

รพบ.  
เลขที่..... 4692  
วันที่..... 15 ส.ค. 2560  
เวลา..... 09-10



กฤษฎ. 2  
795  
ส.ศ. 2560 9:16

รพบ. 31/12

11-8-60

11-8-60

วันที่ 11 สิงหาคม 2560

เรียน รพบ. ผ่าน ผชก (นายสุชินฯ) ผอ.รพบ. ผอ.รพม. ผอ.กสญ.2

รพบ.  
เลขที่..... 1558  
วันที่..... 2560 เวลา 19/8/60

### ส่วนที่ 1 ข้อมูลทั่วไป (สำหรับผู้เข้ารับการฝึกอบรม)

1. ข้าพเจ้า.....นางสาวจีรวรรณ...คารสาสินทร์.....ตำแหน่ง.....หัวหน้าแผนกสัญญา.4...กองสัญญา.2  
ฝ่ายกฎหมาย.....ได้รับอนุมัติให้เข้ารับการฝึกอบรม/สัมมนา หลักสูตร...กฎหมายปกครองและวิธีพิจารณา  
คดีปกครองตามมาตรฐานที่...ก.ศป.รับรอง...รุ่นที่ 7.....จัดโดย.....มูลนิธิวิจัยและพัฒนากระบวนการยุติธรรม  
ทางปกครอง...และวิทยาลัยการยุติธรรมทางปกครอง.....ระหว่างวันที่.....14 พฤษภาคม 2559 ถึงวันที่ 11  
ธันวาคม 2559 (มีพิธีมอบประกาศนียบัตรและเกียรติบัตรให้แก่ผู้ผ่านการอบรมในวันที่ 13 พฤษภาคม  
2560).....สถานที่จัด.....อาคารศาลปกครอง.....

ค่าลงทะเบียนอบรม/สัมมนา  เสียค่าใช้จ่าย.....88,500.....บาท  ไม่เสียค่าใช้จ่าย

2. ข้าพเจ้าขอรายงานสรุปการฝึกอบรม/สัมมนา ดังนี้

2.1 สรุปรายละเอียดเนื้อหาของหลักสูตร (ไม่เขียนเฉพาะหัวข้อ ควรมีการบรรยายสรุป พร้อม  
แนบเอกสารประกอบการอบรม เพื่อถ่ายทอดองค์ความรู้ต่อไป)

กฎหมายปกครอง คือ กฎหมายที่ให้อำนาจแก่ฝ่ายปกครอง (องค์กรและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่  
ใช้อำนาจจากกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือพระราชบัญญัติ เพื่อจัดทำบริการ  
สาธารณะให้เป็นรูปธรรมโดยคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะและเพื่อสนองต่อความต้องการของส่วนรวมใน  
รูปแบบของงานประจำ) เพื่อให้การดำเนินกิจกรรมทางปกครองสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ได้อย่างมี  
ประสิทธิภาพ ซึ่งอำนาจปกครองนั้นทำให้ฝ่ายปกครองสามารถบังคับเอกชนให้ปฏิบัติตามกฎหมายหรือ  
คำสั่งทางปกครองได้เองฝ่ายเดียวโดยไม่จำเป็นต้องได้รับความยินยอมจากฝ่ายเอกชน ดังนั้น การกระทำทาง  
ปกครองจึงต้องถูกควบคุมให้ชอบด้วยกฎหมาย โดยหลักการย่อย 2 ประการ คือ

1. หลักการกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย ทั้งกฎหมายที่ให้อำนาจและ  
กฎหมายที่มีลำดับศักดิ์สูงกว่ากฎหมายที่ให้อำนาจ และ

2. หลักไม่มีกฎหมายไม่มีอำนาจ กล่าวคือ ฝ่ายปกครองจะกระทำการใดๆ ได้ก็ต่อเมื่อ  
กฎหมายให้อำนาจไว้อย่างชัดเจนเท่านั้น ซึ่งกฎหมายที่ให้อำนาจฝ่ายปกครองกระทำการต่างๆ ที่อาจมี  
ผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้จะต้องเป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษร ที่ถูกตราขึ้นโดยฝ่ายนิติ  
บัญญัติเท่านั้น



การควบคุมการกระทำทางปกครองของฝ่ายปกครองแบ่งออกได้เป็น 2 ลักษณะ คือ

1. การควบคุมโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครอง เป็นการเปิดโอกาสให้องค์กรภายในฝ่ายปกครองได้ตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองอีกครั้งหนึ่ง โดยอาจเป็นการควบคุมโดยผู้มีอำนาจเหนือหรืออาจเป็นการควบคุมโดยการอุทธรณ์ภายในก็ได้

- การควบคุมโดยผู้มีอำนาจเหนือจะเป็นการควบคุมโดยผู้บังคับบัญชาหรือผู้กำกับดูแล ซึ่งทั้งสองลักษณะจะมีอำนาจการควบคุมที่ต่างกัน กล่าวคือ ถ้าเป็นการควบคุมในฐานะผู้บังคับบัญชาย่อมจะสามารถควบคุมผู้ใต้บังคับบัญชาได้ทุกเรื่องทั้งในเรื่องความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำและ ความเหมาะสมของการเลือกใช้วิธีการกระทำ แต่หากเป็นกรณีของผู้กำกับดูแลแล้ว ย่อมมีอำนาจควบคุมได้เฉพาะความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำเท่านั้น
- การควบคุมโดยการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง จำแนกออกได้เป็น 2 ระบบ คือ ระบบอุทธรณ์แบบไม่บังคับ และระบบอุทธรณ์แบบบังคับ ซึ่งทั้งสองระบบมีลักษณะแตกต่างกัน กล่าวคือ ระบบอุทธรณ์แบบไม่บังคับนั้น ให้ทางเลือกแก่คู่กรณีที่จะมีสิทธิเลือกใช้สิทธิในการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อนฟ้องคดีหรือไม่ก็ได้ ในขณะที่ ระบบอุทธรณ์แบบบังคับ จะบังคับให้คู่กรณีต้องดำเนินการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อนเสมอจึงจะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาล

2. การควบคุมโดยองค์กรภายนอกฝ่ายปกครอง เป็นการเปิดโอกาสให้องค์กรภายนอกฝ่ายปกครอง เช่น องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ หรือองค์กรตุลาการ สามารถเข้ามาตรวจสอบการกระทำของฝ่ายปกครองได้ ซึ่งการควบคุมในลักษณะนี้ถือเป็นระบบการควบคุมที่ให้หลักประกันแก่ประชาชนได้ดีที่สุด เพราะนอกจากจะเปิดโอกาสให้คู่ความทั้งสองฝ่ายนำพยานหลักฐานต่างๆ มาสนับสนุนข้อต่อสู้ของตน และหักล้างข้อต่อสู้ของฝ่ายตรงข้ามแล้ว องค์กรภายนอกฝ่ายปกครอง เช่น องค์กรตุลาการ ยังมีหลักประกัน ความเป็นอิสระ และพิจารณาคดีโดยเปิดเผยอีกด้วย ดังนั้น ก่อนทำคำพิพากษาคณะตุลาการจึงต้องมีการแสวงหาข้อเท็จจริงให้ครบถ้วนถูกต้องเสียก่อน แล้วนำเหตุผลที่ได้จากการวิเคราะห์ข้อเท็จจริงมาประกอบคำพิพากษา

สรุปกฎหมายปกครองที่สำคัญเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของหน่วยงานทางปกครอง

กฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เป็นกฎหมายกลางที่กำหนดหลักเกณฑ์ทั่วไปเกี่ยวกับกระบวนการออกคำสั่งทางปกครอง และกระบวนการภายหลังออกคำสั่งทางปกครอง เพื่อให้เป็นมาตรฐานเดียวกันในการปฏิบัติราชการของเจ้าหน้าที่ และเป็นไปตามมาตรฐานขั้นต่ำที่เจ้าหน้าที่พึงปฏิบัติ ต่อเอกชน ด้วยเหตุนี้ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองจึงใช้บังคับกับการออกคำสั่งทางปกครองเท่านั้น มิได้ใช้บังคับกับการออกกฎ และการกระทำอื่นใดที่มีใช้คำสั่งทางปกครอง เช่นสัญญาทางปกครอง ปฏิบัติการทางปกครอง หรือคำสั่งภายในฝ่ายปกครอง แต่กระนั้นก็ดี พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง มิได้ใช้บังคับกับการออกคำสั่งทางปกครองในทุกกรณี กล่าวคือ ในกรณีที่กฎหมายเฉพาะได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการออกคำสั่งทางปกครองไว้อย่างไร เจ้าหน้าที่จะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎหมายเฉพาะนั้น ซึ่งแบ่งได้เป็น 5 กรณี คือ



1. เกี่ยวกับหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรม ซึ่งหมายถึง หลักเกณฑ์ที่ทำให้บุคคลซึ่งจะอยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองมีโอกาสต่อสู้ป้องกันสิทธิของตน หรือเรียกร้องให้มีการบังคับตามสิทธิของตนได้ในฐานะที่ตนเป็นผู้ทรงสิทธิ และมาตรฐานในการปฏิบัติราชการ
2. เกี่ยวกับขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์ได้แย้ง
3. เกี่ยวกับมาตรการบังคับทางปกครอง
4. เกี่ยวกับองค์กรหรือการปฏิบัติงาน
5. ข้อยกเว้นอื่นใดซึ่งระบุไว้เป็นการเฉพาะในกฎหมายเฉพาะมิให้นำพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมาใช้บังคับ

อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่กฎหมายเฉพาะไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการออกคำสั่งทางปกครองไว้ หรือกำหนดไว้แต่หลักเกณฑ์ดังกล่าวมีหลักประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เจ้าหน้าที่จะใช้หลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎหมายเฉพาะฉบับนั้นไม่ได้ แต่จะต้องใช้หลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองบังคับแก่กรณี

โดยพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 บัญญัติขึ้นเพื่อมุ่งคุ้มครองประโยชน์สาธารณะและเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารงานของรัฐ และมุ่งคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน พระราชบัญญัตินี้จึงมีเนื้อหาหลัก 2 ประการ คือ

1. การกำหนดขั้นตอน หลักเกณฑ์ และวิธีการปฏิบัติราชการทางปกครอง รวมทั้งอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติราชการทางปกครอง
2. สิทธิของ “คู่กรณี” หรือบุคคลที่อาจได้รับผลกระทบกระเทือนจากการออกคำสั่งทางปกครองที่ได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง ในการมีส่วนร่วมในการพิจารณาทางปกครอง ตลอดจนสิทธิในการอุทธรณ์ หรือขอให้พิจารณาใหม่ และการดำเนินการอื่นๆ ของเจ้าหน้าที่

โดยการใช้อำนาจของรัฐที่จะเป็นนิติกรรมทางปกครองจะต้องมีลักษณะ ดังนี้

1. การใช้อำนาจสั่งการฝ่ายเดียวตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐ
  2. การใช้อำนาจในทางปกครอง
  3. มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์หรือก่อให้เกิดการเคลื่อนไหวในสิทธิหน้าที่
  4. มีผลบังคับเป็นการทั่วไป (กฎ) หรือเฉพาะเรื่องเฉพาะราย (คำสั่งทางปกครอง)
- ความแตกต่างระหว่าง “กฎ” “คำสั่งทางปกครอง” และ “คำสั่งทางปกครองทั่วไป”

กฎ	คำสั่งทางปกครอง	คำสั่งทางปกครองทั่วไป
- เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่	- เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่	- เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่
- มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป	- ใช้บังคับเฉพาะกรณี	- ใช้บังคับเฉพาะกรณี
- ไม่เจาะจงตัวบุคคลหรือกลุ่มบุคคลเป็นการเฉพาะ	- เจาะจงตัวบุคคลหรือกลุ่มบุคคลเป็นการเฉพาะ	- ไม่เจาะจงตัวบุคคลหรือกลุ่มบุคคลเป็นการเฉพาะ



กฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการ เป็นกฎหมายกลางเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการโดยกำหนดให้หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองหรือความควบคุมดูแลของตนให้แก่ประชาชนได้รับทราบอันจะทำให้ประชาชนมีโอกาสอย่างเต็มที่ในการได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินและสามารถนำข้อมูลข่าวสารดังกล่าวไปใช้ในการป้องกันประโยชน์ของประเทศชาติและของตนได้ ตลอดจนทำให้การบริหารราชการแผ่นดินของหน่วยงานของรัฐ เกิดความโปร่งใส มีประสิทธิภาพ และเป็นไปเพื่อประโยชน์ของประชาชนมากยิ่งขึ้น และเป็นการส่งเสริม สนับสนุนการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอีกด้วย หลักการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของทางราชการจึงมีหลักการที่ว่า “เปิดเผยเป็นหลัก ปกปิดเป็นข้อยกเว้น” โดยข้อยกเว้นที่จะไม่ต้องเปิดเผยนั้น ต้องเป็นกรณีที่มีบทบัญญัติไว้โดยแจ้งชัดและจำกัดเฉพาะข้อมูลข่าวสารที่หากเปิดเผยแล้วจะเกิดความเสียหายต่อประเทศชาติหรือต่อประโยชน์ที่สำคัญของเอกชน อย่างไรก็ตาม แม้จะเป็นข้อมูลข่าวสารที่กำหนดไว้ไม่ต้องเปิดเผย แต่ก็อาจเป็นข้อมูลข่าวสารที่ไม่ต้องเปิดเผยโดยมีดุลพินิจก็ได้ กล่าวคือ อยู่ภายใต้ดุลพินิจของหน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะมีคำสั่งไม่ให้เปิดเผยโดยคำนึงถึงการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ ประโยชน์สาธารณะ และประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้องประกอบกัน

กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ด้วยเหตุที่ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง ซึ่งหมายถึงคดีพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน และคดีพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกันเองอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจปกครองตามกฎหมาย หรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครองของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยเฉพาะ คู่กรณีในคดีปกครองจึงมีสถานะที่แตกต่างจากคู่ความในคดีปกติทั่วไป กล่าวคือ มีคู่กรณีอย่างน้อยฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐ ดังนั้น ระบบการพิจารณาพิพากษาจึงควรแตกต่างจากการพิจารณาพิพากษาคดีปกติทั่วไปด้วย ด้วยเหตุนี้ เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้บัญญัติให้จัดตั้งศาลปกครองขึ้นจึงจำเป็นต้องมีการบัญญัติพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองขึ้น เพื่อให้การอำนวยความยุติธรรมแก่คู่กรณีสอดคล้องและเหมาะสมกับสถานะของคู่กรณีซึ่งมีความสามารถในการต่อสู้คดีที่แตกต่างกัน กล่าวคือ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองเป็นกฎหมายที่ว่าด้วยโครงสร้างของศาลปกครอง เขตอำนาจของศาลปกครอง วิธีพิจารณาคดีและกระบวนการพิจารณาในศาลปกครอง ซึ่งได้แก่ การเสนอคำฟ้อง การตรวจคำฟ้อง การจ่ายสำนวนคดี การแสวงหาข้อเท็จจริง การสรุปสำนวน การทำคำแถลงการณ์ก่อนพิจารณาคดี วิธีการชั่วคราวก่อนพิพากษา การนั่งพิจารณาคดี การทำคำแถลงการณ์หลังพิจารณาคดี การทำคำพิพากษาและคำสั่ง การบังคับคดี และการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งในศาลปกครอง<sup>2</sup>



สรุปการกระทำทางปกครอง นิติกรรมทางปกครอง ที่สำคัญเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของ  
หน่วยงานทางปกครองตามกฎหมายเพื่อความเข้าใจเพิ่มเติม โดยสังเขปดังนี้

1. คำสั่งทางปกครอง แยกพิจารณาออกเป็น 2 กรณี กล่าวคือ

(1) ตามความหมายโดยแท้ ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.  
2539 มาตรา 5 บัญญัติว่า “การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้น  
ระหว่างบุคคลในอันที่จะ ก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพหรือสิทธิหน้าที่  
ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์  
การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ”

(2) ตามความหมายโดยผลของกฎหมาย ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2543)

1) การดำเนินการเกี่ยวกับการจัดหาหรือให้สิทธิประโยชน์ ในกรณีดังนี้

1. การสั่งรับหรือไม่รับคำเสนอขาย รับจ้าง แลกเปลี่ยน ให้เช่า ซื้อ เช่าหรือ  
ให้สิทธิประโยชน์
2. การอนุมัติสั่งซื้อ จ้าง แลกเปลี่ยน เช่า ขาย ให้เช่า หรือให้สิทธิประโยชน์
3. การสั่งยกเลิกกระบวนการพิจารณาคำเสนอหรือการดำเนินการอื่นใดใน

ลักษณะเดียวกัน

4. การสั่งให้เป็นผู้ทำงาน

2) การให้หรือไม่ให้ทุนการศึกษา

องค์ประกอบของคำสั่งทางปกครอง

- (1) เป็นการกระทำโดยเจ้าหน้าที่
- (2) เป็นการใช้อำนาจปกครองตามกฎหมายฝ่ายเดียว
- (3) เป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคล
- (4) มีผลเฉพาะกรณี (รูปธรรม, มีผลเฉพาะราย) จะเกี่ยวข้องกับ กรณี “คำสั่งทั่วไป  
ทางปกครอง/คำสั่งทางปกครองทั่วไป (General Order) มีลักษณะการผสมระหว่าง “กฎ” กับ “คำสั่งทาง  
ปกครอง”

(5) มีผลโดยตรงออกไปภายนอกฝ่ายปกครอง ใช้พิจารณาเปรียบเทียบกับ มาตรการ  
ภายในฝ่ายปกครอง

<sup>1</sup> นางสาวพรพิมล นิสาร์ตนพร, รายงานสรุปการฝึกอบรมหลักสูตรกฎหมายปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองตามหลักสูตรที่ ก. ศป. รับรอง  
จัดโดยมูลนิธิวิจัยและพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางปกครอง ระหว่างวันที่ 7 กุมภาพันธ์ 2558 ถึงวันที่ 6 กันยายน 2558

<sup>2</sup> นางสาวนวจิตดา เรืองวุฒิ, รายงานสรุปการฝึกอบรมหลักสูตรกฎหมายปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองตามหลักสูตรที่ ก. ศป. รับรอง จัด  
โดย มูลนิธิวิจัยและพัฒนากฎหมายปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองศาลปกครอง ระหว่างวันที่ กุมภาพันธ์ 2555 – เมษายน 2556



## 2. กฎ

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 5 บัญญัติว่า “กฎ” หมายความว่า พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ หรือบทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 3 บัญญัติว่า “กฎ” หมายความว่า พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ หรือบทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ

องค์ประกอบความเป็น “กฎ” 5 กรณี ดังนี้

- (1) ออกโดยฝ่ายปกครอง
- (2) อาศัยอำนาจตามกฎหมายแม่บทในระดับพระราชบัญญัติ
- (3) เพื่อกำหนดรายละเอียดให้เป็นไปตามกฎหมายแม่บท
- (4) มีผลเป็น “การทั่วไป”
- (5) มีผลโดยตรงไปยังภายนอก

ซึ่งการออกกฎกระทรวงเป็นอำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวง และไม่มีกฎหมายใดบัญญัติให้ต้องผ่านความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี แต่ที่กระทำในปัจจุบัน ถือเป็น จารีตประเพณี ที่ปฏิบัติสืบต่อกันมา (พ.12/2546 ป.)

## 3. สัญญาทางปกครอง

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 3 บัญญัติว่า “สัญญาทางปกครอง หมายความว่า ความรวมถึง สัญญาที่คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเป็นบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐ และมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคหรือแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ”

องค์ประกอบหรือลักษณะสำคัญของสัญญาทางปกครอง

- (1) คู่สัญญาฝ่ายหนึ่งจะต้องเป็นฝ่ายรัฐซึ่งอาจจะเป็นองค์กรหรือบุคคลที่กระทำการแทนรัฐ
- (2) มีลักษณะเป็นสัญญาตามที่กฎหมายระบุ ได้แก่

- สัญญาสัมปทาน
- สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ (เป็นสัญญาที่ยุ่งยากสุดในการวินิจฉัย โดยให้ใช้หลัก “การบริการสาธารณะ” มาเป็นหลักคิดในการวินิจฉัย) ซึ่งมีหลักเกณฑ์ 3 ประการ เกี่ยวกับ “การจัดทำบริการสาธารณะ”

1. หลักว่าด้วยความเสมอภาค ของผู้ให้บริการสาธารณะ และการเข้าทำงานในหน่วยงานของรัฐ



2. หลักว่าด้วยความต่อเนื่อง (ผลต่อสัญญาทางปกครอง)

3. หลักว่าด้วยการปรับปรุงให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน

- การจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือ
- แสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ

ข้อสังเกตลักษณะของสัญญาที่เป็น “สัญญาทางปกครองโดยสภาพ”

\* กรณีที่สัญญาไม่ระบุว่าเป็นสัญญาทางปกครองหรือสัญญาทางแพ่ง ให้พิจารณาว่า เนื้อหาของสัญญาได้กำหนดให้คู่สัญญาฝ่ายรัฐมีอำนาจเหนือเป็นพิเศษหรือไม่ (แสดงเอกลักษณ์ของรัฐ)

\*\* ที่ประชุมใหญ่ มีมติครั้งที่ 6/2544 สัญญาที่หน่วยงานทางปกครองหรือบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐตกลงให้คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งเข้าดำเนินการหรือเข้าร่วมดำเนินการบริการสาธารณะโดยตรง “เป็นสัญญาทางปกครอง”

\*\*\* คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล สัญญาจัดหาหรือจัดให้มีเครื่องมือหรืออุปกรณ์ที่สำคัญหรือจำเป็นเพื่อใช้ในการบริการสาธารณะให้บรรลุผล

นิติกรรมทางปกครอง กับ การฟ้องคดี โดยสังเขป

- คำสั่งทางปกครอง โดยหลักต้องมีการอุทธรณ์ต่อผู้มีอำนาจในชั้นเจ้าหน้าที่ก่อน จึงจะมีสิทธิฟ้องศาลปกครอง ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ มาตรา 42 วรรคสอง เว้นแต่ เป็นคำสั่งทางปกครอง ที่ออกโดยคณะกรรมการ หรือ รัฐมนตรี ตามมาตรา 44 และมาตรา 48 พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539
- คำสั่งทางปกครองทั่วไป บุคคลที่ได้รับผลกระทบไม่อาจใช้สิทธิอุทธรณ์ได้ เพราะไม่ใช่คู่กรณี แต่มีผลเป็นการทั่วไป ชอบที่จะฟ้องศาลปกครองได้โดยตรง
- กฎ ต้องพิจารณา ตามลำดับศักดิ์ของกฎหมาย ถ้าเป็น “พระราชกฤษฎีกา” (กรณีพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนฯ มิได้อยู่ในสถานะเป็น “กฎ” เป็นการกระทำทางรัฐบาล ฟ้องศาลปกครองสูงสุดไม่ได้) หรือ “กฎ” ที่ออกโดยคณะรัฐมนตรี ต้องฟ้องคดีที่ศาลปกครองสูงสุด ตามตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ มาตรา 11 แต่ถ้าระดับที่ต่ำกว่า เช่น ประกาศกระทรวง ต้องฟ้องที่ศาลปกครองชั้นต้นตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ตามมาตรา 9(1)

2.2 ข้อเสนอแนะในการนำความรู้ที่ได้รับมาประยุกต์ใช้กับองค์กร

รฟม. เป็น รัฐวิสาหกิจ จัดตั้งตามพระราชบัญญัติการรถไฟฯ ขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2543 อันมีวัตถุประสงค์ในการจัดให้มีบริการสาธารณะในรูปของการดำเนินกิจการรถไฟฯ ซึ่งในการดำเนินงานดังกล่าวจำเป็นต้องมีขั้นตอนการดำเนินการต่างๆ อาทิเช่น การประกวดราคา จัดซื้อจัดจ้าง การเวนคืนที่ดิน การก่อสร้าง การประชาสัมพันธ์ การประชาสัมพันธ์ให้ข้อมูลโครงการ รวมถึงการ



ตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติงานต่างๆ ซึ่งมีความเกี่ยวข้องและอาจมีผลกระทบต่อประชาชน ดังนั้น ก่อนที่ รพม. จะดำเนินการดังกล่าว จึงควรศึกษาวิธีการ ขั้นตอน รวมถึงระเบียบ และแนวทางปฏิบัติที่เกี่ยวข้องให้ครบถ้วนถูกต้องก่อน เช่น ในการดำเนินงานโครงการขนาดใหญ่ รัฐธรรมนูญกำหนดหน้าที่ให้แก่หน่วยงานของรัฐเจ้าของโครงการจะต้องดำเนินการจัดทำประชาพิจารณ์ สอบถามความคิดเห็นของประชาชน รวมถึงศึกษาวิเคราะห์ผลกระทบในด้านต่างๆ ที่อาจเกิดขึ้นภายหลังจากที่มีการดำเนินโครงการแล้วที่เรียกว่า EIA และ HIA นอกจากนี้ ยังมีกฎหมายเฉพาะกำหนดระเบียบเพื่อเป็นแนวปฏิบัติของภาครัฐเพิ่มเติมไว้ด้วย เช่น ในการดำเนินงานโครงการขนาดใหญ่ของรัฐให้มีการว่าจ้างที่ปรึกษาสำหรับงานซึ่งต้องใช้ความสามารถเฉพาะด้าน โดยบริษัทที่มีสิทธิเข้าร่วมประกวดราคาจะต้องมีคุณสมบัติไม่ขัดต่อระเบียบที่กระทรวงการคลัง และหลักเกณฑ์ที่กระทรวงคมนาคมกำหนดไว้ และในการจัดหาผู้เข้าร่วมงานระบบรถไฟฟ้ายังมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสัญญาสัมปทานที่กำหนดขั้นตอนเป็นการเฉพาะ เป็นต้น

### 2.3 ความคิดเห็นเกี่ยวกับการฝึกอบรม/สัมมนา

#### 2.3.1 หลักสูตรที่ฝึกอบรม/สัมมนาครั้งนี้ช่วงเพิ่มพูนความรู้ของท่านเพียงใด

มาก                       ปานกลาง                       น้อย

#### 2.3.2 ท่านคิดว่าการฝึกอบรม/สัมมนาครั้งนี้มีประโยชน์กับตัวท่านและองค์กรเพียงใด

มาก                       ปานกลาง                       น้อย

#### ระบุเหตุผล (ตอบได้มากกว่า 1 ข้อ)

- เนื้อหาเกี่ยวข้องโดยตรงและสามารถนำไปใช้กับการปฏิบัติงานได้อย่างดี
- เนื้อหาไม่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงาน
- เป็นความรู้เสริม และมีประโยชน์ในการปฏิบัติงาน
- ได้แลกเปลี่ยนประสบการณ์กับบุคคลนอกองค์กร
- วิทยากรมีความรู้ ความสามารถ และประสบการณ์ ในการบรรยายเป็นอย่างดี
- เนื้อหาการอบรมไม่ตรงกับหัวข้อการบรรยาย
- อื่น ๆ .....

### 3. วิทยากรที่ให้ความรู้ในหลักสูตรนี้ ได้แก่

ชื่อ-สกุล	จากสถาบัน/หน่วยงาน	ระดับความสามารถของวิทยากร		
3.1 คณะตุลาการศาลปกครอง	ศาลปกครอง	<input checked="" type="checkbox"/> ดีมาก	<input type="checkbox"/> ดี	<input type="checkbox"/> พอใช้
3.2 นายอมร จันทรสุมบุรณ์	ม. ธรรมศาสตร์	<input checked="" type="checkbox"/> ดีมาก	<input type="checkbox"/> ดี	<input type="checkbox"/> พอใช้
3.3 นายสุรพล นิติไกรพจน์	ม. ธรรมศาสตร์	<input checked="" type="checkbox"/> ดีมาก	<input type="checkbox"/> ดี	<input type="checkbox"/> พอใช้
3.4 นายวิชัย อริยะนันทกะ	ม. ธรรมศาสตร์	<input checked="" type="checkbox"/> ดีมาก	<input type="checkbox"/> ดี	<input type="checkbox"/> พอใช้





3.5 นายวิริยะ นามศิริพงศ์พันธุ์	ม. ธรรมศาสตร์	<input checked="" type="checkbox"/>	ดีมาก	<input type="checkbox"/>	ดี	<input type="checkbox"/>	พอใช้
3.6 นายสมคิด เลิศไพฑูรย์	ม. ธรรมศาสตร์	<input checked="" type="checkbox"/>	ดีมาก	<input type="checkbox"/>	ดี	<input type="checkbox"/>	พอใช้
3.7 นางสุดา วิศรุตพิญ์	ม. ธรรมศาสตร์	<input checked="" type="checkbox"/>	ดีมาก	<input type="checkbox"/>	ดี	<input type="checkbox"/>	พอใช้
3.8 นางจันทจิรา เอี่ยมมยุรา	ม. ธรรมศาสตร์	<input checked="" type="checkbox"/>	ดีมาก	<input type="checkbox"/>	ดี	<input type="checkbox"/>	พอใช้
3.9 นายวรเจตน์ ภาคีรัตน์	ม. ธรรมศาสตร์	<input checked="" type="checkbox"/>	ดีมาก	<input type="checkbox"/>	ดี	<input type="checkbox"/>	พอใช้
3.10 นายเอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล	ม. ธรรมศาสตร์	<input checked="" type="checkbox"/>	ดีมาก	<input type="checkbox"/>	ดี	<input type="checkbox"/>	พอใช้
3.11 นายกมลชัย รัตนสกาวงศ์	ม. ชุรกิจบัณฑิตย	<input checked="" type="checkbox"/>	ดีมาก	<input type="checkbox"/>	ดี	<input type="checkbox"/>	พอใช้
3.12 นายบรรเจิด สิงคนดี	นิด้า	<input checked="" type="checkbox"/>	ดีมาก	<input type="checkbox"/>	ดี	<input type="checkbox"/>	พอใช้
3.13 นายธรากร ศิริยุทธวัฒนา	นิด้า	<input checked="" type="checkbox"/>	ดีมาก	<input type="checkbox"/>	ดี	<input type="checkbox"/>	พอใช้
3.14 นางสุธาทิพย์ กิติเกษมศิลป์	กระทรวงการคลัง	<input checked="" type="checkbox"/>	ดีมาก	<input type="checkbox"/>	ดี	<input type="checkbox"/>	พอใช้
3.15 นายสุรพงษ์ มาลี	กระทรวงการคลัง	<input checked="" type="checkbox"/>	ดีมาก	<input type="checkbox"/>	ดี	<input type="checkbox"/>	พอใช้

#### 4. ข้อเสนอแนะในการส่งพนักงานเข้ารับการฝึกอบรม/สัมมนาตามหลักสูตรนี้ในครั้งต่อไป

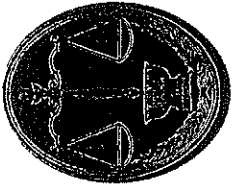
เนื่องจาก รฟม. เป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายระดับพระราชบัญญัติมีวัตถุประสงค์ในการจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองตามกฎหมาย กล่าวคือ การดำเนินกิจการรถไฟฟ้านั้นเป็นการดำเนินกิจกรรมทางปกครองที่ส่งผลกระทบต่อประชาชน เนื่องจากในการดำเนินกิจการจะประกอบด้วยขั้นตอนต่างๆ เช่น การประกวดราคา จัดซื้อจัดจ้าง การเวนคืนที่ดิน การก่อสร้าง รวมถึงการตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้รับจ้าง ซึ่งกิจกรรมต่างๆ เหล่านี้ล้วนมีกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ควบคุมการใช้อำนาจไว้ทั้งสิ้น หากมีการตรวจสอบพบว่าการดำเนินการไม่ถูกต้องและเป็นไปตามที่กำหนดแล้ว ย่อมจะทำให้เกิดการร้องเรียน ดำเนินคดีแก่เจ้าหน้าที่และหน่วยงานได้ ดังนั้น เจ้าหน้าที่จึงจำเป็นต้องมีความรู้ความเข้าใจในกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อใช้เป็นฐานในการกระทำการต่างๆ โดยถูกต้อง ซึ่งหลักสูตรนี้เป็นหลักสูตรที่ได้ให้ความรู้เกี่ยวกับหลักกฎหมายปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง หลักกฎหมายมหาชน กฎ คำสั่งทางปกครอง นิติกรรมทางปกครอง และอื่นๆ ที่เกี่ยวกับกฎหมายปกครองที่จำเป็นต่อการนำมาปรับใช้กับการปฏิบัติงานของพนักงาน รฟม. ได้เป็นอย่างดี ดังนั้น หลักสูตรดังกล่าวเป็นประโยชน์และเหมาะสมที่จะส่งพนักงานให้ได้เข้ารับการฝึกอบรมในครั้งต่อไป

ลงชื่อ..........ผู้เข้าอบรม

(นางสาวจิรวรรณ...ศารสลินทร์)

ตำแหน่ง...หัวหน้าแผนกสัญญา 4.....

วันที่... 11 ส.ค. 2560



# สำนักงานศาลปกครองและมูลนิธิวิจัยและพัฒนาการยุติธรรมทางปกครอง

ขอขอบพระภาคียุติธรรมบัณฑิตไว้เพื่อแสดงว่า

นางสาวจิราภรณ์ คำรสาสินทร์

ได้สอบผ่านความรู้ทางทฤษฎีและปฏิบัติของและวิชาชีพการปกครองตามมาตรฐานที่ ก.ศป.รับรอง

ในวันที่ ๗ ปี พ.ศ. ๒๕๕๙

ที่ไว้ ณ วันที่ ๑๓ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๖๐

ขอแสดงความชื่นชมเชิดชู และยินดีในเกียรติแห่งบัณฑิตทางกฎหมายทางปกครองสืบไป

(นายไกรรัช เจริญจิตร)

เลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง

(นายธีรยุทธ หนองเล็งศรีธรรม)

ประธานกรรมการมูลนิธิวิจัยและพัฒนาการยุติธรรมทางปกครอง