

## Research Article

### มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับหนี้ค่าสาธารณูปโภคระหว่างหน่วยงานของรัฐ

#### LEGAL MEASURES REGARDING THE EXERCISE OF CLAIMS FOR UTILITY BILLS BETWEEN GOVERNMENT AGENCIES

ปรัชญา มหาวิจิชัยมนตรี\*  
สำนักงานอัยการสูงสุด

Pratya Mahavinijchaimontri\*  
Office of the Attorney General

\*E-mail: ami.kai@outlook.com

Received: 2020-07-23

Revised: 2021-02-24

Accepted: 2021-03-26

#### บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับหนี้ค่าสาธารณูปโภคระหว่างหน่วยงานของรัฐ ศึกษาเฉพาะสัญญาให้บริการหรือซื้อขายกระแสไฟฟ้าและน้ำประปาเชิงคดีเท่านั้น ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ โดยการวิเคราะห์ทบทวนเอกสารจากสภาพปัญหา เปรียบเทียบแนวคิดทฤษฎีกฎหมายต่างประเทศ การสัมภาษณ์เชิงลึกกับกลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลักที่เข้ามาชี้แจงต่อสำนักงานอัยการสูงสุด จำนวน 10 หน่วยงาน และประเมินผลโดยวิธีสนทนากลุ่มโดยพนักงานอัยการ จำนวน 10 คน เพื่อแสวงหาคำตอบตามกรอบแนวคิดและสมมุติฐานที่กำหนดไว้ โดยผู้วิจัยได้สรุปผลการวิเคราะห์ข้อมูลเป็นลำดับ

ผลการศึกษา พบว่า แนวทางการยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐและรัฐวิสาหกิจผู้ให้บริการเกี่ยวข้องทั้งองค์การภายในฝ่ายบริหาร การวางมาตรการอำนวยความสะดวกกึ่งบังคับในฝ่ายบริหาร ให้นำข้อความคิดเรื่องการรับสภาพหนี้ การห้ามยกอายุความขึ้นต่อสู้ การสละประโยชน์แห่งอายุความ และการรับสภาพความรับผิด มากำหนดบังคับในการดำเนินคดีเพื่อเรียกร้องหนี้ค่าสาธารณูปโภคระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกันตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีอย่างเป็นรูปธรรม เป็นหนทางหนึ่งในการยกระดับมาตรฐานในอำนวยความสะดวกยุติธรรมเพื่อยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐเกี่ยวกับหนี้ค่าสาธารณูปโภค ให้สามารถบริหารจัดการสิทธิเรียกร้องได้โดยง่าย เป็นธรรม สะดวก รวดเร็ว ยืดหยุ่น ประหยัด โปร่งใส อยู่ในระดับที่เจ้าหน้าที่และลูกหนี้ยอมรับและคาดหมายได้ อันจะเป็นการสร้างเชื่อมั่นต่อระบบการบริหารราชการแผ่นดินในการยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐโดยรวมต่อไป

**คำสำคัญ:** ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี การยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐ อายุความ

## ABSTRACT

The objective of this research is to study legal measurements of utility debt among government agencies, which covers servicing and purchasing contracts of electricity and water supply from the real cases. Based on qualitative analysis methodology, a number of documents are analyzed and compared to foreign legal theories and concepts. There's in-depth interview with a group of 10 key informants from 10 different organizations who provided statements to Office of the Attorney General. The evaluation has been done in a group discussion of 10 prosecutors to seek for answers based on pre-defined conceptual framework and hypothesis. In which the researcher has summarize the analysis results accordingly.

The research result reveals that dispute resolution between government agencies and state enterprises involves all sectors of executive department. Starting from setting up of semi-compulsory measurement of justice administration, using of debt repayment concept, refraining from pleading against limitation, waiving of limitation, and acceptance of guilty condition. These processes shall be used to enforce execution of utility debt cases among government agencies practically and compliance to the Prime Minister's Office regulations. It's an alternative solution to a step-up of justice administration in order to resolve disputes among government agencies on utility debt, simplify claim management, be fair, quick and efficient, flexible, economical and transparent acceptable to creditors and debtors. This will build up confidence in public administration systems in dispute resolution among government agencies in the end.

**Keyword:** The Office of the Prime Minister, Settlement of disputes between state agencies, limitation

## บทนำ

การบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล ภายใต้หลักการแบ่งแยกอำนาจนั้น อาจเรียกได้ว่าเป็นภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะรูปแบบหนึ่ง ซึ่งเป็นภารกิจหลักของรัฐในการให้บริการ

และอำนวยความสะดวกตามภารกิจหน้าที่ของแต่ละหน่วยงาน โดยมีวัตถุประสงค์ร่วมกันในการสนองตอบความต้องการประโยชน์โดยรวมของประชาชน ซึ่งการจัดทำบริการสาธารณะของส่วนราชการและ

รัฐวิสาหกิจต่างมีความจำเป็นที่ต้องใช้ไฟฟ้า และ น้ำประปา อันเป็นสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานเพื่อ ประโยชน์ในการปฏิบัติราชการและอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนผู้มาติดต่อ รัฐจึงได้ก่อตั้ง นิติบุคคลขึ้นต่างหากจากรัฐในนามรัฐวิสาหกิจ เพื่ออำนวยความสะดวกกิจการกึ่งธุรกิจและเป็นเครื่องมือ ในการจัดทำบริการสาธารณะด้านสาธารณูปโภค ขั้นพื้นฐาน ไฟฟ้า น้ำประปา เช่น การไฟฟ้านครหลวง การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค การประปานครหลวง การประปาส่วนภูมิภาค โดยรัฐเป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่ในการกำหนดนโยบาย ติดตาม กำกับและตรวจสอบการทำงานของ รัฐวิสาหกิจ

ด้วยระบบกฎหมายในทางสัญญาและ ความเป็นนิติบุคคลทางมหาชนต่างหากจากกัน ของหน่วยงานของรัฐ ในฐานะที่รัฐเป็นทั้งผู้ให้ บริการและผู้รับบริการด้านสาธารณูปโภคขั้น พื้นฐาน ไฟฟ้า น้ำประปา เพื่อสนองตอบความ ต้องการของประชาชน รัฐจึงต้องจัดสรรงบประมาณ แผ่นดินอย่างลงตัวเพื่อให้การบริการสาธารณะ และการบริหารสัญญาระหว่างหน่วยงานของรัฐ เดินต่อไปได้อย่างเป็นระบบ แต่เนื่องด้วยรายจ่าย ของหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐมีความไม่แน่นอน และเมื่อสิ้นปีงบประมาณมิได้กินเงินงบประมาณ เหลือมปีไว้หรือได้คืนเงินงบประมาณรายจ่าย ประเภทงบดำเนินงานไปแล้ว ส่งผลให้เกิดปัญหา หนี้ค่าสาธารณูปโภคค้างชำระเช่น ค่ากระแสไฟฟ้า ค่าน้ำประปาเป็นจำนวนมาก และมีทิศทางค้างชำระ เพิ่มขึ้นสูงชันในทุกปีงบประมาณจนอาจ เกิดปัญหาหนี้ขาดอายุความซึ่งอาจกระทบต่อการ จัดทำบริการสาธารณะได้ และหากรัฐวิสาหกิจ ผู้ให้บริการจะบังคับสิทธิตามสัญญาด้วยการ

งดจ่ายกระแสไฟฟ้าและน้ำประปาก็ไม่อาจกระทำ ได้เพราะอาจกระทบต่อการจัดทำบริการสาธารณะ ของรัฐต้องหยุดชะงักกันและอาจกระทบสิทธิของ ประชาชน จึงเกิดหนี้ค่าสาธารณูปโภคขึ้นอย่าง ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้

จากข้อมูลทางสถิติ เกี่ยวกับการค้าง ชำระหนี้ค่าสาธารณูปโภคของส่วนราชการและ หน่วยงานในสังกัดกระทรวงมหาดไทย ปี 2560 เช่น กรมการปกครอง กรมการพัฒนาชุมชน กรมที่ดิน กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น การไฟฟ้าส่วน ภูมิภาค การประปานครหลวง การไฟฟ้านครหลวง การประปาส่วนภูมิภาค กรมโยธาธิการและผังเมือง กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา องค์การบริหาร ส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และหน่วยงานภายในพื้นที่จังหวัดนนทบุรี หน่วยงาน ภายในพื้นที่จังหวัดสมุทรปราการ พบว่า มีหนี้ ค่าสาธารณูปโภคค้างชำระเป็น 3 จำพวก คือ จำพวกแรก หนี้ค่าสาธารณูปโภคก่อนปี 2559 จำพวกที่สองหนี้ค่าสาธารณูปโภคปี 2559 และ จำพวกที่สามหนี้ค่าสาธารณูปโภค ปี 2560 ซึ่ง ส่วนใหญ่ค้างชำระค่ากระแสไฟฟ้าของการไฟฟ้า ส่วนภูมิภาค การไฟฟ้านครหลวง ค่าน้ำประปา ของการประปานครหลวง การประปาส่วนภูมิภาค รวมเป็นเงินจำนวน 1,548,787,633.45 บาท ตามรายงานการประชุมกระทรวงมหาดไทย เรื่อง มาตรการแก้ไขปัญหาหนี้ค่าสาธารณูปโภค ค้างชำระของหน่วยงานสังกัดกระทรวงมหาดไทย ครั้งที่ 1/2560 เมื่อวันที่ 19 มิถุนายน 2560 และหนี้สองจำพวกแรกเป็นหนี้ที่ขาดอายุความ สิทธิเรียกร้องแล้ว ส่วนหนี้ในปี 2560 ส่อไป

ในทางใกล้ขาดอายุความสิทธิเรียกร้อง แต่ต่อมา เมื่อวันที่ 30 กันยายน 2560 รัฐจะได้วางมาตรการแก้ปัญหาหนี้ค่าสาธารณูปโภคค้างชำระของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจและหน่วยงานอื่น ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 6 มิถุนายน 2560 ในหนังสือที่ นร 0505/ว275 ลงวันที่ 7 มิถุนายน 2560 เรื่องมาตรการแก้ไขปัญหาหนี้ค่าสาธารณูปโภคค้างชำระของส่วนราชการ ก็ยังคงมีหนี้ค่าสาธารณูปโภคค้างชำระอยู่นั่นเอง โดยมีหนี้ค่าสาธารณูปโภคค้างชำระก่อนปีงบประมาณ 2560 เป็นเงินจำนวน 251,801 ล้านบาท และหนี้ค่าสาธารณูปโภคค้างชำระในปีงบประมาณ 2560 เป็นเงินจำนวน 2,270,224 ล้านบาท (ข้อมูล ณ วันที่ 30 กันยายน 2560) จากข้อมูลดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า หน่วยงานของรัฐโดยมากประสบปัญหาค้างชำระหนี้ค่าสาธารณูปโภคเป็นจำนวนมากอันเป็นการทำผิดหน้าที่ของคู่สัญญาอันอาจกระทบกับสภาพคล่องทางการเงินของรัฐวิสาหกิจผู้ให้บริการ และในหนี้ค่าสาธารณูปโภคค้างชำระก่อนปีงบประมาณ 2560 เป็นเงินจำนวน 251,801 ล้านบาทนั้นต่อไปว่าจะขาดอายุความสิทธิเรียกร้องเช่นกัน

ในทางปฏิบัติรัฐวิสาหกิจผู้ให้บริการ ในฐานะเจ้าหนี้ค่าสาธารณูปโภค จะตั้งแผนกบริหารหนี้ติดตามหนี้สินค้างชำระแจ้งข้อเรียกร้องไปแล้วอีกฝ่ายไม่ยอมชำระหนี้ ก็จะเสนอข้อพิพาทไปยังสำนักงานอัยการสูงสุดเพื่อให้คณะกรรมการพิจารณาชี้ขาดการยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐและการดำเนินคดีเพื่อชี้ขาด (กยพ.) พิจารณาชี้ขาดตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วย การพิจารณาชี้ขาดการยุติข้อพิพาท

ระหว่างหน่วยงานของรัฐและการดำเนินคดี พ.ศ. 2561 และในการนี้หากหนี้ค่าสาธารณูปโภค เช่น ค่ากระแสไฟฟ้า ค่าน้ำประปา พันกำหนดอายุความหรือกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีแล้ว กยพ.จะมีมติให้สิทธิเรียกร้องเป็นอันขาดอายุความ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 193/34(1) หน่วยงานของรัฐผู้รับบริการไม่จำเป็นต้องชำระหนี้ในส่วนนี้แต่อย่างใด ทั้งนี้ ตามคำวินิจฉัย กยพ.สำนวนคดีที่ พ.34/2558 อันเป็นการสอดคล้องกับคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 8462/2542 คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 8887/2543 คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 6476/2547 และหากหนี้ในส่วนนี้ขาดอายุความสิทธิเรียกร้องจะก่อให้เกิดภาระแก่รัฐวิสาหกิจผู้ให้บริการที่จะต้องตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่เพื่อหาผู้ต้องรับผิดชอบต่อไป

แต่อย่างไรก็ตาม การบริหารราชการแผ่นดิน โดยฝ่ายบริหารซึ่งเป็นองคาพยพขนาดใหญ่ที่มีภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะ ไม่ว่าจะดำเนินการในนามของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจก็ล้วนแต่เป็นไปเพื่อสนองตอบความต้องการของประชาชนอันเป็นการปฏิบัติหน้าที่ประการสำคัญของนิติบุคคลมหาชนในฐานะผู้ดำเนินการหรือผู้กำกับดูแลโดยการมอบหมายให้อยู่ในความรับผิดชอบเพื่อประโยชน์สาธารณะอันเป็นประโยชน์มหาชน ซึ่งจากการที่ดำเนินการหรือมอบหมายนิติบุคคลมหาชนหลายแห่งในการปฏิบัติหน้าที่เกิดการโต้แย้งสิทธิระหว่างนิติบุคคลมหาชนภายในรัฐด้วยกันจากการจัดทำบริการสาธารณะตามภารกิจแห่งตน เพราะนิติฐานะความเป็นนิติบุคคลต่างหากจากกันได้ จนเกิดเป็นข้อพิพาทระหว่าง

องค์กรโดยไม่จำเป็น หากมองในอีกนัยหนึ่ง การจัดทำบริการสาธารณะที่ดำเนินการโดยรัฐ ควรยึดหลักการบริหารราชการแผ่นดินในฐานะที่รัฐเป็นนิติบุคคลมหาชนเพียงผู้เดียวในการจัดทำบริการสาธารณะโดยไม่ต้องให้องคาพยพภายในของรัฐมีฐานะเป็นนิติบุคคลมหาชนไปด้วยเพื่อป้องกันมิให้เกิดข้อพิพาท หรือเกิดปัญหาการบังคับสิทธิ ตามสัญญา หรือปัญหาหนี้ขาดอายุความระหว่างนิติบุคคลมหาชนตามกฎหมายของรัฐด้วยกัน เป็นแนวทางหนึ่งในการจัดการองคาพยพของรัฐ เพื่อสนองตอบความต้องการของประชาชนหรือไม่

ดังนั้น จึงควรศึกษาเพื่อหามาตรการทางกฎหมายในการยุติข้อพิพาทในการเรียกร้องหนี้ค่าสาธารณูปโภคระหว่างหน่วยงานของรัฐ เพื่อเป็นการวางระเบียบบริหารราชการแผ่นดินในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการงบประมาณรายจ่ายด้านสาธารณูปโภค เช่น หนี้ค่ากระแสไฟฟ้า ค่าน้ำประปา ให้มีความเหมาะสม เพื่อมิให้เกิดภาระทางการเงินแก่รัฐวิสาหกิจผู้ให้บริการในฐานะหน่วยงานที่ต้องส่งรายได้เข้ารัฐเกินสมควร ตลอดจนเป็นการลดภาระการไล่เบี้ยหาผู้รับผิดชอบ ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เพื่อชดใช้หนี้ให้แก่หน่วยงานในกรณีหนี้ค่าสาธารณูปโภคขาดอายุความ อันเป็นหนทางหนึ่งในการยกระดับมาตรฐานในกระบวนการยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐเกี่ยวกับหนี้ค่าสาธารณูปโภค โดยฝ่ายบริหารทางหนึ่งให้สามารถบริหารจัดการสิทธิเรียกร้องได้โดยง่าย เป็นธรรม สะดวก รวดเร็ว ยืดหยุ่น ประหยัด โปร่งใสอยู่ในระดับที่เจ้าหน้าที่และลูกหนี้ยอมรับและคาดหมายได้ อันจะเป็นการสร้างความเชื่อมั่นต่อระบบการบริหารราชการ

แผ่นดินในการยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐโดยรวมต่อไป

### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาความเป็นมาและสภาพปัญหาเกี่ยวกับการใช้สิทธิเรียกร้องหนี้ค่าสาธารณูปโภคระหว่างหน่วยงานของรัฐในประเทศไทย

2. เพื่อวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบทางกฎหมายเกี่ยวกับการใช้สิทธิเรียกร้องหนี้ค่าสาธารณูปโภคระหว่างหน่วยงานของรัฐของประเทศไทยกับแนวคิดทางกฎหมายต่างประเทศ

3. เพื่อเสนอมาตรการทางกฎหมายในการยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐในการเรียกร้องหนี้ค่าสาธารณูปโภคระหว่างหน่วยงานของรัฐ

### ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

1. ประโยชน์ในเชิงวิชาการ งานวิจัยเรื่องนี้เป็นงานวิจัยที่ศึกษาถึงแนวคิด และมาตรการในการยุติข้อพิพาทในหนี้ค่าสาธารณูปโภค ค่ากระแสไฟฟ้า ค่าน้ำประปา ระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกันในประเทศไทยอย่างเหมาะสม

2. ประโยชน์ในเชิงปฏิบัติการ งานวิจัยที่ศึกษานี้ทำให้ภาคีที่เกี่ยวข้องทุกภาคส่วนไม่ว่าจะเป็น ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์กรมหาชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานอื่นของรัฐ สามารถนำองค์ความรู้ที่ได้เป็นแนวทางในการกำหนดมาตรการทางกฎหมายในการจัดการหนี้ค่าสาธารณูปโภคที่ขาดอายุความสิทธิเรียกร้องระหว่างหน่วยงานของรัฐให้มีประสิทธิภาพ

ปีที่ 16 ฉบับที่ 1 (มกราคม - มิถุนายน 2564)

และเกิดผลดีในระบบเศรษฐกิจ และเป็นแนวทางในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการ สำนักงานการยุติการดำเนินคดีแพ่งและอนุญาโตตุลาการ สำนักงานอัยการสูงสุดและแนวทางปฏิบัติในการยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐเสนอต่อคณะรัฐมนตรีต่อไป

3. ประโยชน์ในเชิงการวิจัย งานวิจัยที่ศึกษานี้เป็นฐานข้อมูลให้นักวิจัยและผู้สนใจทั่วไปในการศึกษามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐในการจัดการหนี้ค่าสาธารณูปโภคของประเทศไทย และสามารถนำผลการศึกษาไปทำการศึกษาด้อยอดงานวิจัยในคราวต่อไป

## ขอบเขตของการวิจัย

### 1. ขอบเขตด้านเนื้อหา

เนื้อหาในงานวิจัยเรื่อง “มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับหนี้ค่าสาธารณูปโภคระหว่างหน่วยงานของรัฐ” มุ่งวิจัยเฉพาะกรณีสัญญาให้บริการหรือซื้อขายกระแสไฟฟ้าและน้ำประปาเท่านั้น เป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) และศึกษาวิจัยข้อมูลเอกสาร (Documentary Research) เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับหนี้ค่าสาธารณูปโภคระหว่างหน่วยงานของรัฐของประเทศไทยเปรียบเทียบกับข้อความคิดทางกฎหมายต่างประเทศเพื่อสร้างมาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสมระหว่างหน่วยงานของรัฐ โดยผ่านการตรวจสอบเครื่องมือโดยผู้เชี่ยวชาญการทดสอบความเที่ยงตรงของเครื่องมือและ

ปรับปรุงแก้ไขตามที่คุณเชี่ยวชาญให้ความเห็น และทำการเก็บรวบรวมข้อมูลด้วยการสัมภาษณ์เชิงลึก(In-depth interview) เจ้าหน้าที่หน่วยงานของรัฐที่ส่งข้อพิพาทเข้ามายังสำนักงานอัยการสูงสุด จำนวน 10 หน่วยงาน จากนั้นประเมินมาตรการทางกฎหมายดังกล่าวโดยใช้วิธีสนทนากลุ่ม (Focus Group Discussion) โดยพนักงานอัยการ จำนวน 10 คน แล้วทำการรวบรวมข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูล เพื่อเสนอแนวทางที่เหมาะสมในการมาตรการดังกล่าวไปใช้จัดการหนี้ค่าสาธารณูปโภคระหว่างหน่วยงานของรัฐในประเทศไทย

### 2. ขอบเขตด้านประชากร

ประชากรที่ใช้ในการวิจัย คือ เจ้าหน้าที่หน่วยงานของรัฐที่ส่งข้อพิพาทเข้ามายังสำนักงานอัยการสูงสุด หรือหน่วยงานของรัฐผู้ที่มีส่วนได้เสียที่ค้างชำระหนี้ค่าสาธารณูปโภค โดยผู้วิจัยใช้วิธีการเลือกกลุ่มตัวอย่างแบบเฉพาะเจาะจง (Purposive Selection) โดยวิธีการสโนว์บอลเทคนิค (Snow Ball Technique) ประกอบด้วยกลุ่มคน จำนวน 3 กลุ่ม ดังต่อไปนี้

กลุ่มที่ 1 ผู้ให้ข้อมูลภาครัฐ (Casual Informants) ได้แก่ พนักงานอัยการ เจ้าหน้าที่ส่วนราชการและองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

กลุ่มที่ 2 ผู้ให้ข้อมูลภาคเอกชน (Key Informants) ได้แก่ พนักงานรัฐวิสาหกิจ พนักงานองค์การมหาชน และนายความ

กลุ่มที่ 3 ผู้ให้ข้อมูลกลุ่มนักวิชาการ (General Informants) ได้แก่ นักวิชาการ และอาจารย์มหาวิทยาลัย



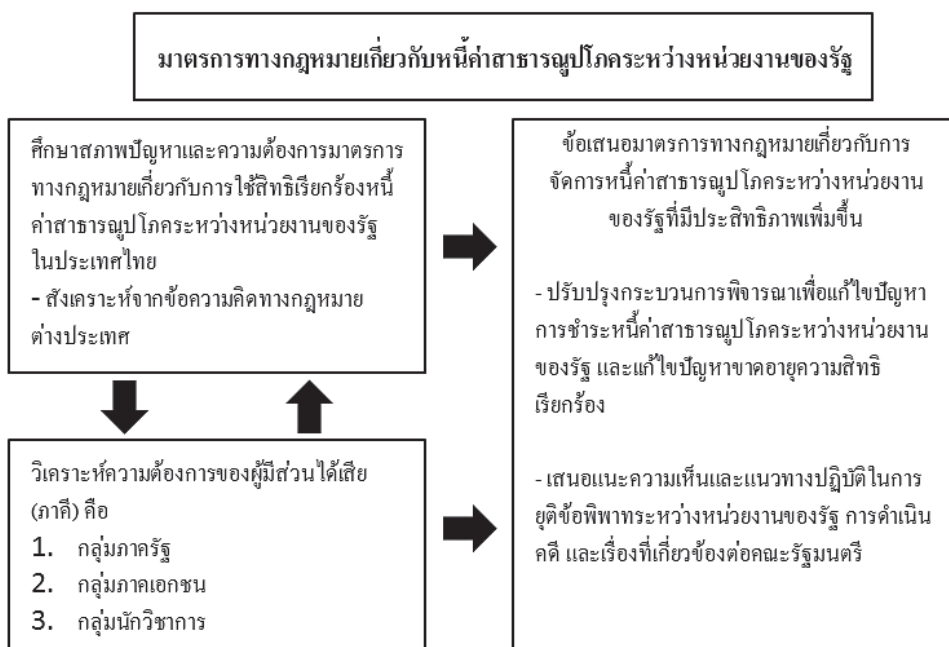
### กรอบแนวความคิดที่ใช้ในการวิจัย

การศึกษาเรื่อง “มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับหนี้ค่าสาธารณูปโภคระหว่างหน่วยงานของรัฐ” ผู้ศึกษาได้ศึกษาแนวคิดทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง โดยสามารถกำหนดกรอบแนวความคิดในการศึกษาวิจัย ปรากฏตามภาพ 1

เกี่ยวกับอายุความมาบังคับใช้อย่างเหมาะสม จะป้องกันปัญหาหนี้ค่าสาธารณูปโภคระหว่างหน่วยงานของรัฐขาดอายุความได้

### ระเบียบวิธีวิจัย

การศึกษาวิจัยในครั้งนี้ ใช้ระเบียบวิธีวิจัย ดังนี้



ภาพ 1 แผนภูมิแสดงกรอบแนวความคิดที่ใช้ในการวิจัย

### สมมติฐานของการวิจัย

การบริหารจัดการหนี้ค่าสาธารณูปโภค เช่น ค่ากระแสไฟฟ้า ค่าน้ำประปาของหน่วยงานของรัฐยังไม่มีระบบที่ชัดเจนทำให้เกิดปัญหาค้างชำระหนี้ค่าสาธารณูปโภคระหว่างหน่วยงานของรัฐเป็นจำนวนมาก การนำมาตรการทางกฎหมาย

1. วิธีการดำเนินการวิจัย ใช้วิธีศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) และศึกษาวิจัยข้อมูลเอกสาร (Documentary Research)

2. ประชากรผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (key information) ผู้วิจัยทำคัดเลือกมาแบบเจาะจง

ปีที่ 16 ฉบับที่ 1 (มกราคม - มิถุนายน 2564)

ประกอบด้วยกลุ่มคน จำนวน 3 กลุ่ม ดังนี้ กลุ่มที่ 1 ผู้ให้ข้อมูลภาครัฐ ได้แก่ พนักงานอัยการ เจ้าหน้าที่ส่วนราชการ และเจ้าหน้าที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น กลุ่มที่ 2 ผู้ให้ข้อมูลภาคเอกชน ได้แก่ พนักงานรัฐวิสาหกิจ และนายความ กลุ่มที่ 3 กลุ่มนักวิชาการ ได้แก่ นักวิชาการ และอาจารย์มหาวิทยาลัย

3. เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย คือ แบบสัมภาษณ์เชิงลึก และการสนทนากลุ่ม โดยกำหนดกรอบคำถามตามกรอบแนวคิดของการวิจัย

4. การเก็บรวบรวมข้อมูล ประกอบด้วย ข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Data) เก็บรวบรวมข้อมูลด้วยแบบสอบถาม แบบสัมภาษณ์เชิงลึก หรือการสนทนากลุ่มแล้วแต่กรณี และข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) เก็บรวบรวมข้อมูลจากแหล่งต่าง ๆ อาทิ รายงานทางวิชาการ งานวิจัย และกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกฎหมายที่เกี่ยวข้องของ ไทยและต่างประเทศ ห้องสมุดทางกฎหมาย ฐานข้อมูลทางกฎหมายในเว็บไซต์ของไทยและต่างประเทศ

5. การวิเคราะห์ข้อมูล ประกอบด้วย การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพจากแบบสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) ทั้งหมดมาดำเนินการสู่กระบวนการของการวิเคราะห์ข้อมูล ทำการจัดหมวดหมู่ของข้อมูล ความสัมพันธ์ของปรากฏการณ์ทางสังคม และทำความเข้าใจกับความหลากหลาย และความแตกต่างของข้อมูลที่เก็บรวบรวมมาโดยตรวจสอบสมมติฐานนั้นเป็นขั้น ๆ ไป จนมั่นใจว่าเป็นข้อค้นพบที่สามารถลงเป็นข้อสรุปเพื่อนำไปจัดทำข้อเสนอมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการใช้สิทธิเรียกร้องหนี้ค่าสาธารณูปโภคระหว่างหน่วยงานของรัฐ ที่มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น

## แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

1. ข้อความคิดเกี่ยวกับทฤษฎีว่าด้วยบริการสาธารณะ

ข้อความคิดทฤษฎีบริการสาธารณะมุ่งหมายอธิบายข้อความคิดพื้นฐานเกี่ยวกับรัฐกฎหมายปกครอง และการใช้อำนาจของรัฐในฐานะองค์กรหรือสถาบัน (Service public au sens organisme ou institution) และในฐานะที่เป็นภาระหน้าที่ในทางสังคม (Service public au sens fonction sociale) โดยกิจกรรมทางมหาชนทุกประเภทจะต้องเกิดขึ้นเพื่อสนองตอบประโยชน์สาธารณะโดยผู้ปกครองต้องให้ประกันหรือรับรองความคงอยู่ตลอดไปของกิจกรรมนั้น และมีหน้าที่จัดระบบระเบียบ แทรกแซงเข้ามาจัดการและควบคุมเพื่อความคงอยู่และพัฒนา ร่วมกันของสังคม บริการสาธารณะจึงมีฐานะเป็นองค์กรหรือสถาบันและเป็นสิ่งที่มีอยู่คู่กับรัฐ นอกจากนั้นบริการสาธารณะจะเกิดขึ้นเมื่อมีความต้องการของส่วนรวมหรือมีผลประโยชน์สาธารณะเพื่อสนองตอบเป็นสิ่งที่เกิดขึ้น โดยรัฐหรือผู้ปกครองของประเทศเป็นผู้จัดให้มีขึ้นและดำเนินการโดยวิธีการของบริการสาธารณะภายใต้หลักบริการสาธารณะได้ดี ได้แก่ หลักความต่อเนื่อง หลักความเสมอภาค และหลักการปรับตัวของบริการสาธารณะแต่ไม่ครอบคลุมถึงกิจกรรมในทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมที่ดำเนินการเสมือนของภาคเอกชนที่มีวัตถุประสงค์ในการมุ่งแสวงหากำไร ตามหลักความเสมอภาคเท่าเทียมไม่ว่าจะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนหรือเอกชน เช่น บริการไปรษณีย์ ไฟฟ้า ประปา แต่ทั้งนี้ข้อกำหนดสัญญา ระหว่างหน่วยงานทางด้านอุตสาหกรรมและ



พาณิชย์กรรมกับผู้ให้บริการของหน่วยงานภาครัฐ จะมีข้อตกลงข้อกำหนดที่แตกต่างจากสัญญาแพ่ง ก็ยังถือว่าเป็นสัญญาตามกฎหมายแพ่งที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม ไม่ใช่คดีที่อยู่ในอำนาจศาลปกครองแม้เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับบริการสาธารณะ เช่น คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ 7/2548 ที่ว่าการเรียกร้องให้เอกชนผู้ให้บริการชำระหนี้ค่าไฟฟ้า การงดจ่ายกระแสไฟฟ้า และให้ธนาคารผู้ค้ำประกันของผู้ให้บริการชำระหนี้ค่ากระแสไฟฟ้าเป็นการดำเนินธุรกิจเกี่ยวกับพลังงานไฟฟ้าของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคบนความเท่าเทียมภายใต้สัญญาซื้อขายไฟฟ้าเช่นเดียวกับเอกชนต่อเอกชน มิได้ใช้อำนาจทางปกครองในการบังคับอีกฝ่ายเดียวแต่อย่างใด สัญญาซื้อขายกระแสไฟฟ้ากับเอกชนทั่วไปจึงเป็นไปตามหลักกฎหมายแพ่งที่กระทำกับผู้ให้บริการ ในฐานะเสมอภาค สัญญาดังกล่าวจึงเป็นสัญญาทางแพ่ง

2. ข้อความคิดว่าด้วยสิทธิเรียกร้อง และอายุความ

สิทธิเรียกร้องและอายุความนั้น เป็นอำนาจแห่งมูลหนี้ที่เจ้าหนี้มีเหนือลูกหนี้ในการที่จะเรียกร้องให้ลูกหนี้ชำระหนี้และต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการไม่ชำระหนี้ด้วย โดยการใช้สิทธิเรียกร้องเพื่อบังคับให้ลูกหนี้ชำระหนี้ นั้น เรียกได้ว่า อำนาจฟ้องร้องหนี้ทางแพ่ง แต่หากกรณีที่ ลูกหนี้สามารถยกข้อต่อสู้ขึ้นเกี่ยวกับอายุความขึ้นยันกับเจ้าหนี้ เพื่อไม่ให้ตนต้องชำระหนี้คืน แม้ว่าตนยังเป็นหนี้อยู่ก็ตาม ส่งผลให้เจ้าหนี้สิ้นสิทธิเรียกร้องเพื่อบังคับให้ลูกหนี้ชำระหนี้คืน เรียกว่าเป็น หนี้ตามความเป็นจริง หรือหนี้ทาง

ศีลธรรม ที่แม้เจ้าหนี้บังคับไม่ได้แต่สามารถรับชำระหนี้ได้หากลูกหนี้ได้ชำระหนี้คืนนั้นคืนให้ และเมื่อลูกหนี้ชำระหนี้ให้แล้วย่อมจะเรียกคืนไม่ได้

ในทางกฎหมายมองว่า กฎหมายและศีลธรรมเป็นสิ่งที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกันไม่อาจแบ่งแยกจากกันได้ แม้ว่าหนี้จะขาดอายุความสิทธิเรียกร้องไปแล้วก็ยังสามารถฟ้องร้องบังคับให้ชำระหนี้กันได้ตามกฎหมาย เพราะมีมูลหนี้ที่บังคับต่อกันได้จริง อันเป็นพิจารณาถึงหน้าที่ในทางสำนักของลูกหนี้ว่าตนมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามชำระหนี้ให้เสร็จสิ้นหนี้จึงระงับ ด้วยเหตุนี้เจ้าหนี้จึงมีสิทธิรับชำระหนี้ในกรณีแม้หนี้ขาดอายุความสิทธิเรียกร้องไปแล้วได้โดยไม่ต้องคืนเงินจำนวนดังกล่าวให้กับลูกหนี้แต่อย่างใด และในทางกลับกัน หากลูกหนี้ยินยอมชำระหนี้ให้กับเจ้าหนี้ไปโดยมิได้ยกสภาพแห่งการขาดความขึ้นต่อสู้เพื่อไม่ชำระหนี้ให้แก่เจ้าหนี้ การที่ลูกหนี้ยินยอมชำระหนี้ไปก็เป็น การปฏิบัติหน้าที่ด้วยความสำนึกถึงความชอบธรรม เป็นการละเสียซึ่งประโยชน์แห่งอายุความ และถือว่าเป็นการปฏิบัติตามชำระหนี้ที่มีมูลหนี้ต่อกัน โดยถูกต้อง ทั้งนี้ที่ขาดอายุความไม่มีผลทำให้มูลหนี้ระงับสิ้นไปเพียงทำให้หนี้ขาดสภาพบังคับ และเมื่อชำระหนี้แล้วไม่อยู่ในหลักเกณฑ์เรื่องลางมิควรได้ที่จะเรียกคืนแต่อย่างใด และสามารถใช้สิทธิหักกลบลบหนี้ได้

3. ข้อความคิดว่าด้วยนิติบุคคลในกฎหมายมหาชน

นิติบุคคลในกฎหมายมหาชนมีความหมายในสองนัย คือ ในแง่การกระทำหรือการดำเนินงานทั้งหลายของรัฐ โดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองภายใต้ขอบเขตแห่งกฎหมาย ถือเป็นการ

กระทำแทนนิติบุคคลในกฎหมายมหาชน ในอีกแง่หนึ่งหมายถึง ตัวองค์กรที่ดำรงสภาพนิติบุคคลที่มีความเป็นเอกภาพและความดำรงอยู่อย่างสืบเนื่องมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินและมิงบประมาณใช้จ่ายของตนเอง เพื่อดำเนินภารกิจของรัฐในการจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งอาจหมายถึงรัฐหรือหน่วยงานทางปกครองหรือองค์การมหาชนที่จัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งหากพิจารณาตามทฤษฎีว่าด้วยสภาพอันแท้จริงของนิติบุคคลที่ยอมรับถึงความมีอยู่ของนิติบุคคลอันเป็นเทคนิคของกฎหมาย ที่สามารถมีทรัพย์สินเป็นของตนเองได้เพื่อดำเนินการตามวัตถุประสงค์ที่ได้จัดตั้งขึ้นโดยอาจจำแนกออกได้เป็น 3 ประเภท คือ รัฐองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรการสาธารณะหรือองค์การมหาชนอิสระ รัฐวิสาหกิจ

เมื่อมีข้อโต้แย้งสิทธิระหว่างนิติบุคคลในกฎหมายมหาชนด้วยกัน ต่างก็ชอบจะใช้สิทธิในการฟ้องร้องเพื่อปกป้องสิทธิของตนตามกฎหมายได้เช่นเดียวกับเอกชนเพื่อให้ได้รับการรับรองคุ้มครองบังคับตามสิทธิที่มีอยู่ แต่ในแง่ของการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารกับการยินยอมให้เกิดการฟ้องร้องระหว่างนิติบุคคลในกฎหมายมหาชนด้วยกันอาจเป็นทางให้ฝ่ายตุลาการแทรกแซงการดำเนินงานภายในของฝ่ายบริหารและเป็นอุปสรรคในการบริหารราชการแผ่นดิน การระงับข้อพิพาทระหว่างกันของนิติบุคคลในกฎหมายมหาชนจึงอาจระงับข้อพิพาทด้วยวิธีมาตรการภายในฝ่ายบริหารโดยมิต้องนำคดีไปฟ้องร้องยังองค์กรตุลาการ

4. ข้อความคิดว่าด้วยหลักเกณฑ์ในการแบ่งแยกสัญญาทางแพ่งและสัญญาทางปกครอง

สัญญา เป็นความตกลงร่วมกันของ ผู้ทำคำเสนอและผู้ทำคำสนองที่ถูกต้องตรงกันภายใต้หลักความศักดิ์สิทธิ์ในการแสดงเจตนาที่เสมอภาคกันระหว่างคู่สัญญา ไม่ว่าจะเป็นด้านกำหนดเนื้อหาของสัญญา การบริหารสัญญา และการใช้อำนาจบังคับตามสัญญา อันเป็นหลักเกณฑ์ในสัญญาทางแพ่ง แต่สัญญาที่จัดทำขึ้นโดยคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเป็นฝ่ายปกครองโดยสัญญาเกิดขึ้นภายใต้ประโยชน์สาธารณะเพื่อการจัดทำบริการสาธารณะที่ดำเนินการโดยนิติบุคคลในกฎหมายมหาชนโดยฝ่ายปกครองอาจอยู่ในฐานะที่เหนือกว่าคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งในขอบเขตของหลักกฎหมายมหาชนเป็นหลักเกณฑ์ในสัญญาทางปกครอง

สัญญาในระบบกฎหมายของฝรั่งเศสนั้นแม้ว่าเป็นการจัดทำโดยฝ่ายปกครองก็อาจตกลงให้สัญญานั้นอยู่ภายใต้ระบบกฎหมายเอกชนได้ (contrats de droit privé del' Administration) อันจะตกอยู่ในบังคับของประมวลกฎหมายแพ่งและอยู่ภายใต้เขตอำนาจของศาลยุติธรรม แต่หากฝ่ายปกครองเลือกที่จะทำสัญญาภายใต้ระบบกฎหมายพิเศษในระบบกฎหมายปกครอง สัญญาที่จะบังคับระหว่างคู่สัญญาจึงเป็นสัญญาทางปกครอง (contrats administratifs) อันจะตกอยู่ในบังคับของกฎหมายปกครองและข้อพิพาทอยู่ภายใต้เขตอำนาจของศาลปกครอง (Sawangsak, 2000) ส่วนสัญญาในระบบกฎหมายของเยอรมัน โดยเฉพาะการทำสัญญาของฝ่ายปกครองนั้นต้องเป็นกรณีที่มีกฎหมายให้อำนาจดำเนินการได้เท่านั้นและต้องกระทำไปเพื่อประโยชน์สาธารณะภายใต้หลักกฎหมายมหาชนเพื่อเป็นหลักประกันว่าการกระทำของฝ่ายปกครองนั้นจะไม่กระทบสิทธิเสรีภาพของ

ประชาชนเกินสมควร แต่ในการนี้ฝ่ายปกครอง อาจเข้าตกลงผูกพันกับคู่สัญญาในข่ายของกฎหมาย เอกชน หรือแ่งมกฎหมายแพ่งได้ เช่น สัญญา การจัดหาวัสดุ สัญญาซื้อขายที่ดิน ซึ่งอยู่ใน บังคับของกฎหมายแพ่งและอยู่ภายใต้เขตอำนาจ ของศาลยุติธรรม (Laowratanachaoat, 1991)

5. ข้อความคิดว่าด้วยการยุติข้อพิพาท ระหว่างหน่วยงานของรัฐของประเทศไทย

ด้วยคติความเชื่อดั้งเดิมของไทย ที่สืบเนื่องมาแต่ในอดีต ดินแดนสยามประเทศ ปกครองด้วยระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ผนวกกับแนวความคิดในการปกครองของเขมร ที่ได้รับอิทธิพลส่วนหนึ่งจากลัทธิพราหมณ์ในการ ปกครองแบบเทวราชา หรือ เทวสิทธิ์ ที่ถือว่า พระมหากษัตริย์เป็นเสมือนเจ้าชีวิต เป็นผู้ทรง พระราชอำนาจเด็ดขาด สามารถกำหนดชะตาชีวิต ของผู้อยู่ใต้การปกครองได้ และ พระมหากษัตริย์ ทรงได้รับอำนาจในการปกครองจากสวรรค์เป็น เทวโองการ การกระทำของพระมหากษัตริย์ถือว่าเป็น ความต้องการของพระเจ้า พระมหากษัตริย์ ทรงเป็นเสมือนเทพเจ้าองค์หนึ่ง หรือเป็น “สมมุติเทพ” จึงถือว่าพระมหากษัตริย์และรัฐเป็นสิ่งเดียวกัน ที่ไม่อาจแยกออกจากกันได้ ประกอบกับศาลฎีกา ได้มีคำพิพากษาฎีกาที่ 724/2490 ยืนยันเกี่ยวกับ สถานะของรัฐว่า รัฐบาลไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล จึงไม่อาจถูกฟ้องเป็นคดีได้ ส่งผลให้ต่อมากฎหมายไทย มองว่า รัฐไม่อยู่ในฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย ภายใน แต่รัฐเป็นนิติบุคคลในทางกฎหมายระหว่าง ประเทศเท่านั้นรัฐไม่อยู่ในฐานะของนิติบุคคล โดยกำหนดให้หน่วยงานหรือองค์กรภายในของรัฐ เช่น กระทรวง ทบวง กรม หน่วยงานในภูมิภาค

หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นองค์การของ รัฐ มีฐานะเป็นนิติบุคคล

การยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐ ฝ่ายบริหารจึงได้วางแนวทางไว้ด้วยการใช้มาตรการ ภายในของฝ่ายปกครองโดยให้ถือปฏิบัติ กรณี เกิดข้อพิพาทในระหว่างส่วนราชการ หน่วยงาน ของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ ซึ่งดำรงนิติฐานะนิติบุคคล ในกฎหมายมหาชนเช่นเดียวกัน และมีพยาน หลักฐานชัดเจนว่าฝ่ายที่ก่อให้เกิดความเสียหาย ต้องรับผิดชอบและไม่ติดใจโต้แย้งในเรื่องจำนวน ค่าเสียหาย ให้ฝ่ายที่ก่อให้เกิดความเสียหายชำระ ค่าเสียหายให้แก่ฝ่ายที่ได้รับความเสียหายให้ เรียบร้อยโดยเร็ว เพื่อมิให้เกิดคดีความระหว่าง ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ ด้วยกันเอง แต่หากไม่อาจทำได้ มิให้นำคดีไปฟ้อง ต่อศาล แต่ให้ส่งเรื่องที่มีข้อพิพาทเรียกร้องไปยัง สำนักงานอัยการสูงสุดภายในอายุความ เพื่อพิจารณา เสนอคณะกรรมการพิจารณาชี้ขาดการยุติข้อพิพาท ระหว่างหน่วยงานของรัฐและการดำเนินคดีพิจารณา ชี้ขาดตัดสิน และแจ้งให้คู่กรณีทราบและถือปฏิบัติ หากเพิกเฉยอยู่ให้เสนอเรื่องต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาสั่งการตามที่เห็นสมควรต่อไป

## สรุปผลการวิจัยและอภิปรายผลการวิจัย

### สรุปผลการวิจัย

1) การจัดทำบริการสาธารณะด้าน การไฟฟ้าและการประปาเป็นภารกิจหลักของรัฐ ด้านการสาธารณูปโภคพื้นฐานเพื่อประโยชน์ ในการสนองตอบความต้องการของประชาชน ขับเคลื่อนเศรษฐกิจและสังคม และต้องดำเนินการ ภายใต้หลักความต่อเนื่อง เสมอภาค และปรับตัว

ให้สอดคล้องและเหมาะสมกับสถานการณ์เพื่อให้บริการสาธารณะนั้นคงอยู่ตลอดไปคู่กับการดำรงอยู่ของรัฐ แต่การจัดทำบริการสาธารณะด้านการไฟฟ้าและการประปานั้นมีลักษณะเป็นการดำเนินกิจการในเชิงอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมที่มีวัตถุประสงค์ในการมุ่งการค้าหรือแสวงหากำไร ซึ่งรัฐกำหนดให้มีฐานะเป็นนิติบุคคลในกฎหมายมหาชนต่างหากจากรัฐ เพื่อให้สามารถดำเนินการกิจการเสมือนการให้บริการของภาคเอกชนทั่วไป เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารจัดการองค์กรและอยู่ภายใต้การกำกับดูแลทิศทางแนวนโยบายของรัฐ

2) นิติสัมพันธ์ตามสัญญาซื้อขายหรือการใช้บริการกระแสไฟฟ้า น้ำประปาระหว่างรัฐวิสาหกิจผู้ให้บริการกับหน่วยงานของรัฐผู้รับบริการซึ่งเป็นนิติบุคคลในกฎหมายมหาชนต่างหากจากกันเพื่อจัดทำบริการสาธารณะนั้นเป็นสัญญาทางแพ่งที่อยู่ในอำนาจศาลยุติธรรม เช่นเดียวกับการทำสัญญากับเอกชนทั่วไป แม้ข้อกำหนดสัญญาระหว่างหน่วยงานทางด้านอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมกับผู้ให้บริการของหน่วยงานภาครัฐจะมีข้อตกลงข้อกำหนดที่แตกต่างจากสัญญาแพ่งอยู่บ้างก็ยังคงถือว่าสัญญาซื้อขายหรือให้บริการกระแสไฟฟ้า น้ำประปาในระหว่างหน่วยงานของรัฐเป็นสัญญาตามกฎหมายแพ่งที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม ไม่ใช่คดีที่อยู่ในอำนาจศาลปกครองแม้เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับบริการสาธารณะ

เนื่องจากการปฏิบัติตามสัญญาระหว่างกันอยู่บนพื้นฐานของความเสมอภาคระหว่างคู่สัญญา มิได้ใช้อำนาจทางปกครอง แต่เป็นการ

ดำเนินธุรกิจเชิงพาณิชย์ได้เช่นเดียวกับเอกชนทั่วไป และวัตถุประสงค์ของสัญญาเป็นเพียงเพื่อให้ได้ใช้กระแสไฟฟ้าหรือน้ำประปาในกิจการเฉพาะตัวเท่านั้นมิได้เกี่ยวข้องกับการจัดทำบริการสาธารณะโดยตรง และรูปแบบของสัญญามีได้มีลักษณะที่เป็นการแสดงถึงเอกสิทธิ์ของฝ่ายปกครองโดยคู่สัญญาไม่อาจใช้อำนาจบังคับฝ่ายเดียวซึ่งเป็นอำนาจทางปกครองในสัญญาซื้อขายหรือให้บริการกระแสไฟฟ้า น้ำประปาได้ สัญญาดังกล่าวจึงไม่เข้าลักษณะของสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ สัญญาจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคหรือแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอันมีสภาพเป็นสัญญาทางปกครอง ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 (คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ 7/2548)

3) เนื่องด้วยการบริหารจัดการงบประมาณแผ่นดิน การจัดทำบริการสาธารณะ และการใช้สิทธิเรียกร้องหนี้ค่ากระแสไฟฟ้า น้ำประปาตามสัญญาซื้อขายหรือให้บริการกระแสไฟฟ้า น้ำประปาของหน่วยงานของรัฐกับรัฐวิสาหกิจผู้ให้บริการ ไม่สมดุลงในการบริหารจัดการส่งผลให้เกิดปัญหาหนี้ค่ากระแสไฟฟ้า ค่าน้ำประปาของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจค้างชำระเป็นจำนวนมากโดยบางส่วนหนี้ขาดอายุความสิทธิเรียกร้อง

ปัญหาการไม่อาจใช้สิทธิบังคับตามสัญญาด้วยการงดจ่ายกระแสไฟฟ้าและน้ำประปากับส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจที่ค้างชำระหนี้ได้ เพราะกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจบัญญัติในลักษณะห้ามดำเนินกิจการที่อาจกระทบประโยชน์ของรัฐและประชาชน จึงเป็นปัญหาในการบริหารจัดการ

หนี้ค่ากระแสไฟฟ้า น้ำประปาเป็นอย่างมากและหนี้บางส่วนที่ค้างชำระเกินกว่า 2 ปี ได้ขาดอายุความสิทธิเรียกร้องแล้ว ส่งผลให้รัฐวิสาหกิจผู้ให้บริการอาจจะไม่ได้รับชำระหนี้ในส่วนนี้จนอาจต้องดำเนินการหาผู้รับผิดชอบตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 ในการนี้รัฐบาลวางระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพิจารณาชี้ขาดการยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐและการดำเนินคดี พ.ศ. 2561 ข้อ 12 เป็นมาตรการภายในฝ่ายปกครองเพื่อแก้ไขปัญหาที่ค้างชำระหนี้ตามสัญญาซื้อขายหรือให้บริการกระแสไฟฟ้า น้ำประปาระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกันไว้โดยให้เสนอข้อพิพาทไปยังสำนักงานอัยการสูงสุดภายในอายุความทางแพ่งเพื่อให้คณะกรรมการพิจารณาชี้ขาดการยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐและการดำเนินคดี (กยพ.)วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐต่อไป แต่ไม่ได้กำหนดแนวทางแก้ไขปัญหานี้ขาดอายุความสิทธิเรียกร้องในทางแพ่งระหว่างหน่วยงานของรัฐไว้

4) สิทธิเรียกร้องตามสัญญาซื้อขายหรือให้บริการกระแสไฟฟ้า น้ำประปาในระหว่างหน่วยงานของรัฐเป็นหนี้ตามสัญญาทางแพ่ง มีใช้สัญญาที่มุ่งจัดทำบริการสาธารณะโดยตรง และอายุความในทางแพ่งมิใช่บทบัญญัติเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนที่เกี่ยวข้องกับอำนาจฟ้อง กยพ. จึงไม่สามารถหยิบยกอายุความขึ้นพิพาทขายยกฟ้องได้เอง เนื่องจากประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 193/29 กำหนดห้ามไว้ แต่ให้เป็นสิทธิของลูกหนี้ที่จะยกอายุความขึ้นต่อสู้ ซึ่งศาลฎีกามีคำพิพากษาเกี่ยวกับอายุความ

มาโดยตลอดว่า โจทก์เป็นรัฐวิสาหกิจมีวัตถุประสงค์ในการจำหน่ายพลังงานไฟฟ้า และดำเนินธุรกิจเกี่ยวกับพลังงานไฟฟ้า หรือผลิต จัดส่งและจำหน่ายน้ำประปา เป็นผู้ประกอบการค้า ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 193/34(1) ต้องฟ้องเรียกค่ากระแสไฟฟ้า ค่าน้ำประปาเป็นค่าสินค้าภายในกำหนดสองปี ไม่เช่นนั้นสิทธิเรียกร้องหนี้ค่ากระแสไฟฟ้า ค่าน้ำประปาเป็นอันขาดอายุความ (เทียบคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 8462/2542 คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 751/2547 คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 6476/2547) จึงเป็นภาระที่รัฐวิสาหกิจผู้ให้บริการต้องส่งข้อพิพาทมายัง กยพ. ภายในกำหนดอายุความโดยเคร่งครัด

ทั้งนี้ หนี้ในส่วนที่มีการชี้ขาดข้อพิพาทขาดอายุความนั้น หน่วยงานของรัฐผู้ให้บริการก็ไม่กล้าชำระเงินค่าสาธารณูปโภคเพื่อเป็นการรักษาผลประโยชน์ให้แก่หน่วยงานของตน และการชำระอาจทำให้หน่วยงานของตนได้รับความเสียหาย แต่หนี้ค่ากระแสไฟฟ้า ค่าน้ำประปาที่ขาดอายุความนั้นไม่เป็นเหตุให้หนี้ระงับลงแต่อย่างใด เมื่อทั้งสองต่างเป็นองคาพยพของรัฐด้วยกัน จึงควรวางมาตรการทางกฎหมายในการจัดการปัญหาดังกล่าวให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการเพื่อประโยชน์ในการบริหารราชการแผ่นดินในหนี้ค่าสาธารณูปโภค ดังนี้

ก) กรณีหนี้ค่าสาธารณูปโภคใกล้ครบอายุความ ให้หน่วยงานของรัฐผู้ให้บริการทำการรับสภาพหนี้ตามมาตรา 193/14(1) โดยการทำเป็นหนังสือรับสภาพหนี้ ชำระหนี้บางส่วน ชำระดอกเบี้ย ให้ประกันหรือกระทำการใดที่เห็นโดยปริยายว่ายอมรับสภาพหนี้ หรือส่งข้อพิพาท



ปีที่ 16 ฉบับที่ 1 (มกราคม - มิถุนายน 2564)

มายังสำนักงานอัยการสูงสุด เพื่อเป็นการกระทำอย่างอื่นอันมีผลเป็นอย่างเดียวกับการฟ้องคดี อันจะทำให้อายุความสะดุดหยุดลง และเริ่มนับอายุความกันใหม่ตามกำหนดอายุความในคดีเดิม ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 193/15

ข) กรณีหนี้ค่าสาธารณูปโภคครบกำหนดอายุความแล้ว ควรวางมาตรการบังคับห้ามมิให้หน่วยงานของรัฐยกอายุความขึ้นต่อสู้กับรัฐวิสาหกิจผู้ให้บริการ อันถือเป็นการสละประโยชน์แห่งอายุความโดยปริยาย และกรณีที่หน่วยงานของรัฐยอมรับในความสมบูรณ์แห่งหนี้โดยไม่มีข้อโต้แย้งใด ๆ เมื่อรัฐวิสาหกิจผู้ให้บริการ ได้ส่งข้อพิพาทมายังสำนักงานอัยการสูงสุดเพื่อเสนอต่อ กยพ. แล้ว ให้สำนักงานอัยการสูงสุดจัดให้มีการรับสภาพความรับผิดชอบโดยให้ทำเป็นหนังสือหรือโดยการให้ประกัน ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 193/28 วรรคสอง แต่หากกรณีมีข้อโต้แย้งบางประการเกี่ยวกับความสมบูรณ์แห่งหนี้ระหว่างกันอยู่ ให้หน่วยงานของรัฐยกข้อต่อสู้ในประเด็นเรื่องความสมบูรณ์แห่งหนี้ต่อสำนักงานอัยการสูงสุดและให้แถลงไม่ติดใจต่อสู้เรื่องอายุความอันมีผลเป็นการสละประโยชน์แห่งอายุความ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 193/24 แล้วจึงให้สำนักงานอัยการสูงสุดพิจารณาเสนอ กยพ. ในเรื่องความสมบูรณ์แห่งหนี้ และไม่ถือว่าการรับสภาพหนี้ การสละประโยชน์แห่งอายุความและการรับสภาพความรับผิดในข้อพิพาทเรื่องหนี้ค่าสาธารณูปโภคระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกันเป็นการกระทำในลักษณะเป็นการไม่ปกป้องผลประโยชน์ของรัฐอันอาจ

ทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้หนึ่งผู้ใดต้องรับผิดชอบพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539

### อภิปรายผลการวิจัย

ผู้วิจัยได้นำมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับหนี้ค่าสาธารณูปโภคระหว่างหน่วยงานของรัฐมาวิเคราะห์กับแนวคิดทฤษฎีกฎหมายต่างประเทศ และทำการสังเคราะห์หลักกฎหมายดังกล่าวกับคำพิพากษาของศาลแล้ว เสนอหาแนวทางกฎหมายที่เป็นองค์ความรู้ใหม่เกี่ยวกับการยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐเพื่อบริหารราชการแผ่นดินเชิงคดีได้ ดังจะกล่าวต่อไปนี้

1. ด้วยข้อความคิดว่าด้วยนิติบุคคลในกฎหมายมหาชนที่มองว่ารัฐมีสถานะเป็นบุคคลที่มีความสามารถทางกฎหมายแยกออกจากเอกชน โดยรัฐมีเจตจำนงมหาชนเป็นของตนเองจึงสามารถขับเคลื่อนภาระหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อสนองความต้องการของประชาชนได้ด้วยตนเองเพียงลำพัง และการใช้อำนาจมหาชนของรัฐจะอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญในการจัดตั้งองค์การของรัฐเข้าดำเนินการกิจต่าง ๆ อย่างเป็นระบบ ระเบียบ ภายใต้ขอบเขตแห่งกฎหมายที่กำหนด เพื่อสนองตอบเจตจำนงทางมหาชนของรัฐที่คงอยู่อย่างสืบเนื่องเพื่อให้เห็นความมีตัวตนของรัฐแยกต่างหากจากคณะรัฐบาลซึ่งเป็นผู้สวามิติกษ์เข้าแสดงเจตนาในนามของรัฐ ส่งผลให้รัฐมีฐานะเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน และมีระบบการเงินการคลังการงบประมาณเป็นของตนเอง รัฐจึงมีตัวตนในทางกฎหมายระหว่างประเทศ และมีอำนาจจัดการตรวจสอบควบคุม



การจัดทำบริการสาธารณะของหน่วยงานต่าง ๆ ในฐานะองค์การของรัฐได้ อันเป็นการไม่สอดคล้องกับคติความเชื่อดั้งเดิมของไทยที่สืบเนื่องมาแต่ในอดีตที่ถือว่าพระมหากษัตริย์และรัฐเป็นสิ่งเดียวกันที่ไม่อาจแยกออกจากกันได้ รัฐจึงไม่อยู่ในฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายภายในเป็นเพียงนิติบุคคลในทางกฎหมายระหว่างประเทศ ส่งผลให้มีเพียงองค์การของรัฐเท่านั้นที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล จึงเกิดข้อถกเถียงและโต้แย้งกันเมื่อเกิดข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐซึ่งต่างมีฐานะเป็นนิติบุคคลมหาชนด้วยกัน ซึ่งต่างต้องพิทักษ์ปกป้องสิทธิของนิติบุคคลแห่งตนยิ่งกว่าประโยชน์ของหน่วยงานของรัฐอื่น แม้ว่าหน่วยงานของรัฐที่โต้แย้งสิทธิกันนั้นจะต้องร่วมกันจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนก็ตาม

ดังนั้น แนวทางการขจัดข้อพิพาทดังกล่าวด้วยการใช้มาตรการภายในของฝ่ายบริหารในการวางระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อเป็นเครื่องมือของรัฐในการจัดการแก้ไขปัญหาข้อขัดแย้งกันระหว่างองค์การของรัฐจึงเป็นแนวทางหนึ่งที่รัฐจำเป็นต้องวางมาตรการดังกล่าว

2) หนี้ค่าสาธารณูปโภคระหว่างหน่วยงานของรัฐตามข้อความตีความกฎหมายต่างประเทศเป็นหนี้ทางแพ่งที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติการกิจในหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐเพื่อการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชน เมื่อเกิดปัญหาหนี้ค่าสาธารณูปโภคค้างชำระและปัญหาหนี้ขาดอายุความสิทธิเรียกร้องจึงส่งผลเสียต่อการบริหารราชการแผ่นดินอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ เช่น ทำให้เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐผู้ใช้บริการไม่กล้าที่จะชำระหนี้หรือเป็นการบังคับให้ต้อง

ยกอายุความขึ้นต่อผู้เพราะเป็นการปกป้องผลประโยชน์แก่หน่วยงานของตนไม่ให้อายุความเสียเปรียบในเชิงคดี หรือเป็นเพราะการกระทำดังกล่าวอาจเป็นการรับสภาพหนี้ รับสภาพความรับผิดชอบ หรือเป็นการชำระหนี้ที่มีข้อต่อผู้เพราะเหตุขาดอายุความ

อนึ่ง ในอีกแง่มุมหนึ่งเกี่ยวกับหนี้ที่ขาดอายุความ รัฐวิสาหกิจผู้ให้บริการย่อมได้รับความเสียหายเพราะหากนำคดีไปฟ้องต่อศาลหรือส่งข้อพิพาทมายังสำนักงานอัยการสูงสุดเพื่อบังคับตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพิจารณาชี้ขาดการยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐและการดำเนินคดี พ.ศ. 2561 แล้ว หากหน่วยงานของรัฐผู้ใช้บริการยกอายุความขึ้นต่อผู้เพื่อปกป้องผลประโยชน์ของหน่วยงานของตนในการต่อสู้คดี ย่อมมีผลให้คดีขาดอายุความไม่อาจบังคับตามสิทธิได้อย่างแน่แท้ และในการนี้หากจะบังคับสิทธิตามสัญญาโดยการงดจ่ายกระแสไฟฟ้า หรืองดจ่ายน้ำประปา ก็ไม่อาจทำได้เพราะอาจทำให้ประโยชน์ของรัฐต้องเสียหายอันเป็นการขัดกับวัตถุประสงค์ของกฎหมายจัดตั้งอย่างแน่แท้ กรณีจึงตกเป็นภาระแก่รัฐวิสาหกิจผู้ให้บริการต้องดำเนินการไล่เบี้ยหาผู้รับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และเกิดปัญหาในทางปฏิบัติส่งผลให้หนี้ค่าสาธารณูปโภคของหน่วยงานของรัฐเพิ่มจำนวนมากขึ้นทุกปี

การใช้มาตรการภายในเชิงคดีโดยการเพิ่มบทบาทของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพิจารณาชี้ขาดการยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐและการดำเนินคดี พ.ศ. 2561

เพื่อคุ้มครองกึ่งแก้ไขปัญหานี้ค่าสาธารณูปโภค ระหว่างหน่วยงานของรัฐและเป็นการป้องกัน ปัญหาหนี้ขาดอายุความซึ่งเป็นช่องว่างในการ จัดทำบริการสาธารณะในปัจจุบัน โดยใช้มาตรการ ภายในของรัฐบาลเป็นกลไกการขับเคลื่อนแก้ไข ปัญหาเป็นการสอดคล้องกับข้อความคิดการ จัดทำบริการสาธารณะโดยรัฐเพียงหนึ่งเดียวที่ดำรง นิติฐานะเป็นนิติบุคคลมหาชน โดยการกำหนด แนวทางให้นำข้อความคิดเรื่องการรับสภาพหนี้ การห้ามยกอายุความขึ้นต่อสู้ การสละประโยชน์ แห่งอายุความและการรับสภาพความรับผิดชอบ มากำหนดบังคับในการดำเนินคดีเพื่อเรียกร้องหนี้ ค่าสาธารณูปโภคระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกัน อย่างเป็นรูปธรรม เช่น การเพิ่มเติมระเบียบสำนัก นายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพิจารณาชี้ขาดการยุติ ข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐและการดำเนิน คดี พ.ศ. 2561 บังคับห้ามหน่วยงานของรัฐยกอายุ ความในหนี้ค่าสาธารณูปโภค ค่ากระแสไฟฟ้า ค่าน้ำ ประปา ขึ้นต่อสู้กับรัฐวิสาหกิจผู้ให้บริการ ในกรณี ที่หน่วยงานของรัฐยอมรับในความสมบูรณ์แห่งหนี้ โดยไม่มีข้อโต้แย้ง ให้สำนักงานอัยการสูงสุดจัดให้ มีการรับสภาพความรับผิดชอบโดยให้ทำเป็นหนังสือ หรือโดยการให้ประกัน แต่หากกรณีมีข้อโต้แย้ง บางประการเกี่ยวกับความสมบูรณ์แห่งหนี้ระหว่าง กันอยู่ ให้หน่วยงานของรัฐยกข้อต่อสู้ในประเด็น เรื่องความสมบูรณ์แห่งหนี้ต่อสำนักงานอัยการสูงสุด เพื่อพิจารณาตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่า ด้วยการพิจารณาชี้ขาดการยุติข้อพิพาทระหว่าง หน่วยงานของรัฐและการดำเนินคดี พ.ศ. 2561 ต่อไป จะเป็นหนทางหนึ่งในการยกระดับมาตรฐาน ในกระบวนการยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงาน

ของรัฐเกี่ยวกับหนี้ค่าสาธารณูปโภคในฝ่ายบริหาร และสามารถบริหารจัดการสิทธิเรียกร้องได้โดยง่าย เป็นธรรม สะดวก รวดเร็ว ยืดหยุ่น ประหยัด โปร่งใสอยู่ในระดับที่เจ้าหน้าที่และลูกหนี้ยอมรับ และคาดหมายได้ อันจะเป็นการสร้างเชื่อมั่น ต่อระบบการบริหารราชการแผ่นดินในการยุติ ข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐโดยรวมต่อไป

### ข้อเสนอแนะ

1. ข้อเสนอแนะสำหรับการนำผลการวิจัย ไปใช้ประโยชน์

คณะรัฐมนตรีและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะสำนักงานอัยการสูงสุด ควรยกระดับ มาตรการภายในฝ่ายปกครองในการบริหารราชการ แผ่นดินเชิงคดี เพื่อประโยชน์ในการจัดการปัญหา หนี้ค่าสาธารณูปโภค ค่ากระแสไฟฟ้า ค่าน้ำประปา ของหน่วยงานของรัฐค้างชำระ และแก้ไขปัญหานี้ ขาดอายุความ และนำผลการวิจัยไปกำหนดทิศทาง ในการระงับข้อพิพาทระหว่างส่วนราชการหน่วยงาน ของรัฐให้อยู่ในรูปแบบและทิศทางเดียวกันอันเป็น ประโยชน์ต่อการบริหารราชการแผ่นดินในฝ่าย บริหาร

ในเบื้องต้นควรนำผลการวิจัย เพื่อใช้ ในการบริหารงานเชิงคดีเพื่อวางระบบการบริหาร ราชการแผ่นดินในการยุติข้อพิพาทระหว่าง หน่วยงานของรัฐเกี่ยวกับหนี้ค่าสาธารณูปโภคต่อไป

2. ข้อเสนอแนะในการทำวิจัยครั้งต่อไป

ผลการวิจัยอาจสามารถนำไปประยุกต์ ใช้ในการทำวิจัยเพื่อประโยชน์ในการตราพระราช บัญญัติการพิจารณาชี้ขาดการยุติข้อพิพาทระหว่าง หน่วยงานของรัฐและการดำเนินคดี พ.ศ. .... ต่อไป

## REFERENCES

- Sawangsak, C. (2000). **Administrative contract and private participation in the preparation of public services**. Bangkok: Office of the Administrative Court. (1998). **Juristic person under public law**. Bangkok: winyuchon publisher.
- Rattanasawongwong, K. (2008). **Administrative law**. 7th Edition, Bangkok: winyuchon publisher.
- Jirathienart, P. (2000). **Terminated claims**. Master of Law Thesis Chulalongkorn University.
- Lorratanachoti, P. (1991). **Tender for the procurement of parcels of government agencies**. Master of Law Thesis Thammasat University.
- Chareerat, W. **Introduction to Administrative Law: Basic Principles of Law Governing and administrative action**. 2nd Edition, Bangkok: winyuchon publisher.
- .....