

คำสั่งทางปกครอง



พ.ร.บ.วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ

“คำสั่งทางปกครอง” หมายความว่า

(๑) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่
หมายความรวมถึงการออกกฎ

(๒) การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง

กฎกระทรวงฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๔๓) กำหนดให้การดำเนินการของ
เจ้าหน้าที่ดังต่อไปนี้ เป็นคำสั่งทางปกครอง

๑. การดำเนินการเกี่ยวกับการจัดหาหรือให้สิทธิประโยชน์ในกรณี
ดังต่อไปนี้

(๑) การสั่งรับหรือไม่รับคำเสนอขาย รับจ้าง แลกเปลี่ยน ให้เช่า
ซื้อ เช่า หรือให้สิทธิประโยชน์

(๒) การอนุมัติสั่งซื้อ จ้าง แลกเปลี่ยน เช่า ขาย ให้เช่า หรือให้
สิทธิประโยชน์

(๓) การสั่งยกเลิกกระบวนการพิจารณาคำเสนอหรือการ
ดำเนินการอื่นใดในลักษณะเดียวกัน

(๔) การสั่งให้เป็นผู้ทำงาน

๒. การให้หรือไม่ให้ทุนการศึกษา

องค์ประกอบ

๑. เป็นการใช้อำนาจรัฐ
๒. เป็นการกระทำโดยเจ้าหน้าที่
๓. เป็นการกำหนดสภาพทางกฎหมาย (ก่อให้เกิดผลทางกฎหมาย)
๔. เกิดผลเฉพาะกรณี
๕. มีผลสู่ภายนอกโดยตรง

การใช้อำนาจรัฐ

- อำนาจทางปกครองตามกฎหมาย
- ไม่รวมการใช้อำนาจนิติบัญญัติหรืออำนาจตุลาการ

ตัวอย่าง

- พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๒๑ เมื่อปรากฏแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นว่าอาคารหรือส่วนของอาคารใดหรือสิ่งหนึ่งสิ่งใดซึ่งต่อเนื่องกับอาคารมีสภาพชำรุดทรุดโทรม หรือปล่อยให้มิสภาพรกรงรังจนอาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพของผู้อยู่อาศัยหรือมีลักษณะไม่ถูกต้องด้วยสุขลักษณะของการใช้เป็นที่อยู่อาศัย ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารนั้นจัดการแก้ไข เปลี่ยนแปลง รื้อถอนอาคารหรือสิ่งหนึ่งสิ่งใดซึ่งต่อเนื่องกับอาคารทั้งหมด หรือแต่บางส่วน หรือจัดการอย่างอื่นตามความจำเป็นเพื่อให้เป็นอันตรายต่อสุขภาพ หรือให้ถูกต้องด้วยสุขลักษณะภายในเวลาที่กำหนดให้ตามสมควร
- พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๒๑ ผู้ใดจะก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเคลื่อนย้ายอาคารต้องได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น หรือแจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นและดำเนินการตามมาตรา ๓๙ ทวิ
- พระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๙ ผู้มีสัญชาติไทยผู้ใดประสงค์จะจดทะเบียนตั้งชื่อสกุล ให้ยื่นคำขอต่อนายทะเบียนท้องถิ่นในท้องที่ที่ตนมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านตามกฎหมายว่าด้วยทะเบียนราษฎร

กรณีที่ไม่ใช้การใช้อำนาจทางปกครอง

- หนังสือแจ้งให้เอกชนผู้รับจ้างชำระค่าปรับกรณีก่อสร้างล่าช้า จึงเป็นการใช้สิทธิตามสัญญา ไม่ใช่การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ ไม่เป็นคำสั่งทางปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๑๘/๒๕๕๑)
- คำสั่งไม่อนุญาตให้ขยายระยะเวลาก่อสร้าง เป็นการกระทำที่อาศัยอำนาจตามสัญญาอันเป็นการใช้สิทธิตามสัญญา มิใช่เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลกระทบต่อสถานภาพแห่งสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดี จึงไม่เป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๓/๒๕๕๑)

- หนังสือของกรมกาลังพลทหารอากาศที่แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ทุนการศึกษาตามสัญญาเข้าเป็นนักเรียนจ่าอากาศ เป็นการใช้สิทธิเรียกร้องตามสัญญาเพื่อให้ปฏิบัติตามสัญญา หนังสือแจ้งดังกล่าวมิได้มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดี จึงไม่ใช่คำสั่งทางปกครองและไม่มีผลบังคับให้ผู้ฟ้องต้องปฏิบัติตาม (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๕/๒๕๕๔)
- แม้ว่าการปรับปรุงซ่อมแซมถนนในหมู่บ้านเป็นหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล (ผู้ถูกฟ้องคดี) ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ แต่การที่ผู้ถูกฟ้องคดีประกาศสอบราคาและทำสัญญาจ้างเหมากับผู้ฟ้องคดี จึงเป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีใช้สัญญาเป็นเครื่องมือในการมอบอำนาจหน้าที่ให้แก่ผู้ฟ้องคดีในการเข้าร่วมจัดทำบริการสาธารณะหรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค ความผูกพันระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีจึงเกิดขึ้นตามสัญญาจ้างดังกล่าว และมีผลให้คู่กรณีต้องปฏิบัติตาม ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีหนังสือบอกเลิกสัญญาซึ่งเป็นขั้นตอนหนึ่งในการปฏิบัติตามสัญญา จึงเป็นการใช้สิทธิในฐานะคู่สัญญา ฝ่ายหนึ่งตามข้อกำหนดในสัญญา มิใช่เป็นการใช้อำนาจทางปกครอง จึงไม่เป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองพ.ศ. ๒๕๓๙ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๗๓/๒๕๕๐)

ใช้อำนาจฝ่ายอื่น

- คณะกรรมการการยุติธรรมและสิทธิมนุษยชนสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นองค์การที่ทำหน้าที่ของฝ่ายการเมืองไม่ใช่หน่วยงานทางปกครองตามความในมาตรา ๓ ดังกล่าว มติของคณะกรรมการการยุติธรรมและสิทธิมนุษยชน สภาผู้แทนราษฎรดังกล่าวมิใช่คำสั่งทางปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๓๔/๒๕๔๕)
- ศาลยุติธรรมมิใช่หน่วยงานทางปกครองที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือดำเนินการทางปกครองและผู้พิพากษาไม่อยู่ในความหมายเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพราะรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยให้ผู้พิพากษาและตุลาการมีอิสระในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดี (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๒๑/๒๕๔๕)

กระทำโดยเจ้าหน้าที่

- บุคลากรฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ใช้อำนาจทางปกครอง
- เป็นการกระทำฝ่ายเดียวของเจ้าหน้าที่
- ไม่ต้องการความยินยอมของอีกฝ่าย

เจ้าหน้าที่ของรัฐ

- ธนาคารออมสินมีฐานะเป็นนิติบุคคลจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติธนาคารออมสิน พ.ศ. ๒๔๘๙ มีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจ จึงเป็นหน่วยงานทางปกครอง แต่การดำเนินงานกิจการของธนาคารตามลักษณะของการประกอบธุรกิจยิ่งธนาคารพาณิชย์ทั่วไปไม่เป็นการกระทำทางปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๙๔/๒๕๔๕)
- แพทยสภามีอำนาจในการพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตตามข้อบังคับแพทยสภา ว่าด้วยกระบวนการพิจารณาคดีด้านจริยธรรมของผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. ๒๕๔๐ จึงเป็นหน่วยงานทางปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๒๒/๒๕๔๖)
- กรณีประธานกรรมการมรรยาททนายความมีคำสั่งรับหรือไม่รับคำกล่าวหาว่า ทนายความประพฤติผิดมรรยาททนายความเป็นคำสั่งทางปกครองตามข้อบังคับของสภาทนายความว่าด้วยการสอบสวนคดีมรรยาททนายความ พ.ศ. ๒๕๓๕ ดังนั้น สภาทนายความจึงเป็นหน่วยงานทางปกครองและการออกคำสั่งของผู้ถูกฟ้อง คดีจึงเป็นการกระทำในฐานะเจ้าหน้าที่รัฐ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๑๙/๒๕๔๖)

รูปแบบของการแสดงเจตนา

- เจ้าหน้าที่ต้องแสดงออกให้ปรากฏด้วยวาจา ลายลักษณ์อักษร การเคลื่อนไหวร่างกาย หรือการสื่อสารผ่านเครื่องมืออย่างอื่น เช่น สัญญาณไฟจราจร สัญญาณธง เป็นต้น
- การนิ่งไม่ถือเป็นการแสดงเจตนาในทางปกครอง
- ดาบตำรวจ ส. ได้ให้สัญญาณนกหวีดและสัญญาณมืออันเป็นสัญญาณจราจรตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ เพื่อสื่อความหมายให้ผู้ขับขี่ปฏิบัติตาม และมีผลให้ผู้ขับขี่ที่ได้รับสัญญาณในบริเวณดังกล่าวมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามให้ถูกต้องตามการให้สัญญาณจราจรดังกล่าว จึงเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่อันเป็นคำสั่งทางปกครอง (คำวินิจฉัยชี้ขาดฯ ที่ ๕๖/๒๕๕๕)

มุ่งต่อผลทางกฎหมาย

- ส่งผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิและหน้าที่ของบุคคล
- เหมือนกฎหมายที่ก่อให้เกิดผลทางกฎหมาย
- แตกต่างจาก “ปฏิบัติการทางปกครอง”

- หนังสือลงวันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๔๖ เป็นหนังสือภายในที่ผู้ถูกฟ้องคดีรับบัญชาจาก รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ สั่งการให้ผู้ถูกฟ้องคดีตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเรื่องและผู้ฟ้องคดีร้องทุกข์ขอความเป็นธรรม ไม่มีผลกระทบต่อสิทธิหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีเป็นเพียงการชี้แจงการได้มาซึ่งที่ดินของกรมชลประทานให้ผู้ฟ้องคดีทราบเท่านั้น มิใช่คำสั่งทางปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๔๓/๒๕๔๗)
- หนังสือเสนอประธานวุฒิสภา แจ้งผลการสรรหาและการจัดทำบัญชีรายชื่อบุคคลที่มีคุณสมบัติตาม มาตรา ๒๘ และไม่มีคุณสมบัติต้องห้ามตามมาตรา ๒๙ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ เพื่อให้ประธานวุฒิสภาให้ความเห็นชอบตามนัยมาตรา ๓๑ หนังสือดังกล่าวจึงไม่ มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระวังหรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของ สิทธิหรือหน้าที่ระหว่างประธานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินหรือคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินกับประธานวุฒิสภาหรือวุฒิสภา และไม่ใช้คำสั่งทางปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๖๐/๒๕๔๕)

เกิดผลเฉพาะกรณี

- แตกต่างจากกฎหมาย ซึ่งมีผลบังคับใช้เป็นการทั่วไป ไม่จำกัดจำนวน
- คำสั่งทางปกครองใช้บังคับแก่กลุ่มคนก็ได้

- ใบอนุญาตให้ทำการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียงด้วยกำลังไฟฟ้าที่นายอำเภอออกให้แก่ผู้ประกอบการร้านน้ำชาเพื่อจัดให้มีการเล่นดนตรี ร้องเพลง หรือใช้เครื่องขยายเสียง มีลักษณะเป็นการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ ตามพระราชบัญญัติควบคุมการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียง พ.ศ. ๒๕๙๓ กระทำการที่มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีซึ่งพักอาศัยในบริเวณใกล้เคียง มีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๒๖/๒๕๕๐)
- คำสั่งของนายกรัฐมนตรีในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยอาจมีการเปลี่ยนแปลงโทษหรือยืนตามคำสั่งเดิมก็ได้ ดังนั้นคำสั่งอุทธรณ์ของนายกรัฐมนตรีดังกล่าว จึงมีผลกระทบต่อสิทธิของผู้ฟ้องคดีโดยตรง ถือเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๓๓/๒๕๕๖)

ตัวอย่างที่เป็นกฎ ไม่ใช่คำสั่งทางปกครอง

- คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๕๑/๒๕๔๗ กระทรวงศึกษาธิการ (ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้ออกประกาศกำหนดเขตพื้นที่การศึกษา ให้เขตพื้นที่การศึกษาแพร่ไปตั้งอยู่ที่อำเภอคลอง ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับความสะดวกในการเดินทาง ประกาศดังกล่าวนั้นไม่ได้มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่บุคคลใดเป็นการเฉพาะ จึงมีลักษณะที่เป็นกฎตามความหมายใน มาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒
- คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๕๒/๒๕๔๖ คณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกประจำจังหวัดสุพรรณบุรี ได้ ประกาศ เรื่อง กำหนดเส้นทางสำหรับการขนส่งประจำทางด้วยรถโดยสาร ในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๙ ตอนที่ ๒๘๖ เมื่อวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๔๕ ประกาศฉบับนี้จึงมีลักษณะเป็นบทบัญญัติที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ ประกาศดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีสถานะเป็น กฎตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒
- คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๗๒/๒๕๔๖ ข้อบังคับกองบัญชาการตำรวจนครบาล ว่าด้วยแก้ไขเพิ่มเติมการ กำหนดให้รถเดินทางเดี่ยว และการใช้ทางเดินรถสำหรับรถบางประเภทในถนนเพชรบุรีกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๔๐ ข้อบังคับดังกล่าวออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายที่มีผลบังคับกับทุก ๆ คนเป็นการทั่วไป มีสถานะ เป็นกฎไม่ใช่คำสั่งทางปกครอง

มีผลออกสู่ภายนอกโดยตรง

- ตราบใดที่ยังไม่มีผลออกไปภายนอกองค์กรฝ่ายปกครอง
ตราบนั้นยังไม่ใช้คำสั่งทางปกครอง
- ขั้นตอนการเตรียมการและการดำเนินการของเจ้าหน้าที่

- คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๘๑/๒๕๔๗ การดำเนินการรังวัดที่ดินของผู้ถูกฟ้องคดีเป็นการดำเนินการภายในของฝ่ายปกครอง จึงไม่ใช่คำสั่งทางปกครอง
- คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๔๖/๒๕๔๗ ความเห็นและมติของผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นคณะกรรมการสอบสวนนั้น เป็นเพียงการดำเนินการพิจารณาภายในฝ่ายปกครองเพื่อเสนอให้พิจารณาออกคำสั่งทางปกครองต่อไป
- คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๓๕๒/๒๕๔๖ มติของผู้ถูกฟ้องคดีในการประชุม ครั้งที่ ๑/๒๕๔๔ เมื่อวันที่ ๒๖ กรกฎาคม ๒๕๔๔ นั้น เป็นขั้นตอนภายในขั้นตอนหนึ่งก่อนจะมีการออกคำสั่งทางปกครอง ไม่มีผลผูกพันตามกฎหมายหรือก่อให้เกิดสิทธิและหน้าที่แก่บุคคลภายนอกแต่ประการใด มติดังกล่าวจึงยังไม่เป็นคำสั่งทางปกครองที่ผู้ฟ้องคดีจะนำมาเป็นเหตุในการฟ้องคดีขอให้ศาลเพิกถอนมติดังกล่าวได้
- คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๑๑๘/๒๕๔๕ การที่หน่วยงานทางปกครองมีคำสั่งย้ายเพื่อหมุนเวียนบุคลากรในหน่วยงานโดยไม่ทำให้ระดับตำแหน่งหรืออันดับเงินเดือนของผู้ถูกย้ายลดลง ไม่ถือเป็นคำสั่งทางปกครอง คำสั่งย้ายบุคลากรถือเป็นมาตรการภายในของฝ่ายบริหารที่มีกฎหมายหรือระเบียบให้อำนาจผู้บังคับบัญชากระทำได้ในขอบเขตที่กฎหมายหรือระเบียบกำหนด แม้จะได้รับความเดือดร้อนเป็นการส่วนตัวบ้าง แต่ไม่ถึงขนาดที่ถือว่าเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหาย

- หนังสือของผู้บัญชาการตำรวจภูธรภาค ๙ ที่แจ้งเรื่องการเบิกค่าเช่าบ้านให้ผู้ฟ้องคดีทราบว่า อยู่ระหว่างการหารือกรมบัญชีกลาง เป็นเพียงการแจ้งผลการพิจารณาทางปกครองให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ซึ่งยังอยู่ในขั้นตอนการดำเนินการภายในของผู้บัญชาการตำรวจภูธรภาค ๙ เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงที่ยุติมาประกอบการ พิจารณาในการสั่งการเรื่องการขอเบิกค่าเช่าบ้านของผู้ฟ้องคดีต่อไป จึงไม่ใช่คำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๓๒/๒๕๕๕)
- หนังสือของเทศบาลตำบลบ้านเชียงที่ยืนยันตามความเห็นเดิมที่ให้ผู้ฟ้องคดีนำเงินมาส่งคืนคลังเทศบาลภายใน ๓๐ วันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือ และแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติตามหนังสือรับสภาพหนี้ที่ได้เคยทำไว้กับเทศบาล โดยมีข้อความระบุว่า หากผู้ฟ้องคดีมีปัญหาขัดข้องประการใด ให้แจ้งให้เทศบาลตำบลบ้านเชียงทราบภายในเวลาที่กำหนด และหากล่วงเลยเวลาดังกล่าวแล้วผู้ฟ้องคดียังเพิกเฉย เทศบาลจำเป็นต้องดำเนินการตามกฎหมายต่อไป เป็นเพียงการทวงถามให้ผู้ฟ้องคดีนำเงินส่งคืนคลังเท่านั้น ไม่ใช่การใช้อำนาจตามกฎหมายที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างเทศบาลและผู้ฟ้องคดี จึงไม่เป็นคำสั่งทางปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘/๒๕๕๕)

กฏ : นามธรรม-ผลทั่วไป

คำสั่งทางปกครอง : รูปธรรม-ผลเฉพาะราย

คำสั่งทางปกครองทั่วไป

- รูปธรรม-ผลทั่วไป
- นามธรรม-ผลเฉพาะราย
- เหมือนเป็นรูปผลสมระหว่างกฎกับคำสั่งทางปกครอง
- กฎหมายไม่ได้บัญญัติเรื่องนี้ไว้โดยตรง ใช้ พรบ.วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ โดยอนุโลม

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๗๗-๑๗๘/๒๕๕๑ ประกาศ
กำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครสอบและวิธีการสอบแข่งขัน
เพื่อเลื่อนตำแหน่งของข้าราชการ แม้ประกาศดังกล่าวจะมีผล
บังคับเป็นการทั่วไปโดยมิได้เจาะจงตัวบุคคลก็ตาม แต่ก็มุ่งหมาย
ให้ใช้บังคับเฉพาะกับกรณีหนึ่งกรณีใดเป็นการเฉพาะเจาะจง คือ
ใช้บังคับกับการสอบแข่งขันในครั้งนี้ครั้งเดียวเท่านั้น มิได้ใช้
บังคับกับการรับสมัครในครั้งต่อไปอีก ประกาศดังกล่าวจึงไม่มี
ลักษณะเป็นกฎ...แต่มีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองทั่วไป

คำสั่งที่ ๔๐๕/๒๕๕๑ หนังสือที่คณะกรรมการกลางข้าราชการ
องค์การบริหารส่วนจังหวัดได้แจ้งเวียนมติที่ประชุมเกี่ยวกับมาตรการ
แก้ไขปัญหาการคัดเลือกข้าราชการเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งรอง
ปลัด อบจ. ให้แก่ อบจ. ทุกจังหวัดปฏิบัติตาม โดยกำหนดให้ผู้ที่เข้าสู่
ตำแหน่งโดยไม่ได้ใช้วิธีการสอบคัดเลือกกลับคืนสู่สถานภาพใน
ตำแหน่งและระดับเดิม มีลักษณะเป็นข้อกำหนดที่ใช้เฉพาะกรณีการคัด
เลือกข้าราชการเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งรองปลัด อบจ. โดยวิธี
การคัดเลือก ซึ่งมีผลทำให้ผู้ที่เข้าสู่ตำแหน่ง โดยไม่ได้ใช้วิธีการสอบคัด
เลือกต้องกลับไปดำรงตำแหน่งเดิม จึงมีผลกระทบต่อสถานภาพของ
สิทธิและหน้าที่ อันมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองทั่วไป กรณีจึงเป็น
คดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้ง
ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๗/๒๕๕๓ ประกาศเรื่องรับสมัครผู้มี
คุณสมบัติเพื่อรับทุนการศึกษา...มีผลใช้บังคับกับบุคคลทั่วไป แต่
ประกาศฉบับนี้ใช้เฉพาะกรณีของการรับสมัครผู้มีคุณสมบัติเพื่อรับทุน
การศึกษาในครั้งนีเท่านั้น ประกาศดังกล่าวจึงเป็นการมุ่งหมายให้ใช้
บังคับแก่กรณีใดเป็นการเฉพาะ ดังนั้นประกาศดังกล่าวจึงไม่มีลักษณะ
เป็นกฎ...เมื่อประกาศรับสมัครผู้ขอรับทุนดังกล่าวเป็นการใช้อำนาจ
ตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิบุคคล
เป็นการทั่วไป...อย่างไรก็ตาม ประกาศมีลักษณะมุ่งหมายให้ใช้บังคับกับ
การรับสมัครผู้ขอรับทุนในครั้งเดียว จึงมีลักษณะเป็นคำสั่งทาง
ปกครองทั่วไป ซึ่งผู้ฟ้องคดีสามารถนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้
โดยไม่ต้องยื่นอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวก่อน

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๙/๒๕๕๔ เมื่อคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีออก โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ คำสั่งดังกล่าวจึงเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่แม้ว่าจะมีผลบังคับเป็นการทั่วไปโดยมิได้เจาะจงตัวบุคคลก็ตาม แต่ก็มุ่งหมายให้ใช้บังคับเฉพาะกับกรณีหนึ่งกรณีใดเป็นการเฉพาะเจาะจง คือ ใช้บังคับกับการปราบปรามผู้มีอิทธิพลเท่านั้น คำสั่งดังกล่าวจึงมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองประเภทคำสั่งทางปกครองทั่วไป มิใช่คำสั่งทางปกครองประเภทคำสั่งทางปกครองที่มีผลเป็นการเฉพาะตามนัยมาตรา ๕ แห่ง พรบ.วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่อาจอุทธรณ์ได้ตาม มาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง แห่ง พรบ. เดียวกัน ผู้ฟ้องคดีทั้งสองจึงใช้สิทธิฟ้องคดีนี้ต่อศาลปกครองได้ทันที

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๗๘/๒๕๕๓ ประกาศเชิญชวนให้เอกชนเข้า
เสนอโครงการพัฒนาที่ดิน พร้อมค่าธรรมเนียมจัดประโยชน์ในที่ดินของผู้
ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (การรถไฟแห่งประเทศไทย) ที่บริเวณสถานีหัวหิน ซึ่งเป็นชั้น
ตอนก่อนที่จะมีการเข้าทำสัญญาให้เช่าที่ดินพิพาทที่มีได้กำหนดตัวบุคคลผู้
อยู่ในบังคับของประกาศดังกล่าวไว้เป็นการเฉพาะประกาศดังกล่าวจึงมี
ลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองประเภทคำสั่งทางปกครองทั่วไป...ที่มีได้
กำหนดตัวบุคคลผู้รับคำสั่งไว้โดยเฉพาะ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจเป็นคู่กรณีที่ได้
รับแจ้งให้ใช้สิทธิอุทธรณ์ตามมาตรา ๔๔ แห่ง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทาง
ปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้
โดยมิต้องดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนฟ้องคดีต่อศาล
ตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ

รูปแบบและชื่อของคำสั่งทางปกครอง

- ลักษณะเป็นคำสั่ง เช่น คำสั่งปฏิเสธไม่รับคำขอมีใบอนุญาตขับรถ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๗/๒๕๕๔) คำสั่งของเจ้าพนักงานที่ดินที่ปฏิเสธไม่ออกโฉนดที่ดิน (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๗๗/๒๕๕๔)
- ลักษณะเป็นหนังสือ เช่น หนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๓๒/๒๕๕๔) หนังสือไม่อนุญาตให้เข้าใช้ที่ราชพัสดุ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๕๕/๒๕๕๕)
- ลักษณะเป็นมติ เช่น มติ ก.อ.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาที่ไม่รับย้ายข้าราชการครู (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๓๙/๒๕๕๔) มติของกรรมการปฏิรูปที่ดินที่ให้แก้ไขเนื้อที่ที่อนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๐๓/๒๕๕๔)

- ในลักษณะของการอนุญาต เช่น ใบอนุญาตประกอบการขนส่งประจำทางด้วยรถที่ใช้ในการขนส่งผู้โดยสาร (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๔๑/๒๕๕๕)
- ในลักษณะของการอนุมัติ เช่น กรมเจ้าท่าอนุมัติให้ผู้เข้าร่วมเสนอราคารายอื่นเป็นผู้ชนะการประกวดราคา ถือเป็น การไม่รับคำเสนอราคาของผู้ฟ้องคดี (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๖๘/๒๕๕๓)
- ในลักษณะของการอุทธรณ์คำวินิจฉัย เช่น คำวินิจฉัยอุทธรณ์เงินค่าทดแทนที่ดินของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๙๔/๒๕๕๔) คำวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๕๙/๒๕๕๔)

- ในลักษณะของประกาศ เช่น ประกาศผลการสอบ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๗๗/๒๕๕๔) ประกาศจังหวัดเรื่องรายชื่อผู้ได้รับการคัดเลือกบุคคลที่จะเข้ารับการประเมินผลงานเพื่อเลื่อนขั้นแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในระดับที่สูงขึ้น (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๑/๒๕๕๕)
- ในลักษณะของการรับจดทะเบียน เช่น การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมโอนขายที่ดิน (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๐๒/๒๕๕๕)
- ในลักษณะอื่น เช่น เอกสารใบรับแจ้งหรือเอกสารการเพิกถอนใบรับแจ้งการประกอบกิจการโรงงานเป็นการรับรองสิทธิและหน้าที่แก่ผู้แจ้ง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๗๑/๒๕๕๓) การออกโฉนดที่ดินเป็นหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินที่เจ้าพนักงานรับรองกรรมสิทธิ์ความเป็นเจ้าของที่ดินให้แก่ผู้มีชื่อในโฉนดที่ดิน (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๐๗/๒๕๕๔)