

การสัมมนาแลกเปลี่ยนประสบการณ์และแนวทางการดำเนินงานในอนาคต  
สำหรับนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น  
จัดโดย วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า  
ระหว่างวันที่ 11 - 12 มีนาคม 2564

**กฎหมายและอำนาจหน้าที่สำคัญในฐานะนักบริหารองค์กรมีอาชีพ**

โดย ศาสตราจารย์ ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์ อาจารย์คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

การดำเนินการกิจการในการจัดบริการสาธารณะให้เป็นไปด้วยความสงบเรียบร้อย และมีประสิทธิภาพ เพื่อความมั่นคงปลอดภัย ตลอดจนความผาสุกของประชาชนและความก้าวหน้าของ ประเทศนั้น รัฐจำเป็นต้องมีการจัดองค์กรและจัดระเบียบกลไกของรัฐเพื่อให้การดำเนินการ กิจดังกล่าวสำเร็จลุล่วง ซึ่งตามหลักกฎหมายปกครองเรียกว่า “การจัดระเบียบราชการแผ่นดิน” อันเป็น การกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่และจัดระเบียบความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรของรัฐ การกระจาย อำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนับเป็นรูปแบบหนึ่งของการจัดระเบียบราชการแผ่นดิน ใน ระยะเวลากว่า 20 ปีที่ผ่านมาการปกครองท้องถิ่นมีความก้าวหน้าเป็นอย่างมากด้วยผลจากการปฏิรูป การปกครองท้องถิ่นในหลายด้าน ไม่ว่าจะเป็นด้านโครงสร้างท้องถิ่น อำนาจหน้าที่ การจัดสรร งบประมาณ และการบริหารงานบุคคล ด้วยความก้าวหน้าของการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นดังกล่าวนี้ จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่ผู้บริหารท้องถิ่นจะต้องเสริมสร้างองค์ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงที่ เกิดขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจะเป็นเครื่องมือสำคัญที่องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นสามารถนำไปใช้ปฏิบัติให้เกิดประสิทธิภาพได้ดียิ่งขึ้น

การดำเนินการกิจการของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีความเกี่ยวข้องกับการกระทำ ทางปกครองในหลายกรณี และมักจะถูกควบคุมการใช้อำนาจทั้งก่อนและหลังการรับตำแหน่งนายก องค์การบริหารส่วนจังหวัด จึงจำเป็นต้องเข้าใจกฎหมายสำหรับนักปกครองอย่างน้อย 3 ฉบับ ได้แก่

- 1) พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539
- 2) พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542
- 3) พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

## พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

พระราชบัญญัติฉบับนี้เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายปกครอง ซึ่งนายกองค้การบริหาร ส่วนจังหวัดในฐานะฝ่ายปกครองจะต้องมีการปฏิบัติหน้าที่และการกระทำที่มีผลทางกฎหมายปกครอง โดยตรง ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎระเบียบ การออกคำสั่งทางปกครอง สัญญาทางปกครอง การบังคับให้ เป็นไปตามคำสั่งทางปกครอง และการกระทำละเมิดทางปกครอง ตัวอย่างเช่น ถ้าท่านเป็นนายก อบจ. ทุกครั้งที่ท่านจะใช้อำนาจสั่งการเรื่องใดๆ จะต้องดูก่อนว่าเรื่องนั้นมีกฎหมายหรือข้อบังคับให้ใช้อำนาจ ได้หรือไม่ กฎหมายในมาตราใดให้อำนาจนายก อบจ. สามารถดำเนินการเรื่องนั้นได้ และถ้าท่านได้สั่ง การอย่างใดอย่างหนึ่งไปแล้วเกิดข้อผิดพลาด ท่านก็สามารถเพิกถอนคำสั่งทางปกครองได้ เป็นต้น

สำหรับหลักทางปกครองนั้น ได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่หรือฝ่ายปกครองไม่สามารถกระทำการ พิจารณาทางปกครองได้ ในกรณีดังต่อไปนี้

- เจ้าหน้าที่หรือฝ่ายปกครองเป็นคู่กรณีเอง
- เจ้าหน้าที่หรือฝ่ายปกครองเป็นคู่หมั้นหรือคู่สมรสของคู่กรณี
- เจ้าหน้าที่หรือฝ่ายปกครองเป็นญาติ เป็นพี่น้อง หรือลูกพี่ลูกน้องในสามชั้นของคู่กรณี
- เจ้าหน้าที่หรือฝ่ายปกครองเป็นหรือเคยเป็นผู้แทนโดยชอบธรรม หรือผู้พิทักษ์ ผู้แทน หรือ ตัวแทนของคู่กรณี

นอกจากนี้ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองอาจกระทบถึงสิทธิของคู่กรณี เจ้าหน้าที่จะต้องให้ คู่กรณี มีโอกาสที่จะรับทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอ และมีโอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตน เว้นแต่ กรณีที่เจ้าหน้าที่เห็นว่าเรื่องนั้นมีความจำเป็นเร่งด่วนหากปล่อยไว้นานจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่าง ร้ายแรงแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ รวมไปถึงกรณีที่มิผลทำให้ระยะเวลาที่กฎหมาย กำหนดไว้ในการทำคำสั่งทางปกครองต้องล่าช้าออกไป ดังนั้นกฎหมายจึงห้ามไม่ให้เจ้าหน้าที่ให้โอกาส ตามกรณีดังกล่าว ถ้าโอกาสนั้นจะก่อให้เกิดผลเสียหายอย่างร้ายแรงและกระทบต่อประโยชน์สุ ขสาธารณะ

หากนายก อบจ. เห็นว่าการออกคำสั่งทางปกครองของตนไม่ถูกต้องหรืออาจก่อให้เกิด ข้อผิดพลาดก็สามารถเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์ได้ โดยจะต้องกระทำ ภายใน 90 วันนับแต่วันที่รู้ถึงเหตุที่จะต้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้น

## พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

การปฏิบัติหน้าที่ของนายก อบจ. เกี่ยวข้องกับการออกกฎ คำสั่ง และระเบียบต่าง ๆ ในบางกรณีการออกกฎ คำสั่ง หรือระเบียบดังกล่าวนั้นก็มิชอบด้วยกฎหมาย และส่งผลกระทบต่อปัจเจกและสาธารณะ ด้วยเหตุนี้ศาลปกครองจึงมีหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยการกระทำนั้นให้ถูกต้องและเป็นไปตามหลักกฎหมายในเรื่องดังต่อไปนี้

1. คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือกระทำการอื่นใดที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่สุจริต ไม่เป็นธรรม หรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร
2. คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร
3. คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครอง อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย กฎ คำสั่ง หรือการละเลยต่อหน้าที่ตามกฎหมาย
4. คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองนี้ ศาสตราจารย์ ดร.สมคิด ได้ยกตัวอย่างคดีที่น่าสนใจที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในหลายคดี เช่น

- กรณีตัวอย่างองค์การบริหารส่วนจังหวัดดำเนินการยึดทรัพย์เอกชน เนื่องจากไม่จ่ายภาษีที่ดินเป็นเวลาหลายปี หลังจากนั้นเอกชนฟ้องได้ อบจ. ต่อศาลปกครอง ตามมาตรา 157 เหตุปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ
- กรณีตัวอย่างกรุงเทพมหานครจัดซื้อรถดับเพลิงจากต่างประเทศ แต่กระบวนการผลิตรถดับเพลิงได้ผลิตที่ประเทศไทยโดยที่เจ้าหน้าที่ไม่ทราบ จึงเป็นเหตุให้ถูกฟ้องปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ แต่ท้ายที่สุดศาลปกครองมีคำสั่งว่าเจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่อแบบไม่ร้ายแรง
- กรณีตัวอย่างกำนันมีคำสั่งให้ลูกบ้านไปลอกคลอง ซึ่งตามกฎหมายมีวัตถุประสงค์ให้สามารถดำเนินการได้ในกรณีที่คลองมีลักษณะที่ตื้นเขิน แต่กรณีตัวอย่างนี้กำนันได้ใช้อำนาจกลั่นแกล้งลูกบ้านไปลอกคลองที่ไม่ได้ตื้นเขิน ศาลจึงมีคำสั่งให้กรณีตัวอย่างนี้เป็นการใช้อำนาจโดยไม่สุจริต เป็นต้น

## พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

เดิมทีก่อนที่จะมีการบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้ ความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ในกรณีที่ทำละเมิดต่อบุคคลอื่นหรือทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ ความสัมพันธ์ดังกล่าวจะอยู่บนพื้นฐานของกฎหมายเอกชน จึงก่อให้เกิดความเสียหายต่อตัวเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดอย่างมาก ถึงแม้ว่าผลแห่งการกระทำละเมิดจะเกิดจากการที่เจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่ก็ตาม เจ้าหน้าที่ก็ต้องรับผิดชอบในผลแห่งความละเมิดนั้น หรือในกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานรัฐไม่ว่าการกระทำนั้นจะเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ หรือไม่เป็นการกระทำตามหน้าที่ก็ตาม เจ้าหน้าที่ก็ต้องรับผิดชอบแห่งผลการทำละเมิดนั้นเช่นเดียวกัน ด้วยเหตุนี้พระราชบัญญัติฉบับนี้จึงได้ตราขึ้นมา โดยมีเจตนารมณ์เพื่อแก้ไขปัญหาคอปกพร่องอันเนื่องมาจากลักษณะการกระทำละเมิดมาใช้บังคับกับความรับผิดของเจ้าหน้าที่ที่มีต่อบุคคลภายนอกและต่อหน่วยงานของรัฐ อีกทั้งยังมุ่งคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐในการขับเคลื่อนภารกิจของหน่วยงานรัฐโดยไม่ต้องรับผิดชอบต่อผลของการทำละเมิดนั้นแต่เพียงผู้เดียว

ยกตัวอย่างมาตรา 5 หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ผู้เสียหายสามารถฟ้องหน่วยงานของรัฐได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้ ถ้าการละเมิดเกิดจากตัวเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใดให้ถือว่ากระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิดชอบต่อเหตุแห่งการกระทำละเมิดนั้น

มาตรา 6 ถ้าการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ไม่ใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบต่อตนเป็นการเฉพาะตัว ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องเจ้าหน้าที่ได้โดยตรง แต่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐไม่ได้

มาตรา 8 ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายเพื่อการละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้หน่วยงานรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวแก่หน่วยงานรัฐได้ ถ้าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้กระทำการไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

กล่าวโดยสรุปแล้วนั้น กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของฝ่ายปกครองมีหลายฉบับ ในฐานะที่ท่านทั้งหลายเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้เกี่ยวข้องโดยตรงกับการใช้อำนาจทางปกครอง จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่ท่านจะต้องยึดมั่นในหลักการใช้อำนาจตามกฎหมาย โดยก่อนที่ท่านจะใช้อำนาจเรื่องใดเรื่องหนึ่งจะต้องพิจารณาก่อนว่ากฎหมายนั้นได้ให้อำนาจนายก อบจ. สามารถดำเนินการได้หรือไม่ หากกฎหมายไม่ได้ระบุเนื้อหาสาระไว้ให้ตีความเบื้องต้นไว้ก่อนว่ากฎหมายไม่อนุญาตให้กระทำ รวมถึงต้องพิจารณาอย่างละเอียดถี่ถ้วนว่ากฎหมายให้อำนาจดำเนินการได้มากน้อยเพียงใด ซึ่งหากท่านยึดมั่นตามหลักการดังกล่าวนี้แล้วก็จะสามารถเป็นผู้ปกครองที่ปฏิบัติหน้าที่โดยชอบด้วยกฎหมายและสร้างความเป็นธรรมแก่สังคมได้