

การย้ายผู้บริหารสถานศึกษา ตามพระราชบัญญัติระเบียบ
ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547



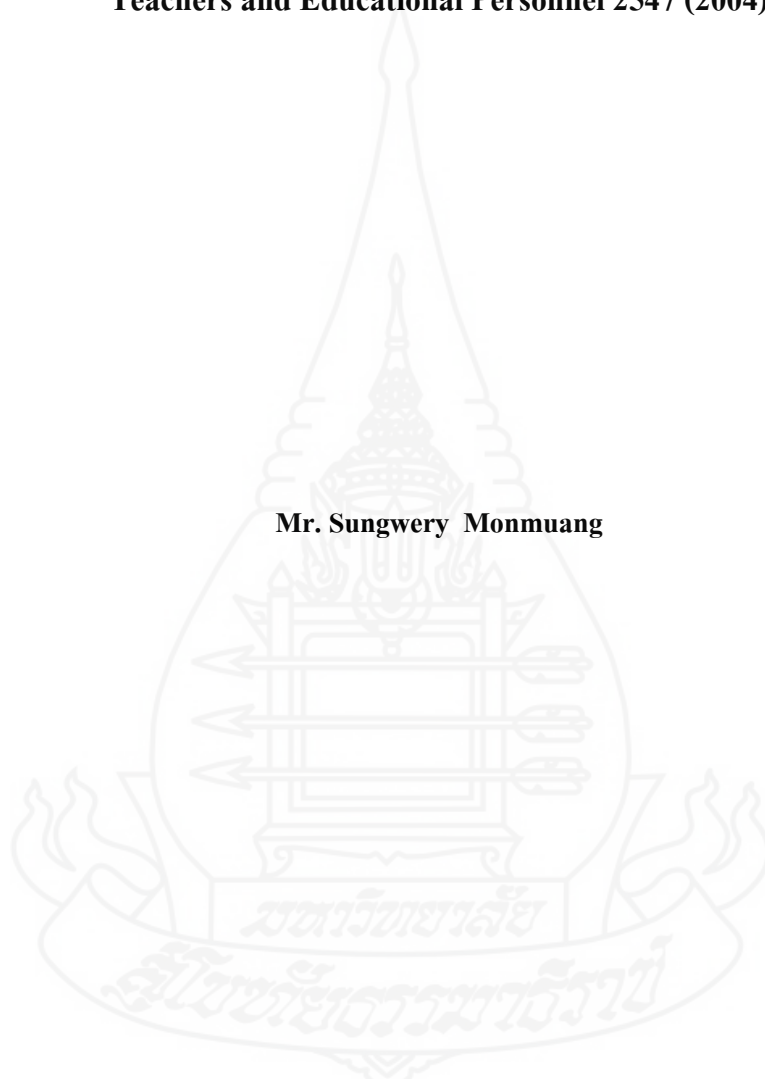
นายสังเวศ หมอนเมือง

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต
วิชาเอกกฎหมายมหาชน สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

พ.ศ. 2556

**Moving School Administratorsn Government Organization Act,
Teachers and Educational Personnel 2547 (2004)**

Mr. Sungwery Monmuang



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

2013

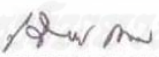
หัวข้อการศึกษาค้นคว้าอิสระ	การย้ายผู้บริหารสถานศึกษา ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547
ชื่อและนามสกุล	นายสังเวทย์ หมอนเมือง
วิชาเอก	กฎหมายมหาชน
สาขาวิชา	นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช
อาจารย์ที่ปรึกษา	รองศาสตราจารย์ลาวัลย์ หอนพรัตน์

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้ ได้รับความเห็นชอบให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรระดับปริญญาโท เมื่อวันที่ 28 พฤศจิกายน 2556

คณะกรรมการสอบการศึกษาค้นคว้าอิสระ


..... ประธานกรรมการ
(รองศาสตราจารย์ลาวัลย์ หอนพรัตน์)


..... กรรมการ
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์สิริพันธ์ พลรบ)


.....
(อาจารย์เชิธรัชย์ ฉน นกร)
ประธานกรรมการประจำสาขาวิชานิติศาสตร์

ชื่อการศึกษา **คั่นคว้ออิสระ** การย้ายผู้บริหารสถานศึกษา ตามพระราชบัญญัติระเบียบ

ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547

ผู้ศึกษา นายสังเวช หมอนเมือง รหัสนักศึกษ 2544001270 **ปริญญา** นิติศาสตรมหาบัณฑิต

อาจารย์ที่ปรึกษา รองศาสตราจารย์ลำวลีย์ หอนพรัตน์ **ปีการศึกษา** 2556

บทคัดย่อ

การศึกษาคั่นคว้ออิสระในครั้งนี้มีวัตถุประสงค์คือเพื่อศึกษาแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองและการควบคุมการใช้ดุลพินิจในการออกคำสั่งทางปกครองของศาลปกครอง วิเคราะห์ความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งย้ายผู้บริหารสถานศึกษา และมติของ อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษา จากคดีตัวอย่างที่ศึกษา วิเคราะห์ความเหมาะสมของเกณฑ์การย้ายผู้บริหารสถานศึกษา ที่กำหนดโดย ก.ค.ศ.และเพื่อหาแนวทางแก้ไขปัญหานั้น อันจะทำให้การย้ายผู้บริหารสถานศึกษาเป็นธรรมและเหมาะสมยิ่งขึ้น

ระเบียบวิธีวิจัยที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยดำเนินการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) เป็นหลัก และใช้วิธีการศึกษาเชิงวิเคราะห์ทางนิติศาสตร์ (Legal Analysis) โดยศึกษาจากเอกสาร ตำราทางวิชาการ งานวิจัย วิทยานิพนธ์ คำวินิจฉัย คำพิพากษา คำสั่งของศาลปกครอง และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

ผลการศึกษาพบว่าคำสั่งย้ายผู้บริหารสถานศึกษาทั้งสองคำสั่งเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะเป็นคำสั่งที่ออกตามมติ ของ อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษา ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด และมติของ อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษา ที่ไม่รับย้ายผู้ฟ้องคดีก็เป็นมติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะเป็นการดำเนินการที่ขัดต่อกฎหมายที่กำหนดให้ อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษาต้องดำเนินการตามมติของ ก.ค.ศ. ซึ่งศาลปกครองวินิจฉัยว่าเป็นการละเลยต่อหน้าที่ และการศึกษาในครั้งนี้ยังพบว่าการกำหนดเกณฑ์การย้ายผู้บริหารสถานศึกษา ของ ก.ค.ศ. นั้น ยังไม่เหมาะสม ควรมีการแก้ไขในเรื่องของขนาดของโรงเรียนจาก 4 ขนาด เพิ่มขึ้น 5 ขนาด โดยเพิ่มขนาดของโรงเรียนที่มีนักเรียนน้อยกว่า 120 คน เป็นโรงเรียนขนาดเล็กมาก ทั้งนี้เพื่อให้การย้ายผู้บริหารสถานศึกษามีความเหมาะสมและเป็นธรรมยิ่งขึ้น

คำสำคัญ การย้ายผู้บริหารสถานศึกษา/ อ.ก.ค.ศ. / การออกหลักเกณฑ์การย้ายโดย ก.ค.ศ.

Independent Study title: Moving School Administratorsn Government Organization Act, Teachers and Educational Personnel 2547 (2004)

Author: Mr. Sungwery Monmuang; **ID:** 2544001239; **Degree:** Master of Laws;

Independent Study advisor: Lawan Hornopparat, Associate Professor;

Academic year: 2013

Abstract

The independent study was conducted to study the theoretical concepts about the legality of administrative command and control, in its discretion, issue an administrative order of the court the legality of the move administrators. Study and the resolution of teachers and education personnel subcommittee of education. Case of samples analysis of the suitability of the criteria to move administrators. Given by the teachers and educational personnel. And to find solutions this will make the move, school administrators in a fair and nuanced.

Research methodology used in this research is qualitative research. Conducts research documents. And use analytical study of law. The document study textbooks, academic research thesis statement of the supreme court ruling. And laws.

The results showed that the order to move the two commands is the principal administrative order that is unlawful. It is a statement issued by the resolution. Subcommittee of teachers and educational personnel education area. The unlawful because no action to comply with the law. And the resolution of teachers and education personnel subcommittee of education. That does not move the lawsuit is resolved, not unlawful. Because the action is contrary to the law that requires teachers and educational personnel sub area studies be conducted to the resolution of the civil servants, teachers and educational personnel. The court ruled that the failure to act. The study also found that the criteria for determining the administrators. Directors of the teachers and educational personnel. Also inappropriate should be resolved in a matter of pushkar size classes of size 4 to a size 5 to size of school with less than 120 students are studying oiai maintain very small. In order to move the school administrators are reasonable and more fairly.

Keywords: Moving School Administrators , Subcommittee of Teachers and Educational Personnel Education Area, Administrative Order of the Court the Legality of the Move Administrators

กิตติกรรมประกาศ

การศึกษาค้นคว้าอิสระในครั้งนี้ สำเร็จลงได้ด้วยดี ต้องขอขอบพระคุณท่านอาจารย์ทั้งสองท่านได้แก่รองศาสตราจารย์ลาวัลย์ หอนพรัตน์ และท่านรองศาสตราจารย์สิริพันธ์ พลรบ ที่ได้ให้ความกรุณาเป็นอย่างยิ่งตั้งแต่ต้น ช่วยแนะนำ ปรับปรุงเนื้อหา ตรวจสอบแก้ไขอยู่หลายครั้ง จนกระทั่งสอบผ่านสำเร็จลงได้ และต้องขอขอบคุณท่านอาจารย์ทุกๆ ท่านที่ได้ให้ความรู้ผ่านหนังสือ บทความ และงานวิจัยที่ข้าพเจ้าได้ศึกษา นำมาประกอบในการเขียนรายงานการศึกษา ค้นคว้าอิสระในครั้งนี้

ความดีของการศึกษาค้นคว้าอิสระในครั้งนี้ ขออุทิศให้แก่บิดา มารดา ครูอาจารย์ทุกๆ ท่านที่ได้เคยอบรมสั่งสอนให้ข้าพเจ้าได้เป็นคนดีจนถึงปัจจุบันนี้ แม้หลายท่านจะไม่ได้อยู่บนโลกใบนี้แล้วก็ตาม

สังเวช หมอนเมือง

พฤศจิกายน 2556



สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	จ
กิตติกรรมประกาศ	ฉ
สารบัญภาพ	ฅ
บทที่ 1 บทนำ.....	1
ความเป็นมา และความสำคัญของปัญหา.....	1
วัตถุประสงค์.....	3
ขอบเขตการวิจัย.....	3
ประเด็นปัญหาการวิจัย.....	3
คำนิยามศัพท์.....	3
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	4
ระเบียบวิธีวิจัย.....	4
บทที่ 2 แนวคิด และหลักการเกี่ยวกับคดีปกครองและการบริหารงานบุคคล.....	5
ข้อคิดพื้นฐานเกี่ยวกับคดีปกครอง.....	5
ความหมายและประเภทของการกระทำทางปกครอง.....	6
ความหมายและประเภทของคดีปกครอง.....	8
ลักษณะทั่วไปของคดีปกครอง.....	21
คำสั่งทางปกครองและเกณฑ์การใช้ดุลพินิจ.....	23
แนวคิด ทฤษฎีและหลักการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล.....	33
ความหมายของการบริหารงานบุคคล.....	33
ความสำคัญของการบริหารงานบุคคล.....	33
หลักการบริหารงานบุคคล.....	34
กระบวนการบริหารงานบุคคล.....	36
บทที่ 3 หลักเกณฑ์และวิธีการออกคำสั่งย้ายผู้บริหารสถานศึกษา.....	41
ประเภทของการย้าย.....	41
การกำหนดขนาดของสถานศึกษา.....	42
การจัดกลุ่มสถานศึกษา.....	42

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
ความเห็นของคณะกรรมการสถานศึกษา.....	42
การกำหนดสัดส่วนของจำนวนตำแหน่งว่างเพื่อใช้ในการย้ายและ การแต่งตั้งจากบัญชีผู้ได้รับคัดเลือก	43
คุณสมบัติของผู้ประสงค์ขอย้ายกรณีปกติ.....	43
ขั้นตอนการดำเนินการในการขอย้ายกรณีปกติ.....	43
การแต่งตั้งคณะกรรมการกลั่นกรองการย้ายกรณีปกติ.....	44
การพิจารณาย้ายผู้บริหารสถานศึกษากรณีปกติ.....	46
การพิจารณาย้ายผู้บริหารสถานศึกษาที่ไม่เป็นไปตามข้อ 9	47
การออกคำสั่งย้ายและแต่งตั้ง.....	47
การย้ายกรณีพิเศษ.....	48
การย้ายเพื่อประโยชน์ของทางราชการ.....	49
บทที่ 4 วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับคำสั่งย้ายผู้บริหารสถานศึกษา.....	54
บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	79
บทสรุป.....	79
ข้อเสนอแนะ.....	80
บรรณานุกรม.....	81
ภาคผนวก.....	84
ประวัติผู้ศึกษา.....	89

สารบัญภาพ

	หน้า
ภาพที่ 3.1 แผนผังขั้นตอนการกำหนดหลักเกณฑ์การย้ายผู้บริหารสถานศึกษา โดย ก.ค.ศ.....	52
ภาพที่ 3.2 แผนผังขั้นตอนการขอย้าย/การย้าย/การร้องทุกข์/การพิจารณาร้องทุกข์/ การฟ้องคดีต่อศาลปกครอง/การพิจารณาของศาลปกครอง.....	53



บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมา และความสำคัญของปัญหา

การโยกย้ายข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยเฉพาะตำแหน่งผู้อำนวยการสถานศึกษานั้น มีขั้นตอนที่สำคัญคือ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาจะประกาศรายชื่อโรงเรียนที่มีตำแหน่งว่างแจ้งให้ผู้อำนวยการสถานศึกษาได้รับทราบ แล้วกำหนดให้ส่งแบบคำร้องขอย้ายพร้อมทั้งเอกสารประกอบการขอย้ายที่บ่งบอกถึงคุณวุฒิ ประสบการณ์ ผลงาน วิสัยทัศน์ในการที่จะไปพัฒนาโรงเรียนที่ประสงค์ขอย้ายไปดำรงตำแหน่งนั้น ในระหว่างวันที่ 1-15 สิงหาคม ของทุกปี เมื่อสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาได้รับคำร้องขอย้ายจากผู้บริหารสถานศึกษาต่าง ๆ ที่ประสงค์ขอย้ายตามกำหนดเวลาแล้ว ก็จะแต่งตั้งคณะกรรมการประเมินศักยภาพผู้บริหารสถานศึกษา เพื่อประเมินให้คะแนนตามองค์ประกอบต่าง ๆ ตามที่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากำหนด เช่น วิสัยทัศน์ความเป็นผู้นำ ความรู้ความสามารถในการพัฒนาสถานศึกษา ผลการปฏิบัติงาน ประสบการณ์ คุณวุฒิ การรักษาวินัยและจรรยาบรรณ ความอาวุโสตามหลักราชการ ระยะเวลาการดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติหน้าที่ในสถานศึกษาปัจจุบัน และกำหนดน้ำหนักคะแนนของแต่ละองค์ประกอบ เมื่อรวมทุกองค์ประกอบแล้วจะเท่ากับ 100 คะแนน เมื่อคณะกรรมการประเมินศักยภาพผู้บริหารสถานศึกษาที่ขอย้ายทุกคนเรียบร้อยแล้ว ก็จะส่งคะแนนการประเมินให้คณะกรรมการกลั่นกรองการย้ายอีกชุดหนึ่งซึ่งแต่งตั้งโดยผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาไปพิจารณาเรียงลำดับความเหมาะสมตามคะแนนประกอบกับความเห็นของคณะกรรมการสถานศึกษาโรงเรียนที่ขอย้ายไปดำรงตำแหน่งของแต่ละโรงเรียน แล้วผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาซึ่งเป็นเลขานุการ โดยตำแหน่งในคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (อ.ก.ค.ศ.) ก็จะนำเสนอให้อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา พิจารณาต่อไป ซึ่ง อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา อาจใช้อำนาจดุลพินิจพิจารณาอนุมัติให้ผู้อำนวยการสถานศึกษาที่มีคะแนนน้อยกว่าได้รับการพิจารณาให้ย้ายได้ หากไม่ขัดกับหลักเกณฑ์และวิธีการย้ายผู้บริหารสถานศึกษาที่กำหนดโดย คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ก.ค.ศ.) ซึ่งเป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

โดยหลักเกณฑ์วิธีการย้ายผู้บริหารสถานศึกษาที่กำหนดโดย ก.ค.ศ. ที่สำคัญมีการแบ่งขนาดของโรงเรียนออกเป็น 4 ขนาด คือ โรงเรียนขนาดเล็ก ขนาดกลาง ขนาดใหญ่ และขนาดใหญ่พิเศษ ตามจำนวนนักเรียน กล่าวคือ โรงเรียนขนาดเล็กมีจำนวนนักเรียนตั้งแต่ 499 คนลงมา โรงเรียนขนาดกลางมีจำนวนนักเรียนตั้งแต่ 500-1,499 คน โรงเรียนขนาดใหญ่มีจำนวนนักเรียนตั้งแต่ 1,500-2,499 คน และโรงเรียนขนาดใหญ่พิเศษมีจำนวนนักเรียนตั้งแต่ 2,500 คนขึ้นไป ซึ่งการกำหนดขนาดโรงเรียนนั้นเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในการพิจารณาการย้ายไม่ให้ย้ายข้ามขนาดกัน กล่าวคือให้พิจารณาย้ายในโรงเรียนขนาดเดียวกันก่อน หากไม่มีแล้วจึงพิจารณาย้ายในโรงเรียนขนาดใกล้เคียงกัน เช่น จากโรงเรียนขนาดเล็กไปโรงเรียนขนาดกลาง โรงเรียนขนาดกลางไปโรงเรียนขนาดใหญ่ จากโรงเรียนขนาดใหญ่ไปโรงเรียนขนาดใหญ่พิเศษ เป็นต้น หากไม่มีโรงเรียนขนาดใกล้เคียงกันแล้วจึงจะย้ายข้ามขนาดกันได้ เช่น จากโรงเรียนขนาดเล็กไปโรงเรียนขนาดใหญ่ เป็นต้น

ในการย้ายผู้บริหารสถานศึกษานั้นหากไม่คำนึงถึงหลักเกณฑ์การย้ายดังกล่าวข้างต้นแล้ว จะทำให้ผู้บริหารสถานศึกษาไม่ได้รับความเป็นธรรม เพราะขนาดของโรงเรียนมีผลต่อความก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่ของผู้อำนวยการสถานศึกษา การขอเลื่อนวิทยฐานะ เพราะโรงเรียนที่มีจำนวนนักเรียนมากย่อมมีครูและบุคลากรมาก มีงบประมาณมาก ย่อมสร้างผลงานได้มากสามารถขอเลื่อนวิทยฐานะจากผู้อำนวยการชำนาญการพิเศษ ไปวิทยฐานะเชี่ยวชาญได้ง่ายกว่าในโรงเรียนที่มีจำนวนนักเรียนน้อยกว่า

ขั้นตอนที่สำคัญในการย้ายผู้บริหารสถานศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานในกรณีปกตินั้น โดยสรุปเริ่มจากการที่ผู้บริหารสถานศึกษาที่มีความประสงค์จะขอย้าย ยื่นคำร้องขอย้ายตามแบบที่ ก.ค.ศ.กำหนด โดยยื่นต่อผู้บังคับบัญชา ระหว่างวันที่ 1-15 สิงหาคม ของทุกปี ต่อจากนั้นสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาจะแต่งตั้งคณะกรรมการกลั่นกรองการย้ายประเมินผลงานของผู้บริหารสถานศึกษาที่ขอย้ายทุกรายตามเกณฑ์ที่ ก.ค.ศ.กำหนด จัดเรียงลำดับความเหมาะสมเสนอให้ อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษาเป็นผู้พิจารณาอนุมัติการย้ายต่อไป เมื่อ อ.ก.ค.ศ.ได้พิจารณาอนุมัติการย้ายแล้ว ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาจะเป็นผู้ออกคำสั่งย้ายตามมติของ อ.ก.ค.ศ.

แต่ที่ผ่านมานั้น มีการย้ายผู้บริหารสถานศึกษาที่ไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ ทำให้เกิดการร้องทุกข์ต่อ ก.ค.ศ. และฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ซึ่งเป็นปัญหาที่ไม่น่าเกิดขึ้นได้หาก อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษาได้ปฏิบัติหน้าที่ถูกต้อง ใช้อำนาจภายในกรอบที่กฎหมายกำหนด ไม่เห็นแก่พวกพ้องจนเกิดการใช้อำนาจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

2. วัตถุประสงค์

2.1 เพื่อศึกษาแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครอง และการควบคุมการใช้ดุลพินิจในการออกคำสั่งทางปกครองของศาลปกครอง

2.2 เพื่อวิเคราะห์ความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งย้ายผู้บริหารสถานศึกษา และมติของ อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษา จากคดีตัวอย่างที่ศึกษา

2.3 เพื่อวิเคราะห์ความเหมาะสมของเกณฑ์การย้ายผู้บริหารสถานศึกษา ที่กำหนดโดย ก.ค.ศ.

2.4 เพื่อนำไปสู่บทสรุปและข้อเสนอแนะในการหาแนวทางแก้ไขปัญหานั้น อันจะทำให้ การย้ายผู้บริหารสถานศึกษาเป็นธรรมและเหมาะสมยิ่งขึ้น

3. ขอบเขตของการศึกษาวิจัย

ศึกษากรณีการย้ายผู้บริหารสถานศึกษา ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน

4. ประเด็นปัญหาการวิจัย

ศึกษาอำนาจหน้าที่และการมีมติของคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (อ.ก.ค.ศ.) เขตพื้นที่การศึกษา ที่มีกรใช้อำนาจโดยมิชอบด้วยกฎหมายในการพิจารณาย้ายผู้บริหารสถานศึกษา อันเป็นสาเหตุให้เกิดการฟ้องคดีขึ้น และการออกหลักเกณฑ์การย้ายผู้บริหารสถานศึกษา ของ ก.ค.ศ.

5. คำนียามศัพท์เฉพาะ

5.1 ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา หมายถึง บุคคลซึ่งได้รับการบรรจุและแต่งตั้งตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ให้รับราชการ โดยได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณแผ่นดิน งบประมาณที่จ่ายในลักษณะเงินเดือนในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการ

5.2 ข้าราชการครู หมายถึง ผู้ที่ประกอบวิชาชีพซึ่งทำหน้าที่หลักทางด้านการเรียนการสอน และส่งเสริมการเรียนรู้ของผู้เรียนด้วยวิธีการต่าง ๆ ในสถานศึกษาของรัฐ สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการ

5.3 บุคลากรทางการศึกษา หมายความว่า ผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารการศึกษา รวมทั้งผู้สนับสนุนการศึกษาซึ่งเป็นผู้ทำหน้าที่ให้บริการ หรือปฏิบัติงานเกี่ยวเนื่องกับการจัดกระบวนการเรียนการสอน การนิเทศ การบริหารการศึกษา และปฏิบัติงานอื่นในหน่วยงานการศึกษา

5.4 หน่วยงานการศึกษา หมายความว่า สถานศึกษา สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา

6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

6.1 ทำให้ทราบปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการย้ายผู้บริหารสถานศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ที่เป็นสาเหตุให้เกิดคดีปกครอง

6.2 มีแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและมีประสิทธิภาพมากขึ้น

6.3 ได้แนวทางในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น

7. ระเบียบวิธีการวิจัย

ในการวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยดำเนินการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) เป็นหลัก และใช้วิธีการศึกษาเชิงวิเคราะห์ทางนิติศาสตร์ (Legal Analysis) โดยศึกษาจากเอกสาร ตำราทางวิชาการ งานวิจัย วิทยานิพนธ์ คำวินิจฉัย คำพิพากษา คำสั่งของศาลปกครอง และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

บทที่ 2

แนวคิด และหลักการเกี่ยวกับคดีปกครองและการบริหารงานบุคคล

แนวคิด ทฤษฎีและหลักการของคดีปกครอง การบริหารงานบุคคลของข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษา โดยมีรายละเอียดในประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

1. ข้อความคิดพื้นฐานเกี่ยวกับคดีปกครอง
 - 1.1 ความหมายและประเภทของการกระทำทางปกครอง
 - 1.2 ความหมายและประเภทของคดีปกครอง
 - 1.3 ลักษณะทั่วไปของคดีปกครอง
 - 1.4 คำสั่งทางปกครองและเกณฑ์การใช้ดุลพินิจ
2. แนวคิด และหลักการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล
 - 2.1 ความหมายของการบริหารงานบุคคล
 - 2.2 ความสำคัญของการบริหารงานบุคคล
 - 2.3 หลักการบริหารงานบุคคล
 - 2.4 กระบวนการบริหารงานบุคคล

1. ข้อความคิดพื้นฐานเกี่ยวกับคดีปกครอง

ภายใต้หลักนิติรัฐ การกระทำขององค์กรฝ่ายปกครองอันเป็นการกระทบต่อสิทธิและหน้าที่ของประชาชน จะต้องเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย กล่าวคือจะต้องมีกฎหมายให้อำนาจแก่ฝ่ายปกครองในการกระทำการ องค์กรฝ่ายปกครองจึงจะมีอำนาจกระทำการดังกล่าวได้ และต้องกระทำการไปภายในขอบเขตอำนาจที่กฎหมายกำหนดด้วย ดังนั้น หากมีข้อพิพาทเกิดขึ้นระหว่างประชาชนกับองค์กรฝ่ายปกครองอันเนื่องมาจากการกระทำโดยมิชอบด้วยกฎหมายขององค์กรฝ่ายปกครอง ประชาชนย่อมนำข้อพิพาทนั้นมาฟ้องเป็นคดีปกครองต่อศาลปกครองได้

ในบทนี้จะได้ศึกษาถึงข้อความคิดพื้นฐานเกี่ยวกับคดีปกครอง โดยการศึกษาและทำความเข้าใจในเรื่องคดีปกครองนั้น จำเป็นจะต้องศึกษาและทำความเข้าใจในเรื่องการกระทำทางปกครองเสียก่อน เนื่องจากการกระทำทางปกครองเป็นรากฐานที่ก่อให้เกิดคดีปกครอง แล้วจึงศึกษาถึงความหมายและประเภทของคดีปกครอง รวมทั้งความแตกต่างระหว่างคดีปกครองกับคดีแพ่ง

1.1 ความหมายและประเภทของการกระทำทางปกครอง

การกระทำทางปกครอง เป็นการกระทำของรัฐประเภทหนึ่ง ซึ่งกระทำลงโดยบุคคลธรรมดาที่ดำรงตำแหน่งเป็นองค์กรของรัฐ การกระทำของบุคคลธรรมดาที่ดำรงตำแหน่งเป็นองค์กรของรัฐอาจแยกได้สองฐานะ คือ ในฐานะส่วนตัว และในฐานะที่เป็นองค์กรของรัฐ เฉพาะการกระทำในฐานะที่เป็นองค์กรของรัฐเท่านั้น ที่จะถือว่าเป็นการกระทำของรัฐ¹ แต่การกระทำของรัฐที่จะเป็นการกระทำทางปกครองได้จะต้องเป็นการกระทำโดยองค์กรของรัฐฝ่ายปกครอง ซึ่งองค์กรฝ่ายปกครองเป็นส่วนหนึ่งขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหาร² องค์กรของรัฐฝ่ายบริหารแยกออกได้เป็นสองประเภท คือ องค์กรฝ่ายรัฐบาลและองค์กรฝ่ายปกครอง องค์กรฝ่ายรัฐบาลหรือรัฐบาลในความหมายอย่างแคบนั้น ได้แก่ คณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในทางนโยบายหรือในเรื่องการดำรงอยู่ของรัฐเป็นส่วนรวม ซึ่งเป็นกิจกรรมในทางการเมืองและเป็นการกระทำโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ เช่น การเสนอร่างกฎหมาย การทำสนธิสัญญากับต่างประเทศ การประกาศสงคราม การประกาศกฎอัยการศึก เป็นต้น ส่วนองค์กรฝ่ายปกครองนั้น ได้แก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองทั้งหลายที่อยู่ภายใต้อำนาจการควบคุมขององค์กรรัฐบาลอีกชั้นหนึ่ง เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจึงหมายถึงข้าราชการในราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น³

อย่างไรก็ตาม แม้การกระทำทางปกครองจะเป็นการใช้อำนาจรัฐตามกฎหมายขององค์กรของรัฐฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครอง แต่การใช้อำนาจรัฐตามกฎหมายขององค์กรของรัฐอื่นหรือองค์กรเอกชน ก็อาจเป็นการกระทำทางปกครองได้เช่นกัน กล่าวคือ หากองค์กรฝ่ายรัฐบาล องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ และหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญ กระทำการโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายในลำดับพระราชบัญญัติ การกระทำความดังกล่าวก็จะเป็นการกระทำทางปกครอง ส่วนองค์กรเอกชนนั้น หากได้รับมอบหมายให้กระทำการโดยใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติแทนรัฐ การกระทำความดังกล่าวก็ถือเป็นการกระทำทางปกครอง เช่น การที่

¹ สมยศ เชื้อไทย, “การกระทำทางปกครอง”, วารสารนิติศาสตร์, ปีที่ 17 ฉบับที่ 3 (กันยายน 2530), หน้า 60

² ตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ องค์กรของรัฐแบ่งออกเป็นองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ องค์กรฝ่ายบริหาร และองค์กรฝ่ายตุลาการ

³ สมยศ เชื้อไทย, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 1, หน้า 61

สภาพนายความจดทะเบียนและออกใบอนุญาตให้เป็นนายความ⁴ จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า การพิจารณาว่าการกระทำใดเป็นการกระทำทางปกครองหรือไม่ มิได้พิจารณาในด้านขององค์กรผู้ใช้ อำนาจว่าเป็นองค์กรฝ่ายปกครองแต่เพียงประการเดียว หากแต่ต้องพิจารณาในด้านเนื้อหาของ การใช้อำนาจด้วยว่าเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายในลำดับพระราชบัญญัติ หรือได้รับมอบหมาย อำนาจมหาชนจากรัฐให้ดำเนินกิจการทางปกครองหรือไม่ด้วยเช่นกัน

การกระทำทางปกครองอาจจำแนกได้เป็นสองลักษณะดังนี้

(1) **นิติกรรมทางปกครอง** เป็นการแสดงออกซึ่งเจตนาของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ที่มุ่งจะผูกนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคล หรืออีกนัยหนึ่งเป็นการกระทำที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมุ่ง ที่จะก่อตั้ง เปลี่ยนแปลง หรือยกเลิก ความสัมพันธ์ทางสิทธิและหน้าที่ระหว่างเจ้าหน้าที่ฝ่าย ปกครองกับเอกชน⁵ อันเป็นการกระทำที่มุ่งให้เกิดผลในทางกฎหมายภายนอกฝ่ายปกครอง และมี ผลกระทบต่อสิทธิและหน้าที่ของประชาชนโดยตรง ซึ่งหมายความว่า โดยอาศัยการกระทำทาง ปกครองในลักษณะดังกล่าวนี้ ฝ่ายปกครองย่อมสามารถกำหนดบังคับกับประชาชนได้ว่าประชาชน จะต้องปฏิบัติอย่างไร สามารถชี้สิทธิและหน้าที่ของประชาชนได้ว่ามีอยู่หรือไม่ หรือมีอยู่ใน ลักษณะอย่างไร⁶ นิติกรรมทางปกครองแยกออกได้เป็นสองประเภท คือ นิติกรรมทางปกครองฝ่าย เดียว และนิติกรรมทางปกครองสองฝ่าย⁷

นิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียว หมายถึง นิติกรรมทางปกครองที่กระทำลงโดย เจตนาฝ่ายเดียวขององค์กรของรัฐฝ่ายปกครอง โดยที่คู่กรณีหรือเอกชนไม่จำเป็นต้องให้ความ ยินยอมด้วย ซึ่งแตกต่างจากนิติกรรมฝ่ายเดียวในทางกฎหมายแพ่งหรือกฎหมายเอกชน ที่เอกชนไม่ สามารถกำหนดหน้าที่ให้บุคคลอื่นโดยที่บุคคลอื่นไม่ยินยอมได้ ทั้งนี้ เพราะในทางกฎหมายเอกชน นั้น เอกชนมีฐานะเท่าเทียมกัน แต่ในทางกฎหมายมหาชน รัฐหรือองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองซึ่ง เป็นผู้แทนของรัฐย่อมมีฐานะเหนือกว่าเอกชน เพราะเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีหน้าที่คุ้มครอง ประโยชน์มหาชนหรือประโยชน์ส่วนรวม ส่วนเอกชนนั้นกระทำการต่าง ๆ เพื่อประโยชน์ส่วนตน จึงมีฐานะต่ำกว่า นิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียวส่วนใหญ่จึงอยู่ในลักษณะเป็นการสั่งการหรือ คำสั่งให้เอกชนกระทำการหรือละเว้นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง หรืออีกนัยหนึ่งเป็นการกำหนด

⁴ วรพจน์ วิศรุดพิชญ์, “การกระทำทางปกครอง”, ใน อาจารย์บัญชา รวบบทความทางวิชาการเนื่อง ในโอกาสครบรอบ 72 ปี ศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรมบูรณ์, (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2545), น.145-146

⁵ สมยศ เชื้อไทย, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 1, หน้า 61

⁶ วรเจตน์ ภาคิรัตน์, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง

⁷ สมยศ เชื้อไทย, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 1, หน้า 62

หน้าที่ให้กับบุคคลนั่นเอง⁸ นิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียวจำแนกได้เป็น นิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียวในลักษณะที่เป็นนามธรรมมุ่งให้มีผลใช้บังคับกับประชาชนเป็นการทั่วไปซึ่งได้แก่ กฎ และ นิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียวในลักษณะที่เป็นรูปธรรมมุ่งให้มีผลใช้บังคับเฉพาะรายเฉพาะกรณี ซึ่งได้แก่ คำสั่งทางปกครอง

ส่วนนิติกรรมทางปกครองสองฝ่าย หมายถึง นิติกรรมทางปกครองที่กระทำลง โดยการแสดงเจตนาของบุคคลสองฝ่าย ซึ่งอย่างน้อยฝ่ายหนึ่งต้องเป็นฝ่ายปกครอง กล่าวคือ ต้องมีการทำคำเสนอและคำสนองแลกเปลี่ยนเจตนาซึ่งกันและกัน เมื่อถูกต้องสอดคล้องต้องกันก็เกิดเป็น สัญญาขึ้น อันได้แก่ สัญญาทางปกครอง

(2) ปฏิบัติการทางปกครอง

ปฏิบัติการทางปกครอง เป็นการกระทำในทางข้อเท็จจริงขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองโดยไม่ได้มุ่งหมายให้เกิดการเคลื่อนไหวในนิติสัมพันธ์ทางปกครองแต่อย่างใด กล่าวคือ ไม่มีลักษณะเป็นการออกกฎหรือคำสั่งให้บุคคลกระทำการหรือเว้นกระทำการ แต่มีลักษณะเป็นการปฏิบัติการเพื่อให้ภารกิจทางปกครองบรรลุผลได้ในทางข้อเท็จจริง⁹ ซึ่งอาจเป็นการกระทำในกระบวนการพิจารณาเพื่อออกนิติกรรมทางปกครองขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่ง เช่น การที่คณะกรรมการสอบสวนความผิดวินัยอย่างร้ายแรงแจ้งข้อกล่าวหาให้ข้าราชการที่ถูกกล่าวหาทราบและให้โอกาสข้าราชการผู้นั้นในการแก้ข้อกล่าวหา หรืออาจเป็นการกระทำที่เป็นมาตรการบังคับทางปกครองเพื่อให้การเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของนิติกรรมทางปกครองที่ได้มีการออกมาใช้บังคับก่อนหน้านั้นแล้ว ซึ่งองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจำเป็นต้องใช้กำลังทางกายภาพ เช่น การที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารเข้าดำเนินการรื้อถอนอาคารที่ก่อสร้างโดยฝ่าฝืนกฎหมายหลังจากได้ออกคำสั่งให้เจ้าของอาคารรื้อถอนอาคารดังกล่าวแล้ว แต่เจ้าของอาคารไม่ยอมปฏิบัติตาม¹⁰

1.2 ความหมายและประเภทของคดีปกครอง

1) ความหมายทั่วไปของคดีปกครอง

ศาสตราจารย์ Leon Moureau ให้ความเห็นไว้ว่า คดีปกครองเกิดขึ้นจากสถานการณ์ที่มีความขัดแย้งหรือโต้เถียงกันอันเกิดขึ้นจากกิจกรรมของฝ่ายปกครอง¹¹ โดย

⁸ เพิ่งอ้าง, หน้า 62-63.

⁹ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 6, หน้า 77.

¹⁰ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 4, หน้า 153-154.

¹¹ Leon MOUREAU, Notion et specificite du contentieux administrative, Melanges Jean DABIN, Tome I, (paris, 1963), p.180 อ้างในประสาธ พงษ์สุวรรณ, วิถีพิจารณาคดีปกครอง การฟ้องคดี การ

ศาสตราจารย์ Moureau พอใจนิยามนี้มากกว่านิยามที่เห็นว่าคดีปกครอง คือ ข้อพิพาท (litiges) หรือ ข้อโต้แย้งกัน โดยมีคู่กรณีฝ่ายหนึ่งเป็นฝ่ายปกครอง เพราะตามความหมายแรกนั้น ได้ผูกนิยามคดีปกครองไว้กับกิจกรรมของฝ่ายปกครอง (active administrative) ซึ่งหากไม่มีกิจกรรมนี้ย่อมไม่อาจเกิดคดีปกครองขึ้นได้ แต่ความหมายที่ศาสตราจารย์ Moureau ให้ไว้ นักกฎหมายฝรั่งเศสยังถือว่าเป็นความหมายที่กว้างเกินไป เพราะโดยปกติกฎหมายว่าด้วยคดีปกครองจะเกี่ยวข้องกับคดีในศาล การฟ้องคดีต่อศาล และเป็นเรื่องของศาลปกครอง¹²

ศาสตราจารย์ J-M Auby และ R. Drago ได้กล่าวไว้ว่า คดีปกครอง หมายถึงข้อพิพาท (litiges) ที่เกิดจากกิจกรรมของฝ่ายปกครองสาธารณะ ตลอดจนกระบวนการเพื่อแก้ปัญหาข้อพิพาท¹³

ศาสตราจารย์ประยูร กาญจนกุล ได้ให้ความหมายของคดีปกครองว่า หมายถึง กรณีต่าง ๆ ที่เกิดปัญหาขึ้นระหว่างฝ่ายปกครองกับเอกชน เนื่องจากการปฏิบัติกิจกรรมของฝ่ายปกครองในการดำเนินการบริการสาธารณะ หรืออีกนัยหนึ่งก็คือการกระทำในทางปกครอง¹⁴

รองศาสตราจารย์ ดร.วราพจน์ วิสสุตพิชญ์ ได้อธิบายถึงลักษณะของคดีปกครองว่าเป็นคดีพิพาทระหว่างหน่วยงานทางปกครอง เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองกับเอกชน หรือเป็นคดีพิพาทระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน และต้องเป็นคดีพิพาทอันสืบเนื่องมาจากการกระทำของหน่วยงานทาง

พิจารณาคดี และการบังคับคดีปกครอง. เอกสารประกอบการบรรยายหลักสูตร ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายปกครอง สำหรับบุคลากรของสำนักงานศาลปกครอง (ที่ไม่ใช่พนักงานคดีปกครอง) รุ่นที่ 2, (สำนักงานศาลปกครอง, 2547), หน้า 2

¹² Bernard PACTEAU, *Contentieux administrative*, 5 ed, Paris, P.U.F., 1999 อ้างในประสาธ พงษ์สุวรรณ, *วิธีพิจารณาคดีปกครอง การฟ้องคดี การพิจารณาคดี และการบังคับคดีปกครอง. เอกสารประกอบการบรรยายหลักสูตร ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายปกครอง สำหรับบุคลากรของสำนักงานศาลปกครอง (ที่ไม่ใช่พนักงานคดีปกครอง) รุ่นที่ 2, (สำนักงานศาลปกครอง, 2547), หน้า 2*

¹³ AUBY J-M et DRAGO R., *Traite de contentieux administrative*, t.1 L.G.D.J., 2 ed.(Paris, 1975), pages 9-10 อ้างใน โภคิน พลกุล, *เอกสารคำบรรยายวิชา น.741 ปัญหาชั้นสูงทางกฎหมายมหาชน 2 : คดีปกครองในฝรั่งเศส คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ภาค 2/2528, หน้า 17, (อัดสำเนา)*

¹⁴ ประยูร กาญจนกุล, “คดีปกครอง”, *ตุลาการ*, ปีที่ 27 เล่ม 15 (กันยายน – ตุลาคม 2523), หน้า 9

ปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกิดจากการใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินกิจการทางปกครอง¹⁵

จากคำจำกัดความของคดีปกครองต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้น อาจสรุปความหมายโดยทั่วไปของคดีปกครองได้ ดังนี้

(1) ความหมายของคดีปกครองโดยใช้เกณฑ์คุณธรรมในการพิจารณา

คดีปกครอง หมายถึง คดีพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายหนึ่งกับเอกชนอีกฝ่ายหนึ่ง หรือคดีพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายหนึ่งกับหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอีกฝ่ายหนึ่ง

(2) ความหมายของคดีปกครองโดยใช้เกณฑ์การใช้อำนาจในการพิจารณา

คดีปกครอง หมายถึง คดีพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำการโดยใช้อำนาจมหาชน หรืออำนาจทางปกครองของหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือองค์กรอื่นที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจมหาชนหรืออำนาจทางปกครองกับเอกชน หรือคดีพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำการโดยใช้อำนาจมหาชนหรืออำนาจทางปกครองของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกันเอง

การพัฒนาทางทฤษฎีและการฟ้องคดีปกครองมาจาก 2 ประเทศหลัก ๆ ได้แก่ฝรั่งเศสและเยอรมันดังนี้

2) แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

นักกฎหมายฝรั่งเศสได้ให้คำจำกัดความของคดีปกครอง ดังนี้

ศาสตราจารย์ Charles Debbasch ให้คำจำกัดความของคดีปกครอง (le contentieux administratif) ไว้ว่าคดีปกครองรวมถึงกฎเกณฑ์ที่มุ่งใช้แก่การแก้ปัญหาในลักษณะทางศาล (juridictionnel) ในข้อพิพาทที่เกิดขึ้นจากกิจกรรมทางปกครอง¹⁶

ศาสตราจารย์ J-M Auby และ R.Drago ได้กล่าวว่า คำว่า คดีปกครอง หากจะพูดในความหมายอย่างกว้างแล้ว หมายถึง ข้อพิพาทที่เกิดจากกิจกรรมของฝ่ายปกครองสาธารณะตลอดจนกระบวนการเพื่อแก้ปัญหาข้อพิพาท แต่ความหมายดังนั้นก็ไม่ได้รับการยอมรับโดยทั่วไปจากบรรดาอาจารย์กฎหมายในมหาวิทยาลัย (Doctrine) ของฝรั่งเศส ทั้งนี้ เพราะตาม Doctrine ของฝรั่งเศสนั้น คำว่าคดีปกครองจะไม่รวมถึงข้อพิพาทเกี่ยวกับปัญหาข้อเท็จจริงธรรมดาซึ่งไม่ได้ขึ้นไปสู่การวินิจฉัยของผู้พิพากษา หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง วิธีการแก้ปัญหาข้อพิพาทที่เกิด

¹⁵ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, ลักษณะและประเภทของคดีปกครอง, เอกสารประกอบการฝึกอบรมหลักสูตรพนักงานคดีปกครองระดับต้น รุ่นที่ 5, (สำนักงานศาลปกครอง, 2544), หน้า 1033-1040

¹⁶ DEBBASCH Charles, Contentieux administratif, Dalloz, 2ed. (Paris, 1978), p.1

จากกิจกรรมของฝ่ายปกครองที่ไม่ได้ขึ้นไปสู่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตัดสินชี้ขาดข้อพิพาท จะไม่รวมอยู่ในคดีปกครอง ซึ่งเหตุผลแห่งการวางข้อจำกัดความหมายของคดีปกครองของหลักกฎหมายฝรั่งเศสนั้น เนื่องจาก ประการที่หนึ่ง ไม่ต้องการให้คดีปกครองมีความหมายกว้างจนไม่มีขอบเขต ประการที่สอง ต้องการให้ความสำคัญและคุณค่าแก่วิธีการทางศาลในการแก้ปัญหาข้อพิพาททางปกครองมากกว่าวิธีการอื่น ๆ ซึ่งเป็นลักษณะเฉพาะของกฎหมายฝรั่งเศส ด้วยเหตุนี้ศาสตราจารย์ J-M. Auby และ R. Drago จึงให้คำจำกัดความของคดีปกครองเพื่อให้สอดคล้องกับ Doctrine ของฝรั่งเศสว่า คือ กฎเกณฑ์ทางกฎหมายทั้งปวงที่กำหนดถึงการแก้ปัญหาด้วยวิธีการทางศาลในข้อพิพาททางปกครอง¹⁷

ระบบกฎหมายปกครองฝรั่งเศสเป็นระบบกฎหมายที่เกิดขึ้นมาจากแนวบรรทัดฐานของศาล ดังนั้น ระบบกฎหมายดังกล่าวจึงไม่เป็นระบบมากนัก ทั้งในแง่ของหลักกฎหมายที่นำมาปรับใช้กับคดีและในแง่ของการแบ่งประเภทของคดีปกครอง นักวิชาการหลายท่านมีความพยายามที่จะทำให้กฎหมายปกครองเป็นระบบ และได้เสนอทฤษฎีหลายทฤษฎีในการจัดประเภทของคดีปกครอง แต่ทฤษฎีที่ได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวาง ได้แก่ ทฤษฎีคดีปกครองของ Edouard Laferriere และทฤษฎีคดีปกครองของ Leon Duguit ต่อมา นักกฎหมายในปัจจุบันได้ใช้สองทฤษฎีนี้เป็นฐานในการพัฒนาทฤษฎีใหม่ ๆ ขึ้นมา โดยทฤษฎีที่ได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวาง ได้แก่ ทฤษฎีคดีปกครองของ Rene Chapus และทฤษฎีของ Jean-Marie Auby et Roland Drago¹⁸ ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

(1) ทฤษฎีคดีปกครองของ Laferriere¹⁹

ในตำรากฎหมายว่าด้วยศาลปกครองและคดีปกครอง (Traite de la jurisdiction administrative et des recours contentieux) Laferriere อติตรองประธานสภาแห่งรัฐได้เสนอทฤษฎีการแบ่งแยกคดีปกครองออกเป็น 4 ประเภท โดยพิจารณาจากรูปแบบของคดีหรืออำนาจศาลเหนือคดี

¹⁷ AUBY J-M et DRAGO R., *Traite de contentieux administratif*, t.1 L.G.D.J., 2ed. (Paris, 1975), pages 9-10 อ้างใน โกลิน พลกุล, เอกสารคำบรรยายวิชา น.741 ปัญหาชั้นสูงทางกฎหมายมหาชน 2 : คดีปกครองในฝรั่งเศส คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ภาค 2/2528, หน้า 17 (อัคราณา)

¹⁸ เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล/บรรเจิด สิงคะเนติ และคณะ, รายงานการศึกษาวิจัย เรื่องวิธีพิจารณาคดีปกครองเปรียบเทียบ, (สำนักงานศาลปกครอง, 2549), หน้า 79-80

¹⁹ E. Laferriere, *Traite de la jurisdiction et des recours contentieux*, t.1, 2ed., 1896, Berger-Levrault, p 15 et s., อ้างในเอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล/บรรเจิด สิงคะเนติ และคณะ, รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง วิธีพิจารณาคดีปกครองเปรียบเทียบ, (สำนักงานศาลปกครอง, 2549), หน้า 80

(1.1) คดีปกครองที่ศาลมีอำนาจเต็ม (contentieux de pleine jurisdiction)

เป็นคดีปกครองประเภทที่ศาลมีอำนาจกว้างขวางที่สุด กล่าวคือ ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยในข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย และสั่งการได้อย่างกว้างขวาง ในคดีพิพาทระหว่างฝ่ายปกครองกับเอกชน ไม่จำกัดเฉพาะการสั่งเพิกถอนนิติกรรมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย คดีปกครองที่ศาลมีอำนาจเต็มมุ่งปกป้องสิทธิส่วนบุคคล (droit subjectif) โดยเฉพาะสิทธิในการจะได้รับค่าทดแทนหรือค่าสินไหมทดแทนความเสียหายที่บุคคลได้รับจากการกระทำของฝ่ายปกครอง หรือในคดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองที่ฝ่ายปกครองใช้อำนาจฝ่ายเดียวแล้วกระทบต่อสัญญาทำให้มีความเสียหายเกิดขึ้น คู่สัญญาที่มีสิทธิได้รับการชดใช้เป็นต้น

(1.2) คดีเพิกถอน (contentieux de l'annulation)

คดีประเภทนี้ ศาลปกครองมีอำนาจจำกัดเพียงแก่การสั่งเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียว (acte administratif unilatéral) ที่ปรากฏต่อศาลว่าไม่ชอบด้วยกฎหมาย อย่างไรก็ดี แม้อำนาจสั่งการของศาลปกครองในคดีประเภทนี้จะมีอยู่อย่างจำกัด แต่ในแง่ขอบเขตอำนาจของศาลปกครองถือว่าศาลปกครองมีอำนาจทั่วไปในการสั่งเพิกถอนนิติกรรมของฝ่ายปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยไม่จำเป็นต้องมีกฎหมายกำหนด ดังนั้น จึงเป็นคดีหลักของศาลปกครอง และคดีส่วนใหญ่ที่อยู่ในศาลปกครองก็เป็นคดีประเภทนี้

(1.3) คดีการตีความ (contentieux de l'interpretation)

ในคดีประเภทนี้ ศาลปกครองมีอำนาจในการตีความถึงความหมายและขอบเขตการใช้ของนิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียว ขณะเดียวกันศาลปกครองยังมีอำนาจในการประกาศถึงความชอบหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียวด้วย แต่ไม่มีอำนาจนำการกระทำนั้นไปบังคับแก่คู่ความในคดี

(1.4) คดีในการสั่งลงโทษ (contentieux de la repression)

เป็นคดีประเภทที่ศาลปกครองมีอำนาจสั่งลงโทษ เมื่อมีการกระทำที่กระทบต่อสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน โดยสั่งให้ผู้กระทำความผิดชำระค่าปรับและชดใช้ค่าเสียหายเหมือนศาลอาญา คดีประเภทนี้ถือเป็นข้อยกเว้นของคดีปกครอง ทั้งนี้ เพราะการลงโทษผู้กระทำความผิดทางอาญาตามหลักทั่วไปเป็นอำนาจของศาลยุติธรรม

(2) ทฤษฎีคดีปกครองของ Duguit²⁰

²⁰ L.Duguit, Traite de droit constitution, t. II, 3ed.,(1928), de Bocard, pp.458-478 อ้างใน เอกนุญ วงศ์สวัสดิ์กุล,บรรเจิด สิงคะเนติ และคณะ, รายงานการศึกษาวินิจฉัยเรื่อง วิธีพิจารณาคดีปกครองเปรียบเทียบ, (สำนักงานศาลปกครอง, 2549), หน้า 81-82

ทฤษฎีการแบ่งแยกคดีปกครองของ Duguit เป็นการแยกความแตกต่างของคดีปกครองโดยพิจารณาจากเนื้อหาของคดี กล่าวคือ พิจารณาในแง่ของผู้ฟ้องคดี (requerant) ว่าประโยชน์หรือสิทธิของผู้ฟ้องคดีที่เรียกร้องให้ศาลวินิจฉัยให้ศาลปกครองจะส่งผลกระทบต่อสิทธิส่วนตัวของผู้นั้นเฉพาะตัว (droit subjectif) หรือเป็นคดีที่จะส่งผลกระทบต่อสิทธิที่มีผลเป็นการทั่วไป (droit objectif)

(2.1) คดีที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิเฉพาะตัว (contentieux subjectif)

เป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อให้ศาลปกครองวินิจฉัยปัญหาหลักที่กระทบกับตนเป็นการเฉพาะตัว เพื่อให้ศาลปกครองรับรองสิทธิหรือประโยชน์ส่วนบุคคลของตน เช่น สิทธิที่จะได้รับการชดเชยค่าเสียหาย เป็นต้น คดีปกครองประเภทนี้ ได้แก่ คดีเกี่ยวกับความรับผิด (contentieux de la responsabilite) คดีเกี่ยวกับสัญญา (contentieux contractual) และคดีทั่วไปเกี่ยวกับการเรียกร้องให้ชดเชยเงิน (contentieux pecuniaire)

(2.2) คดีที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิทั่วไป (contentieux objectif)

เป็นกรณีที่คำฟ้องซึ่งยื่นต่อศาลปกครองมุ่งให้ศาลปกครองวินิจฉัยปัญหาหลักอันกระทบต่อผู้ฟ้องคดีและต่อประชาชนเป็นการทั่วไปหรือต่อประชาชนบางกลุ่มบางประเภท เพื่อให้ศาลปกครองตรวจสอบและตัดสินว่านิติกรรมทางปกครองที่ใช้บังคับอยู่นั้นออกโดยสอดคล้องกับกฎหมายหรือชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เช่น ฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อให้ตรวจสอบว่ากฎที่ใช้บังคับอยู่นั้นชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ (legalite d'un reglement) เป็นต้น คดีปกครองประเภทนี้ โดยหลัก ได้แก่ คดีเกี่ยวกับการใช้อำนาจโดยไม่ชอบหรือการใช้อำนาจเกินส่วนของฝ่ายปกครอง (contentieux de l'exces de pouvoir) แต่รวมถึง คดีเกี่ยวกับการรับรองความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครอง (appreciation de validite) หรือการประกาศความไม่มีอยู่ของนิติกรรมทางปกครอง (declaration d'inexistence) และรวมถึงคดีปกครองพิเศษประเภทต่าง ๆ ด้วย เช่น คดีเกี่ยวกับการเลือกตั้ง คดีเกี่ยวกับภาษี คดีเกี่ยวกับการลงโทษผู้กระทำความผิดต่อสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน หรือคดีเกี่ยวกับอาคารชำรุดทรุดโทรม (contentieux des edifices menacant ruine) เป็นต้น

(3) ทฤษฎีคดีปกครองของ Chapus²¹

²¹ R.Chapus, Droit du contentieux administratif, 11 ed., (2004), Montchrestien, n 230. P.199 et s. อ้างถึงในเอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล,บรรเจิด สิงคะเนติ และคณะ, รายงานการศึกษาวินิจฉัย เรื่อง วิธีพิจารณาคดีปกครองเปรียบเทียบ, (สำนักงานศาลปกครอง, 2549) หน้า 82

ศาสตราจารย์ Chapus เสนอให้แยกความแตกต่างของคดีปกครองออกเป็นสองประเภท คือ คดีปกครองที่มุ่งต่อการกระทำ (contentieux des recours) และคดีปกครองที่มุ่งต่อตัวบุคคล (contentieux des poursuites)

(3.1) คดีปกครองที่มุ่งต่อการกระทำ

เป็นคดีที่ผู้ฟ้องคดีมุ่งโต้แย้งคำวินิจฉัยทางปกครอง เพื่อให้มีการเพิกถอนคำวินิจฉัยนั้น รวมไปถึงการสั่งลงโทษ (condemnation) ที่เป็นผลมาจากการเพิกถอน และรวมทั้งคำฟ้องที่มุ่งให้ศาลปกครองประกาศสถานะของคำวินิจฉัยทางปกครอง ทั้งในแง่การตีความหรือให้นัยยะของคำวินิจฉัยนั้น และการประกาศถึงผลทางกฎหมายของคำวินิจฉัยทางปกครองดังกล่าว

(3.2) คดีปกครองที่มุ่งต่อบุคคล

เป็นคดีที่มุ่งโต้แย้งต่อบุคคล เพื่อให้ศาลปกครองลงโทษบุคคลนั้น การแยกประเภทคดีตามทฤษฎีนี้ คดีปกครองเกือบทุกคดีจัดอยู่ในคดีประเภทแรก เพราะคดีปกครองส่วนใหญ่มุ่งที่การกระทำของฝ่ายปกครอง จึงเหลือเพียงคดีจำนวนน้อยที่จัดอยู่ในคดีประเภทที่สอง ได้แก่ คดีเกี่ยวกับวินัยของข้าราชการ และคดีการลงโทษทั้งหมดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง

(4) ทฤษฎีคดีปกครองของ Auby และ Drago²²

ทฤษฎีของ Auby และ Drago มุ่งแยกถึงความแตกต่างระหว่างคดีปกครองเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมาย (contentieux de la legalite) และคดีเกี่ยวกับสิทธิ (contentieux des droits)

(4.1) คดีปกครองเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมาย

ได้แก่คำฟ้องทุกคำฟ้องที่ร้องขอให้ศาลวินิจฉัยความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของฝ่ายปกครอง ไม่ว่าจะเป็นนิติกรรม (acte juridique) หรือเป็นปฏิบัติการ (acte materiel) ซึ่งโดยหลักได้แก่คดีเกี่ยวกับการใช้อำนาจโดยไม่ชอบของฝ่ายปกครอง (contentieux de l'excès de pouvoir) ซึ่งบางครั้งนักกฎหมายไทยแปลว่า “คดีเพิกถอน”

(4.2) คดีปกครองเกี่ยวกับสิทธิ

ได้แก่คำฟ้องทุกคำฟ้องที่มุ่งเพื่อให้ศาลปกครองวินิจฉัยถึงสิทธิเฉพาะตัวเฉพาะบุคคล (droit subjectif) ไม่ว่าจะเป็นในแง่ความมีอยู่ของสิทธิ เนื้อหาของสิทธิ หรือการกระทำที่กระทบต่อสิทธิดังกล่าว คดีปกครองที่จัดอยู่ในคดีประเภทนี้ได้แก่ คดีเกี่ยวกับสัญญา และคดีเกี่ยวกับความรับผิดชอบนอกเหนือสัญญา (responsabilite extra-contractuelle)

²² เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล, บรรณเจต สิงคะเนติ และคณะ, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 18, หน้า 82

อย่างไรก็ตาม ศาลปกครองฝรั่งเศส โดยเฉพาะสภาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat) มักวางหลักเกี่ยวกับเขตอำนาจของศาลปกครองโดยพิจารณาจากลักษณะทางรูปแบบของคดี กล่าวคือ พิจารณาที่อำนาจของศาลปกครองเหนือคดี ได้แก่ คดีปกครองเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง (contentieux de l'exces de pouvoir) หรือคดีเพิกถอน (contentieux de l'annulation) และคดีทั่วไปที่ศาลมีอำนาจเต็ม (contentieux de pleine jurisdiction) ซึ่งถือเป็นคดีหลักของศาลปกครองฝรั่งเศส²³

3) คดีปกครองของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน

มาตรา 19 วรรคสี่ แห่งรัฐธรรมนูญเยอรมัน (Das Grundgesetz หรือ GG) บัญญัติว่า “ในกรณีที่รัฐใช้อำนาจมหาชนไปกระทบสิทธิของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง บุคคลดังกล่าวชอบที่จะใช้สิทธิฟ้องร้องเป็นคดีต่อศาลได้ ตราบเท่าที่ศาลอื่นไม่มีเขตอำนาจพิจารณาให้เสนอคำฟ้องต่อศาลยุติธรรม” จะเห็นได้ว่า บทบัญญัติมาตราดังกล่าวเป็นการรับรองหลักการคุ้มครองสิทธิของประชาชน โดยศาลไว้ และยังได้รับรองหลักประกันเรื่องสิทธิฟ้องคดีทั้งหลายซึ่งรวมถึงคดีปกครองด้วยว่าจะมีอยู่เสมอเมื่อประชาชนถูกรบกวนสิทธิจากการกระทำของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองเพียงแต่มีได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่า การฟ้องคดีปกครองให้ฟ้องต่อศาลใดโดยเฉพาะ²⁴

ต่อมา ได้มีการตราประมวลกฎหมายว่าด้วยศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ค.ศ.1960 (Verwaltungsgerichtsordnung หรือ VwGO) คดีปกครองจึงอยู่ในอำนาจศาลปกครอง ทั้งนี้ เป็นไปตามหลักอำนาจฟ้องคดีปกครองอย่างกว้าง (Verwaltungsgerichtliche Generalklausel) ตามมาตรา 40 วรรคหนึ่ง VwGo ซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์สรุปได้ว่า บรรดาข้อพิพาทตามกฎหมายมหาชนที่ไม่ใช่ข้อพิพาทตามกฎหมายรัฐธรรมนูญให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง ทั้งนี้ ตราบเท่าที่ไม่มีรัฐบัญญัติของสหพันธ์กำหนดไว้โดยเฉพาะให้เป็นอำนาจของศาลอื่น จากบทบัญญัติดังกล่าว ศาลปกครองจึงมีอำนาจพิจารณาข้อพิพาทตามกฎหมายมหาชนอันมิใช่ข้อพิพาทเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญทุกกรณี หากไม่มีกฎหมายกำหนดไว้ให้อยู่ในอำนาจของศาลอื่นโดยไม่จำกัดว่าเป็นข้อพิพาทตามกฎหมายมหาชนประเภทใดบ้าง กล่าวคือ เป็นการคุ้มครองสิทธิของปัจเจกชน โดยศาล ซึ่งไม่ขึ้นอยู่กับรูปแบบของการกระทำของฝ่ายปกครองว่าเป็นรูปแบบใดไม่จำเป็นต้องเป็นเรื่องคำสั่งทางปกครอง หากแต่ครอบคลุมบรรดาการดำเนินการทั้งหลายของฝ่ายปกครองที่ก่อให้เกิดนิติสัมพันธ์ตามกฎหมายมหาชน²⁵

²³ เฟ็งอ้าง, หน้า 83-84

²⁴ เฟ็งอ้าง, หน้า 382-383

²⁵ เฟ็งอ้าง, หน้า 383-385

ประมวลกฎหมายว่าด้วยศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (VwGO) ได้กำหนดประเภทของคำฟ้องในคดีปกครองเยอรมันไว้ดังนี้²⁶

- (1) คำฟ้องที่ขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพื่อก่อตั้งสิทธิของตนเองและให้มีเปลี่ยนแปลงสถานะทางกฎหมายที่เป็นอยู่ (Anfechtungsklage)
- (2) คำฟ้องที่ขอให้ฝ่ายปกครองออกคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับ หลังจากที่ฝ่ายปกครองปฏิเสธหรือละเลยไม่ยอมออกคำสั่งทางปกครองให้ (Verpflichtungsklage)
- (3) คำฟ้องขอให้ฝ่ายปกครองให้ประโยชน์หรือกระทำกรอย่างใดอย่างหนึ่งที่เป็นประโยชน์ซึ่งไม่ใช่การออกคำสั่งทางปกครอง (Allgemeine Leistungsklage)
- (4) คำฟ้องขอให้ยืนยันหรือแสดงความเป็นอยู่ของสิทธิหรือหน้าที่ รวมถึงขอให้พิจารณาหรือพิสูจน์โมฆะกรรมของคำสั่งทางปกครองด้วย (Feststellungsklage)
- (5) คำร้องขอให้ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของกฎหมายลำดับรอง (Normenkontrollverfahren)

4) คดีปกครองของประเทศไทย

หลังจากที่ได้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในประเทศไทยตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวได้กำหนดคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองไว้ตามมาตรา 9 ซึ่งเมื่อพิจารณามาตราดังกล่าวแล้ว อาจให้ความหมายของคดีปกครองได้ว่า หมายถึง คดีพิพาทระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน หรือคดีพิพาทระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกันเอง อันเนื่องมาจากการใช้อำนาจในทางปกครองหรือการละเว้นการใช้อำนาจในทางปกครองของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ และอาจแยกประเภทของคดีปกครองได้เป็น 5 ประเภทดังนี้

1. คดีพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำฝ่ายเดียวของฝ่ายปกครอง²⁷ กล่าวคือ เป็นคดีพิพาทที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจหน้าที่ทางปกครองออกกฎ คำสั่งทางปกครอง คำสั่งอื่น หรือปฏิบัติการทางปกครอง โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันได้แก่ กระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอน

²⁶ เพิ่งอ้าง, หน้า 405

²⁷ มาตรา 9 วรรคหนึ่ง(1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

โดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ ซึ่งเหตุที่ทำให้การกระทำทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมายดังกล่าวเป็นการนำเหตุที่ใช้อ้างในการเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่เกิดจากแนวคำพิพากษาของศาลปกครองฝรั่งเศสมาบัญญัติไว้ โดยเหตุที่ใช้อ้างในการเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองดังกล่าวมี 5 เหตุ ซึ่งอาจจัดประเภทได้ดังนี้²⁸

(1) กรณีนิติกรรมทางปกครองออกไปโดยปราศจากอำนาจ (l'incompétence de l'auteur de l'acte) ซึ่งมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ใช้คำว่า “กระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่” การใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไม่ว่าจะเป็นการใช้โดยบุคคลคนเดียวหรือในรูปของคณะกรรมการย่อมเป็นการใช้อำนาจในนามของนิติบุคคลมหาชน โดยปกติแล้วกฎหมายจะให้อำนาจและวางขอบเขตการใช้อำนาจไว้ กรณีที่จะถือว่าเป็นการกระทำที่ปราศจากอำนาจก็คือเมื่อเจ้าหน้าที่นั้นทำนิติกรรมทางปกครองไปนอกเขตอำนาจหรือที่กฎหมายไม่ได้ให้อำนาจไว้ นิติกรรมทางปกครองนั้นมีองค์ประกอบครบทุกด้านเพียงแต่ออกมาโดยบุคคลที่ไม่มีอำนาจกระทำการ

(2) กรณีนิติกรรมทางปกครองออกไปโดยผิดแบบ (le vice de forme) ซึ่งมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ใช้คำว่า “โดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบ... อันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น” แบบของการกระทำนั้นอาจจะกำหนดโดยพระราชบัญญัติ กฎข้อบังคับของฝ่ายบริหาร หรือหลักกฎหมายทั่วไปก็ได้ การที่ศาลจะเพิกถอนการกระทำที่ไม่ต้องตามแบบนั้น ศาลจะดูว่าการไม่ทำตามแบบนั้นมีผลกระทบต่อสิทธิของเอกชนที่ได้รับการรับรองไว้หรือไม่ ถ้าไม่กระทบศาลจะไม่เพิกถอน เว้นแต่กฎหมายจะกำหนดไว้โดยชัดแจ้งว่าถ้าไม่ปฏิบัติตามให้ถูกต้องตามแบบแล้วการกระทำนั้นเป็นอันใช้ไม่ได้ แนวคำวินิจฉัยของสภาแห่งรัฐได้แยกลักษณะของแบบออกเป็น 2 ประเภท คือ แบบที่เป็นสาระสำคัญ (formalite substantielle) และแบบที่ไม่เป็นสาระสำคัญ (formalite non substantielle) การไม่ทำตามแบบที่เป็นสาระสำคัญเท่านั้นที่สภาแห่งรัฐเพิกถอน (C.E., 1 juil. 1946, Syndicat de l'association de vidange d'Arles) ซึ่งแบบที่เป็นสาระสำคัญก็คือแบบที่การไม่ปฏิบัติให้ถูกต้องมีผลต่อการกระทำทางปกครองที่เกิดขึ้นนั้น

(3) กรณีนิติกรรมทางปกครองออกไปโดยผิดขั้นตอนหรือวิธีการ (le vice de procedure) ซึ่งมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ใช้คำว่า “โดยไม่ถูกต้องตาม... ขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่

²⁸ ประสาท พงษ์สุวรรณ, “เหตุที่ใช้อ้างในการเพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง”, วารสารนิติศาสตร์, ปีที่ 32 ฉบับที่ 2 (มิถุนายน 2545), หน้า 248-288

กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น” แนวคำวินิจฉัยของสภาแห่งรัฐได้ยอมรับในแนวความคิดที่ว่าในการดำเนินการปกครองนั้น ฝ่ายปกครองต้องเคารพในระเบียบแบบแผนทางราชการซึ่งเป็นกระบวนการหรือขั้นตอนในการดำเนินการปกครอง เพราะถือเป็นหลักประกันอีกประการหนึ่งที่ประชาชนจะพึงได้รับ มิเช่นนั้นแล้วก็จะอยู่ภายใต้อำนาจอใจของฝ่ายปกครอง ดังนั้น หากนิติกรรมทางปกครองออกไปโดยผิดขั้นตอนหรือวิธีการ ศาลปกครองก็จะเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองนั้น

(4) กรณีนิติกรรมทางปกครองออกไปโดยฝ่าฝืนกฎหมาย(*la violation de la loi*) ซึ่งมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ใช้คำว่า “ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย” มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม” “มีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็น” “สร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร” หรือ “เป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ” เหตุที่ใช้อ้างในการเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่ออกไปโดยฝ่าฝืนกฎหมายนั้น เป็นเหตุที่มีขึ้นเพื่อเสริมเหตุอื่นๆ อีก 4 เหตุที่เหลือ เหตุนี้จึงมีความกว้างและกรณีต่าง ๆ ที่ไม่อาจเข้าอยู่ใน 4 เหตุ ก็จะถือเป็นกรณีฝ่าฝืนกฎหมายทั้งสิ้น ด้วยเหตุนี้เองเหตุที่อ้างว่านิติกรรมออกไปโดยฝ่าฝืนกฎหมายจึงนำมาใช้ในการควบคุมดุลพินิจของฝ่ายปกครองด้วยไม่ว่าจะเป็นกรณีควบคุมตามหลักสัดส่วน (*proportionnalité*) หรือควบคุมตามหลักการเปรียบเทียบผลดีผลเสีย (*bilan cout-avantages*) หรือการควบคุมนิติกรรมอันเกิดจากความผิดพลาดอย่างชัดเจนในการประเมินของผู้ออกนิติกรรมนั้น (*erreur manifeste d'appréciation*) คำว่า กฎหมาย (*loi*) ในที่นี้มีความหมายกว้างครอบคลุมทั้งกฎหมายที่ระดับสูงหรือต่ำกว่าพระราชบัญญัติ ไม่ว่าจะเป็นรัฐธรรมนูญหรือหลักกฎหมายทั่วไป ที่มีค่าเท่ารัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ สนธิสัญญาระหว่างประเทศ หลักกฎหมายทั่วไป หรือกฎหมายลำดับรองอื่น ๆ ที่ออกโดยฝ่ายบริหารหรือองค์กรอื่น

(5) มีการทำนิติกรรมทางปกครองไปโดยบิดเบือนอำนาจ หรือบิดเบือนขั้นตอนหรือวิธีการ (*le détournement de pouvoir ou de procédure*) ซึ่งมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ใช้คำว่า “โดยไม่สุจริต” เหตุในการเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองประเภทนี้เป็นความไม่ชอบด้วยกฎหมายที่มีมูลเหตุมาจากวัตถุประสงค์ในการออกนิติกรรมทางปกครอง (*l'illégalité en raison du but de l'acte*) โดยการทำนิติกรรมทางปกครองไปโดยบิดเบือนอำนาจนั้น เป็นกรณีที่ฝ่ายปกครองใช้อำนาจของตนกระทำการเพื่อวัตถุประสงค์อื่น นอกเหนือจากวัตถุประสงค์ที่กฎหมายกำหนดให้อำนาจไว้ ซึ่งอาจเป็นวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้โดยชัดแจ้ง หรืออนุมานได้จากระบบกฎหมายนั้น เช่น กฎหมายให้อำนาจเพื่อจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของสาธารณะ เป็นต้น ส่วนการทำนิติกรรมทางปกครองไปโดยบิดเบือนขั้นตอนหรือวิธีการ หมายถึง การที่ฝ่ายปกครองใช้ขั้นตอนหรือวิธีการที่

ต่างออกไปจากขั้นตอนหรือวิธีการที่ควรจะใช้กับเรื่องนั้นเพื่อให้บรรลุเป้าหมายได้ง่ายกว่าขั้นตอนหรือวิธีการที่ควรจะใช้

คดีประเภทนี้ ผู้ฟ้องคดีจะต้องฟ้องขอให้ศาลปกครองพิพากษาเพิกถอนกฎคำสั่ง หรือสั่งห้ามการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น²⁹

2. คดีพิพาทอันเนื่องมาจากการละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร³⁰ เป็นกรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง แต่ละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่นั้น เช่น กรมที่ดินมีหน้าที่รับจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมอสังหาริมทรัพย์ แต่เมื่อได้รับคำขอจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมแล้วไม่พิจารณาคำขอว่าสมควรจดทะเบียนให้หรือไม่ เป็นต้น หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว แต่ล่าช้าเกินสมควร เช่น กรณีการจดทะเบียนเรื่องใดเรื่องหนึ่ง กฎหมายหรือระเบียบภายในระบุว่าให้พิจารณาจดทะเบียนหรือไม่รับจดทะเบียนภายใน 30 วัน หากพ้นกำหนดก็ถือว่าปฏิบัติหน้าที่ล่าช้า หากไม่มีการกำหนดระยะเวลาไว้ ก็ต้องพิจารณาจากระยะเวลาตามปกติวิสัยว่าเรื่องนั้นจะต้องใช้เวลาเท่าใด หากพ้นระยะเวลาไปแล้วก็ถือว่าเป็นการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร และการละเลยหรือล่าช้า นั้น เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย

คดีประเภทนี้ ผู้ฟ้องคดีจะต้องขอให้ศาลปกครองพิพากษาให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลปกครองกำหนด³¹

3. คดีพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำละเมิดทางปกครองหรือความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร³² โดยอาจแยกได้ 2 ลักษณะ ดังนี้

(1) คดีละเมิดทางปกครองอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย จากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ซึ่งต้องคำนึงว่าการกระทำละเมิดต้องเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย คดีจึงจะอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง เช่น การที่กรมชลประทานใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการขุดลอกทางน้ำชลประทานแล้วรुकล้ำเข้าไปในที่ดินของราษฎร แต่หากการละเมิดเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ราชการตามปกติ คดีจะอยู่ในอำนาจ

²⁹ มาตรา 72 วรรคหนึ่ง(1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

³⁰ มาตรา 9 วรรคหนึ่ง(2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

³¹ มาตรา 72 วรรคหนึ่ง(2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

³² มาตรา 9 วรรคหนึ่ง(3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

พิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม เช่น การที่พนักงานขับรถยนต์ของทางราชการขับรถชนคน ได้รับบาดเจ็บ หรือนายแพทย์โรงพยาบาลรัฐผ่าตัดผิดพลาดทำให้คนไข้พิการ

(2) คดีความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย เช่น คดีฟ้องเรียกค่าทดแทนในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

คดีประเภทนี้ ผู้ฟ้องคดีจะต้องฟ้องขอให้ศาลปกครองพิพากษาให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สินหรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการเพื่อเยียวยาการกระทำละเมิดหรือความรับผิดชอบอื่นนั้น³³

4. คดีพิพาทอันเนื่องมาจากสัญญาทางปกครอง³⁴ หมายถึง เป็นคดีที่ได้แย้งกันเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ของคู่สัญญาตามสัญญาทางปกครอง ดังนั้น จึงเป็นคดีพิพาทระหว่างคู่สัญญาทั้งสองฝ่ายไม่เกี่ยวข้องกับบุคคลภายนอก บุคคลภายนอกจะนำสัญญาทางปกครองที่หน่วยงานทางปกครองทำกับบุคคลอื่นมาฟ้องขอให้ศาลปกครองพิพากษาว่าเป็นสัญญาที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและให้เพิกถอนสัญญาดังกล่าวมิได้ เพราะมิใช่ข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง³⁵ ซึ่งมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้นิยามคำว่า “สัญญาทางปกครอง” หมายความว่า สัญญาที่คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเป็นบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐ และมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ นอกจากนั้น ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดได้กำหนดคำอธิบายเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองเพิ่มเติมว่า เป็นสัญญาที่หน่วยงานทางปกครองหรือบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐตกลงให้คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งเข้าดำเนินการหรือเข้าร่วมดำเนินการบริการสาธารณะโดยตรง หรือเป็นสัญญาที่มีข้อกำหนดในสัญญาซึ่งมีลักษณะพิเศษที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐ ทั้งนี้ เพื่อให้การใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินกิจการทางปกครอง ซึ่งก็คือบริการสาธารณะ บรรลุผล³⁶

³³ มาตรา 72 วรรคหนึ่ง(3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

³⁴ มาตรา 9 วรรคหนึ่ง(4) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

³⁵ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, อ่างแล้ว เจริญรอดที่ 15 , หน้า 1059

³⁶ มติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ 6/2544 ลงวันที่ 10 ตุลาคม 2544

คดีประเภทนี้ ผู้ฟ้องคดีจะต้องฟ้องขอให้ศาลปกครองพิพากษาให้ใช้เงิน หรือให้ส่งมอบทรัพย์สิน หรือให้กระทำการหรือละเว้นการกระทำเพื่อเยียวยาความเสียหายอันเกิดจากการผิดสัญญาหรือเพื่อปฏิบัติตามสัญญา³⁷

5. คดีพิพาททางปกครองอื่น ๆ ได้แก่

5.1 คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ฟ้องคดีต่อศาลปกครอง เพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด³⁸ เช่น พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 บัญญัติให้กรมเจ้าท่าฟ้องศาลเพื่อบังคับให้ผู้ที่ปลูกสร้างสิ่งก่อสร้างล่วงล้ำน้ำเรือถนนสิ่งก่อสร้างดังกล่าว

5.2 คดีที่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง³⁹ เช่น พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 บัญญัติให้ผู้ที่ไม่พอใจคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัตินี้ฟ้องต่อศาลปกครองได้ภายในกำหนดหนึ่งเดือน

คดีประเภทนี้ ผู้ฟ้องคดีจะต้องฟ้องขอให้ศาลปกครองพิพากษาให้บุคคลกระทำการหรือละเว้นการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมาย⁴⁰ หรือพิพากษาให้ถือปฏิบัติต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลที่เกี่ยวข้อง ในกรณีที่มีการฟ้องร้องให้ศาลมีคำพิพากษาแสดงความเป็นอยู่ของสิทธิหรือหน้าที่นั้น⁴¹

1.3 ลักษณะทั่วไปของคดีปกครอง

จากการศึกษาความหมายของคดีปกครองของฝรั่งเศส คดีปกครองของเยอรมัน และคดีปกครองของไทยแล้ว จะพบว่าคดีปกครองของทั้งสามประเทศมีรายละเอียดที่แตกต่างกัน แต่อย่างไรก็ตาม ก็มีสาระสำคัญส่วนใหญ่ที่เหมือนกัน ซึ่งถือเป็นลักษณะทั่วไปของคดีปกครอง⁴² โดยอาจจำแนกออกได้ดังนี้

1) คดีปกครองเป็นข้อพิพาทที่เกิดจากการกระทำทางปกครอง

³⁷ มาตรา 72 วรรคหนึ่ง(4) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

³⁸ มาตรา 9 วรรคหนึ่ง(5) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

³⁹ มาตรา 9 วรรคหนึ่ง(6) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

⁴⁰ มาตรา 72 วรรคหนึ่ง(5) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

⁴¹ มาตรา 72 วรรคหนึ่ง(4) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

⁴² บรรเจิด สิงคะเนติ, “อำนาจฟ้องคดีปกครองในระบบกฎหมายไทย”, วิทยานพนธ์มหาบัณฑิต

จากที่ได้กล่าวไว้ในเบื้องต้นแล้วว่า การกระทำทางปกครองอาจแยกออกได้เป็นนิติกรรมทางปกครองและปฏิบัติการทางปกครอง ดังนั้น ในคดีปกครองทุกประเภทจึงต้องมีนิติกรรมทางปกครองหรือปฏิบัติการทางปกครองเป็นฐานอยู่เสมอ ลักษณะพิเศษของวิธีพิจารณาคดีปกครองจึงอิงอยู่กับการกระทำต่าง ๆ ของฝ่ายปกครอง ซึ่งประชาชนผู้ถูกระทบสิทธิอ้างว่าไม่ชอบด้วยกฎหมาย⁴³

2) คดีปกครองต้องมีคู่ความอย่างน้อยฝ่ายหนึ่งเป็นองค์กรฝ่ายปกครอง

องค์กรฝ่ายปกครอง หมายถึง เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองทั้งหลายที่อยู่ภายใต้อำนาจควบคุมขององค์กรรัฐบาลอีกชั้นหนึ่ง ซึ่งได้แก่ เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น และหมายรวมถึง องค์กรอื่นหรือเอกชนที่ได้รับมอบอำนาจมหาชนในการดำเนินกิจการทางปกครองหรือสาธารณกิจบางประการ คดีปกครองจะต้องมีคู่ความอย่างน้อยฝ่ายหนึ่งเป็นองค์กรฝ่ายปกครองหรืออาจมีคู่ความทั้งสองฝ่ายเป็นองค์กรฝ่ายปกครองก็ได้ เช่น ข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานราชการส่วนกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และจะต้องเป็นข้อพิพาทในขอบเขตของกฎหมายมหาชนไม่ใช่ข้อพิพาทในขอบเขตของกฎหมายเอกชนอันจะถือเป็นข้อพิพาททางแพ่งทั่วไป

3) คดีปกครองส่วนใหญ่เป็นข้อพิพาทระหว่างคู่ความที่มีสถานะไม่เท่าเทียมกัน

คดีแพ่งเป็นข้อพิพาทระหว่างเอกชนกับเอกชน ซึ่งคู่ความอยู่ในสถานะที่เท่าเทียมกัน แต่คดีปกครองเป็นข้อพิพาทระหว่างเอกชนกับฝ่ายปกครอง ซึ่งคู่ความอยู่ในสถานะที่ไม่เท่าเทียมกัน โดยฝ่ายปกครองอยู่ในฐานะที่เหนือกว่าเอกชนและเป็นผู้ครอบครองเอกสารหลักฐานต่าง ๆ ทำให้เอกชนเข้าถึงข้อมูลของฝ่ายปกครองซึ่งอาจนำมาเป็นพยานหลักฐานในคดีปกครองได้ยาก ดังนั้นในคดีปกครองจึงใช้หลักวิธีพิจารณาค้นหาความจริง ซึ่งหลักวิธีพิจารณาดังกล่าว ศาลมีหน้าที่ในการแสวงหาข้อเท็จจริงที่เป็นสาระสำคัญในการวินิจฉัยคดี คดีปกครองส่วนใหญ่จึงเป็นข้อพิพาทระหว่างคู่ความที่มีฐานะไม่เท่าเทียมกัน เช่น องค์กรฝ่ายปกครองกับประชาชน แต่มีบางกรณีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างฝ่ายปกครองกับฝ่ายปกครองด้วยเหมือนกัน

4) คดีปกครองเป็นคดีที่มุ่งคุ้มครองสิทธิของประชาชน

เนื่องจากการกระทำทางปกครองซึ่งเป็นพื้นฐานของคดีปกครองเป็นการกระทำที่ใช้อำนาจมหาชน ซึ่งฝ่ายปกครองมีเอกสิทธิ์ในการดำเนินการบางประการ ซึ่งอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิของประชาชนได้ ดังนั้น เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิของประชาชนและเป็นการควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครองให้ถูกต้องชอบด้วยกฎหมายตามหลักการกระทำทาง

⁴³ กมลชัย รัตนสากวรงค์, “วิวัฒนาการและรูปแบบขององค์กรที่ทำหน้าที่ชี้ขาดข้อพิพาทในทางปกครองของประเทศเยอรมัน”, วารสารนิติศาสตร์, ปีที่ 19 ฉบับที่ 4 (ธันวาคม 2532), หน้า 139

ปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย ประชาชนจึงสามารถยื่นฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อให้เข้ามาตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองได้

1.4 คำสั่งทางปกครองและเกณฑ์การใช้ดุลพินิจ

1) คำสั่งทางปกครอง

นิติกรรมทางปกครอง ที่เป็น “คำสั่งทางปกครอง” นั้นมีการบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งให้คำนิยามของ “คำสั่งทางปกครอง” ไว้ดังนี้

“คำสั่งทางปกครอง” หมายความว่า

(1) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ

(2) การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง”

ศาสตราจารย์ ดร.วรพจน์ วิสสุตพิชญ์ อธิบายว่า จากคำนิยามข้างต้น ข้อความที่เป็นการให้คำนิยามของ “คำสั่งทางปกครอง” ก็คือข้อความที่ว่า “การใช้อำนาจตามกฎหมาย...แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ” ส่วนข้อความถัดมาที่ว่า “...เช่น การสั่งการ...” นั้นเป็นการให้ตัวอย่างของ “คำสั่งทางปกครอง” เพื่อให้ผู้ใช้กฎหมายเข้าใจได้ง่ายขึ้นเท่านั้น

ศาสตราจารย์ ดร.วรพจน์ วิสสุตพิชญ์ อธิบายต่อไปว่า “นิติกรรมทางปกครอง” ไม่ว่าจะเป็น “กฎ” หรือ “คำสั่งทางปกครอง” ต่างก็เป็น “การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล...” ทั้งสิ้น ข้อแตกต่างกันอยู่ที่ว่า “กฎ” นั้นมีผลบังคับเป็นการทั่วไปโดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ ส่วน “คำสั่งทางปกครอง” นั้นมีผลบังคับแก่กรณีใดและหรือแก่บุคคลใดเป็นการเฉพาะ แต่คำนิยามของ “คำสั่งทางปกครอง” ดังกล่าวข้างต้นมิได้กำหนดลักษณะสำคัญที่เป็นข้อแตกต่างของ “คำสั่งทางปกครอง” จาก “กฎ” ไว้ให้ชัดเจน เพียงแต่มีข้อความที่แยกความแตกต่างระหว่าง “คำสั่งทางปกครอง” กับ “กฎ” ไว้ว่า “ไม่รวมถึงการออกกฎ” เท่านั้น

ศาสตราจารย์ ดร.วรพจน์ วิสชุดพิชญ์ ได้ยกตัวอย่างที่แสดงให้เห็นถึงข้อแตกต่างระหว่าง “กฎ” และ “คำสั่งทางปกครอง” ไว้อย่างชัดเจน พอสรุปได้⁴⁴ ดังนี้

สภามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ใช้อำนาจตามกฎหมายคือพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ฯ ออกข้อบังคับมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ว่าด้วยการศึกษาชั้นปริญญาตรีฯ วางกฎเกณฑ์ว่า ในแต่ละภาคการศึกษา นักศึกษาต้องลงทะเบียนศึกษาลักษณะวิชาไม่น้อยกว่า 9 หน่วยกิต และไม่เกิน 22 หน่วยกิต ซึ่งเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการทั่วไปโดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ ซึ่งจะแตกต่างจากการใช้อิทธิกรบทิมหาวิทยาลัยฯ อาศัยอำนาจตามข้อบังคับมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ว่าด้วยวินัยนักศึกษา (ซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์) ออกคำสั่งให้ถอนชื่อนักศึกษาที่กระทำทุจริตในการสอบไล่ออกจากทะเบียนนักศึกษาของมหาวิทยาลัยฯ คำสั่งเช่นนี้เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลโดยมุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่บุคคลหนึ่งบุคคลใดเป็นการเฉพาะคือนักศึกษาที่กระทำทุจริต การใช้อำนาจตามกฎหมายในกรณีนี้จึงมีลักษณะเป็น “คำสั่งทางปกครอง”

การพิจารณาว่า นิติกรรมทางปกครอง ใดจะมีลักษณะเป็น “คำสั่งทางปกครอง” นั้น จะต้องพิจารณาว่า นิติกรรมทางปกครองนั้นขาดลักษณะข้อหนึ่งข้อใดหรือทั้งสองข้อของ “กฎ” หรือไม่ กล่าวคือ ขาดลักษณะของการกำหนดข้อความที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะด้วยหรือไม่ หากนิติกรรมทางปกครองใดมีลักษณะข้อหนึ่งข้อใดของ “กฎ” ก็ยังไม่ถือว่าเป็น “กฎ” แต่เป็น “คำสั่งทางปกครอง” เช่น ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร (ในฐานะ “เจ้าพนักงานท้องถิ่น” ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522) อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติดังกล่าว ออกคำสั่งห้ามมิให้ “ผู้ใด” (ซึ่งหมายถึงบุคคลทั่วไป) เข้าไปในหรือใช้ส่วนใด ๆ ของอาคารหนึ่งอาคารใดที่มีการระบุเฉพาะเจาะจง คำสั่งดังกล่าวเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลบังคับเป็นการกำหนดข้อห้ามแก่บุคคลทั่วไป แต่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีของอาคารดังกล่าวเป็นการเฉพาะ คำสั่งดังกล่าวจึงมีลักษณะข้อที่หนึ่งของ “กฎ” แต่ขาดลักษณะข้อที่สองของ “กฎ” จึงไม่ใช่ “กฎ” แต่เป็น “คำสั่งทางปกครอง” ประเภทที่เรียกว่า “คำสั่งทางปกครองทั่วไป”

ผลทางกฎหมายของการจำแนก นิติกรรมทางปกครอง ที่เป็น “กฎ” และที่เป็น “คำสั่งทางปกครอง” คือ ขณะนี้ประเทศไทยมีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดกฎเกณฑ์ในการออกนิติกรรมทางปกครองที่เป็น “คำสั่งทางปกครอง” ไว้โดยตรงแล้ว คือ พระราชบัญญัติวิธี

⁴⁴ วรพจน์ วิสชุดพิชญ์, “การกระทำทางปกครอง”, เอกสารประกอบการอบรมหลักสูตรพนักงานคดีปกครองระดับต้น รุ่นที่ 1 พ.ศ. 2543(อค์สำเนา), หน้า 23-25

ปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 แต่ยังไม่มียกเว้นของกฎหมายกำหนดกฎเกณฑ์ในการออกนิติกรรมทางปกครองที่เป็น “กฎ” ไว้โดยตรง

การโต้แย้งคัดค้านความชอบด้วยกฎหมายของ “กฎ” และของ “คำสั่งทางปกครอง” นั้น พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ได้บัญญัติหลักเกณฑ์และวิธีการที่แตกต่างกันบ้างอยู่บางประการ พอสรุปได้ดังนี้

(1) พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ มิได้ใช้บังคับกับ “กฎ” แต่ใช้บังคับกับ “คำสั่งทางปกครอง” โดยกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการโต้แย้งคัดค้าน “คำสั่งทางปกครอง” เอาไว้ว่า ผู้รับ “คำสั่งทางปกครอง” หรือผู้ซึ่งถูกกระทบสิทธิจากผลของ “คำสั่งทางปกครอง” มีสิทธิอุทธรณ์โต้แย้ง “คำสั่งทางปกครอง” ตามขั้นตอนและระยะเวลาที่กฎหมายเฉพาะกำหนดไว้ แต่ถ้าไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนและระยะเวลาในการอุทธรณ์ “คำสั่งทางปกครอง” ไว้เป็นการเฉพาะ ผู้รับคำสั่งทางปกครองหรือผู้ซึ่งถูกกระทบสิทธิจากผลของ “คำสั่งทางปกครอง” จะต้องอุทธรณ์โต้แย้ง “คำสั่งทางปกครอง” ตามขั้นตอนและระยะเวลาที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ

(2) พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการฟ้องคดีโต้แย้ง “คำสั่งทางปกครอง” และ “กฎ” ไว้แตกต่างกัน ดังนี้

(ก) ผู้ซึ่งประสงค์จะฟ้องโต้แย้ง “คำสั่งทางปกครอง” ต่อศาลปกครองในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะการฟ้องคดีต่อศาลปกครองในเรื่องนั้นจะกระทำได้ต่อเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว และได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้นหรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควรหรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด (มาตรา 42 วรรคสอง)

(ข) การฟ้องคดีต่อศาลปกครองโต้แย้ง “คำสั่งทางปกครอง” หรือ “กฎ” ที่มีใช้พระราชกฤษฎีกาหรือกฎที่ออกโดยคณะรัฐมนตรีหรือโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองชั้นต้น (มาตรา 47) แต่ถ้าเป็นการฟ้องคดีต่อศาลปกครองโต้แย้ง “กฎ” ที่เป็นพระราชกฤษฎีกาหรือกฎที่ออกโดยคณะรัฐมนตรีหรือโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองสูงสุด (มาตรา 11 (2)) จึงต้องยื่นฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุดโดยตรง

2) การใช้ดุลพินิจ

รองศาสตราจารย์ ดร.โกสิน พลกุล อธิบาย⁴⁵ ว่า หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจตามกฎหมายในการวินิจฉัยสั่งการซึ่งก่อให้เกิดผลทางกฎหมายใน 2 ลักษณะคือ อำนาจผูกพัน และอำนาจดุลพินิจ

(1) อำนาจผูกพัน

อำนาจผูกพัน หมายความว่า ในการกระทำทางปกครอง เช่น การออกคำสั่ง ผู้ออกคำสั่งจะต้องได้ข้อเท็จจริงที่กฎหมายต้องการและต้องตัดสินใจไปตามที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น จะเลือกกระทำไปตามที่ตนเห็นว่าน่าจะเหมาะสมกว่าไม่ได้ เช่น ในเรื่องการจัดทะเบียนสมรส กฎหมายกำหนดว่าเมื่อชายและหญิงมีอายุ 17 ปีบริบูรณ์ สมภารใจสมรสกัน นายทะเบียนต้องจดทะเบียนสมรสให้ นายทะเบียนจะปฏิเสธโดยอ้างว่าหญิงเป็นคนต่างด้าว และไม่จดทะเบียนสมรสให้มิได้

(2) อำนาจดุลพินิจ

อำนาจดุลพินิจ หมายความว่า ในการกระทำทางปกครอง เช่น การออกคำสั่ง เมื่อผู้ออกคำสั่งได้ข้อเท็จจริงที่กฎหมายประสงค์แล้ว ผู้ออกคำสั่งมีอำนาจเลือกที่จะตัดสินใจแบบใดที่ตนเห็นว่าเหมาะสม ซึ่งกฎหมายจะกำหนดทางเลือกไว้ 2 ลักษณะคือ ลักษณะแรก อาจกำหนดทางเลือกไว้ไม่มากนัก เช่น 3-4 ทางเลือก ลักษณะที่สอง อาจกำหนดเปิดกว้างให้ใช้ดุลพินิจได้ตามความเหมาะสม แม้จะเป็นอำนาจดุลพินิจ แต่เจ้าหน้าที่ของรัฐก็ต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น และเป็นไปโดยสุจริต ทั้งต้องไม่เลือกปฏิบัติ

3) การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง⁴⁶

หลักความชอบด้วยกฎหมายเรียกร้องให้การกระทำที่ปวงขององค์กรฝ่ายปกครองต้องสอดคล้องกับบทบัญญัติของกฎหมายรวมทั้งหลักกฎหมายทั่วไป คำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นมาตรการที่กระทบต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคลเป็นการเฉพาะรายย่อมอยู่ภายใต้หลักดังกล่าว ด้วย โดยองค์กรตุลาการมีอำนาจควบคุมตรวจสอบว่าคำสั่งทางปกครองที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองทำขึ้นชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ และพิพากษาเพิกถอนคำสั่งนั้นได้ ซึ่งนอกจากการควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการแล้ว การตรวจสอบคำสั่งทางปกครองอาจกระทำโดยองค์กรฝ่ายปกครอง

⁴⁵ โกสิน พลกุล, หลักกฎหมายปกครองไทย, พ.ศ. 2546, หน้า 18-19

⁴⁶ สุวัฒน์ สิงห์สุวรรณ, นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการ สำนักกฎหมายปกครอง สำนักงาน

โดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเป็นผู้ริเริ่มทบทวนและเพิกถอนคำสั่งเอง (ex officio) หรือทบทวนตามคำขอของกลุ่มผู้ได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครองที่อุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครอง

(1) วัตถุประสงค์ของการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง

การอุทธรณ์มีความมุ่งหมายสำคัญ 3 ประการด้วยกัน ได้แก่

1. ให้ความคุ้มครองทางกฎหมายแก่ประชาชน (protection juridique des administrés) การอุทธรณ์มีวัตถุประสงค์เพื่อเยียวยาผลกระทบที่เกิดแก่กลุ่มผู้รับคำสั่งทางปกครอง โดยเปิดโอกาสให้กลุ่มผู้ได้รับคำสั่งโต้แย้งคำสั่งและขอให้ฝ่ายปกครองทบทวนและเปลี่ยนแปลงแก้ไขหรือเพิกถอนคำสั่ง โดยนัยนี้ การอุทธรณ์จึงเป็นกระบวนการที่คุ้มครองสิทธิของประชาชน และเป็นวิธีการที่ช่วยแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายของกลุ่มผู้ได้รับคำสั่งทางปกครองได้ดีกว่ากระบวนการทางศาล เพราะการทบทวนในฝ่ายปกครองมีขั้นตอนการพิจารณาที่เรียบง่ายรวดเร็วกว่าวิธีพิจารณาของศาล นอกจากนี้ ในการพิจารณาอุทธรณ์ฝ่ายปกครองยังสามารถทบทวนคำสั่งในแนวทางที่ยืดหยุ่นและให้ความเป็นธรรมแก่ผู้เกี่ยวข้องในแต่ละกรณีได้อย่างเหมาะสม ผิดกับศาลที่ต้องวินิจฉัยคดีพิพาทไปตามบทกฎหมายและยึดถือแนวคำพิพากษาเป็นสำคัญ ยกที่จะพิพากษาเป็นรายกรณีไปโดยคำนึงถึงความเป็นธรรมเฉพาะกรณี เพราะจะทำให้แนวคำพิพากษาไม่มีเอกภาพ

2. ส่งเสริมการควบคุมตรวจสอบภายในฝ่ายปกครอง (autocontrôle de l'administration) โดยที่การออกคำสั่งทางปกครองในแต่ละเรื่องมีความยุ่งยากซับซ้อน อีกทั้งเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองอาจมีภาระหน้าที่งานจำนวนมากและต้องปฏิบัติงานให้แล้วเสร็จโดยเร็ว บางกรณีจึงอาจมีการออกคำสั่งทางปกครองที่ผิดพลาดได้ ไม่ว่าจะเป็นข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย หรือเรื่องความเหมาะสม ดังนั้น การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองจึงเป็นโอกาสที่ฝ่ายปกครองจะได้ตรวจสอบการใช้อำนาจของตนซึ่งหากเห็นว่าคำสั่งทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่เหมาะสมอย่างไร ก็อาจเปลี่ยนแปลงแก้ไขหรือเพิกถอนคำสั่งได้ ซึ่งการทบทวนคำสั่งทางปกครองโดยเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองนั่นเอง หรือโดยเจ้าหน้าที่ชั้นเหนือขึ้นไปที่ควบคุมการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งก็ได้

3. แบ่งเบาภาระในการพิจารณาพิพากษาคดีของศาล (desencombrement des juridictions) การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองช่วยกลั่นกรองข้อพิพาทและลดจำนวนคดีพิพาทที่จะขึ้นสู่ศาล เนื่องจากข้อพิพาทอาจระงับลงในชั้นอุทธรณ์ โดยฝ่ายปกครองพิจารณาแล้วเห็นด้วยกับคำอุทธรณ์และเปลี่ยนแปลงคำสั่งตามคำขอของกลุ่มผู้ได้รับคำสั่ง หรือกลุ่มผู้อาจพิจารณาเหตุผลของคำวินิจฉัยอุทธรณ์แล้วยอมรับว่าคำสั่งที่ฝ่ายปกครองทำขึ้นชอบด้วยกฎหมายและเหมาะสมแล้ว จึงไม่คิดใจที่จะโต้แย้งคำสั่งต่อไปในชั้นศาลอีก

4) ระบบอุทธรณ์บังคับ

การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองอาจเป็นการอุทธรณ์ตามกฎหมายเฉพาะฉบับต่าง ๆ ที่กำหนดขั้นตอนการอุทธรณ์ไว้เป็นพิเศษ หรือหากกฎหมายในเรื่องใดมิได้กำหนดขั้นตอนการอุทธรณ์ไว้เป็นการเฉพาะ คู่กรณีก็มี “สิทธิ” อุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งเป็น “ระบบอุทธรณ์ทั่วไป” ตาม “กฎหมายกลาง” ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นการอุทธรณ์ตามกฎหมายเฉพาะหรือตามกฎหมายกลาง คู่กรณีที่ประสงค์จะฟ้องคดีต่อศาลปกครองมี “หน้าที่” ต้องอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองเสียก่อน หากไม่อุทธรณ์หรืออุทธรณ์เกินระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด ย่อมเป็นอันหมดสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ทั้งนี้เป็นไปตามมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ที่กำหนดให้ผู้ที่ฟ้องคดีดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องนั้นก่อนที่จะฟ้องคดีต่อศาล กล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ ได้ดำเนินการตามขั้นตอนการเยียวยาภายในฝ่ายปกครองครบถ้วนแล้วก่อนฟ้องคดีต่อศาล (Exhaustion of administrative remedies) โดยนัยนี้ ปัจจุบันการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองในระบบกฎหมายไทยจึงเป็น “การอุทธรณ์บังคับ”

การอุทธรณ์บังคับดังกล่าวนำต้นแบบมาจากระบบกฎหมายเยอรมันที่กำหนดให้การฟ้องคดีโต้แย้งคำสั่งทางปกครองต่อศาลปกครองจะกระทำได้ต่อเมื่อมีการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองต่อฝ่ายปกครองเสียก่อน ยกเว้นคำสั่งทางปกครองในบางเรื่องที่ไม่ต้องอุทธรณ์ก่อนฟ้องคดี ซึ่งแตกต่างจากระบบกฎหมายฝรั่งเศสที่มีได้ใช้ระบบอุทธรณ์บังคับเป็นการทั่วไป แต่ถือว่าการอุทธรณ์เป็นสิทธิของผู้รับคำสั่งทางปกครองที่จะอุทธรณ์คำสั่งต่อฝ่ายปกครองก่อนฟ้องคดีหรือไม่ก็ได้ เว้นแต่กฎหมายในเรื่องใดกำหนดให้ต้องอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อนฟ้องคดีจึงจะถือเป็นเงื่อนไขในการฟ้องคดีต่อศาล อย่างไรก็ดี ในระยะหลังระบบกฎหมายของทั้งสองประเทศเริ่มมีความแตกต่างกันน้อยลงตามลำดับ โดยกฎหมายเยอรมันได้กำหนดข้อยกเว้นต่อหลักอุทธรณ์บังคับมากขึ้นเรื่อย ๆ โดยเฉพาะกฎหมายของมลรัฐต่าง ๆ (Lander) ที่ยกเลิกการอุทธรณ์บังคับสำหรับคำสั่งทางปกครอง ในหลายเรื่อง โดยมองว่าเป็นขั้นตอนที่ทำให้การวินิจฉัยข้อพิพาทยิ่งล่าช้าออกไปอีก เพราะส่วนใหญ่แล้วฝ่ายปกครองมักจะยกอุทธรณ์และมีการฟ้องคดีต่อศาลอยู่ดี ในทางกลับกันระบบกฎหมายฝรั่งเศสก็กำหนดให้มีขั้นตอนอุทธรณ์บังคับในเรื่องต่าง ๆ เพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก แต่ก็ยังไม่ถึงขั้นที่จะเปลี่ยนไปใช้ระบบอุทธรณ์บังคับเป็นการทั่วไป โดยหลายฝ่ายมองว่าจะได้ไม่คุ้มเสียเพราะอาจมีผลตดสิทธิประชาชนในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง

สำหรับประเทศไทย การอุทธรณ์บังคับเป็นระบบที่มีทั้งข้อดีและข้อด้อย เพราะในแง่หนึ่งช่วยส่งเสริมให้มีการควบคุมตรวจสอบภายในฝ่ายปกครองและลดจำนวนคดีพิพาทที่จะไปสู่ศาลหรือหากมีการฟ้องคดีก็ช่วยให้ประเด็นข้อพิพาทมีความเด่นชัดยิ่งขึ้น อันจะเป็นประโยชน์แก่การพิจารณาพิพากษาคดีของศาล แต่ในอีกแง่หนึ่งขั้นตอนการอุทธรณ์บังคับก็อาจเป็น “กั๊กคัก” ที่ตัดสิทธิประชาชนในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง หากผู้ฟ้องคดีไม่ได้ยื่นอุทธรณ์ อุทธรณ์เกินกำหนดระยะเวลา หรืออุทธรณ์ไม่ถูกต้องตามรูปแบบที่กฎหมายกำหนด ซึ่งต้องยอมรับว่าคนไทยจำนวนไม่น้อยยังไม่คุ้นเคยกับการใช้สิทธิตามกฎหมายและอาจเกิดความผิดพลาดในการยื่นอุทธรณ์ได้ ทั้งนี้ แนวทางแก้ปัญหาควมมิใช่การกลับไปใช้ระบบอุทธรณ์เพื่อเลือก แต่อาจผ่อนคลายความเข้มงวดของระบบอุทธรณ์บังคับ เป็นต้นว่า แก้ไขระยะเวลาอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ให้ยาวขึ้นจากสิบห้าวันเป็นสามสิบวัน หรือกำหนดหลักเกณฑ์การอุทธรณ์ในแนวทางที่อำนวยความสะดวกแก่ประชาชนมากยิ่งขึ้น

เมื่อประเทศไทยใช้ระบบอุทธรณ์บังคับหรือการอุทธรณ์เป็นเงื่อนไขการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง จึงเป็นเรื่องสำคัญที่จะต้องพิจารณาว่า คำสั่งทางปกครองในกรณีใดที่อาจอุทธรณ์ได้และต้องอุทธรณ์ต่อฝ่ายปกครองก่อนหากประสงค์ที่จะนำไปฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ทั้งนี้ กฎหมายเฉพาะในแต่ละเรื่องอาจกำหนดให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองอุทธรณ์คำสั่งได้ ผู้รับคำสั่งจึงต้องอุทธรณ์คำสั่งต่อฝ่ายปกครองก่อนและหากฝ่ายปกครองมีคำวินิจฉัยอุทธรณ์แล้วหรือมิได้วินิจฉัยสั่งการภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดหรือภายในระยะเวลาอันสมควร จึงจะฟ้องคดีต่อศาลปกครองต่อไปได้ ส่วนกรณีที่กฎหมายเฉพาะมิได้กำหนดขั้นตอนการอุทธรณ์สำหรับคำสั่งทางปกครองในกรณีใดไว้ คำสั่งทางปกครองนั้นย่อมอยู่ในข่ายที่อาจอุทธรณ์ได้ตามมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ซึ่งเป็น “กฎหมายกลาง” ดังนั้น คู่กรณีจึงต้องอุทธรณ์คำสั่งก่อนฟ้องคดีต่อศาลปกครองเช่นเดียวกัน

5) คำสั่งทางปกครองที่ไม่ต้องอุทธรณ์ก่อนฟ้องคดี

บางกรณีกฎหมายเฉพาะอาจกำหนดให้คู่กรณีโต้แย้งคำสั่ง โดยฟ้องคดีต่อศาลหรือบัญญัติให้คำสั่ง “เป็นที่สุด” คือ ไม่อาจอุทธรณ์โต้แย้งภายในฝ่ายปกครองต่อไปได้อีก หรือกำหนดห้ามมิให้อุทธรณ์ กรณีเช่นนี้ผู้รับคำสั่งย่อมไม่อาจใช้สิทธิอุทธรณ์ตามกฎหมายได้ จึงฟ้องคดีได้โดยไม่ต้องอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อน นอกจากนี้ ในบางกรณีแม้ว่ากฎหมายเฉพาะจะมิได้ห้ามมิให้อุทธรณ์ แต่ก็อาจพิจารณาได้ว่ากฎหมายมี “วัตถุประสงค์” ไม่ให้คู่กรณีมีสิทธิอุทธรณ์ เช่น คำสั่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติที่ไม่ให้คนต่างด้าวอยู่ชั่วคราวในราชอาณาจักรตามมาตรา 35 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมืองฯ เพราะเป็นการสั่งการที่ถือเป็นอำนาจ

อธิปไตยของรัฐ จึงถือว่ากฎหมายมีวัตถุประสงค์ไม่ให้นำคนต่างด้าวมีสิทธิอุทธรณ์ กรณีจึงไม่อาจนำเรื่องการอุทธรณ์ตามกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ มาใช้บังคับได้

คำสั่งทางปกครองที่กฎหมายเฉพาะที่กฎหมายเฉพาะมิได้กำหนดขั้นตอนการอุทธรณ์ไว้และไม่มีลักษณะเป็นคำสั่งที่ต้องห้ามมิให้อุทธรณ์ตามกฎหมายต่าง ๆ ข้างต้น โดยหลักย่อมเป็นคำสั่งทางปกครองที่อาจอุทธรณ์ได้ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ อย่างไรก็ตาม ผู้ตรากฎหมายได้กำหนดข้อยกเว้นไว้สองกรณี ได้แก่ คำสั่งของรัฐมนตรีและคำสั่งของคณะกรรมการต่าง ๆ ซึ่งข้อยกเว้นดังกล่าวเป็นไปด้วยเหตุผลที่ว่า การอุทธรณ์ตามกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ เป็น “ระบบอุทธรณ์สองชั้น” โดยเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นเจ้าหน้าที่ผู้พิจารณาอุทธรณ์ในชั้นต้น และเจ้าหน้าที่ชั้นเหนือขึ้นไปซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาผู้กำกับดูแล หรือผู้ควบคุมการปฏิบัติงานเป็นเจ้าหน้าที่ผู้พิจารณาอุทธรณ์ในชั้นที่สอง ทว่ากรณีของรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายฉบับต่าง ๆ ย่อมไม่มีเจ้าหน้าที่อื่นที่จะมาทบทวนคำสั่งอีกชั้นหนึ่งได้ ดังนั้นมาตรา 44 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ จึงกำหนดให้คำสั่งของรัฐมนตรีเป็นคำสั่งที่ไม่อาจอุทธรณ์ได้ คู่กรณีจึงฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้โดยไม่ต้องอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อน และโดยเหตุผลของเรื่องแล้วคำสั่งของรัฐมนตรีย่อมหมายความรวมถึงคำสั่งของนายกรัฐมนตรีด้วย เช่น ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีที่ประกาศพระบรมราชโองการให้ถอดยศนายตำรวจชั้นสัญญาบัตร ย่อมเป็นคำสั่งที่ไม่ต้องอุทธรณ์ก่อนฟ้องคดีเช่นเดียวกัน ส่วนคำสั่งทางปกครองของคณะกรรมการนั้น ก็เป็นไปด้วยเหตุผลเดียวกัน เพราะคณะกรรมการต่าง ๆ ไม่อยู่ในระบบการบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลของเจ้าหน้าที่ใดชั้นเหนือขึ้นไปที่จะพิจารณาอุทธรณ์ต่อไปได้ ดังนั้น มาตรา 48 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ จึงบัญญัติให้โต้แย้งคำสั่งของคณะกรรมการต่าง ๆ ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ และโดยที่มาตรา 87 บัญญัติให้มาตรา 48 เป็นอันยกเลิกเมื่อมีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นทำหน้าที่แทนคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ผู้รับคำสั่งจึงสามารถนำคดีไปสู่ศาลปกครองได้โดยไม่ต้องอุทธรณ์ก่อน ไม่ว่าจะเป็คำสั่งของคณะกรรมการต่าง ๆ เช่น คณะกรรมการกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ คณะกรรมการ ป.ป.ช. รวมทั้งคำสั่งขององค์กรกลุ่มที่เรียกชื่ออย่างอื่น เช่น ที่ประชุม หรือสภา เช่น สภามหาวิทยาลัย สภามหาวิทยาลัย สภามหาวิทยาลัย สภาองค์กรควบคุมการประกอบวิชาชีพ เช่น สภาวิศวกร หรือสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ เช่น สภาองค์กรบริหารส่วนตำบล หรือสภาองค์กรบริหารส่วนจังหวัด

นอกจากข้อยกเว้นที่กำหนดโดยผู้ตรากฎหมายแล้ว ศาลปกครองสูงสุดยังมีแนวคำวินิจฉัยว่า “คำสั่งทางปกครองทั่วไป” ก็ถือเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่อาจอุทธรณ์และไม่ต้องอุทธรณ์ก่อนฟ้องคดี คำสั่งทางปกครองทั่วไปเป็น “นิติกรรมทางปกครองลูกผสม” ระหว่าง

“กฎ” และ “คำสั่งทางปกครอง” กล่าวคือ มีผลเป็นการทั่วไปมิได้เจาะจงตัวบุคคลทำนองเดียวกับ “กฎ” แต่ขณะเดียวกันก็มีผลเป็นรูปธรรมโดยใช้บังคับกับข้อเท็จจริงในกรณีหนึ่งเป็นการเฉพาะในลักษณะเดียวกันกับ “คำสั่งทางปกครอง” เช่น ประกาศรับสมัครบุคคลเพื่อคัดเลือกหรือสอบแข่งขันเข้ารับราชการที่กำหนดหลักเกณฑ์ซึ่งใช้บังคับกับการคัดเลือกหรือการสอบเพียงครั้งเดียว หรือประกาศประกวดราคาของหน่วยงานของรัฐที่ใช้กับการจัดซื้อจัดจ้างครั้งหนึ่งเพียงครั้งเดียว ทั้งนี้โดยที่คำสั่งทางปกครองทั่วไปมีผลบังคับแก่กรณีหนึ่งเป็นการเฉพาะ แต่มิได้เจาะจงตัวผู้รับคำสั่งไว้ว่าจะใช้บังคับกับบุคคลใด ผู้มีส่วนได้เสียจึงไม่อาจได้รับแจ้งให้ใช้สิทธิอุทธรณ์ได้โดยสภาพ กรณีจึงเป็นคำสั่งที่นำมาฟ้องคดีได้โดยไม่ต้องอุทธรณ์ต่อฝ่ายปกครองก่อน ในทำนองเดียวกันกับกฎซึ่งไม่อยู่ในบังคับต้องอุทธรณ์ก่อนฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ไม่ว่าจะประกาศประกวดราคา ประกาศเชิญชวนเสนอโครงการพัฒนาที่ดิน หรือประกาศรับสมัครคัดเลือกบุคคลเป็นพนักงาน

6) การยื่นอุทธรณ์

หลักเกณฑ์การยื่นอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองอาจเป็นไปตามกฎหมายเฉพาะในแต่ละเรื่องหรือเป็นไปตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ซึ่งเป็น “กฎหมายกลาง” หากกฎหมายฉบับใดกำหนดขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์ไว้แล้ว กรณีย่อมเป็นไปตามที่กำหนดในกฎหมายฉบับนั้น โดยไม่จำเป็นต้องเปรียบเทียบว่ามีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ หรือไม่ อย่างไร เพราะถือว่าผู้ตรากฎหมายได้กำหนดหลักเกณฑ์การอุทธรณ์ไว้เหมาะสมสอดคล้องกับลักษณะของเรื่องนั้น ๆ แล้ว ทั้งนี้เป็นไปตามมาตรา 3 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ส่วนกรณีที่กฎหมายเฉพาะในเรื่องใดมิได้กำหนดขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์ไว้ การยื่นอุทธรณ์ย่อมเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ทั้งนี้ โดยที่กฎหมายแต่ละฉบับกำหนดหลักเกณฑ์การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองไว้แตกต่างกัน ในที่นี้จึงไม่ขอกล่าวถึงหลักเกณฑ์การอุทธรณ์ตามกฎหมายเฉพาะ แต่จะพิจารณาหลักเกณฑ์การยื่นอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ที่เป็น “ระบบอุทธรณ์ทั่วไป” ซึ่งหลักเกณฑ์ของกฎหมายกลางนี้ย่อนำไปใช้กับการอุทธรณ์ตามกฎหมายเฉพาะได้ด้วย หากกฎหมายเฉพาะมิได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการอุทธรณ์ในส่วนใดไว้ เช่น ไม่ได้กำหนดเกี่ยวกับรูปแบบของคำอุทธรณ์ หรือการขยายระยะเวลาอุทธรณ์

7) ผู้มีสิทธิอุทธรณ์

บุคคลที่มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองและต้องอุทธรณ์ก่อนฟ้องคดีต่อศาลปกครอง คือ “คู่กรณี” ซึ่งโดยปกติได้แก่ ผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองที่ได้รับแจ้งคำสั่งจากเจ้าหน้าที่ ส่วนบุคคลอื่นที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากคำสั่งทางปกครอง แต่ไม่อยู่ในฐานะ “คู่กรณี” ที่ได้รับแจ้งคำสั่งทางปกครองย่อมไม่ต้องอุทธรณ์คำสั่งก่อนฟ้องคดี เช่น บุคคลที่ได้รับความเดือดร้อนจากการอนุญาตให้ตัดแปลงอาคารชุด โดยใช้พื้นที่จอดรถไปก่อสร้างร้านค้าทำให้ไม่มีที่จอดรถและต้องเสียค่าเช่าสถานที่อื่นเพื่อจอดรถ ทั้งนี้โดยที่มาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ กำหนดให้คู่กรณีอาจแต่งตั้งบุคคลที่บรรลุนิติภาวะให้กระทำการแทนตนในกระบวนการพิจารณาทางปกครองได้ คู่กรณีจึงมีสิทธิแต่งตั้งบุคคลอื่นให้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองแทนได้ แต่ถ้าบุคคลอื่นยื่นอุทธรณ์แทนโดยไม่ได้รับมอบอำนาจจากคู่กรณี ย่อมไม่ถือเป็นคำอุทธรณ์ตามกฎหมายและถือว่าไม่มีการอุทธรณ์คำสั่ง โดยถูกต้องก่อนฟ้องคดีต่อศาลปกครอง เช่น บุคคลที่บรรลุนิติภาวะแล้วและมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งให้พ้นสภาพการเป็นนักศึกษาได้เองแต่มาดำเนินอุทธรณ์แทนโดยมิได้รับมอบอำนาจจากบุคคลดังกล่าว หรือบุคคลที่ได้รับคำสั่งไม่บรรจุเข้ารับราชการเป็นทหารกองหนุน แต่บิดาเป็นผู้เขียนจดหมายร้องขอความเป็นธรรมต่อทางราชการ ย่อมเป็นการอุทธรณ์ที่ไม่ถูกต้อง จึงไม่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

8) การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองโดยศาล

คำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งอาจเกิดจากสาเหตุต่าง ๆ ตามที่ระบุไว้ในมาตรา 9 (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 อันได้แก่ คำสั่งที่ออกโดยผู้ที่ไม่อำนาจ คำสั่งที่ออกโดยนอกเหนืออำนาจหน้าที่ คำสั่งที่ออกโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย คำสั่งที่ออกโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น คำสั่งที่ออกโดยไม่สุจริต คำสั่งที่ออกโดยมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม คำสั่งที่ออกโดยมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นคำสั่งที่ออกโดยเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

คำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังกล่าวข้างต้นนี้ย่อมถูกตรวจสอบได้โดยศาล ซึ่งผู้ที่ได้รับคำสั่งหรือได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้จากคำสั่งดังกล่าวย่อมนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้ (ตามมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542) โดยศาลมีอำนาจที่จะมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายดังกล่าว (ตามมาตรา 72(1))

2. แนวคิด ทฤษฎีและหลักการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล

2.1 ความหมายของการบริหารงานบุคคล

การบริหารงานบุคคล เป็นคำที่แปลมาจากคำในภาษาอังกฤษซึ่งมีความหมายเหมือนกันหลายคำ ได้แก่ Personnel Administration หรือ Personnel Management หรือ Manpower Management โดยในภาษาไทยใช้คำว่า การบริหารงานบุคคล การจัดการงานบุคคล การเจ้าหน้าที่ การบริหารงานเจ้าหน้าที่ และการบริหารงานบุคคล ซึ่งมีนักวิชาการด้านการบริหารได้ให้ความหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลไว้ ดังนี้⁴⁷

เสนาะ ดิเชาว์ ได้ให้ความหมายการบริหารบุคคลว่า เป็นกระบวนการที่ทำให้ได้ใช้คน และบำรุงรักษาคน ที่มีประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานในจำนวนที่เพียงพอและเหมาะสม คือนำหน้าที่ในการรับสมัคร การคัดเลือก การฝึกอบรม การพัฒนาตัวบุคคล การรักษาระเบียบวินัย การให้สวัสดิการและการโยกย้ายสับเปลี่ยนตำแหน่ง

ธงชัย สันติวงษ์ กล่าวว่า การบริหารงานบุคคล หมายถึง ภารกิจของผู้บริหารทุกคนที่มุ่งปฏิบัติในกิจกรรมทั้งปวงที่เกี่ยวกับบุคลากร เพื่อให้บุคคลขององค์การเป็นทรัพยากรมนุษย์ที่มีประสิทธิภาพสูงสุด ส่งผลให้องค์กรประสบความสำเร็จได้ตามเป้าหมาย

พะยอม วงศ์สารศรี ให้ความหมายการบริหารงานบุคคลว่า เป็นการใช้ศิลปะและกลยุทธ์ ดำเนินการสรรหา คัดเลือกและบรรจุบุคคลที่มีคุณสมบัติเหมาะสมให้ปฏิบัติงาน มีการธำรงรักษา เพิ่มพูนทักษะ ความรู้ความสามารถและทำงานด้วยความสุขกายสบายใจ

กล่าวโดยสรุป การบริหารงานบุคคล คือ กระบวนการหรือขั้นตอนในการปฏิบัติทั้งปวงเกี่ยวกับบุคคล ในการสรรหา ใช้ประโยชน์ พัฒนา ธำรงรักษาบุคคลที่มีประโยชน์ไว้กับองค์การ เพื่อให้บุคคลได้ปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การ มีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานใด ๆ และอยู่ร่วมกันอย่างมีความสุข

2.2 ความสำคัญของการบริหารงานบุคคล

ปัจจัยสำคัญที่ใช้ในการบริหารจัดการ ได้แก่ บุคคล (Man) เงิน (Money) วัสดุ (Material) และวิธีการ (Method หรือ Management) ซึ่งปัจจัยแต่ละอย่างมีความสำคัญต่อการบริหารจัดการทั้งสิ้น จะขาดสิ่งหนึ่งสิ่งใดไม่ได้ แต่ปัจจัยทางการบริหารคือ คน (Man) ถือว่ามี

⁴⁷ วัลลพ สงวนนาม, งานวิจัยเรื่องบทบาทของ อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษาด้านการบริหารงานบุคคลในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, พ.ศ. 2552, หน้า 11-18

ความสำคัญอย่างมาก ซึ่งมีนักบริหาร ได้กล่าวถึงการบริหารงานบุคคลว่าเป็นปัจจัยทางการบริหารที่สำคัญ ดังนี้

เสนาะ ดิยาวีร์ กล่าวว่า ความสำคัญของการบริหารงานบุคคลเป็นงานที่ก่อให้เกิดปัญหาและสร้างความยุ่งยากแก่ผู้บริหาร เป็นงานที่ต้องเสียค่าใช้จ่ายสูงและต้องใช้ระยะเวลา แต่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งเพราะเป็นงานที่เสริมสร้างสมรรถภาพในการทำงานให้กับบุคคล

บรรยงค์ โตจินดา กล่าวว่า คนเป็นปัจจัยสำคัญยิ่งของการจัดการ หากคนไม่มีคุณภาพ ก็ไม่สามารถที่จะจัดงานในองค์กรให้บรรลุเป้าหมายได้ การจะได้บุคคลที่ดีมีคุณภาพเข้ามาทำงานย่อมขึ้นกับการบริหารงานบุคคล ซึ่งนับว่าเป็นภารกิจที่ยิ่งใหญ่และยุ่งยากของผู้บริหาร

วิจิตร ศรีสะอ้าน กล่าวว่า บุคลากรได้รับการพิจารณาให้เป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุดในการบริหาร ทั้งนี้เพราะบุคลากรเป็นผู้จัดหาและใช้ทรัพยากรบริหารอื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็นเงิน วัสดุ อุปกรณ์ และการจัดการ หน่วยงานใดก็ตามถ้าเริ่มด้วยการมีบุคลากรที่เก่งกล้าสามารถแล้วปัจจัยอื่น ๆ ก็จะดีตามมา และให้การบริหารงานบุคคลเป็นกระบวนการหนึ่ง ในกระบวนการบริหาร

ณัฐพันธ์ เขจรนันท์ กล่าวว่า ทรัพยากรบุคคลมีความสำคัญที่สุดในทรัพยากรทั้งสิ้นคือ คนหรือทรัพยากรมนุษย์ (Human Resource) เพราะถึงแม้ว่าองค์กรจะมีคนมาก มีวัตถุดิบที่ดี และมีราคาถูกกว่าคู่แข่ง มีวิธีการผลิตและเทคโนโลยีที่ทันสมัยเพียงใด ถ้าองค์กรขาดบุคคลที่มีความรู้ ทักษะ ความสามารถและทัศนคติเหมาะสมเข้ามาทำหน้าที่เป็นผู้ใช้และบริหารทรัพยากรที่มีอย่างมีประสิทธิภาพแล้ว ก็อาจส่งผลให้องค์กรขาดประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน ขาดศักยภาพในการแข่งขันและพัฒนาและอาจส่งผลถึงความล้มเหลวในการดำเนินงานขององค์กรในระยะยาว

กล่าวโดยสรุป การบริหารงานบุคคลมีความสำคัญต่อการบริหารจัดการทั้งระบบเป็นอย่างยิ่ง เพราะคนเป็นปัจจัยสำคัญที่จะผลักดันให้เกิดการดำเนินการทั้งปวง และการบริหารงานบุคคลที่ดีมีประสิทธิภาพจะสามารถสร้างบุคคลในองค์กรให้เป็นทรัพยากรมนุษย์ที่มีคุณภาพก่อให้เกิดความสำเร็จ บรรลุความสำคัญตามเป้าหมายสูงสุดขององค์กรต่าง ๆ

2.3 หลักการบริหารงานบุคคล

การบริหารงานบุคคล มี 2 ระบบคือ ระบบอุปถัมภ์ (patronage system) และระบบคุณธรรม (merit system) ซึ่งทั้งสองระบบหลักนี้มีหลักและวิธีการปฏิบัติในลักษณะที่ตรงกันข้ามกัน ดังนี้

1. ระบบอุปถัมภ์ (patronage system, spoils system) อาจเรียกว่า ระบบพรรคพวกชอบพอเป็นพิเศษ มีแหล่งกำเนิดในประเทศจีนโบราณที่มักเลือกคนรับราชการโดยการสืบสายโลหิต การนำสิ่งของมีค่ามาแลกเปลี่ยน การมอบตำแหน่งให้ผู้ที่ชอบพอเป็นพิเศษในประเทศอังกฤษก็เป็นต้นแบบของระบบอุปถัมภ์ในรูปแบบของราชบริพารของกษัตริย์ ในประเทศ

สหรัฐอเมริกายุคก่อน ค.ศ.1883 ก็ใช้ระบบอุปถัมภ์เช่นกัน ประเทศไทยก็มีระบบเลือกคนเข้ารับราชการที่เน้นที่บุตรหลานมาตั้งแต่สุโขทัยจนถึงก่อน พ.ศ.2471 (สมัยรัชกาลที่ 7) ซึ่งหลักการสำคัญ ๆ โดยสรุปดังนี้

1.1 การพิจารณาเลือกสรรคนเข้ารับราชการรวมทั้งการเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่ง มักจะไม่คำนึงถึงหลักคุณวุฒิและความรู้ความสามารถเป็นเกณฑ์

1.2 การเลือกสรรคนเข้ารับราชการ ไม่เปิดโอกาสที่เท่าเทียมกัน

1.3 บรรจุแต่งตั้งบุคคลตามความพึงพอใจของผู้มีอำนาจ ไม่เน้นผู้มีความรู้ความสามารถ เน้นที่ชอบพอ พรรคพวก บุตร บริวาร

1.4 การใช้เอกภาพในการบริหารปกครอง หรือเผด็จการ

2. ระบบคุณธรรม (Merit System) ซึ่งระบบนี้มีคำใช้อยู่หลายคำ เช่น “ระบบคุณวุฒิ” “ระบบความรู้ความสามารถ” เป็นต้น ซึ่งไม่ว่าจะใช้คำใดต่างก็มีความหมายในทำนองเดียวกันคือ เป็นวิธีการเลือกสรรบุคคลเข้าทำงาน โดยคัดเลือกให้ได้บุคคลที่มีความรู้ความสามารถของบุคคลที่มีคุณสมบัติครบถ้วน โดยไม่คำนึงถึงเรื่องการเมืองหรือความสัมพันธ์ส่วนตัวที่เกิดจากความพยายามในการขจัดข้อบกพร่องของระบบอุปถัมภ์ โดยขงจื้อปรัชญาเมธีชาวจีนที่วางรากฐานแนวคิดในระบบคุณธรรม เน้นความสามารถ ซื่อสัตย์ เสียสละ ส่วนใน โลกตะวันตก เช่น อังกฤษ สหรัฐอเมริกา เริ่มนำระบบคุณธรรมมาใช้ในปลายศตวรรษที่ 19 และสำหรับประเทศไทยเองมีการใช้ระบบคุณธรรมในการบริหารงานบุคคลอย่างจริงจังใน พ.ศ. 2471 ที่ได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนขึ้นเป็นฉบับแรก ต่อมาในปัจจุบันก็มีการใช้ระบบนี้กันอย่างแพร่หลายทั่วโลก (วิจิตร ศรีสะอ้าน (2543: 15-17) โดยมีหลักการบริหารงานบุคคลตามระบบคุณธรรม ดังนี้

2.1 หลักความเสมอภาค (equality of opportunity) หมายถึง การเปิดโอกาสที่เท่าเทียมกัน ในการทำงานสำหรับผู้ที่มีความสมบัติและพื้นความรู้ตามที่กำหนดไว้ โดยไม่มีข้อกีดกันอันเนื่องมาจากเพศ ศิว และศาสนา จึงถือว่าบุคคลที่มีความสมบัติเข้าเกณฑ์มีสิทธิเท่าเทียมกัน การประกาศรับสมัครเข้าทำงานตามหลักนี้จึงเป็นการเปิดทั่วไป (open to all) และยังรวมไปถึงความเสมอภาคในการปฏิบัติต่อบุคคล อยู่ในเกณฑ์ที่เป็นมาตรฐานเดียวกันและให้ค่าตอบแทนที่ยึดหลัก “งานเท่ากัน เงินเท่ากัน” (equal pay for equal work)

2.2 หลักความสามารถ (Competence) หมายถึง การยึดถือความรู้ความสามารถเป็นหลักในการเลือกสรรบุคคลเข้าปฏิบัติงาน โดยพยายามหาทางเลือกสรรให้ได้ผู้ที่มีความรู้ความสามารถเหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ให้มากที่สุด เพื่อให้ได้คนที่เหมาะสมกับงาน (put the right man in the right job) นอกจากนี้ ยังใช้ในการเลื่อนตำแหน่งบุคคลจากความสามารถและมีผลปฏิบัติงานดีเด่นอีกด้วย

2.3 หลักความมั่นคง (security on tenure) หมายถึง หลักประกันในการปฏิบัติงานที่หน่วยงานให้แก่บุคลากร เพื่อให้การปฏิบัติงานนั้น ๆ ยึดถือเป็นอาชีพได้ โดยผู้ปฏิบัติงานได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย จะมีให้ถูกกั้นแกล้งหรือถูกออกจางานโดยไม่มีความคิดไม่ว่าจะโดยเหตุผลส่วนตัวหรือในทางการเมือง เพื่อให้บุคคลมีกำลังใจที่จะปฏิบัติหน้าที่ ทั้งขณะที่ปฏิบัติงานและดูแลหลังเกษียณอายุราชการให้มีบำเหน็จบำนาญ เพื่อความมั่นคงของผู้เคยทำคุณประโยชน์แก่ราชการตามสมควร

2.4 หลักความเป็นกลางทางการเมือง (political neutrality) หลักความเป็นกลางทางการเมืองนี้ มุ่งเน้นเฉพาะข้าราชการมากกว่าวงธุรกิจเอกชน ที่มุ่งให้ข้าราชการประจำได้ปฏิบัติงานโดยอิสระ ปราศจากการแทรกแซงทางการเมืองหรืออยู่ภายใต้อิทธิพลของพรรคการเมือง นักการเมือง ทำให้สามารถปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาลได้อย่างเต็มความภาคภูมิ เต็มความสามารถ แต่ไม่ได้หมายรวมถึงจำกัดสิทธิทางการเมือง ซึ่งจะต้องมีสิทธิในฐานะประชาชนทั่วไป

เสนาะ ตีเข่าว ได้เสนอหลักการบริหารงานบุคคล มีสาระสำคัญดังนี้

1. มีความเป็นธรรมเรื่องอัตราค่าจ้าง ชั่วโมงการทำงานและสภาพของการทำงาน
 2. แจ้งข่าวคราวเกี่ยวกับความเคลื่อนไหวหรือการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับส่วนได้ส่วนเสียของทั้งฝ่ายลูกจ้าง และนายจ้างให้ทุกคนได้ทราบ
 3. ทำให้บุคคลมีความรู้สึกรู้ว่าตนเองมีค่าและเป็นส่วนหนึ่งขององค์การ
 4. มีความเป็นกันเองกับพนักงานทั้งในการควบคุมและการบริหารจัดการ
 5. จ่ายค่าจ้างโดยยึดความสามารถและขึ้นเงินเดือนค่าจ้าง ตามประสิทธิภาพ
 6. ถือว่าพนักงานทุกคนมีความสามารถ ไม่ดูถูกความสามารถของบุคคล
- สรุปได้ว่า หลักการบริหารงานบุคคลที่สำคัญและใช้กันมากกว่าคือ ระบบคุณธรรม ที่ยึดหลักความเสมอภาค หลักความสามารถ หลักความมั่นคง และหลักความเป็นกลางทางการเมือง หรือโดยหลักการทั่วไปแล้ว ยึดหลักวัตถุประสงค์ ความสำคัญ คุณค่าบุคคล รู้เขารู้เรา และบริหารคนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2.4 กระบวนการบริหารงานบุคคล

กระบวนการบริหารงานบุคคล เป็นกระบวนการในการดำเนินงานเกี่ยวกับบุคคลเป็นขั้นตอนเพื่อให้ได้บุคคลตรงตามที่หน่วยงานหรือองค์การต้องการ เพื่อมาปฏิบัติงานและพัฒนา

งานในหน้าที่ที่รับผิดชอบได้เป็นอย่างดี อยู่ในองค์กรได้อย่างมีความมั่นคง มีขวัญกำลังใจและมีแรงจูงใจในการปฏิบัติงานเพื่อความสำเร็จ โดยใช้กระบวนการบริหารงานบุคคลตามขั้นตอนต่อไปนี้ ซึ่งสมพงษ์ เกษมสินธุ์ อรุณ รักธรรม สมเกียรติ พ่วงรอด ได้กล่าวถึงกระบวนการบริหารงานบุคคล ไว้ดังนี้

1. การวางแผนงานบุคคล

การวางแผนงานบุคคล เป็นการเตรียมการ โดยการศึกษาวิจัยถึงอดีต ปัจจุบัน อนาคตการดำเนินงานในองค์กรล่วงหน้าโดยคำนึงถึงความเป็นไปได้ขององค์กรในอนาคต เพื่อการเตรียมบุคคล การคัดเลือกบุคคลมาปฏิบัติงานในองค์กรให้มีประสิทธิภาพสูงสุด

2. การกำหนดตำแหน่งและอัตราเงินเดือน

การกำหนดตำแหน่งและอัตราเงินเดือน เป็นกระบวนการหนึ่งที่ใช้ในการบริหารงานบุคคล โดยเฉพาะในหน่วยงานราชการและรัฐวิสาหกิจ จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการวิเคราะห์งาน เพื่อการกำหนดตำแหน่งสำหรับรองรับผู้ที่คัดเลือกมาบรรจุเพื่อปฏิบัติงาน การกำหนดอัตราเงินเดือน เป็นกระบวนการเกี่ยวกับการจัดการด้านค่าตอบแทนของผู้ปฏิบัติงานเป็นรายเดือนหรือเงินเดือนหรือเป็นค่าจ้าง

3. การสรรหาและการคัดเลือก

การสรรหาและการคัดเลือก เป็นกระบวนการคัดเลือกให้ได้บุคคลที่มีคุณสมบัติเหมาะสม และตรงตามลักษณะงานจากแหล่งภายในองค์กรและภายนอกองค์กรหรือตลาดแรงงานอื่น ๆ เพื่อคัดเลือกบุคคลที่ดี มีความรู้ความสามารถ และมีประสิทธิภาพ คัดเลือกโดยใช้ระบบคุณธรรมมาปฏิบัติงานในองค์กร

4. การบรรจุและการแต่งตั้ง

การบรรจุและการแต่งตั้ง เป็นการรับบุคคล โดยผ่านกระบวนการคัดเลือกมาแล้ว มาบรรจุแต่งตั้งและมอบหมายหน้าที่การงานที่รับผิดชอบให้กับบุคคลมาปฏิบัติงานตามตำแหน่งในองค์กร

5. การปฐมนิเทศ

วัตถุประสงค์ของการปฐมนิเทศ เพื่อการต้อนรับและแนะนำบุคลากรที่เข้ามาทำงานใหม่ให้ทราบ และเข้าใจเกี่ยวกับสถานภาพโดยทั่วไปขององค์กรหรือหน่วยงานเกี่ยวกับประวัติความเป็นมาขององค์กร นโยบาย บุคลากรในหน่วยงาน สิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ระเบียบปฏิบัติ เพื่อให้บุคลากรใหม่เกิดความเข้าใจและมีทัศนคติที่ดีต่อองค์กร ต่อเพื่อนร่วมงานต่อการปฏิบัติงานและสามารถปรับตัวให้อยู่ในองค์กรได้อย่างมีความสุข

6. การทดลองปฏิบัติราชการ

การทดลองปฏิบัติราชการ เป็นการทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการเป็นระยะเวลาหนึ่ง เพื่อเป็นการพัฒนาข้าราชการครูที่บรรจุใหม่และจำเป็นที่จะต้องจัดให้มีกระบวนการพัฒนาตามกฎหมายกำหนดหรือตามระยะที่องค์กรนั้น ๆ กำหนดในภาคเอกชน

7. การโอนและการย้าย

การโอน เป็นการเปลี่ยนแปลงหน้าที่การงานที่ปฏิบัติอยู่ในสังกัดเดิมไปปฏิบัติหน้าที่ในองค์กรอื่น ต่างสังกัด โดยให้ได้รับเงินเดือนและมีสถานภาพเท่าเดิมหรือเทียบเคียงกับที่เคยได้รับในสังกัดเดิม ส่วนการย้ายเป็นการเปลี่ยนแปลงหน้าที่และความรับผิดชอบจากที่เคยปฏิบัติอยู่ในองค์กรไปยังองค์กรอื่น โดยยังมีสถานภาพในการปฏิบัติงานเท่าเดิมและอยู่ในสังกัดเดิม

8. การจัดทำทะเบียนประวัติ

การจัดทำทะเบียนประวัติ เป็นการจัดทำเอกสารเกี่ยวกับประวัติบุคคลของข้าราชการ ได้แก่ ประวัติส่วนตัว การศึกษา ประสบการณ์ การอบรม และการศึกษาดูงาน การบริการวิชาการ รวมทั้งข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับบุคคลนั้นเพื่อประโยชน์ในการบริหารงานบุคคล

9. การพัฒนาบุคคล

การพัฒนาบุคคล เป็นการดำเนินการเกี่ยวกับการกำหนดวิธีการที่เหมาะสมเพื่อพัฒนาบุคคลให้มีความรู้ความชำนาญ เพื่อวัตถุประสงค์และประสิทธิภาพขององค์กร การพัฒนาบุคคลเป็นการดำเนินการด้านการส่งเสริมพัฒนาบุคคล ให้มีความรู้ความสามารถมีศักยภาพเพิ่มขึ้น มีทักษะในการทำงานดีขึ้น ตลอดจนมีทัศนคติที่ดีต่องานในหน้าที่และต่อองค์กร เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน

10. การประเมินผลการปฏิบัติงาน

การประเมินผลการปฏิบัติงาน เป็นวิธีการที่ผู้บังคับบัญชาใช้ในการตรวจสอบกำกับติดตามผลการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชาในระยะเวลาหนึ่ง พร้อมลงบันทึกไว้ เพื่อประเมินผล ปรับปรุง พัฒนา บำรุงขวัญบุคลากรในองค์กร

11. วินัยและการดำเนินการทางวินัย

วินัย เป็นระเบียบแบบแผนในทางราชการหรือองค์กรกำหนด เพื่อเป็นแนวทางในการควบคุมความประพฤติ และพฤติกรรมของคนในองค์กรให้ปฏิบัติเป็นไปตามหลักเกณฑ์ขององค์กรเพื่อนำไปสู่เป้าหมายขององค์กร การดำเนินการทางวินัยเป็นกระบวนการเพื่อให้บุคคลในองค์กรได้ประพฤติปฏิบัติตามแบบแผนของวิธีการที่จะรักษาบุคคลให้อยู่ในองค์กรได้อย่างมีคุณเกณฑ์ เป็นไปตามระเบียบในระบบคุณธรรม

12. การจัดสวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูล

การจัดสวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูล ซึ่งสวัสดิการเป็นสิ่งที่องค์กรจัดให้บุคลากรในองค์กรนอกเหนือจากเงินเดือน เพื่อส่งเสริมคุณภาพชีวิตและยกระดับฐานะความเป็นอยู่ของบุคคลให้ดีขึ้น โดยการจัดสวัสดิการอย่างเหมาะสมตรงตามความต้องการของบุคลากร ได้แก่ การจัดรถบริการ บริการสุขภาพ

13. การพ้นจากงานและบำเหน็จบำนาญ

การพ้นจากงาน เป็นการพ้นจากงาน เป็นการพ้นจากตำแหน่งหน้าที่ที่ปฏิบัติในองค์กร โดยเหตุผลของบุคคลหรือเหตุผลจากองค์กรที่มีผลทำให้หมดสภาพ และมีสิทธิที่ได้รับตามปกติ ได้แก่ การลาออก การลดจำนวนบุคลากรก่อนเกษียณอายุราชการออกเพราะผิดวินัยร้ายแรงขึ้นปลดออก ส่วนบำเหน็จบำนาญเป็นประโยชน์เกื้อกูลซึ่งบุคลากรจะได้รับจากองค์กรก็ต่อเมื่อบุคลากรนั้นออกจากองค์กรไป โดยได้รับบำเหน็จหรือบำนาญขึ้นอยู่กับเวลาปฏิบัติงาน ถ้ามีเวลาปฏิบัติงาน 25 ปี บริบูรณ์หรืออายุครบ 50 ปีบริบูรณ์ก็มีสิทธิที่จะเลือกว่า จะรับบำเหน็จ (จ่ายครั้งเดียว) หรือบำนาญ (จ่ายเป็นรายเดือน) แต่ถ้ามีเวลาปฏิบัติงานไม่ถึง 25 ปีบริบูรณ์ก็จะได้รับบำเหน็จ

พะยอม วงศ์สารศรี ได้กล่าวว่า กระบวนการบริหารงานบุคคล ประกอบด้วย การจัดหา การพัฒนา การจ่ายค่าตอบแทน การชำระรักษา การพ้นจากงาน การบันทึกรายงานสถิติฝ่ายบุคคล และการวิจัยด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์

สมชาย หิรัญกิตติ ได้กล่าวว่า กระบวนการบริหารบุคคลประกอบด้วย การวางแผนทรัพยากรมนุษย์ การสรรหาบุคลากร การคัดเลือก การอบรม และการพัฒนาการให้ผลตอบแทน และผลประโยชน์ ความปลอดภัย

สวัสดิ์ จงกล ได้กล่าวว่า กระบวนการบริหารงานบุคคลประกอบด้วย 3 ขั้นตอน ดังนี้

1. การกำหนดความต้องการด้านบุคคล
 2. การตอบสนองความต้องการด้านบุคคล
 3. การชำระและพัฒนาบุคคลและการบริหาร
- การบริหารงานบุคคล มีกระบวนการบริหารตามขั้นตอน ดังนี้
1. การวิเคราะห์ วางแผน และกำหนดตำแหน่ง
 2. การสรรหาและบรรจุบุคคลเข้าปฏิบัติงาน
 3. การโอน ย้าย เลื่อนตำแหน่งบุคลากร

4. การพิจารณาความดีความชอบ วินัย และข้าราชการบุคลากร รวมถึงสวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูล

5. การพัฒนาบุคลากร

6. การพ้นจากงาน

กล่าวโดยสรุป กระบวนการบริหารงานบุคคล มีขั้นตอนสำคัญคือ การวางแผนงานบุคคล การสรรหาบรรจุบุคคลเข้าปฏิบัติงาน การใช้ ข้าราชการ และพัฒนาตลอดจนการพ้นจากงาน โดยขั้นตอนทั้งหมดนี้เป็นขั้นตอนหรือกระบวนการบริหารงานบุคคลโดยทั่วไป ทั้งสำหรับองค์กรภาครัฐ ภาคเอกชน และรัฐวิสาหกิจ



บทที่ 3

หลักเกณฑ์และวิธีการออกคำสั่งย้ายผู้บริหารสถานศึกษา

ในการย้ายผู้บริหารสถานศึกษานั้น มีกฎหมายกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม สรุปได้ดังนี้ คือ ให้ ก.ค.ศ. กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการย้ายผู้บริหารสถานศึกษา และต้องได้รับอนุมัติจาก อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษา หรือ อ.ก.ค.ศ. ที่ ก.ค.ศ. ตั้ง ของผู้ประสงค์ขอย้ายและผู้รับย้าย แล้วแต่กรณี และให้สถานศึกษาโดยคณะกรรมการสถานศึกษาเสนอความเห็นประกอบการพิจารณาของ อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษา หรือ อ.ก.ค.ศ. ที่ ก.ค.ศ. ตั้ง ด้วย และเมื่อ อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษา หรือ อ.ก.ค.ศ. ที่ ก.ค.ศ. ตั้ง พิจารณาอนุมัติแล้ว ให้ผู้มีอำนาจตามมาตรา 53 สั่งบรรจุและแต่งตั้งผู้นั้นต่อไป⁴⁸

โดย ก.ค.ศ. ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการย้ายผู้บริหารสถานศึกษา และแจ้งให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาทราบ และปฏิบัติ โดยมีหลักเกณฑ์และวิธีการย้ายผู้บริหารสถานศึกษาสรุปได้ดังนี้ คือ⁴⁹

1. ประเภทของการย้าย

การย้ายผู้บริหารสถานศึกษา แบ่งเป็นประเภทของการย้ายได้ 3 กรณี คือ

1.1 การย้ายกรณีปกติ ยังแบ่งได้เป็น กรณีย่อยอีก 4 กรณี คือ

1.1.1 การย้ายเพื่ออยู่ร่วมกับคู่สมรส

1.1.2 การย้ายเพื่อดูแลบิดา มารดา

1.1.3 การย้ายเพื่อกลับภูมิลำเนา

1.1.4 การย้ายด้วยเหตุผลอื่น เช่น การย้ายเพื่อความสะดวกในการเดินทาง การย้ายเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน เป็นต้น

1.2 การย้ายกรณีพิเศษ ยังแบ่งได้เป็นกรณีย่อยอีก 3 กรณี คือ

1.2.1 การย้ายเนื่องจากเจ็บป่วยร้ายแรง

⁴⁸ มาตรา 59 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

⁴⁹ หลักเกณฑ์และวิธีการย้ายผู้บริหารสถานศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (ส่งพร้อมหนังสือสำนักงาน ก.ค.ศ. ด่วนที่สุด ที่ ศธ 0206.4/2677 ลงวันที่ 29 กรกฎาคม 2552)

1.2.2 การย้ายเนื่องจากถูกคุกคามต่อชีวิต

1.2.3 การย้ายเพื่อดูแลบิดา มารดา หรือคู่สมรส ซึ่งเจ็บป่วยร้ายแรง

1.3 การย้ายเพื่อประโยชน์ของทางราชการ ยังแบ่งได้เป็นกรณีย่อยอีก 2 กรณี คือ

1.3.1 การย้ายเพื่อแก้ปัญหาการบริหารจัดการในสถานศึกษา

1.3.2 การย้ายเพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษา

2. การกำหนดขนาดของสถานศึกษา

เพื่อประโยชน์ในการย้าย จึงกำหนดขนาดของสถานศึกษาเป็น 4 ขนาด ดังนี้ คือ

2.1 ขนาดเล็ก มีจำนวนนักเรียน ตั้งแต่ 499 คนลงมา

2.2 ขนาดกลาง มีจำนวนนักเรียน ตั้งแต่ 500-1,499 คน

2.3 ขนาดใหญ่ มีจำนวนนักเรียน ตั้งแต่ 1,500-2,499 คน

2.4 ขนาดใหญ่พิเศษ มีจำนวนนักเรียน ตั้งแต่ 2,500 คนขึ้นไป

ทั้งนี้เพื่อให้การย้ายผู้บริหารสถานศึกษาเป็นไปตามลำดับของขนาดของสถานศึกษา เพื่อให้ผู้บริหารสถานศึกษาได้มีโอกาสย้ายไปสถานศึกษาที่มีขนาดใหญ่ขึ้นตามลำดับ

3. การจัดกลุ่มสถานศึกษา

การจัดกลุ่มสถานศึกษา แบ่งได้เป็น 3 กลุ่ม ดังนี้

3.1 กลุ่มสถานศึกษาสายประถมศึกษา

3.2 กลุ่มสถานศึกษาสายมัธยมศึกษา

3.3 กลุ่มสถานศึกษาสังกัดสำนักงานบริหารงานการศึกษาพิเศษ

ทั้งนี้เพื่อให้ผู้บริหารสถานศึกษาในกลุ่มสถานศึกษาเดียวกันได้มีโอกาสย้ายไปในกลุ่มเดียวกันก่อนเพราะมีประสบการณ์ดีกว่า

4. ความเห็นของคณะกรรมการสถานศึกษา

ความเห็นของคณะกรรมการสถานศึกษาของผู้ประสงค์ขอย้ายและความเห็นของคณะกรรมการสถานศึกษาที่ผู้ประสงค์ขอย้ายไปดำรงตำแหน่งให้ใช้เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาของ อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษา หรือ อ.ก.ค.ศ.สำนักบริหารงานการศึกษาพิเศษ เท่านั้น

5. การกำหนดสัดส่วนของจำนวนตำแหน่งว่างเพื่อใช้ในการย้ายและการแต่งตั้งจาก บัญชีผู้ได้รับคัดเลือก

ให้ อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษา พิจารณากำหนดสัดส่วนของจำนวนตำแหน่งว่างที่จะ
ใช้รับย้ายและที่จะใช้บรรจุและแต่งตั้งจากบัญชีผู้ได้รับการคัดเลือกให้ใกล้เคียงกันทั้งตำแหน่งว่าง
ของกลุ่มสถานศึกษาสายประถมศึกษา และตำแหน่งว่างของกลุ่มสถานศึกษาสายมัธยมศึกษา
เว้นแต่ไม่มีผู้ได้รับคัดเลือกขึ้นบัญชีหรือการบรรจุและแต่งตั้ง หรือไม่มีผู้ขอย้ายลงตำแหน่งว่าง
ให้ อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษานั้นพิจารณาใช้ตำแหน่งว่างได้ตามความเหมาะสม

สำหรับสำนักบริหารงานการศึกษาพิเศษ ให้ อ.ก.ค.ศ.สำนักบริหารงานการศึกษาพิเศษ
พิจารณากำหนดสัดส่วนของจำนวนตำแหน่งว่างที่จะใช้รับย้ายและที่จะบรรจุและแต่งตั้งจากบัญชีผู้
ได้รับคัดเลือกให้ใกล้เคียงกัน เว้นแต่ไม่มีผู้ได้รับคัดเลือกขึ้นบัญชีหรือการบรรจุและแต่งตั้ง หรือไม่มี
ผู้ขอย้ายลงตำแหน่งว่าง ให้ อ.ก.ค.ศ.สำนักบริหารงานการศึกษาพิเศษพิจารณาใช้ตำแหน่งว่างได้
ตามความเหมาะสม

6. คุณสมบัติของผู้ประสงค์ขอย้ายกรณีปกติ

ผู้ที่ประสงค์ขอย้ายต้องมีคุณสมบัติ ครบถ้วนตามหลักเกณฑ์ ดังนี้ คือ

6.1 ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสถานศึกษา หรือรองผู้อำนวยการสถานศึกษา และได้
ปฏิบัติงานในตำแหน่งดังกล่าวในสถานศึกษาปัจจุบันมาแล้วไม่น้อยกว่า 12 เดือน นับถึงวันที่ยื่นคำขอ

6.2 ไม่อยู่ระหว่างลาศึกษาต่อเต็มเวลา

6.3 กรณีการย้ายสับเปลี่ยน ในวันที่ยื่นคำร้องขอย้ายผู้ขอย้ายต้องเป็นผู้ที่มีอายุราชการ
เหลือไม่น้อยกว่า 1 ปี 6 เดือน นับถึงวันที่ 30 กันยายน ของปีที่ครบเกษียณอายุราชการ

7. ขั้นตอนการดำเนินการในการขอย้ายกรณีปกติ

7.1 ให้ผู้ประสงค์ขอย้าย ยื่นคำร้องตามแบบที่ ก.ค.ศ.กำหนด ต่อผู้บังคับบัญชา
ตามลำดับชั้น ในระหว่างวันที่ 1-15 สิงหาคม โดยสามารถระบุชื่อสถานศึกษาที่ประสงค์จะย้ายไป
ดำรงตำแหน่งได้ทั้งสถานศึกษาที่เป็นตำแหน่งว่าง และสถานศึกษาที่ไม่มีตำแหน่งว่างได้

7.2 ให้สถานศึกษาเสนอรายชื่อผู้ประสงค์ขอย้ายเพื่อขอความเห็นจากคณะกรรมการสถานศึกษาของผู้ประสงค์ขอย้าย แล้วรวบรวมคำร้องขอย้ายพร้อมความเห็นส่งถึงสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาหรือสำนักบริหารงานการศึกษาพิเศษ ภายในวันที่ 25 สิงหาคม

7.3 ให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา นำคำร้องของผู้ประสงค์ขอย้ายไปต่างเขตพื้นที่การศึกษาหรือสำนักบริหารงานการศึกษาพิเศษ พร้อมความเห็นของคณะกรรมการสถานศึกษาเสนอ อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษาพิจารณา หากมีมติอนุมัติให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาส่งคำร้องพร้อมความเห็นของคณะกรรมการสถานศึกษาไปยังสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาหรือสำนักบริหารงานการศึกษาพิเศษที่ผู้ประสงค์ขอย้ายยื่นคำร้องไว้ ภายในวันที่ 15 กันยายน ของปีที่ยื่นคำร้องขอย้าย

7.4 ให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา นำคำร้องขอย้ายภายในเขตพื้นที่การศึกษา จากต่างเขตพื้นที่การศึกษาและจากสำนักบริหารงานการศึกษาพิเศษทุกราย ที่ระบุชื่อสถานศึกษาขอความเห็นจากคณะกรรมการสถานศึกษาที่ผู้ประสงค์ขอย้ายระบุไว้ให้แล้วเสร็จภายในวันที่ 30 กันยายน

7.5 ให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา นำคำร้องของผู้ประสงค์ขอย้ายทั้งภายในเขตพื้นที่การศึกษา จากต่างเขตพื้นที่การศึกษา และจากสำนักบริหารงานการศึกษาพิเศษ ทุกราย และความเห็นของคณะกรรมการสถานศึกษา เสนอคณะกรรมการกั่นกรองการย้าย พิจารณาจัดลำดับความเหมาะสม และเสนอผลการพิจารณาของทุกรายพร้อมเหตุผลประกอบ เพื่อเสนอให้ อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษาพิจารณาต่อไป

8. การแต่งตั้งคณะกรรมการกั่นกรองการย้ายกรณีปกติ

ให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา หรือสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานตั้งคณะกรรมการกั่นกรองการย้าย เพื่อพิจารณาคำร้องขอย้ายให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.ค.ศ.กำหนด และจัดลำดับความเหมาะสม ก่อนเสนอ อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษา ดังนี้

8.1 คณะกรรมการกั่นกรองการย้ายผู้บริหารสถานศึกษาสายประถมศึกษา

ให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ตั้งคณะกรรมการกั่นกรองการย้ายเพื่อพิจารณาคำร้องผู้บริหารสถานศึกษาที่ขอย้ายไปแต่งตั้งในสถานศึกษาสายประถมศึกษา จำนวน 9 คน ประกอบด้วย ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา เป็นประธาน รองผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาที่ได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบกลุ่มบริหารงานบุคคล เป็นรองประธานอนุกรรมการใน อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษา ตามที่ อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่ศึกษามอบหมายที่ไม่มี

ส่วนได้เสียกับการย้าย จำนวน 3 คน เป็นกรรมการ ผู้บริหารสถานศึกษาสายประถมศึกษาที่ไม่มีส่วนได้เสียกับการย้าย จำนวน 2 คน เป็นกรรมการ ประธานกรรมการสถานศึกษาสายประถมศึกษา จำนวน 2 คน เป็นกรรมการ และหัวหน้ากลุ่มบริหารงานบุคคล เป็นเลขานุการ

8.2 คณะกรรมการกลั่นกรองการย้ายผู้บริหารสถานศึกษาสายมัธยมศึกษา

ให้สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ตั้งคณะกรรมการกลั่นกรองการย้าย เพื่อพิจารณาคำร้องผู้บริหารสถานศึกษาที่ขอย้ายไปแต่งตั้งในสถานศึกษาสายมัธยมศึกษา ประกอบด้วย ผู้ที่เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานมอบหมาย เป็นประธาน ประธาน อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษาทุกเขตในพื้นที่ของศูนย์ประสานงานการจัดการมัศึกษานั้น เป็นกรรมการ ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาทุกเขตในพื้นที่ของศูนย์ประสานงานการจัดการมัศึกษานั้น เป็นกรรมการ ผู้บริหารสถานศึกษาสายมัธยมศึกษา ที่ไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียกับการย้าย จำนวน 2 คน เป็นกรรมการ ประธานกรรมการสถานศึกษาสายมัธยมศึกษา จำนวน 2 คน เป็นกรรมการ ประธานคณะกรรมการศูนย์ประสานงานการจัดการมัธยมศึกษา เป็นกรรมการ และเลขานุการ หัวหน้ากลุ่มบริหารงานบุคคลทุกเขตในพื้นที่ของศูนย์ประสานงานการจัดการมัศึกษานั้น เป็นผู้ช่วยเลขานุการ

8.3 คณะกรรมการกลั่นกรองการย้ายผู้บริหารสถานศึกษา สังกัดสำนักบริหารงานการศึกษาพิเศษ

ให้สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ตั้งคณะกรรมการกลั่นกรองการย้าย เพื่อพิจารณาคำร้องผู้บริหารสถานศึกษาที่ขอย้ายไปแต่งตั้งในสถานศึกษา สังกัดสำนักบริหารงานการศึกษาพิเศษ จำนวน 12 คน ประกอบด้วย รองเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานตามที่เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานมอบหมาย เป็นประธาน ผู้อำนวยการสำนักบริหารงานการศึกษาพิเศษ เป็นรองประธาน อนุกรรมการใน อ.ก.ค.ศ.สำนักบริหารงานการศึกษาพิเศษ ตามที่ อ.ก.ค.ศ.สำนักบริหารงานการศึกษาพิเศษ มอบหมาย ที่ไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียกับการย้าย จำนวน 2 คน เป็นกรรมการ ผู้บริหารสถานศึกษาที่จัดการศึกษาสำหรับคนพิการและผู้ด้อยโอกาส กลุ่มที่ 1-6 กลุ่มละ 1 คน ที่ไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียกับการย้าย จำนวน 6 คน เป็นกรรมการ ประธานกรรมการสถานศึกษาที่จัดการศึกษาสำหรับคนพิการ จำนวน 1 คน เป็นกรรมการ ประธานกรรมการสถานศึกษาที่จัดการศึกษาสำหรับผู้ด้อยโอกาส จำนวน 1 คน เป็นกรรมการ และหัวหน้ากลุ่มบริหารงานบุคคลในสำนักบริหารงานการศึกษาพิเศษ เป็นเลขานุการ

9. การพิจารณาย้ายผู้บริหารสถานศึกษากรณีปกติ

ให้ดำเนินการ ดังนี้

9.1 การย้ายผู้บริหารสถานศึกษาสายประถมศึกษา ให้พิจารณาย้ายในสายประถมศึกษาด้วยกันซึ่งมีขนาดสถานศึกษาเดียวกันหรือขนาดใกล้เคียงกัน โดยให้มีการประเมินศักยภาพของผู้ประสงค์ขอย้าย ประกอบด้วย วิทยทัศนคตเป็นผู้นำ ความรู้ความสามารถในการพัฒนาสถานศึกษา ผลการปฏิบัติงาน ประสพการณ์ คุณวุฒิ การรักษาวินัยและจรรยาบรรณ ความอาวุโสตามหลักราชการ และระยะเวลาการดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติงานในหน่วยงานการศึกษาปัจจุบัน โดยให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาจัดทำรายละเอียดในการประเมินศักยภาพ เสนอ อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษาเพื่อให้ความเห็นชอบและจัดทำเป็นประกาศของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา

9.2 การย้ายผู้บริหารสถานศึกษาสายมัธยมศึกษา ให้พิจารณาย้ายในสายมัธยมศึกษาด้วยกันซึ่งมีขนาดสถานศึกษาเดียวกันหรือขนาดใกล้เคียงกัน โดยให้มีการประเมินศักยภาพของผู้ประสงค์ขอย้าย ประกอบด้วย วิทยทัศนคตเป็นผู้นำ ความรู้ความสามารถในการพัฒนาสถานศึกษา ผลการปฏิบัติงาน ประสพการณ์ คุณวุฒิ การรักษาวินัยและจรรยาบรรณ ความอาวุโสตามหลักราชการ และระยะเวลาการดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติงานในหน่วยงานการศึกษาปัจจุบัน โดยให้ศูนย์ประสานงานการจัดการมัธยมศึกษาจัดทำรายละเอียดในการประเมินศักยภาพเสนอ อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษา เพื่อให้ความเห็นชอบ และจัดทำเป็นประกาศของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา

9.3 การย้ายผู้บริหารสถานศึกษาสังกัดสำนักบริหารงานการศึกษาพิเศษ ให้พิจารณาย้ายตามลำดับดังนี้

9.3.1 ให้พิจารณาผู้ขอย้ายซึ่งดำรงตำแหน่งผู้บริหารสถานศึกษาในสำนักบริหารงานการศึกษาพิเศษด้วยกันก่อน

9.3.2 หากไม่มีผู้บริหารสถานศึกษาในสังกัดสำนักบริหารงานการศึกษาพิเศษตามข้อ 9.3.1 ขอย้ายไปแต่งตั้ง ให้พิจารณาจากผู้บริหารสถานศึกษาที่ขอย้ายและเคยมีประสพการณ์ปฏิบัติงานในสถานศึกษาสังกัดสำนักบริหารงานการศึกษาพิเศษ มาแล้วไม่น้อยกว่า 1 ปี ได้

การพิจารณาย้ายผู้บริหารสถานศึกษา ตามข้อ 9.3.1 และ 9.3.2 ให้มีการประเมินศักยภาพของผู้ประสงค์ขอย้าย ประกอบด้วย วิทยทัศนคตเป็นผู้นำ ความรู้ความสามารถในการพัฒนาสถานศึกษา ผลการปฏิบัติงาน ประสพการณ์ คุณวุฒิ การรักษาวินัยและจรรยาบรรณ ความอาวุโสตามหลักราชการ และระยะเวลาการดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติงานในหน่วยงานการศึกษาปัจจุบัน โดยให้สำนักบริหารงานการศึกษาพิเศษจัดทำรายละเอียดในการประเมินศักยภาพ

เสนอ อ.ก.ค.ศ.สำนักบริหารงานการศึกษาพิเศษเพื่อให้ความเห็นชอบ และจัดทำประกาศของสำนักบริหารงานการศึกษาพิเศษ

10. การพิจารณาย้ายผู้บริหารสถานศึกษาที่ไม่เป็นไปตามข้อ 9

เมื่อพิจารณาย้ายตามข้อ 9 แล้ว หากยังมีตำแหน่งว่างเหลืออยู่ ให้พิจารณาผู้บริหารสถานศึกษาที่ประสงค์ขอย้ายไปดำรงตำแหน่งในสถานศึกษาที่ต่างไปจากที่กำหนดไว้ตามข้อ 9 ได้ กล่าวคือ ขอย้ายไปสถานศึกษาที่ต่างกลุ่ม หรือขอย้ายข้ามขนาดสถานศึกษาที่เกินกว่า 1 ขนาดที่ตนดำรงตำแหน่งอยู่ได้ ยกเว้นการย้ายผู้บริหารสถานศึกษาไปแต่งตั้งในสถานศึกษาสังกัดสำนักบริหารงานการศึกษาพิเศษ ทั้งนี้ให้คณะกรรมการกลั่นกรองการย้ายประเมินศักยภาพของผู้ประสงค์ขอย้ายด้วย

11. การออกคำสั่งย้ายและแต่งตั้ง

เมื่อ อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษาพิจารณาอนุมัติให้ย้ายผู้บริหารสถานศึกษาไปดำรงตำแหน่งภายในเขตพื้นที่การศึกษา หรือ อ.ก.ค.ศ.สำนักบริหารงานการศึกษาพิเศษ พิจารณาอนุมัติให้ย้ายผู้บริหารสถานศึกษา ไปดำรงตำแหน่งในสำนักบริหารงานการศึกษาพิเศษ ให้ผู้มีอำนาจตามมาตรา 53 สั่งแต่งตั้งผู้บริหารสถานศึกษาผู้นั้น

กรณี อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษา พิจารณาอนุมัติรับย้ายผู้บริหารสถานศึกษาจากต่างเขตพื้นที่การศึกษา หรือจากสำนักบริหารงานการศึกษาพิเศษ ให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาที่รับย้ายประสานกับสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาดั้นสังกัด หรือสำนักบริหารงานการศึกษาพิเศษของผู้ที่ได้รับอนุมัติเป็นลายลักษณ์อักษรก่อนเสนอผู้มีอำนาจตามมาตรา 53 สั่งแต่งตั้งผู้บริหารสถานศึกษาผู้นั้น และแจ้งให้ผู้เกี่ยวข้องทราบ

กรณี อ.ก.ค.ศ.สำนักบริหารงานการศึกษาพิเศษ พิจารณาอนุมัติรับย้ายผู้บริหารสถานศึกษาจากเขตพื้นที่การศึกษา ให้สำนักบริหารงานการศึกษาพิเศษประสานกับสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาดั้นสังกัดของผู้ที่ได้รับอนุมัติเป็นลายลักษณ์อักษรก่อนเสนอผู้มีอำนาจตามมาตรา 53 สั่งแต่งตั้งผู้บริหารสถานศึกษาผู้นั้นและแจ้งให้ผู้เกี่ยวข้องทราบ

หากเป็นกรณีการย้าย ตามข้อ 10 เมื่อผู้มีอำนาจตามมาตรา 53 สั่งแต่งตั้งแล้ว ให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาจัดอบรมให้ความรู้แก่ผู้บริหารสถานศึกษาผู้นั้น เพื่อให้ปฏิบัติงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

สำหรับการแต่งตั้งผู้บริหารสถานศึกษาที่มีวิทยฐานะเชี่ยวชาญพิเศษ ให้สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานเสนอ ก.ค.ศ.พิจารณา

เมื่อออกคำสั่งแต่งตั้งแล้วให้ส่งสำเนาคำสั่งให้สำนักงาน ก.ค.ศ. และสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน จำนวน 2 ชุด ภายใน 7 วัน นับแต่วันออกคำสั่ง

12. การย้ายกรณีพิเศษ

กรณีผู้บริหารสถานศึกษามีเหตุผล ความจำเป็น เป็นกรณีพิเศษ ให้พิจารณาย้ายกรณีพิเศษตามหลักเกณฑ์และวิธีการ ดังนี้

หลักเกณฑ์

ผู้บริหารสถานศึกษาที่จะขอย้ายกรณีพิเศษ ต้องมีคุณสมบัติ ดังนี้ คือ

12.1 กรณีการย้ายเนื่องจากเจ็บป่วยร้ายแรง ต้องเป็นผู้เจ็บป่วยหรือเป็นโรคร้ายแรงต้องรักษาต่อเนื่องเป็นเวลานาน และแพทย์แผนปัจจุบันในท้องถิ่น ไม่สามารถรักษาได้ ซึ่งมีหลักฐานทางการแพทย์แผนปัจจุบันรับรอง

12.2 กรณีการย้ายเนื่องจากถูกคุกคามต่อชีวิต ต้องเป็นผู้ประสบปัญหาถูกคุกคามปองร้ายโดยมีหลักฐานยืนยัน และผู้บังคับบัญชาชั้นต้นให้คำรับรอง

12.3 กรณีการย้ายเพื่อดูแลบิดา มารดา หรือคู่สมรส ซึ่งเจ็บป่วยร้ายแรง ต้องเป็นบุตรคนเดียวหรือบุตรซึ่งเหลืออยู่คนเดียวของบิดา มารดา หรือเป็นคู่สมรสตามกฎหมายของผู้เจ็บป่วยร้ายแรง หรือเป็นโรคร้ายแรง และ บิดา มารดา หรือคู่สมรสเจ็บป่วยร้ายแรง หรือเป็นโรคร้ายแรงต้องรักษาต่อเนื่องเป็นเวลานาน หรือไม่สามารถช่วยเหลือตนเองได้ ซึ่งมีหลักฐานทางการแพทย์แผนปัจจุบันรับรอง

วิธีการ

ให้ผู้ประสงค์ขอย้ายยื่นคำร้องได้เมื่อมีเหตุผล ความจำเป็น ตามหลักเกณฑ์การย้ายกรณีพิเศษ โดยสามารถยื่นคำร้องได้ตลอดปี ทั้งนี้ คำร้องขอย้ายให้ใช้พิจารณาย้ายได้ไม่เกิน 1 ปี นับจากวันยื่นคำร้องขอย้าย หากพ้นกำหนดเวลา คำร้องใดไม่ได้รับการพิจารณาอนุมัติให้ถือว่าคำร้องขอย้ายนั้นเป็นอันยกเลิก

ให้ อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษา หรือ อ.ก.ค.ศ.สำนักบริหารงานการศึกษาพิเศษ พิจารณาการขอย้ายเป็นราย ๆ ไป โดยพิจารณาจากเหตุผลที่ยื่นคำร้อง ความเห็นของผู้บังคับบัญชา หลักฐานทางราชการหรือหลักฐานอื่น ๆ โดยให้คำนึงถึงความจำเป็นและผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับ

ทางราชการ ทั้งนี้ การพิจารณาย้ายให้ดำเนินการตามวิธีการเช่นเดียวกับการย้ายกรณีปกติ โดยให้ดำเนินการตามระยะเวลาอันสมควร

13. การย้ายเพื่อประโยชน์ของทางราชการ

ในกรณีมีปัญหาการบริหารจัดการในสถานศึกษาหรือต้องการพัฒนาคุณภาพการศึกษาของสถานศึกษา ให้ อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษา หรือ อ.ก.ค.ศ.สำนักบริหารงานการศึกษาพิเศษ พิจารณาย้ายผู้บริหารสถานศึกษากรณีเพื่อประโยชน์ของทางราชการได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการดังนี้

13.1 การย้ายเพื่อแก้ปัญหาการบริหารจัดการในสถานศึกษา

หลักเกณฑ์

กรณีที่เกิดปัญหาในสถานศึกษาที่ส่งผลกระทบต่อการบริหารจัดการ และมีความจำเป็นต้องย้ายผู้บริหารสถานศึกษา เพื่อเป็นการแก้ปัญหานั้น ให้คำนึงถึงความเหมาะสม ประโยชน์ของทางราชการและความเป็นธรรมแก่ผู้บริหารสถานศึกษาผู้นั้นด้วย

ทั้งนี้ ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง จะต้องปรากฏข้อเท็จจริงว่า หากให้ผู้นั้นปฏิบัติหน้าที่ในสถานศึกษานั้นต่อไป จะเป็นปัญหาอุปสรรคอย่างไร โดยให้มีการสืบข้อเท็จจริงก่อนดำเนินการ

วิธีการ

กรณีที่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา หรือสำนักบริหารงานการศึกษาพิเศษ มีข้อมูลชัดเจนว่าผู้บริหารสถานศึกษามีปัญหาในการบริหารจัดการในสถานศึกษาจริง ให้สรุปข้อเท็จจริงพร้อมเอกสารหลักฐาน และความเห็นของคณะกรรมการสถานศึกษา เสนอ อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษา หรือ อ.ก.ค.ศ.สำนักบริหารงานการศึกษาพิเศษพิจารณา

หากเป็นกรณีถูกกล่าวหาแต่หลักฐานยังไม่ปรากฏชัดเจน ให้มีการสืบหาข้อเท็จจริง เพื่อหาข้อมูลก่อนสรุปข้อเท็จจริงพร้อมเอกสารหลักฐานและความเห็นของคณะกรรมการสถานศึกษา เสนอ อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษา หรือ อ.ก.ค.ศ.สำนักบริหารงานการศึกษาพิเศษ พิจารณา

การพิจารณาย้ายผู้บริหารสถานศึกษา สายประถมศึกษา สายมัธยมศึกษา และสังกัดสำนักบริหารงานการศึกษาพิเศษ ให้พิจารณาย้ายได้ในสายเดียวกัน ซึ่งสถานศึกษาต้องเป็นสถานศึกษาขนาดที่ไม่ใหญ่กว่าเดิมเท่านั้น

ให้ อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษา หรือ อ.ก.ค.ศ.สำนักบริหารงานการศึกษาพิเศษ พิจารณาย้ายเป็นราย ๆ ไป โดยให้ระบุเหตุผล ความจำเป็น และประโยชน์ที่ทางราชการจะได้รับจากการย้ายนั้นให้ชัดเจน

13.2 การย้ายเพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษา

หลักเกณฑ์

กรณีที่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา หรือสำนักบริหารงานการศึกษาพิเศษ มีความเห็นว่ามี ความจำเป็น ต้องมีการพัฒนาคุณภาพการศึกษาในสถานศึกษาใด ให้พิจารณาย้ายผู้บริหารสถานศึกษาที่มีความรู้ความสามารถและประสบการณ์เหมาะสมไปดำรงตำแหน่งในสถานศึกษานั้นได้ ทั้งนี้ ให้มีการประสานความเข้าใจและความร่วมมือกับผู้บริหารสถานศึกษาดังกล่าวก่อนที่จะย้ายมาดำรงตำแหน่งด้วย

วิธีการ

กรณีสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา หรือสำนักบริหารงานการศึกษาพิเศษ พิจารณาเห็นว่าสถานศึกษามีความจำเป็นต้องพัฒนาคุณภาพการศึกษา ให้ดำเนินการดังนี้

ให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา หรือสำนักบริหารงานการศึกษาพิเศษ ดำเนินการให้มีคณะกรรมการ เพื่อพิจารณาบุคคลจากความรู้ความสามารถในการบริหารสถานศึกษาในสายเดียวกัน ความเห็นของคณะกรรมการสถานศึกษา และความสมัครใจของผู้ที่จะขอย้ายด้วย เพื่อแต่งตั้งให้ไปดำรงตำแหน่งผู้บริหารสถานศึกษาในสถานศึกษานั้น

ให้คณะกรรมการพิจารณาผู้ที่ประสงค์ขอย้ายไว้แล้วด้วย(ถ้ามี)

เมื่อ อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษา หรือ อ.ก.ค.ศ.สำนักบริหารงานการศึกษาพิเศษ พิจารณาอนุมัติย้ายผู้บริหารสถานศึกษาแล้ว ให้ผู้มีอำนาจตามมาตรา 53 แต่งตั้งผู้บริหารสถานศึกษาผู้นั้น

สำหรับการแต่งตั้งผู้บริหารสถานศึกษาที่มีวิทยฐานะเชี่ยวชาญพิเศษ ให้สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานเสนอ ก.ค.ศ.พิจารณา

เมื่อออกคำสั่งแต่งตั้งแล้วให้ส่งสำเนาคำสั่งให้สำนักงาน ก.ค.ศ.และสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน จำนวน 2 ชุด ภายใน 7 วัน นับแต่วันออกคำสั่ง

จากที่ยกมาทั้งหมดข้างต้นนี้ เป็นหลักเกณฑ์และวิธีการย้ายผู้บริหารสถานศึกษา ซึ่งกำหนดโดย ก.ค.ศ. เป็นหลักเกณฑ์และวิธีการย้ายที่ใช้บังคับในการย้ายผู้บริหารสถานศึกษา ในปี พ.ศ. 2552 ซึ่งเป็นที่มาของคดียกฟ้องที่ผู้ศึกษาค้นคว้าอิสระได้ทำการศึกษา โดยสรุปสาระสำคัญที่เป็นขั้นตอนที่สำคัญที่ต้องปฏิบัติในการพิจารณาอนุมัติให้ย้าย โดย อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษา คือ ในข้อ 8 ของหลักเกณฑ์ดังกล่าวนี้ คือ ต้องพิจารณาย้ายในสายประถมศึกษาด้วยกัน

หรือสายมัธยมศึกษาด้วยกัน ที่มีขนาดสถานศึกษาเดียวกันหรือใกล้เคียงกันก่อน หากไม่มีผู้ที่ประสงค์ขอย้ายที่เข้าเกณฑ์ดังกล่าวนี้แล้ว จึงจะพิจารณาย้ายตามข้อ 9 ได้ คือพิจารณาจากผู้ที่ประสงค์ขอย้ายข้ามกลุ่มสถานศึกษา หรือย้ายข้ามขนาดสถานศึกษาเกินกว่าหนึ่งขนาดที่ตนดำรงตำแหน่งอยู่ได้ เช่น จากโรงเรียนขนาดเล็กไปโรงเรียนขนาดใหญ่ หรือจากโรงเรียนประถมศึกษาไปโรงเรียนมัธยมศึกษา เป็นต้น

สรุปขั้นตอนการขอย้ายสถานศึกษาของผู้บริหารสถานศึกษา

1. ผู้บริหารสถานศึกษาที่ประสงค์ขอย้าย ยื่นคำร้องขอย้ายต่อผู้บังคับบัญชาตามลำดับ (1- 15 สิงหาคม)
2. สถานศึกษาขอความเห็นจากคณะกรรมการสถานศึกษาฯ แล้วส่งคำร้องพร้อมความเห็นไปยังสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา
3. สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา นำคำร้องของผู้บริหารสถานศึกษาที่ขอย้ายไปต่างเขต ขออนุมัติ อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษาฯ แล้วส่งไปยังสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ที่ผู้ขอย้ายระบุ (ภายใน 15 กันยายน)
4. สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา นำคำร้องขอย้ายภายในเขตและจากต่างเขตขอความเห็นจากคณะกรรมการสถานศึกษาที่ผู้ขอย้ายระบุ (ภายใน 30 กันยายน)
5. สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา นำคำร้องขอย้ายทั้งภายในเขต ต่างเขต และความเห็นฯ เสนอคณะกรรมการกลั่นกรองการย้ายฯ พิจารณาจัดลำดับความเหมาะสม
6. สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา เสนอผลการพิจารณากลั่นกรองให้ อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษาฯ พิจารณา
7. เมื่อ อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษาฯ พิจารณาอนุมัติ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ออกคำสั่งแต่งตั้ง แล้วส่งสำเนาคำสั่งให้ สำนักงาน ก.ค.ศ. และ สพฐ. (สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ต้องออกคำสั่งย้ายผู้บริหารสถานศึกษาไปแต่งตั้งในตำแหน่งที่ว่างเนื่องจากเกษียณอายุราชการและตำแหน่งว่างกรณีอื่นๆ ให้แล้วเสร็จในครั้งแรก ภายใน 31 ธันวาคม ปีเดียวกัน)

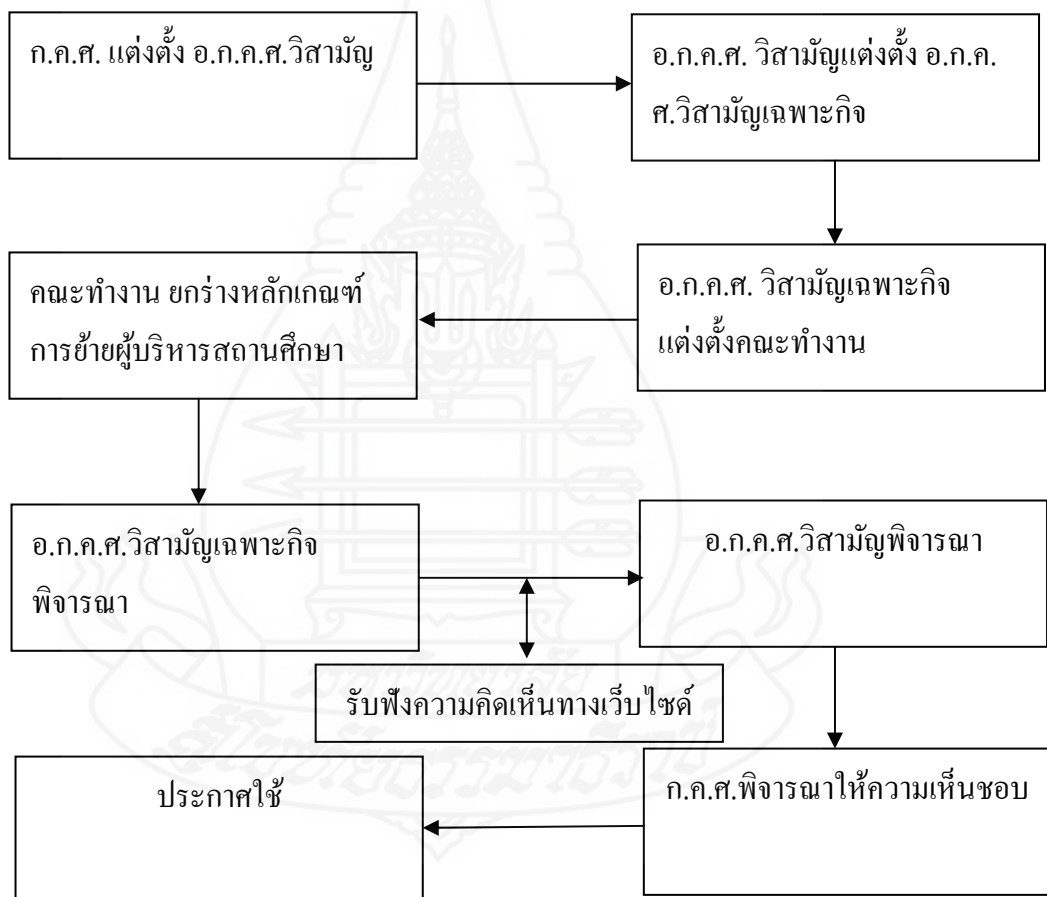
ขั้นตอนการกำหนดหลักเกณฑ์การย้ายผู้บริหารสถานศึกษาโดย ก.ค.ศ.

1. ก.ค.ศ. แต่งตั้ง อ.ก.ค.ศ. วิสามัญ
2. อ.ก.ค.ศ.วิสามัญ แต่งตั้ง อ.ก.ค.ศ.วิสามัญเฉพาะกิจ
3. อ.ก.ค.ศ.วิสามัญเฉพาะกิจ แต่งตั้งคณะกรรมการ

โดยองค์ประกอบของ อ.ก.ค.ศ.วิสามัญเฉพาะกิจ จะมีผู้แทนผู้บริหารสถานศึกษา ผู้ทรงคุณวุฒิ และผู้แทนจาก สพฐ. เป็นคณะกรรมการ

การกำหนดหลักเกณฑ์การย้ายผู้บริหารสถานศึกษาจึงเริ่มต้นจากคณะทำงาน ดำเนินการร่างหลักเกณฑ์การย้ายผู้บริหารสถานศึกษา แล้วเสนอให้ อ.ก.ค.ศ.วิสามัญเฉพาะกิจ พิจารณา ผ่านจาก อ.ก.ค.ศ.วิสามัญเฉพาะกิจ ก็เข้าสู่การพิจารณาของ อ.ก.ค.ศ.วิสามัญ จากอ.ก.ค.ศ.วิสามัญ ก็เข้าสู่การพิจารณา ของ ก.ค.ศ. เมื่อผ่านทุกขั้นตอนแล้วก็ประกาศใช้ โดยมีการรับฟังความคิดเห็นจากการนำเสนอร่างในเว็บไซต์ของ ก.ค.ศ.แล้วแจ้งประชาสัมพันธ์ให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาเข้าไปอ่านร่างหลักเกณฑ์การย้ายผู้บริหารสถานศึกษา พร้อมทั้งแสดงความ คิดเห็นได้

แผนผังขั้นตอนการกำหนดหลักเกณฑ์การย้ายผู้บริหารสถานศึกษา โดย ก.ค.ศ.



ภาพที่ 3.1 แผนผังขั้นตอนการกำหนดหลักเกณฑ์การย้ายผู้บริหารสถานศึกษา โดย ก.ค.ศ.

แผนผังขั้นตอนการขอย้าย/การย้าย/การร้องทุกข์/การพิจารณาเรื่องทุกข์/การฟ้องคดีต่อศาล

ปกครอง/การพิจารณาของศาลปกครอง



ภาพที่ 3.2 แผนผังขั้นตอนการขอย้าย/การย้าย/การร้องทุกข์/การพิจารณาเรื่องทุกข์/การฟ้องคดีต่อศาลปกครอง/
การพิจารณาของศาลปกครอง

บทที่ 4

วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับคำสั่งย้ายผู้บริหารสถานศึกษา

ในบทนี้ผู้วิจัยจะได้นำเสนอปัญหาที่ผู้วิจัยได้พบจากการศึกษาคำพิพากษาของศาลปกครองในคดีปกครองที่เกี่ยวกับการย้ายผู้บริหารสถานศึกษา ซึ่งในการย้ายผู้บริหารสถานศึกษานั้น อาจจำแนกได้เป็นสองกรณี คือ

1. การย้ายโดยผู้บังคับบัญชาที่พิจารณาเห็นว่าเพื่อแก้ปัญหาการบริหารงานหรือเพื่อประโยชน์ของทางราชการ โดยผู้ที่ถูกย้ายนั้นมิได้มีคำขอ
2. การย้ายตามความประสงค์ของผู้ขอย้าย

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยศึกษาในประเด็นที่เป็นการย้ายตามคำขอของผู้ประสงค์ขอย้าย ซึ่งเป็นการย้ายกรณีปกติ โดยมีหลักเกณฑ์และวิธีการย้ายที่นำเสนอในบทที่ 3 ไปแล้วนั้น เมื่อกฎหมายกำหนดให้ อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษา เป็นผู้ที่มีอำนาจในการพิจารณาให้ความเห็นชอบในการย้ายผู้บริหารสถานศึกษา ก็มีใช้ว่า อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษา จะมีอำนาจใช้ดุลพินิจได้ตามใจชอบ แต่ต้องพิจารณาตามกรอบที่ ก.ค.ศ.กำหนดเป็นหลักเกณฑ์และวิธีการไว้แล้ว ทั้งนี้เพื่อความเป็นธรรมแก่ผู้บริหารสถานศึกษา แต่จากการศึกษาคดีปกครองที่เกี่ยวกับการย้ายผู้บริหารสถานศึกษานั้น พบว่ามีคดีที่เกิดจากการใช้อำนาจโดยมิชอบของ อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษา โดยใช้ดุลพินิจในการพิจารณาย้ายไม่ปฏิบัติตามกรอบที่ ก.ค.ศ.กำหนด ดังกรณีตัวอย่างที่ยกมานี้ คือ คดีหมายเลขดำที่ 232/2554 คดีหมายเลขแดงที่ 469/2555 ซึ่งศาลปกครองพิบูลย์โลก เป็นศาลที่พิจารณาพิพากษา โดยเป็นคดีที่ผู้บริหารสถานศึกษาท่านหนึ่ง ได้ฟ้อง อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาศรีสะเกษ เขต 1 เป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ก.ค.ศ.เป็นผู้ถูกฟ้องที่คดี 2 และผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาศรีสะเกษ เขต 1 เป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3

ข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้อง

โดยคดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องและแก้ไขเพิ่มเติมฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการครูตำแหน่งผู้อำนวยการโรงเรียนวัดพรหมสาคร สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาศรีสะเกษ เขต 1 เมื่อวันที่ 9 สิงหาคม 2553 ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำร้องขอย้ายกรณีปกติเพื่อไปดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการโรงเรียนอนุบาลพิบูลย์ ซึ่งจัดเป็นสถานศึกษาขนาดใหญ่ ในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาศรีสะเกษ เขต 1 แทนตำแหน่งที่ว่างลง โดยดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 กำหนด และตามประกาศสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาศรีสะเกษ เขต 1

เขต 1 ลงวันที่ 9 ตุลาคม 2552 ขณะเดียวกันผู้บริหารสถานศึกษาอีกท่านหนึ่ง ซึ่งดำรงตำแหน่ง ผู้อำนวยการ โรงเรียนวัดสระประทุม (มิตรภาพที่ 54) สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ประถมศึกษาพิจิตร เขต 1 ได้ยื่นคำร้องไปดำรงตำแหน่งดังกล่าวด้วย ต่อมา คณะกรรมการ กลั่นกรองการย้ายผู้บริหารสถานศึกษาที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 แต่งตั้งขึ้น ได้พิจารณาแล้วมีมติ เห็นสมควรให้ผู้ฟ้องคดีได้รับการย้าย เนื่องจากมีผลการประเมินในระดับ 3.00 อยู่ในเกณฑ์คุณภาพ ดีเยี่ยม และมาจากสถานศึกษาขนาดกลางขอย้ายมาโรงเรียนขนาดใหญ่ เป็นไปตามหลักเกณฑ์และ วิธีการย้ายผู้บริหารสถานศึกษาที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 กำหนด ส่วนผู้บริหารสถานศึกษาที่ขอย้ายอีก ท่านหนึ่ง มีผลการประเมินในระดับ 2.80 อยู่ในเกณฑ์คุณภาพดีและมาจากสถานศึกษาขนาดเล็ก จึงไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ฯ แล้วรายงานผลการพิจารณาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ทราบ จากนั้น ผู้ถูก ฟ้องคดีที่ 1 ในคราวประชุม ครั้งที่ 12/2553 เมื่อวันที่ 9 ธันวาคม 2553 ได้พิจารณาแล้วมีมติด้วย คะแนนเสียง 5 ต่อ 4 อนุมัติให้ผู้บริหารสถานศึกษาอีกท่านหนึ่งที่ขอย้ายนั้น ย้ายไปดำรงตำแหน่ง ผู้อำนวยการ โรงเรียนอนุบาลพิจิตร ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 จึงมีคำสั่งสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ประถมศึกษาพิจิตร เขต 1 ที่ 508/2553 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2553 ย้ายและแต่งตั้งผู้บริหาร สถานศึกษาอีกท่านหนึ่งที่ขอย้ายนั้นตามมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การพิจารณาย้าย และแต่งตั้งครั้งนี้ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และ วิธีการย้ายผู้บริหารสถานศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ที่ผู้ถูก ฟ้องคดีที่ 2 กำหนดไว้ ตามหนังสือสำนักงาน ก.ค.ศ. ส่วนที่ ๓๒๖ ที่ ศษ ๐206.4/2677 ลงวันที่ 29 กรกฎาคม 2552 อีกทั้งเป็นการใช้ดุลพินิจไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือฉบับลง วันที่ 10 มกราคม 2554 ร้องทุกข์ขอความเป็นธรรมต่อประธานผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 พิจารณาแล้วเห็นว่า การพิจารณาและมีมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ในคราวประชุมครั้งที่ 12/2553 เมื่อ วันที่ 9 ธันวาคม 2553 ไม่ถูกต้องและไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงมีมติเอกฉันท์ให้เพิกถอนมติผู้ถูก ฟ้องคดีที่ 1 เฉพาะการพิจารณาย้ายผู้อำนวยการ โรงเรียนอนุบาลพิจิตรและให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ดำเนินการให้ถูกต้องตามหลักเกณฑ์และวิธีการย้ายผู้บริหารสถานศึกษาตามหนังสือสำนักงาน ก.ค.ศ.ฉบับที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างถึง

ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ในคราวประชุมครั้งที่ 9/2554 เมื่อวันที่ 14 กันยายน 2554 ได้ นำมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ดังกล่าวข้างต้นมาพิจารณา แล้วมีมติด้วยคะแนนเสียง 5 ต่อ 4 อนุมัติให้ ผู้บริหารสถานศึกษาอีกท่านหนึ่งที่ขอย้ายนั้น ไปดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการ โรงเรียนอนุบาลพิจิตร ดังเดิม จากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 จึงออกคำสั่งสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาพิจิตร เขต 1 ที่ 348/2554 ลงวันที่ 21 กันยายน 2554 แก้ไขคำสั่งที่ 508/2553 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2553 โดย ให้ถอนชื่อผู้บริหารสถานศึกษาอีกท่านหนึ่งที่ขอย้ายนั้นออกจากคำสั่งดังกล่าว และในวันเดียวกัน

นั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ได้มีคำสั่งที่ 349/2554 ลงวันที่ 21 กันยายน 2554 ย้ายและแต่งตั้งผู้บริหารสถานศึกษาอีกท่านหนึ่งที่ขอย้ายนั้น ไปดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการโรงเรียนอนุบาลพิจิตรตามมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ผู้ฟ้องคดีเห็นว่ามติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ที่อนุมัติให้ผู้บริหารสถานศึกษาอีกท่านหนึ่งที่ขอย้ายนั้น ย้ายไปดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการโรงเรียนอนุบาลพิจิตร และมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ที่ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ดำเนินการพิจารณาการย้ายกรณีดังกล่าวใหม่ รวมทั้งคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ที่ออกตามมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เป็นมติและคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงนำคดีมาฟ้องคดีต่อศาล

ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง ดังนี้

1. ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ในการประชุมครั้งที่ 12/2553 เมื่อวันที่ 9 ธันวาคม 2553 และคำสั่งสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาพิจิตร เขต 1 ที่ 508/2553 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2553 ที่ย้ายและแต่งตั้งผู้บริหารสถานศึกษาอีกท่านหนึ่งที่ขอย้ายนั้น ไปดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการโรงเรียนอนุบาลพิจิตร
2. ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และกระบวนการในการพิจารณาเรื่องทุกข้อ พร้อมทั้งมีมติให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้ดำเนินการในการพิจารณา เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมต่อผู้ฟ้องคดี
3. ให้เพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ในคราวประชุมครั้งที่ 9/2554 เมื่อวันที่ 14 กันยายน 2554
4. ให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ที่ 349/2554 ลงวันที่ 21 กันยายน 2554 เรื่องย้ายและแต่งตั้งข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา
5. ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ปฏิบัติตามข้อ 16 ของกฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาเรื่องทุกข์ พ.ศ. 2551 โดยการลงนามแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีให้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการโรงเรียนอนุบาลพิจิตร ตามมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2

การพิจารณารับคำฟ้อง

ศาลมีคำสั่งรับคำฟ้องเฉพาะคำฟ้องตามคำขอท้ายฟ้องข้อที่ 3 ถึงข้อที่ 5 ไว้พิจารณา ส่วนคำขอท้ายฟ้องข้อที่ 1 และข้อที่ 2 ไม่รับไว้พิจารณา และเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม จึงมีคำสั่งเรียกผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาพิจิตร เขต 1 เข้ามาในคดี โดยกำหนดให้เป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และที่ 3 ให้การในทำนองเดียวกันว่า ในการย้ายข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ตำแหน่งผู้บริหารสถานศึกษาของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาพิจิตร เขต 1 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และที่ 3 ได้พิจารณาดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีการย้าย

ผู้บริหารสถานศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ซึ่ง ก.ค.ศ.กำหนดไว้ตามหนังสือสำนักงาน ก.ค.ศ.ด่วนที่สุด ที่ ศษ 0206.4/2677 ลงวันที่ 29 กรกฎาคม 2552 โดยผู้มีความประสงค์ขอย้ายและได้ยื่นคำร้องขอย้ายในระหว่างวันที่ 1-15 สิงหาคม 2553 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 เป็นผู้รวบรวมคำขอย้ายของผู้บริหารสถานศึกษา และดำเนินการตรวจสอบคุณสมบัติของผู้ขอ้ายดังกล่าวทั้งในเขตและนอกเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาพิจิตร เขต 1 และจัดทำบัญชีแยกประเภทเป็นรายโรงเรียนตามความประสงค์ของผู้ขอ้าย พบว่าการยื่นคำร้องขอ้ายในครั้งนี้มีผู้ประสงค์ขอ้ายไปดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการโรงเรียนอนุบาลพิจิตร จำนวน 2 ราย คือ ผู้ฟ้องคดีและผู้บริหารสถานศึกษาอีกท่านหนึ่งที่ขอ้ายนั้น ซึ่งเมื่อได้นำเสนอต่อคณะกรรมการสถานศึกษาโรงเรียนอนุบาลพิจิตร เพื่อขอความเห็นชอบ ปรากฏว่าคณะกรรมการฯมีมติในการประชุมครั้งที่ 4/2553 เมื่อวันที่ 3 พฤศจิกายน 2553 เห็นชอบรับย้ายผู้บริหารสถานศึกษาอีกท่านหนึ่งที่ขอ้ายนั้น ให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว จากนั้น คณะกรรมการประเมินศักยภาพของผู้บริหารสถานศึกษาที่ประสงค์ขอ้ายซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 แต่งตั้งขึ้นตามคำสั่งสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาพิจิตร เขต 1 ที่ 443/2553 ลงวันที่ 26 ตุลาคม 2553 ได้ประเมินระดับผลการปฏิบัติงานและคุณภาพของผู้ถูกฟ้องคดีและผู้บริหารสถานศึกษาอีกท่านหนึ่งที่ขอ้ายนั้น ว่าผู้ฟ้องคดีอยู่ในระดับ “ดีเยี่ยม” ส่วนผู้บริหารสถานศึกษาอีกท่านหนึ่งที่ขอ้ายนั้น อยู่ในระดับ “ดี” แล้วนำผลการประเมินดังกล่าวเสนอต่อคณะกรรมการกลั่นกรองการย้ายผู้บริหารสถานศึกษา สายประถมศึกษาที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 แต่งตั้งขึ้นตามคำสั่งสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาพิจิตร เขต 1 ที่ 495/2553 ลงวันที่ 2 ธันวาคม 2553 เพื่อพิจารณาต่อไป ซึ่งคณะกรรมการกลั่นกรองฯ พิจารณาแล้วได้จัดเรียงลำดับความเหมาะสมให้ผู้ฟ้องคดีอยู่ในลำดับที่ 1 และให้ผู้บริหารสถานศึกษาอีกท่านหนึ่งที่ขอ้ายนั้น อยู่ในลำดับที่ 2 หลังจากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 จึงได้นำผลการพิจารณาของคณะกรรมการกลั่นกรองดังกล่าวเสนอต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ซึ่งต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้มีมติในการประชุมครั้งที่ 12/2553 เมื่อวันที่ 9 ธันวาคม 2553 เห็นชอบให้ผู้บริหารสถานศึกษาอีกท่านหนึ่งที่ขอ้ายนั้น ย้ายไปดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการโรงเรียนอนุบาลพิจิตร ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 จึงได้มีคำสั่งสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาพิจิตร เขต 1 ที่ 508/2553 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2553 ย้ายผู้บริหารสถานศึกษาอีกท่านหนึ่งที่ขอ้ายนั้น ตามมติดังกล่าว ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือฉบับลงวันที่ 10 มกราคม 2554 ร้องทุกข์ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้มีมติในคราวประชุมครั้งที่ 4/2554 เมื่อวันที่ 28 มิถุนายน 2554 ให้เพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ดำเนินการให้ถูกต้องตามหลักเกณฑ์และวิธีการย้ายผู้บริหารสถานศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ที่ ก.ค.ศ.กำหนดไว้ตามหนังสือสำนักงาน ก.ค.ศ.ด่วนที่สุด ที่ศษ 0206.4/2677 ลงวันที่ 29 กรกฎาคม 2552 ด้วย ดังนั้นผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ในคราว

ประชุมครั้งที่ 9/2554 เมื่อวันที่ 14 กันยายน 2554 จึงได้มีมติเพิกถอนชื่อผู้บริหารสถานศึกษาอีกท่านหนึ่งที่ขอย้ายนั้น ออกจากคำสั่งสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาพิจิตร เขต 1 ที่ 508/2553 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2553 ทำให้ตำแหน่งผู้อำนวยการ โรงเรียนอนุบาลพิจิตรว่างลง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เห็นว่ากรณีเช่นนี้อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อการพัฒนาการศึกษา ซึ่งหลังจากที่ประชุมได้อภิปรายกันอย่างกว้างขวางแล้ว ในที่สุดจึงมีมติเห็นชอบให้ผู้บริหารสถานศึกษาอีกท่านหนึ่งที่ขอย้ายนั้น ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการ โรงเรียนอนุบาลพิจิตรอีกครั้ง ดังนั้น เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ได้มีคำสั่งสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาพิจิตร เขต 1 ที่ 348/2554 ลงวันที่ 21 กันยายน 2554 ถอนชื่อผู้บริหารสถานศึกษาอีกท่านหนึ่งที่ขอย้ายนั้น ออกแล้ว จึงได้มีคำสั่งสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาพิจิตร เขต 1 ที่ 349/2554 ลงวันที่ 21 กันยายน 2554 แต่งตั้งให้ผู้บริหารสถานศึกษาอีกท่านหนึ่งที่ขอย้ายนั้น ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการ โรงเรียนอนุบาลพิจิตรดังเดิม การพิจารณารับย้ายผู้บริหารสถานศึกษาอีกท่านหนึ่งที่ขอย้ายนั้น จึงเป็นไปเพื่อความเหมาะสมและประโยชน์ของทางราชการ ตามหลักเกณฑ์ที่ ก.ค.ศ.กำหนดแล้ว

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ให้การว่า ตามหลักเกณฑ์และวิธีการย้ายผู้บริหารสถานศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ตามหนังสือสำนักงาน ก.ค.ศ. ด่วนที่สุด ที่ ศธ 0206.4/2677 ลงวันที่ 29 กรกฎาคม 2552 ได้กำหนดขนาดสถานศึกษาเป็น 4 ขนาด ดังนี้ 1. ขนาดเล็ก มีจำนวนนักเรียนตั้งแต่ 499 คนลงมา 2. ขนาดกลาง มีจำนวนนักเรียนตั้งแต่ 500-1,499 คน 3. ขนาดใหญ่ มีจำนวนนักเรียน ตั้งแต่ 1,500- 2,499 คน 4. ขนาดใหญ่พิเศษ มีจำนวนนักเรียนตั้งแต่ 2,500 คนขึ้นไป ซึ่งข้อ 8 (8.1) กำหนดไว้ว่า การย้ายผู้บริหารสถานศึกษาสายประถมศึกษาให้พิจารณาย้ายในสายประถมศึกษาด้วยกัน ซึ่งมีขนาดสถานศึกษาเดียวกันหรือใกล้เคียงกันก่อน หากการพิจารณาไม่เป็นไปตามข้อ 8 จึงจะพิจารณาย้ายผู้บริหารสถานศึกษาที่ประสงค์ขอย้ายไปสถานศึกษาต่างกลุ่ม หรือขอย้ายข้ามสถานศึกษาที่เกินกว่า 1 ขนาดที่ตนเองดำรงตำแหน่งอยู่ได้ ดังนั้น เมื่อพิจารณาจากรายงานการประชุมผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ในคราวประชุมครั้งที่ 12/2553 เมื่อวันที่ 9 ธันวาคม 2553 เห็นได้ว่าคณะกรรมการกลั่นกรองการย้ายผู้บริหารสถานศึกษาได้พิจารณาเสนอผู้ฟ้องคดีให้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการ โรงเรียนอนุบาลพิจิตร เนื่องจากมีผลการประเมินการปฏิบัติงานอยู่ในระดับคุณภาพดีเยี่ยม และผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการ โรงเรียนในสถานศึกษาขนาดกลางขอย้ายมาดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการ โรงเรียนอนุบาลพิจิตร ซึ่งเป็นขนาดสถานศึกษาขนาดใหญ่ ซึ่งเป็นไปตามหลักเกณฑ์การย้ายตามที่ ก.ค.ศ. กำหนด แต่ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มีมติในคราวประชุมครั้งที่ 12/2553 ลงวันที่ 9 ธันวาคม 2553 เลือกผู้บริหารสถานศึกษาอีกท่านหนึ่งที่ขอย้ายนั้น ซึ่งเป็นผู้บริหารสถานศึกษา โรงเรียนวัดสระประทุม (มิตรภาพที่ 54) ที่มีนักเรียน 275 คน ซึ่งเป็นสถานศึกษาขนาดเล็ก สังกัดสำนักงานเขต

พื้นที่การศึกษาประถมศึกษาพิจิตร เขต 1 ไปดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการโรงเรียนอนุบาลพิจิตร จึงเป็นการย้ายข้ามขนาดสถานศึกษาเกิน 1 ขนาด อันเป็นการขัดกับหลักเกณฑ์และวิธีการย้ายผู้บริหารสถานศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ตามหนังสือสำนักงาน ก.ค.ศ. ค่วนที่สุด ที่ ศธ 0206.4/2677 ลงวันที่ 29 กรกฎาคม 2552 ดังนั้น การมีมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ดังกล่าว จึงเป็นการพิจารณาที่ไม่เป็นไปตามขั้นตอน หลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.ค.ศ. กำหนด ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 จึงได้มีมติให้เพิกถอนมติ อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาพิจิตร เขต 1 ในคราวประชุมครั้งที่ 12/2553 ลงวันที่ 9 ธันวาคม 2553 เฉพาะการพิจารณาย้ายผู้อำนวยการโรงเรียนอนุบาลพิจิตร และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ดำเนินการให้ถูกต้องตามหลักเกณฑ์และวิธีการย้ายผู้บริหารสถานศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ตามหนังสือสำนักงาน ก.ค.ศ. ค่วนที่สุด ที่ ศธ 0206.4/2677 ลงวันที่ 29 กรกฎาคม 2552 และได้มีหนังสือสำนักงาน ก.ค.ศ. ที่ ศธ 0206.9/0420 ลงวันที่ 29 กรกฎาคม 2554 แจ้งมติดังกล่าวให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ทราบแล้ว ซึ่งต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ได้มีหนังสือ ศธ 04099/4128 ลงวันที่ 12 ตุลาคม 2554 แจ้งมายังสำนักงาน ก.ค.ศ. ว่าได้ดำเนินการตามมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 แล้ว อย่างไรก็ตาม เมื่อได้มีการพิจารณาดำเนินการใหม่แล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ยังคงมีมติเลือกผู้บริหารสถานศึกษาอีกท่านหนึ่งที่ขอย้ายนั้น ให้ไปดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการโรงเรียนอนุบาลพิจิตร เหมือนเดิม ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ 22 พฤศจิกายน 2554 ร้องทุกข์ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 อีกครั้งหนึ่ง ขณะนี้อยู่ระหว่างการพิจารณา

ผู้ฟ้องคดีคัดค้านคำให้การของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามในทำนองเดียวกันกับคำฟ้องและคำฟ้องเพิ่มเติม โดยมีข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า มาตรา 59 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 กำหนดว่าการย้ายข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.ค.ศ. กำหนด ซึ่ง ก.ค.ศ. ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการย้ายฯ ตามมาตรา 38 ข.(1) และ (2) ไว้ว่าการย้ายผู้บริหารสถานศึกษาแบ่งเป็น 3 กรณี ได้แก่ 1. การย้ายกรณีปกติ 2. การย้ายกรณีพิเศษ 3. การย้ายกรณีเพื่อประโยชน์ของทางราชการ ซึ่งผู้ฟ้องคดีและผู้บริหารสถานศึกษาอีกท่านหนึ่งที่ขอย้ายนั้น ต่างได้ระบุในคำร้องขอย้ายว่าเป็นการย้ายกรณีปกติ และมีเหตุผลการขอย้ายชัดเจน รวมทั้งกระบวนการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และที่ 3 ใช้ในการพิจารณารับย้ายผู้บริหารสถานศึกษาอีกท่านหนึ่งที่ขอย้ายนั้น ล้วนเป็นกระบวนการและขั้นตอนในการย้ายกรณีปกติทั้งสิ้น มิได้มีขั้นตอนใดที่แสดงให้เห็นว่าเป็นการรับย้ายหรือพิจารณาด้วยเหตุผลพิเศษ หรือเพื่อประโยชน์ของทางราชการแต่อย่างใด ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 อ้างว่าการรับย้ายผู้บริหารสถานศึกษาอีกท่านหนึ่งที่ขอย้ายนั้น เพื่อความเหมาะสมและประโยชน์ของทางราชการ จึงเป็นการดำเนินการที่ขัดต่อกฎหมาย และ

หลักเกณฑ์และวิธีการย้าย ที่ ก.ค.ศ.กำหนด และเมื่อต่อมาผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือฉบับลงวันที่ 10 มกราคม 2554 ร้องทุกข์ไปยังผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 จนกระทั่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้มีมติในคราวประชุมครั้งที่ 4/2554 ลงวันที่ 28 มิถุนายน 2554 ให้เพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ในคราวประชุมครั้งที่ 12/2553 ลงวันที่ 9 ธันวาคม 2553 เฉพาะการพิจารณาย้ายผู้อำนวยการโรงเรียนอนุบาลพิจิตร และคำสั่งสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาพิจิตร เขต 1 ที่ 508/2553 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2553 และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 พิจารณาใหม่ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ถูกต้องแล้ว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 แม้จะได้มีมติในคราวประชุมครั้งที่ 9/2554 เมื่อวันที่ 14 กันยายน 2554 เพิกถอนคำสั่งย้ายผู้บริหารสถานศึกษาอีกท่านหนึ่งที่ขอย้ายนั้น ตามมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 แล้วก็ตาม แต่กลับมีมติครั้งใหม่ในคราวประชุมครั้งที่ 9/2554 เมื่อวันที่ 14 กันยายน 2554 เห็นชอบแต่งตั้งผู้บริหารสถานศึกษาอีกท่านหนึ่งที่ขอย้ายนั้น ไปดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการโรงเรียนอนุบาลพิจิตรเช่นเดิม โดยให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ฐานะผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจตามมาตรา 53 มีคำสั่งสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาพิจิตร เขต 1 ที่ 349/2554 ลงวันที่ 21 กันยายน 2554 แต่งตั้งผู้บริหารสถานศึกษาอีกท่านหนึ่งที่ขอย้ายนั้น ตามมติดังกล่าว ซึ่งเป็นการกระทำอันฝ่าฝืนต่อมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 รวมทั้งกฎหมายและหลักเกณฑ์ที่ ก.ค.ศ.กำหนด

กรณี อ.ก.ค.ศ.วิสามัญเกี่ยวกับการร้องทุกข์และการร้องเรียนขอความเป็นธรรม เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ทำการแทนผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ในคราวประชุมครั้งที่ 4/2554 ลงวันที่ 28 มิถุนายน 2554 ได้วินิจฉัยว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีคุณสมบัติครบถ้วนถูกต้อง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ย่อมชอบที่จะถือปฏิบัติตามกฎหมาย ก.ค.ศ.ว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาเรื่องทุกข์ พ.ศ. 2551 ข้อ 16 ซึ่งกำหนดไว้ว่า เมื่อ อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษา หรือ ก.ค.ศ. ได้มีมติเป็นประการใดแล้ว ให้ผู้มีอำนาจตามมาตรา 53 สั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามมตินั้นในโอกาสแรกที่ทำได้ แต่ อ.ก.ค.ศ.วิสามัญเกี่ยวกับการร้องทุกข์ฯ ทำการแทนผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 กลับมีมติในลักษณะที่เป็นปลายเปิดในตอนท้ายว่า ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ดำเนินการให้ถูกต้องตามหลักเกณฑ์และวิธีการย้ายผู้บริหารสถานศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ตามหนังสือสำนักงาน ก.ค.ศ. ด่วนที่สุด ที่ ศธ 0206.4/2677 ลงวันที่ 29 กรกฎาคม 2552 ซึ่งถือว่ามิได้ปฏิบัติตามกฎหมาย ก.ค.ศ. อย่างเคร่งครัด ทั้งที่ ข้อ 15 ของกฎดังกล่าว ได้กำหนดไว้ว่า มติของ อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษา หรือ ก.ค.ศ. ตามข้อ 14 ให้เป็นที่สุด การมีมติในลักษณะเช่นนั้นเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นและไม่ปฏิบัติตามที่กฎหมายได้ให้อำนาจไว้ เป็นเหตุให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ดำเนินการประชุมเพื่อมีมติในเรื่องดังกล่าวอีก แม้จะมีมติในคราวประชุมครั้งที่ 9/2544 ลงวันที่ 14 กันยายน 2554 เพิกถอนมติและคำสั่งเดิมตามมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 แล้ว แต่ในที่สุดผู้ถูกฟ้อง

คดีที่ 1 ยังคงมีมติให้ผู้บริหารสถานศึกษาอีกท่านหนึ่งที่ขอย้ายนั้น ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการโรงเรียนอนุบาลพิจิตรอีกครั้ง ทำให้ผู้ฟ้องคดียังคงได้รับความเดือดร้อนเสียหายอยู่ต่อไป

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ให้การเพิ่มเติมว่า เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มีมติไม่รับย้ายผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งมีคะแนนอันดับ 1 จึงเสมือนตำแหน่งผู้อำนวยการโรงเรียนอนุบาลพิจิตรเป็นตำแหน่งว่าง ประกอบกับมีผู้ยื่นขอย้ายมาดำรงตำแหน่งดังกล่าว คือผู้บริหารสถานศึกษาอีกท่านหนึ่งที่ขอย้ายนั้น ซึ่งมีคะแนนเป็นอันดับ 2 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงอาศัยอำนาจตามหลักเกณฑ์และวิธีการย้ายผู้บริหารสถานศึกษาฯ ข้อ 9 และ ข้อ 10 รับย้ายผู้บริหารสถานศึกษาอีกท่านหนึ่งที่ขอย้ายนั้น โดยคำนึงถึงประโยชน์ของทางราชการเป็นสำคัญ

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ให้การเพิ่มเติมว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้นำเรื่องร้องทุกข์ของผู้ฟ้องคดีตามหนังสือฉบับลงวันที่ 22 พฤศจิกายน 2554 เกี่ยวกับมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ในคราวประชุมครั้งที่ 9/2554 ลงวันที่ 14 กันยายน 2554 เข้าพิจารณาในคราวประชุมครั้งที่ 2/2555 เมื่อวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2555 โดยพิจารณาเห็นว่า มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ในคราวประชุมครั้งที่ 9/2554 ลงวันที่ 14 กันยายน 2554 ให้ผู้บริหารสถานศึกษาอีกท่านหนึ่งที่ขอย้ายนั้น ย้ายไปดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการโรงเรียนอนุบาลพิจิตร โดยอ้างว่าเพื่อประโยชน์ของทางราชการและความเหมาะสม และได้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการย้ายผู้บริหารสถานศึกษา ข้อ 9 และข้อ 10 นั้น ไม่ถูกต้อง เพราะว่าการที่จะใช้หลักเกณฑ์ข้อ 9 ได้นั้น จะต้องปรากฏว่าการพิจารณานั้นไม่เป็นไปตามข้อ 8 ก่อน กล่าวคือ หากยังมีตำแหน่งว่างเหลืออยู่ให้พิจารณาผู้บริหารสถานศึกษาที่ประสงค์ขอย้ายไปสถานศึกษาต่างกลุ่มหรือย้ายข้ามขนาดสถานศึกษาที่เกินกว่า 1 ขนาด ที่ตนดำรงอยู่ได้ กรณีผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มีมติโดยเสียงข้างมากให้ผู้บริหารสถานศึกษาอีกท่านหนึ่งที่ขอย้ายนั้น ไปดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการโรงเรียนอนุบาลพิจิตร ทั้ง ๆ ที่เมื่อพิจารณาตามหลักเกณฑ์และวิธีการย้ายผู้บริหารสถานศึกษาแล้ว ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ต้องด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการย้ายผู้บริหารสถานศึกษาตามข้อ 8.1 เนื่องจากเป็นผู้บริหารสถานศึกษาที่มีขนาดใกล้เคียงกัน ถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงไม่ปฏิบัติตามมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 โดยการหลีกเลี่ยงไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการย้ายผู้บริหารสถานศึกษาฯ และพยายามหาเหตุผลเพื่อให้ผู้บริหารสถานศึกษาอีกท่านหนึ่งที่ขอย้ายนั้น ซึ่งเป็นผู้มีคุณสมบัติไม่ต้องด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการย้ายผู้บริหารสถานศึกษา ตามข้อ 8.1 ให้เป็นผู้ได้รับย้าย โดยอาศัยหลักเกณฑ์ ข้อ 9 ทำให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิที่ควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายของผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 จึงต้องอาศัยอำนาจตามมาตรา 19(14) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2553 ที่กำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 มีอำนาจยับยั้งการปฏิบัติการที่ขัดแย้งกับหลักเกณฑ์และวิธีการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 เห็นควรให้ อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาศรีสะเกษ เขต 1 ปฏิบัติตามมติของ

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 โดยการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการย้ายผู้บริหารสถานศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ตามหนังสือสำนักงาน ก.ค.ศ. ด่วนที่สุด ที่ ศช 0206.4/2677 ลงวันที่ 29 กรกฎาคม 2552 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 จึงมีมติเป็นเอกฉันท์ รวม 3 ข้อ คือ

1. ให้เพิกถอนมติ อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาปทุมธานี เขต 1 ในคราวประชุมครั้งที่ 9/2554 เมื่อวันที่ 14 กันยายน 2554 ที่มีมติรับย้ายผู้บริหารสถานศึกษาอีกท่านหนึ่งที่ขอย้ายนั้น ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการโรงเรียนอนุบาลพิจิตร และยกเลิกคำสั่งสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาปทุมธานี เขต 1 ที่ 349/2554 ลงวันที่ 21 กันยายน 2554 ที่มีคำสั่งย้ายและแต่งตั้งผู้บริหารสถานศึกษาอีกท่านหนึ่งที่ขอย้ายนั้น ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการโรงเรียนอนุบาลพิจิตร

2. ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 พิจารณาย้ายผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการโรงเรียนอนุบาลพิจิตร เนื่องจากเป็นผู้มีคุณสมบัติตามหลักเกณฑ์การย้ายผู้บริหารสถานศึกษา โดยให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งมติ

3. ให้ฝ่ายเลขานุการแจ้งอำนาจหน้าที่ของ อ.ก.ค.ศ.วิสามัญเกี่ยวกับการร้องทุกข์ และการร้องเรียนขอความเป็นธรรมจากการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ทำการแทนผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ไปยังสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาปทุมธานี เขต 1 ทราบ เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความบริสุทธิ์ยุติธรรม

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ให้การเพิ่มในทำนองเดียวกันกับคำให้การ

ผู้ฟ้องคดีได้ส่งเอกสารเพิ่มเติมให้ศาลเมื่อวันที่ 7 มิถุนายน 2555 จำนวน 1 ฉบับ คือ หนังสือสำนักงาน ก.ค.ศ. ลับที่ ศช 0206.9/0203 ลงวันที่ 12 เมษายน 2555 ซึ่งแจ้งผู้ฟ้องคดีทราบ เรื่องการพิจารณาคำร้องทุกข์ของผู้ฟ้องคดีฉบับลงวันที่ 22 พฤศจิกายน 2554 ว่า ก.ค.ศ. (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2) พิจารณาแล้วมีมติ ดังนี้

1. ให้เพิกถอนมติ อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาปทุมธานี เขต 1 ในคราวประชุมครั้งที่ 9/2554 เมื่อวันที่ 14 กันยายน 2554 ที่มีมติรับย้ายผู้บริหารสถานศึกษาอีกท่านหนึ่งที่ขอย้ายนั้น ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการโรงเรียนอนุบาลพิจิตร และยกเลิกคำสั่งสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาปทุมธานี เขต 1 ที่ 349/2554 ลงวันที่ 21 กันยายน 2554 ที่มีคำสั่งย้ายและแต่งตั้งผู้บริหารสถานศึกษาอีกท่านหนึ่งที่ขอย้ายนั้น ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการโรงเรียนอนุบาลพิจิตร

2. ให้ อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาปทุมธานี เขต 1 (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1) พิจารณาย้ายผู้ฟ้องคดี ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการโรงเรียนอนุบาลพิจิตร เนื่องจากเป็นผู้มีคุณสมบัติ

ตามหลักเกณฑ์การย้ายผู้บริหารสถานศึกษา โดยให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งมติ

3. ให้ฝ่ายเลขานุการแจ้งอำนาจหน้าที่ของ อ.ก.ค.ศ.วิสามัญเกี่ยวกับการร้องทุกข์และการร้องเรียนขอความเป็นธรรมเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาไปยังสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาพิจิตร เขต 1 เพื่อแจ้ง อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาพิจิตร เขต 1 ทราบ เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความบริสุทธิ์ ยุติธรรม

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ซึ่งแจ้งเพิ่มเติมตามคำสั่งศาลว่า เมื่อวันที่ 17 เมษายน 2555 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ได้รับหนังสือ ดับ ที่ ศช 0206.9/0203 ลงวันที่ 12 เมษายน 2555 แจ้งมติ อ.ก.ค.ศ.วิสามัญเกี่ยวกับการร้องทุกข์และการร้องเรียนขอความเป็นธรรมเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ทำการแทนผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ในคราวประชุมครั้งที่ 2/2555 ลงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2555 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ได้ดำเนินการตามมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 แล้ว กล่าวคือ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ได้มีคำสั่งสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาพิจิตร เขต 1 ที่ 162/2555 ลงวันที่ 15 พฤษภาคม 2555 แก้ไขคำสั่งสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาพิจิตร เขต 1 ที่ 349/2554 ลงวันที่ 21 กันยายน 2554 ให้ผู้บริหารสถานศึกษาอีกท่านหนึ่งที่ขอย้ายนั้น ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการโรงเรียนวัดสระประทุม (มิตรภาพที่ 54) และเสนอผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ให้พิจารณาย้ายผู้ฟ้องคดีไปดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการโรงเรียนอนุบาลพิจิตรตามมติของ อ.ก.ค.ศ.วิสามัญเกี่ยวกับการร้องทุกข์และการร้องเรียนขอความเป็นธรรมเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ทำการแทนผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 แล้ว แต่ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ในคราวประชุมครั้งที่ 6/2555 ลงวันที่ 14 พฤษภาคม 2555 มีมติไม่รับย้ายผู้ฟ้องคดี ทั้งนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ได้แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ทราบถึงอำนาจหน้าที่ของ อ.ก.ค.ศ.วิสามัญเกี่ยวกับการร้องทุกข์ฯ ในคราวประชุมครั้งนี้ด้วยแล้ว

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ซึ่งแจ้งเพิ่มเติมตามคำสั่งศาลว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้รับทราบมติของ อ.ก.ค.ศ.วิสามัญเกี่ยวกับการร้องทุกข์และการร้องเรียนขอความเป็นธรรมเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ทำการแทนผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ตามหนังสือ ดับ ที่ ศช 0206.9/0203 ลงวันที่ 12 เมษายน 2555 แล้ว และได้นำเรื่องเข้าประชุม ในคราวประชุม อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาพิจิตร เขต 1 ครั้งที่ 6/2555 เมื่อวันที่ 14 พฤษภาคม 2555 ที่ประชุมได้อภิปรายและพิจารณาอย่างกว้างขวางแล้วเห็นว่า สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาพิจิตร เขต 1 จำเป็นต้องปฏิบัติตามมติผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 กรณียกเลิกคำสั่งสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาพิจิตร เขต 1 ที่ 349/2554 ลงวันที่ 21 กันยายน 2554 ที่มีคำสั่งย้ายและแต่งตั้งผู้บริหารสถานศึกษาอีกท่านหนึ่งที่ขอย้ายนั้น ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการโรงเรียน

อนุบาลพิจิตร ตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้ ส่วนให้เพิกถอนมติ อ.ก.ศ.เขตพื้นที่ การศึกษาประถมศึกษาศึกษาพิจิตร เขต 1 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ในคราวประชุมครั้งที่ 9/2554 เมื่อวันที่ 14 กันยายน 2554 ที่มีมติรับย้ายผู้บริหารสถานศึกษาอีกท่านหนึ่งที่ขอย้ายนั้น คำร้องตำแหน่ง ผู้อำนวยการ โรงเรียนอนุบาลพิจิตรและให้พิจารณาปรับย้ายผู้ฟ้องคดีคำร้องตำแหน่งผู้อำนวยการ โรงเรียนอนุบาลพิจิตร นั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 โดยมติที่ประชุมเสียงข้างมาก มีมติไม่เห็นด้วยกับมติผู้ ถูกฟ้องคดีที่ 2 ดังกล่าว และตั้งคณะกรรมการ ชี้แจง ทบทวนมติดังกล่าวไปยังผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 โดยผู้ ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้มีหนังสือ ที่ ศธ 04099/พิเศษ ลงวันที่ 25 พฤษภาคม 2555 ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 พิจารณาทบทวนแล้ว

อนึ่ง การพิจารณาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 คำนึงถึงหลักเกณฑ์และวิธีการย้ายตามกฎหมาย ระเบียบที่เกี่ยวข้อง แล้วยังคำนึงถึงความเหมาะสม และประโยชน์ของทางราชการเป็นสำคัญ ทั้งรอบคอบ รอบด้าน ป้องกันผลกระทบต่อการยอมรับการประสานงานในชุมชนเขตพื้นที่ อัน ส่งผลต่อการบริหาร และการพัฒนาการศึกษา รวมทั้งการพัฒนาอาจไม่ต่อเนื่องถ้ารับบุคคลต่างเขต พื้นที่ หรือต่างจังหวัด จะต้องเสียเวลาศึกษาค้น ศึกษางาน ชุมชน และองค์กรต่าง ๆ ทำให้การ พัฒนาการศึกษายุคชะงักงัน การศึกษาถดถอย นักเรียนอาจย้ายสู่ภาคเอกชนมากขึ้น จึงมีมติไม่รับ ย้ายผู้ฟ้องคดีดังกล่าว

การออกนั่งพิจารณาของศาล

ศาลออกนั่งพิจารณาเมื่อวันที่ 24 ตุลาคม 2555 โดยได้รับฟังสรุปข้อเท็จจริงของตุลาการ เจ้าของสำนวน และรับฟังคำแถลงการณ์ด้วยวาจาของตุลาการผู้แถลงคดีด้วยแล้ว

ศาลได้ตรวจพิจารณาเอกสารทั้งหมดในสำนวนคดี รวมทั้งบทกฎหมายและกฎที่ เกี่ยวข้องประกอบแล้ว

ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการครูตำแหน่งผู้อำนวยการ โรงเรียน วัดพรหมสาคร สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาสิงห์บุรี เมื่อวันที่ 9 สิงหาคม 2553 ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำร้องขอย้ายกรณีปกติตามหลักเกณฑ์และวิธีการย้ายผู้บริหารสถานศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ตามหนังสือสำนักงาน ก.ค.ศ. ด่วนที่สุดที่ ศธ 0206.4/2677 ลงวันที่ 29 กรกฎาคม 2552 เพื่อไปดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการ โรงเรียนอนุบาล พิจิตร ซึ่งจัดเป็นสถานศึกษาขนาดใหญ่ ในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาพิจิตร เขต 1 แทนตำแหน่งที่ว่างลง ขณะเดียวกันผู้บริหารสถานศึกษาอีกท่านหนึ่งที่ขอย้ายนั้น ผู้อำนวยการ โรงเรียนวัดสระประทุม (มิตรภาพที่ 54) สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ประถมศึกษาพิจิตร เขต 1 ได้ยื่นคำร้องไปดำรงตำแหน่งดังกล่าวด้วย คณะกรรมการกั่นกรองการ ย้ายผู้บริหารสถานศึกษาที่แต่งตั้งโดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 พิจารณาคณะสมบัติของผู้ฟ้องคดีและผู้บริหาร

สถานศึกษาอีกท่านหนึ่งที่ขอย้ายนั้น แล้วมีมติเห็นสมควรให้ผู้ฟ้องคดีได้รับการย้าย เนื่องจากมีผลการประเมินในระดับ 3.00 อยู่ในเกณฑ์คุณภาพดีเยี่ยมและมาจากสถานศึกษาขนาดกลาง เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 กำหนด ส่วนผู้บริหารสถานศึกษาอีกท่านหนึ่งที่ขอย้ายนั้น มีผลการประเมินในระดับ 2.80 อยู่ในเกณฑ์คุณภาพดีและมาจากสถานศึกษาขนาดเล็ก จึงไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ฯ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ในคราวประชุมครั้งที่ 12/2553 เมื่อวันที่ 9 ธันวาคม 2553 ได้พิจารณาผลการประเมินของคณะกรรมการกัลนกรองฯ แล้วมีมติด้วยคะแนน 5 ต่อ 4 อนุมัติให้ผู้บริหารสถานศึกษาอีกท่านหนึ่งที่ขอย้ายนั้น ได้รับการย้ายไปดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการโรงเรียนอนุบาลพิจิตร ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 จึงมีคำสั่งสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาศรีสะเกษ เขต 1 ที่ 508/2553 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2553 ย้ายและแต่งตั้งผู้บริหารสถานศึกษาอีกท่านหนึ่งที่ขอย้ายนั้น ให้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการโรงเรียนอนุบาลพิจิตร ตามมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ผู้ฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือฉบับลงวันที่ 10 มกราคม 2554 ร้องทุกข์ขอความเป็นธรรมต่อประธานผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 พิจารณาแล้วเห็นว่ามติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ที่พิจารณาย้ายผู้บริหารสถานศึกษาอีกท่านหนึ่งที่ขอย้ายนั้น ไปดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการโรงเรียนอนุบาลพิจิตร เป็นไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงมีมติเอกฉันท์ให้เพิกถอนมติผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ในคราวประชุมครั้งที่ 12/2553 เมื่อวันที่ 9 ธันวาคม 2553 และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ดำเนินการให้ถูกต้องตามหลักเกณฑ์และวิธีการย้ายผู้บริหารสถานศึกษาตามหนังสือสำนักงาน ก.ค.ศ. คำวนที่ ๓๒๓ ๐๒๐๖.๔/๒๖๗๗ ลงวันที่ ๒๙ กรกฎาคม ๒๕๕๒

ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ในคราวประชุมครั้งที่ 9/2554 เมื่อวันที่ 14 กันยายน ๒๕๕๔ ได้นำมติดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 มาพิจารณา แล้วมีมติด้วยคะแนนเสียง 5 ต่อ 4 อนุมัติให้ผู้บริหารสถานศึกษาอีกท่านหนึ่งที่ขอย้ายนั้น ไปดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการโรงเรียนอนุบาลเดิม จากนั้นผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 จึงออกคำสั่งสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาศรีสะเกษ เขต 1 ที่ 348/2554 ลงวันที่ 21 กันยายน ๒๕๕๔ แก้ไขคำสั่งที่ 508/2553 ลงวันที่ 13 ธันวาคม ๒๕๕๓ ที่สั่งย้ายและแต่งตั้งผู้บริหารสถานศึกษาอีกท่านหนึ่งที่ขอย้ายนั้น ไปดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการโรงเรียนอนุบาลพิจิตร โดยให้ถอนชื่อผู้บริหารสถานศึกษาอีกท่านหนึ่งที่ขอย้ายนั้น ออกจากคำสั่งดังกล่าว และมีคำสั่งที่ 349/2554 ลงวันที่ 21 กันยายน ๒๕๕๔ ย้ายและแต่งตั้งผู้บริหารสถานศึกษาอีกท่านหนึ่งที่ขอย้ายนั้น ไปดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการโรงเรียนอนุบาลพิจิตรเช่นเดิม ผู้ฟ้องคดีเห็นว่ามติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ที่อนุมัติให้ผู้บริหารสถานศึกษาอีกท่านหนึ่งที่ขอย้ายนั้น ย้ายไปดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการโรงเรียนอนุบาลพิจิตร และมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ที่ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ดำเนินการพิจารณาการย้ายกรณีดังกล่าวใหม่ รวมทั้งคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 เป็นมติและคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงนำคดีมาฟ้องคดีต่อศาล

ในระหว่างการพิจารณาคดีของศาล อ.ก.ศ.วิสามัญเกี่ยวกับการร้องทุกข์และการร้องเรียนขอความเป็นธรรมเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ทำการแทนผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ในคราวประชุมครั้งที่ 2/2555 ลงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2555 ได้พิจารณาคำร้องทุกข์ของผู้ฟ้องคดีฉบับลงวันที่ 22 พฤศจิกายน 2554 แล้ว เห็นว่ามติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ในคราวประชุมครั้งที่ 9/2554 เมื่อวันที่ 14 กันยายน 2554 ในการพิจารณาย้ายผู้อำนวยการโรงเรียนอนุบาลพิจิตรยังไม่ถูกต้องตามหลักเกณฑ์และวิธีการย้ายผู้บริหารสถานศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ตามหนังสือสำนักงาน ก.ค.ศ. ด่วนที่สุด ที่ ศษ 0206.4/2677 ลงวันที่ 29 กรกฎาคม 2552 ข้อ 8 (8.1) จึงมีมติเป็นเอกฉันท์ ให้เพิกถอนมติดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และยกเลิกคำสั่งสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาพิจิตร เขต 1 ที่ 349/2554 ลงวันที่ 21 กันยายน 2554 ที่ย้ายและแต่งตั้งผู้บริหารสถานศึกษาอีกท่านหนึ่งที่ย้ายนั้น ให้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการโรงเรียนอนุบาลพิจิตร และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 พิจารณาย้ายผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการโรงเรียนอนุบาลพิจิตร ให้แล้วเสร็จภายใน 30 วัน นับแต่วันที่รับทราบมติดังกล่าว และให้ฝ่ายเลขานุการแจ้งอำนาจหน้าที่ของ อ.ก.ศ.วิสามัญเกี่ยวกับการร้องทุกข์ฯ ทำการแทนผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ทราบ โดยได้แจ้งมติดังกล่าวให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ทราบแล้วเมื่อวันที่ 17 เมษายน 2555 ซึ่งต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ได้มีคำสั่งสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาพิจิตร เขต 1 ที่ 162/2555 ลงวันที่ 15 พฤษภาคม 2555 แก้ไขคำสั่งสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาพิจิตร เขต 1 ที่ 349/2554 ลงวันที่ 21 กันยายน 2554 ให้ผู้บริหารสถานศึกษาอีกท่านหนึ่งที่ย้ายนั้น ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการโรงเรียนวัดสระประทุม (มิตรภาพที่ 54) และเสนอผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ให้พิจารณาย้ายผู้ฟ้องคดีไปดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการโรงเรียนอนุบาลพิจิตร แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ในคราวประชุมครั้งที่ 6/2555 เมื่อวันที่ 14 พฤษภาคม 2555 มีมติเสียงข้างมากไม่เห็นด้วยกับมติของ อ.ก.ศ.วิสามัญเกี่ยวกับการร้องทุกข์และการร้องเรียนขอความเป็นธรรมเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ทำการแทนผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ที่ให้พิจารณารับย้ายผู้ฟ้องคดี ไปดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการโรงเรียนอนุบาลพิจิตร จึงได้มีหนังสือ ที่ ศษ 04099/พิเศษ ลงวันที่ 25 พฤษภาคม 2555 ไปยังผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 เพื่อขอให้ทบทวนมติดังกล่าว

การวินิจฉัยคดีของศาล

คดีมีประเด็นที่ศาลจะต้องวินิจฉัยเพียงประเด็นเดียวว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ไม่พิจารณาอนุมัติรับย้าย และไม่สั่งบรรจุและแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีให้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการโรงเรียนอนุบาลพิจิตร ตามมติของ อ.ก.ศ.วิสามัญเกี่ยวกับการร้องทุกข์และการร้องเรียนขอความเป็นธรรมเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการ

ศึกษา ทำการแทนผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ในคราวประชุมครั้งที่ 2/2555 เมื่อวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2555 เป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือไม่

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า คดีนี้ข้อเท็จจริงรับฟังเป็นยุติว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ตำแหน่งผู้อำนวยการ โรงเรียนวัดพรหมสาคร สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่ การศึกษาประถมศึกษาสิงห์บุรี ได้ยื่นหนังสือร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ก.ค.ศ.) ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ว่าผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับความเป็นธรรมในกรณียื่นคำร้องขอ ย้ายกรณีปกติเพื่อไปดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการ โรงเรียนอนุบาลพิจิตร สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่ การศึกษาประถมศึกษาพิจิตร เขต 1 เนื่องจาก อ.ก.ค.ศ.ประจำเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา พิจิตร เขต 1 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาพิจิตร เขต 1 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ไม่ได้ปฏิบัติให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 และไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการย้ายผู้บริหารสถานศึกษา สังกัด สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ที่ ก.ค.ศ.กำหนดไว้ ตามหนังสือสำนักงาน ก.ค.ศ. ด่วนที่สุด ที่ ศษ 0206.4/2677 ลงวันที่ 29 กรกฎาคม 2552 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 โดย อ.ก.ค.ศ.วิสามัญ เกี่ยวกับการร้องทุกข์และการร้องเรียนขอความเป็นธรรมเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของ ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ทำการแทนผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้พิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้อง ทุกข์ของผู้ฟ้องคดีแล้วเห็นว่า เหตุที่ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับความเป็นธรรมนั้นเป็นไปตามคำร้อง ทุกข์จริง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 จึงมีมติให้เพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ในคราวประชุมครั้งที่ 9/2554 เมื่อวันที่ 14 กันยายน 2554 ที่พิจารณารับย้ายผู้บริหารสถานศึกษาอีกท่านหนึ่งที่ขอย้ายนั้น เป็นผู้อำนวยการ โรงเรียนอนุบาลพิจิตร และให้ยกเลิกคำสั่งสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ประถมศึกษาพิจิตร เขต 1 ที่ 349/2554 ลงวันที่ 21 กันยายน 2554 ที่ย้ายผู้บริหารสถานศึกษาอีก ท่านหนึ่งที่ขอย้ายนั้น ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการ โรงเรียนอนุบาลพิจิตร กับให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 พิจารณาย้ายผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการ โรงเรียนอนุบาลพิจิตร เนื่องจากเป็นผู้มีคุณสมบัติ ตามหลักเกณฑ์การย้ายผู้บริหารสถานศึกษา โดยให้ดำเนินการภายใน 30 วัน นับแต่วันได้รับ หนังสือแจ้งมติ แต่ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ไม่ได้ดำเนินการตามมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ดังกล่าว และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ไม่ได้มีคำสั่งบรรจุและแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีให้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการ โรงเรียน อนุบาลพิจิตร ดังนั้น การที่ศาลจะพิจารณาว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ละเลยต่อหน้าที่ ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือไม่นั้น คงมีปัญหาที่ศาลจะต้องพิจารณาก่อนว่า ผู้ถูกฟ้อง คดีที่ 1 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ดังกล่าวหรือไม่

ในปัญหานี้เห็นว่า โดยที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ที่แก้ไขเพิ่มเติมแล้ว มาตรา 19(14) กำหนดให้ ก.ค.ศ.มีอำนาจหน้าที่ยับยั้งการปฏิบัติ

ของ อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษา หรือผู้มีหน้าที่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ ในกรณีปฏิบัติการโดยชัดหรือแย้งกับกฎหมาย กฎ ก.ค.ศ. ระเบียบข้อบังคับ หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขตามที่ ก.ค.ศ. กำหนด เมื่อ ก.ค.ศ.มีมติเป็นประการใดแล้ว ให้ อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษา คณะอนุกรรมการหรือผู้มีหน้าที่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ปฏิบัติไปตามนั้น... มาตรา 59 วรรคหนึ่ง กำหนดให้การย้ายข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดไปดำรงตำแหน่งในหน่วยงานการศึกษาอื่นภายในส่วนราชการ หรือภายในเขตพื้นที่การศึกษา หรือต่างเขตพื้นที่การศึกษา ต้องได้รับการอนุมัติจาก อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษา หรือ อ.ก.ค.ศ. ที่ ก.ค.ศ. ตั้ง ของผู้ประสงค์ขอย้ายและผู้รับย้ายแล้วแต่กรณี และให้สถานศึกษาโดยคณะกรรมการสถานศึกษาเสนอความเห็นประกอบการพิจารณาของ อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษา หรือ อ.ก.ค.ศ. ที่ ก.ค.ศ. ตั้งด้วย และเมื่อ อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษา หรือ อ.ก.ค.ศ. ที่ ก.ค.ศ. ตั้ง พิจารณาอนุมัติแล้ว ให้ผู้มีอำนาจตามมาตรา 53 สั่งบรรจุและแต่งตั้งผู้นั้นต่อไป มาตรา 59 วรรคสี่ กำหนดให้หลักเกณฑ์และวิธีการย้ายให้เป็นไปตามที่ ก.ค.ศ. กำหนด ซึ่งหลักเกณฑ์และวิธีการย้ายผู้บริหารสถานศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานนั้น ก.ค.ศ. กำหนดไว้ตามหนังสือสำนักงาน ก.ค.ศ. ด่วนที่สุด ที่ ศษ 0206.4/2677 ลงวันที่ 29 กรกฎาคม 2552 มาตรา 123 วรรคสองและวรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันกำหนดให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษามีสิทธิร้องทุกข์ต่อ ก.ค.ศ. ในกรณีที่ข้าราชการผู้นั้นเห็นว่า อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษา อ.ก.ค.ศ. ที่ ก.ค.ศ. ตั้ง มีมติไม่ถูกต้องหรือไม่เป็นธรรม ซึ่งมติของ ก.ค.ศ. ในการวินิจฉัยร้องทุกข์กรณีดังกล่าวให้เป็นที่สิ้นสุด

กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาร้องทุกข์ พ.ศ. 2551 ข้อ 14 (2) กำหนดว่า เมื่อ ก.ค.ศ. ได้วินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์แล้ว ถ้าเห็นว่าผู้บังคับบัญชาได้ใช้อำนาจหน้าที่หรือปฏิบัติต่อผู้ร้องทุกข์โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ให้มีมติเพิกถอนหรือยกเลิกการปฏิบัตินั้น ข้อ 15 กำหนดให้มติของ ก.ค.ศ. ตามข้อ 14 ให้เป็นที่สิ้นสุด และข้อ 16 กำหนดให้ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งตามมาตรา 53 สั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามมติ อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษา หรือ ก.ค.ศ. ในโอกาสแรกที่ทำได้

จากบทบัญญัติของกฎหมายและกฎดังกล่าวข้างต้นแสดงให้เห็นว่าในการย้ายผู้บริหารสถานศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานนั้น คณะอนุกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาประจำเขตพื้นที่การศึกษา (อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษา) เป็นคณะบุคคลหรือองค์กรกลุ่ม ที่มีบทบาทอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาอนุมัติหรือไม่อนุมัติให้ย้ายผู้บริหารสถานศึกษาไปดำรงตำแหน่งในเขตพื้นที่การศึกษานั้น ๆ หาก อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษาพิจารณาอนุมัติให้ย้ายข้าราชการผู้ใดแล้ว ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ในฐานะผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งตามที่กฎหมายกำหนด มีหน้าที่ที่ต้องออกคำสั่งแต่งตั้งตามมติ ของ อ.ก.ค.

ศ.เขตพื้นที่การศึกษา อย่างไรก็ตาม ในการใช้อำนาจของ อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษาในกรณีดังกล่าวต้องกระทำภายในกรอบของกฎหมายระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา รวมทั้งหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.ค.ศ.กำหนดไว้ ตามหนังสือสำนักงาน ก.ค.ศ. ด่วนที่สุด ที่ ศธ 0206.4/2677 ลงวันที่ 29 กรกฎาคม 2552 เท่านั้น อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษา ไม่อาจใช้อำนาจตามอำเภอใจได้แต่อย่างใดไม่ ทั้งนี้ เป็นไปตามหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง หลักการนี้กำหนดให้ฝ่ายปกครอง (หน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ) จะกระทำการใด ๆ ที่อาจมีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพ หรือประโยชน์อันชอบธรรมของเอกชนได้ก็ต่อเมื่อกฎหมายให้อำนาจ และจะต้องกระทำการดังกล่าวภายในกรอบของกฎหมายเท่านั้น นอกจากนี้ กฎหมายและกฎดังกล่าวข้างต้น ยังได้คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา โดยกำหนดให้ข้าราชการผู้ใดเห็นว่า อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษา มีมติไม่ถูกต้องหรือไม่เป็นธรรม ข้าราชการผู้นั้นมีสิทธิร้องทุกข์ต่อ ก.ค.ศ. ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยร้องทุกข์ หาก ก.ค.ศ. เห็นว่า อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษากระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ก็มีอำนาจสั่งเพิกถอนมติหรือสั่งให้ยกเลิกการปฏิบัติได้ และมติของ ก.ค.ศ. ในกรณีนี้ให้เป็นที่สุด ข้อกำหนดในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพดังกล่าวนี้ ถือได้ว่า ก.ค.ศ. เป็นคณะบุคคลหรือองค์กรกลุ่มของฝ่ายปกครองมีบทบาทอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของ อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษา ซึ่งเป็นการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองด้วยกันเองด้วย ส่วนคำว่า “มติของ ก.ค.ศ. ให้เป็นที่สุด” นั้น หมายความว่า อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษา รวมทั้งองค์กรหรือบุคคลใด ๆ ไม่อาจโต้แย้งทักท้วงมติของ ก.ค.ศ. หรือขอให้ ก.ค.ศ. พิจารณาทบทวน ยกเลิกเพิกถอนได้อีกต่อไป อันเป็นที่สุดภายในฝ่ายปกครอง แต่ผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายอาจใช้สิทธิทางศาลปกครองขอให้สั่งยกเลิกเพิกถอนมติ ก.ค.ศ. ได้เท่านั้น เมื่อข้อเท็จจริงในคดีนี้ปรากฏจากคำให้การเพิ่มเติมของ ก.ค.ศ. ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ประกอบกับรายงานการประชุม อ.ก.ค.ศ. วิสามัญเกี่ยวกับการร้องทุกข์และการร้องเรียนขอความเป็นธรรม เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ครั้งที่ 2/2555 เมื่อวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2555 ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 โดย อ.ก.ค.ศ. วิสามัญเกี่ยวกับการร้องทุกข์ฯ ได้พิจารณาคำร้องทุกข์ของผู้ฟ้องคดี ฉบับลงวันที่ 22 พฤศจิกายน 2554 ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ดำเนินการฝ่าฝืนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ในเรื่องคำสั่งย้ายและแต่งตั้งผู้อำนวยการโรงเรียนอนุบาลพิจิตร ซึ่งผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับความเป็นธรรมในเรื่องนี้ ที่ประชุมพิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จงใจไม่ปฏิบัติตามมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 โดยการหลีกเลี่ยงไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ และวิธีการย้ายผู้บริหารสถานศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ตามหนังสือสำนักงาน ก.ค.ศ. ด่วนที่สุด ที่ ศธ 0206.4/2677 ลงวันที่ 29 กรกฎาคม 2552 โดยพยายามหาเหตุผลเพื่อให้ผู้บริหาร

สถานศึกษาอีกท่านหนึ่งที่ขอย้ายนั้น ซึ่งเป็นผู้มีคุณสมบัติไม่ต้องด้วยข้อ 8.1 ของหลักเกณฑ์ดังกล่าว ให้เป็นผู้ได้รับย้ายมาดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการ โรงเรียนอนุบาลพิจิตร โดยอาศัยหลักเกณฑ์ข้อ 9 และข้อ 10 ทำให้การพิจารณาเกิดความไม่เป็นธรรมแก่ผู้ฟ้องคดีซึ่งมีคุณสมบัติถูกต้องครบถ้วน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 จึงมีมติเป็นเอกฉันท์ รวม 3 ประการ คือ 1. เพิกถอนมติ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาพิจิตร เขต 1 ในคราวประชุมครั้งที่ 9/2554 เมื่อวันที่ 14 กันยายน 2554 ที่มีมติรับย้ายผู้บริหารสถานศึกษาอีกท่านหนึ่งที่ขอย้ายนั้น ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการ โรงเรียนอนุบาลพิจิตร และยกเลิกคำสั่งสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาพิจิตร เขต 1 ที่ 349/2554 ลงวันที่ 21 กันยายน 2554 ที่มีคำสั่งย้ายและแต่งตั้งผู้บริหารสถานศึกษาอีกท่านหนึ่งที่ขอย้ายนั้น ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการ โรงเรียนอนุบาลพิจิตร 2. ให้ อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาพิจิตร เขต 1 (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1) พิจารณาย้ายผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการ โรงเรียนอนุบาลพิจิตร เนื่องจากเป็นผู้มีคุณสมบัติตามหลักเกณฑ์การย้ายผู้บริหารสถานศึกษา โดยให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 30 วัน นับแต่วันได้รับหนังสือแจ้งมติ 3. ให้ฝ่ายเลขานุการแจ้งอำนาจหน้าที่ของ อ.ก.ค.ศ.วิสามัญเกี่ยวกับการร้องทุกข์และการร้องเรียนขอความเป็นธรรม เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ไปยังสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาพิจิตร เขต 1 เพื่อแจ้ง อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาพิจิตร เขต 1 ทราบ เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความบริสุทธิ์ ยุติธรรม เช่นนี้เห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้กระทำการตามอำนาจหน้าที่ตามนัยมาตรา 19 (14) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ที่แก้ไขเพิ่มเติมแล้ว และ ข้อ 14 (2) ของกฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาร้องทุกข์ พ.ศ. 2551 ประกอบกับหนังสือสำนักงาน ก.ค.ศ. ด่วนที่สุดที่ ศธ 0206.4/2677 ลงวันที่ 29 กรกฎาคม 2552 อันเป็นการกระทำภายในขอบอำนาจที่กฎหมายกำหนดไว้ ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนดตามนัยมาตรา 19 (14) มาตรา 124 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ที่แก้ไขเพิ่มเติมแล้ว และข้อ 16 แห่งกฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาร้องทุกข์ พ.ศ. 2551

ปัญหาที่ศาลจะต้องพิจารณาต่อไปก็คือ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ได้ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือไม่ ในปัญหานี้เห็นว่าในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 นั้น ปรากฏจากคำชี้แจงของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ต่อศาล ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้รับทราบมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 แล้ว เมื่อวันที่ 14 พฤษภาคม 2555 อีกทั้งได้นำเรื่องเข้าที่ประชุม อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาพิจิตร เขต 1 ครั้งที่ 6/2555 เมื่อวันที่ 14 พฤษภาคม 2555 แล้ว ที่ประชุมพิจารณาแล้วเห็นว่า สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา

พิจิตร เขต 1 จำเป็นต้องปฏิบัติตามมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 กรณียกเลิกคำสั่งสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาพิจิตร เขต 1 ที่ 349/2554 ลงวันที่ 21 กันยายน 2554 ที่ย้ายและแต่งตั้งผู้บริหารสถานศึกษาอีกท่านหนึ่งที่ขอย้ายนั้น คำรงตำแหน่งผู้อำนวยการ โรงเรียนอนุบาลพิจิตร ตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้ ส่วนมติผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ที่ให้เพิกถอนมติผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ในคราวประชุมครั้งที่ 9/2554 เมื่อวันที่ 14 กันยายน 2554 ที่มีมติรับย้ายผู้บริหารสถานศึกษาอีกท่านหนึ่งที่ขอย้ายนั้น คำรงตำแหน่งผู้อำนวยการ โรงเรียนอนุบาลพิจิตร และให้พิจารณาย้ายผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการ โรงเรียนอนุบาลพิจิตร นั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มีมติไม่เห็นด้วยกับมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ดังกล่าว และไม่ปฏิบัติตามมติดังกล่าว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้มีมติไม่รับย้ายผู้ฟ้องคดี รวมทั้งได้ตั้งคณะทำงานเพื่อชี้แจง ทบทวนมติดังกล่าวไปยังผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 แล้ว โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มีหนังสือ ที่ ศธ 04099/พิเศษ ลงวันที่ 25 พฤษภาคม 2555 ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ขอให้ทบทวนมติดังกล่าวแล้ว เช่นนี้เห็นว่า หากจะพิจารณาเฉพาะการปฏิบัติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ตามมติที่ประชุมครั้งที่ 6/2555 เมื่อวันที่ 14 พฤษภาคม 2555 ดังกล่าวข้างต้นเพียงครั้งเดียวคงมีพฤติการณ์เพียงพอแล้วที่ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มิได้มีเจตนาไม่ปฏิบัติตามมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 หรือปฏิบัติไปโดยตีความกฎหมายผิดพลาดคลาดเคลื่อนเท่านั้น แต่หากพิจารณาข้อเท็จจริงในสำนวนคดีย้อนไปตั้งแต่ก่อนที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาสู่ศาลจนกระทั่งถึงวันพิจารณาในการประชุม เมื่อวันที่ 14 พฤษภาคม 2555 ปรากฏว่าครั้งแรกผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มีมติในคราวประชุมครั้งที่ 12/2553 เมื่อวันที่ 9 ธันวาคม 2553 ให้ย้ายผู้บริหารสถานศึกษาอีกท่านหนึ่งที่ขอย้ายนั้น คำรงตำแหน่งผู้อำนวยการ โรงเรียนอนุบาลพิจิตร ทั้ง ๆ ที่ผู้บริหารสถานศึกษาอีกท่านหนึ่งที่ขอย้ายนั้น มีคุณสมบัติไม่ครบถ้วนตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.ค.ศ. กำหนด ครั้นผู้ฟ้องคดีร้องทุกข์ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 จึงมีมติเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2554 ให้เพิกถอนมติดังกล่าว ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ในคราวประชุมครั้งที่ 9/2554 เมื่อวันที่ 14 กันยายน 2554 มีมติให้เพิกถอนถอนชื่อผู้บริหารสถานศึกษาอีกท่านหนึ่งที่ขอย้ายนั้น ออกจากคำสั่งย้ายจริง แต่ในวันเดียวกันผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 กลับมีมติเห็นชอบให้ผู้บริหารสถานศึกษาอีกท่านหนึ่งที่ขอย้ายนั้น ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการ โรงเรียนอนุบาลพิจิตรดังเดิม อันเป็นการยืนยันมติของตนเป็นครั้งที่สอง เป็นผลให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ต้องออกคำสั่งสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาพิจิตร เขต 1 ที่ 349/2554 ลงวันที่ 21 กันยายน 2554 แต่งตั้งให้ผู้บริหารสถานศึกษาอีกท่านหนึ่งที่ขอย้ายนั้น ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการ โรงเรียนอนุบาลพิจิตรดังเดิม เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีต้องยื่นคำฟ้องต่อศาล ในระหว่างการพิจารณาของศาล ผู้ฟ้องคดีได้ร้องทุกข์ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 อีกครั้ง ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ก็มีมติให้เพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เช่นเคย แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ก็คงยืนยันมติของตนเองเป็นครั้งที่สาม โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มีมติเสียงข้างมากไม่เห็นด้วยกับมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 และมีมติไม่รับย้ายผู้ฟ้องคดีด้วย อาศัย

ข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ต่าง ๆ ที่กล่าวมาตามลำดับ จึงเห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มีเจตนาที่คั่นหรือกั้นแก้งผู้ฟ้องคดีไม่ให้มาดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการโรงเรียนอนุบาลพิจิตร ขณะเดียวกันก็มีเจตนาหรือจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมายโดยชัดแจ้ง นอกจากนี้การกระทำของอนุกรรมการเสียงข้างมากอาจเข้าข่ายกระทำผิดวินัยหรืออาญาสถานใดสถานหนึ่งด้วยก็ได้ ดังนั้น การปฏิบัติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ตามนัยมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

สำหรับในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 นั้น ปรากฏจากคำชี้แจงของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ว่าได้ทราบมติผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 แล้วตั้งแต่วันที่ 17 เมษายน 2555 และได้ออกคำสั่งสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาพิจิตร เขต 1 ที่ 162/2555 ลงวันที่ 15 พฤษภาคม 2555 แก้ไขคำสั่งสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาพิจิตร เขต 1 ที่ 349/2554 ลงวันที่ 21 กันยายน 2554 เฉพาะส่วนที่แต่งตั้งผู้บริหารสถานศึกษาอีกท่านหนึ่งที่ขอย้ายนั้น ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการโรงเรียนอนุบาลพิจิตร เป็นให้ผู้บริหารสถานศึกษาอีกท่านหนึ่งที่ขอย้ายนั้น ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการโรงเรียนวัดสระประทุม (มิตรภาพที่ 54) และได้นำเสนอผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 พิจารณาย้ายผู้ฟ้องคดี ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการโรงเรียนอนุบาลพิจิตร แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ในคราวประชุมครั้งที่ 6/2555 เมื่อวันที่ 14 พฤษภาคม 2555 มีมติไม่เห็นด้วยกับมติผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 โดยมีมติไม่รับย้ายผู้ฟ้องคดีดังกล่าว ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 จึงยังไม่ได้ออกคำสั่งแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีไปดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการโรงเรียนอนุบาลพิจิตร เช่นนี้เห็นว่า โดยที่การออกคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ให้ย้ายและแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการโรงเรียนอนุบาลพิจิตร นั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ไม่อาจใช้ดุลพินิจได้โดยอิสระ เพราะกฎหมายบัญญัติให้มีอำนาจออกคำสั่งได้ตามมติ อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษา หรือ ก.ค.ศ. เท่านั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ได้ดำเนินการตามมติผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 แล้ว กรณีจึงไม่อาจถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ แต่อย่างไรก็ตาม เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 เป็นอนุกรรมการและเลขานุการใน อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษาโดยตำแหน่ง ตามนัยมาตรา 21 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ที่แก้ไขแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ย่อมมีบทบาทสำคัญที่จะผลักดันให้การดำเนินการบรรจุแต่งตั้งผู้อำนวยการสถานศึกษาเป็นไปด้วยความบริสุทธิ์ยุติธรรม จึงต้องมีหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายด้วยความถูกต้องและรวดเร็ว

ส่วนที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 กล่าวอ้างว่าการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ยืนยันมติ อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาพิจิตร เขต 1 เมื่อคราวประชุมครั้งที่ 9/2554 เมื่อวันที่ 14 กันยายน 2554 กรณีเห็นชอบให้ผู้บริหารสถานศึกษาอีกท่านหนึ่งที่ขอย้ายนั้น ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการโรงเรียนอนุบาลพิจิตร เนื่องจากได้คำนึงถึงความเหมาะสมและประโยชน์ของทางราชการเป็นสำคัญ นั้น

เห็นว่า เนื่องจากการขอย้ายของผู้ฟ้องคดีและผู้บริหารสถานศึกษาอีกท่านหนึ่งที่ขอย้ายนั้น เป็นการย้ายกรณีปกติ ไม่ใช่การย้ายเพื่อประโยชน์ของทางราชการ จึงต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการย้ายผู้บริหารสถานศึกษา ตามหนังสือสำนักงาน ก.ค.ศ. ด่วนที่สุด ที่ ศธ 0206.4/2677 ลงวันที่ 29 กรกฎาคม 2552 ข้อ 8 ไม่ใช่ข้อ 9 และ ข้อ 10 การนำหลักเกณฑ์ในข้อ 9 และข้อ 10 ของหนังสือฉบับดังกล่าวมาเป็นเหตุผลลงมติรับย้ายผู้บริหารสถานศึกษาอีกท่านหนึ่งที่ขอย้ายนั้น จึงเป็นมติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นผลให้คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ตามคำสั่งสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาพิจิตร เขต 1 ที่ 349/2554 ลงวันที่ 21 กันยายน 2554 ซึ่งออกตามมติดังกล่าว เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายด้วย ข้อกล่าวอ้างของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงฟังไม่ขึ้น

สำหรับคำสั่งสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาพิจิตร เขต 1 ที่ 349/2554 ลงวันที่ 21 กันยายน 2554 นั้น เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ในคราวประชุมครั้งที่ 2/2555 เมื่อวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2555 ได้มีมติให้ยกเลิกเพิกถอนแล้ว อันเป็นผลให้คำสั่งฉบับดังกล่าวสิ้นผลไปตามนัยมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ดังนั้น ศาลจึงไม่จำเป็นต้องออกคำสั่งบังคับตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แต่อย่างใด

อาศัยข้อเท็จจริงข้อกฎหมายและเหตุผลดังกล่าววินิจฉัยมาตามลำดับ จึงเห็นว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ไม่พิจารณาอนุมัติรับย้ายและไม่ส่งบรรจุและแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีให้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการโรงเรียนอนุบาลพิจิตร ตามมติ อ.ก.ค.ศ.วิสามัญเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ทำการแทนผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ในคราวประชุมครั้งที่ 2/2555 เมื่อวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2555 เป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

คำพิพากษาของศาล

พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ในฐานะหัวหน้าหน่วยงานทางปกครอง ร่วมกันปฏิบัติหน้าที่ให้ถูกต้องตามกฎหมายในการพิจารณาอนุมัติรับย้าย และส่งบรรจุแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีให้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการโรงเรียนอนุบาลพิจิตรให้เสร็จสิ้นภายใน 30 วัน นับแต่วันที่มีคำพิพากษาถึงที่สุด ส่วนคำขออื่นในข้อ

การวิเคราะห์คดี

ผู้วิจัยได้วิเคราะห์คดีปกครองตัวอย่างนี้ โดยมีขอบเขตในการวิเคราะห์ดังต่อไปนี้

- 4.1 เป็นคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองหรือไม่
- 4.2 วิเคราะห์ความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองตามกรณีศึกษา
 - 4.2.1 กรณีคำสั่งแรก

4.2.2 กรณีคำสั่งที่สอง

4.3 วิเคราะห์ มติไม่รับย้ายผู้ฟ้องคดีของ อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา พิจิตร เขต 1 ว่าชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

4.1 เป็นคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองหรือไม่

การวิเคราะห์ว่าเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองหรือไม่ ต้องวินิจฉัยเบื้องต้นก่อนว่า คำสั่งย้ายผู้บริหารสถานศึกษาตามคดีตัวอย่างนี้เป็นคำสั่งทางปกครองหรือไม่

เมื่อพิจารณาจากบทนิยามในมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ที่บัญญัติว่า “คำสั่งทางปกครอง” หมายความว่า การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคล ในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวร หรือชั่วคราว จะเห็นได้ว่าคำสั่งย้ายผู้บริหารสถานศึกษาตามคดีตัวอย่างนี้ เป็นคำสั่งที่กระทบสิทธิของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นคำสั่งทางปกครอง

ประเด็นที่ต้องวินิจฉัยต่อไปคือ ผู้ฟ้องคดีมีอำนาจฟ้องหรือไม่ ซึ่งอำนาจฟ้องมีบัญญัติไว้ในมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ความเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา 9 และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ต้องมีคำบังคับตามที่กำหนดในมาตรา 72 ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ การฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้นจะกระทำได้ต่อเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว และได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้น หรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควรหรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด

เมื่อพิจารณาคดีตัวอย่างนี้แล้วจะเห็นว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ที่เดือดร้อนเสียหายและได้ดำเนินการอุทธรณ์คำสั่งย้ายผู้บริหารสถานศึกษาที่เป็นสาเหตุของความเดือดร้อนเสียหายแล้วแต่ยังไม่ได้รับการแก้ไขเยียวยาจึงเป็นผู้ที่มีอำนาจฟ้อง และเมื่อพิจารณาต่อไปว่าการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายนั้น ต้องมีคำบังคับตามมาตรา 72 ซึ่งตามคดีตัวอย่างนี้ ศาลก็อาจมีคำบังคับตามมาตรา 72 (1) คือ สั่งเพิกถอนคำสั่งย้ายผู้บริหารสถานศึกษา หรือ มีคำสั่งตาม (2) คือ สั่งให้หัวหน้าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามหน้าที่ภายในเวลา

ที่ศาลปกครองกำหนด ในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลย ต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร

จะเห็นได้ว่าคดีตัวอย่างที่วิเคราะห์นี้ เป็นคดีปกครองที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง ซึ่งคดีตัวอย่างนี้มูลคดีเกิดที่จังหวัดพิจิตรซึ่งอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองพิษณุโลก ผู้ฟ้องคดี จึงฟ้องคดีต่อศาลปกครองพิษณุโลก และศาลปกครองพิษณุโลกมีอำนาจรับคดีนี้ไว้พิจารณาได้

4.2 วิเคราะห์ความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครอง

4.2.1 วิเคราะห์คำสั่งแรกคือคำสั่งย้ายที่ 508/2553 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2553 ว่า เป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

จะเห็นได้ว่าคำสั่งนี้ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา พิจิตร เขต 1 เป็นผู้ลงนามในคำสั่งย้าย ตามมติของ อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา พิจิตร เขต 1 เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด แต่ถ้าวิเคราะห์ลงไปในเนื้อหาการพิจารณาอนุมัติให้ย้ายของ อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา พิจิตร เขต 1 ที่พิจารณาให้ผู้บริหารสถานศึกษาอีกท่าน หนึ่งที่ขอย้ายที่ไม่เข้าเกณฑ์ตามหลักเกณฑ์และวิธีการย้ายที่ ก.ค.ศ.กำหนด ได้รับการย้าย กล่าวคือ เป็นผู้บริหารสถานศึกษาจากโรงเรียนขนาดเล็กได้รับการพิจารณาให้ย้ายไปโรงเรียนขนาดใหญ่ ซึ่ง ตามเกณฑ์แล้วต้องพิจารณาผู้บริหารสถานศึกษาที่ขอย้ายจากโรงเรียนขนาดกลางหรือขนาดใหญ่ ก่อน หากไม่มีผู้บริหารสถานศึกษาจากโรงเรียนขนาดกลางหรือขนาดใหญ่ขอย้ายไปโรงเรียน ขนาดใหญ่แล้ว จึงจะสามารถพิจารณาผู้บริหารสถานศึกษาที่ขอย้ายจากโรงเรียนขนาดเล็กไปยัง โรงเรียนขนาดใหญ่ได้ ดังนั้นคำสั่งย้ายที่ 508/2553 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2553 จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ ชอบด้วยกฎหมาย เพราะไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด

4.2.2 วิเคราะห์คำสั่งที่สองคือคำสั่งย้ายที่ 349/2554 ลงวันที่ 21 กันยายน 2554 ว่าชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

จะเห็นได้ว่าคำสั่งนี้ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา พิจิตร เขต 1 ก็เป็นผู้ลงนามในคำสั่งย้าย ตามมติของ อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษา การศึกษา ประถมศึกษา พิจิตร เขต 1 เช่นเดียวกันกับคำสั่งแรก ซึ่งเมื่อพิจารณาลึกลงไปในเนื้อหาแล้วจะเห็น ได้ว่า การพิจารณาของ อ.ก.ค.ศ.ที่อนุมัติให้ย้ายผู้บริหารสถานศึกษาท่านเดิมที่ถูกเพิกถอนคำสั่งย้าย แล้วในวันเดียวกันนั้นกลับมาดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการโรงเรียนอนุบาลพิจิตรอีก โดยให้เหตุผล ว่าเพื่อความเหมาะสมและเพื่อประโยชน์ของทางราชการนั้นฟังไม่ขึ้นเพราะกรณีของคดีนี้เป็นการ ย้ายกรณีปกติไม่ใช่การย้ายกรณีเพื่อประโยชน์ของทางราชการ มติของ อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษา ประถมศึกษา พิจิตร เขต 1 ครั้งนี้ จึงเป็นการดำเนินการที่ขัดต่อกฎหมาย และหลักเกณฑ์ที่ ก.ค.ศ.

กำหนด ดังนั้น คำสั่งย้ายที่ 349/2554 ลงวันที่ 21 กันยายน 2554 จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

4.3 วิเคราะห์ มติไม่รับย้ายผู้ฟ้องคดีของ อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา พิจิตร เขต 1 เมื่อคราวประชุมครั้งที่ 6/2555 ลงวันที่ 14 พฤษภาคม 2555 ว่าชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

ก.ค.ศ.เป็นองค์กรบริหารงานบุคคลที่อยู่เหนือ อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษา ก.ค.ศ. มีอำนาจยับยั้งการกระทำของ อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษา และการวินิจฉัยของ ก.ค.ศ.เป็นที่สุด อ.ก.ค.ศ.จะได้แย้งมิได้ ซึ่งกฎหมายบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2553 มาตรา 19 ให้ ก.ค.ศ. มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ (14) ในกรณีที่ปรากฏว่าส่วนราชการ หน่วยงานการศึกษา อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษา คณะอนุกรรมการ หรือผู้มีหน้าที่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ ไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้หรือปฏิบัติโดยไม่ถูกต้องและไม่เหมาะสม หรือปฏิบัติโดยขัดหรือแย้งกับกฎหมาย กฎ ก.ค.ศ. ระเบียบ ข้อบังคับ หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขตามที่ ก.ค.ศ.กำหนด ให้ ก.ค.ศ.มีอำนาจยับยั้งการปฏิบัติดังกล่าวไว้เป็นการชั่วคราว เมื่อ ก.ค.ศ.มีมติเป็นประการใดแล้วให้ส่วนราชการ หน่วยงานการศึกษา อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษา คณะอนุกรรมการหรือผู้มีหน้าที่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ปฏิบัติตามนั้น และในมาตรา 123 บัญญัติว่า “ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดเห็นว่าตนไม่ได้รับความเป็นธรรมหรือมีความคับข้องใจเนื่องจากการกระทำของผู้บังคับบัญชาหรือการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยให้ผู้นั้นมีสิทธิร้องทุกข์ต่อ อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษา อ.ก.ค.ศ.ที่ ก.ค.ศ.ตั้ง หรือ ก.ค.ศ.แล้วแต่กรณี

ในกรณีที่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดเห็นว่า อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษา หรือ อ.ก.ค.ศ.ที่ ก.ค.ศ.ตั้ง มีมติไม่ถูกต้องหรือไม่เป็นธรรม ให้ผู้นั้นมีสิทธิร้องทุกข์ต่อ ก.ค.ศ.

มติของ ก.ค.ศ.ตามวรรคสอง ให้เป็นที่สุด”

จะเห็นได้ว่าคดีนี้ ก.ค.ศ.ได้มีมติเมื่อคราวประชุมครั้งที่ 2/2555 เมื่อวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2555 ให้ อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาพิจิตร เขต 1 พิจารณาย้ายผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการ โรงเรียนอนุบาลพิจิตรแล้ว แต่ อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาพิจิตร เขต 1 กลับมีมติไม่รับย้ายผู้ฟ้องคดี ทั้ง ๆ ที่กฎหมายบัญญัติให้ มติของ ก.ค.ศ. ให้เป็นที่สุด จึงเป็นการกระทำที่ขัดกฎหมายอย่างชัดแจ้ง หรือถือได้ว่าเป็นการละเลยต่อหน้าที่ คือไม่ปฏิบัติ

หน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด ในที่นี้คือการรับย้ายผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการ โรงเรียนอนุบาลพิจิตรนั่นเอง

ดังนั้นมติไม่รับย้ายผู้ฟ้องคดีของ อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การประถมศึกษาพิจิตร เขต 1 จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

จากคำพิพากษาพิพากษาของศาลปกครองพิษณุโลก ตามคดีตัวอย่างที่มีคำพิพากษาให้ อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษาฯ และสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาศรีสะเกษ เขต 1 ในฐานะหัวหน้าหน่วยงานทางปกครอง ร่วมกันปฏิบัติหน้าที่ให้ถูกต้องตามกฎหมายในการพิจารณาอนุมัติรับย้าย และสั่งบรรจุแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีให้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการโรงเรียนอนุบาลพิจิตรให้เสร็จสิ้นภายใน 30 วัน นับแต่วันที่มิคำพิพากษาลงถึงที่สุด ส่วนคำขออื่นให้ยก นั้น ผู้วิจัยเห็นพ้องด้วยทุกประการ เพราะเป็นไปตามกฎหมายดังที่วิเคราะห์มาแล้วข้างต้น และก่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ฟ้องคดี

จากคดีตัวอย่างที่ยกมานี้ จะเห็นได้อย่างชัดเจนว่า ปัญหาที่เกิดขึ้นนั้นเกิดจากการไม่ปฏิบัติหน้าที่ให้ถูกต้องตามที่กฎหมายกำหนด ของ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา และมีลักษณะเป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม ซึ่งเป็นการกระทำที่อยู่ในอำนาจการตรวจสอบของศาลปกครอง ตามมาตรา 9 ทั้ง (1) และ (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กล่าวคือ การที่ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาศรีสะเกษ เขต 1 ตามคดีตัวอย่างนี้ พิจารณาให้ผู้บริหารสถานศึกษาที่มีคุณสมบัติไม่เข้าเกณฑ์ ข้อ 8 (1) ได้รับการย้ายนั้น เป็นการไม่ปฏิบัติตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น และการที่ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาศรีสะเกษ เขต 1 มีมติไม่รับย้ายผู้ฟ้องคดีนั้น เป็นการกระทำที่ไม่สุจริตหรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม และการที่ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาศรีสะเกษ เขต 1 ไม่อนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีได้ย้ายไปดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการโรงเรียนอนุบาลพิจิตร ตามมติของ ก.ค.ศ. นั้น เป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ อย่างเห็นได้ชัด

ปัญหาที่ต้องพิจารณาต่อไปคือจะทำอย่างไรให้ อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษาปฏิบัติหน้าที่ในโอกาสต่อไปข้างหน้าได้ถูกต้องเหมาะสม ไม่เห็นแก่พวกพ้อง ไม่กลั่นแกล้งกีดกันผู้บริหารสถานศึกษาตามคดีตัวอย่างที่ยกมานี้ เมื่อพิจารณาบทบัญญัติในมาตรา 21 วรรคท้าย แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ที่กำหนดว่าการพ้นจากตำแหน่งของ อ.ก.ค.ศ. ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.ค.ศ. กำหนด ผู้วิจัยจึงมีความเห็นว่าควรแก้ไขเพิ่มเติมหลักเกณฑ์ที่ว่าด้วยการพ้นจากตำแหน่งของ อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษา และ

สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาควรซักซ้อมทำความเข้าใจให้ อ.ก.ศ.เขตพื้นที่การศึกษาได้เข้าใจ
หลักเกณฑ์การย้ายผู้บริหารสถานศึกษาเป็นประจำทุกปีก่อนการพิจารณาย้ายผู้บริหารสถานศึกษา
ประจำปี เพื่อป้องกันปัญหาที่อาจเกิดจากการไม่เข้าใจหลักเกณฑ์และวิธีการย้าย



บทที่ 5

บทสรุป และข้อเสนอแนะ

1. บทสรุป

จากการศึกษาแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครอง และการควบคุมการใช้ดุลพินิจในการออกคำสั่งทางปกครองของฝ่ายปกครองโดยศาลปกครอง และการศึกษาคดีปกครองที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา โดยเฉพาะกรณีการย้ายผู้บริหารสถานศึกษา และการวิเคราะห์หลักเกณฑ์การย้ายผู้บริหารสถานศึกษา ที่กำหนดโดย ก.ค.ศ. นั้น พบว่าคำสั่งย้ายผู้บริหารสถานศึกษา ที่ออกโดยสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ลงนามโดยผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา โดยการอนุมัติให้ย้ายของ อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษา เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะเป็นกรณีที่ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา ใช้อำนาจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์วิธีการย้ายผู้บริหารสถานศึกษา ตามที่ ก.ค.ศ. กำหนด ซึ่งกฎหมายให้อำนาจ ก.ค.ศ. เป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าว ตามมาตรา 59 วรรคท้าย แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติมแล้ว นอกจากนี้แล้วในคดีเดียวกัน อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษา ยังละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ คือ ไม่ปฏิบัติตามมติ ของ ก.ค.ศ. ตามความในมาตรา 19 (14) แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกันนี้อีกด้วย

จากการศึกษาคดีนี้ แม้ในที่สุด อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา จะดำเนินการตามคำสั่งของศาลปกครอง คือ อนุมัติรับย้ายและแต่งตั้งให้ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการโรงเรียนอนุบาลพิจิตรแล้วก็ตาม แต่ความเสียหายของผู้ฟ้องคดีที่ได้รับไปแล้วจากการไม่ได้รับความเป็นธรรมให้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการโรงเรียนอนุบาลพิจิตร เป็นเวลากว่า 2 ปีนั้น รวมทั้งความไม่ลงรอยกันระหว่างผู้ฟ้องคดีและ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาฯ ก็ยังคงดำรงอยู่ อำนาจในการบริหารงานบุคคลของ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่ศึกษานั้นมีมาก โดยเฉพาะการให้คำแนะนำให้โทษแก่ผู้ฟ้องคดี เช่น การพิจารณาความดีความชอบ เป็นต้น

และจากการศึกษาเกณฑ์การย้ายผู้บริหารสถานศึกษา ในเรื่องการแบ่งขนาดของโรงเรียน ออกเป็น 4 ขนาด คือ โรงเรียนขนาดเล็ก มีจำนวนนักเรียนตั้งแต่ 499 คนลงมา โรงเรียนขนาดกลาง มีจำนวนนักเรียนตั้งแต่ 500-1,499 คน โรงเรียนขนาดใหญ่ มีจำนวนนักเรียน ตั้งแต่

1,500-2,499 คน และโรงเรียนขนาดใหญ่พิเศษ มีจำนวนนักเรียนตั้งแต่ 2,500 คนขึ้นไปนั้น ยังไม่เหมาะสม เพราะสภาพในปัจจุบันมีโรงเรียนที่มีนักเรียนน้อยกว่า 120 คนลงมาเป็นจำนวนมาก

2. ข้อเสนอแนะ

กรณีตามปัญหาที่ศึกษามานี้ ผู้ศึกษาค้นคว้าจึงมีข้อเสนอแนะดังนี้ คือ

2.1 การดำเนินการย้ายผู้บริหารสถานศึกษาในคราวต่อไป ควรมีการซักซ้อมความเข้าใจตามหลักเกณฑ์และวิธีการย้ายผู้บริหารสถานศึกษา ที่ ก.ค.ศ.กำหนด ให้แก่ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาทุกเขตพื้นที่การศึกษาให้เข้าใจชัดเจนตรงกัน

2.2 ควรแก้หลักเกณฑ์และวิธีการย้ายผู้บริหารสถานศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ที่กำหนดโดย ก.ค.ศ. ให้มีความชัดเจน เป็นธรรมยิ่งขึ้น โดยให้ผ่านกระบวนการรับฟังความคิดเห็นจากผู้บริหารสถานศึกษา รองผู้อำนวยการสถานศึกษา และผู้มีส่วนได้เสียอย่างทั่วถึง เช่น ควรแก้ขนาดของโรงเรียนจากเดิมที่มี 4 ขนาด คือ ขนาดเล็ก ขนาดกลาง ขนาดใหญ่ และขนาดใหญ่พิเศษ ให้เป็น 5 ขนาด คือ ขนาดเล็กมาก ขนาดเล็ก ขนาดกลาง ขนาดใหญ่ และขนาดใหญ่พิเศษ ทั้งนี้เพราะสภาพในปัจจุบัน โรงเรียนที่มีจำนวนนักเรียนต่ำกว่า 120 คนลงมามีเป็นจำนวนมาก จึงควรกำหนดให้เป็น โรงเรียนขนาดเล็กมาก เพื่อความเป็นธรรมในการพิจารณาย้าย

2.3 พัฒนาเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจกลไกองค์กรอุทธรณ์ร้องทุกข์ภายในฝ่ายบริหารและคณะกรรมการบริหารงานบุคคล ให้ได้มาตรฐานทั้งด้านหลักกฎหมายและคุณธรรมจริยธรรม เพื่อนำไปสู่องค์กรกึ่งตุลาการ

2.4 พัฒนาองค์กร อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษาให้เป็นองค์กรวินิจัยร่วม ที่มีมาตรฐาน โดยการกลั่นกรองตัวบุคคลที่เกี่ยวข้องและมีหลักเกณฑ์การดำเนินการที่ชัดเจนเหมาะสม



บรรณานุกรม

บรรณานุกรม

- กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาเรื่องทุกข์ พ.ศ. 2551
- กมลชัย รัตนสกาวงษ์ (2544) หลักกฎหมายปกครองเยอรมัน กรุงเทพมหานคร ศูนย์ยุโรปศึกษา
แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- _____ (2532) “วิวัฒนาการและรูปแบบขององค์กรที่ทำหน้าที่ชี้ขาดข้อพิพาทในทางปกครอง
ของประเทศเยอรมัน” วารสารนิติศาสตร์ ปีที่ 19 ฉบับที่ 4 (ธันวาคม) 111-147
- ชาญชัย แสวงศักดิ์ (2556) *กฎหมายมหาชน ความเป็นมา ทฤษฎี และหลักการที่สำคัญ* พิมพ์ครั้งที่ 3
กรุงเทพมหานคร วิญญูชน
- _____ (2554) *คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง* พิมพ์ครั้งที่ 8
กรุงเทพมหานคร วิญญูชน
- บรรเจิด สิงคะเนติ (2547) *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับคดีปกครองเยอรมัน* กรุงเทพมหานคร โครงการ
ตำราและวารสารนิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- _____ (2534) “อำนาจฟ้องคดีปกครองในระบบกฎหมายไทย” *วิทยานิพนธ์ปริญญานิติ
ศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์*
- บรรยงค์ โตจินดา (2543) *การบริหารงานบุคคล (การจัดการทรัพยากรมนุษย์)* กรุงเทพมหานคร
อมมการพิมพ์
- ประยูร กาญจนดุล (2523) “คดีปกครอง” *จุลพาห* ปีที่ 27 เล่ม 15 (กันยายน – ตุลาคม) 9-21
- ประสาธ พงษ์สุวรรณ (2545) “เหตุที่ใช้อ้างในการเพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง” *วารสาร
นิติศาสตร์* ปีที่ 32 ฉบับที่ 2 (มิถุนายน) หน้า 248-288
- พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2)
พ.ศ. 2551 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2553
- พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542
- พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539
- ธงชัย สันติวงษ์ (2542) *การบริหารงานบุคคล* กรุงเทพมหานคร ไทยวัฒนาพานิช
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์ (2546) *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง หลักการพื้นฐานของกฎหมาย
ปกครองและการกระทำทางปกครอง* พิมพ์ครั้งที่ 2 กรุงเทพมหานคร วิญญูชน
- _____ (2544) *ลักษณะและประเภทของคดีปกครอง เอกสารประกอบการฝึกอบรมหลักสูตร
พนักงานคดีปกครองระดับต้น รุ่นที่ 5 สำนักงานศาลปกครอง*

วิจิตร ศรีสะอาด “ภารกิจและกระบวนการบริหารงานบุคคล” ใน *เอกสารการสอนชุดวิชาการบริหารงานบุคคล* หน่วยที่ 8 หน้า 13 นนทบุรี มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช สาขาวิชาศึกษาศาสตร์

วัลลพ สงวนนาม (2552) “บทบาทของ อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษาด้านการบริหารงานบุคคลในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน” *วิทยานิพนธ์ปริญญาศึกษาศาสตรมหาบัณฑิต สาขาศึกษาศาสตร์* มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

ฤทัย วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ (2545) “การกระทำทางปกครอง” ใน *อาจารย์บุชา รวบรวมบทความทางวิชาการเนื่องในโอกาสครบรอบ 72 ปี ศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรมบูรณ์* กรุงเทพมหานคร โรงพิมพ์เดือนตุลา 131-163

สมยศ เชื้อไทย (2530) “การกระทำทางปกครอง” *วารสารนิติศาสตร์* ปีที่ 17 ฉบับที่ 3 (กันยายน) 49-71

หงส์ศิริ (2555) *ศาลปกครองและการดำเนินคดีในศาลปกครอง พิมพ์ครั้งที่ 4 สำนักอบรมศึกษา*
กฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา

หลักเกณฑ์การย้ายผู้บริหารสถานศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน

เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล/บรรเจิด สิงคะเนติ และคณะ (2549) *รายงานการศึกษาวิจัย เรื่องวิธีพิจารณา*
คดีปกครองเปรียบเทียบ สำนักงานศาลปกครอง





ภาคผนวก

มหาวิทยาลัยราชภัฏสกลนคร

ศูนย์วิจัยวรรณกรรมราชภัฏ

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2553
มาตรา 19 ให้ ก.ค.ศ. มีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้

(14) ในกรณีที่ปรากฏว่าส่วนราชการ หน่วยงานการศึกษา อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษา คณะอนุกรรมการหรือผู้มีหน้าที่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ ไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้หรือปฏิบัติการโดยไม่ถูกต้องและไม่เหมาะสม หรือปฏิบัติการโดยขัดหรือแย้งกับกฎหมาย กฎ ก.ค.ศ. ระเบียบ ข้อบังคับ หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขตามที่ ก.ค.ศ. กำหนด ให้ ก.ค.ศ. มีอำนาจยับยั้ง การปฏิบัติการดังกล่าวไว้เป็นการชั่วคราว เมื่อ ก.ค.ศ. มีมติเป็นประการใดแล้วให้ส่วนราชการ หน่วยงานการศึกษา อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษา คณะอนุกรรมการหรือผู้มีหน้าที่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ปฏิบัติตามนั้น

มาตรา 21 ให้มีคณะอนุกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาประจำเขตพื้นที่การศึกษา ประถมศึกษา เรียกโดยย่อว่า “อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา” และคณะอนุกรรมการ ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษามัธยมศึกษา เรียกโดยย่อว่า “อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา” สำหรับแต่ละเขตพื้นที่การศึกษา แล้วแต่กรณี ซึ่งประกอบด้วย

(1) ประธานอนุกรรมการซึ่งอนุกรรมการเลือกกันเองจากผู้ทรงคุณวุฒิตาม (3) ในการ นี้ให้ถือว่าอนุกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตาม (3) มีจำนวนเท่าที่มีอยู่

(2) อนุกรรมการ โดยตำแหน่งจำนวนสองคน ได้แก่ ผู้แทน ก.ค.ศ. และผู้แทนครูสภา ซึ่งคัดเลือกจากผู้ที่มีความรู้ ความสามารถ หรือประสบการณ์ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านการศึกษา ด้านกฎหมาย หรือด้านการเงินการคลัง

(3) อนุกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนสี่คน ซึ่งคัดเลือกจากผู้ที่มีความรู้ความสามารถ หรือประสบการณ์ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านการศึกษา ด้านกฎหมาย และด้านการเงินการคลัง ด้านละหนึ่งคน

(4) อนุกรรมการผู้แทนข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา ประถมศึกษาหรือเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา แล้วแต่กรณี จำนวนสามคน ประกอบด้วยผู้แทน ผู้บริหารสถานศึกษาหรือผู้บริหารสถานศึกษาที่เรียกชื่ออย่างอื่นในหน่วยงานการศึกษาในเขตพื้นที่ การศึกษาจำนวนหนึ่งคน ผู้แทนข้าราชการครูจำนวนหนึ่งคน และผู้แทนบุคลากรทางการศึกษาอื่น จำนวนหนึ่งคน

ให้ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเป็นอนุกรรมการและเลขานุการ

อนุกรรมการตาม (2) ซึ่งเป็นผู้แทน ก.ค.ศ. และอนุกรรมการตาม (3) ต้องไม่เป็น ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ส่วนอนุกรรมการตาม (2) ซึ่งเป็นผู้แทนครูสภาต้องเป็น

สมาชิกครูสภาและเป็นผู้มีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพตามกฎหมายว่าด้วยสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา ทั้งนี้ อนุกรรมการตาม (2) และ (3) ต้องไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น เจ้าหน้าที่ ที่ปรึกษา หรือผู้มีตำแหน่งบริหารในพรรคการเมือง

คุณสมบัติอื่น หลักเกณฑ์และวิธีการ ได้มา วาระการดำรงตำแหน่งและการพ้นจากตำแหน่งจากตำแหน่งของอนุกรรมการตาม (2) (3) และ (4) ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.ค.ศ. กำหนด

มาตรา 59 การย้ายข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดไปดำรงตำแหน่งในหน่วยงานการศึกษาอื่นภายในส่วนราชการหรือภายในเขตพื้นที่การศึกษาหรือต่างเขตพื้นที่การศึกษาต้องได้รับอนุมัติจาก อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษา หรือ อ.ก.ค.ศ. ที่ ก.ค.ศ. ตั้ง ของผู้ประสงค์ขอย้ายและผู้รับย้าย แล้วแต่กรณี และให้สถานศึกษาโดยคณะกรรมการสถานศึกษาเสนอความเห็นประกอบการพิจารณาของ อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษา หรือ อ.ก.ค.ศ. ที่ ก.ค.ศ. ตั้ง ด้วย และเมื่อ อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษา หรือ อ.ก.ค.ศ. ที่ ก.ค.ศ. ตั้ง พิจารณาอนุมัติแล้ว ให้ผู้มีอำนาจตามมาตรา 53 สั่งบรรจุและแต่งตั้งผู้นั้นต่อไป

.....

หลักเกณฑ์และวิธีการย้ายตามวรรคหนึ่งและวรรคสองให้เป็นไปตามที่ ก.ค.ศ.กำหนด มาตรา 123 ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดเห็นว่าตนไม่ได้รับความเป็นธรรมหรือมีความคับข้องใจเนื่องจากการกระทำของผู้บังคับบัญชาหรือการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยให้ผู้นั้นมีสิทธิร้องทุกข์ต่อ อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษา อ.ก.ค.ศ. ที่ ก.ค.ศ. ตั้ง หรือ ก.ค.ศ. แล้วแต่กรณี

ในกรณีที่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดเห็นว่า อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษา หรือ อ.ก.ค.ศ. ที่ ก.ค.ศ.ตั้ง มีมติไม่ถูกต้องหรือไม่เป็นธรรม ให้ผู้นั้นมีสิทธิร้องทุกข์ต่อ ก.ค.ศ.

มติของ ก.ค.ศ. ตามวรรคสอง ให้เป็นที่ยุติ

มาตรา 124 วรรคสอง

ในการพิจารณาอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ เมื่อ อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษา หรือ อ.ก.ค.ศ. ที่ ก.ค.ศ. ตั้ง หรือ ก.ค.ศ. แล้วแต่กรณี ได้มีมติเป็นประการใดแล้ว ให้ผู้มีอำนาจตามมาตรา 53 สั่งหรือปฏิบัติไปตามนั้น

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

มาตรา 9 ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใด เนื่องจากกระทำโดย

ไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

(2) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

มาตรา 72 ในการพิพาทคดี ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดค่าบังคับอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

(1) สั่งให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งหรือสั่งห้ามการกระทำทั้งหมดหรือบางส่วน ในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1)

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

มาตรา 42 คำสั่งทางปกครองให้มีผลใช้บังคับต่อบุคคลตั้งแต่วันที่ผู้นั้นได้รับแจ้งเป็นต้นไป

คำสั่งทางปกครองย่อมมีผลตราบเท่าที่ยังไม่มีการเพิกถอนหรือสิ้นผลลงโดยเงื่อนไขหรือโดยเหตุอื่น

เมื่อคำสั่งทางปกครองสิ้นผลลง ให้เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจเรียกผู้ซึ่งครอบครองเอกสารหรือวัตถุอื่นใดที่ได้จัดทำขึ้นเนื่องในการมีคำสั่งทางปกครองดังกล่าว ซึ่งมีข้อความหรือเครื่องหมายแสดงถึงการมีอยู่ของคำสั่งทางปกครองนั้น ให้ส่งคืนสิ่งนั้นหรือให้นำสิ่งของดังกล่าวอันเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้นั้นมาให้เจ้าหน้าที่ที่จัดทำเครื่องหมายแสดงการสิ้นผลของคำสั่งทางปกครองดังกล่าวได้

กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาเรื่องทุกข์ พ.ศ. 2551

ข้อ 14 เมื่อ อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษา หรือ ก.ค.ศ. ได้พิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์แล้ว

(2) ถ้าเห็นว่าเหตุที่ทำให้ไม่ได้รับความเป็นธรรมหรือเหตุแห่งความคับข้องใจหรือการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยนั้น ผู้บังคับบัญชาได้ใช้อำนาจหน้าที่หรือปฏิบัติต่อผู้ร้องทุกข์โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ให้มีมติเพิกถอนหรือยกเลิกการปฏิบัติ หรือให้ข้อเสนอแนะตามที่เห็นสมควรเพื่อให้ผู้บังคับบัญชาปฏิบัติให้ถูกต้องตามระเบียบและแบบธรรมเนียมของทางราชการ

ข้อ 15 มติของ อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษา หรือ ก.ค.ศ. ตามข้อ 14 ให้เป็นที่สิ้นสุด

ข้อ 16 เมื่อ อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษา หรือ ก.ค.ศ. ได้มีมติเป็นประการใดแล้ว ให้ผู้มีอำนาจตามข้อ 53 สั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามมตินั้นในโอกาสแรกที่ทำได้ ในกรณีที่มีเหตุผลความจำเป็นจะให้มีการรับรองรายงานการประชุมเสียก่อนก็ได้ และเมื่อได้สั่งหรือปฏิบัติตามมติดังกล่าวแล้ว ให้แจ้งให้ผู้ร้องทุกข์ทราบเป็นหนังสือโดยเร็ว

หลักเกณฑ์ว่าด้วยการพ้นจากตำแหน่งของ อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษา

ข้อ 19 นอกจากพ้นจากตำแหน่งตามวาระ อนุกรรมการพ้นจากตำแหน่ง เมื่อ

- (1) ตาย
- (2) ลาออกโดยยื่นหนังสือลาออกต่อประธานหรือเลขาธิการ อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษา
- (3) เป็นบุคคลล้มละลาย
- (4) เป็นคนไร้ความสามารถหรือเสมือนไร้ความสามารถ
- (5) มีลักษณะต้องห้าม หรือขาดคุณสมบัติตาม ข้อ 4 ข้อ 5 ข้อ 6 ข้อ 7 และ ข้อ 8 แล้วแต่กรณี
- (6) ได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่

ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษก.ค.ศ.มีมติให้ออกเนื่องจากขาดประชุมเกินสามครั้ง ติดต่อกันโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ไม่สามารถปฏิบัติงานในบทบาทหน้าที่ของ อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่ การศึกษา บกพร่องต่อหน้าที่ หรือมีความประพฤติเสื่อมเสียหรือไม่เหมาะสมกับกับตำแหน่ง หน้าที่.....



ประวัติผู้ศึกษา

ชื่อ	นายสังเวช หมอนเมือง
วัน เดือน ปีเกิด	23 พฤศจิกายน 2506
สถานที่เกิด	ตำบลโรงช้าง อำเภอเมือง จังหวัดพิจิตร
ประวัติการศึกษา	วท.บ.(เกษตรศาสตร์) มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ปี พ.ศ. 2527, กศ.ม. (คณิตศาสตร์) มหาวิทยาลัยนเรศวร ปี พ.ศ. 2544, กศ.ม. (การบริหารการศึกษา) มหาวิทยาลัยนเรศวร ปี พ.ศ. 2544, นบ. (นิติศาสตร์) มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ปี พ.ศ. 2549
ประวัติการทำงาน	ครูผู้สอน ปี พ.ศ. 2528- 2544, ผู้ช่วยและรองผู้อำนวยการโรงเรียน ปี พ.ศ. 2544-2549, ผู้อำนวยการโรงเรียน ปีพ.ศ. 2549 – ปัจจุบัน
ตำแหน่ง	ผู้อำนวยการ โรงเรียนวัดคงปาคำ อำเภอเมือง จังหวัดพิจิตร

