

ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองทั่วไป¹

ชัยณรงค์ เ่งชัย²

การศึกษาเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองทั่วไป มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงความหมาย ความเป็นมา ลักษณะ และแนวคิดพื้นฐานอันเป็นที่มาของคำสั่งทางปกครองทั่วไป หลักเกณฑ์การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง และคำสั่งทางปกครองทั่วไป การตีความของคำสั่งทางปกครองทั่วไปแนวทางในการแก้ไขเยียวยาโดยการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองทั่วไปและการฟ้องคดีเพื่อให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองทั่วไป โดย “คำสั่งทางปกครองทั่วไป” นั้น พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มิได้มีบัญญัติโดยให้ความหมายหรือคำจำกัดความไว้โดยเฉพาะ แต่ก็มีนักวิชาการและแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดได้ให้ความหมายไว้ ดังนี้

วรเจตน์ ภาคีรัตน์ อธิบายว่า คำสั่งทั่วไปทางปกครอง หมายถึงการใช้อำนาจในทางปกครองตามกฎหมาย โดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองสามารถมีข้อกำหนดกฎเกณฑ์ให้มีผลออกไปภายนอกฝ่ายปกครอง โดยกฎเกณฑ์ที่ได้กำหนดขึ้นนั้นมีลักษณะเป็นรูปธรรม และเกิดผลกับบุคคลทั่วไป โดยสภาพแล้วคำสั่งทางปกครองทั่วไปมีลักษณะที่ใกล้เคียงกับคำสั่งทางปกครอง จึงควรนำเอาหลักเกณฑ์ของคำสั่งทางปกครองมาใช้เท่าที่ไม่ขัดกับสภาพในแต่ละเรื่อง

บรรเจิด สิงคะเนตอธิบายว่า คำสั่งทางปกครองทั่วไปเป็นคำสั่งทางปกครองประเภทหนึ่งที่มีความมุ่งหมายต่อกลุ่มบุคคลใดกลุ่มหนึ่งหรืออาจกำหนดได้ตามลักษณะทั่วไปของกลุ่มบุคคลนั้นหรือเป็นคำสั่งทางปกครองทั่วไปที่กำหนดเกี่ยวกับคุณสมบัติหรือการใช้ทรัพย์สินมหาชนโดยทั่วไป เช่น การประกาศห้ามเข้าพื้นที่ต่างๆ โดยมีแผนที่สังเขปแสดงแนวเขต เป็นต้น

กมลชัย รัตนสกววงศ์ อธิบายว่า คำสั่งทางปกครองทั่วไปเป็นเรื่องข้อกำหนดที่เกี่ยวกับข้อเท็จจริงที่เป็นรูปธรรม แต่ไม่สามารถกำหนดจำนวนผู้รับคำสั่งได้ มีลักษณะการขยายและยืดหยุ่นองค์ประกอบของนิติกรรมทางปกครอง ตัวอย่างเช่น การที่เจ้าพนักงานตำรวจมีคำสั่งห้ามมิให้ประชาชนร่วมกันเดินขบวน ลักษณะของคำสั่งดังกล่าวจึงเป็นข้อเท็จจริงและเป็นรูปธรรม โดยคำสั่งดังกล่าวไม่อาจกำหนดจำนวนผู้รับคำสั่งได้โดยเฉพาะเจาะจง เพราะไม่อาจทราบล่วงหน้าได้ว่าจะมีผู้ใดมาเข้าร่วมเดินขบวน

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองทั่วไป โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ประเสริฐ ตันศิริ และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์ ดร.กัลยา ตันศิริ ประธานกรรมการ และรองศาสตราจารย์ ดร.ประภาศรี บัวสวรรค์ กรรมการ

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยรามคำแหง รหัสนักศึกษา 6312016030

จากการศึกษาแนวคำพิพากษาและคำสั่งของศาลปกครองสูงสุด ซึ่งได้วินิจฉัยว่ากรณีใดเป็นคำสั่งทางปกครองทั่วไปไว้เป็นบรรทัดฐานจึงทำให้ทราบว่า “คำสั่งทางปกครองทั่วไป” คือ นิติกรรมทางปกครอง ถูกผสม ระหว่าง “คำสั่งทางปกครอง” ที่มีผลต่อผู้รับคำสั่งเป็นการเฉพาะราย และ “กฎ” ที่มีผลเป็นการทั่วไป ไม่เฉพาะเจาะจงบุคคลใด และมีได้มีบัญญัติไว้ในกฎหมายปกครองของไทย โดยอาจสามารถแยกองค์ประกอบของคำสั่งทางปกครองทั่วไปได้ 3 ลักษณะ ดังนี้

1. เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลออกไปภายนอกฝ่ายปกครองบังคับให้บุคคลทั่วไปกระทำการหรือห้ามกระทำการ หรือละเว้นกระทำการ หรืออนุญาตทำการ หรือยืนยันสิทธิ
2. มุ่งหมายให้ใช้บังคับเฉพาะเรื่อง หรือเฉพาะกรณีใดกรณีหนึ่งเป็นการเฉพาะเจาะจงเท่านั้น ไม่ได้ใช้บังคับตลอดไปในลักษณะของหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติ
3. มีผลเป็นการใช้บังคับแก่บุคคลทั่วไป เนื่องจากไม่อาจทราบจำนวนที่แน่นอนของผู้อยู่ในบังคับได้

จากการศึกษาทำให้ทราบว่าคำสั่งทางปกครองทั่วไปมีปัญหาในทางปฏิบัติหลายประการ โดยสรุปได้ดังต่อไปนี้

ปัญหาที่มาของคำสั่งทางปกครองทั่วไป ซึ่งมีที่มาจากแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 กำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองหรือเนื่องมาจากการดำเนินการทางปกครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่สำหรับกรณีของ “คำสั่งทางปกครองทั่วไป” นั้น แม้ไม่มีกฎหมายฉบับใดบัญญัติความหมาย หรือกำหนดหลักเกณฑ์เงื่อนไขและขั้นตอนวิธีการในการดำเนินการเอาไว้รวมทั้งตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ พ.ศ. 2542 ก็ได้บัญญัติให้อำนาจศาลปกครองพิจารณาวินิจฉัยกรณีที่เป็นคำสั่งทางปกครองทั่วไป ซึ่งอาจจะดูได้ว่าการใช้อำนาจของศาลปกครองสูงสุดมีความไม่สอดคล้องกับระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร (Civil Law) ที่เป็นระบบกฎหมายหลักของไทยได้ ต่างจากประเทศเยอรมนี ซึ่งเป็นต้นแบบของกฎหมายปกครองในไทย ที่มีการบัญญัติทั้งความหมายของ “คำสั่งทางปกครอง” และ “คำสั่งทางปกครองทั่วไป” ไว้ในกฎหมายอย่างชัดเจน และตามระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร (Civil Law) คำพิพากษาของศาลไม่ถือเป็นกฎหมายจะมีผลผูกพันแต่เพียงคู่ความในคดีเท่านั้นไม่อาจมีผลเป็นการทั่วไปดังเช่นกฎหมายที่มีบัญญัติไว้ ดังนั้น การที่จะทราบได้ว่าการดำเนินการในรูปแบบใดของหน่วยงานทางปกครองเป็นกรณีที่เราเรียกว่า “คำสั่งทางปกครองทั่วไป” หรือไม่ จึงจำเป็นต้องให้ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาวินิจฉัยให้ถึงที่สุดก่อนเสมอ โดยหน่วยงานทางปกครอง หรือผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองทั่วไปไม่อาจที่จะทราบเองได้ส่งผลให้หน่วยงานทางปกครอง หรือผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองทั่วไปไม่อาจปฏิบัติให้ถูกต้องได้ ต่างกับกรณี “คำสั่งทางปกครอง” ที่มีกฎหมายกำหนดกระบวนการ วิธีการหรือขั้นตอนในการดำเนินการ หน่วยงานทาง

ปกครอง หรือผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง จึงสามารถดำเนินการได้ถูกต้องแน่นอนอนมีความเป็นมาตรฐานเดียวกันตามที่กฎหมายบัญญัติจึงก่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ประชาชนผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง ดังนั้น เพื่อประโยชน์ในการอำนวยความสะดวกธรรมสมดังเจตนารมณ์ในการใช้บังคับของกฎหมายปกครอง และเพื่อให้การพิจารณาของศาลมีความสอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ “คำสั่งทางปกครองทั่วไป” จึงควรมีที่มาโดยการบัญญัติไว้ในกฎหมายปกครองของประเทศไทย เช่นเดียวกับประเทศเยอรมันซึ่งเป็นต้นแบบของกฎหมายปกครองในประเทศไทย

ปัญหาการตีความและการบังคับใช้กฎหมายเรื่องคำสั่งทางปกครองทั่วไป ระหว่างคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองกับศาลปกครองสูงสุดซึ่งขัดแย้งกัน เนื่องจากคำวินิจฉัยหรือคำชี้ขาดข้อกฎหมายของทั้งสององค์กรนี้มีผลต่อการดำเนินงานของหน่วยงานทางปกครองของรัฐ และสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายของประชาชนซึ่งอยู่ภายใต้อำนาจปกครองของรัฐ จึงควรที่จะมีแนวทางการวินิจฉัยชี้ขาดที่ไปในทิศทางเดียวกัน โดยในกรณีของประกาศรับสมัครบุคคลเพื่อสอบแข่งขัน หรือการประกาศรายชื่อผู้ผ่านการสอบข้อเขียน ซึ่งยังมิได้ประกาศเพื่อบรรจุแต่งตั้งให้เข้ารับราชการ ในกรณีเหล่านี้ศาลปกครองสูงสุดจะมีแนวคำวินิจฉัยว่าเป็น “คำสั่งทางปกครองทั่วไป” แต่คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง มีความเห็นตอบข้อหารือของหน่วยงานราชการว่าเป็นเพียง “การพิจารณาทางปกครอง” ซึ่งเป็นการเตรียมการเพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครอง และยังไม่มียกออกไปสู่ภายนอก ดังนั้น ผู้สมัครที่ไม่มีคุณสมบัติในการเข้าสอบ หรือไม่ผ่านการสอบข้อเขียนเพื่อไปสอบสัมภาษณ์ จึงไม่อาจสามารถใช้สิทธิทางศาลได้ มีความแตกต่างและขัดแย้งกับแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่ได้วินิจฉัยว่าเป็นคำสั่งทางปกครองทั่วไปและสามารถใช้สิทธิทางศาลได้เป็นอย่างมาก และอาจมีผลที่ตามมา เช่น หากวินิจฉัยว่าคำสั่งหรือการกระทำของฝ่ายปกครองที่ออกมากระทบสิทธิต่อบุคคลภายนอก เป็น “คำสั่งทางปกครองทั่วไป” ผู้รับคำสั่งก็จะมีสิทธิในฐานะ “คู่กรณี” แม้ว่าศาลปกครองสูงสุดจะวินิจฉัยว่าผู้รับคำสั่งทางปกครองทั่วไปจะไม่อยู่ในฐานะคู่กรณีก็ตาม แต่การใช้อำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยตามคำฟ้องก็ต้องถือว่าเป็นการยอมรับโดยปริยายว่าผู้ฟ้องคดีอยู่ในฐานะคู่กรณี ซึ่งคู่กรณีก็จะมีสิทธิต่าง ๆ ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 แต่หากวินิจฉัยว่าคำสั่ง หรือการกระทำใด ๆ เป็นเพียง “การพิจารณาทางปกครอง” เพื่อนำไปสู่การจัดให้มีคำสั่งทางปกครอง ผู้ได้รับผลกระทบก็ไม่อาจใช้สิทธิอุทธรณ์โต้แย้งหรือนำคดีฟ้องต่อศาลปกครองจากการกระทำดังกล่าวได้ เนื่องจากเป็นเพียงขั้นตอนในการพิจารณาทางปกครองโดยยังมิได้จัดทำคำสั่งทางปกครองอันจะมีผลออกไปสู่ภายนอกฝ่ายปกครองได้ ผู้ได้รับผลกระทบจึงไม่มีสิทธิในฐานะคู่กรณี ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าหากรอจนกว่าจะมีคำสั่งออกมาอีกรอบหนึ่งอาจทำให้เกิดความชักช้าไม่ทันการกับความเสียหายที่ผู้ได้รับผลกระทบจะได้รับจากคำสั่ง หรือการกระทำของฝ่ายปกครอง และอาจจะได้รับความเดือดร้อนเสียหายจนเกินกว่าจะเยียวยาได้ เป็นต้น

ปัญหาการแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายโดยการอุทธรณ์ภายในต่อฝ่ายปกครองก่อนฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ซึ่งการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองเป็นการเยียวยาทางปกครองอย่างหนึ่งที่มีขึ้น

เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามหลักนิติรัฐ โดยการยื่นข้อโต้แย้งหรือข้อเรียกร้องต่อเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานทางปกครองเพื่อขอให้แก้ไข เปลี่ยนแปลง ระเบียบ หรือยกเลิกคำสั่งหรือการกระทำของเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานทางปกครอง และเพื่อให้ฝ่ายปกครองได้มีโอกาสทบทวนตรวจสอบคำสั่งหรือการกระทำที่อาจผิดพลาดหรือบกพร่อง ทั้งยังอาจช่วยลดปริมาณคดีที่จะขึ้นสู่ศาลปกครองได้อีกด้วย โดยการอุทธรณ์มีทั้งระบบอุทธรณ์บังคับ และระบบอุทธรณ์ไม่บังคับ ระบบอุทธรณ์บังคับเป็นกรณีที่มีกฎหมายบังคับว่าหากผู้ได้รับคำสั่งทางปกครองหากเห็นว่าไม่ได้รับความเป็นธรรม หรือได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการได้รับคำสั่งทางปกครองนั้น ก่อนที่จะนำคดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาลปกครองจะต้องดำเนินการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้นกับฝ่ายปกครองเสียก่อน ซึ่งเป็นเงื่อนไขบังคับก่อน เป็นไปตามหลักการดำเนินการเพื่อแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายให้ครบขั้นตอนก่อนการฟ้องคดีต่อศาล ส่วนกรณีระบบอุทธรณ์ไม่บังคับเป็นกรณีที่ผู้รับคำสั่งทางปกครองมีสิทธิเลือกที่จะใช้สิทธิอุทธรณ์ต่อฝ่ายปกครองก่อนที่จะฟ้องคดีต่อศาลปกครองก่อน หรือนำข้อโต้แย้งคำสั่งทางปกครองนั้นไปฟ้องต่อศาลปกครองโดยตรงทันทีโดยไม่ต้องอุทธรณ์ต่อฝ่ายปกครองก่อนก็ได้ แต่ในกรณีของคำสั่งทางปกครองตามแนวนโยบายของศาลปกครองสูงสุดนั้น ถือว่าเป็นกรณีที่มิได้มีบัญญัติไว้ในกฎหมายปกครอง ผู้ถูกกระทบสิทธิจากคำสั่งทางปกครองทั่วไปไม่มีฐานะเป็นคู่กรณีที่จะต้องดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายโดยการอุทธรณ์คำสั่งก่อนการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง แต่ต้องใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองภายใน 90 วัน นับแต่วันที่ถูกระทบสิทธิ ตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ฯ พ.ศ. 2542

ดังนั้น จากการศึกษาปัญหาเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองทั่วไป จึงขอเสนอแนะแนวทางในการแก้ไข ปัญหา ดังต่อไปนี้

ปัญหาเกี่ยวกับที่มาของคำสั่งทางปกครองทั่วไป เห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 5 โดยกำหนดบทนิยามของว่า “คำสั่งทางปกครองทั่วไป หมายความว่า การกระทำทางปกครองที่มีผลบังคับกับบุคคลเป็นการทั่วไปไม่เฉพาะเจาะจง เนื่องจากในขณะที่ยกคำสั่งยังไม่ทราบจำนวนที่แน่นอนของผู้อยู่ในบังคับทางปกครองได้ แต่มุ่งบังคับกับกรณีใดกรณีหนึ่ง (หรือเหตุการณ์ใดเหตุการณ์หนึ่ง) เป็นการเฉพาะเจาะจง โดยมีระยะเวลาในการบังคับที่แน่นอนหรือคาดหมายได้ ซึ่งลักษณะเกี่ยวข้องกับกรณีต่อไปนี้ (1) เป็นคำสั่งที่มีผลแก่กลุ่มบุคคลที่กำหนดเฉพาะเจาะจงหรือสามารถกำหนดเฉพาะเจาะจงได้ (2) เป็นคำสั่งทางปกครองเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายมหาชน หรือ (3) เป็นคำสั่งที่เกี่ยวกับการใช้ทรัพย์สินโดยประชาชนทั่วไป และแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 (1) โดยเพิ่มกรณีพิพาทอันเกิดจากคำสั่งทางปกครองทั่วไปไว้ในมาตรา 9 (1) เพื่อให้การพิจารณาคดีของศาลมีความสอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และเพื่อให้คำสั่งทางปกครองทั่วไปมีที่สถานะเป็นกฎหมายที่มีผลบังคับใช้เป็นการทั่วไป สอดคล้องกับระบบกฎหมาย

ลายลักษณ์อักษร (Civil Law) ซึ่งเป็นระบบกฎหมายหลักของไทย และเหมือนกับประเทศเยอรมนีซึ่งเป็นต้นแบบของกฎหมายปกครองในประเทศไทย

ปัญหาเกี่ยวกับการตีความและการบังคับใช้กฎหมายเรื่องคำสั่งทางปกครองทั่วไป ระหว่างคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองกับศาลปกครองสูงสุด มีความแตกต่างและขัดแย้งกัน เห็นควรให้มีการกำหนดเป็นกฎหมายเพื่อแต่งตั้งองค์ทำหน้าที่ชี้ขาดระหว่างทั้งสององค์ว่า หากทั้งสององค์มีความเห็นทางกฎหมายที่แตกต่างหรือขัดแย้งกัน หน่วยงานทางปกครองและประชาชนผู้ได้รับผลกระทบต่อสิทธิและหน้าที่ ควรที่จะปฏิบัติตามแนวทางขององค์ใดใด เพื่อให้การดำเนินการของหน่วยงานทางปกครองมีมาตรฐานในการปฏิบัติหน้าที่ไปในทางเดียวกัน และประชาชนก็จะสามารถใช้สิทธิได้อย่างถูกต้องและเป็นธรรม

ปัญหาเกี่ยวกับแนวทางในการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองทั่วไปต่อฝ่ายปกครองผู้ออกคำสั่ง เนื่องจากการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายจากผลของคำสั่งทางปกครองทั่วไป และการฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองทั่วไป เห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 42/1 ความว่า “ผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหาย หรืออาจจะได้รับความเดือดร้อนเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องมาจากการมีคำสั่งทางปกครองทั่วไปสามารถอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งดังกล่าวต่อฝ่ายปกครอง หรือจะฟ้องคดีโดยตรงต่อศาลปกครองอย่างใดอย่างหนึ่งก็ได้ ทั้งนี้ให้นำหลักเกณฑ์ วิธีการ หรือขั้นตอนทั้งหลายที่บัญญัติไว้สำหรับกรณีของคำสั่งทางปกครองมาใช้บังคับกับคำสั่งทางปกครองทั่วไป โดยอนุโลมเท่าที่ไม่ขัดกับสภาพของคำสั่งทางปกครองทั่วไปด้วย” เพื่อเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครองทั่วไปดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ตามหลักการในการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง โดยจะนำตัวอย่างจากประเทศเยอรมัน ซึ่งใช้ระบบอุทธรณ์บังคับ หรือประเทศฝรั่งเศสและอิตาลี ที่ใช้ระบบอุทธรณ์เพื่อเลือกก็ได้ เนื่องจากการอุทธรณ์ทั้งสองระบบมีผลดีต่อกระบวนการยุติธรรมในทางปกครอง

เอกสารอ้างอิง

กมลชัย รัตนสกววงศ์. องค์ประกอบของ "นิติกรรมทางปกครอง" ของประเทศสหพันธรัฐเยอรมัน. วารสาร

นิติศาสตร์. ฉบับที่ . ปีที่ 17.

ชัยวัฒน์ วงวัฒนศานต์. กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง. กรุงเทพมหานคร: จีระวิชาการพิมพ์, 2540.

บรรเจิด สิงคะเนติ. หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2551.

เพ็ญศรี วงเสรี. คำสั่งทั่วไปทางปกครองในระบบกฎหมายเยอรมัน,” รวมบทความทางวิชาการ เล่ม 1 : รวม

กฎหมายปกครอง ภาควิชาบัญญัติ. กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลปกครอง.

มานิตย์ จุ่มปา. คำอธิบายกฎหมายปกครอง เล่ม 3 ว่าด้วยการกระทำทางปกครองและการควบคุมการกระทำทางปกครอง ตอนที่ 1. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. ความเบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง : หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2546.

ฤทัย หงส์ศิริ. “การทบทวนคำสั่งทางปกครอง.” ใน รวบรวมบทความทางวิชาการกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539.