

ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินกระบวนการพิจารณา คดีงานโยธาสาธารณะในศาลปกครองที่เหมาะสมในประเทศไทย

เรวดี จิตตมุนท์¹
รองศาสตราจารย์ ดร. อภิญญา เลื่อนนวิ²

บทคัดย่อ

งานโยธาสาธารณะในระบบราชการของไทยมีขอบเขตที่กว้างขวาง กล่าวคือ เป็นงานที่เกี่ยวข้องกับงานควบคุมอาคารและผังเมือง งานก่อสร้าง งานจัดการสวนสาธารณะ งานสาธารณูปโภค งานจัดสถานที่และไฟฟ้าสาธารณะ งานศูนย์เครื่องจักรกล และงานธุรการอื่น ๆ เป็นต้น งานโยธาสาธารณะส่วนใหญ่ดำเนินการโดยฝ่ายปกครอง งานโยธาสาธารณะจึงเป็นหน้าที่หลักประการหนึ่งของฝ่ายปกครองที่จะจัดทำขึ้นโดยใช้อำนาจกฎหมายมหาชนเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการตอบสนองความต้องการของประชาชน วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงแนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับเรื่องความรับผิดชอบของรัฐ องค์กรชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล และเขตอำนาจศาล กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเขตอำนาจของศาลยุติธรรม ศาลปกครองของประเทศไทย สาธารณรัฐฝรั่งเศส และสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ปัญหาทางกฎหมายตลอดจนแนวทางแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีงานโยธาสาธารณะในศาลปกครองที่เหมาะสมในประเทศไทย

จากการศึกษาพบว่า นับตั้งแต่มีการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลในคดีพิพาทเกี่ยวกับงานโยธาสาธารณะ พบว่า เกิดปัญหา 3 ประการ ได้แก่ ประการแรก ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดสิทธิโต้แย้งเขตอำนาจศาลระหว่างการพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับงานโยธาสาธารณะ โดยที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. 2542 ได้กำหนดกระบวนการเพื่อให้มีการนำเรื่องเข้าสู่การวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลไว้ในระหว่างพิจารณาคดี การให้สิทธิแก่ฝ่ายผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งส่วนใหญ่เป็นหน่วยงานของรัฐผู้กระทำความผิดสามารถใช้สิทธิโต้แย้งในประเด็นเรื่องเขตอำนาจศาลตามกฎหมายเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ถูกฟ้องคดีสามารถใช้สิทธิโต้แย้งในประเด็นอำนาจศาลในระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองได้เกินความจำเป็น ประการที่สอง ปัญหาองค์ประกอบและความเชี่ยวชาญ

¹ นักศึกษาหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ปริทัศน์ พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต

² อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์

ขององค์กรผู้ชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล เนื่องจากการกำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. 2542³ ทำให้เกิดปัญหาสัดส่วนของกรรมการผู้เชี่ยวชาญ กล่าวคือ จำนวนกรรมการโดยตำแหน่งและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเชี่ยวชาญด้านกฎหมายมหาชนมีน้อยกว่าจำนวนกรรมการโดยตำแหน่งและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจากศาลยุติธรรมและศาลทหารซึ่งมีความเชี่ยวชาญด้านกฎหมายเอกชน ส่งผลให้เกิดปัญหาความเชี่ยวชาญในการพิจารณาตีปกรองของคณะกรรมการชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล และประการที่สาม ปัญหาการคุ้มครองสิทธิของประชาชนในการฟ้องคดีงาน โยธาสาธารณณะแม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดให้รัฐมีหน้าที่จัดให้บุคคลมีสิทธิที่จะเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยง่าย สะดวก รวดเร็ว เป็นธรรม และไม่เสียค่าใช้จ่ายสูงเกินสมควรก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติรัฐยังมิได้มีการคุ้มครองสิทธิและอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนผู้ใช้สิทธิฟ้องคดีดังกล่าวสามารถเข้าถึงกระบวนการพิจารณาตีที่รวดเร็ว สะดวก เป็นธรรม และไม่เสียค่าใช้จ่ายสูงเกินสมควรได้

ดังนั้น ผู้วิจัยเห็นควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 3 และมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3/1) ให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกี่ยวกับงาน โยธาสาธารณณะ โดยนำหลักการทางกฎหมายและแนวคิดของต่างประเทศมาปรับใช้เพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างแท้จริง

1. บทนำ

ปัจจุบันเป็นที่ยอมรับกันทั่วไปว่างาน โยธาสาธารณณะเป็นส่วนหนึ่งของการจัดทำบริการสาธารณะที่หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ต้องจัดทำเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน อันเป็นหน้าที่หลักประการหนึ่งของฝ่ายปกครองที่จัดทำขึ้นโดยใช้อำนาจกฎหมายมหาชนตามที่บัญญัติไว้ในแนวนโยบายแห่งรัฐ และด้วยเหตุที่งาน โยธาสาธารณณะที่หน่วยงานของรัฐและหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินการมีขอบเขตที่กว้างขวางมาก จึงย่อมหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่การจัดทำภารกิจของรัฐจะมีผลกระทบต่อสิทธิของประชาชนผู้ใช้ประโยชน์จากงาน โยธาสาธารณณะทำให้ประชาชนได้รับความเสียหายแก่ร่างกาย ทรัพย์สิน หรือแม้แต่ชีวิตของตนอันเป็นความรับผิดชอบ

³พระราชบัญญัติชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. 2542 มาตรา 4 บัญญัติว่า ให้มีคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลคณะหนึ่ง ประกอบด้วย ประธานศาลฎีกาเป็นประธานกรรมการ ประธานศาลปกครองสูงสุด หัวหน้าสำนักตุลาการทหาร และผู้ทรงคุณวุฒิอื่นอีกสี่คน เป็นกรรมการ

ของรัฐที่จะต้องเยียวยาให้แก่ผู้ได้รับความเสียหาย แต่อย่างไรก็ตาม หากรัฐปฏิเสธความรับผิดชอบหรือไม่สามารถเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้เสียหายได้อย่างเพียงพอ ประชาชนผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายก็สามารถนำคดีมาสู่กระบวนการยุติธรรมของศาล เพื่อให้ศาลกำหนดค่าเสียหายที่เป็นธรรม เหมาะสมแก่กรณีในที่สุด

เมื่อประชาชนผู้เสียหายได้ใช้สิทธิฟ้องขอให้หน่วยงานของรัฐและหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเยียวยาชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ตน โดยเฉพาะอย่างยิ่งคดีงาน โยธาสาธารณณะต่อศาลปกครองตามนัยแห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แต่อย่างไรก็ตาม การที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. 2542 มีบทบัญญัติบางมาตรากำหนดให้คู่กรณีโดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งส่วนใหญ่เป็นหน่วยงานของรัฐที่จัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนสามารถใช้สิทธิได้แย้งเขตอำนาจศาลได้ในระหว่างการพิจารณาคดีอันเป็นการกำหนดสิทธิเกินความจำเป็นให้แก่ฝ่ายผู้ถูกฟ้องคดี ทำให้ระบบการพิจารณาคดีในศาลปกครองต้องถูกบิดเบือนออกไปสู่ระบบการพิจารณาคดีในศาลยุติธรรมอันเป็นการขัดต่อเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลเป็นองค์กรเจ้าหน้าที่ซึ่งรัฐธรรมนูญกำหนดให้มีหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดปัญหาอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลทหาร หรือศาลอื่น เพื่อให้คดีแต่ละประเภทได้รับการพิจารณาโดยศาลที่มีกระบวนการที่เหมาะสมตรงตามเจตนารมณ์ในการจัดตั้งศาล คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดจึงมีบทบาทสำคัญสำหรับประเทศที่มีระบบศาลคู่ หรือประเทศที่มีการจัดตั้งศาลปกครองแยกต่างหากจากศาลยุติธรรม ต่อมา ประเทศไทยได้มีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. 2542 ขึ้นเพื่อกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับผู้มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาด และวิธีการวินิจฉัยชี้ขาดคดีข้อพิพาทอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลชัดเจนขึ้น โดยกำหนดโครงสร้างอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ให้มีคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล คณะหนึ่ง ประกอบด้วย ประธานศาลฎีกาเป็นประธานกรรมการ ประธานศาลปกครองสูงสุด หัวหน้าสำนักตุลาการทหาร และผู้ทรงคุณวุฒิอื่นอีกสี่คน เป็นกรรมการ โดยกำหนดคุณสมบัติของผู้ทรงคุณวุฒิไว้ว่า เป็นผู้ที่มีความรู้และมีประสบการณ์เกี่ยวกับการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลยุติธรรม ศาลปกครองศาลทหาร จำนวนศาลละ 1 คน และผู้มีความรู้และมีประสบการณ์ด้านกฎหมายที่มิใช่เป็นผู้พิพากษาหรือตุลาการประจำศาล 1 คน แต่การที่กฎหมายดังกล่าวได้กำหนดสัดส่วนองค์ประกอบของคณะกรรมการเอาไว้อย่างไม่สมดุล จึงทำให้เกิดปัญหาความไม่สมดุลกันของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ และปัญหาความเชี่ยวชาญด้านกฎหมายมหาชนของคณะกรรมการดังกล่าว ส่งผลให้คณะกรรมการดังกล่าวมีแนวโน้มที่จะวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทเกี่ยวกับเขตอำนาจศาลของงานโยธาสาธารณณะให้อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม และการที่คณะกรรมการวินิจฉัยอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลมีคำวินิจฉัยให้คดีพิพาทเกี่ยวกับงานโยธาสาธารณณะอยู่ในเขตอำนาจศาล

ยุติธรรม ย่อมส่งผลให้คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลกลายเป็นแนวทางที่คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลเองใช้ประกอบการวินิจฉัยชี้ขาดในคดีประเภทเดียวกันคดีอื่น ๆ ต่อไป และเป็นแนวทางการพิจารณาคดีของศาลประกอบการมีคำสั่งรับฟ้องหรือไม่รับฟ้องในคดีต่อไปเช่นกัน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 68 ได้สร้างกลไกในการให้เป็นหน้าที่ของรัฐในการจัดให้ประชาชนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยสะดวก รวดเร็ว เป็นธรรม และไม่เสียค่าใช้จ่ายสูงเกินสมควร และกำหนดให้รัฐมีหน้าที่จัดระบบบริหารงานในกระบวนการยุติธรรมทุกด้านให้มีประสิทธิภาพ เป็นธรรม และไม่เลือกปฏิบัติ และให้ผู้ยากไร้ หรือผู้ด้อยโอกาสในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม ซึ่งในทางปฏิบัติหากผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นประชาชนนำคดีงาน โยธาสาธารณณะมาฟ้องต่อศาลปกครองซึ่งเป็นองค์กรควบคุมความชอบด้วยกฎหมาย ศาลสามารถอำนวยความสะดวกทางปกครองให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้อย่างเหมาะสมอยู่แล้ว โดยผ่านกระบวนการพิจารณาคดีแบบไต่สวน แต่การที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้ใช้ช่องทางตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. 2542 โต้แย้งให้เกิดประเด็นพิพาทปัญหาเรื่องเขตอำนาจศาลขัดกันขึ้นเป็นเหตุให้มีการนำประเด็นข้อพิพาทดังกล่าวขึ้นสู่การพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล หากคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลมีคำวินิจฉัยชี้ขาดให้คดีดังกล่าวอยู่ในเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม ผู้ฟ้องคดีย่อมเป็นผู้ได้รับผลกระทบจากคำวินิจฉัยดังกล่าวที่ต้องดำเนินคดีใหม่เป็นคดีแพ่งในศาลยุติธรรมซึ่งเบี่ยงเบนไปทำให้การใช้สิทธิในกระบวนการยุติธรรมของประชาชนผู้ใช้สิทธิฟ้องคดีเป็นไปอย่างล่าช้า เสียค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้น และไม่เป็นที่ธรรมแก่ผู้ฟ้องคดี ดังนั้น การคุ้มครองสิทธิในการฟ้องคดีเกี่ยวกับงาน โยธาสาธารณณะจึงเป็นหน้าที่สำคัญของรัฐที่จะต้องคุ้มครองสิทธิของผู้ฟ้องคดีที่จะเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมที่มีประสิทธิภาพ เป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติ และถือเป็นภารกิจของรัฐที่จะต้องปฏิบัติให้ตรงตามเจตนารมณ์และวัตถุประสงค์ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยให้เกิดผลเป็นรูปธรรม

2. ข้อมูลพื้นฐาน แนวคิด และทฤษฎีที่เกี่ยวกับการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีงานโยธาสาธารณณะในศาลปกครอง

ทฤษฎีความรับผิดชอบของรัฐอันเนื่องมาจากความเสียหายที่เกิดจากงาน โยธาสาธารณณะของสาธารณรัฐฝรั่งเศสมีสาระสำคัญ คือ ระบบความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองที่มีต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการกระทำของฝ่ายปกครองได้รับการยอมรับด้วยวิธีการฟ้องขอให้ฝ่ายปกครองจ่ายค่าทดแทนซึ่งฝ่ายปกครองมีหน้าที่ที่ต้องจ่ายค่าทดแทนดังกล่าวให้แก่ผู้เสียหาย ซึ่งความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองอาจแยกได้เป็นสองประเภท คือ ความรับผิดชอบที่มีความผิดกรณีหนึ่ง และความรับผิดชอบที่ไม่มีผิดกรณีหนึ่ง โดยความรับผิดชอบที่มีความผิดเป็นแนวความคิดพื้นฐานของระบบว่าด้วยความรับผิดชอบ กล่าวคือ หากไม่มีการกระทำผิดเกิดขึ้น ก็ไม่มีความ

รับผิดชอบ แต่ถ้าหากมีผู้กระทำผิดก็ต้องมีบทลงโทษผู้กระทำผิด รวมทั้งเยียวยาความเสียหายอันเกิดจากการกระทำผิดนั้นด้วย⁴ ส่วนความรับผิดชอบที่ไม่มีผิดนั้น ความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองโดยไม่มีผิดในระบบกฎหมายฝรั่งเศสเป็นความรับผิดชอบหลักความรับผิดชอบที่มีความผิด หลักการสำคัญของความรับผิดชอบโดยไม่มีผิดก็คือเพียงแต่ผู้เสียหายชี้ให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างความเสียหายที่เกิดขึ้นกับการกระทำของฝ่ายปกครองก็เพียงพอที่จะทำให้ฝ่ายปกครองต้องรับผิดชอบใช้ค่าทดแทนความเสียหาย⁵

ในระยะเริ่มแรกของหลักความรับผิดชอบโดยไม่มีผิดเกิดจากการการวางหลัก โดยคำพิพากษาของสภาแห่งรัฐของสาธารณรัฐฝรั่งเศส โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวกับงาน โยธาสาธารณะมาตั้งแต่ก่อนสงครามโลกครั้งที่สอง โดยในคำพิพากษาแรก ๆ สภาแห่งรัฐในวงหลักให้ฝ่ายปกครองต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นจากงานโยธาสาธารณะเฉพาะกรณีทำงานเพื่อประโยชน์สาธารณะดังกล่าว ได้กระทำลงในอสังหาริมทรัพย์ของรัฐโดยองค์กรผู้ทรงอำนาจรัฐ แต่ก่อให้เกิดความเสียหายกับผู้อาศัยอยู่ในบริเวณใกล้เคียง โดยความเสียหายนั้นเป็นผลโดยตรงจากการปฏิบัติงานของฝ่ายปกครอง⁶ ต่อมา ในปัจจุบันงานโยธาสาธารณะที่เป็นเหตุก่อให้เกิดความรับผิดชอบไม่ได้หมายถึงการก่อสร้างหรือจัดให้มีทรัพย์สินสาธารณะเท่านั้น แต่ยังหมายถึง การบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพย์สินดังกล่าวด้วย เช่น การก่อสร้างถนน การลาดยางมะตอยบนพื้นผิวถนน การทำความสะอาดถนน การขนขยะ เป็นต้น ในส่วนของความรับผิดชอบใช้ค่าทดแทนความเสียหายที่เกิดขึ้นกับอสังหาริมทรัพย์อันเป็นผลเนื่องมาจากงานโยธาสาธารณะ เช่น ค่าทดแทนความเสียหายที่อสังหาริมทรัพย์เสื่อมค่าลงอย่างถาวร ถือว่าเป็นความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองที่พัฒนาต่อมาจากหลักความรับผิดชอบใช้ค่าทดแทนในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งการดำเนินงานโยธาสาธารณะในกรณีนี้ไม่ใช่เป็นกรณีที่กระทำโดยมีอำนาจตามกฎหมายและไม่ได้กระทำโดยมุ่งประสงค์จึงใจแต่เมื่อก่อให้เกิดความเสียหายแก่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์รัฐก็ต้องรับผิดชอบด้วยเช่นกัน

ส่วนการขยายความรับผิดชอบของรัฐให้ครอบคลุมถึงความเสียหายที่เกิดขึ้นกับบุคคลนั้น สภาแห่งรัฐได้กระทำด้วยความระมัดระวังเพื่อมิให้กระทบกับหลักความรับผิดชอบโดยมีความผิดซึ่งเป็นหลักทั่วไป โดยสภาแห่งรัฐพิจารณาลักษณะของบุคคลที่ได้รับความเสียหายว่าสัมพันธ์กับงานโยธาสาธารณะในลักษณะที่เป็นบุคคลที่สามหรือผู้ใช้ประโยชน์ กล่าวคือ ผู้เสียหายซึ่งถือเป็นบุคคลที่สาม คือ บุคคลที่ไม่ได้เกี่ยวพันหรือมีส่วนร่วมกับการโยธาสาธารณะแต่ได้รับความเสียหายจากงานโยธาสาธารณะ สภาแห่งรัฐจะพิพากษาให้ฝ่ายปกครองรับผิดชอบแม้ว่า

⁴ นันทวัฒน์ บรมานันท์, หลักพื้นฐานกฎหมายปกครองฝรั่งเศส, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2551), น. 176-179.

⁵ วรเจตน์ ภาศิริรัตน์, กฎหมายปกครองเปรียบเทียบ: ความรับผิดชอบของรัฐในระบบกฎหมายเยอรมัน ฝรั่งเศส และอังกฤษ, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555), น. 174-175.

⁶ คำพิพากษาของสภาแห่งรัฐ ลงวันที่ 5 สิงหาคม ค.ศ. 1911 อ้างถึงใน เรื่องเดียวกัน, น. 176.

การดำเนินงานโยธาสาธารณะดังกล่าวจะไม่มีข้อบกพร่องอันถือได้ว่าเป็นความผิดของรัฐ ส่วนผู้เสียหายที่เป็นผู้ใช้ประโยชน์ ฝ่ายปกครองจะต้องรับผิดชอบเมื่อไม่ได้จัดการดูแลบำรุงรักษาเครื่องมือที่ใช้ในงานโยธาสาธารณะอย่างที่สมควรจะต้องทำและเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายขึ้น ต่อมา สภาแห่งรัฐได้ขยายข้อความคิดเกี่ยวกับผู้ใช้ประโยชน์ออกไปค่อนข้างกว้าง กล่าวคือ หมายถึงบุคคลที่ได้รับประโยชน์โดยตรงจากงานโยธาสาธารณะ เช่น คนเดินถนนที่ถูกกิ่งไม้ของต้นไม้ที่ปลูกในบริเวณถนนตกใส่ได้รับบาดเจ็บ ถือว่าบุคคลดังกล่าวเป็นผู้ใช้ประโยชน์ เนื่องจากในกรณีนี้ต้นไม้ที่ปลูกบริเวณถนนถือเป็นส่วนหนึ่งของทางสาธารณะ⁷ สำหรับศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับงานโยธาสาธารณะนั้น โดยหลักแล้วถือว่าอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทเกี่ยวกับงานโยธาสาธารณะเป็นอำนาจของศาลปกครองตามความในรัฐบัญญัติ 28 Pluviöse an VIII ลงวันที่ 17 กุมภาพันธ์ 1800

3. โครงสร้างและกฎหมายที่เกี่ยวกับเขตอำนาจศาลดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีโยธาสาธารณะในต่างประเทศและประเทศไทย

ศาลปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศส คือ ศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทระหว่างองค์การปกครองกับเอกชน ความเข้าใจยังไม่ถูกต้องทีเดียว เพราะคดีที่องค์การปกครองพิพาทกับเอกชนนั้นมีอยู่หลายกรณีที่อยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม แต่บางกรณีศาลปกครองก็มีอำนาจพิพากษาคดีพิพาทระหว่างเอกชนทั่วไปฝ่ายหนึ่งกับเอกชนที่รับจ้างทำงานขององค์การปกครองอีกฝ่ายหนึ่ง ส่วนประเภทของคดีปกครองที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศสสามารถแยกออกได้ ดังนี้

(1) คดีที่ฟ้องขอให้ศาลพิพากษาเพิกถอนกฎขององค์การปกครองท้องถิ่นหรือหน่วยงานของรัฐหรือขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครอง

(2) คดีที่ฟ้องขอให้ศาลพิพากษาให้ฝ่ายปกครองชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือเปลี่ยนแปลงหรือออกนิติกรรมที่ถูกฟ้องเสียหาย⁸ ซึ่งได้แก่ คดีภาษีอากร คดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง คดีเกี่ยวกับความรับผิดชอบละเมิด คดีเกี่ยวกับการเลือกตั้งที่ฟ้องขอให้นับคะแนนใหม่ และประกาศผลการเลือกตั้งใหม่ ฯลฯ

(3) คดีที่ศาลยุติธรรมขอให้ศาลปกครองตีความข้อกฎหมายที่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง

⁷ เรื่องเดียวกัน, น. 179-181.

⁸ ปาสีรัฐ ศรีวรรณพุกษ์, “คดีปกครองเกี่ยวกับงานโยธาสาธารณะ,” สืบค้นเมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน 2559, จาก <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1763>

(4) คดีเกี่ยวกับการกระทำความผิดอาญาต่อทางสาธารณะ ซึ่งศาลปกครองมีอำนาจพิพากษาให้ผู้กระทำความผิดชำระค่าปรับและชดเชยค่าเสียหายได้⁹

สำหรับศาลปกครองของไทยนั้น ได้มีการบัญญัติขอบเขตอำนาจในพิพากษาคดีไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยบัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจพิพากษาคดีปกครองอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมายหรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยให้มีศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้น และบัญญัติให้อำนาจศาลปกครองไม่รวมถึงการวินิจฉัยชี้ขาดขององค์กรอิสระซึ่งเป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญขององค์กรอิสระนั้น ๆ¹⁰ ส่วนประเภทของคดีปกครองที่อยู่ในอำนาจพิพากษาของศาลปกครองนั้น พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 ได้บัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจพิพากษาหรือมีคำสั่งไว้โดยสามารถแยกประเภทได้ ดังนี้

- (1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย
- (2) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร
- (3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร
- (4) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง
- (5) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำการหนึ่งอย่างใด
- (6) คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง

4. วิเคราะห์ผลการศึกษา

จากการศึกษาพบว่า ความไม่สอดคล้องในระบบกฎหมายของไทยที่เกิดขึ้นในการฟ้องคดีงานโยธาสาธารณะ ส่งผลให้เกิดปัญหาทางกฎหมาย ดังนี้

⁹ชาญชัย แสวงศักดิ์, คำอธิบายกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง, น. 49.

¹⁰รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 197

(1) ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดสิทธิโต้แย้งเขตอำนาจศาลระหว่างการพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับงานโยธาสาธารณะ

พระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. 2542 มาตรา 10 วรรคหนึ่ง ได้กำหนดกระบวนการเพื่อให้มีการนำเรื่องเข้าสู่การวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลไว้ว่า หลังจากที่มีการยื่นฟ้องคดีต่อศาลใดศาลหนึ่ง ภายหลังจากนั้น ถ้าคู่ความฝ่ายที่ถูกฟ้องเห็นว่าคดีดังกล่าวอยู่ในเขตอำนาจของอีกศาลหนึ่งซึ่งเท่ากับตนถูกฟ้องผิดศาล ทางแก้ของฝ่ายที่ถูกฟ้องอาจทำได้โดยผู้นั้นมีสิทธิยื่นคำร้องขอต่อศาลที่รับฟ้องก่อนวันสืบพยานสำหรับศาลยุติธรรมหรือศาลทหาร หรือก่อนวันนั่งพิจารณาคดีครั้งแรกสำหรับศาลปกครอง จึงเห็นได้ว่า ทางแก้ของฝ่ายที่ถูกฟ้องคดีอันเป็นกลไกที่กำหนดไว้ตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวเพื่อแก้ปัญหาเขตอำนาจศาลขัดกันนั้น สามารถก่อให้เกิดปัญหาได้เช่นเดียวกัน การให้สิทธิแก่ฝ่ายผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งส่วนใหญ่เป็นหน่วยงานของรัฐผู้กระทำความผิดสามารถใช้สิทธิโต้แย้งในประเด็นเรื่องเขตอำนาจศาลตามกลไกที่กำหนดไว้สามารถใช้เป็นช่องทางที่ทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีสามารถประวิงเวลาได้เพื่อให้กระบวนการพิจารณาคดีในศาลปกครองช้าลงไปซึ่งส่งผลดีต่อฝ่ายผู้ถูกฟ้องคดีที่ต้องการดึงระยะเวลาการฟ้องคดีให้นานที่สุด

นอกจากนั้น การที่มีบทบัญญัติทางกฎหมายดังกล่าวยังก่อให้เกิดปัญหาตามมาอีกประการหนึ่ง กล่าวคือ การทำให้กระบวนการพิจารณาคดีของศาลปกครองถูกบิดเบือนออกไปสู่ระบบการพิจารณาคดีของศาลยุติธรรมโดยอาศัยผลของคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่วินิจฉัยให้คดีประเภทงานโยธาสาธารณะ โดยเฉพาะอย่างยิ่งคดีละเมิดอันเกิดจากการหน้าที่บำรุงรักษาต้นไม้บนทางสาธารณะของหน่วยงานของรัฐให้อยู่ในอำนาจการพิพากษาของศาลยุติธรรม ซึ่งนับได้ว่าเป็นการใช้ช่องว่างทางกฎหมายของฝ่ายปกครองเสียเองเพื่อสร้างรายได้เปรียบในคดี ส่งผลให้ฝ่ายผู้ถูกฟ้องคดีเป็นผู้ชนะคดีในที่สุด

อย่างไรก็ตาม จะเห็นได้ว่า การที่ปัจจุบันพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. 2542 กำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีสามารถใช้สิทธิโต้แย้งเขตอำนาจศาลในระหว่างการพิจารณาคดีเกี่ยวกับงานโยธาสาธารณะของศาลปกครองได้ โดยมีมาตรการทางกฎหมายที่เปิดโอกาสให้ใช้สิทธิในกระบวนการพิจารณาคดีที่เกินความจำเป็น จึงทำให้เกิดผลเสียหลายประการ กล่าวคือ ประการแรก ผลกระทบต่อกระบวนการพิจารณาคดีของผู้ฟ้องคดี กล่าวคือ กระบวนการพิจารณาคดีในศาลปกครองจะยาวนานขึ้นเนื่องจากต้องระงับกระบวนการพิจารณาคดีไว้เพื่อรอคำวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ประการที่สอง ผลกระทบต่อองค์กรศาล กล่าวคือ จากการที่คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดมีคำวินิจฉัยให้คดีประเภทงานโยธาสาธารณะอยู่ในเขตอำนาจศาลยุติธรรม ส่งผลให้เป็นการสร้างขั้นตอนในการปฏิบัติงานโดยไม่จำเป็น กล่าวคือ ศาลปกครองจะต้องส่งโอนคดีหรือส่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความเพื่อให้คู่ความไปฟ้อง

ยังศาลที่มีเขตอำนาจศาล และศาลยุติธรรมซึ่งเป็นศาลที่รับโอนคดีเมื่อรับโอนคดีมาแล้ว ก็ต้องลงสารบบความตั้ง
สำนวนใหม่เป็นของศาลนั่นเอง โดยนำสำนวนที่โอนมาผูกรวมไว้ด้วยกันแล้วดำเนินคดีต่อไป

สำหรับปัญหาทางกฎหมายที่กล่าวมาข้างต้น ประเทศไทยควรกำหนดให้คดีพิพาทเกี่ยวกับงานโยธา
สาธารณะ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความรับผิดของรัฐอันเกิดจากการไม่บำรุงรักษาต้นไม้บนทางสาธารณะของ
หน่วยงานทางปกครองอยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง โดยอาศัยทฤษฎีความรับผิดของรัฐและทฤษฎีงานโยธา
สาธารณะที่กำหนดให้รัฐต้องเข้ามารับผิดแม้ในความเสียหายของผู้เดินถนนที่ถูกกิ่งไม้ของต้นไม้ที่ปลูกใน
บริเวณถนนตกใส่ได้รับบาดเจ็บ และบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญคดี 28 Pluviôse an VIII ลงวันที่ 17 กุมภาพันธ์ 1800
ที่กำหนดให้ศาลปกครองเป็นศาลที่มีเขตอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทระหว่างผู้รับทำงานโยธา
สาธารณะกับฝ่ายปกครอง อันจะเป็นการแก้ไขปัญหาการกำหนดสิทธิโต้แย้งเกินความจำเป็นของผู้ถูกฟ้องคดีใน
ระหว่างการพิจารณาคดีลงได้เนื่องจากในปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายใดกำหนดให้คดีเกี่ยวกับงานโยธาสาธารณะอยู่
ในเขตอำนาจศาลปกครอง ดังนั้น หากกำหนดให้มีกฎหมายที่กำหนดเขตอำนาจศาลในการพิจารณาคดีพิพาท
เกี่ยวกับงานโยธาสาธารณะอย่างชัดเจนแล้วจะเป็นการลดปัญหาการใช้สิทธิโต้แย้งคดีเพื่อประวิงคดีลงไปได้

(2) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับองค์ประกอบความเชี่ยวชาญขององค์กรผู้ชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล
ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. 2542

การที่กำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลตาม
พระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. 2542 ขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาด
ข้อพิพาทเกี่ยวกับเขตอำนาจศาลขัดกันคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลขัดกัน และปัญหาอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล
กรณีอื่น ๆ ตามที่บทบัญญัติรัฐธรรมนูญกำหนดไว้ โดยให้ประกอบด้วย ประธานศาลฎีกาเป็นประธานกรรมการ
ประธานศาลปกครองสูงสุด หัวหน้าสำนักตุลาการทหาร และผู้ทรงคุณวุฒิอื่นอีกสี่คน เป็นกรรมการ ทำให้สัดส่วน
ระหว่างกรรมการจากศาลยุติธรรมและศาลปกครองเกิดความไม่สมดุลกัน เนื่องจากพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวกำหนด
สัดส่วนของกรรมการ โดยตำแหน่งและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเชี่ยวชาญด้านกฎหมายมหาชนเอาไว้เพียง 2
ตำแหน่งในขณะที่กำหนดกรรมการ โดยตำแหน่งและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจากศาล
ยุติธรรมและศาลทหารเองซึ่งมีความเชี่ยวชาญด้านกฎหมายเอกชนเอาไว้ถึง 5 ตำแหน่งส่งผลให้เกิดการโน้มเอียง
ในการวินิจฉัยข้อพิพาทให้อยู่ในเขตอำนาจศาลยุติธรรม โดยเฉพาะกรณีของประเด็นข้อพิพาทเกี่ยวกับเขตอำนาจ
ศาลในคดีความรับผิดของรัฐเกี่ยวกับงานโยธาสาธารณะซึ่งส่วนใหญ่ผลของคำวินิจฉัยชี้ขาดให้คดีพิพาทอยู่ใน
เขตอำนาจของศาลยุติธรรม

นอกจากนี้ การที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. 2542 ได้
กำหนดสัดส่วนของคณะกรรมการที่มาจากศาลยุติธรรมและศาลปกครองเอาไว้อย่างไม่สมดุลส่งผลให้เกิด

ปัญหาความเชี่ยวชาญในการพิจารณาคดีปกครองของคณะกรรมการชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล เนื่องจาก กรรมการจากองค์กรอื่นที่มีศาลปกครองย่อม ไม่มีความเชี่ยวชาญในกฎหมายมหาชนเพียงพอในการพิจารณาคดีพิพาทเกี่ยวกับงานโยธาสาธารณะซึ่งบางครั้งมีเนื้อหาของข้อพิพาททับซ้อนกันระหว่างคดีแพ่งและคดีปกครอง ดังนั้น การที่กรรมการผู้พิจารณาคดีมีความเชี่ยวชาญด้านกฎหมายเอกชนมากกว่ากฎหมายมหาชนย่อมส่งผลให้เกิดข้อโต้แย้งในทางวิชาการในเนื้อหาสาระของคำวินิจฉัยอันเนื่องมาจากการตีความอย่างเคร่งครัดและกฎหมายลายลักษณ์อักษร โดยมีได้นำหลักทฤษฎีกฎหมายมหาชนมาใช้ประกอบการพิจารณาเพื่อทำให้คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลมีความยืดหยุ่นมากขึ้นตามเจตนารมณ์ของการบัญญัติกฎหมายขึ้น ในการบริหารราชการแผ่นดินซึ่งเป็นเรื่องของการจัดทำบริการสาธารณะขึ้นเพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนตามภารกิจของรัฐ

อย่างไรก็ตามจะเห็นได้ว่า การที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. 2542 กำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลเอาไว้อย่างไม่สมดุลงันระหว่างผู้แทนฝ่ายศาลปกครองและผู้แทนฝ่ายยุติธรรมและการที่คณะกรรมการดังกล่าวยังขาดความรู้ความเข้าใจอย่างลึกซึ้งทางด้านกฎหมายมหาชนซึ่งเป็นกฎหมายที่มีขอบเขตกว้างขวางเกี่ยวข้องกับการบริหารราชการของฝ่ายปกครอง จึงส่งผลให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลมีแนวโน้มที่จะวินิจฉัยให้คดีพิพาทอยู่ในอำนาจศาลยุติธรรม อีกทั้งเนื้อหาของคำวินิจฉัยยังเป็นการพิจารณาในมุมมองของนักกฎหมายเอกชนโดยที่มีได้นำแนวความคิดและหลักการตามกฎหมายมหาชนเข้ามาถ่วงดุลความเห็นดังกล่าวอีกด้วย ส่งผลกระทบต่อความได้เปรียบในการต่อสู้คดีของผู้ฟ้องคดีที่ได้ฟ้องคดีไว้แล้วต่อศาลปกครอง

สำหรับปัญหาทางกฎหมายที่กล่าวมาข้างต้น ประเทศไทยควรกำหนดให้ศาลปกครองเป็นศาลที่มีอำนาจในการพิจารณาคดีงานโยธาสาธารณะเพื่อให้สอดคล้องกับหลักกฎหมายเกี่ยวกับเขตอำนาจศาลในการพิจารณาคดีงานโยธาสาธารณะของสาธารณรัฐฝรั่งเศสที่กำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีความรับผิดชอบของรัฐอันเนื่องมาจากความเสียหายที่เกิดจากงานโยธาสาธารณะซึ่งผู้เสียหายสามารถฟ้องเรียกค่าเสียหายโดยขอให้ผู้รับทำงานโยธาสาธารณะเป็นผู้รับผิดชอบต่อศาลปกครองได้ หากมีกฎหมายกำหนดให้ศาลปกครองเป็นศาลที่มีเขตอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีประเภทดังกล่าวแล้ว คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลย่อมไม่สามารถมีคำวินิจฉัยให้แตกต่างไปจากที่กฎหมายกำหนดได้ อีกทั้งยังเป็นการลดการบิดเบือนในการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการให้แตกต่างไปจากหลักการตามกฎหมายมหาชนลงได้

(3) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิของประชาชนในการฟ้องคดีงานโยธาสาธารณะ

จากการศึกษาพบว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติให้เป็นหน้าที่ของรัฐที่จะทำให้นุคคลมีสิทธิที่จะเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยง่าย สะดวก รวดเร็ว และทั่วถึง และมีสิทธิ

ที่จะให้คดีของคุณได้รับการพิจารณาอย่างถูกต้อง รวดเร็ว เป็นธรรม และไม่เสียค่าใช้จ่ายสูงเกินควร และเป็นภารกิจของรัฐที่จะจัดให้มีกระบวนการยุติธรรมที่มีประสิทธิภาพ เป็นธรรม และไม่เลือกปฏิบัติ รวมทั้งให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายที่จำเป็นและเหมาะสมแก่ผู้ยากไร้หรือผู้ด้อยโอกาสในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม แต่ในทางปฏิบัติรัฐยังมิได้มีการคุ้มครองสิทธิและอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนผู้ใช้สิทธิฟ้องคดีสามารถเข้าถึงกระบวนการพิจารณาคดีที่รวดเร็วได้ เนื่องจากการที่หน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นคู่กรณีได้อาศัยช่องว่างในกระบวนการพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลและผลของคำวินิจฉัยทำให้คดีถูกส่งต่อไปสู่กระบวนการพิจารณาของศาลยุติธรรมจนกระทั่งมีคำพิพากษาออกมาบังคับแก่คู่กรณี จึงเห็นได้ว่าระยะเวลาในการดำเนินคดีของประชาชนต้องถูกบังคับให้ยาวนานออกไปโดยไม่จำเป็นและเสียโอกาสที่จะได้รับการเยียวยาความเสียหายจากรัฐโดยเร็วทำให้ประชาชนไม่สามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมที่รวดเร็วได้ในที่สุด

นอกจากนั้น ในปัจจุบันรัฐยังมิได้มีการคุ้มครองสิทธิและอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนสามารถเข้าถึงกระบวนการพิจารณาคดีที่สะดวกและไม่เสียค่าใช้จ่ายเกินสมควรเช่นกัน เนื่องจากการที่คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลมีคำวินิจฉัยให้คดีงานโยธาสาธารณชนเป็นคดีแพ่งและอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม ประชาชนผู้ใช้สิทธิฟ้องคดีจะมีความยากลำบากในการดำเนินคดีมากขึ้น เนื่องจากไม่สามารถนำคดีมาฟ้องได้ด้วยตนเอง ต้องเสียค่าใช้จ่ายในการจ้างทนายความดำเนินการแทน มีกระบวนการพิจารณาคดีที่เคร่งครัด ในขณะที่การใช้สิทธิฟ้องคดีในศาลปกครองจะเสียค่าใช้จ่ายน้อยกว่าและสามารถดำเนินการเองได้ และด้วยข้อบกพร่องดังกล่าวจึงทำให้ประชาชนไม่สามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมที่สะดวกได้

นอกจากนั้น ในปัจจุบันรัฐยังมิได้มีการคุ้มครองสิทธิและอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนสามารถเข้าถึงกระบวนการพิจารณาคดีได้อย่างเป็นธรรม กล่าวคือ หากคดีถูกส่งต่อมายังศาลยุติธรรมตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลแล้ว ประชาชนผู้ใช้สิทธิฟ้องคดีโยธาสาธารณชนจะไม่ได้รับความเป็นธรรมอย่างเห็นได้ชัดเนื่องจากกระบวนการวิธีพิจารณาคดีปกครองแตกต่างจากกระบวนการวิธีพิจารณาคดีแพ่ง 2 ประการ ประการแรก คดีปกครองเป็นคดีข้อพิพาทระหว่างคู่ความที่มีฐานะไม่เท่ากัน แตกต่างจากคดีแพ่งที่เป็นข้อพิพาทระหว่างเอกชนกับเอกชนซึ่งฐานะเท่าเทียมกัน วิธีพิจารณาคดีแพ่งใช้ระบบกล่าวหา ซึ่งศาลมีบทบาทจำกัดเป็นเพียงผู้ตัดสินคดีเท่านั้น ไม่มีอำนาจในการสืบพยานเพิ่มเติมหรือช่วยคู่ความฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดแสวงหาพยานหลักฐาน การดำเนินการพิจารณามีหลักเกณฑ์ละเอียดปลีกย่อยมาก ศาลใช้ดุลพินิจได้น้อยมากวิธีพิจารณาคดีปกครองใช้หลักไต่สวน ซึ่งถือว่าเป็นหน้าที่ของศาลที่จะต้องแสวงหาความจริงเพื่อนำไปสู่การวินิจฉัยคดีให้สอดคล้องกับความชอบด้วยกฎหมายในเรื่องนั้น ๆ ประการที่ 2 ระบบวิธีพิจารณาคดี

ปกครองมีจุดมุ่งหมายที่จะถ่วงดุลการใช้อำนาจดุลพินิจของผู้พิพากษา จึงกำหนดให้มีตุลาการผู้แถลงคดีทำหน้าที่เป็นผู้ถ่วงดุลโดยตรวจสอบการสรุปสำนวนและทำความเข้าใจข้อขัดแย้งเบื้องต้นก่อนการลงมติขององค์คณะวินิจฉัย อันเป็นการป้องกันไม่ให้มีการสรุปสำนวนโดยบิดเบือนหรือปกปิดข้อเท็จจริง และป้องกันมิให้มีการวินิจฉัยข้อขัดแย้งโดยให้เหตุผลด้านเดียว

สำหรับปัญหาทางกฎหมายที่กล่าวมาข้างต้น ประเทศไทยควรกำหนดให้ศาลปกครองเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีงานโยธาสาธารณณะเพื่อให้สอดคล้องกับทฤษฎีสถิตินในกระบวนการยุติธรรมและบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่กำหนดให้สิทธิในกระบวนการยุติธรรมของผู้ฟ้องคดีเป็นสิทธิเรียกร้องที่จะได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 68 รับรองหลักการดังกล่าวไว้ ซึ่งมาตรการดังกล่าวจะเป็นการแก้ไขปัญหาการคุ้มครองสิทธิของผู้ฟ้องคดีลงได้ เนื่องจากศาลปกครองมีกระบวนการพิจารณาคดีปกครองแตกต่างจากกระบวนการพิจารณาคดีแพ่งในศาลยุติธรรม 2 ประการ ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ดังนั้น หากกำหนดให้คดีพิพาทเกี่ยวกับงานโยธาสาธารณณะอยู่ในเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองแล้วย่อมจะเป็นการคุ้มครองสิทธิของประชาชนได้ดีกว่าการพิจารณาพิพากษาคดีในศาลยุติธรรม

5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

ผู้วิจัยเห็นควรให้นำแนวคิดเกี่ยวกับเขตอำนาจศาลปกครองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่บัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจปกครองตามกฎหมายหรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครองมาพิจารณา รวมทั้งหลักการฟ้องคดีอย่างกว้างของศาลปกครองไทยที่บัญญัติให้คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติและกระบวนการวิธีพิจารณาคดีปกครองที่เป็นแบบไต่สวนเช่นเดียวกับหลักการฟ้องคดีและวิธีพิจารณาคดีของสาธารณรัฐฝรั่งเศส มาพิจารณาร่วมกับบทฤษฎีความรับผิดของรัฐและทฤษฎีงานโยธาสาธารณณะของสาธารณรัฐฝรั่งเศสจะพบว่า หน่วยงานทางปกครองบางหน่วย เช่น กรุงเทพมหานคร ที่ใช้อำนาจทางปกครองตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครและกฎหมายท้องถิ่นในการบำรุงรักษาต้นไม้บริเวณถนนสาธารณะก็ย่อมเป็นการกระทำในหน้าที่ทางปกครองแล้ว และเมื่อกรุงเทพมหานครกระทำให้เกิดความเสียหายต่อประชาชนไม่ว่าจะโดยมีความผิดหรือไม่มีความผิดก็ตาม ศาลปกครองย่อมเป็นศาลที่มีเขตอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดี

ผู้เขียนเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ดังนี้

มาตรา 3 ในพระราชบัญญัตินี้

“งานโยธาสาธารณะ” หมายความว่ารวมถึง การก่อสร้างหรือจัดให้มีทรัพย์สินสาธารณะ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพย์สินดังกล่าว ไม่ว่าทรัพย์สินสาธารณะดังกล่าวจะอยู่ระหว่างการก่อสร้าง หรือก่อสร้างแล้วเสร็จก็ตาม

มาตรา 9 ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่อง ดังต่อไปนี้

(3/1)คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกี่ยวกับงานโยธาสาธารณะ”

บรรณานุกรม

ชาญชัย แสวงศักดิ์. คำอธิบายกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 8

กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2556.

นันทวัฒน์ บรมานันท์. หลักพื้นฐานกฎหมายปกครองฝรั่งเศส. พิมพ์ครั้งที่ 2 กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2551.

ปาลีรัฐ ศรีวรรณพฤกษ์. “คดีปกครองเกี่ยวกับงานโยธาสาธารณะ.” [http://www.pub-](http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1763)

[law.net/publaw/view.aspx?id=1763](http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1763), 9 พฤศจิกายน 2559.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. กฎหมายปกครองเปรียบเทียบ: ความรับผิดของรัฐในระบบกฎหมายเยอรมัน ฝรั่งเศส และ

อังกฤษ. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555.