

บทความวิจัย

ปัญหาการใช้อำนาจขององค์การบริหารส่วนตำบล

Problems of Power Exercise of Sub-district Administrative Organizations

พรรณรัตน์ โสธรประภากร¹

Phannarat SothonPrapakorn²

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี 41 หมู่ 5 ถนนรักศักดิ์ชุมล ตำบลท่าช้าง
อำเภอเมือง จังหวัดจันทบุรี 22000.

Faculty of Law RambhaiBarniRajabhat University 41 Moo 5 RakSakChamun Road,
Tha Chang Subdistrict, Mueang District, Chanthaburi Province 22000.

* Corresponding author E-mail:tuk3399@hotmail.com

(Received: 24 กุมภาพันธ์ 2563 ; Accepted: 17 มิถุนายน 2563)

บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึง ปัญหาการใช้อำนาจปกครองของ องค์การบริหารส่วนตำบล อันเกิดจากการออกกฎ คำสั่งทางปกครอง การกระทำทาง ปกครอง และสัญญาทางปกครอง เนื่องจากมีได้นำหลักกฎหมายมหาชนมาใช้อย่างถูกต้อง โดยขาดหลักความชอบด้วยกฎหมาย ขาดหลักสุจริต อีกทั้งไม่นำหลักประโยชน์สาธารณะ มาประกอบการใช้อำนาจให้ถูกต้อง

¹ ผู้ช่วยศาสตราจารย์พรรณรัตน์ โสธรประภากร อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี

² Assistant Professor Phannarat SothonPrapakorn, Lecturer at the Faculty of Law, RambhaiBarni Rajabhat University

เมื่อทำการศึกษาจึงพบว่า การใช้อำนาจ ประการแรก ต้องมีกฎหมายบัญญัติ อำนาจหน้าที่และหลักเกณฑ์ต่าง ๆ แก่ผู้ใช้อำนาจปกครอง ประการที่สอง กฎหมาย จะบัญญัติว่าผู้ใช้อำนาจเป็นบุคคลใด ประการที่สาม กฎหมายจะบัญญัติหลักเกณฑ์ในการใช้อำนาจ ประการที่สี่ กฎหมายจะบัญญัติให้อำนาจ และประการสุดท้าย กฎหมาย จะบัญญัติหน้าที่ไว้ด้วย ดังนั้น การบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนตำบลเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่ให้ไปตามหลักเกณฑ์ตามกฎหมายบัญญัติ เพื่อใช้อำนาจ คือ การออกกฎ การออกคำสั่งทางปกครอง การกระทำอื่นใดในทางปกครอง หรือสัญญาทางปกครอง เพื่อให้บรรลุหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติ จึงสรุปได้ว่าปัญหาการใช้อำนาจขององค์การบริหารส่วนตำบล เกิดจากผู้ใช้อำนาจไม่ใช้อำนาจให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ ขั้นตอน วิธีการที่กฎหมายบัญญัติ

ผู้เขียนเห็นว่าควรส่งเสริมให้ความรู้หลักการใช้อำนาจอย่างถูกต้อง รวมทั้งปลูกฝังหลักสุจริต หลักความชอบด้วยกฎหมาย และหลักประโยชน์สาธารณะอย่างต่อเนื่องจริงจัง

คำสำคัญ การใช้อำนาจ, หลักการใช้อำนาจ, อำนาจปกครอง, องค์การบริหารส่วนตำบล

Abstract

This research article aims to study problems of power exercise of Sub-district Administrative Organizations due to issue of regulation, administrative order, administrative act and administrative contract. The problems were caused by unduly application of principle of public law, lacking principle of legality and good faith as well as public purpose principle for duly power exercise.

According to the study, firstly, the power exercise shall have law legislated duties and regulations of those exercising administrative power. Secondly, the law shall determine who is those exercising power. Thirdly,

the law shall determine power exercise principle. Fourthly, the law shall determine the power and finally the law shall determine the duties. Therefore, the administration of sub-district administrative organizations based on lawful power exercise of officer comply with the regulations according to law enacted to exercise of power for issue of regulation, administrative order, other administrative act or administrative contract to ensure the lawful duty fulfillment. It can be concluded that the causes of problems of power exercise of sub-district administrative organizations consist of those exercising power fail to comply with regulations, process and method determined by the law.

The author suggests that the correct exercise of power principle should be promoted as well as good faith, lacking principle of legality, administrative power and public purpose principle seriously.

Keywords: Exercise of Power, Exercise of Power Principle, Administrative Power, Sub-district Administrative Organization

ความนำ

เนื่องมาจากคดีพิพาทอันเกิดจากการใช้อำนาจปกครอง ในการออกกฎ ออกคำสั่งทางปกครอง การกระทำอื่นใดในทางปกครอง และสัญญาทางปกครอง³ ขององค์การบริหารส่วนตำบล ขึ้นสู่ศาลปกครองอย่างต่อเนื่อง ประกอบกับองค์การบริหาร

³ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542, มาตรา 9 (1) - (4), ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 116 ตอนที่ 94 ก (2 ธันวาคม พ.ศ. 2537) : 1.

ส่วนตำบล มีจำนวน 5,320 แห่ง⁴ ได้จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ประกอบไปด้วย สภาองค์การบริหารส่วนตำบลและนายกองค์การบริหารส่วนตำบล⁵ โดยมีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบล ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม⁶ อีกทั้งมีหน้าที่ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล รวมถึงการพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล ร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี และร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ตลอดจนควบคุมการปฏิบัติงานของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมาย นโยบาย แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ข้อบัญญัติ ระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการ⁷ และมีนายกองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้กำหนดนโยบาย โดยไม่ขัดต่อกฎหมายและรับผิดชอบในการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนตำบล

อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นเรื่องที่ต้องใช้อำนาจ คือ การออกกฎ เช่น ออกข้อบัญญัติตำบล ออกระเบียบปฏิบัติต่าง ๆ การออกคำสั่งทางปกครอง การอนุมัติอนุญาต สั่งการ เป็นต้น การกระทำอื่นใดในทางปกครอง และการทำสัญญาทางปกครอง

⁴ กรมการปกครองท้องถิ่น, กองกฎหมายและระเบียบท้องถิ่น กลุ่มงานกฎหมายและระเบียบท้องถิ่น 2, ข้อมูล ณ วันที่ 20 เมษายน 2563 <http://www.dla.go.th/work/abt/summarize.js> (สืบค้นเมื่อวันที่ 20 พฤษภาคม 2563).

⁵ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546, มาตรา 44, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 120 ตอนที่ 55 ก (17 มิถุนายน พ.ศ. 2546) : 7.

⁶ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537, มาตรา 66, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 111 ตอนที่ 53 ก (2 ธันวาคม พ.ศ. 2537) : 11.

⁷ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546, มาตรา 46, 7.

เพื่อให้บรรลุตามหน้าที่ แต่การใช้อำนาจดังกล่าวไม่สามารถใช้อย่างอิสระตามอำเภอใจ จะต้องใช้อำนาจให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ และมีเหตุผลประกอบในการใช้อำนาจเพื่อให้บรรลุตามหน้าที่ที่กฎหมายบัญญัติ ดังนั้น อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล นายกองค์การบริหารส่วนตำบล และเจ้าหน้าที่ เป็นเรื่องที่ต้องใช้อำนาจในการออกกฎ ออกคำสั่งทางปกครอง รวมทั้งการกระทำทางปกครอง และสัญญาทางปกครอง ได้แก่ การออกข้อบัญญัติตำบล ออกระเบียบ การอนุมัติอนุญาต รวมทั้งการกระทำอื่นใดในทางปกครองและการทำสัญญาทางปกครอง อันเกี่ยวเนื่องกับการบริการสาธารณะ จะต้องใช้อำนาจ และการใช้อำนาจดังกล่าวจะต้องชอบด้วยกฎหมาย คือ เป็นไปตามขั้นตอน วิธีการตามที่กฎหมายบัญญัติ ด้วยความสุจริต เพื่อประโยชน์สาธารณะ รวมทั้งหลักการและเหตุผลที่เกี่ยวข้องประกอบ เพื่อให้การใช้อำนาจถูกต้องเป็นธรรม หลักเกณฑ์ต่าง ๆ นั้น เรียกว่า “หลักกฎหมายมหาชน” คือหลักการในการใช้อำนาจ

การใช้อำนาจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันเกิดมาจากการออกกฎ ออกคำสั่งทางปกครอง หรือการกระทำอื่นใดในทางปกครอง เนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจ กระทำนอกเหนืออำนาจหน้าที่ กระทำโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย กระทำโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน ตลอดจนวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น รวมทั้งกระทำโดยไม่สุจริตหรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม การกระทำที่มีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็น สร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร การกระทำที่เป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบ⁸ หรือละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร⁹ รวมทั้งการกระทำละเมิดและความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครอง หรือของเจ้าหน้าที่อันเกิดจากการ

⁸ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539, มาตรา 1, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 113 ตอนที่ 60 ก (14 พฤศจิกายน พ.ศ. 2539) : 1.

⁹ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 2

ใช้อำนาจตามกฎหมาย จากกฎ คำสั่งทางปกครอง คำสั่งอื่นใด จากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร¹⁰ และเรื่องเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง¹¹

1) แนวความคิดการใช้อำนาจปกครองท้องถิ่น

องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นจัดตั้งขึ้น โดยมีลักษณะหรือองค์ประกอบที่มีการดำเนินงานอย่างเป็นอิสระจากส่วนกลาง และราชการส่วนท้องถิ่น มีฐานะเป็นนิติบุคคล จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และมีฉบับแก้ไขเพิ่มเติมในเวลาต่อมา พระราชบัญญัตินี้ได้ส่งผลให้มีการกระจายอำนาจสู่องค์กรประชาชนในระดับตำบลอย่างมาก การที่รัฐยอมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินงานได้อย่างมีอิสระ ช่วยให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจรัฐดูแลตนเองมากขึ้น และเป็นวิธีหนึ่งที่จะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการใช้จ่ายของรัฐ

องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สำคัญในการเปิดโอกาสให้ประชาชนในชุมชนระดับตำบล หมู่บ้านได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองตามระบอบประชาธิปไตย โดยผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นคนในท้องถิ่นที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ทำให้องค์การบริหารส่วนตำบล มีความสำคัญต่อท้องถิ่นเป็นอย่างมาก เพราะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดเล็กที่สุด และมีความใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด โดยเฉพาะประชาชนในพื้นที่ชนบท

¹⁰ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 3

¹¹ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 4

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 2 มีนาคม พ.ศ. 2538 มีการบังคับใช้มาแล้วจนถึงปัจจุบัน รวมทั้งสิ้น 7 ฉบับ¹²

นอกจากนี้ ยังมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องอีกหลายฉบับ ซึ่งองค์การบริหารส่วนตำบลได้นำมาใช้บริหารราชการ อาทิ พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 8/2560 เรื่องการขับเคลื่อนการปฏิรูปการบริหารงานส่วนบุคคลท้องถิ่น เป็นต้น

2) การใช้อำนาจในการปกครองท้องถิ่น

การปกครองในระบอบประชาธิปไตย คือ อำนาจเป็นของประชาชน และประชาชนเป็นผู้ใช้อำนาจโดยผ่านตัวแทน เพื่อประโยชน์สุขของประชาชนเอง ซึ่งหลักการของระบอบประชาธิปไตยดังกล่าว รัฐบาลกลางเป็นรัฐบาลของประชาชนได้มอบอำนาจโดยผ่านกระบวนการทางนิติบัญญัติ คือ บัญญัติกฎหมายด้วยการมอบอำนาจหน้าที่และหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ให้กับท้องถิ่น เพื่อท้องถิ่นสามารถดำเนินการตามหลักเกณฑ์และอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายบัญญัติ ในการบริการสาธารณะให้กับท้องถิ่นและชุมชนได้ตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้นอยู่ในกรอบของกฎหมายที่บัญญัติให้อำนาจหน้าที่ ดังนั้น การปกครองท้องถิ่นทุกระดับทุกองค์กรจะต้องมีกฎหมายบัญญัติให้

¹² พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537, ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2538, ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2542, ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2546, ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546, ฉบับที่ 6 พ.ศ. 2552, ฉบับที่ 7 พ.ศ. 2562.

อำนาจหน้าที่และหลักเกณฑ์ไว้อย่างชัดเจน ซึ่งแต่ละองค์กรจะมีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจหน้าที่ และหลักเกณฑ์ต่าง ๆ เกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละองค์กรไว้

2.1) หลักการสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

หลักการของระบอบประชาธิปไตยมีอยู่หลากหลาย เมื่อได้นำมาจัดเข้ากลุ่มให้กระชับจะอยู่ใน 4 ประการ ดังจะอธิบายต่อไปนี้

1) หลักความเสมอภาค มนุษย์ทุกคนมีความเท่าเทียมและมีความเสมอภาคกัน หลักการในข้อนี้เกิดขึ้นจากแนวความคิดของจอห์น ล็อก (John Lock) ที่ไม่เห็นด้วยกับการแบ่งชนชั้นในสังคมของระบอบการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ประกอบกับแนวความเชื่อของ จอห์น ล็อก ที่เชื่อในหลักธรรมชาติของมนุษย์นั้นเกิดมาล้วนแล้วมีเสรีภาพและมีความเท่าเทียมกัน ไม่มีผู้ใดที่จะมีสิทธิมากกว่าผู้อื่นและการที่ผู้หนึ่งผู้ใดจะมีอำนาจหรือสิทธิมากกว่าผู้อื่นนั้นได้ต้องมาจากกฎหมายอันเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปของประชาชนเท่านั้น¹³ ซึ่งการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นวิธีการหนึ่งของระบอบประชาธิปไตย ที่จะส่งเสริมให้เกิดความเสมอภาคและเท่าเทียมกัน ทั้งด้านสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองของประชาชนในเมืองและชนบท เนื่องจากกฎหมายให้อำนาจท้องถิ่นในการจัดการศึกษาและสาธารณสุข ตลอดจนกิจกรรมเกี่ยวกับเด็ก คนชรา ได้รับการสนับสนุนให้มีโอกาสทัดเทียมกันและเสมอภาคกัน ด้วยองค์ประกอบเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่เสริมสร้างและสนับสนุนให้เกิดความเสมอภาค¹⁴

2) หลักการมีส่วนร่วม ผู้ที่จะมาใช้อำนาจในการปกครองประเทศจะต้องได้รับความเห็นชอบจากประชาชนส่วนใหญ่ เนื่องจากมนุษย์ทุกคนในสังคมมีความเท่าเทียม มีความเสมอภาคกัน ดังนั้น หากสังคมขาดกฎหมาย และกฎระเบียบ ขาดกฎหมาย

¹³ กิจบติ ก้องเบญจภูษ, *หลักกฎหมายมหาชน*, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2561), 30.

¹⁴ พรรณรัตน์ โสธรประภาร, *กฎหมายปกครองส่วนท้องถิ่น*, (กรุงเทพฯ: เดือนตุลา, 2561), 20.

ขาดผู้ทำการปกครองหรือขาดผู้ใช้กฎหมาย สังคมก็จะอยู่ในสภาพความวุ่นวาย มีความโหดร้ายและสภาพไม่แตกต่างไปจากภาวะสงคราม เพราะหากว่าทุกคนต่างถือว่าตนมีความเท่าเทียมกัน จึงกระทำการสิ่งหนึ่งสิ่งใดได้ตามอำเภอใจขาดระเบียบ ขาดหลักเกณฑ์หรือกระทำโดยใช้สิทธิเสรีภาพจนเกินความพอดี ความวุ่นวายต่าง ๆ ก็เกิดขึ้นในสังคมเกิดความหวาดระแวงกันในสังคม ฉะนั้น จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องมีคน ๆ หนึ่ง หรือกลุ่มคนกลุ่มหนึ่งที่ประชาชนให้การยอมรับและให้ความเห็นชอบร่วมกัน มาใช้อำนาจในการปกครอง อำนาจในการบัญญัติกฎหมายหรืออำนาจอื่นใดก็ตามแต่ ตามความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่ ทั้งนี้ เพื่อดำรงรักษาไว้ซึ่งความปลอดภัย ความสงบสุข และความผาสุกของประชาชนในสังคมนั้น จึงเห็นได้ว่าการใช้อำนาจปกครองที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญมีความแตกต่างกับการใช้อำนาจปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์อย่างสิ้นเชิง ซึ่งผู้ทำการปกครองจะใช้อำนาจปกครองประเทศจากการเป็นตัวแทนของพระเจ้า หรือการเป็นนักรบที่สู้รบจนได้รับชัยชนะแล้วทำการปกครองประเทศจากการสถาปนาของตนเองโดยไม่คำนึงถึงประชาชนส่วนใหญ่ จะเห็นได้กับการเป็นผู้ปกครองหรือการใช้อำนาจปกครองของตนเองหรือไม่ก็ตาม ดังนั้น การปกครองส่วนท้องถิ่นประชาชนเป็นผู้เลือกผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น อีกทั้งสิทธิสามารถเข้าชื่อเสนอแนะ และถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นได้ เป็นการมีส่วนร่วมโดยตรง ซึ่งหลักการมีส่วนร่วมเป็นพื้นฐานของระบอบประชาธิปไตย หรือเท่ากับเป็นการปลุกฝังและฝึกฝนประชาชนให้เข้าใจในระบอบประชาธิปไตยมีส่วนร่วมในการปกครองทุกระดับ

3) หลักการใช้อำนาจ หมายความว่า เมื่อได้อำนาจมาจากประชาชนแล้ว ไม่ว่าจะเป็นผู้บริหารท้องถิ่น หรือสมาชิกสภาท้องถิ่นจะต้องใช้อำนาจเพื่อรักษาสิทธิเสรีภาพและประโยชน์ของประชาชน หลักการใช้อำนาจนี้จะเป็นประโยชน์และแก้ปัญหาของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ หมายความว่า ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น จะต้องใช้อำนาจหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมายและตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายบัญญัติ เพื่อประโยชน์ของประชาชนตามหลักการบริหารบ้านเมืองที่ดี โดยมีเป้าหมายใน

การพัฒนาให้เกิดความยั่งยืน¹⁵ ผู้ปกครองจะต้องใช้อำนาจเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ และผลประโยชน์ของประชาชนส่วนใหญ่เป็นสำคัญ หลักการนี้สืบเนื่องมาจากแนวทางแก้ไข ปัญหาที่เกิดขึ้นในสังคมการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่ผู้ปกครองใช้อำนาจ ที่ตนมีอยู่ในการปกครอง เพื่อการออกกฎหมายเพื่อสนองความต้องการและเพื่อสนอง ผลประโยชน์ของตนเองและพวกพ้อง กฎเกณฑ์ต่าง ๆ เพื่อคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวม ไม่ให้เสื่อมสูญไป นอกจากนั้นกฎหมายหรือกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่ผู้ปกครองบัญญัติออกมา บังคับใช้ มีหลักเกณฑ์สำคัญที่จะมุ่งควบคุมประชาชนหรือผู้อยู่ภายใต้ปกครองให้อยู่ใน กรอบในเขตจำกัดหรือในกฎเกณฑ์ที่ตนต้องการ เพื่อให้แน่ใจว่าผู้ที่ถูกปกครองนั้น จะไม่ เป็นภัยหรือไม่ลุกขึ้นทวงสิทธิอื่นที่จะทำให้ผลประโยชน์ของตนสูญเสียไป

ดังนั้น หลักเกณฑ์นี้ใช้ในการแก้ปัญหาดังกล่าว ซึ่งมีหลักการที่สวนทางกับ หลักการของระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ กล่าวคือ ผู้ที่ได้รับอำนาจให้ทำการปกครอง จากประชาชนนั้นจะต้องใช้อำนาจต่าง ๆ เพื่อออกกฎหมายหรือกฎเกณฑ์ต่าง ๆ เพื่อ คุ้มครองปกป้องสิทธิเสรีภาพและผลประโยชน์ของประชาชนเป็นสำคัญ

4) หลักการตรวจสอบ เนื่องจากในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่ผ่านมานับ พันปีนั้น การปกครองไม่มีการแบ่งแยกอำนาจแต่อย่างใด อำนาจทั้งหมดและอำนาจสูงสุด ซึ่งเป็นอำนาจที่มีลักษณะเบ็ดเสร็จและเด็ดขาดอยู่ที่ตัวผู้ปกครองเพียงผู้เดียวกลุ่มเดียว ฉะนั้น การปกครองประเทศหรือการใช้อำนาจดังกล่าว จึงขึ้นอยู่กับทิศทาง แนวนโยบาย และความพอใจของคนเพียงคนเดียว ทำให้ขาดการถ่วงดุลอำนาจ และไม่มีสิ่งที่จะทัดทาน หรือตรวจสอบรวมทั้งควบคุมการใช้อำนาจนั้น ซึ่งเป็นสาเหตุใหญ่ที่ผู้ปกครองจะใช้อำนาจ ที่เกินเลยและเกินขอบเขต จนกระทั่งทำให้ผู้อยู่ใต้ปกครองได้รับความเดือดร้อนและเกิด ความเสียหาย รวมทั้งขาดสิทธิและเสรีภาพ

ในระบอบประชาธิปไตยหลักการตรวจสอบเป็นหลักการหนึ่งที่สำคัญ เพื่อ รักษาประโยชน์ของประชาชน ดังนั้น การปกครองส่วนท้องถิ่น ประชาชนสามารถ

¹⁵ เรื่องเดียวกัน, 21

ตรวจสอบได้โดยตรงตามที่กฎหมายบัญญัติ นอกจากนั้นยังมีหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของราชการในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค กำกับดูแลให้การดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายอีกทางหนึ่งด้วย¹⁶

3) ผู้ใช้อำนาจเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบล

การบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล เกิดจากผู้ใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบล นายกองค์การบริหารส่วนตำบล เจ้าหน้าที่ นายอำเภอ ผู้ว่าราชการจังหวัด และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งการใช้อำนาจของผู้ใช้อำนาดังกล่าว จะต้องใช้อำนาจให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายบัญญัติเพื่อใช้อำนาจให้บรรลุผลตามหน้าที่ แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นคือ ผู้ที่ใช้อำนาจมิได้ใช้อำนาจให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายบัญญัติ¹⁷ จึงเกิดกรณีพิพาททางปกครองจนต้องนำคดีขึ้นสู่ศาลปกครอง

ปัญหาดังกล่าว จึงได้ศึกษาปัญหาการใช้อำนาจนี้ เพื่อทราบปัญหาของการออกกฎ คำสั่งทางปกครอง การกระทำทางปกครอง และสัญญาทางปกครองขององค์การบริหารส่วนตำบล เนื่องมาจากสาเหตุใด เพื่อให้เกิดการแก้ไขปัญหานี้และนำมาสู่การพัฒนาท้องถิ่นอย่างยั่งยืน

ผลการวิจัยพบว่า การบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนตำบลเกิดจากการใช้อำนาจปกครองของเจ้าหน้าที่ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายหรือกฎที่บัญญัติไว้เพื่อให้บรรลุผลตามหน้าที่ที่กฎหมายบัญญัติ แต่การใช้อำนาจปกครองของเจ้าหน้าที่ไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ ขั้นตอน วิธีการ ตามบทบัญญัติของกฎหมาย จึงทำให้เกิดผลเสียหายและเป็นคดีความ

¹⁶ เรื่องเดียวกัน, 24

¹⁷ กิจบตี ก้องเบญจกุล, *หลักกฎหมายมหาชน*, 185.

การบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ใช้อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แต่ยังมีกฎหมายอีกหลายฉบับที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจขององค์การบริหารส่วนตำบล อาทิพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เป็นกฎหมายที่เข้ามาเกี่ยวข้องในการกำหนดหลักเกณฑ์การใช้อำนาจปกครองที่องค์การบริหารส่วนตำบลและผู้ใช้อำนาจปกครองตามกฎหมาย จะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามขั้นตอน วิธีการตามที่กฎหมายบัญญัติ พระราชบัญญัติผังเมือง พ.ศ. 2562¹⁸ ก็เป็นกฎหมายอีกฉบับหนึ่งที่เข้ามาเกี่ยวข้องเรื่องเกี่ยวกับผังเมือง พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522¹⁹ พระราชบัญญัติและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535²⁰ พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พุทธศักราช 2456²¹ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504²² พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุและพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504²³ เป็นต้น

นอกจากหลักเกณฑ์ที่บัญญัติอยู่ในกฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้ว ยังมีหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในกฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ระเบียบ ข้อบังคับที่เกี่ยวข้องด้วยหลักเกณฑ์

¹⁸ พระราชบัญญัติผังเมือง พ.ศ. 2562, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 136 ตอนที่ 71 ก (29 พฤษภาคม พ.ศ. 2562) : 27.

¹⁹ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 96 ตอนที่ 80 ฉบับพิเศษ (14 พฤษภาคม พ.ศ. 2522) : 1.

²⁰ พระราชบัญญัติและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 109 ตอนที่ 37 (4 เมษายน พ.ศ. 2535) : 1.

²¹ พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พุทธศักราช 2456, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 30 (5 สิงหาคม พ.ศ. 2456) : 74.

²² พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 78 ตอนที่ 80 ก (3 ตุลาคม พ.ศ. 2504) : 1071.

²³ พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุและพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 78 ตอนที่ 66 ก (29 สิงหาคม พ.ศ. 2504) : 980.

ที่เกี่ยวกับการใช้อำนาจต่าง ๆ ดังกล่าว ที่กำหนดให้ผู้ใช้อำนาจจะต้องปฏิบัติตาม มิฉะนั้น การใช้อำนาจจะไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ผู้ใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ในส่วนขององค์การบริหารส่วนตำบล ได้แก่ “องค์การบริหารส่วนตำบล” มีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ คุ้มครองดูแลและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น รวมทั้งหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมาย²⁴ “สภาองค์การบริหารส่วนตำบล” มีอำนาจหน้าที่ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อเป็นแนวทางในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล พิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างข้อบังคับองค์การบริหารส่วนตำบล ร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี และร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมควบคุมการบริหารงานของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมาย นโยบาย แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ข้อบัญญัติ ระเบียบ ข้อบังคับของทางราชการ ส่วน “นายกองค์การบริหารส่วนตำบล” มีอำนาจหน้าที่กำหนดนโยบายโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย และรับผิดชอบในการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมาย และนโยบายแผนองค์การบริหารส่วนตำบล ข้อบัญญัติ ระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการ สั่งอนุญาต อนุมัติ เกี่ยวกับราชการองค์การบริหารส่วนตำบล แต่งตั้ง และถอดถอนรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล และเลขาธิการองค์การบริหารส่วนตำบล วางระเบียบเพื่อให้งานขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นไปด้วยความเรียบร้อย รักษาการ

²⁴ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537, มาตรา 66

ให้เป็นไปตามข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล รวมทั้งปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลและเจ้าหน้าที่อื่น ให้มีอำนาจหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายและตามที่กฎหมายบัญญัติ

ส่วน “นายอำเภอ” “ผู้ว่าราชการจังหวัด” และ “รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย” มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลตามที่กฎหมายบัญญัติ เพื่อให้องค์การบริหารส่วนตำบลดำเนินการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่และเจตนารมณ์ของกฎหมาย ดังนั้น การใช้อำนาจปกครองของผู้ใช้อำนาจในการออกกฎ ออกคำสั่งทางปกครอง หรือการกระทำอื่นใดในทางปกครอง และสัญญาทางปกครอง เพื่อให้บรรลุผลตามอำนาจหน้าที่ที่จะเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายหรือกฎบัญญัติไว้ เรียกว่า “หลักความชอบด้วยกฎหมาย” และการใช้อำนาจปกครองดังกล่าวจะต้องอยู่บนพื้นฐาน “หลักสุจริต” “หลักประโยชน์สาธารณะ” “หลักความต่อเนื่อง” “หลักการแก้ไข” หรือหลักกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

จากการศึกษาพบได้ว่า “ปัญหาการใช้อำนาจปกครองขององค์การบริหารส่วนตำบล” เกิดจากการใช้อำนาจไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายบัญญัติ

ปัญหาการใช้อำนาจขององค์การบริหารส่วนตำบล

ปัญหาการใช้อำนาจขององค์การบริหารส่วนตำบลไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายบัญญัติ ขาดหลักความชอบด้วยกฎหมาย ขาดหลักสุจริต และไม่เป็นไปตามหลักประโยชน์สาธารณะ ดังจะกล่าวต่อไปนี้

กรณีพิพาทตามคำสั่งของศาลปกครองสูงสุดที่ 333/2546²⁵ จะเห็นได้ว่าศาลมิได้บรรยายในคำสั่งว่า

²⁵ คำสั่งศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ 333/2546, ศาลปกครองสูงสุด, <http://adminicourt.go.th/adminicourt/site/banner.html> = (สืบค้นเมื่อวันที่ 8 กรกฎาคม 2562).

ประการที่ 1 คำฟ้องต้องมีข้อมูลหรือเหตุผลเพียงพอว่าจะได้รับผลเดือดร้อนต่อเนื่องจากการกระทำของผู้ฟ้องคดี

ประการที่ 2 ต้องคำนึงถึงความรับผิดชอบของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ และอุปสรรคที่อาจจะเกิดขึ้นแก่การบริหารงานของรัฐ ซึ่งเป็นข้อสนับสนุนหลักประโยชน์สาธารณะ แม้ผู้ถูกฟ้องจะได้ใช้อำนาจถูกต้องตามหลักความชอบด้วยกฎหมายก็ตาม ศาลได้นำหลักเกณฑ์และเหตุผลมาสนับสนุน “หลักประโยชน์สาธารณะ” จึงมีคำสั่งให้ชะลอการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลไว้ก่อน

จากคำสั่งของศาลปกครองสูงสุดดังกล่าว จะพบว่าการใช้อำนาจจะต้องมีหลักเกณฑ์และเหตุผลสนับสนุน ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและเกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม เช่น

กรณีพิพาทตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดคดีหมายเลขแดงที่ อ.284/2562²⁶ จะพบว่า คำวินิจฉัยของศาลได้พิจารณาถึงความรับผิดชอบของผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดีว่าการดำเนินการทุกอย่างนั้นถูกต้องตามกฎหมาย แต่ปัญหาอยู่ที่การกำหนดแบบและวัสดุโดยผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าของโครงการ มิใช่เป็นการจ้างที่ให้ผู้รับจ้างเป็นผู้ออกแบบหรือเสนอแบบให้ผู้ถูกฟ้องคดี ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีส่วนผิดมากกว่า โดยเมื่อคำนึงถึงข้อเท็จจริงและพฤติกรรมต่าง ๆ ของคู่สัญญาทั้งสองฝ่าย และคำนึงถึงผู้ฟ้องคดีมีอาชีพในการก่อสร้างและในสัญญากำหนดให้ผู้ฟ้องคดีมีหน้าที่พิจารณาตรวจสอบการก่อสร้างและวัสดุก่อสร้าง ว่ามีความถูกต้องตามหลักวิศวกรรมหรือทางเทคนิคเสียก่อน ซึ่งหากได้ตรวจสอบตามหน้าที่ดังกล่าวแล้ว ความเสียหายก็อาจจะไม่เกิดขึ้นตามที่ปรากฏ จึงเห็นควรให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบและให้ผู้ถูก

²⁶ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ.284/2562, ศาลปกครองสูงสุด, <http://www.admincourt.go.th/admincourt/site/05SearchSuitDetail.html?id=923CBC818864CE31596544BF6708F651&DataAnd=> (สืบค้นเมื่อวันที่ 8 กรกฎาคม 2562).

ฟ้องคดีมีสิทธิได้รับค่าชดเชยค่าจ้าง จะเห็นได้ว่าสารนำข้อเท็จจริงและเหตุผลมาสนับสนุน “หลักการได้สัดส่วน” ระหว่างผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดี²⁷

อีกกรณีหนึ่งคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของ รัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย กล่าวคือ ผู้ฟ้องคดีในฐานะคณะกรรมการ ดำเนินการประมูลด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ ได้ดำเนินการพิจารณาราคาตาม หลักเกณฑ์ และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในประกาศประมูลจ้างและเอกสารประมูลจ้างด้วยวิธี อิเล็กทรอนิกส์ อีกทั้ง เมื่อพิจารณาจากวงเงินงบประมาณที่ผู้ถูกฟ้องคดีตั้งไว้ตาม ข้อบัญญัติงบประมาณประจำปีแล้ว จะเห็นได้ว่าองค์การบริหารส่วนตำบลได้เสีย งบประมาณเพิ่มขึ้นจากวงเงินงบประมาณหรือราคากลางที่ตั้งไว้ การที่ผู้ฟ้องคดีในฐานะ กรรมการดำเนินการประมูลด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ ได้พิจารณาจากราคารวมทั้ง 3 โครงการ จึงไม่อาจถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ทำให้ราชการ ได้รับความเสียหาย อันถือเป็นการละเมิด ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหม ทดแทน ดังนั้น การที่คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดพิจารณา ให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนตามอำนาจหน้าที่นั้นจึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดย มิชอบ คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามผลการพิจารณา ดังกล่าว จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย²⁸ จากข้อเท็จจริงตามที่กล่าวมาจะพบว่าการใช้ดุลพินิจ การใช้อำนาจปกครองจะต้องอยู่บนพื้นฐานของหลักกฎหมาย เหตุผลอ้างอิงที่จะให้เกิด ความเป็นธรรมและเกิดความยุติธรรมเป็นที่ยอมรับด้วยเหตุผลและหลักกฎหมาย

นอกจากนั้นแล้ว คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยมิชอบ กล่าวคือ ชมรมกีฬาตำบลได้เข้าร่วมการแข่งขัน

²⁷ เรื่องเดียวกัน

²⁸ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ. 67/2562, ศาลปกครองสูงสุด, <http://www.admincourt.go.th/admincourt/site/05SearchSuitDetail.html?id=C4BFDB8918971E8E86DFF37C48DDB0B9&DataAnd=> (สืบค้นเมื่อวันที่ 8 กรกฎาคม 2562).

โดยปรากฏจากเอกสารหลักฐานภาพถ่ายซึ่งเป็นเอกสารหลักฐานประกอบ การเบิกจ่ายเงิน แต่การเบิกจ่ายเงินไม่เป็นไปตามหนังสือสั่งการของกระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นแนวทางปฏิบัติที่มีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันการทุจริต และเพื่อการใช้งานอย่างมีประสิทธิภาพและประหยัด ประกอบกับการอนุมัติงบประมาณได้มีการพิจารณาโดยสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และการทำเรื่องเบิกจ่าย การพิจารณาอนุมัติเบิกจ่ายมีเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องหลายคน และผู้ฟ้องคดีได้ย้ายมารับราชการภายหลังจากที่องค์การบริหารส่วนตำบลได้อนุมัติงบประมาณการกีฬาให้ชมรมการกีฬา ซึ่งถือว่าผู้ฟ้องคดีไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการตั้งงบประมาณหมวดเงินอุดหนุนดังกล่าว เมื่อพิจารณาถึงพฤติการณ์และระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมแล้ว สมควรให้ผู้ฟ้องคดีรับผิด ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีอาศัยอำนาจแห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ. 2539²⁹ ออกคำสั่งองค์การบริหารส่วนตำบลเฉพาะส่วนที่ให้ผู้ฟ้องคดีخذไ้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย³⁰ ความรับผิดทางละเมิดจะต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงและพฤติกรรมด้วยเหตุผลสนับสนุน หลักความรับผิด หลักความเป็นธรรมจากข้อเท็จจริงดังกล่าวการใช้อำนาจปกครองของผู้มีอำนาจตามกฎหมายจะต้องมีหลักกฎหมายและเหตุผลสนับสนุน เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและความยุติธรรม เพราะการบริหารราชการเป็นการทำงานเพื่อส่วนรวม

²⁹ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ. 2539, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 113 ตอนที่ 60 ก (14 พฤศจิกายน พ.ศ. 2539) : 25.

³⁰ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ.555/2561, ศาลปกครองสูงสุด, [http://www.admincourt.go.th/admincourt/site/05SearchSuitDetail.html?id=2AF37D7077D9A BB3B0EA060C56FB9B59&DataAnd=.\(สืบค้นเมื่อวันที่ 8 กรกฎาคม 2562\).](http://www.admincourt.go.th/admincourt/site/05SearchSuitDetail.html?id=2AF37D7077D9A BB3B0EA060C56FB9B59&DataAnd=.(สืบค้นเมื่อวันที่ 8 กรกฎาคม 2562).)

ไม่ได้ทำเพื่อประโยชน์ส่วนตน หลักกฎหมายและเหตุผลการใช้อำนาจจึงต้องมีความชัดเจนและเป็นธรรม

ข้อเสนอแนะ

จากการวิจัยการใช้อำนาจปกครองขององค์การบริหารส่วนตำบล พบว่าการใช้อำนาจเกิดจากการขาดหลักความชอบด้วยกฎหมาย คือไม่ใช้อำนาจให้เป็นไปตามขั้นตอนวิธีการตามที่กฎหมายบัญญัติ ดังนั้นจึงมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

- 1) จัดอบรมระยะสั้นให้แก่บุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบล
- 2) ให้ความรู้เกี่ยวกับการใช้อำนาจผ่านกระบวนการเรียนรู้ผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์
- 3) จัดทำสื่อการเรียนรู้เกี่ยวกับการใช้อำนาจปกครองภายในองค์กรอย่างสม่ำเสมอ
- 4) จัดหาคำพิพากษาศาลสูงสุดเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบลให้บุคคลทั่วไปได้

เอกสารอ้างอิง

กิจบัติ ก้องเบญจสุข. *หลักกฎหมายมหาชน*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2561.

กรมการปกครองท้องถิ่น. กองกฎหมายและระเบียบท้องถิ่น กลุ่มงานกฎหมายและระเบียบท้องถิ่น 2, ข้อมูล ณ วันที่ 20 เมษายน 2563 <http://www.dla.go.th/work/abt/summarize.js> (สืบค้นเมื่อวันที่ 20 พฤษภาคม 2563).

คำสั่งศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ 333/2546. ศาลปกครองสูงสุด. <http://admincourt.go.th/admincourt/site/banner.html> (สืบค้นเมื่อวันที่ 8 กรกฎาคม 2562).

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ. 284/2562. ศาลปกครองสูงสุด. <http://www.admincourt.go.th/admincourt/site/05SearchSuitDetail.html?id=923CBC818864CE31596544BF6708F651&DataAnd=> (สืบค้นเมื่อวันที่ 8 กรกฎาคม 2562).

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ.67/2562. ศาลปกครองสูงสุด.
<http://www.admincourt.go.th/admincourt/site/05SearchSuitDetail.html?id=C4BFDB8918971E8E86DFF37C48DDB0B9&DataAnd=> (สืบค้นเมื่อ
วันที่ 8 กรกฎาคม 2562).

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ. 555/2561. ศาลปกครองสูงสุด.
<http://www.admincourt.go.th/admincourt/site/05SearchSuitDetail.html?id=2AF37D7077D9ABB3B0EA060C56FB9B59&DataAnd=> (สืบค้นเมื่อวันที่
8 กรกฎาคม 2562).

พรรณรัตน์ โสธรประภากร. *กฎหมายปกครองส่วนท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: เดือนตุลา, 2561.
พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 116 ตอนที่ 94 ก (2 ธันวาคม พ.ศ. 2537): 1.

พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พุทธศักราช 2456, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 30 (5 สิงหาคม พ.ศ. 2456): 74.

พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุและพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 78 ตอนที่ 66ก (29 สิงหาคม พ.ศ. 2504): 980.

พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 78 ตอนที่ 80 ก (3 ตุลาคม พ.ศ. 2504): 1071.

พระราชบัญญัติผังเมือง พ.ศ. 2562, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 136 ตอนที่ 71 ก (29 พฤษภาคม พ.ศ. 2562): 27.

พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 96 ตอนที่ 80 ฉบับพิเศษ (14 พฤษภาคม พ.ศ. 2522): 1.

พระราชบัญญัติและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 109 ตอนที่ 37 (4 เมษายน พ.ศ. 2535): 1.

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 111 ตอนที่ 53 ก (2 ธันวาคม พ.ศ. 2537): 11.

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 120 ตอนที่ 55 ก (17 มิถุนายน พ.ศ. 2546): 7.

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 113 ตอนที่ 60 ก (14 พฤศจิกายน พ.ศ. 2539): 1.

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ. 2539, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 113 ตอนที่ 60 ก (14 พฤศจิกายน พ.ศ. 2539): 25.

References

- Administrative Procedure Act B.E. 2539 (1996), Government Gazette, Volume 113, Chapter 60A (14 November 1996): 1.
- Building Control Act B.E. 2522 (1979), Government Gazette, Volume 96, Chapter 80, Special Issue (14 May 1979): 1.
- Chanchai Sawaengsak. Governing Law. Bangkok: Winyuchon Publication House, 1999.
- Charas Suwanmala. Sub-district Council and Sub-district Administration Organization: Potential and Alternatives to the Future. Bangkok: Faculty of Political Science, Chulalongkorn University, 1996.
- Chusak Chayabut. Thai Governing Law. Bangkok: Ganesh Printing Center Company Limited, 1996.
- Constitution of Kingdom of Thailand B.E. 2562 (2017), Government Gazette, Volume 134, Chapter 40A (6 April 2017): 1.
- Department of Local Administration. Local Legal Affairs Division, Local Legal Affairs Section 2, Retrieved 20 April 2020, <http://www.dla.go.th/work / abt / summarize.js> (Searched on 20 May 2020).

- Establishment of Administrative Courts and Administrative Court Procedures Act 1999, Government Gazette, Volume 116, Chapter 94A (2 December 1994): 1.
- Historic Sites, Antiques, Artifacts and National Museums Act B.E. 2504 (1961), Government Gazette, Vol. 78, Chapter 66A (29 August 1961): 980.
- Khanong Soda. Operation management in accordance with the good governance principles of Pa Wai Nang Sub-district Administrative Organization, Ban Fang District, Khon Kaen Province. Thammatat Journal 15 (November 2015-February 2016): 85-92.
- Kijbodi Kongbenjaput. Principles of Public Law. Bangkok: Ramkhamhaeng University Press, 2018.
- Liability for Wrongful Act of Officials Act B.E. 2539 (1996), Government Gazette, Volume 113, Chapter 60A (14 November 1996): 25.
- Mongtagu, Harris G. Comparative Local Government. Great Britain : William Brendon and Son Ltd, 1984.
- National Environment Protection and Conservation Act B.E. 2535 (1992), Royal Gazette, Volume 109, Chapter 37 (4 April 1992): 1.
- National Park Act B.E. 2504 (1961), Government Gazette, Vol. 78, Chapter 80A (3 October 1961): 1071.
- Navigation in Thai Territorial Sea, B.E. 2456 (1913), Government Gazette, Volume 30 (5 August 1913): 74.
- Order of the Supreme Administrative Court, Red Case No. 333/2546, Supreme Administrative Court. <http://admincourt.go.th/admincourt/site/banner.html> (Retrieved 8 July 2019).

Order of the Supreme Administrative Court, Red Case No. Aor. 171/2562.

The Supreme Administrative Court. <http://www.admincourt.go.th/admincourt/site/05SearchSuitDetail> (Retrieved on 8 July 2019)

Order of the Supreme Administrative Court, Red Case No. Aor. 284/2562. The

Supreme Administrative Court. <http://www.admincourt.go.th/admincourt/site/05SearchSuitDetail.html?id=923CBC818864CE31596544BF6708F651&DataAnd=> (Retrieved on 8 July 2019).

Order of the Supreme Administrative Court, Red Case No. Aor. 555/2561.

The Supreme Administrative Court. <http://www.admincourt.go.th/admincourt/site/05SearchSuitDetail.html?id=2AF37D7077D9ABB3B0EA060C56FB9B59&DataAnd=> (Retrieved on 8 July 2019)

Order of the Supreme Administrative Court, Red Case No. Aor. 67/2562. The

Supreme Administrative Court. <http://www.admincourt.go.th/admincourt/site/05SearchSuitDetail.html?id=C4BFDB8918971E8E86DFF37C48DDB0B9&DataAnd=> (Retrieved on 8 July 2019)

Panrat Sothornprapakorn. Local Administrative Law. Bangkok: Duean Thula Press, 2018.

Pongsakorn Kawichai et al. “Factors affecting the development of organic agriculture policy of local government organizations: A case study of Mae Tha Sub-district Administration Organization, Mae On District and Luang Nuea Sub-district Municipality, Doi Saket District, Chiang Mai Province.” *Journal of Community Development and Quality of Life* 5 (January-April 2017): 142-154.

- Royal Decree on Principles and Procedures for Good Governance 2003 (No. 2), amendment B.E. 2562 (1999), Government Gazette, Volume 136, Chapter 56A (30 April 2019): 253.
- Sub-district Council and Sub-district Administration Organization Act (No. 5) B.E. 2546 (2003), Government Gazette, Volume 120, Chapter 55A (17 June 2003): 7.
- Sub-district Council and Sub-district Administrative Organization Act B.E. 2546 (1994), Government Gazette, Volume 111, Chapter 53A (2 December 1994): 11.
- Town Planning Act B.E. 2562 (2019), Government Gazette, Volume 136, Chapter 71a (29 May 2019): 27.
- Yud Saeng-uthai. Basic knowledge about general law. 16th Edition, Bangkok: Prakai Phruek Press, 2005.

