

บทที่ 1

บทนำ

ตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of Power) ได้แบ่งแยกอำนาจออกไปโดยออกเป็น 3 อำนาจด้วยกัน ได้แก่ อำนาจนิติบัญญัติ โดยมีฝ่ายนิติบัญญัติเป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจอำนาจบริหาร โดยมีองค์กรฝ่ายบริหารเป็นผู้ใช้อำนาจ และอำนาจตุลาการ โดยมีองค์กรตุลาการเป็นผู้ใช้อำนาจ ทั้งนี้ หากจะพิจารณาลึกลงไปในองค์กรฝ่ายบริหารที่เป็นผู้ใช้อำนาจบริหารแล้ว จะประกอบด้วย “รัฐบาล” (Government) กับ “ฝ่ายปกครอง” (The Administration) ซึ่งฝ่ายปกครองนั้นเป็นองค์กรที่อยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบของศาลปกครองตามหลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย โดยฝ่ายปกครองนั้นหมายรวมถึง หน่วยงานทางปกครอง และเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งปวง ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนโดยรวม

สำหรับนิยามของคำว่า “หน่วยงานทางปกครอง” นั้น พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กำหนดไว้หมายความว่า “กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง” จากบทนิยามดังกล่าวหากพิจารณาโดยอาศัยเกณฑ์ในทางรูปแบบหรือการจัดโครงสร้างองค์กรของฝ่ายปกครองในการจำแนกแล้ว อาจแบ่งหน่วยงานทางปกครองออกเป็น 5 ประเภท ได้แก่ ราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐ ทั้งนี้ โดยมีเจ้าหน้าที่ของรัฐทำหน้าที่เป็นกลไกขับเคลื่อนในการปฏิบัติหน้าที่ราชการอันเป็นบริการสาธารณะซึ่งเป็นภารกิจหลักที่หน่วยงานทางปกครองต้องจัดทำเพื่อประโยชน์ของประชาชนโดยรวม อย่างไรก็ตาม แม้โครงสร้างของหน่วยงานทางปกครองจะมีรูปแบบที่แบ่งแยกกันอย่างชัดเจน และดำเนินงานตามระบบบังคับบัญชาแล้วก็ตาม แต่ในความเป็นจริงแล้วมีภารกิจหลายประการที่หน่วยงานทางปกครองในแต่ละประเภทจะต้องประสานความร่วมมือเพื่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการปฏิบัติหน้าที่ หรือในบางกรณีที่ราชการบริหารส่วนกลางใช้อำนาจในทางกำกับดูแลกับราชการบริหารส่วนท้องถิ่น กรณีดังกล่าวนี้เองที่อาจก่อให้เกิดปัญหาในการดำเนินงานระหว่างหน่วยงานทางปกครองที่อยู่ในโครงสร้างเดียวกันซึ่งมีความสัมพันธ์ทางอำนาจแบบบังคับบัญชา รวมทั้งระหว่างหน่วยงานทางปกครองที่อยู่คนละ

โครงสร้างกันทั้งที่มีความสัมพันธ์ทางอำนาจแบบกำกับดูแล และที่ไม่มีความสัมพันธ์ทางอำนาจกันเลย ทั้งนี้ ปัญหาที่เกิดขึ้นข้างต้นนั้น ในบางกรณีอาจยุติได้ด้วยกระบวนการภายในหน่วยงานทางปกครองเอง แต่ในบางกรณีอาจต้องอาศัยองค์กรหรือวิธีการอื่นเพื่อยุติปัญหาที่เกิดขึ้นดังกล่าว อาทิ การใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาล เป็นต้น

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ได้จัดทำขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ในการศึกษาว่า ข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานทางปกครองด้วยกันกรณีใดบ้างที่เป็นคดีปกครองอันทำให้หน่วยงานทางปกครองสามารถฟ้องเป็นคดีปกครองต่อศาลปกครองกันได้ ซึ่งในการพิจารณาของศาลปกครองว่าข้อพิพาทใดอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองนั้น นอกจากจะต้องพิจารณาลักษณะข้อพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แล้ว ยังต้องพิจารณาถึงเงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครอง โดยเฉพาะเรื่องผู้ฟ้องคดีต้องเป็นผู้มีส่วนได้เสีย (intérêt à agir) ในคดีที่ฟ้องนั้นตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกันอีกด้วย ซึ่งความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างหน่วยงานทางปกครองคู่กรณีมีผลโดยตรงต่อพิจารณาความเป็นผู้มีส่วนได้เสีย (intérêt à agir) เป็นอย่างยิ่ง

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงเป็นการเสนอปัญหาจากที่ปรากฏเป็นรูปธรรมจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองที่เกี่ยวข้อง ทฤษฎีทางกฎหมาย โดยแบ่งออกเป็น

บทที่ 2 ข้อความคิดว่าด้วยคดีปกครองและหน่วยงานทางปกครอง ในบทนี้ได้นำเสนอข้อความคิดว่าด้วยคดีปกครอง นิติกรรมทางปกครอง และหน่วยงานทางปกครอง เพื่อให้เข้าใจลักษณะของคดีปกครอง และนิติกรรมทางปกครองอันเป็นข้อพิจารณาเบื้องต้นของคดีปกครอง รวมทั้งข้อความคิดของหน่วยงานทางปกครองและความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานทางปกครองที่มีต่อกันอีกด้วย

บทที่ 3 การฟ้องคดีปกครองระหว่างหน่วยงานทางปกครองของต่างประเทศ ในบทนี้ได้นำเสนอประเภทคดีปกครอง เงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครอง รวมทั้งข้อความคิดเกี่ยวกับการฟ้องคดีปกครองระหว่างหน่วยงานทางปกครองของต่างประเทศ ซึ่งได้แก่ ประเทศเยอรมันและฝรั่งเศส เพื่อสามารถนำแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการฟ้องคดีปกครองระหว่างหน่วยงานทางปกครองของประเทศดังกล่าวมาวิเคราะห์ในบทต่อไป

บทที่ 4 การฟ้องคดีปกครองระหว่างหน่วยงานทางปกครองของประเทศไทย เป็นการเสนอประเภทคดีปกครอง เงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครองของไทย เพื่อเข้าใจคดีปกครองของไทยทั้งในเรื่องอำนาจศาลปกครองและเงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครอง โดยยกคำวินิจฉัยของศาลปกครองที่เกี่ยวข้องประกอบการนำเสนอ รวมทั้งได้นำเสนอการฟ้องคดีปกครองระหว่าง

หน่วยงานทางปกครองของไทย ทั้งแนวคิดในการฟ้องคดีปกครองระหว่างหน่วยงานทางปกครอง มติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องการยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานทางปกครอง และได้นำเสนอข้อพิพาทของระหว่างหน่วยงานทางปกครองที่มีการฟ้องคดีเป็นคดีปกครองต่อศาลปกครองด้วย

บทที่ 5 ปัญหาการคดีปกครองระหว่างหน่วยงานทางปกครอง ในบทนี้เป็นการเสนอปัญหาข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานทางปกครองที่มีการฟ้องคดีต่อศาลปกครองที่ได้นำเสนอในบทที่แล้ว โดยจัดแบ่งตามความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างหน่วยงานทางปกครองคู่กรณี และได้วิเคราะห์ปัญหาข้างต้นด้วยหลักกฎหมาย และทฤษฎีเกี่ยวกับการฟ้องคดีปกครองระหว่างหน่วยงานทางปกครองของต่างประเทศ

บทที่ 6 บทสรุป

ในการศึกษาดังกล่าว ผู้เขียนได้ศึกษาจากเอกสารที่เป็นตำรา บทความ งานวิจัย และคำวินิจฉัยศาลปกครอง เอกสารต่างๆ ที่เป็นทั้งที่เป็นภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ