

การยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐก่อนฟ้องคดีปกครอง

นฤมล ชณะรัตน์*

บทคัดย่อ

ในกรณีความรับผิดทางละเมิดของหน่วยงานของรัฐ หากผู้เสียหายเป็นบุคคลภายนอกที่ไม่ใช่หน่วยงานของรัฐ เช่น เจ้าหน้าที่ตำรวจละเลยต่อหน้าที่ปล่อยให้ผู้ต้องหาถูกไฟครอกเสียชีวิตในท้องขัง หรือกรมทางหลวงก่อสร้างทางรुकล้ำที่ดินของเอกชน เป็นต้น ผู้เสียหายในกรณีดังกล่าวสามารถใช้สิทธิเรียกค่าสินไหมทดแทนเพื่อการละเมิดได้สองวิธี คือ วิธีแรก ผู้เสียหายสามารถใช้สิทธิยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐซึ่งเจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดนั้นสังกัด หรือกระทรวงการคลังในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใด และวิธีที่สอง ผู้เสียหายสามารถใช้สิทธิยื่นฟ้องคดีต่อศาลที่มีเขตอำนาจภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด อย่างไรก็ตาม หากผู้เสียหายเป็นหน่วยงานของรัฐ เช่น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับความเสียหายจากการสั่งฟ้องคดีล่าช้าของพนักงานอัยการ หรือกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหนึ่งเข้าไปจัดเก็บภาษีที่อยู่ในพื้นที่ของอีกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหนึ่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นต้น หน่วยงานของรัฐผู้เสียหายไม่อาจใช้วิธีการยื่นคำขอได้ดังเช่นสิทธิของบุคคลภายนอก แต่จะต้องใช้วิธีการแจ้งข้อเรียกร้องไปยังหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดอยู่ในสังกัด หรือกระทรวงการคลังในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใด ให้พิจารณาخذใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ตน อันเป็นการดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพิจารณาชี้ขาดการยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐและการดำเนินคดี พ.ศ. 2561 หรือหากผู้เสียหายจะใช้สิทธิยื่นฟ้องคดีต่อศาลที่มีเขตอำนาจ ก็ยังมีข้อพิจารณาว่าจะต้องดำเนินการตามที่กำหนดไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าวก่อนการนำคดีมาฟ้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจหรือไม่อีกด้วย

จากการบังคับใช้และดำเนินการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพิจารณาชี้ขาดการยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐและการดำเนินคดี พ.ศ. 2561 โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีข้อพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ นอกจากจะมีคำถามในส่วนที่เป็นเงื่อนไขการฟ้องคดีต่อศาลปกครองที่ว่า คู่กรณีฝ่ายผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐต้องดำเนินการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีนี้ โดยถือว่าเป็นกรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายไว้โดยเฉพาะที่จะต้องดำเนินการก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองหรือไม่ ยังมีคำถามเกี่ยวกับขอบเขตของหน่วยงานของรัฐที่อยู่ภายใต้บังคับของระเบียบนี้อีกด้วยว่า ควรหมายถึง

* พนักงานคดีปกครองชำนาญการ กลุ่มค้นคว้าและเรียบเรียงคำพิพากษา สำนักประธานศาลปกครองสูงสุด สำนักงานศาลปกครอง

หน่วยงานของรัฐใดบ้าง ซึ่งในการค้นหาคำตอบข้างต้น นอกจากจะศึกษาที่มาและเจตนารมณ์ของการที่หน่วยงานของรัฐต้องยุติข้อพิพาทด้วยกันแล้ว หากได้ศึกษาในเชิงกฎหมายเปรียบเทียบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระบบกฎหมายเยอรมันที่มีข้อความคิดเรื่องความรับผิดชอบของรัฐและบทบัญญัติเกี่ยวกับการดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการก่อนฟ้องคดีปกครอง อันเป็นบทบัญญัติในลักษณะเดียวกันกับระบบกฎหมายไทย มาประกอบการพิจารณา ก็จะเป็นเครื่องช่วยให้ทราบถึงวิธีการปรับใช้และแนวทางในการพิจารณา

บทนำ

การที่หน่วยงานของรัฐทั้งหลาย ไม่ว่าจะเป็นกระทรวง ทบวง กรม จังหวัด องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน หรือหน่วยงานอื่นของรัฐมีฐานะเป็นนิติบุคคลมหาชน ส่งผลให้แต่ละหน่วยงานเป็นผู้ทรงสิทธิที่มีความสามารถมีสิทธิและใช้สิทธิในการดำเนินการต่าง ๆ ตามอำนาจหน้าที่ของตน อย่างไรก็ตาม หากหน่วยงานของรัฐมีข้อพิพาทระหว่างกันและมีปัญหาเกี่ยวกับการชดเชยค่าเสียหาย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กรณีความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่หน่วยงานของรัฐต้นสังกัดต้องรับผิดชอบชดเชยให้แก่หน่วยงานของรัฐผู้เสียหายด้วยแล้ว ย่อมนำมาสู่การค้นหาวិธีการเพื่อยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกัน โดยบทความนี้มีความมุ่งหมายที่จะศึกษาการยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐเฉพาะกรณีที่หน่วยงานของรัฐฝ่ายผู้เสียหายใช้สิทธิเรียกร้องให้หน่วยงานของรัฐฝ่ายที่ก่อความเสียหายรับผิดชอบตามที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น โดยไม่หมายรวมถึงการยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐในลักษณะอื่น เนื่องจากปัจจุบันปรากฏคดีพิพาทกรณีที่หน่วยงานของรัฐฝ่ายผู้เสียหายจากการกระทำละเมิดใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพิ่มมากขึ้น ต่อกรณีดังกล่าวมีปัญหาเกี่ยวกับการพิจารณาเงื่อนไขการฟ้องคดีของศาลปกครองที่ว่า หน่วยงานของรัฐฝ่ายผู้ฟ้องคดีต้องไปดำเนินการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพิจารณาชี้ขาดการยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐและการดำเนินคดี พ.ศ. 2561 โดยถือเป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายที่ต้องไปดำเนินการก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง อันเป็นเงื่อนไขแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 หรือไม่ อย่างไรก็ตาม นอกจากนั้น จากการบังคับใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพิจารณาชี้ขาดการยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐและการดำเนินคดี พ.ศ. 2561 ยังปรากฏข้อคำถามเกี่ยวกับขอบเขตของหน่วยงานของรัฐที่อยู่ภายใต้บังคับตามระเบียบดังกล่าวด้วยว่า ควรหมายถึงหน่วยงานของรัฐหน่วยงานใดบ้าง จากปัญหาข้างต้นบทความนี้ในเบื้องต้นจึงขอศึกษาพัฒนาการในการพิจารณาชี้ขาดการยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐ เพื่อให้ทราบถึงแนวทางในการแก้ปัญหาเพื่อยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐทั้งก่อนและหลังการบังคับใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพิจารณาชี้ขาดการยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐและการดำเนินคดี พ.ศ. 2561 ในภาพรวมเสียก่อน จากนั้น จึงจะพิจารณาข้อสังเกตและปัญหาบางประการเกี่ยวกับการพิจารณาชี้ขาดการยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐ โดยปัญหาประการแรก คือ ปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพิจารณาชี้ขาดการยุติข้อพิพาทระหว่าง

หน่วยงานของรัฐและการดำเนินคดี พ.ศ. 2561 ถือเป็นขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหาย อันเป็นเงื่อนไขแห่งการฟ้องคดีที่ต้องดำเนินการก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองหรือไม่ และปัญหาประการที่สอง คือ ขอบเขตความหมายของหน่วยงานของรัฐตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพิจารณาชี้ขาดการยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐและการดำเนินคดี พ.ศ. 2561 ควรหมายถึงหน่วยงานของรัฐหน่วยงานใดบ้าง ตามลำดับ ดังนี้

1. พัฒนาการในการพิจารณาชี้ขาดการยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐ

ข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐนั้นอาจเกิดขึ้นได้ในหลายกรณี เช่น กรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับความเสียหายจากการสั่งฟ้องคดีล่าช้าของพนักงานอัยการ หรือกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหนึ่งเข้าไปจัดเก็บภาษีที่อยู่ในพื้นที่ของอีกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหนึ่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งการยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐนั้น แต่เดิมกำหนดแนวทางการดำเนินการผ่านการบังคับใช้ตามมติคณะรัฐมนตรีมาโดยตลอด โดยหลักจะกำหนดให้หน่วยงานของรัฐยุติข้อพิพาทระหว่างกันให้เสร็จสิ้นเสียก่อน แต่หากหน่วยงานของรัฐตกลงกันไม่ได้ จะกำหนดขั้นตอนให้มีการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อชี้ขาดข้อพิพาทดังกล่าว อย่างไรก็ตาม เมื่อระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพิจารณาชี้ขาดการยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐและการดำเนินคดี พ.ศ. 2561 มีผลใช้บังคับ ปัจจุบันหากมีข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐ จะมีการเสนอข้อพิพาทไปยังสำนักงานอัยการสูงสุดเพื่อชี้ขาด แต่หากยังตกลงกันไม่ได้ จะมีการเสนอเรื่องต่อคณะกรรมการพิจารณาชี้ขาดการยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐและการดำเนินคดี เพื่อวินิจฉัยข้อพิพาทดังกล่าว และท้ายที่สุดหากคู่กรณีฝ่ายที่ต้องรับผิดชอบไม่ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิจารณาชี้ขาดฯ จะมีการเสนอเรื่องให้นายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการตามที่เห็นสมควร ทั้งนี้ เพื่อให้เห็นภาพรวมและพัฒนาการของการยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐในช่วงแรกตั้งแต่ พ.ศ. 2496 จนถึงปัจจุบัน พ.ศ. 2566 การศึกษาในส่วนนี้จึงพิจารณาการแก้ปัญหาเพื่อยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐทั้งก่อนและหลังการบังคับใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพิจารณาชี้ขาดการยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐและการดำเนินคดี พ.ศ. 2561 ที่มีผลบังคับใช้ในปัจจุบัน โดยมีรายละเอียดที่น่าสนใจ ดังนี้

1.1 การแก้ปัญหาเพื่อยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐก่อนการบังคับใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพิจารณาชี้ขาดการยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐและการดำเนินคดี พ.ศ. 2561

ข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ข้อพิพาทที่เกิดจากการกระทำละเมิดของหน่วยงานของรัฐอื่น¹ เช่น กรณีที่กรมที่ดินเพิกถอนโฉนดที่ดินที่ใช้เป็นสถานที่กำจัด

¹ ตัวอย่างกรณีข้อโต้แย้งอื่นที่ไม่ใช่การอันเกิดจากการกระทำละเมิด เช่น กรณีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาระหว่างหน่วยงานของรัฐ, โปรดดู คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 250/2566 ตัวอย่างกรณีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับการใช้อำนาจตามกฎหมาย, โปรดดู คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 87/2566 ตัวอย่างกรณีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย, โปรดดู คำสั่งศาลปกครองนครราชสีมาที่ 331/2563 เป็นต้น

ขยะมูลฝอยของเทศบาลตำบลโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและขอให้ชดใช้ค่าเสียหาย² กรณีที่พนักงานอัยการยื่นฎีกาขององค์การบริหารส่วนตำบลไม่ทันกำหนดเวลา ทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลได้รับความเสียหายจากการที่ต้องชำระค่าเสียหายตามคำพิพากษา³ กรณีที่องค์การบริหารส่วนตำบลหนึ่งเข้าไปจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดิน รวมถึงภาษีป้ายที่อยู่ในพื้นที่ของอีกองค์การบริหารส่วนตำบลหนึ่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย⁴ กรณีการทางพิเศษแห่งประเทศไทยถมคลองสาธารณะเพื่อก่อสร้างสะพานข้ามถนนและสะพานขึ้นลงทางด่วนพิเศษ ทำให้เทศบาลตำบลเจ้าของพื้นที่เสียหาย⁵ กรณีเทศบาลตำบลไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณจากกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นตามโครงการที่ตนเสนอ⁶ เป็นต้น ซึ่งลักษณะข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐตามตัวอย่างข้างต้น มีการแก้ปัญหาเพื่อยุติข้อพิพาทระหว่างกันมาโดยตลอด

ในอดีตมีความพยายามยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐแทนการฟ้องคดีต่อศาล โดยมีแนวความคิดว่า เมื่อทุกหน่วยงานต่างเป็นองค์กรของรัฐ เหตุใดจึงต้องฟ้องร้องเป็นคดีความระหว่างกัน เนื่องจากการยอมให้หน่วยงานของรัฐฟ้องร้องเป็นคดีความระหว่างกันนั้น นอกจากสะท้อนปัญหาความไม่เป็นเอกภาพในการบริหารราชการแผ่นดินแล้ว ยังแสดงให้เห็นถึงความล้มเหลวในการจัดระบบบริหารงานตลอดจนในการชดใช้ค่าเสียหายระหว่างกัน หน่วยงานของรัฐฝ่ายที่ก่อความเสียหายและมีหน้าที่ต้องชดใช้ค่าเสียหายจะใช้วิธีการตั้งงบประมาณที่ตนได้รับการจัดสรรมา จ่ายคืนให้แก่หน่วยงานของรัฐฝ่ายที่ได้รับ ความเสียหาย เมื่อหน่วยงานของรัฐฝ่ายที่ได้รับความเสียหายได้รับค่าเสียหายแล้ว ก็จะนำเข้าคลังของรัฐบาล และบรรจุในงบประมาณของรัฐเพื่อจัดสรรกันต่อไป ซึ่งก็เป็นแต่เพียงการย้ายเงินจากหน่วยงานของรัฐแห่งหนึ่ง ไปยังหน่วยงานของรัฐอีกแห่งหนึ่ง เสมือนการย้ายเงินจากกระเป๋าซ้ายเข้ากระเป๋าขวาของรัฐเท่านั้น⁷ ส่งผลให้การยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐในช่วงแรก คณะรัฐมนตรีมีมติลงวันที่ 11 พฤศจิกายน 2496 กำหนดห้ามส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจฟ้องความแพ่งระหว่างกัน เนื่องจากเป็นรัฐบาลเดียวกัน แต่ให้ยุติข้อพิพาทระหว่างกันเอง ซึ่งมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวถือเป็นการยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐในคดีแพ่งนอกศาลเป็นครั้งแรกและดำเนินต่อเนื่องตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา⁸

ต่อมา แนวความคิดในการยุติการดำเนินคดีแพ่งระหว่างหน่วยงานของรัฐ โดยห้ามมิให้มีการฟ้องคดีต่อศาลได้เริ่มเปลี่ยนแปลงไป เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติลงวันที่ 4 สิงหาคม 2513 เปิดโอกาสให้หน่วยงานของรัฐฟ้องคดีต่อศาลได้ แต่กำหนดเงื่อนไขและขั้นตอนก่อนการฟ้องคดีต่อศาล กล่าวคือ ในกรณี

² ตัวอย่างตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 275/2550

³ ตัวอย่างตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 529/2559

⁴ ตัวอย่างตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คร. 90/2563 และคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 150/2548

⁵ ตัวอย่างตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อส. 224/2558

⁶ ตัวอย่างตามคำสั่งศาลปกครองนครราชสีมาที่ 46/2564

⁷ สุธาสนี เข้ายชัยงาม, “ปัญหาเกี่ยวกับการฟ้องคดีปกครองระหว่างหน่วยงานทางปกครอง”, (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553), น. 110.

⁸ มติคณะรัฐมนตรี ลงวันที่ 11 พฤศจิกายน 2496

ที่หน่วยงานของรัฐมีข้อพิพาทระหว่างกันให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดพิจารณาทำความตกลงกันก่อน หากตกลงกันไม่ได้ให้เสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อชี้ขาด และเมื่อคณะรัฐมนตรีชี้ขาดแล้วไม่เป็นผล จึงจะดำเนินการทางศาลกันไป แต่จากขั้นตอนที่กล่าวมาพบปัญหาในทางปฏิบัติที่ว่า มีความยุ่งยากและใช้เวลาในการพิจารณาที่ยาวนาน คณะรัฐมนตรีจึงมีมติอีกครั้งตามมติคณะรัฐมนตรี ลงวันที่ 11 มีนาคม 2540 ยกเลิกขั้นตอนที่ให้รัฐมนตรีซึ่งหน่วยงานนั้นสังกัดทำความตกลงกัน แต่กำหนดขั้นตอนขึ้นใหม่โดยให้องค์กรอัยการเข้ามามีบทบาทในการช่วยดำเนินการระงับข้อพิพาท และให้มีคณะกรรมการชุดหนึ่งที่เรียกว่า “คณะกรรมการชี้ขาดการยุติการดำเนินคดีแพ่งของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นผู้พิจารณาชี้ขาด” จะเห็นได้ว่าในช่วงเวลาดังกล่าว นับเป็นครั้งแรกที่ให้องค์กรอัยการและคณะกรรมการชี้ขาดฯ เป็นผู้ช่วยดำเนินการก่อนเสนอไปยังคณะรัฐมนตรี โดยมีขั้นตอนโดยสรุป คือ หากหน่วยงานมีความเห็นขัดหรือแย้งกับความเห็นของพนักงานอัยการ จะมีการเสนอเรื่องให้สำนักงานอัยการสูงสุดเพื่อวินิจฉัยชี้ขาดตามข้อ 24 วรรคสองของระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีแพ่งของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2538⁹ หลังจากนั้นจะมีการเสนอเรื่องให้คณะกรรมการชี้ขาดการยุติการดำเนินคดีแพ่งของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณาแล้วเสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้พิจารณาต่อไป¹⁰

อย่างไรก็ดี ระหว่างการบังคับใช้มติคณะรัฐมนตรี ลงวันที่ 11 มีนาคม 2540 ปรากฏว่าส่วนราชการส่วนใหญ่เข้าใจว่า มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวใช้สำหรับการดำเนินการเพื่อยุติการดำเนินคดีแพ่งระหว่างส่วนราชการกับส่วนราชการเท่านั้น ไม่รวมกรณีการยุติข้อพิพาทระหว่างส่วนราชการกับรัฐวิสาหกิจหรือระหว่างรัฐวิสาหกิจด้วยกันเอง คณะรัฐมนตรีจึงมีมติลงวันที่ 4 พฤศจิกายน 2540 กำหนดให้การดำเนินการเพื่อยุติการดำเนินคดีแพ่งมีเนื้อหาครอบคลุมถึงส่วนราชการกับรัฐวิสาหกิจ รัฐวิสาหกิจกับรัฐวิสาหกิจด้วยกัน และขยายการบังคับใช้ในกรณีส่วนราชการกับเอกชน หรือรัฐวิสาหกิจกับเอกชนอีกด้วย จากหลักเกณฑ์ตามมติคณะรัฐมนตรีฉบับนี้จึงสามารถแยกการยุติการดำเนินคดีแพ่งได้ใน 2 กรณี คือ การยุติการดำเนินคดีแพ่งระหว่างส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจกับเอกชนกรณีหนึ่ง และการยุติการดำเนินคดีแพ่งระหว่างส่วนราชการกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอีกกรณีหนึ่ง¹¹ และนอกจากมติคณะรัฐมนตรี ลงวันที่ 4 พฤศจิกายน 2540 แล้ว คณะรัฐมนตรีได้มีมติออกมาอีกหลายฉบับเพื่อกำหนดแนวปฏิบัติในการดำเนินคดี

⁹ ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีแพ่งของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2538

ข้อ 24 วรรคสอง

ในกรณีที่มีการแจ้งฐานะคดีและตัวความได้แจ้งความประสงค์มายังพนักงานอัยการซึ่งขัดหรือแย้งกับความเห็นของพนักงานอัยการ ให้พนักงานอัยการทำความเห็นเสนออัยการสูงสุดเพื่อวินิจฉัยชี้ขาด

¹⁰ มติคณะรัฐมนตรี ลงวันที่ 4 สิงหาคม 2513 และมติคณะรัฐมนตรี ลงวันที่ 11 มีนาคม 2540

¹¹ ประเวศ มะกรวัฒน์, การยุติในการดำเนินคดีแพ่งของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตามมติคณะรัฐมนตรี : ศึกษากรณีการบังคับใช้กับหน่วยงานของรัฐที่เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540, (กรุงเทพฯ : บริษัท ศูนย์การพิมพ์แก่นจันทร์ จำกัด, 2546), น. 50-53.

เช่น การดำเนินคดีปกครองและการดำเนินคดีแพ่งในชั้นอนุญาโตตุลาการ¹² การยุติการดำเนินคดีแพ่งของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และการชำระค่าเสียหาย¹³ เป็นต้น¹⁴

จนกระทั่ง พ.ศ. 2549 คณะรัฐมนตรีได้มีมติคณะรัฐมนตรี ลงวันที่ 12 ธันวาคม 2549 วางแนวทางการยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐให้มีความชัดเจนมากขึ้น และยังขยายการบังคับใช้ให้ครอบคลุมถึงคดีปกครองอีกด้วย โดยกำหนดให้ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจถือปฏิบัติว่า ในกรณีที่มีข้อพิพาทระหว่างส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ เมื่อมีพยานหลักฐานชัดเจนว่า ฝ่ายที่ก่อความเสียหายต้องรับผิดชอบและไม่ได้แย้งเรื่องค่าเสียหาย ให้ฝ่ายที่ก่อความเสียหายดำเนินการชำระค่าเสียหายให้แก่ฝ่ายที่ได้รับความเสียหายเพื่อมิให้เกิดคดีความระหว่างกัน หากตกลงกันไม่ได้ มิให้ฟ้องคดีต่อศาล แต่ให้ส่งเรื่องที่มีข้อพิพาทไปยังสำนักงานอัยการสูงสุดภายในอายุความเพื่อพิจารณาเสนอให้คณะกรรมการพิจารณาชี้ขาดการยุติในการดำเนินคดีแพ่งของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งมีอำนาจหน้าที่พิจารณาชี้ขาดการดำเนินคดีปกครองและคดีแพ่งทั้งปวง เมื่อพิจารณาตัดสินชี้ขาดแล้ว หากคู่กรณีไม่ปฏิบัติตามคำตัดสินชี้ขาดของคณะกรรมการพิจารณาชี้ขาดฯ ให้เสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการตามที่เห็นสมควรต่อไป¹⁵ จะเห็นได้ว่าในช่วงเวลาดังกล่าวยังคงหลักการที่ให้มีการยุติข้อพิพาทภายในก่อนเสียก่อน โดยมืองค์กรอัยการและคณะกรรมการพิจารณาชี้ขาดฯ เป็นผู้ดำเนินการก่อนเสนอไปยังคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการตามที่เห็นสมควร นอกจากนี้ ยังปรากฏว่าคณะรัฐมนตรีมีมติอีกหลายฉบับเพื่อกำหนดแนวทางในการดำเนินคดีเพิ่มเติม เช่น การปรับปรุงมติคณะรัฐมนตรี เรื่อง การดำเนินคดีอาญาคดีแพ่ง และคดีปกครอง¹⁶ แนวทางในการดำเนินคดีอาญา คดีแพ่ง และคดีปกครอง¹⁷ การกำหนดหลักการและปรับปรุงมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการดำเนินคดีในศาลปกครอง กรณีคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีถูกฟ้องคดีในศาลปกครอง¹⁸ การยุติการดำเนินคดีแพ่งของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น¹⁹

¹² มติคณะรัฐมนตรี ลงวันที่ 3 กันยายน 2545

¹³ มติคณะรัฐมนตรี ลงวันที่ 4 พฤศจิกายน 2546

¹⁴ สุธาสนี เข้ายชัยงาม, “ปัญหาเกี่ยวกับการฟ้องคดีปกครองระหว่างหน่วยงานทางปกครอง”, (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553), น. 110-112.

¹⁵ ขั้นตอนการปฏิบัติงานการชี้ขาดข้อพิพาท, โปรดดู สำนักงานการยุติการดำเนินคดีแพ่งและอนุญาโตตุลาการ, “การยุติการดำเนินคดีแพ่งของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง”, สืบค้นเมื่อวันที่ 4 มกราคม 2566 จาก <https://www3.go.go.th/center/wp-content/uploads/2022/06/การยุติการดำเนินคดีแพ่งของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง.pdf>.

¹⁶ มติคณะรัฐมนตรี ลงวันที่ 12 ธันวาคม 2549

¹⁷ มติคณะรัฐมนตรี ลงวันที่ 23 มกราคม 2550

¹⁸ มติคณะรัฐมนตรี ลงวันที่ 25 สิงหาคม 2554

¹⁹ มติคณะรัฐมนตรี ลงวันที่ 9 มิถุนายน 2558 และลงวันที่ 18 เมษายน 2560

1.2 การแก้ปัญหาเพื่อยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐหลังการบังคับใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพิจารณาชี้ขาดการยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐและการดำเนินคดี พ.ศ. 2561

นับตั้งแต่วันที่ 7 มีนาคม พ.ศ. 2561 จนถึงปัจจุบัน มีการบังคับใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพิจารณาชี้ขาดการยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐและการดำเนินคดี พ.ศ. 2561 ที่กำหนดให้การระงับข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐเกี่ยวกับการดำเนินคดีแพ่ง คดีปกครอง คดีประเภทอื่นซึ่งมิใช่คดีอาญา และคดีซึ่งต้องดำเนินการทางอนุญาโตตุลาการ ต้องถือปฏิบัติตามระเบียบนี้ โดยมีขั้นตอนการพิจารณาที่สำคัญ ดังนี้

1) เมื่อมีข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐ ให้คู่กรณีฝ่ายที่เรียกร้องแจ้งข้อเรียกร้องหรือข้อโต้แย้งสิทธิไปยังคู่กรณีฝ่ายที่ถูกเรียกร้อง โดยระบุให้ทราบถึงข้อเท็จจริงและข้อเรียกร้อง หากคู่กรณีฝ่ายที่ถูกเรียกร้องมีพยานหลักฐานที่เห็นว่าตนต้องรับผิดชอบและไม่ติดใจโต้แย้งในเรื่องจำนวนค่าเสียหาย ให้คู่กรณีฝ่ายที่ถูกเรียกร้องดำเนินการตามข้อเรียกร้องหรือชำระค่าเสียหายให้แก่คู่กรณีฝ่ายที่เรียกร้องให้เสร็จสิ้นโดยเร็ว (ข้อ 11)

2) ในกรณีที่ข้อพิพาทไม่อาจยุติได้ เนื่องจากคู่กรณีฝ่ายที่ถูกเรียกร้องปฏิเสธหรือไม่ยอมชำระหนี้ ให้คู่กรณีฝ่ายที่เรียกร้องเสนอข้อพิพาทไปยังสำนักงานอัยการสูงสุดภายในอายุความหรือกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีเพื่อพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาด (ข้อ 12 วรรคหนึ่ง)

3) เมื่อสำนักงานอัยการสูงสุดได้รับหนังสือเสนอข้อพิพาทจากคู่กรณีฝ่ายที่เรียกร้องแล้ว ให้พิจารณาดำเนินการเพื่อให้คู่กรณีตกลงไกล่เกลี่ยข้อพิพาทหรือประนีประนอมยอมความกัน หากตกลงกันไม่ได้ ให้สำนักงานอัยการสูงสุดเสนอข้อพิพาทดังกล่าวต่อคณะกรรมการพิจารณาชี้ขาดการยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐและการดำเนินคดี เรียกโดยย่อว่า กยพ. เพื่อพิจารณาชี้ขาด (ข้อ 13 ถึงข้อ 16)

4) เมื่อคณะกรรมการพิจารณาชี้ขาดฯ ได้พิจารณาข้อพิพาทและมีคำวินิจฉัยแล้ว ให้คำวินิจฉัยชี้ขาดเป็นที่สุด และให้สำนักงานอัยการสูงสุดมีหนังสือแจ้งคำวินิจฉัยดังกล่าวให้คู่กรณีทราบภายใน 30 วัน นับแต่วันที่คณะกรรมการพิจารณาชี้ขาดฯ ได้รับรองมติเกี่ยวกับข้อพิพาท เพื่อให้คู่กรณีถือปฏิบัติตามคำวินิจฉัยชี้ขาดดังกล่าว (ข้อ 17)

5) หากปรากฏว่าคู่กรณีฝ่ายที่ต้องรับผิดชอบไม่ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการพิจารณาชี้ขาดฯ ภายในเวลา 60 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยชี้ขาด ให้คู่กรณีอีกฝ่ายมีหนังสือแจ้งให้สำนักงานอัยการสูงสุดทราบ จากนั้น สำนักงานอัยการสูงสุดจะมีหนังสือแจ้งเตือนคู่กรณีฝ่ายที่ต้องรับผิดชอบให้ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยชี้ขาด หากคู่กรณีฝ่ายที่ต้องรับผิดชอบยังเพิกเฉย ให้ประธานกรรมการพิจารณาชี้ขาดฯ มีหนังสือเสนอถึงรัฐมนตรีเจ้าสังกัดหรือผู้มีอำนาจกำกับดูแลหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น เพื่อแจ้งให้คู่กรณีฝ่ายที่ต้องรับผิดชอบปฏิบัติตามคำวินิจฉัยชี้ขาดดังกล่าว หากยังคงเพิกเฉยอีก ให้ประธานกรรมการพิจารณาชี้ขาดฯ เสนอเรื่องต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการตามที่เห็นสมควรต่อไป (ข้อ 17)

จากพัฒนาการในการพิจารณาชี้ขาดการยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐ ตั้งแต่ พ.ศ. 2496 เรื่อยมาจนถึง พ.ศ. 2560 จะเห็นได้ว่า ในการแก้ปัญหาเพื่อยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐ ที่ผ่านมา คณะรัฐมนตรีพยายามบริหารจัดการด้วยการวางหลักเกณฑ์ผ่านมติคณะรัฐมนตรีอย่างต่อเนื่อง จนกระทั่ง พ.ศ. 2561 นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีได้อาศัยอำนาจตามความ ในมาตรา 11 (8) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 วางหลักเกณฑ์และ วิธีพิจารณาตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพิจารณาชี้ขาดการยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงาน ของรัฐและการดำเนินคดี พ.ศ. 2561 ซึ่งเมื่อพิจารณาขอบเขตของหน่วยงานของรัฐที่ต้องปฏิบัติตามแล้ว ในช่วงแรกจะจำกัดแต่เฉพาะส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ ต่อมา ขยายการบังคับใช้โดยครอบคลุมหน่วยงาน ของรัฐเกือบทุกประเภท ทั้งที่เป็นราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ ทั้งยังขยายประเภทคดีที่ต้องดำเนินการตามที่ระเบียบกำหนด ที่นอกจากคดีแพ่งแล้ว ยังขยายไปยังคดีปกครอง คดีประเภทอื่นซึ่งมิใช่คดีอาญา และคดีซึ่งต้องดำเนินการ ทางอนุญาโตตุลาการอีกด้วย โดยจัดให้สำนักงานอัยการสูงสุดทำหน้าที่เป็นกลไกกลางในการยุติข้อพิพาท และดำเนินการเสนอข้อพิพาทต่อคณะกรรมการที่มีชื่อเรียกในปัจจุบันว่า คณะกรรมการพิจารณาชี้ขาด การยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐและการดำเนินคดี (กยพ.) เพื่อวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทระหว่าง หน่วยงานของรัฐให้เป็นที่ยุติ

2. ข้อสังเกตและปัญหาบางประการเกี่ยวกับการพิจารณาชี้ขาดการยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐ

จากที่กล่าวมาแล้วว่า ปัจจุบันการชี้ขาดการยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐ มีหลักเกณฑ์และวิธีพิจารณาตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพิจารณาชี้ขาดการยุติข้อพิพาท ระหว่างหน่วยงานของรัฐและการดำเนินคดี พ.ศ. 2561 หลังจากการบังคับใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ดังกล่าว ปรากฏปัญหาในการพิจารณาของศาลปกครอง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐ ฝ่ายผู้เสียหายจากการกระทำละเมิดใช้สิทธิฟ้องคดีให้หน่วยงานของรัฐฝ่ายที่ก่อความเสียหายชดใช้ ค่าสินไหมทดแทน โดยมีปัญหาประการแรก คือ ปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพิจารณาชี้ขาดการยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐและการดำเนินคดี พ.ศ. 2561 ถือเป็น ขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง อันเป็น เงื่อนไขแห่งการฟ้องคดีปกครองตามมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและ วิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 หรือไม่ และปัญหาประการที่สอง คือ ปัญหาเกี่ยวกับขอบเขตความหมาย ของหน่วยงานของรัฐตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพิจารณาชี้ขาดการยุติข้อพิพาทระหว่าง หน่วยงานของรัฐและการดำเนินคดี พ.ศ. 2561 ควรหมายถึงหน่วยงานของรัฐหน่วยงานใดบ้าง โดยขอแยก พิจารณาตามลำดับ ดังนี้

2.1 ปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพิจารณาชี้ขาดการยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐและการดำเนินคดี พ.ศ. 2561 ถือเป็นขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง อันเป็นเงื่อนไขแห่งการฟ้องคดีปกครองหรือไม่

ในการพิจารณาคดีของศาลปกครอง นอกจากศาลปกครองจะตรวจสอบว่าเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองหรือไม่แล้ว ศาลปกครองจะตรวจสอบอีกด้วยว่าผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการตามเงื่อนไขแห่งการฟ้องคดีที่กฎหมายกำหนดครบถ้วนแล้วหรือไม่ จากนั้น ศาลปกครองจึงจะพิจารณาพิพากษาในส่วนที่เป็นเนื้อหาของคดีต่อไป โดยหนึ่งในเงื่อนไขแห่งการฟ้องคดีสำคัญที่ศาลปกครองพิจารณา คือ ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ การฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้นจะกระทำได้อีกเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว และได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้น หรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควรหรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนดตามมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งหากคำฟ้องที่ยื่นมามีข้อบกพร่องดังกล่าวจะเป็นเหตุให้ศาลปกครองมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาได้

ต่อคำถามที่ว่า คู่กรณีซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐฝ่ายผู้ฟ้องคดีต้องดำเนินการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพิจารณาชี้ขาดการยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐและการดำเนินคดี พ.ศ. 2561 โดยถือว่าเป็นกรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายไว้โดยเฉพาะที่คู่กรณีฝ่ายผู้ฟ้องคดีจะต้องดำเนินการก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองหรือไม่ ซึ่งก่อนที่จะพิจารณาในประเด็นดังกล่าว เบื้องต้นขอเสนอสภาพการณ์การบังคับใช้การพิจารณาชี้ขาดการยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐ ทั้งตามมติคณะรัฐมนตรีและตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีก่อน จากนั้น จึงจะวิเคราะห์ตามหลักเกณฑ์ในการใช้และตีความกฎหมายประกอบกับแนวทางที่ศาลปกครองไทยเคยวินิจฉัยในคดีที่มีลักษณะเดียวกัน ดังนี้

2.1.1 สภาพการณ์การยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐอันเกิดจากแนวคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด

2.1.1.1 การยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐตามมติคณะรัฐมนตรี

จากที่กล่าวมาแล้วข้างต้นว่า แต่เดิมนั้นการยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐได้ดำเนินการตามแนวทางตามมติคณะรัฐมนตรีเรื่อยมา และหากกล่าวเฉพาะมติคณะรัฐมนตรี ลงวันที่ 12 ธันวาคม 2549 ตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนมาก ที่ นร 0505/ว 184 ลงวันที่ 14 ธันวาคม 2549 กรณีส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจมีข้อพิพาทระหว่างกัน มิให้ฟ้องคดีต่อศาล แต่ให้ส่งเรื่องที่มีข้อพิพาทไปยังสำนักงานอัยการสูงสุดภายในอายุความ เพื่อพิจารณาเสนอคณะกรรมการชี้ขาดการยุติในการดำเนินคดีแพ่งของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เมื่อคณะกรรมการพิจารณาชี้ขาดตัดสินชี้ขาดแล้วให้เสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ โดยให้สำนักงานอัยการสูงสุดส่งคำตัดสินชี้ขาดและ

มติคณะรัฐมนตรีแจ้งให้คู่กรณีทราบและถือปฏิบัติ หากส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจใด เพิกเฉยไม่ปฏิบัติตามคำตัดสินชี้ขาดดังกล่าวข้างต้น ให้นำเรื่องเสนอนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการ ตามที่เห็นสมควร โดยมีตัวอย่างการปรับใช้ของศาลปกครองตามมติคณะรัฐมนตรีข้างต้น กล่าวคือ

ในคดีที่พนักงานอัยการได้รับแก้ต่างในคดีแพ่งที่องค์การบริหาร ส่วนตำบลถูกฟ้องหั่นส่วนจำกัด ถ. ฟ้องเรียกค่าเสียหาย กรณีไม่พิจารณาให้ชนะการประกวดราคาตามที่ เสนอราคาต่ำสุด องค์การบริหารส่วนตำบลได้มีหนังสือขอให้พนักงานอัยการยื่นฎีกา ในระหว่างได้รับอนุญาต ให้ขยายระยะเวลายื่นฎีกา พนักงานอัยการเจ้าของสำนวนได้ย้ายไปปฏิบัติหน้าที่ที่จังหวัดอื่น และในการ ส่งมอบสำนวนคดีไม่ได้ระบุในบัญชีว่ามีคดีขององค์การบริหารส่วนตำบลอยู่ระหว่างยื่นฎีกา ทำให้ คดีพ้นกำหนดยื่นฎีกาและคดีถึงที่สุด องค์การบริหารส่วนตำบลจึงแพ้คดีและต้องชำระค่าเสียหายตาม คำพิพากษาให้แก่ทางหั่นส่วนจำกัด ถ. นายกองค์การบริหารส่วนตำบลจึงยื่นฟ้องสำนักงานอัยการสูงสุด ให้ชดใช้ค่าเสียหายต่อศาลปกครอง

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้ได้รับ ผลกระทบจากการที่พนักงานอัยการละเลยต่อหน้าที่ไม่ยื่นฎีกาภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด นายกองค์การบริหารส่วนตำบลย่อมเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย โดยไม่จำเป็นต้องพิจารณา แหล่งที่มาของเงินที่องค์การบริหารส่วนตำบลนำไปชำระหนี้ว่าเป็นรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลหรือไม่ ซึ่งมติคณะรัฐมนตรีเป็นการกำหนดแนวทางปฏิบัติในการระงับข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานทางปกครอง ด้วยกัน เพื่อไม่ต้องนำข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานทางปกครองเข้าสู่การพิจารณาของศาล ไม่ได้มีสถานะ เป็นกฎหมายที่จำกัดสิทธิของหน่วยงานทางปกครองที่จะนำข้อพิพาทเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของศาล อันเป็นสิทธิที่มีการบัญญัติรับรองไว้ในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ ส่วนการนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลปกครอง เป็นการขัดต่อมติคณะรัฐมนตรีหรือไม่ เป็นเรื่องที่ต้องไปว่ากล่าวกันเองภายในฝ่ายปกครอง สำนักงาน อัยการสูงสุดไม่อาจนำมติคณะรัฐมนตรีมาเป็นเหตุอ้างว่าศาลไม่ควรรับคดีนี้ไว้พิจารณาพิพากษา เพื่อให้ ผู้ฟ้องคดีไปดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวก่อนได้ นายกองค์การบริหารส่วนตำบลจึงเป็น ผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามนัยมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณา คดีปกครอง พ.ศ. 2542 ส่วนสำนักงานอัยการสูงสุดต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายจากการละเลยต่อหน้าที่ หรือไม่นั้น เห็นว่า การที่พนักงานอัยการไม่ยื่นฎีกาภายในเวลาที่กำหนด ทำให้องค์การบริหารส่วนตำบล เสียโอกาสในการนำข้อเท็จจริงต่าง ๆ เข้าสู่การพิจารณาของศาลฎีกา จึงเป็นการกระทำละเมิดต่อองค์การ บริหารส่วนตำบล อย่างไรก็ดี แม้องค์การบริหารส่วนตำบลจะยื่นฎีกาทันที ก็ไม่อาจคาดหมายได้ว่าศาลฎีกา จะพิพากษายกฟ้อง อันเป็นเหตุให้องค์การบริหารส่วนตำบลไม่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ทางหั่นส่วน จำกัด ถ. แต่อย่างใด การที่ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาถึงพฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งการกระทำละเมิด และได้ให้สำนักงานอัยการสูงสุดรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเงิน จำนวน 10,000 บาท จึงเป็นการใช้ดุลพินิจที่ชอบด้วยเหตุผลแล้ว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 529/2559)

จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวจะเห็นได้ว่าเป็นการวินิจฉัยตามมติคณะรัฐมนตรี ลงวันที่ 12 ธันวาคม 2549 โดยศาลปกครองสูงสุดได้ยืนยันสถานะของมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวว่าเป็นการกำหนดแนวทางปฏิบัติในการระงับข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานทางปกครองด้วยกัน มิใช่กฎหมาย เพื่อไม่ต้องนำข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานทางปกครองเข้าสู่การพิจารณาของศาลตั้งแต่ต้น ส่วนการนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลปกครองโดยยังไม่ได้ปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีถือว่าเป็นการขัดต่อมติคณะรัฐมนตรีหรือไม่ นั้น เป็นเรื่องที่ต้องไปว่ากล่าวกันเองภายในฝ่ายปกครอง สำนักงานอัยการสูงสุดจึงไม่อาจนำมติคณะรัฐมนตรีมาเป็นเหตุอ้างว่าศาลไม่ควรรับคดีนี้ไว้พิจารณาพิพากษาได้ ดังนั้น นายกองคการบริหารส่วนตำบลจึงยังเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีนี้ต่อศาลปกครอง แม้ว่าจะยังไม่ได้ปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีเพื่อระงับข้อพิพาทระหว่างตนกับสำนักงานอัยการสูงสุดก็ตาม โดยแนวทางดังกล่าวปรากฏคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อส. 224/2558 วินิจฉัยในทำนองเดียวกัน

2.1.1.2 การยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี

ต่อมา เมื่อวันที่ 7 มีนาคม 2561 มีการบังคับใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพิจารณาชี้ขาดการยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐและการดำเนินคดี พ.ศ. 2561 การระงับข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐเกี่ยวกับการดำเนินคดีแพ่ง คดีปกครอง คดีประเภทอื่นซึ่งมิใช่คดีอาญา และคดีซึ่งต้องดำเนินการทางอนุญาโตตุลาการ ต้องถือปฏิบัติตามระเบียบนี้ โดยมีตัวอย่างการปรับใช้ของศาลปกครองตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าว กล่าวคือ

ในคดีที่องค์การบริหารส่วนตำบล ส. ออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารและจัดเก็บภาษีหรือรับชำระภาษีโรงเรือนและที่ดินและภาษีป้ายของห้างหุ้นส่วนจำกัด อ. ซึ่งอยู่ในเขตพื้นที่รับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนตำบล บ. องค์การบริหารส่วนตำบล บ. จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้องค์การบริหารส่วนตำบล ส. ชดใช้ค่าเสียหายจากการที่ตนควรจะได้รับเงินภาษีโรงเรือนและที่ดินรวมทั้งภาษีป้ายจากห้างหุ้นส่วนจำกัด อ.

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อคดีนี้ผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดีเป็นราชการส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 จึงเป็นหน่วยงานของรัฐซึ่งมีข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายในการจัดเก็บหรือรับชำระภาษีโรงเรือนและที่ดินและภาษีป้ายของห้างหุ้นส่วนจำกัด อ. อันเป็นข้อพิพาทตามข้อ 3 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพิจารณาชี้ขาดการยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐและการดำเนินคดี พ.ศ. 2561 องค์การบริหารส่วนตำบล บ. จึงต้องแจ้งข้อเรียกร้องไปยังองค์การบริหารส่วนตำบล ส. ซึ่งเป็นคู่กรณีฝ่ายที่ถูกเรียกร้อง โดยระบุให้ทราบข้อเท็จจริงและข้อเรียกร้อง และหากองค์การบริหารส่วนตำบล ส. ปฏิเสธหรือไม่ยอมชำระหนี้ องค์การบริหารส่วนตำบล บ. จึงต้องเสนอข้อพิพาทไปยังสำนักงานอัยการสูงสุดภายในอายุความหรือกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี เพื่อพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดต่อไปตามข้อ 11 และข้อ 12 วรรคหนึ่ง ของระเบียบดังกล่าว อันเป็นขั้นตอนและวิธีการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายที่มีกฎหมายกำหนดไว้ในการดำเนินการยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐโดยเฉพาะ เมื่อไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่า

ผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการดังกล่าวก่อนยื่นฟ้องคดี ศาลปกครองจึงไม่อาจรับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณาได้ตามมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คร. 90/2563)

จากคำสั่งศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวจะเห็นได้ว่า เป็นการวินิจฉัยตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพิจารณาชี้ขาดการยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐและการดำเนินคดี พ.ศ. 2561 โดยศาลปกครองสูงสุดไม่ได้วินิจฉัยในเบื้องต้นก่อนว่า ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าวมีลักษณะเป็นแนวทางปฏิบัติ เป็นกฎ หรือเป็นมาตรการภายใน แต่ได้ยืนยันว่าต้องมีการเสนอข้อพิพาทไปยังสำนักงานอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีนี้ อันเป็นขั้นตอนและวิธีการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายที่มีกฎหมายกำหนดไว้ในการดำเนินการยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐโดยเฉพาะก่อน การที่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ดำเนินการเสนอข้อพิพาทไปยังสำนักงานอัยการสูงสุดก่อนยื่นฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดจึงไม่อาจรับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณาได้ โดยแนวทางดังกล่าวปรากฏคำสั่งศาลปกครองนครราชสีมาที่ 331/2563 (ไม่มีอุทธรณ์) และที่ 46/2564 (ไม่มีอุทธรณ์) วินิจฉัยไว้ในทำนองเดียวกัน

โดยสรุปจะเห็นได้ว่า เมื่อพิจารณาสภาพการณ์การยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐ ทั้งตามมติคณะรัฐมนตรีและตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีแล้ว ปรากฏตัวอย่างคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 529/2559 อันเป็นข้อพิพาทที่อยู่ในระหว่างการบังคับใช้ตามมติคณะรัฐมนตรี ในขณะที่ตัวอย่างคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คร. 90/2563 อันเป็นข้อพิพาทที่อยู่ในระหว่างการบังคับใช้ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งถือเป็นการวินิจฉัยคดีที่วางอยู่บนบริบททางกฎหมายที่แตกต่างกัน ผลในทางกฎหมายจึงแตกต่างกันได้ อย่างไรก็ตาม มีข้อพิจารณาที่น่าสนใจมากกว่า เมื่อปัจจุบันระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพิจารณาชี้ขาดการยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐและการดำเนินคดี พ.ศ. 2561 มีผลบังคับใช้ หน่วยงานของรัฐต้องดำเนินการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าว โดยจะถือว่าเป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องดังกล่าวไว้โดยเฉพาะ ที่หน่วยงานของรัฐจะต้องไปดำเนินการให้แล้วเสร็จเสียก่อนที่จะนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองหรือไม่ และหากยังไม่ได้ดำเนินการจะเป็นเหตุให้ศาลปกครองต้องมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาได้หรือไม่

2.1.2 การวิเคราะห์ปัญหาผ่านหลักเกณฑ์การใช้และการตีความกฎหมาย

จากปัญหาที่ว่า หน่วยงานของรัฐจะต้องดำเนินการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพิจารณาชี้ขาดการยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐและการดำเนินคดี พ.ศ. 2561 โดยถือว่าเป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องดังกล่าวไว้โดยเฉพาะ ที่หน่วยงานของรัฐจะต้องไปดำเนินการให้แล้วเสร็จเสียก่อนที่จะนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง

หรือไม่นั้น หากพิเคราะห์ตามหลักเกณฑ์ในการใช้และตีความกฎหมาย²⁰ ประกอบตัวอย่างคำวินิจฉัยของศาลปกครองจะพิจารณาได้ ดังนี้

2.1.2.1 การตีความตามถ้อยคำในตัวบท (Grammatische Auslegung)

การที่มาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 บัญญัติว่า ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ การฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้นจะกระทำได้อีกเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว และได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้น หรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควร หรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด จากถ้อยคำว่า “กฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหาย” จะหมายถึง เฉพาะกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติหรือเทียบเท่ากฎหมายในระดับพระราชบัญญัติเท่านั้น หรือจะหมายถึง บรรดาบทบัญญัติทั้งหลายที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไปโดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ ในที่นี้ คือ รวมกฎหมายลำดับรองด้วยหรือไม่ ซึ่งเมื่อตรวจสอบคำวินิจฉัยของศาลปกครอง ปรากฏว่า

1) กรณีเป็นกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ

กรณีผู้อำนวยการเขต ส. (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1) ปฏิบัติราชการแทนผู้ว่าราชการจังหวัดกรุงเทพมหานคร เจ้าพนักงานท้องถิ่นได้อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองหยุดประกอบการปรุงอาหารจนกว่าจะแก้ไขเหตุเดือดร้อนรำคาญให้หมดไป เมื่อผู้ฟ้องคดีทั้งสองเห็นว่าเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายก็ชอบที่จะดำเนินการอุทธรณ์เป็นหนังสือต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ภายในสามสิบวันนับแต่วันทราบคำสั่งตามมาตรา 66 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องนี้ไว้โดยเฉพาะ การที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองยังไม่ได้ดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว กรณีจึงไม่มีสิทธิฟ้องคดีในข้อหานี้ตามมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 147/2564)

2) กรณีเป็นกฎหมายลำดับรอง

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้อยู่บ้านได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการที่นายอำเภอ (ผู้ถูกฟ้องคดี) มีประกาศอำเภอเชกา เรื่อง ผลการเลือกผู้อยู่บ้านกรณีไม่ต้องทำการเลือก โดยให้นาย ช. ได้รับเลือกเป็นผู้อยู่บ้าน จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนประกาศดังกล่าว นั้น เห็นว่า มาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 กำหนดว่า หลักเกณฑ์และวิธีการในการเลือกผู้อยู่บ้านให้เป็นไปตามที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

²⁰ รายละเอียดเกี่ยวกับนิติวิธีในทางกฎหมายและเกณฑ์การตีความกฎหมายแบบดั้งเดิมของเยอรมัน, โปรดุ Zippelius, Reinhold, Juristische Methodenlehre, 12. Aufl., C.H. Beck, S. 35 ff.

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจึงได้ออกระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการเลือกผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ. 2551 ซึ่งข้อ 88 วรรคหนึ่ง ของระเบียบดังกล่าวกำหนดว่า เมื่อนายอำเภอมีคำสั่งแต่งตั้งผู้ใหญ่บ้านแล้ว ผู้ใดเห็นว่าการเลือกเป็นไปโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรม ให้ทำคำร้องคัดค้านเป็นหนังสือยื่นต่อนายอำเภอได้ ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่นายอำเภอมีคำสั่งแต่งตั้ง จากข้อกำหนดดังกล่าวได้กำหนดขั้นตอนหรือวิธีการโต้แย้งคัดค้านผลการเลือกผู้ใหญ่บ้านไว้โดยเฉพาะแล้วว่า การคัดค้านการเลือกผู้ใหญ่บ้านให้กระทำได้ภายหลัง จากที่นายอำเภอได้มีคำสั่งแต่งตั้งผู้ใหญ่บ้านแล้วเท่านั้น ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีนำประกาศอำเภอเซกา เรื่อง ผลการเลือกผู้ใหญ่บ้านกรณีไม่ต้องทำการเลือก มาฟ้องคดีต่อศาลปกครองก่อนที่นายอำเภอจะมีคำสั่ง แต่งตั้งผู้ใหญ่บ้าน จึงเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองโดยที่ผู้ฟ้องคดีมิได้ดำเนินการตามขั้นตอน หรือวิธีการโต้แย้งคัดค้านที่มีการกำหนดไว้โดยเฉพาะแล้ว ผู้ฟ้องคดีไม่อาจฟ้องคดีในข้อหาขึ้นต่อศาลปกครองได้ ตามมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 353/2558)

เมื่อพิจารณาถ้อยคำตามบทบัญญัติมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ที่ว่า “กฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหาย” แล้ว ผู้เขียนเห็นว่า ขอบความหมายของถ้อยคำยังไม่แน่นอนว่าจะหมายถึงเฉพาะกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติหรือเทียบเท่ากฎหมายในระดับพระราชบัญญัติเท่านั้น หรือจะหมายถึงบรรดาบทบัญญัติทั้งหลายที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไปโดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ ในที่นี้ คือ รวมกฎหมายลำดับรองด้วย เมื่อกรณียังไม่แน่ชัดว่าความหมายของกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการก่อนฟ้องคดีปกครองจะหมายถึงกรณีใดบ้าง จึงต้องใช้การตีความด้วยวิธีอื่นประกอบด้วย นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาตัวอย่างคำวินิจฉัยของศาลปกครองข้างต้นจะเห็นได้ว่า ศาลปกครองวินิจฉัยกรณีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายทั้งที่เป็นกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ เช่น ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และที่เป็นกฎหมายลำดับรอง เช่น ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเลือกผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ. 2551 โดยในส่วนที่เป็นกฎหมายลำดับรองนั้น ผู้เขียนมีข้อสังเกตว่า ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเลือกผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ. 2551 ออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 อันเป็นการออกกฎหมายลำดับรองโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายระดับพระราชบัญญัติโดยตรง ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพิจารณาชี้ขาดการยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐและการดำเนินคดี พ.ศ. 2561 จะมีความแตกต่างกัน กล่าวคือ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพิจารณาชี้ขาดการยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐและการดำเนินคดี พ.ศ. 2561 เป็นกฎหมายลำดับรองที่ออกโดยอาศัยอำนาจทั่วไปของนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลตามมาตรา 11 (8) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหาร

ราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534²¹ โดยมีวัตถุประสงค์ให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่ในการวางระเบียบปฏิบัติราชการเพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปโดยรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ ซึ่งระเบียบที่ออกตามมาตรา 11 (8) นี้ เมื่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแล้ว จึงจะมีผลใช้บังคับได้ จึงเห็นได้ว่า อำนาจในการออกระเบียบตามมาตรา 11 (8) อันเป็นอำนาจทั่วไปของนายกรัฐมนตรีมีความแตกต่างจากอำนาจในการออกหลักเกณฑ์ของกฎหมายลำดับรองอื่นที่มีกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติกำหนดเรื่องใดเรื่องหนึ่งไว้โดยเฉพาะ

2.1.2.2 การตีความตามประวัติความเป็นมาของกฎหมาย (Historische Auslegung)

โดยที่บทบัญญัติเรื่องการดำเนินการตามขั้นตอนหรือหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหาย ได้รับแนวคิดมาจากระบบกฎหมายเยอรมัน มาตรา 68 วรรคหนึ่งแห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง (VwGO) ที่บัญญัติให้ ก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ผู้ฟ้องคดีจะต้องดำเนินการให้มีการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายและความเหมาะสมของคำสั่งทางปกครองนั้น ในที่นี้ คือ การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ซึ่งในระบบกฎหมายเยอรมันถือเป็นเงื่อนไขแห่งการฟ้องคดีที่สำคัญมาก และถือเป็นบทบังคับที่ต้องดำเนินการก่อนนำคำสั่งทางปกครองมาฟ้องต่อศาลปกครอง สำหรับในระบบกฎหมายไทย เมื่อตรวจสอบคำวินิจฉัยของศาลปกครองไทยสามารถแยกประเภทได้ ดังนี้

1) กรณีกฎหมายกำหนดให้ต้องอุทธรณ์ก่อนการฟ้องคดี

กรณีที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1) โดยผู้อำนวยการเขตลาดกระบัง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2) มีคำสั่งไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีประกอบกิจการหอพักโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีจึงอุทธรณ์คำสั่งต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข แต่ยังไม่ได้รับแจ้งผลการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว นั้น เมื่อคดีนี้พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2550 มาตรา 66 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ในกรณีที่เจ้าพนักงานท้องถิ่น ... มีคำสั่งในเรื่องการไม่ออกใบอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ต่ออายุใบอนุญาตหรือเพิกถอนใบอนุญาตตามบทแห่งพระราชบัญญัตินี้ ... ถ้าผู้ที่ได้รับคำสั่งไม่พอใจคำสั่งดังกล่าว ผู้นั้นมีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีภายในสามสิบวันนับแต่วันทราบคำสั่ง และมาตรา 67 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า การพิจารณาอุทธรณ์ตามมาตรา 66 ให้รัฐมนตรีพิจารณาโดยไม่ชักช้า จากบทบัญญัติของกฎหมายข้างต้น จึงเป็นกรณีที่มีกฎหมาย

²¹พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

มาตรา 11 นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(8) วางระเบียบปฏิบัติราชการ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปโดยรวดเร็วและมีประสิทธิภาพเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่น

ฯลฯ

ฯลฯ

ระเบียบตาม (8) เมื่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแล้ว ให้ใช้บังคับได้

กำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายไว้โดยเฉพาะ แต่ไม่ได้กำหนดระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จเมื่อใด ระยะเวลาอันสมควร จึงได้แก่ ระยะเวลาเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ และต้องถือว่าวันถัดจากวันที่ครบกำหนดเก้าสิบวัน คือ วันที่เก้าสิบเอ็ดเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีและเป็นวันแรกที่สามารถใช้สิทธิฟ้องคดีตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เมื่อรัฐมนตรีได้รับหนังสืออุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีเมื่อวันที่ 28 กันยายน 2559 จะต้องวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีให้แล้วเสร็จภายในเก้าสิบวัน คือ ภายในวันที่ 28 ธันวาคม 2559 เมื่อรัฐมนตรีพิจารณาอุทธรณ์ไม่แล้วเสร็จภายในวันดังกล่าว จึงถือว่าวันที่ครบกำหนดเก้าสิบวันเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายครบตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แล้ว (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 508/2563)

2) กรณีกฎหมายกำหนดให้ต้องร้องทุกข์ได้แยังก่อนการฟ้องคดี

กฎหมายว่าด้วยตำรวจแห่งชาติได้กำหนดขั้นตอนเกี่ยวกับการอุทธรณ์หรือการร้องทุกข์ได้แย่งคำสั่งทางปกครองแก่บุคคลผู้อยู่ในบังคับไว้แล้ว จึงเป็นกรณีที่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายไว้ โดยในกรณีการร้องทุกข์ได้กำหนดให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองยื่นเรื่องร้องทุกข์ได้แย่งคำสั่งทางปกครองต่อผู้มีอำนาจพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ และกฎหมายดังกล่าวกำหนดให้ผู้มีอำนาจพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาเก้าสิบวัน แต่ถ้ามีเหตุขัดข้องหรือมีเหตุจำเป็นไม่อาจพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในกำหนดระยะเวลาดังกล่าวให้ขยายระยะเวลาพิจารณาได้อีกไม่เกินสองครั้ง โดยแต่ละครั้งจะต้องไม่เกินสามสิบวัน โดยมีได้กำหนดให้ต้องมีหนังสือแจ้งเหตุขัดข้องหรือเหตุจำเป็นที่ต้องขยายระยะเวลาพิจารณาให้ผู้ร้องทุกข์ทราบ ในกรณีเช่นนี้ถ้าผู้ร้องทุกข์ไม่ได้รับแจ้งผลการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ หรือไม่ได้รับแจ้งเหตุขัดข้องหรือเหตุจำเป็นที่ต้องขยายระยะเวลาพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ ผู้ร้องทุกข์ย่อมอาจคาดหมายได้ว่าการขยายระยะเวลาการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ออกไปตามระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดให้อำนาจไว้ ดังนั้น จึงต้องถือว่าวันที่ครบกำหนดระยะเวลายาวที่สุดตามที่กฎหมายให้อำนาจขยายระยะเวลาพิจารณาเรื่องร้องทุกข์เป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายครบตามขั้นตอนหรือวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้แล้วและสามารถใช้สิทธิฟ้องคดีได้ตามมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยให้ถือว่าวันถัดจากวันครบกำหนดเวลาดังกล่าวเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีและเป็นวันแรกที่เริ่มใช้สิทธิฟ้องคดีได้ตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 371/2558 (ประชุมใหญ่))

เมื่อพิจารณาประวัติความเป็นมาของกฎหมาย เห็นได้ว่า แม้บทบัญญัติเรื่องการดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหาย จะได้รับแนวคิดมาจากระบบกฎหมายเยอรมัน มาตรา 68 วรรคหนึ่ง แห่งรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง (VwGO) ที่บังคับใช้กับการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองก็ตาม แต่สำหรับบทบัญญัติ

เรื่องการดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในระบบกฎหมายไทย นอกจากจะบังคับใช้กับการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองดังเช่นในระบบกฎหมายเยอรมันแล้วยังบังคับใช้กับการร้องทุกข์ ร้องเรียนการกระทำของหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีลักษณะเป็นการทบทวนภายในฝ่ายปกครองตามตัวอย่างคำวินิจฉัยข้างต้นอีกด้วย อย่างไรก็ตาม เมื่อเปรียบเทียบหลักการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพิจารณาชี้ขาดการยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐและการดำเนินคดี พ.ศ. 2561 ที่แม้จะกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการยุติข้อพิพาทก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองก็ตาม แต่ไม่ได้มีลักษณะเป็นอย่างเดียวกับการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง การร้องเรียน การร้องทุกข์ ฯลฯ ที่เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งหรือเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์จะทบทวนการกระทำของตนก่อนนำคดีมาฟ้องเป็นคดีต่อศาลปกครองแต่อย่างใด

2.1.2.3 การตีความตามระบบ (Systematische Auslegung)

เมื่อพิจารณามาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เห็นได้ว่า เป็นบทบัญญัติที่กำหนดเงื่อนไขในการฟ้องคดีที่ผู้ฟ้องคดีจะฟ้องคดีได้ต้องดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการที่กฎหมายกำหนดก่อน ซึ่งโดยทั่วไปแล้วการฟ้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ผู้เสียหายที่ประสงค์จะฟ้องคดีต้องดำเนินการอุทธรณ์คำสั่งภายในฝ่ายปกครองก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ทั้งนี้ เมื่อตรวจสอบคำวินิจฉัยของศาลปกครองสามารถแยกประเภทได้ ดังนี้

1) กรณีเป็นการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามกฎหมายเฉพาะ :
ตัวอย่างตามกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการ

กรณีฟ้องขอให้ศาลมีคำสั่งให้การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทยเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการสอบคัดเลือกในตำแหน่งพนักงานบริหารธุรกิจ นั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าตามหนังสือแจ้งผลการพิจารณาคำขอข้อมูลข่าวสารตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ที่เป็นมูลเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้ ผู้ว่าการการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทยได้ระบุงรณที่อาจอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ การยื่นคำอุทธรณ์หรือคำโต้แย้ง และระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์หรือการโต้แย้งต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารไว้ในหนังสือแจ้งผลการพิจารณาให้ผู้ฟ้องคดีทราบ และผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร คณะกรรมการฯ ได้รับคำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีเมื่อวันที่ 6 มีนาคม 2562 และต้องพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีภายในระยะเวลาหกสิบวันนับแต่วันที่รับอุทธรณ์ตามมาตรา 13 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ซึ่งนำมาใช้บังคับแก่การพิจารณาอุทธรณ์ของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารโดยอนุโลมตามมาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว การที่ผู้ฟ้องคดีได้นำคดีมาฟ้องเพื่อให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารในวันที่ 5 มีนาคม 2562 ยังอยู่ในระยะเวลาการพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร กรณีจึงถือว่าผู้ฟ้องคดีดำเนินการยังไม่ครบถ้วนตามขั้นตอนหรือวิธีการที่กฎหมายกำหนด

สำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนเสียหาย ดังนั้น การฟ้องคดีในข้อหานี้จึงยังไม่สามารถกระทำได้ตาม มาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คบ. 115/2563)

2) การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง กรณีฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งของผู้บัญชาการกองบัญชาการ ตำรวจตระเวนชายแดน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3) ที่ไม่บรรจุผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการ นั้น คำสั่งที่ไม่บรรจุผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดี อันเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 จึงเป็นกรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหาย ที่ผู้ฟ้องคดีได้รับจากคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีไว้โดยเฉพาะ ผู้ฟ้องคดีจึงต้องดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าวก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองตามนัยมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยการยื่นอุทธรณ์ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ในฐานะเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองตามนัยมาตรา 44 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าหลังจากที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 มีคำสั่งไม่บรรจุผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการ ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสืออุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อคณะกรรมการ ก.ตร. เกี่ยวกับการอุทธรณ์ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2) โดยไม่ได้ยื่นต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครอง ประกอบกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ไม่ได้มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งไม่บรรจุผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการแทนผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 หรือผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1) แต่อย่างใด กรณีจึงถือไม่ได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามที่กฎหมายกำหนดตามมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจนำคำฟ้องในส่วนนี้มาฟ้องต่อศาลได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คบ. 81/2563)

เมื่อพิจารณาการตีความตามระบบ เห็นได้ว่า แม้บทบัญญัติมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 จะเป็นเงื่อนไขที่ผู้ฟ้องคดีต้องดำเนินการก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองก็ตาม แต่กฎหมายฉบับที่กำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายว่าจะต้องดำเนินการอย่างไร ตามตัวอย่างคำวินิจฉัยข้างต้นปรากฏทั้งที่เป็นการอุทธรณ์ตามกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการอันเป็นกฎหมายเฉพาะ และกรณีเป็นการอุทธรณ์ตามกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองอันเป็นกฎหมายกลาง โดยในขั้นตอนการอุทธรณ์ ผู้ถูกบังคับตามคำสั่งจะต้องพิจารณาว่าเป็นกรณีที่มีกฎหมายเฉพาะในเรื่องนั้น ๆ กำหนดขั้นตอนหรือวิธีการอุทธรณ์ไว้หรือไม่ หากกฎหมายเฉพาะมิได้กำหนดไว้ ก็จะต้องพิจารณาตามกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง จึงเห็นได้ว่า มีลักษณะเป็นการบัญญัติกฎหมายที่สอดคล้องและเชื่อมโยงขั้นตอนหรือวิธีการที่ต้องดำเนินการในชั้นเจ้าหน้าที่ ซึ่งหากไม่ได้ดำเนินการ ศาลก็จะมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาเนื่องจากผู้ฟ้องคดีไม่ได้ดำเนินการหรือดำเนินการไม่ครบตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อน

หรือเสียหายตามที่กฎหมายกำหนด ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาขั้นตอนตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพิจารณาชี้ขาดการยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐและการดำเนินคดี พ.ศ. 2561 ที่กำหนดให้เสนอข้อพิพาทไปยังสำนักงานอัยการสูงสุด แม้จะเป็นขั้นตอนหรือวิธีการเพื่อยุติข้อพิพาทก็ตาม แต่ไม่แน่ว่าจะเป็นขั้นตอนหรือวิธีการที่ต้องดำเนินการในชั้นเจ้าหน้าที่ อันเป็นเงื่อนไขแห่งการฟ้องคดีตามนัยมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 หรือไม่

2.1.2.4 การตีความตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย (Teleologische Auslegung)

การที่กฎหมายกำหนดให้ผู้ฟ้องคดีต้องไปดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะก่อนที่จะนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองนั้น มีวัตถุประสงค์สำคัญที่ว่า ผู้ฟ้องคดีจะต้องหมดหนทางอื่นใดในทางกฎหมายที่จะปกป้องสิทธิของตนแล้ว จึงต้องนำคดีมาฟ้องต่อศาลเพื่อให้ศาลวินิจฉัยชี้ขาด หรืออีกแง่หนึ่ง คือ “ศาลเป็นที่พึ่งสุดท้าย” ซึ่งการได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายภายในฝ่ายปกครองเสียก่อน นอกจากมีความสำคัญต่อการเปิดให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้มีโอกาสทบทวนการทำความสั่งหรือการกระทำของตนแล้ว หากข้อพิพาทยุติลงได้ก็จะมีส่วนช่วยให้คดีที่ขึ้นสู่ศาลลดน้อยลงอีกด้วย ทั้งยังเป็นขั้นตอนที่รวดเร็วและเสียค่าใช้จ่ายน้อยเมื่อเทียบกับการดำเนินคดีในชั้นศาล อย่างไรก็ตาม หากได้ดำเนินการจนครบถ้วนแล้วยังไม่ได้รับการเยียวยาหรือแก้ไข จึงจะนำคดีมาฟ้องต่อศาลต่อไป²²

เมื่อพิจารณาตัวอย่างคำวินิจฉัยของศาลปกครองที่ผ่านมาตามที่นำเสนอในการตีความตามถ้อยคำในตัวบท ตามประวัติความเป็นมาของกฎหมาย และตามระบบ นั้น ศาลปกครองเห็นว่าการอุทธรณ์ (ตัวอย่างตามกฎหมายการสาธารณสุข กฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการ กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง) หรือการร้องทุกข์ (ตัวอย่างตามกฎหมายข้าราชการพลเรือน) หรือการร้องเรียน (ตัวอย่างตามกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการ) เป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายที่ต้องดำเนินการก่อนฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยไม่จำกัดเฉพาะการอุทธรณ์ดังเช่นในกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองของเยอรมัน แต่จะเห็นได้ว่าการอุทธรณ์ การร้องทุกข์ การร้องเรียน ดังกล่าว มีวัตถุประสงค์ร่วมที่สำคัญ คือ เป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดให้ฝ่ายปกครองได้มีโอกาสทบทวนการใช้อำนาจของตนภายในฝ่ายปกครองเอง และให้ความสำคัญกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองตามลำดับชั้นอีกด้วย ซึ่งแตกต่างกับการเสนอข้อพิพาทเพื่อพิจารณาชี้ขาดการยุติ

²² Hufen, Friedhelm, Verwaltungsprozessrecht, 10. Aufl., CH.BECK, 2016, S. 67-68. Und Oerder, Michael, Das Widerspruchsverfahren der Verwaltungsgerichtsordnung, Duncker&Humblot, Berlin, 1989, S. 15 ff., พัฒนาการและวัตถุประสงค์ในการดำเนินการเพื่อแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายให้ครบขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนดไว้ก่อนฟ้องคดีปกครองในประเทศไทย, โปรตตุ ธีระชัย จาตุรงค์สวัสดิ์, “หลักการดำเนินการเพื่อแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายให้ครบขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนดไว้ก่อนฟ้องคดีปกครองในประเทศไทย”, (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2544), น. 73-166.

ข้อพิพาทตามที่กำหนดไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพิจารณาชี้ขาดการยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐและการดำเนินคดี พ.ศ. 2561 ที่มีลักษณะเป็นเหมือนการไกล่เกลี่ยหรือประนีประนอมยอมความโดยมีองค์กรกลาง คือ สำนักงานอัยการสูงสุดเป็นข้อต่อตัวกลางในการดำเนินการระงับข้อพิพาท และเป็นผู้เสนอเรื่องต่อให้คณะกรรมการพิจารณาชี้ขาดการยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐและการดำเนินคดี (กยพ.) เพื่อวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐให้เป็นที่ยุติ และหากหน่วยงานของรัฐยังคงเพิกเฉย ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าวก็กำหนดให้ประธานกรรมการเสนอเรื่องต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการตามที่เห็นสมควร กรณีจึงเห็นได้ว่า ขั้นตอนตามที่กำหนดในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีมีความมุ่งหมายในแนวทางเพื่อการไกล่เกลี่ยหรือประนีประนอมยอมความ อันแตกต่างไปจากกรณีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายที่มีความมุ่งหมายเพื่อให้ฝ่ายปกครองได้พบทวนการใช้อำนาจของตน

โดยสรุปจะเห็นได้ว่า เมื่อพิจารณาหลักเกณฑ์ในการใช้และตีความกฎหมาย ประกอบกับตัวอย่างคำวินิจฉัยของศาลปกครองข้างต้นแล้ว หากถือการตีความตามถ้อยคำในตัวบทกฎหมายที่กำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหาย อาจหมายถึง กฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ และรวมถึงบรรดาบทบัญญัติทั้งหลายที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไปโดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะก็ได้ โดยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพิจารณาชี้ขาดการยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐและการดำเนินคดี พ.ศ. 2561 ซึ่งนายกรัฐมนตรีได้อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 11 (8) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 วางหลักเกณฑ์และวิธีพิจารณาผ่านระเบียบดังกล่าว อันที่จริงก็เป็นการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายเช่นเดียวกับระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเลือกผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ. 2551 ซึ่งอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 และเป็นกฎหมายลำดับรองที่ถือว่าเป็นกรณีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะได้ตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 353/2558 แต่ก็มีข้อน่าพิจารณาว่า อำนาจทั่วไปของนายกรัฐมนตรีตามความในมาตรา 11 (8) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 จะนำมาวางหลักเกณฑ์หรือขั้นตอนที่ผูกพันหน่วยงานอื่นของรัฐนอกจากสายงานที่นายกรัฐมนตรีสั่งการได้โดยตรงตามอำนาจบังคับบัญชาเช่นราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคได้หรือไม่ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าเมื่อระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าวออกโดยอำนาจทั่วไปของนายกรัฐมนตรีตามความในมาตรา 11 (8) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 กรณีไม่อาจจะนำมาวางหลักเกณฑ์หรือขั้นตอนที่ผูกพันหน่วยงานอื่นของรัฐนอกจากสายงานที่นายกรัฐมนตรีสั่งการได้โดยตรงตามอำนาจบังคับบัญชาเช่นราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคได้ หากแต่เป็นทางเลือกหรือแนวทางปฏิบัติให้กับหน่วยงานอื่นของรัฐนอกเหนือจากราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคเท่านั้น และเมื่อพิจารณาประกอบกับการตีความตามประวัติความเป็นมาของกฎหมายที่ได้รับแนวคิดเรื่องการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองมาจากระบบกฎหมายเยอรมัน หรือการตีความตามระบบที่เป็นการบัญญัติกฎหมายที่สอดคล้องและเชื่อมโยงขั้นตอน

หรือวิธีการที่ต้องดำเนินการในชั้นเจ้าหน้าที่ก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาล และการตีความตามวัตถุประสงค์ที่ให้ความสำคัญกับการแก้ไขภายในฝ่ายปกครองด้วยการทบทวนภายในฝ่ายปกครองให้เสร็จสิ้นก่อนนำคดีมาสู่ศาล ตลอดจนตัวอย่างการปรับใช้ตามคำพิพากษาของศาลปกครองแล้ว จะเห็นได้ว่า กรณีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการก่อนฟ้องคดีปกครอง ไม่ว่าจะเป็นการอุทธรณ์ การร้องทุกข์ การร้องเรียน ล้วนแล้วแต่เป็นการทบทวนภายในฝ่ายปกครองที่นอกจากให้ความสำคัญกับการเปิดให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้มีโอกาสทบทวนการตัดสินใจหรือการกระทำของตนแล้ว ยังให้ความสำคัญกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองตามลำดับชั้นอีกด้วย แต่การเสนอเรื่องให้สำนักงานอัยการสูงสุดพิจารณาไกล่เกลี่ยหรือประนีประนอมยอมความกัน หากตกลงกันไม่ได้ให้สำนักงานอัยการสูงสุดเสนอข้อพิพาทต่อคณะกรรมการพิจารณาชี้ขาดการยุติข้อพิพาทฯ หากยังคงมีปัญหาย่อยอีกให้เสนอเรื่องต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการ จากเนื้อหาของเรื่องตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าว แท้จริงแล้วไม่ได้มีลักษณะเป็นการทบทวนการตัดสินใจหรือการกระทำภายในฝ่ายปกครองแต่อย่างใด แต่เป็นเพียงขั้นตอนเพื่อให้ข้อพิพาทยุติลงด้วยการไกล่เกลี่ยหรือประนีประนอมยอมความกันเท่านั้น ซึ่งน่าจะไม่ใช่วัตถุประสงค์ของบทบัญญัติมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เช่นนี้จึงอาจกล่าวได้ว่า ขั้นตอนหรือวิธีการตามที่กำหนดในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพิจารณาชี้ขาดการยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐและการดำเนินคดี พ.ศ. 2561 ไม่น่าจะเป็นกรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

2.2 ปัญหาเกี่ยวกับการพิจารณาขอเขตการบังคับใช้กับหน่วยงานของรัฐ

ข้อ 3 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพิจารณาชี้ขาดการยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐและการดำเนินคดี พ.ศ. 2561 กำหนดให้

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ

“คู่กรณี” หมายความว่า หน่วยงานของรัฐซึ่งมีข้อพิพาทระหว่างกัน และ

“ข้อพิพาท” หมายความว่า ข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายหรือตามสัญญาระหว่างหน่วยงานของรัฐ ซึ่งต้องมีการดำเนินคดีเกี่ยวกับข้อโต้แย้งดังกล่าว

จากบทบัญญัติข้างต้นเห็นได้ว่า เมื่อหน่วยงานของรัฐไม่ว่าจะเป็นราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน หรือหน่วยงานอื่นของรัฐมีข้อพิพาทระหว่างกัน ซึ่งข้อพิพาทดังกล่าวเป็นการโต้แย้งเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายหรือตามสัญญาระหว่างกัน ซึ่งต้องมีการดำเนินคดีเกี่ยวกับข้อโต้แย้งนั้น หน่วยงานของรัฐจะต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์และขั้นตอนตามที่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีข้างต้นกำหนด กรณีจึงมีข้อพิจารณาว่า ในเชิงวิชาการการกำหนดนิยามหน่วยงานของรัฐตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าวเป็นไปตามหลักเกณฑ์ใด ซึ่งหากกล่าวเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความเป็นอิสระทั้งในด้านบุคลากร กิจการ และงบประมาณ หากบังคับตาม

ระเบียบฉบับนี้จะกระทบต่อหลักความเป็นอิสระของตนหรือไม่ และกระบวนการพิจารณาจะดำเนินการอย่างไร หากกรณี คือ องค์การย่อยการซึ่งทำหน้าที่เป็นคนกลางในการดำเนินการยุติข้อพิพาทตามที่ระเบียบกำหนด เข้ามาเป็นคู่กรณีในการยุติข้อพิพาทเสียเอง

2.2.1 ข้อพิจารณาความหมายของหน่วยงานของรัฐ

2.2.1.1 หน่วยงานของรัฐในระบบกฎหมายเยอรมัน

หน่วยงานของรัฐในฐานะที่เป็นผู้ทรงสิทธิในทางกฎหมายหรือที่เรียกว่า “นิติบุคคลในทางกฎหมายมหาชน” ในระบบกฎหมายเยอรมัน ให้การยอมรับความเป็นนิติบุคคลของรัฐ ราวปลายศตวรรษที่ 19²³ และพัฒนาต่อเนื่องมายังหน่วยงานอื่นของรัฐ ปัจจุบันสามารถแยกนิติบุคคลในทางกฎหมายมหาชนที่จะมีสิทธิและหน้าที่ รวมตลอดจนความรับผิดชอบได้ 3 ประเภท²⁴ คือ ประเภทที่หนึ่ง รูปแบบที่เป็นองค์การ (Körperschaften) เช่น สหพันธรัฐและมลรัฐ (Bund und Länder) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (Gemeinde) เป็นต้น ประเภทที่สอง รูปแบบที่เป็นองค์การบริการ (Anstalten) จะมีลักษณะเฉพาะที่องค์การบริการเหล่านี้ไม่มีสมาชิกเป็นของตนเอง มีแต่เพียงผู้ใช้บริการเท่านั้น (Benutzer) เช่น สถาบันการศึกษาของรัฐ องค์การกิจการด้านวิทยุโทรทัศน์ เป็นต้น²⁵ และประเภทที่สาม รูปแบบที่เป็นมูลนิธิ (Stiftungen) ซึ่งจัดตั้งขึ้นเพื่อการกุศลหรือเพื่อประโยชน์ของบุคคลเป็นการเฉพาะ จึงมีกองทรัพย์สินที่จัดตั้งขึ้นและใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ของมูลนิธินั้น เช่น มูลนิธิเพื่อคนพิการในเมืองโคโลญจน์ เป็นต้น²⁶

โดยนิติบุคคลในทางกฎหมายมหาชนที่เป็นผู้ทรงสิทธิ มีหน้าที่ ตลอดจนความรับผิดชอบและส่งผลให้เป็นผู้ถูกฟ้องคดีในศาลได้ จะหมายถึง สหพันธ์ มลรัฐ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น องค์การบริการ มูลนิธิ เป็นต้น ส่วนองค์กรที่ทำหน้าที่เป็นองคพยพของรัฐหรือมลรัฐ เช่น กระทรวง หรือหน่วยงานในสังกัดกระทรวง เหล่านี้จะไม่มีความเป็นนิติบุคคลในทางกฎหมายมหาชน จึงไม่เป็นผู้ทรงสิทธิในทางกฎหมาย และส่งผลให้ไม่อาจถูกฟ้องร้องเป็นคดีความในศาล ซึ่งหากจะมีการฟ้องคดีจะต้องฟ้องรัฐหรือมลรัฐ แล้วแต่กรณี เท่านั้น

²³ Uhlenbrock, Henning, Der Staat als juristische Person, Duncker&Humblot Berlin, 2000, S. 17.

²⁴ Juristische Personen des öffentlichen Rechts im Überblick siehe, <https://www.ibau.de/akademie/glossar/juristische-person-des-oeffentlichen-rechts/#koerperschaft-des-oeffentlichen-rechts>.

²⁵ โปรดดู ตัวอย่างองค์การบริการอื่น ๆ, สืบค้นเมื่อวันที่ 4 มกราคม 2566 จาก <https://www.berlin.de/sen/betriebe/anstalten-oeffentlichen-rechts/>.

²⁶ โปรดดู ตัวอย่างมูลนิธิอื่น ๆ, สืบค้นเมื่อวันที่ 4 มกราคม 2566 จาก https://www.jura.uni-mannheim.de/media/Lehrstuehle/jura/Wirth/PersonengesR_FSS_20/0UEberblickJurPersonen.pdf.

นอกจากนี้ เมื่อตรวจสอบข้อพิจารณาในทางวิชาการเยอรมันพบว่า มีการอธิบายความหมายของหน่วยงานของรัฐตามความหมายของหน่วยงานทางปกครองหรืองานทางปกครอง โดยใช้กรอบในทางรัฐธรรมนูญและกฎหมายปกครอง กล่าวคือ²⁷

จากกรอบการพิจารณาในทางรัฐธรรมนูญ หลักการสำคัญที่นำมาอธิบาย เรื่องความสัมพันธ์ของอำนาจ คือ หลักการแบ่งแยกอำนาจที่จะมีการแยกองค์กรผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการออกจากกัน โดยเหตุที่ต้องแยกองค์กรผู้ใช้อำนาจออกจากกันนี้ มุ่งหมายเพื่อป้องกันการใช้อำนาจโดยมิชอบและประสงคิให้อำนาจทั้งสามคนและถ่วงดุลกัน และจากการพิจารณาตามหลักการ แบ่งแยกอำนาจเห็นได้ว่า หน่วยงานของรัฐจะมีการกิจจากงานบริหาร ซึ่งภายใต้การบริหารจะประกอบไปด้วยการกระทำทางรัฐบาลและการกระทำทางปกครอง²⁸

จากกรอบทางกฎหมายปกครอง พบว่า มีความพยายามให้ความหมาย ใน 3 ลักษณะด้วยกัน กล่าวคือ²⁹

1) ความหมายในแง่องค์การ เป็นการพิจารณาหน่วยงานในแง่การจัด องค์การฝ่ายปกครองตามโครงสร้างหน่วยงานของรัฐฝ่ายบริหารเป็นสำคัญ โดยไม่จำเป็นต้องพิจารณาว่า มีเนื้อหาการกระทำเช่นใด

2) ความหมายในแง่รูปแบบ เป็นการพิจารณาจากการกระทำทั้งหลาย หากเกิดขึ้นจากหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ที่สังกัดหน่วยงาน ล้วนแล้วแต่เป็นงานของหน่วยงานของรัฐทั้งสิ้น

3) ความหมายในแง่เนื้อหา เป็นการพิจารณาจากเนื้อหาการกระทำ เป็นสำคัญว่าเป็นภารกิจทางปกครองหรือไม่ ทั้งนี้ ในทางทฤษฎีมีการให้ความหมายในแง่เนื้อหาในสองวิธี คือ การให้ความหมายในเชิงปฏิฐาน (Positive Umschreibung) และการให้ความหมายในเชิงปฏิเสธ (Negative Umschreibung) โดยการให้ความหมายในแนวทางแรกปรากฏผู้ให้นิยามไว้หลากหลาย เช่น การวางแผนการดำเนินกิจกรรมของฝ่ายปกครองที่เป็นไปเพื่อก่อตั้งหรือส่งเสริมการอยู่ร่วมกันของผู้คน

²⁷ ส่วนหนึ่งของบทวิเคราะห์คดี โปรตุเกส บับเต็มที่ นฤมล ชนธรัตน์, “บทวิเคราะห์คดี ความหมายของ หน่วยงานที่ปฏิบัติภารกิจทางปกครองตามรัฐธรรมนูญด้วยการให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร คำพิพากษาศาลปกครองแห่งสหพันธ์ BVerwG, Urt. v. 03.11.2011, 7 C 3/11 และ BVerwG, Urt. v. 03.11.2011, 7 C 4/11”, เอกสารเผยแพร่ สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง, น. 13-16.

²⁸ ในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีได้พัฒนาแนวความคิดตามหลักการแบ่งแยกอำนาจนี้ควบคู่ไปกับ แนวคิดเรื่องการจัดองค์กรที่เหมาะสมในการใช้อำนาจ (Organadäquanz) ในที่นี้ หมายถึง ผู้ที่จะใช้อำนาจข้างต้นนี้ต้องเป็น องค์กรที่มีองค์ประกอบ อำนาจหน้าที่และการปฏิบัติงานด้วยเงื่อนไขที่ทำให้เกิดการใช้อำนาจที่ได้ดีที่สุด, โปรตุเกส Heun, Die Verfassungsordnung der Bundesrepublik Deutschland, S. 102 ff., ders., Staatshaushalt und Staatsleitung, S. 91 ff., Magiera, Parlament und Staatsleitung, 1979, S. 90 ff., Voßkuhle/Kaufhold, JuS 2012, S. 314 (314 ff.).

²⁹ Wilfried/Gukelberger, Allgemeines Verwaltungsrecht, 9. Aufl., 2018, § 1, Rn. 3.

ในสังคมให้เกิดขึ้นจริง การดำเนินการเพื่อให้ภารกิจบรรลุผลตามที่กฎหมายกำหนด เป็นต้น³⁰ การให้ความหมายในแนวทางนี้ได้รับการถกเถียงมาโดยตลอดว่าจะสามารถค้นหาคำนิยามอย่างแท้จริงได้หรือไม่ หนึ่งในความเห็นสำคัญ คือ ท่าน Ernst Forsthoff ที่ได้แสดงทัศนะไว้อย่างน่าสนใจว่า “เราสามารถพรรณนาภารกิจทางปกครองได้ แต่ไม่อาจให้นิยามที่ชัดเจนได้” อย่างไรก็ตาม ยังมีความพยายามที่จะพัฒนาคำนิยามในเชิงปฏิฐานนี้ต่อไป³¹ สำหรับการให้ความหมายในเชิงปฏิเสธ หมายถึง การใดที่ไม่ใช่การกระทำทางนิติบัญญัติและไม่ใช่อำนาจการกระทำทางตุลาการ แต่การให้ความหมายในแนวทางนี้ก็มีข้อถกเถียงกันอยู่ด้วยว่า จะสามารถค้นหาคำนิยามได้ก็ต่อเมื่อสามารถแยกการกระทำทางนิติบัญญัติและการกระทำทางตุลาการได้อย่างชัดเจน ซึ่งในทางปฏิบัติก็ไม่อาจทำได้ในทุกกรณี³²

ดังนั้น โดยสรุปจึงเห็นได้ว่า ในทางวิชาการเยอรมันมีความพยายามกำหนดนิยามหน่วยงานของรัฐจากภารกิจทางปกครองในหลายแง่มุม แต่จากความพยายามดังกล่าวต่างก็พบกับปัญหาที่ว่าไม่สามารถครอบคลุมได้ในทุกภารกิจ กรณีจึงไม่อาจให้นิยามที่ชัดเจนและใช้อย่างเป็นการทั่วไปได้ ในกรณีนี้ หากมีปัญหาคือต้องตัดสินว่าจะใช้เกณฑ์ใดในการพิจารณาความเป็นหน่วยงานของรัฐ จึงต้องย้อนกลับไปพิจารณาเจตนารมณ์ของกฎหมายแต่ละฉบับว่า ยอมรับการกำหนดคำนิยามหน่วยงานของรัฐในขอบเขตใด เช่น มาตรา 1 วรรคสี่ แห่งรัฐบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (Verwaltungsverfahrensgesetz : VwVfG) ที่กำหนดให้หน่วยงาน หมายถึง ทุกหน่วยงานที่ปฏิบัติภารกิจทางปกครอง อันเป็นการให้ความหมายหน่วยงานทางปกครองหรือหน่วยงานของรัฐโดยใช้เกณฑ์ทางเนื้อหาในเชิงปฏิเสธ ซึ่งหมายถึง การใดที่ไม่ใช่การกระทำทางนิติบัญญัติและไม่ใช่อำนาจการกระทำทางตุลาการ เป็นต้น³³

2.2.1.2 หน่วยงานของรัฐในระบบกฎหมายไทย

แนวความคิดเกี่ยวกับนิติบุคคลในระบบกฎหมายไทยเด่นชัดขึ้นเมื่อมีการบังคับใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในปี พ.ศ. 2466 ที่กำหนดความเป็นนิติบุคคลให้กับบรรดาทบวงการเมือง ในขณะที่รัฐกลับไม่ได้รับการยอมรับว่าเป็นนิติบุคคล แม้ว่าโดยสภาพไม่จำเป็นต้องมีการบัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษรก็ตาม อย่างไรก็ตาม ปรากฏนิติบุคคลในทางกฎหมายมหาชนอื่นนอกจกทบวงการเมือง เช่น จังหวัด องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน เป็นต้น โดยพิจารณาตามลำดับ ดังนี้

³⁰ Beispielweise *Bachof*, in: *Kunst/Grundmann/Herzog*, *Evangelisches Staatslexikon*, Bd. II, 3. Aufl., 1987, S. 3827 ff., Vgl. zum Ganzen *Ehlers*, in: *Erichsen/Ehlers/Burgi*, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, § 1, Rn. 6 m.w.N.

³¹ »Verwaltung« zwar beschrieben, aber nicht definiert werden könne. *Forsthoff*, *Lehrbuch des Verwaltungsrechts*, Bd. I: Allgemeiner Teil, S. 1.

³² นฤมล ชณะรัตน์, “บทวิเคราะห์คดี ความหมายของหน่วยงานที่ปฏิบัติภารกิจทางปกครอง ตามรัฐบัญญัติว่าด้วยการให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร คำพิพากษาศาลปกครองแห่งสหพันธ์ BVerwG, Urt. v. 03.11.2011, 7 C 3/11 และ BVerwG, Urt. v. 03.11.2011, 7 C 4/11”, เอกสารเผยแพร่ สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง, น. 14-15.

³³ นฤมล ชณะรัตน์, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 32*, น. 2-16.

1) รัฐและราชการส่วนกลาง

เมื่อพิจารณาประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พ.ศ. 2466 มาตรา 72 ประกอบกับมาตรา 73 ที่บัญญัติให้ทบวงการเมือง ประกอบไปด้วย กระทรวงและกรมในรัฐบาล เทศาภิบาล ปกครองท้องที่และเทศบาลทั้งหลาย ย่อมเป็นนิติบุคคล แม้ต่อมาจะมีการปรับปรุงบทบัญญัติในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยยกเลิกบทบัญญัติเดิมที่เคยบัญญัติให้กระทรวง ทบวง กรมเป็นนิติบุคคลก็ตาม แต่ความเป็นนิติบุคคลของกระทรวง ทบวง กรมก็ยังคงมีอยู่เช่นเดิมต่อไป เนื่องจากพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 7 บัญญัติให้ส่วนราชการที่เป็นสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง หรือกรมมีฐานะเป็นนิติบุคคล³⁴ เมื่อกระทรวง ทบวง กรมต่างมีฐานะเป็นนิติบุคคลแยกต่างหากจากกัน หากความเสียหายเกิดจากกระทรวง ทบวง กรมด้วยกันเอง กระทรวง ทบวง กรมฝ่ายที่เสียหายจึงอาจฟ้องคดีต่อกันและกันได้ทั้งที่เป็นองคาพยพของรัฐด้วยกัน และหากกระทรวง ทบวง กรมใดแพคดีก็จะต้องจ่ายค่าสินไหมทดแทนให้แก่กระทรวง ทบวง กรมฝ่ายที่ชนะคดี และท้ายที่สุดก็ต้องนำส่งค่าสินไหมทดแทนคืนคลังเป็นรายได้แผ่นดินต่อไป นอกจากนี้ การจัดตั้ง ยุบเลิก หรือเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอำนาจหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรมในระบบกฎหมายไทยก็เป็นไปได้ยาก เนื่องจากต้องผ่านกระบวนการตามกฎหมายจากฝ่ายนิติบัญญัติ ทำให้การปรับเปลี่ยนโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ เพื่อให้ทันต่อความจำเป็นในการบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปอย่างล่าช้าและไม่คล่องตัวนัก³⁵

ในขณะที่เมื่อพิจารณา “รัฐ” มีความเข้าใจกันว่าไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ซึ่งเป็นผลสืบเนื่องมาจากคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 724/2490 ที่ยืนยันว่า “... นอกจากหน่วยราชการหรือสาธารณการอันได้ระบุไว้แล้ว องค์การหรือสถาบันทางราชการหรือทางสาธารณะอื่นใดจะเป็นนิติบุคคลได้ก็แต่โดยที่มีกฎหมายอื่นบัญญัติไว้ ฉะนั้น คำว่ารัฐบาลแม้ในความหมายถึงรัฐอันเป็นหน่วยแห่งประเทศชาติก็ดี หรือในความหมายถึงคณะบุคคลซึ่งมีหน้าที่ดำเนินนโยบายปกครองรัฐอยู่ในขณะใด ๆ ก็ดี จึงไม่อาจเป็นนิติบุคคลตามบทบัญญัติของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้ แต่สำหรับบทกฎหมายอื่นนั้นก็ไม่ปรากฏว่าได้มีบทบัญญัติในทีใดที่บัญญัติให้รัฐบาลเป็นนิติบุคคล ...”³⁶

³⁴ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

มาตรา 7 ให้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง ดังนี้

- (1) สำนักนายกรัฐมนตรี
- (2) กระทรวง หรือทบวงซึ่งมีฐานะเทียบเท่ากระทรวง
- (3) ทบวง ซึ่งสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีหรือกระทรวง
- (4) กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ซึ่งสังกัดหรือไม่สังกัดสำนัก

นายกรัฐมนตรี กระทรวงหรือทบวง

สำนักนายกรัฐมนตรีมีฐานะเป็นกระทรวง

ส่วนราชการตาม (1) (2) (3) และ (4) มีฐานะเป็นนิติบุคคล

³⁵ ชาญชัย แสงศักดิ์, รัฐและนิติบุคคลมหาชน, (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2561), น. 94-97.

³⁶ โปรตตุ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 724/2490 และข้อวิจารณ์ใน วรเจตน์ ภาคีรัตน์, คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน, พิมพ์ครั้งที่ 3, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์อานกฎหมาย, 2564), น. 99-104.

จากแนวความคิดข้างต้นที่เข้าใจว่ารัฐไม่เป็นนิติบุคคล แต่มีการบัญญัติให้กระทรวง ทบวง กรมเป็นนิติบุคคล ส่งผลให้กระทรวง ทบวง กรมต่างเป็นผู้ทรงสิทธิ มีหน้าที่ตลอดจนความรับผิดชอบและเป็นผู้ถูกฟ้องคดีในศาลได้ กรณีเป็นความเข้าใจที่แตกต่างจากในระบบกฎหมายเยอรมันอย่างสิ้นเชิง เนื่องจากในระบบกฎหมายเยอรมันในปัจจุบันเห็นตรงกันว่า รัฐเป็นนิติบุคคล ส่วนกระทรวงและหน่วยงานที่สังกัดกระทรวงทั้งหลายซึ่งเป็นเพียงแขนขาหรือองค์ประกอบของรัฐกลับไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล และหากมีปัญหาการฟ้องร้องเป็นคดีความจะต้องฟ้องรัฐเท่านั้น ไม่ใช่การฟ้องกระทรวงหรือหน่วยงานที่สังกัดกระทรวงแต่อย่างใด

2) ราชการส่วนภูมิภาค

ราชการส่วนภูมิภาคที่มีกฎหมายกำหนดให้มีความเป็นนิติบุคคล คือ จังหวัด

3) ราชการส่วนท้องถิ่น

ราชการส่วนท้องถิ่นของไทยมีหลายรูปแบบ ปัจจุบันประกอบไปด้วย องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา ซึ่งมีกฎหมายจัดตั้งองค์กรกำหนด โครงสร้าง อำนาจหน้าที่และความสัมพันธ์กับรัฐเป็นการเฉพาะ โดยบทบัญญัติของกฎหมายจัดตั้งองค์กรดังกล่าวจะกำหนดให้ราชการส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทมีความเป็นอิสระในการบริหารงาน บุคลากร การเงินการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองเป็นการเฉพาะ ตลอดจนกำหนดให้มีความเป็นนิติบุคคลอีกด้วย

4) รัฐวิสาหกิจและองค์การมหาชน

รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ เช่น การรถไฟแห่งประเทศไทย หรือรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกา เช่น องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ เหล่านี้มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามที่กฎหมายกำหนด³⁷ ส่วนองค์การมหาชน เช่น โรงพยาบาลบ้านแพ้ว ก็มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามที่กฎหมายกำหนดเช่นกัน

เมื่อพิจารณาความเป็นหน่วยงานของรัฐในระบบกฎหมายไทย ส่วนใหญ่จะอธิบายความหมายของหน่วยงานของรัฐในแง่การจัดองค์การฝ่ายปกครองตามโครงสร้างของหน่วยงานของรัฐฝ่ายบริหาร หรือพิจารณาหน่วยงานของรัฐในแง่การจัดรูปแบบ ซึ่งหากการกระทำเกิดขึ้นจากหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ที่สังกัดหน่วยงานของรัฐนั้น ล้วนแล้วแต่เป็นงานในความหมายของ

³⁷ อย่างไรก็ดี ยังปรากฏรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เช่น บริษัทขนส่ง จำกัด หรือตามพระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด เช่น บริษัทการบินไทย จำกัด มหาชน ก็มีฐานะเป็นนิติบุคคลเช่นกัน แต่เป็นนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชน, โปรดดู ชาญชัย แสวงศักดิ์, รัฐและนิติบุคคลมหาชน, (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2561), น. 100-101.

หน่วยงานของรัฐดังกล่าวทั้งสิ้น³⁸ อันเป็นลักษณะที่แตกต่างจากในระบบกฎหมายเยอรมันที่จะพิจารณาความเป็นหน่วยงานของรัฐในแง่เนื้อหาในเชิงปฏิเสธตามที่ได้อธิบายไปแล้วข้างต้น

สำหรับนิยามหน่วยงานของรัฐตามที่กำหนดในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพิจารณาชี้ขาดการยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐและการดำเนินคดี พ.ศ. 2561 ก็เช่นกันที่ให้ความหมายของ “หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ อันเป็นการพิจารณาจากการจัดองค์การฝ่ายปกครอง และหากมีการกระทำใดจากหน่วยงานของรัฐนั้น ก็ถือว่าอยู่ในความหมายและเป็นการกระทำของหน่วยงานของรัฐนั้นทั้งสิ้น

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาคำนิยาม “หน่วยงานของรัฐ” ตามระเบียบข้างต้นสามารถแบ่งตามความสัมพันธ์ของอำนาจแล้ว จะปรากฏหน่วยงานของรัฐใน 3 ประเภท ดังนี้³⁹

1) หน่วยงานของรัฐที่อยู่ในอำนาจบังคับบัญชาของรัฐบาล

หน่วยงานของรัฐที่อยู่ในอำนาจบังคับบัญชาของรัฐบาลเป็นลักษณะของการบริหารราชการที่เกิดจากหลักการรวมอำนาจปกครองไว้ที่ส่วนกลาง (Centralization) หรือที่เรียกว่า ราชการส่วนกลาง ซึ่งประกอบไปด้วย คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม และส่วนราชการอื่นที่มีฐานะเป็นกรม โดยมีเจ้าหน้าที่ที่สังกัดหน่วยงานดังกล่าวปฏิบัติหน้าที่ตามคำวินิจฉัยสั่งการจากส่วนกลาง แต่จากการบริหารราชการดังกล่าว ปรากฏปัญหาความล่าช้าในการแก้ปัญหาและไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชน จนอาจทำให้การบริการสาธารณะขาดประสิทธิภาพ เพื่อแก้ปัญหาเหล่านี้จึงแบ่งอำนาจวินิจฉัยสั่งการให้กับเจ้าหน้าที่ที่ได้รับการแต่งตั้งจากส่วนกลางให้ไปประจำตามส่วนภูมิภาคทั่วประเทศ หรือที่เรียกว่า หลักการแบ่งอำนาจทางปกครอง (Deconcentration) ทั้งนี้ ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางและเจ้าหน้าที่จะอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาจากส่วนกลางเป็นสำคัญ โดยหน่วยงานของรัฐตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพิจารณาชี้ขาดการยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐและการดำเนินคดี พ.ศ. 2561 ที่อยู่ภายใต้หลักการนี้ คือ ราชการส่วนกลาง ซึ่งหมายถึง กระทรวง ทบวง กรม และส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม และราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งหมายถึง จังหวัดและอำเภอ

³⁸ เช่น มาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ที่บัญญัติว่า “หน่วยงานทางปกครอง” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินการทางปกครอง

³⁹ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, บันทึกรายการบรรยายวิชากฎหมายปกครอง เรื่อง ข้อความคิดและหลักการพื้นฐานบางประการของกฎหมายปกครอง, (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2562), น. 15-19.

2) หน่วยงานของรัฐที่อยู่ในอำนาจกำกับดูแลของรัฐบาล

หน่วยงานของรัฐที่อยู่ในอำนาจกำกับดูแลของรัฐบาลเป็นลักษณะของการบริหารราชการที่เกิดจากหลักการกระจายอำนาจจากส่วนกลาง (Decentralization) เพื่อจัดทำบริการสาธารณะ ปรากฏใน 2 รูปแบบ คือ การกระจายอำนาจในทางพื้นที่ และการกระจายอำนาจในทางกิจการ โดยการกระจายอำนาจในทางพื้นที่ หมายถึง องค์ประกอบส่วนท้องถิ่น ปัจจุบันมี 5 ประเภท คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา ส่วนการกระจายอำนาจในทางกิจการ ปัจจุบันมี 2 ประเภท คือ รัฐวิสาหกิจ ซึ่งดำเนินกิจการในทางพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรมโดยมุ่งแสวงหากำไร และองค์การมหาชน ซึ่งดำเนินกิจการในทางสังคมและวัฒนธรรมโดยไม่มุ่งแสวงหากำไร ทั้งนี้ หน่วยงานข้างต้นจะอยู่ในอำนาจกำกับดูแลของรัฐบาลที่ส่วนกลางสามารถควบคุมได้เฉพาะความชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น โดยหน่วยงานของรัฐตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพิจารณาชี้ขาดการยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐและการดำเนินคดี พ.ศ. 2561 ที่อยู่ภายใต้หลักการนี้ คือ ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ และองค์การมหาชน

3) หน่วยงานของรัฐที่ไม่อยู่ในอำนาจบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลของรัฐบาล

หน่วยงานของรัฐที่ไม่อยู่ในอำนาจใดของรัฐบาล ไม่ว่าจะเป็นอำนาจบังคับบัญชาหรืออำนาจกำกับดูแลของรัฐบาล ถือเป็นรูปแบบการจัดองค์กรของรัฐที่มุ่งหมายให้มีความเป็นอิสระจากรัฐบาล สามารถแยกย่อยได้เป็น 2 ประเภท คือ องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ เช่น คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และองค์การอิสระตามกฎหมาย เช่น คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ นอกจากนี้ ยังปรากฏหน่วยงานที่รับผิดชอบงานธุรการของศาล เช่น สำนักงานศาลปกครอง หรือหน่วยงานที่รับผิดชอบงานธุรการของสภานิติบัญญัติ เช่น สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร หรือหน่วยงานที่รับผิดชอบงานธุรการขององค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ เช่น สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง หน่วยงานตามที่กล่าวมาข้างต้นต่างเป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่อยู่ในอำนาจบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลของรัฐบาล โดยหน่วยงานของรัฐตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพิจารณาชี้ขาดการยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐและการดำเนินคดี พ.ศ. 2561 ที่อยู่ภายใต้หลักการนี้ คือ หน่วยงานอื่นของรัฐ หมายถึง หน่วยงานที่เป็นของรัฐในรูปแบบอื่นนอกเหนือจากราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน จึงอาจกล่าวได้ว่าหน่วยงานของรัฐเกือบทุกประเภทล้วนแล้วแต่อยู่ในบังคับตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฉบับนี้ทั้งสิ้น

2.2.2 ข้อพิจารณาขอบเขตของหน่วยงานของรัฐ

ต่อคำถามที่ว่า “หน่วยงานของรัฐ” ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพิจารณาชี้ขาดการยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐและการดำเนินคดี พ.ศ. 2561 ควรมีขอบเขตหมายถึงหน่วยงานของรัฐใดบ้าง นั้น

เมื่อพิจารณาขั้นตอนและวิธีการระงับข้อพิพาทตามที่กำหนดไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีนี้แล้ว นั้น จะเห็นได้ว่า ในกรณีที่ข้อพิพาทไม่อาจยุติได้และปรากฏว่าคู่กรณีฝ่ายที่ต้องรับผิดชอบไม่ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการพิจารณาชี้ขาดการยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐและการดำเนินคดี ผู้ที่มีอำนาจสั่งการสุดท้าย คือ “นายกรัฐมนตรี” และด้วยเหตุที่ความสัมพันธ์ระหว่างนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้าส่วนกลางกับหน่วยงานของรัฐประเภทอื่นมีความแตกต่างกัน ผู้เขียนเห็นว่า หากบังคับให้หน่วยงานของรัฐทุกประเภทต้องถือปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าวอย่างเคร่งครัด ทั้งที่ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานของรัฐกับส่วนกลางมีความแตกต่างในเรื่องอำนาจควบคุมตรวจสอบ น่าจะเป็นเรื่องที่คลาดเคลื่อน กล่าวคือ

กรณีหน่วยงานของรัฐที่อยู่ในอำนาจบังคับบัญชา จะเป็นความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นภายในองค์กรเดียวกัน เช่น ภายในกระทรวง ทบวง กรม ผู้บังคับบัญชามีฐานะและตำแหน่งหน้าที่เหนือกว่าผู้ใต้บังคับบัญชาภายในกรอบอำนาจหน้าที่ขององค์กรนั้น ๆ และภายใต้กฎเกณฑ์ที่ผู้บังคับบัญชากำหนดขึ้น ในขณะที่โครงสร้างองค์กรกรณีอำนาจกำกับดูแล จะเป็นความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจทางพื้นที่ หรือองค์การมหาชนหรือรัฐวิสาหกิจตามหลักการกระจายอำนาจทางกิจการ ซึ่งเป็นนิติบุคคลในทางกฎหมายมหาชนที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อให้มีอิสระตามอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย ความสัมพันธ์ดังกล่าวไม่ใช่ความสัมพันธ์ในฐานะที่ผู้บังคับบัญชามีอำนาจเหนือผู้ใต้บังคับบัญชา แต่เป็นเรื่องระหว่างผู้ใช้อำนาจกำกับดูแลซึ่งเป็นนิติบุคคลในทางกฎหมายมหาชนหนึ่งกับผู้อยู่ภายใต้การกำกับดูแลซึ่งเป็นนิติบุคคลในทางกฎหมายมหาชนอีกฝ่ายหนึ่งแยกต่างหากจากกัน⁴⁰

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาอำนาจสั่งการสุดท้ายของนายกรัฐมนตรี กรณีหน่วยงานของรัฐไม่ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการพิจารณาชี้ขาดการยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐและการดำเนินคดี อันเป็นอำนาจในฐานะผู้บังคับบัญชาที่มีต่อผู้ใต้บังคับบัญชา หากใช้อำนาจระหว่างผู้ใช้อำนาจกำกับดูแลกับผู้อยู่ภายใต้การกำกับดูแลไม่ ประกอบกับเมื่อพิจารณาอำนาจของนายกรัฐมนตรีที่ใช้สำหรับออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีนี้แล้ว เห็นว่า เป็นอำนาจในฐานะหัวหน้ารัฐบาลที่มีหน้าที่ในการวางระเบียบบริหารราชการ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปโดยรวดเร็วและมีประสิทธิภาพเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายอื่น การใช้อำนาจวางระเบียบบริหารราชการแผ่นดินดังกล่าวจะใช้บังคับกับราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคเป็นสำคัญ ดังนั้น หน่วยงานของรัฐที่ควรจะต้องอยู่ภายใต้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพิจารณาชี้ขาดการยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐและการดำเนินคดี พ.ศ. 2561 น่าจะจำกัดเฉพาะหน่วยงานของรัฐที่อยู่ในอำนาจบังคับบัญชาเท่านั้น ในที่นี้ คือ ราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค ที่จะต้องถือปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีนี้อย่างเคร่งครัดในฐานะที่ผู้บังคับบัญชาสูงสุดเป็นผู้วางแผนทางหรือสั่งการโดยตรง และหากมีข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานที่ไม่อาจยุติได้ ท้ายที่สุดจะมีการเสนอเรื่องต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการตามที่เห็นสมควรต่อไป

⁴⁰ รายละเอียดความแตกต่างระหว่างอำนาจกำกับดูแลกับอำนาจในการบังคับบัญชา, โปรตุเกส มาโนช นามเดช, การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, (กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า, 2559), น. 31-35.

หากเป็นหน่วยงานของรัฐที่อยู่ในอำนาจกำกับดูแล ในที่นี้ คือ ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน หรือหน่วยงานของรัฐที่ไม่อยู่ทั้งในอำนาจบังคับบัญชาและกำกับดูแล ในที่นี้ คือ หน่วยงานอื่นของรัฐ โดยเนื้อหาของเรื่องนายกรัฐมนตรียังไม่ได้มีอำนาจสั่งการใด ๆ ในฐานะผู้บังคับบัญชา ได้โดยตรงเช่นราชการส่วนกลางหรือราชการส่วนภูมิภาค หากแต่กำกับดูแลได้ตามที่กฎหมายกำหนด กรณีจึงไม่อาจบังคับให้หน่วยงานของรัฐดังกล่าวปฏิบัติตามระเบียบที่ตนวางแนวทางออกมาได้ อย่างไรก็ตาม ด้วยข้อดีของการดำเนินการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพิจารณาชี้ขาดการยุติข้อพิพาท ระหว่างหน่วยงานของรัฐและการดำเนินคดี พ.ศ. 2561 อันอาจทำให้ข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐ ยุติลงได้อย่างรวดเร็ว ดังนั้น การบังคับใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าวกับราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน และหน่วยงานอื่นของรัฐ จึงควรเป็นทางเลือกให้กับองค์กรดังกล่าวว่าจะ ดำเนินการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีนี้ว่าจะเหมาะสมและถูกต้องตามหลักวิชาการ

และหากกล่าวเฉพาะสำนักงานอัยการสูงสุดในฐานะที่เป็นข้อต่อตัวกลางในการ ดำเนินการระงับข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐ หากสำนักงานอัยการสูงสุดมีข้อพิพาทกับหน่วยงานของรัฐอื่น สำนักงานอัยการสูงสุดจะเป็นหน่วยงานของรัฐตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพิจารณาชี้ขาด การยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐและการดำเนินคดี พ.ศ. 2561 ด้วยหรือไม่ นั้น โดยที่มาตรา 7 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 กำหนดให้สำนักงานอัยการสูงสุด เป็นส่วนราชการที่มีอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณและการดำเนินการอื่น และเป็นนิติบุคคล สำนักงานอัยการสูงสุดจึงมีสถานะเป็นหน่วยงานอื่นของรัฐตามที่กำหนดไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพิจารณาชี้ขาดการยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐและการดำเนินคดี พ.ศ. 2561 ซึ่งหาก สำนักงานอัยการสูงสุดเลือกที่จะเข้าสู่การชี้ขาดข้อพิพาทตามที่ระเบียบดังกล่าวกำหนด สำนักงานอัยการสูงสุด จะมีฐานะเป็นคู่กรณีในมูลเหตุแห่งข้อพิพาท อันมีผลให้สำนักงานอัยการสูงสุดซึ่งเป็นผู้มีอำนาจในการวินิจฉัย ระงับข้อพิพาทในเรื่องที่ตนเป็นผู้มีส่วนได้เสียในข้อพิพาทและขัดต่อหลักความเป็นกลางก็ตาม กรณีจะมี ปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติตามระเบียบ อันเป็นอำนาจของคณะกรรมการพิจารณาชี้ขาดการยุติข้อพิพาท ระหว่างหน่วยงานของรัฐและการดำเนินคดี ซึ่งจะประกอบไปด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม เป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงยุติธรรม เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขาธิการคณะรัฐมนตรี และอัยการสูงสุด เป็นกรรมการ ในการวินิจฉัยชี้ขาด ซึ่งหากหนึ่งในคณะกรรมการ เป็นคู่กรณีเสียเองหรือมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาข้อพิพาทไม่เป็นกลาง ก็สามารถให้การคัดค้าน กรรมการดังกล่าวหรือการถอนตัวออกจากการเป็นกรรมการได้

บทสรุป

ในการดำเนินการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพิจารณาชี้ขาดการยุติ ข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐและการดำเนินคดี พ.ศ. 2561 โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กรณีข้อพิพาทเกี่ยวกับ ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ เมื่อหน่วยงานของรัฐฝ่ายที่เสียหายประสงค์จะใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหม

ทดแทนจากหน่วยงานของรัฐฝ่ายผู้ก่อความเสียหาย ก็อาจเสนอข้อพิพาทไปยังสำนักงานอัยการสูงสุดภายในอายุความหรือกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีเพื่อพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดต่อไป ในการนี้ แม้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพิจารณาชี้ขาดการยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐและการดำเนินคดี พ.ศ. 2561 จะได้กำหนดวิธีการสำหรับการระงับข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานไว้ก็ตาม ผู้เขียนเห็นว่า วิธีการระงับข้อพิพาทดังกล่าวก็เป็นเพียงทางเลือกสำหรับหน่วยงานของรัฐฝ่ายผู้เสียหายที่อาจเลือกใช้วิธีการทางใดทางหนึ่งและไม่อาจถือว่าขั้นตอนการระงับข้อพิพาทตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีนี้เป็นขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายที่กฎหมายกำหนดไว้ในเรื่องนั้นเป็นการเฉพาะที่ผู้ฟ้องคดีจะต้องไปดำเนินการก่อน จึงจะนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้ตามนัยมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งประเด็นดังกล่าวเพื่อให้เกิดความชัดเจนในการใช้บังคับกฎหมายปกครองที่สำคัญและลดข้อกังวลของหน่วยงานว่าการใช้สิทธิเรียกร้องของตนควรต้องไปดำเนินการอย่างไร ศาลปกครองสูงสุดควรจัดให้มีการประชุมใหญ่เพื่อวางเกณฑ์การพิจารณาว่าการระงับข้อพิพาทตามที่กำหนดในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพิจารณาชี้ขาดการยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐและการดำเนินคดี พ.ศ. 2561 ถือเป็นขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายที่กฎหมายกำหนดไว้ในเรื่องนั้นเป็นการเฉพาะที่ผู้ฟ้องคดีจะต้องไปดำเนินการก่อน จึงจะนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองหรือไม่

สำหรับขอบเขตของหน่วยงานของรัฐที่อยู่ภายใต้บังคับของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพิจารณาชี้ขาดการยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐและการดำเนินคดี พ.ศ. 2561 ผู้เขียนเห็นว่า ควรหมายถึงเฉพาะหน่วยงานของรัฐที่อยู่ในอำนาจบังคับบัญชาเท่านั้น ในที่นี้ คือ ราชการส่วนกลาง และราชการส่วนภูมิภาคที่จะต้องถือปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีอย่างเคร่งครัด ในฐานะที่ผู้บังคับบัญชาสูงสุดเป็นผู้วางแผนหรือสั่งการโดยตรง ในขณะที่หากเป็นหน่วยงานของรัฐที่อยู่ในอำนาจกำกับดูแล ในที่นี้ คือ ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน หรือหน่วยงานของรัฐที่ไม่อยู่ทั้งในอำนาจบังคับบัญชาและกำกับดูแล ในที่นี้ คือ หน่วยงานอื่นของรัฐ การบังคับใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีนี้ควรเป็นทางเลือกให้กับองค์กรดังกล่าวว่าจะดำเนินการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีหรือไม่ นอกจากนี้ สำหรับสำนักงานอัยการสูงสุดซึ่งมีสถานะเป็นหน่วยงานอื่นของรัฐตามที่กำหนดไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพิจารณาชี้ขาดการยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐและการดำเนินคดี พ.ศ. 2561 ซึ่งหากสำนักงานอัยการสูงสุดเลือกที่จะเข้าสู่การชี้ขาดข้อพิพาทตามที่ระเบียบดังกล่าวกำหนด สำนักงานอัยการสูงสุดจะมีฐานะเป็นคู่กรณีในมูลเหตุแห่งข้อพิพาท อันมีผลให้สำนักงานอัยการสูงสุดซึ่งเป็นผู้มีอำนาจในการวินิจฉัยระงับข้อพิพาทในเรื่องที่ตนเป็นผู้มีส่วนได้เสียในข้อพิพาทและขัดต่อหลักความเป็นกลาง คู่กรณีอีกฝ่ายสามารถใช้การคัดค้าน หรือสำนักงานอัยการสูงสุดจะขอถอนตัวจากการพิจารณาก็ได้

คำสำคัญ : การยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐก่อนฟ้องคดีปกครอง, หน่วยงานของรัฐฟ้องหน่วยงานของรัฐ

บรรณานุกรม

ชาญชัย แสวงศักดิ์, รัฐและนิติบุคคลมหาชน, กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2561.

ธีระชัย จาตุรงค์สวัสดิ์, “หลักการดำเนินการเพื่อแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายให้ครบขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนดไว้ก่อนฟ้องคดีปกครองในประเทศไทย”, วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2544.

นฤมล ชณะรัตน์, “บทวิเคราะห์คดี ความหมายของหน่วยงานที่ปฏิบัติภารกิจทางปกครองตามรัฐบัญญัติว่าด้วยการให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร คำพิพากษาศาลปกครองแห่งสหพันธ์ BVerwG, Urt. v. 03.11.2011, 7 C 3/11 และ BVerwG, Urt. v. 03.11.2011, 7 C 4/11.”, เอกสารเผยแพร่ สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง.

ประเวศ มะกรวัฒน์, การยุติในการดำเนินคดีแพ่งของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ตามมติคณะรัฐมนตรี : ศึกษากรณีการบังคับใช้กับหน่วยงานของรัฐที่เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540, กรุงเทพฯ : บริษัท ศูนย์การพิมพ์แก่นจันทร์ จำกัด, 2546.

มานิช นามเดช, การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า, 2559.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์, คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน, พิมพ์ครั้งที่ 3, กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์อ่านกฎหมาย, 2564.

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, บันทึกคำบรรยายวิชากฎหมายปกครอง เรื่อง ข้อความคิดและหลักการพื้นฐานบางประการของกฎหมายปกครอง, กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2562.

สุธาสิณี เข้ายั่งยืน, “ปัญหาเกี่ยวกับการฟ้องคดีปกครองระหว่างหน่วยงานทางปกครอง”, วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553.

สำนักงานการยุติการดำเนินคดีแพ่งและอนุญาโตตุลาการ, “การยุติการดำเนินคดีแพ่งของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง”, สืบค้นเมื่อวันที่ 4 มกราคม 2566 จาก <https://www3.agso.go.th/center/wp-content/uploads/2022/06/การยุติการดำเนินคดีแพ่งของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง.pdf>.

Ehlers, Dirk in: Erichsen, Hans-Uwe/Ehlers, Dirk/Burgi, Martin. Allgemeines Verwaltungsrecht, De Gruyter, 2002.

Forsthooff, Ernst. Lehrbuch des Verwaltungsrechts, Bd. I: Allgemeiner Teil. München, Berlin : C.H. Beck, 1953.

Heun, Werner. Die Verfassungsordnung der Bundesrepublik Deutschland, Tübingen : Mohr Siebeck, 2012.

Heun, Werner. Staatshaushalt und Staatsleitung, Baden-Baden : Nomos, 1989.

Hufen, Friedhelm. Verwaltungsprozessrecht, 10. Aufl., C.H. Beck, 2016.

Magiera, Siegfried. “Parlament und Staatsleitung in der Verfassungsordnung des Grundgesetzes”, Ph.D. dissertation. Kiel University, 1979.



Oerder, Michael. Das Widerspruchsverfahren der Verwaltungsgerichtsordnung, Duncker& : Humblot, Berlin, 1989.

Uhlenbrock, Henning. Der Staat als juristische Person, Berlin : Duncker& : Humblot, 2000.

Voßkuhle, Andreas/Kaufhold, Ann-Katrin., S. 314 ff., JuS, 2012.

Wilfried, Erbguth/Guckelberger, Annette, Allgemeines Verwaltungsrecht, 9. Aufl., Baden-Baden : Nomos, 2018.

Zippelius, Reinhold, Juristische Methodenlehre, 12. Aufl., C.H. Beck, 2012.

นิติบุคคลในทางกฎหมายมหาชน, สืบค้นเมื่อวันที่ 4 มกราคม 2566 จาก <https://www.ibau.de/akademie/glossar/juristische-person-des-oeffentlichen-rechts/#koerperschaft-des-oeffentlichen-rechts>.

มูลนิธิอื่น ๆ, สืบค้นเมื่อวันที่ 4 มกราคม 2566 จาก https://www.jura.uni-mannheim.de/media/Lehrstuehle/jura/Wirth/PersonengesR_FSS_20/0UEberblickJurPersonen.pdf.

รายชื่อกระทรวงเยอรมันในสมัยต่าง ๆ, สืบค้นเมื่อวันที่ 4 มกราคม 2566 จาก https://www.bundestag.de/resource/blob/196242/b8745dbf776dc8e7488e2452f1d7065c/Kapitel_06_02_Zusammensetzung_der_Bundeskabinette_-_Namensliste-data.pdf.

องค์การบริการอื่น ๆ, สืบค้นเมื่อวันที่ 4 มกราคม 2566 จาก <https://www.berlin.de/sen/betriebe/anstalten-oeffentlichen-rechts/>.

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 724/2490

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 275/2550

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อส. 224/2558

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 529/2559

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 150/2548

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 353/2558

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 371/2558 (ประชุมใหญ่)

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คบ. 81/2563

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คร. 90/2563

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คบ. 115/2563

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 508/2563

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 147/2564

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 87/2566

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 250/2566

คำสั่งศาลปกครองนครราชสีมาที่ 331/2563

คำสั่งศาลปกครองนครราชสีมาที่ 46/2564