



การประชุมเสนอผลงานวิจัยระดับชาติ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ครั้งที่ 10  
The 10<sup>th</sup> STOU National Research Conference

การนำหลักบริการสาธารณะมาใช้ในคดีปกครอง  
Introduction of Public Service Principles in Administrative Cases

สิทธิพร สलगสิงห์ ( Sittiporn Salangsing)<sup>1</sup> สิริพันธ์ พลรบ (Siripun pholrob)<sup>2</sup>

บทคัดย่อ

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) เพื่อศึกษาถึงความหมาย แนวคิด ทฤษฎี และหลักเกณฑ์ในการจัดทำบริการสาธารณะ รวมทั้งกฎหมายที่เกี่ยวข้องทั้งของประเทศไทยและประเทศฝรั่งเศส (2) เพื่อวิเคราะห์ถึงแนวทางในการนำหลักการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อมาใช้ในคดีปกครองได้อย่างถูกต้อง เหมาะสม (3) เพื่อเสนอแนะแนวทางในการนำหลักบริการสาธารณะมาใช้ในคดีปกครอง ได้อย่างเหมาะสม ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้จะเป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ เป็นการศึกษาวิจัยจากเอกสารในส่วนที่เกี่ยวข้องกับบริการสาธารณะ ตำรากฎหมาย บทความทางวิชาการ ศึกษาบทบัญญัติของกฎหมาย โดยจะมุ่งเน้นในส่วนของทฤษฎีต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับบริการสาธารณะ ทั้งของกฎหมายของประเทศไทยและกฎหมายของประเทศฝรั่งเศส จากการศึกษาพบว่า (1) ความหมายของคำว่า “บริการสาธารณะ” มีที่มาจากแนวคิดทฤษฎีในทางปกครอง ซึ่งเป็นการให้ความหมายในลักษณะที่กว้าง เพื่อที่จะสามารถที่จะนำมาปรับใช้ในการตีความ ความหมายของบริการสาธารณะในลักษณะต่างๆ เพื่อให้ครอบคลุมกับบริการสาธารณะที่อาจเกิดขึ้นได้ในอนาคต (2) หลักของการจัดทำบริการสาธารณะที่มีอยู่ 3 หลัก คือ หลักความเสมอภาค หลักความต่อเนื่อง และหลักการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง สามารถนำมาศึกษาเพื่อนำมาใช้ในคดีปกครองได้อย่างถูกต้องและเหมาะสม (3) หลักของการจัดทำบริการสาธารณะที่มีอยู่ 3 หลัก ตามที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น ซึ่งศาลปกครองของไทยได้นำมาใช้ในคดีปกครองที่เป็นสัญญาทางปกครองในการจัดทำบริการสาธารณะอยู่หลายเรื่อง จึงเห็นว่าควรที่จะต้องนำหลักการดังกล่าวมาใช้เพื่อสร้างคุณภาพในการจัดทำบริการสาธารณะให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการจัดทำบริการสาธารณะ จึงสมควรอย่างยิ่งที่จะต้องมีการนำมาศึกษาอย่างเป็นระบบเพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะนั้นมีความถูกต้อง สมบูรณ์ ในการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อให้บริการแก่ประชาชนโดยส่วนรวม

**คำสำคัญ** การจัดทำบริการสาธารณะ หลักบริการสาธารณะ คดีปกครอง

<sup>1</sup> นักศึกษาหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต วิชาเอกกฎหมายมหาชน มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช salangsing.stp@gmail.com

<sup>2</sup> รองศาสตราจารย์ สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช tum505@yahoo.com



## การประชุมเสนอผลงานวิจัยระดับชาติ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ครั้งที่ 10

### The 10<sup>th</sup> STOU National Research Conference

---

#### Abstract

This independent study is aimed at (1) To study the meaning, concept, theory and criteria for the preparation of public services. Including the relevant laws of both Thailand and France. (2) To analyze the guidelines for applying the principles of public service preparation for use in administrative cases properly. (3) To provide guidance on the application of public service principles in administrative cases appropriately. In this research study, it will be a qualitative research. It is a research study from documents related to public service, legal textbooks, academic articles. Study the provisions of the law which will focus on the various theories Related to public service both of the laws of Thailand and the laws of France. The study found that (1) Meaning of the word "Public service" is derived from the concept of theories in the government. Which gives meaning in a broad way In order to be able to be adapted to interpret the meaning of public services in different ways to cover the public services that may occur in the future. (2) There are 3 main principles of the preparation of public services which are Principle of equality Continuity principle and improvement principles can be studied to be applied correctly and appropriately in administrative cases (3) The three principles of the establishment of public services as mentioned above. The administrative court of Thailand has been used in many administrative cases which are administrative contracts for the preparation of public services. Therefore, it is of the view that the aforementioned principles should be applied to create quality in the provision of public services in accordance with the objectives of the provision of public services. It is therefore expedient to have a systematic study in order for the preparation of public services to be accurate and complete in the implementation of public services to serve the public as a whole.

**Keywords:** Establishing public services, Public service principles, Administrative case



## การประชุมเสนอผลงานวิจัยระดับชาติ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ครั้งที่ 10

### The 10<sup>th</sup> STOU National Research Conference

#### บทนำ

บริการสาธารณะ ( service public ) มีอยู่คู่สังคมมนุษย์มานานตั้งแต่มนุษย์เริ่มรวมตัวกันเป็นกลุ่มสังคม<sup>3</sup> ในการให้บริการสาธารณะนั้นเป็นเรื่องของการให้บริการต่อสังคมประชาชนส่วนมากหรือโดยส่วนรวมของสังคม จึงเป็นการดำเนินการที่จำเป็นจะต้องมีงบประมาณ ผู้ให้บริการ ผู้รับบริการ และทรัพยากรต่างๆจำนวนมากเข้ามาเกี่ยวข้องในการจัดให้มีบริการสาธารณะในแต่ละสิ่งอย่างโดยไม่อาจที่จะหลีกเลี่ยงได้ หากไม่เช่นนั้นแล้วก็ไม่อาจที่เป็นบริการสาธารณะขึ้นมาได้ เพราะบริการสาธารณะนั้นเป็นความต้องการในประโยชน์อันเป็นสาธารณะของประชาชนโดยส่วนรวม การที่บริการนั้นๆจะเป็นบริการสาธารณะหรือไม่ก็จึงจะต้องได้รับการพิสูจน์หรือเรียกร้องจากประชาชนโดยส่วนใหญ่ของสังคมว่าสิ่งนั้นเป็นสิ่งจำเป็นอันไม่อาจที่จะไม่มีได้ หากไม่มีการจัดทำบริการสาธารณะเช่นนั้นแล้วขึ้นมาให้บริการ การดำเนินชีวิตประจำวันของประชาชนโดยส่วนใหญ่ของสังคมก็จะเป็นไปได้ด้วยความยากลำบาก บริการสาธารณะจึงเป็นสิ่งที่ประชาชนต้องการเพื่อความอยู่ดีที่ผาสุกของประชาชน

คติปกครอง เป็นคติที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งได้ตามที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 ได้ให้อำนาจไว้ในมาตรา 9 วรรคหนึ่ง<sup>4</sup> ซึ่งในการศึกษาในครั้งนี้นั้นเราจะทำการศึกษาถึงคดีปกครองในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำบริการสาธารณะ ทั้งในส่วนที่ราชการเป็นผู้ดำเนินการจัดทำเองตามที่ได้มีกฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ให้จัดทำและการมอบให้ผู้อื่นเป็นผู้ดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะนั้นแทนทั้งในรูปแบบของสัญญาทางปกครองที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำบริการสาธารณะและรูปแบบสัญญาสัมปทาน

การจัดทำบริการสาธารณะแต่เดิมแล้วโดยส่วนใหญ่จะจัดให้มีการจัดทำขึ้นโดยส่วนราชการผูกขาดในการจัดบริการสาธารณะไว้แต่ผู้เดียว<sup>5</sup> ไม่ว่าจะเป็นในส่วนราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น หรือในรูปแบบของรัฐวิสาหกิจที่รัฐเป็นผู้ควบคุมการดำเนินการในการจัดทำบริการสาธารณะ ต่อมาในปัจจุบันระยะหลังเริ่มมีการให้เอกชนได้เข้ามามีส่วนร่วมกับรัฐในการจัดทำบริการสาธารณะแต่ก็จะอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐอย่างเข้มงวด การให้บริการสาธารณะนั้นเป็นสิ่งที่รัฐบาลหรือผู้ที่เสนอตัวเพื่อจะเข้ามาเป็นรัฐบาลค้ำถึงเป็นลำดับแรกๆในการเสนอถึงการที่จะให้บริการสาธารณะต่อประชาชนโดยส่วนรวม จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีหลักการที่เป็นหลักพื้นฐานในการจัดทำบริการสาธารณะที่มีอยู่อย่างมากมายทั้งในปัจจุบันและที่จะเกิดขึ้นอีกในอนาคต ทั้งนี้เพราะหากเกิดกรณีที่เป็นปัญหาเกิดข้อพิพาททางปกครองขึ้นอันเนื่องมาจากการจัดทำบริการสาธารณะนั้นไม่ว่ากรณีที่ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานของรัฐในรูปแบบอื่นเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะ หรือแม้กระทั่งเอกชนเองที่เป็นผู้ได้รับมอบหมายจากรัฐให้เป็นผู้ดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะนั้นว่าจะต้องมีวิธีการในการดำเนินการต่อข้อพิพาทหรือคดีปกครองที่เป็นสัญญาทางปกครองอันเนื่องมาจากการจัดทำบริการสาธารณะที่ได้เกิดขึ้นนั้นเหมือนหรือแตกต่างกันอย่างไรตามหลักพื้นฐานของบริการสาธารณะเพื่อที่จะให้เกิดความยุติธรรมตามหลักพื้นฐานของบริการสาธารณะอันเป็นหลักการที่มีความสำคัญจนกลายมาเป็นหลักกฎหมายพื้นฐานของบริการสาธารณะ

<sup>3</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์, หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ, ( กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, พิมพ์ครั้งที่ 5 พ.ศ.2560 ), หน้า 19.

<sup>4</sup> สุรียา ปานแป้น, อนุวัฒน์ บุญนันท์, คู่มือสอบกฎหมายปกครอง, ( กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, พิมพ์ครั้งที่ 7 พ.ศ.2558 ), หน้า 231.

<sup>5</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์, หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ, อ้างถึงแล้วในเชิงอรรถที่ (3), หน้า 139.



## การประชุมเสนอผลงานวิจัยระดับชาติ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ครั้งที่ 10 The 10<sup>th</sup> STOU National Research Conference

การดำเนินคดีปกครองอันเป็นสัญญาทางปกครองที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำบริการสาธารณะนั้น ศาลปกครองของประเทศไทยได้มีการนำหลักบริการสาธารณะอันเป็นหลักกฎหมายพื้นฐานของการจัดทำบริการสาธารณะมาใช้ในการพิจารณาคดีปกครองที่เป็นสัญญาทางปกครองอันเกี่ยวกับบริการสาธารณะอยู่หลายเรื่อง แสดงให้เห็นได้ว่าหลักบริการสาธารณะนั้นมีความสำคัญเป็นอย่างมากต่อการพิจารณาคดีปกครองที่เป็นสัญญาทางปกครองอันเกี่ยวกับบริการสาธารณะ เพื่อเป็นหลักการที่เป็นระบบแบบแผนอย่างเดียวกันในการพิจารณาคดีปกครองของศาลปกครองของประเทศไทยอันจะได้เป็นบรรทัดฐานในการดำเนินการพิจารณาคดีปกครองที่เป็นสัญญาทางปกครองอันเกี่ยวกับบริการสาธารณะต่อไปในอนาคตจึงจำเป็นต้องมีการศึกษาถึงการนำหลักบริการสาธารณะมาใช้ในคดีปกครองของประเทศไทยอย่างเป็นระบบเพื่อที่จะส่งผลให้มีการใช้หลักบริการสาธารณะในคดีปกครองได้อย่างถูกต้องเหมาะสม

ข้าพเจ้าจึงเล็งเห็นความสำคัญของบริการสาธารณะอันมีความสำคัญต่อการดำเนินชีวิตของประชาชนโดยส่วนรวมสมควรที่จะได้รับการศึกษาถึงหลักการที่สำคัญในการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะ กฎหมาย ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะ ทฤษฎีต่างๆที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะ การนำหลักบริการสาธารณะมาใช้ในคดีปกครองที่เป็นสัญญาทางปกครองในการจัดทำบริการสาธารณะและส่วนอื่นๆที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำบริการสาธารณะนั้น เพื่อให้เป็นแนวทางในการดำเนินการต่อคดีปกครองที่เป็นสัญญาทางปกครองอันเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะนั้นเพื่อให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดทำบริการสาธารณะในการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนโดยส่วนรวมมีความเข้าใจอย่างแท้จริง กับการดำเนินคดีปกครองที่เกิดขึ้นและการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อยังประโยชน์ให้แก่ประชาชนโดยส่วนรวมของประเทศชาติหรือสาธารณะประโยชน์อย่างแท้จริง

### วัตถุประสงค์และขอบเขตของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาถึงความหมาย แนวคิด ทฤษฎี และหลักเกณฑ์ในการจัดทำบริการสาธารณะ รวมทั้งกฎหมายที่เกี่ยวข้องทั้งของประเทศไทยและประเทศฝรั่งเศส
2. เพื่อวิเคราะห์ถึงแนวทางในการนำหลักการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อมาใช้ในคดีปกครองได้อย่างถูกต้องเหมาะสม
3. เพื่อเสนอแนะแนวทางในการนำหลักบริการสาธารณะมาใช้ในคดีปกครอง ได้อย่างเหมาะสม

### ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงความหมาย แนวคิด ทฤษฎี และหลักเกณฑ์ในการจัดทำบริการสาธารณะ รวมทั้งกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ทั้งของประเทศไทยและประเทศฝรั่งเศส
2. สามารถวิเคราะห์ถึงแนวทางในการนำหลักการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อมาใช้ในคดีปกครองได้อย่างถูกต้องเหมาะสม
3. สามารถเสนอแนะแนวทางในการนำหลักบริการสาธารณะมาใช้ในคดีปกครอง ได้อย่างเหมาะสม



## การประชุมเสนอผลงานวิจัยระดับชาติ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ครั้งที่ 10

### The 10<sup>th</sup> STOU National Research Conference

#### ระเบียบวิธีวิจัย

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้จะเป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ เป็นการศึกษาวิจัยจากเอกสาร (Documentary Research) ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับบริการสาธารณะ ตำรากฎหมาย บทความทางวิชาการ ศึกษาบทบัญญัติของกฎหมาย โดยจะมุ่งเน้นในส่วนของทฤษฎีต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับบริการสาธารณะ ทั้งของกฎหมายของประเทศไทยและกฎหมายของประเทศฝรั่งเศส

#### แนวความคิดทฤษฎี หลักการ และหลักกฎหมายที่ใช้ในการศึกษาวิจัย

#### แนวความคิดทฤษฎีพื้นฐานของประโยชน์สาธารณะ

ศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ได้ให้คำอธิบายไว้ พอสรุปได้ดังนี้<sup>6</sup>

ในกฎหมายเอกชนนั้นถือว่า เอกชนนั้นเสมอภาคกันต่างเท่าเทียมกันตามกฎหมาย โดยเอกชนต่างก็มุ่งหวังในประโยชน์ของตนเองเป็นหลัก การผูกพันสัมพันธ์ระหว่างกันจึงต้องอาศัยความสมัครใจของทั้งสองฝ่ายในการทำสัญญา หากไม่มีการปฏิบัติตามสัญญาหรือปฏิบัติไม่ครบถ้วนตามที่ตกลงกันเอาไว้ก็ต้องนำเรื่องดังกล่าวเสนอเป็นคดีต่อศาลเพื่อที่จะให้ศาลเป็นผู้ชี้ขาดตัดสินให้คู่กรณีปฏิบัติตามสัญญานั้น

แต่ในกฎหมายมหาชน รัฐจะเป็นผู้มีหน้าที่ในการดูแลรักษาผลประโยชน์ของประชาชนส่วนมากในสังคมหากผลประโยชน์ส่วนตัวของเอกชนคนใดไม่สอดคล้องกับผลประโยชน์ของประชาชนส่วนมากที่เรียกว่า ประโยชน์สาธารณะ จะต้องคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะมาก่อนหรืออยู่เหนือผลประโยชน์ส่วนตัวของเอกชน หากเอกชนคนใดไม่ยอมสละเสียซึ่งประโยชน์ส่วนตนก็จะต้องเป็นหน้าที่ของรัฐในการดำเนินการบังคับเอกชนคนนั้นสละประโยชน์ส่วนตนเพื่อประโยชน์ของส่วนรวมหรือสาธารณะประโยชน์ของประชาชนได้

ดังนั้นแล้วประโยชน์สาธารณะจึงเป็นหัวใจหลักในการดำเนินการให้บริการสาธารณะของรัฐและเป็นหน้าที่ของรัฐในการจัดให้มีขึ้นต่อประชาชนส่วนรวมในสังคม โดยการดำเนินการของฝ่ายปกครองเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ ดังนั้นการที่จะทำการดำเนินการกิจของฝ่ายปกครองบรรลุความมุ่งหมายได้ จึงจำเป็นที่จะต้องให้ฝ่ายปกครองใช้อำนาจมหาชนได้ ลักษณะการใช้อำนาจมหาชนของฝ่ายปกครองจึงเป็นการใช้อำนาจเหนือที่อาจไปกระทบสิทธิของปัจเจกบุคคลได้<sup>7</sup> ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐในฐานะที่เป็นผู้ดำเนินการของรัฐหรือแทนรัฐ จึงมีผลตามมาคือทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐจึงจำเป็นต้องมีอำนาจเหนือเอกชนเพื่อที่จะสามารถดำเนินการแทนรัฐในการผดุงประโยชน์สาธารณะแก่ประชาชนได้อย่างเรียบร้อยเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของสังคมโดยส่วนรวม โดยในบางกรณีรัฐอาจจำเป็นต้องใช้อำนาจในการควบคุมการใช้สิทธิเสรีภาพของประชาชนเพื่อจะเป็นการป้องกันหรือระงับเหตุอันที่จะก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยขึ้นในสังคม เพื่อที่จะรักษาไว้ซึ่งความสงบเรียบร้อยของสังคมโดยส่วนรวม

<sup>6</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม 3 : ที่มาและนิติวิธี, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2538), หน้า 298-301

<sup>7</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง, ( กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน. พิมพ์ครั้งที่ 6 พ.ศ.2561 ), หน้า 17.





## การประชุมเสนอผลงานวิจัยระดับชาติ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ครั้งที่ 10 The 10<sup>th</sup> STOU National Research Conference

### ทฤษฎีว่าด้วยการบริการสาธารณะ

บริการสาธารณะในระบบกฎหมายไทย บริการสาธารณะเกิดขึ้นในประเทศไทยมาเป็นเวลานานแล้ว แม้ในปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายไทยฉบับใด ให้คำนิยามบริการสาธารณะเอาไว้อย่างชัดเจนก็ตาม แต่ก็มีผู้อธิบายความหมายไว้หลากหลาย แต่ที่อธิบายได้ชัดเจนที่สุด น่าจะได้แก่ความหมายของบริการสาธารณะ ที่อธิบายไว้ในหนังสือกฎหมายปกครองว่า บริการสาธารณะหมายถึงกิจการที่อยู่ในความอำนาวยการ หรืออยู่ในความควบคุมของฝ่ายปกครองที่จัดทำขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน<sup>8</sup> จากคำอธิบายข้างต้น เมื่อพิจารณาความหมายของบริการสาธารณะดังกล่าวแล้ว สามารถแยกองค์ประกอบของบริการสาธารณะได้ ดังนี้

1. บริการสาธารณะเป็นกิจการที่อยู่ในความอำนาวยการ หรือความควบคุมของฝ่ายปกครอง ซึ่งลักษณะที่สำคัญที่สุดก็คือ บริการสาธารณะต้องเป็นกิจการที่รัฐจัดทำขึ้นเพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน แต่ในปัจจุบันรัฐสมัยใหม่มีการกิจการมากขึ้น กิจกรรมบางอย่างต้องใช้เงินลงทุนสูง ใช้เทคโนโลยีขั้นสูง รัฐไม่มีความพร้อมในการจัดทำ รัฐจึงมอบหมายให้บุคคลอื่นซึ่งอาจเป็นหน่วยงานของรัฐ หรือเอกชนเป็นผู้ดำเนินการ บทบาทของรัฐจะเปลี่ยนไปตามผู้ควบคุม

2. บริการสาธารณะจะต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อสาธารณะประโยชน์ ในข้อนี้จะพิจารณาจากการดำรงชีวิตของประชาชน โดยความต้องการส่วนรวมของประชาชนจะแบ่งออกเป็นความต้องการที่จะมีชีวิตอยู่อย่างสุขสบาย และความต้องการที่จะอยู่อย่างปลอดภัย

ดังนั้น บริการสาธารณะที่จัดทำขึ้น จึงต้องมีลักษณะที่สนองความต้องการของประชาชนทั้งสองประการข้างต้นและรัฐต้องจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประชาชนทุกคนอย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกัน รัฐจะจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งมิได้

### ประเภทของบริการสาธารณะ

สามารถแบ่งได้เป็น 2 ประเภท<sup>9</sup> คือ บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครอง (service publics administratifs) และบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม (service publics industriels et commerciaux)

1. บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครอง (service publics administratifs) เป็นกิจกรรมที่โดยสภาพแล้วเป็นหน้าที่ของฝ่ายปกครองที่จะต้องจัดทำขึ้นมาเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน โดยส่วนรวม เป็นกิจกรรมอันเกี่ยวกับการดูแลรักษาความปลอดภัยรวมทั้งความสงบเรียบร้อยและความผาสุกของประชาชน บริการสาธารณะทางปกครองส่วนใหญ่จะต้องเป็นกิจกรรมที่ภาครัฐจัดมีไว้ให้บริการแก่ประชาชนโดยไม่ต้องมีการจ่ายค่าตอบแทนและนอกจากได้กล่าวนี้แล้ว เนื่องจากเนื้อหาของให้บริการสาธารณะทางปกครองนั้นจะเป็นเรื่องที่เป็นการใช้อำนาจหน้าที่โดยเฉพาะของฝ่ายปกครองเองอันที่ต้องอาศัยเทคนิคพิเศษในการจัดทำ รวมทั้ง อำนาจพิเศษ ของฝ่ายปกครองในการจัดทำบริการสาธารณะนั้นด้วย ดังนั้นบริการสาธารณะประเภทนี้ ฝ่ายปกครองจึงไม่สามารถมอบให้องค์กรอื่นหรือเอกชนเข้ามาดำเนินการแทนได้ อันได้แก่กิจการอันที่เกี่ยวข้องกับความสงบเรียบร้อยภายในและการปกป้องหรือป้องกันประเทศ และการเงินการคลัง เป็นต้น

<sup>8</sup> ประยูร กาญจนกุล, คำอธิบายกฎหมายปกครอง (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2549, หน้า 108

<sup>9</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์, หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ, อ้างถึงแล้วในเชิงอรรถที่ (3), หน้า 35.



## การประชุมเสนอผลงานวิจัยระดับชาติ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ครั้งที่ 10 The 10<sup>th</sup> STOU National Research Conference

2. บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม (service publics industriels et commerciaux) บริการใดจะเป็นการจัดทำบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางด้านอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมนั้นได้ก็ต่อเมื่อบริการสาธารณะต่างๆเหล่านั้นจะคล้ายคลึงหรือเหมือนกันกับวิสาหกิจเอกชนทั้งในด้านของวัตถุประสงค์ของบริการ แหล่งที่มาของเงินทุน และวิธีในการปฏิบัติงาน หากบริการสาธารณะนั้นแตกต่างออกไปเสียจากวิสาหกิจเอกชนไม่ว่าจะในด้านใดหรือด้านหนึ่ง ให้ถือว่าบริการสาธารณะเหล่านั้นเป็นบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครอง

### หลักกฎหมายในการจัดทำบริการสาธารณะ

กฎหมายของการให้บริการสาธารณะหรือหลักเกณฑ์ขั้นพื้นฐานของการจัดทำบริการสาธารณะได้จัดสร้างขึ้นมาเพื่อให้มีส่วนของความคล้ายคลึงกับหลักกฎหมายทั่วไปของกฎหมายอันเกี่ยวข้องกับบริการสาธารณะเพื่อจะได้เป็นแนวทางในด้านการพิจารณาถึงสถานะภาพของการให้บริการสาธารณะนั้น กฎหมายของการจัดทำบริการสาธารณะหรือในหลักเกณฑ์ขั้นพื้นฐานของการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะนั้นประกอบด้วยหลัก 3 ประการ คือ หลักอันว่าด้วยความเสมอภาค (le principe d'égalité) หลักอันว่าด้วยความต่อเนื่อง (le principe de continuité) และหลักอันว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง (le principe d'adaptation)<sup>10</sup>

#### 1. หลักว่าด้วยความเสมอภาค

หลักอันว่าด้วยความเสมอภาคเป็นหลักกฎหมายที่มีความสำคัญเป็นลำดับแรกในดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะและการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน เพราะการจัดทำบริการสาธารณะนั้นรัฐไม่ได้คำนึงถึงประโยชน์ส่วนตัวของเอกชนคนใดเป็นสำคัญแต่คำนึงถึงความเป็นประโยชน์สาธารณะของประชาชนทุกคน กิจกรรมใดที่รัฐจัดทำขึ้นเพื่อให้เป็นบริการสาธารณะนั้นประชาชนทุกคนย่อมมีสิทธิอันที่จะได้รับผลประโยชน์จากการใช้บริการจากการจัดทำบริการสาธารณะนั้นๆ อย่างเสมอภาคกัน

หลักอันว่าด้วยความเสมอภาคของบริการสาธารณะนั้นเป็นหลักที่มาจากหลักความเสมอภาคตามกฎหมายที่ประกาศไว้ในคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ลงวันที่ 26 สิงหาคม ค.ศ.1789<sup>11</sup> เป็นหลักที่รับรองสิทธิขั้นพื้นฐานที่ทุกคนจะต้องเสมอภาคกันตามกฎหมายหมายถึงความเสมอภาคทางด้านสถานะภาพของผู้เข้ามาใช้บริการและความเสมอภาคระหว่างคู่สัญญา

หลักอันว่าด้วยความเสมอภาคของบริการสาธารณะนี้ ส่วนหนึ่งมาจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดของฝรั่งเศสที่ได้มีการพยายามวางหลักเกณฑ์และสร้างทฤษฎีต่างๆขึ้นมาเพื่อให้เป็นแนวทางในการปฏิบัติงานให้ถูกต้องตามกฎหมายของฝ่ายปกครอง จนกระทั่งกลายมาเป็นหลักกฎหมายทั่วไป และนอกจากนี้หลักว่าด้วยความเสมอภาคที่มีต่อบริการสาธารณะยังมีที่มาจากแนวคำวินิจฉัยของคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสอีกด้วย

#### 2. หลักว่าด้วยความต่อเนื่อง

เป็นหลักการที่มีความสำคัญเป็นอย่างมากในการจัดทำบริการสาธารณะจึงต้องจัดให้มีความต่อเนื่องในการให้บริการสาธารณะนั้น แต่ไม่ใช่ว่าจะต้องจัดทำอย่างต่อเนื่องตลอด 24 ชั่วโมง เพียงแต่เป็นการต่อเนื่องตามปกติของกิจการเช่นว่านั้นแล้วก็คือว่าได้ปฏิบัติตามหลักอันว่าด้วยความต่อเนื่องแล้ว เช่น ธนาคารเปิดให้บริการในเวลา 08.30 น. ถึงเวลาปิดทำการ 15.30 น.และหยุดทุกเสาร์ อาทิตย์และวันหยุดอื่นๆ เว้นแต่บริการบางประเภท เช่น การไฟฟ้า การประปา เป็นต้น ที่ต้องมี

<sup>10</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์, หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ, อ้างถึงแล้วในเชิงบรรณที่ (3), หน้า 43 – 52.

<sup>11</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 44.



## การประชุมเสนอผลงานวิจัยระดับชาติ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ครั้งที่ 10

### The 10<sup>th</sup> STOU National Research Conference

จัดทำบริการสาธารณะตลอด 24 ชั่วโมง นอกจากนี้แล้วหลักอันว่าด้วยความต่อเนื่องนั้นยังมีผลกระทบต่อ “สัญญาทางปกครอง” กล่าวคือ หากมีเหตุหรือสถานการณ์บางอย่างเกิดขึ้นแล้วส่งผลต่อการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะนั้น ไม่อาจที่จะสามารถจัดทำบริการสาธารณะเพื่อให้บริการต่อประชาชนโดยส่วนรวมตามหลักอันว่าด้วยความต่อเนื่องของบริการสาธารณะแล้ว ฝ่ายปกครองที่มอบหมายให้เอกชนนั้นดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะนั้น อาจจะต้องเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกเงื่อนไขในสัญญาบางประการหรือยกเลิกทั้งฉบับเลยก็ได้ หากการกระทำเช่นนั้นเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ โดยฝ่ายปกครองนั้นเองก็จะเข้าไปดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะนั้นเอง เพื่อให้เกิดความต่อเนื่องในการให้บริการต่อประชาชน หรือหากเป็นกรณีที่ผู้จัดทำบริการสาธารณะฝ่ายเอกชนต้องรับภาระมากขึ้นจากการจัดทำบริการสาธารณะนั้นต่อไป ฝ่ายปกครองก็อาจต้องเข้าไปร่วมรับภาระกับเอกชน เพื่อให้เกิดความต่อเนื่องด้วยเช่นเดียวกัน<sup>12</sup>

#### 3. หลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง

บริการสาธารณะที่ดีนั้นจะต้องมีคุณสมบัติคือสามารถที่จะปรับปรุงเปลี่ยนแปลงตัวเองได้ตลอดเวลาเพื่อที่จะให้เหมาะสมต่อช่วงเวลาและสถานการณ์ทางสังคมที่มีการเปลี่ยนแปลงไปอยู่ตลอดเวลาเพื่อจะได้รักษาไว้ซึ่งประโยชน์สาธารณะ

หลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง มีความหมายรวมถึงการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงบริการสาธารณะให้ทันกับความต้องการของผู้ใช้บริการที่เปลี่ยนแปลงไปอยู่เสมอ เพื่อให้บริการสาธารณะที่ฝ่ายปกครองจัดทำมีความสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนโดยส่วนรวมหรือประโยชน์มหาชน โดยเฉพาะในปัจจุบันเทคโนโลยีสารสนเทศได้มีส่วนเกี่ยวข้องในการใช้ชีวิตประจำวันของประชาชนเป็นอันมาก ความต้องการในการจัดทำบริการสาธารณะในด้านที่เกี่ยวข้องจึงจำเป็นต้องมีการปรับปรุงและเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลาเพื่อให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วของเทคโนโลยีในปัจจุบัน

หลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงนี้มีลักษณะแตกต่างจากหลักว่าด้วยความต่อเนื่องและหลักว่าด้วยความเสมอภาคที่มีลักษณะเป็นหลักกฎหมายทั่วไป หลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงไม่ได้เกิดขึ้นอย่างชัดเจนจากคำวินิจฉัยทางปกครอง แต่ได้มีการกล่าวถึงหรือให้ข้อคิดเห็นไว้ในคำวินิจฉัยของศาลปกครองว่า โดยสภาพของการจัดทำบริการสาธารณะต่างๆไปที่มีวัตถุประสงค์ในการสนองต่อความต้องการของประชาชน เมื่อเกิดเหตุการณ์ที่ความต้องการของประชาชนเปลี่ยนแปลงไป บริการสาธารณะนั้นก็อาจจะได้รับการเปลี่ยนแปลงตามความต้องการของประชาชนไปด้วย<sup>13</sup>

#### ผลการวิจัย

##### 1. การดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะโดยราชการส่วนกลาง

การจัดทำบริการสาธารณะโดยส่วนราชการในส่วนกลาง ซึ่งบริการสาธารณะที่ได้จัดทำโดยส่วนราชการในส่วนกลางส่วนใหญ่จะเป็นภารกิจอันที่มีความสำคัญและส่งผลกระทบต่อดำรงอยู่ของรัฐซึ่งจะเกี่ยวข้องกับประโยชน์ส่วนรวมของประชาชนทั้งประเทศ เช่น ในการรักษาความสงบและเรียบร้อยภายในประเทศ การปกป้องป้องกันประเทศ การให้บริการสาธารณะสุข การป้องกันบรรเทาสาธารณภัย เป็นต้น<sup>14</sup>

<sup>12</sup> กรพจน์ อัครวิจิตร, บทความ “หลักนิติธรรมกับการบริการสาธารณะของรัฐ”, หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ 4 วิทยาลัยรัฐธรรมนูญ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2559, หน้า 7

<sup>13</sup> Gilles J.GUGLIELMI, Introduction au droit des services publics, L.G.D.J., Paris, 1994, p.49 อ้างถึงใน นันทวัฒน์ บรมานันท์, หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, พิมพ์ครั้งที่ 5 พ.ศ.2560), หน้า 51.

<sup>14</sup> สถาบันพระปกเกล้า, การจัดทำบริการสาธารณะโดยราชการส่วนกลาง. ค้นคืน 6 ตุลาคม 2563. จาก <http://wiki.kpi.ac.th/>





## การประชุมเสนอผลงานวิจัยระดับชาติ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ครั้งที่ 10

### The 10<sup>th</sup> STOU National Research Conference

การให้บริการสาธารณะโดยราชการส่วนกลางนั้นได้มีกฎหมายที่ให้อำนาจไว้ในการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะ ยกตัวอย่างเช่นตาม พระราชบัญญัติ ปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 หมวด 8 กระทรวงคมนาคม

การให้บริการสาธารณะโดยราชการส่วนกลาง เช่น กรมทางหลวงที่ได้ดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะตามที่กฎหมายได้กำหนดบทบาท หน้าที่ ความรับผิดชอบให้ไว้อย่างชัดเจนในการดำเนินการดำเนินภารกิจเกี่ยวกับการพัฒนา โครงสร้างพื้นฐานด้านทางหลวง การก่อสร้างและบำรุงรักษาทางหลวงให้มีโครงข่ายทางหลวงที่สมบูรณ์ครอบคลุมทั่วทั้ง ประเทศ และเชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้านเพื่อให้ประชาชนได้รับความสะดวก รวดเร็ว และปลอดภัยในการเดินทาง ตาม กฎหมายที่ให้อำนาจไว้ดังต่อไปนี้ คือ

กฎกระทรวง แบ่งส่วนราชการกรมทางหลวง กระทรวงคมนาคม พ.ศ. 2558<sup>15</sup>

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 8 ฉ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งแก้ไข เพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2543 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมออก กฎกระทรวงไว้ ซึ่งกำหนดให้ กรมทางหลวง มีภารกิจเกี่ยวกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านทางหลวง การก่อสร้างและ บำรุงรักษาทางหลวงให้มีโครงข่ายทางหลวงที่สมบูรณ์ครอบคลุมทั่วทั้งประเทศ และเชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้านเพื่อให้ ประชาชนได้รับความสะดวก รวดเร็ว และปลอดภัยในการเดินทาง โดยให้อำนาจดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยทางหลวง เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับทางหลวงพิเศษ ทางหลวงแผ่นดิน และทางหลวงสัมปทาน รวมทั้งกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง วิจัยและ พัฒนางานก่อสร้าง บำรุงและบำรุงรักษาทางหลวงพิเศษ ทางหลวงแผ่นดิน และทางหลวงสัมปทาน ให้ความร่วมมือและ ประสานงานด้านงานทางกับองค์กรและหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องทั้งในประเทศ และต่างประเทศ รวมไปถึงปฏิบัติการอื่นใด ตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรมหรือตามที่รัฐมนตรี หรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

ทั้งในส่วนข้อ 12 ของกฎกระทรวงได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของ **แขวงทางหลวง** มีอำนาจหน้าที่ในการวางแผน เกี่ยวกับงานบำรุงรักษาทางหลวง งานอำนวยความสะดวกปลอดภัยทางหลวง และงานก่อสร้างโครงการขนาดเล็ก สสำรวจตรวจสอบ และจัดทำแผนและข้อมูลเกี่ยวกับแหล่งวัสดุงานทางและ สภาพสายทางเบื้องต้น ดำเนินการเกี่ยวกับงานบำรุงรักษาทางหลวง งานอำนวยความสะดวกปลอดภัยทางหลวง และงานก่อสร้างโครงการขนาดเล็ก บำรุงรักษาเพื่อป้องกันเสีย ปรับแต่ง ซ่อมเบา เครื่องจักร ยานพาหนะ เครื่องมือ เครื่องใช้สำหรับงานก่อสร้างและงานบำรุงรักษาทางหลวงที่อยู่ในความรับผิดชอบ ดำเนินการเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ที่มีโครงการก่อสร้าง บำรุง และบำรุงรักษาทางหลวง ตรวจสอบ และบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยทางหลวงตามที่ได้รับมอบหมาย ดำเนินการเกี่ยวกับการอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยทางหลวง ตามที่ได้รับมอบหมาย ดำเนินการเกี่ยวกับด่านซ่งน้ำหนัทยานพาหนะเคลื่อนที่ สนับสนุนและปฏิบัติงานร่วมกับจังหวัดและ หน่วยงานอื่น และปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับ มอบหมาย

การให้บริการสาธารณะของราชการส่วนกลางโดยเฉพาะกรมกรมทางหลวงที่ยกมาเป็นตัวอย่างในการศึกษา นับว่าเป็นการจัดทำบริการที่มีความสำคัญเป็นอย่างมากต่อประชาชนโดยส่วนรวมอันมีความจำเป็นในการใช้ถนนหนทางใน การสัญจรไปมาหาสู่กันได้อย่างสะดวกสบาย การจัดทำบริการสาธารณะจึงนับว่ามีความสำคัญเป็นอย่างมากไม่ว่าจะเป็น กระทรวง ทบวง หรือ กรม ใดก็เป็นการให้บริการสาธารณะในแบบภาพกว้างแบบทั่วถึงทั้งประเทศและเป็นประโยชน์ สาธารณะที่เป็นที่ต้องการของประชาชนโดยส่วนรวม

<sup>15</sup> กฎกระทรวง แบ่งส่วนราชการกรมทางหลวง กระทรวงคมนาคม พ.ศ. 2558, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 132 ตอนที่ 5 ก, 27 มกราคม 2558, หน้า 9-13.



## การประชุมเสนอผลงานวิจัยระดับชาติ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ครั้งที่ 10

### The 10<sup>th</sup> STOU National Research Conference

#### 2. การดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะโดยราชการส่วนภูมิภาค

การจัดทำบริการสาธารณะโดยส่วนราชการในส่วนภูมิภาค ซึ่งการบริการสาธารณะที่ได้จัดโดยราชการในส่วนภูมิภาค อันได้แก่ การจัดทำบริการสาธารณะที่ได้อยู่ในอำนาจของส่วนกลางที่ได้แบ่งออกไปให้กับเขตการปกครองต่างๆ ของประเทศเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในส่วนภูมิภาค โดยมีเจ้าหน้าที่ของรัฐในส่วนกลางไปประจำการตามเขตการปกครองนั้นอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของส่วนกลาง แล้วแบ่งอำนาจการบังคับบัญชาและการวินิจฉัยสั่งการให้แก่ภูมิภาคไปจัดทำบริการสาธารณะให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน และการปฏิบัติของภูมิภาคนั้นจะต้องให้เหมาะสมสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมและขนบธรรมเนียมประเพณีของแต่ละพื้นที่ ทั้งนี้จะต้องไม่ขัดต่อนโยบายของส่วนกลางหรือของคณะรัฐมนตรีหรือตัวบทกฎหมายของประเทศ การบริหารราชการส่วนภูมิภาค มี 2 ระดับ คือ จังหวัด และอำเภอ<sup>16</sup>

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พุทธศักราช 2550 มาตรา 52/1 ได้บัญญัติกำหนดอำนาจและหน้าที่ของ **จังหวัด** ไว้ให้นำเอาภารกิจของรัฐและนโยบายรัฐบาลนำไปปฏิบัติให้เกิดผลสัมฤทธิ์ ทำการดูแลให้มีการปฏิบัติและบังคับบัญชาการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด เพื่อก่อให้เกิดความสงบ ความเรียบร้อยและความเป็นธรรมในสังคม จัดทำให้มีการคุ้มครอง ป้องกัน ส่งเสริม และช่วยเหลือต่อประชาชนและต่อชุมชนที่ด้อยโอกาสเพื่อที่จะให้ได้รับความเป็นธรรมทั้งในด้านเศรษฐกิจและด้านสังคมในการดำรงชีพได้อย่างพอเพียง จัดให้มีการบริการของภาครัฐเพื่อที่จะให้ประชาชนนั้นสามารถเข้าถึงได้ด้วยความสะดวก รวดเร็ว และอย่างมีคุณภาพ จัดให้มีการส่งเสริม อุดหนุน และสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อที่จะให้สามารถดำเนินการได้ตามอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และให้มีความสามารถพร้อมที่จะดำเนินการตามภารกิจที่ได้มอบหมายและถ่ายโอนอำนาจหน้าที่จากกระทรวง ทบวง กรม และปฏิบัติหน้าที่อย่างอื่นตามที่คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม หรือหน่วยงานอื่นๆ ของภาครัฐได้มอบหมายมา หรือที่มีกฎหมายได้กำหนดให้ปฏิบัติ

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินพุทธศักราช 2534 ตามมาตรา 61 ได้บัญญัติให้ **อำเภอ** มีอำนาจและหน้าที่เช่นกันเดียวกับอำนาจและหน้าที่ของจังหวัดตามนัยมาตรา 52/1 โดยต้องจัดให้มีการส่งเสริม สนับสนุน และจัดให้มีการให้บริการร่วมกันของหน่วยงานภาครัฐในลักษณะของศูนย์บริการร่วม ดำเนินการประสานงานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้มีความร่วมมือกับชุมชนในการดำเนินการให้มีแผนชุมชน เพื่อให้รองรับการสนับสนุนในเรื่องงบประมาณจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัด และกระทรวง ทบวง กรม และจัดให้มีการไกล่เกลี่ยหรือจัดให้มีการระงอมระงอมข้อพิพาทเพื่อให้เกิดความสงบและเรียบร้อยขึ้นในสังคม

#### 3. การดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะโดยราชการส่วนท้องถิ่น

องค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะในส่วนท้องถิ่นนั้นสามารถที่จะแบ่งออกตามหลักของการกระจายอำนาจทางการปกครอง (Decentralization)<sup>17</sup> คือ การจัดระเบียบการปกครองซึ่งรัฐหรือส่วนกลางมอบอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะบางอย่าง ซึ่งเดิมราชการบริหารส่วนกลางเป็นผู้ดำเนินงานอยู่ในท้องถิ่นให้ท้องถิ่นรับไปดำเนินการด้วยงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่น โดยราชการบริหารส่วนกลางเพียงแต่กำกับดูแลเท่านั้น ไม่ได้เข้าไปบังคับบัญชาสั่งการ

<sup>16</sup> วิกีพีเดีย สารานุกรมเสรี, ราชการส่วนภูมิภาค (ประเทศไทย), ค้นคืน 6 ตุลาคม 2563. จาก <https://th.wikipedia.org/wiki>

<sup>17</sup> สถาบันพระปกเกล้า, การจัดทำบริการสาธารณะโดยราชการส่วนท้องถิ่น, ค้นคืน 6 ตุลาคม 2563. จาก <http://wiki.kpi.ac.th/>



## การประชุมเสนอผลงานวิจัยระดับชาติ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ครั้งที่ 10

### The 10<sup>th</sup> STOU National Research Conference

โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นสามารถดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะโดยการให้อำนาจตามกฎหมาย ตัวอย่างเช่น พระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 หมวด 5 อำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร และ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 หมวด 2 การกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะ

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542<sup>18</sup> หมวด 2 การกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะให้ เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจและหน้าที่ในการ จัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองในการจัดทำ แผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง ด้านสาธารณูปโภค เช่น จัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ จัดให้มีและ ควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ การสาธารณูปโภคสาธารณูปการ และการก่อสร้างอื่นๆ ด้านการส่งเสริม การ ฝึก และประกอบอาชีพ การพาณิชย์ และการส่งเสริมการลงทุน การส่งเสริมการท่องเที่ยว ด้านการศึกษา ด้านสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส ด้านการบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย การจัดให้มีและบำรุงรักษา สถานที่พักผ่อนหย่อนใจ การส่งเสริมกีฬา ด้านการส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง ด้านการกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย ด้านการสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล การจัดให้มี และควบคุมสุสานและฌาปนสถาน ทางด้านการควบคุมการเลี้ยงสัตว์ การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์ และทางด้านความ ปลอดภัยของสังคม เช่น การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการอนามัย โรงมหรสพ และสาธารณสถาน อื่นๆ การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดินทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การผังเมือง การขนส่งและการวิศวกรรมจราจร การดูแลรักษาที่สาธารณะ การควบคุมอาคาร การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การ รักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและรักษาความปลอดภัย ในชีวิตและทรัพย์สิน กิจกรรมอื่นใดที่ เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

ทั้งนี้ในส่วนของ องค์การบริหารส่วนจังหวัด กำหนดให้มีอำนาจและหน้าที่ในการ จัดระบบบริการสาธารณะเพื่อ ประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง เช่น การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง และประสานการจัดทำแผนพัฒนา จังหวัดตามระเบียบ ที่คณะรัฐมนตรีกำหนด การสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น การประสาน และให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น การแบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น การคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การจัดการ ศึกษา การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการ พัฒนาท้องถิ่น การส่งเสริมการพัฒนาเทคโนโลยีที่เหมาะสม การจัดตั้งและดูแลระบบบำบัดน้ำเสียรวม การกำจัดมูลฝอยและ สิ่งปฏิกูลรวม การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่างๆ การจัดการและดูแลสถานี่ขนส่งทั้งทางบกและทางน้ำ การส่งเสริมการ ท่องเที่ยวการพาณิชย์ การส่งเสริมการลงทุน และการทำกิจการไม่ว่าจะดำเนินการเองหรือร่วมกับบุคคลอื่นหรือจากสหการ การสร้างและบำรุงรักษาทางบกและทางน้ำที่เชื่อมต่อระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น การจัดตั้งและดูแลตลาดกลาง

<sup>18</sup> สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542, (กรุงเทพฯ: สำนักงานกฤษฎีกา, 2542,) หน้า 5-9.



## การประชุมเสนอผลงานวิจัยระดับชาติ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ครั้งที่ 10 The 10<sup>th</sup> STOU National Research Conference

การส่งเสริมการศึกษา จารีตประเพณี และวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่น การจัดทำมีโรงพยาบาลจังหวัด การรักษาพยาบาล การป้องกันและควบคุมโรคติดต่อ การจัดทำมีพิพิธภัณฑ์และหอจดหมายเหตุ การขนส่งมวลชนและการวิศวกรรมจราจร การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การจัดทำมีระบบรักษาความสงบเรียบร้อยในจังหวัด จัดทำกิจการใดอันเป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขต และ กิจการนั้นเป็นการสมควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกัน ดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ ทั้งนี้ตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด สนับสนุนหรือช่วยเหลือส่วนราชการ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น การให้บริการแก่เอกชน ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส จัดทำกิจการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจ และหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนจังหวัด กิจการอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจมอบให้เอกชนดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่แทนได้ ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

ภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการถ่ายโอนจากรัฐนั้นสามารถแบ่งออกได้เป็น 4 ด้านหลัก คือ **ด้านการจัดบริการสาธารณะเกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐาน** **ด้านการส่งเสริมคุณภาพชีวิต** **ด้านการจัดระเบียบชุมชน สังคม และรักษาความสงบ** และ**ด้านสุดท้ายคือ ด้านการลงทุน ทรัพยากร สิ่งแวดล้อม และศิลปวัฒนธรรม**<sup>19</sup>

โดยในปัจจุบันนั้นการจัดทำบริการสาธารณะในระดับท้องถิ่นได้มีความสำคัญเป็นอย่างมากต่อความเป็นอยู่และการดำเนินชีวิตประจำวันของประชาชนในท้องถิ่นเพราะเนื่องจากจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นหน่วยงานของรัฐที่อยู่ใกล้ชิดกับชุมชนมากที่สุดจึงเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีความรู้ความเข้าใจในความต้องการบริการสาธารณะอันเป็นสาธารณะประโยชน์ในระดับท้องถิ่นของตนเองเป็นอย่างดี เนื่องจากทั้งผู้บริหารและปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยส่วนใหญ่แล้วนั้นจะได้รับเลือกมาจากตัวแทนของประชาชนที่อาศัยอยู่ในชุมชนแห่งนั้นจึงมีเข้าใจเป็นอย่างดีว่าชุมชนของตนเองนั้นต้องการบริการสาธารณะในด้านใดหรือขาดตกบกพร่องในบริการสาธารณะในด้านใดจึงสามารถที่จะดำเนินการในการเสนอโครงการต่างๆขึ้นมาเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในชุมชนหรือท้องถิ่นของตนเองได้อย่างตรงจุดที่สุด

### 4. การดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะโดยหน่วยงานอื่นของรัฐ

#### 4.1 การดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะโดยรัฐวิสาหกิจ<sup>20</sup>

ภารกิจของรัฐในการดำเนินการในการบริการสาธารณะโดยรัฐในรูปแบบรัฐวิสาหกิจ นั้นเป็นภารกิจในทางด้านพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรม ซึ่งรัฐจำเป็นต้องเข้ามารับผิดชอบในการดำเนินการเพื่อรองรับความเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วในด้านของการผลิตในทางด้านพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรม และการขยายตัวของระบบเศรษฐกิจภายหลังจากที่มีการปฏิวัติอุตสาหกรรม ซึ่งภารกิจทั้งหลายเหล่านี้ อันได้แก่ การดำเนินการจัดหาแหล่งวัตถุดิบและแหล่งพลังงานที่จะเพียงพอในทางด้านพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรม รวมไปถึงในการจัดระบบของสาธารณูปโภคและสาธารณูปการเพื่อที่จะรองรับการขยายตัวของด้านพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรม โดยที่สภาพของการดำเนินการในกิจการดังกล่าวนี้มีลักษณะของ

<sup>19</sup> กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย. สรุปสาระสำคัญมาตรฐานการบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. 2550. หน้า 1-68

<sup>20</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์, การแปรรูปรัฐวิสาหกิจไทย, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2550). ค้นคืน 6 ตุลาคม 2563. จาก <http://public-law.net/>





## การประชุมเสนอผลงานวิจัยระดับชาติ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ครั้งที่ 10

### The 10<sup>th</sup> STOU National Research Conference

การตกลงกันด้วยความสมัครใจที่จะมีการเข้าซื้อขายหรือในการรับบริการที่ทางภาครัฐจัดทำขึ้นในลักษณะที่คล้ายคลึงหรือเป็นแบบเดียวกันกับที่เอกชนนั้นได้ปฏิบัติต่อกันในทางด้านพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรม ซึ่งแตกต่างไปจากการจัดทำบริการสาธารณะของส่วนราชการที่เป็นผู้รับผิดชอบโดยรัฐจะใช้อำนาจในการบังคับฝ่ายเดียวต่อเอกชน ดังนั้น รัฐจึงได้จัดระบบองค์การภาครัฐขึ้นอีกรูปแบบหนึ่งคือ “รัฐวิสาหกิจ” (Public Enterprise) เพื่อที่จะรับผิดชอบในการดำเนินการจัดทำภารกิจของรัฐอันเกี่ยวกับบริการสาธารณะในทางด้านพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรมเหล่านี้เป็นการเฉพาะแยกต่างหากจากส่วนราชการที่มีอยู่คงเดิม โดยรัฐวิสาหกิจจะมีการบริหารงานที่เป็นอิสระ มีการดำเนินงานที่มีความยืดหยุ่น และมีความคล่องตัวในการทำการตัดสินใจในเชิงพาณิชย์ภายในกำกับตรวจสอบการปฏิบัติงานจากองค์การของภาครัฐ ด้วยเหตุนี้การบริการสาธารณะที่ได้จัดทำในรูปแบบของรัฐวิสาหกิจจึงจะต้องสามารถดำรงอยู่ได้ด้วยจากเก็บค่าตอบแทนจากการทำการขายสินค้าหรือขายซึ่งบริการนั้น

#### 4.2 การดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะโดยองค์การมหาชน

องค์การมหาชนได้จัดตั้งขึ้นเพื่อปฏิบัติภารกิจเฉพาะตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย โดยเฉพาะพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542<sup>21</sup>

ภารกิจของภาครัฐกับการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะโดยรัฐในรูปแบบขององค์การมหาชน นั้นเป็นภารกิจในทางด้านการศึกษา การอบรม การวิจัยและการค้นคว้าในทางวิชาการระดับสูง การเผยแพร่หรือส่งเสริมศิลปะและวัฒนธรรมเฉพาะด้าน การดำเนินการที่มีเทคนิควิธีการเฉพาะ ที่เป็นการให้บริการเฉพาะด้านที่มีความต้องการความคล่องตัวในด้านการดำเนินงานสูง ความเป็นอิสระในการตัดสินใจได้อย่างรวดเร็วตามความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างฉับพลันทันด่วน และเป็นภารกิจอันต้องการความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในเรื่องของการดำเนินงานสูง แตกต่างไปจากงานของราชการโดยทั่วไป และโดยที่บริการสาธารณะดังกล่าวนี้ไม่ได้มีลักษณะเป็นกิจการทางด้านในทางพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรมเช่นเดียวกันกับการจัดทำบริการสาธารณะที่รัฐวิสาหกิจได้ดำเนินการอยู่ ดังนั้น รัฐจึงได้มีการจัดระบบขององค์การของรัฐขึ้นมาใหม่ที่ไม่ได้เป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ ที่ใช้ชื่อเรียกว่า “องค์การมหาชน” (Public Organization) เพื่อทำหน้าที่ดำเนินการกิจการที่ได้มีการพัฒนาขึ้นมาใหม่ในสังคม ให้มีความคล่องตัวในการดำเนินการ โดยมีสายของการการบังคับบัญชาที่สั้นและมีองค์การในการบริหารที่มีอำนาจเบ็ดเสร็จในการทำการตัดสินใจเรื่องต่างๆ ด้วยตนเองและได้อย่างรวดเร็วทันท่วงที อย่างไรก็ตามการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะโดยองค์การมหาชนยังต้องมีการถูกตรวจสอบในด้านผลสำเร็จของภารกิจในการที่รัฐนั้นได้มอบหมายไว้อยู่เสมอ

#### 5. การดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะโดยเอกชน<sup>22</sup>

ภารกิจของรัฐกับการบริการสาธารณะโดยเอกชน นั้นถือว่าเป็นข้อยกเว้นหลักการจัดทำบริการสาธารณะโดยรัฐ เนื่องจากการจัดทำบริการสาธารณะต้องใช้เงินลงทุนสูง รัฐไม่สามารถจัดทำบริการสาธารณะสนองความต้องการของประชาชนได้ทุกอย่างหรืออย่างทั่วถึง เมื่อเอกชนมีความสามารถจัดทำ รัฐก็สามารถมอบหมายให้เอกชนนำไปจัดทำได้โดยอยู่ภายใต้กำกับดูแลโดยรัฐ การบริการสาธารณะที่รัฐสามารถมอบหมายให้เอกชนดำเนินการนั้นจะต้องเป็นภารกิจที่ไม่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของประเทศ ไม่เกี่ยวข้องกับภารกิจหน้าที่หลักของรัฐและโดยส่วนใหญ่แล้วนั้นจะมอบในรูปแบบของสัญญาทางปกครอง

<sup>21</sup> สำนักงานพัฒนาการระบบราชการ, องค์การมหาชนและหน่วยงานของรัฐรูปแบบอื่นที่ไม่ใช่ส่วนราชการ, ค้นคืน 6 ตุลาคม 2563 จาก

<https://po.opdc.go.th/content/MTU>

<sup>22</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์, หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ, อ้างถึงแล้วในเชิงอรรถที่ (3), หน้า 86.





## การประชุมเสนอผลงานวิจัยระดับชาติ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ครั้งที่ 10

### The 10<sup>th</sup> STOU National Research Conference

ความหมายของสัญญาทางปกครองตาม มาตรา 3 บัญญัติไว้ว่า “สัญญาทางปกครอง” หมายความว่า ความรวมถึงสัญญาที่คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเป็นบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐ และมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคหรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ

แต่อย่างไรก็ดีการให้ความหมายตามมาตร 3 ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พุทธศักราช 2542 นั้นเป็นเพียงแต่การได้ให้ความหมายไว้ในเพียงเบื้องต้นแต่เพียงเท่านั้น ในส่วนของการมีข้อพิพาทเกิดขึ้นก็จะต้องนำมาวิเคราะห์เป็นรายกรณีไปเพราะข้อเท็จจริงในแต่ละคดีนั้นอาจจะแตกต่างกันในด้านรายละเอียดในการให้บริการ ซึ่งกรณีพิพาทนั้นอาจจะเป็นส่วนที่อยู่ในขอบเขตของกฎหมายในส่วนที่รัฐได้มอบให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะในลักษณะแทนรัฐหรืออาจจะเป็นการอื่นอันเป็นกิจการตามปกติของเอกชนนั่นเองที่ได้ให้บริการเป็นปกติอยู่ก็ดี แต่อาจจะอยู่นอกเหนือจากขอบเขตของกฎหมายที่รัฐได้มอบให้ดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะนั้นก็อาจจะเป็นไปได้ ดังนี้แล้วในกรณีเกิดข้อพิพาทขึ้นในการจัดทำบริการของรัฐที่เป็นเอกชนจึงจะต้องมีการตีความ วิเคราะห์เป็นรายกรณีไปเพื่อที่จะได้นำกฎหมายที่ถูกต้องมาดำเนินการจัดการกับข้อพิพาทที่เกิดขึ้นนั้นจากการให้บริการของในส่วนเอกชนที่เป็นคู่สัญญาหรือตัวแทนของรัฐ

#### อภิปรายผลการวิจัย

วิเคราะห์จากการที่ได้ศึกษาถึงการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะของราชการทั้งในการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะของราชการส่วนกลาง การดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะของราชการส่วนภูมิภาค และการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะของราชการส่วนท้องถิ่นนั้นมักจะไม่ค่อยมีปัญหาเท่าใดนักในทางการปฏิบัติเพราะได้มีการกฎหมายในการกำหนดขอบเขต อำนาจ หน้าที่ ในการปฏิบัติงานของแต่ละส่วนงานดังที่ได้ยกเป็นตัวอย่างมาในข้างต้นไว้อย่างชัดเจนอยู่แล้ว จึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่ประจำของข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการตามหน้าที่ของแต่ละคนที่ได้รับมอบหมายในงานส่วนของตนเองอย่างชัดเจนจึงไม่ส่งผลให้เกิดปัญหาในทางการปฏิบัติตามหลักของบริการสาธารณะเนื่องจากกฎหมายที่ได้มีการตราออกมาก็จะมีการกลั่นกรองให้เป็นที่ไปตามหลักบริการสาธารณะอยู่แล้วอย่างรอบด้านก่อนที่จะได้มีการตราหรือบัญญัติออกมาเป็นกฎหมายให้เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นตัวแทนของรัฐในการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะนั้นให้สมบูรณ์ตามที่กฎหมายได้กำหนดเอาไว้เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์อันเป็นประโยชน์สาธารณะหรือสาธารณะประโยชน์แก่ประชาชนโดยส่วนรวม

แต่พบว่าปัญหาส่วนใหญ่ที่มักเกิดขึ้นในกรณีที่ฝ่ายปกครองได้มอบหมายให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมหรือมอบให้เอกชนนั้นไปดำเนินการในการจัดทำบริการสาธารณะนั้น ซึ่งบริการสาธารณะที่จะสามารถมอบให้เอกชนดำเนินการได้นั้นจะเป็นบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม อันเป็นบริการสาธารณะที่จะต้องมีการก่อให้เกิดรายได้จากการให้บริการสาธารณะนั้นจากการเก็บค่าบริการจากผู้ที่ได้เข้ามาใช้บริการสาธารณะนั้นโดยเป็นพื้นฐานของเอกชนที่จะต้องมองถึงผลกำไรในการดำเนินงานไม่ว่าจะดำเนินงานในลักษณะใดเป็นเบื้องต้นจึงเป็นการง่ายที่จะก่อให้เกิดข้อพิพาทหรือคดีปกครองขึ้นได้ระหว่างผู้ให้บริการกับผู้ใช้บริการ ซึ่งข้อพิพาทหรือคดีปกครองเช่นนี้นั้นอาจเกิดขึ้นจากการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะที่ได้รับมอบจากฝ่ายปกครองเพื่อให้บริการสาธารณะนั้นแก่ประชาชนหรืออาจจะไม่ได้เป็นข้อพิพาทคดีปกครองที่เป็นการดำเนินการในธุรกิจลักษณะอื่นของเอกชนก็เป็นได้ ดังนั้นแล้วจึงต้องมีการพิจารณาเป็นรายกรณีไปว่าข้อพิพาทที่เกิดขึ้นนั้นเป็นคดีปกครองที่เป็นสัญญาทางปกครองตามความหมายของสัญญาทางปกครองตาม มาตรา 3 บัญญัติไว้ว่า “สัญญาทางปกครอง” หมายความว่า ความรวมถึงสัญญาที่คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเป็น



## การประชุมเสนอผลงานวิจัยระดับชาติ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ครั้งที่ 10 The 10<sup>th</sup> STOU National Research Conference

บุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐ และมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคหรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติหรือไม่ และเป็นสัญญาทางปกครองอันเกี่ยวกับการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะที่ได้รับมอบไปจัดทำจากฝ่ายปกครองหรือไม่แล้วจึงจะสามารถนำหลักกฎหมายหรือหลักบริการสาธารณะมาบังคับใช้กับกรณีข้อพิพาทที่เกิดขึ้นนั้นแล้วได้อย่างถูกต้อง

แต่อย่างไรก็ตามการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะหรือการดำเนินคดีปกครองที่เป็นสัญญาทางปกครองในการจัดทำบริการสาธารณะอันเกิดจากการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะนั้นก็ต้องคำนึงถึงหลักเกณฑ์พื้นฐานสำคัญอันเป็นหลักทั่วไปของบริการสาธารณะนั้นในการจัดทำบริการสาธารณะทุกประเภท รวมถึงตลอดถึงหากเกิดปัญหาหรือคดีปกครองที่เป็นสัญญาทางปกครองในการจัดทำบริการสาธารณะเกิดขึ้นก็ต้องคำนึงถึงหลักเกณฑ์พื้นฐานของบริการสาธารณะเป็นสำคัญในการดำเนินการต่อกรกระทำใดๆที่มีต่อบริการสาธารณะนั้น ซึ่งจากการศึกษาถึงหลักพื้นฐานในการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะนั้นเห็นว่ามีจำนวนมากในการกำหนดว่าการกระทำหรือการจัดทำบริการสาธารณะนั้นได้เกิดปัญหาหรือคดีปกครองที่เป็นสัญญาทางปกครองในการจัดทำบริการสาธารณะขึ้นแล้วหรือไม่ โดยหลักเกณฑ์พื้นฐานที่ต้องคำนึงถึงของการจัดทำบริการสาธารณะอันได้แก่

1. หลักว่าด้วยความเสมอภาค อันเป็นหลักเกณฑ์พื้นฐานเบื้องต้นในการจัดทำบริการสาธารณะ เนื่องจากการจัดทำบริการสาธารณะนั้นไม่ได้มุ่งหวังที่จะตอบสนองต่อความต้องการของผู้ใดผู้หนึ่งเป็นการโดยเฉพาะแต่เป็นการดำเนินการกิจกรรมที่กระทำเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนโดยส่วนรวมเป็นสำคัญ โดยผู้ที่เข้ามาใช้บริการสาธารณะนั้นไม่ว่าจะเป็นประเภทบริการสาธารณะทางปกครองหรือบริการสาธารณะทางด้านอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม ก็ต้องคำนึงถึงหลักการนี้เป็นหลักการแรก

2. หลักว่าด้วยความต่อเนื่อง อาจกล่าวได้ว่าหลักว่าด้วยความต่อเนื่องนั้นเป็นหัวใจสำคัญของการจัดทำบริการสาธารณะก็ว่าได้เพราะหากการจัดทำบริการสาธารณะใดไม่มีความต่อเนื่องแล้วก็จะทำให้ประชาชนโดยส่วนรวมที่เป็นผู้ใช้บริการสาธารณะนั้นได้รับความเดือดร้อนขึ้นอย่างแน่นอนเพราะหลักความต่อเนื่องเป็นหลักกฎหมายทั่วไปที่จะเป็นการรับประกันความต่อเนื่องเป็นมาตรฐานของการให้บริการสาธารณะหากการให้บริการสาธารณะขาดไปเสียซึ่งความต่อเนื่องก็ไม่อาจตอบสนองต่อความต้องการในการใช้บริการสาธารณะของประชาชนได้อย่างแน่นอน

3. หลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง หลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงของบริการสาธารณะนั้นเป็นหลักพื้นฐานอีกอย่างที่มีความสำคัญเนื่องจากความต้องการของประชาชนในแต่ละยุคแต่ละสมัยนั้นอาจจะไม่ตรงกันและหากเกิดปัญหาคดีปกครองที่เป็นสัญญาทางปกครองในการจัดทำบริการสาธารณะเกิดขึ้นหลักว่าด้วยการปรับปรุงและเปลี่ยนแปลงของบริการสาธารณะนี้จะมีส่วนสำคัญเป็นอันมากในการจะช่วยให้เห็นว่าบริการนั้นได้รับการดำเนินการกับคดีปกครองที่เป็นสัญญาทางปกครองในการจัดทำบริการสาธารณะนั้นให้ตรงกับความต้องการของประชาชนโดยส่วนรวมอันเป็นวัตถุประสงค์สำคัญในการจัดทำกรให้บริการสาธารณะนั้น

### ข้อเสนอแนะ

1. ความหมายของคำว่า “บริการสาธารณะ” มีที่มาจากแนวคิดทฤษฎีในทางปกครอง หากจะพิจารณาถึงขอบเขตภารกิจของผู้ที่มีหน้าที่ในการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะนั้น หากเป็นหน่วยงานของรัฐจะไม่ต้องมีปัญหาเท่าใดนักเนื่องจากมีกฎหมายในการกำหนดขอบเขตเอาไว้โดยชัดเจนอยู่แล้ว แต่หากปัญหาส่วนใหญ่จะเกิดขึ้นในกรณีที่ได้มอบหมาย



การประชุมเสนอผลงานวิจัยระดับชาติ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ครั้งที่ 10  
The 10<sup>th</sup> STOU National Research Conference

ให้เอกชนเข้ามาดำเนินการ แล้วถึงจะต้องมีการนำมาพิจารณาถึงปัญหาที่เกิดขึ้นว่าจะต้องมีความรับผิดชอบอะไร ปัญหาที่เกิดขึ้นนั้นเกิดจากการจัดทำบริการสาธารณะตามความหมายของสัญญาทางปกครองหรือไม่ ซึ่งต้องพิจารณาเป็นรายกรณีไป หากพิจารณาแล้วว่าเกิดจากปัญหาที่เป็นในรูปของสัญญาทางปกครองที่เป็นสัญญาในการจัดทำบริการสาธารณะจึงจะสามารถที่จะนำหลักกฎหมายอันเกี่ยวกับบริการสาธารณะมาใช้บังคับกับคู่สัญญาที่เป็นเอกชนนั้นได้

2. หลักที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะนั้นมีอยู่ด้วยกัน 3 หลัก คือ หลักว่าด้วยความเสมอภาค หลักว่าด้วยความต่อเนื่อง และหลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง ซึ่งศาลปกครองของประเทศไทยได้นำหลักการดังกล่าวมาใช้ในคดีปกครองที่เป็นสัญญาทางปกครองในการจัดทำบริการสาธารณะอยู่หลายเรื่อง ผู้ศึกษาเห็นว่าควรที่จะต้องนำหลักการดังกล่าวมาใช้เพื่อสร้างคุณภาพในการจัดทำบริการสาธารณะให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการจัดทำบริการสาธารณะ จึงสมควรอย่างยิ่งที่จะต้องมีการนำมาศึกษาอย่างเป็นระบบเพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะนั้นมีความถูกต้อง สมบูรณ์ ในการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อให้บริการแก่ประชาชนโดยส่วนรวม

อนึ่ง นอกจากที่ได้ทำการศึกษาไว้แล้วนั้นผู้ศึกษาเห็นว่าการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะที่มีอยู่ด้วยกัน 2 ลักษณะ คือ บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครองและบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมที่มีการให้บริการที่แตกต่างกันควรที่จะได้รับการจัดการกับปัญหาที่เกิดขึ้นหรือที่เป็นคดีทางปกครองขึ้นจากการดำเนินการให้บริการที่แตกต่างกันนั้นควรที่จะได้รับการดำเนินการขจัดปัญหาที่เกิดขึ้นแล้วนั้นอย่างแตกต่างจากกัน โดยอาจที่จะสามารถนำการระงับข้อพิพาททางเลือกในลักษณะต่างๆ มาใช้ได้ แต่อย่างไรก็ดีก็จะต้องได้มีการศึกษาค้นคว้าในเชิงลึกต่อไปอีกในอนาคต

**เอกสารอ้างอิง**

กฎกระทรวง แบ่งส่วนราชการกรมทางหลวง กระทรวงคมนาคม พ.ศ. 2558  
กรพจน์ อัศวินวิจิตร.(2559). *หลักนิติธรรมกับการบริการสาธารณะของรัฐ*. หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ 4  
วิทยาลัยรัฐธรรมนุญ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.  
กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย.(2550). *สรุปสาระสำคัญของมาตรฐานการบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น.  
จันทจิรา เอี่ยมมยุรา.(2529). *วิสาหกิจมหาชน(รัฐวิสาหกิจ)ในกฎหมายไทย : ศึกษาในเชิงประวัติศาสตร์และเชิงวิเคราะห์ข้อความคิด*. วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.  
ชาญชัย แสวงศักดิ์.(2559). *คำอธิบายกฎหมายปกครอง*. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน.  
นันทวัฒน์ บรมานันท์,(2550). *การแปรรูปรัฐวิสาหกิจไทย*, กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน. ค้นคืน 6 ตุลาคม 2563. จาก <http://public-law.net/>  
\_\_\_\_\_.(2560). *หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ*. คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.  
บรรเจิด สิงคะเนติ,(2561). *หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง*, (พิมพ์ครั้งที่ 6). กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน.  
บรรศักดิ์ อูวรรณโณ.(2538). *กฎหมายมหาชน เล่ม 3 ที่มาและนิติวิธี*. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม.  
ประยูร กาญจนดุล,(2549). *คำอธิบายกฎหมายปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.



การประชุมเสนอผลงานวิจัยระดับชาติ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ครั้งที่ 10  
The 10<sup>th</sup> STOU National Research Conference

---

วิกิพีเดีย สารานุกรมเสรี,(2563). *ราชการส่วนภูมิภาค (ประเทศไทย)*, ค้นคืน 6 ตุลาคม 2563. จาก  
<https://th.wikipedia.org/wiki>

สถาบันพระปกเกล้า,(2563). *การจัดทำบริการสาธารณะโดยราชการส่วนกลาง*. ค้นคืน 6 ตุลาคม 2563. จาก  
<http://wiki.kpi.ac.th/>

สถาบันพระปกเกล้า,(2563). *การจัดทำบริการสาธารณะโดยราชการส่วนท้องถิ่น*. ค้นคืน 6 ตุลาคม 2563. จาก  
<http://wiki.kpi.ac.th/>

สุรียา ปานแป้น และ อนุวัฒน์ บุญนันท์,(2558). *คู่มือสอบกฎหมายปกครอง*, (พิมพ์ครั้งที่ 7), กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน.  
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา,(2542). *พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครอง  
ส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542*, กรุงเทพฯ: สำนักงานกฤษฎีกา.

สำนักงานพัฒนาระบบราชการ,(2563). *องค์การมหาชนและหน่วยงานของรัฐรูปแบบอื่นที่ไม่ใช่ส่วนราชการ*, ค้นคืน 6 ตุลาคม  
2563 จาก <https://po.opdc.go.th/content/MTU>

GUGLIELMI Gilles J.(1990). *Introduction au droit des services publics*, L.G.D.J., Paris,

