



บทความทางวิชาการ

เรื่อง

การศึกษาปัญหาเกี่ยวกับการเป็นผู้เดือดร้อนหรือเสียหาย หรือ
อาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ในคดีปกครอง
ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กับ ผู้ว่าราชการจังหวัด
ในฐานะผู้กำกับดูแล ศึกษากรณีจังหวัดบุรีรัมย์

จัดทำโดย

ชื่อ พลตำรวจตรี ชรินทร์ อัจฉาสา
ตำแหน่ง กรรมการจัดหาทุน มูลนิธิพระดาบส

เอกสารฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรมหลักสูตร
นักบริหารระดับสูงในกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง (บสป.) รุ่นที่ ๒
ประจำปี พ.ศ. ๒๕๖๖ - ๒๕๖๗
ลิขสิทธิ์ของมูลนิธิวิจัยและพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางปกครอง

(บทความทางวิชาการฉบับนี้ เป็นวรรณกรรมของผู้เข้ารับการอบรมโดยเฉพาะ
มูลนิธิวิจัยและพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางปกครองไม่จำเป็นต้องเห็นด้วย)

ได้พิจารณาบทความทางวิชาการฉบับนี้แล้ว เห็นควรรับเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาอบรม
หลักสูตรนักบริหารระดับสูงในกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง (บสป.) รุ่นที่ ๒ ประจำปี
พ.ศ. ๒๕๖๖ - ๒๕๖๗ ของมูลนิธิวิจัยและพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางปกครอง

นร./ จอ/

ที่ปรึกษาการจัดทำบทความ

(นางศิริวรรณ จุลโพธิ์)

วันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๖๗

การศึกษาปัญหาเกี่ยวกับการเป็นผู้เดือดร้อนหรือเสียหาย หรือ อาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ในคดีปกครอง ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กับ ผู้ว่าราชการจังหวัด ในฐานะผู้กำกับดูแล ศึกษากรณีจังหวัดบุรีรัมย์

พลตำรวจตรี ชริธ อาจอาสา
กรรมการจัดหาทุน มูลนิธิพระดาบส

บทคัดย่อ

การศึกษาปัญหาเกี่ยวกับการเป็นผู้เดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหาย โดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ในคดีปกครอง ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กับผู้ว่าราชการจังหวัด ในฐานะผู้กำกับดูแล ศึกษากรณีจังหวัดบุรีรัมย์ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาและอธิบายให้เห็นว่า หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นผู้ว่าราชการจังหวัด หรือนายอำเภอซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัด หรือในเขตอำเภอ หากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวออกคำสั่งหรือการกระทำอื่นใด เนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลได้รับผลกระทบต้องอยู่ในสถานะที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้จากการกระทำหรืองดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นก็มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ เพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือให้ปฏิบัติหน้าที่ให้ถูกต้องตามกฎหมายภายในเวลาที่ศาลปกครองกำหนด การศึกษาครั้งนี้เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ

ผลการศึกษาพบว่า การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้ถูกฟ้องคดีใช้อำนาจในการวินิจฉัยปัญหาข้อขัดข้องในการดำเนินงานตามโครงการต่างๆ ที่เกี่ยวกับการจัดระบบบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในฐานะผู้ฟ้องคดี แต่คำวินิจฉัยดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีมีผลกระทบต่อการบริหารงบประมาณของผู้ฟ้องคดีเนื่องจากวินิจฉัยไม่ถูกต้องตามเจตนารมณ์แห่งประกาศที่ได้กำหนดอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้ฟ้องคดีไว้ ซึ่งหากมีปัญหาเกิดขึ้นผู้ฟ้องคดีย่อมจะต้องรับผิดชอบในฐานะผู้อนุมัติให้ดำเนินการและการเบิกจ่ายเงิน จึงถือว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อีกทั้งเป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติในการวินิจฉัยเกี่ยวกับอำนาจและหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะของผู้ฟ้องคดี โดยคดีนี้ศาลปกครองพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีมี

คำวินิจฉัยเสียใหม่ให้ถูกต้องตามเจตนารมณ์ที่ประกาศฉบับดังกล่าวกำหนดภายใน ๓๐ วันนับแต่วันที่คดีถึงที่สุด

คำสำคัญ : ผู้เดือดร้อนหรือเสียหาย, ผู้อาจจะเดือดร้อนหรือเสียหาย, การกำกับดูแล

บทนำ

๑.ความเป็นมาของเรื่อง

ย้อนไปเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๘ องค์การบริหารส่วนจังหวัดบุรีรัมย์ ได้เสนอร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๙ ต่อสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดบุรีรัมย์ แต่สภามีมติไม่รับหลักการแห่งร่างข้อบัญญัติงบประมาณดังกล่าว ผู้ว่าราชการจังหวัดบุรีรัมย์ จึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาหาข้อยุติความขัดแย้งกรณีดังกล่าว แต่คณะกรรมการไม่อาจหาข้อยุติได้ว่าจะให้มีการแก้ไขปรับปรุง หรือยืนยันสาระสำคัญในร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายหรือไม่อย่างไร รองผู้ว่าราชการจังหวัดบุรีรัมย์ในฐานะประธานกรรมการ จึงวินิจฉัยชี้ขาดให้นำร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายฉบับที่กรรมการฝ่ายสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดบุรีรัมย์ ทำขึ้นใหม่ทั้งฉบับรายงานเสนอต่อผู้ว่าราชการจังหวัดบุรีรัมย์ ผู้ว่าราชการจังหวัดบุรีรัมย์จึงแจ้งให้ นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดบุรีรัมย์เสนอร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายดังกล่าวต่อสภาภายใน ๗ วันนับแต่วันที่ได้รับร่างข้อบัญญัติ นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดบุรีรัมย์จึงได้เสนอร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายดังกล่าวต่อสภา โดยสภาได้มีมติเห็นชอบร่างข้อบัญญัติงบประมาณดังกล่าว และประกาศใช้เป็นข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๙ ต่อมานายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดบุรีรัมย์ ได้ตรวจสอบโครงการต่างๆ ในข้อบัญญัติ ปรากฏว่ามีโครงการที่ไม่สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน ๕ โครงการ อีกทั้งมีโครงการที่ไม่สอดคล้องกับประกาศฉบับดังกล่าวในบางส่วนของโครงการ จำนวน ๒ โครงการ นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดบุรีรัมย์จึงได้มีหนังสือขอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดบุรีรัมย์ทำหน้าที่วินิจฉัยตามประกาศฉบับดังกล่าว ต่อมาผู้ว่าราชการจังหวัดบุรีรัมย์ได้มีหนังสือแจ้งผลการวินิจฉัยว่า มีโครงการที่ไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดบุรีรัมย์และไม่สอดคล้องกับประกาศฉบับดังกล่าว จำนวน ๒ โครงการ ส่วนอีก ๕ โครงการนั้นสอดคล้องกับประกาศฉบับดังกล่าว จึงให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดบุรีรัมย์ดำเนินการใช้จ่ายเงินงบประมาณหมวดเงินอุดหนุนแก่ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องต่อไป นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดบุรีรัมย์เห็นว่า คำวินิจฉัยของผู้ว่าราชการจังหวัดบุรีรัมย์ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น องค์การบริหารส่วนจังหวัดบุรีรัมย์ โดยนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดบุรีรัมย์ จึงนำคดีมาฟ้องผู้ว่าราชการจังหวัดบุรีรัมย์ ต่อศาลปกครอง ขอให้ศาลเพิกถอนคำวินิจฉัยของผู้ว่าราชการจังหวัดบุรีรัมย์ที่วินิจฉัยว่าโครงการทั้ง ๕ โครงการข้างต้น สอดคล้องกับประกาศฉบับดังกล่าว และขอให้วินิจฉัยว่าโครงการทั้ง ๕ โครงการนี้ไม่สอดคล้องกับประกาศฉบับดังกล่าว

ศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองนครราชสีมา) เห็นว่า โครงการทั้ง ๕ โครงการ เป็นโครงการที่ปรากฏอยู่ในข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๙ และเป็นโครงการที่ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้เสนอต่อสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดบุรีรัมย์ อีกทั้งไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าการดำเนินการโครงการทั้ง ๕ โครงการที่ผู้ถูกฟ้องคดีวินิจฉัยว่าสอดคล้องกับประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหายหรืออาจจะได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายประการใด ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ศาลจึงไม่อาจรับคำฟ้องคดีนี้ไว้พิจารณาได้ ศาลปกครองชั้นต้นจึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา และให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

ต่อมาผู้ฟ้องคดี ได้ยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา ความว่า โครงการทั้ง ๕ โครงการดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีมิได้เป็นผู้เสนอ แต่เป็นโครงการที่มาจากการใช้อำนาจวินิจฉัยชี้ขาดของประธานกรรมการพิจารณาหาข้อยุติความข้อแย้งที่ให้นำร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายที่กรรมการฝ่ายสภาเสนอ โดยร่างข้อบัญญัติดังกล่าวมิได้ผ่านการพิจารณาตรวจสอบความถูกต้องจากเจ้าหน้าที่งบประมาณของผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด และการที่ผู้ฟ้องคดีเสนอร่างข้อบัญญัติดังกล่าวต่อสภา ก็มิได้มาจากความเห็นชอบของผู้ฟ้องคดีหรือคณะกรรมการฝ่ายผู้ฟ้องคดี แต่มาจากความจำเป็นเนื่องจากหากไม่นำเสนอภายใน ๗ วัน ผู้ถูกฟ้องคดี ในฐานะผู้กำกับดูแลการปฏิบัติราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดบุรีรัมย์ จะรายงานต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเพื่อสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดบุรีรัมย์ ถือว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ ขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งรับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา

ศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้วเห็นว่า แม้ผู้ถูกฟ้องคดีจะมีอำนาจในการวินิจฉัยปัญหาข้อขัดข้องในการดำเนินงานตามโครงการต่างๆ ที่เกี่ยวกับการจัดระบบบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนจังหวัดก็ตาม แต่เมื่อคำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีมีผลกระทบต่อการบริหารงบประมาณของผู้ฟ้องคดี ซึ่งหากมีปัญหาเกิดขึ้นผู้ฟ้องคดีย่อมจะต้องรับผิดชอบในฐานะผู้อนุมัติให้ดำเนินการและการเบิกจ่ายเงิน จึงถือว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ จึงมีคำสั่งกลับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นเป็นให้รับคำฟ้องไว้พิจารณาพิพากษาต่อไปตามรูปคดี (คำร้องที่ ๖๐๔/๒๕๔๙ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๖๒/๒๕๔๙ ลงวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๔๙)

๒. เหตุผล ความจำเป็นและความสำคัญ

เรื่องที่น่าสนใจศึกษานี้เป็นคดีพิพาททางปกครองระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกันเอง กล่าวคือเป็นคดีพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐ กับ หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในฐานะเป็น

ผู้กำกับดูแล ซึ่งในระยะหลังนี้มีคดีในทำนองนี้เกิดขึ้นมาให้เห็นจำนวนไม่น้อย มิใช่จะมีเฉพาะคดีพิพาททางปกครองที่เกี่ยวกับปัจเจกบุคคลหรือเอกชนที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหาย ฟ้องหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่เพียงเท่านั้น กรณีเช่นนี้ย่อมเป็นอุทาหรณ์ชี้ให้เห็นว่าหากหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นผู้กำกับดูแล มีคำสั่งให้ปฏิบัติงานราชการที่ขัดต่อระเบียบกฎหมายอันมิชอบด้วยอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแล และหากหน่วยงานของรัฐอยู่ภายใต้การกำกับดูแลเห็นว่าเมื่อปฏิบัติตามคำสั่งแล้วอาจมีปัญหาเกิดขึ้นในภายหลังเช่นนี้แล้ว หน่วยงานของรัฐที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลย่อมมีสิทธิโต้แย้งคำสั่งที่ให้ปฏิบัติโดยมิชอบด้วยอำนาจหน้าที่ดังกล่าวได้ โดยนำข้อพิพาทนี้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อให้เกิดความยุติธรรมต่อไป

๓. วัตถุประสงค์ของบทความ

๑. เพื่อศึกษาและอธิบายให้เห็นว่า ข้อเท็จจริงตามข้อพิพาทของเรื่องที่น่ามาศึกษานี้ สามารถนำมาฟ้องเป็นคดีปกครองตามหลักเกณฑ์แห่งบทบัญญัติของกฎหมายปกครองได้

๒. เพื่อศึกษาและอธิบายให้เห็นว่า ความเป็นผู้อาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ ในคดีปกครองที่น่ามาศึกษานี้สามารถอธิบายได้ด้วยกฎหมายปกครองฉบับใด บทบัญญัติมาตราใดบ้าง

๓. เพื่อศึกษาว่า มีปัจจัยหรือข้อเท็จจริงอะไรบ้างที่ทำให้ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีในเรื่องที่น่ามาศึกษานี้ เป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้

๔. ขอบเขตของบทความ

ศึกษาเฉพาะกรณี ข้อพิพาทที่เป็นคดีปกครองระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัดบุรีรัมย์ (ผู้ฟ้องคดี) กับ ผู้ว่าราชการจังหวัดบุรีรัมย์ (ผู้ถูกฟ้องคดี) ปี พ.ศ. ๒๕๔๙ ในประเด็น “ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้” เท่านั้น

แหล่งที่มาของข้อมูลที่ใช้ประกอบในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้แบ่งออกเป็น

๔.๑ ข้อมูลปฐมภูมิ

การนำเสนอข้อมูลในบทความทางวิชาการเรื่องนี้ โดยการให้ข้อมูลด้วยตัวผู้เขียนบทความนี้เอง เนื่องจากในเวลาที่เกิดข้อพิพาทที่น่ามาศึกษานี้ ผู้เขียนดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดบุรีรัมย์ ซึ่งเป็นผู้รู้เห็นในทุกขั้นตอนของข้อพิพาทจนถึงขั้นตอนการนำข้อพิพาทฟ้องคดีสู่ศาลปกครองจนกระทั่งมีคำสั่งจากศาลปกครองสูงสุดที่เห็นว่าผู้เขียนในฐานะผู้ฟ้องคดี เป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ในคดีปกครองนี้ และมีคำสั่งกลับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นเป็นให้รับคำฟ้องไว้พิจารณาพิพากษาต่อไปตามรูปคดี

๔.๒ ข้อมูลตุติภูมิ

ศึกษาค้นคว้าจาก คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น และศาลปกครองสูงสุดที่มี แนวคำพิพากษาในประเด็นที่ใกล้เคียงกับเรื่องที่น่าสนใจมานี้ จากเว็บไซต์ระบบข้อมูลของ ศาลปกครอง และเว็บไซต์คดีปกครองในต่างประเทศ รวมทั้งศึกษาค้นคว้าข้อมูลจากเอกสารคำร้องที่ ๖๐๔/๒๕๕๙ คำสั่งที่ ๖๖๒/๒๕๕๙ ของศาลปกครองสูงสุด ลงวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๕๙ และข้อมูล จากเอกสารคำพิพากษา คดีหมายเลขดำที่ ๓๙/๒๕๕๙ คดีหมายเลขแดงที่ ๑๗๔/๒๕๕๙ ของ ศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองนครราชสีมา) ลงวันที่ ๒๙ สิงหาคม ๒๕๕๑

๕.ระเบียบ /กฎหมาย/ ทฤษฎี/ แนวคิด

- พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ.๒๕๔๖

- ประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง กำหนด อำนาจ และหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ฉบับลงวันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๔๖

- พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

- พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.๒๕๓๙

- คู่มือ การดำเนินคดีปกครองสำหรับประชาชน จัดทำโดย สำนักงานศาลปกครอง พิมพ์ครั้งที่ ๒ : กุมภาพันธ์ ๒๕๖๖

- คำพิพากษาศาลปกครองทั้งในประเทศและต่างประเทศ ที่มีข้อเท็จจริงใกล้เคียงกันและ นำมาฟ้องเป็นคดีปกครองได้

๖.ผลที่คาดว่าจะได้รับ

๑. ประโยชน์ที่ได้รับจากการศึกษา ทำให้ทราบที่มาและแนวคิดเกี่ยวกับคำพิพากษาหรือ คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น และศาลปกครองสูงสุด ที่ให้ความเป็นธรรมระหว่างหน่วยงานของรัฐที่ อยู่ภายใต้การกำกับดูแล กับหน่วยงานของรัฐที่เป็นผู้กำกับดูแล

๒. เพื่อประโยชน์ต่อประชาชน นักเรียน นักศึกษา และผู้ที่สนใจได้นำไปประกอบการศึกษา และค้นคว้า

๓. หน่วยงานของรัฐภายใต้การกำกับดูแลที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมจากหน่วยงานของรัฐที่ เป็นผู้กำกับดูแล สามารถนำไปใช้ศึกษาเป็นกรณีตัวอย่าง ในการต่อสู้คดีความทางปกครอง โดยใช้หลัก “ความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางการปกครอง” ของกฎหมายมหาชน

๔. ช่วยให้ประชาชนหรือหน่วยงานของรัฐอื่นๆ ที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแล ที่ไม่ได้รับความเป็นธรรม ได้ทราบถึงวิธีการแก้ไขปัญหา โดยนำบทความวิชาการฉบับนี้มาปรับใช้ เพื่อให้ได้รับความเป็นธรรม เช่นเดียวกับกรณีศึกษา

๕. เพื่อเป็นแนวทางให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล รวมถึงหน่วยงานราชการอื่นๆ พึงระมัดระวังในการใช้จ่ายงบประมาณที่ต้องไม่ขัดต่ออำนาจหน้าที่ของตน มิฉะนั้นอาจเกิดปัญหาและอาจถูกสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน หรือสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเข้ามาตรวจสอบในภายหลังได้ หากเห็นว่าคำสั่งจากหน่วยงานทางปกครองในฐานะผู้กำกับดูแลเหนือตนสั่งให้ตนปฏิบัติหน้าที่ราชการในเรื่องที่ขัดต่ออำนาจหน้าที่ของตน ก็สามารถใช้สิทธิโต้แย้งได้ และอาจขอการมีของศาลปกครองเป็นที่พึ่งเพื่อหาความยุติธรรมต่อไปได้

เนื้อหาของเรื่อง

**หลักกฎหมาย คู่มือการปฏิบัติ และประกาศกำหนดแนวทางการปฏิบัติ
ตลอดจน แนวคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง**

ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๓ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ในพระราชบัญญัตินี้ “หน่วยงานทางปกครอง” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ.....” วรรคสอง บัญญัติว่า ในพระราชบัญญัตินี้ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า (๑) ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง คณะบุคคล หรือผู้ที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานทางปกครอง.....

มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องต่อไปนี้

(๑) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากการกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบ

(๒) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องมาจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ....และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือ.....นั้น ต้องมีค่าบังคับตามที่กำหนดในมาตรา ๗๒ ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

มาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ในการพิพากษาคดี ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดค่าบังคับอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

(๑) สั่งให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งหรือสั่งห้ามการกระทำทั้งหมดหรือบางส่วน ในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๑)

(๒) สั่งให้หัวหน้าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลปกครองกำหนด ในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร

มาตรา ๔๙ บัญญัติว่า การฟ้องคดีปกครองจะต้องยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี หรือนับแต่วันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดและไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือได้รับแต่เป็นคำชี้แจงที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่มีเหตุผล แล้วแต่กรณี เว้นแต่จะมีบทกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.๒๕๓๙ มาตรา ๕ บัญญัติว่า ในพระราชบัญญัตินี้

“คำสั่งทางปกครอง” หมายความว่า

(๑) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ

(๒) การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง

จากคู่มือ การดำเนินคดีปกครองสำหรับประชาชน จัดทำโดย สำนักงานศาลปกครอง พิมพ์ครั้งที่ ๒ : กุมภาพันธ์ ๒๕๖๖ หน้าที่ ๓ ได้ให้ความหมายของ “คดีปกครอง” คือ คดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน หรือข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกันเอง

นอกจากนี้ ตามคู่มือ การดำเนินคดีปกครองสำหรับประชาชน ดังกล่าว หน้าที่ ๕ ข้อ ๑.๒ ได้อธิบายความหมายว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐที่อาจถูกฟ้องคดีต่อศาลปกครอง” ได้แก่

๑.๒.๑ ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง คณะบุคคลหรือผู้ที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานทางปกครอง ได้แก่

๑.๒.๑.๑ ข้าราชการในกระทรวง กรม เช่น รัฐมนตรี ปลัดกระทรวง อธิบดี ผู้อำนวยการกอง

๑.๒.๑.๒ ข้าราชการในจังหวัด อำเภอ เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ

ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๖ มาตรา ๕๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ในกรณีที่สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่รับหลักการแห่งร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดตั้งคณะกรรมการคณะหนึ่งประกอบด้วยกรรมการจำนวนสิบห้าคนเพื่อพิจารณาหาข้อยุติความขัดแย้ง โดยแก้ไข ปรับปรุง หรือยืนยันสาระสำคัญในร่างข้อบัญญัตินั้น ทั้งนี้ ให้ยึดถือหลักเกณฑ์ตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนประโยชน์ของท้องถิ่นและประชาชนเป็นสำคัญ วรรคสอง บัญญัติว่า คณะกรรมการตามวรรคหนึ่ง ให้ประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเสนอจำนวนเจ็ดคน และบุคคล ซึ่งเป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเสนอจำนวนเจ็ดคน โดยให้ตั้งภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีมติไม่รับหลักการ และให้กรรมการทั้งสิบสี่คนร่วมกันปรึกษาและเสนอบุคคลซึ่งมิได้เป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด รองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด เลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ที่ปรึกษานายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และมีได้เป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดคนหนึ่งทำหน้าที่เป็นประธานกรรมการดังกล่าวภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่กรรมการครบจำนวนสิบสี่คน วรรคสาม บัญญัติว่า ในกรณีที่ไม่สามารถเสนอบุคคลที่จะทำหน้าที่เป็นกรรมการหรือประธานกรรมการได้ภายในกำหนดเวลาตามวรรคสอง หรือกรรมการหรือประธานกรรมการไม่ปฏิบัติหรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดตั้งบุคคลซึ่งมิได้เป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด รองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด เลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ที่ปรึกษานายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และมีได้เป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ทำหน้าที่กรรมการหรือประธานกรรมการดังกล่าวให้ครบตามจำนวน วรรคสี่ บัญญัติว่า ให้คณะกรรมการตามวรรคหนึ่งพิจารณาร่างข้อบัญญัติ ให้แล้วเสร็จภายในสิบห้าวันนับตั้งแต่วันที่ได้ตั้งประธานกรรมการในคราวแรก แล้วรายงานต่อผู้ว่าราชการจังหวัด ในกรณีที่คณะกรรมการไม่สามารถพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนดให้ประธานกรรมการรวบรวมผลการพิจารณาแล้ววินิจฉัยชี้ขาดโดยเร็ว แล้วรายงานต่อผู้ว่าราชการจังหวัด วรรคห้า บัญญัติว่า ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดส่งร่างข้อบัญญัติที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการหรือประธานกรรมการในวรรคสี่ให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยเร็ว แล้วให้นายกองค์การบริหาร

ส่วนจังหวัดเสนอร่างข้อบัญญัติดังกล่าวต่อสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามมาตรา ๕๒ ภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ได้รับร่างข้อบัญญัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด หากนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ไม่เสนอร่างข้อบัญญัตินั้นต่อสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดภายในเวลาที่กำหนด ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดรายงานต่อรัฐมนตรีเพื่อสั่งให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดพ้นจากตำแหน่ง

มาตรา ๕๒ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ร่างข้อบัญญัติจะเสนอได้ก็แต่โดยนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามกฎหมายเกี่ยวกับการเข้าชื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่น วรรคสอง บัญญัติว่า การเสนอร่างข้อบัญญัติเกี่ยวกับการเงินจะต้องมีคำรับรองของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด

มาตรา ๗๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจกำกับดูแลการปฏิบัติราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ และระเบียบข้อบังคับของทางราชการ เพื่อการนี้ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งสอบสวนข้อเท็จจริงหรือสั่งให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดชี้แจงแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดได้

ตามประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง กำหนดอำนาจ และหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ฉบับลงวันที่ ๑๓ สิงหาคม พ.ศ.๒๕๔๖ ได้กำหนดอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัดไว้ ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ ลักษณะของการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในการให้บริการสาธารณะในเขตจังหวัด

(๑) ดำเนินงานในโครงการที่มีขนาดใหญ่ที่เกินศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในเขตจังหวัด

(๒) เป็นการดำเนินงานที่ปรากฏถึงกิจกรรมที่เป็นภาพรวมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัด ที่มุ่งต่อประโยชน์ของท้องถิ่นหรือประชาชนเป็นส่วนรวม และไม่เข้าไปดำเนินงานที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในจังหวัดสามารถดำเนินการเองได้

(๓) เข้าไปดำเนินงานตามแผนงานหรือโครงการในลักษณะที่มีความคาบเกี่ยวต่อเนื่องหรือมีผู้ที่ได้รับประโยชน์ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่า ๑ แห่งขึ้นไป

ข้อ ๓ การสนับสนุนงบประมาณให้แก่ราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค จะกระทำได้ แต่เฉพาะกรณีที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่จะต้องดำเนินการเอง แต่ไม่สามารถดำเนินการเองได้เนื่องจากเป็นงานปฏิบัติซึ่งจะต้องใช้เทคนิควิชาการสูง และหน่วยงาน

ของรัฐนั้นมีความสามารถที่จะดำเนินการได้ดีกว่า และผลของการให้การสนับสนุนนั้นจะเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

ข้อ ๔ หากมีปัญหา ข้อขัดข้อง ในการดำเนินงานตามอำนาจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่กำหนดไว้ในข้อ ๑ ข้อ ๒ และข้อ ๓ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทำหน้าที่ในการวินิจฉัย และดำเนินการตามประกาศนี้

ผู้เดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้

ผู้เดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ ได้มี นักวิชาการ ให้ความหมายและอธิบายไว้ดังต่อไปนี้

อติวิชญ์ แสงสุวรรณ อธิบายความหมายของ “ผู้อาจจะได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้” ว่า ผู้มีสิทธิฟ้องคดีประเภทนี้ เป็นผู้ที่อยู่ในสถานะที่อาจจะได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำหรืองดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ โดยไม่ต้องรอให้ได้รับความเดือดร้อนหรือได้รับความเสียหายจาก เหตุดังกล่าวก่อน แต่อย่างไรก็ดี เหตุที่จะนำมาฟ้องคดีได้นั้นจะต้องมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดถึงขนาด ที่การกระทำหรืองดเว้นการกระทำดังกล่าว จะต้องก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิหรือประโยชน์หรือ เป็นการละเมิดหรือโต้แย้งสิทธิของผู้ฟ้องคดีในอนาคตอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ และผลกระทบดังกล่าว จะต้องเกิดแก่ผู้ฟ้องคดีอย่างแน่นอน

พฤกษ์ เตชนาเกร็ด อธิบายว่า ผู้ที่อาจจะได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย ผู้มีสิทธิฟ้องคดี ต่อศาลปกครองในกรณีนี้ คือ ผู้ที่อยู่ในสถานะที่อาจจะได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจ หลีกเลี่ยงได้จากการกระทำหรืองดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐก็มี สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ โดยไม่ต้องรอให้ต้องได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากเหตุดังกล่าว ก่อน เช่น มีการก่อสร้างอาคารโดยมิได้รับอนุญาต ผู้ฟ้องคดีอาจเป็นผู้จะได้รับความเดือดร้อนหรือ เสียหาย

สำนักงานการวิจัยแห่งชาติ (วช.) บทความทางวิชาการเรื่อง ประเภทของคดีปกครอง ในต่างประเทศ บทที่ ๒ หน้าที่ ๕๖ อธิบายหลักเกณฑ์ของผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองของประเทศ ฝรั่งเศส โดยเฉพาะคดีฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครอง ถือเกณฑ์เรื่องผู้ฟ้องคดีต้องเป็นผู้มี “ประโยชน์เกี่ยวข้องหรือส่วนได้เสีย”(interet) ประโยชน์ที่เกี่ยวข้องนี้หมายถึง ประโยชน์ทั้งทาง รูปธรรม (materiel) และทางนามธรรมหรือศีลธรรม (moral) โดยประโยชน์ดังกล่าวต้องเป็น ประโยชน์ที่ตนมีส่วนตัว (personnel) แต่ไม่จำเป็นต้องถึงขนาดว่าตนเป็นผู้มีประโยชน์นั้นแต่เพียง ผู้เดียว ในการฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้นผู้ฟ้องคดีเพียงแต่แสดงว่าประโยชน์ที่เกี่ยวข้อง (interet agir) ของตนถูกระทบก็เพียงพอในการฟ้องแล้วโดยไม่จำเป็นต้องพิสูจน์ให้ศาลเห็นว่าตนมี

สิทธิในเรื่องดังกล่าวอยู่เพียงไร ลักษณะของประโยชน์ที่เกี่ยวข้องนี้อาจเป็นประโยชน์ส่วนตนที่ถูกกระทบ หรืออาจเป็นประโยชน์สาธารณะที่ตนมีส่วนได้เสียอยู่ด้วยถูกกระทบก็มาฟ้องได้แล้วเช่นกัน ทั้งนี้ประโยชน์ที่มีอยู่นั้นจะต้องมีความสำคัญพอสมควรที่ศาลจะพิจารณารับคำฟ้องไว้ได้ และศาลค่อนข้างมีอิสระในการพิจารณาเกี่ยวกับการเป็นผู้มีสิทธิฟ้อง ตามหลักเกณฑ์ของ “ประโยชน์เกี่ยวข้องหรือส่วนได้เสีย” (interest) นี้

การกำกับดูแล

การกำกับดูแล ได้มีนักวิชาการ ให้ความหมายและอธิบายไว้ดังต่อไปนี้

สมคิด เลิศไพฑูรย์ อธิบายหลักการทั่วไปเกี่ยวกับการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไว้ว่าความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยทั่วไปในภาพรวม มีอยู่ ๒ ลักษณะด้วยกัน ได้แก่ ความสัมพันธ์ในลักษณะส่งเสริมและสนับสนุน และความสัมพันธ์ที่มีลักษณะเป็นการควบคุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยสามารถแบ่งการควบคุมออกได้เป็น ๒ ประเภท ได้แก่

(๑) การควบคุมตามความหมายอย่างกว้าง หมายถึง การควบคุมการทำงานทุกอย่างไม่ว่าการกระทำนั้นจะมีผลในทางกฎหมายหรือไม่ การควบคุมตามความหมายนี้ จึงมิได้จำกัดอยู่แต่เฉพาะการควบคุมเฉพาะความชอบด้วยกฎหมาย แต่ยังรวมถึงการควบคุมความเหมาะสมในการตัดสินใจด้วย

(๒) การควบคุมตามความหมายอย่างแคบ หมายถึง การตรวจสอบว่าการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งนั้นชอบด้วยกฎหมายหรือไม่เท่านั้น การควบคุมจะถูกจำกัดขอบเขตโดยกฎหมายทั้งในเรื่องเนื้อหาของควบคุมและวิธีการที่ใช้ในการควบคุม การควบคุมตามความหมายนี้ก็คือ “การกำกับดูแล” นั่นเอง

สุรพล นิติไกรพจน์ ได้กล่าวถึงข้อความคิดบางประการเกี่ยวกับการกำกับดูแล (Tutelle) ไว้ว่ามีทั้งการกำกับดูแลทางการปกครอง (Tutelle administrative) และการกำกับดูแลทางเศรษฐกิจ (Tutelle economique) โดยอธิบายในส่วนของการกำกับดูแลทางการปกครองว่า “เป็นกระบวนการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อแลกเปลี่ยนกับการให้ความเป็นอิสระในเชิงการเมืองแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ ซึ่งมีความต้องการพิเศษของตนแตกต่างกันออกไปในแต่ละพื้นที่ และแลกเปลี่ยนกับการยอมให้มีความเป็นอิสระในการจัดองค์การปกครองท้องถิ่นเหล่านี้”

คำพิพากษาศาลปกครอง ที่ใกล้เคียงกับเรื่องที่น่าสนใจ

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๐๖/๒๕๔๘ ผู้ฟ้องคดีกับพวกกรม ๑๐ คน ฟ้องผู้ว่าราชการจังหวัดระยอง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) และปลัดกระทรวงมหาดไทย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ให้เพิกถอนประกาศกระทรวงมหาดไทย ตามข้อเสนอของจังหวัดระยอง เป็นการกระทำที่ไม่ชอบ คลาดเคลื่อนกับข้อเท็จจริง ซึ่งจากประกาศดังกล่าวทำให้พื้นที่บางส่วนขององค์การบริหารส่วนตำบลละหาร

อำเภอปลวกแดง(พื้นที่ลงสมัครรับเลือกตั้งของผู้ฟ้องคดี) ไปอยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลหนองบัว อำเภอบ้านค่าย คดีนี้ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา แต่ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งกลับคำสั่งศาลปกครองชั้นต้น โดยให้ศาลปกครองชั้นต้นรับคำฟ้องไว้พิจารณาต่อไป

คำพิพากษาศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขดำที่ ๑๖๑๒/๒๕๖๑ คดีหมายเลขแดงที่ ๘๙๖/๒๕๖๔ อดีตนายกององค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรปราการ ฟ้อง องค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรปราการ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) และผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรปราการ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และให้เพิกถอนคำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนตามสัดส่วนของความเสียหายที่ต้องรับผิดชอบ จำนวน ๙๒๓,๑๐๐ บาท ตามที่สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินจังหวัดสมุทรปราการ ตรวจสอบพบว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรปราการ(เมื่อครั้งที่ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งนายกององค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรปราการ) ได้จ่ายเงินให้ศูนย์การกีฬาแห่งประเทศไทยจังหวัดสมุทรปราการ จำนวน ๑๘,๔๖๒,๐๐๐ บาท เพื่อสนับสนุนทีมฟุตบอลจังหวัดสมุทรปราการ จำนวน ๒ ทีม มิได้เป็นไปในลักษณะการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น จึงไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์การตั้งงบประมาณหมวดเงินอุดหนุน จึงให้เรียกเงินดังกล่าวคืนคลังจังหวัดสมุทรปราการต่อไป ศาลปกครองกลางเห็นว่า คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และคำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ชอบด้วยกฎหมายแล้ว ข้ออ้างของผู้ฟ้องคดีไม่อาจรับฟังเพื่อให้ผู้ฟ้องคดีหลุดพ้นความรับผิดชอบได้ พิพากษายกฟ้อง

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขดำที่ อ.๕๒๗/๒๕๔๗ คดีหมายเลขแดงที่ อ.๓๒๗/๒๕๕๐ ผู้สมัครรับเลือกตั้งนายกเทศมนตรีตำบลสูงเม่นและได้รับคะแนนเลือกตั้งสูงสุด ฟ้องผู้ว่าราชการจังหวัดแพร่ ขอให้เพิกถอนคำสั่งจังหวัดแพร่ที่วินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีเมื่อครั้งดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีตำบลสูงเม่นในวาระที่ผ่านมาเป็นผู้มีส่วนได้เสียในทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่เทศบาลตำบลสูงเม่นเป็นคู่สัญญา เป็นการกระทำอันต้องห้ามตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.๒๕๔๖ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑๐) พ.ศ.๒๕๔๒ คำสั่งจังหวัดแพร่ดังกล่าวทำให้ผู้ฟ้องคดีต้องพ้นจากตำแหน่งนายกเทศมนตรีตำบลสูงเม่นโดยมีผลย้อนหลังนับตั้งแต่วันที่มิมีส่วนได้เสีย ซึ่งอยู่ในช่วงเวลาการดำรงตำแหน่งในวาระที่ผ่านมาของผู้ฟ้องคดี และจะส่งผลให้ผู้ฟ้องคดีขาดคุณสมบัติสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกเทศมนตรีในครั้งนี้ตามพระราชบัญญัติดังกล่าว คดีนี้มีการยื่นอุทธรณ์ถึงศาลปกครองสูงสุด จากข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ต่างๆ ในชั้นการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุด ไม่ปรากฏข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ส่วนใดที่แสดงให้เห็นว่าผู้ฟ้องคดีใช้โอกาสในฐานะที่ตนเป็นผู้ดำรงตำแหน่งสร้างประโยชน์แก่ตน โดยเบียดเบียนหรือคุกคามประโยชน์ส่วนรวมหรือประโยชน์ของรัฐ อันมีลักษณะเป็นผู้กระทำการอันเป็นผู้มีส่วนได้เสียตามพระราชบัญญัติดังกล่าว การที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งจังหวัดแพร่ดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วยในผลพิพากษายืน

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๙๒/๒๕๕๓ อดีตสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล กับพวก รวม ๓ คน ฟ้อง ผู้ว่าราชการจังหวัดสิงห์บุรี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) และนายอำเภอเมืองสิงห์บุรี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ขอให้เพิกถอนคำสั่งผู้ว่าราชการจังหวัดสิงห์บุรี ที่มีคำสั่งยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ตามรายงานเสนอความเห็นจากนายอำเภอเมืองสิงห์บุรี เป็นการออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่าคำสั่งยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้พิจารณาถึงปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นระหว่างสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและแสดงเหตุผลที่ชัดเจนแล้ว คำสั่งยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลชอบด้วยกฎหมายแล้ว พิพากษาเป็น

คำพิพากษาศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขดำที่ ๑๔๗๓/๒๕๔๔ คดีหมายเลขแดงที่ ๔๔๕/๒๕๔๖ อดีตสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านไร่ อำเภอลาดยาว จังหวัดนครสวรรค์ จำนวน ๒ คน ร่วมกันฟ้องนายอำเภอลาดยาว ให้เพิกถอนคำสั่งอำเภอลาดยาว ที่ให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองพ้นจากการเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านไร่ เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย สืบเนื่องจากผู้ฟ้องคดีทั้งสอง ถูกเจ้าหน้าที่ตำรวจจับกุมในข้อหาเล่นการพนันไฟโดยไม่ได้รับอนุญาต ศาลปกครองกลางเห็นว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสองมิได้อ่านาจนหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการเล่นพนันโดยตรง พฤติกรรมการลักลอบเล่นการพนันไฟโดยไม่ได้รับอนุญาตจนถูกจับกุมและศาลแขวงจังหวัดนครสวรรค์ได้มีคำพิพากษาลงโทษปรับผู้ฟ้องคดีทั้งสอง เป็นพฤติกรรมที่ไม่มีผลกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านไร่ของผู้ฟ้องคดีทั้งสองแต่อย่างใด อีกทั้งความผิดครั้งนี้เป็นการเล่นไพรมี่และไพ่ฟองไทย ซึ่งเป็นการพนันในบัญชี ข ห้ายพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ.๒๔๗๘ ซึ่งกฎหมายไม่ได้ห้ามเล่นการพนันโดยเด็ดขาด และจากแนวทางการสอบสวนฟังได้ว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสองมีพฤติกรรมเล่นการพนันเป็นบางครั้ง ความผิดครั้งนี้เป็นความผิดครั้งแรก และไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสองเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนักที่หมกมุ่นหรือเล่นการพนันเป็นอาชีพ พฤติกรรมไม่รุนแรงถึงขนาดบุคคลในชุมชนจะยอมรับไม่ได้ ไม่ถึงกับมีพฤติกรรมในทางเสื่อมเสียศีลธรรม จึงพิพากษาเพิกถอนคำสั่งอำเภอลาดยาวดังกล่าว โดยให้มีผลย้อนหลังนับตั้งแต่วันออกคำสั่ง

การศึกษาและวิเคราะห์เรื่องที่นำมาศึกษา

ประเด็นแรก ต้องพิจารณาว่า เรื่องที่นำมาศึกษาและมีการฟ้องเป็นคดีปกครองนี้ เป็นกรณีตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) หรือ (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้หรือไม่อย่างไร ผู้เขียนเห็นว่า จังหวัด เป็นราชการส่วนภูมิภาค ถือเป็น “หน่วยงานทางปกครอง” ตามมาตรา ๓ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัตินี้ ผู้ว่าราชการจังหวัดบุรีรัมย์ เป็นข้าราชการในจังหวัดซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครอง ย่อมถือว่าผู้ว่าราชการจังหวัดบุรีรัมย์เป็น “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ตามความหมายแห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน มาตรา ๓ วรรคสอง อีกทั้งยังมีอำนาจกำกับดูแลการปฏิบัติราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดบุรีรัมย์อีกด้วยตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ.๒๕๔๖

มาตรา ๗๗ วรรคหนึ่ง เมื่อองค์การบริหารส่วนจังหวัดบุรีรัมย์ เห็นว่าโครงการต่างๆ ตามข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ.๒๕๔๙ ซึ่งกรรมการฝ่ายสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดบุรีรัมย์ เป็นผู้เสนอ ภายใต้ความขัดแย้งที่กรรมการฝ่ายนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดบุรีรัมย์มิได้เห็นชอบด้วยนั้น มีโครงการที่ไม่สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง กำหนดอำนาจ และหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ลงวันที่ ๑๓ สิงหาคม พ.ศ.๒๕๔๖ จำนวน ๗ โครงการ นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดบุรีรัมย์ (ผู้ฟ้องคดี) จึงมีหนังสือขอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดบุรีรัมย์ (ผู้ถูกฟ้องคดี) ทำหน้าที่วินิจฉัยตามที่กำหนดไว้ในประกาศฉบับดังกล่าว ข้อ ๔ ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือแจ้งผลการวินิจฉัยว่า มีโครงการที่ไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดบุรีรัมย์และไม่สอดคล้องกับประกาศฉบับดังกล่าว จำนวน ๒ โครงการ ส่วนอีก ๕ โครงการนั้น สอดคล้องกับประกาศฉบับดังกล่าว จึงให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการใช้จ่ายเงินงบประมาณ หมวดเงินอุดหนุนแก่ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องต่อไป เช่นนี้ย่อมเกิดเป็นข้อพิพาทหรือข้อโต้แย้งกันขึ้นมาแล้ว ระหว่างผู้ว่าราชการจังหวัดบุรีรัมย์ (ผู้ถูกฟ้องคดี) กับนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดบุรีรัมย์ (ผู้ฟ้องคดี) ว่าโครงการ ๕ โครงการข้างต้นนั้นสอดคล้องกับประกาศฉบับดังกล่าวหรือไม่ ซึ่งผู้ฟ้องคดีเห็นว่า คำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าวไม่ถูกต้อง ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ควรที่จะขอให้ศาลเพิกถอนคำวินิจฉัยดังกล่าว และให้ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำวินิจฉัยใหม่ให้ถูกต้องตามที่กฎหมายกำหนด จึงเป็นกรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือมีคำวินิจฉัยที่เป็นการกระทำอื่นใดเนื่องจากกระทำโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย และละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ถึงตรงนี้จึงถือว่าครบองค์ประกอบตาม มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ แล้ว ซึ่งเป็นคดีพิพาทระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกันเอง ตามที่ได้มีการอธิบายความหมายของ “คดีปกครอง” ไว้ในคู่มือการดำเนินคดีปกครองสำหรับประชาชน จัดทำโดย สำนักงานศาลปกครอง พิมพ์ครั้งที่ ๒ : กุมภาพันธ์ ๒๕๖๖ หน้า ที่ ๓ กล่าวคือ ผู้ฟ้องคดีในฐานะเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐ เห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีในฐานะเจ้าหน้าที่ของรัฐเช่นกัน (แต่มีอำนาจกำกับดูแลการปฏิบัติราชการของผู้ฟ้องคดี) ได้ออกคำสั่งหรือทำการวินิจฉัยข้อราชการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และละเลยไม่นำหลักเกณฑ์ตามกฎหมายที่ใช้กำหนดลักษณะของอำนาจหน้าที่ของผู้ฟ้องคดี มาใช้เป็นแนวทางในการวินิจฉัยโครงการที่ผู้ฟ้องคดีจะต้องนำงบประมาณไปใช้ดำเนินงานในโครงการดังกล่าว ซึ่งควรจะต้องเป็นโครงการที่สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีตามที่กฎหมายกำหนดไว้

ประเด็นที่สอง ต้องพิจารณาว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องมาจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้หรือไม่อย่างไร ผู้เขียนเห็นว่าประเด็นนี้ ตาม

คำร้องที่ ๖๐๔/๒๕๔๙ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๖๒/๒๕๔๙ นั้น ศาลปกครองสูงสุดได้พิจารณาตามข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานทั้งหมดแล้วเห็นว่าโครงการทั้ง ๕ โครงการดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีมิได้เป็นผู้เสนอ แต่เป็นโครงการที่มาจากการใช้อำนาจวินิจฉัยชี้ขาดของประธานกรรมการพิจารณาหาข้อยุติความขัดแย้งที่ให้นำร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายที่กรรมการฝ่ายสภาเสนอ โดยร่างข้อบัญญัติดังกล่าวมิได้ผ่านการพิจารณาตรวจสอบความถูกต้องจากเจ้าหน้าที่งบประมาณของผู้ฟ้องคดีมาก่อนแต่อย่างใด และการที่ผู้ฟ้องคดีเสนอร่างข้อบัญญัติดังกล่าวต่อสภาก็มิได้มาจากความเห็นชอบของผู้ฟ้องคดีหรือคณะกรรมการฝ่ายผู้ฟ้องคดี แต่มาจากความจำเป็นเนื่องจากหากไม่นำเสนอภายใน ๗ วัน ผู้ถูกฟ้องคดี ในฐานะผู้กำกับดูแลการปฏิบัติราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดบุรีรัมย์ จะรายงานต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเพื่อสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดบุรีรัมย์ ถือว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ ศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้วเห็นว่า แม้ผู้ถูกฟ้องคดีจะมีอำนาจในการวินิจฉัยปัญหาข้อขัดข้องในการดำเนินงานตามโครงการต่างๆ ที่เกี่ยวกับการจัดระบบบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนจังหวัดก็ตาม แต่เมื่อคำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีมีผลกระทบต่อการบริหารงบประมาณของผู้ฟ้องคดี ซึ่งหากมีปัญหาเกิดขึ้นผู้ฟ้องคดีย่อมจะต้องรับผิดชอบในฐานะผู้อนุมัติให้ดำเนินการและการเบิกจ่ายเงิน จึงถือว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ จึงมีคำสั่งกลับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นเป็นให้รับคำฟ้องไว้พิจารณาพิพากษาต่อไปตามรูปคดี ผู้เขียนเห็นว่า คำสั่งศาลปกครองสูงสุดข้างต้นนี้ อธิบายให้เห็นได้ชัดเจนแล้วว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องมาจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ครบองค์ประกอบตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันนี้แล้ว

ประเด็นที่สาม ต้องพิจารณาว่าเรื่องที่น่ามาศึกษาและมีการฟ้องเป็นคดีปกครองนั้น มีคำบังคับตามที่กำหนดในมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้หรือไม่อย่างไร ผู้เขียนเห็นว่า การฟ้องคดีนี้ต่อศาลปกครอง ผู้ฟ้องคดีระบุในเอกสารคำฟ้องโดยขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง “ให้เพิกถอนคำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่วินิจฉัยว่าโครงการทั้ง ๕ โครงการดังกล่าว สอดคล้องกับประกาศคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฉบับดังกล่าว และขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีวินิจฉัยใหม่ ว่าโครงการทั้ง ๕ โครงการนี้ ไม่สอดคล้องกับประกาศฉบับดังกล่าว” เช่นนี้ย่อมเป็นการขอให้ศาลมีคำบังคับสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีในฐานะเจ้าหน้าที่ของรัฐเพิกถอนคำสั่งหรือคำวินิจฉัยที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และให้ปฏิบัติหน้าที่ให้ถูกต้องตามกฎหมายโดยมีคำสั่งหรือคำวินิจฉัยใหม่ ภายในเวลาที่ศาลปกครองกำหนด เป็นไปตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๒) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันนี้แล้ว

ประเด็นที่สี่ ต้องพิจารณาว่าเรื่องที่น่ามาศึกษาและมีการฟ้องเป็นคดีปกครองนั้นได้ยื่นฟ้องภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้หรือไม่อย่างไร ผู้เขียนเห็นว่าคดีนี้ ผู้ถูกฟ้องคดี มีหนังสือลงวันที่ ๒๗ มกราคม ๒๕๔๙ แจ้งผลการวินิจฉัยว่ามีโครงการที่ไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดบุรีรัมย์และไม่สอดคล้องกับประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจฉบับดังกล่าว จำนวน ๒ โครงการ ส่วนอีก ๕ โครงการนั้น สอดคล้องกับประกาศฉบับดังกล่าว จึงให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการใช้จ่ายเงินงบประมาณหมวดเงินอุดหนุนแก่ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องต่อไป ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า คำวินิจฉัยและคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองนครราชสีมา) เป็นคดีหมายเลขดำที่ ๓๙/๒๕๔๙ เมื่อวันที่ ๑๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๙ ซึ่งอยู่ภายในกำหนดระยะเวลาเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี (นับแต่วันที่ ๒๗ มกราคม ๒๕๔๙) ตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันนี้แล้ว

บทสรุป

เรื่องที่น่ามาศึกษาและมีการฟ้องเป็นคดีปกครองนี้ ต่อมาถูกส่งกลับเข้ามาสู่การพิจารณาของศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองนครราชสีมา) อีกครั้ง โดยผู้ว่าราชการจังหวัดบุรีรัมย์ (ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้มอบอำนาจให้พนักงานอัยการเป็นผู้ดำเนินคดีแทน ในส่วนของผู้ฟ้องคดีได้มอบอำนาจให้พนักงานอัยการแทนใดดำเนินคดีแทนแต่อย่างไร ระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองชั้นต้นในครั้งหลังนี้ปรากฏว่าหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัดบุรีรัมย์ผู้รับผิดชอบโครงการ จำนวน ๒ โครงการ ได้ส่งคืนเงินอุดหนุนให้กับผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงขอถอนฟ้องคดี ๒ โครงการนี้ จึงเหลือโครงการที่พิพาทกันต่อไปในคดี จำนวน ๓ โครงการ ต่อมาศาลปกครองชั้นต้นออกนั่งพิจารณาคดีนี้เมื่อวันที่ ๑๙ สิงหาคม ๒๕๕๑ โดยศาลเห็นว่า โครงการทั้งสามโครงการมิได้มีลักษณะเป็นการให้บริการสาธารณะที่มีขนาดใหญ่ที่เกินศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในเขตจังหวัดบุรีรัมย์ที่เป็นเจ้าของพื้นที่จะสามารถกระทำได้นอกจากนี้ไม่ปรากฏข้อเท็จจริงที่อาจรับฟังได้ว่าเป็นโครงการที่แสดงถึงกิจกรรมใดที่เป็นภาพรวมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดที่มุ่งประโยชน์ต่อท้องถิ่นหรือประชาชนเป็นส่วนรวมด้วย อีกทั้งไม่ปรากฏว่าเป็นโครงการที่มีความคาบเกี่ยวต่อเนื่องหรือมีผู้ที่ได้รับประโยชน์ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่าหนึ่งแห่งขึ้นไป ตลอดจนไม่ใช่งานปฏิบัติที่ต้องใช้เทคนิควิชาการสูงจนผู้ฟ้องคดีไม่อาจดำเนินการได้เอง และการสนับสนุนให้ราชการส่วนภูมิภาคเป็นผู้ดำเนินโครงการที่พิพาทนี้ ยังไม่มีข้อเท็จจริงว่าจะดำเนินการได้ดีกว่าผู้ฟ้องคดีอย่างไร จึงรับฟังได้ว่าการที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีความเห็นว่าโครงการทั้งสามโครงการ สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง กำหนดอำนาจ และหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ลงวันที่ ๑๓ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๔๖ จึงเป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีความวินิจฉัยไม่ถูกต้องตามประกาศฉบับดังกล่าว อันถือได้ว่าเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ จึงพิพากษาว่า “ผู้ถูกฟ้องคดีละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติในการวินิจฉัยเกี่ยวกับอำนาจและหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะในส่วนของโครงการ

ทั้งสามโครงการนี้ และให้ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำวินิจฉัยในเรื่องดังกล่าวเสียใหม่ให้ผู้ต้องตามเจตนารมณ์ที่ประกาศฉบับดังกล่าวกำหนดภายใน ๓๐ วันนับแต่วันที่คดีถึงที่สุด” (คดีหมายเลขดำที่ ๓๙/๒๕๔๙ คดีหมายเลขแดงที่ ๑๗๔/๒๕๔๙ ของศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองนครราชสีมา) ลงวันที่ ๒๙ สิงหาคม ๒๕๕๑) นั่นคือคดีนี้ผู้ฟ้องคดียื่นคำฟ้องขอให้ศาลปกครองมีคำสั่งสั่งให้เพิกถอนคำสั่งหรือคำวินิจฉัยที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) ประกอบมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และขอให้มีคำสั่งสั่งให้มีคำสั่งหรือคำวินิจฉัยใหม่ให้ผู้ต้องตามกฎหมาย ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) ประกอบมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน แต่ปรากฏว่าศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองนครราชสีมา) ได้มีคำพิพากษาในคดีนี้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีมีคำวินิจฉัยไม่ถูกต้อง แต่ศาลท่านก็ได้มีคำสั่งสั่งให้เพิกถอนคำวินิจฉัย ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑) โดยศาลพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำวินิจฉัยในเรื่องดังกล่าวเสียใหม่ให้ผู้ต้องภายในเวลาที่ศาลปกครองกำหนด ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๒) ผู้เขียนเห็นว่าคดีนี้ แม้ศาลจะมีคำสั่งสั่งให้เพิกถอนคำวินิจฉัยที่ไม่ถูกต้อง แต่เมื่อศาลมีคำสั่งสั่งให้มีคำวินิจฉัยใหม่ให้ผู้ต้องภายในเวลาที่ศาลปกครองกำหนด เช่นนี้แล้วย่อมเป็นคำสั่งสั่งให้เพิกถอนคำวินิจฉัยที่ไม่ถูกต้อง ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑) ไปโดยปริยาย

เรื่องที่คุณเขียนนำมาศึกษานี้ ประกอบกับคดีปกครองต่างๆ ที่ใกล้เคียงกันซึ่งผู้เขียนได้ยกมากล่าวไว้ข้างต้น จะเห็นได้ว่าฝ่ายปกครองซึ่งมีฐานะเป็นผู้กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดที่มีอำนาจตามกฎหมายในการกำกับดูแลการปฏิบัติราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล หรือนายอำเภอที่มีอำนาจตามกฎหมายในการกำกับดูแลการปฏิบัติราชการขององค์การบริหารส่วนตำบล และเป็นผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดในการกำกับดูแลเทศบาลตำบลในเขตอำเภอก็ตาม หากการกำกับดูแลนั้นกระทำด้วยการออกคำสั่งหรือวินิจัยข้อราชการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลนำคำสั่งหรือคำวินิจัยข้อราชการดังกล่าวไปปฏิบัติในเรื่องที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ หรือเป็นเรื่องที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมหรือถูกกลั่นแกล้งในการถูกตรวจสอบคุณสมบัติหรือถูกวินิจัยว่าได้กระทำความผิดจนเป็นเหตุให้พ้นจากตำแหน่งผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือสมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีเช่นนี้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือสมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับผลกระทบจากคำสั่งหรือคำวินิจัยข้อราชการของผู้กำกับดูแลที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ได้รับความเป็นธรรมหรือถูกกลั่นแกล้งจากผู้กำกับดูแลดังกล่าวข้างต้น ย่อมถือว่าเป็นผู้เดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหาย สามารถนำเรื่องมาฟ้องผู้กำกับดูแลเป็นคดีปกครองต่อศาลปกครองได้ ซึ่งสามารถสรุปเป็นแนวทางปฏิบัติได้ ๒ ลักษณะ ดังนี้

(๑) เมื่อใดที่ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องใช้เงินหรืองบประมาณของแผ่นดินไปเพื่อโครงการหรือกิจกรรมใดๆ พึงต้องใช้ความระมัดระวังและตระหนักว่าควรเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรของตนตามที่กฎหมายกำหนดไว้ มิฉะนั้นอาจถูกสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเข้าตรวจสอบ หากพบว่าเป็นเรื่องที่มีใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กร อาจถูกเรียกเงินคืน ซึ่งบางกรณีกลายเป็นเรื่องที่น่าเสียดายเป็นอย่างยิ่งหากได้กระทำไปโดยสุจริตเพียงแต่ไม่ได้ตรวจสอบก่อนว่ามี

กฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ให้ทำหรือไม่ ดังเช่น คำพิพากษาศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขดำที่ ๑๖๑๒/๒๕๖๑ คดีหมายเลขแดงที่ ๘๙๖/๒๕๖๔ ซึ่งเป็นคดีระหว่าง อดีตนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรปราการ ฟ้อง องค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรปราการ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) และผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรปราการ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ตามคดีปกครองที่ได้กล่าวไว้แล้วข้างต้น

(๒) ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือสมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผู้ใด หากไม่ได้รับความเป็นธรรมหรือถูกกลั่นแกล้งจากการถูกตรวจสอบคุณสมบัติหรือถูกวินิจฉัยความผิด จนถึงขั้นมีคำสั่งของนายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้กำกับดูแล ให้ผู้บริหารหรือสมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผู้นั้นพ้นจากตำแหน่ง หรือผู้กำกับดูแลออกคำสั่งให้ใช้งบประมาณไปดำเนินการในเรื่องใดๆ ที่มีใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กร หากเห็นว่าตนมิได้ขาดคุณสมบัติหรือมิได้กระทำความผิด หรือเห็นว่าจะเกิดปัญหขึ้นในภายหลังหากนํางบประมาณไปใช้ในเรื่องที่ไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ดังกล่าว แล้วแต่กรณี หนทางที่จะทำให้ตนอยู่รอดปลอดภัยจากคำสั่งดังกล่าว นั้น คือการขอขบวนมีของศาลปกครองเป็นที่พึ่งและขอความเป็นธรรมจากศาลปกครองได้ โดยใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง เพื่อขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งของนายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้กำกับดูแลดังกล่าวได้ ซึ่งมีหลายคดีศาลพิจารณาแล้วมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งของนายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัด และก็มีหลายคดีที่ศาลเห็นว่าคำสั่งของนายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัดชอบแล้ว จึงพิพากษายกฟ้อง (หรือหากเป็นศาลปกครองสูงสุด ก็จะมีพิพากษายืน) ตามคดีปกครองต่างๆ ที่ได้กล่าวไว้แล้วข้างต้น

บรรณานุกรม

หนังสือ

สำนักงานศาลปกครอง. คู่มือการดำเนินคดีปกครองสำหรับประชาชน. พิมพ์ครั้งที่ ๒ กรุงเทพฯ :

กุมภาพันธ์ ๒๕๖๖.

กองวิชาการและแผนงาน กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย. บทบาทฝ่ายปกครองกับการกำกับ

ดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพฯ : กันยายน ๒๕๖๐.

สมคิด เลิศไพฑูรย์ และคณะ. โครงการศึกษาวิจัยรูปแบบและแนวทางการกำกับดูแลองค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่น : กรณีศึกษาเปรียบเทียบแนวทางของต่างประเทศ รายงานการวิจัยเสนอต่อกรม

ส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. ๒๕๕๑.

สื่ออิเล็กทรอนิกส์

อติวิชญ์ แสงสุวรรณ. ผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายและมีสิทธิฟ้องคดีปกครอง. บทความรัฐสภา.

สืบค้น ๕ ธันวาคม ๒๕๖๖ จาก https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/elaw_parcy/ewt_dl_link.php?nid=3026

พฤกษ์ เดชนาเกร็ด. เงื่อนไขการเป็นผู้เดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายในคดี

ปกครอง. บทความคดีปกครอง. (๒๙ สิงหาคม ๒๕๖๖). สืบค้น ๑๐ ธันวาคม ๒๕๖๖ จาก

<https://prueklaw.com>

สำนักงานการวิจัยแห่งชาติ (วช.). ประเภทของคดีปกครองในต่างประเทศ. บทที่ ๒. ข้อ ๒.๑.๔.๓

หลักผู้มีสิทธิฟ้องคดี. สืบค้น ๑๒ ธันวาคม ๒๕๖๖ จาก <https://doi.nrct.go.th> ประเภทคดี

ปกครองในต่างประเทศ

สุรพล นิติไกรพจน์. ข้อความคิดบางประการเกี่ยวกับการกำกับดูแล (Tutelle). บทความกฎหมาย.

สืบค้น ๒๙ มกราคม ๒๕๖๗ จาก <https://www.openbase.in.th/node/1957>