

บทที่ 6

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

เมื่อเป็นที่ยอมรับกันว่าองค์กรฝ่ายปกครองหรือหน่วยงานทางปกครองมีความหลากหลายทั้งอำนาจหน้าที่และสถานะขององค์กร รวมทั้งความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานด้วยกัน ซึ่งในทางข้อเท็จจริงย่อมปฏิเสธไม่ได้ว่าในการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองย่อมเกิดปัญหาหรือข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานทางปกครองขึ้นระหว่างกันได้ แต่การยุติปัญหาหรือข้อพิพาทที่เกิดขึ้นระหว่างหน่วยงานทางปกครองนั้นควรจะยุติหรือแก้ไขอย่างไร เพราะหน่วยงานทางปกครองทุกหน่วยงานต่างก็ปฏิบัติหน้าที่เพื่อรัฐ ดังนั้น โดยหลักแล้วการยุติหรือการแก้ไขปัญหาระหว่างหน่วยงานทางปกครองจึงควรเป็นเรื่องภายในฝ่ายบริหาร แต่อย่างไรก็ตาม พบว่าในหลายกรณีมีการนำข้อพิพาทมาฟ้องเป็นคดีปกครองต่อศาลปกครอง ซึ่งเป็นองค์กรตุลาการชี้ขาดข้อพิพาทเพื่อเป็นการยุติปัญหาดังกล่าว

6.1 บทสรุป

ในการฟ้องคดีปกครองของหน่วยงานทางปกครองในราชการบริหารส่วนกลาง กรณีการขัดแย้งในอำนาจหน้าที่ระหว่างหน่วยงานทางปกครองนั้น เป็นคดีที่สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติฟ้องโต้แย้งประกาศขึ้นทะเบียนและกำหนดเขตโบราณสถานวัดร้างของกรมศิลปากร ซึ่งศาลปกครองได้มีคำพิพากษาในประเด็นเนื้อหาแห่งคดีว่าประกาศฯ ของกรมศิลปากรชอบด้วยกฎหมายแล้ว แสดงให้เห็นว่าศาลปกครองยอมรับว่า ข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานทางปกครองในราชการบริหารส่วนกลางด้วยกันสามารถฟ้องเป็นคดีต่อศาลปกครองได้

สำหรับการฟ้องโต้แย้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการหรือหน่วยงานทางปกครองอื่น ดังเช่น ในกรณีหน่วยงานทางปกครองอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้น เมื่อคณะกรรมการฯ เป็นองค์กรที่ตรวจสอบควบคุมการใช้ดุลพินิจของหน่วยงานทางปกครองเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองของทางราชการ ซึ่งเป็นการควบคุมตรวจสอบภายในฝ่ายบริหาร จึงถือเป็นกระบวนการภายในของฝ่ายปกครองซึ่งกฎหมายกำหนดให้เป็นที่สุดอีกด้วย ทั้งนี้ หากให้หน่วยงานทางปกครองซึ่งมีหน้าที่ในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารและเป็นผู้ออกคำสั่งปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสามารถใช้สิทธิฟ้องคดีโต้แย้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการฯ ได้ ย่อมเป็นการขัดต่อ

หลักการควบคุมตรวจสอบภายใน และเมื่อหน่วยงานทางปกครองมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตาม คำวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการฯ ตามมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 9 มีนาคม 2542 แล้ว หน่วยงานทางปกครองจึงไม่อาจฟ้องคดีโต้แย้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ดังกล่าวได้ นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาตามหลักกฎหมายเยอรมันแล้ว จะพบว่า การที่หน่วยงานทางปกครองจะมีอำนาจฟ้องหน่วยงานทางปกครองอื่นได้จะต้องเป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดให้มีอำนาจฟ้องไว้โดยเฉพาะ

สำหรับการฟ้องคดีปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่น เพื่อโต้แย้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ตามกฎหมายนั้น แม้โดยหลักแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นหน่วยงานทางปกครองที่ไม่ได้อยู่ในราชการบริหารส่วนกลาง แต่เป็นหน่วยงานทางปกครองที่ได้รับการรับรองความเป็นอิสระในการปกครองตนเอง อย่างไรก็ตาม มีบางกรณีที่กฎหมายกำหนดมอบอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนกลางให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติราชการแทนราชการส่วนกลางในเขตพื้นที่ของตนในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่น ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป็นการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติหน้าที่เพื่อรัฐ หรือเป็นส่วนหนึ่งของราชการบริหารส่วนกลางนั่นเอง ดังนั้น การฟ้องคดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงต้องพิจารณาว่าการใช้อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการกระทำในอำนาจหน้าที่ของตน โดยแท้ หรือเป็นการปฏิบัติหน้าที่แทนราชการส่วนกลาง หากเป็นการปฏิบัติหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายหรือปฏิบัติหน้าที่แทนราชการส่วนกลางถือ กรณีจึงอาจถือได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในกรณีนี้เป็นส่วนหนึ่งของราชการบริหารส่วนกลาง และการใช้อำนาจออกคำสั่งทางปกครองของราชการส่วนท้องถิ่นได้กระทำในฐานะเจ้าหน้าที่ชั้นต้นเท่านั้น ในขณะเดียวกัน การใช้อำนาจพิจารณาอุทธรณ์ของผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ กล่าวคือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข และคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ตามกฎหมายควบคุมอาคารจึงมิใช่การใช้อำนาจกำกับดูแล อันก่อให้เกิดสิทธิให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฟ้องโต้แย้งได้แต่มีลักษณะเป็นการใช้อำนาจแบบบังคับบัญชา ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นจึงไม่อาจฟ้องคดีปกครองโต้แย้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ดังกล่าวได้

การที่ศาลปกครองมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องกรณีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นฟ้องโต้แย้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ตามกฎหมาย จึงสอดคล้องกับหลักการในเรื่องการฟ้องคดีระหว่างหน่วยงานทางปกครองที่มีความสัมพันธ์ทางอำนาจแบบบังคับบัญชาที่ไม่อาจฟ้องร้องคดีต่อกันได้ และตามหลักกฎหมายเยอรมันที่ว่า หน่วยงานหนึ่งจะมีสิทธิฟ้องหน่วยงานทางปกครองอีกหน่วยงานหนึ่งได้ จะต้องเป็นกรณี

ที่กฎหมายกำหนดให้อำนาจไว้โดยเฉพาะเท่านั้น ซึ่งเมื่อพิจารณาบทบัญญัติทั้งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ไม่ได้มีการบัญญัติให้สิทธิแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นฟ้องโต้แย้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้มีอำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์ตามกฎหมายได้ การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นไม่มีสิทธิฟ้องโต้แย้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ตามกฎหมาย จึงสอดคล้องกับหลักกฎหมายดังกล่าวแล้ว

สำหรับการฟ้องคดีปกครองระหว่างหน่วยงานทางปกครองที่มีความสัมพันธ์ทางอำนาจแบบกำกับดูแล ในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฟ้องโต้แย้งการตอบข้อหารือของผู้ว่าราชการจังหวัดนั้น แม้โดยหลักแล้วการตอบข้อหารือของผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจกำกับดูแลที่มีผลต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะไม่มีผลผูกพันตามกฎหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องปฏิบัติตาม เนื่องจากการตอบข้อหารือเป็นเพียงการให้ความเห็นคำแนะนำ หรือคำปรึกษา เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำไปประกอบการตัดสินใจ และเนื้อหาการตอบข้อหารือก็ไม่มีลักษณะเป็นการกอนิติสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับองค์กรผู้กำกับดูแลอันเป็นการกระทบต่อสถานะทางกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงอาจกล่าวได้ว่า การตอบข้อหารือดังกล่าวเป็นเพียงคำสั่งภายในของฝ่ายปกครองที่ไม่มีผลออกไปสู่ภายนอก องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงไม่อาจยื่นฟ้องคดีนี้ต่อศาล เพื่อโต้แย้งการตอบข้อหารือของผู้ว่าราชการจังหวัดได้ อย่างไรก็ตาม ศาลปกครองมีคำวินิจฉัยเกี่ยวกับการตอบข้อหารือของผู้ว่าราชการที่มีลักษณะเป็นการวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่า คำวินิจฉัยของผู้ว่าราชการจังหวัดเกี่ยวกับโครงการในรายจ่ายตามข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายมีผลกระทบต่อการบริหารงานประมาณรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีหน้าที่รักษาการให้เป็นไปตามข้อบัญญัติฯ และย่อมต้องรับผิดชอบต่อปัญหาที่เกิดขึ้นจากการวินิจฉัยของผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้อนุมัติให้ดำเนินการเบิกจ่ายเงินงบประมาณ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องขอให้ศาลปกครองเพิกถอนคำวินิจฉัยของผู้ว่าราชการจังหวัดได้ตามมาตรา 42 วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

ผู้เขียนเห็นว่า กรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฟ้องฟ้องโต้แย้งการตอบข้อหารือของผู้ว่าราชการจังหวัดนั้น จะต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงเป็นกรณีๆ ไป เพราะการตอบข้อหารือดังกล่าวเป็นได้ทั้งคำสั่งภายในฝ่ายปกครองซึ่งไม่ก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องโต้แย้งได้ และคำสั่ง

ที่มีผลกระทบต่อสิทธิและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการฟ้องโต้แย้งเป็นคดีปกครองต่อศาลปกครองได้

สำหรับกรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฟ้องโต้แย้งการไม่ให้ความเห็นชอบร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมของนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัดและฟ้องโต้แย้งการจัดสรรเงินอุดหนุนของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เห็นได้ชัดเจนว่าศาลปกครองยอมรับให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะองค์กรในกำกับดูแลสามารถฟ้องคดีต่อศาลเพื่อโต้แย้งการใช้อำนาจกำกับดูแลของราชการส่วนกลางในฐานะองค์กรในกำกับดูแลได้ ในการฟ้องโต้แย้งการดำเนินการพิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณของสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ศาลปกครองมีคำวินิจฉัยว่า นายกเทศมนตรีเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องมาจากการกระทำของประธานกรรมการแปรญัตติร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ที่ไม่รับคำขอแปรญัตติเพิ่มเติมรายจ่ายของคณะผู้บริหารเทศบาลตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๗ นอกจากนี้ศาลปกครองได้มีคำพิพากษาเพิกถอนเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายที่มีกระบวนการฝ่าฝืนข้อกำหนดของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ. 2547 อีกด้วย

นอกจากนี้ ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้กำกับดูแลฟ้องคดีต่อศาลปกครองขอเพิกถอนเทศบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย แม้ประเทศไทยจะไม่มีกฎหมายบัญญัติให้ผู้ว่าราชการจังหวัดฟ้องเพิกถอนเทศบัญญัติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่นเดียวกับประเทศฝรั่งเศสก็ตาม ศาลปกครองได้มีคำพิพากษาในประเด็นความชอบด้วยกฎหมายของเทศบัญญัติ และได้มีคำพิพากษาเพิกถอนเทศบัญญัติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยได้วินิจฉัยไว้ว่าเมื่อประธานสภาเทศบาลส่งร่างเทศบัญญัติซึ่งมีการพิจารณาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไปให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณา แม้ว่าผู้ว่าราชการจังหวัดจะพิจารณาให้ความเห็นชอบและส่งคืนให้นายกเทศมนตรีลงนามใช้บังคับเป็นเทศบัญญัติแล้ว ก็ยังมีผลทำให้เทศบัญญัติดังกล่าวชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

สำหรับกรณีการฟ้องโต้แย้งการทำสัญญาทางปกครองระหว่างหน่วยงานทางปกครองอื่นกับบริษัทเอกชน โดยขอให้ศาลปกครองเพิกถอนกระบวนการจัดทำสัญญาและเพิกถอนสัญญาที่เกิดขึ้นจากกระบวนการนั้นด้วย ได้แก่ กรณีที่องค์การบริหารส่วนตำบลฟ้องว่าการประปาส่วนภูมิภาคทำสัญญาให้เอกชนเข้าร่วมลงทุนผลิตน้ำประปาและรับผิดชอบจำหน่ายน้ำประปาโดยมีกระบวนการจัดหาคู่สัญญาที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และมีข้อสัญญาที่อาจมีผลกระทบ

ต่อผู้ใช้น้ำในเขตพื้นที่ความรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งศาลปกครองวินิจฉัยว่า องค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่จัดให้มีน้ำเพื่ออุปโภคบริโภคและจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง จึงมีส่วนได้เสียกับการจัดทำบริการสาธารณะของการประปาส่วนภูมิภาค องค์การบริหารส่วนตำบลย่อมสามารถใช้สิทธิทางศาลเพื่อให้มีการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของการประปาส่วนภูมิภาคได้ตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 อันเป็นการยอมรับทฤษฎีนิติกรรมทางปกครองที่แยกออกจากสัญญาทางปกครองของระบบกฎหมายฝรั่งเศสมาใช้ อันส่งผลให้องค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งศาลปกครองเห็นว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียมีสิทธิยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อให้เพิกถอนนิติกรรมทางปกครองในกระบวนการจัดทำสัญญาได้ นอกจากนี้ การที่ศาลปกครองมีคำพิพากษาให้เพิกถอนกระบวนการคัดเลือกเอกชนให้ผลิตน้ำประปาฯ ระหว่างการประปาส่วนภูมิภาคและบริษัทเอกชน ซึ่งเป็นผลมาจากกระบวนการคัดเลือกที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายด้วยนั้น เป็นกรณีที่ศาลปกครองยอมรับผลในทางกฎหมายที่ตามมาจากการเพิกถอนนิติทางปกครองที่เกี่ยวกับกระบวนการจัดทำสัญญาทางปกครองนั้นและเป็นเหตุให้สัญญาทางปกครองนั้นสิ้นผลทันที โดยไม่จำเป็นต้องฟ้องคดีต่อศาลเพื่อขอให้เพิกถอนสัญญาอีกครั้งหนึ่ง

อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองพบว่า การฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับกระบวนการจัดหาคู่สัญญาของหน่วยงานทางปกครอง เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งศาลมีอำนาจกำหนดค่าบังคับได้ตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน คือ สั่งให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งหรือสั่งห้ามการกระทำทั้งหมดหรือบางส่วนเท่านั้น กล่าวคือ ศาลมีอำนาจเพิกถอนคำสั่งในกระบวนการจัดหาคู่สัญญาของหน่วยงานทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งหากผู้ฟ้องคดีเป็นผู้เข้าร่วมการเสนอราคาในการจัดหาครั้งนั้นผู้ฟ้องคดีโดยมีคำขอให้ศาลเพิกถอนสัญญาอันเกิดจากกระบวนการจัดหาดังกล่าวด้วย ศาลปกครองเห็นว่าการมีคำขอให้ศาลเพิกถอนสัญญานั้น เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งผู้มีสิทธิฟ้องคดีจะต้องเป็นคู่สัญญาและมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองด้วย เมื่อผู้ฟ้องคดีไม่ใช่คู่สัญญาจึงไม่มีสิทธิฟ้องคดีเพื่อขอให้เพิกถอนสัญญาทางปกครองได้ ตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง

แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน นอกจากนี้ แม้ระบบกฎหมายไทยจะยอมรับทฤษฎีนิติกรรมทางปกครองที่แยกออกจากสัญญามาใช้ และศาลปกครองก็ยอมรับเช่นเดียวกัน เห็นได้ชัดเจนจากคดีพิพาทเกี่ยวกับการฟ้องโต้แย้งคำสั่งทางปกครองในกระบวนการจัดหาคู่สัญญาของหน่วยงานทางปกครอง ซึ่งผู้เข้าร่วมเสนอราคาสามารถฟ้องโต้แย้งคำสั่งดังกล่าวต่อศาลปกครองโดยขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวได้ แต่สำหรับผลในทางกฎหมายของการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองไม่มีผลกระทบต่อสัญญาให้ต้องถูกยกเลิกไปด้วย

สำหรับข้อพิพาทเกี่ยวกับการฟ้องเรียกค่าเสียหายระหว่างหน่วยงานทางปกครองด้วยกัน กรณีการฟ้องคดีระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบลสองแห่งเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีทับซ้อนกันนั้น เป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับการเรียกค่าเสียหายระหว่างหน่วยงานทางปกครองด้วยกัน โดยแท้ ผู้เขียนเห็นว่าข้อพิพาทนี้อยู่ภายใต้บังคับมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 12 ธันวาคม 2549 ซึ่งองค์ประกอบส่วนท้องถิ่นจะต้องส่งข้อพิพาทไปยังสำนักงานอัยการสูงสุดเพื่อพิจารณาเสนอคณะกรรมการพิจารณาชี้ขาดการยุติในการดำเนินคดีแพ่งของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ไม่อาจนำคดีมาฟ้องเป็นคดีปกครองต่อศาลได้

แต่ในกรณีฟ้องเรียกค่าเสียหายจากเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดจากเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิด กล่าวคือ เป็นเรื่องข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดเท่านั้น เพียงแต่เป็นการฟ้องหน่วยงานทางปกครองต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่ตามที่พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ. 2539 เท่านั้น กรณีจึงมิใช่ข้อพิพาทเกี่ยวกับการเรียกค่าเสียหายระหว่างหน่วยงานทางปกครองด้วยกันโดยแท้ ผู้เขียนเห็นว่าหน่วยงานทางปกครองที่ได้รับความเสียหายสามารถฟ้องคดีปกครองเพื่อเรียกร้องให้มีการชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้นกับตนได้ ซึ่งหากหน่วยงานทางปกครองต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดได้ชดเชยค่าเสียหายตามคำพิพากษาศาลไปแล้ว ก็ยังมีสิทธิโต้แย้งกับเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดกับหน่วยงานทางปกครองผู้ฟ้องคดีได้อีกด้วย ทั้งนี้ ตามที่พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ. 2539 บัญญัติไว้

6.2 ข้อเสนอแนะ

ในการฟ้องคดีปกครองระหว่างหน่วยงานทางปกครองในราชการบริหารส่วนท้องถิ่นด้วยกันนั้น ในกรณีการขัดแย้งในอำนาจหน้าที่ระหว่างหน่วยงานทางปกครอง ผู้เขียนเห็นว่าเมื่อหน่วยงานทางปกครองคู่กรณีทั้งสองต่างก็เป็นหน่วยงานทางปกครองที่มีฐานะเท่าเทียมกัน เพราะต่างก็เป็นส่วนราชการระดับกรมเช่นเดียวกันจึงไม่อาจได้รับความคุ้มครองจากคดีปกครอง

ซึ่งมุ่งคุ้มครองหน่วยงานทางปกครองที่มีความสัมพันธ์ในลักษณะที่มีได้อยู่ในสถานะเท่าเทียมกัน และหากพิจารณาของการอยู่ในโครงสร้างเดียวกันซึ่งต่างก็เป็นหน่วยงานทางปกครองที่อยู่ใน ราชอาณาจักรบริหารส่วนกลางด้วยกันแล้ว ข้อขัดแย้งที่เกิดขึ้นจึงเป็นเพียงการแทรกแซงในความสัมพันธ์ ของหน่วยงานทางปกครองที่มีอำนาจหน้าที่แตกต่างกัน จึงเป็นเรื่องของความขัดแย้งในทาง อำนาจหน้าที่ (Kompetenzkonflikt) ดังนั้น เมื่อมีข้อโต้แย้งเกิดขึ้นก็ไม่ควรที่จะใช้วิธีการฟ้องร้อง คดีกัน เพราะหากให้หน่วยงานทางปกครองในโครงสร้างเดียวกันฟ้องคดีกันได้ก็เท่ากับเป็นการ โต้แย้งกันเอง ผู้เขียนจึงเห็นว่าหน่วยงานทางปกครองไม่สามารถนำข้อขัดแย้งในทางอำนาจหน้าที่ มาฟ้องเป็นคดีปกครองต่อศาลปกครองได้ และหากพิจารณาข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นที่ผ่านมา ซึ่งปรากฏในสำนวนคดีจะพบว่า ข้อพิพาทเกี่ยวกับการประกาศขึ้นทะเบียนฯ เคยได้รับการแก้ไข โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการโดยการจัดตั้งคณะกรรมการร่วมทั้งสองหน่วยงาน คู่กรณี ซึ่งถือว่าเป็นการยุติหรือแก้ไขข้อพิพาทภายในฝ่ายบริหารได้นั่นเอง

ส่วนในกรณีการฟ้องโต้แย้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผย ข้อมูลข่าวสารนั้น ผู้เขียนเห็นว่า เมื่อพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540 ไม่ได้บัญญัติให้หน่วยงานทางปกครองสามารถฟ้องโต้แย้งคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัย การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้ หน่วยงานทางปกครองจึงไม่อาจฟ้องคดีต่อศาลเพื่อโต้แย้งคำวินิจฉัย อุทธรณ์ของคณะกรรมการฯ ได้

สำหรับการฟ้องคดีปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะเจ้าพนักงาน ท้องถิ่นเพื่อโต้แย้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ตามกฎหมายนั้น เมื่อการ ใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ หรือเป็นการปฏิบัติหน้าที่แทนราชการส่วนกลาง ถือได้ว่า เป็นส่วนหนึ่งของราชการบริหารส่วนกลาง ผู้เขียนเห็นว่า เมื่อหน้าที่อย่างใดอย่างหนึ่งนั้น กฎหมายได้วางใจกำหนดให้การใช้อำนาจเป็นของ ราชการส่วนกลาง เพียงแต่ได้มอบอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะเป็นเจ้าพนักงาน ท้องถิ่นใช้อำนาจแทนราชการส่วนกลางในเขตพื้นที่รับผิดชอบของตนเท่านั้น ดังนั้น การใช้อำนาจ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นในกรณีนี้ ถือเป็นส่วนหนึ่งของการใช้ อำนาจราชการส่วนกลาง อาจกล่าวได้ว่า “เป็นแขนขาของราชการส่วนกลาง” หรือ “เป็นส่วนหนึ่ง ของราชการกลาง” นั่นเอง ไม่ใช่การใช้อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยแท้ของตน ภายใต้อำนาจกำกับดูแล และเป็นเอกเทศจากราชการส่วนกลาง ในกรณีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นจึงไม่มีสิทธิฟ้องคดีปกครองต่อศาลปกครองเพื่อโต้แย้งคำวินิจฉัย อุทธรณ์ของผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ตามกฎหมายนั้นได้

สำหรับการฟ้องคดีปกครองระหว่างหน่วยงานทางปกครองที่มีความสัมพันธ์ทางอำนาจแบบกำกับดูแล ในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฟ้องโต้แย้งการตอบข้อหาหรือของผู้ว่าราชการจังหวัดนั้น ผู้เขียนเห็นว่า กรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฟ้องฟ้องโต้แย้งการตอบข้อหาหรือของผู้ว่าราชการจังหวัดนั้น จะต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงเป็นกรณีๆ ไป เพราะการตอบข้อหาหรือดังกล่าวเป็นได้ทั้งคำสั่งภายในฝ่ายปกครองซึ่งไม่ก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องโต้แย้งได้ และคำสั่งที่มีผลกระทบต่อสิทธิและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการฟ้องโต้แย้งเป็นคดีปกครองต่อศาลปกครองได้

สำหรับกรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฟ้องโต้แย้งการไม่ให้ความเห็นชอบร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมของนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัดและฟ้องโต้แย้งการจัดสรรเงินอุดหนุนของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ผู้เขียนเห็นว่า เป็นกรณีที่สามารถฟ้องเป็นคดีปกครองได้ ซึ่งจะเป็นไปตามหลักคดีปกครองทั่วไปที่หน่วยงานทางปกครองอาจได้รับความคุ้มครองจากคดีปกครองได้ หากความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานทางปกครองทั้งสองเป็นความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานทางปกครองหน่วยหนึ่งซึ่งมีอำนาจเหนือหน่วยงานทางปกครองอีกหน่วยหนึ่งในลักษณะควบคุมกำกับ นอกจากนี้ ยังสอดคล้องกับหลักกฎหมายต่างประเทศที่ยอมรับว่าในความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างหน่วยงานทางปกครองแบบกำกับดูแล องค์กรในกำกับดูแลสามารถฟ้องโต้แย้งการใช้อำนาจกำกับดูแลขององค์กรผู้กำกับดูแลได้

ในการฟ้องโต้แย้งการดำเนินการพิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณของสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้เขียนเห็นว่า หากเป็นการฟ้องการดำเนินการของประธานกรรมการแปรญัตติซึ่งอยู่ระหว่างการพิจารณาของสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งสภาฯ อาจมีมติเป็นอย่างอื่นได้ รวมทั้งร่างข้อบัญญัติฯ ก็ยังไม่มีผลใช้บังคับ ดังนั้น นายกเทศมนตรีจึงไม่อาจเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้จากการกระทำของประธานกรรมการฯ นายกเทศมนตรีจึงไม่มีสิทธิฟ้องประธานกรรมการฯ ตามมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แต่อย่างไรก็ตามหากเป็นกรณีที่มิใช่ข้อบัญญัติงบประมาณมีผลให้บังคับแล้ว ซึ่งมีผลผูกพันให้นายกเทศมนตรีต้องปฏิบัติตาม การฟ้องโต้แย้งข้อบัญญัติฯ โดยอ้างว่ามีกระบวนการพิจารณาร่างข้อบัญญัติดังกล่าว ไม่ชอบด้วยกฎหมาย นายกเทศมนตรีจึงเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีดังกล่าวแล้ว

ในกรณีผู้ว่าราชการจังหวัดฟ้องขอเพิกถอนเทศบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้เขียนเห็นว่า แม้ผู้ว่าราชการจังหวัดจะให้ความเห็นชอบร่างเทศบัญญัติจนมีผลใช้บังคับไปแล้วก็ตาม หากภายหลังปรากฏเหตุไม่ชอบด้วยเทศบัญญัติดังกล่าว ผู้ว่าราชการจังหวัดก็ยังมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนเทศบัญญัติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ แม้กฎหมายไม่ได้บัญญัติไว้โดยตรง แต่ก็ถือว่าผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกระทำการให้ชอบด้วยกฎหมาย เป็นผู้มีส่วนได้เสียในเทศบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ที่จะมีสิทธิฟ้องคดีปกครองต่อศาลให้เพิกถอนเทศบัญญัติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น ตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

สำหรับข้อพิพาทเกี่ยวกับการฟ้องเรียกค่าเสียหายระหว่างหน่วยงานทางปกครองด้วยกัน กรณีการฟ้องคดีระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบลสองแห่งเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีทับซ้อนกันนั้น เป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับการเรียกค่าเสียหายระหว่างหน่วยงานทางปกครองด้วยกัน โดยแท้ ผู้เขียนเห็นว่าข้อพิพาทนี้อยู่ภายใต้บังคับมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 12 ธันวาคม 2549 ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องส่งข้อพิพาทไปยังสำนักงานอัยการสูงสุดเพื่อพิจารณาเสนอคณะกรรมการพิจารณาชี้ขาดการยุติในการดำเนินคดีแพ่งของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ไม่อาจนำคดีมาฟ้องเป็นคดีปกครองต่อศาลได้

แต่ในกรณีฟ้องเรียกค่าเสียหายจากเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดจากเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิด กล่าวคือ เป็นเรื่องข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดเท่านั้น เพียงแต่เป็นการฟ้องหน่วยงานทางปกครองต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่ตามที่พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ. 2539 เท่านั้น กรณีจึงมิใช่ข้อพิพาทเกี่ยวกับการเรียกค่าเสียหายระหว่างหน่วยงานทางปกครองด้วยกันโดยแท้ ผู้เขียนเห็นว่าหน่วยงานทางปกครองที่ได้รับความเสียหายสามารถฟ้องคดีปกครองเพื่อเรียกร้องให้มีการชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้นกับตนได้ ซึ่งหากหน่วยงานทางปกครองต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดได้ชดเชยค่าเสียหายตามคำพิพากษาศาลไปแล้ว ก็ยังมีสิทธิไล่เบี้ยกับเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดกับหน่วยงานทางปกครองผู้ฟ้องคดีได้อีกด้วย ทั้งนี้ ตามที่พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ. 2539 บัญญัติไว้