

บทที่ 4

การฟ้องคดีปกครองระหว่างหน่วยงานทางปกครองของประเทศไทย

มาตรา 223 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บัญญัติว่า “ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ กับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน อันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมาย หรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ รวมทั้งมีอำนาจพิจารณาพิพากษาเรื่องที่รัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายบัญญัติ ให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง” และในวรรคสอง บัญญัติว่า “อำนาจศาลปกครองตามวรรคหนึ่งไม่รวมถึงการวินิจฉัยชี้ขาดขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญขององค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้น”

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจศาลปกครองในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง ซึ่งได้แก่ คดีพิพาทระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับประชาชน หรือระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน อันเนื่องมาจากการกระทำทางปกครองหรือการใช้อำนาจรัฐที่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายปกครอง¹⁴⁷ จึงเห็นได้ว่าการฟ้องคดีปกครองระหว่างหน่วยงานทางปกครองของประเทศไทยซึ่งเป็นหัวข้อวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีที่มาจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญข้างต้น ในบทนี้ จึงจะได้กล่าวถึงรายละเอียดเกี่ยวกับการฟ้องคดีปกครองระหว่างหน่วยงานทางปกครองของประเทศไทย โดยเริ่มจากแนวคิดการฟ้องคดีปกครองระหว่างหน่วยงานทางปกครองไทย มติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวกับการยุติข้อพิพาทปกครองระหว่างหน่วยงานทางปกครอง และได้นำเสนอคดีพิพาทระหว่างหน่วยงานทางปกครองที่มีการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง โดยรายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องข้างต้นนั้น มีดังต่อไปนี้

¹⁴⁷ สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. รายงานการวิจัย เรื่อง “การปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการศาลปกครอง เสนอต่อสำนักงานศาลปกครอง” (กรุงเทพมหานคร, 2544). น. 14-15.

4.1 หลักเกณฑ์การฟ้องคดีปกครองระหว่าง หน่วยงานทางปกครองไทย

ในสมัยที่ประเทศไทยปกครองด้วยระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ พระมหากษัตริย์ทรงเป็นผู้ถืออำนาจอธิปไตยแต่เพียงผู้เดียว พระองค์ทรงเป็นผู้บริหารและดำเนินการปกครองประเทศ เป็นผู้ออกกฎหมายและพิพากษาคดีต่างๆ ด้วยอำนาจของพระองค์เอง แม้จะมีกระทรวงและกรมเกิดขึ้นโดยมีเสนาบดีและข้าราชการประจำกระทรวง ทบวง กรม ในเวลาต่อมาก็ตาม แต่เสนาบดีหรือข้าราชการต่างๆ ดังกล่าวต่างก็เป็นข้าราชการของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทั้งสิ้น การกระทำทุกอย่างของบุคคลดังกล่าวถือว่าเป็นการกระทำแทนพระมหากษัตริย์และในนามของพระมหากษัตริย์เท่านั้น ดังนั้น หลัก “The King can do no wrong” ที่ใช้กับองค์พระมหากษัตริย์จึงนำมาปรับใช้กับข้าราชการของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวในสมัยดังกล่าวด้วย เอกชนไม่สามารถฟ้องพระมหากษัตริย์และข้าราชการของพระองค์ได้ เพราะเป็นธรรมดาที่พระมหากษัตริย์ย่อมไม่ทำการพิพากษาลงโทษข้าราชการในกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ซึ่งเป็นข้าราชการของพระมหากษัตริย์เช่นเดียวกัน¹⁴⁸ นอกจากนี้แล้วคนไทยก็มีความรู้สึกผูกพันรัก เคารพและจงรักภักดีต่อองค์พระมหากษัตริย์ ทำให้ประเทศไทยไม่มีแนวความคิดที่จะแยกอำนาจในการปกครองประเทศของกษัตริย์มาไว้ที่รัฐ¹⁴⁹

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินใหม่ทั้งระบบ ส่งผลทำให้ประเทศไทยมีการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์อย่างเต็มรูปแบบ ทั้งนี้ เพราะอำนาจอธิปไตยซึ่งใช้เป็นหลักในการปกครองประเทศรวมศูนย์อยู่ที่องค์พระมหากษัตริย์แต่พระองค์เดียว นอกจากนี้ประเทศไทยยังมีแนวความคิดที่จะแยกอำนาจออกจากตัวผู้ปกครองให้มาอยู่ที่นิติบุคคลที่เรียกว่า “รัฐ” ดังเช่นประเทศในยุโรป ดังนั้นเมื่อพิจารณาแล้วสามารถที่จะกล่าวได้ว่าประเทศไทยในสมัยนั้นถือว่าพระมหากษัตริย์ก็คือ “รัฐ” กระทรวง ทบวง กรม จึงถือเป็นหน่วยงานของพระมหากษัตริย์ นอกจากนี้ข้าราชการทั้งหลายที่ปฏิบัติราชการประจำอยู่ตามกระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ ทั้งหลายก็คือบุคคลที่ช่วยแบ่งเบาพระราชภาระของพระมหากษัตริย์ไปทำนั่นเอง¹⁵⁰

¹⁴⁸ สมคิด เลิศไพฑูรย์. “สภาพความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการไทย,” รายงานการวิจัยเสนอคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ (กรุงเทพมหานคร, 2539), น. 9.

¹⁴⁹ โกคิน พลกุล. “นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน,” รัฐสภาสาร, น. 14 (33 กันยายน 2528)

¹⁵⁰ เพ็งอ้วน, น. 15.

นอกจากนี้แล้วศาลฎีกาได้มีคำพิพากษาเกี่ยวกับฐานะของรัฐไว้ในคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 724/2490 ซึ่งคดีที่โจทก์ได้ยื่นฟ้องรัฐบาล กรณีรัฐบาลได้ประกาศสงครามกับประเทศอังกฤษและประเทศสหรัฐอเมริกา ทำให้เครื่องบินของประเทศทั้งสองทิ้งระเบิดถูกบ้านเรือนของโจทก์เสียหาย และถือว่าการกระทำของรัฐบาลเป็นเหตุที่ก่อให้เกิดผลโดยตรงและใกล้ชิดกับเหตุ จึงเป็นการกระทำละเมิดต่อโจทก์ แต่ศาลแพ่งไม่รับฟ้องโจทก์โดยให้เหตุผลโดยสรุปว่า “ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 1 (11) คู่ความต้องเป็นบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 73 ทบวงการเมืองที่เป็นนิติบุคคลนั้นคือกระทรวงและกรมในรัฐบาล ที่โจทก์ขอให้เรียกรัฐบาลของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวมาเป็นจำเลยนั้น รัฐบาลหาใช่นิติบุคคลตามกฎหมายไม่ ฟ้องของโจทก์จึงไม่เป็นฟ้องที่จะรับไว้จึงให้ยกเสีย” โจทก์อุทธรณ์ แต่ศาลอุทธรณ์พิพากษายืน โจทก์จึงฎีกา

ศาลฎีกาวินิจฉัยว่า “ผู้ที่ฟ้องหรือถูกฟ้องเป็นจำเลยในศาลนั้นจะต้องเป็นบุคคล ทั้งในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 1 (11) ก็ยังได้บัญญัติยืนยันไว้ว่าหมายความว่าบุคคลผู้ยื่นคำฟ้องหรือถูกฟ้องต่อศาลและที่กฎหมายเรียกว่า บุคคล นี้ก็มีอยู่เพียง 2 ชนิด คือ บุคคลธรรมดาและนิติบุคคล แต่ที่จะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายได้ มาตรา 68 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ก็ได้บัญญัติบังคับไว้ว่าอันว่านิติบุคคลนั้นจะมีขึ้นได้ ก็แต่ด้วยอาศัยอำนาจแห่งบทบัญญัติทั้งหลายของประมวลกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่น ในมาตรา 72 ได้กล่าวถึงทบวงการเมืองไว้จำพวกหนึ่งว่าย่อมเป็นนิติบุคคล แต่คำว่าทบวงการเมืองนี้เป็นแต่เพียงสมุหนามซึ่งใช้เรียกนิติบุคคลจำพวกหนึ่งเท่านั้น มาตรา 73 จึงบัญญัติไว้โดยชัดเจนอีกว่า ทบวงการเมืองนั้น คือ กระทรวงและกรมในรัฐบาล เทศาภิบาลปกครองท้องที่และเทศบาลทั้งหลาย ดังนี้ จึงเป็นที่เห็นได้ว่านอกจากหน่วยราชการหรือสาธารณะการอันได้ระบุไว้แล้ว องค์การหรือสถาบันทางราชการหรือทางสาธารณะอื่นใดจะเป็นนิติบุคคลได้ก็แต่โดยที่มีกฎหมายอื่นบัญญัติไว้ ฉะนั้น คำว่า รัฐบาล แม้ในความหมายถึงรัฐอันเป็นหน่วยแห่งประเทศชาติก็ดีหรือในความหมายถึงคณะบุคคลซึ่งมีหน้าที่ดำเนินนโยบายปกครองรัฐอยู่ในขณะใดก็ดี จึงไม่อาจเป็นนิติบุคคลตามบทบัญญัติของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้ แต่สำหรับบทกฎหมายอื่นนั้นก็ไม่มีปรากฏว่าได้มีบทบัญญัติในข้อใดที่บัญญัติให้รัฐบาลเป็นนิติบุคคล ที่โจทก์อ้างพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2478 มาตรา 19 ซึ่งบทบัญญัติให้พนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่ดำเนินคดีแพ่งแทนรัฐบาลในศาลทั้งปวง ขึ้นสนับสนุนข้อเถียงของโจทก์ว่ารัฐบาลเป็นนิติบุคคลนั้น ศาลฎีกาได้พิเคราะห์แล้วข้อความในพระราชบัญญัติพนักงานอัยการนี้เห็นได้ชัดว่า มิใช่บทบัญญัติให้รัฐบาลเป็นนิติบุคคล หากเป็นเรื่องให้อำนาจพนักงานอัยการที่จะดำเนินคดีแทนใครได้บ้าง และเมื่อหลักกฎหมายและ

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งบัญญัติไว้แล้วว่าคู่ความต้องเป็นบุคคล คำว่า รัฐบาลในพระราชบัญญัติพนักงานอัยการนั้น จึงเป็นที่เห็นได้ว่าหมายถึงบุคคลในรัฐบาลนั่นเอง จะแปลว่าเป็นบทบัญญัติที่ทำให้รัฐบาลมีฐานะเป็นนิติบุคคลขึ้นนั้นหาได้ไม่ อนึ่งควรกล่าวไว้ในที่นี้ด้วยว่า รัฐบาลอาจมีความหมายถึงลักษณะการปกครองแห่งรัฐอันเป็นนามธรรมหรือหมายถึงรัฐอันเป็นหน่วยแห่งประเทศชาติหรือคณะบุคคลซึ่งมีหน้าที่ดำเนินนโยบายปกครองรัฐ ฉะนั้น เมื่อมีกฎหมายในส่วนอาญาบัญญัติวางโทษผู้กระทำความผิดต่อรัฐบาลไว้ การกระทำของบุคคลนั้นๆ ก็ย่อมเป็นผิดอาญาได้ ที่โจทก์เสนอว่าเป็นผิดเพราะรัฐบาลเป็นนิติบุคคลนั้นเห็นได้ว่าไม่ถูกต้อง เพราะปัญหาเรื่องจะเป็นบุคคลหรือไม่อยู่ที่ว่าจะเป็นผู้ความได้หรือไม่เท่านั้น แต่สิ่งที่จะต้องถูกกระทำร้ายในทางอาญานั้นไม่จำเป็นต้องเป็นบุคคล และทั้งกฎหมายในส่วนอาญาก็ไม่ทำให้เป็นบุคคลขึ้นได้ เช่น มีกฎหมายส่วนอาญาบัญญัติเป็นความผิดในการประทุษร้ายต่อทรัพย์สินหรือในการทำอันตรายต่อธงของประเทศ ทรัพย์สินหรือธงนั้นก็หากกลายเป็นบุคคลหรือนิติบุคคลขึ้นมาได้ไม่ อาศัยเหตุดังกล่าวมาแล้ว ศาลฎีกาจึงเห็นว่าฎีกาโจทก์ในข้อนี้ฟังไม่ขึ้น คำพิพากษาศาลอุทธรณ์ชอบแล้ว"

ภายหลังจากนั้นมาแนวความคิดของไทยก็ถือว่า "รัฐไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล" นอกจากนี้แล้วกฎหมายยังได้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐไม่ว่าจะเป็นกระทรวง ทบวง กรม จังหวัด องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจหรือองค์การมหาชนให้มีฐานะเป็นนิติบุคคล กล่าวคือ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ได้กำหนดให้ กระทรวง ทบวง กรม มีฐานะเป็นนิติบุคคลและยังกำหนดให้หน่วยงานราชการระดับส่วนภูมิภาค คือ จังหวัดให้มีฐานะเป็นนิติบุคคลด้วย ราชการส่วนท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็นเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยาที่มีกฎหมายเฉพาะของแต่ละหน่วยงานกำหนดให้มีฐานะเป็นนิติบุคคล รัฐวิสาหกิจและองค์การมหาชนก็มีกฎหมายเฉพาะที่จัดตั้งขึ้นกำหนดให้มีฐานะเป็นนิติบุคคลเช่นเดียวกัน

การที่หน่วยงานของรัฐแต่ละหน่วยงานมีฐานะเป็นนิติบุคคลดังกล่าวแล้วนั้น ทำให้หน่วยงานต่างๆ มีทรัพย์สินและงบประมาณเป็นของตนเอง มีความสามารถในการมีสิทธิและใช้สิทธิได้ตามกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นสิทธิในการใช้สอย ครอบครองหรือมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของหน่วยงานของตน หรือรวมทั้งมีสิทธิและอำนาจในการดำเนินงานหรือทำสัญญากับหน่วยงานอื่นหรือเอกชนเพื่อบริหารงานหรืออำนวยความสะดวกให้เป็นไปตามนโยบายหรือวัตถุประสงค์ของหน่วยงานของตน รวมทั้งมีสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเช่นเดียวกับบุคคลธรรมดาและนิติบุคคลทั่วไป ดังนั้น เมื่อหน่วยงานหนึ่งก่อให้เกิดความเสียหายแก่กระทรวง ทบวง กรม หรือหน่วยงานของรัฐอื่นๆ ขึ้น หน่วยงานที่ได้รับความเสียหายย่อมมีสิทธิในการเรียกร้องหรือได้รับ

ความคุ้มครองตามกฎหมายได้ด้วย ซึ่งเหตุผลดังกล่าวเป็นสาเหตุหนึ่งที่เกิดข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกันเองและเป็นปัญหาการฟ้องร้องคดีในศาลต่อมา ข้อพิพาทที่เกิดขึ้นอาจเกิดขึ้นระหว่างส่วนราชการด้วยกัน หรือระหว่างส่วนราชการกับรัฐวิสาหกิจหรือระหว่างรัฐวิสาหกิจด้วยกันเอง หรือส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาจเป็นข้อพิพาทที่เกิดจากการใช้อำนาจทางปกครองควบคุมกำกับ ซึ่งเป็นกรณีพิพาทระหว่างหน่วยงานทางปกครองที่มีความสัมพันธ์ในทางอำนาจกำกับดูแลหรือเป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานทางปกครองที่ไม่ได้มีความสัมพันธ์ใดๆ เลย รวมทั้งข้อพิพาทจากเหตุละเมิดด้วย

นอกจากหลักเกณฑ์การฟ้องคดีปกครองที่ต้องเป็นคดีปกครองที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองแล้ว ยังมีหลักเกณฑ์ในเรื่องสิทธิในการฟ้องคดีปกครองต่อศาลปกครอง ซึ่งผู้ฟ้องคดีอาจจะเป็นบุคคลหรือนิติบุคคลก็ได้นั้น รวมทั้งการเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ จากการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเป็นผู้มีส่วนได้เสียในคดีนั้นเอง หากนำมาพิจารณาในการฟ้องคดีปกครองระหว่างหน่วยงานรัฐด้วยกันในประเด็นความเป็นบุคคลหรือนิติบุคคลนั้นไม่มีปัญหาในการพิจารณาเนื่องจากหน่วยงานทางปกครองของไทยมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย จึงมีความสามารถในการฟ้องคดีได้อยู่แล้ว แต่อย่างไรก็ตามมีประเด็นที่ต้องพิจารณาถึงความเป็นผู้มีส่วนได้เสียในคดีของหน่วยงานทางปกครองต่อไปว่า หน่วยงานทางปกครองผู้ฟ้องคดีจะเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองได้หรือไม่

การพิจารณาความเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองของไทยคล้ายคลึงกับประเทศฝรั่งเศส กล่าวคือ พิจารณาถึงส่วนได้เสียในคดีของผู้ฟ้องคดีเท่านั้นไม่จำเป็นต้องถูกโต้แย้งสิทธิ (ยกเว้นกรณีการฟ้องคดีเกี่ยวกับการกระทำละเมิดและสัญญาทางปกครอง) ได้แก่ การได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้จากการกระทำ หรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครอง เพียงแต่คดีสัญญาทางปกครองและคดีละเมิดเท่านั้นที่ต้องมีข้อโต้แย้งสิทธิ ดังนั้น การที่หน่วยงานทางปกครองของไทยยังเป็นนิติบุคคล และเห็นการใช้อำนาจทางปกครองของหน่วยงานทางปกครองอื่นทำให้เกิดความเสียหายก็สามารถฟ้องหน่วยงานทางปกครองด้วยนั้นต่อศาลได้

4.2 หลักเกณฑ์มติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการยุติข้อพิพาท ทางปกครองระหว่างหน่วยงานทางปกครอง

การที่กระทรวง ทบวง กรม ในประเทศไทยมีฐานะเป็นนิติบุคคล กระทรวง ทบวง และกรมจึงเป็นวัตถุประสงค์แห่งกฎหมายหรือศูนย์แห่งผลประโยชน์อันจะได้รับการคุ้มครองโดยกฎหมาย ดังนั้น เมื่อมีผู้กระทำให้เกิดความเสียหายแก่กระทรวง ทบวง กรมขึ้น กระทรวง ทบวง กรมก็ชอบที่จะดำเนินการตามกฎหมายเพื่อให้ตนได้รับการคุ้มครองเช่นเดียวกับเอกชนทั่วไป ในกรณีที่ความเสียหายนั้นเกิดขึ้นจากกระทรวง ทบวง กรมด้วยตนเอง กระทรวง ทบวง กรมจึงอาจฟ้องร้องคดีต่อกันและกันได้ อย่างไรก็ตาม ถ้าพิจารณาในแง่ของการบริหารงาน กระทรวง ทบวง และกรมต่างก็เป็นองคาพยพของรัฐทั้งสิ้น การฟ้องร้องคดีกันเองจึงไม่ควรจะให้เกิดขึ้น เพราะจะทำให้เกิดอุปสรรคต่อการบริหารราชการแผ่นดิน เนื่องจากจะทำให้ความเป็นเอกภาพของการบริหารราชการส่วนกลางสูญเสียไป นอกจากนี้การฟ้องคดีระหว่างส่วนราชการด้วยกันเองยังเป็นจุดที่แสดงให้เห็นถึงความล้มเหลวในการจัดระบบบริหารงานของฝ่ายปกครองอีกด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งแล้วปัญหาที่ถือว่าเป็นอุปสรรคที่สำคัญที่สุดของระบบบริหารราชการแผ่นดินก็คือ เมื่อต้องมีการฟ้องคดีดังกล่าวไปยังศาลยุติธรรมก็จะทำให้ศาลยุติธรรมสามารถเข้ามาแทรกแซงการดำเนินงานภายในของฝ่ายบริหารได้¹⁵¹ และหากการฟ้องร้องคดีนั้นถึงที่สุดซึ่งจะทำให้กระทรวง ทบวง กรมหนึ่งต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้อีกกระทรวง ทบวง กรมหนึ่ง ค่าสินไหมทดแทนที่กระทรวง ทบวง กรมแรก ชดใช้ให้แก่กระทรวง ทบวง กรมที่สอง ก็นำมาจากงบประมาณของรัฐที่จัดสรรให้แก่กระทรวง ทบวง กรมแรก ในกรณีดังกล่าวข้างต้น ค่าสินไหมทดแทนที่กระทรวง ทบวง กรมที่สองได้รับ ก็จะนำไปเข้าคลังของรัฐบาลและบรรจุในงบประมาณของรัฐต่อไป โดยนัยนี้ก็คือการนำเงินจากกระเป๋าซ้ายไปจ่ายให้กระเป๋าวานนั้นเอง

เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาข้างต้น คณะรัฐมนตรีได้มีมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐหลายฉบับ โดยเริ่มจากมีมติคณะรัฐมนตรีลงวันที่ 11 พฤศจิกายน 2496 ที่กำหนด “ห้ามส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจฟ้องความแย้งกัน เพราะเป็นรัฐบาลเดียวกัน” แต่อย่างไรก็ตาม ต่อมารัฐบาลได้มีแนวคิดในการเปิดโอกาสให้หน่วยงานของรัฐฟ้องคดีต่อศาลได้หากไม่สามารถทำความตกลงเกี่ยวกับข้อพิพาทนั้นได้ โดยเมื่อวันที่ 4 สิงหาคม พ.ศ. 2513 คณะรัฐมนตรีมีมติว่า “กรณีที่มิใช่ข้อพิพาทระหว่างส่วนราชการกับ

¹⁵¹ สมคิด เลิศไพฑูรย์, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 148, น. 34.

รัฐวิสาหกิจ หรือระหว่างรัฐวิสาหกิจด้วยกันและไม่สามารถตกลงกันได้ให้ดำเนินการเป็นชั้นๆ ตามที่กระทรวงการคลังเสนอ ดังนี้

1. ให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดทำความตกลงกันก่อน
2. ถ้าทำความตกลงกันไม่ได้ตามข้อ 1 แล้ว ให้เสนอคณะรัฐมนตรีชี้ขาด
3. ถ้ารัฐมนตรีชี้ขาดแล้วไม่เป็นผลก็ให้ดำเนินการทางศาลได้

มติคณะรัฐมนตรีฉบับนี้ได้กำหนดขั้นตอนเกี่ยวกับการชี้ขาดข้อพิพาทของหน่วยงานของรัฐไว้หลายขั้นตอนและเปิดโอกาสให้นำข้อพิพาทที่เกิดขึ้นภายในของฝ่ายบริหารให้แก่ฝ่ายตุลาการพิจารณาตัดสินแทน จึงพบว่าภายหลังมติคณะรัฐมนตรีฉบับนี้มีการฟ้องคดีระหว่างส่วนราชการด้วยกัน ระหว่างกรมทางหลวงกับกองทัพบก โดยศาลฎีกาได้ตัดสินไว้ในคำพิพากษาคดีหมายเลขดำที่ 26770/2528 และคดีหมายเลขแดงที่ 1509/2529 ว่า กรมทางหลวงฟ้องกองทัพบกให้ชดใช้ค่าเสียหาย เหตุเกิดเมื่อวันที่ 4 กรกฎาคม 2527 พลขับรถของกองทัพบกขับรถชนแผงกั้นถนน ซึ่งเป็นทรัพย์สินของกรมทางหลวงเสียหาย คิดเป็นเงิน 50,940 บาท กรมทางหลวงได้แจ้งให้กระทรวงคมนาคมทราบเพื่อปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมทราบเพื่อให้กองทัพบกรับผิดชอบเรื่องที่เกิดขึ้น และกระทรวงคมนาคมได้มีหนังสือแจ้งกระทรวงการคลังทราบตามระเบียบ แต่กระทรวงกลาโหมตอบปฏิเสธความรับผิดชอบ ผู้แทนกองทัพบกกับผู้แทนกระทรวงคมนาคมได้ประชุมหาข้อยุติกันแต่ตกลงกันไม่ได้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมจึงเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา เลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้แจ้งให้กระทรวงคมนาคมทราบว่า คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดตกลงกันก่อน แต่เนื่องจากคดีใกล้ขาดอายุความ กรมทางหลวงจึงได้ขอให้อธิบดีกรมอัยการดำเนินคดี พนักงานอัยการกองคดีแพ่งยื่นฟ้องคดีต่อศาลในวันสุดท้ายที่จะขาดอายุความ ศาลพิพากษาให้จำเลยชำระค่าเสียหายให้โจทก์ กองทัพบกจึงได้นำเงินตามคำพิพากษาไปวางศาลให้กรมทางหลวงรับไป

ต่อมาในปี พ.ศ. 2540 รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายโกศล พลกุล) ได้เสนอขอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาเกี่ยวกับการยุติการดำเนินคดีแพ่งของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อกำหนดแนวทางปฏิบัติให้สามารถยุติการดำเนินคดีแพ่งของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ในฝ่ายบริหาร โดยให้มีคณะกรรมการชุดหนึ่งซึ่งตั้งโดยมติคณะรัฐมนตรีเป็นผู้ชี้ขาด คณะรัฐมนตรีจึงได้พิจารณาทบทวนตามข้อเสนอดังกล่าว และมีมติให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจดำเนินการตามขั้นตอนตามมติคณะรัฐมนตรี ลงวันที่ 11 มีนาคม 2540 โดยเคร่งครัด ซึ่งมติดังกล่าวกำหนดว่า “ในกรณีเมื่อส่วนราชการมีความเห็นแย้งกับความเห็นของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีแพ่ง เมื่ออัยการสูงสุดวินิจฉัยชี้ขาดตามระเบียบสำนักอัยการสูงสุดว่าด้วยการ

ดำเนินคดีแพ่งของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2538 ข้อ 24 ให้เสนอเรื่องให้คณะกรรมการชี้ขาดการยุติการดำเนินคดีแพ่งของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นผู้พิจารณาชี้ขาดแล้วเสนอเรื่องให้คณะรัฐมนตรีต่อไป”

มติคณะรัฐมนตรีฉบับนี้เป็นการลดขั้นตอนความยุ่งยากในการดำเนินการและระยะเวลาในการพิจารณารวมทั้งค่าใช้จ่ายที่อาจเกิดขึ้นระหว่างการดำเนินการ โดยไม่ได้ให้หน่วยงานที่พิพาทรวมทั้งรัฐมนตรีที่หน่วยงานสังกัดทำความตกลงกันเอง แต่เนื่องจากส่วนราชการยังเข้าใจว่ามติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวเป็นการดำเนินการเพื่อยุติการดำเนินคดีแพ่งระหว่างส่วนราชการกับส่วนราชการเท่านั้น ไม่รวมกรณีการเกิดข้อพิพาทระหว่างส่วนราชการกับรัฐวิสาหกิจ รัฐวิสาหกิจกับรัฐวิสาหกิจ ดังนั้น คณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติและกำหนดการดำเนินการเพื่อยุติการดำเนินคดีแพ่งระหว่างส่วนราชการกับส่วนราชการ และให้ครอบคลุมถึงส่วนราชการกับรัฐวิสาหกิจ และรัฐวิสาหกิจกับรัฐวิสาหกิจด้วย โดยมติคณะรัฐมนตรี ลงวันที่ 4 พฤศจิกายน 2540 ซึ่งให้ยกเลิกมติคณะรัฐมนตรีฉบับก่อนๆ และให้ใช้ข้อความต่อไปนี้แทน

“ในกรณีเกิดข้อพิพาทระหว่างส่วนราชการกับส่วนราชการ ส่วนราชการกับรัฐวิสาหกิจ รัฐวิสาหกิจกับรัฐวิสาหกิจ ให้

1. ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจส่งเรื่องที่มีกรณีพิพาทให้สำนักงานอัยการสูงสุดดำเนินการโดยทันที

2. สำนักงานอัยการสูงสุดดำเนินการส่งเรื่องให้คณะกรรมการชี้ขาดการยุติในการดำเนินคดีแพ่งของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อพิจารณาตัดสินชี้ขาดแล้วเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบต่อไป”

มติคณะรัฐมนตรี ลงวันที่ 4 พฤศจิกายน 2540 นี้ ได้ลดขั้นตอนการดำเนินการยุติข้อพิพาทให้น้อยลงอีก โดยไม่ต้องมีการเสนอเรื่องพิจารณาความเห็นแย้งกลับไปกลับมา ระหว่างส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจกับพนักงานอัยการที่มีความเห็นในครั้งแรกก่อนที่จะมีการเสนอข้อพิพาทให้สำนักงานอัยการสูงสุดชี้ขาดตามมติคณะรัฐมนตรี นอกจากนี้ ภายหลังก็ได้มีมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องออกมาหลายฉบับ เช่น มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 11 กันยายน 2544 เรื่อง แนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการดำเนินคดีปกครองกรณีมีผู้ฟ้องร้องคณะรัฐมนตรีต่อศาลปกครองสูงสุด เพื่อให้เพิกถอนมติคณะรัฐมนตรี มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 3 กันยายน 2545 เรื่อง การดำเนินคดีปกครองและการดำเนินคดีแพ่งในชั้นอนุญาโตตุลาการ และมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 4 พฤศจิกายน 2546 เรื่อง การยุติการดำเนินคดีแพ่งของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และการชำระค่าเสียหาย เป็นต้น

ต่อมาในปี พ.ศ. 2549 ได้มีการปรับปรุงมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับการยุติข้อพิพาทระหว่างส่วนราชการอีกครั้ง โดยคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 12 ธันวาคม 2549 ให้ยกเลิกมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญา คดีแพ่ง และคดีปกครอง ทั้งหมด และเห็นชอบกับแนวทางในการดำเนินคดีอาญา คดีแพ่งและคดีปกครอง ที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเสนอ โดยในส่วนการยุติข้อพิพาทระหว่างส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐและรัฐวิสาหกิจ กำหนดว่า

“6. การยุติข้อพิพาทระหว่างส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ

6.1 ให้ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจถือปฏิบัติว่ากรณีเกิดข้อพิพาทในระหว่างส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ เมื่อมีพยานหลักฐานชัดเจนว่าฝ่ายที่ก่อให้เกิดความเสียหายนั้นต้องรับผิดชอบและไม่โต้แย้งในเรื่องจำนวนค่าเสียหาย ให้ฝ่ายที่ก่อให้เกิดความเสียหายดำเนินการชำระค่าเสียหายให้แก่ฝ่ายที่ได้รับความเสียหายให้เรียบร้อยโดยเร็ว เพื่อมิให้เกิดคดีความระหว่างส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐและรัฐวิสาหกิจด้วยกันเอง

6.2 กรณีส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐและรัฐวิสาหกิจ เกิดข้อพิพาทระหว่างกัน มิให้ฟ้องคดีต่อศาล ให้ส่งเรื่องข้อพิพาทเรียกร้องไปยังสำนักงานอัยการสูงสุดภายในอายุความ เพื่อพิจารณาเสนอคณะกรรมการพิจารณาชี้ขาดการยุติในการดำเนินคดีแพ่งของส่วนราชการ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ให้สำนักงานอัยการสูงสุดพิจารณาและมีความเห็นเสนอคณะกรรมการพิจารณาชี้ขาดการยุติในการดำเนินคดีแพ่งของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อพิจารณาดัดสินชี้ขาดแล้วเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบต่อไป

ให้สำนักงานอัยการสูงสุดส่งคำตัดสินชี้ขาดและมติคณะรัฐมนตรีแจ้งให้คู่กรณีทราบและถือปฏิบัติ หากส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจใดเพิกเฉยไม่ปฏิบัติตามคำชี้ขาดตัดสินดังกล่าวข้างต้นให้นำเรื่องเสนอนายกรัฐมนตรีเพื่อสั่งการตามที่เห็นสมควร”

นอกจากนี้ ยังกำหนดให้มีคณะกรรมการพิจารณาชี้ขาดการยุติในการดำเนินคดีแพ่งของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เรียกโดยย่อว่า “กยพ” มีอำนาจหน้าที่พิจารณาชี้ขาดการดำเนินคดีปกครองและคดีแพ่งทั้งปวง เช่น คดีภาษีอากร คดีล้มละลาย และคดีอนุญาตตุลาการเป็นต้น และพิจารณาดัดสินชี้ขาดข้อพิพาทเรียกร้องระหว่างส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐและรัฐวิสาหกิจที่มีข้อพิพาทระหว่างกัน โดยคณะกรรมการดังกล่าวประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงยุติธรรม เลขาธิการคณะรัฐมนตรีและเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นกรรมการ อัยการสูงสุดเป็น

กรรมการและเลขานุการ และอธิบดีอัยการฝ่ายคดีอัยการสูงสุดและอัยการพิเศษฝ่ายยุติในการดำเนินคดีแพ่งของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

สำหรับขอบเขตการบังคับของมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 12 ธันวาคม 2549 นั้น หน่วยงานของรัฐประเภทใดบ้างที่อยู่ในบังคับของมติคณะรัฐมนตรี เมื่อพิจารณาจากวัตถุประสงค์ของมติคณะรัฐมนตรีที่ต้องการจะยุติข้อพิพาทที่เกิดขึ้นระหว่างหน่วยงานของรัฐโดยฝ่ายบริหารเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการฟ้องร้องกันเองต่อศาล ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นศาลยุติธรรมหรือศาลปกครอง โดยถือว่าต่างก็เป็นองค์การเพียงอย่างเดียวของรัฐทั้งสิ้น ดังนั้น องค์การของรัฐฝ่ายปกครองจึงต้องตกอยู่ภายใต้บังคับของมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวด้วย แต่อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาคำนิยามของหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 จะพบว่า หน่วยงานทางปกครองตามการจัดโครงสร้างของฝ่ายปกครองเท่านั้นที่อยู่ภายใต้มติคณะรัฐมนตรีข้างต้น กล่าวคือ กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐ โดยที่หน่วยงานที่ได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครองซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองในทางเนื้อหาไม่ได้อยู่ภายใต้บังคับมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว และมีข้อสังเกตว่า รัฐวิสาหกิจตามมติคณะรัฐมนตรีนี้หมายถึงรัฐวิสาหกิจทุกประเภท กล่าวคือ รวมถึงรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยมติคณะรัฐมนตรีด้วย แต่รัฐวิสาหกิจในความหมายของหน่วยงานทางปกครองนั้น เฉพาะแต่รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติและพระราชกฤษฎีกาเท่านั้น

สำหรับลักษณะข้อพิพาทที่อยู่ภายใต้บังคับของมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 12 ธันวาคม 2549 แล้ว พบว่าเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายและมีการเรียกร้องให้ชำระค่าเสียหายกันระหว่างส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจด้วยกัน ซึ่งเป็นข้อพิพาทลักษณะคดีละเมิด ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นละเมิดทางแพ่งหรือละเมิดทางปกครอง ซึ่งในส่วนละเมิดทางปกครองนั้นจะเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 อาจกล่าวได้ว่า มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวบังคับเฉพาะคดีปกครองแบบอัตตวิสัย (Contentieux subjectif) นั้นเอง ทั้งนี้ เห็นได้จากคำพิพากษาของศาลปกครองนครราชสีมา คดีหมายเลขแดงที่ 174/2549

กรณีองค์กรบริหารส่วนจังหวัดบุรีรัมย์ฟ้องผู้ว่าราชการจังหวัดบุรีรัมย์ละเลยการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ซึ่งศาลวินิจฉัยว่ามติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 11 มีนาคม 2540 แก้ไขเพิ่มเติมโดยมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 4 พฤศจิกายน 2540 และมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 12 ธันวาคม 2549 ที่กำหนดว่าในกรณีส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐและรัฐวิสาหกิจเกิดข้อพิพาทระหว่างกันให้ส่งเรื่องพิพาทดังกล่าวไปยังสำนักงานอัยการสูงสุดเพื่อพิจารณาเสนอคณะกรรมการพิจารณาชี้ขาดการยุติในการดำเนินคดีแพ่งของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องนั้น เป็นการกำหนดขั้นตอนในการยุติการดำเนินคดีแพ่งหรือข้อพิพาทเรื่องค่าเสียหายในส่วนแพ่งระหว่างส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจเท่านั้น ดังนั้น หากมีข้อพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครองซึ่งเป็นคดีปกครองแบบภาวะวิสัย (Contentieux objectif) จึงไม่อยู่ภายใต้บังคับมติคณะรัฐมนตรีข้างต้น หน่วยงานทางปกครองจึงสามารถฟ้องคดีต่อศาลเพื่อให้วินิจฉัยชี้ขาดได้

อย่างไรก็ตาม มติคณะรัฐมนตรีว่าด้วยการชี้ขาดข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐ มีลักษณะเป็นเพียงการกำหนดแนวทางการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ของรัฐเมื่อเกิดข้อพิพาทระหว่างกัน โดยมีได้กำหนดสภาพบังคับหรือบทลงโทษไว้ในกรณีการฝ่าฝืนมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว แต่ถือว่าการไม่ปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีถือว่าเป็นความผิดวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ทั้งนี้ ตามคำชี้แจงของเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ตามหนังสือลงวันที่ 15 มิถุนายน 2547 ต่อศาลปกครองนครราชสีมาเพื่อให้ทราบเกี่ยวกับมติคณะรัฐมนตรีเรื่อง การยุติการดำเนินคดีแพ่งของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องว่า

“มติคณะรัฐมนตรีเป็นการใช้อำนาจบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารในการกำหนดแนวนโยบาย คำสั่ง หรือแนวปฏิบัติของฝ่ายบริหาร เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามนโยบายของคณะรัฐมนตรีที่ไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมาย นอกจากนี้คณะรัฐมนตรียังมีอำนาจกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐในฝ่ายบริหาร รวมทั้งมีอำนาจควบคุมกำกับดูแลพนักงานของรัฐในองค์กรดังกล่าวด้วย ดังนั้น ข้าราชการและพนักงานของรัฐในหน่วยงานของฝ่ายบริหารจึงต้องถือตามมติคณะรัฐมนตรี โดยเฉพาะมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 4 พฤศจิกายน 2540 ซึ่งใช้บังคับกับส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจที่ยังมีผลใช้บังคับอยู่ และส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจต้องถือปฏิบัติ หากส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจไม่ถือปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี ในกรณีของข้าราชการต้องถือว่าเป็นความผิดวินัยอย่างหนึ่งตามมาตรา 85 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ในกรณีรัฐวิสาหกิจ เช่น ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติธนาคาร

เพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร พ.ศ. 2509 มาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ได้บัญญัติให้รัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่กำกับโดยทั่วไป ซึ่งกิจการของธนาคาร และมีอำนาจแต่งตั้งบุคคลเพื่อตรวจสอบและรายงานกิจการและทรัพย์สินของธนาคารได้ ถ้าเห็นว่าการดำเนินงานของธนาคารขัดต่อมติคณะรัฐมนตรี หรืออยู่ในลักษณะอันจะเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ธนาคารหรือแก่ประโยชน์ของประชาชน รัฐมนตรีมีอำนาจยับยั้งหรือสั่งแก้ไขการดำเนินงานของธนาคารได้”

เมื่อมติคณะรัฐมนตรีว่าด้วยการชี้ขาดข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐไม่ได้กำหนดสภาพบังคับหรือบทลงโทษไว้ในกรณีการฝ่าฝืนมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว และแม้จะถือว่าการไม่ปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีถือว่าเป็นความผิดวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ก็ตาม ก็ยังพบว่ามีกรณีฟ้องคดีระหว่างหน่วยงานทางปกครองเป็นจำนวนมาก ทั้งต่อศาลยุติธรรมและต่อศาลปกครองภายหลังที่มีการจัดตั้งศาลปกครองแล้ว แสดงให้เห็นชัดเจนว่าที่ผ่านมามติคณะรัฐมนตรีว่าด้วยการชี้ขาดข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐไม่บรรลุวัตถุประสงค์ในการป้องกันไม่ให้มีการฟ้องร้องกันเองต่อศาล ผู้เขียนเห็นว่าสาเหตุสำคัญคือการที่หัวหน้าหน่วยงานทางปกครองคู่กรณีเกรงปัญหาที่อาจเกิดขึ้นจากการเรียกร้องหรือตกลงเกี่ยวกับค่าเสียหายกันเอง เพราะหากเรียกร้องค่าเสียหายไม่ครบถ้วน ขาดตกบกพร่อง หรือตกลงเรื่องค่าเสียหายไม่ถูกต้อง ตนเองอาจต้องชดใช้ให้หน่วยงานทางปกครองภายหลัง จึงเลือกที่จะนำข้อพิพาทหรือข้อเรียกร้องเกี่ยวกับค่าเสียหายฟ้องเป็นคดีให้ศาลวินิจฉัย

4.3 การฟ้องคดีปกครองระหว่างหน่วยงานทางปกครองด้วยกัน

ก่อนมีการจัดตั้งศาลปกครอง คดีปกครองอยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลยุติธรรม ปรากฏการฟ้องคดีระหว่างส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐและรัฐวิสาหกิจด้วยกันอยู่หลายคดี เช่น การรถไฟฟ้ามหานคร (คดีหมายเลขดำที่ ปค 168/2543 ปค 169/2543 ปค 171/2543 และ ปค 174/2543) การรถไฟแห่งประเทศไทยกับการสื่อสารแห่งประเทศไทย (คดีหมายเลขดำที่ 2409/2533) และกรมประชาสัมพันธ์กับธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) (คดีหมายเลขดำที่ 60/2544) เป็นต้น แต่ปัจจุบันเมื่อมีการจัดตั้งศาลปกครองแล้วการฟ้องคดีปกครองจึงต้องฟ้องต่อศาลปกครอง

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติมาตรา 223 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่กำหนดอำนาจของศาลปกครองจะพบว่านอกจากศาลจะมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชนแล้ว ยังมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกันอีกด้วย ทั้งนี้ อันเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ จึงเป็นการที่รัฐธรรมนูญเปิดโอกาสให้มีการนำข้อพิพาท ระหว่างหน่วยงานทางปกครองมาฟ้องคดีต่อศาลได้ จากการศึกษาพบว่ามีการฟ้องคดีปกครอง ระหว่างหน่วยงานทางปกครองด้วยกันต่อศาลเป็นจำนวนมาก ซึ่งมีทั้งกรณีที่ศาลสั่งไม่รับคำฟ้อง ไว้พิจารณา และกรณีที่ศาลมีคำพิพากษาในเนื้อหาแห่งคดีแล้ว โดยขอเสนอตามประเภทคดี ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ดังนี้

4.3.1 กรณีหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้ง ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นกรณีที่หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือ การกระทำอื่นใด เนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจ หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการ กระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะ เป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการ ใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบ

คดีปกครองประเภทนี้เป็นคดีพิพาทที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ใช้อำนาจทางปกครองฝ่ายเดียวในการออกนิติกรรมทางปกครอง (กฎ หรือคำสั่งทางปกครอง) หรือปฏิบัติการทางปกครอง และผู้ฟ้องคดีเห็นว่านิติกรรมทางปกครองหรือปฏิบัติการทางปกครองนั้น ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองหรือห้ามปฏิบัติการครั้งต่อไป จะเห็นได้ว่า คดีประเภทนี้มีมูลเหตุมาจากการออกกฎ หรือคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเอกชนเท่านั้นที่จะเป็นผู้ฟ้องหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่รัฐจะเป็นผู้ฟ้องคดีไม่ได้ เนื่องจากวัตถุประสงค์แห่งการฟ้องคดีเพื่อให้ศาลปกครองตรวจสอบ คือนิติกรรมทางปกครอง อย่างไรก็ตาม หน่วยงานทางปกครองอาจฟ้องร้องกันเองได้ในบางกรณี อาทิ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นฟ้องเกี่ยวกับการใช้อำนาจกำกับดูแลของราชการส่วนกลาง

หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2 แห่ง ฟ้องร้องกันเองเกี่ยวกับนิติกรรมทางปกครองเรื่องใดเรื่องหนึ่ง เป็นต้น¹⁵²

สำหรับเงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครองประเภทนี้ ประการสำคัญ คือ ต้องมีการออกคำสั่งทางปกครองหรือกฎในเรื่องที่จะมีการฟ้องคดีนั้นแล้ว ดังนั้น ในบางคดีหากเรื่องที่ฟ้องยังอยู่ในขั้นเตรียมการของฝ่ายปกครองแต่ยังไม่มี การออกคำสั่งทางปกครองหรือกฎที่พิพาท ศาลปกครองก็จะมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา นอกจากนี้ความเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เป็นเงื่อนไขสำคัญอีกประการหนึ่งที่จะต้องคำนึงถึงโดยผู้มีสิทธิฟ้องคดีประเภทนี้จะต้องเป็นผู้มีส่วนได้เสียหรือได้รับความกระทบกระเทือนจากคำสั่งทางปกครองหรือกฎที่พิพาท ทั้งนี้ ผลจากคำสั่งทางปกครองหรือกฎนั้นต้องกระทบกระเทือน (l'acte faisant grief) ต่อสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีอย่างมีนัยสำคัญด้วย ดังนั้น หากกฎหรือคำสั่งทางปกครองที่ประสงค์จะฟ้องยังไม่ก่อผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิหรือหน้าที่ตามกฎหมายของผู้ฟ้องคดีอย่างมีนัยสำคัญ อาทิ การฟ้องมาตรการภายในของฝ่ายปกครอง การฟ้องโต้แย้งหนังสือเวียนต่างๆ ของส่วนราชการที่ไม่มีผลกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่ของข้าราชการ ศาลปกครองก็อาจมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องดังกล่าวไว้พิจารณาได้ และสำหรับการฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้นมีเงื่อนไขสำคัญที่ผู้ฟ้องคดีจะต้องดำเนินการอันแตกต่างไปจากการฟ้องขอให้เพิกถอนกฎ หรือฟ้องโต้แย้งการปฏิบัติการทางปกครองก็คือ เงื่อนไขเกี่ยวกับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดตามมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 อาทิ การอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ต่อฝ่ายปกครองก่อนการฟ้องคดี เป็นต้น นอกจากนี้ การฟ้องคดีปกครองประเภทนี้ผู้ฟ้องคดีจะต้องยื่นฟ้องภายใน 90 วัน นับแต่วันที่อยู่หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และศาลปกครองมีอำนาจกำหนดค่าบังคับในกรณีนี้ได้โดยการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายนี้ สั่งให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งหรือสั่งห้ามการกระทำทั้งหมดหรือบางส่วน ทั้งนี้ ตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

¹⁵² สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. รายงานการวิจัย เรื่อง การดำเนินคดีปกครองของหน่วยงานของรัฐ เสนอต่อสำนักงานศาลปกครอง, (กรุงเทพมหานคร, 2547), น.37.

สำหรับการฟ้องคดีปกครองกรณีหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ระหว่างหน่วยงานทางปกครองมีเป็นจำนวนมาก ดังรายละเอียดต่อไปนี้

1) องค์การบริหารส่วนตำบลแม่ปะ (ผู้ฟ้องคดี) ฟ้องเทศบาลเมืองแม่สอด (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1) นายกเทศมนตรีเมืองแม่สอด (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2) ผู้ว่าราชการจังหวัดตาก (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3) กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4) ปลัดกระทรวงมหาดไทย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 5) และคณะรัฐมนตรี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 6) ขอให้เพิกถอนพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งเทศบาลเมืองแม่สอด พ.ศ. 2544 เนื่องจากพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวกำหนดเขตเทศบาลเมืองแม่สอดไม่เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาเปลี่ยนแปลงเขตเทศบาลตำบลแม่สอด จังหวัดตาก พ.ศ. 2493 โดยขยายเขตเทศบาลเมืองแม่สอดทับซ้อนเขตการปกครองขององค์การบริหารส่วนตำบลแม่ปะ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า กรณีเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายในการออกกฎตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดตามมาตรา 11 (2) แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว และการที่เทศบาลตำบลแม่ปะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นตามมาตรา 43 แห่งพระราชบัญญัติสภาพาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ฟ้องว่าพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งเทศบาลเมืองแม่สอด พ.ศ. 2544 กำหนดเขตเทศบาลเมืองแม่สอดทับซ้อนเขตการปกครองขององค์การบริหารส่วนตำบลแม่ปะอันเป็นการลดพื้นที่การปกครองติดต่อชนประชากรและทรัพยากร ประชาชนเกิดความสับสน เกิดปัญหาการบังคับใช้กฎหมายและข้อบัญญัติท้องถิ่น ตลอดจนการจัดทำบริการสาธารณะและการจัดเก็บภาษีอากรค่าธรรมเนียมต่างๆ ทำให้ไม่อาจพัฒนาท้องถิ่นหรือใช้อำนาจตามกฎหมายเพื่อปฏิบัติตามภาระหน้าที่ได้ จึงถือว่าองค์การบริหารส่วนตำบลแม่ปะเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายอันเนื่องมาจากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งหกซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ และคำขอเพิกถอนพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งเทศบาลเมืองแม่สอด พ.ศ. 2544 ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดค่าบังคับได้ตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยประเด็นเนื้อหาแห่งคดีว่าการกำหนดเขตเทศบาลเมืองแม่สอดตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งเทศบาลเมืองแม่สอด พ.ศ. 2544 เป็นไปตามประกาศกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ 12 กันยายน 2544 เรื่อง การกำหนดเขตตำบลในท้องที่อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก ซึ่งไม่ถูกต้องตามประกาศกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ 27 มกราคม 2541 เรื่อง

การกำหนดเขตตำบลในท้องที่อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก ที่กำหนดเขตตำบลในท้องที่อำเภอแม่สอดสอดคล้องกับการกำหนดเขตเทศบาลตำบลแม่สอดตามพระราชกฤษฎีกาเปลี่ยนแปลงเขตเทศบาลตำบลแม่สอดฯ พ.ศ. 2493 ประกอบกับการกำหนดที่ตั้งหลักเขตต่างๆ และแนวเขตเทศบาลเมืองแม่สอดตามมาตรา 4 แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งเทศบาลเมืองแม่สอด พ.ศ. 2544 และตามแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาไม่ถูกต้องตามหลักเขตและแนวเขตเทศบาลตำบลแม่สอดตามพระราชกฤษฎีกาเปลี่ยนแปลงเขตเทศบาลตำบลแม่สอดฯ พ.ศ. 2493 จึงเป็นการกำหนดเขตเทศบาลเมืองแม่สอดไม่ถูกต้องตามมาตรา 10 ประกอบกับมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ซึ่งเป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมาย พิจารณาให้เพิกถอนพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งเทศบาลเมืองแม่สอด พ.ศ. 2544 เฉพาะมาตรา 4 และแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.11/2547)

2) เทศบาลนครระยอง (ผู้ฟ้องคดี) ฟ้องกระทรวงมหาดไทย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2) กรณีกระทรวงมหาดไทยโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้กำหนดแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการเบิกค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนมาก ที่ มท 0808.3/ว 611 ลงวันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2546 แจ้งให้เทศบาลนครระยองใช้เป็นแนวทางในปฏิบัติการเบิกจ่ายในการอบรมกรณีที่สามารถเบิกค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรม ตลอดจนค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการจากงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ จะต้องเป็นการฝึกอบรมดังนี้ (1) เป็นการฝึกอบรมของกระทรวงมหาดไทยตามข้อเสนอของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (2) เป็นการฝึกอบรมของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (3) เป็นการฝึกอบรมที่มีข้อตกลงร่วมกันหรือจัดร่วมกันกับกระทรวงมหาดไทยหรือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ซึ่งจะได้แจ้งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทราบเป็นคราวๆ ไป และต่อมากระทรวงมหาดไทยได้แจ้งการชักซ้อมแนวทางการปฏิบัติเกี่ยวกับการเบิกค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนมาก ที่ มท 0808.3/ว 947 ลงวันที่ 14 มีนาคม 2546 แจ้งให้เทศบาลนครระยองทราบว่าตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนมาก ที่ มท 0808.3/ว 611 ลงวันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2546 นั้น เป็นการกำหนดเพิ่มเติมจากหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติที่เคยกำหนดไว้ แต่หลักเกณฑ์ดังกล่าวไม่รวมถึง การฝึกอบรมที่จัดโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือการฝึกอบรมที่จัดโดยส่วนราชการที่มีหน้าที่สนับสนุนหรือกำกับดูแลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติตามกฎหมายที่อยู่ในความรับผิดชอบของส่วนราชการนั้นๆ เช่น กรมโยธาธิการและผังเมือง ฝึกอบรมเตรียมความพร้อมให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับงานออกแบบและควบคุม

อาคาร หรือกรรมการปกครองฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ทะเบียนราษฎรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น ซึ่งหน่วยงานดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการตามกฎหมายและความรับผิดชอบอยู่แล้ว โดยไม่ต้องทำความเข้าใจความตกลงกับกระทรวงมหาดไทย สำหรับกรณีการเบิกจ่ายงบประมาณเป็นค่าฝึกอบรมที่หน่วยดำเนินการฝึกอบรมจะต้องขอทำความเข้าใจความตกลงกับกระทรวงมหาดไทยหรือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนมาก ที่ มท 0808.3/ว 611 ลงวันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2546 หมายถึงการฝึกอบรมที่จัดโดยหน่วยงานตามความหมายนอกเหนือจากที่กล่าวข้างต้น โดยมีหลักสูตรและช่วงเวลาจัดที่แน่นอน ซึ่งจะต้องให้คณะกรรมการพิจารณาหลักสูตรได้ตรวจสอบค่าใช้จ่ายและความเป็นมาตรฐานของหลักสูตรที่จะเกิดประโยชน์แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและมีให้เข้าช้อนกับแนวการฝึกอบรมของกระทรวงมหาดไทยหรือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เทศบาลนครระยองเห็นว่า การกระทำของกระทรวงมหาดไทยและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยไม่ให้ความอิสระในการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ขัดหลักการบริหารโดยไม่คำนึงถึงการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้เพิกถอนหนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนมาก ที่ มท 0502.3/ว 611 ลงวันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2546 เรื่อง แนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการเบิกค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า หนังสือกระทรวงมหาดไทยทั้งสองฉบับนั้น เป็นหนังสือที่กำหนดแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการเบิกจ่ายในการฝึกอบรมเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศถือปฏิบัติโดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ หนังสือทั้งสองฉบับจึงมีสภาพเป็นกฎตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยที่หนังสือฉบับที่สองซึ่งเป็นเพียงหนังสือชักซ้อมแนวทางการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ของหนังสือฉบับแรก แต่กลับมีเนื้อหาเป็นการขยายความหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์ให้ผิดไปจากหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในหนังสือฉบับแรก ทั้งนี้ ในส่วนของการฝึกอบรมที่จัดโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองซึ่งหนังสือฉบับที่สองขยายความว่าไม่ต้องทำความเข้าใจความตกลงกับกระทรวงมหาดไทยอันเป็นการขัดแย้งกับสาระสำคัญของหลักเกณฑ์ตามหนังสือฉบับแรกอย่างชัดเจน สำหรับหนังสือฉบับแรกนั้น แม้ว่าจะเป็นการลงนามโดยรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย ปฏิบัติราชการแทนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งมีอำนาจโดยชอบในการกำหนดระเบียบเกี่ยวกับการเบิกค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมดังกล่าว แต่ปรากฏว่ามีสาระเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการเบิกค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

วันที่ 13 พฤษภาคม 2542 ซึ่งการกำหนดระเบียบเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบฉบับเดิม กระทรวงมหาดไทย โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะต้องจัดทำเป็นรูปแบบระเบียบ กระทรวงมหาดไทย และประกาศในราชกิจจานุเบกษาเช่นเดียวกันกับฉบับที่ถูกแก้ไขเพิ่มเติม จึงจะมีศักดิ์เทียบเท่ากันและมีผลใช้บังคับได้โดยชอบ ทั้งนี้ ตามที่บัญญัติไว้โดยกฎหมาย ที่เกี่ยวข้องกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นฉบับต่างๆ เนื่องจากความสัมพันธ์ระหว่าง กระทรวงมหาดไทยกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นความสัมพันธ์เชิงกำกับดูแลมิใช่เป็นการ ควบคุมบังคับบัญชาหรือมิได้เป็นความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานกลางกับหน่วยงานผู้ปฏิบัติ ซึ่งใช้อำนาจในการกำกับดูแลและอำนาจในการออกระเบียบข้อบังคับของกระทรวงมหาดไทย ย่อมต้องเป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายเท่านั้น ดังนั้น การออกระเบียบข้อบังคับของ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยโดยการออกเป็นหนังสือเวียน ด่วนมาก ที่ มท 0808.3/ว 611 ลงวันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2546 จึงเป็นการออกกฎโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายในส่วนของรูปแบบ นอกจากนั้น เมื่อได้พิจารณาเนื้อหาสาระของหนังสือเวียนดังกล่าวแล้ว เห็นว่า แม้การกำหนดระเบียบตาม หนังสือเวียนฉบับนี้จะเป็นกรณีการเบิกจ่ายการคลังก็ตาม แต่ก็มีผลกระทบโดยตรงต่อการพัฒนา บุคลากรและการบริหารจัดการขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะการออกระเบียบห้าม มิให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเบิกค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมดังกล่าวเท่ากับเป็นการจำกัดมิให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดการฝึกอบรมบุคลากรของตนเอง จึงเป็นการกำหนดระเบียบที่มีผล เป็นการจำกัดมิให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นริเริ่มทำการฝึกอบรมบุคลากรของตนด้วยตนเอง หรือเข้าร่วมการฝึกอบรมที่ผู้อื่นจัดขึ้นมีผลกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเอง และกระทำไปโดยไม่คำนึงถึงความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายการบริหารงานบุคคลของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งสาระสำคัญของหลักการปกครองตนเองประการหนึ่งก็คือการที่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องสามารถบริหารจัดการกิจการของตนเองในเรื่องแผนงาน งบประมาณและการบริหารงานบุคคลได้ แต่การที่จะบริหารจัดการกิจการของตนเองได้นั้น อำนาจ ในกระบวนการตัดสินใจจะต้องเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในกรณีนี้ ถึงแม้ว่าจะมี ข้อยกเว้นให้เบิกค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมได้บางประเภท การฝึกอบรมที่ยกเว้นนั้นก็เพียงการ ฝึกอบรมโดยผู้อื่นเป็นผู้ริเริ่มและเป็นผู้เสนอแนะ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการฝึกอบรมที่ต้องมีข้อตกลง ร่วมกันหรือจัดอบรมร่วมกันกับกระทรวงมหาดไทย โดยกระทรวงมหาดไทยจะได้แจ้งให้ทราบ เป็นคราวๆ นั้น กระทรวงมหาดไทยก็ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการสำหรับการขอทำความตกลง ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติ ดังนั้น การที่จะจัดทำข้อตกลงร่วมกันได้หรือจัดอบรมร่วมกัน กับกระทรวงมหาดไทยได้ หรือจะแจ้งให้ทราบเป็นคราวๆ ได้เมื่อใดจึงขึ้นอยู่กับดุลพินิจและ

กระบวนการตัดสินใจของตนเองเลย ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงไม่สามารถบริหารจัดการกิจการของตนเองตามหลักการปกครองตนเองได้ การที่กระทรวงมหาดไทยโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยออกหนังสือ ด่วนมาก ที่ มท 0808.3/ว 611 ลงวันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2546 จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และขัดต่อกฎหมายที่ให้อำนาจแก่กระทรวงมหาดไทยและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในการออกระเบียบดังกล่าว ส่วนในกรณีที่หากปรากฏต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ดำเนินการบริหารจัดการกิจการของตนเองไปในทางที่ขัดต่อกฎหมาย กระทรวงมหาดไทยและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยย่อมมีอำนาจกระทำการต่างๆ ได้ตามที่เป็นอำนาจในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ อยู่แล้ว พิจารณาให้เพิกถอนหนังสือกระทรวงมหาดไทยด่วนมาก ที่ มท 0808.3/ว 611 ลงวันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2546 (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 61/2549)

3) นายกเทศมนตรีตำบลบ้านด้า (ผู้ฟ้องคดี) ฟ้องประธานสภาเทศบาลตำบลบ้านด้า (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1) และสภาเทศบาลตำบลบ้านด้า (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2) กรณีประธานสภาเทศบาลตำบลบ้านด้า มีมติส่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้คณะกรรมการแปรรูปคดีพิจารณาและกำหนดนัดพิจารณาคำแปรญัตติโดยไม่ได้กำหนดระยะเวลาในการเสนอคำแปรญัตติต่อคณะกรรมการแปรรูปคดี นายกเทศมนตรีตำบลบ้านด้าเห็นว่ากระบวนการแปรรูปคดีร่างเทศบัญญัติดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงฟ้องคดีขอให้เพิกถอนเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีดังกล่าว ศาลปกครองวินิจฉัยว่า การไม่กำหนดระยะเวลาในการเสนอคำแปรญัตติต่อคณะกรรมการแปรรูปคดีเป็นเหตุให้สมาชิกของสภาเทศบาลตำบล นอกจากคณะกรรมการแปรรูปคดีและนายกเทศมนตรีไม่อาจเสนอคำแปรญัตติล่วงหน้าเป็นหนังสือต่อประธานกรรมการแปรรูปคดีได้ ดังนั้น กระบวนการแปรรูปคดีร่างเทศบัญญัติดังกล่าวจึงดำเนินการโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอนของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ. 2547 ซึ่งเป็นสาระสำคัญสำหรับการตราร่างเทศบัญญัติงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พิจารณาเพิกถอนเทศบัญญัติรายจ่ายประจำปี (คำพิพากษาศาลปกครองเชียงใหม่ คดีหมายเลขแดงที่ 266/2552)¹⁵³

¹⁵³ คดีถึงที่สุดโดยไม่มีการอุทธรณ์

4) นายกเทศมนตรีนครระยอง (ผู้ฟ้องคดี) ฟ้องสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1) และคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2) กรณีนายกเทศมนตรีนครระยองเห็นว่าคณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ จัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมและมีลักษณะเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ จึงฟ้องขอให้ชะลอการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ศาลปกครองวินิจฉัยว่า การจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปของคณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ เป็นการใช้อำนาจตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และการที่คณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ ได้มีมติเห็นชอบกรอบวงเงินที่จัดสรรตามที่สำนักงานประมาณเสนอเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยชอบตามมาตรา 12 (10) และ (11) แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ประกอบกับข้อ 6.2.4 ของแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 แล้ว พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดง 678/2547)¹⁵⁴

5) องค์การบริหารส่วนตำบลหงส์เจริญ (ผู้ฟ้องคดี) ฟ้องนายอำเภอท่าแซะ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1) และผู้ว่าราชการจังหวัดชุมพร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2) กรณีนายอำเภอท่าแซะไม่อนุมัติร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมขององค์การบริหารส่วนตำบลหงส์เจริญ และผู้ว่าราชการจังหวัดชุมพรไม่เห็นชอบด้วยกับร่างข้อบังคับงบประมาณดังกล่าวด้วย จึงฟ้องขอให้นายอำเภอท่าแซะและผู้ว่าราชการจังหวัดชุมพรอนุมัติร่างข้อบังคับงบประมาณดังกล่าว ศาลปกครองพิพากษาว่า การที่นายอำเภอท่าแซะได้พิจารณาเห็นว่ากระบวนการแปรญัตติร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมขององค์การบริหารส่วนตำบลหงส์เจริญไม่ถูกต้องตามข้อ 50 ของข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2538 จึงได้ส่งร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมฯ คืนให้องค์การบริหารส่วนตำบลหงส์เจริญดำเนินการให้ถูกต้อง ซึ่งองค์การบริหารส่วนตำบลหงส์เจริญได้แจ้งว่าสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหงส์เจริญมีมติยืนยันร่างข้อบังคับงบประมาณ นายอำเภอท่าแซะจึงส่งร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมฯ ดังกล่าวให้ผู้ว่าราชการจังหวัดชุมพรพิจารณา ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดชุมพรได้พิจารณาแล้วไม่เห็นชอบด้วยกับร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมฯ การดำเนินการของผู้ว่าราชการจังหวัดชุมพรและนายอำเภอท่าแซะเป็นการดำเนินการภายในขอบเขตของการกำกับ

¹⁵⁴ คดีถึงที่สุดโดยไม่มีการอุทธรณ์

ดูแลการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลหงส์เจริญซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้ ตามหลักการของมาตรา 282 และมาตรา 283 วรรคสอง ของ รัฐธรรมนูญแล้ว ดังนั้น การที่นายอำเภอท่าแซะไม่อนุมัติร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ๔ ขององค์การบริหารส่วนตำบลหงส์เจริญ และการที่ผู้ว่าราชการจังหวัดชุมพรไม่เห็นชอบด้วยกับ ร่างข้อบังคับดังกล่าวเป็นการกระทำที่ชอบแล้ว พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ 385/2549)¹⁵⁵

6) องค์การบริหารส่วนตำบลบางบุตร (ผู้ฟ้องคดีที่ 1) องค์การบริหารส่วนตำบล บ้านค่าย (ผู้ฟ้องคดีที่ 2) ฟ้องการประปาส่วนภูมิภาค (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1) ว่าการประปาส่วนภูมิภาค เข้าทำสัญญาให้เอกชนผลิตน้ำประปาเพื่อขายให้แก่การประปาส่วนภูมิภาคกับบริษัทเอกชน โดยขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และกฎหมายอื่นๆ และมีข้อสัญญา ที่เป็นการเสียเปรียบซึ่งจะมีผลกระทบต่อการจัดทำบริการสาธารณะของการประปาส่วนภูมิภาคได้ จึงฟ้องคดีขอให้เพิกถอนการเข้าทำสัญญาระหว่างการประปาส่วนภูมิภาคและบริษัทเอกชน ศาลปกครองวินิจฉัยว่า กรณีเป็นคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้ง ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 องค์การบริหารส่วนตำบลบางบุตรและ องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านค่ายเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนา ตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ตามมาตรา 66 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และอาจจัดให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร ตามมาตรา 68 (1) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน รวมทั้งมีอำนาจและหน้าที่จัดระบบ บริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ในการสาธารณูปโภคและ การก่อสร้างอื่นๆ ตามมาตรา 16 (4) แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ดังนั้น โดยอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายขององค์การ บริหารส่วนตำบลบางบุตรและองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านค่ายจึงมีส่วนได้เสียกับการจัดทำ บริการสาธารณะของการประปาส่วนภูมิภาค หากองค์การบริหารส่วนตำบลบางบุตรและองค์การ บริหารส่วนตำบลบ้านค่าย เห็นว่าการประปาส่วนภูมิภาคจัดทำบริการสาธารณะในลักษณะที่จะทำให้ ประชาชนในท้องถิ่นต้องได้รับความเดือดร้อนเสียหายไม่ว่าในกรณีของการจัดทำโครงการ กระบวนการคัดเลือกเอกชนเข้าร่วมลงทุนหรือการเข้าทำสัญญากับเอกชนโดยที่ข้อสัญญา ที่อาจจะกระทบต่อประสิทธิภาพในการจัดทำบริการสาธารณะของการประปาส่วนภูมิภาค

¹⁵⁵ คดีถึงที่สุดโดยไม่มีการอุทธรณ์

องค์การบริหารส่วนตำบลบางบุตรและองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านค่ายย่อมสามารถใช้สิทธิทางศาล เพื่อให้มีการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของกระทำการการประปาส่วนภูมิภาคได้ในฐานะเป็นผู้เดือดร้อนและเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า การประปาส่วนภูมิภาคได้ตัดลดรายการก่อสร้างของโครงการดังกล่าวเพื่อหลีกเลี่ยงการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 ซึ่งมีผลให้กระบวนการคัดเลือกเอกชนเข้าร่วมทุนเป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอนและวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น พิกษาเพิกถอนกระบวนการคัดเลือกเอกชนให้ผลิตน้ำประปาฯ และเพิกถอนสัญญาให้เอกชนผลิตน้ำประปาฯ ระหว่างการประปาส่วนภูมิภาคและบริษัทเอกชน ซึ่งเป็นผลจากกระบวนการคัดเลือกที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองระยอง คดีหมายเลขแดงที่ 31/2550)¹⁵⁶

7) องค์การบริหารส่วนตำบลเกาะลิบง (ผู้ฟ้องคดี) ฟ้องหัวหน้าอุทยานแห่งชาติหาดเจ้าไหม (ผู้ถูกฟ้องคดี) กรณีองค์การบริหารส่วนตำบลเกาะลิบงก่อสร้างลานจอดรถบนที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันตามหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ซึ่งเป็นการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเพื่อจัดระบบบริการสาธารณะรองรับการท่องเที่ยวต่อมาหัวหน้าอุทยานแห่งชาติหาดเจ้าไหมในฐานะพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ได้มีคำสั่งให้ทำลายหรือรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างหรือสิ่งอื่นใดที่ผิดไปจากสภาพเดิมออกไปให้พ้นอุทยานแห่งชาติหาดเจ้าไหม หรือทำให้สิ่งนั้นๆ กลับคืนสู่สภาพเดิมโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 องค์การบริหารส่วนตำบลเกาะลิบงเห็นว่าตนสามารถดำเนินการดังกล่าวได้ตามอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย จึงฟ้องคดีขอให้เพิกถอนคำสั่งของหัวหน้าอุทยานแห่งชาติหาดเจ้าไหมดังกล่าว ศาลปกครองวินิจฉัยว่า แม้ที่ดินที่ก่อสร้างลานจอดรถจะเป็นที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภททรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันก็ตาม แต่ต่อมาเมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดบริเวณที่ดินดังกล่าวให้เป็นเขตอุทยานแห่งชาติที่ดินดังกล่าวจึงเป็นเขตอุทยานแห่งชาติ แม้องค์การบริหารส่วนตำบลเกาะลิบงจะมีอำนาจก่อสร้างลานจอดรถตามพระราชบัญญัติสภาพตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และ

¹⁵⁶ คดีอยู่ระหว่างการพิจารณาอุทธรณ์ของศาลปกครองสูงสุด

พระราชกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 รวมทั้งข้อ 8 ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. 2544 ได้กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลเกาะลันตาสามารถใช้ประโยชน์ที่ดินอันเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินได้ หากได้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดก็ตาม แต่โดยเหตุที่มาตรา 67 และมาตรา 68 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 กำหนดว่า การทำหน้าที่หรือกิจการในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายอื่นด้วย ดังนั้น แม้องค์การบริหารส่วนตำบลเกาะลันตาจะมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการก่อสร้างลานจอดรถตามที่กำหนดไว้ในระเบียบและกฎหมายดังกล่าวก็ตาม แต่หากเป็นการก่อสร้างลานจอดรถในพื้นที่ที่เป็นเขตอุทยานแห่งชาติ องค์การบริหารส่วนตำบลเกาะลันตาจะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ด้วย กล่าวคือ ต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้เสียก่อน ดังนั้น การที่หัวหน้าอุทยานแห่งชาติห้วยน้ำดังมีคำสั่งให้องค์การบริหารส่วนตำบลเกาะลันตาจอดรถออกไปให้พ้นอุทยานแห่งชาติห้วยน้ำดังหรือทำสิ่งนั้นๆ ให้กลับคืนสู่สภาพเดิมจึงเป็นการกระทำที่ขัดด้วยกฎหมาย พินาศยาพิชัย (คำพิพากษาศาลปกครองสงขลา คดีหมายเลขแดงที่ 168/2550)¹⁵⁷

8) สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ (กรมศาสนาเดิม) (ผู้ฟ้องคดี) ฟ้องกรมศิลปากร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1) และอธิบดีกรมศิลปากร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2) กรณีสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาวัดร้างเห็นว่าอธิบดีกรมศิลปากรประกาศขึ้นทะเบียนและกำหนดเขตโบราณสถานวัดร้างไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากเดิมกรมศาสนาและกรมศิลปากร สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ และกระทรวงศึกษาธิการได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการประสานงานการดำเนินการเกี่ยวกับวัดร้างที่เป็นโบราณสถาน ซึ่งประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ของทั้งกรมศาสนาและกรมศิลปากร เพื่อดำเนินการกำหนดเขตโบราณสถานและการจัดการวัดร้างร่วมกัน แต่ในการประกาศขึ้นทะเบียนและกำหนดเขตที่ดินโบราณสถานที่ยังครอบคลุมบริเวณที่วัดร้าง โดยอธิบดีกรมศิลปากรไม่ได้ปฏิบัติตามคำสั่งของกระทรวงศึกษาธิการ ทำให้สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติได้รับความเสียหายจากการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงฟ้องคดีขอให้กรมศิลปากรและอธิบดีกรมศิลปากรระงับการประกาศขึ้นทะเบียนและกำหนดเขตโบราณสถาน

¹⁵⁷ คดีอยู่ระหว่างการพิจารณาอุทธรณ์ของศาลปกครองสูงสุด

ดังกล่าว และให้อธิบดีกรมศิลปากรดำเนินการให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ตามคำสั่งของกระทรวงศึกษาธิการ

ศาลปกครองวินิจฉัยว่า คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการประสานงานการดำเนินการเกี่ยวกับวัดร้างที่เป็นโบราณสถานเป็นคำสั่งทางบริหารที่ออกโดยปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ในฐานะผู้บังคับบัญชาเหนือข้าราชการของกรมศาสนาและกรมศิลปากร ซึ่งเป็นส่วนราชการในสังกัดกระทรวงศึกษา และโดยที่คณะกรรมการประกอบด้วยกรรมการโดยตำแหน่งและกรรมการที่ระบุชื่อบุคคลเป็นกรรมการจึงมีลักษณะเป็นคำสั่งพิเศษเฉพาะกิจ ดังนั้น ภาระหน้าที่ของกรรมการตามคำสั่งดังกล่าวจึงสิ้นสุดไปตามมาตรา 37 (4) มาตรา 46 (3) แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ที่กำหนดให้กรมศิลปากรเป็นส่วนราชการในสังกัดกระทรวงวัฒนธรรม และสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับกิจการพระพุทธศาสนา ดังนั้น การที่อธิบดีกรมศิลปากรประกาศขึ้นทะเบียนกำหนดเขตโบราณสถานวัดร้าง โดยไม่ได้ดำเนินการตามคำสั่งกระทรวงศึกษาธิการดังกล่าวจึงไม่เป็นการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่อย่างใด และอธิบดีกรมศิลปากรยังคงมีอำนาจตามกฎหมายในการกำหนดเขตที่ดินโบราณสถานตามเหตุผลและความจำเป็น ดังนั้น การที่อธิบดีกรมศิลปากรประกาศกำหนดเขตที่ดินบริเวณโบราณสถานจึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว ศาลพิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ 1668/2550)¹⁵⁸

9) ผู้ว่าราชการจังหวัดสงขลา (ผู้ฟ้องคดี) ฟ้องเทศบาลเมืองคลองแห (ผู้ถูกฟ้องคดี) กรณีสภาเทศบาลเมืองคลองแหได้พิจารณาร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีสามวาระรวดในวันเดียวกัน ผู้ว่าราชการจังหวัดสงขลาจึงฟ้องขอให้เพิกถอนเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ศาลปกครองวินิจฉัยว่าการที่สภาเทศบาลพิจารณาร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายโดยได้พิจารณาสามวาระรวดในวันเดียวกัน เป็นการไม่ชอบตามข้อ 45 วรรคสามของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ. 2547 ดังนั้น เมื่อประธานสภาเทศบาลเมืองคลองแหส่งร่างเทศบัญญัติดังกล่าวซึ่งมีการพิจารณาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไปให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสงขลาพิจารณา แม้ว่าผู้ว่าราชการจังหวัดสงขลาจะพิจารณาให้ความเห็นชอบและส่งคืนให้นายกเทศมนตรีของเทศบาลเมืองคลองแหลงนามใช้บังคับเป็นเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีก็หาทำให้เทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

¹⁵⁸ คดีอยู่ระหว่างการพิจารณาอุทธรณ์ของศาลปกครองสูงสุด

ดังกล่าวชอบด้วยกฎหมายไม่ พิจารณาเพิกถอนเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของเทศบาลเมืองคลองแห (คำพิพากษาศาลปกครองสงขลา คดีหมายเลขแดงที่ 152/2552)¹⁵⁹

10) กรณีองค์การบริหารส่วนตำบลหนองไผ่ (ผู้ฟ้องคดี) ฟ้องนายอำเภอ (ผู้ถูกฟ้องคดี) กรณีนายอำเภอมีคำสั่งให้องค์การบริหารส่วนตำบลหนองไผ่ยกเลิกสัญญาจ้างก่อสร้างระบบประปาหมู่บ้านกับผู้ชนะการประมูลและเร่งรัดให้ดำเนินการประมูลโครงการดังกล่าวใหม่ เป็นการสั่งการในฐานะผู้กำกับดูแลตามมาตรา 90 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ไม่ชอบด้วยกฎหมาย คดีอยู่ระหว่างการพิจารณาในชั้นแสวงหาข้อเท็จจริง ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำร้องขอถอนคำฟ้องต่อศาล ศาลอนุญาต (ศาลปกครองขอนแก่น คดีหมายเลขดำที่ 306/2551, คดีหมายเลขแดงที่ 360/2552)

แต่อย่างไรก็ตาม การที่คดีอยู่ระหว่างการพิจารณาในชั้นแสวงหาข้อเท็จจริงแล้ว แสดงว่า ศาลปกครองได้มีคำสั่งรับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณาแล้ว แม้ต่อมาผู้ฟ้องคดีจะถอนคำฟ้องก็ตาม นอกจากนี้ยังพบหลายกรณีที่มีการฟ้องคดีระหว่างหน่วยงานทางปกครอง และต่อมาผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขอถอนฟ้อง อาทิเช่น ศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ 1734/2552 ระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบลบางพระกับกระทรวงมหาดไทย ศาลปกครองขอนแก่น คดีหมายเลขแดงที่ 144/2552 ระหว่างเทศบาลตำบลบานเปิดกับเทศบาลนครขอนแก่น เป็นต้น

11) องค์การบริหารส่วนตำบลหงส์เจริญ (ผู้ฟ้องคดี) ฟ้องปฏิรูปที่ดินชุมพร (ผู้ถูกฟ้องคดี) กรณีปฏิรูปที่ดินได้ออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. 4-01) ให้แก่ นาย ป. มีเนื้อที่บางส่วนทับคันดินสาธารณประโยชน์ที่ราษฎรได้ร่วมกันสร้างขึ้น เพื่อกักน้ำไว้ใช้ประโยชน์ทางการเกษตรของราษฎร และปัจจุบันราษฎรยังคงใช้ประโยชน์กันอยู่ จึงฟ้องขอให้เพิกถอน ส.ป.ก. 4-01 ฉบับดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า มาตรา 68 (8) แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลอาจดำเนินการเกี่ยวกับการคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามที่กฎหมายกำหนด ประกอบกับข้อ 5 (2) ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. 2544 กำหนดให้ที่ดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่กฎหมายกำหนดและนายอำเภอท้องที่ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 จากบทบัญญัติดังกล่าว เห็นว่า ถึงแม้ว่าอำนาจการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็น

¹⁵⁹ คดีถึงที่สุดโดยไม่มีการอุทธรณ์

สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันจะเป็นของนายอำเภอท้องที่ก็ตาม แต่ในขณะเดียวกันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการดังกล่าวด้วย และเมื่อพิจารณามาตรา 16 (27) แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งกำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาที่สาธารณะ โดยมีได้กำหนดเงื่อนไขว่าเป็นที่สาธารณะประโยชน์ประเภทใด บทบัญญัติดังกล่าวจึงมีผลทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาที่สาธารณะทุกประเภทภายในท้องที่ของตน ซึ่งรวมถึงที่สาธารณะอันเป็นที่ดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันด้วย และแม้ว่าคณะกรรมการการกระจายอำนาจจะยังจัดทำแผนกระจายอำนาจและดำเนินการถ่ายโอนภารกิจตลอดจนกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบในการให้บริการสาธารณะของรัฐแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่เสร็จสิ้นก็ตาม ก็มิได้เป็นเหตุให้อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลรักษาสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันต้องระงับหรือยุติลงแต่ประการใด เมื่อองค์การบริหารส่วนตำบลหงส์เจริญซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายเห็นว่า ปฏิรูปที่ดินชุมชนพรออก ส.ป.ก. 4-01 ปฏิรูปที่ดินให้แก่ นาย ป. โดยที่ดินบางส่วนได้ทับที่สาธารณะประโยชน์ที่ราษฎรได้ร่วมสร้างขึ้นเพื่อเก็บกักน้ำไว้ใช้ในการเกษตร องค์การบริหารส่วนตำบลหงส์เจริญย่อมมีหน้าที่ในการดูแลรักษาที่สาธารณะดังกล่าวตามอำนาจหน้าที่ ดังนั้น จึงถือได้ว่าองค์การบริหารส่วนตำบลหงส์เจริญเป็นผู้เดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้จากการดำเนินการดังกล่าว องค์การบริหารส่วนตำบลหงส์เจริญจึงเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 จึงมีคำสั่งให้ศาลปกครองชั้นต้นรับคำฟ้องไว้พิจารณา (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 320/2546)

โดยที่ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. 2544 กำหนดให้อำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ร่วมกันเป็นอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอท้องที่ แม้ต่อมาจะมีมาตรา 16 (27) แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการดูแลที่สาธารณะด้วยก็ตาม แต่เมื่อคณะกรรมการการกระจายอำนาจ จัดทำแผนกระจายอำนาจ และดำเนินการถ่ายโอนภารกิจยังไม่เสร็จสิ้น องค์การบริหารส่วนตำบลหงส์เจริญจึงยังไม่มีอำนาจ

หน้าที่ตามกฎหมายในการดูแลที่สาธารณประโยชน์ที่พิพาท นอกจากนี้ ไม่ปรากฏว่าองค์การบริหารส่วนตำบลหงส์เจริญเป็นผู้ใช้ที่สาธารณประโยชน์ที่พิพาทดังกล่าว ดังนั้น องค์การบริหารส่วนตำบลหงส์เจริญจึงไม่ใช่ผู้เดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำของปฏิรูปที่ดินชุมพร องค์การบริหารส่วนตำบลหงส์เจริญจึงไม่เป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542

12) องค์การบริหารส่วนจังหวัดบุรีรัมย์ (ผู้ฟ้องคดี) ฟ้องผู้ว่าราชการจังหวัดบุรีรัมย์ (ผู้ถูกฟ้องคดี) กรณีที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดบุรีรัมย์เห็นว่า โครงการในข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายหมวดเงินอุดหนุน จำนวน 5 โครงการ ไม่สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ลงวันที่ 13 สิงหาคม 2546 เรื่อง กำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และอีกจำนวน 2 โครงการไม่สอดคล้องกับประกาศดังกล่าวในบางส่วน จึงมีหนังสือขอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดบุรีรัมย์วินิจฉัยตามข้อ 4 ของประกาศดังกล่าว ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดบุรีรัมย์ได้วินิจฉัยว่ามีโครงการที่ไม่สอดคล้องกับประกาศดังกล่าวจำนวน 2 โครงการ ส่วนอีก 5 โครงการสอดคล้องกับประกาศแล้วและให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดบุรีรัมย์ดำเนินการใช้จ่ายเงินงบประมาณหมวดเงินอุดหนุนแก่ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องต่อไป องค์การบริหารส่วนจังหวัดบุรีรัมย์จึงฟ้องขอให้เพิกถอนคำวินิจฉัยของผู้ว่าราชการจังหวัดดังกล่าว

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดบุรีรัมย์มีหน้าที่รักษาการให้เป็นไปตามข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายและมีหน้าที่ปฏิบัติการเบิกจ่ายเงินงบประมาณที่ได้รับอนุมัติให้เป็นไปตามระเบียบการเบิกจ่ายเงินขององค์การบริหารส่วนจังหวัด แม้ผู้ว่าราชการจังหวัดบุรีรัมย์จะมีอำนาจในการวินิจฉัยปัญหาข้อขัดข้องในการดำเนินงานตามโครงการต่างๆ ที่เกี่ยวกับการจัดระบบบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนจังหวัดก็ตาม แต่เมื่อคำวินิจฉัยของผู้ว่าราชการจังหวัดมีผลกระทบต่อการบริหารงานงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดบุรีรัมย์ ซึ่งหากมีปัญหากเกิดขึ้น้องค์การบริหารส่วนจังหวัดบุรีรัมย์ย่อมจะต้องรับผิดชอบฐานะผู้อนุมัติให้ดำเนินการและการเบิกจ่ายเงิน จึงถือว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดบุรีรัมย์เป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 662/2549)

โดยที่ศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองนครราชสีมา) วินิจฉัยว่า โครงการที่เห็นว่า ไม่สอดคล้องกับประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เป็นโครงการที่ปรากฏอยู่ในข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 และเป็นโครงการที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดบุรีรัมย์เป็นผู้เสนอต่อสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งทั้งสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดและผู้ว่าราชการจังหวัดบุรีรัมย์ได้พิจารณาเห็นชอบด้วย จนกระทั่งได้ประกาศใช้เป็นข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณแล้ว อีกทั้ง ไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าการดำเนินการโครงการดังกล่าวที่ผู้ว่าราชการจังหวัดบุรีรัมย์วินิจฉัยว่า สอดคล้องกับประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะทำให้ ได้รับความเดือดร้อนเสียหายหรืออาจจะได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายประการใด องค์การบริหาร ส่วนจังหวัดบุรีรัมย์จึงไม่ใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

13) องค์การบริหารส่วนจังหวัดลำพูน (ผู้ฟ้องคดี) ฟ้องคณะกรรมการพิจารณา อุทธรณ์และร้องทุกข์ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดลำพูน (ผู้ถูกฟ้องคดี) กรณีองค์การ บริหารส่วนจังหวัดลำพูนแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงผู้ถูกกล่าวหา ผู้ถูกกล่าวหาได้ดำเนินการร้องทุกข์ต่อประธานคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดลำพูน แต่คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และการร้องทุกข์ฯ มีมติเห็นควรยุติเรื่อง เสนอคณะกรรมการ ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดลำพูน องค์การบริหารส่วนจังหวัดลำพูนเห็นว่าการกระทำ ของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และการร้องทุกข์ฯ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงฟ้องคดีขอให้ เพิกถอนมติคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์ฯ ดังกล่าว

ศาลปกครองวินิจฉัยว่า คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์ของ คณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดลำพูนมีอำนาจหน้าที่พิจารณาเรื่องที่ผู้ถูกกล่าวหา ได้ร้องทุกข์แล้วมีความเห็นเสนอต่อคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดลำพูน เพื่อมีมติต่อไป ดังนั้น การใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์ฯ ไม่ได้มีผลกระทบต่อสถานะภาพของสิทธิหรือหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดลำพูนแต่อย่างใด องค์การบริหารส่วนจังหวัดลำพูนจึงไม่ใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อน เสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ ที่จะมิสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง

แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 (คำสั่งศาลปกครองเชียงใหม่ คดีหมายเลขแดงที่ 2/2551)¹⁶⁰

14) องค์การบริหารส่วนจังหวัดลำพูน (ผู้ฟ้องคดี) ฟ้องคณะกรรมการพิจารณาการดำเนินการทางวินัยและการให้ออกจากราชการ ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดลำพูน (ผู้ถูกฟ้องคดี) กรณีองค์การบริหารส่วนจังหวัดลำพูนได้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงผู้ถูกกล่าวหา คณะกรรมการสอบสวนมีมติว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดจริง องค์การบริหารส่วนจังหวัดลำพูนได้ส่งเรื่องให้พิจารณา แต่คณะกรรมการพิจารณาการดำเนินการทางวินัยฯ มีมติเสนอ ก.จ.จ. ลำพูน ไม่ให้รับเรื่องสอบสวนดังกล่าวไว้พิจารณา องค์การบริหารส่วนจังหวัดลำพูนเห็นว่า มติของคณะกรรมการพิจารณาการดำเนินการทางวินัยฯ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงฟ้องขอให้เพิกถอนมติดังกล่าว ศาลปกครองวินิจฉัยว่า ความเห็นของคณะกรรมการพิจารณาการดำเนินการทางวินัยฯ ถือเป็นการใช้ดุลพินิจในขั้นตอนการดำเนินการภายในของฝ่ายบริหาร เพื่อเสนอให้ผู้มีอำนาจพิจารณามีมติหรือมีคำสั่งต่อไปเท่านั้น มิได้เป็นการใช้อำนาจหน้าที่อันเป็นการกระทำทางปกครองที่จะมีผลกระทบต่อสถานะภาพของสิทธิขององค์การบริหารส่วนจังหวัดลำพูนแต่อย่างใด การกระทำของคณะกรรมการพิจารณาการดำเนินการทางวินัยฯ จึงไม่ได้ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือเสียหายต่อผู้ฟ้องคดีอันจะทำให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดลำพูนมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลตามมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 (คำสั่งศาลปกครองเชียงใหม่ คดีหมายเลขแดงที่ 7/2551)¹⁶¹

15) เทศบาลตำบลก้งแอน (ผู้ฟ้องคดี) ฟ้องคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์จังหวัดสุรินทร์ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 กรณีคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ให้เพิกถอนคำสั่งของเทศบาลตำบลก้งแอนที่ระงับการก่อสร้างอาคารของผู้อุทธรณ์ โดยให้มีผลย้อนหลังตั้งแต่วันที่นายกเทศมนตรีตำบลก้งแอนมีคำสั่ง ทำให้เทศบาลตำบลก้งแอนในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ผู้ออกคำสั่งระงับการก่อสร้างอาคารดังกล่าวได้รับความเสียหายโดยตรงในการไม่สามารถบังคับหรือดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายควบคุมอาคารได้ ขอให้เพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ ดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ มีเจตนารมณ์ที่จะให้คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ทบทวนคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น

¹⁶⁰ คดีถึงที่สุดโดยไม่มีการอุทธรณ์

¹⁶¹ คดีอยู่ระหว่างการพิจารณาอุทธรณ์ของศาลปกครองสูงสุด

ทั้งในปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย และมีอำนาจยกอุทธรณ์ในกรณีที่เห็นว่าคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นถูกต้อง เพิกถอนคำสั่งของพนักงานท้องถิ่นในกรณีที่เห็นว่าคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นถูกต้องบางส่วนและผิดหรือไม่ถูกต้องบางส่วน ทั้งนี้ เพื่อคุ้มครองเอกชนจากการใช้อำนาจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือตามอำเภอใจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นและเพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ คำวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ไม่ว่าจะวินิจฉัยไปในทางใดก็ตาม จึงย่อมมีผลผูกพันเจ้าพนักงานท้องถิ่นผู้ออกคำสั่งทางปกครองในชั้นต้นให้จำต้องเคารพและปฏิบัติตาม และโดยนิตินัยแล้วไม่อาจถือได้เลยว่าเจ้าพนักงานท้องถิ่นผู้ออกคำสั่งทางปกครองในชั้นต้นเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องจากคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ ที่ให้เพิกถอนหรือแก้คำสั่งทางปกครองในชั้นต้นของตนและมีสิทธิฟ้องคดีขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีโดยนายกเทศมนตรีตำบลก้งแอนซึ่งเป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารและเป็นผู้ออกคำสั่งในชั้นต้นจึงมิใช่ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องจากคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ ดังนั้น นายกเทศมนตรีตำบลก้งแอนจึงไม่ใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีนี้ต่อศาลปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 461/2551)

ซึ่งในคดีนี้ศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองนครราชสีมา) วินิจฉัยว่า แม้เทศบาลตำบลก้งแอนไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ ก็ตาม แต่เมื่อเทศบาลตำบลก้งแอนในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามกฎหมายควบคุมอาคารย่อมต้องมีหน้าที่ในการปฏิบัติ และเมื่อทั้งเทศบาลตำบลก้งแอนและคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ ต่างก็เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการตามกฎหมายควบคุมอาคาร การที่คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ มีคำวินิจฉัยให้เพิกถอนคำสั่งของเทศบาลตำบลก้งแอนจึงเป็นเพียงการใช้อำนาจตามที่กฎหมายกำหนดในส่วนที่เป็นการบริหารภายในของฝ่ายบริหารตามมาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 ประกอบมาตรา 46 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 อีกทั้งการดำเนินการดังกล่าวยังเป็นเพียงกระบวนการตรวจสอบข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ทำหน้าที่สั่งการตามลำดับขั้นหรือขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนด เพื่อแจ้งผลการตรวจสอบให้เทศบาลตำบลก้งแอนซึ่งเป็นหน่วยงานผู้รับผิดชอบ เพื่อดำเนินการตามกฎหมายและระเบียบต่อไปเท่านั้น หาได้มีผลเป็น

คำสั่งทางปกครองอันจะเป็นการกระทบกระเทือนต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของเทศบาลตำบล กังแอนแต่อย่างใด คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ฯ ที่ให้เพิกถอนคำสั่งของเทศบาล ตำบลกังแอนที่สั่งระงับการก่อสร้างอาคารของผู้อุทธรณ์ฯ จึงไม่อาจถือได้ว่าเป็นเหตุให้เทศบาลตำบล กังแอนได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ ดังนั้น เทศบาลตำบลกังแอนจึงไม่ใช่ผู้เสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องคดีปกครองนี้ได้ตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

16) สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (ผู้ฟ้องคดี) ฟ้องคณะกรรมการ วินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร (ผู้ถูกฟ้องคดี) กรณีคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยฯ มีคำวินิจฉัยให้สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานเปิดเผยข้อมูลข่าวสารซึ่งอยู่ในความ ครอบครอง ได้แก่ กระดาษคำตอบและแบบเฉลยข้อสอบในการสอบคัดเลือกผู้บริหารสถานศึกษา ให้แก่ผู้ขอ จึงฟ้องคดีขอให้เพิกถอนคำวินิจฉัยดังกล่าว ศาลปกครองวินิจฉัยว่า โดยที่คำวินิจฉัย ของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยฯ ถือเป็นที่สุดในการระบวนการภายในของฝ่ายบริหาร ประกอบ กับคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 9 มีนาคม 2542 ให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของ คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยฯ ภายใน 7 วัน นับแต่วันที่ได้รับทราบคำวินิจฉัย หน่วยงานของรัฐ จึงมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยฯ ดังกล่าว การที่ คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยฯ ได้มีคำวินิจฉัยตามกฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการ ดังกล่าว ถือได้ว่าการกระทำในฐานะเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดที่มีการจัดตั้งองค์กรและกำหนด อำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยปัญหาข้อพิพาทระหว่างเอกชนกับหน่วยงานของรัฐในทางบริหาร ตามกฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการ ซึ่งมาตรา 37 บัญญัติให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการ วินิจฉัยการเปิดเผยฯ ให้เป็นที่สุด สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ซึ่งเป็นหน่วยงาน ของรัฐ และเป็นผู้ครอบครองข้อมูลข่าวสารที่คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยฯ มีคำวินิจฉัย ให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารแก่ผู้ขอ จึงมิใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อน หรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ที่จะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เพื่อขอให้เพิกถอน คำวินิจฉัยดังกล่าวได้ (คำสั่งศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ 630/2551)¹⁶²

¹⁶² คดีถึงที่สุดโดยไม่มีการอุทธรณ์

17) เทศบาลตำบลปากแพรก (ผู้ฟ้องคดี) ฟ้องจังหวัดนครศรีธรรมราช (ผู้ถูกฟ้องคดี) กรณีเทศบาลตำบลปากแพรกมีหนังสือหรือจังหวัดนครศรีธรรมราชเกี่ยวกับแนวทางการปฏิบัติ เมื่อเทศบาลตำบลปากแพรกมีคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดไม่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ซึ่งไม่ตรงกับความเห็นของกระทรวงการคลังที่ได้รับแจ้งภายหลัง โดยจังหวัดนครศรีธรรมราช ตอบข้อหาหรือว่า จังหวัดนครศรีธรรมราชได้หารือปัญหาดังกล่าวไปยังกระทรวงมหาดไทยและ ได้รับแจ้งจากกระทรวงมหาดไทยว่า เทศบาลตำบลปากแพรกอาจดำเนินการสั่งการตามความเห็น ของกระทรวงการคลัง หรือแย้งความเห็นของกระทรวงการคลังและส่งเรื่องให้ผู้ว่าราชการจังหวัด วินิจฉัยสั่งการความเห็นแย้งดังกล่าว เทศบาลตำบลปากแพรกเห็นว่าคำสั่งของจังหวัดนครศรีธรรมราช เป็นคำสั่งที่ออกโดยไม่มีอำนาจเนื่องจากพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ไม่ได้กำหนดให้เทศบาลตำบลปากแพรกต้องส่งเรื่องให้ผู้ว่าราชการจังหวัดวินิจฉัย สั่งการ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การตอบข้อหาหรือดังกล่าวของผู้ว่าราชการจังหวัดนครศรีธรรมราช มิใช่การวินิจฉัยสั่งการตามกฎหมาย เป็นเพียงการตอบข้อหาหรือให้เทศบาลตำบลปากแพรก ปฏิบัติตามระเบียบที่มีอยู่แล้ว มิใช่คำสั่งที่สั่งให้ดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด ประกอบกับ การกระทำของจังหวัดนครศรีธรรมราช ในฐานะผู้มีอำนาจกำกับดูแลเทศบาลซึ่งจะมีผลบังคับ ตามกฎหมายจะเกิดขึ้นต่อเมื่อเป็นการสั่งการตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 หรือ การวินิจฉัยสั่งการกรณีที่เทศบาลมีความเห็นแย้งความเห็นของกระทรวงการคลังตามระเบียบปฏิบัติ ของกระทรวงมหาดไทยเท่านั้น ซึ่งจังหวัดนครศรีธรรมราชยังไม่มีคำสั่งการที่มีลักษณะเป็นคำสั่ง กฎ หรือการกระทำอื่นใด จึงยังไม่มีลักษณะเป็นคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 พิกษายกฟ้อง (คำพิพากษา ศาลปกครองสูงสุดที่ อ.33/2546)

18) กรณีสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ผู้ฟ้องคดี) ได้คัดค้านการรังวัด การออกโฉนดที่ดินของนาย พ. เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดนครสวรรค์ (ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้ทำการ สอบสวนเปรียบเทียบแล้วมีคำสั่งให้ออกโฉนดที่ดินให้แก่ นาย พ. ซึ่งมีบางส่วนทับที่ดินของ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จึงฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งให้ออกโฉนดที่ดินดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า มูลคดีนี้เป็นกรณีเกี่ยวกับการโต้แย้งสิทธิในที่ดิน คดีนี้จึงเป็นคดี เกี่ยวกับสิทธิในทรัพย์สินของบุคคล อันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม ตามคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 26/2547 (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 859/2547)

19) การรถไฟแห่งประเทศไทย (ผู้ฟ้องคดี) ฟ้องคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร (ผู้ถูกฟ้องคดี) กรณีคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยฯ มีคำวินิจฉัยให้การรถไฟแห่งประเทศไทยเปิดเผยข้อมูลข่าวสารในความครอบครองเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างแก่ผู้ขอ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่าการที่คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารมีคำวินิจฉัยให้การรถไฟฯ เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร นั้น เป็นการควบคุมตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองของราชการ โดยองค์กรที่มีหน้าที่ในการพิจารณาอุทธรณ์ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ ผลของคำวินิจฉัยจึงย่อมเป็นที่สุดและผูกพันการรถไฟฯ ที่จะต้องปฏิบัติตาม ประกอบกับพระราชบัญญัตินี้มีเจตนารมณ์ที่สำคัญในการกำหนดให้หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้ประชาชนได้รับทราบ สามารถเข้าถึงและตรวจสอบได้โดยง่าย ทั้งนี้เพื่อจะได้แสดงความคิดเห็นและปกป้องรักษาประโยชน์ของตนควบคู่ไปกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคล ดังนั้น หากให้การรถไฟแห่งประเทศไทยซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร และเป็นผู้ออกคำสั่งปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสามารถใช้สิทธิฟ้องคดีเพื่อเพิกถอนคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยฯ ได้ ย่อมขัดต่อหลักการควบคุมตรวจสอบภายในฝ่ายบริหาร และทำให้การบังคับใช้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ขาดประสิทธิภาพและไม่บรรลุผลตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่บัญญัติไว้ อีกทั้ง คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 9 มีนาคม 2542 กำหนดแนวทางปฏิบัติว่าเมื่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยฯ มีคำวินิจฉัยเป็นประการใดแล้ว ให้หน่วยงานของรัฐรีบดำเนินการภายใน 7 วันนับแต่วันที่ได้รับทราบคำวินิจฉัย หากเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ปฏิบัติตามโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ให้ผู้บังคับบัญชาพิจารณาโทษทางวินัยทุกกรณี การรถไฟฯ ในฐานะหน่วยงานของรัฐซึ่งอยู่ในบังคับบัญชาจึงต้องปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว กรณีจึงไม่อาจถือได้ว่าการรถไฟฯ เป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 686/2548)

20) นายกองค้การบริหารส่วนตำบลน้ำเต้า (ผู้ฟ้องคดี) ฟ้องรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข (ผู้ถูกฟ้องคดี) กรณีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขมีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ให้เพิกถอนคำสั่งของนายกองค้การบริหารส่วนตำบลน้ำเต้าที่ไม่ต่อใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพให้แก่ผู้อุทธรณ์ นายกองค้การบริหารส่วนตำบลน้ำเต้าจึงฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งวินิจฉัยอุทธรณ์ดังกล่าวของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่าเมื่อข้อบังคับองค์การบริหารส่วนตำบลน้ำเต้า เรื่อง กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. 2542

ตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามความในพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ประกอบกับพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และกฎกระทรวง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2536 ออกตามความในพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 การใช้อำนาจของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลน้ำเต้าตามข้อบังคับตำบลดังกล่าวจึงเป็นการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และโดยที่มาตรา 66 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว บัญญัติไว้ในกรณีที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีคำสั่งในเรื่องการไม่ออกใบอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ต่ออายุหรือเพิกถอนใบอนุญาตตามพระราชบัญญัตินี้ ถ้าผู้ที่ได้รับคำสั่งไม่พอใจคำสั่งดังกล่าว ผู้นั้นมีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีภายในสามสิบวันนับแต่วันทราบคำสั่ง ซึ่งมาตรา 67 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัตินี้บัญญัติให้การพิจารณาอุทธรณ์ตามมาตรา 66 ให้รัฐมนตรีพิจารณาโดยไม่ชักช้า และวรรคสอง บัญญัติให้คำสั่งของรัฐมนตรีให้เป็นที่สุด การออกใบอนุญาตพิพาทจึงเป็นขั้นตอนการบริหารราชการของส่วนกลางโดยมอบหมายให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลน้ำเต้าซึ่งเป็นราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ออกใบอนุญาตได้ตามกฎหมายดังกล่าว การออกใบอนุญาตหรือการต่อใบอนุญาตพิพาทจึงมิใช่การใช้อำนาจของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลน้ำเต้า ที่มีอำนาจในตำแหน่งหน้าที่เฉพาะของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลน้ำเต้าตามกฎหมายส่วนท้องถิ่น ดังนั้น เมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขได้วินิจฉัยอุทธรณ์และมีคำสั่งตามบทกฎหมายดังกล่าวแล้ว คำสั่งดังกล่าวย่อมถึงที่สุดสำหรับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขและนายกองค์การบริหารส่วนตำบลน้ำเต้าซึ่งเป็นฝ่ายบริหาร นายกองค์การบริหารส่วนตำบลน้ำเต้าในฐานะเจ้าหน้าที่ชั้นต้นผู้ทำคำสั่งทางปกครองจึงมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข เปรียบเสมือนคำพิพากษาศาลสูงย่อมลบล้างคำพิพากษาศาลชั้นต้นที่ต่ำกว่า ตุลาการในศาลชั้นต้นจะนำคดีไปฟ้องเพื่อยกคำพิพากษาศาลสูงกว่าไม่ได้ นายกองค์การบริหารส่วนตำบลน้ำเต้าในฐานะเป็นเจ้าพนักงานส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นฝ่ายบริหารจะได้แย้งคำสั่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขซึ่งถึงที่สุดแล้วไม่ได้ ฉะนั้น นายกองค์การบริหารส่วนตำบลน้ำเต้าจึงไม่อยู่ในฐานะเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายจากคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข จึงมิใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขได้ตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ศาลปกครองสูงสุดพิพากษายืนตามคำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้นที่ยกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.352/2549)

โดยที่ตุลาการผู้แถลงคดีในศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อพิจารณาบทบัญญัติพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 แสดงให้เห็นว่าความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขไม่ใช่เรื่องของการกระจายอำนาจหรือการปกครองท้องถิ่น แต่เป็นเรื่องที่กฎหมายมอบหมายให้เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นซึ่งอยู่ในท้องที่ที่มีการพิจารณาออกใบอนุญาตเป็นผู้ใช้อำนาจออกคำสั่งแทนราชการส่วนกลางความสัมพันธ์ระหว่างนายกองค์การบริหารส่วนตำบลน้ำเต้ากับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขจึงเป็นความสัมพันธ์แบบบังคับบัญชา ดังนั้น นายกองค์การบริหารส่วนตำบลน้ำเต้าจึงมีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องปฏิบัติตามคำสั่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข ซึ่งถือว่าเป็นผู้ใช้อำนาจบังคับบัญชาในกรณีนี้ การที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลน้ำเต้าปฏิเสธไม่ยอมอนุญาตให้ต่อใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพตามคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

ศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง) วินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ได้มอบอำนาจหน้าที่ในส่วนของการควบคุมกำกับดูแลในเรื่องการสาธารณสุขภายในเขตท้องถิ่นให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่นอันรวมถึงองค์การบริหารส่วนตำบลและหรือหัวหน้าผู้บริหารท้องถิ่นอื่น รวมทั้งประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่น โดยได้กำหนดอำนาจหน้าที่ระหว่างราชการส่วนท้องถิ่นและเจ้าพนักงานท้องถิ่นไว้แตกต่างกัน โดยได้บัญญัติให้ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่นซึ่งมีอำนาจในการอนุญาต ไม่อนุญาต เกี่ยวกับคำขออนุญาตดำเนินกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพภายในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังนั้น ในกรณีดังกล่าวถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของการบังคับใช้กฎหมายสาธารณสุข ซึ่งเป็นกิจการของราชการส่วนกลางและกำหนดให้ผู้รับคำสั่งที่ไม่พอใจคำสั่งมีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขได้ ย่อมเป็นการแสดงอยู่ในตัวว่า พระราชบัญญัตินี้ได้มอบหมายให้บุคคลตำแหน่งดังกล่าวกระทำการกิจการของราชการบริหารส่วนกลางในเขตพื้นที่ นอกจากนี้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขซึ่งเป็นผู้พิจารณาอุทธรณ์คำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นในกรณีนี้ก็มิได้กระทำในฐานะผู้กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติสภาตำบล พ.ศ. 2537 แต่เป็นการควบคุมตรวจสอบคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยเจ้าหน้าที่ชั้นต้น โดยเจ้าหน้าที่ผู้พิจารณาอุทธรณ์ตามกระบวนการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองที่กฎหมายฉบับนี้ให้อำนาจออกคำสั่งทางปกครองบัญญัติไว้ ซึ่งถือเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการออกคำสั่งทางปกครองในเรื่องนั้นทั้งเรื่อง เจ้าหน้าที่ชั้นต้นที่ออกคำสั่งทางปกครองจึงไม่ใช่ผู้มีสิทธิ

ฟ้องเพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ที่กลับ แก่ หรือเพิกถอนคำสั่งทางปกครองของตน นายกองค์การบริหารส่วนตำบลน้ำเต้าซึ่งเป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่นจึงไม่อาจถือได้ว่าเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องคดีนี้ต่อศาล

21) นายกเทศมนตรีเมืองตาก (ผู้ฟ้องคดี) ฟ้องกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1) และเลขาธิการคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2) กรณีเลขาธิการคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาลได้มีหนังสือวิทยุกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นถึงประธานคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาลจังหวัด (ก.ท.จ.) ทุกจังหวัด แจ้งให้เทศบาลทุกแห่งชะลอการเสนอขอความเห็นชอบปรับขนาดเทศบาลและโครงสร้างส่วนราชการไว้ก่อนจนกว่าจะได้รับแจ้งแนวทางจากคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล (ก.ท.) อีกครั้งหนึ่ง นายกเทศมนตรีเมืองตากเห็นว่าหนังสือของเลขาธิการคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาลไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงฟ้องขอให้เพิกถอนหนังสือดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า หนังสือของเลขาธิการคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาลนั้นเป็นเพียงการประสานงานระหว่างเลขาธิการของคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาลกับประธาน ก.ท.จ. ทุกจังหวัด เป็นนิติสัมพันธ์ระหว่างคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล อีกทั้ง ก.ท. ก็ยังไม่ได้มีมติในเรื่องดังกล่าว หนังสือดังกล่าวจึงไม่ได้มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของนายกเทศมนตรีเมืองตาก ดังนั้นนายกเทศมนตรีเมืองตากจึงไม่ใช่ผู้ซึ่งได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากหนังสือดังกล่าวที่จะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลได้ตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 538/2550)

22) เทศบาลตำบลเวียงป่าเป้า (ผู้ฟ้องคดี) ฟ้องคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดเชียงราย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1) ผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงราย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2) นายอำเภอเวียงป่าเป้า (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3) กรณีผู้ฟ้องคดีได้ขอความเห็นชอบการแต่งตั้งนาย พ. ให้ดำรงตำแหน่งปลัดเทศบาลของเทศบาลตำบลเวียงป่าเป้าที่ว่างลง เนื่องจากนาย ร. ปลัดเทศบาลคนเดิมได้ขอโอนไปสังกัดเทศบาลตำบลอื่นต่อคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดเชียงราย แต่คณะกรรมการฯ มีมติให้ชะลอการแต่งตั้งเอาไว้ ต่อมาได้มีมติให้เทศบาลตำบลเวียงป่าเป้าแต่งตั้งนาย ร. ดำรงตำแหน่งปลัดเทศบาลตำบลเวียงป่าเป้าตามเดิม และให้ยกเลิกคำสั่งให้นาย ร. พ้นจากตำแหน่งและอัตราเงินเดือน ส่วนผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงรายและนายอำเภอเวียงป่าเป้าได้มีหนังสือสั่งการให้เทศบาลตำบลเวียงป่าเป้าปฏิบัติตามมติของคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดเชียงราย เทศบาลตำบลเวียงป่าเป้าเห็นว่ามีมติและคำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงฟ้องคดีขอให้เพิกถอนมติและการสั่งการดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า มติของคณะกรรมการพนักงาน

เทศบาลจังหวัดเชียงรายข้างต้น และคำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงรายและนายอำเภอเวียงป่าเป้าที่สั่งให้เทศบาลตำบลเวียงป่าเป้าปฏิบัติตามมติของคณะกรรมการฯ ไม่ได้ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยตรงหรือเป็นการเฉพาะต่อเทศบาลตำบลเวียงป่าเป้า แต่เป็นกรณีที่อาจก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายต่อผู้อื่นได้ ดังนั้น เทศบาลตำบลเวียงป่าเป้าจึงไม่อยู่ในฐานะเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 530/2551)

จากคำวินิจฉัยของศาลปกครองข้างต้นเห็นได้ว่า การพิจารณาว่าคดีพิพาทที่หน่วยงานทางปกครองฟ้องโต้แย้งการกระทำของหน่วยงานทางปกครองอื่น กรณีใดเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) ซึ่งศาลปกครองมีอำนาจรับไว้พิจารณาพิพากษาได้ และการกระทำใดไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง นั้น ในเบื้องต้นจะต้องพิจารณาถึงความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างหน่วยงานทางปกครองคู่กรณี กล่าวคือ หากหน่วยงานทางปกครองคู่กรณีมีความสัมพันธ์ทางอำนาจแบบกำกับดูแล หน่วยงานทางปกครองในกำกับดูแลสามารถฟ้องโต้แย้งการใช้อำนาจขององค์กรกำกับดูแลได้ เช่น กรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฟ้องโต้แย้งการออกหนังสือเวียนของกระทรวงมหาดไทยที่กำหนดแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการเบิกจ่ายในการฝึกอบรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือกรณีที่นายกเทศมนตรีฟ้องโต้แย้งการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งกรณีที่องค์การบริหารส่วนตำบลฟ้องนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัดที่ไม่อนุมัติและไม่เห็นชอบด้วยกับร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมขององค์การบริหารส่วนตำบล อย่างไรก็ตาม แม้หน่วยงานทางปกครองคู่กรณีจะมีความสัมพันธ์ทางอำนาจแบบกำกับดูแลก็ตาม แต่หากการกระทำขององค์กรกำกับดูแลไม่ใช่การใช้อำนาจในทางกำกับดูแล อันส่งผลกระทบต่อสิทธิและหน้าที่ขององค์กรในกำกับดูแล ก็ไม่ใช่การกระทำที่จะเป็นคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) ได้ เช่น การตอบข้อหารือของผู้ว่าราชการจังหวัดที่มีใช้การวินิจฉัยสั่งการตามกฎหมาย แต่เป็นเพียงการตอบข้อหารือให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติตามระเบียบหรือกฎหมายที่มีอยู่แล้ว

สำหรับกรณีที่หน่วยงานทางปกครองคู่กรณีมีความสัมพันธ์ทางอำนาจแบบบังคับบัญชา ไม่ว่าจะเป็นลักษณะการใช้อำนาจบังคับบัญชาโดยตรง หรือกรณีที่ถือว่าเป็นการใช้อำนาจบังคับบัญชานั้น หน่วยงานทางปกครองผู้ได้บังคับบัญชาไม่สามารถฟ้องโต้แย้งการใช้อำนาจบังคับบัญชาดังกล่าวได้ กล่าวคือ กรณีที่หน่วยงานทางปกครองซึ่งอยู่ในองคาพยพเดียวกัน โดยมีความสัมพันธ์ทางอำนาจแบบบังคับบัญชาอย่างชัดเจนนั้น โดยหลักแล้วไม่สามารถฟ้องโต้แย้งการกระทำระหว่างกันได้ และจากการศึกษาก็ไม่พบกรณีพิพาทในลักษณะดังกล่าวด้วย อย่างไรก็ตาม มีบางกรณีที่เมื่อพิจารณาความสัมพันธ์ทางอำนาจของหน่วยงานทางปกครองตามโครงสร้างแล้ว ทำให้เข้าใจว่าไม่มีความสัมพันธ์ทางอำนาจต่อกัน แต่เมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจแก่หน่วยงานทางปกครองกระทำการใดในฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ชั้นต้น และกำหนดให้อำนาจแก่หน่วยงานทางปกครองซึ่งไม่ได้อยู่ในโครงสร้างเดียวกันกระทำการในฐานะเป็นองค์กรควบคุมตรวจสอบ หรือทบทวนการกระทำของหน่วยงานทางปกครองที่กระทำการในฐานะเจ้าหน้าที่ชั้นต้นได้ กรณีนี้ ถือว่าหน่วยงานทางปกครองใช้อำนาจบังคับบัญชาต่อกัน จึงไม่อาจฟ้องโต้แย้งการกระทำดังกล่าวต่อศาลปกครองได้ เช่น กรณีที่การรถไฟแห่งประเทศไทยและสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานฟ้องโต้แย้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่วินิจฉัยให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองให้แก่ผู้ยื่นคำขอ โดยที่คณะกรรมการฯ เป็นองค์กรที่มีหน้าที่ควบคุมตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองของราชการ ผลของคำวินิจฉัยจึงย่อมเป็นที่สุดและผูกพันหน่วยงานทางปกครองให้ต้องปฏิบัติตาม ดังนั้น การรถไฟฯ และสำนักงานคณะกรรมการฯ จึงไม่อาจใช้สิทธิฟ้องคดีเพื่อขอเพิกถอนคำวินิจฉัยของคณะกรรมการฯ ได้ เพราะจะขัดต่อหลักการควบคุมตรวจสอบภายในฝ่ายบริหาร อันเป็นหลักสำคัญของความสัมพันธ์ทางอำนาจแบบบังคับบัญชา นอกจากนี้ยังมีกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับมอบอำนาจตามกฎหมายให้ปฏิบัติหน้าที่แทนราชการส่วนกลางในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่น ซึ่งในกรณีนี้การใช้อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมิใช่การใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่เฉพาะตามกฎหมายส่วนท้องถิ่น แต่เป็นการใช้อำนาจในฐานะเจ้าหน้าที่ชั้นต้นผู้ทำคำสั่งทางปกครอง จึงมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยไม่อาจฟ้องโต้แย้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ดังกล่าวได้

อย่างไรก็ตาม มีบางกรณีศาลปกครองรับคำฟ้องกรณีที่หน่วยงานทางปกครองซึ่งอยู่ในโครงสร้างราชการบริหารส่วนกลางด้วยกันและมีฐานะเท่าเทียมกันไว้พิจารณา ได้แก่ การที่สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติฟ้องโต้แย้งประกาศกรมศิลปากรขึ้นทะเบียนและกำหนดเขตโบราณสถานวัดร้างไม่ชอบด้วยกฎหมาย และมีคำพิพากษาประเด็นเนื้อหาแห่งคดีด้วย

4.3.2 กรณีหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

คดีประเภทนี้เป็นคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นกรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติให้กระทำการ แต่ได้ละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องเพื่อขอให้ศาลกำหนดค่าบังคับโดยสั่งให้หัวหน้าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายภายในเวลาที่ศาลปกครองกำหนดตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

โดย “การละเลยต่อหน้าที่” นั้น หมายถึง กรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติโดยปราศจากเหตุผลที่จะกล่าวอ้างได้¹⁶³ อาทิ กรณีที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นไม่ดำเนินการกับเจ้าของอาคารซึ่งดัดแปลงอาคารโดยไม่ได้รับใบอนุญาต¹⁶⁴ กรณีที่นายอำเภอและนายกองค์การบริหารส่วนตำบลไม่ดำเนินการกับผู้ก่อสร้างรั้วและอาคารรุกล้ำทางสาธารณประโยชน์¹⁶⁵ เป็นต้น

ส่วน “การปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร” นั้น เป็นกรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้เริ่มดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติแล้ว แต่การดำเนินการดังกล่าวยังไม่แล้วเสร็จ เช่น อยู่ในระหว่างการศึกษาข้อเท็จจริง อยู่ในระหว่างปรึกษาหารือ

¹⁶³ สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 152, น. 49.

¹⁶⁴ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.118/2549

¹⁶⁵ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 101/2551

หน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้น หรืออยู่ในระหว่างรอผลการพิจารณาจากอีกหน่วยงานหนึ่ง¹⁶⁶ อาทิ กรณีที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยไม่พิจารณาคำร้องขอมีสัญชาติไทยของบุคคล ให้เสร็จสิ้นภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด¹⁶⁷ เป็นต้น

สำหรับเงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรนี้ การพิจารณาเงื่อนไขเกี่ยวกับการเป็นผู้มีส่วนได้เสียที่จะมีสิทธิฟ้องคดีคล้ายคลึงกับผู้มีส่วนได้เสียในกรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย กล่าวคือ จะต้องเป็นผู้ที่ได้รับความกระทบกระเทือนจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดหรือการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ และคำขอบังคับที่ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดคำบังคับในกรณีนี้ให้ได้นั้น ต้องเป็นไปตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยการสั่งให้หัวหน้าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดภายในเวลาที่ศาลปกครองกำหนด แต่ทั้งนี้ต้องปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องคดีภายใน 90 วัน นับแต่วันที่พ้นกำหนด 90 วัน นับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด และไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือได้รับแล้วแต่เป็นคำชี้แจงที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่มีเหตุผล แล้วแต่กรณี เว้นแต่จะมีบทกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ทั้งนี้ ตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

การฟ้องคดีปกครองระหว่างหน่วยงานทางปกครองกรณีหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร มีดังนี้คือ

1) องค์การบริหารส่วนตำบลห้วยดง ฟ้องเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1) และสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาพิจิตร เขต 1 (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2) กรณีสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาพิจิตร เขต 1 ละเลยการปฏิบัติหน้าที่ไม่ดำเนินการประเมินความพร้อมในการ

¹⁶⁶ สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 152, น. 51.

¹⁶⁷ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.123/2551

จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์การบริหารส่วนตำบลหัวดงตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 โดยอ้างคำสั่งของเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ส่วนที่ ๘๖ ๐๔๐๐๖/๘ ลงวันที่ ๖ มกราคม ๒๕๔๘ แจ้งให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาทุกเขตชะลอการดำเนินการถ่ายโอนสถานศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๔๗ จนกว่าจะได้ข้อยุติจากการหารือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งการไม่ดำเนินการประเมินความพร้อมดังกล่าวทำให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีในอันที่จะได้รับโอกาสในการประเมินความพร้อมเพื่อรับโอนสถานศึกษาขอให้เพิกถอนหนังสือของเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานที่ให้ชะลอการถ่ายโอนสถานศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาพิจิตร เขต ๑ ดำเนินการประเมินความพร้อมขององค์การบริหารส่วนตำบลหัวดงในการรับโอนสถานศึกษาตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายให้เสร็จสิ้นโดยเร็ว

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า หนังสือสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ส่วนที่ ๘๖ ๐๔๐๐๖/๘ ลงวันที่ ๖ มกราคม ๒๕๔๘ มีลักษณะสภาพบังคับเป็นการทั่วไปให้ทุกสำนักงานเขตทั่วประเทศต้องปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีในการชะลอการถ่ายโอนการศึกษาและส่งผลกระทบต่อสถานภาพแห่งสิทธิขององค์การบริหารส่วนตำบลที่มีความประสงค์จะขอรับโอนสถานศึกษาจากสำนักเขตพื้นที่การศึกษา จึงมีลักษณะเป็นกฎหมายตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และเมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ ประกอบกับพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. ๒๕๔๖ รวมทั้งกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗ จะเห็นได้ว่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิจัดการศึกษา แต่จะต้องจัดให้มีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นก่อนตามที่กำหนดในกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗ และตามประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข ตัวชี้วัด และระดับคุณภาพในการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗

แม้คณะรัฐมนตรีจะเป็นองค์กรที่มีอำนาจในการบริหารราชการแผ่นดิน แต่การบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีต้องเป็นไปตามกฎหมาย และโดยที่ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษา

ชั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2547 และตามประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข ตัวชี้วัด และระดับคุณภาพในการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษา ชั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2547 ไว้แล้ว หากคณะรัฐมนตรีเห็นว่าหลักเกณฑ์ และเงื่อนไข วิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาชั้นพื้นฐานดังกล่าวไม่สามารถบรรลุ วัตถุประสงค์ของการถ่ายโอนอำนาจในการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้อย่างมีประสิทธิภาพ คณะรัฐมนตรีก็ต้องดำเนินการยกเลิกหรือแก้ไขกฎกระทรวงหรือประกาศ ดังกล่าวเพื่อให้ปัญหาเกี่ยวกับการถ่ายโอนอำนาจในการจัดการศึกษาให้องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นได้ข้อยุติก่อน ดังนั้น ตราบไต่ที่กฎกระทรวงและประกาศของกระทรวงศึกษาธิการ ดังกล่าวยังมีผลใช้บังคับอยู่ ฝ่ายปกครองหรือหน่วยงานของรัฐจะต้องผูกพันตามกฎหมาย ที่ตนได้กำหนดขึ้นตามหลักกฎหมายทั่วไป การที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้ชะลอการถ่ายโอน สถานศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ก่อนจนกว่าจะแก้ไขปัญหาลงแล้วเสร็จ ย่อมเป็นผลให้ กฎกระทรวงและประกาศที่ออกมาโดยชอบด้วยกฎหมายนั้นไม่มีผลใช้บังคับและเกิดความเสียหาย แก่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงเป็นมติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น หนังสือ ของเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ด่วนที่สุด ที่ ศธ 04006/8 ลงวันที่ 6 มกราคม 2548 ให้ชะลอการถ่ายโอนสถานศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว จึงเป็นกฎที่ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

การที่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาพิจิตร เขต 1 ไม่ดำเนินการจัดให้มีการประเมิน ความพร้อมขององค์กรบริหารส่วนตำบลห้วยดงในการจัดการศึกษาชั้นพื้นฐานโดยปฏิบัติตาม หนังสือของเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่ กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ พิพากษาให้เพิกถอนหนังสือสำนักงานคณะกรรมการการศึกษา ขั้นพื้นฐาน ด่วนที่สุด ที่ ศธ 04006/8 ลงวันที่ 6 มกราคม 2548 ให้มีผลย้อนหลังตั้งแต่วันที่ได้มี การออกคำสั่งเป็นต้นไป และให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาพิจิตร เขต 1 แต่งตั้งคณะกรรมการ ประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาชั้นพื้นฐานขององค์กรบริหารส่วนตำบลห้วยดง ให้แล้วเสร็จ ภายใน 10 วันนับแต่วันที่มิคำพิพากษา (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.172/2550)

2) นายกเทศมนตรีตำบลพรหมโลก (ผู้ฟ้องคดี) ฟ้องประธานกรรมการแปรรูปที่ดิน ร้างเทศบาลยุติงบประมาณรายจ่ายประจำปี (ผู้ถูกฟ้องคดี) กรณีคณะผู้บริหารเทศบาลได้ยื่นคำขอ แปรูปที่ดินเพิ่มเติมรายจ่าย แต่ประธานกรรมการแปรรูปที่ดินฯ ไม่รับคำขอแปรูปที่ดินดังกล่าว โดยวินิจฉัยว่าได้ยื่นล่วงหน้าระยะเวลาตามที่กำหนดไว้ ต่อมาสภาเทศบาลได้มีมติให้ขยายเวลา การแปรรูปที่ดินออกไป คณะกรรมการแปรรูปที่ดินได้เชิญคณะผู้บริหารเทศบาลพร้อมหัวหน้ากองต่างๆ

ร่วมรับฟังการแปรญัตติเพิ่มเติม แต่ประธานกรรมการแปรญัตติฯ ไม่ยอมให้คณะผู้บริหารเทศบาลชี้แจงโครงการที่ขอแปรญัตติเพิ่มเติม และได้ทำรายงานเสนอประธานสภาเทศบาลโดยไม่ระบุถึงคำขอแปรญัตติที่คณะผู้บริหารเสนอ นายกเทศมนตรีตำบลพรหมโลกเห็นว่าการกระทำของประธานแปรญัตติฯ ขัดต่อระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ. 2547 และเป็นการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อการบริหารงบประมาณและแผนงานของเทศบาล เป็นการสกัดกั้นการแก้ปัญหาและสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนยังผลให้ความเดือดร้อนของประชาชนในเขตเทศบาลไม่ได้รับการแก้ไขอันไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ในการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นและขัดต่อรัฐธรรมนูญ จึงฟ้องขอให้ประธานกรรมการแปรญัตติฯ พิจารณารับคำขอแปรญัตติเพิ่มเติมของคณะผู้บริหารเทศบาลตำบลพรหมโลกแล้วรายงานให้ประธานสภาเทศบาลตำบลพรหมโลกทราบเพื่อบรรจุไว้ในร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อนำเสนอผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาอนุมัติและประกาศใช้ต่อไป

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า กรณีเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 การที่ประธานกรรมการแปรญัตติฯ ไม่รับคำขอแปรญัตติและการไม่ให้คณะผู้บริหารเทศบาลชี้แจงโครงการ โดยได้รายงานประธานสภาเทศบาลโดยไม่ระบุคำขอแปรญัตติเพิ่มเติมที่คณะผู้บริหารเทศบาลเสนอนั้น ย่อมมีผลต่อการพิจารณาคำขอแปรญัตติของคณะผู้บริหารเทศบาลในการพิจารณาร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของเทศบาลในวาระที่สอง เนื่องจากตามข้อ 51 ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ. 2547 ได้กำหนดให้การพิจารณาวาระที่สองให้ปรึกษาเรียงตามลำดับข้อเฉพาะที่มีการแปรญัตติหรือที่คณะกรรมการแปรญัตติแก้ไขเท่านั้น นายกเทศมนตรีตำบลพรหมโลกจึงได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องมาจากการกระทำของประธานกรรมการแปรญัตติฯ จึงมีคำสั่งกลับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นเป็นให้รับคำฟ้องไว้พิจารณา (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 179/2552)

โดยที่ศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองนครศรีธรรมราช) วินิจฉัยว่า การพิจารณาหรือความเห็นของคณะกรรมการแปรญัตติฯ ตามที่รายงานต่อประธานสภาเทศบาลเป็นเพียงขั้นตอนภายในของฝ่ายปกครองที่ไม่มีผลผูกพันสภาเทศบาลว่าจะต้องปฏิบัติตามความเห็นหรือข้อเสนอแนะของคณะกรรมการแปรญัตติฯ สภาเทศบาลมีอำนาจที่จะพิจารณาดำเนินการตามที่เห็นสมควรเพื่อจะมีการออกเป็นเทศบัญญัติมีผลใช้บังคับต่อไป ดังนั้น การทำหน้าที่ของคณะกรรมการ

แปรญัตติฯ จึงไม่ได้เป็นการกระทบสิทธิของเทศบาลตำบลพรหมโลกจึงมิได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้จากการกระทำของคณะกรรมการแปรญัตติฯ เทศบาลตำบลพรหมโลกจึงไม่มีสิทธิฟ้องประธานกรรมการแปรญัตติฯ ตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

จากคำวินิจฉัยของศาลปกครองข้างต้นเห็นได้ว่า การพิจารณาว่าคดีพิพาทที่หน่วยงานทางปกครองฟ้องได้แย้งการกระทำของหน่วยงานทางปกครองอื่น กรณีใดเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยการต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ศาลปกครองมีอำนาจรับไว้พิจารณาพิพากษาได้นั้น ต้องเป็นกรณีที่หน่วยงานทางปกครองมีหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว โดยในคำวินิจฉัยศาลปกครองไม่ได้กล่าวถึงความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างหน่วยงานทางปกครองคู่กรณี เพียงแต่วินิจฉัยว่าผู้ถูกฟ้องคดีมีหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดสำหรับในกรณีกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือไม่ และมีผลกระทบต่อสิทธิหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองผู้ฟ้องคดีหรือไม่ จากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดเห็นว่าการณีสืบตามฟ้องเป็นหน้าที่ตามกฎหมายที่กำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติ อันได้แก่ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาพิจิตร เขต 1 มีหน้าที่จัดให้มีการประเมินความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ประกอบกับพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 และกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2547 และประธานกรรมการแปรญัตติร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี มีหน้าที่รับคำขอแปรญัตติร่างเทศบัญญัติฯ ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ. 2547 ซึ่งศาลปกครองสูงสุดเห็นว่าการไม่ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวทั้งสองกรณีเป็นก่อให้เกิดความเสียหายแก่ตัวผู้ฟ้องคดีแล้วหน่วยงานทางปกครองผู้ได้รับความเสียหายดังกล่าวจึงเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดี ตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มีเพียงศาลปกครองชั้นต้นที่วินิจฉัยว่า การทำหน้าที่ของคณะกรรมการแปรญัตติฯ เป็นเพียงขั้นตอนภายในของฝ่ายปกครอง ไม่ได้เป็นการกระทบสิทธิของเทศบาลตำบล เทศบาลจึงมิได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้จากการกระทำ

ของคณะกรรมการแปรรูปคดีฯ ที่มีสิทธิฟ้องประธานกรรมการแปรรูปคดีฯ ตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้

4.3.3 กรณีเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ

สำหรับกรณีนี้เป็นคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งแบ่งออกเป็นกรณีเกี่ยวกับการกระทำละเมิด และกรณีเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ

โดยคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองนั้น จะต้องเข้าเงื่อนไขสำคัญ 2 ประการ¹⁶⁸ คือ

1) เป็นคดีหรือข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ

โดยการปฏิบัติหน้าที่นั้นต้องเป็นการปฏิบัติหน้าที่ทางปกครองที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองด้วย เนื่องจากหากเป็นการกระทำละเมิดอันเกิดจากการกระทำที่ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง เช่น การดำเนินคดีอาญาของเจ้าพนักงานตำรวจ ศาลปกครองก็ไม่อาจรับคดีดังกล่าวไว้พิจารณาพิพากษาได้ อาทิ กรณีฟ้องขอให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติชดเชยค่าสินไหมทดแทนจากการที่พนักงานสอบสวนทำการสืบสวนสอบสวนรวบรวมพยานหลักฐานอันเป็นเท็จในคดีอาญาที่ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ต้องหา เป็นเหตุให้พนักงานอัยการสั่งฟ้องผู้ฟ้องคดีเป็นจำเลยต่อศาล¹⁶⁹ กรณีฟ้องขอให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติชดเชยค่าเสียหายจากการจับกุม ตรวจค้น และยึดของกลางโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายของเจ้าพนักงานตำรวจ¹⁷⁰ กรณีฟ้องขอให้กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ชดเชยค่าเสียหายจากการที่เจ้าหน้าที่ในสังกัดดำเนินการตรวจสอบ และชักตัวอย่างกองแร่ รวมทั้งอายัดกองแร่พร้อมเครื่องมือที่ใช้ในการแต่งแร่ เพื่อเป็นหลักฐานในการดำเนินคดี และแจ้งความเกี่ยวกับการตรวจอายัดต่อพนักงานสอบสวน¹⁷¹ เป็นต้น

¹⁶⁸ ฤทัย หงส์ศิริ. ศาลปกครองและการดำเนินคดีในศาลปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2546) น. 53.

¹⁶⁹ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 922/2548

¹⁷⁰ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 580/2550

¹⁷¹ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 147/2551

2) เป็นคดีหรือข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการปฏิบัติหน้าที่ใน 4 กรณี คือ การใช้อำนาจตามกฎหมาย การออกกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น การละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ และการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

ส่วนคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น เป็นความรับผิดชอบที่เกิดจากการใช้อำนาจ หรือจากการออกกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น และความรับผิดชอบที่เกิดจากการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร และมีกฎหมายบัญญัติให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับผิดชอบ อาทิ คดีพิพาทเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เป็นต้น

สำหรับเงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ที่สำคัญ คือ ผู้มีสิทธิฟ้องคดีประเภทนี้จะต้องเป็นผู้ที่ถูกโต้แย้งสิทธิหรือเป็นผู้ถูกกระทำละเมิดโดยตรง ซึ่งจะแตกต่างจากผู้มีสิทธิฟ้องคดีในสองประเภทคดีข้างต้น ส่วนค่าขอบังคับที่ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดค่าบังคับให้นั้น ต้องเป็นไปตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยการสั่งให้ใช้เงินหรือให้ส่งมอบทรัพย์สินหรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการโดยจะกำหนดระยะเวลาและเงื่อนไขอื่นๆ ไปด้วยก็ได้ แต่ทั้งนี้ผู้ฟ้องคดีจะต้องยื่นฟ้องคดีเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นนี้ภายใน 1 ปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกิน 10 ปี นับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

นอกจากนี้ ต้องปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้ชำระค่าธรรมเนียมศาลโดยถูกต้องครบถ้วนแล้วด้วย เนื่องจากคดีประเภทนี้เป็นคดีมีทุนทรัพย์ ซึ่งกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองกำหนดให้ผู้ฟ้องคดีที่มีทุนทรัพย์จะต้องชำระค่าธรรมเนียมศาลให้ครบถ้วน ไม่เช่นนั้นศาลจะสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

การฟ้องคดีปกครองระหว่างหน่วยงานทางปกครองเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีดังนี้คือ

1) ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ผู้ฟ้องคดี) ฟ้องกรมที่ดิน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1) กรมการปกครอง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2) กรณีเจ้าหน้าที่ในสังกัดของกรมที่ดินและกรมการปกครองได้รับจดทะเบียนจำนองที่ดินโดยรู้อยู่แล้วว่าหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3 ก.) ที่ผู้ขอนามมาจดทะเบียนจำนองเป็นหลักประกันหนี้เงินกู้ยืมเป็นเอกสารปลอม ทำให้

ธนาคารฯ ได้รับความเดือดร้อนเสียหาย เนื่องจากเมื่อหนี้ถึงกำหนดชำระแล้ว ผู้กู้ไม่ชำระหนี้ ธนาคารฯ ไม่อาจฟ้องร้องบังคับคดีเกี่ยวกับหลักประกันดังกล่าวได้ตามกฎหมาย จึงฟ้องคดีขอให้ กรมที่ดินและกรมการปกครองร่วมกันชดเชยค่าสินไหมทดแทน ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การปลอมเอกสารสิทธิในที่ดินและการจดทะเบียนจำนองที่ดินตาม น.ส.3 ก. ของเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นข้าราชการในสังกัดของกรมที่ดินและกรมการปกครองเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมาย กรณีจึงเข้า ลักษณะเป็นการกระทำละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากการละเลยหน้าที่ ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาล ปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 284/2547)

ศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองเชียงใหม่) วินิจฉัยว่า การปลอมเอกสารสิทธิ ของเจ้าหน้าที่นั้นไม่เข้าลักษณะเป็นการกระทำละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กรณีจึงไม่ใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดทางปกครองที่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง

2) องค์การบริหารส่วนตำบลหนองบัว (ผู้ฟ้องคดี) ฟ้ององค์การบริหารส่วนตำบล ละหาร กรณีองค์การบริหารส่วนตำบลละหารใช้อำนาจในการจัดเก็บภาษีในเขตพื้นที่การปกครอง ขององค์การบริหารส่วนตำบลหนองบัว ทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลหนองบัวได้รับความ เดือดร้อนหรือเสียหาย จึงฟ้องขอให้องค์การบริหารส่วนตำบลละหารระงับการจัดเก็บภาษี ในเขตพื้นที่ของผู้ฟ้องคดี และให้คืนพื้นที่จัดเก็บภาษี พร้อมเงินภาษีและค่าธรรมเนียมทุกประเภท ที่จัดเก็บได้ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า กรณีเป็นการฟ้องในคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิด ของหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เมื่อมีข้อโต้แย้ง เรื่องเขตพื้นที่การปกครองระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบลหนองบัวกับองค์การบริหารส่วนตำบล ละหาร ซึ่งองค์การบริหารส่วนตำบลละหารได้จัดเก็บภาษีในเขตพื้นที่การปกครองที่องค์การบริหาร ส่วนตำบลหนองบัวอ้างว่าอยู่ในเขตพื้นที่การปกครองของตน องค์การบริหารส่วนตำบลหนองบัว จึงเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ จากการกระทำละเมิดขององค์การบริหารส่วนตำบลละหารได้ ถ้าหากข้อเท็จจริงปรากฏว่า พื้นที่พิพาทอยู่ในเขตการปกครองขององค์การบริหารส่วนตำบลหนองบัว แต่เมื่อข้อเท็จจริง ที่ได้จากการไต่สวนของศาลปกครองชั้นต้นปรากฏว่า ประเด็นเรื่องเขตพื้นที่การปกครองที่พิพาท มีความชัดเจนและยุติแล้วตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง กำหนดเขตตำบลขององค์การ บริหารส่วนตำบลหนองบัวและองค์การบริหารส่วนตำบลละหาร ซึ่งปรากฏว่าพื้นที่การปกครอง

ที่จะจัดเก็บภาษีนั้นอยู่ในเขตพื้นที่การปกครองขององค์การบริหารส่วนตำบลหนองบัว ดังนั้น องค์การบริหารส่วนตำบลหนองบัวจึงเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเกิดจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำขององค์การบริหารส่วนตำบลละหาร ตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 จึงมีคำสั่งให้รับคำฟ้องไว้พิจารณา (คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 150/2548)

โดยที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำวินิจฉัยว่า เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ว่าราชการจังหวัดระยองซึ่งมีอำนาจและหน้าที่ในการควบคุมดูแลการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในจังหวัดระยอง ตามมาตรา 57 (7) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ได้วินิจฉัยว่า พื้นที่ที่พิพาทอยู่ในเขตการปกครองขององค์การบริหารส่วนตำบลหนองบัว ดังนั้น องค์การบริหารส่วนตำบลหนองบัวจึงไม่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย ซึ่งไม่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

3) เทศบาลตำบลสันป่าตอง (ผู้ฟ้องคดี) ฟ้อง อธิบดีกรมที่ดิน (ผู้ถูกฟ้องคดี) กรณีเทศบาลตำบลสันป่าตอง เทศบาลตำบลสันป่าตองได้จัดซื้อที่ดินตามโฉนดที่ดินเพื่อใช้เป็นสถานที่กำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลโดยมีการจดทะเบียนโอนกรรมสิทธิ์ ต่อมาอธิบดีกรมที่ดินมีคำสั่งให้เพิกถอนโฉนดที่ดินดังกล่าวเนื่องจากเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เนื่องจากผู้ครอบครองเดิมได้ยกให้เป็นที่สาธารณประโยชน์ จึงฟ้องคดีขอให้เพิกถอนคำสั่งของอธิบดีกรมที่ดินที่ให้เพิกถอนโฉนดที่ดินของเทศบาลตำบลสันป่าตอง หากเพิกถอนไม่ได้ ให้กรมที่ดินชดเชยค่าเสียหายตามราคาที่ดิน ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่เทศบาลตำบลสันป่าตอง มีคำขอท้ายฟ้องให้กรมที่ดินชดเชยค่าเสียหายในกรณีที่ไม้อาจเพิกถอนคำสั่งของอธิบดีกรมที่ดินได้ จึงหมายความว่าเทศบาลตำบลสันป่าตองประสงค์จะเรียกค่าเสียหายจากกรมที่ดิน อันเนื่องมาจากการที่เจ้าหน้าที่ของกรมที่ดินออกโฉนดที่ดินโดยมิชอบเป็นเหตุให้อธิบดีกรมที่ดินออกคำสั่งเพิกถอน ไม่ใช่ประสงค์จะเรียกค่าเสียหายจากกรมที่ดินอันเนื่องมาจากการที่อธิบดีกรมที่ดินออกคำสั่งเพิกถอนโดยมิชอบแต่อย่างใด เทศบาลตำบลสันป่าตองย่อมมีสิทธิฟ้องกรมที่ดินให้ต้องรับผิดในผลแห่งการกระทำละเมิดดังกล่าวได้ตามมาตรา 5 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 พิพากษายกคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ.275/2550)

4) ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลนครอุดรธานีและดำรงตำแหน่งเทศมนตรีเทศบาลนครอุดรธานี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1) และนายกเทศมนตรี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2) ออกคำสั่งให้ผู้รับจ้างตามสัญญาจ้างก่อสร้างถนนและระบบระบายน้ำหยุดงาน รวมทั้งอนุมัติให้ผู้รับจ้างดังกล่าวขยายเวลาก่อสร้างออกไปโดยไม่เหตุอันสมควร ซึ่งเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2535 อันเป็นการไม่รักษาประโยชน์ของทางราชการ ทำให้เทศบาลนครได้รับความเสียหายเนื่องจากการก่อสร้างล่าช้าและไม่ได้ปรับผู้รับจ้าง จึงฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของนายกเทศมนตรีข้างต้น รวมทั้งให้นายกเทศมนตรีปรับผู้รับจ้างตามข้อสัญญา

ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่วินิจฉัยว่า กรณีเป็นการฟ้องว่าเทศบาลนครอุดรธานีและนายกเทศมนตรีซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองและเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และโดยที่ผู้ฟ้องคดีเป็นสมาชิกสภาเทศบาลนครอุดรธานีและดำรงตำแหน่งเทศมนตรีอุดรธานี ซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนในเขตเทศบาลนครอุดรธานี มีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลการบริหารกิจการของเทศบาลนครอุดรธานีให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยเทศบาล ผู้ฟ้องคดีจึงชอบที่จะดูแลและตรวจสอบการบริหารกิจการของเทศบาลนครอุดรธานีให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายและรักษาประโยชน์ของประชาชนในเขตเทศบาลดังกล่าวได้ การที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องเทศบาลนครอุดรธานีและนายกเทศมนตรีโดยกล่าวอ้างว่าดำเนินกิจการของเทศบาลนครอุดรธานีโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงเป็นการฟ้องในฐานะที่เป็นผู้มีส่วนได้เสียในกิจการและอำนาจหน้าที่ของเทศบาลนครอุดรธานี ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีนี้ต่อศาลปกครองได้ตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งให้รับคำฟ้องไว้พิจารณา (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 462-464/2547)

จากคำวินิจฉัยของศาลปกครองข้างต้นเห็นได้ว่า การพิจารณาว่าคดีพิพาทที่หน่วยงานทางปกครองฟ้องได้แย้งการกระทำของหน่วยงานทางปกครองอื่น กรณีใดเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยการต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ศาลปกครองมีอำนาจรับไว้พิจารณาพิพากษาได้นั้น นอกจากการกระทำละเมิดของ

หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องเข้าลักษณะเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายแล้ว หน่วยงานทางปกครองผู้ฟ้องคดีจะต้องเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำละเมิดนั้นโดยตรงด้วย หรือเป็นการถูกโต้แย้งสิทธิตนเอง โดยในคดีประเภทนี้ศาลปกครองก็มีได้วินิจฉัยถึงความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานทางปกครองคู่กรณี เห็นได้ชัดเจนในคำวินิจฉัยกรณีการโต้แย้งการได้จัดเก็บภาษีในเขตพื้นที่การปกครองระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน ศาลปกครองเห็นว่า องค์การบริหารส่วนตำบลที่เห็นว่าองค์การฯ อื่น จัดเก็บภาษีในเขตพื้นที่การปกครองของตนเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้จากการกระทำละเมิดขององค์การฯ รวมทั้งกรณีที่หน่วยงานทางปกครองฟ้องเรียกค่าเสียหายจากหน่วยงานทางปกครองต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำละเมิด ทั้งนี้เป็นไปตามบทบัญญัติตามมาตรา 5 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ. 2539 ซึ่งหากเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดอันเข้าลักษณะเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายแล้ว ศาลปกครองก็มีคำสั่งให้รับคำฟ้องไว้พิจารณาด้วย นอกจากนี้ยังมีกรณีศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่มีคำสั่งให้รับคำฟ้องกรณีผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลและดำรงตำแหน่งเทศมนตรีฟ้องนายกเทศมนตรีว่าใช้อำนาจในการออกคำสั่งให้ผู้รับจ้างตามสัญญาจ้างก่อสร้างถนนและระบบระบายน้ำหยุดงาน รวมทั้งอนุมัติให้ผู้รับจ้างดังกล่าวขยายเวลาก่อสร้างออกไปโดยไม่เหตุอันสมควร ทำให้เทศบาลนครได้รับความเสียหายเนื่องจากงานก่อสร้างล่าช้าและไม่ได้ปรับผู้รับจ้างไว้พิจารณาอีกด้วย โดยวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นสมาชิกสภาเทศบาลและดำรงตำแหน่งเทศมนตรี เป็นตัวแทนของประชาชนในเขตเทศบาล มีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลการบริหารกิจการของเทศบาลให้เป็นไปตามกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีจึงชอบที่จะดูแลและตรวจสอบการบริหารกิจการของเทศบาลนครอุดรธานีให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายและรักษาประโยชน์ของประชาชนในเขตเทศบาลดังกล่าวได้ การที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องเทศบาลและนายกเทศมนตรีโดยกล่าวอ้างว่า ดำเนินกิจการของเทศบาลโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงเป็นการฟ้องในฐานะที่เป็นผู้มีส่วนได้เสียในกิจการและอำนาจหน้าที่ของเทศบาล ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีนี้ต่อศาลปกครองได้ตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เป็นกรณีที่ศาลปกครองโดยที่ประชุมใหญ่นิยามว่า สมาชิกสภาท้องถิ่นในฐานะตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่นและมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลการบริหารกิจการของท้องถิ่น เป็นผู้ที่มีสิทธิฟ้องคดีกรณีที่หัวหน้าหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นผู้กระทำละเมิดต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น