

หน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบของศาลปกครอง



นายอดิเทพ อูยะพัฒน์

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชานิติศาสตร์

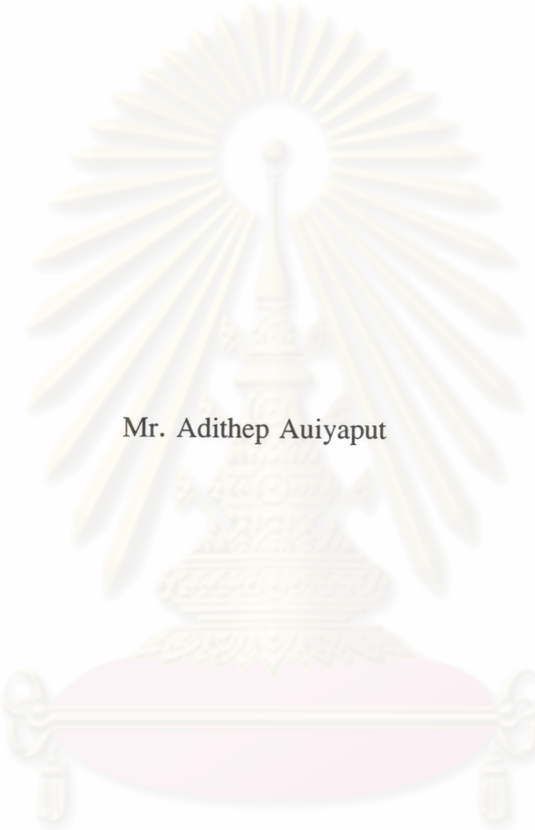
คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2545

ISBN 974-17-0909-9

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ADMINISTRATIVE AGENCIES AND STATE OFFICIALS  
UNDER CONTROL OF THE ADMINISTRATIVE COURT



Mr. Adithep Auiyaput

ศูนย์วิทยทรัพยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements  
for the Degree of Master of Laws in Laws

Faculty of Law

Chulalongkorn University

Academic Year 2002

ISBN 974-17-0909-9

หัวข้อวิทยานิพนธ์

หน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ภายใต้

การควบคุมตรวจสอบของศาลปกครอง

โดย

นายอดิเทพ อูยะพัฒน์

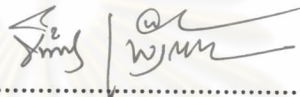
สาขาวิชา

นิติศาสตร์

อาจารย์ที่ปรึกษา

รองศาสตราจารย์ ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้หัวข้อวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็น  
ส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทนิติศาสตรมหาบัณฑิต



.....คณบดีคณะนิติศาสตร์

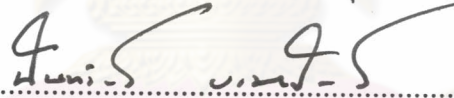
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ อธิพันธ์ เชื้อบุญชัย)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์



.....ประธานกรรมการ

(รองศาสตราจารย์ ดร.โกศิน พลกุล)



.....อาจารย์ที่ปรึกษา

(รองศาสตราจารย์ ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์)



.....กรรมการ

(รองศาสตราจารย์ ดร.กมลชัย รัตนสภาวะวงศ์)



.....กรรมการ

(อาจารย์ ดร.บรรเจิด สิงคะเนติ)

ศูนย์บริการข้อมูล  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

อดิเทพ อูยะพัฒน์ : หน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ภายใต้  
การควบคุมตรวจสอบของศาลปกครอง. (ADMINISTRATIVE AGENCIES AND  
STATE OFFICIALS UNDER CONTROL OF THE ADMINISTRATIVE COURT)  
อ. ที่ปรึกษา : รศ. ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์, 199 หน้า. ISBN 974-17-0909-9.

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งศึกษาปัญหาเรื่องการตีความบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับ  
หน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบของศาลปกครอง  
ไทย เพื่อเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยประกอบกับพระราช  
บัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยเทียบเคียงกับหน่วยงาน  
ทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบของศาลปกครองใน  
ต่างประเทศ

หลักเกณฑ์ที่สำคัญเพื่อใช้พิจารณาว่าหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ภาย  
ใต้การควบคุมตรวจสอบของศาลปกครองแยกพิจารณาได้สองประการ คือ ประการแรก เงื่อนไข  
ในทางรูปแบบ และประการที่สอง เงื่อนไขในทางเนื้อหา มีรายละเอียด ดังนี้

ประการแรก เงื่อนไขในทางรูปแบบเป็นการพิจารณาว่าองค์กรใดบ้างเป็น “หน่วยงานทาง  
ปกครอง” หรือ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ซึ่งใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินกิจการทางปกครอง  
ตามนัยมาตรา 9 วรรคหนึ่งประกอบกับมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธี  
พิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542

ประการที่สอง เงื่อนไขในทางเนื้อหาเป็นการพิจารณาถึงลักษณะของการกระทำซึ่งการกระทำ  
ในทางปกครองที่กำหนดไว้ในมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดี  
ปกครอง พ.ศ. 2542 ว่าศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องต่าง ๆ

ผลการศึกษาวิจัยพบว่าองค์กรหนึ่ง ๆ นั้นอาจมีการกระทำได้ในหลายลักษณะ ซึ่งการที่จะ  
พิจารณาว่าองค์กรนั้น ๆ กระทำการในฐานะใดนั้นต้องไปพิจารณาจากที่มาของอำนาจในการ  
กระทำว่าเป็นการกระทำในทางปกครองหรือไม่ หากเป็นการกระทำในทางปกครองย่อมต้องอยู่  
ภายใต้การควบคุมตรวจสอบของศาลปกครองอันเป็นไปตามหลักการกระทำทางปกครองต้องชอบ  
ด้วยกฎหมาย และหลักการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองโดยองค์กร  
ตุลาการ

การวางหลักเกณฑ์ดังกล่าวนี้เองน่าจะนำไปสู่การแก้ปัญหาเรื่องการกระทำขององค์กรที่มีการ  
กระทำได้หลายลักษณะอันเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นอยู่ในปัจจุบันนี้

สาขาวิชา           นิติศาสตร์  
ปีการศึกษา        2545

ลายมือชื่อนิสิต.....  
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา.....



##4286147134 : MAJOR LAWS

KEYWORD : ADMINISTRATIVE AGENCIES / STATE OFFICIALS /  
ADMINISTRATIVE COURT

ADITHEP AUIYAPUT : ADMINISTRATIVE AGENCIES AND  
STATE OFFICIALS UNDER CONTROL OF THE ADMINISTRATIVE  
COURT. THESIS ADVISOR : ASSOC. PROF. DR.NANTAWAT  
BORAMANAND,199 pp. ISBN 974-17-0909-9.

This thesis intends to study the interpretation of provisions of law on administrative agencies and state officials under control of the Administrative Court to be in accordance with the spirit of the Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E. 2540 and the Act on Establishment of Administrative Courts and Administrative Court Procedure, B.E. 2542. In this connection, the comparison to the interpretation of provisions of law on the same under the control of the administrative courts of foreign countries is conducted.

There are two criteria to be taken into account in order to identify administrative agencies and state officials under control of administrative courts, which are considerations on form and substance.

Firstly, the consideration on form is to consider which agencies are "administrative agencies" or "state officials" who exercise administrative power or carry out administrative acts under paragraph one of section 9 and section 3 of the Act on Establishment of Administrative Courts and Administrative Court Procedure, B.E. 2542.

Secondly, the consideration on substance is to consider the nature of an administrative act on which the Administrative Court has jurisdiction to adjudicate cases or issue orders as stated in section 9 of the Act on Establishment of Administrative Courts and Administrative Court Procedure, B.E. 2542.

The study reveals that an agency acts in various forms. To find out in which capacity the agency acts is to trace back to the origin of the power to take such action and then to consider whether or not it is an administrative act. Should it be an administrative act, it has to be under the control or supervision of the Administrative Court under the principles of "the legality of an administrative act" and "judicial control of the legality of an administrative act".

In conclusion, the above-mentioned criteria as recommended by this thesis may lead to the solution of existing problem in relation to the various forms of acts performed by a state agency.

Field of study Law

Academic year 2002

Student's signature.....*Adithea Auiyaput*.....

Advisor's signature.....*Assoc. Prof. Dr. Nantawat Boramanand*.....

## กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี เนื่องด้วยความเมตตาอย่างยิ่งของ คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ทุกท่านที่ร่วมพิจารณา และให้ความช่วยเหลือในทางวิชาการที่เป็น ประโยชน์อย่างยิ่ง ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณรองศาสตราจารย์ ดร.โกคิน พลกุล เป็นอย่างสูงที่ ต้อนรับเป็นประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และรองศาสตราจารย์ ดร.กมลชัย รัตนสกววงศ์ ที่กรุณาต้อนรับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ซึ่งท่านทั้งสองได้กรุณาสละเวลาทำให้วิทยานิพนธ์นี้ มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้นเป็นอย่างมาก

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ รองศาสตราจารย์ ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์ เป็นอย่างสูง ที่กรุณาสละเวลาเป็นอาจารย์ที่ปรึกษา โดยกรุณาตรวจพิจารณาและให้ความเห็นทางวิชาการอย่าง ละเอียดถี่ถ้วน รวมทั้งชี้แนะถึงข้อบกพร่องในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ซึ่งเป็นส่วนสำคัญที่ทำให้ผู้เขียน สามารถศึกษาวิทยานิพนธ์จนสำเร็จ

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ ท่านอาจารย์ ดร.บรรเจิด สิงคะเนติ เป็นอย่างสูงที่ได้ให้ ความอนุเคราะห์ในการศึกษา ค้นคว้า ตรวจสอบเนื้อหาวิทยานิพนธ์ รวมทั้งให้ความรู้ แง่คิด ตลอดจน คอยให้คำแนะนำประเด็นทางกฎหมายมากมาย อันเป็นประโยชน์อย่างยิ่งในการทำวิทยานิพนธ์ ฉบับนี้ และเป็นส่วนสำคัญให้ผู้เขียนมีความมานะพากเพียรจนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงได้ ผู้เขียนจึงขอสำนึกพระคุณนี้ไว้อย่างมิรู้ลืม

ผู้เขียนขอกราบระลึกถึงพระคุณของ คุณแม่อุดม อวยยะพัฒน์ และคุณพ่ออังคาร อวยยะพัฒน์ ผู้เป็นที่รักและเคารพบูชายิ่งของผู้เขียน ซึ่งได้มอบความรักและกำลังใจให้ผู้เขียนเสมอมา จนสำเร็จการศึกษา ตลอดจนขอขอบคุณน้องเตี้ย (คุณอัจฉริช อวยยะพัฒน์) น้องสาวที่แสนน่ารัก ของผู้เขียน และอาหนูน (คุณจุฑารัตน์ อวยยะพัฒน์) ผู้ซึ่งผู้เขียนให้ความเคารพรักยิ่ง

ผู้เขียนขอกราบขอบขอบคุณ รองศาสตราจารย์ พิชัยศักดิ์ หรยางกูร ที่ได้กรุณาสละเวลา แปลบทคัดย่อภาษาอังกฤษให้แก่ผู้เขียน ขอขอบคุณ พี่แก่ง (คุณยุทธพงศ์ ภูริเสถียร) พี่ที่คอยให้ คำแนะนำในเรื่องการเรียนแก่ผู้เขียนเสมอมา ขอขอบคุณพี่อ้อย (คุณอัลจนา พึ่งเย็น) และพี่เอี่ยม (คุณศิริพร เอี่ยมธงชัย) ที่ให้ความช่วยเหลือแก่ผู้เขียน ขอขอบคุณ แยก (คุณสุรียา นาชิน) เพื่อน ที่แสนดีของข้าพเจ้า ทั้งนี้ ขอขอบคุณ ผองพี่ เพื่อน น้อง ในกลุ่มเสื่อเข่ง คณะนิติศาสตร์ ธรรมศาสตร์ และในสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา รวมถึงท่านอื่น ๆ ที่ให้ความช่วยเหลือใน ด้านต่าง ๆ แก่ผู้เขียน ซึ่งอาจมิได้รับการกล่าวถึงไว้โดยเฉพาะเจาะจง ณ ที่นี้ได้ทั้งหมด

นอกจากนี้ ผู้เขียนขอขอบคุณคุณครูทุกท่านที่ให้ความรู้แก่ผู้เขียนมาตั้งแต่ระดับอนุบาล ระดับประถม (โรงเรียนอนุบาลสงขลา) ระดับมัธยม (โรงเรียนมหาวชิราวุธ จังหวัดสงขลา) ระดับ อุดมศึกษา (มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย) อันทำให้ผู้เขียนมีวันนี้ได้

หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีประโยชน์และคุณค่าทางวิชาการอยู่บ้าง ผู้เขียนขอกราบเป็น กตเวทิตาคุณแก่คุณแม่ คุณพ่อ คุณครู และผู้มีพระคุณทุกท่านที่ได้ให้ความกรุณาต่อผู้เขียน แต่ หากวิทยานิพนธ์นี้ความบกพร่องประการใด ผู้เขียนขอน้อมรับความบกพร่องนั้นไว้แต่ผู้เดียว



## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
บทที่	
1 บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	15
1.3 ขอบเขตของการวิจัย.....	15
1.4 สมมติฐานของวิทยานิพนธ์.....	15
1.5 วิธีดำเนินการศึกษา.....	16
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	16
2 ภารกิจขององค์กรฝ่ายปกครองและหลักความชอบด้วยกฎหมาย.....	17
2.1 ภารกิจขององค์กรฝ่ายปกครอง.....	17
2.1.1 แนวความคิดและพัฒนาการขององค์กรฝ่ายปกครอง.....	17
2.1.1.1 ยุครัฐตำรวจ.....	18
2.1.1.1 ยุคนิติรัฐ.....	18
2.1.2 ภารกิจขององค์กรฝ่ายปกครองพิจารณาในแง่กิจกรรม.....	21
2.1.2.1 ความหมายของบริการสาธารณะ.....	22
2.1.2.2 บริการสาธารณะทางปกครอง.....	24
2.1.2.3 บริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม.....	25
2.1.3 ภารกิจขององค์กรฝ่ายปกครองพิจารณาในแง่รูปแบบหรือองค์กรผู้จัดทำบริการสาธารณะ.....	25
2.1.3.1 บริการสาธารณะทำโดยรัฐ.....	26
(1) บริการสาธารณะระดับชาติ.....	26
(2) บริการสาธารณะระดับท้องถิ่น.....	26
2.1.3.2 บริการสาธารณะทำโดยเอกชน.....	26
(1) การมีส่วนร่วมทางอ้อม.....	26
(2) การมีส่วนร่วมทางตรง.....	27

## สารบัญ (ต่อ)

บทที่

หน้า

2.1.4	ข้อวิเคราะห์ภารกิจขององค์กรฝ่ายปกครอง.....	28
2.1.4.1	เป็นกิจกรรมบริการสาธารณะโดยพิจารณาจากเนื้อหาที่ผู้จัดทำนั้นอาจเป็นเอกชน โดยไม่ต้องคำนึงถึงรูปแบบว่าต้องจัดทำโดยรัฐหรือองค์กรฝ่ายปกครองเสมอไป....	28
2.1.4.2	องค์กรฝ่ายปกครองโดยทั่วไปมีฐานะเป็นนิติบุคคลมหาชน.....	29
2.1.4.3	เป็นองค์กรที่ใช้อำนาจมหาชน.....	30
2.2	หลักความชอบด้วยกฎหมาย.....	30
2.2.1	ความเป็นมาของหลักความชอบด้วยกฎหมาย.....	30
2.2.2	หลักการว่าด้วย "การกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย".....	31
2.2.3	หลักการว่าด้วย "การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองโดยองค์กร ตุลาการ".....	32
2.2.3.1	ระบบควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองระบบต่าง ๆ ...	32
2.2.3.2	สาระสำคัญและความสำคัญของการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำ ทางปกครองโดยองค์กรตุลาการ.....	36
3	หน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบของศาลปกครอง.....	37
3.1	หน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบของ ศาลปกครองไทย.....	37
3.1.1	หน่วยงานทางปกครอง.....	37
3.1.1.1	หน่วยงานทางปกครองในทางรูปแบบหรือพิจารณาจากการจัดโครงสร้างองค์กรของ ฝ่ายปกครอง.....	42
	(1) ราชการบริหารส่วนกลาง.....	42
	(1.1) กระทรวง ทบวง.....	43
	(1.2) กรมหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม.....	43
	(2) ราชการบริหารส่วนภูมิภาค.....	48
	(2.1) จังหวัด.....	49
	(2.2) อำเภอ.....	50
	(2.3) กิ่งอำเภอ.....	52
	(2.4) ตำบล.....	53
	(2.5) หมู่บ้าน.....	53
	(3) ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น.....	54
	(3.1) องค์การบริหารส่วนจังหวัด.....	55
	(3.2) เทศบาล.....	56
	(3.3) สุขาภิบาล (ปัจจุบันยกเลิกไปแล้ว) .....	58



(3.4) องค์การบริหารส่วนตำบล.....	59
(3.5) กรุงเทพมหานคร.....	60
(3.6) เมืองพัทยา.....	61
(4) รัฐวิสาหกิจ.....	64
(4.1) รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ.....	66
(4.2) รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกา.....	67
(5) หน่วยงานอื่นของรัฐ.....	68
(5.1) องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ.....	68
(5.1.1) สำนักงานศาลและสำนักงานขององค์การอิสระต่าง ๆ.....	69
(5.1.2) องค์การตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐ.....	69
(5.1.3) องค์การควบคุมตรวจสอบการเลือกตั้ง.....	71
(5.1.4) องค์การอิสระอื่น ๆ ตามรัฐธรรมนูญ.....	71
(5.2) องค์การมหาชน.....	72
(5.2.1) หน่วยงานที่มีลักษณะเป็นองค์การมหาชน.....	72
(5.2.2) หน่วยงานที่เป็นองค์การมหาชนตามพระราชบัญญัติ องค์การมหาชน พ.ศ. 2542.....	74
3.1.1.2 หน่วยงานทางปกครองในทางเนื้อหาหรือเกณฑ์การใช้อำนาจมหาชน.....	76
(1) หน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครอง.....	76
(2) หน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินกิจการทางปกครอง.....	78
3.1.2 เจ้าหน้าที่ของรัฐ.....	79
3.1.2.1 ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง คณะบุคคลหรือผู้ที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานทาง ปกครอง.....	82
(1) เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจสั่งการทำเป็นบุคคลคนเดียว.....	82
(2) เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจสั่งการทำเป็นคณะบุคคล.....	102
3.1.2.2 คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท คณะกรรมการหรือบุคคลซึ่งมีกฎหมายให้ อำนาจในการออกกฎ คำสั่ง หรือมติใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล.....	102
3.1.2.3 บุคคลที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของหน่วยงานทางปกครองหรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐตาม 3.1.2.1 หรือ 3.1.2.2.....	106
3.1.3 ข้อสรุปหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบ ของศาลปกครองประเทศไทย.....	110

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
3.2 หน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบของศาลปกครองในระบบรัฐเดี่ยว : ฝรั่งเศส.....	112
3.2.1 รัฐ.....	112
3.2.2 นิติบุคคลมหาชนอื่นนอกจากรัฐ.....	114
3.2.2.1 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	115
3.2.2.2 องค์การมหาชนอิสระ.....	121
3.2.3 องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ.....	122
3.2.4 เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือบุคลากรของรัฐ.....	125
3.2.4.1 ข้าราชการ.....	125
3.2.4.2 เจ้าหน้าที่.....	126
(1) ลูกจ้าง.....	126
(2) ผู้ร่วมงานอาสาสมัคร.....	126
(3) ผู้ร่วมงานที่ถูกเกณฑ์.....	127
3.2.5 ข้อเสนอหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบของศาลปกครองประเทศฝรั่งเศส.....	131
3.3 หน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบของศาลปกครองในระบบรัฐรวม : ประเทศเยอรมัน.....	133
3.3.1 การจัดโครงสร้างองค์การฝ่ายปกครองของเยอรมัน.....	134
3.3.1.1 ข้อพิจารณาเกี่ยวกับการจัดองค์กรฝ่ายปกครอง.....	134
(1) ข้อพิจารณาโครงสร้างองค์กรฝ่ายปกครองในแนวดิ่ง.....	134
(2) ข้อพิจารณาโครงสร้างองค์กรฝ่ายปกครองในแนวนอน.....	135
3.3.1.2 ข้อพิจารณาเกี่ยวกับองค์กรปกครองโดยทั่วไป.....	135
(1) รัฐ.....	135
(2) นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนอื่นนอกจากรัฐ.....	136
(3) ผู้ประกอบการของเอกชนที่ดำเนินภาระหน้าที่ของฝ่ายปกครอง.....	139
3.3.2 ความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐกับรัฐ.....	139
3.3.2.1 ข้าราชการ.....	140
3.3.2.2 พนักงานและลูกจ้าง.....	141
3.3.3 ข้อเสนอหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบของศาลปกครองประเทศเยอรมัน.....	141

## สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
3.4 ข้อวิเคราะห์หน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบของศาลปกครอง.....	143
<b>4 ปัญหาของหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบของศาลปกครอง.....</b>	<b>144</b>
4.1 ปัญหากรณีเกี่ยวกับองค์กรที่มีขึ้นตามรัฐธรรมนูญ.....	144
4.1.1 คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ที่ 24/2543 เรื่อง ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ก่อนประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ 2 ) พ.ศ. 2543 ขัดต่อรัฐธรรมนูญ.....	145
4.1.1.1 คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ.....	145
4.1.1.2 ข้อวิเคราะห์คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ.....	147
4.1.2 คำวินิจฉัยของศาลปกครอง.....	151
4.1.2.1 คำวินิจฉัยของศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง) ในคดีหมายเลขดำที่ 1609/2544 คดีหมายเลขแดงที่ 47/2544 ลงวันที่ 25 เมษายน 2544 คำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุด ในคำร้องที่ 13/2544 คำสั่งที่ 84/2544 ลงวันที่ 30 ตุลาคม 2544.....	151
(1) คำวินิจฉัยของศาลปกครอง.....	152
(2) ข้อวิเคราะห์คำวินิจฉัยของศาลปกครอง.....	156
4.1.2.2 คำวินิจฉัยของศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง) คดีหมายเลขแดงที่ 853/2545.....	159
(1) คำวินิจฉัยของศาลปกครอง.....	159
(2) ข้อวิเคราะห์คำวินิจฉัยของศาลปกครอง.....	160
4.1.3 ข้อวิเคราะห์ในภาพรวมขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ.....	162
4.2 ปัญหากรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	164
4.2.1 คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 4/2541 เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาล.....	164
4.2.1.1 คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ.....	164
4.2.1.2 ข้อวิเคราะห์คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ.....	165
4.2.2 คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ที่ 58-62/2543 เรื่อง พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ.....	167
4.2.2.1 คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ.....	167
4.2.2.2 ข้อวิเคราะห์คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ.....	170



4.3 ปัญหากรณีคณะกรรมการสรรหา.....	172
4.4 ปัญหากรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐในกระบวนยุติธรรมทางอาญา.....	175
4.5 ปัญหากรณีรัฐวิสาหกิจที่มีการแปรรูป.....	178
5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	184
5.1 บทสรุป.....	184
5.2 ข้อเสนอแนะ.....	193
รายการอ้างอิง.....	196
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์.....	199



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย