

การจัดการงานนอกสั่งทางปกครอง : แนวทางการปรับใช้หลักกฎหมาย
ว่าด้วยการจัดการงานนอกสั่งในศาลปกครองไทย



การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา
ตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต วิชาเอกกฎหมายมหาชน
สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช

พ.ศ. 2566

Management of Affairs without Mandate in Administrative Aspect :
Application in The Administrative Court of Thailand



Miss. TUNRADEE CHONGBANGJAG

An Independent Study Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for
the Degree of Master of Laws in Public Law
School of Law Sukhothai Thammathirat Open University

2023

หัวข้อการศึกษาค้นคว้าอิสระ	การจัดการงานนอกสั่งทางปกครอง : แนวทางการปรับใช้หลัก กฎหมาย ว่าด้วยจัดการงานนอกสั่งในศาลปกครองไทย
ชื่อและนามสกุล	นางสาวธัญรดี ชงบางจาก
แขนงวิชา / วิชาเอก	กลุ่มวิชากฎหมายมหาชน
สาขาวิชา	นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
อาจารย์ที่ปรึกษา	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สุพัตรา แผนวิจิต

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้ได้รับความเห็นชอบให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา
ตามหลักสูตรระดับปริญญาโท เมื่อวันที่ 15 ตุลาคม พ.ศ. 2567

คณะกรรมการสอบการศึกษาค้นคว้าอิสระ



(รองศาสตราจารย์ ดร.กิตติพงษ์ เกียรติวัชรชัย)

รักษาการแทนรองอธิการบดีฝ่ายการเงินและทรัพย์สิน

รักษาการแทนประธานกรรมการประจำสาขานิติศาสตร์

ชื่อการศึกษาค้นคว้าอิสระ การจัดการงานนอกสั่งทางปกครอง : แนวทางการปรับใช้หลักกฎหมาย
ว่าด้วยจัดการงานนอกสั่งในศาลปกครองไทย

ผู้ศึกษา นางสาวธัญรดี ชงบางจาก รหัสนักศึกษา 2654000724

ปริญญา นิติศาสตรมหาบัณฑิต

อาจารย์ที่ปรึกษา ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สุพัตรา แผนวิจิต ปีการศึกษา 2566

บทคัดย่อ

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) ศึกษาทฤษฎี และหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการงานนอกสั่ง (2) ศึกษาเปรียบเทียบการปรับใช้หลักกฎหมายจัดการงานนอกสั่งในระบบกฎหมายปกครองของประเทศไทย สาธารณรัฐฝรั่งเศส และสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี (3) วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการปรับใช้หลักจัดการงานนอกสั่งในศาลปกครองไทย และ (4) เสนอแนะแนวทางการใช้และการตีความกฎหมายเกี่ยวกับคดีพิพาทในเรื่องการจัดการงานนอกสั่งทางปกครองของไทย

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้เป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ โดยใช้วิธีวิจัยทางเอกสาร ศึกษาค้นคว้าจากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ตำราทางวิชาการ วิทยานิพนธ์ งานวิจัย กฎหมายของสาธารณรัฐฝรั่งเศส และสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี โดยการศึกษาเปรียบเทียบแนวทางการปรับใช้หลักกฎหมายจัดการงานนอกสั่งในทางปกครองของประเทศไทย สาธารณรัฐฝรั่งเศส และสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี เพื่อเสนอแนะแนวทางการใช้และการตีความกฎหมายในเรื่องการจัดการงานนอกสั่งทางปกครองของไทย

ผลการศึกษาพบว่า (1) หลักกฎหมายจัดการงานนอกสั่งเป็นกรณีของผู้จัดการเข้าทำกิจการของตัวการโดยไม่ได้รับมอบหมาย หากการจัดการงานนอกสั่งนั้นสมประโยชน์และสมประสงค์ของตัวการ ตัวการมีหน้าที่ต้องชดเชาค่าใช้จ่ายในการจัดการงานนั้นให้แก่ผู้จัดการ แต่การนำหลักจัดการงานนอกสั่งที่เป็นหลักกฎหมายแพ่งมาใช้ในทางปกครองนั้น ต้องอนุโลมใช้เท่าที่ไม่ขัดต่อหลักกฎหมายปกครอง โดยอาจต้องคำนึงถึงหลักการจัดทำบริการสาธารณะและหลักไม่มีกฎหมายไม่มีอำนาจ (2) สาธารณรัฐฝรั่งเศสปฏิเสธไม่ให้นำหลักจัดการงานนอกสั่งมาใช้ในทางปกครองเนื่องจากเห็นว่าไม่สอดคล้องกับหลักการจัดทำบริการสาธารณะที่ต้องดำเนินการโดยรัฐ ส่วนสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนียอมรับว่าเอกชนอาจเข้าจัดการงานนอกสั่งในทางปกครองได้เนื่องจากเป็นความชอบธรรมในการช่วยเหลือตนเอง แต่ต้องเข้าเงื่อนไขบางประการ จึงจะก่อให้เกิดสิทธิในการเรียกร้องค่าใช้จ่ายในการจัดการงานจากรัฐ สำหรับประเทศไทยปรากฏกรณีที่ศาลปกครองได้ปรับใช้หลักกฎหมายจัดการงานนอกสั่งโดยอนุโลมในคดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง แต่ปัจจุบันยังไม่มีคดีพิพาทเกี่ยวกับการจัดการงานนอกสั่งโดยแท้เข้าสู่การพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง (3) การปรับใช้หลักกฎหมายจัดการงานนอกสั่งในทางปกครองของไทยมีปัญหาเกี่ยวกับการนำหลักกฎหมายแพ่งมาใช้กับเรื่องในทางปกครองซึ่งอาจขัดต่อหลักการจัดทำบริการสาธารณะ และปัญหาเกี่ยวกับอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ซึ่งหากพิจารณาในบริบทของสังคมไทยแล้ว มีความสอดคล้องกับหลักความชอบธรรมในการช่วยเหลือตนเองของเยอรมัน การคุ้มครองเอกชนที่เข้าจัดการงานของรัฐจะก่อให้เกิดความเป็นธรรมและเกิดประโยชน์แก่สาธารณะมากกว่า และข้อพิพาทที่เกี่ยวกับการจัดการงานนอกสั่งทางปกครองนั้นควรอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง (4) เสนอแนะให้กรณีที่เอกชนเข้าทำกิจการในอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐควรได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายแต่อาจต้องพิจารณาหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการต้องเคยแจ้งให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการมาก่อนและความจำเป็นเร่งด่วนโดยนำแนวคิดของเยอรมันมาปรับใช้ จึงเห็นสมควรพิจารณาขยายอำนาจของการจัดการงานนอกสั่งทางปกครอง หลักเกณฑ์พิจารณาเงื่อนไขของการจัดการงานนอกสั่งทางปกครอง และสมควรตีความคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่นให้ครอบคลุมไปถึงการจัดการงานนอกสั่งทางปกครองด้วย

คำสำคัญ จัดการงานนอกสั่งทางปกครอง คดีปกครอง การปรับใช้หลักกฎหมายแพ่งในทางปกครอง

Independent Study title: Management of Affairs without Mandate in Administrative Aspect : Application in The Administrative Court of Thailand

Author: Miss. TUNRADEE CHONGBANGJAG; ID: 2654000724;

Degree: Master of Laws

Independent Study Advisor: Supatra Phanwichit; Academic year: 2023

Abstract

This independent study aims to: (1) examine theories and legal principles related to the management of affairs without mandate; (2) compare the application of management of affairs without mandate in administrative law systems of Thailand, the French Republic, and the Federal Republic of Germany; (3) analyze issues regarding the application of management of affairs without mandate in Thai Administrative Courts; and (4) propose recommendations for the application and interpretation of laws in disputes concerning the management of affairs without mandate within Thailand's administrative context.

This study is a qualitative research based on documentary research, including judgements from the Supreme Administrative Court of Thailand, textbooks, theses, research studies, and foreign laws. Comparative analysis is utilized to examine how principles of management of affairs without mandate are applied in administrative aspect in Thailand and other countries, with the aim to interpretation and application of laws concerning management of affairs without mandate in Thailand.

The findings reveal that: (1) the principle of management of affairs without mandate typically involves a manager carrying out actions on behalf of a principal without prior authorization. If such actions benefit and align with the principal's intent, the principal may be obliged to reimburse the manager for expenses incurred. However, applying this civil law principle within an administrative context requires adaptation to ensure consistency with administrative law principles, especially public service provision and the doctrine of "no power without law." (2) The French Republic rejects applying the principle of management of affairs without mandate within the administrative aspect, as it is seen as incompatible with the exclusive role of the state in public service provision. In contrast, the Federal Republic of Germany recognizes that private individuals may perform management of affairs without mandate as a justified form of self-help, subject to specific conditions that grant a right to expense reimbursement from the state. In Thailand, administrative courts have applied principles of management of affairs without mandate in cases involving administrative contracts; however, there have been no cases strictly involving management of affairs without mandate brought before the administrative courts to date. (3) Challenges in adapting management of affairs within Thai administrative law include reconciling the application of civil law within an administrative aspect, which may conflict with public service principles, and issues related to the administrative courts' jurisdiction. In the Thai context, Germany's concept of self-help aligns well, as providing protection for private individuals who manage state affairs can promote fairness and benefit the public. Disputes regarding management of state affairs should therefore fall within the jurisdiction of the administrative courts. (4) It is suggested that in cases where private individuals undertake duties within the authority of state agencies should receive legal protection, subject to certain conditions; the state agencies have been notified and the urgency of the cases, potentially incorporating German legal concepts. It is thus recommended to define management of state affairs clearly, establish conditions for their recognition, and expand liability in cases involving management of affairs without mandate.

Keywords : management of affairs without mandate in administrative aspect, administrative case, the application of civil law within an administrative aspect

กิตติกรรมประกาศ

การศึกษาค้นคว้าอิสระเล่มนี้ สำเร็จลงได้ด้วยความกรุณาเป็นอย่างยิ่งจากผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สุพัตรา แผนวิชิต ที่ท่านได้ให้เกียรติเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาการศึกษาค้นคว้าอิสระ อีกทั้งยังได้สละเวลาอันมีค่าเพื่อให้คำแนะนำและความช่วยเหลือในการแก้ไขข้อบกพร่องต่าง ๆ ซึ่งล้วนแต่เป็นประโยชน์และมีคุณค่ายิ่ง และขอขอบพระคุณ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วรรณวิภา เมืองถ้ำ ที่ให้ความกรุณาเป็นกรรมการสอบการค้นคว้าอิสระและให้คำแนะนำต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อการจัดทำการศึกษา ค้นคว้าอิสระนี้ให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น ผู้ศึกษารัฐศึกษาซึ่งในความกรุณาของท่านอาจารย์ทั้งสองเป็นอย่างยิ่ง

ผู้ศึกษาขอน้อมรำลึกพระคุณครูอาจารย์ทุกท่านที่ประสิทธิ์ประสาทวิชาความรู้แก่ศิษย์ผู้นี้ ตลอดจนเจ้าหน้าที่มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราชทุกท่านที่ให้ความช่วยเหลือและคำแนะนำ ในบริการด้านต่าง ๆ เป็นอย่างดีตลอดระยะเวลาที่ศึกษา ขอขอบคุณเพื่อนร่วมเรียนที่ให้คำปรึกษา และคอยช่วยเหลือกันเป็นอย่างดีเสมอมา รวมถึงผู้บังคับบัญชาและเพื่อนร่วมงานทุกท่านที่ศาลปกครอง ที่ให้ความสนับสนุน ห่วงใย และเป็นกำลังใจให้แก่กัน ขอขอบพระคุณบิดา มารดา ที่มอบความรัก อย่างไม่มีเงื่อนไขและดูแลเลี้ยงดูผู้ศึกษามาจนเติบโตใหญ่ พร้อมให้ความสนับสนุนผู้ศึกษาในทุกด้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านการศึกษานับตั้งแต่วัยเยาว์ ขอขอบคุณน้องชายและคนรักสำหรับกำลังใจและความหวังดีที่มีให้แก่กันเสมอมา ขอปณิธานน้อยกำไรสำหรับสัมผัสแห่งความอบอุ่นที่มีส่วนช่วยปลอบประโลมจิตใจผู้ศึกษา ทุกท่านที่เอ่ยมาแล้วล้วนแล้วแต่เป็นแรงผลักดันและแรงสนับสนุนให้ผู้ศึกษาประสบความสำเร็จในครั้งนี้

ผู้ศึกษาหวังเป็นอย่างยิ่งว่าการศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้จะ เป็นประโยชน์แก่นักศึกษา และผู้ที่สนใจทุกท่าน หากการศึกษาค้นคว้าอิสระเล่มนี้มีประโยชน์ประการใด ผู้ศึกษาขอมอบคุณงามความดีให้แก่ บิดา มารดา ครูบาอาจารย์ ญาติพี่น้อง เพื่อน ๆ และผู้มีพระคุณทุกท่าน ทั้งที่กล่าวมาข้างต้นและที่อาจไม่ได้กล่าวถึง ตลอดทั้งสถานศึกษาต่าง ๆ ที่ผู้ศึกษาสำเร็จการศึกษา แต่หากเกิดข้อบกพร่องหรือผิดพลาดประการใด ผู้ศึกษาขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว

นางสาวธัญรดี ชงบางจาก

พฤศจิกายน 2567

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
สารบัญตาราง.....	ฌ
บทที่ 1 บทนำ.....	1
1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	4
3. ขอบเขตงานวิจัย.....	4
4. ระเบียบวิธีวิจัย.....	4
5. บทนิยามศัพท์เฉพาะ.....	5
6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	5
บทที่ 2 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง.....	6
1. แนวคิดเบื้องต้นเกี่ยวกับหลักกฎหมายจัดการงานนอกสั่ง.....	6
1.1 ความหมายและที่มาของการจัดการงานนอกสั่ง.....	6
1.2 สถานะทางกฎหมายของการจัดการงานนอกสั่ง.....	8
2. หลักการจัดทำบริการสาธารณะ.....	11
3. แนวคิดในการนำหลักกฎหมายแพ่งมาใช้ในกฎหมายปกครอง.....	13
4. หลักไม่มีกฎหมายไม่มีอำนาจ.....	15
5. หลักการใช้และการตีความกฎหมายมหาชน.....	17
บทที่ 3 การจัดการงานนอกสั่งในระบบกฎหมายปกครองของฝรั่งเศส	
เยอรมัน และไทย.....	19
1. การจัดการงานนอกสั่งในระบบกฎหมายปกครองของฝรั่งเศส.....	19
1.1 หลักกฎหมายจัดการงานนอกสั่งของฝรั่งเศส.....	19
1.2 แนวคิดในการนำหลักจัดการงานนอกสั่งมาใช้ในกฎหมายปกครองฝรั่งเศส.....	20

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
2. การจัดการงานนอกสั่งในระบบกฎหมายปกครองของเยอรมัน.....	22
2.1 หลักกฎหมายจัดการงานนอกสั่งของเยอรมัน.....	22
2.2 แนวคิดในการนำหลักจัดการงานนอกสั่งมาใช้ในกฎหมายปกครองเยอรมัน.....	23
3. การจัดการงานนอกสั่งในระบบกฎหมายปกครองของไทย.....	25
3.1 หลักกฎหมายจัดการงานนอกสั่งของไทย.....	25
3.2 แนวคิดในการนำหลักจัดการงานนอกสั่งมาใช้ในกฎหมายปกครองไทย.....	31
บทที่ 4 วิเคราะห์เปรียบเทียบการปรับใช้หลักกฎหมายจัดการงานนอกสั่งในคดีปกครอง.....	47
1. เปรียบเทียบการนำหลักกฎหมายจัดการงานนอกสั่งมาปรับใช้ในคดีปกครอง ในฝรั่งเศส เยอรมัน และไทย.....	47
1.1 เปรียบเทียบหลักกฎหมายแห่งการจัดการงานนอกสั่ง.....	47
1.2 เปรียบเทียบแนวคิดการนำไปใช้ในคดีปกครอง.....	48
2. วิเคราะห์แนวทางการนำหลักจัดการงานนอกสั่งมาใช้ในศาลปกครองไทย.....	51
2.1 ปัญหาการนำหลักกฎหมายจัดการงานนอกสั่งซึ่งเป็นหลักกฎหมายแห่ง มาใช้ในทางปกครอง.....	51
2.2 ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาล.....	53
2.3 ปัญหาสภาพการณ์ปัจจุบันของแนวคำพิพากษาศาลปกครอง.....	55
บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	59
1. บทสรุป.....	59
2. ข้อเสนอแนะ.....	62
บรรณานุกรม.....	65
ประวัติผู้ศึกษา.....	69

สารบัญตาราง

หน้า

ตารางที่ 4.1 การเปรียบเทียบหลักกฎหมายแพ่งการจัดการงานนอกสั่งฝรั่งเศส เยอรมัน และไทย.....	48
ตารางที่ 4.2 เปรียบเทียบแนวคิดการนำหลักจัดการงานนอกสั่งไปใช้ในคดีปกครอง ของฝรั่งเศส เยอรมัน และไทย.....	50



บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

โดยทั่วไปแล้ว หน่วยงานทางปกครองย่อมมีหน้าที่ทางปกครองในการออกกฎ คำสั่ง หรือ กระทบการอื่นใดภายใต้กรอบอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด และยังมีหน้าที่ต้องจัดกิจกรรม เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ซึ่งหน้าที่ประการหลังนั้น พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 อาจใช้คำว่า “การดำเนิน กิจกรรมทางปกครอง” หรือ “การจัดทำบริการสาธารณะ” ในส่วนของการจัดทำบริการสาธารณะนั้น โดยหลักแล้วต้องกระทำโดยหน่วยงานทางปกครองที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ส่วนเอกชนนั้น ไม่อาจจัดทำบริการสาธารณะได้ เว้นแต่จะได้รับมอบหมายอำนาจหน้าที่จากหน่วยงานทางปกครอง เสียก่อน

ในกรณีที่หน่วยงานทางปกครองประสบปัญหาบางประการทำให้ดำเนินการจัดทำบริการ สาธารณะได้ล่าช้า อาจเป็นเหตุให้หน่วยงานทางปกครองนั้นถูกเอกชนฟ้องเป็นคดีฐานละเลย ต่อการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ซึ่งเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) แห่ง พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และศาลปกครอง จะเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายให้แก่เอกชนผู้ฟ้องคดีโดยการพิจารณาพิพากษาคดี ออกคำสั่งบังคับ ให้หน่วยงานทางปกครองต้องปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติภายในระยะเวลา ที่ศาลกำหนด อย่างไรก็ตาม หากหน่วยงานทางปกครองบกพร่องในการปฏิบัติหน้าที่โดยละเลย ไม่จัดทำบริการสาธารณะหรือจัดทำบริการสาธารณะได้ล่าช้า แต่เอกชนไม่เลือกวิธีการใช้สิทธิทางศาล ตามกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น กลับเลือกที่จะจัดการงานซึ่งอยู่ในอำนาจ หน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองนั้นเสียเอง เช่น เทศบาลละเลยต่อหน้าที่ในการซ่อมบำรุงถนน สาธารณะให้อยู่ในสภาพเรียบร้อย ส่งผลให้ถนนมีสภาพชำรุดทรุดโทรมจนประชาชนไม่สามารถ ใช้สัญจรได้โดยสะดวกปลอดภัย ชาวบ้านที่จำเป็นต้องใช้ถนนสาธารณะดังกล่าวจึงร่วมกันซ่อมแซม ถนนสาธารณะแทนเทศบาล โดยเทศบาลไม่เคยมอบหมายให้ชาวบ้านดำเนินการซ่อมแซมถนน

ดังกล่าวมาก่อน เช่นนี้แล้ว กรณีจะเกิดปัญหาว่า ผลจากการที่ชาวบ้านเข้ามาจัดการงานของหน่วยงานทางปกครองโดยไม่ได้รับมอบหมายนั้นจะเป็นประการใด หากหน่วยงานทางปกครองได้รับประโยชน์จากการจัดการงานนั้น ชาวบ้านจะสามารถเรียกร้องค่าใช้จ่ายในการจัดการงานจากหน่วยงานทางปกครองได้หรือไม่ โดยกรณีตามลักษณะดังกล่าวนี้ หากเกิดขึ้นระหว่างเอกชนด้วยกัน กล่าวคือ เอกชนฝ่ายหนึ่งสอดเข้าไปจัดการงานซึ่งเป็นเรื่องของเอกชนอีกฝ่ายหนึ่งโดยไม่เคยมอบหมายกันมาก่อน ย่อมนำหลักกฎหมายจัดการงานนอกสั่งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับกับกรณีได้ แต่เมื่อเป็นกรณีที่เกิดขึ้นระหว่างเอกชนกับหน่วยงานทางปกครอง ซึ่งการงานที่เอกชนสอดเข้าไปทำนั้นคือบริการสาธารณะ ซึ่งเป็นภารกิจและอำนาจหน้าที่โดยตรงของรัฐที่เอกชนซึ่งไม่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินการแทนรัฐจะเข้ามาจัดทำบริการสาธารณะไม่ได้ กรณีจึงเกิดเป็นปัญหาขึ้น โดยมีประเด็นปัญหาที่สมควรพิจารณาดังนี้

1. หลักกฎหมายจัดการงานนอกสั่งเป็นกฎหมายในเรื่องทางแพ่ง จะสามารถนำมาบังคับใช้กับเรื่องในทางปกครองในกรณีที่เอกชนสอดเข้าไปจัดการงานของหน่วยงานทางปกครอง ซึ่งเป็นการจัดทำบริการสาธารณะได้หรือไม่ และตามปกติแล้ว การจัดการงานนอกสั่งต้องกระทำเพื่อประโยชน์ของผู้อื่นเป็นหลัก แต่การที่เอกชนสอดเข้าไปจัดการงานนอกสั่งของหน่วยงานทางปกครอง แม้จะเกิดขึ้นโดยพื้นฐานของความจำเป็นและการเสียสละเพื่อประโยชน์ของส่วนรวม แต่เอกชนผู้จัดการงานนั้นย่อมได้ประโยชน์แก่ตนเองด้วย กรณีนี้จะถือว่าเป็นการจัดการงานนอกสั่งได้หรือไม่ อย่างไร

2. หากเอกชนจัดการงานที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองได้ ย่อมส่งผลให้เกิดสิทธิทางกฎหมายแก่เอกชนในการเรียกร้องค่าใช้จ่ายในการจัดการงานนั้นจากหน่วยงานทางปกครอง ข้อพิพาทที่เกิดขึ้นจากเอกชนเรียกร้องสิทธิดังกล่าวจากหน่วยงานทางปกครองนั้น จะอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองหรือไม่ เป็นคดีพิพาทประเภทใด โดยการจัดการงานนอกสั่งถือเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับ “ความรับผิดชอบอย่างอื่น” ที่จะอยู่ในเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 หรือไม่ เนื่องจากปัจจุบันยังไม่มีบทนิยามของคดีความรับผิดชอบอย่างอื่นว่าหมายถึงคดีพิพาทลักษณะใด และกรณีจะเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองละเลยต่อการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวซ้ำตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวไม่ได้ เนื่องจากคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) นั้น ศาลสามารถออกคำสั่งให้หน่วยงานทางปกครองปฏิบัติหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลกำหนดตามมาตรา 72

วรรคหนึ่ง (2) แต่ศาลจะไม่สามารถออกคำสั่งให้หน่วยงานทางปกครองชดใช้เงินค่าจัดการงานให้แก่เอกชนได้ กรณีจึงมีปัญหาเกี่ยวกับประเภทของคดีพิพาทในคดีจัดการงานนอกสั่งทางปกครอง

3. ปัจจุบัน พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ไม่ได้มีบทบัญญัติที่กล่าวถึงการจัดการงานนอกสั่งในทางปกครองไว้โดยตรงแต่อย่างใด แต่ศาลปกครองไทยได้นำหลักกฎหมายจัดการงานนอกสั่งมาปรับใช้กับการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองบ้างหรือไม่ อย่างไร แนวทางดังกล่าวเหมาะสมแล้วหรือไม่ อย่างไร

เมื่อพิจารณาจากสภาพสังคมในปัจจุบัน พบว่าหน่วยงานทางปกครองของไทยประสบปัญหาความล่าช้าในการจัดทำบริการสาธารณะ กรณีตัวอย่างที่ได้หยิบยกข้างต้นในเรื่องของเทศบาลละเลยต่อหน้าที่ในการบำรุงรักษาสภาพถนนสาธารณะนั้นเป็นเรื่องที่พบเห็นได้บ่อยครั้ง และการที่ชาวบ้านรวมตัวกันซ่อมแซมถนนก็เป็นเรื่องที่เกิดขึ้นได้จริงและมักเป็นข่าวที่พบได้บ่อยเช่นกัน โดยจากการสืบค้นทางอินเทอร์เน็ตพบว่า กรณีดังกล่าวเกิดขึ้นในหลายจังหวัดของไทย เช่น นครราชสีมา¹ ยโสธร² ชัยภูมิ³ ขอนแก่น⁴ ลำปาง⁵ ข้อพิพาทเกี่ยวกับการจัดการงานนอกสั่งในกรณีที่เอกชนฟ้องเรียกร้องค่าใช้จ่ายในการจัดการงานจากหน่วยงานทางปกครองจึงอาจเกิดขึ้นได้ในสังคมไทย ดังนั้นเพื่อเป็นการรองรับปัญหาที่อาจเกิดขึ้นได้ในอนาคต กรณีจึงสมควรศึกษาว่าระบบกฎหมายของประเทศไทยจะสามารถนำหลักกฎหมายว่าด้วยจัดการงานนอกสั่งมาใช้ในเรื่องทางปกครอง

¹ PPTV online. *ชาวบ้านสุดทนควักเงินซ่อมถนนเอง งบจ.ไม่ดูแล*. 2 มิถุนายน 2567. สืบค้นจาก <https://www.pptvhd36.com/news/%E0%B8%AA%E0%B8%B1%E0%B8%87%E0%B8%84%E0%B8%A1/174410>.

² Sanook. *สุดทน! ชาวบ้านลงขันซ่อมแซมถนนใช้เอง หลังทนมา 10 ปี ไร้วิ้วผู้รับผิดชอบแก้ไข*. 2 มิถุนายน 2567. สืบค้นจาก <https://www.sanook.com/news/6682062/>.

³ Workpoint Today. *ชาวบ้านระดมทุนซ่อมถนนกันเอง หลังรอมานานนับ 10 ปี ไร้หน่วยงานเหลียวแล*. 2 มิถุนายน 2567. สืบค้นจาก <https://workpointtoday.com/%E0%B8%8A%E0%B8%B2%E0%B8%A7%E0%B8%9A%E0%B9%89%E0%B8%B2%E0%B8%99%E0%B8%AA%E0%B8%B8%E0%B8%94%E0%B8%97%E0%B8%99%E0%B8%A3%E0%B8%B0%E0%B8%97%E0%B8%B8%E0%B8%99%E0%B8%8B%E0%B9%88%E0%B8%AD%E0%B8%A1%E0%B8%96/>.

⁴ Khonkaenlink. *รอไม่ไหว! ชาวบ้านลงขันซ่อมถนนเองระยะทางกว่า2กม..* 2 มิถุนายน 2567. สืบค้นจาก <https://www.khonkaenlink.info/read/36129/>.

⁵ Sanook. *ทำได้ไม่รัฐ-ชาวบ้านลงขันซ่อมถนนใช้เอง หลังเคยแจ้งหน่วยงานท้องถิ่นแต่ไร้วิ้ว*. 2 มิถุนายน 2567. สืบค้นจาก <https://www.sanook.com/news/7311594/>.

ได้หรือไม่ และศึกษาแนวทางการปรับใช้หลักกฎหมายจัดการงานนอกระบบในศาลปกครองไทย เพื่อพิจารณาแนวทางการปรับใช้การจัดการงานนอกระบบในทางปกครองให้เหมาะสมกับสภาพ และบริบททางสังคมของประเทศไทย และเพื่อหาแนวทางในการรับรองคุ้มครองสิทธิของเอกชน ที่กระทำการเพื่อประโยชน์ของส่วนรวม

2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

- 2.1 เพื่อศึกษาทฤษฎี และหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการงานนอกระบบ
- 2.2 เพื่อศึกษาเปรียบเทียบการปรับใช้หลักกฎหมายจัดการงานนอกระบบในระบบกฎหมายปกครองของประเทศไทย สาธารณรัฐฝรั่งเศส และสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี
- 2.3 เพื่อวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการปรับใช้หลักจัดการงานนอกระบบในศาลปกครองไทย
- 2.4 เพื่อเสนอแนะแนวทางการใช้และการตีความกฎหมายเกี่ยวกับคดีพิพาทในเรื่องการจัดการงานนอกระบบทางปกครองของไทย

3. ขอบเขตงานวิจัย

ศึกษาค้นคว้าจากบทบัญญัติตามกฎหมาย แนวคำวินิจฉัย คำพิพากษา บทความและงานวิจัยทางกฎหมายเกี่ยวกับจัดการงานนอกระบบในทางปกครอง ตลอดจนเปรียบเทียบการนำหลักกฎหมายจัดการงานนอกระบบมาใช้ในทางปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศส และสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีเพื่อหาแนวทางในการปรับใช้หลักกฎหมายจัดการงานนอกระบบกับเรื่องในทางปกครองของศาลปกครองไทยว่า จะสามารถนำมาใช้ในการพิจารณาพิพากษาคดีในศาลปกครองไทยได้หรือไม่อย่างไร โดยมีขอบเขตการศึกษาจำกัดเฉพาะกรณีที่เอกชนจัดการงานนอกระบบในกิจการซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครอง

4. ระเบียบวิธีวิจัย

การศึกษาค้นคว้าอิสระครั้งนี้เป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยใช้วิธีวิจัยทางเอกสาร (Documentary Research) เน้นศึกษาค้นคว้าจากคำพิพากษา

แนวคำวินิจฉัย ตำราทางวิชาการ วิทยานิพนธ์ งานค้นคว้าอิสระ และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการจัดการงานนอกสั่งทางปกครอง โดยการศึกษาเปรียบเทียบแนวทางการปรับใช้หลักกฎหมายจัดการงานนอกสั่งในทางปกครองของประเทศไทยและต่างประเทศ เพื่อวิเคราะห์ปัญหาและเสนอแนะแนวทางการใช้และการตีความกฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

5. บทนิยามศัพท์เฉพาะ

การจัดการงานนอกสั่งทางปกครอง หมายถึง กรณีที่เอกชนเข้าไปดำเนินการแทนหน่วยงานของรัฐโดยไม่เคยได้รับมอบหมายอำนาจหน้าที่จากหน่วยงานของรัฐมาก่อน หรือโดยไม่มีกฎหมายบัญญัติให้ดำเนินการแทนหน่วยงานของรัฐได้ และการดำเนินการของเอกชนนั้นก่อให้เกิดประโยชน์แก่สาธารณะในทางที่ต้องตรงตามวัตถุประสงค์ในการจัดทำบริการสาธารณะตามภารกิจอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น ทั้งนี้ ไม่ว่าจะการดำเนินการดังกล่าวของเอกชนจะเกิดจากการกระทำของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง หรือเกิดจากการกระทำกิจการร่วมกันของบุคคลหลายรายก็ตาม

6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- 6.1 ทำให้ทราบถึงทฤษฎี และหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการงานนอกสั่ง
- 6.2 ทำให้ทราบถึงการเปรียบเทียบการปรับใช้หลักกฎหมายจัดการงานนอกสั่งในระบบกฎหมายปกครองของประเทศไทย สาธารณรัฐฝรั่งเศส และสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี
- 6.3 ทำให้ทราบการวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการปรับใช้หลักกฎหมายจัดการงานนอกสั่งในศาลปกครองไทย
- 6.4 ทำให้ทราบข้อเสนอแนะแนวทางการใช้และการตีความกฎหมายเกี่ยวกับคดีพิพาทในเรื่องการจัดการงานนอกสั่งทางปกครองของไทย

บทที่ 2

วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

แนวคิด ทฤษฎี และหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องในบทที่ 2 นี้ จะอธิบายเกี่ยวกับ 1) แนวคิดเบื้องต้นเกี่ยวกับหลักกฎหมายจัดการงานนอกสั่ง 2) หลักการจัดทำบริการสาธารณะ 3) แนวคิดในการนำหลักกฎหมายแพ่งมาใช้ในกฎหมายปกครอง 4) หลักไม่มีกฎหมายไม่มีอำนาจ และ 5) หลักการตีความกฎหมายมหาชน

1. แนวคิดเบื้องต้นเกี่ยวกับหลักกฎหมายจัดการงานนอกสั่ง

1.1 ความหมายและที่มาของการจัดการงานนอกสั่ง

มนุษย์เป็นสัตว์สังคมที่ไม่อาจมีชีวิตอยู่เพียงคนเดียวตามลำพัง แต่ต้องใช้ชีวิตอยู่ร่วมกัน มีปฏิสัมพันธ์และดำเนินกิจกรรมร่วมกัน การดำเนินชีวิตของมนุษย์จึงจำเป็นต้องอาศัยอยู่ร่วมกัน ถ้อยทีถ้อยอาศัยและพึ่งพาซึ่งกันและกันอยู่ตลอดเวลา ด้วยลักษณะของการพึ่งพาอาศัยกันนั้น อาจเกิดกรณีผู้หวังดีเข้าช่วยเหลือผู้อื่นให้ได้รับประโยชน์โดยการจัดการงานของผู้อื่น ทั้งที่ไม่เคยมอบหมายกันมาก่อนก็ได้ ซึ่งตามความเป็นธรรมแก่กรณีแล้ว หากผู้หวังดีเสียค่าใช้จ่ายในการจัดการงานของผู้อื่นไปก็สมควรจะได้รับเงินชดเชยจากผู้อื่นที่ได้รับประโยชน์จากการจัดการงานนั้น แต่ในทางตรงกันข้าม หากเป็นกรณีจัดการงานไม่สมประโยชน์หรือก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่น ผู้หวังดีก็สมควรจะต้องชดเชยความเสียหายให้แก่ผู้อื่นด้วย กรณีจึงจำเป็นต้องมีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาความสัมพันธ์เกี่ยวกับการเข้าจัดการงานของผู้อื่นดังกล่าว ทั้งเพื่อรับรองคุ้มครองสิทธิ หน้าที่ และความรับผิดชอบของทั้งฝ่ายผู้หวังดีและฝ่ายผู้ได้รับผลประโยชน์จากการจัดการงานของผู้อื่นให้ชัดเจน และเป็นบรรทัดฐานเดียวกัน อีกทั้งเพื่อเป็นการสนับสนุนให้เกิดการเอื้อเฟื้อซึ่งกันและกันในสังคมอีกด้วย หลักเกณฑ์เช่นว่านั้น คือ หลักกฎหมายจัดการงานนอกสั่ง นั่นเอง

หลักกฎหมายจัดการงานนอกสั่งนั้นมีที่มาจากหลักกฎหมายโรมันที่เรียกว่า *negotiorum gestio* โดยเป็นมูลหนี้ประเภทหนึ่งที่เกิดจากการกระทำคล้ายสัญญา (*obligationes*

quasi ex contractu)⁶ ซึ่งในสมัยโรมันนั้น นักกฎหมายโรมันเล็งเห็นถึงความสำคัญของการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน จึงได้ยอมรับในหลักการให้เกิดการจัดการงานแทนกันได้เมื่อผู้ที่ต้องทำกิจการนั้นไม่อยู่หรือไม่สามารถจัดการงานของตนได้ แต่ในขณะเดียวกัน การปล่อยให้เกิดขึ้นผู้อื่นเข้าไปจัดการงานแทนกันได้โดยไม่มีหลักเกณฑ์ในการควบคุมดูแลตรวจสอบก็อาจจะก่อให้เกิดปัญหาในสังคมขึ้นได้ นักกฎหมายโรมันจึงได้สร้างหลักกฎหมายจัดการงานนอกสั่งขึ้นเพื่อรองรับนิติสัมพันธ์ระหว่างคู่กรณีในการจัดการงานนอกสั่ง ตามหลักกฎหมายโรมันดังกล่าวจะมีฝ่ายผู้จัดการ (*negotiorum gestor*) เข้าทำกิจการแทนผู้อื่นที่ไม่อาจอยู่จัดการงานของตนได้ โดยผู้ที่ไม่อยู่นั้นเรียกว่าตัวการเป็นเจ้าของกิจการที่ผู้จัดการได้จัดการไป (*dominus rei gestae*) มิได้มอบหมายหรือว่าขานวานใช้ให้กระทำ โดยผู้จัดการนั้นจะต้องมีเจตนาที่จะเข้าไปแทรกแซงกิจการงานของผู้อื่นนั้นด้วย (*animus gerendi*)⁷ โดยในระยะแรกการจัดการงานนอกสั่งเกิดขึ้นในกรณีที่ผู้ไม่อยู่ ไม่สามารถต่อสู้คดีในศาลได้ ทำให้ผู้จัดการต้องเข้าทำแทน ในเวลาต่อมาได้นำหลักนี้ไปใช้ในกรณีอื่น เช่น เมื่อผู้เป็นตัวการไม่อยู่หรือไม่สามารถจะแต่งตั้งตัวแทนทำแทนตนได้⁸ ต่อมา หลักกฎหมายโรมันดังกล่าวได้เผยแพร่เข้าสู่ประเทศภาคพื้นยุโรป เช่น สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และสาธารณรัฐฝรั่งเศส และได้เข้าสู่ประเทศไทยด้วย สำหรับหลักกฎหมายจัดการงานนอกสั่งของไทยนั้นได้บัญญัติอยู่ในบรรพ 2 ลักษณะ 3 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งจะได้อธิบายกันต่อไป

สำหรับในระบบกฎหมาย *common law* นั้น ไม่ได้ยอมรับหลักการจัดการงานนอกสั่ง โดยระบบ *common law* เห็นว่า บุคคลหนึ่งไม่อาจเรียกร้องให้บุคคลอีกฝ่ายหนึ่งต้องชดใช้ค่าใช้จ่ายในกิจการซึ่งเขาไม่ได้ว่าขานวานใช้ให้ทำ หรือก็คือไม่สนับสนุนให้เกิดการที่บุคคลเข้ายุ่งเกี่ยวกับกิจการของผู้อื่นนั่นเอง⁹ ดังนั้น เมื่อเกิดข้อพิพาทในลักษณะที่บุคคลหนึ่งสอดเข้าทำกิจการของอีกบุคคลหนึ่งโดยฝ่ายหลังไม่ได้มอบหมายหรือร้องขอขึ้นในประเทศที่ใช้ระบบกฎหมาย *common law* นักกฎหมายจึงอาจต้องปรับใช้กฎหมายลักษณะอื่น ที่ใกล้เคียงกับกรณีแทน

⁶ ศนันท์กรณ โสทธิพันธ์. คำอธิบายกฎหมายลักษณะละเมิด จัดการงานนอกสั่ง และลามิควรได้. (พิมพ์ครั้งที่ 9). กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน. 2563. หน้า 438.

⁷ ศนันท์กรณ โสทธิพันธ์. คำอธิบายกฎหมายลักษณะละเมิด จัดการงานนอกสั่ง และลามิควรได้. หน้า 440.

⁸ สุขุม ศุภนิตย์. คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะจัดการงานนอกสั่ง และลามิควรได้. กรุงเทพมหานคร : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2541. หน้า 9.

⁹ ประสิทธิ์ โฆวิไลกุล. คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วยจัดการงานนอกสั่ง ลามิควรได้. (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพมหานคร : นิติธรรม. 2545. หน้า 132.

สำหรับความหมายของการจัดการงานนอกสั่งนั้น กล่าวโดยสังเขป การจัดการงานนอกสั่ง หมายถึง การที่บุคคลฝ่ายหนึ่ง เรียกว่า “ผู้จัดการ” แทรกแซงเข้าจัดการงานของผู้อื่นซึ่ง เรียกว่า “ตัวการ” โดยเป็นการเข้าจัดการงานแทนเมื่อตัวการไม่อยู่จัดการงานนั่นเองและโดยตัวการไม่ได้มอบหมายหรือว่าขานวานให้ผู้จัดการกระทำ หากการจัดการงานนอกสั่งนั้นสมประโยชน์ และความต้องการของตัวการ หรือก็คือหากตัวการได้อยู่จัดการงานนั่นเองก็คงจะจัดการงานของตนไปในทำนองเดียวกันกับที่ผู้จัดการได้กระทำไปแล้ว จะเกิดผลในทางกฎหมายบางประการขึ้น เช่น ตัวการมีหน้าที่ต้องชดใช้ค่าใช้จ่ายที่ผู้จัดการได้ตรองออกไปเพื่อการจัดการงานนั้นแทนตัวการ

1.2 สถานะทางกฎหมายของการจัดการงานนอกสั่ง

1.2.1 การจัดการงานนอกสั่งเป็นนิติเหตุ

ตามหลักบ่อเกิดแห่งหนี้ บ่อเกิดแห่งหนี้หรือมูลหนี้อาจแบ่งออกได้เป็น 2 ลักษณะ คือ นิติกรรมประการหนึ่ง และนิติเหตุอีกประการหนึ่ง

1) นิติกรรม

นิติกรรม หมายถึง การที่บุคคลกระทำลงด้วยใจสมัครและโดยชอบด้วยกฎหมาย เพื่อก่อความสัมพันธ์ทางกฎหมายขึ้น ซึ่งอาจเป็นนิติกรรมฝ่ายเดียว หรืออาจเป็นนิติกรรมหลายฝ่ายที่เรียกกันว่า สัญญา ก็ได้

2) นิติเหตุ

นิติเหตุ¹⁰ หมายถึง หนี้ที่กฎหมายกำหนดขึ้นโดยไม่ได้อาศัยความสมัครใจของบุคคล ซึ่งกฎหมายกำหนดให้เป็นหนี้แก่กันเพื่อให้สอดคล้องกับความยุติธรรม

หากพิจารณาตามทฤษฎีบ่อเกิดแห่งหนี้ข้างต้น การจัดการงานนอกสั่งเป็นหนี้ตามกฎหมายประเภทหนึ่ง โดยเป็นหนี้ที่ไม่ได้เกิดจากความตกลงกันของคู่กรณี เนื่องจากตัวการไม่เคยตกลงหรือมอบหมายให้ผู้จัดการงานนอกสั่งกระทำการแทนตัวการได้ แต่โดยที่การเข้าไปจัดการงานของผู้อื่นนั้นเป็นเหตุให้ตัวการได้ประโยชน์ กล่าวคือ ตัวการไม่ต้องจัดการงานนั่นเองซึ่งประโยชน์ที่ตัวการได้รับนั้นเกิดจากการลงแรงเข้าทำกิจการของผู้จัดการ หรือในบางกรณีผู้จัดการก็อาจต้องเสียค่าใช้จ่ายในการจัดการงานนั้นเสียด้วย กฎหมายจึงจำเป็นต้องกำหนดให้เป็นหนี้แก่กัน

¹⁰ จิตติ ดิงศภัทย์. ปรับปรุงโดย เขมภูมิ ภูมิถาวร, ชวิน อุ่นภัทร, อำนาจ ตั้งศิริพิมาน. คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เรียงมาตรา ว่าด้วย จัดการงานนอกสั่ง ลากมีควรได้ ละเมิด (มาตรา 395-492). กรุงเทพมหานคร : กองทุนศาสตราจารย์จิตติ ดิงศภัทย์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2557. หน้า 1.

เพื่อให้เกิดความยุติธรรมแก่กรณี ดังนั้น การจัดการงานนอกสั่งจึงเป็นหนี้ประเภทหนี้เดิมนั้นเอง ทั้งนี้ หนี้เดิมนั้นในลักษณะอื่น ๆ ที่ปรากฏอยู่ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ นอกจากการจัดการงานนอกสั่งแล้ว ได้แก่ ละเมิด และลาภมิควรได้

1.2.2 การจัดการงานนอกสั่งเป็นหนี้ที่เกิดจากการกระทำกึ่งสัญญา

นอกจากเรื่องบ่อเกิดแห่งหนี้ข้างต้นแล้ว ตามแนวคิดของจักรพรรดิจัสติเนียน (Justinian) บ่อเกิดแห่งหนี้ตามกฎหมายโรมันมี 4 ประเภท¹¹ คือ (1) หนี้ที่เกิดจากสัญญา (obligationes ex contractu) (2) หนี้ที่เกิดจากการกระทำกึ่งสัญญา (obligationes quasi ex contractu) (3) หนี้ที่เกิดจากการกระทำอันมิชอบด้วยกฎหมาย (obligationes quasi ex delicto) และ (4) หนี้ที่เกิดจากการกระทำกึ่งมิชอบด้วยกฎหมาย (obligationes quasi ex delicto) ซึ่งการจัดการงานนอกสั่งนั้นไม่ได้เกิดจากความตกลงกันจึงไม่ใช่หนี้ที่เกิดจากสัญญา แต่การจัดการงานนอกสั่งไม่ได้เกิดจากการกระทำมิชอบด้วยกฎหมาย กล่าวคือ ผู้กระทำได้จัดการงานนอกสั่งไปด้วยเจตนาที่ดีและประสงค์ให้เกิดประโยชน์แก่ผู้อื่น ดังนั้น ตามแนวทางของจักรพรรดิจัสติเนียน การจัดการงานนอกสั่งจึงเป็นหนี้ที่เกิดจากการกระทำกึ่งสัญญา โดยหนี้กลุ่มที่สองนอกจากการจัดการงานนอกสั่งแล้ว ได้แก่ กรณีการชำระหนี้โดยไม่มีมูลหนี้ และการร่ำรวยโดยไม่มีเหตุผล เป็นต้น ฐานความคิดของหนี้ในกลุ่มนี้ คือ บุคคลสองบุคคลไม่ได้มีนิติสัมพันธ์กันมาก่อน แต่โดยที่ผลของการกระทำบางอย่างทำให้ฝ่ายหนึ่งได้ทรัพย์สินเพิ่มขึ้น แต่อีกฝ่ายกลับมีทรัพย์สินลดลง และกฎหมายประสงค์จะสร้างสมดุลขึ้น จึงต้องให้มีการคืนทรัพย์สินแก่กันคล้ายกับสัญญาต่างตอบแทน ยกตัวอย่าง เช่น กรณีการจัดการงานนอกสั่ง เกิดการเข้าแทรกแซงกิจการของผู้อื่นเป็นเหตุให้ทรัพย์สินของบุคคลหนึ่งลดลง (เสียค่าใช้จ่ายในการจัดการงานนอกสั่ง) แต่ทำให้ทรัพย์สินของบุคคลหนึ่งเพิ่มขึ้น (ได้ประโยชน์จากการจัดการงานนอกสั่ง) จึงต้องกลับคืนสภาพเดิมโดยให้ฝ่ายที่ได้ประโยชน์คืนค่าใช้จ่ายในการจัดการงานให้แก่อีกฝ่าย เป็นต้น

1.2.3 ความแตกต่างระหว่างจัดการงานนอกสั่งกับหลักกฎหมายอื่น

เมื่อการจัดการงานนอกสั่งมีฐานที่มาจากมูลหนี้ระหว่างบุคคลสองฝ่าย จึงอาจคล้ายคลึงกับกฎหมายลักษณะอื่น ๆ อยู่บ้าง แต่ผลที่เกิดขึ้นในทางกฎหมายจะแตกต่างกัน ดังนั้น เพื่อประโยชน์ในการศึกษาต่อไป กรณีจึงสมควรศึกษาในเบื้องต้นเพื่อแยกแยะเสียก่อนว่า

¹¹ ศนันทกรณ โสทธิพันธ์. คำอธิบายกฎหมายลักษณะละเมิด จัดการงานนอกสั่ง และลาภมิควรได้. หน้า 438-439.

ข้อพิพาทที่เกิดขึ้นนั้นเข้าลักษณะของกฎหมายในเรื่องใด โดยความแตกต่างระหว่างการจัดการงานนอกสั่งกับหลักกฎหมายอื่นอาจพิจารณาได้ ดังนี้

1) ความแตกต่างระหว่างการจัดการงานนอกสั่งกับตัวแทน

การจัดการงานนอกสั่งเป็นเรื่องของนิติเหตุ คือ เป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดให้เกิดผลในทางกฎหมายขึ้นโดยไม่อาศัยเจตนาของบุคคล ผู้จัดการกับตัวการจึงไม่มีนิติสัมพันธ์กันมาก่อน แต่ตัวแทนนั้นเป็นเรื่องของนิติกรรมสัญญา คือ เป็นกรณีที่ได้มีการแสดงเจตนาตกลงมอบหมายให้ทำการงานแก่กันไว้ ซึ่งในบางกรณี การมอบหมายงานนั้นอาจเกิดขึ้นในลักษณะเชิดบุคคลหนึ่งออกเป็นตัวแทนหรือที่เรียกว่าตัวแทนเชิดก็ได้ ข้อแตกต่างที่สำคัญ คือ การจัดการงานนอกสั่งไม่มีเจตนากระทำเพื่อหวังค่าตอบแทน เนื่องจากการจัดการงานนอกสั่งเป็นเรื่องของความปรารถนาดีต่อกัน แต่ผลในทางกฎหมายของการจัดการงานนอกสั่ง ผู้จัดการอาจมีสิทธิเรียกค่าใช้จ่ายที่ได้ทรงออกไปเพื่อจัดการงานของผู้อื่นนั้นได้ ส่วนตัวแทนนั้นอาจมีบำเหน็จหรือค่าตอบแทนก็ได้

2) ความแตกต่างระหว่างจัดการงานนอกสั่งกับละเมิด

การจัดการงานนอกสั่งและละเมิดเป็นหนี้ที่เกิดจากนิติเหตุเหมือนกัน แต่มีความแตกต่าง คือ จัดการงานนอกสั่งนั้นเกิดจากการกระทำที่ประสงค์จะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อผู้อื่นหรือป้องกันความเสียหายของผู้อื่น กฎหมายจึงรับรองคุ้มครองความปรารถนาดีดังกล่าว โดยรับรองให้เป็นการกระทำโดยชอบด้วยกฎหมายและเกิดสิทธิแก่ผู้จัดการในการเรียกร้องค่าใช้จ่ายที่ทรงออกไปในการสอดเข้าทำกิจการของผู้อื่นเมื่อการกระทำนั้นสมประโยชน์และความต้องการของตัวการ ส่วนการกระทำละเมิดนั้น เกิดขึ้นจากความจงใจหรือประมาทเลินเล่อและก่อให้เกิดความเสียหายต่อผู้อื่น จึงเป็นการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและกฎหมายละเมิดมุ่งคุ้มครองให้ผู้เสียหายได้รับการเยียวยาความเสียหายจากผู้กระทำละเมิด

3) ความแตกต่างระหว่างการจัดการงานนอกสั่งกับลาภมิควรได้

การจัดการงานนอกสั่งและลาภมิควรได้เป็นหนี้ที่เกิดจากนิติเหตุเหมือนกัน แต่จัดการงานนอกสั่งนั้นเกี่ยวข้องกับการจัดกิจการงานของผู้อื่น ซึ่งกฎหมายต้องการคุ้มครองไม่ให้ผู้ได้รับผลประโยชน์บนฐานค่าใช้จ่ายของบุคคลอื่นและเพื่อความเป็นธรรมจึงต้องมีการคืนค่าใช้จ่ายให้แก่ผู้จัดการที่ได้ออกเงินค่าใช้จ่ายทรงออกไปในการสอดเข้าทำกิจการงานของผู้อื่น ส่วนลาภมิควรได้ไม่ได้เกี่ยวข้องกับการจัดการกิจการแต่เป็นเรื่องของทางทรัพย์สิน โดยเป็นเรื่องที่

บุคคลหนึ่งได้รับประโยชน์โดยไม่มีเหตุทางกฎหมายรองรับ และเป็นทางที่ทำให้บุคคลอื่นต้องเสียประโยชน์ กฎหมายจึงต้องคุ้มครองให้เกิดการคืนประโยชน์ที่ได้รับมาให้แก่บุคคลที่เสียประโยชน์นั้น

2. หลักการจัดทำบริการสาธารณะ

บริการสาธารณะ หมายถึง กิจการที่อยู่ในความอำนาจหรือความควบคุมของฝ่ายปกครองที่จัดทำขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสนองความต้องการของประชาชนโดยส่วนรวม¹² การจัดทำบริการสาธารณะจึงเป็นภารกิจสำคัญของหน่วยงานทางปกครอง บริการสาธารณะอาจแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท ได้แก่ (1) ภารกิจพื้นฐาน (primary function) คือ ภารกิจเกี่ยวกับการดูแลความเป็นระเบียบเรียบร้อยของสังคมและการรักษาความมั่นคงปลอดภัยของประเทศ และ (2) ภารกิจลำดับรอง (secondary function) คือ ภารกิจเกี่ยวกับการส่งเสริมสวัสดิภาพ การกระจายความมั่นคงเพื่อให้เกิดความยุติธรรมในสังคม รัฐประกันเงื่อนไขการครองชีพขั้นต่ำของราษฎร เช่น การศึกษา การรักษาพยาบาล การขนส่งคมนาคม การส่งเสริมสุขภาพ การส่งเสริมศิลปวัฒนธรรม การคุ้มครองการบริโภค เป็นต้น¹³

การจัดทำบริการสาธารณะมีหลักเกณฑ์สำคัญอยู่ 3 ประการ คือ¹⁴

2.1 หลักความต่อเนื่อง

บริการสาธารณะต้องดำเนินการไปอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่อง เนื่องจากบริการสาธารณะเป็นสิ่งจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชน ประชาชนต้องการบริการสาธารณะอยู่ตลอดเวลา หน่วยงานทางปกครองจึงมีหน้าที่ต้องดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะอย่างต่อเนื่อง

¹² ประยูร กาญจนตุล. คำบรรยายกฎหมายปกครอง. (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพมหานคร : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2549. หน้า 108. อ่างโน นันทวัฒน์ บรมานันท์. หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ (พิมพ์ครั้งที่ 5) กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน. 2560. หน้า 142.

¹³ จันจิรา เอี่ยมมยุรา. วิสาหกิจมหาชน (รัฐวิสาหกิจ) ในกฎหมายไทย : ศึกษาในเชิงประวัติศาสตร์และเชิงวิเคราะห์ความคิด (วิทยานิพนธ์ ปริญญาโทบริหารธุรกิจ) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพมหานคร. 2529. หน้า 5-6. อ่างโน นันทวัฒน์ บรมานันท์. หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ (พิมพ์ครั้งที่ 5) กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน. 2560. หน้า 141-142.

¹⁴ วันเพ็ญ ส่งเสริมทรัพย์. การจัดระบบองค์การมหาชนอิสระในกระบวนการจัดทำบริการสาธารณะในประเทศไทย (วิทยานิพนธ์ ปริญญาโทบริหารธุรกิจ) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพมหานคร. 2539. หน้า 7-8. อ่างโน นันทวัฒน์ บรมานันท์. หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ (พิมพ์ครั้งที่ 5) กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน. 2560. หน้า 143-144.

และโดยสม่ำเสมอ รวมไปถึงเอกชนที่ได้รับมอบอำนาจจากหน่วยงานทางปกครองให้จัดทำบริการสาธารณะเองก็ต้องดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่องเช่นกัน

2.2 หลักความเสมอภาค

บริการสาธารณะต้องให้เอกชนมีสิทธิได้รับประโยชน์โดยเสมอภาคเท่าเทียมกัน เนื่องจากบริการสาธารณะเป็นกิจการที่รัฐจัดทำขึ้นโดยอาศัยอำนาจทางกฎหมาย ดังนั้น ประชาชนจึงต้องมีสิทธิและได้รับโอกาสเข้าถึงบริการสาธารณะอย่างเท่าเทียมกัน ซึ่งเป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บัญญัติไว้ในมาตรา 27 ว่า บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย และได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน

2.3 หลักการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง

บริการสาธารณะต้องปรับให้เหมาะสมกับความต้องการของประชาชนตลอดเวลา หน่วยงานทางปกครองมีหน้าที่ต้องจัดทำบริการสาธารณะโดยคำนึงถึงความต้องการส่วนรวมของประชาชน และต้องปรับปรุงแก้ไขบริการสาธารณะให้สอดคล้องกับสภาพของสังคมอยู่เสมอ โดยการปรับปรุงแก้ไขบริการสาธารณะนั้นจะต้องทำโดยกฎหมายหรือมีกฎหมายให้อำนาจกระทำได้

สำหรับองค์กรผู้มีอำนาจจัดทำบริการสาธารณะนั้น โดยหลักแล้วได้แก่หน่วยงานทางปกครองทั้งหลาย ไม่ว่าจะเป็นราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค หรือราชการส่วนท้องถิ่น รวมไปถึงรัฐวิสาหกิจและหน่วยงานอื่นของรัฐที่มีได้เป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ¹⁵ ส่วนภาคเอกชนนั้น มีบทบาทในการร่วมจัดทำบริการสาธารณะเช่นกัน โดยการเข้ามามีส่วนร่วมของเอกชนในการจัดทำบริการสาธารณะของประเทศไทยมักเกิดขึ้นในรูปแบบของสัมปทานบริการสาธารณะมากที่สุด¹⁶ หนึ่ง มีข้อพึงตระหนักว่า ลักษณะของบริการสาธารณะที่หน่วยงานทางปกครองสามารถมอบหมายให้เอกชนเข้ามาร่วมจัดทำได้นั้น จะต้องไม่ใช่ภารกิจพื้นฐานหรือภารกิจหลักของรัฐในการดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงปลอดภัยสาธารณะ ซึ่งหากเป็นเรื่องดังกล่าวนี้ หน่วยงานทางปกครองซึ่งเป็นองคาพยพของรัฐจะต้องเป็นผู้ดำเนินการเองเท่านั้น¹⁷

¹⁵ นันทวัฒน์ บรมานันท์. *หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ* (พิมพ์ครั้งที่ 5) กรุงเทพมหานคร : วิทยุชน. 2560. หน้า 148.

¹⁶ เรื่องเดียวกัน. หน้า 216.

¹⁷ พรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย. *หลักพื้นฐานทางกฎหมายปกครอง : ข้อความคิดว่าด้วยรัฐ ฝ่ายปกครอง และอำนาจทางปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 2) กรุงเทพมหานคร : วิทยุชน. 2565. หน้า 113-114.

3. แนวคิดในการนำหลักกฎหมายแพ่งมาใช้ในกฎหมายปกครอง

กฎหมายแพ่งเป็นกฎหมายที่อยู่ในระบบกฎหมายเอกชน ส่วนกฎหมายปกครองเป็นกฎหมายที่อยู่ในระบบกฎหมายมหาชน กฎหมายแพ่งและกฎหมายปกครองจึงมีรากฐาน แนวคิด และความเป็นมาที่แตกต่างกัน การนำหลักกฎหมายแพ่งมาใช้กับเรื่องทางปกครองจึงต้องคำนึงถึงหลักเกณฑ์บางประการ อาจพิจารณาได้ดังนี้

3.1 ขั้นตอนในการพิจารณานำกฎหมายแพ่งมาใช้ในทางปกครอง

ดร.มานิตย์ วงศ์เสรี เห็นว่า การนำหลักกฎหมายแพ่งมาใช้ในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองนั้น จะต้องพิจารณาตามขั้นตอนดังต่อไปนี้¹⁸

3.1.1 กรณีมีบทบัญญัติลายลักษณ์อักษรในกฎหมายปกครองกำหนดไว้หรือไม่

ในเบื้องต้น ผู้ใช้กฎหมายหรือศาลต้องพิจารณาก่อนว่า กรณีมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายลายลักษณ์อักษรในกฎหมายปกครองบัญญัติเรื่องนั้นไว้แล้วหรือไม่ หรือสามารถใช้การตีความบทบัญญัติลายลักษณ์อักษรเพื่อปรับใช้กับปัญหาที่เกิดขึ้นได้หรือไม่ หากมีบทกฎหมายลายลักษณ์อักษรหรือสามารถตีความบทบัญญัติลายลักษณ์อักษรได้ ก็ต้องใช้กฎหมายปกครองในเรื่องนั้นเสียก่อน

3.1.2 กรณีมีกฎหมายปกครองกำหนดเชื่อมโยงให้นำกฎหมายแพ่งมาใช้เป็นการเฉพาะหรือไม่

เป็นขั้นตอนที่พิจารณาว่า มีบทบัญญัติกฎหมายปกครองที่กำหนดเชื่อมโยงให้นำกฎหมายแพ่งมาใช้เป็นการเฉพาะหรือไม่ หากมี ก็สามารถนำกฎหมายแพ่งตามที่บัญญัติไว้เป็นการเฉพาะมาใช้ได้ ตัวอย่างเช่น¹⁹ มาตรา 62 แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองของเยอรมัน ค.ศ. 1976 ซึ่งจะได้กล่าวถึงต่อไป

3.1.3 กรณีมีกฎหมายปกครองกำหนดเชื่อมโยงให้นำกฎหมายแพ่งมาใช้เป็นการทั่วไปหรือไม่

เป็นขั้นตอนที่พิจารณาว่า มีบทบัญญัติกฎหมายปกครองที่กำหนดเชื่อมโยงให้นำกฎหมายแพ่งมาใช้เป็นการทั่วไปหรือไม่

¹⁸ มานิตย์ วงศ์เสรี. นิติวีธี การใช้และการตีความกฎหมาย : ศึกษาเปรียบเทียบระบบกฎหมายไทยและระบบกฎหมายเยอรมัน. กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน. 2562. หน้า 371-372.

¹⁹ เรื่องเดียวกัน. หน้า 348.

3.1.4 การปรับใช้บทกฎหมายที่ใกล้เคียงอย่างยิ่ง

เมื่อไม่มีบทกฎหมายปกครองกำหนดเชื่อมโยงให้นำกฎหมายแพ่งมาใช้ กรณีจึงต้องปรับใช้กฎหมายแพ่งมาใช้ในฐานะบทกฎหมายที่ใกล้เคียงอย่างยิ่ง โดยมีหลักการสำคัญคือ ต้องคำนึงถึงลักษณะเฉพาะของกฎหมายปกครองด้วย โดยจะต้องไม่ก่อให้เกิดผลเสียหายต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคลหรือประชาชนทั่วไป โดยที่บุคคลหรือประชาชนทั่วไปนั้นไม่อาจคาดการณ์ได้ล่วงหน้า

3.1.5 การปรับใช้หลักกฎหมายที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษร

เมื่อไม่มีบทกฎหมายที่ใกล้เคียงอย่างยิ่งให้ปรับใช้เทียบเคียงกับกรณีได้ จึงต้องปรับใช้หลักกฎหมายที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษร ได้แก่ หลักกฎหมายทั่วไปและกฎหมายจารีตประเพณี โดยหลักกฎหมายดังกล่าวจะไม่มีสถานะทางกฎหมายแต่เป็นหลักการพื้นฐานของระบบกฎหมายของประเทศนั้น ๆ ในการอุดช่องว่างแห่งกฎหมายนั่นเอง

3.2 รายละเอียดการพิจารณาในการนำกฎหมายแพ่งมาใช้ในกฎหมายปกครอง

3.2.1 กรณีมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายปกครองกำหนดเชื่อมโยงให้นำกฎหมายแพ่งมาใช้เป็นการเฉพาะ

กรณีที่ไม่ปรากฏบทบัญญัติแห่งกฎหมายปกครองในเรื่องนั้นไว้เป็นการเฉพาะ แต่เป็นกรณีการนำสิ่งที่มีอยู่แล้วในระบบกฎหมายแพ่งมาใช้ โดยกรณีนี้ถือว่าเป็นถ้อยคำทางกฎหมายแพ่งที่ฝ่ายนิติบัญญัตินำมาบัญญัติไว้ในกฎหมายปกครอง²⁰ ซึ่งจะแบ่งได้เป็น 2 กรณี ได้แก่ กรณีกำหนดให้นำกฎหมายแพ่งมาใช้ในกฎหมายปกครองโดยไม่มีเงื่อนไขใด ๆ กับกรณีกำหนดให้นำกฎหมายแพ่งมาใช้ในกฎหมายปกครองโดยไม่มีเงื่อนไขแต่ต้องมีการปรับใช้ผ่าน “การอนุโลมใช้” คือ การนำกฎหมายแพ่งมาปรับใช้กับกฎหมายปกครองเท่าที่กฎหมายทั้งสองระบบไม่ได้มีความขัดแย้งกันจนไม่สามารถอุดช่องว่างของกฎหมายที่เกิดขึ้นได้²¹

3.2.2 กรณีนำกฎหมายแพ่งมาใช้ในกฎหมายปกครองในลักษณะเป็นกฎหมายใกล้เคียงอย่างยิ่ง

มีข้อพิจารณาสำคัญคือ ประการแรกต้องพิจารณาให้ยุติก่อนว่า กฎหมายปกครองมีช่องว่างแห่งกฎหมาย และอีกประการหนึ่งคือเปรียบเทียบความคล้ายคลึงและความใกล้เคียงของระบบกฎหมายแพ่งและระบบกฎหมายปกครอง ซึ่ง ดร.มานิตย์ วงศ์เสรี ได้กล่าวไว้ว่า “ในการที่

²⁰ เรื่องเดียวกัน. หน้า 372.

²¹ เรื่องเดียวกัน. หน้า 374.

ผู้ใช้กฎหมายจะนำบทบัญญัติแห่งกฎหมายอื่นมาใช้ในกฎหมายปกครองได้นั้น ศาลปกครองไม่สามารถจะพิจารณาเพียงแค่ว่า เมื่อกฎหมายปกครองไม่ได้มีบทบัญญัติใดห้ามไว้ ก็สามารถจะนำบทบัญญัติแห่งกฎหมายอื่นมาใช้ได้ หากแต่จะต้องพิจารณาว่า กรณีมีความจำเป็นในการอุดช่องว่างหรือไม่ และมีขอบเขตของการอุดช่องว่างอย่างไร และจะต้องไม่เป็นการตีความที่ขยายหรือมากเกินไปกว่ากฎหมายลายลักษณ์อักษร”²²

อนึ่ง มีข้อสังเกตเพิ่มเติมเกี่ยวกับเรื่องการนำกฎหมายแพ่งมาใช้กับกฎหมายปกครองสำหรับสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีนั้น ได้มีการบัญญัติกฎหมายลายลักษณ์อักษรให้นำประมวลกฎหมายแพ่งมาปรับใช้กับกรณีสัญญาทางปกครองได้ โดยปรากฏอยู่ในมาตรา 62 แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองของเยอรมัน ค.ศ. 1976 (Verwaltungsverfahrensgesetz - Administrative Procedure Act) ซึ่งบัญญัติไว้โดยสรุปได้ว่า หากไม่มีบทกฎหมายใดในเรื่องสัญญาทางปกครองตั้งแต่มาตรา 54 ถึงมาตรา 61 แห่งรัฐบัญญัตินี้ที่สามารถปรับใช้แก่กรณีได้ ให้ปรับใช้บทบัญญัติอื่นในรัฐบัญญัตินี้ และบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่ง (The provisions of the Civil Code) ก็สามารถปรับใช้แก่กรณีได้โดยอนุโลม (as appropriate)²³ โดยบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งเยอรมันที่อาจนำมาบังคับใช้ได้ นั้น เช่น การแสดงเจตนา นิติสัมพันธ์ทางหนี้อันเกิดจากสัญญา และยังหมายความรวมถึงสถาบันทางกฎหมาย (Rechtsinstitut) อันเกิดจากการพัฒนาขึ้นโดยฝ่ายตุลาการและฝ่ายตุลาการด้วย เช่น ความรับผิดชอบก่อนเกิดสัญญา อย่างไรก็ตาม การนำกฎหมายแพ่งมาใช้ในกรณีนี้จะต้องเป็นการนำมาใช้เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐบัญญัติดังกล่าวเท่านั้น²⁴

4. หลักไม่มีกฎหมายไม่มีอำนาจ

หลักไม่มีกฎหมายไม่มีอำนาจเป็นหนึ่งในหลักการย่อยของหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ซึ่งประกอบไปด้วยหลักการย่อย 2 หลัก ได้แก่ (1) หลักไม่มี

²² เรื่องเดียวกัน. หน้า 375.

²³ Federal Ministry of the Interior and Community. VwVfG (en) - Administrative Procedures Act. June 24, 2024. Retrieved from : http://www.bmi.bund.sde/SharedDocs/downloads/EN/gesetztestexte/VwVfg_en.html.

²⁴ มานิตย์ วงศ์เสรี และวรเจตน์ ภาคีรัตน์. รายงานการวิจัย เรื่อง สัญญาทางปกครองของประเทศเยอรมัน หัวข้อที่ 2 หลักกฎหมายทั่วไปในสัญญาทางปกครอง. สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. กรุงเทพมหานคร. 2547. หน้า 3-4.

กฎหมายไม่มีอำนาจ หรือหลักกฎหมายเป็นแหล่งที่มาของอำนาจฝ่ายปกครอง และ (2) หลักการกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย หรือหลักกฎหมายเป็นข้อจำกัดอำนาจของฝ่ายปกครอง

หลักไม่มีกฎหมายไม่มีอำนาจนี้เรียกร้องว่าฝ่ายปกครองจะกระทำการใด ๆ ที่มีผลเป็นการจำกัดหรือกระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจไว้เท่านั้น โดยกฎหมายที่เป็นแหล่งที่มาของอำนาจดังกล่าวจะต้องเป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษรในลำดับศักดิ์พระราชบัญญัติซึ่งตราขึ้นโดยรัฐสภาเท่านั้น²⁵ การกระทำของฝ่ายปกครอง กล่าวคือ กฎคำสั่งทางปกครอง และรวมถึงสัญญาทางปกครอง จึงต้องเป็นไปตามที่มีกฎหมายให้อำนาจในส่วนของสัญญาทางปกครองนั้น ในทางตำรากฎหมายเยอรมันแต่เดิม มีข้อถกเถียงกันว่าจะนำหลักไม่มีกฎหมายไม่มีอำนาจมาใช้บังคับกับการเลือกรูปแบบของการกระทำทางปกครองในลักษณะสัญญาหรือไม่ ซึ่งหากถือเช่นนั้นแล้ว จะส่งผลให้ฝ่ายปกครองสามารถทำสัญญาทางปกครองได้ต่อเมื่อมีกฎหมายกำหนดไว้โดยชัดแจ้งเท่านั้น อย่างไรก็ตามในปัจจุบันถือหลักที่ว่า การกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย กล่าวคือ ฝ่ายปกครองอาจทำสัญญาทางปกครองได้ตราบเท่าที่ไม่มีกฎหมายกำหนดการกระทำรูปแบบอื่นไว้โดยเฉพาะ แต่ถ้ามีกฎหมายกำหนดไว้ให้ต้องกระทำในรูปแบบใดโดยเฉพาะแล้ว ฝ่ายปกครองก็ต้องดำเนินการไปตามนั้น ไม่อาจจะเลือกใช้การกระทำทางปกครองในรูปแบบของสัญญาทางปกครองได้ มิฉะนั้นย่อมเป็นการขัดต่อกฎหมาย และทำให้สัญญานั้นไม่มีผล ส่วนการตกลงกำหนดเนื้อหาของสัญญาทางปกครองนั้น ในทางตำราเห็นว่าต้องถือหลักการกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย กล่าวคือ คู่สัญญาทางปกครองไม่อาจตกลงกันกำหนดเนื้อหาของสัญญาให้ขัดต่อกฎหมายได้²⁶

เมื่อพิจารณาหลักไม่มีกฎหมายไม่มีอำนาจประกอบกับหลักการจัดทำบริการสาธารณะตามหัวข้อข้างต้นแล้วจะเห็นได้ว่า โดยหลักแล้วองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะคือ หน่วยงานทางปกครอง โดยอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะดังกล่าวนี้มีที่มาจากกฎหมายลายลักษณ์อักษรนั่นเอง ส่วนเอกชนนั้นไม่อาจจัดทำบริการสาธารณะได้ เว้นแต่หน่วยงานทางปกครองจะมอบหมายให้ร่วมจัดทำบริการสาธารณะได้ โดยการมอบหมายดังกล่าวอาจเกิดขึ้นในลักษณะของการจัดทำสัญญาทางปกครอง และจะต้องเป็นกรณีที่ไม่ขัดต่อกฎหมายด้วย

²⁵ เรื่องเดียวกัน. หน้า 161.

²⁶ ภัทรานิชรุ้ มณีพันธ์. *การเลิกสัญญาทางปกครอง* (วิทยานิพนธ์ ปริญญาโทบริหารธุรกิจ) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพมหานคร. 2560. หน้า 42.

5. หลักการใช้และการตีความกฎหมายมหาชน

ตามหลักการทั่วไปในการใช้และการตีความกฎหมายนั้น กฎหมายจะต้องตีความตามตัวอักษรหรือตามความมุ่งหมายของบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้น และหากไม่มีบทบัญญัติกฎหมายลายลักษณ์อักษรกำหนดไว้ ก็จะต้องปรับใช้จารีตประเพณี บทกฎหมายที่ใกล้เคียงอย่างยิ่ง และหลักกฎหมายทั่วไปตามลำดับ ซึ่งหลักการทั่วไปในการใช้และการตีความกฎหมายดังกล่าวนี้ปรากฏอยู่ในมาตรา 4 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของไทย อย่างไรก็ตาม หลักการดังกล่าวนี้มีสถานะเป็นหลักกฎหมายทั่วไป ดังนั้น จึงย่อมนำไปใช้กับกฎหมายมหาชนด้วย แต่จะต้องปรับให้เข้ากับลักษณะของกฎหมายมหาชน กล่าวคือ ต้องสอดคล้องกับหลักการสำคัญในระบบกฎหมายปกครองที่มุ่งคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนไม่ให้ถูกล่วงละเมิดจากการใช้อำนาจอธิปไตยตามอำเภอใจหรือโดยปราศจากเหตุผลอันสมควร อีกทั้งยังต้องคำนึงถึงหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองที่เรียกร้องให้ฝ่ายปกครองไม่อาจดำเนินการใดที่เป็นการกระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ เว้นแต่จะมีกฎหมายให้อำนาจไว้โดยแจ้งชัด และต้องดำเนินการเพียงเท่าที่กฎหมายให้อำนาจไว้เท่านั้น การตีความกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสิทธิเสรีภาพของประชาชนจึงต้องตีความอย่างเคร่งครัด แต่การตีความในส่วนที่เกี่ยวกับหน่วยงานทางปกครองด้วยกันย่อมต้องเป็นไปตามหลักความมีประสิทธิภาพในการบริหารจัดการงานทางปกครองเป็นสำคัญ²⁷

ถ้อยคำที่ปรากฏในบทกฎหมายลายลักษณ์อักษรย่อมถือเป็นปฐมบทที่เป็นจุดเริ่มต้นของการตีความกฎหมายและเป็นส่วนบ่งชี้ที่สำคัญว่าบทกฎหมายนั้นมีความหมายอย่างไร²⁸ การตีความถ้อยคำกฎหมายนั้น โดยหลักแล้วย่อมต้องตีความถ้อยคำตามความหมายที่เข้าใจกันในวงการวิชาการสาขานั้นไม่ใช่การตีความตามความหมายที่เข้าใจกันทั่วไป แต่หากมีการใช้ถ้อยคำสามัญจึงจะตีความตามความเข้าใจของบุคคลทั่วไป²⁹ อนึ่ง ถ้ามีบทบัญญัติของกฎหมายลายลักษณ์อักษรใดที่สามารถตีความได้หลายนัย ให้หลีกเลี่ยงการตีความในลักษณะที่จะส่งผลให้บทบัญญัติกฎหมายอื่นใช้บังคับไม่ได้ เนื่องจากโดยหลักแล้ว ฝ่ายนิติบัญญัติย่อมมีความประสงค์จะบัญญัติบทกฎหมายโดยให้มีผลใช้บังคับได้ทุกบทบัญญัติ การตีความบทกฎหมายหนึ่งซึ่งส่งผลให้อีกบท

²⁷ กิตติศักดิ์ ปกติ และคณะ. *การใช้การตีความกฎหมาย*. (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน. 2563. หน้า 55-56.

²⁸ เรื่องเดียวกัน. หน้า 330.

²⁹ เรื่องเดียวกัน. หน้า 338.

กฎหมายหนึ่งไม่มีผลใช้บังคับย่อมไม่เป็นไปตามความมุ่งหมายของฝ่ายนิติบัญญัติดังกล่าว กรณีจึงต้องพยายามตีความให้ทุกบทบัญญัติมีผลบังคับใช้ได้³⁰ นอกจากนั้นแล้ว การตีความกฎหมายยังอาจต้องคำนึงถึงประวัติศาสตร์และที่มาของการร่างกฎหมาย กล่าวคือ ต้องตีความโดยคำนึงถึงบริบททางสังคมและบริบททางทฤษฎีที่ส่งผลให้เกิดการร่างกฎหมายนั้นขึ้น อีกทั้งยังต้องคำนึงถึงความประสงค์ของผู้ร่างกฎหมายด้วยว่า ผู้ร่างกฎหมายมีความมุ่งหมายอย่างไร มีการอภิปรายโต้แย้งแสดงความคิดเห็นในเรื่องดังกล่าวอย่างไร และมีการเปลี่ยนแปลงร่างกฎหมายนั้นเป็นลำดับอย่างไร³¹

สำหรับการใช้และการตีความกฎหมายมหาชนในลักษณะของการอุดช่องว่างทางกฎหมายนั้น มีข้อสังเกตว่า หากพิจารณาตามหลักเกณฑ์ตามมาตรา 4 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แล้ว ให้พิจารณาใช้กฎหมายตามบทบัญญัติลายลักษณ์อักษร จารีตประเพณี บทกฎหมายที่ใกล้เคียงอย่างยิ่ง และหลักกฎหมายทั่วไป ตามลำดับ แต่มีปัญหาพิจารณาว่า จารีตประเพณีในระบบกฎหมายมหาชนนั้นควรนำมาใช้เป็นขั้นตอนหรือลำดับอย่างไร โดยศาสตราจารย์ ดร. วรเจตน์ ภาคีรัตน์ มีความเห็นเกี่ยวกับเรื่องนี้ว่า โดยที่กฎหมายมหาชนเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการปกครองที่มีเหตุผลทางเทคนิคหลายประการ เหตุผลทางเทคนิคเหล่านั้นเกิดจากการปรุงแต่งของนักกฎหมาย ตลอดจนเกิดจากอุดมการณ์ทางการเมืองการปกครอง ดังนั้น การใช้บทกฎหมายมหาชนไม่ว่าจะเป็นกฎหมายรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายปกครอง ผู้ใช้กฎหมายจึงสมควรใช้บทกฎหมายดังกล่าวทั้งโดยตรงและโดยเทียบเคียงให้หมดสิ้นเสียก่อน ต่อเมื่อไม่มีบทกฎหมายลายลักษณ์อักษรใช้บังคับไม่ว่าจะโดยตรงหรือโดยเทียบเคียงแล้ว ผู้ใช้กฎหมายจึงสามารถนำกฎหมายประเพณี หรือในทางกฎหมายรัฐธรรมนูญของไทย เรียกว่า ประเพณีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขมาใช้อุดช่องว่างของบทกฎหมายลายลักษณ์อักษรได้³²

³⁰ เรื่องเดียวกัน. หน้า 343.

³¹ เรื่องเดียวกัน. หน้า 345.

³² เรื่องเดียวกัน. หน้า 356.

บทที่ 3

การจัดการงานนอกสั่งในระบบกฎหมายปกครอง ของฝรั่งเศส เยอรมัน และไทย

บทที่ 3 นี้ จะเป็นการศึกษาเรื่องการจัดการงานนอกสั่งในระบบกฎหมายปกครองของต่างประเทศ และของไทย โดยกฎหมายของต่างประเทศที่ศึกษาได้แก่ สาธารณรัฐฝรั่งเศส และสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ซึ่งทั้งสองประเทศนั้นต่างก็เป็นประเทศที่ไทยได้รับอิทธิพลทางกฎหมายปกครอง นอกจากนี้ ยังจะได้ศึกษาเรื่องกฎหมายจัดการงานนอกสั่งตามกฎหมายแพ่งของแต่ละประเทศเป็นพื้นฐานเบื้องต้น เพื่อนำมาใช้ในการวิเคราะห์เรื่องการปรับใช้หลักจัดการงานนอกสั่งในกฎหมายปกครองต่อไป

1. การจัดการงานนอกสั่งในระบบกฎหมายปกครองของฝรั่งเศส

1.1 หลักกฎหมายจัดการงานนอกสั่งของฝรั่งเศส

หลักกฎหมายจัดการงานนอกสั่งของฝรั่งเศสได้รับอิทธิพลมาจากหลักกฎหมายโรมัน โดยการจัดการงานนอกสั่ง (gestion d'affaires) ตามประมวลกฎหมายแพ่งของฝรั่งเศสนั้นปรากฏอยู่ในหมวดหน้าที่เกิดจากการกระทำคล้ายสัญญา (Quasi-contracts) ในมาตรา 1301 ถึงมาตรา 1301-5 โดยสรุปสาระสำคัญได้ว่า การจัดการงานนอกสั่งเป็นกรณีที่บุคคลหนึ่งซึ่งเรียกว่า “ผู้จัดการ” ได้เข้าจัดการงานให้บุคคลอื่นที่เรียกว่า “ตัวการ” โดยเป็นกรณีที่ผู้จัดการมิได้มีหน้าที่ที่ต้องเข้ามาจัดการงาน แต่ได้เข้ามาจัดการงานนั้นโดยใจสมัคร และมีเจตนาดำเนินการเพื่อประโยชน์ของตัวการซึ่งมิได้รู้เห็นหรือมิได้คัดค้านการดำเนินการนั้น (มาตรา 1301) ผู้จัดการจะต้องจัดการงานนั้นไปในทางปกติที่วิญญูชนพึงปฏิบัติ และจะต้องจัดการงานนั้นไปจนกระทั่งตัวการหรือผู้แทนของตัวการอยู่ในสถานะที่สามารถเข้ามาจัดการงานนั้นได้เอง (มาตรา 1301-1) และหากตัวการได้รับประโยชน์จากการจัดการงาน ตัวการต้องชดใช้ค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจากการจัดการงานนั้นให้แก่ผู้จัดการ รวมทั้งดอกเบี้ยของต้นทุนเงินค่าใช้จ่ายที่เริ่มนับตั้งแต่วันที่ผู้จัดการออกเงินค่าใช้จ่ายนั้น อีกทั้ง ตัวการต้องรับผิดชอบในค่าเสียหายสำหรับความเสียหายที่เกิดจากการจัดการงานให้แก่ผู้จัดการด้วย

(มาตรา 1301-2) นอกจากนั้น แม้กรณีที่ไม่เข้าเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดสำหรับการจัดการงานนอกสั่ง แต่หากการดำเนินการของผู้จัดการได้ก่อให้เกิดประโยชน์แก่ตัวการ ตัวการก็ยังคงต้องชดใช้ค่าใช้จ่ายให้แก่ผู้จัดการตามหลักเรื่องลาภมิควรได้ (มาตรา 1301-5)³³

ทั้งนี้ สำหรับองค์ประกอบของการจัดการงานนอกสั่งในส่วนของกรณีที่ผู้จัดการได้เข้าจัดการงานเพื่อประโยชน์ของตัวการนั้น แต่เดิมมีความเห็นว่า หากผู้จัดการได้กระทำเพื่อประโยชน์ของตนเองและเป็นทางให้ตัวการได้ประโยชน์ด้วย จะไม่ถือเป็นการจัดการงานนอกสั่ง แต่ตามหลักกฎหมายฝรั่งเศสสมัยใหม่เห็นไปในแนวทางที่ว่า ผู้จัดการอาจจัดการงานไปโดยมีเจตนาทำเพื่อผู้อื่นและในขณะเดียวกันตนเองได้รับประโยชน์ด้วยก็เป็นการจัดการงานนอกสั่งได้³⁴

1.2 แนวคิดในการนำหลักจัดการงานนอกสั่งมาใช้ในกฎหมายปกครองฝรั่งเศส

ที่ผ่านมา แนวทางวิชาการของฝรั่งเศสได้ปฏิเสธที่จะนำเรื่องหลักจัดการงานนอกสั่งมาใช้กับเรื่องในทางกฎหมายมหาชนมาโดยตลอด เนื่องจากมีแนวคิดที่ รัฐสมัยใหม่ยอมมีกลไกในการบริหารจัดการงานบริการสาธารณะประโยชน์ โดยให้เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นบุคคลผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญและได้รับมอบหมายอำนาจหน้าที่เป็นผู้มีดุลพินิจพิจารณาดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะได้ตามความเหมาะสม การดำเนินการทุกอย่างย่อมต้องเป็นไปตามขั้นตอนและวิธีปฏิบัติของทางราชการ ดังนั้น เอกชนที่ไม่เคยได้รับมอบหมายอำนาจหน้าที่ใดมาก่อนจึงไม่ควรสอดเข้ามาเกี่ยวข้องกับกิจการของรัฐและใช้ดุลพินิจพิจารณาดำเนินการใด ๆ แทนเจ้าหน้าที่ของรัฐ หากเอกชนรายใดสอดเข้ามาทำกิจการของรัฐและเสียค่าใช้จ่ายในการจัดการงานนั้นไป ก็เป็นเรื่องที่เอกชนรายนั้นต้องแบกรับความเสี่ยงเอง ถ้าพึ่งเพียงแต่รัฐได้รับประโยชน์จากการจัดการงานของเอกชนก็ไม่ได้ทำให้เอกชนมีสิทธิเรียกร้องค่าใช้จ่ายจากรัฐได้ เนื่องจากควรให้เจ้าหน้าที่ของรัฐได้ใช้ดุลพินิจในการพิจารณาถึงความจำเป็นเร่งด่วนในการจัดสรรงบประมาณจัดทำบริการสาธารณะเอง โดยแนวคิดทางวิชาการของฝรั่งเศสเห็นว่าไม่สมควรให้มีสถานะที่ฝ่ายรัฐถูกมัดมือชกให้ต้องจ่ายคืนเงินค่าใช้จ่ายในการจัดการงานนอกสั่งให้แก่เอกชน อย่างไรก็ตาม หากมีกฎหมายบัญญัติไว้อย่างแจ่มชัดให้เอกชนสามารถดำเนินการแทนรัฐได้ ก็เป็นข้อยกเว้นที่เอกชนจะเข้ามาข้องเกี่ยวกับกิจการของรัฐได้ เช่น กรณีที่กฎหมายยอมรับให้ผู้เสียภาษีในเขตเทศบาลสามารถฟ้องคดีในนามของเทศบาลได้ในกรณี

³³ Trans-lex. *French Civil Code 2016*. August 24, 2024. Retrieved from : https://www.trans-lex.org/601101/_/french-civil-code-2016/#head_61.

³⁴ อาลดา จรรยาทรัพย์กิจ. สิทธิ หน้าที่ และความรับผิดชอบของผู้จัดการงานนอกสั่ง (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพมหานคร. 2555. หน้า 76-77.

ที่เทศบาลปฏิเสธหรือละเลยที่จะฟ้องคดี ซึ่งกฎหมายจะกำหนดเงื่อนไขต่าง ๆ ไว้โดยละเอียดรอบคอบ ดังนั้น จึงไม่ควรนำหลักจัดการงานนอกสั่งซึ่งเป็นเรื่องในทางกฎหมายแพ่งมาใช้กับเรื่องทางกฎหมายมหาชนซึ่งมีสภาพแตกต่างออกไป นอกจากนั้น ยังมีความเห็นทางวิชาการว่า การนำหลักจัดการงานนอกสั่งมาใช้ในกฎหมายปกครองอาจก่อให้เกิดปัญหาเรื่องงบประมาณและขัดต่อหลักเกณฑ์การบัญชีภาครัฐที่รายจ่ายของรัฐจะต้องได้รับความเห็นชอบและมีการจัดสรรงบประมาณไว้แล้ว³⁵

ในส่วนของสภาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat) ในฐานะศาลปกครองสูงสุดของสาธารณรัฐฝรั่งเศส ไม่ได้ปฏิเสธการนำหลักกฎหมายเอกชนมาปรับใช้กับการกระทำทางปกครอง โดยในบางกรณี สภาแห่งรัฐได้นำหลักกฎหมายเอกชนมาปรับใช้เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับหลักกฎหมายปกครอง เช่น การนำหลัก “คล้ายสัญญา” มาปรับใช้และสร้างเป็นหลักกฎหมายเรื่องคล้ายสัญญาที่ใช้บังคับในทางกฎหมายปกครองที่เรียกว่า Les quasi-contracts³⁶

ส่วนในเรื่องการจัดการงานนอกสั่งนั้น ได้ปรากฏแนวคำวินิจฉัยของสภาแห่งรัฐ ในฐานะศาลปกครองสูงสุดของสาธารณรัฐฝรั่งเศสที่นำแนวคิดของการจัดการงานนอกสั่งมาบังคับใช้แก่กรณี คือ ในคดี De la Guérinière โดยสรุปข้อเท็จจริงได้ว่า นายกเทศมนตรีของเทศบาลแห่งหนึ่ง ได้จัดจ้างบริษัทเอกชนรายหนึ่งโดยในการทำสัญญาไม่ได้รับการอนุมัติโดยถูกต้องจากสภาเทศบาล แต่บริษัทคู่สัญญาได้ให้บริการตามที่ได้รับแจ้งแล้ว กรณีจึงมีปัญหว่า เทศบาลจะต้องชดใช้ค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นให้แก่บริษัทเอกชนหรือไม่ ซึ่งสภาแห่งรัฐได้วินิจฉัยว่า เทศบาลต้องชดใช้เงินให้แก่บริษัทผู้รับจ้างสำหรับบริการที่ได้รับ แต่ทั้งนี้ เฉพาะในส่วนของการบริการที่สมประโยชน์ตามความประสงค์ของเทศบาลเท่านั้น³⁷ แต่ทั้งนี้ ในหลายกรณี สภาแห่งรัฐได้เลือกที่จะใช้หลักกฎหมายอื่น คือ หลักกฎหมายลาภมิควรได้ เพื่อเยียวยาบุคคลที่เกี่ยวข้องแทนการใช้หลักจัดการงานนอกสั่ง เช่น ในคดีที่ประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขตเทศบาลได้ดำเนินการซ่อมแซมถนนของเทศบาลที่ชำรุดเสียหายภายหลังเกิดพายุฝนฟ้าคะนอง สภาแห่งรัฐก็วินิจฉัยว่า การซ่อมแซมถนนเป็นประโยชน์แก่เทศบาล เทศบาลต้องชดใช้ค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นแก่ผู้ฟ้องคดีโดยใช้หลักลาภมิควรได้ หรือในคดีที่หน่วยงานราชการส่วนกลางของรัฐได้ดำเนินการปรับปรุงอาคารที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย

³⁵ ศุภวัฒน์ สิงห์สุวรรณ. การนำหลักการจัดการงานนอกสั่งตามกฎหมายแพ่งมาใช้ในกฎหมายปกครองฝรั่งเศส. *วารสารกฎหมายปกครอง*, 33(2), 36-49. หน้า 39-41.

³⁶ ปริญญา มหาวรรณ. *ปัญหาการปรับใช้หลักกฎหมายว่าด้วยจัดการงานนอกสั่งในระบบกฎหมายปกครองไทย* (วิทยานิพนธ์ ปริญญาโทนิติศาสตรบัณฑิต). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพมหานคร. 2557. หน้า 52.

³⁷ ศุภวัฒน์ สิงห์สุวรรณ. การนำหลักการจัดการงานนอกสั่งตามกฎหมายแพ่งมาใช้ในกฎหมายปกครองฝรั่งเศส. หน้า 42.

เนื่องจากอาคารมีความบกพร่องในการออกแบบและไม่ปลอดภัย โดยเทศบาลซึ่งมีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบในเรื่องนี้มิได้คัดค้านการดำเนินการดังกล่าวยอมพิจารณาได้ว่าเป็นกรณีที่รัฐได้เข้าจัดการงานเพื่อประโยชน์ของเทศบาลและเข้าลักษณะเป็นการจัดการงานนอกสั่ง อย่างไรก็ตาม ภายใต้อำนาจหน้าที่สภาแห่งรัฐกลับอ้างหลักกฎหมายในการพิพากษาให้เทศบาลชดใช้ค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นให้แก่รัฐ³⁸ นอกจากนี้ในหลายคดีที่สภาแห่งรัฐปฏิเสธไม่นำหลักกฎหมายจัดการงานนอกสั่งมาใช้ โดยล่าสุดในคดีปี ค.ศ. 2019 สภาแห่งรัฐได้วินิจฉัยว่า หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดการงานนอกสั่งตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งนั้น ไม่อาจนำมาใช้กับเรื่องการจัดทำบริการสาธารณะได้ จึงเป็นการตอกย้ำให้เห็นถึงแนวคิดของสภาแห่งรัฐที่มองว่าหลักความรับผิดชอบที่สัญญาตามกฎหมายแพ่งดังกล่าวอาจจะไม่สอดคล้องกับการดำเนินงานขององค์กรฝ่ายปกครอง โดยเฉพาะในการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ³⁹

2. การจัดการงานนอกสั่งในระบบกฎหมายปกครองของเยอรมัน

2.1 หลักกฎหมายจัดการงานนอกสั่งของเยอรมัน

การจัดการงานนอกสั่งตามประมวลกฎหมายแพ่งของเยอรมันได้รับอิทธิพลมาจากหลักกฎหมายโรมันและมีสาระสำคัญไม่แตกต่างจากประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของไทย เช่นเดียวกัน โดยการจัดการงานนอกสั่งตามกฎหมายเยอรมัน เป็นกรณีที่บุคคลหนึ่ง ซึ่งเรียกว่า “ผู้จัดการ” เข้าทำกิจการแทนบุคคลอื่นซึ่งเรียกว่า “ตัวการ” โดยไม่ได้รับมอบหมายหรือโดยไม่มีสิทธิกระทำ และเมื่อเกิดความสัมพันธ์ในลักษณะจัดการงานนอกสั่งขึ้นแล้ว กฎหมายก็บัญญัติสิทธิและหน้าที่ระหว่างผู้จัดการกับตัวการไว้โดยถือเป็นหลักกฎหมายหนึ่งต่างหากจากหลักเรื่องละเมิด⁴⁰ หลักกฎหมายจัดการงานนอกสั่งบัญญัติไว้ในมาตรา 677 ถึงมาตรา 687 ในประมวลกฎหมายแพ่งเยอรมัน โดยสรุปสาระสำคัญได้ว่า ผู้จัดการจะต้องจัดการงานนอกสั่งไปในทางที่เป็นประโยชน์และต้องตรงตามความประสงค์ที่แท้จริงหรือที่คาดหมายได้ของตัวการ (มาตรา 677) หากการจัดการงานนั้นสมประโยชน์และสอดคล้องตามความประสงค์ที่แท้จริงหรือที่คาดหมายได้ของตัวการแล้ว ผู้จัดการ

³⁸ เรื่องเดียวกัน. หน้า 44.

³⁹ เรื่องเดียวกัน. หน้า 49.

⁴⁰ ปรียานุช มหาวรรณ. ปัญหาการปรับใช้หลักกฎหมายว่าด้วยจัดการงานนอกสั่งในระบบกฎหมายปกครองไทย. หน้า 34.

มีสิทธิเรียกร้องค่าใช้จ่ายที่ต้องเสียไปจากการจัดการงานนั้นได้ (มาตรา 683) แต่หากการจัดการงานนั้นไม่สอดคล้องกับเงื่อนไขตามมาตรา 683 ตัวการยังมีความรับผิดชอบต่อการจัดการหากได้รับประโยชน์จากการจัดการงานนั้นแต่เพียงเท่าที่สอดคล้องกับหลักลาภมิควรได้ (มาตรา 684) หากกรณีเป็นการจัดการงานนอกสั่งโดยสำคัญผิดว่าเป็นการจัดการงานของอีกบุคคลหนึ่ง ให้ตัวการที่แท้จริงซึ่งได้รับประโยชน์จากการจัดการงานนั้นเป็นผู้รับผิดชอบต่อผู้จัดการ (มาตรา 686) ผู้จัดการจะต้องเข้าทำกิจการงานนั้นโดยมีเจตนาจัดการงานเพื่อประโยชน์ของผู้อื่นเท่านั้น จึงจะนำหลักจัดการงานนอกสั่งมาบังคับใช้ได้ (มาตรา 687 (1))⁴¹ อย่างไรก็ตาม หากเป็นกรณีที่ผู้จัดการมีเจตนาทำเพื่อประโยชน์ของตนเองไปพร้อมกับมีเจตนาทำเพื่อประโยชน์ของผู้อื่นด้วย ศาลเยอรมันได้ตีความมาโดยตลอดว่าเป็นกรณีที่ผู้จัดการมีเจตนาทำเพื่อประโยชน์ของผู้อื่น⁴² จึงยอมนำหลักกฎหมายจัดการงานนอกสั่งมาบังคับใช้ได้

2.2 แนวคิดในการนำหลักจัดการงานนอกสั่งมาใช้ในกฎหมายปกครองเยอรมัน

ข้อความคิดเกี่ยวกับการจัดการงานนอกสั่งในบริบทของกฎหมายมหาชนเยอรมันปรากฏอยู่ใน 2 ลักษณะ ลักษณะแรก คือ มีกฎหมายเฉพาะบัญญัติไว้แล้ว เช่น ในมาตรา 121 แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยสวัสดิการสังคมแห่งสหพันธ์รัฐ ซึ่งได้บัญญัติไว้ว่า กรณีที่บุคคลได้เข้าช่วยเหลือบุคคลอื่นในกรณีเร่งด่วน โดยการช่วยเหลือนั้นเป็นกรณีการดำเนินการด้านสวัสดิการสังคมที่รัฐจะต้องเข้าดำเนินการได้อย่างทัน่วงที หากรัฐได้ทราบถึงข้อเท็จจริงดังกล่าว ผู้เข้าช่วยเหลือสามารถยื่นคำร้องขอให้ชดเชยค่าใช้จ่ายได้ เว้นแต่เป็นกรณีที่บุคคลนั้นมีหน้าที่ตามกฎหมายหรือตามศีลธรรมในการช่วยเหลือดังกล่าว คำขอในกรณีนี้จะต้องยื่นเข้ามาในระยะเวลาที่เหมาะสม และในอีกลักษณะหนึ่ง คือ การนำบทบัญญัติเกี่ยวกับลาภมิควรได้ของกฎหมายแพ่งมาใช้บังคับ⁴³ โดยหลักหากมีกฎหมายบัญญัติในเรื่องใดไว้แล้วย่อมไม่ใช้การจัดการงานนอกสั่ง และไม่สามารถอ้างการจัดการงานนอกสั่งเพื่อใช้เป็นเครื่องมือทดแทนบทบัญญัติที่ไม่ได้มีการรับรองอำนาจเอาไว้ได้

⁴¹ The Federal Office of Justice. *German Civil Code BGB*. August 24, 2024. Retrieved from : https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_bgb/englisch_bgb.html#p3809.

⁴² ปรียานุช มหาวรรณ. ปัญหาการปรับใช้หลักกฎหมายว่าด้วยจัดการงานนอกสั่งในระบบกฎหมายปกครองไทย. หน้า 35.

⁴³ นรินทร์ อธิสาร. การจัดการงานนอกสั่งในกฎหมายปกครองเยอรมัน. *คลังความรู้สำนักงานศาลปกครอง*. 4 สิงหาคม 2567. สืบค้นจาก https://admc.admincourt.go.th/search_detail/result/_DanalInfo=oer.admincourt.go.th+560. หน้า 2.

โดยหลักแล้ว การที่เอกชนจะเข้าดำเนินการในทางกฎหมายมหาชนได้นั้นจะต้องได้รับมอบหมายอำนาจจากฝ่ายปกครองโดยอาศัยฐานกฎหมาย แต่อย่างไรก็ตาม กรณีเอกชนเข้าจัดการงานที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครองก็อาจเป็นกรณีการจัดการงานนอกสั่งได้ หากการเข้าจัดการงานนั้นเป็นงานที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครองและเอกชนได้จัดการงานนั้นไปเพื่อประโยชน์ของตนเองด้วย ซึ่งเป็นกรณีที่แสดงถึงความชอบธรรมในการช่วยเหลือตนเองของเอกชน โดยบทกฎหมายที่นำมาใช้บังคับแก่การจัดการงานนอกสั่งในกรณีนี้ คือ การนำประมวลกฎหมายแพ่งเยอรมันมาบังคับใช้โดยอนุโลม ทั้งนี้ ก่อนที่เอกชนจะเข้าดำเนินการในงานที่เป็นอำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครองนั้น เอกชนจะต้องได้ดำเนินการเรียกร้องให้ฝ่ายปกครองกระทำการนั้นมาก่อน อีกทั้งจะต้องเป็นกรณีที่ดำเนินการโดยจำเป็นและเร่งด่วนหรือฉุกเฉิน กล่าวคือ อยู่ในสถานการณ์ฉุกเฉินเท่านั้น เช่น การซ่อมแซมระบบป้องกันตลิ่งแม่น้ำ การติดตั้งแนวป้องกัน เพื่อป้องกันอันตรายที่เกิดขึ้นจากทางหลวง และการดำเนินการสร้างท่อระบายน้ำทิ้ง เป็นต้น เอกชนจึงจะสามารถเข้าจัดการงานนอกสั่งให้ฝ่ายปกครองและมีสิทธิเรียกร้องค่าใช้จ่ายที่ตนได้ออกไปจากการจัดการงานนอกสั่งได้⁴⁴

ดังนั้น ในระบบกฎหมายปกครองเยอรมันได้ยอมรับและนำเอาหลักการจัดการงานนอกสั่งมาปรับใช้โดยให้สอดคล้องกับหลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายปกครองและยังเป็นการคุ้มครองสิทธิของเอกชน แต่เงื่อนไขในการจัดการงานนอกสั่งทางปกครองของเยอรมัน คือ จะเกิดขึ้นได้ต่อเมื่อเป็นกรณีจำเป็นฉุกเฉินเท่านั้น และเอกชนนั้นจะต้องได้เรียกร้องให้ฝ่ายปกครองดำเนินการตามหน้าที่หรือใช้สิทธิตามที่กฎหมายกำหนดเสียก่อนที่เอกชนจะเข้าจัดการงานนั้น ส่วนผลของการจัดการงานนอกสั่งทางปกครอง คือ เอกชนมีสิทธิเรียกให้ฝ่ายปกครองชดใช้ค่าใช้จ่ายที่เอกชนได้ออกไปเพื่อจัดการงานนอกสั่งนั้น ทั้งนี้ ศาลที่มีเขตอำนาจในการพิจารณาข้อพิพาทในประเด็น เอกชนเรียกร้องค่าใช้จ่ายในการจัดการงานนอกสั่งจากฝ่ายปกครอง คือ ศาลปกครอง⁴⁵

ตัวอย่างของคดีที่ศาลปกครองเยอรมันได้นำหลักกฎหมายจัดการงานนอกสั่งมาปรับใช้แก่กรณีที่เอกชนเข้าจัดการงานนอกสั่งของฝ่ายปกครอง ได้แก่ คำพิพากษาของศาลปกครองแห่งสหพันธรัฐ Federal Administrative Court, 06.09.1988 - 4 C 5.86 โดยคดีนี้ ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ประกอบกิจการคลังน้ำมันที่ตั้งอยู่บริเวณริมฝั่งแม่น้ำ ปรากฏว่าในปี ค.ศ. 1973-1974 คันกั้นน้ำของแม่น้ำที่อยู่ในบริเวณพื้นที่ของผู้ฟ้องคดีเกิดเสื่อมสภาพลง ผู้ฟ้องคดีได้ติดต่อให้รัฐเข้าดำเนินการ

⁴⁴ เรื่องเดียวกัน. หน้า 8.

⁴⁵ วรเจตน์ ภาศิริรัตน์. รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่อง คดีปกครองเกี่ยวกับการละเมิดและความรับผิดชอบอื่นของฝ่ายปกครอง. สำนักงานศาลปกครอง. กรุงเทพมหานคร. 2548. หน้า 155.

ซ่อมแซมคั่นกันน้ำดังกล่าวมาเป็นระยะเวลาประมาณหนึ่งปี แต่รัฐไม่ซ่อมแซมคั่นกันน้ำ ผู้ฟ้องคดีได้รับความกดดันอันเกิดจากความเสียหายที่เพิ่มขึ้นที่มีต่อคลังน้ำมันของผู้ฟ้องคดี จึงได้ดำเนินการซ่อมแซมคั่นกันน้ำ และได้เรียกร้องค่าใช้จ่ายจากการดำเนินการดังกล่าวจากรัฐ ซึ่งศาลปกครองได้พิพากษาให้รัฐต้องชดใช้ค่าใช้จ่ายในการซ่อมแซมคั่นกันน้ำให้แก่ผู้ฟ้องคดี โดยศาลเห็นว่าทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งเกี่ยวกับการจัดการงานนอกสั่งสามารถนำมาใช้ในกฎหมายมหาชนได้ โดยอนุโลม⁴⁶

3. การจัดการงานนอกสั่งในระบบกฎหมายปกครองของไทย

3.1 หลักกฎหมายจัดการงานนอกสั่งของไทย

การจัดการงานนอกสั่งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของไทยได้รับอิทธิพลมาจากหลักกฎหมายโรมันและมีสาระสำคัญไม่แตกต่างจากการจัดการงานนอกสั่งของฝรั่งเศสและเยอรมัน โดยการจัดการงานนอกสั่งตามกฎหมายแพ่งไทยปรากฏอยู่ในบรรพ 2 ลักษณะ 3 มาตรา 395 ถึงมาตรา 405 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งบทกฎหมายลักษณะจัดการงานนอกสั่งของประเทศไทยนั้นมีที่มาตามการอ้างอิงของกรมร่างกฎหมาย คือ ประมวลกฎหมายแพ่งญี่ปุ่น ประมวลกฎหมายแพ่งเยอรมัน และประมวลกฎหมายลักษณะหนี้สวิส⁴⁷ ซึ่งในหัวข้อ 3.1 นี้จะได้กล่าวถึงเฉพาะสาระสำคัญของหลักกฎหมายว่าด้วยการจัดการงานนอกสั่งของไทยเท่าที่น่าจะเป็นประโยชน์ต่อการศึกษาวิจัยต่อไป

3.1.1 ความหมายของการจัดการงานนอกสั่ง

กล่าวโดยสังเขป การจัดการงานนอกสั่ง หมายถึง การที่บุคคลฝ่ายหนึ่งเรียกว่า “ผู้จัดการ” แทรกแซงเข้าจัดการงานของผู้อื่นซึ่งเรียกว่า “ตัวการ” โดยเป็นการเข้าจัดการงานแทนเมื่อตัวการไม่อยู่จัดการงานนั่นเองและโดยตัวการไม่ได้มอบหมายหรือว่าขานวานใช้ให้ผู้จัดการกระทำ

หากการจัดการงานนอกสั่งนั้นสมประโยชน์และความต้องการของตัวการหรือก็คือหากตัวการได้อยู่จัดการงานนั้นก็คงจะจัดการงานของตนไปในทำนองเดียวกันกับที่

⁴⁶ นรินทร์ อิทธิสาร. สิทธิเรียกร้องค่าใช้จ่ายที่เกิดจากการจัดการงานนอกสั่งในทางกฎหมายมหาชน. *วารสารวิชาการศาลปกครอง*, 13(4), 145-151. หน้า 145.

⁴⁷ จิตติ ดิงศภัทย์. ปรับปรุงโดย เขมภูมิ ภูมิถาวร, ชวิน อุณหภัทร, อำนาจ ตั้งศิริพิมาน. *คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เรียงมาตรา ว่าด้วย จัดการงานนอกสั่ง ลากมิกอร์ได้ ละเมิด (มาตรา 395-492)*. กรุงเทพมหานคร : กองทุนศาสตราจารย์จิตติ ดิงศภัทย์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2557. หน้า 20.

ผู้จัดการได้กระทำไปแล้ว จะเกิดผลในทางกฎหมายบางประการขึ้น เช่น ตัวการมีหน้าที่ต้องชดใช้ค่าใช้จ่ายที่ผู้จัดการได้ทรงออกไปเพื่อการจัดการงานนั้นแทนตัวการ

3.1.2 ลักษณะของการจัดการงานนอกสั่ง

ลักษณะของการจัดการงานนอกสั่งของไทย ปรากฏอยู่ในมาตรา 395 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยแยกออกได้ 3 ประการ ดังนี้

1) เป็นการเข้าทำกิจการงานของผู้อื่น

การจัดการงานนอกสั่งต้องเป็นกรณีที่บุคคลหนึ่งสอดเข้าทำกิจการงานของผู้อื่น โดยกิจการนั้นจะมีลักษณะเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินหรือไม่ก็ได้⁴⁸ ตัวอย่างการจัดการงานนอกสั่งที่เกี่ยวข้องกับทรัพย์สิน เช่น การซ่อมแซมรั้วบ้าน การสร้างทำนบกั้นน้ำ การรดน้ำพืชพันธุ์ในไร่นาสวน ส่วนตัวอย่างของการจัดการงานนอกสั่งที่ไม่เกี่ยวข้องกับทรัพย์สิน เช่น การปฐมพยาบาลบุตรของเพื่อนบ้านที่เจ็บป่วย หรือการจัดการงานนอกสั่งนั้นอาจเป็นการทำนิติกรรมแทนกันได้ ทั้งนี้ บุคคลที่สอดเข้าทำกิจการหรือที่เรียกว่าผู้จัดการนั้น จะเป็นผู้เยาว์ หรือผู้ไร้ความสามารถก็ได้ ข้อสำคัญ คือ จะต้องเป็นการจัดการงานของผู้อื่นมิใช่การจัดการงานของตนเอง เนื่องจากหากเป็นการจัดการงานของตนเองก็เป็นเรื่องของปัจเจกบุคคลที่สามารถทำการงานของตนเองได้เองภายใต้หลักเสรีภาพทางกฎหมายได้อยู่แล้ว แต่หากเป็นการสอดเข้าทำการงานของผู้อื่นแล้ว แม้จะเป็นเรื่องของความปรารถนาดี แต่กฎหมายก็จำเป็นต้องเข้ามาดูแลจัดการเพราะตามหลักแล้วไม่ใช่เรื่องที่คุณคนจะเข้าไปจัดการงานของผู้อื่นได้นั้นเอง⁴⁹

2) เป็นการทำแทนผู้อื่น

ผู้จัดการจะต้องทำการงานนั้นแทนผู้อื่น คือ มีเจตนาที่จะทำเพื่อประโยชน์ของผู้อื่นเป็นสำคัญ เช่น รดน้ำต้นไม้ให้เพื่อนบ้านเมื่อเพื่อนบ้านไปต่างจังหวัดหลายวัน เก็บผ้าที่ตากไว้ที่ระเบียงบ้านของเพื่อนบ้านเมื่อเห็นว่าฝนจะตก เป็นต้น หากมีเจตนาทำเพื่อประโยชน์ของตนเองเป็นหลัก จะไม่ถือว่าเป็นการทำแทนผู้อื่น เช่น เก็บผลไม้ในสวนโดยเข้าใจว่าเป็นสวนของตนเอง เพื่อป้องกันมิให้น้ำท่วมจนผลผลิตเสียหาย แต่ปรากฏว่าสวนนั้นเป็นของผู้อื่น ถือว่าไม่ใช่การทำแทนผู้อื่นและไม่ใช่จัดการงานนอกสั่ง ทั้งนี้ หากเป็นกรณีที่ทำเพื่อประโยชน์ของผู้อื่น แต่ตนเองได้รับ

⁴⁸ ไพจิตร ปุญญพันธ์. คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะจัดการงานนอกสั่ง และลามิควรรได้. (พิมพ์ครั้งที่ 7). กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติบรรณการ. 2554. หน้า 10.

⁴⁹ ศนันท์ภรณ์ โสทธิพันธ์. คำอธิบายกฎหมายลักษณะละเมิด จัดการงานนอกสั่ง และลามิควรรได้. หน้า 442.

ประโยชน์ด้วย ก็อาจเป็นกรณีจัดการงานนอกสั่งได้เช่นกัน เช่น ลูกของเราอยู่กับลูกของเพื่อนบ้านเล่นอยู่ด้วยกัน ปรากฏว่ามีสุนัขบ้าวิ่งเข้ามาจะกัดเด็ก เราจึงใช้ไม้ตีสุนัขเพื่อป้องกันอันตราย ในส่วนของลูกเพื่อนบ้านจะเป็นการทำแทนผู้อื่นและเป็นจัดการงานนอกสั่ง⁵⁰

3) ผู้อื่นมิได้ว่าขานวานใช้ให้ทำหรือโดยไม่มีสิทธิที่จะทำ

การจัดการงานนอกสั่งต้องเป็นกรณีที่ผู้อื่นหรือตัวการนั้น ไม่ได้มอบหมายหรือว่าขานวานใช้ให้ทำการงานแทน เนื่องจากหากเป็นกรณีมีการมอบหมายหรือวานใช้ให้ทำจะเป็นเรื่องของนิติสัมพันธ์ระหว่างกันและเป็นเรื่องของการตกลงกันอันจะเข้าลักษณะเป็นสัญญาต่างตอบแทน ซึ่งอาจเป็นสัญญาตัวแทน สัญญาจ้างแรงงาน สัญญาจ้างทำของ ที่กฎหมายจะกำหนดสิทธิ หน้าที่ ระหว่างกันไว้เป็นการเฉพาะ จึงไม่ใช่กรณีการจัดการงานนอกสั่ง

3.1.3 ผลทางกฎหมายของการจัดการงานนอกสั่ง

โดยหลักแล้ว ผลทางกฎหมายของการจัดการงานนอกสั่งมีสาระสำคัญ คือ หากผู้จัดการได้จัดการงานไปในทางที่สมประโยชน์ของตัวการแล้ว ตัวการมีหน้าที่ต้องชดใช้ค่าใช้จ่ายที่ผู้จัดการได้สำรองออกไปในการจัดการงานนั้นคืนให้แก่ผู้จัดการ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่กรณีไม่ให้มีผู้ใดได้รับประโยชน์บนพื้นฐานของค่าใช้จ่ายของบุคคลอื่นนั่นเอง อย่างไรก็ตาม ฝ่ายผู้จัดการเองก็มีหน้าที่ต่อตัวการที่จะต้องจัดการงานให้สมประโยชน์และสมประสงค์ของตัวการเช่นกัน ดังนั้น ผลของการจัดการงานนอกสั่งจึงอาจพิจารณาได้ ดังนี้

1) ผลต่อผู้จัดการ

ผู้จัดการมีหน้าที่ต้องจัดการงานไปในทางที่สมประโยชน์และสมประสงค์ตัวการ โดยเกณฑ์ในการพิจารณาก็คือ หากตัวการนั้นสามารถทำกิจการงานนั้นเองได้ ก็คงจะจัดการงานของตนไปในทำนองเดียวกันกับที่ผู้จัดการได้กระทำให้ แต่หากไม่สามารถทราบได้ว่าตัวการจะจัดการงานนั้นเช่นใด ก็ใช้เกณฑ์เท่าที่พึงสันนิษฐานได้⁵¹ ทั้งนี้ เป็นไปตามที่ปรากฏอยู่ในตอนท้ายของมาตรา 395 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่บัญญัติว่า “...ท่านว่าบุคคลนั้นจะต้องจัดการงานไปในทางที่จะให้สมประโยชน์ของตัวการ ตามความประสงค์อันแท้จริงของตัวการ หรือตามที่จะพึงสันนิษฐานได้ว่าเป็นความประสงค์ของตัวการ” นั่นเอง

⁵⁰ ไพจิตร ปุญญพันธุ์. คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะจัดการงานนอกสั่ง และลามิควรได้. หน้า 14.

⁵¹ ศนันท์ภรณ์ โสทธิพันธุ์. คำอธิบายกฎหมายลักษณะละเมิด จัดการงานนอกสั่ง และลามิควรได้.

หากผู้จัดการไม่ได้จัดการงานนั้นไปในทางที่ต้องตามความประสงค์ของตัวการ โดยหลักผู้จัดการก็ไม่อาจจะเรียกร้องค่าใช้จ่ายจากตัวการได้ (เว้นแต่หากกิจการนั้นจะเป็นกิจการตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 397 ซึ่งแม้ขัดต่อความประสงค์ของตัวการ แต่ผู้จัดการอาจเรียกร้องค่าใช้จ่ายได้ตามมาตรา 401 วรรคสอง) คำร้ายผู้จัดการยังมีความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อตัวการด้วยในกรณีที่ผู้จัดการได้จัดการงานไปโดยรู้อยู่แล้วว่าเป็นการกระทำที่ขัดต่อความประสงค์อันแท้จริงของตัวการ ทั้งนี้ ตามมาตรา 396 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นั่นเอง อนึ่ง ความรับผิดชอบของผู้จัดการในกรณีนี้นั้นเกิดขึ้นเนื่องจากผู้จัดการไม่ได้ทำหน้าที่ของตนเอง หรือกล่าวอีกนัยยะหนึ่งคือผู้จัดการไม่ชำระหนี้ตนเอง ดังนั้น ผู้จัดการต้องรับผิดชอบตามมาตรา 396 นี้ แม้ผู้จัดการจะไม่มี ความผิดประการอื่น เช่น ไม่ได้ประมาทเลินเล่อก็ตาม⁵²

นอกจากนั้น ผู้จัดการยังมีหน้าที่ในการบอกกล่าวตัวการให้ทราบถึงการจัดการงานแทนโดยเร็วที่สุด และมีหน้าที่ต้องทำหน้าที่อย่างตัวแทนด้วย ตาม 399 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งบัญญัติว่า “ผู้จัดการต้องบอกกล่าวแก่ตัวการโดยเร็วที่สุดที่จะทำได้ว่าตนได้เข้าจัดการงานแทน และต้องรอฟังคำวินิจฉัยของตัวการ เว้นแต่ภัยจะมีขึ้นเพราะการที่หวังเนิ่นไว้ นอกจากนี้ท่านให้นำบทบัญญัติแห่งมาตรา 809 ถึง 811 อันบังคับแก่ตัวแทนนั้นมาใช้บังคับแก่หน้าที่ของผู้จัดการด้วยโดยอนุโลม” โดยบทบัญญัติในเรื่องตัวแทนที่ให้นำมาใช้โดยอนุโลมนั้นก็คือ หน้าที่ในการแถลงบัญชีเมื่อการจัดการงานแทนสิ้นสุดลง หน้าที่ในการส่งมอบทรัพย์สินหรือโอนสิทธิที่ผู้จัดการได้รับมาจากการจัดการงานแทนให้ตัวการ และหน้าที่ในการชำระดอกเบี้ยในเงินที่ผู้จัดการนำเงินที่ตนได้จากการจัดการแทนตัวการไปใช้เพื่อประโยชน์ของตน⁵³

2) ผลต่อตัวการ

หากการจัดการงานของผู้จัดการสมประโยชน์และสมประสงค์แท้จริงหรือสมประสงค์อันจะพึงสันนิษฐานได้ของตัวการแล้ว ตัวการมีหน้าที่ต้องชดใช้ค่าใช้จ่ายในการจัดการงานนั้นคืนให้แก่ผู้จัดการ ดังที่กฎหมายได้กำหนดไว้ในมาตรา 401 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่บัญญัติว่า “ถ้าการที่เข้าจัดการงานนั้นเป็นการสมประโยชน์ของตัวการ และต้องตามความประสงค์อันแท้จริงของตัวการ หรือความประสงค์ตามที่พึงสันนิษฐานได้นั้นไซ้ ท่านว่า

⁵² จิตติ ดิงศภัทย์. ปรับปรุงโดย เขมภูมิ ภูมิถาวร, ชวิน อุณหภัทร, อำนาจ ตั้งศิริพิมาน. *คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เรียงมาตรา ว่าด้วย จัดการงานนอกสั่ง ลากมิดควรได้ ละเมิด (มาตรา 395-492)*. หน้า 7.

⁵³ ปรียานุช มหารธรรม. *ปัญหาการปรับใช้หลักกฎหมายว่าด้วยจัดการงานนอกสั่งในระบบกฎหมายปกครองไทย*. หน้า 21-22.

ผู้จัดการจะเรียกให้ชดใช้เงินอันตนได้ออกไปคืนแก่ตนเช่นอย่างตัวแพนก็ได้ และบทบัญญัติมาตรา 816 วรรค 2 นั้น ท่านก็ให้นำมาใช้บังคับด้วยโดยอนุโลม”

อย่างไรก็ตาม หากเป็นกรณีที่ผู้จัดการไม่ได้มีเจตนาจะเรียกให้ตัวการชดใช้ค่าใช้จ่ายมาตั้งแต่แรก ตัวการก็ไม่ต้องคืนค่าใช้จ่ายในการจัดการงานนอกสั่ง หรือหากเป็นกรณีที่ผู้จัดการและตัวการมีความสัมพันธ์ฉันท์ครอบครัว กล่าวคือ ผู้บุพการีดูแลให้การอุปการะต่อผู้สืบสันดาน หรือผู้สืบสันดานดูแลให้การปฏิการะต่อผู้บุพการี กฎหมายให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าเป็นกรณีที่ไม่มีเจตนาจะเรียกค่าใช้จ่ายคืนแก่กัน ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ในมาตรา 403 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่บัญญัติว่า “ถ้าผู้จัดการมิได้มีบุพเจตนาจะเรียกให้ตัวการชดใช้คืน ผู้จัดการก็ย่อมไม่มีสิทธิเรียกร้องเช่นนั้น” และวรรคสอง ที่บัญญัติว่า “การที่บิดามารดา ปู่ย่าตายาย บำรุงรักษาผู้สืบสันดานเป็นทางอุปการะก็ดี หรือกลับกันเป็นทางปฏิการะก็ดี เมื่อกรณีเป็นที่สงสัย ท่านให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าไม่มีเจตนาจะเรียกให้ผู้รับประโยชน์ชดใช้คืน” โดย “บุพเจตนา” นั้นหมายถึง เจตนาที่มีมาตั้งแต่เดิมหรือตั้งแต่แรกนั่นเอง⁵⁴

นอกจากนั้น หากการจัดการงานนั้นไม่สมประโยชน์และไม่ต้องตามความประสงค์ของตัวการ แต่ตัวการได้ให้สัตยาบันต่อการจัดการงานนั้น ตัวการก็ต้องรับผิดชอบต่อผู้จัดการโดยการชดใช้ค่าใช้จ่ายในการจัดการงานนั้นคืนแก่ผู้จัดการตามมาตรา 402 วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่บัญญัติว่า “ถ้าตัวการให้สัตยาบันแก่การที่จัดทำนั้น ท่านให้นำบทบัญญัติทั้งหลายแห่งประมวลกฎหมายนี้ว่าด้วยตัวแพนมาใช้บังคับ แล้วแต่กรณี”

ส่วนในกรณีที่การจัดการงานนั้นไม่สมประโยชน์และความประสงค์ของตัวการ อีกทั้ง ตัวการยังไม่ได้ให้สัตยาบันแก่การจัดการงานดังกล่าว ก็ไม่ได้หมายความว่าตัวการจะไม่ต้องรับผิดชอบต่อผู้จัดการเลยเสียทีเดียว โดยหากตัวการได้ลาภงอกขึ้นมาจากการจัดการงานนั้น ก็ได้ชื่อว่าเป็นทรัพย์สินที่ได้มาโดยไม่มีมูลอันจะอ้างได้โดยชอบด้วยกฎหมาย และตัวการจะต้องคืนทรัพย์สินนั้นในฐานะลาภมิควรได้⁵⁵ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ในมาตรา 402 วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่บัญญัติว่า “ถ้าเงื่อนไขตั้งว่ามาในมาตราก่อนนั้นมีได้มี ท่านว่าตัวการจำต้องคืนสิ่งทั้งหลายบรรดาที่ได้มาเพราะเขาเข้าจัดการงานนั้นให้แก่ผู้จัดการ ตามบทบัญญัติว่าด้วย

⁵⁴ ศนันท์กรณ โสทธิพันธ์. คำอธิบายกฎหมายลักษณะละเมิด จัดการงานนอกสั่ง และลาภมิควรได้. หน้า 455.

⁵⁵ จิตติ ดิงศภัทย์. ปรับปรุงโดย เขมภูมิ ภูมิถาวร, ชวิน อุณหภัทร, อำนาจ ตั้งศิริพิมาน. คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เรียงมาตรา ว่าด้วย จัดการงานนอกสั่ง ลาภมิควรได้ ละเมิด (มาตรา 395-492). หน้า 15-16.

การคืนลาภมิควรได้” อนึ่ง การคืนทรัพย์สินฐานลาภมิควรได้จะมากน้อยเพียงใดย่อมขึ้นอยู่กับความสุจริตของตัวการเป็นสำคัญ ซึ่งอาจจะต้องไปศึกษาเป็นอีกเรื่องหนึ่ง

3) ผลกรณีการจัดการนอกสั่งโดยสำคัญผิด

การจัดการงานนอกสั่งมีหลักสำคัญคือจะต้องเป็นกรณีที่ผู้จัดการเข้าทำกิจการงานของผู้อื่น หรือกล่าวอีกนัยยะหนึ่งคือจะต้องเป็นกรณีที่ผู้จัดการเข้าจัดการงานของผู้ใดก็ได้ที่ไม่ใช่งานของตนเอง และมีเจตนาจะเข้าทำแทนผู้อื่น ดังนั้น หากเป็นการจัดการงานของตนโดยสำคัญผิดไปว่าเป็นการทำการงานของผู้อื่น ผลจะไม่ใช่เรื่องของการจัดการงานนอกสั่ง และไม่นำเรื่องสิทธิหน้าที่ในฐานะจัดการงานนอกสั่งมาใช้บังคับแก่กันตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 405 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ในส่วนของกรณีการจัดการงานของผู้อื่นโดยสำคัญผิดตัวการ กล่าวคือเป็นการจัดการงานโดยเข้าใจว่าเป็นงานของบุคคลหนึ่ง แต่แท้จริงแล้วงานนั้นเป็นกิจการของอีกบุคคลหนึ่ง กรณีนี้ยังเข้าลักษณะจัดการงานนอกสั่งเนื่องจากการจัดการงานของผู้อื่น โดยเจตนาทำแทนผู้อื่น และมีผลทางกฎหมายเกิดขึ้น โดยในกรณีนี้ตัวการที่แท้จริง หรือก็คือบุคคลที่เป็นเจ้าของกิจการงานที่ได้ประโยชน์จากการจัดการงานนั้น ย่อมมีนิติสัมพันธ์ในทางกฎหมายกับผู้จัดการ ตามที่กำหนดในมาตรา 404 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่บัญญัติไว้ว่า “ถ้าผู้จัดการทำแทนผู้อื่นโดยสำคัญว่าทำแทนผู้อื่นอีกคนหนึ่งไซ้ ท่านว่าผู้เป็นตัวการคนก่อนผู้เดียวมีสิทธิและหน้าที่อันเกิดแต่การที่ได้จัดทำไปนั้น”

นอกจากนั้น หากเป็นการจงใจที่จะจัดการงานของผู้อื่นโดยจะถือเอาเป็นประโยชน์แก่ตน หรือก็คือขาดเจตนาทำแทนผู้อื่น กรณีนี้จะไม่ใช่เรื่องของการจัดการงานนอกสั่ง ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วควรเข้าหลักเกณฑ์เรื่องการกระทำละเมิดด้วย เนื่องจากการก้าวล่วงเข้าไปในกิจการงานของผู้อื่น แต่โดยที่การจัดการงานในลักษณะนี้นั้นน่าจะเกิดประโยชน์แก่ตัวการ เพราะการจัดกิจการโดยประสงค์จะถือเอาเป็นประโยชน์แก่ตนเองก็คงจะไม่จัดการไปในทางที่เสียหายแก่ตน⁵⁶ กฎหมายจึงเปิดช่องให้เจ้าของกิจการสามารถเลือกหนทางที่จะถือเอากิจการงานนั้นได้ หากเห็นว่าเป็นประโยชน์แก่ตน โดยยอมรับให้ใช้หลักจัดการงานนอกสั่งได้เฉพาะในมาตรา 395, 396, 399 และ 400 ทั้งนี้ ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 405 วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยกรณีนี้ ตัวการจะต้องรับผิดชอบต่อผู้จัดการในลักษณะเดียวกันกับกรณีการจัดการงานนอกสั่งที่ไม่สม

⁵⁶ ศนันทกรณ โสทธิพันธุ์. คำอธิบายกฎหมายลักษณะละเมิด จัดการงานนอกสั่ง และลาภมิควรได้.

ประโยชน์และความประสงค์ของตัวการตามมาตรา 402 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ คือหากตัวการมีลาภงอกขึ้นเพราะการจัดการงานนั้น ก็ต้องคืนทรัพย์สินในฐานลาภมิควรได้นั่นเอง

3.2 แนวคิดในการนำหลักจัดการงานนอกสั่งมาใช้ในกฎหมายปกครองไทย

3.2.1 ข้อพิจารณาเกี่ยวกับอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

แนวคิดในการนำหลักจัดการงานนอกสั่งมาใช้ในกฎหมายปกครองไทย มีความสัมพันธ์อย่างยิ่งกับเรื่องเขตอำนาจพิจารณาของศาลปกครองไทย เนื่องจากองค์กรศาลปกครองของไทยถือเป็นองค์กรหลักที่มีส่วนพัฒนาหลักกฎหมายปกครองของไทย และยังเป็นองค์กรที่นำหลักกฎหมายปกครองมาใช้ในการวินิจฉัยบรรทัดคดีอย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งในบางคดีพบว่าศาลปกครองไทยได้วางหลักกฎหมายปกครองไว้เป็นบรรทัดฐาน และยังอาจนำความเห็นทางวิชาการมาปรับใช้ในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองอีกด้วย ดังนั้น การค้นหาแนวคิดเกี่ยวกับการนำหลักจัดการงานนอกสั่งมาใช้ในระบบกฎหมายปกครองของไทยนั้น จึงต้องพิจารณาเสียก่อนว่าพื้นฐานของข้อพิพาทที่จะเป็นคดีปกครองซึ่งอยู่ในเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองนั้นได้แก่ข้อพิพาทในลักษณะใดบ้าง จะรวมไปถึงการจัดการงานนอกสั่งทางปกครองด้วยหรือไม่ อย่างไร

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติมาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 จะเห็นได้ว่า ข้อพิพาทที่จะอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ได้แก่ คดีพิพาทซึ่งมีลักษณะใดลักษณะหนึ่ง ดังต่อไปนี้⁵⁷

1) คดีพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำทางปกครองฝ่ายเดียว ซึ่งอาจแยกออกเป็นการกระทำทางกฎหมาย หรือที่เรียกว่า “นิติกรรมทางปกครอง” และการกระทำทางกายภาพ หรือที่เรียกว่า “ปฏิบัติกร” การกระทำทางปกครองที่กล่าวมาเป็นการใช้อำนาจที่หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถดำเนินการได้เองฝ่ายเดียวโดยไม่จำเป็นต้องให้เอกชนยินยอมก่อน ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือปฏิบัติกรทางปกครอง โดยการกระทำข้างต้นจะต้องเป็นการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการกระทำโดยไม่มีอำนาจตามกฎหมาย การกระทำนอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด การกระทำที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น การกระทำโดยไม่สุจริต การกระทำที่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม การกระทำ

⁵⁷ ศาลปกครอง. ลักษณะของคดีปกครอง. 4 สิงหาคม 2567. สืบค้นจาก https://www.admncourt.go.th/admincourt/site/02litigation_902.html.

ที่มีลักษณะเป็นการสร้างขึ้นตอนโดยไม่จำเป็น หรือสร้างภาระให้เกิดแก่ประชาชนเกินสมควร หรือ การกระทำโดยการใช้ดุลพินิจที่ไม่ชอบ คดีพิพาทในลักษณะนี้ ได้แก่ คดีที่บัญญัติไว้ในมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ซึ่งตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติ ดังกล่าว บัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจพิพากษาเพิกถอนกฎหรือคำสั่ง หรือสั่งห้ามการกระทำ ทั้งหมดหรือบางส่วนได้นั่นเอง

2) คดีพิพาทอันเนื่องมาจากการที่เจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐละเลย ต่อการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร คดีพิพาท ลักษณะดังกล่าวนี้ ได้แก่ คดีที่บัญญัติในมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้ง ศาลปกครองฯ ซึ่งตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว บัญญัติให้ศาลปกครอง มีอำนาจพิพากษาสั่งให้หัวหน้าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติหน้าที่ ภายในเวลาที่ศาลปกครองกำหนด

3) คดีพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำละเมิดทางปกครองหรือความรับผิด อย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือ ความเสียหายเกิดจากการออกกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือเป็นกรณีที่หน่วยงาน ทางปกครองละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ได้แก่กรณีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ซึ่งมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติ ดังกล่าว บัญญัติให้อำนาจศาลปกครองพิพากษาให้ใช้เงินหรือให้ส่งมอบทรัพย์สินหรือให้กระทำการ หรืองดเว้นกระทำการเพื่อเยียวยาการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นนั้น

4) คดีพิพาทอันสืบเนื่องมาจากสัญญาทางปกครอง เช่น สัญญาสัมปทาน สัญญาจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค ได้แก่ กรณีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้ง ศาลปกครองฯ ซึ่งมาตรา 72 (3) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ได้บัญญัติให้อำนาจศาลปกครองในการ พิพากษาให้ใช้เงิน หรือให้ส่งมอบทรัพย์สิน หรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ เพื่อเยียวยา ความเสียหายจากการผิดสัญญาหรือเพื่อปฏิบัติตามสัญญา

5) คดีพิพาททางปกครองอื่น ๆ ที่มีกฎหมายบัญญัติกำหนดให้หน่วยงาน ทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลปกครอง เพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้น การกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด หรือคดีที่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดให้อยู่ในอำนาจศาลปกครอง ได้แก่ คดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (5) และ (6) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ซึ่งศาลปกครอง มีอำนาจตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (3) สั่งให้บุคคลกระทำหรือละเว้นกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อให้

เป็นไปตามกฎหมายหรือตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (4) สั่งให้ถือปฏิบัติต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลที่เกี่ยวข้องในกรณีที่มีการฟ้องให้ศาลมีคำพิพากษาแสดงความเป็นอยู่ของสิทธิหรือหน้าที่นั้นได้

เนื่องจากจัดการงานนอกสั่งเป็นหนึ่งประเภทหนึ่ง จึงน่าจะมีความสอดคล้องกับคดีพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำละเมิดทางปกครองหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) และจากการสืบค้นเกี่ยวกับการยกเว้น มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ พบว่า ตามร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ... ฉบับที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเสนอต่อรัฐบาลนั้น ในเรื่องเขตอำนาจของศาลปกครองเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวนี้ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ยกเว้นโดยใช้ถ้อยคำว่า “(3) คดีเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่” แต่ต่อมาในชั้นของการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ... ของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ได้แก้ไขถ้อยคำโดยให้ตัดข้อความว่า “ตามที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่” ออก เนื่องจากกฎหมายไม่ได้กำหนดว่าความรับผิดทางละเมิดของหน่วยงานของรัฐเป็นอย่างไร และให้แก้ไขเป็น “อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย” รวมทั้งให้เพิ่มคำว่า “จากกฎ คำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่นๆ หรือจากการละเลยหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้า” เพื่อให้สอดคล้องกับ (1) และ (2) นอกจากนั้น ให้เพิ่มเรื่องความรับผิดอย่างอื่นด้วย เนื่องจากอาจมีคดีเกี่ยวกับลาภมิควรได้และการจัดการงานนอกสั่งของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ⁵⁸ ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า หากพิจารณาตามเจตนารมณ์ในการยกเว้นมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) ดังกล่าวแล้ว คดีเกี่ยวกับความรับผิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการจัดการงานนอกสั่งในทางปกครองย่อมอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง และยังสะท้อนให้เห็นแนวคิดของระบบกฎหมายไทยที่ยอมรับว่าอาจมีกรณีการจัดการงานนอกสั่งเกิดขึ้นในระบบกฎหมายปกครองได้เช่นกัน

อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันยังไม่มีข้อกำหนดบทนิยามของ “ความรับผิดอย่างอื่น” ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

⁵⁸ สุวรรณ โลหะประธาน. ความเป็นมาของร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3). เอกสารประกอบการสัมมนาตุลาการศาลปกครองชั้นต้นในภูมิภาค เรื่อง การดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับละเมิดและความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ เมื่อวันที่ 14-16 พฤษภาคม 2547. โรงแรม บีพี สมิทลา บีช โฮเต็ล แอนด์ รีสอร์ท, สงขลา. หน้า 82-86.

ว่ามีความหมายอย่างไร แต่หากพิจารณาบริบทตามโครงสร้างของมาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ก็พอจะอนุมานได้ว่า “ความรับผิดอย่างอื่น” หมายความว่า ความรับผิดของรัฐในประการอื่นที่นอกเหนือจากความรับผิดทางละเมิดหรือความรับผิดตามสัญญา และจะต้องเป็นความรับผิดที่เกิดขึ้นจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย จากกฎ คำสั่งทางปกครอง คำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร⁵⁹

จากการศึกษาเบื้องต้นพบว่าศาลปกครองไทยได้พัฒนาหลักกฎหมายเกี่ยวกับคดีความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยอาจแบ่งได้เป็น (1) ความรับผิดอย่างอื่นตามที่มีกฎหมายหรือกฎกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองต้องรับผิด เช่น กฎหมายที่มีบทบัญญัติกำหนดเงินค่าทดแทนในประเภทต่าง ๆ ให้แก่เอกชน ไม่ว่าจะเป็ค่าทดแทนการเวนคืนที่ดินหรือค่าทดแทนกรณีขาดการใช้ประโยชน์ในอสังหาริมทรัพย์ หรือค่าทดแทนเยียวยาความเสียหายให้แก่เอกชนภายใต้สถานการณ์บางอย่าง (ภัยพิบัติ หรือภัยอาชญากรรม)⁶⁰ (2) ความรับผิดอย่างอื่นตามแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง เช่น กรณีที่หน่วยงานของรัฐบริหารจัดการน้ำในเขื่อนเป็นเหตุให้น้ำท่วมทรัพย์สินของประชาชนได้รับความเสียหาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 122/2562 และที่ อ. 263/2562) กรณีที่หน่วยงานของรัฐก่อสร้างด่านขังน้ำหนักกีดขวางทางสัญจรหน้าที่ดินของเอกชน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 29/2557) กรณีที่หน่วยงานของรัฐไม่ดำเนินการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยให้บรรลุผลได้จนเกิดความเสียหายแก่ประชาชน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 183-188/2560) เป็นต้น⁶¹

นอกจากปัญหาเรื่องไม่มีบทนิยามของ “ความรับผิดอย่างอื่น” ดังที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว ปัจจุบันยังไม่มีบทกฎหมายลายลักษณ์อักษรฉบับใดที่กำหนดไว้ชัดเจนถึงกรณีการจัดการงานนอกสั่งในทางปกครอง จึงเป็นการเปิดช่องให้ศาลปกครองซึ่งเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองจะได้พัฒนาหลักกฎหมายดังกล่าวต่อไป

⁵⁹ วรเจตน์ ภาคีรัตน์. กฎหมายปกครอง ภาคทั่วไป. กรุงเทพมหานคร : นิติราษฎร์. 2554. หน้า 455-456.

⁶⁰ อำนวย เจริญชีวินทร์ และกฤษฎี เจริญชีวินทร์. คดีปกครองเกี่ยวกับการกระทำละเมิดและความรับผิดอย่างอื่น. กรุงเทพมหานคร : นิติธรรม. 2566. หน้า 289-292.

⁶¹ เรื่องเดียวกัน. หน้า 303-309.

3.2.2 แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่ปรับใช้หลักกฎหมายจัดการงานนอกสั่งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

จากการสืบค้นแนวคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดพบว่า ยังไม่ปรากฏแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดในกรณีที่เอกชนยื่นฟ้องหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐให้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจากการจัดการงานนอกสั่งในภารกิจที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของรัฐ ทั้งที่ในทางข้อเท็จจริงพบว่าสารจำนวนมากเกี่ยวกับกรณีที่เอกชนสอดเข้าไปจัดการงานในอำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครอง ได้แก่ กรณีประชาชนร่วมกันซ่อมแซมถนนสาธารณะที่เกิดขึ้นในหลายจังหวัดของไทย เช่น นครราชสีมา⁶² ยโสธร⁶³ ชัยภูมิ⁶⁴ ขอนแก่น⁶⁵ ลำปาง⁶⁶

อย่างไรก็ตาม พบว่าศาลปกครองไทยได้หยิบยกหลักกฎหมายแพ่งว่าด้วยจัดการงานนอกสั่งมาปรับใช้ในการพิจารณาพิพากษาคดีในหลายคดีด้วยกัน โดยคดีดังกล่าวนี้จะเป็นข้อพิพาทที่สืบเนื่องมาจากสัญญาทางปกครองอันเป็นกรณีที่สัญญาทางปกครองได้สิ้นสุดลง ไม่ว่าจะโดยการบอกเลิกสัญญาหรือเป็นสัญญาที่ไม่มีผลสมบูรณ์มาแต่ต้น แต่เอกชนได้กระทำการตามสัญญาไปทั้งที่สัญญาทางปกครองนั้นสิ้นสุดลงแล้ว ซึ่งศาลปกครองสูงสุดมีแนวคำพิพากษาให้หน่วยงานของรัฐที่ได้รับประโยชน์จากการทำงานของเอกชนภายหลังสัญญาทางปกครองสิ้นสุดลงนั้น ต้องชดเชยค่าการทำงานให้แก่เอกชนตามหลักจัดการงานนอกสั่ง ซึ่งเป็นการปรับใช้หลักกฎหมายจัดการงานนอกสั่งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แก่คดีปกครองโดยอนุโลม คำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดตามแนวทางข้างต้น ปรากฏดังนี้

1) คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 1208/2565

คดีนี้ นาย ก. (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2) และนาย ข. (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3) ซึ่งเป็นผู้ลงนามในสัญญาจ้างบริษัท พ. (ผู้ฟ้องคดี) ในการจัดพิธีเจริญพระพุทธรูปและทำการทุบทำลายกำแพงทัศนสถานหญิงเพื่อจัดสร้างช่วงหลวงเวียงแก้ว จังหวัดเชียงใหม่ ในวันที่ 26 มกราคม 2556 ตามสัญญาลงวันที่ 9 ตุลาคม 2555 ได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการจัดหาทุนซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการวางแผนและดำเนินการจัดหาทุนมาสมทบเพิ่มเติมจากงบประมาณที่รัฐบาลจัดสรรให้ เพื่อใช้ในการ

⁶² PPTV online. ชาวบ้านสุดทนควักเงินซ่อมถนนเอง อบจ.ไม่ดูแล.

⁶³ Sanook. สุดทน! ชาวบ้านลงขันซ่อมแซมถนนใช้เอง หลังทนมา 10 ปี ไร้วิ้วเววผู้รับผิดชอบแก้ไข.

⁶⁴ Workpoint Today. ชาวบ้านระดมทุนซ่อมถนนกันเอง หลังรอมานานนับ 10 ปี ไร้หน่วยงานเหลียวแล.

⁶⁵ Khonkaenlink. รอไม่ไหว! ชาวบ้านลงขันซ่อมถนนเองระยะทางกว่า 2 กม..

⁶⁶ Sanook. ทำได้ไม่ไร้รัฐ-ชาวบ้านลงขันซ่อมถนนใช้เอง หลังเคยแจ้งหน่วยงานท้องถิ่นแต่ไร้วิ้วเวว.

จัดสร้างพระพุทธรูปขนาดใหญ่จำนวน 9 องค์ ให้แล้วเสร็จ และหากมีรายได้ที่เกิดขึ้นจากการดำเนินการเหลือจากการสร้างพระพุทธรูปจะได้นำเข้าร่วมสมทบกองทุนพุทธมณฑลต่อไป โดยไม่ได้ระบุให้อำนาจแก่คณะกรรมการหรือกรรมการคนไหนคนหนึ่งคนใดเป็นตัวแทนในการเข้าทำสัญญาผูกพันสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1) หรือไม่ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้มอบอำนาจอย่างชัดแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 เป็นผู้มีอำนาจลงนามในการทำสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดีแทนผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐแต่อย่างใด กรณีจึงไม่อาจรับฟังได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มีนิติสัมพันธ์ในฐานะคู่สัญญากับผู้ฟ้องคดี ประกอบกับกรณีเพ็ญมีการกำหนดรายละเอียดแบบรูปและประมาณราคาโครงการ และการขออนุมัติงบประมาณของโครงการดังกล่าวภายหลังจากวันทำสัญญาจ้างพิพาทแล้ว เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เป็นหน่วยงานของรัฐ การทำสัญญาจ้างซึ่งมีวงเงินค่าจ้างสูงถึง 150,000,000 บาท ย่อมต้องมีขั้นตอนกระบวนการตามกฎหมายหรือระเบียบว่าด้วยการพัสดุเพื่อให้ได้มาซึ่งคู่สัญญา มีการจัดทำสัญญาตามแบบที่ผ่านการตรวจรับรองแล้ว รวมถึงจัดให้มีการทำสัญญาค้ำประกันหรือวางหลักประกันการปฏิบัติตามสัญญา มีการแต่งตั้งคณะกรรมการควบคุมหรือรับมอบงานจ้าง โดยเฉพาะหน่วยงานของรัฐต้องได้รับอนุมัติงบประมาณในการดำเนินการดังกล่าวเสียก่อน แต่ตามสัญญาจ้างเหมาจัดพิธีเจริญพระพุทธมนต์และการทูลทำลาหย่ากำแพงรัตนสถานหญิงฯ ตามสัญญาดังกล่าว ไม่ปรากฏว่ามีหรือผ่านกระบวนการดังกล่าวแต่อย่างใด และเป็นการลงนามในสัญญาก่อนที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จะได้รับอนุมัติงบประมาณอันเกี่ยวกับโครงการดังกล่าว นอกจากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ยังไม่ใช่ข้าราชการในสังกัดผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ซึ่งโดยวิสัยของผู้ฟ้องคดีซึ่งเคยรับจ้างทำงานกับทางราชการมาก่อน ย่อมทราบที่อยู่แล้วว่าการเข้าทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐจะต้องมีกระบวนการตามกฎหมายหรือระเบียบว่าด้วยการพัสดุกำหนดไว้ และจะต้องติดต่อประสานงานกับเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 โดยตรง จึงมีเหตุผลให้รับฟังได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มิได้เป็นคู่สัญญากับผู้ฟ้องคดีตามสัญญาจ้างเหมาดังกล่าว หากศาลจะยอมรับให้สัญญามีผลสมบูรณ์ผูกพันระหว่างหน่วยงานของรัฐกับคู่สัญญาก็จะมีผลทำให้มีการหลีกเลี่ยงไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายหรือระเบียบว่าด้วยการพัสดุกำหนดไว้ กรณีจึงไม่อาจยอมรับว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มีนิติสัมพันธ์ทางสัญญากับผู้ฟ้องคดี อีกทั้ง การลงนามในสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดีดังกล่าว ไม่ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เชิดผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 เป็นตัวแทนของตน หรือรู้แล้วยอมให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 เชิดตัวเองเป็นตัวแทนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เนื่องจากไม่มีกรณีที่ผู้ฟ้องคดีจะเข้าใจว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ซึ่งมีใช่เจ้าหน้าที่ในสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้รับมอบหมายจาก

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐ ให้มีอำนาจลงนามในสัญญาจ้างพิพาท อันจะทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 อยู่ในฐานะตัวการที่ต้องรับผิดชอบตัวแทนของตนในกิจการดังกล่าว ตามมาตรา 821 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

อย่างไรก็ดี ถึงแม้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จะไม่มีนิติสัมพันธ์กับผู้ฟ้องคดีตามสัญญา แต่ไม่ได้หมายความว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จะไม่มีนิติสัมพันธ์ในทางอื่นกับผู้ฟ้องคดีเสียเลย โดยมีข้อที่ต้องพิจารณาด้วยว่า ในกรณีนั้น ๆ รัฐมีความผูกพันตามนิติสัมพันธ์ประเภทอื่นกับเอกชนหรือไม่ ทั้งที่เป็นนิติสัมพันธ์จากนิติกรรมหรือนิติเหตุ เมื่องานที่ผู้ฟ้องคดีได้ทำลงไปตามสัญญาจ้างดังกล่าวนั้นอยู่ในขอบข่ายความรับผิดชอบของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และการจัดงานพิธีของผู้ฟ้องคดีดังกล่าวนั้นย่อมเป็นที่รับรู้ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 โดยมีเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เข้าร่วมในการจัดงานพิธีในวันที่ 26 มกราคม 2556 ด้วย จึงถือเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีเข้าทำกิจการแทนผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มิได้ว่าขานวนใช้หรือให้สิทธิแก่ผู้ฟ้องคดีในการกระทำการนั้น โดยอาจเป็นผลให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ต้องชดใช้เงินที่ผู้ฟ้องคดีได้ออกไปสำหรับการดำเนินงานดังกล่าว หากปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ฟ้องคดีเข้าจัดการงานนั้นไปในทางที่จะให้สมประโยชน์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และต้องตามความประสงค์อันแท้จริงหรือตามที่พึงสันนิษฐานได้ว่าเป็นความประสงค์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 กรณีจึงเทียบเคียงได้กับการจัดการงานนอกสั่งตามมาตรา 395 และมาตรา 401 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งเป็นบ่อเกิดของมูลหนี้ประเภทนิติเหตุ เมื่อผู้ฟ้องคดีมีค่าใช้จ่ายที่ได้ชำระจากการดำเนินงานเกี่ยวกับการประชาสัมพันธ์การจัดพิธีเจริญพระพุทธรมณต์ และการทูลเกล้าถวายกำแพงทัศนสถานหญิงดังกล่าว และเข้าทำการรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างเพื่อปรับปรุงพื้นที่ทัศนสถานหญิงเป็นพุทธรมณต์ลึงใหม่ (เดิม) ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงต้องชำระเงินที่ผู้ฟ้องคดีได้ออกไปในส่วนดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดี เพียงเท่าที่เป็นกรณีที่สมประโยชน์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 หรือต้องตามความประสงค์อันแท้จริงหรือตามที่พึงสันนิษฐานได้ว่าเป็นความประสงค์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1

บทวิเคราะห์ จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดข้างต้น จะเห็นได้ว่า ศาลปกครองสูงสุดได้พิจารณานิติสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานของรัฐกับเอกชนแล้วพบว่า เนื่องจากเจ้าหน้าที่ลงนามในสัญญาพิพาทกับฝ่ายเอกชนนั้น ไม่ใช่เจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายอำนาจหน้าที่ในการลงนามสัญญาจากหน่วยงานของรัฐ ส่งผลให้สัญญาพิพาทไม่มีผลบังคับใช้ ดังนั้น นิติสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานของรัฐกับเอกชนจึงไม่อาจบังคับให้เป็นไปตามสัญญาพิพาทได้ นอกจากนี้ เอกชนในคดีนี้มีสถานะเป็นบริษัทซึ่งเคยรับจ้างทำงานกับทางราชการมาก่อน การที่เอกชนซึ่งมีความรู้

ความเข้าใจในการจัดทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐกลับยินยอมทำสัญญาพิพาทกับเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่ใช่เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐเจ้าของโครงการ เอกชนจึงไม่อาจอ้างความเข้าใจผิดว่ามีกรมอบหมายให้เจ้าหน้าที่นั้นลงนามในสัญญาในลักษณะตัวแทนเขตได้อีกด้วย แต่เมื่อเอกชนได้ปฏิบัติตามสัญญาและเสียค่าใช้จ่ายในการดำเนินการตามสัญญาไปแล้ว ซึ่งในคดีนี้คือการประชาสัมพันธ์การจัดงานพิธีสงฆ์และการปรับปรุงสถานที่สำหรับการประกอบพิธีสงฆ์ และหน่วยงานของรัฐก็ได้รับประโยชน์จากการจัดงานพิธีดังกล่าว เนื่องจากเป็นงานที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐได้เข้าร่วมพิธีดังกล่าวด้วย แม้กรณีจะไม่อาจบังคับตามหลักนิติกรรมสัญญาได้ แต่ศาลก็ได้ปรับใช้หลักนิติเหตุเพื่อความเป็นธรรมแก่กรณี โดยศาลได้นำหลักจัดการงานนอกสั่งมาปรับใช้และพิจารณาพิพากษาให้เอกชนได้รับการชดใช้เงินค่าจัดการงานนอกสั่งเพียงเท่าที่สมประโยชน์แก่หน่วยงานของรัฐเท่านั้น

2) คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 77/2564

คดีนี้ สำนักงานส่งเสริมการจัดประชุมและนิทรรศการ (องค์การมหาชน) (ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้ทำสัญญาจ้างบริษัท พ. (ผู้ฟ้องคดี) ให้ผลิตพร้อมเผยแพร่สารคดีเฉลิมพระเกียรติโครงการผลิตสารคดีเทิดพระเกียรติ พสกนิกรชาวไทยร่วมเทิดไท้ 80 พรรษา โดยผู้ถูกฟ้องคดีได้อนุมัติให้ดำเนินการจัดจ้างโดยวิธีพิเศษตามระเบียบการจัดซื้อจัดจ้างของผู้ถูกฟ้องคดี ในกรณีที่ไม่อาจจัดให้มีการเปรียบเทียบราคาได้ เนื่องจากช่วงเวลาที่จะออกอากาศมีเพียงผู้ฟ้องคดีเท่านั้นที่มีช่วงเวลาออกอากาศตรงกับที่ผู้ถูกฟ้องคดีต้องการ แต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่า นาย ข. รักษาการผู้อำนวยการของผู้ถูกฟ้องคดีได้ทำสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดีไปโดยไม่ได้ดำเนินการโดยคณะกรรมการจัดหาพัสดุ และไม่ได้ได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการของผู้ถูกฟ้องคดี ซึ่งเป็นกรณีที่ไม่ได้ปฏิบัติตามระเบียบสำนักงานส่งเสริมการจัดประชุมและนิทรรศการ (องค์การมหาชน) ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2547 การไม่ให้คณะกรรมการของผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาให้ความเห็นชอบทั้งในขณะนั้นหรือในเวลาใด ๆ ในเวลาต่อมา ถือเป็นข้อบกพร่องที่เป็นสาระสำคัญ และหากศาลจะยอมรับให้สัญญามีผลสมบูรณ์ผูกพันระหว่างหน่วยงานของรัฐกับคู่สัญญาได้ ก็จะมีผลทำให้มีการหลีกเลี่ยงไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวของกฎหมายอยู่เสมอ ดังนั้น กรณีจึงไม่อาจยอมรับว่า ผู้ถูกฟ้องคดีมีความสัมพันธ์ทางสัญญากับผู้ฟ้องคดี อย่างไรก็ดี แม้ฝ่ายปกครองจะไม่มีนิติสัมพันธ์ทางสัญญากับบุคคล แต่กรณีก็ไม่ได้หมายความว่า รัฐหรือฝ่ายปกครองไม่ต้องมีความรับผิดชอบหรือผูกพันไม่ว่าในทางใด ๆ เสียเลย โดยกรณีจะต้องพิจารณาต่อไปด้วยว่า ในกรณีนั้น ๆ รัฐมีความรับผิดชอบจากนิติสัมพันธ์อย่างไร หรือไม่ ทั้งที่เป็นนิติสัมพันธ์ที่เกิดจากนิติกรรม หรือนิติสัมพันธ์ที่เกิดจากนิติเหตุอื่น ๆ เช่น ในกรณี

สัญญาที่ทำขึ้นนั้นมีปัญหาจากการที่ไม่ได้ปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย หรือเป็นที่พึงรู้แล้วว่าเข้าทำสัญญาไปโดยไม่ได้ปฏิบัติตามกฎหมาย และเมื่อเกิดข้อบกพร่องแล้วก็ยังประสงค์ที่จะไม่ปฏิบัติตามกฎหมายอยู่นั้นต่อไป ตัวอย่างเช่น การไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ในเรื่องอำนาจการเข้าทำสัญญา โดยไม่ได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 การที่หน่วยงานยังคงฝืนทำสัญญาหรือให้สัญญามีผลต่อไป ย่อมถือว่าเป็นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ อันเป็นกรณีที่หน่วยงานต้องรับผิดชอบจากการกระทำละเมิดตามมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือกรณีที่เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานได้เข้าทำสัญญาโดยไม่ได้มีการปฏิบัติตามกฎหมายในส่วนที่เป็นสาระสำคัญแต่อย่างใด และหน่วยงานนั้นไม่ได้มีความประสงค์ที่จะให้มีการทำสัญญาเช่นนั้นเลย ซึ่งกรณีเช่นนี้นอกจากไม่มีความผูกพันทางสัญญาต่อกันแล้ว ยังไม่อาจให้หน่วยงานต้องรับผิดชอบในทางใด ๆ เพราะไม่ใช่ความประสงค์หรืออยู่ในขอบเขตภารกิจของหน่วยงานแต่อย่างใด คดีนี้ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีได้เข้าทำสัญญาจ้างดังกล่าวกับราชการผู้อำนวยการผู้ถูกฟ้องคดีในขณะนั้น โดยผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการผลิตสารคดีตามสัญญาและได้รับเงินค่าจ้างในส่วนของงานงวดที่ 1 แล้ว ส่วนงานในงวดที่ 2 ผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการเสร็จเรียบร้อยตามสัญญา และยังทำงานในส่วนของงานงวดที่ 3 บางส่วน แต่ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ 10 สิงหาคม 2550 บอกเลิกสัญญาผู้ฟ้องคดีและไม่ชำระเงินค่าจ้างให้แก่ผู้ฟ้องคดี โดยผู้ถูกฟ้องคดีในฐานะหน่วยงานปฏิเสธความผูกพันทางสัญญาดังกล่าวโดยสิ้นเชิง ซึ่งไม่ใช่เป็นกรณีที่เห็นได้ว่า ในความเป็นจริง ผู้ถูกฟ้องคดีในฐานะหน่วยงานประสงค์ที่จะเข้าทำสัญญาอย่างใดก็ตาม งานที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่ามีสัญญาดังกล่าว เป็นการดำเนินการตามโครงการผลิตสารคดีเทิดพระเกียรติ พสกนิกรทั่วไทยร่วมเทิดไท้ 80 พรรษา ซึ่งเป็นงานที่อยู่ในขอบเขตอำนาจหน้าที่หรือวัตถุประสงค์ของผู้ถูกฟ้องคดี และมีการดำเนินการไปตามสัญญาแล้ว นิติสัมพันธ์ในกรณีนี้จึงมีลักษณะเป็นกรณีที่บุคคลเข้าทำกิจการแทนผู้อื่นโดยเขามีได้ว่าขานวานใช้หรือมอบหมายให้กระทำแต่ประการใด และการที่ผู้ฟ้องคดีเข้าจัดการงานดังกล่าวเป็นการสมประโยชน์กับตัวการ และต้องตามความประสงค์อันแท้จริงของตัวการ หรือตามที่พึงสันนิษฐานได้ว่าเป็นความประสงค์ของตัวการ อันปรับเข้าได้กับเรื่องการจัดการงานนอกสั่ง ตามมาตรา 395 และมาตรา 401 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีย่อมมีสิทธิในฐานะที่เป็นผู้จัดการเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นตัวการชดใช้เงินอันตนได้ออกไปจากการดำเนินงานดังกล่าวคืนแก่ตนได้

บทวิเคราะห์ จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดข้างต้น จะเห็นได้ว่า ข้อเท็จจริงในคดีนี้เป็นกรณีที่มีความบกพร่องในกระบวนการจัดทำสัญญาที่เจ้าหน้าที่ไม่ได้ดำเนินการ

ให้ถูกต้องตามระเบียบปฏิบัติของทางราชการ กรณีจึงไม่อาจปรับใช้หลักนิติกรรมสัญญา กับนิติสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานของรัฐกับเอกชนในคดีนี้ได้ ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงหลักไม่มีกฎหมายไม่มีอำนาจ แต่เพื่อความเป็นธรรมแก่กรณี ศาลได้นำหลักนิติเหตุมาปรับใช้กับนิติสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานของรัฐกับเอกชนดังกล่าว คือ หลักจัดการงานนอกสั่ง โดยเอกชนที่ได้ดำเนินการตามสัญญาและเกิดค่าใช้จ่ายขึ้น ซึ่งในคดีนี้ คือ การจัดทำสารคดี ย่อมได้รับการชดเชยค่าใช้จ่ายดังกล่าวเพียงเท่าที่สมประโยชน์แก่หน่วยงานของรัฐ โดยศาลปกครองสูงสุดได้วางหลักการพิจารณาเพิ่มเติมด้วยว่า แม้ในคดีนี้หน่วยงานของรัฐจะปฏิเสธว่าไม่ต้องการจัดทำสัญญาพิพาทขึ้นก็ตาม แต่เมื่อการจัดทำสารคดีดังกล่าวที่ฝ่ายเอกชนได้ดำเนินการไปจากสัญญาที่มีข้อบกพร่องในกระบวนการจัดทำสัญญานั้นเป็นงานที่อยู่ในภารกิจขอบเขตอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ หน่วยงานของรัฐจึงไม่อาจปฏิเสธความรับผิดชอบได้ และต้องชดเชยค่าจัดการงานให้แก่ฝ่ายเอกชนตามหลักจัดการงานนอกสั่ง

3) คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 1345/2563

คดีนี้ข้อเท็จจริงปรากฏว่า สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (ผู้ฟ้องคดี) โดยผู้อำนวยการโรงเรียนกongsangวิทยา ได้ทำสัญญาจ้างห้างหุ้นส่วนจำกัด ส. (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1) ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ก่อสร้างอาคารเรียน สปข.105/29 ปรากฏว่าในกระบวนการจัดทำสัญญาดังกล่าวนั้น นาย อ. (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2) ผู้รับมอบอำนาจจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เป็นผู้ลงนามในสัญญา แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ไม่ใช่หุ้นส่วนผู้จัดการที่มีอำนาจตามกฎหมายที่จะทำการแทนผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 แม้วานาย ข. หุ้นส่วนผู้จัดการจะมอบอำนาจให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 เป็นผู้ที่มีอำนาจจัดการในเรื่องก่อสร้างอาคารเรียนดังกล่าวก็ตาม แต่ข้อความในหนังสือมอบอำนาจของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ที่มอบอำนาจให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ก็ได้ทำลงในนามของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ซึ่งเป็นบุคคลธรรมดาเท่านั้น ทั้งที่อำนาจในการทำสัญญาทางปกครองของผู้ฟ้องคดีมีข้อจำกัดทางกฎหมายในการคัดเลือกคู่สัญญา โดยคู่สัญญาต้องเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายเท่านั้น และการแสดงเจตนาของนิติบุคคลดังกล่าวในการทำนิติกรรมจะต้องกระทำโดยผู้มีอำนาจตามกฎหมายที่จะทำการแทนนิติบุคคลดังกล่าว ดังนั้นสัญญาพิพาทจึงเป็นสัญญาที่มีข้อบกพร่องในเรื่องอำนาจในการทำสัญญาอันขัดต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน ตามมาตรา 150 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ สัญญาพิพาทจึงไม่มีผลบังคับตามกฎหมาย อย่างไรก็ตาม เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้ทำงานก่อสร้างอาคารเรียนตามสัญญาพิพาทจนกระทั่งมีการส่งมอบงานตามสัญญาไปแล้วบางส่วน ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้ตรวจรับงานดังกล่าวและจ่ายเงินค่าการงานที่ตรวจรับไว้แล้ว การกระทำดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 จึงเป็นการเข้าจัดการงานของผู้ฟ้องคดี การพิจารณาข้อพิพาทในส่วนนี้ จึงต้องนำบทกฎหมายว่าด้วยการจัดการงานนอกสั่ง

มาใช้บังคับแก่กรณีโดยอนุโลม ซึ่งแม้สัญญาจะมีได้มีผลบังคับ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้ก่อสร้างอาคารเรียนและผู้ฟ้องคดีได้ตรวจรับไว้แล้ว จึงถือได้ว่าเป็นการสมประโยชน์และต้องตามความประสงค์ของผู้ฟ้องคดีแล้วตามมาตรา 395 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ผู้ฟ้องคดีจึงต้องชดใช้เงินอันผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้ออกไปเป็นค่าใช้จ่ายในการก่อสร้างอาคารเรียนพิพาทคืนแก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ตามมาตรา 401 แห่งประมวลกฎหมายดังกล่าว

บทวิเคราะห์ จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดข้างต้น จะเห็นได้ว่ากรณีเป็นเรื่องของความบกพร่องในกระบวนการจัดทำสัญญาเช่นกัน แต่ในคดีนี้เป็นข้อบกพร่องที่เกิดจากฝ่ายเอกชนโดยเป็นกรณีเอกชนเป็นนิติบุคคลและบุคคลผู้ลงนามในสัญญาของฝ่ายเอกชนไม่ใช่บุคคลซึ่งมีอำนาจลงนามผูกพันนิติบุคคลได้ ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยไว้อย่างชัดเจนว่า กรณีนี้เป็นการทำสัญญาอันขัดต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชนทำให้สัญญาไม่มีผลบังคับทางกฎหมายตามมาตรา 150 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่เพื่อความเป็นธรรมแก่กรณี เมื่อการงานอันเอกชนได้ดำเนินการไปตามสัญญาซึ่งไม่มีผลใช้บังคับ ซึ่งในคดีนี้ คือ การก่อสร้างอาคารเรียนนั้นเป็นประโยชน์ต่อหน่วยงานของรัฐ หน่วยงานของรัฐจึงต้องชดใช้ค่าการงานที่ได้ใช้ประโยชน์ให้แก่เอกชนตามหลักจัดการงานนอกสั่ง

4) คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 770/2561

คดีนี้ องค์การบริหารส่วนตำบลพรุพี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1) ได้ตกลงทำสัญญาว่าจ้างให้ห้างหุ้นส่วนจำกัด ส. (ผู้ฟ้องคดี) ก่อสร้างถนนคอนกรีตเสริมเหล็ก แต่ภายหลังจากที่ผู้ฟ้องคดีได้ทำสัญญากับผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 แล้ว ผู้ฟ้องคดีไม่ได้เข้าดำเนินการก่อสร้างถนนตามสัญญาจ้างผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 โดยนายกองค์การบริหารส่วนตำบลพรุพี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2) ได้มีหนังสือแจ้งเร่งรัดให้ผู้ฟ้องคดีรีบดำเนินการก่อสร้างถนนตามสัญญาจ้างหลายครั้ง แต่ก็ไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้เข้าดำเนินการก่อสร้างถนนดังกล่าวแต่ประการใด จนเป็นเหตุให้เชื่อได้ว่าผู้ฟ้องคดีไม่สามารถทำงานให้แล้วเสร็จภายใน 60 วัน อันเป็นเวลาที่กำหนดไว้ในสัญญาพิพาทได้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 จึงได้มีหนังสือลงวันที่ 24 พฤศจิกายน 2553 บอกลีกสัญญาจ้างที่พิพาทกับผู้ฟ้องคดี การบอกลีกสัญญาจ้างดังกล่าวจึงเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว เมื่อปรากฏว่าภายหลังจากการบอกลีกสัญญาจ้าง ผู้ฟ้องคดียังคงเข้าทำการก่อสร้างถนนคอนกรีตเสริมเหล็กดังกล่าวต่อไปจนแล้วเสร็จ และมีหนังสือลงวันที่ 9 ธันวาคม 2553 ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 เพื่อส่งมอบงานการดำเนินการของผู้ฟ้องคดีนี้จึงเป็นการเข้าจัดการงานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 โดยที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ไม่ได้มอบหมายให้กระทำ การพิจารณาข้อพิพาทในส่วนนี้จึงต้องนำบทกฎหมายว่าด้วยการจัดการ

งานนอกสั่งมาใช้บังคับแก่กรณีโดยอนุโลมตามมาตรา 395 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และมาตรา 401 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายดังกล่าว เมื่อพิจารณาถึงวัตถุประสงค์ในการจัดทำสัญญาจ้างที่พิพาท ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มุ่งประสงค์ที่จะให้มีถนนคอนกรีตเสริมเหล็กอันเป็นวัตถุประสงค์แห่งสัญญา ซึ่งแม้ข้อเท็จจริงจะรับฟังเป็นอันยุติแล้วว่าสัญญาจ้างได้สิ้นสุดลง แต่ผู้ฟ้องคดียังคงเข้าทำการก่อสร้างถนนคอนกรีตเสริมเหล็กจนแล้วเสร็จ อย่างไรก็ตาม การดำเนินการดังกล่าวเป็นไปในทางที่สมประโยชน์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 หรือไม่ มิใช่จะพิจารณาเพียงแค่มิมีการก่อสร้างถนนแล้วเสร็จ แต่ต้องพิจารณารวมไปถึงโครงสร้าง รูปแบบ และความแข็งแรงของถนนว่าเป็นไปตามรายการประกอบแบบแปลนของโครงการก่อสร้างถนนด้วย จึงจะถือได้ว่าเป็นไปในทางสมประโยชน์ของตัวการอย่างแท้จริง เมื่อไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้แยงสภาพของถนนว่าไม่เป็นไปตามรูปแบบที่กำหนด จึงฟังได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้ก่อสร้างถนนแล้วเสร็จตามแบบแปลน ส่วนความแข็งแรงของถนนนั้น เมื่อถนนคอนกรีตเสริมเหล็กที่ผู้ฟ้องคดีส่งมอบให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้ผ่านการทดสอบคุณภาพมาตรฐานตามหลักวิชาช่างจากสำนักงานทางหลวงชนบท จังหวัดสุราษฎร์ธานี ประกอบกับเมื่อได้พิจารณาถึงภาพถ่ายถนนคอนกรีตเสริมเหล็ก นับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีก่อสร้างถนนดังกล่าวแล้วเสร็จและมีหนังสือลงวันที่ 9 ธันวาคม 2553 ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เพื่อส่งมอบงาน จนถึงวันที่ผู้ฟ้องคดียื่นภาพถ่ายสภาพถนนตามที่ปรากฏในวันนั่งพิจารณาคดีครั้งแรกของศาลปกครองชั้นต้นเมื่อวันที่ 19 กันยายน 2556 และภาพถ่ายสภาพถนนตามที่ปรากฏในคำอุทธรณ์ที่ผู้ฟ้องคดีถ่ายไว้เมื่อวันที่ 14 กันยายน 2556 ถนนคอนกรีตเสริมเหล็กยังอยู่ในสภาพที่ใช้สัญจรได้ตามปกติมากกว่า 3 ปี โดยไม่ปรากฏเหตุชำรุดบกพร่อง จึงถือได้ว่าเป็นการสมประโยชน์และต้องตามความประสงค์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ในทางวัตถุประสงค์แล้ว ในส่วนของค่าการงานนั้น เนื่องจากสัญญาจ้างพิพาทถูกบอกเลิกแล้ว การพิจารณากำหนดค่าการงานให้แก่ผู้ฟ้องคดีจึงต้องพิจารณาจากค่าการงานที่ผู้ฟ้องคดีได้ทำขึ้นตามความเป็นจริง เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบระหว่างความสมบูรณ์ของการก่อสร้างและระยะเวลาที่ผู้ฟ้องคดีใช้ในการก่อสร้างถนนพิพาทดังกล่าวแล้วเห็นว่า แม้ผู้ฟ้องคดีได้ก่อสร้างถนนจนแล้วเสร็จ แต่การก่อสร้างดังกล่าวก็ได้เสร็จสมบูรณ์ภายในช่วงระยะเวลาที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มุ่งหมาย โดยผู้ฟ้องคดีมีหนังสือส่งมอบงานให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เมื่อวันที่ 9 ธันวาคม 2553 ซึ่งล่าช้ากว่าวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ประสงค์ให้การก่อสร้างแล้วเสร็จเป็นเวลา 12 วัน ดังนั้น การจะกำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จ่ายค่าการงานให้แก่ผู้ฟ้องคดีเต็มจำนวนตามที่ผู้ฟ้องคดีร้องขอจึงไม่เป็นธรรมแก่กรณี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงต้องชดใช้เงินค่าจัดการงานคืนให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามส่วนที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้รับประโยชน์จากงาน

โดยให้หักส่วนค่างานออกโดยเทียบเคียงกับการคิดค่าปรับรายวันเป็นจำนวน 12 วัน ตามที่กำหนดไว้ในสัญญาจ้างที่พิพาท

บทวิเคราะห์ จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดข้างต้น จะเห็นได้ว่ากรณีนี้ไม่ได้มีปัญหาเรื่องความบกพร่องหรือความสมบูรณ์ของสัญญา แต่เป็นกรณีที่หน่วยงานของรัฐบอกเลิกสัญญาแล้วแต่คู่สัญญาฝ่ายเอกชนยังคงปฏิบัติตามสัญญา ซึ่งในคดีนี้ คือ การก่อสร้างถนนต่อไปจนแล้วเสร็จตามสัญญา ซึ่งเมื่อมีการบอกเลิกสัญญาแล้ว สัญญาย่อมสิ้นสุดลง นิติสัมพันธ์ระหว่างคู่สัญญาจึงไม่ใช่เรื่องนิติกรรมสัญญาอีกต่อไป ศาลปกครองสูงสุดจึงได้พิจารณานำหลักจัดการงานนอกสั่งมาใช้บังคับแก่กรณีโดยอนุโลมสำหรับนิติสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นภายหลังสัญญาลิ้นสุดลงแล้ว หน่วยงานของรัฐจึงต้องชดเชยค่าก่อสร้างถนนเท่าที่สมประโยชน์ของหน่วยงานของรัฐให้แก่เอกชน โดยศาลยังได้วางหลักพิจารณาเพิ่มเติมด้วยว่า ในการพิจารณาถึงความสมประโยชน์ของหน่วยงานของรัฐในกรณีนี้ ไม่ใช่เพียงแต่พิจารณาว่ามีการก่อสร้างถนนขึ้นจริงหรือไม่ แต่จะต้องพิจารณาถึงสภาพของถนนที่ก่อสร้างขึ้นด้วยว่ามีโครงสร้าง รูปแบบ และความแข็งแรงที่ได้มาตรฐานหรือไม่ โดยศาลได้พิจารณาจากผลการตรวจสอบของสำนักงานทางหลวงชนบท และได้พิจารณาจากพยานหลักฐานภาพถ่ายของถนนที่ยังคงใช้การได้ดีแม้จะได้ก่อสร้างแล้วเสร็จมาเป็นเวลา 3 ปี เป็นเกณฑ์ในการพิจารณา นอกจากนั้น ศาลยังได้พิจารณาระยะเวลาที่เอกชนใช้ในการก่อสร้างด้วย โดยพิจารณาว่าการก่อสร้างถนนให้เป็นไปตามระยะเวลาที่กำหนดตามสัญญานั้นคือการสมประโยชน์แก่หน่วยงานของรัฐอย่างแท้จริง เมื่อการจัดการงานนอกสั่งในการก่อสร้างถนนแล้วเสร็จภายหลังจากระยะเวลาที่อาจคาดหมายได้ดังกล่าว จึงสมควรหักค่าใช้จ่ายการก่อสร้างล่าช้าออกบางส่วนเพื่อความเป็นธรรมแก่กรณีและความสมประโยชน์ของตัวการ โดยศาลเทียบเคียงค่าปรับตามสัญญาเป็นเกณฑ์ในการหักค่างานนั่นเอง

5) คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 731/2554

คดีนี้ กรมชลประทาน (ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้ทำสัญญาว่าจ้างบริษัท ท. (ผู้ฟ้องคดี) ให้ก่อสร้างระบบส่งน้ำแบบสูบน้ำโดยกรมชลประทาน ในโครงการพัฒนาลุ่มน้ำปากพนังอำเภอปากพนัง จังหวัดนครศรีธรรมราช ตามสัญญาลงวันที่ 26 กันยายน 2545 ภายหลังจากทำสัญญาดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีได้เริ่มปฏิบัติงานตามสัญญาแต่มีผลงานต่ำกว่าแผนปฏิบัติงาน และได้ทำผิดข้อสัญญาโดยไม่ได้เสนอเอกสารเครื่องสูบน้ำพร้อมอุปกรณ์ภายใน 30 วัน นับจากวันที่ได้รับแจ้งให้เริ่มทำงาน อีกทั้งยังได้มีหนังสือแจ้งขอขยายระยะเวลาการก่อสร้างโดยไม่มีเหตุผลเพียงพอและไม่ใช้เหตุผลวิสัย คณะกรรมการตรวจการจ้างของผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ฟ้องคดี

ไม่สามารถเร่งรัดให้เป็นไปตามแผนงานและน่าจะไม่สามารถทำการก่อสร้างให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาตามสัญญาได้ หากปล่อยให้ผู้ฟ้องคดีทำงานต่อไปจะทำให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการ จึงเห็นควรบอกเลิกสัญญากับผู้ฟ้องคดี และนางานส่วนที่เหลืมาดำเนินการเอง ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ 5 กรกฎาคม 2547 แจ้งบอกเลิกสัญญากับผู้ฟ้องคดี แต่ปรากฏว่า ภายหลังกการบอกเลิกสัญญา ผู้ฟ้องคดียังคงเข้าทำงานต่อและได้ดำเนินการก่อสร้างจนแล้วเสร็จ เมื่อคดีนี้ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่า การก่อสร้างสถานีสูบน้ำของผู้ฟ้องคดีในส่วนที่ได้ก่อสร้างภายหลังจากการบอกเลิกสัญญานั้น เป็นประโยชน์ต่อผู้ถูกฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องใช้ค่าก่อสร้างให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามควรค่าแห่งงานดังกล่าวตามนัยมาตรา 395 ประกอบมาตรา 401 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีมิได้อุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นแต่อย่างใด กรณีจึงฟังเป็นที่ยุติว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้ใช้ประโยชน์จากสถานีสูบน้ำที่ผู้ฟ้องคดีได้ก่อสร้างภายหลังจากการบอกเลิกสัญญา ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องชำระค่าก่อสร้างสถานีสูบน้ำให้แก่ผู้ฟ้องคดี

บทวิเคราะห์ จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดข้างต้น จะเห็นได้ว่าเป็นกรณีที่เอกชนถูกหน่วยงานของรัฐบอกเลิกสัญญา แต่ยังคงทำงานตามสัญญานั้นต่อไปในภายหลังได้รับทราบการบอกเลิกสัญญาของหน่วยงานของรัฐแล้ว ซึ่งศาลได้ปรับใช้หลักจัดการงานนอกสั่งแก่กรณีค่าการงานที่เกิดขึ้นภายหลังสัญญาสิ้นสุดลงเช่นกัน ซึ่งคดีนี้ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าการงานแก่ฝ่ายเอกชนตามหลักจัดการงานนอกสั่ง และหน่วยงานของรัฐมิได้อุทธรณ์ กรณีจึงไม่มีประเด็นดังกล่าวในชั้นพิจารณาของศาลปกครองสูงสุด โดยศาลปกครองสูงสุดฟังข้อเท็จจริงตามศาลปกครองชั้นต้นได้ว่า หน่วยงานของรัฐได้รับประโยชน์จากงานที่เอกชนดำเนินการจัดทำภายหลังบอกเลิกสัญญาจริง จึงต้องชดใช้ค่าการงานให้แก่เอกชน

นอกจากนั้น ในกรณีที่สัญญาระหว่างหน่วยงานของรัฐกับเอกชนไม่ใช่สัญญาทางปกครองแต่เป็นสัญญาทางแพ่งซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม และเป็นกรณีที่คู่สัญญาฝ่ายเอกชนได้ดำเนินการตามสัญญาไปในภายหลังสัญญาสิ้นสุดลง และหน่วยงานของรัฐได้รับประโยชน์จากการดำเนินการของเอกชนดังกล่าว ศาลฎีกาได้มีคำพิพากษาโดยให้หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าใช้จ่ายที่เกิดจากการดำเนินการตามสัญญานั้นให้แก่คู่สัญญาฝ่ายเอกชนโดยปรับใช้หลักกฎหมายจัดการงานนอกสั่งแก่กรณี⁶⁷

⁶⁷ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 76/2565 โจทก์ทำสัญญาจ้างเหมาบริการรักษาความปลอดภัยและอำนวยความสะดวกภายในสถานีส่งสินค้าพุทธมณฑล สถานีส่งสินค้าคลองหลวง และสถานีส่งสินค้าร่มเกล้า

อย่างไรก็ดี ปรากฏกรณีศาลปกครองได้นำหลักกฎหมายแพ่งลักษณะอื่น มาปรับใช้กับการที่คู่สัญญาฝ่ายเอกชนปฏิบัติงานในภายหลังสัญญาสิ้นสุดลงด้วย โดยหลักกฎหมาย ที่ศาลนำมาปรับใช้แก่กรณี ได้แก่ หลักลาภมิควรได้ประกอบกับหลักการกลับคืนสู่ฐานะเดิมเมื่อมีการ บอกลีกสัญญา โดยเป็นการปรับใช้ในฐานะบทกฎหมายที่ใกล้เคียงอย่างยิ่ง (คำพิพากษาศาลปกครอง สูงสุดที่ อ. 826/2565 ที่ อ. 959/2565 และที่ อ. 707-708/2554) ซึ่งศาลจะพิพากษาให้หน่วยงาน ของรัฐที่ได้รับประโยชน์จากการทำงานของเอกชนที่เกิดขึ้นภายหลังสัญญาสิ้นสุดลงนั้น ต้องชดใช้ ค่าการงานให้แก่เอกชนเช่นเดียวกันกับคดีที่ศาลปกครองปรับใช้หลักกฎหมายจัดการงานนอกสั่ง อันจะเห็นได้ว่า ศาลปกครองได้ปรับใช้นิติเหตุแก่กรณี

ทั้งนี้ ในบางคดีที่มีข้อเท็จจริงพอจะอนุมานไปได้ว่าหน่วยงานของรัฐ มีพฤติการณ์ที่ทำให้เอกชนเข้าใจได้ว่าจะมีการตกลงทำสัญญากันขึ้นจริง แม้ว่าสัญญานั้นจะไม่สมบูรณ์ เนื่องจากเป็นการทำสัญญากันขึ้นโดยบุคคลผู้ไม่มีอำนาจหน้าที่จากหน่วยงานของรัฐก็ตาม หากเอกชน ได้กระทำการตามสัญญานั้นไปและมีค่าใช้จ่ายเกิดขึ้นแล้ว ศาลปกครองได้ปรับใช้หลักกฎหมาย เรื่องตัวแทนเขตมาบังคับแก่กรณีเพื่อให้หน่วยงานของรัฐต้องชดใช้ค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นให้แก่เอกชน โดยศาลเห็นว่าหากข้อเท็จจริงของคดีสามารถวินิจฉัยนิติสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานของรัฐและเอกชน

แต่เมื่อสัญญาจ้างเหมาบริการดังกล่าวสิ้นสุดลงในวันที่ 30 กันยายน 2560 แล้ว โจทก์ยังคงปฏิบัติงานในการรักษา ความปลอดภัยและอำนวยความสะดวกต่อไปในเดือนตุลาคม 2560 โดยจำเลยมิได้ปฏิเสธไม่ให้โจทก์ปฏิบัติงาน เนื่องจากมีความจำเป็นต้องให้โจทก์ปฏิบัติงานต่อไปเพื่อประโยชน์ของจำเลยในระหว่างที่จำเลยยังอยู่ระหว่างรอการ ประกวดราคาอิเล็กทรอนิกส์ (e-bidding) เพื่อทำสัญญากับผู้รับจ้างรายใหม่ ประกอบกับเมื่อโจทก์มีหนังสือทวงถาม ให้จำเลยชำระค่าบริการหรือค่าจ้างในเดือนตุลาคม 2560 จำเลยได้รับหนังสือดังกล่าวแล้วแต่ไม่ได้ตอบกลับ อันเป็น กรณีที่จำเลยนิ่งเฉยเสียโดยไม่ได้มีหนังสือชี้แจงหรือปฏิเสธข้อเท็จจริงว่าจำเลยไม่ต้องรับผิดชอบต่อโจทก์ ทั้งที่หนังสือ ทวงถามดังกล่าวนั้นมีผลกระทบต่อจำเลยให้ต้องเสียประโยชน์โดยตรง พฤติการณ์ถือได้ว่าโจทก์ได้ปฏิบัติงานในการ รักษาความปลอดภัยและอำนวยความสะดวกภายในสถานีขนส่งสินค้าทั้งสามแห่งให้จำเลยและจำเลยได้รับประโยชน์ จากการปฏิบัติงานตามลักษณะงานปกติเช่นที่โจทก์เคยปฏิบัติมา อย่างไรก็ตาม ในการปฏิบัติงานของโจทก์ที่ให้บริการ แก่จำเลยซึ่งเป็นหน่วยงานราชการ โจทก์ย่อมทราบดีว่าจำเป็นต้องเป็นการทำสัญญาจ้างเป็นหนังสือเช่นเดียวกับสัญญา จ้างเหมาบริการฯ เมื่อจำเลยอยู่ระหว่างดำเนินการประกวดราคาและยังมิได้ผู้รับจ้างรายใหม่ ในช่วงเวลาดังกล่าว โจทก์ไม่ได้มีหน้าที่ให้บริการแก่จำเลย การที่โจทก์ให้บริการต่อมาอีกหนึ่งเดือน แม้เจ้าหน้าที่ของจำเลยรับอาคาร ปฏิบัติงานของโจทก์แต่ก็หาได้มีการดำเนินการจัดจ้างโจทก์ตามขั้นตอนที่ต้องปฏิบัติ จึงไม่ได้มีการต่อสัญญากันแต่ อยางใด หากแต่เป็นกรณีโจทก์เข้าจัดการงานของจำเลยโดยไม่มีหน้าที่ ซึ่งแม้จำเลยไม่ได้มอบหมายให้กระทำก็ตาม แต่การให้บริการของโจทก์สมประโยชน์ของจำเลย ศาลมีอำนาจปรับบทในเรื่องจัดการงานนอกสั่งได้ ดังนั้น โจทก์ ย่อมมีสิทธิเรียกร้องให้จำเลยชดใช้ค่าใช้จ่ายในการให้บริการ ตามอัตราค่าจ้างที่กำหนดไว้ในสัญญาจ้างเหมาบริ การ เดิม จำเลยจึงต้องชดใช้เงินให้แก่โจทก์พร้อมดอกเบี้ย.

ในลักษณะนิติกรรมได้แล้ว ศาลจะไม่นำหลักนิติเหตุมาวินิจฉัยอีก (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. 306/2559)

จากการศึกษาแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดข้างต้นจะเห็นได้ว่า ศาลปกครองไทยได้ยอมรับในการปรับใช้หลักกฎหมายจัดการงานนอกสั่งมาใช้ในคดีปกครอง แม้ว่าจะเป็นการปรับใช้ในบริบทของข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองก็ตาม ซึ่งสะท้อนให้เห็นแนวคิดของศาลปกครองว่าหลักกฎหมายแพ่งที่ปรากฏในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นั้น ก็อาจนำมาปรับใช้กับบริบทในทางปกครองได้เช่นกันหากว่าไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายปกครองที่จะปรับใช้แก่คดี ซึ่งเป็นเรื่องของการอุดช่องว่างทางกฎหมายนั่นเอง ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นว่า ศาลปกครองไทยมีแนวโน้มที่จะยอมรับการนำหลักกฎหมายจัดการงานนอกสั่งมาปรับใช้กับกรณีที่เอกชนจัดการงานนอกสั่งให้แก่ฝ่ายปกครอง อย่างไรก็ตาม เมื่อปัจจุบันยังไม่มีข้อพิพาทเกี่ยวกับกรณีที่เอกชนเข้าจัดการงานนอกสั่งในการจัดทำบริการสาธารณะที่เป็นงานที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ ขึ้นสู่การพิจารณาคดีของศาลปกครอง ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป็นการจัดการงานนอกสั่งทางปกครองโดยแท้ กรณีจึงยังไม่อาจสรุปได้อย่างชัดเจนว่าศาลปกครองจะมีแนวคำวินิจฉัยในเรื่องนี้อย่างไร ซึ่งเป็นกรณีที่ต้องติดตามพัฒนาการของศาลปกครองต่อไป



บทที่ 4

วิเคราะห์เปรียบเทียบการปรับใช้หลักกฎหมาย จัดการงานนอกสั่งในคดีปกครอง

1. เปรียบเทียบการนำหลักกฎหมายจัดการงานนอกสั่งมาปรับใช้ในคดีปกครอง ในฝรั่งเศส เยอรมัน และไทย

1.1 เปรียบเทียบหลักกฎหมายแห่งการจัดการงานนอกสั่ง

หลักกฎหมายแห่งเรื่องการจัดการงานนอกสั่งของสาธารณรัฐฝรั่งเศส สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี รวมถึงประเทศไทยนั้น มีรากฐานมาจากหลักกฎหมายจัดการงานนอกสั่งของโรมัน ดังนั้น สารสำคัญของหลักกฎหมายดังกล่าวของทั้งสามประเทศจึงมีความคล้ายคลึงกันอย่างมาก โดยจะเป็นเรื่องของนิติสัมพันธ์ระหว่างบุคคลสองฝ่าย ฝ่ายหนึ่งเป็นผู้กระทำการงานหรือที่เรียกกันว่า “ผู้จัดการ” ส่วนบุคคลอีกฝ่ายหนึ่งคือ เจ้าของกิจการงานที่เรียกกันว่า “ตัวการ” ผู้จัดการจะเข้าทำการงานของตัวการเพื่อประโยชน์ของตัวการ และหากการงานที่ทำขึ้นนั้น สมประโยชน์และสมประสงค์ของตัวการ ตัวการก็ต้องชดเชยค่าใช้จ่ายในการจัดการงานนั้นให้แก่ผู้จัดการ

ข้อสังเกตสำคัญของหลักจัดการงานนอกสั่ง คือ ผู้จัดการจะต้องมีเจตนาจัดการงานนั้นเพื่อประโยชน์ของตัวการ แต่อย่างไรก็ตาม หากเป็นกรณีที่ผู้จัดการทำเพื่อผลประโยชน์ของตน และในขณะเดียวกันก็เป็นการทำเพื่อประโยชน์ของตัวการด้วย ทั้งฝรั่งเศส เยอรมัน และไทยต่างเห็นว่าเป็นกรณีจัดการงานนอกสั่งได้เช่นกัน

นอกจากนั้น จากการศึกษาพบว่าประมวลกฎหมายแพ่งของฝรั่งเศสไม่ได้บัญญัติเกี่ยวกับการจัดการงานนอกสั่งโดยสำคัญผิดในตัวการไว้ว่า จะบังคับกันอย่างไร แต่ประมวลกฎหมายแพ่งของเยอรมันและประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของไทย จะมีบทบัญญัติกำหนดเรื่องนี้ไว้โดยชัดเจนว่า ให้ตัวการที่แท้จริงซึ่งได้รับประโยชน์จากการจัดการงานนั้นเป็นผู้รับผิดชอบผู้จัดการ

ตารางที่ 4.1 การเปรียบเทียบหลักกฎหมายแพ่งการจัดการงานนอกสั่งฝรั่งเศส เยอรมัน และไทย

หลักกฎหมายแพ่งการจัดการงานนอกสั่ง	ฝรั่งเศส	เยอรมัน	ไทย
ได้รับอิทธิพลจากหลักกฎหมายจัดการงานนอกสั่งของโรมัน	✓	✓	✓
“ผู้จัดการ” เข้าจัดการงานของ “ตัวการ” และหากตัวการได้รับประโยชน์จากงานนั้น และเป็นกรณีสมความประสงค์ของตัวการ ตัวการต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการจัดการงานนั้นให้แก่ผู้จัดการ	✓	✓	✓
ผู้จัดการทำเพื่อประโยชน์ของตัวการเป็นหลัก แต่หากเป็นการทำเพื่อประโยชน์ของตัวการและในขณะเดียวกันตนเองก็ได้รับผลประโยชน์ด้วย ถือเป็นจัดการงานนอกสั่งเช่นกัน	✓	✓	✓
บทบัญญัติเกี่ยวกับกรณีการจัดการงานนอกสั่งโดยสำคัญผิดในตัวการ	✗	✓	✓

1.2 เปรียบเทียบแนวคิดการนำไปใช้ในคดีปกครอง

ในส่วนของการปรับใช้หลักกฎหมายจัดการงานนอกสั่งซึ่งเป็นหลักกฎหมายแพ่งกับคดีปกครองนั้น สาธารณรัฐฝรั่งเศสมีแนวคิดทางวิชาการและแนวทางของศาลที่แตกต่างกัน ในทางวิชาการนั้นมีความเห็นว่า การจัดการงานนอกสั่งไม่สามารถเกิดขึ้นในบริบททางปกครองได้ เนื่องจากการที่เอกชนเข้าจัดการงานซึ่งอยู่อำนาจหน้าที่ของรัฐโดยไม่ได้รับการมอบหมาย ไม่ใช่กรณีที่สอดคล้องกับหลักการจัดทำบริการสาธารณะ และไม่สอดคล้องกับหลักการใช้ดุลพินิจของฝ่ายรัฐในการจัดสรรงบประมาณแผ่นดิน ส่วนแนวทางของศาลนั้น สภาแห่งรัฐในฐานะศาลปกครองสูงสุดของสาธารณรัฐฝรั่งเศสไม่ได้ปฏิเสธการนำหลักจัดการงานนอกสั่งมาใช้ในการวินิจฉัยข้อพิพาทเสียทีเดียว โดยปรากฏแนวคำวินิจฉัยของสภาแห่งรัฐที่นำหลักจัดการงานนอกสั่งมาใช้ในคดีปกครองเพื่อให้ฝ่ายรัฐต้องเยียวยาค่าใช้จ่ายในการจัดการงานนอกสั่งให้แก่เอกชนเท่าที่สมประโยชน์แก่การจัดทำบริการสาธารณะของฝ่ายรัฐ ดังตัวอย่างคดี De la Guérinière ที่ได้กล่าวไว้แล้วในบทที่ 3 อย่างไรก็ตาม ปรากฏแนวคำวินิจฉัยที่สภาแห่งรัฐหลีกเลี่ยงไม่ใช้หลักจัดการงานนอกสั่งในการวินิจฉัยข้อพิพาท แต่ได้ปรับใช้หลักลามาควิรได้แก่กรณีแทนเช่นกัน ซึ่งในคดีล่าสุดเมื่อปี 2019

นั้น สภาแห่งรัฐฝรั่งเศสได้ปฏิเสธไม่นำหลักจัดการงานนอกสั่งมาใช้ในคดีปกครอง เนื่องจากเห็นว่าการจัดการงานนอกสั่งไม่อาจนำมาใช้กับเรื่องการจัดทำบริการสาธารณะได้ ซึ่งสะท้อนว่าฝ่ายศาลปกครองฝรั่งเศสมีแนวคิดว่าการจัดทำบริการสาธารณะควรเป็นภารกิจของฝ่ายรัฐเท่านั้น เอกชนที่ไม่ได้รับมอบหมายอำนาจหน้าที่จากรัฐไม่สามารถสอดเข้ามาจัดการงานนอกสั่งในการจัดทำบริการสาธารณะของฝ่ายรัฐได้

ในส่วนของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีนั้น มีแนวคิดที่แตกต่างจากสาธารณรัฐฝรั่งเศส เยอรมันยอมรับให้เอกชนเข้าจัดการงานนอกสั่งของฝ่ายรัฐได้ หากการเข้าจัดการงานนั้นเป็นงานที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครองและเอกชนได้จัดการงานนั้นไปเพื่อประโยชน์ของตนเองด้วย โดยเยอรมันเห็นว่า การช่วยเหลือตนเองของเอกชนนั้นถือเป็นความชอบธรรมของเอกชนที่สามารถกระทำได้ ดังนั้น แม้ว่ากิจการที่เอกชนเข้ามาจัดการงานแทนรัฐนั้นจะเป็นกิจการที่เป็นภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของรัฐก็ตาม แต่เอกชนก็อาจได้รับความคุ้มครองที่จะได้รับเงินชดเชยค่าใช้จ่ายที่เกิดจากการสอดเข้ามาดำเนินกิจการนั้นแทนรัฐได้โดยอาศัยหลักกฎหมายแพ่งจัดการงานนอกสั่ง อย่างไรก็ตาม การจัดการงานนอกสั่งดังกล่าวจะต้องเป็นกรณีที่เอกชนได้เคยเรียกร้องให้รัฐดำเนินการตามอำนาจหน้าที่มาก่อนแล้ว แต่รัฐกลับไม่กระทำการตามอำนาจหน้าที่ และเป็นกรณีเร่งด่วนฉุกเฉิน หากรอเนินช้าอาจไม่ทันการณ์ เอกชนจึงจำเป็นต้องดำเนินการนั้นไปก่อน จึงจะเป็นกรณีการเข้าจัดการงานของฝ่ายปกครองที่เอกชนจะมีสิทธิเรียกร้องค่าใช้จ่ายที่ตนได้ตรองออกไปจากการจัดการงานนอกสั่งได้ โดยบทกฎหมายที่ปรับใช้แก่กรณีการจัดการงานนอกสั่งทางปกครองนั้น คือ การนำประมวลกฎหมายแพ่งเยอรมันมาบังคับใช้โดยอนุโลม และหากมีข้อพิพาทเกิดขึ้นจากการที่เอกชนเรียกร้องค่าใช้จ่ายในการจัดการงานนอกสั่งจากฝ่ายรัฐ ศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีข้างต้น คือ ศาลปกครอง ตัวอย่างคดีการจัดการงานนอกสั่งทางปกครองของเยอรมันได้แก่ คดีที่ผู้ประกอบกิจการคลังน้ำมันเข้าซ่อมแซมคันทันน้ำดังที่ได้กล่าวไว้แล้วในบทที่ 3

สำหรับประเทศไทยนั้น ในทางวิชาการยังไม่ปรากฏแนวคิดที่ยอมรับหรือปฏิเสธการจัดการงานนอกสั่งในทางปกครอง โดยเฉพาะปัญหาว่าเอกชนสามารถสอดเข้ามาจัดการงานนอกสั่งในกิจการซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐในการจัดทำบริการสาธารณะได้หรือไม่ อย่างไร แต่หากพิจารณาจากชั้นการยกร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ... พบว่าไทยมีแนวคิดเรื่องการจัดการงานนอกสั่งในทางปกครองที่อาจเกิดเป็นข้อพิพาทที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองได้ในคดีประเภทความรับผิดชอบอื่น ดังนั้น ในทางตำราของไทย

จึงมีแนวโน้มเห็นไปในแนวทางเดียวกันกับเยอรมัน คือ ยอมรับว่าอาจมีกรณีที่เอกชนเข้าจัดการงานนอกสั่งในการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐได้ ส่วนแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองไทยนั้น ปัจจุบันยังไม่มีข้อพิพาทเกี่ยวกับการที่เอกชนเข้าจัดการงานนอกสั่งในกิจการของรัฐหรือที่อาจเรียกว่า “การจัดการงานนอกสั่งทางปกครองโดยแท้” แต่อย่างไรก็ดี จึงยังไม่อาจทราบแนวคิดที่ชัดเจนของฝ่ายศาลปกครองไทยได้เช่นกัน อย่างไรก็ตาม พบว่าศาลปกครองไทยได้นำหลักจัดการงานนอกสั่งมาปรับใช้ในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองที่เกิดจากกรณีเอกชนดำเนินการตามสัญญาในภายหลังสัญญาทางปกครองสิ้นสุดลง เพื่อให้หน่วยงานของรัฐที่ได้รับประโยชน์จากงานดังกล่าวต้องชดเชยค่าใช้จ่ายในการดำเนินการให้แก่เอกชน โดยเป็นการปรับใช้กฎหมายแพ่งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์กับข้อพิพาทในทางปกครองโดยอนุโลม กรณีจึงสะท้อนให้เห็นว่า ศาลปกครองไทยยอมรับว่าหลักกฎหมายแพ่งในเรื่องจัดการงานนอกสั่งเป็นบทกฎหมายที่ปรับใช้กับข้อพิพาทในทางปกครองได้ ศาลปกครองไทยจึงมีแนวคิดที่ค่อนข้างโน้มเอียงไปในทางยอมรับความดำรงอยู่ของหลักจัดการงานนอกสั่งในทางปกครอง

ทั้งนี้ มีข้อสังเกตเพิ่มเติมว่า กรณีที่เอกชนเข้าดำเนินการในภารกิจหน้าที่ของรัฐ โดยมีเจตนาทำเพื่อสาธารณะประโยชน์แต่ในขณะเดียวกันก็เป็นการทำเพื่อผลประโยชน์ของตนเองไปพร้อมกันด้วยนั้น หากเชื่อมโยงกับแนวความเห็นในหลักกฎหมายแพ่งเรื่องจัดการงานนอกสั่งของทั้งเยอรมันและไทย ซึ่งเห็นว่าการที่ผู้จัดการกระทำเพื่อประโยชน์ส่วนตัวและประโยชน์ของตัวเองไปพร้อมกันก็ถือเป็นการจัดการงานนอกสั่งได้ ดังนั้น กรณีที่เอกชนสอดเข้าจัดการงานนอกสั่งในกิจการของรัฐโดยตนเองได้รับประโยชน์ไปด้วย ก็เป็นการจัดการงานนอกสั่งทางปกครองได้เช่นกัน

ตารางที่ 4.2 เปรียบเทียบแนวคิดการนำหลักจัดการงานนอกสั่งไปใช้ในคดีปกครองของฝรั่งเศส เยอรมัน และไทย

ประเทศ	แนวคิดการนำหลักจัดการงานนอกสั่งไปใช้ในคดีปกครอง
	x
ฝรั่งเศส	เนื่องจากเห็นว่าการจัดทำบริการสาธารณะควรสงวนไว้ให้แก่อำนาจหน้าที่ของรัฐ เอกชนไม่อาจสอดเข้าไปดำเนินการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของรัฐได้

ตารางที่ 4.2 (ต่อ)

ประเทศ	แนวคิดการนำหลักจัดการงานนอกสั่งไปใช้ในคดีปกครอง
เยอรมัน	✓ เนื่องจากการช่วยเหลือตนเองของเอกชนถือเป็นความชอบธรรม แต่มีเงื่อนไขจำกัดว่าต้องเคยเรียกร้องให้รัฐดำเนินการมาก่อน และเป็นกรณีฉุกเฉิน จำเป็นเท่านั้น
ไทย	✓ พิจารณาจากแนวคิดในการยกเว้นพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ และแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่ปรับใช้ หลักกฎหมายจัดการงานนอกสั่งกับคดีปกครองโดยอนุโลม

2. วิเคราะห์แนวทางการนำหลักจัดการงานนอกสั่งมาใช้ในศาลปกครองไทย

เมื่อได้พิจารณาแล้วว่า ไทยมีแนวโน้มยอมรับการนำหลักกฎหมายจัดการงานนอกสั่งมาใช้ในระบบกฎหมายปกครองของไทย สิ่งสำคัญที่ควรพิจารณาในประการต่อมา คือ ประเทศไทยมีแนวทางการปรับใช้หลักจัดการงานนอกสั่งในทางปกครองอย่างไร หรือในอีกนัยหนึ่ง คือ มีปัญหาในแง่มุมใดที่สมควรวิเคราะห์เกี่ยวกับการนำหลักกฎหมายจัดการงานนอกสั่งมาปรับใช้ในทางปกครองบ้างหรือไม่ อย่างไร ซึ่งอาจพิจารณาได้ ดังนี้

2.1 ปัญหาการนำหลักกฎหมายจัดการงานนอกสั่งซึ่งเป็นหลักกฎหมายแพ่งมาใช้ในทางปกครอง

ตามที่ได้ศึกษามาแล้วว่า กฎหมายแพ่งนั้นสามารถนำมาปรับใช้กับเรื่องในทางปกครองได้ หากเป็นกรณีที่ไม่มีบทบัญญัติลายลักษณ์อักษรของกฎหมายปกครองบัญญัติในเรื่องใดเรื่องหนึ่งไว้ หรือกล่าวได้ว่าเป็นกรณีที่เกิดช่องว่างทางกฎหมายเกิดขึ้น กรณีจึงจำเป็นต้องนำหลักกฎหมายแพ่งมาปรับใช้ในทางปกครองในฐานะบทกฎหมายใกล้เคียงอย่างยิ่ง แต่อย่างไรก็ตามข้อพิจารณาสำคัญก็คือ การปรับใช้หลักกฎหมายแพ่งกับเรื่องในทางปกครองนั้นจะต้องกระทำได้โดยไม่ขัดต่อลักษณะเฉพาะของกฎหมายปกครอง

เมื่อพิจารณาแนวคิดเรื่องการปรับใช้หลักกฎหมายจัดการงานนอกสั่งกับเรื่องในทางปกครองแล้ว จะพบว่าการจัดการงานนอกสั่งทางปกครองในลักษณะที่เอกชนเข้าจัดการงานนอกสั่ง

ให้แก่รัฐนั้น ในอีกนัยหนึ่ง คือ การที่เอกชนเข้าดำเนินกิจการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองโดยไม่ได้รับอนุญาตจากรัฐ ซึ่งแม้ว่าการจัดการงานนอกสั่งนั้นจะเป็นหลักกฎหมายที่เกิดขึ้นบนพื้นฐานของความหวังดีหรือความปรารถนาดีต่อผู้อื่นโดยผู้คุมครองผู้ช่วยเหลือจัดการงานแทนผู้อื่นให้ได้รับความเป็นธรรมก็ตาม แต่โดยหลักของการจัดทำบริการสาธารณะที่ต้องดำเนินการโดยหน่วยงานของรัฐที่ได้รับมอบหมายอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายแล้ว กรณีจึงเกิดปัญหาว่า การนำหลักจัดการงานนอกสั่งมาใช้ในทางปกครองนั้น จะเป็นการขัดต่อหลักการจัดทำบริการสาธารณะหรือหลักไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ หรือไม่ ซึ่งตามที่ได้ศึกษามาแล้วว่าสาธารณรัฐฝรั่งเศสมีมุมมองเรื่องการจัดทำบริการสาธารณะว่าเป็นภารกิจหน้าที่ของหน่วยงานรัฐที่จะบริหารจัดการเท่านั้น เอกชนจะเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะได้ต่อเมื่อได้รับการมอบหมายจากรัฐ ส่วนสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีมีแนวคิดที่แตกต่างออกไป โดยเห็นว่าการช่วยเหลือตนเองเป็นความชอบธรรมของเอกชนที่รัฐควรให้ความรับรองคุ้มครอง

สำหรับประเทศไทยนั้น หากมองบริบททางสังคมไทย ผู้เขียนเห็นว่าคนไทยเป็นคนมีน้ำใจและมักร่วมแรงร่วมใจช่วยเหลือซึ่งกันและกันในยามยาก มีแนวโน้มที่จะฉีกกำลังกันช่วยเหลือสังคมในส่วนรวม ในบางสถานการณ์อาจพบข่าวสารว่าคนไทยช่วยเหลือซึ่งกันและกันมากกว่าที่จะรอคอยการช่วยเหลือเยียวยาจากรัฐ หรืออีกแง่หนึ่งอาจเป็นการสะท้อนความบกพร่องของรัฐไทยที่ไม่สามารถเป็นรัฐสวัสดิการที่จะจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ชาวไทยได้อย่างรวดเร็วมากเท่าที่ควร บริบทของสังคมไทยจึงค่อนข้างสอดคล้องกับแนวคิดของเยอรมันที่เห็นว่า การช่วยเหลือตนเองของประชาชนคือความชอบธรรมอย่างหนึ่ง ดังนั้น การที่เอกชนมีส่วนร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะในบางสถานการณ์จึงเป็นเรื่องของความชอบธรรมในบริบทของสังคมไทย ดังเช่นกรณีที่ผู้เขียนได้หยิบยกตัวอย่างของการที่ประชาชนในพื้นที่ร่วมกันซ่อมแซมถนนที่ชำรุดทรุดโทรมอันเนื่องมาจากหน่วยงานภาครัฐไม่ได้ดูแลสภาพถนนให้อยู่ในสภาพใช้การได้ดี ซึ่งเรื่องเช่นนี้เกิดขึ้นในหลายจังหวัดของประเทศไทย การคุ้มครองเอกชนที่เข้าจัดการงานของรัฐในตัวอย่างข้างต้นจะก่อให้เกิดความเป็นธรรมมากกว่าการยึดติดกับหลักการจัดทำบริการสาธารณะต้องดำเนินการโดยรัฐ

นอกจากนั้น แม้การที่เอกชนเข้าจัดการงานในกิจการซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ แม้ว่าจะเป็นการดำเนินการเพื่อประโยชน์ของตนเอง กล่าวคือ ตนได้รับประโยชน์จากการดำเนินการดังกล่าวก็ตาม แต่ในขณะเดียวกันก็เป็นการดำเนินการเพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวมด้วย เนื่องจากเป็นการเข้าทำบริการสาธารณะแทนรัฐที่ย่อมเป็นประโยชน์ต่อบุคคลอื่นในสังคม ซึ่งตามหลักจัดการนอกสั่งของไทย การจัดการงานของผู้อื่นที่ตนเองได้รับประโยชน์ด้วยย่อมถือเป็นการ

จัดการงานนอกสั่งที่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย เมื่อนำมาปรับใช้กับเรื่องทางปกครอง การดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะ แม้นตนเองจะได้รับประโยชน์ด้วย แต่บุคคลอื่นในสังคมก็ย่อมได้รับประโยชน์ไปพร้อมกัน กรณีจึงเป็นการจัดการงานนอกสั่งที่เอกชนสมควรได้รับความคุ้มครองให้ได้รับความเป็นธรรม หลักกฎหมายจัดการงานนอกสั่งซึ่งเป็นหลักกฎหมายแพ่งที่มุ่งคุ้มครองบุคคลผู้หวังดีให้ได้รับการเยียวยาค่าใช้จ่ายในการจัดการงานของผู้อื่น จึงเป็นหลักกฎหมายที่สอดคล้องกันกับกรณี และสามารถนำมาปรับใช้ได้ในเรื่องทางปกครอง

อย่างไรก็ดี การที่เอกชนเข้ามาจัดทำบริการสาธารณะไม่ควรเกิดขึ้นเป็นปกติธรรมดา การปล่อยให้เกิดสถานะที่เอกชนเข้ามาจัดทำบริการสาธารณะได้โดยอิสระและได้รับความคุ้มครองที่จะได้รับชดเชยค่าใช้จ่ายในการดำเนินการดังกล่าวในทุกกรณี อาจก่อให้เกิดปัญหาความมั่นคงต่อรัฐได้ เนื่องจากเอกชนอาจดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะไปโดยไม่มีคุณภาพแต่กลับมาบีบบังคับให้รัฐต้องเยียวยาค่าใช้จ่ายให้แก่ตน ดังนั้น การนำแนวคิดของเยอรมันมาปรับใช้ โดยให้การจัดการงานนอกสั่งในลักษณะที่เอกชนเข้าทำงานแทนรัฐเกิดขึ้นได้ภายใต้เงื่อนไขจำกัดว่า เอกชนต้องเคยเรียกร้องให้รัฐดำเนินการมาก่อน และเป็นกรณีฉุกเฉิน จำเป็นเท่านั้น จึงน่าจะมีความเหมาะสมแก่กรณี ในแง่นี้ ผู้เขียนจึงเห็นว่า กรณีที่เอกชนจะได้รับการคุ้มครองให้ได้รับการชดเชยค่าใช้จ่ายในการดำเนินการงานแทนรัฐจะต้องประกอบไปด้วยเงื่อนไขสองประการ ประการแรก การงานที่เอกชนจัดทำขึ้นแทนรัฐนั้นจะต้องก่อให้เกิดประโยชน์แก่สาธารณะ และประการที่สอง เอกชนจะต้องเคยร้องขอให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการตามอำนาจหน้าที่มาก่อนแล้ว แต่หน่วยงานของรัฐยังคงไม่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ เช่น เคยแจ้งให้เทศบาลเข้าปรับปรุงถนนมาก่อนแล้ว หรือเป็นกรณีเร่งด่วนฉุกเฉินเท่านั้น เช่น หากไม่รีบดำเนินการซ่อมแซมถนนจะก่อให้เกิดอุบัติเหตุร้ายแรงแก่คนสัญจรทาง

กล่าวโดยสรุป สำหรับปัญหาเรื่องการปรับใช้หลักจัดการงานนอกสั่งซึ่งเป็นหลักกฎหมายแพ่งกับเรื่องทางปกครองนั้น ผู้เขียนเห็นว่า การปรับใช้หลักจัดการงานนอกสั่งในทางปกครองสอดคล้องกับบริบทสังคมไทย และเป็นการนำกฎหมายแพ่งมาใช้ในทางปกครองโดยไม่ขัดต่อหลักกฎหมายปกครอง แต่จะต้องเกิดขึ้นภายใต้เงื่อนไขจำกัดว่า การงานที่เอกชนเข้ามาดำเนินการแทนรัฐนั้นจะต้องก่อให้เกิดประโยชน์แก่สาธารณะ และเอกชนจะต้องเคยร้องขอให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการตามอำนาจหน้าที่มาก่อน หรือเป็นการดำเนินการโดยเร่งด่วนในสถานการณ์ฉุกเฉินเท่านั้น

2.2 ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาล

เมื่อได้พิจารณาแล้วว่า กรณีสามารถปรับใช้หลักกฎหมายจัดการงานนอกสั่งกับเรื่องทางปกครองในบริบทสังคมไทยได้ ข้อพิจารณาประการต่อมา คือ หากมีข้อพิพาทเกี่ยวกับ

การที่เอกชนเข้าจัดการงานนอกสั่งในกิจการของรัฐแล้วเอกชนประสงค์จะเรียกร้อยค่าใช้จ่ายในการจัดการงานจากรัฐนั้น จะเป็นข้อพิพาทที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองหรือไม่อย่างไร

ข้อพิพาทที่จะอยู่ในเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองได้นั้น ได้แก่ ข้อพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งหากเป็นกรณีที่เอกชนฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาให้หน่วยงานทางปกครองต้องชดเชยค่าใช้จ่ายในการจัดการงานให้แก่ตนอันเป็นกรณีการขอให้ศาลกำหนดค่าบังคับให้ใช้เงินตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (3) นั้น ข้อพิพาทที่จะอยู่ในเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองได้นั้น ได้แก่ ข้อพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) – (6) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งหากเป็นกรณีที่เอกชนฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาให้หน่วยงานทางปกครองต้องชดเชยค่าใช้จ่ายในการจัดการงานให้แก่ตนอันเป็นกรณีการขอให้ศาลกำหนดค่าบังคับให้ใช้เงินตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ นั้น จะจำกัดอยู่เฉพาะข้อพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) หรือข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4) เท่านั้น แต่เมื่อการที่เอกชนเข้าดำเนินกิจการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของรัฐในลักษณะของการจัดการงานนอกสั่ง ไม่ได้เกิดจากความตกลงร่วมกันระหว่างรัฐและเอกชน ดังนั้น กรณีจึงไม่ใช่เรื่องของสัญญา ข้อพิพาทในกรณีข้างต้นนี้ จึงไม่ใช่ข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4) แต่อย่างไรก็ดี การที่เอกชนเรียกร้อยค่าชดเชยค่าจัดการงานจากรัฐดังกล่าว จึงต้องเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) เท่านั้น

อย่างไรก็ตาม ดังที่ได้กล่าวไว้ในหัวข้อที่แล้วว่า การจัดการงานนอกสั่งที่จะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายนั้น การงานที่เอกชนเข้ามาดำเนินการแทนรัฐจะต้องก่อให้เกิดประโยชน์แก่สาธารณะ ประโยชน์สาธารณะในที่นี้ย่อมหมายถึง การจัดการงานนอกสั่งของเอกชนย่อมเป็นการสมประโยชน์แก่รัฐและต้องตรงตามความประสงค์ของฝ่ายรัฐที่จะต้องดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อสนองต่อความต้องการของประชาชน การพิจารณาว่าการงานที่เอกชนได้จัดทำนั้นก่อให้เกิดประโยชน์แก่สาธารณะหรือไม่จึงมีความสำคัญที่ศาลต้องหยิบยกขึ้นวินิจฉัยในคดี แต่หากเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดเสียแล้ว ศาลปกครองเพียงแต่ต้องวินิจฉัยเกี่ยวกับองค์ประกอบของการกระทำละเมิดซึ่งได้แก่พฤติการณ์ของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐว่ามีการจงใจหรือประมาทเลินเล่อ

หรือไม่ เป็นการกระทำโดยผิดกฎหมายหรือไม่ ผลแห่งการกระทำก่อให้เกิดความเสียหายต่อเอกชนหรือไม่ กล่าวคือ จะเป็นการพิจารณาว่าการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดนั้น ก่อให้เกิดความเสียหายแก่เอกชนที่จะต้องเข้ามาจัดการงานนั้นเองหรือไม่ เพียงใด ส่งผลให้ศาลปกครองจะไม่ได้พิจารณาถึงแง่มุมว่าการดำเนินการของเอกชนนั้นก่อให้เกิดประโยชน์แก่สาธารณะหรือไม่ อย่างไร ทั้งที่ศาลปกครองควรต้องมีบทบาทอีกด้านหนึ่งในการพิจารณาคั่งครองผลประโยชน์ของรัฐหรือประโยชน์ในทางมหาชนควบคู่ไปกับการคุ้มครองสิทธิของเอกชน ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นว่า การจัดประเภทคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เอกชนเรียกร้องค่าใช้จ่ายในการดำเนินกิจการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของรัฐจึงไม่ควรเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ กรณีจึงเหลือเพียงคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่นที่ต้องพิจารณาต่อไปว่าจะสามารถปรับเข้ากับกรณีข้างต้นได้หรือไม่

ปัจจุบันยังไม่มีนิยามว่า “ความรับผิดชอบอื่น” ตามที่ปรากฏในมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ นั้น หมายความว่าอย่างไร แต่หากพิจารณาตามประวัติศาสตร์การยกร่างมาตราดังกล่าวแล้ว จะพบว่าผู้ยกร่างเพิ่มเติมถ้อยคำ “ความรับผิดชอบอื่น” เพื่อรองรับข้อพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเกิดจากการจัดการงานนอกสั่งในทางปกครองที่อาจเกิดขึ้นได้⁶⁸ ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นว่า ข้อพิพาทเกี่ยวกับกรณีที่เอกชนเรียกร้องค่าใช้จ่ายในการดำเนินกิจการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของรัฐในลักษณะจัดการงานนอกสั่งทางปกครองจึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) ที่ศาลปกครองสามารถกำหนดค่าบังคับให้หน่วยงานทางปกครองใช้เงินค่าใช้จ่ายข้างต้นให้แก่เอกชนได้ตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

2.3 ปัญหาสภาพการณ์ปัจจุบันของแนวคำพิพากษาศาลปกครอง

เมื่อได้พิจารณาแล้วว่า กรณีที่เอกชนเรียกร้องค่าใช้จ่ายในการดำเนินกิจการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของรัฐในลักษณะจัดการงานนอกสั่งทางปกครองนั้น เป็นคดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลปกครอง ปัญหาประการถัดมาที่ต้องพิจารณา คือ การศึกษาแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดเกี่ยวกับการจัดการงานนอกสั่งทางปกครอง

⁶⁸ สุวรรณ โลหะประธาน. ความเป็นมาของร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3). หน้า 82-86.

ปัจจุบัน ยังไม่มีคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดที่ได้วินิจฉัยเกี่ยวกับการจัดการงานนอกสั่งทางปกครองโดยแท้ แต่พบว่าศาลปกครองได้นำหลักจัดการงานนอกสั่งมาใช้ในการวินิจฉัยคดีเกี่ยวกับข้อพิพาทสืบเนื่องมาจากสัญญาทางปกครองอันเป็นกรณีที่สัญญาทางปกครองได้สิ้นสุดลงไม่ว่าโดยการบอกเลิกสัญญาหรือเป็นสัญญาที่ไม่มีผลสมบูรณ์มาแต่ต้น แต่เอกชนได้กระทำการตามสัญญาไปทั้งที่สัญญาทางปกครองนั้นสิ้นสุดลงแล้ว ซึ่งศาลปกครองสูงสุดมีแนวคำพิพากษาให้หน่วยงานของรัฐที่ได้รับประโยชน์จากการทำงานของเอกชนภายหลังสัญญาทางปกครองสิ้นสุดลงนั้น ต้องชดใช้ค่าการงานให้แก่เอกชนตามหลักจัดการงานนอกสั่ง ซึ่งเป็นการปรับใช้หลักกฎหมายจัดการงานนอกสั่งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แก่คดีปกครองโดยอนุโลม ได้แก่ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 1208/2565 คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 77/2564 คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 1345/2563 คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 770/2561 และ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 731/2554 ซึ่งรายละเอียดได้กล่าวถึงแล้วในบทที่ 3 โดยผู้เขียนเห็นว่า การที่ศาลปกครองสูงสุดพิพากษาหลักจัดการงานนอกสั่งซึ่งเป็นหลักนิติเหตุมาใช้ในการวินิจฉัยคดีนั้น เนื่องจากศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า สัญญาทางปกครองสิ้นสุดลงย่อมเป็นกรณีที่นิติสัมพันธ์ระหว่างรัฐและเอกชนตามหลักนิติกรรมย่อมสิ้นสุดลงไปด้วย การนำนิติเหตุซึ่งเป็นนิติสัมพันธ์ที่กฎหมายกำหนดขึ้นมาใช้บังคับแก่กรณีจึงมีความเหมาะสมและสอดคล้องแก่กรณีแล้ว

นอกจากนั้น สภาพการณ์ปัจจุบันที่ศาลปกครองสูงสุดนำหลักจัดการงานนอกสั่งมาใช้ในการวินิจฉัยคดีปกครอง ยังสะท้อนให้เห็นว่า ศาลปกครองมีแนวโน้มยอมรับว่าหลักจัดการงานนอกสั่งสามารถนำมาปรับใช้กับเรื่องทางปกครองได้อีกด้วย

อย่างไรก็ดี ผู้เขียนมีข้อสังเกตว่า การที่ปัจจุบันยังไม่มีแนวคำวินิจฉัยเกี่ยวกับการจัดการงานนอกสั่งทางปกครองโดยตรง สืบเนื่องมาจากการที่ยังไม่มีคดีพิพาทขึ้นสู่การพิจารณาของศาลปกครอง ผู้เขียนเห็นว่ามีความเป็นไปได้ที่เอกชนที่ได้จัดการงานนอกสั่งในกิจการของหน่วยงานทางปกครอง เช่น การซ่อมแซมถนนสาธารณะแทนเทศบาล เลือกว่าจะไม่เรียกร้องค่าใช้จ่ายในการจัดการงานนั้นจากหน่วยงานทางปกครองโดยอาจจะเห็นว่าเป็นการร่วมแรงร่วมใจกันของชาวบ้านในการทำเพื่อสาธารณะประโยชน์ เป็นงานการกุศลของชุมชน แต่ด้วยสภาพการณ์ที่หน่วยงานทางปกครองของไทยประสบปัญหาความล่าช้าในการจัดทำบริการสาธารณะอยู่บ่อยครั้ง กรณีจึงเป็นไปได้ที่จะมีการศึกษาเกี่ยวกับเอกชนจัดการงานนอกสั่งในกิจการของหน่วยงานทางปกครองเกิดขึ้นได้จริง ซึ่งเป็นเรื่องที่ต้องติดตามทิศทางคดีของศาลปกครองต่อไปในอนาคต

ในเบื้องต้นผู้เขียนเห็นว่า ตามหลักความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะ ที่เรียกร้องให้หน่วยงานของรัฐต้องดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะไปอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่องนั้น หากหน่วยงานของรัฐมีความบกพร่องในการจัดทำบริการสาธารณะล่าช้าเสียแล้ว ย่อมเป็นสภาวะที่ก่อให้เกิดสิทธิหรือความชอบธรรมบางประการแก่ฝ่ายเอกชนที่สามารถช่วยเหลือตนเองได้โดยไม่จำเป็นต้องรอการดำเนินการจากหน่วยงานของรัฐเพียงฝ่ายเดียว อีกทั้ง หากพิจารณาบริบทของสังคมไทยที่มีความเอื้อเพื่อพ่อแม่ ช่วยเหลือเกื้อกูลกัน มีวัฒนธรรมในการร่วมแรงร่วมใจช่วยเหลือกันในระดับชุมชนแล้ว การที่เอกชนมีส่วนร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะในบางสถานการณ์จึงเป็นเรื่องของความชอบธรรมที่ควรได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย ซึ่งแนวคิดนี้สอดคล้องกับแนวคิดของเยอรมันที่เห็นว่าการช่วยเหลือตนเองของเอกชนเป็นความชอบธรรมประการหนึ่ง เพียงแต่หากพิจารณาแนวคิดของเยอรมันแล้วจะเห็นได้ว่า การที่เอกชนจะเข้าไปจัดการงานแทนรัฐอันจะก่อให้เกิดสิทธิในการเรียกร้องค่าใช้จ่ายในการจัดการงานนั้นจากฝ่ายรัฐในลักษณะของการจัดการงานนอกสั่งทางปกครองได้นั้น จะต้องเป็นกรณีเร่งด่วน มีความจำเป็น อุกฉิน และเอกชนต้องเคยเรียกร้องให้หน่วยงานของรัฐกระทำการมาก่อนแล้วเท่านั้น ดังนั้น หากเกิดกรณีที่เอกชนเข้าไปจัดการงานนอกสั่งในกิจการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของรัฐจึงสมควรรับรองคุ้มครองสิทธิของเอกชนดังกล่าวให้เกิดผลในทางกฎหมาย แต่เมื่อการที่เอกชนจะเข้าไปยุ่งเกี่ยวในกิจการของรัฐก็อาจเป็นเรื่องที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐได้ เนื่องจากการปล่อยให้เอกชนที่ไม่มีความสามารถหรือความชำนาญในการกิจการบางอย่างเข้าจัดทำบริการสาธารณะแทนรัฐอาจก่อให้เกิดผลเสียหายอย่างร้ายแรงได้ การจัดการงานนอกสั่งทางปกครองที่เอกชนจะได้รับความคุ้มครองให้ได้รับชดเชยค่าใช้จ่ายในการจัดการงานคืนจากรัฐ จึงควรมีหลักเกณฑ์บางประการเพื่อควบคุมมิให้เกิดการมัดมือชกฝ่ายรัฐมากเกินไปจนเกินสมควร ผู้เขียนจึงเห็นว่า หากนำแนวคิดเรื่องการจัดการงานนอกสั่งทางปกครองของเยอรมัน ที่จะต้องเกิดขึ้นภายใต้เงื่อนไขบางประการ คือ เอกชนจะต้องได้เคยเรียกร้องให้รัฐดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะในเรื่องนั้นมาก่อนแล้ว แต่รัฐดำเนินการล่าช้าหรือยังคงละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ และต้องเป็นกรณีที่เร่งด่วนหรือมีสถานการณ์ฉุกเฉินที่ทำให้เอกชนไม่อาจรอคอยการดำเนินการจากรัฐได้อีกต่อไป จึงจำเป็นต้องดำเนินการด้วยตนเอง หากการจัดการงานนอกสั่งทางปกครองของฝ่ายเอกชนเข้าหลักเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้นแล้ว เอกชนจึงมีสิทธิเรียกร้องให้รัฐชดเชยเยียวยาค่าใช้จ่ายในการจัดการงานนอกสั่งแก่ตนได้ และหากรัฐไม่ยินยอมชดใช้ เอกชนสามารถยื่นฟ้องต่อศาลได้ โดยศาลที่มีเขตอำนาจในการพิจารณาพิพากษาข้อพิพาทลักษณะดังกล่าว ได้แก่ ศาลปกครอง เนื่องจากคดีพิพาทเกี่ยวกับการจัดการงานนอกสั่งทางปกครองเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับ

ความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 นั้นเอง



บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

1. บทสรุป

จากการศึกษาเกี่ยวกับหลักการจัดทำบริการสาธารณสุข ประกอบกับหลักไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ จะเห็นได้ว่า โดยหลักแล้วหน่วยงานของรัฐมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณสุข ในด้านต่าง ๆ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน เอกชนไม่อาจจัดทำบริการสาธารณสุขได้ เว้นแต่จะได้รับมอบหมายอำนาจจากหน่วยงานของรัฐภายใต้กรอบของกฎหมายเสียก่อน โดยตามหลักการจัดทำบริการสาธารณสุขนั้น หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่จะต้องดำเนินการจัดทำบริการสาธารณสุขอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้เอกชนได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณสุขโดยเสมอภาค และหน่วยงานของรัฐยังต้องปรับปรุงแก้ไขบริการสาธารณสุขให้สอดคล้องกับสภาพของสังคมอยู่เสมอ อย่างไรก็ตามหากหน่วยงานของรัฐบกพร่องในการจัดทำบริการสาธารณสุข ทำให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากความบกพร่องนั้น ไม่ว่าจะเป็กรณีที่หน่วยงานของรัฐจัดทำบริการสาธารณสุขล่าช้าหรือละเลยไม่ดำเนินการจัดทำบริการสาธารณสุขตามอำนาจหน้าที่ เอกชนย่อมมีสิทธิยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครอง เพื่อขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินการจัดทำบริการสาธารณสุขให้ถูกต้องตามอำนาจหน้าที่ได้

แต่หากเอกชนไม่ได้ยื่นคำฟ้องต่อศาลตามกรณีข้างต้น แต่กลับเลือกที่จะดำเนินการจัดทำบริการสาธารณสุขนั้นด้วยตนเองหรือร่วมแรงร่วมใจกันจัดทำบริการสาธารณสุขแทนรัฐ ดังเช่นกรณีที่เกิดขึ้นได้จริงในหลายจังหวัดของประเทศไทย คือ การที่ชาวบ้านช่วยกันซ่อมแซมถนนสาธารณะที่อยู่ในสภาพชำรุดเสียหายให้กลับคืนในสภาพใช้การได้ดี ซึ่งถนนสาธารณะนั้นย่อมอยู่ในอำนาจหน้าที่ของเทศบาลที่จะต้องดูแลบำรุงรักษาให้อยู่ในสภาพใช้การได้ดีอยู่เสมอ แต่เทศบาลกลับละเลยไม่ซ่อมแซมบำรุงรักษาถนนดังกล่าว กรณีข้างต้นนั้นคือการที่เอกชนสอดเข้าไปดำเนินกิจการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองนั่นเอง ซึ่งหากกรณีดังกล่าวเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นระหว่างเอกชนด้วยกัน การที่เอกชนเข้าทำกิจการของเอกชนรายอื่นย่อมไม่ได้รับความคุ้มครองตามหลักจัดการงานนอกสั่งให้ได้รับการชดเชยค่าใช้จ่ายในการจัดการงานตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดได้ แต่เมื่อเป็นกรณีที่เอกชนสอดเข้าจัดทำบริการสาธารณสุขแทนรัฐแล้ว หากพิจารณาตามหลักไม่มีกฎหมาย ไม่มี

อำนาจประกอบกับหลักการจัดทำบริการสาธารณะที่ต้องดำเนินการโดยหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายแล้ว เอกชนที่ไม่ได้รับมอบหมายจากหน่วยงานของรัฐย่อมไม่อาจเข้าดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะได้และอาจไม่ได้รับความคุ้มครองให้ได้รับการเยียวยาค่าใช้จ่ายการจัดการงานคืนจากรัฐ

แต่หากพิจารณาหลักกฎหมายจัดการงานนอกสั่ง ซึ่งเป็นนิติเหตุลักษณะหนึ่งที่เกิดขึ้นบนพื้นฐานของความถ้อยทีถ้อยอาศัย ความมีน้ำใจช่วยเหลือซึ่งกันและกัน และความเป็นธรรมของกฎหมายที่ประสงค์จะมุ่งคุ้มครองผู้หวังดีที่ได้รับชดเชยค่าใช้จ่ายในการจัดการงานของผู้อื่น การที่เอกชนเข้าจัดการงานของหน่วยงานของรัฐหรือก็คือการจัดทำบริการสาธารณะแทนรัฐนั้น ย่อมก่อให้เกิดภาระค่าใช้จ่ายแก่เอกชนผู้หวังดี แต่รัฐกลับเป็นฝ่ายได้เปรียบที่ไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายในการจัดทำบริการสาธารณะทั้งที่เป็นหน้าที่ของรัฐ สภาวะที่เอกชนเสียเปรียบรัฐเช่นนี้ ย่อมก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่เอกชนอย่างมาก เนื่องจากแต่เดิมนั้นการที่เอกชนต้องเข้ามาจัดทำบริการสาธารณะแทนรัฐก็มาจากการที่รัฐละเลยล่าช้าต่อการปฏิบัติหน้าที่ของตน แต่ครั้งเอกชนจะจัดทำบริการสาธารณะแทนรัฐก็จะไม่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายอีก ทั้งที่การดูแลช่วยเหลือตนเองของเอกชนหรือการหวังดีกระทำเพื่อประโยชน์ส่วนรวมควรจะได้รับคุ้มครองตามกฎหมาย ดังนั้น กรณีที่เอกชนเข้าจัดการกิจการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของรัฐจึงควรได้รับความคุ้มครองตามหลักกฎหมายจัดการงานนอกสั่ง

อย่างไรก็ดี เมื่อศึกษากฎหมายเปรียบเทียบระหว่างสาธารณรัฐฝรั่งเศส สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และประเทศไทย ซึ่งต่างก็เป็นประเทศที่รับอิทธิพลของหลักกฎหมายแพ่งในเรื่องการจัดการงานนอกสั่งมาจากโรมัน พบว่ามีแนวคิดในการนำหลักจัดการงานนอกสั่งมาใช้ในทางปกครองที่ต่างกัน โดยฝรั่งเศสมีแนวคิดหวงกันอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะให้จำกัดอยู่เฉพาะหน่วยงานของรัฐเท่านั้น แม้สภาแห่งรัฐจะเคยวินิจฉัยคดีโดยนำแนวคิดของการจัดการงานนอกสั่งมาบังคับใช้แก่กรณีในคดี De la Guérinière ก็ตาม แต่ในภาพรวมแล้วฝรั่งเศสเห็นว่าหลักจัดการงานนอกสั่งเป็นหลักกฎหมายแพ่งที่ไม่สอดคล้องกับเรื่องทางปกครอง ส่วนสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีนั้นมีมุมมองที่ต่างออกไป เยอรมันเห็นว่าการที่เอกชนช่วยเหลือตนเองนั้นเป็นความชอบธรรมประการหนึ่ง ที่ควรได้รับความคุ้มครองโดยหากเอกชนเข้าจัดการงานที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครองก็อาจได้รับความคุ้มครองตามหลักจัดการงานนอกสั่งได้โดยเป็นการนำ หลักการจัดการงานนอกสั่งตามประมวลกฎหมายแพ่งเยอรมันมาบังคับใช้โดยอนุโลมแก่กรณี ทั้งนี้ การจัดการงานนอกสั่งที่จะได้รับความคุ้มครองจะต้องเป็นกรณีที่เอกชนได้เคยเรียกร้องให้ฝ่ายปกครองกระทำการนั้นมาก่อน อีกทั้งจะต้องเป็นกรณีที่ดำเนินการโดยจำเป็นเร่งด่วนฉุกเฉินอีกด้วย โดยคดีศึกษาที่ศาลปกครอง

เยอรมันได้วินิจฉัยให้นำหลักจัดการงานนอกสั่งมาบังคับใช้ คือ คดีที่ศาลพิพากษาให้รัฐต้องชดใช้ค่าใช้จ่ายให้แก่เอกชนที่มีกิจการคลังน้ำมันตั้งอยู่บริเวณริมแม่น้ำและเอกชนนั้นได้ซ่อมแซมคันกันน้ำแทนรัฐ สำหรับประเทศไทยนั้น แม้ยังไม่มีข้อพิพาทเกี่ยวกับการที่เอกชนจัดการงานนอกสั่งของหน่วยงานทางปกครองโดยตรงขึ้นสู่การพิจารณาของศาลปกครองสูงสุด แต่ศาลปกครองได้นำหลักจัดการงานนอกสั่งมาปรับใช้ในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองที่เกิดจากกรณีเอกชนดำเนินการตามสัญญาในภายหลังสัญญาทางปกครองสิ้นสุดลง เพื่อให้หน่วยงานของรัฐที่ได้รับประโยชน์จากงานดังกล่าวต้องชดใช้ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการให้แก่เอกชน โดยเป็นการปรับใช้กฎหมายแพ่งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์กับข้อพิพาทในทางปกครองโดยอนุโลม กรณีจึงสะท้อนให้เห็นว่า ศาลปกครองไทยยอมรับว่าหลักกฎหมายแพ่งในเรื่องจัดการงานนอกสั่งเป็นบทกฎหมายที่ปรับใช้กับข้อพิพาทในทางปกครองได้ และหากพิจารณาจากการยกร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แล้ว พบว่าผู้ยกร่างกฎหมายมีความเห็นว่าการจัดการงานนอกสั่งอาจเกิดขึ้นได้ในระบบกฎหมายปกครองไทยโดยเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองในคดีประเภทความรับผิดอย่างอื่นตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ นอกจากนั้น หากพิจารณาในบริบทของสังคมไทยที่มักช่วยเหลือเกื้อกูล ร่วมแรงร่วมใจช่วยเหลือกันในสังคม ซึ่งค่อนข้างสอดคล้องกับแนวคิดของเยอรมันที่เห็นว่า การช่วยเหลือตนเองของประชาชนคือความชอบธรรมอย่างหนึ่ง ดังนั้น การที่เอกชนมีส่วนร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะในบางสถานการณ์จึงเป็นเรื่องของความชอบธรรมที่ควรได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายอีกด้วย

อย่างไรก็ตาม การที่เอกชนเข้าไปจัดการงานนอกสั่งในกิจการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของรัฐก็เป็นเรื่องที่น่าจะกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ การปล่อยให้เอกชนที่ไม่มีความสามารถหรือความเชี่ยวชาญมากพอเข้าจัดทำบริการสาธารณะแทนรัฐอาจก่อให้เกิดผลเสียหายอย่างร้ายแรงได้ การจัดการงานนอกสั่งทางปกครองที่เอกชนจะได้รับความคุ้มครองให้ได้รับชดเชยค่าใช้จ่ายในการจัดการงานคืนจากรัฐ จึงควรมีหลักเกณฑ์บางประการเพื่อควบคุมมิให้เกิดกรณีที่เอกชนมดมือชกฝ่ายรัฐมากเกินไป กรณีจึงสมควรนำหลักสำคัญของการจัดการงานนอกสั่งทางแพ่งมาปรับใช้กับแนวคิดเรื่องจัดการงานนอกสั่งทางปกครองของเยอรมัน คือ การจัดการงานนอกสั่งทางปกครองในกรณีที่เอกชนสอดเข้าทำกิจการของหน่วยงานทางปกครองที่จะได้รับความคุ้มครองให้ได้รับการชดเชยค่าใช้จ่ายในการจัดการงานคืนจากรัฐนั้น จะต้องเป็นกรณีที่การจัดการงานของเอกชนก่อให้เกิดประโยชน์แก่สาธารณะหรือก็คือประชาชนส่วนรวมต้องได้รับประโยชน์จากกิจการที่เอกชนสอดเข้าทำ

ดังกล่าว และจะต้องเกิดขึ้นในกรณีที่เอกชนได้เคยเรียกร้องให้รัฐดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะในเรื่องนั้นมาก่อนแล้ว แต่รัฐดำเนินการล่าช้าหรือยังคงละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ อีกทั้งยังต้องเป็นกรณีที่เร่งด่วนหรือมีสถานการณ์ฉุกเฉินที่ทำให้เอกชนไม่อาจทนรอให้รัฐดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะได้อีกต่อไป และจำเป็นต้องดำเนินการด้วยตนเอง หากการจัดการงานนอกสั่งทางปกครองของฝ่ายเอกชนเข้าหลักเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้นแล้ว เอกชนจึงมีสิทธิเรียกร้องให้รัฐชดเชยเยียวยาค่าใช้จ่ายในการจัดการงานนอกสั่งแก่ตนได้ และหากรัฐไม่ยินยอมชดเชย เอกชนสามารถยื่นฟ้องต่อศาลได้ โดยศาลที่มีเขตอำนาจในการพิพากษาข้อพิพาทลักษณะดังกล่าว ได้แก่ ศาลปกครอง เนื่องจากคดีพิพาทเกี่ยวกับการจัดการงานนอกสั่งทางปกครองเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 นั้นเอง

2. ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาพบว่า เพื่อให้ความคุ้มครองแก่เอกชนผู้หวังดีที่สอดเข้าทำกิจการของหน่วยงานทางปกครอง ให้ได้รับความคุ้มครองโดยได้รับการชดเชยค่าใช้จ่ายในการจัดการงานคืนจากรัฐนั้น ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

2.1 ข้อเสนอแนะเรื่องนิยามของการจัดการงานนอกสั่งทางปกครอง

แม้ว่าการจัดการงานนอกสั่งในบริบททางปกครองอาจเกิดขึ้นได้หลายกรณี ไม่ว่าจะเป็นกรณีที่เอกชนสอดเข้าจัดการงานของหน่วยงานทางปกครองประการหนึ่ง กรณีที่หน่วยงานทางปกครองสอดเข้าจัดการในกิจการของเอกชนประการหนึ่ง หรือกรณีที่หน่วยงานทางปกครองหน่วยงานหนึ่งสอดเข้าจัดการงานในกิจการของอีกหน่วยงานหนึ่งก็ตาม แต่เพื่อให้เกิดความชัดเจนการจัดการงานนอกสั่งทางปกครองที่ควรได้รับความคุ้มครองคือกรณีที่เอกชนได้เข้าทำกิจการแทนหน่วยงานทางปกครอง ผู้เขียนจึงขอเสนอนิยามของการจัดการงานนอกสั่งทางปกครองว่า การจัดการงานนอกสั่งทางปกครอง หมายถึง กรณีที่เอกชนเข้าไปดำเนินกิจการแทนหน่วยงานของรัฐโดยไม่เคยได้รับมอบหมายอำนาจหน้าที่จากหน่วยงานของรัฐมาก่อน หรือโดยไม่มีกฎหมายบัญญัติให้ดำเนินกิจการแทนหน่วยงานของรัฐได้ และการดำเนินกิจการของเอกชนนั้นก่อให้เกิดประโยชน์แก่สาธารณะในทางที่ ต้องตรงตามวัตถุประสงค์ในการจัดทำบริการสาธารณะตามภารกิจอำนาจหน้าที่

ของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น ทั้งนี้ ไม่ว่าจะการดำเนินกิจการดังกล่าวของเอกชนจะเกิดจากการกระทำของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง หรือเกิดจากการกระทำกิจการร่วมกันของบุคคลหลายรายก็ตาม

2.2 ข้อเสนอแนะเรื่องหลักเกณฑ์พิจารณาการจัดการงานนอกสั่งทางปกครอง

การจัดการงานนอกสั่งทางปกครองในกรณีที่เอกชนสอดเข้าทำกิจการของหน่วยงานทางปกครองนั้น นอกจากจะต้องเป็นกรณีที่การจัดการงานของเอกชนนั้นก่อให้เกิดประโยชน์แก่รัฐ หรือก็คือต้องเป็นกรณีที่ก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนโดยรวมแล้ว ยังต้องเป็นกรณีที่เอกชนได้เคยเรียกร้องให้รัฐดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะในเรื่องนั้นมาก่อนแล้ว แต่รัฐดำเนินการล่าช้าหรือยังคงละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ อีกทั้งยังต้องเป็นกรณีที่เร่งด่วนหรือมีสถานการณ์ฉุกเฉินที่ทำให้เอกชนไม่อาจทนรอให้รัฐดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะได้อีกต่อไป และจำเป็นต้องดำเนินการด้วยตนเอง หากการจัดการงานนอกสั่งทางปกครองของฝ่ายเอกชนเข้าหลักเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้นแล้ว เอกชนจึงมีสิทธิเรียกร้องให้รัฐชดเชยเยียวยาค่าใช้จ่ายในการจัดการงานนอกสั่งแก่ตนได้ และหากรัฐปฏิเสธไม่ชดใช้ค่าใช้จ่ายในการจัดการงานดังกล่าว เอกชนสามารถยื่นฟ้องคดีต่อศาลได้ ดังนั้น หลักเกณฑ์พิจารณาการจัดการงานนอกสั่งทางปกครองจึงมีองค์ประกอบดังนี้

2.2.1 การดำเนินกิจการของเอกชนต้องก่อให้เกิดประโยชน์แก่สาธารณะ

เอกชนต้องเข้าทำกิจการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ โดยการดำเนินการดังกล่าวของเอกชนต้องเป็นกรณีที่ไม่ได้ก่อให้เกิดประโยชน์แก่เอกชนรายนั้นเพียงรายเดียว แต่จะต้องก่อให้เกิดประโยชน์แก่สาธารณะหรือเกิดประโยชน์แก่ส่วนรวม นอกจากนี้ ประโยชน์ที่เกิดขึ้นแก่สาธารณะนั้นต้องตรงตามวัตถุประสงค์ในการจัดทำบริการสาธารณะของหน่วยงานของรัฐอีกด้วย

2.2.2 เอกชนได้เคยเรียกร้องให้รัฐดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะมาก่อน

ก่อนที่เอกชนจะเข้าดำเนินกิจการแทนหน่วยงานของรัฐ เอกชนต้องเคยเรียกร้องให้รัฐดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะในเรื่องนั้นมาก่อนแล้ว แต่หน่วยงานของรัฐยังคงละเลยไม่ดำเนินการหรือดำเนินการดังกล่าวล่าช้าเกินกว่าที่คาดหมายได้

2.2.3 เอกชนได้ดำเนินกิจการไปภายใต้ความเร่งด่วน จำเป็น หรือฉุกเฉิน

เอกชนมีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการแทนหน่วยงานของรัฐไปก่อน เนื่องจากมีความเร่งด่วนฉุกเฉิน ไม่อาจรอคอยการดำเนินการจากรัฐได้ มิฉะนั้นเอกชนจะได้รับความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สิน แต่หากเป็นกรณีที่เพียงพอมีเวลาให้หน่วยงานของรัฐ

ดำเนินการได้โดยไม่กระทบต่อสิทธิของเอกชนเกินสมควร ย่อมไม่ใช่กรณีเร่งด่วนฉุกเฉินที่เอกชนจะดำเนินกิจการแทนหน่วยงานของรัฐได้

หลักเกณฑ์ทั้งสามประการข้างต้นนั้น หากขาดประการใดประการหนึ่งไป แม้เอกชนจะได้ดำเนินกิจการไปแทนหน่วยงานของรัฐก็ย่อมไม่ก่อให้เกิดสิทธิแก่เอกชนในการเรียกร้องให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าใช้จ่ายในการจัดการกิจการนั้นจากหน่วยงานของรัฐได้ในลักษณะของการจัดการงานนอกสั่งทางปกครอง เช่น หากขาดหลักเกณฑ์ในประการที่ 2.2.3 กล่าวคือ ไม่มีสถานการณ์ฉุกเฉินเร่งด่วน ยังมีระยะเวลาที่อาจรอให้ฝ่ายรัฐดำเนินการนั้นเองได้โดยไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิของเอกชนมากจนเกินสมควร เอกชนก็สมควรรอให้หน่วยงานของรัฐที่มีความเชี่ยวชาญในการจัดทำบริการสาธารณะได้ดำเนินการนั้นเอง เอกชนไม่ควรฝืนทำกิจการนั้น และหากดำเนินการไปจะถือเป็นการกระทำโดยพลการและไม่อาจเรียกร้องค่าใช้จ่ายในการจัดการงานจากฝ่ายรัฐในลักษณะของการจัดการงานนอกสั่งทางปกครองได้นั้นเอง

2.3 ข้อเสนอแนะในการตีความคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่น

คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เอกชนเรียกร้องให้รัฐชดใช้ค่าใช้จ่ายในการจัดการงานนอกสั่งให้แก่ตน เป็นคดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยถือเป็นคดีประเภท “ความรับผิดชอบอื่น” ของรัฐ แต่โดยที่ปัจจุบันยังไม่มีกรณีความหมายของ “ความรับผิดชอบอื่น” ว่าหมายถึงคดีลักษณะใดบ้าง จึงมีข้อเสนอแนะแนวทางการตีความถ้อยคำดังกล่าวให้หมายความรวมถึง “การจัดการงานนอกสั่งทางปกครอง” ด้วย ซึ่งเป็นการตีความให้สอดคล้องตามเจตนารมณ์ในชั้นการยกร่างกฎหมายดังกล่าวและยังเป็นการตีความเพื่อให้ความคุ้มครองแก่เอกชนที่เข้าดำเนินการเพื่อสาธารณประโยชน์อีกด้วย

บรรณานุกรม

- กิตติศักดิ์ ปรกติ, ธานินทร์ ภัยวิเชียร, ประชุม โฉมฉาย, ดาราพร ธีระวัฒน์, สุรศักดิ์ วาจาสิทธิ์, สุดา วิศรุตพิชญ์, สิทธิโชค ศรีเจริญ, กุสุมา เมฆเมฆา, อำนาง เนตยสุภา, คณิต ณ นคร, สุรพล สนธยานนท์, กมลชัย รัตนสกาวงศ์, วรเจตน์ ภาศิริรัตน์, วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, จุมพต สายสุนทร, และอรุณ ภาณุพงศ์. (2563). *การใช้การตีความกฎหมาย* (พิมพ์ครั้งที่ 4). วิญญูชน.
- จันจิรา เอี่ยมมยุรา. (2529). *วิสหกกิจมหาชน (รัฐวิสาหกิจ) ในกฎหมายไทย : ศึกษาในเชิงประวัติศาสตร์และเชิงวิเคราะห์ความคิด*. วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2529. อ้างใน นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2560). *หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ* (พิมพ์ครั้งที่ 5). วิญญูชน.
- จิตติ ดิงศภัทย์. ปรับปรุงโดย เขมภูมิ ภูมิถาวร, ชวิน อุณหภัทร, และอำนาง ตั้งศิริพิมาน. (2557). *คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เรียงมาตรา ว่าด้วย จัดการงานนอกสั่ง ลากมิควรได้ ละเมิด (มาตรา 395-492)*. กองทุนศาสตราจารย์จิตติ ดิงศภัทย์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- นรินทร์ อธิสาร. (2556). สิทธิเรียกร้องค่าใช้จ่ายที่เกิดจากการจัดการงานนอกสั่งในทางกฎหมายมหาชน. *วารสารวิชาการศาลปกครอง*, 13(4). 145-151.
- นรินทร์ อธิสาร. (2558, 14 พฤษภาคม). *การจัดการงานนอกสั่งในกฎหมายปกครองเยอรมัน*. คลังความรู้สำนักงานศาลปกครอง. https://admc.admincourt.go.th/search_detail/result/?DanalInfo=oer.admincourt.go.th+560.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2560). *หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ* (พิมพ์ครั้งที่ 5). วิญญูชน.
- ประยูร กาญจนดุล. (2549). *คำบรรยายกฎหมายปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 5). จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. อ้างใน นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2560). *หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ* (พิมพ์ครั้งที่ 5) วิญญูชน.
- ประสิทธิ์ โสวิไลกุล. (2545). *คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วยจัดการงานนอกสั่ง ลากมิควรได้* (พิมพ์ครั้งที่ 2). นิติธรรม.

- ปริญานุษ มหาวรรณ. (2557). ปัญหาการปรับใช้หลักกฎหมายว่าด้วยจัดการงานนอกสั่งในระบบกฎหมายปกครองไทย. วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2557.
- พรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย. (2565). หลักพื้นฐานทางกฎหมายปกครอง : ข้อความคิดว่าด้วยรัฐฝ่ายปกครอง และอำนาจทางปกครอง (พิมพ์ครั้งที่ 2). วิญญูชน.
- ไพจิตร ปุญญพันธุ์. (2554). คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะจัดการงานนอกสั่ง และลามิควรรได้ (พิมพ์ครั้งที่ 7). นิติบรรณการ.
- ภัทรานิชฐ์ มณีพันธุ์. (2560). การเลิกสัญญาทางปกครอง. วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2560.
- มานิตย์ วงศ์เสรี, และวรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2547). รายงานการวิจัย เรื่อง สัญญาทางปกครองของประเทศเยอรมัน หัวข้อที่ 2 หลักกฎหมายทั่วไปในสัญญาทางปกครอง. สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. กรุงเทพมหานคร.
- มานิตย์ วงศ์เสรี. (2562). นิติวธี การใช้และการตีความกฎหมาย : ศึกษาเปรียบเทียบระบบกฎหมายไทยและระบบกฎหมายเยอรมัน. วิญญูชน.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2548). รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่อง คดีปกครองเกี่ยวกับการละเมิดและความรับผิดชอบอื่นของฝ่ายปกครอง. สำนักงานศาลปกครอง. กรุงเทพมหานคร.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2554). กฎหมายปกครอง ภาคทั่วไป. นิติราษฎร์.
- วันเพ็ญ ส่งเสริมทรัพย์. (2539). การจัดระบบองค์การมหาชนอิสระในกระบวนการจัดทำบริการสาธารณะในประเทศไทย. วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2539. อ่างใน นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2560). หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ (พิมพ์ครั้งที่ 5). วิญญูชน.
- ศนันท์กรณ โสทธิพันธุ์. (2563). คำอธิบายกฎหมายลักษณะละเมิด จัดการงานนอกสั่ง และลามิควรรได้ (พิมพ์ครั้งที่ 9). วิญญูชน.
- ศุภวัฒน์ สิงห์สุขงษ์. (2564). การนำหลักการจัดการงานนอกสั่งตามกฎหมายแพ่งมาใช้ในกฎหมายปกครองฝรั่งเศส. วารสารกฎหมายปกครอง, 33(2). 36-49.
- ศาลปกครอง. (2567). ลักษณะของคดีปกครอง. 4 สิงหาคม 2567. สืบค้นจาก https://www.admincourt.go.th/admincourt/site/02litigation_902.html.

- สุวรรณา โลหะประธาน. (2547). ความเป็นมาของร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ มาตรา 9
วรรคหนึ่ง (3). เอกสารประกอบการสัมมนาตุลาการศาลปกครองชั้นต้นในภูมิภาค
เรื่อง การดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับละเมิดและความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงาน
ทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ เมื่อวันที่ 14-16 พฤษภาคม 2547. โรงแรม บีพี
สมิหลา บีช โฮเต็ล แอนด์ รีสอร์ท, สงขลา.
- สุขุม ศุภนิത്യ. (2541). คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะจัดการงานนอกสั่ง
และลามิควรรได้. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- อาลดา จรรยาทรัพย์กิจ. (2555). สิทธิ หน้าที่ และความรับผิดของผู้จัดการงานนอกสั่ง. วิทยานิพนธ์
นิติศาสตรมหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2555.
- อำพน เจริญชีวินทร์, และกฤษฎี เจริญชีวินทร์. (2566). คดีปกครองเกี่ยวกับการกระทำละเมิด
และความรับผิดอย่างอื่น. นิติธรรม.
- Khonkaenlink. (2567). รอไม่ไหว! ชาวบ้านลงขันซ่อมถนนเองระยะทางกว่า2กม.. 2 มิถุนายน
2567. สืบค้นจาก <https://www.khonkaenlink.info/read/36129/>.
- PPTV online. (2567). ชาวบ้านสุดทนควักเงินซ่อมถนนเอง อบจ.ไม่ดูแล. 2 มิถุนายน 2567.
สืบค้นจาก <https://www.pptvhd36.com/news/%E0%B8%AA%E0%B8%B1%E0%B8%87%E0%B8%84%E0%B8%A1/174410>.
- Sanook. (2567). ทำได้ไม่จ้อรัฐ-ชาวบ้านลงขันซ่อมถนนใช้เอง หลังเคยแจ้งหน่วยงานท้องถิ่น
แต่ไร้แว้ว. 2 มิถุนายน 2567. สืบค้นจาก <https://www.sanook.com/news/7311594/>.
- Sanook. (2567). สุดทน! ชาวบ้านลงขันซ่อมแซมถนนใช้เอง หลังทนมา 10 ปี ไร้แว้วผู้รับผิดชอบ
แก้ไข. 2 มิถุนายน 2567. สืบค้นจาก <https://www.sanook.com/news/6682062/>.
- Workpoint Today. (2567). ชาวบ้านระดมทุนซ่อมถนนกันเอง หลังรอมานานนับ 10 ปี ไร้หน่วยงาน
เหลียวแล. 2 มิถุนายน 2567. สืบค้นจาก <https://workpointtoday.com/%E0%B8%8A%E0%B8%B2%E0%B8%A7%E0%B8%9A%E0%B9%89%E0%B8%B2%E0%B8%99%E0%B8%AA%E0%B8%B8%E0%B8%94%E0%B8%97%E0%B8%99%E0%B8%A3%E0%B8%B0%E0%B8%97%E0%B8%B8%E0%B8%99%E0%B8%8B%E0%B9%88%E0%B8%AD%E0%B8%A1%E0%B8%96/>.

Federal Ministry of the Interior and Community. *VwVfG (en) - Administrative Procedures Act*. June 24, 2024. Retrieved from : http://www.bmi.bund.sde/SharedDocs/downloads/EN/gesetztestexte/VwVfg_en.html.

Trans-lex. *French Civil Code 2016*. August 24, 2024. Retrieved from : https://www.trans-lex.org/601101/_/french-civil-code-2016/#head_61.

The Federal Office of Justice. *German Civil Code BGB*. August 24, 2024. Retrieved from : https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_bgb/englisch_bgb.html#p3809.



ประวัติผู้ศึกษา

ชื่อสกุล	นางสาวธัญรดี ชงบางจาก
วัน เดือน ปี เกิด	30 สิงหาคม 2531
สถานที่เกิด	กรุงเทพมหานคร
ที่อยู่ปัจจุบัน	กรุงเทพมหานคร
ประวัติการศึกษา	นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. 2554
ประวัติการทำงาน	พนักงานคดีปกครอง ระดับปฏิบัติการ สำนักงานศาลปกครอง

