

สารบัญ

คำนำ	(๑)
บทสรุปสำหรับผู้บริหาร	(๒)
สารบัญ	(๓)

บทที่ ๑ บทนำ	๑
๑. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	๑
๒. วัตถุประสงค์ของการศึกษา	๓
๓. ขอบเขตการศึกษา	๓
๔. วิธีการศึกษา	๔
บทที่ ๒ ระบบการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น	๕
๑. ความท้าทาย	๕
๑.๑ ความหมาย “อำนาจการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น”	๖
๑.๒ ระบบการบริหารงานบุคคลในต่างประเทศ	๖
๒. ระบบการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	๗
๒.๑ การบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐	๗
๒.๒ การบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒	๗
๓. กระบวนการและขั้นตอนโดยภาพรวมของการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	๑๒
๓.๑ มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล	๑๒
(๑) การกำหนดตำแหน่ง	๑๒
(๒) การคัดเลือก	๑๓
(๓) การบรรจุแต่งตั้ง	๑๔
(๔) การย้าย	๑๔



(๕) การโอน	๑๔
(๖) การรับโอน	๑๕
(๗) การเลื่อนระดับ	๑๕
(๘) การเลื่อนขั้นเงินเดือน	๑๕
(๙) การออกจากราชการ	๑๖
(๑๐) การร้องทุกข์	๑๖
๓.๒ มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับวินัย	๑๗
(๑) การสืบสวนทางวินัย	๑๗
(๒) การตั้งเรื่องกล่าวหา	๑๗
(๓) การสอบสวนทางวินัย	๑๘
(๔) การแจ้งข้อกล่าวหา	๑๘
(๕) การทำรายงานการสอบสวน	๑๘
(๖) ระยะเวลาการสอบสวน	๑๘
(๗) การลงโทษ	๑๙
๓.๓ แผนภูมิขั้นตอนการดำเนินการทางวินัย กระบวนการสอบสวน การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์	๑๙
๔. การบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ	๒๔
๔.๑ การบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนจังหวัด	๒๔
(๑) คณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ระดับจังหวัด)	๒๔
(๒) คณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด	๒๐
(๓) การบริหารงานบุคคลสำหรับลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัด	๒๒
๔.๒ การบริหารงานบุคคลของเทศบาล	๒๒
(๑) คณะกรรมการพนักงานเทศบาล (ระดับจังหวัด)	๒๓
(๒) คณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล	๒๔
(๓) การบริหารงานบุคคลสำหรับลูกจ้างของเทศบาล	๒๗
๔.๓ การบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)	๒๗
(๑) คณะกรรมการพนักงาน อบต. (ระดับจังหวัด)	๒๗
(๒) คณะกรรมการกลางพนักงาน อบต.	๒๗
(๓) การบริหารงานบุคคลสำหรับลูกจ้างของ อบต.	๒๑
๔.๔ การบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ	๒๑
(๑) กรุงเทพมหานคร	๒๑
(๒) เมืองพัทยา	๒๒



๔.๕ การบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองท้องถิ่นอื่น	๔๓
๔.๖ คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ส.)	๔๓

บทที่ ๓ อำนาจหน้าที่ของศาลปกครองในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจ

การบริหารงานบุคคลของข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น	๕๗
๑. หลักเกณฑ์ที่ศาลปกครองใช้พิจารณา ก่อนรับฟ้องคดี	๕๗
๑.๑ หลักเกณฑ์เกี่ยวกับคู่กรณี	๕๗
๑.๒ หลักเกณฑ์เกี่ยวกับเงื่อนไขเกี่ยวกับผู้มีสิทธิฟ้องคดีและความสามารถ ของผู้ฟ้องคดี	๕๘
๑.๓ หลักเกณฑ์เกี่ยวกับคำขอในคำฟ้องให้ศาลมีคำบังคับเพื่อกำชับความเดือดร้อน หรือเสียหายของผู้ฟ้องคดี	๖๑
๑.๔ หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการดำเนินการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหาย ของผู้ฟ้องคดี	๖๒
๑.๕ หลักเกณฑ์เกี่ยวกับคำฟ้องและเอกสารที่ยื่นส่งศาล	๖๓
๑.๖ หลักเกณฑ์เกี่ยวกับระยะเวลาในการฟ้องคดี	๖๓
๑.๗ หลักเกณฑ์เกี่ยวกับค่าธรรมเนียมศาล	๖๔
๑.๘ หลักเกณฑ์เกี่ยวกับข้อห้ามในการฟ้องคดีต่อศาลและเงื่อนไขอื่น ๆ	๖๕
๑.๙ หลักเกณฑ์เกี่ยวกับข้อพิพาท	๖๕
๒. การควบคุมตรวจสอบการดำเนินงานด้านบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นโดยศาลปกครอง	๗๘
๒.๑ ลักษณะการใช้อำนาจในกระบวนการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น	๗๘
๒.๒ ลักษณะข้อพิพาทที่อาจเกิดขึ้นจากการใช้อำนาจในกระบวนการบริหารงาน บุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	๗๙

บทที่ ๔ วิเคราะห์ปัญหาการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นจากคดีปกครอง

๑. ปัญหาการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	๘๑
๑.๑ ปัญหาเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์ วิธีการ หรือเงื่อนไข การบริหารงานบุคคล	๘๑
๑.๒ ปัญหาที่เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายในกระบวนการบริหารงานบุคคล ส่วนท้องถิ่น	๘๓
(๑) การใช้อำนาจโดยผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ	๘๓
(๑.๑) การใช้อำนาจของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	๘๓



(๑.๒) การใช้อำนาจของผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจหน้าที่อื่น ๆ	๙๐
(๑.๓) การใช้อำนาจของผู้ใช้อำนาจจำกัดดูแล	๙๑
(๒) การใช้อำนาจขององค์กรกลุ่มหรือคณะกรรมการต่าง ๆ	๙๒
(๒.๑) การใช้อำนาจของคณะกรรมการกลางข้าราชการ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (ก.จ.)	๙๒
(๒.๒) การใช้อำนาจของคณะกรรมการข้าราชการ องค์การบริหาร ส่วนจังหวัด (ก.จ.จ.) คณะกรรมการพนักงานเทศบาล (ก.ท.จ.) และคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล (ก.อป.ต.จ.)	๙๓
๒. เหตุแห่งการฟ้องคดีการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น	๙๖
๒.๑ เหตุที่เกิดจากผู้ใช้อำนาจในการบริหารงานบุคคล	๙๖
๒.๒ เหตุที่เกิดจากบทบัญญัติของกฎหมาย	๙๗
๒.๓ เหตุที่เกิดจากระบบการบริหารงานบุคคล	๙๗
๒.๔ เหตุที่เกิดจากตัวผู้ฟ้องคดีเอง	๙๘
๓. ปัญหาการดำเนินคดีเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นในศาลปกครอง	๙๙
๓.๑ คดีที่ไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง	๙๙
(๑) คู่กรณี	๙๙
(๒) ลักษณะข้อพิพาท	๙๙
๓.๒ หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการฟ้องคดีปกของ	๑๐๐
(๑) ความเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง	๑๐๑
(๑.๑) เป็นผู้เดียวด้วยหรือเสียหายหรืออาจจะเดียวด้วยหรือเสียหาย	๑๐๑
(๑.๒) คำขอที่ศาลปกครองสามารถออกคำบังคับได้	๑๐๔
(๒) ดำเนินการแก้ไขเบี่ยงตามข้อตอนและวิธีการที่กำหนด ก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง	๑๐๕
(๓) ฟ้องคดีภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด	๑๐๕
(๔) ไม่ดำเนินการตามคำสั่งของศาลโดยไม่มีเหตุอันควร	๑๐๕
๔. บทที่ ๔ แนวค่าวินิจฉัยของศาลปกครองในคดีปกของเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น	๑๑๑
๑. ประเด็นเกี่ยวกับคดีปกของที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง	๑๑๑
๑.๑ คู่กรณีในคดี	๑๑๑
๑.๒ ลักษณะข้อพิพาทในคดีปกของ	๑๑๒
๒. หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการฟ้องคดีปกของ	๑๑๒
๒.๑ ความเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง	๑๑๒
(๑) เป็นผู้เดียวด้วยหรือเสียหายหรืออาจจะเดียวด้วยหรือเสียหาย	๑๑๒



(๒) คำขอที่ศาลปกครองไม่สามารถออกคำบังคับได้	๑๑๔
๒.๒ การแก้ไขเยียวยาตามขั้นตอนและวิธีการที่กฎหมายกำหนด ก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง	๑๑๕
๒.๓ ระยะเวลาการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง	๑๑๖
๓. แนวคิดวินิจฉัยของศาลปกครองกรณีนี้ ๆ	๑๑๗
๔. กรณีที่ได้มีการนำคดีมาฟ้องคดีต่อศาลปกครองแล้ว หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ได้ดำเนินการแก้ไขเยียวยาให้กับผู้ฟ้องคดี	๑๒๐
๓. ความเป็นแผนและความต่างกันของปัญหา	
บทที่ ๖ บทสรุปและข้อเสนอแนะ	๑๒๓
๑. บทสรุป	๑๒๓
๒. ข้อเสนอแนะ	๑๒๖
๒.๑ ข้อเสนอแนะในส่วนของการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น	๑๒๖
(๑) ข้อเสนอแนะในการกำหนดหรือเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์ ขั้นตอน วิธีการ หรือเงื่อนไขในกระบวนการบริหารงานบุคคลของส่วนท้องถิ่น	๑๒๖
(๒) ข้อเสนอแนะในการใช้อำนาจทางปกครองไม่ว่าจะเป็นการ ออกกฎหมาย คำสั่ง หรือกระทำการอื่นใดโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย	๑๒๖
(๓) ข้อเสนอแนะในส่วนของบุคลากรท้องถิ่นที่ถูกกระทบสิทธิหรือหน้าที่	๑๒๗
(๔) ข้อเสนอแนะในการใช้อำนาจของคณะกรรมการซึ่งเป็นองค์กรกลุ่ม	๑๒๗
๒.๒ ข้อเสนอแนะในส่วนของการดำเนินคดีในศาลปกครอง	๑๓๐
๒.๓ ข้อเสนอแนะในส่วนของแนวคิดวินิจฉัยของศาลปกครอง	๑๓๑
๒.๔ ข้อเสนอแนะในส่วนของการดำเนินการต่อเนื่องไป	๑๓๑
หมายเหตุ ๑. สำหรับการพิจารณาคดีในกระบวนการยุติธรรมที่ต้องดำเนินการในส่วนของ กระบวนการยุติธรรมที่ไม่เป็นอาญา (ค.ส.ช.) ซึ่งการพิจารณาในส่วนของคดีอาญา และคดีที่ไม่เป็นอาญา (ค.ส.ว.) คดีอาชญากรรมซึ่งการดำเนินการห้องเรียนในส่วน ของคดีอาชญากรรม (ค.อา.) และคดีอาชญากรรมที่ไม่เป็นอาชญากรรมที่ไม่ต้องดำเนินการ ห้องเรียน (ค.อ.ส.) คดีอาชญากรรมที่ไม่ต้องดำเนินการห้องเรียน (ค.อ.ช.) คดีอาชญากรรมที่ต้องดำเนินการ ห้องเรียน (ค.อ.ช.) คดีอาชญากรรมที่ต้องดำเนินการห้องเรียน (ค.อ.ส.) คดีอาชญากรรมที่ต้องดำเนินการห้องเรียน (ค.อ.ช.) ภาคผนวก ก. บัญชีคดีปกครองเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นที่ทำให้เกิดภาระทาง ภาคผนวก ค. ภาคผนวก ค. บัญชีคดีปกครองเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นที่ทำให้เกิดภาระทาง ภาคผนวก ข. คดีปกครองเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของส่วนท้องถิ่นที่ทำให้เกิดภาระทาง	