

## บทคัดย่อ

การกำกับดูแลถือเป็นองค์ประกอบที่สำคัญประการหนึ่งของการปกครองท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจ การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการใช้อำนาจในทางปกครองของรัฐที่อาจกระทบสิทธิขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและบุคคลที่เกี่ยวข้อง ก่อนที่จะมีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในประเทศไทย เมื่อมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับการใช้อำนาจดังกล่าว ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายสามารถฟ้องเป็นคดีต่อศาลยุติธรรม ต่อมาเมื่อได้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้น คดีที่เป็นข้อพิพาททางปกครองระหว่างผู้มีหน้าที่กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมาอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีจุดประสงค์ในการศึกษาการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ทราบว่าศาลปกครองมีหลักในการวินิจฉัยความชอบด้วยกฎหมายอย่างไร เป็นไปหลักกฎหมายปกครองสากลหรือไม่ และในกรณีที่มีความแตกต่างจากหลักกฎหมายปกครองสากล ศาลปกครองได้พิพากษาหรือมีคำสั่งไปในแนวทางใด โดยอาศัยหลักการใด ซึ่งผลการศึกษาจะเป็นประโยชน์ในทางวิชาการและการบริหารราชการแผ่นดินในอนาคตต่อไป

ผลการศึกษาพบว่า ศาลตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกำกับดูแลซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครองทั้งความชอบด้วยกฎหมายด้านรูปแบบหรือพิจารณาจากเหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายภายนอก และความชอบด้วยกฎหมายด้านเนื้อหาหรือพิจารณาจากเหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายภายใน ปัญหาที่พบได้แก่ ปัญหาการวินิจฉัยเกี่ยวกับความเป็นผู้เสียหายในการฟ้องคดีที่ขอให้เพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง ทั้งเกณฑ์การพิจารณาความเป็นผู้มีส่วนได้เสียซึ่งใช้หลักผู้เสียหายอย่างกว้างซึ่งหมายถึงผู้ที่ผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องหรือสถานะทางกฎหมายถูกกระทบ แต่คำพิพากษาศาลปกครองยังขาดความชัดเจนว่าจะใช้เกณฑ์การเป็นราษฎรที่อาศัยอยู่ในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การเป็นผู้เสียหาย การเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้ง หรือเกณฑ์อื่นใด และการวินิจฉัยความเป็นผู้มีส่วนได้เสียในคดีที่ขอให้เพิกถอนนิติกรรมทางปกครองซึ่งต้องใช้หลักผู้เสียหายอย่างกว้าง แต่ในคดีขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองบางคดี ศาลกลับใช้หลักผู้เสียหายอย่างแคบซึ่งเป็นหลักการสำหรับคดีละเมิดหรือสัญญาทางปกครองมาวินิจฉัยความเป็นผู้มีส่วนได้เสีย และปัญหาการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจในการวินิจฉัยข้อเท็จจริงของผู้กำกับดูแลในกรณีที่กฎหมายใช้ถ้อยคำที่มีความหมายไม่เฉพาะเจาะจง ซึ่งศาลละเลยการสร้างหลักเกณฑ์ในการวินิจฉัยเรื่องดังกล่าว ดูเหมือนว่าศาลจะปล่อยให้ไปตามข้อเท็จจริงและพฤติการณ์เป็นกรณี ๆ

ไป รวมทั้งปัญหาเกี่ยวกับการใช้ระเบียบเป็นเกณฑ์ในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งศาลได้ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองโดยไม่ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของระเบียบที่ฝ่ายปกครองใช้เป็นเครื่องมือในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าเป็นที่มาของอำนาจในการกำกับดูแลหรือไม่ ตลอดจนปัญหาการให้เหตุผลในคำพิพากษาที่ยังไม่มีความเป็นภาวะวิสัย (objective) ของคำพิพากษาในบางคดี

สำหรับข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ประการแรก ศาลควรตระหนักถึงการสร้างหลักเกณฑ์ในการวินิจฉัยข้อเท็จจริงในกรณีที่กฎหมายใช้ถ้อยคำที่มีความหมายไม่เฉพาะเจาะจง ซึ่งจะเป็นบรรทัดฐานหรือแนวทางสำหรับฝ่ายปกครองในการวินิจฉัยปัญหาดังกล่าวต่อไป ประการที่สอง คำวินิจฉัยเกี่ยวกับความเป็นผู้เสียหายจากการใช้อำนาจของผู้กำกับดูแลซึ่งเป็นเงื่อนไขในการฟ้องคดีนั้น ควรมีความชัดเจนว่าจะใช้เกณฑ์การเป็นราษฎรที่อาศัยอยู่ในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การเป็นผู้เสียภาษี การเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้ง หรือเกณฑ์อื่นใด ส่วนการวินิจฉัยความเป็นผู้มีส่วนได้เสียในคดีที่ขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองในการกำกับดูแล ศาลควรนำหลักผู้เสียหายในความหมายอย่างกว้างมาใช้ โดยพิจารณาถึงผลกระทบต่อประโยชน์ที่เกี่ยวข้องของผู้ฟ้องคดี ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า การให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเป็นผู้เสียหายในการฟ้องคดีขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองอันมีผลให้สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง น่าจะมีความชัดเจนและเหมาะสม ประการต่อมา ปัญหาเกี่ยวกับการใช้ระเบียบเป็นเกณฑ์ในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกำกับดูแล หากเห็นสมควร ศาลควรยกขึ้นมาวินิจฉัยเป็นปัญหาข้อกฎหมายเบื้องต้นเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของระเบียบเหล่านั้นตามหลักการพิจารณาความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครองในฐานะที่เป็นข้อกฎหมายเบื้องต้นในคดี (l'exception d'illégalité) แม้คู่ความมิได้โต้แย้งก็ตาม เนื่องจากการพิจารณาคดีของศาลปกครองใช้ระบบไต่สวน ทั้งนี้ เพื่อเป็นหลักประกันความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกทางหนึ่ง และประการสุดท้าย ศาลไม่ควรละเลยการให้เหตุผลประกอบคำพิพากษาที่เป็นภาวะวิสัย เพื่อเป็นหลักประกันแก่ประชาชนว่าศาลพิจารณาด้วยความบริสุทธิ์ยุติธรรม และเพื่อให้เกิดความเชื่อมั่นต่อศาล

## Abstract

The purpose of this thesis is to study the control of the legality of supervision of a local government organization. The objective of the thesis is to understand the legal procedures or principles of the Administrative Court in order to make a decision legally, and base on the International Administrative Law. It is also to comprehend means and principles the Court applies for judgement or order if the decision differs from the International Administrative Law. This study will have technical and administrative benefits for the study of the relevant topics in the future.

The results of the study demonstrated that the Administrative Court reviews the legality of supervision; the administrative order, in terms of form both outer and inner legality. From the study it is shown that some problems are rising. These problems are as follows: 1) Consideration on the injured person having right to bring the case before the court. These problems concern with criteria to consider the interested person in cases concerning the revocation of administrative acts which are: (a) broad criteria when the Court examines the interested persons by residents, tax payer or legal voter? (b) wrong criteria when the Court examines the interested person in cases concerning the revocation of administrative acts. 2) Supervision's margin of judgement of the Court which is rising when the law does not have specific meanings. In this case, the court will not establish criteria for consideration. 3) The Court does not examine the legality of regulation executed by administrative organs. The Court also affirms that the circular has not legal status and it will not be used for decision. 4) The rationalization of the Court judgement which are not still objective.

The following recommendations are provided to solve the above problems: (1) To allow the administrative organs criteria or guidelines for decision, the Administrative Court should establish rules for consideration when the law does not have specific meanings. (2) There should be clear consideration on injured persons. Are they local residents, tax

payers, legal voters or other groups? When inspect a case, the Court should consider broader meaning of the injured persons by looking at the benefits of the prosecutor. The most appropriate one is to define injured persons in terms of voters. And to ensure the principle of "l'exception d'illégalité", the Court should review the legality of regulations implemented by administrative organs. Finally, to ascertain that the Administrative Court tries the case honestly and fairly, the court should give a reasonable judgement for the objective ones.