

การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นตามแนวคำพิพากษา  
ศาลปกครอง

โดย

พันตำรวจโท กิรป กฤตธีรานนท์  
เจ้าหน้าที่สอบสวนผู้เชี่ยวชาญ  
สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร  
หลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ ๕๗  
ประจำปีการศึกษา พุทธศักราช ๒๕๕๗ - ๒๕๕๘

## บทคัดย่อ

เรื่อง การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นตามแนวคำพิพากษาศาลปกครอง

ลักษณะวิชา การเมือง

ผู้วิจัย พ.ต.ท.กิริป กฤตธีรานนท์ หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ ๕๗

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์ คือ เพื่อศึกษาสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจากการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นอันนำไปสู่การฟ้องคดีต่อศาลปกครอง และเพื่อศึกษาแนวทางการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาล วิธีการวิจัยเป็นแบบเชิงคุณภาพโดยศึกษาวิเคราะห์รูปแบบ ขั้นตอนและวิธีการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นตามแนวคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดแล้วสังเคราะห์และสรุปเป็นหลักการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาล ผลการวิจัยพบว่า องค์กรปกครองท้องถิ่นมีสภาพปัญหาในการบริหารราชการโดยมีการดำเนินการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายในลักษณะของ 1) กระทำการโดยไม่มีอำนาจ ได้แก่ ออกคำสั่งหรือใช้สิทธิเรียกค่าสินไหมทดแทนเมื่อพ้นระยะเวลา, สั่งเบิกจ่ายเงินโดยไม่มีระเบียบให้กระทำได้ 2) กระทำนอกเหนืออำนาจหน้าที่ ได้แก่ ออกคำสั่งแบ่งงานโดยไม่มีอำนาจ 3) กระทำไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ได้แก่ ออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนทั้งที่ไม่ได้กระทำละเมิดหรือไม่ได้กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง, ยกเลิกประกาศฉบับเดิมให้มีผลย้อนหลังอันเป็นโทษแก่บุคคล, ลงนามเป็นคู่สัญญากับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนับแต่วันที่ได้รับเลือกตั้ง 4) กระทำไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้ในกฎหมาย ได้แก่ ไม่แจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ, เสนอยุติเร่งด่วนทั้งที่มีได้เป็นเรื่องจำเป็นเร่งด่วน, ออกคำสั่งให้รื้อถอนอาคารและสั่งไม่ให้ใช้อาคารโดยมิได้ให้โอกาสเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีได้ให้โอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานก่อนมีคำสั่ง และมีได้ระบุเหตุผลในการออกคำสั่งดังกล่าว เป็นต้น 5) กระทำไม่ถูกต้องตามวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น ได้แก่ นำร่างเทศบัญญัติหรือข้อบัญญัติมาลงมติในวาระที่ ๓ เห็นชอบให้ตราเป็นเทศบัญญัติหรือข้อบัญญัติโดยไม่มี การพิจารณาในวาระที่ ๒ ขึ้นแปรญัติ 6) กระทำโดยไม่สุจริต ได้แก่ มีคำสั่งให้พนักงานส่วนท้องถิ่นซึ่งดำรงตำแหน่งเจ้าพนักงานพัสดุ ๖ ไปช่วยปฏิบัติราชการในภารกิจของเจ้าหน้าที่พัสดุ ๓ 7) กระทำโดยมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม ได้แก่ การให้พนักงานส่วนท้องถิ่นคนหนึ่งจัดทำวิสัยทัศน์เพื่อประกอบการพิจารณาเลื่อนตำแหน่ง แต่มิได้ให้คนอื่นที่ยื่นคำขอและมีคุณสมบัติ

เช่นเดียวกันต้องจัดทำ, ออกประกาศจัดซื้อโดยกำหนดรายละเอียดหรือคุณลักษณะเฉพาะทำให้มี  
 บริษัทรายเดียวที่คุณสมบัติครบถ้วน 8) สร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็น ได้แก่ การให้พนักงานส่วน  
 ท้องถิ่นจัดทำวิสัยทัศน์ในการเข้าสู่ตำแหน่ง ทั้งที่พนักงานผู้นั้นได้ผ่านเกณฑ์การตรวจสอบด้าน  
 ความสามารถตามมาตรฐานกำหนดตำแหน่งแล้ว 9) ใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ ได้แก่ การมีมติให้สมาชิก  
 สภาท้องถิ่นพ้นจากสมาชิกภาพเพราะเหตุที่สมาชิกผู้นั้นใช้สิทธิร้องเรียนตามรัฐธรรมนูญ, มีคำสั่ง  
 เลื่อนขึ้นเงินเดือนให้แก่พนักงานส่วนท้องถิ่นโดยไม่ปฏิบัติตามประกาศคณะกรรมการพนักงาน  
 ส่วนท้องถิ่น, ขยายพิจารณาโดยไม่คำนึงถึงความปลอดภัยของประชาชน เป็นต้น 10) ละเลยต่อ  
 หน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ได้แก่ ไม่  
 ออกคำสั่งเป็นหนังสือหรือกำหนดมาตรการหรือไม่เข้าระงับเหตุร้ายตามกฎหมาย, ไม่ดำเนินการ  
 กวดขันมิให้มีการจอดยานพาหนะและจำหน่ายสินค้าบนถนนหรือทางเท้า เป็นต้น 11) กระทำ  
 ละเมิดทางปกครองอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือความเสียหายเกิดจากการออกกฎ  
 คำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่น หรือละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร  
 ได้แก่ ไม่จัดเจ้าหน้าที่ไว้อำนวยความสะดวก ณ สำนักงานตามที่ออกประกาศไว้, ยกเลิกการสอบ  
 ราคาตามที่คณะกรรมการเปิดซองสอบราคาเสนอความเห็น โดยไม่มีเหตุผลเพียงพอ, ปล่อยให้  
 คู่สัญญาจ้างก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชน เป็นต้น 12) กระทำผิดสัญญาทางปกครอง ได้แก่  
 ไม่ตรวจรับมอบงานตามสัญญาจ้าง ทั้ง ๆ ที่ข้อบกพร่องเกิดจากการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น  
 ไม่ได้สำรวจพื้นที่ที่จะทำการก่อสร้างจริงให้เสียก่อนที่จะส่งมอบพื้นที่ก่อสร้างให้แก่ผู้รับจ้าง, บอ  
 เลิกสัญญาจ้างโดยไม่มีการแจ้งเตือนเป็นลายลักษณ์อักษร เป็นต้น ซึ่งจากสภาพปัญหาดังกล่าว  
 ข้างต้น งานวิจัยชิ้นนี้ได้ข้อสรุปเกี่ยวกับแนวทางการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่สอดคล้องกับ  
 หลักธรรมาภิบาล ดังนี้คือ 1) หลักนิติธรรม ผู้บริหารท้องถิ่นต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตาม  
 บทบัญญัติของกฎหมายและกฎที่เกี่ยวข้อง เช่น เรื่องอายุความ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง การ  
 เรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน การบริหารงานบุคคลและการพัสดุ เป็นต้น ปฏิบัติตาม  
 ประกาศที่ตนเองประกาศไว้ ไม่เลือกปฏิบัติต่อบุคคลที่เหมือนกันในสาระสำคัญด้วยวิธีที่  
 แตกต่างกัน จัดทำบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ สภาท้องถิ่นต้องปฏิบัติตามกฎหมายและ  
 ระเบียบเกี่ยวกับการประชุมสภาท้องถิ่นและพิจารณามติอย่างเป็นธรรม 2) หลักคุณธรรม ต้องไม่ม  
 ความลำเอียงหรือใช้อคติในการพิจารณาหรือมีคำสั่งทางปกครอง จัดทำบริการสาธารณะเพื่อแก้ไข  
 ความเดือดร้อนของประชาชน ไม่สร้างผลกระทบต่อฐานะทางการเงินของคู่สัญญา ไม่จัดระบบงาน  
 ตามอำเภอใจหรือก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ผู้ที่มีอำนาจหน้าที่โดยชอบ 3) หลักความโปร่งใส  
 ผู้บริหารท้องถิ่นต้องให้ประชาชนทราบข้อมูลข่าวสารที่ประชาชนควรรู้ ไม่ดำเนินการใดที่สื่อไป  
 ในทางที่เอื้อประโยชน์แก่บุคคลบางคนบางกลุ่ม ไม่ควรมอบหมายงานให้แก่พนักงานส่วนท้องถิ่น

ค

โดยใช้ระบบอุปถัมภ์ เปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหาได้รับทราบพยานหลักฐานที่เป็นโทษต่อตนเอง พิจารณางบประมาณของท้องถิ่น โดยคำนึงถึงเหตุผลและความจำเป็นด้วยการประชุมปรึกษาหารือหรือถกเถียงกันให้รอบคอบ 4) หลักความมีส่วนร่วม ผู้บริหารท้องถิ่นต้องให้โอกาสประชาชนมีส่วนร่วมในการให้ความเห็นในปัญหาสำคัญ ๆ ของท้องถิ่น 5) หลักความรับผิดชอบ ผู้บริหารท้องถิ่นต้องรักษาผลประโยชน์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดให้มีสาธารณูปโภคที่จำเป็นโดยคำนึงถึงความสะดวกปลอดภัยและไม่สร้างความเดือดร้อนเสียหายแก่ประชาชน หามาตรการเพื่อระงับเหตุเดือดร้อนรำคาญของประชาชน ดำเนินการตามสัญญาจ้างอย่างรอบคอบ ตระหนักในความถูกต้องชอบธรรมตามหน้าที่ในการพิจารณาให้คุณให้โทษต่อบุคลากร สภาท้องถิ่นต้องตระหนักในหน้าที่การตรวจสอบการดำเนินการของฝ่ายบริหาร 6) หลักความคุ้มค่า ผู้บริหารท้องถิ่นต้องควบคุมมิให้มีการเบิกจ่ายเงินซ้ำซ้อน ป้องกันมิให้มีการกระทำละเมิดก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชน ไม่ปล่อยให้มีการสมยอมราคากันในการเสนอราคา ไม่ปล่อยให้ก่อสร้างผิดแบบแปลน โดยไม่ทักท้วง บอกละเมิดสัญญาทันทีเมื่อพบว่าคู่สัญญาฝ่ายเอกชนไม่สามารถดำเนินการก่อสร้างต่อไปได้ สภาท้องถิ่นต้องป้องกันมิให้มีการใช้งบประมาณโดยไม่สมเหตุสมผล เช่น การอนุมัติซื้อที่ดินตามที่กำหนดคุณลักษณะเฉพาะไว้เพื่อผลประโยชน์ของผู้บริหารท้องถิ่น เป็นต้น

## คำนำ

การปกครองท้องถิ่นถือเป็นรูปแบบหนึ่งที่เป็นพื้นฐานการพัฒนาประเทศและการปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สำคัญ ๒ ประการ คือ การบริหารงานทั่วไปและการจัดบริการสาธารณะที่ในบางกรณีเกิดความผิดพลาดบกพร่องขึ้นทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นทั้งทางอาญาทางแพ่งและทางปกครอง ซึ่งองค์กรผู้ซึ่งความผิดพลาดบกพร่องดังกล่าวที่ชัดเจนและมีผลบังคับเป็นรูปธรรมที่สุด คือ องค์กรตุลาการ โดยศาลปกครองเป็นองค์กรหนึ่งที่มีหน้าที่ในการควบคุมและตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ดังนั้น การศึกษาเกี่ยวกับแนวคำพิพากษาศาลปกครองที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานของราชการส่วนท้องถิ่นจึงมีความสำคัญและจำเป็นในอันที่จะก่อให้เกิดองค์ความรู้ที่ผู้บริหารท้องถิ่นและผู้เกี่ยวข้องสามารถนำไปใช้เพื่อป้องกันมิให้เกิดความเสียหายทั้งแก่ตนเอง ประชาชนและประเทศชาติได้อย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับเป้าหมายแห่งหลักธรรมาภิบาล

พันตำรวจโท

( กิรป กฤตธีรานนท์ )

นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร

หลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ ๕๗

ผู้วิจัย

จ

## กิตติกรรมประกาศ

งานวิจัย เรื่อง การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นตามแนวคำพิพากษาศาลปกครอง สำเร็จ  
คล่องตัวได้เนื่องมาจากผู้วิจัยได้รับความช่วยเหลือในการให้ข้อมูล คำปรึกษา ข้อเสนอแนะ และความ  
คิดเห็นจากบุคคลหลายท่าน อาทิ พลเอก วินัย เสมสวัสดิ์ ที่ปรึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร  
พลตรี สรานุวัตร ประดิษฐพงษ์ และ พลตรี โสรัจ ร่วมพุ่ม ผู้ซึ่งเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาและอาจารย์  
ผู้ควบคุมการวิจัย ที่ได้กรุณาสละเวลาให้คำปรึกษา ข้อเสนอแนะ ข้อเสนอแนะ และข้อคิดเห็นที่เป็น  
ประโยชน์ต่อการทำวิจัยในทุกขั้นตอน

ขอขอบคุณคณาจารย์ทุกท่านแห่งวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักรที่ได้ถ่ายทอดและ  
สร้างความรู้ให้แก่ผู้วิจัย และขอขอบคุณเจ้าหน้าที่ของวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักรที่ได้ให้ความ  
ช่วยเหลือในเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในการวิจัยครั้งนี้เป็นอย่างดี ขอขอบคุณเพื่อน ๆ วปอ. รุ่น ๕๗  
ที่รักทุกท่านสำหรับกำลังใจและความช่วยเหลือที่มีให้มาโดยตลอด

ท้ายสุด ผู้วิจัยขอขอบคุณและขอมอบความสำเร็จทั้งหมดจากการทำวิจัยฉบับนี้แด่  
คุณสิริลักษณ์ เกษรพุมมานนท์ ผู้ที่ให้คำแนะนำส่งเสริม สนับสนุน กระตุ้นเตือน และเป็นแรงใจ  
ที่สำคัญยิ่งจนทำให้การศึกษาครั้งนี้ประสบผลสำเร็จได้ตามที่ตั้งใจไว้

พันตำรวจโท

( กิรป กฤตธีรานนท์ )

นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร  
หลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ ๕๗  
ผู้วิจัย

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	ก
คำนำ	ง
กิตติกรรมประกาศ	จ
สารบัญตาราง	ซ
สารบัญแผนภาพ	ฅ
บทที่ ๑ บทนำ	๑
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	๑
วัตถุประสงค์ของวิจัย	๓
ขอบเขตของการวิจัย	๓
วิธีดำเนินการวิจัย	๔
ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย	๔
คำจำกัดความ	๕
บทที่ ๒ แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	๖
หลักการแบ่งส่วนราชการภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	๖
หลักกฎหมายปกครองที่ใช้ในการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น	๑๐
หลักธรรมาภิบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	๒๔
ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	๒๘
กรอบความคิดของการวิจัย	๓๐
บทที่ ๓ สภาพปัญหาของการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น	๓๒
การปฏิบัติหน้าที่ทั่วไป	๓๒
การจัดทำบริการสาธารณะ	๕๑
สรุป	๖๕

## สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ ๔ แนวทางการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาล	๓๕
การปฏิบัติหน้าที่ทั่วไป	๓๕
การจัดทำบริการสาธารณะ	๘๕
สรุป	๘๕
บทที่ ๕ สรุปและข้อเสนอแนะ	๑๐๕
สรุป	๑๐๕
ข้อเสนอแนะ	๑๑๑
บรรณานุกรม	๑๑๓
ประวัติย่อผู้วิจัย	๑๑๕



## สารบัญตาราง

ตารางที่	หน้า	
๒-๑	เปรียบเทียบหลักธรรมาภิบาลโดยทั่วไปกับหลักธรรมาภิบาลในระดับ องค์กรตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบ บริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๒	๒๔
๓-๑	แสดงการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่ปรากฏในคำฟ้องกับสภาพปัญหา การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่ขัดต่อหลักกฎหมายปกครองตาม แนวคำพิพากษา	๖๕
๓-๒	แสดงการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่ปรากฏในคำฟ้องกับสภาพปัญหา การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่ขัดต่อหลักกฎหมายปกครองตาม แนวคำพิพากษา	๗๒
๔-๑	แสดงแนวทางการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นตามแนวคำพิพากษา ศาลปกครองกับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาล	๘๕
๔-๒	แสดงแนวทางการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นตามแนวคำพิพากษา ศาลปกครองกับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาล	๘๘

ณ

## สารบัญแผนภาพ

หน้า

แผนภาพที่

๒-๑ กรอบความคิดของการวิจัย

๓๑

## บทที่ ๑

### บทนำ

#### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การปกครองท้องถิ่นถือเป็นรูปแบบหนึ่งที่เป็นพื้นฐานการพัฒนาประเทศและการปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยมีความสำคัญต่อการปกครองและการบริหารราชการแผ่นดินในฐานะที่เป็นการบริหารงานในลักษณะที่รัฐกระจายอำนาจและหน้าที่บางประการให้ท้องถิ่นรับผิดชอบเพื่อแบ่งเบาภาระของรัฐบาล ทั้งในด้านการเงิน บุคลากร ตลอดจนระยะเวลาที่ใช้ดำเนินการให้บริการชุมชน และยังเป็นโอกาสตลอดจนให้สิทธิแก่ชุมชนในการตัดสินใจที่เกี่ยวข้องกับภารกิจของท้องถิ่น เพื่อให้ความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้รับการตอบสนองอย่างแท้จริง นอกจากนี้ ยังถือเป็นสถาบันที่ให้การศึกษาศึกษาและฝึกปฏิบัติการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชน โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ทั้งในบทบาทของฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ

ในปัจจุบันการปกครองท้องถิ่นของไทยประกอบไปด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ๕ รูปแบบ ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง ๕ รูปแบบต่างมีโครงสร้างภายในองค์กรรูปแบบเดียวกัน คือ รูปแบบสภาบริหาร (Council-Executive Form) ซึ่งมีองค์ประกอบที่สำคัญ คือ มีการแบ่งแยกฝ่ายสภาและบริหารออกจากกัน ฝ่ายบริหารทำหน้าที่ในการบริหารกิจการภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ฝ่ายสภาทำหน้าที่ในการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารและทำหน้าที่ในการออกกฎหมายในระดับท้องถิ่น สภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรงภายในท้องถิ่น หัวหน้าฝ่ายบริหารมาจากการเลือกตั้งของประชาชนเช่นกัน โดยมีการตรวจสอบการทำงานซึ่งกันและกัน<sup>๑</sup>

อำนาจและหน้าที่ของฝ่ายบริหารในราชการส่วนท้องถิ่นที่สำคัญ ๒ ประการ คือ การบริหารงานทั่วไปภายในองค์กร และการบริหารงานด้านการจัดบริการสาธารณะ ในส่วนของการบริหารงานทั่วไปภายในองค์กร ได้แก่ การบริหารงานบุคคล เช่น การสรรหาบุคคลเพื่อบรรจุและการแต่งตั้ง การเลื่อนอัตราเงินเดือนและประโยชน์ตอบแทน เป็นต้น การบริหารงานพัสดุ เช่น การจัดซื้อ

---

<sup>๑</sup> โกวิท พวงงาม. การปกครองท้องถิ่น : ว่าด้วยทฤษฎี แนวคิด และหลักการ. พิมพ์ครั้งที่ ๑, (กรุงเทพฯ : เอ็กซ์เปอร์เน็ท, ๒๕๕๐). หน้า ๒๐๑.

จัดจ้าง การรักษาทรัพย์สินของหลวง ไม่ว่าจะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือทรัพย์สินของแผ่นดิน เป็นต้น การบริหารงานคลังและงบประมาณ เช่น การจัดการเกี่ยวกับรายรับและรายจ่ายของท้องถิ่น เป็นต้น และในส่วนของงานด้านบริการสาธารณะ เช่น การรักษาความสงบเรียบร้อย ในท้องถิ่น การให้บริการการศึกษา การรักษาพยาบาล การขนส่งคมนาคม การพักผ่อนหย่อนใจ ส่งเสริม การเล่นกีฬา ส่งเสริมศิลปวัฒนธรรม ประกันการว่างงาน คุ้มครองการบริโภคของราษฎร เป็นต้น

จากภารกิจด้านต่าง ๆ ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับมอบหมายให้ดำเนินการซึ่งมีอยู่เป็นจำนวนมาก นั้น ในบางครั้งจึงทำให้การบริหารงานของผู้บริหารท้องถิ่นเกิดความผิดพลาดบกพร่องขึ้น ไม่ว่าจะเป็นโดยเจตนาจงใจหรือโดยขาดองค์ความรู้ที่เกี่ยวกับการปฏิบัติในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของตน ทำให้ผู้บริหารท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็นฝ่ายการเมืองหรือฝ่ายข้าราชการประจำต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นทั้งทางอาญา ทางแพ่งและทางปกครอง ซึ่งองค์กรที่จะเป็นผู้ที่ชี้ถึงความผิดพลาดบกพร่องดังกล่าวที่ชัดเจนและมีผลบังคับเป็นรูปธรรมที่สุด คือ องค์กรตุลาการ

ศาลปกครองเป็นองค์กรหนึ่งที่มีหน้าที่ในการควบคุมและตรวจสอบการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามบทบัญญัติในมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๒<sup>๒</sup> ซึ่งสามารถแบ่งออกได้เป็น ๔ กรณี คือ กรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย กรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นละเลยต่อหน้าที่ตามที่

<sup>๒</sup> มาตรา ๙ ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

(๑) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

(๒) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(๓) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(๔) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

กฎหมายกำหนดต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร กรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกระทำละเมิดทางปกครอง และกรณีสัญญาทางปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น<sup>๓</sup>

ซึ่งในส่วนของคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ส่วนใหญ่แล้วจะมีสาเหตุมาจากกรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย รongลงมาเป็นกรณีละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้า กรณีละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย และกรณีสัญญาทางปกครองที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำขึ้น ตามลำดับ<sup>๔</sup>

ดังนั้น การศึกษาเกี่ยวกับแนวคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานของราชการส่วนท้องถิ่นจึงมีความสำคัญและจำเป็น ในอันที่จะก่อให้เกิดองค์ความรู้ที่ผู้บริหารท้องถิ่นและผู้เกี่ยวข้องสามารถนำไปใช้เพื่อป้องกันมิให้เกิดความเสียหายทั้งแก่ตนเอง ประชาชนและประเทศชาติได้อย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับเป้าหมายแห่งหลักธรรมาภิบาล ซึ่งผู้วิจัยในฐานะที่เป็นผู้ปฏิบัติงานในสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน อันเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่มีหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐให้ดำเนินไปอย่างถูกต้องตามกฎหมายและเป็นธรรมแก่ประชาชน ตลอดจนมีหน้าที่ในการส่งเสริมธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้นในหน่วยงานภาครัฐ จึงมีความสนใจที่จะศึกษาวิจัยในเรื่องนี้

## วัตถุประสงค์ของการวิจัย

๑. เพื่อศึกษาสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจากการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นอันนำไปสู่การฟ้องคดีต่อศาลปกครอง
๒. เพื่อศึกษาแนวทางการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลจากคำพิพากษาและคำสั่งของศาลปกครอง

## ขอบเขตของการวิจัย

ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้กำหนดขอบเขตการวิจัยไว้ดังต่อไปนี้ คือ

๑. ทำการศึกษาวิจัยตามรูปแบบการแบ่งส่วนราชการตามโครงสร้างภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น “รูปแบบเทศบาล” เท่านั้น เนื่องจากการปกครองในรูปแบบเทศบาลเป็นรากฐานดั้งเดิมของการปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย

<sup>๓</sup> สมคิด เลิศไพฑูรย์. กฎหมายการปกครองท้องถิ่น. พิมพ์ครั้งที่ ๑, (กรุงเทพฯ : เอ็กเซลเอร์เน็ท, ๒๕๕๐). หน้า ๒๗๘.

<sup>๔</sup> เรื่องเดียวกัน. หน้า ๒๗๘.

๒. ทำการศึกษาเฉพาะแนวคำพิพากษาและคำสั่งของศาลปกครองสูงสุด กรณีปัญหาการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลที่มีการฟ้องร้องต่อศาลปกครอง โดยผู้วิจัยได้ค้นคว้าคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ได้นำมาเผยแพร่ต่อสาธารณชนใน Website ของศาลปกครอง ([http://court.Admincourt.go.th/ordered/NA\\_Result.aspx](http://court.Admincourt.go.th/ordered/NA_Result.aspx)) ระหว่างวันที่ ๑ มกราคม ๒๕๕๘ ถึงวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๘ ซึ่งมีคดีที่เกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล จำนวนทั้งสิ้น ๔๙๑ คดี และผู้วิจัยเลือกศึกษาเฉพาะคดีที่มีคำพิพากษาว่าการดำเนินงานของเทศบาลไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยมีคดีที่น่าสนใจ และสามารถนำมาเป็นกรณีตัวอย่างที่ใช้สำหรับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นได้ จำนวน ๔๐ คดี

## วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ซึ่งผู้วิจัยได้ดำเนินการโดยลำดับ ดังต่อไปนี้

๑. ศึกษาโครงสร้างองค์การตลอดจนอำนาจหน้าที่ของแต่ละส่วนราชการในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล
๒. ศึกษาวิเคราะห์รูปแบบ ขั้นตอนและวิธีการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นตามแนวคำพิพากษาและคำสั่งของศาลปกครองสูงสุด จำแนกตามอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล
๓. สังเคราะห์และสรุปหลักการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาล

## ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัยชิ้นนี้ คือ

๑. ได้ทราบถึงสภาพของปัญหาที่เกิดขึ้นจากการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นจนก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับประชาชน จนนำไปสู่การฟ้องคดีต่อศาลปกครอง
๒. ได้แนวทางการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลในอันที่จะตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนและขจัดปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่ได้อย่างแท้จริง

## คำจำกัดความ

ประชาชน	หมายความรวมถึง	เจ้าหน้าที่ภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งอยู่ภายใต้การบังคับทางปกครองด้วย
ผู้บริหารท้องถิ่น	หมายถึง	บุคคลที่ใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมายเกี่ยวกับราชการบริหารส่วนท้องถิ่น
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	หมายถึง	องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลนคร เทศบาลเมือง เทศบาลตำบล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา
ศาลปกครอง	หมายถึง	ศาลปกครองสูงสุด

## บทที่ ๒

### แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

#### หลักการแบ่งส่วนราชการภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในการพิจารณาว่าหน่วยงานใดเป็นท้องถิ่นหรือไม่ นอกจากพิจารณาจากกฎหมายที่บัญญัติให้หน่วยงานนั้น ๆ เป็นท้องถิ่นแล้ว ยังสามารถพิจารณาได้จากองค์ประกอบหรือลักษณะของหน่วยงานนั้นว่ามีความเป็นอิสระในการปกครองตนเองหรือไม่อีกประการหนึ่ง เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดขึ้นจากการกระจายอำนาจทางปกครอง ความเป็นอิสระของท้องถิ่นจึงอยู่ในรูปของการมีอำนาจสั่งการและดำเนินการในกิจการต่าง ๆ ตามที่กฎหมายกำหนดได้ด้วยตนเอง โดยไม่ต้องรับคำสั่งจากส่วนกลาง ส่วนกลางมีอำนาจเพียงกำกับดูแลให้การดำเนินการของท้องถิ่นดำเนินไปภายในกรอบของกฎหมายเท่านั้น

สมคิด เลิศไพฑูรย์ ได้กล่าวไว้ว่า ความเป็นอิสระของท้องถิ่นจะเกิดขึ้นได้อย่างแท้จริงจะต้องประกอบด้วย การมีสถานะเป็นนิติบุคคล มีเขตพื้นที่รับผิดชอบที่ชัดเจน มีองค์กรเจ้าหน้าที่เป็นของตนเอง มีอำนาจหน้าที่ของตนเองในกิจการท้องถิ่น และมีการคลังเป็นของตนเอง<sup>๑</sup> นั้นแสดงให้เห็นว่าท้องถิ่นจึงควรมีความเป็นอิสระในการบริหารงานอย่างน้อยสองประการ คือ (๑) ความเป็นอิสระในการบริหารงานทั่วไปภายในองค์กร และ (๒) ความเป็นอิสระในการบริหารงานด้านการจัดทำบริการสาธารณะ

จอห์น เฟนวิกค์ (John Fenwick) เห็นว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสมัยใหม่ต้องเข้าใจระบบเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง ทั้งของตนเองและของโลกภายนอกได้อย่างแจ่มแจ้ง โดยจุดเน้นที่สำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสมัยใหม่ตามทัศนะของเฟนวิกค์มุ่งไปที่ศักยภาพใน ๔ ด้าน คือ<sup>๒</sup>

(๑) ต้องทำการเพิ่มสมรรถภาพในการแข่งขันให้กับตัวเองและชุมชนในท้องถิ่น เพื่อให้ท้องถิ่นมีความเจริญก้าวหน้าเทียบเท่ากับท้องถิ่นอื่น ๆ และสามารถยืนหยัดในสังคมโลกาภิวัตน์ได้อย่างเข้มแข็ง

<sup>๑</sup> สมคิด เลิศไพฑูรย์. กฎหมายการปกครองท้องถิ่น. พิมพ์ครั้งที่ ๑, (กรุงเทพฯ : เอ็กซ์เปอร์เน็ท, ๒๕๕๐). หน้า ๑๖.

<sup>๒</sup> Fenwick, J. *Managing Local Government*. (London : Chapman & Hall, 1995). P.2. อ้างถึงใน อุดม ทูมโมสิต. *การปกครองท้องถิ่นสมัยใหม่: บทเรียนจากประเทศพัฒนาแล้ว*. (กรุงเทพฯ: บริษัท แซท โฟร์ พรินติ้ง จำกัด, ม.ป.ป.) หน้า ๒๒๕.



(๒) ถือว่าประชาชนเป็นเป้าหมายสูงสุดของท้องถิ่น ดังนั้น ประชาชนมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งต่อท้องถิ่น การปกครองท้องถิ่นสมัยใหม่จึงต้องจัดระบบให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมได้ในทุกขั้นตอน ตั้งแต่การเลือกตั้ง การบริหาร การตรวจสอบ และการถอดถอนผู้ปกครองท้องถิ่น นอกจากนี้ ต้องยึดถือความพึงพอใจของสาธารณชนเป็นเป้าหมายสำคัญของท้องถิ่น

(๓) การจัดการเชิงคุณภาพ หมายความว่า ท้องถิ่นควรสนใจเปรียบเทียบคุณภาพการทำงานระหว่างท้องถิ่น ทั้งนี้ เพื่อให้มาตรฐานการทำงาน โอกาส และการพัฒนาต่าง ๆ ของท้องถิ่นอยู่ในระดับมาตรฐานที่ไม่แตกต่างกันมากนัก ทำให้ไม่เกิดช่องว่างความไม่เท่าเทียมระหว่างประชาชนในแต่ละท้องถิ่น

(๔) ความสามารถในการจัดการบริการต่าง ๆ เป็นเรื่องสำคัญในการจัดการสมัยใหม่ ท้องถิ่นต้องสนใจการจัดการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Management) ทั้งนี้ เพื่อการทำงานของท้องถิ่นมีประสิทธิภาพสูงสุด

(๕) ท้องถิ่นสมัยใหม่ต้องมีความพร้อมและทันสมัยในด้านสารสนเทศ และสามารถจัดการความรู้ของตัวเอง (Self-knowledge Management) เพื่อนำความรู้นั้นมาใช้ในการปกครองท้องถิ่น

จากแนวคิดดังกล่าวข้างต้น คณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาลจึงได้จัดให้มีประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการ วิธีการบริหารและการปฏิบัติงานของพนักงานเทศบาลและกิจการอันเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในเทศบาล (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ ๓) พ.ศ.๒๕๕๒ ลงวันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ โดยกำหนดให้เทศบาลแบ่งส่วนราชการเป็น ๒ ส่วน คือ (๑) สำนักปลัดเทศบาล และ (๒) กองหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น เช่น การคลัง การช่าง การสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม การศึกษา การวิชาการและแผนงาน การประปา การแพทย์ การช่างสุขาภิบาล และการสวัสดิการสังคม โดยเทศบาลอาจประกาศกำหนดกองหรือส่วนราชการอื่นได้ตามความเหมาะสมและความจำเป็นของเทศบาล แต่ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาลระดับจังหวัด (ก.ท.จ.) ก่อน และต้องจัดทำเป็นประกาศเทศบาล กำหนดอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบของกองหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นตามแนวทางดังนี้<sup>๓</sup>

(๑) สำนักปลัดเทศบาล มีหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับราชการทั่วไปของเทศบาลและราชการที่มีได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของกองหรือส่วนราชการใดในเทศบาลโดยเฉพาะ รวมทั้งกำกับและเร่งรัดการปฏิบัติราชการของส่วนราชการในเทศบาลให้เป็นไปตามนโยบาย แนวทางและแผนการปฏิบัติราชการของเทศบาล

<sup>๓</sup> สำนักงานคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น. ตัวอย่างประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล (ระดับจังหวัด). (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://www.local.moi.go.th/2009/law/05.php>, 2558.

(๒) กองวิชาการและแผนงาน มีหน้าที่เกี่ยวกับการวิเคราะห์นโยบายและแผน ซึ่งมีลักษณะเพื่อประกอบการกำหนดนโยบายจัดทำแผนหรือโครงการ ติดตามประเมินผลการดำเนินงานตามแผนและโครงการต่าง ๆ ซึ่งอาจเป็นนโยบายแผนงานและโครงการทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง การบริหารหรือความมั่นคงของประเทศ ทั้งนี้ อาจเป็นนโยบายแผนงานของเทศบาลหรือเมืองพัทยา และโครงการระดับชาติ ระดับกระทรวง ระดับกรม หรือระดับจังหวัดแล้วแต่กรณี และปฏิบัติหน้าที่อื่นที่เกี่ยวข้อง

(๓) กองคลัง มีหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับงานการจ่าย การรับ การนำส่งเงิน การเก็บรักษาเงิน และเอกสารทางการเงิน การตรวจสอบใบสำคัญ ฎีกา งานเกี่ยวกับเงินเดือน ค่าจ้าง ค่าตอบแทน เงินบำเหน็จบำนาญ เงินอื่น ๆ งานเกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณ ฐานะทางการเงิน การจัดสรรเงินต่าง ๆ การจัดทำบัญชีทุกประเภท ทะเบียนคุมเงินรายได้และรายจ่ายต่าง ๆ การควบคุมการเบิกจ่าย งานทำงบทดลองประจำเดือน ประจำปี งานเกี่ยวกับการพัสดุของเทศบาล และงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องและที่ได้รับมอบหมาย

(๔) กองช่าง มีหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับการสำรวจ ออกแบบ จัดทำข้อมูลทางด้านวิศวกรรม จัดเก็บและทดสอบคุณภาพวัสดุ งานออกแบบและเขียนแบบ การตรวจสอบการก่อสร้าง งานการควบคุมอาคารตามระเบียบกฎหมาย งานแผนการปฏิบัติงานการก่อสร้างและซ่อมบำรุง การควบคุมการก่อสร้างและซ่อมบำรุง งานแผนงานด้านวิศวกรรมเครื่องจักรกล การรวบรวมประวัติติดตามควบคุมการปฏิบัติงานเครื่องจักรกล การควบคุม การบำรุงรักษาเครื่องจักรกลและยานพาหนะ งานเกี่ยวกับแผนงาน ควบคุม เก็บรักษา การเบิกจ่ายวัสดุอุปกรณ์ อะไหล่ น้ำมันเชื้อเพลิง และงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องและที่ได้รับมอบหมาย

(๕) กองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม มีหน้าที่เกี่ยวกับสาธารณสุขชุมชน ส่งเสริมสุขภาพและอนามัย ป้องกันโรคติดต่อ งานสุขาภิบาลสิ่งแวดล้อมและงานอื่น ๆ เกี่ยวกับการให้บริการด้านสาธารณสุข งานสัตวแพทย์ ในกรณีที่ยังไม่ได้จัดตั้งกองแพทย์ จะมีงานด้านการรักษาพยาบาลในเบื้องต้นเกี่ยวกับศูนย์บริการสาธารณสุขและงานทันตสาธารณสุข

(๖) กองการศึกษา มีหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับการบริหารศึกษาและพัฒนาศึกษา ทั้งการศึกษาในระบบการศึกษา การศึกษานอกระบบการศึกษาและการศึกษาตามอัธยาศัย เช่น การจัดการศึกษาปฐมวัย อนุบาลศึกษา ประถมศึกษา มัธยมศึกษาและอาชีวศึกษา โดยให้มีงานธุรการ งานการเจ้าหน้าที่ งานบริหารวิชาการ งานโรงเรียน งานศึกษานิเทศ งานกิจการนักเรียน งานการศึกษาปฐมวัย งานขยายโอกาสทางการศึกษา งานฝึกและส่งเสริมอาชีพ งานห้องสมุดพิพิธภัณฑ์และเครือข่ายทางการศึกษา งานกิจการศาสนา ส่งเสริมประเพณี ศิลปวัฒนธรรม งานกีฬาและนันทนาการ งานกิจกรรมเด็กเยาวชนและการศึกษานอกโรงเรียน และงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องตามที่ได้รับมอบหมาย

(๗) กองสวัสดิการและสังคม มีหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับการสังคมสงเคราะห์ การส่งเสริมสวัสดิการเด็กและเยาวชน การพัฒนาชุมชน การจัดระเบียบ ชุมชนหนาแน่น และชุมชนแออัด การจัดให้มีและสนับสนุนกิจกรรมศูนย์เยาวชน การส่งเสริมงานประเพณีท้องถิ่น และงานสาธารณะ การให้คำปรึกษาแนะนำหรือตรวจสอบเกี่ยวกับงานสวัสดิการสังคมและปฏิบัติงานอื่นที่เกี่ยวข้อง

(๘) กองการประปา มีหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับการควบคุมการผลิตและการจำหน่ายน้ำประปา การติดตั้งประปา การควบคุมการดำเนินการเกี่ยวกับการงบประมาณรายได้ รายจ่าย การบัญชี พัสดุ การวางแผนปรับปรุงในข้อบกพร่องต่าง ๆ ของการประปา รวมทั้งการปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

(๙) กองการแพทย์ สำนักการแพทย์มีหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับการพยาบาลและบริการทางการแพทย์ งานวิชาการและแผนงานทางด้านการแพทย์พยาบาลและบริการสาธารณสุข งานเภสัชกรรม ทันตสาธารณสุข งานชันสูตรและรังสีวิทยา งานเวชกรรม งานผู้ป่วยนอก งานผู้ป่วยในและห้องคลอด งานห้องผ่าตัด และวิสัญญี รวมทั้งงานอื่น ๆ ตามที่ได้รับมอบหมาย

(๑๐) กองช่างสุขาภิบาล มีหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับการจัดการสิ่งแวดล้อมด้านวัสดุที่ใช้แล้ว (ขยะ) การจัดการคุณภาพน้ำ การควบคุมออกแบบและก่อสร้างอาคารโรงงานที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม การควบคุมดูแลรักษาตรวจสอบระบบบำบัดน้ำเสียและมลพิษในด้านอื่น ๆ รวมทั้งการปฏิบัติงานต่าง ๆ ตามที่ได้รับมอบหมาย

(๑๑) หน่วยตรวจสอบภายใน มีหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับงานการตรวจสอบบัญชี เอกสารการเบิกจ่าย เอกสารการรับเงินทุกประเภท ตรวจสอบการเก็บรักษาหลักฐานการบัญชี งานตรวจสอบพัสดุและการเก็บรักษา งานตรวจสอบทรัพย์สินและการทำประโยชน์จากทรัพย์สินเทศบาลและงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องและที่ได้รับมอบหมาย

(๑๒) แขวงมีหน้าที่ความรับผิดชอบกิจการภายในแขวงในส่วนที่เป็นอำนาจหน้าที่ของ ปลัดเทศบาล โดยให้มีสำนักงานแขวง งานการศึกษา งานคลัง งานสวัสดิการสังคม งานการประปา งานสาธารณสุข งานช่าง อยู่ในแขวง หรืออาจจะให้มีการแบ่งส่วนงานอื่น ๆ ที่จำเป็นมาปฏิบัติหน้าที่ในแขวงนั้น รวมทั้งปฏิบัติงานในหน้าที่อื่น ๆ ตามที่ได้รับมอบหมาย

จากที่ได้กล่าวมาข้างต้น ผู้วิจัยสามารถจำแนกประเภทการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหน้าที่ความรับผิดชอบได้เป็น ๒ ประการ คือ

(๑) การบริหารงานทั่วไป ได้แก่ การบริหารงานบุคคล การบริหารงานพัสดุ การบริหารงานคลังและงบประมาณ เป็นต้น

(๒) การจัดทำบริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจของท้องถิ่น ได้แก่ เรื่องที่เกี่ยวกับสวัสดิการของคนในท้องถิ่นโดยตรง และเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสภาพแวดล้อมและการอำนวยความสะดวกในการดำรงชีวิตของคนในท้องถิ่น

## หลักกฎหมายปกครองที่ใช้ในการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้หลายประการ อำนาจหน้าที่บางประการเป็นอำนาจหน้าที่ที่ต้องจัดทำ ซึ่งเป็นกิจกรรมที่กฎหมายบังคับให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดทำให้ครบถ้วน หากไม่จัดทำก็เท่ากับเป็นการละเว้นการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ แต่อำนาจหน้าที่บางประการก็เป็นอำนาจหน้าที่ที่อาจจัดทำหรือไม่ก็ได้ โดยกฎหมายให้ดุลพินิจกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการพิจารณาว่ากิจกรรมนั้นมีความเหมาะสมและจำเป็นกับประชาชนในท้องถิ่นของตนมากน้อยเพียงใด

อย่างไรก็ตาม การกระทำใด ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องอยู่ภายใต้หลักทั่วไปของความชอบด้วยกฎหมายในนิติรัฐ กล่าวคือ การกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีกฎหมายเป็นรากฐาน เพราะเป็นการกระทำที่กระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน นอกจากนั้น การกระทำหรือการใช้อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องชอบด้วยกฎหมายด้วย คือ ต้องกระทำตามวิธีการ รูปแบบ วัตถุประสงค์ที่กฎหมายกำหนดไว้ หากผิดไปจากที่กำหนดไว้ก็ถือว่าการกระทำนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งเป็นไปตามหลักกฎหมายที่เรียกว่า *ความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำขององค์กรของรัฐ (Principe de la l galit)*<sup>๕</sup> และหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกระทำการฝ่าฝืนต่อกฎที่ตนตราขึ้น จะต้องมีกลไกและกระบวนการที่บุคคลสามารถทำให้การกระทำหรือการใช้อำนาจนั้นไร้ผลไป และหากความเสียหายเกิดแก่บุคคลใด บุคคลนั้นก็สามารเรียกให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชดใช้ค่าเสียหายได้ ซึ่งเป็นไปตามหลักกฎหมายที่เรียกว่า *การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำขององค์กรของรัฐ (Contr le de l gali)*<sup>๖</sup>

ในทางทฤษฎี อำนาจที่กฎหมายกำหนดให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่นในการกระทำทางปกครองมี ๒ ประเภท คือ การกระทำทางปกครองที่เจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจผูกพัน และการกระทำทางปกครองที่เจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจดุลพินิจ<sup>๖</sup>

<sup>๕</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. กฎหมายมหาชน เล่ม ๓ : ที่มาและนิติวิธี. (กรุงเทพฯ : นิธิธรรม, ๒๕๓๘). หน้า ๕๒.

<sup>๖</sup> เรื่องเดียวกัน. หน้า ๕๓.

<sup>๖</sup> มานิตย์ จุมปา. คำอธิบายกฎหมายปกครอง เล่ม ๑ ว่าด้วยการกระทำทางปกครองและการควบคุมการกระทำทางปกครอง ตอนที่ ๑ พินัยครั้งที่ ๑. (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๕๔). หน้า ๕๑๑-๕๑๔.

อำนาจผูกพัน (Mandatory) คือ อำนาจที่กฎหมายให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยบัญญัติบังคับไว้ล่วงหน้าว่า เมื่อมีข้อเท็จจริงอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่ได้กำหนดไว้เกิดขึ้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องกระทำการทางปกครองที่มีเนื้อหากำหนดไว้ โดยไม่มีเสรีภาพในการเลือกปฏิบัติ เช่น กฎหมายให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการอนุญาตก่อสร้างอาคาร โดยกำหนดเงื่อนไขไว้หลายประการ ถ้าเอกชนรายใดยื่นขออนุญาตก่อสร้างอาคารโดยปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กฎหมายบัญญัติไว้ครบถ้วน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องอนุญาตให้ก่อสร้างได้ จะอ้างเหตุที่กฎหมายไม่ได้บัญญัติไว้เพื่อไม่อนุญาตไม่ได้ เป็นต้น

อำนาจดุลพินิจ (Discretionary) คือ อำนาจที่กฎหมายให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยเปิดช่องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตัดสินใจได้อย่างอิสระว่า เมื่อมีข้อเท็จจริงอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่กำหนดไว้เกิดขึ้น ตนสมควรจะกระทำการทางปกครองหรือไม่ และสมควรจะกระทำการทางปกครองโดยมีเนื้อหากำหนดไว้หรือไม่ เช่น เมื่อปรากฏว่าพนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดทางวินัย ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับผิดชอบสามารถตัดสินใจได้อย่างอิสระว่าสมควรจะออกคำสั่งลงโทษทางวินัยหรือไม่ และถ้าตกลงใจว่าจะออกคำสั่งก็มีอิสระในการพิจารณาว่าสมควรออกคำสั่งลงโทษในระดับใดภายในขอบเขตของระเบียบและกฎหมายที่ให้อำนาจไว้ เป็นต้น

หลักการที่ศาลปกครองจะใช้เป็นเครื่องมือในการตรวจสอบความเหมาะสมในการใช้อำนาจดุลพินิจของการกระทำทางปกครอง ได้แก่ หลักความได้สัดส่วน (Principle of Proportionality) ซึ่งหากการใช้อำนาจดุลพินิจใดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขัดต่อหลักความได้สัดส่วน การใช้อำนาจนั้นย่อมเป็นการใช้อำนาจที่ไม่ชอบ<sup>๗</sup> หลักความได้สัดส่วนนี้ประกอบด้วยหลักการย่อย ๆ ที่สำคัญ ๓ หลักการ คือ

(๑) หลักแห่งความเหมาะสม (Principle of Suitability) คือ คำสั่งที่ออกจากการใช้ดุลพินิจต้องเหมาะสมกับการดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย เช่น กฎหมายให้ดุลพินิจในการเลือกออกคำสั่งได้หลายอย่าง แต่ฝ่ายปกครองเลือกออกคำสั่งประกาศให้เนื้อสุกรเป็นสินค้าควบคุม ซึ่งเมื่อประกาศแล้วทำให้ราคาเนื้อสุกรสูงขึ้น จึงผิดวัตถุประสงค์ของกฎหมายในการป้องกันการค้ากำไรเกินควร เช่นนี้ เป็นการใช้อำนาจดุลพินิจที่ไม่เหมาะสม เป็นต้น

(๒) หลักแห่งความจำเป็น (Principle of Necessity) คือ ฝ่ายปกครองต้องเลือกออกคำสั่งที่จะมีผลทำให้รัฐเสียประโยชน์น้อยที่สุด โดยคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะด้วย เช่น มีผู้จะมาพุดในที่สาธารณะ แต่มีผู้ที่ต่อต้านความคิดของคนที่จะมาพุด ฝ่ายปกครองกลัวว่าจะเกิดความวุ่นวายจึงออกคำสั่ง

<sup>๗</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๕๘๘-๕๘๙.

ห้ามไม่ให้มาพูด ทั้ง ๆ ที่สามารถจัดเจ้าหน้าที่ป้องกันเหตุุ่นวายได้ เช่นนี้ เป็นการใช้อำนาจดุลพินิจที่ขัดต่อหลักแห่งความจำเป็น

(๓) หลักแห่งความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ (Principle of Proportionality in the Narrow Sense) หลักนี้เรียกร้องให้ฝ่ายปกครองออกคำสั่งที่อยู่ในวิสัยที่จะดำเนินการให้ความมุ่งหมายของกฎหมายสำเร็จลุล่วงไปได้โดยมีประสิทธิภาพที่สุด และในขณะเดียวกันก็ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนหรือรัฐน้อยที่สุด และห้ามมิให้ฝ่ายปกครองออกคำสั่งซึ่งหากได้ลงมือปฏิบัติแล้วจะก่อให้เกิดประโยชน์น้อยมากไม่คุ้มกับความเสียหายที่ตกแก่ประชาชนหรือรัฐ เช่น กรณีตัดถนนผ่านบ้านเรือนจำนวนมาก แต่หากมีการเปลี่ยนแปลงแนวเส้นทางใหม่จะทำให้บ้านเรือนถูกเวนคืนน้อยลง ถ้ารัฐไม่ยอมแก้ไขประกาศในการสร้างเส้นทาง และเลือกใช้ดุลพินิจที่สร้างความเสียหายแก่ประชาชนจำนวนมาก ทั้งที่สามารถหลีกเลี่ยงได้โดยไม่ทำให้การสร้างทางไม่อาจทำได้ แต่ไม่ยอมกระทำ ย่อมเป็นการใช้ดุลพินิจที่ไม่ได้สัดส่วน

มานิตย์ จุมปา ได้แบ่งประเภทของเหตุของความไม่ชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองออกเป็น ๒ ประเภท คือ ความไม่ชอบด้วยกฎหมายในทางวิธีสบัญญัติ และความไม่ชอบด้วยกฎหมายในทางสารบัญญัติ<sup>๔</sup>

ประเภทที่หนึ่ง ความไม่ชอบด้วยกฎหมายในทางวิธีสบัญญัติ ได้แก่ การกระทำทางปกครองที่ทำโดยปราศจากอำนาจ การกระทำทางปกครองที่ทำโดยไม่ถูกต้องตามขั้นตอนวิธีการ และการกระทำทางปกครองที่ทำโดยไม่ถูกต้องตามแบบ การกระทำทางปกครองที่ทำโดยปราศจากอำนาจจะเกิดขึ้นในกรณีที่ฝ่ายปกครองที่กระทำการทางปกครองเป็นผู้ไม่มีอำนาจที่จะกระทำการทางปกครองนั้นได้ การกระทำทางปกครองที่ทำโดยไม่ถูกต้องตามขั้นตอนวิธีการเป็นกรณีที่ฝ่ายปกครองมิได้กระทำการทางปกครองให้ถูกต้องตามขั้นตอนต่าง ๆ ที่กฎหมายกำหนดไว้เพื่อเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชน และการกระทำทางปกครองที่ทำโดยไม่ถูกต้องตามแบบ เป็นเรื่องของการที่ฝ่ายปกครองไม่กระทำการตาม “รูปแบบภายนอก” ที่กฎหมายกำหนดให้ฝ่ายปกครองจะต้องกระทำ ซึ่งแตกต่างกับการกระทำทางปกครองที่ไม่ต้องตามขั้นตอนวิธีการซึ่งเป็นเรื่องของการไม่ทำตาม “กระบวนการ” ในการกระทำทางปกครองที่กฎหมายกำหนดไว้

ประเภทที่สอง ความไม่ชอบด้วยกฎหมายในทางสารบัญญัติ ได้แก่ การกระทำทางปกครองที่ทำโดยมีเนื้อหาไม่ชอบด้วยกฎหมาย และการกระทำทางปกครองที่ทำโดยมีวัตถุประสงค์ไม่ชอบด้วยกฎหมาย การกระทำทางปกครองที่ทำโดยมีเนื้อหาไม่ชอบด้วยกฎหมาย หมายถึง การกระทำทางปกครอง

<sup>๔</sup> เรื่องเดียวกัน หน้า ๕๑๖-๕๕๘.

ที่มีเนื้อหาไม่ถูกต้องตามกฎหมาย โดยหลักแล้วฝ่ายปกครองต้องกระทำการทางปกครองที่มีเนื้อความที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น ไม่อาจเลือกกำหนดเนื้อความของการกระทำทางปกครองตามอำเภอใจได้ ส่วนการกระทำทางปกครองที่ทำโดยมีมูลเหตุจูงใจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเป็นการกระทำทางปกครองที่ออกโดยสำคัญผิดในข้อเท็จจริงหรือสำคัญผิดในข้อกฎหมาย สำหรับการกระทำทางปกครองที่ทำโดยมีวัตถุประสงค์ไม่ชอบด้วยกฎหมาย บางครั้งเรียกว่า เป็นการกระทำทางปกครองที่ทำโดยมีการบิดเบือนอำนาจ (abuse of power) หมายถึง การที่ฝ่ายปกครองใช้อำนาจกระทำการทางปกครองอย่างจงใจเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์อย่างอื่นนอกเหนือไปจากวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่ให้อำนาจไว้

นอกจากนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะซึ่งมีลักษณะที่แตกต่างจากกิจกรรมที่เอกชนเป็นผู้จัดทำ ดังนั้น จึงต้องปฏิบัติตามหลักกฎหมายเฉพาะที่สร้างขึ้นสำหรับบริการสาธารณะด้วย โดยหลักกฎหมายที่สำคัญ ได้แก่ หลักความต่อเนื่องของบริการสาธารณะ หลักความเปลี่ยนแปลงได้ของบริการสาธารณะให้ทันต่อความต้องการของประชาชนอยู่เสมอ และหลักความเสมอภาคที่มีต่อบริการสาธารณะ<sup>๕</sup>

หลักความต่อเนื่องของบริการสาธารณะ หมายความว่า บริการสาธารณะต้องกระทำต่อเนื่องอยู่ตลอดเวลา เพราะความต้องการของประชาชนนั้นอยู่ตลอดเวลาไม่มีวันหยุด หากมีการหยุดชะงักของบริการสาธารณะย่อมก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชน หลักกฎหมายนี้ยังก่อให้เกิดหลักกฎหมายปลีกย่อยอีกมาก เช่น การห้ามเจ้าหน้าที่ของรัฐนัดหยุดงาน การห้ามเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ลาออกจากงานหยุดงานจนกว่าจะได้รับอนุญาต ในสัญญาทางปกครองหากคู่สัญญาที่เป็นเอกชนทำงานตามสัญญาล่าช้า เล็งเห็นว่าจะเสร็จไม่ทันกำหนด ฝ่ายปกครองมีอำนาจเข้าทำการแทนได้เองหรือจะมอบให้เอกชนอื่นทำการแทนโดยคู่สัญญาต้องเสียค่าใช้จ่ายพร้อมดอกเบี้ย โดยอำนาจนี้ไม่จำเป็นต้องมีการระบุไว้ในสัญญา หรือหากฝ่ายปกครองเป็นฝ่ายผิดสัญญา คู่สัญญาซึ่งเป็นเอกชนจะหยุดปฏิบัติการตามสัญญาไม่ได้เพราะจะทำให้บริการสาธารณะหยุดชะงัก เอกชนนั้นต้องปฏิบัติตามสัญญาต่อไปแล้วจึงมาฟ้องเรียกค่าเสียหายจากฝ่ายปกครองในภายหลัง และหากเอกชนคู่สัญญาประสบปัญหาในการดำเนินงานอันเกิดจากเหตุที่ไม่อาจคาดหมายได้ล่วงหน้า ฝ่ายปกครองต้องเข้ามาช่วยเหลือเพื่อให้บริการสาธารณะดำเนินการต่อไปได้

หลักความเปลี่ยนแปลงได้ของบริการสาธารณะให้ทันต่อความต้องการของประชาชนอยู่เสมอ หมายความว่า บริการสาธารณะที่ฝ่ายปกครองรับผิดชอบนั้นจะต้องเปลี่ยนแปลงให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป เพราะความต้องการของประชาชนไม่อยู่นิ่งกับที่ หากแต่เปลี่ยนแปลงไปตามสภาพความเจริญของสังคม หลักนี้ทำให้เกิดหลักปลีกย่อยอีกหลายหลัก เช่น รัฐอาจ

<sup>๕</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, เรื่องเดิม, (กรุงเทพฯ : นิติธรรม, ๒๕๓๘), หน้า ๓๐๕-๓๐๕.

แก้ไขเปลี่ยนแปลงฐานะตามกฎหมายของข้าราชการได้ โดยไม่ต้องขอรับความยินยอมจากข้าราชการก่อน เพราะความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับข้าราชการไม่ใช่ความสัมพันธ์ตามสัญญาจ้างแรงงาน แต่เป็นความสัมพันธ์ตามกฎหมาย แม้การเปลี่ยนแปลงนั้นจะทำให้ข้าราชการต้องเสียสิทธิหรือประโยชน์ที่เคยได้รับมาก็ตาม หรือในสัญญาทางปกครองแม้จะไม่มีข้อตกลงให้ฝ่ายปกครองแก้ไขเปลี่ยนแปลงสัญญาได้ฝ่ายเดียว แต่หากกิจกรรมที่กำหนดในสัญญาทางปกครองในขณะทำสัญญามีการเปลี่ยนแปลง โดยไม่ถือว่าเป็นการตอบสนองความต้องการของประชาชน ฝ่ายปกครองย่อมมีอำนาจในการที่จะเปลี่ยนแปลงข้อตกลงในสัญญาทางปกครองได้ฝ่ายเดียวเพื่อให้ตอบสนองความต้องการของประชาชนที่เปลี่ยนแปลงไป ฝ่ายเอกชนจะไม่รับประกันปฏิบัติโดยอ้างว่า ไม่ได้ให้ความยินยอมในการแก้ไขเปลี่ยนแปลงไม่ได้

หลักความเสมอภาคที่มีต่อบริการสาธารณะ หมายความว่า บุคคลทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับบริการสาธารณะต้องได้รับปฏิบัติอย่างเสมอภาคกัน จะมีการเลือกปฏิบัติไม่ได้ ความเสมอภาคนี้ครอบคลุมทั้งความเสมอภาคของประชาชนในการได้รับบริการสาธารณะ ความเสมอภาคของประชาชนในการสมัครเข้าทำงานในหน่วยงานของรัฐ และความเสมอภาคของประชาชนในการเข้าเป็นคู่สัญญาในสัญญาทางปกครอง

สมคิด เลิศไพฑูรย์ เห็นว่า ในการจัดทำบริการสาธารณะนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีเครื่องมือในการจัดทำอยู่ ๓ ประการ คือ ประการแรก การออกคำสั่งทางปกครองและกฎหมายลำดับรอง ประการที่สอง เจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และประการที่สาม ทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น<sup>๑๑</sup>

การออกคำสั่งทางปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นั้น มีทั้งการดำเนินการโดยสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งอำนาจในการออกคำสั่งทางปกครองของสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น จะมีกฎหมายกำหนดไว้ชัดเจนว่าเรื่องใดเป็นอำนาจของสภาท้องถิ่น เรื่องใดเป็นอำนาจของผู้บริหารท้องถิ่น และการออกคำสั่งจะกระทำได้เฉพาะภายในเขตพื้นที่ของท้องถิ่นเท่านั้น คำสั่งทางปกครองที่ออกโดยสภาท้องถิ่นจะอยู่ในรูปของมติที่มีผลออกไปภายนอก โดยผูกพันเฉพาะรายบุคคลหรือเฉพาะกรณี เช่น การอนุมัติให้ท้องถิ่นเข้าทำสัญญากับบุคคลภายนอก เป็นต้น โดยมติที่จะถือว่าชอบด้วยกฎหมายจะต้องเป็นมติที่มีการอภิปราย มีการแสดงออกโดยแจ้งชัด และมีเนื้อหาที่ชอบด้วยกฎหมาย ส่วนคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยผู้บริหารท้องถิ่นนั้นมีอยู่หลายลักษณะ เช่น การออกคำสั่งลงโทษทางวินัย การให้ข้าราชการท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง การออกคำสั่งให้ประชาชนรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างที่สร้างรุกล้ำที่สาธารณะ การออกคำสั่งรับหรือไม่รับจดทะเบียน เป็นต้น ซึ่งคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยผู้บริหาร

<sup>๑๑</sup> สมคิด เลิศไพฑูรย์. เรื่องเดิม. หน้า ๗๗-๘๕.



ท้องถิ่นจะต้องมีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้ว่าสามารถออกคำสั่งในเรื่องใดได้บ้าง และต้องปฏิบัติตามขั้นตอนของการออกคำสั่งตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย

ส่วนการออกกฎหมายลำดับรองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นั้น เป็นการออกกฎหมายเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการจัดทำกิจกรรมบริการสาธารณะ โดยเป็นการกำหนดกฎเกณฑ์ที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป เช่น การกำหนดอัตราภาษี เป็นต้น ซึ่งการออกกฎหมายจะต้องเป็นไปตามวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎหมายแม่บทที่ได้ให้อำนาจกับท้องถิ่น อันได้แก่กฎหมายจัดตั้งท้องถิ่นนั้น ๆ หรือกฎหมายเฉพาะที่กำหนดผู้มีอำนาจในการออกและกระบวนการในการออกไว้ให้เป็นอำนาจของท้องถิ่น และกฎนั้นจะต้องออกโดยสภาท้องถิ่น ตลอดจนจะต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้มีอำนาจกำกับดูแลท้องถิ่นก่อนจึงจะประกาศใช้ได้ เนื้อหาของกฎหมายจะต้องเป็นไปตามที่กฎหมายจัดตั้งท้องถิ่นกำหนดไว้ และจะขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ และพระราชกำหนดไม่ได้

เครื่องมือในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกประการหนึ่ง คือ เจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้น การให้คนในท้องถิ่นมีอำนาจในการกำหนดแนวทางในการจัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ รวมทั้งการบริหารจัดการกิจการนั้น ๆ ด้วย จึงเป็นสิ่งที่ถูกต้องและตรงตามหลักการกระจายอำนาจ ผู้บริหารท้องถิ่นต้องมีอำนาจในการปกครองและบังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ของตน ทั้งนี้เพื่อให้การปฏิบัติงานต่าง ๆ เป็นไปตามนโยบายของผู้บริหารซึ่งตรงกับความต้องการของท้องถิ่นนั้น ๆ รวมทั้งระบบการบริหารบุคคลที่ดีและเหมาะสมกับสภาพการณ์ของท้องถิ่น ย่อมส่งผลให้เจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นปฏิบัติงานในหน้าที่ของตนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ด้วยสำนึกแห่งความรับผิดชอบอย่างเต็มกำลังความสามารถ อันจะก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ท้องถิ่นนั่นเอง ซึ่งการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องเป็นไปตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง

สำหรับการใช้ทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะ นั้น จะต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ของมหาชนเป็นสำคัญ ทั้งประโยชน์ที่มหาชนได้รับโดยตรง เช่น การที่ราษฎรในท้องถิ่นใช้สาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยตรง และประโยชน์ที่มหาชนได้รับโดยอ้อม คือ การที่ราษฎรในท้องถิ่นใช้สาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยผ่านหน่วยงานของรัฐที่จัดทำบริการสาธารณะ

สาธารณสมบัติของแผ่นดินสามารถจำแนกออกได้เป็น ๒ ประเภท คือ สาธารณสมบัติของแผ่นดินแบบใช้ประโยชน์ร่วมกัน และสาธารณสมบัติของแผ่นดินแบบใช้ประโยชน์เฉพาะราย ซึ่งเมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำสาธารณสมบัติของแผ่นดินแต่ละประเภทมาใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะ จะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่แตกต่างกัน กล่าวคือ

กรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่มหาชนสามารถใช้ร่วมกัน ได้ มาจัดทำบริการสาธารณะ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องยึดหลักเกณฑ์ในการจัดทำ ดังนี้

(๑) หลักเสรีภาพ กล่าวคือ ประชาชนมีเสรีภาพในการใช้สาธารณสมบัติของแผ่นดินได้อย่างเสรี แต่จะต้องเป็นการใช้ที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของทรัพย์สินนั้น ๆ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถออกกฎหมายจำกัดเสรีภาพในการใช้สาธารณสมบัตินั้นได้ เว้นแต่เพื่อประโยชน์มหาชน เช่น การใช้สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นกระทบต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดี หรือมีลักษณะเป็นการทำลายสาธารณสมบัตินั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็สามารถออกกฎหมายบังคับใช้เพื่อปกป้องสาธารณสมบัตินั้นได้ ตัวอย่างเรื่องหลักเสรีภาพ ได้แก่ การเดินทางในพื้นที่สาธารณะได้อย่างเสรี เช่น ทางสาธารณะ ทางน้ำ ทางเรือ เป็นต้น

(๒) หลักความเสมอภาค ถือหลักว่า บุคคลที่เหมือนกันหรืออยู่ในสถานการณ์เดียวกันจะต้องมีสิทธิอย่างเสมอภาคกัน โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ดูแลสาธารณสมบัติของแผ่นดินอยู่จะต้องไม่เลือกปฏิบัติในลักษณะที่จะทำให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดเสียสิทธิ หรือมีโอกาสใช้สิทธิของตนน้อยกว่าบุคคลอื่นที่อยู่ในสถานะเดียวกันกับตน

(๓) หลักการใช้โดยไม่เสียค่าตอบแทน กล่าวคือ หากมีการเก็บค่าตอบแทนการใช้แล้วประชาชนที่ไม่มีเงินหรือยากจนก็ไม่สามารถใช้สาธารณสมบัติของแผ่นดินได้ ซึ่งขัดต่อหลักเสรีภาพและความเสมอภาค ดังนั้น ประชาชนในท้องถิ่นควรมีโอกาสใช้สาธารณสมบัติของแผ่นดินแบบที่ใช้ร่วมกันได้โดยไม่เสียค่าตอบแทน

กรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้สาธารณสมบัติของแผ่นดินแบบใช้ประโยชน์เฉพาะรายมาจัดทำบริการสาธารณะ นั้น จะต้องมิกฎหมายเปิดช่องให้ทำได้และต้องได้รับอนุญาตจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นพิเศษเฉพาะกรณีไป มิใช่การเข้าใช้ประโยชน์ได้โดยเสรี เนื่องจากการใช้ประโยชน์แบบเฉพาะรายนี้ ผู้ได้รับอนุญาตเป็นผู้ได้รับประโยชน์มากกว่าผู้อื่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงต้องยึดหลักเกณฑ์ในการจัดทำ ดังนี้

(๑) หลักการต้องได้รับอนุญาตจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก่อน หลักการนี้มีเพื่อควบคุมดูแลการใช้สาธารณสมบัติของแผ่นดินให้เป็นไปโดยสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของทรัพย์สินนั้น เพื่อเป็นหลักประกันว่าการใช้แบบเฉพาะรายจะเป็นไปโดยไม่ขัดแย้งกับประโยชน์ของมหาชน

(๒) หลักการใช้แบบชั่วคราว เนื่องจากสาธารณสมบัติของแผ่นดินมีอยู่เพื่อประโยชน์มหาชน ดังนั้น การนำไปให้เอกชนใช้เฉพาะรายจึงต้องเป็นเรื่องของช้อยกเว้นที่ต้องมีขอบเขตจำกัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องการจำกัดเวลา ทั้งนี้ เพื่อให้ไม่ทำให้สาธารณสมบัติของแผ่นดินต้องสูญสิ้นไปอย่างถาวร เอกชนจึงไม่อาจใช้ประโยชน์แบบเฉพาะรายเกินกำหนดเวลาที่ได้รับอนุญาตได้

(๓) หลักเรื่องการต้องเสียค่าตอบแทนการใช้ กล่าวคือ ผู้ได้รับอนุญาตให้ใช้สาธารณสมบัติของแผ่นดินแบบเฉพาะราย จำเป็นต้องเสียค่าตอบแทนการใช้ทรัพย์สินให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ที่ดูแลสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นด้วย ทั้งนี้ เพราะผู้นั้นได้รับผลประโยชน์ในลักษณะพิเศษเนื่องจากสามารถเข้าไปดำเนินการใด ๆ อันเป็นการแสวงหาประโยชน์ส่วนตนในสาธารณสมบัติของแผ่นดินได้ ดังนั้น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจึงสมควรได้รับส่วนแบ่งในผลประโยชน์เหล่านั้นด้วย

อย่างไรก็ตาม องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจอนุญาตให้เอกชนเข้าใช้ประโยชน์ในสาธารณสมบัติของแผ่นดินแบบเฉพาะรายในลักษณะของการใช้พื้นผิวสาธารณะเท่านั้น ในขณะที่ราชการส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคมีอำนาจให้เอกชนใช้สาธารณสมบัติของแผ่นดินแบบเฉพาะรายในลักษณะที่มีการติดตั้งสิ่งใดอย่างแน่นอนหนา หรือมีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างสาธารณสมบัติของแผ่นดินเลยทีเดียว

สำหรับลักษณะคดีปกครองที่ศาลปกครองใช้เป็นแนวทางในการพิจารณาพิพากษาคดีสามารถแบ่งออกได้เป็น ๕ ประเภท คือ<sup>๑๑</sup>

๑. คดีพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำทางปกครองฝ่ายเดียว ซึ่งอาจแยกออกเป็นการกระทำทางกฎหมาย หรือที่เรียกว่า “นิติกรรมทางปกครอง” และการกระทำทางกายภาพ หรือที่เรียกว่า “ปฏิบัติการ” การกระทำทางปกครองที่กล่าวมาเป็นการใช้อำนาจที่หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถดำเนินการได้เองฝ่ายเดียวโดยไม่จำเป็นต้องให้เอกชนยินยอมก่อน ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ เช่น การออกพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ ที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป หรือการออกคำสั่งทางปกครอง เช่น คำสั่งลงโทษทางวินัย คำสั่งอนุญาต อนุมัติ คำสั่งแต่งตั้ง ประกาศผลการสอบแข่งขันเข้ารับราชการหรือเข้าศึกษาต่อ ซึ่งเป็นกรณีของนิติกรรมทางปกครอง ส่วนคดีพิพาทอันเนื่องมาจากการปฏิบัติการใดๆ ของเจ้าหน้าที่ก็ เช่น การก่อสร้างสะพาน ถนน การขุดลอกคลอง สาธารณะหรือท่อระบายน้ำสาธารณะ การก่อสร้างห้องสุขาสาธารณะ หรือการก่อสร้างที่พักคนโดยสาร เป็นต้น

ลักษณะคดีตามที่กล่าวข้างต้น ได้แก่ คดีที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๙ (๑)<sup>๑๒</sup> ของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ นั้นเอง และคดีดังกล่าว มาตรา ๗๒ (๑)<sup>๑๓</sup>

<sup>๑๑</sup> ศาลปกครอง, ลักษณะคดีปกครอง, (ออนไลน์), เข้าถึงได้จาก : [http://www.admncourt.go.th/00\\_web/02\\_kadee/02\\_accuse/02\\_acc08.htm](http://www.admncourt.go.th/00_web/02_kadee/02_accuse/02_acc08.htm), 2558.

<sup>๑๒</sup> มาตรา ๕ ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

(๑) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากการกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบ

บัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจพิพากษาเพิกถอนกฎหรือคำสั่ง หรือสั่งห้ามการกระทำทั้งหมดหรือบางส่วน จึงมักเรียกคดีประเภทนี้ว่าเป็นคดีฟ้องขอให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่ง หรือสั่งห้ามการกระทำ แต่การที่ศาลปกครองจะเพิกถอนหรือสั่งห้ามการกระทำทางปกครองได้ ก็เพราะเห็นว่าการกระทำดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งเหตุที่ทำให้การกระทำทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้นหากจำแนกตาม มาตรา ๙ (๑) แล้ว มีอยู่ด้วยกัน ๑๐ ประการ คือ

(๑) เป็นการกระทำโดยไม่มีอำนาจ การกระทำโดยไม่มีอำนาจนั้น ได้แก่ กรณีที่ผู้ที่กระทำการไม่มีฐานะเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยถูกต้องตามกฎหมาย หรือกรณีที่ผู้กระทำการมีฐานะเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมาย แต่ไม่ใช่หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้เป็นผู้มีอำนาจกระทำการในเรื่องนั้น ๆ เช่น ในเรื่องใบอนุญาตสถานบริการ พระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. ๒๕๐๙ กำหนดให้อำนาจในการออกหรือเพิกถอนใบอนุญาตเป็นของผู้บัญชาการตำรวจนครบาล สำหรับกรุงเทพมหานคร และผู้ว่าราชการจังหวัดในจังหวัดอื่น ๆ ในกรณีเช่นนี้ เจ้าหน้าที่ในตำแหน่งอื่น ๆ ไม่ว่าจะอยู่ในระดับตำแหน่งที่สูงกว่าหรือต่ำกว่าเจ้าหน้าที่ดังกล่าว เช่น สารวัตรในสถานีตำรวจนครบาลแห่งใดแห่งหนึ่งหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะไม่มีอำนาจเพิกถอนใบอนุญาตสถานบริการได้ หากปรากฏกรณีทำนองนี้ก็ถือว่าเป็นการกระทำโดยไม่มีอำนาจ

(๒) เป็นการกระทำนอกเหนืออำนาจหน้าที่ เหตุใดกรณีนี้ความจริงแล้วอาจรวมเป็นเหตุเดียวกับเหตุประการแรกได้ เพราะต่างก็เป็นเรื่องของความบกพร่องเกี่ยวกับอำนาจของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั่นเอง อย่างไรก็ตาม เพื่อให้ความชัดเจนมิให้ต้องตีความความหมายของความบกพร่องในเรื่องอำนาจของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐว่าจำกัดหรือขยายครอบคลุมถึงกรณีใดบ้าง กฎหมายจึงกำหนดให้มีกรณีการกระทำ “นอกเหนืออำนาจหน้าที่” อีกกรณีหนึ่ง ซึ่งหมายถึงว่า หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยถูกต้องตามกฎหมายอยู่แล้ว และมีอำนาจหน้าที่ที่จะดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งด้วย เพียงแต่ได้กระทำการไปนอกเหนืออำนาจหน้าที่ที่ตนมีอยู่ เช่น กรณีการใช้อำนาจขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลาย ไม่ว่าจะเป็น เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด ฯลฯ ซึ่งโดยหลักจะมีอำนาจจำกัดอยู่เฉพาะในเขตพื้นที่การปกครองของตนเท่านั้น ดังนั้น หากเทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งหนึ่งใช้อำนาจ ไม่ว่าจะเป็นการออกคำสั่งหรือออกข้อบัญญัติของท้องถิ่น ให้มีผลใช้บังคับในเขตพื้นที่การ

---

<sup>๑๑</sup> มาตรา ๑๒ ในการพิพากษาคดี ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดค่าบังคับอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้

(๑) สั่งให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งหรือสั่งห้ามการกระทำทั้งหมดหรือบางส่วน ในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑)

ปกครองของเทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งอื่น ต้องถือว่าเทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งนั้นกระทำนอกเหนืออำนาจหน้าที่

(๓) เป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย การกระทำที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย นับว่าเป็นเหตุที่มีความหมายกว้างที่สุด และสอดคล้องกับอำนาจหน้าที่พื้นฐานของศาลปกครองที่เป็นองค์กรควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ดังนั้น การกระทำทางปกครองใดก็ตามที่เป็นเหตุให้ศาลปกครองมีอำนาจตรวจสอบได้ ย่อมถือว่าเป็นเรื่องที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ถูกต้องตามกฎหมายทั้งสิ้น

(๔) เป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน เหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายกรณีนี้ก็เช่น กฎหมายกำหนดว่าการกระทำทางปกครองในเรื่องนั้นต้องกระทำเป็นหนังสือ ดังนั้น หากไม่ได้กระทำเป็นหนังสือก็ถือว่าเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยเหตุนี้ หรือกฎหมายกำหนดว่าการกระทำทางปกครองนั้นจะต้องผ่านการพิจารณาของเจ้าหน้าที่หรือองค์กรใดก่อนเพื่อขอคำปรึกษาหารือหรือขอความเห็น ดังนั้น หากได้มีการกระทำไปโดยไม่ผ่านการพิจารณาของเจ้าหน้าที่หรือองค์กรเช่นนั้น ก็ถือว่าเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยเหตุนี้เช่นกัน

(๕) เป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น การจะมีการกระทำทางปกครองอย่างใดอย่างหนึ่ง โดยทั่วไปหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องปฏิบัติตามวิธีการต่าง ๆ ซึ่งอาจมีรายละเอียดและลักษณะที่หลากหลายแตกต่างกันตามสภาพของงาน อย่างไรก็ตาม เพื่อให้การดำเนินงานของฝ่ายปกครองมีประสิทธิภาพและเกิดความรวดเร็ว บางครั้งฝ่ายปกครองจะต้องปรับวิธีการต่าง ๆ ให้เหมาะสมกับสถานการณ์ด้วย โดยบางกรณีอาจใช้วิธีการหนึ่ง แต่ในบางกรณีอาจใช้วิธีการอีกอย่างหนึ่งหรือดัดแปลงไม่ใช้วิธีการดังกล่าว ด้วยเหตุนี้ เหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายในกรณีนี้จึงมุ่งหมายเฉพาะการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้นเท่านั้น โดยคำนึงถึงว่าวิธีการที่ฝ่ายปกครองอาจนำมาใช้มีอยู่มากมายหลากหลาย แต่เฉพาะกรณีวิธีการอันเป็นสาระสำคัญเท่านั้นที่หากมีการไม่ปฏิบัติตามจะกระทบต่อความถูกต้องสมบูรณ์ของการกระทำทางปกครอง

(๖) เป็นการกระทำโดยไม่สุจริต อย่างไรก็ตามจึงเรียกว่าเป็นการกระทำ “โดยไม่สุจริต” นั้น โดยหลักจะพิจารณาจากมูลเหตุ (motif) ของเจ้าหน้าที่ในการกระทำทางปกครองนั้น ๆ เป็นต้นว่าเจ้าหน้าที่ได้ดำเนินการไปโดยใช้เหตุผลส่วนตัวหรือโดยกลั่นแกล้งผู้รับคำสั่งทางปกครองหรือไม่ เช่น การที่ข้าราชการรายหนึ่งกับผู้บังคับบัญชาเป็นเรื่องขัดใจกัน โดยข้าราชการรายนั้นได้เคยร้องเรียนตามกฎหมายกล่าวหาผู้บังคับบัญชาของตน ซึ่งในที่สุดปรากฏว่าข้อร้องเรียนไม่มีมูลความจริงแต่อย่างใด ฝ่ายผู้บังคับบัญชาไม่พอใจจึงแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงข้าราชการรายนั้น โดยอ้าง

ว่าการกระทำดังกล่าวของข้าราชการรายนั้นก่อให้เกิดความเสียหายต่อภาพพจน์และชื่อเสียงของหน่วยงานอันเป็นมูลความผิดวินัยอย่างร้ายแรง กรณีนี้เห็นได้ว่าเป็นการแต่งตั้งกรรมการสอบสวนทางวินัยโดยไม่สุจริต นั่นคือ เป็นการใช้อำนาจโดยมีวัตถุประสงค์นอกเหนือจากวัตถุประสงค์ของกฎหมาย เป็นความไม่พอใจส่วนตัวที่ถูกผู้ใต้บังคับบัญชาร้องเรียน ทั้ง ๆ ที่การใช้สิทธิร้องเรียนตามกฎหมายเป็นสิทธิพื้นฐานประการหนึ่งของหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย และกฎหมายก็บัญญัติรับรองสิทธิของข้าราชการที่จะร้องเรียนผู้บังคับบัญชาได้

(๗) เป็นการกระทำที่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม เหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายในกรณีนี้เป็นเหตุที่สอดคล้องกับหลักความเสมอภาคหรือหลักความเท่าเทียมกันอันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคล และมีการบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมาโดยตลอด

(๘) เป็นการกระทำที่มีลักษณะเป็นการสร้างชั้นตอนโดยไม่จำเป็น เหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายในกรณีนี้มีความหมายว่า การจะมีการกระทำทางปกครองอย่างใดอย่างหนึ่งนั้น หากจะมีชั้นตอนใดที่ต้องปฏิบัติตามก็ต้องเป็นชั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น ถ้าปรากฏว่าฝ่ายปกครองได้ให้เอกชนปฏิบัติตามชั้นตอนที่กฎหมายไม่ได้กำหนดไว้ แต่เป็นชั้นตอนที่ฝ่ายปกครองกำหนดหรือสร้างขึ้นเองโดยไม่จำเป็นแก่การมีการกระทำทางปกครองเช่นนั้นแต่ประการใด ย่อมเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

(๙) เป็นการกระทำที่สร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร ความหมายของการกระทำที่สร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควรนั้นมีลักษณะใกล้เคียงกับการสร้างชั้นตอนโดยไม่จำเป็น เพียงแต่เหตุในกรณีนี้จะพิจารณาในแง่ที่ว่า เป็นภาระที่เกิดกับประชาชนและเป็นภาระที่เกินสมควรหรือไม่ ภาระในที่นี้อาจเป็นภาระอย่างใดก็ได้ เช่น ภาระทางด้านค่าใช้จ่าย หรือภาระที่ต้องกระทำการหรืองดเว้นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่าง

(๑๐) เป็นการกระทำที่เป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ ในการใช้อำนาจของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หากกฎหมายกำหนดให้เลือกพิจารณาตัดสินใจได้ว่าจะใช้อำนาจนั้นหรือไม่ หรือเลือกพิจารณาตัดสินใจได้ว่าจะกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่กฎหมายให้ทางเลือกไว้ กรณีเช่นนี้ถือว่าเป็นกรณีที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจพิจารณาเลือกกระทำการหรือมักเรียกกันว่า “อำนาจดุลพินิจ” และโดยปกติย่อมเป็นเรื่องที่ศาลไม่ควรก้าวล่วงเข้าไปควบคุมตรวจสอบการใช้ดุลพินิจโดยแท้ดังกล่าว เพราะเป็นเรื่องที่กฎหมายไว้วางใจให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กฎหมายให้อำนาจเป็นผู้เลือกตัดสินใจ การเข้าไปตรวจสอบจะเท่ากับว่าศาลทำตนเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ของรัฐเสียเอง

๒. คดีพิพาทอันเนื่องมาจากการละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร เช่น กรมทะเบียนการค้ามีหน้าที่รับจดทะเบียนห้างหุ้นส่วนและบริษัท หรือกรมที่ดินมีหน้าที่ในการรับจดทะเบียน

สิทธิและนิติกรรมอสังหาริมทรัพย์ หากกรมทะเบียนการค้าหรือกรมที่ดินปฏิเสธไม่รับคำขอหรือรับคำขอแล้วไม่พิจารณาคำขอว่าสมควรจดทะเบียนให้ตามคำขอหรือไม่ ถือเป็นภาระเลเยต่อหน้าที่ตามกฎหมาย แต่ถ้ารับคำขอมาแล้วแต่ดำเนินการล่าช้า เช่น กรณีการจดทะเบียนเรื่องใดกฎหมายหรือระเบียบภายในระบุว่าให้พิจารณาจดทะเบียนหรือไม่ภายใน ๓ วัน หากพ้นกำหนดก็ถือว่าปฏิบัติหน้าที่ล่าช้า หากไม่มีการกำหนดระยะเวลาไว้ก็ต้องพิจารณาจากระยะเวลาตามปกติวิสัยว่าเรื่องนั้นจะต้องใช้เวลาเท่าใด หากพ้นระยะเวลาไปแล้วก็ถือว่าเป็นการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร

คดีลักษณะดังกล่าวนี้ ได้แก่ คดีที่กล่าวในมาตรา ๙ (๒)<sup>๑๔</sup> แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ นั้นเอง ซึ่งตามมาตรา ๗๒ (๒)<sup>๑๕</sup> บัญญัติให้อำนาจศาลปกครองมีอำนาจพิพากษาสั่งให้หัวหน้าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลปกครองกำหนด

๓. คดีพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำละเมิดทางปกครองหรือความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือความเสียหายเกิดจากการออกกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือเป็นกรณีที่หน่วยงานทางปกครองละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร คดีตามลักษณะนี้ต้องคำนึงว่า การละเมิดนั้นต้องเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย เช่น การใช้อำนาจขององค์การบริหารส่วนตำบลในการกำหนดแนวเขตเพื่อขุดคลองและทำถนน หากทำให้ผู้อื่นเดือดร้อนหรือเสียหายก็เป็นคดีละเมิดที่ฟ้องต่อศาลปกครองได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๗๑/๒๕๔๕ (ประชุมใหญ่)) แต่ถ้าเป็นการปฏิบัติหน้าที่ราชการตามปกติ เช่น พนักงานขับรถของทางราชการขับรถชนคนบาดเจ็บ หรือนายแพทย์โรงพยาบาลรัฐบาลผ่าตัดผิดพลาดทำให้คนไข้พิการ อย่างนี้ไม่ใช่เป็นละเมิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายต้องฟ้องต่อศาลยุติธรรม สำหรับกรณีความรับผิดชอบอื่นอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย เช่น กรณีการฟ้องคดีเพื่อเรียกเงินค่า

<sup>๑๔</sup> มาตรา ๙ ศาลปกครองมีอำนาจพิพากษาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

...

(๒) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

...

<sup>๑๕</sup> มาตรา ๗๒ ในการพิพากษาคดี ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดค่าบังคับอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้

...

(๒) สั่งให้หัวหน้าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลปกครองกำหนด ในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร

...

ทดแทนจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ คดีประเภทที่ (๓) นี้มีข้อสังเกตที่น่าจะเป็นกรณีที่ประชาชนฟ้องทางราชการได้ฝ่ายเดียว

ลักษณะคดีตาม (๓) นี้ได้แก่กรณีตามมาตรา ๙ (๓)<sup>๑๖</sup> แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ นั้นเอง ซึ่งมาตรา ๗๒ (๓)<sup>๑๗</sup> บัญญัติให้อำนาจศาลปกครองพิพากษาให้ใช้เงินหรือให้ส่งมอบทรัพย์สิน หรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการเพื่อเยียวยาการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นนั้น

๔. คดีพิพาทอันสืบเนื่องมาจากสัญญาทางปกครอง เช่น สัญญาสัมปทาน สัญญาจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค เช่น คูคลอง ถนน สายส่งไฟฟ้า โครงการประปาของเทศบาล เป็นต้น

ลักษณะคดีตาม (๔) นี้ได้แก่กรณีตามมาตรา ๙ (๔)<sup>๑๘</sup> แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ นั้นเอง และมาตรา ๗๒ (๓) ได้บัญญัติให้อำนาจศาลปกครองในการพิพากษาให้ใช้เงิน หรือให้ส่งมอบทรัพย์สิน หรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ เพื่อเยียวยาความเสียหายจากการผิดสัญญาหรือเพื่อปฏิบัติตามสัญญา

๕. คดีพิพาททางปกครองอื่น ๆ เช่น คดีที่กฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลปกครอง เพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นการกระทำอย่างหนึ่ง

<sup>๑๖</sup> มาตรา ๙ ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

...

(๓) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

...

<sup>๑๗</sup> มาตรา ๗๒ ในการพิพากษาคดี ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดค่าบังคับอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้

...

(๓) สั่งให้ใช้เงินหรือให้ส่งมอบทรัพย์สินหรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ โดยจะกำหนดระยะเวลาและเงื่อนไขอื่น ๆ ไว้ด้วยก็ได้ ในกรณีที่มีการฟ้องเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือการฟ้องเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

...

<sup>๑๘</sup> มาตรา ๙ ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

...

(๔) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

...



อย่างใด เช่น มาตรา ๑๑๘ ทวิ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๑๔) พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่บัญญัติให้กรมเจ้าท่าฟ้องศาลเพื่อบังคับให้ผู้ปลูกสร้างสิ่งก่อสร้างล่วงล้ำลำน้ำหรือถอนสิ่งก่อสร้างดังกล่าว หรือคดีที่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดให้อยู่ในอำนาจศาลปกครอง เช่น มาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ หรือมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ ที่บัญญัติให้ผู้ที่ไม่พอใจคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัตินี้ฟ้องต่อศาลปกครองได้ภายในกำหนดหนึ่งเดือน

ลักษณะตามคดีนี้ ได้แก่ คดีตามมาตรา ๙ (๕)<sup>๑๙</sup> และ (๖)<sup>๒๐</sup> นั้นเอง และศาลมีอำนาจตาม มาตรา ๗๒ (๓) สั่งให้บุคคลกระทำหรือละเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายหรือ ตามมาตรา ๗๒ (๔) สั่งให้ถือปฏิบัติต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลที่เกี่ยวข้องในกรณีที่มีการฟ้องให้ศาลมี คำพิพากษาแสดงความเป็นอยู่ของสิทธิหรือหน้าที่นั้น

มีคดี ๓ ประเภทที่กฎหมายบัญญัติมิให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง ได้แก่ การดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหาร การดำเนินการของคณะกรรมการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่าย ตุลาการ และคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลชำนาญพิเศษสังกัดศาลยุติธรรม ได้แก่ ศาลเยาวชนและครอบครัว ศาลแรงงาน ศาลภาษีอากร ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ ศาลล้มละลาย หรือศาล ชำนาญพิเศษอื่น

อนึ่ง การฟ้องคดีตามมาตรา ๙ (๑) หรือมาตรา ๙ (๒) พร้อมกับเรียกค่าเสียหายฐานละเมิด ตามมาตรา ๙ (๓) ไปด้วย ย่อมทำได้ ในกรณีเช่นนี้ ศาลจะมีอำนาจพิพากษาทั้งตามมาตรา ๗๒ (๑) หรือ มาตรา ๗๒ (๒) และมาตรา ๗๒ (๓)

<sup>๑๙</sup> มาตรา ๕ ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

...

(๕) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้อง กระทำหรือละเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด

...

<sup>๒๐</sup> มาตรา ๕ ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

...

(๖) คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง

...

กล่าวโดยสรุป การบริหารราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องดำเนินการโดยทำการพิจารณาทางปกครองให้เป็นไปตามหลักกฎหมายปกครอง ซึ่งหากมิได้ดำเนินการเช่นว่านั้น ก็อาจถูกฟ้องร้องดำเนินคดีเป็นกรณีพิพาทที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง ๕ ประการ ดังกล่าวข้างต้น

## หลักธรรมาภิบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรภาครัฐ ดังนั้น โดยหลักแล้วธรรมาภิบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงควรเป็นไปตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่มุ่งเน้นให้หน่วยงานของรัฐดำเนินงานตามภาระหน้าที่โดยยึดหลักการพื้นฐาน ๖ ประการ ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า<sup>๒๑</sup> แต่ละหลักสามารถจำแนกเป็น ๓ ระดับ คือ ระดับประเทศ ระดับภาครัฐ และระดับองค์กร ซึ่งแต่ละระดับมีความเชื่อมโยงสัมพันธ์กัน กล่าวคือ องค์กรที่มีการบริหารจัดการที่ดีจะช่วยสนับสนุนการบริหารจัดการที่ดีของระดับภาครัฐ และระดับประเทศต่อไป โดยงานวิจัยชิ้นนี้ได้ทำการศึกษาเฉพาะกรณีความหมายของธรรมาภิบาลในระดับองค์กร ซึ่งมีหลักการปรากฏในตารางที่ ๒-๑

**ตารางที่ ๒-๑** เปรียบเทียบหลักธรรมาภิบาลโดยทั่วไปกับหลักธรรมาภิบาลในระดับองค์กร ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๒

หลักธรรมาภิบาล	ความหมายโดยทั่วไป	ความหมายในระดับองค์กร
หลักนิติธรรม	การตรากฎหมาย และกฎข้อบังคับให้ทันสมัยและเป็นธรรม เป็นที่ยอมรับของสังคม อันจะทำให้สังคมนิยมพร้อมใจกันปฏิบัติตามกฎหมาย และกฎข้อบังคับเหล่านั้น โดยถือว่าเป็นการปกครองภายใต้	กฎ กติกาที่ใช้ในการบริหารงานภายใน เช่น การมาทำงานหรือเข้าประชุมให้ตรงต่อเวลา การให้บริการประชาชนอย่างเสมอภาคกัน รวมถึงข้อตกลงในการสับเปลี่ยนหน้าที่ภายในองค์กร

<sup>๒๑</sup> สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. คู่มือการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ.๒๕๔๒. สำนักงาน ก.พ.. ๒๕๔๔. หน้า ๑๕-๒๐.

ตารางที่ ๒-๑ เปรียบเทียบหลักธรรมาภิบาลโดยทั่วไปกับหลักธรรมาภิบาลในระดับองค์การ ตามระเบียบ  
สำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๒ (ต่อ)

หลัก ธรรมาภิบาล	ความหมายโดยทั่วไป	ความหมายในระดับองค์การ
	กฎหมาย มิใช่อำเภอกใจหรืออำนาจ ของตัวบุคคล	
หลักคุณธรรม	การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม โดยธรรมาภิบาลให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ ยึดถือหลักนี้ในการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อให้เป็นตัวอย่างแก่สังคม และ ส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชน พัฒนาตนเองไปพร้อมกัน เพื่อให้ คนไทยมีความซื่อสัตย์ จริงใจ ขยัน อดทน มีระเบียบวินัย ประกอบ อาชีพสุจริตจนเป็นนิสัยประจำชาติ	เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องปฏิบัติงานให้มี ประสิทธิภาพ ให้ความยุติธรรมแก่ประชาชน อย่างเท่าเทียมกัน รวมทั้งจัดระบบงานที่ ตอบสนองความต้องการของประชาชน แต่ ปฏิบัติตามข้อบังคับ ก.พ. ว่าด้วยจรรยาบรรณ ของข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2537 คือ มี จรรยาบรรณต่อตนเอง ต่อหน่วยงาน และต่อ ประชาชนและสังคม
หลักความ โปร่งใส	การสร้างใจกว้างใจซื่อซึ้งกันและ กันของคนในชาติ โดยปรับปรุง กลไกการทำงานขององค์กรทุก วงการให้มีความโปร่งใส มีการ เปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็น ประโยชน์อย่างตรงไปตรงมาด้วย ภาษาที่เข้าใจง่าย ประชาชนเข้าถึง ข้อมูลข่าวสารได้สะดวกและมี กระบวนการให้ประชาชน ตรวจสอบความถูกต้องชัดเจน	ประชาชนสามารถรู้ขั้นตอนที่จะติดต่อกัน และ สามารถตรวจสอบการทำงานได้ ระเบียบสำนัก นายกรัฐมนตรีว่าด้วยการปฏิบัติราชการเพื่อ ประชาชนของหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2532 กำหนดให้หน่วยงานของรัฐกำหนดขั้นตอนและ ระยะเวลาการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชน และภายในองค์กรจะต้องมีความโปร่งใสในการ ตัดสินใจในการบริหารงาน เงิน คน มีการ สื่อสารที่ดีภายในด้วย เช่น มีการกระจายข่าว รายวันหรือรายสัปดาห์ เพื่อให้สมาชิกในองค์กร ได้ทราบความเคลื่อนไหวขององค์กร

ตารางที่ ๒-๑ เปรียบเทียบหลักธรรมาภิบาลโดยทั่วไปกับหลักธรรมาภิบาลในระดับองค์การ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๒ (ต่อ)

หลักธรรมาภิบาล	ความหมายโดยทั่วไป	ความหมายในระดับองค์การ
หลักการมีส่วนร่วม	การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ และเสนอความเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศ ไม่ว่าจะด้วยการแสดงความคิดเห็น การไต่สวนสาธารณะ ประชาพิจารณ์ การแสดงประชามติ	จะต้องมีการวางระบบการรับฟังความเห็น และการรับเรื่องราวร้องทุกข์ที่จะให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม และขณะเดียวกัน ภายในองค์กรเองจะต้องสนับสนุนการมีส่วนร่วมในการบริหารภายในด้วย
หลักความรับผิดชอบต่อสังคม	การตระหนักในสิทธิหน้าที่ ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมืองและกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา ตลอดจนการเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่างและความกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำของตน	มีการกำหนดโครงสร้างและระบบการใช้อำนาจรัฐใหม่ มีการกระจายอำนาจการตัดสินใจลงสู่ระดับล่าง เพื่อให้ความรับผิดชอบต่อสังคมมีความชัดเจน และมีรายงานประจำปี รายงานผลการปฏิบัติงานที่มีตัวชี้วัดความสำเร็จ รณรงค์ให้ประชาชนรับผิดชอบต่อสังคม
หลักความคุ้มค่า	การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยรณรงค์ให้คนไทยมีความประหยัด ใช้จ่ายอย่างคุ้มค่า สร้างสรรค์สินค้าและบริการที่มีคุณภาพ สามารถแข่งขันได้ในเวทีนานาชาติ และพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืน	ผู้บริหารต้องทบทวนงานในความรับผิดชอบต่อสังคมทั้งหมด เพื่อพิจารณาถ่ายโอนงานที่ภาคธุรกิจเอกชนหรือภาคประชาชนทำได้มีประสิทธิภาพสูงกว่าออกไป เลื่อนนำเทคโนโลยีสมัยใหม่มาใช้ และพัฒนาความสามารถของเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, ๒๕๔๒

กล่าวโดยสรุป องค์กรปกครองท้องถิ่นควรดำเนินงานภายใต้หลักธรรมาภิบาล ดังต่อไปนี้

หลักนิติธรรม คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องออกระเบียบหรือคำสั่งที่ใช้ในการบริหารงานภายในให้มีความทันสมัยและเป็นธรรม เช่น การมาทำงานหรือเข้าประชุมให้ตรงต่อเวลา การให้บริการประชาชนอย่างเสมอภาคกัน เป็นต้น

หลักคุณธรรม คือ เจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพ ให้ความยุติธรรมแก่ประชาชนอย่างเท่าเทียมกัน รวมทั้งจัดระบบงานที่ตอบสนองความต้องการของประชาชน ตามข้อบังคับ ก.พ. ว่าด้วยจรรยาบรรณของข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2537 คือ การมีจรรยาบรรณต่อตนเอง ต่อหน่วยงาน และต่อประชาชนและสังคม

หลักความโปร่งใส คือ ต้องจัดให้ประชาชนรู้ขั้นตอนที่จะติดต่อกัน และสามารถตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ ทั้งนี้ เป็นไปตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนของหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2532 โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องกำหนดขั้นตอนและระยะเวลาการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีความโปร่งใสในการตัดสินใจในการบริหารงาน เงิน คน และมีการสื่อสารที่ดีภายในด้วย เช่น มีการกระจายข่าวรายวันหรือรายสัปดาห์ เพื่อให้สมาชิกในองค์กรได้ทราบความเคลื่อนไหวขององค์กร

หลักการมีส่วนร่วม คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องวางระบบการรับฟังความคิดเห็น และการรับเรื่องราวร้องทุกข์ของประชาชน และขณะเดียวกันก็สนับสนุนให้เจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการบริหารภายในด้วย

หลักความรับผิดชอบ คือ มีการปรับปรุงโครงสร้างและระบบการบริหารงานภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น โดยให้มีการกระจายอำนาจการตัดสินใจลงสู่ระดับล่าง เพื่อให้ความรับผิดชอบในทุกกระดับมีความชัดเจน และมีรายงานประจำปี รายงานผลการปฏิบัติงานที่มีตัวชี้วัดความสำเร็จ ตลอดจนมีการรณรงค์ให้ประชาชนรับผิดชอบด้วย

หลักความคุ้มค่า คือ ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทบทวนงานในความรับผิดชอบทั้งหมด เพื่อพิจารณาถ่ายโอนงานที่ภาครัฐกิจเอกชนหรือภาคประชาชนทำได้มีประสิทธิภาพสูงกว่าออกไป เลื่อนนำเทคโนโลยีสมัยใหม่มาใช้ และพัฒนาความสามารถของเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง

## ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ธนิตา ฐิติภากร ศึกษาวิจัยเรื่อง การเปรียบเทียบความโปร่งใสในการบริหารงานของเทศบาล ตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดนครปฐม พบว่า ความโปร่งใสของเทศบาลตำบลอยู่ในระดับ ปานกลาง ส่วนองค์การบริหารส่วนตำบลอยู่ในระดับมาก และการให้ประชาชนติดตามตรวจสอบการบริหารงานก็มีความแตกต่างกัน คือ เทศบาลได้ให้ประชาชนติดตามตรวจสอบการบริหารน้อยกว่าองค์การบริหารส่วนตำบล<sup>๒๒</sup>

เบญจวรรณ วันดีศรี ได้วิจัยเรื่อง การศึกษาความเป็นธรรมาภิบาลของนายกองค์การบริหาร ส่วนตำบลในจังหวัดร้อยเอ็ด ผลวิจัยพบว่า นายกองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดร้อยเอ็ดมีธรรมาภิบาลในภาพรวมอยู่ในระดับสูง เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่า ด้านความมีประสิทธิภาพ ด้านความรับผิดชอบต่อ ด้านคุณธรรม ด้านนิติธรรม มีธรรมาภิบาลระดับสูง ส่วนด้านความโปร่งใส ด้านการมีส่วนร่วม มีธรรมาภิบาลต่ำ สาหรับปัจจัยต่าง ๆ ซึ่งได้แก่ความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ และความรู้ความเข้าใจ ในการปกครองด้วยหลักธรรมาภิบาล ผลการวิจัยพบว่ามีความสัมพันธ์กับธรรมาภิบาลของนายกองค์การบริหาร ส่วนตำบล ขณะที่อายุ ระดับการศึกษาไม่มีความสัมพันธ์กับธรรมาภิบาลของนายกองค์การบริหาร ส่วนตำบลในจังหวัดร้อยเอ็ด<sup>๒๓</sup>

อรพินท์ ส孚โชคชัย ได้ศึกษาเรื่อง แนวทางการนำหลักธรรมาภิบาลมาประยุกต์ใช้สำหรับการ บริหารงานส่วนท้องถิ่นเพื่อเสนอรูปแบบและแนวทางในการสร้างธรรมาภิบาลในระดับตำบลและหมู่บ้าน ผลการศึกษา พบว่า กระบวนการพัฒนาธรรมาภิบาลระดับ อบต. เริ่มตั้งแต่กระบวนการการสร้างความ เข้าใจ การกำหนดแนวทางและรูปแบบการทดลองปฏิบัติ และสิ้นสุดที่การทบทวนและสรุปบทเรียน อบต. ชมพู อําเภอสารภี จังหวัดเชียงใหม่ เลือกประยุกต์หลักธรรมาภิบาล ๔ หลักได้แก่ หลักนิติธรรม หลัก ความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม และความคุ้มค่า ส่วนอีกสองหลักคือ หลักความรับผิดชอบต่อ และหลัก คุณธรรมยังไม่ได้ดำเนินการ เป็นเรื่องนามธรรมที่จะต้องใช้การรณรงค์และการสร้างจิตสำนึกสำหรับ

<sup>๒๒</sup> ธนิตา ฐิติภากร. “การศึกษาเปรียบเทียบความโปร่งใสการบริหารงานของเทศบาลตำบลและองค์การบริหารส่วน ตำบล จังหวัดนครปฐม”. (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต, บัณฑิตวิทยาลัย: มหาวิทยาลัยมหิดล, ๒๕๔๖), หน้า ก.

<sup>๒๓</sup> เบญจวรรณ วันดีศรี. “การศึกษาความเป็นธรรมาภิบาลของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดร้อยเอ็ด”. (วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต, บัณฑิตวิทยาลัย: มหาวิทยาลัยราชภัฏธนบุรี, ๒๕๔๖). บทคัดย่อ.

การศึกษาในโครงการนี้ยังไม่สามารถสร้างกลไกในเชิงการบริหารจัดการได้ เนื่องด้วยเป็นเรื่องระยะยาว และโครงการมีข้อจำกัด<sup>๒๔</sup>

สุเทพ คุณกิตติ ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง หลักธรรมาภิบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีศึกษาเทศบาลนครขอนแก่น อำเภอเมือง จังหวัดขอนแก่น เพื่อศึกษากระบวนการบริหารจัดการตาม หลักธรรมาภิบาล และปัจจัยที่ส่งผลให้การบริหารตามหลักธรรมาภิบาลสามารถชนะการประกวดและ ได้รับรางวัลจากสถาบันหรือองค์กรต่าง ๆ ผลการวิจัยพบว่า

๑.กระบวนการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลนครขอนแก่นประกอบด้วย หลักสำคัญ ๖ ประการ คือ หลักนิติธรรมและหลักคุณธรรม โดยคำนึงถึงสิทธิ เสรีภาพ ความเสมอภาค และความยุติธรรม หลักความรับผิดชอบ ได้จัดตั้งศูนย์รับเรื่องราวร้องทุกข์โดยประชาชน มีระบบการ ติดตาม ตรวจสอบผลการแก้ปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนและแจ้งผลไปยังผู้ร้องเรียนโดยตรง หลักการมีส่วนร่วม นำกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนมาเป็นแนวทางในการดำเนินงานของเทศบาล ภายใต้แนวคิดร่วมรับรู้ ร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมตรวจสอบ หลักความโปร่งใสและตรวจสอบได้ เปิดโอกาสให้ ประชาชนสามารถตรวจสอบการบริหารงานของเทศบาลได้ด้วยกันหลายช่องทาง ได้แก่ การเปิดเผยข้อมูล ทางอินเทอร์เน็ต การประชาสัมพันธ์ข่าวสารผ่านสื่อต่าง ๆ หลักความคุ้มค่าหรือหลักประสิทธิภาพและ ประสิทธิภาพ ได้สร้างจิตสำนึกแก่เจ้าหน้าที่เทศบาลเพื่อการประหยัด ใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า ลดขั้นตอน การปฏิบัติงานและให้บริการอย่างรวดเร็ว เสมอภาคและเป็นธรรม ใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสม

๒.ปัจจัยที่ส่งผลให้การบริหารตามหลักธรรมาภิบาลสามารถชนะการประกวดและได้รับ รางวัลจากสถาบันหรือองค์กรต่าง ๆ ได้แก่ ด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนมีส่วนร่วมที่สำคัญที่สุด รองลงมา คือด้านความโปร่งใสและตรวจสอบได้ในการบริหารงานของเทศบาล ด้านความเป็นธรรม การทำงานที่มุ่ง ประชาชน การมุ่งเน้นประโยชน์ของส่วนรวม<sup>๒๕</sup>

จากการศึกษาผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง สามารถกล่าวโดยสรุปได้ว่า ปัจจัยที่ส่งผลต่อ ความสำเร็จในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำ หลักธรรมาภิบาลไปใช้ในการบริหารงาน ซึ่งนอกจากจะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับความ ไว้วางใจเชื่อใจจากประชาชนในการที่จะดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ของท้องถิ่นนั้น ๆ แล้ว องค์กร

<sup>๒๔</sup> อรุณทิพย์ สฟโชคชัย. แนวทางการนำหลักธรรมาภิบาลมาประยุกต์ใช้สำหรับการบริหารงานส่วนท้องถิ่น. (กรุงเทพมหานคร: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, ๒๕๔๓). หน้า ๔๕.

<sup>๒๕</sup> สุเทพ คุณกิตติ. "หลักธรรมาภิบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: กรณีศึกษาเทศบาลนครขอนแก่น อำเภอเมือง จังหวัดขอนแก่น". (วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต, บัณฑิตวิทยาลัย: มหาวิทยาลัยราชภัฏเลย, ๒๕๔๘). หน้า ๑๗๔.

ปกครองส่วนท้องถิ่นยังจะได้รับความร่วมมือร่วมใจจากบุคลากรภายในหน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองอีกด้วย

## กรอบความคิดของการวิจัย

ในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีการแบ่งงานภายในองค์กรออกเป็นหน่วยต่าง ๆ ได้แก่ สำนักปลัดเทศบาล การคลัง การช่าง การสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม การศึกษา วิชาการและแผนงาน การประปา การแพทย์ การช่างสุขาภิบาล สวัสดิการสังคม นั้น<sup>๒๖</sup> จะต้องดำเนินงานให้เป็นไปตามหลักกฎหมายปกครอง ซึ่งประกอบไปด้วยหลักการที่สำคัญ ๆ คือ หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง หลักความได้สัดส่วน หลักความต่อเนื่องของบริการสาธารณะ หลักความเปลี่ยนแปลงได้ของบริการสาธารณะให้ทันต่อความต้องการของประชาชนอยู่เสมอ และหลักความเสมอภาคที่มีต่อบริการสาธารณะ<sup>๒๗</sup>

ซึ่งหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมิได้ดำเนินการพิจารณาทางปกครองตามหลักการดังกล่าวก็จะถูกศาลปกครองพิพากษาว่าเป็นการดำเนินงานที่ไม่ชอบในลักษณะต่าง ๆ ได้แก่ (๑) เป็นการกระทำโดยไม่มีอำนาจ (๒) เป็นการกระทำนอกเหนืออำนาจหน้าที่ (๓) เป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย (๔) เป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน (๕) เป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามวิธีการ อันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น (๖) เป็นการกระทำโดยไม่สุจริต (๗) เป็นการกระทำที่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม (๘) เป็นการกระทำที่มีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็น (๙) เป็นการกระทำที่สร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร (๑๐) เป็นการกระทำที่เป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ (๑๑) เป็นการละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร (๑๒) เป็นการกระทำละเมิดทางปกครองหรือความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือความเสียหายเกิดจากการออกกฎ คำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่น หรือเป็นกรณีที่หน่วยงานทางปกครองละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร (๑๓) เป็นการกระทำผิดสัญญาทางปกครอง และ (๑๔) เป็นความไม่ชอบทางปกครองอื่น ๆ

แต่หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ดำเนินงานให้เป็นไปตามหลักกฎหมายดังกล่าวข้างต้นแล้ว ก็ย่อมเป็นที่เชื่อได้ว่า การดำเนินการนั้น ๆ จะสอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาล ซึ่งได้แก่ หลักนิติธรรม

<sup>๒๖</sup> ประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการ วิธีการบริหารและการปฏิบัติงานของพนักงานเทศบาล และกิจการอันเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในเทศบาล ข้อ ๒๕๒ และ ๒๕๓

<sup>๒๗</sup> มานิตย์ จุมปา. คำอธิบายกฎหมายปกครอง เล่ม ๑ ว่าด้วยหลักทั่วไป. พิมพ์ครั้งที่ ๑, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๕๔). หน้า สารบัญ.



หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า<sup>๒๘</sup> อันจะก่อให้เกิดประโยชน์และความผาสุกแก่ประชาชนและประเทศชาติโดยรวมในที่สุด

กรอบความคิดของการวิจัยปรากฏตามแผนภาพที่ ๒-๑

แผนภาพที่ ๒-๑ กรอบความคิดของการวิจัย



<sup>๒๘</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๒

## บทที่ ๓

### สภาพปัญหาของการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

การวิจัยเรื่อง “การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นตามแนวคำพิพากษาและคำสั่งของศาลปกครอง” ได้ทำการศึกษาเฉพาะกรณีปัญหาการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลที่มีการฟ้องร้องต่อศาลปกครอง โดยผู้วิจัยได้ค้นคว้าคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ได้นำมาเผยแพร่ต่อสาธารณชนใน Website ของศาลปกครอง ([http:// court. Admincourt go.th/ordered/NA\\_Result.aspx](http://court.Admincourt.go.th/ordered/NA_Result.aspx)) ระหว่างวันที่ ๑ มกราคม ๒๕๕๘ ถึงวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๘ ซึ่งมีคดีที่เกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล จำนวนทั้งสิ้น ๔๙๑ คดี แบ่งเป็น ๒ ประเภท คือ คำพิพากษา และ คำสั่ง ซึ่งผู้วิจัยได้ศึกษาเฉพาะคดีที่เป็นคำพิพากษา ที่พิพากษาว่าการดำเนินงานของเทศบาลนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยมีคดีที่น่าสนใจและสามารถนำมาเป็นกรณีศึกษาตัวอย่างที่ใช้สำหรับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นได้ จำนวน ๔๐ คดี โดยปรากฏปัญหาจากการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น สรุปได้ดังนี้

#### การปฏิบัติหน้าที่ทั่วไป

การปฏิบัติหน้าที่ทั่วไปขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นการบริหารงานภายในองค์กรการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ การบริหารงานบุคคล เช่น การสรรหาบุคคลเพื่อบรรจุและการแต่งตั้ง การเลื่อนอัตราเงินเดือนและประโยชน์ตอบแทน เป็นต้น การบริหารงานพัสดุ เช่น การจัดซื้อจัดจ้าง การรักษาทรัพย์สินของหลวง ไม่ว่าจะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือทรัพย์สินของแผ่นดิน เป็นต้น การบริหารงานคลังและงบประมาณ เช่น การจัดการเกี่ยวกับรายรับและรายจ่ายของท้องถิ่น เป็นต้น ซึ่งการดำเนินงานต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้นในบางกรณีได้ก่อให้เกิดความไม่ถูกต้องหรือไม่เป็นธรรมแก่ผู้มีส่วนได้เสียอันนำมาซึ่งการฟ้องร้องเป็นคดีในศาลปกครอง ซึ่งจากการศึกษาพบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการกระทำอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ทั่วไปโดยมีข้อเท็จจริงที่ถือได้ว่าเป็นการกระทำที่ไม่เป็นไปตามหลักกฎหมายปกครองตามคำพิพากษาศาลปกครอง ดังต่อไปนี้

**๑. กระทำโดยไม่มีอำนาจ** ปรากฏสภาพปัญหาตามคำพิพากษาศาลปกครองที่น่าสนใจจำนวน ๒ เรื่อง โดยเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการออกคำสั่งทางปกครองโดยไม่มีอำนาจทั้งสิ้น กล่าวคือ

๑.๑ นายกเทศมนตรีออกคำสั่งให้พนักงานส่วนท้องถิ่นชดใช้ค่าสินไหมทดแทนกรณีความรับผิดทางละเมิด โดยพ้นระยะเวลาที่จะสามารถออกคำสั่งได้ สรุปความได้ว่า

นายกเทศมนตรีรับทราบรายงานผลการพิจารณาของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง ความรับผิดชอบละเมิดและมีคำวินิจฉัยสั่งการเห็นด้วยเมื่อวันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๘ จึงถือว่า นายกเทศมนตรีในฐานะผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบละเมิด รู้ถึง การละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนตั้งแต่วันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๘ และ นายกเทศมนตรีได้ส่งสำนวนให้กระทรวงการคลังตรวจสอบภายในกำหนดเจ็ดวัน นับแต่วันที่วินิจฉัยสั่ง การ ตามข้อ ๑๗ วรรคสอง ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความ รับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และในระหว่างการพิจารณาของกระทรวงการคลัง วรรคสี่ ของระเบียบดังกล่าวกำหนดให้นายกเทศมนตรีเตรียมเรื่องให้พร้อมสำหรับการออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ ชำระค่าสินไหมทดแทนหรือดำเนินการฟ้องคดีเพื่อมิให้ขาดอายุความสองปีนับแต่วันที่นายกเทศมนตรี วินิจฉัยสั่งการ และวรรคห้าของระเบียบเดียวกันกำหนดว่า ในกรณีของเทศบาลซึ่งเป็นราชการส่วน ท้องถิ่น ให้กระทรวงการ คลังพิจารณาสำนวนให้แล้วเสร็จก่อนอายุความสองปีสิ้นสุดไม่น้อยกว่าหนึ่งปี ถ้า กระทรวงการคลังไม่แจ้งผลการตรวจสอบให้ทราบภายในกำหนดเวลาดังกล่าว นายกเทศมนตรีจะต้องมี คำสั่งตามที่เห็นสมควรและแจ้งให้ผู้เกี่ยวข้องทราบ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า กระทรวงการคลังโดย กรมบัญชีกลางผู้รับมอบอำนาจได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๕๔๙ แจ้งให้นายกเทศมนตรีทราบ ความเห็นของกระทรวงการ คลัง ซึ่งล่วงเลยระยะเวลาก่อนอายุความสองปีสิ้นสุดไม่น้อยกว่าหนึ่งปี แต่ นายกเทศมนตรีก็ได้ออกคำสั่งตามที่เห็นสมควรเพื่อให้ผู้ฟ้องคดีชำระค่าสินไหมทดแทนหรือดำเนินการ ฟ้องคดีเพื่อมิให้ขาดอายุความสองปีนับแต่วันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๘ ซึ่งเป็นวันที่ถือว่าเทศบาลรู้ถึงการ ละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน ดังนั้น การที่เทศบาลโดยนายกเทศมนตรีออก คำสั่งลงวันที่ ๑๓ กรกฎาคม ๒๕๕๒ เรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่เทศบาลตามความเห็น ของกระทรวงการคลัง จึงเป็นการออกคำสั่งหรือการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนเมื่อพ้นกำหนดอายุ ความสองปีนับแต่วันที่เทศบาลรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนตาม มาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่ง พ.ร.บ. ความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ประกอบกับข้อ ๑๗ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบละเมิดของ เจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ การออกคำสั่งดังกล่าวจึงเป็นการออกคำสั่งโดยปราศจากอำนาจ เนื่องจากสิทธิ เรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดแต่มูลละเมิดนั้นขาดอายุความไปแล้ว คำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนที่พิพาท ดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๕๑๐/๒๕๕๗)

๑.๒ ปลัดเทศบาลเบิกจ่ายเงินค่าจ้างเหมาจัดทำบัญชีค้างย้อนหลัง โดยไม่มีระเบียบ ให้กระทำได้ จึงต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากความเสียหายที่เกิดขึ้น สรุปลงความได้ว่า

การจะจ่ายเงินค่าจ้างเหมาบริการของเทศบาล นอกจากจะต้องเป็นไปตามข้อความตามที่กำหนดไว้ในงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรืองบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมแล้ว ยังต้องปรากฏว่ามีกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่งหรือหนังสือสั่งการกระทรวงมหาดไทยอนุญาตให้จ่ายได้ด้วย แต่สำหรับการจ้างเหมาบริการเอกชนให้จัดทำบัญชีย้อนหลังของเทศบาล นั้น กระทรวงมหาดไทยได้กำหนดประเภทของการจ้างเหมาที่จะจ้างได้ไว้ในหนังสือ ที่ มท ๐๓๑๓.๔/ว ๑๔๕๒ ลงวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๔๑ ว่า ให้ผู้บริหารท้องถิ่นใช้ดุลพินิจในการพิจารณาอนุมัติให้เบิกจ่ายค่าจ้างเหมาบริการในเรื่องต่าง ๆ ดังนี้ ๑. การจ้างเหมารักษาความปลอดภัยสถานที่ราชการ ไม่รวมถึงบ้านพักของทางราชการ ๒. การจ้างเหมาทำความสะอาดอาคารที่ทำการ ๓. การจ้างเหมาดูแลรักษาต้นไม้หรือสวนไม้ประดับหรือสวนหย่อมหรือสนามหญ้าของทางราชการ ๔. การจ้างเหมาอื่น ๆ ที่เป็นกิจการในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น การจ้างเก็บขยะมูลฝอยหรือสิ่งปฏิกูล การจ้างครุฝึกสอนออกกำลังกาย เป็นต้น ๕. การจ้างเหมาบริการดังกล่าวข้างต้น ๕.๒ จะต้องไม่เข้าซ้อนกับการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอัตรากำลังอยู่แล้ว ดังนั้น การจ้างเหมาบริการประเภทจัดทำบัญชีย้อนหลังจึงไม่อาจกระทำได้ ทั้งยังเข้าซ้อนกับการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอัตรากำลังอยู่แล้ว ผู้ฟ้องคดีในฐานะรองปลัดเทศบาลรักษาราชการแทนปลัดเทศบาลและในฐานะหัวหน้าเจ้าหน้าที่พัสดุย่อมมีหน้าที่รับผิดชอบควบคุมดูแลราชการประจำของเทศบาลให้เป็นไปตามนโยบายและตามที่กฎหมายกำหนด และมีหน้าที่ตรวจสอบเกี่ยวกับการจ่ายดังกล่าวว่ามีกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับที่เกี่ยวข้องระบุว่าให้เบิกจ่ายได้หรือไม่เพื่อรักษาประโยชน์ของทางราชการ แต่ผู้ฟ้องคดีกลับมิได้ปฏิบัติตามหน้าที่ดังกล่าว ทั้งยังเสนอความเห็นชอบต่อนายกเทศมนตรีจนกระทั่งมีการอนุมัติให้จ้างเหมาและเบิกจ่ายเงินค่าจ้างให้แก่ผู้รับจ้าง จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้กระทำการโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่เทศบาล (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๕๗/๒๕๕๗)

**๒. กระทำนอกเหนืออำนาจหน้าที่** ปรากฏสภาพปัญหาตามคำพิพากษาศาลปกครองที่น่าสนใจ จำนวน ๑ เรื่อง โดยเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการออกคำสั่งทางปกครองนอกเหนืออำนาจหน้าที่ กล่าวคือ

นายกเทศมนตรีออกคำสั่งแบ่งงานของปลัดเทศบาลให้รองปลัดเทศบาลปฏิบัติหน้าที่แทน ทั้ง ๆ ที่อำนาจในการแบ่งงานเป็นอำนาจของปลัดเทศบาล สรุปความได้ว่า

นายกเทศมนตรีได้มีคำสั่งเทศบาล เรื่อง การแบ่งงานให้นักบริหารงานเทศบาลปฏิบัติหน้าที่ในฐานะปลัดเทศบาล โดยแบ่งงานในหน้าที่ของผู้ฟ้องคดี (ปลัดเทศบาล) ให้แก่ผู้ฟ้องคดีและรองปลัดเทศบาลอีกสองคนปฏิบัติหน้าที่ในฐานะปลัดเทศบาลกำกับดูแลและรับผิดชอบงานปกติของแต่ละสำนักหรือกองโดยเสนอตรงต่อนายกเทศมนตรี โดยอ้างว่าการบริหารงานของเทศบาลเป็นไปอย่างล่าช้า

ไม่มีประสิทธิภาพ มีขั้นตอนการปฏิบัติมากมาย เพื่อมิให้เกิดความเสียหายต่อการปฏิบัติงานของเทศบาล และการบริการประชาชนเป็นไปด้วยความเรียบร้อย รวดเร็ว มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น สนองต่อนโยบายคณะผู้บริหาร โดยเห็นเป็นการสมควรที่จะปรับปรุงการบริหารราชการของเทศบาล จึงอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๔๘ เตรส และมาตรา ๔๘ สัตตรส แห่ง พ.ร.บ. เทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ซึ่งนายกเทศมนตรีเป็นผู้ควบคุมและรับผิดชอบในการบริหารกิจการของเทศบาลและเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานเทศบาล จึงแบ่งหน้าที่ให้ปลัดเทศบาลและรองปลัดเทศบาลอีก ๒ คน ควบคุมดูแลรับผิดชอบงานในหน้าที่ของสำนักต่าง ๆ ซึ่งงานในหน้าที่ของสำนักปลัดเทศบาลดังกล่าวแล้วแต่เป็นราชการประจำของเทศบาล ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบควบคุมดูแลของปลัดเทศบาล และเป็นอำนาจของปลัดเทศบาลที่จะมอบหมายงานในหน้าที่ให้รองปลัดเทศบาลปฏิบัติราชการแทน ดังนั้น การที่นายกเทศมนตรีออกคำสั่งเทศบาล เรื่อง การแบ่งงานให้พนักงานบริหารงานเทศบาลปฏิบัติหน้าที่ในฐานะปลัดเทศบาล จึงเป็นการกระทำไปโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ตาม มาตรา ๔๘ เตรส ประกอบกับมาตรา ๔๘ เถกุนวิสติ แห่ง พ.ร.บ. เทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ข้อ ๕ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยวิธีปฏิบัติงานของเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ และข้อ ๒๖๔ ของประกาศคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัด เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของเทศบาล ซึ่งเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย การที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาเพิกถอนคำสั่งเทศบาล เรื่อง การแบ่งงานให้พนักงานบริหารงานเทศบาลปฏิบัติหน้าที่ในฐานะปลัดเทศบาล นั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๘๑/๒๕๕๓)

**๓. กระทำไม่ถูกต้องตามกฎหมาย** ปรากฏสภาพปัญหาตามคำพิพากษาศาลปกครองที่น่าสนใจ จำนวน ๔ เรื่อง โดยเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการออกคำสั่งทางปกครอง ออกกฎและกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย กล่าวคือ

๓.๑ นายกเทศมนตรีมีคำสั่งให้ช่างโยธารับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนอันเนื่องมาจากความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ ทั้งที่ช่างโยธามีได้มีส่วนร่วมในการควบคุมงานและตรวจรับงาน สรุปความได้ว่า

นายกเทศมนตรีได้สั่งด้วยวาจาให้ปลัดเทศบาลปรับเปลี่ยนเจ้าหน้าที่ผู้ควบคุมงานและกรรมการตรวจการจ้าง ปลัดเทศบาลจึงมีคำสั่งด้วยวาจาให้ช่างโยธาอีกคนหนึ่งเข้าทำหน้าที่แทนผู้ฟ้องคดี ซึ่งเป็นช่างโยธาที่ได้รับมอบหมายตามคำสั่งที่เป็นลายลักษณ์อักษร ทั้งในหน้าที่ผู้ควบคุมงานและกรรมการตรวจการจ้าง และผู้ฟ้องคดีไม่เคยเข้าร่วมเป็นกรรมการตรวจการจ้างในทุกงวดงาน จึงฟังได้ว่าเทศบาลมีเจตนาที่จะไม่ให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ควบคุมงานและกรรมการตรวจการจ้าง ซึ่งเมื่อพิจารณาตามใบตรวจรับการจ้างทั้งหมดแล้วเห็นว่าผู้ฟ้องคดีไม่ได้ลงนามในฐานะกรรมการตรวจการจ้างในทุกงวด ตั้งแต่งวดงานที่ ๑ ถึงงวดงานที่ ๖ ซึ่งจากใบตรวจรับการจ้างเหมางวดที่ ๑ ระบุว่าผู้รับจ้างทำงานแล้วเสร็จตาม

รายการที่กำหนดล่าช้ากว่าที่กำหนดในสัญญาถึง ๑ เดือนเศษ อันแสดงว่าผู้รับจ้างเริ่มทำงานล่าช้ากว่าวันเริ่มต้นสัญญา ซึ่งถึงแม้จะไม่มีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ควบคุมงานและกรรมการตรวจการจ้าง แต่คำสั่งด้วยวาจาให้ช่างโยธาอีกผู้หนึ่งเข้าทำหน้าที่แทนผู้ฟ้องคดี ซึ่งทั้งผู้ฟ้องคดีและช่างโยธาผู้นั้นก็ได้มีการปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าวตลอดมา อีกทั้งเทศบาลได้ให้การยอมรับว่ามีคำสั่งด้วยวาจาให้ผู้อื่นเข้าทำหน้าที่ผู้ควบคุมงานและกรรมการตรวจการจ้าง และยอมรับว่าผู้ฟ้องคดีไม่เคยเข้าร่วมเป็นกรรมการตรวจการจ้างในทุกงวดงาน ข้อเท็จจริงจึงรับฟังได้ว่าผู้ฟ้องคดีไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่ควบคุมงานก่อสร้างและกรรมการตรวจการจ้างในตั้งแต่ต้น ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีส่วนต้องรับผิดชอบใด ๆ ในความเสียหายที่เกิดขึ้นเนื่องจากได้รับคำสั่งด้วยวาจาจากปลัดเทศบาลไม่ให้ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว ดังนั้น คำสั่งของเทศบาลที่สั่งให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนจึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๕๙๘/๒๕๕๗)

๓.๒ เทศบาลมีคำสั่งให้ผู้บริหารท้องถิ่นชดใช้ค่าสินไหมทดแทนอันเนื่องมาจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ ทั้ง ๆ ที่ไม่ได้กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง สรุปความได้ว่า

ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้บริหารท้องถิ่นมีนโยบายให้ทำประกันภัยรถยนต์ของทางราชการ เนื่องจากมีเจตนาที่จะป้องกันปัญหาอันเกิดจากการใช้รถยนต์ของทางราชการไปเกิดอุบัติเหตุและต้องนำงบประมาณของเทศบาลที่มีอยู่อย่างจำกัดไปชดใช้ค่าเสียหายให้แก่บุคคลภายนอกทำให้เกิดอุปสรรคต่อการบริหาร งานด้านงบประมาณของเทศบาล โดยการจัดตั้งงบประมาณเป็นค่าเบี้ยประกันภัยรถยนต์ ซึ่งถึงแม้รถยนต์ของเทศบาลจะไม่ต้องจัดให้มีการประกันความเสียหายตาม พ.ร.บ. คุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. ๒๕๓๕ ก็ตาม แต่ผู้ฟ้องคดีเข้าใจว่ากฎหมายมิได้ห้ามเด็ดขาดไม่ให้ทำประกันภัย โดยเข้าใจว่าเป็นดุลพินิจของเทศบาลว่าจะทำหรือไม่ก็ได้ เมื่อได้จัดทำร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี กำหนดงบประมาณเป็นค่าเบี้ยประกันภัยรถยนต์แล้วได้นำเสนอสภาเทศบาล ซึ่งสภาเทศบาลได้พิจารณาอนุมัติโดยไม่มีข้อทักท้วง หลังจากนั้นได้นำเสนอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณา ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดได้พิจารณาอนุมัติโดยไม่มีข้อทักท้วงเช่นกัน จึงเป็นเหตุหนึ่งที่ทำให้ผู้ฟ้องคดีเชื่อโดยสุจริตใจว่าสามารถเบิกจ่ายงบประมาณที่ได้รับการอนุมัติแล้วเป็นค่าเบี้ยประกันภัยรถยนต์ได้โดยชอบ การที่ผู้ฟ้องคดีไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๓) แห่ง พ.ร.บ. คุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. ๒๕๓๕ และข้อ ๑๖ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๑ และต่อมา มีการจ่ายค่าเบี้ยประกันภัยรถยนต์จากงบประมาณของทางราชการเป็นการกระทำด้วยความประมาทเลินเล่อและก่อให้เกิดความเสียหายต่อเทศบาลจึงเป็นการกระทำละเมิดตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อย่างไรก็ตาม นายกเทศมนตรีจะเรียกให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ค่าสินไหม

ทดแทนแก่เทศบาลได้จะต้องปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ฟ้องคดีได้กระทำการนั้นไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น แต่คดีนี้ผู้ฟ้องคดีได้กระทำการด้วยความประมาทเลินเล่อ มิได้กระทำด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายใหม่ ทดแทนแก่เทศบาลตามนัยมาตรา ๑๐ ประกอบมาตรา ๘ แห่ง พ.ร.บ. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ การที่นายกเทศมนตรีมีคำสั่งเทศบาลเรียกให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบค่าใช้จ่ายใหม่ ทดแทนแก่เทศบาลจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๖๘๖/๒๕๕๖)

๓.๓ คณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาลออกประกาศยกเลิกประกาศฉบับเดิมของตนเอง ที่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้บัญชีผู้ผ่านการสอบแข่งขันของเทศบาลแห่งอื่นได้ โดยให้มีผลย้อนหลังไปกระทบต่อผู้ที่สอบได้ตามประกาศเดิม สรุปความได้ว่า

ประกาศของคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของเทศบาล เป็นมาตรฐานทั่วไปที่กำหนดขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย เพื่อให้คณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัด (ก.ท.จ.) ใช้เป็นกรอบและแนวทางในการนำไปกำหนดหลักเกณฑ์การสอบแข่งขัน เพื่อให้เทศบาลต่าง ๆ ยึดถือเป็นหลักเกณฑ์ในการดำเนินการสอบแข่งขัน ประกาศดังกล่าวจึงเป็นการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมายที่มีลักษณะเป็นนิติกรรมทางปกครองที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป จึงเป็นกฎและต้องอยู่ภายใต้บังคับของหลักกฎหมายทั่วไปที่ว่านิติกรรมทางปกครองไม่มีผลย้อนหลัง ซึ่งก่อนที่จะมีการออกประกาศดังกล่าว ประกาศฉบับเดิมของคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาลได้กำหนดให้มีการขอใช้บัญชีผู้สอบแข่งขันได้ของเทศบาลหนึ่งโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือส่วนราชการอื่นได้ อีกทั้งในส่วนของผู้สมัครสอบแข่งขันก็มีความเชื่อโดยสุจริตว่าถ้าตนสอบแข่งขันได้ก็จะมีสิทธิดังกล่าว เมื่อคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาลจะยกเลิกมาตรฐานทั่วไปที่กำหนดไว้เดิม และจะกำหนดมาตรฐานทั่วไปขึ้นใหม่ที่มีสาระสำคัญแตกต่างไปจากมาตรฐานเดิมในนัยที่สำคัญเช่นนี้ ก็จะต้องกำหนดให้มีผลใช้บังคับในอนาคต การที่คณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาลและคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดได้ออกประกาศดังกล่าวโดยให้มีผลใช้บังคับย้อนหลังและไม่มีบทเฉพาะกาลเพื่อรองรับการดำเนินการสอบแข่งขันที่ได้ดำเนินการมาโดยถูกต้องตามมาตรฐานทั่วไปและหลักเกณฑ์ที่ใช้บังคับอยู่เดิม จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๖๖/๒๕๕๓)

๓.๔ สมาชิกสภาเทศบาลลงนามเป็นคู่สัญญา กับเทศบาลนับตั้งแต่วันเลือกตั้ง สรุปความได้ว่า

แม้ พ.ร.บ. เทศบาล พ.ศ. ๒๕๓๖ มิได้บัญญัติเกี่ยวกับการเริ่มต้นสมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลไว้ แต่มาตรา ๔๘ สัตต แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวบัญญัติเกี่ยวกับการเริ่มต้นสมาชิกภาพ

ของตำแหน่งนายกเทศมนตรีให้เริ่มนับแต่วันเลือกตั้ง ประกอบกับมาตรา ๑๑๗ และมาตรา ๑๓๒ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ บัญญัติให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาเริ่มตั้งแต่วันเลือกตั้งเช่นเดียวกัน ซึ่งสามารถอนุโลมเจตนารมณ์ของบทบัญญัติดังกล่าวมาใช้กับมาตรา ๑๕ แห่ง พ.ร.บ. เทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๖ ที่กำหนดให้สภาเทศบาลประกอบด้วยสมาชิกสภาเทศบาลซึ่งเลือกตั้งโดยราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล ดังนั้น สมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลของผู้ฟ้องคดีจึงเริ่มนับแต่วันเลือกตั้ง มิใช่เริ่มนับแต่ได้ปฏิญาณตนต่อสภาเทศบาลตามมาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวประกอบข้อ ๒๑ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาเทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๖ ตามที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้าง เมื่อผู้ฟ้องคดีอยู่ระหว่างดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาลจึงต้องห้ามมิให้เข้าไปมีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่เทศบาลเป็นคู่สัญญาตามมาตรา ๑๘ ทวิ แห่ง พ.ร.บ. เทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย พ.ร.บ. เทศบาล (ฉบับที่ ๑๐) พ.ศ. ๒๕๔๒ การที่ผู้ฟ้องคดีลงนามเป็นคู่สัญญากับเทศบาลระหว่างดำรงตำแหน่งดังกล่าว จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีเข้าไปเป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่เทศบาลเป็นคู่สัญญา ทำให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลของผู้ฟ้องคดีต้องสิ้นสุดลงตามมาตรา ๑๙ (๖) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๑/๒๕๔๘)

**๔. กระทำไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้ในกฎหมาย** ปรากฏสภาพปัญหาตามคำพิพากษาศาลปกครองที่นำเสนอ จำนวน ๔ เรื่อง โดยเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนของการสอบสวนทางวินัย การไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนหรือวิธีการเกี่ยวกับการประชุมสภาท้องถิ่น และการไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนหรือวิธีการสอบราคาจ้างเหมา กล่าวคือ

๔.๑ คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยมิได้เรียกผู้ถูกกล่าวหามาพบเพื่อแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ ทำให้คำสั่งนายกเทศมนตรีที่มีคำสั่งไล่ผู้ถูกกล่าวหาออกจากราชการ เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย สรุปความได้ว่า

รายงานการสอบสวนที่คณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงเสนอต่อนายอำเภอและคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยถือเป็นส่วนหนึ่งของสำนวนสอบสวนทางวินัยด้วย แต่ปรากฏจากบันทึกการแจ้งและรับทราบข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาของคณะกรรมการสอบสวนมิได้มีการสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาที่ได้จากถ้อยคำของพยาน อันเป็นพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาที่มีอยู่ในสำนวนสอบสวนในวันที่คณะกรรมการสอบสวนจัดทำบันทึกการแจ้งและรับทราบข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาดังกล่าวให้ผู้ฟ้องคดีทราบตามนัยข้อ



๔๕ พรรคหนึ่ง ของประกาศคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการ สอบสวน การลงโทษทางวินัยฯ นอกจากนั้น การที่คณะกรรมการสอบสวนได้เรียกพยาน ๔ ราย มาให้ ถ้อยคำต่อคณะกรรมการสอบสวน ล้วนแต่เป็นถ้อยคำที่ปรักปรำผู้ฟ้องคดีทั้งสิ้น แต่คณะกรรมการ สอบสวนมิได้สรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาที่ได้เพิ่มเติมดังกล่าวให้ผู้ฟ้องคดีทราบ และให้ โอกาสผู้ฟ้องคดีที่จะให้ถ้อยคำหรือนำสืบแก้แต่อย่างใด จึงเป็นการที่คณะกรรมการสอบสวนไม่ปฏิบัติตาม ข้อ ๔๖ ของประกาศดังกล่าว ยิ่งกว่านั้น ข้อเท็จจริงยังปรากฏจากรายงานการสอบสวนที่คณะกรรมการ สอบสวนเสนอต่อนายกเทศมนตรีด้วยว่า คณะกรรมการสอบสวนมิได้เรียกผู้ฟ้องคดีมาพบเพื่อแจ้งข้อ กล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาตามบันทึกการแจ้งและรับทราบข้อกล่าวหาและ สรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาตามข้อ ๔๓ ของมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับวินัยและการรักษาวินัย และการดำเนินการทางวินัยฯ แต่อย่างใด ความบกพร่องของคณะกรรมการสอบสวนดังที่ได้วินิจฉัยมาแล้ว ข้างต้นเป็นเหตุทำให้ถือได้ว่าคณะกรรมการสอบสวนไม่ได้ให้โอกาสผู้ฟ้องคดีชี้แจงและนำสืบแก้ข้อ กล่าวหาอย่างเพียงพอ ดังนั้น การที่นายกเทศมนตรีมีคำสั่งลงโทษผู้ฟ้องคดีโดยให้เล่ออกจากราชการฐาน ทุจริตต่อหน้าที่ราชการจึงเป็นการกระทำโดยไม่ถูกต้องตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่ กฎหมายกำหนดไว้สำหรับการออกคำสั่งดังกล่าว และเหตุเพียงเท่านี้ก็เพียงพอที่ทำให้ถือได้ว่าคำสั่ง ดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๑๐/๒๕๕๒)

๔.๒ เทศบาลมีคำสั่งลงโทษไล่อพนักงานส่วนท้องถิ่นออกจากราชการฐานละทิ้งหน้าที่ ราชการติดต่อในคราวเดียวกันเป็นเวลาเกินกว่าสิบห้าวันทำการ โดยมีได้สอบสวนผู้ถูกกล่าวหาให้ความ ความโดยชัดเจนว่าการละทิ้งหน้าที่ราชการนั้นไม่มีเหตุผลอันสมควรหรือไม่ สรุปความได้ว่า

เทศบาลมีคำสั่งลงโทษไล่อผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ เนื่องจากกระทำผิดวินัยฐานละทิ้ง หน้าที่ราชการติดต่อในคราวเดียวกันเป็นเวลาเกินกว่า ๑๕ วัน โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ซึ่งเทศบาลได้มี คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงกรณีดังกล่าวแล้วเห็นว่าผู้ฟ้องคดีขาดราชการเกินกว่า ๑๕ วัน โดยไม่มีเหตุผลอันสมควรจริงอันเป็นความผิดที่ปรากฏชัดแจ้งสมควรลงโทษไล่อออกจากราชการ และ ต่อมาเทศบาลโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจึงมีคำสั่งลงโทษไล่อผู้ฟ้องคดีออกจาก ราชการ เมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงจากการสืบสวนของคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ฟ้อง คดีมิได้ลงลายมือชื่อเข้าปฏิบัติงานในสมุดสมุดบันทึกเวลาปฏิบัติงาน และบันทึกถ้อยคำของผู้บริหาร ผู้บังคับบัญชาและเจ้าหน้าที่ในเทศบาลต่างให้ถ้อยคำในทำนองเดียวกันว่าไม่เห็นผู้ฟ้องคดีมาทำงานและ ไม่ติดต่อมาเลย ในส่วนของผู้บังคับบัญชาโดยตรงของผู้ฟ้องคดีได้ให้ถ้อยคำเพิ่มเติมว่าได้ติดต่อทาง โทรศัพทและทางจดหมายไปที่บ้านของผู้ฟ้องคดี แต่ทางบ้านก็ไม่ทราบสาเหตุและไม่ทราบว่าจะอยู่ที่ใด จาก ข้อเท็จจริงดังกล่าวจึงทำให้เทศบาลพิจารณาเห็นว่า เป็นกรณีกระทำผิดฐานละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อใน

คราวเดียวกันเป็นเวลาเกินกว่าสิบห้าวันทำการ เป็นกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงและเป็นความผิดที่ปรากฏชัดแจ้งจึงสั่งลงโทษไล่ออกหรือปลดออกจากราชการโดยไม่ต้องดำเนินการสอบสวนทางวินัย แต่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าภายหลังจากวันที่ผู้ฟ้องคดีขาดราชการไปแล้วเป็นเวลาไม่น้อยกว่าหนึ่งเดือนปลัดเทศบาลได้บังเอิญพบกับผู้ฟ้องคดีจึงได้เรียกเข้าไปสอบถามถึงการขาดราชการดังกล่าวพร้อมทั้งแจ้งให้ทราบว่าวินัยความผิดวินัยต้องมีโทษไล่ออกหรือปลดออกจากราชการ และในขณะนั้นก็ยังมิได้มีการดำเนินการทางวินัยกับผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด และรับฟังจากคำชี้แจงของผู้ฟ้องคดีซึ่งได้ยืนยันมาโดยตลอดว่าในช่วงดังกล่าวตนได้มาปฏิบัติงานที่สำนักงานจริงแต่หาสมุดบันทึกเวลาการปฏิบัติหน้าที่ไม่พบ ต่อมาได้รับแจ้งจากปลัดเทศบาลว่าให้นำกุญแจโต๊ะทำงานมาคืน โดยแจ้งว่าได้ไล่ออกผู้ฟ้องคดีออกจากงานแล้วไม่ต้องทำงานอีกต่อไป ผู้ฟ้องคดีจึงมิได้เข้าทำงานอีกเลย กรณีจึงรับฟังได้เป็นยุติว่า ภายหลังจากวันที่ผู้ฟ้องคดีขาดราชการไปเป็นระยะเวลาอย่างช้าที่สุดหนึ่งเดือน อันเป็นช่วงระยะเวลาก่อนที่จะมีการตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงหรือมีคำสั่งลงโทษทางวินัยผู้ฟ้องคดี ปลัดเทศบาลซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจได้พบตัวผู้ฟ้องคดีแล้ว ปลัดเทศบาลซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจย่อมที่จะสามารถสืบสวนแสวงหาข้อเท็จจริงโดยการสอบสวนจากตัวผู้ฟ้องคดีเพื่อให้ผู้ฟ้องคดีมีโอกาสได้ชี้แจงแสดงพยานหลักฐานเพื่อต่อสู้แก้ข้อกล่าวหาหรือโดยการสอบปากคำจากญาติของผู้ฟ้องคดีหรือสอบปากคำบุคคลอื่นที่ใกล้ชิดกับผู้ฟ้องคดีเพื่อประกอบการพิจารณาดังกล่าวและสืบสวนข้อเท็จจริงให้ความรู้ว่าการละทิ้งหน้าที่ราชการของผู้ฟ้องคดีนั้นไม่มีเหตุผลอันสมควรหรือไม่ แต่เทศบาลก็หาได้ดำเนินการเช่นนั้นไม่ กลับมีเพียงถ้อยคำให้การของเจ้าหน้าที่ของเทศบาลแต่เพียงฝ่ายเดียว กรณีจึงฟังได้ว่า ข้อเท็จจริงจากการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวนในส่วนการกระทำของผู้ฟ้องคดียังไม่เข้าเงื่อนไขเป็นกรณีความผิดที่ปรากฏชัดแจ้งตามข้อ ๓๑ (๒) ของประกาศคณะกรรมการพนักงานเทศบาล คำสั่งของเทศบาลที่ลงโทษไล่ออกผู้ฟ้องคดีออกจากราชการโดยมิได้มีการสอบสวนทางวินัยให้ถูกต้องจึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น จึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๐๗/๒๕๕๗)

๔.๓ นายกเทศมนตรีเสนอญัตติขออนุมัติจ่ายเงินสะสม เป็นญัตติเร่งด่วนต่อประธานสภาเทศบาล ทั้งที่มีได้เป็นเรื่องจำเป็นเร่งด่วน โดยไม่ได้เสนอล่วงหน้าก่อนการประชุมและไม่มีสมาชิกสภาเทศบาลรับรองตามระเบียบ สรุปความได้ว่า

การที่นายกเทศมนตรีเสนอญัตติขออนุมัติจ่ายเงินสะสมต่อประธานสภาเทศบาลโดยไม่ได้เสนอล่วงหน้าก่อนการประชุมและในการเสนอญัตติไม่มีสมาชิกของสภาเทศบาลรับรอง อีกทั้งญัตติดังกล่าวมิได้เป็นญัตติเกี่ยวกับร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นที่นายกเทศมนตรีสามารถเสนอญัตติเองได้โดยไม่ต้องมีผู้รับรอง การเสนอญัตติของนายกเทศมนตรีดังกล่าวจึงเป็นการเสนอญัตติที่ขัดต่อข้อ ๓๘ ของระเบียบ

กระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗ อันส่งผลให้คำสั่งของประธานสภาท้องถิ่นที่อนุญาตให้บรรจุผู้ติดังกล่าวเข้าในระเบียบวาระการประชุมเป็นคำสั่งที่ขัดต่อข้อ ๓๘ ของระเบียบดังกล่าวไปด้วย สำหรับการที่อ้างว่าผู้ติดังกล่าวจ่ายเงินสะสมโครงการซ่อมแซมปรับปรุงถนนลาดยางดังกล่าวเป็นกรณีจำเป็นเร่งด่วนจึงไม่สามารถเสนอผู้ติดังกล่าวเป็นการล่วงหน้าได้นั้น เห็นว่าในขณะที่สภาเทศบาลได้เคยมีมติอนุมัติให้จ่ายเงินทุนสำรองเงินสะสมในโครงการเดียวกันไว้แล้วในคราวประชุมสมัยสามัญ สมัยที่ ๑ และเรื่องยังอยู่ในระหว่างการพิจารณาของผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งแม้ประธานสภาเทศบาล สภาเทศบาล และนายกเทศมนตรีจะทราบเป็นการภายในว่าการจ่ายเงินทุนสำรองเงินสะสมดังกล่าวจะไม่ได้รับการอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัดก็ตาม แต่ผู้ติดังกล่าวเป็นกรณีที่สามารถเสนอล่วงหน้าก่อนการประชุมได้และสามารถขอให้สมาชิกของสภาเทศบาลอย่างน้อยสองคนรับรองก่อนบรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมตามปกติได้ การที่นายกเทศมนตรีเสนอผู้ติดังกล่าวเป็นกรณีจำเป็นเร่งด่วนและประธานสภาเทศบาลได้อนุญาตให้บรรจุผู้ติดังกล่าวเข้าในระเบียบวาระการประชุมวาระที่ ๓ ในเรื่องด่วน จึงเป็นการหลีกเลี่ยงไม่ปฏิบัติตามข้อ ๓๘ ของระเบียบข้างต้น ทั้งที่ผู้ติดังกล่าวมิได้เป็นเรื่องจำเป็นเร่งด่วนแต่อย่างใด ดังนั้น เมื่อการที่นายกเทศมนตรีเสนอผู้ติดังกล่าวจ่ายเงินสะสมดังกล่าวและการที่ประธานสภาเทศบาลได้มีคำสั่งอนุญาตให้บรรจุผู้ติดังกล่าวเข้าในระเบียบวาระการประชุม วาระที่ ๓ ในเรื่องด่วน ไม่ชอบด้วยกฎหมาย มติของสภาเทศบาลในการประชุมสมัยวิสามัญ สมัยที่ ๑ ในระเบียบวาระที่ ๓ ที่อนุมัติจ่ายเงินสะสมโครงการซ่อมแซมปรับปรุงถนนจึงเป็นมติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน จึงพิพากษากลับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นที่มีคำพิพากษายกฟ้อง เป็นให้เพิกถอนมติในการประชุมของสภาเทศบาลสมัยวิสามัญ สมัยที่ ๑ ในระเบียบวาระที่ ๓ ที่อนุมัติให้จ่ายเงินสะสมโครงการซ่อมแซมปรับปรุงถนน ทั้งนี้ ให้การเพิกถอนมีผลตั้งแต่วันที่มติดังกล่าว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๕๖/๒๕๕๗)

๔.๔ นายกเทศมนตรีออกประกาศสอบราคาจ้างเหมาก่อสร้าง โดยกำหนดระยะเวลาการเผยแพร่ข่าวการประกาศสอบราคาและเอกสารสอบราคาก่อนวันเปิดซองสอบราคาน้อยกว่า ๑๐ วัน สรุปความได้ว่า

นายกเทศมนตรีประกาศ ณ วันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๔๙ กำหนดให้มีการเผยแพร่ข่าวการประกาศสอบราคาและเอกสารสอบราคาระหว่างวันที่ ๑๑ ถึงวันที่ ๒๐ เมษายน ๒๕๔๙ วันแรกประกาศมิให้นำเข้าด้วยจึงไม่ครบ ๑๐ วัน ประกอบกับในช่วงระยะเวลาดังกล่าวตรงกับวันหยุดราชการเทศกาลสงกรานต์ในวันที่ ๑๓ ถึงวันที่ ๑๖ เมษายน ๒๕๔๙ และวันหยุดเพื่อเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาในวันที่ ๑๙ เมษายน ๒๕๔๙ รวมอยู่ด้วย รวมเป็นวันหยุดจำนวน ๕ วัน แม้ข้อเท็จจริงจะปรากฏว่าเทศบาลได้กำหนดให้รวมวันหยุดราชการเทศกาลสงกรานต์และวันหยุดเพื่อเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาเป็นวันทำงาน

ตามปกติเกี่ยวกับการขอรับหรือซื้อเอกสารสอบราคาและยื่นซองเสนอราคา และได้มีการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบเพื่อดำเนินการเกี่ยวกับการสอบราคาในวันหยุดราชการดังกล่าวด้วยก็ตาม แต่โดยปกติวิสัยของผู้มีอาชีพขายหรือรับจ้างทำงานซึ่งมิได้รับทราบข่าวเผยแพร่การประกาศสอบราคาและเอกสารสอบราคาจากเทศบาลโดยตรงหรือโดยทางไปรษณีย์ลงทะเบียนและไม่ได้เข้าไปติดต่อกับราชการกับเทศบาลในช่วงเวลาที่กำหนดให้มีการขอรับหรือซื้อเอกสารสอบราคาและยื่นซองเสนอราคา ย่อมไม่อาจทราบได้ว่าในช่วงวันหยุดราชการดังกล่าวเทศบาลได้กำหนดให้เป็นวันทำงานตามปกติเกี่ยวกับการขอรับหรือซื้อเอกสารสอบราคาและยื่นซองเสนอราคา ทำให้เหลือเวลาในการเผยแพร่ข่าวการประกาศสอบราคาและเอกสารสอบราคาเพียง ๕ วันทำการ เมื่อเทศบาลกำหนดเปิดซองใบเสนอราคาในวันที่ ๒๑ เมษายน ๒๕๔๙ กรณีจึงถือว่าการดำเนินการประกาศสอบราคาจ้างเหมาก่อสร้างรางระบายน้ำโครงการดังกล่าวเทศบาลได้กำหนดให้มีระยะเวลาในการเผยแพร่ข่าวการประกาศสอบราคาและเอกสารสอบราคาก่อนวันเปิดซองสอบราคาน้อยกว่า ๑๐ วัน อันเป็นการขัดต่อข้อ ๓๔ (๑) ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งมีวัตถุประสงค์ให้ประกาศสอบราคาได้มีการเผยแพร่อย่างกว้างขวางเพื่อมิให้มีการปิดกั้นการเสนอราคาซึ่งเป็นส่วนหนึ่งในการป้องกันการสมยอมราคากันในการเสนอราคา ขั้นตอนและวิธีการเพื่อแจ้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องหรือบุคคลทั่วไปได้ทราบถึงการมีประกาศดังกล่าวจึงเป็นสาระสำคัญในการสอบราคาตามที่กำหนดไว้ในระเบียบดังกล่าวอันเป็นเหตุให้ประกาศเทศบาล เรื่อง สอบราคาจ้างเหมาก่อสร้างรางระบายน้ำ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองที่ อ.๒๙๔/๒๕๕๖)

**๕. กระทำไม่ถูกต้องตามวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น** ปรากฏสภาพปัญหาตามคำพิพากษาศาลปกครองที่น่าสนใจ จำนวน ๑ เรื่อง โดยเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนหรือวิธีการในการประชุมสภาท้องถิ่น กล่าวคือ

สภาเทศบาลนาร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีมาลงมติในวาระที่ ๓ เห็นชอบให้ตราเป็นเทศบัญญัติ โดยไม่มีการพิจารณาในวาระที่ ๒ ชั้นแปรญัตติ สรุปความได้ว่า

นายกเทศมนตรีจัดทำร่างเทศบัญญัติงบประมาณฉบับใหม่เสนอต่อสภาเทศบาล ซึ่งที่ประชุมสภาเทศบาล สมัยสามัญ ได้พิจารณาในวาระที่ ๑ ชั้นรับหลักการ แล้วมีมติไม่รับหลักการ ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาหาข้อยุติความขัดแย้ง ซึ่งคณะกรรมการพิจารณาแล้วมีมติให้สภาเทศบาลพิจารณาในชั้นแปรญัตติต่อไป แต่ที่ประชุมของสภาเทศบาลในการประชุมสมัยสามัญได้พิจารณาร่างเทศบัญญัติงบประมาณในวาระที่ ๓ โดยไม่มีการพิจารณาในวาระที่ ๒ ชั้นแปรญัตติ และมีมติเห็นชอบให้ตราเป็นเทศบัญญัติ ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดได้ให้ความเห็นชอบด้วย นายกเทศมนตรีจึงประกาศใช้เทศบัญญัติงบประมาณฉบับดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการจัดทำเทศบัญญัติพิพาทไม่ชอบด้วย

กฎหมายจึงฟ้องศาลปกครองขอให้เพิกถอนเทศบัญญัติดังกล่าว เห็นว่า มาตรา ๖๒ ตี วรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. เทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๖ แก้ไขเพิ่มเติมโดย พ.ร.บ. เทศบาล (ฉบับที่ ๑๒) พ.ศ. ๒๕๕๖ กำหนดให้ คณะกรรมการพิจารณาหาข้อยุติความขัดแย้งมีอำนาจแก้ไขปรับปรุงหรือยืนยันสาระสำคัญในร่าง เทศบัญญัติ ซึ่งเป็นเพียงการพิจารณาทบทวนหลักการแห่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณเท่านั้น ดังนั้น การที่ สภาเทศบาลนำร่างเทศบัญญัติงบประมาณมาลงมติในวาระที่ ๓ว่าจะให้ตราเป็นเทศบัญญัติหรือไม่ โดย ไม่มีการพิจารณาในวาระที่ ๒ ชั้นแปรญัตติ จึงเป็นการดำเนินการที่ไม่เป็นไปตามขั้นตอนอันเป็น สาระสำคัญในการจัดทำร่างเทศบัญญัติงบประมาณ การตราเทศบัญญัติงบประมาณดังกล่าวจึงไม่ชอบ ด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๗/๒๕๕๓)

**๖. กระทำโดยไม่สุจริต** ปรากฏสภาพปัญหาตามคำพิพากษาศาลปกครองที่น่าสนใจ จำนวน ๑ เรื่อง โดยเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการออกคำสั่งมอบหมายงาน กล่าวคือ

นายกเทศมนตรีมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งดำรงตำแหน่งเจ้าพนักงานพัสดุ ๖ ไปช่วยปฏิบัติ ราชการในภารกิจของเจ้าหน้าที่พัสดุ ๓ เป็นการมอบหมายงานที่ไม่เหมาะสม ไม่สอดคล้องกับความรู้ ความสามารถและตามมาตรฐานกำหนดตำแหน่ง สรุปความได้ว่า

การที่นายกเทศมนตรีมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งดำรงตำแหน่งเจ้าพนักงานพัสดุ ๖ กองคลัง ไปช่วยปฏิบัติราชการที่กองการประปา โดยกำหนดให้ปฏิบัติภารกิจตามหน้าที่ที่เจ้าหน้าที่พัสดุ ๓ เดิม รับผิดชอบ ซึ่งหากพิจารณาจากมาตรฐานกำหนดตำแหน่งเจ้าพนักงานพัสดุระดับ ๖ ที่ผู้ฟ้องคดีดำรง ตำแหน่งอยู่เป็นตำแหน่งที่ปฏิบัติงานในระดับหัวหน้างานที่กำหนดนโยบายในการปฏิบัติงาน พิจารณาวาง อัตรากำลังเจ้าหน้าที่และงบประมาณของหน่วยงานที่รับผิดชอบ ติดต่อประสานงาน วางแผนมอบหมาย งานวินิจฉัยสั่งการ ควบคุม ตรวจสอบ ให้คำปรึกษาแนะนำ ปรับปรุงแก้ไข ติดตามประเมินผลและ แก้ปัญหาข้อขัดข้องในการปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่าง ดำเนินการจัดซื้อและว่าจ้าง ซ่อมพัสดุครุภัณฑ์ ติดต่อประสานงานกับบุคคลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ฯลฯ โดยไม่จำเป็นต้องมีผู้กำกับ ตรวจสอบ ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับภารกิจหน้าที่ที่ผู้ฟ้องคดีได้รับมอบหมายให้ไปช่วยปฏิบัติราชการจะเห็น ได้ว่าเป็นงานปฏิบัติที่ไม่ต้องอาศัยความรู้ความสามารถและประสบการณ์เกี่ยวกับงานพัสดุมานัก ไม่ว่าจะ เป็นงานควบคุมและลงทะเบียนพัสดุต่าง ๆ ที่รับจ่ายประจำวัน การตรวจสอบพัสดุประจำปีและการ จำหน่ายพัสดุซึ่งทำปีละครั้ง งานแจ้งภาษีรถยนต์และรถจักรยานยนต์ งานควบคุมและลงทะเบียนรับ-จ่าย มาตรฐานน้ำประปา ซึ่งงานดังกล่าวแต่เดิมใช้เพียงเจ้าหน้าที่พัสดุ ๓ เป็นผู้ปฏิบัติ ประกอบกับข้อเท็จจริงยัง ปรากฏว่างานด้านพัสดุของกองงานการประปา นั้น เจ้าหน้าที่พัสดุคนเดียวสามารถดำเนินการได้และมี เจ้าหน้าที่ประจำอยู่แต่นายกเทศมนตรีกลับมีคำสั่งให้ไปช่วยปฏิบัติราชการงานหน้าห้องปลัดเทศบาล ต่อไปโดยไม่มีกำหนดเวลาและมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีไปช่วยปฏิบัติราชการที่กองการประปาแทนโดยให้

เหตุผลว่าเนื่องจากผู้ฟ้องคดีมีประสบการณ์และเคยไปช่วยปฏิบัติราชการที่งานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย สำนักปลัดเทศบาล แต่กลับปรากฏว่างานด้านพัสดุของกองการประปาที่มีความสำคัญที่ต้องอาศัยประสบการณ์ เช่น การจัดซื้อจัดหาและจัดจ้างพัสดุดวงเงินไม่เกิน ๑๐๐,๐๐๐ บาท กลับมีการมอบหมายให้เจ้าพนักงานการเงินและบัญชี ๖ ว คนอื่นรับผิดชอบ เป็นต้น ดังนั้น ภารกิจหน้าที่ที่ผู้ฟ้องคดีได้รับมอบหมายให้ไปช่วยปฏิบัติราชการที่กองการประปาจึงไม่เหมาะสมกับความรู้ความสามารถและตามมาตรฐานกำหนดตำแหน่ง เจ้าพนักงานพัสดุ ๖ ว ที่ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งอยู่ ดังนั้น การที่นายกเทศมนตรีมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีไปช่วยปฏิบัติราชการที่กองการประปาจึงไม่เป็นไปตามข้อ ๒๘๒ ของประกาศคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัด เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของเทศบาล กรณีจึงฟังได้ว่าคำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองที่ อ.๑๘๓/๒๕๕๗)

**๗. กระทำโดยมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม** ปรากฏสภาพปัญหาตามคำพิพากษาศาลปกครองที่น่าสนใจ จำนวน ๒ เรื่อง โดยเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการเลือกปฏิบัติในการพิจารณาเลื่อนตำแหน่งของพนักงานส่วนท้องถิ่น และการจัดซื้อจัดจ้าง กล่าวคือ

๗.๑ คณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดมีมติให้รองปลัดเทศบาลคนหนึ่งจัดทำวิสัยทัศน์เพื่อประกอบการพิจารณาเลื่อนตำแหน่ง แต่มิได้ให้รองปลัดเทศบาลคนอื่นที่ยื่นคำขอและมีคุณสมบัติเช่นเดียวกันต้องจัดทำวิสัยทัศน์เพื่อประกอบการพิจารณา สรุปความได้ว่า

ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งรองปลัดเทศบาลรักษาการในตำแหน่งปลัดเทศบาลได้ขอเลื่อนเป็นปลัดเทศบาลโดยยื่นคำขอเป็นหนังสือต่อนายกเทศมนตรี ซึ่งนายกเทศมนตรีได้มีคำสั่งทำหนังสือดังกล่าวในวันเดียวกันว่าให้นำเสนอคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดเห็นชอบ อันเป็นไปตามมาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ แต่ปรากฏว่าคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดได้มีมติให้ผู้ฟ้องคดีจัดทำวิสัยทัศน์ในการเข้าสู่ตำแหน่งปลัดเทศบาลเพื่อประกอบการพิจารณา โดยอ้างว่าได้พิจารณาแล้วเห็นว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ขาดความรู้ความสามารถโดยประเมินจากผลการดำเนินงานของเทศบาลตามโครงการประกวดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อรับรางวัลการบริหารจัดการที่ดีตามหลักธรรมาภิบาล แต่กลับเห็นชอบให้ผู้ยื่นคำขอรายอื่นซึ่งดำรงตำแหน่งรองปลัดเทศบาลที่ขอเลื่อนและโอนไปดำรงตำแหน่งปลัดเทศบาลในลักษณะเดียวกันกับผู้ฟ้องคดีที่ได้ยื่นคำขอในลำดับก่อนและหลังผู้ฟ้องคดี ไม่ต้องจัดทำวิสัยทัศน์เพื่อประกอบการพิจารณาแต่อย่างใด โดยพิจารณาเฉพาะตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขด้านคุณสมบัติของการดำรงตำแหน่งเพียงประการเดียวเท่านั้น และไม่ปรากฏว่ามีผลการดำเนินการตามโครงการประกวดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อรับรางวัลการบริหารจัดการที่ดีตามหลักธรรมาภิบาลมาประกอบการพิจารณาความสามารถของบุคคล

ทั้งสองแต่อย่างใด การกระทำของคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดจึงขัดต่อหลักความเสมอภาค  
 ดังนั้น มติของคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดที่ให้ผู้ฟ้องคดีจัดทำวิสัยทัศน์ประกอบการพิจารณา  
 ก่อนเข้าสู่ตำแหน่งปลัดเทศบาลนั้นจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๑/  
 ๒๕๕๒)

๗.๒ เทศบาลออกประกาศจัดซื้อรถบรรทุกน้ำอเนกประสงค์ โดยกำหนดรายละเอียดหรือ  
 คุณลักษณะเฉพาะในส่วนเครื่องสูบน้ำ ทำให้มีบริษัทรายเดียวที่คุณสมบัติครบถ้วน สรุปความได้ว่า

เทศบาลได้ออกประกาศจัดซื้อรถบรรทุกน้ำอเนกประสงค์โดยกำหนดรายละเอียดหรือ  
 คุณลักษณะเฉพาะในส่วนเครื่องสูบน้ำตามเอกสารประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ดังนี้ ข้อ ๑.๑๕.๗  
 เครื่องสูบน้ำเป็นผลิตภัณฑ์ที่มีคุณภาพเป็นที่ยอมรับและแพร่หลายในระดับสากลตามมาตรฐาน ISO  
 9001-2000 และมีตัวแทนจำหน่ายในประเทศไทย พร้อมมีบริการหลังการขายและอะไหล่สำรอง ข้อ  
 ๑.๑๕.๘ เป็นผลิตภัณฑ์ที่ผ่านการทดสอบและรับรองมาตรฐานจากสถาบันที่กำหนดโดยมีเอกสารหลักฐาน  
 มาแสดงในวันยื่นซอง ซึ่งเครื่องสูบน้ำจัดว่าเป็นอุปกรณ์สำคัญของรถบรรทุกน้ำอเนกประสงค์เนื่องจาก  
 เทศบาลจัดซื้อรถบรรทุกน้ำอเนกประสงค์ก็เพื่อการบรรเทาสาธารณภัย เช่น การระงับอัคคีภัยหรือ  
 บรรเทาภัยแล้ง เป็นต้น อันเป็นการจัดทำบริการสาธารณะได้อย่างบรรลุผล ฉะนั้น เครื่องสูบน้ำย่อมเป็น  
 ครุภัณฑ์อย่างหนึ่งและเป็นพัสดุตามคำนิยามในข้อ ๕ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุ  
 ของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยเครื่องสูบน้ำแบบแรงเหวี่ยงหนีศูนย์กลาง  
 เป็นผลิตภัณฑ์ซึ่งยังไม่มีกำหนดมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมไว้ แต่มีผู้ได้รับการจดทะเบียน  
 ผลิตภัณฑ์ไว้กับกระทรวงอุตสาหกรรมจำนวน ๖ ราย ซึ่งจากการพิจารณาเปรียบเทียบกับรายละเอียด  
 หรือคุณลักษณะเฉพาะของเครื่องสูบน้ำที่เทศบาลกำหนดแล้ว มีบริษัทผู้ผลิตที่ผลิตเครื่องสูบน้ำซึ่งมี  
 รายละเอียดหรือคุณลักษณะเฉพาะตามที่เทศบาลกำหนด ๒ บริษัท แต่บริษัทหรือโรงงานที่ได้รับการ  
 รับรองระบบคุณภาพในระดับสากลตามมาตรฐาน ISO 9001 - 2000 ตามข้อกำหนดของเทศบาลเพียง  
 บริษัทเดียวเท่านั้น ซึ่งเป็นการไม่เปิดโอกาสให้มีการแข่งขันกันอย่างเป็นธรรม ตามนัยข้อ ๑๐ ตรี ของ  
 ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ ส่วน  
 ข้อกำหนดที่ต้องเป็นผลิตภัณฑ์ที่ผ่านการทดสอบและรับรองมาตรฐานจากสถาบันที่กำหนด นั้น ไม่ปรากฏ  
 ข้อเท็จจริงว่ามีเครื่องสูบน้ำแบบแรงเหวี่ยงหนีศูนย์กลางของบริษัทดังกล่าวได้รับการรับรองมาตรฐานจาก  
 สถาบันดังกล่าวแต่อย่างใด ฉะนั้น เทศบาลจึงชอบที่จะกำหนดรายละเอียดหรือคุณลักษณะเฉพาะของ  
 เครื่องสูบน้ำให้สอดคล้องกับรายละเอียดหรือคุณลักษณะเฉพาะตามที่ระบุไว้ในคู่มือผู้ซื้อหรือใบแทรกคู่มือ  
 ผู้ซื้อที่กระทรวงอุตสาหกรรมจัดทำขึ้น ตามนัยข้อ ๑๑ (๓) ของระเบียบดังกล่าว การที่เทศบาลกำหนด  
 รายละเอียดคุณลักษณะเฉพาะของเครื่องสูบน้ำตามข้อ ๑.๑๕.๗ และข้อ ๑.๑๕.๘ ของเอกสารประมูล

ดังกล่าว จึงเป็นการกำหนดรายละเอียดและคุณลักษณะเฉพาะที่ขัดกับข้อ ๑๐ ตรี ข้อ ๑๑ (๑) (๓) (๖) วรรคสอง (๗) และ (๘) ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๔๔/๒๕๕๖)

**๘. เป็นการกระทำที่มีลักษณะเป็นการสร้างชั้นตอนโดยไม่จำเป็น** ปรากฏสภาพปัญหาตามคำพิพากษาศาลปกครองที่น่าสนใจ จำนวน ๑ เรื่อง โดยเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการพิจารณาเลื่อนตำแหน่งของพนักงานส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ

คณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดให้พนักงานส่วนท้องถิ่นจัดทำวิสัยทัศน์ในการเข้าสู่ตำแหน่งโดยอ้างว่าเป็นผู้ขาดความรู้ความสามารถ ทั้งที่พนักงานผู้นั้นได้ผ่านเกณฑ์การตรวจสอบด้านความสามารถตามมาตรฐานกำหนดตำแหน่งแล้ว สรุปความได้ว่า

ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งรองปลัดเทศบาล (นักบริหารงานเทศบาล ๖) รักษาการในตำแหน่งปลัดเทศบาล ได้ขอเลื่อนเป็นปลัดเทศบาล (นักบริหารงานเทศบาล ๖) โดยยื่นคำขอเป็นหนังสือต่อนายกเทศมนตรี ซึ่งนายกเทศมนตรีได้มีคำสั่งย้ายหนังสือดังกล่าวในวันเดียวกันว่าให้นำเสนอคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดเห็นชอบอันเป็นไปตามมาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ แต่ปรากฏว่าคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดได้มีมติให้ผู้ฟ้องคดีจัดทำวิสัยทัศน์ในการเข้าสู่ตำแหน่งปลัดเทศบาล (นักบริหารงานเทศบาล ๖) เพื่อประกอบการพิจารณาโดยอ้างว่าได้พิจารณาแล้วเห็นว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ขาดความรู้ความสามารถ โดยประเมินจากผลการดำเนินงานของเทศบาลตามโครงการประกวดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อรับรางวัลการบริหารจัดการที่ดีตามหลักธรรมาภิบาล แต่ผู้ฟ้องคดีได้ผ่านเกณฑ์การตรวจสอบด้านความสามารถจนได้รับการบรรจุและแต่งตั้งเป็นนักบริหารงานเทศบาล ๖ ตามมาตรฐานกำหนดตำแหน่งเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลสำหรับพนักงานเทศบาลที่คณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาลกำหนดแล้ว ดังนั้น การที่คณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดได้กำหนดหลักเกณฑ์ให้ผู้ฟ้องคดีจัดทำวิสัยทัศน์เพื่อประกอบการพิจารณาให้ความเห็นชอบอันเป็นการตรวจสอบเกณฑ์ด้านความสามารถของผู้ฟ้องคดีอีกครั้งหนึ่งนั้นจึงเป็นการสร้างชั้นตอนโดยไม่จำเป็น การกระทำของคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดจึงขัดต่อหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๑/๒๕๕๒)

**๙. ใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ** ปรากฏสภาพปัญหาตามคำพิพากษาศาลปกครองที่น่าสนใจ จำนวน ๓ เรื่อง โดยเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบในการมีมติของสภาท้องถิ่น การเลื่อนขั้นเงินเดือนให้กับพนักงานส่วนท้องถิ่นและการบอกเลิกสัญญาจ้างของผู้บริหารท้องถิ่น กล่าวคือ



๙.๑ สภาเทศบาลมีมติให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากสมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาล เพราะเหตุที่ผู้ฟ้องคดีใช้สิทธิร้องเรียนตามรัฐธรรมนูญกล่าวหาว่าสมาชิกสภาเทศบาลบางคนและนายกเทศมนตรีปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ สรุปความได้ว่า

ผู้ฟ้องคดีมีฐานะเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นและเป็นประชาชนในท้องถิ่นจึงย่อมมีสิทธิติดตามและร้องขอให้มีการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งต่อมาสิทธิดังกล่าวได้รับการรับรองโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๖๒ โดยในวรรคสองของมาตราดังกล่าวบัญญัติว่าบุคคลซึ่งให้ข้อมูลโดยสุจริตแก่องค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐหรือหน่วยงานของรัฐเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ย่อมได้รับความคุ้มครอง การที่ผู้ฟ้องคดีได้ทำหนังสือร้องเรียนดังกล่าวต่อนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลเทศบาลให้ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่โดยถูกต้องตามกฎหมาย การกระทำของผู้ฟ้องคดีจึงถือเป็นการกระทำตามสิทธิของตน ส่วนการที่ผู้ฟ้องคดีนำเรื่องร้องเรียนไปพูดตามสถานที่ต่าง ๆ และได้ทำหนังสือแถลงต่อสื่อมวลชนนั้น ก็เป็นเพียงการให้ข้อมูลแก่สาธารณชนเพื่อเร่งรัดให้มีการดำเนินการตรวจสอบตามที่ร้องเรียน หากการดำเนินการจัดซื้อที่ดินเพื่อสร้างอาคารสำนักงานเทศบาลเป็นไปอย่างถูกต้อง ก็ไม่มีเหตุผลที่ต้องหวั่นเกรงการตรวจสอบ และข้อเท็จจริงที่ถูกต้องเป็นประการใดเทศบาลก็ย่อมสามารถที่จะชี้แจงแก้ข้อร้องเรียนต่อสาธารณชนได้โดยตรง ประกอบกับสภาเทศบาลไม่ได้แสดงพยานหลักฐานให้เชื่อว่าสภาเทศบาลและเทศบาลได้รับความเสียหายอย่างไร และหากการร้องเรียนและการเผยแพร่เรื่องร้องเรียนดังกล่าวก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลใดก็ไม่ปรากฏหลักฐานว่าได้มีการฟ้องร้องเพื่อดำเนินคดีกับผู้ฟ้องคดีตามกฎหมายแต่อย่างใด จากข้อเท็จจริงดังกล่าว จึงย่อมถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้ใช้สิทธิติดตามตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของเทศบาลและสภาเทศบาลตามกฎหมายและไม่อาจถือว่าผู้ฟ้องคดีมีความประพฤตินทางที่จะนำมาซึ่งความเสียหายหรือกระทำการอันเสื่อมเสียประโยชน์ของสภาท้องถิ่นหรือก่อความไม่สงบเรียบร้อยแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ตนเป็นสมาชิกอยู่ตามมาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง (๗) แห่ง พ.ร.บ. เทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๖ การที่สภาเทศบาลได้นำข้อกล่าวหาในกรณีนี้มาเป็นเหตุเพื่อลงมติให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากสมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลจึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น มติของสภาเทศบาลที่ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากสมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาล จึงเป็นมติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๙๗๔/๒๕๕๖)

๙.๒ นายกเทศมนตรีมีคำสั่งเลื่อนขึ้นเงินเดือนให้แก่พนักงานส่วนท้องถิ่นโดยใช้ดุลพินิจอ้างงบประมาณและพฤติการณ์ของพนักงานส่วนท้องถิ่นเพื่อที่จะไม่ปฏิบัติตามประกาศคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัด สรุปความได้ว่า

ขณะผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งรองปลัดเทศบาล ในการประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลการปฏิบัติงานของพนักงานเทศบาล ผู้ฟ้องคดีได้รับการประเมินจากผู้บังคับบัญชาชั้นต้นเห็นควรเลื่อนขั้นเงินเดือน ๑ ขั้น ต่อมาในการประชุมของคณะกรรมการพิจารณาการเลื่อนขั้นเงินเดือนผลการประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลการปฏิบัติงานและพิจารณาการเลื่อนขั้นเงินเดือนพนักงานเทศบาลและเพิ่มค่าจ้างลูกจ้างประจำก็มีมติเห็นชอบตามผลการประเมินของผู้บังคับบัญชาชั้นต้น และมีประกาศเทศบาลเรื่องผลการประเมินการปฏิบัติงานของพนักงานเทศบาลและลูกจ้างประจำให้ผู้ฟ้องคดีได้คะแนนสูงกว่าพนักงานและข้าราชการอื่น ๆ ต่อมานายกเทศมนตรีได้มีคำสั่งเลื่อนขั้นเงินเดือนให้แก่ผู้ฟ้องคดีครั้งขึ้น โดยนายกเทศมนตรีให้เหตุผลว่าผู้บังคับบัญชาชั้นต้นของผู้ฟ้องคดีมีพฤติกรรมไม่เหมาะสม ลูกเรือเรียนและมีคำสั่งให้ย้ายพร้อมกับผู้ฟ้องคดีซึ่งอยู่ในช่วงการประเมิน และในการประเมินครั้งดังกล่าวมีผู้ได้รับการประเมินได้ระดับดีเด่นถึง ๑๕ คน นายกเทศมนตรีจึงได้ใช้ดุลพินิจในการเลื่อนขั้นโดยคำนึงถึงงบประมาณและพฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีประกอบกัน ซึ่งตามประกาศคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัด เรื่องหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของเทศบาล ข้อ ๒๔๒ กำหนดให้มีคณะกรรมการเพื่อพิจารณาตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด โดยให้นายกเทศมนตรีเป็นผู้มีอำนาจสั่งเลื่อนขั้นตามความเห็นของคณะกรรมการดังกล่าว เมื่อผู้ฟ้องคดีได้รับการประเมินจากผู้บังคับบัญชาชั้นต้นและจากคณะกรรมการฯ ซึ่งมีนายกเทศมนตรีเป็นประธาน โดยได้คะแนนสูงกว่าพนักงานคนอื่น ๆ นายกเทศมนตรีจึงมีหน้าที่ต้องดำเนินการให้เป็นไปตามความเห็นของคณะกรรมการฯ ข้างต้น การที่นายกเทศมนตรีอ้างถึงพฤติกรรมของผู้บังคับบัญชาชั้นต้นของผู้ฟ้องคดีกับปัญหาเรื่องงบประมาณของเทศบาลจึงมิได้ปฏิบัติตามประกาศคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดดังกล่าว คำสั่งของเทศบาลเฉพาะในส่วนที่เลื่อนขั้นเงินเดือนให้ผู้ฟ้องคดีครั้งขึ้นจึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๖๘๑/๒๕๕๕)

๙.๓ เทศบาลบอกเลิกสัญญาจ้างพนักงานจ้างทั่วไป โดยไม่ได้จัดทำการประเมินผลการปฏิบัติงานเพื่อต่อสัญญาจ้าง สรุปความได้ว่า

ผู้ฟ้องคดีเป็นลูกจ้าง ตำแหน่งพนักงานจ้างทั่วไป ได้รับการต่อสัญญาจ้างให้ปฏิบัติงานเรื่อยมา ต่อมาเทศบาลบอกเลิกจ้างโดยอ้างว่าผู้ฟ้องคดีไม่ให้ความร่วมมือในการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงความประพฤติและการปฏิบัติงานในหน้าที่ให้ดีขึ้นส่งผลให้ไม่ผ่านการประเมินผลการปฏิบัติงานเพื่อต่อสัญญาจ้าง ซึ่งประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับพนักงานจ้าง ข้อ ๓๔ ข้อ ๔๐ ข้อ ๔๓ และข้อ ๔๔ กำหนดว่า ในระหว่างสัญญาจ้างให้เทศบาลจัดให้มีการประเมินผลการปฏิบัติงานของพนักงานจ้าง โดยในกรณีของพนักงานจ้างทั่วไปให้ทำการประเมินผลการปฏิบัติงานเพื่อต่อสัญญาจ้างปีละ ๒ ครั้งตามปีงบประมาณ พนักงานจ้างทั่วไปผู้ใดซึ่งผู้บังคับบัญชาประเมินผลการ

ปฏิบัติงานแล้วมีค่าเฉลี่ยของผลการประเมินติดต่อกัน ๒ ครั้งต่ำกว่าระดับดี ให้ผู้บังคับบัญชาทำความเข้าใจ  
 เสนอนายกเทศมนตรีเพื่อพิจารณาเลิกจ้าง หากนายกเทศมนตรีเห็นควรเลิกจ้างให้เสนอความเห็นต่อ  
 คณะกรรมการพนักงานเทศบาลเพื่อพิจารณามีมติ เมื่อคณะกรรมการพนักงานเทศบาลมีมติประการใดให้  
 นายกเทศมนตรีปฏิบัติตามมตินั้น เมื่อเทศบาลกล่าวอ้างในคำให้การว่าเทศบาลได้ดำเนินการประเมินผล  
 การปฏิบัติงานของพนักงานจ้างทั่วไปประจำปีงบประมาณตามหลักเกณฑ์ของประกาศฯ หมวด ๖ ว่าด้วย  
 การประเมินผลการปฏิบัติงาน ปรากฏว่ามีพนักงานจ้างที่ผ่านการประเมินจำนวน ๑๐ ราย และมีพนักงาน  
 จ้างไม่ผ่านผลการประเมิน ๓ ราย ซึ่งก็คือผู้ฟ้องคดี และได้รายงานคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัด  
 เพื่อขอความเห็นชอบ ซึ่งต่อมาคณะกรรมการพิจารณาแล้วมีมติเห็นชอบให้เลิกจ้างผู้ฟ้องคดีตามที่  
 เทศบาลเสนอ กรณีจึงฟังได้ว่าเทศบาลได้ใช้ดุลพินิจพิจารณาไม่ต่อสัญญาจ้างกับผู้ฟ้องคดีตามข้อกำหนด  
 ในสัญญาและประกาศคณะกรรมการกลางดังกล่าว แต่การใช้ดุลพินิจของเทศบาลไม่ชอบด้วยเหตุผล  
 เพราะน่าเชื่อว่าเทศบาลไม่ได้จัดให้มีการประเมินผลการปฏิบัติงานเพื่อต่อสัญญาจ้างของผู้ฟ้องคดีตาม  
 หลักเกณฑ์ของประกาศดังกล่าว ทำให้การบอกเลิกจ้างและการไม่ต่อสัญญาจ้างของเทศบาลไม่ชอบด้วย  
 กฎหมายและมติของคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดในส่วนที่เกี่ยวข้องกับผู้ฟ้องคดีจึงไม่ชอบด้วย  
 กฎหมายเช่นกัน และที่เทศบาลอ้างว่าเมื่อสัญญาจ้างครบกำหนดจึงไม่จำเป็นต้องบอกเลิกจ้าง นั้น  
 ข้อเท็จจริงก็ไม่ปรากฏว่าเทศบาลมีความจำเป็นใดๆ ที่จะต้องจ้างบุคลากรเพื่อปฏิบัติหน้าที่หรือไม่มี  
 งบประมาณเพียงพอแต่อย่างใด (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๕๖/๒๕๕๓)

**๑๐. กระทำละเมิดทางปกครองอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือ  
 ความเสียหายเกิดจากการออกกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือละเลยต่อหน้าที่  
 หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร** ปรากฏสภาพปัญหาตามคำพิพากษาศาลปกครองที่  
 น่าสนใจ จำนวน ๓ เรื่อง โดยเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการไม่ปฏิบัติตามประกาศที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น  
 เองได้ประกาศไว้ การออกคำสั่งเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล และการจัดซื้อจัดจ้าง กล่าวคือ

๑๐.๑ เทศบาลไม่จัดเจ้าหน้าที่ไว้อำนวยความสะดวก ณ สำนักงานเทศบาลตามประกาศ  
 เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายโดยไม่สามารถเพิ่มชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้ สรุปความได้ว่า

เทศบาลได้ออกประกาศเรื่องการรับสมัครเลือกตั้งคณะกรรมการชุมชน และได้ออก  
 ประกาศบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งคณะกรรมการชุมชนดังกล่าวพร้อมทั้งให้ผู้ที่มีความประสงค์จะทำการ  
 เพิ่มหรือถอนชื่อบุคคลผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้ยื่นความประสงค์พร้อมหลักฐาน ณ สำนักงานเทศบาลภายใน  
 กำหนด ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีไม่มีชื่อในบัญชีดังกล่าวจึงได้ไปติดต่อขอเพิ่มชื่อ แต่ในวันดังกล่าวไม่มีเจ้าหน้าที่  
 อยู่ปฏิบัติหน้าที่เพื่อรับคำร้องหรือดำเนินการเกี่ยวกับการขอเพิ่มหรือถอนชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เนื่องจาก

เทศบาลมีคำสั่งให้เจ้าหน้าที่กองสวัสดิการสังคมซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการเลือกตั้งออกไปดำเนินการจัดการเลือกตั้งคณะกรรมการชุมชนอีกชุมชนหนึ่ง การที่เทศบาลอ้างว่าได้มอบหมายให้เจ้าหน้าที่คนหนึ่งประจำอยู่ที่สำนักงานในวันดังกล่าวเพื่อแนะนำผู้มาติดต่อให้ไปขอเพิ่มชื่อได้ที่หน่วยเลือกตั้งที่กำลังจัดการเลือกตั้งอยู่และได้ปิดประกาศไว้ ณ ห้องปฏิบัติงานกองสวัสดิการสังคม ให้ผู้มีคุณสมบัติเพิ่มชื่อสามารถติดต่อเจ้าหน้าที่ได้พร้อมหมายเลขโทรศัพท์นั้น เห็นว่า เทศบาลไม่มีหลักฐานสนับสนุนข้อกล่าวอ้าง อีกทั้งวิธีการเพิ่มชื่อดังกล่าวไม่เป็นไปตามประกาศของเทศบาลเกี่ยวกับวิธีการขอเพิ่มหรือถอนชื่อซึ่งเทศบาลได้ประกาศให้ผู้เกี่ยวข้องทราบและถือเป็นแนวปฏิบัติ ดังนั้น เมื่อเจ้าหน้าที่ของเทศบาลไม่ได้อยู่ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในประกาศ ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถขอเพิ่มชื่อเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งและไม่มีสิทธิลงคะแนนเลือกตั้งคณะกรรมการชุมชนได้ จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติและเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เทศบาลในฐานะหน่วยงานต้นสังกัดจึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามนัยมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ.ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๕๖/๒๕๕๗)

๑๐.๒ ปลัดเทศบาลมีคำสั่งไม่ให้รองปลัดเทศบาลเบิกค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการต่างประเทศ ทั้ง ๆ ที่อำนาจดังกล่าวเป็นของนายกเทศมนตรีในการพิจารณาอนุมัติ สรุปความได้ว่า

การที่ปลัดเทศบาลพิจารณาหนังสือขอความเห็นชอบในการเบิกค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการต่างประเทศของผู้ฟ้องคดีโดยมีคำสั่งไม่เห็นชอบและพิจารณาอุทธรณ์ยืนยันตามคำสั่งเดิมดังกล่าว โดยมีได้เสนอต่อนายกเทศมนตรีพิจารณาต่อไปนั้น ถือว่าปลัดเทศบาลใช้อำนาจตามกฎหมาย โดยมีเจตนาให้คำสั่งดังกล่าวเป็นการเสร็จเด็ดขาดตามข้อ ๗ วรรคหนึ่ง (๓) ประกอบข้อ ๔๖ ของระเบียบกระทรวง มหาดไทย ว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๒๖ อันเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ระหว่างบุคคลในอันที่มีผลกระทบต่อสถานะภาพของสิทธิในการเบิกค่าใช้จ่ายในการอบรมดังกล่าว จึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่ง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เมื่อข้อ ๗ วรรคหนึ่ง (๓) ประกอบข้อ ๔๖ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๒๖ ที่ให้อำนาจปลัดเทศบาลเป็นผู้มีอำนาจในการให้ความเห็นชอบในการให้พนักงานเทศบาลเข้ารับการฝึกอบรมในต่างประเทศด้วยค่าใช้จ่ายของเทศบาลถูกยกเลิกหรือแก้ไขโดยข้อ ๓๒๕ ของประกาศคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัด เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของเทศบาล ที่กำหนดให้นายกเทศมนตรีมีอำนาจอนุมัติ การที่ปลัดเทศบาลพิจารณามีคำสั่งไม่เห็นชอบให้ผู้ฟ้องคดีเข้ารับการฝึกอบรมในต่างประเทศด้วยค่าใช้จ่ายของเทศบาลจึงเป็นการกระทำโดยเจ้าหน้าที่ที่ไม่มีอำนาจหน้าที่ดังกล่าว จึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบ

ด้วยกฎหมาย ตามมาตรา ๑๒ แห่ง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ การที่ผู้ฟ้องคดี ไม่ได้เข้ารับการอบรมโครงการปลัดเทศบาลมืออาชีพถือว่าเป็นความเสียหายต่อสิทธิอย่างหนึ่ง เมื่อ ปลัดเทศบาลมีคำสั่งไม่เห็นชอบโดยมีเจตนาไม่นำเสนอนายกเทศมนตรีพิจารณา ถือว่าปลัดเทศบาล กระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๘๕๗/๒๕๕๖)

๑๐.๓ นายกเทศมนตรียกเลิกการสอบราคาตามที่คณะกรรมการเปิดของสอบราคาเสนอ ความเห็น โดยไม่มีเหตุผลเพียงพอ สรุปความได้ว่า

อำนาจสั่งซื้อสั่งจ้างของนายกเทศมนตรีที่เห็นสมควรยกเลิกการสอบราคาตามที่คณะกรรมการเปิดของสอบราคาเสนอความเห็นสมควรสั่งจ้างผู้เสนอราคารายใดนั้น จะต้องมิใช่เหตุผลเพียงพอ ว่าคณะกรรมการเปิดของสอบราคามีความเห็นไม่ชอบอย่างไร เมื่อนายกเทศมนตรีมีเหตุผลเพียงพอ เป็น เพราะมีผู้ยื่นของสอบราคาเพียงรายเดียวทำให้ไม่สามารถเปรียบเทียบราคาได้ หากเปิดให้สอบราคาใหม่ อาจได้ราคาที่ดีกว่านั้น เป็นการขัดต่อหลักเกณฑ์ในการจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีสอบราคาในข้อ ๓๕ (๔) และ ข้อ ๓๖ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นฯ ซึ่ง ไม่ได้กำหนดให้ยกเลิกการสอบราคาด้วยเหตุดังกล่าวได้ นอกจากนี้ การที่ต่อมานายกเทศมนตรีมีคำสั่ง ให้จัดจ้างโดยวิธีพิเศษ โดยอนุมัติจ้างผู้รับเหมารายใหม่ซึ่งเสนอราคาที่ต่ำกว่าผู้ฟ้องคดีเพียง ๘๐๐ บาท จึง เป็นการดำเนินการที่ขัดกับเหตุผลในการยกเลิกการสอบราคาข้างต้น คำสั่งยกเลิกการสอบราคาของ นายกเทศมนตรีจึงไม่ชอบด้วยกฎหมายและเป็นการละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๓/๒๕๕๖)

## การจัดทำบริการสาธารณะ

การจัดทำบริการสาธารณะ เช่น การรักษาความสงบเรียบร้อยในท้องถิ่น การให้บริการ การศึกษา การรักษาพยาบาล การขนส่งคมนาคม การพักผ่อนหย่อนใจ ส่งเสริมการเล่นกีฬา ส่งเสริม ศิลปวัฒนธรรม ประกันการว่างงาน คຸ້ມครองการบริโภคของราษฎร เป็นต้น การดำเนินงานต่าง ๆ ดังกล่าว ข้างต้นในบางกรณีได้ก่อให้เกิดความไม่ถูกต้องหรือไม่เป็นธรรมแก่ผู้มีส่วนได้เสียอันนำมาซึ่งการฟ้องร้อง เป็นคดีในศาลปกครอง ซึ่งจากการศึกษาพบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการกระทำที่เป็นสภาพ ปัญหาเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะที่ไม่สอดคล้องกับหลักกฎหมายปกครองตามคำพิพากษาศาล ปกครอง ดังต่อไปนี้

๑. **กระทำไม่ถูกต้องตามกฎหมาย** ปรากฏสภาพปัญหาตามคำพิพากษาศาลปกครองที่ น่าสนใจ จำนวน ๑ เรื่อง โดยเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการจำกัดสิทธิบางประการของราษฎร กล่าวคือ

เทศบาลไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีใช้น้ำประปาหมู่บ้านโดยอ้างว่าเป็นมติของประชาคมหมู่บ้านเสียงข้างมาก สรุปความได้ว่า

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ กำหนดอำนาจหน้าที่ประการหนึ่งของเทศบาล คือ ต้องจัดให้มีน้ำประปาแก่ราษฎรในหมู่บ้าน การจำกัดสิทธิของราษฎรแม้อาจกระทำได้ แต่ต้องอยู่ภายใต้ขอบเขตที่กฎหมายกำหนด อีกทั้งในการอนุญาตให้ราษฎรใดได้ใช้น้ำประปาหมู่บ้านหรือไม่ อย่างไร กฎหมายไม่ได้กำหนดให้เทศบาลต้องฟังประชาคมเสียงข้างมากก่อนแต่อย่างใดและเทศบาลไม่อาจอ้างประชาธิปไตยเสียงข้างมากเพื่อมีคำสั่งไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีใช้น้ำประปาหมู่บ้านได้ คำสั่งไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีใช้น้ำประปานั้นเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและเป็นการกระทำละเมิดจากคำสั่งทางปกครองดังกล่าว ซึ่งเทศบาลจะต้องกระทำการให้มีการวางท่อประปาเพื่อให้ผู้ฟ้องคดีใช้น้ำประปาหมู่บ้านได้ตามคำขอต่อไป (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๙๙/๒๕๕๗)

**๒. กระทำไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้ในกฎหมาย** ปรากฏสภาพปัญหาตามคำพิพากษาศาลปกครองที่นำเสนอ จำนวน ๒ เรื่อง โดยเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการออกคำสั่งควบคุมอาคารทั้งสิ้น กล่าวคือ

๒.๑ เทศบาลออกคำสั่งให้รื้อถอนอาคารและสั่งไม่ให้ใช้อาคารโดยมิได้ให้โอกาสเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีได้ให้โอกาสโต้แย้งและแสดงพยาน หลักฐานก่อนมีคำสั่ง ตลอดจนในคำสั่งให้รื้อถอนอาคารมิได้ระบุเหตุผลในการออกคำสั่งดังกล่าว สรุปความได้ว่า

คำสั่งของเทศบาลที่สั่งให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนอาคารและสั่งไม่ให้ใช้อาคารเป็นคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๔๐ มาตรา ๔๑ และมาตรา ๔๒ แห่ง พ.ร.บ.ควบคุมอาคารฯ ซึ่งมีได้มีบทบัญญัติถึงขั้นตอนและวิธีดำเนินการของเจ้าหน้าที่ในการจัดให้มีคำสั่งทางปกครองอันเป็นวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองไว้โดยเฉพาะจึงต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติที่กำหนดใน พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ เมื่อปรากฏว่า เทศบาลมิได้ให้โอกาสผู้ฟ้องคดีทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีได้ให้โอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานก่อนมีคำสั่งดังกล่าวตามมาตรา ๓๐ แห่ง พ.ร.บ.วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ อีกทั้งคำสั่งที่ทำเป็นหนังสือตามมาตรา ๓๗ แห่ง พ.ร.บ. เดียวกัน เทศบาลต้องจัดให้มีเหตุผลไว้ด้วย แต่เหตุผลที่เทศบาลให้ไว้ในคำสั่งทั้งสองฉบับไม่มีข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญที่แสดงให้เห็นว่าอาคารพิพาทมีสภาพเป็นอันตรายอย่างไรจึงต้องใช้ดุลพินิจออกคำสั่งห้ามใช้อาคาร และอาคารพิพาทมีลักษณะเช่นไรจึงไม่สามารถเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องได้จนต้องใช้ดุลพินิจออกคำสั่งให้รื้ออาคาร เหตุที่ให้ผู้ฟ้องคดีมีเพียงเหตุผลประการเดียว คือ ไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น ซึ่งการขออนุญาตเป็นเพียงวิธีดำเนินการเพื่อให้เจ้าหน้าที่ทราบและตรวจสอบว่าการก่อสร้างอาคารขัดกับวัตถุประสงค์ของกฎหมายหรือไม่เท่านั้น คำสั่งของเทศบาลจึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากไม่ได้

ดำเนินการให้ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น ตาม พ.ร.บ.วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๖/๒๕๔๗)

๒.๒ นายกเทศมนตรีมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีร้องถึงกักเก็บน้ำคอนกรีตโดยอ้างเหตุผลว่าเป็น การตัดแปลงอาคารโดยมิได้รับอนุญาตและเป็นการก่อสร้างอาคารโดยผิดไปจากที่ได้รับอนุญาต โดยไม่ได้ พิจารณาว่าถึงกักเก็บน้ำนั้นได้มีการก่อสร้างโดยไม่ชอบด้วยกฎกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่นหรือกฎหมาย อื่นที่เกี่ยวข้องที่ออกตามความใน พ.ร.บ.ควบคุมอาคารฯ อย่างไรก็ดี สรุปความได้ว่า

การที่นายกเทศมนตรีมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีร้องถึงกักเก็บน้ำคอนกรีตที่ได้ทำการก่อสร้างไว้ บนหลังคาของอาคาร และคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์มีคำวินิจฉัยให้ยกอุทธรณ์ในส่วนดังกล่าวโดย อ้างเหตุว่าเป็นการฝ่าฝืนต่อข้อ ๑ (๓) และ (๕) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๑ (พ.ศ. ๒๕๒๘) ออกตาม ความใน พ.ร.บ. ควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งเป็นเพียงกรณีว่าการก่อสร้างถึงกักเก็บน้ำคอนกรีตถือเป็นการ ตัดแปลงอาคารซึ่งต้องขออนุญาตต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นแต่ผู้ฟ้องคดีมิได้รับใบอนุญาตเท่านั้น แต่ มิได้อ้างข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายว่าการก่อสร้างถึงกักเก็บน้ำคอนกรีตเป็นการขัดต่อกฎกระทรวงหรือ ข้อบัญญัติท้องถิ่นอันเกี่ยวเนื่องกับความมั่นคงแข็งแรง ความปลอดภัย ป้องกันอัคคีภัย การสาธารณสุข หรือในด้านอื่น ๆ ตามที่มาตรา ๘ ได้บัญญัติไว้ การที่นายกเทศมนตรีพิจารณาแต่เพียงว่าการก่อสร้างถึง กักเก็บน้ำคอนกรีตของผู้ฟ้องคดีเป็นการตัดแปลงอาคารโดยมิได้รับอนุญาตจากพนักงานท้องถิ่นและเป็น การก่อสร้างอาคารโดยผิดไปจากที่ได้รับอนุญาต และคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์พิจารณาว่าผู้ฟ้องคดี อยู่ระหว่างจัดทำเอกสารเสนอเจ้าพนักงานท้องถิ่นตรวจสอบจึงมิได้เป็นการโต้แย้งคำสั่งของ นายกเทศมนตรี โดยไม่ได้พิจารณาว่าถึงกักเก็บน้ำคอนกรีตที่ได้ทำการก่อสร้างไว้บนหลังคาของอาคารได้มี การก่อสร้างโดยไม่ชอบด้วยกฎกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องที่ออกตามความ ใน พ.ร.บ.ควบคุมอาคารฯ อย่างไรก็ดี แต่กลับพิจารณามีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีร้องถึงกักเก็บน้ำคอนกรีตและมี คำสั่งให้ยกอุทธรณ์ ดังนั้น คำสั่งของนายกเทศมนตรีและคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการพิจารณา อุทธรณ์เฉพาะในส่วนที่ให้ผู้ฟ้องคดีร้องถอนถึงกักเก็บน้ำคอนกรีตที่ได้ก่อสร้างไว้บนหลังคาของอาคารจึง เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๑๕/๒๕๕๒)

**๓. ใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ** ปรากฏสภาพปัญหาตามคำพิพากษาศาลปกครองที่นำเสนอใจ จำนวน ๒ เรื่อง โดยเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการจัดทำและบำรุงรักษาถนนหนทาง กล่าวคือ

๓.๑ เทศบาลขยายผิวการจราจรโดยรื้อทางเท้าที่มีอยู่เดิมและตัดหรือย้ายต้นไม้ที่ปลูก บนทางเท้าออกไป โดยไม่คำนึงถึงความปลอดภัยในชีวิต ร่างกายและทรัพย์สินของประชาชน และไม่ เป็นไปตามมาตรฐานและลักษณะของทางหลวงเทศบาลตามประกาศกรมโยธาธิการ สรุปความได้ว่า

การที่เทศบาลจัดทำโครงการก่อสร้างปรับปรุงขยายผิวจราจรโดยการรื้อทางเท้าที่มีอยู่เดิมและตัดหรือย้ายต้นไม้ที่ปลูกบนทางเท้าออกไปทั้งหมดเพื่อขยายผิวจราจรเป็นการตัดโอกาสประชาชนที่จะใช้ทางเท้าโดยสิ้นเชิง ทำให้ประชาชนต้องลงมาเดินบนผิวจราจรแทนซึ่งไม่มีความปลอดภัยในชีวิตร่างกายและทรัพย์สินและยังจะเป็นการกีดขวางการจราจรซึ่งทำให้เกิดปัญหาการจราจรติดขัดหรือไม่คล่องตัวตามมาอีกด้วย นอกจากนี้ เมื่อถนนที่เทศบาลจัดทำโครงการดังกล่าวล้นแต่มีความกว้างของผิวจราจรไม่น้อยกว่า 6.00 เมตร และมีทางเท้าอยู่ทั้งสองข้างทางทั้งสิ้น การที่เทศบาลรื้อทางเท้าที่มีอยู่เดิมและตัดหรือย้ายต้นไม้ที่ปลูกบนทางเท้าออกไปทั้งหมดหรือคงไว้เพียงบางส่วนทั้งสองข้างหรือข้างใดข้างหนึ่งของถนนที่มีความกว้างข้างละน้อยกว่า ๑.๕๐ เมตร จึงไม่เป็นไปตามมาตรฐานและลักษณะของทางหลวงเทศบาลตามประกาศกรมโยธาธิการ เรื่อง มาตรฐานและลักษณะของทางหลวงและงานทาง รวมทั้งกำหนดเขตทางหลวง ที่จอดรถ ระยะแนวต้นไม้ และเสาพาดสายเกี่ยวกับทางหลวงชนบทและทางหลวงเทศบาล พ.ศ. ๒๕๕๓ ซึ่งเทศบาลชอบที่จะนำประกาศดังกล่าวมาประกอบการพิจารณาในการขยายผิวจราจรโดยอนุโลม กรณีจึงถือได้ว่าการที่เทศบาลจัดทำโครงการก่อสร้างปรับปรุงขยายผิวจราจรที่พิพาทเป็นการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากการใช้ดุลพินิจโดยไม่มีเหตุผลอย่างชัดเจน อันเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๕๒/๒๕๕๓)

๓.๒ นายกเทศมนตรีใช้ดุลพินิจตามอำเภอใจไม่อนุญาตให้การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคทำการปักเสาไฟฟ้าและพาดเสาไฟฟ้าให้ประชาชน ทั้ง ๆ ที่มีหนังสือขออนุญาตอย่างถูกต้องแล้ว สรุปความได้ว่า

การที่ผู้ฟ้องคดีดำเนินการให้การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคทำการปักเสาและพาดเสาไฟฟ้าบนไหล่ทางถนนเทศบาลโดยมิได้ขออนุญาตต่อนายกเทศมนตรีในฐานะผู้อำนวยการทางหลวงที่มีหน้าที่ดูแลรับผิดชอบทางในเขตเทศบาล จึงเป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๑๕ (๓) มาตรา ๔๗ และมาตรา ๔๘ แห่ง พ.ร.บ. ทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ ดังนั้น ที่นายกเทศมนตรีสั่งให้รื้อถอนเสาไฟฟ้าที่ปักออกไปจากไหล่ทางจึงชอบด้วยกฎหมาย แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือขออนุญาตต่อนายกเทศมนตรีเพื่อให้การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคทำการปักเสาไฟฟ้าและพาดสายไฟฟ้าในแนวเขตเดิมให้ถูกต้องใหม่แล้ว แม้นายกเทศมนตรีจะไม่อนุญาตแต่ได้แถลงต่อศาลในคดีอาญาว่ายินยอมอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีปักเสาไฟฟ้าและพาดสายไฟฟ้าในแนวเขตเดิมจนเสร็จเรียบร้อยแล้ว ดังนั้น เห็นได้ว่าหากนายกเทศมนตรีจะอนุญาตก็ยอมอนุญาตได้โดยไม่มีปัญหา คำสั่งไม่อนุญาตดังกล่าวจึงเป็นการใช้ดุลพินิจตามอำเภอใจ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๔๓/๒๕๕๓)

**๔. ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร** ปราบกฏสภาพปัญหาตามคำพิพากษาศาลปกครองที่นำเสนอใจ ๔ เรื่อง โดย



เป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการไม่เข้าดำเนินการระงับเหตุเดือดร้อนรำคาญ การไม่บำรุงรักษาถนนหนทางและการไม่ออกคำสั่งเกี่ยวกับการควบคุมอาคาร กล่าวคือ

๔.๑ นายกเทศมนตรีไม่ออกคำสั่งเป็นหนังสือเพื่อระงับเหตุรำคาญภายในเวลาอันสมควรหรือกำหนดมาตรการใด ๆ เพื่อระงับเหตุรำคาญ หรือไม่เข้าระงับเหตุรำคาญนั้นตามกฎหมาย สรุปความได้ว่า

ผู้ฟ้องคดีพักอาศัยอยู่ที่อาคารชุดห่างจากบ้านของผู้ร้องสอดประมาณ ๑๒ เมตร โดยผู้ร้องสอดเลี้ยงสุนัขไว้เป็นจำนวนมากก่อให้เกิดมลภาวะและเหตุรำคาญแก่ผู้ฟ้องคดีทั้งด้านการส่งเสียงดังหรือการส่งกลิ่นเหม็น รวมทั้งปัญหาที่เกิดจากการเจ็บป่วยของสุนัข ผู้ฟ้องคดีได้ร้องเรียนต่อนายกเทศมนตรี ๒ ครั้ง ซึ่งนายกเทศมนตรีมีหนังสือแจ้งผู้ฟ้องคดีว่าได้แจ้งผู้ร้องสอดให้ควบคุมสุนัขมิให้ส่งเสียงดังรบกวนประชาชนบริเวณใกล้เคียง ให้รักษาความสะอาดของสถานที่เลี้ยง รวมทั้งให้มีการสร้างเสริมภูมิคุ้มกันโรคอย่างสม่ำเสมอ ซึ่งเจ้าหน้าที่ของเทศบาลรายงานว่าผู้ร้องสอดให้ความร่วมมือโดยลดจำนวนสุนัขลงแล้ว ผู้ฟ้องคดียังได้รับเหตุเดือดร้อนรำคาญจากปัญหาดังกล่าวอยู่จึงได้นำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง เห็นว่า หลังจากที่ผู้ฟ้องคดีร้องเรียนปัญหาที่เกิดขึ้น เจ้าหน้าที่ของเทศบาลได้เข้าตรวจสอบบ้านผู้ร้องสอดพบว่า ขณะนั้นมีสุนัขประมาณ ๑๕ ตัว เมื่อการเลี้ยงสุนัขไว้เป็นจำนวนมากดังกล่าวก่อให้เกิดปัญหามลภาวะจากการที่สุนัขส่งเสียงดังหรือการส่งกลิ่นเหม็น รวมทั้งปัญหาที่เกิดจากการเจ็บป่วยของสุนัข ปัญหาดังกล่าวจึงเป็นเหตุรำคาญตามมาตรา ๒๕ (๒) (๔) แห่ง พ.ร.บ. การสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ นายกเทศมนตรีซึ่งเป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติดังกล่าวจึงมีภาระหน้าที่ในการป้องกันระงับเหตุเดือดร้อนรำคาญดังกล่าวตลอดเวลา เมื่อเหตุเดือดร้อนรำคาญยังไม่ถูกระงับ กรณีเช่นนี้ นายกเทศมนตรีต้องออกคำสั่งเป็นหนังสือให้ผู้ร้องสอดระงับเหตุรำคาญภายในเวลาอันสมควรหรือกำหนดมาตรการใด ๆ เพื่อระงับเหตุรำคาญนั้น หรืออาจเข้าระงับเหตุรำคาญตามมาตรา ๒๘ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว แม้นายกเทศมนตรีอ้างว่าได้ปฏิบัติหน้าที่โดยมีการเพิ่มมาตรการที่มากยิ่งขึ้นเพื่อระงับเหตุเดือดร้อนรำคาญ ไม่ว่าจะเป็นการใช้มาตรการทางอาญา มาตรการในเชิงบริหารการแก้ไขปัญหาสุนัข รวมทั้งมาตรการในการแก้ไขเหตุเดือดร้อนรำคาญตามมาตรา ๒๘ แห่ง พ.ร.บ. การสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ แล้วก็ตาม แต่การดำเนินการของนายกเทศมนตรีเป็นการดำเนินการตามที่กฎหมายบัญญัติไว้เพียงบางส่วน เมื่อเหตุรำคาญยังคงมีอยู่ กรณีถือได้ว่านายกเทศมนตรีมิได้ดำเนินการให้มีการระงับเหตุเดือดร้อนรำคาญตามอำนาจหน้าที่โดยถูกต้องครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนด จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๓๑/๒๕๕๗)

๔.๒ เทศบาลไม่ดำเนินการจับกุมหรือเปรียบเทียบปรับร้านค้าที่ตั้งวางของบนทางเดินเท้าและทางเท้าโดยผิดกฎหมาย ทั้งที่เจ้าของร้านไม่ปฏิบัติตามคำสั่งที่ไม่ให้กระทำการที่ไม่เป็นระเบียบเรียบร้อย สรุปความได้ว่า

พื้นที่บริเวณหลังร้านรถจักรยานยนต์เป็นที่ราชพัสดุ ซึ่งเทศบาลได้ทำสัญญาเช่าพื้นที่ดังกล่าวจากกระทรวงการคลังเพื่อนำมาจัดทำเป็นตลาดเทศบาลและให้ประชาชนเช่าพื้นที่ตลาดเพื่อประกอบการค้าโดยมีทางเดินรอบอาคารตลาดรวมอยู่ด้วย ทางเดินรอบอาคารตลาดจึงถือว่าเป็นถนนและเป็นสาธารณะตามมาตรา ๔ แห่ง พ.ร.บ. รักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ ดังนั้น ทางเดินบริเวณหลังร้านดังกล่าวที่คั่นกลางระหว่างตลาดเทศบาลกับหลังร้านดังกล่าว จึงเป็นที่สาธารณะตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน กรณีร้านดังกล่าวได้ตั้งวางแผงผ้าใบโครงเหล็กในบริเวณทางเดินรอบตลาดที่มีไว้สำหรับให้ประชาชนได้ใช้ประโยชน์ร่วมกันซึ่งเป็นที่สาธารณะโดยไม่ได้รับอนุญาตและเป็นการตั้งวางในที่สาธารณะเป็นประจําอันเป็นการไม่ได้ปฏิบัติตามคำแนะนำของเทศบาล การตั้งวางแผงผ้าใบโครงเหล็กดังกล่าวจึงเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมายตามมาตรา ๓๙ วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. รักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ แม้จะฟังได้ว่า เทศบาลได้สอดส่องดูแลกวาดขันไม่ให้ร้านดังกล่าวกระทำการที่ไม่เป็นระเบียบเรียบร้อยเป็นประจําก็ตาม แต่เมื่อตรวจพบร้านดังกล่าวยังคงละเลยต่อคำแนะนำตักเตือนของเทศบาลที่ให้เลื่อนเก็บแผงผ้าใบให้เรียบร้อยหลังเสร็จภารกิจ เทศบาลจึงมีหน้าที่สั่งให้ร้านดังกล่าวปลดหรือรื้อถอนแผงผ้าใบโครงเหล็กภายในเวลาที่กำหนดตามมาตรา ๓๙ วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ทั้งข้อเท็จจริงก็ไม่ปรากฏว่า เทศบาลได้ดำเนินการจับกุมหรือปรับร้านดังกล่าวตามพระราชบัญญัติเดียวกัน ความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายของผู้ฟ้องคดีที่จะใช้ทางด้านหลังอาคารจึงยังไม่หมดไป ดังนั้น เทศบาลจึงละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ส่วนกรณีร้านดังกล่าววางจำหน่ายรถจักรยานยนต์บนทางเท้า เห็นว่า เมื่อบริเวณที่ตั้งวางจำหน่ายรถจักรยานยนต์เป็นทางเท้าที่มีไว้ให้ประชาชนใช้เป็นประโยชน์ร่วมกัน จึงถือว่าเป็นถนนและเป็นสาธารณะตามมาตรา ๔ แห่ง พ.ร.บ. รักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ การที่ร้านดังกล่าววางจำหน่ายรถจักรยานยนต์บนทางเท้าโดยไม่ได้รับหนังสืออนุญาตจากเทศบาล จึงเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติในมาตรา ๑๗ (๒) มาตรา ๑๙ มาตรา ๒๐ และมาตรา ๓๙ วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว แม้ข้อเท็จจริงจะฟังได้ว่าเทศบาลได้แจ้งให้ร้านดังกล่าวเก็บรถจักรยานยนต์บนทางเท้าอันเป็นการปฏิบัติหน้าที่ของเทศบาลตามมาตรา ๓๙ วรรคสอง มาตรา ๔๔ (๒) และ (๓) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันก็ตาม แต่เมื่อร้านดังกล่าวยังคงฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำเตือนของเทศบาล เทศบาลจึงมีหน้าที่จับกุมผู้ประกอบการร้านดังกล่าวพร้อมกับรถจักรยานยนต์เพื่อดำเนินการตามกฎหมายและมีอำนาจปรับได้ตาม

พระราชบัญญัติข้างต้น เมื่อไม่ปรากฏว่าเทศบาลได้ดำเนินการจับกุมหรือปรับแต่อย่างใด จึงเป็นกรณีที่เทศบาลละเลยไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๔๔ มาตรา ๕๐ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๕๔ ที่กำหนดให้ต้องปฏิบัติ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๙๐๔/๒๕๕๖)

๔.๓ นายกเทศมนตรีละเลยไม่ดำเนินการสอดส่องกวดขันมิให้มีการจอดรถยนต์ รถจักรยานยนต์ หรือล้อเลื่อน และจำหน่ายสินค้าบนถนนหรือทางเท้าบริเวณรอบตลาดนัด สรุปความได้ว่า เมื่อนายกเทศมนตรีซึ่งเป็นผู้แทนของเทศบาลเป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีหน้าที่สอดส่องและกวดขันมิให้ผู้ใดขายหรือจำหน่ายสินค้าบนถนนหรือในสถานสาธารณะ รวมทั้งสอดส่องกวดขันมิให้มีการจอดรถยนต์ รถจักรยานยนต์ หรือล้อเลื่อนบนถนนหรือบนทางเท้า ทั้งนี้ ตามมาตรา ๑๗ (๒) มาตรา ๒๐ (๓) และมาตรา ๔๔ (๒) (๓) และ (๔) แห่ง พ.ร.บ. รักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองฯ ประกอบมาตรา ๕๐ (๒) และ (๓) แห่ง พ.ร.บ. เทศบาลฯ โดยไม่ต้องคำนึงว่านายกเทศมนตรีจะได้ตราเทศบัญญัติเรื่องการจัดระเบียบการจอดรถยนต์ในเขตเทศบาลตาม พ.ร.บ. จัดระเบียบการจอดยานยนต์ในเขตเทศบาลและสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๕๐๓ หรือไม่ก็ตาม ดังนั้น เมื่อมีการจอดรถยนต์ รถจักรยานยนต์ และวางขายสินค้าบนถนนบังหน้าที่ดินของผู้ฟ้องคดีและบริเวณถนนสาธารณะนอกอาคารตลาดนัด แต่นายกเทศมนตรีไม่ดำเนินการสอดส่องกวดขันมิให้มีการจอดรถยนต์ รถจักรยานยนต์ หรือล้อเลื่อน และการจำหน่ายสินค้าบนถนนหรือทางเท้าบริเวณรอบตลาดนัดตามฟ้อง สร้างความเดือดร้อนหรือเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๘/๒๕๕๖)

๔.๔ เทศบาลไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนของกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารโดยมิได้ออกคำสั่งห้ามมิให้บุคคลใดใช้หรือเข้าไปในส่วนใด ๆ ของอาคาร และมีได้ออกคำสั่งให้ดำเนินการแก้ไขหรือให้รื้อถอนอาคารภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด ทั้ง ๆ ที่ได้ออกคำสั่งระงับการก่อสร้างแล้ว สรุปความได้ว่า

ผู้ร้องสอดได้ก่อสร้างโรงงานผลิตกล่องกระดาษ ต่อมาก่อสร้างโรงงานแห่งที่ ๒ ติดกันโดยชิดที่ดินแนวนอนซึ่งเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ฟ้องคดีและใช้ที่ดินส่วนที่เป็นถนนเป็นที่จอดรถและประกอบธุรกิจ ทำให้ผู้อยู่อาศัยได้รับความเดือดร้อน ขอให้เทศบาลดำเนินการให้โรงงานดังกล่าวแก้ไขการก่อสร้างอาคารโดยเว้นที่ว่างชิดเขตที่ดินผู้อื่นให้ถูกต้องตามกฎหมาย เทศบาลได้เข้าตรวจสอบโรงงานผลิตกล่องกระดาษ พบว่า โรงงานไม่สามารถแสดงใบอนุญาตก่อสร้างอาคารและใบอนุญาตต่อเติมอาคารให้เจ้าหน้าที่ตรวจสอบได้ ต่อมาเทศบาลได้ตรวจสอบอีกครั้งปรากฏว่าโรงงานของผู้ร้องสอดไม่ได้เว้นที่ว่างตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕๕ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความใน พ.ร.บ. ควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ โดยมีการก่อสร้างอาคารชิดแนวเขตที่ดินและมีได้จัดทำรางน้ำฝน จึงให้ผู้ร้องสอดจัดทำรางรับน้ำฝน ซึ่งผู้ร้องสอด

ได้จัดทำารรับน้ำฝนเรียบร้อยแล้ว ดังนั้น การที่เทศบาลมีคำสั่งให้ผู้ร้องสอดระงับการก่อสร้างอาคาร จนกว่าจะได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นอันเป็นการออกคำสั่งตามมาตรา ๔๐ (๑) แห่ง พ.ร.บ. ควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ แต่ไม่ได้ออกคำสั่งห้ามมิให้บุคคลใดใช้หรือเข้าไปในส่วนใด ๆ ของอาคาร ข้างต้นตามมาตรา ๔๐ (๒) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และมีได้ออกคำสั่งตามมาตรา ๔๐ (๓) แห่งพระราชบัญญัติข้างต้น ที่กำหนดให้เทศบาลในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นออกคำสั่งตามมาตรา ๔๑ หรือ มาตรา ๔๒ แล้วแต่กรณีภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ให้มีคำสั่งตามมาตรา ๔๐ (๑) จนกระทั่งระยะเวลา ล่วงพ้นกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่เทศบาลออกคำสั่งฉบับดังกล่าว จึงเป็นการไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนของ กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารอันเป็นกรณีที่เทศบาลละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้อง ปฏิบัติ อีกทั้งเทศบาลออกคำสั่งดังกล่าวภายหลังจากที่มีหนังสือทวงถามใบอนุญาตก่อสร้างอาคารและ ใบอนุญาตต่อเติมอาคารจากผู้ร้องสอดประมาณ ๗ เดือนและเป็นการออกคำสั่งหลังจากเทศบาลเข้า ตรวจสอบโรงงานของผู้ร้องสอดครั้งสุดท้ายประมาณ ๓ เดือน จึงถือเป็นการออกคำสั่งที่ล่าช้าเกินสมควร

ส่วนโรงงานแห่งที่ ๒ ผู้ร้องสอดอ้างว่าได้ซื้อที่ดินพร้อมอาคารดังกล่าวต่อจากนาง ช. โดย ไม่ได้เป็นผู้ก่อสร้างอาคารดังกล่าว เทศบาลจึงไม่สามารถมีคำสั่งให้ผู้ร้องสอดรื้อถอนอาคารได้นั้น เห็นว่า มาตรา ๔๐ และมาตรา ๔๒ แห่ง พ.ร.บ. ควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ บัญญัติให้ เจ้าพนักงานท้องถิ่นมี อำนาจดำเนินการมีคำสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคาร ผู้ควบคุมงาน ผู้ดำเนินการ ลูกจ้างหรือบริวาร ของบุคคลดังกล่าวระงับการกระทำในกรณีที่มีการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคารโดย ฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้... สั่งให้รื้อถอนอาคารนั้นทั้งหมดหรือบางส่วนได้ภายในระยะเวลาที่ กำหนด ดังนั้น แม้ผู้ร้องสอดจะไม่ได้เป็นผู้ก่อสร้างอาคารดังกล่าวก็ตาม แต่ผู้ร้องสอดได้ซื้ออาคารและ ที่ดินต่อมาจากนาง ช. ถือได้ว่าผู้ร้องสอดเป็นเจ้าของอาคารดังกล่าวแล้วย่อมต้องปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้า พนักงานท้องถิ่น เมื่อเทศบาลมีได้ดำเนินการตรวจสอบว่าอาคารดังกล่าวได้ก่อสร้างก่อนมีการประกาศใช้ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ตามที่ผู้ร้องสอดกล่าวอ้างหรือไม่ อย่างไร เทศบาลกลับกล่าว อ้างแต่เพียงว่าอยู่ระหว่างดำเนินการติดตามเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการก่อสร้างจนกระทั่งระยะเวลาได้ล่วง พ้นไปนานเทศบาลก็ยังมิได้ดำเนินการใด ๆ ต่ออาคารดังกล่าว จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมาย ว่าด้วยการควบคุมอาคารกำหนดให้ต้องปฏิบัติเช่นกัน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๗๘/๒๕๕๗)

**๕. กระทำละเมิดทางปกครองอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือความเสียหายเกิดจากการออกกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือละเลยต่อหน้าที่หรือ ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร** ปรากฏสภาพปัญหาตามคำพิพากษาศาลปกครองที่นำเสนอ จำนวน ๖ เรื่อง โดยเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการก่อสร้างต่าง ๆ ทั้งสิ้น กล่าวคือ

๕.๑ เทศบาลทำการปรับปรุงสวนหย่อมแล้วก่อสร้างป้ายและเวทีขนาดใหญ่กีดขวางและบดบังหน้าที่ดินของประชาชนที่เปิดเป็นร้านถ่ายเอกสาร สรุปความได้ว่า

ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของที่ดินอยู่ติดกับทางหลวงซึ่งเป็นบริเวณที่เทศบาลขออนุญาตแขวง การทางทำการปรับปรุงเป็นสวนหย่อม หลังจากนั้นผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการก่อสร้างอาคารในที่ดินแปลงดังกล่าวและดำเนินกิจการร้านถ่ายเอกสาร ต่อมาเทศบาลได้ก่อสร้างป้ายขนาดใหญ่กีดขวางและบดบัง หน้าที่ดินของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือถึงเทศบาลขอคัดค้านการก่อสร้างป้ายดังกล่าว แต่เทศบาล มิได้หยุดดำเนินการก่อสร้างป้ายดังกล่าว นอกจากนี้ ยังได้ก่อสร้างเวทีขนาดใหญ่อีกด้วย ผู้ฟ้องคดีจึงมี หนังสือถึงแขวงการทางขอคัดค้านการติดตั้งป้ายและเวทีดังกล่าว และเมื่อผู้ฟ้องคดีเห็นว่าระยะเวลาที่ เทศบาลขออนุญาตติดตั้งป้ายและเวทีจะครบแล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือถึงแขวงการทางขอให้ดำเนินการ รื้อถอนป้ายและเวทีดังกล่าวออก แขวงการทางจึงมีหนังสือแจ้งเทศบาลปฏิบัติตามข้อตกลงตามหนังสือ อนุญาต แต่เทศบาลมิได้รื้อถอนป้ายและเวทีดังกล่าว กลับมีหนังสือขออนุญาตติดตั้งป้ายต่อไปอีกเป็น ระยะเวลา ๒ ปี แขวงการทางพิจารณาแล้วแจ้งเทศบาลว่าไม่สามารถอนุญาตให้ติดตั้งป้ายต่อไปอีกได้และป้าย ที่ติดตั้งอยู่ในปัจจุบันขอให้เทศบาลรื้อถอนออกไปก่อน แต่เทศบาลเพิกเฉย ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อ ศาลขอให้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เทศบาลรื้อถอนป้ายและเวทีออกภายในเวลาที่ศาลกำหนด เห็นว่า พื้นที่ที่แขวงการทางอนุญาตให้เทศบาลใช้ที่ดินเพื่อทำการปรับปรุงเป็นสวนหย่อมและเมื่อเทศบาลติดตั้ง ป้ายและเวทีขึ้นอีกแขวงการทางก็ไม่ได้ทักท้วงการดำเนินการดังกล่าวแต่อย่างใด จึงเป็นกรณีที่แขวงการ ทางอนุญาตให้เทศบาลดำเนินการติดตั้งป้ายและเวทีได้ตามมาตรา ๔๗ วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ.ทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ แต่อย่างไรก็ดี เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าแขวงการทางมีหนังสือแจ้งเทศบาลให้ปฏิบัติตาม ข้อตกลงตามหนังสืออนุญาตอันเป็นกรณีที่ผู้อำนวยการทางหลวงหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายมีหนังสือแจ้งให้ เทศบาลรื้อย้ายสิ่งปลูกสร้างใด ๆ ออกไปให้พ้นเขตก่อสร้างทางหลวง ดังนั้น เทศบาลจึงต้องทำการรื้อย้าย ป้ายและเวทีดังกล่าวออกไปตามที่เทศบาลให้คำรับรองและให้สัญญาไว้ต่อแขวงการทางตามข้อ ๕ ของ หนังสือขออนุญาต เมื่อเทศบาลไม่ดำเนินการรื้อย้ายป้ายและเวทีออกไปจากเขตทางหลวงแผ่นดินจึงเป็น กรณีที่เทศบาลก่อสร้างสิ่งอื่นใดในเขตทางหลวงโดยไม่ได้รับอนุญาต การกระทำของเทศบาลจึงไม่ชอบ ด้วยบทบัญญัติมาตรา ๔๗ วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. ทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ เมื่อป้ายและเวทีของเทศบาล ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายเนื่องจากป้ายและเวทีดังกล่าวบดบังหน้าร้านถ่ายเอกสารของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นกรณีที่เทศบาลกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เทศบาลจึงต้องรับผิดชอบรื้อย้ายป้ายและเวทีดังกล่าวออกไปจากบริเวณเขตทางหลวงแผ่นดินนั้น (คำพิพากษา ศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๔๐/๒๕๕๗)

๕.๒ เทศบาลก่อสร้างวางท่อระบายน้ำพร้อมบ่อสูบน้ำคอนกรีตเสริมเหล็กโดยไม่ใช้ความระมัดระวังทำให้บ้านของผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย สรุปความได้ว่า

ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์บ้านหลังหนึ่ง ต่อมาเทศบาลได้จัดทำโครงการก่อสร้างวางท่อระบายน้ำพร้อมบ่อสูบน้ำคอนกรีตเสริมเหล็ก โดยจ้างให้ห้างหุ้นส่วนจำกัด ท. เป็นผู้ดำเนินการจัดทำโครงการดังกล่าวแทน โดยอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของเทศบาล ต่อมาห้างหุ้นส่วนจำกัด ท. ขุดเปิดหน้าดินทางด้านทิศตะวันออกของบ้านผู้ฟ้องคดีเพื่อทำเป็นบ่อสูบน้ำและตอกเสาเข็มโดยไม่ได้ใช้ความระมัดระวังในการก่อสร้างเป็นเหตุให้บ้านผู้ฟ้องคดีเอียงทรุด เสาและคานที่เป็นโครงสร้างหลักของบ้านแตกร้าว พื้น ผนังและเพดานบ้านแตกร้าวเพราะห้างหุ้นส่วนจำกัด ท. ไม่ได้ใช้แผ่นเหล็กกันดินฝังลงในแนวดินที่จะขุดดินก่อน เป็นเหตุให้ดินใต้บ้านของผู้ฟ้องคดีทยอยไหลออกมามีผลทำให้โครงสร้างอาคารได้แก่ เสา ฐานราก และคานคอนกรีตที่รองรับชั้นสองของบ้านผู้ฟ้องคดีเกิดการแตกร้าวเป็นผลโดยตรงจากการกระทำโดยประมาทปราศจากความระมัดระวังของฝ่ายห้างหุ้นส่วนจำกัด ท. ในฐานะผู้รับจ้างและฝ่ายนายช่างผู้ควบคุมงานของเทศบาลที่มีได้ใช้ความระมัดระวังตามหลักวิชาชีพช่างตามที่ได้รับมอบหมายให้ควบคุมงานก่อสร้างของห้างหุ้นส่วนจำกัด ท. ที่จะต้องปฏิบัติตามสัญญาทุกขั้นตอนเพื่อป้องกันความเสียหายจากการดำเนินการดังกล่าว ซึ่งเทศบาลและห้างหุ้นส่วนจำกัด ท. อาจใช้ความระมัดระวังเช่นนั้นได้แต่หาได้ใช้ให้เพียงพอไม่ พุทธิการณ์แห่งคดีจึงรับฟังได้ว่าเทศบาลและห้างหุ้นส่วนจำกัด ท. ได้กระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีจึงต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในผลแห่งละเมิด (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๙๐๖/๒๕๕๖)

๕.๓ เทศบาลปล่อยให้ผู้รับจ้างขุดลอกคูคลองของเทศบาลขุดดินแนวริมคลองออกไปจนทำให้แนวริ้วของประชาชนพัง สรุปความได้ว่า

การที่เจ้าหน้าที่ของเทศบาลซึ่งเป็นผู้ควบคุมงานปล่อยให้บริษัท น. ขุดดินแนวริมคลองออกไปจนไม่มีดินเหลือเพียงพอที่จะค้ำยันให้แนวริ้วของผู้ฟ้องคดียังคงตั้งอยู่ได้เป็นการประมาทเลินเล่อเป็นเหตุให้ริ้วของผู้ฟ้องคดีพังลงทำให้ทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายจึงเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีตามนัยมาตรา ๕๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กรณีจึงถือได้ว่าเทศบาลในฐานะผู้ว่าจ้างเป็นผู้ผิดในส่วนการงานที่สั่งให้ทำ เทศบาลจึงต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่ผู้รับจ้างได้ก่อให้เกิดขึ้นแก่ผู้ฟ้องคดีตามนัยมาตรา ๔๒๘ แห่งประมวลกฎหมายฉบับเดียวกัน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๐๘/๒๕๕๓)

๕.๔ เทศบาลก่อสร้างท่อระบายน้ำสูงกว่าท่อระบายน้ำเดิมของหมู่บ้าน เป็นเหตุให้น้ำท่วมขังหมู่บ้าน เพราะน้ำในหมู่บ้านไม่สามารถระบายลงสู่ท่อระบายน้ำของเทศบาลได้ สรุปความได้ว่า

พื้นที่บริเวณหมู่บ้านที่ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของกิจการและอาศัยอยู่มีสภาพเป็นพื้นที่ลุ่มต่ำกว่าบริเวณที่ดินข้างเคียง และเป็นพื้นที่รองรับน้ำฝนที่ไหลลงมาจากภูเขา ซึ่งผู้ฟ้องคดีรับว่าในช่วงฤดูฝนบริเวณหมู่บ้านจะประสบปัญหาน้ำท่วมทุกปี แต่กระแสน้ำออกได้ตามท่อระบายน้ำที่สร้างมาพร้อมกับหมู่บ้าน จากปัญหาดังกล่าวเทศบาลและนายกเทศมนตรีจึงได้ดำเนินการลาดยางถนนข้างหมู่บ้านทำให้สูงกว่าถนนในหมู่บ้าน ต่อมาเทศบาลได้ทำถนนคอนกรีตทับถนนลาดยางเดิมสูงขึ้นไปอีก ทำให้ถนนดังกล่าวสูงกว่าถนนในหมู่บ้านของผู้ฟ้องคดีประมาณ ๕๐ เซนติเมตร และได้ก่อสร้างท่อระบายน้ำใหม่ที่พิพาทตามแนวถนนดังกล่าวโดยมีระดับสูงกว่าถนนในปัจจุบันประมาณ ๖๕ เซนติเมตร และสูงกว่าขอบบนของท่อระบายน้ำออกจากหมู่บ้านของผู้ฟ้องคดีประมาณ ๑๖๐ เซนติเมตร ประกอบกับเมื่อพิจารณาความเห็นของพยานผู้เชี่ยวชาญที่ว่าสาเหตุสำคัญที่น้ำท่วมขังในบริเวณที่พิพาทเกิดจากการที่เทศบาลก่อสร้างท่อระบายน้ำใหม่พร้อมรางรูปตัววีและบ่อพักน้ำตามแนวถนนข้างต้นที่เป็นคอนกรีตสูงกว่าท่อระบายน้ำเดิมในหมู่บ้านของผู้ฟ้องคดี ๑.๖๐ เมตร ทำให้ปิดกั้นการไหลของน้ำ ดังนั้น แม้เทศบาลจะมีอำนาจหน้าที่จัดให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำตาม พ.ร.บ. เทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ และ พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ก็ตาม แต่มาตรา ๕๐ วรรคสอง แห่ง พ.ร.บ. เทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ก็ได้บัญญัติว่า การปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของเทศบาลต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนโดยใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เมื่อข้อเท็จจริงฟังได้ว่าสาเหตุน้ำท่วมบริเวณที่พิพาทสาเหตุสำคัญส่วนหนึ่งเกิดจากการกระทำของเทศบาลเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหาย การกระทำดังกล่าวของเทศบาลเป็นการใช้สิทธิซึ่งมีแต่จะให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่นอันเป็นการมิชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๔๒๑ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงเป็นกรณีเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๗๗๒/๒๕๕๕)

๕.๕ เทศบาลตัดถนนเข้าไปในที่ดินส่วนบุคคลก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลนั้น สรุปความได้ว่า

เดิมที่ดินดังกล่าวเป็นของบิดาของผู้ฟ้องคดีตามหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.๓) บิดาของผู้ฟ้องคดีได้แบ่งขายที่ดินบางส่วนให้กระทรวงการคลังเพื่อสร้างทางหลวงจังหวัด ทำให้ที่ดินถูกแบ่งออกเป็น ๒ แปลง ต่อมามารดาของผู้ฟ้องคดียื่นคำขอรังวัดออกโฉนดที่ดินแบ่งแยกที่ดินออกเป็น ๔ แปลง มีที่ดินเพิ่มขึ้นจากเดิม ๕๐ ตารางวา โดยไม่ปรากฏว่าเมื่อขึ้นรูปแผนที่ลงระวางแล้วมีการทับที่สาธารณประโยชน์ ระยะของแนวเขตและที่ดินข้างเคียงทุกด้านถูกต้องตรงกับ น.ส.๓ เดิมทุกประการ ในการรังวัดมีผู้ใหญ่บ้านและปลัดสุขาภิบาล ผู้แทนนายอำเภอมาระวังชี้แนวเขตและรับรองแนวเขตโดยมิได้โต้แย้งคัดค้าน ประกอบกับถ้อยคำของเจ้าของที่ดินข้างเคียงซึ่งให้การต่อเจ้าหน้าที่รังวัดว่า ระหว่างที่ดิน

ของตนซึ่งอยู่ติดกับที่ดินด้านทิศตะวันออกของผู้ฟ้องคดีเดิมเป็นที่จดป่า ปัจจุบันจดทางสาธารณประโยชน์ และไม่มีลำห้วยสาธารณะ ซึ่งสอดคล้องกับคำให้การต่อศาลปกครองชั้นต้นของช่างรังวัดว่าตนได้ไปทำการรังวัดสอบเขตไม่พบสภาพร่องน้ำ ที่ดินด้านทิศตะวันออกของถนนเป็นที่นาและมีการสร้างถนนรुकกล้าที่ดินของผู้ฟ้องคดีประมาณ ๒๐ ตารางวา โดยมีผู้ใหญ่บ้าน ผู้แทนนายอำเภอมาระวังชี้แนวเขตและรับรองการนำรังวัดปักหลักเขตใหม่แทนหลักเก่าที่สูญหายโดยไม่ได้คัดค้านการรังวัด ประกอบกับผู้ถูกฟ้องคดีเองก็มีเพียงพยานบุคคล ไม่อาจนำมาหักล้างโฉนดที่ดินซึ่งเป็นพยานเอกสารสำคัญของทางราชการได้ และการรังวัดปักหลักเขตที่ดินโดยเฉพาะหมุดด้านทิศตะวันออก ไม่มีการปักหลักหมุดลงบริเวณจุดนอกเนินดินด้านล่างเป็นที่ต่างระดับอันบ่งบอกว่าเป็นลำห้วยสาธารณะตามที่เทศบาลกล่าวอ้าง จึงเห็นว่า ที่พิพาทด้านทิศตะวันออกเป็นผู้ฟ้องคดีไม่ใช่ลำห้วยสาธารณะ การออกโฉนดที่ดินดังกล่าวถูกต้องและชอบด้วยกฎหมายแล้ว เมื่อเทศบาลถมดินรुकกล้าที่พิพาทเพื่อสร้างถนน จึงเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๑/๒๕๕๓)

๕.๖ เทศบาลไม่ติดตั้งเครื่องหมายหรือสัญญาณใด ๆ เพื่อแสดงให้รู้ว่ามียอมต่อเสาไฟฟ้า กีดขวางรुकกล้าเข้ามาในผิวจราจร สรุปความได้ว่า

เทศบาลมีหน้าที่ดูแลรับผิดชอบการก่อสร้างเสาไฟฟ้า กระทำการโดยประมาทเลินเล่อไม่ติดตั้งเครื่องหมายหรือสัญญาณใด ๆ เพื่อแสดงให้รู้ว่ามียอมต่อเสาไฟฟ้ากีดขวางรुकกล้าเข้ามาในผิวจราจร เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งขับรถยนต์ชนตอม่อดังกล่าวทำให้รถยนต์ของผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย ถือได้ว่าเทศบาลกระทำละเมิดอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่ง พ.ร.บ.จัดตั้งศาลปกครองฯ เทศบาลจึงต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๙๗/๒๕๕๒)

**๖. กระทำผิดสัญญาทางปกครอง** ปรากฏสภาพปัญหาตามคำพิพากษาศาลปกครองที่นำเสนอใจ จำนวน ๓ เรื่อง โดยเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการไม่ตรวจรับงาน การบอกเลิกสัญญาโดยไม่ชอบ และการไม่แจ้งเตือนก่อนบอกเลิกสัญญา กล่าวคือ

๖.๑ เทศบาลไม่ยอมตรวจรับมอบงานตามสัญญาจ้างโดยอ้างว่าผู้รับจ้างไม่ดำเนินการก่อสร้างตามแบบแปลนที่มีการแก้ไขใหม่ ทั้ง ๆ ที่ข้อบกพร่องเกิดจากการที่เทศบาลไม่ได้สำรวจพื้นที่ที่จะทำการก่อสร้างจริงให้ดีเสียก่อนที่จะส่งมอบพื้นที่ก่อสร้างให้แก่ผู้รับจ้าง สรุปความได้ว่า

เทศบาลอ้างว่าไม่ทราบว่ามีท่อประปาใหญ่ฝังอยู่ใต้ดินบางส่วนจึงได้ส่งมอบพื้นที่เพื่อก่อสร้างรางระบายน้ำให้ผู้ฟ้องคดี ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้ก่อสร้างตามแบบที่เทศบาลกำหนดมาโดยตลอด และช่างผู้ควบคุมงานซึ่งมีหน้าที่ในการตรวจสอบควบคุมการทำงานก็ได้ทักท้วงให้แก่ช่างงานที่พิพาทแต่อย่างไร โดยช่างผู้ควบคุมงานได้บันทึกการควบคุมงานว่าได้พบสภาพปัญหาเนื่องจากมีท่อเมนประปาซึ่งไม่ลึกมาก



ได้ประสานกับการประสานส่วนภูมิภาคแล้วได้รับแจ้งว่าไม่สามารถย้ายแนวท่อประปาได้ กรณีจึงฟังได้ว่าช่างผู้ควบคุมงานและเทศบาลได้รู้ถึงสภาพปัญหาดังกล่าวตั้งแต่นั้นแล้ว แต่ไม่สั่งให้ผู้ฟ้องคดีหยุดการก่อสร้างไว้ก่อนแล้วรายงานคณะกรรมการตรวจการจ้างโดยเร็วเพื่อดำเนินการแก้ไข ผู้ฟ้องคดีจึงก่อสร้างรางระบายน้ำตามแบบที่กำหนดต่อไปจนถึงที่ความยาวระยะ ๑๖๐ เมตร คงเหลืองานก่อสร้างอีกเพียง ๓๐ เมตร ช่างผู้ควบคุมงานจึงได้สั่งให้ผู้ฟ้องคดีหยุดการก่อสร้างและมีการแก้ไขแบบแล้วสั่งให้ผู้ฟ้องคดีก่อสร้างตามแบบใหม่ที่มีการแก้ไข ผู้ฟ้องคดีจึงก่อสร้างงานส่วนที่เหลือระยะ ๓๐ เมตรตามแบบก่อสร้างใหม่เสร็จและส่งมอบงาน แต่เทศบาลไม่ยอมรับมอบงานโดยสั่งให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไขงานที่ทำเสร็จไปแล้วอีก ๑๖๐ เมตร ให้เป็นไปตามแบบแปลนใหม่ตลอดทั้งโครงการ กรณีดังกล่าวจึงเห็นว่าการแก้ไขแบบแปลนการก่อสร้างภายหลังที่การก่อสร้างดำเนินไปแล้วนั้นจะกระทำได้อาจต้องเป็นกรณีที่มีเหตุจำเป็นและสมควรเพื่อประโยชน์สาธารณะ โดยจะต้องพิจารณาจ่ายค่าจ้างอันเกิดจากการแก้ไขนั้นให้แก่ผู้รับจ้างด้วยเพราะมิใช่ความผิดของผู้รับจ้าง แต่กรณีนี้เป็นกรณีการแก้ไขโดยมีสาเหตุมาจากความผิดพลาดบกพร่องของฝ่ายเทศบาลที่ออกแบบโดยไม่ได้สำรวจพื้นที่ที่จะทำการก่อสร้างจริงให้เสียก่อนที่จะส่งมอบพื้นที่ก่อสร้างให้แก่ผู้รับจ้าง อีกทั้งไม่มีการจ่ายค่าจ้างอันเกิดจากการแก้ไขงานตามแบบแปลนที่แก้ไขใหม่ดังกล่าวซึ่งไม่ได้เกิดจากความผิดของผู้ฟ้องคดี กรณีเช่นนี้จึงไม่อาจโยนภาระความรับผิดชอบให้ผู้ฟ้องคดีว่ามีได้รายงานปัญหาดังกล่าวให้เทศบาลทราบอันจะถือว่าเป็นความผิดของผู้ฟ้องคดีได้ เมื่อรายงานน้ำที่ก่อสร้างเป็นงานคอนกรีต การแก้ไขไม่สามารถกระทำโดยวิธีอื่นได้นอกจากทุบรื้อเพื่อแก้ไขให้เป็นไปตามแบบแปลนที่เปลี่ยนแปลงใหม่จึงถือว่าเป็นการสร้างภาระแก่ผู้ฟ้องคดีเกินสมควร ซึ่งหากจะให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการแก้ไขงานรางระบายน้ำระยะ ๑๖๐ เมตรดังกล่าวเทศบาลก็ชอบที่จะเพิ่มงบประมาณเป็นค่าใช้จ่ายในส่วนนี้เพิ่มเติมให้แก่ผู้ฟ้องคดีด้วย อุทธรณ์ของเทศบาลที่อ้างว่าแม้ช่างผู้ควบคุมงานจะไม่ได้สั่งให้หยุดก่อสร้างและแก้ไขเป็นลายลักษณ์อักษรแต่เชื่อว่าช่างผู้ควบคุมงานได้สั่งให้หยุดและแก้ไขแล้วแต่ผู้ฟ้องคดีไม่เชื่อฟังผู้ฟ้องคดีจึงเป็นฝ่ายผิดสัญญานั้น ไม่อาจรับฟังได้ ดังนั้น การที่คณะกรรมการตรวจการจ้างและเทศบาลใช้เหตุดังกล่าวเป็นข้ออ้างในการปฏิเสธไม่ยอมรับมอบงานและไม่จ่ายค่าจ้างตามสัญญาให้แก่ผู้ฟ้องคดีรวมทั้งอ้างเป็นเหตุในการบอกเลิกสัญญาจ้างจึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยสัญญาและไม่ชอบด้วยระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๑๒/๒๕๕๗)

๖.๒ เทศบาลไม่บอกเลิกสัญญาการก่อสร้างจนกระทั่งค่าปรับเกินร้อยละสิบของวงเงินค่าจ้างตามสัญญา สรุปความได้ว่า

ผู้ฟ้องคดีเป็นฝ่ายผิดสัญญาและเทศบาลบอกเลิกสัญญาโดยชอบแล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงมีหน้าที่ต้องชำระค่าปรับให้แก่เทศบาล และโดยที่ข้อ ๑๓๑ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของ

หน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ มีเจตนากรณีไม่ให้ผู้สัญญาฝ่ายที่เป็นส่วนราชการหาประโยชน์หรือเอาเปรียบคู่สัญญาฝ่ายเอกชนโดยการละเลยไม่ยอมบอกเลิกสัญญาจนกระทั่งจำนวนเงินค่าปรับเกินกว่าค่าจ้างเป็นเหตุให้ผู้สัญญาฝ่ายเอกชนไม่ได้รับค่าจ้างเพราะถูกหักเป็นค่าปรับจนหมดซึ่งอาจมีผลกระทบต่อฐานะทางการเงินของคู่สัญญาฝ่ายเอกชนจนไม่อาจดำเนินกิจการต่อไปได้ ทั้งยังอาจส่งผลกระทบต่อการจัดทำบริการสาธารณะที่ต้องล่าช้าออกไปเพราะการละเลยไม่บอกเลิกสัญญาภายในระยะเวลาที่เหมาะสมและเร่งจัดหาผู้รับจ้างรายใหม่เข้าดำเนินการก่อสร้างให้แล้วเสร็จโดยเร็ว ดังนั้น การที่เทศบาลไม่ดำเนินการบอกเลิกสัญญากับผู้ฟ้องคดีจนกระทั่งค่าปรับเกินร้อยละสิบของวงเงินค่าจ้างตามสัญญาจึงเป็นการไม่ปฏิบัติตามข้อ ๑๓๑ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ เห็นควรลดค่าปรับเหลือร้อยละสิบของวงเงินค่าจ้างตามสัญญา (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๘๖๗/๒๕๕๖)

๖.๓ เทศบาลบอกเลิกสัญญาจ้างโดยไม่มีการแจ้งเตือนว่าการดำเนินงานตามสัญญาจ้างมีข้อบกพร่องอย่างไร สรุปความได้ว่า

เมื่อสัญญาจ้างทำขึ้นเป็นหนังสือ การอ้างของเทศบาลเพื่อยกเลิกสัญญาจ้างว่า คณะกรรมการตรวจการจ้างได้ตรวจงานจ้างแล้วปรากฏว่าการปฏิบัติงานมีจุดบกพร่องในแต่ละงวดเดือนก็ควรที่จะแจ้งเป็นหนังสือในแต่ละงวดเดือนเพื่อให้ผู้ฟ้องคดีได้ปรับปรุงแก้ไขหรือมีโอกาสโต้แย้งคัดค้านข้ออ้างดังกล่าวได้แต่หาได้มีหลักฐานเป็นหนังสือดังกล่าวไม่ ดังนั้น ข้ออ้างของเทศบาลจึงมีสถานะเป็นเพียงข้อกล่าวหาฝ่ายเดียวโดยไม่มีหลักฐานการลงชื่อรับทราบการตรวจของผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด ทั้งที่จริงแล้วข้อกล่าวหาดังกล่าวเป็นเหตุผลการประการสำคัญที่เทศบาลใช้อ้างในการบอกเลิกสัญญา ข้ออ้างของเทศบาลว่ามีการแจ้งหรือตักเตือนด้วยวาจาและบันทึกเป็นหลักฐานภายหลังฝ่ายเดียวจึงไม่มีเหตุผลให้รับฟังได้ ประกอบกับข้อเท็จจริงที่ปรากฏต่อมาว่าเทศบาลได้มีการจ่ายเงินค่าจ้างในงานที่ทำไปจนถึงงวดที่ ๖ ให้แก่ผู้ฟ้องคดีจนครบถ้วนยอมเป็นการยอมรับว่าผู้ฟ้องคดีปฏิบัติถูกต้องตามสัญญาแล้ว ข้ออุทธรณ์ว่า คณะกรรมการรับมอบพัสดุครุภัณฑ์คืนได้ตรวจรับและให้ความเห็นวาระที่ผู้ฟ้องคดีใช้งานอยู่ในสภาพเรียบร้อยและใช้งานได้ตามปกติได้กระทำภายหลังจากบอกเลิกสัญญา และข้ออ้างที่ว่าไม่มีสภาเทศบาลจึงไม่มีเงินค่าจ้างจ่ายให้แก่ผู้ฟ้องคดีก็ไม่ใช่เหตุผลตามข้อสัญญาที่อาจนำมาอ้างเป็นเหตุบอกเลิกสัญญาได้ ดังนั้น การใช้สิทธิบอกเลิกสัญญาของเทศบาลจึงเป็นไปโดยไม่ชอบ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๕๓๔/๒๕๕๖)

## สรุป

จากกรณีตัวอย่างต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้น ผู้วิจัยได้นำข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่ปรากฏในคำฟ้องมาวิเคราะห์เกี่ยวกับสภาพปัญหาการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่ไม่สอดคล้องกับหลักกฎหมายปกครองตามแนวคำพิพากษาของศาลปกครอง ดังนี้

**๑. การปฏิบัติหน้าที่ทั่วไป** ผู้วิจัยสามารถสรุปการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่เป็นสภาพปัญหาจากคำพิพากษาของศาลปกครองได้ดังปรากฏในตารางที่ ๓-๑

**ตารางที่ ๓-๑** แสดงการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่ปรากฏในคำฟ้องกับสภาพปัญหาการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่ขัดต่อหลักกฎหมายปกครองตามแนวคำพิพากษา

การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่ปรากฏในคำฟ้อง	สภาพปัญหาการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่ขัดต่อหลักกฎหมายปกครองตามแนวคำพิพากษา
(๑) ผู้บริหารท้องถิ่นออกคำสั่งเมื่อพ้นระยะเวลาที่จะสามารถออกคำสั่งตามกฎหมายได้	(๑) การออกคำสั่งหรือการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนโดยผู้บริหารท้องถิ่นเมื่อพ้นกำหนดอายุความเป็นการกระทำโดยไม่มีอำนาจ คำสั่งดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย
(๒) ผู้บริหารท้องถิ่นเบิกจ่ายเงินโดยไม่มีระเบียบให้กระทำได้	(๒) การกระทำของผู้บริหารท้องถิ่นโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงด้วยการเบิกจ่ายเงินโดยไม่มีระเบียบรองรับ ถือเป็นกรกระทำโดยไม่มีอำนาจ ผู้บริหารท้องถิ่นต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่เทศบาล
(๓) ผู้บริหารท้องถิ่นออกคำสั่งแบ่งงานของพนักงานส่วนท้องถิ่นโดยไม่มีอำนาจ	(๓) การออกคำสั่งของผู้บริหารท้องถิ่นไม่เป็นไปตาม พ.ร.บ.เทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๖ ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยวิธีปฏิบัติงานของเทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๖ และประกาศคณะกรรมการพนักงานเทศบาล จังหวัด เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของเทศบาล เป็นการกระทำนอกเหนืออำนาจหน้าที่ คำสั่งดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ตารางที่ ๓-๑ แสดงการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่ปรากฏในคำฟ้องกับสภาพปัญหาการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่ขัดต่อหลักกฎหมายปกครองตามแนวคำพิพากษา (ต่อ)

การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่ปรากฏในคำฟ้อง	สภาพปัญหาการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่ขัดต่อหลักกฎหมายปกครองตามแนวคำพิพากษา
(๔) ผู้บริหารท้องถิ่นออกคำสั่งให้พนักงานส่วนท้องถิ่นชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ทั้งที่ไม่ได้กระทำละเมิด	(๔) การออกคำสั่งของผู้บริหารท้องถิ่นให้ผู้ไม่มีส่วนร่วมในการกระทำต้องรับผิดชอบละเมิด เป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย คำสั่งดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย
(๕) ผู้บริหารท้องถิ่นออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ทั้งที่ไม่ได้กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง	(๕) การออกคำสั่งของผู้บริหารท้องถิ่นที่ฝ่าฝืน พ.ร.บ. ความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ทั้งที่เป็นเพียงการกระทำโดยประมาทเลินเล่อธรรมดา ไม่ถึงกับจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง การกระทำดังกล่าวจึงไม่ถูกต้องตามกฎหมาย คำสั่งจึงไม่ชอบด้วยกฎหมายด้วย
(๖) คณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นประกาศยกเลิกประกาศฉบับเดิมให้มีผลย้อนหลังเป็นโทษแก่บุคคล	(๖) การออกกฎใหม่ของคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นเพื่อยกเลิกกฎเก่าโดยไม่เป็นไปตาม พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เนื่องจากมีผลย้อนหลังอันเป็นโทษแก่บุคคล เป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย กฎของผู้บริหารท้องถิ่นดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย
(๗) สมาชิกสภาท้องถิ่นลงนามเป็นคู่สัญญากับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นับแต่วันที่ตนเองได้รับเลือกตั้ง	(๗) การที่สมาชิกสภาท้องถิ่นเข้าไปเป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นคู่สัญญานับแต่วันที่ได้รับเลือกตั้ง เป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย สมาชิกภาพของสมาชิกสภาท้องถิ่นผู้นั้นจึงต้องสิ้นสุดลง นับแต่วันที่ได้รับการเลือกตั้ง

ตารางที่ ๓-๑ แสดงการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่ปรากฏในคำฟ้องกับสภาพปัญหาการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่ขัดต่อหลักกฎหมายปกครองตามแนวคำพิพากษา (ต่อ)

การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ที่ปรากฏในคำฟ้อง	สภาพปัญหาการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ที่ขัดต่อหลักกฎหมายปกครองตามแนวคำพิพากษา
(๘) คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยไม่แจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ	(๘) การที่คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยไม่ได้ให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงและนำสืบแก้ข้อกล่าวหาอย่างเพียงพอ ถือเป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการสอบสวนทางวินัย คำสั่งลงโทษผู้ถูกกล่าวหาของผู้บริหารท้องถิ่นจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย
(๙) ผู้บริหารท้องถิ่นมีคำสั่งไล่ออกผู้ถูกกล่าวหาออกจากราชการ โดยมีได้ทำการสอบสวนผู้ถูกกล่าวหาและพยานฝ่ายผู้ถูกกล่าวหา	(๙) การที่คณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงทางวินัยไม่ทำการตรวจสอบข้อเท็จจริงจากผู้ถูกกล่าวหาหรือพยานฝ่ายผู้ถูกกล่าวหา เป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการดำเนินการทางวินัย ถือเป็นการฟังความฝ่ายเดียว ยังไม่เข้าเงื่อนไขที่ถือได้ว่าเป็นกรณีความผิดที่ปรากฏชัดแจ้ง การออกคำสั่งลงโทษผู้ถูกกล่าวหาของผู้บริหารท้องถิ่นจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย
(๑๐) ผู้บริหารท้องถิ่นเสนอญัตติขออนุมัติจ่ายเงินสะสมเป็นญัตติเร่งด่วนต่อประธานสภาท้องถิ่น ทั้งที่มีได้เป็นเรื่องจำเป็นเร่งด่วน โดยไม่ได้เสนอล่วงหน้าก่อนการประชุมและไม่มีสมาชิกสภาท้องถิ่นรับรอง	(๑๐) การขออนุมัติจ่ายเงินสะสมของผู้บริหารท้องถิ่นมิได้เป็นเรื่องจำเป็นเร่งด่วน เมื่อไม่ได้เสนอล่วงหน้าก่อนการประชุมและไม่มีสมาชิกสภาท้องถิ่นรับรอง ถือได้ว่าเป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการประชุมสภาท้องถิ่น คำสั่งประธานสภาท้องถิ่นที่อนุญาตให้บรรจุญัตติดังกล่าวเข้าในระเบียบวาระการประชุมเป็นเรื่องด่วน จึงไม่ชอบด้วย

ตารางที่ ๓-๑ แสดงการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่ปรากฏในคำฟ้องกับสภาพปัญหาการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่ขัดต่อหลักกฎหมายปกครองตามแนวคำพิพากษา (ต่อ)

การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่ปรากฏในคำฟ้อง	สภาพปัญหาการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่ขัดต่อหลักกฎหมายปกครองตามแนวคำพิพากษา
	กฎหมาย และมติของสภาท้องถิ่นที่อนุมัติจ่ายเงินสะสมจึงเป็นมติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน
(๑๑) ผู้บริหารท้องถิ่นประกาศสอบราคาจ้างเหมาก่อสร้าง โดยกำหนดระยะเวลาการเผยแพร่ข่าวการประกาศสอบราคาและเอกสารสอบราคาก่อนวันเปิดซองสอบราคา น้อยกว่า ๑๐ วัน	(๑๑) การดำเนินการของผู้บริหารท้องถิ่นไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของทางราชการที่ต้องการให้การประกาศสอบราคาได้รับการเผยแพร่อย่างกว้างขวาง เพื่อมิให้มีการปิดกั้นการเสนอราคา และป้องกันการสมยอมราคากันในการเสนอราคา ถือว่าเป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการประกาศสอบราคาจ้างเหมาก่อสร้าง ประกาศดังกล่าวของผู้บริหารท้องถิ่นจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย
(๑๒) สภาท้องถิ่นนาร่างเทศบัญญัติหรือข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีมาลงมติในวาระที่ ๓ เห็นชอบให้ตราเป็นเทศบัญญัติหรือข้อบัญญัติท้องถิ่น โดยไม่มีการพิจารณาในวาระที่ ๒ ชั้นแปรญัตติ	(๑๒) การดำเนินการของสภาท้องถิ่นถือว่าเป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการจัดทำร่างเทศบัญญัติหรือข้อบัญญัติท้องถิ่นว่าด้วยการงบประมาณ การตราเทศบัญญัติหรือข้อบัญญัติท้องถิ่นว่าด้วยการงบประมาณดังกล่าวของสภาท้องถิ่นจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย
(๑๓) ผู้บริหารท้องถิ่นมีคำสั่งให้เจ้าพนักงานพัสดุ ๖ ไปช่วยปฏิบัติราชการในภารกิจของเจ้าหน้าที่พัสดุ ๓	(๑๓) การมอบหมายงานของผู้บริหารท้องถิ่นที่ไม่เหมาะสมสอดคล้องกับความรู้ความสามารถ และตามมาตรฐานกำหนดตำแหน่ง ของประกาศคณะกรรมการพนักงานท้องถิ่นจังหวัด เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือเป็นการกระทำโดยไม่สุจริต

ตารางที่ ๓-๑ แสดงการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่ปรากฏในคำฟ้องกับสภาพปัญหาการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่ขัดต่อหลักกฎหมายปกครองตามแนวคำพิพากษา (ต่อ)

การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่ปรากฏในคำฟ้อง	สภาพปัญหาการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่ขัดต่อหลักกฎหมายปกครองตามแนวคำพิพากษา
	คำสั่งของผู้บริหารท้องถิ่นดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย
(๑๔) คณะกรรมการพนักงานท้องถิ่นจังหวัดมีมติให้รองปลัดองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นคนหนึ่งจัดทำวิสัยทัศน์เพื่อประกอบการพิจารณาเลื่อนตำแหน่ง แต่มีได้ให้รองปลัดฯ คนอื่นที่ยื่นคำขอและมีคุณสมบัติเช่นเดียวกัน ต้องจัดทำวิสัยทัศน์เพื่อประกอบการพิจารณา	(๑๔) การกระทำของผู้บริหารท้องถิ่นที่ขัดต่อหลักความเสมอภาค ถือเป็นการกระทำโดยมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม มติของผู้บริหารท้องถิ่นดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย
(๑๕) ผู้บริหารท้องถิ่นออกประกาศจัดซื้อรถบรรทุกน้ำอเนกประสงค์ โดยกำหนดรายละเอียดหรือคุณลักษณะเฉพาะในส่วนเครื่องสูบน้ำ ทำให้มีบริษัทเพียงรายเดียวที่คุณสมบัติครบถ้วน	(๑๕) การไม่เปิดโอกาสให้มีการแข่งขันกันอย่างเป็นธรรม ตามนัยข้อ ๑๐ ตรี ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ ของผู้บริหารท้องถิ่น ถือเป็นการกระทำโดยมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม ประกาศของผู้บริหารท้องถิ่นดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย
(๑๖) คณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นจังหวัด ให้พนักงานส่วนท้องถิ่นจัดทำวิสัยทัศน์ในการเข้าสู่ตำแหน่ง โดยอ้างว่าเป็นผู้ขาดความรู้ความสามารถ ทั้งที่พนักงานผู้นั้นได้ผ่านเกณฑ์การตรวจสอบด้านความสามารถตามมาตรฐานกำหนดตำแหน่งแล้ว	(๑๖) การตรวจสอบเกณฑ์ความรู้ความสามารถของพนักงานส่วนท้องถิ่นซ้ำซ้อน ถือเป็นการกระทำที่มีลักษณะเป็นการสร้างขึ้นตอนโดยไม่จำเป็น การกระทำของผู้บริหารท้องถิ่นดังกล่าวจึงขัดต่อหลักความชอบด้วยกฎหมาย
(๑๗) สภาท้องถิ่นมีมติให้สมาชิกสภาท้องถิ่นพ้นจากสมาชิกภาพ เพราะเหตุที่ได้ใช้สิทธิร้องเรียนตามรัฐธรรมนูญ กล่าวหาสมาชิกสภา	(๑๗) การใช้สิทธิตามกฎหมายเพื่อติดตามตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของผู้บริหารท้องถิ่นและสภาท้องถิ่น ถือเป็นการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาท้องถิ่น

ตารางที่ ๓-๑ แสดงการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่ปรากฏในคำฟ้องกับสภาพปัญหาการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่ขัดต่อหลักกฎหมายปกครองตามแนวคำพิพากษา (ต่อ)

การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ที่ปรากฏในคำฟ้อง	สภาพปัญหาการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ที่ขัดต่อหลักกฎหมายปกครองตามแนวคำพิพากษา
ท้องถิ่นบางคนและผู้บริหารท้องถิ่นว่าปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ	ส่วนหนึ่ง ซึ่งไม่อาจถือว่าสมาชิกผู้นั้นมีความประพฤติในทางที่จะนำมาซึ่งความเสียหายหรือกระทำการอันเสียหายประโยชน์ของสภาท้องถิ่น หรือก่อความไม่สงบเรียบร้อยแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ตนเป็นสมาชิกอยู่ มติของสภาท้องถิ่นที่ให้สมาชิกสภาท้องถิ่นพ้นจากสมาชิกภาพถือได้ว่าเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ มติดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย
(๑๘) ผู้บริหารท้องถิ่นมีคำสั่งเลื่อนขึ้นเงินเดือนโดยใช้ดุลพินิจเรื่องงบประมาณและพฤติกรรมของพนักงานส่วนท้องถิ่นเป็นข้ออ้างเพื่อที่จะไม่ปฏิบัติตามประกาศคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นจังหวัด	(๑๘) การสั่งเลื่อนขึ้นเงินเดือนให้พนักงานส่วนท้องถิ่นของผู้บริหารท้องถิ่น ต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามความเห็นของคณะกรรมการกลั่นกรองการพิจารณาเลื่อนขึ้นเงินเดือนพนักงานส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามประกาศของคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นจังหวัด เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่น คำสั่งเลื่อนขึ้นเงินเดือนของผู้บริหารท้องถิ่นที่ไม่เป็นไปตามความเห็นของคณะกรรมการฯ ถือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ คำสั่งดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย
(๑๙) ผู้บริหารท้องถิ่นบอกเลิกสัญญาจ้างพนักงานจ้างทั่วไป โดยไม่ได้จัดทำการประเมินผลการปฏิบัติงานเพื่อต่อสัญญาจ้าง	(๑๙) การที่ผู้บริหารท้องถิ่นใช้ดุลพินิจบอกเลิกจ้างและไม่ต่อสัญญาจ้างพนักงานจ้างทั่วไป โดยไม่ได้จัดทำให้มีการประเมินผลการปฏิบัติงานเพื่อต่อสัญญาจ้างตามประกาศของคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นเป็นการบอกเลิกจ้างและการไม่ต่อสัญญาจ้างที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย



ตารางที่ ๓-๑ แสดงการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่ปรากฏในคำฟ้องกับสภาพปัญหาการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่ขัดต่อหลักกฎหมายปกครองตามแนวคำพิพากษา (ต่อ)

การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่ปรากฏในคำฟ้อง	สภาพปัญหาการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่ขัดต่อหลักกฎหมายปกครองตามแนวคำพิพากษา
(๒๐) ผู้บริหารท้องถิ่นไม่จัดเจ้าหน้าที่ไว้อำนวยความสะดวก ณ สำนักงานท้องถิ่นตามประกาศเป็นเหตุให้ประชาชนได้รับความเสียหาย โดยไม่สามารถเพิ่มชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้	(๒๐) การที่ผู้บริหารท้องถิ่นไม่ได้จัดเจ้าหน้าที่อยู่ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในประกาศ ทำให้ประชาชนไม่สามารถขอเพิ่มชื่อเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งและไม่มีสิทธิลงคะแนนเลือกตั้งคณะกรรมการชุมชนได้ จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ และเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้เสียหาย ท้องถิ่นในฐานะหน่วยงานต้นสังกัดจึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหาย
(๒๑) ปลัดองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีคำสั่งไม่ให้รองปลัดฯ เบิกค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการต่างประเทศ ทั้ง ๆ ที่อำนาจดังกล่าวเป็นของผู้บริหารท้องถิ่นในการพิจารณาอนุมัติ	(๒๑) การที่ผู้บริหารท้องถิ่นโดยปลัดองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นพิจารณามีคำสั่งไม่เห็นชอบให้พนักงานส่วนท้องถิ่นเข้ารับการฝึกอบรมในต่างประเทศด้วยค่าใช้จ่ายขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น โดยที่ประกาศคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นจังหวัดยกเลิกอำนาจของปลัดองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นในกรณีดังกล่าวไปแล้ว การกระทำของปลัดองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นดังกล่าวจึงเป็นการกระทำโดยไม่มีอำนาจหน้าที่ คำสั่งของปลัดองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นนั้นจึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เมื่อพนักงานส่วนท้องถิ่นผู้นั้นไม่ได้เข้ารับการอบรม ถือว่าเป็นความเสียหายต่อสิทธิอย่างหนึ่ง ปลัดองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นจึงกระทำละเมิดต่อผู้เสียหาย ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

ตารางที่ ๓-๑ แสดงการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่ปรากฏในคำฟ้องกับสภาพปัญหาการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่ขัดต่อหลักกฎหมายปกครองตามแนวคำพิพากษา (ต่อ)

การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่ปรากฏในคำฟ้อง	สภาพปัญหาการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่ขัดต่อหลักกฎหมายปกครองตามแนวคำพิพากษา
(๒๒) ผู้บริหารท้องถิ่นยกเลิกการสอบราคาตามที่คณะกรรมการเปิดซองสอบราคาเสนอความเห็น โดยไม่มีเหตุผลเพียงพอ	(๒๒) การใช้ดุลพินิจของผู้บริหารท้องถิ่นยกเลิกการสอบราคาตามที่คณะกรรมการเปิดซองสอบราคาเสนอความเห็นสมควรสั่งจ้างผู้เสนอราคารายใดนั้นต้องมีเหตุผลเพียงพอว่าคณะกรรมการเปิดซองสอบราคามีความเห็นไม่ชอบอย่างไร การที่ผู้บริหารท้องถิ่นมีเหตุผลเพียงว่า เป็นเพราะมีผู้ยื่นขอสอบราคาเพียงรายเดียวทำให้ไม่สามารถเปรียบเทียบราคาได้ หากเปิดให้สอบราคาใหม่อาจได้ราคาที่ดีกว่านั้น เป็นการขัดต่อหลักเกณฑ์ในการจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีสอบราคา คำสั่งยกเลิกการสอบราคาของผู้บริหารท้องถิ่นจึงไม่ชอบด้วยกฎหมายและเป็นการละเมิดต่อผู้เสียหาย

๒. การจัดทำบริหารสาธารณะ ผู้วิสัยสามารถสรุปการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่เป็นสภาพปัญหาจากคำพิพากษาของศาลปกครองได้ดังปรากฏในตารางที่ ๓-๒

ตารางที่ ๓-๒ แสดงการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่ปรากฏในคำฟ้องกับสภาพปัญหาการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่ขัดต่อหลักกฎหมายปกครองตามแนวคำพิพากษา

การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่ปรากฏในคำฟ้อง	สภาพปัญหาการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่ขัดต่อหลักกฎหมายปกครองตามแนวคำพิพากษา
(๑) ผู้บริหารท้องถิ่นไม่อนุญาตให้ประชาชนบางคนใช้น้ำประปาหมู่บ้านโดยอ้างว่าเป็นมติของประชาคมหมู่บ้านเสียงข้างมาก	(๑) การจำกัดสิทธิของราษฎรโดยผู้บริหารท้องถิ่นแม้อาจกระทำได้ แต่ต้องอยู่ภายใต้ขอบเขตที่กฎหมายกำหนด การอนุญาตให้ราษฎรผู้ใดได้ใช้น้ำประปา

ตารางที่ ๓-๒ แสดงการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่ปรากฏในคำฟ้องกับสภาพปัญหาการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่ขัดต่อหลักกฎหมายปกครองตามแนวคำพิพากษา (ต่อ)

การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่ปรากฏในคำฟ้อง	สภาพปัญหาการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่ขัดต่อหลักกฎหมายปกครองตามแนวคำพิพากษา
	หมู่บ้านหรือไม่ อย่างไร กฎหมายไม่ได้กำหนดให้ผู้บริหารท้องถิ่นต้องฟังประชาคมเสียงข้างมากก่อนแต่อย่างใด และผู้บริหารท้องถิ่นไม่อาจอ้างประชาธิปไตยเสียงข้างมากเพื่อมีคำสั่งไม่อนุญาตให้ราษฎรผู้ใดใช้น้ำประปาหมู่บ้านได้ คำสั่งไม่อนุญาตให้ราษฎรผู้ใดใช้น้ำประปานั้น เป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย คำสั่งดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย
(๒) ผู้บริหารท้องถิ่นออกคำสั่งให้รื้อถอนอาคารและสิ่งไม่ให้อาคารโดยมิได้ให้โอกาสเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีได้ให้โอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานก่อนมีคำสั่ง ตลอดจนในคำสั่งให้รื้อถอนอาคารมิได้ระบุเหตุผลในการออกคำสั่งดังกล่าว	(๒) การที่ผู้บริหารท้องถิ่นมิได้ให้โอกาสประชาชนทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีได้ให้โอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานก่อนมีคำสั่งทางปกครอง และไม่ได้จัดให้มีเหตุผลไว้ในคำสั่งทางปกครอง ถือเป็นกรกระทำที่ไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการพิจารณาทางปกครอง คำสั่งของผู้บริหารท้องถิ่นจึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย
(๓) ผู้บริหารท้องถิ่นมีคำสั่งให้ประชาชนรื้อถังกักเก็บน้ำคอนกรีต โดยอ้างเหตุผลว่าเป็นการดัดแปลงอาคารโดยมิได้รับอนุญาต และเป็นการก่อสร้างอาคารโดยผิดไปจากที่ได้รับอนุญาต โดยไม่ได้พิจารณาว่าถังกักเก็บน้ำนั้นได้มีการก่อสร้างโดยไม่ชอบด้วยกฎกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องที่ออกตามความใน พ.ร.บ.ควบคุมอาคารฯ อย่างไร	(๓) การที่ผู้บริหารท้องถิ่นมีคำสั่งให้ประชาชนรื้อถอนอาคาร โดยพิจารณาแต่เพียงว่าการก่อสร้างนั้นเป็นการดัดแปลงอาคารโดยมิได้รับอนุญาตจากพนักงานท้องถิ่น และเป็นการก่อสร้างอาคารโดยผิดไปจากที่ได้รับอนุญาต โดยมีได้อ้างข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายว่าการก่อสร้างอาคารนั้นขัดต่อกฎกระทรวง หรือข้อบัญญัติท้องถิ่น หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องแต่อย่างใด ถือเป็นกรกระทำที่ไม่ถูกต้องตามรูปแบบ

ตารางที่ ๓-๒ แสดงการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่ปรากฏในคำฟ้องกับสภาพปัญหาการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่ขัดต่อหลักกฎหมายปกครองตามแนวคำพิพากษา (ต่อ)

การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่ปรากฏในคำฟ้อง	สภาพปัญหาการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่ขัดต่อหลักกฎหมายปกครองตามแนวคำพิพากษา
	ขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการออกคำสั่งนั้น คำสั่งของผู้บริหารท้องถิ่นดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย
(๔) ผู้บริหารท้องถิ่นขยายพิวการจราจรโดยวิธีทางเท้าที่มีอยู่เดิมและตัดหรือย้ายต้นไม้ที่ปลูกบนทางเท้าออกไป โดยไม่คำนึงถึงความปลอดภัยในชีวิต ร่างกายและทรัพย์สินของประชาชน และไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานและลักษณะของทางหลวงเทศบาลตามประกาศกรมโยธาธิการ	(๔) การกระทำของผู้บริหารท้องถิ่นไม่เป็นไปตามมาตรฐานและลักษณะของทางหลวงเทศบาลตามประกาศกรมโยธาธิการ เรื่อง มาตรฐานและลักษณะของทางหลวงและงานทาง รวมทั้งกำหนดเขตทางหลวง ที่จอดรถ ระบายแนวต้นไม้ และเสาพาดสายเกี่ยวกับทางหลวงชนบทและทางหลวงเทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๓ กรณีจึงถือได้ว่าเป็นการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่มีเหตุผลอย่างชัดเจน อันเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ
(๕) ผู้บริหารท้องถิ่นใช้ดุลพินิจตามอำเภอใจ ไม่อนุญาตให้การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคทำการปักเสาไฟฟ้าและพาดเสาไฟฟ้าให้ประชาชน ทั้ง ๆ ที่มีหนังสือขออนุญาตอย่างถูกต้องแล้ว	(๕) การที่ผู้บริหารท้องถิ่นไม่อนุญาตให้ประชาชนปักเสาไฟฟ้าและพาดสายไฟฟ้าในแนวเขตเดิม แต่ในภายหลังได้แถลงต่อศาลในคดีอาญาว่า ยินยอมอนุญาตให้ประชาชนปักเสาไฟฟ้าและพาดสายไฟฟ้าในแนวทางเดิมจนเสร็จเรียบร้อยแล้ว ดังนั้น เห็นได้ว่าหากผู้บริหารท้องถิ่นจะอนุญาตก็ย่อมอนุญาตได้โดยไม่มีปัญหา คำสั่งไม่อนุญาตดังกล่าวจึงเป็นการใช้ดุลพินิจตามอำเภอใจ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย
(๖) ผู้บริหารท้องถิ่นไม่ออกคำสั่งเป็นหนังสือเพื่อระงับเหตุรำคาญภายในเวลาอันสมควร หรือกำหนดมาตรการใด ๆ เพื่อระงับเหตุรำคาญหรือไม่เข้าระงับเหตุรำคาญนั้นตามกฎหมาย	(๖) การที่ผู้บริหารท้องถิ่นมิได้ออกคำสั่งเป็นหนังสือเพื่อระงับเหตุรำคาญภายในเวลาอันสมควร หรือกำหนดมาตรการใด ๆ เพื่อระงับเหตุรำคาญนั้น หรืออาจเข้าระงับเหตุรำคาญตามกฎหมาย โดยแม้จะมีการเพิ่ม

ตารางที่ ๓-๒ แสดงการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่ปรากฏในคำฟ้องกับสภาพปัญหาการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่ขัดต่อหลักกฎหมายปกครองตามแนวคำพิพากษา (ต่อ)

การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่ปรากฏในคำฟ้อง	สภาพปัญหาการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่ขัดต่อหลักกฎหมายปกครองตามแนวคำพิพากษา
	มาตรการที่มากยิ่งขึ้นเพื่อระงับเหตุร้ายค่าแล้ว แต่เหตุเดือดร้อนราคาญยังมีอยู่ ถือได้ว่าผู้บริหารท้องถิ่นละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร
(๗) ผู้บริหารท้องถิ่นไม่ดำเนินการจับกุมหรือเปรียบเทียบปรับร้านค้าที่ตั้งวางของบนทางเดินเท้าและทางเท้าโดยผิดกฎหมาย ทั้งที่เจ้าของร้านไม่ปฏิบัติตามคำสั่งที่ไม่ให้กระทำการที่ไม่เป็นระเบียบเรียบร้อย	(๗) การที่ผู้บริหารท้องถิ่นได้สอดส่องดูแลกวดขันและให้คำแนะนำผู้ประกอบการไม่ให้ตั้งวางสิ่งของบนทางเดินเท้าและทางเท้าอันเป็นการกีดขวางการสัญจรของประชาชนแล้ว หากแต่ผู้ประกอบการยังคงละเลยต่อคำแนะนำของผู้บริหารท้องถิ่นดังกล่าว ผู้บริหารท้องถิ่นมีหน้าที่สั่งให้ผู้ประกอบการระงับการกระทำนั้น หรือจับกุมผู้ประกอบการดำเนินคดีตามกฎหมาย เมื่อไม่ปรากฏว่าผู้บริหารท้องถิ่นได้มีการดำเนินการตามกฎหมาย จึงเป็นกรณีที่ผู้บริหารท้องถิ่นละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ
(๘) ผู้บริหารท้องถิ่นละเลยไม่ดำเนินการสอดส่องกวดขันมิให้มีการจอดรถยนต์รถจักรยานยนต์หรือล้อเลื่อนและจำหน่ายสินค้าบนถนนหรือทางเท้าบริเวณรอบตลาดนัด	(๘) การสอดส่องและกวดขันไม่ให้ผู้ใจอดยานพาหนะบนถนนหรือบนทางเท้า ผู้บริหารท้องถิ่นไม่จำเป็นจะต้องตราเทศบัญญัติหรือข้อบัญญัติเรื่องการจัดระเบียบการจอดรถยนต์ในเขตองค์รปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้น หากผู้บริหารท้องถิ่นไม่ดำเนินการห้ามจอดยานพาหนะบนถนนหรือทางเท้าสร้างความเดือดร้อนแก่ประชาชน จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

ตารางที่ ๓-๒ แสดงการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่ปรากฏในคำฟ้องกับสภาพปัญหาการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่ขัดต่อหลักกฎหมายปกครองตามแนวคำพิพากษา (ต่อ)

การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ที่ปรากฏในคำฟ้อง	สภาพปัญหาการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ที่ขัดต่อหลักกฎหมายปกครองตามแนวคำพิพากษา
(๙) ผู้บริหารท้องถิ่นไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนของกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร โดยมีได้ออกคำสั่งห้ามมิให้บุคคลใดใช้หรือเข้าไปในสวนใด ๆ ของอาคาร และมีได้ออกคำสั่งให้ดำเนินการแก้ไขหรือให้รื้อถอนอาคารภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด ทั้ง ๆ ที่ได้ออกคำสั่งระงับการก่อสร้างแล้ว	(๙) การดำเนินการของผู้บริหารท้องถิ่นเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ แม้ต่อมาภายหลังได้มีการออกคำสั่งดังกล่าวหลังจากที่มีหนังสือทวงถามใบอนุญาตก่อสร้างอาคารและใบอนุญาตต่อเติมอาคารจากเจ้าของอาคารประมาณ ๗ เดือน และเป็นการออกคำสั่งหลังจากการเข้าตรวจสอบโรงงานของเจ้าของครั้งสุดท้ายประมาณ ๓ เดือน จึงถือเป็นการออกคำสั่งที่ล่าช้าเกินสมควร
(๑๐) ผู้บริหารท้องถิ่นทำการปรับปรุงสวนหย่อมแล้ว ต่อมาก่อสร้างป้ายและเวทีขนาดใหญ่กีดขวางและบดบังหน้าที่ดินของประชาชนที่เปิดเป็นร้านถ่ายเอกสาร ก่อให้เกิดความเสียหาย	(๑๐) การที่ผู้บริหารท้องถิ่นสั่งให้มีการสร้างป้ายและเวทีการแสดงขนาดใหญ่บดบังหน้าร้านถ่ายเอกสารของประชาชน เป็นกรณีที่ผู้บริหารท้องถิ่นกระทำละเมิดต่อผู้เสียหาย ผู้บริหารท้องถิ่นต้องรับผิดชอบย้ายป้ายและเวทีดังกล่าวออกไปจากบริเวณนั้น
(๑๑) ผู้บริหารท้องถิ่นก่อสร้างวางท่อระบายน้ำพร้อมบ่อสูบน้ำคอนกรีตเสริมเหล็กโดยไม่ใช้ความระมัดระวัง ทำให้บ้านของประชาชนได้รับความเสียหาย	(๑๑) การที่นายช่างผู้ควบคุมงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมิได้ใช้ความระมัดระวังตามหลักวิชาชีพช่างตามที่ได้รับมอบหมายให้ควบคุมงานก่อสร้างของเอกชนคู่สัญญารับเหมาก่อสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่จะต้องปฏิบัติตามสัญญาทุกขั้นตอน เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายจากการดำเนินการก่อสร้าง ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้ก่อสร้างอาจใช้ความระมัดระวังเช่นว่านั้นได้ แต่หาได้ใช้ให้เพียงพอไม่ พฤติการณ์แห่งคดีจึงรับฟังได้ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้ก่อสร้างได้กระทำละเมิดต่อผู้เสียหาย จึงต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในผล

ตารางที่ ๓-๒ แสดงการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่ปรากฏในคำฟ้องกับสภาพปัญหาการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่ขัดต่อหลักกฎหมายปกครองตามแนวคำพิพากษา (ต่อ)

การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ที่ปรากฏในคำฟ้อง	สภาพปัญหาการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ที่ขัดต่อหลักกฎหมายปกครองตามแนวคำพิพากษา
	แห่งละเมิดนั้น
(๑๒) ผู้บริหารท้องถิ่นปล่อยให้ผู้รับจ้างชุดลอกคูคลองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ขุดดินแนวริมคลองออกไปจนทำให้แนวรั้วของประชาชนพัง	(๑๒) การดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะผู้ว่าจ้าง ถือเป็นผู้ผิดในส่วนงานที่สั่งให้ทำ อันเป็นการกระทำละเมิดต่อประชาชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่ผู้รับจ้างได้ก่อให้เกิดขึ้นแก่ประชาชน
(๑๓) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก่อสร้างท่อระบายน้ำสูงกว่าท่อระบายน้ำเดิมของหมู่บ้าน เป็นเหตุให้น้ำท่วมขังหมู่บ้าน เพราะน้ำในหมู่บ้านไม่สามารถระบายลงสู่ท่อระบายน้ำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้	(๑๓) การปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของผู้บริหารท้องถิ่นต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน โดยใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เมื่อสาเหตุ น้ำท่วมบริเวณที่พิพาทมีสาเหตุสำคัญมาจากการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเหตุให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อนเสียหาย การกระทำดังกล่าวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการใช้สิทธิซึ่งมีแต่จะให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น อันเป็นการมิชอบด้วยกฎหมาย จึงเป็นการกระทำละเมิด
(๑๔) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตัดถนนเข้าไปในที่ดินส่วนบุคคลก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลนั้น	(๑๔) การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถมดินรुक้ำที่ดินประชาชนโดยไม่ได้รับความยินยอมเพื่อสร้างถนน เป็นการกระทำละเมิดต่อประชาชน
(๑๕) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ติดตั้งเครื่องหมายหรือสัญญาณใด ๆ เพื่อแสดงให้เห็นว่ามีต่อม่อเสาไฟฟ้ากีดขวางรुक้ำเข้ามาในผิวจราจร	(๑๕) การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ติดตั้งเครื่องหมายหรือสัญญาณดังกล่าว ถือเป็นกรกระทำละเมิดอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหาย

ตารางที่ ๓-๒ แสดงการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่ปรากฏในคำฟ้องกับสภาพปัญหาการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่ขัดต่อหลักกฎหมายปกครองตามแนวคำพิพากษา (ต่อ)

การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่ปรากฏในคำฟ้อง	สภาพปัญหาการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่ขัดต่อหลักกฎหมายปกครองตามแนวคำพิพากษา
(๑๖) ผู้บริหารท้องถิ่นไม่ยอมตรวจรับมอบงานตามสัญญาจ้าง โดยอ้างว่าผู้รับจ้างไม่ดำเนินการก่อสร้างตามแบบแปลนที่มีการแก้ไขใหม่ ทั้ง ๆ ที่ข้อบกพร่องเกิดจากการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ได้สำรวจพื้นที่ที่จะทำการก่อสร้างจริงให้เสียก่อนที่จะส่งมอบพื้นที่ก่อสร้างให้แก่ผู้รับจ้าง	(๑๖) การที่ผู้บริหารท้องถิ่นปฏิเสธไม่ยอมรับมอบงานและไม่จ่ายค่าจ้างตามสัญญา โดยอ้างว่าผู้รับจ้างมิได้รายงานปัญหาข้อขัดข้องที่ไม่สามารถก่อสร้างตามสัญญาได้ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทราบรวมทั้งอ้างเหตุดังกล่าวในการบอกเลิกสัญญาจ้างเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยสัญญา และไม่ชอบด้วยระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕
(๑๗) ผู้บริหารท้องถิ่นไม่บอกเลิกสัญญาการก่อสร้าง จนกระทั่งค่าปรับเกินร้อยละสิบของวงเงินค่าจ้างตามสัญญา	(๑๗) การที่ผู้บริหารท้องถิ่นไม่บอกเลิกสัญญาในกรณีนี้เป็นการไม่ปฏิบัติตามข้อ ๑๓๑ ของระเบียบกระทรวง มหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่มีเจตนารมณ์ไม่ให้ผู้สัญญาฝ่ายที่เป็นส่วนราชการหาประโยชน์หรือเอาเปรียบคู่สัญญาฝ่ายเอกชน โดยการละเลยไม่ยอมบอกเลิกสัญญาจนกระทั่งจำนวนเงินค่าปรับเกินกว่าค่าจ้าง และอาจส่งผลกระทบต่อการจัดทำบริการสาธารณะที่ต้องล่าช้าออกไป
(๑๘) ผู้บริหารท้องถิ่นบอกเลิกสัญญาจ้างโดยไม่มีการแจ้งเตือนว่าการดำเนินงานตามสัญญาจ้างมีข้อบกพร่องอย่างไร	(๑๘) การที่ผู้บริหารท้องถิ่นบอกเลิกสัญญาโดยไม่มีการแจ้งเป็นหนังสือในแต่ละงวดเตือนเพื่อให้ผู้รับจ้างได้ปรับปรุงแก้ไขหรือมีโอกาสโต้แย้งคัดค้าน หรือได้บันทึกเป็นหลักฐานภายหลังฝ่ายเดียว โดยไม่มีหลักฐานการลงชื่อรับทราบการตรวจของผู้รับจ้าง ถือเป็นการใช้สิทธิบอกเลิกสัญญาโดยไม่ชอบ



## บทที่ ๔

# แนวทางการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ที่สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาล

จากการศึกษาสภาพปัญหาการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่ไม่สอดคล้องกับหลักกฎหมายปกครองดังกล่าวข้างต้น ผู้วิจัยได้นำข้อเท็จจริงการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นตามคำฟ้องมาวิเคราะห์หาแนวทางการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นเพื่อให้สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลตามแนวคำพิพากษาศาลปกครอง ปรากฏผลดังต่อไปนี้

### การปฏิบัติหน้าที่ทั่วไป

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรดำเนินการบริหารราชการที่เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ทั่วไปในด้านต่าง ๆ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาล ดังต่อไปนี้

๑) **กระทำการตามที่กฎหมายกำหนดให้อำนาจไว้** มีแนวทางการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นเพื่อให้สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลที่น่าสนใจ จำนวน ๒ เรื่อง คือ

(๑) นายกเทศมนตรีจะออกคำสั่งให้พนักงานส่วนท้องถิ่นชุดใช้ค่าสินไหมทดแทนกรณีความรับผิดทางละเมิดได้ก็ต่อเมื่อการออกคำสั่งนั้นอยู่ภายในอายุความที่กฎหมายกำหนด โดยเมื่อนายกเทศมนตรีผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนแล้วต้องส่งสำนวนให้กระทรวงการคลังตรวจสอบภายในกำหนดเจ็ดวันนับแต่วันที่วินิจฉัยสั่งการตามข้อ ๑๗ วรรคสอง ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และในระหว่างการพิจารณาของกระทรวงการคลัง ตามวรรคสี่ของระเบียบดังกล่าวกำหนดให้นายกเทศมนตรีจะต้องเตรียมเรื่องให้พร้อมสำหรับการออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชำระค่าสินไหมทดแทนหรือดำเนินการฟ้องคดีเพื่อมิให้ขาดอายุความสองปีนับแต่วันที่นายกเทศมนตรีวินิจฉัยสั่งการ และวรรคห้าของระเบียบเดียวกันกำหนดว่า ในกรณีของเทศบาลซึ่งเป็นราชการส่วนท้องถิ่น ให้กระทรวงการคลังพิจารณาสำนวนให้แล้วเสร็จก่อนอายุความสองปีสิ้นสุดไม่น้อยกว่าหนึ่งปี ถ้ากระทรวงการคลังไม่แจ้งผลการตรวจสอบให้ทราบภายในกำหนดเวลาดังกล่าว นายกเทศมนตรีจะต้องมีคำสั่งตามที่เห็นสมควรเพื่อให้ผู้ฟ้องคดีชำระค่าสินไหมทดแทนและแจ้งให้ผู้เกี่ยวข้องทราบ หรือดำเนินการฟ้องคดีเพื่อมิให้ขาดอายุความสองปีนับแต่

วันที่เทศบาลรัฐถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้คำสั่งใหม่ทดแทน (วิเคราะห์จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๕๑๐/๒๕๕๗)

(๒) การจะจ่ายเงินค่าจ้างเหมาบริการของเทศบาล นอกจากจะต้องเป็นไปตามข้อความที่กำหนดไว้ในงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรืองบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมแล้ว ยังต้องเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่งหรือหนังสือสั่งการกระทรวงมหาดไทยที่อนุญาตให้จ่ายได้ด้วย โดยการจ้างเหมาบริการของเอกชนให้จัดทำแทนเทศบาล นั้น กระทรวงมหาดไทยได้กำหนดประเภทของการจ้างเหมาที่จะจ้างได้ ไว้ในหนังสือ ที่ มท ๐๓๑๓.๔/ว ๑๔๕๒ ลงวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๔๑ ว่าให้ผู้บริหารท้องถิ่นใช้ดุลพินิจในการพิจารณาอนุมัติให้เบิกจ่ายค่าจ้างเหมาบริการในเรื่องต่าง ๆ ดังนี้ ๑.การจ้างเหมารักษาความปลอดภัยสถานที่ราชการ ไม่รวมถึงบ้านพักของทางราชการ ๒.การจ้างเหมาทำความสะอาดอาคารที่ทำการ ๓.การจ้างเหมาดูแลรักษาต้นไม้หรือสวนไม้ประดับหรือสวนหย่อมหรือสนามหญ้าของทางราชการ ๔.การจ้างเหมาอื่น ๆ ที่เป็นกิจการในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น การจ้างเก็บขยะมูลฝอยหรือสิ่งปฏิกูล การจ้างครูฝึกสอนออกกำลังกาย เป็นต้น ๕.การจ้างเหมาบริการดังกล่าวข้างต้น ๕.๒ จะต้องไม่เข้าซ้อนกับการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอัตรากำลังอยู่แล้ว ดังนั้น การจ้างเหมาบริการประเภทจัดทำบัญชีย้อนหลังจึงไม่อาจกระทำได้ ทั้งยังเข้าซ้อนกับการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอัตรากำลังอยู่แล้ว (วิเคราะห์จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๕๗/๒๕๕๗)

**๒) กระทำการภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่** มีแนวทางการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลที่น่าสนใจ จำนวน ๑ เรื่อง คือ

การออกคำสั่งมอบหมายงานของปลัดเทศบาลให้รองปลัดเทศบาลปฏิบัติหน้าที่แทน นั้นสามารถกระทำได้โดยปลัดเทศบาลเป็นผู้ออกคำสั่ง นายกเทศมนตรีจะออกคำสั่งดังกล่าวแทนปลัดเทศบาลไม่ได้เพราะเป็นการฝ่าฝืน พ.ร.บ.เทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๖ ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยวิธีปฏิบัติงานของเทศบาล พ.ศ.๒๕๔๖ และประกาศคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัด เรื่องหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของเทศบาล (วิเคราะห์จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๘๑/๒๕๕๗)

**๓) กระทำการให้ถูกต้องตามกฎหมาย** มีแนวทางการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลที่น่าสนใจ จำนวน ๓ เรื่อง คือ

(๑) ในการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะออกคำสั่งทางปกครองที่สั่งให้พนักงานส่วนท้องถิ่นชดใช้คำสั่งใหม่ทดแทนตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๙ ได้

นั้น จะต้องเป็นกรณีที่พนักงานส่วนท้องถิ่นที่จะต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นผู้ที่ได้ปฏิบัติตามคำสั่งที่ได้รับมอบหมายแล้วเกิดความเสียหายขึ้น หากพนักงานผู้นั้นไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายเลย ก็ไม่ต้องมีส่วนร่วมรับผิดชอบใด ๆ ในความเสียหายที่เกิดขึ้น แม้ว่าการที่ไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่นั้นเป็นการปฏิบัติตามคำสั่งด้วยวาจาของผู้บังคับบัญชาซึ่งมิใช่คำสั่งที่เป็นลายลักษณ์อักษรก็ตาม (วิเคราะห์จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๕๙๘/๒๕๕๗)

(๒) การที่นายกเทศมนตรีจะมีคำสั่งให้ผู้บริหารหรือเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นชดใช้ค่าสินไหมทดแทน อันเนื่องมาจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ ต้องเป็นกรณีที่เป็นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น หากเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่อธรรมดา นายกเทศมนตรีไม่สามารถมีคำสั่งให้ผู้บริหารหรือเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ (วิเคราะห์จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๖๘๖/๒๕๕๖)

(๓) คณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาลจะออกประกาศยกเลิกประกาศฉบับเดิมของตนเองที่กำหนดให้ใช้บัญชีผู้สอบแข่งขันได้ของเทศบาลหนึ่งโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือส่วนราชการอื่นได้ โดยให้มีผลย้อนหลังไปกระทบต่อผู้ที่สอบได้ตามประกาศเดิมไม่ได้ (วิเคราะห์จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๖๖/๒๕๕๓)

(๔) สมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลเริ่มนับตั้งแต่วันเลือกตั้งเป็นต้นไป ดังนั้น นับแต่วันดังกล่าวผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาลไม่สามารถเข้าไปมีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่เทศบาลเป็นคู่สัญญาได้ มิฉะนั้นจะทำให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลผู้นั้นสิ้นสุดลง (วิเคราะห์จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๑/๒๕๔๘)

**๔) กระทำการให้ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้ในกฎหมาย** มีแนวทางการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลที่น่าสนใจ จำนวน ๔ เรื่อง คือ

(๑) คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยจะต้องเรียกผู้ถูกกล่าวหามาพบเพื่อแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบเพื่อเปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหาได้ชี้แจงและนำสืบแก้ข้อกล่าวหาได้อย่างเต็มที่ มิฉะนั้นคำสั่งนายกเทศมนตรีที่มีคำสั่งไล่ผู้ถูกกล่าวหาออกจากราชการจะเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (วิเคราะห์จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๑๐/๒๕๕๒)

(๒) การที่นายกเทศมนตรีจะมีคำสั่งลงโทษไล่พนักงานส่วนท้องถิ่นออกจากราชการฐานละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อกันในคราวเดียวกันเป็นเวลาเกินกว่าสิบห้าวันทำการ จะต้องทำการสอบสวนให้ได้ความโดยชัดเจนเสียก่อนว่าพนักงานผู้นั้นได้ละทิ้งหน้าที่ราชการไปโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร โดยจะต้องมีการ

แจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาเท่าที่มีให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบและต้องให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงและนำสืบแก้ข้อกล่าวหา แต่หากเป็นการกระทำผิดที่ปรากฏชัดแจ้งซึ่งผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจได้ดำเนินการสืบสวนข้อเท็จจริงแล้วเห็นว่าไม่มีเหตุผลอันสมควรหรือมีพฤติการณ์อันแสดงถึงความจงใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการ ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจจะสั่งลงโทษปลดออกหรือไล่ออกโดยไม่ต้องสอบสวนก็ได้ แต่อย่างไรก็ตาม กรณีการละทิ้งหน้าที่ราชการนั้นจะต้องปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ถูกกล่าวหาไม่มาปฏิบัติหน้าที่ราชการและไม่สามารถติดตามตัวได้นับตั้งแต่วันแรกที่ไม่มาปฏิบัติหน้าที่ราชการและต้องเป็นเวลาดำเนินการติดต่อกันในคราวเดียวกันเกินกว่าสิบห้าวัน และผู้บังคับบัญชาได้ดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงโดยสอบถามจากผู้บังคับบัญชาชั้นต้น เพื่อนร่วมงาน รวมไปถึงญาติหรือผู้ใกล้ชิดของผู้ถูกกล่าวหา เพื่อหาสาเหตุของการละทิ้งหน้าที่ราชการว่ามีเหตุผลสมควรหรือไม่ หรือมีพฤติการณ์อันแสดงถึงความจงใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการหรือไม่ และหากต่อมาในภายหลังผู้ถูกกล่าวหาได้ปรากฏตัวและแสดงตัวให้สามารถทำการสอบสวนได้แล้วผู้บังคับบัญชาก็จะต้องดำเนินการสอบสวนจากตัวผู้ถูกกล่าวหา เพื่อให้ผู้ถูกกล่าวหามีโอกาสได้ชี้แจงแสดงพยานหลักฐานเพื่อต่อสู้แก้ข้อกล่าวหาเพื่อให้สอดคล้องกับหลักกฎหมายรับฟังความสองฝ่าย ทั้งนี้ ตามข้อ ๒๓ ของประกาศคณะกรรมการพนักงานเทศบาลฯ ซึ่งสอดคล้องกับมาตรา ๓๐ แห่ง พ.ร.บ.วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ (วิเคราะห์จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๐๗/๒๕๕๗)

(๓) นายกเทศมนตรีจะเสนอญัตติต่อประธานสภาเทศบาลเพื่อให้สภาเทศบาลพิจารณาเป็นญัตติเร่งด่วนในวันประชุมสภาเทศบาลได้จะต้องเป็นกรณีจำเป็นเร่งด่วนจริง ๆ มิฉะนั้นจะต้องเสนอล่วงหน้าก่อนการประชุมและต้องมีสมาชิกสภาเทศบาลรับรองอย่างน้อย ๒ คน (วิเคราะห์จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๕๖/๒๕๕๗)

(๔) การออกประกาศสอบราคาจ้างเหมาก่อสร้างของเทศบาลจะต้องกำหนดให้มีระยะเวลาในการเผยแพร่ข่าวการประกาศสอบราคาและเอกสารสอบราคาก่อนวันเปิดซองสอบราคาไม่น้อยกว่า ๑๐ วัน ตามนัยข้อ ๓๔ (๑) ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ ทั้งนี้ ไม่สามารถนับวันหยุดราชการเข้าไปรวมได้แม้จะแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานนอกเวลาราชการให้เป็นผู้รับผิดชอบขายหรือรับซองสอบราคาในวันหยุดราชการดังกล่าวแล้วก็ตาม (วิเคราะห์จากคำพิพากษาศาลปกครองที่ อ.๒๙๔/๒๕๕๖)

**๕) กระทำการให้ถูกต้องตามวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น**  
มีแนวทางการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลที่น่าสนใจ จำนวน ๑ เรื่อง คือ

การพิจารณาร่างเทศบัญญัติงบประมาณว่าจะให้ตราเป็นเทศบัญญัติหรือไม่ สภาเทศบาลจะต้องพิจารณาในวาระที่ ๒ ขึ้นแปรญัตติด้วย จะลงมติในวาระที่ ๓ เห็นชอบให้ตราเป็นเทศบัญญัติเลยโดยไม่มีกรพิจารณาในวาระที่ ๒ ไม่ได้ (วิเคราะห์จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๗/๒๕๕๓)

**๖) กระทำการโดยสุจริต** มีแนวทางการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลที่น่าสนใจ จำนวน ๑ เรื่อง คือ

การมีคำสั่งให้พนักงานไปช่วยปฏิบัติราชการต้องกำหนดให้ปฏิบัติภารกิจหน้าที่ให้เหมาะสมสอดคล้องกับความรู้ความสามารถและตามมาตรฐานกำหนดตำแหน่ง (วิเคราะห์จากคำพิพากษาศาลปกครองที่ อ.๑๘๓/๒๕๕๗)

**๗) กระทำการโดยไม่เลือกปฏิบัติ** มีแนวทางการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลที่น่าสนใจ จำนวน ๒ เรื่อง คือ

(๑) คณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดต้องมีมติให้บุคคลที่มีคุณสมบัติเช่นเดียวกันปฏิบัติอย่างเดียวกันตามหลักความเสมอภาคที่กำหนดให้องค์กรต่าง ๆ ของรัฐรวมทั้งฝ่ายปกครองจะต้องปฏิบัติต่อบุคคลที่เหมือนในสาระสำคัญอย่างเดียวกัน และปฏิบัติต่อบุคคลที่แตกต่างกันในสาระสำคัญที่แตกต่างกันออกไปตามลักษณะเฉพาะของแต่ละคน การปฏิบัติต่อบุคคลที่เหมือนกันในสาระสำคัญที่แตกต่างกันก็ดี หรือการปฏิบัติต่อบุคคลที่แตกต่างกันในสาระสำคัญอย่างเดียวกันก็ดี ย่อมขัดต่อหลักความเสมอภาค (วิเคราะห์จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๑/๒๕๕๒)

(๒) การออกประกาศจัดซื้อรถบรรทุกน้ำอเนกประสงค์ของเทศบาลจะต้องกำหนดรายละเอียดหรือคุณลักษณะเฉพาะในส่วนเครื่องสูบน้ำที่ทำให้บริษัทต่าง ๆ สามารถมีโอกาสเข้าแข่งขันกันได้อย่างเป็นธรรม หากไม่มีบริษัทใดมีผลิตภัณฑ์ที่ผ่านการทดสอบและรับรองมาตรฐานจากสถาบันที่เทศบาลกำหนดก็ควรกำหนดรายละเอียดหรือคุณลักษณะให้สอดคล้องกับรายละเอียดหรือคุณลักษณะเฉพาะตามที่ระบุไว้ในคู่มือผู้ซื้อหรือใบแทรกคู่มือผู้ซื้อที่กระทรวงอุตสาหกรรมจัดทำขึ้น ตามนัยข้อ ๑๑ (๓) ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ (วิเคราะห์จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๔๔/๒๕๕๖)

**๘) กระทำการโดยไม่มีลักษณะเป็นการสร้างชั้นตอนโดยไม่จำเป็น** มีแนวทางการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลที่น่าสนใจ จำนวน ๑ เรื่อง คือ

คณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดต้องไม่มีมติกำหนดให้บุคลากรที่ผ่านเกณฑ์การตรวจสอบด้านความสามารถตามมาตรฐานกำหนดตำแหน่งเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลสำหรับพนักงาน

เทศบาลที่คณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาลกำหนดแล้วเข้ารับการตรวจสอบความสามารถเพื่อเลื่อนตำแหน่งอีกครั้งหนึ่ง (วิเคราะห์จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๑/๒๕๕๒)

**๙) ใช้ดุลพินิจโดยชอบ** มีแนวทางการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลที่น่าสนใจ จำนวน ๓ เรื่อง คือ

(๑) การที่สภาเทศบาลจะมีมติให้สมาชิกสภาเทศบาลพ้นจากสมาชิกภาพได้จะต้องเป็นกรณีที่สมาชิกสภาเทศบาลผู้นั้นได้กระทำความผิดตามนัยมาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง (๗) แห่ง พ.ร.บ.เทศบาล พ.ศ. ๒๕๕๖ กล่าวคือ มีความประพฤติในทางที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียหรือกระทำการอันเสื่อมเสียประโยชน์ของสภาท้องถิ่นหรือก่อความไม่สงบเรียบร้อยแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ตนเป็นสมาชิกอยู่ การที่สมาชิกสภาเทศบาลใช้สิทธิร้องเรียนเพื่อให้มีการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของสภาและผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอันเป็นการใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย สภาเทศบาลไม่สามารถมีมติเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาเทศบาลให้พ้นจากสมาชิกภาพได้ (วิเคราะห์จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๙๗๔/๒๕๕๖)

(๒) นายกเทศมนตรีต้องออกคำสั่งเลื่อนขึ้นเงินเดือนให้แก่พนักงานส่วนท้องถิ่นโดยปฏิบัติตามประกาศคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัด เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของเทศบาลจะใช้ดุลพินิจอ้างถึงงบประมาณและพฤติการณ์ของพนักงานส่วนท้องถิ่นเพื่อที่จะไม่ปฏิบัติตามประกาศดังกล่าวซึ่งถือเป็นกฎหมายไม่ได้ (วิเคราะห์จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๖๘๑/๒๕๕๕)

(๓) ในการบอกเลิกสัญญาจ้างพนักงานจ้างทั่วไปของเทศบาลจะต้องจัดทำผลการประเมินผลการทำงานเพื่อต่อสัญญาจ้างปีละ ๒ ครั้ง ตามประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับพนักงานจ้าง ข้อ ๓๔ ข้อ ๔๐ ข้อ ๔๓ และข้อ ๔๔ จะอ้างว่าสัญญาจ้างครบกำหนดแล้วสัญญาจ้างจึงสิ้นสุดลงเลยไม่ต่อสัญญาจ้างไม่ได้ (วิเคราะห์จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๙๖/๒๕๕๗)

**๑๐) ไม่กระทำการละเมิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือไม่ก่อให้เกิดความเสียหายจากการออกกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร** มีแนวทางการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลที่น่าสนใจ จำนวน ๓ เรื่อง คือ

(๑) เมื่อเทศบาลได้ออกประกาศใด ๆ ให้ประชาชนได้รับทราบแล้ว เทศบาลจะต้องปฏิบัติตามประกาศนั้นไม่สามารถเปลี่ยนแปลงโดยวิธีการโดยไม่มีประกาศเปลี่ยนแปลงให้ทราบทั่วกันได้ เมื่อ

ประชาชนได้รับความเสียหายจากการที่เทศบาลไม่ปฏิบัติตามประกาศนั้น เทศบาลจะต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน (วิเคราะห์จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๕๖/๒๕๕๗)

(๒) ถึงแม้อำนาจการอนุมัติการเบิกค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการต่างประเทศจะเป็นของปลัดเทศบาลตามข้อ ๗ วรรคหนึ่ง (๓) ประกอบข้อ ๔๖ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๒๖ ก็ตาม แต่ถ้ามีประกาศของคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของเทศบาลยกเลิกหรือแก้ไขระเบียบกระทรวงมหาดไทยฉบับดังกล่าวโดยกำหนดให้การอนุมัติการเบิกค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการต่างประเทศเป็นอำนาจของนายกเทศมนตรี ปลัดเทศบาลจึงไม่มีอำนาจในการอนุมัติหรือไม่อนุมัติในเรื่องดังกล่าวอีกต่อไป (วิเคราะห์จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๘๕๗/๒๕๕๖)

(๓) การที่นายกเทศมนตรีซึ่งมีอำนาจสั่งซื้อสิ่งจ้างจะเห็นสมควรยกเลิกการสอบราคาตามที่คณะกรรมการเปิดซองสอบราคาเสนอความเห็นสมควรสั่งจ้างผู้เสนอราคารายใดนั้นจะต้องมีเหตุผลเพียงพอว่าคณะกรรมการเปิดซองสอบราคามีความเห็นไม่ชอบอย่างไร จะมีเหตุผลเพียงว่าเป็นเพราะ “มีผู้ยื่นซองสอบราคาเพียงรายเดียวทำให้ไม่สามารถเปรียบเทียบราคาได้ หากเปิดให้สอบราคาใหม่อาจได้ราคาที่ต่ำกว่านั้น” ไม่ได้ เป็นการขัดต่อหลักเกณฑ์ในการจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีสอบราคาในข้อ ๓๕ (๔) และข้อ ๓๖ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นฯ ซึ่งไม่ได้กำหนดให้ยกเลิกการสอบราคาด้วยเหตุดังกล่าวได้ (วิเคราะห์จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๓/๒๕๕๖)

## การจัดทำบริการสาธารณะ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องดำเนินการบริหารราชการที่เกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะในด้านต่าง ๆ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาล ดังต่อไปนี้

**๑) กระทำการให้ถูกต้องตามกฎหมาย** มีแนวทางการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลที่น่าสนใจ จำนวน ๒ เรื่อง คือ

(๑) เทศบาลมีหน้าที่ที่จะต้องจัดให้มีน้ำประปาแก่ราษฎรในหมู่บ้านตาม พ.ร.บ.เทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ การจำกัดสิทธิของราษฎรแม้อาจกระทำได้แต่ต้องอยู่ภายใต้ขอบเขตที่กฎหมายกำหนด การไม่อนุญาตให้ราษฎรคนใดใช้น้ำประปานั้นจะอ้างว่าเพราะประชาคมหมู่บ้านแบบประชาธิปไตยเสี่ยงข้างมาก

ไม่อนุญาตให้ราษฎรบางคนใช้น้ำประปาหมู่บ้านไม่ได้ (วิเคราะห์จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๙๙/๒๕๕๗)

**๒) กระทำการให้ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้ในกฎหมาย** มีแนวทางการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลที่น่าสนใจจำนวน ๒ เรื่อง คือ

(๑) การที่เทศบาลออกคำสั่งให้ผู้ใดรื้อถอนอาคารและสั่งไม่ให้ใช้อาคาร เทศบาลจะต้องเปิดโอกาสให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและให้โอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานก่อนมีคำสั่ง ตลอดจนในคำสั่งให้รื้อถอนอาคารจะต้องระบุเหตุผลในการออกคำสั่งดังกล่าวด้วยว่าอาคารพิพาทมีสภาพเป็นภัยอันตรายอย่างไรจึงต้องใช้ดุลพินิจออกคำสั่งห้ามใช้อาคาร และอาคารพิพาทมีลักษณะเช่นไรจึงไม่สามารถเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องได้จึงต้องใช้ดุลพินิจออกคำสั่งให้รื้ออาคาร (วิเคราะห์จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๖/๒๕๕๗)

(๒) การที่นายกเทศมนตรีจะมีคำสั่งให้ผู้ใดรื้อถอนอาคารจะอ้างเหตุผลเพียงว่าเป็นการตัดแปลงอาคารโดยมิได้รับอนุญาตและเป็นการก่อสร้างอาคารโดยผิดไปจากที่ได้รับอนุญาตแต่เพียงอย่างเดียวไม่ได้ ต้องพิจารณาด้วยว่าอาคารนั้นได้มีการก่อสร้างโดยไม่ชอบด้วยกฎกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่นหรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องที่ออกตามความใน พ.ร.บ.ควบคุมอาคารฯ อย่างไร (วิเคราะห์จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๑๕/๒๕๕๒)

**๓) ใช้ดุลพินิจโดยชอบ** มีแนวทางการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลที่น่าสนใจ จำนวน ๒ เรื่อง คือ

(๑) ในการจัดทำโครงการขยายผิวการจราจรเพื่อความสะดวกในการสัญจรไปมาของยานพาหนะต่าง ๆ เทศบาลจะต้องคำนึงถึงความปลอดภัยในชีวิต ร่างกายและทรัพย์สินของประชาชนที่ใช้ทางเท้า และขนาดของผิวการจราจรจะต้องเป็นไปตามมาตรฐานและลักษณะของทางหลวงเทศบาลตามประกาศกรมโยธาธิการด้วย (วิเคราะห์จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๕๒/๒๕๕๓)

(๒) เมื่อประชาชนมีหนังสือขออนุญาตต่อนายกเทศมนตรีขอให้การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคทำการปักเสาไฟฟ้าและพาดเสาไฟฟ้าบนไหล่ทางถนนเทศบาลอย่างถูกต้อง โดยยื่นเพิ่มเติมจากที่ครั้งแรกที่ไม่ได้ขออนุญาตและอยู่ในเงื่อนไขที่สามารถอนุญาตได้ นายกเทศมนตรีต้องใช้ดุลพินิจอนุญาตให้ดำเนินการได้ (วิเคราะห์จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๔๓/๒๕๕๓)



**๔) ไม่ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร** มีแนวทางการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลที่น่าสนใจ จำนวน ๔ เรื่อง คือ

(๑) เมื่อเทศบาลได้ออกคำสั่งให้ระงับการก่อสร้างอาคารแล้วจะต้องออกคำสั่งห้ามมิให้บุคคลใดใช้หรือเข้าไปในส่วนใด ๆ ของอาคาร และต้องออกคำสั่งให้ดำเนินการแก้ไขหรือให้รื้อถอนอาคารภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้ออกคำสั่งให้ระงับการก่อสร้างอาคาร ทั้งนี้ ตามที่กำหนดไว้ใน พ.ร.บ.ควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ (วิเคราะห์จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๗๘/๒๕๕๗)

(๒) เมื่อมีผู้ร้องเรียนเรื่องเหตุเดือดร้อนรำคาญ แม้นายกเทศมนตรีจะได้ปฏิบัติหน้าที่โดยมีการเพิ่มมาตรการที่มากยิ่งขึ้นเพื่อระงับเหตุเดือดร้อนรำคาญแล้วก็ตาม แต่เมื่อเหตุรำคาญยังคงมีอยู่ นายกเทศมนตรีจะต้องดำเนินการให้มีการระงับเหตุเดือดร้อนรำคาญตามอำนาจหน้าที่ให้ถูกต้องครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนดโดยการออกคำสั่งเป็นหนังสือให้ผู้ก่อเหตุระงับเหตุรำคาญภายในเวลาอันสมควรหรือกำหนดมาตรการใด ๆ เพื่อระงับเหตุรำคาญนั้นหรืออาจเข้าระงับเหตุรำคาญเอง (วิเคราะห์จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๓๑/๒๕๕๗)

(๓) นายกเทศมนตรีมีหน้าที่สอดส่องกวดขันมิให้มีการจอดรถยนต์ รถจักรยานยนต์ หรือล้อเลื่อน และจำหน่ายสินค้าบนถนนหรือทางเท้าบริเวณรอบตลาดนัด (วิเคราะห์จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๘/๒๕๕๖)

(๔) เมื่อเทศบาลได้สั่งให้เจ้าของร้านไม่ให้กระทำการใดที่ไม่เป็นระเบียบเรียบร้อยแล้วแต่เจ้าของร้านไม่ปฏิบัติตาม เทศบาลจะต้องดำเนินการจับกุมหรือเปรียบเทียบปรับเจ้าร้านค้าที่ตั้งวางของบนทางเดินเท้าและทางเท้าโดยผิดกฎหมาย (วิเคราะห์จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๙๐๔/๒๕๕๖)

**๕) ไม่กระทำการละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือไม่ก่อให้เกิดความเสียหายจากการออกกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร** มีแนวทางการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลที่น่าสนใจ จำนวน ๖ เรื่อง คือ

(๑) เทศบาลจะทำการปรับปรุงสวนหย่อมแล้วก่อสร้างป้ายและเวทีขนาดใหญ่จะต้องไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนอันเกิดจากสิ่งก่อสร้างดังกล่าวไปกีดขวางและบดบังหน้าที่ดินของประชาชนที่ใช้ประโยชน์จากที่ดินของตน (วิเคราะห์จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๔๐/๒๕๕๗)

(๒) เทศบาลจะดำเนินการก่อสร้างสาธารณูปโภคใด ๆ ต้องระมัดระวังมิให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่น มิฉะนั้นเทศบาลจะต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทนในผลแห่งการละเมิดนั้น (วิเคราะห์จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๘๐๖/๒๕๕๖)

(๓) เทศบาลจะไม่ดูแล โดยปล่อยให้ผู้รับจ้างขุดลอกคูคลองของเทศบาลขุดดินแนวริมคลองออกไปจนทำให้แนวริ้วของประชาชนพังไม่ได้ เทศบาลจะต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่ผู้รับจ้างได้ก่อให้เกิดขึ้นแก่ประชาชนตามนัยมาตรา ๔๒๘ แห่งประมวลกฎหมายฉบับเดียวกัน (วิเคราะห์จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๐๘/๒๕๕๓)

(๔) การปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของเทศบาลต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน โดยใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีตามความในมาตรา ๕๐ วรรคสอง แห่ง พ.ร.บ. เทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๖ โดยเทศบาลจะก่อสร้างท่อระบายน้ำให้สูงกว่าท่อระบายน้ำเดิมของหมู่บ้านทำให้น้ำในหมู่บ้านไม่สามารถระบายลงสู่ท่อระบายน้ำของเทศบาลไม่ได้ (วิเคราะห์จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๗๗๒/๒๕๕๕)

(๕) เทศบาลไม่สามารถถมดินรुक้ำที่ดินของประชาชนเพื่อสร้างถนนได้ ถึงแม้จะเป็นการจัดทำบริการสาธารณะก็ตาม (วิเคราะห์จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๑/๒๕๕๓)

(๖) เทศบาลจะต้องจัดให้มีเครื่องหมายหรือสัญญาณอื่นเพื่อแสดงให้รู้ว่ามิต่อม่อเสาไฟฟ้ากีดขวางรुक้ำเข้ามาในผิวจราจร เพื่อป้องกันมิให้ประชาชนขับรถยนต์ยานพาหนะชนต่อม่อดังกล่าว (วิเคราะห์จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๘๗/๒๕๕๒)

**๖) ไม่กระทำผิดสัญญาทางปกครอง** มีแนวทางการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลที่น่าสนใจ จำนวน ๓ เรื่อง คือ

(๑) การแก้ไขแบบแปลนการก่อสร้างภายหลังที่การก่อสร้างดำเนินไปแล้วนั้นจะกระทำได้อาจต้องเป็นกรณีที่มีเหตุจำเป็นและสมควรเพื่อประโยชน์สาธารณะ โดยจะต้องพิจารณาจ่ายค่าจ้างอันเกิดจากการแก้ไขนั้นให้แก่ผู้รับจ้างด้วยเพราะมิใช่ความผิดของผู้รับจ้าง (วิเคราะห์จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๑๒/๒๕๕๗)

(๒) กรณีคู่สัญญากระทำผิดสัญญา เทศบาลจะต้องดำเนินการบอกเลิกสัญญากับคู่สัญญา โดยไม่ให้จำนวนเงินค่าปรับเกินกว่าร้อยละสิบของวงเงินค่าจ้างตามสัญญา ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับข้อ ๑๓๑ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่มีเจตนารมณ์ไม่ให้คู่สัญญาฝ่ายที่เป็นส่วนราชการหาประโยชน์หรือเอาเปรียบคู่สัญญาฝ่ายเอกชนโดยการละเลยไม่ยอมบอกเลิกสัญญาจนกระทั่งจำนวนเงินค่าปรับเกินกว่าค่าจ้างเป็นเหตุให้คู่สัญญาฝ่ายเอกชนไม่ได้รับค่าจ้างเพราะถูกหักเป็นค่าปรับจนหมดซึ่งอาจมีผลกระทบต่อฐานะทางการเงิน

ของคู่สัญญาฝ่ายเอกชนจนไม่อาจดำเนินกิจการต่อไปได้ ทั้งยังอาจส่งผลกระทบต่อการจัดทำบริการสาธารณะที่ต้องล่าช้าออกไปเพราะการละเลยไม่บอกเลิกสัญญาภายในระยะเวลาที่เหมาะสมและเร่งจัดหาผู้รับจ้างรายใหม่เข้าดำเนินการก่อสร้างให้แล้วเสร็จโดยเร็ว (วิเคราะห์จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๘๖๗/๒๕๕๖)

(๓) การที่เทศบาลจะบอกเลิกสัญญาจ้างที่ทำขึ้นเป็นหนังสือโดยอ้างว่าการปฏิบัติงานของผู้รับจ้างมีจุดบกพร่องในแต่ละเดือนหลายประการ เทศบาลจะต้องแจ้งเป็นหนังสือในแต่ละงวดเดือนให้ผู้รับจ้างทราบเพื่อที่จะได้ปรับปรุงแก้ไขหรือมีโอกาสโต้แย้งคัดค้านข้ออ้างดังกล่าวได้ (วิเคราะห์จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๕๓๔/๒๕๕๖)

## สรุป

จากการวิเคราะห์แนวทางการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นตามแนวคำพิพากษาของศาลปกครองดังกล่าวข้างต้น ผู้วิจัยจึงได้นำมาสรุปเป็นแนวทางการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาล ดังต่อไปนี้

**๑. การปฏิบัติหน้าที่ทั่วไป** ผู้วิจัยสามารถสรุปแนวทางการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลได้ดังปรากฏในตารางที่ ๔-๑

**ตารางที่ ๔-๑** แสดงแนวทางการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นตามแนวคำพิพากษาศาลปกครองกับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาล

แนวทางการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นตามแนวคำพิพากษาศาลปกครอง	การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาล
(๑) ผู้บริหารท้องถิ่นต้องออกคำสั่งทางปกครองภายในกำหนดระยะเวลาที่จะสามารถออกคำสั่งตามกฎหมายได้	(๑) <b>หลักนิติธรรม</b> ผู้บริหารส่วนท้องถิ่นควรปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องอายุความ และระเบียบที่เกี่ยวกับการใช้สิทธิเรียกร้องหรือฟ้องเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน และ (๒) <b>หลักคุณธรรม</b> ผู้บริหารท้องถิ่นควรยึดมั่นในหลักความยุติธรรมตามกฎหมายก่อนออกคำสั่งทางปกครอง

ตารางที่ ๔-๑ แสดงแนวทางการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นตามแนวคำพิพากษาศาลปกครองกับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาล (ต่อ)

แนวทางการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ตามแนวคำพิพากษาศาลปกครอง	การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ตามหลักธรรมาภิบาล
(๒) ผู้บริหารท้องถิ่นต้องเบิกจ่ายเงินโดยมีกฎหมายและระเบียบให้กระทำได้	(๑) <b>หลักนิติธรรม</b> ผู้บริหารท้องถิ่นควรปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่งหรือหนังสือสั่งการกระทรวงมหาดไทย (๒) <b>หลักความรับผิดชอบ</b> ผู้บริหารท้องถิ่นควรปฏิบัติหน้าที่ตามที่ตนเองได้รับมอบหมาย และ (๓) <b>หลักความคุ้มค่า</b> ผู้บริหารท้องถิ่นควรมอบหมายงานให้เจ้าหน้าที่ตามกรอบอัตรากำลังที่มีอยู่แล้วดำเนินการเพื่อมิให้มีการเบิกจ่ายเงินเพื่อจ้างเหมาในงานที่ซ้ำซ้อนกัน
(๓) ผู้บริหารท้องถิ่นต้องออกคำสั่งเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของพนักงานส่วนท้องถิ่นภายในอำนาจหน้าที่ของตนเอง การออกคำสั่งมอบหมายงานให้รองปลัดเทศบาลปฏิบัติหน้าที่แทน นั้น เป็นอำนาจของปลัดเทศบาล นายกเทศมนตรีจะออกคำสั่งดังกล่าวแทนปลัดเทศบาลไม่ได้	(๑) <b>หลักนิติธรรม</b> ผู้บริหารท้องถิ่นควรปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง และ (๒) <b>หลักคุณธรรม</b> ผู้บริหารท้องถิ่นไม่ควรจัดระบบงานตามอำเภอใจ หรือก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ผู้ที่มีอำนาจหน้าที่โดยชอบตามระเบียบและกฎหมาย
(๔) ผู้บริหารท้องถิ่นไม่สามารถออกคำสั่งให้พนักงานส่วนท้องถิ่นที่ไม่ได้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่หน่วยงานของรัฐได้	(๑) <b>หลักนิติธรรม</b> ผู้บริหารท้องถิ่นควรบังคับใช้กฎหมายอย่างถูกต้องและเป็นธรรม และ (๒) <b>หลักคุณธรรม</b> ผู้บริหารท้องถิ่นควรยึดมั่นในความยุติธรรม ไม่พิจารณาลงโทษผู้ที่ไม่ได้กระทำความผิด
(๕) ผู้บริหารท้องถิ่นไม่สามารถออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ที่ไม่ได้กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่หน่วยงานของรัฐได้	(๑) <b>หลักนิติธรรม</b> ผู้บริหารท้องถิ่นควรปฏิบัติให้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ และ (๒) <b>หลักคุณธรรม</b> ผู้บริหารท้องถิ่นควรยึดมั่นในความถูกต้องตามกฎหมาย โดยให้ความยุติธรรมในการมีคำสั่ง

ตารางที่ ๔-๑ แสดงแนวทางการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นตามแนวคำพิพากษาศาลปกครองกับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาล (ต่อ)

แนวทางการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นตามแนวคำพิพากษาศาลปกครอง	การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาล
(๖) คณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นจะประกาศยกเลิกประกาศฉบับเดิมแล้วทำให้มีผลย้อนหลังเป็นโทษแก่บุคคลไม่ได้	<b>หลักนิติธรรม</b> คณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นควรออกกฎที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไปอย่างเป็นธรรมต่อผู้ที่อยู่ภายใต้กฎนั้น
(๗) สมาชิกสภาท้องถิ่นไม่สามารถลงนามเป็นคู่สัญญากับท้องถิ่นได้ นับตั้งแต่วันที่ตนเองได้รับเลือกตั้ง	<b>หลักความโปร่งใส</b> สมาชิกสภาท้องถิ่นไม่ควรดำเนินการใด ๆ ที่เป็นการเปิดโอกาสให้ตนเองใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่แสวงหาประโยชน์ให้แก่ตนเองหรือพวกพ้องได้
(๘) คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยต้องแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ	(๑) <b>หลักนิติธรรม</b> คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยจะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวกับกระบวนการสอบสวนความผิดทางวินัย (๒) <b>หลักความโปร่งใส</b> คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยจะต้องเปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหาได้รับทราบพยานหลักฐานที่เป็นโทษต่อตนเอง เพื่อให้ผู้ถูกกล่าวหาจะสามารถต่อสู้เพื่อแก้ข้อกล่าวหาให้แก่ตนเองอย่างเป็นธรรมได้
(๙) ผู้บริหารท้องถิ่นสามารถออกคำสั่งไล่ผู้ถูกกล่าวหาออกจากราชการได้ก็ต่อเมื่อได้ทำการสอบสวนผู้ถูกกล่าวหาและพยานฝ่ายผู้ถูกกล่าวหาแล้ว	(๑) <b>หลักนิติธรรม</b> ผู้บริหารท้องถิ่นต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายและระเบียบเกี่ยวกับหลักการฟังความสองฝ่าย (๒) <b>หลักความโปร่งใส</b> ผู้บริหารท้องถิ่นต้องเปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหาได้รับทราบพยานหลักฐานที่เป็นโทษต่อตนเองเพื่อที่จะสามารถต่อสู้เพื่อแก้ข้อกล่าวหาอย่างเป็นธรรมได้ และ (๓) <b>หลักความมีส่วนร่วม</b> ผู้บริหารท้องถิ่นต้องเปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหาได้แสดงความเห็นในปัญหาที่เกี่ยวข้องกับตนเอง

ตารางที่ ๔-๑ แสดงแนวทางการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นตามแนวคำพิพากษาศาลปกครองกับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาล (ต่อ)

แนวทางการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นตามแนวคำพิพากษาศาลปกครอง	การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาล
(๑๐) ผู้บริหารท้องถิ่นสามารถเสนอเรื่องใดเป็นญัตติเร่งด่วนต่อประธานสภาเทศบาลได้จะต้องเป็นเรื่องเร่งด่วนและจำเป็น มิฉะนั้นจะต้องเสนอล่วงหน้าก่อนการประชุมและต้องมีสมาชิกสภาเทศบาลรับรอง	(๑) <b>หลักนิติธรรม</b> ผู้บริหารท้องถิ่นและประธานสภาท้องถิ่นจะต้องปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗ (๒) <b>หลักความมีส่วนร่วม</b> ผู้บริหารท้องถิ่นต้องเปิดโอกาสให้สมาชิกสภาเทศบาลซึ่งเป็นตัวแทนประชาชนมีส่วนร่วมในการให้ความเห็นในปัญหาสำคัญ ๆ ของท้องถิ่น และ (๓) <b>หลักความโปร่งใส</b> สภาท้องถิ่นจะพิจารณาอนุมัติหรือไม่อนุมัติงบประมาณของท้องถิ่นจะต้องพิจารณาถึงเหตุผลและความจำเป็น เพื่อให้การมีมติเป็นไปอย่างรอบคอบ
(๑๑) ผู้บริหารท้องถิ่นจะต้องประกาศสอบราคาจ้างเหมาก่อสร้างโดยกำหนดระยะเวลาการเผยแพร่ข่าวการประกาศสอบราคาและเอกสารสอบราคา ก่อนวันเปิดซองสอบราคาไม่น้อยกว่า ๑๐ วัน	(๑) <b>หลักนิติธรรม</b> ผู้บริหารท้องถิ่นจะต้องปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ (๒) <b>หลักความโปร่งใส</b> ผู้บริหารท้องถิ่นต้องดำเนินการให้ประชาชนสามารถทราบถึงข้อมูลข่าวสารที่ประชาชนควรรู้ และไม่ดำเนินการใด ๆ ที่ส่อไปในทางที่อาจมีการพิจารณาคัดเลือกโดยไม่เป็นธรรม และ (๓) <b>หลักความคุ้มค่า</b> ผู้บริหารท้องถิ่นต้องป้องกันมิให้มีการสมยอมราคากันในการเสนอราคา เพราะจะทำให้ราชการต้องใช้จ่ายงบประมาณเกินความเป็นจริง
(๑๒) สภาท้องถิ่นต้องพิจารณาร่างเทศบัญญัติหรือร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีในวาระที่ ๒ ชั้นแปรญัตติเสียก่อนที่จะพิจารณาลงมติในวาระที่ ๓	(๑) <b>หลักนิติธรรม</b> สภาท้องถิ่นจะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวกับการประชุมของสภาท้องถิ่น (๒) <b>หลักความโปร่งใส</b> สภาท้องถิ่นจะต้องพิจารณามติ

ตารางที่ ๔-๑ แสดงแนวทางการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นตามแนวคำพิพากษาศาลปกครองกับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาล (ต่อ)

แนวทางการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นตามแนวคำพิพากษาศาลปกครอง	การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาล
เห็นชอบให้ตราเป็นเทศบัญญัติหรือข้อบัญญัติท้องถิ่น จะลงมติในวาระที่ ๓ โดยไม่มีการพิจารณาในวาระที่ ๒ ชั้นแปรญัตติไม่ได้	ด้วยการประชุมปรึกษาหารือหรือถกเถียงกันให้รอบคอบก่อนตราเทศบัญญัติหรือข้อบัญญัติงบประมาณ และ (๓) <b>หลักความคุ้มค่า</b> สภาท้องถิ่นต้องป้องกันมิให้มีการใช้งบประมาณโดยไม่สมเหตุสมผล
(๑๓) ผู้บริหารท้องถิ่นมีคำสั่งให้เจ้าพนักงานพัสดุ ๖ ไปช่วยปฏิบัติราชการในภารกิจของเจ้าหน้าที่พัสดุ ๓	(๑) <b>หลักนิติธรรม</b> ผู้บริหารท้องถิ่นจะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตำแหน่งงาน (๒) <b>หลักคุณธรรม</b> ผู้บริหารท้องถิ่นไม่ควรมัวคืดในการมอบหมายงาน เนื่องจากอาจทำให้ระบบงานได้รับความเสียหาย (๓) <b>หลักความโปร่งใส</b> ผู้บริหารท้องถิ่นไม่ควรมอบหมายงานโดยใช้ระบบอุปถัมภ์ให้บุคคลที่ตนเองสามารถสั่งการหรือควบคุมได้ ปฏิบัติงานแทนบุคคลที่มีอำนาจหน้าที่ตามตำแหน่งนั้น และ (๔) <b>หลักความรับผิดชอบ</b> ผู้บริหารท้องถิ่นควรมอบหมายงานให้มีความชัดเจน เพื่อมิให้เกิดความสับสนในการปฏิบัติหน้าที่
(๑๔) คณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นจังหวัด มีมติให้รองปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคนหนึ่งจัดทำวิสัยทัศน์เพื่อประกอบการพิจารณาเลื่อนตำแหน่ง แต่มีได้ให้รองปลัดฯ คนอื่นที่ยื่นคำขอและมีคุณสมบัติเช่นเดียวกัน ต้องจัดทำวิสัยทัศน์เพื่อประกอบการพิจารณา	(๑) <b>หลักนิติธรรม</b> ผู้บริหารท้องถิ่นจะเลือกปฏิบัติต่อบุคคลที่เหมือนกันในสาระสำคัญด้วยวิธีที่แตกต่างกันไม่ได้ (๒) <b>หลักคุณธรรม</b> ผู้บริหารท้องถิ่นต้องไม่มีความลำเอียงในการพิจารณาทางปกครอง และ (๓) <b>หลักความรับผิดชอบ</b> ผู้บริหารท้องถิ่นควรตระหนักในความถูกต้องชอบธรรมตามหน้าที่ของตน

ตารางที่ ๔-๑ แสดงแนวทางการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นตามแนวคำพิพากษาศาลปกครองกับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาล (ต่อ)

แนวทางการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ตามแนวคำพิพากษาศาลปกครอง	การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ตามหลักธรรมาภิบาล
(๑๕) ผู้บริหารท้องถิ่นออกประกาศจัดซื้อรถบรรทุกน้ำอเนกประสงค์ โดยกำหนดรายละเอียดหรือคุณลักษณะเฉพาะในส่วนของเครื่องสูบน้ำ ทำให้มีบริษัทเพียงรายเดียวที่คุณสมบัติครบถ้วน	(๑) <b>หลักนิติธรรม</b> ผู้บริหารท้องถิ่นจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้าง (๒) <b>หลักความโปร่งใส</b> ผู้บริหารท้องถิ่นจะต้องไม่กระทำการใดที่ส่อไปในทางเอื้อผลประโยชน์แก่บุคคลบางคนบางกลุ่ม (๓) <b>หลักความรับผิดชอบ</b> ผู้บริหารท้องถิ่นต้องยึดมั่นในความถูกต้องชอบธรรมตามหน้าที่ของตนที่จะต้องรักษาผลประโยชน์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ (๔) <b>หลักความคุ้มค่า</b> ผู้บริหารท้องถิ่นไม่ควรกำหนดรายละเอียดหรือคุณลักษณะเฉพาะของพัสดุที่จะซื้อจนทำให้มีบริษัทเพียงรายเดียวที่มีคุณสมบัติครบถ้วน เพราะอาจทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้จ่ายเงินงบประมาณเกินราคาที่เหมาะสม
(๑๖) คณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นจังหวัด ให้พนักงานส่วนท้องถิ่นจัดทำวิสัยทัศน์ในการเข้าสู่ตำแหน่ง โดยอ้างว่าเป็นผู้ขาดความรู้ความสามารถ ทั้งที่พนักงานผู้นั้นได้ผ่านเกณฑ์การตรวจสอบด้านความสามารถตามมาตรฐานกำหนดตำแหน่งแล้ว	(๑) <b>หลักนิติธรรม</b> คณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นจังหวัด จะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล (๒) <b>หลักคุณธรรม</b> คณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นจังหวัดไม่ควรมีอคติ หรือลำเอียงในการพิจารณาทางปกครอง และ (๓) <b>หลักความรับผิดชอบ</b> คณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นจังหวัด ควรตระหนักในความถูกต้องชอบธรรมตามหน้าที่ของตน ที่จะต้องพิจารณาให้คุณให้โทษต่อบุคลากรด้วยความเป็นธรรม



ตารางที่ ๔-๑ แสดงแนวทางการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นตามแนวคำพิพากษาศาลปกครองกับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาล (ต่อ)

แนวทางการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นตามแนวคำพิพากษาศาลปกครอง	การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาล
<p>(๑๗) สภาท้องถิ่นมีมติให้สมาชิกสภาท้องถิ่นพ้นจากสมาชิกภาพ เพราะเหตุที่ได้ใช้สิทธิร้องเรียนตามรัฐธรรมนูญกล่าวหาว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นบางคนและผู้บริหารท้องถิ่นปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ</p>	<p>(๑) <b>หลักนิติธรรม</b> สภาท้องถิ่นจะต้องบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับความผิดของสมาชิกสภาเทศบาลอย่างเป็นธรรม</p> <p>(๒) <b>หลักคุณธรรม</b> สภาท้องถิ่นไม่ควรมือคดเพราะความชังเพื่อกันแกล้งให้สมาชิกสภาท้องถิ่นบางคนพ้นจากตำแหน่ง</p> <p>(๓) <b>หลักความโปร่งใส</b> สภาท้องถิ่นจะต้องไม่มีพฤติกรรมส่อไปในทางที่จะแสวงหาผลประโยชน์ในการจัดซื้อที่ดิน โดยการกำหนดคุณลักษณะเฉพาะตามที่ต้องการ</p> <p>(๔) <b>หลักความรับผิดชอบ</b> สภาท้องถิ่นควรตระหนักในหน้าที่ของตนเองที่ต้องตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายบริหาร เพื่อรักษาประโยชน์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหลัก และ</p> <p>(๕) <b>หลักความคุ้มค่า</b> สภาท้องถิ่นไม่ควรอนุมัติซื้อที่ดินตามที่กำหนดคุณลักษณะเฉพาะไว้เพื่อผลประโยชน์ของผู้บริหารท้องถิ่น เนื่องจากอาจทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องใช้จ่ายเงินงบประมาณเกินจริง</p>
<p>(๑๘) ผู้บริหารท้องถิ่นไม่สามารถมีคำสั่งเลื่อนขึ้นเงินเดือนโดยใช้ดุลพินิจเรื่องงบประมาณและพฤติกรรมของพนักงานส่วนท้องถิ่น เพื่อที่จะไม่ปฏิบัติตามประกาศคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นได้</p>	<p>(๑) <b>หลักนิติธรรม</b> ผู้บริหารท้องถิ่นจะต้องปฏิบัติตามประกาศคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นจังหวัด ซึ่งถือเป็นกฎที่ผูกพันผู้บริหารท้องถิ่นตราบเท่าที่ยังไม่ยกเลิก</p> <p>(๒) <b>หลักคุณธรรม</b> ผู้บริหารท้องถิ่นไม่ควรใช้ความซงส่วนตัวมาเป็นปัจจัยในการใช้ดุลพินิจ และ</p> <p>(๓) <b>หลักความรับผิดชอบ</b> ผู้บริหารท้องถิ่นไม่ควรละเลยต่อหน้าที่ของตนเองที่ต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎที่ได้มีการกำหนดไว้แล้ว</p>

ตารางที่ ๔-๑ แสดงแนวทางการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นตามแนวคำพิพากษาศาลปกครองกับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาล (ต่อ)

แนวทางการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ตามแนวคำพิพากษาศาลปกครอง	การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ตามหลักธรรมาภิบาล
(๑๙) ผู้บริหารท้องถิ่นต้องจัดทำประเมินผลการปฏิบัติงานของพนักงานจ้างทั่วไปก่อนบอกเลิกสัญญาจ้าง จะอ้างว่าสัญญาจ้างครบกำหนดจึงไม่ต้องบอกเลิกจ้างไม่ได้	<p>(๑) <b>หลักนิติธรรม</b> ผู้บริหารท้องถิ่นจะต้องปฏิบัติตามประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับพนักงานจ้าง</p> <p>(๒) <b>หลักคุณธรรม</b> ผู้บริหารท้องถิ่นควรให้ความเป็นธรรมในการใช้ดุลพินิจเลิกจ้างพนักงานจ้างทั่วไป เนื่องจากมีผลกระทบต่อการดำรงชีพของประชาชน และ</p> <p>(๓) <b>หลักความรับผิดชอบ</b> ผู้บริหารท้องถิ่นไม่ควรละเลยต่อการประเมินผลการปฏิบัติงานของพนักงานจ้างทั่วไป เมื่อต้องการบอกเลิกสัญญา</p>
(๒๐) ผู้บริหารท้องถิ่นต้องจัดเจ้าหน้าที่ไว้อำนวยความสะดวก ณ สำนักงานท้องถิ่นตามที่ประกาศไว้ เพื่อมิให้ประชาชนได้รับความเสียหาย โดยไม่สามารถเพิ่มชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้	<p>(๑) <b>หลักนิติธรรม</b> ผู้บริหารท้องถิ่นจะต้องปฏิบัติตามประกาศที่ตนเองประชาสัมพันธ์ไว้</p> <p>(๒) <b>หลักคุณธรรม</b> ผู้บริหารท้องถิ่นต้องส่งเสริมให้ประชาชนมีความซื่อสัตย์สุจริต และจัดเจ้าหน้าที่ไว้เพื่อสนองตอบต่อความต้องการของประชาชน</p> <p>(๓) <b>หลักความมีส่วนร่วม</b> ผู้บริหารท้องถิ่นต้องให้โอกาสประชาชนมีส่วนร่วมในการเลือกตั้งคณะกรรมการชุมชนของตนเอง</p> <p>(๔) <b>หลักความรับผิดชอบ</b> ผู้บริหารท้องถิ่นต้องดำเนินการตามหน้าที่ที่ได้ประกาศไว้ต่อประชาชน และ</p> <p>(๕) <b>หลักความคุ้มค่า</b> ผู้บริหารท้องถิ่นต้องดำเนินการตามหน้าที่ให้เกิดประสิทธิภาพ เพื่อป้องกันการกระทำละเมิดอันต้องสูญเสียงบประมาณเป็นค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย</p>

ตารางที่ ๔-๑ แสดงแนวทางการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นตามแนวคำพิพากษาศาลปกครองกับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาล (ต่อ)

แนวทางการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นตามแนวคำพิพากษาศาลปกครอง	การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาล
(๒๑) ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถออกคำสั่งอนุมัติหรือไม่อนุมัติการเบิกค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการต่างประเทศได้ เนื่องจากเป็นอำนาจของผู้บริหารท้องถิ่นตามประกาศคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น	(๑) <b>หลักนิติธรรม</b> ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องปฏิบัติตามประกาศคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นจังหวัด (๒) <b>หลักความรับผิดชอบ</b> ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องตระหนักในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตนเอง (๓) <b>หลักความคุ้มค่า</b> ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายระเบียบการเบิกค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการต่างประเทศ เพื่อป้องกันการกระทำละเมิด อันต้องสูญเสียงบประมาณเป็นค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย
(๒๒) ผู้บริหารท้องถิ่นต้องให้เหตุผลที่เหมาะสมในกรณีที่ต้องการยกเลิกการสอบราคาตามที่คณะกรรมการเปิดซองสอบราคาเสนอความเห็น	(๑) <b>หลักนิติธรรม</b> ผู้บริหารท้องถิ่นต้องปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นฯ (๒) <b>หลักความโปร่งใส</b> ผู้บริหารท้องถิ่นต้องแสดงเหตุผลอันสมควรในการยกเลิกการสอบราคา และ (๓) <b>หลักความคุ้มค่า</b> ผู้บริหารท้องถิ่นต้องปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการสอบราคา เพื่อให้มีให้ละเมิดต่อผู้เสนอราคา อันต้องสูญเสียงบประมาณเป็นค่าสินไหมทดแทน

๒.การจัดทำบริหารสาธารณะ ผู้วิจัยสามารถสรุปแนวทางการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลได้ดังปรากฏในตารางที่ ๔-๒

ตารางที่ ๔-๒ แสดงแนวทางการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นตามแนวคำพิพากษาศาลปกครองกับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาล

แนวทางการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นตามแนวคำพิพากษาศาลปกครอง	การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาล
(๑) ผู้บริหารท้องถิ่นไม่สามารถอ้างมติของประชาคมหมู่บ้านเสียงข้างมากในการพิจารณาไม่อนุญาตให้ราษฎรใช้น้ำประปาหมู่บ้านได้	(๑) <b>หลักนิติธรรม</b> ผู้บริหารท้องถิ่นต้องดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ใน พ.ร.บ.เทศบาล พ.ศ.๒๕๔๖ (๒) <b>หลักคุณธรรม</b> ผู้บริหารท้องถิ่นต้องเอื้อเพื่อผู้แอ่นและเห็นอกเห็นใจราษฎรที่ได้รับความเดือดร้อน และ (๓) <b>หลักความรับผิดชอบ</b> ผู้บริหารท้องถิ่นต้องจัดให้มีน้ำประปาแก่ราษฎรในหมู่บ้านตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้
(๒) ผู้บริหารท้องถิ่นต้องให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและเปิดโอกาสให้โต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานก่อนมีคำสั่งให้รื้อถอนอาคารและสั่งไม่ให้ใช้อาคาร และต้องระบุเหตุผลในการออกคำสั่งดังกล่าว	(๑) <b>หลักนิติธรรม</b> ผู้บริหารท้องถิ่นต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (๒) <b>หลักความมีส่วนร่วม</b> ผู้บริหารท้องถิ่นต้องให้ราษฎรมีโอกาสได้แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาที่เกี่ยวข้องกับตนเอง และ (๓) <b>หลักความรับผิดชอบ</b> ผู้บริหารท้องถิ่นต้องมีเหตุผลอันควรในการพิจารณาให้ประชาชนรื้อถอนอาคารหรือสั่งไม่ให้ใช้อาคาร
(๓) ผู้บริหารท้องถิ่นต้องระบุนว่าการก่อสร้างอาคารไม่ชอบด้วยกฎกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องที่ออกตามความใน พ.ร.บ.ควบคุมอาคารฯ ใดๆ ในกรณีที่ต้องการมีคำสั่งให้ประชาชนรื้อถอนอาคาร	(๑) <b>หลักนิติธรรม</b> ผู้บริหารท้องถิ่นต้องแสดงให้เห็นประชาชนได้รับทราบว่าการกระทำนั้นขัดต่อกฎหมายหรือกฎใดที่เกี่ยวข้องกับการก่อสร้างอาคาร และ (๒) <b>หลักความรับผิดชอบ</b> ผู้บริหารท้องถิ่นต้องมีเหตุผลอันควรในการพิจารณาให้ประชาชนรื้อถอนอาคารหรือสั่งไม่ให้ใช้อาคาร
(๔) ผู้บริหารท้องถิ่นจะขยายผิวการจราจรโดยรื้อทางเท้าที่มีอยู่เดิมและตัดหรือย้ายต้นไม้ที่ปลูกบนทางเท้าออกไป ต้องคำนึงถึง	(๑) <b>หลักนิติธรรม</b> ผู้บริหารท้องถิ่นต้องปฏิบัติตามประกาศกรมโยธาธิการ เรื่อง มาตรฐานและลักษณะของทางหลวงและงานทาง รวมทั้งกำหนดเขตทางหลวง ที่-

ตารางที่ ๔-๒ แสดงแนวทางการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นตามแนวคำพิพากษาศาลปกครองกับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาล (ต่อ)

แนวทางการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ตามแนวคำพิพากษาศาลปกครอง	การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ตามหลักธรรมาภิบาล
ความปลอดภัยในชีวิต ร่างกายและทรัพย์สิน ของประชาชน และต้องเป็นไปตาม มาตรฐานและลักษณะของทางหลวง เทศบาลตามประกาศกรมโยธาธิการ	<p>จอตรถ ระยะแนวต้นไม้ และเสาพาดสายเกี่ยวกับทาง หลวงชนบทและทางหลวงเทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๓</p> <p>(๒) <b>หลักความร่วมมือ</b> ผู้บริหารท้องถิ่นควรเปิดโอกาส ให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการขยายผิว การจราจรที่มีผลกระทบต่อการสัญจรไปมาของคนเดิน เท้า และ</p> <p>(๓) <b>หลักความรับผิดชอบ</b> ผู้บริหารท้องถิ่นต้องคำนึงถึง ความปลอดภัยในชีวิต ร่างกายและทรัพย์สินของ ประชาชนในการจัดทำบริการสาธารณะ</p>
(๕) ผู้บริหารท้องถิ่นต้องใช้ดุลพินิจอนุญาต ให้การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคทำการปักเสาไฟฟ้า และพาดเสาไฟฟ้าบนไหล่ทางเทศบาลได้ เมื่อประชาชนขออนุญาตโดยได้ปฏิบัติตาม เงื่อนไขอย่างถูกต้องแล้ว	<p>(๑) <b>หลักคุณธรรม</b> ผู้บริหารท้องถิ่นต้องไม่ใช่ดุลพินิจตาม อำเภอใจเพราะความอคติ และ</p> <p>(๒) <b>หลักความรับผิดชอบ</b> ผู้บริหารท้องถิ่นต้องตระหนัก ในหน้าที่ด้านการอำนวยความสะดวกแก่ราษฎรให้มีชีวิต ความเป็นอยู่ที่เหมาะสม เช่น การมีไฟฟ้าใช้ เป็นต้น</p>
(๖) ผู้บริหารท้องถิ่นต้องออกคำสั่งเป็น หนังสือเพื่อระงับเหตุรำคาญภายในเวลาอัน สมควรหรือกำหนดมาตรการใด ๆ เพื่อระงับ เหตุรำคาญ หรือเข้าระงับเหตุรำคาญนั้น ตามกฎหมายแม้จะได้เพิ่มมาตรการเพื่อ ระงับเหตุรำคาญนั้นแล้วก็ตาม แต่หากความ เดือดร้อนรำคาญของประชาชนยังมีอยู่ก็ต้อง ดำเนินการตามกฎหมาย	<p>(๑) <b>หลักนิติธรรม</b> ผู้บริหารท้องถิ่นต้องปฏิบัติตาม พ.ร.บ. การสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ในการป้องกันและระงับ เหตุรำคาญจากการเลี้ยงสุนัข และ</p> <p>(๒) <b>หลักความรับผิดชอบ</b> ผู้บริหารท้องถิ่นต้องหา มาตรการเพื่อระงับเหตุเดือดร้อนรำคาญหรือดำเนินคดีแก่ ผู้สร้างความรำคาญตามกฎหมาย เพื่อความสงบสุขของ ท้องถิ่น</p>

ตารางที่ ๔-๒ แสดงแนวทางการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นตามแนวคำพิพากษาศาลปกครองกับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาล (ต่อ)

แนวทางการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นตามแนวคำพิพากษาศาลปกครอง	การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาล
(๗) ผู้บริหารท้องถิ่นต้องดำเนินการจับกุมหรือเปรียบเทียบปรับร้านค้าที่ตั้งวางของบนทางเดินเท้าและทางเท้าโดยผิดกฎหมาย ในกรณีที่เจ้าของร้านไม่ปฏิบัติตามคำสั่งที่ไม่ให้กระทำการที่ไม่เป็นระเบียบเรียบร้อย	(๑) <b>หลักนิติธรรม</b> ผู้บริหารท้องถิ่นต้องปฏิบัติตาม พ.ร.บ. รักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยไม่ให้มีการตั้งวางของบนทางเดินเท้าและทางเท้า และ (๒) <b>หลักความรับผิดชอบ</b> ผู้บริหารท้องถิ่นต้องบำรุงรักษาทางเดินเท้าและทางเท้าเพื่ออำนวยความสะดวกในการสัญจรของประชาชนโดยไม่ปล่อยให้มีการวางสิ่งของบนทางเดินเท้าและทางเท้า
(๘) ผู้บริหารท้องถิ่นต้องดำเนินการสอดส่องกวดขันมิให้มีการจอดรถยนต์รถจักรยานยนต์หรือล้อเลื่อน และจำหน่ายสินค้าบนถนนหรือทางเท้าบริเวณรอบตลาดนัด โดยไม่ต้องคำนึงว่ามีกรมการเทศบัญญัติหรือข้อบัญญัติท้องถิ่นหรือไม่	(๑) <b>หลักนิติธรรม</b> ผู้บริหารท้องถิ่นต้องปฏิบัติตาม พ.ร.บ. รักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยไม่ให้มีการจอดยานพาหนะหรือตั้งวางสิ่งของบนถนนสาธารณะ และ (๒) <b>หลักความรับผิดชอบ</b> ผู้บริหารท้องถิ่นต้องบำรุงรักษาถนนและทางเท้าบริเวณรอบตลาดนัด เพื่ออำนวยความสะดวกในการสัญจรของประชาชน โดยไม่ปล่อยให้มีการจอดยานพาหนะและวางสิ่งของในถนนสาธารณะ
(๙) ผู้บริหารท้องถิ่นต้องปฏิบัติตามขั้นตอนของกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร โดยต้องออกคำสั่งห้ามมิให้บุคคลใดใช้หรือเข้าไปในส่วนใด ๆ ของอาคาร และออกคำสั่งให้ดำเนินการแก้ไขหรือให้รื้อถอนอาคารภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด	(๑) <b>หลักนิติธรรม</b> ผู้บริหารท้องถิ่นต้องปฏิบัติตาม พ.ร.บ. ควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ และ (๒) <b>หลักความรับผิดชอบ</b> ผู้บริหารท้องถิ่นต้องตระหนักในหน้าที่ของตนเองตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร โดยเมื่อออกคำสั่งระงับการก่อสร้างแล้ว ต้องออกคำสั่งห้ามมิให้บุคคลใดใช้หรือเข้าไปใน

ตารางที่ ๔-๒ แสดงแนวทางการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นตามแนวคำพิพากษาศาลปกครองกับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาล (ต่อ)

แนวทางการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ตามแนวคำพิพากษาศาลปกครอง	การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ตามหลักธรรมาภิบาล
ภายหลังจากที่ได้ออกคำสั่งระงับการก่อสร้างแล้ว	ส่วนใด ๆ ของอาคาร และออกคำสั่งให้ดำเนินการแก้ไขหรือให้รื้อถอนอาคารภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด
(๑๐) ผู้บริหารท้องถิ่นต้องไม่ทำการปรับปรุงหรือก่อสร้างสิ่งใดอันเป็นการกีดขวางและบดบังหน้าที่ดินของประชาชน จนก่อให้เกิดความเสียหายแก่เจ้าของที่ดินนั้น	(๑) <b>หลักนิติธรรม</b> ผู้บริหารท้องถิ่นต้องปฏิบัติตาม พ.ร.บ. ทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ ในกรณีก่อสร้างใด ๆ ในเขตของทางหลวง (๒) <b>หลักความรับผิดชอบ</b> ผู้บริหารท้องถิ่นต้องไม่จัดทำบริการสาธารณะใดที่สร้างความเดือดร้อนให้แก่ประชาชน (๓) <b>หลักความคุ้มค่า</b> ผู้บริหารท้องถิ่นต้องไม่จัดทำบริการสาธารณะจนไปสร้างความเสียหายแก่ประชาชนและต้องใช้งบประมาณในการแก้ไขหรือชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหาย
(๑๑) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องควบคุมดูแลมิให้ผู้รับเหมาก่อสร้างวางท่อระบายน้ำพร้อมบ่อสูบน้ำโดยไม่ใช้ความระมัดระวังทำให้บ้านของประชาชนได้รับความเสียหาย	(๑) <b>หลักความรับผิดชอบ</b> ผู้บริหารท้องถิ่นต้องควบคุมดูแลให้ผู้รับจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการก่อสร้างใด ๆ ด้วยความระมัดระวัง ไม่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชน และ (๒) <b>หลักความคุ้มค่า</b> ผู้บริหารท้องถิ่นต้องระมัดระวังมิให้มีการก่อสร้างที่ทำให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชน เพราะจะต้องสูญเสียงบประมาณในการบริหารจัดการมากขึ้น
(๑๒) ผู้บริหารท้องถิ่นต้องควบคุมดูแลมิให้ผู้รับจ้างขุดลอกคูคลองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขุดดินแวนริมคลองออกไปจนทำให้แนวรั้วของประชาชนพัง	(๑) <b>หลักความรับผิดชอบ</b> ผู้บริหารท้องถิ่นต้องควบคุมดูแลให้ผู้รับจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการก่อสร้างใด ๆ ด้วยความระมัดระวัง ไม่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชน และ

ตารางที่ ๔-๒ แสดงแนวทางการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นตามแนวคำพิพากษาศาลปกครองกับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาล (ต่อ)

แนวทางการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ตามแนวคำพิพากษาศาลปกครอง	การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ตามหลักธรรมาภิบาล
	(๒) <b>หลักความคุ้มค่า</b> ผู้บริหารท้องถิ่นต้องระมัดระวังมิให้มีการก่อสร้างที่ทำให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชน เพราะจะต้องสูญเสียงบประมาณในการบริหารจัดการมากขึ้น
(๑๓) ผู้บริหารท้องถิ่นต้องไม่ก่อสร้างท่อระบายน้ำให้สูงกว่าท่อระบายน้ำเดิมของหมู่บ้าน เป็นเหตุให้น้ำท่วมขังหมู่บ้าน เพราะน้ำในหมู่บ้านไม่สามารถระบายลงสู่ท่อระบายน้ำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้	(๑) <b>หลักความรับผิดชอบ</b> ผู้บริหารท้องถิ่นต้องวางแผนการจัดทำบริการสาธารณะด้วยความรอบคอบไม่ให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชนในภายหลัง และ (๒) <b>หลักความคุ้มค่า</b> ผู้บริหารท้องถิ่นต้องระมัดระวังมิให้มีการก่อสร้างที่ทำให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชน เพราะจะต้องสูญเสียงบประมาณในการบริหารจัดการมากขึ้น
(๑๔) ผู้บริหารท้องถิ่นจะตัดถนนเข้าไปในที่ดินส่วนบุคคล จะต้องได้รับความยินยอมจากเจ้าของที่ดินนั้นก่อน	(๑) <b>หลักความรับผิดชอบ</b> ผู้บริหารท้องถิ่นต้องวางแผนการจัดทำบริการสาธารณะด้วยความรอบคอบไม่ให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชนในภายหลัง และ (๒) <b>หลักความคุ้มค่า</b> ผู้บริหารท้องถิ่นต้องระมัดระวังมิให้มีการก่อสร้างที่ทำให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชน เพราะจะต้องสูญเสียงบประมาณในการบริหารจัดการมากขึ้น
(๑๕) ผู้บริหารท้องถิ่นต้องดำเนินการติดตั้งเครื่องหมายหรือสัญญาณใด ๆ เพื่อแสดงให้เห็นว่ามีต่อม่อเสาไฟฟ้ากีดขวางรถล้มเข้ามาในผิวจราจร	(๑) <b>หลักความรับผิดชอบ</b> ผู้บริหารท้องถิ่นต้องตระหนักในความปลอดภัยของประชาชนเมื่อมีการก่อสร้างใด ๆ อันเป็นการกีดขวางผิวจราจร และ (๒) <b>หลักความคุ้มค่า</b> ผู้บริหารท้องถิ่นต้องระมัดระวังมิให้มีการก่อสร้างใด ๆ ที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่



ตารางที่ ๔-๒ แสดงแนวทางการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นตามแนวคำพิพากษาศาลปกครองกับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาล (ต่อ)

แนวทางการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ตามแนวคำพิพากษาศาลปกครอง	การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ตามหลักธรรมาภิบาล
	ประชาชนเพราะจะต้องสูญเสียงบประมาณในการบริหารจัดการมากขึ้น
(๑๖) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องทำการสำรวจพื้นที่ที่จะทำการก่อสร้างจริงให้ดีเสียก่อนที่จะส่งมอบพื้นที่ก่อสร้างให้แก่ผู้รับจ้าง เพราะหากเกิดความเสียหายไม่สามารถก่อสร้างได้ตามสัญญา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้น	<p>(๑) <b>หลักนิติธรรม</b> ผู้บริหารท้องถิ่นต้องปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ ในการบอกเลิกสัญญาจ้าง</p> <p>(๒) <b>หลักความรับผิดชอบ</b> ผู้บริหารท้องถิ่นต้องสำรวจพื้นที่ที่จะทำการก่อสร้างให้ดีเสียก่อนที่จะส่งมอบพื้นที่ให้กับผู้รับจ้าง และต้องควบคุมการก่อสร้างอย่างใกล้ชิด หากเกิดปัญหาจะต้องสั่งการแก้ไขเป็นลายลักษณ์อักษร</p> <p>(๓) <b>หลักความคุ้มค่า</b> ผู้บริหารท้องถิ่นต้องไม่ปล่อยปะละเลยให้มีการก่อสร้างผิดแบบแปลนตามสัญญาโดยไม่มีที่ว่าง เพราะจะต้องสูญเสียงบประมาณในการแก้ไขการก่อสร้างมากขึ้น</p>
(๑๗) ผู้บริหารท้องถิ่นต้องบอกเลิกสัญญาการก่อสร้าง เมื่อค่าปรับเกินร้อยละสิบของวงเงินค่าจ้างตามสัญญา	<p>(๑) <b>หลักนิติธรรม</b> ผู้บริหารท้องถิ่นต้องปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ ในการบอกเลิกสัญญาจ้าง</p> <p>(๒) <b>หลักคุณธรรม</b> ผู้บริหารท้องถิ่นต้องไม่ปล่อยให้ค่าปรับตามสัญญาเกินร้อยละสิบของวงเงินค่าจ้าง ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อฐานะทางการเงินของคู่สัญญาฝ่ายเอกชน จนไม่อาจดำเนินกิจการต่อไปได้</p>

ตารางที่ ๔-๒ แสดงแนวทางการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นตามแนวคำพิพากษาศาลปกครองกับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาล (ต่อ)

แนวทางการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ตามแนวคำพิพากษาศาลปกครอง	การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ตามหลักธรรมาภิบาล
	<p>(๓) <b>หลักความรับผิดชอบ</b> ผู้บริหารท้องถิ่นต้องบอกเลิกสัญญาจ้างเพื่อมิให้เกิดผลกระทบต่อการจัดทำบริการสาธารณะที่ต้องล่าช้าออกไป และ</p> <p>(๔) <b>หลักความคุ้มค่า</b> ผู้บริหารท้องถิ่นต้องบอกเลิกสัญญาทันทีเมื่อพบว่าคู่สัญญาฝ่ายเอกชนไม่สามารถดำเนินการก่อสร้างต่อไปได้ เพราะหากปล่อยเนิ่นนานไปจะทำให้ต้องสูญเสียงบประมาณในการบริหารจัดการมากขึ้น</p>
<p>(๑๘) ผู้บริหารท้องถิ่นต้องแจ้งเตือนผู้รับจ้างก่อนว่าการทำงานตามสัญญาจ้างมีข้อบกพร่องอย่างไร ก่อนบอกเลิกสัญญาจ้าง</p>	<p>(๑) <b>หลักนิติธรรม</b> ผู้บริหารท้องถิ่นต้องปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ ในการบอกเลิกสัญญาจ้าง และ</p> <p>(๒) <b>หลักความรับผิดชอบ</b> ผู้บริหารท้องถิ่นต้องแจ้งเป็นหนังสือในแต่ละงวดเดือนเพื่อให้ผู้รับจ้างปรับปรุงแก้ไขหรือโต้แย้งก่อนบอกเลิกสัญญาจ้าง</p>

## บทที่ ๕

### สรุปและข้อเสนอแนะ

#### สรุป

จากการศึกษากรณีตัวอย่างคำพิพากษาศาลปกครองเกี่ยวกับการบริหารราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้วิจัยได้ข้อสรุปเกี่ยวกับสภาพปัญหา และแนวทางการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาล ดังนี้

#### ๑. สภาพปัญหา

จากการศึกษาพบสภาพปัญหาที่เกิดจากการบริหารราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังต่อไปนี้

##### ๑.๑ การบริหารงานทั่วไป ปรากฏสภาพปัญหา ดังต่อไปนี้

๑.๑.๑ **กระทำการโดยไม่มีอำนาจ** ได้แก่ การที่ผู้บริหารท้องถิ่นออกคำสั่งหรือใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนเมื่อพ้นระยะเวลาที่จะสามารถออกคำสั่งตามกฎหมายได้, การที่ผู้บริหารท้องถิ่นสั่งเบิกจ่ายเงินโดยไม่มีระเบียบให้กระทำได้อีกเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน

๑.๑.๒ **กระทำนอกเหนืออำนาจหน้าที่** ได้แก่ การที่ผู้บริหารท้องถิ่นออกคำสั่งแบ่งงานของปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยไม่มีอำนาจ เช่น ในกรณีของเทศบาล อำนาจการออกคำสั่งดังกล่าวเป็นของปลัดเทศบาลตาม พ.ร.บ.เทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยวิธีปฏิบัติงานของเทศบาล พ.ศ.๒๔๙๖ และประกาศคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัด เรื่องหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของเทศบาล เป็นต้น

๑.๑.๓ **กระทำไม่ถูกต้องตามกฎหมาย** ได้แก่ การที่ผู้บริหารท้องถิ่นออกคำสั่งให้พนักงานส่วนท้องถิ่นชดใช้ค่าสินไหมทดแทนทั้งที่ไม่ได้มีส่วนร่วมในการกระทำละเมิด หรือไม่ได้กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงตาม พ.ร.บ.ความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙, การที่คณะกรรมการพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประกาศยกเลิกประกาศฉบับเดิมให้มีผลย้อนหลัง อันเป็นโทษแก่บุคคล เป็นการกระทำที่ฝ่าฝืน พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙, การที่สมาชิกสภาท้องถิ่นลงนามเป็นคู่สัญญากับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนับแต่วันที่ตนเองได้รับเลือกตั้ง เป็นการที่สมาชิกสภาท้องถิ่นผู้นั้นเข้าไปเป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่องค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นคู่สัญญา สมาชิกภาพของสมาชิกสภาท้องถิ่นผู้นั้นจึงต้องสิ้นสุดลงนับแต่วันที่ได้รับการเลือกตั้ง

**๑.๑.๔ กระทำไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้ในกฎหมาย** ได้แก่ การที่คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยไม่แจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบถือว่าคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยไม่ได้ให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงและนำสืบแก้ข้อกล่าวหาอย่างเพียงพอ, และ/หรือมิได้ทำการสอบสวนผู้ถูกกล่าวหาและพยานฝ่ายผู้ถูกกล่าวหาถือเป็นการฟังความฝ่ายเดียว ยังไม่เข้าเงื่อนไขที่ถือได้ว่าเป็นกรณีความผิดที่ปรากฏชัดแจ้ง, การที่ผู้บริหารท้องถิ่นเสนอญัตติขออนุมัติจ่ายเงินสะสมเป็นญัตติเร่งด่วนต่อประธานสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งที่มีได้เป็นเรื่องจำเป็นเร่งด่วน โดยไม่ได้เสนอล่วงหน้าก่อนการประชุมและไม่มีสมาชิกสภาท้องถิ่นรับรองตามระเบียบ, การที่ผู้บริหารท้องถิ่นออกประกาศสอบราคาจ้างเหมาก่อสร้างโดยกำหนดระยะเวลาการเผยแพร่ข่าวการประกาศสอบราคาและเอกสารสอบราคาก่อนวันเปิดของสอบราคาน้อยกว่า ๑๐ วัน ถือว่าการดำเนินการของผู้บริหารท้องถิ่นไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของทางราชการที่ต้องการให้การประกาศสอบราคาได้รับการเผยแพร่อย่างกว้างขวาง เพื่อมิให้มีการปิดกั้นการเสนอราคา และป้องกันการสมยอมราคากันในการเสนอราคา

**๑.๑.๕ กระทำไม่ถูกต้องตามวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น** ได้แก่ การที่สภาท้องถิ่นนำร่างเทศบัญญัติหรือข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีมาลงมติในวาระที่ ๓ เห็นชอบให้ตราเป็นเทศบัญญัติหรือข้อบัญญัติโดยไม่มี การพิจารณาในวาระที่ ๒ ขึ้นแปรญัตติเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๗

**๑.๑.๖ กระทำโดยไม่สุจริต** ได้แก่ การที่ผู้บริหารท้องถิ่นมีคำสั่งให้พนักงานส่วนท้องถิ่นซึ่งดำรงตำแหน่งเจ้าพนักงานพัสดุ ๖ ไปช่วยปฏิบัติราชการในภารกิจของเจ้าหน้าที่พัสดุ ๓ เป็นการมอบหมายงานที่ไม่เหมาะสมสอดคล้องกับความรู้ความสามารถและตามมาตรฐานกำหนดตำแหน่งของประกาศคณะกรรมการพนักงานท้องถิ่นจังหวัด เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

**๑.๑.๗ กระทำโดยมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม** ได้แก่ การที่คณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นมีมติให้รองปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคนหนึ่งจัดทำวิสัยทัศน์เพื่อประกอบการพิจารณาเลื่อนตำแหน่ง แต่มิได้ให้รองปลัดฯ คนอื่นที่ยื่นคำขอและมีคุณสมบัติเช่นเดียวกัน ต้องจัดทำวิสัยทัศน์เพื่อประกอบการพิจารณา เป็นการกระทำที่ขัดต่อหลักความเสมอภาค, การที่ผู้บริหารท้องถิ่นออกประกาศจัดซื้อรถบรรทุกน้ำอเนกประสงค์โดยกำหนดรายละเอียดหรือคุณลักษณะเฉพาะในส่วนเครื่องสูบน้ำทำให้มีบริษัทรายเดียวที่คุณสมบัติครบถ้วน เป็นการไม่เปิดโอกาส

ให้มีการแข่งขันกันอย่างเป็นธรรมตามนัยข้อ ๑๐ ตี ของระเบียบกระทรวง มหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕

**๑.๑.๘ เป็นการกระทำที่มีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็น** ได้แก่ การที่คณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นให้พนักงานส่วนท้องถิ่นจัดทำวิสัยทัศน์ในการเข้าสู่ตำแหน่งโดยอ้างว่าเป็นผู้ขาดความรู้ความสามารถ ทั้งที่พนักงานผู้นั้นได้ผ่านเกณฑ์การตรวจสอบด้านความสามารถตามมาตรฐานกำหนดตำแหน่งแล้ว ถือเป็นการตรวจสอบเกณฑ์ความรู้ความสามารถของพนักงานส่วนท้องถิ่นซ้ำซ้อน

**๑.๑.๙ ใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ** ได้แก่ การที่สภาท้องถิ่นมีมติให้สมาชิกสภาท้องถิ่นพ้นจากสมาชิกภาพเพราะเหตุที่สมาชิกผู้นั้นใช้สิทธิร้องเรียนตามรัฐธรรมนูญกล่าวหาว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นบางคนปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เป็นการใช้สิทธิตามกฎหมายเพื่อติดตามตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของผู้บริหารท้องถิ่นและสภาท้องถิ่น ถือเป็นการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาท้องถิ่นส่วนหนึ่ง ซึ่งไม่อาจถือว่าสมาชิกผู้นั้นมีความประพฤตินทางที่จะนำมาซึ่งความเสียหายหรือกระทำการอันเสียหายประโยชน์ของสภาท้องถิ่นหรือก่อความไม่สงบเรียบร้อยแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ตนเป็นสมาชิกอยู่, การที่ผู้บริหารท้องถิ่นมีคำสั่งเลื่อนขึ้นเงินเดือนให้แก่พนักงานส่วนท้องถิ่นโดยใช้ดุลพินิจอ้างงบประมาณและพฤติการณ์ของพนักงานส่วนท้องถิ่น เพื่อที่จะไม่ปฏิบัติตามประกาศคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น, การที่ผู้บริหารท้องถิ่นบอกเลิกสัญญาจ้างพนักงานจ้างทั่วไปขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยไม่ได้จัดทำการประเมินผลการปฏิบัติงานเพื่อต่อสัญญาจ้าง เป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนประกาศของคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น

**๑.๑.๑๐ กระทำละเมิดทางปกครองอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือความเสียหายเกิดจากการออกกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร** ได้แก่ การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่จัดเจ้าหน้าที่ไว้อำนวยความสะดวก ณ สำนักงานตามที่ออกประกาศไว้ เป็นเหตุให้ประชาชนได้รับความเสียหายโดยไม่สามารถเพิ่มชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งและไม่มีสิทธิลงคะแนนเลือกตั้งคณะกรรมการชุมชนได้ จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติและเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้เสียหาย, การที่ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีคำสั่งไม่ให้รองปลัดฯ เบิกค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการต่างประเทศ ทั้ง ๆ ที่อำนาจดังกล่าวเป็นของผู้บริหารท้องถิ่นในการพิจารณาอนุมัติ เป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนประกาศคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น, การที่ผู้บริหารท้องถิ่นยกเลิกการสอบราคาตามที่คณะกรรมการเปิดซองสอบราคาเสนอความเห็น โดยไม่มีเหตุผลเพียงพอ เป็นการขัดต่อหลักเกณฑ์ในการจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีสอบราคา

## ๑.๒ การจัดทำบริการสาธารณะ ปราบกฏสภาพปัญหา ดังต่อไปนี้

๑.๒.๑ **กระทำไม่ถูกต้องตามกฎหมาย** ได้แก่ การที่ผู้บริหารท้องถิ่นไม่อนุญาตให้ราษฎรบางคนใช้น้ำประปาหมู่บ้าน โดยอ้างว่าเป็นมติของประชาคมหมู่บ้านเสียงข้างมาก ซึ่งกฎหมายไม่ได้กำหนดให้ผู้บริหารท้องถิ่นต้องฟังประชาคมเสียงข้างมากก่อนแต่อย่างใด และผู้บริหารท้องถิ่นไม่อาจอ้างประชาธิปไตยเสียงข้างมากเพื่อมีคำสั่งไม่อนุญาตให้ราษฎรผู้ใดใช้น้ำประปาหมู่บ้านได้

๑.๒.๒ **กระทำไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้ในกฎหมาย** ได้แก่ ผู้บริหารท้องถิ่นออกคำสั่งให้รื้อถอนอาคารและสิ่งไม่ให้อาคารโดยมิได้ให้โอกาสเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีได้ให้โอกาสโต้แย้งและแสดงพยาน หลักฐานก่อนมีคำสั่ง ตลอดจนในคำสั่งให้รื้อถอนอาคารมิได้ระบุเหตุผลในการออกคำสั่งดังกล่าว, การที่ผู้บริหารท้องถิ่นมีคำสั่งให้ประชาชนรื้อถังกักเก็บน้ำคอนกรีต โดยอ้างเหตุผลว่าเป็นการตัดแปลงอาคารโดยมิได้รับอนุญาต และเป็นการก่อสร้างอาคารโดยผิดไปจากที่ได้รับอนุญาต โดยไม่ได้พิจารณาว่าถังกักเก็บน้ำนั้นได้มีการก่อสร้างโดยไม่ชอบด้วยกฎกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องที่ออกตามความใน พ.ร.บ.ควบคุมอาคารฯ อย่างไร

๑.๒.๓ **ใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ** ได้แก่ ผู้บริหารท้องถิ่นขยายผิวการจราจรโดยรื้อทางเท้าที่มีอยู่เดิมและตัดหรือย้ายต้นไม้ที่ปลูกบนทางเท้าออกไปโดยไม่คำนึงถึงความปลอดภัยในชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของประชาชน และไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานและลักษณะของทางหลวงเทศบาลตามประกาศกรมโยธาธิการ เรื่อง มาตรฐานและลักษณะของทางหลวงและงานทาง รวมทั้งกำหนดเขตทางหลวง ที่จอดรถ ระยะแนวต้นไม้ และเสาพาดสายเกี่ยวกับทางหลวงชนบทและทางหลวงเทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๓, การที่ผู้บริหารท้องถิ่นใช้ดุลพินิจตามอำเภอใจไม่อนุญาตให้การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคทำการปักเสาไฟฟ้าและพาดเสาไฟฟ้าบนไหล่ทางของเทศบาลให้ประชาชน ทั้ง ๆ ที่มีหนังสือขออนุญาตและปฏิบัติตามเงื่อนไขอย่างถูกต้องแล้วและหากผู้บริหารท้องถิ่นจะอนุญาตก็ย่อมอนุญาตได้โดยไม่มีปัญหา

๑.๒.๔ **ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร** ได้แก่ การที่ผู้บริหารท้องถิ่นไม่ออกคำสั่งเป็นหนังสือเพื่อระงับเหตุรำคาญภายในเวลาอันสมควร หรือกำหนดมาตรการใด ๆ เพื่อระงับเหตุรำคาญ หรือไม่เข้าระงับเหตุรำคาญนั้นตามกฎหมาย โดยไม่จับกุมหรือเปรียบเทียบปรับร้านค้าที่ตั้งวางของบนทางเดินเท้าและทางเท้าโดยผิดกฎหมายทั้งที่เจ้าของร้านไม่ปฏิบัติตามคำสั่งที่ไม่ให้กระทำการที่ไม่เป็นระเบียบเรียบร้อยนั้น, การที่ผู้บริหารท้องถิ่นละเลยไม่ดำเนินการสอดส่องกวดขันมิให้มีการจอดรถยนต์ รถจักรยานยนต์หรือล้อเลื่อนและจำหน่ายสินค้าบนถนนหรือทางเท้าบริเวณรอบตลาดนัด, การที่ผู้บริหารท้องถิ่นไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนของกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร โดยมีได้ออกคำสั่งห้ามมิให้บุคคลใดใช้หรือเข้าไปในส่วนใด ๆ ของ

อาคาร และมีได้ออกคำสั่งให้ดำเนินการแก้ไขหรือให้รื้อถอนอาคารภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด ทั้ง ๆ ที่ได้ออกคำสั่งระงับการก่อสร้างแล้ว

**๑.๒.๕ กระทำละเมิดทางปกครองอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือ ความเสียหายเกิดจากการออกกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร** ได้แก่ การที่ผู้บริหารท้องถิ่นทำการปรับปรุงสวนหย่อมแล้วก่อสร้างป้าย และเวทีขนาดใหญ่กีดขวางและบดบังหน้าที่ดินของประชาชนที่เปิดเป็นร้านถ่ายเอกสาร, การวางท่อระบายน้ำพร้อมบ่อสูบน้ำคอนกรีตเสริมเหล็กโดยไม่ใช้ความระมัดระวัง ทำให้บ้านของประชาชนได้รับความเสียหาย, การปล่อยให้ผู้รับจ้างขุดลอกคูคลองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขุดดินแนวริมคลองออกไปจนทำให้แนวรั้วของประชาชนพัง, การก่อสร้างท่อระบายน้ำสูงกว่าท่อระบายน้ำเดิมของหมู่บ้าน เป็นเหตุให้น้ำท่วมขังหมู่บ้านเพราะน้ำในหมู่บ้านไม่สามารถระบายลงสู่ท่อระบายน้ำสาธารณะได้, การตัดถนนเข้าไปในที่ดินส่วนบุคคลก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลนั้น, การไม่ติดตั้งเครื่องหมายหรือสัญญาณใด ๆ เพื่อแสดงให้เห็นว่ามีต่อม่อเสาไฟฟ้ากีดขวางรถกล้าเข้ามาในผิวจราจร

**๑.๒.๖ กระทำผิดสัญญาทางปกครอง** ได้แก่ การที่ผู้บริหารท้องถิ่นไม่ยอมตรวจรับมอบงานตามสัญญาจ้าง โดยอ้างว่าผู้รับจ้างไม่ดำเนินการก่อสร้างตามแบบแปลนที่มีการแก้ไขใหม่ ทั้งที่ข้อบกพร่องเกิดจากการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ได้สำรวจพื้นที่ที่จะทำการก่อสร้างจริงให้เสียก่อนที่จะส่งมอบพื้นที่ก่อสร้างให้แก่ผู้รับจ้าง, การไม่บอกเลิกสัญญาการก่อสร้างจนกระทั่งค่าปรับเกินร้อยละสิบของวงเงินค่าจ้างตามสัญญา, การบอกเลิกสัญญาจ้างโดยไม่มีการแจ้งเตือนเป็นลายลักษณ์อักษรว่า การดำเนินงานตามสัญญาจ้างมีข้อบกพร่องอย่างไร เป็นการไม่ปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕

## **๒. แนวทางการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาล**

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีการบริหารราชการให้สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลดังต่อไปนี้

### **๒.๑ หลักนิติธรรม** ปราบกฎแนวทางการบริหารราชการท้องถิ่น ดังนี้

๒.๑.๑ ผู้บริหารท้องถิ่นต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายและกฎที่เกี่ยวข้องกับเรื่องอายุความ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง การเรียกร้องหรือฟ้องเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน การออกกฎการบริหารงานบุคคล การจัดระบบงาน และการพัสดุ

๒.๑.๒ ผู้บริหารท้องถิ่นต้องปฏิบัติตามประกาศที่ตนเองประชาสัมพันธ์ไว้ และจะเลือกปฏิบัติต่อบุคคลที่เหมือนกันในสาระสำคัญด้วยวิธีที่แตกต่างกันไม่ได้

๒.๑.๓ สภาท้องถิ่นต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายและระเบียบเกี่ยวกับการประชุมสภาท้องถิ่น พิจารณามีมติเกี่ยวกับความผิดของสมาชิกสภาท้องถิ่นอย่างเป็นธรรม

๒.๑.๔ ผู้บริหารท้องถิ่นต้องจัดทำบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ เช่น การป้องกันและระงับเหตุเดือดร้อนรำคาญ ไม่ให้มีการจอดยานพาหนะหรือตั้งวางของบนทางสาธารณะ เป็นต้น

## ๒.๒ หลักคุณธรรม

๒.๒.๑ ผู้บริหารท้องถิ่นและคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นต้องไม่มีความลำเอียงหรือใช้อคติในการพิจารณาหรือมีคำสั่งทางปกครอง ต้องจัดทำบริการสาธารณะเพื่อแก้ไขความเดือดร้อนของประชาชน ต้องไม่ปล่อยให้ค่าปรับตามสัญญาமாகจนอาจส่งผลกระทบต่อฐานะทางการเงินของคู่สัญญา

๒.๒.๒ ผู้บริหารท้องถิ่นต้องแบ่งงานให้เหมาะสมกับความสามารถของบุคลากร ไม่จัดระบบงานตามอำเภอใจหรือก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ผู้ที่มีอำนาจหน้าที่โดยชอบตามระเบียบและกฎหมาย

๒.๒.๓ สภาท้องถิ่นต้องไม่มีอคติเพราะความชังเพื่อกลั่นแกล้งให้สมาชิกสภาท้องถิ่นบางคนพ้นจากตำแหน่ง

## ๒.๓ หลักความโปร่งใส

๒.๓.๑ ผู้บริหารท้องถิ่นต้องให้ประชาชนทราบข้อมูลข่าวสารที่ประชาชนควรรู้ ไม่ดำเนินการใดที่สื่อไปในทางที่อาจมีการพิจารณาจัดซื้อจัดจ้างโดยเอื้อผลประโยชน์แก่บุคคลบางคนบางกลุ่ม

๒.๓.๒ ผู้บริหารท้องถิ่นไม่ควรมอบหมายงานให้แก่พนักงานส่วนท้องถิ่นโดยใช้ระบบอุปถัมภ์

๒.๓.๓ คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยจะต้องเปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหาได้รับทราบพยานหลักฐานที่เป็นโทษต่อตนเอง

๒.๓.๔ สภาท้องถิ่นต้องพิจารณางบประมาณของท้องถิ่นโดยคำนึงถึงเหตุผลและความจำเป็นด้วยการประชุมปรึกษาหารือหรือถกเถียงกันให้รอบคอบ จะต้องไม่มีพฤติการณ์สื่อไปในทางที่จะแสวงหาผลประโยชน์ในการจัดซื้อจัดจ้างโดยการกำหนดคุณลักษณะเฉพาะตามที่ต้องการ

## ๒.๔ หลักความมีส่วนร่วม

๒.๔.๑ ผู้บริหารท้องถิ่นต้องเปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหาได้แสดงความเห็นในปัญหาที่เกี่ยวข้องกับตนเอง



๒.๔.๒ ผู้บริหารท้องถิ่นต้องให้โอกาสประชาชนมีและสมาชิกสภาเทศบาลมีส่วนร่วมในการให้ความเห็นในปัญหาสำคัญ ๆ ของท้องถิ่น

### ๒.๕ หลักความรับผิดชอบ

๒.๕.๑ ผู้บริหารท้องถิ่นต้องรักษาผลประโยชน์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องจัดให้มีสาธารณูปโภคที่จำเป็น ต้องคำนึงถึงความสะดวก ปลอดภัยและไม่สร้างความเดือดร้อนเสียหายแก่ประชาชน ต้องหามาตรการเพื่อระงับเหตุเดือดร้อนรำคาญ ต้องดำเนินการตามสัญญาจ้างอย่างรอบคอบ และต้องแบ่งมอบงานให้มีความชัดเจนเพื่อมิให้เกิดความสับสนในการปฏิบัติหน้าที่

๒.๕.๒ คณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นต้องตระหนักในความถูกต้องชอบธรรมตามหน้าที่ของตนในการพิจารณาให้คุณให้โทษต่อบุคลากรด้วยความเป็นธรรม

๒.๕.๓ สภาท้องถิ่นต้องตระหนักในหน้าที่ของตนเองที่ต้องตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายบริหารเพื่อรักษาประโยชน์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหลัก

### ๒.๖ หลักความคุ้มค่า

๒.๖.๑ ผู้บริหารท้องถิ่นต้องควบคุมมิให้มีการเบิกจ่ายเงินเพื่อจ้างเหมาซ้ำซ้อน ป้องกันมิให้มีการกระทำละเมิดก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชน มิให้มีการสมยอมราคากันในการเสนอราคาและไม่กำหนดรายละเอียดหรือคุณลักษณะเฉพาะของพัสดุที่จะซื้อจนอาจทำให้ต้องใช้จ่ายเงินงบประมาณเกินราคาที่เหมาะสม ไม่ปล่อยปละละเลยให้มีการก่อสร้างผิดแบบแปลนตามสัญญาโดยไม่ทักท้วง หรือบอกเลิกสัญญาทันทีเมื่อพบว่าคู่สัญญาฝ่ายเอกชนไม่สามารถดำเนินการก่อสร้างต่อไปได้

๒.๖.๒ สภาท้องถิ่นต้องป้องกันมิให้มีการใช้งบประมาณโดยไม่สมเหตุผล เช่น การอนุมัติซื้อที่ดินตามที่กำหนดคุณลักษณะเฉพาะไว้เพื่อผลประโยชน์ของผู้บริหารท้องถิ่น เป็นต้น

## ข้อเสนอแนะ

๑. กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย ควรจัดโครงการอบรมผู้บริหารท้องถิ่นและพนักงานส่วนท้องถิ่น ตลอดจนจัดทำคู่มือเกี่ยวกับกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และหนังสือสั่งการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๒. ศาลปกครองควรจัดทำแนวทางการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาล เพื่อให้ผู้บริหารท้องถิ่นนำไปใช้ในการดำเนินงานโดยศึกษาสภาพปัญหาและแนวทางการบริหารงานที่ถูกต้องจากคดีที่นำขึ้นสู่ศาลปกครอง

๓. ควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำขั้นตอนและรายงานผลการปฏิบัติงานเพื่อแจ้งให้กับประชาชนในท้องถิ่นรับทราบ และเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๔. การวิจัยในอนาคตควรศึกษาคำพิพากษาศาลปกครองที่เกี่ยวกับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นให้ครบทั้ง ๕ รูปแบบ คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา เพื่อให้ได้หลักการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาลที่มีความครอบคลุมและถูกต้องมากยิ่งขึ้น

## บรรณานุกรม

ภาษาไทย

หนังสือ

โกวิท พวงงาม. การปกครองท้องถิ่น : ว่าด้วยทฤษฎี แนวคิด และหลักการ. กรุงเทพฯ :

เอ็กซ์เปอร์เน็ท, ๒๕๕๐.

คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, สำนักงาน. คู่มือการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและ

สังคมที่ดี ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการ

บ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ.๒๕๔๒. กรุงเทพฯ : สำนักงาน ก.พ., ๒๕๔๔.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. กฎหมายมหาชน เล่ม ๓ : ที่มาและนิติวิธี. กรุงเทพฯ : นิติธรรม, ๒๕๓๘.

มานิตย์ จุมปา. คำอธิบายกฎหมายปกครอง เล่ม ๑ ว่าด้วยหลักทั่วไป. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่ง

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๕๔.

มานิตย์ จุมปา. คำอธิบายกฎหมายปกครอง เล่ม ๓ ว่าด้วยการกระทำทางปกครองและการควบคุม

การกระทำทางปกครอง ตอนที่ ๑. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,

๒๕๕๔.

สมคิด เลิศไพฑูรย์. กฎหมายการปกครองท้องถิ่น. กรุงเทพฯ : เอ็กซ์เปอร์เน็ท, ๒๕๕๐.

อรพินท์ สพโชคชัย. แนวทางการนำหลักธรรมาภิบาลมาประยุกต์ใช้สำหรับการบริหารงานส่วน

ท้องถิ่น. กรุงเทพฯ : สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, ๒๕๔๓.

อุดม ทุมโฆสิต. การปกครองท้องถิ่นสมัยใหม่: บทเรียนจากประเทศพัฒนาแล้ว. กรุงเทพฯ: บริษัท

แซท โฟร์ ฟรินด์ิง จำกัด, ม.ป.ป.

วิทยานิพนธ์ รายงานการวิจัย เอกสารวิจัยส่วนบุคคล

ธนิดา จูติกากกร. “การศึกษาเปรียบเทียบความโปร่งใสการบริหารงานของเทศบาลตำบลและ

องค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดนครปฐม”. วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต,

รัฐประศาสนศาสตร์, มหาวิทยาลัยมหิดล, ๒๕๔๖.

เบญจวรรณ วันดีศรี. “การศึกษาความเป็นธรรมาภิบาลของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลใน

จังหวัดร้อยเอ็ด”. วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต, ศิลปศาสตร์, มหาวิทยาลัยราชภัฏธนบุรี,

สุเทพ คุณกิตติ. “หลักธรรมาภิบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: กรณีศึกษาเทศบาลนคร

ขอนแก่น อำเภอเมือง จังหวัดขอนแก่น”. วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต, ศิลปศาสตร์,

มหาวิทยาลัยราชภัฏเลย, ๒๕๔๘.

### กฎหมาย

“พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒”, ราชกิจจานุเบกษา.  
เล่มที่ ๑๑๖ ตอนที่ ๕๔ ก, ๑๐ ตุลาคม ๒๕๔๒.

### ฐานข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์

คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น, สำนักงาน. “ตัวอย่างประกาศ  
คณะกรรมการพนักงานเทศบาล (ระดับจังหวัด)”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก:  
<http://www.local.moi.go.th/2009/law/05.php>, 2558.

ศาลปกครอง. “ลักษณะคดีปกครอง”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : [http://www.admincourt.go.th/00\\_web/02\\_kadee/02\\_accuse/02\\_acc08.htm](http://www.admincourt.go.th/00_web/02_kadee/02_accuse/02_acc08.htm), 2558.

## ประวัติย่อผู้วิจัย

ชื่อ	พันตำรวจโท กิรป กฤตธีรานนท์	
วัน เดือน ปี เกิด	6 มกราคม 2504	
การศึกษา	รัฐประศาสนศาสตรดุษฎีบัณฑิต	ปี 2556 สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
	รัฐศาสตรมหาบัณฑิต	ปี 2535 มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
	เศรษฐศาสตรบัณฑิต	ปี 2533 มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
	รัฐประศาสนศาสตรบัณฑิต	ปี 2525 โรงเรียนนายร้อยตำรวจ
ประวัติการทำงานโดยย่อ		
	เจ้าหน้าที่สอบสวนผู้เชี่ยวชาญ	สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน
	ผู้อำนวยการสำนักสอบสวน	สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน
	หัวหน้าสถานีตำรวจ	สำนักงานตำรวจแห่งชาติ
	พนักงานสอบสวน	สำนักงานตำรวจแห่งชาติ
	สารวัตรป้องกันปราบปราม	สำนักงานตำรวจแห่งชาติ
	UN Peace Keeping Force	UNTAET and UNMIBH
ตำแหน่งปัจจุบัน	เจ้าหน้าที่สอบสวนผู้เชี่ยวชาญ	สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

# สรุปย่อ

ลักษณะวิชา การเมือง

เรื่อง การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นตามแนวคำพิพากษาและคำสั่งของศาลปกครอง

ผู้วิจัย พ.ต.ท.กฤษ กฤตธีรานนท์ หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ 57

ตำแหน่ง ผู้อำนวยการสำนักตรวจสอบจริยธรรมและกิจการพิเศษ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

## ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การปกครองท้องถิ่นถือเป็นรูปแบบหนึ่งที่เป็นพื้นฐานการพัฒนาประเทศและการปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สำคัญ ๒ ประการ คือ การบริหารงานทั่วไปภายในองค์กร และการบริหารงานด้านการจัดบริการสาธารณะ ในบางกรณีการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดความผิดพลาดบกพร่องขึ้น ทำให้ผู้บริหารท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็นฝ่ายการเมืองหรือฝ่ายข้าราชการประจำต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นทั้งทางอาญา ทางแพ่งและทางปกครอง ซึ่งองค์กรที่จะเป็นผู้ที่ชี้ถึงความผิดพลาดบกพร่องดังกล่าวที่ชัดเจนและมีผลบังคับเป็นรูปธรรมที่สุด คือ องค์กรตุลาการ โดยศาลปกครองเป็นองค์กรหนึ่งที่มีหน้าที่ในการควบคุมและตรวจสอบการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ดังนั้น การศึกษาเกี่ยวกับแนวคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานของราชการส่วนท้องถิ่นจึงมีความสำคัญและจำเป็นในอันที่จะก่อให้เกิดองค์ความรู้ที่ผู้บริหารท้องถิ่นและผู้เกี่ยวข้องสามารถนำไปใช้เพื่อป้องกันมิให้เกิดความเสียหายทั้งแก่ตนเอง ประชาชนและประเทศชาติได้อย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับเป้าหมายแห่งหลักธรรมาภิบาล

## วัตถุประสงค์ของการวิจัย

- เพื่อศึกษาสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจากการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นอันนำไปสู่การฟ้องคดีต่อศาลปกครอง
- เพื่อศึกษาแนวทางการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลจากคำพิพากษาและคำสั่งของศาลปกครอง

## ขอบเขตของการวิจัย

ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้กำหนดขอบเขตการวิจัยไว้ดังต่อไปนี้ คือ

1. ทำการศึกษาวิจัยตามรูปแบบการแบ่งส่วนราชการตามโครงสร้างภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น “รูปแบบเทศบาล” เท่านั้น
2. ทำการศึกษาเฉพาะแนวคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดเฉพาะคดีที่มีคำพิพากษาว่าการดำเนินงานของเทศบาลไม่ชอบด้วยกฎหมาย

### วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ซึ่งผู้วิจัยได้ดำเนินการ โดยลำดับ ดังต่อไปนี้

1. ศึกษาวิเคราะห์รูปแบบ ขั้นตอนและวิธีการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นตามแนวคำพิพากษาและคำสั่งของศาลปกครองสูงสุด จำแนกตามอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล
2. สังเคราะห์และสรุปหลักการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาล

### ผลการวิจัย

#### 1.สภาพปัญหา

1) **กระทำการโดยไม่มีอำนาจ** ได้แก่ การที่ผู้บริหารท้องถิ่นออกคำสั่งหรือใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนเมื่อพ้นระยะเวลาที่จะสามารถออกคำสั่งตามกฎหมายได้, สั่งเบิกจ่ายเงิน โดยไม่มีระเบียบให้กระทำได้

2) **กระทำนอกเหนืออำนาจหน้าที่** ได้แก่ การที่ผู้บริหารท้องถิ่นออกคำสั่งแบ่งงานของปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยไม่มีอำนาจ

3) **กระทำไม่ถูกต้องตามกฎหมาย** ได้แก่ การที่ผู้บริหารท้องถิ่นออกคำสั่งให้พนักงานส่วนท้องถิ่นชดเชยค่าสินไหมทดแทนทั้งที่ไม่ได้มีส่วนร่วมในการกระทำละเมิด, ไม่ได้กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง, คณะกรรมการพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประกาศยกเลิกประกาศฉบับเดิมให้มีผลย้อนหลังอันเป็นโทษแก่บุคคล, สมาชิกสภาท้องถิ่นลงนามเป็นคู่สัญญากับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนับแต่วันที่ตนเองได้รับเลือกตั้ง, ไม่อนุญาตให้ราษฎรบางคนใช้น้ำประปาหมู่บ้าน โดยอ้างว่าเป็นมรดกของประชาคมหมู่บ้านเสียงข้างมาก

4) **กระทำไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้ในกฎหมาย** ได้แก่ การที่คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยไม่แจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ, มิได้ทำการสอบสวนผู้ถูกกล่าวหาและพยานฝ่ายผู้ถูกกล่าวหาถือเป็นการฟังความฝ่ายเดียว, เสนอญัตติขออนุมัติจ่ายเงินสะสมเป็นญัตติเร่งด่วน ทั้งที่มีได้เป็นเรื่องจำเป็นเร่งด่วน, ออกประกาศสอบราคาจ้างเหมาก่อสร้างโดยกำหนดระยะเวลาการเผยแพร่ข่าวการประกาศสอบราคาและ

เอกสารสอบราคาก่อนวันเปิดของสอบราคาน้อยกว่า ๑๐ วัน, ออกคำสั่งให้หรือถอนอาคารและสั่งไม่ให้ใช้อาคารโดยมิได้ให้โอกาสเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมิได้ให้โอกาสโต้แย้งและแสดงพยาน หลักฐานก่อนมีคำสั่ง และมีได้ระบุเหตุผลในการออกคำสั่งดังกล่าวว่าอาคารนั้นได้มีการก่อสร้างโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือกฎที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมอาคารอย่างใด

5) **กระทำไม่ถูกต้องตามวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น** ได้แก่ การที่สภาท้องถิ่นนำร่างเทศบัญญัติหรือข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีมาลงมติในวาระที่ ๓ เห็นชอบให้ตราเป็นเทศบัญญัติหรือข้อบัญญัติโดยไม่มีการพิจารณาในวาระที่ ๒ ขึ้นแปรญัตติ

6) **กระทำโดยไม่สุจริต** ได้แก่ การที่ผู้บริหารท้องถิ่นมีคำสั่งให้พนักงานส่วนท้องถิ่นซึ่งดำรงตำแหน่งเจ้าพนักงานพัสดุ ๖ ไปช่วยปฏิบัติราชการในภารกิจของเจ้าหน้าที่พัสดุ ๓

7) **กระทำโดยมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม** ได้แก่ การที่คณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นมีมติให้รองปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคนหนึ่งจัดทำวิสัยทัศน์เพื่อประกอบการพิจารณาเลื่อนตำแหน่ง แต่มิได้ให้รองปลัดฯ คนอื่นที่ยื่นคำขอและมีคุณสมบัติเช่นเดียวกัน ต้องจัดทำวิสัยทัศน์เพื่อประกอบการพิจารณา, ออกประกาศจัดซื้อรถบรรทุกน้ำอเนกประสงค์โดยกำหนดรายละเอียดหรือคุณลักษณะเฉพาะในส่วนของเครื่องสูบน้ำให้มีบริษัทรายเดียวที่คุณสมบัติครบถ้วนเป็นการไม่เปิดโอกาสให้มีการแข่งขันกันอย่างเป็นธรรม

8) **เป็นการกระทำที่มีลักษณะเป็นการสร้างชั้นตอนโดยไม่จำเป็น** ได้แก่ การที่คณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นให้พนักงานส่วนท้องถิ่นจัดทำวิสัยทัศน์ในการเข้าสู่ตำแหน่งโดยอ้างว่าเป็นผู้ขาดความรู้ความสามารถ ทั้งที่พนักงานผู้นั้นได้ผ่านเกณฑ์การตรวจสอบด้านความสามารถตามมาตรฐานกำหนดตำแหน่งแล้ว

9) **ใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ** ได้แก่ การที่สภาท้องถิ่นมีมติให้สมาชิกสภาท้องถิ่นพ้นจากสมาชิกภาพเพราะเหตุที่สมาชิกผู้นั้นใช้สิทธิร้องเรียนตามรัฐธรรมนูญกล่าวหาว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นบางคนปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ, มีคำสั่งเลื่อนขึ้นเงินเดือนให้แก่พนักงานส่วนท้องถิ่นโดยใช้ดุลพินิจอย่างเหมาะสมและพฤติการณ์ของพนักงานส่วนท้องถิ่น เพื่อที่จะไม่ปฏิบัติตามประกาศคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น, บอกเลิกสัญญาจ้างพนักงานจ้างทั่วไปขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยไม่ได้จัดทำการประเมินผลการปฏิบัติงานเพื่อต่อสัญญาจ้าง, ขยายผิวการจราจรโดยไม่คำนึงถึงความปลอดภัยของประชาชน และไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานและลักษณะของทางหลวงเทศบาลตามประกาศกรมโยธาธิการ, ใช้ดุลพินิจตามอำเภอใจไม่อนุญาตให้การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคทำการปักเสาไฟฟ้าและพาดเสาไฟฟ้าบนไหล่ทางของเทศบาลทั้งที่หากจะอนุญาตก็ยอมอนุญาตได้โดยไม่มีปัญหา

10) **ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร** ได้แก่ การที่ผู้บริหารท้องถิ่นไม่ออกคำสั่งเป็นหนังสือเพื่อระงับเหตุรำคาญภายในเวลาอันสมควร หรือกำหนดมาตรการใด ๆ เพื่อระงับเหตุรำคาญ หรือไม่เข้าระงับเหตุรำคาญนั้นตามกฎหมาย,



ละเลยไม่ดำเนินการสอดส่องกวดขันมิให้มีการจอดยานพาหนะและจำหน่ายสินค้าบนถนนหรือทางเท้า บริเวณรอบตลาดนัด, มิได้ออกคำสั่งห้ามมิให้บุคคลใดใช้หรือเข้าไปในส่วนใด ๆ ของอาคาร และให้ แก่ไขหรือให้หรือถอนภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด ทั้ง ๆ ที่ได้ออกคำสั่งระงับการก่อสร้างแล้ว

**11) กระทำละเมิดทางปกครองอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือความเสียหาย เกิดจากการออกกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว ล่าช้าเกินสมควร ได้แก่ การที่ผู้บริหารท้องถิ่นไม่จัดเจ้าหน้าที่ไว้อำนวยความสะดวก ณ สำนักงานตาม ที่ ออกประกาศไว้, ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีคำสั่งไม่ให้รองปลัดฯ เบิกค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการต่างประเทศ ทั้ง ๆ ที่อำนาจดังกล่าวเป็นของผู้บริหารท้องถิ่นในการพิจารณาอนุมัติ, ยกเลิก การสอบราคาตามที่คณะกรรมการเปิดซองสอบราคาเสนอความเห็น โดยไม่มีเหตุผลเพียงพอ, ทำการ ปรับปรุงสวนหย่อมแล้วก่อสร้างป้ายและเวทีขนาดใหญ่กีดขวางและบดบังหน้าที่ดินของประชาชน, วางท่อระบายน้ำพร้อมบ่อสูบน้ำทำให้บ้านของประชาชนได้รับความเสียหาย, ปลดปล่อยผู้รับจ้างขุดดิน แนวริมคลองออกไปจนทำให้แนวรั้วของประชาชนพัง, ก่อสร้างท่อระบายน้ำสูงกว่าท่อระบายน้ำเดิม ของหมู่บ้านเป็นเหตุให้น้ำท่วมขังหมู่บ้าน, ตัดถนนเข้าไปในที่ดินส่วนบุคคล, ไม่ติดตั้งเครื่องหมายหรือ สัญลักษณ์ใด ๆ เพื่อแสดงให้รู้ว่ามิต่อม่อเสาไฟฟ้ากีดขวางรถล้าเข้ามาในผิวจราจร**

**12) กระทำผิดสัญญาทางปกครอง ได้แก่ การที่ผู้บริหารท้องถิ่นไม่ยอมตรวจรับมอบงาน ตามสัญญาจ้าง ทั้ง ๆ ที่ข้อบกพร่องเกิดจากการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ได้สำรวจพื้นที่ที่จะทำ การก่อสร้างจริงให้เสียก่อนที่จะส่งมอบพื้นที่ก่อสร้างให้แก่ผู้รับจ้าง, ไม่บอกเลิกสัญญาการก่อสร้าง จนกระทั่งค่าปรับเกินร้อยละสิบของวงเงินค่าจ้างตามสัญญา, บอกเลิกสัญญาจ้าง โดยไม่มีการแจ้งเตือน เป็นลายลักษณ์อักษรว่าการดำเนินงานตามสัญญาจ้างมีข้อบกพร่องอย่างไร**

## 2.แนวทางการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาล

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีการบริหารราชการให้สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาล ดังต่อไปนี้

### 2.1 หลักนิติธรรม

1) ผู้บริหารท้องถิ่นต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายและกฎที่ เกี่ยวกับเรื่องอายุความ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง การเรียกร้องหรือฟ้องเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่า สินไหมทดแทน การออกกฎการบริหารงานบุคคล การจัดระบบงาน และการพัสดุ

2) ผู้บริหารท้องถิ่นต้องปฏิบัติตามประกาศที่ตนเองประกาศไว้ และจะเลือกปฏิบัติ ต่อบุคคลที่เหมือนกันในสาระสำคัญด้วยวิธีที่แตกต่างกันไม่ได้

3) สภาท้องถิ่นต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายและระเบียบเกี่ยวกับการ ประชุมสภาท้องถิ่น พิจารณามีมติเกี่ยวกับความผิดของสมาชิกสภาท้องถิ่นอย่างเป็นทางการ

4) ผู้บริหารท้องถิ่นต้องจัดทำบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ เช่น การป้องกันและระงับเหตุเดือดร้อนรำคาญ ไม่ให้มีการจอดยานพาหนะหรือตั้งวางของบนทางสาธารณะ เป็นต้น

## 2.2 หลักคุณธรรม

1) ผู้บริหารท้องถิ่นและคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นต้องไม่มีความลำเอียงหรือใช้อคติในการพิจารณาหรือมีคำสั่งทางปกครอง ต้องจัดทำบริการสาธารณะเพื่อแก้ไขความเดือดร้อนของประชาชน ต้องไม่ปล่อยให้คำปรับตามสัญญาอาจส่งผลกระทบต่อฐานะทางการเงินของคู่สัญญา

2) ผู้บริหารท้องถิ่นต้องแบ่งงานให้เหมาะสมกับความสามารถของบุคลากร ไม่จัดระบบงานตามอำเภอใจหรือก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ผู้ที่มีอำนาจหน้าที่โดยชอบตามระเบียบและกฎหมาย

3) สภาพท้องถิ่นต้องไม่มีอคติเพราะความชังเพื่อกลั่นแกล้งให้สมาชิกสภาท้องถิ่นบางคนพ้นจากตำแหน่ง

## 2.3 หลักความโปร่งใส

1) ผู้บริหารท้องถิ่นต้องให้ประชาชนทราบข้อมูลข่าวสารที่ประชาชนควรรู้ ไม่ดำเนินการใดที่ส่อไปในทางที่อาจมีการพิจารณาจัดซื้อจัดจ้างโดยเอื้อผลประโยชน์แก่บุคคลบางคนบางกลุ่ม

2) ผู้บริหารท้องถิ่นไม่ควรมอบหมายงานให้แก่พนักงานส่วนท้องถิ่นโดยใช้ระบบอุปถัมภ์

3) คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยจะต้องเปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหาได้รับทราบพยานหลักฐานที่เป็นโทษต่อตนเอง

4) สภาพท้องถิ่นต้องพิจารณางบประมาณของท้องถิ่นโดยคำนึงถึงเหตุผลและความจำเป็นด้วยการประชุมปรึกษาหารือหรือถกเถียงกันให้รอบคอบ จะต้องไม่มีพฤติการณ์ส่อไปในทางที่จะแสวงหาผลประโยชน์ในการจัดซื้อจัดจ้างโดยการกำหนดคุณลักษณะเฉพาะตามที่ต้องการ

## 2.4 หลักความมีส่วนร่วม

1) ผู้บริหารท้องถิ่นต้องเปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหาได้แสดงความเห็นในปัญหาที่เกี่ยวข้องกับตนเอง

2) ผู้บริหารท้องถิ่นต้องให้โอกาสประชาชนมีและสมาชิกสภาเทศบาลมีส่วนร่วมในการให้ความเห็นในปัญหาสำคัญ ๆ ของท้องถิ่น

## 2.5 หลักความรับผิดชอบ

1) ผู้บริหารท้องถิ่นต้องรักษาผลประโยชน์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องจัดให้มีสาธารณูปโภคที่จำเป็น ต้องคำนึงถึงความสะดวก ปลอดภัยและไม่สร้างความเดือดร้อนเสียหายแก่ประชาชน ต้องหามาตรการเพื่อระงับเหตุเดือดร้อนรำคาญ ต้องดำเนินการตามสัญญาจ้างอย่างรอบคอบและต้องแบ่งมอบงานให้มีความชัดเจนเพื่อมิให้เกิดความสับสนในการปฏิบัติหน้าที่

2) คณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นต้องตระหนักในความถูกต้องชอบธรรมตามหน้าที่ของตนในการพิจารณาให้โทษต่อบุคลากรด้วยความเป็นธรรม

3) สภาพท้องถิ่นต้องตระหนักในหน้าที่ของตนเองที่ต้องตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายบริหารเพื่อรักษาประโยชน์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหลัก

## 2.6 หลักความคุ้มค่า

1) ผู้บริหารท้องถิ่นต้องควบคุมมิให้มีการเบิกจ่ายเงินเพื่อจ้างเหมาซ้ำซ้อน ป้องกันมิให้มีการกระทำละเมิดก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชน มิให้มีการสมยอมราคากันในการเสนอราคาและไม่กำหนดรายละเอียดหรือคุณลักษณะเฉพาะของพัสดุที่จะซื้อจนอาจทำให้ต้องใช้จ่ายเงินงบประมาณเกินราคาที่เหมาะสม ไม่ปล่อยปละละเลยให้มีการก่อสร้างผิดแบบแปลนตามสัญญาโดยไม่ทักท้วง หรือบอกเลิกสัญญาทันทีเมื่อพบว่าคู่สัญญาฝ่ายเอกชนไม่สามารถดำเนินการก่อสร้างต่อไปได้

2) สภาพท้องถิ่นต้องป้องกันมิให้มีการใช้งบประมาณโดยไม่สมเหตุสมผล เช่น การอนุมัติซื้อที่ดินตามที่กำหนดคุณลักษณะเฉพาะไว้เพื่อผลประโยชน์ของผู้บริหารท้องถิ่น เป็นต้น

## ข้อเสนอแนะ

1) กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย ควรจัดโครงการอบรมผู้บริหารท้องถิ่นและพนักงานส่วนท้องถิ่น ตลอดจนจัดทำคู่มือเกี่ยวกับกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และหนังสือสั่งการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2) ศาลปกครองควรจัดทำแนวทางการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาล เพื่อให้ผู้บริหารท้องถิ่นนำไปใช้ในการดำเนินงาน โดยศึกษาสภาพปัญหาและแนวทางการบริหารงานที่ถูกต้องจากคดีที่นำขึ้นสู่ศาลปกครอง

3) ควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำขั้นตอนและรายงานผลการปฏิบัติงานเพื่อแจ้งให้กับประชาชนในท้องถิ่นรับทราบ และเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4) การวิจัยในอนาคตควรศึกษาคำพิพากษาศาลปกครองที่เกี่ยวกับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นให้ครบทั้ง ๕ รูปแบบ คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา เพื่อให้ได้หลักการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาลที่มีความครอบคลุมและถูกต้องมากยิ่งขึ้น