



ข้อพิจารณาเกี่ยวกับ “กฏ”

สำนักพัฒนาระบบงานคดีปกครอง

พฤษภาคม ๒๕๕๐

คำนำ

กฎเป็นรูปแบบหนึ่งของนิติกรรมทางปกครองที่องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารหรือองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองใช้เป็นเครื่องมือในการดำเนินกิจการทางปกครองให้บรรลุวัตถุประสงค์ แต่เนื่องจากการดำเนินคดีปกครองที่คู่กรณีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของกฎโดยตรงจะมีลักษณะแตกต่างจากการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครอง เนื่องจากการฟ้องเพิกถอนกฎไม่มีขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนการฟ้องคดี นอกจากนี้ การฟ้องเพิกถอนกฎบางประเภท ผู้ฟ้องคดีต้องยื่นฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุดโดยตรง ยิ่งไปกว่านั้น นิติกรรมทางปกครองที่ฝ่ายปกครองออกมาใช้บังคับในรูปของกฎนั้น ในบางกรณีกลับมีสถานะทางกฎหมายเป็นเพียงคำสั่งทางปกครองซึ่งมีผลเฉพาะบุคคลหรือเฉพาะกรณีเท่านั้น ดังนั้น ในการพิจารณาคดีจึงจำเป็นที่จะต้องทราบในเบื้องต้นก่อนว่า วัตถุประสงค์ที่พิพาทกันนั้นมีลักษณะเป็นกฎหรือไม่ ในการนี้ สำนักพัฒนาระบบงานคดีปกครองได้รวบรวมกฎประเภทต่าง ๆ ที่องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารหรือองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้ออกมาใช้บังคับ ตลอดจนแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองที่ได้มีคำวินิจฉัยเกี่ยวกับกฎ ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๔๔ จนถึง พ.ศ. ๒๕๔๙ เพื่อให้พนักงานคดีปกครองใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติหน้าที่ช่วยงานตุลาการศาลปกครอง และเป็นแหล่งข้อมูลในการศึกษาค้นคว้าสำหรับผู้สนใจโดยทั่วไป

สำนักงานศาลปกครองหวังเป็นอย่างยิ่งว่าหนังสือเล่มนี้จะเป็นประโยชน์ในการสนับสนุนการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง และมีส่วนช่วยให้การดำเนินคดีปกครองเป็นไปด้วยความรวดเร็ว รวมทั้งเป็นประโยชน์ต่อการศึกษาค้นคว้าของผู้ที่สนใจโดยทั่วไป

(นางสาวพรทิพย์ ทองดี)

เลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง

พฤษภาคม ๒๕๕๐

สารบัญ

	หน้า
๑. บทนำ	๑
๒. ความหมายของกฎ	๖
๓. ลักษณะของกฎ	๗
๔. กฎประเภทต่างๆ	
๑. พระราชกฤษฎีกา	๘
๒. กฎกระทรวง	๑๓
๓. ประกาศกระทรวง	๑๘
๔. ข้อบัญญัติท้องถิ่น	๒๑
๕. ระเบียบ	๒๖
๖. ข้อบังคับ	๓๓
๗. บทบัญญัติที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไปโดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ	๓๙
๗.๑ ประกาศของคณะบุคคลผู้กระทำการล้มเลิกรัฐธรรมนูญที่มีค่าบังคับเทียบเท่าพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ระเบียบ	๓๙
๗.๒ กฎที่ตราโดยคณะกรรมการต่างๆ ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย	๔๐
๗.๓ ประกาศที่ออกโดยคณะกรรมการต่างๆ ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย	๔๒
- ประกาศของคณะกรรมการซึ่งจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายที่ไม่มีลักษณะเป็นกฎ	๔๓
๗.๔ ประกาศที่ออกโดยหน่วยงานทางปกครองต่างๆ	๔๔
- ประกาศของหน่วยงานทางปกครองที่ไม่มีลักษณะเป็นกฎ	๔๕
๗.๕ ข้อกำหนด	๔๘
๗.๖ มติคณะรัฐมนตรี	๕๒
๗.๗ หนังสือเวียน	๕๘
๘. การฟ้องคดีเกี่ยวกับกฎ	๖๐
๑. ผู้มีสิทธิฟ้องคดี	๖๓
๒. ขั้นตอนการฟ้องคดี	๖๖
๓. ระยะเวลาการฟ้องคดี	๖๖

ข้อพิจารณาเกี่ยวกับ “กฎ”

๑. บทนำ

ในรัฐสมัยใหม่ที่ถือว่ารัฐเป็นเจ้าของอำนาจปกครองแผ่นดินหรืออำนาจอธิปไตยนั้น โดยทั่วไปรัฐจะมอบการใช้อำนาจนิติบัญญัติให้แก่องค์กรผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติเป็นผู้มีอำนาจในการตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับกับปัจเจกบุคคล แต่สภาพสังคมและเศรษฐกิจในปัจจุบันมีความซับซ้อนและเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ทำให้เกิดปัญหาความไม่เป็นธรรมในสังคมมากขึ้น รัฐจึงต้องเข้าแทรกแซงเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น ซึ่งการใช้อำนาจรัฐดังกล่าวย่อมจะต้องกระทบต่อสิทธิเสรีภาพและทรัพย์สินของประชาชน รัฐจึงกระทำได้เฉพาะแต่อาศัยอำนาจตามกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาให้ความเห็นชอบจากองค์กรผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติเท่านั้น (คือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ประมวลกฎหมาย หรือพระราชบัญญัติ ส่วนพระราชกำหนดที่องค์กรที่ใช้อำนาจบริหารตรามาใช้บังคับก็ต้องนำไปให้องค์กรผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติให้ความเห็นชอบด้วย) แต่โดยที่กฎหมายดังกล่าวมักจะกำหนดแต่หลักการใหญ่ๆ และกำหนดให้องค์กรที่ใช้อำนาจบริหารหรือองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไปตรากฎเกณฑ์ที่เป็นรายละเอียดปลีกย่อยเอง โดยมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญคือ^๒

๑) ทำให้กฎหมายอ่านง่าย เข้าใจง่าย เพราะมีแต่หลักการใหญ่ๆ อันเป็นสาระสำคัญ

๒) ประหยัดเวลาขององค์กรผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติ ที่จะไม่ต้องเสียเวลาพิจารณาข้อรายละเอียดปลีกย่อย ซึ่งสมควรมอบหมายความไว้วางใจให้ฝ่ายบริหารไปกำหนดได้เอง

๓) กฎที่ตราโดยองค์กรที่ใช้อำนาจบริหารหรือองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองแก้ไขได้ง่าย เพราะเป็นการกระทำในฝ่ายบริหารเอง ไม่ต้องผ่านกระบวนการตรากฎหมายของรัฐสภา

๔) ทำให้กฎหมายเหมาะสมกับกาลเทศะอยู่เสมอ เพราะถ้ามีพฤติการณ์เปลี่ยนแปลงไป องค์กรที่ใช้อำนาจบริหารหรือองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองก็สามารถแก้ไขได้เอง

นอกจากนี้ รายละเอียดปลีกย่อยต่างๆ ก็เป็นเรื่องที่จะต้องให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะทางเทคนิค ทางวิทยาศาสตร์แขนงต่างๆ ไปกำหนดมาตรฐานทางวิชาการเอง^๓

องค์กรผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติจะกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข และประเภทของกฎที่จะให้องค์กรผู้ใช้อำนาจบริหารหรือองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไปดำเนินการแทนไว้ในกฎหมายที่เรียกว่า “กฎหมายแม่บท” อันได้แก่ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ประมวล

^๑ ปกติองค์กรผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติได้แก่ รัฐสภา แต่อาจเรียกชื่ออย่างอื่นก็ได้ เช่น สภานิติบัญญัติแห่งชาติ เป็นต้น

^๒ หยุด แสงอุทัย, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป, พิมพ์ครั้งที่ ๑๕, (กรุงเทพฯ : ประกายพริก, ๒๕๔๕) หน้า ๖๐.

^๓ กมลชัย รัตนสากววงศ์, “กฎหมายลำดับรองของประเทศไทย”, วารสารกฎหมาย ปีที่ ๑๖ ฉบับที่ ๑ (พ.ศ. ๒๕๓๘) หน้า ๖๖.

กฎหมาย พระราชบัญญัติ พระราชกำหนด หรือประกาศของคณะปฏิวัติที่มีเนื้อหาเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติ ส่วนหลักเกณฑ์ที่องค์กรผู้ใช้อำนาจบริหารหรือองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองตราขึ้นใช้บังคับกับปัจเจกบุคคลนั้นจะเรียกว่า “กฎหมายลำดับรอง” หรือ “อนุบัญญัติ” โดยกฎหมายแม่บทจะกำหนดชื่อของกฎหมายลำดับรองที่จะให้องค์กรผู้ใช้อำนาจบริหารหรือองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไว้ หรืออาจไม่ได้กำหนดชื่อเฉพาะของกฎหมายลำดับรอง แต่บัญญัติกว้างๆ ให้ไปกำหนดหลักเกณฑ์ เช่น

๑. กำหนดให้ออกเป็นพระราชกฤษฎีกา ได้แก่

- มาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. ๒๔๙๐ บัญญัติว่า “ห้ามมิให้นำสัตว์น้ำชนิดหนึ่งชนิดใดตามที่ระบุในพระราชกฤษฎีกาเข้ามาในราชอาณาจักร โดยมีได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่”

- มาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติทะเบียนพาณิชย์ พ.ศ. ๒๔๙๙ บัญญัติว่า “ให้ถือกิจการดังต่อไปนี้เป็นพาณิชย์กิจ ตามความหมายแห่งพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๑๑) กิจการอื่นซึ่งกำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา”

- มาตรา ๒ แห่งพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. ๒๕๐๙ บัญญัติว่า “พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับในจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรีตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป และเมื่อจะให้ใช้บังคับในท้องที่อื่นใดอีก ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา”

- มาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ บัญญัติว่า “การกำหนดโรงงานประเภทใด ขนาด ปริมาณการใช้พลังงานหรือวิธีการใช้พลังงานอย่างไรให้เป็นโรงงานควบคุม ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา”

๒. กำหนดให้ออกเป็นกฎกระทรวง หรือกฎคณะกรรมการต่าง ๆ ได้แก่

- มาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ บัญญัติว่า “การแต่งตั้ง ถอดถอนพระอัครมหาเถรเจ้าอาวาส รองเจ้าอาวาส ผู้ช่วยเจ้าอาวาส พระภิกษุอันเกี่ยวกับตำแหน่งปกครองคณะสงฆ์ตำแหน่งอื่น ๆ และไวยาวัจกร ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎหมายมหาเถรสมาคม”

- มาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. ๒๕๐๙ บัญญัติว่า “ห้ามมิให้ผู้ใดตั้งสถานบริการ เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่

ในการพิจารณาอนุญาต ให้พนักงานเจ้าหน้าที่คำนึงถึงประวัติการกระทำ ความผิดต่อกฎหมายของผู้ขออนุญาตตั้งสถานบริการประกอบด้วย

หลักเกณฑ์และวิธีการขออนุญาตและการอนุญาตตามวรรคหนึ่งและหลักเกณฑ์เกี่ยวกับประวัติการกระทำ ความผิดต่อกฎหมายของผู้ขออนุญาตตั้งสถานบริการ

ตามวรรคสองรวมทั้งการขอต่ออายุใบอนุญาตและการอนุญาตให้ต่ออายุใบอนุญาต ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง”

- มาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ บัญญัติว่า “เพื่อประโยชน์แห่งความมั่นคงแข็งแรง ความปลอดภัย การป้องกันอัคคีภัย การสาธารณสุข การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การผังเมือง การสถาปัตยกรรม และการอำนวยความสะดวกแก่การจราจร ตลอดจนการอื่นที่จำเป็นเพื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ ให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมอาคารมีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนด

(๑) ประเภท ลักษณะ แบบ รูปทรง สัดส่วน ขนาด เนื้อที่ และที่ตั้งของอาคาร

(๒) การรับน้ำหนัก ความต้านทาน ความคงทน ตลอดจนลักษณะและคุณสมบัติของวัสดุที่ใช้

ฯลฯ

ฯลฯ”

- มาตรา ๑๐๒ วรรคเจ็ด แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ บัญญัติว่า “หลักเกณฑ์และวิธีการที่เกี่ยวกับการสอบสวนพิจารณากรณีที่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนตามวรรคสอง ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎ ก.พ.”

- มาตรา ๔๓ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ บัญญัติว่า “ในกรณีที่น่าปรากฏว่าพื้นที่ใดมีลักษณะเป็นพื้นที่ต้นน้ำลำธารหรือมีระบบนิเวศน์ตามธรรมชาติที่แตกต่างจากพื้นที่อื่นโดยทั่วไป หรือมีระบบนิเวศน์ตามธรรมชาติที่อาจถูกทำลายหรืออาจได้รับผลกระทบกระเทือนจากกิจกรรมต่าง ๆ ของมนุษย์ได้โดยง่าย หรือเป็นพื้นที่ที่มีคุณค่าทางธรรมชาติหรือศิลปกรรมอันควรแก่การอนุรักษ์และพื้นที่นั้นยังมิได้ถูกประกาศกำหนดให้เป็นเขตอนุรักษ์ ให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดให้พื้นที่นั้นเป็นเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม”

๓. กำหนดให้ออกเป็นประกาศ ได้แก่

- มาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติเครื่องหมายการค้า พ.ศ. ๒๕๓๔ บัญญัติว่า “การขอจดทะเบียนเครื่องหมายการค้า นั้น จะขอจดทะเบียนสำหรับสินค้าเฉพาะอย่างในจำพวกเดียวกันหรือต่างจำพวกกันก็ได้ แต่ต้องระบุนายการสินค้าที่ประสงค์จะได้รับความคุ้มครองแต่ละอย่างโดยชัดแจ้ง

คำขอจดทะเบียนฉบับหนึ่ง จะขอจดทะเบียนสำหรับสินค้าต่างจำพวกกันมิได้ การกำหนดจำพวกสินค้า ให้เป็นไปตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด”

- มาตรา ๘ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ. ๒๕๓๕ บัญญัติว่า “สาขาของบริษัทประกันชีวิตต่างประเทศที่ได้รับใบอนุญาตประกอบธุรกิจประกันชีวิตต้องดำรงทรัพย์สินไว้ในประเทศไทยตามจำนวน ชนิด วิธีการ และเงื่อนไขที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด จำนวนทรัพย์สินที่รัฐมนตรีกำหนดต้องไม่ต่ำกว่าจำนวนเงินกองทุนที่บริษัทต้องดำรงตามมาตรา ๒๗”

- มาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. ๒๕๔๗ บัญญัติว่า “ห้ามมิให้ผู้ใดประกอบธุรกิจโรงแรม เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากนายทะเบียน

การขอใบอนุญาตและการออกใบอนุญาต ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด”

- มาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติสถานพยาบาลสัตว์ พ.ศ. ๒๕๓๓ บัญญัติว่า “ผู้ดำเนินการต้องจัดให้มีผู้ประกอบการบำบัดโรคสัตว์ตามสาขา ชั้น และจำนวนที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษาอยู่ประจำสถานพยาบาลสัตว์ตลอดเวลาทำการ”

๔. กำหนดให้ออกเป็นระเบียบ ได้แก่

- มาตรา ๓๖ แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ บัญญัติว่า “เมื่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือกรมโยธาธิการและผังเมือง พิจารณาเห็นว่าการจัดสรรที่ดินและประเภทของอาคารที่จะก่อสร้างเป็นไปตามหลักการที่คณะกรรมการผังเมืองเห็นชอบแล้ว ตามมาตรา ๒๕ เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือกรมโยธาธิการและผังเมือง จะให้ผู้แสดงความประสงค์ ตามมาตรา ๓๔ ทำสัญญาว่าจะจัดสรรที่ดินหรือก่อสร้างอาคารตามที่ตกลงกันได้ ในกรณีที่ทำสัญญากับผู้มีสิทธิก่อสร้างอาคารเหนือที่ดินของผู้อื่น ต้องได้รับความเห็นชอบจากเจ้าของ และผู้ครอบครองที่ดินที่ขอบด้วยกฎหมาย สัญญาที่จะทำขึ้นกับเจ้าพนักงานท้องถิ่น หรือกรมโยธาธิการและผังเมือง ให้ประกอบด้วยแผนผังบริเวณอาคาร และรูปแบบอาคารที่จะขอ ก่อสร้างโดยละเอียดด้วย

วิธีการเสนอแผนผังตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด”

- มาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ บัญญัติว่า “บุคคลซึ่งเข้าไปในเขตอุทยานแห่งชาติ ต้องปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งได้สั่งให้ ปฏิบัติตามระเบียบที่อธิบดีกำหนดโดยอนุมัติของรัฐมนตรี”

- มาตรา ๗๘ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ บัญญัติว่า “การพัฒนาข้าราชการพลเรือนโดยการให้ไปศึกษาเพิ่มเติมในประเทศ และการให้ไป ศึกษา ฝึกอบรม ดูงาน หรือปฏิบัติการวิจัยในต่างประเทศให้เป็นไปตามระเบียบที่ ก.พ. วางไว้ เว้นแต่คณะรัฐมนตรีจะได้กำหนดเป็นอย่างอื่น”

๕. กำหนดให้ออกเป็นข้อบังคับ ได้แก่

- มาตรา ๕๑ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. ๒๕๒๘ บัญญัติว่า “ทนายความต้องประพฤติตนตามข้อบังคับว่าด้วยมรรยาททนายความ การกำหนด มรรยาททนายความให้สภาทนายความตราเป็นข้อบังคับ”

- มาตรา ๒๑ (๓) แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. ๒๕๒๕ บัญญัติว่า “ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ออกข้อบังคับว่าด้วย

- (ก) การเป็นสมาชิก
- (ข) การกำหนดโรคตามมาตรา ๑๑ (๕)
- (ค) การกำหนดค่าจดทะเบียนสมาชิก ค่าบำรุง และค่าธรรมเนียมอื่น ๆ นอกจากที่กำหนดไว้ในอัตราค่าธรรมเนียมท้ายพระราชบัญญัตินี้
- (ง) การเลือกและการเลือกตั้งกรรมการตามมาตรา ๑๖
- (จ) หลักเกณฑ์การขึ้นทะเบียน และการออกใบอนุญาต แบบและประเภทใบอนุญาต
- (ฉ) หลักเกณฑ์การออกหนังสืออนุมัติหรือวุฒิบัตรแสดงความรู้ ความชำนาญในการประกอบวิชาชีพเวชกรรมสาขาต่าง ๆ และหนังสือแสดงวุฒิอื่น ๆ ในวิชาชีพเวชกรรม

ฯลฯ

ฯลฯ”

- มาตรา ๙๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ บัญญัติว่า “ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องถือและปฏิบัติตามระเบียบและแบบธรรมเนียมของทางราชการ และจรรยาบรรณของข้าราชการพลเรือนตามข้อบังคับที่ ก.พ. กำหนด”

๖. กำหนดให้ออกหลักเกณฑ์โดยมิได้ระบุชื่อของหลักเกณฑ์ ได้แก่

- มาตรา ๓๓ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. ๒๕๒๐ บัญญัติว่า “ค่าแห่งกิวติลล์ ค่าแห่งลิขสิทธิ์ หรือสิทธิอย่างอื่นจากผู้ได้รับการส่งเสริมตามสัญญาที่ได้รับ ความเห็นชอบจากคณะกรรมการ ให้ได้รับยกเว้นไม่ต้องรวมคำนวณเพื่อเสียภาษีเงินได้ มีกำหนดระยะเวลาห้าปีนับแต่วันที่ผู้ได้รับการส่งเสริมเริ่มมีรายได้จากการประกอบกิจการ ที่ได้รับการส่งเสริม ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด”

- มาตรา ๕๐ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีเหตุพิเศษที่ ก.พ. เห็นว่าไม่จำเป็นต้องดำเนินการสอบแข่งขัน ผู้มีอำนาจ ตามมาตรา ๕๒ อาจคัดเลือกบรรจุบุคคลเข้ารับราชการและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งได้ ทั้งนี้ ตามกรณี หลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.พ. กำหนด”

- มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. ๒๕๔๗ บัญญัติ ว่า “ผู้ประกอบการธุรกิจโรงแรมผู้ใดประสงค์จะเลิกกิจการในระหว่างอายุใบอนุญาต หรือเมื่อใบอนุญาตหมดอายุ จะต้องแจ้งให้นายทะเบียนทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสิบห้าวัน ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด”

องค์กรผู้ใช้อำนาจบริหารหรือองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องตรากฎเกณฑ์ ให้มีเนื้อหาสาระภายในขอบเขตที่กฎหมายแม่บทมอบหมาย โดยจะขัดหรือแย้งกับกฎหมายแม่บทไม่ ได้ ดังนั้น ค่าบังคับของกฎที่องค์กรผู้ใช้อำนาจบริหารหรือองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองตราขึ้น จึงอยู่ในลำดับชั้นที่ต่ำกว่ากฎหมายแม่บท

สำหรับการศึกษาความหมายและขอบเขตของ “กฎ” ในครั้งนี้ เป็นการศึกษารวบรวม “กฎ” ประเภทต่างๆ ที่องค์กรผู้ใช้อำนาจบริหารหรือองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้ตราขึ้นใช้บังคับ ซึ่งมีชื่อเรียกเฉพาะตามที่กฎหมายแม่บทกำหนดไว้ ประกอบกับตัวอย่างของกฎที่มาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ บัญญัติไว้ อันได้แก่ พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ ส่วนบทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไปโดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ จะเป็นการรวมรวมบทบัญญัติที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่ปรากฏในสารบบกฎหมายของประเทศไทย นอกจากนี้ ยังได้นำคำวินิจฉัยของศาลปกครองที่วินิจฉัยเกี่ยวกับความเป็น “กฎ” ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว มาประกอบการศึกษาครั้งนี้ด้วย

๒. ความหมายของกฎ

กฎตามความเข้าใจโดยทั่วไป หมายถึง กฎหมายลำดับรองหรืออนุบัญญัติที่ตราขึ้นโดยองค์กรผู้ใช้อำนาจบริหารหรือองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองตามที่ได้รับมอบอำนาจจากองค์กรผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติหรือโดยกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ^๔

ในทางกฎหมายนั้น มาตรา ๓ วรรคแปด^๕ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้ให้คำนิยามของ “กฎ” ไว้ว่า “**หมายความว่า พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ หรือบทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ**” ซึ่งรองศาสตราจารย์ ดร.วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ อธิบายว่า คำนิยามที่แท้จริงของ “กฎ” คือ ข้อความที่ว่า “**บทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไปโดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ**” ส่วนข้อความที่ว่า “**พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ**” เป็นแต่เพียงตัวอย่างของ “กฎ” เท่านั้นเอง^๖ ดังนั้น “กฎ” จึงหมายถึง**บทบัญญัติที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไปโดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ ไม่ว่าจะบัญญัติดังกล่าวจะมีชื่อเรียกว่าอย่างไร แต่ไม่รวมถึงบทบัญญัติที่มีลักษณะเป็นกฎหมายแม่บท** อันได้แก่ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ประมวลกฎหมาย พระราชบัญญัติ พระราชกำหนด หรือประกาศของคณะปฏิวัติที่มีเนื้อหาเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติ

^๔ กมลชัย รัตนสากววงศ์, “กฎหมายลำดับรองของประเทศไทย”, วารสารกฎหมาย ปีที่ ๑๖ ฉบับที่ ๑ (พ.ศ. ๒๕๓๘) หน้า ๖๖.

^๕ ข้อความเดียวกับมาตรา ๕ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

^๖ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, การกระทำทางปกครอง, ในเอกสารประกอบการบรรยายวิชา น. ๕๖๕ โครงการประกาศนียบัตรบัณฑิตทางกฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ รุ่นที่ ๗ (พ.ศ. ๒๕๔๘), หน้า ๒๑.

๓. ลักษณะของกฎ

รองศาสตราจารย์ ดร.วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ อธิบายว่า^๗ จากคำนิยามของกฎข้างต้น จะพบว่า “กฎ” มีลักษณะเป็นบทบัญญัติหรือข้อความเป็นข้อๆ ในเอกสารที่เรียกว่าพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ หรือในเอกสารที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไปโดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ ซึ่งจากคำนิยามดังกล่าว “กฎ” จึงมีลักษณะสำคัญ ๒ ประการ คือ

(๑) บุคคลที่ถูกบังคับให้กระทำการ ถูกห้ามมิให้กระทำการ หรือได้รับอนุญาตให้กระทำการ ต้องเป็นบุคคลที่ถูกนิยามไว้เป็นประเภท เช่น ผู้เยาว์ บุคคลที่บรรลุนิติภาวะแล้ว ผู้มีสัญชาติไทย ข้าราชการพลเรือนสามัญ ผู้รับอนุญาตจัดตั้งสถานบริการ เป็นต้น ซึ่งไม่อาจทราบถึงจำนวนที่แน่นอนของบุคคลที่อยู่ภายใต้บังคับของข้อความที่บังคับให้กระทำการ ถูกห้ามมิให้กระทำการ หรือได้รับอนุญาตให้กระทำการได้เลย ทั้งนี้ เนื่องจากกฎจะต้องไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง

(๒) ลักษณะของการกระทำของบุคคลที่จะถูกบังคับให้กระทำการ ถูกห้ามมิให้กระทำการ หรือได้รับอนุญาตให้กระทำการ ต้องกำหนดไว้ให้เป็นนามธรรม (abstract) เช่น ห้ามมิให้ผู้ใดสูบบุหรี่บนรถประจำทาง ผู้ขับขี่รถยนต์ต้องคาดเข็มขัดนิรภัยในขณะที่ขับขีรถ เป็นต้น ซึ่งเป็นการกำหนดให้มีผลบังคับเป็นการทั่วไป

นอกจากนี้ เนื้อหาสาระของ “กฎ” จะต้องไม่มีลักษณะที่เป็นหลักการที่มีความสำคัญมาก หรือเป็นเรื่องที่จำกัดสิทธิของบุคคล หรือเป็นบทบัญญัติที่มีโทษในทางอาญา ซึ่งเป็นกรณีที่จะปรากฏเฉพาะในกฎหมายแม่บทเท่านั้น

๔. กฎประเภทต่าง ๆ

เมื่อพิจารณาตามมาตรา ๓ วรรคแปด แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ อาจจำแนกประเภทของกฎออกเป็น พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ^๘ และบทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไปโดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ ซึ่งมีชื่อเรียกอย่างอื่น เช่น ประกาศของคณะปฏิวัติที่มีค่าบังคับเป็นกฎหมายลำดับรอง กฎของคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย ประกาศของส่วนราชการต่างๆ เป็นต้น ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

๑. พระราชกฤษฎีกา

^๗ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, เพิ่งอ้าง.

^๘ การจำแนกประเภทของกฎดังกล่าว ได้จัดเรียงลำดับตามความสำคัญของเนื้อหาในกฎนั้น โดยเนื้อหาที่มีความสำคัญรองมาจากหลักการที่มีความสำคัญมากจะบัญญัติไว้ในพระราชกฤษฎีกา ส่วนหลักการที่ไม่สำคัญนักหรือเป็นเพียงการกำหนดแนวปฏิบัติเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายจะกำหนดไว้ในกฎกระทรวง หรือประกาศตามลำดับ หากเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจของข้าราชการประจำในการบังคับใช้กฎหมาย จะกำหนดไว้ในระเบียบ และข้อบังคับ

พระราชกฤษฎีกาเป็นกฎหมายที่รัฐบาลถวายคำแนะนำให้พระมหากษัตริย์ทรงตราขึ้น มี ๒ ประเภท^๙ คือ

๑.๑ พระราชกฤษฎีกาที่เป็นอิสระ พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจตราพระราชกฤษฎีกาใช้บังคับได้เท่าที่ไม่ขัดต่อกฎหมาย ซึ่งสามารถออกกฎหมายเรื่องใดก็ได้ เพราะมิได้สืบเนื่องมาแต่กฎหมายแม่บทฉบับใด โดยทั่วไปแล้วจะเป็นพระราชกฤษฎีกาที่ตราขึ้นเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมาย เป็นเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรผู้ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ หรือเพื่อใช้บังคับในฝ่ายบริหารโดยเฉพาะ ไม่ใช่บังคับกับประชาชนทั่วไป เช่น

- พระราชกฤษฎีกาการปิดประชุมสมัยวิสามัญแห่งรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๔๙ อาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๖๑ มาตรา ๑๖๔ และมาตรา ๒๒๑^{๑๐} ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

- พระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๔๙ อาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๑๖^{๑๑} และมาตรา ๒๒๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

- พระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๙ อาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๖ ประกอบกับมาตรา ๓๘^{๑๒} ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙

อาจกล่าวได้ว่า พระราชกฤษฎีกาประเภทนี้ออกโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยโดยเฉพาะ หากมีข้อพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระ

^๙ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง, (กรุงเทพฯ : จีริชการพิมพ์, ๒๕๔๐) หน้า ๑๒๗.

^{๑๐} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

มาตรา ๑๖๑ พระมหากษัตริย์ทรงเรียกประชุมรัฐสภา ทรงเปิดและทรงปิดประชุม

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๑๖๔ ภายใต้บังคับมาตรา ๑๖๓ การเรียกประชุม การขยายเวลาประชุม และการปิดประชุมรัฐสภาให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา

มาตรา ๒๒๑ พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการตราพระราชกฤษฎีกาโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย

^{๑๑} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

มาตรา ๑๑๖ พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะยุบสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่

การยุบสภาผู้แทนราษฎรให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา ซึ่งต้องกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่เป็นการเลือกตั้งทั่วไปภายในหกสิบวัน และวันเลือกตั้งนั้นต้องกำหนดเป็นวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักร

การยุบสภาผู้แทนราษฎรจะกระทำได้เพียงครั้งเดียวในเหตุการณ์เดียวกัน

^{๑๒} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙

มาตรา ๑๖ พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการตราพระราชกฤษฎีกาโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย

มาตรา ๓๘ ในเมื่อไม่มีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้บังคับแก่กรณีใด ให้วินิจฉัยกรณีนั้นไปตามประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

ในกรณีมีปัญหาเกี่ยวกับการวินิจฉัยกรณีใดตามความในวรรคหนึ่งเกิดขึ้นในงานของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ หรือเมื่อมีกรณีที่คณะรัฐมนตรีขอให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติวินิจฉัย ให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติวินิจฉัยชี้ขาด

ราชกฤษฎีกาประเภทนี้ จะไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง ปรากฏตามคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด ดังนี้

- คดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกาที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง หมายถึง คดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกาที่ตราขึ้นเพื่อเป็นกลไกในการบริหารราชการแผ่นดินตามปกติ หรือเพื่อกำหนดการอันจำเป็นแก่การดำเนินกิจการทางปกครองตามที่พระราชบัญญัติต่าง ๆ กำหนด เช่น พระราชกฤษฎีกากำหนดที่ดินให้เป็นอุทยานแห่งชาติ พระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิและประโยชน์ของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) พ.ศ. ๒๕๔๘ หรือพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิกกฎหมายว่าด้วยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๘ เป็นต้น ส่วนการยุบสภาผู้แทนราษฎรและกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่เป็นการเลือกตั้งทั่วไปนั้น แม้มตรา ๑๑๖ ของรัฐธรรมนูญจะบัญญัติให้ทำในรูปแบบของพระราชกฤษฎีกา แต่พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวหาได้ตราขึ้นเพื่อเป็นกลไกในการบริหารราชการแผ่นดินตามปกติหรือเพื่อกำหนดการอันจำเป็นแก่การดำเนินกิจการทางปกครองตามที่พระราชบัญญัติต่าง ๆ กำหนดไม่ แต่เป็นกลไกในการถ่วงดุลอำนาจระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติในการปกครองระบอบประชาธิปไตยตามระบบรัฐสภา พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวจึงไม่ใช่พระราชกฤษฎีกาตามนัยมาตรา ๑๑ (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ดังนั้น คดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรและกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่เป็นการเลือกตั้งทั่วไป จึงไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๓/๒๕๔๙, คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๒๔ - ๓๒/๒๕๔๙, คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๓๖/๒๕๔๙ และ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๔๕/๒๕๔๙)

- พระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๔๙ จะมีข้อความแบ่งออกเป็นสองส่วน คือ ส่วนที่กำหนดให้ยุบสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่กับส่วนที่กำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไปใหม่ โดยทั้งสองส่วนดังกล่าวไม่อาจแยกออกจากกันได้ ดังนั้น การที่คณะรัฐมนตรีได้ตราพระราชกฤษฎีกาแก้ไขเพิ่มเติมกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไป พ.ศ. ๒๕๔๙ จึงเท่ากับเป็นการตราพระราชกฤษฎีกาแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๔๙ ในส่วนที่เกี่ยวกับการกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่เป็นการเลือกตั้งทั่วไป ด้วยเหตุดังกล่าวข้างต้น จึงทำให้คดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกาแก้ไขเพิ่มเติมกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไป พ.ศ. ๒๕๔๙ ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๓๙/๒๕๔๙)

๑.๒ พระราชกฤษฎีกาที่เป็นกฎหมายลูกบทหรือเป็นกฎหมายลำดับรอง
ในกรณีที่พระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนดมีบทบัญญัติให้ฝ่ายบริหารสามารถออกกฎเกณฑ์

กำหนดรายละเอียดในทางปฏิบัติ หรือรายละเอียดทางเทคนิค ที่มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา เพื่อสามารถใช้กฎหมายได้เหมาะสมกับสถานการณ์ในแต่ละช่วง ซึ่งเป็นรายละเอียดหรือวิธีในการปฏิบัติทำให้เป็นไปตามกฎหมายแม่บท โดยหากเป็นกรณีสำคัญกว่าปกติ จะกำหนดให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา เพื่อที่จะให้ฝ่ายบริหารตระหนักว่าอำนาจออกกฎหมายในเรื่องนั้นมีใช้อำนาจของรัฐบาลโดยลำพัง แต่เป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์อยู่ด้วยส่วนหนึ่ง จึงต้องมีเหตุผลเหมาะสมที่สามารถถวายคำอธิบายต่อพระมหากษัตริย์ได้ เช่น

- พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การของรัฐบาลต่างๆ อาศัยอำนาจตาม มาตรา ๓^{๓๓} แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. ๒๔๙๖
- พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การมหาชนต่างๆ อาศัยอำนาจตาม มาตรา ๕^{๓๔} แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒
- พระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ บังคับในเขตเทศบาลตำบลบางแห่งในจังหวัดกาญจนบุรี จังหวัดชัยภูมิ จังหวัดพะเยา จังหวัดอำนาจเจริญ จังหวัดอุดรธานี และจังหวัดอุบลราชธานี พ.ศ. ๒๕๔๘ อาศัยอำนาจตาม มาตรา ๒^{๓๕} แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒
- พระราชกฤษฎีกาสั่งการสำรวจภาวะการทำงานของประชากร พ.ศ. ๒๕๔๘ อาศัยอำนาจตาม มาตรา ๑๕^{๓๖} แห่งพระราชบัญญัติสถิติ พ.ศ. ๒๕๐๘
- พระราชกฤษฎีกาเงินสวัสดิการสำหรับการปฏิบัติงานประจำสำนักงานในพื้นที่พิเศษ พ.ศ. ๒๕๔๔ และพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗ อาศัยอำนาจตาม มาตรา ๓^{๓๗} แห่งพระราชบัญญัติการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจ่ายเงินบางประเภทตามงบประมาณรายจ่าย พ.ศ. ๒๕๑๘

๓๓ พระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. ๒๔๙๖

มาตรา ๓ เมื่อรัฐบาลเห็นเป็นการสมควรจะจัดตั้งองค์การเพื่อดำเนินกิจการอันเป็นสาธารณประโยชน์ หรือเพื่อประโยชน์ในการเศรษฐกิจ หรือช่วยเหลือในการครองชีพ หรืออำนวยความสะดวกแก่ประชาชน โดยใช้เงินทุนจากงบประมาณแผ่นดิน ก็ให้กระทำได้โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

๓๔ พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๕ เมื่อรัฐบาลมีแผนงานหรือนโยบายด้านใดด้านหนึ่งโดยเฉพาะเพื่อจัดทำบริการสาธารณะ และมีความเหมาะสมที่จะจัดตั้งหน่วยงานบริหารขึ้นใหม่แตกต่างไปจากส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ โดยมีความมุ่งหมายให้มีการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและบุคลากรให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด จะจัดตั้งเป็นองค์การมหาชน โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกาตามพระราชบัญญัตินี้ก็ได้

ฯลฯ

ฯลฯ

๓๕ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา และจะใช้บังคับในท้องที่ได้มีบริเวณเพียงใด ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

ฯลฯ

ฯลฯ

๓๖ พระราชบัญญัติสถิติ พ.ศ. ๒๕๐๘

มาตรา ๑๕ เมื่อจะทำการสำมะโนหรือการสำรวจเพื่อปฏิบัติการตามโครงการสถิติใด ให้กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา

ฯลฯ

ฯลฯ

๓๗ พระราชบัญญัติการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจ่ายเงินบางประเภทตามงบประมาณรายจ่าย พ.ศ. ๒๕๑๘

- พระราชกฤษฎีกากำหนดงานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๘ อาศัยอำนาจตามมาตรา ๖^{๑๙} แห่งพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๒๑

- พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืน เพื่อขยายทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๑ สายกรุงเทพมหานคร – แม่สาย (เขตแดน) รวมทางยกระดับอนุสรณ์สถานแห่งชาติ - รังสิต ตอนทางแยกต่างระดับรังสิต และทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๓๐๕ สายรังสิต – นครนายก ตอนทางแยกต่างระดับรังสิต พ.ศ. ๒๕๔๙ อาศัยอำนาจตามมาตรา ๖^{๑๙} แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ประกอบกับมาตรา ๖๘/๑^{๒๐} แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕

อาจกล่าวได้ว่าพระราชกฤษฎีกาที่เป็นกฎหมายลูกบทหรือเป็นกฎหมายลำดับรองมีลักษณะเป็นบทบัญญัติที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไปโดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่บุคคลใดหรือกรณีใดเป็นการเฉพาะ อันเป็นลักษณะของกฎตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ดังนั้น ข้อพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกาประเภทนี้จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูง

มาตรา ๓ การจ่ายเงินตามงบประมาณรายจ่ายในประเภทดังต่อไปนี้ ให้กระทำได้โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

- (๑) ค่าเช่าซื้อบ้านข้าราชการ
- (๒) ค่าเช่าบ้านข้าราชการหรือค่าที่อยู่อาศัยของข้าราชการ
- (๓) ค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ
- (๔) เบี้ยประชุมกรรมการ
- (๕) เงินเดือนระหว่างลาของข้าราชการ
- (๖) เงินสวัสดิการจากทางราชการ

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๑๙} **พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๒๑**

มาตรา ๖ ภายใต้บังคับมาตรา ๑๒ งานใดที่ห้ามคนต่างด้าวทำในท้องที่ใด เมื่อใด โดยห้ามเด็ดขาด หรือห้ามโดยมีเงื่อนไขอย่างไรใดเพียงใดให้กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา

^{๑๙} **พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐**

มาตรา ๖ พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนต้องระบุ

- (๑) ความประสงค์ของการเวนคืน
- (๒) เจ้าหน้าที่เวนคืน
- (๓) กำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนเท่าที่จำเป็น

ให้มีแผนที่หรือแผนผังประเมินเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนและแสดงเขตที่ดินที่อยู่ในบริเวณที่ประเมินนั้น ติดไว้ท้ายพระราชกฤษฎีกานั้น แผนที่หรือแผนผังดังกล่าวให้ถือเป็นส่วนหนึ่งแห่งพระราชกฤษฎีกา

พระราชกฤษฎีกาเช่นว่านี้ให้ใช้บังคับได้มีกำหนดสองปี หรือตามกำหนดเวลาที่ระบุไว้ในพระราชกฤษฎีกานั้น แต่ต้องไม่เกินสี่ปี แล้วแต่จะเห็นว่าเป็นเพื่อทำการสำรวจที่ดินที่จะต้องเวนคืนนั้น

^{๒๐} **พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕**

มาตรา ๖๘/๑ เมื่อมีความจำเป็นที่จะต้องได้ซึ่งอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างหรือขยายทางหลวง ถ้ามิได้ตกลงในเรื่องการโอนไว้เป็นอย่างอื่นให้ดำเนินการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

ในกรณีที่มีการโอนอสังหาริมทรัพย์ที่ได้มาโดยมิได้มีการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ให้ได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียม ค่าอากรแสตมป์ รวมทั้งค่าใช้จ่ายใด ๆ เช่นเดียวกับกรณีที่ได้มาโดยการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

สุด ตามมาตรา ๑๑ (๒)^{๒๑} แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ หรือผู้ที่ถูกกระทบสิทธิจึงสามารถนำข้อพิพาทดังกล่าวยื่นฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุดได้โดยตรง

อนึ่ง พระราชกฤษฎีกาต่าง ๆ ที่ศาลปกครองสูงสุดมีคำวินิจฉัยว่ามีฐานะเป็น “กฎ” มีดังนี้

- พระราชกฤษฎีกาถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะของที่ราชพัสดุ ในท้องที่ตำบลเขารูปช้าง อำเภอเมืองสงขลา จังหวัดสงขลา พ.ศ. ๒๕๓๐ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ฟ.๖/๒๕๔๕)

- พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนฯ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ ฟ.๑๖/๒๕๔๕, คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ ฟ.๒๐/๒๕๔๕, คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ ฟ.๑๕/๒๕๔๖)

- พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินเกาะช้างและเกาะใกล้เคียงในท้องที่ตำบลเกาะช้างและเกาะหมวก อำเภอแหลมงอบ จังหวัดตราด ให้เป็นเขตอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๔๕ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ฟ.๑๓/๒๕๔๕)

- พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ ฟ.๒/๒๕๔๖, คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ ฟ.๒๑/๒๕๔๙ และคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ฟ.๒/๒๕๔๙)

- พระราชกฤษฎีกากำหนดบริเวณที่ดินป่าดงหมูฯ ให้เป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๔๓ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ ฟ.๓/๒๕๔๖)

- พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินในท้องที่อำเภอเมืองกาญจนบุรีฯ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ ฟ.๔/๒๕๔๖)

- พระราชกฤษฎีกาถอนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ฟ.๑๓/๒๕๔๖)

- พระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษฯ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ ฟ.๒๓/๒๕๔๖, คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๗๓/๒๕๔๖ และคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ฟ.๑๙/๒๕๔๘)

^{๒๑} พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๑๑ ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๒) คดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกา หรือกฎที่ออกโดยคณะรัฐมนตรี หรือโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

ฯลฯ

ฯลฯ

- พระราชกฤษฎีกาออกตามความในประมวลรัษฎากรว่าด้วยการขาย อสังหาริมทรัพย์เป็นทางการค้าหรือหากำไร (ฉบับที่ ๓๔๓) พ.ศ. ๒๕๔๑ เป็นการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารที่ได้รับมอบหมายจากฝ่ายนิติบัญญัติใช้ดุลพินิจในการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขเกี่ยวกับการขาย อสังหาริมทรัพย์เป็นทางการค้าหรือหากำไร เป็นการบังคับเป็นการทั่วไป (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๒/๒๕๔๗)

- พระราชกฤษฎีกาค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๑ ที่แก้ไขอัตราการเบิกค่าใช้จ่ายในการย้ายถิ่นที่อยู่ในลักษณะเหมาจ่ายน้อยกว่าอัตราเดิมโดยกำหนดให้มีผลบังคับใช้ย้อนหลังตั้งแต่วันที่ ๑ มกราคม ๒๕๔๑ เป็นต้นไป (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๘/๒๕๔๗ และคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๙/๒๕๔๙)

- พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งเทศบาลเมืองแม่สอด พ.ศ. ๒๕๔๔ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๑๑/๒๕๔๗)

- พระราชกฤษฎีกาแก้ไขบทบัญญัติให้สอดคล้องกับการโอนอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวงทบวงกรม พ.ศ. ๒๕๔๕ ฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๑๒/๒๕๔๗, คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๑๘/๒๕๔๘ และคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๒๐/๒๕๔๙)

- พระราชกฤษฎีกากำหนดบริเวณที่ดินป่าเขาแหลมเทียน เขาเปล็ด เขาแหลมหญ้า เกาะเสม็ด และเกาะใกล้เคียงในท้องที่ตำบลเพ อำเภอเมืองระยอง และ ตำบลแกลง อำเภอแกลง จังหวัดระยอง เป็นอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๒๔ มีผลบังคับเป็นการทั่วไปซึ่งกระทบต่อประชาชนจำนวนมากที่อยู่บนเกาะเสม็ด (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๑๕/๒๕๔๗)

- พระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจสิทธิและประโยชน์ของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) พ.ศ. ๒๕๔๘ และพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิกกฎหมายว่าด้วยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๙ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๕/๒๕๔๙)

- พระราชกฤษฎีกาย้ายเขตอุทยานแห่งชาติ จังหวัดเพชรบุรี จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ พ.ศ. ๒๕๒๗ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๖/๒๕๔๙)

- พระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๗/๒๕๔๙)

๒. กฎกระทรวง

การออกกฎหมายลำดับรองในรูปของกฎกระทรวงเป็นกรณีที่กฎหมายแม่บทกำหนดให้ฝ่ายบริหารโดยรัฐมนตรีเจ้ากระทรวงซึ่งรักษาการตามกฎหมาย เป็นผู้กำหนดรายละเอียดทางเทคนิคหรือรายละเอียดในทางปฏิบัติได้เอง เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายแม่บท เนื่องจากเป็นผู้ที่ต้องปฏิบัติงานตามกฎหมายนั้น จึงทราบรายละเอียดได้ดีกว่าฝ่ายนิติบัญญัติ โดยในทางปฏิบัติของการออกกฎกระทรวงจะถือเป็นธรรมเนียมปฏิบัติที่ยอมรับและปฏิบัติติดต่อกันทุกรัฐบาลตลอดมาว่า รัฐมนตรีผู้รักษาการตาม

กฎหมายจะต้องเสนอร่างกฎกระทรวงให้คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบก่อนประกาศในราชกิจจานุเบกษา จนกลายเป็นจารีตประเพณีอย่างหนึ่งว่า กฎกระทรวงเป็นกฎหมายลำดับรองที่รัฐมนตรีเป็นผู้ออกโดยจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีด้วย อย่างไรก็ตาม ในเวลาต่อมาได้นำหลักการเสนอเรื่องดังกล่าวมากำหนดไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๓๑^{๒๒} เพื่อให้เกิดความชัดเจนในทางปฏิบัติ และเปลี่ยนเป็นระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘^{๒๓} ในปัจจุบัน

แต่เดิมการออกกฎกระทรวงจะอ้างชื่อกระทรวงต่อท้าย เช่น กฎกระทรวงมหาดไทย กฎกระทรวงพาณิชย์ เป็นต้น ทำให้เมื่อมีการจัดตั้งทบวงและสำนักนายกรัฐมนตรีซึ่งมีฐานะเทียบเท่ากระทรวง ก็จะเรียก “กฎทบวง” และ “กฎสำนักนายกรัฐมนตรี” แต่เนื่องจากการปรับปรุงระบบราชการซึ่งทำให้หน่วยงานที่รับผิดชอบภารกิจตามที่กฎหมายกำหนดไว้ต้องเปลี่ยนกระทรวงสังกัดใหม่ เมื่อต้องออกกฎกระทรวงตามกฎหมายดังกล่าวอีก จึงเปลี่ยนชื่อกระทรวงต่อท้ายคำว่า “กฎกระทรวง” ใหม่ ทำให้เกิดความสับสนว่ากฎกระทรวงแห่งหนึ่งสามารถแก้ไขกฎกระทรวงอีกแห่งหนึ่งได้ ดังนั้น ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๕๐ เป็นต้นมา จึงไม่มีการอ้างชื่อกระทรวงต่อท้ายคำว่า “กฎกระทรวง” อีก ต่อมาเมื่อมีความคิดว่า กฎกระทรวงเป็นชื่อของกฎหมายลำดับรองประเภทหนึ่ง จึงเรียกกฎสำนักนายกรัฐมนตรีว่า “กฎกระทรวง” เหมือนกันยกเว้นแต่กฎทบวงเท่านั้นที่ยังคงใช้ชื่อเดิม

สำหรับเนื้อหาในการออกกฎกระทรวงนั้น มีลักษณะเป็นการกำหนดรายละเอียดปลีกย่อยที่มีความสำคัญน้อยกว่าเรื่องที่ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา โดยส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมต่างๆ หรือการกำหนดแบบ หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการออกใบอนุญาต การต่อใบอนุญาตต่างๆ หรือการกำหนดวิธีการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ในเรื่องต่างๆ เพื่อให้ประชาชนได้ทราบขั้นตอนการปฏิบัติงานในเรื่องนั้น ตลอดจนการกำหนดปริมาณหรือคุณภาพของผลิตภัณฑ์ต่างๆ ซึ่งเป็นเรื่องที่ต้องอาศัยความชำนาญเป็นพิเศษของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง เช่น

- กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมสมุทรปราการ พ.ศ. ๒๕๔๔ อาศัยอำนาจตามมาตรา ๕ และมาตรา ๒๖^{๒๔} วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘

^{๒๒} ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๓๑

ข้อ ๗ เรื่องที่ให้เสนอต่อคณะรัฐมนตรี มีดังนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๒) ร่างพระราชบัญญัติ ร่างพระราชกำหนด ร่างพระราชกฤษฎีกา ร่างกฎกระทรวง

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๒๓} ระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘

ข้อ ๔ ในระเบียบนี้

“กฎหมาย” หมายความว่า พระราชบัญญัติ หรือพระราชกำหนด และให้หมายความรวมถึงพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศด้วย

^{๒๔} พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘

- กฎกระทรวง ฉบับที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๓๕) ออกตามความในพระราชบัญญัติ
 หมายความ พ.ศ. ๒๕๒๘ อาศัยอำนาจตามมาตรา ๕^{๒๕} แห่งพระราชบัญญัติหมายความ
 พ.ศ. ๒๕๒๘ กำหนดค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนหมายความ
- กฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว
 พ.ศ. ๒๕๔๔ อาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๑ และมาตรา ๔๖^{๒๖} แห่งพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจ
 ของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๔๒
- กฎกระทรวงว่าด้วยลักษณะของสถานพยาบาลและลักษณะการให้บริการ
 ของสถานบริการ พ.ศ. ๒๕๔๕ อาศัยอำนาจตามมาตรา ๖ และมาตรา ๑๔^{๒๗} วรรคสอง แห่งพระ
 ราชบัญญัติสถานพยาบาล พ.ศ. ๒๕๔๑
- กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และมาตรการในการควบคุม
 สถานประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๔๕ อาศัยอำนาจตามมาตรา ๕ และ
 มาตรา ๖ (๑)^{๒๘} แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๕ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวง
 เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

กฎกระทรวงนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

มาตรา ๒๖ การใช้บังคับผังเมืองรวมให้กระทำโดยกฎกระทรวง

ฯลฯ

ฯลฯ

๒๕ พระราชบัญญัติหมายความ พ.ศ. ๒๕๒๘

มาตรา ๕ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวง
 กำหนดค่าธรรมเนียมไม่เกินอัตราท้ายพระราชบัญญัตินี้และกำหนดกิจการอื่นเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

๒๖ พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๓๑ ผู้ใดขอตรวจหรือขอคัดสำเนาเอกสารหรือขอให้นายทะเบียนคัดสำเนาหรือถ่ายเอกสารพร้อมทั้ง
 คำรับรองหรือขอให้ออกหนังสือรับรองข้อความที่นายทะเบียนเก็บรักษาไว้ให้นายทะเบียนดำเนินการอนุญาตโดยเร็ว เว้นแต่
 เอกสารนั้นมีลักษณะต้องห้ามมิให้เปิดเผยตามกฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการหรือกฎหมายอื่น โดยผู้ขอต้องเสีย
 ค่าธรรมเนียมตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา ๔๖ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจแต่งตั้ง
 นายทะเบียนและพนักงานเจ้าหน้าที่ กับออกกฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมไม่เกินอัตราท้ายพระราชบัญญัตินี้ ตลอดจนยก
 เว้นค่าธรรมเนียมและกำหนดกิจการอื่นเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

กฎกระทรวงนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

๒๗ พระราชบัญญัติสถานพยาบาล พ.ศ. ๒๕๔๑

มาตรา ๖ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้า
 หน้าที่ ออกกฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมไม่เกินอัตราท้ายพระราชบัญญัตินี้ ยกเว้นค่าธรรมเนียม และกำหนดกิจการอื่น
 ตลอดจนออกประกาศเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

กฎกระทรวงหรือประกาศที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

มาตรา ๑๔ สถานพยาบาลมี ๒ ประเภท ดังต่อไปนี้

(๑) สถานพยาบาลประเภทที่ไม่รับผู้ป่วยไว้ค้างคืน

(๒) สถานพยาบาลประเภทที่รับผู้ป่วยไว้ค้างคืน

ลักษณะของสถานพยาบาลแต่ละประเภทตามวรรคหนึ่งและลักษณะการให้บริการของสถานพยาบาลให้เป็นไปตาม
 ที่กำหนดในกฎกระทรวง

- กฎกระทรวงว่าด้วยการกำหนดลักษณะ ชนิด ประเภท และปริมาณของยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๔๖ อาศัยอำนาจตามมาตรา ๕ และมาตรา ๑๙^{๒๘} วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๔๕

- กฎกระทรวงกำหนดมาตรฐานและวิธีการตรวจสอบกลิ่นในอากาศจากโรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๘ อาศัยอำนาจตามมาตรา ๖ และมาตรา ๘ (๕)^{๓๐} แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕

โดยที่การประกาศใช้กฎกระทรวงต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ดังนั้น คดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของกฎกระทรวง จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด ตามมาตรา ๑๑ (๒) แห่งพระราชบัญญัติ

^{๒๘} พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๕ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจแต่งตั้งเจ้าพนักงานสาธารณสุข กับออกกฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมหรือยกเว้นค่าธรรมเนียม และกำหนดกิจการอื่นเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

กฎกระทรวงนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

มาตรา ๖ เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ ให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการมีอำนาจออกกฎกระทรวงดังต่อไปนี้

(๑) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และมาตรการในการควบคุมหรือกำกับดูแลสำหรับกิจการหรือการดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ ตามพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๒๙} พระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๔๕

มาตรา ๕ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่กับออกกฎกระทรวงและประกาศเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

กฎกระทรวงและประกาศนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

มาตรา ๑๙ ผู้ใดต้องหาว่ากระทำความผิดฐานเสพยาเสพติด เสพและมีไว้ในครอบครอง เสพและมีไว้ในครอบครองเพื่อจำหน่าย หรือเสพและจำหน่ายยาเสพติดตามลักษณะ ชนิด ประเภท และปริมาณที่กำหนดในกฎกระทรวง ถ้าไม่ปรากฏว่าต้องหาหรืออยู่ในระหว่างถูกดำเนินคดีในความผิดฐานอื่นซึ่งเป็นความผิดที่มีโทษจำคุกหรืออยู่ในระหว่างรับโทษจำคุกตามคำพิพากษาของศาล ให้พนักงานสอบสวนนำตัวผู้ต้องหาไปศาลภายในสี่สิบแปดชั่วโมงนับแต่เวลาที่ผู้ต้องหาถึงที่ทำการของพนักงานสอบสวน เพื่อให้ศาลพิจารณามีคำสั่งให้ส่งตัวผู้ต้องหาไปตรวจพิสูจน์การเสพหรือการติดยาเสพติด เว้นแต่มีเหตุสุดวิสัยหรือมีเหตุจำเป็นอย่างอื่นที่เกิดจากตัวผู้ต้องหาตนเอง หรือจากพฤติการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปซึ่งทำให้ไม่อาจนำตัวผู้ต้องหาไปศาลภายในกำหนดเวลาดังกล่าวได้

^{๓๐} พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๖ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่กับออกกฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมไม่เกินอัตราค่าธรรมเนียมท้ายพระราชบัญญัตินี้ ยกเว้นค่าธรรมเนียม และกำหนดกิจการอื่นเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๘ เพื่อประโยชน์ในการควบคุมการประกอบกิจการโรงงาน ให้รัฐมนตรีมีอำนาจออกกฎกระทรวงเพื่อให้โรงงานจำพวกใดจำพวกหนึ่งหรือทุกจำพวกตามมาตรา ๗ ต้องปฏิบัติตามในเรื่องดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๕) กำหนดมาตรฐานและวิธีการควบคุมการปล่อยของเสีย มลพิษหรือสิ่งใดๆ ที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมซึ่งเกิดขึ้นจากการประกอบกิจการโรงงาน

ฯลฯ

ฯลฯ

จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้หรือผู้ที่ถูกกระทบสิทธิ จึงสามารถนำข้อพิพาทดังกล่าวยื่นฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุดได้โดยตรง สำหรับข้อพิพาทเกี่ยวกับกฎกระทรวงที่มีการนำมาฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุดมีตัวอย่างดังนี้

- การฟ้องขอให้เพิกถอนกฎกระทรวง ฉบับที่ ๓๖๖ (พ.ศ. ๒๕๑๑) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๗ ที่กำหนดให้ป่ามวกเหล็ก และป่าทับกวาง แปลงที่ ๒ อำเภอแก่งคอย จังหวัดสระบุรี เป็นป่าสงวนแห่งชาติ เนื่องจากการออกกฎกระทรวงดังกล่าวไม่ถูกต้องตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๑๑/๒๕๔๕)

- การฟ้องขอให้เพิกถอนกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๒๖ (พ.ศ. ๒๕๔๒) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ ที่เปลี่ยนแนวถนนใหม่โดยมิได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบก่อน (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๑๒/๒๕๔๕)

- การฟ้องขอให้เพิกถอนกฎกระทรวง ฉบับที่ ๖๐๗ (พ.ศ.๒๕๑๖) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ที่กำหนดเขตป่าสงวนทับที่ทำกินของผู้ฟ้องคดีกับพวก (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๐๗/๒๕๔๕)

- การฟ้องขอให้เพิกถอนข้อ ๖ ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒๖ (พ.ศ. ๒๕๓๙) ออกตามความในพระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. ๒๕๒๒ ที่กำหนดให้รถยนต์รับจ้างต้องมีและใช้เครื่องมือสื่อสารตามกฎหมายว่าด้วยวิทยุคมนาคมตามแบบหรือชนิดที่ได้รับความเห็นชอบจากกรมไปรษณีย์โทรเลข เนื่องจากละเมิดสิทธิเสรีภาพของผู้ประกอบการรถยนต์รับจ้างบุคคลธรรมดาตามมาตรา ๒๖ และมาตรา ๕๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๑๕/๒๕๔๖ และคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๗/๒๕๔๖)

- การฟ้องขอให้เพิกถอนข้อ ๑๐ ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๓๗ (พ.ศ. ๒๕๔๔) ออกตามความในพระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. ๒๕๒๒ ที่กำหนดให้รถยนต์รับจ้างมีอายุการใช้งานได้ไม่เกินสิบสองปีนับแต่วันที่รถยนต์นั้นได้จดทะเบียนครั้งแรก เนื่องจากทำให้สมาชิกสหกรณ์ของผู้ฟ้องคดีที่มีรถยนต์รับจ้างซึ่งมีอายุครบกำหนดตามกฎหมายดังกล่าวไม่สามารถใช้รถยนต์นั้นประกอบอาชีพต่อไปได้ ทั้งที่รถยนต์นั้นยังมีสภาพการใช้งานได้ดี ซึ่งเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๒๐/๒๕๔๘)

- การฟ้องขอให้เพิกถอนกฎกระทรวงกำหนดวันเวลาเปิดปิดของสถานบริการ พ.ศ. ๒๕๔๗ ที่กำหนดเวลาให้สถานบริการแต่ละประเภทเปิดทำการแตกต่างกัน อันเข้าลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๘/๒๕๔๙)

- การฟ้องขอให้เพิกถอนข้อ ๕๐ วรรคท้าย ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕๕ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ที่กำหนดให้ก่อสร้างอาคารห่างจากเขตที่ดินอย่างน้อย ๕๐ เซนติเมตร เว้นแต่จะได้รับความยินยอมจากเจ้าของ

ที่ดินข้างเคียง เนื่องจากขัดต่อมาตรา ๔๘ และมาตรา ๖๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๓๔/๒๕๕๗)

๓. ประกาศกระทรวง

ประกาศกระทรวงเป็นรูปแบบประเภทหนึ่งของกฎหมายลำดับรองซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอาศัยอำนาจตามกฎหมาย กำหนดกฎเกณฑ์ขึ้นใช้บังคับ เพื่อให้การปฏิบัติภารกิจเฉพาะเรื่องบรรลุผลตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย โดยทั่วไปแล้วเนื้อหาของประกาศกระทรวงเป็นเรื่องที่มีรายละเอียดซึ่งมีความสำคัญน้อยกว่ากฎกระทรวง จึงไม่จำเป็นต้องนำเสนอให้คณะรัฐมนตรีเห็นชอบก่อน แต่ต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษาจึงจะมีผลใช้บังคับแก่บุคคลทั่วไปได้ อย่างไรก็ตาม ประกาศกระทรวงที่มีความสำคัญบางเรื่องก็อาจเสนอขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีได้ เช่น ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง กำหนดสถานบริการประเภทที่ ๐๙.๙๐ ในตอนที่ ๙ สถานบริการตามพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต ลงวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๕๐ ได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร ๐๒๐๔/๑๕๙๕๗ ลงวันที่ ๑๗ ตุลาคม ๒๕๕๐^{๓๑}

การออกประกาศกระทรวงอาจอาศัยอำนาจตามกฎหมายต่างๆ ได้ดังนี้

๓.๑ ประกาศกระทรวงที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายที่มีค่าบังคับระดับพระราชบัญญัติ เช่น

- ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการอนุญาตประกอบธุรกิจข้อมูลเครดิต เป็นประกาศที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๕ และมาตรา ๖^{๓๒} แห่งพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจข้อมูลเครดิต พ.ศ. ๒๕๔๕

- ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดมาตรฐานค่าก๊าซคาร์บอนมอนอกไซด์และก๊าซไฮโดรคาร์บอนจากท่อไอเสียรถยนต์ที่ใช้เครื่องยนต์แก๊สโซลีน เป็นประกาศที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๕๕^{๓๓} แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕

^{๓๑} คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๑๘/๒๕๕๗

^{๓๒} พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจข้อมูลเครดิต พ.ศ. ๒๕๔๕

มาตรา ๕ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกประกาศเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

ประกาศนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

มาตรา ๖ การประกอบธุรกิจข้อมูลเครดิตจะกระทำได้อต่อเมื่อได้จัดตั้งในรูปบริษัทและได้รับใบอนุญาตจากรัฐมนตรี

การจัดตั้งบริษัทเพื่อประกอบธุรกิจตามวรรคหนึ่งจะกระทำได้อต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรี

การขอความเห็นชอบ การให้ความเห็นชอบ การขอรับใบอนุญาตและการออกใบอนุญาต ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขตลอดจนเสียค่าธรรมเนียมตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

^{๓๓} พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕

- ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การอนุญาตให้คนต่างด้าวบางจำพวก เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรเป็นกรณีพิเศษ เป็นประกาศที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๗^{๓๔} แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒

๓.๒ ประกาศกระทรวงที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชกฤษฎีกา เช่น

- ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง รายชื่อถนนที่ผู้ขับขี่และผู้โดยสาร รถจักรยานยนต์ต้องสวมหมวกที่จัดทำขึ้นโดยเฉพาะ เป็นประกาศที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๔^{๓๕} แห่งพระราชกฤษฎีกากำหนดท้องที่ที่ผู้ขับขี่และผู้โดยสารรถจักรยานยนต์ต้องสวมหมวกที่จัดทำขึ้นโดยเฉพาะ พ.ศ. ๒๕๓๕

- ประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง กำหนดเครื่องมือหรืออุปกรณ์ ทางรังสีวิทยา พ.ศ. ๒๕๔๙ เป็นประกาศที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๓^{๓๖} แห่งพระราชกฤษฎีกากำหนดให้สาขารังสีเทคนิคเป็นสาขาการประกอบโรคศิลปะตามพระราชบัญญัติการประกอบโรคศิลปะ พ.ศ. ๒๕๔๒ พ.ศ. ๒๕๔๕

๓.๓ ประกาศกระทรวงที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายกระทรวง เช่น

- ประกาศกระทรวงคมนาคม เรื่อง หลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขการ จดทะเบียนรถยนต์สามล้อส่วนบุคคลสำหรับคนพิการที่แปรสภาพมาจากรถจักรยานยนต์ เป็นประกาศที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมออกโดยอาศัยอำนาจตามข้อ ๒ วรรคสอง^{๓๗} แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๙ (พ.ศ. ๒๕๓๕) ออกตามความในพระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. ๒๕๒๒

มาตรา ๕๕ ให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมมลพิษและโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ สิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด สำหรับควบคุมการ ระบายน้ำทิ้ง การปล่อยทิ้งอากาศเสีย การปล่อยทิ้งของเสีย หรือมลพิษอื่นใดจากแหล่งกำเนิดออกสู่สิ่งแวดล้อม เพื่อรักษา คุณภาพสิ่งแวดล้อมให้ได้มาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้

^{๓๔}พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒

มาตรา ๑๗ ในกรณีพิเศษเฉพาะเรื่อง รัฐมนตรีโดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรีจะอนุญาตให้คนต่างด้าวผู้ใดหรือ จำพวกใดเข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรภายใต้เงื่อนไขใด ๆ หรือจะยกเว้นไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ ในกรณีใด ๆ ก็ได้

^{๓๕}พระราชกฤษฎีกากำหนดท้องที่ที่ผู้ขับขี่และผู้โดยสารรถจักรยานยนต์ต้องสวมหมวกที่จัดทำขึ้นโดยเฉพาะ พ.ศ. ๒๕๓๕ (ปัจจุบันได้ถูกยกเลิกแล้ว)

มาตรา ๔ พระราชกฤษฎีกานี้ให้ใช้บังคับในท้องที่กรุงเทพมหานคร เฉพาะในถนนตามรายชื่อที่รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงมหาดไทยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

^{๓๖}พระราชกฤษฎีกากำหนดให้สาขารังสีเทคนิคเป็นสาขาการประกอบโรคศิลปะตามพระราชบัญญัติ การประกอบโรคศิลปะ พ.ศ. ๒๕๔๒ พ.ศ. ๒๕๔๕

มาตรา ๓ ในพระราชกฤษฎีกานี้

“รังสีเทคนิค” หมายความว่า การกระทำใด ๆ ต่อมนุษย์โดยใช้รังสีหรือสารกัมมันตรังสีทางการแพทย์ชนิดต่าง ๆ เพื่อ ช่วยในการวินิจฉัยโรค การบำบัดโรคหรือการวิจัย ด้วยวิธีการทางรังสีวิทยา หรือการใช้เครื่องมือและอุปกรณ์อย่างอื่นที่รัฐมนตรี ประกาศให้เป็นเครื่องมือและอุปกรณ์ทางรังสีวิทยา

^{๓๗}กฎกระทรวง ฉบับที่ ๙ (พ.ศ. ๒๕๓๕) ออกตามความในพระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. ๒๕๒๒

๓.๔ ประกาศกระทรวงที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามระเบียบ เช่น

- ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่ไม่ต้องรายงานให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ เป็นประกาศที่ปลัดกระทรวงการคลังออกโดยอาศัยอำนาจตามข้อ ๑๗ วรรคสอง^{๓๕} ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

ประกาศกระทรวงถือเป็น “กฎ” โดยสภาพหรือโดยรูปแบบตามที่กำหนด คำนียามไว้ในมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ เมื่อ “กฎ” ใดใช้ชื่อว่า “ประกาศกระทรวง” จึงมีลักษณะเป็น “กฎ” ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว อย่างไรก็ตาม อาจมีประกาศกระทรวงบางเรื่องที่ไม่ใช่มีลักษณะเป็นกฎก็ได้ เช่น

๑) ประกาศกระทรวงที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงได้ออกมาเพื่อความสะดวกในการปฏิบัติราชการของกระทรวง ประกาศกระทรวงดังกล่าวจะมีฐานะเป็นเพียงระเบียบภายในกระทรวงเท่านั้นเอง แม้ว่าจะออกมาเพื่อความสะดวกในการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่งก็ตาม^{๓๖} เช่น

- ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการเบิกจ่ายเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาลของพนักงานส่วนท้องถิ่น ลงวันที่ ๒ กันยายน ๒๕๔๒

- ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง หลักเกณฑ์การพิจารณาทำเลที่ตั้ง สภาพแวดล้อมของโรงงานหลอมตะกั่วจากแบตเตอรี่เก่า ลงวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๔๔

๒) ประกาศกระทรวงที่มีเนื้อหาเป็นการแจ้งเรื่องราวทั่วไปให้ประชาชนรับทราบ เช่น แจ้งมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องต่างๆ ในกรณีนี้ประกาศดังกล่าวเป็นเพียงสื่อกลางให้ทราบว่ามีมติคณะรัฐมนตรีมีเนื้อหาอย่างไร ผลกระทบที่เกิดขึ้นเป็นผลมาจากการมีมติของคณะรัฐมนตรี มิใช่ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีที่แจ้งมติ เช่น

ข้อ ๒ ให้งดรับจดทะเบียนรถยนต์รับจ้างสามล้อและรถยนต์สามล้อส่วนบุคคลในเขตกรุงเทพมหานครและในเขตจังหวัดอื่นทุกจังหวัด

การผ่อนผันการงดรับจดทะเบียนรถยนต์รับจ้างสามล้อและรถยนต์สามล้อส่วนบุคคลตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กระทรวงคมนาคมกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

^{๓๕} ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

พ.ศ. ๒๕๓๙

ข้อ ๑๗ เมื่อผู้แต่งตั้งได้รับผลการพิจารณาของคณะกรรมการแล้ว ให้วินิจฉัยสั่งการว่ามีผู้รับผิดชอบใช้คำสั่งใหม่ทดแทนหรือไม่ และเป็นจำนวนเท่าใด แต่ยังมีต้องแจ้งการสั่งการให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ

ให้ผู้แต่งตั้งส่งสำนวนภายในเจ็ดวันนับแต่วันวินิจฉัยสั่งการให้กระทรวงการคลังเพื่อตรวจสอบ เว้นแต่เป็นกรณีที่กระทรวงการคลังประกาศกำหนดว่าไม่ต้องรายงานให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๓๖} ธานินทร์ กรัยวิเชียร, คำแนะนำนักศึกษากฎหมาย, พิมพ์ครั้งที่ ๓, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๖) หน้า ๘๐.

- ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง การเปลี่ยนแปลงวันกองทัพไทย ลงวันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๓๙

- ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง หลักเกณฑ์การทับศัพท์ภาษาจีนและภาษาฮินดี ลงวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๔๙

สำหรับข้อพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของประกาศกระทรวงที่มีการฟ้องคดีต่อศาลปกครองและศาลปกครองรับไว้พิจารณา มีดังนี้

- การฟ้องว่าประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดห้ามใช้เครื่องมือทำการประมงบางชนิด ทำการประมงในฤดูปลาทะเลที่มีไข่ วางไข่ และเลี้ยงตัวในวัยอ่อน ในท้องที่จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ จังหวัดชุมพร และจังหวัดสุราษฎร์ธานี ภายในระยะเวลาที่กำหนด ลงวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๔๒ ไม่ชอบด้วยกฎหมายเนื่องจากการจำกัดสิทธิของประชาชน และมีผลกระทบต่อวิถีชีวิตชุมชนในอนุรักษ์ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๕๑/๒๕๔๗)

- การฟ้องว่าประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง กำหนดสถานบริการ ประเภทที่ ๐๙.๙๐ ในตอนที่ ๙ สถานบริการตามพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต ลงวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๔๐ ที่กำหนดให้สนามกอล์ฟเป็นสถานบริการที่ต้องเสียภาษีสรรพสามิต ไม่ชอบด้วยกฎหมายเพราะสนามกอล์ฟไม่ใช่สถานบริการประเภทให้บริการด้านบันเทิงหรือหย่อนใจตามความหมายของพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ นั้น โดยที่ปรากฏว่าประกาศกระทรวงการคลังดังกล่าวคณะรัฐมนตรีได้เห็นชอบแล้ว คำฟ้องในประเด็นนี้จึงเป็นกรณีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของกฎที่ออกโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดตามมาตรา ๑๑ (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ ฟ.๑๘/๒๕๔๗)

๔. ข้อบัญญัติท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นส่วนราชการในระบบที่รัฐมอบอำนาจปกครองเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างให้จัดทำภายในเขตพื้นที่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นรับผิดชอบ ซึ่งเป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจ โดยมีลักษณะที่สำคัญ คือ^{๔๐}

(๑) มีการแยกหน่วยงานออกไปเป็นนิติบุคคลอิสระจากองค์การของราชการบริหารส่วนกลาง โดยมีงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของตนเอง รวมทั้งมีความอิสระ

(๒) มีการเลือกตั้งผู้บริหารและสภาท้องถิ่นจากประชาชนในท้องถิ่นโดยตรง เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครอง

(๓) มีความอิสระในการจัดทำบริการสาธารณะตามที่ได้รับมอบหมาย โดยไม่ต้องรับคำสั่งจากราชการส่วนกลาง เพราะไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาตามลำดับชั้นของราชการ

^{๔๐} ประยูร กาญจนกุล, คำบรรยายกฎหมายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ ๔ (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๙) หน้า ๑๘๓ - ๑๘๕.

บริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนกลางเพียงแต่ควบคุมกำกับให้ปฏิบัติราชการส่วนท้องถิ่นโดยถูกต้องตามกฎหมายเท่านั้น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยมี ๒ รูปแบบ คือ

๑. รูปแบบทั่วไป

ราชการส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป เป็นรูปแบบที่ใช้แก่ท้องถิ่นทุกพื้นที่ทั่วทั้งประเทศ ปัจจุบันมีอยู่ ๓ รูปแบบ คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล โดยองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีพื้นที่ครอบคลุมจังหวัดในราชการส่วนภูมิภาค ทั่วประเทศจึงมีองค์การบริหารส่วนจังหวัด ๗๕ แห่ง ซึ่งเท่ากับจำนวนจังหวัด สำหรับเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลจะมีพื้นที่เฉพาะบางหมู่บ้านหรือครอบคลุมตำบลเท่านั้น โดยเทศบาลยังแบ่งออกเป็น ๓ ประเภท ได้แก่ เทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล

๒. รูปแบบพิเศษ

ราชการส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ คือ ราชการส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเฉพาะ เนื่องจากพื้นที่บางแห่งมีลักษณะพิเศษต่างจากพื้นที่อื่นๆ จึงไม่เหมาะสมที่จะนำราชการส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปมาใช้ ปัจจุบันมี ๒ รูปแบบ คือ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา โดยกรุงเทพมหานครเป็นเมืองหลวงของประเทศ มีประชากรอาศัยอยู่อย่างหนาแน่นและบ้านเมืองมีความเจริญเติบโตสูง ส่วนเมืองพัทยาเป็นเมืองท่องเที่ยวสำคัญต้องได้รับการดูแลเป็นพิเศษ

แม้ว่าในทางทฤษฎี องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีฐานะเป็นนิติบุคคล แยกต่างหากจากรัฐและมีผู้บริหารรวมทั้งสภาท้องถิ่นที่มาจาก การเลือกตั้งก็ตาม แต่หากพิจารณาถึงลักษณะธรรมชาติของภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการจัดทำแล้ว จะเห็นได้ว่ามีลักษณะเช่นเดียวกับการกระทำของฝ่ายปกครอง ด้วยเหตุนี้ลักษณะของการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็นเช่นเดียวกับการกระทำของฝ่ายปกครองอื่นๆ^{๔๑} โดยเฉพาะการแสดงเจตนาฝ่ายเดียวที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ ซึ่งเรียกทั่วไปว่า “ข้อบัญญัติท้องถิ่น”

ข้อบัญญัติท้องถิ่นจะมีชื่อเรียกแตกต่างกันไปตามรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ออกข้อบัญญัติ ได้แก่

ข้อบัญญัติจังหวัด เป็นข้อบัญญัติท้องถิ่นที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๔๕ (๑)^{๔๒} แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐

^{๔๑} สมคิด เลิศไพฑูรย์, กฎหมายปกครองท้องถิ่น, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา, ๒๕๔๗) หน้า ๕๐๔.

^{๔๒} พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐

เทศบัญญัติ เป็นข้อบัญญัติท้องถิ่นที่เทศบาลต่างๆ ไม่ว่าจะเป็เทศบาลนคร เทศบาลเมือง หรือเทศบาลตำบล ออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๖๐^{๕๓} แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖

ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นข้อบัญญัติท้องถิ่นที่องค์การบริหารส่วนตำบลออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๗๑^{๕๔} แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗

ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เป็นข้อบัญญัติท้องถิ่นที่กรุงเทพมหานครออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๙๗^{๕๕} แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘

ข้อบัญญัติเมืองพัทยา เป็นข้อบัญญัติท้องถิ่นที่เมืองพัทยาวางออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๗๐^{๕๖} แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๔๕ องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการภายในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด ดังต่อไปนี้

(๑) ตราข้อบัญญัติโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๕๓} พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖

มาตรา ๖๐ เทศบาลมีอำนาจตราเทศบัญญัติโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมายในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามหน้าที่ของเทศบาลที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้

(๒) เมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้เทศบาลตราเทศบัญญัติ หรือให้มีอำนาจตราเทศบัญญัติ

ในเทศบัญญัตินั้น จะกำหนดโทษปรับผู้ละเมิดเทศบัญญัติไว้ด้วยก็ได้ แต่ห้ามมิให้กำหนดเกินกว่าหนึ่งพันบาท

^{๕๔} พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗

มาตรา ๗๑ องค์การบริหารส่วนตำบลอาจออกข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อใช้บังคับในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลได้เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล หรือเมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้องค์การบริหารส่วนตำบลออกข้อบัญญัติหรือให้มีอำนาจออกข้อบัญญัติ ในกรณีนี้ จะกำหนดค่าธรรมเนียมที่จะเรียกเก็บและกำหนดโทษปรับผู้ฝ่าฝืนด้วยก็ได้ แต่มิให้กำหนดโทษปรับเกินหนึ่งพันบาท เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น

^{๕๕} พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘

มาตรา ๙๗ ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครจะตราขึ้นได้โดยความเห็นชอบของสภากรุงเทพมหานคร ในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร

(๒) เมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจตราเป็นข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร

(๓) การดำเนินการพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร

(๔) การคลัง การงบประมาณ การเงิน การทรัพย์สิน การจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สิน การจ้าง และการพัสดุ

ในข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครจะกำหนดโทษผู้ละเมิดข้อบัญญัติไว้ด้วยก็ได้ แต่มิให้กำหนดโทษจำคุกเกินหกเดือน และหรือปรับเกินหนึ่งหมื่นบาท

นอกจากนี้ ยังมีพระราชบัญญัติบางฉบับให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ออกข้อบัญญัติได้อีก เช่น พระราชบัญญัติจัดระเบียบการจอดยานยนตร์ในเขตเทศบาลและ สุขาภิบาล พ.ศ. ๒๕๐๓^{๔๗} พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อย ของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕^{๔๘} พระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๔๔^{๔๙} พระราชบัญญัติ

ควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒^{๕๐} เป็นต้น

^{๔๖} พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๗๐ เมืองพัทยามีอำนาจตราข้อบัญญัติโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมายในกรณีดังต่อไปนี้

- (๑) การปฏิบัติให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของเมืองพัทยา
 - (๒) เมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้เมืองพัทยามีอำนาจตราข้อบัญญัติได้
 - (๓) การให้บริการโดยมีค่าตอบแทนตามมาตรา ๖๔ วรรคหนึ่ง
 - (๔) การพาณิชย์ตามมาตรา ๖๔ วรรคสอง
 - (๕) การคลัง การงบประมาณ การเงิน ทรัพย์สิน การจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สิน การจ้าง และการพัสดุ
- ฯลฯ

^{๔๗} พระราชบัญญัติจัดระเบียบการจอดยานยนตร์ในเขตเทศบาลและสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๕๐๓

มาตรา ๔ ให้เทศบาลมีอำนาจตราเทศบัญญัติและให้สุขาภิบาลมีอำนาจตราข้อบังคับสุขาภิบาล เพื่อประโยชน์ ในการจัดระเบียบการจอดยานยนตร์ ดังต่อไปนี้

- (๑) กำหนดและจัดให้มีที่จอดยานยนตร์ในทางหลวงหรือในที่สาธารณะสำหรับยานยนตร์แต่ละชนิด หรือประเภท
 - (๒) กำหนดระเบียบการจอดยานยนตร์ในที่จอดยานยนตร์
- ฯลฯ

^{๔๘} พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๑๔ ห้ามมิให้ผู้ใด

- (๑) ปล่อยสัตว์ นำสัตว์ หรือจูงสัตว์ไปตามถนนหรือเข้าไปในบริเวณที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นได้ประกาศห้ามไว้
 - (๒) ปล่อยให้สัตว์ถ่ายมูลบนถนนและมีได้ขจัดมูลดังกล่าวให้หมดไป
- ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับแก่ผู้ได้รับหนังสืออนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นให้นำขบวนสัตว์หรือฝูงสัตว์ หรือจูงสัตว์ไปตามถนนและได้เสียค่าธรรมเนียมรักษาความสะอาดตามข้อกำหนดของท้องถิ่น

^{๔๙} พระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๔๔

มาตรา ๗ เมื่อมีกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา ๖ ใช้บังคับในท้องถิ่นใด ให้ราชการส่วนท้องถิ่นหรือเจ้าพนักงาน ท้องถิ่นซึ่งมีกิจการหรือการดำเนินการตามกฎหมายกระทรวงดังกล่าวอยู่ในเขตอำนาจของท้องถิ่นนั้นดำเนินการให้เป็นไปตามข้อ กำหนดในกฎกระทรวง ในกรณีนี้ หากมีกรณีจำเป็นให้ราชการส่วนท้องถิ่นออกข้อกำหนดของท้องถิ่น หรือแก้ไขปรับปรุงข้อ กำหนดของท้องถิ่นที่ใช้บังคับอยู่ก่อนมีกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา ๖ เพื่อกำหนดรายละเอียดการดำเนินการในเขตท้องถิ่น นั้นให้เป็นการปฏิบัติตามกฎกระทรวงดังกล่าวได้

ข้อกำหนดของท้องถิ่นใดถ้าขัดหรือแย้งกับกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา ๖ ให้บังคับตามกฎกระทรวงนั้น ทั้งนี้ เว้นแต่ในกรณีที่มีความจำเป็นหรือมีเหตุผลเป็นพิเศษเฉพาะท้องถิ่น ราชการส่วนท้องถิ่นอาจออกข้อกำหนดของท้องถิ่นในเรื่องใด ขัดหรือแย้งกับที่กำหนดในกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา ๖ ได้เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการและได้รับอนุมัติ จากรัฐมนตรี

^{๕๐} พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒

ข้อบัญญัติท้องถิ่นไม่ว่าจะออกโดยอาศัยฐานแห่งอำนาจตามกฎหมายใด ถือเป็นกฎหมายตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ สำหรับข้อพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของข้อบัญญัติท้องถิ่นที่มีการนำมาฟ้องต่อศาลปกครอง มีดังนี้

- การฟ้องขอให้เพิกถอนข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง กำหนดบริเวณซึ่งอาคารบางชนิดจะปลูกสร้างขึ้นมิได้ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๒ เนื่องจากกรุงเทพมหานครมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนอาคารในสถานที่ก่อสร้างสูงเกินกว่า ๒๔ เมตร โดยอาศัยข้อบัญญัติดังกล่าว (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๖๗/๒๕๔๕)

- การฟ้องขอให้เพิกถอนข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดอุดรธานี เรื่อง การเก็บภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดอุดรธานี พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่เรียกเก็บภาษีจากผู้ประกอบกิจการสถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิง เนื่องจากออกมาโดยไม่ชอบด้วยขั้นตอนและระเบียบกฎหมาย (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๖/๒๕๔๗)

- การฟ้องขอให้เพิกถอนข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง เรื่อง การเรียกเก็บค่าธรรมเนียมบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากผู้พักในโรงแรม พ.ศ. ๒๕๔๕ ที่กำหนดให้ผู้ควบคุมและจัดการโรงแรมเก็บค่าธรรมเนียมจากผู้เข้าพักแรมและนำเงินส่งให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง รวมทั้งให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจเรียกผู้ควบคุมและจัดการโรงแรม ผู้พักหรือผู้ที่เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำหรือส่งเอกสารหรือหลักฐานอื่นได้ เนื่องจากเป็นการออกกฎเกินกว่าอำนาจที่ได้รับตามกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๔/๒๕๔๙)

- การฟ้องขอให้ชะลอการบังคับใช้เทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๙ ของเทศบาลเมืองหนองคาย เนื่องจากมีการตั้งงบประมาณรายจ่ายด้าน

มาตรา ๙ ในกรณีที่ได้มีการออกกฎกระทรวงกำหนดเรื่องใดตามมาตรา ๘ แล้ว ให้ราชการส่วนท้องถิ่นถือปฏิบัติตามกฎกระทรวงนั้น เว้นแต่เป็นกรณีตามมาตรา ๑๐

ในกรณีที่ยังมิได้มีการออกกฎกระทรวงกำหนดเรื่องใดตามมาตรา ๘ ให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดเรื่องนั้นได้

ในกรณีที่ได้มีการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดเรื่องใดตามวรรคสองแล้ว ถ้าต่อมาได้มีการออกกฎกระทรวงกำหนดเรื่องนั้น ให้ข้อกำหนดของข้อบัญญัติท้องถิ่นในส่วนที่ขัดหรือแย้งกับกฎกระทรวงเป็นอันยกเลิก และให้ข้อกำหนดของข้อบัญญัติท้องถิ่นในส่วนที่ไม่ขัดหรือแย้งกับกฎกระทรวงยังคงใช้บังคับต่อไปได้จนกว่าจะมีการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นใหม่ตามมาตรา ๑๐ แต่ต้องไม่เกินหนึ่งปีนับแต่วันที่กฎกระทรวงนั้นใช้บังคับ

การยกเลิกข้อบัญญัติท้องถิ่นตามวรรคสามย่อมไม่กระทบกระเทือนต่อการดำเนินการที่ได้กระทำไปแล้วโดยถูกต้องตามข้อบัญญัติท้องถิ่นนั้น

มาตรา ๑๐ ในกรณีที่ได้มีการออกกฎกระทรวงกำหนดเรื่องใดตามมาตรา ๘ แล้ว ให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่นในเรื่องนั้นได้ในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) เป็นการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดรายละเอียดในเรื่องนั้นเพิ่มเติมจากที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงโดยไม่ขัดหรือแย้งกับกฎกระทรวงดังกล่าว

การบริหารงานบุคคลกรเกินกว่าร้อยละ ๔๐ ของงบประมาณรายจ่ายที่ตั้งจ่ายจากฐานรายได้โดยไม่รวมเงินอุดหนุน อันเป็นการกระทำที่ขัดต่อมาตรา ๓๕ และมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๔๔/๒๕๔๙)

๕. ระเบียบ

ระเบียบเป็นกฎที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายไม่ว่าจะเป็นกฎหมายแม่บท กฎหมายลำดับรองอื่นๆ หรือหลักกฎหมายทั่วไป โดยมีเนื้อหาเป็นรายละเอียดที่เป็นงานประจำขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง

โดยทั่วไปแล้ว การบังคับใช้ระเบียบไม่ต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษา ดังนั้น ระเบียบจึงมีผลใช้บังคับเมื่อผู้มีอำนาจหน้าที่ในการออกระเบียบนั้นลงนามในร่างระเบียบ^{๕๑} แต่หากมีการกำหนดให้ต้องนำระเบียบไปประกาศในราชกิจจานุเบกษา ระเบียบจะมีผลใช้บังคับในวันถัดจากวันประกาศ หรือวันที่ระบุไว้ในระเบียบนั้น แล้วแต่กรณี

หากพิจารณาจากอำนาจในการออกระเบียบแล้ว สามารถแบ่งระเบียบออกได้เป็น ๒ ประเภท คือ

๑) ระเบียบที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายแม่บท และกฎหมายลำดับรองอื่นๆ เป็นกรณีที่มีกฎหมายแม่บทกำหนดให้ส่วนราชการระดับกระทรวง ทบวง กรม หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ รวมทั้งคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายต่างๆ มีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการซึ่งเป็นรายละเอียดเกี่ยวกับการปฏิบัติงานประจำ เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายนั้นบรรลุตามเจตนารมณ์ ซึ่งหากพิจารณาฐานแห่งอำนาจในการออกระเบียบแล้ว สามารถแบ่งได้ดังนี้

๑.๑) ระเบียบที่ออกโดยกฎหมายที่มีค่าบังคับระดับพระราชบัญญัติ เป็นกรณีที่ฝ่ายนิติบัญญัติมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารหรือองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง สามารถกำหนดหลักเกณฑ์ต่างๆ โดยจะปรากฏบทบัญญัติของกฎหมายที่มีค่าบังคับระดับพระราชบัญญัติ อันได้แก่ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ พระราชกำหนด และประกาศของคณะปฏิวัติ ให้อำนาจองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองออกระเบียบได้ เช่น

- มาตรา ๒๑ (๕)^{๕๒} แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีสามารถออก

^{๕๑} กมลชัย รัตนสกววงศ์, “กฎหมายลำดับรองของประเทศไทย”, วารสารกฎหมาย ปีที่ ๑๖ ฉบับที่ ๑ (พ.ศ. ๒๕๓๘) หน้า ๗๘.

^{๕๒} พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒

ระเบียนว่าด้วยเงินตราของราชการได้ และมีการอาศัยอำนาจดังกล่าวออกกระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยเงินตราของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗

- มาตรา ๖ และมาตรา ๒๖^{๕๓} แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๒๓ และมาตรา ๗๗^{๕๔} แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๓๖ มาตรา ๕ และมาตรา ๕๒ วรรคหนึ่ง^{๕๕} แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจออกกระเบียบเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติดังกล่าว และมีการอาศัยอำนาจดังกล่าวออกกระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗

- มาตรา ๖ และมาตรา ๖๕^{๕๖} แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. ๒๕๔๖ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการมีอำนาจออกกระเบียบเกี่ยวกับการลงโทษนัก

มาตรา ๒๑ ให้รัฐมนตรีเป็นผู้รับผิดชอบในการควบคุมงบประมาณ เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบหรือข้อบังคับ และให้มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ด้วย

ฯลฯ

ฯลฯ

(๕) กำหนดระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยเงินตราของราชการ ด้วยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี และให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

^{๕๓}พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐

มาตรา ๖ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวงประกาศและระเบียบเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

กฎกระทรวง ประกาศและระเบียบนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

มาตรา ๒๖ ข้อบังคับการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้เป็นไปตามระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

^{๕๔}พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๓๖

มาตรา ๒๓ ให้กระทรวงมหาดไทยวางระเบียบข้อบังคับการประชุมสภาเทศบาลไว้

มาตรา ๗๗ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวงหรือระเบียบ ข้อบังคับ เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

กฎกระทรวงนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

^{๕๕}พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗

มาตรา ๕ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวงระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ และแต่งตั้งเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

กฎกระทรวง ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศที่มีผลเป็นการทั่วไป เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้

มาตรา ๕๒ ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ดำเนินการประชุมและดำเนินกิจการอื่นให้เป็นไปตามข้อบังคับการประชุมที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๕๖}พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. ๒๕๔๖

มาตรา ๖ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้รัฐมนตรีแต่ละ

เรียนหรือนักศึกษา และมีการอาศัยอำนาจดังกล่าวออกระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยการ
ลงโทษนักเรียนหรือนักศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๘

- มาตรา ๙ (๕) มาตรา ๓๒ และมาตรา ๔๕^{๕๗} แห่งพระราชบัญญัติ
กีฬามวย พ.ศ. ๒๕๔๒ ให้คณะกรรมการกีฬามวยมีอำนาจออกระเบียบเกี่ยวกับการจดทะเบียน
ผู้ตัดสิน และมีการอาศัยอำนาจดังกล่าวออกระเบียบคณะกรรมการกีฬามวย ว่าด้วยคุณสมบัติ
ของผู้ตัดสิน พ.ศ. ๒๕๔๕

- มาตรา ๗ (๘) และมาตรา ๖๐^{๕๘} แห่งพระราชบัญญัติช่างรังวัดเอก
ชน พ.ศ. ๒๕๓๕ ให้คณะกรรมการช่างรังวัดเอกชนมีอำนาจออกระเบียบเกี่ยวกับการสอบสวนข้อ
กล่าวหาช่างรังวัดเอกชน และมีการอาศัยอำนาจดังกล่าวออกระเบียบคณะกรรมการช่างรังวัด
เอกชน ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณามารยาทช่างรังวัดเอกชน พ.ศ. ๒๕๓๕

- มาตรา ๑๗ (๕)^{๕๙} แห่งพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย
พ.ศ. ๒๕๒๗ ให้คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายมีอำนาจกำหนดระเบียบเกี่ยวกับการจด

กระทรวงมีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่กับออกกฎกระทรวงหรือระเบียบเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ ในส่วนที่
เกี่ยวกับราชการของกระทรวงนั้น

กฎกระทรวงหรือระเบียบนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

มาตรา ๖๕ นักเรียนหรือนักศึกษาผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา ๖๔ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ปฏิบัติตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนด
และมีอำนาจนำตัวไปมอบแก่ผู้บริหารโรงเรียนหรือสถานศึกษาของนักเรียนหรือนักศึกษานั้น เพื่อดำเนินการสอบถามและอบรม
สั่งสอนหรือลงโทษตามระเบียบ ในกรณีที่ไม่สามารถนำตัวไปมอบได้จะแจ้งด้วยวาจาหรือเป็นหนังสือก็ได้

เมื่อได้อบรมสั่งสอนหรือลงโทษนักเรียนหรือนักศึกษาแล้ว ให้พนักงานเจ้าหน้าที่หรือผู้บริหารโรงเรียนหรือสถาน
ศึกษาแจ้งให้ผู้ปกครองว่ากล่าวตักเตือนหรือสั่งสอนเด็กอีกชั้นหนึ่ง

การลงโทษนักเรียนหรือนักศึกษาให้กระทำเท่าที่สมควรเพื่อการอบรมสั่งสอนตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนด

^{๕๗} **พระราชบัญญัติกีฬามวย พ.ศ. ๒๕๔๒**

มาตรา ๙ ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๕) ออกข้อบังคับ ระเบียบ หรือประกาศเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ
ตามพระราชบัญญัตินี้ ตลอดจนออกข้อบังคับว่าด้วยการประชุมและดำเนินงานของคณะกรรมการ

มาตรา ๓๒ ให้นักมวย ผู้ฝึกสอน ผู้ตัดสิน และหัวหน้าค่ายมวยมาจดทะเบียนต่อนายทะเบียนและขอมีบัตรประจำ
ตัวนักมวย ผู้ฝึกสอน ผู้ตัดสิน หรือหัวหน้าค่ายมวย แล้วแต่กรณี ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

มาตรา ๔๕ ผู้ตัดสินมีหน้าที่ตัดสินการแข่งขันกีฬามวยตามระเบียบและกติกาซึ่งออกโดยคณะกรรมการตามมาตรา ๑๖

^{๕๘} **พระราชบัญญัติช่างรังวัดเอกชน พ.ศ. ๒๕๓๕**

มาตรา ๗ ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๘) วางระเบียบหรือข้อบังคับเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของช่างรังวัดเอกชน และสำนักงานช่างรังวัดเอก
ชน หรือเพื่อกิจการอื่นตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๖๐ เมื่อคณะกรรมการได้รับเรื่องราวกล่าวหาช่างรังวัดเอกชนตามมาตรา ๕๙ ให้คณะกรรมการแต่งตั้ง
คณะอนุกรรมการประกอบด้วยอนุกรรมการไม่น้อยกว่าสามคนทำการสอบสวนข้อกล่าวหา

การพิจารณาสอบสวนข้อกล่าวหาของคณะอนุกรรมการให้เป็นไปตามระเบียบและข้อบังคับที่คณะกรรมการกำหนด

เมื่อคณะอนุกรรมการพิจารณาสอบสวนเสร็จแล้วให้เสนอสำนวนการสอบสวนพร้อมทั้งความเห็นไปยังคณะกรรมการ
โดยไม่ชักช้า

^{๕๙} **พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗**

ทะเบียนชาวไร่ไถและหัวหน้ากลุ่มชาวไร่ไถ และมีการใช้อำนาจดังกล่าวออกระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ว่าด้วยการจดทะเบียนหัวหน้ากลุ่มชาวไร่ไถ พ.ศ. ๒๕๓๙

- มาตรา ๓๘ วรรคหนึ่ง (๑๓) และวรรคสี่ มาตรา ๕๐/๒ และ มาตรา ๕๐/๕^{๖๐} แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจออกระเบียบเกี่ยวกับการมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการ และมีการใช้อำนาจดังกล่าวออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. ๒๕๔๖

๑.๒) ระเบียบที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย เป็นกรณีที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงหรือคณะกรรมการที่ตั้งขึ้นตามกฎหมาย กำหนดหลักเกณฑ์ขึ้นใช้บังคับ โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายกระทรวง โดยการออกระเบียบดังกล่าวจะเกี่ยวกับรายละเอียดการปฏิบัติงานที่ไม่จำเป็นต้องให้คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ และให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารราชการ เช่น

มาตรา ๑๗ คณะกรรมการมีหน้าที่ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๕) กำหนดระเบียบว่าด้วยการจดทะเบียนชาวไร่ไถและหัวหน้ากลุ่มชาวไร่ไถ และเพิกถอนการจดทะเบียนหัวหน้ากลุ่มชาวไร่ไถ

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๖๐} **พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔**

มาตรา ๓๘ อำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการ หรือการดำเนินการอื่น ที่ผู้ดำรงตำแหน่งใดจะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งใด หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด ถ้ากฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งนั้น หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้นมิได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น หรือมิได้ห้ามเรื่องการมอบอำนาจไว้ ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นอาจมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติราชการแทนได้ ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๑๓) ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นนอกจาก (๑) ถึง (๑๒) อาจมอบอำนาจให้บุคคลอื่นได้ตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

ฯลฯ

ฯลฯ

คณะรัฐมนตรีอาจกำหนดให้มีการมอบอำนาจในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ตลอดจนการมอบอำนาจให้ทำนิติกรรม ฟ้องคดี และดำเนินคดีแทนกระทรวง ทบวง กรม หรือกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ หรือเงื่อนไขในการมอบอำนาจให้ผู้มอบอำนาจหรือผู้รับมอบอำนาจตามวรรคหนึ่งต้องปฏิบัติก็ได้

มาตรา ๕๐/๒ ให้หัวหน้าคณะผู้แทนเป็นผู้รับนโยบายและคำสั่งจากนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มาปฏิบัติให้เหมาะสมกับการปฏิบัติราชการในต่างประเทศ และเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาบุคคลในคณะผู้แทน และจะให้มีรองหัวหน้าคณะผู้แทนเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการแทนหัวหน้าคณะผู้แทนก็ได้

การสั่ง และการปฏิบัติราชการของกระทรวง ทบวง กรม ต่อบุคคลในคณะผู้แทนให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

หัวหน้าคณะผู้แทนอาจมอบอำนาจให้บุคคลในคณะผู้แทนปฏิบัติราชการแทนตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

มาตรา ๕๐/๕ รัฐมนตรีว่าการกระทรวง รัฐมนตรีว่าการทบวง ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ปลัดกระทรวง ปลัดทบวง อธิบดีหรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่า อาจมอบอำนาจให้หัวหน้าคณะผู้แทนปฏิบัติราชการแทนได้ ในการนี้ให้นำความในมาตรา ๓๘ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

เมื่อมีการมอบอำนาจตามวรรคหนึ่งโดยชอบแล้ว ผู้รับมอบอำนาจมีหน้าที่ต้องรับมอบอำนาจนั้น และจะมอบอำนาจนั้นให้แก่ผู้อื่นต่อไปไม่ได้ เว้นแต่เป็นการมอบอำนาจต่อไปให้บุคคลในคณะผู้แทนตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

เมื่อได้มีการมอบอำนาจแล้ว หัวหน้าคณะผู้แทนมีหน้าที่กำกับ ติดตามผลการปฏิบัติราชการของผู้รับมอบอำนาจ และให้มีอำนาจแนะนำและแก้ไขการปฏิบัติราชการของผู้รับมอบอำนาจได้

- ข้อ ๔ และข้อ ๗^{๖๑} แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๒๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติการส่งออกป็นอกและการนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. ๒๕๒๒ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์มีอำนาจประกาศกำหนดหลักฐานหรือเอกสารที่ต้องใช้ประกอบการยื่นขอรับใบอนุญาตส่งออกหรือนำเข้าซึ่งสินค้าในการประกอบกิจการค้า และมีการอาศัยอำนาจดังกล่าวออกระเบียบกระทรวงพาณิชย์ ว่าด้วยการอนุญาตให้นำรถยนต์ที่ใช้แล้วเข้ามาในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๔๙

- ข้อ ๒๖ ข้อ ๒๗ และข้อ ๓๐^{๖๒} แห่งกฎกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๔๕ ให้กระทรวงการคลังมีอำนาจออกระเบียบเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ราชพัสดุ และมีการใช้อำนาจตามกฎกระทรวงดังกล่าวออกระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดหาประโยชน์ในที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๔๗

- ข้อ ๖^{๖๓} แห่งกฎกระทรวงว่าด้วยการรับรองโรงเรียนสอนขับรถ พ.ศ. ๒๕๔๖ ให้กรมการขนส่งทางบกมีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับ

^{๖๑} กฎกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๒๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติการส่งออกป็นอกและการนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. ๒๕๒๒

ข้อ ๔ ให้ผู้ขอรับใบอนุญาตตามข้อ ๓ ยื่นคำร้องตามแบบ อ. ๓ หรือ ข.๓ ทำกฎกระทรวงนี้ แล้วแต่กรณี พร้อมกับแนบเอกสารหรือหลักฐานอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

ข้อ ๗ ในการออกใบอนุญาตจะกำหนดเงื่อนไขอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างดังต่อไปนี้ ให้ผู้ได้รับใบอนุญาตต้องปฏิบัติตามก็ได้

(๑) กำหนดระยเวลานำเข้าหรือส่งออก

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๖๒} กฎกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๔๕

ข้อ ๒๖ การจัดให้เช่าและการจัดทำสัญญาต่างตอบแทนอื่นนอกเหนือจากการจัดให้เช่า ให้ดำเนินการโดยวิธีประมูลตามระเบียบที่กระทรวงการคลังกำหนด เว้นแต่ในกรณีดังต่อไปนี้ จะดำเนินการโดยไม่ใช้วิธีประมูลก็ได้

ฯลฯ

ฯลฯ

ข้อ ๒๗ เงื่อนไขสัญญาเช่า ระยะเวลาการเช่า การบอกเลิกสัญญาเช่า และแบบสัญญาเช่า ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กระทรวงการคลังกำหนด

อัตราค่าเช่า ค่าปรับ และค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ในการจัดให้เช่า ให้เป็นไปตามระเบียบที่กระทรวงการคลังกำหนด

ข้อ ๓๐ รายละเอียดและเงื่อนไขของสัญญาต่างตอบแทนอื่นนอกเหนือจากการจัดให้เช่า ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กระทรวงการคลังกำหนด

^{๖๓} กฎกระทรวงว่าด้วยการรับรองโรงเรียนสอนขับรถ พ.ศ. ๒๕๔๖

ข้อ ๖ ผู้ใดประสงค์จะขอรับใบอนุญาตผู้ฝึกสอนขับรถในโรงเรียนสอนขับรถที่กรมการขนส่งทางบกรับรอง ให้ยื่นคำขอตามแบบที่กรมการขนส่งทางบกกำหนด

หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการขอรับใบอนุญาต การออกใบอนุญาต การพักใช้ใบอนุญาต การเพิกถอนใบอนุญาต หรือการต่ออายุใบอนุญาตผู้ฝึกสอนขับรถ ให้เป็นไปตามระเบียบที่กรมการขนส่งทางบกกำหนด

ใบอนุญาตผู้ฝึกสอนขับรถ และมีการใช้อำนาจตามกฎหมายกระทรวงดังกล่าวออกระเบียบกรรมการขนส่งทางบก ว่าด้วยการอนุญาตเป็นผู้ฝึกสอนขับรถ พ.ศ. ๒๕๔๗

๒) ระเบียบที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามหลักการบังคับบัญชา

ระเบียบที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามหลักการบังคับบัญชา หมายถึง ระเบียบที่หัวหน้าหน่วยงานออกมาใช้บังคับเป็นการภายในของหน่วยงานนั้นโดยอาศัยอำนาจบังคับบัญชา^{๒๔} ที่ผู้บังคับบัญชาย่อมมีอำนาจแนะนำหรือสั่งการให้เจ้าหน้าที่ที่อยู่ในบังคับบัญชาของตนปฏิบัติหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายให้ถูกต้องตามกฎหมายและระเบียบแบบแผนและเป็นธรรมแก่กรณี ซึ่งเป็นอำนาจทั่วไปและไม่จำเป็นต้องมีกฎหมายบัญญัติไว้อย่างชัดเจน^{๒๕} อย่างไรก็ดี แม้ว่าจะเป็น การอาศัยอำนาจตามหลักการบังคับบัญชา แต่การออกระเบียบอาจอ้างอำนาจในฐานะผู้บังคับบัญชาตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ก็ได้

๒.๑) ระเบียบที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามหลักการบังคับบัญชาและมีได้ อ้างอำนาจจากกฎหมายใด ๆ ได้แก่

- ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นระเบียบที่นายกรัฐมนตรีในฐานะผู้บังคับบัญชาข้าราชการ อาศัยอำนาจตามหลักการบังคับบัญชาออกมาใช้บังคับกับหน่วยงานราชการทุกแห่ง ดังปรากฏข้อความในคำปรารภว่า “โดยที่เป็นการสมควรปรับปรุงระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๒๑ ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการซื้อ การจ้าง และการจ้างที่ปรึกษา ภายใต้โครงการที่ดำเนินการด้วยเงินกู้จากต่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๒๗ และระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการพัสดุ ให้เป็นระเบียบเดียวกันเพื่อสะดวกในการปฏิบัติยิ่งขึ้น คณะรัฐมนตรีจึงวางระเบียบไว้ดังนี้...”

- ระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยเงินทำขวัญข้าราชการและลูกจ้าง พ.ศ. ๒๕๔๖ เป็นระเบียบที่กระทรวงการคลังโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ออกโดยอาศัยอำนาจตามหลักการบังคับบัญชามาใช้บังคับกับข้าราชการและลูกจ้างในส่วนราชการ ดังปรากฏข้อความในคำปรารภว่า “โดยที่เป็นการสมควรปรับปรุงระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินทำขวัญข้าราชการและลูกจ้างให้เหมาะสมยิ่งขึ้น กระทรวงการคลังโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีจึงวางระเบียบไว้ ดังต่อไปนี้...”

- ระเบียบกรมวิชาการเกษตรว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ้างผลิตเมล็ดพันธุ์หลัก พ.ศ. ๒๕๔๑ เป็นกรณีที่อธิบดีกรมวิชาการเกษตรออกหลักเกณฑ์ขึ้นใช้บังคับภายในหน่วยงานโดยอาศัยอำนาจตามหลักการบังคับบัญชา ดังปรากฏข้อความในคำปรารภว่า “โดยที่เป็นการสมควรให้มีระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ้างผลิตเมล็ดพันธุ์หลัก อธิบดีกรมวิชาการเกษตรจึงวางระเบียบไว้ดังนี้...”

^{๒๔} ธานินทร์ กรัยวิเชียร, คำแนะนำนักศึกษากฎหมาย, อ้างแล้ว, หน้า ๘๑ - ๘๒.

^{๒๕} วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐, (กรุงเทพฯ : วิทยุชน, ๒๕๔๓) หน้า ๑๐๔.

- ระเบียบกรมปศุสัตว์ ว่าด้วยการขอรับและออกใบรับรองมาตรฐานฟาร์มเลี้ยงสัตว์ พ.ศ. ๒๕๔๖ เป็นระเบียบที่อธิบดีกรมปศุสัตว์ออกมาใช้บังคับภายในหน่วยงานโดยอาศัยหลักการบังคับบัญชา ดังปรากฏข้อความในคำปรารภว่า “ด้วยเห็นสมควรให้มีการปรับปรุงระเบียบกรมปศุสัตว์ว่าด้วยการขอรับและออกใบรับรองมาตรฐานฟาร์มเลี้ยงสัตว์ ให้เป็นไปตามหลักวิชาการด้านการจัดการฟาร์ม ด้านสุขอนามัย และการจัดการด้านสิ่งแวดล้อม ให้เป็นรูปแบบมาตรฐานเดียวกันและให้สอดคล้องกับโครงสร้างใหม่ กรมปศุสัตว์จึงวางระเบียบไว้ ดังต่อไปนี้...”

๒.๒) ระเบียบที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามหลักการบังคับบัญชาและอำนาจอำนาจการบังคับบัญชาตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ได้แก่

- ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการให้ดูตทราย พ.ศ. ๒๕๔๖ เป็นระเบียบที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๐^{๖๖} แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔

สำหรับข้อพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของระเบียบที่มีการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง มีดังต่อไปนี้

- การฟ้องขอให้เพิกถอนหรือแก้ไขระเบียบกระทรวงสาธารณสุข ว่าด้วยการให้ข้าราชการลาไปศึกษาหรือฝึกอบรมภายในประเทศ พ.ศ. ๒๕๔๓ ให้สอดคล้องกับระเบียบ ก.พ. ว่าด้วยการพัฒนาข้าราชการพลเรือน โดยการให้ไปศึกษาเพิ่มเติมในประเทศ พ.ศ. ๒๕๔๐ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๑๗/๒๕๔๖)

- การฟ้องขอให้ยกเลิกระเบียบองค์การบริหารส่วนจังหวัดอุดรธานี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การงดหรือลดเบี้ยปรับและเงินเพิ่มตามข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดอุดรธานี เรื่อง การเก็บภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดอุดรธานี พ.ศ. ๒๕๔๒ พ.ศ. ๒๕๔๒ และระเบียบองค์การบริหารส่วนจังหวัดอุดรธานี ว่าด้วยการเปรียบเทียบคดีละเมิดข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดอุดรธานี เรื่อง การเก็บภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดอุดรธานี พ.ศ. ๒๕๔๒ พ.ศ. ๒๕๔๒ เนื่องจากออกโดยไม่มีอำนาจตามกฎหมาย (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๖/๒๕๔๗)

^{๖๖} พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔

มาตรา ๒๐ ภายใต้บังคับบทบัญญัติมาตรา ๑๑ ในกระทรวงหนึ่ง ให้มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคนหนึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ และรับผิดชอบในการกำหนดนโยบาย เป้าหมาย และผลสัมฤทธิ์ของงานในกระทรวงให้สอดคล้องกับนโยบายที่คณะรัฐมนตรีแถลงไว้ต่อรัฐสภาหรือที่คณะรัฐมนตรีกำหนด หรืออนุมัติ โดยจะให้รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการก็ได้

ในกรณีที่มีรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง การสั่งหรือการปฏิบัติราชการของรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงให้เป็นไปตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมอบหมาย

ในกรณีที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเป็นผู้บังคับบัญชาส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม แต่มิได้สังกัดกระทรวง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงจะมอบหมายให้รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงปฏิบัติราชการแทนก็ได้

- การฟ้องขอให้ยกเลิกข้อ ๑๒ (๑๓) ของระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดและผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๑ เนื่องจากขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๘๘/๒๕๔๙)

สำหรับระเบียบที่มีผลบังคับใช้เฉพาะภายในหน่วยงานหนึ่งหน่วยงานใด ไม่มีผลบังคับให้หน่วยงานอื่นต้องปฏิบัติตาม ย่อมไม่มีลักษณะเป็นกฎ เช่น

- ระเบียบกรมทรัพย์สินทางปัญญา ว่าด้วยการระงับการดำเนินการจดทะเบียนเครื่องหมายการค้าชั่วคราว ลงวันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๕ เป็นระเบียบภายในซึ่งกรมทรัพย์สินทางปัญญากำหนดเพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติให้แก่นายทะเบียนเครื่องหมายการค้าที่จะมีคำสั่งระงับการดำเนินการใดๆ เกี่ยวกับคำขอจดทะเบียนเครื่องหมายการค้าชั่วคราวโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การดำเนินการจดทะเบียนเครื่องหมายการค้าเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นธรรมแก่คู่กรณีทุกฝ่ายโดยมีผลบังคับเฉพาะภายในหน่วยงานของกรมทรัพย์สินทางปัญญาเท่านั้น ไม่มีผลบังคับเป็นการทั่วไปอันจะทำให้มีลักษณะเป็นกฎตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๓๔/๒๕๔๙)

๖. ข้อบังคับ

ข้อบังคับเป็นกฎที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติ หรือกฎกระทรวง โดยจะมีชื่อส่วนราชการต่างๆ หรือคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายปรากฏอยู่ต่อจากชื่อข้อบังคับ เนื้อหาของข้อบังคับจะมีลักษณะเป็นการกำหนดรายละเอียดให้เหมาะสมกับการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งเป็นรายละเอียดที่มีความสำคัญน้อยกว่าประกาศกระทรวง

การออกข้อบังคับอาจอาศัยอำนาจจากกฎหมายต่างๆ ได้แก่

๖.๑ ข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ เช่น

- มาตรา ๙ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ ให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติมีอำนาจตราข้อบังคับเกี่ยวกับวิธีการประชุม การเสนอและการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ การเสนอญัตติ การอภิปราย และการลงมติ สภานิติบัญญัติแห่งชาติจึงอาศัยอำนาจดังกล่าวออกข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๙

- มาตรา ๑๙๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ กำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจตราข้อบังคับการประชุมเกี่ยวกับวิธีการประชุม การเสนอและการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติและร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ การเสนอญัตติ การอภิปราย การลงมติ วุฒิสภาก็งอาศัยอำนาจดังกล่าวตราข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๔

๖.๒ ข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ เช่น

- มาตรา ๑๑๐ วรรคสาม^{๖๗} แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ให้ประธานศาลฎีกามีอำนาจออกข้อบังคับกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับการเรียกประกันหรือหลักประกัน และประธานศาลฎีกาได้อาศัยอำนาจดังกล่าวออกข้อบังคับของประธานศาลฎีกา ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขเกี่ยวกับการเรียกประกันหรือหลักประกันในการปล่อยชั่วคราวผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญา พ.ศ. ๒๕๔๘

- มาตรา ๒๓ (๑)^{๖๘} แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๐๓ ให้คณะกรรมการการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคมีอำนาจวางข้อบังคับเกี่ยวกับการสร้าง ชื่อ จัดหา จำหน่าย เช่า ทرفฟ์สินใดๆ และคณะกรรมการการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคได้อาศัยอำนาจดังกล่าวออกข้อบังคับการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ว่าด้วยการชื่อ ลงวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๔๓

- มาตรา ๒๐ วรรคหก^{๖๙} แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. ๒๕๒๑ ให้คณะกรรมการอัยการมีอำนาจออกข้อบังคับเกี่ยวกับการประชุมและการลงมติ และคณะกรรมการอัยการได้ใช้อำนาจดังกล่าวออกข้อบังคับ ก.อ. ว่าด้วยระเบียบการประชุมและการลงมติ พ.ศ. ๒๕๔๘

- มาตรา ๑๓๙ (๒)^{๗๐} แห่งพระราชบัญญัติจรรยาบรรณ พ.ศ. ๒๕๒๒ ให้เจ้าพนักงานจรรยาบรรณมีอำนาจออกข้อบังคับเกี่ยวกับการจรรยาบรรณเพื่อความปลอดภัยและสะดวก

^{๖๗} ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

มาตรา ๑๑๐ ในคดีมีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงเกินห้าปีขึ้นไป ผู้ที่ถูกปล่อยชั่วคราวต้องมีประกัน และจะมีหลักประกันด้วยหรือไม่ก็ได้

ในคดีอย่างอื่นจะปล่อยชั่วคราวโดยไม่มีประกันเลย หรือมีประกัน หรือมีประกันและหลักประกันด้วยก็ได้ การเรียกประกันหรือหลักประกันตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสอง จะเรียกจนเกินควรแก่กรณีได้ ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวงหรือข้อบังคับของประธานศาลฎีกา แล้วแต่กรณี

^{๖๘} พระราชบัญญัติการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๐๓

มาตรา ๒๓ ภายใต้บังคับมาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๔๒ ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่วางนโยบายและควบคุมดูแลกิจการของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคอำนาจหน้าที่เช่นว่านี้ให้รวมถึง

(๑) วางข้อบังคับเกี่ยวกับการต่างๆ ตามความในมาตรา ๑๓

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๖๙} พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. ๒๕๒๑

มาตรา ๒๐ การประชุมของ ก.อ. ต้องมีกรรมการอัยการมาประชุมไม่น้อยกว่าเจ็ดคนจึงเป็นองค์ประชุม

ฯลฯ

ฯลฯ

ก.อ. มีอำนาจออกข้อบังคับว่าด้วยระเบียบการประชุมและการลงมติ

^{๗๐} พระราชบัญญัติจรรยาบรรณ พ.ศ. ๒๕๒๒

มาตรา ๑๓๙ ในทางสายใดหรือเฉพาะทางตอนใดที่เจ้าพนักงานจรรยาบรรณเห็นว่าถ้าได้ออกประกาศข้อบังคับหรือระเบียบเกี่ยวกับการจรรยาบรรณแล้วจะเป็นการปลอดภัย และสะดวกในการจรรยาบรรณ ให้เจ้าพนักงานจรรยาบรรณมีอำนาจออกประกาศ ข้อบังคับ หรือระเบียบดังต่อไปนี้

ในการจราจร และผู้บังคับการ กองบังคับการตำรวจจราจร ในฐานะเจ้าพนักงานจราจรในเขต กรุงเทพมหานคร ได้อาศัยอำนาจดังกล่าวออกข้อบังคับเจ้าพนักงานจราจรในเขต กรุงเทพมหานคร ว่าด้วยแก้ไขเปลี่ยนแปลงการห้ามหยุดห้ามจอดรถในถนนโยธี และซอยราชวิถี ๑๕ (ซอยเสนารักษ์) พ.ศ. ๒๕๔๙

- มาตรา ๑๕ (๒) และมาตรา ๒๑^{๗๑} แห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๕๔๗ ให้คณะกรรมการการบินพลเรือนมีอำนาจออกข้อบังคับเกี่ยวกับการปฏิบัติการเพื่อความปลอดภัย และคณะกรรมการการบินพลเรือนได้อาศัยอำนาจดังกล่าวออกข้อบังคับของคณะกรรมการการบินพลเรือน ฉบับที่ ๖๙ ว่าด้วยข้อกำหนดเกี่ยวกับสัมภาระติดตัวผู้โดยสาร ลงวันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๔๙

- มาตรา ๒๑ (๓) (ข)^{๗๒} แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. ๒๕๒๕ ให้คณะกรรมการแพทยสภามีอำนาจออกข้อบังคับว่าด้วยการรักษาจริยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรม และคณะกรรมการแพทยสภาได้อาศัยอำนาจดังกล่าวออกข้อบังคับแพทยสภา ว่าด้วยการรักษาจริยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. ๒๕๔๙

๖.๓ ข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามหลักการบังคับบัญชา^{๗๓} เช่น

- รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย อาศัยอำนาจในฐานะผู้บังคับบัญชาข้าราชการกระทรวงมหาดไทย ออกข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยระเบียบการปฏิบัติหน้าที่

(๑) ห้ามรถทุกชนิดหรือบางชนิดเดิน

(๒) ห้ามหยุดหรือจอด

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๗๑} พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๕๔๗

มาตรา ๑๕ ให้คณะกรรมการการบินพลเรือนมีอำนาจและหน้าที่ตามที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัตินี้ และในเรื่องต่อไปนี้

(๑) รับผิดชอบและให้คำแนะนำเกี่ยวกับการบินพลเรือนแก่รัฐมนตรี

(๒) ออกข้อบังคับตามพระราชบัญญัตินี้และภาคผนวกแห่งอนุสัญญา

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๒๑ ผู้จดทะเบียนอากาศยาน ผู้ดำเนินการเดินอากาศ ผู้ประจำหน้าที่และบุคคลอื่นในอากาศยานต้องปฏิบัติตามเพื่อความปลอดภัยตามข้อบังคับของคณะกรรมการการบินพลเรือน

^{๗๒} พระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. ๒๕๒๕

มาตรา ๒๑ ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) บริหารกิจการแพทยสภาตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดในมาตรา ๗

(๒) แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อทำกิจการหรือพิจารณาเรื่องต่างๆ อันอยู่ในขอบเขตแห่งวัตถุประสงค์

ของแพทยสภา

(๓) ออกข้อบังคับว่าด้วย

ฯลฯ

ฯลฯ

(ข) การรักษาจริยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรม

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๗๓} การออกข้อบังคับโดยอาศัยอำนาจบังคับบัญชานี้ เป็นกรณีที่ผู้บังคับบัญชากำหนดกฎเกณฑ์ซึ่งมีผลใช้บังคับกับผู้ใต้บังคับบัญชาเป็นการทั่วไป โดยมีได้อ้างอิงฐานกฎหมายใดหรืออาจจะอ้างกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินที่กำหนดอำนาจทั่วไปของผู้บังคับบัญชาก็ได้

ชั้นสูตรพลิกศพของพนักงานฝ่ายปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ลงวันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๔๓ โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๐^{๗๔} แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๘^{๗๕} แห่งพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ ๒๑) พ.ศ. ๒๕๔๒ และมาตรา ๑๕๐ วรรคสาม^{๗๖} แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

นอกจากนี้ ยังมีการออกข้อบังคับเพื่อใช้เป็นแนวปฏิบัติภายในหน่วยงานและในขณะเดียวกันก็มีผลใช้บังคับกับประชาชนที่เกี่ยวข้องด้วย แต่ไม่ปรากฏว่าการออกข้อบังคับดังกล่าวเป็นการออกข้อบังคับโดยอาศัยฐานอำนาจจากกฎหมายใด เช่น

- รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ ออกข้อบังคับกระทรวงพาณิชย์ ว่าด้วยอนุญาโตตุลาการด้านทรัพย์สินทางปัญญา ลงวันที่ ๑๑ กรกฎาคม ๒๕๔๕ โดยปรากฏในคำปรารภว่า

“ด้วยปรากฏข้อเท็จจริงในปัจจุบันว่า ข้อพิพาทเกี่ยวกับทรัพย์สินทางปัญญามีจำนวนเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบต่อการบริหารและระบบทรัพย์สินทางปัญญาของประเทศ อีกทั้งยังเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทยโดยรวม กระทรวงพาณิชย์จึงได้กำหนดมาตรการในการป้องกันและระงับข้อพิพาทเกี่ยวกับทรัพย์สินทางปัญญาโดยวิธีการอนุญาโตตุลาการ รวมทั้งการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท อันจะก่อให้เกิดประโยชน์แก่คู่พิพาททุกฝ่าย อีกทั้งจะทำให้การระงับข้อพิพาทเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

^{๗๔} พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ (ก่อนแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕)

มาตรา ๒๐ ภายใต้บังคับบทบัญญัติมาตรา ๑๑ กระทรวงหนึ่งมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ และกำหนดนโยบายของกระทรวงให้สอดคล้องกับนโยบายที่คณะรัฐมนตรีกำหนดหรืออนุมัติ และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของกระทรวง และจะให้รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการก็ได้

ในกรณีที่รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง การสั่งหรือการปฏิบัติราชการของรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงให้เป็นไปตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมอบหมาย

ในกรณีที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเป็นผู้บังคับบัญชาส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรมแต่มีได้สังกัดกระทรวง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงจะมอบหมายให้รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงปฏิบัติราชการแทนก็ได้

^{๗๕} พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ ๒๑) พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๘ ให้นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข และรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

^{๗๖} ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

มาตรา ๑๕๐ ในกรณีที่จะต้องมีการชั้นสูตรพลิกศพ....

ฯลฯ

ฯลฯ

ในกรณีที่มีความตายเกิดขึ้นโดยการกระทำของเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่หรือตายในระหว่างอยู่ในความควบคุมของเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่ ให้พนักงานอัยการและพนักงานฝ่ายปกครองตำแหน่งตั้งแต่ระดับปลัดอำเภอหรือเทียบเท่าขึ้นไปแห่งท้องที่ที่ศพนั้นอยู่เป็นผู้ชั้นสูตรพลิกศพพร้อมกับพนักงานสอบสวนและแพทย์ตามวรรคหนึ่ง และให้นำบทบัญญัติในวรรคสองมาใช้บังคับ

ฯลฯ

ฯลฯ

ภาพ รวดเร็ว ประหยัดค่าใช้จ่าย และเป็นธรรม เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์จึงตราข้อบังคับว่าด้วยอนุญาโตตุลาการ ดังต่อไปนี้...”^{๗๗}

- อธิบดีกรมการค้าภายใน ออกข้อบังคับกรมการค้าภายใน ว่าด้วยการใช้เครื่องหมายธงฟ้า-ราคาประหยัดในการจัดการขายสินค้าอุปโภคบริโภค พ.ศ. ๒๕๔๗ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๗ โดยปรากฏในคำปรารภว่า

“โดยที่เป็นการสมควรปรับปรุงข้อบังคับว่าด้วยการใช้เครื่องหมายรับรองของกรมการค้าภายใน จำพวก ๔๒ การจัดการขายสินค้าอุปโภคบริโภค ให้เหมาะสมยิ่งขึ้น อธิบดีกรมการค้าภายในจึงออกข้อบังคับไว้ ดังต่อไปนี้...”^{๗๘}

- อธิบดีกรมการค้าต่างประเทศ ออกข้อบังคับกรมการค้าต่างประเทศ ว่าด้วยการใช้เครื่องหมายรับรองข้าวหอมมะลิไทยของกรมการค้าต่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๔๘ โดยปรากฏในคำปรารภว่า

“ตามที่ได้มีข้อบังคับกรมการค้าต่างประเทศ ว่าด้วยการใช้เครื่องหมายรับรองข้าวหอมมะลิไทย พ.ศ. ๒๕๔๘ ลงวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๔๘ กำหนดหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขการอนุญาตและการใช้เครื่องหมายรับรองข้าวหอมมะลิไทย ซึ่งกรมการค้าต่างประเทศได้จัดทะเบียนเป็นเจ้าของไว้ต่อกรมทรัพย์สินทางปัญญาไปแล้วนั้น

เพื่อเป็นการขยายและส่งเสริมการจำหน่ายข้าวหอมมะลิไทยและสร้างความเชื่อมั่นในคุณภาพและมาตรฐานข้าวหอมมะลิไทย ให้เป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปตั้งแต่ต้นทางการผลิตจนถึงผู้บริโภค รวมทั้งให้ผู้ที่ใช้เครื่องหมายรับรองมีความรับผิดชอบและเข้มงวดในการรักษาคุณภาพของสินค้าให้ได้มาตรฐานอย่างเคร่งครัด สมควรแก้ไขปรับปรุงข้อบังคับดังกล่าวให้เหมาะสม สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน กรมการค้าต่างประเทศจึงกำหนดข้อบังคับไว้ ดังต่อไปนี้...”

^{๗๗} พระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. ๒๕๔๕ มิได้บัญญัติให้กระทรวงพาณิชย์มีอำนาจกำหนดคุณสมบัติอนุญาโตตุลาการ ค่าธรรมเนียม ค่าใช้จ่าย และค่าป่วยการในการดำเนินกระบวนการพิจารณาอนุญาโตตุลาการ รวมทั้งขั้นตอนการดำเนินกระบวนการพิจารณา ไว้เป็นการเฉพาะ คงมีเพียงมาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๔๗ ที่กำหนดให้หน่วยงานซึ่งจัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินการระงับข้อพิพาทโดยวิธีอนุญาโตตุลาการ สามารถกำหนดหลักเกณฑ์ได้ คือ

มาตรา ๑๙ อนุญาโตตุลาการต้องมีความเป็นกลางและเป็นอิสระ รวมทั้งต้องมีคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้ในสัญญาอนุญาโตตุลาการ หรือในกรณีที่คู่สัญญาตกลงกันให้หน่วยงานซึ่งจัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินการระงับข้อพิพาทโดยวิธีอนุญาโตตุลาการเป็นผู้ดำเนินการต้องมีคุณสมบัติตามที่หน่วยงานดังกล่าวกำหนด

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๔๗ หน่วยงานซึ่งได้จัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินการระงับข้อพิพาทโดยวิธีอนุญาโตตุลาการอาจกำหนดค่าธรรมเนียม ค่าใช้จ่าย และค่าป่วยการในการดำเนินกระบวนการพิจารณาอนุญาโตตุลาการก็ได้

^{๗๘} อธิบดีกรมการค้าภายในได้ออกข้อบังคับในลักษณะนี้อีก ๒ ฉบับ คือ ข้อบังคับกรมการค้าภายใน ว่าด้วยการใช้เครื่องหมายรับรองธงฟ้า-ราคาประหยัดในการบริการอาหารและเครื่องดื่ม พ.ศ. ๒๕๔๗ และข้อบังคับกรมการค้าภายใน ว่าด้วยการใช้เครื่องหมายธงฟ้า-ราคาประหยัดในการขนส่งคนโดยสาร พ.ศ. ๒๕๔๗ ซึ่งข้อบังคับทั้งสามฉบับดังกล่าวเป็นเรื่องเกี่ยวกับการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการพิจารณาอนุญาตให้ผู้ประกอบธุรกิจใช้เครื่องหมายรับรองธงฟ้า-ราคาประหยัดที่กรมการค้าภายในได้จัดทะเบียนไว้กับกรมทรัพย์สินทางปัญญาตามพระราชบัญญัติเครื่องหมายการค้า พ.ศ. ๒๕๓๔

สำหรับข้อพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของข้อบังคับที่มีการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง และศาลปกครองวินิจฉัยว่ามีลักษณะเป็นกฎ มีดังต่อไปนี้

- การฟ้องขอให้เพิกถอนข้อบังคับแพทยสภา ว่าด้วยการศึกษาต่อเนื่องของผู้ประกอบวิชาเวชกรรม พ.ศ. ๒๕๔๓ ที่กำหนดเงื่อนไขในการขอต่อใบอนุญาตประกอบวิชาชีพเวชกรรมว่า แพทย์ผู้ขอต่อใบอนุญาตต้องศึกษาเพิ่มเติมต่อเนื่องไม่น้อยกว่า ๑๐๐ หน่วยกิตภายในเวลา ๕ ปี และต้องต่อใบอนุญาตทุกๆ ๕ ปี เนื่องจากเป็นการออกกฎนอกขอบอำนาจ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๘๖/๒๕๔๕)

- การฟ้องขอให้เพิกถอนข้อ ๓๔.๕.๓ ของข้อบังคับมหาวิทยาลัยมหิดล ว่าด้วยการศึกษาระดับบัณฑิตศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๓ ลงวันที่ ๔ ตุลาคม ๒๕๔๓ ซึ่งกำหนดให้นักศึกษาระดับบัณฑิตศึกษาต้องทำวิทยานิพนธ์เป็นภาษาอังกฤษ เนื่องจากเป็นการสร้างขั้นตอนในการสำเร็จการศึกษาโดยไม่จำเป็น และสร้างภาระให้นักศึกษาเกินสมควร (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๗/๒๕๔๖)

- การฟ้องขอให้เพิกถอนข้อบังคับสภานายความ ว่าด้วยมรรยาทนายความ พ.ศ. ๒๕๒๙ ลงวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๙ ที่กำหนดมาตรฐานหรือกรอบของความประพฤติที่ผู้ได้รับอนุญาตเป็นทนายความจะต้องยึดถือปฏิบัติในการดำเนินการเป็นทนายความ เนื่องจากผู้ฟ้องคดีอ้างว่าเป็นการจำกัดสิทธิและหน้าที่ของบุคคลในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันอย่างเป็นธรรม รวมทั้งเป็นกฎที่มีได้ออกให้ถูกต้องตามรูปแบบและขั้นตอน (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๐/๒๕๔๖)

- การฟ้องขอให้เพิกถอนข้อบังคับกองบัญชาการตำรวจนครบาล ว่าด้วยแก้ไขเพิ่มเติมการกำหนดให้รถเดินทางเดียวและการใช้ทางเดินรถสำหรับรถบางประเภทในถนนเพชรบุรี กรุงเทพมหานคร พ.ศ.๒๕๔๐ ลงวันที่ ๑๗ เมษายน ๒๕๔๐ ที่ห้ามเดินรถฝั่งซ้ายของถนนเพชรบุรีตั้งแต่แยกถนนอโศกถึงแยกถนนพระรามที่ ๖ ยกเว้นรถบางประเภทและบางเวลา เนื่องจากไม่สามารถบรรลุผลในการแก้ไขปัญหาจราจร แต่กลับเป็นการสร้างภาระให้เกิดแก่ประชาชนเกินสมควร (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๗๒/๒๕๔๖)

- ข้อบังคับกระทรวงกลาโหม ว่าด้วยลูกจ้างประจำ พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่กำหนดให้ผู้ที่เข้ารับราชการเป็นลูกจ้างประจำของกระทรวงกลาโหมต้องไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งกำนัน แพทย์ประจำตำบล สารวัตรกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน และลูกจ้างประจำกระทรวงกลาโหมต้องมีคุณสมบัติทั่วไปดังกล่าวตลอดเวลาที่รับราชการ เนื่องจากมีผลกระทบกระเทือนสิทธิและผลประโยชน์ของลูกจ้างประจำ แต่เป็นกฎที่ออกโดยมิได้อาศัยอำนาจตามกฎหมายใดๆ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๒๐/๒๕๔๘)

๗. บทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไปโดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ

ดังได้กล่าวไว้แต่แรกแล้วว่าความหมายที่แท้จริงของ “กฎ” คือ บทบัญญัติที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไปโดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ

กรณีที่มาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ให้คำนิยามถึง “พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ” เป็นลักษณะของการให้คำนิยามโดยกำหนดตัวอย่างของ “กฎ” ที่มีการบังคับใช้โดยทั่วไป ดังนั้น จึงอาจมีการออก “กฎ” ในชื่อเรียกอย่างอื่นได้ จากการศึกษาพบว่าบทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไปโดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะที่เรียกชื่ออย่างอื่นนอกเหนือจากตัวอย่างที่ระบุไว้ในคำนิยาม ได้แก่

๗.๑ ประกาศของคณะบุคคลผู้กระทำการล้มเลิกรัฐธรรมนูญที่มีคำบังคับเทียบเท่ากฎหมายลำดับรอง

ในช่วงเวลาที่มีการปฏิวัติล้มเลิกรัฐธรรมนูญ คณะบุคคลผู้ยึดอำนาจการปกครองจะเป็นผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารควบคู่กันไป ดังนั้น การกำหนดกฎเกณฑ์ใดๆ เพื่อใช้บังคับในขณะนั้นจึงกระทำในรูปของประกาศของคณะบุคคลดังกล่าว ซึ่งมีชื่อเรียกต่างๆ กัน เช่น คณะปฏิวัติ คณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ และคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข เป็นต้น

โดยที่คณะบุคคลผู้กระทำการล้มเลิกรัฐธรรมนูญเป็นผู้ใช้ทั้งอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหาร ประกาศของคณะบุคคลดังกล่าวจึงอาจมีฐานะเท่ารัฐธรรมนูญพระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา หรือกฎกระทรวง หรือเป็นเพียงคำสั่งทั่วไปก็ได้ ซึ่งต้องพิจารณาข้อความในประกาศนั้นเป็นกรณีๆ ไป เช่น

- ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๓ ลงวันที่ ๑๗ มกราคม ๒๕๐๒ ซึ่งมีเนื้อหาเกี่ยวกับการห้ามนำสินค้าที่ผลิตหรือมีกำเนิดมาจากประเทศจีนคอมมิวนิสต์ เข้ามาจำหน่ายในประเทศไทย มีผลใช้บังคับเช่นเดียวกับพระราชกฤษฎีกาและกฎกระทรวงที่ออกตามความในมาตรา ๕ และมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมโภคภัณฑ์ พ.ศ. ๒๔๙๕

- ประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ ๔๐ เรื่อง แก้ไขเพิ่มเติมพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๐ ลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๔ มีผลใช้บังคับเช่นเดียวกับพระราชกฤษฎีกา เนื่องจากเป็นบทบัญญัติที่แก้ไขเพิ่มเติมพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๐

- ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๓๓ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๙ มีผลใช้บังคับเป็นระเบียบกระทรวง เนื่องจากเป็นบทบัญญัติที่แก้ไขเพิ่มเติมระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการขอพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์อันเป็นที่เชิดชูยิ่งช้างเผือก และเครื่องราชอิสริยาภรณ์อันมีเกียรติยศยิ่งมงกุฎไทย พ.ศ. ๒๕๓๖

ประกาศของคณะบุคคลผู้กระทำการล้มเลิกรัฐธรรมนูญที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ต้องเป็นประกาศที่มีฐานะเทียบเท่ากฎหมายลำดับรองอันได้แก่ พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง หรือ ระเบียบ เป็นต้น หากประกาศดัง

กล่าวมีฐานะเทียบเท่าพระราชบัญญัติ จะไม่อยู่ในฐานะเป็น “กฎ” ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และเมื่อไม่เป็น “กฎ” ศาลปกครองก็ไม่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งได้ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน เช่น

- ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๔๕ ลงวันที่ ๑๗ มกราคม ๒๕๑๕ และประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๕๒ ลงวันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๑๕ มีฐานะเทียบเท่าพระราชบัญญัติ จึงไม่เป็นกฎตามคำนิยามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๒๔/๒๕๔๗)

๗.๒ กฎที่ออกโดยคณะกรรมการต่าง ๆ ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย

กฎหมายที่มีค่าบังคับระดับเดียวกับพระราชบัญญัติหลาย ๆ เรื่อง ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการเพื่อดำเนินกิจการบางอย่างตามกฎหมายนั้น ๆ โดยให้คณะกรรมการดังกล่าวมีอำนาจออก “กฎ” เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมาย^{๗๙} เช่น

(๑) คณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร มีอำนาจออกกฎ ก.ก. ตามมาตรา ๒๑ (๒)^{๘๐} แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘

(๒) คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ มีอำนาจออกกฎ ก.ตร. ตามมาตรา ๓๑ วรรคหนึ่ง (๒)^{๘๑} แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗

(๓) คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน มีอำนาจออกกฎ ก.พ. ตามมาตรา ๘ (๕)^{๘๒} แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕

^{๗๙} แต่คณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายอาจไม่มีอำนาจออก “กฎ” ทุกคณะกรรมการก็ได้ ขึ้นอยู่กับกฎหมายที่จัดตั้งคณะกรรมการนั้นๆ จะบัญญัติให้อำนาจไว้ โดยคณะกรรมการนั้นอาจมีอำนาจเพียงออกประกาศ หรือระเบียบ หรือข้อบังคับ หรือข้อกำหนด เท่านั้น

^{๘๐} พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘

มาตรา ๒๑ ก.ก. มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๒) ออกกฎ ก.ก. ข้อบังคับ หรือระเบียบ เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้หรือตามกฎหมายอื่นที่พระราชบัญญัตินี้ให้นำมาใช้บังคับ กฎ ก.ก. เมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๘๑} พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗

มาตรา ๓๑ ให้ ก.ตร. มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๒) ออกกฎ ก.ตร. ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนด ประกาศ หรือมีมติเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๘๒} พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๘ ก.พ. มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๔) คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา มีอำนาจออกกฎ ก.พ.อ. ตามมาตรา ๑๔ (๔)^{๘๓} แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗

(๕) คณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภา มีอำนาจออกกฎ ก.ร. ตามมาตรา ๑๓ (๓)^{๘๔} แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๑๘

(๖) คณะกรรมการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา มีอำนาจออกกฎ ก.ค.ศ. ตามมาตรา ๑๙ (๔)^{๘๕} แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗

(๗) มหาเถรสมาคม มีอำนาจออกกฎมหาเถรสมาคมตามมาตรา ๑๕ ตีรี้ วรคสอง^{๘๖} แห่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕

กฎที่ตราโดยคณะกรรมการต่างๆ ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายนี้ โดยเฉพาะกฎ ก.พ. หากพิจารณาในเนื้อหาแล้ว อาจเทียบเคียงได้กับเนื้อหาที่กฎหมายกำหนดให้นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงตรากฎเกณฑ์เป็นกฎกระทรวง นอกจากนี้ การออกกฎของคณะกรรมการบางคณะ อาจต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อนอีกด้วย ดังนั้น กฎที่ตราโดย

(๕) ออกกฎ ก.พ. ขอบังคับ หรือระเบียบเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ กฎ ก.พ. เมื่อได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีและประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๘๓} พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗

มาตรา ๑๔ ก.พ.อ. มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๔) ออกกฎ ก.พ.อ. ระเบียบ หรือข้อบังคับตามพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๘๔} พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๑๘

มาตรา ๑๓ นอกจากอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ ให้ ก.ร. มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ด้วย คือ

ฯลฯ

ฯลฯ

(๓) ออกกฎ ก.ร. หรือระเบียบ เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ กฎ ก.ร. เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๘๕} พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗

มาตรา ๑๙ ให้ ก.ค.ศ. มีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๔) ออกกฎ ก.ค.ศ. ระเบียบ ข้อบังคับ หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา กฎ ก.ค.ศ. เมื่อได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีและประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้

^{๘๖} พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕

มาตรา ๑๕ ตีรี้ มหาเถรสมาคมมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

เพื่อการนี้ ให้มหาเถรสมาคมมีอำนาจตรากฎมหาเถรสมาคม ออกข้อบังคับ วางระเบียบ ออกคำสั่ง มีมติหรือออกประกาศ โดยไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายและพระธรรมวินัยใช้บังคับได้ และจะมอบให้พระภิกษุรูปใดหรือคณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการตามมาตรา ๑๙ เป็นผู้ใช้อำนาจหน้าที่ตามวรรคหนึ่งก็ได้

คณะกรรมการต่างๆ ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายนี้ จึงมีฐานะเทียบเท่ากฎกระทรวง เมื่อมีข้อพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของกฎดังกล่าว ศาลปกครองจึงรับไว้พิจารณาได้ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๑๓ - ๑๙/๒๕๕๙)

๗.๓ ประกาศที่ออกโดยคณะกรรมการต่าง ๆ ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย

ประกาศที่ออกโดยคณะกรรมการต่างๆ ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย มีลักษณะเช่นเดียวกับกฎที่ออกโดยคณะกรรมการต่างๆ ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย กล่าวคือ เป็นกรณีที่กฎหมายที่จัดตั้งคณะกรรมการเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมาย ได้กำหนดให้มีอำนาจออกประกาศได้ เช่น คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ มีอำนาจออกประกาศตามมาตรา ๓๑ วรรคหนึ่ง (๒)^{๘๗} แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๗ คณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลาง มีอำนาจออกประกาศตามมาตรา ๘ (๖)^{๘๘} แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๕๓ ประกอบกับมาตราอื่นๆ ที่กำหนดให้คณะกรรมการมีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์ เช่น มาตรา ๓๑ เป็นต้น คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายมีอำนาจออกประกาศตามมาตรา ๑๗^{๘๙} แห่งพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติมีอำนาจออกประกาศตามมาตรา ๕๑^{๙๐} แห่งพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการวิทยุ

๘๗ พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๗

มาตรา ๓๑ ให้ ก.ตร. มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

๑) ...

๑) ...

(๒) ออกกฎ ก.ตร. ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนด ประกาศ หรือมีมติเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล

เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

๑) ...

๑) ...

๘๘ พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๕๓

มาตรา ๘ คณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลางมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลการจัดสรรที่ดินโดยทั่วไป รวมทั้งให้มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

๑) ...

๑) ...

(๖) ปฏิบัติการอื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่น

๑) ...

๑) ...

มาตรา ๓๑ ให้ผู้จัดสรรที่ดินแสดงใบอนุญาต แผนผัง โครงการ และวิธีการตามที่คณะกรรมการอนุญาตไว้ในที่เปิดเผยเห็นได้ง่าย ณ สำนักงานที่ทำการจัดสรรที่ดิน

ถ้าใบอนุญาตสูญหายหรือชำรุดในสาระสำคัญให้ผู้จัดสรรที่ดินยื่นคำขอรับใบแทนตามแบบที่คณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลางกำหนดต่อคณะกรรมการภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ทราบการสูญหายหรือชำรุด

๘๙ พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗

มาตรา ๑๗ คณะกรรมการมีหน้าที่ดังต่อไปนี้

๑) ...

๑) ...

(๑๘) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการจำหน่ายน้ำตาลทรายเพื่อใช้บริโภคในราชอาณาจักร และกำหนดราคาขายน้ำตาลทรายดังกล่าว

๑) ...

๑) ...

๙๐ พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓

กระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๓ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจออกประกาศตามมาตรา ๓๒ (๒)^{๓๑} แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นต้น

อย่างไรก็ดี ประกาศที่ออกโดยคณะกรรมการต่าง ๆ ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย อาจมีเนื้อหาเป็นเพียงคำสั่งทางปกครองก็ได้ เช่น ประกาศคณะกรรมการสรรหากทช. เรื่อง รายชื่อบุคคลที่ได้รับการคัดเลือกเพื่อเสนอรายชื่อเป็นกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ ลงวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๔๓ เป็นการใช้อำนาจโดยคณะกรรมการสรรหากกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติตาม พ.ร.บ.องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ.๒๕๔๓ มีผลต่อกระทบต่อสถานะภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ทำให้บุคคลมีสิทธิได้รับการพิจารณาจากวุฒิสภาเพื่อเลือกให้กรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ ในทางตรงข้าม ผู้ที่ไม่มีรายชื่อในประกาศดังกล่าวก็ไม่มีสิทธิได้รับการพิจารณาจากวุฒิสภาเช่นเดียวกัน ประกาศดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งทางปกครอง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๔/๒๕๔๕)

สำหรับข้อพิพาทเกี่ยวกับประกาศที่ออกโดยคณะกรรมการต่าง ๆ ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย ซึ่งศาลปกครองรับไว้พิจารณาในฐานะของกฎ ได้แก่

- การฟ้องขอให้เพิกถอนข้อ ๑.๑๒ ของประกาศของคณะกรรมการสรรหากกรรมการผู้จัดการธนาคารอาคารสงเคราะห์ เรื่อง การรับสมัครบุคคลเพื่อคัดเลือกผู้ดำรงตำแหน่งกรรมการผู้จัดการ ที่กำหนดคุณสมบัติทั่วไปของผู้สมัครว่าต้องไม่เคยเป็นผู้กระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงหรืออยู่ระหว่างถูกสอบสวนทางวินัยหรืออยู่ระหว่างถูกดำเนินคดีอาญาเนื่องจากการกำหนดคุณสมบัติที่กฎหมายกำหนด (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๘๗/๒๕๔๕)

- การฟ้องขอให้แก้ไขประกาศคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง ลงวันที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๔๔ เรื่อง การกำหนดตำแหน่งอื่นในหน่วยงานของรัฐที่เทียบเท่า

มาตรา ๕๑ ให้ กทช. มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๕) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการอนุญาต เงื่อนไข ค่าตอบแทนหรือค่าธรรมเนียมการอนุญาตตาม (๓) และ (๔) รวมทั้งการกำกับดูแลการประกอบกิจการโทรคมนาคม

(๖) กำหนดมาตรฐานและลักษณะพึงประสงค์ทางด้านเทคนิคในกิจการโทรคมนาคม

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๓๑}พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๓๒ เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมในเรื่องต่อไปนี้

(๑) มาตรฐานคุณภาพน้ำในแม่น้ำลำคลอง หนอง บึง ทะเลสาบ อ่างเก็บน้ำ และแหล่งน้ำสาธารณะอื่น ๆ ที่อยู่ภายในพื้นแผ่นดิน โดยจำแนกตามลักษณะการใช้ประโยชน์บริเวณพื้นที่ลุ่มน้ำในแต่ละพื้นที่

(๒) มาตรฐานคุณภาพน้ำทะเลชายฝั่งรวมทั้งบริเวณพื้นที่ปากแม่น้ำ

ฯลฯ

ฯลฯ

อธิบดีและที่เทียบเท่าข้าราชการพลเรือนระดับ ๘ เพื่อรับสมัครบุคคลเข้ารับการศึกษาเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลปกครองชั้นต้น ในส่วนที่กำหนดให้ผู้สมัครซึ่งเป็นข้าราชการตำรวจต้องรับราชการหรือเคยรับราชการไม่น้อยกว่าสามปีในตำแหน่งรองผู้บังคับการหรือเทียบเท่าขึ้นไป ที่มีศไม่ต่ำกว่าพันตำรวจเอกในกรมตำรวจหรือสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เนื่องจากการกำหนดคุณสมบัติที่เกินกว่าข้าราชการพลเรือนระดับ ๘ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๐/๒๕๔๖)

- การฟ้องขอให้เพิกถอนข้อ ๒ (๒) ของประกาศคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองลงวันที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๔๔ เรื่อง การกำหนดตำแหน่งอื่นในหน่วยงานของรัฐที่เทียบเท่าอธิบดีและที่เทียบเท่าข้าราชการพลเรือนระดับ ๘ ซึ่งกำหนดให้ข้าราชการทหารตำแหน่งผู้อำนวยการกองหรือเทียบเท่าขึ้นไป ที่มีศไม่ต่ำกว่าพันเอก นาวาเอก นาวาอากาศเอก ในกระทรวงกลาโหม เทียบเท่าข้าราชการพลเรือนระดับ ๘ เนื่องจากการปฏิบัติต่อข้าราชการทหารและข้าราชการพลเรือนอย่างไม่เสมอภาค (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๕๒/๒๕๔๖)

- การฟ้องขอให้เพิกถอนประกาศคณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกประจำจังหวัดสุพรรณบุรี ฉบับที่ ๕๒ (พ.ศ. ๒๕๔๕) ลงวันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๕ เรื่อง กำหนดเส้นทางสำหรับการขนส่งประจำทางด้วยรถโดยสาร เนื่องจากการกำหนดเส้นทางดังกล่าวขัดกับมติคณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกกลางในการประชุมครั้งที่ ๙/๒๕๓๐ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๕๒/๒๕๔๖)

๗.๔ ประกาศที่ออกโดยหน่วยงานทางปกครองต่าง ๆ

การปฏิบัติการเพื่อให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดนั้น นอกจากกฎหมายจะกำหนดให้เป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงผู้รักษาการตามกฎหมายนั้นแล้วยังมีเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการซึ่งโดยปกติจะเป็นเจ้าหน้าที่ระดับกรม ซึ่งเป็นผู้ที่ทราบรายละเอียดของการปฏิบัติที่แท้จริง ดังนั้น กฎหมายจึงกำหนดให้เจ้าหน้าที่ดังกล่าวมีอำนาจออกกฎเกณฑ์ขึ้นใช้บังคับได้ด้วย เช่น

- อธิบดีกรมธุรกิจพลังงาน มีอำนาจประกาศกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการยื่นขอความเห็นชอบและเงื่อนไขที่ผู้ได้รับความเห็นชอบต้องปฏิบัติเกี่ยวกับสถานที่ที่ใช้เก็บสำรองน้ำมันเชื้อเพลิง ตามมาตรา ๒๐ วรรคสี่^{๙๒} แห่งพระราชบัญญัติการค้า น้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๔๓

^{๙๒} พระราชบัญญัติการค้า น้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๔๓

มาตรา ๒๐ ให้ผู้ค้าน้ำมันตามมาตรา ๗ สำรองน้ำมันเชื้อเพลิงชนิดที่อธิบดีกำหนดไว้ทุกขณะในสถานที่เก็บตามวรรคสี่ ไม่ต่ำกว่าอัตราที่อธิบดีกำหนด ซึ่งต้องไม่เกินร้อยละสามสิบของปริมาณการค้าประจำปี

(มีต่อหน้าถัดไป)

(ต่อจากหน้าก่อน)

ฯลฯ

ฯลฯ

สถานที่ที่ใช้เก็บสำรองน้ำมันเชื้อเพลิง ต้องได้รับความเห็นชอบจากอธิบดี หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการยื่นขอความเห็นชอบและเงื่อนไขที่ผู้ได้รับความเห็นชอบต้องปฏิบัติ ให้เป็นไปตามที่อธิบดีประกาศกำหนด

ฯลฯ

ฯลฯ

- อธิบดีกรมศิลปากร มีอำนาจออกประกาศกำหนดเขตที่ดินบริเวณโบราณสถาน ตามมาตรา ๗^{๓๓} แห่งพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔

- ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ มีอำนาจออกประกาศกำหนดหลักเกณฑ์การขออนุญาตใช้ไฟสัญญาณวับวาบและเสียงสัญญาณ ตามข้อกำหนดสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เรื่อง กำหนดเงื่อนไขในการใช้ไฟสัญญาณวับวาบ เสียงสัญญาณไซเรน หรือเสียงสัญญาณอย่างอื่น และเครื่องหมายแสดงลักษณะของรถฉุกเฉิน ฉบับลงวันที่ ๒ พฤษภาคม ๒๕๔๖ ออกตามความในมาตรา ๑๓^{๓๔} แห่งพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒

- กรมการขนส่งทางบกโดยอธิบดีกรมการขนส่งทางบก มีอำนาจออกประกาศกำหนดให้ผู้ได้รับใบอนุญาตประกอบการขนส่งประเภทประจำทาง การขนส่งไม่ประจำทาง และการขนส่งโดยรถขนาดเล็ก ต้องนำรถที่ใช้ในการประกอบการขนส่งเข้ารับการตรวจสภาพปีละ ๒ ครั้ง ตาม (๒)^{๓๕} ของกฎกระทรวงกำหนดเงื่อนไขในใบอนุญาตประกอบการขนส่ง พ.ศ. ๒๕๔๖ ออกตามความในพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒

อย่างไรก็ดี หากประกาศที่ออกโดยหน่วยงานทางปกครองต่างๆ เป็นเพียงประกาศแจ้งเรื่องราวให้บุคคลทั่วไปรับทราบ ประกาศดังกล่าวย่อมไม่มีลักษณะเป็นกฎ เช่น

- ประกาศของสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง รายชื่อคณะกรรมการสรรหากรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ ลงวันที่ ๖ สิงหาคม ๒๕๔๗ และประกาศคณะกรรมการสรรหากรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ เรื่อง บุคคลที่สมควรได้รับการเสนอรายชื่อเป็นกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์

^{๓๓} พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔

มาตรา ๗ เพื่อประโยชน์ในการดูแลรักษาและการควบคุมโบราณสถานให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ ให้อธิบดีมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษาขึ้นทะเบียนโบราณสถานใดๆ ตามที่อธิบดีเห็นสมควรได้ และให้มีอำนาจกำหนดเขตที่ดินตามที่เห็นสมควรเป็นเขตของโบราณสถาน โดยให้ถือว่าเป็นโบราณสถานด้วยก็ได้ ประกาศดังกล่าวนี้ อธิบดีจะเพิกถอนหรือแก้ไขเพิ่มเติมก็ได้โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๓๔} พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒

มาตรา ๑๓ ห้ามมิให้ผู้ขับขี่ซึ่งขับรถทุกชนิดในทางเดินรถใช้ไฟสัญญาณแสงวับวาบ เสียงสัญญาณไซเรน เสียงสัญญาณที่เป็นเสียงนกหวีด เสียงที่แตกพร่า เสียงหลายเสียง เสียงดังเกินสมควร หรือเสียงสัญญาณอย่างอื่นตามที่อธิบดีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

อธิบดีมีอำนาจอนุญาตให้รถฉุกเฉิน รถในราชการทหารหรือตำรวจหรือรถอื่นใช้ไฟสัญญาณวับวาบหรือใช้เสียงสัญญาณไซเรนหรือเสียงสัญญาณอย่างอื่นได้ ในการนี้อธิบดีจะกำหนดเงื่อนไขในการใช้ไฟสัญญาณหรือเสียงสัญญาณรวมทั้งกำหนดเครื่องหมายที่แสดงถึงลักษณะของรถดังกล่าวด้วยก็ได้โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

^{๓๕} กฎกระทรวงกำหนดเงื่อนไขในใบอนุญาตประกอบการขนส่ง พ.ศ. ๒๕๔๖

ฯลฯ

ฯลฯ

(๒) ผู้ประกอบการขนส่งต้องนำรถที่ใช้ในการประกอบการขนส่งเข้ารับการตรวจสภาพจากพนักงานตรวจสภาพหรือสถานตรวจสภาพรถที่ได้รับอนุญาตตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กรมการขนส่งทางบกประกาศกำหนด

ทัศน์แห่งชาติ ลงวันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๔๘ เป็นแต่เพียงการแจ้งคำสั่งทางปกครองเกี่ยวกับการคัดเลือกกรรมการสรรหา กสช. และการคัดเลือกบุคคลที่สมควรได้รับการเสนอรายชื่อเป็น กสช. เท่านั้น ไม่มีผลใช้บังคับกับบุคคลโดยทั่วไป จึงไม่ใช่กฎหมายมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๑๘/๒๕๔๘)

ข้อสังเกต ในการพิจารณาสถานะทางกฎหมายของ “ประกาศ” นั้น จะต้องพิจารณาในเนื้อหาของประกาศเป็นสำคัญว่ามีลักษณะที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะหรือไม่ ทั้งนี้เพราะความเป็นกฎหมายของประกาศนั้นไม่ได้อยู่ที่รูปแบบ แต่อยู่ที่เนื้อหา ดังนั้น ประกาศที่ออกโดยหน่วยงานทางปกครองจึงอาจมีสถานะเป็นคำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งทางปกครองทั่วไปได้ หากปรากฏว่าเนื้อหาที่กำหนดในประกาศนั้น มีลักษณะที่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ เช่น

- ประกาศอำเภอแม่เมาะ เรื่อง การจำหน่าย ยกเลิก เพิกถอนรายการบุคคลกรณีการขอแก้ไขสัญชาติไทยและเพิ่มชื่อในทะเบียนบ้าน (ท.ร.๑๔) ในอำเภอแม่เมาะ ลงวันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๕ เป็นการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการออกคำสั่งอันมีผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลเป็นการถาวร โดยทำให้บุคคลที่มีรายชื่อตามประกาศซึ่งเดิมเคยมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้าน (ท.ร.๑๔) เคยมีบัตรประจำตัวประชาชน ต้องถูกถอนชื่อออกจากทะเบียนบ้าน (ท.ร.๑๔) ไม่มีสัญชาติไทย และต้องคืนบัตรประจำตัวประชาชนให้กับทางราชการ ประกาศดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งทางปกครอง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๑๗/๒๕๔๘)

- ประกาศสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาร้อยเอ็ด เขต ๑ เรื่องประกาศผลการคัดเลือกบุคคลเพื่อบรรจุเข้ารับราชการเป็นข้าราชการครู เป็นคำสั่งทางปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๙๒/๒๕๔๘)^{๑๖}

- ประกาศองค์การบริหารส่วนตำบลฉลอง ลงวันที่ ๒๘ ตุลาคม ๒๕๔๖ ให้บุคคลที่ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องหรือผู้ที่เข้ายึดถือครอบครองอาคารขององค์การบริหารส่วนตำบลฉลอง ที่ใช้เป็นศูนย์การเรียนชุมชนตำบลฉลอง ออกจากอาคารดังกล่าว เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลฉลอง ที่มีผลกระทบต่อสิทธิของนักศึกษาที่ไม่สามารถเข้าใช้อาคารดังกล่าวเป็นที่เรียนต่อไปได้ จึงเป็นคำสั่งทางปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๓๒/๒๕๔๘)

- ประกาศสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลที่ ๑๒๒/๒๕๔๗ ลงวันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๔๗ เรื่อง ประกาศรายชื่อผู้ผ่านการพิจารณาข้อเสนอด้านเทคนิคตามเอกสารจ้าง

^{๑๖} ประกาศดังกล่าวมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ทำให้ผู้สมัครสอบคัดเลือกครูอัตราจ้างที่มีรายชื่อตามประกาศเป็นผู้ที่ได้รับการคัดเลือกเพื่อบรรจุให้เข้ารับราชการ และทำให้ผู้สมัครที่ไม่มีรายชื่อตามประกาศมิได้รับการคัดเลือก

บริการระบบเกมสลาเก เลขที่ ๔๘/๒๕๔๗ ที่แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ว่า ผู้ฟ้องคดีไม่ผ่านการพิจารณาข้อเสนอด้านเทคนิค มีลักษณะเป็นคำสั่งไม่รับคำเสนอรับจ้างของผู้ฟ้องคดีตามข้อ ๑ (๑) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ.๒๕๔๓) ออกตามความใน พ.ร.บ.วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.๒๕๓๙ จึงเป็นคำสั่งทางปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๔๕/๒๕๔๗)

- ประกาศเทศบาลตำบลหนองตองพัฒนา เรื่อง ให้ออกรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างในตลาดสดเทศบาลตำบลหนองตองพัฒนา ลงวันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๘ ซึ่งมีข้อความกำหนดให้เจ้าของสิ่งปลูกสร้างในตลาดสดเทศบาลตำบลหนองตองพัฒนาดำเนินการรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างภายในระยะเวลาที่กำหนด มิฉะนั้นเทศบาลตำบลหนองตองพัฒนาจะเข้าดำเนินการรื้อถอนแทน มิได้เป็นเพียงหนังสือขอความร่วมมือให้เจ้าของสิ่งปลูกสร้างรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างเท่านั้น แต่มีลักษณะเป็นการสั่งการที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างเทศบาลตำบลหนองตองพัฒนากับเจ้าของสิ่งปลูกสร้างในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน รั้ง หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของเทศบาลตำบลหนองตองพัฒนาและเจ้าของสิ่งปลูกสร้าง จึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำการ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๓๓/๒๕๔๗)

- ประกาศสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ลงวันที่ ๗ มิถุนายน ๒๕๔๗ เพื่อรับสมัครคัดเลือกข้าราชการพลเรือนสามัญ ระดับ ๓ – ๕ ที่ไม่ได้ดำรงตำแหน่งในสายงานที่เริ่มจากระดับ ๓ มาก่อนแต่เป็นผู้ครองตำแหน่งซึ่งมีเงื่อนไขกำหนดเป็นตำแหน่งระดับ ๓- ๕ หรือ ๖ว เพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในสายงานที่เริ่มจากระดับ ๓ ออกโดยเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยอาศัยอำนาจตาม พ.ร.บ.ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.๒๕๓๕ ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสถานภาพของกลุ่มบุคคลที่จะมีสิทธิได้รับการคัดเลือก หากมีคุณสมบัติครบตามหลักเกณฑ์ของประกาศดังกล่าว แม้ว่าจะมิได้มีผลบังคับเจาะจงต่อบุคคล แต่ก็มุ่งหมายให้ใช้บังคับกับกรณีหนึ่งกรณีใดคือ ใช้บังคับกับการคัดเลือกข้าราชการครั้งนี้ครั้งเดียวเท่านั้น ไม่สามารถนำไปใช้กับการคัดเลือกครั้งอื่นได้อีก ประกาศดังกล่าวมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองทั่วไป (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๒๕/๒๕๔๗)

- ประกาศเทศบาลนครอุบลราชธานี เรื่อง ยกเลิกจุดผ่อนผัน ลงวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๔๗ เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายที่มีผลกระทบต่อสิทธิในการจำหน่ายสินค้าในจุดผ่อนผัน โดยมีผลเป็นการยกเลิกสิทธิในการจำหน่ายสินค้าในจุดผ่อนผัน เพื่อมุ่งหมายให้ใช้บังคับกับผู้ที่เคยได้รับอนุญาตให้จำหน่ายสินค้าในจุดผ่อนผันเท่านั้น จึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่ง พ.ร.บ.วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.๒๕๓๙ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๗๖/๒๕๔๗)

สำหรับข้อพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของประกาศที่ออกโดยหน่วยงานทางปกครองต่างๆ ที่ศาลปกครองพิจารณาว่ามีลักษณะเป็นกฎ มีดังนี้

- การฟ้องขอให้เพิกถอนประกาศของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคตำบลเพ จังหวัดระยอง ที่แจ้งขยายเขตระบบจำหน่ายไฟฟ้าบนเกาะเสม็ด ฉบับลงวันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๕๕ ซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์ให้ผู้ยื่นคำร้องขอใช้ไฟฟ้าต้องยื่นสำเนาหนังสือเช่าที่ดินของกรมธนารักษ์ด้วย เนื่องจากการสร้างเงื่อนไขการขอใช้ไฟฟ้าเพิ่มขึ้น อันมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม กับราษฎรที่อาศัยอยู่บนเกาะเสม็ด (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๔๖/๕๗)

- การฟ้องขอให้เพิกถอนประกาศอธิบดีกรมสรรพากร เรื่องการกำหนดระเบียบเกี่ยวกับการตรวจสอบและรับรองบัญชีตามมาตรา ๓ สัตต แห่งประมวลรัษฎากร ที่กำหนดให้ห้างหุ้นส่วนจำกัดต้องจัดให้มีการตรวจสอบและรับรองบัญชีพร้อมกับแบบแสดงรายการเสียภาษีเงินได้นิติบุคคล เนื่องจากการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในการประกอบอาชีพโดยสุจริต และสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็น รวมทั้งสร้างภาระทางด้านค่าใช้จ่ายในการว่าจ้างผู้สอบบัญชีและรับรองบัญชี (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๐๖/๒๕๕๗)

- การฟ้องขอให้เพิกถอนประกาศอธิบดีกรมสรรพากรเกี่ยวกับภาษีเงินได้ เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไข ของเงินได้พึงประเมินตามประมวลรัษฎากร ซึ่งนายจ้างจ่ายให้ครั้งเดียวเพราะเหตุออกจากงาน ซึ่งไม่ใช่บังคับกับข้าราชการที่ลาออกจากราชการก่อนเกษียณอายุตามโครงการเกษียณก่อนกำหนด แต่พนักงานรัฐวิสาหกิจที่ลาออกตามโครงการเกษียณอายุก่อนกำหนดต้องถูกคำนวณภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ประกาศดังกล่าวจึงมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๑๔/๒๕๕๙)

๗.๕ ข้อกำหนด

ข้อกำหนดเป็นกฎที่มีลักษณะเป็นการมอบให้เจ้าหน้าที่ผู้ต้องปฏิบัติการในเรื่องใดเรื่องหนึ่งเป็นผู้กำหนดรายละเอียดในทางปฏิบัติเพื่อใช้บังคับกับเรื่องนั้นๆ เนื่องจากเห็นว่าเป็นผู้ที่ทราบรายละเอียดในทางปฏิบัติเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวเป็นอย่างดี อีกทั้งยังสามารถปรับเปลี่ยนรายละเอียดในทางปฏิบัติให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของสภาวการณ์ของบ้านเมืองหรือสภาพปัญหาที่เกิดขึ้น

การออกข้อกำหนดอาจอาศัยอำนาจจากกฎหมายต่างๆ ได้แก่

๑) ข้อกำหนดที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ ได้แก่

- มาตรา ๓๕ วรรคสาม^{๙๗} ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๙ ให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีอำนาจกำหนดองค์คณะในการพิจารณาพิพากษา วิธีพิจารณา และการทำคำวินิจฉัย คณะตุลาการรัฐธรรมนูญจึงอาศัยอำนาจดังกล่าวออกข้อกำหนดคณะตุลาการรัฐธรรมนูญว่าด้วยองค์คณะในการพิจารณาพิพากษา วิธีพิจารณา และการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๙

๒) ข้อกำหนดที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายแม่บท ได้แก่

- มาตรา ๑๐ (๔) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๕๑ ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ออกข้อกำหนดเป็นแนวทางปฏิบัติหน้าที่ของผู้ที่ได้รับแต่งตั้งให้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง หรือการออกเสียงประชามติ ประกอบกับมาตรา ๕ มาตรา ๓๑ มาตรา ๓๕ มาตรา ๔๖ มาตรา ๕๑ มาตรา ๕๔ มาตรา ๕๕ มาตรา ๖๕ มาตรา ๖๖ มาตรา ๖๘ มาตรา ๖๙ และมาตรา ๑๐๖ แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๕ ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจกำหนดเกี่ยวกับค่าตอบแทนผู้ดำเนินการจัดให้มีการเลือกตั้ง เหตุที่จะไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง กระบวนการรับสมัครเลือกตั้ง ฯลฯ คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงอาศัยอำนาจดังกล่าวออกข้อกำหนดคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๖

- มาตรา ๑๙^{๙๘} แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลล้มละลายและวิธีพิจารณาคดีล้มละลาย พ.ศ. ๒๕๕๒ ให้อธิบดีผู้พิพากษาศาลล้มละลายกลาง โดยความเห็นชอบของประธานศาลฎีกา ออกข้อกำหนดเกี่ยวกับการดำเนินการกระบวนพิจารณา และการรับฟังพยานหลักฐานใช้บังคับในศาลล้มละลาย อธิบดีผู้พิพากษาศาลล้มละลายกลาง โดยความเห็นชอบของประธานศาลฎีกาจึงออกข้อกำหนดคดีล้มละลาย พ.ศ. ๒๕๕๙

^{๙๗}รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๙

มาตรา ๓๕ บรรดาการใดที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญหรือเมื่อมีปัญหาว่ากฎหมายขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ให้เป็นอำนาจของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญซึ่งประกอบด้วยประธานศาลฎีกาเป็นประธาน ประธานศาลปกครองสูงสุดเป็นรองประธาน ผู้พิพากษาในศาลฎีกาซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกาซึ่งได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ของศาลฎีกาโดยวิธีลงคะแนนลับจำนวนห้าคนเป็นตุลาการรัฐธรรมนูญ และตุลาการในศาลปกครองสูงสุดซึ่งได้รับเลือกโดย

ฯลฯ

ฯลฯ

องค์คณะในการพิจารณาพิพากษา วิธีพิจารณา และการทำคำวินิจฉัย ให้เป็นไปตามที่คณะตุลาการรัฐธรรมนูญกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๙๘}พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลล้มละลายและวิธีพิจารณาคดีล้มละลาย พ.ศ. ๒๕๕๒

มาตรา ๑๙ เพื่อให้การดำเนินการกระบวนพิจารณาเป็นไปโดยสะดวก รวดเร็ว และเที่ยงธรรม อธิบดีผู้พิพากษาศาลล้มละลายกลางมีอำนาจออกข้อกำหนดใดๆ เกี่ยวกับการดำเนินการกระบวนพิจารณาและการรับฟังพยานหลักฐานใช้บังคับในศาลล้มละลายได้ แต่ข้อกำหนดดังกล่าวจะต้องไม่ทำให้สิทธิในการต่อสู้คดีอาญาของจำเลยต้องลดน้อยกว่าที่บัญญัติไว้ในกฎหมายข้อกำหนดนั้นเมื่อได้รับความเห็นชอบจากประธานศาลฎีกาและประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

- มาตรา ๓๐^{๙๙} แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ และวิธีพิจารณาคดีทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๓๙ ให้อธิบดีผู้พิพากษาศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศกลาง โดยอนุมัติประธานศาลฎีกา ออกข้อกำหนดเกี่ยวกับการดำเนินกระบวนการพิจารณา และการรับฟังพยานหลักฐานใช้บังคับในศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ อธิบดีผู้พิพากษาศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศกลาง โดยความเห็นชอบของประธานศาลฎีกา จึงออกข้อกำหนดคดีทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๔๐

- มาตรา ๒๕ วรรคสาม^{๑๐๐} แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. ๒๕๒๑ ให้คณะกรรมการอัยการมีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเพื่อบรรจุเป็นข้าราชการอัยการในตำแหน่งอัยการผู้ช่วยและอัตราส่วนของจำนวนผู้สอบคัดเลือกได้ คณะกรรมการอัยการจึงอาศัยอำนาจดังกล่าวออกข้อกำหนด ก.อ. ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. ๒๕๒๑ ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเพื่อบรรจุเป็นข้าราชการอัยการในตำแหน่งอัยการผู้ช่วยและอัตราส่วนของจำนวนผู้สอบคัดเลือกได้ ตามมาตรา ๒๕ วรรคสอง และวรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. ๒๕๒๑

- มาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๑)^{๑๐๑} แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ ให้คณะกรรมการจัดสรรที่ดินจังหวัดมีอำนาจออกข้อกำหนดเกี่ยวกับ

^{๙๙} พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ และวิธีพิจารณาคดีทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๓๐ เพื่อให้การดำเนินกระบวนการพิจารณาเป็นไปโดยสะดวก รวดเร็ว และเที่ยงธรรม อธิบดีผู้พิพากษาศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศกลางโดยอนุมัติประธานศาลฎีกามีอำนาจออกข้อกำหนดใดๆ เกี่ยวกับการดำเนินกระบวนการพิจารณาและการรับฟังพยานหลักฐานใช้บังคับในศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศได้ แต่ข้อกำหนดดังกล่าวจะต้องไม่ทำให้สิทธิในการต่อสู้คดีอาญาของจำเลยต้องลดน้อยกว่าที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย

ข้อกำหนดนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

^{๑๐๐} พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. ๒๕๒๑

มาตรา ๒๕ การบรรจุบุคคลเป็นข้าราชการอัยการและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอัยการผู้ช่วย ให้นายกรัฐมนตรี หรือผู้บังคับบัญชาที่ได้รับมอบหมายจากนายกรัฐมนตรีเป็นผู้สั่ง โดยวิธีการสอบคัดเลือกตามความในหมวด ๒ แห่งลักษณะนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

เมื่อ ก.อ. พิจารณาเห็นว่า เป็นผู้มีความสมบัติตามมาตรา ๓๓ (๒) ถึง (๑๒) และได้ทำการทดสอบความรู้ในวิชา กฎหมายแล้ว เห็นสมควรที่จะให้เข้ารับราชการ ก็ให้นายกรัฐมนตรี หรือผู้บังคับบัญชาที่ได้รับมอบหมายจากนายกรัฐมนตรี สั่งบรรจุเป็นข้าราชการอัยการ และแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอัยการผู้ช่วยได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์วิธีการ และอัตราส่วนของ จำนวนผู้สอบคัดเลือกได้ตามที่ ก.อ. กำหนด

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๑๐๑} พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓

การจัดสรรที่ดินโดยความเห็นชอบจากคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลาง คณะกรรมการจัดสรรที่ดินจังหวัดตราด จึงอาศัยอำนาจดังกล่าวโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลาง ออกข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจังหวัดตราด พ.ศ. ๒๕๕๐

- มาตรา ๓๔ วรรคสอง^{๑๐๒} แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. ๒๕๔๖ ให้คณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติ มีอำนาจ ออกข้อกำหนดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการยื่นคำขอและการรับรองเป็นองค์กรสาธารณประโยชน์ คณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติ จึงอาศัยอำนาจดังกล่าวออกข้อกำหนด คณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติ ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการยื่นคำขอและการรับรองเป็นองค์กรสาธารณประโยชน์ พ.ศ. ๒๕๔๘

- มาตรา ๒๑^{๑๐๓} แห่งพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ ให้ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติมีอำนาจกำหนดสัญญาณจราจร เครื่องหมายจราจรและความหมายของสัญญาณจราจรและเครื่องหมายจราจร ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติจึงอาศัยอำนาจดังกล่าวออกข้อกำหนดสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เรื่อง สัญญาณจราจร เครื่องหมายจราจรและความหมายของสัญญาณจราจรและเครื่องหมายจราจร

๓) ข้อกำหนดที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายลำดับรอง ได้แก่

มาตรา ๑๔ คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลการจัดสรรที่ดินภายในจังหวัดให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ รวมทั้งให้มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) ออกข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินโดยความเห็นชอบจากคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลาง

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๑๐๒} พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. ๒๕๔๖

มาตรา ๓๔ มุลนิธิ หรือสมาคมที่มีวัตถุประสงค์ในการจัดสวัสดิการสังคมหรือองค์กรภาคเอกชนที่มีผลงานเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการสังคมตามมาตรฐานที่คณะกรรมการกำหนดอาจยื่นคำขอต่อคณะกรรมการให้รับรองเป็นองค์กรสาธารณประโยชน์ได้

การยื่นคำขอและการรับรองเป็นองค์กรสาธารณประโยชน์ตามวรรคหนึ่งให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๑๐๓} พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒

มาตรา ๒๑ ผู้ขับขี่ต้องปฏิบัติให้ถูกต้องตามสัญญาณจราจรและเครื่องหมายจราจรที่ได้ติดตั้งไว้หรือทำให้ปรากฏในทาง หรือที่พนักงานเจ้าหน้าที่แสดงให้ทราบ

สัญญาณจราจร เครื่องหมายจราจรและความหมายของสัญญาณจราจรและเครื่องหมายจราจร ให้อธิบดีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษาและให้มีรูปตัวอย่างแสดงไว้ในประกาศด้วย

- ข้อ ๕ วรรคสอง^{๑๐๔} ของข้อบังคับสภาวิชาชีพบัญชี (ฉบับที่ ๑๓) เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการฝึกหัดงาน การทดสอบเกี่ยวกับวิชาชีพบัญชีของผู้ขอรับใบอนุญาตเป็นผู้สอบบัญชีรับอนุญาต พ.ศ. ๒๕๔๙ กำหนดให้นายกสภาวิชาชีพบัญชี โดยอนุมัติคณะกรรมการสภาวิชาชีพบัญชี มีอำนาจออกข้อกำหนดเกี่ยวกับกระบวนการทดสอบของผู้ขอขึ้นทะเบียนเป็นผู้สอบบัญชีรับอนุญาต นายกสภาวิชาชีพบัญชี โดยอนุมัติคณะกรรมการสภาวิชาชีพบัญชี จึงอาศัยอำนาจดังกล่าวออกข้อกำหนดสภาวิชาชีพบัญชี เรื่อง ขอบเขตของวิชาที่ต้องทดสอบเกี่ยวกับวิชาชีพบัญชีของผู้ขอขึ้นทะเบียนเป็นผู้สอบบัญชีรับอนุญาต พ.ศ. ๒๕๔๙

๗.๖ มติคณะรัฐมนตรี

คณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นองค์กรสูงสุดของฝ่ายบริหาร ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีอื่นตามจำนวนที่รัฐธรรมนูญกำหนด ในทางตำราสามารถแยกการกระทำออกได้เป็น ๒ กรณี คือ ในกรณีที่กระทำการโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ ถือว่ากระทำการในฐานะที่เป็น “รัฐบาล” และกรณีที่กระทำการโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติ หรือกฎหมายอื่นที่มีค่าบังคับระดับเดียวกับพระราชบัญญัติ ถือว่ากระทำการในฐานะที่เป็น “องค์กรของรัฐฝ่ายปกครอง” หรือ “เจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครอง” ซึ่งเฉพาะแต่การกระทำที่อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติ หรือกฎหมายอื่นที่มีค่าบังคับระดับเดียวกับพระราชบัญญัติเท่านั้นที่ถือเป็น “การกระทำทางปกครอง”^{๑๐๕}

การกระทำของคณะรัฐมนตรีทั้งสองส่วนนี้ยากที่จะแยกออกจากกันได้ อย่างเด็ดขาด เพราะมีความเกี่ยวพันกันอยู่เสมอ จึงมีปัญหาเรื่องสถานะและผลทางกฎหมายของมติคณะรัฐมนตรีว่ามีเพียงใด

นักกฎหมายในอดีตมีความเข้าใจว่า “มติคณะรัฐมนตรีมิใช่กฎหมาย” เนื่องจากเข้าใจกันว่า “กฎหมาย” หมายถึงกฎที่มีศักดิ์ระดับสูง เช่น พระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง หรือกฎหมายลูกบทอื่น อันเป็นกฎหมายในความหมายอย่างแคบ แต่ในปัจจุบันนักกฎหมายได้ยอมรับแล้วว่าหากมติคณะรัฐมนตรีใดมีลักษณะเป็นการสร้างกฎเกณฑ์และระบบกฎหมายยอมรับบังคับใช้กฎเกณฑ์ตามนั้น มติคณะรัฐมนตรีนั้นก็ย่อมเป็น “กฎ” อัน

^{๑๐๔} ข้อบังคับสภาวิชาชีพบัญชี (ฉบับที่ ๑๓) เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการฝึกหัดงาน การทดสอบเกี่ยวกับวิชาชีพบัญชีของผู้ขอรับใบอนุญาตเป็นผู้สอบบัญชีรับอนุญาต พ.ศ. ๒๕๔๙

ข้อ ๕ กระบวนการฝึกหัดงาน กระบวนการทดสอบเกี่ยวกับวิชาชีพสอบบัญชี ของผู้ขอรับใบอนุญาตเป็นผู้สอบบัญชีรับอนุญาต นอกจากที่กำหนดไว้ในข้อบังคับนี้ ให้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิชาชีพบัญชี พ.ศ. ๒๕๔๗

เพื่อให้กระบวนการฝึกหัดงาน และกระบวนการทดสอบดำเนินไปโดยสะดวกและรวดเร็ว นายกสภาวิชาชีพบัญชี โดยอนุมัติคณะกรรมการ มีอำนาจออกข้อกำหนดใดๆ เกี่ยวกับการดังกล่าว

ข้อกำหนดนั้นต้องอยู่ในกรอบของพระราชบัญญัติวิชาชีพบัญชี พ.ศ. ๒๕๔๗ และเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา จึงใช้บังคับได้

^{๑๐๕} วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, การกระทำทางปกครอง, ในเอกสารประกอบการบรรยายวิชา น. ๕๖๕ โครงการประกาศนียบัตรบัณฑิตทางกฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ รุ่นที่ ๗ (พ.ศ. ๒๕๔๘), หน้า ๗ - ๘.

ถือเป็นกฎหมายในความหมายอย่างกว้าง^{๑๐๖} ดังนั้น ในการพิจารณาสถานะทางกฎหมายของมติคณะรัฐมนตรี จึงต้องพิจารณาเนื้อหาและผลบังคับของมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว ซึ่งสามารถจำแนกมติคณะรัฐมนตรีออกได้เป็น ๓ ลักษณะ คือ^{๑๐๗}

๑) **มีสถานะเป็นกฎหมาย** มติคณะรัฐมนตรีที่กำหนดหลักเกณฑ์ให้ส่วนราชการและข้าราชการถือปฏิบัติเป็นการทั่วไป แม้ไม่มีผลเป็นกฎหมายโดยตรง แต่ส่วนราชการต่าง ๆ สามารถนำมติคณะรัฐมนตรีไปใช้บังคับกับข้อเท็จจริงกรณีต่าง ๆ ให้เกิดผลในทางกฎหมายได้เท่าที่ไม่ขัดต่อกฎหมายอื่น เช่น การกำหนดวันหยุดชดเชย เป็นต้น ในทางตรงกันข้าม หากส่วนราชการหรือข้าราชการผู้ใดไม่ปฏิบัติตามก็จะต้องได้รับผลกระทบในทางร้าย โดยถือเป็นความผิดทางวินัยโดยตรงฐานขัดคำสั่งผู้บังคับบัญชา ดังนั้น มติคณะรัฐมนตรีในกรณีนี้จึงมีผลบังคับตามความเป็นจริงและย่อมมีฐานะเป็น “กฎหมาย” เช่น มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๔๓ ที่เห็นชอบตามมติคณะกรรมการพิจารณาสีทธิพิเศษของหน่วยงานและรัฐวิสาหกิจ ที่ให้สิทธิพิเศษแก่องค์กรโทรศัพท์แห่งประเทศไทย ด้วยการให้หน่วยราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐ พิจารณาการขอเลขหมายโทรศัพท์ใหม่ขององค์กรโทรศัพท์แห่งประเทศไทยเป็นลำดับแรก เป็นต้น

อย่างไรก็ดี มติคณะรัฐมนตรีที่วางกฎเกณฑ์ให้ส่วนราชการหรือข้าราชการปฏิบัตินี้ ไม่ได้อยู่ในรูปแบบของกฎเกณฑ์แห่งกฎหมายของฝ่ายบริหารที่กฎหมายรับรอง จึงต้องถือว่ามติดังกล่าวไม่มีผลบังคับให้ประชาชนหรือบุคคลนอกกระบวนการต้องปฏิบัติตามโดยตรง^{๑๐๘}

ข้อสังเกต ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีกระทำการในฐานะที่เป็นองค์กรของรัฐฝ่ายปกครอง อาจมีกรณีที่กฎหมายเรื่องใดเรื่องหนึ่งบัญญัติไว้โดยตรงให้คณะรัฐมนตรีออกกฎหมายลำดับรองได้ ซึ่งในกรณีนี้ต้องถือว่ามติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวมีสภาพเป็นกฎหมายลำดับรองหรือเป็นกฎที่เป็นลูกบท เช่น คณะรัฐมนตรีมีมติให้วางระเบียบ^{๑๐๙} กำหนดหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๑๓^{๑๑๐} แห่งพระราชบัญญัติ

^{๑๐๖} ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศาสตร์, กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง, อ่างแล้ว, หน้า ๑๓๓.

^{๑๐๗} ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศาสตร์, เพ็งอ่าง, หน้า ๑๓๓ - ๑๔๐.

^{๑๐๘} บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, ที่มาของกฎหมายมหาชนและหลักความชอบด้วยกฎหมาย ในคู่มือการศึกษาวิชากฎหมายปกครอง, กรุงเทพฯ : สำนักอบรมศึกษาวิชากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, พ.ศ. ๒๕๔๓, หน้า ๙๘.

^{๑๐๙} มติคณะรัฐมนตรีที่กำหนดระเบียบแบบแผนในการปฏิบัติราชการ มีข้อแตกต่างจากมติคณะรัฐมนตรีที่เห็นชอบกฎเกณฑ์แห่งกฎหมายของฝ่ายบริหาร โดยมติคณะรัฐมนตรีที่กำหนดระเบียบแบบแผนในการปฏิบัติราชการมีลักษณะเป็นกฎเกณฑ์ แต่มติคณะรัฐมนตรีที่เห็นชอบกฎเกณฑ์แห่งกฎหมายของฝ่ายบริหารเป็นเพียงการใช้อำนาจให้ความเห็นชอบกฎเกณฑ์รูปแบบนั้นๆ ในฐานะที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด จึงไม่ใช่กฎเกณฑ์ตามรูปแบบ : ที่มา บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม ๓ ที่มาและนิติวิธี, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม, ๒๕๓๕) หน้า ๙๖-๙๗.

^{๑๑๐} **พระราชบัญญัติความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙**

มาตรา ๑๓ ให้คณะรัฐมนตรีจัดให้มีระเบียบเพื่อให้เจ้าหน้าที่ซึ่งต้องรับผิดชอบตามมาตรา ๘ และมาตรา ๑๐ สามารถผ่อนชำระเงินที่จะต้องรับผิดชอบนั้นได้โดยคำนึงถึงรายได้ ฐานะ ครอบครัวและความรับผิดชอบ และพฤติการณ์แห่งกรณีประกอบด้วย

ความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ คือ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เป็นต้น

๒) มีสถานะเป็นคำสั่ง มติคณะรัฐมนตรีที่มีผลทางกฎหมายโดยตรง เป็นกรณีเฉพาะราย ได้แก่ การแต่งตั้งคณะกรรมการตามกฎหมายต่างๆ เช่น กรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม^{๑๑๑} คณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจต่างๆ อาทิ คณะกรรมการการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย^{๑๑๒} คณะกรรมการของการท่าเรือแห่งประเทศไทย^{๑๑๓} เป็นต้น นอกจากนี้ อาจมีลักษณะเป็นคำสั่งในทางสาระของเรื่องเฉพาะเรื่อง เช่น การวินิจฉัยให้กระทรวง ทบวง กรมใดปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน^{๑๑๔} เป็นต้น

๓) มีสถานะเป็นนโยบาย มติคณะรัฐมนตรีในลักษณะนี้เป็นการกำหนดแนวทางการบริหารงานแผ่นดินอย่างใดอย่างหนึ่ง นอกเหนือจากที่รัฐบาลได้แถลงไว้ต่อ

^{๑๑๑} พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒

มาตรา ๑๒ ให้มีคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ประกอบด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปลัดกระทรวงพาณิชย์ ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม อธิบดีกรมชลประทาน อธิบดีกรมปศุสัตว์ อธิบดีกรมป่าไม้ อธิบดีกรมประมง อธิบดีกรมพัฒนาที่ดิน อธิบดีกรมส่งเสริมการเกษตร อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ เลขาธิการสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร อธิบดีกรมการปกครอง อธิบดีกรมการพัฒนารัฐวิสาหกิจ อธิบดีกรมที่ดิน อธิบดีกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ อธิบดีกรมส่งเสริมอุตสาหกรรม อธิบดีกรมธนารักษ์ อธิบดีกรมบัญชีกลาง อธิบดีกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ ผู้จัดการธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ประธานคณะกรรมการกลางกลุ่มเกษตรกรแห่งประเทศไทย และประธานชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทยเป็นกรรมการและกรรมการอื่นอีกไม่เกินเก้าคน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้แทนเกษตรกรทุกคนและผู้ทรงคุณวุฒิไม่เกินสามคน ให้เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นกรรมการและเลขานุการ

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๑๑๒} พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑

มาตรา ๑๓ ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า "คณะกรรมการการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย" ประกอบด้วยประธานกรรมการ และกรรมการอื่นอีกไม่เกินสิบคนรวมทั้งผู้ว่าการซึ่งเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง ให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งประธานกรรมการ และกรรมการอื่นซึ่งมิใช่กรรมการโดยตำแหน่ง

^{๑๑๓} พระราชบัญญัติการท่าเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๒๒ ให้มีคณะกรรมการของการท่าเรือแห่งประเทศไทยขึ้นคณะหนึ่ง ประกอบด้วยประธานกรรมการหนึ่งคน กรรมการอื่นไม่น้อยกว่าหกคน แต่ไม่เกินสิบคน ซึ่งอย่างน้อยจะต้องเป็นผู้มีความรู้ และจัดเจนเกี่ยวกับการท่าเรือหนึ่งคน และเกี่ยวกับการเศรษฐกิจหรือการคลังหนึ่งคน

ให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งประธานกรรมการ และกรรมการ

คณะรัฐมนตรีจะแต่งตั้งผู้อำนวยการเป็นกรรมการด้วยก็ได้

ให้คณะกรรมการนี้มีอำนาจหน้าที่วางนโยบาย และควบคุมดูแลโดยทั่วไป ซึ่งกิจการของการท่าเรือแห่งประเทศไทย

^{๑๑๔} พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๙ เมื่อนายกรัฐมนตรีได้รับรายงานของ ก.พ. ตามมาตรา ๘ (๘) ให้นายกรัฐมนตรีพิจารณาสั่งให้กระทรวง ทบวง กรม ปฏิบัติการให้ถูกต้องหรือเหมาะสมต่อไป และให้กระทรวง ทบวง กรม ปฏิบัติให้เป็นไปตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรี

ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีไม่เห็นด้วยกับมติของ ก.พ. ที่รายงานตามมาตรา ๘ (๘) ให้ส่งความเห็นของนายกรัฐมนตรีให้ ก.พ. พิจารณาและถ้า ก.พ. พิจารณาแล้วยังยืนยันตามมติเดิม ให้ ก.พ. รายงานต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาวินิจฉัยและเมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติประการใดให้ ก.พ. และกระทรวง ทบวง กรม ปฏิบัติให้เป็นไปตามมติของคณะรัฐมนตรี

รัฐสภา เช่น ในความสัมพันธ์กับต่างประเทศหรือในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม หรือในการกำหนดแนวปฏิบัติทางสังคมและวัฒนธรรม เช่น การใช้ศัพท์ภาษาต่างๆ เป็นต้น **มติเหล่านี้จึงไม่ใช่กฎเกณฑ์แห่งกฎหมาย**^{๑๑๕}

ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำวินิจฉัยวางหลักเกี่ยวกับความเป็น “กฎ” ของมติคณะรัฐมนตรีว่า “กฎตามบทบัญญัติมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นกฎหมายลำดับรองที่ออกโดยองค์กรบริหารหรือองค์กรฝ่ายปกครอง ซึ่งนอกจากพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ อันเป็นกฎหมายตามแบบพิธีหรือเป็นกฎหมายตามรูปแบบแล้ว ยังรวมถึงมาตรการหรือหลักเกณฑ์ทั่วไปที่มีผลให้ผู้อยู่ในบังคับต้องปฏิบัติตาม ซึ่งมีผลทางกฎหมายโดยตรงในเรื่องหนึ่งเรื่องใดโดยเฉพาะ ไม่ว่าจะเรียกชื่ออะไร อันเป็นกฎหมายตามเนื้อความหรือเป็นกฎโดยสภาพ คำว่า มีผลบังคับเป็นการทั่วไป ไม่ได้หมายความว่าต้องมีผลบังคับแก่ประชาชนทุกคน อาจมีผลบังคับเฉพาะประเภทของบุคคลก็ได้ โดยไม่คำนึงว่าบุคคลที่อยู่ในบังคับนั้นจะมีจำนวนเท่าใด เพียงแต่ไม่ใช่มีผลบังคับเจาะจงตัวบุคคลใดบุคคลหนึ่งเท่านั้น สำหรับมติคณะรัฐมนตรีเป็นการใช้อำนาจบริหารราชการแผ่นดินในการตัดสินใจร่วมกันของคณะรัฐมนตรี อำนาจนี้มาจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ หรือบทบัญญัติของกฎหมายต่างๆ รวมทั้งระเบียบหรือธรรมเนียมปฏิบัติ คณะรัฐมนตรีมิได้ปฏิบัติหน้าที่ในทางด้านนโยบายเท่านั้น แต่ได้ปฏิบัติหน้าที่ในฐานะที่เป็นองค์กรสูงสุดของฝ่ายปกครองด้วย มติคณะรัฐมนตรีจึงอาจมีลักษณะเป็นงานนโยบายซึ่งเป็นการกำหนดทิศทางและนโยบายเกี่ยวกับการบริหารราชการอย่างใดอย่างหนึ่งที่หน่วยงานที่ควบคุมดูแลหรือรับผิดชอบ เรื่องนั้น จะต้องรับไปดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรี หรืออาจมีลักษณะเป็นคำสั่งซึ่งมีผลทางกฎหมายโดยตรงเป็นกรณีเฉพาะรายหรือเรื่องใดเรื่องหนึ่งเป็นการเฉพาะ หรืออาจมีลักษณะเป็นกฎซึ่งมีผลเป็นหลักเกณฑ์ทั่วไปที่หน่วยงานและบุคคลในองค์กรฝ่ายบริหารต้องปฏิบัติตาม ดังนั้น มติคณะรัฐมนตรีที่มีลักษณะเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์หรือแนวทางปฏิบัติที่ผู้อยู่ในบังคับต้องปฏิบัติตาม จึงมีสถานะทางกฎหมายเป็นกฎตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ แม้จะมีได้ลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา”^{๑๑๖}

สำหรับข้อพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของมติคณะรัฐมนตรีที่มีการฟ้องคดีต่อศาลปกครองนั้น ศาลปกครองได้มีคำวินิจฉัยดังต่อไปนี้

(๑) ศาลปกครองวินิจฉัยว่ามติคณะรัฐมนตรีมีลักษณะเป็นกฎได้แก่

^{๑๑๕} บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, ที่มาของกฎหมายมหาชนและหลักความชอบด้วยกฎหมาย ในคู่มือการศึกษาวิชากฎหมายปกครอง, กรุงเทพฯ : สำนักอบรมศึกษาวิชากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, พ.ศ. ๒๕๔๓, หน้า ๕๓.

^{๑๑๖} คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ ฟ.๒๖/๒๕๔๖

- มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๔๓ ที่ให้ความเห็นชอบ กับมติของคณะกรรมการพิจารณาสิทธิพิเศษของหน่วยงานและรัฐวิสาหกิจ เกี่ยวกับการให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐ รวมทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พิจารณาขอเลขหมาย โทรศัพท์ใหม่ขององค์กรโทรศัพท์แห่งประเทศไทยเป็นลำดับแรก เป็นการวางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีกรณีพิเศษตามข้อ ๒๖ (๒) ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ อันมีสภาพบังคับเป็นการทั่วไปกับหน่วยงานราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐ รวมทั้ง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ต้องปฏิบัติตาม หากฝ่าฝืนต้องถูกพิจารณาโทษทางวินัย มติคณะรัฐมนตรี ดังกล่าวจึงมีสถานะทางกฎหมายเป็นกฎ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๒๖/๒๕๔๖)

- มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๔๔ ซึ่งรับทราบมติ ของคณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องเสนอมติคณะรัฐมนตรีที่ให้จ่ายเงินเพิ่มพิเศษในการปฏิบัติหน้าที่ ของพนักงานรัฐวิสาหกิจ โดยมีเงื่อนไขว่าต้องเป็นพนักงานในตำแหน่งสายงานหลักซึ่งหา บุคลากรทดแทนได้ยาก และปฏิบัติงานด้าน Science and Technology ซึ่งเคยได้รับเงินเพิ่ม พิเศษอยู่เดิมก่อนที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้ระงับการจ่าย และมีตำแหน่งต่ำกว่าระดับผู้อำนวยการฝ่าย หรือตำแหน่งเทียบเท่าที่เรียกซึ่งเป็นอย่างอื่นลงมา มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ จึงมีลักษณะเป็นกฎ (คำพิพากษาศาลปกครอง สูงสุดที่ พ.๑๔/๒๕๔๘)

- มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๑ เมษายน ๒๕๔๑ ที่เห็นชอบหลัก เกณฑ์และวิธีการของคณะกรรมการสงเคราะห์เกษตรกรในการให้ความช่วยเหลือเกษตรกร ผู้ได้ผลกระทบจากการสร้างเขื่อน ซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์การจ่ายเงินค่าทดแทนหรือค่าชดเชยว่าไม่ให้จ่าย เงินกับที่ดินที่ไม่มีเอกสารสิทธิ อันเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการกลาง สามารถนำไปใช้ได้กับ ทุก ๆ เขื่อน มีลักษณะเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป อันมีลักษณะเป็นกฎ ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ (คำ สั่งศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๑๐/๒๕๔๙)

(๒) ศาลปกครองวินิจฉัยว่ามติคณะรัฐมนตรีไม่มีลักษณะเป็นกฎ

ได้แก่

(๒.๑) เป็นการกำหนดนโยบาย

- มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๙ ตุลาคม ๒๕๓๓ ที่เห็นควร ห้ามส่งผู้มีชีวิตและหนังงูทุกชนิดที่ยังไม่แปรรูปออกนอกราชอาณาจักร ไม่มีลักษณะเป็น การกำหนดหลักเกณฑ์ที่มีผลบังคับกับหน่วยงานหรือบุคคลภายในองค์กรบริหาร แต่มีลักษณะ เป็นการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการส่งออกงูมีชีวิตทุกชนิดรวมทั้งหนังงูทุกชนิดที่ยังไม่แปรรูป ออกไปจำหน่ายยังต่างประเทศ ซึ่งยังไม่มีผลทางกฎหมายโดยตรงไปสู่ภายนอก โดยหน่วยงาน ที่เกี่ยวข้องในเรื่องนี้ จะต้องรับไปดำเนินการให้เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรี เช่น ออกกฎกระทรวง หรือประกาศ หรือมีคำสั่งไม่อนุญาตในเรื่องดังกล่าว มติคณะรัฐมนตรีจึงไม่มีสภาพเป็นกฎ (คำ สั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ พ.๑๔/๒๕๔๖)

- มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๓๐ สิงหาคม ๒๕๔๘ ที่อนุมัติให้บริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) ซึ่งแปรรูปมาจากการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยระดมทุนเพื่อใช้ในการก่อสร้างโรงไฟฟ้าเพิ่มเติม รวมทั้งเห็นชอบให้มีการจัดสรรกำลังการผลิตให้กับบริษัท ดังกล่าวในปี ๒๕๔๔ – ๒๕๔๘ เป็นเรื่องการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการให้บริการสาธารณะในด้านของการผลิตไฟฟ้าจำหน่ายประชาชนของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐ มิได้มีลักษณะเป็นบทบัญญัติที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ จึงไม่มีลักษณะเป็นกฎ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๗/๒๕๔๘)

- มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๐ กรกฎาคม ๒๕๔๗ ที่เห็นชอบให้แปลงสภาพองค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย เป็น บจก. อสมท โดยการแปลงทุนขององค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทยเป็นหุ้นเรือนหุ้นและให้ดำเนินการจดทะเบียนจัดตั้ง บจก. อสมท ไม่มีสภาพเป็นกฎ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๕๑/๒๕๔๗)^{๑๑๗}

(๒.๒) เป็นการดำเนินงานภายในฝ่ายปกครอง

- มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๗ มีนาคม ๒๕๓๘ และวันที่ ๑๗ กันยายน ๒๕๓๙ ที่ให้ถือปฏิบัติกรณับอายุของบุคคลตามวิธีการนับที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่ตราขึ้นใหม่ พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นเพียงการอธิบายบทบัญญัติของกฎหมายเพื่อการปฏิบัติตามเท่านั้น ไม่มีสภาพเป็นกฎ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๕/๒๕๔๖)

- มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๓๐ สิงหาคม ๒๕๔๘ ที่อนุมัติหลักเกณฑ์การกำหนดโครงสร้างอัตราค่าไฟฟ้าตามที่คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติเสนอ เป็นเพียงการดำเนินการภายในของฝ่ายปกครองก่อนที่คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติจะออกกฎหรือหลักเกณฑ์ในการกำหนดราคาพลังงานดังกล่าว มติดังกล่าวจึงไม่ใช่กฎ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๗/๒๕๔๘)^{๑๑๘}

- มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๔๘ ที่ให้มีการชำระบัญชีองค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์ก่อนเวลาที่พระราชกฤษฎีกายุบเลิกองค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์ พ.ศ. ๒๕๔๘ ใช้บังคับ ไม่มีสภาพเป็นกฎ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๔๓/๒๕๔๘)^{๑๑๙}

๗.๗ หนังสือกำหนดแนวทางการปฏิบัติงาน

^{๑๑๗} คำวินิจฉัยศาลปกครองฉบับนี้ มิได้อธิบายว่าเพราะเหตุใดมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวจึงไม่มีสภาพเป็นกฎ แต่โดยที่การแปลงทุนของรัฐวิสาหกิจเป็นหุ้นนั้น มาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล ดังนั้น จึงถือว่าการที่คณะรัฐมนตรีมีมติดังกล่าวเป็นการดำเนินการทางนโยบาย

^{๑๑๘} มีลักษณะเป็นการกำหนดกรอบการทำงานหรือเห็นชอบในหลักการเพื่อให้หน่วยงานปฏิบัติต่อไป

^{๑๑๙} คำวินิจฉัยศาลปกครองฉบับนี้ มิได้ให้เหตุผลในคำวินิจฉัยว่าเพราะเหตุใดมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวจึงไม่มีสภาพเป็นกฎ แต่เมื่อพิจารณาจากเนื้อหาของมติคณะรัฐมนตรีแล้ว มีลักษณะเป็นการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

โดยที่กฎหมายในรูปแบบต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายแม่บทหรือกฎหมายลำดับรอง จะไม่กำหนดหลักเกณฑ์อย่างละเอียดให้ครอบคลุมได้ทุกกรณี เพราะจะทำให้กฎหมายนั้นแข็งกระด้างเกินไป ไม่สามารถปรับให้เข้ากับพฤติกรรมที่มีข้อเท็จจริงแตกต่างกัน แม้เพียงเล็กน้อย แต่การที่กฎหมายวางหลักการไว้อย่างกว้างๆ ก็เกิดปัญหาในทางปฏิบัติว่า เมื่อเจ้าหน้าที่จะใช้อำนาจตามกฎหมายนั้นทำคำสั่งทางปกครองเฉพาะเรื่อง การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่แต่ละคนอาจแตกต่างกันได้ และส่งผลให้การบังคับใช้กฎหมายไม่เป็นไปตามมาตรฐานเดียวกัน ดังนั้น ผู้ที่มีอำนาจควบคุมดูแลเรื่องต่างๆ จึงต้องวางหลักเกณฑ์กำหนดขั้นตอนหรือวิธีการหรือแนวปฏิบัติในการทำงาน อธิบายหรือตีความข้อความของกฎหมายให้ผู้ที่ต้องปฏิบัติยึดถือตาม หรือกำหนดอัตราค่าปรับในแต่ละกรณีให้ชัดเจนในกรณีที่กฎหมายกำหนดอัตราขั้นต่ำและขั้นสูงไว้ เป็นต้น

หนังสือกำหนดแนวทางการปฏิบัติงานทำให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งรับผิดชอบการปฏิบัติงานในหน่วยงานของตนสามารถวางมาตรฐานให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติดำเนินงานไปเป็นแนวทางเดียวกันได้ อันเป็นการรักษามาตรฐานของงาน และด้วยเหตุที่เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นผู้ได้บังคับบัญชาต้องปฏิบัติตามหนังสือกำหนดแนวทางการปฏิบัติงานในฐานะที่เป็น “ระเบียบของทางราชการ” มิฉะนั้น อาจถูกดำเนินการทางวินัยได้^{๑๖} จึงทำให้หนังสือกำหนดแนวทางการปฏิบัติงานมีฐานะเป็นกฎที่ออกโดยผู้บังคับบัญชา

หนังสือกำหนดแนวทางการปฏิบัติงาน อาจแบ่งออกได้เป็น ๒ ลักษณะ ดังนี้^{๑๗}

๑) หนังสือกำหนดแนวทางการปฏิบัติงานที่มีลักษณะเป็นการอธิบายความหมายหรือตีความตัวบทกฎหมายหรือกฎระเบียบต่างๆ ที่มีอยู่แล้วให้ชัดเจนถึงเจตนารมณ์วัตถุประสงค์ของกฎเกณฑ์เหล่านั้น เพื่อให้ผู้ปฏิบัติจะได้เข้าใจและปรับแนวทางปฏิบัติของตนให้สอดคล้องต้องกัน ทำให้เกิดความเป็นเอกภาพในการใช้และตีความกฎหมาย นอกจากนี้ ยังอาจมีลักษณะเป็นการวางแนวทางการใช้ดุลพินิจให้เจ้าหน้าที่ระดับล่างใช้เป็นแนวทาง เพื่อให้การใช้ดุลพินิจเป็นไปอย่างเสมอภาค หนังสือกำหนดแนวทางการปฏิบัติงานในลักษณะนี้จึงมีสถานะเป็นเกณฑ์การปฏิบัติราชการภายในฝ่ายปกครองเท่านั้น ไม่ก่อให้เกิดสิทธิหรือหน้าที่แก่บุคคลภายนอกโดยตรงแต่ประการใด

อย่างไรก็ดี แม้ว่าหนังสือกำหนดแนวทางการปฏิบัติงานในลักษณะนี้จะมีผลผูกพันเฉพาะเจ้าหน้าที่ของรัฐ และไม่ก่อให้เกิดสิทธิหรือหน้าที่ต่อปัจเจกบุคคลโดยตรง

^{๑๖} พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๘๕ ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบของทางราชการ มติคณะรัฐมนตรี และนโยบายของรัฐบาลโดยไม่ให้เสียหายแก่ราชการ

การปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบของทางราชการ มติคณะรัฐมนตรี หรือนโยบายของรัฐบาล อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

^{๑๗} ปิยะศาสตร์ ไชวพันธ์, การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของกฎโดยศาลปกครองฝรั่งเศส ในวารสารวิชาการศาลปกครอง, ปีที่ ๕ ฉบับที่ ๒ (พฤษภาคม - สิงหาคม ๒๕๔๘), สวัสดิการสำนักงานศาลปกครอง, หน้า ๒๕

ซึ่งมีผลทำให้บุคคลไม่สามารถฟ้องขอให้ยกเลิกหรือเพิกถอนหนังสือกำหนดแนวทางการปฏิบัติงานดังกล่าวได้ แต่มิได้ตัดสิทธิบุคคลในการฟ้องขอให้ยกเลิกคำสั่งทางปกครองใดๆ ที่ฝ่ายปกครองนำหนังสือกำหนดแนวทางการปฏิบัติงานนั้นมาใช้เป็นฐานในการพิจารณา

๒) หนังสือกำหนดแนวทางการปฏิบัติงานที่มีลักษณะเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ขึ้นใหม่ เพิ่มเติมจากที่กฎหมายกำหนดไว้ หรือเป็นการเปลี่ยนแนวกฎเกณฑ์ทางกฎหมายที่มีอยู่เดิม ซึ่งมีผลกระทบกระเทือนสิทธิหน้าที่ของประชาชนโดยตรงหรือมีสภาพบังคับให้เจ้าหน้าที่ต้องปฏิบัติตาม จึงถือว่าหนังสือกำหนดแนวทางการปฏิบัติงานในลักษณะนี้เป็น “กฎเกณฑ์แห่งกฎหมาย” หรือนิติกรรมทางปกครองที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในสิทธิหน้าที่ของประชาชนโดยตรง^{๑๒๒}

โดยทั่วไปหนังสือกำหนดแนวทางการปฏิบัติงานในกฎหมายไทยแบ่งออกได้เป็น ๒ ประเภท คือ หนังสือเวียน และแนวทาง

หนังสือเวียน เป็นหนังสือราชการที่หน่วยงานต้นสังกัด หรือหน่วยงานที่มีหน้าที่ปฏิบัติในเรื่องนั้นโดยตรง ได้แจ้งแนวทางปฏิบัติในเรื่องนั้นๆ ให้ส่วนราชการต่างๆ ได้รับทราบและถือปฏิบัติ ซึ่งอาจเป็นเรื่องที่กระทำภายในหน่วยงานเดียวกัน หรือต่างหน่วยงานก็ได้ โดยลักษณะของหนังสือเวียนจะเป็นหนังสือที่มีใจความอย่างเดียวกัน ซึ่งส่งไปถึงผู้รับเป็นจำนวนมาก^{๑๒๓}

แนวทาง เป็นหนังสือราชการที่ผู้บังคับบัญชา “เสนอแนะ” หรือแนะนำ หรือให้แนวทางการใช้ดุลพินิจแก่เจ้าหน้าที่ หรือเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจนั้นเองได้กำหนดเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของตนขึ้นไว้เป็นการล่วงหน้าเพื่อให้มีมาตรฐานเดียวกัน หนังสือราชการดังกล่าวอาจเรียกชื่อแตกต่างกันไป เช่น แนวทาง คำสั่ง นโยบาย คำชี้แจง ระเบียบปฏิบัติ หนังสือกำหนดเกณฑ์การออกคำสั่ง เป็นต้น^{๑๒๔}

สำหรับข้อพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของหนังสือกำหนดแนวทางการปฏิบัติงานของฝ่ายปกครองที่มีการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง และศาลปกครองวินิจฉัยว่ามีลักษณะเป็นเป็นกฎ มีดังต่อไปนี้

^{๑๒๒} บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม ๓ ที่มาและนิติวิธี (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม, ๒๕๓๘) หน้า ๑๑๔- ๑๑๕.

^{๑๒๓} ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยงานสารบรรณ พ.ศ. ๒๕๒๖

ข้อ ๓๒ หนังสือเวียน คือ หนังสือที่มีถึงผู้รับเป็นจำนวนมาก มีใจความอย่างเดียวกัน ให้เพิ่มรหัสตัวพยานุเคราะห์ หน้าเลขทะเบียนหนังสือส่ง ซึ่งกำหนดเป็นเลขที่หนังสือเวียนโดยเฉพาะ เริ่มตั้งแต่เลข ๑ เรียงเป็นลำดับไปจนถึงสิ้นปีปฏิทิน หรือใช้เลขที่ของหนังสือทั่วไปตามแบบหนังสือภายนอกอย่างหนึ่งอย่างใด

เมื่อผู้รับได้รับหนังสือเวียนแล้วเห็นว่าเรื่องนั้นจะต้องให้หน่วยงาน หรือบุคคลในบังคับบัญชาในระดับต่างๆ ได้รับทราบด้วย ก็ให้จัดทำสำเนา หรือจัดส่งให้หน่วยงาน หรือบุคคลเหล่านั้นโดยเร็ว

^{๑๒๔} บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, เพิ่งอ้าง, หน้า ๑๑๔.

- หนังสือกระทรวงการคลังที่ กค ๐๕๒๖.๕/ว๘๑ ลงวันที่ ๘ กันยายน ๒๕๔๑ และที่ กค ๐๕๒๖.๕/ว๓๕ ลงวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๔๒ ที่แจ้งเวียนให้เจ้าหน้าที่และส่วนราชการทราบ เพื่อถือเป็นแนวปฏิบัติในการเบิกจ่ายเงินค่าเช่าบ้านข้าราชการตามพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๑ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๔๑ มีลักษณะเป็นบทบัญญัติที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป ซึ่งกระทรวงการคลังกำหนดขึ้นเพื่อให้ทุกส่วนราชการยึดถือเป็นแนวทางการปฏิบัติในการเบิกจ่ายเงินค่าเช่าบ้านข้าราชการ จึงมีลักษณะเป็นกฎ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๑๘/๒๕๔๔)

- หนังสือกระทรวงการคลังที่ กค ๐๕๒๖.๖/ว.๒๒ ลงวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๔๓ ที่แจ้งเวียนให้ส่วนราชการและเจ้าหน้าที่เกี่ยวข้องทราบเพื่อถือเป็นแนวปฏิบัติในการจัดทำสัญญาอนุญาตให้ข้าราชการไปศึกษา ฝึกอบรม หรือปฏิบัติการวิจัย ณ ต่างประเทศ เพิ่มเติมทุกครั้งที่มีการอนุมัติให้ข้าราชการขยายระยะเวลาศึกษา เป็นบทบัญญัติที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป จึงมีลักษณะเป็นกฎ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๕๐/๒๕๔๗)

- หนังสือกรมบัญชีกลางที่ กค ๐๔๐๙.๕/ว ๒๒๓ ลงวันที่ ๑๙ กรกฎาคม ๒๕๔๗ ที่เปลี่ยนแปลงประเภทและอัตราเงินบำรุงการศึกษาและเงินค่าเล่าเรียนใหม่ มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ จึงมีลักษณะเป็นกฎ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๖๖/๒๕๔๘)

- หนังสือเวียนของกระทรวงมหาดไทย ด่วนมาก ที่ มท ๐๘๐๘.๓/ว๖๑๑ ลงวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ เรื่องแนวทางการปฏิบัติเกี่ยวกับการเบิกค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีเนื้อหาเกี่ยวกับการคลังและวิธีงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นการกำหนดกฎเกณฑ์ที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไปโดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ จึงมีลักษณะเป็นกฎ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๖๑/๒๕๔๙)

๕. การฟ้องคดีเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของกฎ

โดยที่ “กฎ” เป็นผลผลิตรูปแบบหนึ่งของการใช้อำนาจในทางปกครองขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ดังนั้น หากมีกรณีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐออกกฎโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ย่อมเป็นคดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ อันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งของศาลปกครอง

โดยทั่วไปแล้ว การฟ้องขอให้เพิกถอนกฎจะต้องยื่นฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้น แต่หากเป็นกรณีที่ฟ้องขอให้เพิกถอนพระราชกฤษฎีกา หรือกฎที่ออกโดยคณะรัฐมนตรีหรือโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี จะอยู่ในอำนาจของศาลปกครองสูงสุดตามมาตรา ๑๑ (๒) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

ประเภทของกฎที่ออกโดยคณะรัฐมนตรีหรือโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีที่ชัดเจนแน่นอน ได้แก่ พระราชกฤษฎีกา และกฎกระทรวง ส่วนกฎประเภทอื่นๆ นั้น ต้องมีกฎหมายกำหนดไว้เป็นการเฉพาะว่าเป็นอำนาจของคณะรัฐมนตรีหรือกำหนดให้นำเสนอคณะรัฐมนตรี หรือมีลักษณะที่จะบังคับใช้กับส่วนราชการเป็นส่วนรวม จึงจะขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี การพิจารณาว่ากฎใดเป็นกฎที่ออกโดยคณะรัฐมนตรีหรือเป็นกฎที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบนั้น สามารถพิจารณาได้จากกฎหมายที่ให้อำนาจองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไปกำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องนั้นๆ หรืออาจพิจารณาจากข้อความในส่วนของคำปรารภของกฎเรื่องนั้นๆ

ก. กรณีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจของคณะรัฐมนตรี หรือกำหนดให้นำเสนอคณะรัฐมนตรี เช่น

- มาตรา ๒๑ (๕)^{๑๒๕} แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีอำนาจกำหนดระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยเงินทดรองราชการด้วยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจึงใช้อำนาจดังกล่าวโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ออกระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยเงินทดรองราชการเพื่อการปรับโครงสร้างหนี้ พ.ศ. ๒๕๕๐

- มาตรา ๑๒^{๑๒๖} แห่งพระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากร พ.ศ. ๒๕๓๐ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจประกาศลดอัตราหรือยกเว้นอากรสำหรับของใด ๆ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี จึงออกประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง การลดอัตราอากรและการยกเว้นอากรศุลกากรตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากร พ.ศ. ๒๕๓๐ (ฉบับที่ ๓๕)

- มาตรา ๑๗ (๒๐) และมาตรา ๔๘^{๑๒๗} แห่งพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ ให้คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

^{๑๒๕}พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒

มาตรา ๒๑ ให้รัฐมนตรีเป็นผู้รับผิดชอบในการควบคุมงบประมาณ เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบหรือข้อบังคับ และให้มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ด้วย

ฯลฯ

ฯลฯ

(๕) กำหนดระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยเงินทดรองราชการด้วยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีและให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

^{๑๒๖}พระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากร พ.ศ. ๒๕๓๐

มาตรา ๑๒ เพื่อประโยชน์แก่การเศรษฐกิจของประเทศหรือเพื่อความผาสุกของประชาชนหรือเพื่อความมั่นคงของประเทศ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี มีอำนาจประกาศลดอัตราอากรสำหรับของใด ๆ จากอัตราที่กำหนดไว้ในพิกัดอัตราศุลกากร หรือยกเว้นอากรสำหรับของใด ๆ หรือเรียกเก็บอากรพิเศษเพิ่มขึ้นสำหรับของใด ๆ ไม่เกินร้อยละห้าสิบของอัตราอากรที่กำหนดไว้ในพิกัดอัตราศุลกากรสำหรับของนั้น ทั้งนี้ โดยจะกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขใด ๆ ไว้ด้วยก็ได้

การประกาศ การยกเลิกหรือเปลี่ยนแปลงประกาศในวรรคหนึ่ง ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

^{๑๒๗}พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗

มีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับการอนุญาตให้ส่งออกน้ำตาลทราย คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีจึงออกระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับการอนุญาตให้ส่งออกน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๕๐

อย่างไรก็ดี ในคำปรารภของกฎต่างๆ จะปรากฏด้วยว่ากฎนั้นอาศัยอำนาจตามกฎหมายใด เช่น ในระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยเงินทดรองราชการเพื่อการปรับโครงสร้างหนี้ พ.ศ. ๒๕๕๐ จะปรากฏคำปรารภดังนี้

“เพื่อให้การปรับโครงสร้างหนี้เงินกู้ของกระทรวงการคลังเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และเกิดประโยชน์สูงสุด

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๒๑ (๕) แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังด้วยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีจึงวางระเบียบไว้ ดังต่อไปนี้...”

ข. กรณีไม่มีกฎหมายกำหนดไว้ให้เป็นอำนาจของคณะรัฐมนตรี หรือกำหนดให้นำเสนอคณะรัฐมนตรี แต่เป็นกฎที่มุ่งจะใช้บังคับต่อส่วนราชการเป็นส่วนรวม ซึ่งพิจารณาได้จากคำปรารภของกฎเรื่องนั้นๆ เช่น

- ระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยลูกจ้างประจำของส่วนราชการ พ.ศ. ๒๕๓๗ ปรากฏถ้อยคำในคำปรารภว่า

“โดยที่เป็นการสมควรปรับปรุงระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยลูกจ้างประจำของส่วนราชการให้เหมาะสมยิ่งขึ้น กระทรวงการคลังด้วยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี จึงวางระเบียบไว้ ดังต่อไปนี้...”

ทั้งนี้ อาจอ้างอำนาจบังคับบัญชาตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินก็ได้ เช่น

- ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการประสานงานเพื่อบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ๒๕๕๐ ปรากฏถ้อยคำในคำปรารภว่า

มาตรา ๑๗ คณะกรรมการมีหน้าที่ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๒๐) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับการอนุญาตให้ส่งออกน้ำตาลทราย หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขดังกล่าวต้องไม่มีลักษณะทำให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดเป็นผู้ส่งออกแต่เพียงผู้เดียว

ฯลฯ

ฯลฯ

การกำหนดตาม (๑) (๔) (๕) (๖) (๑๔) (๑๕) (๑๖) (๑๘) (๑๙) (๒๐) (๒๑) (๒๒) (๒๓) (๒๔) (๒๖) (๒๘) และ (๓๐) ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๔๘ ผู้ใดจะส่งออกน้ำตาลทรายต้องได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการ และต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด

ฯลฯ

ฯลฯ

“โดยที่สมควรให้มีระเบียบกำหนดมาตรการและวิธีการประสานงานระหว่างหน่วยงาน ทั้งภาครัฐและภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม เพื่อให้การป้องกันและปราบปรามการละเมิดกฎหมายและการแก้ไขเยียวยาความเสียหายเกิดประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๑ (๘)^{๑๒๘} แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี จึงวางระเบียบไว้ ดังต่อไปนี้...”

สำหรับการฟ้องคดีเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของกฎ มีข้อควรพิจารณาดังนี้

๑. ผู้มีสิทธิฟ้องคดี

ผู้ที่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ต้องเป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งเป็นผลโดยตรงจากการบังคับใช้กฎและต้องเป็นผลโดยตรงต่อผู้ฟ้องคดีด้วย นอกจากนี้ ผู้ฟ้องคดีต้องมีคำขอเกี่ยวกับการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ซึ่งศาลสามารถมีคำบังคับให้ได้ด้วย สำหรับประเด็นวินิจฉัยเกี่ยวกับความเป็นผู้เดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ซึ่งมีสิทธิฟ้องคดีเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของกฎนั้น มีแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดดังนี้

ก. กรณีถือว่าเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้

- การที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นมูลนิธิอันจัดตั้งขึ้นตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมให้ผู้บริโภคได้รับการคุ้มครองตามสิทธิอันพึงมีพึงได้ของผู้บริโภค ส่งเสริมและประสานงานให้ผู้บริโภคและองค์กรคุ้มครองผู้บริโภคมีส่วนร่วมในการคุ้มครองผู้บริโภค และดำเนินการเพื่อสาธารณประโยชน์ ได้ฟ้องขอให้เพิกถอนพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) พ.ศ. ๒๕๔๘ และพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิกกฎหมายว่าด้วยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๘ อันเป็นการฟ้องคดีเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์โดยรวมของประชาชนผู้ใช้ไฟฟ้า เกี่ยวข้องกับ

^{๑๒๘} พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔

มาตรา ๑๑ นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลมีอำนาจหน้าที่ดังนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๘) วางระเบียบปฏิบัติราชการ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปโดยรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่น

ฯลฯ

ฯลฯ

ระเบียบตาม (๘) เมื่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแล้ว ให้ใช้บังคับได้

สาธารณสมบัติของแผ่นดินและความมั่นคงทางด้านสังคมและเศรษฐกิจของชาติ ซึ่งถือว่าเป็นการป้องกันเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะ และเป็นกรดำเนินการในงานภายในขอบวัตถุประสงค์ของผู้ฟ้องคดีที่จัดตั้งขึ้นมา จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้จากการตราพระราชกฤษฎีกาทั้งสองฉบับ

ส่วนประชาชนผู้ใช้ไฟฟ้า แม้จะไม่ใช่ว่าผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายโดยตรงจากการใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาทั้งสองฉบับดังกล่าว แต่เนื่องจากเป็นผู้ที่มีสิทธิเข้าแสดงความคิดเห็นในขั้นตอนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามระเบียบคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. ๒๕๔๓ ซึ่งเป็นกระบวนการที่เป็นสาระสำคัญก่อนการตราพระราชกฤษฎีกาทั้งสองฉบับ อีกทั้งหลังจากที่ได้ตราพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวแล้ว ประชาชนผู้ใช้ไฟฟ้ายังเป็นผู้ที่ได้รับสิทธิให้จองซื้อหุ้นบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) ก่อนประชาชนทั่วไป ดังนั้น ประชาชนผู้ใช้ไฟฟ้าจึงเป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้จากการตราพระราชกฤษฎีกาทั้งสองฉบับเช่นกัน

สำหรับพนักงานรัฐวิสาหกิจ สังกัดการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย นั้น การเปลี่ยนสถานการณไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยไปเป็นบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) ย่อมมีผลกระทบโดยตรงต่อสถานภาพการเป็นพนักงานของตน จึงเป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้จากการตราพระราชกฤษฎีกาทั้งสองฉบับด้วย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๕/๒๕๔๙)

- กฎกระทรวงกำหนดวันเวลาเปิดปิดของสถานบริการ พ.ศ. ๒๕๔๗ ออกตามความในพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. ๒๕๐๙ โดยกำหนดให้สถานบริการที่ตั้งอยู่ในพื้นที่กำหนดแต่ละพื้นที่มีเวลาทำการเปิดปิดแตกต่างกัน เมื่อผู้ฟ้องคดีเป็นผู้รับใบอนุญาตให้ตั้งสถานบริการ สถานบริการของผู้ฟ้องคดีจึงต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎกระทรวงดังกล่าว โดยต้องถูกจำกัดระยะเวลาเปิดทำการ ทำให้มีผลกระทบต่อรายได้และลูกค้าของผู้ฟ้องคดี เนื่องจากระยะเวลาเปิดทำการน้อยลง ผู้ฟ้องคดีจึงได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดี (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๘/๒๕๔๙)

- การออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดิน ในท้องที่ตำบลเกษตรสุวรรณ ตำบลพลวงทอง ตำบลบ่อทอง ตำบลธาตุทอง อำเภอบ่อทอง และตำบลคลองพลู อำเภอหนองใหญ่ จังหวัดชลบุรี ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินนั้น ทำให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ได้รับประทานบัตรให้ทำเหมืองแร่พลวงในเขตที่ดินตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว ไม่สามารถเข้าไปทำเหมืองแร่ได้อีก ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการออกพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๒๑/๒๕๔๙)

- ผู้ได้รับอนุญาตให้ซ่อมแซมอาคาร ซึ่งจะต้องดำเนินการตามกฎกระทรวงฉบับที่ ๕๕ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ โดยจะต้อง

รื้ออาคารซึ่งด้านหลังปลูกห่างจากเขตที่ดิน ๒๐ เซนติเมตร แล้วถอยร่นให้ห่างจากเขตที่ดินอย่างน้อย ๕๐ เซนติเมตร หรือจะต้องได้รับความยินยอมจากเจ้าของที่ดินข้างเคียงเสียก่อน ย่อมเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องมาจากกฎกระทรวงดังกล่าว (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๓๔/๒๕๔๙)

- ผู้ฟ้องคดีได้เช่าที่ดินของบุคคลอื่นเพื่อเป็นที่ตั้งโรงงานผลิตไฟฟ้าโดยกรมการผังเมืองได้กำหนดพื้นที่ดังกล่าวเป็นที่ดินประเภทอุตสาหกรรมและคลังสินค้า (สีม่วง) ต่อมากฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมสมุทรปราการ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๘ ได้กำหนดเปลี่ยนแปลงที่ดินดังกล่าวจากประเภทอุตสาหกรรมและคลังสินค้า (สีม่วง) เป็นที่ดินประเภทชนบทและเกษตรกรรม (สีเขียว) และที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นน้อย (สีเหลือง) ส่งผลให้ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถดำเนินการสร้างส่วนขยายของโรงไฟฟ้าและขยายกำลังผลิตตามที่เสนอไว้กับการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย และอาจเป็นผู้ผิดสัญญาได้ในอนาคต เนื่องจากไม่สามารถติดตั้งถ่านน้ำมันสำรองเพื่อขยายกิจการ ซึ่งแม้ว่ากฎกระทรวงดังกล่าวจะไม่กระทบต่อการใช้ประโยชน์ที่ดินของผู้ฟ้องคดีในส่วนที่ใช้ประกอบกิจการโรงไฟฟ้ามาก่อน แต่ย่อมส่งผลกระทบต่อการใช้ประโยชน์ที่ดินในส่วนที่ผู้ฟ้องคดีเช่าไว้สำหรับขยายกิจการ เนื่องจากไม่อาจก่อสร้างถังเก็บน้ำมันสำรองเพื่อใช้ผลิตไฟฟ้าในที่ดินดังกล่าวได้ ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการบังคับใช้กฎกระทรวงดังกล่าว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๔๑/๒๕๔๙)

ข. กรณีไม่ถือว่าเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้

- ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา โดยเป็นเจ้าหน้าที่ตรวจสอบและเสนอผู้บังคับบัญชา ตั้งแต่การสืบสวนหรือพิจารณาเบื้องต้น การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ตลอดจนมีหน้าที่ในการนำเสนอรายงานการดำเนินการทางวินัยต่อผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้อง ไม่อาจทำให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องมาจากการออกระเบียบ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการรายงานการดำเนินการทางวินัย และการออกจากราชการของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๘ ที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าขัดต่อมาตรา ๑๐๔ (๒) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๔๒/๒๕๔๙)

- ผู้ที่จะมีสิทธิฟ้องคดีเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐออกกฎโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย อย่างน้อยต้องเป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยตรง และเป็นกรณีเฉพาะตัวจากกฎที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี การที่อ้างแต่เพียงว่า การตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิกพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๐ พ.ศ. ๒๕๔๗ ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ

และประชาชนทั่วไป รวมทั้งผู้ฟ้องคดีในฐานะประชาชนผู้บริโภคสื่อขององค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย จึงยังไม่ได้แสดงให้เห็นอย่างเป็นรูปธรรมว่า การตราพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีโดยตรง และเป็นการเฉพาะตัวอย่างไร (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๕๑/๒๕๔๙)

๒. ขั้นตอนการฟ้องคดี

การฟ้องคดีเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของกฎนั้น ไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายไว้โดยเฉพาะตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ดังนั้น ผู้มีสิทธิฟ้องคดีจึงสามารถนำคดีฟ้องต่อศาลปกครองได้ภายในระยะเวลาการฟ้องคดี

๓. ระยะเวลาการฟ้องคดี

การฟ้องขอให้เพิกถอนกฎ จะต้องยื่นฟ้องคดีต่อศาลภายใน ๙๐ วันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ดังนั้น จึงต้องพิจารณาเป็นลำดับแรกก่อนว่าจะถือเอาวันใดเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ซึ่งเป็นวันที่กฎนั้นมีผลกระทบต่อสิทธิของผู้ฟ้องคดี โดยแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองในระยะแรกมีความเห็นเกี่ยวกับวันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีแบ่งออกเป็น ๒ แนวทาง กล่าวคือ แนวทางแรกใช้วันที่ประกาศกฎในราชกิจจานุเบกษา เป็นวันที่ถือว่ากฎนั้นมีผลกระทบต่อสิทธิของผู้ฟ้องคดีแล้ว^{๑๒๙} ส่วนแนวทางที่สอง ใช้วันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ว่ากฎนั้นมีผลกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่หรือประโยชน์ของตนอย่างแท้จริง การประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นเพียงแบบพิธีการของการประกาศใช้กฎเท่านั้น แต่ปัจจุบันมีความชัดเจนว่าศาลปกครองใช้แนวทางที่สองนี้^{๑๓๐} ได้แก่

- สมาคมแรงงานมัคคุเทศก์ได้ประกาศให้มัคคุเทศก์ปฏิบัติตามข้อ ๑๑ ทวิ ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๓๖) ออกตามความในพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๐ (พ.ศ. ๒๕๔๓) เมื่อประมาณเดือนมกราคม ๒๕๔๔ โดยกำหนดให้มัคคุเทศก์ผู้มีใบรับรองแล้วต้องเข้ารับการฝึกอบรมวิชามัคคุเทศก์ ตามหลักสูตร ระยะเวลา และในสถานที่ฝึกอบรมที่คณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์กำหนด จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้รู้หรือควรรู้ถึงเหตุที่กฎกระทรวงฉบับดังกล่าว

^{๑๒๙} คำวินิจฉัยของศาลปกครองตามแนวนี้ ได้แก่ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๑๗/๒๕๔๕ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๑๘/๒๕๔๕ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๒/๒๕๔๖ มีข้อสังเกตว่าคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๓/๒๕๔๖ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๑๕/๒๕๔๗ และคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ พ. ๘/๒๕๔๙ แม้จะวินิจฉัยว่าวันประกาศกฎในราชกิจจานุเบกษาเป็นวันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ฟ้องคดีได้รับทราบการมีผลใช้บังคับของกฎก่อนที่กฎจะมีผลใช้บังคับหรือทราบถึงการประกาศใช้บังคับกฎดังกล่าว ในกรณีเช่นนี้จึงต้องถือว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตั้งแต่วันที่กฎนั้นประกาศในราชกิจจานุเบกษา

มีผลกระทบต่อสิทธิของผู้ฟ้องคดีตั้งแต่เดือนมกราคม ๒๕๔๔ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๑๕/๒๕๔๕ (ประชุมใหญ่))

- วันที่รู้หรือถือว่าควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีขอให้เพิกถอนกฎนั้น ต้องถือวันที่รู้หรือควรรู้โดยตรงว่ากฎนั้นมีผลกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่หรือผลประโยชน์ของผู้ฟ้องคดี การประกาศกฎหมายหรือกฎในราชกิจจานุเบกษา เป็นเพียงพิธีการของการประกาศใช้กฎหมายหรือกฎเท่านั้น ยังไม่มีผลเพียงพอที่จะถือได้ว่าเป็นวันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี อันเป็นวันเริ่มต้นนับระยะเวลาการฟ้องคดีขอให้เพิกถอนกฎนั้น เว้นแต่จะปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ฟ้องคดีได้รู้หรือควรรู้ในวันประกาศกฎหมายในราชกิจจานุเบกษาว่ากฎนั้นมีผลกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่หรือผลประโยชน์ของผู้ฟ้องคดีแล้ว ซึ่งต้องพิจารณาข้อเท็จจริงเป็นกรณีไป ระยะเวลาการฟ้องคดีเป็นบทบัญญัติตัดสิทธิของบุคคลในการนำคดีมาฟ้องต่อศาล จึงต้องตีความโดยเคร่งครัด ดังนั้น ในการฟ้องขอให้เพิกถอนข้อบังคับแพทยสภา ว่าด้วยการศึกษาต่อเนื่องของผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. ๒๕๔๓ เมื่อผู้ฟ้องคดีได้เขียนบทความวิเคราะห์ถึงผลกระทบของข้อบังคับดังกล่าวตั้งแต่วันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๔๔ แม้จะไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ฟ้องคดีได้รู้ถึงผลกระทบของข้อบังคับนี้ตั้งแต่เมื่อใด ก็ถือได้ว่าอย่างช้าที่สุดผู้ฟ้องคดีได้รู้หรือควรรู้ในวันดังกล่าวว่าข้อบังคับนั้นมีผลกระทบต่อสิทธิของผู้ฟ้องคดี อย่างไรก็ตาม หากข้อบังคับดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายและศาลมีคำสั่งเพิกถอนเสีย ย่อมจะเป็นประโยชน์แก่บรรดาแพทย์ทั้งหลายมิให้ต้องตกอยู่ในบังคับของข้อบังคับนั้น จึงเป็นการฟ้องคดีเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของสมาชิกแพทยสภาและแพทย์ผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๘๖/๒๕๔๕)

- กรณีฟ้องขอเพิกถอนข้อ ๑๔ (๓) ของกฎกระทรวงฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ที่ห้ามออกโฉนดที่ดินในที่เกาะ ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ ๑ เมษายน ๒๕๓๗ เมื่อผู้ฟ้องคดีได้รับทราบคำสั่งของเจ้าพนักงานที่ดินที่ไม่รับคำขออนุญาตที่ดินเป็นการเฉพาะรายให้แก่ผู้ฟ้องคดีเมื่อวันที่ ๑๔ มีนาคม ๒๕๔๔ เนื่องจากจังหวัดภูเก็ตเป็นเกาะที่ต้องห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดิน จึงต้องถือว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีนับแต่วันที่ ๑๔ มีนาคม ๒๕๔๔ อันเป็นวันที่สิทธิของตนถูกระทบ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๘ – พ.๑๐/๒๕๔๖ (ประชุมใหญ่))

- วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีอันเป็นวันเริ่มต้นนับระยะเวลาการฟ้องคดีนั้น ต้องถือวันที่รู้หรือควรรู้โดยตรงว่ากฎนั้นมีผลกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่หรือผลประโยชน์ของผู้ฟ้องคดี เมื่อไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าวันที่ผู้ฟ้องคดีได้ทราบถึงการมีผลใช้บังคับของมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๔๓ ที่ให้หน่วยงานต่างๆ ของรัฐ ใช้บริการขอเลขหมายโทรศัพท์ใหม่ขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยเป็นลำดับแรก เป็นวันที่เท่าใด แต่การที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๔ ขอให้มีการพิจารณาดำเนินการยกเลิกมติดังกล่าว จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีทราบความมีอยู่และเนื้อหาของมติคณะรัฐมนตรีอันเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้ และทราบว่ามีมติดังกล่าวกระทบสิทธิของผู้ฟ้องคดีแล้วอย่างช้าที่สุดในวันที่

๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๔ จึงถือว่าวันดังกล่าวเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีได้รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๒๖/๒๕๔๖)

- การฟ้องขอให้เพิกถอนหรือแก้ไขระเบียบกระทรวงสาธารณสุข ว่าด้วยการให้ข้าราชการลาไปศึกษาหรือฝึกอบรมภายในประเทศ พ.ศ. ๒๕๔๓ ให้สอดคล้องกับระเบียบ ก.พ. ว่าด้วยการพัฒนาข้าราชการพลเรือน โดยการให้ไปศึกษาเพิ่มเติมในประเทศ พ.ศ. ๒๕๔๐ นั้น แม้ว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขจะได้ออกระเบียบกระทรวงสาธารณสุขดังกล่าวเมื่อวันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๔๓ ให้มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันประกาศเป็นต้นไป กับทั้งมีหนังสือลงวันที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๕๔๓ แจกให้ส่วนราชการเพื่อแจ้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบถึงผลของการบังคับใช้ระเบียบดังกล่าว ก็หาไม่ผลกระทบท่อสิทธิของผู้ฟ้องคดีทั้งสองในขณะนั้น แต่อย่างใดไม่ จึงไม่อาจถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสองรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีในวันดังกล่าว แต่สิทธิของผู้ฟ้องคดีทั้งสองถูกกระทบเมื่อได้รับแจ้งจากผู้อำนวยการโรงพยาบาลอุดรดิตถ์ ให้ชำระเงินค่าปรับและค่าเสียหายเนื่องจากลาออกจากราชการก่อนปฏิบัติราชการชดใช้ทุนให้ครบถ้วน มาชำระให้ครบถ้วนตามหนังสือลงวันที่ ๙ มกราคม ๒๕๔๖ ดังนั้น จึงต้องถือว่าวันที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้รับแจ้งหนังสือดังกล่าว เป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้รู้หรือควรรู้ถึงเหตุที่ระเบียบดังกล่าวมีผลกระทบท่อสิทธิของผู้ฟ้องคดี (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๑๗/๒๕๔๖)

- แม้ว่าพระราชกฤษฎีกาค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๑ ที่แก้ไขอัตราการเบิกค่าใช้จ่ายในการย้ายถิ่นที่อยู่ข้าราชการ ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๔๑ โดยให้มีผลบังคับใช้ย้อนหลังตั้งแต่วันที่ ๑ มกราคม ๒๕๔๑ เป็นต้นไป แต่เมื่อผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งให้คืนเงินค่าใช้จ่ายที่เบิกไปแล้วในวันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ จึงถือว่าวันดังกล่าวเป็นวันที่สิทธิของผู้ฟ้องคดีถูกระทบ หรือเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากผลของการประกาศใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาฉบับดังกล่าว อันถือเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีได้รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๗/๒๕๔๗)

- ระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ฉบับที่ ๒ ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีจัดเก็บเงินเข้ากองทุนเพื่อชาระหนี้ให้แก่ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรโครงการเงินเพิ่มค่าอ้อยขั้นต้น ลงวันที่ ๒๔ กรกฎาคม ๒๕๔๓ ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๔๓ โดยให้มีผลบังคับใช้ในวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๔๓ เมื่อไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้ทราบการประกาศใช้บังคับระเบียบดังกล่าวเมื่อใด จึงต้องถือว่าวันที่สำนักงานกองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายมีหนังสือส่งระเบียบดังกล่าวและแจ้งให้ถือปฏิบัติ เป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีได้รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีอย่างช้าในวันดังกล่าว แต่แม้จะเป็นการฟ้องคดีเมื่อพ้นระยะเวลาการฟ้องคดี เมื่อระเบียบดังกล่าวมีผลบังคับกับโรงงานและชาวไร่อ้อยตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ หากศาลรับไว้พิจารณาจะเป็นประโยชน์กับโรงงานและชาวไร่อ้อย รวมทั้งระบบอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายของประเทศ จึงถือว่าเป็น

การฟ้องคดีที่เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมตามมาตรา ๕๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ. ๔๐/๒๕๕๙)

- การฟ้องขอให้เพิกถอนพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนเพื่อสร้างทางหลวงแผ่นดินฯ ต้องฟ้องภายใน ๙๐ วันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ผู้ฟ้องคดีรู้ว่าที่ดินของผู้ฟ้องคดีอยู่ในแนวเขตเวนคืนที่ดินตามพระราชกฤษฎีกาฉบับพิพาทในวันที่ผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งการเข้าครอบครองหรือข้อสั่งหาริมทรัพย์เพื่อสร้างหรือขยายทางหลวง ซึ่งเป็นวันที่สิทธิของผู้ฟ้องคดีถูกระงับหรือได้รับความเสียหายตามพระราชกฤษฎีกาฉบับพิพาท แม้ว่าพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวจะมีผลใช้บังคับมาเป็นเวลากว่า ๑ ปีแล้วก็ตาม (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๔๗/๒๕๕๙)

คณะผู้จัดทำ

ประธานคณะทำงาน

นางสมฤดี รัชฎาสิริ

ผู้อำนวยการสำนักพัฒนาระบบงานคดีปกครอง

คณะทำงาน

นายมนูญ พิบูลรัตน์กุล

พนักงานคดีปกครอง ๗๖

นางสาววันวิสาข์ เนียมมณี

พนักงานคดีปกครอง ๔

นางสาวณภัทร์พร สิงห์ประเสริฐ

เจ้าหน้าที่ศาลปกครอง
