ศึกษาลักษณะคดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เข้าสู่ศาลปกครองขอนแก่น ตั้งแต่ พ.ศ. 2553 ถึง พ.ศ. 2557

A Study of the Types of the Litigation Cases from the Local Administrations in the Khon Kaen Administrative Court Between 2010-2014

หนึ่งฤทัย ศิริกุล[*1] และ เพ็ญณี แนรอท[**2]

[1]สาขาวิชาการปกครองท้องถิ่น วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น 40000

[2]สาขาวิชาการปกครองท้องถิ่น วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น 40000

E-mail: nungruthai2516@gmail.com

บทคัดย่อ

การศึกษาอิสระครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาลักษณะคดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เข้าสู่ศาลปกครองขอนแก่น พ.ศ. 2553 ถึง พ.ศ. 2557 ผลการศึกษาปรากฏ ดังนี้ 1. ลักษณะคดีปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เข้าสู่ศาลปกครองขอนแก่น พ.ศ. 2553 ถึง พ.ศ. 2557 ในภาพรวม มีทั้งหมด 1,016 คดี พบว่า ลักษณะคดีมากที่สุด คือ คดีบริหารงานบุคคล จำนวน 239 คดี (23.52%) 2. ลักษณะคดีปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เข้าสู่ศาลปกครองขอนแก่น พ.ศ. 2553 ถึง พ.ศ. 2557 ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับประชาชน มีจำนวนทั้งสิ้น 552 คดี พบว่า ลักษณะคดีมากที่สุด คือ คดีเกี่ยวกับการพัสดุ และสัญญาทางปกครอง จำนวน 191 คดี (34.60%) 3. ลักษณะคดีปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เข้าสู่ศาลปกครองขอนแก่น พ.ศ. 2553 ถึง พ.ศ. 2557 ระหว่างเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับประชาชน มีจำนวนทั้งสิ้น 464 คดี พบว่า ลักษณะคดีมากที่สุด คือ คดีเกี่ยวกับการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ จำนวน 147 คดี (31.68%)

คำสำคัญ: ลักษณะคดีปกครอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

Abstract

The research aimed to study the types of the litigation cases from the local administrations in the Khon Kaen administrative court between 2010-2014. The findings indicated that the total types of the litigation cases from the Local Administrations in the Khon Kaen Administrative Court between 2010-2014 were 1,016 litigation cases. The cases that were found the most, 239 cases, were from the personnel management cases (23.52). There were 552 cases from the local administrations happening between 2010 to 2014. The cases that had the highest types were the cases about procurement and administrative contract (34.60%) for 191 cases. There were 464 cases from the local administrative organizations to the Khon Kaen Administrative Court between 2010 to 2014. The cases that were found the most were 147 cases about the performance of duties (31.68%).

Keywords: Administrative Litigation cases, Local Government

บทนำ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยเป็นส่วนหนึ่งขององค์กรบริหารและจัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ รวมทั้งใช้อำนาจกระทำการโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ ฉะนั้น การกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็นการกระทำของสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือการกระทำของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงเป็นการกระทำในฐานะที่เป็นองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง และอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการ (กันตพิชญ์ กอบเกียรติพัฒน์ 2551: 1) ปัญหาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันมีมากมายหลายปัญหา ซึ่งสามารถกล่าวเป็นหมวด อาทิเช่น ปัญหาอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปัญหาการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปัญหาเรื่องการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และปัญหาเรื่องรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการกำกับดูแล (ธีรเดช นรัตถรักษา 2552: 74)

คดีปกครองที่เกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นคดีตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ที่มีคู่กรณีอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีลักษณะพิเศษที่แตกต่างจากคดีปกครองอื่น ๆ (สมคิด เลิศไพฑูรย์ 2548: 2-4) ได้แก่ มีคู่กรณีหลายลักษณะ มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องเป็นจำนวนมาก มีจำนวนมากแปรผันตามจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มีผลบังคับใช้ในวันที่ 11 ตุลาคม 2542 และศาลปกครองขอนแก่นได้เปิดทำการเมื่อวันที่ 30 เมษายน 2545 ตั้งอยู่ในจังหวัดขอนแก่น โดยมีเขตอำนาจตลอดท้องที่จังหวัดขอนแก่น จังหวัดกาฬสินธุ์ และจังหวัดมหาสารคาม และมีเขตอำนาจเพิ่มเติมในจังหวัดนครพนม จังหวัดเลย จังหวัดสกลนคร จังหวัดหนองคาย จังหวัดหนองบัวลำภู และจังหวัดอุดรธานี (ตั้งแต่ 30 เมษายน พ.ศ. 2545–23 กันยายน 2553) และมีเขตอำนาจตลอดท้องที่จังหวัดขอนแก่น จังหวัดกาฬสินธุ์ และจังหวัดมหาสารคาม และมีเขตอำนาจเพิ่มเติมในจังหวัดมุกดาหาร (ตั้งแต่ 23 กันยายน 2553 จนถึงปัจจุบัน)

ดังนั้น ผู้วิจัยเห็นว่า คดีปกครองที่เกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีลักษณะพิเศษและมีแนวโน้มที่จะมีความสำคัญมากกับศาลปกครองในอนาคต ซึ่งต้องการศึกษาลักษณะคดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เข้าสู่ศาลปกครองขอนแก่นตั้งแต่ พ.ศ. 2553 ถึง พ.ศ. 2557 เพื่อเป็นฐานข้อมูลที่ใช้เป็นแนวทางในการบริหารจัดการคดี สนับสนุนการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองให้มีความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

เพื่อศึกษาลักษณะคดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เข้าสู่ศาลปกครองขอนแก่น พ.ศ. 2553 ถึง พ.ศ. 2557

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ประชากรที่ใช้ในการวิจัย คือ คำพิพากษา/คำสั่งที่เกี่ยวข้องกับคดีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองขอนแก่น ตั้งแต่ พ.ศ. 2553 ถึง พ.ศ. 2557 เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย คือ แบบบันทึกข้อมูลจากการวิเคราะห์ คำพิพากษา คำสั่ง คำแถลงการณ์ ใช้วิธีการวิเคราะห์เอกสาร (Documentary Analysis) ซึ่งเป็นคำพิพากษาและคำสั่งที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยวิเคราะห์ประเด็นคดี ลักษณะคดี คำวินิจฉัยของศาลประเด็นที่ศาลพิจารณาต่างๆ ที่ได้จากเอกสาร คำพิพากษาของศาลที่สิ้นสุดแล้ว ตั้งแต่ พ.ศ. 2553 ถึง พ.ศ. 2557 โดยพิจารณาเฉพาะคดีที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งแบ่งออกเป็นลักษณะคดี จำนวน 10 ลักษณะ โดยข้อมูลเชิงปริมาณใช้การคำนวณด้วยสถิติ คือ ค่าร้อยละ (Percentage) และค่าความถี่ (Frequency) แล้วนำเสนอผลการวิเคราะห์ในรูปตาราง โดยผลการวิเคราะห์จำแนกตามลักษณะคดีต่างๆ และข้อมูลที่เป็นข้อความใช้วิธีการจัดกลุ่มเนื้อหาตามลักษณะคดีที่กำหนด และวิเคราะห์ประเด็นที่เกี่ยวข้องโดยการสรุปตีความ และการวิเคราะห์เชิงบรรยาย (Descriptive Analysis)

ผลการวิจัยและอภิปรายผล

ลักษณะคดีปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เข้าสู่ศาลปกครองขอนแก่น พ.ศ. 2553 ถึง พ.ศ. 2557 ผู้ศึกษาได้วิเคราะห์เอกสาร (Documentary Analysis) ซึ่งเป็นคำพิพากษาและคำสั่งที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของศาลปกครองขอนแก่นตั้งแต่ พ.ศ. 2553 ถึง พ.ศ. 2557 โดยวิเคราะห์ประเด็นคดี ลักษณะคดี คำวินิจฉัยของศาลประเด็นที่ศาลพิจารณาต่าง ๆ ที่ได้จากเอกสาร คำพิพากษาของศาลที่สิ้นสุดแล้ว ได้ผลออกมาดังแสดงในตารางที่ 1–3

ตารางที่ 1 จำนวนความถี่และร้อยละของลักษณะคดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่เข้าสู่ศาลปกครองขอนแก่น พ.ศ. 2553 ถึง พ.ศ. 2557 ในภาพรวม

ลักษณะคดีปกครอง ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	**จำนวนคำสั่ง/คำพิพากษา**						
	2553	**2554**	**2555**	**2556**	**2557**	**รวม**	**ร้อยละ**
1. คดีเกี่ยวกับการสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง	9	11	11	25	9	**65**	**6.40**
2. คดีเกี่ยวกับการประชุมสภาท้องถิ่น	1	-	1	1	-	**3**	**0.29**
3. คดีเกี่ยวกับการตราข้อบัญญัติท้องถิ่น	-	1	2	4	1	**8**	**0.79**
4. คดีเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น	55	45	58	67	14	**239**	**23.52**
5. คดีเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีและรายได้ของท้องถิ่น	2	-	-	-	-	**2**	**0.20**
6. คดีเกี่ยวกับการกระทำละเมิดทางปกครอง	45	54	43	38	23	**203**	**19.98**
7. คดีเกี่ยวกับที่สาธารณะ	16	15	19	14	5	**69**	**6.79**
8. คดีเกี่ยวกับค่าเช่าบ้านข้าราชการ	10	7	11	12	4	**44**	**4.33**
9. คดีเกี่ยวกับการพัสดุ และสัญญาทางปกครอง	53	60	40	35	24	**212**	**20.87**
10. คดีเกี่ยวกับการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่	37	63	21	29	21	**171**	**16.83**
รวม	**228**	**256**	**206**	**225**	**101**	**1,016**	**100**

ผลจากการวิเคราะห์ข้อมูลในภาพรวม พบว่า ลักษณะคดีปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เข้าสู่ศาลปกครองขอนแก่น พ.ศ. 2553 ถึง พ.ศ. 2557 ในภาพรวม มีทั้งหมด 1,016 คดี ลักษณะคดีมากที่สุด 3 ลำดับ คือ คดีบริหารงานบุคคล จำนวน 239 คดี คิดเป็นร้อยละ 23.52 เนื่องจากคดีพิพาทเกี่ยวกับบริหารงานบุคคลเป็นเรื่องที่กระทบต่อการบริหารราชการแผ่นดิน ประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน การบริการสาธารณะ บริการประชาชน และมีผลกระทบโดยตรงต่อสถานภาพของตำแหน่งความก้าวหน้าในงาน ค่าตอบแทนและรายได้ สอดคล้องกับการศึกษาของลัดดาวัลย์ อุทัยนา (2547: บทคัดย่อ) พบว่าปัญหาการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นที่เกิดขึ้น ได้แก่ ปัญหาที่เกิดเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์ วิธีการ หรือเงื่อนไขการบริหารงานบุคคล และปัญหาที่เกิดจากการใช้อำนาจในกระบวนการบริหารงานบุคคลโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย สาเหตุเนื่องจากผู้ใช้อำนาจในการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นใช้อำนาจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ประการต่อมาคือเหตุที่เกิดจากบทบัญญัติของกฎหมายไม่ชัดเจน รองลงมา คือ คดีเกี่ยวกับการพัสดุ และสัญญาทางปกครอง จำนวน 212 คดี คิดเป็นร้อยละ 20.87 เนื่องจากเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับการจัดทำหรือให้สิทธิประโยชน์ในกรณีการสั่งซื้อ เสนอขาย รับจ้าง แลกเปลี่ยน ให้เช่า ซื้อ เช่า หรือให้สิทธิ การเป็นผู้ทิ้งงาน การให้หรือ

ไม่ให้ทุนการศึกษา ข้อพิพาทตามสัญญาลาศึกษาต่อ ข้อพิพาทจากการทำงานไม่แล้วเสร็จตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ในสัญญาระหว่างเอกชนกับหน่วยงานทางปกครอง รองลงมาคือ คดีเกี่ยวกับการกระทำละเมิดทางปกครอง จำนวน 203 คดี เนื่องจากคดีละเมิดทางปกครองเป็นคดีที่เกี่ยวเนื่องกับการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใน 4 กรณี คือ การใช้อำนาจตามกฎหมายโดยหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ การออกกฎ คำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่น การละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ การปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร สอดคล้องกับการศึกษาของนางอิสรีย์ วิริยะเกียรติ (2555: บทคัดย่อ) พบว่าคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง คำสั่งอื่นหรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร หากการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่จากการใช้อำนาจตามกฎหมายตามลำดับ

ตารางที่ 2 จำนวนความถี่และร้อยละของลักษณะคดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เข้าสู่ศาลปกครองขอนแก่น พ.ศ. 2553 ถึง พ.ศ. 2557 ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับประชาชน

ลักษณะคดีปกครอง ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	**จำนวนคำสั่ง/คำพิพากษา**						
	2553	**2554**	**2555**	**2556**	**2557**	**รวม**	**ร้อยละ**
1. คดีเกี่ยวกับการสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง	1	-	2	5	4	**12**	**2.18**
2. คดีเกี่ยวกับการประชุมสภาท้องถิ่น	1	-	1	1	-	**3**	**0.54**
3. คดีเกี่ยวกับการตราข้อบัญญัติท้องถิ่น	-	1	2	4	1	**8**	**1.45**
4. คดีเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น	19	23	19	31	9	**101**	**18.30**
5. คดีเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีและรายได้ของท้องถิ่น	2	-	-	-	-	**2**	**0.36**
6. คดีเกี่ยวกับการกระทำละเมิดทางปกครอง	37	44	29	22	17	**149**	**26.99**
7. คดีเกี่ยวกับที่สาธารณะ	10	4	10	9	2	**35**	**6.34**
8. คดีเกี่ยวกับค่าเช่าบ้านข้าราชการ	9	2	4	9	3	**27**	**4.89**
9. คดีเกี่ยวกับการพัสดุ และสัญญาทางปกครอง	45	51	38	33	24	**191**	**34.60**
10. คดีเกี่ยวกับการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่	3	9	3	4	5	**24**	**4.35**
รวม	**127**	**134**	**108**	**118**	**65**	**552**	**100**

ผลจากการวิเคราะห์ข้อมูลลักษณะคดีปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เข้าสู่ศาลปกครองขอนแก่น พ.ศ. 2553 ถึง พ.ศ. 2557 ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับประชาชน มีจำนวนทั้งสิ้น 552 คดี พบว่า คดีมากที่สุด 3 ลำดับ คือ คดีเกี่ยวกับการพัสดุ และสัญญาทางปกครอง จำนวน 191 คดี คิดเป็นร้อยละ 34.60 เนื่องจากเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับการจัดทำหรือให้สิทธิประโยชน์ในกรณีการสั่งซื้อ เสนอขาย รับจ้าง แลกเปลี่ยน ให้เช่าซื้อ เช่า หรือให้สิทธิ การเป็นผู้ทิ้งงาน การให้หรือไม่ให้ทุนการศึกษา ข้อพิพาทตามสัญญาลาศึกษาต่อ ข้อพิพาทจากการทำงานไม่แล้วเสร็จตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ในสัญญาระหว่างเอกชนกับหน่วยงานทางปกครอง รองลงมา คือ คดีเกี่ยวกับการกระทำละเมิดทางปกครอง จำนวน 149 คดี คิดเป็นร้อยละ 26.99 เนื่องจากคดีละเมิดทางปกครองเป็นคดีที่เกี่ยวเนื่อง

กับการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใน 4 กรณี คือ การใช้อำนาจตามกฎหมายโดยหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ การออกกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น การละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ การปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร รองลงมา คือ คดีเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น จำนวน 101 คดี คิดเป็นร้อยละ 18.30 เนื่องจากคดีพิพาทเกี่ยวกับบริหารงานบุคคลเป็นเรื่องที่กระทบต่อการบริหารราชการแผ่นดิน ประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน การบริการสาธารณะ บริการประชาชน และมีผลกระทบโดยตรงต่อสถานภาพของตำแหน่ง ความก้าวหน้าในงาน ค่าตอบแทนและรายได้ ตามลำดับ

ตารางที่ 3 จำนวนความถี่และร้อยละของลักษณะคดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เข้าสู่ศาลปกครองขอนแก่น พ.ศ. 2553 ถึง พ.ศ. 2557 ระหว่างเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับประชาชน

ลักษณะคดีปกครอง ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	**จำนวนคำสั่ง/คำพิพากษา**						
	2553	**2554**	**2555**	**2556**	**2557**	**รวม**	**ร้อยละ**
1. คดีเกี่ยวกับการสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง	8	11	9	20	5	**53**	**11.42**
2. คดีเกี่ยวกับการประชุมสภาท้องถิ่น	-	-	-	-	-	**0**	**0**
3. คดีเกี่ยวกับการตราข้อบัญญัติท้องถิ่น	-	-	-	-	-	**0**	**0**
4. คดีเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น	36	22	39	36	5	**138**	**29.74**
5. คดีเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีและรายได้ของท้องถิ่น	-	-	-	-	-	**0**	**0**
6. คดีเกี่ยวกับการกระทำละเมิดทางปกครอง	8	10	14	16	6	**54**	**11.64**
7. คดีเกี่ยวกับที่สาธารณะ	6	11	9	5	3	**34**	**7.33**
8. คดีเกี่ยวกับค่าเช่าบ้านข้าราชการ	1	5	7	3	1	**17**	**3.66**
9. คดีเกี่ยวกับการพัสดุ และสัญญาทางปกครอง	8	9	2	2	-	**21**	**4.53**
10. คดีเกี่ยวกับการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่	34	54	18	25	16	**147**	**31.68**
รวม	**101**	**122**	**98**	**107**	**36**	**464**	**100**

ผลจากการวิเคราะห์ข้อมูลลักษณะคดีปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เข้าสู่ศาลปกครองขอนแก่น พ.ศ. 2553 ถึง พ.ศ. 2557 ระหว่างเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับประชาชน มีจำนวนทั้งสิ้น 464 คดี พบว่า คดีมากที่สุด 3 ลำดับ คือ คดีเกี่ยวกับการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ จำนวน 147 คดี คิดเป็นร้อยละ 31.68 เนื่องจากคดีที่เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ เป็นคดีในลักษณะการใช้อำนาจตามกฎหมายโดยหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ การออกกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น การละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ การปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกิน รองลงมา คือ คดีเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น จำนวน 138 คดี คิดเป็นร้อยละ 29.74 เนื่องจากคดีพิพาทเกี่ยวกับบริหารงานบุคคลเป็นเรื่องที่กระทบต่อการบริหารราชการแผ่นดิน ประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน การบริการสาธารณะ บริการประชาชน และมีผลกระทบโดยตรงต่อสถานภาพของตำแหน่ง ความก้าวหน้าในงาน ค่าตอบแทนและรายได้ รองลงมาคือ คดีเกี่ยวกับการกระทำละเมิดทางปกครอง จำนวน 54 คดี คิดเป็นร้อยละ 11.64 เนื่องจากคดีละเมิดทางปกครองเป็นคดีที่เกี่ยวเนื่องกับการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใน 4 กรณี คือ การใช้อำนาจตามกฎหมายโดยหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ การออกกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น การละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ การปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร ตามลำดับ

สรุปผลการวิจัย

การศึกษาลักษณะคดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เข้าสู่ศาลปกครองขอนแก่นตั้งแต่ พ.ศ. 2553 ถึง พ.ศ. 2557 มีผลการวิจัยดังนี้

1. ลักษณะคดีปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เข้าสู่ศาลปกครองขอนแก่น พ.ศ. 2553 ถึง พ.ศ. 2557 ในภาพรวม มีทั้งหมด 1,016 คดี ลักษณะคดีปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เข้าสู่ศาลปกครองขอนแก่นมากที่สุด 3 ลำดับ คือ คดีบริหารงานบุคคล จำนวน 239 คดี คิดเป็นร้อยละ 23.52 รองลงมา คือ คดีเกี่ยวกับการพัสดุ และสัญญาทางปกครอง จำนวน 212 คดี คิดเป็นร้อยละ 20.87 รองลงมาคือ คดีเกี่ยวกับการกระทำละเมิดทางปกครอง จำนวน 203 คดี คิดเป็นร้อยละ ตามลำดับ

2. ลักษณะคดีปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เข้าสู่ศาลปกครองขอนแก่น พ.ศ. 2553 ถึง พ.ศ. 2557 ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับประชาชน มีจำนวนทั้งสิ้น 552 คดี พบว่า คดีระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับประชาชนที่เข้าสู่ศาลปกครองขอนแก่นมากที่สุด 3 ลำดับ คือ คดีเกี่ยวกับการพัสดุ และสัญญาทางปกครอง จำนวน 191 คดี คิดเป็นร้อยละ 34.60 รองลงมา คือ คดีเกี่ยวกับการกระทำละเมิดทางปกครอง จำนวน 149 คดี คิดเป็นร้อยละ 26.99 รองลงมาคือ คดีเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น จำนวน 101 คดี คิดเป็นร้อยละ 18.30 ตามลำดับ

3. ลักษณะคดีปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เข้าสู่ศาลปกครองขอนแก่น พ.ศ. 2553 ถึง พ.ศ. 2557 ระหว่างเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับประชาชน มีจำนวนทั้งสิ้น 464 คดี พบว่า คดีระหว่างเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับประชาชนที่เข้าสู่ศาลปกครองขอนแก่นมากที่สุด 3 ลำดับ คือ คดีเกี่ยวกับการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ จำนวน 147 คดี คิดเป็นร้อยละ 31.68 รองลงมา คือ คดีเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น จำนวน 138 คดี คิดเป็นร้อยละ 29.74 รองลงมาคือ คดีเกี่ยวกับการกระทำละเมิดทางปกครอง จำนวน 54 คดี คิดเป็นร้อยละ 11.64 ตามลำดับ

ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาการดำเนินคดีปกครองที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เข้าสู่ศาลปกครองขอนแก่นตั้งแต่ พ.ศ. 2553 ถึง พ.ศ. 2557 พบว่า ส่วนใหญ่เกิดจากประชาชนฟ้องร้องหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งควรมีแนวทางในการจัดการคดีปกครองที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

1. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1.1 ควรเผยแพร่ให้ความรู้เกี่ยวกับลักษณะคดีปกครองที่เกี่ยวกับข้อพิพาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีปริมาณมาก โดยนำข้อมูลไปประกอบการจัดทำแผนอบรมให้ความรู้กับเจ้าหน้าที่รัฐ และประชาชน ทั้งนี้หากเจ้าหน้าที่ของรัฐในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ใช้อำนาจภายในกรอบของกฎหมายก็น่าที่จะเกิดการยอมรับของประชาชนในพื้นที่อันน่าจะทำให้ข้อพิพาทเกี่ยวกับการนำคดีปกครองขึ้นสู่ศาลปกครองลดลง

1.2 ควรมีการเผยแพร่ลักษณะคดีปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในโครงการอบรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้เพื่อเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับหลักกฎหมายปกครอง คดีปกครองและศาลปกครอง เพื่อให้บุคลากรปฏิบัติงานได้อย่างถูกต้องและมีประสิทธิภาพ และลดข้อพิพาทเกี่ยวกับคดีปกครองที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคต

2. ข้อเสนอแนะในการทำวิจัยครั้งต่อไป

2.1 ศึกษาสภาพปัญหาและอุปสรรคของการดำเนินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อวางแนวทางมาตรการให้การดำเนินการทางปกครองมีหลักเกณฑ์และขั้นตอนที่เหมาะสมและการทำงานถูกต้องตามกฎหมาย มีความคล่องตัวมีประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมาย สามารถรักษาประโยชน์สาธารณะ และอำนวยความเป็นธรรมให้กับประชาชนได้อย่างเหมาะสม

2.2 ควรศึกษาถึงแนวทางในการจัดการคดีปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย เพื่อจะได้ทราบถึงแนวทางในการบริหารจัดการคดีปกครองที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไปซึ่งเป็นประโยชน์ต่อองค์กรมากยิ่งขึ้น

2.3 ควรศึกษาคำวินิจฉัยที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของศาลปกครองภูมิภาคอื่นๆ เช่น ศาลปกครองเชียงใหม่ ศาลปกครองนครราชสีมา ศาลปกครองนครศรีธรรมราช ศาลปกครองพิษณุโลก ศาลปกครองระยอง ศาลปกครองสงขลา ศาลปกครองอุดรธานี และศาลปกครองอุบลราชธานี เพื่อศึกษาแนวโน้มของคดีปกครองเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละลักษณะคดีที่จะเข้าสู่ศาลปกครองเพื่อที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสำหรับใช้เป็นแนวทางในการป้องกันและลดข้อพิพาทที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคต

กิตติกรรมประกาศ

การศึกษาอิสระฉบับนี้สำเร็จลงได้ด้วยดี เพราะผู้วิจัยได้รับความกรุณาและช่วยเหลือเป็นอย่างยิ่งจาก รองศาสตราจารย์ ดร.เพ็ญณี แนรอท อาจารย์ที่ปรึกษาการศึกษาอิสระ ที่ได้กรุณาให้คำปรึกษา ช่วยเหลือ แนะนำและตรวจสอบแก้ไขข้อบกพร่องต่างๆ ตั้งแต่ต้นจนจบ ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยรู้สึกซาบซึ้งในความกรุณาของท่าน ขอกราบขอบพระคุณเป็นอย่างสูงไว้ ณ โอกาสนี้

คุณค่าและประโยชน์ของการศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้ ผู้ศึกษาขอมอบเป็นเครื่องบูชาพระคุณบิดามารดา ครูอาจารย์ ที่มีส่วนให้ชีวิตและเมตตาอบรมสั่งสอนให้เกิดปัญญาแก่ผู้ศึกษาค้นคว้าจนประสบผลสำเร็จในชีวิต

เอกสารอ้างอิง

กันตพิชญ์ กอบเกียรติพัฒน์. **องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการควบคุมตรวจสอบโดยศาลปกครอง**. กรุงเทพมหานคร: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551.

ธีรเดช นรัตถรักษา. **ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับศาลปกครอง**. กรุงเทพมหานคร: ไฮเอ็ดพับลิชชิ่ง, 2552.

ลัดดาวัลย์ อุทัยนา. **การตรวจสอบการกระทำทางปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยศาลปกครอง.** ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2547.

สมคิด เลิศไพฑูรย์. **รายงานวิจัยเรื่ององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.** กรุงเทพมหานคร: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548.

อิสรีย์ วิริยะเกียรติ. **ปัญหาเกี่ยวกับแนวปฏิบัติในการดำเนินการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่: ศึกษาเฉพาะการปฏิบัติสืบเนื่องจากการออกคำสั่งให้ชดใช้เงินหรือการฟ้องคดีดรณีละเมิดของเจ้าหน้าที่ต่อหน่วยงานของรัฐ.** รายงานการศึกษาส่วนบุคคล หลักสูตรพนักงานคดีปกครองระดับสูง รุ่นที่ 7 สำนักงานศาปกครอง, 2555.