

เขตอำนาจศาลและความรับผิดของคู่สัญญาในสัญญาจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค:
ศึกษาเฉพาะกรณีผู้รับจ้างกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก

A Jurisdiction and Liability of the Parties in Contracts for the
Construction of Public Works: a Study of Wrongful Acts Committed
by the Contractor Against Third Parties

สนชัย วสุนธรารัตน์

Sonchai Wasoontarat

สาขากฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

Public Law Program, Faculty of Law, Thammasat University, Thailand

Corresponding Author E-mail: sonchaiwasoon@gmail.com

Received: June 28, 2026

Revised: July 21, 2026

Accepted: July 23, 2026

บทคัดย่อ

บทความวิชาการนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาและวิเคราะห์เกี่ยวกับเขตอำนาจศาลและความรับผิดของคู่สัญญาในสัญญาจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค ในกรณีผู้รับจ้างกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกที่ไม่เป็นคู่สัญญา เนื่องจากสัญญาดังกล่าวเป็นสัญญาทางปกครองและอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง จึงก่อให้เกิดประเด็นปัญหา ได้แก่ 1) ความรับผิดของฝ่ายปกครองต่อบุคคลภายนอก จากการศึกษาพบว่า ศาลปกครองมีการวินิจฉัยที่แตกต่างกันสามกรณี ได้แก่ ความรับผิดอันเกิดจากการกระทำของตน ตัวแทน และผู้ว่าจ้าง ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า ผู้รับจ้างถือเป็นเพียงอุปกรณ์ในการจัดทำบริการสาธารณะของฝ่ายปกครอง ฝ่ายปกครองจึงต้องรับผิดในการกระทำของตน 2) เขตอำนาจศาลในความรับผิดของผู้รับจ้างต่อบุคคลภายนอก ผู้เขียนเห็นว่า ผู้รับจ้างมิได้มีสถานะเป็นฝ่ายปกครอง จึงไม่อาจถูกฟ้องให้รับผิดในศาลปกครองได้ และ 3) เขตอำนาจศาลในความรับผิดของฝ่ายปกครองต่อบุคคลภายนอก ผู้เขียนเห็นว่า การจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค ถือเป็นการใช้อำนาจทางปกครองและเป็นหน้าที่ทางปกครองทั้งสิ้น ความเสียหายต่อบุคคลภายนอก ย่อมอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

คำสำคัญ: สัญญาจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค, ความรับผิดของรัฐ, บุคคลภายนอก

Abstract

This academic article examines the jurisdiction and liability of contractual parties in contracts for the construction of public works, specifically in cases where a contractor commits a tort against a non-contracting third party. Because such agreements are classified as administrative contracts and fall under the jurisdiction of the Administrative Court, three main

issues arise: 1) State liability to a third party: The study reveals that the Administrative Court has reached divergent decisions based on three different grounds: liability for the acts of the agency itself, its representatives, and the employer. However, the author argues that the contractor serves merely as an instrument of the administrative agency in providing public services; therefore, the agency must be held liable for its own acts. 2) Jurisdiction over the contractor's liability to a third party: The author contends that since the contractor lacks the status of an administrative agency, they cannot be sued for liability in the Administrative Court. 3) Jurisdiction over state liability to a third party: The author posits that the provision of public works inherently constitutes an exercise of administrative power and duty. Consequently, any resulting damages to a third party fall within the adjudicative jurisdiction of the Administrative Court.

Keywords: Contracts for the Construction of Public Works, State Liability, Third Party

บทนำ

การจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค ถือเป็นหนึ่งในการกิจของรัฐที่สำคัญในการจัดทำบริการสาธารณะ (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2560) ซึ่งฝ่ายปกครองอันประกอบด้วยหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐย่อมมีอำนาจที่จะเลือกเครื่องมือในการจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคขึ้นได้ ไม่ว่าจะจัดทำขึ้นโดยตนเอง หรือให้เอกชนเข้ามาร่วมจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคนั้นขึ้นผ่านการทำสัญญา กล่าวคือ ทำสัญญาจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค อันถือเป็นสัญญาทางปกครองประเภทหนึ่ง (พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542, มาตรา 3) อย่างไรก็ตาม ด้วยการจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค เป็นงานซึ่งใกล้ชิดกับประชาชนมาก เช่น การก่อสร้างถนนโดยที่ยังมีการเปิดช่องทางเดินรถบางส่วน หรือมีการปรับปรุงลำคลองบริเวณใกล้ที่ดินของเอกชน กรณีจึงมีความเสี่ยงสูงที่การจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคข้างต้นอาจก่อให้เกิดความเสียหาย และนำไปสู่การกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกผู้มิใช่คู่สัญญาได้

ในอดีตก่อนการจัดตั้งศาลปกครอง สัญญาที่จัดทำขึ้นย่อมมีลักษณะเป็นสัญญาจ้างทำของตามมาตรา 587 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และย่อมที่จะต้องใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมเพื่อให้เอกชนผู้รับจ้าง และฝ่ายปกครองผู้ว่าจ้างรับผิดชอบในมูลละเมิด แต่เมื่อได้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้น และสัญญาดังกล่าวได้กลายเป็นสัญญาทางปกครอง จึงส่งผลให้เกิดความเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับเขตอำนาจศาลและความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองได้ด้วยเช่นกัน แต่ในทางปฏิบัติกลับยังไม่มี ความชัดเจน รวมทั้งยังมีแนวทางของคำพิพากษาและคำวินิจฉัยที่ขัดแย้งกัน ทั้งในแง่การตีความถึงสถานะของผู้รับจ้างเอกชน ความรับผิดชอบของฝ่ายปกครอง ที่ทำให้เกิดความสับสนของผู้เสียหายในการใช้สิทธิในทางศาล และความล่าช้าในกระบวนการยุติธรรมที่เกิดมาจากการที่ศาลยุติธรรมและศาลปกครองมีความเห็นไม่ตรงกัน ซึ่งแม้จะปรากฏงานเขียนที่มุ่งศึกษาถึงเรื่องสัญญาทางปกครอง (สิริวิทย์ ทิวะกุล, 2559) หรือคดีเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดหรือ

ความรับผิดชอบอื่นของฝ่ายปกครอง (วิสูตร วัจนะเสถียรกุล, 2547; สุขาวุฒิ แสนคำ, 2563) แต่มิได้ปรากฏงานเขียนที่มุ่งวิเคราะห์ถึงช่องว่างดังกล่าว ดังนั้น บทความนี้จึงมุ่งที่จะอุดช่องว่างดังกล่าว โดยศึกษาปัญหา 3 ประการ ได้แก่

ประการแรก ความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองต่อบุคคลภายนอก โดยพิจารณาว่าฝ่ายปกครองต้องรับผิดชอบหรือไม่ ในฐานะใด ได้แก่ ในฐานะผู้ว่าจ้าง ตัวการ หรือเป็นผู้ทำละเมิดเอง

ประการที่สอง เขตอำนาจศาลในความรับผิดชอบของผู้รับจ้าง โดยพิจารณาว่าการกระทำของผู้รับจ้างเป็นการกระทำในฐานะผู้ได้รับมอบอำนาจจากฝ่ายปกครอง อันจะถือเป็นหน่วยงานทางปกครองได้หรือไม่

ประการที่สาม เขตอำนาจศาลในความรับผิดชอบของฝ่ายปกครอง โดยพิจารณาว่า กรณีดังกล่าวเป็นการที่ฝ่ายปกครองกระทำละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย อันจะอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง หรืออาจไม่ใช่ทั้งสองกรณี ซึ่งจะอยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรม

การจัดทำบริการสาธารณะ

บริการสาธารณะ (Public service; Service public) เป็นหนึ่งในหน้าที่สำคัญของรัฐสมัยใหม่ หรืออาจเรียกในอีกนัยหนึ่งได้ว่า เป็น “ภารกิจของรัฐ” (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2560) เพื่อตอบสนองประโยชน์สาธารณะ (Public interest) ในด้านอื่น ๆ นอกจากความต้องการในความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน เช่น ความต้องการในการพัฒนาคุณภาพในการใช้ชีวิตทั้งในแง่ทางกายและทางจิตใจ เป็นต้น ซึ่งประยูร กาญจนดุล (2538, 108) ได้ให้นิยามของการจัดทำบริการสาธารณะว่า “บริการสาธารณะ หมายถึง กิจกรรมที่อยู่ในความอำนาจการหรือความควบคุมของฝ่ายปกครอง ที่จัดทำขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อตอบสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน” โดยอาจพิจารณาองค์ประกอบของบริการสาธารณะ โดยแบ่งเป็น 2 ประการ คือ

1. องค์ประกอบด้านโครงสร้าง คือ การจัดทำบริการสาธารณะจะต้องดำเนินการโดยฝ่ายปกครอง ไม่ว่าจะเป็นราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ หรืออยู่ในความอำนาจการหรือภายใต้การควบคุมของฝ่ายปกครอง

2. องค์ประกอบด้านวัตถุประสงค์ คือ การจัดทำบริการสาธารณะต้องเป็นการดำเนินการเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนโดยรวม หรือคือเพื่อประโยชน์สาธารณะ แต่โดยที่ความต้องการของประชาชนเป็นที่ยู่ภายในจิตใจของแต่ละบุคคล การพิจารณาความต้องการของประชาชนโดยรวม จึงต้องมีองค์กรที่ทำหน้าที่ดังกล่าว ซึ่งในรัฐเสรีประชาธิปไตย องค์กรดังกล่าวนี้คือ รัฐสภา ที่ถือเป็นตัวแทนของประชาชน ดังนั้น การใดที่รัฐได้ตรากฎหมายให้ฝ่ายปกครองมีหน้าที่ใด ๆ ภารกิจย่อมต้องถือว่าการนั้นเป็นความต้องการของประชาชนโดยรวม (วิชญ์ วรวิญญู และคณะ, 2551)

ในการจัดทำบริการสาธารณะ มีหลักเกณฑ์ที่สำคัญอยู่สามประการ (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2560) ได้แก่

1) หลักความเสมอภาค ในการจัดทำบริการสาธารณะของฝ่ายปกครองนั้น มิได้มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง แต่เป็นการจัดขึ้นเพื่อประโยชน์โดยรวมของประชาชน ดังนั้น การจัดทำบริการสาธารณะ ประชาชนทุกคนย่อมมีสิทธิได้รับการปฏิบัติหรือผลประโยชน์จากการจัดทำบริการสาธารณะอย่างเสมอภาคกัน ซึ่งการปฏิบัติต่อบุคคลอย่างเสมอภาคกันนั้น มิใช่ต้องปฏิบัติต่อทุกคนให้เหมือนกัน แต่ต้องปฏิบัติต่อบุคคลที่เหมือนกันในสาระสำคัญให้เหมือนกัน และปฏิบัติต่อบุคคลที่แตกต่างกันในสาระสำคัญแตกต่างกันออกไป ตามลักษณะเฉพาะของแต่ละคน (วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, 2562)

2) หลักความต่อเนื่องของการจัดทำบริการสาธารณะ เนื่องจากการจัดทำบริการสาธารณะเป็นการดำเนินการเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนโดยรวม ดังนั้น การจัดทำบริการสาธารณะจึงไม่อาจที่จะหยุดชะงักได้ ฝ่ายปกครองจึงต้องมีหลักประกันว่า การจัดบริการสาธารณะจะต้องเป็นไปอย่างต่อเนื่อง ไม่ว่าผู้จัดบริการสาธารณะนั้นจะเป็นฝ่ายปกครองเอง หรือเป็นเอกชนที่ได้รับมอบอำนาจให้ดำเนินการดังกล่าว

3) หลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง เพื่อให้สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนที่เปลี่ยนไปในแต่ละช่วงเวลาอยู่เสมอ โดยฝ่ายปกครองมีอำนาจปรับปรุงเปลี่ยนแปลงเพื่อให้การบริการสาธารณะดำเนินต่อไปได้อย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด โดยที่ผู้ใช้บริการไม่สามารถโต้แย้งคัดค้านการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงได้

ทั้งนี้ ในการจัดทำบริการสาธารณะ ฝ่ายปกครองอาจจัดทำขึ้นโดยการที่ฝ่ายปกครองได้ใช้อำนาจตามกฎหมายหรืออำนาจทางปกครองกระทำการที่ส่งผลในทางข้อเท็จจริง หรือที่เรียกว่า ปฏิบัติการทางปกครอง (Realakt : Administrative real act : Opération matérielle) (วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, 2562) ซึ่งการจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคโดยฝ่ายปกครองเอง ก็ถือเป็นปฏิบัติการทางปกครองเช่นกัน เช่น การวางท่อน้ำประปาของการประปานครหลวง การสร้างถนนของกรมทางหลวง เป็นต้น ซึ่งการกระทำดังกล่าวมีเพียงฝ่ายปกครองที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเท่านั้นจึงจะเป็นผู้กระทำได้ บุคคลอื่นกระทำได้ (วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, 2562) อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติ การจัดทำบริการสาธารณะบางประเภท ฝ่ายปกครองไม่อาจทำได้ด้วยตนเอง หรือทำเองแล้วจะเกิดความไม่คุ้มค่าทางเศรษฐศาสตร์ ฝ่ายปกครองก็อาจมอบบริการสาธารณะบางประเภท ให้เอกชนที่มีความสนใจเข้ามาจัดทำหรือร่วมกันจัดทำบริการสาธารณะแทนฝ่ายปกครองได้ ซึ่งรูปแบบในการมอบหมายนั้น อาจจะเป็นการมอบหมายโดยกฎหมาย ที่บัญญัติให้ฝ่ายปกครองสามารถอนุญาตให้เอกชนเข้าร่วมจัดทำบริการสาธารณะ หรืออาจเป็นการมอบหมายในรูปแบบของสัญญา (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2560) โดยในสัญญาบางชนิดของฝ่ายปกครอง ก็อาจถือใช้อำนาจตามกฎหมายหรืออำนาจทางปกครองกระทำการที่ส่งผลในทางกฎหมาย หรือที่เรียกว่า “สัญญาทางปกครอง”

สัญญาจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคในฐานะที่เป็นสัญญาทางปกครอง

ในการจัดทำบริการสาธารณะ ฝ่ายปกครองอาจทำสัญญาเพื่อให้เอกชนร่วม โดยสัญญาดังกล่าวอาจเป็นสัญญาทางแพ่งของฝ่ายปกครอง ซึ่งเป็นสัญญาที่กระทำขึ้นภายใต้ระบบกฎหมายเอกชน และข้อพิพาทตามสัญญาดังกล่าวอยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรม หรือสัญญาทางปกครอง ซึ่งเป็นสัญญาที่กระทำขึ้นภายใต้ระบบกฎหมายมหาชน และข้อพิพาทตามสัญญาดังกล่าวอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง ทั้งนี้ การที่สัญญาของฝ่ายปกครอง (สัญญาที่มีคู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายหนึ่งเป็นฝ่ายปกครอง) จะเป็นสัญญาทางปกครองได้นั้น ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ได้มีมติครั้งที่ 6/2544 วางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับสัญญาทางปกครองโดยสรุปว่า สัญญามีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครอง คือ

(ก) สัญญาที่คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายหนึ่งต้องเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเป็นบุคคล ซึ่งได้รับมอบหมายให้กระทำการแทนรัฐ

(ข) สัญญานั้นต้องมีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่ง ได้แก่

- (1) สัญญาสัมปทาน
- (2) สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ
- (3) สัญญาที่ให้จัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค
- (4) สัญญาแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ
- (5) สัญญาที่หน่วยงานทางปกครองหรือเป็นบุคคลซึ่งได้รับมอบหมายให้กระทำการแทนรัฐตกลงให้คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งเข้าดำเนินการหรือเข้าร่วมดำเนินการบริการสาธารณะโดยตรง
- (6) สัญญาที่มีข้อกำหนดในสัญญาซึ่งมีลักษณะพิเศษที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐ เพื่อให้การบริการสาธารณะบรรลุผล

โดยผลของการเป็นสัญญาทางปกครองทำให้คู่สัญญาฝ่ายปกครองมีเอกสิทธิ์พิเศษบางประการเหนือกว่าคู่สัญญาฝ่ายเอกชน กล่าวคือ มีอำนาจที่คู่สัญญาในสัญญาทางแพ่งโดยทั่วไปอาจกระทำไม่ได้ โดยอาจเป็นอำนาจที่ปรากฏหรือไม่ปรากฏในสัญญาก็ได้ ซึ่งอาจจะแบ่งลักษณะของเอกสิทธิ์ของฝ่ายปกครองในสัญญาทางปกครองได้ ดังนี้ (1) อำนาจในการควบคุมการปฏิบัติตามสัญญาอย่างใกล้ชิด (2) อำนาจในการบังคับให้เป็นไปตามสัญญาโดยไม่ต้องฟ้องศาล (3) อำนาจในการแก้ไขข้อกำหนดในสัญญาได้ฝ่ายเดียว (4) อำนาจในการบอกเลิกสัญญาฝ่ายเดียว (ลัคนาวดี สายมิตร, 2564) รวมถึงข้อพิพาทตามสัญญาดังกล่าว ย่อมเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ซึ่งอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง (พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542, มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4))

การจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค นั้น ถือเป็นหนึ่งในการกิจในการจัดทำบริการสาธารณะของฝ่ายปกครองที่สำคัญ แต่ในการจัดทำบริการสาธารณะดังกล่าว ฝ่ายปกครองก็ไม่จำเป็นต้องดำเนินการเองก็ได้ แต่อาจทำสัญญาให้เอกชน เป็นผู้จัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคได้ โดยที่ฝ่ายปกครองจะจ่ายเงินค่าจ้างเพื่อตอบแทนการจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคดังกล่าว หรือก็คือ สัญญาจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค นั่นเอง

ซึ่งรพจน์ วิศรุตพิชญ์ (2565) ได้นิยามความหมายของสัญญาจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคว่า “เป็นสัญญาที่หน่วยงานทางปกครองซึ่งมีอำนาจหน้าที่สร้างหรือซ่อมบำรุงสิ่งสาธารณูปโภคจ้างบุคคลอื่นสร้างหรือซ่อมบำรุงสิ่งสาธารณูปโภคหมายถึงอสังหาริมทรัพย์ที่เป็นบริการสาธารณะหรือที่หน่วยงานทางปกครองใช้เป็นเครื่องมือในการจัดทำบริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของตน เช่น ถนน สะพาน เขื่อน อ่างเก็บน้ำ อาคารเรียน อาคารโรงพยาบาล ฯลฯ”

สัญญาจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคอาจแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ

1) สัญญาที่จัดให้มีอสังหาริมทรัพย์หรือถาวรวัตถุที่มีลักษณะเป็นบริการสาธารณะในตัวเอง ทั้งนี้เพื่อให้ประชาชนโดยทั่วไปสามารถเข้าใช้ประโยชน์ร่วมกันได้โดยตรง เช่น ถนน สะพาน ปรับปรุงคลอง ศาลา หรืออาคารอเนกประสงค์ เป็นต้น

2) สัญญาที่จัดให้มีอสังหาริมทรัพย์หรือถาวรวัตถุที่มีลักษณะเป็นสิ่งที่ฝ่ายปกครองใช้เป็นเครื่องมือโดยตรงในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์แก่ประชาชน เช่น ท่อน้ำประปา เขื่อน เสาไฟฟ้าและสายไฟฟ้า อาคารเรียน อาคารโรงพยาบาล อาคาร ที่ทำการของหน่วยงานราชการ เป็นต้น

ความรับผิดชอบของรัฐและความรับผิดทางละเมิดของฝ่ายปกครอง

หากพิจารณาเกี่ยวกับความรับผิดชอบของรัฐในความหมายอย่างกว้างแล้ว ความรับผิดชอบของรัฐย่อมหมายความรวมถึง ความรับผิดของฝ่ายบริหาร ความรับผิดของฝ่ายนิติบัญญัติ ความรับผิดของฝ่ายตุลาการ หรืออาจจะหมายถึงความรับผิดของรัฐตามกฎหมายระหว่างประเทศด้วย แต่หากพิจารณาในแง่ของกฎหมายปกครองนั้น ความรับผิดของรัฐ ย่อมหมายความถึงเฉพาะความรับผิดของฝ่ายบริหาร (หรือฝ่ายปกครอง) เท่านั้น ทั้งนี้ เนื่องด้วย ภารกิจที่ฝ่ายปกครองเป็นภารกิจที่มีความใกล้ชิดและส่งผลกระทบต่อประชาชนไม่ว่าจะโดยตรงหรือโดยอ้อม ทั้งยังมีความหลากหลายของการกระทำที่อาจจะส่งผลกระทบได้ทั้งในทางกฎหมายและทางข้อเท็จจริง การกระทำของฝ่ายปกครองจึงย่อมที่อาจจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อประชาชนได้ในหลากหลายลักษณะ ทั้งนี้ การที่ฝ่ายปกครองต้องรับผิดในการกระทำของตนนั้น ย่อมเป็นการสร้างความรับผิดชอบต่อการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง ทั้งยังเป็นการคุ้มครองและเยียวยาสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่ถูกกระทบจากการกระทำทางปกครองของฝ่ายปกครองด้วยเช่นกัน

ในการแบ่งประเภทของความรับผิดของรัฐย่อมที่จะแบ่งประเภทของความรับผิดได้เป็น 2 ประเภท คือ ความรับผิดทางละเมิด อันหมายความว่าความรับผิดจากการกระทำผิด โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งโดยมากจะถือเป็นความรับผิดแรก ๆ ที่แต่ละประเทศจะพัฒนาขึ้นก่อน แล้วจึงจะได้พัฒนาความรับผิดอย่างอื่นที่นอกจากความรับผิดทางละเมิดต่อไป (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2554) ซึ่งในไทย ความรับผิดอย่างอื่นอาจแบ่งได้เป็นสองประเภท คือ (1) ความรับผิดตามที่กฎหมายหรือกฎบัญญัติให้รัฐต้องรับผิด เช่น ความรับผิดตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืน (2) ความรับผิดโดยปราศจากความผิด โดยความรับผิดในกรณีนี้เป็นความรับผิดที่ศาลปกครองได้วางหลักไว้ กล่าวคือ แม้จะปรากฏว่าการกระทำของฝ่ายปกครองจะเป็นการกระทำที่ไม่เป็นความผิดและชอบด้วยกฎหมายแล้ว แต่หากปรากฏว่าการกระทำดังกล่าว ก่อให้เกิดความเสียหายต่อบุคคลหรือกลุ่มบุคคลหนึ่งบุคคลใดเป็นการเฉพาะ ยิ่งกว่าบุคคลทั่วไปในสังคม ฝ่ายปกครองก็ยังคงต้องมีหน้าที่

ในการชดเชยความเสียหาย เช่น การชดเชยกรณีที่มีการก่อสร้างด้านข้างน้ำหนักรถบรรทุกบริเวณหน้าที่ดินของผู้เสียหาย ทำให้ได้รับภาระยิ่งกว่าที่ดินข้างเคียง เนื่องจากมีหน้าที่ดินติดถนนสาธารณะลดลง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 29/2557) หรือให้ค่าชดเชยแก่นักบินและผู้โดยสารในเครื่องบินโดยสารในเครื่องบินที่ตกกระแทกพื้นได้รับบาดเจ็บ แม้ว่าการตกกระแทกพื้นดังกล่าวจะมีได้เกิดจากการจงใจหรือประมาทเลินเล่อก็ตาม (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 89/2560)

สำหรับระบบกฎหมายไทยในปี พ.ศ. 2569 ความรับผิดชอบทางละเมิดของฝ่ายปกครอง มีส่วนที่ต้องพิจารณาโดยแบ่งออกเป็นสองส่วน ส่วนแรก ในแง่ของเขตอำนาจศาล จะได้มีเกณฑ์ในการแบ่งเขตอำนาจของศาลเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของฝ่ายปกครอง กล่าวคือ ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาในข้อพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร (พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542, มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3)) ส่วนศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาข้อพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดกรณีอื่น ๆ ที่ไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง แต่ก็มีผลเป็นเพียงการกำหนดเขตอำนาจศาลระหว่างศาลแต่ละระบบศาลเท่านั้น ส่วนที่สอง ฐานความรับผิดชอบนั้น แม้ในไทยจะได้มีการตราพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แล้วก็ตาม แต่กฎหมายดังกล่าวมีผลเป็นการวางหลักเกณฑ์ว่า ใครจะเป็นผู้ที่ต้องรับผิดชอบในผลแห่งการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ กล่าวคือหน่วยงานของรัฐจำต้องรับผิดชอบในผลแห่งการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำลงในการปฏิบัติหน้าที่โดยตรงและไม่อาจฟ้องเจ้าหน้าที่ได้ (พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539, มาตรา 5 วรรคหนึ่ง) แต่พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวก็มิได้มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการพิจารณาว่าเจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดหรือไม่ แต่อย่างใด ฉะนั้น ในการพิจารณาความรับผิดชอบทางละเมิดของฝ่ายปกครองจึงยังต้องพิจารณาตามที่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บัญญัติไว้ในฐานะเป็นหลักกฎหมายทั่วไปเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของฝ่ายปกครอง

เขตอำนาจของศาลปกครองและการชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล

ศาลปกครอง ซึ่งเป็นองค์กรตุลาการ มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมายหรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครอง (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, มาตรา 197) โดยในส่วนเขตอำนาจของศาลปกครอง นั้น จะเป็นไปตามที่บัญญัติไว้ใน มาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยหากมีการฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้น และศาลปกครองชั้นต้นเห็นว่าคดีดังกล่าวไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองหรือไม่เข้าเงื่อนไขในการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ศาลปกครองชั้นต้นจะมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา ซึ่งผู้ฟ้องคดีสามารถที่จะอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อศาลปกครองสูงสุดได้ ซึ่งหากศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งเป็นเช่นไร ย่อมเป็นที่สุด อย่างไรก็ตาม หากไม่ปรากฏว่าคดีอยู่ในอำนาจของ

ศาลปกครองหรือศาลทหาร ศาลยุติธรรม ย่อมเป็นศาลที่มีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวง ที่ไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลอื่น (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, มาตรา 194)

ทั้งนี้ หากเกิดกรณีที่ศาลในสองระบบ ไม่ว่าจะเป็นระบบศาลยุติธรรม ศาลปกครอง และศาลทหาร มีความเห็นที่แตกต่างกันเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของตน กฎหมายจึงได้กำหนดกลไกในการแก้ไขปัญหาขึ้นผ่าน “คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล” ซึ่งเป็นองค์กรในรูปแบบคณะกรรมการที่ประกอบด้วย ประธานศาลฎีกา เป็นประธานกรรมการ ประธานศาลปกครองสูงสุด หัวหน้าสำนักตุลาการทหาร และผู้ทรงคุณวุฒิอื่นอีกสี่คน เป็นกรรมการ (พระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. 2542, มาตรา 4) มีหน้าที่และอำนาจในการชี้ขาดปัญหาเกี่ยวกับอำนาจและหน้าที่ระหว่างศาลยุติธรรม ศาลปกครอง และศาลทหาร (แต่ไม่รวมถึงศาลรัฐธรรมนูญ) มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดว่าคดีอยู่ในเขตอำนาจของศาลใด โดยคำวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลถือเป็นที่สุด

ฉะนั้นแล้ว ในการพิจารณาหรือชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ของทั้งศาลปกครองและคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล แม้จะเกิดขึ้นเพื่อยุติข้อพิพาทเกี่ยวกับเขตอำนาจศาลที่เกิดขึ้นแล้ว แต่หากพิจารณาถึงในส่วนของความรับผิดชอบของคู่สัญญาในสัญญาจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค การวินิจฉัยเรื่องดังกล่าวยังส่งผลต่อการกำหนดทิศทางการพิจารณาความรับผิดชอบดังกล่าวด้วย กล่าวคือในการพิจารณาถึงเขตอำนาจศาลในกรณีข้างต้น จำเป็นต้องพิจารณาว่า เป็นการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ นั้น เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรหรือไม่

ความรับผิดทางละเมิดของฝ่ายปกครองอันเกิดจากการที่ผู้รับจ้างก่อสร้างสิ่งสาธารณูปโภค

ในการที่ฝ่ายปกครองได้ว่าจ้างให้ผู้รับจ้างจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค ผ่านสัญญาจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค นอกจากผู้รับจ้างมีหน้าที่จัดทำสิ่งสาธารณูปโภคให้แล้วเสร็จตามสัญญา และฝ่ายปกครองมีหน้าที่ควบคุมดูแลการดำเนินการก่อสร้างแล้ว การปฏิบัติงานตามสัญญาดังกล่าวยังต้องไม่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อบุคคลภายนอกที่ไม่ใช่คู่สัญญาด้วย หากการดำเนินงานนั้นก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลภายนอกโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อและไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้รับจ้างย่อมต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายค่าสินไหมทดแทนต่อบุคคลภายนอกอันเนื่องมาจากการกระทำละเมิดของตนเอง แต่ประเด็นที่จะต้องพิจารณาต่อไปคือ ฝ่ายปกครองในฐานะผู้ว่าจ้างตามสัญญาจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค รวมทั้งเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งสาธารณูปโภคดังกล่าว จำเป็นต้องรับผิดชอบต่อบุคคลภายนอกผู้เสียหาย หรือไม่ และอาจต้องรับผิดในฐานความรับผิดใด

ก่อนการจัดตั้งศาลปกครอง คดีพิพาทลักษณะนี้อยู่ภายใต้เขตอำนาจของศาลยุติธรรม ประกอบกับสัญญาจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคนั้น ก็ย่อมถือเป็นเพียงสัญญาจ้างทำของ ตามมาตรา 587 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งบัญญัติว่า “อันว่าจ้างทำของนั้น คือสัญญาซึ่งบุคคลคนหนึ่ง เรียกว่าผู้รับจ้าง

ตกลงรับจะทำการงานสิ่งใดสิ่งหนึ่งจนสำเร็จให้แก่บุคคลอีกคนหนึ่ง เรียกว่าผู้ว่าจ้าง และผู้ว่าจ้างตกลงจะให้สินจ้างเพื่อผลสำเร็จแห่งการที่ทำนั้น” แต่ในส่วนความรับผิดชอบของหน่วยงานทางปกครอง ศาลฎีกาวินิจฉัยจากเฉพาะหน้าที่ของฝ่ายปกครองตามกฎหมายเฉพาะ โดยไม่ได้พิจารณาถึงสถานะตามสัญญาระหว่างฝ่ายปกครองและผู้รับจ้างเอกชน เช่น หน้าที่ในการจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 66 (2) (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3057/2530) ซึ่งความบกพร่องดังกล่าว ยังหมายความว่ารวมถึงการละเลยไม่ควบคุมผู้รับจ้างด้วย (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 4202/2555) ความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อผู้เสียหายจากการกระทำของผู้รับจ้างในการก่อสร้างสิ่งสาธารณูปโภค จึงเกิดจากการกระทำของฝ่ายปกครองโดยตรง

ภายหลังการจัดตั้งศาลปกครอง สัญญาดังกล่าวได้กลายเป็นสัญญาทางปกครอง หากพิจารณาในส่วนของผู้รับจ้างนั้น การที่ผู้รับจ้างได้จัดทำงานตามสัญญาจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค และได้ก่อให้เกิดความเสียหายต่อบุคคลภายนอกซึ่งมิใช่คู่สัญญา ผู้รับจ้างย่อมมีความรับผิดทางละเมิดอันเกิดจากการกระทำของตนเอง ตามมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่อย่างไรก็ตาม สำหรับความรับผิดทางละเมิดของฝ่ายปกครองในกรณีเดียวกันนี้ กลับปรากฏแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองที่แตกต่างกันออกไป โดยสามารถจำแนกฐานความรับผิดได้เป็น 3 กรณี ดังนี้

1) ความรับผิดทางละเมิดอันเกิดจากการกระทำของตนเอง ตามมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งบัญญัติว่า “ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นทำละเมิดจำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น” โดยกรณีนี้ ศาลปกครองเห็นว่า การที่ฝ่ายปกครองต้องรับผิดในผลแห่งการกระทำละเมิดของผู้รับจ้างนั้น เกิดจากการที่งานดังกล่าว เป็นงานตามอำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครอง เช่น หน้าที่ในการดำเนินการก่อสร้าง ขยาย บูรณะและบำรุงรักษา และมีหน้าที่กำกับ ตรวจสอบ และควบคุมทางหลวงและงานทางที่เกี่ยวข้องกับทางหลวงพิเศษ ทางหลวงแผ่นดินและทางหลวงสัมปทานของกรมทางหลวง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 219/2561) หรืออำนาจดำเนินการจัดให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการสาธารณูปโภค ของเทศบาลตำบล (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อผ. 286/2567) ฝ่ายปกครองจึงมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการควบคุมดูแลการปฏิบัติงานตามสัญญาจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคของผู้รับจ้าง ความเสียหายดังกล่าวที่เกิดขึ้น เป็นผลจากการที่ฝ่ายปกครองดเว้นไม่ควบคุมให้ผู้รับจ้างปฏิบัติตามที่ข้อสัญญาหรือกฎหมายกำหนด ในกรณีนี้ผู้รับจ้างจึงมีสถานะเป็นเพียงอุปกรณ์ในความควบคุมของฝ่ายปกครองเพื่อให้การให้บริการสาธารณะให้บรรลุผล และเมื่ออุปกรณ์ของตนได้กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก กรณีก็ย่อมเสมือนฝ่ายปกครองละเลยไม่ควบคุมดูแลอุปกรณ์ของตนให้ปลอดภัย อันถือกรณีนี้ที่ฝ่ายปกครองได้กระทำละเมิดด้วยตนเอง

2) ความรับผิดทางละเมิดของตัวการอันเกิดจากการกระทำของตัวแทน ตามมาตรา 427 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งบัญญัติให้ ตัวการต้องร่วมกันรับผิดกับตัวแทนในผลแห่งละเมิดซึ่งตัวแทนได้กระทำไปในกิจการที่มอบหมาย โดยกรณีนี้ ศาลปกครองเห็นว่า การที่ฝ่ายปกครองต้องรับผิดในผลแห่งการกระทำละเมิดของผู้รับจ้างนั้น เกิดจากการทำสัญญาจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค เป็นกรณีที่

ฝ่ายปกครอง มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค เช่น หน้าที่ในการจัดทำบริการ สาธารณะด้านการป้องกันน้ำท่วมภายในเขตกรุงเทพมหานครขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (คำพิพากษา ศาลปกครองสูงสุดที่ อ.704/2562) การว่าจ้างให้ผู้รับจ้างจัดทำงานดังกล่าว จึงถือเป็นกรณีที่ฝ่ายปกครอง ได้มอบอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะของตนให้แก่ผู้รับจ้าง หากผู้รับจ้างก่อความเสียหายจากงาน ที่มอบหมาย ฝ่ายปกครองในฐานะตัวการผู้มอบอำนาจจึงต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งการกระทำละเมิด ของผู้รับจ้างด้วยเช่นกัน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 194/2559)

3) ความรับผิดทางละเมิดของผู้ว่าจ้างอันเกิดจากการกระทำของผู้รับจ้าง ตามมาตรา 428 แห่ง ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งบัญญัติว่า “ผู้ว่าจ้างทำของไม่ต้องรับผิดเพื่อความเสียหายอันผู้รับจ้างได้ ก่อให้เกิดขึ้นแก่บุคคลภายนอกในระหว่างทำการงานที่ว่าจ้าง เว้นแต่ผู้ว่าจ้างจะเป็นผู้ผิดในส่วนการงาน ที่สั่งให้ทำ หรือในคำสั่งที่ตนให้ไว้ หรือในการเลือกหาผู้รับจ้าง” โดยกรณีนี้ ศาลปกครองเห็นว่า แม้คำสั่งสัญญา ดังกล่าวจะเป็นสัญญาทางปกครอง แต่การพิจารณาความรับผิดของฝ่ายปกครอง ยังคงต้องพิจารณาว่า ฝ่ายปกครอง เป็นผู้ว่าจ้างตามสัญญาจ้างทำของอยู่ นอกจากฝ่ายปกครองจะมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ในการจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคแล้ว ยังเป็นผู้กำหนดทิศทางการทำงานของผู้รับจ้าง ความเสียหายที่เกิดขึ้น จึงเกิดจากการที่ฝ่ายปกครองในฐานะผู้ว่าจ้างมีส่วนผิดในส่วนการงานที่สั่งให้ทำด้วยเช่นกัน ฝ่ายปกครอง จึงต้องร่วมรับผิดกับผู้รับจ้างในกรณีดังกล่าวด้วยเช่นกัน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 729/2558)

โดยสรุป ตามแนวคำพิพากษาความรับผิดทางละเมิดของฝ่ายปกครองในกรณีดังกล่าวที่ศาลปกครอง วินิจฉัยนั้น อาจแบ่งได้เป็น 3 กรณี คือ 1) ผู้รับจ้างมีสถานะเป็นอุปกรณ์ของฝ่ายปกครองในการจัดให้มี สิ่งสาธารณูปโภคผ่านสัญญาทางปกครอง ซึ่งเมื่ออุปกรณ์ของตนได้กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก กรณีก็ย่อม เสมือนฝ่ายปกครองละเลยไม่ควบคุมดูแลอุปกรณ์ของตนให้ปลอดภัย อันถือกรณีที่ฝ่ายปกครองได้กระทำ ละเมิดด้วยตนเอง 2) ผู้รับจ้างเป็นตัวแทนในการจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค ฝ่ายปกครองในฐานะตัวการ จึงต้อง รับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งการกระทำละเมิดของผู้รับจ้างด้วยเช่นกัน และ 3) สัญญาจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค ยังถือเป็นสัญญาจ้างทำของ ความเสียหายที่เกิดขึ้นจึงถือเป็นการที่ฝ่ายปกครองในฐานะผู้ว่าจ้างมีส่วนผิด ในส่วนการงานที่สั่งให้ทำด้วยเช่นกัน

ผู้เขียนเห็นว่า แม้หน่วยงานทางปกครองจะได้ทำสัญญาว่าจ้างให้เอกชนผู้รับจ้างจัดให้มี สิ่งสาธารณูปโภคแล้ว แต่สัญญาจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคเป็นสัญญาที่จ้างให้ผู้รับจ้างทำงานที่จัดทำขึ้น เพื่อตอบสนองประโยชน์สาธารณะ (มานิตย์ วงศ์เสรี, 2565) ซึ่งหากงานดังกล่าวไม่แล้วเสร็จ ทำให้ไม่ถูกต้อง หรือ แล้วเสร็จล่าช้า กรณีก็ย่อมที่จะกระทบต่อการจัดทำบริการสาธารณะของฝ่ายปกครอง อันเป็นการขัดต่อ หลักความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะ รวมถึงการที่ฝ่ายปกครองต้องมีเอกสิทธิ์ในการปรับเปลี่ยน ข้อสัญญาฝ่ายเดียวเพื่อให้บรรลุเป้าหมายในการจัดทำบริการสาธารณะ ตามหลักว่าด้วยการปรับปรุง เปลี่ยนแปลงของบริการสาธารณะ ฝ่ายปกครองจึงมีอำนาจหน้าที่ตามสัญญาทางปกครอง ในการควบคุมงาน ดังกล่าวอย่างใกล้ชิดยิ่งกว่าสัญญาจ้างทำของ กรณีจึงไม่อาจนำความรับผิดทางละเมิดของผู้ว่าจ้างอันเกิดจาก การกระทำของผู้รับจ้างตามมาตรา 428 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งบังคับใช้ในกรณีสัญญา จ้างทำของมาปรับใช้ในกรณีนี้ได้ อีกทั้ง ฝ่ายปกครองยังคงมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมงานตามสัญญาจัดให้มี

สิ่งสาธารณูปโภคดังกล่าวอย่างใกล้ชิด มิใช่การที่ฝ่ายปกครองได้ทำสัญญามอบอำนาจตามกฎหมายให้ผู้รับจ้างจัดทำสิ่งสาธารณูปโภคได้อย่างอิสระ เพราะอำนาจการตัดสินใจในแต่ละขั้นตอนของการจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคจะต้องเป็นเช่นใด ยังคงเป็นอำนาจของฝ่ายปกครองอยู่ ซึ่งในทางปฏิบัติแล้ว การปฏิบัติตามสัญญาจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค จะมีตัวแทนของฝ่ายปกครองเข้าตรวจสอบเสมอ กรณีจึงมิใช่การที่ฝ่ายปกครองได้มอบอำนาจในการจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคให้แก่ผู้รับจ้างแต่อย่างใด กรณีจึงไม่อาจนำความรับผิดชอบละเมิดของตัวการอันเกิดจากการกระทำของตัวแทน ตามมาตรา 427 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ปรับใช้ในกรณีนี้ได้เช่นกัน และเมื่อผู้รับจ้างไม่ได้มีสถานะเป็นผู้รับจ้างตามสัญญาจ้างทำของหรือเป็นตัวแทนของฝ่ายปกครอง ผู้รับจ้างจึงมีสถานะเป็นเพียงอุปกรณ์ในความควบคุมของฝ่ายปกครอง เพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะให้บรรลุผล ซึ่งหากผู้รับจ้างได้กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก ฝ่ายปกครองในฐานะผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะจึงไม่อาจปฏิเสธความรับผิดชอบที่เกิดจากอุปกรณ์ของตนได้ และเป็นกรณีที่ฝ่ายปกครองต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหาย จากการละเมิดของตนเอง ตามมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

เขตอำนาจศาลเกี่ยวกับความรับผิดชอบละเมิดของคู่สัญญาในสัญญาจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค

การที่ศาลปกครองจะมีอำนาจพิจารณาพิพากษาในข้อพิพาทตามกรณีดังกล่าวหรือไม่นั้น ย่อมต้องเป็นคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 ซึ่งในการพิจารณากรณีที่ศาลปกครองหรือคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลได้วินิจฉัยเกี่ยวกับเขตอำนาจศาลเกี่ยวกับความรับผิดชอบละเมิดของผู้รับจ้างก่อสร้างสิ่งสาธารณูปโภค แต่ในส่วนที่ฟ้องเฉพาะผู้รับจ้างนั้น จะไม่ค่อยมีกรณีที่นำมาสู่การวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดหรือคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล โดยมากจะเป็นกรณีที่ได้มีการฟ้องทั้งฝ่ายปกครองและผู้รับจ้างมารวมกัน หรือเป็นกรณีที่ฟ้องเฉพาะฝ่ายปกครองให้ต้องรับผิดชอบ

ในส่วนของแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองนั้น ศาลปกครองมิได้วินิจฉัยโดยตรงเกี่ยวกับเขตอำนาจศาลเกี่ยวกับความรับผิดชอบละเมิดของผู้รับจ้างก่อสร้างสิ่งสาธารณูปโภค เพียงแต่หากมีการฟ้องทั้งฝ่ายปกครองและผู้รับจ้างมารวมกัน ศาลปกครองจะไม่พิจารณาเรื่องเขตอำนาจศาลของทั้งฝ่ายปกครองและผู้รับจ้างแยกจากกัน โดยจะวินิจฉัยเรื่องเขตอำนาจศาลของทั้งฝ่ายปกครองและผู้รับจ้างในทำนองว่า ข้อพิพาทตามกรณีข้างต้นอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง โดยอาจแบ่งเป็นสองกรณี ได้แก่ กรณีแรก ศาลปกครองเห็นว่าการก่อสร้างสิ่งสาธารณูปโภค เป็นส่วนหนึ่งของการใช้อำนาจตามกฎหมายของผู้ว่าจ้างฝ่ายปกครอง ความเสียหายดังกล่าวจึงเกิดจากการที่ผู้รับจ้างใช้อำนาจตามกฎหมายแทนฝ่ายปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 746/2548 และคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 1186/2567) เช่น เห็นว่าฝ่ายปกครองมีอำนาจในการจัดให้มีทางน้ำและทางบกตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ความเสียหายดังกล่าว จึงเป็นความเสียหายอันเกิดจากการที่ผู้รับจ้างใช้อำนาจตามกฎหมายแทนฝ่ายปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 271/2545 (ที่ประชุมใหญ่)) และกรณีที่สอง ศาลปกครองเห็นว่าความเสียหายจากการก่อสร้าง

สิ่งสาธารณูปโภค เป็นผลมาจากการที่ฝ่ายปกครอง มีหน้าที่ตามกฎหมายในการจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค รวมถึงหน้าที่ในการควบคุมงานก่อสร้างดังกล่าว ความเสียหายก่อสร้างสิ่งสาธารณูปโภค เป็นผลมาจากการละเลยไม่ใช้อำนาจในการควบคุมงานของผู้ว่าจ้างฝ่ายปกครองนั้น กรณีจึงสามารถฟ้องให้หน่วยงานทางปกครองต้องรับผิดในฐานะที่ไม่ควบคุมกำกับดูแลให้ผู้รับจ้างปฏิบัติตามกฎหมายและตามสัญญา เช่น ฟ้องว่ากรมทางหลวง มีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะเกี่ยวกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านทางหลวง การก่อสร้าง และการบำรุงรักษาทางหลวงเพื่อให้ประชาชนมีความสะดวก รวดเร็ว และปลอดภัย ในการเดินทาง ตามพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535 ประกอบพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และมีหน้าที่ควบคุมดูแลการก่อสร้างสะพาน แต่ละเลยไม่ใช้อำนาจในการควบคุมงานของผู้ว่าจ้างฝ่ายปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 1074/2566) อย่างไรก็ตาม ในส่วนที่ฟ้องให้ผู้รับจ้างต้องรับผิดนั้น อาจมีกรณีศาลปกครองเห็นว่า กรณีแม้อาจจะอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง แต่ไม่เข้าเงื่อนไขในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ และไม่พิจารณาพิพากษาให้ผู้รับจ้างต้องรับผิด เช่น เห็นว่าผู้เสียหายไม่มีสิทธิฟ้องคดีต่อผู้รับจ้างตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 765/2557) เป็นต้น

สำหรับคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล มีความเห็นที่ยังมิได้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน กล่าวคือ มีทั้งที่เห็นว่าอยู่และไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง ดังนี้

กรณีที่เห็นว่าอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง โดยพิจารณาว่าการกระทำดังกล่าว เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายภายใต้ภารกิจของหน่วยงานทางปกครองดังกล่าวหรือไม่ (คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 14/2547 และที่ 59/2567) เช่น กรณีที่เห็นว่า บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ในฐานะผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการพลังงานตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ ผู้ดำเนินโครงการการดำเนินการก่อสร้างโครงการท่อส่งก๊าซธรรมชาติบนบกเส้นที่ 5 การที่มีผู้ฟ้องว่า บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) และผู้รับจ้างก่อสร้างท่อส่งก๊าซธรรมชาติ ดำเนินการก่อสร้างโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และก่อให้เกิดความเสียหาย จึงกระทำละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย กรณีย่อมอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง (คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 6/2566) หรือกรณีที่เห็นว่า การที่ผู้รับจ้างทำงานตามสัญญาจ้างผู้รับจ้างให้ก่อสร้างถนนคอนกรีตเสริมไม้ไผ่ เป็นการดำเนินกิจการทางปกครองที่อาศัยอำนาจตามกฎหมายในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนตำบล การที่มีผู้ฟ้องว่าผู้รับจ้างกระทำละเมิด และองค์การบริหารส่วนตำบลละเลยต่อหน้าที่ตามกฎหมายเกี่ยวกับการก่อสร้างถนนดังกล่าว ทำให้ได้รับความเสียหาย จึงกระทำละเมิดอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ กรณีย่อมอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง (คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 99/2564)

ส่วนกรณีที่วินิจฉัยว่าไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองและอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม ยังมีการแบ่งเหตุผลออกเป็นหลายแนวทาง ได้แก่ 1) วินิจฉัยว่าไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้โดยเฉพาะให้การดำเนินการจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค เป็นหน้าที่ของฝ่ายปกครองดังกล่าว เช่น หน้าที่ในการควบคุมดูแลการก่อสร้าง หรือ

หน้าที่ในการดูแลรักษาทรัพย์สินของเจ้าของทรัพย์สิน อันเป็นหน้าที่เช่นเดียวกับเอกชนทั่วไปพึงดูแลรักษาทรัพย์สินตน (คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 129/2561 และคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 1/2562) 2) วินิจฉัยว่าการจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคดังกล่าว ไม่ได้เป็นการที่ฝ่ายปกครองใช้อำนาจตามกฎหมาย จึงเป็นเพียงการกระทำละเมิดทั่วไป (คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 27/2567) และ 3) วินิจฉัยว่าเป็นการกระทำละเมิดระหว่างเอกชนกันเอง คือ ระหว่างผู้เสียหายและผู้รับจ้าง ไม่เกี่ยวกับฝ่ายปกครอง (คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 23/2551 และที่ 60/2555)

โดยสรุป ศาลปกครองจะไม่พิจารณาเรื่องเขตอำนาจศาลของทั้งฝ่ายปกครองและผู้รับจ้างแยกจากกัน โดยจะพิจารณาว่างานของผู้รับจ้างดังกล่าว เป็นงานที่เกี่ยวกับสิ่งสาธารณูปโภค ตามอำนาจและหน้าที่ตามที่กฎหมายเฉพาะกำหนด (อำนาจและหน้าที่ทางปกครอง) ซึ่งหากการจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคข้างต้นก่อให้เกิดความเสียหายต่อบุคคลภายนอกที่ไม่ใช่คู่สัญญา ข้อพิพาทเกี่ยวกับความเสียหายข้างต้นย่อมอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง แต่ในส่วนของผู้รับจ้างนั้น อาจมีกรณีที่ศาลปกครองเห็นว่า การฟ้องผู้รับจ้างไม่เป็นไปตามเงื่อนไขในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ ส่วนคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ยังคงมีความเห็นที่ยังมิได้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน แต่โดยมากคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล จะพิจารณาว่า การทำละเมิดอันจะอยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองนั้น จะต้องปรากฏว่าเป็นการกระทำละเมิดเกี่ยวกับการใช้อำนาจทางปกครอง หากกระทำได้ดังกล่าวไม่ได้เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจทางปกครอง แม้จะเกี่ยวข้องกัสิ่งสาธารณูปโภค ภายใต้หน้าที่ตามที่กฎหมายเฉพาะกำหนด แต่ข้อพิพาทเกี่ยวกับความเสียหายข้างต้น ย่อมอยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรม

ผู้เขียนเห็นว่า การจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค ก็ถือเป็นทั้งการใช้อำนาจทางปกครองและหน้าที่ทางปกครอง กล่าวคือ ในการทำหน้าที่ทางปกครองก็ย่อมต้องมีการใช้อำนาจทางปกครองด้วย เช่น กรมทางหลวง มีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะเกี่ยวกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านทางหลวง การก่อสร้าง และการบำรุงรักษาทางหลวงเพื่อให้ประชาชนมีความสะดวก รวดเร็ว และปลอดภัยในการเดินทาง ตามพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535 ประกอบพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งในการดำเนินการดังกล่าว ก็ย่อมต้องมีอำนาจในการปิดถนนด้วย ดังนั้น เมื่อการจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคโดยผู้รับจ้างถือเป็นการใช้อำนาจทางปกครองของฝ่ายปกครองเอง กรณีที่เกิดความเสียหายจากการทำงานข้างต้น ย่อมถือเป็นกรณีที่ฝ่ายปกครองละเลยไม่ใช้อำนาจในการควบคุมดูแลผู้รับจ้างให้ปฏิบัติโดยชอบด้วยข้อกฎหมายและข้อสัญญา ข้อพิพาทในส่วนของฝ่ายปกครองจึงอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง ส่วนของผู้รับจ้างนั้น การกระทำของผู้รับจ้างตามสัญญาจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค เป็นเพียงการกระทำในฐานะอุปกรณ์ การกระทำของผู้รับจ้างจึงมิได้เป็นการกระทำในฐานะหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 อันจะถือเป็นฝ่ายปกครองที่อาจจะถูกฟ้องร้องให้ต้องรับผิดชอบในศาลปกครองได้ อย่างไรก็ตาม เมื่อการกระทำละเมิดดังกล่าวเป็นการกระทำอันเกิดจากการที่ผู้รับจ้างปฏิบัติตามสัญญาจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค อันเป็นสัญญาทางปกครอง การกระทำละเมิดข้างต้น จึงกระทำในแดนของกฎหมายมหาชน และอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง ทั้งนี้ โดยเทียบเคียงจากกรณีที่สัญญาค้ำประกันในสัญญาทางปกครอง (คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล

ที่ 28/2546) หรือการโอนสิทธิเรียกร้องในสัญญาทางปกครอง (คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ 78/2565) ซึ่งแม้ว่าสัญญาทั้งสองนั้น จะไม่ได้เป็นสัญญาทางปกครอง แต่เมื่อเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง กรณีจึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งแม้ว่าสถานะของผู้รับจ้างมิได้เป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่ในเมื่อการกระทำละเมิดดังกล่าว ก็เป็นการปฏิบัติงานตามสัญญาจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค ในฐานะอุปกรณ์ของฝ่ายปกครอง กรณีพิพาทข้างต้นจึงเป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครอง อันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ และอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

บทสรุป

การจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค ถือเป็นหนึ่งในการกิจสำคัญของรัฐในการจัดทำบริการสาธารณะ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดให้ฝ่ายปกครองเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคเฉพาะเรื่อง ซึ่งกฎหมายมิได้บังคับฝ่ายปกครองต้องจัดทำด้วยตนเอง แต่อาจทำสัญญาว่าจ้างให้บุคคลอื่นเข้ามาจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคดังกล่าวแทนได้ ซึ่งสัญญาดังกล่าวย่อมมีสถานะเป็นสัญญาทางปกครอง อย่างไรก็ตาม สัญญานี้ไม่ได้มีผลเป็นการโอนอำนาจหน้าที่ในการจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค ให้แก่ผู้รับจ้างแต่อย่างใด กลับกัน ฝ่ายปกครองยังคงมีอำนาจหน้าที่ตามสัญญาในการควบคุมดูแลงานตามสัญญาให้แล้วเสร็จ เพื่อฝ่ายปกครองจะได้นำสิ่งสาธารณูปโภคดังกล่าวไปใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะของตนได้อย่างต่อเนื่อง อีกทั้ง การจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคดังกล่าวฝ่ายปกครองก็มีหน้าที่ในการปฏิบัติงานหรือควบคุมงานมิให้กระทำละเมิดต่อบุคคลอื่น โดยหากการจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคดังกล่าวของผู้รับจ้าง เป็นการกระทำละเมิดต่อบุคคลอื่น เช่นนี้ กรณีย่อมเกิดจากการที่ฝ่ายปกครองละเลยต่อหน้าที่ในการควบคุมดูแลให้ผู้รับจ้างทำงานตามสัญญาและตามกฎหมาย ซึ่งหากข้อพิพาทดังกล่าวถูกฟ้องร้องเป็นคดีต่อศาล ศาลปกครองย่อมเป็นศาลที่มีเขตอำนาจในการพิจารณาข้อพิพาทดังกล่าว ไม่ว่าจะเป็นกรณีที่ฟ้องผู้รับจ้างหรือฝ่ายปกครอง ซึ่งหากกรณีรับฟังได้เป็นที่ยุติว่าการกระทำของผู้รับจ้างเป็นการกระทำละเมิด เช่นนี้ ฝ่ายปกครองย่อมต้องรับผิดชอบในกรณีข้างต้นในฐานะที่ผู้รับจ้างเป็นเพียงอุปกรณ์ในการจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคของฝ่ายปกครอง เสมือนตนได้กระทำละเมิดด้วยตนเอง ทั้งนี้ เพื่อให้การพิจารณาพิพากษาหรือการวินิจฉัยทั้งในแง่ของเขตอำนาจศาลและความรับผิดชอบของคู่สัญญาในสัญญาจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค เป็นไปในแนวทางเดียวกัน กรณีจึงสมควรมีการวางบรรทัดฐานในกรณีดังกล่าว ซึ่งอาจกระทำได้โดยการที่ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด จะได้มีการประชุมปรึกษาหารือในเรื่องดังกล่าว และมีมติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด เพื่อที่จะได้เป็นแนวทางในการพิจารณาคดีดังกล่าวต่อไป ทั้งนี้ แม้วามติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด จะมีได้มีผลบังคับให้คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลจะต้องวินิจฉัยตามแนวทางดังกล่าว แต่ก็ถือเป็นหมุดหมายสำคัญในการวางบรรทัดฐานเพื่อให้การวินิจฉัยปัญหาข้างต้นนั้น เป็นไปในแนวทางเดียวกันสืบต่อไป ทั้งนี้ ก็เพื่อเป็นการทำให้ไม่เกิดความสับสนของผู้เสียหาย

ในการใช้สิทธิในทางศาล และความล่าช้าในกระบวนการยุติธรรม รวมทั้งยังทำให้ฝ่ายปกครองต้องมีความรับผิดชอบต่อการจัดทำบริการสาธารณะของตน

เอกสารอ้างอิง

- นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2560). *หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ* (พิมพ์ครั้งที่ 5). วิญญูชน.
- ประยูร กาญจนดุล. (2538). *คำบรรยายกฎหมายปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 4). จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- มานิตย์ วงศ์เสรี. (2565). *นิติวิธีว่าด้วยสัญญาทางปกครอง*. วิญญูชน.
- ลัคนาวดี สายมิตร. (2566). การใช้เอกสิทธิ์ของฝ่ายปกครอง : สัญญาทางปกครอง. ใน สำนักงานศาลปกครอง. *รวมบทความวิชาการ (เอกสารอิเล็กทรอนิกส์) เล่ม 1 : สัญญาทางปกครอง* (น. 9-16). <https://www.admincourt.go.th/academic/academic-articles/a60d5d24-94ed-11f0-ac78-3e879acfe27a>
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2554). *กฎหมายปกครอง ภาคทั่วไป*. นิติราษฎร์.
- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2562). *ข้อความคิดและหลักการพื้นฐานบางประการของกฎหมายปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 3). วิญญูชน.
- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2565). *รวมข้อเขียนเกี่ยวกับกฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายปกครอง*. วิญญูชน.
- วิชญ์ วรญาณ, ปิยะศาสตร์ ไชว์พันธุ์, และเจตน์ สถาวรศิลป์พร. (2551). *ตำรากฎหมายปกครอง ว่าด้วยหลักกฎหมายปกครองทั่วไป*. ดอกเบญ.
- วิสูตร วัจนะเสถียรกุล. (2547). *ความรับผิดทางละเมิดของฝ่ายปกครองและการฟ้องคดีเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของฝ่ายปกครอง* [สารนิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์].
- สิริวิทย์ ทิวะกุล. (2559). *สัญญาของฝ่ายปกครอง: ศึกษาเปรียบเทียบกรณีสัญญาภาครัฐในระบบกฎหมายสหภาพยุโรปกับสัญญาของฝ่ายปกครองในระบบกฎหมายฝรั่งเศสและระบบกฎหมายไทย* [วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์].
- สุชาวณี แสนคำ. (2563). *คดีปกครองเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่นตามกฎหมายไทย* [วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์].

