

คดีปกครองที่เกี่ยวข้องกับครูและบุคลากรทางการศึกษาในสังกัดสำนักงาน
คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน
**Administrative Cases Involving Teachers and Educational Personnel under
the Office of the Basic Education Commission**

ทัสนะ ศรีปัตตา
มหาวิทยาลัยนเรศวร
Tussana Sripatta
Nareseauen University, Thailand
E-mail:tatsanas@nu.ac.th

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้ เป็นการศึกษาคำสั่งและคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่เกี่ยวข้องกับครูและบุคลากรทางการศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน(สพฐ.)ที่เผยแพร่ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2557-2565 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์สภาพปัญหาการฟ้องคดี ประเภทของคดี แนวโน้มคดีปกครองที่เกิดขึ้น ตลอดจนแนวทางในการปฏิบัติราชการที่ดี การวิเคราะห์ข้อมูลโดยนำข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์มาสรุปประเด็นเนื้อหาด้วยการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) ทั้งนี้ เพื่อเสนอแนะแนวทางพัฒนา และสร้างความเข้มแข็งให้กับบุคลากรและหน่วยงานในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน

ผลการวิจัยพบว่า ตั้งแต่ปี พ.ศ.2557 -2565 สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน มีคดีที่ถูกฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นจำนวน 1,818 คดี เมื่อผู้วิจัยได้วิเคราะห์คดีปกครองที่เกี่ยวข้องกับครูและบุคลากรทางการศึกษา มีจำนวน 209 คำวินิจฉัย โดยจำแนกเป็นกรณีที่สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นผู้ถูกฟ้องคดี 177 คำวินิจฉัย คิดเป็นร้อยละ 86.68 และเป็นกรณีที่สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นผู้ฟ้องคดี 32 คำวินิจฉัย คิดเป็นร้อยละ 15.31 จึงสามารถสรุปแนวโน้มคดีปกครองได้ว่า ครูและบุคลากรทางการศึกษา จะยังคงนำเรื่องมายื่นฟ้องสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานจำนวนมากขึ้น ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าบุคลากรและหน่วยงานในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ยังขาดความเชี่ยวชาญในกฎหมายหลักและกฎหมายเฉพาะที่จำเป็นสำหรับการปฏิบัติราชการที่ดี ดังนั้น การจัดการความรู้แก่บุคลากรและหน่วยงานภายในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เกี่ยวกับกฎหมายดังกล่าว จึงยังคงมีความจำเป็นและสมควรดำเนินการอย่างต่อเนื่อง เพราะจะเป็นประโยชน์ต่อการวางระบบการทำงานที่เหมาะสมเพื่อช่วยลดปัญหาคดีขึ้นสู่ศาลปกครองได้

* วันรับบทความ : 29 พฤษภาคม 2567; วันแก้ไขบทความ 21 มิถุนายน 2567; วันตอบรับบทความ : 2 กรกฎาคม 2567

คำสำคัญ; คดีปกครอง; ความชอบด้วยกฎหมาย; ครูและบุคลากรทางการศึกษา

Abstract

This research examines the orders and judgments of the Supreme Administrative Court concerning teachers and educational personnel under the Office of the Basic Education Commission (OBEC) from 2014 to 2022 (2557-2565 B.E.). The study aims to analyze litigation conditions, case types, and trends in administrative cases, and to provide guidelines for good governance to improve and strengthen OBEC personnel and agencies. The data collected from the interview was analyzed using content analysis.

The research found that from 2014 to 2022, OBEC had 1,818 cases filed with the Administrative Court of First Instance. Among these, 209 decisions involved teachers and educational personnel. In these cases, OBEC was the defendant in 177 rulings, representing 86.68% of the decisions. Conversely, OBEC was the plaintiff in 32 decisions, accounting for 15.31%. The findings indicate a growing trend of teachers and educational personnel filing lawsuits against OBEC, reflecting that personnel and agencies under OBEC lack expertise in the main laws and specific laws necessary for good government performance. Therefore, continuous knowledge management and legal education are essential for OBEC to establish an appropriate work system and reduce the problem of bringing cases to the Administrative Court.

Keywords; administrative cases; legality; teachers and educational personnel

บทนำ

การปฏิบัติงานของบุคลากรและหน่วยงานในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) ที่เกี่ยวข้องกับครู และบุคลากรทางการศึกษานั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมายหลักและกฎหมายเฉพาะ เพื่อให้การปฏิบัติงานที่ถูกต้องและเป็นไปตามวิธีปฏิบัติราชการที่ดี อีกทั้งยังเป็นการป้องกันมิให้เกิดคดีปกครอง ซึ่งเป็นคดีพิพาทระหว่างหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน อันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมาย หรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครองของหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ (ฤทัย หงส์สิริ, 2553 : 10) ทั้งนี้ ในการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นมาในประเทศไทยนั้น เจตนารมณ์ประการหนึ่ง เพื่อปกป้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน และเพื่อสร้างบรรทัดฐานที่ถูกต้องในการปฏิบัติราชการ เป็นประการที่สอง อย่างไรก็ตาม ในปี พ.ศ.2557 พบว่า กระทรวงศึกษาธิการเป็นหน่วยงานระดับกระทรวงที่ถูกฟ้องคดีปกครองในศาลปกครองชั้นต้น จำนวน 998 คดี ซึ่งมากเป็นอันดับที่หนึ่งเมื่อเทียบกับหน่วยงานอื่น และสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) ซึ่งเป็นหน่วยงานระดับกรมที่ครูและบุคลากรทางการศึกษาในสังกัดสำนักงาน

คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) ฟ้องคดีต่อศาลปกครองจำนวน 217 คดี ซึ่งมากที่สุดเมื่อเทียบกับหน่วยงานระดับเดียวกันในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ดังนั้น จึงเกิดข้อสงสัยได้ว่า การปฏิบัติงานของบุคลากรและหน่วยงานในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) นั้น ได้ปฏิบัติงานให้เป็นไปตามหลักความชอบด้วยกฎหมายและหลักธรรมาภิบาลหรือไม่ ถึงแม้ว่าที่ผ่านมาทางสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงศึกษาธิการ จะได้จัดทำโครงการอบรมความรู้แก่ครูและบุคลากรทางการศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) เพื่อได้ทราบและถือปฏิบัติตามวิธีปฏิบัติราชการที่ดีตามหลักคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดแล้วก็ตาม (สำนักงาน ก.ค.ศ., 2557) แต่ปัญหาครูและบุคลากรทางการศึกษาที่ฟ้องบุคลากรและหน่วยงานในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานต่อศาลปกครองยังมีจำนวนมากและมีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้น (สำนักงานศาลปกครอง, 2557) ด้วยเหตุนี้จึงทำให้ผู้วิจัยสนใจที่จะศึกษา “คดีปกครองที่เกี่ยวข้องกับครูและบุคลากรทางการศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน” เพื่อทราบสถานการณ์เกี่ยวกับคดีพิพาททางปกครอง และวิเคราะห์สภาพปัญหา ตลอดจนแนวโน้มคดีปกครองที่เกิดขึ้น อันจะนำไปสู่แนวทางการปฏิบัติราชการที่ดีสอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาล ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อบุคลากรและหน่วยงานในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) และประเทศชาติต่อไป

วัตถุประสงค์การวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อประเมินสถานการณ์ ค้นหาประเภทของคดีที่มีแนวโน้มเกิดขึ้นและวิเคราะห์สภาพปัญหาการฟ้องคดี แนวทางการพิจารณา หลักกฎหมาย และแนวทางในการปฏิบัติงานที่ดีที่เกี่ยวข้องกับครูและบุคลากรทางการศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน

ระเบียบวิธีวิจัย

วิธีการดำเนินงานวิจัย เป็นการวิจัยเอกสาร (Document Research) และสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) กลุ่มผู้ให้ข้อมูล ได้แก่ ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา นิติกรในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา พนักงานอัยการคดีปกครอง และตุลาการศาลปกครอง ตำแหน่งละสองคน ได้มาโดยเฉพาะเจาะจงจากผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวและมีประสบการณ์ปฏิบัติงานมาแล้วไม่น้อยกว่า 5 ปี โดยการรวบรวมคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดประกอบด้วย คำสั่งศาลปกครองสูงสุด และคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2557 -2565 จากห้องสมุด และเว็บไซต์ของศาลปกครอง จากนั้นผู้วิจัยนำมาจำแนกเป็นแต่ละประเภทคดี คู่กรณีและประเด็นที่ข้อพิพาท แล้วนำคำวินิจฉัยในประเด็นที่พิพาทมาเรียงลำดับมากที่สุด

3 อันดับ เพื่อกำหนดเป็นกรอบแนวคิดในการสร้างคำถามในการสัมภาษณ์ นำแบบสัมภาษณ์เสนอที่ปรึกษา และเตรียมนำไปสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) ผู้ให้ข้อมูลต่อไป

สมมุติฐานการวิจัย

การใช้อำนาจตามกฎหมาย การออกกฎ ออกคำสั่ง หรือการกระทำอื่นที่ไม่เป็นไปตามหลักความชอบด้วยกฎหมายและไม่คำนึงถึงหลักการบริหารบ้านเมืองที่ดีของบุคลากรและหน่วยงานในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ย่อมส่งผลกระทบต่อสถานภาพแห่งสิทธิและหน้าที่ของครูและบุคลากรทางการศึกษา ทำให้เกิดข้อพิพาทและนำไปฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้

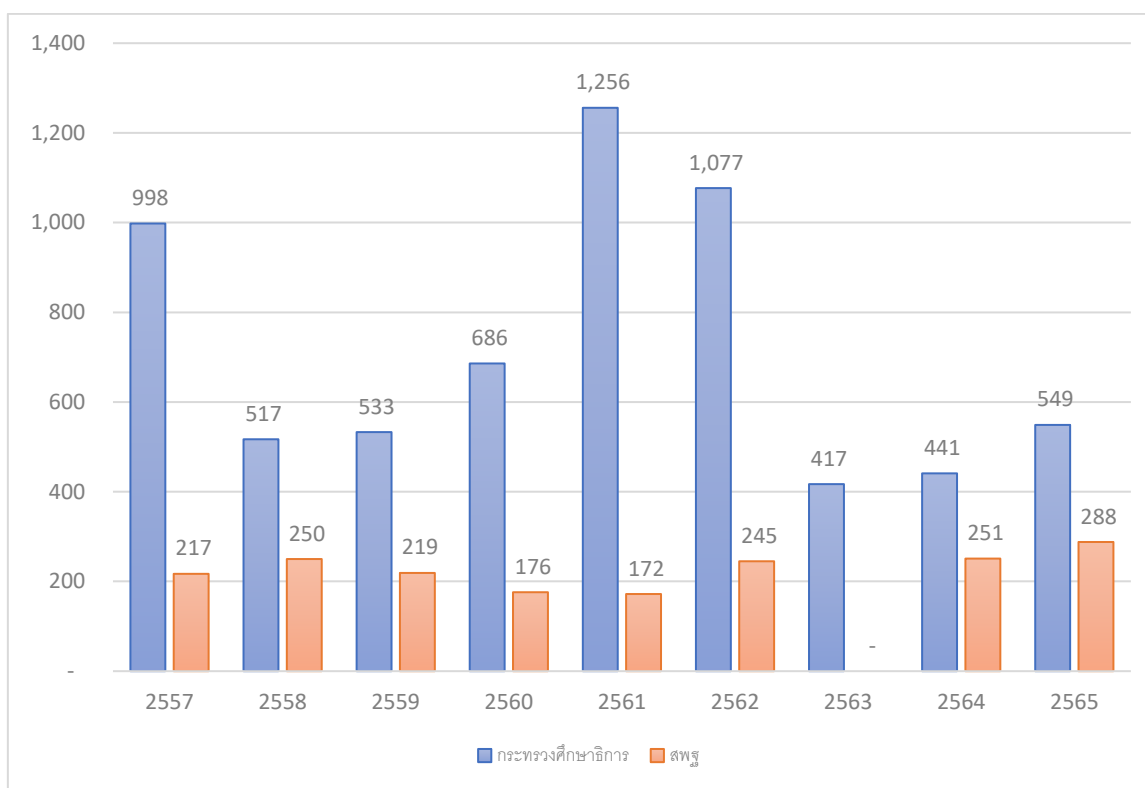
ผลการวิจัย

จากสถิติการฟ้องคดีปกครองตามรายงานการปฏิบัติงานของศาลปกครองและสำนักงานศาลปกครอง ประจำปี พ.ศ.2557 มีปริมาณคดีที่รับเข้าสู่การพิจารณาของศาลปกครองชั้นต้นจำนวน 4,843 คดี โดยกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งเป็นหน่วยงานระดับกระทรวงถูกฟ้องคดีปกครองมากที่สุดเป็นอันดับที่หนึ่ง มีจำนวนถึง 998 คดี (สำนักงานศาลปกครอง, 2557 ดูตารางที่ 1) เมื่อผู้วิจัยได้จำแนกจำนวนคดีที่สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ซึ่งเป็นหน่วยงานระดับกรมถูกฟ้องคดี ในช่วงตั้งแต่ปี พ.ศ. 2557- 2565 พบว่า เป็นผู้ถูกฟ้องคดีในศาลปกครองชั้นต้นจำนวนมากด้วยเช่นกัน (ดูแผนภาพที่ 1)

ตารางที่ 1 จำนวนคดีปกครองที่หน่วยงานระดับกระทรวงเข้าสู่การพิจารณาของศาลปกครองชั้นต้นในปี พ.ศ. 2557

ลำดับ	หน่วยงานระดับกระทรวงที่ถูกฟ้องคดี	คดีรับเข้า
1	กระทรวงศึกษาธิการ	998
2	กระทรวงมหาดไทย	943
3	กระทรวงเกษตรและสหกรณ์	720
4	กระทรวงการคลัง	555
5	สำนักนายกรัฐมนตรี/หน่วยงานในบังคับบัญชานายกรัฐมนตรี	536
6	กระทรวงคมนาคม	285
7	กระทรวงพาณิชย์	186
8	กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	171
9	กระทรวงพลังงาน	109
10	กระทรวงยุติธรรม	104
11	อื่น ๆ (10 กระทรวง)	236
รวม		4,843

ที่มา : สำนักงานศาลปกครอง. (2557)



แผนภาพที่ 1 จำนวนคดีปกครองที่สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ซึ่งเป็นหน่วยงานระดับในกรมสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ เป็นผู้ถูกฟ้องคดีในศาลปกครองชั้นต้นตั้งแต่ปี พ.ศ.2557 ถึงปี พ.ศ.2565

ผู้วิจัยได้รวบรวมคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุด ซึ่งประกอบด้วยคำสั่งศาลปกครองสูงสุดและคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่เกี่ยวข้องกับครูและบุคลากรทางการศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ตั้งแต่ปี พ.ศ.2557 จนถึงสิ้นปี พ.ศ.2565 พบว่ามีจำนวน 209 คำวินิจฉัย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด 134 คำพิพากษา คำสั่งศาลปกครองสูงสุด 75 คำสั่ง) โดยจำแนกเป็นกรณีที่สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นผู้ถูกฟ้องคดีจำนวน 177 คำวินิจฉัย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด 110 คำพิพากษา คำสั่งศาลปกครองสูงสุด 67 คำสั่ง) และกรณีที่สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นผู้ฟ้องคดีเองจำนวน 32 คำวินิจฉัย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด 24 คำพิพากษา และคำสั่งศาลปกครองสูงสุด 8 คำสั่ง) ซึ่งสามารถแยกพิจารณาเป็นแต่ละประเภทคดี คู่กรณี และประเด็นข้อพิพาท ดังต่อไปนี้

1. คำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดในคดีปกครองที่สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นผู้ถูกฟ้องคดี

ผู้วิจัยได้รวบรวมคำสั่งและคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดในคดีปกครองที่สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นผู้ถูกฟ้องคดีจำนวน 177 คำวินิจฉัย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด 110 คำพิพากษาคำสั่งศาลปกครองสูงสุด 67 คำสั่ง) โดยแยกพิจารณาตามประเภทคดีตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 (ดูแผนภาพ 2) ดังนี้

1.1 คำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดในคดีปกครองที่สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นผู้ถูกฟ้องคดีตามมาตรา 9 วรรคสอง (1)

คดีปกครองที่สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เป็นผู้ถูกฟ้องคดีตามมาตรา 9 (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มีจำนวน 99 คำวินิจฉัย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด 64 คำพิพากษา คำสั่งศาลปกครองสูงสุด 35 คำสั่ง)

1.2 คำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดในคดีปกครองที่สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นผู้ถูกฟ้องคดีตามมาตรา 9 วรรคสอง (2)

คดีปกครองที่สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นผู้ถูกฟ้องคดีตามมาตรา 9(2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มีจำนวน 9 คำวินิจฉัย

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด 1 คำพิพากษา คำสั่งศาลปกครองสูงสุด 8 คำสั่ง)

1.3 คำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดในคดีปกครองที่สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นผู้ถูกฟ้องคดีตามมาตรา 9 วรรคสอง (3)

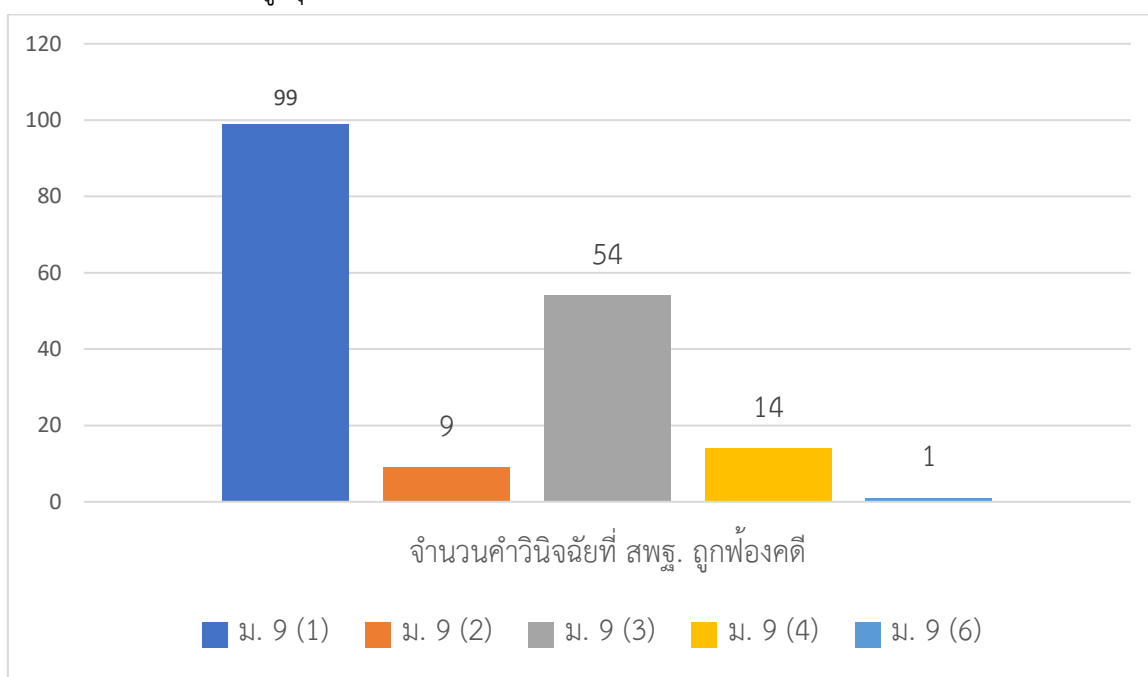
คดีปกครองที่สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นผู้ถูกฟ้องคดีตามมาตรา 9 วรรคสอง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มีจำนวน 54 คำวินิจฉัย (คำสั่งศาลปกครองสูงสุด 22 คำสั่ง คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด 32 คำพิพากษา)

1.4 คำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดในคดีปกครองที่สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นผู้ถูกฟ้องคดีตามมาตรา 9 วรรคสอง (4)

คดีปกครองที่สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นผู้ถูกฟ้องคดีตามมาตรา 9 วรรคสอง (4) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มีจำนวน 14 คำวินิจฉัย (คำสั่งศาลปกครองสูงสุด 2 คำสั่ง คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด 12 คำพิพากษา)

1.5 คำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดในคดีปกครองที่สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นผู้ถูกฟ้องคดีตามมาตรา 9วรรคสอง (6)

คดีปกครองที่สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นผู้ถูกฟ้องคดีตามมาตรา 9วรรคสอง (6) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มีจำนวน 1 คำวินิจฉัย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด 1 คำพิพากษา)



แผนภาพ 2 จำนวนคดีที่สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นผู้ถูกฟ้องคดี
โดยจำแนกตามประเภทของคดี

2. คำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดในคดีปกครองที่สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นผู้ฟ้องคดี

ผู้วิจัยได้รวบรวมคำสั่งศาลปกครองสูงสุดและคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ในคดีปกครองที่สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นผู้ฟ้องคดี มีจำนวน 32 คำวินิจฉัย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด 24 คำพิพากษา คำสั่งศาลปกครองสูงสุด 8 คำสั่ง) โดยสามารถแยกพิจารณาประเภทคดีตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 (ดูแผนภาพที่ 3) ดังนี้

2.1 คำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดในคดีปกครองที่สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นผู้ฟ้องคดีตามมาตรา 9 วรรคสอง (1)และ(2)

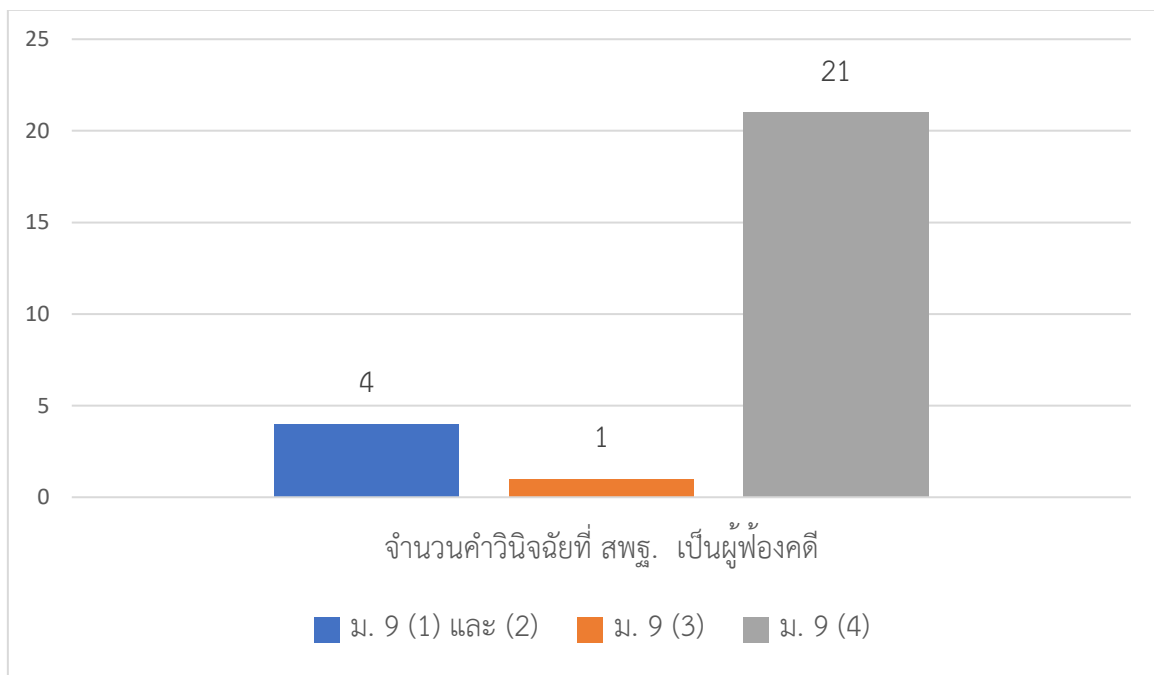
คดีปกครองที่สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นผู้ฟ้องคดีตามมาตรา 9 วรรคสอง (1) และ (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มีจำนวน 8 คำวินิจฉัย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด 4 คำพิพากษา คำสั่งศาลปกครองสูงสุด 4 คำสั่ง)

2.2 คำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดในคดีปกครองที่สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นผู้ฟ้องคดีตามมาตรา 9 วรรคสอง (3)

คดีปกครองที่สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นผู้ฟ้องคดีตามมาตรา 9 วรรคสอง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มีจำนวน 1 คำวินิจฉัย (คำสั่งศาลปกครองสูงสุด 1 คำสั่ง)

2.3 คำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดในคดีปกครองที่สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นผู้ฟ้องคดีตามมาตรา 9 วรรคสอง (4)

คดีปกครองที่สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นผู้ฟ้องคดีตามมาตรา 9(4) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มีจำนวน 21 คำวินิจฉัย(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด 18 คำพิพากษา คำสั่งศาลปกครองสูงสุด 3 คำสั่ง)



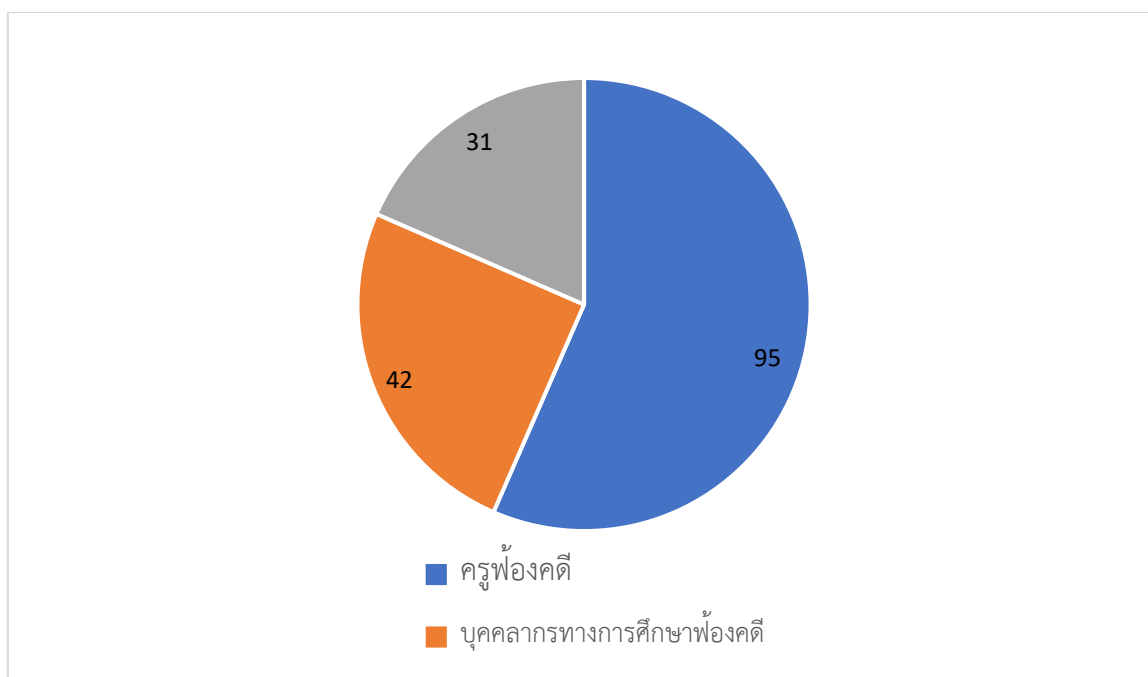
แผนภาพที่ 3 จำนวนคดีที่สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เป็นผู้ฟ้องคดี
โดยจำแนกตามประเภทของคดี

จากการพิจารณาคำพิพากษาและคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่เกี่ยวข้องกับครูและบุคลากรทางการศึกษาในสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ทั้งในกรณีที่สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นผู้ถูกฟ้องจำนวน 177 คำวินิจฉัย และกรณีที่สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นผู้ฟ้องคดีเองจำนวน 32 คำวินิจฉัยดังกล่าวข้างต้น สามารถพิจารณาถึงแนวโน้มคดีปกครองที่เกี่ยวข้องกับครูและบุคลากรทางการศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ได้ใน 3 ด้าน (ดูแผนภาพที่ 4) ดังนี้

1. ด้านคู่กรณีในคดี

เมื่อพิจารณาจำนวนคดีตามประเภทของบุคคลที่เป็นคู่กรณีกับสำนักงานคณะกรรมการ

การศึกษาขั้นพื้นฐานแล้ว พบว่าครู บุคลากรทางการศึกษาและบุคคลภายนอก เป็นคู่กรณีกับสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานมากที่สุด มีจำนวน 99 คำวินิจฉัย โดยมีคำวินิจฉัยที่ครูเป็นคู่กรณีกับสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานมากที่สุด จำนวน 95 คำวินิจฉัย รองลงมามีคำวินิจฉัยที่บุคลากรทางการศึกษาเป็นคู่กรณีจำนวน 42 คำวินิจฉัย และรองลงมามีคำวินิจฉัยที่บุคคลภายนอกเป็นคู่กรณีจำนวน 31 คำวินิจฉัย



แผนภาพที่ 4 จำนวนคดีที่สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นผู้ถูกฟ้องคดี
และเป็นผู้ฟ้องคดีเองโดยพิจารณาตามประเภทของคู่กรณี

2. ด้านประเภทของคดีที่พิพาท

เมื่อพิจารณาจำนวนคดีตามประเภทของคดีที่พิพาทตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 พบว่ากลุ่มคำวินิจฉัยที่มีการฟ้องคดีตามมาตรา 9 วรรคสอง (1) ประกอบวงเล็บอื่น เป็นกลุ่มคดีที่มีคำวินิจฉัยมากที่สุด จำนวน 107 คำวินิจฉัย โดยเป็นคดีที่สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นผู้ถูกฟ้องคดี จำนวน 99 คำวินิจฉัย และเป็นคดีที่สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เป็นผู้ฟ้องคดีเอง 8 คำวินิจฉัย รองลงมาเป็นกลุ่มคำวินิจฉัยตามมาตรา 9 วรรคสอง (3) จำนวน 55 คำวินิจฉัย โดยเป็นคดีที่สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เป็นผู้ถูกฟ้องคดีจำนวน 54 คำวินิจฉัย และคดีที่สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เป็นผู้ฟ้องคดีเอง 1 คำวินิจฉัย และรองลงมาเป็นกลุ่มคำวินิจฉัยตามมาตรา 9 วรรคสอง (4) จำนวน 35 คำวินิจฉัย โดยเป็นคดีที่สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นผู้ถูกฟ้องคดีจำนวน 14 คำวินิจฉัย และเป็นคดีที่สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นผู้ฟ้องคดีเองจำนวน 21 คำวินิจฉัย

3. ด้านประเด็นแห่งคดีที่พิพาท

เมื่อพิจารณาคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดที่เกี่ยวข้องกับครูและบุคลากรทางการศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานทั้ง 209 คำวินิจฉัยแล้ว พบว่า มีข้อพิพาทที่หลากหลายซึ่งเกี่ยวข้องกับครูและบุคลากรทางการศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยปรากฏคำวินิจฉัยในประเด็นแห่งคดีที่พิพาท มีจำนวนมากที่สุด 3 อันดับ ดังนี้ **อันดับที่หนึ่ง** เป็นคำวินิจฉัยในคดีพิพาทที่เกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมาย มีจำนวน 107 คำวินิจฉัย โดยเป็นกรณีที่สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นผู้ถูกฟ้องคดีจำนวน 99 คำวินิจฉัย และกรณีที่สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นผู้ฟ้องคดีเองจำนวน 8 คำวินิจฉัย **อันดับที่สอง** เป็นคำวินิจฉัยในคดีพิพาทที่เกี่ยวข้องการละเมิด จำนวน 55 คำวินิจฉัย **และอันดับที่สาม** เป็นคำวินิจฉัยในคดีที่เกี่ยวข้องกับสัญญาทางปกครอง จำนวน 35 คำวินิจฉัย โดยเป็นกรณีที่สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นผู้ถูกฟ้องคดี 14 คำวินิจฉัย และกรณีที่สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นผู้ฟ้องคดีเอง 21 คำวินิจฉัย

จากการพิจารณาประเด็นแห่งคดีที่พิพาทของคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดที่เกี่ยวข้องกับครูและบุคลากรทางการศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานดังกล่าวข้างต้น พบว่าคดีที่ฟ้องร้องกันมากที่สุดอันดับที่หนึ่ง คือ คดีที่เกี่ยวข้องกับการความชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 9 วรรคสอง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ พ.ศ. 2542 รองลงมาอันดับที่สอง เป็นคดีที่เกี่ยวข้องกับการละเมิดตามมาตรา 9 วรรคสอง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ พ.ศ. 2542 และรองลงมาอันดับที่สาม เป็นคดีที่เกี่ยวข้องกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา 9 วรรคสอง (4) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ พ.ศ. 2542 โดยมีตัวอย่างแนวทางการพิจารณาคดีที่ศาลปกครองสูงสุดได้วางหลักการดำเนินงานไว้อย่างน่าสนใจ ดังต่อไปนี้

1. กรณีศาลปกครองสูงสุดวางหลักเกณฑ์การพิจารณาความชอบด้วยกฎหมายในการดำเนินงานของบุคลากรและหน่วยงานในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน

- “โรงเรียน จภ. ได้จัดตั้งห้องเรียนพิเศษขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์ให้การศึกษาแก่นักเรียนที่มีความสามารถพิเศษด้านวิทยาศาสตร์และคณิตศาสตร์ มีการจัดการเรียนการสอนที่มีลักษณะเฉพาะแตกต่างจากการจัดการเรียนการสอนขั้นพื้นฐานของโรงเรียนทั่วไป ฉะนั้น ผู้มีสิทธิสมัครสอบจึงสมควรเป็นนักเรียนที่มีคะแนนสะสมสูงพอที่จะแสดงให้เห็นว่า เป็นผู้มีความสามารถพิเศษด้านวิทยาศาสตร์และคณิตศาสตร์ และมีประวัติการเรียนดีอย่างต่อเนื่อง คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานและโรงเรียน จภ. มีอำนาจที่จะนำคะแนนเฉลี่ยสะสมมากำหนดเป็นคุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครสอบเข้าโรงเรียน จภ. จึงไม่ใช่ว่าการกระทำตามอำเภอใจ แต่มีเหตุผลที่หนักแน่นควรค่าแก่การรับฟังอย่างยิ่ง จึงไม่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องการศึกษาอบรมต่อบุตรของผู้ฟ้องคดี ซึ่งเป็นนักเรียนที่ศึกษาในระบบการศึกษาโดยครอบคลุมประกาศดังกล่าว จึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว พิพากษายกฟ้อง” (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 73/2563)

- การที่จะเป็นคำสั่งทางปกครองนั้น จะต้องเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับหรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล แต่เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า “หนังสือของผู้อำนวยการเขตพื้นที่การศึกษาที่เรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนเงิน มิใช่เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ กรณีจึงมิใช่คำสั่งทางปกครองและมีข้อผิดพลาดเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ที่มีกฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 191/2560)

- “ผู้แทนโรงเรียนกับผู้ฟ้องคดีได้เข้าร่วมประชุมเพื่อหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยการประชุมได้ข้อสรุปว่า ทางโรงเรียนจะดำเนินการคำนวณอัตราค่าธรรมเนียมใหม่ให้ถูกต้องตามระเบียบที่คณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชนกำหนด โดยปรับลดค่าห้องเรียนปรับอากาศลง และได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ปกครองในชั้นเรียนการศึกษาดังกล่าวมาติดต่อรับเงินคืน ซึ่งถือว่าเป็นการปฏิบัติตามหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ไม่ได้ละเลยต่อหน้าที่ จึงไม่ได้กระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี พิพากษายกฟ้อง” (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.96/2561)

2. กรณีศาลปกครองสูงสุดวางหลักเกี่ยวกับการดำเนินตามกระบวนการขั้นตอนในการดำเนินงานของบุคลากรและหน่วยงานในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน

- “เมื่อผู้ฟ้องคดีมีพฤติกรรมตามที่ถูกร้องเรียน ซึ่งเข้าข่ายกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงจึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง โดยคณะกรรมการได้แจ้งข้อกล่าวหาและหลังจากรวบรวมพยานหลักฐานเสร็จ จึงบันทึกการแจ้งและรับทราบข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาให้ทราบโดยผู้ฟ้องคดีลงลายมือชื่อรับทราบข้อกล่าวหา จากนั้นคณะกรรมการสอบสวนจึงสรุปรายงานผล

การสอบสวน และเสนอความเห็นต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 พิจารณาเห็นชอบแล้วนำเสนอ อ.ก.ค.ประจำเขตพื้นที่ การศึกษาพิจารณาโดยที่ประชุมพิจารณาแล้วมีมติเห็นชอบด้วย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ถึงได้มีคำสั่งสำนักงานเขต พื้นที่การศึกษาลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ ดังนั้น คำสั่งลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ ดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย”(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.393/2559)

- “ก่อนที่จะมีคำสั่งย้ายผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการการศึกษาธิการ จังหวัด ส.แล้ว ดังนั้น การออกคำสั่งดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งโดยชอบด้วยขั้นตอนและวิธีการอันเป็นสาระสำคัญ ตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว ข้ออ้างของผู้ฟ้องคดีว่าผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้สืบข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานอย่างรอบคอบ ผู้ฟ้องคดีมิได้แสดงพยานหลักฐานใดๆ จึงเป็นการกล่าวอ้างที่เลื่อนลอยและไม่มีน้ำหนักพอ พิพากษายกฟ้อง”(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.583/2563)

3. กรณีที่ศาลปกครองสูงสุดวางหลักเกี่ยวกับการใช้อำนาจดุลยพินิจของบุคลากรและหน่วยงาน ในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน

- “เมื่อมีปัญหาเรื่องการบริหารจัดการในโรงเรียนที่เข้าหลักเกณฑ์ให้ย้ายผู้ฟ้องคดีไปปฏิบัติหน้าที่ ในโรงเรียนอื่นเพื่อประโยชน์แก่ทางราชการได้ การออกคำสั่งดังกล่าวจึงชอบด้วยกฎหมายและเป็นการใช้ดุลย พินิจโดยชอบแล้ว(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.810/2558)

- “การที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่พิจารณาคะแนนรวมที่ผู้ฟ้องคดีได้มากกว่านาย บ. แต่หยิบยกเอาแต่เพียง คะแนนด้านความเหมาะสมอื่นๆ แล้วเห็นว่าผู้ฟ้องคดีไม่มีความเหมาะสมที่จะได้รับการอนุมัติไปดำรงตำแหน่ง ที่โรงเรียนดังกล่าว จึงเป็นการใช้ดุลยพินิจโดยมิชอบและไม่คำนึงถึงประโยชน์ทางราชการเป็นสำคัญ คำสั่งย้าย นาย บ. ดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย”(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อบ.95/2563)

- “การที่ผู้ฟ้องคดีวินิจฉัยโดยนำผลการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงสถิติเบื้องต้นและการคาดคะเนเพียง อย่างเดียว โดยมีได้ค้นหาข้อเท็จจริงในเชิงประจักษ์พยานและ/หรือพยานแวดล้อมกรณีที่มีการกล่าวหาผู้ฟ้อง คดีมาประกอบการพิจารณาให้เป็นที่ยุติและทำให้เชื่อว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีพฤติกรรมตามที่ถูกละเมิดมาออก คำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ จึงเป็นการใช้ดุลยพินิจวินิจฉัยข้อเท็จจริงเพื่อกำหนดคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีออกจาก ราชการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยทำให้ผู้ฟ้องคดีเสียหายต่อสิทธิจึงเป็นการละเมิด จะต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน”(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อบ.14/2559)

- การออกคำสั่งทางปกครองที่ไปกระทบสิทธิและหน้าที่ของครูและบุคลากรทางการศึกษา

ก่อนที่จะออกคำสั่งให้ข้าราชการออกจากราชการ ผู้อำนวยการโรงเรียนจะต้องให้โอกาส ข้าราชการครูผู้ถูกกล่าวหาได้ทราบข้อเท็จจริงและมีโอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานแก้ข้อกล่าวหาอย่าง เพียงพอและคำสั่งต้องจัดให้มีเหตุผลตามที่กฎหมายกำหนดก่อน จึงจะถือว่ากระบวนการออกคำสั่งนั้นได้ เป็นไปตามขั้นตอนและวิธีการอันเป็นสาระสำคัญ “การที่ผู้อำนวยการสถานศึกษาได้พิจารณาข้อเท็จจริงเพียง จากรายงานผลการวิเคราะห์ข้อมูลคะแนนการสอบของผู้เข้าสอบคัดเลือกและการคาดคะเนแต่เพียงอย่างเดียว

โดยที่มีได้ค้นหาข้อเท็จจริงในเชิงประจักษ์และ/หรือพยานแวดล้อมกรณีกล่าวหาผู้ฟ้องคดีมาประกอบการพิจารณาให้เป็นที่ยุติและทำให้เชื่อได้ว่า ผู้ฟ้องคดีมีพฤติกรรมตามที่ถูกล่ามหายจริงเพื่อออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ จึงเป็นการใช้ดุลยพินิจวินิจฉัยข้อเท็จจริงเพื่อออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย คำสั่งที่ให้ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการจึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย” (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อบ.19/2559,อบ.39/2560,อบ.33/2560,อบ.99/2563)

3. กรณีที่ศาลปกครองวางหลักการดำเนินการใช้สิทธิเรียกร้องของบุคลากรหรือหน่วยงานในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน

- การดำเนินการใช้สิทธิเรียกร้องของบุคลากรหรือหน่วยงานในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานจะต้องดำเนินการภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด หากเกินระยะเวลาการใช้สิทธิเรียกร้อง ย่อมไม่อาจเรียกให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ทางราชการได้ ข้อเท็จจริงปรากฏว่า “คำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้เงินล่วงหน้ากำหนดอายุการใช้สิทธิเรียกร้อง คำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.331/2557)

4. กรณีที่ศาลปกครองสูงสุดวางหลักการดำเนินงานของบุคลากรหรือหน่วยงานในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

- การแสดงเจตนาโดยสำคัญผิดในคุณสมบัติของบุคคลหรือทรัพย์สินเป็นโมฆียะนั้น จะต้องถึงขนาดว่าหากมิได้สำคัญผิดดังกล่าวการอันเป็นโมฆียะคงจะมีได้ทำขึ้น และหากเกิดขึ้นโดยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของบุคคลผู้แสดงเจตนา จะถือเอาความสำคัญผิดนั้นมาใช้เป็นประโยชน์ต่อตนเองไม่ได้ “การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ทำสัญญาจ้างเหมาผู้ฟ้องคดีปรับปรุงสนามกีฬาโรงเรียนพร้อมอุปกรณ์ โดยหลงเชื่อตามเอกสารที่ผู้ฟ้องคดีนำมาแสดงว่า เป็นผู้ที่มีคุณสมบัติครบถ้วนสามารถเป็นคู่สัญญาได้ กรณีไม่ถือว่าเป็นการสำคัญผิดในตัวบุคคล ซึ่งเป็นคู่กรณีแห่งนิติกรรมอันเป็นความสำคัญผิดในสิ่งซึ่งเป็นสาระสำคัญของนิติกรรม ไม่ทำให้สัญญาตกเป็นโมฆะ แต่เป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 แสดงเจตนาโดยสำคัญผิดว่าผู้ฟ้องคดีมีคุณสมบัติครบถ้วนถูกต้องตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในประกาศประกวดราคา อันทำให้นิติกรรมตกเป็นโมฆียะ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 มิได้ตรวจสอบหลักฐานการเสนอราคาที่แสดงว่าผู้ฟ้องคดีมีคุณสมบัติไม่ครบถ้วนถูกต้องในส่วนที่เป็นสาระสำคัญ จึงเป็นความสำคัญผิดในคุณสมบัติของบุคคล ซึ่งเป็นคู่สัญญาอันเกิดขึ้นด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ดังนั้น จึงไม่อาจถือเอาความสำคัญผิดมาใช้ประโยชน์แก่ตนได้ตามมาตรา 158 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เมื่อคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งบอกเลิกสัญญาสัญญา ย่อมเลิกกัน ดังนั้น เมื่อปรากฏชัดว่างานที่ผู้ฟ้องคดีได้กระทำมิได้เป็นประโยชน์แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 จะต้องชดเชยคืนด้วยการใช้เงินตามควรค่าแห่งการนั้น ตามมาตรา 391 วรรคสามแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แต่อย่างใด” (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.534/2565)

จากการพิจารณาคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดข้างต้น ผู้วิจัยพบว่า ศาลปกครองสูงสุดได้วางหลักการดำเนินงานสำหรับบุคลากรและหน่วยงานในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ผ่านคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดไว้หลายประเด็น ได้แก่ วางหลักเกณฑ์การพิจารณาความชอบด้วยกฎหมายในการดำเนินงานของบุคลากรและหน่วยงานในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานว่า การกระทำโดยชอบด้วยกฎหมายนั้น จะต้องเป็นการดำเนินงานตามกระบวนการที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยไม่มีข้อบกพร่องในทางเนื้อหา และไม่ขัดต่อกฎหมายที่ให้อำนาจไว้ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.73/2563, อ.191/2560, อ.96/2561) ซึ่งเป็นไปตามสมมติฐานที่ตั้งไว้ ,วางหลักการดำเนินการตามกระบวนการขั้นตอนในการดำเนินงานของบุคลากรและหน่วยงานในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานว่า หากบุคลากรและ/หรือหน่วยงานได้ดำเนินงานตามขั้นตอนและวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนดแล้ว การกระทำนั้นย่อมชอบด้วยกฎหมาย เช่น เมื่อปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีมีพฤติกรรมตามที่ถูกร้องเรียนซึ่งเข้าข่ายกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง จึงแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง โดยคณะกรรมการได้แจ้งข้อกล่าวหาและหลังจากรวบรวมพยานหลักฐานเสร็จ จึงบันทึกการแจ้งและรับทราบข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาให้ทราบโดยผู้ฟ้องคดีลงลายมือชื่อรับทราบข้อกล่าวหา จากนั้นคณะกรรมการสอบสวนจึงสรุปรายงานผลการสอบสวน และเสนอความเห็นต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 พิจารณาเห็นชอบ และเสนอ อ.ก.ค.ประจำเขตพื้นที่การศึกษาพิจารณา โดยที่ประชุมได้มีมติเห็นชอบด้วย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ถึงได้มีคำสั่งสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ ดังนั้น คำสั่งลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.393/2559),วางหลักเกณฑ์การใช้อำนาจดุลยพินิจในการดำเนินงานของบุคลากรและหน่วยงานในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานว่า จะต้องมิเหตุผลและคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะเสมอ เช่น เมื่อมีปัญหาเรื่องการบริหารจัดการในโรงเรียนที่เข้าหลักเกณฑ์ให้ย้ายผู้ฟ้องคดีไปปฏิบัติหน้าที่ในโรงเรียนอื่นเพื่อประโยชน์แก่ทางราชการได้ การออกคำสั่งดังกล่าวจึงชอบด้วยกฎหมายและเป็นการใช้ดุลยพินิจโดยชอบแล้ว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.810/2558, อบ.95/2563 ,อบ.14/2559),วางหลักว่าการดำเนินการใช้สิทธิเรียกร้องของบุคลากรและ/หรือหน่วยงานนั้น จะต้องดำเนินการภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้ (คำพิพากษาศาลปกครองที่ อ. 331/2557), และวางหลักเกณฑ์การพิจารณาว่าเป็นสัญญาทางปกครองหรือไม่ นั้น นอกจากพิจารณาด้านคู่สัญญาแล้ว จะต้องพิจารณาถึงเนื้อหาของสัญญานั้นว่า มีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ สัญญาจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค สัญญาให้แสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สัญญาที่หน่วยงานทางปกครองหรือบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐตกลงให้คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งเข้าดำเนินการหรือเข้าร่วมดำเนินการบริการสาธารณะโดยตรง หรือที่มีข้อกำหนดในสัญญาซึ่งมีลักษณะพิเศษแสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐเพื่อให้การใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินกิจการทางปกครองคือการบริการสาธารณะบรรลุผล (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 561/2549), นอกจากนี้ กรณีที่เป็นข้อตกลงกันภายใน

ระหว่างหน่วยงานของรัฐ ซึ่งเป็นเรื่องภายในของส่วนราชการที่เป็นคู่สัญญาฝ่ายผู้รับสัญญา ซึ่งหน่วยงานในสังกัดสพฐ.จะนำมาใช้เป็นกล่าวอ้างต่อบุคคลภายนอก ซึ่งทำผิดสัญญาอนุญาตให้ลาศึกษาต่อภายในประเทศภาคปกติไม่ได้ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.105/2562)

นอกจากนี้ ผู้วิจัยได้ดำเนินการสัมภาษณ์เชิงลึกกับผู้อำนวยการเขตพื้นที่การศึกษาและนิติกรในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน พนักงานอัยการคดีปกครองและตุลาการศาลปกครอง เพื่อนำมาประกอบการจัดทำข้อเสนอในการปรับปรุงพัฒนาและสร้างความเข้มแข็งให้กับบุคลากรและหน่วยงานในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ผู้วิจัยจึงมีข้อเสนอแนะเกี่ยวกับแนวทางและหลักการปฏิบัติงานสำหรับบุคลากรและหน่วยงานในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ดังต่อไปนี้

1. บุคลากรและหน่วยงานในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน นั้น

จะต้องปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานหรือกฎหมายอื่นที่ให้อำนาจในการดำเนินงานต่าง ๆ โดยเคร่งครัดอยู่เสมอ

2. บุคลากรและหน่วยงานในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานนั้น

จะต้องปฏิบัติงานให้เป็นไปตามหลักความชอบด้วยกฎหมาย หลักความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะ เพื่อให้การดำเนินงานมีประสิทธิภาพ โปร่งใส เป็นธรรม และสามารถตรวจสอบได้ โดยมุ่งดำเนินงานให้สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาล ดังนี้

2.1 การดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับครูและบุคลากรทางการศึกษาในสังกัดสำนักงาน

คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานและบุคคลภายนอกนั้น จะต้องไม่มีอคติส่วนตัว หรือเป็นการกลั่นแกล้งครูและบุคลากรทางการศึกษา ตลอดจนบุคคลภายนอก

2.2 การดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับครูและบุคลากรทางการศึกษาในสังกัดสำนักงาน

คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานและบุคคลภายนอกนั้น จะต้องยึดหลักความเสมอภาคกันไม่เลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม ไม่ปฏิบัติหรือละเว้นปฏิบัติหน้าที่ที่มีกฎหมายกำหนดให้ปฏิบัติ และ/หรือไม่ปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร

2.3 การดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับครูและบุคลากรทางการศึกษาในสังกัดสำนักงาน

คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานและบุคคลภายนอกนั้น จะต้องปฏิบัติงานอย่างโปร่งใส ตรวจสอบได้ ไม่ปิดบังข้อมูลโดยไม่มีเหตุผลอันสมควรแก่บุคคลดังกล่าว

3. แนวทางการปฏิบัติงานที่ดีของบุคลากรและหน่วยงานในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานจากแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด โดยแยกพิจารณาคำวินิจฉัยตามประเภทคดีปกครองตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ดังนี้

3.1 แนวทางการปฏิบัติงานที่ดีของบุคลากรและหน่วยงานในสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานจากแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดตามมาตรา 9 วรรคสอง (1)

3.1.1 การใช้อำนาจตามกฎหมายของบุคลากรและ/หรือหน่วยงานในสังกัด

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานนั้น จะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักความชอบด้วยกฎหมาย และหลักความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะ

3.1.2 การออกกฎ ซึ่งมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปนั้น ควรมีผลใช้บังคับไปในอนาคตและไม่ควรมีผลใช้บังคับย้อนหลังในทางที่กระทบต่อสถานภาพแห่งสิทธิหรือหน้าที่ของครูและบุคลากรทางการศึกษาตลอดจนบุคคลภายนอก

3.1.3 บุคลากรและหน่วยงานในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ควรให้ความรู้แก่บุคลากรเกี่ยวกับกฎหมายหลักและกฎหมายเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้เพื่อให้บุคคลดังกล่าวเกิดความเชี่ยวชาญในกฎหมายนั้น และสามารถนำกฎหมายมาปรับใช้ในการปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

3.2 แนวทางการปฏิบัติงานที่ดีของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน จากแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดตามมาตรา 9 วรรคสอง (2)

3.2.1 ในกรณีที่กฎหมายกำหนดกรอบเวลาแล้วเสร็จในการปฏิบัติงานของ

บุคลากรและ/หรือหน่วยงานในสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานไว้ บุคลากรและ/หรือหน่วยงานดังกล่าว จะต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กฎหมายนั้น ๆ กำหนดไว้

3.2.2 หน่วยงานในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ควร

ปรับปรุงคู่มือการปฏิบัติงานของบุคลากรและ/หรือหน่วยงานในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ให้เป็นปัจจุบันอยู่เสมอ

3.3 แนวทางการปฏิบัติงานที่ดีของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน จากแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดตามมาตรา 9 วรรคสอง (3)

3.3.1 การใช้ดุลยพินิจก่อนออกคำสั่งทางปกครองของบุคลากรและ/หรือหน่วยงานในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานนั้น จะต้องให้อาสาสมัครและบุคลากรทางการศึกษา ได้ทราบข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญและมีโอกาสได้แสดงพยานหลักฐานแก้ข้อกล่าวหาอย่างเพียงพอ และคำสั่งทางปกครองนั้นควรจัดให้มีเหตุผลตามที่กฎหมายกำหนด

3.3.2 การใช้ดุลยพินิจของบุคลากรและ/หรือหน่วยงานในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานนั้น จะต้องเป็นธรรมและดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญตามที่กฎหมายกำหนด

3.4 แนวทางการปฏิบัติงานที่ดีของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานจากแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดตามมาตรา 9 วรรคสอง (4)

3.4.1 กรณีสัญญาให้ทุนการศึกษา ขัดตกลงกันภายในระหว่างหน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นเรื่องภายในของส่วนราชการที่เป็นคู่สัญญาฝ่ายผู้รับสัญญานั้น หน่วยงานในสังกัดสพฐ.ไม่อาจจะนำมาเป็นข้อกล่าวอ้างบุคคลภายนอก ซึ่งทำผิดสัญญาอนุญาตให้ลาศึกษาต่อภายในประเทศได้

3.4.2 กรณีสัญญาจ้างก่อสร้างหรือปรับปรุงอาคาร หรือสัญญาจัดซื้อวัสดุอุปกรณ์นั้น งานที่ผู้รับจ้างได้กระทำไปถึงแม้ว่าจะไม่ได้เป็นประโยชน์แก่หน่วยงานคู่สัญญาผู้ว่าก็ตาม หน่วยงานผู้ว่าจ้างซึ่งเป็นคู่สัญญา ก็จะต้องชดใช้เงินคืนผู้รับจ้างตามสมควรแห่งการ

ข้อเสนอแนะ

1. ข้อเสนอแนะจากผลการวิจัยในครั้งนี้

1.1. จากผลการวิจัย พบว่า ในกรณีมีกฎหมายกำหนดกรอบเวลาการปฏิบัติงานแล้วเสร็จไว้ถึงแม้ว่า จะเป็นกรอบเวลาเร่งรัดก็ตาม ดังนั้น หากบุคลากรหรือหน่วยงานไม่สามารถปฏิบัติงานให้แล้วเสร็จภายในกรอบเวลาดังกล่าวได้ ควรชี้แจงเหตุผลอันสมควรให้ผู้เกี่ยวข้องทราบด้วย

1.2 จากผลการวิจัย พบว่า การใช้ดุลยพินิจของบุคลากรและ/หรือหน่วยงาน ที่ไม่เป็นธรรมและไม่

เป็นไปตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญตามที่กฎหมายกำหนด ดังนั้น ผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไปสามารถดำเนินการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้นได้เลย โดยไม่ควรรอฟังคำพิพากษาของศาล

1.3. จากผลการวิจัย พบว่า การแสดงเจตนาโดยสำคัญผิดในคุณสมบัติของบุคคลหรือทรัพย์สินเป็นโมฆียะนั้น จะต้องถึงขนาดว่าหากมิได้สำคัญผิดดังกล่าวการอันเป็นโมฆียะคงจะมีได้ทำขึ้น และหากเกิดขึ้นโดยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของบุคคลผู้แสดงเจตนา จะถือเอาความสำคัญผิดนั้นมาใช้เป็นประโยชน์ต่อตนเองไม่ได้ ดังนั้น หน่วยงานผู้ว่าจ้างจะต้องชดใช้ก็จะต้องชดใช้เงินคืนตามสมควรแก่กรณีแก่ผู้รับจ้าง

2. ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยในครั้งต่อไป

2.1. ควรศึกษาวิจัย วิเคราะห์คดีปกครองที่เกี่ยวข้องกับครูและบุคลากรทางการศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (ตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2566 เป็นต้นไป)

2.2. ควรศึกษาวิจัย วิเคราะห์คดีปกครองที่เกี่ยวข้องกับครูและบุคลากรทางการศึกษาโดยเปรียบเทียบในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กับในสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เอกสารอ้างอิง

ฤทัย หงส์สิริ. (2552). ศาลปกครองและการดำเนินคดีในศาลปกครอง. (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพมหานคร: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา.

ศาลปกครอง. (2557). รายงานการปฏิบัติงานของศาลปกครอง ปีพ.ศ. 2557. ออนไลน์. สืบค้นเมื่อ 16 มกราคม 2566. แหล่งที่มา: <https://www.admincourt.go.th/admincourt/site/10reportyear.html>.

ศาลปกครอง. (2557-2565). รายงานการปฏิบัติงานของศาลปกครอง ปี พ.ศ. 2557 -2565. ออนไลน์. สืบค้นเมื่อ 16 มกราคม 2566. แหล่งที่มา: <https://www.admincourt.go.th/admincourt/site/10reportyear.html>

สำนักงาน ก.ค.ศ. (2557). โครงการอบรมสัมมนาเกี่ยวกับกฎหมายและวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ปี พ.ศ. 2557 และปี พ.ศ.2558. ออนไลน์. สืบค้นเมื่อวันที่ 19 มกราคม 2566. แหล่งที่มา: <https://otepc.go.th/images/document/2558/580>

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.73/2563

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.191/2560

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.393/2559

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.583/2563

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อบ.14/2539

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อบ.19/2559

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อบ.39/2560

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อบ.33/2560

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.331/2557

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.534/2565