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง และการจัดองค์กรฝ่ายปกครอง” การที่ผู้เขียนนำตัวอย่างคำจำกัดความของ “กฎหมายปกครอง” จากนักกฎหมายไทยและนักกฎหมายต่างประเทศหลากหลายท่านมาอธิบายในหนังสือเล่มนี้ เพื่อต้องการให้ผู้อ่านเข้าใจความหมายของกฎหมาย

ปกครองในหลายมิติหลายมุมมองอย่างชัดเจน เพื่อเป็นประโยชน์สำหรับการศึกษาในส่วนถัดไป

๑ บ่อเกิดและที่มาของกฎหมายปกครอง

ในหัวข้อบ่อเกิดและที่มาของกฎหมายปกครอง ประกอบด้วย ข้อความคิดทั่วไปว่าด้วย บ่อเกิดของกฎหมายปกครอง โดยบ่อเกิดของกฎหมาย อาจสื่อความหมายได้หลายนัย จึงต้องพิจารณา ในความหมายอย่างกว้าง โดยสิ่งใดก็ตามที่ทำให้ เกิดการก่อตัวขึ้นของกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นหลักการ ธรรมชาติ จารีตประเพณี หรือคำสอนของศาสนา ก็อาจถือได้ว่าเป็นบ่อเกิดของกฎหมายได้ทั้งสิ้น



ดูแผนภาพฉบับเต็มได้จากหน้าที่ 38 ของหนังสือ

จากแผนภาพดังกล่าวข้างต้น ผู้เขียนได้นำเสนอ เพื่อประกอบการอธิบายถึงบ่อเกิดและลำดับชั้น ของกฎหมายในระบบกฎหมายไทย โดยได้จัดทำ แผนภาพพีระมิด (pyramid) เพื่อใช้อธิบายข้อความคิด ว่าด้วยลำดับชั้นของกฎหมาย โดยแผนภาพพีระมิด ดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงกฎเกณฑ์ที่อยู่ในระดับ ขั้นที่หนึ่ง ได้แก่ รัฐธรรมนูญ ซึ่งมีค่าบังคับเหนือกว่า

และเป็นที่มาของความมีผลใช้บังคับ (validity) ของกฎเกณฑ์ในระดับชั้นที่ต่ำกว่า

ในหัวข้อบ่อเกิดและที่มาของกฎหมาย ตามหนังสือเล่มนี้ ผู้เขียนได้สรุปความแตกต่าง และหลักช่วยจำของกฎหมายในความหมายอย่างแคบ และกฎหมายในความหมายอย่างกว้าง เพื่อให้ผู้อ่าน สามารถแยกการดำเนินการใช้บังคับกฎหมาย ของฝ่ายปกครองได้ว่า การที่ฝ่ายปกครอง จะจำกัดสิทธิประชาชนได้ต้องมีกฎหมาย ในความหมายอย่างแคบให้อำนาจ และการดำเนินการ ดังกล่าวของฝ่ายปกครองนั้น จะต้องไม่ขัดหรือแย้ง ต่อกฎหมายในความหมายอย่างกว้าง



กฎหมายในความหมายอย่างแคบ
= พระราชบัญญัติ + พระราชกำหนด
คือ ฝ่ายปกครองจะจำกัดสิทธิประชาชนได้ต้องมี กฎหมายในความหมายอย่างแคบให้อำนาจ



กฎหมายในความหมายอย่างกว้าง
= พระราชบัญญัติ + พระราชกำหนด + กฎ (กฎหมายลำดับรอง) คือ ฝ่ายปกครอง จะดำเนินการอะไรต้องไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย ในความหมายอย่างกว้าง

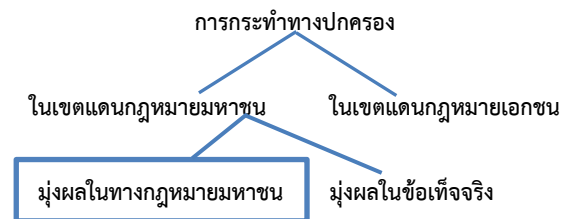
๑ การควบคุมและการตรวจสอบการกระทำทางปกครอง

เนื้อหาในภาคที่ 1 ยังได้อธิบายถึง การควบคุมและตรวจสอบการกระทำทางปกครอง โดยผู้เขียนได้กล่าวถึงกฎหมายปกครองที่ประกอบ ไปด้วยกฎหมาย 2 ประเภท ได้แก่ **กฎหมาย ที่ให้อำนาจฝ่ายปกครอง และกฎหมายที่ควบคุม**

การใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง ซึ่งผู้เขียนเรียก บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ควบคุมและตรวจสอบ การใช้อำนาจของฝ่ายปกครองว่า “กฎหมายปกครอง มิติที่สอง” อีกทั้งผู้เขียนได้จัดทำหลักช่วยจำ เพื่อให้ผู้อ่านเข้าใจกระบวนการควบคุมฝ่ายปกครอง และการกระทำของฝ่ายปกครองแบบชัดเจน โดยเปรียบเทียบการกระทำของฝ่ายปกครอง เป็นเหมือน “สินค้า” หรือ “ผลิตภัณฑ์” การควบคุม และป้องกันย่อมเปรียบเทียบกับระบบ QC (Quality Control) ในกระบวนการผลิต (การกระทำทางปกครอง) และมีกระบวนการควบคุมและแก้ไขหลังการขาย ดังนั้นเมื่อการกระทำใดของฝ่ายปกครอง ที่ได้กระทำไปแล้วขัดต่อกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่จริง ในบ้านเมืองย่อมต้องมีการควบคุมหรือตรวจสอบ และแก้ไขได้ในภายหลัง นอกจากนี้ ยังอธิบายถึง การควบคุมและตรวจสอบโดยองค์กรของรัฐ ยกตัวอย่างเช่น การควบคุมโดยคณะกรรมการ กฎฎีกาที่เป็น “การควบคุมก่อนกระทำการ หรือการควบคุมแบบป้องกัน (Quality Control)” และการตรวจสอบโดยฝ่ายปกครอง หรือการอุทธรณ์ ภายในฝ่ายปกครองที่ถือว่าเป็น “การควบคุม หลังกระทำการ หรือการควบคุมแบบแก้ไข” (After-Sales Service)

๑ การกระทำทางปกครอง

ในภาคที่ 2 ของหนังสือเล่มนี้อธิบายถึง เนื้อหาของการกระทำทางปกครอง โดยผู้เขียน ได้จำแนกประเภทของการกระทำทางปกครอง เป็น 5 ประเภท ดังนี้ (1) ระเบียบภายในฝ่ายปกครอง (2) คำสั่งภายในฝ่ายปกครอง (3) กฎ (4) คำสั่ง ทางปกครอง และ (5) สัญญาทางปกครอง



ตารางแสดงรูปแบบการกระทำทางปกครองจากหนังสือ หน้า 62

จากตารางการแสดงรูปแบบการกระทำ ทางปกครองดังกล่าว นำเสนอให้เห็นถึงสาระสำคัญ ของการจำแนกประเภทของการกระทำทางปกครอง ออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่ (1) **การกระทำ ทางข้อเท็จจริง (Administrative Real Acts)** ซึ่งเป็นการกระทำทางปกครองที่ไม่ต้องการผล ในทางกฎหมาย แต่ต้องการผลในโลกแห่งความเป็นจริง เช่น อาจารย์มหาวิทยาลัยที่กำลังสอนนักศึกษา หรือทหารซ่อมรถ และ (2) **การกระทำทางกฎหมาย (Administrative Legal Acts)** เป็นการกระทำ ของฝ่ายปกครองที่มุ่งผลในทางกฎหมาย เช่น การออกกฎ การออกคำสั่งทางปกครอง เพื่อให้ผู้อ่านสามารถเข้าใจและจำแนกการกระทำ ทางปกครองได้ในเบื้องต้น

๑ กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

หัวข้อนี้ถือได้ว่าเป็นความพิเศษ ของหนังสือเล่มนี้เป็นข้อแตกต่างจากหนังสือ กฎหมายปกครองทั่วไป โดยที่ผู้เขียนได้นำ กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองที่ถือว่าเป็น “เสาหลัก” ของกฎหมายปกครองไทย เคียงข้างกฎหมายอีกสามฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติ ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ



พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มานำเสนอในหนังสือเล่มนี้ โดยคัดเลือกบทบัญญัติที่สำคัญจำนวนหนึ่งมาจัดทำคำอธิบาย โดยคำนึงจากปัจจัยหลายประการ อาทิ บทบัญญัติที่มีความสำคัญต่อการศึกษาพื้นฐานของกฎหมายปกครอง บทบัญญัติที่วางหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติราชการทางปกครอง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง บทบัญญัติเกี่ยวกับการกำหนดเงื่อนไขความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครอง โดยนำคำอธิบายของนักกฎหมายไทย และนักกฎหมายต่างประเทศ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด หรือมติคณะรัฐมนตรีต่าง ๆ มาเสนอประกอบความเห็นของผู้เขียนในหัวข้อนี้

การที่ผู้เขียนนำกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมาอธิบายในหนังสือเล่มนี้ นอกจากจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งสำหรับนิสิตนักศึกษา และเพื่อประกอบการศึกษาในรายวิชากฎหมายปกครองแล้ว ยังเป็นประโยชน์ต่อบุคคลทั่วไปที่สนใจกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง และยังเป็นประโยชน์ต่อผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านกฎหมายปกครองด้วยเช่นกัน

๑ ความน่าสนใจของหนังสือเล่มนี้

หนังสือเล่มนี้เป็นหนังสือที่มีเนื้อหาสำคัญและน่าสนใจหลายประการ โดยประกอบด้วยเนื้อหาที่เป็นพื้นฐานของกฎหมายปกครอง และกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง รวมทั้งมีข้อคิดหรือแนวคิดทางกฎหมายปกครอง ความเห็นต่าง ๆ ที่ได้อ้างอิงและหยิบยกมาจากนักกฎหมายหลายท่าน คำพิพากษาหรือคำสั่งศาลปกครองสูงสุด รวมถึงการสอดแทรกสรุปและหลักช่วยจำต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์ นอกจากนี้

การนำกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมาอธิบายหลักการสำคัญ ทำให้หนังสือเล่มนี้มีความน่าสนใจ แตกต่างจากหนังสือคำอธิบายกฎหมายปกครองเล่มอื่น