

ชื่อเรื่องวิทยานิพนธ์ : การตรวจสอบการกระทำทางปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยศาลปกครอง

ชื่อผู้เขียน : นางสาวลัดดาวัลย์ อุทัยนา

ชื่อปริญญา : นิติศาสตรมหาบัณฑิต

ปีการศึกษา : 2547

คณะกรรมการที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์:

1. รองศาสตราจารย์ ดร. สมคิด เลิศไพฑูรย์ ประธานกรรมการ
2. รองศาสตราจารย์ ดร. ภูริชญา วัฒนรุ่ง

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งศึกษาปัญหาเรื่องการตีความบทบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระทำทางปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยประกอบพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

หลักเกณฑ์ที่สำคัญเพื่อใช้พิจารณาว่าหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบของศาลปกครอง ซึ่งสามารถพิจารณาในเงื่อนไขในทางเนื้อหาอันเป็นการพิจารณาถึงลักษณะของการกระทำ ซึ่งการกระทำในทางปกครองที่กำหนดไว้ในมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 ว่าศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษา หรือมีคำสั่งในเรื่องต่างๆ เมื่อการกระทำใดเป็นการกระทำทางปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมต้องตกอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบของศาลปกครองอันเป็นไปตามหลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย และหลักการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองโดยองค์กรตุลาการ จากการวางหลักเกณฑ์ดังกล่าวนี้เองที่จะนำไปสู่การแก้ปัญหาเรื่องการกระทำทางปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการกระทำอันก่อให้เกิดปัญหาขึ้น และเนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็น

อิสระ ซึ่งเป็นเงื่อนไขสำคัญประการหนึ่งตามหลักการกระจายอำนาจ ซึ่งได้รับรองไว้ใน มาตรา 284 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 จึงมีความเป็นอิสระในการ กำหนดนโยบายการปกครอง การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลังฯ ด้วยลักษณะ ความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ส่งผลทำให้มีคดีเรื่องการบริหารงาน บุคคลขึ้นสู่ศาลปกครองเป็นจำนวนมาก จึงมีความจำเป็นในการศึกษาถึงปัญหาการ บริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น โดยเป็นการศึกษาจากข้อพิพาทที่เกิดขึ้นและเป็นคดีขึ้นสู่ ศาลปกครอง จากการศึกษาได้พบปัญหาการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นที่เกิดขึ้น อัน ได้แก่ ปัญหาที่เกิดขึ้น เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์ วิธีการ หรือเงื่อนไขการ บริหารงานบุคคล และปัญหาที่เกิดจากการใช้อำนาจในกระบวนการบริหารงานบุคคล โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ในส่วนของเหตุแห่งการฟ้องคดีนั้นพบว่า เหตุที่ทำให้เกิดการ ฟ้องคดีต่อศาลปกครองเกิดจากสาเหตุดังนี้ คือ เหตุจากผู้ใช้อำนาจในการบริหารงาน บุคคลส่วนท้องถิ่น ใช้อำนาจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ประการต่อมาคือเหตุที่เกิดจาก บทบัญญัติของกฎหมายไม่ชัดเจน รวมทั้งเหตุที่เกิดจากผู้ฟ้องคดีกระทำไม่ถูกต้องตาม เงื่อนไขแห่งการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง และประการสุดท้ายเป็นปัญหาการดำเนินคดีใน ศาลปกครอง เพราะการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือการใช้อำนาจของ หน่วยงานทางปกครองเป็นการใช้อำนาจมหาชนโดยผ่านเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นบุคคล ธรรมดา การใช้อำนาจดังกล่าวจึงไม่อาจกระทำการให้อยู่ภายในขอบเขต เงื่อนไข หรือ วิธีการตามที่กฎหมายกำหนดไว้ หรืออาจจะกระทำโดยมีเจตนาทุจริตต่อหน้าที่ หรือมี มูลเหตุจงใจในการกระทำที่ไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย หรือพยายาม บิดเบือนการใช้อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อตนเอง หรือเพื่อประโยชน์ ของผู้หนึ่งผู้ใด ซึ่งการใช้อำนาจหรือการกระทำดังกล่าวนี้เองล้วนแต่เป็นการกระทำที่มี ความบกพร่องทั้งสิ้น ด้วยเหตุนี้ จึงจำเป็นต้องมีการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจในการกระทำ ทางปกครองให้ดำเนินไปเพื่อบรรลุภารกิจ

ทั้งป้องกันการใช้อำนาจตามอำเภอใจ ทั้งนี้ก็เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิของ ประชาชนที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจดังกล่าว

หากพิจารณาจากที่ได้กล่าวมาแล้วในข้างต้นอาจสรุปได้ว่า การที่ศาลปกครองจะเข้าไปตรวจสอบได้ต้องเป็นกรณีที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง กล่าวคือ จะต้องเป็นการกระทำที่อยู่ในมาตรา 9 ของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยพิจารณาจากเนื้อหว่าการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นการกระทำที่ใช้อำนาจในทางปกครองหรือไม่

จากสภาพปัญหาของการกระทำทางปกครององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวข้างต้น จึงได้เสนอแนะ ดังนี้

1. ในการกำหนดหรือเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์ ขั้นตอนวิธีการ หรือเงื่อนไขในการบริหารงานบุคคลของส่วนท้องถิ่นดังกล่าวต้องคำนึงถึงระยะเวลาในการแจ้งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทราบและนำไปใช้ปฏิบัติได้จริง
2. ควรเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับศาลปกครองให้บุคลากรส่วนท้องถิ่นให้รู้และเข้าใจโดยละเอียดในการใช้อำนาจให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย
3. อำนาจในการกำหนดประเด็นในการพิพาทของศาลปกครองไม่ควรพิพาทเกินกว่าคำขอท้ายฟ้องของผู้ฟ้องคดี

ABSTRACT

TE160815

Thesis Title : The Review of Administrative Action of the
Local Administrative Agencies by the
Administrative Court

Student's Name : Miss Laddawan U-Thaina

Degree Sought : Master of Laws

Academic Year : 2004

Advisory Committee :

1. Assoc. Prof. Dr. Somkit Lertphaithoon Chairperson
2. Assoc. Prof. Dr. Purichaya Wattanrung

The objective of the thesis is to study of how to interpret the provisions of the law relating to the administrative actions of the local administrative agencies by the Administrative Court in harmonious with the intent of the Constitution of the Kingdom of Thailand as well as the Act on the Establishment of the Administrative Court and Administrative Court Procedure B.E. 2542.

Section 9 of the Act on the Establishment of the Administrative Court and Administrative Court Procedure provides that the Administrative Court shall have the power to render adjudication as well as to issue any order involving the administrative actions of the local administrative agencies, an important principle which is used to decide whether an administrative agency

or an government official is subject to the scrutiny of the Administrative Court, based on the principle of the legality of governance and principle of the review of the Administrative actions by the judiciary. As such all the local administrative actions are subject to the review of the Administrative Court in accordance with the principle of legality of administrative actions and the control of administrative actions by the judicial organization. With the principle propounded, it leads to the solution of the problems created by the actions of the local administrative agencies. As the local administrative agencies are independent entities according to the principle of the decentralization of power as guaranteed by Section 284 of the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2540. These agencies are at liberty to set up their own policy of government, personnel administration, finance and treasury. By their nature as independent agencies, a lot of personnel administration problems have been referred to the Administrative Court which make it necessary to study the problems derived from the personnel administration of the local administration agencies. The study will be through disputes and cases brought to the Administrative Court. It reveals that the problems of personnel administration were created as the result of the changes of rules, procedures and conditions of the personnel administration as well as the illegality of exercising of power in the personnel administration process. In respect to cases brought to the Administrative Court, the causes of action are usually based on abuse of power by the persons in charge of personnel administration. Furthermore, cause of action is also created by the ambiguity of the provision of the law as

well as the misunderstanding of the availability of the cause of action by the complainant who brings the case to the Administrative Court. Lastly, it pertains to the proceeding of the Court itself.

It is said that the actions of the local administrative agencies are the exercise of governing power of the administrative agencies and the government officials who are natural persons. The exercise of such power may transgress the scope or contravene the conditions and procedures prescribed by the law or it may be acted fraudulently or against the intent of the law. In addition, the exercise of power may be for the benefit of the official himself or for the benefit of a third person. The exercises of power in all of these cases are considered malfeasance. Therefore, it is necessary to control and review the administrative actions resulted from the exercise of power of the local administrative agencies aiming at accomplishing their tasks. At the same time, the exercise of power at the official's own will should be prevented to give protection to the rights of the people who are affected by the exercise of such power.

With all the above consideration, it can be summarized that whether the Administrative Court possesses the jurisdiction to review the actions of the local administrative agencies will depend on whether the actions are within the meaning of the Section 9 of the Act on the Establishment of Administrative Court Procedure B.E. 2542 and by examining whether the administrative actions are the exercise of governing power.

With all the undesirable consequences resulted from the local administrative actions, it is recommended as follow:

1. In prescribing and changing of any rules, procedures or conditions in relation to personnel administration of local administrative agencies, it is imperative that the local administrative agencies should be timely notified so that they can be genuinely implemented

2. Information related to the Administrative Court should be widely disseminated to the personnel of the local administrative agencies so that they would have a better understanding of exercising their power legally.

3. The Administrative Court should not give any judgement in excess of the claims requested by the complainant.