

คณะกรรมการทางปกครองขององค์กรส่วนท้องถิ่น



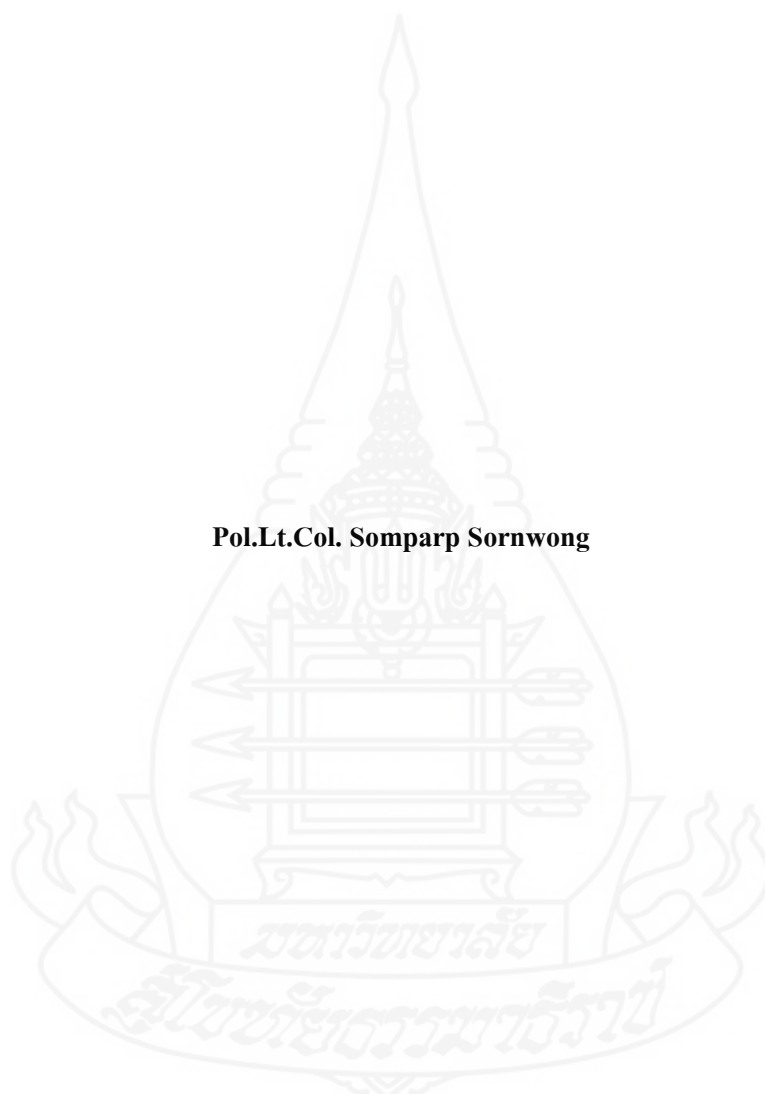
พันตำรวจโท สมภาพ สอนวงษ์

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต
วิชาเอกกฎหมายมหาชน สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

พ.ศ. 2562

Administrative Committees of Local Governments

Pol.Lt.Col. Somparp Sornwong



An Independent Study Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for

the Degree of Master of Laws in Public law

School of Law

Sukhothai Thammathirat Open University

2019

ชื่อการศึกษาค้นคว้าอิสระ	คณะกรรมการทางปกครองขององค์กรส่วนท้องถิ่น
ชื่อและนามสกุล	พันตำรวจโท สมภาพ สอนวงษ์
วิชาเอก	กฎหมายมหาชน
สาขาวิชา	นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช
อาจารย์ที่ปรึกษา	รองศาสตราจารย์สิริพันธ์ พลรบ

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้ ได้รับความเห็นชอบให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา
ตามหลักสูตรระดับปริญญาโท เมื่อวันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2562

คณะกรรมการสอบการศึกษาค้นคว้าอิสระ



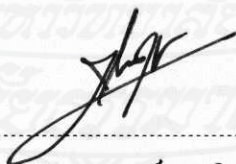
ประธานกรรมการ

(รองศาสตราจารย์สิริพันธ์ พลรบ)



กรรมการ

(รองศาสตราจารย์ภาณินี กิจพ่อคำ)



(รองศาสตราจารย์วรุฒิ เทพทอง)

ประธานกรรมการประจำสาขาวิชานิติศาสตร์

ชื่อการศึกษา คั่นคว้ออิสระ คณะกรรมการทางปกครองขององค์กรส่วนท้องถิ่น
ผู้ศึกษา พันตำรวจโท สมภาพ สอนวงษ์ รหัสนักศึกษา 2594002780 ปริญญา นิติศาสตรมหาบัณฑิต
อาจารย์ที่ปรึกษา รองศาสตราจารย์สิริพันธ์ พลรบ ปีการศึกษา 2562

บทคัดย่อ

การศึกษาคั่นคว้ออิสระนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) ศึกษาแนวคิดทฤษฎี และหลักการกระจายอำนาจทางปกครอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (2) ศึกษากฎหมายเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยและองค์กรบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นของเทศบาลและองค์กรบริหารส่วนตำบล กรณี คณะกรรมการทางปกครอง (3) ศึกษาวิเคราะห์ปัญหาอำนาจหน้าที่ทางปกครองขององค์กรบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล (4) เสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาลักษณะและอำนาจหน้าที่ทางปกครองขององค์กรบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล

การศึกษาคั่นคว้ออิสระนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพด้วยวิธีวิจัยเอกสารจากบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ข้อมูลจากตำรา บทความวิชาการ งานวิจัย วิทยานิพนธ์ คำพิพากษาของศาลปกครอง และข้อมูลอื่นที่เกี่ยวข้อง

ผลการศึกษาพบว่า (1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดขึ้นจากหลักการกระจายอำนาจทางปกครอง มีความเป็นอิสระในการดำเนินงาน รวมถึงการบริหารงานบุคคล (2) คณะกรรมการทางปกครองขององค์กรส่วนท้องถิ่นของไทยที่สำคัญเป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดองค์กรเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลเป็น 3 ระดับ ทั้งระดับชาติ คณะกรรมการกลาง และระดับจังหวัด (3) คณะกรรมการทางปกครองขององค์กรส่วนท้องถิ่นมีปัญหาเกี่ยวกับ โครงสร้าง องค์กรคณะกรรมการที่ซับซ้อนและอำนาจหน้าที่ในทางปกครอง (4) ผู้ศึกษาเสนอแนะให้มีคณะกรรมการระดับชาติเพียงคณะเดียวเพื่อกำหนดมาตรฐานกลางเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีคณะกรรมการทางปกครองที่เกี่ยวข้อง คือ คณะกรรมการบริหารงานบุคคล กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิต้องมีความรู้เชี่ยวชาญเป็นที่ประจักษ์ ในการทำหน้าที่ต้องยึดหลักคุณธรรมตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ และหลักกฎหมายปกครองที่เกี่ยวข้องอย่างเคร่งครัด และมีการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายได้ โดยผ่านคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมท้องถิ่นที่เสนอให้จัดตั้งขึ้นต่อไป

คำสำคัญ คณะกรรมการทางปกครอง องค์กรส่วนท้องถิ่น

Independent Study title: Administrative Committees of Local Governments

Author: Pol.Lt.Col. Somparp Sornwong; **ID:** 2594002780; **Degree:** Master of Laws;

Independent Study advisor: Siriphan Polrob, Associate Professor;

Academic year: 2019

Abstract

The objectives of this study were (1) to study concepts and principles on decentralization, local governments and personnel administration of local government organizations, (2) to study legal principles on local governments and personnel administration of municipalities and local government organizations in Thailand in case of administrative committees, (3) to analyst problems on authority of administrative committees of municipalities and local government organizations, and (4) to propose solutions to the problems on organizations and administrative power of personnel administration committees of municipalities and local government organizations.

This independent study is a qualitative research using documentary reserach method from the relevant positive laws, data from textbooks, journals papers, researches, thesis, judgments of the Administrative Court, and other relevant information.

The study found that: (1) Local governments were established under decentralization principle having their autonomy in public administration including personnel administration. (2) Important administrative committees of Thai local governments found under the Act on Personnel Administration of Local Governments, B.E. 2542, comprising of 3 levels of committees, i.e. national committees, central committees and provincial committees. (3) There were problems on complexity of levels of committees and the exercise of their administrative power. (4) The author suggested that there should be only one national level committee to impose standard rules for personnel administration of local governments. In case of relevant administrative committees such as personnel administration committees, their qualified members should be from prominent expertise persons. In exercising their administrative power should follow strictly to the merit system under the provisions of the Constitution and relevant administrative law principles and should be under the legality supervision through the merit protection commission for local governments to be proposed in the future.

Keywords: Administrative Committees, Local Governments

กิตติกรรมประกาศ

การศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้ สำเร็จลุล่วงได้ด้วยความกรุณาของรองศาสตราจารย์สิริพันธ์ พลรบ อาจารย์ที่ปรึกษาการศึกษาค้นคว้าอิสระและเป็นประธานกรรมการสอบการศึกษาค้นคว้าอิสระ ทั้งได้สละเวลาอันมีค่าในการให้คำแนะนำปรึกษา ตลอดจนชี้แนะแนวทางในการจัดทำการศึกษาค้นคว้าอิสระ ซึ่งท่านได้เอาใจใส่และติดตามความคืบหน้าในการจัดทำการศึกษา ค้นคว้าอิสระมาโดยตลอด ผู้ศึกษาขอขอบพระคุณรองศาสตราจารย์ภานินี กิจพ้อคำ ที่ได้กรุณา รับเป็นกรรมการสอบการศึกษาค้นคว้าอิสระ โดยท่านได้ให้คำแนะนำในการจัดทำการศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้ให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น และขอขอบคุณเจ้าหน้าที่งานบัณฑิตศึกษาสาขาวิชานิติศาสตร์ และของมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาราช ที่ช่วยเหลือให้คำแนะนำ และประสานงานต่าง ๆ ตลอดหลักสูตรการศึกษา

นอกจากนี้ผู้ศึกษาขอขอบคุณครอบครัวที่ให้ความช่วยเหลือ สนับสนุน แนะนำ และคอยให้กำลังใจให้การศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี ท้ายนี้ หากการศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้มีประโยชน์และคุณค่าทางการศึกษาประการใดแล้ว ผู้ศึกษาขอมอบเป็นกตเวทิตาคุณ แต่ทุกท่านที่ได้ให้ความกรุณาต่อผู้ศึกษา แต่ถ้าการศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้ยังมีความบกพร่องไม่สมบูรณ์ ผู้ศึกษาขอน้อมรับความบกพร่องนั้นไว้แต่เพียงผู้เดียว

สมภาพ สอนวงษ์

เมษายน 2563

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
บทที่ 1 บทนำ.....	1
1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	4
3. ขอบเขตของการศึกษา.....	4
4. ระเบียบวิธีวิจัยที่ใช้ในการศึกษา.....	5
5. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา.....	5
บทที่ 2 แนวคิด ทฤษฎี และหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่น.....	6
1. หลักการกระจายอำนาจทางปกครอง.....	6
2. การบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	7
3. หลักกฎหมายปกครองที่เกี่ยวข้อง.....	13
บทที่ 3 การปกครองท้องถิ่นและคณะกรรมการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นของไทย.....	18
1. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย.....	18
2. องค์กรการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นของเทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล.....	27
3. กรณีศึกษาที่เกี่ยวข้อง.....	34
บทที่ 4 บทวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับคณะกรรมการทางปกครองขององค์กรส่วนท้องถิ่น.....	44
1. วิเคราะห์ปัญหาโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์กรบริหารงานบุคคล43 ส่วนท้องถิ่น.....	44
2. วิเคราะห์ผลการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการตามคำพิพากษาศาลปกครอง.....	54
บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	67
1. บทสรุป.....	67
2. ข้อเสนอแนะ.....	70
บรรณานุกรม.....	73
ประวัติผู้ศึกษา.....	75

บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดขึ้นจากหลักการกระจายอำนาจทางปกครองเพื่อให้มีการกระจายการจัดบริการสาธารณะของประเทศให้ทั่วถึง ซึ่งมีหลักการสำคัญคือ มีความเป็นอิสระในการดำเนินงาน งบประมาณ และการบริหารงานบุคคล และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลเท่าที่จำเป็น โดยเฉพาะการบริหารงานบุคคลจะต้องมีองค์กรที่มีความเป็นอิสระและยึดหลักคุณธรรมในการบริหารงาน ตั้งแต่การสรรหา บรรจุแต่งตั้งบุคลากรเข้าทำงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนพิจารณาทางด้านวินัย เพื่อเป็นหลักประกันความเป็นธรรมให้แก่ผู้เกี่ยวข้อง ซึ่งอำนาจหน้าที่เหล่านี้เป็นการกระทำทางปกครองอย่างหนึ่ง และหากมีผู้เกี่ยวข้องได้รับผลจากการกระทำดังกล่าว ก็สามารถอุทธรณ์ไปตามลำดับชั้น หากยังไม่เป็นที่พอใจ ก็สามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ต่อไป

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยจัดตั้งขึ้นตามหลักการกระจายอำนาจทางปกครองตามที่วางหลักการไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่สำคัญคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับพุทธศักราช 2540 ต่อมาคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับพุทธศักราช 2550 และปัจจุบันคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งกำหนดให้มีการจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามวิธีการและรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กฎหมายบัญญัติการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบใดให้คำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นและความสามารถในการปกครองตนเองในด้านรายได้ จำนวนและความหนาแน่นของประชากร และพื้นที่ที่ต้องรับผิดชอบ ประกอบกัน โดยกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยเป็นไปตามพระราชบัญญัติต่าง ๆ แบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ คือ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา

ในการศึกษานี้ เป็นการศึกษากรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป ได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาล โดยองค์การบริหารส่วนตำบลจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และเทศบาลจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มีฐานะเป็นนิติบุคคล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 2 องค์กร มีรูปแบบโครงสร้างการบริหารงานบุคคล แตกต่างและแยกออกจากข้าราชการอื่น โดยอยู่ภายใต้บังคับพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งกำหนดให้มีคณะกรรมการทำหน้าที่ควบคุม ตรวจสอบ และหน้าที่อื่นๆ และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้ มีคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น 3 ระดับ คือ 1. คณะกรรมการระดับชาติ เรียกว่า คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.) 2. คณะกรรมการกลาง พนักงานเทศบาล (ก.ท.) คณะกรรมการกลางองค์การบริหารส่วนตำบล (ก.อบต.) 3. ระดับจังหวัด มีคณะกรรมการข้าราชการและพนักงานระดับจังหวัด ถ้าเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล เรียกว่า คณะกรรมการพนักงานองค์การบริหารส่วนตำบลประจำจังหวัด (ก.อบต.จ.) เทศบาล เรียกว่า คณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัด (ก.ท.จ.) ซึ่งมีองค์ประกอบและที่มาของคณะกรรมการ จากบุคคลหลายประเภท องค์กรบริหารงานบุคคลระดับจังหวัดของเทศบาลและองค์การบริหาร ส่วนตำบลเมื่อมีการพิจารณาเรื่องต่างๆ แล้วมีมติ ซึ่งการมีมติบางมติมีลักษณะเป็นกฎบางมติ เป็นกระบวนการภายในฝ่ายปกครองระหว่างคณะกรรมการระดับจังหวัดกับองค์กรใดองค์กรหนึ่งเท่านั้น ยังไม่กระทบสิทธิของข้าราชการ บางมติมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองที่มีผลกระทบกับข้าราชการ ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ รวมทั้งต้องพิจารณาเรื่องร้องทุกข์กรณีที่ข้าราชการมีข้อขัดข้องใจ และมีมติอื่นๆ ที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล บุคคลที่ดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการขององค์กร การบริหารงานบุคคลของปกครองส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัดตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงาน บุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดที่มาองค์ประกอบคุณสมบัติไว้ต่างกัน ซึ่งเมื่อรวมกับคณะกรรมการระดับตั้งต้นเรื่อง คือ คณะกรรมการสอบสวนวินัยหรือสอบสวนข้อเท็จจริงองค์กร ระดับพื้นที่แล้ว จะเห็นว่าโครงสร้างมีคณะกรรมการหลายระดับ ดังนั้น การพิจารณาสั่งการเรื่องใดเรื่องหนึ่ง จึงมีหลายขั้นตอน มีประเด็นปัญหาเรื่องระยะเวลาล่าช้า การสิ้นเปลืองงบประมาณ ความคุ้มค่า ความซ้ำซ้อนของงาน คณะกรรมการในองค์กรบริหารงานส่วนบุคคลระดับจังหวัดบางคนอาจได้รับ แต่งตั้งเป็นอนุกรรมการพิจารณาเรื่องใดเรื่องหนึ่ง และเมื่อถึงขั้นอุทธรณ์ก็ยังสามารถได้รับแต่งตั้งให้เป็น คณะอนุกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เรื่องเดียวกันอีก ทำให้ผลการพิจารณาอุทธรณ์ไม่แตกต่างกัน

ในส่วนของประสิทธิภาพนั้น เมื่อกรรมการขององค์กรบริหารงานบุคคล ส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัดทั้ง 2 องค์กรมีที่มาจากบุคคลหลายประเภท ไม่ว่าจะเป็นข้าราชการที่เป็น

หัวหน้าส่วนราชการ ผู้ทรงคุณวุฒิ ทางปฏิบัติพบว่ามีปัญหาหลายอย่างที่ทำให้การดำเนินการไม่
 เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งองค์กร เป็นต้นว่าเมื่ออนุกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งพิจารณา
 เรื่องใดเรื่องหนึ่งแล้ว เมื่อพิจารณามีมติอย่างใดอย่างหนึ่ง คณะกรรมการบริหารงานบุคคล ระดับ
 จังหวัดหากยังไม่พอใจผลการพิจารณาของอนุกรรมการ คณะกรรมการบริหารงานบุคคล ระดับ
 จังหวัดไม่ผูกพันความเห็นของอนุกรรมการยังสามารถตั้งกรรมการอีกชุดขึ้นมาพิจารณาเรื่องนั้นได้
 อีก ทำให้มีการพิจารณาหลายครั้งเกินสมควร คณะกรรมการที่เป็นข้าราชการการเมืองหรือ ตัวแทน
 ข้าราชการท้องถิ่นประเภทนั้นๆ กรรมการบางคนมีส่วนได้เสียทำหน้าที่สองคณะกรรมการในการ
 พิจารณาเรื่องเดียวกันทำให้ไม่เป็นกลาง กรรมการที่มาจากการเลือกไม่เข้าใจปัญหาของระบบ
 ท้องถิ่นอย่างแท้จริง รวมทั้งอาจมีลักษณะเชิงระบบอุปถัมภ์ กรณีที่ข้าราชการส่วนท้องถิ่นร่วม
 กระทำผิด กับผู้บริหารส่วนท้องถิ่นที่เป็นข้าราชการการเมืองนั้นๆ ยังไม่มีกฎหมายให้สอบสวนไป
 ด้วยกัน เพราะข้าราชการการเมืองไม่มีกฎหมายให้ต้องรับผิดชอบทางวินัยเหมือนข้าราชการประจำ
 ต้องแยกกันสอบสวน โดยเฉพาะกรณีความผิดทางวินัยที่มีมูลความผิดทางวินัยเดียวกันกระทำ
 ความผิด หลายคนทั้งฝ่ายการเมืองและข้าราชการประจำ กระบวนการในชั้นพิจารณาของคณะ
 กรรมการบริหารบุคคลระดับจังหวัดฝ่ายการเมืองต้องพยายามวิ่งเต้นเพื่อให้ตนเองหลุดจากความผิด
 ส่วนข้าราชการ หรือพนักงานส่วนท้องถิ่นที่เป็นฝ่ายประจำก็มีการวิ่งเต้นให้สินบนแก่
 คณะกรรมการบริหารบุคคล ประจำจังหวัด จนปรากฏว่าผู้ที่ป็นหัวหน้าหรือมีความใกล้ชิดกับ
 กรรมการบริหารบุคคลระดับจังหวัด ในหลายคดีถูกลงมติให้พ้นความรับผิดชอบหรือได้รับผิดน้อยหรือ
 ได้รับการลดหย่อนผ่อนโทษมากกว่า ข้าราชการที่มีตำแหน่งน้อย ส่วนข้าราชการหรือพนักงาน
 ผู้น้อยที่มีเงินก็มักจะใช้เงินไปกับกลุ่ม กรรมการบริหารงานบุคคลระดับจังหวัดผู้หวังผลประโยชน์
 ปัญหาในชั้นกระบวนการสอบสวน ข้าราชการประจำชั้นต้น คณะกรรมการที่รายงานผลการ
 สอบสวนมายังองค์กรบริหารส่วนบุคคล ระดับจังหวัดนั้น ส่วนงานการสอบสวนของคณะกรรมการ
 ที่สอบสวนได้ข้อมูลไม่ครบถ้วน เพราะคณะกรรมการสอบสวนความผิดโดยเฉพาะความผิดทาง
 วินัยนั้น ไม่มีอำนาจเข้าไปยังแหล่ง พยานหลักฐานได้เหมือนดังเช่นพนักงานสอบสวนในความผิด
 ทางอาญา

ด้วยเหตุปัจจัยและปัญหาที่กล่าวมา ทำให้มติของคณะกรรมการขององค์กรปกครอง
 ส่วนท้องถิ่นของทั้ง 2 องค์กร พบว่าส่อไปในทางไม่บริสุทธิ์ยุติธรรม ไม่โปร่งใส ซึ่งอาจเกิดจาก
 ระบบ หรือตัวบุคคลที่เป็นคณะกรรมการแสวงหาผลประโยชน์ เช่น เรื่องกระบวนการสรรหา
 บุคลากร การบรรจุ โยกย้าย และเรื่องๆ ที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล จึงมีคดีปกครองที่เข้าสู่การ
 พิจารณาในศาลปกครองที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนมาก คดีที่เกี่ยวกับการ
 บริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นประเภทคดีที่มีข้อพิพาทในศาลปกครองมาก

เช่นกัน โดยในเรื่องการบริหารงานบุคคลโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีคดีและปัญหาจำนวนมาก เป็นต้นว่า คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐ กระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นจากการออกกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือกระทำการ อื่นใด ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) หรือ คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) และคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการออกคำสั่ง โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยเฉพาะกรณีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) ดังนั้น จึงควรศึกษาปัญหาการดำเนินการในส่วนขององค์กรบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะอำนาจหน้าที่ในทางปกครอง องค์กรประกอบคณะกรรมการ และการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย เพื่อเป็นแนวทางให้เข้าใจระบบมากยิ่งขึ้น และหาแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวต่อไป

2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

2.1 เพื่อศึกษาแนวคิดทฤษฎี และหลักการเกี่ยวกับการกระจายอำนาจทางปกครอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.2 เพื่อศึกษากฎหมายเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยและองค์กรบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นของเทศบาลและองค์กรบริหารส่วนตำบล กรณีอำนาจทางปกครอง เช่น การพิจารณาโทษทางวินัยหรือร้องทุกข์ขององค์กรบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

2.3 เพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหาอำนาจหน้าที่ทางปกครองขององค์กรบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล

2.4 เพื่อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาลูกและอำนาจหน้าที่ทางปกครองขององค์กรบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล

3. ขอบเขตของการศึกษา

ศึกษาเฉพาะกรณีองค์กรบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นในระดับจังหวัดเฉพาะเทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล

4. ระเบียบวิธีวิจัยที่ใช้ในการศึกษา

การศึกษาครั้งนี้วัตถุประสงค์เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพด้วยวิธีวิจัยเอกสารจากบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ข้อมูลจากตำรา บทความวิชาการ งานวิจัย วิทยานิพนธ์ คำพิพากษาและคำสั่งของศาลปกครอง และข้อมูลอื่นที่เกี่ยวข้อง

5. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา

5.1. ทราบแนวคิดทฤษฎี และหลักการเกี่ยวกับการกระจายอำนาจทางปกครอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

5.2 ทราบกฎหมายเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยและองค์กรบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นของเทศบาลและองค์กรบริหารส่วนตำบล กรณีอำนาจทางปกครอง เช่น การพิจารณาโทษทางวินัยหรือร้องทุกข์ขององค์กรบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

5.3 ทราบปัญหาอำนาจหน้าที่ทางปกครองขององค์กรบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นของเทศบาลและองค์กรบริหารส่วนตำบล

5.4 ทราบแนวทางแก้ไขปัญหาล้องค์กรและอำนาจหน้าที่ทางปกครองขององค์กรบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นของเทศบาลและองค์กรบริหารส่วนตำบล ซึ่งจะเป็ประโยชน์แก่ผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องต่อไป

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี และหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่น

1. หลักการกระจายอำนาจทางปกครอง

หลักการกระจายอำนาจ เป็นวิธีการที่รัฐมอบอำนาจปกครองบางส่วนให้องค์การอื่น นอกจากองค์การราชการบริหารส่วนกลาง จัดทำบริการสาธารณะบางอย่าง โดยมีความเป็นอิสระ ตามสมควร ไม่ต้องขึ้นอยู่กับบัญชาของราชการบริหารส่วนกลาง เพียงแต่ขึ้นอยู่กับความ ควบคุม เท่านั้น การกระจายอำนาจทางปกครองประกอบด้วยหลักการสำคัญ 3 ประการ ได้แก่

1) มีการแยกหน่วยงานออกไปเป็นองค์การนิติบุคคล อิสระจากองค์การของราชการ บริหารส่วนกลาง นิติบุคคลเหล่านี้เป็นนิติบุคคลในกฎหมายมหาชน มีงบประมาณและเจ้าหน้าที่ ของ ตนเองก็มีความอิสระในการจัดทำบริการสาธารณะที่ได้รับมอบหมายโดยไม่ต้องรับคำสั่ง จาก ราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนกลางเพียงแต่คอยควบคุมดูแลให้ปฏิบัติหน้าที่ โดยถูกต้องเท่านั้น

2) มีการเลือกตั้งโดยเฉพาะอย่างยิ่งการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่น องค์กร ของราชการบริหารส่วนท้องถิ่นย่อมประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ซึ่งได้รับเลือกตั้งจากราษฎร ในท้องถิ่น ทั้งหมดหรือบางส่วน โดยเฉพาะองค์กรสำหรับเป็นที่ประชุมปรึกษากิจการ ทั้งนี้เพื่อให้ ราษฎรใน ท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น ถ้าไม่มีการเลือกตั้งเลย ก็ไม่นับว่ามี การ กระจาย อำนาจทางปกครองให้แก่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง การเลือกตั้งจึงถือว่าเป็นสาระสำคัญ ของหลักการ กระจายอำนาจทางปกครองทางพื้นที่

3) องค์การตามหลักการกระจายอำนาจ มีอิสระที่จะดำเนินกิจการตามอำนาจ หน้าที่ ได้เองโดยไม่ต้องรับคำสั่งหรืออยู่ภายใต้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นของราชการบริหารส่วนกลาง ตามหลักการอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ

การกำกับดูแล เป็นอำนาจควบคุมชนิดหนึ่ง ซึ่งมีใช่เป็นการควบคุมทั้งหมดหรือ ควบคุมการกระทำทุกอย่าง เพราะการควบคุมทั้งหมดนั้นเป็นการควบคุมไม่ว่าการกระทำนั้นจะมี ผล ในทางกฎหมายหรือไม่และมีได้จำกัดอยู่แต่เฉพาะการควบคุมความชอบด้วยกฎหมาย แต่ยังไม่ ควบคุม ความเหมาะสมในการตัดสินใจด้วย ซึ่งเป็นการควบคุมในความหมายอย่างกว้าง แต่การ กำกับดูแล ก็มีใช่จะหมายถึงเฉพาะการตรวจสอบว่านิติกรรมอย่างใดอย่างหนึ่งนั้นชอบด้วย

กฎหมายหรือไม่ เท่านั้น ซึ่งเป็นอำนาจเฉพาะส่วนที่เป็นนิติกรรม อันเป็นการควบคุมในความหมายอย่างแคบ แต่การกำกับดูแลเป็นการควบคุมชนิดที่อยู่กึ่งกลางระหว่างการควบคุมในความหมายอย่างกว้างและ อย่างแคบ ทั้งนี้เพราะฝ่ายนิติบัญญัติอาจกำหนดให้มีการกำกับดูแลทั้งหมดในความหมายอย่างกว้าง หรือกำกับดูแลบางส่วนในความหมายอย่างแคบ หรือกำหนดให้เป็นการกำกับดูแลเพียงควบคุม ตัวบุคคล แต่ไม่ควบคุมองค์กรหรือกำกับดูแลแต่เพียงความชอบด้วยกฎหมายแต่ไม่กำกับดูแล ความเหมาะสมในการตัดสินใจ หรืออาจะระบุให้มีการกำกับดูแลทั้งสองอย่างควบคู่กันไปด้วยก็ได้ ส่วนวิธีการกำกับดูแลย่อมผันแปรไปมากน้อยตามความเหมาะสม ภายใต้เงื่อนไขที่พระราชบัญญัติ กำหนดไว้ ซึ่งอาจจะสอดคล้องกับการควบคุมก็ได้¹

2. การบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.1 ความหมายของการบริหารงานบุคคล

การบริหารงานบุคคล (Personnel administration หรือ personnel management) ได้มีนักวิชาการให้ความหมายไว้หลายคน จะขอมากล่าวไว้พอสังเขปดังนี้

สมพงษ์ เกษมสิน ได้ให้ความหมายว่า การบริหารงานบุคคลเป็นกระบวนการ วางนโยบายระเบียบและกรรมวิธีในการดำเนินการเกี่ยวกับตัวบุคคลที่ปฏิบัติงานในองค์กร โดยให้ได้บุคคลที่เหมาะสม และบำรุงรักษาไว้ซึ่งทรัพยากรด้านมนุษย์ที่มีประสิทธิภาพให้มีปริมาณมากพอ เพื่อให้การปฏิบัติงานนั้นบรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมาย²

ประธาน คงฤทธิศึกษากร ได้ให้ความหมายไว้ว่า การบริหารงานบุคคล คือการกำหนดนโยบาย การวางแผน ตลอดจนการกำหนดวิธีการต่างๆ ที่เกี่ยวกับตัวบุคคลหรือเจ้าหน้าที่ของ องค์กรนั้นๆ เพื่อจัดหาให้ได้มาซึ่งบุคคลที่มีความรู้ความสามารถที่เหมาะสมให้สามารถทำงานให้ได้ บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กรนั้นๆ³

เสนาะ ดิยาวี ได้ให้ความหมายว่า การบริหารงานบุคคลเป็นกระบวนการที่ทำให้ได้คน ใช้คน และบำรุงรักษาคนที่มีประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานในจำนวนที่เพียงพอและเหมาะสม นั่นก็คือ หน้าที่ดูแลการรับสมัคร การคัดเลือก การฝึกอบรม การพัฒนาตัวบุคคล การ

¹สมคิด เลิศไพฑูรย์ .กฎหมายการปกครองท้องถิ่น. สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา. กรุงเทพมหานคร.(2547).

²สมพงษ์ เกษมสิน. การบริหารงานบุคคลแผนใหม่. กรุงเทพมหานคร: ไทยวัฒนาพานิช.(2516)

³ประธาน คงฤทธิศึกษากร .การปกครองท้องถิ่น. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.(2535).

รักษาระเบียบวินัย การให้สวัสดิการ และการโยกย้ายเปลี่ยนแปลงตำแหน่งงาน⁴

Felix B. Nigro ได้ให้ความหมายว่า การบริหารงานบุคคล คือ ศิลปะในการที่จะคัดสรรบุคคลให้เข้ามาทำงาน พร้อมทั้งใช้คนที่มียู่ให้ปฏิบัติงานให้ได้ผลงานและสนับสนุนให้ทำงาน อย่างเต็มความสามารถ

ชูศักดิ์ เทียงตรง ได้ให้ความหมายไว้ว่า การบริหารงานบุคคล คือ การบริหารทรัพยากรมนุษย์ โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้ได้คนที่มีคุณวุฒิ และมีความรู้ ความเหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่มาทำงานด้วยความสนใจ พึงพอใจ อย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผล⁵

จากการให้คำนิยามของนักวิชาการ ดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น จึงขอสรุปความหมายของการบริหารงานบุคคลว่า เป็นกระบวนการดำเนินบริหารจัดการด้านทรัพยากร เริ่มตั้งแต่ การกำหนดนโยบาย การวางแผน การจัดระบบและเทคนิคในด้านการดำเนินการเกี่ยวกับบุคลากร ขององค์กร ทั้งในส่วนของการคัดเลือก การเลือกสรร การให้บุคลากรในองค์กรได้ปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมาย ขององค์กรได้อย่างมีประสิทธิภาพ ตลอดจนการให้รางวัลและผลประโยชน์ตอบแทนอื่น การลงโทษ การรักษามูลค่าการให้อยู่กับองค์กรให้ได้นานที่สุด จนถึงการพัฒนาความรู้ ความสามารถของบุคลากร อย่างสม่ำเสมอ เพื่อจะได้ทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพต่อองค์กร รวมถึงการให้บุคลากรที่ปฏิบัติงาน ในองค์กรที่ออกจากงานไปแล้วได้ค่าตอบแทนด้วย ดังนั้น การบริหารจัดการในงานด้านการบริหาร งานบุคคล จะมีผลกระทบต่อบุคคลทุกคนในองค์กร องค์กรจะมีประสิทธิภาพหรือไม่ นั้น จะพิจารณา จากบุคคลในองค์กรว่าได้รับการพัฒนาความรู้ อย่างสม่ำเสมอ เพราะการบริหารงานบุคคล จะมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมภายนอก จึงต้องปรับปรุงระบบการบริหารงานบุคคลเพื่อยกระดับ มาตรฐานการทำงานเพื่อให้ทันต่อสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว การเพิ่มความรู้ใหม่ ให้กับบุคลากรในองค์กรอย่างสม่ำเสมอ จะส่งผลต่อการพัฒนาระบบการทำงาน และจะทำให้องค์กร มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

ในอดีตการบริหารงานขององค์กร ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของราชการหรือหน่วยงานของเอกชน ผู้ที่ทำหน้าที่ในเรื่องเกี่ยวกับการบริหารงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้บริหารสูงสุดขององค์กร มักจะคิดถึงการจัดทำโครงการ การจัดองค์กร การกำหนดแผนงาน วิธีการบริหารงาน ที่เหมาะสม การจัดหาวัสดุสิ่งของให้เพียงพอ เพื่อนำมาใช้ในการบริหารงาน ซึ่งทรัพยากรเหล่านี้ เป็นองค์ประกอบพื้นฐานและเครื่องมือที่จะทำให้การบริหารงานขององค์กรให้บรรลุวัตถุประสงค์ ตามเป้าหมายและประสบความสำเร็จขององค์กร การที่ผู้บริหารขององค์กรคำนึงถึงเรื่องการจัดหา

⁴ เสนาะ ดิเอว .การบริหารงานบุคคล. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.(2543).

⁵ ชูศักดิ์ เทียงตรง. การบริหารงานบุคคลในภาครัฐกิจ. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.(2519).

เครื่องมือที่ทันสมัยมาใช้ในการปฏิบัติ เพื่อจะทำให้การบริหารงานสำเร็จได้อย่างรวดเร็ว หรือ ประหยัด และเสียค่าใช้จ่ายน้อย เป็นการที่ผู้บริหารมองในเรื่องเทคนิคในการทำงานมากกว่าจะ คำนึงถึงปัจจัย ทางด้านตัวบุคคล ซึ่งในข้อเท็จจริงปัญหาที่เกิดจากการบริหารงานส่วนใหญ่แล้ว จะ เกิดจากบุคคล ที่ปฏิบัติงานอยู่ในองค์กรมากกว่าปัญหาที่เกิดจากเครื่องมือวัสดุอุปกรณ์ในการ ทำงาน หรือกระบวนการหรือวิธีการในการทำงาน เพราะปัญหาที่เกิดจากเครื่องมือ วัสดุอุปกรณ์ หรือปัจจัย ที่ใช้ในการบริหารงาน เมื่อได้แก้ไขแล้วปัญหานั้นก็จะหมดไป แต่ปัญหาที่เกี่ยวกับตัว บุคคลเป็นปัญหา ที่ซับซ้อน ซึ่งเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของค่าตอบแทน สวัสดิการ ขวัญและกำลังใจ ของบุคลากรในองค์กร ซึ่งเป็นปัญหาที่ผู้บริหารจะควบคุมยาก ซึ่งปัญหาเรื่องคน นับวันจะเกิดขึ้น มากขึ้นเรื่อยๆ ตามความเปลี่ยนแปลงของสังคม⁶

ในการบริหารงาน ผู้บริหารขององค์กรจะต้องใช้ปัจจัยต่างๆ กล่าวคือ คน ด้านเงิน วัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้ เทคนิคการบริหารหรือวิธีการจัดการ คนจึงเป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุด ในองค์กร เพราะหากได้คนที่มีความรู้ความสามารถเหมาะสมกับหน้าที่การงานแล้ว ประกอบกับ การที่ มีวัสดุอุปกรณ์เครื่องมือใช้ครบครันและทันสมัย และมีการบริหารจัดการที่ดีแล้วจะทำให้ องค์กรบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้อย่างดี ประหยัดมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผล ดังนั้น ผู้บริหาร จะต้องจัดการเกี่ยวกับบุคคล เพื่อให้ได้บุคคลที่มีความรู้ความสามารถเข้ามาในองค์กร ตลอดจนรักษา บุคลากรให้สามารถปฏิบัติงานได้อยู่เสมอ เพราะคนถือเป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุดของ การบริหาร เพราะถ้าไม่มีคนอันเป็นปัจจัยสำคัญในการบริหารเสียแล้ว ปัจจัยอื่นๆ ก็จะไม่มีความหมายโดยสิ้นเชิง เมกกินสัน (Megginson) ได้ยืนยันไว้ว่า “มนุษย์เป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุดใน การบริหาร ถึงแม้ว่าคุณค่า ของมนุษย์จะเป็นสิ่งที่จับต้องไม่ได้ ไม่สามารถใช้หลักเกณฑ์กำหนด คุณค่าเช่นเดียวกับวัตถุหรือสินค้า ทางเศรษฐกิจอื่นได้ แต่มนุษย์ก็ยังถือว่าเป็นทรัพยากรทาง เศรษฐกิจและขณะเดียวกันก็มีคุณค่าและเกียรติภูมิ”

ในปัจจุบันไม่ว่าจะเป็นภาคราชการหรือภาคธุรกิจเอกชน จะให้ความสำคัญของการ บริหารงานบุคคลมากยิ่งขึ้น เพราะในแต่ละองค์กรจะมีการแข่งขันกันมากยิ่งขึ้น มีการพัฒนา ทางด้านเทคโนโลยี มีองค์กรที่สลับซับซ้อน จึงมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว การเปลี่ยนแปลง ดังกล่าว จึงทำให้มีอิทธิพลต่อการบริหารงานบุคคลไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม บุคคลในองค์กร จึง จำเป็นต้องปรับปรุงตนให้เข้ากับสภาพสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลง การบริหารองค์กร ต้องปรับ เปลี่ยนไปตามสภาพเศรษฐกิจ สังคม การเมืองในปัจจุบัน นักบริหารในองค์กรจะต้อง พยายามสรร

⁶ เชื้อวชาญ อาศุวัฒนกุล .มิติใหม่การบริหารงานบุคคลในภาครัฐบาล การเมืองค่านิยมและการจัดการ ทรัพยากรมนุษย์ในองค์กร. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์. (2530).

หาบุคคลที่มีความรู้ความสามารถให้เข้ามาทำงานในองค์กรของตน เพราะถึงแม้ว่าองค์กร จะมีปัจจัยทางการบริหารที่เพียงพอ เช่น เทคโนโลยีที่ทันสมัยมาใช้ในการปฏิบัติงานเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กร แต่ถ้าหากไม่ให้ความสำคัญของบุคคลในองค์กร ซึ่งเป็นผู้ใช้ปัจจัยทางการบริหารต่างๆ ก็ยากที่จะทำให้งานบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กร

กล่าวโดยสรุปแล้ว ความสำคัญในเรื่องการบริหารงานบุคคลในภาครัฐหรือภาคธุรกิจเอกชนหน้าที่หลักของนักบริหารต้องเกี่ยวข้องกับบุคคล โดยเริ่มตั้งแต่การที่จะพยายามสรรหาบุคคลที่มีความรู้ความสามารถเข้ามาทำงานในองค์กร ขณะเดียวกันก็ต้องคอยพิทักษ์รักษาสภาพจิตของบุคคลในองค์กรในลักษณะที่ต้องคอยกระตุ้นให้บุคคลเหล่านั้นทำงานด้วยความเต็มใจ มีความสะดวกสบาย สุขภาพอนามัยดี มีขวัญและกำลังใจดี ตลอดจนมีความมั่นคงในอาชีพ ถ้าขาดการบริหารงานบุคคลที่ดี การบริหารในองค์กรก็จะประสบผลสำเร็จยาก จึงต้องมีวิธีการที่จะบำรุงรักษาทรัพยากรบุคคลให้มีประสิทธิภาพอยู่ตลอดเวลา ดังนั้น ภารกิจของนักบริหารในการบริหารคนในองค์กร คือ การพยายามสรรหาบุคคลที่มีความรู้ความสามารถให้เข้ามาทำงานในองค์กร บำรุงรักษาบุคคลให้อยู่กับองค์กรให้นานและสนับสนุนให้บุคคลในองค์กรได้พัฒนาความรู้ความสามารถตนเองสม่ำเสมอ พร้อมทั้งสนับสนุนให้ทำงานอย่างเต็มที่และเต็มใจ⁷

2.2 ระบบการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างประเทศ

2.2.1 การบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของญี่ปุ่น⁸

การบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะอยู่ภายใต้กฎหมายที่เรียกว่า “Local Public Service Law” ซึ่งได้วางระบบให้มีการแยกการบริหารงานบุคคล ส่วนท้องถิ่นแยกออกจากส่วนกลาง โดยมีหลักการสำคัญคือ การบริหารงานบุคคลของท้องถิ่น จะถูกกำหนดให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดไว้เป็นมาตรฐานกลาง เช่น หลักการคัดสรรบุคคลเข้ามาปฏิบัติหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การจำแนกตำแหน่งและการเลื่อนตำแหน่ง การกำหนด ค่าตอบแทนการกำหนดอัตราเงินเดือน โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระที่จะจ้างบุคคลเข้ามา ทำงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ได้รับเงินเดือนเทียบเท่าของเอกชน การกำหนดเงื่อนไข การทำงานได้ตลอดจนมีอำนาจที่จะจัดการเกษียณบุคคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ด้วย การบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอิสระ ในแต่ละ

⁷ อุทัย เลาหวิเชียร. แนวการศึกษาวิชาการบริหารงานบุคคลในความหมายที่กว้างในการบริหารงานบุคคลในแนวทางใหม่. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.(2543).

⁸ วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า. รายงานวิจัย เรื่อง การศึกษาแนวทางการดำเนินงานร่วมกันเพื่อจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในต่างประเทศ. กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า.(2559)

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะมีการจัดตั้งองค์กรกลางในรูปแบบคณะกรรมการขึ้นมาเพื่อมารับผิดชอบการบริหารงานในด้านต่างๆ ที่มีอิสระ จะไม่ถูกแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองมีความเป็นกลาง เพื่อที่จะกำหนดหลักเกณฑ์และ เงื่อนไขที่เป็นธรรมและสร้างหลักประกันความมั่นคงในอาชีพให้กับบุคลากรขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น และมีหน้าที่ในการเสนอปรับปรุงระบบการบริหารงานบุคคลและเงื่อนไขการทำงาน พร้อมทั้งพิจารณาเกี่ยวกับเรื่องร้องเรียนอันเกี่ยวกับการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมด้วย ในญี่ปุ่น ผู้ที่ใช้อำนาจในการบริหารงานบุคคล ซึ่งได้แก่ การบรรจุและแต่งตั้ง การเลื่อนระดับ การเลื่อนขั้นเงินเดือน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ จะให้อำนาจแก่ผู้ว่าราชการจังหวัด นายกเทศมนตรี ประธานสภาหรือคณะกรรมการแล้วแต่กรณี ซึ่งส่วนมากแล้ว บุคคลเหล่านี้จะมีอำนาจในการแต่งตั้ง พนักงานในระดับสูงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยผู้ใช้อำนาจในการบริหารงานบุคคล อาจจะ มอบอำนาจให้ข้าราชการในระดับสูงในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจแต่งตั้งข้าราชการตำแหน่งทั่วไปได้ด้วย

คณะกรรมการบริหารงานบุคคล มีองค์ประกอบดังนี้

1) ประธานคณะกรรมการได้รับคัดเลือกจากผู้ว่าราชการจังหวัดหรือ นายกเทศมนตรีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น โดยคัดเลือกจาก บุคคลผู้ที่มีคุณธรรม มีความเข้าใจเกี่ยวกับหลักการปกครองตนเอง ตามระบอบประชาธิปไตย การบริหาร มีความรู้เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล

2) กรรมการที่ได้รับคัดเลือกจากผู้ว่าราชการจังหวัดหรือ นายกเทศมนตรีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยความเห็นชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจหน้าที่

- (1) ออกระเบียบการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- (2) การจัดทำแผนอัตรากำลัง
- (3) การดำเนินการคัดเลือกการพิจารณาข้อสอบคัดเลือกบุคคลเข้าเป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่น
- (4) การให้คำปรึกษา แนะนำ เกี่ยวกับอัตรากำลังผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่น

(5) ดำเนินการศึกษาอย่างต่อเนื่องเกี่ยวกับชั่วโมงการทำงานและ สภาพการปฏิบัติงานอื่นๆ และสวัสดิการ และระบบผลประโยชน์ตอบแทน ระบบและค่าตอบแทน สำหรับอุบัติเหตุ ซึ่งเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ และระบบอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคล

(6) แสดงความคิดเห็นต่อสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น ในการ ออกข้อบัญญัติ การแก้ไขหรือการยกเลิกข้อบัญญัติเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล

(7) จัดทำข้อเสนอไปยังหน่วยงานแต่งตั้งเกี่ยวกับการดำเนินการในการบริหารงานบุคคล

(8) จัดทำและปฏิบัติตามแผนเกี่ยวกับการแบ่งประเภทตำแหน่ง

(9) กำกับดูแลและควบคุมการจ่ายค่าตอบแทนให้แก่บุคลากร

(10) จัดทำแผนในการฝึกอบรม และประเมินผลการปฏิบัติงานของบุคคล

(11) การจัดทำทะเบียน ประวัติข้าราชการท้องถิ่น

คณะกรรมการอำนวยการความเป็นธรรม มืองค์ประกอบดังนี้

1) ประธานคณะกรรมการได้รับคัดเลือกจากผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายกเทศมนตรีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น

2) กรรมการ 1 คน ได้รับคัดเลือกจากผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายกเทศมนตรีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น มีอำนาจพิจารณารักษาผลประโยชน์ของข้าราชการส่วนท้องถิ่น ให้ความเป็นธรรมกับข้าราชการส่วนท้องถิ่น ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น

จังหวัดเมืองพิเศษและเทศบาลนคร ที่มีประชากร 150,000 คนหรือมากกว่าและ เขตพิเศษจะจัดตั้งคณะกรรมการบุคคลตามข้อบัญญัติท้องถิ่นและเทศบาลนครที่มีประชากรน้อยกว่า 150,000 คน เทศบาลเมือง เทศบาลตำบล เขตพิเศษ จะมีการจัดตั้งคณะกรรมการยุติธรรม โดยจัดตั้งขึ้นเพื่อให้คำแนะนำ ให้คำปรึกษา เพื่อให้ผู้ใช้อำนาจในการบริหารงานบุคคลใช้อำนาจ ได้อย่างถูกต้อง เป็นไปตามกฎหมาย ซึ่งจะจัดตั้งขึ้นในจังหวัดหรือเมืองขนาดใหญ่ โดยในทางทฤษฎีกฎหมายจะกำหนดให้ท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเอง แต่ในความเป็นจริงทางปฏิบัติท้องถิ่นกลับถูกรัฐบาลกลางเข้าแทรกแซงการดำเนินกิจการต่างๆ อย่างกว้างขวาง สภาวะความไม่เป็นอิสระในการปกครองตนเองเช่นนี้ ได้ส่งผลให้เกิดความ พยายามที่จะกระจายอำนาจ และปฏิรูปการปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างจริงจัง โดยในปี ค.ศ. 1995 ได้มีการออกกฎหมายส่งเสริมการกระจายอำนาจท้องถิ่นและมีการจัดตั้งคณะกรรมการส่งเสริมการกระจายอำนาจท้องถิ่นขึ้นมา เพื่อดำเนินการส่งเสริมการกระจายอำนาจจากรัฐบาลกลางไปสู่ท้องถิ่น คณะกรรมการชุดนี้จะมีภารกิจที่สำคัญคือ การพิจารณาทบทวนแก้ไขการแทรกแซงของรัฐ พิจารณาแก้ไขการเตรียมให้ความช่วยเหลือของรัฐที่มีต่อหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยยึด หลักการตามที่กฎหมายบัญญัติ รวมทั้งต้องมีความยุติธรรมและโปร่งใส ดังนั้นภายในกฎหมาย การปกครองท้องถิ่นซึ่งกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น จึงมีการ กำหนดรูปแบบพื้นฐานในการให้ความช่วยเหลือตามประเภทงานธุรการที่จัดขึ้นใหม่ และขั้นตอน ในการเกี่ยวข้องและ

ขั้นตอนจัดการกับการพิพาทร้องเรียนที่เกี่ยวข้อง ต้องปรับแก้ประเด็นที่จำเป็น โดยเข้าแทรกแซงให้น้อยที่สุด การส่งเสริมการถ่ายทอดอำนาจสู่ท้องถิ่น ได้มีการส่งเสริมการถ่ายทอด อำนาจจากรัฐสู่หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการปรับแก้กฎหมายต่างๆ และให้ใช้มาตรการ ทางกฎหมายที่จำเป็นในการถ่ายโอนอำนาจอย่างเบ็ดเสร็จเร่งรัด เช่น การปรับแก้กฎหมายปกครอง ท้องถิ่น และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง อาทิเช่น กำหนดให้เทศบาลที่มีประชากรมากกว่า 200,000 คน ขึ้น ไปมีฐานะเป็น “เทศบาลนครพิเศษ” หรือการจัดระบบพิเศษเพื่อพิจารณาทบทวนกฎข้อบังคับที่จำเป็น

3. หลักกฎหมายปกครองที่เกี่ยวข้อง

กฎหมายปกครองถือเป็นเครื่องมือของฝ่ายบริหารที่มีภารกิจสำคัญในการจัดทำ บริการสาธารณะ เพราะกฎหมายปกครองจะบัญญัติให้อำนาจหน้าที่แก่หน่วยงานของรัฐและ เจ้าหน้าที่ในการทำหรือสนับสนุนในการจัดทำบริการสาธารณะหากไม่มีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้ เจ้าหน้าที่ที่ย่อมไม่มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการได้ซึ่งรวมถึงการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงขอสรุปหลักการสำคัญที่เกี่ยวข้องดังนี้⁹

1) ความหมายของกฎหมายปกครอง

หลวงประดิษฐมนูธรรมได้วิเคราะห์กฎหมายปกครองได้ว่าประกอบด้วยคำศัพท์สองคำ คือ คำว่า “กฎหมาย” ซึ่งหมายถึง คำสั่งคำบังคับของผู้ทรงไว้ซึ่งอำนาจสูงสุดในแผ่นดินหรือหลักที่บุคคลต้องปฏิบัติตาม ถ้าไม่ปฏิบัติตามก็อาจจะบังคับให้ปฏิบัติตามหรืออาจต้องมิโทษ และคำว่า “ปกครอง” ซึ่งหมายถึง กิจการของกระทรวงมหาดไทยหรืออำนาจสูงสุดทั้งหลายของประเทศ หรือตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน หมายถึง คຸ້ມครอง รักษา ดูแล ควบคุม มนุษย์ที่อยู่รวมกันเป็นประเทศเมื่อรวมคำว่า “กฎหมาย” และ “ปกครอง” เข้าด้วยกัน จึงมีวัตถุประสงค์ที่จะ ศึกษาเกี่ยวกับการปกครองซึ่งจัดอยู่ในสาขาอำนาจบริหาร

ดร.แอล คูปลาตร์ ได้กล่าวถึง ขอบเขตของกฎหมายปกครองไว้ว่าเป็นกฎหมาย ที่

⁹ สรุปความจาก ขวัญชัย สันตสว่าง. *กฎหมายปกครองเปรียบเทียบ*. (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, (2542) ภูริชญา วัฒนรุ่ง.(มปป.) เอกสารประกอบคำบรรยาย กระบวนวิชา ปรัชญาและหลักกฎหมายมหาชน.หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต ภาคพิเศษมหาวิทยาลัยรามคำแหง, วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. ข้อความคิดและหลักพื้นฐานในกฎหมายมหาชน.รวมบทความบางเรื่องเกี่ยวกับกฎหมายปกครองและรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพมหานคร : นิติธรรม.(2540).

เกี่ยวกับอำนาจและหน้าที่ขององค์กรฝ่ายปกครอง เพื่อจัดทำบริการสาธารณะหรือมอบหมายให้เอกชนเป็นผู้จัดการ โดยองค์กรฝ่ายปกครองเป็นผู้ควบคุมดูแลประกอบประโยชน์ของรัฐกับเอกชน ในการนี้ฝ่ายปกครองจึงต้องมีความเกี่ยวข้องกับเอกชน ทั้งในฐานะที่เหนือกว่าและเท่าเทียม นอกจากนี้กฎหมายปกครองยังรวมถึงองค์กรชี้ขาดข้อพิพาทในทางปกครอง (ศาลปกครอง) ระหว่าง ฝ่ายปกครองกับเอกชนผู้เสียหาย ทั้งในเรื่องอำนาจและวิธีพิจารณาคดีปกครองตามบทกฎหมายพิเศษ สำหรับบังคับกรณีฟ้องคดีชี้ขาดพิพาทในคดีปกครองจะต้องพิจารณา

2) หลักการกระทำในทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย

เนื่องจากภารกิจของรัฐ คือ ประโยชน์สาธารณะหรือการตอบสนองความต้องการของคนหมู่มากดังนั้น เพื่อให้การจัดทำภารกิจดังกล่าวบรรลุผลโดยเร็วรัฐจึงมีอำนาจพิเศษที่อยู่เหนือ ประชาชนซึ่งสภาพทางกฎหมายดังกล่าวนี้เรียกว่า “เอกสิทธิ์ทางปกครอง” แต่การมีเอกสิทธิ์ดังกล่าวหากมีผู้มีอำนาจใช้โดยมิชอบก็จะได้รับการต่อต้านซึ่งต่อมาได้วิวัฒนาการมาเป็นหลัก “นิติรัฐ”คือหลักการปกครองโดยกฎหมาย หมายความว่า การใช้อำนาจปกครองในทุกระดับต้องมีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจและหน้าที่ไว้ และการใช้อำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัตินั้น ต้องสามารถควบคุมและตรวจสอบให้อยู่ในความเหมาะสมพอดีได้ จากหลักนิติรัฐดังกล่าว ซึ่งหมายถึง การที่องค์กรต่างๆ ของรัฐจำต้องผูกพันการกระทำของตนกับกฎเกณฑ์ของกฎหมาย ซึ่งตรงข้ามกับรัฐตำรวจที่องค์กรต่างๆ ใช้อำนาจของรัฐกระทำการใดๆ ได้ตามอำเภอใจ ทั้งนี้ โดยมุ่งหมายเพื่อความสำเร็จของภารกิจแม้จะละเมิดต่อหลักการสำคัญของกฎหมาย จากหลักดังกล่าว ได้มีการพัฒนาจนเกิด “หลักการกระทำในทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย” ซึ่งหลักการดังกล่าว เป็นข้อจำกัดอำนาจของฝ่ายปกครอง และในขณะเดียวกันก็เป็นหลักประกันเสรีภาพของประชาชน หลักอันนี้เป็นรากฐานแห่งกฎหมายปกครองแห่งฝรั่งเศส เช่นเดียวกับหลักกฎหมายปกครองของไทย จากหลักดังกล่าวทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายปกครองอาจแยกได้ ๒ ความหมาย ความหมายแรก คือฝ่ายปกครองมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย เป็นหน้าที่ในทางลบ หมายถึงฝ่ายปกครองจะกระทำการใดๆ ได้เท่าที่ไม่ขัดต่อกฎหมาย หรือการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายปกครองต้องเคารพกฎหมาย ความหมายที่สอง ฝ่ายปกครองมีหน้าที่เป็นผู้ริเริ่มดำเนินการเพื่อให้กฎหมายได้รับการปฏิบัติตาม ซึ่งรวมถึงการป้องกันหรือหลีกเลี่ยงการที่กฎหมายจะกลายเป็นหมั้นไป ดังนั้นหากฝ่ายปกครองละเลยไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ดังกล่าวก็อาจมีผลให้การกระทำของฝ่ายปกครองมิชอบด้วยกฎหมายได้ หลักการ กระทำในทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมายอาจสรุปได้ว่า ฝ่ายปกครองจะกระทำการใดๆ ที่อาจมีผล กระทบกระเทือนต่อสิทธิหรือเสรีภาพของเอกชนคนใดคนหนึ่งได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจและ เฉพาะแต่ภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น แสดงให้เห็นว่ากฎหมายเป็น “แหล่งที่มา” (source) และข้อจำกัด (limitation) ของอำนาจกระทำการต่างๆ ของ

ฝ่ายปกครอง กฎหมายมีอยู่ด้วยกันหลายประเภท แต่ละประเภทก็ยังมีหลายรูปแบบ แต่โดยปกติจะ ได้แก่ พระราชบัญญัติ พระราชกำหนด สำหรับกฎหมายระดับรอง เช่น พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ หรือบทบัญญัติอื่นที่มีผล บังคับใช้เป็นการทั่วไปโดยมุ่งหมาย ให้ใช้แก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะก็อาจให้อำนาจแก่ ฝ่ายปกครองได้ แต่กฎหมายระดับรอง เหล่านี้ถือว่าเป็นเพียงการกระทำทางปกครองประเภทหนึ่ง และจะออกมาใช้บังคับได้ก็แต่โดยอาศัย อำนาจตามพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นที่มีค่าบังคับ เสมอกับพระราชบัญญัติเท่านั้น ดังนี้ จึงต้องถือว่าแหล่งที่มาแห่งอำนาจฝ่ายปกครอง คือ กฎหมาย ในชั้นพระราชบัญญัติเท่านั้นซึ่งรวมถึง พระราชกำหนดด้วย

คำสั่งทางปกครองเป็นนิติกรรมทางปกครองประเภทหนึ่งนอกเหนือจากกฎ และ ถ้อย เป็น การกระทำทางปกครองประเภทหนึ่ง ดังนั้นการทำให้คำสั่งทางปกครองจึงต้องตั้งอยู่บน พื้นฐานของ หลักการกระทำในทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมายด้วยเนื่องจากออกคำสั่งทาง ปกครองเป็นการใช้ อำนาจทางปกครองตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ (ฝ่ายปกครอง) จึงหลีกเลี่ยง ไม่ได้ที่คำสั่งทางปกครองดังกล่าว อาจถูกโต้แย้งว่าไม่ชอบด้วยกฎหมาย ปกติทั่วไปอำนาจของฝ่าย ปกครองมี 2 ประการ คือ อำนาจ คุณพิณิจกับอำนาจที่ผูกพัน อำนาจคุณพิณิจ หมายถึง กรณีที่ กฎหมายซึ่งกำหนดอำนาจหน้าที่ของ ฝ่ายปกครองได้ให้อำนาจอิสระแก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่จะ พิจารณาดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง ตามอำนาจหน้าที่นั้นได้ตามที่เห็นสมควร เจ้าหน้าที่มีอิสระที่ จะเลือกใช้พิจารณา ส่วนอำนาจ ที่ผูกพัน หมายถึงกรณีที่กฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ของฝ่าย ปกครองไว้วางรายละเอียดเกี่ยวกับ วิธีการดำเนินการใช้อำนาจหน้าที่นั้นไว้เป็นการผูกพันล่วงหน้า การใช้อำนาจคุณพิณิจนี้เป็นข้อผ่อนผัน หลักว่าด้วยการกระทำในทางปกครอง อันทำให้ฝ่าย ปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย เพื่อให้เป็นการ เหมาะสมกับสภาพความจำเป็นในการดำเนินการ ทางปกครอง อันทำให้ฝ่ายปกครองมีอิสระที่จะ ดำเนินการได้เต็มที่ภายในขอบเขตที่กฎหมาย กำหนดไว้เป็นหลักฐานทั่วไป แต่ทั้งนี้ก็ไม่หมายความว่า ฝ่ายปกครองจะทำอะไรก็ได้ตามอำเภอใจ ทุกอย่าง เพราะฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติตามการให้อยู่ในขอบเขต ของกฎหมายเสมอ ในกรณีที่มี บทบัญญัติของกฎหมายวางรายละเอียดเกี่ยวกับวิธีการของเจ้าหน้าที่ ของฝ่ายปกครองโดยผูกพัน หรือจำกัดขอบเขตของการใช้อำนาจไว้เจ้าหน้าที่ของฝ่ายปกครอง ก็มีหน้าที่แต่เพียงปฏิบัติให้ เป็นไปตามบทกฎหมายเท่านั้น ไม่มีทางที่จะใช้สติปัญญาประกอบเพื่อให้ การปฏิบัตินั้นเป็นผลดี ที่สุด โดยใช้ดุลพินิจได้ซึ่งทำให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเสมือนเครื่องจักรที่จะ ปฏิบัติตามกฎหมาย เท่านั้นด้วยเหตุนี้การที่จะบัญญัติกฎหมายจำกัดอำนาจของฝ่ายปกครองจนกระทั่งรายละเอียดนั้น จึงควรจะทำแต่เฉพาะกรณีที่สำคัญๆ ซึ่งจำเป็นต้องกระทำ เพื่อคุ้มครองเสรีภาพหรือการรักษา ความสงบเรียบร้อยของประชาชนเป็นพิเศษเท่านั้น และควรจะให้ ฝ่ายปกครองใช้ดุลพินิจได้บ้าง

ตามควรแก่กรณี

3) หลักกฎหมายความมั่นคงแห่งนิติฐานะ

เป็นหลักกฎหมายที่ประกันความมั่นคงในสิทธิตามกฎหมายที่ประชาชนได้รับไปแล้ว ไม่อาจเพิกถอนหรือเปลี่ยนแปลงได้อีก ทำให้ผู้ทรงสิทธิสามารถวางแผนจัดการเกี่ยวกับสิทธิของเขาได้ เป็นอย่างดี โดยในการเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองนั้น แม้กฎหมายให้องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง อาจเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองได้ แต่ไม่อาจเพิกถอนได้ทุกกรณี โดยต้องคำนึงถึงหลักกฎหมายความมั่นคงแห่งสิทธิ ซึ่งกฎหมายก็ได้บัญญัติให้ความคุ้มครองผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเพิกถอนนิติกรรม

4) หลักความไม่มีส่วนได้เสียของเจ้าหน้าที่

หลักการไม่มีส่วนได้เสียเป็นหลักการที่มีรากฐานมาจากความต้องการที่จะให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้พิจารณาทางปกครองเรื่องใดเรื่องหนึ่งมีความเป็นกลาง (impartiality) หลักการนี้ถือเป็นหลักความเป็นกลางของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจวินิจฉัยเพื่อให้เกิดความมั่นใจและความชอบธรรม ต่อการออกนิติกรรมทางปกครองของฝ่ายปกครอง หากเจ้าหน้าที่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องกับไม่ว่าจะเป็น ประโยชน์ทางเศรษฐกิจหรือเป็นกรณีพิเศษ เป็นนายจ้าง ลูกจ้าง ก็ถือว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสีย ซึ่งอาจก่อให้เกิดความไม่เป็นกลางมีอคติหรือเกิดความลำเอียงต่อการวินิจฉัยสั่งการได้ ซึ่งในบางกรณี การมีส่วนได้เสียของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจวินิจฉัยอาจไม่มีผลต่อการวินิจฉัยสั่งการ แต่ถ้าเจ้าหน้าที่ เป็นผู้มีส่วนได้เสียยอมทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมหรือเกิดความลำเอียงไม่เป็นกลางได้

หลักการนี้ ตามกฎหมายของไทยที่สำคัญบัญญัติอยู่ในกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 สรุปหลักการได้ดังนี้

คำว่า “เจ้าหน้าที่” ตามมาตรา 5 แห่งกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 หมายความว่า บุคคล คณะบุคคล หรือนิติบุคคล ซึ่งใช้อำนาจหรือได้รับให้ใช้อำนาจทางปกครองของรัฐ ในการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งขึ้นในระบบราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือกิจการอื่นของรัฐหรือไม่ก็ตาม ดังนั้น เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ว่าจะเป็นบุคคลคนเดียวหรือ คณะบุคคล (คณะกรรมการ) และไม่ว่าจะเป็นข้าราชการ พนักงานส่วนท้องถิ่น พนักงานรัฐวิสาหกิจ หรือเจ้าหน้าที่ขององค์กรที่ใช้อำนาจรัฐ หรือบุคคลที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจรัฐ เช่น ช่างรังวัด เอกชน สถานตรวจสภาพรถยนต์ เป็นต้น ก็อยู่ในความหมายของคำว่า เจ้าหน้าที่

ตามมาตรา 13 เจ้าหน้าที่ดังต่อไปนี้ จะทำการพิจารณาทางปกครองไม่ได้ (1) เป็นคู่กรณีเอง (2) เป็นคู่หมั้นหรือคู่สมรสของคู่กรณี (3) เป็นญาติของคู่กรณี ก็เป็นบุพการีหรือผู้สืบสันดานไม่ว่าชั้นใดๆ หรือเป็นพี่น้องหรือลูกพี่ลูกน้องนับได้เพียงภายในสามชั้นหรือเป็นญาติ

เกี่ยวพันทางแต่งงานนับได้เพียงสองชั้น(4) เป็นหรือเคยเป็นผู้แทนโดยชอบธรรมหรือผู้พิทักษ์หรือผู้แทนหรือตัวแทนของกลุ่ม(5) เป็นเจ้าหน้าที่หรือลูกหนี้หรือเป็นนายจ้างของกลุ่มหรือ (6) กรณีอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวงและตามมาตรา16ในกรณีมีเหตุอื่นใดนอกจากที่บัญญัติไว้ในมาตรา13 เกี่ยวกับเจ้าหน้าที่หรือกรรมการในคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองซึ่งมีสภาพร้ายแรง อันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลางเจ้าหน้าที่หรือกรรมการผู้นั้นจะทำการพิจารณาทางปกครองในเรื่องนั้นไม่ได้



บทที่ 3

การปกครองท้องถิ่นและคณะกรรมการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ของไทย

1. องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย

การปกครองท้องถิ่นของไทยเป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจ ตามที่บัญญัติ
หลักการไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่สำคัญ คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
ฉบับพุทธศักราช 2540 ต่อมาคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับพุทธศักราช 2550 และ
ฉบับปัจจุบันคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งอาจสรุปวิวัฒนาการและ
หลักการสำคัญของการจัดตั้งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญได้ดังนี้

1.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540บัญญัติไว้ในหมวด 9 การ
ปกครองส่วนท้องถิ่น(มาตรา 1282 - มาตรา 1290)ดังนี้

มาตรา 1282 ภายใต้บังคับมาตรา 1 รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลัก
แห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น

มาตรา 1283 ท้องถิ่นใดมีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ย่อมมีสิทธิได้รับจัดตั้งเป็น
องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การกำกับดูแลองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็นตามที่กฎหมาย
บัญญัติแต่ต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของ
ประเทศเป็นส่วนรวมทั้งนี้จะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์
ของประชาชนในท้องถิ่นหรือนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้มิได้

มาตรา 1284 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีความเป็นอิสระในการ
กำหนดนโยบายการบริหารการบริการบริหารงานบุคคลการเงินและการคลังและมีอำนาจ
หน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ

การกำหนดอำนาจและหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและ
ระหว่างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติโดยคำนึงถึงการ
กระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นเป็นสำคัญ

เพื่อพัฒนาการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นอย่างต่อเนื่องให้มีกฎหมาย กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจซึ่งอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

(1) การกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะระหว่างรัฐ กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง

(2) การจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นด้วยกันเองเป็นสำคัญ

(3) การจัดให้มีคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งทำหน้าที่ตาม (1) และ (2) ประกอบด้วย ผู้แทนของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องกับผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมี คุณสมบัติตามที่กฎหมายบัญญัติโดยมีจำนวนเท่ากัน

ในกรณีที่มีการกำหนดอำนาจและหน้าที่และการจัดสรรภาษีและอากรตาม (1) และ (2) ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดแล้วคณะกรรมการตาม (3) จะต้องนำเรื่องดังกล่าวมา พิจารณาทบทวนใหม่ทุกระยะเวลาไม่เกินห้าปีนับแต่วันที่มีการกำหนดอำนาจและหน้าที่หรือวันที่มี การจัดสรรภาษีและอากรแล้วแต่กรณีเพื่อพิจารณาถึงความเหมาะสมของการกำหนดอำนาจและ หน้าที่และการจัดสรรภาษีและอากรที่ได้กระทำไปแล้วทั้งนี้ต้องคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้น ให้แก่ท้องถิ่นเป็นสำคัญ

การดำเนินการตามวรรคสี่เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและรายงาน รัฐสภาแล้วให้มีผลใช้บังคับได้

มาตรา 285 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหาร ท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง

คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของ ประชาชนหรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น

การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนให้ใช้วิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ

สมาชิกสภาท้องถิ่นคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นมีวาระการดำรง ตำแหน่งคราวละสี่ปี

คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นจะเป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือ เงินเดือนประจำพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจหรือของราชการส่วน ท้องถิ่นมิได้

คุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งและผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งหลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นคณะผู้บริหารท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

ในกรณีที่มีการยุบสภาท้องถิ่นหรือในกรณีที่สมาชิกสภาท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะตามมาตรา 286 และต้องมีการแต่งตั้งคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นการชั่วคราวมิให้นำบทบัญญัติวรรคสองวรรคสามและวรรคหกมาใช้บังคับทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 286 ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีจำนวนไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียงเห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไปให้สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การลงคะแนนเสียงตามวรรคหนึ่งต้องมีผู้มีสิทธิเลือกตั้งมาลงคะแนนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมด

มาตรา 287 ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่นเพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้

คำร้องขอตามวรรคหนึ่งต้องจัดทำร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นเสนอมาด้วย

หลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อรวมทั้งการตรวจสอบให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 288 การแต่งตั้งและการให้พนักงานและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่งต้องเป็นไปตามความต้องการและความเหมาะสมของแต่ละท้องถิ่นและต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นก่อนทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

คณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นตามวรรคหนึ่งจะต้องประกอบด้วยผู้แทนของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายบัญญัติโดยมีจำนวนเท่ากัน

การโยกย้ายการเลื่อนตำแหน่งการเลื่อนเงินเดือนและการลงโทษพนักงานและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 289 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีหน้าที่บำรุงรักษาศิลปะจารีตประเพณีภูมิปัญญาท้องถิ่นหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีสิทธิที่จะจัดการศึกษาอบรมและการฝึกอาชีพตามความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่นนั้นและเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา

อบรมของรัฐแต่ต้องไม่ขัดต่อมาตรา43และมาตรา81 ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การจัดการศึกษาอบรมภายในท้องถิ่นตามวรรคสององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องคำนึงถึงการบำรุงรักษาศิลปะจารีตประเพณีภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นด้วย

มาตรา290เพื่อส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติ

กฎหมายตามวรรคหนึ่งอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

- (1) การจัดการการบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตพื้นที่
- (2) การเข้าไปมีส่วนในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอยู่นอกเขตพื้นที่เฉพาะในกรณีที่มีผลกระทบต่อดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่ของตน
- (3) การมีส่วนร่วมในการพิจารณาเพื่อริเริ่มโครงการหรือกิจกรรมใดนอกเขตพื้นที่ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่

1.2 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550บัญญัติไว้ในหมวด14 การปกครองส่วนท้องถิ่น (มาตรา281 - มาตรา290) ดังนี้

มาตรา281ภายใต้บังคับมาตรา1รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นและส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะและมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในพื้นที่

ท้องถิ่นใดมีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ย่อมมีสิทธิจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา282การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็นและมีหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขที่ชัดเจนสอดคล้องและเหมาะสมกับรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวมและจะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้มิได้

ในการกำกับดูแลตามวรรคหนึ่งให้มีการกำหนดมาตรฐานกลางเพื่อเป็นแนวทางให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเลือกไปปฏิบัติได้เองโดยคำนึงถึงความเหมาะสมและความแตกต่างในระดับของการพัฒนาและประสิทธิภาพในการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละ

รูปแบบโดยไม่กระทบต่อความสามารถในการตัดสินใจดำเนินงานตามความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวมทั้งจัดให้มีกลไกการตรวจสอบการดำเนินงานโดยประชาชนเป็นหลัก

มาตรา 283 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปในการดูแลและจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นและย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายการบริหารการจัดบริการสาธารณะการบริหารงานบุคคลการเงินและการคลังและมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะโดยต้องคำนึงถึงความสอดคล้องกับการพัฒนาของจังหวัดและประเทศเป็นส่วนรวมด้วย

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมได้รับการส่งเสริมและสนับสนุนให้มีความเข้มแข็งในการบริหารงานได้โดยอิสระและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพสามารถพัฒนาระบบการคลังท้องถิ่นให้จัดบริการสาธารณะได้โดยครบถ้วนตามอำนาจหน้าที่จัดตั้งหรือร่วมกันจัดตั้งองค์การเพื่อการจัดทำบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่เพื่อให้เกิดความคุ้มค่าเป็นประโยชน์และให้บริการประชาชนอย่างทั่วถึง

ให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจเพื่อกำหนดการแบ่งอำนาจหน้าที่และจัดสรรรายได้ระหว่างราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองโดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นตามระดับความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบรวมทั้งกำหนดระบบตรวจสอบและประเมินผลโดยมีคณะกรรมการประกอบด้วยผู้แทนหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องกับผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้ทรงคุณวุฒิโดยมีจำนวนเท่ากันเป็นผู้ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย

ให้มีกฎหมายรายได้ท้องถิ่นเพื่อกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีและรายได้อื่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมตามลักษณะของภาษีแต่ละชนิด การจัดสรรทรัพยากรในภาครัฐการมีรายได้ที่เพียงพอกับรายจ่ายตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งนี้โดยคำนึงถึงระดับขั้นการพัฒนาทางเศรษฐกิจของท้องถิ่นสถานะทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและความยั่งยืนทางการคลังของรัฐ

ในกรณีที่มีการกำหนดอำนาจหน้าที่และการจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วคณะกรรมการตามวรรคสามจะต้องนำเรื่องดังกล่าวมาพิจารณาทบทวนใหม่ทุกระยะเวลาไม่เกินห้าปีเพื่อพิจารณาถึงความเหมาะสมของการกำหนดอำนาจหน้าที่และการจัดสรรรายได้ที่ได้กระทำไปแล้วทั้งนี้ต้องคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสำคัญ

การดำเนินการตามวรรคห้าเมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและรายงาน
รัฐสภาแล้วให้มีผลบังคับได้

มาตรา 284 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหาร
ท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง

คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของ
ประชาชนหรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น

การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น
ที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนให้ใช้วิธีออกเสียงลงคะแนน โดยตรงและลับ

สมาชิกสภาท้องถิ่นคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นมีวาระการดำรง
ตำแหน่งคราวละสี่ปี

คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นจะเป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือ
เงินเดือนประจำพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจหรือของ
ราชการส่วนท้องถิ่นและจะมีผลประโยชน์ขัดกันกับการดำรงตำแหน่งตามที่กฎหมายบัญญัติได้

คุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งและผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งหลักเกณฑ์และวิธีการ
เลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นคณะผู้บริหารท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นให้เป็นไปตามที่กฎหมาย
บัญญัติ

ในกรณีที่คณะผู้บริหารท้องถิ่นต้องพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะหรือผู้บริหารท้องถิ่น
พ้นจากตำแหน่งและจำเป็นต้องมีการแต่งตั้งคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นการ
ชั่วคราวมิให้นำบทบัญญัติวรรคสามและวรรคหกมาใช้บังคับทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การจัดตั้งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่มีโครงสร้างการบริหารที่
แตกต่างจากที่บัญญัติไว้ในมาตรานี้ให้กระทำได้ตามที่กฎหมายบัญญัติแต่คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือ
ผู้บริหารท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง

ให้นำบทบัญญัติมาตรา 265 มาตรา 266 มาตรา 267 และมาตรา 268 มาใช้บังคับกับ
สมาชิกสภาท้องถิ่นคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นแล้วแต่กรณีด้วยโดยอนุโลม

มาตรา 285 ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นใดเห็นว่า
สมาชิกสภาท้องถิ่นคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น
นั้น ไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไปให้มีสิทธิลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นคณะ
ผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งทั้งนี้จำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อหลักเกณฑ์
และวิธีการเข้าชื่อการตรวจสอบรายชื่อและการลงคะแนนเสียงให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 286 ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่นเพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้

จำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อหลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อรวมทั้งการตรวจสอบรายชื่อให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 287 ประชาชนในท้องถิ่นมีสิทธิมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดให้มีวิธีการที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมดังกล่าวได้ด้วย

ในกรณีที่การกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่นในสาระสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องแจ้งข้อมูลรายละเอียดให้ประชาชนทราบก่อนกระทำการเป็นเวลาพอสมควรและในกรณีที่เห็นสมควรหรือได้รับการร้องขอจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นก่อนการกระทำนั้นหรืออาจจัดให้ประชาชนออกเสียงประชามติเพื่อตัดสินใจก็ได้ ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องรายงานการดำเนินงานต่อประชาชนในเรื่องการจัดทำงบประมาณการใช้จ่ายและผลการดำเนินงานในรอบปีเพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบและกำกับการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในการจัดทำงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามวรรคสามให้นำบทบัญญัติมาตรา 168 วรรคหกมาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา 288 การแต่งตั้งและการให้ข้าราชการและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่งต้องเป็นไปตามความเหมาะสมและความจำเป็นของแต่ละท้องถิ่นโดยการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีมาตรฐานสอดคล้องกันและอาจได้รับการพัฒนาร่วมกันหรือสับเปลี่ยนบุคลากรระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันได้รวมทั้งต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการข้าราชการส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นองค์กรกลางบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นก่อน ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

ในการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีองค์กรพิทักษ์ระบบคุณธรรมของข้าราชการส่วนท้องถิ่นเพื่อสร้างระบบคุ้มครองคุณธรรมและจริยธรรมในการบริหารงานบุคคล ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

คณะกรรมการข้าราชการส่วนท้องถิ่นตามวรรคหนึ่งจะต้องประกอบด้วยผู้แทนของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผู้แทนข้าราชการส่วนท้องถิ่นและผู้ทรงคุณวุฒิโดยมีจำนวนเท่ากัน ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การโยกย้ายการเลื่อนตำแหน่งการเลื่อนเงินเดือนและการลงโทษข้าราชการและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 289 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่บำรุงรักษาศิลปะจารีตประเพณีภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีสิทธิที่จะจัดการศึกษาอบรมและการฝึกอาชีพตามความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่นนั้นและเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอบรมของรัฐ โดยคำนึงถึงความสอดคล้องกับมาตรฐานและระบบการศึกษาของชาติ

การจัดการศึกษาอบรมภายในท้องถิ่นตามวรรคสองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องคำนึงถึงการบำรุงรักษาศิลปะจารีตประเพณีภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นด้วย

มาตรา 290 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามที่กฎหมายบัญญัติ

กฎหมายตามวรรคหนึ่งอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

(1) การจัดการการบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตพื้นที่

(2) การเข้าไปมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่นอกเขตพื้นที่เฉพาะในกรณีที่น่าจะมีผลกระทบต่อดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่ของตน

(3) การมีส่วนร่วมในการพิจารณาเพื่อริเริ่มโครงการหรือกิจกรรมใดนอกเขตพื้นที่ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่

(4) การมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่น

1.3 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปัจจุบันคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีสาระสำคัญตาม หมวด 14 การปกครองส่วนท้องถิ่น (มาตรา 249 – มาตรา 254) ดังนี้

การจัดตั้งและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

มาตรา 249 บัญญัติว่า ภายใต้บังคับมาตรา 1 คือการที่ประเทศไทยเป็นรัฐเดี่ยว ให้มีการจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามวิธีการและรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กฎหมายบัญญัติการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบใดให้คำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นและความสามารถในการปกครองตนเองในด้านรายได้ จำนวนและความหนาแน่นของประชากร และพื้นที่ที่ต้องรับผิดชอบ ประกอบกัน

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 250 คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจดูแลและจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติการจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะใดที่สมควรให้เป็นหน้าที่และอำนาจโดยเฉพาะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ หรือให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินการใด ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติซึ่งต้องสอดคล้องกับรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามวรรคสี่ และกฎหมายดังกล่าวอย่างน้อยต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับกลไกและขั้นตอนในการกระจายหน้าที่และอำนาจ ตลอดจนงบประมาณและบุคลากรที่เกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจดังกล่าวของส่วนราชการให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย

ในการจัดทำบริการสาธารณะหรือกิจกรรมสาธารณะใดที่เป็นหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถ้าการร่วมดำเนินการกับเอกชนหรือหน่วยงานของรัฐหรือการมอบหมายให้เอกชนหรือหน่วยงานของรัฐดำเนินการ จะเป็นประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่นมากกว่าการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการเอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะร่วมหรือมอบหมายให้เอกชนหรือหน่วยงานของรัฐดำเนินการนั้นก็

รัฐต้องดำเนินการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้ของตนเองโดยจัดระบบภาษีหรือการจัดสรรภาษีที่เหมาะสม รวมทั้งส่งเสริมและพัฒนาการหารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ เพื่อให้สามารถดำเนินการตามวรรคหนึ่งได้อย่างเพียงพอ ในระหว่างที่ยังไม่อาจดำเนินการได้ ให้รัฐจัดสรรงบประมาณเพื่อสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปพลางก่อน โดยกฎหมายดังกล่าวและกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ต้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการบริหาร การจัดทำบริการสาธารณะ การส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษา การเงินและการคลัง และการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งต้องทำเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม การป้องกันการทุจริต และการใช้จ่ายเงินอย่างมีประสิทธิภาพ โดยคำนึงถึงความเหมาะสมและความแตกต่างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ และต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการป้องกันการขัดกันแห่งผลประโยชน์ และการป้องกันการก้าวท้าวการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการส่วนท้องถิ่นด้วย

การบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ตามมาตรา 251 การบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติซึ่งต้องใช้ระบบคุณธรรมและต้องคำนึงถึงความเหมาะสมและความจำเป็น

ของแต่ละท้องถิ่นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ การจัดให้มีมาตรฐานที่สอดคล้องกันเพื่อให้สามารถพัฒนาร่วมกันหรือการสับเปลี่ยนบุคลากรระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันได้

การดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประกอบด้วยสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น โดยตามมาตรา 252 สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งหรือมาจากการเห็นชอบของสภาท้องถิ่นหรือในกรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ จะให้มาโดยวิธีอื่นก็ได้ แต่ต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนด้วย ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งและผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง และหลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งต้องคำนึงถึงเจตนารมณ์ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามแนวทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญด้วย

ตามมาตรา 253 ในการดำเนินงาน ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่นเปิดเผยข้อมูลและรายงานผลการดำเนินงานให้ประชาชนทราบ รวมตลอดทั้งมีกลไกให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมด้วย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ

การมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น

ตามมาตรา 254 บัญญัติให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิเข้าชื่อกันเพื่อเสนอข้อบัญญัติหรือเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นได้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กฎหมายบัญญัติ

รูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในประเทศไทยมีกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกเป็น 2 ประเภท คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ คือ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา

2. องค์การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล

การบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด โดยเฉพาะในรูปแบบเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลของประเทศไทย เป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบ

บริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ซึ่งกำหนดองค์การบริหารงานบุคคลไว้ดังนี้

ขอบเขตการบังคับใช้กฎหมาย

ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 บัญญัติว่า ในพระราชบัญญัตินี้

“องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” หมายความว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง

“พนักงานส่วนท้องถิ่น” หมายความว่า ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด พนักงานเทศบาล พนักงานส่วนตำบล ข้าราชการกรุงเทพมหานคร พนักงานเมืองพัทยา และข้าราชการหรือพนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง ซึ่งได้รับการบรรจุและแต่งตั้งให้ปฏิบัติราชการ โดยได้รับเงินเดือนจากงบประมาณหมวดเงินเดือนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือจากเงินงบประมาณหมวดเงินอุดหนุนของรัฐบาลที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำมาจัดเป็นเงินเดือนของข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น

สำหรับองค์การบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด โดยเฉพาะในรูปเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล แบ่งเป็นคณะกรรมการระดับชาติ และคณะกรรมการระดับจังหวัด ดังนี้

2.1 คณะกรรมการระดับชาติ

คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ถ)

สืบเนื่องจากเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีความประสงค์จะให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นนั้นๆ โดยท้องถิ่นแต่ละแห่งและแต่ละประเภท อาจกำหนดแนวทางการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น โดยไม่ได้คำนึงถึงประโยชน์ของท้องถิ่นตนเอง จึงต้องมีองค์กรกำกับดูแลการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น และประสานงานที่สอดคล้องกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงกำหนดให้มีคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ถ) มีโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ ดังนี้

1) โครงสร้าง

(1) ประธาน ได้แก่ บุคคลที่คณะกรรมการคัดเลือก

(2) กรรมการ ได้แก่ เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงมหาดไทย และอธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนห้าคน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้ซึ่งมีความรู้เชี่ยวชาญในด้านการบริหารงาน

ท้องถิ่น ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านระบบราชการ ด้านบริหารและการจัดการ หรือด้านกฎหมาย ซึ่งมีผลงานทางวิชาการหรือมีความรู้เป็นที่ยอมรับ ผู้แทนคณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดจำนวนหนึ่งคน ผู้แทนคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาลจำนวนหนึ่งคน ผู้แทน คณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบลจำนวนหนึ่งคน ผู้แทนคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานครจำนวนหนึ่งคน ผู้แทนคณะกรรมการพนักงานเมืองพัทยา จำนวนหนึ่งคน และในกรณีที่มิได้มีกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ให้มีผู้แทนคณะกรรมการพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นนั้นคัดเลือกกันเองจำนวนหนึ่งคน

(3) เลขานุการได้แก่ หัวหน้าสำนักงานคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

2) อำนาจหน้าที่

(1) กำหนดมาตรฐานกลางและแนวทางในการรักษาระบบคุณธรรมเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล โดยเฉพาะในเรื่องการแต่งตั้งและการให้พ้นจากตำแหน่งของพนักงาน ส่วนท้องถิ่น รวมถึงตลอดถึงการกำหนดโครงสร้างและอัตราเงินเดือนและประโยชน์ตอบแทนอื่น ให้มีส่วนที่เหมาะสมแก่รายได้และการพัฒนาท้องถิ่นตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้การกำหนดมาตรฐานกลางและแนวทางจะต้องไม่มีลักษณะเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์การบริหารงานบุคคล โดยเฉพาะเจาะจงที่ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถบริหารงานบุคคลตามความต้องการและความเหมาะสมของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(2) กำหนดแนวทางการพัฒนาการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น เพื่อรองรับการกระจายอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่น

(3) กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการคัดเลือกกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ในคณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด คณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล และคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล

(4) ส่งเสริมให้มีการศึกษาวิเคราะห์หรือวิจัยเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

(5) ให้คำปรึกษา คำแนะนำ และการพิจารณาปัญหาเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(6) ประสานงานกับคณะรัฐมนตรี หน่วยงานของรัฐ องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น คณะกรรมการข้าราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการประเภทต่างๆ คณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นและคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงาน ส่วนท้องถิ่นเพื่อเสริมให้การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นมีประสิทธิภาพ

(7) ปฏิบัติการอื่นตามที่กฎหมายกำหนดไว้ในกฎหมาย

2.2 คณะกรรมการกลาง

2.2.1 คณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล (ก.ท.)

ตามมาตรา 24 เพื่อให้การปฏิบัติงานเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของเทศบาลแต่ละแห่งเป็นไปโดยมีมาตรฐานที่สอดคล้องกัน จึงกำหนดให้มีคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาลคณะ หนึ่ง มีโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ดังนี้

1) โครงสร้าง

(1) ประธาน ได้แก่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย หรือรัฐมนตรีช่วยว่าการ กระทรวงมหาดไทย ซึ่งได้รับมอบหมาย

(2) กรรมการ ได้แก่ ปลัดกระทรวงมหาดไทย เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ อธิบดีกรมบัญชีกลาง อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนเทศบาลจำนวนหกคน ซึ่งคัดเลือกจากเทศมนตรีจำนวนสามคน และปลัดเทศบาลจำนวนสามคน ผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนหกคน ซึ่งคัดเลือกจากบุคคลซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญในด้านการบริหารงานท้องถิ่น ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านการบริหารและการจัดการ หรือด้านอื่นที่จะเป็นประโยชน์แก่การบริหารงานบุคคลของเทศบาล

(3) เลขานุการ ได้แก่ บุคคลซึ่งอธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น แต่งตั้งเป็นข้าราชการในกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นคนหนึ่งซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่า รองอธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

2) อำนาจหน้าที่

(1) กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการคัดเลือกผู้แทนพนักงานเทศบาล และผู้ทรงคุณวุฒิ

(2) กำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามเบื้องต้น สำหรับพนักงานเทศบาล

(3) กำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับอัตราตำแหน่งและมาตรฐานของตำแหน่ง

(4) กำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับอัตราเงินเดือนและวิธีจ่ายเงินเดือนและประโยชน์ตอบแทนอื่น

(5) กำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการคัดเลือกการบรรจุและแต่งตั้ง การย้าย การโอน การรับโอน การเลื่อนระดับ และการเลื่อนขั้นเงินเดือน

(6) กำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับ โครงสร้างการแบ่งส่วนราชการ

วิธีการ บริหารและการปฏิบัติงานของพนักงานเทศบาล และกิจการอันเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ในเทศบาล

(7) กำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับวินัยและการรักษาวินัยและการดำเนินการวินัย

(8) กำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับสิทธิการอุทธรณ์ การพิจารณาอุทธรณ์และการร้องทุกข์

(9) กำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับการให้ออกจากราชการ

(10) ให้ข้อคิดเห็น หรือให้คำปรึกษาในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการพนักงานเทศบาล

(11) กำกับดูแลแนะนำและชี้แจง ส่งเสริมและพัฒนาความรู้แก่พนักงานเทศบาล

(12) ปฏิบัติการอื่นตามกฎหมายที่บัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล

2.2.2 คณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล (ก.อบต.)

ตามมาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดให้มีคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบลเพื่อปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบล แต่ละแห่งเป็นไปโดยมีมาตรฐานที่สอดคล้องกัน มีโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ดังนี้

1) โครงสร้าง

(1) ประธาน ได้แก่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย หรือรัฐมนตรีช่วยว่าการ กระทรวงมหาดไทย ซึ่งได้รับมอบหมาย เป็นประธาน

(2) กรรมการ ได้แก่ ปลัดกระทรวงมหาดไทย เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ อธิบดีกรมบัญชีกลาง อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนหกคน ซึ่งคัดเลือกจากนายกองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนสามคน และปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนสามคน ผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนหกคน ซึ่งคัดเลือกจากบุคคลซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านการบริหารงานท้องถิ่น ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านการบริหารและการจัดการ หรือด้านอื่นที่จะเป็นประโยชน์ แก่การบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบล

(3) เลขานุการ ได้แก่ บุคคลซึ่งอธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น แต่งตั้งเป็นข้าราชการในกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นคนหนึ่งซึ่งดำรงตำแหน่งไม่

ต่ำกว่า รองอธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

2) อำนาจหน้าที่

- (1) กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการคัดเลือกผู้แทนพนักงานส่วนตำบลและผู้ทรงคุณวุฒิ
- (2) กำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามเบื้องต้น สำหรับพนักงานส่วนตำบล
- (3) กำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับอัตราตำแหน่งและมาตรฐานของตำแหน่ง
- (4) กำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับอัตราเงินเดือนและวิธีจ่ายเงินเดือน และ ประโยชน์ตอบแทนอื่น
- (5) กำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการคัดเลือกการบรรจุและแต่งตั้ง การย้าย การโอน การรับโอน การเลื่อนระดับและการเลื่อนขั้นเงินเดือน
- (6) กำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับวินัยและการรักษาวินัยและการดำเนินการวินัย
- (7) กำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการ วิธีการ บริหารและการปฏิบัติงานของพนักงานส่วนตำบล และกิจการอันเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลใน องค์การบริหารส่วนตำบล
- (8) กำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับสิทธิการอุทธรณ์ การพิจารณาอุทธรณ์และการร้องทุกข์
- (9) กำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับการให้ออกจากราชการ
- (10) ให้ข้อคิดเห็น หรือ ให้คำปรึกษาในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล
- (11) กำกับดูแลแนะนำและชี้แจง ส่งเสริมและพัฒนาความรู้แก่พนักงานส่วนตำบล
- (12) ปฏิบัติการอื่นตามกฎหมายที่บัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล

2.3 คณะกรรมการระดับจังหวัด

2.3.1 คณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัด (ก.ท.จ.)

ตามมาตรา 23 ในจังหวัดหนึ่ง ให้มีคณะกรรมการพนักงานเทศบาลร่วมกัน คณะหนึ่ง ทำหน้าที่บริหารงานบุคคลสำหรับเทศบาลทุกแห่งที่อยู่ในเขตจังหวัดนั้น มีโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ ดังนี้

1) โครงสร้าง

(1) ประธาน ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด

(2) กรรมการ ได้แก่ หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดจำนวนห้าคน จาก ส่วนราชการในจังหวัดนั้น ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดประกาศกำหนดว่าเป็นส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ ในกรณีจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการบริหารงานบุคคล ผู้ว่าราชการจังหวัดจะประกาศเปลี่ยนแปลง การกำหนดส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเมื่อใดก็ได้ ผู้แทนเทศบาลจำนวนหกคน ประกอบด้วย ประธานสภาเทศบาล ซึ่งประธานสภาเทศบาลในเขตจังหวัดนั้นคัดเลือกกันเอง จำนวนสองคน นายกเทศมนตรี ซึ่งนายกเทศมนตรีในเขตจังหวัดนั้นคัดเลือกกันเอง จำนวนสองคน ผู้แทนพนักงาน เทศบาล ซึ่งปลัดเทศบาลในเขตจังหวัดนั้นคัดเลือกกันเองจำนวนสองคน

(3) เลขานุการ ได้แก่ บุคคลที่ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งข้าราชการหรือพนักงานเทศบาลคนหนึ่งในจังหวัด ปัจจุบันคือท้องถิ่นจังหวัด

2) อำนาจหน้าที่

(1) กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามที่มีความจำเป็นเฉพาะสำหรับ พนักงานเทศบาลคนหนึ่งในจังหวัดนั้น

(2) กำหนดจำนวนและอัตราตำแหน่ง อัตราเงินเดือน และวิธีการจ่ายเงินเดือน และประโยชน์ตอบแทนอื่นสำหรับพนักงานเทศบาล

(3) กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการคัดเลือก การบรรจุและแต่งตั้ง การย้าย การโอน การรับโอน การเลื่อนระดับ การเลื่อนขั้นเงินเดือน การสอบสวน การลงโทษ ทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์และการร้องทุกข์

(4) กำหนดระเบียบเกี่ยวกับการบริหารและการปฏิบัติงานของพนักงานเทศบาล

(5) กำกับ ดูแล ตรวจสอบ แนะนำและชี้แจง ส่งเสริมพัฒนาความรู้ แก่ข้าราชการพนักงานเทศบาล

2.3.2 คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล (ก.อบต.จังหวัด)

ตามมาตรา 25 ในเขตจังหวัดหนึ่ง ให้มีคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล ร่วมกันคณะ หนึ่ง ทำหน้าที่บริหารงานบุคคลสำหรับองค์การบริหารส่วนตำบลทุกแห่งที่อยู่ในเขต จังหวัดนั้น มีโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ดังนี้

1) โครงสร้าง

(1) ประธาน ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือรองผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งได้รับมอบหมาย

(2) กรรมการ ได้แก่ นายอำเภอหรือหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดนั้น จำนวนแปดคน ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดประกาศกำหนดว่าเป็นส่วนราชการที่เกี่ยวข้องทั้งนี้ในกรณี จำเป็นเพื่อประโยชน์ในการบริหารงานบุคคล ผู้ว่าราชการจังหวัดจะประกาศเปลี่ยนแปลงการกำหนด ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเมื่อใดก็ได้ ผู้แทนองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนเก้าคน ประกอบด้วย ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดนั้น คัดเลือกกันเอง จำนวนสามคน นายกององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งนายกององค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตจังหวัดนั้นคัดเลือกกันเอง จำนวนสามคน ผู้แทนพนักงานส่วนตำบล ซึ่งปลัดองค์การบริหาร ส่วนตำบลในจังหวัดนั้นคัดเลือกกันเองจำนวนสามคน ผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนเก้าคน ซึ่งคัดเลือกจาก บุคคลซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านการบริหารงานท้องถิ่น ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านระบบราชการ ด้านการบริหารและการจัดการหรือด้านอื่นที่จะเป็นประโยชน์แก่การบริหารงาน บุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบล

(3) เลขานุการ ได้แก่ บุคคลที่ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งข้าราชการหรือพนักงานส่วนตำบลคนหนึ่งในเขตจังหวัด

2) อำนาจหน้าที่

(1) กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามที่มีความจำเป็นเฉพาะสำหรับ พนักงานส่วนตำบลในจังหวัดนั้น

(2) กำหนดจำนวนและอัตราตำแหน่ง อัตราเงินเดือน และวิธีการจ่ายเงินเดือน และประโยชน์ตอบแทนอื่นสำหรับพนักงานส่วนตำบล

(3) กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการคัดเลือก การบรรจุและแต่งตั้ง การย้าย การโอน การรับโอน การเลื่อนระดับ การเลื่อนขึ้นเงินเดือน การสอบสวน การลงโทษ ทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์

(4) กำหนดระเบียบเกี่ยวกับการบริหารและการปฏิบัติงานของพนักงานส่วนตำบล

(5) กำกับ ดูแล ตรวจสอบ แนะนำและชี้แจง ส่งเสริมพัฒนาความรู้แก่พนักงานส่วนตำบล

3. กรณีศึกษาที่เกี่ยวข้อง

จากอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารงานบุคคลข้างต้น จะเห็นได้ว่าอำนาจหน้าที่هبางประการ เช่น การสรรหา บรรจุแต่งตั้งบุคลากรเข้าทำงาน ในองค์กรปกครองส่วน

ท้องถิ่น ตลอดจนพิจารณาทางด้านวินัย การเป็นการกระทำทางปกครองอย่างหนึ่ง และหากมีผู้เกี่ยวข้องได้รับผลจากการกระทำดังกล่าว ก็สามารถอุทธรณ์ไปตามลำดับชั้น หากยังไม่เป็นที่พอใจ ก็สามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ต่อไป ซึ่งคดีปกครองที่เข้าสู่การพิจารณาในศาลปกครองที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนมาก คดีที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นประเภทคดีที่มีข้อพิพาทในศาลปกครองมากเช่นกัน จึงขอยกกรณีศึกษาที่เกี่ยวข้องดังนี้

3.1 แนวคำวินิจฉัยศาลปกครองเกี่ยวกับคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัด

1) คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.278/2559

ผู้ฟ้องคดีขณะดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วนโยธา 5 ลังกัต้องค์การบริหารส่วนตำบล ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงฐานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบเพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้ประโยชน์ที่มิควรได้ โดยเรียกรับประโยชน์จากการควบคุมงานชุดลอกหนองน้ำสาธารณะ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (นายกองค์การบริหารส่วนตำบล) ได้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง คณะกรรมการสอบสวนฯ เห็นว่า ผู้ฟ้องคดีกระทำการฝ่าฝืนข้อห้ามไม่ปฏิบัติตามข้อปฏิบัติทางวินัยตามที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยเรียกรับเงินจากนายสมิน ค้างทอง จำนวน 20,000 บาท เห็นควรปลดออกจากราชการและผู้ฟ้องคดีที่ 1 ออกคำสั่งลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งต่อคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2) ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาล การพิจารณาลงมติของ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 มีประเด็นเรื่องความเป็นกลางในการพิจารณาเพราะนายสมินเป็นกรรมการของ คณะกรรมการองค์การบริหารส่วนตำบลจังหวัด ผู้ฟ้องคดีอาจไม่ได้รับความเป็นธรรมในการพิจารณาลงโทษ

ตามคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด การประชุมของคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล จังหวัด ครั้งที่ 7/2549 เมื่อวันที่ 31 กรกฎาคม 2549 กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของคณะกรรมการ พนักงานเทศบาลที่เป็นผู้ร้องเรียนผู้ฟ้องคดีจนถูกตั้งกรรมการสอบสวนทางวินัยซึ่งถือว่าเป็นคู่กรณี ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 โดยที่มาตรา 13 (1) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เจ้าหน้าที่เป็นคู่กรณีเองจะทำการพิจารณาทางปกครองไม่ได้ หากคู่กรณีเข้าร่วมในการพิจารณาดังกล่าว ก็มีผลทำให้การพิจารณาทางปกครองนั้นเสียไป เมื่อปรากฏว่า การประชุมคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลดังกล่าวเป็นการดำเนินการทางวินัย ผู้ฟ้องคดี เมื่อคณะกรรมการสอบสวนรายงาน ว่า ผู้ฟ้องคดีเรียกรับเงินจากนายสมินซึ่งเป็นผู้ร้องเรียน ผู้ฟ้องคดีจนถูกตั้งกรรมการสอบสวน นายสมินยังเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ในการประชุมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 เพื่อพิจารณาอุทธรณ์เพื่อลงโทษผู้ฟ้องคดีไม่มีการระบุในรายงานการประชุมว่านายสมินได้ออกไปจากที่ประชุมดังกล่าว และในคำให้การเพิ่มเติมของผู้ถูก

ฟ้องคดีไม่ได้ยื่นข้อเท็จจริงหักล้างคำคัดค้านของผู้ฟ้องคดี และแสดงพยานหลักฐานเพื่อหักล้าง การลงมติ มีนายสมินซึ่งเป็นคู่กรณีกับผู้ฟ้องคดีเข้าประชุมพิจารณาด้วย คณะกรรมการพนักงาน ส่วนตำบล มีมติเห็นชอบลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ โดยมีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเข้าร่วม การพิจารณา เพื่อลงมติด้วย มติดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

2) คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.201/2559

ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้สอบแข่งขันเข้ารับราชการ ตำแหน่งเจ้าหน้าที่นโยบายและแผน ตามประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 คือคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดขอนแก่น เรื่อง การ ขึ้นบัญชีผู้สอบแข่งขันได้เพื่อบรรจุและแต่งตั้งเป็นพนักงานส่วนตำบล ต่อมา มีหน่วยราชการอื่นขอ ใช้นักบัญชี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ในฐานะเลขานุการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 เป็นผู้รวบรวม เอกสารการขอใช้นักบัญชี แล้วรายงานการขอใช้นักบัญชีให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 พิจารณา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้รับหนังสือลงนามโดยรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลไว้ซึ่งแจ้งขอใช้นักบัญชี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้รับหนังสือลงนามดังกล่าวได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีไปรายงานตัวเพื่อดำเนินการเกี่ยวกับการบรรจุ แต่งตั้งและเลือกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะบรรจุ ผู้ฟ้องคดี ได้มารายงานตัวต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 และเลือกบรรจุเป็นพนักงานส่วนตำบลที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 อำเภอถืออำนาจ จังหวัดอำนาจเจริญ ผู้ ถูกฟ้องคดีที่ 2 มีมติในการประชุมครั้งที่ 9/2550 ลงวันที่ 26 กันยายน 2550 เห็นชอบให้ผู้ถูกฟ้องคดี ที่ 3 ใช้นักบัญชี พร้อมทั้งจัดส่งเอกสารให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 หลังจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ได้รับหนังสือ ดังกล่าวแล้วได้ตรวจสอบพบว่า หนังสือตามลำดับเลขที่และวันที่ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 อ้างว่าผู้ถูกฟ้อง คดีที่ 2 ขอใช้นักบัญชีเป็นเรื่องการจ่ายเงินสงเคราะห์เบี้ยผู้สูงอายุ ลงนามโดยนายกองค์การบริหารส่วน ตำบล ส่วนรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ได้ยืนยันว่า ไม่ทราบเรื่องการทำหนังสือขอใช้นักบัญชี จากผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ไม่เคยรู้จักและไม่ได้รับการติดต่อจากผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 จึงแจ้งผู้ถูก ฟ้องคดีที่ 2 ทราบ ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ขอทราบผลการรายงานตัว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ได้มีหนังสือแจ้งผู้ฟ้องคดีว่าไม่เคยขอใช้นักบัญชี ผู้ฟ้องคดี ติดต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้รับการยืนยันถึง การขอใช้นักบัญชี จนกระทั่งถึงวันฟ้องคดีก็ไม่ปรากฏว่ามีการเรียกบรรจุ เมื่อผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับการ บรรจุทำให้เกิดความเสียหาย จึงฟ้องเรียกค่าเสียหายจำนวน 177,170 บาท

ตามคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุด คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัด ได้มีประกาศคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัด เรื่อง การขึ้นบัญชีผู้สอบแข่งขันได้เพื่อบรรจุ และแต่งตั้งบุคคลเป็นพนักงานส่วนตำบล ซึ่งตำแหน่งเจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน มีผู้สอบ ผ่านเกณฑ์และขึ้นบัญชีไว้จำนวน 1,155 ราย ผู้ฟ้องคดีสอบผ่านเกณฑ์และได้ขึ้นบัญชีไว้ในลำดับที่ 85 จากนั้นได้มีการบรรจุและแต่งตั้งผู้สอบแข่งขันได้จำนวน 22 ตำแหน่ง 237 อัตรา ตามลำดับ และ มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น หรือส่วนราชการอื่นขอใช้นักบัญชีผู้สอบแข่งขันได้ดังกล่าว โดยมีผู้

ถูกฟ้องคดีที่ 1 ในฐานะสำนักงานเลขานุการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 เป็นผู้ดำเนินการก่อนเสนอเรื่องให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 พิจารณาให้ความเห็นชอบ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ซึ่งเป็นเจ้าของบัญชีผู้สอบแข่งขันได้ จึงเป็นผู้ที่รับรู้โครงสร้างกรอบอัตรากำลังทั้งหมดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัดของตน รวมทั้งจำนวนกรอบอัตรากำลังในการขอใช้บัญชีผู้สอบแข่งขันได้ที่หน่วยงานอื่นขอใช้บัญชีพิพาท มายังผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ด้วย โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้มีมติในการประชุมมอบหมายให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เป็นผู้รวบรวมเอกสารการขอใช้บัญชีแล้วรายงานเสนอการขอใช้บัญชีให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 พิจารณาให้ความเห็นชอบกรณีของผู้ฟ้องคดีนั้น เมื่อพิจารณาหนังสือที่ลงนามโดยรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ปฏิบัติราชการแทนนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งแจ้งความประสงค์ขอใช้บัญชีผู้สอบแข่งขันได้ ดังกล่าวปรากฏว่ามีข้อพิรุณหลายประการ แต่ไม่ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้มีการตรวจสอบข้อเท็จจริงไปยังผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 หรือได้ดำเนินการใด ๆ เพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริงหรือติดต่อประสานงานไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ หากมีการตรวจสอบข้อเท็จจริงเพิ่มเติมก็จะทราบว่า หนังสือที่ อจ 74401/324 ดังกล่าวไม่ได้ออกโดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 และผู้ฟ้องคดีไม่ต้องรอ การบรรจุแต่งตั้งเป็นเวลานาน นอกจากนี้ ผู้ฟ้องคดีได้กล่าวอ้างในคำฟ้องว่าได้โทรศัพท์ติดต่อ สอบถามกรณีดังกล่าวจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้ยืนยันว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ได้มี หนังสือขอใช้บัญชีผู้สอบแข่งขันได้ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้พิจารณาอนุญาตแล้วทั้งๆ ที่เป็น ระยะเวลาภายหลังจากที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้รับหนังสือฉบับลงวันที่ 19 ธันวาคม 2550 จากผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ที่แจ้งยืนยันว่าไม่ได้ทำหนังสือขอใช้บัญชีผู้สอบแข่งขันได้ และตำแหน่งดังกล่าว ได้บรรจุแต่งตั้งไปแล้ว โดยไม่ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้โต้แย้งหรือคัดค้านในประเด็นตามคำฟ้อง จึงรับฟังได้ว่าการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 เป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่อและทำให้ผู้ฟ้องคดี ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการไม่ได้รับการบรรจุและแต่งตั้งเป็นพนักงานส่วนตำบล จึงเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 จึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้กระทำการปฏิบัติหน้าทีนั้น ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

3.2 วิเคราะห์แนวคำวินิจฉัยคำพิพากษาศาลปกครองเกี่ยวกับคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัด

1) คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ คบ.36/2558

ผู้ฟ้องคดีรับราชการในตำแหน่งปลัดเทศบาล และได้รับแต่งตั้งให้ทำหน้าที่เป็นอนุกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และการร้องทุกข์ของพนักงานเทศบาลจังหวัดกาฬสินธุ์ ต่อมาผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องเรียน ไปยังผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง กล่าวหาว่าคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และการร้องทุกข์ของพนักงานเทศบาลจังหวัดกาฬสินธุ์ ไม่ยอมทำหน้าที่ของตนตามขอบ

เวลาที่กฎหมายกำหนด เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีในฐานะอนุกรรมการพนักงานเทศบาลได้รับความเดือดร้อนเสียหาย เพราะไม่สามารถเข้าทำหน้าที่ในการพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์ได้ ซึ่งนับแต่ผู้ฟ้องคดีได้รับแต่งตั้งให้เป็นอนุกรรมการฯ รวมเวลาประมาณ 2 ปีเศษ ประธานอนุกรรมการฯ จัดให้มีการประชุมเพียง 1 ครั้ง เป็นเหตุให้พนักงานเทศบาลและลูกจ้างที่ยื่นคำร้องทุกข์และอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองไม่ได้รับการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหาย อันเป็นผลมาจากการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ของ คณะอนุกรรมการฯ ศาลไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาเพราะศาลไม่อาจกำหนดค่าบังคับได้ คดีนี้ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งปลัดเทศบาลได้รับแต่งตั้งให้ทำหน้าที่อนุกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และการร้องทุกข์ของพนักงานเทศบาลจังหวัดกาฬสินธุ์ นับแต่ได้รับคำสั่งแต่งตั้งให้เป็นอนุกรรมการ รวมเป็นเวลา 2 ปีเศษ ประธานอนุกรรมการฯ จัดให้มีการประชุมเพียง 1 ครั้ง เป็นเหตุให้พนักงานเทศบาลและลูกจ้าง ที่ยื่นคำร้องทุกข์และอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองไม่ได้รับการเยียวยา

ตามคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุด ศาลไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาเนื่องจากผู้ฟ้องคดี มีคำขอให้ลงโทษทางวินัยกับประธานอนุกรรมการฯ ซึ่งศาลมาอาจกำหนดค่าบังคับได้

2) คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดคดีที่ อ.564/2555

คณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดสุราษฎร์ธานี เป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 นายกเทศมนตรีนครสุราษฎร์ธานี เป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้มีคำสั่งเทศบาลเมืองสุราษฎร์ธานีแต่งตั้งคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริง ต่อมาคณะกรรมการสืบสวนฯสรุปว่า น่าเชื่อว่ามีกรเบิกจ่ายเงินไม่ถูกต้องตามระเบียบของทางราชการ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงได้มีคำสั่งเทศบาลเมืองสุราษฎร์ธานี ที่ 293/2543 แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงผู้ฟ้องคดี คณะกรรมการมีมติยุติเรื่องเพราะผู้ร้องเรียนไม่มีตัวตน ต่อมาผู้ร้องเรียน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงผู้ฟ้องคดี ที่ 416/2547 ลงวันที่ 30 เมษายน 2547 คณะกรรมการสอบสวนสรุปผลว่า เป็นการทุจริตต่อหน้าที่ ซึ่งในการดำเนินการสอบสวนทางวินัยผู้ฟ้องคดี ได้ดำเนินการตามกฎหมาย ก.ท. ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2520) ออกตามความใน พ.ร.ฎ. ระเบียบพนักงานเทศบาล พ.ศ. 2519 ว่าด้วยการสอบ?เวน พิจารณา ซึ่งใช้บังคับในขณะที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มีคำสั่งเทศบาลเมืองสุราษฎร์ธานีแต่งตั้ง คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยดังกล่าว แม้จะค้างการดำเนินการอยู่ในการพิจารณาของ อ.ก.ท. เทศบาลเมืองสุราษฎร์ธานี จนกระทั่งมีประกาศคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดสุราษฎร์ธานี เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ ลงวันที่ 28 ธันวาคม 2544 ซึ่ง โดยผลของข้อ 172 ของประกาศดังกล่าว การดำเนินการทางวินัยผู้ฟ้องคดีเพิ่มเติมต้องดำเนินการต่อไปตามกฎหมาย ก.ท. ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2520) ฯ เมื่อการดำเนินการทางวินัยในกรณีของผู้ฟ้องคดีเป็นไปตามคำสั่งของผู้ถูก

ฟ้องคดี 1 หลายคำสั่ง โดยเป็นการดำเนินการในข้อหาทำนองเดียวกัน แต่การดำเนินการทางวินัยตามคำสั่งที่ 293/2543 ต้องเป็นไปตามกฎ ก.ท. ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2520) ออกตามความในพระราชกฤษฎีการะเบียบพนักงานเทศบาล พ.ศ. 2519 ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา ในขณะที่การดำเนินการทางวินัยตามคำสั่ง ที่ 2542 ลงวันที่ 30 เมษายน 2547 ต้องเป็นไปตามประกาศคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัด เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ

การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ ลงวันที่ 28 ธันวาคม 2544 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้มีคำสั่งเทศบาลเมืองสุราษฎร์ธานี ที่ 1210/2547 ลงวันที่ 25 พฤศจิกายน 2547 ปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ ผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 มีมติในการประชุมครั้งที่ 6/2548 เมื่อวันที่ 13 มิถุนายน 2548 ให้อุทธรณ์ แต่ก่อนที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 จะพิจารณาสำนวนการสอบสวนทางวินัยตามคำสั่งเทศบาลเมืองสุราษฎร์ธานี ที่ 293/2543 ลงวันที่ 21 เมษายน 2543 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้มีคำสั่ง ที่ 977/2545 ลงวันที่ 16 ธันวาคม 2545 แต่งตั้งกรรมการสอบข้อเท็จจริง กรณีมีผู้ร้องเรียนผู้ฟ้องคดี และออกคำสั่งที่ 355/2547 ลงวันที่ 16 เมษายน 2547 แต่งตั้งกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด และออกคำสั่ง ที่ 416/2547 ลงวันที่ 30 เมษายน 2547 แต่งตั้งกรรมการสอบสวนผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีเห็นว่ากรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้มีคำสั่งปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ มีข้อพิรุธเกี่ยวกับขั้นตอนการดำเนินการ เป็นการกั่นกั้นผู้ฟ้องคดีเมื่อผู้ฟ้องคดีดำเนินการจัดให้มีการอบรมตามโครงการที่ถูกร้องเรียนดังกล่าวจริง การเบิกจ่ายเงินค่าใช้จ่ายตามโครงการดังกล่าว นั้น ผู้ฟ้องคดีก็ได้ดำเนินการไปตามระเบียบทุกประการ จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาล การสอบสวนตามคำสั่งแรกเมื่อปี พ.ศ. 2543 ซึ่งต้องดำเนินการตามกฎ ก.ท. ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2520) คำสั่งตั้งกรรมการสอบสวนหลังต้องดำเนินการตามประกาศคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดสุราษฎร์ธานี เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ ลงวันที่ 28 ธันวาคม 2544 คำสั่งแรก ตั้งแต่ปี 2543 ยุติเพราะ ไม่มีผู้ร้อง ประเด็นคำสั่งหลังต้องดำเนินการตามกฎระเบียบเก่า หรือกฎระเบียบที่แก้ไข

ตามคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุด ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มีคำสั่งเทศบาลแต่งตั้งคณะกรรมการ สอบสวนทางวินัยตั้งแต่ปี พ.ศ. 2543 แม้จะอ้างการดำเนินการอยู่ในการพิจารณาของ อ.ก.ท. เทศบาลจนกระทั่งมีประกาศคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัด เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์และร้องทุกข์ ลงวันที่ 28 ธันวาคม 2544 โดยผลของประกาศดังกล่าว การดำเนินการทางวินัยผู้ฟ้องคดีเพิ่มเติม ต้องดำเนินการต่อไปตามกฎ ก.ท. ฉบับที่ 2 (2520) ออกตามความในพระราชกฤษฎีกา ระเบียบพนักงาน

เทศบาล พ.ศ. 2519 ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่า ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ให้ถ้อยคำ รับสารภาพตามข้อกล่าวหา คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยต้องดำเนินการสอบสวน โดยรวบรวม พยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหา แล้วสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาทำที่มีให้ผู้ ถูกกล่าวหาทราบ เพื่อให้มี โอกาสชี้แจงแสดงพยานหลักฐาน ตามข้อ 12 วรรคสาม ของกฎ ก.ท. ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2520) ออกตามความในพระราชกฤษฎีการะเบียบพนักงานเทศบาล พ.ศ. 2519 ดังกล่าว แต่ไม่ปรากฏว่าคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยได้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์ดังกล่าว จึง เป็นการสอบสวนพิจารณาที่ไม่ถูกต้องตามขั้นตอนอันเป็นสาระสำคัญตามที่กฎหมายกำหนด โดยผู้ ถูกฟ้องคดีที่ 2 (คณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัด) ต้องส่งสำนวนให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 แจ้งให้ คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยดำเนินการทางวินัยเพิ่มเติมเพื่อให้ได้ข้อยุติ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 กลับมีมติให้อนุกรรมการดังกล่าวพิจารณาและให้ความเห็นเพื่อลงโทษผู้ฟ้องคดี และมีมติให้ ลงโทษ ปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ ตามผลการดำเนินการของอนุกรรมการ อันเป็นการไม่ ถูกต้อง ตามกฎหมาย ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มีคำสั่งอันเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีลงโทษผู้ฟ้องคดีออก จากราชการ ซึ่งตั้งตามมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย พิพากษาเพิกถอน คำสั่ง เทศบาลเมืองสุราษฎร์ธานี ที่ 1210/2547 ลงวันที่ 25 พฤศจิกายน 2547 ที่ลงโทษปลดผู้ฟ้องคดี ออกจากราชการ

3) คำพิพากษาศาลปกครองเชียงใหม่คดีหมายเลขแดงที่ บ.21/2549

ผู้ฟ้องคดีเป็นพนักงานเทศบาล ตำแหน่งรองปลัดเทศบาล เมื่อครั้งผู้ฟ้องคดี ดำรงตำแหน่งปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลแม่เจดีย์ กระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ประพฤติไม่เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ราชการนายกเทศมนตรี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1) แต่งตั้งกรรมการสอบสวน ต่อมา คณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดเชียงราย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2) มีมติในการประชุมครั้งที่ 12/2547 ลงวันที่ 10 กันยายน 2547 เห็นชอบไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงมี คำสั่งที่ 771/2547ลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ โดยระบุว่าผู้ฟ้องคดีตรวจรับงานจ้างทั้งที่งาน ยังไม่แล้วเสร็จ สั่งให้ผู้รับจ้างรื้อโต๊ะประชุมเก่า แล้วนำไปเป็นวัสดุบางส่วนของโต๊ะประชุมใหม่ เป็นเหตุให้ทางราชการเสียหาย ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า คำสั่งลงโทษผู้ฟ้องคดี เป็นการตั้งเรื่องเกินกว่าเหตุ และไม่ชอบด้วยกระบวนการสอบสวน หลายประการปลัดเทศบาลป่าแวงใช้อำนาจโดยคนเดียวใน สองฐานะ คือ ในฐานะประธานกรรมการสอบสวนและฐานะปฏิบัติหน้าที่นายกเทศมนตรีตำบลป่า แวงมีความขัดแย้งและมีสาเหตุโกรธเคืองกับผู้ฟ้องคดี นอกจากนี้ในส่วนการพิจารณาสำนวนของผู้ ถูกฟ้องคดีที่ 2 ซึ่งเป็นคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัด ใช้เวลากว่า 9 ปีเศษ และนำผลแห่งคำ พิพากษาของศาลจังหวัดเชียงราย มาประกอบการพิจารณาสั่งลงโทษ ผู้ฟ้องคดีได้นำคดีมาฟ้องต่อ ศาลปกครอง ปัญหาว่าการพิจารณาโทษทางวินัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 นั้นแม้จะเห็นชอบให้ไล่ออก

แต่ก็ถูกศาลปกครองสูงสุดเพิกถอน คำสั่งลงโทษดังกล่าวจึงมีปัญหาคิดว่า การดำเนินการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ในแง่ของประสิทธิภาพ

ตามคำวินิจฉัยศาลปกครองเชียงใหม่ นายอำเภอเวียงป่าเป้ามีหนังสือให้นายกเทศมนตรี พิจารณาดำเนินการทางวินัยผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นรองปลัดเทศบาล กรณีมีผู้ร้องเรียนการทุจริตเกี่ยวกับ โครงการเศรษฐกิจชุมชน โครงการเหมาทำโต๊ะประชุมขนาดสามสิบคน นายกเทศมนตรีได้แต่งตั้ง คณะกรรมการสอบสวน คณะกรรมการสอบสวนแจ้งและอธิบายข้อกล่าวหาให้ผู้ฟ้องคดีทราบ โดยมี บันทึกการแจ้งและรับทราบข้อกล่าวหา ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า บันทึกดังกล่าวไม่ได้อธิบายว่าผู้ฟ้องคดี กระทำการทุจริตอย่างไร จึงไม่ลงลายมือชื่อรับทราบข้อกล่าวหา คณะกรรมการสอบสวนจึงส่งบันทึก ดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดีทางไปรษณีย์ตอบรับ และขอขยายระยะเวลาการสอบสวนต่อนายกเทศมนตรี อีก 30 วัน และขอขยายระยะเวลาการสอบสวนเป็นครั้งที่ 2 อีก 30 วัน และต่อมาเสนอรายงานต่อนายกเทศมนตรีว่าควรลงโทษไล่ออกจากราชการ นายกเทศมนตรีส่งรายงานต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 มีมติให้คณะกรรมการสอบสวนเพิ่มเติม และต่อมาได้รายงานผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 คณะอนุกรรมการพิจารณาดำเนินการทางวินัยและการให้ออกจากราชการพิจารณาแล้วเห็นว่า พฤติกรรมผู้ฟ้องคดีกรณีสั่งให้โต๊ะประชุมเก่าและนำมาประกอบใหม่ เป็นการเอาทรัพย์สินของทางราชการไปใช้ประโยชน์ตนเองและผู้อื่น การลงนามในเอกสารตรวจรับงานจ้างเป็นการรับรอง เอกสารอันเป็นเท็จเพื่อเบิกเงินจากทางราชการเพื่อประโยชน์ของตนเอง จึงมีมติให้ลงโทษไล่ออกจากราชการ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 มีมติให้นายกเทศมนตรีจัดส่งสำเนาคำพิพากษาศาลอุทธรณ์ ภาค 5 ระหว่างพนักงานอัยการ โจทก์ ยื่นฟ้องผู้ฟ้องเป็นจำเลยฐานความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ กรณีจ้างทำโต๊ะประชุม เมื่อคณะกรรมการพิจารณาดำเนินการทางวินัยพิจารณาคำพิพากษาศาลอุทธรณ์ภาค 5 จึงมีมติเห็นชอบให้ลงโทษไล่ออกจากราชการ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 มีมติให้ไล่ออกจากราชการ นายกเทศมนตรีจึงมีมติไล่ออกจากราชการ ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ศาลพิพากษาว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นคงมีเพียง โต๊ะประชุมเก่าที่ถูกซื้อเพื่อนำไป เป็นส่วนประกอบของโต๊ะประชุมใหม่ มิใช่ความเสียหายที่ร้ายแรง เมื่อไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีปฏิบัติ หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการ โดยมีชอบเพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้รับประโยชน์ที่มิควรได้ อันเป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการโดยจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบของทางราชการการ ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ออกคำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการตามมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 จึงไม่ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย

4) คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.66--79/2551

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 (เทศบาลตำบลแก่งเสี้ยน) ประกาศรับสมัครสอบแข่งขันเพื่อบรรจุและแต่งตั้งเป็นพนักงานเทศบาล โดยกำหนดหลักเกณฑ์การขึ้นบัญชีผู้สอบแข่งขันได้จะ

ประกาศรายชื่อผู้สอบแข่งขัน ได้เรียงลำดับ

(1) ขึ้นบัญชีผู้สอบแข่งขันได้ เท่ากับตำแหน่งที่ว่างจริง

(2) ผู้สอบแข่งขันได้ที่เหลือขึ้นบัญชีเป็นผู้สอบแข่งขันได้ในแต่ละตำแหน่ง

เป็นรายภาคตามความสมัครใจ

ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 มีมติให้กำหนดมาตรการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชัน ในการสอบแข่งขันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการสอบแข่งขันให้ใช้บัญชีได้เฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น หากคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นดำเนินการสอบให้ใช้บัญชีเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดนั้น ห้ามใช้บัญชีห้ามจังหวัด เลขานุการผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 จึงมีวิทยุแจ้งเวียนประธานคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัด (ก.ท.จ.) ให้ทราบมติและให้ชะลอการดำเนินการสอบแข่งขันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ เว้นแต่กรณีที่ได้มีการประกาศรับสมัครไว้ก่อน วันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2549 ให้สามารถดำเนินการต่อไป แต่หากยังไม่ถึงกำหนดวันสอบแข่งขันให้ประกาศเพิ่มเติมให้ผู้สมัครแข่งขันทราบว่าไม่สามารถขอใช้บัญชีข้ามจังหวัดได้ ปรากฏว่าเทศบาลตำบลแก่งเสี้ยน จังหวัดกาญจนบุรี ประกาศรับสมัครสอบ คัดเลือก เมื่อวันที่ 7 มกราคม 2549 ถึงวันที่ 4 กุมภาพันธ์ 2549 ไม่ได้จัดทำประกาศเพิ่มเติมแจ้งให้ผู้สมัครแข่งขันทราบมติดังกล่าว คณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดกาญจนบุรี ได้ยกเลิกประกาศเรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์การสอบแข่งขันเพื่อบรรจุเป็นพนักงานเทศบาล ลงวันที่ 28 ตุลาคม 2547 แล้วกำหนดใหม่ โดยมีหลักการเช่นเดียวกับที่กำหนดไว้ในประกาศผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 เทศบาล ตำบลแก่งเสี้ยน ได้มีหนังสือแจ้งผู้สอบแข่งขันได้ทุกคน โดยแจ้งว่า เทศบาล ได้ดำเนินการสอบแข่งขัน โดยถูกต้องตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ แต่เนื่องจากมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ทำให้เทศบาลตำบล แก่งเสี้ยนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นไม่สามารถเรียกบรรจุหรือดำเนินการใดๆ กับบัญชี ผู้สอบแข่งขันได้ ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สืบเฝ้าคนเห็นวามติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ทำให้ได้รับความเสียหาย ประเด็นขั้นตอนของการแก้ไขปัญหาหรือกำหนดนโยบายจากคณะกรรมการระดับชาติมาระดับจังหวัด หลายขั้นตอน และผู้ฟ้องคดีจะได้รับความคุ้มครองในความสุขใจอย่างไร

ตามคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุด การที่คณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล (ก.ท.) ออกประกาศ เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์การสอบแข่งขันเพื่อบรรจุบุคคลเป็นพนักงานเทศบาล พ.ศ. 2549 ลงวันที่ 27 มีนาคม 2549 จึงเป็นมาตรฐานทั่วไปที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 กำหนดขึ้น โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายเพื่อให้ ก.ท.จ. ใช้เป็นกรอบและแนวทางในการนำไปกำหนดหลักเกณฑ์การสอบแข่งขัน เพื่อให้เทศบาลต่างๆ ยึดถือเป็นหลักเกณฑ์ในการดำเนินการสอบแข่งขัน ประกาศดังกล่าว จึงเป็นการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมายที่มีลักษณะเป็นนิติกรรมทางปกครองที่มีผล

บังคับ เป็นการทั่วไป จึงเป็นกฎ และต้องอยู่ภายใต้บังคับของหลักกฎหมายทั่วไปที่ว่า นิติกรรมทางปกครอง ไม่มีผลย้อนหลัง เพื่อเป็นหลักประกันความมั่นคงของนิติสัมพันธ์ระหว่างองค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ ของรัฐฝ่ายปกครองกับประชาชนหรือผู้อยู่ในบังคับของนิติกรรมทางปกครอง ซึ่งก่อนที่จะมีการออกประกาศดังกล่าว ประกาศฉบับเดิมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 และประกาศที่กำหนดหลักเกณฑ์การสอบแข่งขันที่ ก.ท.จ. ต่าง ๆ รวมทั้ง ก.ท.จ. กาญจนบุรี ได้กำหนดขึ้นตามประกาศฉบับเดิมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้กำหนดให้มีการขอใช้บัญชีผู้สอบแข่งขันได้ของเทศบาลหนึ่งโดยองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นหรือส่วนราชการอื่นได้ ซึ่งเทศบาลต่าง ๆ รวมทั้งเทศบาลตำบลแก่งเสี้ยนก็ได้ดำเนินการ สอบแข่งขันโดยยึดถือตามหลักเกณฑ์ดังกล่าว ผู้สมัครสอบแข่งขันรวมทั้งผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สิบเอ็ดคนก็ได้ เข้าสมัครสอบแข่งขันโดยมีความเชื่อโดยสุจริตว่า ถ้าตนสอบแข่งขันได้ก็จะมีสิทธิดังกล่าว เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 จะยกเลิกมาตรฐานทั่วไปที่กำหนดไว้เดิมและจะกำหนดมาตรฐานทั่วไปขึ้นมาใหม่ที่มีสาระสำคัญแตกต่าง ไปจากมาตรฐานเดิมในนัยที่สำคัญเช่นนี้ ก็จะต้องกำหนดให้มีผลใช้บังคับในอนาคต เพื่อให้ ก.ท.จ. ต่างๆ ได้มีเวลาดำเนินการกำหนดหลักเกณฑ์ขึ้นมาใหม่ และให้เทศบาลต่างๆ รวมทั้งผู้สมัครสอบแข่งขัน ได้มีโอกาสพิจารณาปรับตัวให้สอดคล้องกับกฎเกณฑ์ทางกฎหมายที่กำหนดขึ้นมาใหม่ ดังนั้น การที่ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้ออกประกาศดังกล่าวโดยให้มีผลใช้บังคับย้อนหลังไปถึงวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2549 และไม่มอบเฉพาะกาลเพื่อรองรับการดำเนินการสอบแข่งขันที่ได้ดำเนินการมาโดยถูกต้องตามมาตรฐานทั่วไปและหลักเกณฑ์ที่ใช้บังคับอยู่เดิม จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย พิพากษาแก้คำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้เพิกถอนประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ลงวันที่ 27 มีนาคม 2549 และประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ฉบับลงวันที่ 11 กุมภาพันธ์ 2549 เฉพาะในส่วนที่กำหนดให้มีผลย้อนหลังไปตั้งแต่วันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2549 โดยมีข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทางการดำเนินการของผู้ถูกฟ้องคดีให้เป็นไปตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ดำเนินการแก้ไขวันที่มีผลใช้บังคับของประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ให้สอดคล้องกับคำพิพากษา กล่าวคือ ให้มีผลในอนาคตให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ดำเนินการแก้ไขวันที่มีผลใช้บังคับของประกาศของ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ที่กำหนดหลักเกณฑ์การสอบแข่งขันพนักงานเทศบาลมิให้มีผลใช้บังคับย้อนหลังไป ตั้งแต่วันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2549 โดยให้มีผลบังคับในอนาคต และให้มีมอบเฉพาะกาลรองรับการดำเนินการสอบแข่งขันพนักงานเทศบาลที่ดำเนินการมาโดยถูกต้องตามหลักเกณฑ์ที่บังคับใช้อยู่เดิม ให้มีผลใช้บังคับต่อไป ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 พิจารณาดำเนินการให้ผู้สมัครสอบแข่งขันของเทศบาลตำบลหนองกี่ตามทีประกาศรับสมัครสอบแข่งขันเพื่อบรรจุและแต่งตั้งบุคคลเป็นพนักงานเทศบาล ลงวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2549 ได้รับสิทธิตามประกาศดังกล่าวต่อไปตามที่เห็นว่าเป็นธรรม

บทที่ 4

บทวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับคณะกรรมการทางปกครองของ องค์กรส่วนท้องถิ่น

1. วิเคราะห์ปัญหาโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์กรบริหารงานบุคคล ส่วนท้องถิ่น

1.1 วิเคราะห์โครงสร้างขององค์กรบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.1.1 ความซ้ำซ้อนของโครงสร้างองค์กร

ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการข้าราชการพนักงานส่วนท้องถิ่น 3 ระดับ คือ คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.) คณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น (ก.กลาง) และคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นในระดับจังหวัด (ก.จังหวัด) แต่ผู้ศึกษาจะศึกษาเฉพาะคณะกรรมการพนักงานเทศบาล (ก.ท.จ.) และคณะกรรมการพนักงาน ส่วนตำบล (ก.อบต. จังหวัด) เมื่อพิจารณาคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นในระดับจังหวัดทั้ง 2 คณะแล้ว จะมีหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละจังหวัดและการให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งบุคคลเข้ารับราชการหรือ พนักงานส่วนท้องถิ่นและให้พ้นจากตำแหน่ง

ในปัจจุบันจะพบว่ามีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นในระดับจังหวัด เช่น การที่ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น จะโอนย้ายไปอยู่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น จะต้องเป็นความสมัครใจของผู้ที่จะโอนย้าย ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ตนเองสังกัดอยู่และ ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องการจะย้ายไปอยู่ด้วย กล่าวคือ องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นทั้งสองแห่งจะต้องเห็นพ้องต้องกัน ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น จึงจะโอนย้ายได้ แต่อย่างไรก็ตามการโอนย้ายถือเป็นการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง จึงต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นในระดับจังหวัดทั้งสองด้วย ถ้าคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นต้นทางไม่ให้ความเห็นชอบให้โอนย้าย แต่คณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานท้องถิ่นปลายทางจะมีมติเห็นชอบให้รับโอนย้ายได้ การโอนย้ายของข้าราชการหรือ

พนักงานส่วนท้องถิ่นก็ไม่สามารถดำเนินการได้ ซึ่งการปฏิบัติเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารงานบุคคลทั้งสองแห่งแตกต่างกันและอิสระต่อกัน

1.1.2 คุณสมบัติของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

จากองค์ประกอบของคณะกรรมการทั้ง 2 คณะ จะประกอบด้วยผู้ว่าราชการจังหวัด หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้ทรงคุณวุฒิ การที่บทบัญญัติของกฎหมายกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือ รองผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นประธานกรรมการโดยตำแหน่ง โดยที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 71 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 กำกับดูแลให้ปฏิบัติราชการตามอำนาจหน้าที่โดยถูกต้องตามกฎหมาย ประกอบกับมาตรา 91 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 กำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบลให้ปฏิบัติหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมาย

จะเห็นได้ว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่เข้าไปควบคุมกำกับดูแล ทั้งเทศบาล และ องค์การบริหารส่วนตำบล การกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานคณะกรรมการข้าราชการ หรือพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด ทั้ง 2 คณะ คือ คณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัด และ คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัด โดยคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดให้ตำแหน่ง รองผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งได้รับมอบหมายสามารถเป็นประธานคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลได้ ทั้งนี้ตามนัยมาตรา 23 และ 24 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 การกำหนดดังกล่าว ในทางหนึ่งอาจจะส่งผลให้คณะกรรมการที่เป็นตัวแทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกรรมการอื่นๆ เกรงใจผู้ว่าราชการจังหวัดและไม่กล้าที่จะแสดงความคิดเห็น ที่แตกต่างไปจากผู้ว่าราชการจังหวัดหรือมีความเห็นแย้งในที่ประชุม และในการคัดเลือกกรรมการ ที่เป็นผู้แทนของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งผู้แทนที่เป็นประธานสภา และนายกเทศมนตรีหรือนายกองค์การบริหารส่วนตำบลมีระเบียบกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นประธานในการคัดเลือก

นอกจากนั้นส่วนประกอบของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ การที่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 บางกรณี เช่น คณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาตรา 6 ได้กำหนดคุณสมบัติของผู้ที่เป็นกรรมการ ผู้ทรงคุณวุฒิไว้อย่างกว้างๆ กล่าวคือ มีสัญชาติไทย มีอายุไม่ต่ำกว่าสี่สิบปีบริบูรณ์ ไม่เป็นข้าราชการ ซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ และไม่ใช่นักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ไม่เป็นสมาชิก สภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นและไม่เป็นเจ้าหน้าที่หรือผู้มีตำแหน่งใดๆ ทางการเมือง และตามประกาศ

คณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขการคัดเลือกกรรมการผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการข้าราชการ หรือพนักงานส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 ลงวันที่ 7 กันยายน 2543 ข้อ 11 จะกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดจัดประชุมเพื่อให้ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด และ ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ดำเนินการคัดเลือก จะเห็นได้ว่า การคัดเลือกกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจะมีอิทธิพลทางการเมือง ผลประโยชน์เข้ามาแทรกแซง บุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อให้เข้ามาเป็นกรรมการ ส่วนมากจะมาจากบุคคลที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้เสนอและจะเป็นข้าราชการที่เกษียณอายุราชการแล้ว หรือนักธุรกิจในจังหวัด ซึ่งบุคคลเหล่านี้อาจจะไม่มีความรู้หรือความเชี่ยวชาญในเรื่องเกี่ยวกับการบริหารงานท้องถิ่น หรือเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างแท้จริง

อย่างไรก็ดี กรณีเทศบาลในกฎหมายจะกำหนดตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 23 (4) กำหนดให้มีผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนหกคน ซึ่งคัดเลือกจากบุคคลซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านการบริหารงานท้องถิ่น ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านระบบราชการ ด้านการบริหาร และการจัดการ หรือด้านอื่นที่จะเป็นประโยชน์แก่การบริหารงานบุคคลของเทศบาล แต่ก็ให้กรรมการ โดยตำแหน่งเสนอชื่อผู้สมควรได้เป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 9 คน กรรมการที่เป็นผู้แทนเสนอ 9 คน จากนั้น ให้ว่าที่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิคัดเลือกกันเองให้เหลือกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 6 คน กรณีองค์กรบริหารส่วนตำบล ให้กรรมการ โดยตำแหน่งเสนอชื่อผู้สมควรได้เป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 14 คน กรรมการที่เป็นผู้แทนเสนอ 14 คน จากนั้น ให้ว่าที่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิคัดเลือกกันเองให้เหลือกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 9 คน แต่การเลือกนั้นย่อมมาจากผู้เสนอซึ่งผู้เสนอทั้งกลุ่มโดยตำแหน่ง และกลุ่มผู้แทนล้วนมาจากการประชุมพิจารณาของผู้ว่าราชการจังหวัดทั้งสิ้น ส่งผลให้การพิจารณาที่จะกำหนดกฎเกณฑ์ในเรื่องเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลไม่ถูกต้องและแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ ทำให้ส่งผลกระทบต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและทำให้เกิดความเสียหายขึ้นได้

ผู้ศึกษาเห็นว่า ในประเด็นนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้วางแนวทางมาตั้งแต่รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 มาตรา 288 การแต่งตั้งและการให้พนักงานและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง ต้องเป็นไปตามความต้องการและความเหมาะสมของแต่ละท้องถิ่นและต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นก่อนตามที่กฎหมายบัญญัติ และคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นจะต้องประกอบด้วยผู้แทนของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้ทรงคุณวุฒิ

ซึ่งมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายบัญญัติโดยมีจำนวนเท่ากัน

ต่อมา รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2550 มาตรา 288 บัญญัติว่า การแต่งตั้งและการให้ข้าราชการและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่งต้องเป็นไปตามความเหมาะสมและความจำเป็นของแต่ละท้องถิ่น โดยการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีมาตรฐานสอดคล้องกันและอาจได้รับการพัฒนาร่วมกันหรือสับเปลี่ยนบุคลากรระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันได้ รวมทั้งต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการข้าราชการส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นองค์กรกลางบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นก่อน ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

ในการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีองค์รวพิทักษ์ระบบคุณธรรมของข้าราชการส่วนท้องถิ่นเพื่อสร้างระบบคุ้มครองคุณธรรมและจริยธรรมในการบริหารงานบุคคลทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

คณะกรรมการข้าราชการส่วนท้องถิ่นตามวรรคหนึ่งจะต้องประกอบด้วยผู้แทนของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องกับผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผู้แทนข้าราชการส่วนท้องถิ่นและผู้ทรงคุณวุฒิโดยมีจำนวนเท่ากันทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

สำหรับรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ตามมาตรา 251 บัญญัติว่า การบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติซึ่งต้องใช้ระบบคุณธรรมและต้องคำนึงถึงความเหมาะสมและความจำเป็นของแต่ละท้องถิ่นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ การจัดให้มีมาตรฐานที่สอดคล้องกันเพื่อให้สามารถพัฒนาร่วมกันหรือการสับเปลี่ยนบุคลากรระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันได้

ผู้ศึกษาจึงเห็นว่าประเด็นความซ้ำซ้อนของโครงสร้างองค์กร ควรมีการลดความซ้ำซ้อนของคณะกรรมการที่มีหน้าที่วางมาตรฐานกลางลงให้เหลือชุดเดียว และประเด็นคุณสมบัติของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในการเสนอชื่อผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนหกคน จะต้องยึดคุณสมบัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 23 (4) อย่างเคร่งครัด โดยต้องคัดเลือกจากบุคคลซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านการบริหารงานท้องถิ่น ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านระบบราชการ ด้านการบริหาร และการจัดการ หรือด้านอื่นที่จะเป็นประโยชน์แก่การบริหารงานบุคคลของเทศบาลอย่างแท้จริงเป็นที่ประจักษ์

1.2 วิเคราะห์อำนาจหน้าที่ขององค์กรบริหารงานบุคคล

1.2.1 บทบาทขององค์กรในระดับชาติและระดับจังหวัด

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนด

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นในระดับต่างๆ ใช้อย่างกว้างๆ จะกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างคณะกรรมการไว้เท่านั้น จึงเกิดความสับสนในการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการมาตรฐาน การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น คณะกรรมการกลางพนักงานส่วนท้องถิ่น คณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด การดำเนินกิจกรรมของคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นทั้งสามระดับ จึงมีความเหลื่อมล้ำกันอยู่ คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ถ) ได้กำหนด มาตรฐานกลาง เรื่องการสอบแข่งขันไว้โดยให้ดำเนินการเป็นการทั่วไปอย่างเปิดเผย โปร่งใส สามารถ ตรวจสอบได้ โดยคำนึงถึงหลักวิชาการ วัตถุประสงค์ การประกาศผลการสอบให้ดำเนินการโดยเปิดเผย และ อย่างน้อยต้องมีหลักเกณฑ์และวิธีการคือ หลักสูตรการสอบแข่งขัน ต้องมี 3 ภาค ประกอบด้วย ภาคความรู้ทั่วไป ภาคความรู้ความสามารถที่ใช้เฉพาะตำแหน่ง ภาคความเหมาะสมกับตำแหน่ง กำหนด หลักสูตร วิธีการสอบแข่งขันและวิธีการดำเนินการเกี่ยวกับการสอบแข่งขัน เกณฑ์การตัดสินการขึ้นบัญชี และผู้สอบแข่งขันต้องมีคุณสมบัติทั่วไป และคุณสมบัติเฉพาะตำแหน่งที่กำหนดไว้ในมาตรฐานตำแหน่ง และการคัดเลือกให้คำนึงถึงหลักความรู้ความสามารถและคุณลักษณะอื่นๆ ให้เหมาะสมกับตำแหน่งและ ต้องเป็นไปตามความต้องการและความเหมาะสมของท้องถิ่นนั้น โดยไม่สามารถขอใช้บัญชีสอบแข่งขัน จากหน่วยงานอื่นที่ดำเนินการคัดเลือก แต่คณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น (ก.กลาง) ได้กำหนดมาตรฐานทั่วไปนั้นเรื่องเกี่ยวกับการสอบแข่งขัน โดยให้คณะกรรมการข้าราชการหรือ พนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด (ก.จังหวัด) เป็นผู้ดำเนินการสอบแข่งขันและให้องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นขอใช้บัญชีจากหน่วยงานอื่นมาบรรจุ และแต่งตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตนเองได้ แต่เมื่อคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ถ) เห็นว่า การกำหนดมาตรฐาน ทั่วไปในเรื่องดังกล่าวไม่สอดคล้องกับกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น จึงมีมติให้ ก.กลาง แก้ไขหลักเกณฑ์ แต่คณะกรรมการกลางข้าราชการพนักงานส่วนท้องถิ่นก็ยังไม่ดำเนินการแก้ไขให้เป็นไปตามมาตรฐานทั่วไปให้ถูกต้องและเหมาะสม และสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย ทำให้มาตรฐานและหลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติไม่มีมาตรฐานเดียวกันและสอดคล้องกัน ทำให้เกิดปัญหาว่าหากคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนท้องถิ่นและคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด ไม่ดำเนินการตามที่คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นแนะนำ จะสามารถดำเนินการได้อย่างไร จึงทำให้เกิดความสับสนเกี่ยวกับแนวทางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นได้ ทำให้คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ถ) คณะกรรมการกลาง ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น (ก.กลาง) ขาดความเชื่อถือได้ ปัจจุบันคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นองค์กรกลางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นตาม

รัฐธรรมนูญ ได้แก่ คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ถ) คณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงาน ส่วนท้องถิ่น (ก.กลาง) คณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด (ก.จังหวัด) ซึ่งเป็นผู้วางหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นเพื่อให้องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นนำไปปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัดกำหนด และคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัดมีเพียงอำนาจกำกับ ดูแล แนะนำและชี้แจง ตรวจสอบเมื่อมีการร้องทุกข์ไปที่คณะกรรมการฯ แต่ไม่มีอำนาจหน้าที่เข้าไปตรวจสอบ ควบคุม การดำเนินการ เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้เกิดความเสียหาย ต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นเหตุให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ของหลักการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คณะกรรมการข้าราชการ หรือพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด จะมีหน้าที่ออกมาตรฐานหรือหลักเกณฑ์เพื่อประกันความเป็นธรรม ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคือปฏิบัติแล้วกำกับดูแลให้มีการปฏิบัติตามนั้น และผู้บริหารองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ใช้อำนาจในการดำเนินการทางบริหารงานบุคคล ภายใต้หลักเกณฑ์ของ คณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นตามหลักอิสระในการบริหารงานบุคคล ตามรัฐธรรมนูญ กรณีที่กฎหมายกำหนดให้การแต่งตั้งและการให้พ้นจากตำแหน่งของข้าราชการหรือ พนักงานส่วนท้องถิ่นต้องขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นก็ด้วย เหตุผลต้องการให้มีการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งหาก คณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นเข้าไปใช้อำนาจเสียเองจะเป็นการทำลายหลักการกระจายอำนาจ อันเป็นเจตนารมณ์ของกฎหมาย และการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการสรรหาบุคคลส่งผลให้มีการทุจริตการสอบแข่งขันขึ้นละมีการเล่นพรรคเล่นพวก ไม่มีความโปร่งใส กรณีกฎหมาย บัญญัติให้พนักงานส่วนท้องถิ่นที่ถูกกลโกงสามารถอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัดซึ่งเป็นองค์กรซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาลงโทษทางวินัยมาแต่แรก โดยการที่ นายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรายงานมา ซึ่งอาจถือได้ว่ามีส่วนได้เสียตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 แนวโน้มที่คณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด จะพิจารณาไม่เป็นกลาง ทำให้มีการวิ่งเต้นรับสินบนเพื่อให้มีการลงมติหรือลดหย่อนผ่อนโทษ เพื่อช่วยเหลือกันหากมีการให้ผลประโยชน์ หรือชะลอเรื่องที่จะพิจารณาเอาไว้เพื่อหวังประโยชน์

1.2.2 ความหลากหลายของหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

สำหรับจำนวนคณะกรรมการเกี่ยวกับองค์กรบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้จัดระบบ โครงสร้าง การ

บริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แบ่งออกเป็น 3 ระดับ ได้แก่ คณะกรรมการ ในระดับชาติ มีอยู่ 2 ระดับ ได้แก่ คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดมาตรฐานกลางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นและคณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ได้แก่ คณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล (ก.ท.) และคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล (ก.อบต.) นอกจากนี้ยังมีคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นในระดับจังหวัด ได้แก่ คณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัด (ก.ท.จ.) คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล (ก.อบต. จังหวัด) ซึ่งคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดแล้วแต่ละจังหวัดจะมีอยู่ 3 คณะ (หากรวมองค์การบริหารส่วนจังหวัด) เมื่อรวมกับคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นและคณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นที่มีอยู่ 3 คนแล้ว จะมีคณะกรรมการพนักงานท้องถิ่นมากถึง 2291 คณะ คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นจะมีอำนาจหน้าที่เข้าซ้อนกับคณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ซึ่งได้แก่ คณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล และคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล ซึ่งคณะกรรมการแต่ละคณะจะทำหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล เพื่อนำไปใช้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทที่เป็นอิสระออกจากกัน ต่างคนต่างดำเนินการทำให้การดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความแตกต่างกันไม่เป็นแบบแผนหรือมาตรฐานเดียวกัน ส่งผลกระทบต่อระบบ การบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยรวม นอกจากนี้ในส่วนของ คณะกรรมการพนักงานเทศบาล และคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล จะใช้อำนาจในการดำเนินการเกี่ยวกับ การบริหารงานบุคคลแตกต่างกันด้วย ทำให้ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท ขาดความเชื่อมั่น ในระบบประกันความเป็นธรรมและความมั่นคง หากจะพิจารณาถึงหลักและแนวทางในการบริหารงานบุคคลแล้ว หลักการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นจะต้องสอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจและหลักความมีอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นจะต้องมีสมรรถนะหรือมีประสิทธิภาพเพียงพอต่อการบริหารหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย การที่มีการแบ่งแยกประเภทของคณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น กับคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นในระดับจังหวัดออกเป็น 3 ประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (หากรวมองค์การบริหารส่วนจังหวัด) ทำให้มีโครงสร้าง เกี่ยวกับองค์การบริหารงานบุคคลมีมากเกินไป ส่งผลกระทบต่ออำนาจหน้าที่ขององค์กรกลาง มีการปฏิบัติหน้าที่ที่ล้าล้นไม่เป็นมาตรฐานเดียวกัน ไม่มีเอกภาพ ไม่มีการกำหนดทิศทางหรือวางแผน ร่วมกันในการดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน หรือต่างประเภทกัน การดำเนินการเกี่ยวกับการ

บริหารงานบุคคลขาดทิศทางทำให้เกิดผลกระทบต่อระบบคุณธรรม ก่อให้เกิดปัญหาหลายอย่าง เป็นต้นว่า การดำเนินการทางวินัย การยื่นอุทธรณ์และการร้องทุกข์ของข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นเป็นอำนาจของผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็นการดำเนินการ ทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรงหรือวินัยอย่างร้ายแรงเป็นการให้อำนาจผู้บริหารมาก และหากผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นไม่มีความรู้ความเข้าใจในเรื่อง การดำเนินการทางวินัย ขั้นตอนการสอบสวน อาจจะทำให้การพิจารณาหรือมีการลงโทษทางวินัย ไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ จะทำให้เกิดผลเสียหายต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและข้าราชการหรือ พนักงานส่วนท้องถิ่นไม่ได้รับความเป็นธรรมและเมื่อพิจารณาตามประกาศคณะกรรมการกลาง ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับวินัยและการรักษาวินัย และการ ดำเนินการทางวินัยและประกาศคณะกรรมการกลาง ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับสิทธิ การอุทธรณ์ การพิจารณาอุทธรณ์และการร้องทุกข์ แล้วจะพบว่า กรณีที่ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นถูกผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงหรือไม่ร้ายแรงให้รายงานผลการดำเนินการทางวินัยให้คณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงาน ส่วนท้องถิ่น ในระดับจังหวัดพิจารณาตรวจสอบก่อน หากคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นมีมติเป็นประการใดให้ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติตามนั้น และหาก ข้าราชการหรือพนักงานท้องถิ่นเห็นว่า การสั่งลงโทษตนเองไม่เหมาะสม กฎหมายบัญญัติให้ข้าราชการ หรือพนักงานส่วนท้องถิ่นที่ถูกลงโทษสามารถอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นในระดับจังหวัดซึ่งเป็นองค์กรซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาการลงโทษทางวินัยมาแต่แรก ซึ่งอาจถือได้ว่า เป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 13 ซึ่งกำหนดหลักการไว้ว่าเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองซึ่งเป็นคู่กรณีเสียเองต้องห้ามมิให้ เป็นผู้พิจารณาคดีและออกคำสั่งทางปกครองในเรื่องนั้น โดยไม่จำเป็นพิจารณาถึงตัวบุคคลว่าจะทำหน้าที่เป็นกลางได้ ถ้ามีข้อเท็จจริงดังกล่าว เจ้าหน้าที่ผู้นั้นต้องถอนตัวหรือผู้ที่รับผลกระทบจากคำสั่ง ก็สามารถคัดค้านได้ แต่บัญญัติของกฎหมายกลับกำหนดให้องค์กรที่มีหน้าที่พิจารณาลงโทษทางวินัย และพิจารณารับเรื่องอุทธรณ์และร้องทุกข์อยู่ในองค์กรเดียวกัน ดังนั้น แนวโน้มที่จะพิจารณา เรื่องอุทธรณ์ของข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นจะไม่สามารถได้รับความเป็นธรรม และการพิจารณาการลงโทษทางวินัยและการอุทธรณ์และการร้องทุกข์ บทบัญญัติของกฎหมายให้ดำเนินการพิจารณาลงโทษที่ระดับจังหวัด ซึ่งข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นถูกผู้บริหารท้องถิ่นลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรง คือโทษปลดออก ไล่ออก ซึ่งมีผลกระทบต่อสิทธิของข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นอย่างมาก หากไม่ได้รับการตรวจสอบจากองค์กรที่อยู่เหนือขึ้นไป

การอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ของพนักงานส่วนท้องถิ่นต้องเข้าสู่การพิจารณาของ คณะกรรมการระดับจังหวัดในทันที คือ คณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัด คณะกรรมการพนักงาน องค์การบริหารส่วนตำบล แม้จะมีการตั้งอนุกรรมการขึ้นประจำเพื่อพิจารณาอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ แต่คณะกรรมการระดับจังหวัดจะไม่เห็นตามที่อนุกรรมการพิจารณาว่ามีมติก็ได้ หรือจะตั้งกรรมการขึ้นมา อีกชุดเพื่อพิจารณาเรื่องดังกล่าวอีก พบว่าคณะกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งไม่มีการตรวจสอบ เรื่องความมีส่วน ได้เสียตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 หรือคณะกรรมการระดับจังหวัดไม่พิจารณาเรื่องอุทธรณ์หรือร้องทุกข์หรือพิจารณาแต่ล่าช้าอ้างว่ามีเรื่องอื่นที่เร่งด่วนมากกว่า จึงนำเรื่องที่เร่งด่วนมากกว่ามาพิจารณาก่อนทำให้เกิดความล่าช้า ในการพิจารณาเรื่องอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ การร้องทุกข์ และการพิจารณาอุทธรณ์โทษทางวินัย การกำหนดให้ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นร้องทุกข์หรืออุทธรณ์โทษทางวินัย ต่อคณะกรรมการ ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นในระดับจังหวัด (ก.จังหวัด) ซึ่งเป็นองค์กรกำหนดหลักเกณฑ์และ พิจารณาอยู่ในองค์กรเดียวกัน ทำให้ขัดหลักความเป็นกลาง ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นไม่ได้รับ ความเป็นธรรม

นอกจากนี้กรณีที่ข้าราชการการเมืองทำผิดร่วมกับข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น โดยข้าราชการการเมืองอาจจะเป็นตัวการผู้ใช้ ผู้สนับสนุน แล้วการดำเนินการทางวินัย ข้าราชการ การเมืองจะแยกต่างหากจากข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นฝ่ายประจำ หากการกระทำเกี่ยวพันกัน ข้าราชการการเมืองจะถูกตั้งกรรมการแยกต่างหาก ดังนั้น จะพบว่าการดำเนินการทางวินัยไม่เสมอภาค และไม่เป็นธรรม ในส่วนการกระทำผิดของข้าราชการการเมืองมักจะสรุปสำนวนช้า เพราะเหตุปัจจัยหลายด้าน คณะกรรมการถูกแทรกแซงผลการลงโทษจึงต่างจากข้าราชการหรือพนักงานฝ่ายประจำมาก ทั้งที่พิจารณาตามรูปเรื่องแล้วควรจะได้รับผิดมากกว่า ข้าราชการหรือพนักงานฝ่ายประจำ

1.2.3 องค์กรพิทักษ์คุณธรรม

ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ไม่ได้กำหนดให้มีองค์กรพิทักษ์คุณธรรม แต่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับพุทธศักราช 2550 มาตรา 288 วรรคสอง ได้กำหนดไว้ว่าในการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีองค์กรพิทักษ์ระบบคุณธรรมของข้าราชการส่วนท้องถิ่น เพื่อสร้างระบบคุ้มครองคุณธรรมและจริยธรรม ในการบริหารงานบุคคล โดยองค์กรพิทักษ์ระบบคุณธรรมจะทำหน้าที่กำกับดูแลให้การบริหารงาน บุคคลของข้าราชการส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามหลักความรู้ ความสามารถ ความเสมอภาคใน โอกาส ความมั่นคงในการดำรงตำแหน่งหน้าที่ราชการและความเป็นกลางทางการเมือง โดยองค์กรพิทักษ์ ระบบคุณธรรมจะต้องเป็นอิสระที่เป็นอิสระจากฝ่ายบริหารเป็น

องค์กรกึ่งตุลาการ ดังนั้น จึงต้องมีการจัดตั้งองค์กรพิทักษ์ระบบคุณธรรมขึ้นแต่กฎหมายยังไม่ได้กำหนดขอบเขต บทบาท อำนาจหน้าที่ และความสัมพันธ์ระหว่างคณะกรรมการข้าราชการส่วนท้องถิ่นและองค์กรพิทักษ์ระบบคุณธรรมไว้ จึงเสนอว่า ถ้าคณะกรรมการข้าราชการส่วนท้องถิ่นกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลไม่สอดคล้องกับระบบคุณธรรม ให้องค์กรพิทักษ์ระบบคุณธรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจสั่งให้ดำเนินการแก้ไขหรือยกเลิกหลักเกณฑ์หากไม่ดำเนินการแก้ไขให้ส่งเรื่องให้ศาลปกครองพิจารณาต่อไป และให้คณะกรรมการพิทักษ์คุณธรรมท้องถิ่น ให้คำแนะนำ เสนอแนะให้คณะกรรมการข้าราชการส่วนท้องถิ่นดำเนินการปรับปรุงนโยบายการบริหารงานบุคคล ส่วนท้องถิ่นในเรื่องที่เกี่ยวกับการพิทักษ์ระบบคุณธรรม และตรวจสอบการพิจารณาอุทธรณ์ การลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงของข้าราชการส่วนท้องถิ่นของคณะกรรมการข้าราชการส่วนท้องถิ่นได้ สำหรับปัญหาการสรรหาบุคคลเข้ารับราชการนั้น ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการสรรหา บุคคลเข้ารับราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น จากสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในการสรรหาบุคคลให้เข้ารับ ราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นที่ให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และคณะกรรมการพนักงาน ส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการสรรหาทำให้มาตรฐานในการจัดสอบแตกต่างกันจึงขอเสนอให้มีหน่วยงานกลาง เป็นผู้ดำเนินการสรรหาบุคคลเข้ารับราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น โดยให้สำนักงานคณะกรรมการ ข้าราชการส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการสรรหาโดยมีเงื่อนไขว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องร้องขอมาก่อนที่จะดำเนินการได้ จะส่งผลให้ได้บุคคลเข้ามาทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความรู้ ความสามารถมีคุณภาพ ป้องกันการทุจริต การสอบแข่งขันได้

ผู้ศึกษาเห็นว่า ในการดำเนินงานขององค์กรบริหารงานบุคคลของท้องถิ่น ต้องยึดหลักตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 อย่างเคร่งครัด ตามมาตรา 251 บัญญัติว่า การบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งต้องใช้ระบบคุณธรรมและต้องคำนึงถึงความเหมาะสมและความจำเป็นของแต่ละท้องถิ่นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ การจัดให้มีมาตรฐานที่สอดคล้องกันเพื่อให้สามารถพัฒนาร่วมกันหรือการสับเปลี่ยนบุคลากรระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันได้ และสำหรับการใช้อำนาจหน้าที่ในทางปกครอง เช่น การดำเนินการทางวินัย ก็จะต้องยึดหลักกฎหมายปกครองที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองท้องถิ่นตามที่กำหนดมาตรฐานไว้แล้ว และกฎหมายกลางอื่น เช่น ตามกฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือน หรือกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองอย่างเคร่งครัด และมีการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายได้โดยองค์กรพิทักษ์ระบบคุณธรรมของข้าราชการส่วนท้องถิ่น และโดยศาลปกครองต่อไป

2. วิเคราะห์ผลการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการตามคำพิพากษาศาลปกครอง

2.1 แนวคำวินิจฉัยศาลปกครองเกี่ยวกับคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัด

2.1.1 คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.278/2559

สาเหตุและปัญหาการฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีขณะดำรงตำแหน่งหัวหน้า ส่วน โยธา 5 ลังกัตองค์การบริหารส่วนตำบล ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ฐานปฏิบัติหรือละ เว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการ โดยมีขอบเพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้ประโยชน์ที่มิควรได้ โดยเรียกรับ ประโยชน์จากการควบคุมงานขุดลอกหนองน้ำสาธารณะ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (นายกองค์การบริหาร ส่วนตำบล) ได้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง คณะกรรมการสอบสวนฯ เห็นว่า ผู้ ฟ้องคดีกระทำการฝ่าฝืนข้อห้ามไม่ปฏิบัติตามข้อปฏิบัติทางวินัยตามที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยเรียกรับ เงินจากนายสมิน ค้างทอง จำนวน 20,000 บาท เห็นควรปลดออกจากราชการและผู้ฟ้องคดีที่ 1 ออกคำสั่งลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งต่อคณะกรรมการพนักงาน ส่วนตำบล (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2) ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาล การ พิจารณาลงมติของ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 มีประเด็นเรื่องความเป็นกลางในการพิจารณาเพราะนายสมิน เป็นกรรมการของ คณะกรรมการองค์การบริหารส่วนตำบลจังหวัด ผู้ฟ้องคดีอาจไม่ได้รับความเป็น ธรรมในการพิจารณาลงโทษ

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด การประชุมของคณะกรรมการพนักงาน ส่วนตำบล จังหวัด ครั้งที่ 7/2549 เมื่อวันที่ 31 กรกฎาคม 2549 กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของ คณะกรรมการ พนักงานเทศบาลที่เป็นผู้ร้องเรียนผู้ฟ้องคดีจนถูกตั้งกรรมการสอบสวนทางวินัยซึ่ง ถือว่าเป็นคู่กรณี ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 โดยที่ มาตรา 13 (1) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เจ้าหน้าที่เป็นคู่กรณีเองจะทำการพิจารณาทางปกครอง ไม่ได้ หากคู่กรณีเข้าร่วมในการพิจารณาดังกล่าว ก็มีผลทำให้การพิจารณาทางปกครองนั้นเสียไป เมื่อปรากฏว่า การประชุมคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลดังกล่าวเป็นการดำเนินการทางวินัย ผู้ ฟ้องคดี เมื่อคณะกรรมการสอบสวนรายงาน ว่า ผู้ฟ้องคดีเรียกรับเงินจากนายสมินซึ่งเป็นผู้ร้องเรียน ผู้ฟ้องคดีจนถูกตั้งกรรมการสอบสวน นายสมินยังเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ในการประชุมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 เพื่อพิจารณาอุทธรณ์เพื่อลงโทษผู้ฟ้องคดีไม่มีการระบุใน รายงาน การประชุมว่านายสมินได้ออกไปจากที่ประชุมดังกล่าว และในคำให้การเพิ่มเติมของผู้ถูก ฟ้องคดีไม่ได้ ยืนยันข้อเท็จจริงหักล้างคำคัดค้านของผู้ฟ้องคดี และแสดงพยานหลักฐานเพื่อหักล้าง การลงมติ มีนายสมินซึ่งเป็นคู่กรณีกับผู้ฟ้องคดีเข้าประชุมพิจารณาด้วย คณะกรรมการพนักงาน ส่วนตำบล มีมติเห็นชอบลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ โดยมีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเข้าร่วม

การพิจารณา เพื่อลงมติด้วย มติดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

วิเคราะห์ปัญหา กรรมการในองค์การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นไม่เข้าใจ บทบาท ขาดความรู้ความเข้าใจในระบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะกรรมการ ผู้ทรงคุณวุฒิ นั้น ผู้ที่ได้รับการคัดเลือกมา มักจะเป็นผู้กว้างขวางหรือมีอิทธิพล นักธุรกิจ ไม่ใช่ผู้มีความรู้ความสามารถ อย่างแท้จริง ซึ่งคดีที่เข้าสู่การพิจารณาของศาลปกครองจะเป็นมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) เป็นเรื่อง กรรมการที่เป็นผู้ทรงคุณวุฒิมีส่วนได้เสียซึ่งเป็นเหตุอันมีสภาพร้ายแรงที่ทำให้กระบวนการพิจารณา ทางปกครองไม่เป็นกลาง ตามมาตรา 13 (1) ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 การพิจารณาทางปกครองจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตามหลักความไม่มีส่วนได้เสียของ เจ้าหน้าที่ หากเจ้าหน้าที่ผู้พิจารณาทางปกครองเรื่องใดมีส่วนได้เสียในที่นี้คือเป็นผู้ร้องเรียนผู้ฟ้องคดี ทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง

2.1.2 คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.201/2559

สาเหตุปัญหาการฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้สอบแข่งขันเข้ารับราชการตำแหน่งเจ้าหน้าที่นโยบายและแผน ตามประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 คือคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดขอนแก่น เรื่อง การขึ้นบัญชีผู้สอบแข่งขัน ได้เพื่อบรรจุและแต่งตั้งเป็นพนักงานส่วนตำบล ต่อมา มีหน่วยราชการอื่นขอใช้บัญชี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ในฐานะ เลขานุการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 เป็นผู้รวบรวมเอกสารการขอใช้บัญชี แล้วรายงานการขอใช้บัญชีให้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 พิจารณา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้รับหนังสือลงนามโดยรองนายกองค์การบริหารส่วน ตำบลไร่ซึ่แจ้งขอใช้บัญชี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้รับหนังสือลงนามดังกล่าวได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีไปรายงานตัวเพื่อดำเนินการเกี่ยวกับการบรรจุแต่งตั้งและเลือกองค์ประกอบส่วนท้องถิ่นที่จะบรรจุผู้ฟ้องคดี ได้มา รายงานตัวต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 และเลือกบรรจุเป็นพนักงานส่วนตำบลที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 อำเภอสี้อ อำนาจ จังหวัดอำนาจเจริญ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 มีมติในการประชุมครั้งที่ 9/2550 ลงวันที่ 26 กันยายน 2550 เห็นชอบให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ใช้บัญชี พร้อมทั้งจัดส่งเอกสารให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 หลังจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ได้รับหนังสือดังกล่าวแล้วได้ตรวจสอบพบว่า หนังสือตามลำดับเลขที่และวันที่ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 อ้างว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ขอใช้บัญชีเป็นเรื่องการจ่ายเงินสงเคราะห์เบี้ยผู้สูงอายุ ลงนามโดยนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ส่วนรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ได้ยืนยันว่า ไม่ทราบเรื่องการทำหนังสือขอใช้บัญชีจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ไม่เคยรู้จักและไม่ได้รับการติดต่อจากผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 จึงแจ้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ทราบ ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ขอทราบผลการรายงานตัว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ได้มีหนังสือแจ้งผู้ฟ้องคดีว่าไม่เคยขอใช้บัญชี ผู้ฟ้องคดี ติดต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้รับการยืนยันถึงการขอใช้บัญชี จนกระทั่งถึงวันฟ้องคดีก็ไม่ปรากฏว่ามีการ เรียกบรรจุ เมื่อผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับการบรรจุทำให้เกิดความเสียหาย จึงฟ้องเรียกค่าเสียหายจำนวน 177,170 บาท

คำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุด คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัด ได้มีประกาศคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัด เรื่อง การขึ้นบัญชีผู้สอบแข่งขันได้เพื่อบรรจุและแต่งตั้งบุคคลเป็นพนักงานส่วนตำบล ซึ่งตำแหน่งเจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน มีผู้สอบผ่านเกณฑ์และขึ้นบัญชีไว้จำนวน 1,155 ราย ผู้ฟ้องคดีสอบผ่านเกณฑ์และได้ขึ้นบัญชีไว้ในลำดับที่ 85 จากนั้นได้มีการบรรจุและแต่งตั้งผู้สอบแข่งขันได้จำนวน 22 ตำแหน่ง 237 อัตรา ตามลำดับ และมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น หรือส่วนราชการอื่นขอใช้บัญชีผู้สอบแข่งขันได้ดังกล่าว โดยมีผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ในฐานะสำนักงานเลขาธิการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 เป็นผู้ดำเนินการก่อนเสนอเรื่องให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 พิจารณาให้ความเห็นชอบ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ซึ่งเป็นเจ้าของบัญชีผู้สอบแข่งขันได้ จึงเป็นผู้ที่รับรู้โครงสร้างกรอบอัตรากำลังทั้งหมดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัดของตน รวมทั้งจำนวนกรอบอัตรากำลังในการขอใช้บัญชีผู้สอบแข่งขันได้ที่หน่วยงานอื่นขอใช้บัญชีพิพาท มายังผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ด้วยโดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้มีมติในการประชุมมอบหมายให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เป็นผู้รวบรวมเอกสารการขอใช้บัญชีแล้วรายงานเสนอการขอใช้บัญชีให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 พิจารณาให้ความเห็นชอบกรณีของผู้ฟ้องคดีนั้น เมื่อพิจารณาหนังสือที่ลงนามโดยรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ปฏิบัติราชการแทนนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งแจ้งความประสงค์ขอใช้บัญชีผู้สอบแข่งขันได้ ดังกล่าวปรากฏว่ามีข้อพิรุณหลายประการ แต่ไม่ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้มีการตรวจสอบ ข้อเท็จจริงไปยังผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 หรือได้ดำเนินการใด ๆ เพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริงหรือติดต่อประสานงานไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ หากมีการตรวจสอบข้อเท็จจริงเพิ่มเติมก็จะทราบว่า หนังสือที่ อจ 74401/324 ดังกล่าวไม่ได้ออกโดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 และผู้ฟ้องคดีไม่ต้องรอ การบรรจุแต่งตั้งเป็นเวลานาน นอกจากนี้ ผู้ฟ้องคดีได้กล่าวอ้างในคำฟ้องว่าได้โทรศัพท์ติดต่อ สอบถามกรณีดังกล่าวจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้ยืนยันว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ได้มี หนังสือขอใช้บัญชีผู้สอบแข่งขันได้ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้พิจารณาอนุญาตแล้วทั้งๆ ที่เป็น ระยะเวลาภายหลังจากที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้รับหนังสือฉบับลงวันที่ 19 ธันวาคม 2550 จากผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ที่แจ้งยืนยันว่าไม่ได้ทำหนังสือขอใช้บัญชีผู้สอบแข่งขันได้ และตำแหน่งดังกล่าว ได้บรรจุแต่งตั้งไปแล้ว โดยไม่ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้โต้แย้งหรือคัดค้านในประเด็นตามคำฟ้อง จึงรับฟังได้ว่าการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 เป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่อและทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการไม่ได้รับการบรรจุและแต่งตั้งเป็นพนักงานส่วนตำบล จึงเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 จึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้กระทำการปฏิบัติหน้าที่นั้น ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

วิเคราะห์ปัญหา คดีนี้เป็นคดีที่ฟ้องคณะกรรมการขององค์กรบริหารงานขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น คือ คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดขอนแก่นเข้ามาด้วย เป็นการฟ้อง ให้รับผิดทางละเมิดซึ่งหนังสือขอใช้บัญชีเป็นหนังสือปลอม เป็นคดีละเมิดจากการขอใช้บัญชี การฟ้องคดีนี้ เป็นการฟ้องตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) ซึ่งน่าจะนำไปเป็นหลักกรณีองค์กรบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัดได้ว่า คณะกรรมการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาจถูกฟ้องให้รับผิดทางละเมิด หากเป็นองค์กรที่มีคุณภาพย่อมมีการตรวจสอบก่อนอย่างดีได้ ไม่ถูกศาลพิพากษาต้องรับผิด การฟ้องคดีนี้เกิดจากทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับการบรรจุ การดำเนินการ ของระบบอาจมีการทุจริตต่อหน้าที่ราชการจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งใดแห่งหนึ่ง ซึ่งคณะกรรมการขององค์กรบริหารบุคคลดังกล่าวเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐศาลจึงพิพากษาให้ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4) เป็นผู้ชดใช้ค่าเสียหาย

2.2 วิเคราะห์แนวคำวินิจฉัยคำพิพากษาศาลปกครองเกี่ยวกับคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัด

2.2.1 คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ คบ.36/2558

สาเหตุหรือปัญหาแห่งการฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีรับราชการในตำแหน่งปลัดเทศบาล และได้รับแต่งตั้งให้ทำหน้าที่เป็นอนุกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และการร้องทุกข์ของพนักงานเทศบาลจังหวัดกาฬสินธุ์ ต่อมาผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องเรียนไปยังผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองกล่าวหาว่า คณะอนุกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และการร้องทุกข์ของพนักงานเทศบาลจังหวัดกาฬสินธุ์ ไม่ยอมทำหน้าที่ของตนตามขอบเวลาที่กฎหมายกำหนด เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีในฐานะอนุกรรมการพนักงานเทศบาลได้รับความเดือดร้อนเสียหาย เพราะไม่สามารถเข้าทำหน้าที่ในการพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์ได้ ซึ่งนับแต่ผู้ฟ้องคดีได้รับแต่งตั้งให้เป็นอนุกรรมการฯ รวมเวลาประมาณ 2 ปีเศษ ประชานอนุกรรมการฯ จัดให้มีการประชุมเพียง 1 ครั้ง เป็นเหตุให้พนักงานเทศบาลและลูกจ้างที่ยื่นคำร้องทุกข์และอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองไม่ได้รับการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหาย อันเป็นผลมาจากการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ของ คณะอนุกรรมการฯ ศาลไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาเพราะศาลไม่อาจกำหนดค่าบังคับได้ คดีนี้ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งปลัดเทศบาล ได้รับแต่งตั้งให้ทำหน้าที่อนุกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และการร้องทุกข์ของพนักงานเทศบาลจังหวัดกาฬสินธุ์ นับแต่ได้รับคำสั่งแต่งตั้งให้เป็นอนุกรรมการฯ รวมเป็นเวลา 2 ปีเศษ ประชานอนุกรรมการฯ จัดให้มีการประชุมเพียง 1 ครั้ง เป็นเหตุให้พนักงานเทศบาลและลูกจ้างที่ยื่นคำร้องทุกข์และอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองไม่ได้รับการเยียวยา

คำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุด ศาลไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาเนื่องจากผู้ฟ้องคดี มีคำขอให้ลงโทษทางวินัยกับประธานอนุกรรมการฯ ซึ่งศาลมาอาจกำหนดค่าบังคับได้

วิเคราะห์ปัญหา ผู้ฟ้องคดีได้รับแต่งตั้งให้เป็นอนุกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และการร้องทุกข์ของพนักงานเทศบาลจังหวัดกาฬสินธุ์ ซึ่งเป็นคณะอนุกรรมการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด คณะอนุกรรมการชุดนี้ได้รับแต่งตั้งมีวาระการดำรงตำแหน่ง แม้อนุกรรมการจะพิจารณาเรื่องใดเรื่องใดต่อเมื่อคณะกรรมการบริหารงานบุคคลระดับจังหวัด ส่งให้ทำความเข้าใจแต่ก็ไม่ผูกพันคณะกรรมการบริหารงานบุคคลระดับจังหวัดที่จะถือตามความเห็นของอนุกรรมการ การฟ้องคดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองสูงสุดแสดงถึงประสิทธิภาพของ องค์กรบริหารงานบุคคลระดับจังหวัด ที่อนุกรรมการประเภทนี้ได้รับการแต่งตั้ง เหตุใดจึงไม่มีการ ประชุม จนผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นคณะอนุกรรมการคนหนึ่งเป็นผู้เห็นถึงความไม่ถูกต้อง ความไม่เอาใจใส่ เป็นการไร้ประสิทธิภาพของคณะกรรมการองค์กรบริหารงานบุคคลระดับจังหวัด ทั้งที่เรื่องสมควรได้รับการพิจารณาก็มี แม้ศาลจะไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาแต่ก็เป็นประเด็นปัญหาที่น่าคิดของระบบองค์กร บริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

2.2.2 คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดคดีที่ อ.564/2555

สาเหตุหรือปัญหาแห่งการฟ้องคดี คดีนี้คณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดสุราษฎร์ธานี เป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 นายกเทศมนตรีนครสุราษฎร์ธานี เป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้มีคำสั่งเทศบาลเมืองสุราษฎร์ธานี แต่งตั้งคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริง ต่อมาคณะกรรมการสืบสวนฯสรุปว่า น่าเชื่อว่าการเบิกจ่ายเงินไม่ถูกต้องตามระเบียบของทางราชการ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงได้มีคำสั่งเทศบาลเมืองสุราษฎร์ธานี ที่ 293/2543 แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงผู้ฟ้องคดี คณะกรรมการมีมติคดีเรื่องเพราะผู้ร้องเรียนไม่มีตัวตน ต่อมา มีผู้ร้องเรียน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงผู้ฟ้องคดี ที่ 416/2547 ลงวันที่ 30 เมษายน 2547 คณะกรรมการสอบสวนสรุปผลว่า เป็นการทุจริตต่อหน้าที่ ซึ่งในการดำเนินการสอบสวนทางวินัยผู้ฟ้องคดี ได้ดำเนินการตามกฎหมาย ก.ท. ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2520) ออกตามความใน พ.ร.ฎ. ระเบียบพนักงานเทศบาล พ.ศ. 2519 ว่าด้วยการสอบสวน พิจารณา ซึ่งใช้บังคับในขณะที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มีคำสั่งเทศบาลเมืองสุราษฎร์ธานีแต่งตั้ง คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยดังกล่าว แม้จะค้างการดำเนินการ อยู่ในการพิจารณาของ อ.ก.ท. เทศบาลเมืองสุราษฎร์ธานี จนกระทั่งมีประกาศคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดสุราษฎร์ธานี เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ ลงวันที่ 28 ธันวาคม 2544 ซึ่งโดยผลของข้อ 172 ของประกาศดังกล่าว การดำเนินการทางวินัยผู้ฟ้องคดีเพิ่มเติมต้องดำเนินการต่อไปตามกฎหมาย ก.ท. ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2520) ฯ เมื่อการดำเนินการทางวินัยในกรณีของผู้ฟ้องคดีเป็นไปตามคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดี 1 หลายคำสั่ง โดยเป็นการดำเนินการใน

ข้อหาทำนองเดียวกัน แต่การดำเนินการทางวินัยตามคำสั่งที่ 293/2543 ต้องเป็นไปตามกฎ ก.ท. ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2520) ออกตามความในพระราชกฤษฎีการะเบียบพนักงาน เทศบาล พ.ศ. 2519 ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา ในขณะที่การดำเนินการทางวินัยตามคำสั่ง ที่ 2542 ลงวันที่ 30 เมษายน 2547 ต้องเป็นไปตามประกาศคณะกรรมการพนักงาน เทศบาลจังหวัด เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ

การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ ลงวันที่ 28 ธันวาคม 2544 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้มีคำสั่งเทศบาล เมืองสุราษฎร์ธานี ที่ 1210/2547 ลงวันที่ 25 พฤศจิกายน 2547 ปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ ผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 มีมติในการประชุมครั้งที่ 6/2548 เมื่อวันที่ 13 มิถุนายน 2548 ให้อยู่ที่อุทธรณ์ แต่ก่อนที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 จะพิจารณาสำนวนการสอบสวนทางวินัยตามคำสั่งเทศบาลเมืองสุราษฎร์ธานี ที่ 293/2543 ลงวันที่ 21 เมษายน 2543 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้มีคำสั่ง ที่ 977/2545 ลงวันที่ 16 ธันวาคม 2545 แต่งตั้งกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง กรณีมีผู้ร้องเรียนผู้ฟ้องคดี และออกคำสั่งที่ 355/2547 ลงวันที่ 16 เมษายน 2547 แต่งตั้งกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด และออกคำสั่ง ที่ 416/2547 ลงวันที่ 30 เมษายน 2547 แต่งตั้งกรรมการสอบสวนผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีเห็นว่ากรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้มีคำสั่ง ปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ มีข้อพิรุธเกี่ยวกับขั้นตอนการดำเนินการเป็นการกีดกันแก้งผู้ฟ้องคดี เมื่อผู้ฟ้องคดีดำเนินการจัดให้มีการอบรมตามโครงการที่ถูกร้องเรียนดังกล่าวจริง การเบิกจ่ายเงิน ค่าใช้จ่ายตามโครงการดังกล่าว นั้น ผู้ฟ้องคดีก็ได้ดำเนินการไปตามระเบียบทุกประการ จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาล การสอบสวนตามคำสั่งแรกเมื่อปี พ.ศ. 2543 ซึ่งต้องดำเนินการตามกฎ ก.ท. ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2520) คำสั่งตั้งกรรมการสอบสวนหลังต้องดำเนินการตามประกาศคณะกรรมการพนักงาน เทศบาลจังหวัดสุราษฎร์ธานี เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ ลงวันที่ 28 ธันวาคม 2544 คำสั่งแรก ตั้งแต่ปี 2543 ยุติเพราะไม่มีผู้ร้อง ประเด็นคำสั่งหลังต้องดำเนินการตามกฎระเบียบเก่า หรือกฎระเบียบที่แก้ไข

คำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุด ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มีคำสั่งเทศบาลแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยตั้งแต่ปี พ.ศ. 2543 แม้จะอ้างการดำเนินการอยู่ในการพิจารณาของ อ.ก.ท. เทศบาลจนกระทั่งมีประกาศคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัด เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ ลงวันที่ 28 ธันวาคม 2544 โดยผลของประกาศดังกล่าว การดำเนินการทางวินัยผู้ฟ้องคดีเพิ่มเติม ต้องดำเนินการต่อไปตามกฎ ก.ท. ฉบับที่ 2 (2520) ออกตามความในพระราชกฤษฎีกา ระเบียบพนักงาน เทศบาล พ.ศ. 2519 ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่า ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ให้ถ้อยคำ

รับสารภาพตามข้อกล่าวหา คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยต้องดำเนินการสอบสวน โดยรวบรวมพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหา แล้วสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาเท่าที่มีให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ เพื่อให้มีโอกาสชี้แจงแสดงพยานหลักฐาน ตามข้อ 12 วรรคสาม ของกฎ ก.ท. ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2520) ออกตามความในพระราชกฤษฎีการะเบียบพนักงานเทศบาล พ.ศ. 2519 ดังกล่าว แต่ไม่ปรากฏว่าคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยได้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์ดังกล่าว จึงเป็นการสอบสวนพิจารณาที่ไม่ถูกต้องตามขั้นตอนอันเป็นสาระสำคัญตามที่กฎหมายกำหนด โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 (คณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัด) ต้องส่งสำนวนให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 แจ้งให้คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยดำเนินการทางวินัยเพิ่มเติมเพื่อให้ได้ข้อยุติ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 กลับมีมติให้อนุกรรมการดังกล่าวพิจารณาและให้ความเห็นเพื่อลงโทษผู้ฟ้องคดี และมีมติให้ลงโทษ ปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ ตามผลการดำเนินการของอนุกรรมการ อันเป็นการไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มีคำสั่งอันเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีลงโทษผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ ซึ่งสั่งตามมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย พิพากษาเพิกถอนคำสั่ง เทศบาลเมืองสุราษฎร์ธานี ที่ 1210/2547 ลงวันที่ 25 พฤศจิกายน 2547 ที่ลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ

วิเคราะห์ปัญหา คณะกรรมการองค์การบริหารงานบุคคลระดับจังหวัด มีหน้าที่ พิจารณาสำนวนการสอบสวนจากคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยที่เข้าสู่การพิจารณา ต้องปรับบท กฎหมายที่จะใช้บังคับกับสำนวนการสอบสวน โดยเฉพาะแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนหลายครั้ง การกระทำผิดของผู้ฟ้องคดีมีตั้งแต่การตั้งคณะกรรมการสอบสวนครั้งแรก สำนวนค้างพิจารณาอยู่ที่ คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัด คณะกรรมการสอบสวนมีมติยุติเรื่องเพราะไม่ปรากฏตัว ผู้ร้องการจะใช้ระเบียบกฎหมายในการพิจารณาจึงเป็นประเด็นสำคัญ หากพบวิธีการขั้นตอน การสอบสวนมาทำไม่ถูกต้องจะได้สั่งให้แก้ไขเพื่อความยุติธรรมแก่ข้าราชการหรือพนักงานในองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างแท้จริง คดีนี้ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ให้ถ้อยคำรับสารภาพตามข้อกล่าวหา คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยต้องดำเนินการสอบสวน โดยรวบรวมพยานหลักฐานที่สนับสนุน ข้อกล่าวหา แล้วสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาเท่าที่มีให้ ผู้ถูกกล่าวหาทราบ เพื่อให้ โอกาสผู้ถูกกล่าวหาให้ถ้อยคำหรือชี้แจงข้อกล่าวหาตลอดจน นำพยานหลักฐานสืบแก้ข้อกล่าวหา ตามข้อ 12 วรรคสาม ของกฎ ก.ท. ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2520) ออกตามความในพระราชกฤษฎีกา ระเบียบพนักงานเทศบาล พ.ศ. ๒๕๑๙ ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณาดังกล่าว เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงดังกล่าวในชั้นการพิจารณาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 คือ คณะกรรมการพนักงานเทศบาล จังหวัด ต้องส่งสำนวนให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 แจ้งให้คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยดำเนินการทางวินัยเพิ่มเติม เพื่อให้ได้ข้อยุติก่อน ตามข้อเสนอมติของคณะอนุกรรมการพิจารณาดำเนินการทางวินัย

และการให้ออกจากราชการที่เห็นว่า การยุติเรื่องไม่ถูกต้องและต้องมีการสอบสวนเพิ่มเติมเพื่อให้ได้ข้อยุติว่าผู้ฟ้องคดี กระทำผิดวินัยตามมาตราใดและควรลงโทษระดับใด แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 กลับมีมติให้คณะกรรมการพิจารณาการดำเนินการทางวินัยและการให้ออกจากราชการดังกล่าวพิจารณาและให้ความเห็นเพื่อลงโทษผู้ฟ้องคดี ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 มีมติให้ลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ ตามผลการดำเนินการของอนุกรรมการดังกล่าว แล้วผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มีคำสั่งเทศบาลเมืองสุราษฎร์ธานี ที่ 1210/2547 ลงวันที่ 25 พฤศจิกายน 2547 ซึ่งสั่งตามมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ที่ออกตามมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ซึ่งเป็นมติที่ไม่ถูกต้อง ตามหลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย

กรณีคณะกรรมการสอบสวน ได้ข้อเท็จจริงและความเห็นเช่นเดียวกับ คณะอนุกรรมการพิจารณาการดำเนินการทางวินัยและการให้ออกจากราชการ ซึ่งดำเนินการ ตามคำสั่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ในการดำเนินการทางวินัยที่มีอยู่ก่อน ซึ่งอนุกรรมการดังกล่าวมีมติแล้ว และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 มีมติในการประชุมครั้งที่ 11/2547 เมื่อวันที่ 19 ตุลาคม 2547 ที่ให้ลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการไปแล้ว คณะกรรมการสอบสวนจึงเห็นว่าเป็นเรื่องเดียวกัน ซึ่งก็คือ คำสั่งเทศบาลเมืองสุราษฎร์ธานีที่แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนผู้ฟ้องคดีตามคำสั่ง ที่ 293/2543 และคำสั่ง ที่ 416/2547 แต่ยังมีใ้ได้ออกคำสั่งลงโทษทางวินัยผู้ฟ้องคดี ซึ่งจะมีผลกระทบกระเทือนโดยตรงต่อผู้ฟ้องคดี จึงถือว่าเป็นการดำเนินการวินัยที่ไม่ครบถ้วนและถูกต้องตามขั้นตอน วิธีการอันเป็นสาระสำคัญตามที่กฎหมายกำหนดไว้และยังไม่มีสภาพเป็นคำสั่งทางปกครองที่จะนำมาใช้อ้างอิงในการลงโทษทางวินัยของคณะกรรมการชุดอื่นได้แม้มูลกรณีเดียวกันก็ตาม ซึ่งมีข้อพิจารณาเหมือนกันว่าการดำเนินการทางวินัยตามคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนครั้งก่อน คือ ปี พ.ศ. 2543 คือ คำสั่งที่ 293/2543 ที่ให้ยุติเรื่องเพราะผู้ร้องเรียนไม่มีตัวตน และในคำสั่ง 416/2547ปี พ.ศ. 2547 มีผู้ร้องเรียนมีตัวตน คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยสอบสวนเสร็จวันที่ 29 พฤศจิกายน 2547 มีมติให้ปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ แต่เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ในกาประชุมครั้งที่ 11/2547 เมื่อวันที่ 19 ตุลาคม 2547 ได้มีมติปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ คณะกรรมการเห็นว่าเป็นเรื่องเดียวกัน ปลัดเทศบาลจึงจึงเสนอผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ควรรายงานจังหวัด สุราษฎร์ธานีทราบตามที่ คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยได้สรุปไว้ เห็นมติเห็นชอบปลดผู้ฟ้องคดี ออกจากราชการไปแล้ว ผู้ฟ้องคดีที่ 1 มีคำสั่งเห็นชอบเมื่อวันที่ 23 ธันวาคม 2543 ศาลปกครอง ชั้นต้นได้พิพากษายกฟ้อง โดยให้เหตุผลว่า การที่จะพิพากษาเพิกถอนคำสั่งที่ขอให้เพิกถอน คือ คำสั่ง ที่ 1210/2547 ลงวันที่ 25 พฤศจิกายน 2547ปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ โดยให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 สั่งให้คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยดำเนินการให้ถูกต้องตามข้อ 12 วรรคสาม และข้อ 24 ของ กฎ ก.ท. (ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2520) ออกตามความในพระราชกฤษฎีการะเบียบพนักงานเทศบาล พ.ศ. 2519 ว่าด้วยการ

สอบสวนพิจารณา ผู้ฟ้องคดีได้กระทำผิดดังที่ถูกลกล่าวหาจริงและผลการ พิจารณาโทษทางวินัยของ ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองยังคงเป็นเช่นเดิม จึงไม่มีประโยชน์ที่จะมีคำพิพากษาให้เพิกถอน

2.2.3 คำพิพากษาศาลปกครองเชียงใหม่คดีหมายเลขแดงที่ บ.21/2549

สาเหตุหรือปัญหาแห่งการฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีเป็นพนักงานเทศบาล ตำแหน่ง รองปลัดเทศบาล เมื่อครั้งผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลแม่เจดีย์ กระทำผิด วินัยอย่างร้ายแรง ประพฤติไม่เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ราชการนายกเทศมนตรี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1) แต่งตั้งกรรมการสอบสวน ต่อมาคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดเชียงราย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2) มีมติในการประชุมครั้งที่ 12/2547 ลงวันที่ 10 กันยายน 2547 เห็นชอบไล่ ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงมีคำสั่งที่ 771/2547ลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ โดยระบุว่าผู้ฟ้องคดี ตรวจรับงานจ้างทั้งที่งานยังไม่แล้วเสร็จ สั่งให้ผู้รับจ้างรื้อโต๊ะประชุมเก่า แล้วนำมาไม่ไปเป็นวัสดุ บางส่วนของโต๊ะประชุมใหม่ เป็นเหตุให้ทางราชการเสียหาย ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า คำสั่งลงโทษผู้ฟ้อง คดี เป็นการตั้งเรื่องเกินกว่าเหตุและไม่ชอบด้วยกระบวนการสอบสวน หลายประการปลัดเทศบาล ป่าแงะใช้อำนาจโดยคนเดียวในสองฐานะ คือ ในฐานะประธานกรรมการสอบสวนและฐานะปฏิบัติ หน้าที่นายกเทศมนตรีตำบลป่าแงะมีความขัดแย้งและมีสาเหตุโกรธเคืองกับผู้ฟ้องคดี นอกจากนี้ใน ส่วนการพิจารณาสำนวนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ซึ่งเป็นคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัด ใช้ เวลากว่า 9 ปีเศษ และนำผลแห่งคำพิพากษาของศาลจังหวัดเชียงราย มาประกอบการพิจารณาสั่ง ลงโทษ ผู้ฟ้องคดีได้นำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ปัญหาว่าการพิจารณาโทษทางวินัยของผู้ถูกฟ้อง คดีที่ 2 นั้นแม้จะเห็นชอบให้ไล่ออกแต่ก็ถูกศาลปกครองสูงสุดเพิกถอน คำสั่งลงโทษดังกล่าวจึงมี ปัญหาหน้าคิดว่า การดำเนินการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ในแง่ของประสิทธิภาพ

คำวินิจฉัยศาลปกครองเชียงใหม่ นายอำเภอเวียงป่าเป้ามีหนังสือให้ นายกเทศมนตรี พิจารณาดำเนินการทางวินัยผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นรองปลัดเทศบาล กรณีมีผู้ร้องเรียนการ ททุจริตเกี่ยวกับ โครงการเศรษฐกิจชุมชน โครงการเหมาทำโต๊ะประชุมขนาดสามสิบคน นายกเทศมนตรีได้แต่งตั้ง คณะกรรมการสอบสวน คณะกรรมการสอบสวนแจ้งและอธิบายข้อ กล่าวหาให้ผู้ฟ้องคดีทราบ โดยมี บันทึกการแจ้งและรับทราบข้อกล่าวหา ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า บันทึก ดังกล่าวไม่ได้อธิบายว่าผู้ฟ้องคดี กระทำการทุจริตอย่างไร จึงไม่ลงลายมือชื่อรับทราบข้อกล่าวหา คณะกรรมการสอบสวนจึงส่งบันทึก ดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดีทางไปรษณีย์ตอบรับ และขอขยาย ระยะเวลาการสอบสวนต่อนายกเทศมนตรี อีก 30 วัน และขอขยายระยะเวลาการสอบสวนเป็นครั้งที่ 2 อีก 30 วัน และต่อมาเสนอรายงานต่อ นายกเทศมนตรีว่าควรลงโทษไล่ออกจากราชการ นายกเทศมนตรีส่งรายงานต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 มีมติให้คณะกรรมการสอบสวน เพิ่มเติม และต่อมาได้รายงานผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 คณะอนุกรรมการพิจารณาดำเนินการทางวินัยและ

การให้ออกจากราชการพิจารณาแล้วเห็นว่า พฤติกรรมผู้ฟ้องคดีกรณีสั่งให้หรือโตะประชุมเก่าและนำมาประกอบใหม่ เป็นการเอาทรัพย์สินของทางราชการไปใช้ประโยชน์ตนเองและผู้อื่น การลงนามในเอกสารตรวจรับงานจ้างเป็นการรับรอง เอกสารอันเป็นเท็จเพื่อเบิกเงินจากทางราชการเพื่อประโยชน์ของตนเอง จึงมีมติให้ลงโทษไล่ออกจากราชการ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 มีมติให้นายกเทศมนตรีจัดส่งสำเนาคำพิพากษาศาลอุทธรณ์ ภาค 5 ระหว่างพนักงานอัยการโจทก์ ยื่นฟ้องผู้ฟ้องเป็นจำเลยฐานความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ กรณีจ้างทำโตะประชุม เมื่อคณะกรรมการพิจารณาคำเนินการทางวินัยพิจารณาคำพิพากษาศาลอุทธรณ์ภาค 5 จึงมีมติเห็นชอบให้ลงโทษไล่ออกจากราชการ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 มีมติให้ไล่ออกจากราชการ นายกเทศมนตรีจึงมีมติไล่ออกจากราชการ ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ศาลพิพากษาว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นคงมีเพียงโตะประชุมเก่าที่ถูกหรือเพื่อนำไป เป็นส่วนประกอบของโตะประชุมใหม่ มิใช่ความเสียหายที่ร้ายแรง เมื่อไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีปฏิบัติ หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบเพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้รับประโยชน์ที่มิควรได้ อันเป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการโดยจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบของทางราชการการ ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ออกคำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการตามมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 จึงไม่ถูกต้องตามกฎหมาย

วิเคราะห์ปัญหา การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 พิจารณาสำนวนการลงโทษผู้ฟ้องคดีโดยรอผลการพิจารณาของศาลในคดีอาญาจนคดีอาญาถึงที่สุดก่อน จึงนำผลคดีอาญานั้นมาประกอบการพิจารณาให้ความเห็นชอบ โดยที่การพิจารณาโทษทางวินัยนั้นไม่จำเป็นต้องรอผลคดีอาญาเพราะการพิจารณาสามารถแยกจากกันการพิจารณาในชั้นผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ทำให้เสียเวลานานถึง 9 ปี ผู้ฟ้องคดี เสียสิทธิในระหว่างเวลาการพิจารณาของผู้ถูกฟ้องคดีหลายประการ อีกทั้งการพิจารณาโทษทางวินัย ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ไม่มีการแจ้งสรุปพยานหลักฐานให้ผู้ฟ้องคดีทราบ คดีนี้ตุลาการผู้แถลงคดี มีความเห็นว่า นายกเทศมนตรีมีคำสั่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนเพิ่มเติมตามมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 โดยตั้งว่าที่ร้อยตรี ศรีจันทร์ ตำแหน่งปลัดเทศบาลป่าแะ โดยมิได้เรียกผู้ถูกกล่าวหามาอธิบาย ข้อกล่าวหาที่ปรากฏตามเรื่องที่ถูกกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ จึงไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญ

2.2.4 คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.66--79/2551

สาเหตุหรือปัญหาแห่งการฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 (เทศบาลตำบลแก่งเสี้ยน) ประกาศรับสมัครสอบแข่งขันเพื่อบรรจุและแต่งตั้งเป็นพนักงานเทศบาล โดยกำหนดหลักเกณฑ์การขึ้นบัญชีผู้สอบแข่งขันได้จะประกาศรายชื่อผู้สอบแข่งขันได้เรียงลำดับ

(1) ขึ้นบัญชีผู้สอบแข่งขันได้ เท่ากับตำแหน่งที่ว่างจริง

(2) ผู้สอบแข่งขันได้ที่เหลือขึ้นบัญชีเป็นผู้สอบแข่งขันได้ในแต่ละตำแหน่ง เป็นรายภาคตามความสมัครใจ

ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 มีมติให้กำหนดมาตรการแก้ไขปัญหาทุจริต ในการสอบแข่งขันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการสอบแข่งขันให้ใช้บัญชีได้เฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น หากคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นดำเนินการสอบให้ใช้บัญชีเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดนั้น ห้ามใช้บัญชีห้ามจังหวัด เลขานุการผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 จึงมีวิทยุแจ้งเวียนประธานคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัด (ก.ท.จ.) ให้ทราบมติและให้ชะลอการดำเนินการสอบแข่งขันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ เว้นแต่กรณีที่ได้มีการประกาศรับสมัครไว้ก่อน วันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2549 ให้สามารถดำเนินการต่อไป แต่หากยังไม่ถึงกำหนดวันสอบแข่งขันให้ประกาศเพิ่มเติมให้ผู้สมัครแข่งขันทราบว่าไม่สามารถขอใช้บัญชีข้ามจังหวัดได้ ปรากฏว่าเทศบาลตำบลแก่งเสี้ยน จังหวัดกาญจนบุรี ประกาศรับสมัครสอบ คัดเลือก เมื่อวันที่ 7 มกราคม 2549 ถึงวันที่ 4 กุมภาพันธ์ 2549 ไม่ได้จัดทำประกาศเพิ่มเติมแจ้งให้ผู้สมัครสอบแข่งขันทราบมติดังกล่าว คณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดกาญจนบุรี ได้ยกเลิกประกาศเรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์การสอบแข่งขันเพื่อบรรจุเป็นพนักงานเทศบาล ลงวันที่ 28 ตุลาคม 2547 แล้วกำหนดใหม่ โดยมีหลักการเช่นเดียวกับที่กำหนดไว้ในประกาศผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 เทศบาล ตำบลแก่งเสี้ยน ได้มีหนังสือแจ้งผู้สอบแข่งขันได้ทุกคน โดยแจ้งว่า เทศบาลได้ดำเนินการสอบแข่งขัน โดยถูกต้องตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้แต่เนื่องจากมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ทำให้เทศบาลตำบลแก่งเสี้ยนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นไม่สามารถเรียกบรรจุหรือดำเนินการใดๆ กับบัญชี ผู้สอบแข่งขันได้ ผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้เห็นว่ามติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ทำให้ได้รับความเสียหาย ประเด็นขั้นตอนของการแก้ไขปัญหาคือการกำหนดนโยบายจากคณะกรรมการระดับชาติมากระดับจังหวัด หลายขั้นตอน และผู้ฟ้องคดีจะได้รับความคุ้มครองในความสำเร็จอย่างไร

คำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุด การที่คณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล (ก.ท.) ออกประกาศ เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์การสอบแข่งขันเพื่อบรรจุบุคคลเป็นพนักงานเทศบาล พ.ศ. 2549 ลงวันที่ 27 มีนาคม 2549 จึงเป็นมาตรฐานทั่วไปที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 กำหนดขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายเพื่อให้ ก.ท.จ. ใช้เป็นกรอบและแนวทางในการนำไปกำหนดหลักเกณฑ์การสอบแข่งขัน เพื่อให้เทศบาลต่างๆ ยึดถือเป็นหลักเกณฑ์ในการดำเนินการสอบแข่งขัน ประกาศดังกล่าว จึงเป็นการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมายที่มีลักษณะเป็นนิติกรรมทางปกครองที่มีผลบังคับ เป็นการทั่วไป จึงเป็นกฎ และต้องอยู่ภายใต้บังคับของหลักกฎหมายทั่วไปที่ว่า นิติกรรมทางปกครอง ไม่มีผลย้อนหลัง เพื่อเป็นหลักประกันความมั่นคงของนิติสัมพันธ์ระหว่างองค์กรของรัฐ

หรือเจ้าหน้าที่ ของรัฐฝ่ายปกครองกับประชาชนหรือผู้อยู่ในบังคับของนิติกรรมทางปกครอง ซึ่ง ก่อนที่จะมีการออกประกาศดังกล่าว ประกาศฉบับเดิมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 และประกาศที่กำหนด หลักเกณฑ์การสอบแข่งขันที่ ก.ท.จ. ต่าง ๆ รวมทั้ง ก.ท.จ. กาญจนบุรี ได้กำหนดขึ้นตามประกาศ ฉบับเดิมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้กำหนดให้มีการขอใช้บัญชีผู้สอบแข่งขัน ได้ของเทศบาลหนึ่ง โดย องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นหรือส่วนราชการอื่น ได้ ซึ่งเทศบาลต่าง ๆ รวมทั้งเทศบาลตำบลแก่ง เสียนก็ได้ดำเนินการ สอบแข่งขันโดยยึดถือตามหลักเกณฑ์ดังกล่าว ผู้สมัครสอบแข่งขันรวมทั้งผู้ ฟ้องคดีทั้งสองได้สืบเสาะกันก็ได้ เข้าสมัครสอบแข่งขันโดยมีความเชื่อโดยสุจริตว่า ถ้าตนสอบแข่งขัน ได้ ก็จะมีสิทธิดังกล่าว เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 จะยกเลิกมาตรฐานทั่วไปที่กำหนดไว้เดิมและจะกำหนด มาตรฐานทั่วไปขึ้นใหม่ที่มีสาระสำคัญแตกต่าง ไปจากมาตรฐานเดิมในนัยที่สำคัญเช่นนี้ ก็จะต้อง กำหนดให้มีผลใช้บังคับในอนาคต เพื่อให้ ก.ท.จ. ต่างๆ ได้มีเวลาดำเนินการกำหนดหลักเกณฑ์ขึ้น ใหม่ และให้เทศบาลต่างๆ รวมทั้งผู้สมัครสอบแข่งขัน ได้มีโอกาสพิจารณาปรับตัวให้สอดคล้องกับ กฎเกณฑ์ทางกฎหมายที่กำหนดขึ้นใหม่ ดังนั้น การที่ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้ออกประกาศดังกล่าวโดย ให้มีผลใช้บังคับย้อนหลังไปถึงวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2549 และไม่มียกเว้นเวลาเพื่อรองรับการ ดำเนินการสอบแข่งขันที่ได้ดำเนินการมาโดยถูกต้อง ตามมาตรฐานทั่วไปและหลักเกณฑ์ที่ใช้บังคับ อยู่เดิม จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย พิพากษาแก้คำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้ เพิกถอนประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ลงวันที่ 27 มีนาคม 2549 และประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ฉบับลงวันที่ 11 กุมภาพันธ์ 2549 เฉพาะในส่วนที่กำหนดให้มีผลย้อนหลังไปตั้งแต่วันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2549 โดยมีข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทางการดำเนินการของผู้ถูกฟ้องคดีให้เป็นไปตามคำ พิพากษาศาลปกครองสูงสุด ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ดำเนินการแก้ไขวันที่มีผลใช้บังคับของประกาศ ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ให้สอดคล้องกับคำพิพากษา กล่าวคือ ให้มีผลในอนาคตให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ดำเนินการแก้ไขวันที่มีผลใช้บังคับของประกาศของ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ที่กำหนดหลักเกณฑ์การ สอบแข่งขันพนักงานเทศบาลให้มีผลใช้บังคับย้อนหลังไป ตั้งแต่วันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2549 โดยให้ มีผลบังคับในอนาคต และให้มีบทเฉพาะกาลรองรับการดำเนินการสอบแข่งขันพนักงานเทศบาลที่ ดำเนินการมาโดยถูกต้องตามหลักเกณฑ์ที่บังคับใช้อยู่เดิม ให้มีผลใช้บังคับต่อไป ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 พิจารณาดำเนินการให้ผู้สมัครสอบแข่งขันของเทศบาลตำบลหนองกุ่มก็ตามที่ประกาศรับสมัคร สอบแข่งขันเพื่อบรรจุและแต่งตั้งบุคคลเป็นพนักงานเทศบาล ลงวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2549 ได้รับ สิทธิตามประกาศดังกล่าวต่อไปตามที่เห็นว่าเป็นธรรม

วิเคราะห์ปัญหา ในแง่การสั่งการเป็นกรณีที่เกิดความเหลื่อมล้ำ ถ้า คณะกรรมการกลาง พนักงานเทศบาลสั่งการแล้วต้องให้คณะกรรมการพนักงานเทศบาลต้องสั่งการ อีก เป็นการควบคุม กำกับกับหลายชั้น หากคณะกรรมการระดับจังหวัดดำเนินการอย่างไรอย่างหนึ่ง

แล้ว ก.จังหวัดไม่ทำตาม มีผลกระทบอย่างไร การที่คณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาลดำเนินการไปตามอำนาจหน้าที่ อย่างใดอย่างหนึ่งที่เห็นว่าป้องกันการทุจริต แต่คณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดได้ดำเนินการไปอีกอย่าง หนึ่งแล้วเกิดปัญหาข้อขัดแย้งว่า คณะกรรมการระดับจังหวัดกับคณะกรรมการระดับชาติ ประกอบ กับเรื่องของคดีนี้เป็นการสรรหาบุคคลเข้ารับราชการซึ่งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสรรหา ข้าราชการหรือพนักงานเทศบาลเองได้และให้เทศบาลแห่งอื่นมาขอใช้บัญชีนับว่าเป็นช่องทางที่มี ปัญหาความโปร่งใส การคุ้มครองผู้สมัครสอบศาลปกครองได้อาศัยหลักความมั่นคงแห่งสิทธิ โดย กฎหมายที่กำหนดสิทธิหน้าที่ต้องไม่มีผลย้อนหลังเป็นการคุ้มครองบุคคลในที่นี้คือผู้สมัครสอบแข่งขัน การจะเพิกถอนต้องคำนึงถึงกฎหมายดังกล่าว และหลักดังกล่าวเป็นหลักกฎหมายที่ประกันความมั่นคง ในสิทธิตามกฎหมายที่ประชาชน ได้รับไปแล้ว ไม่อาจเพิกถอนหรือเปลี่ยนแปลงได้อีก ทำให้ผู้ทรงสิทธิ สามารถวางแผนจัดการเกี่ยวกับสิทธิของเขาได้เป็นอย่างดี โดยในการเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองนั้น แม้กฎหมายให้องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองอาจเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองได้ แต่ไม่อาจเพิกถอน ได้ทุกกรณี ซึ่งกรณีเป็นการคุ้มครองผู้สมัครสอบเพราะสมัครสอบก่อนที่จะรู้ถึงกฎที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 กำหนดขึ้นใหม่



บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

1. บทสรุป

จากการที่ได้ศึกษาโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์กรบริหารงานบุคคล ส่วนท้องถิ่นไทยในปัจจุบันพบว่า องค์กรบริหารงานบุคคลของไทยมีหลายองค์กร ได้แก่ คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.) คณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น (ก.กลาง) และคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นในระดับจังหวัด (ก.จังหวัด) ซึ่งมีคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น รวมกันทั่วประเทศจำนวนมาก โดยยังไม่รวมคณะอนุกรรมการต่างๆ ที่องค์กรบริหารงานบุคคลในระดับชาติและระดับจังหวัดได้แต่งตั้งขึ้น เพื่อมาทำหน้าที่ช่วยเหลือในด้านคำเนิการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล เมื่อพิจารณาจากโครงสร้างขององค์กรบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นทั้ง 3 ระดับ จะเห็นว่า การจัดโครงสร้างความสัมพันธ์ของคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นเหล่านี้ยังขาดความชัดเจน มีลักษณะที่ซับซ้อน และยังเกิดความสับสนในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นในระดับต่างๆ การดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล มีความเหลื่อมล้ำกันอยู่การไว้เอกภาพของโครงสร้างการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น เพราะมีการจัดระบบการแบ่งแยกดังกล่าว ทำให้มีโครงสร้าง การบริหารงานบุคคลที่กระจัดกระจายก่อให้เกิดปัญหาที่ตามมามากมาย เช่น กรณีของคณะกรรมการ มาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.) ซึ่งถือเป็นองค์กรบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและการวางมาตรฐานกลางเกี่ยวกับ การบริหารงานบุคคลให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่กลับไม่ค่อยมีบทบาทมากนักเมื่อเทียบกับองค์กรบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ได้แก่ คณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการกำหนดมาตรฐานทั่วไป เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นและ คณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นในระดับจังหวัด คณะกรรมการพนักงาน ส่วนท้องถิ่นทั้ง 3 ระดับ จะขาดการประสานและร่วมมือกันในการที่จะสร้างความเป็นเอกภาพ ในระบบการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้ไม่มีการกำหนดทิศทาง และแบบแผนร่วมกันในการบริหารงานบุคคล ทำให้บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ขาดหลักประกันความมั่นคงในอาชีพและจะมีผลต่อระบบคุณธรรม

แนวคิดที่สำคัญต่อการศึกษาคือ หลักการกระจายอำนาจ ซึ่งเป็นวิธีการที่รัฐมอบอำนาจปกครองบางส่วนในท้องถิ่นอื่น นอกจากองค์การบริหารส่วนกลาง จัดทำบริการสาธารณะบางอย่าง โดยมีความเป็นอิสระ ตามสมควร ไม่ต้องขึ้นอยู่กับบัญชาของราชการบริหารส่วนกลาง เพียงแต่ขึ้นอยู่กับความควบคุม เท่านั้น การกระจายอำนาจทางปกครองประกอบด้วยหลักการสำคัญ 3 ประการ ได้แก่

1) มีการแยกหน่วยงานออกไปเป็นองค์การนิติบุคคล อิสระจากองค์การของราชการบริหารส่วนกลาง นิติบุคคลเหล่านี้เป็นนิติบุคคลในกฎหมายมหาชน มีงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของตนเองก็มีความอิสระในการจัดทำบริการสาธารณะที่ได้รับมอบหมายโดยไม่ต้องรอรับคำสั่งจาก ราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนกลางเพียงแต่คอยควบคุมดูแลให้ปฏิบัติหน้าที่โดยถูกต้องเท่านั้น

2) มีการเลือกตั้งโดยเฉพาะอย่างยิ่งการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่น องค์การของราชการบริหารส่วนท้องถิ่นย่อมประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ซึ่งได้รับเลือกตั้งจากราษฎร ในท้องถิ่นทั้งหมดหรือบางส่วน โดยเฉพาะองค์การสำหรับเป็นที่ประชุมปรึกษากิจการ ทั้งนี้เพื่อให้ ราษฎรในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น ถ้าไม่มีการเลือกตั้งเลย ก็ไม่นับว่ามี การกระจายอำนาจทางปกครองให้แก่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง การเลือกตั้งจึงถือว่าเป็นสาระสำคัญของหลักการกระจายอำนาจทางปกครองทางพื้นที่

3) องค์การตามหลักการกระจายอำนาจ มีอิสระที่จะดำเนินกิจการตามอำนาจ หน้าที่ได้เองโดยไม่ต้องรับคำสั่งหรืออยู่ภายใต้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นของราชการบริหารส่วนกลางตามหลักการอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐตามที่จำเป็น

การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย เป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจทางปกครองตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เพื่อให้มีการกระจายการจัดบริการสาธารณะของประเทศให้ทั่วถึง ซึ่งมีหลักการสำคัญคือ มีความเป็นอิสระในการดำเนินงานงบประมาณ และการบริหารงานบุคคล และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลเท่าที่จำเป็น โดยเฉพาะการบริหารงานบุคคลจะต้องมีองค์กรที่มีความเป็นอิสระและยึดหลักคุณธรรมในการบริหารงาน ซึ่งอำนาจหน้าที่เหล่านี้เป็นการกระทำทางปกครองอย่างหนึ่ง และหากมีผู้เกี่ยวข้องได้รับผลจากการกระทำดังกล่าว ก็สามารถอุทธรณ์ไปตามลำดับชั้น หากยังไม่เป็นที่พอใจ ก็สามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ต่อไป

ปัญหาเกี่ยวกับคณะกรรมการข้าราชการส่วนท้องถิ่นในระดับจังหวัด อาจแบ่งได้เป็น 2 ประเด็นใหญ่ ๆ คือ ปัญหาโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์กรบริหารงานบุคคล และปัญหาการปฏิบัติหน้าที่ในลักษณะการเป็นคณะกรรมการทางปกครอง ตั้งแต่การสรรหา บรรจุแต่งตั้งบุคลากร

เข้าทำงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนพิจารณาทางด้านวินัย เพื่อเป็นหลักประกัน ความเป็นธรรมให้แก่ผู้เกี่ยวข้อง

กรณีปัญหาโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์กรบริหารงานบุคคลจากการศึกษา พบว่าปัจจุบัน คณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นในระดับจังหวัด ทั้งสองประเภท ได้แก่ คณะกรรมการพนักงาน เทศบาล (ก.ท.จ.) และคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล (ก.อบต.จังหวัด) คณะกรรมการทั้งสอง ประเภทจะจัดตั้งขึ้นทุกจังหวัดยกเว้นกรุงเทพมหานคร มีอิสระต่อกัน ไม่ขึ้น ตรงต่อกัน มีการใช้ กฎเกณฑ์ที่แตกต่างกันทั้งเป็นข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นเหมือนกัน และการวางมาตรฐาน ในการบริหารงานบุคคลหรือการปฏิบัติเกี่ยวกับ การบริหารงานบุคคลมีความ แตกต่างกัน ส่งผลให้เกิด ปัญหาหลายประการ เช่นในการที่จะ โอนย้ายหรือถ่ายโอนบุคลากรของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหนึ่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดเล็ก เช่น องค์การบริหารส่วนตำบล หากพนักงานส่วนตำบลที่จะ โอนย้ายไปยังองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นที่มีขนาดใหญ่ เช่น เทศบาลหรือ องค์การบริหารส่วนจังหวัดก็จะทำให้ยาก อีกทั้งในส่วน ขององค์ประกอบของคณะกรรมการข้าราชการ หรือพนักงานส่วนตำบลในระดับจังหวัดจะมี องค์ประกอบที่มาจากบุคคลที่เป็นผู้แทนของส่วนราชการ ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิเหมือนกัน ไม่มีความแตกต่างกันมากนัก แต่ถ้าหากมีการจัดตั้งคณะอนุกรรมการ ข้าราชการส่วนท้องถิ่นในระดับจังหวัดเป็นคณะเดียว มีหน้าที่ ดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงาน บุคคลของข้าราชการเทศบาล และข้าราชการองค์การบริหาร ส่วนตำบล จะทำให้การพิจารณาใน เรื่องเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลเป็นมาตรฐานเดียวกัน โดยไม่มีการแบ่งแยกว่าจะเป็นข้าราชการ ส่วนท้องถิ่นประเภทใด และจะทำให้ข้าราชการส่วนท้องถิ่นเกิดขวัญ และกำลังใจการปฏิบัติและจะ ได้เพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานด้วย

ปัญหาการปฏิบัติหน้าที่ในลักษณะการเป็นคณะกรรมการทางปกครอง ตั้งแต่การสรรหา บรรจุแต่งตั้งบุคลากรเข้าทำงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนพิจารณาทางด้านวินัย จากการศึกษาดูตามที่ปรากฏจากกรณีศึกษาที่มีการฟ้องคดีไปสู่ศาลปกครอง พบว่า การทำหน้าที่ของ คณะกรรมการบางชุด มีปัญหาการกระทำที่ขัดต่อหลักกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองที่ สำคัญ เช่น ความไม่เป็นกลาง การมีส่วนร่วมได้เสียในคดี การดำเนินวิธีพิจารณาไม่ถูกต้อง ตลอดจน การขาดความรู้ความสามารถในการทำหน้าที่อันเป็นผลมาจากการคัดเลือกกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่ ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายการปกครองส่วนท้องถิ่น

2. ข้อเสนอแนะ

2.1 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับโครงสร้างองค์กรคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นและอำนาจหน้าที่ จากการศึกษาคพบว่า คณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันมี 3 ระดับ คือ คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.) คณะกรรมการกลาง ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น (ก.กลาง) และคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นในระดับจังหวัด (ก.จังหวัด) คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.) จะทำหน้าที่ซ้ำซ้อนกับคณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น (ก.กลาง) และคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นในระดับจังหวัด (ก.จังหวัด) แต่ละประเภท กำหนดหลักเกณฑ์ไม่เป็นไปแนวทางเดียวกันขาดความเป็นเอกภาพ

ผู้ศึกษาจึงมีข้อเสนอให้ยุบคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นทั้ง 3 ระดับ เป็นองค์กรเดียวกัน โดยเรียกว่า คณะกรรมการข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.) เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ได้วิเคราะห์ไว้ในบทที่ 4 และทำหน้าที่ในการกำหนดมาตรฐานกลางเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศและทำหน้าที่เฉพาะเรื่องที่เป็นปัญหาที่เกิดจากการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ซึ่งหากไม่ดำเนินการแก้ไขจะทำให้การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นจะทำให้เป็นผลเสียหายต่อระบบบริหารบุคคลส่วนท้องถิ่นโดยรวมทั้งหมด และกำหนดให้คณะกรรมการข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.) จัดตั้งคณะกรรมการข้าราชการส่วนท้องถิ่นในระดับจังหวัด เพื่อทำหน้าที่ช่วยเหลือในเรื่องเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในจังหวัดนั้น และคณะกรรมการข้าราชการส่วนท้องถิ่นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลนคร เพื่อมาทำหน้าที่ช่วยเหลือคณะกรรมการข้าราชการส่วนท้องถิ่นในเรื่องเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ซึ่งขอบเขตของอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการข้าราชการส่วนท้องถิ่นในระดับจังหวัดและคณะกรรมการข้าราชการส่วนท้องถิ่นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้คณะกรรมการข้าราชการส่วนท้องถิ่นมอบหมายให้ดำเนินการตามที่เห็นสมควร สำหรับการจัดโครงสร้างองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่นั้นให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการข้าราชการส่วนท้องถิ่นกำหนด โดยจะต้องยึดหลักการตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ด้วย ซึ่งการจัดโครงสร้างที่กล่าวมาข้างต้นจะทำให้มีการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล มีแบบแผนและมาตรฐานเดียวกัน นำไปใช้กับข้าราชการส่วนท้องถิ่นอย่างเสมอภาคกัน ขณะเดียวกันข้าราชการหรือ พนักงานจะได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันในการใช้หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น จะทำให้มีความเชื่อมั่นว่าตนเองได้รับความเป็นธรรมและมีความมั่นคงในอาชีพ

หน้าที่ราชการ เช่น การโอนย้ายของข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น

ประเด็นคุณสมบัติของคณะกรรมการ ผู้ศึกษาเห็นว่า กรณีประธานอนุกรรมการระดับจังหวัดจัดตั้งขึ้นใหม่ โดยที่เดิมพระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดให้คณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัด คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัด กำหนดให้ผู้ว่าราชการราชการหรือรองผู้ว่าราชการจังหวัด ด้วยสำหรับคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลเป็นประธาน ประธานอนุกรรมการระดับจังหวัด ให้ตัดประธานโดยตำแหน่งคือผู้ว่าราชการจังหวัดออก ให้กรรมการของอนุกรรมการระดับจังหวัดคัดเลือก กันเองลงคะแนนเลือกกรรมการคนหนึ่งคนใดเป็นประธานอนุกรรมการระดับจังหวัด ส่วนกรรมการ ผู้ทรงคุณวุฒิให้กำหนดเพิ่มคุณสมบัติลงไว้ว่าต้องมีความรู้เชี่ยวชาญเป็นที่ประจักษ์

สำหรับบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ศึกษาเห็นว่า ในการทำหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องพิจารณาว่าเป็นผู้ทำหน้าที่ในลักษณะใด หากเป็นการทำหน้าที่ในฐานะผู้กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็จะต้องยึดหลักการกระจายอำนาจตามรัฐธรรมนูญอย่างเคร่งครัด กล่าวคือ จะต้องมีกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่จำเป็นเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมาย แต่หากผู้ว่าราชการจังหวัดใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบก็สามารถถูกตรวจสอบไปยังองค์กรศาลได้

2.2 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ในลักษณะการเป็นคณะกรรมการทางปกครอง

1) การใช้อำนาจหน้าที่ในทางปกครองของคณะกรรมการ

สำหรับการใช้อำนาจหน้าที่ในทางปกครอง เช่น การดำเนินการทางวินัย ก็จะต้องยึดหลักคุณธรรมตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ตามมาตรา 251 ที่บัญญัติว่า การบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติซึ่งต้องใช้ระบบคุณธรรมและต้องคำนึงถึงความเหมาะสมและความจำเป็นของแต่ละท้องถิ่นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ การจัดให้มีมาตรฐานที่สอดคล้องกันเพื่อให้สามารถพัฒนาร่วมกันหรือการปรับเปลี่ยนบุคลากรระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันได้ นอกจากนี้ยังต้องปฏิบัติตามกฎหมายปกครองที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองท้องถิ่นตามที่กำหนดมาตรฐานไว้แล้ว และกฎหมายกลางอื่น เช่น ตามกฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือน หรือกฎหมายว่าด้วยวิधिปฏิบัติราชการทางปกครองอย่างเคร่งครัด และมีการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายได้ ตามที่จะมีการศึกษาในเชิงลึกแต่ละลักษณะของการใช้อำนาจหน้าที่ต่อไป

2) ให้จัดตั้งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมท้องถิ่น (ก.พ.ถ.) เมื่อมีการจัดตั้ง ก.พ.ถ. แล้วให้ ก.พ.ถ. มีอำนาจหน้าที่ดังนี้ เสนอแนะต่อ ก.ถ. เพื่อให้ ก.ถ. ดำเนินการให้มีหรือปรับปรุง นโยบาย กฎ ประกาศระเบียบ และให้ ก.พ.ถ. มีอำนาจพิจารณาวินัยอุทธรณ์กรณี พนักงานเทศบาล หรือพนักงานองค์การบริหารส่วนตำบลถูกลงโทษทางวินัยหรือถูกสั่งให้ออกจากราชการ ผู้ไม่เห็นด้วยกับคำวินัยอุทธรณ์ให้ฟ้องต่อศาลปกครองต่อไป ส่วนจะฟ้องต่อศาลปกครองในระดับใดขึ้นอยู่กับลักษณะของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมท้องถิ่นที่จะมีขึ้นในอนาคตต่อไป



บรรณานุกรม



บรรณานุกรม

- ขวัญชัย สันตสว่าง.(2542). *กฎหมายปกครองเปรียบเทียบ*. (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพมหานคร:
สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- เชี่ยวชาญ อาศุวัฒน์กุล. (2530). *มิติใหม่การบริหารงานบุคคลในภาครัฐบาล การเมืองค่านิยมและ
การจัดการทรัพยากรมนุษย์ในองค์กร*. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์.
- ชูศักดิ์ เทียงตรง. (2519). *การบริหารงานบุคคลในภาครัฐกิจ*. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ประธาน คงฤทธิ์ศึกษากร. (2535). *การปกครองท้องถิ่น*. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์สถาบันบัณฑิต
พัฒนบริหารศาสตร์.
- ภูริชญา วัฒนรุ่ง,(มปป.). *เอกสารประกอบคำบรรยาย กระบวนวิชาปรัชญาและหลักกฎหมาย
มหาชน*. หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต ภาคพิเศษมหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ .(2540). *ข้อความคิดและหลักพื้นฐานในกฎหมายมหาชน.รวมบทความบาง
เรื่องเกี่ยวกับกฎหมายปกครองและรัฐธรรมนูญ*. กรุงเทพมหานคร: นิติธรรม.
- วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า. (2559). *รายงานวิจัย เรื่อง การศึกษา
แนวทางการดำเนินงานร่วมกันเพื่อจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วน
ท้องถิ่นในต่างประเทศ*.กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- สมพงษ์ เกษมสิน .(2516). *การบริหารงานบุคคลแผนใหม่*. กรุงเทพมหานคร: ไทยวัฒนาพานิช.
- เสนาะ ดิยาว .(2543). *การบริหารงานบุคคล*. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สมเกียรติ โคตรวงศ์. (2542). “ปัญหาโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วน
ท้องถิ่นไทย”. (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์)
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.กรุงเทพมหานคร.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์ .(2547). *กฎหมายการปกครองท้องถิ่น*. สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจา
นุเบกษา.กรุงเทพมหานคร.
- อุทัย เลหาวิเชียร .(2543). *แนวการศึกษาวิชาการบริหารงานบุคคลในความหมายที่กว้างในการ
บริหารงานบุคคลในแนวทางใหม่*. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัย
ธรรมศาสตร์.

ประวัติผู้ศึกษา

ชื่อ	พันตำรวจโท สมภาพ สอนวงษ์
วัน เดือน ปีเกิด	2 มิถุนายน 2488
สถานที่เกิด	จังหวัดขอนแก่น
ประวัติการศึกษา	นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมราชา
สถานที่ทำงาน	-
ตำแหน่ง	ข้าราชการบำนาญ

