



หน่วยงานทางปกครอง

ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒



สำนักพัฒนาระบบงานคดีปกครอง สำนักงานศาลปกครอง

สิงหาคม ๒๕๕๐

หน่วยงานทางปกครอง

ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒

สำนักพัฒนาระบบงานคดีปกครอง สำนักงานศาลปกครอง

สิงหาคม ๒๕๕๐

คำนำ

คดีปกครองเป็นคดีที่มีลักษณะแตกต่างจากคดีแพ่งทั่วไปในประการสำคัญคือ เป็นคดีพิพาทระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับประชาชนทั่วไป หรือระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน ดังนั้น การพิจารณาว่าคดีที่พิพาทกันนั้นเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองหรือไม่ จึงต้องพิจารณาเบื้องต้นในประเด็นที่ว่าคดีดังกล่าวมีคู่กรณีอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือไม่ หากไม่มีฝ่ายใดเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ คดีพิพาทนั้นย่อมไม่ใช่คดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ซึ่งหากสามารถพิจารณาความเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้อย่างรวดเร็ว ก็มีส่วนช่วยให้การพิจารณาคดีเป็นไปด้วยความรวดเร็วยิ่งขึ้น

สำนักงานศาลปกครองจึงได้จัดทำเอกสารฉบับนี้ขึ้นเพื่อรวบรวมหน่วยงานของรัฐที่มีอยู่ในระบบโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทย ภายใต้นิยามคำว่า “หน่วยงานทางปกครอง” ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ พร้อมทั้งรวบรวมคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๕๔ จนถึง พ.ศ. ๒๕๕๙ ที่รับรองการเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือวินิจฉัยว่าหน่วยงานใดมีฐานะเป็นหน่วยงานทางปกครอง

สำนักงานศาลปกครองหวังว่าเอกสารฉบับนี้จะเป็นประโยชน์ในการสนับสนุนการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองให้เป็นไปด้วยความรวดเร็ว และเป็นแหล่งข้อมูลในการศึกษาค้นคว้าของผู้ที่สนใจโดยทั่วไป

(นางสาวพรทิพย์ ทองดี)

เลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง

สิงหาคม ๒๕๕๐

สารบัญ

	หน้า
๑. บทนำ	๑
๒. หน่วยงานทางปกครองในลักษณะทางรูปแบบ	๓
๒.๑ กระทรวง	๓
๒.๒ ทบวง	๙
๒.๓ กรม	๑๐
๒.๔ ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม	๑๕
๒.๕ ราชการส่วนภูมิภาค	๒๐
๒.๖ ราชการส่วนท้องถิ่น	๒๕
๒.๗ รัฐวิสาหกิจที่จัดขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา	๒๙
๒.๘ หน่วยงานอื่นของรัฐ	๓๘
๑) องค์การมหาชน	๓๘
๒) หน่วยธุรการขององค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ	๕๑
๓. หน่วยงานทางปกครองในลักษณะทางเนื้อหา	๕๖
๓.๑ หน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครอง	๕๖
๓.๒ หน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินกิจการทางปกครอง	๖๑
๔. กรณีที่ศาลปกครองวินิจฉัยว่ามีใช้หน่วยงานทางปกครอง	๖๖
๔.๑ องค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตย	๖๖
๔.๒ สหกรณ์	๖๗
๔.๓ สมาคม มูลนิธิ ชมรม	๖๘
๕. บทส่งท้าย	๖๙
ภาคผนวก	
รายชื่อหน่วยงานทางปกครองแยกตามกระทรวง	(๑) – (๒๒)
รายชื่อจังหวัด	(๒๓)

หน่วยงานทางปกครอง

ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒

๑. บทนำ

โดยที่องค์ประกอบประการสำคัญประการแรกในการพิจารณาว่าคดีใดเป็นคดีปกครองอันจะอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองหรือไม่นั้น ต้องพิจารณาจากคู่กรณีในคดี กล่าวคือ ในคดีปกครองต้องมีคู่กรณีอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ดังนั้น ข้อพิพาทในคดีปกครองในเบื้องต้นจึงต้องเป็นกรณีใดกรณีหนึ่งดังต่อไปนี้ คือ

(๑) เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายหนึ่งกับเอกชนอีกฝ่ายหนึ่ง

(๒) เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกันเอง

ดังนั้น เมื่อมีผู้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครอง จะมีประเด็นที่จะต้องพิจารณาในเบื้องต้นว่า คู่กรณีในคดีตามคำฟ้องดังกล่าวอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามที่นิยามไว้ในมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ หรือไม่ ทั้งนี้ ในมาตรา ๓ ดังกล่าวได้นิยามความหมายของหน่วยงานทางปกครองไว้ว่า “หน่วยงานทางปกครอง” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง

ในระยะต้นของการจัดตั้งศาลปกครอง มีความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนเกี่ยวกับความหมายของหน่วยงานทางปกครอง ปรากฏตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒๔/๒๕๕๓ ว่า “ฝ่ายปกครอง” ที่จะอยู่ภายใต้เขตอำนาจของศาลปกครองนั้น ต้องเป็นฝ่ายปกครองที่อยู่ในการบังคับบัญชาหรือการกำกับดูแลของรัฐบาลเท่านั้น หากเป็นฝ่ายปกครองอื่น เช่น คณะกรรมการการเลือกตั้ง จะไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง ความเข้าใจดังกล่าวอาจเกิดจากถ้อยคำในมาตรา ๒๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งบัญญัติว่า “ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลด้วยกัน...” ทำให้เกิดความเข้าใจคลาดเคลื่อนว่าต้องแบ่งหน่วยงานของรัฐออกเป็น ๒ ประเภท คือประเภทที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในการกำกับดูแลของรัฐบาล และประเภทที่ไม่อยู่ในบังคับ

บัญชาหรือในการกำกับดูแลของรัฐบาล และเฉพาะแต่หน่วยงานของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในการกำกับดูแลของรัฐบาลเท่านั้นที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง ทั้งที่หน่วยงานของรัฐทั้งสองประเภทมีการใช้อำนาจหน้าที่ในลักษณะอย่างเดียวกัน ทำให้เกิดปัญหาในการพิจารณาความเป็นหน่วยงานทางปกครองของหน่วยงานของรัฐ ดังนั้นในการศึกษาทำความเข้าใจเกี่ยวกับเขตอำนาจของศาลปกครองจึงจำเป็นต้องทำความเข้าใจในเบื้องต้นเกี่ยวกับหน่วยงานทางปกครองให้เป็นไปโดยถูกต้อง สำนักพัฒนาระบบงานคดีปกครองจึงได้ศึกษากฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องตลอดจนแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง และจัดทำเอกสารทางวิชาการฉบับนี้เพื่อเป็นเอกสารประกอบการทำงานของพนักงานคดีปกครองสำหรับใช้เป็นแนวทางในการพิจารณาเบื้องต้น

หน่วยงานทางปกครองที่ปรากฏในเอกสารนี้ เป็นการรวบรวมหน่วยงานของรัฐที่เข้าลักษณะเป็นหน่วยงานทางปกครองตามคำนิยามของมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ โดยแบ่งหน่วยงานทางปกครองออกเป็น ๒ ลักษณะ คือ หน่วยงานทางปกครองในลักษณะทางรูปแบบ และหน่วยงานทางปกครองในลักษณะทางเนื้อหา

ก. หน่วยงานทางปกครองในลักษณะทางรูปแบบ หมายถึง หน่วยงานของรัฐในฝ่ายบริหารอันได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม^๑ ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา และหน่วยงานอื่นของรัฐที่มีกฎหมายจัดตั้งโดยเฉพาะ หน่วยงานเหล่านี้ถือเป็นหน่วยงานทางปกครองตามรูปแบบของกฎหมาย กล่าวคือ กระทรวงและกรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ หน่วยงานในราชการส่วนภูมิภาคจัดตั้งโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ และกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการของกรมต่างๆ ส่วนรัฐวิสาหกิจซึ่งแม้จะมีการจัดตั้งได้หลายรูปแบบ แต่เฉพาะที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาเท่านั้นที่ถือเป็นหน่วยงานทางปกครอง

ข. หน่วยงานทางปกครองในลักษณะทางเนื้อหา หมายถึง หน่วยงานที่ไม่อยู่ในโครงสร้างองค์กรของฝ่ายบริหาร แต่เป็นหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือดำเนินกิจการทางปกครอง เช่น องค์กรวิชาชีพต่างๆ เป็นต้น

การนำเสนอเนื้อหาสาระของหน่วยงานทางปกครองในเอกสารฉบับนี้ได้จัดเรียงลำดับตามที่ปรากฏในนิยามตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ โดยในกรณีที่เป็นหน่วยงานทางปกครองในลักษณะทางรูปแบบจะรวบรวมหน่วยงานทุกแห่งที่มีอยู่ในระบบราชการ สำหรับหน่วยงานทางปกครองในลักษณะทางเนื้อหาจะนำเสนอเฉพาะที่ศาลปกครองมีคำวินิจฉัยไว้เท่านั้น โดยมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

^๑ กระทรวง ทบวง กรม และส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม เป็นส่วนราชการในระเบียบบริหารราชการส่วนกลางตามมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔

๒. หน่วยงานทางปกครองในลักษณะทางรูปแบบ

หน่วยงานทางปกครองในลักษณะทางรูปแบบ เป็นหน่วยงานตามโครงสร้างของกฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการแผ่นดิน กฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐ และกฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งหน่วยงานอื่นของรัฐ เช่น พระราชบัญญัติการทำเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๙๔ พระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๙๔ พระราชบัญญัติการไฟฟ้านครหลวง พ.ศ. ๒๕๐๑ เป็นต้น โดยหน่วยงานทางปกครองในลักษณะทางรูปแบบนี้ ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา ซึ่งจะได้อธิบายเรียงเป็นลำดับ ดังนี้

๒.๑ กระทรวง

กระทรวงเป็นหน่วยงานของรัฐที่ใหญ่ที่สุดในราชการบริหารส่วนกลาง มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงซึ่งเป็นข้าราชการการเมืองเป็นหัวหน้า และมีปลัดกระทรวงเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการประจำในกระทรวงรองจากรัฐมนตรี

กระทรวงมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามมาตรา ๗^๒ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔

จำนวนกระทรวงจะมีเท่าใดนั้นขึ้นอยู่กับความเหมาะสมและความจำเป็นในการบริหารราชการ โดยมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ ได้กำหนดให้มีหน่วยงานที่มีฐานะเป็นกระทรวงจำนวน ๒๐ หน่วยงาน ได้แก่

๑) สำนักนายกรัฐมนตรี

สำนักนายกรัฐมนตรี มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปของนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี รับผิดชอบการบริหารทั่วไป เสนอแนะนโยบายและวางแผนการพัฒนาด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และความมั่นคง และราชการเกี่ยวกับการงบประมาณ ระบบราชการ การบริหารงานบุคคล กฎหมายและการพัฒนากฎหมาย การติดตามและการประเมินผลการปฏิบัติราชการ การปฏิบัติการกิจพิเศษ และราชการอื่นตามที่กฎหมายกำหนด

^๒ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔

มาตรา ๗ ให้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง ดังนี้

(๑) สำนักนายกรัฐมนตรี

(๒) กระทรวง หรือทบวงซึ่งมีฐานะเทียบเท่ากระทรวง

(๓) ทบวง ซึ่งสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีหรือกระทรวง

(๔) กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรมซึ่งสังกัดหรือไม่สังกัด

สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง

สำนักนายกรัฐมนตรีมีฐานะเป็นกระทรวง

ส่วนราชการตาม (๑) (๒) (๓) และ (๔) มีฐานะเป็นนิติบุคคล

ให้เป็นหน้าที่ของสำนักนายกรัฐมนตรีหรือส่วนราชการที่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี หรือที่มีได้
อยู่ภายในอำนาจหน้าที่ของกระทรวงใดโดยเฉพาะ^๓

๒) กระทรวงกลาโหม

กระทรวงกลาโหม มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการป้องกันและรักษา
ความมั่นคงของราชอาณาจักรจากภัยคุกคามทั้งภายนอกและภายในประเทศ การรักษาผล
ประโยชน์แห่งชาติ สนับสนุนการพัฒนาประเทศ และราชการอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนดให้
เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงกลาโหมหรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงกลาโหม^๔

๓) กระทรวงการคลัง

กระทรวงการคลัง มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการเงินการคลังแผ่นดิน
การประเมินราคาทรัพย์สิน การบริหารพัสดุภาครัฐ กิจการเกี่ยวกับที่ราชพัสดุ ทรัพย์สินของ
แผ่นดิน ภาษีอากร การรับราชการ กิจการหารายได้ของรัฐมีอำนาจดำเนินการได้แต่ผู้เดียว
ตามกฎหมายและไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการอื่น การบริหารหนี้สาธารณะ การบริหาร
และการพัฒนารัฐวิสาหกิจและหลักทรัพย์ของรัฐ และราชการอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนดให้
เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงการคลังหรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงการคลัง^๕

๔) กระทรวงการต่างประเทศ

กระทรวงการต่างประเทศ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการต่าง
ประเทศ และราชการอื่นตามที่ได้มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวง
การต่างประเทศหรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงการต่างประเทศ^๖

๕) กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา

กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการส่งเสริม
สนับสนุนและพัฒนาอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว การกีฬา การศึกษาด้านกีฬา นันทนาการ และ
ราชการอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา
หรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา^๗

๖) กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ มีอำนาจหน้าที่
เกี่ยวกับการพัฒนาสังคมการสร้างความเป็นธรรมและความเสมอภาคในสังคม การส่งเสริมและ

^๓ มาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕

^๔ มาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕

^๕ มาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕

^๖ มาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕

^๗ มาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕

พัฒนาคุณภาพและความมั่นคงในชีวิต สถาบันครอบครัว และชุมชน และราชการอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ หรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์^๘

๗) กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับเกษตรกรรม การป่าไม้ การจัดหาแหล่งน้ำและพัฒนาระบบการชลประทาน ส่งเสริมและพัฒนาเกษตรกร ส่งเสริมและพัฒนาระบบสหกรณ์ รวมตลอดทั้งกระบวนการผลิตและสินค้าเกษตรกรรม และราชการอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์หรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์^๙

๘) กระทรวงคมนาคม

กระทรวงคมนาคม มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการขนส่ง ธุรกิจการขนส่ง การวางแผนจราจร และการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคม และราชการอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงคมนาคมหรือส่วนราชการอื่นที่สังกัดกระทรวงคมนาคม^{๑๐}

๙) กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการสงวน อนุรักษ์ และการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การจัดการการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน และราชการอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม^{๑๑}

๑๐) กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร

กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการวางแผนส่งเสริม พัฒนา และดำเนินกิจการเกี่ยวกับเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร การอุดมศึกษา และการสถิติ และราชการอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารหรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร^{๑๒}

^๘ มาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕

^๙ มาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕

^{๑๐} มาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕

^{๑๑} มาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕

^{๑๒} มาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕

๑๑) กระทรวงพลังงาน

กระทรวงพลังงาน มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการจัดหา พัฒนาและบริหารจัดการพลังงาน และราชการอื่นตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงพลังงานหรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงพลังงาน^{๑๓}

๑๒) กระทรวงพาณิชย์

กระทรวงพาณิชย์ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการค้า ธุรกิจบริการ ทรัพย์สินทางปัญญา และราชการอื่นตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงพาณิชย์หรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงพาณิชย์^{๑๔}

๑๓) กระทรวงมหาดไทย

กระทรวงมหาดไทย มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการบำบัดทุกข์บำรุงสุข การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน การอำนวยความสะดวกของสังคม การส่งเสริมและพัฒนาการเมืองการปกครอง การพัฒนาการบริหารราชการส่วนภูมิภาค การปกครองท้องถิ่น การส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นและพัฒนาชุมชน การทะเบียนราษฎร ความมั่นคงภายใน กิจการสาธารณภัย และการพัฒนาเมืองและราชการอื่นตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยหรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงมหาดไทย^{๑๕}

๑๔) กระทรวงยุติธรรม

กระทรวงยุติธรรม มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการ กระบวนการยุติธรรม เสริมสร้างและอำนวยความสะดวกในสังคม และราชการอื่นตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงยุติธรรมหรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงยุติธรรม^{๑๖}

๑๕) กระทรวงแรงงาน

กระทรวงแรงงาน มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารและคุ้มครองแรงงาน พัฒนาฝีมือแรงงาน ส่งเสริมให้ประชาชนมีงานทำ และราชการอื่นตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงแรงงานหรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงแรงงาน^{๑๗}

^{๑๓} มาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕

^{๑๔} มาตรา ๒๘ แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕

^{๑๕} มาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕

^{๑๖} มาตรา ๓๒ แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕

^{๑๗} มาตรา ๓๔ แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕

๑๖) กระทรวงวัฒนธรรม

กระทรวงวัฒนธรรม มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับศิลปะ ศาสนา และวัฒนธรรม และราชการอื่นตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงวัฒนธรรม หรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงวัฒนธรรม^{๑๘}

๑๗) กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการวางแผน ส่งเสริมและพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และราชการอื่นตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีหรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี^{๑๙}

๑๘) กระทรวงศึกษาธิการ

กระทรวงศึกษาธิการ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและกำกับดูแลการศึกษาทุกระดับและทุกประเภท กำหนดนโยบาย แผน และมาตรฐานการศึกษา สนับสนุนทรัพยากรเพื่อการศึกษา ส่งเสริมและประสานงานการศาสนา ศิลปะ วัฒนธรรม และการกีฬา เพื่อการศึกษา รวมทั้งการติดตามตรวจสอบ และประเมินผลการจัดการศึกษา และราชการอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงศึกษาธิการหรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ^{๒๐}

๑๙) กระทรวงสาธารณสุข

กระทรวงสาธารณสุข มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการสร้างเสริมสุขภาพอนามัย การป้องกัน ควบคุม และรักษาโรคภัย การฟื้นฟูสมรรถภาพของประชาชน และราชการอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงสาธารณสุข หรือส่วนราชการอื่นที่สังกัดกระทรวงสาธารณสุข^{๒๑}

๒๐) กระทรวงอุตสาหกรรม

กระทรวงอุตสาหกรรม มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและพัฒนาอุตสาหกรรม การส่งเสริมการลงทุน การพัฒนาผู้ประกอบการ และราชการอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงอุตสาหกรรมหรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงอุตสาหกรรม^{๒๒}

^{๑๘} มาตรา ๓๖ แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕

^{๑๙} มาตรา ๓๘ แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕

^{๒๐} มาตรา ๔๐ แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕

^{๒๑} มาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕

^{๒๒} มาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕

การปฏิบัติหน้าที่ราชการของกระทรวง จะมีการแบ่งส่วนราชการภายใน กระทรวงออกเป็นหน่วยงานต่างๆ เช่น กรม สำนักงาน เป็นต้น โดยในส่วนของกรมหรือ ส่วนราชการที่มีชื่อเรียกอย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม มีลักษณะพิเศษคือจะเป็นนิติบุคคล แยกออกไปต่างหาก แต่ก็ยังถือเป็นหน่วยงานในกระทรวง

โดยที่กระทรวงเป็นหน่วยงานทางปกครองในลักษณะทางรูปแบบ จึงไม่มี ปัญหาให้ต้องพิจารณาเกี่ยวกับความเป็นหน่วยงานทางปกครอง เพราะทุกกระทรวงล้วนเป็น หน่วยงานทางปกครองด้วยกันทั้งหมด ดังนั้น หากมีการยื่นฟ้องกระทรวงแล้วจึงไม่จำเป็นต้อง พิจารณาความเป็นหน่วยงานทางปกครองของกระทรวงอีก โดยสามารถเข้าไปพิจารณา เงื่อนไขการฟ้องคดีและลักษณะของการกระทำอันเป็นประเด็นข้อพิพาทแห่งคดีได้เลย สำหรับคดี ที่ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองและศาลปกครองรับไว้พิจารณาพิพากษานั้น มีทั้งกรณีที่ยื่นฟ้อง เฉพาะกระทรวง และยื่นฟ้องผู้กระทำการแทนกระทรวงร่วมด้วย เช่น

๑) กรณียื่นฟ้องเฉพาะกระทรวง

- การฟ้องขอให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมชดเชยค่าเสียหายจากการผิดสัญญาสัมปทานทำป่าไม้ชายเลน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๘๕/๒๕๔๙, อ. ๒๘๕/๒๕๔๙, อ. ๓๒๔/๒๕๔๙ และคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. ๓๗๔/๒๕๔๙)

- การฟ้องกระทรวงคมนาคม ขอให้เพิกถอนกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒๖ (พ.ศ. ๒๕๓๙) ออกตามความในพระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. ๒๕๒๒ ที่กำหนดให้รถยนต์รับจ้าง ต้องมีและใช้เครื่องมือสื่อสารตามกฎหมายว่าด้วยวิทยุคมนาคม (คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ พ. ๗/๒๕๔๖)

- การฟ้องกระทรวงคมนาคม ขอให้เพิกถอนกฎกระทรวง ฉบับที่ ๓๗ (พ.ศ. ๒๕๔๔) ออกตามความในพระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. ๒๕๒๒ ที่กำหนดให้รถยนต์รับ จ้างมีอายุการใช้งานได้ไม่เกินสิบสองปีนับแต่วันจดทะเบียนครั้งแรก (คำสั่งศาลปกครองสูง สุดที่ พ. ๒๐/๒๕๔๘)

๒) กรณียื่นฟ้องกระทรวงและผู้กระทำการแทนพร้อม ๆ กัน

- การฟ้องกระทรวงสาธารณสุขและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข ขอให้เพิกถอนหมวด ๑ ข้อ วรรคสอง และข้อ ๔ ของกฎกระทรวงว่าด้วยการดำเนินการสถาน พยาบาล พ.ศ. ๒๕๔๕ ออกตามความในพระราชบัญญัติสถานพยาบาล พ.ศ. ๒๕๔๑ ที่กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ขอรับใบอนุญาตเป็นผู้ดำเนินการสถานบริการ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ พ. ๖/๒๕๔๖)

- การฟ้องกระทรวงแรงงานและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน ขอให้ เพิกถอนกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๖ (พ.ศ. ๒๕๔๒) ออกตามความในพระราชบัญญัติจัดหางาน

และคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. ๒๕๒๘ ที่เปลี่ยนแบบสัญญาค้าประกันของธนาคารใหม่ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ ฟ. ๒๔/๒๕๔๖)

- การฟ้องกระทรวงสาธารณสุข และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข ขอให้เพิกถอนคำสั่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง แก้ไขทะเบียนตำรับยาซึ่งมียาฟิโนลโปรปาโนลามีน (Phenylpropanolamine) เป็นส่วนผสม ลงวันที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๕๓ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๘๐/๒๕๕๗)

นอกจากนี้ ยังมีกรณีที่ยื่นฟ้องหน่วยงานทางปกครองในระดับกระทรวงและกรม และตัวเจ้าหน้าที่ของรัฐพร้อมๆ กัน เช่น

- การฟ้องกระทรวงกลาโหม ผู้บัญชาการทหารอากาศ และกรมช่างอากาศ ขอให้บรรจุผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการอีกครั้งภายหลังจากผู้ฟ้องคดีได้ลาออกจากราชการ ตามโครงการเปลี่ยนเส้นทางชีวิต : เกษียณก่อนกำหนด รุ่นที่ ๒ (ปีงบประมาณ ๒๕๔๔) (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๐/๒๕๔๖)

- การฟ้องกระทรวงคมนาคม และกรมทางหลวง ขอให้ชำระค่าทดแทนที่ดินจากการเวนคืนเพิ่มขึ้น (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๖๑/๒๕๔๖)

- การฟ้องกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และผู้ว่าราชการจังหวัดภูเก็ต ขอให้เพิกถอนคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ ๓๔๐/๒๕๔๕ ลงวันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๔๕ ให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ออกจากตำแหน่งนายกเทศมนตรีตำบลป่าตอง และให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ออกจากตำแหน่งเทศมนตรีตำบลป่าตอง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๙๓/๒๕๔๘)

- การฟ้องกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กรมป่าไม้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และอธิบดีกรมป่าไม้ ขอให้เพิกถอนกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑,๐๔๑ (พ.ศ. ๒๕๒๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ที่กำหนดเขตป่าสงวนแห่งชาติป่าภูเป้อย ป่าภูชี้แก้ว และป่าภูเรือ ไม่ชัดเจน เนื่องจากกำหนดเขตพื้นที่ในกฎกระทรวงแตกต่างกับแผนที่ท้ายกฎกระทรวง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ ฟ. ๕๐/๒๕๔๙)

๒.๒ ทบวง

ทบวง เป็นหน่วยงานในระบบราชการส่วนกลาง มี ๒ ประเภท คือ ทบวงซึ่งมีฐานะเทียบเท่ากระทรวง และทบวงซึ่งสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีหรือกระทรวง^{๒๓}

ทบวงซึ่งมีฐานะเทียบเท่ากระทรวง มีรัฐมนตรีว่าการทบวงซึ่งมีฐานะและอำนาจหน้าที่อย่างเดียวกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเป็นผู้บังคับบัญชา โดยมีปลัดทบวงซึ่งมีอำนาจหน้าที่อย่างเดียวกับปลัดกระทรวงเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในทบวงรองจากรัฐมนตรี

^{๒๓} มาตรา ๗ วรรคหนึ่ง (๒) และ (๓) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔

ทบวงซึ่งสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีหรือกระทรวง เป็นหน่วยงานซึ่งโดยสภาพและปริมาณของงานไม่เหมาะสมที่จะจัดตั้งเป็นกระทรวงหรือทบวงซึ่งมีฐานะเทียบเท่ากระทรวง ดังนั้น ทบวงจึงมีฐานะต่ำกว่ากระทรวง แต่สูงกว่ากรม โดยมีรัฐมนตรีว่าการทบวงเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการของทบวง แต่ต้องปฏิบัติราชการภายใต้การกำกับดูแลของนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่ทบวงอยู่ในสังกัด แล้วแต่กรณี

ในประเทศไทยนั้น มีการจัดตั้งทบวงซึ่งมีฐานะเทียบเท่ากระทรวง ๑ แห่ง คือ ทบวงมหาวิทยาลัย แต่ปัจจุบันได้ถูกยกเลิกโดยมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ เนื่องจากมีการจัดระเบียบราชการกระทรวงศึกษาธิการตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ ประกอบกับพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. ๒๕๔๖ เสร็จเรียบร้อยแล้ว ดังนั้น ในปัจจุบันจึงไม่มีทบวงซึ่งมีฐานะเทียบเท่ากระทรวง เป็นหน่วยงานในระบบราชการส่วนกลางอีกต่อไป ส่วนทบวงซึ่งสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีหรือกระทรวงนั้น ไม่ปรากฏว่ามีการจัดตั้งขึ้นในระบบราชการแต่อย่างใด

๒.๓ กรม

กรม เป็นส่วนราชการบริหารส่วนกลางสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงหรือทบวง มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการส่วนใดส่วนหนึ่งของกระทรวงหรือทบวงตามที่กำหนดในกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการของกรม หรือตามกฎหมายว่าด้วยอำนาจหน้าที่ของกรม^{๒๔} โดยมีอธิบดีเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของกระทรวง^{๒๕}

จากการศึกษารวบรวมการแบ่งส่วนราชการในระดับกรมตามพระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ สามารถเรียงลำดับตามตัวอักษร^{๒๕} ได้ดังนี้

- ๑) กรมการกงสุล สังกัดกระทรวงการต่างประเทศ
- ๒) กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี สังกัดกระทรวงคมนาคม
- ๓) กรมการขนส่งทางบก สังกัดกระทรวงคมนาคม
- ๔) กรมการขนส่งทางอากาศ สังกัดกระทรวงคมนาคม
- ๕) กรมการข้าว สังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์
- ๖) กรมการค้าต่างประเทศ สังกัดกระทรวงพาณิชย์
- ๗) กรมการค้าภายใน สังกัดกระทรวงพาณิชย์
- ๘) กรมการจัดหางาน สังกัดกระทรวงแรงงาน
- ๙) กรมการปกครอง สังกัดกระทรวงมหาดไทย
- ๑๐) กรมการประกันภัย สังกัดกระทรวงพาณิชย์

^{๒๔} มาตรา ๓๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔

^{๒๕} โดยทั่วไปของส่วนราชการที่เป็นกรมจะสังกัดกระทรวงใดกระทรวงหนึ่ง สำหรับการแบ่งส่วนราชการภายในกระทรวงแต่ละกระทรวง โปรดดูรายละเอียดตามภาคผนวก หน้า (๑) – (๒๒)

- ๑๑) กรมการพัฒนาชุมชน สังกัดกระทรวงมหาดไทย
- ๑๒) กรมการแพทย์ สังกัดกระทรวงสาธารณสุข
- ๑๓) กรมการศาสนา สังกัดกระทรวงวัฒนธรรม
- ๑๔) กรมคุมประพฤติ สังกัดกระทรวงยุติธรรม
- ๑๕) กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ สังกัดกระทรวงยุติธรรม
- ๑๖) กรมควบคุมมลพิษ สังกัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- ๑๗) กรมควบคุมโรค สังกัดกระทรวงสาธารณสุข
- ๑๘) กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ สังกัดกระทรวงพาณิชย์
- ๑๙) กรมชลประทาน สังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์
- ๒๐) กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ สังกัดกระทรวงพลังงาน
- ๒๑) กรมตรวจบัญชีสหกรณ์ สังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์
- ๒๒) กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง สังกัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

และสิ่งแวดล้อม

- ๒๓) กรมทรัพยากรธรณี สังกัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- ๒๔) กรมทรัพยากรน้ำ สังกัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- ๒๕) กรมทรัพยากรน้ำบาดาล สังกัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

สิ่งแวดล้อม

- ๒๖) กรมทรัพย์สินทางปัญญา สังกัดกระทรวงพาณิชย์
- ๒๗) กรมทางหลวง สังกัดกระทรวงคมนาคม
- ๒๘) กรมทางหลวงชนบท สังกัดกระทรวงคมนาคม
- ๒๙) กรมที่ดิน สังกัดกระทรวงมหาดไทย
- ๓๐) กรมธนารักษ์ สังกัดกระทรวงการคลัง
- ๓๑) กรมธุรกิจพลังงาน สังกัดกระทรวงพลังงาน
- ๓๒) กรมบังคับคดี สังกัดกระทรวงยุติธรรม
- ๓๓) กรมบัญชีกลาง สังกัดกระทรวงการคลัง
- ๓๔) กรมประชาสัมพันธ์ สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี
- ๓๕) กรมประมง สังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์
- ๓๖) กรมปศุสัตว์ สังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์
- ๓๗) กรมป่าไม้ สังกัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- ๓๘) กรมไปรษณีย์โทรเลข สังกัดกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร

การสื่อสาร

- ๓๙) กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย สังกัดกระทรวงมหาดไทย
- ๔๐) กรมพัฒนาการแพทย์แผนไทยและการแพทย์ทางเลือก สังกัด

กระทรวงสาธารณสุข

- ๔๑) กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน สังกัดกระทรวงแรงงาน
- ๔๒) กรมพัฒนาที่ดิน สังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์
- ๔๓) กรมพัฒนาธุรกิจการค้า สังกัดกระทรวงพาณิชย์
- ๔๔) กรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน สังกัดกระทรวง

พลังงาน

๔๕) กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ สังกัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

- ๔๖) กรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน สังกัดกระทรวงยุติธรรม
- ๔๗) กรมพิธีการทูต สังกัดกระทรวงการต่างประเทศ
- ๔๘) กรมยุโรป สังกัดกระทรวงการต่างประเทศ
- ๔๙) กรมโยธาธิการและผังเมือง สังกัดกระทรวงมหาดไทย
- ๕๐) กรมราชทัณฑ์ สังกัดกระทรวงยุติธรรม
- ๕๑) กรมโรงงานอุตสาหกรรม สังกัดกระทรวงอุตสาหกรรม
- ๕๒) กรมวิชาการเกษตร สังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์
- ๕๓) กรมวิทยาศาสตร์บริการ สังกัดกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี
- ๕๔) กรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ สังกัดกระทรวงสาธารณสุข
- ๕๕) กรมวิเทศสหการ สังกัดกระทรวงการต่างประเทศ
- ๕๖) กรมเศรษฐกิจระหว่างประเทศ สังกัดกระทรวงการต่างประเทศ
- ๕๗) กรมศิลปากร สังกัดกระทรวงวัฒนธรรม
- ๕๘) กรมศุลกากร สังกัดกระทรวงการคลัง
- ๕๙) กรมสุขภาพจิต สังกัดกระทรวงสาธารณสุข
- ๖๐) กรมส่งเสริมการเกษตร สังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์
- ๖๑) กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น สังกัดกระทรวงมหาดไทย
- ๖๒) กรมส่งเสริมการส่งออก สังกัดกระทรวงพาณิชย์
- ๖๓) กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม สังกัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและ

และสิ่งแวดล้อม

- ๖๔) กรมส่งเสริมสหกรณ์ สังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์
- ๖๕) กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม สังกัดกระทรวงอุตสาหกรรม
- ๖๖) กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย สังกัดกระทรวงการต่างประเทศ
- ๖๗) กรมสนับสนุนบริการสุขภาพ สังกัดกระทรวงสาธารณสุข
- ๖๘) กรมสรรพสามิต สังกัดกระทรวงการคลัง
- ๖๙) กรมสรรพากร สังกัดกระทรวงการคลัง
- ๗๐) กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน สังกัดกระทรวงแรงงาน
- ๗๑) กรมสอบสวนคดีพิเศษ สังกัดกระทรวงยุติธรรม

- ๗๒) กรมสารนิเทศ สังกัดกระทรวงการต่างประเทศ
- ๗๓) กรมองค์การระหว่างประเทศ สังกัดกระทรวงการต่างประเทศ
- ๗๔) กรมอนามัย สังกัดกระทรวงสาธารณสุข
- ๗๕) กรมอเมริกาและแปซิฟิกใต้ สังกัดกระทรวงการต่างประเทศ
- ๗๖) กรมอาเซียน สังกัดกระทรวงการต่างประเทศ
- ๗๗) กรมอุตุนิยมวิทยา สังกัดกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร
- ๗๘) กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและเหมืองแร่ สังกัดกระทรวงอุตสาหกรรม
- ๗๙) กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช สังกัดกระทรวงทรัพยากร

ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

- ๘๐) กรมเอเชียตะวันออก สังกัดกระทรวงการต่างประเทศ
- ๘๑) กรมเอเชียใต้ ตะวันออกกลางและแอฟริกา สังกัดกระทรวง

การต่างประเทศ

สำหรับการแบ่งส่วนราชการภายในกรมนั้นๆ เป็นไปตามกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการของกรมต่างๆ ซึ่งอาจแบ่งออกเป็นกอง สำนัก กลุ่มงาน ฝ่าย แผนก ลดหลั่นกันไปตามสายการบังคับบัญชา ส่วนราชการภายในกรมใดถือเป็นส่วนหนึ่งของกรมนั้นโดยมีข้าราชการของกรมในตำแหน่งต่างๆ เป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ราชการ

โดยที่กรมเป็นหน่วยงานทางปกครองในลักษณะทางรูปแบบที่มีความชัดเจนตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ จึงไม่มีปัญหาให้ต้องพิจารณาเกี่ยวกับความเป็นหน่วยงานทางปกครองทำนองเดียวกับกระทรวง ตัวอย่างการฟ้องกรมเป็นผู้ถูกฟ้องคดีมีดังนี้

๑. การฟ้องกรมอันเนื่องมาจากการทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

- การยื่นฟ้องกรมโรงงานอุตสาหกรรม ขอให้จ่ายเงินช่วยเหลือตามพระราชกฤษฎีกาการจ่ายเงินเดือน เงินปี บำเหน็จ บำนาญ และเงินอื่นในลักษณะเดียวกัน พ.ศ. ๒๕๓๕ ให้แก่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นน้องของข้าราชการที่เสียชีวิต ทั้งนี้ ตามหนังสือแสดงเจตนาระบุตัวผู้รับเงินช่วยเหลือที่ข้าราชการผู้นั้นได้ทำไว้ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๓/๒๕๔๗)

- การยื่นฟ้องกรมสรรพสามิต ขอให้ออกใบอนุญาตให้ขายแบ่งข้าวหมักโดยไม่ต้องทำสัญญากำหนดให้ขายแบ่งข้าวหมักเฉพาะในสถานที่ที่กำหนดเท่านั้น (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๖๖/๒๕๔๗)

- การยื่นฟ้องกรมการขนส่งทางบก ขอยกเลิกประกาศห้ามรถยนต์รับจ้างแท็กซี่รุ่นเก่า หมายเลขทะเบียน ๑ท และ ๒ท ซึ่งจดทะเบียนก่อนวันที่ ๑๗ เมษายน ๒๕๓๕ ติดตั้งมาตรวัดค่าโดยสาร (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๓๐/๒๕๔๗)

- การยื่นฟ้องกรมอนามัย ขอให้ยกเลิกคำสั่งเรียกคืนเงินค่าผ่อนชำระ
เงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านที่ได้เบิกไปแล้ว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๓๗/๒๕๔๗)
- การยื่นฟ้องกรมบัญชีกลาง ขอให้นับเวลารับราชการเป็นทวีคูณ
ในระหว่างประกาศใช้กฎอัยการศึกตามคำสั่งของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ ๑
ลงวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๑๙ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๖๒/๒๕๔๘)
- การยื่นฟ้องกรมการปกครอง จังหวัดเชียงใหม่ และนายอำเภอ
แม่เมาะ ขอให้เพิกถอนประกาศอำเภอแม่เมาะ เรื่อง การจำหน่าย ยกเลิก เพิกถอน รายการบุคคล
กรณีการขอแก้ไขสัญชาติเป็นสัญชาติไทยและเพิ่มชื่อในทะเบียนบ้าน (ท.ร. ๑๔) ในพื้นที่
อำเภอแม่เมาะโดยมิชอบ ลงวันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๕ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่
อ. ๑๑๗/๒๕๔๘)
- การยื่นฟ้องกรมการประกันภัย ขอให้ชดใช้ค่าเสียหายจากการที่
ไม่วินิจฉัยให้บริษัทประกันภัยจ่ายค่าซ่อมรถยนต์และค่าขาดการใช้รถยนต์ระหว่างซ่อมแซม
(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๔๔/๒๕๔๘)
- การยื่นฟ้องกรมควบคุมโรค ขอให้ยกเลิกการประกาศราคาซื้อสารเคมี
(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๙๖/๒๕๔๙)
- การยื่นฟ้องกรมส่งเสริมการเกษตร ขอให้ยกเลิกประกาศประกาศราคา
ก่อสร้างโรงเรือนอนุบาลแม่พันธุ์และผลิตพันธุ์พืชเนื้อเยื่อ พร้อมครุภัณฑ์ประจำโรงเรือน
(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๒๐/๒๕๔๙)
- การยื่นฟ้องกรมที่ดิน ขอให้พิจารณาเลื่อนขึ้นเงินเดือนให้ผู้ฟ้องคดี
ตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๑๔/๒๕๔๙)

๒. การฟ้องกรมอื่นเนื่องมาจากการละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้า

- การยื่นฟ้องกรมการค้าต่างประเทศ ขอให้ชดใช้ค่าเสียหายจากการ
ออกหนังสือรับรองแหล่งกำเนิดสินค้าล่าช้า (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๖๐/๒๕๔๙)
- การยื่นฟ้องกรมราชทัณฑ์ ขอให้ดำเนินการแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีให้ดำรง
ตำแหน่งในระดับที่สูงขึ้น (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๐๔/๒๕๔๙)

๓. การฟ้องกรมอื่นเนื่องมาจากการกระทำละเมิดหรือความรับผิดชอบอื่น

- การยื่นฟ้องกรมทางหลวง และอธิบดีกรมทางหลวง ขอให้พิจารณา
ค่าอุทธรณ์ที่ผู้ฟ้องคดีขอเพิ่มราคาที่ดินที่ตกลงซื้อขายตามมาตรา ๑๐ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติ
เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒-๓/๒๕๔๕)
- การยื่นฟ้องกรมสรรพากร ขอให้ย้ายผู้ฟ้องคดีกลับคืนสู่ตำแหน่งเดิม
และขอให้ชดใช้ค่าเสียหายเนื่องจากการสั่งย้ายทำให้ได้รับความเสียหายต่อชื่อเสียง เกียรติยศ
และความเจริญก้าวหน้าในราชการ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๗๗/๒๕๔๗)

- การยื่นฟ้องกรมปศุสัตว์ ขอให้เพิกถอนคำสั่งที่ให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายจากการละเมิดกรณีรถยนต์ของทางราชการสูญหายไป (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๑๖/๒๕๔๗)

- การยื่นฟ้องกรมทางหลวง ขอให้พิจารณากำหนดค่าทดแทนการเวนคืนที่ดินให้เป็นธรรม (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑/๒๕๔๙, อ. ๕/๒๕๔๙, อ. ๑๑/๒๕๔๙, อ. ๒๙/๒๕๔๙, อ. ๙๕/๒๕๔๙, อ. ๑๗๒/๒๕๔๙ และคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๓๘/๒๕๔๙)

๔. การฟ้องกรมเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

- การยื่นฟ้องกรมอาชีวศึกษาขอให้นิรโทษกรรมยกเลิกสัญญา โดยให้ถือว่าผู้ฟ้องคดีไม่เป็นผู้ละทิ้งงานและไม่รับหลักประกันหรือเรียกร้องจากธนาคารผู้ค้ำประกัน ตามมติคณะรัฐมนตรี ลงวันที่ ๗ เมษายน ๒๕๔๑ เรื่อง มาตรการช่วยเหลือผู้ประกอบการงานก่อสร้างและผู้ประกอบการอื่นที่เป็นคู่สัญญากับทางราชการที่มีปัญหาในช่วงเกิดวิกฤตการณ์ปี ๒๕๔๐ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๒/๒๕๔๖)

๒.๔ ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม

ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม เป็นส่วนราชการในระบบบริหารราชการส่วนกลาง แบ่งออกได้เป็น ๒ กลุ่ม^{๒๖} คือ สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงหรือทบวง และไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงหรือทบวง โดยมีเลขาธิการ ผู้อำนวยการ หรือตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นซึ่งเทียบเท่าปลัดกระทรวงหรืออธิบดี เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของส่วนราชการนั้นให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด^{๒๗}

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ และพระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ รวมทั้งกฎหมายว่าด้วยอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการที่กำหนดไว้เป็นการเฉพาะ ได้กำหนดให้มีส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ดังต่อไปนี้

^{๒๖} พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔

มาตรา ๗ ให้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง ดังนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๔) กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรมซึ่งสังกัดหรือไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๒๗} มาตรา ๓๖ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔

๑) ส่วนราชการที่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี

- (๑) สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี
- (๒) สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค
- (๓) สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี
- (๔) สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
- (๕) สำนักข่าวกรองแห่งชาติ
- (๖) สำนักงานประมาณ
- (๗) สำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติ
- (๘) สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
- (๙) สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน
- (๑๐) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

๒) ส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงการคลัง

- (๑) สำนักงานปลัดกระทรวง
- (๒) สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ
- (๓) สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ
- (๔) สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

๓) ส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงการต่างประเทศ

- (๑) สำนักงานปลัดกระทรวง

๔) ส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา

- (๑) สำนักงานปลัดกระทรวง
- (๒) สำนักงานพัฒนาการกีฬาและนันทนาการ
- (๓) สำนักงานพัฒนาการท่องเที่ยว

๕) ส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคง

ของมนุษย์

- (๑) สำนักงานปลัดกระทรวง
- (๒) สำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว
- (๓) สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส

คนพิการ และผู้สูงอายุ

๖) ส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

- (๑) สำนักงานปลัดกระทรวง
- (๒) สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
- (๓) สำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ
- (๔) สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร

ล้อม

การสื่อสาร

๗) ส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงคมนาคม

- (๑) สำนักงานปลัดกระทรวง
- (๒) สำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร

๘) ส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

- (๑) สำนักงานปลัดกระทรวง
- (๒) สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

๙) ส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและ

- (๑) สำนักงานปลัดกระทรวง
- (๒) สำนักงานสถิติแห่งชาติ

๑๐) ส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงพลังงาน

- (๑) สำนักงานปลัดกระทรวง
- (๒) สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน

๑๑) ส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงพาณิชย์

- (๑) สำนักงานปลัดกระทรวง

๑๒) ส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงมหาดไทย

- (๑) สำนักงานปลัดกระทรวง

๑๓) ส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงยุติธรรม

- (๑) สำนักงานปลัดกระทรวง
- (๒) สำนักงานกิจการยุติธรรม
- (๓) สถาบันนิติวิทยาศาสตร์
- (๔) สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด (อยู่ในบังคับบัญชาขึ้นตรงต่อรัฐมนตรี)

๑๔) ส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงแรงงาน

- (๑) สำนักงานปลัดกระทรวง
- (๒) สำนักงานประกันสังคม

๑๕) ส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงวัฒนธรรม

- (๑) สำนักงานปลัดกระทรวง
- (๒) สำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ
- (๓) สำนักงานศิลปวัฒนธรรมร่วมสมัย

๑๖) ส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

- (๑) สำนักงานปลัดกระทรวง
- (๒) สำนักงานปรมาณูเพื่อสันติ

๑๗) ส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ

- (๑) สำนักงานปลัดกระทรวง
- (๒) สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา^{๒๘}
- (๓) สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน^{๒๙}
- (๔) สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา^{๓๐}
- (๕) สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา^{๓๑}

๑๘) ส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงสาธารณสุข

- (๑) สำนักงานปลัดกระทรวง
- (๒) สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา

๑๙) ส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงอุตสาหกรรม

- (๑) สำนักงานปลัดกระทรวง
- (๒) สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย
- (๓) สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม
- (๔) สำนักงานเศรษฐกิจอุตสาหกรรม
- (๕) สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (อยู่ในบังคับบัญชา

ขึ้นตรงต่อรัฐมนตรี)

๒) ส่วนราชการไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง
ซึ่งสามารถแยกออกตามกลุ่มของการบังคับบัญชา ดังนี้

(๑) อยู่ในบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี

- (๑.๑) ราชบัณฑิตยสถาน
- (๑.๒) สำนักงานคณะกรรมการพิเศษเพื่อประสานงานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ
- (๑.๓) สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ
- (๑.๔) สำนักงานตำรวจแห่งชาติ
- (๑.๕) สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ
- (๑.๖) สำนักพระราชวัง

^{๒๘} มาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. ๒๕๔๖

^{๒๙} มาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. ๒๕๔๖

^{๓๐} มาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง (๕) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. ๒๕๔๖

^{๓๑} มาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง (๖) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. ๒๕๔๖

(๑.๗) สำนักกราชเลขาธิการ

(๒) อยู่ในบังคับบัญชาของรัฐมนตรีกว่าการกระทรวงยุติธรรม

(๒.๑) สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

(๒.๒) สำนักงานอัยการสูงสุด

(๓) หน่วยงานสังกัดรัฐสภา

(๓.๑) สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ^{๓๒}

(๓.๒) สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา^{๓๓}

(๓.๓) สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร^{๓๔}

(๔) หน่วยธุรการของหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญ

(๔.๑) สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน^{๓๕}

(๔.๒) สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

แห่งชาติ^{๓๖}

(๔.๓) สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ^{๓๗}

การปฏิบัติหน้าที่ราชการของส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม มีลักษณะเช่นเดียวกับกรม

ข้อสังเกต สำหรับกระทรวงกลาโหมนั้น พระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. ๒๕๐๓ มิได้กำหนดให้สำนักงานปลัดกระทรวงมีฐานะเป็นกรม ทั้งนี้ มาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้สำนักงานปลัดกระทรวง กรมราชองครักษ์ กองบัญชาการทหารสูงสุด กองทัพบก กองทัพเรือ และกองทัพอากาศ มีฐานะเป็นนิติบุคคล ในขณะที่การแบ่งส่วนราชการของกระทรวงอื่นๆ นั้นตามมาตรา ๑๘ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ กำหนดให้สำนักงานปลัดกระทรวงมีฐานะเป็นกรม

ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ถือเป็นหน่วยงานทางปกครองตามรูปแบบ โดยหน่วยงานใดจะมีฐานะเป็นกรมย่อมเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินและกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม รวมทั้ง

^{๓๒} มาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ ประกอบกับมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติจัดระเบียบปฏิบัติราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๑๘

^{๓๓} มาตรา ๖ (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดระเบียบปฏิบัติราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๑๘

^{๓๔} มาตรา ๖ (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดระเบียบปฏิบัติราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๑๘

^{๓๕} มาตรา ๓๘ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒

^{๓๖} มาตรา ๑๐๔ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒

^{๓๗} มาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๒

กฎหมายว่าด้วยอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการอื่นที่กำหนดไว้เป็นการเฉพาะ ซึ่งหากหน่วยงานใดมีฐานะเป็นกรม ย่อมเป็นหน่วยงานทางปกครองทั้งสิ้น แม้ในคำวินิจฉัยของศาลปกครองจะไม่มี การอธิบายถึงการเป็นหน่วยงานทางปกครองของผู้ถูกฟ้องคดี แต่การที่ศาลเข้าไปตรวจสอบ เงื่อนไขการฟ้องคดีและประเด็นข้อพิพาทแห่งคดี ย่อมถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีเป็นหน่วยงาน ทางปกครองอย่างชัดแจ้งแล้ว สำหรับตัวอย่างคำวินิจฉัยของศาลปกครองเกี่ยวกับส่วนราชการ ที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรมมีดังนี้

- การยื่นฟ้องสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ขอให้ยกเลิก การลงโทษทางวินัยแก่ผู้ฟ้องคดี (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๒/๒๕๔๘)

- การยื่นฟ้องสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แห่งชาติ ขอให้ดำเนินการไต่สวนการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสรรหากรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๑๑/๒๕๔๖)

- การยื่นฟ้องสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ขอให้เพิกถอนประกาศผลการคัดเลือกกรองผู้กำกับการเพื่อเข้ารับการอบรมหลักสูตรผู้กำกับการ รุ่นที่ ๓๘ ถึงรุ่นที่ ๔๐ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๙/๒๕๔๗)

- การยื่นฟ้องสำนักงานป้องกันและปราบปรามยาเสพติด ขอให้ยกเลิก คำสั่งตรวจสอบ และยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดี (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๓๓/๒๕๔๘)

- การยื่นฟ้องสำนักงานข้าราชการพลเรือน ขอให้เพิกถอนคำสั่งให้ชดใช้ ทุนตามสัญญาให้ทุนเพื่อการศึกษา (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๒๒/๒๕๔๘)

- การยื่นฟ้องสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ขอให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเกษียณอายุ ราชการตามปกติ ได้รับการเลื่อนยศเป็นพันตำรวจเอกในกรณีพิเศษเช่นเดียวกับข้าราชการ ตำรวจยศพันตำรวจโท ตำแหน่งสารวัตรและตำแหน่งรองผู้กำกับการที่ขอเกษียณอายุราชการ ก่อนกำหนดในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๔ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๘๕/๒๕๔๙)

- การยื่นฟ้องสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี และคณะกรรมการสรรหา กรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ ขอให้เพิกถอนการประกาศรายชื่อผู้ได้รับการสรรหา (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๗๑/๒๕๔๙)

- การยื่นฟ้องสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน และโรงเรียน นวมินทราชินูทิศ สตรีวิทยา ๒ ขอให้ชดใช้ค่าเสียหายจากการออกคำสั่งบรรจุและแต่งตั้ง ผู้ฟ้องคดีให้กลับเข้ารับราชการล่าช้า (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๘๗/๒๕๔๙)

๒.๕ ราชการส่วนภูมิภาค

ราชการส่วนภูมิภาค เป็นระบบบริหารราชการที่ราชการส่วนกลางมอบอำนาจ วินิจฉัยสั่งการบางส่วนให้แก่เจ้าหน้าที่ของตนที่ส่งไปปฏิบัติหน้าที่ประจำตามเขตการปกครอง ต่าง ๆ ของประเทศ โดยเจ้าหน้าที่เหล่านั้นเป็นผู้ที่ราชการส่วนกลางแต่งตั้งและอยู่ในบังคับบัญชา ของราชการส่วนกลาง การปฏิบัติงานจึงเป็นการปฏิบัติงานในฐานะที่เป็นตัวแทนของราชการ

ส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาคจึงเป็นเพียงการแบ่งอำนาจปกครอง ซึ่งยังเป็นส่วนหนึ่งของหลัก
การรวมอำนาจ

ราชการส่วนภูมิภาคมีการจัดระเบียบบริหารราชการออกเป็นจังหวัด
และอำเภอ^{๓๘}

จังหวัด เป็นการรวมท้องที่หลาย ๆ อำเภอและกิ่งอำเภอเข้าด้วยกัน
แล้วตั้งขึ้นเป็นจังหวัดซึ่งต้องตราเป็นพระราชบัญญัติ จังหวัดมีฐานะเป็นนิติบุคคล โดยมี
ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการฝ่ายบริหารซึ่งปฏิบัติหน้าที่
ในราชการส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัดนั้น^{๓๙} ปัจจุบันประเทศไทยมีจังหวัดทั้งสิ้น ๗๕ จังหวัด^{๔๐}

อำเภอ เป็นหน่วยราชการรองจากจังหวัด โดยการรวมท้องที่ตำบล
หลาย ๆ ตำบลแล้วตราพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งอำเภอ^{๔๑} มีนายอำเภอเป็นหัวหน้าปกครองบังคับ
บัญชาบรรดาข้าราชการในอำเภอ และรับผิดชอบงานบริหารราชการของอำเภอ ทั้งนี้ อำเภอ
ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลเหมือนกับจังหวัด

นอกจากจังหวัดและอำเภอแล้ว ราชการบริหารส่วนภูมิภาคยังประกอบด้วย
ส่วนราชการซึ่งกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ในราชการบริหารส่วนกลางได้ตั้งขึ้น มีหน้าที่เกี่ยวกับ
ราชการของกระทรวง ทบวง กรมนั้น ๆ โดยมีหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดนั้น ๆ เป็นผู้ปกครอง
บังคับบัญชาข้าราชการส่วนภูมิภาคของราชการบริหารส่วนกลางนั้น ได้แก่

๑) ที่ทำการปกครองจังหวัด ที่ทำการปกครองอำเภอ และที่ทำการปก
ครองกิ่งอำเภอ เป็นราชการส่วนภูมิภาคของกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย^{๔๒}

๒) เรือนจำจังหวัด และเรือนจำอำเภอ เป็นราชการส่วนภูมิภาคของ
กรมราชทัณฑ์ กระทรวงยุติธรรม^{๔๓}

๓) สำนักงานเกษตรจังหวัด และสำนักงานเกษตรอำเภอ เป็นราชการ
ส่วนภูมิภาคของกรมส่งเสริมการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์^{๔๔}

๔) สำนักงานเกษตรและสหกรณ์จังหวัด เป็นราชการส่วนภูมิภาคของ
สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์^{๔๕}

^{๓๘} มาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔

^{๓๙} มาตรา ๕๒ ประกอบกับมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔

^{๔๐} โปรดดูรายชื่อจังหวัดทั้งหมดในภาคผนวก หน้า (๒๓)

^{๔๑} มาตรา ๖๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔

^{๔๒} ข้อ ๒ ข. ของกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. ๒๕๔๕

^{๔๓} ข้อ ๒ ข. ของกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมราชทัณฑ์ กระทรวงยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๔๕

^{๔๔} ข้อ ๒ ข. ของกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมส่งเสริมการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๕

^{๔๕} ข้อ ๒ ข. ของกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๕

๕) สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด เป็นราชการส่วนภูมิภาคของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กระทรวงเกษตรและสหกรณ์^{๔๖}

๖) สำนักงานขนส่งจังหวัด เป็นราชการส่วนภูมิภาคของกรมการขนส่งทางบก กระทรวงคมนาคม^{๔๗}

๗) สำนักงานคลังจังหวัด/สำนักงานคลังจังหวัด ณ อำเภอ เป็นราชการส่วนภูมิภาคของกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง^{๔๘}

๘) สำนักงานจังหวัด เป็นราชการส่วนภูมิภาคของสำนักงานปลัดกระทรวงกระทรวงมหาดไทย^{๔๙}

๙) สำนักงานจัดหางานจังหวัด เป็นราชการส่วนภูมิภาคของกรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน^{๕๐}

๑๐) สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัด เป็นราชการส่วนภูมิภาคของสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม^{๕๑}

๑๑) สำนักงานที่ดินจังหวัด และสำนักงานที่ดินอำเภอ เป็นราชการส่วนภูมิภาคของกรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย^{๕๒}

๑๒) สำนักงานประกันสังคมจังหวัด เป็นราชการส่วนภูมิภาคของสำนักงานประกันสังคม กระทรวงแรงงาน^{๕๓}

๑๓) สำนักงานประมงจังหวัด เป็นราชการส่วนภูมิภาคของกรมประมง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์^{๕๔}

๑๔) สำนักงานปศุสัตว์จังหวัด เป็นราชการส่วนภูมิภาคของกรมปศุสัตว์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์^{๕๕}

๑๕) สำนักงานพระพุทธศาสนาจังหวัด เป็นราชการส่วนภูมิภาคของสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ^{๕๖}

^{๔๖} ข้อ ๒ ข. ของกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๕

^{๔๗} ข้อ ๒ ข. ของกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมการขนส่งทางบก กระทรวงคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๕

^{๔๘} ข้อ ๒ ข. ของกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง พ.ศ. ๒๕๔๕

^{๔๙} ข้อ ๓ ข. ของกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. ๒๕๔๕

^{๕๐} ข้อ ๒ ข. ของกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๕

^{๕๑} ข้อ ๒ ข. ของกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ๒๕๔๕

^{๕๒} ข้อ ๓ ข. ของกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. ๒๕๔๕

^{๕๓} ข้อ ๒ ข. ของกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานประกันสังคม กระทรวงแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๕

^{๕๔} ข้อ ๒ ข. ของกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมประมง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๕

^{๕๕} ข้อ ๒ ข. ของกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมปศุสัตว์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๕

^{๕๖} ข้อ ๓ ข. ของกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕

๑๖) สำนักงานพัฒนาชุมชนจังหวัด และสำนักงานพัฒนาชุมชนอำเภอ เป็นราชการส่วนภูมิภาคของกรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย^{๕๗}

๑๗) สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด เป็นราชการส่วนภูมิภาคของสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์^{๕๘}

๑๘) สำนักงานพาณิชย์จังหวัด เป็นราชการส่วนภูมิภาคของสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงพาณิชย์^{๕๙}

๑๙) สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัด เป็นราชการส่วนภูมิภาคของกรมโยธาธิการและผังเมือง กระทรวงมหาดไทย^{๖๐}

๒๐) สำนักงานแรงงานจังหวัด เป็นราชการส่วนภูมิภาคของสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงแรงงาน^{๖๑}

๒๑) สำนักงานวัฒนธรรมจังหวัด เป็นราชการส่วนภูมิภาคของสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงวัฒนธรรม^{๖๒}

๒๒) สำนักงานสถิติจังหวัด เป็นราชการส่วนภูมิภาคของสำนักงานสถิติแห่งชาติ กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร^{๖๓}

๒๓) สำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัด เป็นราชการส่วนภูมิภาคของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงาน^{๖๔}

๒๔) สำนักงานสหกรณ์จังหวัด เป็นราชการส่วนภูมิภาคของกรมส่งเสริมสหกรณ์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์^{๖๕}

๒๕) สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด และสำนักงานสาธารณสุขอำเภอ เป็นราชการส่วนภูมิภาคของสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงสาธารณสุข^{๖๖}

๒๖) สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัด เป็นราชการส่วนภูมิภาคของสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงอุตสาหกรรม^{๖๗}

^{๕๗} ข้อ ๒ ข. ของกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. ๒๕๔๕

^{๕๘} ข้อ ๒ ข. ของกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ พ.ศ. ๒๕๔๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวงฯ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๗

^{๕๙} ข้อ ๒ ข. ของกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๔๕

^{๖๐} ข้อ ๒ ข. ของกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมโยธาธิการและผังเมือง กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. ๒๕๔๕

^{๖๑} ข้อ ๒ ข. ของกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๕

^{๖๒} ข้อ ๓ ข. ของกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงวัฒนธรรม พ.ศ. ๒๕๔๗

^{๖๓} ข้อ ๒ ข. ของกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานสถิติแห่งชาติ กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร พ.ศ. ๒๕๔๕

^{๖๔} ข้อ ๒ ข. ของกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๕

^{๖๕} ข้อ ๒ ข. ของกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมส่งเสริมสหกรณ์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๕

^{๖๖} ข้อ ๒ ข. ของกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๔๕

^{๖๗} ข้อ ๒ ข. ของกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงอุตสาหกรรม พ.ศ. ๒๕๔๕

อย่างไรก็ดี ในกรณีที่ราชการบริหารส่วนกลางได้จัดส่งเจ้าหน้าที่ของตนไปปฏิบัติหน้าที่ประจำในจังหวัด แต่กฎหมายว่าด้วยการแบ่งส่วนราชการของหน่วยงานมิได้กำหนดให้เป็นราชการส่วนภูมิภาค แม้ว่าจะปฏิบัติหน้าที่ประจำในจังหวัดก็ไม่ถือว่าเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค เช่น สำนักงานการค้าภายในจังหวัด สำนักงานประกันภัยจังหวัด สำนักงานพัฒนาธุรกิจการค้าจังหวัด ซึ่งถือเป็นหน่วยงานภายในของกรมการค้าภายใน กรมการประกันภัย และการพัฒนาธุรกิจการค้า กระทรวงพาณิชย์ เป็นต้น

นอกจากนี้ ในส่วนของอำเภอ ยังมีตำบลและหมู่บ้านเป็นหน่วยการปกครองที่แบ่งย่อยลงจากอำเภอ ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ดังนั้น หมู่บ้านและตำบลจึงเป็นส่วนหนึ่งของราชการส่วนภูมิภาคด้วย

ศาลปกครองได้มีคำวินิจฉัยเกี่ยวกับราชการส่วนภูมิภาค ดังต่อไปนี้

- โรงพยาบาลอำเภอส่องดาว จังหวัดสกลนคร ซึ่งเป็นหน่วยงานในราชการส่วนภูมิภาคของสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล จึงไม่อาจถูกฟ้องให้รับผิดชอบละเมิดตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๕๐/๒๕๔๕)

- สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบทจังหวัดชุมพร เป็นราชการส่วนภูมิภาคของกรมการเร่งรัดพัฒนาชนบท กระทรวงมหาดไทย จึงเป็นหน่วยงานทางปกครองซึ่งถูกฟ้องขอให้ชดเชยค่าเสียหายจากการที่เข้าไปรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างและพืชผลทางการเกษตรของผู้ฟ้องคดีเพื่อดำเนินการขุดลอกคลองพ่วงได้ เนื่องจากการขุดลอกคลองดังกล่าวเป็นการดำเนินกิจการทางปกครองตามอำนาจหน้าที่ในการบูรณะและบำรุงรักษาแหล่งน้ำเพื่ออุปโภคบริโภคและแหล่งน้ำเพื่อการเกษตรในชนบท (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๑๘/๒๕๔๕)

- สำนักงานที่ดินจังหวัดลพบุรี เป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาคของกรมที่ดินตามข้อ ๒ ข. (๑) ของกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๕ จึงเป็นหน่วยงานทางปกครอง ซึ่งถูกฟ้องขอให้เพิกถอนการออกโฉนดที่ดินให้แก่บุคคลอื่น และให้ออกเอกสารสิทธิแก่ผู้ฟ้องคดีแทนได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๔๔/๒๕๔๖)

- สำหรับสถานีตำรวจภูธรอำเภอนั้น เดิมศาลปกครองวินิจฉัยว่าสถานีตำรวจภูธรอำเภอสวรรณภูมิ มิได้มีฐานะเป็นกระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หน่วยงานอื่นของรัฐ หรือหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง จึงไม่ใช่หน่วยงานทางปกครองและไม่อาจถูกฟ้องคดีต่อศาลได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๘๐/๒๕๔๕) แต่ต่อมาได้มีคำวินิจฉัยว่า สถานีตำรวจภูธรอำเภอบางบัวทองเป็นราชการส่วนภูมิภาคของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. ๒๕๓๙ ประกอบกับมาตรา ๗ และมาตรา ๑๑ แห่งพระราชกฤษฎีกาโอนกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย

ไปจัดตั้งเป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๑ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๐/๒๕๔๗) อย่างไรก็ดี ปัจจุบันพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการสำนักงานตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๘ ไม่ได้กำหนดให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติมีราชการส่วนภูมิภาคแล้ว

ข้อสังเกต หน่วยงานทางปกครองที่ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ไม่อาจถูกฟ้องให้รับผิดชอบละเมิดตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนั้น แม้ว่าโรงพยาบาลอำเภอสองดาว จังหวัดสกลนคร จะเป็นหน่วยงานในราชการส่วนภูมิภาคของสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข แต่ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล จึงไม่อาจถูกฟ้องให้รับผิดชอบละเมิดตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๕๐/๒๕๔๕) แต่การฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองในราชการส่วนภูมิภาคกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย แม้ว่าหน่วยงานดังกล่าวจะไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ศาลปกครองก็เคยกำหนดให้เป็นผู้ถูกฟ้องคดี เช่น การฟ้องขอให้สำนักงานที่ดินจังหวัดลพบุรีเพิกถอนการออกโฉนดที่ดินให้แก่บุคคลอื่นและให้ออกโฉนดที่ดินนั้นแก่ผู้ฟ้องคดี (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๔๔/๒๕๔๖) หรือการฟ้องขอให้สถานีตำรวจภูธรอำเภอบางบัวทองให้ดำเนินการรื้อถอนตุ้มตำรวจที่ตั้งบังหน้าอาคาร (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๐/๒๕๔๗) เป็นต้น

๒.๖ ราชการส่วนท้องถิ่น^{๖๘}

ราชการส่วนท้องถิ่น เป็นระบบการบริหารราชการที่รัฐมอบอำนาจปกครองบางส่วนซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของอำนาจบริหารให้แก่หน่วยงานที่ไม่ใช่ราชการส่วนกลาง จัดทำบริการสาธารณะบางอย่างภายในเขตพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง โดยมีการแยกหน่วยงานออกไปเป็นนิติบุคคลอิสระที่มีงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของตนเอง สามารถจัดทำบริการสาธารณะตามที่ได้รับมอบหมายโดยไม่ต้องรับคำสั่งจากราชการส่วนกลาง เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ ราชการส่วนกลางเพียงแต่คอยควบคุมดูแลให้การบริหารปฏิบัติหน้าที่เป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมายเท่านั้น ซึ่งเป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจทางปกครอง โดยอาจแบ่งเป็นการกระจายอำนาจตามพื้นที่หรือตามอาณาเขตอย่างหนึ่ง และการกระจายอำนาจทางกิจการหรือบริการอีกอย่างหนึ่ง ซึ่งจะได้กล่าวถึงในหัวข้อต่อไป

ราชการส่วนท้องถิ่นมีองค์ประกอบที่สำคัญ คือ

๑) การมีคณะผู้บริหารองค์การที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในพื้นที่

วัตถุประสงค์หลักของการจัดตั้งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ การให้ประชาชนในพื้นที่ได้มีโอกาสหรือมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ซึ่งการให้คณะผู้บริหาร

^{๖๘}โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมจาก สมคิด เลิศไพฑูรย์, กฎหมายการปกครองท้องถิ่น, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา, ๒๕๔๗)

องค์การของราชการส่วนท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่น เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้ส่งตัวแทนของตนเข้าร่วมประชุมปรึกษาแสดงเจตนารมณ์ในเรื่องการจัดทำบริการสาธารณะที่ได้รับมอบหมายจากราชการส่วนกลาง การเลือกตั้งนี้ถือเป็นสาระสำคัญของหลักการกระจายอำนาจปกครองตามพื้นที่หรือตามอาณาเขต ถ้าไม่มีการเลือกตั้งคณะผู้บริหารองค์การของราชการส่วนท้องถิ่นแล้ว ย่อมไม่เป็นการกระจายอำนาจปกครองที่สมบูรณ์

คณะผู้บริหารองค์การของราชการส่วนท้องถิ่นประกอบด้วยสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารหรือผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในพื้นที่

๒) การมีพื้นที่รับผิดชอบที่ชัดเจน

วัตถุประสงค์สำคัญที่สนับสนุนการมีราชการส่วนท้องถิ่นประการหนึ่งก็คือ การที่ราชการส่วนกลางไม่สามารถจัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ ให้ตอบสนองความต้องการของประชาชนทุกท้องที่ หรือให้บริการได้ไม่ทั่วถึง รวมทั้งกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่ราชการส่วนกลางกำหนดขึ้นใช้ทั่วไปอาจไม่เหมาะสมที่จะใช้ในบางท้องที่ ดังนั้น หากมีการแบ่งพื้นที่รับผิดชอบก็จะทำให้แต่ละพื้นที่สามารถดำเนินกิจการให้ตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นตนได้อย่างทั่วถึง นอกจากนี้ ราชการส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งล้วนมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเหมือนกัน หากไม่มีการแบ่งพื้นที่รับผิดชอบให้ชัดเจน อาจเกิดปัญหาการบริหารกิจการขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีพื้นที่ติดต่อกัน

๓) การมีความอิสระในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่

ราชการส่วนท้องถิ่นต้องมีความอิสระในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของตน โดยไม่ต้องรับคำสั่งหรืออยู่ใต้การบังคับบัญชาของราชการส่วนกลาง และเพื่อให้องค์ประกอบเรื่องความอิสระบรรลุผล จึงส่งผลให้ราชการส่วนท้องถิ่นต้องมีองค์ประกอบดังต่อไปนี้

๓.๑) มีฐานะเป็นนิติบุคคล เพื่อจะได้ดำเนินการได้ด้วยตนเอง

๓.๒) มีรายได้เป็นของตนเอง โดยพึ่งพาเงินอุดหนุนจากส่วนกลางให้น้อยที่สุด หรือไม่ต้องพึ่งพาเลย สามารถดำเนินการได้ด้วยงบประมาณของตนเอง

๓.๓) มีบุคลากรของตนเอง ไม่ใช่เจ้าหน้าที่ของราชการส่วนกลาง

๓.๔) อยู่ภายใต้การกำกับดูแลจากส่วนกลาง ไม่ต้องรับคำสั่งหรืออยู่ใต้การบังคับบัญชาของราชการส่วนกลาง ซึ่งทำให้ส่วนกลางตรวจสอบการดำเนินการได้เฉพาะความชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น

ราชการส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย แบ่งออกเป็น ๒ รูปแบบ คือ รูปแบบทั่วไปที่ใช้แก่ท้องถิ่นทุกพื้นที่ทั่วทั้งประเทศ และรูปแบบพิเศษที่ใช้เฉพาะในท้องถิ่นบางแห่ง

ราชการส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปปัจจุบันมีอยู่ ๓ รูปแบบ คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล โดยองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีพื้นที่ครอบคลุมจังหวัดในราชการส่วนภูมิภาคทั่วประเทศ จึงมีองค์การบริหารส่วนจังหวัด ๗๕ แห่ง

ซึ่งเท่ากับจำนวนจังหวัด สำหรับเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลจะมีพื้นที่เฉพาะบางหมู่บ้านหรือครอบคลุมตำบลเท่านั้น โดยเทศบาลยังแบ่งออกเป็น ๓ ชนิด ได้แก่ เทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล

ราชการส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ คือ ราชการส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเฉพาะ เนื่องจากพื้นที่บางแห่งมีลักษณะพิเศษต่างจากพื้นที่อื่น ๆ จึงไม่เหมาะสมที่จะนำราชการส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปมาใช้ ปัจจุบันมี ๒ รูปแบบ คือ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา โดยกรุงเทพมหานครเป็นเมืองหลวงของประเทศ มีประชากรอาศัยอยู่อย่างหนาแน่น และบ้านเมืองมีความเจริญเติบโตสูง ส่วนเมืองพัทยาเป็นเมืองท่องเที่ยวสำคัญ ต้องได้รับการดูแลเป็นพิเศษ

องค์การของราชการส่วนท้องถิ่นทั้ง ๒ รูปแบบ นอกจากจะเป็นราชการส่วนท้องถิ่นโดยรูปแบบโครงสร้างองค์การแล้ว กฎหมายจัดตั้งองค์การเหล่านั้นยังได้บัญญัติรับรองการเป็นราชการส่วนท้องถิ่นอีกด้วย คือ

๑) องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการส่วนท้องถิ่นตามมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐

๒) เทศบาลเป็นราชการส่วนท้องถิ่นตามมาตรา ๗^{๖๙} แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ประกอบกับมาตรา ๗๐^{๗๐} แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔

๓) องค์การบริหารส่วนตำบลมีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นตามมาตรา ๔๓ แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗

๔) กรุงเทพมหานครมีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นตามมาตรา ๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘

^{๖๙} พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖

มาตรา ๗ เมื่อท้องถิ่นใดมีสภาพอันสมควรยกฐานะเป็นเทศบาล ให้จัดตั้งท้องถิ่นนั้น ๆ เป็นเทศบาลตำบล เทศบาลเมือง หรือเทศบาลนคร ตามพระราชบัญญัตินี้

ให้เทศบาลเป็นทบวงการเมือง มีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่น

^{๗๐} พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔

มาตรา ๗๐ ให้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ดังนี้

- (๑) องค์การบริหารส่วนจังหวัด
- (๒) เทศบาล
- (๓) สุขาภิบาล
- (๔) ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นตามที่กฎหมายกำหนด

(ปัจจุบัน สุขาภิบาลทุกแห่งได้ยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลแล้ว ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๒)

๕) เมืองพัทยาเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. ๒๕๔๒

เนื่องจากองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง ๕ รูปแบบ เป็นราชการส่วนท้องถิ่น ตามกฎหมายดังกล่าวข้างต้นแล้ว ดังนั้น คำวินิจฉัยของศาลปกครองส่วนใหญ่จึงไม่มีการอธิบาย ความเป็นหน่วยงานทางปกครองของราชการส่วนท้องถิ่นอีก อย่างไรก็ตาม มีคำวินิจฉัยของศาลปกครอง ที่รับรองหลักการกระจายอำนาจทางปกครองขององค์การบริหารส่วนตำบล ได้แก่

- คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๖๑/๒๕๔๖ (ประชุมใหญ่) วินิจฉัยว่า องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายว่าด้วย สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล มีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วยสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัด การกระทำและความสัมพันธ์ ระหว่างสภาองค์การบริหารส่วนตำบลกับคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ต่างจากการกระทำและความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นการใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐ แต่การใช้อำนาจของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล กับคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นส่วนหนึ่งของการใช้อำนาจทางบริหาร โดยมีนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ใช้อำนาจกำกับดูแล ดังนั้น ศาลปกครองจึงมี อำนาจตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำขององค์การบริหารส่วนตำบลได้ ไม่ว่าในเรื่องความชอบด้วยกฎหมายของข้อบัญญัติท้องถิ่น และการใช้อำนาจหน้าที่หรือ การกระทำในความสัมพันธ์ระหว่างสภาองค์การบริหารส่วนตำบลกับคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล

- คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๐๘/๒๕๔๗ วินิจฉัยว่า สภาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นส่วนหนึ่งขององค์การบริหารส่วนตำบล เมื่อองค์การบริหาร ส่วนตำบลเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ และเป็นหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ การใช้อำนาจขององค์การบริหารส่วนตำบล ไม่ว่าจะเป็นการใช้อำนาจของคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล หรือการใช้ อำนาจของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ย่อมเป็นการใช้อำนาจทางบริหารของฝ่ายปกครอง ที่อยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบของศาลปกครอง ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าสภาองค์การ บริหารส่วนตำบลมีมติให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลปกครอง ย่อมมีอำนาจในการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

๒.๗ รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา

ศาสตราจารย์ ดร. สุรพล นิติไกรพจน์ ได้อธิบายว่า^{๗๑} องค์กรในภาคมหาชนที่รัฐมอบหมายให้จัดทำบริการสาธารณะรูปแบบแรกที่เกิดขึ้นในรัฐ คือ ส่วนราชการต่าง ๆ ดังที่ได้กล่าวไว้ใน ๒.๑ ถึง ๒.๖ ซึ่งรับผิดชอบภารกิจประเภทที่มักจะต้องอาศัยอำนาจบังคับฝ่ายเดียวบังคับแก่ประชาชนเป็นด้านหลัก และกิจการที่ได้รับมอบให้ไปดูแลดำเนินการก็เป็นกิจการที่ต้องอาศัยอำนาจมหาชนในการดำเนินการทั้งสิ้น แต่พัฒนาการอย่างรวดเร็วของการผลิตในระบบอุตสาหกรรมและการเจริญเติบโตของการพาณิชย์ ทำให้รัฐต้องเข้ามารับผิดชอบภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการขยายตัวของระบบเศรษฐกิจ ซึ่งได้แก่ การจัดหาแหล่งวัตถุดิบและพลังงานที่เพียงพอต่ออุตสาหกรรม รวมไปถึงการจัดระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการเพื่อรองรับการขยายตัวของอุตสาหกรรมและการค้า

โดยที่ภารกิจที่รัฐต้องเข้ามารับผิดชอบเพิ่มขึ้นนี้แม้ว่าจะมีลักษณะเป็นการให้บริการสาธารณะ แต่ในขณะเดียวกันก็มีเอกชนหรือโรงงานอุตสาหกรรมหรือบริษัทการค้าบางรายที่ได้รับประโยชน์มากกว่าเอกชนรายอื่น ๆ อีกทั้งการประกอบการในกิจกรรมเหล่านี้มีลักษณะของการตกลงด้วยความสมัครใจในการที่จะเข้าซื้อขายหรือรับบริการมากกว่าการใช้อำนาจบังคับฝ่ายเดียว นอกจากนี้ แทนที่ผู้ที่ได้รับประโยชน์จากกิจการดังกล่าวจะได้รับประโยชน์อย่างทั่วถึงในวงกว้างและจ่ายค่าตอบแทนบริการที่ได้รับในรูปของภาษีอากรดังที่เป็นอยู่ในภารกิจพื้นฐานของรัฐ กลับมีการจ่ายค่าตอบแทนการได้รับบริการตามสัดส่วนของการได้รับประโยชน์ของตนเองเฉพาะรายในลักษณะเดียวกับที่เอกชนทั้งหลายปฏิบัติต่อกันในทางอุตสาหกรรมและการค้า ดังนั้น จึงไม่เหมาะที่จะใช้รูปแบบของส่วนราชการซึ่งไม่มีความคล่องตัวและไม่มีความยืดหยุ่นเพียงพอสำหรับการตัดสินใจเชิงพาณิชย์ เนื่องจากต้องปฏิบัติงานตามระเบียบข้อบังคับและมีสายการบังคับบัญชาตามลำดับชั้นไปจนถึงหัวหน้ารัฐบาล รัฐจึงได้จัดตั้งองค์กรของรัฐรูปแบบใหม่เพื่อรับผิดชอบภารกิจในทางอุตสาหกรรมและการค้าเหล่านี้แยกออกไปจากส่วนราชการ ซึ่งก็คือวิสาหกิจมหาชนหรือรัฐวิสาหกิจ

รัฐวิสาหกิจ ในความหมายที่เข้าใจกันโดยทั่วไปนั้น คือ หน่วยธุรกิจที่มีรัฐเป็นเจ้าของหรือเป็นผู้ถือหุ้นข้างมาก มีหน้าที่ดำเนินการกิจในลักษณะที่เป็นอุตสาหกรรมและการค้าของรัฐ ซึ่งในทางวิชาการมีลักษณะเฉพาะ ๔ ประการ ได้แก่

- ๑) มีฐานะเป็นนิติบุคคลแยกเป็นเอกเทศจากรัฐและส่วนราชการทั้งหลาย รวมทั้งมีความเป็นอิสระทางด้านการบริหารงานบุคคลและงบประมาณ
- ๒) รับผิดชอบภารกิจเกี่ยวกับการอุตสาหกรรมและการค้า
- ๓) ดำเนินกิจการในเชิงพาณิชย์โดยอาศัยรายได้จากค่าตอบแทนการขายสินค้าหรือบริการของตน ไม่ต้องอาศัยเงินงบประมาณจากรัฐ
- ๔) อยู่ภายใต้การกำกับดูแลจากองค์กรของรัฐ

^{๗๑} สุรพล นิติไกรพจน์, ความเป็นไปได้และแนวทางการตรากฎหมายจัดตั้งองค์กรมหาชน, รายงานการวิจัยเสนอต่อคณะกรรมการการวิจัยแห่งชาติ, พ.ศ. ๒๕๔๓, หน้า ๑๘ – ๒๘.

สำหรับบทนิยามความหมายของรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายนั้น มีการให้ความหมายไว้ในกฎหมายหลายฉบับ แตกต่างกันดังนี้

๑) “รัฐวิสาหกิจ” ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ หมายความว่า

- (ก) องค์การของรัฐบาลหรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ
- (ข) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ
- (ค) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่มีส่วนราชการ และ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม (ก) และ/หรือ (ข) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ
- (ง) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่มีส่วนราชการ และ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม (ค) และ/หรือ (ก) และ/หรือ (ข) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ
- (จ) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการ และ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม (ง) และ/หรือ (ก) และ/หรือ (ข) และ/หรือ (ค) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

๒) “รัฐวิสาหกิจ” ตามมาตรา ๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๑๘ หมายความว่า

- (๑) องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล หรือกิจการของรัฐตามกฎหมายที่จัดตั้งกิจการนั้น และหมายความรวมถึงหน่วยงานธุรกิจที่รัฐเป็นเจ้าของ แต่ไม่รวมถึงองค์การหรือกิจการที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะเพื่อสงเคราะห์หรือส่งเสริมการใด ๆ ที่มีใช้ธุรกิจ
- (๒) บริษัทจำกัดหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่กระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบเท่า และหรือรัฐวิสาหกิจตาม (๑) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละห้าสิบ หรือ
- (๓) บริษัทจำกัดหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่กระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบเท่า และหรือรัฐวิสาหกิจตาม (๑) และหรือ (๒) มีทุนรวมอยู่ด้วยสองในสาม

๓) “รัฐวิสาหกิจ” ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๒๑ หมายความว่า

- (๑) องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล หรือกิจการของรัฐตามกฎหมายที่จัดตั้งกิจการนั้น และหมายความรวมถึงหน่วยงานธุรกิจที่รัฐเป็นเจ้าของ
- (๒) บริษัทจำกัดหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นกระทรวง ทบวง หรือกรม และหรือรัฐวิสาหกิจตาม (๑) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ หรือ

(๓) บริษัทจำกัดหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นกระทรวง ทบวง หรือกรม และหรือรัฐวิสาหกิจ ตาม (๑) และหรือ (๒) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

สำหรับในประเทศไทยนั้น การเกิดขึ้นขององค์กรที่รับผิดชอบภารกิจในทางอุตสาหกรรมและการค้าในรูปรัฐวิสาหกิจ อาจจะล่าช้าแตกต่างไปจากสังคมตะวันตก อันเนื่องมาจากระดับของการพัฒนาการในทางเศรษฐกิจและความเติบโตของกระบวนการผลิตในทางอุตสาหกรรมและการค้าที่แตกต่างกัน แต่สังคมไทยก็ได้ยอมรับปรากฏการณ์ของการมีองค์กรของรัฐในรูปของรัฐวิสาหกิจ และจำกัดภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะไว้ให้อยู่ในความรับผิดชอบขององค์กรของรัฐเพียงเฉพาะที่อยู่ในรูปของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ เท่านั้น จึงปรากฏลักษณะของการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจในประเทศไทยว่า หากไม่ต้องการให้หน่วยงานนั้นรับผิดชอบภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะประเภทที่มักจะต้องอาศัยอำนาจบังคับฝ่ายเดียวกับประชาชนเป็นด้านหลักซึ่งเป็นภารกิจของส่วนราชการ ก็จะเป็นภารกิจของรัฐวิสาหกิจทั้งสิ้น^{๗๒} โดยสามารถจำแนกตามลักษณะของการจัดตั้งได้ดังนี้

๑) รัฐวิสาหกิจที่สร้างขึ้นโดยกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจเพื่อรับผิดชอบดำเนินการในการบริการสาธารณะที่มีลักษณะพิเศษ โดยการตรากฎหมายในระดับพระราชบัญญัติจัดตั้งขึ้นเป็นการเฉพาะราย สามารถเรียงลำดับตามตัวอักษรได้ดังนี้

๑.๑) การกีฬาแห่งประเทศไทย จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติการกีฬาแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๘

๑.๒) การเคหะแห่งชาติ จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติการเคหะแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๗

๑.๓) การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๒

๑.๔) การประปานครหลวง จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติการประปานครหลวง พ.ศ. ๒๕๑๐

๑.๕) การประปาสวนภูมิภาค จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติการประปาสวนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๒๒

๑.๖) การไฟฟ้านครหลวง จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติการไฟฟ้านครหลวง พ.ศ. ๒๕๐๑

๑.๗) การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑

^{๗๒} สุรพล นิธิไกรพนธ์, อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๗๑, หน้า ๒๒ – ๒๙.

๑.๘) การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๐๓

๑.๙) การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๒

๑.๑๐) การทางพิเศษแห่งประเทศไทย จัดตั้งโดยประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๒๙๐ ลงวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๑๕

๑.๑๑) การท่าเรือแห่งประเทศไทย จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติการท่าเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๓๔

๑.๑๒) การรถไฟฟ้ามหานครแห่งประเทศไทย จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติการรถไฟฟ้ามหานครแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๓

๑.๑๓) การรถไฟแห่งประเทศไทย จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๓๔

๑.๑๔) กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนากระบวนการเงิน^{๗๓} จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๕

๑.๑๕) กองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง พ.ศ. ๒๕๐๓

๑.๑๖) ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๕

๑.๑๗) ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร พ.ศ. ๒๕๐๙

๑.๑๘) ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๓๖

๑.๑๙) ธนาคารแห่งประเทศไทย^{๗๔} จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๕

^{๗๓} คณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตีความว่า กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนากระบวนการเงินมีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ และกระทรวงการคลัง ได้ถือปฏิบัติต่อกองทุนนี้ในลักษณะเดียวกับรัฐวิสาหกิจ (โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมจาก สุรพล นิธิไกรพนธ์, อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๗๑, หน้า ๕๔ – ๕๕).

^{๗๔} แม้ว่าจะมีการนับรวมให้ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นรัฐวิสาหกิจ แต่กรมบัญชีกลางได้แยกให้ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นรัฐวิสาหกิจที่มีลักษณะพิเศษแตกต่างจากธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) หรือธนาคารออมสิน เพราะธนาคารแห่งประเทศไทยได้รับการยกเว้นการปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ที่รัฐวิสาหกิจอื่นต้องปฏิบัติ โดยกรมบัญชีกลางให้เหตุผลแต่เพียงว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นรัฐวิสาหกิจที่มีสถานะพิเศษ (โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมจาก สุรพล นิธิไกรพนธ์, อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๗๑, หน้า ๘๓ – ๘๔).

ทั้งนี้ มาตรา ๓ แห่งพระราชกฤษฎีกากำหนดกิจการที่พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๑๕๑๘ ไม่ใช้บังคับ พ.ศ. ๒๕๒๓ ได้กำหนดให้ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นกิจการที่พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๑๕๑๘ ไม่ใช้บังคับ (มีต่อหน้าถัดไป)

๑.๒๐) ธนาคารออมสิน จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติธนาคารออมสิน พ.ศ. ๒๔๘๙

๑.๒๑) ธนาคารอาคารสงเคราะห์ จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติธนาคารอาคารสงเคราะห์ พ.ศ. ๒๔๙๖

๑.๒๒) บริษัทตลาดรองสินเชื่อที่อยู่อาศัย จัดตั้งโดยพระราชกำหนด บริษัทตลาดรองสินเชื่อที่อยู่อาศัย พ.ศ. ๒๕๔๐

๑.๒๓) บริษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติบริษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม พ.ศ. ๒๕๓๔

๑.๒๔) สำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติสำนักงานกองทุนการทำสวนยาง พ.ศ. ๒๕๐๓

๑.๒๕) สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. ๒๕๑๗

๑.๒๖) สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติสถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๒

๑.๒๗) องค์การเภสัชกรรม จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติองค์การเภสัชกรรม พ.ศ. ๒๕๐๙

๑.๒๘) องค์การสะพานปลา จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติจัดระเบียบกิจการแพปลา พ.ศ. ๒๔๙๖

๒) รัฐวิสาหกิจที่สร้างขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกา ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ได้แก่

๒.๑) สถาบันการบินพลเรือน จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันการบินพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕

๒.๒) องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ พ.ศ. ๒๕๑๙

๒.๓) องค์การคลังสินค้า จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การคลังสินค้า พ.ศ. ๒๔๙๘

๒.๔) องค์การจัดการน้ำเสีย จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การจัดการน้ำเสีย พ.ศ. ๒๕๓๘

๒.๕) องค์การตลาด จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การตลาด พ.ศ. ๒๔๙๖

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๗๔)

เพราะหากให้พระราชบัญญัติดังกล่าวใช้บังคับแก่ธนาคารแห่งประเทศไทยแล้ว อาจเกิดความเสียหายแก่งานราชการที่ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นผู้รับผิดชอบได้ ซึ่งได้แก่ การออกธนบัตรและประกอบธุรกิจอันเป็นงานของธนาคารกลาง การควบคุมธนาคารพาณิชย์แทนกระทรวงการคลัง และการจัดการทุนสำรองเงินตราของประเทศ

๒.๖) องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง
องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร พ.ศ. ๒๕๑๗

๒.๗) องค์การเบตเตอรี จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การ
เบตเตอรี พ.ศ. ๒๕๑๘

๒.๘) องค์การพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ จัดตั้งโดยพระราช
กฤษฎีกาจัดตั้งองค์การพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๘

๒.๙) องค์การพอกหนัง จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การ
พอกหนัง พ.ศ. ๒๕๑๘

๒.๑๐) องค์การส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทย จัดตั้งโดยพระราช
กฤษฎีกาจัดตั้งองค์การส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๔

๒.๑๑) องค์การสวนพฤกษศาสตร์ จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกา
จัดตั้งองค์การสวนพฤกษศาสตร์ พ.ศ. ๒๕๓๕

๒.๑๒) องค์การสวนยาง จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การ
สวนยาง พ.ศ. ๒๕๐๔

๒.๑๓) องค์การสวนสัตว์ จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การ
สวนสัตว์ พ.ศ. ๒๕๑๗

๒.๑๔) องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง
องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ พ.ศ. ๒๕๑๙

รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกาเหล่านี้ กฎหมายกำหนดให้
มีฐานะเป็นนิติบุคคลเช่นเดียวกัน

๓) รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และ
กฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัด ได้แก่

- ๓.๑) บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน)
- ๓.๒) บริษัทการบินไทย จำกัด (มหาชน)
- ๓.๓) บริษัทขนส่ง จำกัด
- ๓.๔) บริษัทธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน)
- ๓.๕) บริษัทท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน)
- ๓.๖) บริษัทท่าอากาศยานสากลกรุงเทพแห่งใหม่ จำกัด
- ๓.๗) บริษัททีโอที จำกัด(มหาชน)
- ๓.๘) บริษัทไทยเดินเรือทะเล จำกัด
- ๓.๙) บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน)
- ๓.๑๐) บริษัทไปรษณีย์ไทย จำกัด
- ๓.๑๑) บริษัทวิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด

๓.๑๒) บริษัทสหโรงแรมไทยและการท่องเที่ยว จำกัด

๓.๑๓) บริษัท อสมท จำกัด (มหาชน)

๓.๑๔) บริษัทกรุงเทพ จำกัด

๔) รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยระเบียบ หรือข้อบังคับ ได้แก่

๔.๑) สำนักงานธนาคุณเคราะห์ จัดตั้งโดยข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานสำนักงานสถานธนาคุณเคราะห์ กรมประชาสงเคราะห์ พ.ศ. ๒๕๑๗

๔.๒) โรงงานไฟ จัดตั้งโดยระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดตั้งโรงงานไฟ กรมสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๓๕

๔.๓) โรงงานยาสูบ จัดตั้งโดยระเบียบบริหารงานโรงงานยาสูบ พ.ศ. ๒๕๑๖ (สังกัดกระทรวงการคลัง)

๔.๔) โรงพิมพ์ตำรวจ จัดตั้งโดยข้อบังคับโรงพิมพ์ตำรวจ กรมตำรวจ พ.ศ. ๒๕๐๘ (สังกัดสำนักงานตำรวจแห่งชาติ)

๔.๕) องค์การสุรา จัดตั้งโดยระเบียบจัดตั้งองค์การสุรา กรมสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๐๖

รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัด ในรูปบริษัทจำกัดหรือบริษัทจำกัด (มหาชน) แม้จะมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชน และรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามระเบียบหรือข้อบังคับซึ่งไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลโดยอยู่ภายใต้การควบคุมของกระทรวงเจ้าสังกัด ต่างก็ไม่อยู่ในความหมายของคำว่า “รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา” ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ จึงไม่เป็นหน่วยงานทางปกครองในความหมายของรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา ปรากฏตามคำวินิจฉัยของศาลปกครอง ดังต่อไปนี้

- ธนาคารไทยธนาคาร จำกัด(มหาชน) เป็นนิติบุคคลตามกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชน จำกัด มีกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาสถาบันการเงินเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ ไม่ใช่หน่วยงานทางปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔/๒๕๔๔ และที่ ๑๗/๒๕๔๘)

- บริษัท หลักทรัพย์ไทยธนกิจ จำกัด ประกอบธุรกิจหลักทรัพย์ แม้จะเป็นรัฐวิสาหกิจตามความหมายมาตรา ๔ แห่งพ.ร.บ.วิธีการงบประมาณ พ.ศ.๒๕๐๒ แต่ก็ไม่ใช่อำนาจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา และมีชื่อองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระตามรัฐธรรมนูญ หน่วยงานที่เป็นหน่วยงานธุรการขององค์กรที่เป็นองค์กรอิสระ หน่วยงานอื่นของรัฐ จึงมิใช่หน่วยงานทางปกครองหรือหน่วยงานอื่นของรัฐ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๕๙/๒๕๔๕)

- ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) มีใช้หน่วยงานทางปกครอง เนื่องจากเป็นรัฐวิสาหกิจที่มีได้จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา (**คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๓๑/๒๕๔๕, ๓๕๖/๒๕๔๕ และที่ ๓๐/๒๕๔๕**)

- บริษัทท่าอากาศยานสากลกรุงเทพแห่งใหม่ จำกัด เป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๖ พฤษภาคม ๒๕๓๘ มีการท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย และกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ ไม่ได้เป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา ดังนั้น บริษัทท่าอากาศยานสากลกรุงเทพแห่งใหม่ จำกัด จึงไม่ใช่หน่วยงานทางปกครอง (**คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๒๗/๒๕๔๖**)

- บริษัทการบินไทย จำกัด (มหาชน) เป็นรัฐวิสาหกิจที่กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่ แต่ไม่ได้เป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา แม้จะได้รับสิทธิจากการท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย ให้ประกอบกิจการเดินรถรับส่งผู้โดยสาร ณ ท่าอากาศยานกรุงเทพ แต่การประกอบกิจการดังกล่าวมีลักษณะเป็นการดำเนินธุรกิจเยี่ยงผู้ประกอบการทั่วไป โดยไม่ใช่ส่วนที่ใช้อำนาจรัฐในการดำเนินกิจการ จึงถือไม่ได้ว่า บริษัทการบินไทย จำกัด (มหาชน) เป็นหน่วยงานทางปกครองที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือดำเนินกิจการทางปกครองสำหรับกิจการดังกล่าว (**คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๘๗/๒๕๔๖ และที่ ๔๔๕/๒๕๔๗**)

- บริษัทบริหารสินทรัพย์สุขุมวิท จำกัด เป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งตามกระบวนการของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ไม่ได้จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาอันจะทำให้เป็นหน่วยงานทางปกครองได้ (**คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๐๐/๒๕๔๗**)

- บริษัทขนส่ง จำกัด เป็นนิติบุคคลที่จัดตั้งขึ้นตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ทั้งการที่บริษัทขนส่ง จำกัด จัดให้มีการเช่าพื้นที่ร้านค้าในบริเวณสถานีขนส่งผู้โดยสารเป็นการดำเนินธุรกิจเยี่ยงผู้ประกอบการธุรกิจทั่วไปไม่ใช่กิจการที่ใช้อำนาจทางปกครอง จึงไม่ใช่หน่วยงานปกครอง (**คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๘๕/๒๕๔๗**)

- โรงพิมพ์ตำรวจซึ่งถูกจัดตั้งขึ้นตามคำสั่งของกรมตำรวจโดยความเห็นชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และดำเนินการตามข้อบังคับกระทรวงการคลังว่าด้วยวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการเงินขององค์การ พ.ศ. ๒๕๔๕ ในแบบขององค์การประเภทที่ ๒ จึงเป็นหน่วยงานของรัฐที่ดำเนินการทำนองการค้าโดยใช้ทุนหรือทุนหมุนเวียนของรัฐประเภทไม่มีบัญชีทุนหรือทุนหมุนเวียนไว้ที่กระทรวงการคลัง และเนื่องจากพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการสำนักงานตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๘ มิได้กำหนดให้โรงพิมพ์ตำรวจเป็นหน่วยงาน และมีใช้รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา รวมทั้งไม่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครอง หรือดำเนินกิจการทางปกครอง ดังนั้น โรงพิมพ์ตำรวจจึงไม่ใช่หน่วยงานทางปกครอง (**คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๗๐/๒๕๔๘**)

ข้อสังเกต รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาอันถือเป็นหน่วยงานทางปกครองในลักษณะทางรูปแบบ ไม่มีปัญหาในการวินิจฉัย

ถึงความเป็นหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ เนื่องจากมีความชัดเจนแน่นอนตามกฎหมายที่จัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้น^{๗๕} จึงสามารถเข้าไปพิจารณาเงื่อนไขการฟ้องคดีและประเด็นข้อพิพาทได้เลย สำหรับการยื่นฟ้องรัฐวิสาหกิจต่อศาลปกครองชั้นต้น เท่าที่ผ่านมาพบว่าส่วนใหญ่จะเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ตามสัญญาจ้างแรงงานหรือข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง อันเป็นคดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจของศาลแรงงาน^{๗๖} และหากเป็นกรณีพิพาทเกี่ยวกับการดำเนินการของธุรกิจซึ่งเป็นภารกิจทางด้านการอุตสาหกรรมและการค้าของรัฐ ก็จะเข้าลักษณะเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางแพ่ง^{๗๗} หรือเกี่ยวกับการประกอบกิจการในเชิงธุรกิจ^{๗๘} ดังนั้น ส่วนใหญ่จึงเป็นคดีพิพาทที่ศาลปกครองไม่รับไว้พิจารณา

อย่างไรก็ดี รัฐวิสาหกิจอาจถูกดำเนินคดีต่อศาลปกครองได้ในคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดทางปกครอง เช่น ในคดีที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องขอให้ไฟฟ้า และขอขยายเขตปักเสาไฟฟ้าแรงต่ำและติดตั้งมิเตอร์ แต่การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคจังหวัดพะเยาไม่ดำเนินการให้ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้มีคำสั่งให้การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคจังหวัดพะเยาดำเนินการขยายเขตไฟฟ้าไปยังที่ประกอบกิจการของผู้ฟ้องคดีและติดตั้งมิเตอร์ไฟฟ้าถาวร รวมทั้งชดเชยค่าเสียหายจากการที่ละเลยการพิจารณาคำขอขยายเขตไฟฟ้าของผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคมีวัตถุประสงค์ในการดำเนินการให้บริการเกี่ยวกับพลังงานไฟฟ้า อันเป็นการจัดทำบริการสาธารณะ การที่ผู้ฟ้องคดีไม่ดำเนินการเชื่อมต่อไฟฟ้าและติดตั้งมิเตอร์ถาวรให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามที่ยื่นคำร้องขอ กรณีเป็นการฟ้องว่าการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ และเมื่อผู้ฟ้องคดีอ้างว่าได้รับความเสียหายจากการกระทำดังกล่าว จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ซึ่งศาลสามารถออกคำสั่งบังคับให้การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคดำเนินการเชื่อมต่อไฟฟ้า ติดตั้งมิเตอร์ถาวร และชดเชยค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ฟ้องคดีได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕/๒๕๕๐)

^{๗๕} แม้ว่าในทางทฤษฎีอาจมีปัญหาในการพิจารณาถึงความเป็นรัฐวิสาหกิจก็ตาม เช่น ธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งถือเป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๘๕ แต่ธนาคารแห่งประเทศไทยมิได้ดำเนินการในทางอุตสาหกรรมหรือการค้า หรือให้บริการอย่างใดๆ เพื่อแลกเปลี่ยนกับค่าบริการ อันเป็นคุณสมบัติเฉพาะของรัฐวิสาหกิจ

^{๗๖} เช่น คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๑/๒๕๔๔, ๙๐/๒๕๔๔, ๑๖/๒๕๔๕, ๖๙/๒๕๔๕, ๑๔๗/๒๕๔๕, ๑๕๕/๒๕๔๕, ๑๖๒/๒๕๔๕, ๒๒๕/๒๕๔๕, ๒๗๕/๒๕๔๕, ๔๙๔/๒๕๔๕, ๕๓๕/๒๕๔๕, ๗๒/๒๕๔๖, ๒๔๐/๒๕๔๖, ๓๔/๒๕๔๗, ๗๘/๒๕๔๗, ๒๑๗/๒๕๔๗, ๓๑๘/๒๕๔๗ และ ๗๑๒/๒๕๔๙ เป็นต้น

^{๗๗} เช่น คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๗/๒๕๔๔, ๙๑/๒๕๔๕, ๑๗๔/๒๕๔๕, ๑๙๒/๒๕๔๕, ๒๑๑/๒๕๔๕, ๓๑๗/๒๕๔๕, ๖๐/๒๕๔๖, ๑๘๓/๒๕๔๖, ๕๔๑/๒๕๔๖, ๕๗๑/๒๕๔๖, ๖๘๓/๒๕๔๖, ๒๖๙/๒๕๔๘, ๔๓๕/๒๕๔๘ และ ๑๗๐/๒๕๔๙ เป็นต้น

^{๗๘} เช่น คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๗/๒๕๔๔, ๒๗๒/๒๕๔๕, ๒๙๔/๒๕๔๕ และ ๒๘๒/๒๕๔๖

นอกจากนี้ รัฐวิสาหกิจไม่ว่าจะจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายมหาชนหรือกฎหมายเอกชน อาจเป็นหน่วยงานทางปกครองในความหมายของหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครองได้ ซึ่งจะได้กล่าวรายละเอียดในหัวข้อต่อไป

๒.๘ หน่วยงานอื่นของรัฐ

หน่วยงานผู้รับผิดชอบจัดทำบริการสาธารณะของรัฐนั้น แต่เดิมจำกัดอยู่แต่เพียงส่วนราชการซึ่งรับผิดชอบภารกิจพื้นฐานของรัฐรวมไปถึงภารกิจลำดับรองบางอย่าง และรัฐวิสาหกิจซึ่งรับผิดชอบภารกิจในลักษณะที่เป็นอุตสาหกรรมและการค้า แต่ในปัจจุบันมีกิจกรรมบริการสาธารณะใหม่ๆ เกิดขึ้น และไม่เหมาะสมที่จะดำเนินการในรูปของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ จึงต้องให้องค์กรใหม่ที่ไม่ใช่ทั้งส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจเป็นผู้ดำเนินการ

หน่วยงานอื่นของรัฐ หมายถึงหน่วยงานที่รัฐจัดตั้งขึ้นนอกเหนือไปจากส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจเพื่อเป็นหน่วยงานที่ใช้อำนาจรัฐในทางปกครองหรือดำเนินการทางปกครองเฉพาะด้าน^{๗๙} โดยปัจจุบันมีหน่วยงานใหม่ๆ เกิดขึ้น ๓ ลักษณะ ได้แก่ องค์การมหาชน หน่วยงานธุรการขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานของรัฐ

๑) องค์การมหาชน

องค์การมหาชนเป็นหน่วยงานของรัฐรูปแบบที่ ๓ ในระบบกฎหมายมหาชนของไทย โดย ๒ รูปแบบแรกได้แก่ ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ ซึ่งส่วนราชการนั้นได้รับมอบหมายภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะประเภทที่มักจะต้องอาศัยอำนาจตามที่มีกฎหมายรับรองไว้ บังคับฝ่ายเดียวต่อประชาชนโดยไม่ต้องอาศัยความยินยอมพร้อมใจของประชาชนที่เกี่ยวข้อง และกิจการทั้งหลายที่ส่วนราชการได้รับมอบหมายให้ดูแลนั้น ก็ล้วนแต่เป็นกิจการที่จำเป็นต้องอาศัยอำนาจมหาชนในลักษณะดังกล่าวในการดำเนินการทั้งสิ้นเนื่องมาจากเป็นกิจการที่มีความสำคัญและมีผลเกี่ยวข้องโดยตรงหรือโดยทางอ้อมต่อการดำรงอยู่ของรัฐ ส่วนรัฐวิสาหกิจนั้นเป็นหน่วยทางธุรกิจที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลซึ่งมีรัฐหรือองค์กรในภาคมหาชนเป็นเจ้าของหรือเป็นผู้ถือหุ้นข้างมาก มีภารกิจในการจัดหาวัตถุดิบและแหล่งพลังงานสำหรับการผลิตในระบบอุตสาหกรรม และการจัดให้บริการในด้านการสาธารณสุขูปโภคและสาธารณูปการ ซึ่งมีลักษณะทางอุตสาหกรรมและการค้าโดยแท้^{๘๐}

สำหรับองค์การมหาชนนั้น ได้รับมอบหมายภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะเฉพาะด้าน หรือจัดทำให้แก่ประชาชนเฉพาะกลุ่ม (โดยไม่มีลักษณะของการประกอบกิจการทางอุตสาหกรรมและการค้า) หรือเป็นภารกิจที่มีความสำคัญสูงและมีเทคนิควิธีการเฉพาะซึ่ง

^{๗๙} เทียบเคียงคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๐/๒๕๔๔

^{๘๐} สุรพล นิติไกรพจน์, อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๗๑, หน้า ๒๒ – ๒๕.

ต้องการความรวดเร็วของการตัดสินใจและประสิทธิภาพของการการปฏิบัติการอย่างทันที่
ตามความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างฉับพลันทันด่วน^{๘๑} การกิจดังกล่าวได้แก่^{๘๒} การรับรอง
มาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา การศึกษาอบรมและพัฒนาเจ้าหน้าที่ของรัฐ การทะนุบำรุง
ศิลปะและวัฒนธรรม การพัฒนาและส่งเสริมการกีฬา การส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษาและ
การวิจัย การถ่ายทอดและพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากร
ธรรมชาติ การบริการทางการแพทย์และสาธารณสุข การสังคมสงเคราะห์ การอำนวยความสะดวกแก่
ประชาชน หรือการดำเนินการอันเป็นสาธารณประโยชน์อื่นใด ซึ่งการดำเนินการเฉพาะด้านดัง
กล่าว ไม่มีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหากำไรเป็นหลัก

องค์การมหาชนมีองค์ประกอบที่สำคัญ ๓ ประการ^{๘๓} คือ

ประการแรก องค์การมหาชนมีฐานะเป็นนิติบุคคลเอกเทศ แยกออกไป
จากรัฐและส่วนราชการทั้งหลาย ทำให้สามารถมีทรัพย์สิน บุคลากร ระบบบัญชีและงบประมาณ
เป็นของตัวเอง และมีอำนาจบริหารจัดการกิจการของตนได้โดยอิสระ ไม่ต้องตกอยู่ภายใต้
สายการบังคับบัญชาของระบบราชการ

ประการที่สอง องค์การมหาชนมีฐานะเป็นนิติบุคคลในกฎหมาย
มหาชน ซึ่งทำให้มีสิทธิพิเศษและมีอำนาจบังคับบางประการเหนือประชาชนทั่วไป แต่ในขณะ
เดียวกันก็ทำให้ต้องตกอยู่ภายใต้การกำกับดูแลขององค์กรของรัฐองค์กรใดองค์กรหนึ่งตามที่
กำหนดในกฎหมายจัดตั้ง

ประการที่สาม องค์การมหาชนมีภารกิจในการดำเนินการที่เป็น
บริการสาธารณะเฉพาะด้านที่มีขอบเขตจำกัด กล่าวคือ จะมีอำนาจหน้าที่เฉพาะในกิจกรรมที่
ได้กำหนดไว้ในกฎหมายจัดตั้งเท่านั้น โดยเมื่อรัฐมอบภารกิจใดให้องค์การมหาชนแล้วจะต้อง
ถือว่าภารกิจนั้นเป็นภารกิจที่กฎหมายกำหนดไว้โดยเฉพาะสำหรับองค์การมหาชนนั้น องค์กร
ในภาคมหาชนอื่นย่อมไม่มีอำนาจก้าวล่วงไปปฏิบัติการกิจดังกล่าวได้อีก

ในระบบโครงสร้างขององค์การภาครัฐของไทยนั้น การจัดตั้งหน่วยงาน
ของรัฐที่ไม่ใช่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจอันถือเป็นหน่วยงานต้นแบบในรูปขององค์การ
มหาชน ได้เกิดขึ้นเป็นครั้งแรกในปี พ.ศ. ๒๕๓๓^{๘๔} อันเป็นปีที่มีการตราพระราชบัญญัติจัดตั้ง
มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี พ.ศ. ๒๕๓๓ (ซึ่งแม้จะยังมิได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าเป็น
หน่วยงานของรัฐที่ไม่ใช่ส่วนราชการและไม่ใช่วิสาหกิจ แต่หากพิจารณาโดยรวมแล้วจะเห็น

^{๘๑} ชาญชัย แสวงศักดิ์, หน่วยงานของรัฐที่ไม่ใช่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ : องค์การมหาชนและหน่วยงานบริการ
รูปแบบพิเศษ, พิมพ์ครั้งที่ ๒ (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม, พ.ศ. ๒๕๔๙) หน้า ๑๓๔ – ๑๓๕.

^{๘๒} มาตรา ๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒.

^{๘๓} Vedel et Delvolve, Droit Administratif, อ้างใน สุรพล นิติไกรพจน์, ความเป็นไปได้และแนวทางการตรากฎหมายจัด
ตั้งองค์การมหาชน, รายงานการวิจัยเสนอต่อคณะกรรมการการวิจัยแห่งชาติ (พ.ศ. ๒๕๔๓), หน้า ๑๑๐ – ๑๑๑.

^{๘๔} สุรพล นิติไกรพจน์, มหาวิทยาลัยไทยในรูปองค์การมหาชนอิสระ : กรณีตัวอย่างของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยี
สุรนารี ใน องค์การมหาชน : มิติใหม่ของหน่วยงานภาครัฐ, สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ สำนักงาน ก.พ.,
(พ.ศ. ๒๕๔๒), หน้า ๕๗ – ๘๗.

ได้ว่ามีวัตถุประสงค์ที่จะให้เป็น “มหาวิทยาลัยของรัฐที่ไม่ใช่ส่วนราชการและไม่ใช่วิสาหกิจ”^{๔๕} ปรากฏว่าได้มีการจัดตั้งหน่วยงานของรัฐให้รับผิดชอบภารกิจที่มีลักษณะพิเศษแตกต่างไปจากงานราชการทั่วไป และมีระบบวิธีดำเนินงานที่เป็นอิสระไม่อยู่ในสายงานบังคับบัญชาตามปกติของส่วนราชการ อีกทั้งกิจกรรมที่จัดทำก็ไม่อาจจัดเป็นองค์กรในรูปแบบรัฐวิสาหกิจได้ เพียงแต่ว่าในขณะนั้นยังไม่มีกรอบรองรับให้มีหน่วยงานของรัฐในรูปแบบองค์การมหาชน หน่วยงานเหล่านี้หากลำดับตามระยะเวลาการก่อตั้งแล้ว ได้แก่^{๔๖}

๑) ธนาคารแห่งประเทศไทย จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๘๕

๒) ศุภสภา จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติครู พ.ศ. ๒๔๘๘ และพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๖

๓) องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติองค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก พ.ศ. ๒๔๙๑

๔) สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๔๙๑

๕) องค์การสวนสัตว์ จัดตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การสวนสัตว์ พ.ศ. ๒๔๙๖

๖) ทูรรักษาระดับอัตราแลกเปลี่ยนเงินตรา จัดตั้งขึ้นโดยพระราชกำหนดจัดสรรทุนสำรองเงินตราเกินจำนวนธนบัตรที่ออกใช้ พ.ศ. ๒๔๙๘

๗) กองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง พ.ศ. ๒๕๐๓

๘) สถาบันส่งเสริมการสอนวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี จัดตั้งขึ้นโดยประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๔๒ พ.ศ. ๒๕๑๕

๙) สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติสถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๒

๑๐) การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๒

^{๔๕} พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี พ.ศ. ๒๕๓๓

มาตรา ๕ ให้จัดตั้งมหาวิทยาลัยของรัฐขึ้นในจังหวัดนครราชสีมา เรียกว่า “มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี” ให้มหาวิทยาลัยเป็นนิติบุคคล มีวัตถุประสงค์ให้การศึกษา ส่งเสริมวิชาการและวิชาชีพชั้นสูง ทำการสอน ทำการวิจัย ให้บริการทางวิชาการแก่สังคม ปรับปรุง ถ่ายทอดและพัฒนาเทคโนโลยีที่เหมาะสมและทะนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม

มาตรา ๙ ให้กิจการของมหาวิทยาลัยไม่ต้องตกอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน และกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์

มาตรา ๓๙ รัฐมนตรีมีอำนาจและหน้าที่กำกับและควบคุมโดยทั่วไปซึ่งกิจการของมหาวิทยาลัยให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ตามมาตรา ๕ และให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลหรือมติคณะรัฐมนตรี

^{๔๖} สุรพล นิติไกรพจน์, อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๗๑, หน้า ๔๐ – ๔๕.

๑๑) การกีฬาแห่งประเทศไทย จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติการกีฬาแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๘

๑๒) กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนากระบวนการเงิน จัดตั้งขึ้นโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช ๒๔๘๕ พ.ศ. ๒๕๒๘

ข้อสังเกต

(๑) หน่วยงานต้นแบบเหล่านี้ได้ถูกกระทรวงการคลังจัดกลุ่มให้เป็นหน่วยงานของรัฐประเภทรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ แม้ว่ากิจกรรมของหน่วยงานดังกล่าวจะมีได้ประกอบภารกิจทางอุตสาหกรรมและการค้า และมีได้มีลักษณะการประกอบกิจการในเชิงพาณิชย์เลยก็ตาม

(๒) คุรุสภา มีลักษณะเป็นองค์กรวิชาชีพเนื่องจากมีอำนาจหน้าที่คล้ายกับแพทยสภา หรือสภาทนายความ จึงควรจัดให้เป็นหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองมากกว่า

(๓) สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ นักวิชาการมองว่าเป็นองค์กรมหาชน แต่ศาลปกครองเห็นว่า สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการดูแลทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์และดำเนินกิจการเพื่อประโยชน์ของทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์โดยเฉพาะ ไม่มีอำนาจหน้าที่ที่เป็นการใช้อำนาจในลักษณะของอำนาจทางปกครอง แม้จะจัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๑ แต่ก็มีได้อาศัยเงินงบประมาณแผ่นดินในการจัดตั้งและดำเนินกิจการ และรัฐบาลในฐานะตัวแทนของรัฐก็มีได้เข้าไปเกี่ยวข้องกับการดำเนินกิจการดังเช่นที่กระทำกับองค์กรของรัฐหรือกิจการของรัฐอื่น ๆ สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์จึงไม่เป็นหน่วยงานทางปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๐/๒๕๔๔ และ ๔๘๘/๒๕๔๗)

ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๓๓ เป็นต้นมา จึงเริ่มมีความชัดเจนในกระบวนการนิติบัญญัติว่าประสงค์จะให้หน่วยงานของรัฐรูปแบบที่ ๓ ในระบบโครงสร้างองค์กรภาครัฐของไทย คือ เป็นองค์กรของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการและมีใช้หรือมิได้มีลักษณะของรัฐวิสาหกิจซึ่งหากลำดับตามระยะเวลาการจัดตั้ง ได้แก่

๑) มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี พ.ศ. ๒๕๓๓^{๘๗}

๒) สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี พ.ศ. ๒๕๓๔^{๘๘}

^{๘๗} เป็นนิติบุคคลตามมาตรา ๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี พ.ศ. ๒๕๓๓

^{๘๘} เป็นนิติบุคคลที่ไม่ปรากฏหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์มาใช้บังคับ ตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี พ.ศ. ๒๕๓๔

- ๓) สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕^{๘๙}
- ๔) มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัย วลัยลักษณ์ พ.ศ. ๒๕๓๕^{๙๐}
- ๕) กองทุนสนับสนุนการวิจัย จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติสนับสนุน การวิจัย พ.ศ. ๒๕๓๕^{๙๑}
- ๖) สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติสถาบัน วิจัยระบบสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕^{๙๒}
- ๗) สถาบันการบินพลเรือน จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบัน การบินพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕
- ๘) องค์การสวนพฤกษศาสตร์ จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การ สวนพฤกษศาสตร์ พ.ศ. ๒๕๓๕
- ๙) องค์การพิพิธภัณฑ์วิทยาศาสตร์แห่งชาติ จัดตั้งโดยพระราช กฤษฎีกาจัดตั้งองค์การพิพิธภัณฑ์วิทยาศาสตร์แห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๘
- ๑๐) องค์การจัดการน้ำเสีย จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์ การจัดการน้ำเสีย พ.ศ. ๒๕๓๘
- ๑๑) กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติกอง ทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๙^{๙๓}
- ๑๒) มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย จัดตั้งโดยพระราช บัญญัติมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๔๐^{๙๔}
- ๑๓) มหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติ มหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๔๐^{๙๕}
- ๑๔) สถาบันมาตรวิทยาแห่งชาติ จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติพัฒนา ระบบมาตรวิทยาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๐^{๙๖}

^{๘๙} เป็นนิติบุคคลตามมาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕

^{๙๐} เป็นนิติบุคคลตามมาตรา ๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ พ.ศ. ๒๕๓๕

^{๙๑} เป็นนิติบุคคลตามมาตรา ๔ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติกองทุนสนับสนุนการวิจัย พ.ศ. ๒๕๓๕

^{๙๒} เป็นนิติบุคคลตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕

^{๙๓} เป็นนิติบุคคลตามมาตรา ๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๙

^{๙๔} เป็นนิติบุคคลตามมาตรา ๖ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๔๐

^{๙๕} เป็นนิติบุคคลตามมาตรา ๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๔๐

^{๙๖} เป็นนิติบุคคล และไม่เป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ หรือกฎหมายอื่น ตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติพัฒนาระบบมาตรวิทยาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๐

๑๕) องค์การเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน จัดตั้งโดยพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๔๐^{๙๗}

๑๖) มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง พ.ศ. ๒๕๔๑^{๙๘}

ข้อสังเกต

(๑) สถาบันการบิณพลเรือน องค์การสวนพฤกษศาสตร์ องค์การพิพิธภัณฑิทยาาสตร์แห่งชาติ และองค์การจัการน้ำเสีย เป็นหน่วยงานของรัฐที่จัตั้งขึ้นโดยอาศัยการตราพระราชกฤษฎีกาจัตั้งที่ออกตามความในพระราชบัญญัติจัตั้งองค์การของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๖ และกระทรวงการคลังจักลุ่มให้เป็นหน่วยงานของรัฐประเภทรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ แต่วัตถุประสงค์ในการจัตั้งและขอบเขตการกิจมีความแตกต่างไปจากรัฐวิสาหกิจโดยทั่วไป^{๙๙}

(๒) มีเพียง ๒ หน่วยงานเท่านั้น ที่กฎหมายจัตั้งหน่วยงานกำหนดไว้ให้ไม่เป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ ได้แก่ สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ และสถาบันมาตรวิทยาแห่งชาติ ในขณะที่หน่วยงานอื่น กฎหมายจัตั้งหน่วยงานกำหนดให้เป็นนิติบุคคลที่มีระบบการบริหารแตกต่างจากระบบราชการ

หน่วยงานของรัฐในรูปแบบขององค์การมหาชนปรากฏชัดแจ้งในปีพ.ศ. ๒๕๔๒ เมื่อมีการตราพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ ขึ้นใช้บังคับโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อลดปัญหาความสลับซับซ้อนในการดำเนินงานตามโครงการพัฒนาต่างๆ ของรัฐ หรือการดำเนินงานตามแผนงานหรือนโยบายเพื่อจัทำบริการสาธารณะด้านใดด้านหนึ่งโดยเฉพาะ ปัญหาความขัดแย้งในการดำเนินการ การซับซ้อนของความรับผิดชอบระหว่างส่วนราชการ และเพื่อเปิดโอกาสให้มีการจัระบบบริหารแนวใหม่สำหรับภารกิจของรัฐที่มีลักษณะเฉพาะในบางกรณี ให้มีความคล่องตัวและมีการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรและบุคลากรให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด ตลอดจนเพื่อบูรณาการให้ผู้เกี่ยวข้องทั้งหมดเข้าร่วมกันทำงานอย่างมีเอกภาพ และประสานงานกันเพื่อความรวดเร็วในการดำเนินงานซึ่งต้องอาศัยความเร่งด่วน จึงสมควรให้ฝ่ายบริหารสามารถตั้งหน่วยงานบริหารเป็นองค์การมหาชนที่แตกต่างไปจากส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจได้

หลังจากที่พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ มีผลบังคับใช้ ได้มีการอาศัยอำนาจตามมาตรา ๕ ออกพระราชกฤษฎีกาจัตั้งองค์การมหาชน ตามลำดับระยะเวลาการจัตั้งดังต่อไปนี้

^{๙๗} เป็นนิติบุคคลตามมาตรา ๕ แห่งพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๔๐

^{๙๘} เป็นมหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นนิติบุคคล แต่ไม่เป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน และกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม อยู่ในกำกับดูแลของรัฐบาล (ทบวงมหาวิทยาลัย) ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง พ.ศ. ๒๕๔๑

^{๙๙} สุรพล นิติไกรพจน์, อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๗๑ , หน้า ๗๒.

- ๑) สำนักงานปฏิรูปการศึกษา จัดตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานปฏิรูปการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๒^{๑๐๐}
- ๒) สำนักงานสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ จัดตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๔๓
- ๓) สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) จัดตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) พ.ศ. ๒๕๔๓
- ๔) โรงเรียนมหิตลวิทย์านุสรณ์ จัดตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งโรงเรียนมหิตลวิทย์านุสรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๓
- ๕) โรงพยาบาลบ้านแพ้ว (องค์การมหาชน) จัดตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งโรงพยาบาลบ้านแพ้ว (องค์การมหาชน) พ.ศ. ๒๕๔๓
- ๖) สำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ (องค์การมหาชน) จัดตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ (องค์การมหาชน) พ.ศ. ๒๕๔๓
- ๗) สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) จัดตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) พ.ศ. ๒๕๔๓
- ๘) ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร (องค์การมหาชน) จัดตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร (องค์การมหาชน) พ.ศ. ๒๕๔๓
- ๙) สถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา (องค์การมหาชน) จัดตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา (องค์การมหาชน) พ.ศ. ๒๕๔๔
- ๑๐) กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (องค์การมหาชน) จัดตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (องค์การมหาชน) พ.ศ. ๒๕๔๔
- ๑๑) สำนักงานส่งเสริมการจัดประชุมและนิทรรศการ (องค์การมหาชน) จัดตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมการจัดประชุมและนิทรรศการ (องค์การมหาชน) พ.ศ. ๒๕๔๕
- ๑๒) สถาบันบริหารกองทุนพลังงาน (องค์การมหาชน) จัดตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารกองทุนพลังงาน (องค์การมหาชน) พ.ศ. ๒๕๔๖
- ๑๓) สำนักงานพัฒนาการวิจัยการเกษตร (องค์การมหาชน) จัดตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานพัฒนาการวิจัยการเกษตร (องค์การมหาชน) พ.ศ. ๒๕๔๖

^{๑๐๐} ปัจจุบันได้ยุบเลิกไปแล้วโดยผลของมาตรา ๔๐ แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานปฏิรูปการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๒

๑๔) องค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (องค์การมหาชน) จัดตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (องค์การมหาชน) พ.ศ. ๒๕๔๖

๑๕) สำนักงานบริหารการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน (องค์การมหาชน) จัดตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานบริหารการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน (องค์การมหาชน) พ.ศ. ๒๕๔๖

๑๖) สำนักงานส่งเสริมอุตสาหกรรมซอฟต์แวร์แห่งชาติ (องค์การมหาชน) จัดตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมอุตสาหกรรมซอฟต์แวร์แห่งชาติ (องค์การมหาชน) พ.ศ. ๒๕๔๖

๑๗) ศูนย์ส่งเสริมศิลปาชีพระหว่างประเทศ (องค์การมหาชน) จัดตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งศูนย์ส่งเสริมศิลปาชีพระหว่างประเทศ (องค์การมหาชน) พ.ศ. ๒๕๔๖

๑๘) สถาบันวิจัยและพัฒนาอัญมณีและเครื่องประดับแห่งชาติ (องค์การมหาชน) จัดตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันวิจัยและพัฒนาอัญมณีและเครื่องประดับแห่งชาติ (องค์การมหาชน) พ.ศ. ๒๕๔๖

๑๙) สำนักงานบริหารและพัฒนาองค์ความรู้ (องค์การมหาชน) จัดตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานบริหารและพัฒนาองค์ความรู้ (องค์การมหาชน) พ.ศ. ๒๕๔๗

๒๐) สำนักงานความร่วมมือพัฒนาเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้าน (องค์การมหาชน) จัดตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานความร่วมมือพัฒนาเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้าน (องค์การมหาชน) พ.ศ. ๒๕๔๘

๒๑) สถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) จัดตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) พ.ศ. ๒๕๔๘

๒๒) สถาบันวิจัยและพัฒนาพื้นที่สูง (องค์การมหาชน) จัดตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันวิจัยและพัฒนาพื้นที่สูง (องค์การมหาชน) พ.ศ. ๒๕๔๘

๒๓) สถาบันเทคโนโลยีนิวเคลียร์แห่งชาติ (องค์การมหาชน) จัดตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันเทคโนโลยีนิวเคลียร์แห่งชาติ (องค์การมหาชน) พ.ศ. ๒๕๔๙

ข้อสังเกต

๑. สถานศึกษาที่อยู่ในสังกัดทบวงมหาวิทยาลัยที่จัดการศึกษาระดับปริญญาตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งมีกฎหมายว่าด้วย

การจัดตั้งสถานศึกษาเป็นการเฉพาะนั้น แต่เดิมกฎหมายกำหนดให้มีฐานะเป็นกรม ทั้งนี้ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ อันได้แก่^{๑๐๐}

(๑) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๒๒

(๒) มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ พ.ศ. ๒๕๔๑

(๓) มหาวิทยาลัยขอนแก่น จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยขอนแก่น พ.ศ. ๒๕๔๑

(๔) มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ พ.ศ. ๒๕๓๐

(๕) มหาวิทยาลัยทักษิณ จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยทักษิณ พ.ศ. ๒๕๓๙

(๖) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. ๒๕๓๑

(๗) มหาวิทยาลัยนเรศวร จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยนเรศวร พ.ศ. ๒๕๓๓

(๘) มหาวิทยาลัยบูรพา จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยบูรพา พ.ศ. ๒๕๓๓

(๙) มหาวิทยาลัยมหาสารคาม จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยมหาสารคาม พ.ศ. ๒๕๓๗

(๑๐) มหาวิทยาลัยมหิดล จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยมหิดล พ.ศ. ๒๕๓๐

(๑๑) มหาวิทยาลัยแม่โจ้ จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยแม่โจ้ พ.ศ. ๒๕๓๙

(๑๒) มหาวิทยาลัยรามคำแหง จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยรามคำแหง พ.ศ. ๒๕๔๑

(๑๓) มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ พ.ศ. ๒๕๔๑

(๑๔) มหาวิทยาลัยศิลปากร จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยศิลปากร พ.ศ. ๒๕๓๐

(๑๕) มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ พ.ศ. ๒๕๒๒

^{๑๐๐} มาตรา ๓๒ แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติ (ฉบับที่ ๑๔) พ.ศ. ๒๕๓๙ (ปัจจุบันถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ แล้ว)

(๑๖) มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติ
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช พ.ศ. ๒๕๒๑

(๑๗) มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติ
มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี พ.ศ. ๒๕๓๓

(๑๘) สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง
จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง สถาบัน
เทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี และสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ พ.ศ. ๒๕๒๘

(๑๙) สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี จัดตั้งโดยพระราช
บัญญัติสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง สถาบันเทคโนโลยี
พระจอมเกล้าธนบุรี และสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ พ.ศ. ๒๕๒๘

(๒๐) สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ จัดตั้งโดย
พระราชบัญญัติสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง สถาบันเทคโนโลยี
พระจอมเกล้าธนบุรี และสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ พ.ศ. ๒๕๒๘

(๒๑) สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติ
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ พ.ศ. ๒๕๐๙

ต่อมาเมื่อมีการยกเลิกพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม
พ.ศ. ๒๕๓๔ และประกาศใช้กฎหมายใหม่ในปี พ.ศ. ๒๕๔๕ โดยผลของมาตรา ๕๒^{๑๐๒} แห่งพระราชบัญญัติ
ปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ ประกอบกับมาตรา ๘๒^{๑๐๓} แห่งพระราชบัญญัติ
ระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. ๒๕๔๖ ทำให้สถานศึกษาที่จัดการศึกษา ดัง
กล่าวข้างต้น มีฐานะเป็นสถานศึกษาที่เป็นนิติบุคคลในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการ

^{๑๐๒} พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕

มาตรา ๕๒ ให้ทบวงมหาวิทยาลัยและส่วนราชการที่สังกัดทบวงมหาวิทยาลัยตามพระราชบัญญัติปรับปรุง
กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๓๔ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งถูกยกเลิกโดยมาตรา ๓ ยังคงเป็นทบวงมหาวิทยาลัยซึ่งมีฐานะเทียบ
เท่ากระทรวงและส่วนราชการที่สังกัดทบวงมหาวิทยาลัยต่อไป และให้มีรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย ปลัดทบวง
มหาวิทยาลัยและข้าราชการในทบวงมหาวิทยาลัย และในส่วนราชการที่สังกัดทบวงมหาวิทยาลัย โดยมีอำนาจหน้าที่ตาม
กฎหมายต่อไป ทั้งนี้ จนกว่าจะมีการจัดระเบียบราชการกระทรวงศึกษาธิการตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ
(ปัจจุบันได้มีการบังคับใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. ๒๕๔๖ แล้ว จึงทำให้ไม่มี
ทบวงมหาวิทยาลัยอีกต่อไป)

^{๑๐๓} พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. ๒๕๔๖

มาตรา ๘๒ ให้สถานศึกษาที่จัดการศึกษาระดับปริญญาที่เป็นสถานศึกษาในสังกัดทบวงมหาวิทยาลัย และ
ให้สถาบันเทคโนโลยีราชมงคล สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งมีกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งสถานศึกษานั้นโดยเฉพาะ และมี
ฐานะเป็นกรมตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ มีฐานะเป็นสถานศึกษา
ที่เป็นนิติบุคคลในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา โดยให้สถานศึกษาดังกล่าวยังคงมีอำนาจในการบริหารบรรดา
กิจการ ทรัพย์สิน หนี้ ข้าราชการ ลูกจ้าง และเงินงบประมาณตลอดจนบังคับบัญชาข้าราชการและลูกจ้างของสถานศึกษานั้นๆ
ตามพระราชบัญญัตินี้และตามกฎหมายจัดตั้งสถานศึกษานั้น ตลอดทั้งกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องต่อไป

ให้สถานศึกษาตามวรรคหนึ่งมีฐานะเป็นส่วนราชการตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ
พ.ศ. ๒๕๐๒ เพื่อประโยชน์ในการจัดตั้งงบประมาณ ตลอดจนการบริหารและการดำเนินการอื่นใดที่เกี่ยวกับงบประมาณแผ่น
ดินด้วย

การอุดมศึกษา (สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษามีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นกรม ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน) และมีฐานะเป็นส่วนราชการตามมาตรา ๕^{๑๐๔} แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ เพื่อประโยชน์ในการจัดตั้งงบประมาณ

หลังจากนั้น ในปี พ.ศ. ๒๕๔๗ มีการจัดตั้งมหาวิทยาลัยราชภัฏ ด้วยการยกฐานะสถาบันราชภัฏ จำนวน ๔๑ แห่ง เป็นมหาวิทยาลัยราชภัฏ ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติ มหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ๒๕๔๗^{๑๐๕} ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๔๘ ได้ยกฐานะสถาบันเทคโนโลยี ราชมนคล จำนวน ๙ แห่ง ให้เป็นมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมนคลตามพระราชบัญญัติ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมนคล พ.ศ. ๒๕๔๘^{๑๐๖} รวมทั้งจัดตั้งมหาวิทยาลัยนราธิวาส ราชนครินทร์ตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยนราธิวาสราชนครินทร์ พ.ศ. ๒๕๔๘^{๑๐๗} และจัด

^{๑๐๔} พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“ส่วนราชการ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบเท่า สำนักงานหรือหน่วยงานอื่นใดของรัฐ แต่ไม่รวมตลอดถึงรัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๑๐๕} พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ๒๕๔๗

มาตรา ๔ ให้สถาบันราชภัฏที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสถาบันราชภัฏ พ.ศ. ๒๕๓๘ มีฐานะเป็นมหาวิทยาลัย ราชภัฏตามพระราชบัญญัตินี้

ให้เรียกชื่อมหาวิทยาลัยราชภัฏตามชื่อของสถาบันราชภัฏเดิมตามบัญชีรายชื่อท้ายพระราชบัญญัตินี้

ให้มหาวิทยาลัยราชภัฏแต่ละแห่งเป็นนิติบุคคลและเป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ ในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา

^{๑๐๖} พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมนคล พ.ศ. ๒๕๔๘

มาตรา ๕ ให้สถาบันเทคโนโลยีราชมนคลตามพระราชบัญญัติสถาบันเทคโนโลยีราชมนคล พ.ศ. ๒๕๑๘ เป็นมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมนคลตามพระราชบัญญัตินี้ จำนวน ๙ แห่ง ดังนี้

- (๑) มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมนคลชัยบุรี
- (๒) มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมนคลกรุงเทพ
- (๓) มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมนคลตะวันออก
- (๔) มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมนคลพระนคร
- (๕) มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมนคลรัตนโกสินทร์
- (๖) มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมนคลล้านนา
- (๗) มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมนคลศรีวิชัย
- (๘) มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมนคลสุวรรณภูมิ
- (๙) มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมนคลอีสาน

ให้มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมนคลแต่ละแห่งตามวรรคหนึ่งเป็นนิติบุคคลและเป็นส่วนราชการตามกฎหมาย ว่าด้วยวิธีการงบประมาณในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ

^{๑๐๗} พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยนราธิวาสราชนครินทร์ พ.ศ. ๒๕๔๘

มาตรา ๔ ให้รวมวิทยาลัยเทคนิคนราธิวาส วิทยาลัยเกษตรและเทคโนโลยีนราธิวาสและวิทยาลัยการอาชีพตากใบ สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา กระทรวงศึกษาธิการและวิทยาลัยพยาบาลบรมราชชนนีนราธิวาส สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงสาธารณสุข มาจัดตั้งเป็นมหาวิทยาลัยนราธิวาสราชนครินทร์ตามพระราชบัญญัตินี้

มหาวิทยาลัยนราธิวาสราชนครินทร์เป็นนิติบุคคล และเป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ ในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา

ตั้งมหาวิทยาลัยนครพนมตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยนครพนม พ.ศ. ๒๕๔๘^{๑๐๘} โดยทุกแห่งต่างเป็นนิติบุคคลและเป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา

ปัญหาว่าสถานศึกษาที่จัดการศึกษาระดับปริญญาทั้ง ๗๓ แห่งจะมีฐานะใดในระบบกฎหมายมหาชนของไทย เห็นว่า

๑.๑ ปัจจุบันสถานศึกษาที่จัดการศึกษาระดับปริญญาที่จัดตั้งขึ้นก่อนปี พ.ศ. ๒๕๔๕ จำนวน ๒๑ แห่ง ไม่ได้เป็นส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมอีกต่อไป เนื่องจากสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษามีฐานะเป็นกรมตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. ๒๕๔๖ ทำให้สถานศึกษาที่จัดการศึกษาระดับปริญญาซึ่งอยู่ในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา หากยังคงเป็นส่วนราชการต้องมีฐานะต่ำกว่ากรม อย่างไรก็ตาม การที่มาตรา ๘๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. ๒๕๔๖ กำหนดให้สถานศึกษาดังกล่าวมีฐานะเป็นส่วนราชการตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ ก็เพียงพอประโยชน์ในการจัดตั้งงบประมาณ ตลอดจนการบริหารและการดำเนินการอื่นใดที่เกี่ยวกับงบประมาณแผ่นดินเท่านั้น เนื่องจากสถานศึกษาที่จัดการศึกษาระดับปริญญาดังกล่าวไม่ได้ดำเนินการในเชิงพาณิชย์ที่จะสามารถมีรายได้เพียงพอที่จะดูแลตนเอง ทำให้ยังต้องได้รับการสนับสนุนเงินงบประมาณจากรัฐ

๑.๒ สถานศึกษาที่จัดการศึกษาระดับปริญญาดังกล่าวข้างต้นทุกแห่งล้วนมีความเป็นอิสระในการบริหารบรรดากิจการ ทรัพย์สิน หนี้ ข้าราชการ ลูกจ้าง และเงินงบประมาณตลอดจนบังคับบัญชาข้าราชการและลูกจ้างของตน ตามมาตรา ๘๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. ๒๕๔๖ ซึ่งจะดำเนินการเช่นนั้นได้จะต้องมีความอิสระเป็นเอกเทศแตกต่างหากจากส่วนราชการที่ปฏิบัติงานภายใต้สายการบังคับบัญชา การที่กฎหมายกำหนดให้อยู่ในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาจึงมีความหมายเพียงการอยู่ในกำกับดูแลเท่านั้น มิใช่การบังคับบัญชาตามสายงานในระบบราชการ

^{๑๐๘} พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยนครพนม พ.ศ. ๒๕๔๘

มาตรา ๔ ให้รวมมหาวิทยาลัยราชภัฏนครพนม ตามกฎหมายว่าด้วยมหาวิทยาลัยราชภัฏวิทยาเขตนครพนมของมหาวิทยาลัยมหาสารคาม ตามกฎหมายว่าด้วยมหาวิทยาลัยมหาสารคามวิทยาลัยเทคนิคนครพนม วิทยาลัยเกษตรและเทคโนโลยีนครพนม วิทยาลัยการอาชีพธาตุพนมและวิทยาลัยการอาชีพนาหว้า สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ และวิทยาลัยพยาบาลบรมราชชนนี นครพนม สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงสาธารณสุข มาจัดตั้งเป็นมหาวิทยาลัยนครพนมตามพระราชบัญญัตินี้

มหาวิทยาลัยนครพนมเป็นนิติบุคคล และเป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา

๑.๓ การจัดตั้งมหาวิทยาลัยทุกแห่งเป็นสถานศึกษาและวิจัยระดับอุดมศึกษาที่มีวัตถุประสงค์ตามกฎหมายจัดตั้งทำนองเดียวกัน คือ ให้การศึกษา ส่งเสริมวิชาการและวิชาชีพชั้นสูง ทำการสอน ทำการวิจัย ให้บริการทางวิชาการแก่สังคมและทะนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม รวมทั้งการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ทั่วไปของสถานศึกษาระดับอุดมศึกษา และไม่มีหน่วยงานอื่นมาทำหน้าที่นี้

๑.๔ การจัดทำบริการสาธารณะทางด้านการศึกษามอบแก่ประชาชน นับว่าเป็นภารกิจที่มีความสำคัญต่อการดำรงอยู่ของรัฐ เนื่องจากเมื่อประชาชนมีความรู้ก็จะสามารถนำความรู้ไปประกอบอาชีพ สร้างรายได้ให้แก่ตนเองและรัฐ การให้บริการสาธารณะด้านการศึกษามอบจึงไม่ใช่การดำเนินการในเชิงพาณิชย์อย่างแน่นอน ดังนั้นหน่วยงานของรัฐที่จัดทำภารกิจนี้จึงย่อมไม่ใช่รัฐวิสาหกิจ

ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงเห็นว่าสถานศึกษาที่จัดการศึกษาระดับปริญญาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา เป็นองค์การมหาชน แม้ว่าในปัจจุบันจะยังไม่มี การแก้ไขกฎหมายที่จัดตั้งมหาวิทยาลัยเหล่านั้นมิให้เป็นส่วนราชการทุกแห่งก็ตาม

๒. มาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. ๒๕๔๖ ได้จัดระเบียบราชการกระทรวงศึกษาธิการออกเป็น ๓ ลักษณะ คือ ราชการในส่วนกลาง ราชการเขตพื้นที่การศึกษา และราชการในสถานการศึกษาของรัฐที่จัดการศึกษาระดับปริญญาที่เป็นนิติบุคคล โดยโรงเรียนเป็นสถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานที่อยู่ในระเบียบบริหารราชการเขตพื้นที่การศึกษา มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา แม้ว่าโรงเรียนจะมีฐานะเป็นนิติบุคคลและมีอำนาจหน้าที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ และกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ แต่โรงเรียนก็ยังเป็นส่วนราชการสังกัดราชการเขตพื้นที่การศึกษา โดยคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา มีอำนาจในการจัดตั้ง รวม และเลิกโรงเรียน ตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการจัดตั้ง รวม หรือเลิกสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. ๒๕๕๐ มีอำนาจแต่งตั้งผู้รับผิดชอบดำเนินคดีในกรณีที่โรงเรียนถูกฟ้องคดี ตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยการบริหารจัดการและขอเขตการปฏิบัติหน้าที่ของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่เป็นนิติบุคคลในสังกัดเขตพื้นที่การศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๖ นอกจากนี้ การที่โรงเรียนไม่มีอิสระในการบริหารจัดการงบประมาณใน หมวดเงินเดือน อีกทั้งการบริหารงานบุคคลของโรงเรียนยังอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ซึ่งเป็นไปตามหลักการบังคับบัญชา มิใช่การกำกับดูแล ดังนั้น จึงเห็นว่าโรงเรียนมิได้เป็นนิติบุคคลตามหลักการกระจายอำนาจทางปกครอง แต่เป็นนิติบุคคลเพียงแต่การบริหารจัดการสำหรับกิจการทั่วไปเท่านั้น เช่น การจัดทำนิติกรรมสัญญาในราชการตามวงเงินงบประมาณที่ได้รับตามที่ได้รับมอบอำนาจ อนุมัติประกาศนียบัตรและวุฒิปัตร์ เป็นต้น โรงเรียนจึงไม่เป็นองค์การมหาชน

๓. สำหรับสถาบันพระปกเกล้า ซึ่งจัดตั้งโดยมาตรา ๕^{๑๐๙} แห่งพระราชบัญญัติสถาบันพระปกเกล้า พ.ศ. ๒๕๔๑ นั้น เมื่อพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติดังกล่าวแล้วให้อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการศึกษา วิเคราะห์ วิจัย จัดและสนับสนุนศึกษาอบรมเกี่ยวกับการเมืองการปกครอง ซึ่งถือเป็นการจัดทำบริการสาธารณะทางด้านให้การศึกษอบรม จึงเห็นควรจัดเข้าเป็นองค์การมหาชนอีกหน่วยงานหนึ่งด้วย

สำหรับคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดเกี่ยวกับความเป็นหน่วยงานทางปกครองขององค์การมหาชนนั้น ยังไม่ปรากฏการวินิจฉัยไว้โดยตรง มีแต่เพียงการรับรองคำสั่งของศาลปกครองกลางที่รับคำฟ้องซึ่งผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ขอให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในเรื่องความรับผิดทางละเมิดอันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๔๔/๒๕๔๕)

หมายเหตุ คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ได้มีคำวินิจฉัยให้หน่วยงานของรัฐดังต่อไปนี้เป็นหน่วยงานทางปกครอง โดยไม่ได้วินิจฉัยเฉพาะเจาะจงว่าหน่วยงานดังกล่าวเป็นหน่วยงานของรัฐประเภทใด ได้แก่

- มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ พ.ศ. ๒๕๓๕ มีวัตถุประสงค์ในการจัดการศึกษาส่งเสริมวิชาการ และวิชาชีพชั้นสูง มีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐ จึงเป็นหน่วยงานทางปกครอง ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๑/๒๕๔๘)

- สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี พ.ศ. ๒๕๓๔ เป็นหน่วยงานของรัฐ และเป็นหน่วยงานทางปกครอง (คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๓๖/๒๕๔๘)

๒) หน่วยธุรการขององค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ

องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ เป็นองค์กรซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ จัดตั้งขึ้นหรือกำหนดให้ตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือพระ

^{๑๐๙} พระราชบัญญัติสถาบันพระปกเกล้า พ.ศ. ๒๕๔๑

มาตรา ๕ ให้จัดตั้งสถาบันขึ้น เรียกว่า "สถาบันพระปกเกล้า" และให้สถาบันนี้เป็นนิติบุคคลอยู่ในกำกับดูแลของประธานรัฐสภา กิจการของสถาบันไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน ทั้งนี้ เลขานุการ รองเลขานุการ พนักงานและลูกจ้างของสถาบันต้องได้รับประโยชน์ตอบแทนไม่น้อยกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยประกันสังคมและกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน

สถาบันเป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบปฏิบัติราชการฝ่ายรัฐสภา และไม่ใช่วิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายอื่น

ราชบัญญัติจัดตั้งขึ้น แล้วแต่กรณี^{๑๑๐} โดยให้มีภาระหน้าที่ที่สำคัญ คือ การวางระเบียบและการควบคุมกิจกรรมที่อาจมีผลกระทบต่อผลประโยชน์หรือเศรษฐกิจของชาติเป็นส่วนรวม หรือเกี่ยวข้องกับการจัดสรรทรัพยากรสาธารณะ หรืออาจกระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพของราษฎร^{๑๑๑} และเพื่อให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้โดยอิสระปลอดจากการแทรกแซงจากองค์กรอื่นของรัฐหรือจากสถาบันการเมืองอื่น องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระจึงสามารถออกกฎระเบียบ บังคับการให้เป็นไปตามกฎระเบียบที่ได้วางขึ้น และวินิจฉัยว่ามีการกระทำฝ่าฝืนกฎระเบียบและลงโทษการฝ่าฝืนนั้น^{๑๑๒} แต่การมีอำนาจดังกล่าวก็ไม่ถึงขนาดที่ทำให้กลายเป็นรัฐสภา (สภานิติบัญญัติแห่งชาติ) ซึ่งรัฐธรรมนูญมอบหมายให้ใช้อำนาจอธิปไตยกระทำการทางนิติบัญญัติ และกลายเป็นศาลซึ่งรัฐธรรมนูญมอบหมายให้ใช้อำนาจอธิปไตยกระทำการทางตุลาการ อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญและ/หรือตามกฎหมายขององค์กรเหล่านี้เป็นอำนาจบริหาร^{๑๑๓} แต่โดยที่การกระทำทางบริหารแบ่งออกเป็น ๒ ลักษณะ คือการกระทำทางรัฐบาลหรือการกระทำทางการเมืองซึ่งเป็นการใช้อำนาจทางการเมือง และการกระทำทางปกครองซึ่งเป็นการใช้อำนาจทางปกครอง ดังนั้น การกระทำขององค์กรของรัฐที่เป็นอิสระแม้จะอ้างว่าใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ แต่โดยเนื้อแท้ย่อมเป็นการกระทำทางปกครอง

องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระในความเข้าใจของคนทั่วไปนั้น จะหมายถึงเฉพาะองค์กรอิสระที่จัดตั้งขึ้นใหม่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ เพื่อให้ทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของฝ่ายบริหาร ในแง่ของการให้คำปรึกษา หรือในแง่ของการใช้อำนาจทางบริหารเช่นเดียวกับฝ่ายบริหาร^{๑๑๔} ซึ่งมักเรียกอองค์กรเหล่านี้ว่าองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ อันได้แก่ คณะกรรมการการเลือกตั้ง(กกต.) คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการป.ป.ช.) สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ คณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ (กสช.) และคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กทช.)

^{๑๑๐} วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, การกระทำของฝ่ายปกครอง ในเอกสารประกอบการบรรยาย วิชา น. ๕๖๕ การกระทำทางปกครองและความรับผิดชอบของฝ่ายปกครอง โครงการประกาศนียบัตรบัณฑิตทางกฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ รุ่นที่ ๗ (พ.ศ. ๒๕๔๘) หน้า ๙.

^{๑๑๑} วิษณุ วรรณุญ, รายงานการวิจัยองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ, (กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, ๒๕๓๘) หน้า ๖.

^{๑๑๒} วิษณุ วรรณุญ, อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๑๑๑, หน้า ๑๓ - ๑๔.

^{๑๑๓} วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๑๑๐, หน้า ๙.

^{๑๑๔} โภคิน พลกุล, หนังสือชี้แจงของศาลปกครองสูงสุดในคดีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๔/๒๕๔๔ ขอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ลงวันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๔๕ ในคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๕๒/๒๕๔๖ เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองและคณะกรรมการการเลือกตั้ง, สำนักงานศาลปกครอง, (กุมภาพันธ์, ๒๕๔๗) หน้า ๑๔๓.

อย่างไรก็ดี องค์การของรัฐที่เป็นอิสระในความหมายของการปฏิบัติงานที่ปลอดจากการแทรกแซงโดยองค์กรอื่นของรัฐหรือจากสถาบันการเมืองอื่น ย่อมต้องหมายความว่าความรวมถึงองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยด้วย เนื่องจากการใช้อำนาจขององค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยทั้งสามองค์กรอันได้แก่ องค์กรที่ใช้อำนาจบริหารซึ่งหมายถึงคณะรัฐมนตรี องค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติซึ่งหมายถึงวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร และองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการซึ่งได้แก่ศาลต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง และศาลทหาร นั้น รัฐธรรมนูญไทยได้วางหลักให้มีความเป็นอิสระต่อกันอย่างต่อเนื่องยาวนาน โดยมีการถ่วงดุลอำนาจระหว่างกันในบางกรณี^{๑๑๕} โดยเฉพาะองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยรับรองการใช้อำนาจโดยอิสระอย่างแท้จริง แม้ว่าถ้อยคำในรัฐธรรมนูญจะแตกต่างกันบ้าง แต่โดยเนื้อหาสาระแล้วรัฐธรรมนูญมุ่งหมายให้การใช้อำนาจดังกล่าวเป็นการใช้อำนาจโดยปราศจากการแทรกแซงไม่ว่าจากหน่วยงานหรือบุคคลใด ๆ^{๑๑๖}

ในการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรของรัฐที่เป็นอิสระนี้จะกระทำโดยคณะกรรมการหรือคณะบุคคลซึ่งมีรัฐธรรมนูญหรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรเหล่านั้นให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่ง หรือมติใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล คณะกรรมการหรือคณะบุคคลดังกล่าวจึงเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๓^{๑๑๗} แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ โดยมีหน่วยธุรการที่มีอิสระในการบริหารงานบุคคลและการงบประมาณ ซึ่งอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาหรือการกำกับดูแลขององค์กรเหล่านั้นโดยตรง ทำหน้าที่รับผิดชอบราชการทั่วไปขององค์กร

^{๑๑๕} โกคิน พลกุล, อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๑๑๔, หน้า ๑๔๑.

^{๑๑๖} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๒๔๙ ผู้พิพากษาและตุลาการมีอิสระในการพิจารณาพิพากษารรคดีให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย

การพิจารณาพิพากษารรคดีของผู้พิพากษาและตุลาการไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาตามลำดับชั้น

ฯลฯ

ฯลฯ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๔

มาตรา ๑๔ ผู้พิพากษาและตุลาการมีอิสระในการพิจารณาพิพากษารรคดีในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ให้เป็นไปโดยเที่ยงธรรมตามกฎหมายและรัฐธรรมนูญนี้

^{๑๑๗} พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒

มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า

(๑) ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง คณะบุคคล หรือผู้ที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานทางปกครอง

(๒) คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท คณะกรรมการหรือบุคคลซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่ง หรือมติใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล และ

(๓) บุคคลที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตาม (๑) หรือ (๒)

ฯลฯ

ฯลฯ

หน่วยธุรการขององค์กรของรัฐที่เป็นอิสระแบ่งออกเป็น ๒ กลุ่มใหญ่ ได้แก่ กลุ่มที่เป็นส่วนราชการ กลุ่มที่ไม่เป็นส่วนราชการ ดังต่อไปนี้

(๑) หน่วยธุรการที่เป็นส่วนราชการ

หน่วยธุรการขององค์กรของรัฐที่เป็นอิสระซึ่งเป็นส่วนราชการมี ๖ หน่วยงาน ดังต่อไปนี้

(๑.๑) สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นหน่วยธุรการของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นส่วนราชการที่เป็นหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญ มีฐานะเป็นกรมตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน^{๑๑๘}

(๑.๒) สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นหน่วยธุรการของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นส่วนราชการที่เป็นหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญ มีฐานะเป็นกรมตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน^{๑๑๙}

(๑.๓) สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เป็นหน่วยธุรการของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เป็นส่วนราชการสังกัดรัฐสภา มีฐานะเทียบกรมและเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบปฏิบัติราชการฝ่ายรัฐสภา^{๑๒๐}

(๑.๔) สำนักงานศาลปกครอง เป็นหน่วยธุรการของศาลปกครอง เป็นส่วนราชการที่เป็นหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญ มีฐานะเป็นนิติบุคคล^{๑๒๑}

(๑.๕) สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ เป็นหน่วยธุรการของศาลรัฐธรรมนูญ เป็นส่วนราชการที่เป็นหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญ มีฐานะเป็นกรมตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน^{๑๒๒}

(๑.๖) สำนักงานศาลยุติธรรม เป็นหน่วยธุรการของศาลยุติธรรม เป็นส่วนราชการที่เป็นหน่วยงานอิสระ มีฐานะเป็นนิติบุคคล^{๑๒๓}

ข้อสังเกต มีเพียงสำนักงานศาลปกครองและสำนักงานศาลยุติธรรม ที่มีฐานะไม่ชัดเจน ส่วนหน่วยงานอื่น ๆ มีความชัดเจนว่าเป็นกรม

^{๑๑๘} มาตรา ๓๘ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒

^{๑๑๙} มาตรา ๑๐๔ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒

^{๑๒๐} มาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ ประกอบกับมาตรา ๖ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดระเบียบปฏิบัติราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๑๘

^{๑๒๑} มาตรา ๗๖ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

^{๑๒๒} มาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๒

^{๑๒๓} มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๔๓

(๒) หน่วยราชการที่ไม่เป็นส่วนราชการ

หน่วยราชการขององค์กรของรัฐที่เป็นอิสระซึ่งกฎหมายไม่ได้บัญญัติให้มีฐานะเป็นส่วนราชการ แต่บัญญัติให้เป็นหน่วยงานของรัฐ มีฐานะเป็นนิติบุคคล มี ๔ หน่วยงาน ได้แก่

(๒.๑) สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง เป็นหน่วยราชการของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามมาตรา ๒๕^{๑๒๔} แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๕๑

(๒.๒) สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ เป็นหน่วยราชการของคณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติตามมาตรา ๓๒^{๑๒๕} แห่งพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓

(๒.๓) สำนักงานคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เป็นหน่วยราชการของคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติตามมาตรา ๕๗^{๑๒๖} แห่งพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓

(๒.๔) สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เป็นหน่วยราชการของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาตามมาตรา ๓๙^{๑๒๗} แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๒

^{๑๒๔} พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๕๑

มาตรา ๒๕ ให้มีสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นหน่วยงานของรัฐ มีฐานะเป็นนิติบุคคลและอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยมีประธานกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด กิจการของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน

^{๑๒๕} พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓

มาตรา ๓๒ ให้มีสำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติเรียกโดยย่อว่า "สำนักงาน กสช." เป็นหน่วยงานของรัฐ มีฐานะเป็นนิติบุคคล และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของประธานคณะกรรมการกิจการของสำนักงาน กสช. ไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน

^{๑๒๖} พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓

มาตรา ๕๗ ให้มีสำนักงานคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรียกโดยย่อว่า "สำนักงาน กทช." เป็นหน่วยงานของรัฐ มีฐานะเป็นนิติบุคคล และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของประธานคณะกรรมการกิจการของสำนักงาน กทช. ไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน

^{๑๒๗} พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๒

มาตรา ๓๙ ให้มีสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเป็นหน่วยงานของรัฐ มีฐานะเป็นนิติบุคคล และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา (มีต่อหน้าถัดไป)

ตัวอย่างคำวินิจฉัยของศาลปกครองที่รับรองว่าหน่วยธุรการขององค์กรของรัฐที่เป็นอิสระเป็นหน่วยงานทางปกครอง ได้แก่

- การฟ้องว่าสำนักงานศาลยุติธรรมออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนอันเกิดจากการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๖/๒๕๕๗ และที่ ๓๓๑/๒๕๕๗)

- ในคดีที่ประชาชนผู้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๕๙ ฟ้องสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าจัดรูปแบบคูหาเลือกตั้งในลักษณะที่ทำให้บุคคลอื่นมองเห็นและสามารถที่จะรู้หรือคาดหมายได้ว่าจะมีการลงคะแนนให้แก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งรายใดหรือใช้สิทธิไปในทางใด ศาลปกครองวินิจฉัยว่าสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นหน่วยงานทางปกครอง (คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ ๖๐๗-๖๐๘/๒๕๕๙)^{๑๒๘}

๓. หน่วยงานทางปกครองในลักษณะทางเนื้อหา

หน่วยงานทางปกครองในลักษณะทางเนื้อหา เป็นหน่วยงานที่ไม่ได้เป็นหน่วยงานทางปกครองในลักษณะทางรูปแบบ แต่เป็นหน่วยงานหรือองค์กรได้รับมอบหมายจากรัฐให้ใช้อำนาจทางปกครองเฉพาะเรื่องหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครองบางประการ โดยหน่วยงานทางปกครองในลักษณะทางเนื้อหานี้ จะปรากฏในคำนิยามตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ที่ว่า “และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง” ซึ่งสามารถแยกหน่วยงานในลักษณะนี้ออกเป็น ๒ ประเภท คือ หน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครอง และหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินกิจการทางปกครอง

๓.๑ หน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครอง

การใช้อำนาจทางปกครองเป็นการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นที่มีค่าบังคับเสมอพระราชบัญญัติ โดยมีเจตนาให้ปรากฏต่อบุคคลคนหนึ่งหรือบุคคลคณะหนึ่งเพื่อก่อให้เกิดผลทางกฎหมายอันเป็นการก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระวัง

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๑๒๗)

กิจการของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน

^{๑๒๘} คดีถึงที่สุดแล้ว

หรือมีผลกระทบต่อสภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลคนนั้นหรือบุคคลคณะนั้น และบุคคลหรือคณะบุคคลที่เป็นคู่กรณีในนิติสัมพันธ์ดังกล่าวไม่จำเป็นต้องให้ความยินยอมแต่อย่างใด^{๒๙}

การใช้อำนาจทางปกครองโดยปกติสว่นไว้สำหรับรัฐหรือหน่วยงานของรัฐเท่านั้น เนื่องจากการใช้อำนาจของผู้ปกครองที่อยู่ในฐานะที่เหนือกว่า ซึ่งหน่วยงานของรัฐย่อมใช้อำนาจทางปกครองได้เองตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ส่วนเอกชนนั้นมีความเท่าเทียมกันตามกฎหมาย ความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนกับเอกชนย่อมเป็นไปตามเจตจำนงระหว่างคู่กรณีภายใต้สิทธิเสรีภาพที่เสมอกัน เอกชนผู้หนึ่งผู้ใดจึงไม่สามารถใช้อำนาจในฐานะที่เหนือกว่ากระทำการให้เอกชนอื่นเสียหายโดยปราศจากความยินยอมของเอกชนนั้น

โดยปกติเอกชนย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือการประกอบอาชีพของตน แต่กิจการหรืออาชีพบางอย่างมีผลกระทบต่อสวัสดิภาพของประชาชน โดยเฉพาะการประกอบอาชีพซึ่งมีการนำความรู้จากการเล่าเรียนหรือฝึกฝนมาใช้ที่เรียกว่า “วิชาชีพ” ทำให้รัฐจำเป็นต้องเข้าไปควบคุม ตรวจสอบ รวมทั้งส่งเสริม เพื่อให้การประกอบวิชาชีพนั้นเป็นไปตามมาตรฐานอันเป็นการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะด้วยการกำหนดมาตรฐานคุณวุฒิ ความรู้ ความสามารถ และมารยาทของผู้ประกอบวิชาชีพ เช่น การกำหนดคุณสมบัติเฉพาะสำหรับผู้ประกอบวิชาชีพ การให้ยื่นคำขอประกอบวิชาชีพ การให้ผู้มีพฤติกรรมไม่เหมาะสมกับการประกอบวิชาชีพหยุดหรือเลิกประกอบวิชาชีพนั้น เป็นต้น ทั้งนี้ เพื่อควบคุมมิให้มีการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบจากบุคคลซึ่งไม่มีความรู้ความสามารถอันก่อให้เกิดภัยและความเสียหายแก่ประชาชน

อย่างไรก็ตาม เมื่อมีผู้ประกอบวิชาชีพในแต่ละวิชาชีพมากขึ้น ทั้งในเรื่องจำนวนวิชาชีพและจำนวนผู้ประกอบวิชาชีพ รัฐจึงเห็นควรจัดให้มีองค์กรที่มาจากผู้ประกอบวิชาชีพเดียวกัน ทำหน้าที่ควบคุม ตรวจสอบ รวมทั้งส่งเสริมการประกอบวิชาชีพแทนรัฐ โดยให้องค์กรดังกล่าวเป็นศูนย์รวมและส่งเสริมความเป็นปึกแผ่น รวมทั้งให้ความรู้และพัฒนาส่งเสริมมาตรฐานการประกอบวิชาชีพ เพื่อให้ผู้ประกอบวิชาชีพมีคุณภาพและมาตรฐาน และมีความก้าวหน้าในวิชาชีพ แต่ยังคงอยู่ภายใต้การกำกับดูแลจากรัฐหรือฝ่ายปกครองที่เกี่ยวข้อง โดยเรียกองค์กรเหล่านี้ว่า “องค์กรวิชาชีพ”^{๓๐} ซึ่งมีรูปแบบ ๒ ลักษณะ คือ

๑) องค์กรวิชาชีพที่มีลักษณะเป็นคณะบุคคลที่ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล โดยมี “คณะกรรมการควบคุมการประกอบวิชาชีพ” ที่มาจากการแต่งตั้งของฝ่ายปกครองซึ่งอาจแต่งตั้งจากผู้ดำรงตำแหน่งในฝ่ายปกครอง (เจ้าหน้าที่ของรัฐ) หรือบุคคลใดๆ ตามที่เห็นสมควร

๒) องค์กรวิชาชีพที่มีลักษณะเป็น “สภาวิชาชีพ” มีฐานะเป็นนิติบุคคล เอกเทศ โดยองค์กรประกอบขององค์กรมาจากการเลือกตั้งของสมาชิกผู้ประกอบวิชาชีพนั้นๆ

^{๒๙} วรพจน์ วัชรพิชญ์, อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๑๑๐, หน้า ๑ – ๑๘.

^{๓๐} โปรดศึกษารายละเอียดเพิ่มเติมในเอกสารวิชาการของสำนักพัฒนาระบบงานคดีปกครอง เรื่อง คดีปกครองเกี่ยวกับองค์กรวิชาชีพ (มีนาคม ๒๕๕๐)

แม้ว่าองค์กรวิชาชีพนั้นจะเป็นเพียงหน่วยงานเอกชน แต่ในการใช้อำนาจแทนรัฐขององค์กรวิชาชีพนั้น ย่อมถือได้ว่าเป็นการใช้อำนาจทางปกครอง ซึ่งมีผลเท่ากับเป็นการกระทำของรัฐ จึงทำให้องค์กรวิชาชีพดังกล่าวเป็นหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองอันถือเป็นหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ทั้งนี้ จะต้องเป็นกรณีที่มีกฎหมายบัญญัติเกี่ยวกับการใช้อำนาจดังกล่าวไว้อย่างชัดเจน

ในปัจจุบันหน่วยงานเอกชนที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองมีดังนี้

(๑) คณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ จัดตั้งโดยมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองตามมาตรา ๑๐ (๔) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

(๒) คณะกรรมการวิชาชีพสาขากิจกรรมบำบัด จัดตั้งโดยมาตรา ๑๔ (๕) แห่งพระราชบัญญัติการประกอบโรคศิลปะ พ.ศ. ๒๕๔๒ ประกอบกับพระราชกฤษฎีกากำหนดให้สาขากิจกรรมบำบัดเป็นสาขาการประกอบโรคศิลปะตามพระราชบัญญัติการประกอบโรคศิลปะ พ.ศ. ๒๕๔๒ พ.ศ. ๒๕๔๕ ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองตามมาตรา ๒๓ (๑) (๒) (๔) และ (๘) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

(๓) คณะกรรมการวิชาชีพสาขาการแก้ไขความผิดปกติของการสื่อความหมาย จัดตั้งโดยมาตรา ๑๔ (๕) แห่งพระราชบัญญัติการประกอบโรคศิลปะ พ.ศ. ๒๕๔๒ ประกอบกับพระราชกฤษฎีกากำหนดให้สาขาการแก้ไขความผิดปกติของการสื่อความหมายเป็นสาขาการประกอบโรคศิลปะตามพระราชบัญญัติการประกอบโรคศิลปะ พ.ศ. ๒๕๔๒ พ.ศ. ๒๕๔๕ ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองตามมาตรา ๒๓ (๑) (๒) (๔) และ (๘) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

(๔) คณะกรรมการวิชาชีพสาขาการแพทย์แผนไทย จัดตั้งโดยมาตรา ๑๔ (๑) แห่งพระราชบัญญัติการประกอบโรคศิลปะ พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองตามมาตรา ๒๓ (๑) (๒) (๔) และ (๘) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

(๕) คณะกรรมการวิชาชีพสาขาการแพทย์แผนไทยประยุกต์ จัดตั้งโดยมาตรา ๑๔ (๒) แห่งพระราชบัญญัติการประกอบโรคศิลปะ พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองตามมาตรา ๒๓ (๑) (๒) (๔) และ (๘) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

(๖) คณะกรรมการวิชาชีพสาขาจิตวิทยาคลินิก จัดตั้งโดยมาตรา ๑๔ (๕) แห่งพระราชบัญญัติการประกอบโรคศิลปะ พ.ศ. ๒๕๔๒ ประกอบกับพระราชกฤษฎีกากำหนดให้สาขาจิตวิทยาคลินิกเป็นสาขาการประกอบโรคศิลปะตามพระราชบัญญัติการประกอบโรคศิลปะ พ.ศ. ๒๕๔๒ พ.ศ. ๒๕๔๖ ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองตามมาตรา ๒๓ (๑) (๒) (๔) และ (๘) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

(๗) คณะกรรมการวิชาชีพสาขาเทคโนโลยีหัวใจและทรวงอก จัดตั้งโดย มาตรา ๑๔ (๕) แห่งพระราชบัญญัติการประกอบโรคศิลปะ พ.ศ. ๒๕๔๒ ประกอบกับ พระราชกฤษฎีกากำหนดให้สาขาเทคโนโลยีหัวใจและทรวงอกเป็นสาขาการประกอบโรคศิลปะ ตามพระราชบัญญัติการประกอบโรคศิลปะ พ.ศ. ๒๕๔๒ พ.ศ. ๒๕๔๕ ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองตามมาตรา ๒๓ (๑) (๒) (๔) และ (๘) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

(๘) คณะกรรมการวิชาชีพสาขารังสีเทคนิค จัดตั้งโดยมาตรา ๑๔ (๕) แห่งพระราชบัญญัติการประกอบโรคศิลปะ พ.ศ. ๒๕๔๒ ประกอบกับพระราชกฤษฎีกากำหนดให้สาขารังสีเทคนิคเป็นสาขาการประกอบโรคศิลปะตามพระราชบัญญัติการประกอบโรคศิลปะ พ.ศ. ๒๕๔๒ พ.ศ. ๒๕๔๕ ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองตามมาตรา ๒๓ (๑) (๒) (๔) และ (๘) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

(๙) คุรุสภา (สภาครูและบุคลากรทางการศึกษา) จัดตั้งโดยมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๖ ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองตามมาตรา ๙ (๑) (๓) (๔) (๗) (๘) และ (๑๑) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

(๑๐) ทันตแพทยสภา จัดตั้งโดยมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพทันตกรรม พ.ศ. ๒๕๓๗ ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองตามมาตรา ๙ (๑) (๒) (๓) (๔) (๕) และ (๖) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

(๑๑) เนติบัณฑิตยสภา จัดตั้งโดยมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติเนติบัณฑิตยสภา พ.ศ. ๒๕๐๗ ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

(๑๒) แพทยสภา จัดตั้งโดยมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. ๒๕๒๕ ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองตามมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

(๑๓) สภากายภาพบำบัด จัดตั้งโดยมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพกายภาพบำบัด พ.ศ. ๒๕๔๗ ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองตามมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

(๑๔) สภาการพยาบาล จัดตั้งโดยมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. ๒๕๒๘ ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองตามมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

(๑๕) สภานายความ จัดตั้งโดยมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัตินายความ พ.ศ. ๒๕๒๘ ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองตามมาตรา ๗ และมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

(๑๖) สภาเทคนิคการแพทย์ จัดตั้งโดยมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพเทคนิคการแพทย์ พ.ศ. ๒๕๔๗ ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองตามมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

(๑๗) สภาวิชาชีพบัญชี จัดตั้งโดยมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพบัญชี พ.ศ. ๒๕๔๗ ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองตามมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

(๑๘) สภาเภสัชกรรม จัดตั้งโดยมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพเภสัชกรรม พ.ศ. ๒๕๓๗ ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองตามมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

(๑๙) สภาวิศวกร จัดตั้งโดยมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติวิศวกร พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองตามมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

(๒๐) สภาสถาปนิก จัดตั้งโดยมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติสถาปนิก พ.ศ. ๒๕๔๓ ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองตามมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

(๒๑) สัตวแพทยสภา จัดตั้งโดยมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพการสัตวแพทย์ พ.ศ. ๒๕๔๕ ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองตามมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

สำหรับคำวินิจฉัยของศาลปกครองเกี่ยวกับหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครอง มีตัวอย่างดังนี้

- เนติบัณฑิตยสภาเป็นสภาหรือสถาบันที่รัฐจัดตั้งขึ้น มีหน้าที่ส่งเสริมการศึกษาวิชานิติศาสตร์และการประกอบอาชีพทางกฎหมาย รวมทั้งการควบคุมมารยาท ทนายความ อันเป็นกิจการทางปกครองส่วนหนึ่งของรัฐ ได้รับเงินอุดหนุนจากงบประมาณแผ่นดินซึ่งเป็นเงินของรัฐ และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ในฐานะที่เป็นสภานายกพิเศษแห่งเนติบัณฑิตยสภา ดังนั้น เนติบัณฑิตยสภาจึงอยู่ในฐานะที่เป็นหน่วยงานทางปกครองหรือหน่วยงานของรัฐที่อยู่ในกำกับดูแลของรัฐบาล (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๗/๒๕๔๖) เนติบัณฑิตยสภาโดยคณะกรรมการเนติบัณฑิตยสภามีอำนาจในการออกกฎ คำสั่งหรือมติใดๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล อำนาจดังกล่าวเป็นอำนาจทางปกครองที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองแทนรัฐ ดังนั้น เนติบัณฑิตยสภาจึงเป็นหน่วยงานทางปกครอง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๗๐/๒๕๔๘)

- สภาเภสัชกรรม เป็นหน่วยงานทางปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๔๒/๒๕๔๗)

- สภาสถาปนิก เป็นนิติบุคคลตามมาตรา ๖ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติสถาปนิก พ.ศ. ๒๕๔๓ และมาตรา ๘ กำหนดให้มีสภาสถาปนิกมีอำนาจออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ประกอบการวิชาชีพสถาปัตยกรรม ควบคุม รวมถึงพักใช้ใบอนุญาตหรือเพิกถอนใบอนุญาตรับรองความรู้ความชำนาญในการประกอบวิชาชีพ และออกข้อบังคับสภาสถาปนิกต่างๆ เพื่อช่วยรัฐในการควบคุมดูแลมาตรฐานความรู้และการประกอบวิชาชีพสถาปัตยกรรม ถือได้ว่าสภาสถาปนิกเป็นหน่วยงานทางปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๘๐/๒๕๔๗)

- แพทยสภา เป็นองค์กรควบคุมการประกอบวิชาชีพ และเป็นองค์กรที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองในการควบคุมตรวจสอบการประกอบวิชาชีพแพทย์ จึงเป็นหน่วยงานทางปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๙๐/๒๕๕๘)

- คຸຣຸສກຳ ຈັດຕັ້ງຂຶ້ນໂດຍພຣະຣາຊບັນຍັດຕິຄຸ ພ.ຕ. ໒໔໘໘ ເປັນໜ່ວຍງານທີ່ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๑๕/๒๕๕๘)

๓.๒ หน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินการทางปกครอง

ศาสตราจารย์ ดร. นันทวัฒน์ บรมานนท์ ได้อธิบายสรุปไว้ว่า^{๑๓๑} ในระบบกฎหมายปกครองฝรั่งเศสนั้น งานที่รัฐจะต้องจัดทำให้แก่ประชาชนเพื่อตอบสนองการเสียภาษีของประชาชนอันเป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะ ซึ่งเรียกว่า “บริการสาธารณะ”^{๑๓๒} มีกิจกรรมที่สำคัญอยู่ ๒ ประเภท ได้แก่ ตำรวจทางปกครอง และบริการสาธารณะ

ตำรวจทางปกครอง (police administrative) เป็นกิจกรรมที่ใช้อำนาจฝ่ายเดียวในการควบคุมการใช้เสรีภาพของปัจเจกชน โดยมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญคือ การป้องกันไม่ให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยในสังคม ซึ่งอาจมีได้ ๓ กรณีด้วยกัน คือ ความมั่นคงปลอดภัย ความสงบสุข และสุขอนามัย

ส่วนบริการสาธารณะ (service public) เป็นกิจกรรมที่รัฐจัดทำขึ้นเพื่อให้บริการแก่ประชาชนหรือเป็นการดำเนินการเพื่อสนองตอบความต้องการของประชาชน โดยส่วนรวม สามารถแบ่งออกได้เป็น ๒ ประเภทใหญ่ ๆ คือ บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครอง และบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม

บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครอง เป็นกิจกรรมที่เป็นงานในหน้าที่เฉพาะของฝ่ายปกครองซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องดูแลความปลอดภัยและความสงบสุขของประชาชน ซึ่งนอกจากจะต้องอาศัยเทคนิคพิเศษในการจัดทำแล้ว ยังจะต้องอาศัยอำนาจพิเศษตามกฎหมายมหาชนในการจัดทำ อันได้แก่กิจการที่เกี่ยวข้องกับการรักษาความสงบภายใน การป้องกันประเทศ และการคลัง เป็นต้น^{๑๓๓}

บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม เป็นกิจกรรมที่รัฐจัดทำโดยมีลักษณะทางการค้าเช่นเดียวกับเอกชน โดยในส่วนของ การจัดตั้งองค์กร

^{๑๓๑} นันทวัฒน์ บรมานนท์, หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ, พิมพ์ครั้งที่ ๓ (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, ๒๕๕๗).

^{๑๓๒} ศาสตราจารย์ ดร. ประยูร กาญจนดุล ให้ความหมายของ “บริการสาธารณะ” ว่า กิจการที่อยู่ในความอำนาจการหรือในความควบคุมของฝ่ายปกครองที่จัดทำเพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน ; ประยูร กาญจนดุล, คำบรรยายกฎหมายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ ๔ (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, พ.ศ. ๒๕๓๘) หน้า ๑๐๘.

^{๑๓๓} นันทวัฒน์ บรมานนท์, หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ, อ้างใน ชาญชัย แสงศักดิ์, หน่วยงานของรัฐที่มีส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ : องค์การมหาชนและหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ, พิมพ์ครั้งที่ ๒ (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม, ๒๕๕๙) หน้า ๕ - ๖.

และการดำเนินการจะอยู่ภายใต้ระบบกฎหมายมหาชน แต่ในส่วนความสัมพันธ์ระหว่างผู้ให้บริการกับผู้ใช้บริการจะอยู่ภายใต้ระบบกฎหมายเอกชน

นอกจากนี้ยังมีบริการสาธารณะทางด้านอื่นๆ อีก ได้แก่ บริการสาธารณะทางสังคม บริการสาธารณะทางสุขภาพ บริการสาธารณะทางวัฒนธรรม และบริการสาธารณะทางด้านการกีฬา โดยการจัดทำบริการสาธารณะด้านต่าง ๆ ล้วนแต่ตอบสนองต่อภารกิจของรัฐซึ่งจำแนกได้ ๕ ประเภทด้วยกันคือ^{๑๓๔}

๑. ภารกิจของรัฐในฐานะผู้พิทักษ์ คือภารกิจในการป้องกันความมั่นคงของประเทศและรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ

๒. ภารกิจของรัฐในฐานะผู้สนับสนุนหรือผู้บริการ คือภารกิจในการจัดทำบริการและสวัสดิการขั้นต่ำให้แก่ประชาชนเพื่อรักษามาตรฐานการดำรงชีวิตของประชาชนส่วนใหญ่ เช่น การให้บำนาญแก่คนชรา ความช่วยเหลือทางการแพทย์ เป็นต้น ซึ่งแสดงออกถึงข้อความคิดว่าด้วยรัฐสวัสดิการ

๓. ภารกิจของรัฐในฐานะผู้ควบคุมเศรษฐกิจ คือภารกิจในการควบคุมกิจกรรมต่าง ๆ ของประชาชน รวมทั้งควบคุมกิจกรรมทางเศรษฐกิจของประชาชนโดยวิธีการดังนี้

ก) ควบคุมให้วิสาหกิจเอกชนปฏิบัติตามบทบัญญัติหรือระเบียบที่รัฐวางไว้ เช่น กำหนดราคาสินค้า กำหนดค่าแรงขั้นต่ำ ควบคุมมาตรฐานการผลิต เป็นต้น

ข) ส่งเสริมช่วยเหลือวิสาหกิจเอกชน เช่น ให้เงินอุดหนุนการผลิต ตั้งกำแพงภาษีสินค้าต่างประเทศ ส่งเสริมการลงทุนของเอกชน เป็นต้น

ค) บังคับให้เอกชนขออนุญาตก่อนที่จะเริ่มดำเนินการบางประเภท เช่น ขออนุญาตส่งออกหรือนำเข้าสินค้าบางอย่างและในปริมาณที่รัฐกำหนด ขออนุญาตตั้งโรงงานอุตสาหกรรม ขออนุญาตประกอบกิจการน้ำมันและก๊าซ เป็นต้น

๔. ภารกิจของรัฐในฐานะผู้ประกอบการทางเศรษฐกิจ คือ รัฐเป็นผู้ประกอบการในทางเศรษฐกิจโดยจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนขึ้นดำเนินการโดยตรง หรือโดยผ่านส่วนราชการ

๕. ภารกิจของรัฐในฐานะอนุญาโตตุลาการ คือ ภารกิจในการคานประโยชน์และตัดสินปัญหาข้อโต้แย้งระหว่างกลุ่มชนต่าง ๆ ในสังคม

โดยทั่วไปแล้วบริการสาธารณะทางปกครองส่วนใหญ่แล้วนิติบุคคลในกฎหมายมหาชนจะเป็นผู้จัดทำ ส่วนบริการสาธารณะทางด้านอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรมมักจะให้รัฐวิสาหกิจเป็นผู้จัดทำ แต่ต่อมาเมื่อรัฐมีภาระมากขึ้น จึงเห็นว่ารัฐไม่จำเป็นต้องจัดทำกิจกรรมบางอย่างเองเพราะเป็นกิจกรรมที่ไม่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจอรัฐ และเป็นกิจกรรมที่ต้องใช้เงินลงทุนมาก หรือเป็นกิจกรรมที่ต้องใช้บุคลากรที่มีความชำนาญเป็นพิเศษ อีกทั้งรัฐไม่สามารถจัดทำได้อย่างดีและรวดเร็วทันความต้องการของผู้ใช้บริการสาธารณะ จึงเกิดการ

^{๑๓๔} W. Friedman, The State and The Rule of Law in Mixed Economy , อ้างใน สมยศ เชื้อไทย, หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น, พิมพ์ครั้งที่ ๒ (กรุงเทพฯ : วิทยุชน, ๒๕๔๙) หน้า ๑๒๘.

มอบบริการสาธารณะให้แก่เอกชนซึ่งมีความสนใจและความพร้อมเป็นผู้จัดทำแทนรัฐ^{๑๓๕} กล่าวคือ แทนที่รัฐจะใช้เอกสิทธิ์ในการดำเนินการเองผ่านส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์การมหาชน ก็จะให้เอกชนดำเนินการแทนในการผลิตหรือบริการชนิดหนึ่งชนิดใดแทนรัฐและขายให้แก่ผู้บริโภค โดยผู้บริโภคจะต้องจ่ายค่าบริการตามที่กำหนด

การมอบหมายให้หน่วยงานหรือองค์กรอื่นที่ไม่ใช่ส่วนราชการดำเนินการทางปกครองสามารถกระทำได้ ๒ ลักษณะ คือ การมอบหมายฝ่ายเดียว และการมอบหมายโดยสัญญา

การมอบหมายให้ดำเนินการทางปกครองฝ่ายเดียว เป็นกรณีที่ฝ่ายนิติบัญญัติออกกฎหมายมอบให้องค์การของรัฐบาลหรือเอกชนไปจัดทำ เช่น รัฐวิสาหกิจองค์การวิชาชีพต่าง ๆ เป็นต้น หรือเป็นกรณีที่ฝ่ายปกครองออกนิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียวในรูปของการอนุญาตก็ได้

การมอบหมายโดยสัญญา เป็นกรณีที่ฝ่ายปกครองตกลงทำสัญญากับเอกชนเพื่อมอบให้เอกชนดำเนินการทางปกครอง ซึ่งโดยทั่วไปได้แก่กิจการที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจและสาธารณูปโภค เช่น ไฟฟ้า ประปา โทรศัพท์ การคมนาคม เป็นต้น^{๑๓๖}

กรณีที่มอบหมายให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการ เช่น

๑) โรงเรียนเอกชน (สถานศึกษาหรือสถานที่ที่บุคคลจัดการให้การศึกษาในระดับที่ต่ำกว่าชั้นปริญญาตรีแก่นักเรียนทุกผลัดรวมกันเกินเจ็ดคนขึ้นไป) ได้รับมอบหมายให้ดำเนินการทางปกครองเกี่ยวกับการสอนและประเมินผลการเรียนของนักเรียนตามพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๒๕

๒) สำนักงานช่างรังวัดเอกชน ได้รับมอบหมายให้ดำเนินการทางปกครองเกี่ยวกับการรังวัดที่ดินที่มีโฉนดที่ดิน เพื่อการสอบเขต แบ่งแยก หรือรวมที่ดินหลายแปลงเข้าเป็นแปลงเดียวกันที่ดิน ตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติช่างรังวัดเอกชน พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยช่างรังวัดเอกชนและคนงานของช่างรังวัดเอกชนมีสิทธิเข้าไปในที่ดินของบุคคลอื่นในเวลาระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นถึงพระอาทิตย์ตก มีสิทธิเคลื่อนย้าย ถอดถอน หรือจัดทำหลักหมายเขตที่ดิน และในกรณีจำเป็นอาจขุดดิน ตัด รานกิ่งไม้ หรือกระทำการอย่างอื่นแก่สิ่งที่กีดขวางต่อการรังวัดในที่ดินที่ทำการรังวัดหรือในที่ดินข้างเคียงได้ ตามมาตรา ๔๘ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

๓) ผู้ได้รับใบอนุญาตให้จัดตั้งสถานตรวจสภาพรถ ได้รับมอบหมายให้ดำเนินการทางปกครองเกี่ยวกับการตรวจสภาพรถ การวินิจฉัยผลการตรวจสภาพรถ ตามกฎกระทรวง (ฉบับที่ ๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ และระเบียบกรมการขนส่งทางบก ว่าด้วยการจัดตั้งสถานตรวจสภาพรถ พ.ศ. ๒๕๔๗

^{๑๓๕} นันทวัฒน์ บรมานนท์, อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๑๓๑, หน้า ๗๕.

^{๑๓๖} นันทวัฒน์ บรมานนท์, อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๑๓๑, หน้า ๙๕ – ๑๐๔.

กรณีที่มีมอบหมายให้หน่วยธุรกิจของรัฐเป็นผู้ดำเนินการ เช่น

๑) บริษัทขนส่ง จำกัด ได้รับมอบหมายให้ดำเนินการทางปกครองเกี่ยวกับการบริการสาธารณะด้านการคมนาคมและการขนส่งของประเทศ

๒) บริษัทวิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด ได้รับมอบหมายให้ดำเนินการทางปกครองเกี่ยวกับการควบคุมการจราจรทางอากาศ การให้บริการสื่อสารการบิน

๓) บริษัทไปรษณีย์ไทย จำกัด ได้รับมอบหมายให้ดำเนินการทางปกครองเกี่ยวกับกิจการไปรษณีย์

๔) บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) ได้รับมอบหมายให้ดำเนินการทางปกครองเกี่ยวกับกิจการโทรคมนาคม

การพิจารณาว่าหน่วยงานใดเป็นหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินการทางปกครองนั้น ต้องพิจารณาอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานนั้นเป็นสำคัญว่าเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่และใช้อำนาจทางปกครองหรือไม่ เนื่องจากการดำเนินการทางปกครองบางอย่าง รัฐกระทำในฐานะที่เท่าเทียมกับเอกชน เช่น การให้บริการของธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) หรือบริษัทไม้อัดไทย จำกัด ซึ่งประกอบธุรกิจเช่นเดียวกับเอกชนรายอื่นๆ การดำเนินการไม่จำเป็นต้องใช้อำนาจทางปกครอง จึงไม่อยู่ในความหมายของหน่วยงานทางปกครอง ทั้งนี้ ตามนัยคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๘๔/๒๕๔๗

อนึ่ง รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แม้จะมีใช้หน่วยงานทางปกครองในฐานะของรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา แต่ก็อาจเป็นหน่วยงานทางปกครองในฐานะหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินการทางปกครอง เช่นในคดีต่อไปนี้

- กรณีฟ้องว่า บริษัทขนส่ง จำกัด ไม่ดำเนินการให้รถยนต์โดยสารเข้าใช้สถานีขนส่งผู้โดยสารจังหวัดสุราษฎร์ธานี ทำให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งยกที่ดินให้ใช้เป็นสถานที่ก่อสร้างไม่อาจได้รับประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการเป็นศูนย์กลางการขนส่งโดยสารจังหวัดสุราษฎร์ธานี จึงยื่นฟ้องขอให้บริษัทขนส่ง จำกัด ดำเนินการให้รถยนต์โดยสารเข้าใช้สถานีดังกล่าว ศาลปกครองวินิจฉัยว่า บริษัทขนส่ง จำกัด ได้รับมอบหมายจากกรมทางหลวงให้ไปดำเนินการบริการสาธารณะด้านการคมนาคมและการขนส่งของประเทศ จึงทำให้บริษัทขนส่ง จำกัด มีฐานะเป็นหน่วยงานทางปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๘๖/๒๕๔๖) แต่การที่บริษัทขนส่ง จำกัด จัดให้มีการเช่าพื้นที่ร้านค้าในบริเวณสถานีขนส่งผู้โดยสาร เป็นการดำเนินธุรกิจเยี่ยงผู้ประกอบการธุรกิจทั่วไปไม่ใช่กิจการที่ใช้อำนาจทางปกครอง จึงไม่ใช่หน่วยงานปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๘๕/๒๕๔๗)

- กรณีฟ้อง บริษัท ทศท คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) ขอให้เพิกถอนหนังสือที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นพนักงานชดใช้เงินจากการปฏิบัติหน้าที่บกพร่อง ศาลปกครองวินิจฉัยว่า บริษัท ทศท คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) ซึ่งแปรรูปมาจากองค์การโทรศัพท์

แห่งประเทศไทย มีวัตถุประสงค์ที่สำคัญคือประกอบกิจการค้าและให้บริการสื่อสารโทรคมนาคมทุกชนิด ซึ่งหมายความรวมถึงการให้บริการต่างๆ เกี่ยวกับกิจการโทรศัพท์ เช่นเดียวกับองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย บริษัท ทศท คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) จึงมีฐานะเป็นหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินกิจการทางปกครอง (**คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๗/๒๕๔๗**)

- กรณีฟ้องว่าการสื่อสารแห่งประเทศไทย ไม่ยอมคืนเงินค่าปรับจากการที่ผู้ฟ้องคดีก่อสร้างที่ทำการไปรษณีย์ล่าช้าให้เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีที่ให้ความช่วยเหลือผู้ประกอบการอาชีพงานก่อสร้างและผู้ประกอบอาชีพงานอื่นกับทางราชการ ศาลปกครองวินิจฉัยว่า แม้ว่าการสื่อสารแห่งประเทศไทยจะแปรรูปไปเป็นบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) และบริษัทไปรษณีย์ไทย จำกัด ตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒ แต่บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด(มหาชน) และบริษัทไปรษณีย์ไทย จำกัด ยังมีฐานะอย่างเดียวกับรัฐวิสาหกิจ ตามนิยามตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยยังคงมีอำนาจหน้าที่เช่นเดิมที่เกี่ยวกับการโทรคมนาคมและกิจการไปรษณีย์ ทั้งสองบริษัทจึงมีฐานะเป็นหน่วยงานทางปกครองที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินกิจการทางปกครอง จึงเป็นหน่วยงานทางปกครอง (**คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๐๖/๒๕๔๘**)

- กรณีฟ้องว่าบริษัทวิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด ไม่ดำเนินการย้ายผู้ฟ้องคดีตามที่ร้องขอ ศาลปกครองวินิจฉัยว่า บริษัทวิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด เป็นบริษัทที่จัดทะเบียนจัดตั้งขึ้นตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มีสถานภาพเป็นรัฐวิสาหกิจในสังกัดกระทรวงคมนาคม แม้มิได้จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาก็ตาม แต่มีภารกิจหลักในการให้บริการควบคุมการจราจรทางอากาศ ให้บริการสื่อสารการบิน และให้บริการเครื่องช่วยเดินอากาศ จึงถือได้ว่าเฉพาะในการปฏิบัติภารกิจหลักดังกล่าว บริษัทวิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด เป็นหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง จึงเป็นหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ส่วนนิติสัมพันธ์ระหว่างบริษัทวิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด กับพนักงานของบริษัท มิใช่การใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินกิจการทางปกครอง (**คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๗๔/๒๕๔๙**)

นอกจากนี้ยังมีตัวอย่างอื่นที่ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่าเป็นหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินกิจการทางปกครอง ดังนี้

- การประปาส่วนภูมิภาค เป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๒๒ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการประกอบและส่งเสริมธุรกิจการประปาโดยการสำรวจจัดหาแหล่งน้ำดิบและจัดให้ได้มาซึ่งน้ำดิบเพื่อใช้ในการผลิตจัดส่งและจำหน่ายน้ำประปา รวมทั้งการดำเนินธุรกิจอื่นที่เกี่ยวข้องหรือต่อเนื่องกับธุรกิจการประปาเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่การให้บริการสาธารณสุขปลอดภัยโดยคำนึงถึงประโยชน์ของรัฐและสุขภาพอนามัยของประชาชน เมื่อการประปาส่วนภูมิภาคได้ทำสัญญาร่วมทุนกับบริษัทประปาปทุมธานี จำกัด ให้สิทธิดำเนินการผลิตและจำหน่ายน้ำประปาในเขตปทุมธานีและรังสิต สัญญาร่วมลงทุน

ดังกล่าวจึงเป็นการมอบสิทธิ อำนาจหน้าที่ให้บริษัทประปาปทุมธานี จำกัด ดำเนินการผลิต และจำหน่ายประปาให้กับประชาชนในเขตจังหวัดปทุมธานี จึงเป็นการมอบหมายให้บริษัท ประปาปทุมธานี จำกัด ดำเนินกิจการทางปกครองแทนการประสาทส่วนภูมิภาค บริษัทประปา ปทุมธานี จำกัด จึงเป็นหน่วยงานทางปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๖๘/๒๕๔๖)

- กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการมีใช้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ ที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา แต่ก็เป็นหน่วยงานที่ได้รับมอบหมาย ให้ดำเนินการทางปกครองเกี่ยวกับการบริหารเงินกองทุนของข้าราชการ จึงมีลักษณะเป็น หน่วยงานทางปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๙๔/๒๕๔๖ (ประชุมใหญ่))

- การที่กรมทางหลวงโดยอธิบดีกรมทางหลวงซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่กำกับ ตรวจตรา และควบคุมทางหลวงและงานทางที่เกี่ยวกับทางหลวงแผ่นดินตามมาตรา ๑๙ แห่ง พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ.๒๕๒๒ ได้ส่งมอบทางหลวงให้กองทัพอากาศดูแลรักษา เป็น การมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองในการกำกับ ตรวจตรา และควบคุมทางหลวง และงาน ที่เกี่ยวกับทางหลวงแผ่นดิน กองทัพอากาศจึงเป็นหน่วยงานทางปกครองและมีอำนาจหน้าที่ เช่นเดียวกับกรมทางหลวง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๓๘/๒๕๔๗)

๔. กรณีที่ศาลปกครองวินิจฉัยว่ามีใช้หน่วยงานทางปกครอง

จากการศึกษาคำวินิจฉัยของศาลปกครองในประเด็นเกี่ยวกับสถานะการเป็น หน่วยงานทางปกครองของผู้ถูกฟ้องคดี โดยเฉพาะในส่วนที่ศาลเห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีมิใช่หน่วย งานทางปกครอง พบว่ามีคำวินิจฉัยที่น่าสนใจซึ่งอาจแบ่งได้เป็นกลุ่มต่าง ๆ ดังนี้

๔.๑ องค์การผู้ใช้อำนาจอธิปไตย

การใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐ หากพิจารณาตามหลักการแบ่งแยก อำนาจจะแบ่งการกระทำออกได้เป็น ๓ ประเภท คือ การกระทำทางนิติบัญญัติ การกระทำทาง บริหาร และการกระทำทางตุลาการ^{๑๓๗}

การกระทำทางนิติบัญญัติเป็นการตรากฎหมายที่มีลักษณะเป็นการวาง กฎเกณฑ์ทั่วไปไปยังบุคคลทุกคน โดยมีรัฐสภาเป็นองค์กรหลักในการใช้อำนาจ

การกระทำทางบริหารเป็นการกระทำของฝ่ายบริหารที่ใช้อำนาจของรัฐ ในขอบเขตที่กว้างขวางมากจนยากที่จะให้คำจำกัดความได้ ซึ่งหากพิจารณาจากหลักการแบ่ง แยกอำนาจอาจกล่าวได้ว่าเป็นการกระทำของรัฐซึ่งมิใช่การกระทำทางนิติบัญญัติและตุลาการ แต่ หากพิจารณาถึงลักษณะที่แสดงผลออกมา อาจกล่าวได้ว่าเป็นการกระทำที่ครอบคลุมการกระทำ ๒ ลักษณะ คือ การกระทำทางรัฐบาลหรือการกระทำทางการเมืองซึ่งใช้อำนาจทางการเมือง และ การกระทำทางปกครองซึ่งเป็นการใช้อำนาจทางปกครอง การกระทำทางบริหารเฉพาะในส่วน ที่เป็นการกระทำทางปกครองจะอยู่ในอำนาจการตรวจสอบของศาลปกครอง แต่การกระทำ

^{๑๓๗} สมยศ เชื้อไทย, หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น, พิมพ์ครั้งที่ ๒, (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, ๒๕๔๙) หน้า ๑๙๗ – ๒๑๕.

ทางบริหารในส่วนที่เป็นการกระทำทางรัฐบาล จะไม่อยู่ในอำนาจการตรวจสอบของศาลปกครอง แต่จะอยู่ภายใต้การตรวจสอบของรัฐสภาตามหลักการถ่วงดุลอำนาจ

การกระทำทางตุลาการ เป็นการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทซึ่งมีลักษณะเป็นการนำกฎหมายมาปรับใช้กับข้อเท็จจริงแต่ละคดี โดยมีศาลเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจนี้

ดังนั้น การกระทำของฝ่ายนิติบัญญัติในการตรากฎหมายก็ดี การกระทำของฝ่ายบริหารที่เป็นการกระทำทางรัฐบาลก็ดี หรือการกระทำของศาลในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทก็ดี จึงไม่ใช่เป็นการกระทำในฐานะที่เป็นหน่วยงานทางปกครอง ทั้งนี้ ศาลปกครองได้มีคำวินิจฉัยเกี่ยวกับการใช้อำนาจขององค์กรใช้อำนาจอธิปไตย ดังนี้

- การใช้อำนาจของวุฒิสภาในการเลือกบุคคลผู้สมควรดำรงตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้งตามมาตรา ๑๓๘ วรรคหนึ่ง (๔) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แม้มิใช่เป็นการใช้อำนาจนิติบัญญัติ แต่ก็เป็นการใช้ อำนาจอิสระของวุฒิสภา ดังนั้น วุฒิสภาจึงไม่ใช่หน่วยงานทางปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๗๙/๒๕๔๕(ประชุมใหญ่))

- ศาลเป็นองค์กรฝ่ายตุลาการไม่ใช่หน่วยงานทางปกครอง เนื่องจากการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีเป็นอำนาจอิสระของผู้พิพากษาและตุลาการ การทำหน้าที่ดังกล่าวไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาตามลำดับชั้น ทั้งนี้ ตามมาตรา ๒๔๙ วรรคหนึ่งและวรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย การจะโต้แย้งหรือคัดค้านการดำเนินกระบวนการพิจารณาหรือคำพิพากษาของศาล จะกระทำได้แต่โดยการอุทธรณ์ต่อศาลอุทธรณ์ หรือฎีกาต่อศาลฎีกา เท่านั้น (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๖๕/๒๕๔๕, ๖๒๙/๒๕๔๕ และที่ ๖๐๐/๔๖)

๔.๒ สหกรณ์

สหกรณ์ เป็นคณะบุคคลซึ่งร่วมกันดำเนินกิจการเพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคม โดยช่วยตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกัน และได้จดทะเบียนตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งแม้ว่าจะจดทะเบียนสหกรณ์ในนามของหน่วยงานทางปกครอง เช่น สหกรณ์ออมทรัพย์ครู สหกรณ์ออมทรัพย์กระทรวงพาณิชย์ เป็นต้น ก็ไม่ทำให้กลายเป็นส่วนราชการในสังกัดของหน่วยงานนั้นแต่อย่างใด และศาลปกครองก็ได้วินิจฉัยว่าสหกรณ์ไม่ใช่หน่วยงานทางปกครอง ดังคำวินิจฉัยต่อไปนี้

- สหกรณ์ออมทรัพย์กระทรวงยุติธรรม จำกัด จัดตั้งขึ้นโดยการจดทะเบียนตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.๒๕๑๑ มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคมของสมาชิก จึงมิใช่หน่วยงานทางปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๒/๒๕๔๔)

- สหกรณ์ออมทรัพย์ครูมีการดำเนินการไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์ ซึ่งเป็นไปในเชิงธุรกิจไม่มีลักษณะเป็นการดำเนินกิจการ

ทางปกครอง จึงไม่มีฐานะเป็นหน่วยงานทางปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๑๔/๒๕๔๖, ๓๕๐/๒๕๔๖ และ ๕๑๔/๒๕๔๖)

- สหกรณ์ออมทรัพย์สาธารณสุขจังหวัดอุบลราชธานี จำกัด ตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.๒๕๔๒ ที่จดทะเบียนโดยมีคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ที่มาจากการเลือกตั้งโดยสมาชิกของสหกรณ์โดยอยู่ในการกำกับดูแลของคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติและนายทะเบียนสหกรณ์ สหกรณ์ออมทรัพย์สาธารณสุขจังหวัดอุบลราชธานีจำกัด จึงมิได้เป็นหน่วยงานทางปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๖๖/๒๕๔๘)

๔.๓ สมาคม มูลนิธิ ชมรม

สมาคม เป็นการรวมตัวกันของบุคคลตั้งแต่สามคนขึ้นไป โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อกระทำการใด ๆ อันมีลักษณะต่อเนื่องร่วมกันและมีใช่เป็นการหาผลกำไรหรือรายได้มาแบ่งปันกัน และยื่นคำขอจดทะเบียนเป็นหนังสือต่อนายทะเบียนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มูลนิธิ เป็นทรัพย์สินที่จัดสรรไว้โดยเฉพาะเพื่อการกุศลสาธารณะ การศาสนา ศิลปะ วิทยาศาสตร์ วรรณคดี การศึกษาหรือเพื่อสาธารณประโยชน์อย่างอื่น โดยมีได้มุ่งหาผลประโยชน์มาแบ่งปันกัน และจดทะเบียนต่อนายทะเบียนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ชมรม เป็นการรวมตัวกันของกลุ่มบุคคลที่มีจุดประสงค์เพื่อประโยชน์บางประการร่วมกัน^{๑๓๘}

สมาคม มูลนิธิ และชมรม ล้วนเป็นองค์กรภาคเอกชนที่รวมตัวกันเพื่อกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด องค์กรดังกล่าวจึงไม่ใช่หน่วยงานทางปกครอง โดยมีตัวอย่างคดีดังนี้

- มูลนิธิการศึกษาและวัฒนธรรมสัมพันธ์ไทย-นานาชาติ (เอเอฟเอส ประเทศไทย) เป็นหน่วยงานเอกชน (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๙/๒๕๔๔)

- ชมรมอาสาสมัครสาธารณสุขจังหวัดร้อยเอ็ด มิใช่องค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายหรือระเบียบใด ไม่มีฐานะเป็นส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐและมีใช้หน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือดำเนินกิจการทางปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๘๑/๒๕๕๕)

- สภาวัฒนธรรม เป็นองค์กรภาคเอกชน โดยมีหน้าที่เพียงส่งเสริมสนับสนุนและประสานการดำเนินงานของกระทรวงวัฒนธรรมในเขตพื้นที่รับผิดชอบ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๗๑/๒๕๔๗)

- สมาคมผู้ปกครองและครูโรงเรียนประถมศึกษาธรรมศาสตร์ เป็นองค์กรเอกชน ไม่ใช่หน่วยงานทางปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๖๔/๒๕๔๘)

^{๑๓๘} พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๔๒ หน้า ๓๔๕.

นอกจากสมาคม มูลนิธิ ชมรม แล้ว องค์กรที่ประชาชนดำเนินการเพื่อตอบสนองผลประโยชน์ภายในชุมชนของตนก็ไม่ใช่หน่วยงานทางปกครอง

- กิจการประปาหมู่บ้านปากล่อง ตำบลน้ำดิน อำเภอป่าซาง จังหวัดลำพูน เกิดจากผู้นำหมู่บ้านจัดทำโครงการหอบประปาหมู่บ้านจากสำนักงานโยธาธิการจังหวัดลำพูน ในปี พ.ศ.๒๕๓๘ กรมโยธาธิการให้การสนับสนุนโดยชาวบ้านได้จัดซื้อท่อและขุดวางท่อ จัดเก็บค่าน้ำประปา บำรุงรักษาระบบ และบริหารจัดการทางธุรกิจกันเอง ส่วนการพิจารณาอนุญาตให้ใช้น้ำประปาอยู่ในความรับผิดชอบของชาวบ้านทุกคนโดยกรมโยธาธิการมิได้เข้าจัดการและไม่ได้ใช้งบประมาณหรือเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานทางปกครองในการบริหารจัดการดังกล่าว แม้ต่อมากรมทรัพยากรน้ำได้มอบภารกิจในการจัดทำน้ำประปาเป็นภารกิจขององค์การบริหารส่วนตำบลก็ตาม แต่การประปาหมู่บ้านปากล่องเป็นกิจการที่ชาวบ้านทำมาก่อนและองค์การบริหารส่วนตำบลไม่เคยเข้าจัดทำกิจการประปาหมู่บ้านปากล่อง หรือมอบหมายให้คณะกรรมการฯ จัดทำแทนแต่อย่างใด ดังนั้น กิจการประปาหมู่บ้านปากล่องจึงเป็นกิจการในทางธุรกิจที่ดำเนินงานโดยคณะกรรมการฯ ซึ่งเป็นเอกชน มิใช่หน่วยงานทางปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๐๖/๒๕๔๘)

๕. บทส่งท้าย

จากการศึกษาแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองในประเด็นเกี่ยวกับหน่วยงานทางปกครองครั้งนี้ ผู้จัดทำพบว่ายังมีประเด็นน่าสนใจที่ควรจะต้องพิจารณาเกี่ยวกับการกำหนดตัวผู้ถูกฟ้องคดีในบางประเด็น ดังนี้

๕.๑ การใช้สิทธิทางศาลโดยเฉพาะในคดีมีหน่วยงานของรัฐเป็นคู่ความหรือคู่กรณี^{๑๓๙} นั้น จำเป็นจะต้องพิจารณาถึงความเป็นนิติบุคคลของหน่วยงานของรัฐนั้นด้วยหรือไม่

ในระบบกฎหมายเอกชนที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรมนั้น มาตรา ๑ (๑๑) และมาตรา ๕๕ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งได้กำหนดให้ผู้ที่จะเป็นคู่ความในคดี จะต้องเป็นบุคคลและเป็นผู้มีส่วนได้เสียในคดีนั้น และที่กฎหมายเรียกว่าบุคคลนี้ก็มีอยู่เพียง ๒ ชนิด คือ บุคคลธรรมดาและนิติบุคคล ดังนั้น การฟ้องหน่วยงานของรัฐ

^{๑๓๙} พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้

ชลช

ชลช

“คู่กรณี” หมายความว่า ผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดี และให้หมายความรวมถึงบุคคล หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเข้ามาเป็นคู่กรณีด้วยการร้องสอด ไม่ว่าจะได้โดยความสมัครใจเองหรือโดยถูกคำสั่งศาลปกครองเรียกเข้ามาในคดี ทั้งนี้ เนื่องจากเป็นผู้มีส่วนได้เสีย หรืออาจถูกกระทบจากผลแห่งคดีนั้นและเพื่อประโยชน์แห่งการดำเนินกระบวนการพิจารณา ให้รวมถึงผู้มีสิทธิกระทำการแทนด้วย

ชลช

ชลช

จึงต้องพิจารณาว่าหน่วยงานของรัฐนั้นมีฐานะเป็นนิติบุคคลหรือไม่ ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐเป็นผู้ก่อให้เกิดความเสียหายแก่เอกชน แต่หน่วยงานของรัฐดังกล่าวไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ประชาชนก็ไม่สามารถฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้ เช่น ในคดีที่ศาลฎีกาเคยตัดสินในคำพิพากษาที่ ๗๒๔/๒๕๕๐ ว่ารัฐบาลไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ประชาชนจึงไม่สามารถฟ้องรัฐบาลได้^{๑๔๐} ซึ่งศาลยุติธรรมได้ยืนตามแนวคำพิพากษานี้มาโดยตลอด

สำหรับในระบบกฎหมายมหาชนโดยเฉพาะในส่วนที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองนั้น แม้ว่าจะไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่เป็นคู่กรณี ในคดีปกครองจะต้องเป็นนิติบุคคล แต่หากพิจารณาจากบทบัญญัติมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ที่บัญญัติว่า “หน่วยงานทางปกครอง” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครอง หรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง จะมีข้อพิจารณาดังนี้

๑. หน่วยงานทางปกครองในระบบบริหารราชการส่วนกลาง^{๑๔๑} ไม่ว่าจะเป็นกระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม เป็นส่วนราชการที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามมาตรา ๗ วรรคสามแห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔

๒. ราชการส่วนภูมิภาค ตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ แบ่งออกเป็นจังหวัดและอำเภอ ซึ่งเฉพาะจังหวัดเท่านั้นที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

๓. ราชการส่วนท้องถิ่นทั้งหมดมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ

๓.๑ องค์การบริหารส่วนจังหวัด มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๔๐

๓.๒ เทศบาล มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามมาตรา ๗ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ประกอบกับมาตรา ๗๒ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ก่อนการแก้ไขในปี พ.ศ. ๒๕๓๕ และมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๓๕

^{๑๔๐} สมคิด เลิศไพฑูรย์, สภาพความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการไทย, รายงานการวิจัยเสนอคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ, (กันยายน ๒๕๓๙) หน้า ๒๘.

^{๑๔๑} มาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มิได้ใช้คำว่า “ราชการส่วนกลาง” แต่ได้ระบุถึงส่วนราชการต่าง ๆ ในราชการส่วนกลางตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ อันได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม

๓.๓ องค์การบริหารส่วนตำบล มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามมาตรา ๔๓ แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗^{๑๔๒}

๓.๔ กรุงเทพมหานคร มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามมาตรา ๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘

๓.๕ เมืองพัทยา มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. ๒๕๔๒

๔. รัฐวิสาหกิจที่สร้างขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาที่จัดตั้งนั้น

๕. หน่วยงานอื่นของรัฐ ซึ่งเป็นหน่วยงานนอกเหนือจากส่วนราชการทั้งหลาย และบรรดารัฐวิสาหกิจที่สร้างขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา อันได้แก่ องค์การมหาชน หน่วยธุรการขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ล้วนเป็นนิติบุคคลทั้งหมด

๖. หน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินการทางปกครอง ซึ่งไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานในภาครัฐอันได้แก่บรรดารัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ซึ่งเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชน หรือองค์กรวิชาชีพต่าง ๆ ที่มีลักษณะเป็น “สภวิชาชีพ” ก็เป็นนิติบุคคลในกฎหมายมหาชน

อย่างไรก็ดี จากการศึกษาคำวินิจฉัยของศาลปกครองพบว่าศาลปกครองได้รับคำฟ้องซึ่งมีคู่กรณีฝ่ายหนึ่งมิใช่เป็นหน่วยงานทางปกครองที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลไว้พิจารณาพิพากษา เช่น **ด้านศุลกากรหนองคาย** (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๙/๒๕๔๗) **โรงพยาบาลศรีสะเกษ** (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๒๔/๒๕๔๗) **เรือนจำกลางคลองเปรม** (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๕๓/๒๕๔๘) **สำนักทางหลวงที่ ๑๕** (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๗๔/๒๕๔๘) **โครงการชลประทานเพชรบูรณ์** (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๐๗/๒๕๔๘) **สำนักงานที่ดินจังหวัดปราจีนบุรี** (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๙/๒๕๔๙) **สรรพากรจังหวัดภูเก็ต** (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๕/๒๕๔๙) **สำนักงานธนารักษ์พื้นที่เชียงใหม่** (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๕๖/๒๕๔๙ และคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๕๖/๒๕๔๙) **สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดสุราษฎร์ธานี** (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๔๑/๒๕๔๙)

ข้อสังเกต การฟ้องเรียกร้องค่าเสียหายจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ผู้ที่ได้รับความเสียหายต้องฟ้องหน่วยงานของรัฐโดยตรง จะฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ได้ ซึ่งศาลปกครองได้วางหลักการไว้ว่า หน่วยงานทางปกครอง

^{๑๔๒} สภาตำบลมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗

ดังกล่าวต้องเป็นนิติบุคคล และกำหนดแนวทางการกำหนดตัวผู้ถูกฟ้องคดีไว้ด้วยว่า หากผู้เสียหายมิได้ยื่นฟ้องให้หน่วยงานที่มีสภาพเป็นนิติบุคคลให้รับผิดชอบ ศาลปกครองชอบที่จะกำหนดให้หน่วยงานที่มีสภาพเป็นนิติบุคคลเป็นผู้ถูกฟ้องคดีเพิ่มขึ้นให้สอดคล้องกับบทบัญญัติ มาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๐๕/๒๕๔๖ และคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๕๓/๒๕๔๗)

๕.๒ การฟ้องขอให้เพิกถอนกฎ จะต้องยื่นฟ้องหน่วยงานทางปกครอง หรือยื่นฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐ

การที่ฝ่ายปกครองจะออกหลักเกณฑ์ที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ ต้องเป็นกรณีที่มีกฎหมายให้อำนาจไว้เป็นการเฉพาะ ซึ่งหากพิจารณากฎหมายที่ให้อำนาจฝ่ายปกครองออกหลักเกณฑ์ดังกล่าว จะเห็นได้ว่าโดยทั่วไปเป็นกรณีที่กฎหมายให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ เช่น

๑) มาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจออกกฎกระทรวงยกเว้น ผ่อนผัน หรือกำหนดเงื่อนไขในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนเกี่ยวกับอาคารของกระทรวง ทบวง กรม ที่ใช้ในราชการหรือใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ อาคารของราชการส่วนท้องถิ่นที่ใช้ในราชการหรือใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ อาคารขององค์การของรัฐที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายที่ใช้ในกิจการขององค์การหรือใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ เป็นต้น

๒) มาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขโดยคำแนะนำของคณะกรรมการสาธารณสุขมีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และมาตรการในการควบคุมหรือกำกับดูแลสำหรับกิจการหรือการดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ ตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว กำหนดมาตรฐานสภาวะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพของประชาชน และวิธีดำเนินการเพื่อตรวจสอบควบคุมหรือกำกับดูแล หรือแก้ไขสิ่งที่จะมีผลกระทบต่อสภาวะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพของประชาชน

๓) มาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติการทะเบียนคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๓๓ กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจออกกฎกระทรวงเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว

๔) มาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติกีฬามวย พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬามีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมยกเว้นค่าธรรมเนียม กำหนดมาตรฐานการปฏิบัติหน้าที่และจรรยาบรรณของบุคคลในวงการกีฬามวย และกำหนดกิจการอื่น ๆ เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว

๕) มาตรา ๘ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการจราจร พ.ศ. ๒๕๒๒ กำหนดให้ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติมีอำนาจออกระเบียบเกี่ยวกับการใช้วัสดุรองแสงกับรถที่นำมาใช้ในทางเดินรถ

เมื่อวัตถุแห่งคดีที่นำมาฟ้องต่อศาลเป็นผลมาจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ศาลจึงมีอำนาจกำหนดค่าบังคับให้เจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินการเพิกถอนการออกกฎที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ดังนั้น ในกรณีนี้จึงควรที่จะกำหนดตัวผู้ถูกฟ้องคดีเฉพาะเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นผู้มีอำนาจออกกฎมากกว่าการกำหนดตัวผู้ถูกฟ้องคดีเป็นหน่วยงานทางปกครอง

จากการศึกษาคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด พบว่าคดีฟ้องขอให้เพิกถอนกฎส่วนใหญ่เป็นการยื่นฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีอำนาจออกกฎนั้นโดยตรง แต่มีบางคดีที่มีการกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองเป็นผู้ถูกฟ้องคดีหรือผู้ถูกฟ้องคดีร่วม เช่น

- การฟ้องกรมการขนส่งทางบก ร่วมกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม ขอให้เพิกถอนกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๒๔) และฉบับที่ ๕๐ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ. ๕/๒๕๔๗)

- การฟ้องสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงพลังงาน ร่วมกับนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงาน และคณะรัฐมนตรี ขอให้เพิกถอนพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) พ.ศ. ๒๕๔๘ และพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิกกฎหมายว่าด้วยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๘ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ. ๕/๒๕๔๘)

- การฟ้องกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กรมป่าไม้ ร่วมกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และอธิบดีกรมป่าไม้ ขอให้เพิกถอนกฎกระทรวงฉบับที่ ๑,๐๔๑ (พ.ศ. ๒๕๒๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ. ๕๐/๒๕๔๘)

อย่างไรก็ดี หากมีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองเป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์ที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ กรณีนี้ก็ต้องถือว่าเป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครอง เช่น มาตรา ๒๐ ทวิ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. ๒๕๒๐ กำหนดให้ กรมทรัพยากรน้ำบาดาล มีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข เกี่ยวกับการโอนใบอนุญาตเจาะน้ำบาดาล ใบอนุญาตใช้น้ำบาดาล และใบอนุญาตระบายน้ำลงบ่อน้ำบาดาล เป็นต้น

๕.๓ การฟ้องหน่วยงานของรัฐระดับกระทรวงและหน่วยงานของรัฐระดับกรม เกี่ยวกับการกิจของกระทรวงและกรม

ระบบโครงสร้างหน่วยงานภาครัฐของประเทศไทย ได้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐตั้งแต่ระดับกรมหรือเทียบเท่าขึ้นไปมีฐานะเป็นนิติบุคคล รวมทั้งสามารถจัดทำงบประมาณของตนเองเสนอต่อกรมบัญชีกลาง แม้ว่าพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ จะกำหนดให้กรมเป็นส่วนราชการภายในกระทรวง และกำหนดภารกิจของกระทรวงไว้อย่างกว้าง ๆ ตามภารกิจของกรมที่สังกัด แต่ในกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการของกรมต่าง ๆ ก็ยังได้กำหนดภารกิจของกรมในฐานะที่เป็นผู้ปฏิบัติที่แท้จริงไว้อีกซึ่งละเอียดกว่าที่กำหนดให้เป็นภารกิจของกระทรวง เช่น มาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ กำหนดให้กระทรวงพลังงาน มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการจัดหา พัฒนาและบริหารจัดการพลังงาน และราชการอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ของกระทรวงพลังงานหรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงพลังงาน ในขณะที่กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ กระทรวงพลังงาน พ.ศ. ๒๕๔๕ ได้กำหนดให้กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติมีภารกิจเกี่ยวกับการส่งเสริม สนับสนุน และเร่งรัดการจัดหาพลังงาน โดยการส่งเสริมและเร่งรัดการสำรวจและพัฒนาแหล่งเชื้อเพลิงธรรมชาติในประเทศ และส่งเสริมความร่วมมือด้านการสำรวจและพัฒนาแหล่งเชื้อเพลิงธรรมชาติกับประเทศเพื่อนบ้าน โดยให้มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ (๑) กำกับดูแลกิจการพลังงานในการให้สัมปทาน การสำรวจ การผลิต การเก็บรักษา การขนส่ง การขายและจำหน่ายปิโตรเลียม (๒) การจัดเก็บค่าภาคหลวง และผลประโยชน์อื่นใดจากปิโตรเลียม ฯลฯ เป็นต้น กรณีจึงมีข้อควรพิจารณาว่าเมื่ออำนาจหน้าที่ของกรมและกระทรวงมีความทับซ้อนกัน ควรกำหนดให้หน่วยงานใดเป็นผู้ถูกฟ้องคดี

จากการที่โครงสร้างระบบบริหารราชการของไทยกำหนดให้ทั้งกระทรวงและกรม มีฐานะเป็นนิติบุคคล โดยต่างก็มีขอบอำนาจของกันและกัน ทำให้กรมมีอิสระในการบริหารราชการเป็นอย่างมาก ทั้งเรื่องการวางแผนพัฒนา การจัดอัตรากำลัง การกำหนดงบประมาณ เป็นต้น นอกจากนี้ในการปฏิบัติตามภารกิจก็ต้องถือว่ากรมเป็นผู้ปฏิบัติภารกิจที่แท้จริง ซึ่งพิจารณาได้จากอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายต่าง ๆ กำหนดไว้นั้น จะกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของอธิบดีมากกว่าปลัดกระทรวง โดยหากเป็นกรณีที่มอบให้เป็นภารกิจของกระทรวงก็จะมอบให้เป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวง ดังนั้น การพิจารณาตัวผู้ถูกฟ้องคดีจึงควรที่ให้สอดคล้องกับภารกิจ กล่าวคือ หากเป็นภารกิจที่กำหนดให้กรมเป็นผู้ปฏิบัติแล้ว ก็ควรให้กรมเป็นผู้ถูกฟ้องคดีเนื่องจากจะใกล้ชิดกับข้อเท็จจริงมากกว่ากระทรวง

ภาคผนวก

**หน่วยงานทางปกครองที่อยู่ในสายการบังคับบัญชาหรือการกำกับดูแลของ
สำนักนายกรัฐมนตรี**

๑. ส่วนราชการ

๑) ส่วนราชการในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี

- ๑.๑) กรมประชาสัมพันธ์
- ๑.๒) สำนักข่าวกรองแห่งชาติ
- ๑.๓) สำนักงบประมาณ
- ๑.๔) สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
- ๑.๕) สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน
- ๑.๖) สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค
- ๑.๗) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
- ๑.๘) สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี
- ๑.๙) สำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติ
- ๑.๑๐) สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
- ๑.๑๑) สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี

๒) ส่วนราชการไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี แต่อยู่ในบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี

- ๒.๑) ราชบัณฑิตยสถาน
- ๒.๒) สำนักงานคณะกรรมการพิเศษเพื่อประสานงานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ
- ๒.๓) สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ
- ๒.๔) สำนักงานตำรวจแห่งชาติ
- ๒.๕) สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ
- ๒.๖) สำนักพระราชวัง
- ๒.๗) สำนักราชเลขาธิการ

๒. ไม่ใช่ส่วนราชการ (รัฐวิสาหกิจและองค์การมหาชน)

- ๑) การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย
- ๒) กองทุนสนับสนุนการวิจัย
- ๓) กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (องค์การมหาชน)
- ๔) บริษัท อสมท จำกัด (มหาชน)
- ๕) มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย
- ๖) มหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย
- ๗) สำนักงานบริหารการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน (องค์การมหาชน)

- ๘) สำนักงานบริหารและพัฒนาองค์ความรู้ (องค์การมหาชน)
 - ๙) สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน)
 - ๑๐) สำนักงานส่งเสริมการจัดประชุมและนิทรรศการ (องค์การมหาชน)
 - ๑๑) สำนักงานสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ
 - ๑๒) องค์การรถไฟฟ้ามหานคร
 - ๑๓) องค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (องค์การมหาชน)
 - ๑๔) องค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย
 - ๑๕) องค์การสวนพฤกษศาสตร์
 - ๑๖) องค์การสวนสัตว์
-

หน่วยงานทางปกครองที่อยู่ในสายการบังคับบัญชาหรือการกำกับดูแลของ
กระทรวงกลาโหม

๑. ส่วนราชการ

- ๑) กรมราชองครักษ์
- ๒) กองบัญชาการทหารสูงสุด
 - กองทัพบก
 - (๒) กองทัพเรือ
 - (๓) กองทัพอากาศ
 - (๔) ส่วนราชการอื่น ตามที่กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา
- ๓) สำนักงานปลัดกระทรวง
- ๔) สำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรี

๒. ไม่ใช่ส่วนราชการ (รัฐวิสาหกิจและองค์การมหาชน)

- ๑) บริษัทอยู่กรุงเทพ จำกัด
 - ๒) องค์การแก้ว
 - ๓) องค์การทอผ้า
 - ๔) องค์การแบตเตอรี
 - ๕) องค์การฟอกหนัง
 - ๖) องค์การผลิตอาหารสำเร็จรูป
 - ๗) องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก
-

**หน่วยงานทางปกครองที่อยู่ในสายการบังคับบัญชาหรือการกำกับดูแลของ
กระทรวงการคลัง**

๑. ส่วนราชการ

- ๑) สำนักงานรัฐมนตรี
- ๒) สำนักงานปลัดกระทรวง
- ๓) กรมธนารักษ์
- ๔) กรมบัญชีกลาง
- ๕) กรมศุลกากร
- ๖) กรมสรรพสามิต
- ๗) กรมสรรพากร
- ๘) สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ
- ๙) สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ
- ๑๐) สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

๒. ไม่ใช่ส่วนราชการ (รัฐวิสาหกิจและองค์การมหาชน)

- ๑) กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ
- ๒) กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน
- ๓) ทุนรักษาอัตราแลกเปลี่ยนเงินตรา
- ๔) ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย
- ๕) ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร
- ๖) ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย
- ๗) ธนาคารแห่งประเทศไทย
- ๘) ธนาคารอาคารสงเคราะห์
- ๙) ธนาคารออมสิน
- ๑๐) บริษัททพิพประกันภัย จำกัด (มหาชน)
- ๑๑) บริษัทธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน)
- ๑๒) บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน)
- ๑๓) บริษัทสหโรงแรมไทยและการท่องเที่ยว จำกัด
- ๑๔) บริษัทตลาดรองสินเชื่อที่อยู่อาศัย
- ๑๕) บริษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม
- ๑๖) สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์
- ๑๗) สำนักงานความร่วมมือพัฒนาเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้าน (องค์การมหาชน)
- ๑๘) สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล

- ๑๙) โรงงานยาสูบ
 - ๒๐) โรงงานไฟ
 - ๒๑) องค์การเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน
 - ๒๒) องค์การสุรา
-

หน่วยงานทางปกครองที่อยู่ในสายการบังคับบัญชาหรือการกำกับดูแลของ
กระทรวงการต่างประเทศ

ส่วนราชการ

- ๑) สำนักงานรัฐมนตรี
- ๒) สำนักงานปลัดกระทรวง
- ๓) กรมการกงสุล
- ๔) กรมพิธีการทูต
- ๕) กรมยุโรป
- ๖) กรมวิเทศสหการ
- ๗) กรมเศรษฐกิจระหว่างประเทศ
- ๘) กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย
- ๙) กรมสารนิเทศ
- ๑๐) กรมองค์การระหว่างประเทศ
- ๑๑) กรมอเมริกาและแปซิฟิกใต้
- ๑๒) กรมอาเซียน
- ๑๓) กรมเอเชียตะวันออก
- ๑๔) กรมเอเชียใต้ ตะวันออกกลางและแอฟริกา

หน่วยงานทางปกครองที่อยู่ในสายการบังคับบัญชาหรือการกำกับดูแลของ
กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา

๑. ส่วนราชการ

- ๑) สำนักงานรัฐมนตรี
- ๒) สำนักงานปลัดกระทรวง
- ๓) สำนักงานพัฒนาการกีฬาและนันทนาการ
- ๔) สำนักงานพัฒนาการท่องเที่ยว

๒. ไม่ใช่ส่วนราชการ (รัฐวิสาหกิจและองค์การมหาชน)

- ๑) การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย
 - ๒) การกีฬาแห่งประเทศไทย
-

หน่วยงานทางปกครองที่อยู่ในสายการบังคับบัญชาหรือการกำกับดูแลของ
กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

๑. ส่วนราชการ

- ๑) สำนักงานรัฐมนตรี
- ๒) สำนักงานปลัดกระทรวง
- ๓) กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ
- ๔) สำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว
- ๕) สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส คนพิการ และผู้สูงอายุ

๒. ไม่ใช่ส่วนราชการ (รัฐวิสาหกิจและองค์การมหาชน)

- ๑) การเคหะแห่งชาติ
 - ๒) สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน)
-

**หน่วยงานทางปกครองที่อยู่ในสายการบังคับบัญชาหรือการกำกับดูแลของ
กระทรวงเกษตรและสหกรณ์**

๑. ส่วนราชการ

- ๑) สำนักงานรัฐมนตรี
- ๒) สำนักงานปลัดกระทรวง
- ๓) กรมการข้าว
- ๔) กรมชลประทาน
- ๕) กรมตรวจบัญชีสหกรณ์
- ๖) กรมประมง
- ๗) กรมปศุสัตว์
- ๘) กรมพัฒนาที่ดิน
- ๙) กรมวิชาการเกษตร
- ๑๐) กรมส่งเสริมการเกษตร
- ๑๑) กรมส่งเสริมสหกรณ์
- ๑๒) สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
- ๑๓) สำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ
- ๑๔) สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร

๒. ไม่ใช่ส่วนราชการ (รัฐวิสาหกิจและองค์การมหาชน)

- ๑) กองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง
- ๒) บริษัทไม้อัดไทย จำกัด
- ๓) สำนักงานพัฒนาการวิจัยการเกษตร (องค์การมหาชน)
- ๔) สถาบันวิจัยและพัฒนาพื้นที่สูง (องค์การมหาชน)
- ๕) องค์การตลาดเพื่อการเกษตร
- ๖) องค์การส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทย
- ๗) องค์การสะพานปลา
- ๘) องค์การสวนยาง
- ๙) องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้
- ๑๐) องค์การอุตสาหกรรมหม่อนเบียร์

หน่วยงานทางปกครองที่อยู่ในสายการบังคับบัญชาหรือการกำกับดูแลของ
กระทรวงคมนาคม

๑. ส่วนราชการ

- ๑) สำนักงานรัฐมนตรี
- ๒) สำนักงานปลัดกระทรวง
- ๓) กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี
- ๔) กรมการขนส่งทางบก
- ๕) กรมการขนส่งทางอากาศ
- ๖) กรมทางหลวง
- ๗) กรมทางหลวงชนบท
- ๘) สำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร

๒. ไม่ใช่ส่วนราชการ (รัฐวิสาหกิจและองค์การมหาชน)

- ๑) การท่าเรือแห่งประเทศไทย
- ๒) การท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย
- ๓) การทางพิเศษแห่งประเทศไทย
- ๔) การรถไฟแห่งประเทศไทย
- ๕) การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย
- ๖) บริษัทการบินไทย จำกัด (มหาชน)
- ๗) บริษัทขนส่ง จำกัด
- ๘) บริษัทท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน)
- ๙) บริษัททีโอที จำกัด (มหาชน)
- ๑๐) บริษัทไทยเดินเรือทะเล จำกัด
- ๑๑) บริษัทวิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด
- ๑๒) สถาบันการบินพลเรือน
- ๑๓) องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ
- ๑๔) องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย

หน่วยงานทางปกครองที่อยู่ในสายการบังคับบัญชาหรือการกำกับดูแลของ
กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

๑. ส่วนราชการ

- ๑) สำนักงานรัฐมนตรี
- ๒) สำนักงานปลัดกระทรวง
- ๓) กรมควบคุมมลพิษ
- ๔) กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง
- ๕) กรมทรัพยากรธรณี
- ๖) กรมทรัพยากรน้ำ
- ๗) กรมทรัพยากรน้ำบาดาล
- ๘) กรมป่าไม้
- ๙) กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม
- ๑๐) กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช
- ๑๑) สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

๒. ไม่ใช่ส่วนราชการ (รัฐวิสาหกิจและองค์การมหาชน)

- ๑) องค์การจัดการน้ำเสีย
 - ๒) องค์การสวนพฤกษศาสตร์
 - ๓) องค์การสวนสัตว์
-

หน่วยงานทางปกครองที่อยู่ในสายการบังคับบัญชาหรือการกำกับดูแลของ
กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร

๑. ส่วนราชการ

- ๑) สำนักงานรัฐมนตรี
- ๒) สำนักงานปลัดกระทรวง
- ๓) กรมไปรษณีย์โทรเลข
- ๔) กรมอุตุนิยมวิทยา
- ๕) สำนักงานสถิติแห่งชาติ

๒. ไม่ใช่ส่วนราชการ (รัฐวิสาหกิจและองค์การมหาชน)

- ๑) บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน)
 - ๒) บริษัทไปรษณีย์ไทย จำกัด
 - ๓) สำนักงานส่งเสริมอุตสาหกรรมซอฟต์แวร์แห่งชาติ (องค์การมหาชน)
-

หน่วยงานทางปกครองที่อยู่ในสายการบังคับบัญชาหรือการกำกับดูแลของ
กระทรวงพลังงาน

๑. ส่วนราชการ

- ๑) สำนักงานรัฐมนตรี
- ๒) สำนักงานปลัดกระทรวง
- ๓) กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ
- ๔) กรมธุรกิจพลังงาน
- ๕) กรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน
- ๖) สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน

๒. ไม่ใช่ส่วนราชการ (รัฐวิสาหกิจและองค์การมหาชน)

- ๑) การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย
- ๒) สถาบันบริหารกองทุนพลังงาน (องค์การมหาชน)

หน่วยงานทางปกครองที่อยู่ในสายการบังคับบัญชาหรือการกำกับดูแลของ
กระทรวงพาณิชย์

๑. ส่วนราชการ

- ๑) สำนักงานรัฐมนตรี
- ๒) สำนักงานปลัดกระทรวง
- ๓) กรมการค้าต่างประเทศ
- ๔) กรมการค้าภายใน
- ๕) กรมการประกันภัย
- ๖) กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ
- ๗) กรมทรัพย์สินทางปัญญา
- ๘) กรมพัฒนาธุรกิจการค้า
- ๙) กรมส่งเสริมการค้าส่งออก

๒. ไม่ใช่ส่วนราชการ (รัฐวิสาหกิจและองค์การมหาชน)

- ๑) ศูนย์ส่งเสริมศิลปาชีพระหว่างประเทศ (องค์การมหาชน)
 - ๒) สถาบันวิจัยและพัฒนาอัญมณีและเครื่องประดับแห่งชาติ (องค์การมหาชน)
 - ๓) องค์การคลังสินค้า
-

หน่วยงานทางปกครองที่อยู่ในสายการบังคับบัญชาหรือการกำกับดูแลของ
กระทรวงมหาดไทย

๑. ส่วนราชการ

- ๑) สำนักงานรัฐมนตรี
- ๒) สำนักงานปลัดกระทรวง
- ๓) กรมการปกครอง
- ๔) กรมการพัฒนาชุมชน
- ๕) กรมที่ดิน
- ๖) กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- ๗) กรมโยธาธิการและผังเมือง
- ๘) กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

๒. ไม่ใช่ส่วนราชการ (รัฐวิสาหกิจและองค์การมหาชน)

- ๑) การเคหะแห่งชาติ
 - ๒) การทางพิเศษแห่งประเทศไทย
 - ๓) การประปานครหลวง
 - ๔) การประปาส่วนภูมิภาค
 - ๕) การไฟฟ้านครหลวง
 - ๖) การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค
 - ๗) โรงพิมพ์ตำรวจ
 - ๘) องค์การตลาด
-

หน่วยงานทางปกครองที่อยู่ในสายการบังคับบัญชาหรือการกำกับดูแลของ
กระทรวงยุติธรรม

ส่วนราชการ

๑.๑ ส่วนราชการในสังกัดกระทรวงยุติธรรม

- ๑) สำนักงานรัฐมนตรี
- ๒) สำนักงานปลัดกระทรวง
- ๓) กรมคุมประพฤติ
- ๔) กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ
- ๕) กรมบังคับคดี
- ๖) กรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน
- ๗) กรมราชทัณฑ์
- ๘) กรมสอบสวนคดีพิเศษ
- ๙) สำนักงานกิจการยุติธรรม
- ๑๐) สถาบันนิติวิทยาศาสตร์
- ๑๑) สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด

๑.๒ ส่วนราชการไม่สังกัดกระทรวงยุติธรรม แต่อยู่ในบังคับบัญชาของรัฐมนตรี
ว่าการกระทรวงยุติธรรม

- ๑) สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน
- ๒) สำนักงานอัยการสูงสุด

หน่วยงานทางปกครองที่อยู่ในสายการบังคับบัญชาหรือการกำกับดูแลของ
กระทรวงแรงงาน

ส่วนราชการ

- ๑) สำนักงานรัฐมนตรี
 - ๒) สำนักงานปลัดกระทรวง
 - ๓) กรมการจัดหางาน
 - ๔) กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน
 - ๕) กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน
 - ๖) สำนักงานประกันสังคม
-

หน่วยงานทางปกครองที่อยู่ในสายการบังคับบัญชาหรือการกำกับดูแลของ
กระทรวงวัฒนธรรม

๑. ส่วนราชการ

- ๑) สำนักงานรัฐมนตรี
- ๒) สำนักงานปลัดกระทรวง
- ๓) กรมการศาสนา
- ๔) กรมศิลปากร
- ๕) สำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ
- ๖) สำนักงานศิลปวัฒนธรรมร่วมสมัย

๒. ไม่ใช่ส่วนราชการ (รัฐวิสาหกิจและองค์การมหาชน)

ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร (องค์การมหาชน)

**หน่วยงานทางปกครองที่อยู่ในสายการบังคับบัญชาหรือการกำกับดูแลของ
กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี**

๑. ส่วนราชการ

- ๑) สำนักงานรัฐมนตรี
- ๒) สำนักงานปลัดกระทรวง
- ๓) กรมวิทยาศาสตร์บริการ
- ๔) สำนักงานปรมาณูเพื่อสันติ

๒. ไม่ใช่ส่วนราชการ (รัฐวิสาหกิจและองค์การมหาชน)

- ๑) สถาบันมาตรวิทยาแห่งชาติ
 - ๒) สถาบันเทคโนโลยีนิวเคลียร์แห่งชาติ (องค์การมหาชน)
 - ๓) สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย
 - ๔) สำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ (องค์การมหาชน)
 - ๕) สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ
 - ๖) องค์การพิพิธภัณฑ์วิทยาศาสตร์แห่งชาติ
-

หน่วยงานทางปกครองที่อยู่ในสายการบังคับบัญชาหรือการกำกับดูแลของ
กระทรวงศึกษาธิการ

๑. ส่วนราชการ

- ๑) สำนักงานรัฐมนตรี
- ๒) สำนักงานปลัดกระทรวง
- ๓) สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา
- ๔) สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน
- ๕) สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา
- ๖) สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา

๒. ไม่ใช่ส่วนราชการ (รัฐวิสาหกิจและองค์การมหาชน)

- ๑) CURS
 - ๒) สถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน)
 - ๓) สถาบันส่งเสริมการสอนวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี
 - ๔) สถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา (องค์การมหาชน)
 - ๕) มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี
 - ๖) มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์
 - ๗) มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง
 - ๘) โรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์
-

หน่วยงานทางปกครองที่อยู่ในสายการบังคับบัญชาหรือการกำกับดูแลของ
กระทรวงสาธารณสุข

๑. ส่วนราชการ

- ๑) สำนักงานรัฐมนตรี
- ๒) สำนักงานปลัดกระทรวง
- ๓) กรมการแพทย์
- ๔) กรมควบคุมโรค
- ๕) กรมพัฒนาการแพทย์แผนไทยและการแพทย์ทางเลือก
- ๖) กรมวิทยาศาสตร์การแพทย์
- ๗) กรมสนับสนุนบริการสุขภาพ
- ๘) กรมสุขภาพจิต
- ๙) กรมอนามัย
- ๑๐) สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา

๒. ไม่ใช่ส่วนราชการ (รัฐวิสาหกิจและองค์การมหาชน)

- ๑) โรงพยาบาลบ้านแพ้ว (องค์การมหาชน)
- ๒) สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข
- ๓) องค์การเภสัชกรรม

หน่วยงานทางปกครองที่อยู่ในสายการบังคับบัญชาหรือการกำกับดูแลของ
กระทรวงอุตสาหกรรม

๑. ส่วนราชการ

๑) ส่วนราชการในสังกัดกระทรวงอุตสาหกรรม

- ๑.๑) สำนักงานรัฐมนตรี
- ๑.๒) สำนักงานปลัดกระทรวง
- ๑.๓) กรมโรงงานอุตสาหกรรม
- ๑.๔) กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม
- ๑.๕) กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่
- ๑.๖) สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย
- ๑.๗) สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม
- ๑.๘) สำนักงานเศรษฐกิจอุตสาหกรรม

๒) ส่วนราชการไม่สังกัดกระทรวงอุตสาหกรรม แต่อยู่ในบังคับบัญชาขึ้นตรงต่อ
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม

สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน

๒. ไม่ใช่ส่วนราชการ (รัฐวิสาหกิจและองค์การมหาชน)

- ๑) การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย
- ๒) บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน)
- ๓) บริษัทบางจากปิโตรเลียม จำกัด
- ๔) องค์การเหมืองแร่ในทะเล

รายชื่อจังหวัด ๗๕ จังหวัด

๑. กระบี่	๓๑. พระนครศรีอยุธยา	๖๑. สระแก้ว
๒. กาญจนบุรี	๓๒. พะเยา	๖๒. สระบุรี
๓. กาฬสินธุ์	๓๓. พังงา	๖๓. สิงห์บุรี
๔. กำแพงเพชร	๓๔. พัทลุง	๖๔. สุโขทัย
๕. ขอนแก่น	๓๕. พิจิตร	๖๕. สุพรรณบุรี
๖. จันทบุรี	๓๖. พิษณุโลก	๖๖. สุราษฎร์ธานี
๗. ฉะเชิงเทรา	๓๗. เพชรบุรี	๖๗. สุรินทร์
๘. ชลบุรี	๓๘. เพชรบูรณ์	๖๘. หนองคาย
๙. ชัยนาท	๓๙.แพร่	๖๙. หนองบัวลำภู
๑๐. ชัยภูมิ	๔๐. ภูเก็ต	๗๐. อ่างทอง
๑๑. ชุมพร	๔๑. มหาสารคาม	๗๑. อำนาจเจริญ
๑๒. เชียงราย	๔๒. มุกดาหาร	๗๒. อุตรธานี
๑๓. เชียงใหม่	๔๓. แม่ฮ่องสอน	๗๓. อุตรดิตถ์
๑๔. ตรัง	๔๔. ยโสธร	๗๔. อุทัยธานี
๑๕. ตรวค	๔๕. ยะลา	๗๕. อุบลราชธานี
๑๖. ตาก	๔๖. ร้อยเอ็ด	
๑๗. นครนายก	๔๗. ระนอง	
๑๘. นครปฐม	๔๘. ระยอง	
๑๙. นครพนม	๔๙. ราชบุรี	
๒๐. นครราชสีมา	๕๐. ลพบุรี	
๒๑. นครศรีธรรมราช	๕๑. ลำปาง	
๒๒. นครสวรรค์	๕๒. ลำพูน	
๒๓. นนทบุรี	๕๓. เลย	
๒๔. นราธิวาส	๕๔. ศรีสะเกษ	
๒๕. น่าน	๕๕. สกลนคร	
๒๖. บุรีรัมย์	๕๖. สงขลา	
๒๗. ปทุมธานี	๕๗. สตูล	
๒๘. ประจวบคีรีขันธ์	๕๘. สมุทรปราการ	
๒๙. ปราจีนบุรี	๕๙. สมุทรสงคราม	
๓๐. ปัตตานี	๖๐. สมุทรสาคร	

คณะผู้จัดทำ

ที่ปรึกษา

นางสาวพรทิพย์ ทองดี

เลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง

ผู้จัดทำ

นางสมฤดี รัชฎ์ศิริ

หัวหน้าสำนักพัฒนาระบบงานคดีปกครอง

นายมนูญ พิบูลรัตน์กุล

พนักงานคดีปกครอง ๗ ว

นายปริญญา สวัสดิ์ดวง

พนักงานคดีปกครอง ๔

นางสาวสิรินาถ วิสุทธิวัชรกุล

พนักงานคดีปกครอง ๓

นางสาวนุชนารถ หนูสอน

พนักงานคดีปกครอง ๓

นายคทายุทธ์ ป้อทองคำ

พนักงานคดีปกครอง ๓

นางสาวณภัทร์พร สิงห์ประเสริฐ

พนักงานคดีปกครอง ๓

ผู้พิมพ์

นายมนูญ พิบูลรัตน์กุล

พนักงานคดีปกครอง ๗ ว
