

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ .....	(1)
กิตติกรรมประกาศ.....	(5)
บทที่	
1. บทนำ.....	1
ความสำคัญของปัญหา.....	1
วัตถุประสงค์และขอบเขตของการศึกษา .....	10
2. หลักการพื้นฐานของการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและ หลักความชอบด้วยกฎหมายเกี่ยวกับการกำกับดูแล.....	12
2.1 การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น .....	12
2.1.1 หลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น	12
2.1.2 ความหมายและลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่น.....	13
(1) ความหมายของการปกครองท้องถิ่น .....	13
(2) ลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่น.....	13
2.1.3 การกำกับดูแล.....	17
(1) ความหมายของการกำกับดูแล .....	17
(2) ลักษณะสำคัญของการกำกับดูแล.....	20
(3) วิธีการกำกับดูแล .....	22
2.1.4 การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายไทย .....	24
(1) องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแล.....	24
(2) อำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแล .....	25

2.2 ความชอบด้วยกฎหมายเกี่ยวกับการกำกับดูแล .....	59
2.2.1 ความหมายและประเภทหรือรูปแบบของการกระทำทางปกครอง.	60
(1) ความหมายของฝ่ายปกครอง.....	60
(2) ความหมายของการกระทำทางปกครอง .....	62
(3) ประเภทหรือรูปแบบของการกระทำทางปกครอง .....	63
2.2.2 หลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย.....	64
(1) ความหมายของหลักการกระทำทางปกครองต้อง ชอบด้วยกฎหมาย .....	65
(2) เหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายของการกระทำ ทางปกครอง .....	66
2.2.3 การควบคุมการกระทำทางปกครอง.....	76
(1) ความจำเป็นในการควบคุมการกระทำทางปกครอง .....	76
(2) ลักษณะของการควบคุมการกระทำทางปกครอง .....	78
(3) การควบคุมการกระทำทางปกครองโดยองค์กรตุลาการ.....	80
3. การฟ้องคดีและการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายเกี่ยวกับการกำกับดูแล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น .....	82
3.1 เขตอำนาจของศาลปกครอง .....	82
3.2 เงื่อนไขการฟ้องคดี .....	83
3.2.1 เงื่อนไขเกี่ยวกับความเป็นผู้เสียหาย.....	83
(1) กรณีที่ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้เสียหาย.....	84
(2) กรณีที่ผู้ฟ้องคดีไม่เป็นเสียหาย .....	89
3.2.2 เงื่อนไขเกี่ยวกับการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง .....	97
(1) กรณีที่ต้องอุทธรณ์ก่อนการฟ้องคดี .....	98
(2) กรณีที่ไม่ต้องอุทธรณ์ก่อนการฟ้องคดี .....	103
3.3 หลักเกณฑ์ที่ใช้ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำ ทางปกครองเกี่ยวกับการกำกับดูแล.....	105
3.3.1 ตรวจสอบว่ากระทำโดยมีอำนาจหรือไม่.....	105

(1) กรณีที่กระทำโดยมีอำนาจ .....	106
(2) กรณีที่กระทำโดยไม่มีอำนาจ.....	108
3.3.2 ตรวจสอบว่ากระทำผิดแบบ ขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระ สำคัญหรือไม่ .....	109
(1) กรณีที่กระทำโดยถูกต้องตามแบบ ขั้นตอนหรือวิธีการ .....	109
(2) กรณีที่กระทำโดยไม่ถูกต้องตามแบบ ขั้นตอนหรือวิธีการ.....	111
3.3.3 ตรวจสอบว่ากระทำโดยฝ่าฝืนกฎหมายหรือไม่.....	112
(1) ความถูกต้องตามกฎหมายในขั้นตอนของการใช้อำนาจ .....	112
(2) ความถูกต้องตามกฎหมายที่ขึ้นอยู่กับขั้นตอนก่อนการ ใช้อำนาจ.....	121
3.3.4 ตรวจสอบว่ากระทำโดยใช้ดุลพินิจมิชอบหรือไม่.....	124
(1) การใช้ดุลพินิจวินิจฉัย.....	124
(2) การใช้ดุลพินิจตัดสินใจ.....	140
3.3.5 ตรวจสอบว่ากระทำโดยบิดเบือนอำนาจ หรือบิดเบือนขั้นตอน หรือวิธีการหรือไม่.....	142
4. บทวิเคราะห์คำวินิจฉัยของศาลปกครองเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมาย ของการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	144
4.1 ความเป็นผู้เสียหายในการฟ้องคดี.....	144
4.1.1 ปัญหาเกี่ยวกับเกณฑ์การพิจารณาความเป็นผู้มีส่วนได้เสีย.....	145
4.1.2 ปัญหาการวินิจฉัยความเป็นผู้มีส่วนได้เสีย.....	147
4.2 เนื้อหาของคำวินิจฉัย .....	148
4.2.1 การตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของผู้กำกับดูแล .....	148
4.2.2 การใช้ระเบียบและระเบียบภายในฝ่ายปกครองเป็นเกณฑ์ในการ ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย .....	149
(1) ปัญหาการตรวจสอบการมีผลใช้บังคับของระเบียบ .....	149
(2) การตรวจสอบการใช้หนังสือเวียนในการกำกับดูแล.....	152
4.3 การให้เหตุผลในคำพิพากษา .....	153

5. สรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ.....	155
5.1 สรุปผลการศึกษา .....	155
5.1.1 เงื่อนไขการฟ้องคดี .....	155
(1) ความเป็นผู้เสียหาย.....	155
(2) การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง .....	157
5.1.2 เนื้อหาของคำวินิจฉัย .....	157
(1) หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการมีอำนาจกระทำการทางปกครอง .....	158
(2) หลักเกณฑ์เกี่ยวกับความถูกต้องตามแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการ .....	158
(3) หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการฝ่าฝืนกฎหมาย.....	159
5.2 ข้อเสนอแนะ .....	160
5.2.1 การวินิจฉัยเกี่ยวกับผู้เสียหายในการฟ้องคดี .....	160
5.2.2 การตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของผู้กำกับดูแล .....	162
5.2.3 การใช้ระเบียบเป็นเกณฑ์ในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย	162
5.2.4 การให้เหตุผลในคำพิพากษา .....	164
 บรรณานุกรม .....	 165
 ภาคผนวก	
ก. บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น.....	170
ข. กฎและระเบียบที่ผู้กำกับดูแลใช้เป็นเครื่องมือในการกำกับดูแลองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น.....	179
 ประวัติการศึกษา.....	 191

