

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	I
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	III
กิตติกรรมประกาศ	V
สารบัญ	VI
บทที่	
1 บทนำ	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	8
1.3 สมมติฐานของการศึกษา.....	9
1.4 ขอบเขตของการศึกษา.....	9
1.5 วิธีดำเนินการศึกษา	9
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	10
2 ลักษณะทางกฎหมาย แนวคิดและหลักการสำคัญเกี่ยวกับการอุทธรณ์ภายใน ฝ่ายปกครอง.....	11
2.1 ลักษณะทางกฎหมายของคำสั่งทางปกครอง.....	11
2.1.1 ความหมายของคำสั่งทางปกครอง	12
2.1.2 องค์ประกอบอันเป็นสาระสำคัญของคำสั่งทางปกครอง.....	14
2.1.3 ประเภทของคำสั่งทางปกครอง	19
2.1.4 การเกิดผลของคำสั่งทางปกครอง.....	21
2.1.5 การสิ้นสุดผลของคำสั่งทางปกครอง	23
2.1.6 ผลผูกพันและผลบังคับผูกพันของคำสั่งทางปกครอง.....	24
2.1.6.1 ผลผูกพันของคำสั่งทางปกครอง	24
2.1.6.2 ผลบังคับผูกพันของคำสั่งทางปกครอง (Bestandkraft)	27
2.2 แนวคิดทั่วไปเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง	30
2.2.1 ความหมายของฝ่ายปกครอง	30

บทที่

หน้า

2.2.2 ขอบเขตการควบคุมฝ่ายปกครอง	31
2.2.2.1 วัตถุประสงค์ของการควบคุม	31
2.2.2.2 วัตถุประสงค์ (Objective) ของการควบคุม.....	35
2.2.3 ระบบการควบคุมฝ่ายปกครอง	36
2.2.3.1 การควบคุมแบบป้องกัน.....	36
2.2.3.2 การควบคุมแบบแก้ไข.....	36
2.3 หลักการสำคัญเกี่ยวกับการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง	38
2.3.1 หลักการทั่วไปเกี่ยวกับการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง.....	38
2.3.1.1 หลักนิติรัฐ (Rechtsstaatsprinzip) ที่เกี่ยวกับการควบคุม ฝ่ายปกครอง	38
2.3.1.2 หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง (Gesetzmäßigkeit der Verwaltung).....	40
2.3.1.3 หลักความแน่นอนของนิติกรรมทางปกครองและหลักความ มั่นคงแห่งสิทธิของประชาชน หรือ หลักความมั่นคงแห่ง สิทธิและความแน่นอนในกฎหมาย (Certainty of Law)	43
2.3.1.4 หลักการเคารพความรับผิดชอบตามระบบของสายบังคับ บัญชาและหลักความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านของฝ่ายปกครอง	44
2.3.1.5 หลักการพื้นฐานที่นำมาใช้ในวิธีพิจารณาในชั้นเจ้าหน้าที่ ฝ่ายปกครองและศาล.....	44
2.3.1.6 ระบบอุทธรณ์บังคับภายในฝ่ายปกครอง เป็นระบบการ ตรวจสอบคำสั่งทางปกครอง.....	45
2.3.1.7 หลักการห้ามศาลปกครองรับพิจารณาเรื่องที่ยังไม่ได้อุทธรณ์ ภายในฝ่ายปกครองตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด.....	46
2.3.2 วัตถุประสงค์ของการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง.....	46
2.3.2.1 ส่งเสริมการควบคุมตรวจสอบภายในฝ่ายปกครอง (L' auto contrôle de L' administration)	46
2.3.2.2 ให้ความคุ้มครองทางกฎหมายแก่ประชาชน (La protection juridique des administrés).....	47

2.3.2.3 การแบ่งเบาภาระในการพิจารณาพิพากษาคดีของศาล (Le désencombrement des juridictions).....	47
2.3.3 ระบบการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง	48
2.3.3.1 ระบบอุทธรณ์เพื่อเลือก.....	48
2.3.3.2 ระบบอุทธรณ์บังคับ.....	49
2.4 แนวคิดเกี่ยวกับการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองในระบบกฎหมายต่างประเทศ	49
2.4.1 การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองในระบบกฎหมายฝรั่งเศส	49
2.4.1.1 หลักการทั่วไปเกี่ยวกับการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง.....	49
2.4.1.2 ลักษณะการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง	52
2.4.1.3 ผลของการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง	57
2.4.1.4 สถานะทางกฎหมายของการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง	58
2.4.2 การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองในระบบกฎหมายเยอรมัน	59
2.4.2.1 ลักษณะของการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง	60
2.4.2.2 ข้อยกเว้นไม่ต้องอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองก่อนฟ้องคดีต่อศาลปกครองในระบบกฎหมายเยอรมัน.....	65
2.4.3 การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามระบบกฎหมายอิตาลี.....	67
2.4.3.1 ความเบื้องต้นเกี่ยวกับการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง	68
2.4.3.2 หลักเกณฑ์ทั่วไปเกี่ยวกับการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง	69
2.4.3.3 ประเภทของการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง	70
2.4.3.4 ลักษณะของการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง	70
2.4.3.5 ความสัมพันธ์ระหว่างการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองและการฟ้องโต้แย้งคำสั่งทางปกครองต่อศาลปกครอง	79
3 การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองในระบบกฎหมายไทย.....	81
3.1 ความเป็นมาเกี่ยวกับการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองในระบบกฎหมายไทย	81
3.1.1 การอุทธรณ์ระบบปกติ.....	82
3.1.2 การอุทธรณ์ตามกฎหมายเฉพาะ	82
3.2 การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองตามกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง	85
3.2.1 ความเป็นมาของกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง	85

3.2.2 แนวคิดพื้นฐานของกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง	86
3.2.3 ขอบเขตการใช้บังคับกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเกี่ยวกับการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง	88
3.2.4 หลักเกณฑ์การอุทธรณ์ตามกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง .	89
3.2.4.1 หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการอุทธรณ์	89
3.2.4.2 รูปแบบของคำอุทธรณ์	91
3.2.4.3 การพิจารณาอุทธรณ์	91
3.2.4.4 ผลการพิจารณาอุทธรณ์	93
3.2.5 กรณีที่ไม่ต้องอุทธรณ์ตามกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ...	94
3.2.5.1 คำสั่งทางปกครองที่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งไว้โดยเฉพาะ การอุทธรณ์ย่อมเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้	94
3.2.5.2 คำสั่งทางปกครองที่ออกโดยรัฐมนตรี	95
3.2.5.3 คำสั่งทางปกครองของคณะกรรมการ	95
3.3 กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง	96
3.3.1 เหตุผลและความจำเป็นในการจัดตั้งศาลปกครองในประเทศไทย	96
3.3.1.1 ศาลและตุลาการที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน	96
3.3.1.2 วิธีพิจารณาคดีที่เหมาะสม	98
3.3.2 กฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง	99
3.3.2.1 โครงสร้างของศาลปกครอง	101
3.3.2.2 คดีที่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง	101
3.3.2.3 คดีที่อยู่ในอำนาจศาลปกครองสูงสุด	112
3.3.2.4 คดีที่ไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง	114
3.3.2.5 เงื่อนไขการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง	115
3.4 ความเชื่อมโยงของกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองกับกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครอง	126
3.4.1 ความเชื่อมโยงโดยสภาพของกฎหมาย	126
3.4.1.1 หลักกฎหมายว่าด้วยกระบวนการพิจารณาทางปกครองเป็นฐานที่ศาลปกครองใช้ในการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครอง	126

บทที่	หน้า
3.4.1.2 กฎหมายทั้งสองฉบับมีบทบาทหรือภารกิจที่เสริมซึ่งกันและกัน	127
3.4.2 ความเชื่อมโยงเฉพาะจุดของกฎหมายสองฉบับ	128
3.4.2.1 การให้ระบุเกี่ยวกับวิธีการอุทธรณ์หรือโต้แย้งไว้ในคำสั่ง	128
3.4.2.2 ให้อายุความฟ้องคดีต่อศาลสะดวกอยู่.....	129
3.4.2.3 การฟ้องโต้แย้งคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท	131
3.4.2.4 หลักเกณฑ์การพิจารณา “คู่กรณี” ในกระบวนการพิจารณา ทางปกครองกับ “ผู้ฟ้องคดี” ในคดีปกครอง	132
3.4.2.5 ค่าทดแทนความเสียหายจากการเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง กับการฟ้องเป็นคดีต่อศาลปกครอง.....	133
4 วิเคราะห์เปรียบเทียบหลักเกณฑ์การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามกฎหมาย ต่างประเทศและกฎหมายไทย กับลักษณะและหลักเกณฑ์การอุทธรณ์ภายใน ฝ่ายปกครองของคำสั่งทางปกครองของประธานรัฐสภา	134
4.1 วิเคราะห์เปรียบเทียบหลักเกณฑ์การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามกฎหมาย ต่างประเทศและกฎหมายไทย	134
4.1.1 ระบบอุทธรณ์	134
4.1.2 หลักเกณฑ์การอุทธรณ์	136
4.1.2.1 ผู้มีสิทธิยื่นอุทธรณ์	136
4.1.2.2 ผู้รับคำอุทธรณ์	137
4.1.2.3 รูปแบบคำอุทธรณ์	137
4.1.2.4 ระยะเวลายื่นคำอุทธรณ์	138
4.1.2.5 ขั้นตอนการพิจารณาอุทธรณ์และผู้มีอำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์..	138
4.1.3 สถานะทางกฎหมายของคำวินิจฉัยอุทธรณ์.....	139
4.1.4 การบังคับตามคำสั่งทางปกครอง	140
4.1.5 ข้อยกเว้นไม่ต้องอุทธรณ์.....	141
4.2 วิเคราะห์ลักษณะและหลักเกณฑ์การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองของคำสั่ง ทางปกครองที่ออกโดยประธานรัฐสภา	142
4.2.1 คำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุด	143
4.2.1.1 สรุปข้อเท็จจริงในคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุด	143

4.2.1.2 วิเคราะห์ลักษณะและหลักเกณฑ์การอุทธรณ์คำสั่งทาง ปกครองตามวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุด.....	145
4.2.2 ความเห็นของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง	149
4.2.2.1 สรุปข้อเท็จจริงในความเห็นของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติ ราชการทางปกครอง	149
4.2.2.2 วิเคราะห์ลักษณะและหลักเกณฑ์การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง ตามความเห็นของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง	154
4.3 วิเคราะห์ปัญหาการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองของประธานรัฐสภา ปัญหาทางกฎหมายในคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด	156
4.3.1 ปัญหาทางกฎหมายในคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด	157
4.3.2 ปัญหาทางกฎหมายตามความเห็นของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการ ทางปกครอง	164
5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	166
5.1 บทสรุป	166
5.2 ข้อเสนอแนะ	168
บรรณานุกรม	171
ภาคผนวก	178
ภาคผนวก ก. กฎกระทรวง ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2540) ออกตามความใน พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539	179
ภาคผนวก ข. บันทึกความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (เรื่องเสร็จที่ 1476/2558)	183
ภาคผนวก ค. CODE OF ADMINISTRATIVE COURT PROCEDURE (Verwaltungsgerichtsordnung, VwGO)	190
ภาคผนวก ง. รวมคำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่เกี่ยวข้อง	262
ประวัติผู้เขียน	335