



# เจ้าหน้าที่ของรัฐ

ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง  
และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒

สำนักพัฒนาระบบงานคดีปกครอง  
สำนักงานศาลปกครอง

# เจ้าหน้าที่ของรัฐ

ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง

และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

สำนักพัฒนาระบบงานคดีปกครอง

สำนักงานศาลปกครอง

## คำนำ

คดีปกครองเป็นคดีที่มีลักษณะแตกต่างจากคดีแพ่งทั่วไปในประการสำคัญคือ เป็นคดีพิพาทระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับประชาชน หรือระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน ดังนั้น การพิจารณาว่าคดีที่พิพาทกันนั้นเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองหรือไม่ จึงต้องพิจารณาเบื้องต้นในประเด็นที่ว่า คดีดังกล่าวมีคู่กรณีอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือไม่ หากไม่มีฝ่ายใดเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ คดีพิพาทนั้นย่อมไม่ใช่คดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ซึ่งหากสามารถพิจารณาความเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้อย่างรวดเร็ว ก็จะมีส่วนช่วยให้การพิจารณาคดีเป็นไปด้วยความรวดเร็วยิ่งขึ้น

สำนักพัฒนาระบบงานคดีปกครอง สำนักงานศาลปกครอง จึงได้จัดทำเอกสารฉบับนี้ขึ้นเพื่อแสดงให้เห็นถึงความเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ที่มีอยู่ในระบบการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทย พร้อมทั้งรวบรวมคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๔๔ จนถึง พ.ศ. ๒๕๕๐ ที่รับรองการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือวินิจฉัยว่าผู้ใดมีฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ

สำนักงานศาลปกครองหวังว่าเอกสารฉบับนี้จะเป็นประโยชน์ในการสนับสนุนการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองให้เป็นไปด้วยความรวดเร็ว และเป็นแหล่งข้อมูลในการศึกษาค้นคว้าของผู้ที่สนใจโดยทั่วไป

(นางสาวพรทิพย์ ทองดี)

เลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง

เมษายน ๒๕๕๑

# สารบัญ

	หน้า
๑. บทนำ	๑
๒. เจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒	๒
๒.๑ เจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในกลุ่มของข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง คณะบุคคล หรือผู้ที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานทางปกครอง	๒
๒.๑.๑ ข้าราชการ	๓
๑) ประเภทของข้าราชการ	๖
๑.๑) ข้าราชการการเมือง	๖
๑.๒) ข้าราชการประจำ	๗
๒) ตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการหรือหน่วยงาน	๑๕
๒.๑) ตำแหน่งหัวหน้ากระทรวง	๑๕
๒.๒) ตำแหน่งหัวหน้ากรม	๑๕
๒.๓) ตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการอื่นที่มีฐานะเป็นกรม	๑๕
๒.๔) ตำแหน่งหัวหน้าราชการส่วนภูมิภาค	๒๑
๒.๕) ตำแหน่งหัวหน้าราชการส่วนท้องถิ่น	๒๑
๓) แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง	๒๓
๒.๑.๒ พนักงาน	๒๕
๑) พนักงานในรัฐวิสาหกิจ	๒๕
๑.๑) ตำแหน่งบริหาร	๒๖
๑.๒) ตำแหน่งทั่วไป	๒๗
๒) พนักงานในหน่วยงานอื่นของรัฐ	๒๗
๒.๑) เจ้าหน้าที่ในองค์การมหาชน	๒๗
๒.๒) เจ้าหน้าที่ในหน่วยธุรการของหน่วยงานอิสระ	๓๑
๓) แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง	๓๓
๒.๑.๓ ลูกจ้าง	๓๔
๒.๑.๔ คณะบุคคล	๓๖
แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง	๓๗

	หน้า
๒.๑.๕ ผู้ที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานทางปกครอง	๓๘
แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง	
๒.๒ เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท คณะกรรมการหรือบุคคล	๔๐
ซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่ง หรือมติใดๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล	
๒.๒.๑ คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท	๔๑
แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง	๕๑
๒.๒.๒ คณะกรรมการซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่ง หรือ	๕๒
มติใดๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล	
แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง	๕๔
๒.๒.๓ บุคคลซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่ง หรือมติใดๆ ที่มีผล	๕๕
กระทบต่อบุคคล	
แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง	๖๐
๒.๓ เจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของหน่วยงาน	๖๑
ทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตาม ๒.๑ หรือ ๒.๒	
แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง	๖๒
๓. ตัวอย่างบุคคลที่ศาลปกครองวินิจฉัยว่าไม่ใช่เจ้าหน้าที่ของรัฐ	๖๓

**เจ้าหน้าที่ของรัฐ**  
**ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง**  
**พ.ศ. ๒๕๕๒**

**๑. บทนำ**

ประเทศไทยมีระบบศาลในรูปแบบของศาลคู่ โดยจัดตั้งศาลปกครองแยกเป็นเอกเทศจากศาลยุติธรรม และมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองโดยเฉพาะ ในขณะที่ศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีแพ่งและคดีอาญาทั่วไป

หากกล่าวเฉพาะคดีปกครองแล้ว จะมีลักษณะที่สำคัญประการหนึ่งคือ เป็นคดีพิพาทระหว่างเอกชนกับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน ดังนั้น ความเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจึงถือเป็นสาระสำคัญของคดีปกครอง

การพิจารณาเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ของรัฐว่าหมายความถึงบุคคลใดบ้าง ต้องพิจารณาจากคำนิยามตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ซึ่งบัญญัติว่า

“เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า

(๑) ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง คณะบุคคล หรือผู้ที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานทางปกครอง

(๒) คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท คณะกรรมการหรือบุคคลซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่ง หรือมติใดๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล และ

(๓) บุคคลที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตาม (๑) หรือ (๒)

จากบทนิยามดังกล่าว กฎหมายได้กำหนดให้ผู้ที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งจะเป็นคู่กรณีในคดีปกครองมีอยู่ ๓ กลุ่ม ได้แก่

๑. เจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในกลุ่มของการเป็นข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง คณะบุคคล หรือผู้ที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานทางปกครอง

๒. เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท คณะกรรมการหรือบุคคลซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่ง หรือมติใดๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล

๓. เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นบุคคลที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตาม ๑. หรือ ๒.

การพิจารณาถึงการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐในแต่ละกลุ่มดังกล่าวข้างต้น บางกรณีจะมีลักษณะชัดเจน เช่น การเป็นข้าราชการในหน่วยงานทางปกครอง หรือการเป็นพนักงานในรัฐวิสาหกิจ แต่บางกรณีก็เป็นเรื่องที่จะต้องพิจารณาข้อเท็จจริงเป็นกรณีๆ ไป เช่น คณะบุคคลที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานทางปกครอง คณะกรรมการซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎคำสั่ง หรือมติใดๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล เป็นต้น ซึ่งจะต้องอาศัยคำวินิจฉัยของศาลปกครองเป็นกรณีศึกษา

สำหรับการศึกษาความหมายและขอบเขตของ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ในครั้งนี้เป็นการศึกษารวบรวมจากบทบัญญัติของกฎหมายต่างๆ เช่น กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน กฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การต่างๆ ของรัฐ เป็นต้น และแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองตั้งแต่เปิดทำการจนถึงคำวินิจฉัยในปี พ.ศ. ๒๕๕๐ โดยได้นำเสนอผลการศึกษาจำแนกตามกลุ่มต่างๆ ของผู้เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ดังรายละเอียดที่ได้กล่าวในหัวข้อต่อไป

## ๒. เจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒

ดังได้กล่าวในบทนำแล้วว่า มาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ให้นิยามบุคคลผู้เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้ ๓ กลุ่ม ดังนั้น การพิจารณาความเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะนำเสนอในหัวข้อนี้ จึงจะพิจารณาไปตามลำดับในแต่ละอนุมาตราของคำนิยามดังกล่าว โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

### ๒.๑ เจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในกลุ่มของข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง คณะบุคคล หรือผู้ที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานทางปกครอง

เจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในกลุ่มของข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง คณะบุคคล หรือผู้ที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานทางปกครองนั้น ครอบคลุมถึงบุคลากรในระบบราชการของรัฐทั้งหมด ไม่ว่าจะเป็นส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ และรวมไปถึงบุคลากร

นอกระบบราชการที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครองด้วย โดยที่ความหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐมีความสัมพันธ์โดยตรงกับความหมายของคำว่า “หน่วยงานทางปกครอง” ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่ได้นิยามให้หน่วยงานทางปกครองหมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง ดังนั้น ในการศึกษาทำความเข้าใจเกี่ยวกับ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ จึงควรจะต้องศึกษาทำความเข้าใจเกี่ยวกับสาระสำคัญของ “หน่วยงานทางปกครอง” ให้เข้าใจก่อน ซึ่งสามารถศึกษาได้จากเอกสารวิชาการเรื่อง “หน่วยงานทางปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒” ที่สำนักพัฒนาระบบงานคดีปกครองได้จัดทำขึ้นเผยแพร่ก่อนหน้านี้อแล้ว

สำหรับการพิจารณาความเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐในกลุ่มของข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง คณะบุคคล หรือผู้ที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานทางปกครองนี้ มีข้อพิจารณาแยกเป็นหัวข้อย่อย ดังนี้

### ๒.๑.๑ ข้าราชการ

ข้าราชการในความหมายทั่วไป หมายถึง ผู้ปฏิบัติงานในส่วนราชการ<sup>๑</sup> ซึ่งมาตรา ๔<sup>๒</sup> แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ได้จัดระเบียบบริหารราชการของประเทศไทยออกเป็นราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น โดยราชการส่วนกลางประกอบด้วย<sup>๓</sup>

<sup>๑</sup> พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๔๒ หน้า ๑๘๐

<sup>๒</sup> พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔

มาตรา ๔ ให้จัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ดังนี้

- (๑) ระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง
- (๒) ระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค
- (๓) ระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

<sup>๓</sup> มาตรา ๗ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔

- ๑) สำนักนายกรัฐมนตรี
- ๒) กระทรวง หรือทบวงซึ่งมีฐานะเทียบเท่ากระทรวง
- ๓) ทบวง ซึ่งสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีหรือกระทรวง
- ๔) กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ซึ่ง

สังกัดหรือไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง

#### ราชการส่วนภูมิภาคประกอบด้วย<sup>๔</sup>

- ๑) จังหวัด
- ๒) อำเภอ

นอกจากนี้ ราชการบริหารส่วนภูมิภาคยังรวมถึงหน่วยงานของกรม หรือส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมซึ่งไปปฏิบัติหน้าที่ในภูมิภาคด้วย ซึ่งเป็นไปตามที่กฎหมาย แบ่งส่วนราชการของหน่วยงานนั้นๆ จะได้กำหนดไว้ เช่น สำนักงานจังหวัด<sup>๕</sup> เป็นราชการ ส่วนภูมิภาคของสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงมหาดไทย<sup>๖</sup> สำนักงานที่ดินจังหวัดและ สำนักงานที่ดินอำเภอ<sup>๗</sup> เป็นราชการส่วนภูมิภาคของกรมที่ดิน สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด และสำนักงานสาธารณสุขอำเภอ<sup>๘</sup> เป็นราชการส่วนภูมิภาคของสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงสาธารณสุข สำนักงานเกษตรและสหกรณ์จังหวัด<sup>๙</sup> เป็นราชการส่วนภูมิภาคของ สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ สำนักงานพาณิชย์จังหวัด<sup>๑๐</sup> เป็นราชการ ส่วนภูมิภาคของสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงพาณิชย์ เป็นต้น

#### ราชการส่วนท้องถิ่น มี ๒ รูปแบบ คือ

- ๑) รูปแบบทั่วไป มี ๓ ประเภท คือ
  - ๑.๑) องค์การบริหารส่วนจังหวัด<sup>๑๑</sup>

<sup>๔</sup> มาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔

<sup>๕</sup> ข้อ ๒ ข. ของกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. ๒๕๔๓

<sup>๖</sup> สำนักงานปลัดกระทรวงมีฐานะเป็นกรมตามมาตรา ๑๘ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔

<sup>๗</sup> ข้อ ๒ ข. ของกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓

<sup>๘</sup> ข้อ ๒ ข. ของกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๔๓

<sup>๙</sup> ข้อ ๒ ข. ของกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๕

<sup>๑๐</sup> ข้อ ๒ ข. ของกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๔๕

<sup>๑๑</sup> มาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐

๑.๒) เทศบาล<sup>๑๒</sup>

๑.๓) องค์การบริหารส่วนตำบล<sup>๑๓</sup>

๒) รูปแบบพิเศษ มี ๒ องค์กร คือ

๒.๑) กรุงเทพมหานคร<sup>๑๔</sup>

๒.๒) เมืองพัทยา<sup>๑๕</sup>

ดังนั้น ผู้ที่ปฏิบัติงานในส่วนราชการดังกล่าวข้างต้นทั้งหมด จึงเป็นข้าราชการตามความหมายทั่วไปนี้ ซึ่งต้องถือเป็นข้าราชการในความหมายอย่างกว้าง เนื่องจากผู้ที่ปฏิบัติงานในส่วนราชการมิได้มีแต่ข้าราชการเท่านั้น แต่ยังมีบุคลากรอื่นๆ อีก เช่น ลูกจ้างที่ปรึกษาพิเศษ เป็นต้น ดังนั้น จึงไม่อาจสรุปได้ว่าผู้ที่ปฏิบัติงานในส่วนราชการทุกคนเป็นข้าราชการ

อย่างไรก็ดี เมื่อได้พิจารณาจากกฎหมายต่างๆ ที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับข้าราชการแล้วพบว่า มีการให้ความหมายของคำว่าข้าราชการแตกต่างกันไป ได้แก่

ข้าราชการ ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๔๙๔ หมายความว่า ทหารและข้าราชการพลเรือน

ข้าราชการ ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติการดำรงตำแหน่งในทางการเมืองของข้าราชการ กรรมการ พนักงานส่วนท้องถิ่น และพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๒๒ หมายความว่า ข้าราชการทหารตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการทหาร ข้าราชการพลเรือนตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน และกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ข้าราชการตำรวจตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการตำรวจ ข้าราชการอัยการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ ข้าราชการฝ่ายรัฐสภาตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา และข้าราชการกรุงเทพมหานครตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานคร

ข้าราชการ ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๙ หมายความว่า ข้าราชการพลเรือนตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน ข้าราชการฝ่ายตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ

<sup>๑๒</sup> มาตรา ๗ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ประกอบกับมาตรา ๗๒ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ก่อนการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๓๕

<sup>๑๓</sup> มาตรา ๔๓ แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗

<sup>๑๔</sup> มาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘

<sup>๑๕</sup> มาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. ๒๕๔๒

ข้าราชการอัยการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ข้าราชการครูตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครู ข้าราชการรัฐสภาสามัญตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา ข้าราชการตำรวจตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการตำรวจ และข้าราชการทหารตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการทหาร ข้าราชการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญตามกฎหมายว่าด้วยสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ และข้าราชการซึ่งมีกฎหมายบัญญัติให้เป็นข้าราชการตามพระราชบัญญัตินี้

**ข้าราชการ** ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชกฤษฎีกาการจ่ายเงินเดือนเงินปี บำเหน็จ บำนาญ และเงินอื่นในลักษณะเดียวกัน พ.ศ. ๒๕๓๕ หมายความว่า บุคคลซึ่งรับราชการโดยได้รับเงินเดือนจากงบประมาณรายจ่ายหมวดเงินเดือน

### ๑) ประเภทของข้าราชการ

จากคำนิยามดังกล่าวข้างต้น อาจสรุปความหมายของข้าราชการได้ว่า ข้าราชการ หมายถึง บุคคลซึ่งได้รับบรรจุและแต่งตั้งให้รับราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการประเภทต่างๆ โดยได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณหมวดเงินเดือน ซึ่งสามารถแบ่งข้าราชการออกได้เป็น ๒ ประเภท คือ ข้าราชการการเมือง และข้าราชการประจำ

#### ๑.๑) ข้าราชการการเมือง

ข้าราชการการเมืองตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการการเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้แก่บุคคลดังต่อไปนี้<sup>๑๖</sup>

- ๑.๑.๑) นายกรัฐมนตรี
- ๑.๑.๒) รองนายกรัฐมนตรี
- ๑.๑.๓) รัฐมนตรีว่าการกระทรวง
- ๑.๑.๔) รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี
- ๑.๑.๕) รัฐมนตรีว่าการทบวง
- ๑.๑.๖) รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง
- ๑.๑.๗) รัฐมนตรีช่วยว่าการทบวง
- ๑.๑.๘) ที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี
- ๑.๑.๙) ที่ปรึกษารองนายกรัฐมนตรี

<sup>๑๖</sup> มาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการการเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕

## สำนักนายกรัฐมนตรี

- ๑.๑.๑๐) ที่ปรึกษารัฐมนตรี และที่ปรึกษารัฐมนตรีประจำ
- ๑.๑.๑๑) เลขานุการนายกรัฐมนตรี
- ๑.๑.๑๒) รองเลขานุการนายกรัฐมนตรีฝ่ายการเมือง
- ๑.๑.๑๓) โฆษกประจำสำนักนายกรัฐมนตรี
- ๑.๑.๑๔) รองโฆษกประจำสำนักนายกรัฐมนตรี
- ๑.๑.๑๕) เลขานุการรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี
- ๑.๑.๑๖) ประจำสำนักเลขานุการนายกรัฐมนตรี
- ๑.๑.๑๗) เลขานุการรัฐมนตรีว่าการกระทรวง
- ๑.๑.๑๘) ผู้ช่วยเลขานุการรัฐมนตรีว่าการกระทรวง
- ๑.๑.๑๙) เลขานุการรัฐมนตรีว่าการทบวง
- ๑.๑.๒๐) ผู้ช่วยเลขานุการรัฐมนตรีว่าการทบวง

นอกจากนี้ ข้าราชการการเมืองยังรวมถึง ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เลขานุการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ผู้ช่วยเลขานุการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เลขานุการประธานสภากรุงเทพมหานคร เลขานุการรองประธานสภากรุงเทพมหานคร ประธานที่ปรึกษาและที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ตามมาตรา ๕๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘

อนึ่ง สำหรับการกระทำของข้าราชการการเมืองนั้น มีทั้งที่เป็นการกระทำทางปกครองและการกระทำของรัฐบาล กล่าวคือ หากกระทำการโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ ถือว่ากระทำการในฐานะที่เป็นรัฐบาล และผลผลิตผลของการใช้อำนาจในกรณีนี้ไม่ใช่ “การกระทำทางปกครอง” แต่เป็น “การกระทำของรัฐบาล”<sup>๑๗</sup> ซึ่งไม่อยู่ในอำนาจการตรวจสอบของศาลปกครอง นอกจากนี้ ในการพิจารณาความเป็น “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ของข้าราชการการเมืองนั้น ศาลปกครองสูงสุดได้วางหลักเกี่ยวกับการใช้อำนาจทางบริหารของคณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นองค์กรที่ประกอบด้วยข้าราชการเมืองไว้ในคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๗๘/๒๕๕๐ ว่า การใช้อำนาจทางบริหารของรัฐที่คณะรัฐมนตรีใช้กระทำการต่าง ๆ นั้น อาจมีแหล่งที่มาจากพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นที่มีผลใช้บังคับตั้งเช่นพระราชบัญญัติ หรือจากรัฐธรรมนูญก็ได้

<sup>๑๗</sup> วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, “การกระทำทางปกครอง” (เอกสารประกอบการบรรยาย วิชา น. ๕๖๕ โครงการประกาศนียบัตรบัณฑิตทางกฎหมายมหาชน รุ่นที่ ๗ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๘) หน้า ๖ – ๗.

ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีใช้อำนาจทางบริหารของรัฐตามพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นที่มีผลใช้บังคับตั้งเช่นพระราชบัญญัติกระทำการ ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใด เพื่อให้การดำเนินกิจการทางปกครองตามที่กฎหมายดังกล่าวกำหนดบรรลุผล ถือได้ว่าคณะรัฐมนตรีเป็น “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ แต่ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีใช้อำนาจทางบริหารของรัฐตามรัฐธรรมนูญกระทำการใดๆ ไม่ว่าจะเป็นการกระทำในความสัมพันธ์กับรัฐสภา หรือการกระทำในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศก็ตาม ถือได้ว่าคณะรัฐมนตรีกระทำในฐานะที่เป็น “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” การที่คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบให้นายกรัฐมนตรีและผู้แทนการเจรจา รวมตลอดถึงคณะบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการลงนามความตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจไทย-ญี่ปุ่น ดำเนินการลงนามความตกลงดังกล่าว เป็นกรณีที่คณะรัฐมนตรีใช้อำนาจทางบริหารของรัฐตามรัฐธรรมนูญกระทำการในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ คณะรัฐมนตรีจึงไม่อยู่ในฐานะที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ

## ๑.๒) ข้าราชการประจำ

ข้าราชการประจำเป็นบุคคลที่ได้รับการบรรจุและแต่งตั้งให้รับราชการในส่วนราชการต่างๆ ซึ่งสามารถแบ่งออกเป็น ๒ ประเภท ได้แก่ ข้าราชการฝ่ายทหาร และข้าราชการฝ่ายพลเรือน<sup>๑๘</sup>

ข้าราชการทหาร หมายความว่า ทหารประจำการและข้าราชการกลาโหมพลเรือนที่บรรจุในตำแหน่งอัตราทหาร<sup>๑๙</sup>

ข้าราชการพลเรือน หมายถึง ข้าราชการที่บรรจุและแต่งตั้งให้รับราชการในกระทรวง ทบวง กรม และส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นในส่วนราชการฝ่ายพลเรือนทั้งหมด ไม่ว่าจะเรียกชื่อข้าราชการนั้นว่าอย่างไร ได้แก่

๑.๒.๑) ข้าราชการพลเรือน ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑

<sup>๑๘</sup> การปกครองของไทยเริ่มมีการแบ่งเป็นฝ่ายทหารและฝ่ายพลเรือนในสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ โดยมีสมุหพระกลาโหมเป็นอัครมหาเสนาบดีฝ่ายทหาร และสมุหนายก กรมมหาดไทย เป็นอัครมหาเสนาบดีฝ่ายพลเรือน ครั้นถึงสมัยสมเด็จพระเพทราชาได้แบ่งหัวเมืองออกเป็นหัวเมืองฝ่ายเหนือและฝ่ายใต้ หัวเมืองฝ่ายเหนือให้กรมมหาดไทยบังคับบัญชาทั้งทหารและพลเรือน หัวเมืองฝ่ายใต้ให้กรมกลาโหมบังคับบัญชาทั้งทหารและพลเรือนเช่นเดียวกัน ต่อมาในสมัยรัชกาลที่ ๕ จึงได้เปลี่ยนให้กลาโหมบังคับบัญชาฝ่ายทหาร และให้มหาดไทยบังคับบัญชาฝ่ายพลเรือนทุกหัวเมือง

<sup>๑๙</sup> มาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการทหาร พ.ศ. ๒๕๒๑

๑.๒.๒) ข้าราชการกลาโหมพลเรือน ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการทหาร พ.ศ. ๒๕๒๑ เฉพาะที่ไม่ได้บรรจุในตำแหน่งอัตราทหาร

๑.๒.๓) ข้าราชการครู ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗

๑.๒.๔) ข้าราชการตำรวจ ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗

๑.๒.๕) ข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๔๓

๑.๒.๖) ข้าราชการฝ่ายรัฐสภา ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๑๘

๑.๒.๗) ข้าราชการฝ่ายอัยการ ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. ๒๕๒๑

๑.๒.๘) ข้าราชการฝ่ายศาลปกครอง ตามหมวด ๕ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

๑.๒.๙) ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗

๑.๒.๑๐) ข้าราชการสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ตามมาตรา ๕๓ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒

๑.๒.๑๑) ข้าราชการสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตามมาตรา ๑๐๖ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒

๑.๒.๑๒) ข้าราชการสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตามมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒

๑.๒.๑๓) ข้าราชการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๒

สำหรับข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่นนั้น ถึงแม้ว่าจะมีชื่อเรียกที่แตกต่างกัน<sup>๒๐</sup> แต่เมื่อพิจารณาลักษณะโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ถือเป็นราชการส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔

<sup>๒๐</sup> เรียกชื่อว่า “ข้าราชการ” ได้แก่ ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด และข้าราชการกรุงเทพมหานคร และเรียกชื่อ “พนักงาน” ได้แก่ พนักงานเทศบาล พนักงานส่วนตำบล และพนักงานเมืองพัทยา

ซึ่งเป็นโครงสร้างของระบบงานภาครัฐเช่นเดียวกับส่วนราชการต่างๆ อีกทั้งข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่นทั้งหมดยังใช้ระเบียบบริหารงานบุคคลเดียวกัน คือ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งแม้ว่าพระราชบัญญัติดังกล่าวจะให้นิยามข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่นว่า “พนักงานส่วนท้องถิ่น”<sup>๒๑</sup> ก็มีได้หมายความว่า ข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่นจะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ในความหมายของ “พนักงาน” เพราะโดยสาระของพนักงานส่วนท้องถิ่นก็คือข้าราชการส่วนท้องถิ่นที่มีสถานะของความเป็นข้าราชการไม่แตกต่างไปจากความเป็นข้าราชการพลเรือนของส่วนราชการ เพียงแต่มีระเบียบบริหารงานบุคคลแยกออกไปต่างหากทำนองเดียวกับข้าราชการครู ข้าราชการฝ่ายอัยการ ข้าราชการฝ่ายรัฐสภา ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา นอกจากนี้ข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่นทั้งหมดยกเว้นข้าราชการกรุงเทพมหานคร ถือเป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่นตามมาตรา ๔<sup>๒๒</sup> แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๐๐ ดังนั้น จึงต้องรวมข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่นเข้าเป็นข้าราชการอีกประเภทหนึ่งด้วย

อย่างไรก็ดี ข้าราชการพลเรือนถือเป็นสถานะหนึ่งของบุคคลเท่านั้น โดยเป็นการเรียกบุคคลที่ปฏิบัติงานในระบบราชการเป็นส่วนรวม แต่ในการปฏิบัติงานของข้าราชการแต่ละคน จะมีหน้าที่และความรับผิดชอบแตกต่างกันตามตำแหน่ง

<sup>๒๑</sup> พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“พนักงานส่วนท้องถิ่น” หมายความว่า ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด พนักงานเทศบาล พนักงานส่วนตำบล ข้าราชการกรุงเทพมหานคร พนักงานเมืองพัทยา และข้าราชการหรือพนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง ซึ่งได้รับการบรรจุและแต่งตั้งให้ปฏิบัติราชการโดยได้รับเงินเดือนจากงบประมาณหมวดเงินเดือนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือจากเงินงบประมาณหมวดเงินอุดหนุนของรัฐบาลที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำมาจัดเป็นเงินเดือนของข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น

<sup>๒๒</sup> พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๐๐

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“ข้าราชการส่วนท้องถิ่น” หมายความว่า ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด พนักงานเทศบาล พนักงานเมืองพัทยา พนักงานส่วนตำบล ตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น และพนักงานของราชการส่วนท้องถิ่นอื่นตามที่มีกฎหมายจัดตั้งราชการส่วนท้องถิ่นอื่นขึ้น แต่ไม่รวมถึงข้าราชการกรุงเทพมหานคร

ฯลฯ

ฯลฯ

เดิมข้าราชการพลเรือนได้แบ่งตำแหน่งออกเป็น ๓ ประเภท<sup>๒๓</sup> ได้แก่ ตำแหน่งทั่วไป ตำแหน่งวิชาชีพเฉพาะหรือเชี่ยวชาญเฉพาะ และตำแหน่งบริหาร โดยแต่ละตำแหน่งจะมีระดับความยากและคุณภาพของงานซึ่งกำหนดเป็นตัวเลขกำกับไว้ตั้งแต่ระดับ ๑ เรียงขึ้นไปจนถึงระดับ ๑๑ ยิ่งตัวเลขมากเท่าใด ระดับความยากและคุณภาพของงานจะมีมากขึ้นเป็นลำดับ ทั้งนี้ บางตำแหน่งอาจจะเริ่มต้นจากระดับ ๓ หรือระดับใดก็ได้ และแต่ละหน่วยงานอาจมีชื่อเรียกตำแหน่งเหมือนกันหรือแตกต่างกันก็ได้ ขึ้นอยู่กับลักษณะหรือภารกิจของหน่วยงาน เช่น

(๑) ตำแหน่งทั่วไป เป็นตำแหน่งในการบริหารงานตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน เช่น เจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไป เจ้าหน้าที่พัสดุ เจ้าหน้าที่การเงิน เจ้าหน้าที่บริหารงานการเงินและบัญชี เจ้าหน้าที่ตรวจสอบภายใน เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน วิศวกร นิติกร พนักงานคดีปกครอง เจ้าพนักงานปกครอง นักวิชาการคอมพิวเตอร์ นักวิชาการขนส่ง นักวิชาการพาณิชย์ นักวิชาการป่าไม้ นักวิชาการประกันภัย เจ้าหน้าที่บริหารงานส่งเสริมสหกรณ์ เป็นต้น

(๒) ตำแหน่งวิชาชีพเฉพาะหรือเชี่ยวชาญเฉพาะ

ตำแหน่งวิชาชีพเฉพาะ<sup>๒๔</sup> ได้แก่ตำแหน่งระดับ ๗ ขึ้นไป ซึ่งต้องปฏิบัติงานโดยผู้สำเร็จการศึกษาในระดับปริญญาที่ไม่อาจมอบหมายให้ผู้อื่นปฏิบัติงานแทนได้ และเป็นงานที่มีผลกระทบต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนอย่างเห็นได้ชัด โดยมีองค์กรตามกฎหมายทำหน้าที่ตรวจสอบ กลั่นกรอง และรับรองการประกอบวิชาชีพ รวมทั้งลงโทษผู้กระทำความผิดกฎหมายเกี่ยวกับการประกอบวิชาชีพดังกล่าวหรือเป็นงานที่ขาดแคลนกำลังคนในภาคราชการ หรือเป็นงานทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีซึ่งมีลักษณะในเชิงวิจัยและพัฒนา เช่น วิชาชีพเฉพาะทันตแพทย์ วิชาชีพเฉพาะการแพทย์ วิชาชีพเฉพาะสถาปัตยกรรม วิชาชีพเฉพาะวิทยาการคอมพิวเตอร์ เป็นต้น

ตำแหน่งเชี่ยวชาญเฉพาะ<sup>๒๕</sup> ได้แก่ตำแหน่งระดับ ๙ ขึ้นไป ซึ่งต้องปฏิบัติงานที่เป็นงานหลักของหน่วยงาน โดยอาศัยพื้นฐานของความรู้ ประสบการณ์ การฝึกฝน ทักษะ หรือหลักวิชาอันเกี่ยวข้องกับงาน และเป็นงานเชิงพัฒนาระบบหรือมาตรฐานของงาน งานอนุรักษ์ตามภารกิจ หรืองานที่ต้องปฏิบัติโดยผู้มีความรู้ ความสามารถ หรือ

<sup>๒๓</sup> มาตรา ๓๙ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕

<sup>๒๔</sup> มาตรา ๓ แห่งพระราชกฤษฎีกากำหนดตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญประเภทวิชาชีพเฉพาะและประเภทเชี่ยวชาญเฉพาะ พ.ศ. ๒๕๓๕ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกฤษฎีกาฯ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๐

<sup>๒๕</sup> มาตรา ๔ แห่งพระราชกฤษฎีกากำหนดตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญประเภทวิชาชีพเฉพาะและประเภทเชี่ยวชาญเฉพาะ พ.ศ. ๒๕๓๕

ประสบการณ์เป็นอย่างสูงเฉพาะด้าน อันเป็นที่ยอมรับในวงการวิชาการหรือวงการด้านนั้น ๆ ซึ่งได้แก่ตำแหน่งที่ปฏิบัติหน้าที่ที่ต้องใช้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านจำนวน ๖๓ ด้าน เช่น ด้านการฝึกอบรม ด้านการสืบสวนสอบสวน ด้านวิเคราะห์นโยบายและแผน ด้านวิชาการป่าไม้ ด้านวิชาการประมง เป็นต้น

(๓) ตำแหน่งบริหาร แบ่งออกเป็น ๒ ระดับ คือ ตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูง และตำแหน่งประเภทบริหารระดับกลาง

**ตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูง<sup>๒๖</sup>** ได้แก่ ตำแหน่งระดับ ๙ ขึ้นไป ที่มีฐานะและหน้าที่ในการบริหารงานเป็นหัวหน้าส่วนราชการระดับกระทรวง ทบวง กรม หรือจังหวัด รองหัวหน้าส่วนราชการระดับกระทรวง ทบวง กรม หรือจังหวัด ผู้ช่วยหัวหน้าส่วนราชการระดับกระทรวง หรือทบวง ผู้ช่วยหัวหน้าส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรม ผู้ตรวจราชการกระทรวงหรือผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี หัวหน้าสถานเอกอัครราชทูต หัวหน้าคณะทูตถาวรแห่งประเทศไทยประจำสหประชาชาติ หัวหน้าคณะทูตถาวรแห่งประเทศไทยประจำสำนักงานสหประชาชาติ รองหัวหน้าสถานเอกอัครราชทูต รองหัวหน้าคณะทูตถาวรแห่งประเทศไทยประจำสหประชาชาติ หรือรองหัวหน้าคณะทูตถาวรแห่งประเทศไทยประจำสำนักงานสหประชาชาติ หัวหน้าสถานกงสุล หัวหน้าส่วนราชการที่สูงกว่ากองในกรม

**ตำแหน่งประเภทบริหารระดับกลาง<sup>๒๗</sup>** ได้แก่ ตำแหน่งระดับ ๘ ที่มีฐานะและหน้าที่ในการบริหารงานเป็นหัวหน้าส่วนราชการที่เป็นกองหรือมีฐานะเทียบกอง หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด ผู้ตรวจราชการระดับกรม หัวหน้าหน่วยงานอื่นที่เทียบได้ไม่ต่ำกว่าหัวหน้าส่วนราชการที่เป็นกอง

แต่ในปัจจุบัน หลังจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ ประกาศใช้แล้ว<sup>๒๘</sup> สำนักงาน ก.พ. ได้เตรียมการยกเลิกตำแหน่งข้าราชการพลเรือนตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ และกำหนดตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญใหม่ไว้ ๔ ประเภท ดังนี้<sup>๒๙</sup>

<sup>๒๖</sup> มาตรา ๓ แห่งพระราชกฤษฎีกากำหนดตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญประเภทบริหารระดับสูงและประเภทบริหารระดับกลาง พ.ศ. ๒๕๓๕

<sup>๒๗</sup> มาตรา ๔ แห่งพระราชกฤษฎีกากำหนดตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญประเภทบริหารระดับสูงและประเภทบริหารระดับกลาง พ.ศ. ๒๕๓๕

<sup>๒๘</sup> ประกาศราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๕ ตอนที่ ๒๒ ก วันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๕๑ มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

<sup>๒๙</sup> มาตรา ๔๕ มาตรา ๔๖ และมาตรา ๑๓๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ ประกอบกับข้อมูล (มีต่อหน้าถัดไป)

(๑) ตำแหน่งประเภทบริหาร ได้แก่ ตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการและรองหัวหน้าส่วนราชการระดับกระทรวง กรม ทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และในต่างประเทศ ซึ่งได้แก่ข้าราชการ ๔ สายงาน ต่อไปนี้ คือ สายงานนักบริหาร สายงานนักการทูต สายงานนักปกครอง และสายงานตรวจราชการ โดยจำแนกออกเป็น ๒ ระดับ คือ

(๑.๑) บริหารระดับต้น ได้แก่ ตำแหน่งรองอธิบดี รองผู้ว่าราชการจังหวัด อัครราชทูต หรือเทียบเท่า

(๑.๒) บริหารระดับสูง ได้แก่ ตำแหน่ง ปลัดกระทรวง รองปลัดกระทรวง อธิบดี ผู้ว่าราชการจังหวัด เอกอัครราชทูต ผู้ตรวจราชการระดับกระทรวง หรือเทียบเท่า

(๒) ตำแหน่งประเภทอำนวยการ ได้แก่ ตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการที่ต่ำกว่าระดับกรม ซึ่งต้องเป็นหัวหน้าส่วนราชการที่ปรากฏในกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการ และตำแหน่งอื่นที่ ก.พ. กำหนดให้เป็นตำแหน่งประเภทอำนวยการ โดยจำแนกออกเป็น ๒ ระดับ คือ

(๒.๑) อำนวยการระดับต้น ได้แก่ ตำแหน่งหัวหน้าหน่วยงานที่มีการจัดการ ซึ่งเป็นงานที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบ ความยุ่งยาก และคุณภาพของงานสูงมาก โดยเป็นตำแหน่งที่มีอำนาจหน้าที่รองจากหัวหน้าส่วนราชการ เช่น ผู้อำนวยการกอง ผู้อำนวยการศูนย์ หรือเทียบเท่า เป็นต้น

(๒.๒) อำนวยการระดับสูง ได้แก่ ตำแหน่งหัวหน้าหน่วยงานที่มีการจัดการ ซึ่งเป็นงานที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบ ความยุ่งยาก และคุณภาพของงานสูงมากเป็นพิเศษ โดยเป็นตำแหน่งที่มีอำนาจหน้าที่รองจากหัวหน้าส่วนราชการ เช่น ผู้อำนวยการสำนัก กงสุล หรือเทียบเท่า เป็นต้น

(๓) ตำแหน่งประเภทวิชาการ ได้แก่ ตำแหน่งที่จำเป็นต้องใช้ผู้สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตามที่ ก.พ. กำหนดเพื่อปฏิบัติงานในหน้าที่ของตำแหน่งนั้น จำแนกเป็น ๕ ระดับ คือ

---

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๒๙)

จากเว็บไซต์พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ ของสำนักงาน ก.พ. ([www.cscnewact.com](http://www.cscnewact.com)) ณ วันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๕๑ (คอลัมภ์ ถาม-ตอบ พ.ร.บ.) ทั้งนี้ บทบัญญัติในส่วนนี้จะมีผลใช้บังคับเมื่อ ก.พ. จัดทำมาตรฐานกำหนดตำแหน่งตามมาตรา ๔๘ เสร็จ และจัดตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญของทุกส่วนราชการเข้าประเภทตำแหน่งสายงาน และระดับตำแหน่งตามมาตรฐานกำหนดตำแหน่ง และประกาศให้ทราบ โดย ก.พ. จะต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน ๑ ปี นับแต่วันที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ ใช้บังคับ

(๓.๑) ระดับปฏิบัติการ ได้แก่ ตำแหน่งแรกบรรจุ

(๓.๒) ระดับชำนาญการ ได้แก่ ตำแหน่งที่ต้อง

อาศัยประสบการณ์ สามารถปฏิบัติงานด้านวิชาการที่จำเป็นต้องมีประสบการณ์ หรือตำแหน่งหัวหน้าหน่วยงานด้านวิชาการ

(๓.๓) ระดับชำนาญการพิเศษ ได้แก่ ตำแหน่ง

ที่ต้องอาศัยความชำนาญในงานสูงมาก สามารถปฏิบัติงานวิชาการที่ต้องอาศัยความรอบรู้ชำนาญงาน ในงานที่ยุ่ยากซับซ้อน หรือเป็นหัวหน้าหน่วยงานด้านวิชาการหรือหัวหน้าหน่วยงานปฏิบัติการกึ่งวิชาการขนาดใหญ่

(๓.๔) ระดับเชี่ยวชาญ ได้แก่ ตำแหน่งที่ต้องใช้

ความเชี่ยวชาญในงานสูงมาก หรือตำแหน่งที่ต้องใช้ความเชี่ยวชาญด้านวิชาการระดับกรม

(๓.๕) ระดับทรงคุณวุฒิ ได้แก่ ตำแหน่งที่ต้อง

ใช้ความเชี่ยวชาญในงานสูงมากเป็นพิเศษในฐานะผู้ทรงคุณวุฒิในงานด้านนั้น หรือให้คำปรึกษาระดับกระทรวง โดยเน้นตำแหน่งที่ต้องใช้ความเชี่ยวชาญด้านวิชาการระดับกระทรวง

(๔) ตำแหน่งประเภททั่วไป ได้แก่ ตำแหน่งที่ไม่ใช่

ตำแหน่งประเภทบริหาร ตำแหน่งประเภทอำนวยการ และตำแหน่งประเภทวิชาการ ทั้งนี้ ตามที่ ก.พ. กำหนด ซึ่งหมายถึง ตำแหน่งสำหรับผู้ปฏิบัติที่ต้องใช้ทักษะฝีมือ หรือเทคนิคเฉพาะด้านงานปฏิบัติการและงานสนับสนุน ซึ่งจำเป็นต้องใช้ผู้สำเร็จการศึกษาระดับ ปวช. และ ปวส. จำแนกเป็น ๔ ระดับ คือ

(๔.๑) ระดับปฏิบัติงาน ได้แก่ ตำแหน่งแรกบรรจุ

(๔.๒) ระดับชำนาญงาน ได้แก่ ตำแหน่ง

หัวหน้าหน่วยงานระดับต้น หรือตำแหน่งที่ใช้ความสามารถเฉพาะที่จำเป็นต้องอาศัยประสบการณ์ ตำแหน่งเทคนิคเฉพาะด้านที่จำเป็นต้องมีประสบการณ์ หรือตำแหน่งปฏิบัติการในสายงานหลักที่ต้องมีประสบการณ์ หรือตำแหน่งบริการสนับสนุนที่ต้องมีประสบการณ์

(๔.๓) ระดับอาวุโส ได้แก่ ตำแหน่งหัวหน้า

หน่วยงานขนาดใหญ่ หรือตำแหน่งที่ใช้ทักษะความสามารถเฉพาะในระดับสูงมาก หรือตำแหน่งที่ใช้เทคนิคเฉพาะด้านสูงมาก

(๔.๔) ระดับทักษะพิเศษ ได้แก่ ตำแหน่ง

สำหรับสายงานที่ใช้ทักษะความสามารถเฉพาะสูงมากเป็นพิเศษ (เฉพาะตัวบุคคล)

## ๒) ตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการหรือหน่วยงาน

ตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการหรือหน่วยงานตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินและกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งหน่วยงานนั้นๆ จะมีชื่อเรียกดังต่อไปนี้

### ๒.๑) ตำแหน่งหัวหน้ากระทรวง

กระทรวง มีตำแหน่งปลัดกระทรวงเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการของส่วนราชการในกระทรวง โดยชื่อตำแหน่งจะมีชื่อกระทรวงต่อท้าย เช่น ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงพาณิชย์ เป็นต้น ส่วนสำนักนายกรัฐมนตรีซึ่งมีฐานะเป็นกระทรวง มีปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการของส่วนราชการในสำนักนายกรัฐมนตรี

### ๒.๒) ตำแหน่งหัวหน้ากรม

กรม มีตำแหน่งอธิบดีเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการของส่วนราชการในกรม โดยชื่อตำแหน่งจะมีชื่อกรมต่อท้าย เช่น อธิบดีกรมที่ดิน อธิบดีกรมการปกครอง อธิบดีกรมป่าไม้ เป็นต้น

### ๒.๓) ตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการอื่นที่มีฐานะเป็นกรม

ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม จะมีตำแหน่งบริหารซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาดังนี้

๒.๓.๑) ตำแหน่งปลัดกระทรวง เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในสำนักงานปลัดกระทรวง<sup>๓๐</sup> ซึ่งเป็นส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมตามมาตรา ๑๘ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ทำให้ปลัดกระทรวงนอกจากจะเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในกระทรวงแล้ว ยังเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในสำนักงานปลัดกระทรวงด้วย เช่น ปลัดกระทรวงพาณิชย์ เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในกระทรวงพาณิชย์ และสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในสำนักนายกรัฐมนตรีและสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นต้น

๒.๓.๒) ตำแหน่งเลขาธิการ เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม มี ๒ ลักษณะ คือ

<sup>๓๐</sup> มาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕ กำหนดให้ปลัดกระทรวง “เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในสำนักงานปลัดกระทรวงและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของสำนักงานปลัดกระทรวง”

(๑) ตำแหน่งเลขาธิการที่มีชื่อผู้รับผิดชอบ  
การบริหารงานของหน่วยงานต่อท้าย ได้แก่

(๑.๑) เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี

(๑.๒) เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษา  
ขั้นพื้นฐาน เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัด  
กระทรวง ศึกษาธิการ

(๑.๓) เลขาธิการคณะกรรมการการอุดมศึกษา  
เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ

(๑.๔) เลขาธิการคณะกรรมการการอาชีวศึกษา  
เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในสำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ

(๑.๕) เลขาธิการคณะกรรมการคุ้มครอง  
ผู้บริโภค เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค สังกัดสำนัก  
นายกรัฐมนตรี

(๑.๖) เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพล  
เรือน เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ซึ่งเป็นส่วน  
ราชการไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง แต่อยู่ในบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี

(๑.๗) เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและ  
ปราบปราม การทุจริตแห่งชาติ เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในสำนักงานคณะกรรมการป้องกัน  
และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ซึ่งเป็นหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญ

(๑.๘) เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและ  
ปราบปรามยาเสพติด เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและ  
ปราบปรามยาเสพติด สังกัดกระทรวงยุติธรรม

(๑.๙) เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนา  
การเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในสำนักงานคณะกรรมการ  
พัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี

(๑.๑๐) เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาระบบ  
ราชการ เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในสำนักงานพัฒนาระบบราชการ สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี

(๑.๑๑) เลขาธิการคณะกรรมการวัฒนธรรม  
แห่งชาติ เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในสำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ สังกัด  
กระทรวงวัฒนธรรม

(๑.๑๒) เลขธิการคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ ซึ่งเป็นส่วนราชการไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง แต่อยู่ในบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี

(๑.๑๓) เลขธิการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ สังกัดรัฐสภา

(๑.๑๔) เลขธิการคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน สังกัดกระทรวงอุตสาหกรรม

(๑.๑๕) เลขธิการคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย สังกัดกระทรวงอุตสาหกรรม

(๑.๑๖) เลขธิการคณะกรรมการอาหารและยา เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา สังกัดกระทรวงสาธารณสุข

(๑.๑๗) เลขธิการคณะรัฐมนตรี เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี

(๑.๑๘) เลขธิการนายกรัฐมนตรี เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี

(๒) ตำแหน่งเลขธิการที่มีชื่อหน่วยงานต่อท้าย ได้แก่

(๒.๑) เลขธิการราชบัณฑิตยสถาน เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในราชบัณฑิตยสถาน ซึ่งเป็นส่วนราชการไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง แต่อยู่ในบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี

(๒.๒) เลขธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม สังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

(๒.๓) เลขธิการสำนักงานคณะกรรมการพิเศษเพื่อประสานงานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในสำนักงานคณะกรรมการพิเศษเพื่อประสานงานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ ซึ่งเป็นส่วนราชการไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง แต่อยู่ในบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี

(๒.๔) เลขธิการสำนักงานนโยบายและแผน  
ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในสำนักงานนโยบายและแผน  
ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สังกัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

(๒.๕) เลขธิการสำนักงานประกันสังคม เป็นผู้  
บังคับบัญชาข้าราชการในสำนักงานประกันสังคม สังกัดกระทรวงแรงงาน

(๒.๖) เลขธิการสำนักงานปรมาณูเพื่อสันติ เป็นผู้  
บังคับบัญชาข้าราชการในสำนักงานปรมาณูเพื่อสันติ สังกัดกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

(๒.๗) เลขธิการสำนักงานป้องกันและปราบปราม  
การฟอกเงิน เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ซึ่ง  
เป็นส่วนราชการไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง แต่อยู่ในบังคับบัญชาของ  
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม

(๒.๘) เลขธิการสำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์  
อุตสาหกรรม เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในสำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม สังกัด  
กระทรวงอุตสาหกรรม

(๒.๙) เลขธิการสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา  
เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา สังกัดวุฒิสภา

(๒.๑๐) เลขธิการสำนักงานเลขาธิการสภา  
การศึกษา เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา สังกัดกระทรวง  
ศึกษาธิการ

(๒.๑๑) เลขธิการสำนักงานเลขาธิการสภา  
ผู้แทนราษฎร เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สังกัดวุฒิสภา

(๒.๑๒) เลขธิการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ  
เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญ

(๒.๑๓) เลขธิการสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร  
เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร สังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

(๒.๑๔) เลขธิการสำนักงานสถิติแห่งชาติ เป็นผู้  
บังคับบัญชาข้าราชการในสำนักงานสถิติแห่งชาติ สังกัดกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและ  
การสื่อสาร

(๒.๑๕) เลขธิการสำนักงานสภาความมั่นคง  
แห่งชาติ เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ สังกัดสำนัก  
นายกรัฐมนตรี

(๒.๑๖) เลขาธิการสำนักพระราชวัง เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในสำนักพระราชวัง ซึ่งเป็นส่วนราชการไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง แต่อยู่ในบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี

๒.๓.๓) ตำแหน่งผู้ช่วยการ ได้แก่ ตำแหน่งดังต่อไปนี้

(๑) ผู้อำนวยการสถาบันนิติวิทยาศาสตร์ เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในสถาบันนิติวิทยาศาสตร์ สังกัดกระทรวงยุติธรรม

(๒) ผู้อำนวยการสำนักกิจการยุติธรรม เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในสำนักกิจการยุติธรรม สังกัดกระทรวงยุติธรรม

(๓) ผู้อำนวยการสำนักข่าวกรองแห่งชาติ เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในสำนักข่าวกรองแห่งชาติ สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี

(๔) ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในสำนักงบประมาณ สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี

(๕) ผู้อำนวยการสำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในสำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว สังกัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

(๖) ผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ สังกัดกระทรวงการคลัง

(๗) ผู้อำนวยการสำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในสำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร สังกัดกระทรวงคมนาคม

(๘) ผู้อำนวยการสำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในสำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน สังกัดกระทรวงพลังงาน

(๙) ผู้อำนวยการสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ สังกัดกระทรวงการคลัง

(๑๐) ผู้อำนวยการสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ ซึ่งเป็นส่วนราชการไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงหรือทบวง แต่อยู่ในบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี

(๑๑) ผู้อำนวยการสำนักงานพัฒนาการกีฬาและนันทนาการ เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในสำนักงานพัฒนาการกีฬาและนันทนาการ สังกัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา

(๑๒) ผู้อำนวยการสำนักงานพัฒนาการท่องเที่ยว เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในสำนักงานพัฒนาการท่องเที่ยว สังกัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา

(๑๓) ผู้อำนวยการสำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในสำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ สังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

(๑๔) ผู้อำนวยการสำนักงานศิลปวัฒนธรรมร่วมสมัย เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในสำนักงานศิลปวัฒนธรรมร่วมสมัย สังกัดกระทรวงวัฒนธรรม

(๑๕) ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง สังกัดกระทรวงการคลัง

(๑๖) ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจอุตสาหกรรม เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในสำนักงานเศรษฐกิจอุตสาหกรรม สังกัดกระทรวงอุตสาหกรรม

(๑๗) ผู้อำนวยการสำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส คนพิการ และผู้สูงอายุ เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในสำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส คนพิการ และผู้สูงอายุ สังกัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

๒.๓.๔) ตำแหน่ง**ราชเลขาธิการ** ได้แก่ ราชเลขาธิการ ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในสำนักราชเลขาธิการ ที่เป็นส่วนราชการไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง แต่อยู่ในบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี

๒.๓.๕) ตำแหน่ง**ผู้ว่าราชการ** ได้แก่ ผู้ว่าราชการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ที่เป็นหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญ

๒.๓.๖) ตำแหน่ง**ผู้บัญชาการ** ได้แก่ ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ที่เป็นส่วนราชการไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง แต่อยู่ในบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี

นอกจากนี้ ตำแหน่งผู้บัญชาการ ยังใช้เรียกตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการในสังกัดกระทรวงกลาโหม โดยเฉพาะส่วนราชการที่เป็นนิติบุคคลตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. ๒๕๐๓ อันได้แก่

- (๑) ผู้บัญชาการกรมราชองครักษ์ ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการทหารในกรมราชองครักษ์
- (๒) ผู้บัญชาการทหารสูงสุด ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการทหารในกองบัญชาการทหารสูงสุด
- (๓) ผู้บัญชาการทหารบก ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการทหารในกองทัพบก
- (๔) ผู้บัญชาการทหารเรือ ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการทหารในกองทัพเรือ
- (๕) ผู้บัญชาการทหารอากาศ ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการทหารในกองทัพอากาศ

๒.๓.๗) ตำแหน่งที่มีชื่อสูงสุดต่อท้าย ได้แก่ อัยการสูงสุด ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในสำนักงานอัยการสูงสุด ที่เป็นส่วนราชการไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง แต่อยู่ในบังคับบัญชาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม

๒.๔) ตำแหน่งหัวหน้าราชการส่วนภูมิภาค  
ราชการส่วนภูมิภาค จะมีตำแหน่งบริหารซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด ดังนี้

๒.๔.๑) ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นหัวหน้าบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการฝ่ายบริหารซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในราชการส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัด โดยจะมีชื่อจังหวัดต่อท้าย เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัดกาญจนบุรี ผู้ว่าราชการจังหวัดราชบุรี เป็นต้น

๒.๔.๒) ตำแหน่งนายอำเภอ เป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการในอำเภอ

๒.๕) ตำแหน่งหัวหน้าราชการส่วนท้องถิ่น  
ราชการส่วนท้องถิ่น จะมีตำแหน่งบริหารซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด ดังนี้

๒.๕.๑) นายองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและลูกจ้างองค์การบริหารส่วนจังหวัด

๒.๕.๒) นายกเทศมนตรี เป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานเทศบาลและลูกจ้างเทศบาล

๒.๕.๓) นายองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานส่วนตำบลและลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบล

๒.๕.๔) ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เป็นผู้บังคับบัญชา  
ข้าราชการกรุงเทพมหานครและลูกจ้างกรุงเทพมหานคร

๒.๕.๕) นายกเมืองพัทยา เป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานเมือง  
พัทยาและลูกจ้างเมืองพัทยา

สำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ได้แบ่งตำแหน่ง  
ออกเป็น ๓ ประเภท<sup>๓๑</sup> ได้แก่ ตำแหน่งซึ่งมีหน้าที่เป็นผู้สอนในหน่วยงานการศึกษา ตำแหน่ง  
ผู้บริหารสถานศึกษาและผู้บริหารการศึกษา และตำแหน่งบุคลากรทางการศึกษาอื่น

(๑) ตำแหน่งซึ่งมีหน้าที่เป็นผู้สอนในหน่วยงานการศึกษา ได้แก่  
ตำแหน่งดังต่อไปนี้

- (๑.๑) ครูผู้ช่วย
- (๑.๒) ครู
- (๑.๓) อาจารย์
- (๑.๔) ผู้ช่วยศาสตราจารย์
- (๑.๕) รองศาสตราจารย์
- (๑.๖) ศาสตราจารย์

(๒) ตำแหน่งผู้บริหารสถานศึกษาและผู้บริหารการศึกษา ได้แก่  
ตำแหน่งดังต่อไปนี้

- (๒.๑) รองผู้อำนวยการสถานศึกษา
- (๒.๒) ผู้อำนวยการสถานศึกษา
- (๒.๓) รองผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา
- (๒.๔) ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา
- (๒.๕) รองอธิการบดี
- (๒.๖) อธิการบดี

(๓) ตำแหน่งบุคลากรทางการศึกษาอื่น ได้แก่ตำแหน่งศึกษานิเทศก์

นอกจากนี้ ข้าราชการประจำบางตำแหน่งจะมีสถานะ  
ตามกฎหมายต่าง ๆ เป็นพิเศษเพิ่มเติมอีก เช่น ตำแหน่งพนักงานเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติ  
ตามกฎหมายเฉพาะเรื่อง ตำแหน่งนายทะเบียนตามกฎหมายเฉพาะเรื่อง เป็นต้น ซึ่งจะต้องเป็น  
กรณีที่มีกฎหมายบัญญัติไว้อย่างชัดเจน เช่น

<sup>๓๑</sup> มาตรา ๓๘ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗

อธิบดีกรมการประกันภัยหรือผู้ซึ่งอธิบดีกรมการประกันภัยมอบหมาย เป็นนายทะเบียนตามพระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ. ๒๕๓๕

ผู้บัญชาการตำรวจนครบาล เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. ๒๕๐๙ เฉพาะในเขตกรุงเทพมหานคร

ผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัด เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. ๒๕๐๙ เฉพาะในเขตพื้นที่จังหวัดซึ่งรับผิดชอบ

อธิบดีกรมการปกครอง เป็นผู้อำนวยการทะเบียนกลางตามพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔

นายอำเภอทุกอำเภอ เป็นนายทะเบียนอำเภอ ตามพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔ เฉพาะในเขตอำเภอที่รับผิดชอบ

นายกเมืองพัทยา รองนายกเมืองพัทยาและพนักงานเมืองพัทยา เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา<sup>๓๒</sup>

ปลุสัต์ว์จังหวัด เป็นเจ้าพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. ๒๕๓๕

กำนัน เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. ๒๕๓๕

### ๓) แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง

การพิจารณาความเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐในความหมายของข้าราชการนี้ ถือได้ว่าไม่มีความยุ่งยากในการพิจารณา เนื่องจากความชัดเจนในการเป็นหน่วยงานทางปกครองของส่วนราชการ จึงกล่าวได้ว่าผู้ที่ปฏิบัติงานในตำแหน่งต่าง ๆ ของส่วนราชการ ย่อมเป็นข้าราชการอันอยู่ในความหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ไม่ว่าจะเป็น เจ้าหน้าที่ตำรวจ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๓๗/๒๕๔๕) ผู้ว่าราชการจังหวัดราชบุรี (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๒๓/๒๕๔๕) อธิบดีกรมการต่างประเทศ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๖๒/๒๕๔๖) ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๕๖/๒๕๔๕) พนักงานตรวจแรงงานและผู้อำนวยการสำนักคุ้มครองแรงงาน (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๘๙/๒๕๔๗) เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๘๓/๒๕๔๗) ซึ่งคำวินิจฉัยของศาลปกครองส่วนใหญ่จะให้เหตุผลความเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐในความหมายของข้าราชการว่า ข้าราชการดังกล่าวอยู่ในสังกัดของหน่วยงานทางปกครอง หรือเป็นผู้มีหน้าที่ควบคุม

<sup>๓๒</sup> มาตรา ๖๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. ๒๕๔๒

ดูแลราชการในหน่วยงานทางปกครอง จึงมีฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ สำหรับข้าราชการในตำแหน่งอื่นๆ ที่ศาลปกครองได้วินิจฉัยว่าเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ได้แก่

**แพทย์ประจำโรงพยาบาลของรัฐ** (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๘๖/๒๕๔๕)

**ข้าราชการครูในโรงเรียนสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ** (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๕๘/๒๕๔๕)

**อธิบดีกรมพัฒนาธุรกิจการค้าและผู้อำนวยการสำนักงานบริการจดทะเบียนธุรกิจที่ ๑** เป็นข้าราชการในสังกัดกรมพัฒนาธุรกิจการค้าซึ่งมีฐานะเป็นหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ จึงมีฐานะเป็นข้าราชการในสังกัดพัฒนาธุรกิจการค้า จึงมีฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๕๕/๒๕๔๘)

**เจ้าพนักงานการพิมพ์สำหรับกรุงเทพมหานคร** (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๕๙/๒๕๔๙)

**นายกรัฐมนตรียุติเป็นข้าราชการการเมือง** จึงเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๗๙/๒๕๔๙)

**อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์** เป็นข้าราชการในสังกัดกรมส่งเสริมสหกรณ์ เป็นผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานทางปกครองและอยู่ภายในบังคับบัญชาหรือในการกำกับดูแลของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครอง อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์จึงเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๒๑/๒๕๕๐ และที่ ๖๘๒/๒๕๕๐)

**ผู้อำนวยการเขตมีนบุรี** เป็นข้าราชการกรุงเทพมหานคร จึงเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๘๔/๒๕๕๐)

**ข้อสังเกต** การยื่นฟ้องข้าราชการประจำซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของส่วนราชการในปัจจุบัน ศาลปกครองไม่ได้วินิจฉัยถึงความเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐของข้าราชการดังกล่าวแล้ว แต่ได้ข้ามไปวินิจฉัยถึงการกระทำของข้าราชการอันเป็นการพิจารณาในเนื้อหาของคดี ซึ่งเป็นเพราะไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐให้ต้องวินิจฉัย

อีกต่อไป เช่น ปลัดเทศบาลตำบลบางปะหัน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๖/๒๕๔๙) อาจารย์ใหญ่โรงเรียนบ้านพานพร้าว และผู้อำนวยการเขตพื้นที่การศึกษาหนองคาย เขต ๑ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๐/๒๕๔๙) ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม และอุตสาหกรรมจังหวัด (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๓/๒๕๔๙) สรรพากรจังหวัดภูเก็ต (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๕/๒๕๔๙) ผู้อำนวยการเขตพระนคร (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๖/๒๕๔๙) นายอำเภอเมืองพิษณุโลก (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๔/๒๕๔๙) สรรพสามิตพื้นที่กาฬสินธุ์ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๖/๒๕๔๙) ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๑๖/๒๕๔๙) ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ในฐานะนายทะเบียนสหกรณ์ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๓๑/๒๕๔๙) อธิบดีกรมการจัดหางาน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๓๔/๒๕๔๙) อธิบดีกรมทางหลวง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๘/๒๕๕๐) ผู้ว่าราชการจังหวัดแพร่ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๒๗/๒๕๕๐)

### ๒.๑.๒ พนักงาน

พนักงาน หมายความว่า บุคลากรในหน่วยงานของรัฐที่ไม่มีฐานะเป็นส่วนราชการ<sup>๓๓</sup> ซึ่งได้แก่ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐ ไม่ว่าจะเรียกชื่อบุคลากรนั้นว่าอย่างไร

#### ๑) พนักงานในรัฐวิสาหกิจ

รัฐวิสาหกิจเป็นองค์กรที่รัฐจัดตั้งขึ้นเพื่อแบ่งเบาภาระการจัดทำบริการสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับการขยายตัวของระบบเศรษฐกิจ ได้แก่ การจัดหาแหล่งวัตถุดิบและพลังงาน รวมทั้งการจัดระบบสาธารณสุขปโภค ซึ่งมีลักษณะเป็นภารกิจในทางอุตสาหกรรมและการค้า โดยมีองค์ประกอบขององค์กรที่สำคัญ คือ<sup>๓๔</sup>

ก) มีฐานะเป็นนิติบุคคล

ข) ดำเนินกิจกรรมในทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม เพื่อผลิตสินค้าหรือให้บริการโดยมีค่าตอบแทนที่เหมาะสม มิได้มุ่งแสวงหากำไรสูงสุดเป็นเป้าหมายหลัก แต่เป็นค่าตอบแทนที่เพียงพอจะทำให้ดำเนินกิจกรรมต่อไปได้

<sup>๓๓</sup> วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, เขตอำนาจของศาลปกครอง : เอกสารประกอบการบรรยาย หลักสูตร พนักงานคดีปกครอง ระดับกลาง รุ่นที่ ๖, ๒๕๔๖, หน้า ๗.

<sup>๓๔</sup> จันทจิรา เอี่ยมมยุรา, “วิสาหกิจ (รัฐวิสาหกิจ) ในกฎหมายไทย : ศึกษาในเชิงประวัติศาสตร์และเชิงวิเคราะห์ข้อความคิด”, (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๒๙) หน้า ๗๒ – ๘๐.

ค) ดำเนินการโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์มหาชนหรือประโยชน์สาธารณะ หรือเพื่อประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ หรือเพื่อช่วยเหลือในการครองชีพ หรือเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชน

ง) อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ

รัฐวิสาหกิจโดยทั่วไปจะมี ๓ รูปแบบ คือ จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติ จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกา และจัดตั้งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่โดยที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้กำหนดให้เฉพาะรัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาเท่านั้น ถือเป็นหน่วยงานทางปกครองที่อยู่ในอำนาจตรวจสอบการกระทำทางปกครองของศาลปกครอง ดังนั้น พนักงานรัฐวิสาหกิจที่จะถือว่าเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ จึงต้องเป็นพนักงานของรัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาเช่นเดียวกัน

คำว่า “พนักงาน” ถือเป็นคำเรียกทั่วไปที่ใช้เรียกผู้ที่ปฏิบัติงานในรัฐวิสาหกิจ<sup>๓๔</sup> แต่ในการปฏิบัติงานนั้น พนักงานจะปฏิบัติงานในตำแหน่งต่าง ๆ ทำนองเดียวกับข้าราชการที่มีตำแหน่งหน้าที่ โดยตำแหน่งของพนักงานจะแยกออกเป็น ๒ ประเภท คือ ตำแหน่งบริหาร และตำแหน่งทั่วไป

#### ๑.๑) ตำแหน่งบริหาร<sup>๓๖</sup>

ผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจจะมีชื่อเรียกดังนี้

##### ๑.๑.๑) ตำแหน่งผู้ว่าการ ได้แก่

- (๑) ผู้ว่าการการกีฬาแห่งประเทศไทย
- (๒) ผู้ว่าการการเคหะแห่งชาติ
- (๓) ผู้ว่าการการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย
- (๔) ผู้ว่าการการประปานครหลวง
- (๕) ผู้ว่าการการประปาสวนภูมิภาค
- (๖) ผู้ว่าการการไฟฟ้านครหลวง
- (๗) ผู้ว่าการการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย
- (๘) ผู้ว่าการการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค

<sup>๓๔</sup> ผู้ปฏิบัติงานในรัฐวิสาหกิจแบ่งออกได้เป็น ๒ จำพวก ได้แก่ พนักงาน และลูกจ้างหรือคนงาน

<sup>๓๖</sup> ตำแหน่งผู้บริหารของรัฐวิสาหกิจที่ปรากฏในเอกสารนี้ รวบรวมเฉพาะรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาเท่านั้น (รวมทั้งประกาศของคณะปฏิวัติ)

- ประเทศไทย
- (๙) ผู้ว่าการการทอเกี่ยวแห่งประเทศไทย  
 (๑๐) ผู้ว่าการการทางพิเศษแห่งประเทศไทย  
 (๑๑) ผู้ว่าการการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่ง
- ประเทศไทย
- (๑๒) ผู้ว่าการรถไฟแห่งประเทศไทย  
 (๑๓) ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย  
 (๑๔) ผู้ว่าการของสถาบันการบินพลเรือน  
 (๑๕) ผู้ว่าการสถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี
- แห่งประเทศไทย
- ๑.๑.๒) ตำแหน่งผู้ช่วยการ ได้แก่
- (๑) ผู้อำนวยการของการท่าเรือแห่งประเทศไทย  
 (๒) ผู้อำนวยการธนาคารออมสิน  
 (๓) ผู้อำนวยการสถาบันส่งเสริมการสอนวิทยาศาสตร์
- และเทคโนโลยี
- (๔) ผู้อำนวยการสำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำ
- สวนยาง
- (๕) ผู้อำนวยการสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล  
 (๖) ผู้อำนวยการองค์การเภสัชกรรม  
 (๗) ผู้อำนวยการองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ  
 (๘) ผู้อำนวยการองค์การคลังสินค้า  
 (๙) ผู้อำนวยการองค์การจัดการน้ำเสีย  
 (๑๐) ผู้อำนวยการองค์การตลาด  
 (๑๑) ผู้อำนวยการองค์การตลาดเพื่อการเกษตร  
 (๑๒) ผู้อำนวยการองค์การเบตเตอร์  
 (๑๓) ผู้อำนวยการองค์การพิพิธภัณฑ์วิทยาศาสตร์
- แห่งชาติ
- (๑๔) ผู้อำนวยการองค์การพอกหนัง  
 (๑๕) ผู้อำนวยการองค์การสะพานปลา  
 (๑๖) ผู้อำนวยการองค์การส่งเสริมกิจการโคนม
- แห่งประเทศไทย
- (๑๗) ผู้อำนวยการองค์การสวนพฤกษศาสตร์

- (๑๘) ผู้อำนวยการองค์การสวนยาง
- (๑๙) ผู้อำนวยการองค์การสวนสัตว์
- (๒๐) ผู้อำนวยการองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้

๑.๑.๓) ตำแหน่งผู้จัดการ ได้แก่

- (๑) ผู้จัดการธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย
- (๒) ผู้จัดการธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร
- (๓) ผู้จัดการธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย
- (๔) ผู้จัดการธนาคารอาคารสงเคราะห์
- (๕) ผู้จัดการธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย
- (๖) ผู้จัดการบริษัทตลาดรองสินเชื่อที่อยู่อาศัย

๑.๑.๔) ตำแหน่งผู้จัดการทั่วไป ได้แก่ บรรษัทประกัน

สินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม

๑.๒) ตำแหน่งทั่วไป

ตำแหน่งทั่วไปของพนักงานรัฐวิสาหกิจนั้น มีชื่อเรียกทำนองเดียวกับข้าราชการ คือ มีชื่อตำแหน่งและระดับเงินเดือน เช่น นักการเงิน ๘ เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน ๗ พนักงานการบัญชี ๖ วิศวกร ๖ นิติกร ๕ นักวิชาการเงินและบัญชี ๔ เจ้าพนักงานสงเคราะห์สวนยาง ๓ ช่างอากาศยาน ๓ เป็นต้น

ข้อสังเกต

ก่อน พ.ศ. ๒๕๓๓ มีการจัดตั้งหน่วยงานของรัฐให้รับผิดชอบภารกิจที่มีลักษณะพิเศษแตกต่างไปจากงานราชการทั่วไป โดยมีระบบวิธีดำเนินงานที่เป็นอิสระไม่อยู่ในสายงานบังคับบัญชาตามระบบของส่วนราชการ แต่ก็ได้มีลักษณะของการดำเนินกิจกรรมในทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม เพื่อผลิตสินค้าหรือให้บริการโดยมีค่าตอบแทนซึ่งเป็นรูปแบบที่รู้จักในขณะนั้นว่า “รัฐวิสาหกิจ” เพียงแต่ว่าในขณะนั้นยังไม่มีการยอมรับให้มีหน่วยงานของรัฐในรูปแบบ “องค์การมหาชน” ดังนั้น กระทรวงการคลังโดยกรมบัญชีกลางจึงถือว่าหน่วยงานดังกล่าวมีฐานะเป็น “รัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒” อย่างไรก็ดี แม้ว่าจะจัดให้หน่วยงานดังกล่าวเป็นรัฐวิสาหกิจ แต่

กระทรวงการคลังก็ไม่ได้ปฏิบัติต่อหน่วยงานดังกล่าวในทำนองเดียวกับรัฐวิสาหกิจอื่นๆ เช่น การยกเว้นกฎระเบียบต่างๆ ที่ใช้บังคับกับรัฐวิสาหกิจ เป็นต้น หน่วยงานดังกล่าวได้แก่ ธนาคารแห่งประเทศไทย องค์การสวนสัตว์ กองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง สถาบันส่งเสริมการสอนวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย การกีฬาแห่งประเทศไทย และการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย<sup>๓๗</sup>

นอกจากนี้ ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๓๓ เป็นต้นมา ได้มีการจัดตั้งหน่วยงานลักษณะเดียวกันนี้อีก ๑๖ แห่ง<sup>๓๘</sup> เช่น มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ สถาบันการบินพลเรือน เป็นต้น โดยกระทรวงการคลังยังคงจัดกลุ่มให้เป็น “รัฐวิสาหกิจ” เช่นเดิม ยกเว้น สถาบันมาตรวิทยาแห่งชาติ เนื่องจากกฎหมายจัดตั้งหน่วยงานกำหนดไม่ให้เป็นส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ

## ๒) พนักงานในหน่วยงานอื่นของรัฐ

นอกจากพนักงานในรัฐวิสาหกิจแล้ว ยังมีบุคลากรในภาครัฐประเภทอื่นๆ ที่ไม่ใช่ข้าราชการ ซึ่งปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะในหน่วยงานอื่นๆ ที่ไม่ใช่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ อันได้แก่ องค์การมหาชน หน่วยราชการของหน่วยงานอิสระ และหน่วยงานของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ

### ๒.๑) เจ้าหน้าที่ในองค์การมหาชน

องค์การมหาชนเป็นหน่วยงานของรัฐที่ได้รับมอบหมายภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะเฉพาะด้าน หรือจัดทำให้แก่ประชาชนเฉพาะกลุ่ม (โดยไม่มีลักษณะของการประกอบการทางอุตสาหกรรมและการค้า) หรือเป็นภารกิจที่มีความสำคัญสูง และมีเทคนิควิธีการเฉพาะซึ่งต้องการความรวดเร็วของการตัดสินใจและประสิทธิภาพของการปฏิบัติการอย่างทันท่วงทีตามความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างฉับพลันทันด่วน<sup>๓๙</sup> โดยการดำเนินกิจการดังกล่าวไม่มีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหากำไรเป็นด้านหลัก

หน่วยงานของรัฐในรูปแบบขององค์การมหาชนนี้ หากพิจารณาในทางทฤษฎีแล้ว ต้องถือว่าเกิดขึ้นครั้งแรกในประเทศไทยมาตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๘๕ ที่มี

<sup>๓๗</sup> สุรพล นิตติไกรพจน์, ความเป็นไปได้และแนวทางการตรากฎหมายจัดตั้งองค์การมหาชน : รายงานการวิจัยเสนอต่อคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ, พ.ศ. ๒๕๔๓, หน้า ๘๒ – ๘๘.

<sup>๓๘</sup> โปรดดูรายละเอียดในเอกสารวิชาการเรื่อง “หน่วยงานทางปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒” ของสำนักพัฒนาระบบงานคดีปกครองที่ได้เผยแพร่ไปก่อนหน้านี้แล้ว

<sup>๓๙</sup> ชาอุชัย แสงศักดิ์, หน่วยงานของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ : องค์การมหาชนและหน่วยงานบริการรูปแบบพิเศษ, พิมพ์ครั้งที่ ๒ (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม, พ.ศ. ๒๕๔๗) หน้า ๑๓๔ – ๑๓๕.

การจัดตั้งธนาคารแห่งประเทศไทย<sup>๔๐</sup> แต่การยอมรับโดยทั่วไปถือว่าเกิดขึ้นใน พ.ศ. ๒๕๓๓ อันเป็นปีที่มีการจัดตั้งมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี<sup>๔๑</sup> แต่กระทรวงการคลังก็ยังไม่ยอมรับว่ามีหน่วยงานที่เรียกว่า “องค์กรมหาชน” โดยถือว่าหน่วยงานลักษณะข้างต้นเป็น “รัฐวิสาหกิจรูปแบบพิเศษ” จนกระทั่งในปี พ.ศ. ๒๕๔๒ เมื่อมีการตราพระราชบัญญัติองค์กรมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ และมีการตราพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานปฏิรูปการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๕<sup>๔๒</sup> แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งนับถึงปัจจุบันมีองค์กรมหาชนที่เกิดขึ้นจากการตราพระราชกฤษฎีกาเพื่อให้ดำเนินบริการสาธารณะด้านต่างๆ จำนวน ๒๗ แห่ง เช่น สำนักงานสนับสนุนการเสริมสร้างสุขภาพ โรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ โรงพยาบาลบ้านแพ้ว สำนักงานส่งเสริมการจัดประชุมและนิทรรศการ สถาบันวิจัยและพัฒนาอัญมณีและเครื่องประดับแห่งชาติ เป็นต้น

อย่างไรก็ดี แม้ว่าความในหมวด ๔ แห่งพระราชบัญญัติองค์กรมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ และพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์กรมหาชนต่างๆ จะเรียกผู้ที่ปฏิบัติงานในองค์กรมหาชนว่า “เจ้าหน้าที่” แต่เมื่อ “พนักงาน” ตาม (๑) ของคำนิยาม “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายถึง บุคลากรในหน่วยงานของรัฐที่ไม่ใช่ส่วนราชการ<sup>๔๓</sup> ดังนั้นเจ้าหน้าที่ขององค์กรมหาชนจึงเป็น “พนักงาน” ด้วย

<sup>๔๐</sup> สุรพล นิติไกรพจน์, อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๓๗, หน้า ๑๘ – ๒๘.

<sup>๔๑</sup> สุรพล นิติไกรพจน์, มหาวิทยาลัยไทยในรูปแบบองค์กรมหาชนอิสระ : กรณีตัวอย่างของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี ใน องค์กรมหาชน : มิติใหม่ของหน่วยงานภาครัฐ, สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ สำนักงาน ก.พ., (พ.ศ. ๒๕๔๒), หน้า ๕๗ – ๘๗.

<sup>๔๒</sup> **พระราชบัญญัติองค์กรมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒**

มาตรา ๕ เมื่อรัฐบาลมีแผนงานหรือนโยบายด้านใดด้านหนึ่งโดยเฉพาะเพื่อจัดทำบริการสาธารณะ และมีความเหมาะสมที่จะจัดตั้งหน่วยงานบริหารขึ้นใหม่แตกต่างไปจากส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ โดยมีความมุ่งหมายให้มีการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและบุคลากรให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด จะจัดตั้งเป็นองค์กรมหาชน โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกาตามพระราชบัญญัตินี้ก็ได้

กิจการอันเป็นบริการสาธารณะที่จะจัดตั้งองค์กรมหาชนตามวรรคหนึ่ง ได้แก่ การรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา การศึกษาอบรมและพัฒนาเจ้าหน้าที่ของรัฐ การทะนุบำรุงศิลปะและวัฒนธรรม การพัฒนาและส่งเสริมการกีฬา การส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษาและการวิจัย การถ่ายทอดและพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ การบริการทางการแพทย์และสาธารณสุข การส่งเสริมสงเคราะห์ การอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน หรือการดำเนินการอันเป็นสาธารณประโยชน์อื่นใด ทั้งนี้ โดยต้องไม่เป็นกิจการที่มีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหากำไรเป็นหลัก

<sup>๔๓</sup> วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๓๓

สำหรับตำแหน่งผู้บริหารสูงสุดขององค์การมหาชน โดยทั่วไปคือ **ผู้อำนวยการ** ซึ่งเป็นไปตามมาตรา ๒๗<sup>๔๔</sup> แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ แต่มีองค์การมหาชน ๒ แห่ง ที่เรียกชื่อตำแหน่งแตกต่างออกไป คือ สำนักงานปฏิรูปการศึกษา เรียกตำแหน่งว่า “เลขาธิการ” และสำนักงานสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ เรียกตำแหน่งว่า “ผู้จัดการ”

## ๒.๒) เจ้าหน้าที่ในหน่วยธุรการของหน่วยงานอิสระ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้กำหนดหน่วยงานของรัฐที่เป็นอิสระขึ้นใหม่ โดยหน่วยงานอิสระเหล่านั้นจะมีหน่วยธุรการที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล เป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ หน่วยธุรการของหน่วยงานอิสระเหล่านั้น บางแห่งมีสถานะเป็นส่วนราชการ เช่น สำนักงานศาลปกครอง สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นต้น บางแห่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลที่ไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน หน่วยงานของรัฐ ซึ่งเจ้าหน้าที่หรือพนักงานของหน่วยธุรการของหน่วยงานอิสระประเภทหลังนี้ ต้องถือเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ประเภท “พนักงาน” ด้วย เนื่องจากมิได้อยู่ในระบบราชการ ซึ่งได้แก่หน่วยงานดังต่อไปนี้

๒.๒.๑) สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง<sup>๔๕</sup> มีเลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานและลูกจ้างของสำนักงาน

<sup>๔๔</sup> พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๒๗ ให้องค์การมหาชนมีผู้อำนวยการคนหนึ่ง ซึ่งจะเรียกชื่อตำแหน่งเป็นอย่างอื่นตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งก็ได้

คณะกรรมการเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งและถอดถอนผู้อำนวยการ

<sup>๔๕</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๕๐

มาตรา ๓๐ ให้มีสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นหน่วยงานที่เป็นอิสระตามรัฐธรรมนูญ มีฐานะเป็นนิติบุคคล และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยมีประธานกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด

กิจการของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน

๒.๒.๒) สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา<sup>๔๖</sup> มี  
 เลขานุการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานและลูกจ้างของ  
 สำนักงาน

๒.๒.๓) สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและ  
 กิจการโทรทัศน์แห่งชาติ<sup>๔๗</sup> มีเลขานุการคณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์  
 แห่งชาติเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานและลูกจ้างของสำนักงาน

๒.๒.๔) สำนักงานคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคม  
 แห่งชาติ<sup>๔๘</sup> มีเลขานุการคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงาน  
 และลูกจ้างของสำนักงาน

นอกจากนี้ยังมีหน่วยงานของรัฐที่เป็นอิสระตามกฎหมาย  
 ระดับพระราชบัญญัติอีก ๒ แห่ง ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบ  
 ธุรกิจประกันภัย<sup>๔๙</sup> ซึ่งมีเลขานุการคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย  
 เป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานและลูกจ้างของสำนักงาน และสำนักงานคณะกรรมการสุขภาพ

**๔๖ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๔๒**

มาตรา ๓๑ ให้มีสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเป็นหน่วยงานของรัฐ มีฐานะเป็นนิติบุคคล และอยู่ภาย  
 ใต้การกำกับดูแลของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

กิจการของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน  
 กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน

**๔๗ พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการ  
 โทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๓**

มาตรา ๓๒ ให้มีสำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ เรียกโดยย่อว่า  
 "สำนักงาน กสช." เป็นหน่วยงานของรัฐมีฐานะเป็นนิติบุคคลและอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของประธานกรรมการ

กิจการของสำนักงาน กสช. ไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงาน  
 สัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคมและกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน

**๔๘ พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการ  
 โทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๓**

มาตรา ๕๗ ให้มีสำนักงานคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรียกโดยย่อว่า "สำนักงาน กทช." เป็น  
 หน่วยงานของรัฐ มีฐานะเป็นนิติบุคคลและอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของประธานกรรมการ

กิจการของสำนักงาน กทช. ไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงาน  
 สัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน

**๔๙ พระราชบัญญัติคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย พ.ศ. ๒๕๕๐**

มาตรา ๑๗ ให้จัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัยขึ้นเป็นหน่วยงานของรัฐ  
 ที่ไม่เป็นส่วนราชการและไม่เป็นรัฐวิสาหกิจ

สำนักงานมีฐานะเป็นนิติบุคคล

แห่งชาติ<sup>๕๐</sup> ซึ่งมีเลขาธิการคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานและลูกจ้างของสำนักงาน

### ๓) แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง

ศาลปกครองได้มีคำวินิจฉัยเกี่ยวกับความเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐใน ส่วนของพนักงาน ดังนี้

**ผู้อำนวยการการทำเรือแห่งประเทศไทย** เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๙๐/๒๕๔๖)

**ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย** ซึ่งเป็นผู้บริหารของธนาคารแห่งประเทศไทยอันเป็นรัฐวิสาหกิจตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช ๒๔๘๕ และถือเป็นหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยจึงมีฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๘๕/๒๕๔๖)

**บริษัท ทศท. คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน)** ซึ่งแปรรูปมาจาก องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญ คือ ประกอบกิจการค้าและให้บริการสื่อสารโทรคมนาคมทุกชนิด ซึ่งหมายรวมถึงการให้บริการต่าง ๆ เกี่ยวกับกิจการโทรศัพท์ เช่นเดียวกับองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๓๗ บริษัทดังกล่าวจึงมีฐานะเป็นหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ ดำเนินกิจการทางปกครองและเป็นหน่วยงานของรัฐตามนัยมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ **พนักงานที่ทำงานในบริษัท ทศท. คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน)** จึงมีฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๗/๒๕๔๗)

<sup>๕๐</sup> พระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๐

มาตรา ๒๖ ให้จัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ ขึ้นเป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการหรือ รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณหรือกฎหมายอื่น

ให้สำนักงานมีฐานะเป็นนิติบุคคลและอยู่ในกำกับของนายกรัฐมนตรี

กิจการของสำนักงานไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคมและกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน แต่พนักงานและลูกจ้างของสำนักงานต้องได้รับประโยชน์ตอบแทนไม่น้อยกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายดังกล่าว

**ผู้ว่าการการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคและ ผู้จัดการการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคตำบลเพ จังหวัดระยอง** เป็นผู้ปฏิบัติงานในการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองเพราะเป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๐๓ บุคคลดังกล่าวจึงเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๔๖/๒๕๕๗)

**ผู้จัดการสถานธนาบาลเทศบาลนครสงขลา** เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๓๐/๒๕๕๗)

**ผู้จัดการธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ผู้ช่วยผู้จัดการธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร และผู้อำนวยการกองอัตรากำลัง** เป็นพนักงานของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร พ.ศ. ๒๕๐๙ จึงเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๒๓/๒๕๕๘)

การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคมีวัตถุประสงค์ในการดำเนินการให้บริการเกี่ยวกับพลังงานไฟฟ้าอันเป็นการจัดทำบริการสาธารณะ การที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า **พนักงานที่ปฏิบัติงานในการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคจังหวัดพะเยา** ไม่ดำเนินการเชื่อมต่อไฟฟ้าและติดตั้งมิเตอร์ถาวรให้ เป็นการฟ้องว่าผู้ถูกฟ้องคดี(ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ) ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕/๒๕๕๐)

### ๒.๑.๓ ลูกจ้าง

ลูกจ้าง หมายถึงผู้รับจ้างทำงาน หรือตกลงทำงานให้โดยรับค่าจ้าง ไม่ว่าจะเรียกชื่ออย่างไร<sup>๕๑</sup> โดยลูกจ้างแบ่งออกเป็นได้ ๒ ประเภท คือ ลูกจ้างประจำ และลูกจ้างชั่วคราว<sup>๕๒</sup>

**ลูกจ้างประจำ** หมายความว่า ลูกจ้างรายเดือน รายวัน และรายชั่วโมงที่จ้างไว้ปฏิบัติงานที่มีลักษณะประจำ โดยไม่มีกำหนดเวลา ตามอัตราและจำนวนที่กำหนดไว้

<sup>๕๑</sup> พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๕๒ หน้า ๑๐๒๒

<sup>๕๒</sup> ข้อ ๕ ของระเบียบว่าด้วยการจ่ายค่าจ้างลูกจ้างของส่วนราชการ พ.ศ. ๒๕๒๖

**ลูกจ้างชั่วคราว** หมายความว่า ลูกจ้างรายเดือน รายวัน และราย ชั่วโมง ที่จ้างไว้ปฏิบัติงานที่มีลักษณะชั่วคราว และหรือมีกำหนดเวลาจ้าง แต่ทั้งนี้ระยะเวลาจ้างต้องไม่เกินปีงบประมาณ

คำว่า “ลูกจ้าง” มีลักษณะเช่นเดียวกับคำว่า ข้าราชการและพนักงาน คือ เป็นถ้อยคำที่ใช้เรียกสถานะของบุคคลที่มีสถานะในหน่วยงานที่เป็นลูกจ้าง (บางแห่งเรียก คณงาน เช่น องค์การสวนยาง องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ เป็นต้น) แต่ในการปฏิบัติงานของ ลูกจ้างจะมีตำแหน่งเรียกต่างหาก เช่น เจ้าหน้าที่บันทึกข้อมูล พนักงานศาลปกครอง เจ้าหน้าที่ ศาลปกครอง (ลูกจ้างชั่วคราวของสำนักงานศาลปกครอง) นักเทคนิคการแพทย์ (ลูกจ้างชั่วคราว ของโรงพยาบาล) เป็นต้น

**ข้อสังเกต** มาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๓ มิได้เรียกผู้ปฏิบัติงานในรัฐวิสาหกิจว่าพนักงาน แต่เรียกว่า “ลูกจ้าง” โดยให้คำนิยามว่า “ลูกจ้าง” หมายความว่า ผู้ซึ่งตกลงทำงานให้แก่ นายจ้างเพื่อรับ ค่าจ้าง

“นายจ้าง” หมายความว่า รัฐวิสาหกิจซึ่งตกลงรับลูกจ้างเข้าทำงาน โดยจ่ายค่าจ้างให้ และให้หมายความรวมถึงผู้มีอำนาจกระทำการแทนรัฐวิสาหกิจ หรือผู้ซึ่งได้รับ มอบหมายจากผู้มีอำนาจกระทำการแทนรัฐวิสาหกิจด้วย

“ฝ่ายบริหาร” หมายความว่า ลูกจ้างระดับผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจ ในการจ้าง เลิกจ้าง ขึ้นค่าจ้าง ตัดค่าจ้าง หรือลดค่าจ้าง

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า คำว่า “ลูกจ้าง” ตามกฎหมายดังกล่าว หมายความว่ารวมถึงลูกจ้างที่เป็นพนักงานซึ่งรวมถึงผู้บริหารองค์กร และลูกจ้างที่เป็นลูกจ้างโดยแท้ ซึ่งล้วนแต่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งสิ้น

ศาลปกครองได้มีคำวินิจฉัยเกี่ยวกับความเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในส่วนของลูกจ้าง ดังนี้

เมื่อองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพเป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้น ตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ พ.ศ. ๒๕๑๙ อันมีฐานะเป็นหน่วยงาน ทางปกครอง ดังนั้น ลูกจ้างขององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพตำแหน่งพนักงานขับรถโดยสาร ประจำทางปรับอากาศ จึงมีฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้ง ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๘/๒๕๕๐)

คณงานของสวนป่าสบปลีง ซึ่งเป็นหน่วยงานในสังกัดกรมป่าไม้ เป็น ลูกจ้างที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของหัวหน้าสวนป่าสบปลีงซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ

และกรมป่าไม้ซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครอง คนงานของสวนป่าสพปลิงจึงเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๕๗/๒๕๕๐)

**หมายเหตุ** คำวินิจฉัยของศาลปกครองทั้งสองฉบับข้างต้น ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยในประเด็นความเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐของ “ลูกจ้าง” ว่าเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐเนื่องจากเป็นลูกจ้างของหน่วยงานทางปกครอง แม้ว่าในที่สุดการกระทำที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีจะไม่อยู่ในอำนาจการตรวจสอบของศาลปกครอง เพราะเป็นคดีพิพาทอันเกิดแต่มูลละเมิดระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างสืบเนื่องจากข้อพิพาทแรงงานหรือเกี่ยวกับการทำงานตามสัญญาจ้างแรงงาน ซึ่งไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคสอง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ หรือเป็นคดีพิพาทอันเกิดจากการดำเนินการของพนักงานฝ่ายปกครองตามที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญากำหนดไว้เป็นการเฉพาะโดยตรง ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม (ในคดีข้างต้นหมายถึง การจับกุมปราบปรามผู้กระทำผิดกฎหมายว่าด้วยป่าไม้)

#### ๒.๑.๔ คณะบุคคล<sup>๕๓</sup>

คำว่า “คณะบุคคล” ตาม (๑) ของนิยามคำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ไม่อาจเข้าใจได้ว่าหมายความถึงบุคคลกลุ่มใด และมีสถานะทางกฎหมายอย่างไรในหน่วยงานทางปกครอง เพราะไม่มีลักษณะเช่นเดียวกับคำว่า ข้าราชการ พนักงานงาน หรือลูกจ้าง ซึ่งมีความหมายชัดเจนว่าหมายถึงบุคคลกลุ่มใดและมีสถานะทางกฎหมายเช่นไรในหน่วยงานทางปกครอง ดังนั้น คำว่า “คณะบุคคล” จึงน่าจะอ่านประกอบกับคำว่า “หรือผู้ที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานทางปกครอง” ซึ่งเมื่ออ่านประกอบกันแล้วก็จะได้ว่าความว่าคณะบุคคลนี้น่าจะเป็น “คณะบุคคลที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานทางปกครอง”<sup>๕๔</sup>

<sup>๕๓</sup> เป็นคำที่เพิ่มเติมเข้ามาในชั้นการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. .... ของวุฒิสภา โดยไม่ปรากฏรายละเอียดว่าหมายความถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐประเภทใด ; รายงานการประชุมและบันทึกการประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. .... วุฒิสภา ครั้งที่ ๑๓ วันที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๔๒ ใน รวมเหตุผลและความเป็นมาเป็นรายมาตราของร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ...., พิมพ์ครั้งที่ ๒, (กรุงเทพฯ : บริษัทประชาชน จำกัด, ๒๕๒๘) เล่ม ๔, หน้า ๕๗๔.

<sup>๕๔</sup> อ่าพน เจริญชีวินทร์, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการฟ้องและการดำเนินคดีในศาลปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ ๓, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม, ๒๕๔๕), หน้า ๒๖.

อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณาความหมายของคำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ตาม (๑) ของมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ทั้งหมด จะเห็นได้ว่ามิได้มีลักษณะมุ่งหมายเป็นการเฉพาะเจาะจง แต่กล่าวไว้อย่างกว้างๆ ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐหมายถึงใครบ้าง<sup>๕๕</sup> โดยเฉพาะคำว่า “ผู้ที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานทางปกครอง” ซึ่งย่อมมีความหมายรวมถึงข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้าง อย่างมีอาจหลีกเลี่ยงได้ เพราะข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้าง ต่างก็เป็นผู้ที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานทางปกครองทั้งสิ้น ดังนั้น คำว่า “คณะบุคคลที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานทางปกครอง” จึงน่าจะมีความหมายกว้างโดยรวมถึงคณะกรรมการต่างๆ ทั้งหมดไม่ว่าจะเรียกชื่อ่อว่าอย่างไร เช่น สภามหาวิทยาลัย<sup>๕๖</sup> ถือเป็นคณะบุคคลซึ่งปฏิบัติงานอยู่ในหน่วยงานของรัฐเหมือนกับคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ หรือสภาท้องถิ่นทั้งหลาย หรือคณะบุคคลที่ปฏิบัติงานอยู่ในหน่วยงานทางปกครอง

### แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง

ศาลปกครองมีคำวินิจฉัยเกี่ยวกับการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐของคณะบุคคลที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานทางปกครอง ดังนี้

**สภาองค์การบริหารส่วนตำบลน้ำบัว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๐๓/๒๕๔๗)**

**คณะกรรมการร่างพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. ๒๕๔๙** (ซึ่งประกอบด้วย ผู้แทนราชเลขาธิการ รองอธิบดีกรมราชทัณฑ์ฝ่ายพัฒนา ผู้แทนเลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรม ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย ผู้แทนกระทรวงกลาโหม ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด ผู้แทนสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ผู้แทนสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด ผู้อำนวยการสำนักงานทัณฑ์ปฏิบัติ กรมราชทัณฑ์ ผู้อำนวยการกองนิติการ กรมราชทัณฑ์ และผู้อำนวยการส่วนอภัยโทษ กรมราชทัณฑ์) เป็นคณะบุคคลที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานทางปกครอง จึงเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๓/๒๕๕๐)

<sup>๕๕</sup> สำนักงานศาลปกครอง, รายงานการประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ... สภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ ๒ วันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๔๑ ใน รวมเหตุผลและความเป็นมาเป็นรายมาตราของร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. .... พิมพ์ครั้งที่ ๒, (กรุงเทพฯ : บริษัท ประชาชน จำกัด, ๒๕๒๘) เล่ม ๒, หน้า ๑๘ - ๒๖.

<sup>๕๖</sup> วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๓๓

**คณะกรรมการบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน** เป็นคณะบุคคลที่ปฏิบัติงานในองค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (องค์การมหาชน) ซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครอง จึงเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๘/๒๕๕๐)

**คณะกรรมการองค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์** เป็นคณะบุคคลที่ปฏิบัติงานในองค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกาก่อนเป็นหน่วยงานทางปกครอง จึงเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๘๓/๒๕๕๘ และ พ.๘/๒๕๕๐)

**สภามหาวิทยาลัยราชภัฏกาญจนบุรี** เป็นคณะบุคคลที่ปฏิบัติงานให้มหาวิทยาลัยราชภัฏจึงเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๑๔/๒๕๕๐)

**คณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลเขาไม้แก้ว** เป็นคณะบุคคลที่ปฏิบัติงานในองค์การบริหารส่วนตำบลเขาไม้แก้ว จึงเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๓๒/๒๕๕๐)

### ๒.๑.๕ ผู้ที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานทางปกครอง

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นว่า (๑) ของนิยามคำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มุ่งหมายจะใช้กับบุคคลที่ทำงานในหน่วยงานของรัฐ<sup>๕๗</sup> ดังนั้น คำว่า “ผู้ที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานทางปกครอง” จึงถือเป็นข้อความหลักของ (๑) โดยมีคำว่า ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้าง เป็นตัวอย่าง ทำนองเดียวกับนิยามคำว่า “กฎ” ที่มีข้อความหลักว่า “บทบัญญัติที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ”

ผู้ที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานทางปกครองจึงมีความหมายรวมถึง ข้าราชการ พนักงาน และลูกจ้าง ด้วย

<sup>๕๗</sup> สำนักงานศาลปกครอง, รายงานการประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. .... สภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ ๒ วันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๕๑, อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๕๕.

### แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง

จากการศึกษาคำวินิจฉัยของศาลปกครอง พบว่าศาลปกครอง วินิจฉัยความเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐในความหมายของการเป็นผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานทางปกครอง ดังนี้

**ผู้ว่าการการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคและ ผู้จัดการการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคตำบลเพ จังหวัดระยอง** เป็นผู้ปฏิบัติงานในการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองเพราะเป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๐๓ บุคคลดังกล่าวจึงเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๔๖/๒๕๔๗)

**ผู้อำนวยการองค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์** เป็นบุคคลที่ปฏิบัติงานในองค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกา จึงเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ฟ.๔๓/๒๕๔๙)

**ผู้อำนวยการองค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน** เป็นผู้ปฏิบัติงานในองค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (องค์การมหาชน) ซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครอง จึงเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ฟ.๘/๒๕๕๐)

**ผู้อำนวยการองค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์** เป็นบุคคลที่ปฏิบัติงานในองค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกา จึงเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ฟ.๘/๒๕๕๐)

**ผู้ที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการวัดผลการศึกษาให้กับมหาวิทยาลัยคริสเตียน** ซึ่งเป็นสถาบันอุดมศึกษาเอกชนที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๒๒ อันถือเป็นหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือดำเนินกิจการทางปกครองที่เกี่ยวกับการจัดการศึกษา และมีฐานะเป็นหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ดังนั้น ผู้ที่ปฏิบัติงานดังกล่าวจึงย่อมมีฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วย (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๐๒/๒๕๕๐)

**ผู้ใหญ่บ้านและกำนัน** เป็นบุคคลที่ปฏิบัติงานในสังกัดกรมการปกครองซึ่งเป็นกรมในระเบียบบริหารราชการส่วนกลางและเป็นหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

และอยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของนายอำเภอซึ่งเป็นข้าราชการ ผู้ใหญ่บ้านและกำนัน จึงเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๐๗/๒๕๕๐)

**อธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏกาญจนบุรี นายกสภาและ กรรมการสภามหาวิทยาลัยราชภัฏกาญจนบุรี** เป็นบุคคลที่ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัย ราชภัฏกาญจนบุรีจึงเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๑๔/๒๕๕๐)

**นายกองค์การบริหารส่วนตำบลวัดธาตุ** เป็นผู้ปฏิบัติงาน ในองค์การบริหารส่วนตำบลวัดธาตุ จึงเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๔๗/ ๒๕๕๐)

**นายกเทศมนตรีนครเชียงใหม่** เป็นผู้ปฏิบัติงานในเทศบาล นครเชียงใหม่ จึงเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและ วิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๕๓/๒๕๕๐)

สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ เป็นหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือดำเนินกิจการทางปกครองในเรื่อง ที่เกี่ยวกับการวางนโยบายการส่งเสริมและพัฒนาตลาดเงินกำกับดูแลในเรื่องหลักทรัพย์ ธุรกิจ หลักทรัพย์ ตลาดหลักทรัพย์ ศูนย์ซื้อขายหลักทรัพย์ และธุรกิจที่เกี่ยวข้อง องค์กรที่เกี่ยวข้อง กับธุรกิจหลักทรัพย์ การออกหรือเสนอขายหลักทรัพย์ต่อประชาชน การเข้าถึงหลักทรัพย์เพื่อ ครอบงำกิจการ และการป้องกันการกระทำอันไม่เป็นธรรมเกี่ยวกับการซื้อขายหลักทรัพย์ ดังนั้น **เลขาธิการคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์** ซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติงาน สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ จึงเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตาม มาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๕๗/๒๕๕๐)

**๒.๒ เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท คณะกรรมการ หรือบุคคลซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่ง หรือมติใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล**

เจ้าหน้าที่ของรัฐตาม (๒) ของคำนิยาม “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” นี้ มีวัตถุประสงค์ เพื่อแยกกลุ่มบุคคลหรือบุคคลที่มีลักษณะของการใช้อำนาจเป็นการเฉพาะ ออกมาจากคณะบุคคล

หรือบุคคลที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐ<sup>๕๘</sup> โดยกลุ่มบุคคลหรือบุคคลตาม (๒) ของคำนิยาม “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” นี้ อาจแบ่งออกได้เป็น ๓ กลุ่ม คือ ๑) คณะกรรมการที่ทำหน้าที่ตัดสินหรือชี้ขาดข้อพิพาท ๒) คณะกรรมการซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่ง หรือมติใดๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล และ ๓) บุคคลซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่ง หรือมติใดๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

### ๒.๒.๑ คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท

คณะกรรมการต่างๆ ที่กฎหมายจัดตั้งขึ้นนั้น อาจมีได้ ๒ ลักษณะ ได้แก่<sup>๕๙</sup>

ลักษณะแรกคือ คณะกรรมการที่ทำหน้าที่ในทางปกครอง ซึ่งโดยมากมักมีงานในหน้าที่ ๔ ประเภท ได้แก่ การกำหนดนโยบายต่างๆ เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องถือปฏิบัติ (คณะกรรมการนโยบาย) การเสนอความเห็นหรือให้คำแนะนำต่อฝ่ายบริหาร (คณะกรรมการที่ปรึกษา) การวางแผนนโยบายและบริหาร (คณะกรรมการบริหาร) และการดำเนินการต่างๆ ในทางปกครอง เช่น การออกกฎเกณฑ์หรือคำสั่งทางปกครอง (คณะกรรมการปฏิบัติการ)

อีกลักษณะหนึ่งคือ คณะกรรมการที่ทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทเกี่ยวกับสิทธิหน้าที่ตามกฎหมาย หรือที่เรียกว่าคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท

สำหรับความหมายของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทนั้น มาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้ให้คำนิยามว่า “คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท หมายความว่า คณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายที่มีการจัดองค์กรและวิธีพิจารณาสำหรับการวินิจฉัยชี้ขาดสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมาย” โดยสามารถแยกองค์ประกอบของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทได้ ๓ ประการ คือ

#### ๑. เป็นคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมาย

คณะกรรมการใดที่จะถือว่าเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจะต้องเป็นคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายที่มีศักดิ์ไม่ต่ำกว่าพระราชบัญญัติ และมีความเป็นอิสระ ไม่อยู่ภายใต้ระบบการบังคับบัญชาของฝ่ายบริหาร เช่น ฝ่ายบริหารไม่สามารถสั่งการโดยตรงให้คณะกรรมการปฏิบัติหน้าที่อย่างใดอย่างหนึ่ง รวมไปถึงการพิจารณา

<sup>๕๘</sup> สำนักงานศาลปกครอง, รายงานการประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. .... สภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ ๒ วันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๔๑, อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๕๕.

<sup>๕๙</sup> สำนักงานศาลปกครอง, คดีปกครองเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท, (กรุงเทพฯ : บริษัทพิมพ์ของอุตสาหกรรมและการพิมพ์ จำกัด, ๒๕๔๖), หน้า ๑๔๔.

ให้ความดีความชอบหรือลงโทษทางวินัย เป็นต้น ถึงแม้ว่าคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจะถือเป็นองค์กรฝ่ายบริหาร หรือมีเจ้าหน้าที่ของฝ่ายบริหารเข้าร่วมเป็นประธานหรือกรรมการ แต่เจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารดังกล่าวไม่มีอำนาจบังคับบัญชาคณะกรรมการได้โดยตรง<sup>๖๐</sup>

๒. มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมาย ซึ่งโดยทั่วไปได้แก่ คณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองต่างๆ ของเจ้าหน้าที่ชั้นต้น<sup>๖๑</sup>

๓. มีการจัดองค์กรและวิธีพิจารณาสำหรับการวินิจฉัยชี้ขาดสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมาย

คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทในประเทศไทยมีการจัดโครงสร้างองค์กรในลักษณะของการเป็นองค์กร “กึ่งตุลาการ” และพิจารณาข้อพิพาทที่มีลักษณะ “เฉพาะด้าน” ของกิจการในทางปกครอง โดยส่วนใหญ่จะประกอบไปด้วยข้าราชการประจำ (หรือผู้แทนรัฐวิสาหกิจหรือองค์กรเอกชนที่เกี่ยวข้อง) เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง และมีกรรมการที่แต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิทางด้านต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมที่พิจารณา โดยทั่วไปเป็นการวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งของเจ้าหน้าที่ทางปกครอง และเมื่อคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทมีคำวินิจฉัยแล้ว จะไม่มีการอุทธรณ์ไปยังองค์กรในฝ่ายปกครองอีก โดยกฎหมายที่จัดตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจะบัญญัติให้คำวินิจฉัยดังกล่าว “เป็นที่สุด” ซึ่งหมายถึง “เป็นที่สุดในฝ่ายบริหาร”<sup>๖๒</sup> ผู้ที่จะโต้แย้งคำวินิจฉัยดังกล่าวสามารถนำข้อโต้แย้งนั้นขึ้นสู่การพิจารณาคดีของศาลได้ทันที ไม่ต้องอุทธรณ์ไปยังองค์กรภายในของฝ่ายปกครองอีก ซึ่งหากเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดประกาศกำหนดแล้ว ผู้ที่ประสงค์จะโต้แย้งคำวินิจฉัยของคณะกรรมการดังกล่าว สามารถยื่นฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุดได้ตามมาตรา ๑๑<sup>๖๓</sup> แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง

<sup>๖๐</sup> สำนักงานศาลปกครอง, คดีปกครองเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท, อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๕๙, หน้า ๒๗๔ - ๒๗๖.

<sup>๖๑</sup> วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๓๓.

<sup>๖๒</sup> สำนักงานศาลปกครอง, เพิ่งอ้าง, หน้า ๑๕๘ - ๑๕๙.

<sup>๖๓</sup> **พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒**

**มาตรา ๑๑** ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี ดังต่อไปนี้

(๑) คดีพิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดประกาศกำหนด

(๒) คดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกา หรือกฎที่ออกโดยคณะรัฐมนตรี หรือโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

(๓) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจศาลปกครองสูงสุด

(๔) คดีที่อุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

พ.ศ. ๒๕๔๒ แต่ปัจจุบันที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดยังไม่ได้ประกาศกำหนดว่า คณะกรรมการใดเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามบทบัญญัติมาตราดังกล่าว ดังนั้น การโต้แย้งคำวินิจฉัยของคณะกรรมการต่างๆ จึงต้องยื่นฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นเสมอ

ส่วนวิธีดำเนินงานของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทหรือวิธีพิจารณา สำหรับการวินิจฉัยชี้ขาดสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายนั้น จะถูกกำหนดไว้โดยกฎหมายที่จัดตั้ง คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทนั้นเป็นการเฉพาะ เนื่องจากการพิจารณาของคณะกรรมการต้อง อาศัยความรู้ ความสามารถ ความเชี่ยวชาญทางเทคนิคเฉพาะเรื่องที่แตกต่างกันไป ซึ่งรูปแบบ วิธีพิจารณาจะไม่เป็นรูปแบบเดียวกันเช่นเดียวกับศาล ทั้งนี้ กฎหมายจะกำหนดหลักการสำคัญ ใ้ไว้อย่างกว้างๆ แล้วมีบทบัญญัติให้คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทไปกำหนดรายละเอียดได้ ตามความเหมาะสมภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย นอกจากนี้ วิธีพิจารณาสำหรับการวินิจฉัยชี้ขาด สิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทยังต้องถือปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ อีกด้วย<sup>๖๔</sup>

**ข้อสังเกต** คณะกรรมการที่มีหน้าที่ในการวินิจฉัยข้อพิพาทอาจมี บทบาทหรืออำนาจหน้าที่ด้านอื่นๆ ควบคู่กันไปด้วย เช่น การออกกฎระเบียบต่างๆ การบริหาร หน่วยงานซึ่งอาจมีทั้งการสั่งการ การอนุมัติ อนุญาต สั่งให้ปฏิบัติการ หรือเป็นผู้ปฏิบัติการเอง ตามที่กฎหมายกำหนด เป็นต้น ซึ่งถือการดำเนินการดังกล่าวว่าเป็นการสั่งการทางบริหาร มิใช่ การวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาท<sup>๖๕</sup> ดังนั้น การปฏิบัติงานตามบทบาทหรืออำนาจหน้าที่ด้านอื่นๆ ของ คณะกรรมการจึงย่อมไม่ใช่การกระทำในฐานะที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐในความหมายของคณะกรรมการ วินิจฉัยข้อพิพาท แต่อาจจะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐในความหมายอื่นได้ โดยอาจเป็นคณะบุคคล ที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานทางปกครอง หรือเป็นคณะกรรมการที่มีกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่ง หรือมติใดๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล

คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทอาจแบ่งออกได้เป็น ๓ กลุ่มใหญ่ คือ กลุ่มที่เป็นคณะกรรมการข้าราชการ คณะกรรมการควบคุมวิชาชีพ และคณะกรรมการวินิจฉัย ข้อพิพาทตามพระราชบัญญัติเฉพาะอื่นๆ<sup>๖๖</sup>

<sup>๖๔</sup> สำนักงานศาลปกครอง, คดีปกครองเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท, อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๕๙, หน้า ๑๘๘ - ๒๓๑.

<sup>๖๕</sup> เพิ่งอ้าง, หน้า ๑๔๔.

<sup>๖๖</sup> เพิ่งอ้าง, หน้า ๑๗๒.

๑) คณะกรรมการข้าราชการ หรือคณะกรรมการบริหารงานบุคคลของหน่วยงานของรัฐ ถือเป็นคณะกรรมการที่ขาดข้อพิพาททางด้านวินัย เช่น คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) คณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภา (ก.ร.) คณะกรรมการอัยการ (ก.อ.) คณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร (ก.ก.) คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ก.ค.ศ.) คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) คณะกรรมการข้าราชการฝ่ายศาลปกครอง (ก.ขป.) เป็นต้น

๒) คณะกรรมการควบคุมวิชาชีพ หรือสภาวิชาชีพ ถือเป็นคณะกรรมการที่ขาดข้อพิพาทเฉพาะในกรณีวินิจฉัยเกี่ยวกับการประพฤติผิดจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพ<sup>๖๗</sup> ซึ่งอาจแบ่งออกได้เป็น ๓ กลุ่ม ได้แก่

๒.๑) คณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ ได้แก่

(๑) คณะกรรมการการประกอบโรคศิลปะ มีอำนาจหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดอุทธรณ์ซึ่งผู้ประกอบโรคศิลปะอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งของคณะกรรมการวิชาชีพ<sup>๖๘</sup> เกี่ยวกับการประพฤติผิดจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพ<sup>๖๘</sup>

(๒) คณะกรรมการกำกับดูแลการประกอบวิชาชีพบัญชี มีอำนาจหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดอุทธรณ์ซึ่งผู้ประกอบวิชาชีพบัญชีอุทธรณ์โต้แย้งคำวินิจฉัยของคณะกรรมการจรรยาบรรณเกี่ยวกับการประพฤติผิดจรรยาบรรณ<sup>๖๙</sup>

(๓) คณะกรรมการสภาสถาปนิก มีอำนาจหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดอุทธรณ์ซึ่งผู้ได้รับใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพสถาปนิกอุทธรณ์โต้แย้งคำวินิจฉัยของคณะกรรมการจรรยาบรรณเกี่ยวกับการประพฤติผิดจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพสถาปัตยกรรม<sup>๗๐</sup>

<sup>๖๗</sup> การดำเนินการเรื่องอื่นๆ ของคณะกรรมการควบคุมวิชาชีพ เช่น การขึ้นทะเบียนและออกใบอนุญาต การวินิจฉัยคุณสมบัติของสมาชิก เป็นต้น ไม่มีกฎหมายกำหนดให้คำวินิจฉัยเป็นที่สุดท้าย ดังนั้น การดำเนินการดังกล่าวจึงไม่ได้กระทำในฐานะของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท ยกเว้น คณะกรรมการการประกอบโรคศิลปะที่มีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งของคณะกรรมการวิชาชีพเกี่ยวกับการไม่รับขึ้นทะเบียนและออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ขอเป็นผู้ประกอบโรคศิลปะ หรือปฏิเสธการออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ประกอบโรคศิลปะที่ถูกล้างเพิกถอนใบอนุญาต ตามมาตรา ๕๓ ประกอบกับมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติการประกอบโรคศิลปะ พ.ศ. ๒๕๕๒ ซึ่งไม่ใช้การประพฤติผิดจรรยาบรรณโดยตรง

<sup>๖๘</sup> มาตรา ๑๓ (๕) ประกอบกับมาตรา ๔๔ และมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติการประกอบโรคศิลปะ พ.ศ. ๒๕๕๒

<sup>๖๙</sup> มาตรา ๖๐ (๕) ประกอบกับมาตรา ๕๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพบัญชี พ.ศ. ๒๕๕๗

<sup>๗๐</sup> มาตรา ๓๓ (๕) ประกอบกับมาตรา ๖๒ แห่งพระราชบัญญัติสถาปนิก พ.ศ. ๒๕๕๓

(๔) คณะกรรมการสภาวิศวกร มีอำนาจหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดอุทธรณ์ ซึ่งผู้ได้รับใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมอุทธรณ์ได้แย้งคำวินิจฉัยของคณะกรรมการจรรยาบรรณเกี่ยวกับการประพฤติผิดจรรยาบรรณ<sup>๗๑</sup>

๒.๒) คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดคำกล่าวโทษ เป็นผู้พิจารณาผลการสอบสวนของคณะอนุกรรมการสอบสวนเกี่ยวกับการประพฤติผิดจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพของผู้ประกอบวิชาชีพ ตามคำกล่าวโทษของผู้ได้รับความเสียหายเพราะการประพฤติผิดดังกล่าว โดยหากคณะกรรมการมีคำวินิจฉัยชี้ขาดให้พักใช้ใบอนุญาตหรือให้เพิกถอนใบอนุญาตแล้ว จะต้องเสนอสมานายกพิเศษให้ความเห็นชอบก่อน จึงจะดำเนินการตามมติหรือคำวินิจฉัยได้ หากสมานายกพิเศษยับยั้งการวินิจฉัยดังกล่าว คณะกรรมการจะต้องประชุมและมีมติยืนยันด้วยเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนกรรมการทั้งหมดที่มีอยู่ในขณะนั้น จึงจะถือว่าคำวินิจฉัยนั้นเป็นที่สุด คณะกรรมการในกลุ่มนี้ ได้แก่

(๑) คณะกรรมการทันตแพทยสภา มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดเรื่องกล่าวหาหรือกล่าวโทษเกี่ยวกับการประพฤติผิดจริยธรรมแห่งวิชาชีพทันตกรรมของผู้ประกอบวิชาชีพทันตกรรม<sup>๗๒</sup>

(๒) คณะกรรมการแพทยสภา มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดเรื่องกล่าวหาหรือกล่าวโทษเกี่ยวกับการประพฤติผิดจริยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรมของผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม<sup>๗๓</sup>

(๓) คณะกรรมการสภาการพยาบาล มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดเรื่องกล่าวหาหรือกล่าวโทษผู้ประกอบวิชาชีพการพยาบาล การผดุงครรภ์หรือการพยาบาลและการผดุงครรภ์ ว่าประพฤติผิดจริยธรรมแห่งวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์<sup>๗๔</sup>

(๔) คณะกรรมการสภากายภาพบำบัด มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดเรื่องกล่าวหาหรือกล่าวโทษเกี่ยวกับการประพฤติผิดข้อจำกัดหรือเงื่อนไขการประกอบวิชาชีพกายภาพบำบัด หรือประพฤติผิดจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพของผู้ประกอบวิชาชีพกายภาพบำบัด<sup>๗๕</sup>

(๕) คณะกรรมการสภาเทคนิคการแพทย์ มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดเรื่องกล่าวหาหรือกล่าวโทษเกี่ยวกับการประพฤติผิดจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพของ

<sup>๗๑</sup> มาตรา ๓๒ (๕) ประกอบกับมาตรา ๖๒ แห่งพระราชบัญญัติวิศวกร พ.ศ. ๒๕๔๒

<sup>๗๒</sup> มาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพทันตกรรม พ.ศ. ๒๕๓๗

<sup>๗๓</sup> มาตรา ๓๙ แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. ๒๕๒๕

<sup>๗๔</sup> มาตรา ๔๑ แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. ๒๕๒๘

<sup>๗๕</sup> มาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพกายภาพบำบัด พ.ศ. ๒๕๔๗

ผู้ประกอบวิชาชีพเทคนิคการแพทย์<sup>๗๖</sup>

(๖) คณะกรรมการสภาเภสัชกรรม มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาด เรื่องกล่าวหาหรือกล่าวโทษเกี่ยวกับการประพฤติผิดจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพเภสัชกรรมของผู้ประกอบวิชาชีพเภสัชกรรม<sup>๗๗</sup>

(๗) คณะกรรมการสัตวแพทยสภา มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาด เรื่องกล่าวหาหรือกล่าวโทษเกี่ยวกับการประพฤติผิดจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพของผู้ประกอบวิชาชีพการสัตวแพทย์<sup>๗๘</sup>

**ข้อสังเกต** สำหรับการควบคุมด้านจริยธรรมแห่งวิชาชีพของ คณะกรรมการสภานายความนั้น คณะกรรมการสภานายความไม่อยู่ในฐานะคณะกรรมการ วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาท เนื่องจากทนายความผู้ถูกสั่งลงโทษหรือถูกดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด ตามที่กฎหมายกำหนดในกรณีประพฤติผิดจรรยาบรรณทนายความ อาจอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อ สภานายกพิเศษได้ภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง โดยคำสั่งของสภานายกพิเศษให้ เป็นที่สุด<sup>๗๙</sup>

๓) คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามพระราชบัญญัติเฉพาะ อื่น ๆ ได้แก่ คณะกรรมการตามพระราชบัญญัติต่าง ๆ ที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำวินิจฉัยหรือ คำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นการเฉพาะเรื่อง ดังต่อไปนี้

๓.๑) คณะกรรมการการขุดดินและถมดิน มีอำนาจพิจารณา อุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นเกี่ยวกับการสั่งให้ผู้ขุดดิน ผู้ถมดิน หรือเจ้าของ ที่ดินหยุดการขุดดินหรือการถมดิน หรือจัดการป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้น หรือจัดการ แก้ไขการขุดดินหรือการถมดิน<sup>๘๐</sup>

๓.๒) คณะกรรมการกีดฝามวย มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัย อุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งของนายทะเบียนตามพระราชบัญญัติกีดฝามวย พ.ศ. ๒๕๔๒<sup>๘๑</sup>

๓.๓) คณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจ

<sup>๗๖</sup> มาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพเทคนิคการแพทย์ พ.ศ. ๒๕๔๗

<sup>๗๗</sup> มาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพเภสัชกรรม พ.ศ. ๒๕๓๗

<sup>๗๘</sup> มาตรา ๓๗ ประกอบกับมาตรา ๓๕ และมาตรา ๓๖ แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพการสัตวแพทย์ พ.ศ. ๒๕๔๕

<sup>๗๙</sup> มาตรา ๖๘ แห่งพระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. ๒๕๒๘ และข้อ ๕๔ ของข้อบังคับสภานายความ ว่าด้วยการพิจารณาคดีมารยาททนายความ พ.ศ. ๒๕๔๖

<sup>๘๐</sup> มาตรา ๑๒ (๓) ประกอบกับมาตรา ๓๔ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการขุดดินและถมดิน พ.ศ. ๒๕๔๓

<sup>๘๑</sup> มาตรา ๙ (๔) แห่งพระราชบัญญัติกีดฝามวย พ.ศ. ๒๕๔๒

**ประกันภัย** มีอำนาจหน้าที่กำหนดนโยบาย กำกับ ส่งเสริมและพัฒนาการประกอบธุรกิจประกันภัย กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข และแนวปฏิบัติในการประกอบธุรกิจประกันภัย ให้เป็นไปตามมาตรฐานสากล และมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งของนายทะเบียน ตามกฎหมายว่าด้วยการประกันวินาศภัย กฎหมายว่าด้วยการประกันชีวิต และกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ<sup>๔๒</sup>

๓.๔) **คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค** มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งของคณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณาและคณะกรรมการว่าด้วยฉลาก เกี่ยวกับการให้แก้ไขข้อความหรือวิธีการในการโฆษณา การห้ามใช้ข้อความบางอย่างที่ปรากฏในการโฆษณา การห้ามโฆษณาหรือห้ามใช้วิธีการนั้นในการโฆษณา การให้โฆษณาเพื่อแก้ไขความเข้าใจผิดของผู้บริโภคที่อาจเกิดขึ้น<sup>๔๓</sup>

๓.๕) **คณะกรรมการควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์** มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งของอธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมาย ตามพระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. ๒๕๓๕<sup>๔๔</sup>

๓.๖) **คณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกลาง** มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดเกี่ยวกับปัญหาการจัดรูปที่ดินตามคำร้องหรือคำอุทธรณ์ของเจ้าของที่ดิน หรือบุคคลผู้มีส่วนได้เสียเกี่ยวกับการคัดค้านสิทธิที่ดินหรือการแลกเปลี่ยนที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน<sup>๔๕</sup>

๓.๗) **คณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่** มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดเกี่ยวกับปัญหาการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ตามคำร้องหรือคำอุทธรณ์ของเจ้าของที่ดินหรือบุคคลผู้มีส่วนได้เสียเกี่ยวกับที่ดินในโครงการจัดรูปที่ดิน<sup>๔๖</sup>

๓.๘) **คณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลาง** มีอำนาจหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดปัญหาเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินตามคำร้องหรือคำอุทธรณ์ของผู้ขอใบอนุญาตทำการจัดสรรที่ดินหรือผู้จัดสรรที่ดิน<sup>๔๗</sup>

<sup>๔๒</sup> มาตรา ๑๒ และมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย พ.ศ. ๒๕๕๐

<sup>๔๓</sup> มาตรา ๔๓ แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒

<sup>๔๔</sup> มาตรา ๖ (๓) แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. ๒๕๓๕

<sup>๔๕</sup> มาตรา ๑๓ (๙) ประกอบกับมาตรา ๓๔ และมาตรา ๓๘ แห่งพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗

<sup>๔๖</sup> มาตรา ๖ (๑๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. ๒๕๔๗

<sup>๔๗</sup> มาตรา ๘ (๕) แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓

๓.๙) คณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ มีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งของนายทะเบียนเกี่ยวกับการออกใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวและใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ การจ่ายเงินเพื่อชดเชยความเสียหายให้แก่นักท่องเที่ยวที่ได้รับความเสียหายจากผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยว การพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวและใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์<sup>๘๘</sup>

๓.๑๐) คณะกรรมการบริหารการผังเมืองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์โต้แย้งเกี่ยวกับการคิดค่าใช้จ่ายในการรื้อหรือย้ายอาคาร การกั้นเงินค่าตอบแทน และคณะกรรมการอุทธรณ์ มีอำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์โต้แย้งเกี่ยวกับการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการใช้ประโยชน์ที่ดิน การปฏิเสธรื้อหรือสั่งการเกี่ยวกับโครงการที่จะจัดสรรที่ดิน หรือที่จะก่อสร้างอาคาร การสั่งให้รื้อ ย้าย หรือตัดแปลงอาคาร การกำหนดจำนวนเงินค่าตอบแทน และการจัดให้ทำหรือวางท่อน้ำ ทางระบายน้ำ สายไฟฟ้า หรือสิ่งอื่นซึ่งคล้ายคลึงกัน<sup>๘๙</sup>

๓.๑๑) คณะกรรมการเพื่อพิจารณาค่าทดแทนและคณะกรรมการเพื่อพิจารณาค่าเสียหาย มีอำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์จำนวนค่าทดแทนทรัพย์สินที่ถูกเกณฑ์ช่วยราชการทหาร และค่าเสียหายของทรัพย์สินที่ถูกเกณฑ์ช่วยราชการทหาร<sup>๙๐</sup>

๓.๑๒) คณะกรรมการพิจารณาคนเข้าเมือง มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์เกี่ยวกับการเพิกถอนการอนุญาตให้คนต่างด้าวอยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว<sup>๙๑</sup>

๓.๑๓) คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. ๒๕๔๒ มีอำนาจหน้าที่วินิจฉัยอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งของคณะกรรมการแข่งขันทางการค้าเกี่ยวกับการให้ผู้ประกอบธุรกิจระงับ หยุด หรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงการกระทำที่ฝ่าฝืนกฎหมาย และการต่ออายุใบอนุญาตประกอบธุรกิจ<sup>๙๒</sup>

๓.๑๔) คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มีอำนาจหน้าที่พิจารณาอุทธรณ์คำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นเกี่ยวกับการไม่ออกใบอนุญาตก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน เคลื่อนย้าย และใช้หรือเปลี่ยนการใช้อาคาร การมีคำสั่งแก้ไขเปลี่ยนแปลงแผนผังบริเวณ แบบแปลน รายการประกอบแบบแปลน

<sup>๘๘</sup> มาตรา ๑๒ (๘) แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. ๒๕๕๑

<sup>๘๙</sup> มาตรา ๗๐ แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘

<sup>๙๐</sup> มาตรา ๓๕ และมาตรา ๓๘ ประกอบกับมาตรา ๔๐ แห่งพระราชบัญญัติการเกณฑ์ช่วยราชการทหาร พ.ศ. ๒๕๓๐

<sup>๙๑</sup> มาตรา ๗ (๒) ประกอบกับมาตรา ๓๖ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒

<sup>๙๒</sup> มาตรา ๔๖ ประกอบกับมาตรา ๓๑ และมาตรา ๓๗ แห่งพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. ๒๕๔๒

หรือรายการคำนวณ การสั่งให้เจ้าของอาคารยื่นคำขอรับใบอนุญาตหรือส่งให้เจ้าของอาคารหรือผู้ดำเนินการ ดำเนินการแก้ไขเปลี่ยนแปลงอาคาร การสั่งให้ระงับการใช้อาคารส่วนที่ยังไม่ได้รับใบรับรองหรือใบอนุญาต การสั่งให้ระงับการตัดแปลงหรือใช้ที่จอดรถ ที่ลิฟต์และทางเข้าออกของรถ การสั่งให้แก้ไขอาคารที่มีสภาพหรือมีการใช้ที่อาจเป็นภัยอันตรายต่อสุขภาพชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สิน หรืออาจไม่ปลอดภัยจากอัคคีภัยหรือก่อให้เกิดเหตุรำคาญหรือกระทบกระเทือนต่อการรักษาคุณภาพ สิ่งแวดล้อม<sup>๙๓</sup>

๓.๑๕) คณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่วินิจฉัยอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งของนายทะเบียนเกี่ยวกับการมีคำสั่งยับยั้งหรือเพิกถอนมติของที่ประชุมใหญ่หรือที่ประชุมคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ การให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์กระทำการ หรืองดเว้นกระทำการใด ๆ การสั่งให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์พ้นจากตำแหน่งทั้งคณะ และการสั่งให้กรรมการบางคนพ้นจากตำแหน่ง<sup>๙๔</sup>

๓.๑๖) คณะกรรมการมาตรฐานสินค้า มีอำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์ข้อโต้แย้งหรือปัญหาข้อพิพาทใด ๆ ที่เกี่ยวกับมาตรฐานสินค้า<sup>๙๕</sup>

๓.๑๗) คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร มีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร คำสั่งไม่รับฟังคำคัดค้าน และคำสั่งไม่แก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือลบข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล<sup>๙๖</sup>

๓.๑๘) คณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ มีอำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์โต้แย้งคำวินิจฉัยหรือคำสั่งของสำนักงานหรือคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์เกี่ยวกับการอนุญาตให้เสนอขายหลักทรัพย์ที่ออกใหม่ การให้ความเห็นชอบบุคคลเป็นผู้แทนผู้ถือหุ้นกู้ การให้ความเห็นชอบการแต่งตั้งกรรมการหรือผู้จัดการ หรือทำสัญญาให้บุคคลอื่นมีอำนาจทั้งหมดหรือบางส่วนในการบริหารงานของบริษัทหลักทรัพย์ การสั่งให้แก้ไขการบริหารงาน<sup>๙๗</sup>

๓.๑๙) คณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติการซื้อขายสินค้าเกษตรล่วงหน้า พ.ศ. ๒๕๔๒ มีอำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งของ

<sup>๙๓</sup> มาตรา ๕๒ ประกอบกับมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง มาตรา ๔๑ วรรคหนึ่ง มาตรา ๔๒ มาตรา ๔๓ มาตรา ๔๔ มาตรา ๔๕ หรือมาตรา ๔๖ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒

<sup>๙๔</sup> มาตรา ๒๖ ประกอบกับมาตรา ๒๐ มาตรา ๒๒ มาตรา ๒๔ และมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒

<sup>๙๕</sup> มาตรา ๑๑ (๓) ประกอบกับมาตรา ๔๓ แห่งพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าออก พ.ศ. ๒๕๐๓

<sup>๙๖</sup> มาตรา ๓๕ ประกอบกับมาตรา ๓๗ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐

<sup>๙๗</sup> มาตรา ๒๖๑ แห่งพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕

เลขาธิการคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจหลักทรัพย์ และคำวินิจฉัยหรือคำสั่งของ คณะกรรมการตลาด เกี่ยวกับให้ความเห็นชอบในการย้ายสำนักงานแห่งใหญ่ สำนักงานสาขา หรือสถานที่ทำการ การให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งกรรมการผู้จัดการ หรือบุคคลผู้มีอำนาจ จัดการกิจการ การพักใช้ใบอนุญาต การสั่งแก้ไขบัญชีแสดงผลการดำเนินงานและฐานะการเงิน หรืองบการเงิน การสั่งเพิกถอนใบอนุญาต และสั่งเลิกธุรกิจร่วมทุนซื้อขายล่วงหน้า การสั่งห้าม กระทำใดๆ เกี่ยวกับการซื้อขายล่วงหน้าที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่การดำเนินงานของตลาด<sup>๙๘</sup>

๓.๒๐) คณะกรรมการอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูป ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ มีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยคำอุทธรณ์ที่เจ้าของที่ดินหรือ อสังหาริมทรัพย์ซึ่งต้องเวนคืนเพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หรือผู้มีสิทธิได้รับเงิน ค่าทดแทน ยื่นอุทธรณ์การพิจารณาเงินค่าทดแทนของพนักงานเจ้าหน้าที่<sup>๙๙</sup>

อนึ่ง ในการพิจารณาเขตอำนาจของศาลปกครองที่จะรับคดี เกี่ยวกับการวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทไว้พิจารณานั้น มีข้อที่จะต้องพิจารณา อยู่ ๒ ประการ คือ<sup>๑๐๐</sup>

(๑) มีกฎหมายบัญญัติไว้โดยแจ้งชัด หรือโดยปริยายว่า เมื่อมีข้อ พิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทเกิดขึ้น ให้อยู่ในอำนาจของศาล ยุติธรรม หรือศาลอื่น หรือไม่ เช่น

(๑.๑) คำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งเกี่ยวกับการ เลือกตั้งและการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การได้มา ซึ่งวุฒิสภา และการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณา พิพากษาของศาลฎีกา และศาลอุทธรณ์<sup>๑๐๑</sup>

(๑.๒) คำวินิจฉัยของคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม เกี่ยวกับการดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ ซึ่งไม่อยู่ในอำนาจ พิพากษาของศาลปกครอง<sup>๑๐๒</sup>

<sup>๙๘</sup> มาตรา ๑๒๙ แห่งพระราชบัญญัติการซื้อขายสินค้าเกษตรล่วงหน้า พ.ศ. ๒๕๔๒

<sup>๙๙</sup> มาตรา ๔๐ และมาตรา ๔๒ ประกอบกับมาตรา ๓๖ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘

<sup>๑๐๐</sup> สำนักงานศาลปกครอง, คดีปกครองเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท, อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๕๙, หน้า ๒๙๓.

<sup>๑๐๑</sup> มาตรา ๒๑๙ วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

<sup>๑๐๒</sup> มาตรา ๙ วรรคสอง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

(๑.๓) คำวินิจฉัยของคณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ เกี่ยวกับการชี้ขาดข้อพิพาทแรงงาน ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลแรงงาน<sup>๑๐๓</sup>

(๑.๔) คำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ เกี่ยวกับการประเมินภาษีอากร ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลภาษีอากร<sup>๑๐๔</sup>

(๑.๕) คำวินิจฉัยของคณะกรรมการอุทธรณ์ตามกฎหมายว่าด้วยการประกันสังคมเกี่ยวกับการสั่งการของพนักงานเจ้าหน้าที่ ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลแรงงาน<sup>๑๐๕</sup>

(๒) เป็นคณะกรรมการที่วินิจฉัยข้อพิพาทในความสัมพันธ์ ระหว่างเอกชนกับเอกชนหรือไม่ เช่น คณะกรรมการตามกฎหมายว่าด้วยการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม คณะกรรมการตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการเช่าเคหะและที่ดิน หรือ คณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกกลาง ในกรณีพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งของพนักงานสอบสวนให้ผู้รับใบอนุญาตประกอบการขนส่งซึ่งเป็นเจ้าของรถดัดใช้ค่าใช้จ่ายเบื้องต้นกรณีมี ผู้ประสบอันตรายจากรถ เป็นต้น

### แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง

จากการศึกษาคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด พบว่าศาลปกครองสูงสุดมีคำวินิจฉัยเกี่ยวกับคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทเพียงเรื่องเดียว คือ คำพิพากษา ศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๕๐/๒๕๔๘ โดยวินิจฉัยว่าการใช้อำนาจของ **คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ** ในการพิจารณาและให้ความเห็นเรื่องร้องเรียนตามมาตรา ๑๓<sup>๑๐๖</sup> แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ เป็นการพิจารณาวินิจฉัยในฐานะ คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท

<sup>๑๐๓</sup> มาตรา ๘ (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. ๒๕๒๒

<sup>๑๐๔</sup> มาตรา ๗ (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลภาษีอากรและวิธีพิจารณาคดีภาษีอากร พ.ศ. ๒๕๒๘

<sup>๑๐๕</sup> มาตรา ๘๗ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓

<sup>๑๐๖</sup> **พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐**

**มาตรา ๑๓** ผู้ใดเห็นว่าหน่วยงานของรัฐไม่จัดพิมพ์ข้อมูลข่าวสารตามมาตรา ๗ หรือไม่จัดข้อมูลข่าวสารไว้ให้ประชาชนตรวจดูได้ตามมาตรา ๘ หรือไม่จัดหาข้อมูลข่าวสารให้แก่ตนตามมาตรา ๑๑ หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้า หรือเห็นว่าตนไม่ได้รับความสะดวกโดยไม่มีเหตุอันสมควร ผู้นั้นมีสิทธิร้องเรียนต่อคณะกรรมการ เว้นแต่เป็นเรื่องเกี่ยวกับการมีคำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามมาตรา ๑๕ หรือคำสั่งไม่รับฟังคำคัดค้านตามมาตรา ๑๗ หรือคำสั่งไม่แก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือลบข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลตามมาตรา ๒๕

ในกรณีที่มีการร้องเรียนต่อคณะกรรมการตามวรรคหนึ่ง คณะกรรมการต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จ ภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่รับคำร้องเรียน ในกรณีที่มีเหตุจำเป็นให้ขยายเวลาออกไปได้ แต่ต้องแสดงเหตุผลและรวมเวลาทั้งหมดแล้วต้องไม่เกินหกสิบวัน

### ๒.๒.๒ คณะกรรมการซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่ง หรือมติใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล

คณะกรรมการซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่ง หรือมติใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล เป็นรูปแบบขององค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐ (อำนาจฝ่ายเดียว) ที่เป็นองค์กรกลุ่ม โดยมีกฎหมายกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ในส่วนราชการเป็นกรรมการ (ยกเว้นหน่วยงานที่ได้รับมอบอำนาจให้ดำเนินกิจการทางปกครอง) และกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้อย่างชัดเจน ซึ่งรวมทั้งการออกกฎ คำสั่ง หรือมติใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล

คณะกรรมการซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่ง หรือมติใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคลนี้ จะมีความหมายกว้างรวมทั้งคณะกรรมการซึ่งมีอำนาจหน้าที่ออกกฎ คำสั่งทางปกครองชั้นต้น ไปจนถึงคณะกรรมการซึ่งมีอำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์คัดค้านคำสั่งทางปกครองชั้นต้น<sup>๑๐๗</sup> ดังนั้น คณะกรรมการซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่ง หรือมติใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล จึงรวมถึงคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทด้วย เพราะคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทก็เป็นคณะกรรมการที่มีกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่ง หรือมติใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคลด้วยเช่นกัน และรวมไปถึงคณะกรรมการต่าง ๆ ที่มีกฎหมายให้อำนาจกระทำการดังกล่าว เช่น

พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ กำหนดให้**คณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลาง**มีอำนาจวางระเบียบเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดิน<sup>๑๐๘</sup> และกำหนดให้**คณะกรรมการจัดสรรที่ดินกรุงเทพมหานครและคณะกรรมการจัดสรรที่ดินจังหวัด**มีอำนาจออกข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดิน<sup>๑๐๙</sup>

พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ กำหนดให้ **คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม**มีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกรและสถาบันเกษตรกร ซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตลอดจนแบบสัญญาเช่าและเช่าซื้อที่จะทำกับเกษตรกร หรือสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดิน กำหนดระเบียบการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจาก

<sup>๑๐๗</sup> สำนักงานศาลปกครอง, รายงานการประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. .... สภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ ๒ วันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๔๑, อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๕๕, หน้า ๑๘ - ๒๖.

<sup>๑๐๘</sup> มาตรา ๘ (๒) แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓

<sup>๑๐๙</sup> มาตรา ๑๔ (๑) แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓

การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินและปฏิบัติตามแผนการผลิตและการจำหน่ายผลิตผลเกษตรกรรม<sup>๑๑๐</sup>

พระราชบัญญัติช่างรังวัดเอกชน พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดให้คณะกรรมการช่างรังวัดเอกชน มีอำนาจหน้าที่กำหนดคุณวุฒิ คุณสมบัติ และพื้นความรู้ของผู้ขอรับใบอนุญาตเป็นช่างรังวัดเอกชน ออกใบอนุญาตให้เป็นช่างรังวัดเอกชน ออกใบอนุญาตให้จัดตั้งสำนักงานช่างรังวัดเอกชน เพิกถอนใบอนุญาตให้จัดตั้งสำนักงานช่างรังวัดเอกชน วางระเบียบหรือข้อบังคับเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของช่างรังวัดเอกชน และสำนักงานช่างรังวัดเอกชน หรือเพื่อกิจการอื่น<sup>๑๑๑</sup>

พระราชบัญญัติการประกอบอาชีพงานก่อสร้าง พ.ศ. ๒๕๒๒ กำหนดให้คณะกรรมการสถาบันผู้รับงานก่อสร้าง มีอำนาจหน้าที่ออกข้อบังคับการเข้าเป็นสมาชิกสถาบันผู้รับงานก่อสร้าง และการขาดจากสมาชิกภาพ ข้อบังคับกำหนดค่าจดทะเบียน ค่าบำรุงและค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ข้อบังคับว่าด้วยการรักษามรรยาทแห่งอาชีพผู้รับงานก่อสร้างควบคุมข้อบังคับเกี่ยวกับเรื่องอื่น ๆ ที่อยู่ภายในวัตถุประสงค์ของสถาบันผู้รับงานก่อสร้าง และการบริหารกิจการ<sup>๑๑๒</sup>

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑ กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ออกประกาศกำหนดการทั้งหลายอันจำเป็นแก่การปฏิบัติตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ และกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น<sup>๑๑๓</sup>

พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ กำหนดให้คณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่กำหนดระเบียบและวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการช่วยเหลือ ส่งเสริม สนับสนุนและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแก่หน่วยงานของรัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้อง วินิจฉัยและมีคำสั่งเพิกถอนการกระทำหรือห้ามมิให้กระทำการในลักษณะที่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อคนพิการ<sup>๑๑๔</sup>

<sup>๑๑๐</sup> มาตรา ๑๙ (๗) และ (๘) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘

<sup>๑๑๑</sup> มาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติช่างรังวัดเอกชน พ.ศ. ๒๕๓๕

<sup>๑๑๒</sup> มาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติการประกอบอาชีพงานก่อสร้าง พ.ศ. ๒๕๒๒

<sup>๑๑๓</sup> มาตรา ๑๐ (๒) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑

<sup>๑๑๔</sup> มาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐

### แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง

ศาลปกครองได้มีคำวินิจฉัยเกี่ยวกับความเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐของคณะกรรมการซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่ง หรือมติใดๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคลดังนี้

**คณะกรรมการสรรหากรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ** เป็นคณะบุคคลซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่ง หรือมติใดๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล (มีผลตามกฎหมายทำให้บุคคลมีสิทธิได้รับการพิจารณาจากวุฒิสภาเพื่อเลือกให้เป็นกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ) จึงเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๘/๒๕๔๕)

**คณะกรรมการสรรหากรรมการผู้จัดการธนาคารอาคารสงเคราะห์** เป็นคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๓ ให้ทำหน้าที่สรรหาบุคคลที่มีความรู้ความสามารถและประสบการณ์เหมาะสมเพื่อเสนอให้แต่งตั้งเป็นกรรมการผู้จัดการธนาคารอาคารสงเคราะห์ จึงเป็นคณะกรรมการซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่ง หรือมติใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล และเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๘๗/๒๕๔๕)

**คณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้ง** มีหน้าที่พิจารณาสรรหาผู้มีคุณสมบัติสมควรเป็นกรรมการการเลือกตั้งจำนวน ๕ คน เพื่อเสนอต่อวุฒิสภาเพื่อทำการประชุมลงมติเลือกอีกชั้นหนึ่ง การทำหน้าที่พิจารณาสรรหาดังกล่าวเป็นอำนาจหน้าที่ตามมาตรา ๑๓๘ วรรคหนึ่ง (๑) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ให้ไว้แก่คณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งจึงมีฐานะเป็นคณะกรรมการซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจในการมีมติที่มีผลกระทบต่อบุคคล ดังนั้น กรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งจึงมีฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๗๗/๒๕๔๕)

**คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย** ใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ ออกระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาล ว่าด้วยเบี้ยปรับสำหรับโรงงานน้ำตาลทรายตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ เพื่อใช้บังคับกับโรงงานน้ำตาลทรายเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายใช้บังคับกับกรณีใด หรือบุคคลใดโดยเฉพาะ การดำเนินการดังกล่าวของคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายจึงเป็นการกระทำในฐานะเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

ในการออกกฎอันมีผลกระทบต่อโรงงานน้ำตาลทรายเป็นการทั่วไป (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๑๖/๒๕๔๖)

**คณะกรรมการเนติบัณฑิตยสภา** มีอำนาจออกข้อบังคับเกี่ยวกับประเภทสมาชิก คุณสมบัติของผู้เป็นสมาชิก การเข้าเป็นสมาชิก การขาดจากสมาชิก ค่าจดทะเบียน ค่าบำรุง ค่าธรรมเนียมต่าง ๆ และเรื่องอื่นที่อยู่ในวัตถุประสงค์ของเนติบัณฑิตยสภาซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือหน่วยงานของรัฐที่อยู่ในกำกับดูแลของรัฐบาล มติของคณะกรรมการเนติบัณฑิตยสภาที่เกิดขึ้นตามอำนาจหน้าที่ ย่อมมีผลกระทบต่อบุคคลที่เกี่ยวข้องกับกิจการของเนติบัณฑิตยสภา ดังนั้น คณะกรรมการเนติบัณฑิตยสภาจึงอยู่ในฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๓ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๗/๒๕๔๖ และที่ อ.๑๗๐/๒๕๔๘)

**คณะกรรมการประสานการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ** ส่วนจังหวัดพระนครศรีอยุธยา มีอำนาจหน้าที่กำกับ ติดตาม ดูแล ให้ส่วนราชการต่าง ๆ ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรการในการแก้ไขปัญหาและมาตรการในการป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐ ดังนั้น คณะกรรมการฯ ดังกล่าว จึงเป็นคณะบุคคลที่ได้รับมอบหมายจากรัฐให้เข้าไปร่วมพิจารณาในการดำเนินกิจการทางปกครองร่วมกับเจ้าหน้าที่ของรัฐในจังหวัดที่มีปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ มติของคณะกรรมการฯ ผูกพันให้เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องไปดำเนินการหรือสั่งการไปตามอำนาจหน้าที่ตามระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ทั้งนี้ ตามข้อ ๕ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการแก้ไขการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ คณะกรรมการฯ จึงเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และมาตรา ๓ วรรคสอง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๘๔/๒๕๔๖)

**คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ** เป็นคณะบุคคลซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่ง หรือมติใดๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล จึงเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๐๕/๒๕๔๖ และที่ ๗๑๑/๒๕๔๖)

**สภาวิชาการ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช** มีอำนาจพิจารณาอนุมัติและประกาศผลการให้ทุนการศึกษาในระดับปริญญาเอก ณ ต่างประเทศ จึงเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐในฐานะคณะกรรมการซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจในการออกคำสั่งที่มีผลกระทบต่อบุคคล (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๗๓/๒๕๔๗)

**คณะกรรมการพิจารณากำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และจำนวนเงินชดเชยพิเศษแทนการจัดสรรที่ดินแปลงอพยพ จังหวัดลพบุรี** เป็นคณะกรรมการซึ่งแต่งตั้งตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๓ มิถุนายน ๒๕๓๘ โดยมีอำนาจ

พิจารณากำหนด หลักเกณฑ์ เงื่อนไข และจำนวนเงินชดเชยพิเศษแทนการจัดสรรที่ดินแปลงอพยพ จังหวัดลพบุรี ซึ่งมีผลกระทบต่อประชาชน จึงเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๖๕/๒๕๔๗)

**คณะกรรมการสวัสดิการแรงงาน** ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจตามมาตรา ๙๓ (๕) ประกอบกับมาตรา ๑๒๐ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ ที่จะออกคำวินิจฉัยในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล จึงมีลักษณะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๘๕/๒๕๔๗)

**คณะกรรมการธุรกรรม** เป็นกรรมการซึ่งมาตรา ๓๔ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ ให้อำนาจในการออกคำสั่งหรือมีมติใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล จึงเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๒๗/๒๕๔๘)

**สภามหาวิทยาลัยมหิดล** เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐในการมีมติอนุมัติปริญญา และออกประกาศรายนามผู้ได้รับปริญญา (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๗๙/๒๕๔๘)

**คณะกรรมการพิจารณาคัดเลือกราษฎรเข้าเป็นสมาชิกนิคมสร้างตนเองพระพุทธบาท จังหวัดสระบุรี** มีอำนาจหน้าที่พิจารณารับบุคคลเข้าเป็นสมาชิกนิคมสร้างตนเองตามมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ จึงเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๒๕/๒๕๔๗)

**กรมสรรพากร** เป็นนิติบุคคลมีอำนาจหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีอากรตามประมวลรัษฎากร และ**คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์** เป็นคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ตามประมวลรัษฎากร จึงเป็นหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๔๑/๒๕๔๘)

**คณะกรรมการการเลือกตั้ง** เป็นคณะกรรมการหรือบุคคลซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่ง หรือมติใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล จึงเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๘๘/๒๕๔๙, ที่ อ.๒๕๐/๒๕๔๙ และคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๙/๒๕๕๐ และที่ ๘๐๖/๒๕๔๙)

**ข้อสังเกต** แม้นในเชิงโครงสร้าง คณะกรรมการการเลือกตั้ง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดลพบุรี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๗) และคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเทศบาลตำบลหัวกุญแจ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๘ ถึงผู้ถูกฟ้องคดี

ที่ ๑๒) จะไม่ใช่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาล แต่การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๗ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๘ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑๒ ใช้อำนาจตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งและกฎหมายอื่น ออกกฎ คำสั่ง หรือมีมติใดๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล ย่อมเป็นการใช้อำนาจทางปกครองทำนองเดียวกับการที่คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาล ใช้อำนาจออกกฎ คำสั่ง หรือกระทำการอื่นใดในการดำเนินกิจการทางปกครองตามที่กฎหมายกำหนด เมื่อคำนึงถึงลักษณะของอำนาจที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งหมดใช้กระทำการดังกล่าว ในกรณีเช่นนี้ จึงต้องถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งหมดเป็น “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ แต่ในกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ใช้อำนาจตามกฎหมายแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ โดยตรง ออกกฎ คำสั่ง หรือมีมติใดๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ย่อมกระทำการในฐานะที่เป็น “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๖๘/๒๕๕๐)

**คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ** เป็นคณะกรรมการซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่ง หรือมีมติใดๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล จึงเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๗๔/๒๕๕๐)

**คณะกรรมการส่งเสริมกิจการฮัจย์แห่งประเทศไทย** มีอำนาจหน้าที่กำหนดระเบียบ ข้อบังคับ เงื่อนไข หรือมาตรการใดๆ เพื่อเป็นแนวปฏิบัติในอันที่จะให้ความคุ้มครองผู้ที่ประสงค์จะเดินทางไปประกอบพิธีฮัจย์ และเพื่อควบคุมกิจการซึ่งต้องได้รับอนุญาต ทั้งนี้ตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมกิจการฮัจย์ พ.ศ. ๒๕๒๔ จึงเป็นคณะกรรมการที่มีกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่ง หรือมีมติใดๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล และเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๘๗/๒๕๕๐)

**คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ในเขตเทศบาลหรือเขตราชการส่วนท้องถิ่นจังหวัดเชียงใหม่** ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ เป็นคณะกรรมการซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่ง หรือมีมติใดๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล จึงเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๕๓/๒๕๕๐)

**คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ** เป็นคณะบุคคลซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่ง หรือมติใดๆ ที่มีผลกระทบต่อการวินิจฉัยสั่งการและการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการตำรวจ จึงเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๖๒/๒๕๕๐)

**คณะกรรมการพิจารณาการเบิกจ่ายเงินเพิ่มพิเศษสำหรับแพทย์ ทันตแพทย์ และเภสัชกร และคณะกรรมการการพิจารณาค่าตอบแทนเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานให้กับหน่วยบริการในสังกัดกระทรวงสาธารณสุข** เป็นคณะบุคคลซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจในการออกมติที่มีผลกระทบต่อแพทย์ ทันตแพทย์ และเภสัชกร จึงเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๗๖/๒๕๕๐)

**ข้อสังเกต** ในการวินิจฉัยความเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐของคณะรัฐมนตรี ศาลปกครองวินิจฉัยว่า คณะรัฐมนตรีเป็นคณะบุคคลซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่ง หรือมติใดๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๓๕/๒๕๕๙, ที่ พ.๔๓/๒๕๕๙, ที่ พ.๒/๒๕๕๐, ที่ พ.๓/๒๕๕๐, ที่ พ.๘/๒๕๕๐ และ ที่ พ.๙/๒๕๕๐) แม้ในคำวินิจฉัยดังกล่าวจะมีได้วินิจฉัยโดยตรงว่าเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตาม (๑) หรือ (๒) ของคำนิยามก็ตาม แต่จากถ้อยคำในคำวินิจฉัยดังกล่าว ย่อมแสดงว่าศาลปกครองได้วินิจฉัยแล้วว่าคณะรัฐมนตรีเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตาม (๒) ของคำนิยาม

อย่างไรก็ดี การใช้อำนาจทางบริหารของรัฐที่คณะรัฐมนตรีใช้กระทำการต่างๆ นั้น อาจมีแหล่งที่มาจากราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นที่มีผลใช้บังคับตั้งเช่นพระราชบัญญัติ หรือจากรัฐธรรมนูญก็ได้ ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีใช้อำนาจทางบริหารของรัฐตามพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นที่มีผลใช้บังคับตั้งเช่นพระราชบัญญัติกระทำการ ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใด เพื่อให้การดำเนินกิจการทางปกครองตามที่กฎหมายดังกล่าวกำหนดบรรลุผล ถือได้ว่าคณะรัฐมนตรีเป็น “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ และเรียกผลผลิตของการใช้อำนาจดังกล่าวว่าเป็น “การกระทำทางปกครอง”<sup>๑๑๔</sup> แต่ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีใช้อำนาจทางบริหารของรัฐตามรัฐธรรมนูญกระทำการใดๆ ไม่ว่าจะเป็นการกระทำในความสัมพันธ์กับรัฐสภา หรือการกระทำในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศก็ตาม ถือได้ว่าคณะรัฐมนตรีกระทำ

<sup>๑๑๔</sup> วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, “การกระทำทางปกครอง” (เอกสารประกอบการบรรยาย วิชา น. ๕๖๕ โครงการประกาศนียบัตรบัณฑิตทางกฎหมายมหาชน รุ่นที่ ๗ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๘) หน้า ๗.

ในฐานะที่เป็น “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” และเรียกการกระทำนั้นว่าเป็น “การกระทำของรัฐบาล”<sup>๑๑๖</sup> ดังนั้น การที่คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบให้นายกรัฐมนตรีและผู้แทนการเจรจา รวมถึงถึง คณะบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการลงนามความตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจไทย-ญี่ปุ่น ดำเนินการลงนาม ความตกลงดังกล่าว จึงเป็นกรณีที่คณะรัฐมนตรีใช้อำนาจทางบริหารของรัฐตามรัฐธรรมนูญ กระทำการในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ คณะรัฐมนตรีจึงไม่อยู่ในฐานะที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๗๘/๒๕๕๐)

นอกจากนี้ ยังมีคณะกรรมการอื่นๆ ที่เป็นคณะกรรมการซึ่งมี กฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่ง หรือมติใดๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคลอื่น เช่น คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย (ก.ม.) (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒/๒๕๔๙) คณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๘/ ๒๕๔๙) คณะกรรมการช่างรังวัดเอกชน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๒/๒๕๔๙) คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ในเขตกรุงเทพมหานคร (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๖/๒๕๔๙) และคณะกรรมการข้าราชการครู (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๕๗/๒๕๔๙)

### ๒.๒.๓ บุคคลซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่ง หรือมติ ใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล

บุคคลซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่ง หรือมติใดๆ ที่มี ผลกระทบต่อบุคคล เป็นการใช้อำนาจรัฐขององค์กรเดียวตามกฎหมายต่างๆ เช่น

พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์การเกษตร มีอำนาจออกพระราชกฤษฎีกากำหนดชนิดหรือ ประเภทไม้หวงห้ามตามมาตรา ๗ และมาตรา ๘ กำหนดของป่าหวงห้ามในท้องที่ใดตามมาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๘ ออกกฎกระทรวงว่าด้วยการแปรรูปไม้และมีไม้แปรรูปตามมาตรา ๔๙ เป็นต้น

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดให้ นายกรัฐมนตรี มีอำนาจออกกฎกระทรวงและประกาศ เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติ ดังกล่าว<sup>๑๑๗</sup> เช่น ออกกฎกระทรวงกำหนดประเภทของคำสั่งทางปกครองที่ไม่ต้องให้คู่กรณี มีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐาน

<sup>๑๑๖</sup> วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, “การกระทำทางปกครอง” (เอกสารประกอบการบรรยาย วิชา น. ๕๖๕ โครงการประกาศนียบัตร บัณฑิตทางกฎหมายมหาชน รุ่นที่ ๗ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๘) หน้า ๗.

<sup>๑๑๗</sup> มาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

ของตนตามมาตรา ๓๐ วรรคสอง ออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการตรวจดูเอกสาร ค่าใช้จ่ายในการตรวจดูเอกสาร หรือการจัดทำสำเนา ตามมาตรา ๓๑ วรรคสอง เป็นต้น

พระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. ๒๕๐๙ กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงมหาดไทย มีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียม ยกเว้นค่าธรรมเนียม และ กำหนดกิจการอื่นเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้<sup>๑๑๘</sup>

พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงมหาดไทย มีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมหรือยกเว้นค่าธรรมเนียม กำหนดแบบคำขออนุญาต ใบอนุญาต ใบรับรอง ใบแทน ตลอดจนแบบของคำสั่งหรือแบบอื่นใด ที่จะใช้ในการปฏิบัติงาน<sup>๑๑๙</sup>

พระราชบัญญัติสถานพยาบาล พ.ศ. ๒๕๔๑ กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงสาธารณสุข มีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ ออกกฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียม ยกเว้นค่าธรรมเนียม และกำหนดกิจการอื่นตลอดจนออกประกาศเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติ นี้<sup>๑๒๐</sup>

พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงอุตสาหกรรมมีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่กับออกกฎกระทรวงกำหนด ค่าธรรมเนียมยกเว้นค่าธรรมเนียม และกำหนดกิจการอื่นเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติ นี้<sup>๑๒๑</sup> เช่น กำหนดจำพวกของโรงงานตามมาตรา ๗ กำหนดหลักเกณฑ์ให้โรงงาน จำพวกหนึ่งจำพวกใดปฏิบัติตามมาตรา ๘ เป็นต้น

พระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. ๒๕๐๙ กำหนดให้ผู้บัญชาการ ตำรวจนครบาล เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ในเขตกรุงเทพมหานคร และผู้ว่าราชการจังหวัดเป็น พนักงานเจ้าหน้าที่ในเขตอื่น โดยให้บุคคลดังกล่าวมีอำนาจออกใบอนุญาตตั้งสถานบริการ ต่ออายุ ใบอนุญาต สั่งพักใช้ใบอนุญาต หรือสั่งเพิกถอนใบอนุญาต

### แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง

โดยปกติบุคคลซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่ง หรือมติใดๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล ส่วนใหญ่จะเป็นผู้ดำรงตำแหน่งในส่วนราชการต่างๆ ซึ่งโดยฐานะของ

<sup>๑๑๘</sup> มาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. ๒๕๐๙

<sup>๑๑๙</sup> มาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒

<sup>๑๒๐</sup> มาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติสถานพยาบาล พ.ศ. ๒๕๔๑

<sup>๑๒๑</sup> มาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕

บุคคลดังกล่าวย่อมเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐอยู่แล้ว และจากการศึกษาคำวินิจฉัยของศาลปกครอง พบว่ามีการวินิจฉัยการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐในกรณีนี้คือ

นายกรัฐมนตรี เป็นบุคคลซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่ง หรือมติใดๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล จึงเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๙/๒๕๕๐)

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม เป็นบุคคลซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่ง หรือมติใดๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล จึงเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๙/๒๕๕๐)

ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เป็นบุคคลซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่ง หรือมติใดๆ ที่มีผลกระทบต่อกรวินิจฉัยสั่งการและการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการตำรวจ จึงเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๖๒/๒๕๕๐)

**๒.๓ เจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตาม ๒.๑ หรือ ๒.๒**

เจ้าหน้าที่ของรัฐในความหมายของการเป็นบุคคลที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตาม ๒.๑ หรือ ๒.๒ นี้ เป็นคำที่เพิ่มเติมให้สอดคล้องกับอำนาจของศาลปกครองตามมาตรา ๒๗๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ที่บัญญัติว่า “ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลกับเอกชน...”<sup>๑๒๒</sup> เพื่อให้ครอบคลุมถึงบุคลากรที่ปฏิบัติงานในจัดทำบริการสาธารณะทุกประเภท โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐประเภทนี้อาจมิได้มีฐานะเป็นข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือผู้ที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐ แต่อยู่ในการบังคับบัญชาหรือการกำกับดูแลของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐประเภทที่เป็นข้าราชการ ซึ่งจะต้องพิจารณาเป็นรายกรณีไป เช่น เลขาธิการคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ซึ่งอยู่ในการบังคับบัญชาของคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์

<sup>๑๒๒</sup> สำนักงานศาลปกครอง, รายงานการประชุมคณะกรรมการวิชาการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. .... สภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ ๒ วันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๔๑, อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๕๕, หน้า ๒๒.

เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ อยู่ในการบังคับบัญชาของ  
ประธานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ<sup>๑๒๓</sup>

### แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง

ตัวอย่างคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดเกี่ยวกับการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ  
ในกรณีนี้ ได้แก่

สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ดำเนินการให้มีคณะกรรมการสรรหา  
กรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ และทำหน้าที่เป็นหน่วยธุรการในการ  
ดำเนินการสรรหาและคัดเลือกกรรมการตามมาตรา ๗๕ แห่งพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่  
และกำกับกิจการกระจายเสียงโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๓ และมาตรา ๑๐  
แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว กำหนดให้คณะกรรมการสรรหาทำหน้าที่คัดเลือกบุคคลผู้มีความรู้  
หรือมีความเชี่ยวชาญหรือมีประสบการณ์ตามมาตรา ๗ รวมทั้งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะ  
ต้องห้ามตามมาตรา ๘ จำนวนสองเท่าของจำนวนกรรมการ คือ ๑๔ คน เสนอต่อวุฒิสภา จึงเห็นได้ว่า  
หน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้ดำเนินการคัดเลือกกรรมการ กสช. ซึ่งเป็น  
เจ้าหน้าที่ของรัฐ และการดำเนินงานของคณะกรรมการสรรหา ใช้สถานที่ อุปกรณ์ เครื่องใช้  
ตลอดจนค่าใช้จ่ายของรัฐบาล ดังนั้น การดำเนินงานของคณะกรรมการสรรหาในการคัดเลือก  
กรรมการ กสช. จึงอยู่ในความดูแลและดำเนินการของรัฐบาล มติหรือกฎเกณฑ์ของ  
คณะกรรมการสรรหาในการพิจารณาคัดเลือกผู้สมัครเป็นกรรมการ กสช. เพื่อเสนอรายชื่อต่อวุฒิสภา  
เป็นการกระทำทางปกครองที่มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิของบุคคลที่ได้รับการคัดเลือก  
และไม่ได้รับการคัดเลือก คณะกรรมการสรรหาจึงเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๕ แห่ง  
พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติ  
จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่  
อ.๔/๒๕๔๖)

ผู้ใหญ่บ้านและกำนันเป็นบุคคลที่ปฏิบัติงานในสังกัดกรมการปกครอง  
และอยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของนายอำเภอ จึงเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๓  
แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ (คำสั่งศาล  
ปกครองสูงสุดที่ ๑๐๗/๒๕๕๐)

<sup>๑๒๓</sup> วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, เขตอำนาจของศาลปกครอง : เอกสารประกอบการบรรยาย หลักสูตร พนักงานคดีปกครอง  
ระดับกลาง รุ่นที่ ๖, ๒๕๔๖, หน้า ๘.

ผู้ใหญบ้านเป็นหัวหน้าของราษฎรในหมู่บ้านของตน มีอำนาจหน้าที่ในการปกครองและรักษาความสงบเรียบร้อยของราษฎรตามที่พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ กำหนด และใช้อำนาจและปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวภายใต้การควบคุมดูแลของนายอำเภอซึ่งเป็นข้าราชการในสังกัดกระทรวงมหาดไทย โดยมีผู้ช่วยผู้ใหญบ้านเป็นผู้ช่วย ดังนั้น ผู้ใหญบ้านและผู้ช่วยผู้ใหญบ้านจึงเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๔๗/๒๕๕๐และที่ ๒๖๗/๒๕๕๐)

มหาวิทยาลัยคริสเตียนเป็นองค์กรเอกชนที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือดำเนินกิจการทางปกครองทางด้านการจัดการศึกษา ไม่ว่าจะเป็นการโครงการจัดการศึกษา หลักสูตรการเรียนการสอน ตลอดจนการวัดผลการศึกษา มหาวิทยาลัยคริสเตียนจึงเป็นหน่วยงานทางปกครอง ดังนั้น การปฏิบัติงานเกี่ยวกับการวัดผลการศึกษาของกรรมการสภามหาวิทยาลัยคริสเตียนและเจ้าหน้าที่ของมหาวิทยาลัยคริสเตียน จึงเป็นการกระทำในฐานะเจ้าหน้าที่ของรัฐ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๐๒/๒๕๕๐)

### ๓. ตัวอย่างบุคคลที่ศาลปกครองวินิจฉัยว่าไม่ใช่เจ้าหน้าที่ของรัฐ

จากการศึกษาคำวินิจฉัยของศาลปกครองพบว่า มีคำวินิจฉัยจำนวนหนึ่งซึ่งศาลวินิจฉัยว่าบุคคลหรือคณะบุคคลที่ถูกฟ้องคดีไม่มีฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ หรือแม้จะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่การดำเนินการของบุคคลดังกล่าว ไม่ใช่การดำเนินการหรือการกระทำในฐานะเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยมีตัวอย่างคำวินิจฉัย ดังนี้

การพิพากษาอรรถคดีของผู้พิพากษานั้น ผู้พิพากษามีอำนาจอิสระในการใช้ดุลยพินิจวินิจฉัยคดีทั้งปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายภายใต้บังคับของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยจะมีระบบตรวจสอบโดยศาลอุทธรณ์และศาลฎีกาตามลำดับ ซึ่งอำนาจหน้าที่นี้ไม่อยู่ภายใต้บังคับบัญชาของผู้ใด ดังนั้น ผู้พิพากษาจึงเป็นข้าราชการที่มีอำนาจในลักษณะพิเศษแตกต่างจากข้าราชการอื่นและไม่อยู่ในความหมายของคำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๗/๒๕๔๕, ๑๒๗/๒๕๔๕, ๑๓๗/๒๕๔๕, ๒๑๐/๒๕๔๕, ๔๑๒/๒๕๔๕, ๕๖๕/๒๕๔๕, ๖๒๗/๒๕๔๕)

ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) เป็นรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินกิจการทางด้านธุรกิจ เช่น นิติบุคคลอื่นที่ประกอบกิจการธนาคารพาณิชย์ทั่วไปหาได้มีพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา

เฉพาะในการจัดตั้งเป็นรัฐวิสาหกิจ ดังนี้ เมื่อมิได้เป็นรัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาเฉพาะ และมีได้เป็นหน่วยงานอื่นของรัฐที่มีกฎหมายรองรับให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือดำเนินกิจการทางปกครอง ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) จึงมิใช่หน่วยงานทางปกครอง และเจ้าหน้าที่ของธนาคารก็มิใช่เจ้าหน้าที่ของรัฐ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๕๖/๒๕๔๕ และ ๕๓๑/๒๕๔๕)

บริษัทหลักทรัพย์ไทยธนกิจ จำกัด แม้จะเป็นรัฐวิสาหกิจตามความหมายของมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ แต่ก็มีใช้รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา และมีชื่อองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระตามรัฐธรรมนูญ หน่วยงานที่เป็นหน่วยงานราชการขององค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ หน่วยงานอื่นของรัฐ ดังนั้น บริษัทหลักทรัพย์ไทยธนกิจ จำกัด จึงมิใช่หน่วยงานทางปกครองหรือหน่วยงานอื่นของรัฐ รวมทั้งกรรมการผู้จัดการใหญ่ ก็มีใช้เจ้าหน้าที่ของรัฐ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๕๙/๒๕๔๕)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กำหนดให้วุฒิสภาเป็นองค์กรทางนิติบัญญัติ เป็นผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติและอำนาจอื่น รวมทั้งการมีมติเลือกผู้ได้รับการเสนอชื่อตามมาตรา ๑๓๙ วรรค ๑ (๑) (๒) และ (๓) ให้เป็นกรรมการการเลือกตั้งตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๓๙ วรรค ๑ (๔) ด้วย ประธานวุฒิสภาซึ่งดำรงตำแหน่งเป็นประธานของวุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาในการเลือกกรรมการเลือกตั้งดังกล่าวเป็นอำนาจอิสระตามที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจไว้ การทำหน้าที่ของประธานวุฒิสภาในการประชุมการเลือกกรรมการเลือกตั้งก็เป็นอำนาจอิสระเช่นเดียวกัน เพราะฉะนั้น วุฒิสภาก็มิใช่หน่วยงานทางปกครอง และประธานวุฒิสภาก็มิใช่เจ้าหน้าที่ของรัฐ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๗๙/๒๕๔๕)

ชมรมอาสาสมัครสาธารณสุข จังหวัดร้อยเอ็ด มีชื่อองค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายหรือระเบียบใด ไม่มีฐานะเป็นส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐใด ๆ ทั้งสิ้นและมีใช้หน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครอง หรือดำเนินกิจการทางปกครอง จึงมิใช่หน่วยงานทางปกครองตามความในมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ การดำเนินกิจการจึงมิใช่กิจการทางปกครอง แม้สมาชิกสามัญของชมรมอาสาสมัครสาธารณสุขบางคนจะเป็นเจ้าหน้าที่สาธารณสุขก็มีใช้เป็นการดำเนินการในฐานะเจ้าหน้าที่ของรัฐ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๘๑/๒๕๔๕)

เจ้าของที่ดินมอบอำนาจให้แก่บุคคลอื่นซึ่งเป็นเจ้าพนักงานของรัฐไปยื่นคำขอรังวัดสอบเขตที่ดิน การกระทำดังกล่าวเป็นนิติสัมพันธ์ส่วนตัวมิได้เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ราชการและการยื่นคำขอและนำการรังวัดสอบเขตที่ดินเป็นการใช้สิทธิในฐานะเอกชน

ตามมาตรา ๖๙ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ดังนั้น การกระทำดังกล่าวมิใช่การกระทำในฐานะเจ้าหน้าที่ของรัฐ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๒๐/๒๕๔๖)

**ข้อสังเกต** เจ้าหน้าที่ของรัฐถือเป็นบุคคลที่มี ๒ สถานะพร้อม ๆ กัน คือสถานะผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐ และสถานะประชาชนคนหนึ่ง โดยขณะปฏิบัติหน้าที่ตามอำนาจหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐจะถือว่าอยู่ในฐานะเจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่หากมิใช่การปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวจะถือว่าอยู่ในฐานะประชาชน ซึ่งข้อเท็จจริงในคดีนี้จะเห็นได้ว่า การยื่นคำขอรังวัดสอบเขตที่ดินเป็นการใช้สิทธิในฐานะส่วนตัว มิใช่การปฏิบัติหน้าที่ ดังนั้น แม้ว่าการดำเนินการรังวัดสอบเขตที่ดินของเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวจะรุกล้ำเข้าไปในที่ดินข้างเคียง เจ้าของที่ดินที่ถูกรุกล้ำก็ไม่อาจฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนการมอบอำนาจดังกล่าวได้

การจัดตั้งสภาวัฒนธรรมจังหวัดประกอบด้วยสมาชิก ๕ องค์กรได้แก่ องค์กรภาคภาครัฐ องค์กรภาคเอกชน องค์กรชุมชน องค์กรภาคธุรกิจและองค์กรวิชาชีพมีการประชุมและจัดทำข้อบังคับและเลือกตั้งคณะกรรมการบริหารสภาจังหวัด การดำเนินการจัดการเลือกตั้งคณะกรรมการบริหารสภาวัฒนธรรมของเจ้าหน้าที่ แม้จะเป็นการกระทำโดยมีหนังสือและเอกสารของราชการก็ตาม แต่การดำเนินงานดังกล่าวมิใช่การกระทำในทางปกครองหรือดำเนินกิจการทางปกครอง จึงไม่ใช่อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๙/๒๕๔๖)

กรณีฟ้องว่าผู้ถูกฟ้องคดีนำการประดิษฐ์ที่เป็นผลจากการวิจัยร่วมกันไปโอนสิทธิให้ผู้อื่นและยื่นคำขอรับสิทธิบัตรโดยระบุว่าผู้ถูกฟ้องคดีเป็นผู้ประดิษฐ์แต่เพียงผู้เดียวถือว่าเป็นการโต้แย้งเกี่ยวกับสิทธิในทรัพย์สินระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีในฐานะที่เป็นเอกชน แม้ผู้ถูกฟ้องคดีจะเป็นข้าราชการ แต่การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีในกรณีพิพาทไม่ได้เป็นการใช้อำนาจทางปกครองหรือดำเนินกิจการทางปกครองที่จะมีผลทำให้ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๙๔/๒๕๔๖)

**ข้อสังเกต** กรณีที่จะถือว่าเป็นการกระทำในฐานะที่เป็นของเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องเป็นการกระทำในทางปกครองหรือดำเนินกิจการทางปกครองเท่านั้น ดังนั้น แม้ว่าจะเป็นการทำงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่เมื่อไม่ได้เป็นการใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินกิจการทางปกครอง จึงไม่ถือว่าเป็นการกระทำในฐานะเจ้าหน้าที่ของรัฐ

แม้จะมีกฎหมายให้อำนาจประธานวุฒิสภาในการออกกฎหรือคำสั่งที่มีผลกระทบต่อบุคคลได้ เช่น การใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งเป็นการใช้อำนาจทางบริหารหรือเป็นการกระทำทางปกครอง แต่การใช้อำนาจตรวจสอบและพิจารณาคำร้องขอถอดถอนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญออกจากตำแหน่งก่อนส่งให้

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามทุจริตแห่งชาติ เพื่อไต่สวนข้อเท็จจริงตามนัยมาตรา ๖๓ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ นั้น มิใช่เป็นการใช้อำนาจในการออกกฎหรือคำสั่งที่มีผลกระทบต่อผู้ฟ้องคดี (ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่ถูกขอลดถอน) ในกรณีนี้จึงมิใช่เป็นการกระทำในฐานะเจ้าหน้าที่ของรัฐ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๐๕/๒๕๔๖)

สหกรณ์ออมทรัพย์โรงเรียนเตรียมทหาร จำกัด จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยการจดทะเบียนมีฐานะเป็นนิติบุคคลดำเนินการสหกรณ์ตามประเภทของสหกรณ์ที่ขอจดทะเบียนโดยมีคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ที่มาจากการเลือกโดยสมาชิกของสหกรณ์นั้นเป็นผู้ดำเนินการภายใต้ข้อบังคับของสหกรณ์ที่กำหนดไว้เพื่อประโยชน์ของสมาชิกสหกรณ์ โดยอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งประเทศไทยและนายทะเบียนสหกรณ์ สหกรณ์ออมทรัพย์โรงเรียนเตรียมทหาร จำกัด มิได้เป็นหน่วยงานทางปกครอง และคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ออมทรัพย์โรงเรียนเตรียมทหาร จำกัด ก็มีเจ้าหน้าที่ของรัฐ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๖๐/๒๕๔๗)

สภาวัฒนธรรมมีสถานภาพเป็นองค์กรภาคเอกชนที่ดำเนินงานวัฒนธรรมภายใต้การกำกับดูแลของสำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ กระทรวงวัฒนธรรม ตามข้อ ๕ ของระเบียบกระทรวงวัฒนธรรมว่าด้วยสภาวัฒนธรรม พ.ศ. ๒๕๔๖ ซึ่งข้อ ๑๐ ของระเบียบดังกล่าวกำหนดให้สภาวัฒนธรรมมีหน้าที่เพียงส่งเสริม สนับสนุนและประสานการดำเนินการของกระทรวงวัฒนธรรมในเขตพื้นที่ที่รับผิดชอบเท่านั้น จึงไม่อาจถือได้ว่าสภาวัฒนธรรมใช้อำนาจปกครองแต่อย่างใด สภาวัฒนธรรมจึงไม่อยู่ในสถานะเป็นหน่วยงานทางปกครอง ประธานสภาวัฒนธรรมและรองประธานสภาวัฒนธรรม รวมถึงคณะกรรมการสภาวัฒนธรรม จึงมิได้เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๗๑/๒๕๔๗)

คำสั่งแต่งตั้งเจ้าคณะตำบลเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับการปกครองคณะสงฆ์เป็นคำสั่งในกิจการปกครองคณะสงฆ์เป็นการใช้อำนาจทางกฎหมายว่าด้วยคณะสงฆ์ มิใช่การใช้อำนาจทางปกครองในฐานะที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ส่วนการที่มาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ กำหนดให้เจ้าคณะจังหวัดและเจ้าคณะอำเภอผู้ถูกฟ้องคดีเป็นเจ้าพนักงานตามความในประมวลกฎหมายอาญานั้น เป็นการกำหนดเพื่อให้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอาญา ไม่ได้ทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๘๑/๒๕๔๘)

การที่คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบให้นายกรัฐมนตรีและผู้แทนการเจรจา รวมถึง คณะบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการลงนามความตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจไทย-ญี่ปุ่น ดำเนินการลงนาม ความตกลงดังกล่าว เป็นกรณีที่คณะรัฐมนตรีใช้อำนาจทางบริหารของรัฐตามรัฐธรรมนูญ กระทำการในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ อันถือได้ว่าคณะรัฐมนตรีกระทำในฐานะที่เป็น “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” คณะรัฐมนตรีจึงไม่อยู่ในฐานะที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ (คำสั่งศาลปกครอง สูงสุดที่ ๑๗๘/๒๕๕๐)

**ผู้อำนวยการสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์** มิใช่ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง คณะบุคคลหรือผู้ที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานทางปกครอง คณะกรรมการวินิจฉัย ข้อพิพาท คณะกรรมการหรือบุคคลซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่ง หรือมีมติใดๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล หรือบุคคลที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของหน่วยงาน ทางปกครองหรือข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง คณะบุคคลหรือผู้ที่ปฏิบัติงานในหน่วยงาน ทางปกครอง คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท คณะกรรมการหรือบุคคลซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจ ในการออกกฎ คำสั่ง หรือมีมติใดๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล แต่อย่างไรก็ดี จึงไม่ใช่เจ้าหน้าที่ของรัฐ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๙๐/๒๕๕๐)

**คณะกรรมการช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมาย** มีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา ๗๔ มาตรา ๗๖ และมาตรา ๗๘ แห่งพระราชบัญญัติหนายความ พ.ศ. ๒๕๒๘ ในการให้คำปรึกษา หรือแนะนำเกี่ยวกับกฎหมาย การร่างนิติกรรมสัญญา การจัดหาหนายความว่าต่างแก่งต่าง และ อำนาจหน้าที่อื่นตามที่กำหนดในข้อบังคับ คณะกรรมการช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมาย จึงไม่ใช่คณะกรรมการหรือบุคคลซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่ง หรือมีมติใดๆ ที่มี ผลกระทบต่อบุคคล และมีใช้บุคคลที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของหน่วยงาน ทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ คณะกรรมการช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมายจึงไม่ใช่ เจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ส่วนหนายความที่สภานายความมอบหมายให้เป็นหนายความช่วยเหลือ ดำเนินคดีนั้น เป็นผู้ที่สภานายความได้รับจดทะเบียนและออกใบอนุญาตให้เป็นหนายความ ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติหนายความ พ.ศ. ๒๕๒๘ มิใช่ผู้ที่ปฏิบัติงานในหน่วยงาน ทางปกครอง หรือเป็นบุคคลที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานทางปกครอง จึงไม่ใช่เจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ เช่นเดียวกัน (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๓๓/๒๕๕๐)

สหกรณ์ออมทรัพย์ครูนครศรีธรรมราช จำกัด จัดตั้งขึ้นโดยการจดทะเบียนตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคมของบรรดาสมาชิกโดยวิธีช่วยตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกัน การดำเนินกิจการของสหกรณ์จะเป็นไปตามข้อบังคับที่สมาชิกเป็นผู้กำหนดขึ้น กิจการของสหกรณ์ออมทรัพย์ครูนครศรีธรรมราช จำกัด จึงไม่ใช่กิจการที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครองแต่อย่างใด สหกรณ์ออมทรัพย์ครูนครศรีธรรมราช จำกัด จึงไม่ใช่หน่วยงานทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ดังนั้น กรรมการสหกรณ์และผู้จัดการสหกรณ์ที่ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการสหกรณ์ให้เป็นผู้ดำเนินกิจการและเป็นผู้แทนสหกรณ์ จึงมีฐานะเป็นเพียงพนักงานของสหกรณ์ ไม่ใช่เจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๔๒/๒๕๕๐)

---

## คณะผู้จัดทำ

### ที่ปรึกษา

นางสาวพรทิพย์ ทองดี เลขานุการสำนักงานศาลปกครอง

### ผู้จัดทำ

นางสมฤดี รัชฎ์ศิริ ผู้อำนวยการสำนักพัฒนาระบบงานคดีปกครอง

นางวาสนา จันทราภรณ์ พนักงานคดีปกครอง สว รักษาการในตำแหน่ง  
ผู้เชี่ยวชาญด้านพัฒนาระบบงานคดีปกครอง

นายมนูญ พิบูลรัตน์กุล พนักงานคดีปกครอง ๗

นางสาวศิริวรรณ เจริญจิตกุล พนักงานคดีปกครอง ๔

นางสาวสิรินารถ วิสุทธิวัชรกุล พนักงานคดีปกครอง ๓

นางสาวนุชนารถ หุ่นสอน พนักงานคดีปกครอง ๓

นายคทายุทธ์ ป้อทองคำ พนักงานคดีปกครอง ๓

นางสาวณภัทร์พร สิงห์ประเสริฐ เจ้าหน้าที่ศาลปกครอง

### ผู้พิมพ์

นายมนูญ พิบูลรัตน์กุล พนักงานคดีปกครอง ๗