



การศึกษาเปรียบเทียบความเห็นของศาลปกครองและศาลยุติธรรม
ในคดีที่เกี่ยวกับสัญญาทางปกครองของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาด
อำนาจหน้าที่ระหว่างศาล

โดย

นางสาวนิรมล อินทาปัจ

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร

นิติศาสตรมหาบัณฑิต

สาขากฎหมายมหาชน

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ปีการศึกษา 2558

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

การศึกษาเปรียบเทียบความเห็นของศาลปกครองและศาลยุติธรรม
ในคดีที่เกี่ยวกับสัญญาทางปกครองของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาด
อำนาจหน้าที่ระหว่างศาล

โดย

นางสาวนิรมล อินทาปัจ



วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร

นิติศาสตรมหาบัณฑิต

สาขากฎหมายมหาชน

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ปีการศึกษา 2558

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์



THE STUDY TO COMPARE THE OPINION OF
THE ADMINISTRATIVE COURT AND THE COURT OF JUSTICE IN
THE CASE RELATED TO ADMINISTRATIVE CONTRACT OF
THE COMMISSION ON JURISDICTION OF COURTS

BY

MISS NIRAMON INTAPAT



A THESIS SUBMITTED IN PARTIAL FULFILLMENT OF THE REQUIREMENTS
FOR THE DEGREE OF MASTER DEGREE OF LAWS

PUBLIC LAW

FACULTY OF LAW

THAMMASAT UNIVERSITY

ACADEMIC YEAR 2015

COPYRIGHT OF THAMMASAT UNIVERSITY

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

คณะนิติศาสตร์

วิทยานิพนธ์

ของ

นางสาวนิรมล อินทาปัจ

เรื่อง

การศึกษาเปรียบเทียบความเห็นของศาลปกครองและศาลยุติธรรม
ในคดีที่เกี่ยวกับสัญญาทางปกครองของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาด
อำนาจหน้าที่ระหว่างศาล

ได้รับการตรวจสอบและอนุมัติ ให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร
นิติศาสตรมหาบัณฑิต

เมื่อ วันที่ 11 สิงหาคม พ.ศ. 2559

ประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

(ศาสตราจารย์ ดร. สมคิด เลิศไพฑูรย์)

กรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์

(ศาสตราจารย์ ดร. สุรพล นิติไกรพจน์)

กรรมการสอบวิทยานิพนธ์

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล)

กรรมการสอบวิทยานิพนธ์

(อาจารย์ ดร. เจตน์ สถาวรศีลพร)

คณบดี

(ศาสตราจารย์ ดร. อุดม รัฐอมฤต)

หัวข้อวิทยานิพนธ์	การศึกษาเปรียบเทียบความเห็นของศาลปกครองและศาลยุติธรรมในคดีที่เกี่ยวกับสัญญาทางปกครองของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล
ชื่อผู้เขียน	นางสาวนิรมล อินทาปัจ
ชื่อปริญญา	นิติศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชา/คณะ/มหาวิทยาลัย	กฎหมายมหาชน นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์	ศาสตราจารย์ ดร.สุรพล นิติไกรพจน์
ปีการศึกษา	2558

บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์เล่มนี้มุ่งหมายศึกษาเกี่ยวกับความเห็นของศาลปกครองและศาลยุติธรรมในคดีที่เกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามที่ปรากฏในคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล โดยที่ความเห็นดังกล่าวจะต้องเป็นไปตามนิยามสัญญาทางปกครองตามที่มีบัญญัติไว้ในมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และในแต่ละศาลไม่ว่าศาลปกครองหรือศาลยุติธรรมควรมีความเห็นเหมือนกันในประเด็นข้อเท็จจริงซึ่งมีลักษณะอย่างเดียวกัน เพื่อแสดงให้เห็นถึงแนวคิดที่ชัดเจนที่มีต่อสัญญาทางปกครอง อันจะไม่ทำให้เกิดพิพาทเกี่ยวกับสัญญาที่มีลักษณะอย่างเดียวกันขึ้นสู่การพิจารณาพิพากษาของศาลที่ต่างกัน ซึ่งไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการมีระบบศาลคู่ในประเทศไทย โดยที่การวิเคราะห์ความเห็นของศาลปกครองและศาลยุติธรรมดังกล่าวจะนำไปสู่การพัฒนาแนวความคิดที่มีต่อนิยามสัญญาทางปกครองของประเทศไทยต่อไป

จากการศึกษาพบว่า

1) ประเด็นเกี่ยวกับคู่สัญญา ศาลปกครองและศาลยุติธรรมมีความเห็นต่อประเด็นดังกล่าวตามที่ปรากฏในคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล โดยศาลปกครองพิจารณาว่าหน่วยงานนั้นมีภาระหน้าที่ซึ่งได้รับมอบหมายจากรัฐให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือดำเนินกิจการทางปกครองหรือไม่ หากภาระหน้าที่ของหน่วยงานนั้นเป็นงานทางปกครองที่ได้รับมอบหมายจากรัฐ หน่วยงานนั้นก็จะเป็นหน่วยงานทางปกครอง ส่วนศาลยุติธรรมนั้นปรากฏว่าในบางกรณีมีการพิจารณาความเป็นหน่วยงานทางปกครองจากภาระหน้าที่ในทางปกครองที่ได้รับมอบหมายจากรัฐ เช่นเดียวกับกับสัญญาทางปกครอง แต่ก็พบว่าบางกรณีที่ศาลยุติธรรมพิจารณาเพียงสถานะของ

หน่วยงานว่าเป็นหน่วยงานรัฐหรือเอกชน โดยที่ไม่ปรากฏว่ามีการพิจารณาภาระหน้าที่ของหน่วยงาน นั้นว่าเป็นงานทางปกครองที่ได้รับมอบหมายจากรัฐหรือไม่ ซึ่งการไม่พิจารณาถึงภาระหน้าที่ดังกล่าว ไม่เป็นไปตามนิยามคำว่า “หน่วยงานทางปกครอง” ซึ่งได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้ง ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

2) ประเด็นเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ของสัญญา แต่ละศาลไม่ว่าศาลปกครองหรือ ศาลยุติธรรมมีความเห็นตามที่ปรากฏในคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล กรณีการพิจารณา ว่าวัตถุประสงค์แห่งสัญญาใดจะเป็นเครื่องมือสำคัญที่จะทำให้การบริการสาธารณะบรรลุผลหรือไม่ เป็นไป ในลักษณะที่ทั้งศาลปกครองและศาลยุติธรรมยังไม่มีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนในการพิจารณาเรื่องดังกล่าว

3) ประเด็นเกี่ยวกับข้อสัญญาที่แสดงเอกสิทธิ์ของรัฐ ตามที่ปรากฏความเห็นของศาล ปกครองและศาลยุติธรรมในคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ทั้งศาลปกครองและ ศาลยุติธรรมยังขาดหลักเกณฑ์การพิจารณาที่ชัดเจนว่าข้อสัญญาใดเป็นข้อสัญญาที่แสดงเอกสิทธิ์ของ รัฐ หรือเป็นเพียงข้อสัญญาในทางแพ่งที่แสดงการได้เปรียบหรือเสียเปรียบกันของคู่สัญญาเท่านั้น

การให้ความเห็นของศาลปกครองและศาลยุติธรรมเกี่ยวกับนิยามสัญญาทางปกครอง จึงยังมีความบกพร่อง เนื่องจากแต่ละศาลไม่ว่าศาลปกครองหรือศาลยุติธรรมยังขาดหลักเกณฑ์ในการ ตีความนิยามสัญญาทางปกครองในระบบกฎหมายไทย ดังนั้น ศาลปกครองและศาลยุติธรรมจึงควร ให้ความเห็นเกี่ยวกับนิยามสัญญาทางปกครองโดยสร้างความชัดเจนในการพิจารณาความเป็น สัญญาทางปกครองในเรื่องคู่สัญญากรณีเป็นหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือ ดำเนินกิจการทางปกครอง วัตถุประสงค์ของสัญญากรณีวัตถุประสงค์แห่งสัญญาใดจะเป็นเครื่องมือสำคัญ ที่จะทำให้การบริการสาธารณะบรรลุผล และการพิจารณาว่าข้อสัญญาใดเป็นข้อสัญญาที่แสดง เอกสิทธิ์ของรัฐที่จะปรากฏได้เฉพาะในสัญญาทางปกครองเท่านั้น

คำสำคัญ: สัญญาทางปกครอง

Thesis Title	THE STUDY TO COMPARE THE OPINION OF THE ADMINISTRATIVE COURT AND THE COURT OF JUSTICE IN THE CASE RELATED TO ADMINISTRATIVE CONTRACT OF THE COMMISSION ON JURISDICTION OF COURTS
Author	Miss Niramom Intapat
Degree	Master of laws
Department/Faculty/University	Public Law Law Thammasat University
Thesis Advisor	Professor Dr. Surapon Nitikraipot
Academic Year	2015

ABSTRACT

This thesis aims to study on the opinion of the Administrative Court and the Court of Justice in the case related to administrative contract as it is appeared in the decisions of the court jurisdiction. Such opinion shall be subjected to the definition of administrative contract as it is prescribed in Section 3 of Act on the establishment of administrative courts and administrative court procedure, B.E. 2542. In each court, whether the administrative court or the court of justice, the opinion related to the same category of facts shall be the same to present clear idea towards administrative contract, so it will not lead the dispute related to the same category of administrative contract to the different adjudication of the court, which does not meet the objective of having a court system in Thailand. The analysis on the mentioned opinion of the Administrative Court and the Court of Justice will lead to the development of the concept towards the definition of the administrative contract of Thailand hereafter.

From the study, it is found that

1) The issues related to the parties. Administrative court and the court of justice have opinions to such issues as it is appeared in the decisions of the court jurisdiction between the courts. The administrative court had a decision that the agency has its obligation assigned by the government to use the administrative power or administrative action or not. If the obligation of such agency is an administrative task that has been assigned by the government, such agency shall be administrative agency. For the court of justice, it is appeared that it has been decided as the administrative agency in some cases from the administrative task that has been assigned by the government as well as administrative contract. However, it is found that in some cases, the court of justice considered only the status of the agency whether it is private sector or government sector, and it is not appeared that there are any considerations on obligation of such agency whether its task is assigned by the government sector or not. The act of not considering on such obligation will not comply with the definition of "administrative agency" prescribed in the Act on the establishment of administrative courts and administrative court procedure, B.E. 2542.

2) The issues related to purposes of the contract. Each court whether it is the administrative court or the court of justice as it is appeared in the decisions of the court jurisdiction between the courts, in the case of considering that which objects of the contract shall be considered as an important tool to achieve public service or it does not in the manner that both administrative court and the court of justice have no clear criteria to consider such matters.

3) Issues regarding the terms of contract displaying the privilege of the government. According to the opinion of the administrative court and the court of justice in the decisions of the court jurisdiction between the courts, both administrative court and the court of justice lack of clear criteria for considering whether each term of contract is the term that presents the privilege of the government, or it is just the term of contract in civil law presenting the advantage or disadvantage of the parties only.

The opinion provided by the administrative court and the court of justice related to the definition of administrative contract still have shortcoming

because each court such as the administrative court or the court of justice still lack of criteria to interpret the definition of administrative contract in Thai Law. Therefore, the administrative law and the court of justice shall provide opinions related to definition of the administrative contract with clear consideration that presenting administrative contract in terms of parties in the case that it is the agency assigned task to use the administrative power or administrative act. For the objectives of the contract, it is used in the case of finding the contract that shall be an important tool to achieve public service and the consideration that which contract is the contract that presents the privilege of the government and it is appeared only in the administrative contract.

Keyword: administrative contract



กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปได้ เนื่องจากได้รับความกรุณาและการชี้แนะที่เป็นประโยชน์จากกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ทุกท่าน ขอขอบพระคุณศาสตราจารย์ ดร. สมคิด เลิศไพฑูรย์ ประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ผู้ให้คำชี้แนะต่างๆ ในการจัดทำวิทยานิพนธ์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล กรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ที่กรุณาให้รายละเอียดเกี่ยวกับรายการสิ่งที่ต้องแก้ไขในการจัดทำวิทยานิพนธ์ อาจารย์ ดร. เจตน์ สถาวรศิลป์ กรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ที่สละเวลาในการตรวจและให้คำแนะนำในการจัดทำวิทยานิพนธ์ และศาสตราจารย์ ดร. สุรพล นิติไกรพจน์ กรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษา ที่ให้คำชี้แนะและเมตตาตลอดการจัดทำวิทยานิพนธ์ ผู้ศึกษาขอกราบขอบขอบคุณทุกท่านเป็นอย่างสูงมา ณ โอกาสนี้

ขอขอบพระคุณครอบครัวที่กำลังใจในการศึกษา ขอขอบพระคุณนางปิยะนุช ภิสสาสุนทร คุณอาที่ให้การสนับสนุนการศึกษาและเป็นกำลังใจให้เสมอมา ขอขอบคุณนายพันธุ์เทพ เนาวรัตน์ น้องที่คอยช่วยเหลือในเรื่องต่างๆ ที่เกี่ยวกับการจัดทำวิทยานิพนธ์ และขอขอบคุณนางสาววาริรัตน์ ปฏิบุรุษ และนางสาวรวิศรา คำปาน เพื่อนร่วมงานที่ช่วยเหลือในการจัดรูปแบบวิทยานิพนธ์ รวมทั้งบุคคลท่านอื่นที่เคยช่วยเหลือเกี่ยวกับการศึกษาและการจัดทำวิทยานิพนธ์ซึ่งไม่ได้กล่าวนามมาในที่นี้

หากผลการศึกษานี้มีข้อบกพร่องประการใด ผู้ศึกษาขอน้อมรับไว้เพื่อปรับปรุงแก้ไขในการศึกษาครั้งต่อไป

นางสาวนิรมล อินทาปัจ

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	(1)
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	(3)
กิตติกรรมประกาศ	(6)
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์และขอบเขตของการวิจัย	1
1.3 สมมติฐานในการวิจัย	2
1.4 วิธีการศึกษา	3
1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	3
บทที่ 2 ข้อความคิดว่าด้วยสัญญาทางปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542	4
2.1 ความเป็นมาของการนิยาม “สัญญาทางปกครอง”	4
2.2 ความหมายของสัญญาทางปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาล ปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542	9
2.2.1 ประเด็นที่เกี่ยวกับคู่สัญญา	10
2.2.1.1 ปัญหาการมีลักษณะของ “หน่วยงานทางปกครอง” ของคู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายหนึ่ง	10
2.2.1.2 ปัญหาการมีลักษณะของ “บุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐ” ของคู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายหนึ่ง	12

2.2.2 ประเด็นที่เกี่ยวกับเนื้อหาของสัญญา	15
2.2.2.1 มีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน	15
2.2.2.2 มีลักษณะเป็นสัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ	19
2.2.2.3 มีลักษณะเป็นสัญญาที่จัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค	20
2.2.2.4 มีลักษณะเป็นสัญญาที่ให้แสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ	20
2.3 การเพิ่มเติมความหมายของสัญญาทางปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้ง ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยมติที่ ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด	21
 บทที่ 3 หลักกฎหมายที่เกี่ยวกับสัญญาทางปกครองของต่างประเทศ	 24
3.1 หลักกฎหมายที่เกี่ยวกับสัญญาทางปกครองของประเทศฝรั่งเศส	24
3.1.1 หลักกฎหมายที่เกี่ยวกับความหมายของสัญญาทางปกครอง	24
3.1.2 การแบ่งแยกสัญญาทางปกครองออกจากสัญญาทางแพ่งของฝ่ายปกครอง	25
3.1.3 หลักกฎหมายที่ใช้บังคับกับสัญญาทางปกครอง	28
3.1.3.1 การก่อให้เกิดสัญญาทางปกครอง	28
3.1.3.2 ผลของสัญญาทางปกครอง	29
3.1.3.3 การสิ้นสุดของสัญญาทางปกครอง	29
3.2 หลักกฎหมายที่เกี่ยวกับสัญญาทางปกครองของประเทศเยอรมนี	29
3.2.1 หลักกฎหมายที่เกี่ยวกับความหมายของสัญญาทางปกครอง	30
3.2.2 การแบ่งแยกสัญญาทางปกครองออกจากสัญญา ทางแพ่งของฝ่ายปกครอง	30
3.2.3 หลักกฎหมายที่ใช้บังคับกับสัญญาทางปกครอง	31
3.2.3.1 การก่อให้เกิดสัญญาทางปกครอง	35
3.2.3.2 ผลของสัญญาทางปกครอง	35
3.2.3.3 การสิ้นสุดของสัญญาทางปกครอง	36

บทที่ 4 การชี้ขาดอำนาจศาลของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล	37
4.1 ความเป็นมาของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล	37
4.2 โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล	39
4.3 กระบวนการในการวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล	42
4.4 ประเภทคดีที่เคยยื่นสู่การวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล	46
บทที่ 5 การสังเคราะห์ความเห็นของศาลปกครองและศาลยุติธรรมในคดีที่เกี่ยวข้องสัญญาทางปกครองที่ขึ้นสู่การวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล	52
5.1 ความเห็นของศาลปกครองและศาลยุติธรรมกรณีที่มีความขัดแย้งกันในประเด็นเกี่ยวกับคู่สัญญา	52
5.1.1 กรณีสัญญาจ้าง	52
5.1.2 กรณีสัญญาให้ทุนการศึกษา	60
5.2 ความเห็นของศาลปกครองและศาลยุติธรรมกรณีที่มีความขัดแย้งกันในประเด็นเกี่ยวกับเนื้อหาของสัญญา	60
5.2.1 กรณีสัญญาซื้อขาย	60
5.2.2 กรณีสัญญาจ้าง	71
5.2.3 กรณีสัญญาเช่า	92
5.2.4 กรณีสัญญากู้ยืมเงิน	94
5.2.5 กรณีสัญญาให้ทุนการศึกษา	103
5.2.6 กรณีสัญญาขอลาศึกษาหรือฝึกอบรม	104
5.2.7 กรณีสัญญาสอบราคาหรือประกวดราคา	106

5.2.8	กรณีสัญญาให้ดำเนินการหรือเข้าร่วมในการดำเนินการ	108
5.2.9	กรณีสัญญาค้ำประกันการดำเนินการหรือการปฏิบัติตามสัญญา	119
บทที่ 6	การวิเคราะห์ระบบแนวคิดของศาลปกครองและศาลยุติธรรมเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองจากความเห็นที่ขึ้นสู่การวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล	126
6.1	แนวคิดที่เกี่ยวกับสัญญาทางปกครองของศาลปกครอง	126
6.1.1	ประเด็นที่เกี่ยวกับคู่สัญญา	126
6.1.1.1	กรณีสัญญาจ้าง	126
6.1.1.2	กรณีสัญญาให้ทุนการศึกษา	127
6.1.2	ประเด็นที่เกี่ยวกับเนื้อหาของสัญญา	127
6.1.2.1	กรณีสัญญาซื้อขาย	127
6.1.2.2	กรณีสัญญาจ้าง	128
6.1.2.3	กรณีสัญญาเช่า	128
6.1.2.4	กรณีสัญญากู้ยืมเงิน	128
6.1.2.5	กรณีสัญญาให้ทุนการศึกษา	128
6.1.2.6	กรณีสัญญาขอลาศึกษาหรือฝึกอบรม	129
6.1.2.7	กรณีสัญญาสอบราคาหรือประกวดราคา	129
6.1.2.8	กรณีสัญญาให้ดำเนินการหรือเข้าร่วมในการดำเนินการ	129
6.1.2.9	กรณีสัญญาค้ำประกันการดำเนินการหรือการปฏิบัติตามสัญญา	130
6.2	แนวคิดเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองของศาลยุติธรรม	130
6.2.1	ประเด็นที่เกี่ยวกับคู่สัญญา	130
6.2.1.1	กรณีสัญญาจ้าง	130
6.2.1.2	กรณีสัญญาให้ทุนการศึกษา	131
6.2.2	ประเด็นที่เกี่ยวกับเนื้อหาของสัญญา	131
6.2.2.1	กรณีสัญญาซื้อขาย	131
6.2.2.2	กรณีสัญญาจ้าง	132

6.2.2.3	กรณีสัญญาเช่า	133
6.2.2.4	กรณีสัญญากู้ยืมเงิน	133
6.2.2.5	กรณีสัญญาให้ทุนการศึกษา	133
6.2.2.6	กรณีสัญญาขอลาศึกษาหรือฝึกอบรม	133
6.2.2.7	กรณีสัญญาสอบราคาหรือประกวดราคา	133
6.2.2.8	กรณีสัญญาให้ดำเนินการหรือเข้าร่วมในการดำเนินการ	134
6.2.2.9	กรณีสัญญาจำกัดการดำเนินการหรือการปฏิบัติตามสัญญา	134
6.3	ข้อวิเคราะห์ความเห็นของศาลปกครองและศาลยุติธรรมตามหลัก กฎหมายว่าด้วยสัญญาทางปกครอง	135
6.3.1	วิเคราะห์ความเห็นของศาลปกครอง	135
6.3.1.1	ประเด็นที่เกี่ยวกับคู่สัญญา	136
6.3.1.2	ประเด็นที่เกี่ยวกับเนื้อหาของสัญญา	137
6.3.2	วิเคราะห์ความเห็นของศาลยุติธรรม	138
6.3.2.1	ประเด็นที่เกี่ยวกับคู่สัญญา	138
6.3.2.2	ประเด็นที่เกี่ยวกับเนื้อหาของสัญญา	139
บทที่ 7	สรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ	141
	บรรณานุกรม	149
	ประวัติผู้เขียน	151

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความสำคัญของปัญหา

เดิมประเทศไทยใช้ระบบศาลเดี่ยวซึ่งเป็นระบบที่คดีแพ่ง คดีอาญา และคดีปกครองได้รับการวินิจฉัยโดยศาลเดียวกันและใช้วิธีพิจารณาคดีอย่างเดียวกัน จนกระทั่งมีการพัฒนาเพื่อหาความแตกต่างที่ชัดเจนของคดีปกครองซึ่งสามารถแยกได้จากคดีแพ่งและคดีอาญาโดยการตราพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ขึ้นเพื่อจัดตั้งศาลปกครองให้ทำหน้าที่ในการพิจารณาคดีปกครองโดยเฉพาะและได้บัญญัติถึงลักษณะของคดีปกครองไว้ด้วย ในส่วนของคดีปกครองที่มีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครองนั้น พระราชบัญญัติดังกล่าวได้นิยามความหมายไว้ในมาตรา 3 ว่า “สัญญาทางปกครอง หมายความว่า ความรวมถึง สัญญาที่คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเป็นบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐและมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคหรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ” แต่เนื่องจากตั้งแต่ปี 2542 จนถึงปัจจุบัน ซึ่งเป็นเวลาประมาณ 17 ปี ยังคงปรากฏปัญหาในการวินิจฉัยว่าคดีนั้นๆ เป็นสัญญาทางปกครองหรือไม่ตามที่เห็นได้อย่างชัดเจนจากเหตุผลของศาลปกครองและศาลยุติธรรมในการวินิจฉัยความเป็นสัญญาทางปกครองจากคดีที่ขึ้นสู่การวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ซึ่งศาลปกครองและศาลยุติธรรมใช้เหตุผลที่แตกต่างกันในการตีความนิยามสัญญาทางปกครอง แม้คดีนั้นจะมีข้อเท็จจริงอย่างเดียวกัน เช่น การให้เหตุผลเกี่ยวกับองค์ประกอบของสัญญาทางปกครอง ด้านคู่สัญญา วัตถุประสงค์ของสัญญา หรือเอกลักษณ์ของฝ่ายปกครองในสัญญาทางปกครอง เป็นต้น โดยที่การวิเคราะห์การให้เหตุผลที่แตกต่างกันดังกล่าวมีความจำเป็นต่อผู้ที่จะศึกษาความหมายที่แท้จริงของคำนิยามดังกล่าวไม่ว่าจะเป็นผู้ที่ประกอบวิชาชีพในส่วนที่เกี่ยวข้อง คู่ความหรือคู่กรณีที่จะนำคดีขึ้นสู่ศาล ตลอดจนผู้สนใจทั่วไป ซึ่งจะนำไปใช้ประโยชน์ในการวิเคราะห์เพื่อหาความหมายของสัญญาทางปกครองตามที่ได้กำหนดไว้ในกฎหมายต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์และขอบเขตของการวิจัย

เนื่องจากประเทศไทยเป็นประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายซีวิลลอว์ (Civil Law) ซึ่งมีกฎหมายที่มาจากการบัญญัติกฎหมายเป็นลายลักษณ์อักษร เมื่อเกิดปัญหาการตีความกฎหมาย

ลายลักษณ์อักษรซึ่งในการศึกษานี้ ได้แก่ นิยามสัญญาทางปกครอง จึงต้องพิจารณาความหมายจากบทบัญญัติของกฎหมายที่ไว้ให้นิยามสัญญาทางปกครองไว้เป็นสำคัญ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการกำหนดนิยามสัญญาทางปกครองนั้น ประเทศไทยใช้คำว่า “สัญญาทางปกครอง หมายรวมถึง” กรณีจึงเห็นได้ว่ายังมีสัญญาทางปกครองบางประเภทที่ไม่อยู่ในนิยามดังกล่าว และองค์กรที่จะอธิบายความหมายของสัญญาทางปกครองได้ต้องเป็นผู้มีหน้าที่หลักในการตีความและปรับใช้กฎหมาย อันได้แก่ องค์กรศาล และเนื่องจากการมีระบบศาลคู่ทำให้สัญญาทางปกครองและสัญญาทางแพ่งได้รับการพิจารณาพิพากษาโดยศาลที่แตกต่างกัน คือ สัญญาทางปกครองได้รับการพิจารณาพิพากษาโดยศาลปกครอง ส่วนสัญญาทางแพ่งได้รับการพิจารณาพิพากษาโดยศาลยุติธรรม ซึ่งกรณีดังกล่าวอาจเกิดข้อโต้แย้งเรื่องอำนาจศาลในส่วนที่เกี่ยวกับสัญญาทางปกครองได้ ดังนั้น กรณีจึงเห็นได้ว่าความเห็นของศาลปกครองและศาลยุติธรรมเกี่ยวกับนิยามสัญญาทางปกครองซึ่งใช้อธิบายกรณีที่มีข้อเท็จจริงอย่างเดียวกัน มีส่วนสำคัญที่จะทำให้นิยามสัญญาทางปกครองชัดเจนยิ่งขึ้นต่อไปในอนาคต เช่นนี้การศึกษานิยามสัญญาทางปกครองจึงจำเป็นต้องศึกษาความเห็นของศาลปกครองและศาลยุติธรรมดังกล่าวประกอบด้วย

โดยที่วิทยานิพนธ์เล่มนี้มีขอบเขตในการวิจัย ดังนี้

- 1) ศึกษาความหมายของสัญญาทางปกครองและการแบ่งแยกสัญญาทางปกครองออกจากสัญญาทางแพ่งในระบบกฎหมายไทย
- 2) ศึกษาความหมายของสัญญาทางปกครองและการแบ่งแยกสัญญาทางปกครองออกจากสัญญาทางแพ่งในระบบกฎหมายต่างประเทศ
- 3) ศึกษากระบวนการที่นำไปสู่การให้เหตุผลของศาลปกครองและศาลยุติธรรมในการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล
- 4) ศึกษาวิเคราะห์ความเห็นเกี่ยวกับนิยามสัญญาทางปกครองของศาลปกครองและศาลยุติธรรมโดยมีขอบเขตเฉพาะในส่วนการวินิจฉัยเพื่อการแบ่งแยกสัญญาทางปกครองออกจากสัญญาทางแพ่งเท่านั้น

1.3 สมมติฐานในการวิจัย

การให้ความเห็นของศาลเกี่ยวกับความหมายของสัญญาทางปกครองของประเทศไทยนั้น แม้ในปัจจุบันจะมีการกำหนดนิยามสัญญาทางปกครองไว้ในมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ว่า “สัญญาทางปกครองหมาย ความรวมถึง สัญญาที่คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเป็นบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐและมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำ

บริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคหรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ” แต่เนื่องจากบทบัญญัติดังกล่าวมีลักษณะพิเศษ กล่าวคือ มิได้เป็นการบัญญัตินิยามของสัญญาทางปกครองว่ามีความหมายอย่างไร แต่เป็นการบัญญัติเฉพาะสัญญาทางปกครองบางประเภทไว้ ซึ่งนิยามดังกล่าวต้องได้รับการขยายความให้ชัดเจนโดยศาลปกครองและศาลยุติธรรมตามที่ได้กล่าวมาแล้ว โดยผู้ศึกษาเห็นว่าศาลแต่ละศาลอาจมีวิธีการตีความนิยามสัญญาทางปกครองที่แตกต่างกัน แต่ในศาลเดียวกันจะต้องมีหลักในการตีความที่จะนำมาใช้กับคดีที่มีข้อเท็จจริงอย่างเดียวกันในลักษณะที่เหมือนกัน ซึ่งจะนำไปสู่การพัฒนา นิยามสัญญาทางปกครองที่มีทิศทางและชัดเจนต่อไป

1.4 ระเบียบวิธีวิจัย

1.4.1 ศึกษาตำราและเอกสารประกอบทางวิชาการที่เกี่ยวข้องกับความหมายของสัญญาทางปกครองและการแบ่งแยกสัญญาทางปกครองออกจากสัญญาทางแพ่งของประเทศไทยและต่างประเทศ

1.4.2 ศึกษาความเห็นของศาลปกครองและศาลยุติธรรมซึ่งใช้ในการแบ่งแยกสัญญาทางปกครองออกจากสัญญาทางแพ่งตามที่ปรากฏในคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลโดยแยกวิเคราะห์แบบจัดกลุ่มประเภทสัญญา

1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

การศึกษาจะนำไปสู่การสร้าง ความเข้าใจความหมายของสัญญาทางปกครองในระบบกฎหมายไทย และเข้าใจแนวความคิดที่ใช้การให้เหตุผลเกี่ยวกับความหมายของสัญญาทางปกครองของศาลปกครองและศาลยุติธรรม ซึ่งการศึกษาดังกล่าวสามารถใช้เพื่อพัฒนาความหมายของสัญญาทางปกครองของประเทศไทยเพื่อให้เกิดความชัดเจนได้

บทที่ 2

ข้อคิดว่าด้วยสัญญาทางปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

โดยที่การศึกษานี้เกี่ยวข้องกับการอธิบายความหมายของสัญญาทางปกครองในระบบกฎหมายไทยของศาลปกครองและศาลยุติธรรมตามที่ปรากฏในคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล กรณีจึงมีความจำเป็นต้องศึกษาความหมายของสัญญาทางปกครองที่ได้มีบัญญัติไว้ในกฎหมายไทย ซึ่งได้มีการนิยามไว้แล้วอย่างชัดเจนในมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ว่า “สัญญาทางปกครอง หมายความว่า ความรวมถึง สัญญาที่คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเป็นบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐ และมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ” ดังนั้น ในการศึกษา นิยามสัญญาทางปกครองดังกล่าวอย่างละเอียด ในลำดับแรกจึงควรทำความเข้าใจความเป็นมาของนิยามสัญญาทางปกครองเพื่อให้เข้าใจเหตุผลของการจำกัดความซึ่งจะทำให้เข้าใจเจตนารมณ์ของกฎหมายได้อย่างถูกต้อง นอกจากนี้ การศึกษานิยามสัญญาทางปกครองยังจะต้องศึกษาองค์ประกอบของสัญญาทางปกครองว่าประกอบด้วยองค์ประกอบใดบ้าง รวมทั้งจะต้องศึกษาการวางบรรทัดฐานของศาลกรณีที่มีต่อความหมายของสัญญาทางปกครองตามกฎหมาย ตามที่ปรากฏในทิมติที่ประชุมใหญ่ตุลาการศาลปกครองสูงสุดเพื่อนำมาวิเคราะห์ประกอบความเข้าใจนิยามของสัญญาทางปกครองตามกฎหมายซึ่งศาลนำมาปรับใช้กับคดีพิพาทประกอบด้วย

2.1 ความเป็นมาของการนิยาม “สัญญาทางปกครอง”

ก่อนปี พ.ศ. 2542 ประเทศไทยใช้ระบบศาลเดี่ยวซึ่งเป็นระบบศาลที่ไม่มีศาลปกครอง โดยให้ศาลยุติธรรมทำหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองจึงขึ้นสู่การพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม ซึ่งศาลยุติธรรมนำหลักกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาปรับใช้แก่คดีที่เกี่ยวกับสัญญาทางปกครองในลักษณะเช่นเดียวกับคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางแพ่ง¹ ต่อมาเมื่อประเทศไทยใช้ระบบศาลคู่โดยมีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 11 ตุลาคม 2542 เป็นต้นมา

¹ กมลชัย รัตนสภาวะวงศ์, “ความพยายามในการนำแนวความคิดและหลักกฎหมายเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองของต่างประเทศมาใช้บังคับในประเทศไทยในภาพรวม” วารสารกฎหมายปกครอง น.14. (ธันวาคม 2541)

โดยที่ในพระราชบัญญัติดังกล่าวได้นิยามสัญญาทางปกครองไว้ว่า “สัญญาทางปกครอง หมายความว่า สัญญาที่คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเป็นบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐและมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคหรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ” ดังนั้น การศึกษาความเห็นของศาลปกครองและศาลยุติธรรมเกี่ยวกับนิยามของสัญญาทางปกครองที่ได้จากคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลนั้น ในลำดับแรกจำเป็นต้องศึกษาความเป็นมาของนิยามดังกล่าวเพื่อความเข้าใจเจตนารมณ์ของกฎหมาย อันจะนำไปใช้ในการศึกษาวิเคราะห์ความเห็นของศาลปกครองและศาลยุติธรรมที่มีต่อนิยามดังกล่าวต่อไป ซึ่งความเป็นมาของนิยามดังกล่าวมีรายละเอียด ดังนี้²

ชั้นการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร

มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.

จำนวน 4 ฉบับ ได้แก่

ร่างที่ 1 คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ

สัญญาทางปกครองได้รับการนิยามไว้ในมาตรา 3 ว่า “สัญญาทางปกครอง หมายความว่า สัญญาที่คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐ และมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้คู่สัญญาเข้าดำเนินการบริการสาธารณะ สัญญาที่มีวัตถุประสงค์เพื่อจัดให้มีสิ่งที่เป็นสาธารณูปโภคหรือสัญญาที่มีกฎหมายกำหนดให้ฟ้องคดีต่อศาลปกครอง”

ร่างที่ 2 นายปรีชา สุวรรณทัต กับคณะเป็นผู้เสนอ

สัญญาทางปกครองได้รับการนิยามไว้ในมาตรา 3 ว่า “สัญญาทางปกครอง หมายความว่า สัญญาที่คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐ และมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน หรือสัญญาที่ให้คู่สัญญาเข้าดำเนินการบริการสาธารณะ หรือสัญญาที่มีวัตถุประสงค์เพื่อจัดให้มีการบริการสาธารณูปโภคหรือจัดให้มีสิ่งที่เป็นสาธารณูปโภค และให้รวมถึงสัญญาอื่นๆ ที่เกิดขึ้นโดยการใช้อำนาจหน้าที่ในทางปกครองของเจ้าหน้าที่ของรัฐ”

ร่างที่ 3 นายพินิจ จันท์สุรินทร์ และนายพงศกร อรรณนพพร เป็นผู้เสนอ

สัญญาทางปกครองได้รับการนิยามไว้ในมาตรา 13 ว่า “สัญญาทางปกครอง ได้แก่ สัญญาที่คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐ และมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้คู่สัญญาเข้าดำเนินการบริการสาธารณะ สัญญาที่มีวัตถุประสงค์เพื่อจัดให้มีสิ่งที่เป็นสาธารณูปโภค หรือสัญญาที่มีกฎหมายกำหนดให้ฟ้องคดีต่อศาลปกครอง”

² สำนักงานศาลปกครอง, “รวมเหตุผลและความเป็นมาเป็นรายมาตราของร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ,” พิมพ์ครั้งที่ 2 (พฤษภาคม 2548)

ร่างที่ 4 ว่าที่ร้อยโทเทพ ไสกระจ่าง กับคณะเป็นผู้เสนอ

สัญญาทางปกครองได้รับการนิยามไว้ในมาตรา 3 ว่า “สัญญาทางปกครอง หมายความว่า สัญญาที่คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐ และมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้คู่สัญญาเข้าดำเนินการบริการสาธารณะ สัญญาที่มีวัตถุประสงค์เพื่อจัดให้มีสิ่งที่เป็นสาธารณูปโภค หรือสัญญาที่มีกฎหมายกำหนดให้ฟ้องคดีต่อศาลปกครอง” ซึ่งนิยามดังกล่าวเหมือนกับร่างที่คณะรัฐมนตรีเสนอ

โดยที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรมิตรีบหลักการร่างพระราชบัญญัติฯ ทั้ง 4 ฉบับ และใช้ร่างของคณะรัฐมนตรีเป็นหลักในการพิจารณา และได้ตั้งกรรมาธิการวิสามัญเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว

คณะกรรมาธิการวิสามัญได้พิจารณาแล้วเห็นว่า นิยามสัญญาทางปกครองจะต้องมีองค์ประกอบเรื่องสถานะของคู่สัญญาและวัตถุประสงค์ของสัญญาประกอบกัน โดยได้พยายามหาลักษณะพื้นฐานโดยทั่วไปหรือความหมายที่แท้จริงของสัญญาทางปกครอง เพื่อจำกัดความคำว่าสัญญาทางปกครองว่ามีขอบเขตอย่างไร ทั้งนี้ เป็นไปตามหลักหลักนิติธรรม (The Rule Of Law) ซึ่งรัฐไม่ว่าจะเป็นฝ่ายตุลาการ ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหาร หรือประชาชนก็ต้องเคารพกฎเกณฑ์ดังกล่าว โดยพิจารณาถ้อยคำในร่างที่นายปรีชา สุวรรณทัต กับคณะเป็นผู้เสนอ กรณีคำว่า “สัญญาอื่นๆ ที่เกิดขึ้นโดยการใช้อำนาจหน้าที่ในทางปกครองของเจ้าหน้าที่ของรัฐ” มาประกอบการพิจารณา และเสนอให้นิยามลักษณะพื้นฐานโดยทั่วไปของสัญญาทางปกครองว่า เกิดจากการใช้อำนาจทางปกครอง แล้วจึงให้หมายความรวมถึงประเภทของสัญญาที่จะกำหนดให้เป็นสัญญาทางปกครอง

สัญญาทางปกครองเป็นสัญญาที่เกิดขึ้นจากการใช้อำนาจหน้าที่ในทางปกครองของเจ้าหน้าที่ซึ่งเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะ แม้บางกรณีอาจไม่เกี่ยวข้องกับบริการสาธารณะ โดยมีลักษณะเฉพาะคือ คู่สัญญาฝ่ายที่เป็นหน่วยงานของรัฐมีอำนาจเหนือกว่าคู่สัญญาฝ่ายเอกชน โดยสามารถปรับเปลี่ยนแก้ไขสัญญาหรือเลิกสัญญาได้เมื่อสถานการณ์เปลี่ยนแปลงไปแต่ต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทนความเสียหายที่เกิดขึ้น ซึ่งไม่เหมือนกับสัญญาทางแพ่งที่การเปลี่ยนแปลงข้อสัญญาจะต้องได้รับความยินยอมจากคู่สัญญาก่อนในลักษณะของการแปลงหนี้ใหม่

นอกจากนี้ ยังมีการพิจารณาด้วยว่าการทำสัญญาทางปกครองส่วนใหญ่ซึ่งต้องดำเนินการตามระเบียบว่าด้วยพัสดุ ก็อาจมีบางกรณีที่เป็นสัญญาทางแพ่งได้ มิใช่ว่าสัญญาทุกฉบับที่ดำเนินการตามระเบียบว่าด้วยพัสดุจะเป็นสัญญาทางปกครองในทุกกรณี และมีการยกประเด็นตัวอย่างกรณีการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาในประเทศสหรัฐอเมริกาว่าต้องพิจารณาประเด็นแห่งคดี โดยไม่ต้องพิจารณาก่อนว่าสัญญานั้นเป็นสัญญาทางแพ่งหรือสัญญาทางปกครอง โดยหากประเด็นแห่งคดีเกี่ยวกับการใช้อำนาจทางปกครอง เช่น สัญญาเกิดขึ้นโดยกระทำโดยผู้มีอำนาจหรือไม่ คดีนั้นก็จะเป็นประเด็นทางปกครองต้องฟ้องต่อศาลปกครอง แต่ถ้าเป็นประเด็นแห่งคดีเกี่ยวกับการฟ้องเรียกค่าเสียหายจากการผิดสัญญา คดีนั้นก็จะเป็นประเด็น

ทางแพ่งต้องฟ้องต่อศาลแพ่ง และอธิบายเหตุผลที่ต้องกำหนดให้คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองขึ้นสู่การพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองไว้ว่า หากนำหลักประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้วินิจฉัยการปฏิบัติตามสัญญาจะเกิดอุปสรรคต่อการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งศาลปกครองใช้หลักเกณฑ์ในการพิจารณาพิพากษาคดีที่แตกต่างไปจากหลักในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในการวินิจฉัยว่าผิดสัญญาหรือไม่ กล่าวคือ ไม่นำประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้อย่างเต็มรูปแบบ จะใช้เฉพาะที่ไม่ขัดกับความ เป็นสัญญาทางปกครอง การปรับเปลี่ยนที่แบ่งแยกสัญญาทางปกครองออกจากสัญญาทางแพ่ง เป็นสถานการณ์ของประเทศที่เห็นว่าการนำหลักประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้กับสัญญาซึ่งเป็นสัญญาทางปกครองจะเป็นอุปสรรค ดังนั้น การจะพิจารณาว่าสัญญาใดเป็นสัญญาทางปกครอง จะต้องพิจารณาว่าหากนำหลักประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้กับสัญญานั้นแล้วจะเป็นอุปสรรคแก่การบริหารราชการแผ่นดินหรือไม่ อย่างไร

อย่างไรก็ตาม ความหมายของสัญญาทางปกครองในประเทศไทยยังต้องมีการพัฒนา เช่นเดียวกับในต่างประเทศ เช่น ประเทศฝรั่งเศสที่ศาลวินิจฉัยความหมายของสัญญาทางปกครองให้แคบลง กล่าวคือ จากที่เป็นสัญญาที่สร้างขึ้นเพื่อให้วัตถุประสงค์ในทางปกครองบรรลุผล มาเป็นสัญญาทางปกครองต้องเกี่ยวข้องกับบริการสาธารณะโดยตรง เนื่องจากกรณีวัตถุประสงค์ในทางปกครองบรรลุผลนั้น มีความหมายกว้าง ยกตัวอย่างเช่น การสร้างตึกหรือซื้อวัสดุมาใช้ก็เพื่อให้วัตถุประสงค์ในทางปกครองบรรลุผลทั้งสิ้น เพราะกิจการจะบรรลุได้ต้องมีอาคารและวัสดุ ซึ่งก็เกิดข้อพิพาทต่อมาว่า คำว่า “บริการสาธารณะโดยตรง” มีความหมายกว้างแคบเพียงใด โดยกรณีดังกล่าวน่าจะเกี่ยวพันกับการกระทำในการใช้อำนาจหน้าที่ในทางปกครอง กล่าวคือ หากเป็นการทำสัญญาในกรณีที่เกี่ยวพันกับอำนาจหน้าที่ในทางปกครอง เช่น สัญญาให้ทุนไปศึกษาต่อหรือฝึกอบรมโดยต้องกลับมารับราชการ สัญญานั้นก็เป็นสัญญาทางปกครอง หากสัญญาสร้างขึ้นเพื่อสนับสนุนกิจการทางปกครอง สัญญานั้นก็เป็นสัญญาทางแพ่ง

ส่วนคำว่า “สัญญาที่มีกฎหมายกำหนดให้ฟ้องคดีต่อศาลปกครอง” นั้น คณะกรรมการสิทธิวิสามัญได้พิจารณาแล้วเห็นว่า ให้ตัดออกเนื่องจากซ้ำกับบทบัญญัติที่กำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง

ที่ประชุมมีมติให้แก้ไขเพิ่มเติมนิยามสัญญาทางปกครองว่า “สัญญาทางปกครอง” หมายความว่า สัญญาที่คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐหรือเป็นบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐ และมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้คู่สัญญาเข้าดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะ หรือสัญญาที่มีวัตถุประสงค์เพื่อจัดให้มีสิ่งที่เป็นสาธารณูปโภค หรือให้จัดทำประโยชน์เกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติ หรือที่สร้างขึ้นเพื่อให้วัตถุประสงค์ในทางปกครองบรรลุผล หรือสัญญาที่มีกฎหมายกำหนดให้ฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

ชั้นการพิจารณาของวุฒิสภา

คณะกรรมการการวิสามัญพิจารณาแล้วเห็นว่า ในการจัดตั้งศาลปกครองซึ่งไม่มีกฎหมายสารบัญญัติกำหนดเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง การกำหนดนิยามควรจะทำให้มีความชัดเจนเพื่อประโยชน์ในทางปฏิบัติ ซึ่งนิยามสัญญาทางปกครองตามร่างพระราชบัญญัติมีความหมายกว้างมาก เช่น คำว่า “หรือที่สร้างขึ้นเพื่อให้วัตถุประสงค์ในทางปกครองบรรลุผล” โดยเฉพาะอย่างยิ่ง คำว่าสัญญาที่สร้างขึ้นเพื่อให้วัตถุประสงค์ในทางปกครองบรรลุผลนั้นมีความหมายที่กว้างโดยจะให้หมายถึงอะไรก็ได้ แต่คำว่า “สัญญาที่สร้างขึ้นเพื่อให้วัตถุประสงค์ในทางปกครองบรรลุผล” ครอบคลุมถึงกรณีตัวอย่าง เช่น การก่อสร้างนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุดที่อยู่ในการดูแลของการท่าเรือแห่งประเทศไทย สัญญาว่าจ้างก่อสร้างมีองค์ประกอบแรกคือมีคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดเป็นหน่วยงานของรัฐ ไม่เป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่สร้างขึ้นเพื่อบริการสาธารณะ จัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือจัดทำประโยชน์เกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติ กรณีจึงเข้าลักษณะเป็นสัญญาทางปกครองเนื่องจากสัญญานี้สร้างขึ้นเพื่อให้วัตถุประสงค์ในทางปกครองบรรลุผล กล่าวคือ บรรลุวัตถุประสงค์ของการท่าเรือที่ให้มีการขยายท่าเรือเพิ่มขึ้น อย่างไรก็ตาม ก็ควรหลีกเลี่ยงการนิยามในลักษณะที่จะขยายเอาสัญญาที่โดยสภาพแล้วไม่ควรเป็นสัญญาทางปกครองเข้ามาเป็นสัญญาทางปกครองด้วย

ส่วนการนิยามสัญญาทางปกครองเพื่อให้เกิดความยืดหยุ่นและสามารถพัฒนาความหมายต่อไปได้นั้น มีข้อสังเกตว่า การใช้คำว่า “สัญญาทางปกครอง หมายความว่ารวมถึง...” ไม่ถูกต้อง โดยควรกำหนดลักษณะของสัญญาทางปกครองโดยสภาพให้มีความชัดเจนก่อน จึงจะกำหนดว่าให้หมายความรวมถึงสัญญาประเภทอื่นที่ไม่ใช่สัญญาทางปกครองโดยสภาพต่อไป แต่เนื่องจากในต่างประเทศโดยส่วนมากไม่ได้นิยามสัญญาทางปกครองไว้อย่างชัดเจน แต่จะมีเกณฑ์ที่บ่งชี้ว่าการกระทำใดเป็นการกระทำที่ใช้อำนาจรัฐหรือเพื่อใช้ประโยชน์แห่งรัฐ ดังนั้น ในการร่างนิยามสัญญาทางปกครองของประเทศไทยจึงควรให้เกิดความยืดหยุ่น โดยใช้คำว่า “สัญญาทางปกครอง หมายความว่ารวมถึง ...” ซึ่งจะครอบคลุมในทุกกรณีเพื่อให้สามารถพัฒนาได้

ส่วนคำว่า “สัญญาที่จัดทำประโยชน์เกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติ” คณะกรรมการพิจารณาแล้วเห็นว่า มีความหมายกว้างเกินไป เนื่องจากทรัพยากรธรรมชาติเป็นของรัฐอยู่แล้ว จึงควรเปลี่ยนเป็นคำว่า “แสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ”

ทั้งนี้ โดยที่การพัฒนาความหมายของสัญญาทางปกครองต่อไปนั้น เห็นควรให้เป็นหน้าที่ของศาลและคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลต่อไป

ที่ประชุมจึงพิจารณาแล้วเห็นควรให้แก้ไขถ้อยคำเพื่อความเหมาะสม ดังนี้

“สัญญาทางปกครอง” หมายความว่ารวมถึง สัญญาที่คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐหรือเป็นบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐ และมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือให้จัดทำแสวงประโยชน์เกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติ หรือที่สร้างขึ้นเพื่อให้วัตถุประสงค์ในทางปกครองบรรลุผล

2.2 ความหมายของสัญญาทางปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

จากความเป็นมาของการบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับนิยาม “สัญญาทางปกครอง” ข้างต้น จึงเห็นว่าประเทศไทยบัญญัตินิยามสัญญาทางปกครองโดยเปิดโอกาสให้ศาลสามารถค้นหาลักษณะของสัญญาทางปกครองได้นั้น ดังนั้น กรณีจึงกล่าวได้ว่าประเทศไทยยอมรับให้มีสัญญาทางปกครองมีความหมายได้ 2 ลักษณะ คือ สัญญาทางปกครองโดยกฎหมายกำหนดและสัญญาทางปกครองโดยสภา³

โดยที่สัญญาทางปกครองตามที่กฎหมายกำหนดนั้น เนื่องจากประเทศไทยมีความจำเป็นที่จะต้องจัดตั้งศาลปกครอง จึงได้นิยามประเภทคดีของคดีปกครองที่ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาเพื่อบอกขอบเขตอำนาจของศาลปกครองไว้ โดยที่การดำเนินการดังกล่าวถือเป็นความจำเป็นของฝ่ายนิติบัญญัติที่จะต้องกำหนดความหมายของสัญญาทางปกครองซึ่งศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาไว้ด้วย กรณีจึงเกิดสัญญาทางปกครองโดยกฎหมายกำหนด

ส่วนสัญญาทางปกครองโดยสภานั้น เนื่องจากในการนิยามสัญญาทางปกครองได้มีการยอมรับว่าการสร้างหลักเกณฑ์ที่จะนำมาใช้ในการพิจารณาว่าสัญญาใดเป็นสัญญาทางปกครองเป็นเรื่องที่กระทำได้ยากโดยฝ่ายนิติบัญญัติ กรณีจึงควรเปิดโอกาสให้มีการพัฒนาเพื่อสร้างหลักเกณฑ์ของลักษณะสัญญาทางปกครองได้ ซึ่งสัญญาทางปกครองดังกล่าวถือเป็นสัญญาทางปกครองโดยสภา⁴

เมื่อประเทศไทยมีลักษณะของสัญญาทางปกครองที่กฎหมายบัญญัติไว้ ดังนั้น แนวทางในการศึกษาลักษณะของสัญญาทางปกครองจึงควรต้องศึกษาลักษณะของสัญญาทางปกครองที่กฎหมายกำหนดไว้ดังกล่าวเพื่อให้เกิดความชัดเจนก่อน จึงจะทำการศึกษาลักษณะของสัญญาทางปกครองโดยสภาที่มีได้มีการกำหนดไว้ในกฎหมายแต่สมควรจัดให้เป็นสัญญาทางปกครองที่ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาต่อไป

ลักษณะของสัญญาทางปกครองตามที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กำหนด คือ “สัญญาทางปกครอง หมายความว่ารวมถึง

³สถาบันพระปกเกล้าและสำนักงานศาลปกครอง, “รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่อง คดีปกครองเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง,” น. 307. (กรุงเทพมหานคร, 2549)

⁴ เพ็ญอ่าง, น.307 – 308.

สัญญาที่คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเป็นบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐ และมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ” ซึ่งแบ่งแยกองค์ประกอบของสัญญาทางปกครองได้เป็น 2 ส่วน คือ ประเด็นที่เกี่ยวกับคู่สัญญา และประเด็นที่เกี่ยวกับเนื้อหาของสัญญา

2.2.1 ประเด็นที่เกี่ยวกับคู่สัญญา

ความหมายของสัญญาทางปกครองในประเด็นเกี่ยวกับคู่สัญญาถือเป็นหลักเกณฑ์ด้านองค์กรที่กำหนดตัวผู้ซึ่งจะเข้ามาเป็นคู่สัญญาในสัญญาทางปกครอง ซึ่งตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับคู่สัญญาดังกล่าวไว้โดยมีประเด็น ดังนี้

2.2.1.1 ปัญหาการมีลักษณะของ “หน่วยงานทางปกครอง” ของคู่สัญญา

อย่างน้อยฝ่ายหนึ่ง

โดยที่ตามมาตรา 3 ของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กำหนดให้ “หน่วยงานทางปกครอง” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง

จากนิยามดังกล่าวหน่วยงานทางปกครองซึ่งเป็นคู่สัญญาในฝ่ายปกครองจึงแยกเป็นประเภทออกได้ ดังนี้⁵

(1) ราชการบริหารส่วนกลาง ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม โดยที่ราชการบริหารส่วนกลางนี้มีกฎหมายกำหนดให้มีสถานะเป็นนิติบุคคล

(2) ราชการบริหารส่วนภูมิภาค ได้แก่ จังหวัด อำเภอ แต่เฉพาะแต่จังหวัดเท่านั้นที่กฎหมายกำหนดให้มีสถานะเป็นนิติบุคคล

⁵ บุนผา อัครพิมาน, สัญญาทางปกครอง : แนวคิดและหลักกฎหมายของฝรั่งเศสและของไทย, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานศาลปกครอง, 2545), น.92 – 94.

(3) ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และราชการบริหารส่วนท้องถิ่นที่มีลักษณะพิเศษ คือ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา

(4) รัฐวิสาหกิจซึ่งจัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา ซึ่งรวมถึงรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัตินั้นรวมถึงรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชกำหนดด้วย เช่น การเคหะแห่งชาติ การไฟฟ้าฝ่ายผลิต การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค เป็นต้น แต่ไม่รวมถึงรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายเอกชน เช่น บริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด บริษัท ไม้อัดไทย จำกัด หรือบริษัท อู่กรุงเทพ จำกัด หรือรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยมติคณะรัฐมนตรี

(5) หน่วยงานอื่นของรัฐ ได้แก่ องค์การมหาชนต่างๆ ที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกาออกตามความในพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 นอกจากนี้ยังหมายความรวมถึงองค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 หรือที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือพระราชบัญญัติจัดตั้งขึ้นด้วย อันได้แก่ หน่วยงานที่เรียกว่า “องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ” เช่น คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เป็นต้น และหมายความรวมถึง หน่วยงานที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดให้ตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือพระราชบัญญัติจัดตั้งเพื่อให้ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานทางตุลาการของศาล เช่น สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ สำนักงานศาลยุติธรรม สำนักงานศาลปกครอง สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ฯลฯ

(6) หน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง ซึ่งหน่วยงานนี้ไม่ใช่หน่วยงานของรัฐ แต่เป็นหน่วยงานที่ตั้งขึ้นในระบบราชการหรือนอกระบบราชการโดยที่การดำเนินการจะต้องใช้อำนาจทางปกครอง ได้แก่ องค์กรวิชาชีพต่างๆ

2.2.1.2 ปัญหาการมีลักษณะของ “บุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐ” ของคู่สัญญา อย่างน้อยฝ่ายหนึ่ง

เนื่องจากรัฐสามารถมอบอำนาจให้เอกชนดำเนินการภารกิจลำดับรอง ซึ่งเป็นภารกิจด้านทำนุบำรุงชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนให้กินดีอยู่ดีอันเป็นงานด้านการพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมของรัฐ อันได้แก่ (1) ภารกิจด้านสังคมวัฒนธรรม เช่น การศึกษา ด้านการสาธารณสุข และสังคมของรัฐ อันได้แก่ (1) ภารกิจด้านสังคมวัฒนธรรม เช่น การศึกษา ด้านการสาธารณสุข ด้านศิลปวัฒนธรรม ด้านสังคมสงเคราะห์ ด้านแรงงานและสวัสดิการสังคม และ (2) ภารกิจด้านเศรษฐกิจ เช่น ภารกิจด้านอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม ในการผลิตสินค้าอุปโภค

บริโภคต่างๆ การค้าขาย งานบริการ การคมนาคม รวมทั้งการสื่อสารในรูปแบบต่างๆ⁶ โดยวิธีการมอบอำนาจเป็นหนังสือหรืออาจกระทำโดยปริยายก็ได้⁷

(ข) รูปแบบการดำเนินการในการมอบอำนาจ

การที่รัฐได้มอบอำนาจให้เอกชนไปดำเนินการกิจอันเป็นหน้าที่ของรัฐไม่ว่าการมอบอำนาจนั้นจะทำได้ทำเป็นหนังสือมอบอำนาจหรือกระทำโดยปริยายนั้น รัฐยังคงมีหน้าที่เป็นผู้กำกับดูแลเอกชนในการดำเนินกิจการนั้นให้อยู่ในสภาพเดียวกันกับที่รัฐเป็นผู้ดำเนินการ⁸

(ค) ผลของการมอบอำนาจ

เมื่อรัฐมอบอำนาจให้เอกชนไปดำเนินการกิจอันเป็นหน้าที่ของรัฐแล้วมีผลทำให้เอกชนผู้รับมอบอำนาจมีอำนาจดำเนินการในเรื่องที่ได้รับมอบอำนาจนั้นในฐานะเสมือนเป็นหน่วยงานทางปกครองซึ่งอาจเข้าเป็นเป็นคู่สัญญาในสัญญาทางปกครองได้

เมื่อพิจารณาลักษณะของสัญญาทางปกครองตามที่กฎหมายกำหนดในประเด็นเกี่ยวกับคู่สัญญาที่กำหนดว่าคู่สัญญา ได้แก่ หน่วยงานทางปกครองหรือบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐ นั้น กรณีจึงเห็นได้ว่าคู่สัญญาซึ่งเป็น “บุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐ” ย่อมไม่ใช่ “หน่วยงานทางปกครอง”⁹

บุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐ หมายถึง¹⁰

(1) เอกชนผู้ได้รับมอบหมายจากรัฐให้ดำเนินการแทนรัฐโดยตรง กล่าวคือ มีหนังสือโดยชัดแจ้ง หรือ

(2) เอกชนผู้ได้รับมอบหมายจากรัฐให้ดำเนินการโดยปริยาย ซึ่งมักเกิดขึ้นในกรณีที่ได้รับสัมปทาน หรือเป็นกรณีที่รัฐวิสาหกิจที่มีได้ตั้งโดยกฎหมายระดับพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา ทำสัญญากับบุคคลภายนอกให้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำหรือดำเนินงานที่ตนได้รับมอบหมายจากรัฐ เช่น อาจจ้างให้ผู้รับเหมาก่อสร้างสิ่งสาธารณูปโภค หรือทรัพย์สินที่จะใช้ในการบริการสาธารณะ

⁶ สมยศ เชื้อไทย, หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น, พิมพ์ครั้งที่ 8 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2555), น.138 – 140.

⁷ อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 5, น.28.

⁸ นันทวัฒน์ บรมานันท์, หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2552), น.33.

⁹ อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 3, น. 317.

¹⁰ อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 5, น.94 - 97.

อย่างไรก็ดี สำหรับกรณีผู้รับสัมปทานที่ทำสัญญาช่วงให้เอกชนรายอื่นเข้ามาดำเนินการ บางส่วนของสัญญาสัมปทาน ยังคงเป็นที่ถกเถียงกันว่า แค่นั้นถือว่ามีการทำสัญญาแทนรัฐ อันจะมีผลทำให้สัญญาที่ทำขึ้นระหว่างผู้รับสัมปทานกับเอกชนอีกรายหนึ่งเป็นสัญญาทางปกครอง การพิจารณาในประเด็นนี้มีทฤษฎีกฎหมายเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองเรื่อง “ตัวแทนโดยปริยาย” หรือที่เรียกว่า “Mandat tacite” อธิบายว่า สัญญาใดก็ตามหากเอกชนฝ่ายหนึ่งเข้าทำสัญญาในนามของรัฐหรือเพื่อประโยชน์ของรัฐแล้วถือว่าสัญญาดังกล่าวแม้จะเป็นสัญญาระหว่างเอกชน สัญญาดังกล่าวก็เป็นสัญญาทางปกครอง ซึ่งข้อสังเกตว่ากรณีศาลยอมรับว่ามีการทำสัญญาทางปกครอง เพราะฝ่ายหนึ่งทำในฐานะเป็นตัวแทนโดยปริยายของรัฐนั้น มักเป็นกรณีของบริษัทผู้รับสัมปทานที่เป็นบริษัทร่วมทุนระหว่างรัฐกับเอกชน (Société d'économie mixte) ซึ่งมีสถานะทางกฎหมายเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชน ทำสัญญากับผู้รับเหมาเอกชนรายอื่นเพื่อให้เอกชนมาดำเนินการ บางส่วนของสัญญาสัมปทาน อย่างไรก็ดี ในคดี *Entreprise Peyrot* ซึ่งเป็นคดีที่ศาลวางหลักในเรื่องตัวแทนโดยปริยาย ศาลวางหลักเพิ่มเติมว่า สัญญาที่บริษัทร่วมทุนฯ ทำกับเอกชนมีวัตถุประสงค์เพื่อก่อสร้างทางหลวง ซึ่งถือเป็นภาระหน้าที่ของรัฐในการดำเนินการ กล่าวอีกนัยหนึ่ง การสร้างและทำนุบำรุงทางหลวงเป็นภาระที่อยู่ในขอบอำนาจหน้าที่ของรัฐ นอกจากนี้ข้อเท็จจริงในคดียังปรากฏว่า บริษัทร่วมทุนฯ (ผู้รับสัมปทาน) ยังได้รับเงินช่วยเหลือจากทางราชการเพื่อก่อสร้างทางดังกล่าว ทำให้นำไปสู่ข้อสรุปว่าการดำเนินการของบริษัทร่วมทุนฯ เป็นการดำเนินการในนามและเพื่อประโยชน์ของหน่วยงานของรัฐ จึงเป็นสิ่งที่น่าคิดว่า ประการแรก หากบริษัทผู้รับเหมาสัมปทานที่เป็นเอกชนแท้ๆ จะสามารถเป็นผู้ทำสัญญาในนามของรัฐได้หรือไม่ และประการที่สอง หากปรากฏว่าวัตถุประสงค์ของสัญญาที่ทำขึ้นมิใช่เพื่อให้บรรลุซึ่งภารกิจที่โดยหลักเป็นของรัฐแล้ว สัญญาที่ทำระหว่างเอกชนสองรายจะเป็นสัญญาทางปกครองหรือไม่

การที่เอกชนสองรายมาทำสัญญาแล้วสัญญาดังกล่าวจะเป็นสัญญาทางปกครองหรือไม่นั้น มิได้ขึ้นอยู่กับว่าคู่สัญญาเป็นบริษัทเอกชนโดยแท้หรือเป็นบริษัทที่รัฐถือหุ้นมากหรือน้อย หากแต่ต้องพิจารณาว่าการทำสัญญานั้น ฝ่ายหนึ่งดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์อันเป็นภารกิจของรัฐหรือไม่ ดังนั้น จึงต้องพิจารณาถึงวัตถุประสงค์ของสัญญาเป็นหลัก และโดยเหตุผลของเรื่องวัตถุประสงค์ของสัญญาจะนำไปสู่การวิเคราะห์ได้ว่า การกระทำดังกล่าวเอกชนดำเนินการเพื่อประโยชน์ของรัฐหรือไม่ หากเป็นไปเพื่อประโยชน์ของรัฐแล้วการกระทำดังกล่าวย่อมเป็นการกระทำในนามของรัฐ นอกจากนี้วัตถุประสงค์ของสัญญายังมีความสำคัญต่อสถานะทางกฎหมายของสัญญานั้นด้วย และโดยหลักสัญญาทางปกครองย่อมต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อการบริการสาธารณะซึ่งเป็นภารกิจหลักของรัฐ ดังนั้น สัญญาที่บุคคลอื่นที่กระทำการแทนรัฐเป็นคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งจะต้องเข้าเงื่อนไขเป็นสัญญาทางปกครองหรือไม่ ต้องพิจารณาเงื่อนไขเรื่องวัตถุประสงค์ของสัญญาด้วย

(3) กรณีได้รับการยกเว้นตามกฎหมาย ให้สัญญาที่ทำระหว่างเอกชน เป็นสัญญาทางปกครอง ซึ่งกฎหมายไทยยังไม่มีแต่ในต่างประเทศ เช่น ในประเทศฝรั่งเศสได้มีการ กำหนดไว้อย่างชัดเจนในสัญญาเกี่ยวกับการเข้าครอบครองสาธารณะสมบัติของแผ่นดินให้อยู่ใน เขตอำนาจการพิจารณาติของศาลปกครอง แม้ว่าสัญญาดังกล่าวจะเป็นสัญญาที่ผู้รับสัมปทาน ทำกับเอกชนก็ตาม

จากนิยามของกฎหมายในส่วนนี้ สัญญาทางปกครองจะเกิดขึ้นได้อย่างน้อยต้องมี คู่สัญญาเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือบุคคลที่กระทำการแทนรัฐ ดังนั้น ในแง่คู่สัญญาของสัญญา ทางปกครองอาจเกิดขึ้นได้ในกรณีต่อไปนี้

(ก) กรณีสัญญาที่คู่สัญญาต่างเป็นนิติบุคคลมหาชน โดยหลักสัญญาที่คู่สัญญา ทั้งสองฝ่ายเป็นนิติบุคคลมหาชนก็มีใช้จะเป็นสัญญาทางปกครองเสมอ เช่น การที่กระทรวงฯ หนึ่งทำสัญญาซื้อกระแสไฟฟ้าจากการไฟฟ้า คู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเป็นราชการส่วนกลางและอีกฝ่ายหนึ่ง เป็นรัฐวิสาหกิจ ทั้งสองฝ่ายจึงต่างเป็นนิติบุคคลมหาชนด้วยกันทั้งคู่ แต่สัญญาดังกล่าวมิใช่สัญญา ทางปกครองแต่เป็นสัญญาทางแพ่งของฝ่ายปกครอง ซึ่งต้องอยู่ภายใต้หลักกฎหมายแพ่ง ดังนั้น สัญญาที่คู่สัญญาทั้งสองฝ่ายต่างเป็นนิติบุคคลจะเป็นสัญญาทางปกครองเมื่อมีวัตถุประสงค์ของสัญญา ดังนี้

(1) สัญญาที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการบริการสาธารณะ ถ้าไม่มีวัตถุประสงค์ ดังกล่าว ต้องมีข้อสัญญาพิเศษต่างจากในสัญญาทางแพ่งธรรมดาจึงจะเป็นสัญญาทางปกครอง

(2) สัญญามีวัตถุประสงค์เพื่อก่อตั้งสถาบันหรือองค์กรของรัฐ เป็นเรื่องของ ความร่วมมือระหว่างองค์กรของรัฐสององค์กรขึ้นไปมาทำสัญญาตกลงกันเพื่อจัดบริการสาธารณะ ร่วมกัน

(3) สัญญามีวัตถุประสงค์เพื่อการจัดการและบริหารการใช้อำนาจ ได้แก่ สัญญาเข้าแทรกแซงทางเศรษฐกิจที่รัฐทำกับนิติบุคคลมหาชนอื่น อาจเป็นสัญญาที่เข้ามาวางโครงการ หรือมอบหมายภารกิจบางประการให้แก่นิติบุคคลมหาชนนั้น

(ข) สัญญาระหว่างหน่วยงานของรัฐกับเอกชน เป็นลักษณะที่เข้าใจกัน โดยทั่วไปว่าสัญญาทางปกครองมักเป็นสัญญาที่คู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเป็นฝ่ายปกครองและอีกฝ่ายหนึ่ง เป็นเอกชน ทั้งนี้ ผู้ที่จะเข้ามาทำสัญญาทั้งคู่จะมีเกณฑ์ในการพิจารณาถึงคุณสมบัติไม่เหมือนกัน ในแง่ ของคู่สัญญาฝ่ายรัฐ จะวางอยู่บนหลักเรื่องอำนาจหน้าที่ (Théorie de la compétence) คือ วัตถุประสงค์ของสัญญาอยู่ในอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่จะเป็นคู่สัญญาหรือไม่ และเจ้าหน้าที่ ผู้ทำสัญญามีอำนาจตามกฎหมายในการทำหรือไม่ นอกจากนี้ ยังต้องพิจารณากฎหมายที่เกี่ยวข้อง ทั้งหลาย เช่น เจ้าหน้าที่ผู้ทำสัญญาต้องไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียอันจะทำให้ขัดกับหลักความเป็นกลาง

กล่าวคือ ต้องเป็นเจ้าของที่ผู้ไม่ถูกต้องห้าม ตามมาตรา 13 มาตรา 14 และมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เป็นต้น

ขณะที่เกณฑ์ในการพิจารณาคุณสมบัติของเอกชนว่างอยู่บนหลักในเรื่องของความสามารถของบุคคล (Théorie de la capacité) บุคคลที่จะเป็นคู่สัญญากับรัฐได้จะต้องเป็นผู้มีความสามารถตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ถ้าเป็นนิติบุคคลต้องตั้งโดยชอบด้วยกฎหมายและเนื้อหาหรือวัตถุประสงค์ของสัญญาอยู่ในขอบวัตถุประสงค์ของนิติบุคคลนั้น หากเป็นบุคคลธรรมดาต้องไม่เป็นผู้ที่มีความบกพร่องในเรื่องความสามารถ เป็นต้น

(ค) สัญญาระหว่างระหว่างเอกชนกับเอกชน เป็นกรณีบุคคลอื่นกระทำการแทนรัฐเมื่อเอกชนได้กระทำการแทนรัฐหรือในนามของรัฐ สัญญาที่เอกชนทำกับเอกชนก็อาจเข้าลักษณะเป็นสัญญาทางปกครองได้ ทั้งนี้ ตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นในเรื่องของบุคคลอื่นที่กระทำการแห่งรัฐ นอกจากนี้ สถานะทางกฎหมายของสัญญาของภาครัฐจะเป็นสัญญาทางปกครองนอกจากจะเข้าหลักเกณฑ์ในเรื่ององค์การแล้ว ยังจะต้องพิจารณาถึงเกณฑ์ในทางเนื้อหาด้วย

2.2.2 ประเด็นที่เกี่ยวกับเนื้อหาของสัญญา

ความหมายของสัญญาทางปกครองในประเด็นเกี่ยวกับเนื้อหาถือเป็นหลักเกณฑ์ที่กำหนดลักษณะหรือประเภทของสัญญาที่มีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครอง ซึ่งตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ทางด้านเนื้อหาโดยกำหนดลักษณะหรือประเภทของสัญญาไว้ ได้แก่

2.2.2.1 มีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน

ด้วยหน้าที่หลักของรัฐประเภทหนึ่ง คือ การจัดทำบริการสาธารณะ และเพื่อให้ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนจำนวนมาก รัฐไม่อาจจะเป็นผู้ดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะได้แต่เพียงผู้เดียวเพราะนอกจากจะต้องจัดหากำลังคนและเงินลงทุนในการจัดทำบริการสาธารณะแล้ว รัฐยังจะต้องมีภาระในการพัฒนาบริการสาธารณะให้เพียงพอและทันต่อความต้องการของประชาชนอยู่ตลอดเวลา ดังนั้น จึงเกิดแนวคิดในการให้สัมปทานแก่เอกชนโดยการอนุญาตให้เอกชนเข้ามาเป็นผู้ดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะ และให้เอกชนมีสิทธิแต่เพียงผู้เดียวในการดำเนินการต่างๆ เกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะที่ได้รับอนุญาตนั้น อาทิ การลงทุนด้วยตนเอง การจัดเก็บรายได้ แต่เอกชนผู้ได้รับอนุญาตจะต้องจ่ายค่าตอบแทนการให้สิทธิดังกล่าวแก่รัฐ

รองศาสตราจารย์ ดร. กมลชัย รัตนสภาวะ ได้อธิบายว่า¹¹ รัฐมีการอนุญาตให้เอกชนเข้ามาดำเนินการสาธารณูปโภคตั้งแต่ก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475

¹¹ชาญชัย แสวงศักดิ์, สัญญาทางปกครองกับการให้เอกชนเข้าร่วมจัดทำบริการสาธารณะ (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2543) น.78 – 81.

เช่น การขาดคลอง การจัดให้บริการรถไฟ เพียงแต่ไม่ได้เรียกว่า “สัมปทาน” แต่เรียกว่า “การพระราชทานพระบรมราชานุญาตแก่ผู้รับอนุญาต” และไม่มีกฎหมายควบคุมและตรวจสอบการดำเนินการของเอกชนที่ได้รับอนุญาตดังกล่าว จนกระทั่งต่อมาเริ่มมีกฎหมายให้อำนาจรัฐในการควบคุมและตรวจสอบการดำเนินการ ได้แก่

(1) พระราชบัญญัติจัดวางรถไฟและทางหลวง พุทธศักราช 2464 ซึ่งให้รัฐบาลมีอำนาจเข้าปกครองยึดถือรถไฟก่อนสิ้นกำหนดอนุญาตได้ ทั้งนี้ ตามหนังสือพระราชทานพระบรมราชานุญาต และให้อำนาจแก่รัฐบาลในการกำกับตรวจตราทางรถไฟ ที่ดินรถไฟ สิ่งปลูกสร้าง เครื่องจักรของผู้รับอนุญาต

(2) พระราชบัญญัติควบคุมกิจการค้าขายอันกระทบถึงความปลอดภัยหรือผาสุกแห่งสาธารณชน พุทธศักราช 2471 ซึ่งเป็นกฎหมายที่วางหลักทั่วไปเกี่ยวกับการให้สัมปทานไว้ โดยให้รัฐบาลมีอำนาจกำหนดเงื่อนไขใดๆ ตามที่เห็นว่าจำเป็นเพื่อความปลอดภัยหรือผาสุกแห่งสาธารณชนได้

(3) พระราชบัญญัติทางหลวงที่ได้รับสัมปทาน พุทธศักราช ๒๔๗๓ ซึ่งให้รัฐบาลมีอำนาจเพิกถอนสัมปทานก่อนสิ้นอายุสัมปทานได้ ถ้าปรากฏว่าผู้รับสัมปทานล้มละลายหรือไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดในสัมปทาน หรือหากมีข้อความในสัญญาสัมปทานให้อำนาจไว้ รัฐบาลสามารถเข้าครอบครองทางหลวงสายใดก่อนสิ้นอายุสัมปทานได้โดยการเข้ายึดถือครอบครองสิ่งปลูกสร้างและของใช้ในการสร้างหรือบำรุงรักษาทางด้วย แต่มีเงื่อนไขในการเข้าครอบครองทางหลวงก่อนสิ้นอายุสัมปทาน คือ รัฐบาลจะต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้รับสัมปทาน

(4) พระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร์ พุทธศักราช 2482 ซึ่งกฎหมายนี้ไม่ได้ให้เอกสิทธิ์แก่ฝ่ายปกครองผู้ให้สัมปทานในการเลิกสัญญาสัมปทานโดยอ้างเหตุประโยชน์มหาชน แต่ให้อำนาจศาลในการสั่งบังคับผู้ฝ่าฝืนพระราชบัญญัตินี้ โดยสั่งให้หรือ ถอน ทำลาย หรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงสิ่งใดที่ทำไปแล้วได้

(5) พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 ซึ่งกำหนดแนวทางในการคัดเลือกคู่สัญญาผู้รับสัมปทานโดยจะบังคับใช้ในโครงการที่มีการลงทุนในวงเงินหรือทรัพย์สินตั้งแต่ 1,000 ล้านบาท ขึ้นไป โดยกำหนดให้เจ้าของโครงการต้องเสนอโครงการต่อหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจเพื่อพิจารณาตัดสิน ส่วนการจัดหาคู่สัญญานั้น ให้หน่วยงานเจ้าของโครงการร่างประกาศเชิญชวนเอกชนเข้าร่วมงาน และต้องแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบในการเลือกใช้วิธีการคัดเลือกเอกชนมาเข้าทำสัญญา

(6) พระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2555 ซึ่งถือเป็นการมอบอำนาจให้เอกชนไปดำเนินการอันเป็นหน้าที่ของรัฐ ในลักษณะมอบให้เอกชน

ไปดำเนินการลงทุนแต่ฝ่ายเดียว ไม่ว่าจะเป็นการอนุญาต ให้สัมปทาน หรือการให้สิทธิในลักษณะใด ที่มีใช้การร่วมลงทุน

การฟ้องคดีเกี่ยวกับสัญญาสัมปทานก่อนมีการจัดตั้งศาลปกครองนั้น ดร. ฤทัย หงส์สิริ ได้ให้คำอธิบายว่า สัญญาภาครัฐเป็นนิติสัมพันธ์ระหว่างคู่สัญญาที่ผูกพันตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับของทางราชการ และข้อกำหนดในสัญญา แต่หากกรณีไม่มีข้อบัญญัติและข้อกำหนดดังกล่าว ศาลฎีกาก็มีแนวโน้มที่จะใช้หลักเกณฑ์ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับแต่สัญญา ดังเช่นที่เคยพิพากษาในเรื่องสัมปทานบัตรเพื่อการลงทุนประกอบการเกษตรกรรมและอุตสาหกรรม ในที่ดินที่กระทรวงมหาดไทยออกให้แก่เอกชนว่าเป็นสัญญาระหว่างรัฐกับเอกชน ซึ่งทั้งสองต่างมีสิทธิ และหน้าที่จะต้องปฏิบัติต่อกันตามข้อกำหนดและเงื่อนไขที่ระบุไว้ในสัมปทานบัตร และในส่วนที่ไม่ระบุไว้ ก็ต้องเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนั้น แม้ไม่ได้ระบุถึงสิทธิของผู้รับสัมปทานบัตรในกรณีขอยกเลิกสัมปทานบัตรไว้ ก็หาใช่ว่าเอกชนจะไม่มีสิทธิบอกเลิกสัมปทานบัตรไม่เมื่อเอกชนใช้สิทธิบอกเลิกสัญญาแล้ว คู่สัญญาต้องกลับคืนสู่ฐานะเดิม และหากการบอกเลิกสัญญาเป็นเพราะจำเลยเป็นฝ่ายผิดนัด เอกชนก็มีสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายจากกระทรวงมหาดไทยได้¹²

โดยที่สัญญาสัมปทานบริการสาธารณะเป็นสัญญาที่มีกฎหมายซึ่งนำมาบังคับแก่สัญญา และข้อกำหนดในสัญญาแตกต่างไปจากสัญญาทางแพ่งทั่วไป ซึ่งแยกหลักเกณฑ์ดังกล่าวได้เป็น 2 ส่วน¹³ คือ

(1) หลักเกณฑ์ที่นำมาใช้ได้กับสัญญาทั่วไปของฝ่ายปกครอง

ได้แก่ หลักเกณฑ์เกี่ยวกับความเสมอภาคในการเสนอราคาหรือทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐ ทำให้หน่วยงานของรัฐไม่มีสิทธิใช้ดุลยพินิจเลือกทำสัญญากับบุคคลใดตามใจชอบ ดังจะเห็นได้จากหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535

(2) หลักเกณฑ์ที่นำมาใช้บังคับกับสัญญาสัมปทานโดยเฉพาะ

ได้แก่ ผู้รับสัมปทานมีหน้าที่จัดทำหรือดำเนินการเกี่ยวกับการบริการสาธารณะด้วยตนเอง โดยรัฐมีอำนาจควบคุมและกำกับทำให้บริการสาธารณะอย่างใกล้ชิด มีอำนาจออกข้อกำหนดและแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ตามที่จำเป็นเพื่อความปลอดภัยของผู้ใช้บริการซึ่งเป็นการใช้อำนาจฝ่ายเดียวของฝ่ายปกครอง แม้ว่าเอกชนจะไม่ยินยอม มีอำนาจควบคุมการกำหนดหรือการปรับอัตราค่าบริการ และมีอำนาจเลิกสัญญาฝ่ายเดียวได้ในบางกรณี

¹² เฟิงอ้าง, น.86.

¹³ เฟิงอ้าง, น.86 - 92.

ประเภทของสัญญาสัมปทานในประเทศไทย แบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ

(1) สัมปทานบริการสาธารณะ¹⁴ ซึ่งเป็นสัมปทานที่ฝ่ายปกครองมอบบริการสาธารณะอันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของตนให้เอกชนเป็นผู้จัดทำ ซึ่งลักษณะของสัมปทานบริการสาธารณะจะต้องประกอบด้วยลักษณะที่สำคัญ ดังนี้

(ก) สัมปทานบริการสาธารณะเป็นสัญญาทางปกครองที่ฝ่ายปกครองตกลงอนุญาตให้เอกชนจัดทำบริการสาธารณะอย่างใดอย่างหนึ่งได้ด้วยทุนของเอกชนเอง ตามข้อกำหนดและเงื่อนไขที่ฝ่ายปกครองกำหนดให้ปฏิบัติเพื่อประโยชน์สาธารณะ

(ข) กิจกรรมที่ฝ่ายปกครองให้สัมปทานแก่เอกชนไปจัดทำนั้นยังคงถือว่าเป็นบริการสาธารณะ ฝ่ายปกครองจึงมีอำนาจควบคุมอย่างเต็มที่ และฝ่ายปกครองจะกำหนดเงื่อนไขการเพิกถอนสัมปทานไว้เสมอเพื่อใช้บังคับในกรณีที่ผู้รับสัมปทานละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือฝ่าฝืนข้อกำหนดขั้นมูลฐานของสัมปทาน และอาจวางข้อกำหนดอื่นๆ เพื่อรักษาประโยชน์สาธารณะได้อีกด้วย

(ค) บริการสาธารณะที่ฝ่ายปกครองให้เอกชนรับสัมปทานไปนั้นต้องไม่เป็นกิจการที่เกี่ยวกับความมั่นคงหรือความปลอดภัยของประเทศ เช่น การรักษาความสงบภายใน การป้องกันประเทศ การรักษาความสงบเรียบร้อยตามกระบวนการยุติธรรม และตามธรรมดา มักจะเป็นบริการสาธารณะในทางเศรษฐกิจอันเป็นสาธารณูปโภค เช่น การไฟฟ้า การประปา การเดินรถประจำทาง เป็นต้น

(2) สัมปทานการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ¹⁵ โดยที่ทรัพยากรธรรมชาติถือว่าเป็นกรรมสิทธิ์ของชาติและส่วนใหญ่ห้ามมิให้บุคคลขูดค้นหรือทำประโยชน์ในทรัพยากรดังกล่าวเว้นแต่จะได้รับการอนุญาตจากรัฐ ซึ่งทรัพยากรเหล่านี้ได้แก่ ป่าไม้ แร่ และปิโตรเลียมที่ยังอยู่ในสภาพซึ่งฝังอยู่ในดิน

ดังนั้น สัมปทานการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติจึงมีความแตกต่างจากสัมปทานบริการสาธารณะ คือ สัมปทานการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติมีวัตถุประสงค์เพื่อสงวนรักษาทรัพยากรของชาติไม่ให้ถูกทำลายไปโดยไม่ได้รับประโยชน์คุ้มค่า มิได้มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์มหาชนดังเช่นสัมปทานบริการสาธารณะ

2.2.2.2 มีลักษณะเป็นสัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ

สัญญาประเภทนี้ย่อมปรากฏอยู่ในตัวว่าเป็นสัญญาทางปกครอง เพราะการจัดทำบริการสาธารณะเป็นอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบขององค์กรฝ่ายปกครอง โดยองค์กรฝ่ายปกครองสามารถมอบหมายให้บุคคลอื่นมาเป็นผู้รับผิดชอบจัดทำบริการสาธารณะนั้นได้ โดยสัญญาใด

¹⁴ นันทวัฒน์ บรมานันท์, สัญญาทางปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2554) น.136.

¹⁵ เพ็งอ้วง, น.145.

จะเป็นสัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะได้จะต้องปรากฏว่า หน้าที่คู่สัญญาจะต้องปฏิบัติตามสัญญาดังกล่าว เป็นบริการสาธารณะหลักหรือเป็นบริการสาธารณะโดยตรง ไม่ใช่เพียงเป็นการช่วยให้บริการสาธารณะ มีขึ้นได้โดยทางอ้อมเท่านั้น¹⁶

สัญญาที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการบริการสาธารณะโดยตรงหรือมีวัตถุประสงค์ สัมพันธ์ใกล้ชิดกับการบริการสาธารณะ โดยอาจแบ่งได้เป็น 3 ระดับ คือ¹⁷

(1) เป็นสัญญาที่มอบหมายให้คู่สัญญาเป็นผู้ดำเนินบริการสาธารณะโดยตรง เช่น สัมปทานบริการสาธารณะประเภทต่างๆ

(2) เป็นสัญญาที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้คู่สัญญาเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนิน บริการสาธารณะ เช่น การจ้างเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือการจ้างบริษัทเอกชนเข้ามาดำเนินการขั้นตอนใด ขั้นตอนหนึ่งของการบริการสาธารณะหรือเข้ามาร่วมดำเนินการบริการสาธารณะกับรัฐ

(3) สัญญาอื่นๆ ซึ่งศาลเห็นว่าวัตถุประสงค์มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับ การบริการสาธารณะ เป็นเรื่องที่ยื่นอยู่กับดุลพินิจของศาลว่าจะจัดสัญญาใดเป็นสัญญาทางปกครองบ้าง เช่น ในประเทศฝรั่งเศส สภาแห่งรัฐเคยตัดสินว่า สัญญาซื้อขายอิฐเพื่อมาใช้สำหรับปูทางเท้า เป็นสัญญาทางปกครอง เพราะการซื้ออิฐนำมาใช้เพื่อการจัดทำทางอันเป็นบริการ สาธารณะ นอกจากนี้ในสัญญาจ้างบุคลากรของรัฐ หากเป็นสัญญาจ้างบุคลากรเข้ามาทำหน้าที่ที่เป็นหน้าที่หลัก ขององค์กรแล้ว สัญญาดังกล่าวเป็นสัญญาทางปกครอง เช่น สัญญาที่โรงพยาบาลจ้างแพทย์ หรือสัญญาที่มหาวิทยาลัยจ้างอาจารย์ เป็นต้น แต่หากเป็นสัญญาที่องค์กรเหล่านั้นจ้างบุคลากร สนับสนุน เช่นสัญญาจ้างภารโรง หรือพนักงานทำความสะอาด สัญญาเหล่านี้มิใช่สัญญาทางปกครอง ซึ่งการแบ่งแยกในลักษณะดังกล่าวมิได้เป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ที่มีความชัดเจนนัก เพราะมิได้เป็น การกำหนดหลักเกณฑ์ทั่วไปในลักษณะเชิงภาวะวิสัย (Critère Objectif) หากแต่เป็นหลักเกณฑ์ เชิงอัตวิสัย (Critère Subjectif) เพราะขึ้นอยู่กับความตีความเป็นกรณีๆ ไป แต่ก็อาจได้ข้อสรุป ในระดับหนึ่งว่า สัญญาซึ่งแม้ว่าจะเกี่ยวข้องกับบริการสาธารณะ แต่หากไม่มีลักษณะโดยตรงแล้ว สัญญาดังกล่าวก็มีใช่สัญญาทางปกครอง เว้นแต่เข้าข้อยกเว้นว่าเป็นสัญญาที่มีข้อกำหนดที่เป็นการ ให้เอกสิทธิ์แก่รัฐเป็นอย่างมาก

2.2.2.3 มีลักษณะเป็นสัญญาที่จัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค

เป็นสัญญาที่ได้มีการมอบหมายให้เอกชนเข้าดำเนินการจัดให้มี สิ่งสาธารณูปโภคในลักษณะที่ทำให้เอกชนผู้เข้าจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคมีความสัมพันธ์กับประชาชน

¹⁶ สุรพล นิติไกรพจน์, สัญญาทางปกครอง, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555) น.25 – 26.

¹⁷ อ่างแล้ว เชิงอรรถที่ 5, น.97 – 98.

ผู้รับบริการสิ่งสาธารณูปโภคนั้นโดยตรง แต่เอกชนผู้จัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคจะได้รับค่าจ้างจากรัฐ เป็นการตอบแทนการจัดทำสิ่งสาธารณูปโภค ซึ่งสัญญาประเภทนี้มีลักษณะเหมือนสัญญาจ้างทำของ ในกฎหมายเอกชน¹⁸

2.2.2.4 มีลักษณะเป็นสัญญาที่ให้แสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ

สัญญาให้เอกชนแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติเป็นสัญญาทางปกครองโดยการกำหนดของกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยสภาพสัญญาประเภทนี้จะมีใช้สัญญาที่เกี่ยวข้องกับการบริการสาธารณะ แต่กฎหมายกำหนดให้เป็นสัญญาทางปกครอง เพราะโดยหลักทรัพยากรธรรมชาติเป็นของชาติหรือทรัพย์สินของประชาชน โดยมีรัฐเป็นผู้ควบคุมดูแล ซึ่งแนวคิดดังกล่าวทำให้การที่บุคคลใดจะเข้าแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติดังกล่าวจะต้องขออนุญาตหรือได้รับสัมปทานจากรัฐก่อน และต้องจ่ายค่าตอบแทนให้แก่รัฐในการเข้าแสวงหาประโยชน์ดังกล่าวด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้รัฐสามารถเข้าควบคุมการแสวงหาประโยชน์เป็นไปโดยเกิดประโยชน์อย่างแท้จริงต่อส่วนรวม

ประเด็นนี้มีกรณีเปรียบเทียบการทำสัญญาให้เอกชนเข้าครอบครองที่ดินของรัฐประเภทที่สาธารณะสมบัติของแผ่นดิน ในกรณีประเทศฝรั่งเศสนั้น รัฐหรือฝ่ายปกครองสามารถทำสัญญาให้เอกชนเข้าครอบครองทำประโยชน์ที่สาธารณะสมบัติของแผ่นดิน (domaine public) ได้ การทำสัญญาดังกล่าวเป็นสัญญาทางปกครอง ขณะที่ที่ดินของรัฐตามระบบกฎหมายไทยมีอยู่ 4 ประเภท คือ ประเภทแรก ที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่มีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้ง หรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน ประเภทที่สอง ได้แก่ ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ประเภทที่สาม ได้แก่ ที่ดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ และประเภทสุดท้าย ได้แก่ ที่ดินที่มีการสงวนหวงห้ามไว้ (ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304) ซึ่งที่ดินเหล่านี้รัฐสามารถนำไปจัดหาประโยชน์ได้ ยกเว้นที่สาธารณะประโยชน์ประเภทพลเมืองใช้ร่วมกัน เว้นแต่มีการถอนสภาพแล้ว โดยประมวลกฎหมายที่ดินกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของอธิบดีกรมที่ดิน การจัดหาประโยชน์อาจทำได้โดยการซื้อขาย แลกเปลี่ยน ให้เช่า หรือให้เช่าซื้อ (ตามมาตรา 10 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน) ซึ่งก็คือการอนุญาตให้ฝ่ายปกครองสามารถจัดหาประโยชน์ของรัฐดังกล่าวในรูปของการทำสัญญานั้นเอง สัญญาดังกล่าวจะมีสถานะทางกฎหมายอย่างไร เป็นสัญญาทางแพ่งของฝ่ายปกครองหรือสัญญาทางปกครอง เนื่องจากไม่มีกฎหมายกำหนดไว้โดยชัดเจนว่าให้สัญญาดังกล่าวมีสถานะทางกฎหมายอย่างไร จึงต้องพิจารณาจากหลักทั่วไปของสัญญาทางปกครองว่า สัญญาที่อธิบดีกรมที่ดินอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติดังกล่าวทำสัญญากับเอกชนให้เช่าใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ

¹⁸ อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ 5, น.88 – 89.

มีวัตถุประสงค์เป็นการให้เอกชนเข้าดำเนินการบริการสาธารณะโดยตรงหรือไม่ หรือสัญญาดังกล่าว ฝ่ายปกครองสงวนการใช้อำนาจมหาชนของตนไว้โดยการกำหนดเป็นข้อสัญญาที่มีลักษณะพิเศษ อันเป็นเอกสิทธิ์แก่รัฐเป็นพิเศษหรือไม่ หากมีลักษณะดังกล่าวแล้ว สัญญาดังกล่าวก็จะมีสถานะทางกฎหมายเป็นสัญญาทางปกครองโดยสภาพ

นอกจากอำนาจของอธิบดีในการจัดหาประโยชน์จากที่ดินดังกล่าวข้างต้นแล้วตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 12 ยังให้อำนาจรัฐมนตรีที่จะให้สัมปทานที่ดินของรัฐ ซึ่งมีได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครองได้ สัมปทานดังกล่าวย่อมมีสภาพเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งถือว่าเป็นสัญญาทางปกครองโดยการกำหนดของกฎหมาย¹⁹

2.3 การเพิ่มเติมความหมายของสัญญาทางปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยมติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด

มติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ 6/2544 ได้กำหนดความหมายของสัญญาทางปกครองในลักษณะขยายความเพิ่มเติมจากที่บัญญัติไว้ในมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ทำให้สัญญาทางปกครองมีองค์ประกอบ ดังนี้

1. สัญญาซึ่งคู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเป็นบุคคลที่ได้รับมอบหมายให้กระทำการแทนรัฐ และ
2. เป็นสัญญาซึ่งมีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใดต่อไปนี้
 - (ก) สัญญาสัมปทาน
 - (ข) สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ
 - (ค) สัญญาจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค
 - (ง) สัญญาแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ
 - (จ) สัญญาที่หน่วยงานทางปกครอง หรือบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐ ตกลงให้คู่สัญญาอีกฝ่ายเข้าดำเนินการ หรือเข้าร่วมดำเนินการบริการสาธารณะโดยตรง
 - (ฉ) สัญญาที่มีข้อกำหนดในสัญญาที่มีลักษณะพิเศษที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐ เพื่อให้การใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินกิจการทางปกครองซึ่งก็คือการบริการสาธารณะบรรลุผล

¹⁹ อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 5, น.107 – 108.

จากมติที่ประชุมใหญ่ดังกล่าวจึงเป็นการเพิ่มองค์ประกอบด้านเนื้อหาของสัญญา
อีก 2 ข้อ คือ

(1) สัญญาที่หน่วยงานทางปกครอง หรือบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐ ตกลงให้
คู่สัญญาอีกฝ่ายเข้าดำเนินการ หรือเข้าร่วมดำเนินการบริการสาธารณะโดยตรง

สัญญาประเภทนี้เป็นสัญญาที่ให้เอกชนเข้าร่วมดำเนินการบริการสาธารณะ
โดยตรง ดังนั้น สถานะความจำเป็นที่สัญญาประเภทนี้จะต้องอยู่ภายใต้หลักกฎหมายปกครองจะ
ชัดเจนกว่าสัญญาประเภทอื่นๆ ตัวอย่างของสัญญาประเภทนี้ ได้แก่ สัญญาสัมปทานบริการสาธารณะ

(2) สัญญาที่มีข้อกำหนดในสัญญาที่มีลักษณะพิเศษที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐ
เพื่อให้การใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินกิจการทางปกครองซึ่งก็คือการบริการสาธารณะ
บรรลุผล

ข้อกำหนดในสัญญาที่มีลักษณะพิเศษเป็นการให้เอกสิทธิ์แก่คู่สัญญา
ฝ่ายรัฐ หมายถึง ข้อสัญญานั้นมีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดสิทธิและหน้าที่เป็นพิเศษแตกต่างจาก
ข้อสัญญาตามหลักความเสมอภาคและเสรีภาพในการทำสัญญาตามหลักกฎหมายแพ่งและพาณิชย์
อาจเป็นการกำหนดสิทธิและหน้าที่ซึ่งโดยธรรมชาติของสิทธิและหน้าที่นั้นเองไม่อาจถูกกำหนด
ในสัญญาทางแพ่งได้ โดยเหตุผลว่าสัญญาใดมีข้อกำหนดพิเศษต่างจากสัญญาทางแพ่งถือเป็นสัญญา
ทางปกครองนั้น อธิบายได้ในสองลักษณะ ซึ่งมีฐานทางทฤษฎีที่แตกต่างกัน

(1) หากพิจารณาข้อสัญญาดังกล่าว โดยวางอยู่บนฐานความคิดของเรื่อง
เสรีภาพในการแสดงเจตนาอันเป็นฐานความคิดทางแพ่ง การกำหนดข้อสัญญาดังกล่าวถือเป็นเสรีภาพ
ในการแสดงเจตนาของคู่สัญญาที่ต้องการกำหนดข้อสัญญาที่ให้เอกสิทธิ์แก่รัฐเป็นพิเศษ และให้
ข้อสัญญาดังกล่าวมีผลบังคับใช้ จึงเป็นการแสดงเจตนาต้องการให้สัญญาดังกล่าวอยู่ภายใต้
หลักกฎหมายมหาชนและอยู่ในเขตอำนาจการพิจารณาตีของศาลปกครอง

ทฤษฎีนี้พัฒนามาจากหลักในเรื่องสัญญาทางแพ่งที่ถือเจตนาของคู่สัญญา
เป็นสำคัญ ซึ่งโดยหลักแล้วการกำหนดข้อสัญญาไม่อาจกำหนดให้ขัดต่อความสงบเรียบร้อยและ
ศีลธรรมอันดี หรือกำหนดในลักษณะที่ทำให้คู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเสียเปรียบเป็นอย่างมาก
ซึ่งจะถูกต้องห้ามตามหลักกฎหมายเรื่องข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม แต่ตามหลักกฎหมายเรื่องสัญญาทาง
ปกครอง ข้อสัญญาบางอย่างก็เข้าลักษณะเป็นข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรมได้ เช่น การกำหนดให้คู่สัญญา
ฝ่ายรัฐมีสิทธิเลิกสัญญาฝ่ายเดียว แม้คู่สัญญาฝ่ายเอกชนมิได้ผิดสัญญาในสาระสำคัญ การใช้
หลักเสรีภาพในการแสดงเจตนาเป็นเหตุผลอธิบายข้อสัญญาที่เป็นการให้เอกสิทธิ์แก่รัฐเป็นพิเศษ
จึงไม่สอดคล้องกับสถานะทางกฎหมายของสัญญาทางปกครองที่เอกสิทธิ์ของรัฐในสัญญาทางปกครอง
มิได้ เพราะสัญญาดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อการบริการสาธารณะจึงต้องใช้อำนาจมหาชนในการ
ควบคุมดูแลการดำเนินการของเอกชน โดยหลักแล้วหากจะพิจารณาอย่างถ่องแท้ เอกสิทธิ์ของ

ฝ่ายปกครองในกรณีการใช้สิทธิในการเลิกสัญญาเป็นอำนาจของฝ่ายปกครองที่สามารถกระทำได้ แม้ไม่มีข้อสัญญากำหนดไว้ก็ตาม เช่น ในกรณีที่บริการสาธารณะหมดความจำเป็นต่อส่วนรวม เป็นต้น ดังนั้น ทฤษฎีการอธิบายข้อกำหนดในสัญญาที่เป็นการให้เอกสิทธิ์แก่ฝ่ายปกครองเป็นอย่างมากด้วย หลักเสรีภาพในการแสดงเจตนาจึงไม่อาจตอบคำถามเหล่านี้ได้

(2) หากพิจารณาโดยเนื้อหาของสัญญา ข้อกำหนดที่ให้เป็นการให้เอกสิทธิ์แก่รัฐเป็นพิเศษ โดยเราจะไม่พบข้อกำหนดลักษณะนี้ในสัญญาทางแพ่ง เพราะโดยสภาพของเนื้อหาของเรื่องเป็นสิ่งที่ไม่อยู่ในขอบข่ายของเรื่องสัญญา เป็นการสงวนการใช้อำนาจทางปกครองของคู่สัญญาฝ่ายรัฐต่อคู่สัญญาฝ่ายเอกชน เพราะในกรณีดังกล่าวเป็นเรื่องของการพิทักษ์ผลประโยชน์ของประชาชนโดยรวม เป็นการใช้อำนาจของคู่สัญญาฝ่ายปกครองเหนือคู่สัญญาฝ่ายเอกชนเพื่อประโยชน์สาธารณะ จึงมิใช่เรื่องของความสัมพันธ์ทางสัญญา แต่เป็นความสัมพันธ์ที่มีฐานอยู่ที่การใช้อำนาจเหนือ ทำให้สัญญาดังกล่าวต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายมหาชน และศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคดีพิพาทอันเกิดขึ้นจากสัญญานั้น ดังนั้น ข้อกำหนดที่มีลักษณะเป็นการให้เอกสิทธิ์แก่รัฐเป็นพิเศษ จึงเป็นผลสืบเนื่องมาจากสภาพของสัญญา มิใช่เป็นการกำหนดสถานะของสัญญา²⁰

²⁰ อ่างแก้ว เชียงอรรณที่ 5, น.99 – 100.

บทที่ 3

หลักกฎหมายที่เกี่ยวกับสัญญาทางปกครองของต่างประเทศ

ความหมายของสัญญาทางปกครองในระบบกฎหมายไทยมีลักษณะที่เปิดโอกาสให้มีการพัฒนาความหมายของสัญญาทางปกครองต่อไปได้ กรณีจึงกล่าวได้ว่า การนิยามสัญญาทางปกครองตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายเป็นเพียงลักษณะบางส่วนของสัญญาทางปกครองเท่านั้น ซึ่งยังอาจมีสัญญาทางปกครองโดยสภาพที่ยังมิได้นำมาบัญญัติไว้ในกฎหมาย ดังนั้น เพื่อให้การพัฒนาความหมายของสัญญาทางปกครองดังกล่าวเป็นไปอย่างมีหลักเกณฑ์ จึงควรทำการศึกษาหลักกฎหมายว่าด้วยสัญญาทางปกครองของต่างประเทศซึ่งมีการพัฒนาความหมายของสัญญาทางปกครองมายาวนานกว่าในประเทศไทย โดยในการศึกษาหลักกฎหมายว่าด้วยสัญญาทางปกครองของต่างประเทศจะได้หยิบยกหลักกฎหมายดังกล่าวที่มีอยู่ใน 2 ประเทศ ได้แก่ ประเทศฝรั่งเศส และประเทศเยอรมนี เนื่องจากเป็นประเทศที่ถือว่าเป็นต้นแบบของการพัฒนาด้านกฎหมายมหาชน

3.1 หลักกฎหมายที่เกี่ยวกับสัญญาทางปกครองของประเทศฝรั่งเศส

3.1.1 หลักกฎหมายที่เกี่ยวกับความหมายของสัญญาทางปกครอง

สัญญาซึ่งมีคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเป็นฝ่ายปกครองหรือสัญญาของฝ่ายปกครอง อาจเป็นสัญญาอย่างหนึ่งอย่างใดใน 2 ประเภท คือ (1) สัญญาทางปกครอง ซึ่งอยู่ภายใต้ระบบกฎหมายมหาชนและอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง และ (2) สัญญาทางแพ่งของฝ่ายปกครอง ซึ่งอยู่ภายใต้ระบบกฎหมายเอกชนและอยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรม ทั้งนี้ การแบ่งแยกประเภทดังกล่าวมีเหตุผลในการลดบทบาทของศาลยุติธรรมในคดีปกครองลง เนื่องจากเนื้อหาของสาระของสัญญาทางปกครองมีวัตถุประสงค์และเนื้อหาของสัญญาที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์มหาชน ซึ่งรัฐหรือฝ่ายปกครองที่เข้าทำสัญญามีหน้าที่ดูแลรักษาผลประโยชน์ของมหาชน ดังนั้น สัญญาทางปกครองจึงไม่อาจตั้งอยู่บนพื้นฐานกฎหมายแพ่งซึ่งถือความเท่าเทียมกันของคู่สัญญาและหลักความศักดิ์ในการแสดงเจตนาของคู่สัญญาเป็นสำคัญ²¹

สัญญาทางปกครองหรือสัญญาในระบบกฎหมายมหาชนจะต้องมีองค์ประกอบ 2 ประการ²² คือ

- (1) เป็นสัญญาที่มีคู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายหนึ่งเป็นฝ่ายปกครอง และ

²¹ อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ 5, น.20 – 21.

²² อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ 14, น.378.

(2) เป็นสัญญาที่นำระบบกฎหมายมหาชนมาใช้ ซึ่งระบบกฎหมายมหาชนเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองนั้นมีที่มาจากกฎหมายลายลักษณ์อักษรและจากหลักที่ศาลสร้างขึ้น โดยความคิดพื้นฐานที่ว่าสัญญาทางปกครองจะต้องมีระบบกฎหมายเป็นพิเศษแยกต่างหากจากสัญญาทางแพ่ง เพราะสัญญาทางปกครองเป็นเครื่องมือที่เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ดำเนินการเพื่อให้ภารกิจของตนบรรลุผล²³

3.1.2 การแบ่งแยกสัญญาทางปกครองออกจากสัญญาทางแพ่งของฝ่ายปกครอง

ประเทศฝรั่งเศสมีการแบ่งแยกสัญญาทางปกครองกับสัญญาทางแพ่งของฝ่ายปกครองด้วยวิธีการ ดังนี้

ประการแรก กรณีที่มีกฎหมายกำหนดให้สัญญาใดอยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองหรือศาลยุติธรรม²⁴

ตัวอย่างสัญญาที่ให้อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

- สัญญาเกี่ยวกับงานโยธาสาธารณะ
- สัญญาให้เข้าครอบครองสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน
- สัญญาจัดซื้อจัดจ้างตามกฎหมายว่าด้วยการพัสดุ
- สัญญากู้ของรัฐ

ตัวอย่างสัญญาที่ให้อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

- สัญญาเกี่ยวกับการจัดหาเสบียงอาหารของราชการทหาร
- สัญญาการเข้ารับการรักษาพยาบาลของคนไข้ฐานะดี (ในขณะที่

การเข้ารับการรักษาพยาบาลของคนไข้ฐานะไม่ดีอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง)

ประการที่สอง หลักเกณฑ์ที่ศาลใช้ในการพิจารณาว่าสัญญาใดเป็นสัญญาทางปกครองหรือสัญญาทางแพ่งของฝ่ายปกครอง

ศาลมีหลักเกณฑ์ที่ใช้ในการพิจารณาสัญญาทางปกครอง 3 หลักเกณฑ์ คือ หลักเกณฑ์เกี่ยวกับองค์การที่เป็นคู่สัญญา หลักเกณฑ์เกี่ยวกับวัตถุประสงค์ของสัญญา และหลักเกณฑ์เกี่ยวกับเนื้อหาของสัญญา

(1) หลักเกณฑ์เกี่ยวกับองค์การที่เป็นคู่สัญญา²⁵ ซึ่งแบ่งออกเป็น 3 กรณี คือ

(ก) คู่สัญญาทั้งสองฝ่ายต่างเป็นนิติบุคคลมหาชน

²³ อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ 5, น.44.

²⁴ อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ 5, น.23 – 24.

²⁵ อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ 5, น.25 – 30.

(ข) คู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเป็นนิติบุคคลมหาชนและคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งเป็นเอกชน

(ค) คู่สัญญาทั้งสองฝ่ายต่างเป็นเอกชน โดยมีคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเป็นเอกชน ผู้ได้รับมอบอำนาจจากรัฐให้ดำเนินการในนามของตน โดยการมอบอำนาจอาจกระทำโดยชัดแจ้งเป็นหนังสือมอบอำนาจหรือโดยปริยายก็ได้ ซึ่งการมอบอำนาจจากรัฐให้เอกชนดำเนินการดังกล่าวมีผลทำให้เอกชนผู้ได้รับมอบอำนาจจากรัฐเป็นเสมือนนิติบุคคลมหาชนในสัญญาเกี่ยวกับเรื่องที่ได้รับมอบหมายและได้กระทำไปเพื่อประโยชน์ของนิติบุคคลมหาชน มิใช่เพื่อประโยชน์ของเอกชนผู้ได้รับมอบอำนาจจากรัฐนั้น ทั้งนี้ โดยมีนิติบุคคลมหาชนผู้มอบอำนาจเป็นผู้กำกับดูแลการดำเนินการดังกล่าว ซึ่งกรณีดังกล่าวศาลได้มีคำวินิจฉัยในคดี Société Enterprise Peyrot ค.ศ. 1963 ว่า สัญญาที่ทำระหว่างบริษัทผู้รับสัมปทานก่อสร้างทางด่วนกับผู้รับเหมาก่อสร้างเอกชนเพื่อก่อสร้างทางด่วนและงานอื่นที่เกี่ยวข้องกันเป็นไปเพื่อประโยชน์ของรัฐ เพราะการก่อสร้างทางหลวงของชาติเป็นภาระหน้าที่ของรัฐ ซึ่งแต่เดิมรัฐเป็นผู้ดำเนินการ

(2) หลักเกณฑ์เกี่ยวกับวัตถุประสงค์ของสัญญา²⁶

จากหลักเกณฑ์นี้ ศาสตราจารย์ ชาปุส์ ได้แยกประเภทสัญญาทางปกครองตามวัตถุประสงค์ของสัญญาเป็น 3 ประเภท ดังนี้

(ก) สัญญาที่เกี่ยวกับการก่อสร้างหรือการทํานุบำรุงอสังหาริมทรัพย์ที่ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสัญญาเกี่ยวกับงานโยธาสาธารณะ ซึ่งแบ่งเป็น 2 กลุ่ม คือ สัญญาจ้างก่อสร้างงานโยธาสาธารณะ และสัญญาสัมปทานงานโยธาสาธารณะ

(ข) สัญญาให้ครอบครองสาธารณสมบัติของแผ่นดิน มีกฎหมายให้อยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

ทั้งนี้ โดยสัญญาประเภทดังกล่าวตาม (ก) และ (ข) เป็นสัญญาที่มีกฎหมายให้อยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ซึ่งนักกฎหมายปกครองส่วนใหญ่ของประเทศฝรั่งเศสเห็นว่า แม้กฎหมายจะไม่ได้กำหนดไว้ สัญญาประเภทนี้ก็มีลักษณะหรือธรรมชาติของสัญญาที่มีวัตถุประสงค์แห่งสัญญาเป็นสัญญาทางปกครองอยู่แล้ว เนื่องจากการทํางานก่อสร้างหรือทํานุบำรุงอสังหาริมทรัพย์เพื่อสาธารณประโยชน์มีลักษณะเป็นการปฏิบัติการในการบริหารกิจการแบบมหาชนโดยแท้ซึ่งฝ่ายปกครองมีเอกสิทธิ์แห่งอำนาจมหาชนหลายประการ

(ค) สัญญาที่ให้คู่สัญญาฝ่ายเอกชนเป็นผู้ดำเนินการบริการสาธารณะโดยตรง เช่น

²⁶ อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ 5, น.31 - 35.

- สัญญาสัมปทานบริการสาธารณะ ซึ่งมีวัตถุประสงค์แห่งสัญญาเป็นการให้คู่สัญญาฝ่ายเอกชนดำเนินบริการสาธารณะทั้งหมดหรือบางส่วนโดยสาเหตุที่ทำให้สัญญาประเภทนี้เป็นสัญญาทางปกครองเพราะนิติบุคคลมหาชนเท่านั้นที่มีอำนาจเหนือวัตถุประสงค์แห่งสัญญาเช่นว่านี้

- สัญญาว่าจ้างบุคลากรให้มีส่วนร่วมโดยตรงในการดำเนินบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครอง ซึ่งเป็นสัญญาที่ให้เจ้าหน้าที่ซึ่งได้รับการว่าจ้างมีหน้าที่ตรงกับหน้าที่เฉพาะด้านของบริการสาธารณะ และมีส่วนร่วมในการดำเนินบริการสาธารณะนั้นโดยตรง เช่น สัญญาจ้างแพทย์ของโรงพยาบาล สัญญาว่าจ้างอาจารย์โดยสถานศึกษา และสัญญาว่าจ้างผู้ดูแลเด็กโดยสถานรับเลี้ยงเด็ก เป็นต้น

- สัญญาที่ทำกับผู้ใช้บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครอง ซึ่งสัญญาดังกล่าวเป็นวิธีอย่างหนึ่งในการดำเนินบริการสาธารณะ จึงเป็นสัญญาทางปกครอง เช่น สัญญาที่รัฐทำกับเจ้าของที่ดินเพื่อปลูกป่าในที่ดินของบุคคลดังกล่าว

(3) หลักเกณฑ์เกี่ยวกับเนื้อหาของสัญญา²⁷

กรณีที่สัญญาของฝ่ายปกครองที่ไม่มีวัตถุประสงค์ของสัญญาเป็นสัญญาทางปกครอง สัญญาดังกล่าวจะเป็นสัญญาทางปกครองได้หากปรากฏว่ามีข้อสัญญาที่มีลักษณะพิเศษจากสัญญาทางแพ่งอันมีลักษณะเป็นข้อกำหนดที่เป็นองค์ประกอบของกฎหมายมหาชนโดยแท้

โดยศาสตราจารย์ เดอร์ โลบาแตร์ ได้อธิบายถึง สาเหตุที่ทำให้สัญญาซึ่งมีข้อสัญญาที่มีลักษณะพิเศษจากสัญญาทางแพ่งเป็นสัญญาทางปกครองได้ เนื่องจากฐานความคิดทางกฎหมายในทางจิตวิสัยที่เป็นการบ่งชี้ถึงเสรีภาพของการแสดงเจตนาว่าจะให้การปฏิบัติตามสัญญานั้นเป็นการบริหารจัดการแบบเอกชนหรือมหาชน โดยที่ข้อสัญญาที่มีลักษณะพิเศษดังกล่าวแสดงถึงความต้องการให้สัญญานั้นอยู่ภายใต้หลักกฎหมายปกครอง และฐานความคิดทางกฎหมายในทางภาวะวิสัยซึ่งเกิดจากลักษณะของข้อกำหนดที่เป็นข้อกำหนดที่มีลักษณะพิเศษจากสัญญาทางแพ่งและเป็นข้อกำหนดที่เป็นองค์ประกอบของกฎหมายมหาชนโดยแท้ ซึ่งแม้จะไม่ได้เกิดขึ้นจากการทำข้อตกลงหรือแสดงเจตนาของคู่สัญญาอย่างเสรี แต่เกิดจากสภาพหรือสถานะของเนื้อหาของข้อกำหนดนั้นที่อยู่ภายใต้หลักกฎหมายมหาชน

ข้อสัญญาที่มีลักษณะพิเศษจากสัญญาทางแพ่งต้องมีลักษณะก่อให้เกิดความไม่เสมอภาคกันระหว่างคู่สัญญาโดยฝ่ายปกครองมีเอกสิทธิ์เหนือกว่าคู่สัญญาฝ่ายเอกชน และเป็นข้อสัญญาไม่อาจพบได้ในนิติสัมพันธ์ระหว่างเอกชนกับเอกชนด้วยกัน โดยศาสตราจารย์ ชาปูลส์ ได้อธิบายว่า อาจเป็นข้อสัญญาที่ไม่อยู่ในวิสัยของคู่สัญญาเอกชนที่จะทำได้ เช่น สัญญารับยกเว้นภาษี ทั้งนี้ ในทางปฏิบัติพบมากกว่าการกำหนดให้คู่สัญญาฝ่ายเอกชนอยู่ภายใต้การควบคุมหรือภายใต้

²⁷ อ่างแล้ว เชียงธรรมที่ 5, น.36 - 39.

อำนาจของนิติบุคคลมหาชน หรือการกำหนดให้คู่สัญญาฝ่ายที่เป็นนิติบุคคลมหาชนมีสิทธิเลิกสัญญา หรือระงับสัญญาได้ แม้จะไม่มีกำหนดเงื่อนไขไว้ในข้อสัญญาให้บอกกล่าวหรือเตือนคู่สัญญา ฝ่ายเอกชนล่วงหน้า หรือคู่สัญญาฝ่ายเอกชนจะมีสิทธิได้รับชดใช้ค่าทดแทน

3.1.3 หลักกฎหมายที่ใช้บังคับกับสัญญาทางปกครอง

ระบบกฎหมายเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองของประเทศฝรั่งเศสเกิดขึ้นจาก กฎหมายลายลักษณ์อักษรและหลักที่ศาลเป็นผู้วางขึ้น โดยเกิดจากพื้นฐานความคิดว่าสัญญา ทางปกครองจำต้องมีระบบกฎหมายเป็นพิเศษแยกต่างหากจากสัญญาทางแพ่งธรรมดาเพราะสัญญา ทางปกครองเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งที่รัฐใช้เพื่อดำเนินการให้ภารกิจของตนบรรลุผล โดยระบบ กฎหมายพิเศษของสัญญาทางปกครองจะปรากฏอยู่ในทุกกระบวนการของสัญญา ได้แก่²⁸

3.1.3.1 การก่อให้เกิดสัญญาทางปกครอง

มีผลโดยตรงมาจากการแสดงเจตนาที่ตรงกันของฝ่ายปกครองกับเอกชน และเมื่อดำเนินการตามที่กำหนดหลักเกณฑ์การก่อให้เกิดสัญญานั้น ดังนั้น หลักเสรีภาพในการ ทำสัญญาทางปกครองและความเสมอภาคจึงถูกจำกัดมากกว่า เช่น

(ก) ฝ่ายปกครองมีเสรีภาพในการเข้าทำสัญญาน้อยกว่าเอกชนในเรื่อง การทำสัญญา โดยฝ่ายปกครองต้องเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนเท่านั้น ผู้ที่จะทำสัญญาแทน นิติบุคคลมหาชนต้องเป็นผู้มีอำนาจตามที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น แบบของสัญญาทางปกครอง ในกรณีที่ถูกกฎหมายกำหนดแบบไว้ ฝ่ายปกครองผู้ทำสัญญาถูกควบคุมโดยเจ้าหน้าที่อื่นเช่นสำนักงาน ตรวจเงินแผ่นดิน บางกรณีฝ่ายปกครองไม่มีสิทธิเลือกที่จะทำสัญญาทางแพ่งหรือสัญญาทางปกครอง เพราะกฎหมายกำหนดว่าสัญญาที่มีวัตถุประสงค์ตามที่กฎหมายกำหนดต้องเป็นสัญญาทางปกครอง หรือสัญญาทางแพ่งเท่านั้น และเอกสิทธิ์บางอย่างที่ฝ่ายปกครองมีจะสละไม่ได้ ถ้าสละสิทธินั้น ศาลถือว่าการสละไม่เป็นผลเช่นการยอมให้นำคดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองไปขึ้นสู่ศาลยุติธรรม และในเรื่องวิธีการเลือกคู่สัญญา ฝ่ายปกครองต้องเลือกคู่สัญญาตามวิธีการที่กฎหมายกำหนด ซึ่งวิธีการดังกล่าวเป็นกลางและได้ประโยชน์กับส่วนรวมมากที่สุด

(ข) ข้อจำกัดเรื่องหลักความเสมอภาคของคู่สัญญาโดยกฎหมาย

เนื่องจากสัญญาทางปกครองเป็นการทำเป็นประโยชน์สาธารณะ คู่สัญญาฝ่ายปกครองจึงมีอำนาจเหนือกว่าคู่สัญญาฝ่ายเอกชน ทั้งในแง่การทำสัญญาและการปฏิบัติ ตามสัญญา ซึ่งทำให้การกำหนดข้อความในสัญญาทางปกครองฝ่ายเดียวโดยสัญญาทางปกครอง จึงเป็นหลักในกฎหมายปกครองของฝรั่งเศส เอกชนไม่มีอำนาจต่อรองในการกำหนดข้อสัญญา

²⁸ อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ 5, น.44 - 47.

นอกจากในเรื่องราคาซึ่งเอกชนอาจต่อรองได้ ส่วนข้อสัญญาอื่นเอกชนมีสิทธิอย่างเดียวคือการยอมรับหรือปฏิเสธไม่เข้าทำสัญญาเท่านั้น

3.1.3.2 ผลของสัญญาทางปกครอง

จุดเด่นของผลแห่งสัญญาทางปกครอง คือ กฎหมายฝรั่งเศสถือว่าไม่ว่าข้อสัญญาจะเป็นเช่นใด ฝ่ายปกครองจะมีเอกสิทธิ์พิเศษบางอย่างอยู่เหนือเอกชนโดยสภาพของกิจกรรมที่ทำเพื่อประโยชน์สาธารณะ โดยเฉพาะอำนาจแก้ข้อสัญญาฝ่ายเดียว²⁹

3.1.3.3 การสิ้นสุดของสัญญาทางปกครอง

ศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ได้อธิบายว่า โดยสัญญาทางปกครองจะสิ้นสุดเมื่อได้มีการปฏิบัติตามสัญญาทางปกครองแล้ว หรือสิ้นสุดไปตามข้อตกลงในสัญญา หรือการพร้อมใจกันเลิกสัญญาของคู่สัญญา หรือการชำระหนี้เป็นอันพั่ววิสัย³⁰

แต่สัญญาทางปกครองมีลักษณะของสัญญา คือ คู่สัญญาฝ่ายปกครองอาจใช้สิทธิเลิกสัญญาได้ฝ่ายเดียว แม้จะไม่มีข้อสัญญากำหนดไว้ให้ทำได้ ในกรณีคู่สัญญาฝ่ายเอกชนเป็นฝ่ายผิดสัญญาอย่างร้ายแรง หรือในกรณีที่คู่สัญญาฝ่ายเอกชนมิได้ผิดสัญญาแต่คู่สัญญาฝ่ายปกครองใช้สิทธิเลิกสัญญาเพื่อประโยชน์สาธารณะโดยเอกชนปราศจากความผิด โดยอำนาจนี้เป็นกรณำอำนาจการเปลี่ยนแปลงข้อสัญญาฝ่ายเดียวของฝ่ายปกครองมาใช้ ซึ่งคู่สัญญาฝ่ายปกครองต้องชดใช้ค่าเสียหายเต็มจำนวน³¹

3.2 หลักกฎหมายที่เกี่ยวกับสัญญาทางปกครองของประเทศเยอรมนี

สัญญาที่ฝ่ายปกครองทำขึ้นนั้นอาจมีลักษณะเป็นสัญญาทางแพ่งหรือสัญญาทางปกครองก็ได้ โดยขึ้นอยู่กับว่าสัญญานั้นเป็นไปตามหลักเกณฑ์ของการเป็นสัญญาทางปกครองหรือไม่ ดังนี้

²⁹ ชาญชัย แสวงศักดิ์ และ มานิตย์ วงศ์เสรี, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับนิติกรรมทางปกครองและสัญญาทางปกครอง, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2541) น.80 – 81

³⁰ เฟิงอ้าง, น.92.

³¹ เฟิงอ้าง, น.93.

3.2.1 หลักกฎหมายที่เกี่ยวกับความหมายของสัญญาทางปกครอง³²

ตามมาตรา 54 แห่งกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองของเยอรมัน ค.ศ. 1976 ได้บัญญัติความหมายของ “สัญญาทางปกครอง” ไว้ คือ เป็นสัญญาที่มีผลเป็นการก่อเปลี่ยนแปลง หรือระงับไปซึ่งนิติสัมพันธ์ตามกฎหมายมหาชน ทั้งนี้ โดยที่คำว่า “นิติสัมพันธ์ตามกฎหมายมหาชน” ดังกล่าวนั้นหมายความเฉพาะนิติสัมพันธ์ภายในขอบเขตของกฎหมายปกครองเท่านั้น

3.2.2 การแบ่งแยกสัญญาทางปกครองออกจากสัญญาทางแพ่งของฝ่ายปกครอง³³

โดยที่สัญญาที่รัฐหรือฝ่ายปกครองทำอาจเป็นสัญญาทางแพ่งหรือสัญญาทางปกครองก็ได้ กรณีจึงเกิดประเด็นปัญหาว่า สัญญาดังกล่าวกรณีใดจะเป็นสัญญาทางแพ่งหรือสัญญาทางปกครอง ซึ่งการพิจารณาว่าสัญญาของฝ่ายปกครองจะเป็นสัญญาทางปกครองหรือสัญญาทางแพ่งนั้น จะต้องพิจารณาถึงพื้นฐานหรือธรรมชาติของกฎหมายของสัญญา ซึ่งดูจากสภาพข้อเท็จจริงทั้งหมดในลักษณะภาวะวิสัย ส่วนเจตนาของคู่สัญญานั้นไม่ใช่สาระสำคัญ เว้นแต่เป็นกรณีที่ฝ่ายปกครองสามารถเลือกได้ว่าจะทำสัญญาทางปกครองหรือสัญญาทางแพ่ง

การพิจารณาเนื้อหาหรือธรรมชาติทางกฎหมายของสัญญา คือ การพิจารณาเนื้อหาสาระหรือวัตถุประสงค์แห่งสัญญา โดยหากปรากฏว่าเนื้อหาสาระหรือวัตถุประสงค์แห่งสัญญามีข้อเท็จจริงที่จะต้องพิจารณาตามกฎหมายปกครอง มูลเหตุแห่งหนี้ที่ต้องปฏิบัติตามการชำระหนี้ตามสัญญา หรือหน้าที่ในการชำระหนี้ตามสัญญา มีลักษณะเป็นไปตามกฎหมายปกครอง สัญญานั้นก็เป็นสัญญาทางปกครอง³⁴

ส่วนในกรณีหากถ้าสัญญามีทั้งส่วนที่เป็นกฎหมายแพ่งและกฎหมายปกครอง³⁵ นักกฎหมายบางส่วนเห็นว่า ส่วนที่เกี่ยวกับกฎหมายเอกชนต้องนำคดีไปฟ้องต่อศาลยุติธรรม แต่ส่วนที่เกี่ยวกับกฎหมายปกครองต้องนำไปฟ้องต่อศาลปกครอง อย่างไรก็ตาม มีนักกฎหมายจำนวนไม่น้อยเห็นว่า ควรพิจารณาจากลักษณะธรรมชาติในทางกฎหมาย (Rechtsnatur) ของสัญญา ในลักษณะมีเอกภาพ กล่าวคือ ถ้าเนื้อหาของสัญญาแม้เพียงส่วนใดส่วนหนึ่งเป็นส่วนที่เป็นเนื้อหาหรือสาระสำคัญเกี่ยวกับกฎหมายปกครองแล้ว สัญญานั้นเป็นสัญญาทางปกครอง

โดยสัญญาทางปกครองของเยอรมันมีการแบ่งแยกประเภทของสัญญาไว้ ดังนี้

³² มานิตย์ วงศ์เสรี, หลักกฎหมายว่าด้วยสัญญาทางปกครองของประเทศเยอรมัน (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานศาลปกครอง, 2545) น.4 - 5.

³³ เพ็งอ้วง, น.5 - 6.

³⁴ เพ็งอ้วง, น.6.

³⁵ เพ็งอ้วง, น.8 - 9.

(1) การแบ่งแยกประเภทโดยพิจารณาตามความสัมพันธ์ระหว่างคู่สัญญา ซึ่งแบ่งเป็น 2 กรณี³⁶ ได้แก่

(ก) สัญญาทางปกครองที่คู่สัญญามีฐานะเท่าเทียมกัน ซึ่งเป็นสัญญา ระหว่างองค์กรทางปกครองด้วยกันเอง

(ข) สัญญาทางปกครองที่คู่สัญญามีฐานะไม่เท่าเทียมกัน ซึ่งเป็นสัญญา ระหว่างองค์กรทางปกครองฝ่ายหนึ่งและเอกชนฝ่ายหนึ่ง

(2) การแบ่งแยกประเภทโดยพิจารณาตามองค์ประกอบหรือเงื่อนไข ความชอบด้วยกฎหมายของเนื้อหาแห่งสัญญา ซึ่งแบ่งเป็น 2 กรณี ได้แก่

(ก) สัญญาประนีประนอมหรือสัญญาระงับข้อพิพาททางปกครอง ตามมาตรา 55 แห่งกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ค.ศ. 1976

(ข) สัญญาแลกเปลี่ยนหรือสัญญาต่างตอบแทนทางปกครอง ตามมาตรา 56 แห่งกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ค.ศ. 1976 ซึ่งเป็นสัญญาที่มีเงื่อนไขว่าการชำระหนี้ ต่างตอบแทนของคู่สัญญาฝ่ายเอกชนต้องสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ที่แน่นอนตามที่ตกลงไว้ในสัญญา เป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ หรือบรรลุวัตถุประสงค์ของกิจการทางปกครอง มีความถูกต้อง เหมาะสม และมีความเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติการชำระหนี้ตอบแทนตามสัญญา

3.2.3 หลักกฎหมายที่ใช้บังคับกับสัญญาทางปกครอง

ตามมาตรา 62 แห่งกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองของเยอรมัน ค.ศ. 1976 บัญญัติให้นำบทบัญญัติตามประมวลกฎหมายแพ่งของเยอรมันมาใช้บังคับกับสัญญา ทางปกครองด้วย³⁷

ส่วนการที่รัฐจะทำเลือกนิติกรรมทางปกครองในรูปของสัญญาทางปกครองได้ ตรีบเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติของกฎหมายทั้งที่เป็นลายลักษณ์อักษรและไม่เป็นลายลักษณ์ อักษร กล่าวคือ ตรีบเท่าที่ไม่เป็นการขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ ประมวล กฎหมาย กฎกระทรวง ระเบียบ ข้อบังคับ ตลอดจนหลักกฎหมายทั่วไปแห่งบทบัญญัติของกฎหมาย ดังกล่าวด้วย ทั้งนี้ ตามมาตรา 54 แห่งกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองของเยอรมัน ค.ศ. 1976³⁸

ส่วนในเรื่องการจะกำหนดเนื้อหาของสัญญานั้น นักกฎหมายชื่อ Erichsen, Achterberg และ Kunig มีความเห็นว่า ไม่อยู่ภายใต้บังคับมาตรา 54 แห่งกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติ

³⁶ เฟ็งอ้าง, น.10 – 13.

³⁷ เฟ็งอ้าง น.1.

³⁸ เฟ็งอ้าง, น.17 – 18.

ราชการทางปกครองของเยอรมัน ค.ศ. 1976 เนื่องจากข้อจำกัดเรื่องเนื้อหาสาระของสัญญาอยู่ภายใต้หลักทั่วไปเรื่อง “Der Vorrang des Gesetzes” อยู่แล้ว กล่าวคือ หากมีกฎหมายบัญญัติหลักเกณฑ์เรื่องใดไว้เป็นการเฉพาะก็จะต้องปฏิบัติและดำเนินการตามหลักเกณฑ์ของบทบัญญัติดังกล่าว แต่ก็มีนักกฎหมายชื่อ Kopp, Peine และ Hendler เห็นว่า บทบัญญัติมาตรา 54 นั้นเป็นการจำกัดทั้งเรื่องรูปแบบและเนื้อหาของสัญญา ซึ่งในเรื่องดังกล่าว ดร. มานิตย์ วงศ์เสรี มีความเห็นว่า ความเห็นทางกฎหมายที่แตกต่างกันตามที่กล่าวมาแล้วนั้น ไม่มีผลในทางกฎหมายที่แตกต่างกัน เนื่องจากมาตรา 54 ดังกล่าวจะจำกัดเฉพาะเรื่องรูปแบบของสัญญาตามความเห็นของฝ่ายแรกก็ตาม แต่ผลทางกฎหมายสุดท้ายแล้วเรื่องเนื้อหาของสัญญาก็ถูกจำกัดด้วยเช่นกัน หากปรากฏว่าเนื้อหาของสัญญานั้นเป็นการขัดแย้งกับบทบัญญัติแห่งกฎหมาย³⁹

บทบัญญัติของกฎหมายที่ใช้กับการเกิดขึ้นของสัญญาทางปกครอง ไม่ได้มีบทบัญญัติกำหนดไว้โดยเฉพาะอย่างเรื่องสัญญาทางแพ่ง ดังนั้น การเกิดของสัญญาทางปกครองก็จะต้องเป็นไปตามหลักของกฎหมายแพ่ง คือ สัญญาจะเกิดขึ้นเมื่อมีการแสดงเจตนาถูกต้องตรงกันของคู่สัญญาและคู่สัญญาทั้งสองฝ่ายได้รับทราบการแสดงเจตนาอันนั้นแล้ว หรืออาจกล่าวได้ว่าเมื่อมีคำเสนอคำสนองถูกต้องตรงกันนั่นเอง⁴⁰

การกำหนดเนื้อหาของสัญญาทางปกครอง จะต้องเป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องในเรื่องนั้น ๆ เท่านั้น กล่าวคือ การกำหนดเนื้อหาของสัญญาที่ผิดไปจากหลักเกณฑ์ที่บทบัญญัติของกฎหมายในเรื่องนั้นกำหนดไว้ไม่อาจกระทำได้⁴¹

ความสมบูรณ์ของสัญญาทางปกครอง ตามมาตรา 59 แห่งกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองของเยอรมัน ค.ศ. 1976 บัญญัติให้สัญญาทางปกครองตกเป็นโมฆะต่อเมื่อมีเหตุตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 59 เท่านั้น หากบทบัญญัติดังกล่าวจึงกล่าวได้ว่า แม้สัญญาทางปกครองจะมีเนื้อหาขัดกับบทบัญญัติของกฎหมาย แต่สัญญาทางปกครองนั้นก็ยังมีผลสมบูรณ์ได้

เหตุที่ทำให้สัญญาทางปกครองตกเป็นโมฆะมี 2 ส่วน คือ

(1) เหตุของความเป็นโมฆะในทำนองเดียวกับที่ได้บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่ง เช่น คู่สัญญาเป็นผู้ไร้ความสามารถ กรณีเป็นนิติกรรมอำพราง สัญญาไม่ได้ทำให้ถูกต้อง

³⁹ เฟิ่งอ้าง, น.19.

⁴⁰ เฟิ่งอ้าง, น.19 – 20.

⁴¹ เฟิ่งอ้าง, น.21.

ตามแบบ สัญญาขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน วัตถุประสงค์ของการชำระหนี้ตามสัญญานั้นตกเป็นพันวิสัยมาตั้งแต่ต้น เป็นต้น⁴²

(2) เหตุของความเป็นโมฆะส่วนที่เพิ่มเติมจากที่บัญญัติไว้ประมวลกฎหมายแพ่ง ได้แก่

1. เมื่อเนื้อหาของสัญญาทางปกครองนั้น หากนำไปกำหนดไว้ในคำสั่งทางปกครองแล้ว คำสั่งทางปกครองนั้นจะเป็นโมฆะเช่นเดียวกัน

2. เมื่อเนื้อหาของสัญญาทางปกครองนั้น หากได้นำไปกำหนดไว้ในคำสั่งทางปกครองแล้ว คำสั่งทางปกครองจะมีผลไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่ความไม่ชอบด้วยกฎหมายนี้จะต้องไม่ใช่เรื่องของความผิดพลาดทางรูปแบบหรือกระบวนการของการออกคำสั่งทางปกครอง และคู่สัญญาทั้งสองฝ่ายได้รู้ถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายดังกล่าว

3. เมื่อสัญญาทางปกครองนั้นเป็นสัญญาประนีประนอมหรือสัญญาระงับข้อพิพาททางปกครอง แต่สัญญาดังกล่าวไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์หรือองค์ประกอบที่กำหนดไว้

4. เมื่อสัญญาทางปกครองนั้นเป็นสัญญาแลกเปลี่ยนหรือสัญญาต่างตอบแทนทางปกครอง แต่สัญญาดังกล่าวไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์หรือองค์ประกอบที่กำหนดไว้⁴³

การชำระหนี้ตามสัญญา ไม่ได้มีบัญญัติไว้เฉพาะสำหรับสัญญาทางปกครอง ดังนั้น จึงต้องนำหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎหมายแพ่งมาใช้บังคับ เช่น เรื่องการผิดนัดชำระหนี้ การชำระหนี้ตกเป็นพันวิสัย ความรับผิดชอบในกรณีที่ไม่ปฏิบัติตามการชำระหนี้ให้เป็นไปตามสัญญา⁴⁴

การเปลี่ยนแปลงแก้ไขและการบอกเลิกสัญญาทางปกครอง ตามมาตรา 60 แห่งกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองของเยอรมัน ค.ศ. 1976 แยกออกเป็น 2 กรณี คือ

1. การเปลี่ยนแปลงแก้ไขและการบอกเลิกสัญญาทางปกครองโดยอาศัยเหตุอันเนื่องมาจากการที่ข้อเท็จจริงหรือพฤติกรรมหรือบทกฎหมายซึ่งเป็นพื้นฐานสำคัญในการกำหนดเนื้อหาของสัญญาทางปกครองได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างมากภายหลังจากที่ได้ทำสัญญาทางปกครอง โดยที่ข้อเท็จจริงหรือพฤติกรรมดังกล่าวนี้จะต้องเป็นข้อเท็จจริงหรือพฤติกรรมที่หากปรากฏในขณะเวลาที่ทำสัญญาทางปกครอง จะทำให้เนื้อหาของสัญญาทางปกครองนั้น

⁴² เฟิ่งอ๋าง น.23 – 24.

⁴³ เฟิ่งอ๋าง, น.22 – 24.

⁴⁴ เฟิ่งอ๋าง, น.26.

ต้องเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขไปจากเดิมอย่างแน่นอน ทั้งนี้⁴⁵ โดยที่หลักกฎหมายที่อยู่เบื้องหลังหลักเกณฑ์นี้ คือ หลักกฎหมาย “Wegfall der Geschäftsgrundlage” ซึ่งเป็นหลักกฎหมายจารีตประเพณีในระบอบกฎหมายแพ่งของเยอรมันนั่นเอง

การเปลี่ยนแปลงแก้ไขและบอกเลิกสัญญาทางปกครองโดยอาศัยเหตุดังกล่าวเป็นสิทธิของคู่สัญญาทั้งสองฝ่าย โดยในกรณีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขเนื้อหาของสัญญาทางปกครอง หากคู่สัญญาอีกฝ่ายตกลงยินยอมก็จะมีกำหนดเนื้อหาของสัญญาทางปกครองใหม่ แต่หากคู่สัญญาอีกฝ่ายไม่ตกลงยินยอม คู่สัญญาฝ่ายที่ขอเปลี่ยนแปลงแก้ไขเนื้อหาของสัญญาทางปกครองก็สามารถนำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งให้มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขสัญญานั้นได้ และในกรณีที่ในสัญญาทางปกครองได้กำหนดข้อตกลงไว้ล่วงหน้าเกี่ยวกับสิทธิของคู่สัญญาในการเปลี่ยนแปลงแก้ไขสัญญาทางปกครองเมื่อมีข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ใดเกิดขึ้น การเปลี่ยนแปลงแก้ไขสัญญาในกรณีนี้สามารถกระทำได้โดยอาศัยข้อตกลงดังกล่าวโดยไม่ต้องนำหลักเกณฑ์ตามมาตรา 60 มาบังคับแต่อย่างใด ส่วนกรณีการบอกเลิกสัญญาทางปกครอง คู่สัญญาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งสามารถแสดงเจตนาบอกเลิกสัญญาได้ฝ่ายเดียว และการบอกเลิกสัญญาดังกล่าวมีผลสมบูรณ์เมื่อการแสดงเจตนาขึ้นไปถึงคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งแล้ว⁴⁶

2. การบอกเลิกสัญญาทางปกครองโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อคุ้มครองป้องกันหรือขจัดผลเสียหายอย่างร้ายแรงที่จะเกิดขึ้นและไปกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ ทั้งนี้⁴⁷ โดยที่หลักกฎหมายที่อยู่เบื้องหลังหลักเกณฑ์นี้ คือ หลักการให้ความคุ้มครองประโยชน์สาธารณะตามกฎหมายมหาชนนั่นเอง

การบอกเลิกสัญญาทางปกครองในกรณีนี้ให้สิทธิแก่คู่สัญญาฝ่ายที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐเพียงฝ่ายเดียวเท่านั้น โดยที่ข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ดังกล่าวอาจมีมาก่อนที่คู่สัญญาจะตกลงทำสัญญาสัญญาทางปกครองกันก็ได้ และแม้ว่าในการอ้างเหตุเพื่อคุ้มครองป้องกันหรือขจัดผลเสียหายอย่างร้ายแรงที่จะเกิดขึ้นและไปกระทบต่อประโยชน์สาธารณะดังกล่าวตามบทบัญญัติของกฎหมายมาตรา 60 แห่งกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองของเยอรมัน ค.ศ. 1976 จะให้สิทธิเจ้าหน้าที่ของรัฐในการอ้างเพื่อใช้บอกเลิกสัญญาเท่านั้น แต่เจ้าหน้าที่ของรัฐก็ยังสามารเปลี่ยนแปลงแก้ไขสัญญาทางปกครองโดยอาศัยเหตุดังกล่าวได้หากข้อเท็จจริงปรากฏว่าการเปลี่ยนแปลงแก้ไขสัญญาทางปกครองเป็นการเหมาะสมและเพียงพอ มีความเป็นธรรม

⁴⁵ เฟิ่งอ้วง, น.33.

⁴⁶ เฟิ่งอ้วง, น.27 – 29.

⁴⁷ เฟิ่งอ้วง, น.33.

ต่อคู่สัญญา และมีความสมเหตุสมผลมากกว่าการบอกเลิกสัญญาทางปกครอง ทั้งนี้ตามหลักความได้สัดส่วน และแม้มาตรา 60 ดังกล่าวจะไม่ได้กล่าวเรื่องการชดเชยค่าเสียหายที่เกิดจากการบอกเลิกสัญญาไว้ แต่ในนักวิชาการก็ต่างมีความเห็นตรงกันว่า คู่สัญญาฝ่ายเอกชนมีสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายจากการบอกเลิกสัญญาทางปกครองในกรณีดังกล่าวได้⁴⁸

3.2.3.1 การก่อให้เกิดสัญญาทางปกครอง

ในกฎหมายปกครองไม่บัญญัติถึงการเกิดสัญญาทางปกครองไว้ ซึ่งแตกต่างกับในประมวลกฎหมายแพ่งที่บัญญัติว่า การเกิดขึ้นของสัญญาจะต้องประกอบด้วยหลักเกณฑ์ใด ดังนั้น การพิจารณาว่าสัญญาทางปกครองเกิดขึ้นแล้วหรือไม่ จึงเป็นไปตามหลักกฎหมายเอกชน คือ สัญญาเกิดขึ้นเมื่อมีการแสดงเจตนาถูกต้องตรงกันของคู่สัญญาและคู่สัญญาทั้งสองฝ่ายได้รับทราบการแสดงเจตนาดังกล่าวนั้นด้วยแล้ว หรือเมื่อคำเสนอและคำสนองของคู่สัญญาถูกต้องตรงกันนั่นเอง ทั้งนี้ ตามมาตรา 145 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งเยอรมัน ซึ่งบทบัญญัติมาตรา 62 ได้บัญญัติให้นำบทบัญญัติของประมวลกฎหมายแพ่งเยอรมันมาใช้บังคับกับเรื่องสัญญาทางปกครองด้วยโดยอนุโลม เมื่อกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องนั้นไว้⁴⁹

3.2.3.2 ผลของสัญญาทางปกครอง⁵⁰

โดยหลักสัญญาทางปกครองจะเกิดผลต่อเมื่อเข้าองค์ประกอบของสัญญาทางปกครอง คือ เรื่องคู่สัญญาและเนื้อหาของสัญญา ได้แก่ กรณีสัญญามีคู่สัญญาที่มีฐานะเท่าเทียมกันหรือเป็นองค์กรทางปกครองด้วยตนเอง หรือกรณีที่สัญญามีคู่สัญญาที่มีฐานะไม่เท่าเทียมกันทำสัญญากันภายใต้นิติสัมพันธ์ทางปกครอง ซึ่งกรณีดังกล่าวอาจมีลักษณะเป็นสัญญาประนีประนอมหรือสัญญาระงับข้อพิพาททางปกครองตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 55 แห่งกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ค.ศ. 1976 หรือเป็นสัญญาแลกเปลี่ยนหรือสัญญาต่างตอบแทนทางปกครองตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 56 ของกฎหมายดังกล่าว

เมื่อเกิดสัญญาทางปกครองแล้ว คู่สัญญาสามารถตกลงให้มีการบังคับตามสัญญาทางปกครองได้ทันที ทั้งนี้ เป็นไปตามมาตรา 61 แห่งกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ค.ศ. 1976 ซึ่งการเปิดโอกาสให้มีการตกลงกันดังกล่าวทำให้คู่สัญญาไม่ต้องนำคดีมาฟ้องต่อศาล แต่มีการจำกัดว่าการตกลงใช้เฉพาะกรณีตามสัญญาทางปกครองที่มีคู่สัญญาที่มีฐานะ

⁴⁸ เฟ็งอ้วง, น.30 - 31.

⁴⁹ เฟ็งอ้วง, น.19 - 20.

⁵⁰ เฟ็งอ้วง, น.33 - 35

ไม่เท่าเทียมกัน ซึ่งได้แก่ สัญญาทางปกครองที่ทำขึ้นระหว่างรัฐหรือฝ่ายปกครองกับเอกชนเท่านั้น หากคู่สัญญาทางปกครองที่มีฐานะเท่าเทียมกันตกลงให้มีการบังคับตามสัญญาทางปกครองได้ทันที ข้อตกลงดังกล่าวไม่มีผลทางกฎหมาย

3.2.3.3 การสิ้นสุดของสัญญาทางปกครอง⁵¹

สัญญาทางปกครองจะสิ้นสุดลงด้วยการบอกเลิกสัญญาตามที่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 60 (1) แห่งกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ค.ศ. 1976 ซึ่งเป็นการบอกเลิกสัญญาทางปกครองโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายเดียวเท่านั้น ไม่รวมไปถึงคู่สัญญาฝ่ายเอกชน โดยที่การบอกเลิกสัญญาทางปกครองนี้ เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขว่าเพื่อคุ้มครองป้องกันหรือขจัดผลเสียหายอย่างร้ายแรงที่จะเกิดขึ้นกับประโยชน์ของราชการ ซึ่งในกรณีดังกล่าว แม้จะไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดไว้อย่างชัดเจนในเรื่องการชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการบอกเลิกสัญญาทางปกครอง แต่นักวิชาการต่างมีความเห็นว่า คู่สัญญาฝ่ายเอกชนมีสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายได้โดยการนำหลักเกณฑ์เรื่องการยกเลิกคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายตามที่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 49 (5) แห่งกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ค.ศ. 1976 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

การบอกเลิกสัญญาทางปกครองมีรูปแบบ คือ ต้องทำเป็นหนังสือ เว้นแต่จะเป็นกรณีที่มีกฎหมายบัญญัติว่าไม่ต้องทำเป็นหนังสือ โดยที่ไม่มีกฎหมายบังคับว่าต้องมีเหตุผลประกอบการเลิกสัญญา ส่วนการบอกเลิกสัญญาทางปกครองด้วยวาจาในกรณีไม่มีกฎหมายบัญญัติว่าให้กระทำได้ จะมีผลทำให้การบอกเลิกสัญญาทางปกครองไม่สมบูรณ์ แต่หากในภายหลังมีการบอกเลิกสัญญาทางปกครองเป็นหนังสือ การบอกเลิกสัญญาก็จะมีผลสมบูรณ์เมื่อได้ทำเป็นหนังสือและแจ้งไปยังคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่ง

⁵¹ เฝิงอ้าง, น.30 - 32

บทที่ 4

การชี้ขาดอำนาจศาลของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล

การศึกษาความเห็นของศาลปกครองและศาลยุติธรรมตามที่ปรากฏในคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล เป็นการศึกษาความเห็นของศาลปกครองและศาลยุติธรรมที่อยู่ในกระบวนการขั้นตอนของการชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ในเบื้องต้นจึงควรทำความเข้าใจพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นกฎหมายที่จัดตั้งคณะกรรมการชุดหนึ่งเพื่อทำหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล โดยการศึกษาโครงสร้าง อำนาจและหน้าที่ ตลอดจนกระบวนการในการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล นอกจากนี้เพื่อให้เข้าใจเหตุผลและความสำคัญของการจัดให้มีการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล กรณีจึงควรศึกษาความเป็นมาของการจัดให้มีการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล รวมทั้งประเภทและจำนวนคดีที่ขึ้นสู่การวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลดังกล่าวด้วย

4.1 ความเป็นมาของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้เปลี่ยนระบบศาลของประเทศไทยจากระบบศาลเดียวเป็นระบบศาลคู่โดยการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีปกครองแทนศาลยุติธรรม และเนื่องจากการจัดตั้งศาลดังกล่าวทำให้ประเทศไทยมีศาลที่ทำหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีหลายศาล คือ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง และศาลทหาร ซึ่งแต่ละศาลมีอำนาจพิจารณาและพิพากษาคดีที่มีลักษณะข้อพิพาทที่แตกต่างกันอย่างชัดเจน คือ

1. ศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวง เว้นแต่คดีที่รัฐธรรมนูญนี้หรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลอื่น ทั้งนี้ ตามมาตรา 271 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

2. ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี ที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลกับเอกชนหรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือราชการส่วนท้องถิ่นหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลด้วยกัน ซึ่งเป็นข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นต้องปฏิบัติตามกฎหมายหรือเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ

หรือราชการส่วนท้องถิ่นหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ทั้งนี้ ตามมาตรา 276 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

3. ศาลทหารมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีอาญาทหารและคดีอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ ทั้งนี้ ตามมาตรา 281 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

โดยที่การทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีของศาลดังกล่าวอาจเกิดกรณีที่มีปัญหาข้อโต้แย้งกันเกี่ยวกับอำนาจศาลได้ ดังนั้น มาตรา 248⁵² ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จึงให้คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลทำหน้าที่ในการวินิจฉัยปัญหาข้อโต้แย้งเรื่องอำนาจศาลในระหว่างศาล ทั้งนี้ โดยให้วิธีการและหลักเกณฑ์การเสนอข้อโต้แย้งต่อคณะกรรมการดังกล่าวเป็นไปตามกฎหมายซึ่งจะได้บัญญัติขึ้นในภายหลัง

ต่อมา ได้มีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. 2542 ซึ่งมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 25 ธันวาคม 2542⁵³ จัดตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลขึ้นเพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา 248 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยพระราชบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดอำนาจหน้าที่ คุณสมบัติ วาระการดำรงตำแหน่ง การแต่งตั้งและการพ้นจากตำแหน่งของคณะกรรมการ รวมทั้งวิธิดำเนินการเพื่อเสนอเรื่องต่อคณะกรรมการ และการดำเนินการของคณะกรรมการเพื่อวินิจฉัยชี้ขาดข้อโต้แย้งเรื่องอำนาจศาลไว้ด้วย⁵⁴

⁵²รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

มาตรา 248 ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลทหาร หรือศาลอื่นให้พิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดโดยคณะกรรมการคณะหนึ่งซึ่งประกอบด้วยประธานศาลฎีกา เป็นประธาน ประธานศาลปกครองสูงสุด ประธานศาลอื่น และผู้ทรงคุณวุฒิอื่นอีกไม่เกินสี่คนตามที่กฎหมายบัญญัติเป็นกรรมการหลักเกณฑ์การเสนอปัญหาตามวรรคหนึ่งให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติหลักเกณฑ์การเสนอปัญหาตามวรรคหนึ่งให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

⁵³ หมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. 2542: โดยที่ มาตรา 248 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้มีคณะกรรมการเพื่อทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลทหาร หรือศาลอื่น โดยให้ประกอบด้วยประธานศาลฎีกา ประธานศาลปกครองสูงสุด ประธานศาลอื่น และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามที่กฎหมายบัญญัติ และให้หลักเกณฑ์การเสนอปัญหาดังกล่าวเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

⁵⁴ไพโรจน์ วายุภาพ, คู่มือการปฏิบัติเกี่ยวกับการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลทหาร และศาลอื่นขัดกัน (ปทุมธานี : สำนักพิมพ์พรรัตน์, 2543) น.2 – 4.

4.2 โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล

(1) โครงสร้างของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ประกอบด้วยกรรมการ 7 คน คือ

- ประธานศาลฎีกา เป็นประธานกรรมการ
- ประธานศาลปกครองสูงสุด
- หัวหน้าสำนักตุลาการทหาร
- กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ⁵⁵

ได้แก่ ผู้มีความรู้และมีประสบการณ์เกี่ยวกับการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลยุติธรรม ศาลปกครอง หรือศาลทหาร ซึ่งได้รับการคัดเลือกจากที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด หรือที่ประชุมใหญ่ตุลาการพระธรรมนูญในศาลทหารสูงสุด แล้วแต่กรณี จำนวนศาลละ 1 คน และผู้มีความรู้และมีประสบการณ์ด้านกฎหมายที่มีใช้เป็นผู้พิพากษาหรือตุลาการประจำศาล ซึ่งได้รับการคัดเลือกจากกรรมการโดยตำแหน่งและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลฎีกา ศาลปกครอง และศาลทหาร จำนวน 1 คน ทั้งนี้ โดยที่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี นับแต่วันประกาศรายชื่อกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในราชกิจจานุเบกษา⁵⁶

⁵⁵พระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. 2542

มาตรา 5 กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิประกอบด้วยบุคคล ดังต่อไปนี้

- (1) ผู้มีความรู้และมีประสบการณ์เกี่ยวกับการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลยุติธรรม ซึ่งได้รับการคัดเลือกจากที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา จำนวนหนึ่งคน
- (2) ผู้มีความรู้และมีประสบการณ์เกี่ยวกับการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครอง ซึ่งได้รับการคัดเลือกจากที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด จำนวนหนึ่งคน
- (3) ผู้มีความรู้และมีประสบการณ์เกี่ยวกับการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลทหารซึ่งได้รับการคัดเลือกจากที่ประชุมใหญ่ตุลาการพระธรรมนูญในศาลทหารสูงสุด จำนวนหนึ่งคน
- (4) ผู้มีความรู้และมีประสบการณ์ด้านกฎหมายที่มีใช้เป็นผู้พิพากษาหรือตุลาการประจำศาล ซึ่งได้รับการคัดเลือกจากกรรมการโดยตำแหน่งและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตาม (1) (2) และ (3) จำนวนหนึ่งคน

⁵⁶พระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. 2542

มาตรา 8 กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปีนับแต่วันประกาศรายชื่อกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในราชกิจจานุเบกษา

ส่วนงานธุรการของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลนั้น⁵⁷ เลขานุการศาลฎีกามีหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการ ในฐานะเลขานุการคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล⁵⁸

(2) อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล

ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. 2542 คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยข้อโต้แย้งเรื่องอำนาจศาล ในกรณีดังนี้⁵⁹

(ก) กรณีที่มีการฟ้องคดีต่อศาลแล้ว แต่คู่ความฝ่ายที่ถูกฟ้องเห็นว่าคดีนั้นอยู่ในเขตอำนาจของอีกศาลหนึ่ง หรือเป็นกรณีที่ศาลเห็นเอง⁶⁰

ถ้ากรรมการผู้ทรงคุณวุฒิว่างลง ให้ดำเนินการคัดเลือกกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิแทนตำแหน่งที่ว่างโดยเร็ว ตามหลักเกณฑ์ในมาตรา 7 และให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งได้รับการคัดเลือกใหม่มีวาระอยู่ในตำแหน่งตามวาระหนึ่ง

ในระหว่างที่ยังมิได้คัดเลือกกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามวาระสองและยังมีกรรมการเหลืออยู่เกินกึ่งหนึ่ง ให้กรรมการที่เหลืออยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้ แต่ต้องไม่เกินสามสิบวัน

⁵⁷ สำนักงานเลขานุการคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล, คู่มือดำเนินการตามพระราชบัญญัติวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. 2542 (กรุงเทพมหานคร : จีระวิชาการพิมพ์, 2544) น.2 – 3.

⁵⁸ พระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. 2542 มาตรา 18 ให้เลขานุการศาลฎีกาเป็นเลขานุการคณะกรรมการ และให้มีหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการตามที่คณะกรรมการกำหนด

⁵⁹ อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 57, น.3.

⁶⁰ พระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. 2542

มาตรา 10 ในกรณีที่มีการฟ้องคดีต่อศาลใด ถ้าคู่ความฝ่ายที่ถูกฟ้องเห็นว่าคดีดังกล่าวอยู่ในเขตอำนาจของอีกศาลหนึ่ง ให้ยื่นคำร้องต่อศาลที่รับฟ้องก่อนวันสืบพยานสำหรับศาลยุติธรรมหรือศาลทหาร หรือก่อนวันนั่งพิจารณาคดีครั้งแรกสำหรับศาลปกครองหรือศาลอื่น ในการนี้ให้ศาลที่รับฟ้องรอการพิจารณาไว้ชั่วคราว และให้จัดทำความเห็นส่งไปให้ศาลที่คู่ความร้องว่าคดีนั้นอยู่ในเขตอำนาจโดยเร็ว ในกรณีเช่นนี้ให้ศาลที่เกี่ยวข้องดำเนินการ ดังต่อไปนี้

(1) ถ้าศาลที่ส่งความเห็นมีความเห็นว่าคดีนั้นอยู่ในเขตอำนาจของศาลตน และศาลที่รับความเห็นมีความเห็นพ้องกับศาลดังกล่าว ให้แจ้งความเห็นไปยังศาลที่ส่งความเห็นเพื่อมีคำสั่งให้ดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีในศาลเดิมนั้นต่อไป

(ข) กรณีที่มีการฟ้องคดีต่อศาลที่มีเขตอำนาจแตกต่างกันตั้งแต่สองศาลขึ้นไป ในเรื่องที่มีข้อเท็จจริงอย่างเดียวกัน และคู่ความหรือศาลเห็นเองว่าคดีนั้นไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลใดศาลหนึ่งที่รับฟ้อง⁶¹

(ค) กรณีที่มีการฟ้องคดีต่อศาลแต่ศาลไม่รับฟ้องเพราะเห็นว่าคดีอยู่ในเขตอำนาจของศาลอื่น และเมื่อนำคดีไปฟ้องต่อศาลอื่น ศาลอื่นนั้นก็เห็นว่าคดีไม่อยู่ในเขตอำนาจเช่นกัน⁶²

(2) ถ้าศาลที่ส่งความเห็นมีความเห็นว่าคดีนั้นอยู่ในเขตอำนาจของอีกศาลหนึ่ง ที่คู่ความอ้าง และศาลที่รับความเห็นมีความเห็นฟ้องกับศาลดังกล่าว ให้แจ้งความเห็นไปยังศาลที่ส่งความเห็นเพื่อมีคำสั่งให้โอนคดีไปยังศาลนั้น หรือสั่งจำหน่ายคดีเพื่อให้คู่ความไปฟ้องศาลที่มีเขตอำนาจ ทั้งนี้ ตามที่ศาลเห็นสมควรโดยคำนึงถึงประโยชน์แห่งความยุติธรรม

(3) ถ้าศาลที่ส่งความเห็นและศาลที่รับความเห็นมีความเห็นแตกต่างกันในเรื่องเขตอำนาจศาลในคดีนั้น ให้ศาลที่ส่งความเห็นส่งเรื่องไปให้คณะกรรมการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดให้เสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง แต่ถ้ามีเหตุจำเป็นให้คณะกรรมการลงมติให้ขยายเวลาออกไปได้ไม่เกินสามสิบวัน โดยให้บันทึกเหตุแห่งความจำเป็นนั้นไว้ด้วย

คำสั่งของศาลตามวรรคหนึ่ง (1) และ (2) และคำวินิจฉัยของคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องกับเขตอำนาจศาลตามวรรคหนึ่ง (3) ให้เป็นที่สุด และมีให้ศาลที่อยู่ในลำดับสูงขึ้นไปของศาลตามวรรคหนึ่งยกเรื่องเขตอำนาจศาลขึ้นพิจารณาอีก

ความในมาตรานี้ให้ใช้บังคับกับกรณีที่ศาลเห็นเอง ก่อนมีคำพิพากษาด้วย โดยอนุโลม

⁶¹พระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. 2542

มาตรา 12 ในกรณีที่มีการนำคดีซึ่งมีข้อเท็จจริงเรื่องเดียวกันฟ้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจแตกต่างกัน ตั้งแต่สองศาลขึ้นไป ถ้าคู่ความหรือศาลเห็นเองว่าคดีนั้นไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลใดศาลหนึ่งที่รับฟ้อง ให้นำความในมาตรา 10 และมาตรา 11 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ฯลฯ

ฯลฯ

⁶²พระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. 2542

มาตรา 12

ฯลฯ

ฯลฯ

ในกรณีที่มีการฟ้องคดีต่อศาลใด แต่ศาลนั้นไม่รับฟ้องเพราะเหตุว่าคดีดังกล่าวอยู่ในเขตอำนาจของอีกศาลหนึ่ง เมื่อมีการฟ้องคดีต่ออีกศาลหนึ่งแล้วหากศาลดังกล่าวเห็นว่าคดีนั้นไม่อยู่ในเขตอำนาจเช่นกัน ให้ศาลนั้นส่งเรื่องไปให้คณะกรรมการพิจารณาวินิจฉัย โดยให้นำความในมาตรา 10 วรรคหนึ่ง (3) และมาตรา 11 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

(ง) กรณีที่คดีที่มีข้อเท็จจริงอย่างเดียวกัน แต่ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งที่ถึงที่สุดขัดแย้งกัน⁶³

(จ) กรณีที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ต่างๆ ของศาล เช่น วิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา การยื่นคำร้องต่อศาลก่อนการฟ้องคดี การสืบพยานหลักฐานไว้ก่อนฟ้องคดี การบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล เป็นต้น⁶⁴

ทั้งนี้ โดยที่คำวินิจฉัยของคณะกรรมการดังกล่าวให้เป็นที่ที่สุด

4.3 กระบวนการในการวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล

(1) การเสนอเรื่องเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล⁶⁵

⁶³ พระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. 2542

มาตรา 14 ถ้ามีคำพิพากษาหรือคำสั่งที่ถึงที่สุดระหว่างศาลขัดแย้งกันในคดีที่มีข้อเท็จจริงเป็นเรื่องเดียวกัน จนเป็นเหตุให้คู่ความไม่ได้รับการเยียวยาความเสียหายหรือไม่ได้รับความเป็นธรรมหรือมีความขัดแย้งในเรื่องฐานะหรือความสามารถของบุคคล คู่ความ หรือบุคคลซึ่งได้รับผลกระทบโดยตรงจากคำพิพากษาหรือคำสั่งดังกล่าวอาจยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการเพื่อขอให้วินิจฉัยเกี่ยวกับการปฏิบัติตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลดังกล่าวได้ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่คำพิพากษาหรือคำสั่งที่ออกภายหลังถึงที่สุด

ให้คณะกรรมการพิจารณาคำร้องตามวรรคหนึ่ง โดยคำนึงถึงประโยชน์แห่งความยุติธรรมและความเป็นไปได้ในการปฏิบัติตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล แล้วให้กำหนดแนวทางการปฏิบัติตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลดังกล่าว คำวินิจฉัยของคณะกรรมการให้เป็นที่ที่สุด

ให้นำกำหนดเวลาตามมาตรา 10 วรรคหนึ่ง (3) มาใช้บังคับกับกรณีนี้โดยอนุโลม

⁶⁴ พระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. 2542

มาตรา 15 ให้นำบทบัญญัติมาตรา 10 ถึงมาตรา 14 ไปใช้กับวิธีการชั่วคราวก่อนพิพากษา การยื่นคำร้องต่อศาลก่อนการฟ้องคดีตามที่กฎหมายบัญญัติ การสืบพยานหลักฐานไว้ก่อนฟ้องคดี การบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล และการปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่ประการอื่นของศาลโดยอนุโลม

⁶⁵ สุพิศ ปราณีตพลกรัง, การวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์อชตยา มิเลนเนียม, 2546) น.30 – 31.

(ก) กรณีที่มีการฟ้องคดีต่อศาลแล้ว แต่คู่ความฝ่ายที่ถูกฟ้องหรือศาลที่รับฟ้องเห็นว่าคดีนั้นอยู่ในเขตอำนาจของอีกศาลหนึ่ง

คู่ความฝ่ายที่ถูกฟ้องต้องยื่นคำร้องต่อศาลที่รับฟ้องก่อนวันสืบพยานสำหรับศาลยุติธรรมหรือศาลทหาร หรือก่อนวันนั่งพิจารณาคดีครั้งแรกสำหรับศาลปกครองหรือศาลอื่น หากเป็นกรณีที่ศาลเห็นเอง ศาลต้องเสนอเรื่องไปยังคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลก่อนวันที่มีคำพิพากษา⁶⁶

(ข) กรณีที่มีการฟ้องคดีต่อศาลที่มีเขตอำนาจแตกต่างกันตั้งแต่สองศาลขึ้นไปในเรื่องที่มีข้อเท็จจริงอย่างเดียวกัน และคู่ความหรือศาลเห็นเองว่าคดีนั้นไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลใดศาลหนึ่งที่รับฟ้อง

คู่ความฝ่ายที่ถูกฟ้องในศาลนั้นๆ มีสิทธิยื่นคำร้องขอให้พิจารณาข้อโต้แย้งเรื่องอำนาจศาลได้ โดยยื่นต่อศาลที่รับฟ้องคดีก่อนวันสืบพยานสำหรับศาลยุติธรรมหรือศาลทหาร หรือก่อนวันนั่งพิจารณาคดีครั้งแรกสำหรับศาลปกครองหรือศาลอื่น หากเป็นกรณีที่ศาลเห็นเอง ศาลต้องเสนอเรื่องดังกล่าวไปยังคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลก่อนวันที่มีคำพิพากษา⁶⁷

(ค) กรณีที่มีการฟ้องคดีต่อศาลแต่ศาลไม่รับฟ้องเพราะเห็นว่าคดีอยู่ในเขตอำนาจของศาลอื่น และเมื่อนำคดีไปฟ้องต่อศาลอื่น ศาลอื่นนั้นก็เห็นว่าคดีไม่อยู่ในเขตอำนาจเช่นกัน

เฉพาะแต่ศาลที่สองซึ่งไม่รับฟ้องเท่านั้นมีสิทธิเสนอเรื่องต่อคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล⁶⁸

(ง) กรณีที่คดีที่มีข้อเท็จจริงอย่างเดียวกัน แต่ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งที่ถึงที่สุดขัดแย้งกัน

เฉพาะแต่คู่ความหรือบุคคลที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากคำพิพากษาหรือคำสั่งศาลที่ถึงที่สุด มีสิทธิยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลเพื่อขอให้พิจารณาประเด็นข้อขัดแย้งดังกล่าว ทั้งนี้ โดยยื่นภายในหกสิบวันนับแต่วันที่คำพิพากษาหรือคำสั่งที่ออกภายหลังถึงที่สุด⁶⁹

⁶⁶โปรดดู เชิงอรรถที่ 60

⁶⁷โปรดดู เชิงอรรถที่ 61

⁶⁸โปรดดู เชิงอรรถที่ 62

⁶⁹โปรดดู เชิงอรรถที่ 63

(จ) กรณีที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ต่างๆ ของศาล เช่น วิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา การยื่นคำร้องต่อศาลก่อนการฟ้องคดี การสืบพยานหลักฐานไว้ก่อนฟ้องคดี การบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล เป็นต้น⁷⁰

ทั้งคู่ความและศาลมีสิทธิเสนอเรื่องให้คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลพิจารณาได้

(2) การดำเนินการเพื่อพิจารณาข้อโต้แย้งเรื่องอำนาจศาล⁷¹

(ก) กรณีที่มีการฟ้องคดีต่อศาลแล้ว แต่คู่ความฝ่ายที่ถูกฟ้องเห็นว่าคดีนั้นอยู่ในเขตอำนาจของอีกศาลหนึ่ง หรือเป็นกรณีที่ศาลเห็นเอง ตามมาตรา 10 และกรณีที่มีการฟ้องคดีต่อศาลที่มีเขตอำนาจแตกต่างกันตั้งแต่สองศาลขึ้นไปในเรื่องที่มีข้อเท็จจริงอย่างเดียวกัน และคู่ความหรือศาลเห็นเองว่าคดีนั้นไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลใดศาลหนึ่งที่รับฟ้อง ตามมาตรา 12 วรรคหนึ่ง

ให้ศาลที่รับฟ้องรอการพิจารณาไว้ชั่วคราว และให้จัดทำความเห็นส่งไปให้ศาลที่คู่ความร้องว่าคดีนั้นอยู่ในเขตอำนาจโดยเร็ว โดยหากศาลที่รับความเห็นดังกล่าวต้องดำเนินการดังนี้

- ถ้าศาลที่ส่งความเห็นมีความเห็นว่าคดีนั้นอยู่ในเขตอำนาจของศาลตน และศาลที่รับความเห็นมีความเห็นพ้องกับศาลดังกล่าว ให้แจ้งความเห็นไปยังศาลที่ส่งความเห็นเพื่อมีคำสั่งให้ดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีในศาลเดิมนั้นต่อไป

- ถ้าศาลที่ส่งความเห็นมีความเห็นว่าคดีนั้นอยู่ในเขตอำนาจของอีกศาลหนึ่งที่คู่ความอ้าง และศาลที่รับความเห็นมีความเห็นพ้องกับศาลดังกล่าว ให้แจ้งความเห็นไปยังศาลที่ส่งความเห็นเพื่อมีคำสั่งให้โอนคดีไปยังศาลนั้น หรือสั่งจำหน่ายคดีเพื่อให้คู่ความไปฟ้องศาลที่มีเขตอำนาจ ทั้งนี้ ตามที่ศาลเห็นสมควรโดยคำนึงถึงประโยชน์แห่งความยุติธรรม

- ถ้าศาลที่รับความเห็นมีความเห็นแตกต่างจากศาลที่ส่งความเห็น ให้แจ้งความเห็นดังกล่าวไปยังศาลที่ส่งความเห็น เพื่อให้ส่งเรื่องไปให้คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลพิจารณา ทั้งนี้ โดยที่คณะกรรมการฯ ต้องวินิจฉัยชี้ขาดให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับเรื่อง เว้นแต่มีเหตุจำเป็นให้คณะกรรมการฯ ลงมติให้ขยายเวลาออกไปได้อีกไม่เกินสามสิบวัน หากต่อมาปรากฏว่าคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลเห็นว่าคดีอยู่ในอำนาจของศาลใด ให้ศาลนั้นดำเนินกระบวนการพิจารณาต่อไป โดยศาลที่รับฟ้องไว้แล้วต้องสั่งโอนคดี

⁷⁰โปรดดู เชิงอรรถที่ 64

⁷¹อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 65, น.33 – 36.

หรือสั่งจำหน่ายคดีเพื่อให้คู่ความไปฟ้องยังศาลที่มีเขตอำนาจ แต่การจะพิจารณาสั่งดังกล่าวจะต้องคำนึงถึงประโยชน์แห่งความยุติธรรมประกอบด้วย⁷²

(ข) กรณีที่มีการฟ้องคดีต่อศาลแต่ศาลไม่รับฟ้องเพราะเห็นว่าคดีอยู่ในเขตอำนาจของศาลอื่น และเมื่อนำคดีไปฟ้องต่อศาลอื่น ศาลอื่นนั้นก็เห็นว่าคดีไม่อยู่ในเขตอำนาจเช่นกัน ตามมาตรา 12 วรรคสอง

ให้ศาลที่สองซึ่งได้พิจารณาคำฟ้องดังกล่าวส่งเรื่องไปให้คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลพิจารณา ทั้งนี้ โดยที่คณะกรรมการฯ ต้องวินิจฉัยชี้ขาดให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง เว้นแต่มีเหตุจำเป็นให้คณะกรรมการฯ ลงมติให้ขยายเวลาออกไปได้อีกไม่เกินสามสิบวัน

(ค) กรณีที่คดีที่มีข้อเท็จจริงอย่างเดียวกัน แต่ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งที่ถึงที่สุดขัดแย้งกัน ตามมาตรา 14 และกรณีที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ต่างๆ ของศาล เช่น วิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา การยื่นคำร้องต่อศาลก่อนการฟ้องคดี การสืบพยานหลักฐานไว้ก่อนฟ้องคดี การบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล เป็นต้น ตามมาตรา 15

คณะกรรมการฯ ต้องวินิจฉัยชี้ขาดข้อโต้แย้งเรื่องอำนาจศาลที่ได้รับมาตามกระบวนการ ให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง เว้นแต่มีเหตุจำเป็นให้คณะกรรมการฯ ลงมติให้ขยายเวลาออกไปได้อีกไม่เกินสามสิบวัน

โดยที่การประชุมของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนกรรมการทั้งหมดจึงจะครบองค์ประชุม กรรมการคนหนึ่งมีหนึ่งเสียงในการลงคะแนนและการวินิจฉัยชี้ขาดให้ถือตามเสียงข้างมาก ถ้าคะแนนเสียงเท่ากันให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มเพื่อชี้ขาด⁷³

⁷² พระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. 2542

มาตรา 11 ในกรณีที่คณะกรรมการได้วินิจฉัยชี้ขาดว่าคดีอยู่ในเขตอำนาจของศาลที่รับฟ้อง ให้ศาลนั้นดำเนินกระบวนการพิจารณาต่อไป แต่ถ้าวินิจฉัยชี้ขาดว่าคดีอยู่ในเขตอำนาจของอีกศาลหนึ่ง ให้ศาลที่รับฟ้องสั่งโอนคดีหรือสั่งจำหน่ายคดีเพื่อให้คู่ความไปฟ้องศาลที่มีเขตอำนาจ ทั้งนี้ ตามที่ศาลเห็นสมควร โดยคำนึงถึงประโยชน์แห่งความยุติธรรม

⁷³ พระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. 2542

มาตรา 16 การประชุมของคณะกรรมการต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนกรรมการทั้งหมด จึงจะเป็นองค์ประชุม

ในประธานกรรมการเป็นประธานในที่ประชุม ในกรณีที่ประธานกรรมการไม่อยู่หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้กรรมการซึ่งมาประชุมเลือกกรรมการคนหนึ่งเป็นประธานในที่ประชุม

และคำวินิจฉัยต้องทำเป็นหนังสือ ระบุเหตุผลแห่งคำวินิจฉัยและลงลายมือชื่อกรรมการทุกคนที่วินิจฉัย⁷⁴

4.4 ประเภทคดีที่เคาะขึ้นสู่การวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล

นับตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดให้มืองค์กรที่ทำหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลทหาร หรือศาลอื่น⁷⁵ และต่อมาได้มีพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. 2542 ซึ่งมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 25 ธันวาคม 2542 จัดตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล มีคดีที่ขึ้นสู่การวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล โดยมีรายละเอียดเกี่ยวกับจำนวนและประเภทคดี ดังนี้⁷⁶

ปี 2544 จำนวน 7 เรื่อง ได้แก่

- คดีเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน 1 เรื่อง
- คดีเกี่ยวกับการเลือกตั้ง 6 เรื่อง
- (ไม่มีคดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง)

ปี 2545 จำนวน 34 เรื่อง ได้แก่

- คดีเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน 8 เรื่อง
- คดีเกี่ยวกับการเลือกตั้ง 4 เรื่อง
- คดีเกี่ยวกับการกระทำละเมิด 12 เรื่อง

การวินิจฉัยชี้ขาดในที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมาก กรรมการคนหนึ่งให้มีเสียงหนึ่งในการลงคะแนน ถ้าคะแนนเสียงเท่ากันให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

⁷⁴พระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. 2542

มาตรา 17 คำวินิจฉัยของคณะกรรมการให้ทำเป็นหนังสือ ระบุเหตุผลแห่งคำวินิจฉัยและลงลายมือชื่อกรรมการทุกคนที่วินิจฉัย และบุคคลทั่วไปอาจขอคัดสำเนาได้ตามวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด

ฯลฯ

ฯลฯ

⁷⁵ โปรดดู เชิงอรรถที่ 52

⁷⁶ สำนักเลขาธิการคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล, “คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล”, สืบค้นเมื่อวันที่ 5 มิถุนายน 2559

<http://www.supremecourt.or.th/webportal/maincode/content.php?content=component/content/view.php&id=39&base=19&base=19>,

- คดีเกี่ยวกับการใช้อำนาจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา 2 เรื่อง
- คดีเกี่ยวกับการใช้อำนาจตามกฎหมายแรงงาน 1 เรื่อง
- คดีเกี่ยวกับการใช้อำนาจตามกฎหมายควบคุมอาคารในการจับกุมและกักขัง

1 เรื่อง

- คดีเกี่ยวกับการขายทอดตลาดทรัพย์สินของกลาง 1 เรื่อง
- เป็นมีคดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง 5 เรื่อง (ประเด็นว่าเป็นสัญญาทางปกครอง

หรือสัญญาทางแพ่ง)

ปี 2546 จำนวน 35 เรื่อง

- คดีเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน 10 เรื่อง
- คดีเกี่ยวกับการกระทำละเมิด 14 เรื่อง
- คดีเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่น 1 เรื่อง
- คดีเกี่ยวกับการบังคับตามคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการ 1 เรื่อง
- คดีเกี่ยวกับทะเบียนเครื่องหมายการค้า 1 เรื่อง
- คดีที่คำพิพากษาหรือคำสั่งที่ถึงที่สุดแล้วขัดแย้งกัน 2 เรื่อง
- การพิจารณาความชอบด้วยกฎหมายของคำร้องที่ยื่นต่อคณะกรรมการวินิจฉัย

ชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล 1 เรื่อง

- คดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง 5 เรื่อง (ประเด็นว่าเป็นสัญญาหรือคำสั่ง
- ทางปกครอง 1 เรื่อง และประเด็นว่าเป็นสัญญาทางแพ่งหรือเป็นสัญญาทางปกครอง 4 เรื่อง)

ปี 2547 จำนวน 63 เรื่อง

- คดีเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน 32 เรื่อง
- คดีเกี่ยวกับการกระทำละเมิด 14 เรื่อง
- คดีเกี่ยวกับการใช้อำนาจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา 3 เรื่อง
- คดีเกี่ยวกับการบังคับตามคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการ 1 เรื่อง
- คดีเกี่ยวกับทะเบียนหุ้นส่วนบริษัท 2 เรื่อง
- คดีเกี่ยวกับการจ่ายเงินกรณีลาออกรากการก่อนเกษียณอายุ 1 เรื่อง
- คดีที่คำพิพากษาหรือคำสั่งที่ถึงที่สุดแล้วขัดแย้งกัน 1 เรื่อง
- คดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง 9 เรื่อง (ประเด็นว่าเป็นเกิดสัญญาแล้วหรือไม่

1 เรื่อง ประเด็นว่าเป็นสัญญาหรือคำสั่งทางปกครอง 2 เรื่อง ประเด็นว่าเป็นสัญญาทางปกครอง แต่ลูกหนี้ล้มละลายแล้ว 1 เรื่อง และประเด็นว่าเป็นสัญญาทางแพ่งหรือเป็นสัญญาทางปกครอง 5 เรื่อง)

ปี 2548 จำนวน 49 เรื่อง

- คดีเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน 22 เรื่อง

- คดีเกี่ยวกับการกระทำละเมิด 13 เรื่อง
- คดีเกี่ยวกับการบังคับตามคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการ 1 เรื่อง
- คดีเกี่ยวกับทะเบียนหุ้นส่วนบริษัท 1 เรื่อง
- คดีเกี่ยวกับความผิดอาญาทหาร 2 เรื่อง
- การพิจารณาอำนาจศาลตามบทเฉพาะกาล 1 เรื่อง
- คดีที่คำพิพากษาหรือคำสั่งที่ถึงที่สุดแล้วขัดแย้งกัน 1 เรื่อง
- การพิจารณาความชอบด้วยกฎหมายของคำร้องที่ยื่นต่อคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล 1 เรื่อง

- คดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง 7 เรื่อง (ประเด็นว่าเป็นเกิดสัญญาแล้วหรือไม่ 1 เรื่อง และประเด็นว่าเป็นสัญญาทางแพ่งหรือเป็นสัญญาทางปกครอง 6 เรื่อง)

ปี 2549 จำนวน 31 เรื่อง

- คดีเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน 9 เรื่อง
- คดีเกี่ยวกับการกระทำละเมิด 9 เรื่อง
- คดีเกี่ยวกับการใช้อำนาจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา 2 เรื่อง
- คดีเกี่ยวกับทะเบียนหุ้นส่วนบริษัท 1 เรื่อง
- คดีเกี่ยวกับวินัยทหาร 1 เรื่อง
- การพิจารณาความชอบด้วยกฎหมายของคำร้องที่ยื่นต่อคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล 1 เรื่อง

- คดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง 8 เรื่อง (ประเด็นว่าเป็นสัญญาทางแพ่งหรือเป็นสัญญาทางปกครอง 8 เรื่อง)

ปี 2550 จำนวน 37 เรื่อง

- คดีเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน 11 เรื่อง
- คดีเกี่ยวกับการกระทำละเมิด 9 เรื่อง
- คดีเกี่ยวกับทะเบียนนิติกรรม 1 เรื่อง
- คดีเกี่ยวกับทะเบียนหุ้นส่วนบริษัท 2 เรื่อง
- คดีเกี่ยวกับความผิดอาญาทหาร 1 เรื่อง
- คดีที่คำพิพากษาหรือคำสั่งที่ถึงที่สุดแล้วขัดแย้งกัน 2 เรื่อง
- การพิจารณาความชอบด้วยกฎหมายของคำร้องที่ยื่นต่อคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล 3 เรื่อง

- คดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง 8 เรื่อง (ประเด็นว่าเป็นสัญญาทางแพ่งหรือเป็นสัญญาทางปกครอง 8 เรื่อง)

ปี 2551 จำนวน 33 เรื่อง

- คดีเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน 9 เรื่อง
- คดีเกี่ยวกับการกระทำละเมิด 11 เรื่อง
- คดีเกี่ยวกับการใช้อำนาจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา 1 เรื่อง
- การพิจารณาความชอบด้วยกฎหมายของคำร้องที่ยื่นต่อคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล 4 เรื่อง
- คดีเกี่ยวกับการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการจ้างของรัฐวิสาหกิจ 1 เรื่อง
- คดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง 7 เรื่อง (ประเด็นว่าเป็นสัญญาทางแพ่งหรือเป็นสัญญาทางปกครอง 7 เรื่อง)

ปี 2552 จำนวน 27 เรื่อง

- คดีเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน 6 เรื่อง
- คดีเกี่ยวกับการกระทำละเมิด 9 เรื่อง
- คดีเกี่ยวกับการเลือกตั้ง 1 เรื่อง
- คดีเกี่ยวกับการใช้อำนาจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา 1 เรื่อง
- คดีที่คำพิพากษาหรือคำสั่งที่ถึงที่สุดแล้วขัดแย้งกัน 1 เรื่อง
- การพิจารณาความชอบด้วยกฎหมายของคำร้องที่ยื่นต่อคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล 2 เรื่อง
- คดีเกี่ยวกับการดำเนินการขององค์กรทางศาสนา 1 เรื่อง
- คดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง 6 เรื่อง (ประเด็นว่าเป็นสัญญาทางแพ่งหรือเป็นสัญญาทางปกครอง 6 เรื่อง)

ปี 2553 จำนวน 63 เรื่อง

- คดีเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน 39 เรื่อง
- คดีเกี่ยวกับการกระทำละเมิด 6 เรื่อง
- คดีเกี่ยวกับทะเบียนนิติกรรม 2 เรื่อง
- การพิจารณาความชอบด้วยกฎหมายของคำร้องที่ยื่นต่อคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล 1 เรื่อง
- คดีเกี่ยวกับการประกันสังคม 1 เรื่อง
- คดีเกี่ยวกับการบังคับตามคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการ 1 เรื่อง
- คดีเกี่ยวกับการดำเนินการของสถาบันการศึกษาเอกชน 1 เรื่อง
- คดีเกี่ยวกับการดำเนินการตามประมวลรัษฎากร 1 เรื่อง
- คดีเกี่ยวกับการดำเนินการอภัยโทษ 1 เรื่อง

- คดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง 10 เรื่อง (ประเด็นว่าเป็นสัญญาทางแพ่งหรือเป็นสัญญาทางปกครอง 10 เรื่อง)

ปี 2554 จำนวน 54 เรื่อง

- คดีเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน 32 เรื่อง
- คดีเกี่ยวกับการกระทำละเมิด 9 เรื่อง
- คดีเกี่ยวกับทะเบียนนิติกรรม 2 เรื่อง
- การพิจารณาความชอบด้วยกฎหมายของคำร้องที่ยื่นต่อคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล 1 เรื่อง

- คดีเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญา 1 เรื่อง
- คดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง 9 เรื่อง (ประเด็นว่าเป็นสัญญาทางแพ่งหรือเป็นสัญญาทางปกครอง 9 เรื่อง)

ปี 2555 จำนวน 108 เรื่อง

- คดีเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน 54 เรื่อง
- คดีเกี่ยวกับการกระทำละเมิด 13 เรื่อง
- คดีเกี่ยวกับทะเบียนหุ้นส่วนบริษัท 1 เรื่อง
- คดีเกี่ยวกับการบังคับตามคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการ 2 เรื่อง
- การพิจารณาความชอบด้วยกฎหมายของคำร้องที่ยื่นต่อคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล 2 เรื่อง

- คดีเกี่ยวกับการดำเนินการตามประมวลรัษฎากร 3 เรื่อง
- คดีเกี่ยวกับการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม 1 เรื่อง
- คดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง 32 เรื่อง (ประเด็นว่าเป็นสัญญาทางแพ่งหรือเป็นสัญญาทางปกครอง 32 เรื่อง)

ปี 2556 จำนวน 155 เรื่อง

- คดีเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน 103 เรื่อง
- คดีเกี่ยวกับการกระทำละเมิด 11 เรื่อง
- คดีเกี่ยวกับทะเบียนหุ้นส่วนบริษัท 3 เรื่อง
- คดีเกี่ยวกับการบังคับตามคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการ 1 เรื่อง
- คดีเกี่ยวกับการเลือกกรรมการสภาการเหมืองแร่ 1 เรื่อง
- คดีเกี่ยวกับการใช้อำนาจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา 2 เรื่อง
- การพิจารณาความชอบด้วยกฎหมายของคำร้องที่ยื่นต่อคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล 5 เรื่อง

- คดีเกี่ยวกับวินัยทหาร 1 เรื่อง
- คดีเกี่ยวกับภาษีอากร 2 เรื่อง
- คดีที่คำพิพากษาหรือคำสั่งที่ถึงที่สุดแล้วขัดแย้งกัน 1 เรื่อง
- คดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง 25 เรื่อง (ประเด็นว่าเป็นสัญญาทางแพ่งหรือเป็นสัญญาทางปกครอง 26 เรื่อง)

ปี 2557 จำนวน 139 เรื่อง

- คดีเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน 65 เรื่อง
- คดีเกี่ยวกับการกระทำละเมิด 27 เรื่อง
- คดีเกี่ยวกับทะเบียนหุ้นส่วนบริษัท 1 เรื่อง
- การพิจารณาความชอบด้วยกฎหมายของคำร้องที่ยื่นต่อคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล 1 เรื่อง

- คดีที่คำพิพากษาหรือคำสั่งที่ถึงที่สุดแล้วขัดแย้งกัน 1 เรื่อง
- คดีเกี่ยวกับวินัยทหาร 1 เรื่อง
- คดีเกี่ยวกับการใช้อำนาจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา 5 เรื่อง
- คดีเกี่ยวกับการดำเนินการขององค์กรทางกีฬา 2 เรื่อง
- คดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง 35 เรื่อง (ประเด็นว่าเป็นสัญญาทางแพ่งหรือเป็นสัญญาทางปกครอง 35 เรื่อง)

ปี 2558 จำนวน 99 เรื่อง

- คดีเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน 46 เรื่อง
- คดีเกี่ยวกับการกระทำละเมิด 23 เรื่อง
- คดีเกี่ยวกับทะเบียนประวัติบุคคล 1 เรื่อง
- การพิจารณาความชอบด้วยกฎหมายของคำร้องที่ยื่นต่อคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล 2 เรื่อง

- คดีเกี่ยวกับความผิดอาญาทหาร 2 เรื่อง
- คดีเกี่ยวกับกฎอัยการศึก 1 เรื่อง
- คดีเกี่ยวกับกระบวนยุติธรรมทางอาญา 4 เรื่อง
- คดีเกี่ยวกับเขตอำนาจศาลในสถานการณ์ฉุกเฉิน 3 เรื่อง
- คดีภาษีอากร 3 เรื่อง
- คดีเกี่ยวกับเขตอำนาจศาลตามประกาศรักษาความสงบแห่งชาติ 1 เรื่อง
- คดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง 13 เรื่อง (ประเด็นว่าเป็นสัญญาทางแพ่งหรือเป็นสัญญาทางปกครอง 13 เรื่อง)

บทที่ 5

การสังเคราะห์ความเห็นของศาลปกครองและศาลยุติธรรมในคดีที่เกี่ยวกับ สัญญาทางปกครองที่ขึ้นสู่การวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ ระหว่างศาล

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์ในการศึกษา คือ ความเห็นของศาลปกครองและศาลยุติธรรมที่เกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามที่ปรากฏในคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ดังนั้น การศึกษาจึงต้องใช้วิธีการศึกษาจากคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลเฉพาะในกรณีที่ศาลปกครองและศาลยุติธรรมโต้แย้งกันเกี่ยวกับความเป็นสัญญาทางปกครอง และเพื่อประโยชน์ในการวิเคราะห์อย่างเป็นระบบจึงได้แบ่งแยกคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลโดยยึดองค์ประกอบของนิยามสัญญาทางปกครอง โดยแบ่งเป็นประเด็นเกี่ยวกับคู่สัญญาและประเด็นเกี่ยวกับเนื้อหาของสัญญา และตามประเภทของสัญญาที่ปรากฏในคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ได้แก่ สัญญาจ้าง สัญญาให้ทุนการศึกษา สัญญาซื้อขาย สัญญาเช่า สัญญากู้ยืมเงิน สัญญาให้ทุนการศึกษา สัญญาขอลาศึกษาหรือฝึกอบรม สัญญาสอบราคาหรือประกวดราคา สัญญาให้ดำเนินการหรือเข้าร่วมในการดำเนินการ และสัญญาค้ำประกันการดำเนินการหรือการปฏิบัติ ตามสัญญา ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

5.1 ความเห็นของศาลปกครองและศาลยุติธรรมกรณีที่มีความขัดแย้งกันในประเด็นเกี่ยวกับคู่สัญญา

5.1.1 กรณีสัญญาจ้าง

(1) คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ 4/2549

สัญญาจ้างเป็นผู้บริหารของบริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน)

ศาลปกครอง เห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (จำเลยที่ 1) เป็นบริษัทจำกัด (มหาชน) กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ และได้จดทะเบียนเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชน จำกัด ถึงแม้จะมีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 ก็ตาม แต่มิใช่รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จะมีฐานะเป็นหน่วยงานทางปกครองได้เฉพาะในกรณีที่หน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง และเฉพาะเมื่อได้กระทำการโดยใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินกิจการ

ทางปกครองตามที่ได้รับมอบหมายเท่านั้น ซึ่งตามพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และ ประโยชน์ของบริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) พ.ศ. 2545 ประกอบกับวัตถุประสงค์ของผู้ผูกฟ้องคดีที่ 1 ที่ได้จดทะเบียนเป็นนิติบุคคลต่อกรมพัฒนาธุรกิจการค้า กระทรวงพาณิชย์ ตามกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัด ถือว่าผู้ผูกฟ้องคดีที่ 1 (จำเลยที่ 1) ได้รับมอบหมายให้ ประกอบกิจการเกี่ยวกับท่าอากาศยาน รวมทั้งการดำเนินกิจการอื่นที่เกี่ยวข้องหรือต่อเนื่องกับการประกอบกิจการท่าอากาศยาน ซึ่งถือได้ว่าเป็นกิจการทางปกครอง ดังนั้น ในกรณีที่ผู้ผูกฟ้องคดีที่ 1 (จำเลยที่ 1) กระทำการที่เป็นการดำเนินกิจการ ท่าอากาศยาน หรือที่เกี่ยวกับกิจการท่าอากาศยาน โดยเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับหน่วยงานหรือบุคคลใด จึงจะถือได้ว่าผู้ผูกฟ้องคดีที่ 1 (จำเลยที่ 1) กระทำการในฐานะหน่วยงานทางปกครอง แต่ในกรณีที่ ผู้ผูกฟ้องคดีที่ 1 (จำเลยที่ 1) ทำสัญญาจ้างบุคคลใดเป็นผู้บริหารหรือเป็นพนักงานไม่อาจถือได้เป็นการดำเนินกิจการท่าอากาศยาน หรือเกี่ยวข้องหรือต่อเนื่องกับกิจการท่าอากาศยาน ซึ่งเป็นกิจการทางปกครองโดยตรง และไม่อาจถือเป็นการกระทำในฐานะหน่วยงานทางปกครอง เมื่อผู้ผูกฟ้องคดีที่ 1 (จำเลยที่ 1) ไม่ได้กระทำการในฐานะหน่วยงานทางปกครอง สัญญาจ้างเป็นผู้บริหารที่ทำขึ้นระหว่างผู้ผูกฟ้องคดีที่ 1 (จำเลยที่ 1) ผู้ว่าจ้างกับผู้ฟ้องคดี (โจทก์) ผู้รับจ้าง จึงไม่ใช่สัญญาทางปกครอง เพราะไม่มีคู่สัญญาฝ่ายใดเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเป็นบุคคลที่กระทำการแทนรัฐ และการที่ผู้ผูกฟ้องคดีที่ 3 (จำเลยที่ 2) ถึงที่ 12 ในฐานะประธานกรรมการและกรรมการของผู้ผูกฟ้องคดีที่ 1 ได้มีมติเลิกจ้างผู้ฟ้องคดีพร้อมทั้งได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ไม่ได้กระทำการในฐานะเป็นคณะบุคคลที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานทางปกครอง จึงไม่มีฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยเช่นกัน ส่วนผู้ผูกฟ้องคดีที่ 2 ซึ่งดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม ในฐานะที่เป็นผู้กำกับดูแล ด้านนโยบายเกี่ยวกับการดำเนินงานของผู้ผูกฟ้องคดีที่ 1 (จำเลยที่ 1) ไม่ได้กระทำการใดในทางปกครองต่อผู้ฟ้องคดี จึงไม่เป็นคดีพิพาททางปกครอง

ศาลยุติธรรม เห็นว่า จำเลยที่ 1 เป็นหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง จึงเป็นหน่วยงานทางปกครอง สัญญาว่าจ้างเป็นผู้บริหารดังกล่าวมีข้อสัญญาโดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อทำหน้าที่บริหาร ทอท. ให้มีประสิทธิภาพ และเพื่อให้มีบทบาทยิ่งขึ้นในการส่งเสริมและพัฒนากิจการของ ทอท. โดยการบริหารงานจะต้องบรรลุเป้าหมายตามที่คณะกรรมการ ทอท. กำหนด และให้ถือว่าเป้าหมายดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งของสัญญาเป็นการจ้างบริหารเพื่อมุ่งผลสำเร็จของงาน มิใช่สัญญาจ้างแรงงาน วัตถุประสงค์แห่งสัญญาเป็นการว่าจ้างโจทก์ให้เป็นผู้ดำเนินการของจำเลยที่ 1 ซึ่งเป็นบริการสาธารณะโดยตรง ให้มีประสิทธิภาพและพัฒนายิ่งขึ้น อีกทั้งยังมีข้อสัญญาที่ให้สิทธิแก่ผู้ว่าจ้างเหนือกว่าผู้รับจ้าง เป็นต้นว่า ผู้รับจ้างจะต้องปฏิบัติตามมติคณะกรรมการ ทอท. ที่ได้ยับยั้งหรือสั่งการเมื่อเห็นว่าผู้รับจ้างปฏิบัติงานใด ๆ ขัดต่อมติของคณะกรรมการ หรือเป็นไปในทางที่อาจเสียประโยชน์ของ ทอท. ผู้รับจ้าง สัญญาว่า

จะทำงานให้แก่ผู้ว่าจ้างจนครบกำหนดเวลา หากผู้รับจ้างบอกเลิกสัญญาก่อนครบกำหนดอายุสัญญา โดยไม่มีเหตุผลอันสมควรและก่อให้เกิดความเสียหายต่อผู้ว่าจ้าง ผู้รับจ้างจะต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ว่าจ้าง โดยที่ผู้รับจ้างไม่มีสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายในกรณีที่ผู้ว่าจ้างบอกเลิกสัญญาก่อนครบกำหนดอายุสัญญาโดยไม่มีเหตุผลอันสมควรแต่อย่างใด ซึ่งนอกจากจะแสดงว่าผู้ว่าจ้างมีอำนาจเหนือกว่าผู้รับจ้างแล้ว ยังแสดงให้เห็นว่าวัตถุประสงค์แห่งสัญญาซึ่งเป็นการว่าจ้างให้ผู้รับจ้างทำบริการสาธารณะ ผู้รับจ้างจะต้องปฏิบัติตามตลอดไปจนตลอดอายุสัญญาไม่ว่าจะประสบปัญหาหรืออุปสรรคเพียงใด เพื่อให้การบริการสาธารณะดำเนินไปอย่างต่อเนื่องและบรรลุผล นอกจากนี้ยังมีข้อกำหนดสิทธิ ผู้รับจ้างซึ่งเป็นเอกชนอีกว่า คณะกรรมการของ ทอท. จะพิจารณาประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้รับจ้างทุกปี ในกรณีที่ผลการปฏิบัติงานของผู้รับจ้างไม่เป็นไปตามแผนการดำเนินงานล่วงหน้าเป็นรายปีที่ผู้รับจ้างเสนอและได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการ ทอท. แล้ว คณะกรรมการ ทอท. จะแจ้งให้ผู้รับจ้างปรับปรุงประสิทธิภาพและการปฏิบัติงาน หากผู้รับจ้างไม่ดำเนินการแก้ไขหรือปรับปรุงให้เป็นที่พอใจของคณะกรรมการ ทอท. ภายในสองเดือน ให้ถือว่าผู้รับจ้างผิดสัญญา และผู้ว่าจ้างมีสิทธิบอกเลิกสัญญาจ้างได้ การพิจารณาของคณะกรรมการ ทอท. ดังกล่าวให้ถือว่าเป็นที่สุด หลังจากสัญญาสิ้นสุดลงเป็นเวลา 12 เดือน ผู้รับจ้างจะต้องไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยวกับธุรกิจหรือหน่วยงานใด ๆ ที่จะได้รับประโยชน์จากการที่ผู้รับจ้างนำความรู้หรือข้อมูลไปใช้ให้ก่อประโยชน์ต่อหน่วยงานนั้น ไม่ว่าจะเป็นการกระทำในฐานะใด ๆ ก็ตาม ไม่ว่าจะทางตรงหรือทางอ้อม ในกรณีมีข้อขัดแย้ง มีข้อสงสัยในการปฏิบัติตามสัญญา คณะกรรมการ ทอท. เป็นผู้ที่มีอำนาจวินิจฉัยตีความ และให้คำวินิจฉัยดังกล่าวเป็นที่สุด และเมื่อสัญญาจ้างสิ้นสุดลงไม่ว่ากรณีใด ผู้รับจ้างไม่มีสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายต่อผู้ว่าจ้าง ข้อสัญญาที่ให้ผู้ว่าจ้างมีอำนาจเหนือผู้รับจ้างและจำกัดสิทธิของผู้รับจ้างดังกล่าว ขัดต่อเสรีภาพและความเสมอภาคในการทำสัญญาทางแพ่ง จึงเป็นข้อสัญญาที่มีลักษณะพิเศษที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐ โดยมีวัตถุประสงค์แห่งสัญญาเพื่อให้การบริการสาธารณะอันเป็นการดำเนินกิจการทางปกครองบรรลุผล ดังนั้นสัญญาดังกล่าวจึงเป็นสัญญาทางปกครอง

คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล เห็นว่า แม้ขณะเกิดข้อพิพาทคดีนี้ จำเลยที่ 1 ได้แปรสภาพจากรัฐวิสาหกิจไปเป็นนิติบุคคลประเภทบริษัทมหาชนจำกัดแล้ว แต่จำเลยที่ 1 ก็ยังคงมีวัตถุประสงค์ในการประกอบและส่งเสริมการทำอากาศยาน รวมทั้งการดำเนินกิจการอื่นที่เกี่ยวข้องหรือต่อเนื่องกับการประกอบกิจการ ทำอากาศยานเช่นเดิม ทั้งยังมีอำนาจได้รับยกเว้น มีสิทธิพิเศษหรือได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย ว่าด้วยการทำอากาศยานแห่งประเทศไทยหรือกฎหมายอื่นได้ จำเลยที่ 1 จึงเป็นหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง และมีฐานะเป็นหน่วยงานทางปกครอง เมื่อโจทก์ดำรงตำแหน่งกรรมการผู้จัดการใหญ่มีอำนาจสั่งการต่าง ๆ ในการดำเนินกิจการของจำเลยที่ 1 ย่อมเป็นผู้แสดงเจตนาใช้อำนาจทางปกครองหรือดำเนินกิจการทางปกครองแทนจำเลยที่ 1 ด้วย สัญญาพิพาทจึงเป็นสัญญา

เพื่อให้ดำเนินกิจการประกอบและส่งเสริมการทำอากาศยาน รวมทั้งการดำเนินกิจการอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือต่อเนื่องกับ การประกอบกิจการทำอากาศยานอันเป็นบริการสาธารณะให้บรรลุผล สัญญาพิพาท จึงเป็นสัญญาทางปกครอง

(2) คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ 14/2550

สัญญาจ้างอาจารย์ของสถาบันการศึกษาเอกชน

ศาลปกครอง เห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นสถาบันอุดมศึกษาเอกชน อันเป็น สถานศึกษาและวิจัยมีวัตถุประสงค์ในการให้การศึกษา ส่งเสริมวิชาการและวิชาชีพชั้นสูง ทำการสอน ทำการวิจัย ให้บริการทางวิชาการแก่สังคม และทำนุบำรุงศิลปะและวัฒนธรรมของชาติ โดยสภาสถาบันมีอำนาจหน้าที่วางนโยบายและควบคุมดูแลกิจการทั่วไปของสถาบันรวมถึงการให้ ประกาศนียบัตร อนุปริญญา ปริญญาหรือประกาศนียบัตรบัณฑิต ทั้งนี้ โดยมีคณะกรรมการ อุดมศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติเป็น ผู้กำกับดูแล การบริหารและการจัดการของ สถาบัน เป็นหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินกิจการทางปกครองจึงเป็นหน่วยงานทางปกครอง ทั้งสัญญาจ้างระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีมีลักษณะเป็นสัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะจึงเป็น กรณีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

ศาลยุติธรรม เห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นสถาบันอุดมศึกษาเอกชน มิได้ มีฐานะเป็นหน่วยงานทางปกครอง สัญญาจ้างระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีเป็นกรณีพิพาทเกี่ยว ด้วยสิทธิและหน้าที่ตามสัญญาจ้างแรงงาน

คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล เห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดี เป็นสถาบันอุดมศึกษาเอกชน จ้างผู้ฟ้องคดีเป็นอาจารย์โดยไม่ได้ทำสัญญาจ้างเป็นลายลักษณ์อักษร เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีจ้างผู้ฟ้องคดีเป็นอาจารย์ทำหน้าที่หลักด้านการสอนภายใต้ระเบียบข้อบังคับของ ผู้ถูกฟ้องคดี โดยจ่ายค่าตอบแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีตลอดเวลาที่ทำงานให้ผู้ถูกฟ้องคดี สัญญาระหว่าง ผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดี มีลักษณะเป็นสัญญาจ้างแรงงานตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๕๗๕

(3) คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ 37/2550

สัญญาจ้างโจทก์ก่อสร้างพื้นคอนกรีตที่ติดตั้งตู้คอนเทนเนอร์ของสถานี ทวนสัญญาณระหว่างบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) กับเอกชน

ศาลปกครอง เห็นว่า คดีนี้เดิมจำเลยเป็นนิติบุคคลและเป็นรัฐวิสาหกิจ ซึ่งจัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2519 มีวัตถุประสงค์ในการประกอบ กิจการโทรคมนาคมและให้บริการทางด้านโทรคมนาคม แม้ต่อมาได้แปรสภาพเป็นนิติบุคคลประเภท บริษัทมหาชนจำกัดโดยเปลี่ยนทุนของการสื่อสารแห่งประเทศไทย เป็นหุ้นมีกระทรวงการคลัง เป็นผู้ถือหุ้นทั้งหมดตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 และรวมทั้งพระราชกฤษฎีกา

กำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิกกฎหมายว่าด้วยการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2546 มีผลบังคับใช้แล้วก็ตาม แต่โดยที่จำเลยยังคงมีวัตถุประสงค์ อำนาจ สิทธิและประโยชน์เช่นเดียวกับการสื่อสารแห่งประเทศไทย ดังนั้น จึงถือว่าจำเลยเป็นหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครองจึงเป็นหน่วยงานทางปกครอง การที่จำเลยซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองทำสัญญาจ้างโจทก์ก่อสร้างพื้นคอนกรีตที่ติดตั้งตู้คอนเทนเนอร์ของสถานีทวนสัญญาณ สัญญาระหว่างโจทก์กับจำเลยจึงมีลักษณะเป็นสัญญาที่จัดให้มีบริการสาธารณะ สัญญาดังกล่าวจึงเป็นสัญญาทางปกครอง ศาลยุติธรรม เห็นว่า สัญญาจ้างทำขึ้นเมื่อวันที่ 15 มิถุนายน ๒๕๔๗ หลังจากที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิกกฎหมายว่าด้วยการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2546 บังคับใช้แล้ว สัญญาระหว่างโจทก์และจำเลยเป็นสัญญาระหว่างเอกชนกับเอกชน เป็นการโต้แย้งระหว่างเอกชนกับเอกชน ศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาเกี่ยวกับคดีดังกล่าวได้แก่ ศาลยุติธรรม

คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล เห็นว่า จำเลยมีสถานะเป็นบริษัท กสท. โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) จัดทะเบียนเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชน จำกัด เมื่อวันที่ 14 สิงหาคม 2546 โดยการเปลี่ยนทุนของการสื่อสารแห่งประเทศไทยซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2519 เป็นทุนของบริษัทที่รัฐถือหุ้นทั้งหมดตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 แม้โดยผลของกฎหมายทำให้จำเลยมีสถานะเป็นบริษัทมหาชน แต่จำเลยยังคงมีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจประเภทหนึ่งตามมาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 ประกอบพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และมีอำนาจหน้าที่เช่นเดิมที่เกี่ยวกับกิจการโทรคมนาคมและให้บริการทางด้านโทรคมนาคม จึงเป็นหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครองและมีฐานะเป็นหน่วยงานทางปกครอง เมื่อสัญญาจ้างก่อสร้างพื้นคอนกรีตระหว่างโจทก์กับจำเลยเป็นไปเพื่อให้ได้งานก่อสร้างที่จำเป็นสำหรับการติดตั้งตู้คอนเทนเนอร์ของสถานีทวนสัญญาณซึ่งเป็นเครื่องมือสำคัญในการดำเนินบริการสาธารณะด้านโทรคมนาคมของรัฐ สัญญาจ้างก่อสร้างพื้นคอนกรีตดังกล่าวจึงมีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครอง

(4) คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ 69/2555

สัญญาจ้างอาจารย์ของมหาวิทยาลัยเอกชน

ศาลปกครอง เห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เป็นสถาบันอุดมศึกษาเอกชนที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2546 มีวัตถุประสงค์ในการให้การศึกษา ส่งเสริมวิชาการและวิชาชีพชั้นสูง ทำการสอน ทำการวิจัย ให้บริการทางวิชาการแก่สังคม และทำนุบำรุงศิลปและวัฒนธรรมของชาติ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงเป็นหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินกิจการบริการสาธารณะด้านการศึกษาอันเป็นกิจการทางปกครองและใช้อำนาจทางปกครอง

ในการดำเนินกิจการดังกล่าวตามกฎหมาย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงมีฐานะเป็นหน่วยงานทางปกครอง การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ว่าจ้างผู้ฟ้องคดีเข้าปฏิบัติงานในตำแหน่งอาจารย์ประจำ อันเป็นกิจการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ก็เพื่อให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินกิจการบริการสาธารณะด้านการศึกษา ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 กับผู้ฟ้องคดีจึงเป็นความสัมพันธ์เพื่อให้ผู้ฟ้องคดีเข้าดำเนินงาน หรือเข้าร่วมดำเนินงานในบริการสาธารณะซึ่งต้องอยู่ภายใต้บทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วย สถาบันอุดมศึกษาเอกชนและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการการศึกษา อันเป็นความสัมพันธ์ ตามกฎหมายมหาชน โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ในฐานะหน่วยงานทางปกครองมีอำนาจเหนือผู้ฟ้องคดี ที่เป็นคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งเพื่อให้เข้าร่วมจัดทำบริการสาธารณะ ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 กับ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ใช่ความสัมพันธ์ในฐานะนายจ้างกับลูกจ้างตามสัญญาจ้างแรงงานในกฎหมายแพ่ง ทั่วไป ข้อตกลงจ้างผู้ฟ้องคดีเข้าทดลองปฏิบัติงานในตำแหน่งอาจารย์ประจำเป็นไปเพื่อให้กิจการทาง ปกครองด้านการศึกษาตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้รับมอบหมายบรรลุผล จึงเป็นสัญญาทางปกครอง

ศาลยุติธรรม เห็นว่า เมื่อผู้ฟ้องคดีได้รับค่าตอบแทนระหว่างได้รับแต่งตั้ง ให้เข้าทดลองปฏิบัติงานในตำแหน่งอาจารย์ประจำ สัญญาระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงมี ลักษณะเป็นสัญญาจ้างแรงงานตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1 และเมื่อพิจารณาถึง ข้อเท็จจริงตามคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีที่กล่าวอ้างว่าการเลิกจ้างผู้ฟ้องคดีเป็นการเลิกจ้างที่ไม่เป็นธรรม อันเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ตามสัญญาจ้างแรงงานหรือตามข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพ การจ้าง และเรื่องทำนองนี้อธิบดีผู้พิพากษาศาลแรงงานกลางก็ได้มีคำวินิจฉัยที่ 46/2553 โดยที่โจทก์ เป็นสถาบันอุดมศึกษาเอกชน จำเลยดำรงตำแหน่งอาจารย์ประจำว่าเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณา พิพากษาของศาลแรงงาน

คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล เห็นว่า ผู้ฟ้องคดี ได้รับค่าตอบแทนจากการทำงานให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ตลอดเวลาที่ผู้ฟ้องคดีได้รับแต่งตั้งให้เข้าทดลอง ปฏิบัติงานในตำแหน่งอาจารย์ประจำ สัญญาระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงมีลักษณะเป็น สัญญาจ้างแรงงาน ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 575 และเมื่อพิจารณาถึง ข้อเท็จจริงตามคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีที่กล่าวอ้างว่าการเลิกจ้างผู้ฟ้องคดีเป็นการเลิกจ้างที่ไม่เป็นธรรม อันเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ตามสัญญาจ้างแรงงานหรือตามข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพ การจ้าง คดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลแรงงาน

(5) คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ 9/2556

สัญญาจ้างเข้าทำงานเป็นพนักงานของสถาบันส่งเสริมการสอน วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

ศาลปกครอง เห็นว่า จำเลยจัดตั้งขึ้นตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 42 ลงวันที่ 16 มกราคม 2515 และพระราชบัญญัติสถาบันส่งเสริมการสอนวิทยาศาสตร์และ

เทคโนโลยี พ.ศ. 2541 มีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับบริการ สาธารณะด้านการศึกษา จำเลยจึงเป็นหน่วยงานอื่นของรัฐซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครอง การที่จำเลย ทำสัญญาจ้างบุคคลที่ผ่านกระบวนการสรรหาและคัดเลือกเข้าเป็นพนักงานของจำเลยก็เป็นเพียง วิธีการในการบรรจุแต่งตั้งพนักงานของจำเลยซึ่งเป็นกลไกหรือเครื่องมือในการบริหารงานบุคคลของ จำเลยตามที่คณะกรรมการของจำเลยกำหนดไว้ในระเบียบข้อบังคับของจำเลย อันเป็นวิธีการ บริหารงานบุคคลของหน่วยงานของรัฐที่มีไม่เป็นส่วนราชการและมีใช้รัฐวิสาหกิจในปัจจุบัน เพื่อให้ การดำเนินการบริหารงานบุคคลของจำเลยเป็นไปด้วยความคล่องตัวและมีประสิทธิภาพ และทำให้ วัตถุประสงค์ของจำเลยบรรลุผลตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย หาใช่เป็นกรณีที่จำเลยได้สละอำนาจ พิเศษหรือเอกสิทธิ์ของฝ่ายปกครองหรือยอมลดฐานะของตนลงในการเข้าทำสัญญาจ้างพนักงานหรือ ลูกจ้างให้มีฐานะเท่าเทียมกันกับพนักงานหรือลูกจ้าง อันมีผลทำให้สัญญาจ้างพนักงานหรือลูกจ้างของ จำเลยมีลักษณะเป็นสัญญาจ้างแรงงานตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แต่อย่างใด ซึ่งการ บริหารงานบุคคลของหน่วยงานราชการในปัจจุบันก็มีการทำสัญญาจ้างพนักงานราชการสำหรับการ ปฏิบัติงานของส่วนราชการเช่นเดียวกัน ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยพนักงานราชการ พ.ศ. 2547 ดังนั้น สัญญาพิพาทจึงมีวัตถุประสงค์ในการจ้างโจทก์เข้าทำงานเป็นพนักงานของจำเลย เพื่อให้โจทก์เข้าร่วมปฏิบัติการกิจการจัดการให้บริการสาธารณะหรือการดำเนินกิจการทางปกครอง ตามอำนาจหน้าที่ของจำเลยตามที่กฎหมายกำหนด สัญญาจ้างพนักงานระหว่างโจทก์กับจำเลยจึงเป็น สัญญาทางปกครอง

ศาลยุติธรรม เห็นว่า แม้ตามพระราชบัญญัติสถาบันส่งเสริมการสอน วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี พ.ศ. 2541 จะกำหนดสถานะจำเลยให้เป็นนิติบุคคลและเป็นหน่วยงาน ของรัฐซึ่งไม่ใช่ส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการแผ่นดิน และไม่เป็นรัฐวิสาหกิจตาม กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ และกฎหมายอื่น โดยมีวัตถุประสงค์ในการพัฒนาด้านการศึกษา ทางวิทยาศาสตร์ คณิตศาสตร์และเทคโนโลยีให้สำเร็จบรรลุผล โดยกิจการของจำเลยไม่ต้องตกอยู่ ภายใต้อำนาจการควบคุมของกระทรวงการคลังตามกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วย ประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน อันมีลักษณะเป็นหน่วยงานทางปกครองที่จัดตั้งขึ้นเพื่อ ดำเนินงานบริการสาธารณะในด้านการพัฒนาวิทยาศาสตร์ คณิตศาสตร์และเทคโนโลยีของประเทศ ซึ่งการดำเนินกิจการของจำเลยไม่จำเป็นต้องตกอยู่ภายใต้อำนาจการควบคุมของทบวงต่าง ๆ ก็ตาม แต่ในมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวที่กำหนดให้ผู้ช่วยการ พนักงาน และลูกจ้างของจำเลยต้องได้รับ ประโยชน์ตอบแทนไม่น้อยกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วย ประกันสังคมและกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน ก็แสดงให้เห็นเป็นอย่างดีว่า สิทธิประโยชน์ของ พนักงานลูกจ้างของจำเลยต้องเป็นไปตามที่กฎหมายแรงงานกำหนดไว้ เมื่อพิจารณาจากสัญญาจ้าง ที่พิพาทก็ปรากฏถึงเรื่องที่จำเลยในฐานะนายจ้างตกลงจ้างโจทก์เข้าทำงานโดยจ่ายค่าจ้างเพื่อ

ตอบแทนการทำงานให้ อันมีลักษณะเป็นนิติสัมพันธ์ตามสัญญาจ้างแรงงานที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งสัญญาดังกล่าวเป็นการที่จำเลยยอมสละอำนาจพิเศษหรือเอกสิทธิ์ของฝ่ายปกครองที่มีอำนาจเหนือเอกชน โดยยอมลดฐานะตนเองให้มีสิทธิเสรีภาพในการทำสัญญาจ้างพนักงานที่เท่าเทียมกันกับโจทก์ แม้ในสัญญาดังกล่าวจะปรากฏถึงสิทธิของจำเลยฝ่ายเดียว ไม่ว่าจะเป็นการเปลี่ยนแปลงข้อบังคับ ระเบียบ ประกาศ และคำสั่ง ตลอดจนนโยบายและแนวปฏิบัติต่าง ๆ การมีอำนาจเลิกจ้างโจทก์และมีอำนาจเปลี่ยนแปลงตำแหน่งหน้าที่โจทก์ตามความจำเป็นและตามสมควร ตามที่ปรากฏในสัญญาที่ตาม แต่การตกลงให้อำนาจจำเลยฝ่ายเดียวดังกล่าว ก็ไม่ใช่ข้อกำหนดที่มีลักษณะพิเศษอันจะแสดงอำนาจของจำเลยที่เป็นฝ่ายปกครองในการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงแก้ไขสัญญาได้แต่เพียงฝ่ายเดียวเพื่อสนองความต้องการและความต่อเนื่องของการบริการสาธารณะ เพราะเป็นเพียงการยืนยันอำนาจของจำเลยซึ่งเป็นนายจ้างที่มีสิทธิการแสดงเจตนาฝ่ายเดียวในการเลิกจ้างลูกจ้าง การใช้อำนาจบังคับบัญชาในการเปลี่ยนแปลงตำแหน่งหน้าที่ และการใช้อำนาจบริหารกิจการในการเปลี่ยนแปลงแก้ไขข้อบังคับ ระเบียบ ประกาศ และคำสั่ง ตลอดจนนโยบายและแนวปฏิบัติต่าง ๆ อันเป็นอำนาจของนายจ้างโดยทั่วไปที่ปรากฏในสัญญาจ้างแรงงานตามระบบกฎหมายเอกชนทั้งสิ้น สัญญาจ้างพนักงานที่พิพาทจึงไม่มีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครองเป็นเพียงสัญญาจ้างแรงงานตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เท่านั้น

คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล เห็นว่า จำเลย เป็นหน่วยงานของรัฐตามมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติสถาบันส่งเสริมการสอนวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี พ.ศ. 2541 จึงเป็นหน่วยงานทางปกครอง จำเลยว่าจ้างโจทก์เป็นพนักงานตามสัญญาจ้างโดยมีสาระสำคัญของสัญญาว่าจำเลยตกลงจ้างและโจทก์ตกลงรับจ้างทำงานให้จำเลย ในอัตราเงินเดือนละ 63,960 บาท จึงเป็นกรณีที่โจทก์ตกลงจะทำงานให้แก่จำเลย และจำเลยตกลงจะให้สินจ้างแก่โจทก์ตลอดเวลาที่ทำงานให้ อันเข้าลักษณะของสัญญาจ้างแรงงานตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 575 โจทก์และจำเลยจึงอยู่ในฐานะลูกจ้างและนายจ้างตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับแรงงานทั่วไป แม้พระราชบัญญัติสถาบันส่งเสริมการสอนวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี พ.ศ. 2541 มาตรา 8 บัญญัติว่ากิจการของสถาบันไม่ต้องตกอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยประกันสังคมและกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทนก็ตาม แต่ความตอนท้ายของมาตราเดียวกันนั้น ก็บัญญัติรับรองไว้ว่าผู้อำนวยการพนักงานและลูกจ้างของสถาบันต้องได้รับประโยชน์ตอบแทนไม่น้อยกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยประกันสังคมและกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน ฉะนั้นความในมาตรา 8 ดังกล่าวจึงเป็นการเปิดโอกาสให้คณะกรรมการสถาบันส่งเสริมการสอนวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี อาจกำหนดเรื่องประโยชน์ตอบแทนที่จะตกให้แก่ผู้อำนวยการ พนักงานและลูกจ้างของสถาบันสูงกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยประกันสังคมและกฎหมายว่าด้วย

เงินทดแทนก็ได้ เพียงแต่ประโยชน์ตอบแทนนั้นต้องไม่น้อยกว่าที่กำหนดในกฎหมายทั้งสามฉบับดังกล่าว มิใช่เป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดว่าสัญญาที่จำเลยกระทำกับบุคคลใดอันมีลักษณะของสัญญาจ้างแรงงานแล้วจะไม่กลายเป็นสัญญาจ้างแรงงาน

5.1.2 กรณีสัญญาให้ทุนการศึกษา

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ 106/2557

สัญญาให้ทุนศึกษาต่อกับบุคลากรของมหาวิทยาลัยเอกชน

ศาลปกครอง เห็นว่า สัญญาที่มหาวิทยาลัยเอกชนให้ทุนศึกษาต่อกับบุคลากรที่ปฏิบัติงาน เป็นสัญญาที่มีคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครอง และสัญญาที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ผู้รับทุนกลับมาปฏิบัติงานเพื่อบริการสาธารณะด้านการศึกษาของรัฐตามระยะเวลาที่กำหนด จึงมีลักษณะที่ให้เอกชนเข้าร่วมดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะ อีกทั้ง ทุนการศึกษาส่วนหนึ่งได้รับการอุดหนุนจากรัฐ และเป็นการดำเนินการตามพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2546 จึงไม่ใช่เรื่องการบริหารงานภายในที่จะดำเนินการได้โดยอิสระ สัญญาดังกล่าวจึงเป็นสัญญาทางปกครอง

ศาลยุติธรรม เห็นว่า มหาวิทยาลัยเอกชนให้ทุนการศึกษากับบุคลากรที่ปฏิบัติงาน โดยมีข้อสัญญาให้ผู้รับทุนกลับมาปฏิบัติงานเพื่อชดใช้ทุน สัญญาดังกล่าวเป็นสัญญาทางแพ่ง เนื่องจากมหาวิทยาลัยเอกชนไม่ใช่หน่วยงานทางปกครอง ดังนั้น สัญญาค้ำประกันซึ่งเป็นสัญญาอุปกรณ์ของสัญญาให้ทุนการศึกษาจึงเป็นสัญญาทางแพ่งด้วย

คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล เห็นว่า กรณีมหาวิทยาลัยเอกชนให้ทุนศึกษาต่อกับบุคลากรที่ปฏิบัติงานเป็นการยื่นฟ้องพนักงานในสังกัดของตน และผู้รับทุนให้การว่าคำสั่งเลิกจ้างไม่เป็นธรรมจึงไม่ต้องใช้ทุนและเบี้ยปรับ เป็นกรณีที่เอกชนด้วยกันมีนิติสัมพันธ์ทางแพ่ง

5.2 ความเห็นของศาลปกครองและศาลยุติธรรมกรณีที่มีความขัดแย้งกันในประเด็นเกี่ยวกับเนื้อหาของสัญญา

5.2.1 กรณีสัญญาซื้อขาย

(1) คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ 11/2547

สัญญาซื้อขายนาฬิกาปรับเวลา ซึ่งเป็นตัวทำหน้าที่ควบคุมสัญญาณความถี่ให้มีความแน่นอนระหว่างการสื่อสารแห่งประเทศไทยกับเอกชน

ศาลปกครอง เห็นว่า การสื่อสารแห่งประเทศไทย ผู้ว่าจ้าง เป็นหน่วยงานทางปกครอง มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการถือกรรมสิทธิ์ ครอบครองที่ดินและทรัพย์สินอื่นๆ

มีทรัพย์สินสิทธิต่างๆ สร้าง ชื่อ เช่า ให้เช่า ให้เช่าซื้อ ยืม ให้ยืม จัดหา จำหน่าย ทำการแลกเปลี่ยน โอน และรับโอนด้วยประการใดๆ ซึ่งที่ดิน ทรัพย์สินอื่น หรือสิทธิรับทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้ และดำเนินการเกี่ยวกับเครื่องใช้บริการและความสะดวกต่างๆ ของกิจการไปรษณีย์และโทรคมนาคมภายในขอบแห่งวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินการและนำมาซึ่งความเจริญของกิจการไปรษณีย์และโทรคมนาคมเพื่อประโยชน์แห่งรัฐและประชาชน และดำเนินธุรกิจอันเกี่ยวกับกิจการไปรษณีย์และโทรคมนาคม เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของนิติบุคคลอื่นโดยเฉพาะ ซึ่งภารกิจนี้ถือว่าเป็นบริการสาธารณะอย่างหนึ่งที่รัฐเป็นผู้จัดทำขึ้น นาฬิกาปรับเวลาซึ่งเป็นตัวทำหน้าที่ควบคุมสัญญาณความถี่ให้มีความแน่นอน โดยมี SDH (ระบบสื่อสารสัญญาณความเร็วสูง) เป็นตัวทำหน้าที่ในการส่งสัญญาณโทรคมนาคมโดยตรงจึงเป็นเครื่องมือสำคัญในการดำเนินบริการสาธารณะดังกล่าวให้บรรลุผล เมื่อผู้ว่าจ้างทำสัญญาซื้อขายนาฬิกาปรับเวลากับจำเลย สัญญาดังกล่าวจึงเป็นสัญญาทางปกครอง

ศาลยุติธรรม เห็นว่า นาฬิกาปรับเวลาไม่เป็นถาวรวัตถุอันเป็นองค์ประกอบหรือเครื่องมือสำคัญในการบริการสาธารณะทางโทรคมนาคม และไม่จัดเป็นสิ่งสาธารณูปโภคที่ประชาชนสามารถเข้าใช้ประโยชน์ได้โดยตรง สัญญาตามข้อพิพาทจึงไม่เป็นสัญญาทางปกครอง

คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล เห็นว่า ผู้ว่าจ้างเป็นรัฐวิสาหกิจ จึงเป็นหน่วยงานทางปกครอง แต่สัญญาซื้อขายนาฬิกาปรับเวลาที่โจทก์และจำเลยได้จัดทำขึ้น มิได้มีลักษณะหรือวัตถุประสงค์เป็นสัญญาทางปกครองตามคำนิยามในมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กล่าวคือ ไม่เป็นสัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ เพราะ ผู้ว่าจ้างยังคงเป็นผู้จัดส่งสัญญาณดาวเทียมเพื่อกิจการไปรษณีย์และโทรคมนาคมด้วยตนเองโดยตรง มิได้มอบหมายภารกิจของรัฐให้ผู้รับจ้างดำเนินการแทนหรือร่วมจัดทำด้วยแต่อย่างใด และสัญญาดังกล่าวก็ไม่เข้าลักษณะเป็นสัญญาจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค เพราะการที่ผู้ว่าจ้างจะนำนาฬิกาปรับเวลาไปใช้ในทางเทคนิคการดำเนินงาน ก็เป็นเพียงการใช้เครื่องมือชิ้นหนึ่งในกิจกรรมของโจทก์ในกระบวนการส่งสัญญาณโทรคมนาคมเท่านั้น นาฬิกาที่จัดซื้อจึงมิได้เป็นสิ่งสาธารณูปโภคที่มีไว้ให้สาธารณชนสามารถใช้ประโยชน์ได้โดยตรง นาฬิกาปรับเป็นเพียงเครื่องมือส่วนหนึ่งที่ทำให้ผู้ว่าจ้างสามารถกระทำการบริการสาธารณะไปได้ตามวัตถุประสงค์เท่านั้น อีกทั้ง นาฬิกาปรับเวลาเป็นสินค้าที่สามารถหาซื้อทดแทนกันได้ในตลาด และไม่ปรากฏว่านาฬิกาปรับเวลาดังกล่าวเป็นอุปกรณ์สำคัญที่ใช้ในการบริการสาธารณะ สัญญาซื้อขายดังกล่าวจึงเป็นเพียงสัญญาจัดหาพัสดุธรรมดาที่สนับสนุนให้การจัดทำบริการสาธารณะสำเร็จลุล่วงไปได้ จึงไม่เป็นสัญญาทางปกครอง

(2) คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ 27/2549, 28/2549, 29/2549 และ 30/2549

สัญญาซื้อขายนมโรงเรียนระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบลกับเอกชน

ศาลปกครอง เห็นว่า จำเลยเป็นหน่วยงานราชการบริหารส่วนท้องถิ่น แม้จะเป็นหน่วยงานทางปกครอง ก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาถึงเนื้อหาของสัญญาซื้อผลิตภัณฑ์นม ซึ่งกระทำในรูปแบบของสัญญาซื้อขายและบางครั้งจัดทำเป็นใบสั่งซื้อสินค้า มิได้มีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครอง แต่มีเพียงเงื่อนไขข้อกำหนดให้โจทก์ส่งผลิตภัณฑ์นมตามชนิดคุณภาพ กำหนดเวลา และสถานที่ที่จำเลยกำหนดเท่านั้น เพียงเพื่อให้ได้สินค้าตามที่ต้องการ ซึ่งเป็นเงื่อนไขปกติทั่วไปในการซื้อขายสินค้า มิได้แสดงให้เห็นว่าเป็นเอกสิทธิ์ใดที่กำหนดให้จำเลย มีอำนาจเหนือโจทก์ อีกทั้งการจัดซื้อผลิตภัณฑ์นมให้เด็กนักเรียนดื่มในโรงเรียนมิใช่วัตถุประสงค์หลักในการจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษา สัญญาดังกล่าวจึงมิใช่สัญญาทางปกครอง แต่เป็นสัญญาที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของเสรีภาพ ความเสมอภาค และความสมัครใจในการทำสัญญา วัตถุประสงค์เพื่อมุ่งหมายให้ได้รับสินค้าตามปริมาณและคุณภาพที่สั่งซื้อ จึงมีลักษณะเป็นสัญญาทางแพ่ง

ศาลยุติธรรม เห็นว่า จำเลยเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงเป็นหน่วยงานทางปกครอง การที่จำเลยซื้อผลิตภัณฑ์นมจากโจทก์โดยกำหนดให้โจทก์ส่งมอบผลิตภัณฑ์นมชนิดถุงและชนิดกล่องที่โรงเรียนที่อยู่ในความรับผิดชอบของจำเลย เห็นได้ว่า การจัดซื้อผลิตภัณฑ์นมของจำเลยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้นักเรียนในความรับผิดชอบของจำเลยได้ดื่มนมทุกวัน อันเป็นการดำเนินกิจการเพื่อส่งเสริมการพัฒนาเด็กและเยาวชนซึ่งเป็นกิจการในวัตถุประสงค์ของจำเลย ถือได้ว่าเป็นเรื่องที่หน่วยงานทางปกครองมอบให้เอกชนเข้าดำเนินการจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค จึงเป็นสัญญาทางปกครอง

คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล เห็นว่า จำเลยเป็นราชการส่วนท้องถิ่น มีฐานะเป็นหน่วยงานทางปกครอง มีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม รวมทั้งมีหน้าที่ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม และส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ แต่สัญญาทางปกครองนั้นจะต้องมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ หรือเป็นสัญญาที่หน่วยงานทางปกครองให้โจทก์เข้าดำเนินการหรือเข้าร่วมดำเนินการบริการสาธารณะโดยตรง หรือเป็นสัญญาที่มีข้อกำหนดในสัญญาซึ่งมีลักษณะพิเศษที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐ ทั้งนี้เพื่อให้การดำเนินกิจการทางปกครองอันเป็นบริการสาธารณะบรรลุผล เมื่อไม่ปรากฏว่าผลิตภัณฑ์นมที่จำเลยซื้อจากโจทก์นั้นเป็นอุปกรณ์สำคัญที่จำเลยใช้ในการบริการสาธารณะ คงเป็นเพียงเครื่องมือส่วนหนึ่งในการให้บริการสาธารณะของจำเลย สัญญาซื้อขายผลิตภัณฑ์นมระหว่างจำเลยกับโจทก์จึงเป็นเพียงสัญญาจัดหาพัสดุธรรมดา

ที่สนับสนุนการจัดทำบริการสาธารณะเท่านั้น ทั้งสัญญาดังกล่าวก็ไม่มีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มี สิ่งสาธารณูปโภค หรือแสวงประโยชน์จาก ทรัพยากรธรรมชาติ หรือเป็นสัญญาที่หน่วยงานทางปกครองให้โจทก์เข้าดำเนินการหรือเข้าร่วม ดำเนินการบริการสาธารณะโดยตรง หรือเป็นสัญญาที่มีข้อกำหนดในสัญญาซึ่งมีลักษณะพิเศษที่แสดง ถึงเอกสิทธิ์ของรัฐ ทั้งนี้เพื่อให้การดำเนินกิจการทางปกครองอันเป็นบริการสาธารณะบรรลุผลแต่อย่างใด ดังนั้น สัญญาซื้อขายผลิตภัณฑ์นมฉบับพิพาทจึงมิใช่เป็นสัญญาทางปกครอง แต่เป็นสัญญาที่คู่สัญญา ทำขึ้นโดยมุ่งผูกพันด้วยใจสมัครบนพื้นฐานแห่งความเท่าเทียมกัน อันเป็นสัญญาทางแพ่ง

(3) คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ 18/2550

สัญญาซื้อขายนมบุคคลโดดแบบสายดิ่งระหว่างกองทัพเรือกับเอกชน

ศาลปกครอง เห็นว่า โจทก์เป็นส่วนราชการและเป็นนิติบุคคล โจทก์จึง เป็นหน่วยงานทางปกครอง มีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะเตรียมกำลังกองทัพเรือและป้องกัน ราชอาณาจักร แม้สัญญาซื้อขายนมบุคคลโดดแบบสายดิ่งประจำที่จะมีโจทก์ซึ่งเป็นหน่วยงาน ทางปกครองเป็นคู่สัญญาฝ่ายผู้ซื้อ แต่ไม่ปรากฏว่านมบุคคลโดดแบบสายดิ่งประจำที่โจทก์ซื้อจาก จำเลยที่ 1 นั้นเป็นอุปกรณ์สำคัญที่โจทก์ใช้ในการบริการสาธารณะ คงเป็นเพียงอุปกรณ์ส่วนหนึ่ง ในการให้บริการสาธารณะของโจทก์ สัญญาซื้อขายนมบุคคลโดดแบบสายดิ่งประจำที่จึงเป็นเพียง สัญญาที่สนับสนุน การจัดทำบริการสาธารณะเท่านั้น ทั้งสัญญาดังกล่าวก็ไม่มีลักษณะเป็นสัญญา สัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคหรือแสวงประโยชน์จาก ทรัพยากรธรรมชาติ หรือเป็นสัญญาที่หน่วยงานทางปกครองให้จำเลยที่ 1 เข้าดำเนินการหรือเข้าร่วม ดำเนินการบริการสาธารณะโดยตรง หรือเป็นสัญญาที่มีข้อกำหนดในสัญญาซึ่งมีลักษณะพิเศษที่แสดง ถึงเอกสิทธิ์ของรัฐ ทั้งนี้เพื่อให้การดำเนินกิจการทางปกครองอันเป็นบริการสาธารณะบรรลุผล แต่อย่างใด จึงมิใช่สัญญาทางปกครอง แต่เป็นสัญญาที่คู่สัญญาทำขึ้นโดยมุ่งผูกพันด้วยใจสมัคร บนพื้นฐานแห่งความเท่าเทียมกัน อันเป็นสัญญาทางแพ่งที่หน่วยงานทางปกครองเป็นคู่สัญญาเท่านั้น

ศาลยุติธรรม เห็นว่า โจทก์ซึ่งเป็นคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเป็นนิติบุคคล มีหน้าที่ เตรียมกำลังกองทัพเรือและป้องกันราชอาณาจักร โจทก์จึงเป็นหน่วยงานทางปกครอง และมีหน้าที่ ป้องกันราชอาณาจักร อันเป็นการรักษาความมั่นคงปลอดภัยของประเทศ ภารกิจนี้ถือว่าเป็นบริการ สาธารณะอย่างหนึ่งของรัฐเป็นผู้จัดทำขึ้น โดยโจทก์จะต้องจัดให้มีอาวุธยุทโธปกรณ์และอุปกรณ์อื่น ๆ ที่จำเป็นสำหรับกิจการของกองทัพเพื่อวัตถุประสงค์ดังกล่าว รวมโดดบุคคลแบบสายดิ่งประจำที่เป็น ยุทโธปกรณ์ทางทหารที่มีความจำเป็นสำหรับการฝึกและการรบ ในการส่งกำลังทหารเข้าสู่พื้นที่การรบ ซึ่งเป็นส่วนสำคัญต่อภารกิจของโจทก์ จึงเป็นเครื่องมือสำคัญในการดำเนินบริการสาธารณะดังกล่าว ให้บรรลุผล เมื่อโจทก์เป็นผู้ทำสัญญาซื้อขายนมโดดบุคคลแบบ สายดิ่งประจำที่พิพาทกับจำเลยที่ 1 สัญญาพิพาทดังกล่าวจึงเป็นสัญญาทางปกครอง

คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล เห็นว่า โจทก์เป็นส่วนราชการและเป็นนิติบุคคล โจทก์จึงเป็นหน่วยงานทางปกครอง มีหน้าที่เตรียมกำลังกองทัพเรือ และป้องกันราชอาณาจักร อันเป็นภารกิจเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะอย่างหนึ่งที่รัฐเป็นผู้จัดทำ โดยโจทก์ต้องจัดให้มีอาวุธ ยุทโธปกรณ์ที่จำเป็น ต่อการจัดทำบริการสาธารณะนั้น เมื่อเริ่มบุคคลโดดแบบสายดิ่งและอุปกรณ์ เป็นยุทโธปกรณ์ที่จำเป็นต้องใช้สำหรับการฝึกและการรบ จึงเป็นเครื่องมือ หรืออุปกรณ์สำคัญที่จำเป็นต่อการจัดทำบริการสาธารณะดังกล่าวให้บรรลุผล สัญญาพิพาทจึงเป็นสัญญาทางปกครอง

(4) คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ 11/2551

สัญญาซื้อขายเครื่องผลิตปุ๋ยหมักและก๊าซชีวภาพและเครื่องเย็บกระสอบอุตสาหกรรมขององค์การบริหารส่วนตำบล

ศาลปกครอง เห็นว่า จำเลยที่ 1 ซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครอง โดยจำเลยที่ 2 ซึ่งกระทำการในนามของจำเลยที่ 1 ได้ทำสัญญาซื้อขายเครื่องผลิตปุ๋ยหมักและก๊าซชีวภาพและเครื่องเย็บกระสอบอุตสาหกรรมกับโจทก์ โดยมีข้อผูกพันตามสัญญาให้ฝึกรวมกลุ่มเกษตรกรเพื่อใช้งานเครื่องจักรดังกล่าวด้วย ซึ่งเป็นการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ในการจัดให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์ ส่วนวัตถุประสงค์แห่งนั้นตามสัญญาก็เพื่อให้ได้มาซึ่งเครื่องผลิตปุ๋ยหมักและก๊าซชีวภาพกับเครื่องเย็บกระสอบอุตสาหกรรมเพื่อ ไว้ให้กลุ่มเกษตรกรใช้ประโยชน์ร่วมกัน ซึ่งเป็นไปเพื่อการจัดทำบริการสาธารณะ สัญญาดังกล่าวจึงมีลักษณะเพื่อให้การดำเนินการทางปกครองบรรลุผล นอกจากนี้สัญญาดังกล่าวยังมีข้อกำหนดในสัญญาที่มีลักษณะพิเศษให้เอกสิทธิ์แก่จำเลยที่ 1 ซึ่งเป็นคู่สัญญาฝ่ายปกครอง เช่น ในกรณีที่เอกสารแนบท้ายสัญญาขัดแย้งกันผู้ขายจะต้องปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของผู้ซื้อ และในการขอขยายระยะเวลาทำการตามสัญญาหรือของดหรือลดค่าปรับตามวรรคหนึ่งซึ่งหมายถึงการขอขยายเวลาหรือของดหรือลดค่าปรับในกรณีมีเหตุสุดวิสัยหรือเหตุใด ๆ อันเนื่องมาจากความผิดหรือความบกพร่องของฝ่ายผู้ซื้อ หรือพฤติกรรมอันใดอันหนึ่งซึ่งฝ่ายผู้ขายไม่ต้องรับผิดชอบตามกฎหมายให้อยู่ในดุลยพินิจของฝ่ายผู้ซื้อที่จะพิจารณา สัญญาซื้อขายระหว่างโจทก์กับจำเลยทั้งสามดังกล่าวจึงเป็นสัญญาทางปกครอง

ศาลยุติธรรม เห็นว่า สัญญาซื้อขายเครื่องผลิตปุ๋ยหมักและก๊าซชีวภาพกับเครื่องเย็บกระสอบอุตสาหกรรม เป็นสัญญาทางแพ่งธรรมดาอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม แม้ตามสัญญาจะมีข้อตกลงให้โจทก์จัดอบรมกลุ่มเกษตรกร ก็เห็นว่าเป็นการจัดอบรมตามปกติธรรมดาเพื่อให้มีผู้ใช้สอยเครื่องจักรที่ซื้อมาได้เท่านั้น ยังไม่มีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทานหรือสัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคหรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ อันจะอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง คดีจึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล เห็นว่า จำเลยที่ ๑ ซึ่งเป็นคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเป็นราชการส่วนท้องถิ่น มีฐานะเป็นหน่วยงานทางปกครอง มีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ในการดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะของประชาชนได้ทำสัญญาซื้อขายเครื่องผลิตปุ๋ยหมักและก๊าซชีวภาพและเครื่องเย็บกระสอบอุตสาหกรรมพร้อมฝีกอบรมกลุ่มเกษตรกรกับโจทก์ อันเป็นการจัดให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์ บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของจำเลยที่ 1 และเป็นภารกิจอย่างหนึ่งในการจัดทำบริการสาธารณะให้บรรลุผล สัญญาซื้อขายเครื่องผลิตปุ๋ยหมักและก๊าซชีวภาพและเครื่องเย็บกระสอบอุตสาหกรรมพร้อมฝีกอบรมกลุ่มเกษตรกรดังกล่าว จึงเป็นสัญญาทางปกครอง

(5) คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ 27/2551

สัญญาจัดซื้อครุภัณฑ์คอมพิวเตอร์ของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษา
ขั้นพื้นฐาน

ศาลปกครอง เห็นว่า แม้ว่าสัญญาซื้อขายเครื่องคอมพิวเตอร์จะมีโจทก์ซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครอง แต่สัญญาดังกล่าวเป็นสัญญาซื้อขายที่เกิดจากโจทก์และจำเลยที่ 1 ซึ่งอยู่ในฐานะที่เท่าเทียมกัน แสดงเจตนาโดยสมัครใจตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หาได้เป็นสัญญาที่โจทก์ซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองตกลงมอบหมายให้จำเลยที่ 1 ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการ ทางปกครอง อีกทั้งสัญญาดังกล่าวมิได้มีลักษณะเป็นสัญญาให้จัดทำบริการสาธารณะ เพราะสัญญาพิพาทไม่ได้มอบหมายให้จำเลยที่ 1 จัดทำบริการสาธารณะแต่อย่างใด เพียงแต่หากโจทก์ได้รับมอบเครื่องคอมพิวเตอร์ตามสัญญาพิพาทจากจำเลยที่ 1 แล้ว โจทก์ก็จะมาดำเนินการเอง สัญญาพิพาทในคดีนี้จึงเป็นสัญญาทางแพ่งที่มีหน่วยงานทางปกครองเป็นคู่สัญญาเท่านั้น มิใช่สัญญาทางปกครอง

ศาลยุติธรรม เห็นว่า โจทก์เป็นส่วนราชการมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 โจทก์จึงเป็นหน่วยงานทางปกครอง โจทก์เป็นหน่วยงานธุรการของคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการเสนอแผนและนโยบายในการ จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และแผนการศึกษาของชาติ ดังนั้นกิจการของโจทก์จึงเป็นบริการสาธารณะที่เกี่ยวกับการศึกษาและเมื่อพิจารณาสัญญาซื้อครุภัณฑ์เครื่องคอมพิวเตอร์ระหว่างโจทก์กับจำเลยที่ 1 ที่มีวัตถุประสงค์ในการจัดซื้อเครื่องคอมพิวเตอร์ให้แก่โรงเรียนประถมศึกษาในสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดสุรินทร์ ซึ่งเป็นส่วนราชการ สังกัดโจทก์เพื่อใช้ในการศึกษาเล่าเรียนของเด็กนักเรียนในโรงเรียนประถมศึกษา เห็นได้ว่า เครื่องคอมพิวเตอร์เป็นอุปกรณ์สำคัญที่โจทก์ใช้ในการส่งเสริมและพัฒนาการศึกษาขั้นพื้นฐาน ดังนั้นการจัดซื้อเครื่องคอมพิวเตอร์จึงเป็นสัญญาที่โจทก์

จัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคเพื่อใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษา จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล เห็นว่า สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติมีฐานะเป็นนิติบุคคล ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 7 จึงเป็นหน่วยงานทางปกครอง โดยเป็นหน่วยงานธุรการของคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำนโยบายการประถมศึกษาและแผนพัฒนาการประถมศึกษาให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และแผนการศึกษาแห่งชาติ จัดทำงบประมาณและจัดสรรเงินงบประมาณและเงินอื่นที่นำมาใช้เพื่อการจัดการประถมศึกษา จัดทำมาตรฐานด้านวิชาการ ติดตามและประเมินผลการจัดการประถมศึกษา รวบรวมข้อมูล วิจัย และส่งเสริมการวิจัยเกี่ยวกับการประถมศึกษา อันเป็นภารกิจเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะอย่างหนึ่งที่รัฐเป็นผู้จัดทำ การที่สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติตกลงซื้อครุภัณฑ์เครื่องคอมพิวเตอร์จากจำเลยที่ 1 โดยกำหนดให้ส่งมอบครุภัณฑ์เครื่องคอมพิวเตอร์พร้อมติดตั้งให้แก่โรงเรียนประถมศึกษาที่ได้รับจัดสรรนั้น ย่อมแสดงให้เห็นว่าเพื่อนำไปใช้ในการจัดการเรียนการสอนการศึกษาค้นคว้าหาข้อมูลของเด็กนักเรียนอันเป็นการให้การศึกษา ซึ่งเป็นภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ครุภัณฑ์เครื่องคอมพิวเตอร์ที่ใช้ในการเรียนการสอนการศึกษาค้นคว้าหาข้อมูลของเด็กนักเรียนดังกล่าว จึงเป็นเครื่องมือหรืออุปกรณ์สำคัญที่จำเป็นต่อการจัดทำบริการสาธารณะของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติให้บรรลุผล สัญญาพิพาทจึงเป็นสัญญาทางปกครอง

(6) คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ 1/2554

สัญญาซื้อเครื่องคัดขนาดไข่และฆ่าเชื้อไข่ของกรมปศุสัตว์

ศาลปกครอง เห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นนิติบุคคลมีฐานะเป็นกรม สังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยโรคระบาดสัตว์ กฎหมายว่าด้วยการบำรุงพันธุ์สัตว์ กฎหมายว่าด้วยการควบคุมคุณภาพอาหารสัตว์ กฎหมายว่าด้วยสถานพยาบาลสัตว์ กฎหมายว่าด้วยโรคพิษสุนัขบ้า และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ศึกษา วิจัย ด้านการผลิต การปรับปรุงพันธุ์และขยายพันธุ์สัตว์ อาหารสัตว์ เพื่อให้ได้สัตว์พันธุ์ดีถูกสุขลักษณะ รวมทั้งการอนุรักษ์พันธุ์กรรมและความหลากหลายทางชีวภาพด้านการปศุสัตว์และรักษาสิ่งแวดล้อมจากการปศุสัตว์ ดำเนินการพัฒนา การตรวจสอบ รับรองคุณภาพสินค้าปศุสัตว์ให้ได้มาตรฐานถูกสุขอนามัย และปลอดภัยต่อผู้บริโภค ดำเนินการผลิต และจัดหาชีวภัณฑ์ และเวชภัณฑ์ รวมทั้งศึกษา วิจัย ด้านระบาดวิทยาโรคระบาดสัตว์ กำจัดโรคสัตว์ โรคติดต่อระหว่างสัตว์และคน ศึกษา วิเคราะห์ และพัฒนาการถ่ายทอดเทคโนโลยีขั้นสูงด้านการปศุสัตว์ ทั้งด้านการผลิต สุขศาสตร์ และสุขอนามัยสัตว์ที่มีความสำคัญต่อเศรษฐกิจของประเทศ ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่

ของกรมปศุสัตว์หรือตามที่กระทรวงหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย ผู้ถูกฟ้องคดีจึงเป็นหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง อันเป็นหน่วยงานทางปกครอง และสัญญาพิพาทเป็นส่วนหนึ่งในการดำเนินการบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีให้บรรลุผล จึงมีลักษณะเป็นสัญญาจัดทำบริการสาธารณะที่ประชาชนมีส่วนร่วมจะได้รับประโยชน์จากการดำเนินการนั้น และเนื่องจากวัตถุประสงค์แห่งสัญญานี้ คือ เพื่อนำไข่ที่ผ่านการคัดจากเครื่องนี้ไปฟักเป็นวัตถุดิบในการผลิตและทดสอบวัคซีนสำหรับป้องกันโรคในสัตว์ปีก สัญญาดังกล่าวจึงเป็นสัญญาทางปกครอง

ศาลยุติธรรม เห็นว่า การตกลงซื้อเครื่องคัดขนาดไข่และฆ่าเชื้อไข่ มีวัตถุประสงค์เพื่อนำไปคัดขนาดไข่ที่เก็บจากโรงเรือนไก่ เพื่อนำไข่ที่ผ่านการคัดจากเครื่องดังกล่าวไปฟักเป็นวัตถุดิบในการผลิตและทดสอบวัคซีนสำหรับป้องกันโรค สัตว์ปีก และสินค้าที่ซื้อขายตามสัญญาเป็นเพียงเครื่องมือที่ผู้ถูกฟ้องคดีใช้ประกอบการจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งไม่ใช่ลักษณะสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มี สิ่งสาธารณูปโภคหรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และไม่ได้มอบหมายให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการแทนหรือร่วมจัดทำด้วย ในเรื่องนี้ เห็นว่า สัญญาซื้อเครื่องมือใช้คัดแยกไข่และฆ่าเชื้อดังกล่าว เป็นเพียงการจัดหาเครื่องมือในการเตรียมวัสดุหรืออุปกรณ์ที่จะนำไปใช้ในโครงการผลิตวัคซีนสำหรับป้องกันโรคในสัตว์ปีกอันเป็นโครงการในความรับผิดชอบของหน่วยงานผู้ถูกฟ้องคดีโดยตรงและเป็นภาระหน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยงานผู้ถูกฟ้องคดีเท่านั้น ผู้ฟ้องคดีเป็นเพียงคู่สัญญาซื้อขายที่มีหน้าที่ในการส่งมอบทรัพย์สินหรือสิ่งของที่ตกลงซื้อขายต่อกันให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดี โดยไม่มีหน้าที่ดำเนินการต่อไปแต่อย่างใดในการให้บริการสาธารณะตามโครงการหรือวัตถุประสงค์ของผู้ถูกฟ้องคดี กล่าวโดยเฉพาะ คือ ผู้ฟ้องคดีไม่มีส่วนร่วมรู้เห็นหรือหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการตามขั้นตอนใด ๆ ในการผลิตหรือทดสอบวัคซีนสำหรับใช้ป้องกันโรคในสัตว์ปีกซึ่งเป็นโครงการให้บริการสาธารณะของผู้ถูกฟ้องคดีแต่อย่างใด อีกนัยหนึ่ง เมื่อผู้ฟ้องคดีส่งมอบทรัพย์สินที่ซื้อขายต่อกันเป็นไปตามสัญญาย่อมสิ้นความผูกพันกับผู้ถูกฟ้องคดี หรือหากจะต้องมีความรับผิดชอบหรือเกี่ยวข้องอยู่ต่อไปก็เป็นเพียงความรับผิดชอบหรือเกี่ยวข้องในความบกพร่องชำรุดเสียหายของทรัพย์สินตามสัญญาซื้อขายต่อกันเท่านั้น ข้อพิพาทระหว่างผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดีเป็นเพียงข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาซื้อขายตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 3 เอกเทศสัญญา ลักษณะ 1 เท่านั้น

คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล เห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดี มีฐานะเป็นกรม สังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ จึงเป็นหน่วยงานทางปกครอง สัญญาพิพาท มีสาระสำคัญเป็นการให้ผู้ฟ้องคดีจัดหาและส่งมอบเครื่องคัดขนาดไข่และฆ่าเชื้อไข่ อันเป็นการเตรียมวัสดุหรืออุปกรณ์ที่จะนำไปใช้ในโครงการผลิตวัคซีนสำหรับป้องกันโรคในสัตว์ปีกของ

ผู้ถูกฟ้องคดีเท่านั้น สัญญาพิพาทจึงเป็นสัญญาจัดหาพัสดุธรรมดาที่สนับสนุนภารกิจหลักของผู้ถูกฟ้องคดีเท่านั้น จึงมิใช่เป็นสัญญาทางปกครอง

(7) คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ 23/2554

สัญญาซื้อขายครุภัณฑ์ไอทีของจังหวัด

ศาลปกครอง เห็นว่า สัญญาซื้อขายครุภัณฑ์ไอทีระหว่างโจทก์และจำเลย จัดทำขึ้นเพื่อใช้ในโครงการจัดตั้งศูนย์บริการข้อมูลด้านการท่องเที่ยวของกลุ่มจังหวัดของจังหวัด มีวัตถุประสงค์เพื่อโฆษณาประชาสัมพันธ์สถานที่ท่องเที่ยวภายในจังหวัดและกลุ่มจังหวัด และเป็นแหล่งบริการข้อมูลข่าวสารด้านการท่องเที่ยวของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ดังนั้น การจัดซื้อครุภัณฑ์ไอทีจึงเป็นส่วนหนึ่งของการดำเนินการโครงการจัดตั้งศูนย์บริการข้อมูลด้านการท่องเที่ยวของกลุ่มจังหวัดของจังหวัด โดยจำเลยจะนำครุภัณฑ์ไอทีที่ได้บันทึกข้อมูลด้านการท่องเที่ยวตามโครงการไปตั้งวางให้บริการข้อมูลด้านการท่องเที่ยวในกลุ่มจังหวัดแก่ประชาชนทั่วไปในแหล่งท่องเที่ยวต่างๆ ครุภัณฑ์ไอทีในสัญญาพิพาท จึงเป็นเครื่องมือสำคัญที่ใช้ในการดำเนินการบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ของศูนย์การท่องเที่ยว กีฬาและนันทนาการจังหวัดสระบุรีให้บรรลุผล สัญญาพิพาทจึงเป็นสัญญาทางปกครอง

ศาลยุติธรรม เห็นว่า แม้จำเลยเป็นหน่วยงานทางปกครอง แต่เมื่อพิจารณาตามสัญญาซื้อขายระหว่างโจทก์และจำเลยแล้ว โจทก์มีหน้าที่ต้องส่งมอบครุภัณฑ์ไอทีตามที่กำหนด พร้อมทั้งหีบห่อเครื่องรัดพันผูกโดยเรียบร้อยเท่านั้น ไม่ปรากฏว่าโจทก์มีส่วนร่วมในการดำเนินการจัดทำข้อมูล ฝึกสอนผู้ดูแลระบบหรือดูแลระบบแต่อย่างใด การจัดซื้อครุภัณฑ์ไอทีจึงเป็นเพียงสัญญาจัดหาพัสดุธรรมดาเพื่อสนับสนุนการจัดทำบริการสาธารณะของจำเลยเท่านั้น สัญญาซื้อขายครุภัณฑ์ไอทีดังกล่าวจึงมิใช่สัญญาทางปกครอง แต่เป็นสัญญาทางแพ่ง

คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล เห็นว่า จำเลยมีฐานะเป็น นิติบุคคลตามมาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 จึงเป็นหน่วยงานทางปกครอง มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้รับนโยบายและรับคำสั่งจากนายกรัฐมนตรี ในฐานะหัวหน้ารัฐบาล คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มาปฏิบัติภารกิจให้เหมาะสมกับท้องที่และประชาชน และเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการฝ่ายบริหาร ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในราชการส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัด และรับผิดชอบในราชการจังหวัดและอำเภอ เมื่อจำเลยมอบอำนาจให้ผู้อำนวยการศูนย์การท่องเที่ยว กีฬา และนันทนาการจังหวัด ซึ่งเป็นหน่วยงานในกำกับดูแลของจำเลยทำสัญญาซื้อขายครุภัณฑ์ไอทีที่มีสาระสำคัญให้โจทก์ซึ่งเป็นเอกชนจัดหาและส่งมอบครุภัณฑ์ไอทีเพื่อใช้ในโครงการจัดตั้งศูนย์บริการข้อมูลด้านการท่องเที่ยวของกลุ่มจังหวัดของจังหวัด ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อโฆษณาประชาสัมพันธ์สถานที่ท่องเที่ยวภายในจังหวัดและกลุ่มจังหวัด และเป็นแหล่งบริการข้อมูลข่าวสารด้านการท่องเที่ยวของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด อันเป็นภารกิจเกี่ยวกับการจัดทำบริการ

สาธารณะอย่างหนึ่งในการพัฒนาการท่องเที่ยว กีฬา และนันทนาการของรัฐ ครุภัณฑ์ไอทีดังกล่าว จึงเป็นเครื่องมือหรืออุปกรณ์สำคัญที่จำเป็นต่อการจัดทำบริการสาธารณะของจำเลยให้บรรลุผล สัญญาพิพาทจึงเป็นสัญญาทางปกครอง ตามมาตรา 3

(8) คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ 38/2554

สัญญาซื้อขายครุภัณฑ์เครื่องคอมพิวเตอร์ของโรงเรียน

ศาลปกครอง เห็นว่า สัญญาซื้อขายพิพาทลงนามโดยผู้อำนวยการโรงเรียน ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ได้รับมอบอำนาจให้กระทำการแทนสำนักงานคณะกรรมการ การศึกษา ขั้นพื้นฐาน สัญญาดังกล่าวจึงมีผลผูกพันสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานซึ่งเป็น ส่วนราชการของกระทรวงศึกษาธิการ มีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นกรมตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบ บริหารราชการแผ่นดิน จึงเป็นหน่วยงานทางปกครอง ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดหลักเกณฑ์ แนวทาง และดำเนินการเกี่ยวกับการสนับสนุนทรัพยากร การจัดตั้ง จัดสรรทรัพยากร และบริหาร งบประมาณอุดหนุนการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน การพัฒนาระบบการบริหาร และส่งเสริม ประสานงานเครือข่ายข้อมูลสารสนเทศ การนำเทคโนโลยีสารสนเทศไปใช้ในการเรียนการสอน รวมทั้งส่งเสริมการนิเทศ การบริหารและการจัดการศึกษา และการพัฒนานวัตกรรมทางการศึกษา ฯลฯ กรณีจึงเป็นกิจการหรือภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะที่เกี่ยวกับการศึกษาอย่างหนึ่งที่รัฐ เป็นผู้จัดทำ ครุภัณฑ์ระบบคอมพิวเตอร์เพื่อการเรียนการสอนจึงเป็นอุปกรณ์และเครื่องมือสำคัญที่ใช้ ในการส่งเสริมและพัฒนาการศึกษาขั้นพื้นฐาน เพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษา บรรลุผล สัญญาพิพาทจึงเป็นสัญญาทางปกครอง

ศาลยุติธรรม เห็นว่า การพิจารณาคดีมีประเด็นว่า โจทก์หรือจำเลยเป็นผู้ผิด สัญญา แม้จำเลยจะเป็นหน่วยงานทางปกครอง แต่การพิจารณาไม่ได้พิจารณาก่อนที่จะมีการ ทำ สัญญาว่าขั้นตอนเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เพราะได้ล่วงเลยขั้นตอนดังกล่าวมาแล้ว เพียงแต่วินิจฉัยว่าฝ่ายใดเป็นผู้ผิดสัญญาเท่านั้น และลักษณะของสัญญามีได้เป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือแสวงประโยชน์จาก ทรัพยากรธรรมชาติตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณา คดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ สัญญาซื้อขายพิพาทเกิดขึ้นจากโจทก์และจำเลยซึ่งอยู่ในฐานะที่เท่าเทียมกัน แสดงเจตนา โดยใจสมัคร

คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล เห็นว่า สำนักงาน คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นส่วนราชการมีฐานะเป็นกรม จึงเป็นหน่วยงานทางปกครอง มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดหลักเกณฑ์ แนวทาง และดำเนินการเกี่ยวกับ การสนับสนุนทรัพยากร การจัดตั้ง จัดสรรทรัพยากร และบริหารงบประมาณอุดหนุนการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน การพัฒนา ระบบการบริหาร และส่งเสริม ประสานงานเครือข่ายข้อมูลสารสนเทศ การนำ เทคโนโลยีสารสนเทศ

ไปใช้ในการเรียนการสอน รวมทั้งส่งเสริมการนิเทศการบริหารและการจัดการศึกษา และการพัฒนา
นวัตกรรมทางการศึกษา ฯลฯ เมื่อสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานมอบอำนาจให้จำเลย
ซึ่งเป็นโรงเรียนในสังกัดทำสัญญาซื้อขายครุภัณฑ์เครื่องคอมพิวเตอร์ที่มีสาระสำคัญให้โจทก์ซึ่งเป็น
เอกชนจัดหาและส่งมอบครุภัณฑ์ เครื่องคอมพิวเตอร์เพื่อใช้ในการจัดการเรียนการสอนของจำเลย
อันเป็นภารกิจเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษาอย่างหนึ่ง ครุภัณฑ์เครื่องคอมพิวเตอร์
ดังกล่าวจึงเป็นเครื่องมือหรืออุปกรณ์ ในการจัดทำบริการสาธารณะของจำเลย สัญญาซื้อขายครุภัณฑ์
เครื่องคอมพิวเตอร์ระหว่างโจทก์และสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานโดยจำเลย
ผู้รับมอบอำนาจ จึงเป็นสัญญาทางปกครอง

(9) คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ 9/2555

สัญญาซื้อขายประตูตรวจค้นโลหะของกรมธนารักษ์

ศาลปกครอง เห็นว่า โจทก์เป็นหน่วยงานระดับกรมสังกัด
กระทรวงการคลัง มีภารกิจและอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะเกี่ยวกับการผลิตเหรียญ
กษาปณ์และจัดสร้างเครื่องราชอิสริยยศ เครื่องราชอิสริยาภรณ์ ตลอดจนเก็บรักษาทรัพย์สินมีค่าของ
แผ่นดินให้มีความปลอดภัยและอยู่ในสภาพที่ดีเพื่อนำออกเผยแพร่และสืบทอดมรดกทางวัฒนธรรม
โจทก์จึงเป็นหน่วยงานทางปกครอง เมื่อโจทก์ทำสัญญาซื้อประตูตรวจค้นโลหะพร้อมติดตั้งระบบและ
ฝึกฝนการใช้งานกับจำเลยสำหรับใช้ในการตรวจค้นเพื่อป้องกันมิให้เหรียญกษาปณ์ โลหะที่มีค่า เช่น
เงิน ทองคำ ฯลฯ ซึ่งย่อมรวมตลอดถึงทรัพย์สินที่มีค่าของแผ่นดินที่โจทก์มีหน้าที่เก็บรักษาที่เป็นโลหะ
ต้องสูญหายไป จึงเห็นได้ว่าการจัดทำบริการสาธารณะตามภารกิจและอำนาจหน้าที่ของโจทก์
เกี่ยวข้อง กับโลหะที่มีค่าที่ใช้ในการผลิตเหรียญกษาปณ์ จัดสร้างเครื่องราชอิสริยยศ และ
เครื่องราชอิสริยาภรณ์ รวมทั้งทรัพย์สินที่มีค่าของแผ่นดินจึงต้องเก็บรักษาเป็นอย่างดีและมีความ
ปลอดภัยสูงยิ่งกว่าภารกิจของหน่วยงานของรัฐโดยทั่วไป หากไม่มีระบบรักษาความปลอดภัยที่รัดกุม
และมั่นคงสูงแล้วโลหะที่มีค่าและทรัพย์สินที่มีค่าของแผ่นดินย่อมสูญหายโดยง่ายอาจทำให้โจทก์
ปฏิบัติตามภารกิจอำนาจหน้าที่ของตนไม่บรรลุผลอย่างมีประสิทธิภาพ เครื่องตรวจค้นโลหะจึงถือเป็น
เครื่องมือสำคัญที่โจทก์ใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ให้บรรลุผล นอกจากนั้น
สัญญาซื้อขายยังมีข้อกำหนดที่ไม่อาจพบในสัญญาทางแพ่งทั่วไปอย่างแน่นอน โจทก์ไม่มีอำนาจอิสระ
ในการคัดเลือกเพื่อเข้าทำสัญญากับจำเลยแต่ต้องปฏิบัติตามระเบียบของโจทก์โดยเคร่งครัด แตกต่าง
จากความสมัครใจของเอกชนทั่วไปในการเข้าทำสัญญาทางแพ่ง สัญญานี้จึงเป็นสัญญาทางปกครอง

ศาลยุติธรรม เห็นว่า คดีนี้สัญญาซื้อขายประตูตรวจค้นโลหะฉบับพิพาท
มีวัตถุประสงค์หลักใช้ในการตรวจตราพนักงานหรือเจ้าหน้าที่ของโจทก์ที่ทำงานในโรงงานผลิตของ
สำนักงานกษาปณ์เพื่อป้องกันมิให้ มีการลักลอบนำเหรียญกษาปณ์หรือโลหะของมีค่าที่ใช้ในขั้นตอน
การผลิตเหรียญกษาปณ์หรือเหรียญ ราชอิสริยาภรณ์ออกไปจากโรงงานผลิต โดยพนักงานหรือ

เจ้าหน้าที่ของโรงงานผลิตต้องเข้าออกโรงงานโดยการผ่านประตูดังกล่าว ในกรณีที่มิบุคคลภายนอก จะเข้าไปในโรงงานผลิต ก็ต้องฝากเหรียญกษาปณ์ที่พกพาเอาไว้ที่ ตู้ล็อกเกอร์ที่โจทก์จัดไว้ให้ จึงเห็นได้ว่า สัญญาฉบับพิพาทนั้นเป็นการซื้อขายประตูตรวจค้นโลหะที่โจทก์ใช้สำหรับมุ่งประโยชน์ในการดูแลทรัพย์สินของโจทก์เป็นหลัก หาได้มีวัตถุประสงค์เพื่อใช้ในการรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนทั่วไปไม่ และเป็นสัญญาที่คู่สัญญาทำขึ้นโดยมุ่งผูกพันด้วยใจสมัครบนพื้นฐานแห่งความเท่าเทียมกันอันเป็นสัญญาทางแพ่ง

คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล เห็นว่า โจทก์เป็นกรรมสังกัดกระทรวงการคลัง มีภารกิจและอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการผลิตเหรียญกษาปณ์และจัดสร้างเครื่องราชอิสริยยศ เครื่องราชอิสริยาภรณ์ ตลอดจนเก็บรักษาทรัพย์สินมีค่าของแผ่นดินให้มีความปลอดภัยและอยู่ในสภาพที่ดีเพื่อนำออกเผยแพร่และสืบทอดมรดกทางวัฒนธรรม จึงเป็นหน่วยงานทางปกครอง โดยที่การจัดทำบริการสาธารณะตามภารกิจและอำนาจหน้าที่ของโจทก์เกี่ยวข้องกับโลหะที่มีค่าที่ใช้ในการผลิตเหรียญกษาปณ์ จัดสร้างเครื่องราชอิสริยยศ และเครื่องราชอิสริยาภรณ์ รวมทั้งทรัพย์สินที่มีค่าของแผ่นดิน จึงต้องมีการเก็บรักษาเป็นอย่างดีและมีความปลอดภัยสูงเพื่อป้องกันมิให้โลหะและทรัพย์สินที่มีค่าสูญหาย เครื่องตรวจค้นโลหะจึงถือเป็นเครื่องมือสำคัญที่โจทก์ใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ให้บรรลุผล ทั้งสัญญาดังกล่าวมีข้อกำหนดในสัญญาที่ให้เอกสิทธิ์แก่โจทก์ซึ่งไม่อาจพบในสัญญาทางแพ่งทั่วไป ได้แก่ ข้อ 4 ที่กำหนดให้จำเลยต้องใช้เรือไทยในการขนส่งสิ่งของหรือเครื่องตรวจโลหะตามสัญญา ซึ่งหากจำเลยขนส่งสิ่งของโดยไม่ใช้เรือไทย จำเลยจะต้องนำหลักฐานการชำระค่าธรรมเนียมพิเศษเนื่องจากการ ไม่บรรทุกของโดยเรือไทย จึงจะมีสิทธิได้รับเงินค่าสิ่งของจากโจทก์ สัญญาพิพาทจึงมิได้ทำขึ้นโดยมุ่งผูกพันด้วยใจสมัครบนพื้นฐานแห่งความเท่าเทียมกันเช่นเดียวกับสัญญาทางแพ่งอีกด้วย สัญญาพิพาทคดีนี้จึงเป็นสัญญาทางปกครอง

5.2.2 กรณีสัญญาจ้าง

(1) คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ 10/2545

คดีพิพาทตามสัญญาจ้างก่อสร้างปรับปรุงอาคารโรงพยาบาลของรัฐระหว่างจังหวัดกับเอกชน

ศาลปกครอง เห็นว่า กรณีนี้เป็นสัญญาที่คู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองและเป็นสัญญาจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค จึงเป็นสัญญาทางปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 3

ศาลยุติธรรม เห็นว่า การเรียกให้หน่วยงานทางปกครองคืนเงินค่าปรับที่ไม่มีสิทธิหักตามสัญญาเป็นเรื่องผิดสัญญาทางแพ่ง ไม่ใช่เป็นกรณีผิดสัญญาทางปกครอง

คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลเห็นว่า จังหวัดเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค จึงเป็นหน่วยงานทางปกครอง และการสาธารณสุขเป็นบริการ

สาธารณสุขอย่างหนึ่งของรัฐ อาคารโรงพยาบาลของจึงเป็นถาวรวัตถุอันเป็นองค์ประกอบและเครื่องมือสำคัญในการดำเนินการบริการสาธารณสุขดังกล่าวให้บรรลุผล นอกจากนี้ประชาชนทั่วไปยังสามารถเข้าใช้ประโยชน์ได้โดยตรง อาคารโรงพยาบาลของรัฐจึงเป็นสิ่งสาธารณูปโภค และเนื่องจากวัตถุประสงค์แห่งสัญญาคือการรับจ้างก่อสร้างปรับปรุงโรงพยาบาล กรณีจึงถือได้ว่าเป็นการที่หน่วยงานทางปกครองมอบให้เอกชนเข้าดำเนินการจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค ดังนั้น สัญญาจึงเป็นสัญญาจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคและเป็นสัญญาทางปกครอง

(2) คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ 18/2545

คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาจ้างก่อสร้างอาคารศูนย์ปฏิบัติการวิทยาศาสตร์และศูนย์เครื่องมือกลางระหว่างมหาวิทยาลัยของรัฐกับเอกชน

ศาลปกครอง เห็นว่า มหาวิทยาลัยของรัฐซึ่งเป็นส่วนราชการสังกัดทบวงมหาวิทยาลัย และมีฐานะเป็นกรม จึงเป็นหน่วยงานทางปกครอง ประกอบกับสัญญาดังกล่าวมีข้อกำหนดในสัญญาซึ่งมีลักษณะพิเศษที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐ นอกจากนั้นวัตถุประสงค์แห่งสัญญาคือ อาคารศูนย์ปฏิบัติการวิทยาศาสตร์และศูนย์เครื่องมือกลางยังมีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับการดำเนินการของมหาวิทยาลัยในการจัดทำบริการสาธารณสุขด้านการศึกษา สัญญาดังกล่าวจึงเป็นสัญญาทางปกครอง

ศาลยุติธรรม เห็นว่า สัญญาจ้างก่อสร้างดังกล่าวเป็นสัญญาที่มหาวิทยาลัยของรัฐทำโดยมีสถานะทางกฎหมายเท่ากับเอกชน จึงต้องใช้กฎหมายเอกชนคือ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บังคับแก่สัญญาดังกล่าว และการที่สัญญาดังกล่าวมีข้อสัญญาที่มีลักษณะพิเศษแสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐและไม่ค่อยพบในสัญญาตามกฎหมายเอกชนนั้น ไม่เป็นข้อบ่งชี้ที่เพียงพอว่าสัญญาดังกล่าวเป็นสัญญาทางปกครองแต่อย่างใด เพราะข้อสัญญาเกิดจากเจตนาเสนอสนองซึ่งตรงกันตามปกติ เพียงแต่คู่สัญญาฝ่ายหนึ่งมีอำนาจต่อรองเหนือกว่าคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งเท่านั้น จึงเกิดมีข้อสัญญาที่ได้เปรียบขึ้น

คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล เห็นว่า มหาวิทยาลัยของรัฐเป็นส่วนราชการสังกัดทบวงมหาวิทยาลัย และมีฐานะเป็นกรม มีวัตถุประสงค์ในการให้การศึกษา จึงเป็นหน่วยงานทางปกครอง และการศึกษาเป็นบริการสาธารณสุขอย่างหนึ่งของรัฐ อาคารมหาวิทยาลัยของรัฐเป็นถาวรวัตถุอันเป็นองค์ประกอบและเป็นเครื่องมือสำคัญในการดำเนินการบริการสาธารณสุขให้บรรลุผล จึงเป็นสิ่งสาธารณูปโภคที่ประชาชนสามารถเข้าใช้ประโยชน์ได้โดยตรง และเนื่องจากวัตถุประสงค์แห่งสัญญาคือการรับจ้างก่อสร้างอาคารในมหาวิทยาลัยของรัฐ จึงถือได้ว่าเป็นการที่หน่วยงานทางปกครองมอบให้เอกชนเข้าดำเนินการจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค สัญญาดังกล่าวจึงเป็นสัญญาทางปกครอง

(3) คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ 21/2546

สัญญาจ้างก่อสร้างหลักเทียบเรือและท่าเทียบเรือระหว่างกองทัพเรือกับ เอกชน

ศาลปกครอง เห็นว่า กองทัพเรือเป็นหน่วยงานทางปกครอง และสัญญานี้ มีข้อกำหนดในสัญญาซึ่งมีลักษณะพิเศษที่แสดงถึงเอกสิทธิของรัฐ เช่น กำหนดให้ผู้ว่าจ้างมีสิทธิที่จะขอให้เปลี่ยนตัวผู้แทนได้รับมอบอำนาจจากผู้รับจ้าง โดยการแจ้งเป็นหนังสือไปยังผู้รับจ้าง และผู้รับจ้าง จะต้องทำการเปลี่ยนตัวโดยพลัน โดยไม่คิดราคาเพิ่มหรืออ้างเป็นเหตุเพื่อขยายอายุสัญญา อันเนื่องมาจากเหตุนี้ และกำหนดให้ความเสียหายใดๆ อันเกิดแก่งานที่ผู้รับจ้างได้ทำขึ้น แม้จะเกิดขึ้น เพราะเหตุสุดวิสัย นอกจากกรณีอันเกิดจากความผิดของผู้ว่าจ้าง ผู้รับจ้างจะต้องรับผิดชอบ โดยซ่อมแซม ให้คืนดีหรือเปลี่ยนให้ใหม่โดยค่าใช้จ่ายของผู้รับจ้างเอง และกำหนดให้ผู้ว่าจ้างมีสิทธิที่จะสั่งให้ ผู้รับจ้างทำงานพิเศษซึ่งไม่ได้แสดงไว้หรือรวมอยู่ในเอกสารสัญญา หากงานพิเศษนั้นๆ อยู่ในขอบข่าย ทั่วไปแห่งวัตถุประสงค์ของสัญญานี้ นอกจากนั้น ผู้ว่าจ้างยังมีสิทธิสั่งให้เปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขแบบรูป และข้อกำหนดต่างๆ ในเอกสารสัญญานี้ด้วย โดยไม่ทำให้สัญญาเป็นโมฆะแต่อย่างใด เป็นต้น ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินกิจการทางปกครองอันได้แก่การตั้งฐานทัพเรือเพื่อป้องกันอันตรายที่เกิดขึ้นจากการ รุกรานของต่างประเทศบรรลุผล ดังนั้น สัญญานี้จึงเป็นสัญญาทางปกครอง

ศาลยุติธรรม เห็นว่า ผู้ว่าจ้างเป็นหน่วยงานทางปกครอง แต่ลักษณะ สัญญาจ้างเป็นการจ้างก่อสร้างหลักเทียบเรือสองด้านซึ่งใช้ในภารกิจเฉพาะของผู้ว่าจ้าง ไม่ใช่สัญญาที่ ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สัญญาดังกล่าวจึงมิใช่สัญญาทางปกครอง

คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล เห็นว่า เหตุแห่งการ ฟ้องคดี สืบเนื่องมาจากการที่ผู้รับจ้างซึ่งเป็นเอกชนทำสัญญารับจ้างก่อสร้างหลักเทียบเรือเพื่อใช้ เทียบเรือระบายพลขนาดใหญ่ เรือยกพลขนาดใหญ่ ขนถ่ายรถรบ กำลังพลและยุทโธปกรณ์ทางทหาร เมื่อผู้ว่าจ้าง มีอำนาจหน้าที่ในการรักษาความมั่นคงปลอดภัยของประเทศ ผู้ว่าจ้างจึงเป็นหน่วยงาน ทางปกครอง เมื่อผู้ว่าจ้างมีอำนาจหน้าที่ในการรักษาความมั่นคงปลอดภัยของประเทศ ซึ่งภารกิจนี้ถือ ว่าเป็นบริการสาธารณะอย่างหนึ่งที่รัฐเป็นผู้จัดทำขึ้น โดยผู้ว่าจ้างจะต้องจัดให้มีอาวุธ ยุทโธปกรณ์ และอุปกรณ์อื่น ๆ ที่จำเป็น รวมถึงการจัดให้มีหลักเทียบเรือเพื่อใช้ในภารกิจด้วย หลักเทียบเรือ เป็นเครื่องมือสำคัญในการดำเนินบริการสาธารณะดังกล่าวให้บรรลุผล สัญญาดังกล่าวจึงเป็นสัญญา ทางปกครอง (ตามนัยคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 10/2545 และที่ 18/2545)

(4) คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ 48/2547

สัญญาจ้างจัดการและติดตั้งเครื่องช่วย การเดินอากาศ พร้อมอุปกรณ์ อะไหล่ รวมทั้งก่อสร้างอาคารท่าอากาศยานระหว่างกรมการขนส่งทางอากาศกับเอกชน

ศาลปกครอง เห็นว่า แม้สัญญาจ้างและติดตั้งเครื่องช่วยเดินอากาศ มีคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครอง แต่สัญญาดังกล่าวมิได้มีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคหรือแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สัญญาดังกล่าวจึงมิใช่สัญญาทางปกครอง

ศาลยุติธรรม เห็นว่า สัญญาที่พิพาทมีคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครอง มีอำนาจหน้าที่ในการจัดให้มีและดำเนินการทำอากาศยานในสังกัด รวมทั้งกำหนดมาตรฐาน กำกับ ดูแลและตรวจสอบการดำเนินการด้านการบินพลเรือน เพื่อให้เกิดความสะดวกและความปลอดภัยในการเดินอากาศ ซึ่งการบริการด้านการเดินอากาศเป็นบริการสาธารณะอย่างหนึ่งที่รัฐเป็นผู้จัดให้มีขึ้น และสัญญาที่พิพาทซึ่งจัดหาและติดตั้งเครื่องช่วยเดินอากาศ พร้อมอุปกรณ์อะไหล่ ระบบไฟฟ้าสำรอง เครื่องยนต์กำเนิดไฟฟ้า พร้อมก่อสร้างอาคารและปรับปรุงถนนทางเข้าออกที่ทำอากาศยานอันเป็นองค์ประกอบและเครื่องมือสำคัญในการดำเนินการบริการสาธารณะด้านการเดินอากาศให้บรรลุผล สัญญาพิพาทจึงเป็นสัญญาที่จัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค อันอยู่ในความหมายของสัญญาทางปกครอง

คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล เห็นว่า เมื่อกรมการขนส่งทางอากาศ (กรมการบินพาณิชย์) เป็นหน่วยงานทางปกครอง ที่มีอำนาจหน้าที่กำหนดมาตรฐาน กำกับ ดูแลและตรวจสอบการดำเนินการด้านการบินพลเรือน รวมทั้งจัดให้มีและดำเนินการทำอากาศยาน และสัญญาเป็นการว่าจ้างเพื่อจัดหาและติดตั้งเครื่องช่วยเดินอากาศ ILS ซึ่งเป็นเครื่องมือสำหรับใช้ในการควบคุมการบินเวลาสภาพอากาศไม่ปกติ เครื่องช่วยเดินอากาศ DME ซึ่งเป็นเครื่องมือสำหรับบอกระยะห่างของเครื่องบินจากสถานีควบคุมการบิน อันเป็นเครื่องมือสำคัญที่ผู้รับจ้างจะต้องจัดหาโดยเฉพาะสำหรับช่วยการเดินอากาศ ไม่สามารถจัดหาได้ทั่วไปในท้องตลาด ตลอดจนดำเนินการก่อสร้างอาคาร LOCALIZER และ อาคาร GLIDE SLOPE ซึ่งเป็นอาคารติดตั้งเครื่อง LOCALIZER สำหรับบอกเส้นทางกึ่งกลางทางวิ่งและเครื่อง GLIDE SLOPE สำหรับบอกมุมร่อนหัวลงในทางวิ่งและปรับปรุงถนนทางเข้าทำอากาศยาน สัญญามีวัตถุประสงค์ของสัญญาเพื่อให้การจัดระบบการจราจรและการขนส่งทางอากาศดำเนินไปด้วยความเรียบร้อย ซึ่งเป็นการจัดทำบริการสาธารณะอย่างหนึ่ง สัญญาดังกล่าวจึงมีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครอง

(5) คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ 60/2547

สัญญาจ้างให้ดำเนินการจัดให้มีการเรียนการสอนการใช้เครื่องคอมพิวเตอร์และระบบการสื่อสารผ่านเครือข่ายเชื่อมโยงในกลุ่มผู้ใช้บริการ(อินเทอร์เน็ต) และจัดให้มีการเรียนการสอนวิชาดังกล่าวแก่นักศึกษาของวิทยาลัยนาฏศิลป์

ศาลปกครอง เห็นว่า การจัดการศึกษาอบรมและเป็นบริการสาธารณะอย่างหนึ่ง สัญญาจ้างพิพาทจึงเป็นสัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งมีกรมศิลปากร ผู้อำนวยการ

และผู้ช่วยผู้อำนวยการวิทยาลัยนาฏศิลป์เป็นคู่สัญญาฝ่ายผู้ว่าจ้างมีฐานะเป็นหน่วยงานทางปกครอง และเป็นบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐ สัญญาพิพาทดังกล่าวจึงเป็นสัญญาทางปกครอง

ศาลยุติธรรม เห็นว่า สัญญาที่ผู้อำนวยการและผู้ช่วยผู้อำนวยการวิทยาลัยนาฏศิลป์ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐว่าจ้างให้เอกชนดำเนินการจัดให้มีการเรียนการสอนการใช้เครื่องคอมพิวเตอร์ และ ระบบสื่อสารเครือข่ายเชื่อมโยงในกลุ่มผู้ใช้บริการ (อินเทอร์เน็ต) ให้แก่นักศึกษาของวิทยาลัยนาฏศิลป์ มีลักษณะเป็นสัญญาต่างตอบแทนซึ่งจะต้องบังคับตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เพราะสัญญาดังกล่าวเป็นเรื่องที่ผู้ว่าจ้างจะต้องเรียกเก็บค่าใช้บริการ(อินเทอร์เน็ต) จากนักศึกษาที่ลงทะเบียนเรียนวิชาดังกล่าวในอัตรา 300 บาท ต่อคนต่อเทอม จึงเป็นการที่ผู้ว่าจ้างมีหน้าที่ที่จะต้องเรียกเก็บเงินดังกล่าวแทนผู้รับจ้างจากนักศึกษาแล้วนำเงินดังกล่าวมาชำระแก่ผู้รับจ้าง ทั้งเงินที่ผู้ว่าจ้างนำมาชำระแก่ผู้รับจ้างนั้นก็มิใช่เป็นเงินที่ได้มาจากงบประมาณแผ่นดิน และสัญญาดังกล่าวก็ไม่มีลักษณะที่แสดงให้เห็นว่าหน่วยงานทางปกครองได้เปรียบคู่สัญญา แต่เป็นเรื่องของการที่ผู้ว่าจ้างซึ่งเรียกเก็บเงินจากนักศึกษาแล้วไม่ยอมนำเงินดังกล่าวมาชำระผู้รับจ้าง

คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล เห็นว่า กรมศิลปากรมีฐานะเป็นหน่วยงานทางปกครอง ผู้อำนวยการและผู้ช่วยผู้อำนวยการวิทยาลัยนาฏศิลป์เป็นข้าราชการสังกัดกรมศิลปากร จึงมีฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ วิทยาลัยนาฏศิลป์มีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะทางด้านการเรียนการสอน และผู้ช่วยผู้อำนวยการวิทยาลัยนาฏศิลป์เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเป็นบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐ สัญญามีวัตถุประสงค์เพื่อให้เอกชนเข้าจัดทำบริการสาธารณะ โดยจัดการศึกษาอบรมความรู้เกี่ยวกับการใช้เครื่องคอมพิวเตอร์แก่นักศึกษา สัญญาดังกล่าวจึงเป็นสัญญาทางปกครอง

(6) คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ 1/2548

สัญญาจ้างก่อสร้างอาคารหอพักนักศึกษาของมหาวิทยาลัยของรัฐ

ศาลปกครอง เห็นว่า สัญญาจ้างก่อสร้างอาคารหอพักนักศึกษาจำนวน 2 หลัง และระบบสาธารณูปโภคที่เชื่อมต่อภายนอกอาคารมีวัตถุประสงค์เพื่อจัดหาที่พักให้นักศึกษา ซึ่งเป็นบุคลากรของมหาวิทยาลัยได้เข้าพักอาศัย เป็นการที่หน่วยงานทางปกครองดำเนินการเพื่ออำนวยความสะดวกแก่บุคลากรในมหาวิทยาลัย มิใช่วัตถุประสงค์หลักในการจัดบริการสาธารณะด้านการศึกษาโดยตรง หรือเป็นถาวรวัตถุที่หากขาดไปจะไม่สามารถทำหน้าที่ ในการจัดการศึกษาได้ สัญญาดังกล่าวมิได้มีลักษณะเป็นสัญญาประเภทต่าง ๆ อันจะเข้าลักษณะสัญญาทางปกครอง

ศาลยุติธรรม เห็นว่า โจทก์เป็นหน่วยงานของรัฐประเภทสถาบันการศึกษา มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีวัตถุประสงค์ในการจัดการศึกษาส่งเสริมวิชาการและวิชาชีพชั้นสูง มีหน้าที่ทำการสอน ทำการวิจัย ให้บริการวิชาการแก่สังคมทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม โจทก์จึงเป็นหน่วยงาน

ทางปกครอง และการศึกษาเป็นบริการสาธารณะอย่างหนึ่งของรัฐ อาคารหอพักนักศึกษาภายในมหาวิทยาลัยโจทก์จึงเป็นถาวรวัตถุอันเป็นองค์ประกอบและเครื่องมือสำคัญในการดำเนินการบริการสาธารณะดังกล่าวให้บรรลุผล จึงเป็นสิ่งสาธารณูปโภคที่จัดให้มีขึ้นเพื่อประโยชน์แก่ประชาชน และเนื่องจากวัตถุประสงค์แห่งสัญญานี้คือการรับจ้างก่อสร้างอาคารในมหาวิทยาลัยของรัฐ จึงถือได้ว่าเป็นการที่หน่วยงานทางปกครองมอบให้เอกชนเข้าดำเนินการจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค ดังนั้น สัญญาพิพาทระหว่างโจทก์กับจำเลยที่ 1 จึงเป็นสัญญาทางปกครอง

คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล เห็นว่า โจทก์มีวัตถุประสงค์ในการจัดการศึกษา ส่งเสริมวิชาการ และวิชาชีพชั้นสูง มีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐ จึงเป็นหน่วยงานทางปกครอง ได้ทำสัญญาว่าจ้างให้จำเลยที่ 1 ก่อสร้างอาคารหอพักนักศึกษาจำนวน 2 หลัง และระบบสาธารณูปโภคที่เชื่อมต่อภายนอกอาคาร จึงถือเป็นกิจการที่หน่วยงานของรัฐซึ่งมีหน้าที่จัดการศึกษาดำเนินการเพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะบรรลุผล สัญญาจ้างดังกล่าวจึงเป็นสัญญาทางปกครอง ดังนั้น จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองอันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง สำหรับสัญญาระหว่างโจทก์กับจำเลยที่ 2 เป็นสัญญาจำกัดการปฏิบัติตามสัญญาจ้าง เมื่อสัญญาหลักเป็นสัญญาทางปกครองและข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาดังกล่าวอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาจำกัดการปฏิบัติของจำเลยที่ 2 ซึ่งเป็นสัญญาอุปกรณ์จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองเช่นเดียวกัน

(7) คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ 45/2548

สัญญาจ้างก่อสร้างท่าเทียบเรือท่องเที่ยวระหว่างเทศบาลกับเอกชน

ศาลปกครอง เห็นว่า จำเลยมีฐานะเป็นเทศบาลซึ่งเป็นส่วนราชการ ส่วนท้องถิ่น จำเลยจึงเป็นหน่วยงานทางปกครอง ท่าเทียบเรือท่องเที่ยวที่จำเลยก่อสร้างก็อยู่ในกรอบอำนาจของจำเลย ท่าเทียบเรือดังกล่าวจึงเป็นสิ่งสาธารณูปโภคอย่างหนึ่งเพราะเป็นเครื่องมือโดยตรงที่ใช้สำหรับบริการสาธารณะที่จัดทำขึ้นเพื่อประโยชน์แก่ประชาชน สัญญาจ้างดังกล่าว จึงเป็นสัญญาที่จัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค นอกจากนั้น ข้อกำหนดในสัญญาที่กำหนดให้จำเลยซึ่งเป็นคู่สัญญาฝ่ายปกครองมีอำนาจสั่งให้โจทก์ทั้งสองเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขรูปแบบและข้อกำหนดต่าง ๆ ในสัญญาได้ฝ่ายเดียว ก็เป็นข้อกำหนดที่ให้คู่สัญญาฝ่ายปกครองมีอำนาจเหนือกว่าคู่สัญญาฝ่ายเอกชนที่ไม่อาจพบได้ในสัญญาทางแพ่งโดยทั่วไป สัญญาจ้างก่อสร้างท่าเทียบเรือท่องเที่ยวดังกล่าวจึงมีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครอง

ศาลยุติธรรม เห็นว่า เป็นกรณีที่หน่วยงานของรัฐทำสัญญากับโจทก์ทั้งสอง ในฐานะที่เป็นเอกชน เมื่อมีข้อพิพาทจึงเป็นข้อพิพาทระหว่างเอกชนด้วยกันในเรื่องทางแพ่ง ซึ่งต้องใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บังคับในการพิจารณาพิพากษาหรือวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทของคู่ความ ดังนั้น คดีนี้จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล เห็นว่า จำเลยเป็นราชการส่วนท้องถิ่นจึงเป็นหน่วยงานทางปกครอง มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะของประชาชน การทำสัญญาว่าจ้างโจทก์ทั้งสองให้ก่อสร้างปรับปรุงท่าเรือท่องเที่ยวเป็นอำนาจหน้าที่ของจำเลย จึงถือเป็นภารกิจอย่างหนึ่งในการจัดทำบริการสาธารณะให้บรรลุผล สัญญาจ้างดังกล่าวเป็นสัญญาทางปกครอง

(8) คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ 13/2549

สัญญาจ้างก่อสร้างปรับปรุงผิวจราจร คันหินทางเท้าวางท่อระบายน้ำพร้อมขยายสะพานข้ามคลองระหว่างเทศบาลกับเอกชน

ศาลปกครอง เห็นว่า จำเลยเป็นเทศบาลตำบลมีฐานะเป็นราชการส่วนท้องถิ่นอันเป็นหน่วยงานทางปกครอง และสัญญาจ้างทำงานก่อสร้างปรับปรุงผิวจราจร คันหินทางเท้า วางท่อระบายน้ำ พร้อมขยายสะพานข้ามคลอง มีลักษณะเป็นสัญญาที่จัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค สัญญาจ้างดังกล่าวจึงเป็นสัญญาทางปกครอง

ศาลยุติธรรม เห็นว่า การที่โจทก์กล่าวหาว่าจำเลยเป็นฝ่ายผิดสัญญาส่งมอบพื้นที่ให้กับโจทก์ล่าช้าจึงไม่ต้องเสียค่าปรับให้กับจำเลยตามที่จำเลยเรียกร้อง ดังนั้น คดีนี้มีประเด็นต้องวินิจฉัยว่าโจทก์หรือจำเลยเป็นฝ่ายผิดสัญญาซึ่งต้องเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เป็นสำคัญ คดีดังกล่าวจึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล เห็นว่า จำเลยเป็นเทศบาลตำบลมีฐานะเป็นราชการส่วนท้องถิ่น มีอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง จึงเป็นหน่วยงานทางปกครอง เมื่อสัญญาจ้างก่อสร้างระหว่างโจทก์กับจำเลยมีวัตถุประสงค์ให้โจทก์รับเหมาก่อสร้างปรับปรุงผิวจราจร ก่อสร้างคันหินทางเท้า วางท่อระบายน้ำ พร้อมบ่อพักและขยายสะพานข้ามคลอง ซึ่งถือว่าเป็นสาธารณูปโภคที่จำเป็นต่อการดำเนินชีวิตของประชาชนโดยตรงโดยรัฐเป็นผู้จัดให้มีขึ้น สัญญาจ้างก่อสร้างระหว่างโจทก์กับจำเลยจึงเป็นสัญญาที่จัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคอันเป็นบริการสาธารณะ และเป็นสัญญาทางปกครอง

(9) คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ 9/2550

สัญญาจ้างดูแลรักษาความปลอดภัยตัวอาคารระหว่างกรุงเทพมหานครกับเอกชน

ศาลปกครอง เห็นว่า สัญญาจ้างพิพาทมีวัตถุประสงค์หลักให้จำเลยที่ 1 ดูแลรักษาความปลอดภัยตัวอาคารสำนักงานเขต ดูแลทรัพย์สินของโจทก์ทั้งที่มีที่ตั้งภายในสำนักงานเขตสายไหมและบริเวณโดยรอบซึ่งรวมถึงบริเวณที่ใช้เป็นที่จอดรถโดยปกติของโจทก์ และรวมถึงการตรวจตราเพื่อรักษา ความปลอดภัยแก่ชีวิตและทรัพย์สินของผู้ที่เข้ามาในสำนักงานเขตสายไหม

และป้องกันเหตุภัยอันตรายต่าง ๆ ตลอดจนทำหน้าที่ในการตรวจ ห้ามปราม ว่ากล่าวตักเตือน จับกุม ผู้ฝ่าฝืนตามความจำเป็นและความเหมาะสมแก่ผู้ที่เข้าออกบริเวณสำนักงานเขตสายไหม โดยโจทก์ ให้ผลตอบแทนแก่จำเลยที่ 1 เป็นค่าจ้างเป็นเงินจำนวนหนึ่งและกำหนดจ่ายค่าจ้างเป็นรายเดือน สัญญาพิพาทจึงมีลักษณะเป็นสัญญาที่โจทก์ซึ่งเป็นผู้ว่าจ้างได้ว่าจ้างจำเลยที่ 1 ซึ่งเป็นผู้รับจ้างเพื่อ ทำการงานสิ่งใดสิ่งหนึ่งจนสำเร็จและ โจทก์ตกลงจะให้สินจ้างเพื่อผลสำเร็จแห่งการที่ทำนั้น อันเป็น สัญญาจ้างทำของ ตามมาตรา 587 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หากมีลักษณะเป็นสัญญา สัมปทานหรือให้จำเลยที่ 1 จัดทำบริการสาธารณะหรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคหรือแสวงประโยชน์ จากทรัพยากรธรรมชาติเป็นวัตถุประสงค์หลักแต่อย่างใดไม่ ข้อสัญญากำหนดให้หน้าที่ ความรับผิดชอบของจำเลยที่ 1 ที่เกี่ยวกับการรักษาความปลอดภัยตัวอาคารสำนักงานเขตและดูแล ทรัพย์สินของโจทก์ตลอดจนของประชาชนที่มาติดต่อกับสำนักงานเขตสายไหมเป็นหลักเท่านั้น มิได้ให้ทำหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยโดยทั่วไปแต่อย่างใดซึ่งหน้าที่รับผิดชอบดังกล่าว หากใช้ การมอบอำนาจทางปกครองของโจทก์ที่มีตามกฎหมายให้จำเลยที่ 1 ทำแทนไม่ และหากใช่เป็นการ ให้จำเลยที่ 1 มีส่วนร่วมจัดทำบริการสาธารณะซึ่งอยู่ในหน้าที่ของโจทก์ตามกฎหมายด้วยไม่ ดังนั้น สัญญาพิพาทจึงมิใช่สัญญาทางปกครอง

ศาลยุติธรรม เห็นว่า โจทก์เป็นหน่วยงานทางปกครองมีอำนาจหน้าที่ ดำเนินกิจการในเขตกรุงเทพมหานครในเรื่องต่าง ๆ อาทิเช่น การรักษาความสงบเรียบร้อย ของประชาชน การทะเบียน การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การรักษาความสะอาดและ ความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง การดูแลรักษาที่สาธารณะ และการสาธารณูปโภค เป็นต้น โดยมีสำนักงานเป็นส่วนราชการแห่งหนึ่งในหน่วยงานของโจทก์ ที่ประชาชนทั่วไปต้องเข้าไปใช้ ประโยชน์เพื่อติดต่อราชการของโจทก์โดยตรง นอกจากสัญญาจ้างดูแลรักษาความปลอดภัยอาคาร สำนักงานเขตกำหนดให้จำเลยที่ 1 ในฐานะ ผู้รับจ้างดูแลทรัพย์สินของโจทก์ภายในอาคารสำนักงาน แล้ว ยังกำหนดให้จำเลยที่ 1 มีหน้าที่รักษาความปลอดภัยแก่ชีวิต ทรัพย์สินของผู้ที่เข้ามาติดต่อ ราชการในสำนักงานเขต ตรวจห้าม ว่ากล่าว ตักเตือน และจับกุมผู้ฝ่าฝืนเข้าออกในบริเวณสำนักงาน เขต ผู้ฝ่าฝืนทำลาย ลักทรัพย์ หรือประกอบ คดีอาชญากรรมต่าง ๆ ตลอดจนกิจการอื่น ๆ ตามที่ โจทก์หรือผู้แทนแจ้งให้ทราบ ซึ่งถือเป็นการกิจ อย่างหนึ่งในการจัดทำบริการสาธารณะของโจทก์ให้ บรรลุผล สัญญาจ้างดังกล่าวจึงมีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครอง

คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล เห็นว่า กรุงเทพมหานคร โจทก์เป็นราชการส่วนท้องถิ่น จึงเป็นหน่วยงานทางปกครอง มีอำนาจหน้าที่ดำเนิน กิจการในเขตกรุงเทพมหานครในเรื่องการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน การทะเบียน การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของ บ้านเมือง การผังเมือง การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ การวิศวกรรม

จรรยา การขนส่ง การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้ามและที่จอดรถ การดูแลรักษา ที่สาธารณะ การควบคุมอาคาร การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ การพัฒนาและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม การสาธารณสุข โภค ฯลฯ แต่สัญญาทางปกครองนั้นจะต้องมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้ จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ หรือเป็นสัญญาที่หน่วยงานทางปกครองให้จำเลยที่ 1 เข้าดำเนินการหรือเข้าร่วมดำเนินการบริการ สาธารณะโดยตรง หรือเป็นสัญญาที่มีข้อกำหนดในสัญญาซึ่งมีลักษณะพิเศษที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐ ทั้งนี้เพื่อให้การดำเนินกิจการทางปกครองอันเป็นบริการสาธารณะบรรลุผล สัญญาพิพาทมี วัตถุประสงค์หลักให้จำเลยที่ 1 มีหน้าที่ดูแลรักษาความปลอดภัยตัวอาคารสำนักงานเขต และดูแล ทรัพย์สินของโจทก์ทั้งที่มีที่ตั้งภายในสำนักงานเขตสายไหมและบริเวณโดยรอบซึ่งรวมถึงบริเวณที่ใช้ เป็นที่จอดรถโดยปกติของโจทก์ โดยกำหนดไว้เฉพาะความรับผิดชอบและช้อยกเว้นความรับผิดชอบของจำเลย ที่ 1 เกี่ยวกับความเสียหายในทรัพย์สินของโจทก์ แต่ไม่ได้กำหนดความรับผิดชอบของจำเลยที่ 1 เกี่ยวกับ ความเสียหายในชีวิตและทรัพย์สินของผู้ที่เข้าไปในสำนักงานเขตสายไหม จึงเป็นสัญญาที่คู่สัญญา ทำขึ้นเพื่อมุ่งประโยชน์ในการดูแลทรัพย์สินของโจทก์เป็นหลัก มิใช่เพื่อประโยชน์ในการรักษา ความสงบเรียบร้อยของประชาชน ตามอันเป็นบริการสาธารณะของโจทก์ ดังนั้น สัญญาพิพาทจึงเป็น สัญญาที่คู่สัญญาทำขึ้นโดยมุ่งผูกพันด้วยใจสมัครบนพื้นฐานแห่งความเท่าเทียมกัน อันเป็นสัญญา ทางแพ่งที่มีหน่วยงานทางปกครองเป็นคู่สัญญาเท่านั้น

(10) คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ 15/2550

สัญญาจ้างก่อสร้างอาคารอนุรักษ์พลังงานตัวอย่างระหว่างกรมพัฒนา พลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงานกับเอกชน

ศาลปกครอง เห็นว่า โจทก์เป็นส่วนราชการมีฐานะเป็นกรมสังกัด กระทรวงพลังงาน จึงเป็นหน่วยงานทางปกครอง มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ (1) สืบจรวจรวบรวมข้อมูล วิเคราะห์ ทดลอง และตรวจสอบเกี่ยวกับพลังงาน ในด้านแหล่งพลังงานการผลิต การแปรรูป การส่ง และการใช้ (2) ศึกษา วางแผน และวางโครงการเกี่ยวกับพลังงานและกิจการที่เกี่ยวข้อง (3) ค้นคว้า และพัฒนา สาธิต และก่อให้เกิดโครงการริเริ่มเกี่ยวกับการผลิต การแปรรูป การส่ง การใช้ และการ อนุรักษ์แหล่งพลังงาน (4) ออกแบบ สร้าง และ บำรุงรักษาแหล่งผลิต แหล่งแปรรูป ระบบส่งและ ระบบใช้พลังงาน เช่น การผลิตไฟฟ้าจากพลังงานหมุนเวียนและพลังงานชนิดใหม่ การผลิตเชื้อเพลิง จากชีวมวล และการสูบน้ำด้วยไฟฟ้า (5) กำหนดระเบียบและมาตรฐานเกี่ยวกับการผลิต การแปรรูป การส่ง การใช้ และการอนุรักษ์พลังงาน ตลอดจนควบคุมและกำกับดูแลให้เป็นไปตามระเบียบและ มาตรฐานนั้น (6) กำหนดอัตราค่าตอบแทนสำหรับการใช้พลังงานที่ดำเนินการโดยกรมพัฒนาพลังงาน ทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน (7) จัดให้มี ควบคุม สร้าง ชื้อ ขาย เช่า ให้เช่า โอน หรือรับโอนแหล่งผลิต

แหล่งแปรรูป ระบบส่งและระบบจำหน่ายพลังงานและออกใบอนุญาตผลิตหรือขยายการผลิตพลังงาน (8) ถ่ายทอดเทคโนโลยี ส่งเสริมฝึกอบรม เผยแพร่เกี่ยวกับการผลิต การแปรรูป การส่ง การใช้และการอนุรักษ์แหล่งพลังงานตลอดจนเป็นศูนย์กลางการประสานความร่วมมือในกิจการที่เกี่ยวข้อง คดีนี้ โจทก์ว่าจำงให้จำเลยก่อสร้างอาคารอนุรักษ์พลังงานตัวอย่าง ซึ่งอาคารดังกล่าวมีขึ้นเพื่อประโยชน์ และเป็นเครื่องมือสำคัญสำหรับการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ในการบริการสาธารณะด้านการพัฒนา และส่งเสริมพลังงานของโจทก์ สัญญาจ้างดังกล่าวจึงมีลักษณะเป็นสัญญาจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค เพื่อให้ดำเนินการบริการสาธารณะบรรลุผล เป็นสัญญาทางปกครอง

ศาลยุติธรรม เห็นว่า โจทก์ฟ้องว่าจำเลยผิดสัญญาก่อสร้างอาคารอนุรักษ์พลังงานตัวอย่างล่าช้ากว่าแผนที่ตกลงไว้จึงแจ้งให้จำเลยปฏิบัติตามสัญญา แต่จำเลยเพิกเฉย จึงบอกเลิกสัญญา โจทก์ฟ้องเรียกค่าเสียหายตามสัญญาจากจำเลย เพราะมีข้อโต้แย้งสิทธิตามสัญญา ทางแพ่งกัน ซึ่งต้องพิจารณาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยสัญญาจ้างทำของ และเห็น สัญญาพิพาทมีได้มีลักษณะเป็นสัญญาประเภทต่างๆ อันจะเข้าลักษณะสัญญาทางปกครอง คดีจึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรมตามนัยคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๒๑/๒๕๔๕

คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล เห็นว่า โจทก์เป็นส่วนราชการมีฐานะเป็นกรม สังกัดกระทรวงพลังงาน มีอำนาจหน้าที่ในการค้นคว้า พัฒนา กำกับดูแล และปฏิบัติการเกี่ยวกับการผลิต การส่งและการจำหน่ายพลังงานของประเทศ จึงเป็นหน่วยงานทางปกครอง เมื่อสัญญาจ้างก่อสร้างระหว่างโจทก์กับจำเลยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ได้งานก่อสร้างที่บรรลุตามวัตถุประสงค์ในการปฏิบัติการด้านการพัฒนาและส่งเสริมพลังงานซึ่งเป็นบริการสาธารณะอย่างหนึ่งของรัฐ อาคารอนุรักษ์พลังงานตัวอย่างจึงเป็นเครื่องมือสำคัญในการดำเนินการบริการสาธารณะด้านการพัฒนาและส่งเสริมพลังงานของโจทก์ให้บรรลุผล สัญญาจ้างก่อสร้างอาคารดังกล่าวจึงมีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครอง

(11) คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ 4/2551

สัญญาจ้างเหมางานตกแต่งภายในและติดตั้งระบบอำนวยความสะดวก (ส่วนสำนักงาน) ระหว่างสำนักงานบริหารและพัฒนาองค์ความรู้ (องค์การมหาชน) กับเอกชน

ศาลปกครอง เห็นว่า สัญญาจ้างเหมางานตกแต่งภายในและติดตั้งระบบอำนวยความสะดวก (ส่วนสำนักงาน) มิใช่สัญญาที่คู่สัญญาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีฐานะเป็นหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐ สัญญาพิพาทจึงมิได้มีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครอง แต่เป็นข้อพิพาทที่เกิดขึ้นระหว่างเอกชนกับเอกชนอันมีลักษณะเป็นข้อพิพาททางแพ่ง

ศาลยุติธรรม เห็นว่า จำเลยที่ 1 เป็นหน่วยงานของรัฐจัดตั้งขึ้น ตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานบริหารและพัฒนาองค์ความรู้ (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2547 จึงเป็นหน่วยงานทางปกครอง วัตถุประสงค์ของจำเลยที่ 1 คือ เป็นองค์การการเรียนรู้ขนาดใหญ่ที่สมบูรณ์หลากหลาย สนับสนุนและส่งเสริมให้ประชาชนมีโอกาสถึงความรู้ในสาขาต่าง ๆ เพื่อสะสมความรู้และพัฒนาภูมิปัญญาของตน ส่งเสริมสนับสนุนให้มีศูนย์บริการวิชาการความรู้ในรูปแบบที่หลากหลายในด้านต่าง ๆ ฯลฯ ดังนี้ สัญญาว่าจ้างตกแต่งภายในและติดตั้งระบบอำนวยความสะดวกส่วนสำนักงานอาคารของศูนย์ส่งเสริมผู้มีความรู้ความสามารถพิเศษแห่งชาติ แม้จะเป็นส่วนสำนักงาน แต่ก็เป็นการดำเนินการเพื่อให้ดำเนินงานบรรลุตามวัตถุประสงค์ในการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของจำเลยที่ 1 อันเป็นบริการสาธารณะอย่างหนึ่งของรัฐในการส่งเสริมการศึกษาพัฒนาองค์ความรู้ของผู้มีความสามารถพิเศษส่งเสริมการพัฒนาความคิดของเด็กและเยาวชนเพื่อพัฒนาให้เต็มศักยภาพเพื่อให้เกิดประโยชน์กับประเทศชาติ สัญญามีลักษณะให้จัดทำบริการสาธารณะ จึงเป็นสัญญาทางปกครอง

คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล เห็นว่า สำนักงานบริหารและพัฒนาองค์ความรู้ (องค์การมหาชน) จำเลยที่ 1 ซึ่งเป็นคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเป็นนิติบุคคลตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ จัดตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานบริหารและพัฒนาองค์ความรู้ (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2547 จึงมีฐานะเป็นหน่วยงานทางปกครอง แม้ข้อเท็จจริงตาม การที่โจทก์เข้าปรับปรุงตกแต่งอาคารสำนักงานที่พิพาทในคดีนี้ เป็นการเข้าดำเนินการที่ก่อให้เกิดสิทธิและหน้าที่ที่สืบเนื่องจากการจัดให้มีเครื่องมือที่สำคัญและจำเป็นต่อการจัดทำบริการสาธารณะของจำเลยที่ 1 ซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครอง สัญญาพิพาทจึงเป็นสัญญาทางปกครอง

(12) คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ 9/2551

สัญญาจ้างปรับปรุงอาคารของกรมการปกครอง

ศาลปกครอง เห็นว่า สัญญาระหว่างโจทก์กับจำเลยในกรณีนี้เป็นสัญญาจ้างปรับปรุงอาคารกรมการปกครองซึ่งเป็นถาวรวัตถุของรัฐเป็นองค์ประกอบและเครื่องมือสำคัญ ในการดำเนินการบริการสาธารณะให้บรรลุผล จึงถือได้ว่าเป็นการที่หน่วยงานทางปกครองมอบหมายให้เอกชนเข้าดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะ จึงเป็นสัญญาทางปกครอง ทั้งนี้ เทียบเคียงตามคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 10/2545

ศาลยุติธรรม เห็นว่า แม้โจทก์เป็นหน่วยงานทางปกครองและเป็นคู่สัญญาฝ่ายผู้ว่าจ้าง โดยจำเลยเป็นฝ่ายผู้รับจ้างก็ตาม แต่ก็เพียงพอให้จำเลยซ่อมแซมปรับปรุงอาคารกรมการปกครอง ในส่วนที่เป็นบริเวณการปฏิบัติงานของกรมการปกครอง คงเป็นเพียงเครื่องมือส่วนหนึ่งในการดำเนินการทางปกครองของโจทก์บรรลุผลเท่านั้น ทั้งสัญญาดังกล่าวไม่มีลักษณะเป็น

สัญญาสัมปทาน สัญญาที่จัดให้มีบริการสาธารณะหรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคหรือแสวงประโยชน์ จากทรัพยากรธรรมชาติ หรือเป็นสัญญาที่หน่วยงานทางปกครองให้จำเลยเข้าดำเนินการหรือเข้าร่วม ดำเนินบริการสาธารณะโดยตรง หรือเป็นสัญญาที่มีข้อกำหนดในสัญญาซึ่งมีลักษณะพิเศษที่แสดงถึง เอกสิทธิ์ของรัฐ ทั้งนี้เพื่อให้การดำเนินการทางปกครองอันเป็นบริการสาธารณะบรรลุผลแต่อย่างใด จึงมิใช่สัญญาทางปกครอง แต่เป็นสัญญาที่คู่สัญญาทำขึ้นโดยมุ่งผูกพันด้วยใจสมัครบนพื้นฐาน แห่งความเท่าเทียมกันอันเป็นสัญญาทางแพ่งที่มีหน่วยงานทางปกครองเป็นคู่สัญญาเท่านั้น ตามนัย คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 27-30/2549

คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล เห็นว่า โจทก์เป็นส่วนราชการมีฐานะเป็นกรม สังกัดกระทรวงมหาดไทย มีภารกิจเกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อย และความมั่นคงภายในประเทศ การอำนวยความสะดวก การปกครองท้องที่ การสาธารณสุข ดินแดน และการทะเบียน เพื่อให้ประชาชนมีความมั่นคงปลอดภัย ได้รับบริการที่สะดวก รวดเร็ว และให้เกิดความสงบสุขในสังคมอย่างยั่งยืน จึงมีฐานะเป็นหน่วยงานทางปกครอง เมื่อสัญญาจ้าง ก่อสร้างระหว่างโจทก์กับจำเลยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ได้งานก่อสร้างที่บรรลุตามวัตถุประสงค์ในการ ปฏิบัติการตามภารกิจซึ่งเป็นบริการสาธารณะอย่างหนึ่งของรัฐ อาคารกรมการปกครองจึงเป็น เครื่องมือสำคัญในการดำเนินบริการสาธารณะของโจทก์ให้บรรลุผล สัญญาจ้างก่อสร้างอาคาร ดังกล่าวจึงมีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครอง

(13) คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ 12/2551

สัญญาจ้างเหมาบริการพนักงานอำนวยความสะดวกในการให้ข้อมูล ข่าวสารให้แก่ผู้โดยสารและผู้ให้บริการ ณ ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ บริษัทท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน)

ศาลปกครอง เห็นว่า เดิมจำเลยใช้ชื่อว่า การท่าอากาศยาน แห่งประเทศไทย มีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นรัฐวิสาหกิจ มีวัตถุประสงค์ในการประกอบกิจการ ท่าอากาศยาน รวมทั้ง ดำเนินกิจการอื่นที่เกี่ยวข้องหรือต่อเนื่องกับการประกอบกิจการท่าอากาศยาน ตามพระราชบัญญัติ การท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 ต่อมาจำเลยแปรสภาพเป็น บริษัทท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) ตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 และตามพระราชกฤษฎีกากำหนด อำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท ท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย จำกัด (มหาชน) พ.ศ. 2545 มาตรา 4 บัญญัติให้จำเลยมีอำนาจได้รับการยกเว้นมีสิทธิพิเศษหรือได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย ว่าด้วยการท่าอากาศยานแห่งประเทศไทยหรือกฎหมายอื่นได้ กล่าวคือ จำเลยก็ยังคงมีวัตถุประสงค์ ในการประกอบและส่งเสริมการท่าอากาศยานรวมทั้งการดำเนินกิจการอื่น ที่เกี่ยวข้องหรือต่อเนื่องกับ การประกอบกิจการท่าอากาศยานเช่นเดิม ทั้งยังมีอำนาจได้รับการยกเว้นหรือมีสิทธิพิเศษหรือได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายว่าด้วยการท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย หรือกฎหมายอื่นได้ ดังนั้น

จำเลยจึงเป็นหน่วยงานทางปกครองที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครองในการจัดทำบริการสาธารณะ และมีฐานะเป็นหน่วยงานทางปกครอง แต่อย่างไรก็ดี ในการจัดทำบริการสาธารณะต้องมีลักษณะเป็นการจัดทำเพื่อประโยชน์ของประชาชนโดยส่วนรวม และจำเป็นต้องกระทำต่อเนื่องหากไม่ดำเนินการจะมีผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะโดยตรงทำให้การจัดทำบริการสาธารณะไม่บรรลุตามวัตถุประสงค์หรืออำนาจหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองนั้น เมื่อพิจารณาวัตถุประสงค์ของสัญญาจ้างเหมาบริการพนักงานอำนวยความสะดวกในการให้ข้อมูลข่าวสารแก่ผู้โดยสารและผู้ให้บริการ ณ ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิซึ่งเป็นการให้บริการอำนวยความสะดวกในด้านข้อมูลข่าวสารและด้านภาษาต่างประเทศ จึงเป็นเพียงการบริการเพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ผู้ใช้บริการ ณ ท่าอากาศยานสุวรรณภูมินั้น แต่เห็นได้ว่าไม่มีความสำคัญหรือความจำเป็นถึงขนาดที่ว่าหากมิได้จัดบริการส่วนนี้แล้วจะมีผลทำให้การจัดทำบริการสาธารณะด้านกิจการท่าอากาศยานซึ่งเป็นภารกิจหลักของจำเลยไม่บรรลุผล นอกจากนี้แม้ในสัญญาจะมีข้อกำหนดให้จำเลยแก้ไขเพิ่มเติมสัญญาได้หรือจำเลยสั่งให้ทำงานพิเศษอื่นภายในขอบวัตถุประสงค์ของสัญญาได้ แต่ก็เพียงข้อกำหนดปกติที่พบเห็นได้ในสัญญาทั่วไป มิได้แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐเพื่อให้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินกิจการทางปกครองอันเป็นการบริการสาธารณะบรรลุผลแต่อย่างใด สัญญาดังกล่าวจึงไม่มีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครอง แต่เป็นสัญญาที่คู่สัญญาทำขึ้นโดยมุ่งผูกพันด้วยใจสมัครบนพื้นฐานแห่งความเสมอภาคเท่าเทียมกันอันเป็นสัญญาทางแพ่งที่มีหน่วยงานทางปกครองเป็นคู่สัญญา

ศาลยุติธรรม เห็นว่า เดิมจำเลยมีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นรัฐวิสาหกิจ จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 มีวัตถุประสงค์ในการประกอบและส่งเสริมกิจการท่าอากาศยาน รวมทั้งกระทำกิจการต่าง ๆ ภายในขอบวัตถุประสงค์อันเป็นกิจการของรัฐที่จัดทำขึ้นเพื่อเป็นการให้บริการแก่ประชาชน ในการเดินทางทั้งในและระหว่างประเทศอันมีลักษณะเป็นบริการสาธารณะ แม้ต่อมาคณะรัฐมนตรีมีมติตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจให้นำทุนของการท่าอากาศยานแห่งประเทศไทยมาเปลี่ยนสภาพเป็นหุ้นในรูปของบริษัท และได้จดทะเบียนจัดตั้งเป็นบริษัทท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) แต่ยังคงมีสภาพเป็นรัฐวิสาหกิจประเภทหนึ่งและมีวัตถุประสงค์เช่นเดิม รวมทั้งยังคงมีสิทธิและอำนาจบางประการตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 และให้มีอำนาจจัดอุปกรณ์สิ่งของ เครื่องใช้ หรือบริการต่าง ๆ เพื่อความสะดวกและความปลอดภัยอันเกี่ยวเนื่องกับกิจการท่าอากาศยานและเนื่องจาก ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิเป็นท่าอากาศยานที่ใช้สำหรับประชาชนเพื่อเดินทางติดต่อทางท่าอากาศยาน ทั้งในประเทศและต่างประเทศ มีประชาชนจำนวนมาก ทั้งชาวไทยและชาวต่างประเทศที่ต้องใช้ ท่าอากาศยานของจำเลย ซึ่งมีความจำเป็นที่จำเลยจะต้องให้บริการอำนวยความสะดวกในการให้ข้อมูลข่าวสารที่ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิเพื่อประโยชน์ของ

ประชาชน จำเลยจึงจัดหาบุคคลเพื่อมาทำหน้าที่ให้บริการส่วนนี้แทน โดยทำสัญญาจ้างเหมาพนักงานอำนวยความสะดวกในการให้บริการข้อมูลข่าวสารดังกล่าวกับโจทก์ ซึ่งเมื่อพิจารณาในสัญญาดังกล่าวแล้ว มีลักษณะเป็นการให้สิทธิแก่โจทก์ แต่เพียงผู้เดียวที่สามารถให้บริการในท่าอากาศยานสุวรรณภูมิได้นอกจากนี้ ตามสัญญายังระบุให้จำเลยมีอำนาจสั่งแก้ไขเปลี่ยนแปลงเพิ่มเติม หรือตัดทอนซึ่งงานตามสัญญา หากโจทก์ขัดขืนไม่ปฏิบัติตามกรรมการตรวจการจ้าง ผู้ควบคุมงาน หรือบริษัทที่ปรึกษา มีอำนาจที่จะสั่งให้หยุดกิจการนั้นชั่วคราวได้ และในสัญญายังกำหนดให้จำเลยมีสิทธิสั่งให้โจทก์ทำงานพิเศษซึ่งไม่ได้แสดงไว้ หรือรวมอยู่ในเอกสารสัญญา หากงานพิเศษนั้น ๆ อยู่ในขอบข่ายทั่วไปแห่งวัตถุประสงค์ของสัญญานี้ นอกจากนี้ จำเลยยังมีสิทธิสั่งให้เปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขรูปแบบและข้อกำหนดต่างๆ เอกสารสัญญานี้ด้วย โดยไม่ทำให้สัญญาเป็นโมฆะ อันมีลักษณะที่เป็นเอกสิทธิ์พิเศษของรัฐในสัญญาทางปกครอง รวมทั้งสัญญานี้ยังเป็นสัญญาที่จำเลยมอบอำนาจให้โจทก์จัดทำบริการสาธารณะแทนจำเลย สัญญาจ้างเหมาดังกล่าวจึงเป็นสัญญาทางปกครอง

คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล เห็นว่า บริษัทท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) จำเลย ซึ่งเป็นคู่สัญญาฝ่ายหนึ่ง เดิมเป็นนิติบุคคลและเป็นรัฐวิสาหกิจจัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 ต่อมาจำเลยได้แปรสภาพจากรัฐวิสาหกิจไปเป็นนิติบุคคลประเภทบริษัทมหาชนจำกัด โดยยังคงมีวัตถุประสงค์ในการประกอบและส่งเสริมการทำอากาศยาน รวมทั้งการดำเนินกิจการอื่นที่เกี่ยวข้องหรือต่อเนื่องกับการประกอบกิจการการทำอากาศยานเช่นเดิม ทั้งยังมีอำนาจได้รับยกเว้น มีสิทธิพิเศษ หรือได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายว่าด้วยการทำอากาศยานแห่งประเทศไทยหรือกฎหมายอื่น ตามมาตรา 4 แห่งพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัทท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) พ.ศ. 2544 จำเลยจึงเป็นหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง และมีฐานะเป็นหน่วยงานทางปกครองในการประกอบและส่งเสริมการทำอากาศยาน รวมทั้งการดำเนินกิจการอื่น ที่เกี่ยวข้องหรือต่อเนื่องกับการประกอบกิจการท่าอากาศยานอันเป็นการจัดทำบริการสาธารณะ โดยที่ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิซึ่งอยู่ภายใต้การบริหารจัดการของจำเลยเป็นท่าอากาศยานที่สำคัญของประเทศ รัฐมีนโยบายให้เป็นศูนย์กลางการบินของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ จึงมีผู้โดยสารทั้งชาวไทยและชาวต่างชาติเข้าใช้บริการเป็นจำนวนมาก การจัดทำมีพนักงานอำนวยความสะดวกในการให้ข้อมูลข่าวสารแก่ผู้โดยสาร และผู้ให้บริการ ณ ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ ย่อมเป็นสิ่งจำเป็นและมีความสำคัญที่จะทำให้การจัดทำบริการสาธารณะของจำเลยบรรลุผล ดังนั้นสัญญาที่จำเลยว่าจ้างโจทก์เป็นผู้รับเหมาบริการจัดทำมีพนักงานอำนวยความสะดวกในการให้ข้อมูลข่าวสารแก่ผู้โดยสาร และผู้ให้บริการ ณ ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิฉบับพิพาทจึงเป็นสัญญาทางปกครอง

(14) คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ 3/2552

สัญญาจ้างก่อสร้างอาคารพาณิชย์ของกระทรวงการคลัง

ศาลปกครอง เห็นว่า แม้ผู้ฟ้องคดี ซึ่งเป็นคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งจะมีฐานะเป็นกระทรวง ซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครอง และมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการเงินการคลังแผ่นดิน การประเมินราคาทรัพย์สิน การบริหารพัสดุภาครัฐ กิจการเกี่ยวกับที่ราชพัสดุ ทรัพย์สินของแผ่นดิน ภาษีอากร การรักษากฎการ กิจการหารายได้ที่รัฐมีอำนาจดำเนินการได้แต่ผู้เดียวตามกฎหมายและไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการอื่น การบริหารหนี้สาธารณะ การบริหารและการพัฒนารัฐวิสาหกิจ และหลักทรัพย์ของรัฐ และราชการอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีหรือส่วนราชการที่สังกัดผู้ฟ้องคดี แต่วัตถุประสงค์แห่งสัญญาพิพาทเป็นเรื่องผลประโยชน์ต่างตอบแทนระหว่างคู่สัญญา กล่าวคือ ผู้ฟ้องคดีได้รับผลประโยชน์เป็นเงินค่าตอบแทนในการใช้ที่ดินราชพัสดุแปลงดังกล่าวและได้กรรมสิทธิ์ในอาคารจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ส่วนผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้รับผลประโยชน์เป็นสิทธิการเช่าที่ดินและอาคารเป็นเวลา 20 ปี วัตถุประสงค์แห่งสัญญานี้จึงไม่มีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคหรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ จึงไม่เป็นสัญญาทางปกครอง

ศาลยุติธรรม เห็นว่า คดีนี้เป็นกรณีที่โจทก์ซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองฟ้องเอกชนตามสัญญาจ้างก่อสร้างอาคารจอดรถโดยสารปรับอากาศอันเป็นการจัดทำบริการสาธารณะ จึงเป็นกรณีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองซึ่งอยู่ในอำนาจของศาลปกครอง คดีไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล เห็นว่า แม้ผู้ฟ้องคดี ซึ่งเป็นคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเป็นส่วนราชการมีฐานะเป็นกระทรวง มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับกิจการเกี่ยวกับที่ราชพัสดุตามมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครอง แต่สัญญาระหว่างผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มีสาระสำคัญเป็นการให้ผู้ฟ้องคดีได้รับผลประโยชน์เป็นเงินค่าตอบแทนการใช้ที่ดินราชพัสดุและได้กรรมสิทธิ์ในอาคารพาณิชย์จากผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ก่อสร้างส่วนผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้รับผลประโยชน์เป็นสิทธิการเช่าที่ดินและอาคารเป็นเวลา 20 ปี นิติสัมพันธ์ระหว่างผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ในกรณีนี้จึงเป็นการดำเนินกิจการในการทำธุรกรรมทางแพ่งทั่วไปและมีลักษณะมุ่งผูกพันตนด้วยใจสมัครบนพื้นฐานแห่งความเสมอภาค ไม่มีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคหรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ที่จะถือว่าเป็นสัญญาทางปกครอง

(15) คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ 12/2552

สัญญาจ้างก่อสร้างอาคารที่ทำการศาลพร้อมบ้านพักและสิ่งก่อสร้างประกอบ

ศาลปกครอง เห็นว่า เมื่อสัญญาดังกล่าวมีคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งคือโจทก์ซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครอง และเป็นสัญญาที่จัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค สัญญาดังกล่าวจึงเป็นสัญญาทางปกครอง และสัญญาค้ำประกันเพื่อการปฏิบัติตามสัญญาดังกล่าวของ จำเลยที่ 2 ก็เป็นสัญญาอุปกรณ์ของสัญญาทางปกครองดังกล่าว จึงเป็นข้อพิพาทที่สืบเนื่องมาจากสัญญาทางปกครองดังกล่าว ดังนั้น ข้อพิพาทตามมูลคดีนี้ จึงเป็นข้อพิพาทอันเกี่ยวเนื่องกับสัญญาทางปกครอง

ศาลยุติธรรม เห็นว่า ข้ออ้างซึ่งโจทก์อาศัยเป็นหลักแห่งข้อหาในการฟ้องเรียกเงินคืนจากจำเลยทั้งสองเป็นเรื่องที่โจทก์กล่าวอ้างว่า จำเลยที่ 1 ไม่มีสิทธิยึดถือเงินค่าจ้างล่วงหน้าที่โจทก์ได้จ่ายให้แก่จำเลยที่ 1 ไป หลังจากที่โจทก์บอกเลิกสัญญากับจำเลยที่ 1 แล้ว โจทก์มิได้ฟ้องเรียกเงินจำนวนดังกล่าวจากจำเลยที่ 1 คืนโดยอาศัยสิทธิจากข้อสัญญาที่โจทก์ทำไว้กับจำเลยที่ 1 หรือมิได้ฟ้องให้จำเลยที่ 1 ปฏิบัติตามสัญญาหรือฟ้องบังคับจำเลยที่ 1 ให้ปฏิบัติตามสัญญาข้อใดข้อหนึ่ง เพราะสัญญาระหว่างโจทก์กับจำเลยที่ 1 เลิกกันไปแล้ว ทั้งคำฟ้องของโจทก์ก็มิได้มีคำขอบังคับ หรือเกี่ยวข้องกับการจัดทำบริการสาธารณะ หรือมีคำขออันมีผลทำให้สาระสำคัญของการจัดทำบริการสาธารณะเปลี่ยนแปลงไปจากสัญญา แต่เป็นกรณีที่โจทก์ฟ้องจำเลยที่ 1 เพื่อใช้สิทธิติดตามเอาทรัพย์สิน คือเงินค่าจ้างล่วงหน้าที่โจทก์จ่ายไปคืนจากจำเลยที่ 1 หลังจากที่สัญญาระหว่างโจทก์กับจำเลยที่ 1 เลิกกันไปแล้ว การใช้สิทธิของโจทก์ในกรณีนี้เป็นเรื่องการใช้สิทธิติดตามเอาทรัพย์สินคืนจากผู้ที่ไม่สิทธิยึดถือไว้ อันเป็นการใช้สิทธิในทางแพ่งโดยแท้ ส่วนจำเลยที่ 1 เป็นผู้ค้ำประกันมีความผูกพันตามสัญญาที่จะต้องรับผิดชอบต่อโจทก์หากจำเลยที่ 1 ไม่ยอมรับผิดชอบใช้เงินคืนโจทก์สัญญาค้ำประกันที่จำเลยที่ 2 ทำกับโจทก์เพื่อค้ำประกันจำเลยที่ 1 จึงมีลักษณะเป็นสัญญาทางแพ่งโดยแท้เช่นเดียวกัน

คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล เห็นว่า โจทก์ซึ่งเป็นคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเป็นนิติบุคคลตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 ตามมาตรา 5 โจทก์จึงมีฐานะเป็นหน่วยงานทางปกครอง และมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับงานธุรการของศาลยุติธรรม งานส่งเสริมงาน ตุลาการและงานวิชาการ ทั้งนี้เพื่อสนับสนุนและอำนวยความสะดวกให้แก่ศาลยุติธรรม รวมทั้งเสริมสร้างให้การพิจารณาพิพากษาคดีเป็นไปโดยสะดวก รวดเร็วและมีประสิทธิภาพ ตามมาตรา 6 อันเป็นการจัดทำบริการสาธารณะ การที่โจทก์ตกลงทำสัญญาว่าจ้างให้จำเลยที่ 1 ก่อสร้างอาคาร ที่ทำการศาลพร้อมบ้านพักและสิ่งก่อสร้างประกอบ จึงเป็นการจัดให้มีอาคารเพื่อให้ การจัดทำบริการสาธารณะของโจทก์ซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองให้บรรลุผล สัญญาจ้างก่อสร้างอาคารที่ทำการศาลจังหวัดสมุย พร้อมบ้านพักและสิ่งก่อสร้างประกอบระหว่างโจทก์กับจำเลยที่ 1 จึงเป็นสัญญาทางปกครอง ส่วนสัญญาค้ำประกันเพื่อการปฏิบัติตามสัญญาจ้างก่อสร้างอาคารที่ทำการศาลพร้อมบ้านพักและสิ่งก่อสร้างประกอบซึ่งเป็นสัญญาหลัก เมื่อสัญญาหลักเป็น

สัญญาทางปกครองและข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาดังกล่าวอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาค้ำประกันของจำเลยที่ 2 ซึ่งเป็นสัญญาอุปรกรณ์

(16) คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ 7/2553

สัญญาจ้างผลิตต้นยางชำถุงของกรมวิชาการเกษตร

ศาลปกครอง เห็นว่า จำเลยที่ 1 เป็นกรมในรัฐบาล สังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามมาตรา 7 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 จึงเป็นหน่วยงานทางปกครอง สัญญาจ้างโจทก์ผลิตต้นยางชำถุงฯ ตามขั้นตอนการผลิตและมาตรฐานต้นยางชำถุงของจำเลยที่ 1 เพื่อให้เกษตรกรรณาดต้นยางชำถุงไปเพาะปลูกตามโครงการปลูกยางเพื่อยกระดับรายได้และความมั่นคงให้แก่เกษตรกรในการปลูกยางใหม่ตามนโยบายของรัฐบาล การทำสัญญาพิพาทของจำเลยที่ 1 จึงเป็นการใช้อำนาจดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด การทำสัญญาพิพาทจึงมีวัตถุประสงค์เพื่อการจัดทำบริการสาธารณะอันเป็นประโยชน์แก่เกษตรกรผู้ประกอบอาชีพทำสวนยางโดยทั่วไป โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อพิเคราะห์เนื้อหาสาระของข้อตกลงในสัญญาพิพาทแล้วพบว่า สัญญาดังกล่าวได้กำหนดสิทธิพิเศษแก่จำเลยที่ 1 ให้อยู่ในฐานะ ที่เหนือกว่าโจทก์อย่างชัดเจน เช่น กำหนดให้เป็นเอกสิทธิ์ฝ่ายเดียวแก่จำเลยที่ 1 ที่จะใช้สิทธิบอกเลิกสัญญาได้ตามข้อ 6 ซึ่งกำหนดว่า ถ้าโจทก์มิได้ลงมือทำงานภายในกำหนดเวลาหรือมีเหตุให้จำเลยที่ 1 เชื่อได้ว่าโจทก์ไม่สามารถทำงานให้แล้วเสร็จบริบูรณ์ภายในกำหนดเวลาก็ดี หรือล่วงกำหนดเวลาแล้วเสร็จบริบูรณ์ไปแล้วก็ดี หรือโจทก์ทำผิดสัญญาข้อหนึ่งข้อใดก็ดี จำเลยที่ 1 มีสิทธิจะบอกเลิกสัญญานี้ได้ และมีอำนาจจ้างผู้อื่นทำงานจ้างนี้ต่อจากโจทก์ได้ด้วย การที่จำเลยที่ 1 ไม่บอกเลิกสัญญาตามความในวรรคหนึ่งนั้นไม่เป็นเหตุให้โจทก์พ้นจากความรับผิดชอบตามสัญญานี้ หรือข้อ 20 ที่กำหนดให้จำเลยที่ 1 มีสิทธิบอกเลิกสัญญาได้ถ้าเห็นว่าโจทก์ไม่อาจปฏิบัติตามสัญญาต่อไปได้ หรือกำหนดให้บรรดาทรัพย์สินที่ใช้เพื่องานดังกล่าวตกเป็นกรรมสิทธิ์ของจำเลยที่ 1 เช่น ข้อ 9 กำหนดว่า เนื่องจากพันธะซึ่งจะมีต่อกันตามสัญญานี้ โจทก์ยินยอมให้บรรดางานที่โจทก์ได้ทำขึ้น รวมทั้งโรงงาน สิ่งปลูกสร้างและสิ่งของต่าง ๆ ที่ได้นำมาไว้ ณ สถานที่ทำงานจ้าง โดยเฉพาะเพื่องานดังกล่าวในสัญญาข้อ 1 ให้กรรมสิทธิ์ตกเป็นของจำเลยที่ 1 ทั้งสิ้น หรือข้อ 22 ที่กำหนดว่า เมื่อจำเลยที่ 1 บอกเลิก สัญญาแล้ว บรรดางานที่โจทก์ได้ทำขึ้นและสิ่งของต่าง ๆ ที่ได้นำมาไว้ ณ สถานที่ทำงานจ้างนั้นโดยเฉพาะเพื่องานจ้างดังกล่าว โจทก์ยอมให้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของจำเลยที่ 1 โดยโจทก์จะเรียกร้องค่าตอบแทนและค่าเสียหายใด ๆ ไม่ได้เลย หรือกำหนดให้สิทธิแก่จำเลยที่ 1 หรือกรรมการตรวจ การจ้างหรือผู้ควบคุมงานของจำเลยที่ 1 สามารถเข้าตรวจสอบการทำงานจ้างได้ตลอดเวลาตามข้อ 10 และ ข้อ 16 และโจทก์ต้องปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการตรวจการจ้าง หรือผู้ควบคุมงานที่วินิจฉัยเกี่ยวกับแบบรูปหรือรายการละเอียดโดยต้องถือว่าเป็นอันเด็ดขาดตามข้อ 17 โดยเฉพาะอย่างยิ่ง จำเลยที่ 1 หรือกรรมการตรวจการจ้างหรือผู้ควบคุมงานของจำเลยที่ 1

มีอำนาจสั่งเปลี่ยนแปลง แก้ไข เพิ่มเติม หรือตัดทอนกิจการข้างนี้ได้ฝ่ายเดียวเพื่อให้เป็นไปตามข้อกำหนดในสัญญา แบบรูปและรายการละเอียดตามข้อ 18 และข้อ 19 หากโจทก์ขัดขึ้น คณะกรรมการตรวจการจ้างหรือผู้ควบคุมงาน มีอำนาจสั่งหยุดกิจการนั้นไว้ชั่วคราวได้ตามข้อ 18 หรือกรณีจำเลยที่ 1 ขอให้โจทก์เปลี่ยนตัวแทน ผู้ควบคุมงานของโจทก์ โจทก์จะต้องปฏิบัติตาม โดยเปลี่ยนตัวให้ทันที โดยไม่อาจเรียกร้อยค่าเสียหายใด ๆ และไม่เป็นเหตุให้ยัดวันทำการออกไปตามข้อ 13 สัญญาพิพาทจึงมีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครอง

ศาลยุติธรรม เห็นว่า แม้ว่าจะมีคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งคือจำเลยที่ 1 เป็นหน่วยงานทางปกครองก็ตาม แต่สัญญาดังกล่าวก็เป็นสัญญาที่เกิดขึ้นจาก การที่โจทก์และจำเลยที่ 1 แสดงเจตนาด้วยใจสมัครในฐานะที่เท่าเทียมกันตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หาได้เป็นสัญญาที่หน่วยงานทางปกครองได้ตกลงมอบหมายให้โจทก์ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครองแทนรัฐแต่อย่างใดไม่ ทั้งสัญญาดังกล่าวก็ไม่ได้มีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคหรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ไม่ปรากฏข้อกำหนดใดในสัญญาจ้างผลิตต้นยางชำถุงที่มีลักษณะพิเศษแสดงถึงเอกสิทธิ์ของจำเลยที่ 1 ว่ามีอยู่เหนือโจทก์ แม้ว่าสัญญาระบุให้อำนาจการขยายกำหนดเวลาทำงานและส่งมอบงานนั้นอยู่ในดุลพินิจของจำเลยที่ 1 ที่จะพิจารณาอนุมัติแต่ก็มีข้อบังคับจำเลยที่ 1 ว่า จำเลยที่ 1 มีสิทธิแก้ไขหรือเพิ่มเติมหรือลดงานตามสัญญาใด ๆ ได้ทุกกรณีโดยไม่มีสิทธิเลิกสัญญา เงื่อนไขในสัญญาก็แสดงถึงฐานะคู่สัญญาที่เท่าเทียมกัน นอกจากนี้สัญญาก็มิได้ให้โจทก์ซึ่งเป็นคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเข้าดำเนินการหรือเข้าร่วมดำเนินการบริการสาธารณะโดยตรง ทั้งนี้เพื่อให้การดำเนินกิจการทางปกครองอันเป็นบริการสาธารณะบรรลุผลด้วย จึงไม่เป็นสัญญาทางปกครอง

คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล เห็นว่า จำเลยที่ 1 เป็นส่วนราชการระดับกรม สังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ จึงเป็นหน่วยงานทางปกครอง จำเลยที่ 1 ว่าจ้างโจทก์ให้ผลิตต้นยางชำถุงตามขั้นตอนการผลิตและมาตรฐานต้นยางชำถุงของจำเลยที่ 1 เพื่อให้เกษตรกรนำไปเพาะปลูกตามโครงการปลูกยางเพื่อยกระดับรายได้และความมั่นคงให้แก่เกษตรกรในการ ปลูกยางใหม่ตามนโยบายของรัฐบาลซึ่งเป็นประโยชน์เฉพาะแก่เกษตรกร ผู้ประกอบอาชีพทำสวนยางโดยทั่วไปเพียงกลุ่มเดียวเท่านั้น ไม่มีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ หรือเป็นสัญญาที่หน่วยงานทางปกครองให้โจทก์เข้าดำเนินการหรือเข้าร่วมดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะ โดยตรง สัญญาพิพาทจึงเป็นสัญญาจัดหาพัสดุธรรมดาที่สนับสนุนโครงการปลูกยางเพื่อยกระดับรายได้และความมั่นคงให้แก่เกษตรกรในการปลูกยางใหม่ระยะที่ 1 ตามนโยบายของรัฐบาลเท่านั้น สัญญาพิพาทจึงมิใช่เป็นสัญญาทางปกครอง

(17) คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ 58/2553

สัญญาจ้างให้จัดทำโครงการออกแบบหลักสูตรรับขวัญของสำนักงานบริหารและพัฒนาองค์ความรู้ (องค์การมหาชน)

ศาลปกครอง เห็นว่า สัญญาจ้างให้จัดทำโครงการออกแบบหลักสูตรรับขวัญเป็นสัญญาที่มีคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งคือ จำเลยที่ 1 เป็นหน่วยงานทางปกครอง โดยเป็นหน่วยงานอื่นของรัฐที่เป็นองค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานบริหารและพัฒนาองค์ความรู้ (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2547 อันมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นองค์กรเรียนรู้ขนาดใหญ่ที่สมบูรณ์หลากหลายและเป็นองค์กรนำด้านฐานความรู้ให้ประชาชนมีโอกาสเข้าถึงความรู้ในสาขาต่าง ๆ เพื่อสะสมความรู้และพัฒนาภูมิปัญญาของตน การเรียนรู้และพัฒนาคุณภาพชีวิตที่สอดคล้องกับสังคมสมัยใหม่และอนาคตให้เด็กและเยาวชนมีนิสัยรักการอ่านและการเรียนรู้ ฯลฯ โดยให้มีศูนย์บริการวิชาการความรู้ในรูปแบบที่หลากหลายในด้านต่าง ๆ ทั้งการที่จำเลยที่ 1 ประสงค์จะพัฒนาแนวความคิดและต้นแบบของหลักสูตรรับขวัญให้เป็นหลักสูตรรับขวัญที่ไม่ได้เป็นเพียงหลักสูตรใส่ข้าวของสำเร็จรูป แต่เป็นส่วนหนึ่งของเครื่องมือและกระบวนการเพื่อส่งเสริมพฤติกรรมที่พึงประสงค์ที่หวังให้กลุ่มเป้าหมายได้ปรับเปลี่ยนพฤติกรรมไปสู่การให้ความสำคัญต่อการเลี้ยงดูเด็กและสามารถส่งเสริมให้เด็กมีพัฒนาการที่ดียิ่งขึ้น วัตถุประสงค์ดังกล่าวจึงเป็นไปเพื่อให้ การจัดทำบริการสาธารณะภายใต้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของจำเลยที่ 1 บรรลุผล เมื่อจำเลยที่ 1 ยังไม่มีความพร้อมในการพัฒนาแนวความคิดและต้นแบบหลักสูตรรับขวัญดังกล่าว จึงได้ทำสัญญาว่าจ้างโจทก์เพื่อช่วยเหลือจำเลยที่ 1 ในการพัฒนาแนวความคิดและต้นแบบของหลักสูตรรับขวัญ โดยต้นแบบของผลิตภัณฑ์ในหลักสูตรรับขวัญประกอบด้วย จดหมาย คู่มือแม่และผู้เลี้ยงเด็ก หนังสืออนุมนิม หนังสือคำคล้องจอง เพลงกล่อมเด็ก และผ้าห่มพัฒนาการ จึงเห็นได้ว่าสัญญาที่เกิดขึ้นระหว่างโจทก์กับจำเลยที่ 1 เป็นสัญญาที่มีลักษณะให้โจทก์เข้าร่วมดำเนินการบริการสาธารณะกับจำเลยที่ 1 เพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะของจำเลยที่ ๑ บรรลุผล สัญญาระหว่างโจทก์กับจำเลยที่ 1 จึงเป็นสัญญาทางปกครอง

ศาลยุติธรรม เห็นว่า ขณะฟ้องคดีจำเลยที่ 1 มีฐานะเป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานบริหารและพัฒนาองค์ความรู้ (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2547 จึงเป็นหน่วยงานทางปกครอง แม้จำเลยที่ 1 จะมีวัตถุประสงค์คือ เป็นองค์การการเรียนรู้ขนาดใหญ่ที่สมบูรณ์หลากหลาย สนับสนุนและส่งเสริมให้ประชาชนมีโอกาสเข้าถึงความรู้ในสาขาต่าง ๆ เพื่อสะสมความรู้และพัฒนาภูมิปัญญาของตน ส่งเสริมสนับสนุนให้มีศูนย์บริการวิชาการความรู้ในรูปแบบที่หลากหลายในด้านต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นประวัติศาสตร์ วิทยาศาสตร์แห่งชีวิต สังคม ศิลปะ วัฒนธรรม ค่านิยม วิถีชีวิตแห่งคน ส่งเสริมให้มีการเรียนรู้และพัฒนาคุณภาพชีวิตที่สอดคล้องกับสังคมสมัยใหม่และอนาคต ให้เด็กและเยาวชนมีนิสัยรักการอ่านและการเรียนรู้ ประชาชนได้มีโอกาสพัฒนาความคิดสร้างสรรค์ที่สามารถสร้างนวัตกรรมผลผลิตหรืองานจากการผสมผสาน

ภูมิปัญญาของตนเข้ากับความรู้สมัยใหม่ แต่เมื่อพิจารณาตามสัญญาจ้างให้จัดทำโครงการออกแบบถูกรับขวัญที่โจทก์นำมาฟ้องนั้น มีวัตถุประสงค์ให้โจทก์ดำเนินการค้นคว้าหาแนวทางเพื่อออกแบบผลิตภัณฑ์ถูกรับขวัญ พัฒนาต้นแบบ และทดสอบผลิตภัณฑ์เพื่อเสนอต่อสถาบันวิทยาการเพื่อการเรียนรู้ อันเป็นหน่วยงานของจำเลยที่ 1 ซึ่งสถาบันวิทยาการเพื่อการเรียนรู้ มีโครงการที่จะผลิตและแจกจ่ายถูกรับขวัญให้เด็กไทยที่เกิดขึ้นตั้งแต่วันที่ 28 กรกฎาคม 2548 เป็นต้นไป โดยไม่ปรากฏว่าผลิตภัณฑ์ถูกรับขวัญเป็นอุปกรณ์สำคัญที่จำเลยที่ 1 ใช้ในการบริการสาธารณะ อีกทั้งสัญญาดังกล่าวก็ไม่มีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคหรือแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ หรือเป็นสัญญาที่หน่วยงานทางปกครองให้โจทก์เข้าดำเนินการหรือเข้าร่วมดำเนินการบริการสาธารณะโดยตรง หรือเป็นสัญญาที่มีข้อกำหนดในสัญญาซึ่งมีลักษณะพิเศษที่แสดงเอกลักษณ์ของรัฐ ทั้งนี้เพื่อให้การดำเนินกิจการทางปกครองอันเป็นบริการสาธารณะบรรลุผลแต่อย่างใด ดังนั้น สัญญาจ้างให้จัดทำโครงการออกแบบถูกรับขวัญฉบับพิพาทจึงมิใช่สัญญาทางปกครอง

คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล เห็นว่า จำเลยที่ 1 เป็นหน่วยงานของรัฐ ประเภทองค์การมหาชน ตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 จัดตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานบริหารและพัฒนาองค์ความรู้ (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2547 จึงเป็นหน่วยงานทางปกครอง แต่สัญญาจ้างให้จัดทำโครงการออกแบบถูกรับขวัญระหว่างโจทก์และจำเลยไม่มีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคหรือแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ หรือเป็นสัญญาที่หน่วยงานทางปกครองให้โจทก์เข้าดำเนินการหรือเข้าร่วมดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะโดยตรง สัญญาพิพาทเป็นสัญญาว่าจ้างธรรมดา จึงเป็นสัญญาทางแพ่งที่มีหน่วยงานทางปกครองเป็นคู่สัญญาเท่านั้น ข้อพิพาทระหว่างโจทก์กับจำเลยที่ 1 จึงมิใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

(18) คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ 18/2554

สัญญาจ้างให้โจทก์ปรับปรุงภูมิทัศน์ถนนระหว่างเทศบาลกับเอกชน

ศาลปกครอง เห็นว่า จำเลยเป็นราชการส่วนท้องถิ่น มีอำนาจหน้าที่ในการจัดให้มีและ บำรุงทางบกและทางน้ำ รวมทั้งการจัดการให้มีและบำรุงการไฟฟ้า หรือแสงสว่าง จำเลยจึงเป็นหน่วยงานทางปกครอง เมื่อสัญญาพิพาทมีวัตถุประสงค์ของสัญญาเพื่อจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคอันเป็นการจัดทำบริการสาธารณะของจำเลยตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดครบองค์ประกอบของสัญญาทางปกครอง สัญญาพิพาทจึงเป็นสัญญาทางปกครอง

ศาลยุติธรรม เห็นว่า คดีนี้จำเลยซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองได้ว่าจ้างโจทก์ปรับปรุงภูมิทัศน์ถนนเป็นสัญญาจ้างทำของตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 587 ไม่ปรากฏว่าเป็นการว่าจ้างให้โจทก์ชำระหนี้ตามสัญญาว่าด้วยการบริการสาธารณะ แต่สัญญาว่าจ้าง

ระหว่างโจทก์กับจำเลยเป็นสัญญาที่ทั้งสองฝ่ายมีสถานะเท่าเทียมกัน ศาลจึงจำต้องวินิจฉัยต่อไปว่า โจทก์หรือจำเลยต่างฝ่ายต่างผิดสัญญาต่อกันหรือไม่ เพียงใด และความเสียหายที่เกิดขึ้นจากคู่สัญญา ฝ่ายใด อย่างไร และค่าเสียหายมีจำนวนเท่าใด สัญญาจ้างทำของดังกล่าวจึงไม่มีลักษณะเป็นสัญญา ทางปกครอง

คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล เห็นว่า จำเลยเป็น ราชการส่วนท้องถิ่น จึงเป็นหน่วยงานทางปกครอง มีอำนาจหน้าที่ในการจัดให้มีและบำรุงทางบกและ ทางน้ำ รวมทั้งการจัดให้มีและบำรุงการไฟฟ้า หรือแสงสว่าง การที่จำเลยตกลงทำสัญญาว่าจ้างโจทก์ ให้ปรับปรุงภูมิทัศน์ถนน โดยการก่อสร้างปรับปรุงทางเท้าสองข้างทาง ปรับปรุงระบบไฟฟ้าแสงสว่าง บนทางเท้าและเกาะกลางถนน รวมถึงปรับปรุงเกาะกลางถนน จึงเป็นการจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค อันเป็นบริการสาธารณะของจำเลย สัญญาดังกล่าวจึงเป็นสัญญาทางปกครอง

(19) คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ 7/2555

สัญญาจ้างจำเลยที่ 1 ให้พัฒนาโปรแกรมและติดตั้งระบบคอมพิวเตอร์ ของกรมส่งเสริมสหกรณ์

ศาลปกครอง เห็นว่า คดีนี้โจทก์เป็นกรมมีฐานะเป็นนิติบุคคล จึงเป็น หน่วยงานทางปกครอง มีภารกิจเกี่ยวกับการส่งเสริม เผยแพร่ ให้ความรู้เกี่ยวกับอุดมการณ์ หลักการ และวิธีการสหกรณ์ให้แก่บุคลากรสหกรณ์ กลุ่มเกษตรกรและประชาชนทั่วไป ส่งเสริมสนับสนุนและ พัฒนาระบบสหกรณ์ให้มีความเข้มแข็ง ฯลฯ ตามกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมส่งเสริมสหกรณ์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พ.ศ. 2545 อันเป็นภารกิจเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะอย่างหนึ่ง ที่รัฐเป็นผู้จัดทำ การที่โจทก์ได้ทำสัญญาจ้างจำเลยที่ 1 ให้พัฒนาโปรแกรมและติดตั้งระบบ คอมพิวเตอร์เพื่อใช้งานเป็นเครื่องมือในการให้บริการแก่ประชาชนหรือสมาชิกของโจทก์ที่ติดต่อกับ โจทก์เพื่อให้ความสะดวก รวดเร็ว และสามารถใช้งานของโจทก์ได้ทุกระบบครบวงจรโดยไม่จำกัด จำนวนผู้ใช้บริการ รวมทั้งต้องมีการปรับปรุงพัฒนาโปรแกรมอยู่ตลอด เพื่อให้ทันต่อการให้บริการ ประชาชนได้อย่างต่อเนื่อง อันเป็นประโยชน์และเป็นเครื่องมือหรืออุปกรณ์สำคัญที่จำเป็นต่อการ ให้บริการจัดทำบริการสาธารณะของโจทก์ให้บรรลุผล ดังนั้น สัญญาที่โจทก์ว่าจ้างจำเลยที่ 1 พัฒนา โปรแกรมและติดตั้งระบบคอมพิวเตอร์จึงเป็นสัญญาทางปกครอง ส่วนสัญญาค้ำประกันที่จำเลยที่ 2 ให้ไว้แก่โจทก์เพื่อเป็นหลักประกันการปฏิบัติตามสัญญาจ้างดังกล่าวเป็นสัญญาอุปกรณ์ เมื่อข้อพิพาท เกี่ยวกับสัญญาหลักอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองแล้ว ข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญา ค้ำประกันซึ่งเป็นสัญญาอุปกรณ์ จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองด้วยเช่นกัน

ศาลยุติธรรม เห็นว่า คดีนี้โจทก์เป็นหน่วยงานของรัฐมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีอำนาจหน้าที่ส่งเสริมแนะนำและเผยแพร่การสหกรณ์ให้ความรู้หลักการแก่บุคลากร กลุ่มเกษตรกร และประชาชนทั่วไป โจทก์จึงเป็นหน่วยงานทางปกครอง สัญญาจ้างระหว่างโจทก์กับจำเลยที่ 1

เป็นสัญญาจ้างพัฒนาโปรแกรมและติดตั้งระบบคอมพิวเตอร์ในสถานที่ของกรมส่งเสริมสหกรณ์ สัญญาจ้างดังกล่าวที่มีการติดตั้งระบบคอมพิวเตอร์พร้อมโปรแกรมและอุปกรณ์เพื่อให้โจทก์มีอุปกรณ์ที่ทันสมัยใช้ในการปฏิบัติงานให้มีความสะดวกรวดเร็ว ไม่มีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะหรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคแต่อย่างใด สัญญาดังกล่าวจึงไม่เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองแต่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล เห็นว่า โจทก์เป็นส่วนราชการมีฐานะเป็นกรม สังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มีภารกิจเกี่ยวกับการส่งเสริมเผยแพร่ ให้ความรู้เกี่ยวกับอุดมการณ์ หลักการและวิธีการสหกรณ์ให้แก่บุคลากรสหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร และประชาชนทั่วไป ฯลฯ จึงเป็นหน่วยงานทางปกครอง เมื่อสัญญาว่าจ้างพัฒนาโปรแกรมและติดตั้งระบบคอมพิวเตอร์ระหว่างโจทก์และจำเลยที่ 1 มีสาระสำคัญให้จำเลยที่ 1 พัฒนาโปรแกรมระบบงานสหกรณ์และติดตั้งระบบคอมพิวเตอร์ให้แก่หน่วยงานโจทก์ เพื่อนำไปติดตั้งใช้งานที่สหกรณ์ สามารถรวบรวมและเรียกใช้ข้อมูลของสหกรณ์ประเภทที่โจทก์ต้องการได้ผ่านโปรแกรมระบบงาน โดยจำเลยที่ 1 จะต้องจัดส่งและติดตั้งระบบคอมพิวเตอร์ พร้อมโปรแกรมคอมพิวเตอร์สำหรับระบบงานทุกระบบ ตลอดจนถึงเดินสายเชื่อมโยงเครือข่ายและการติดต่อสื่อสารในระบบงานสหกรณ์ของโจทก์ให้ใช้งานร่วมกันได้อย่างสมบูรณ์และมีประสิทธิภาพ เพื่อให้โจทก์มีอุปกรณ์ที่ทันสมัยใช้ในการปฏิบัติงานตามภารกิจในการดำเนินการให้บริการสาธารณะของโจทก์ให้มีความสะดวกรวดเร็ว และสามารถใช้งานได้ทุกระบบครบวงจร การพัฒนาโปรแกรมและติดตั้งระบบคอมพิวเตอร์ดังกล่าวจึงเป็นเครื่องมือหรืออุปกรณ์สำคัญที่จำเป็นต่อการจัดทำบริการสาธารณะของโจทก์ให้บรรลุผล สัญญาว่าจ้างพัฒนาโปรแกรมและติดตั้งระบบคอมพิวเตอร์ระหว่างโจทก์และจำเลยที่ 1 จึงเป็นสัญญาทางปกครอง และข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาค้ำประกันซึ่งเป็นสัญญาอุปกรณ์ ก็อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองเช่นเดียวกัน

5.2.3 กรณีสัญญาเช่า

(1) คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ 28/2554

สัญญาเช่าคอมพิวเตอร์สำหรับการเรียนการสอนของสำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา

ศาลปกครอง เห็นว่า จำเลยมีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นกรมตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินตามมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 มีภารกิจเกี่ยวกับการจัดและส่งเสริมการอาชีวศึกษาและการฝึกอบรมวิชาชีพ โดยมีวิทยาลัยสารพัดช่างเป็นสถานศึกษาที่เป็นส่วนราชการอยู่ในสังกัด มีหน้าที่จัดการอาชีวศึกษาและการฝึกอบรมวิชาชีพอันเป็นภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษา วิชาชีพที่รัฐเป็นผู้จัดทำ การที่วิทยาลัยสารพัดช่างซึ่งเป็นสถานศึกษาในสังกัดของจำเลยตกลงเช่า

เครื่องคอมพิวเตอร์สำหรับการเรียนการสอนจากจอทกและตกลงซื้อระบบเน็ตเวิร์คพร้อมอุปกรณ์ต่าง ๆ โดยกำหนดให้จอทกส่งมอบและติดตั้งที่วิทยาลัยสารพัดช่าง รวมทั้งให้จอทกมีหน้าที่บำรุงรักษาคอมพิวเตอร์ให้อยู่ในสภาพใช้งานได้คืออยู่เสมอตลอดอายุสัญญา จึงเป็นสัญญาเช่าเครื่องคอมพิวเตอร์และสัญญาซื้อขายระบบเน็ตเวิร์คเพื่อนำไปใช้จัดการเรียนการสอนด้านการศึกษาวิชาชีพและการค้นคว้าข้อมูลของนักศึกษาอันเป็นการให้การศึกษาด้านวิชาชีพซึ่งเป็นภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะของสถานศึกษาของจำเลยให้บรรลุผล สัญญาเช่าเครื่องคอมพิวเตอร์และสัญญาซื้อขายระบบเน็ตเวิร์คระหว่างจอทกกับวิทยาลัยสารพัดช่างสุโขทัยจึงเป็นสัญญาทางปกครอง

ศาลยุติธรรม เห็นว่า แม้จำเลยเป็นหน่วยงานของรัฐพิพาทกับจอทกซึ่งเป็นเอกชน แต่สัญญาเช่าเครื่องคอมพิวเตอร์และสัญญาซื้อขายระบบเน็ตเวิร์คตามฟ้องยังไม่มีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครอง 4 ประเภท ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา 3 กรณีจึงเป็นเรื่องสัญญาทางแพ่ง

คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล เห็นว่า จำเลยเป็นกรม จึงเป็นหน่วยงานทางปกครอง มีภารกิจเกี่ยวกับการจัดและส่งเสริมการอาชีวศึกษาและการฝึกอบรมวิชาชีพ โดยมีวิทยาลัยสารพัดช่างเป็นสถานศึกษาที่เป็นส่วนราชการอยู่ในสังกัด มีหน้าที่จัดการอาชีวศึกษาและการฝึกอบรมวิชาชีพอันเป็นภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษาวิชาชีพที่รัฐเป็นผู้จัดทำ การที่วิทยาลัยสารพัดช่างสุโขทัยซึ่งเป็นสถานศึกษาในสังกัดของจำเลยตกลงเช่าเครื่องคอมพิวเตอร์สำหรับการเรียนการสอนและตกลงซื้อระบบเน็ตเวิร์คพร้อมอุปกรณ์ต่าง ๆ จากจอทก ก็เพื่อนำไปใช้ในการจัดการเรียนการสอนด้านการศึกษาวิชาชีพและการค้นคว้าข้อมูลของนักศึกษา อันเป็นการให้การศึกษาด้านวิชาชีพซึ่งเป็นภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะของสถานศึกษาของจำเลยให้บรรลุผล สัญญาเช่าเครื่องคอมพิวเตอร์และสัญญาซื้อขายระบบเน็ตเวิร์คดังกล่าว จึงเป็นสัญญาทางปกครอง

(2) คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ 17- 41/2555

สัญญาเช่าที่ดินเพื่อทำตลาดของกรุงเทพมหานคร

ศาลปกครอง เห็นว่า จำเลยที่ 1 เป็นราชการส่วนท้องถิ่น มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีอำนาจหน้าที่จัดให้มีและควบคุมตลาด จัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองในการจัดให้มีและควบคุมตลาด ซึ่งการจัดให้มีตลาดอันเป็นบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ของจำเลยที่ 1 นั้น ย่อมต้องหมายถึงการดำเนินการทั้งปวงเพื่อจัดให้มีตลาดสำหรับให้บริการแก่ประชาชน มูลคดีนี้สืบเนื่องจากการที่จำเลยที่ 1 ทำสัญญาเช่าช่วงที่ดินจากจำเลยที่ 2 และจำเลยที่ 1 ทำสัญญาให้เช่าแผงค้ากับจอทก สัญญาเช่าช่วงที่ดินและสัญญาเช่าแผงค้าถาวรนี้ จึงมีคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งอันได้แก่จำเลยที่ 1 เป็นหน่วยงานทางปกครอง และสัญญาทำขึ้นเพื่อให้บริการแก่ประชาชนตามอำนาจหน้าที่ของจำเลยที่ 1 บรรลุผล จึงมีวัตถุประสงค์ให้จำเลยที่ 2 และ

โจทก์เข้าร่วมดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะกับจำเลยที่ 1 โดยตรง สัญญาเช่าช่วงที่ดินและสัญญาเช่าแผงดังกล่าวจึงเป็นสัญญาทางปกครอง

ศาลยุติธรรม เห็นว่า แม้จำเลยที่ 1 เป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นอันมีฐานะเป็นหน่วยงานทางปกครอง มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะต่างๆ ก็ตาม แต่การที่จำเลยที่ 1 ทำสัญญาเช่าช่วงที่ดินกับจำเลยที่ 2 เพื่อจัดทำเป็นโครงการตลาด จำเลยที่ 1 ในฐานะผู้เช่าช่วงตกลงให้ผลประโยชน์แก่จำเลยที่ 2 ผู้ให้เช่าช่วงเป็นค่าเช่ารายเดือน โดยที่จำเลยที่ 1 จะทำสัญญาเช่ากับประชาชนผู้ค้าแผงรายย่อยที่สนใจเพื่อเก็บค่าเช่าแผงเป็นรายเดือนอีกทอดหนึ่ง สัญญาเช่าแผงดังกล่าวจึงมีลักษณะเป็นการจัดทำบริการสาธารณะหรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคโดยตรงหรือโดยสภาพอันจะมีลักษณะเป็นการจัดทำบริการสาธารณะหรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคโดยตรงหรือโดยสภาพอันจะมีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครอง แต่เป็นการดำเนินการในเชิงพาณิชย์โดยมิได้มีการใช้เอกสิทธิ์ของรัฐเหนือคู่สัญญาเพื่อให้การใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินกิจการทางปกครองบรรลุผล อีกทั้งเป็นการดำเนินการที่อยู่ภายใต้ความสมัครใจของคู่สัญญาอันมีลักษณะเป็นเอกเทศสัญญาระหว่างบุคคล จึงไม่ใช่สัญญาทางปกครอง

คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล เห็นว่า แม้จะปรากฏว่าจำเลยที่ ๑ เป็นหน่วยงานทางปกครอง แต่ข้อกำหนดของสัญญาดังกล่าวก็เป็นเพียงการให้เช่าสถานที่ซึ่งมีลักษณะของเนื้อหาเช่นเดียวกับสัญญาทางแพ่งระหว่างเอกชนด้วยกัน มิได้มีการกำหนดพิเศษที่จะทำให้เป็นสัญญาทางปกครอง หรือเป็นการมอบหมายให้โจทก์ซึ่งเป็นเอกชนเป็นผู้จัดให้มีบริการสาธารณะแทนจำเลยที่ 1 จำเลยที่ 1 ประสงค์เพียงค่าเช่าแผงรายเดือนซึ่งเป็นลักษณะเดียวกับการประกอบกิจการเชิงพาณิชย์เช่นเดียวกับเอกชน สัญญาพิพาทจึงมีลักษณะเป็นสัญญาทางแพ่ง

5.2.4 กรณีสัญญากู้ยืมเงิน

(1) คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ 6/2552, 9 – 10/2553

สัญญาให้กู้ยืมเงินของกรมส่งเสริมสหกรณ์

ศาลปกครอง เห็นว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นหน่วยงานทางปกครองซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวกับการส่งเสริมกิจการของสหกรณ์ตกลงให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 กู้ยืมเงินกองทุนพัฒนาสหกรณ์เพื่อใช้ในการดำเนินการรวบรวมและกระจายผลผลิตล้นจี่ออกจากแหล่งผลิตเพื่อรักษาเสถียรภาพของราคาล้นจี่มิให้ตกต่ำอันเป็นการดำเนินการงานเพื่อจัดทำบริการสาธารณะที่อยู่ในหน้าที่ของผู้ฟ้องคดี โดยใช้งบประมาณของทางราชการ กรณีจึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้มอบให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เข้าดำเนินการหรือเข้าร่วมดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะกับผู้ฟ้องคดี สัญญากู้ยืมเงินระหว่าง ผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงเป็นสัญญาทางปกครอง มิได้เป็นสัญญากู้ยืมเงินที่อยู่บนหลักเสรีภาพแห่งการทำสัญญาตามหลักกฎหมายแพ่ง ส่วนสัญญาค้ำประกันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ถึงที่ 12 ทำไว้กับผู้ฟ้องคดี

เพื่อค้ำประกันสัญญากู้ยืมเงินระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 อันเป็นสัญญาหลัก สัญญาค้ำประกันดังกล่าวจึงถือได้ว่าเป็นสัญญาทางปกครองด้วย

ศาลยุติธรรม เห็นว่า แม้สัญญากู้ยืมเงินและสัญญาค้ำประกันของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจะมีลักษณะที่คู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครอง ซึ่งผู้ฟ้องคดีในฐานะหน่วยงานทางปกครองจะมีอำนาจเหนือคู่สัญญา แต่ในกรณีนี้ผู้ฟ้องคดีได้ลดฐานะสถานะสิทธิการเป็นองค์กรผู้มีอำนาจเหนือคู่สัญญามาตกลงยินยอมทำสัญญากู้ยืมเงินและสัญญาค้ำประกันกับผู้ถูกฟ้องคดีในฐานะที่มีอำนาจเท่าเทียมกัน ทั้งเมื่อพิจารณาวัตถุประสงค์แห่งสัญญาแล้ว สัญญากู้ยืมเงินและสัญญาค้ำประกันดังกล่าวเป็นการก่อให้เกิดนิติสัมพันธ์ของคู่สัญญาตามกฎหมายเอกชนที่หากลูกหนี้ไม่ชำระหนี้แก่เจ้าหนี้ เจ้าหนี้ชอบจะร้องขอต่อศาลเพื่อบังคับชำระหนี้เว้นแต่สภาพแห่งหนี้จะไม่เปิดช่องให้ทำเช่นนั้นได้ ทั้งอำนาจแห่งมูลหนี้เจ้าหนี้อย่อมมีสิทธิเรียกให้ลูกหนี้ชำระหนี้ได้ เป็นต้น ซึ่งการบังคับนิติกรรมและสัญญาดังกล่าวจะต้องบังคับไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วยหลักหนี้นิติกรรมและสัญญา แม้ผู้ฟ้องคดีจะมีหน้าที่ส่งเสริมกิจการของสหกรณ์และตกลงให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 กู้ยืมเงินจากกองทุนพัฒนาสหกรณ์เพื่อใช้รวบรวมและกระจายผลผลิตลีนจื่อออกจากแหล่งผลิตเพื่อรักษาเสถียรภาพของราคาลีนจื่อให้ตกต่ำอันเป็นการดำเนินงานจัดทำบริการสาธารณะและมีการใช้งบประมาณของทางราชการ ซึ่งเกณฑ์การพิจารณาว่าสัญญาใดเป็นสัญญาทางปกครองย่อมพิจารณาจากหลักการจัดทำบริการสาธารณะอันมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะเป็นสำคัญ แต่การพิจารณาหลักเกณฑ์การจัดทำบริการสาธารณะอย่างกว้างจนเกินไปอาจส่งผลกระทบต่อระบบกระบวนการยุติธรรมได้ โดยข้อพิพาทใดที่มีวัตถุประสงค์คาบเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะแต่ยังต้องบังคับตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ข้อพิพาทดังกล่าวยังเป็นข้อพิพาททางแพ่ง อาทิเช่น สัญญากู้ยืมเงินและค้ำประกันระหว่างกองทุนกู้ยืมเพื่อการศึกษา กับนักเรียนนักศึกษาและผู้ปกครองของนักเรียนและนักศึกษา เป็นต้น ทั้งเมื่อพิจารณาวัตถุประสงค์ของสัญญากู้ยืมเงินและสัญญาค้ำประกันในคดีนี้มีได้ระบุไว้ชัดแจ้งเพื่อวัตถุประสงค์ใด แม้เชื่อได้ว่าการกู้ยืมเงินของผู้ถูกฟ้องคดีกับผู้ฟ้องคดีเกิดขึ้นเพื่อนำเงินไปใช้ในการรักษาเสถียรภาพของราคาลีนจื่อให้ตกต่ำก็เป็นเพียงวิธีการหนึ่งเท่านั้น ส่วนการรักษาเสถียรภาพของราคาลีนจื่อยังคงมีความเกี่ยวข้องกับหน่วยงานอื่นหรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ในการรวบรวมและกระจายผลผลิตลีนจื่อต่อไป แม้เงินในการให้กู้ยืมจะเป็นเงินงบประมาณของทางราชการก็มิใช่การชี้ชัดประการใดว่าสัญญาดังกล่าวจะเป็นสัญญาทางปกครองและไม่ปรากฏว่า การจัดทำสัญญากู้ยืมเงินและสัญญาค้ำประกันระหว่างผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองมีการใช้อำนาจของผู้ฟ้องคดีในฐานะหน่วยงานทางปกครองที่มีอำนาจเหนือกว่าคู่สัญญาแต่ประการใด แต่เป็นการตกลงด้วยความสมัครใจและมีการกำหนดเงื่อนไขของสัญญาไว้ แม้จะทำให้คู่สัญญาบางฝ่ายได้เปรียบคู่สัญญาบางฝ่าย แต่คู่สัญญาฝ่ายหนึ่งยินยอมยอมเป็นไปตามอำนาจในการ

เจรจาของคู่สัญญาที่อาจมีอำนาจในการเจรจาแตกต่างกัน แต่ยังคงอยู่บนหลักพื้นฐานของการแสดงเจตนาในการทำสัญญา สัญญากู้ยืมเงินและค้ำประกันดังกล่าวจึงมิใช่สัญญาทางปกครอง

คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล เห็นว่า แม้ผู้ฟ้องคดีเป็นส่วนราชการมีฐานะเป็นกรม มีภารกิจเกี่ยวกับการส่งเสริม เผยแพร่ ให้ความรู้เกี่ยวกับอุดมการณ์ หลักการและวิธีการสหกรณ์ให้แก่บุคลากรสหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร และประชาชนทั่วไป ส่งเสริม สนับสนุน และพัฒนาระบบสหกรณ์ให้มีความเข้มแข็ง โดยการพัฒนากระบวนการเรียนรู้ในการเพิ่มขีดความสามารถในด้านการบริหารจัดการ การดำเนินธุรกิจอย่างมีประสิทธิภาพ และมีการเชื่อมโยงธุรกิจสหกรณ์สู่ระดับสากล เพื่อให้สมาชิกสหกรณ์มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคม เมื่อผู้ฟ้องคดีฟ้องให้รับผิดตามสัญญากู้ยืมเงินอันเป็นสัญญาเงินกู้เพื่อปรับปรุงโครงสร้างหนี้ของผู้ถูกฟ้องคดีในคดีนี้ซึ่งมีลักษณะเป็นสัญญาทางแพ่ง ข้อพิพาทในคดีนี้จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม ข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาค้ำประกันระหว่างผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ถึงที่ 12 ซึ่งเป็นสัญญาอุปการณณ์จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรมเช่นเดียวกัน

(2) คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ 34 - 35/2554

สัญญาให้องค์กรเกษตรกรที่ได้รับการคัดเลือกกู้ยืมเงินกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรของกรมส่งเสริมสหกรณ์

ศาลปกครอง เห็นว่า ผู้ฟ้องคดีมีฐานะเป็นกรม สังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ อันมีฐานะเป็นหน่วยงานทางปกครอง มีภารกิจเกี่ยวกับการส่งเสริม สนับสนุน และพัฒนาระบบสหกรณ์ให้มีความเข้มแข็ง โดยมีอำนาจหน้าที่ส่งเสริม สนับสนุน และคุ้มครองระบบสหกรณ์และปฏิบัติหน้าที่อื่นใด ตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์หรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย ได้รับมอบหมายจากรัฐบาลโดยกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ให้เป็นผู้พิจารณาคัดเลือกองค์กรเกษตรกรเข้าร่วมโครงการสนับสนุนสินเชื่อเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรในการจัดหาปุ๋ย ได้ทำสัญญาให้องค์กรเกษตรกรที่ได้รับการคัดเลือกกู้ยืมเงินกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร และติดตามองค์กรเกษตรกรซึ่งกู้ยืมเงินไปใช้ให้ตรงตามวัตถุประสงค์ ตลอดจนติดตามชำระหนี้เพื่อชำระคืนกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรภารกิจที่ผู้ฟ้องคดีได้รับมอบหมายดังกล่าวจึงเป็นการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อให้การส่งเสริม สนับสนุน และคุ้มครองระบบสหกรณ์บรรลุผล ฉะนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีตกลงทำสัญญากับผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ในสัญญากู้ยืมเงินกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร โครงการสนับสนุนสินเชื่อในการจัดหาปุ๋ยเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร เพื่อให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ซึ่งเป็นองค์กรเกษตรกรนำเงินดังกล่าวไปให้เกษตรกรซึ่งเป็นสมาชิกของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 กู้ยืมไปจัดซื้อปุ๋ยอินทรีย์ ปุ๋ยชีวภาพ เมล็ดพันธุ์พืช ปุ๋ยเคมี หรือปุ๋ยอื่น ๆ รวมทั้งวัสดุอุปกรณ์ในการผลิตปุ๋ยอินทรีย์และปุ๋ยชีวภาพไว้ใช้ในการผลิตได้เหมาะสมสอดคล้องกับสภาพพื้นที่และความต้องการของตนเอง ซึ่งจะทำให้ประสิทธิภาพการผลิตทางการเกษตรเพิ่มสูงขึ้น สัญญาดังกล่าวจึงมีลักษณะเป็นสัญญาที่ให้บริการสาธารณะ นอกจากนั้น สัญญาพิพาทยังมีข้อกำหนด

หลายประการที่กำหนดให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองมีเอกสิทธิ์หรือสิทธิพิเศษเหนือผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ซึ่งจะไม่ปรากฏในสัญญาทางแพ่ง ฉะนั้น สัญญาพิพาทในคดีนี้จึงมีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครอง

ศาลยุติธรรม เห็นว่า คดีนี้แม้ผู้ฟ้องคดีเป็นส่วนราชการมีฐานะเป็นกรม มีภารกิจเกี่ยวกับการส่งเสริม เผยแพร่ ให้ความรู้เกี่ยวกับอุดมการณ์ หลักการและวิธีการสหกรณ์ให้แก่บุคลากร สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร และประชาชนทั่วไป ส่งเสริม สนับสนุน และพัฒนาระบบสหกรณ์ให้มีความเข้มแข็ง โดยการพัฒนากระบวนการเรียนรู้ในการเพิ่มขีดความสามารถในด้านการบริหารจัดการ การดำเนินธุรกิจอย่างมีประสิทธิภาพ และมีการเชื่อมโยงธุรกิจสหกรณ์สู่ระดับสากล เพื่อให้สมาชิกสหกรณ์มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคม จึงเป็นหน่วยงานทางปกครอง สัญญากู้ยืมพิพาทมีวัตถุประสงค์แห่งหนึ่งซึ่งชี้ว่าเป็นการมุ่งโดยตรงต่อการผูกนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างคู่สัญญาเพื่อจะก่อเปลี่ยนแปลง โอน สงวน หรือระงับซึ่งสิทธิ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีในฐานะหน่วยงานทางปกครองได้มีการใช้เอกสิทธิ์หรือสิทธิพิเศษเหนือคู่สัญญาแต่ประการใด ถ้าลูกหนี้ละเลยเสียไม่ชำระหนี้ของตน เจ้าหนี้จะร้องขอต่อศาลให้สั่งบังคับชำระหนี้ก็ได้ เว้นแต่สภาพแห่งหนี้จะไม่เปิดช่องให้ทำเช่นนั้นได้ ซึ่งการบังคับตามสัญญาดังกล่าวจะต้องบังคับไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วยหลักนิติกรรม สัญญา และหนี้ การที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องให้รับผิดชอบสัญญาเงินกู้ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้กู้ยืมไปให้สมาชิกของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 กู้ต่อ จึงมีลักษณะเป็นสัญญาทางแพ่ง สำหรับสัญญาค้ำประกันหนี้รายนี้มีวัตถุประสงค์แห่งหนึ่งก็คือการค้ำประกันหนี้สัญญาเงินกู้ยืมข้างต้นซึ่งเป็นสัญญาทางแพ่งและเป็นสัญญาอุปกรณ์ของสัญญาเงินกู้ดังกล่าว จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรมเช่นเดียวกัน

คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล เห็นว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นส่วนราชการระดับกรม สังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ จึงเป็นหน่วยงานทางปกครอง แต่สัญญากู้ยืมเงินระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ไม่มีลักษณะเป็นสัญญาสัมพันธ์ สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ มีสาระสำคัญเป็นการให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 กู้ยืมเงินโดยกำหนดวิธีใช้เงินคืน ทั้งวัตถุประสงค์แห่งสัญญาก็เป็นเงินที่นำไปให้กู้ยืมเฉพาะเกษตรกรที่เป็นสมาชิกเพียงกลุ่มเดียวเท่านั้น มิใช่สัญญาที่ผู้ฟ้องคดีมอบให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เข้าดำเนินการบริการสาธารณะโดยตรงหรือ เข้าร่วมดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะกับผู้ฟ้องคดีที่จะถือว่าเป็นสัญญาทางปกครอง แต่เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางแพ่งที่อยู่ในการพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม ข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาค้ำประกันซึ่งเป็นสัญญาอุปกรณ์ จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรมเช่นเดียวกัน

(3) คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ 46/2555

สัญญาให้กู้ยืมเงินของกรมส่งเสริมสหกรณ์

ศาลปกครอง เห็นว่า ผู้ฟ้องคดีมีฐานะเป็นกรม สังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ อันมีฐานะเป็นหน่วยงานทางปกครอง มีอำนาจหน้าที่ส่งเสริม สนับสนุน และคุ้มครองระบบสหกรณ์ มีวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมและเผยแพร่อาชีพการเกษตร ศึกษาศึกษาอุตสาหกรรม ในครัวเรือน หรือการประกอบอาชีพอย่างอื่นในหมู่สมาชิกและครอบครัวสมาชิก และรวบรวมผลิตผลการเกษตรและผลิตภัณฑ์ของสมาชิกมาจัดการขาย หรือแปรรูปออกขายโดยซื้อหรือรวบรวมผลิตผลจากสมาชิกก่อนผู้อื่น รวมทั้งจัดให้มีเงินกู้หรือสินเชื่อแก่สมาชิกเพื่อการประกอบอาชีพ ที่ผู้ฟ้องคดีได้ทำสัญญากู้ยืมเงินกองทุนพัฒนาสหกรณ์ เพื่อให้สมาชิกของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 กู้เพื่อนำไปรวบรวมไม้ยูคาลิปตัสเพื่อแปรรูปจำหน่าย นั้น โดยที่กองทุนพัฒนาสหกรณ์จัดตั้งขึ้นในกรมส่งเสริมสหกรณ์ (ผู้ฟ้องคดี) เพื่อเป็นทุนส่งเสริมกิจการของสหกรณ์ โดยเงินของกองทุนมีแหล่งที่มาที่สำคัญ คือเงินอุดหนุนที่ได้รับจากงบประมาณแผ่นดิน ดังนั้น รัฐจึงได้เข้าควบคุมการดำเนินการต่าง ๆ ของกองทุน โดยกำหนดว่า การรับเงิน การจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน การจัดหาผลประโยชน์ การจัดการและการจำหน่ายทรัพย์สินของกองทุนให้เป็นไปตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการพัฒนาสหกรณ์แห่งชาติ ซึ่งข้อสัญญามีลักษณะจำกัดอิสระของผู้กู้ยืมในการใช้เงิน การที่ผู้ฟ้องคดีได้ตกลงกันทำสัญญากู้ยืมเงินกองทุนพัฒนาสหกรณ์ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 กู้ยืมเงินเพื่อนำไปให้สมาชิกของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ซึ่งเป็นเกษตรกรกู้ยืมเพื่อนำไปรวบรวมไม้ยูคาลิปตัส อันเป็นผลิตผลของเกษตรกรผู้ทำสวนยูคาลิปตัสเพื่อแปรรูปจำหน่าย จึงมีลักษณะเป็นการมอบหมายให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ซึ่งเป็นองค์กรเกษตรกรจัดหาเงินกู้หรือสินเชื่อให้แก่เกษตรกรไปดำเนินการเพื่อรวบรวมและแปรรูปผลิตผลทางการเกษตร อันมีลักษณะเป็นการจัดทำบริการสาธารณะทางด้านการเกษตร สัญญาพิพาทจึงเป็นสัญญาทางปกครอง

ศาลยุติธรรม เห็นว่า สัญญากู้ยืมเงินระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ไม่มีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ แต่มีสาระสำคัญเป็นการให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 กู้ยืม โดยกำหนดวิธีการใช้เงิน ทั้งวัตถุประสงค์แห่งสัญญาก็เป็นเงินที่นำไปให้กู้ยืมเฉพาะเกษตรกรที่เป็นสมาชิกของผู้ฟ้องคดีที่ 1 มิใช่สัญญาที่ ผู้ฟ้องคดีมอบให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เข้าดำเนินการบริการสาธารณะโดยตรง หรือเข้าร่วมดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะกับผู้ฟ้องคดีที่จะถือว่าเป็นสัญญาทางปกครอง อันจะอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง แต่เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางแพ่งที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม และข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาค้ำประกันซึ่งเป็นสัญญาอุปกรณ์ของสัญญากู้ยืมเงินดังกล่าวย่อมอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรมด้วย

คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล เห็นว่า ผู้ฟ้องคดี มีฐานะเป็นกรม สังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ จึงเป็นหน่วยงานทางปกครองมีอำนาจหน้าที่ ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์ การส่งเสริม สนับสนุน และคุ้มครองระบบสหกรณ์ รวมทั้ง มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารเงินกองทุนต่างๆ ที่ผ่านผู้ฟ้องคดีโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้สหกรณ์กู้ยืม สำหรับกองทุนพัฒนาสหกรณ์เป็นกองทุนที่จัดตั้งขึ้นในกรมของผู้ฟ้องคดี โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็น ทุนส่งเสริมกิจการของสหกรณ์ ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีได้ตกลงกันทำสัญญากับผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ซึ่งเป็น สหกรณ์การเกษตร ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 กู้ยืมเงินกองทุนพัฒนาสหกรณ์เพื่อนำไปให้สมาชิกของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ซึ่งเป็นเกษตรกรกู้ยืมเพื่อนำไปรวบรวมไม้ยูคาลิปตัส อันเป็นผลผลิตของเกษตรกร ผู้ทำสวนยูคาลิปตัสเพื่อแปรรูปจำหน่าย จึงมีลักษณะเป็นการมอบหมายให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ซึ่งเป็น องค์กรเกษตรกรจัดหาเงินกู้หรือสินเชื่อให้แก่เกษตรกรไปดำเนินการรวบรวมและแปรรูปผลผลิต ทางการเกษตร อันมีลักษณะเป็นการจัดทำบริการสาธารณะทางด้านการเกษตร สัญญาดังกล่าวจึงมี คู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครอง และมีลักษณะเป็นสัญญาที่ให้จัดทำหรือเข้าร่วมจัดทำ บริการสาธารณะ อันเป็นสัญญาทางปกครอง

(4) คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ 80/2555

การให้กู้ยืมเงินของกรมส่งเสริมสหกรณ์

ศาลปกครอง เห็นว่า การที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองมี อำนาจหน้าที่ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งมีอำนาจ หน้าที่บริหารกองทุนต่างๆ ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 กู้ยืมเงินกองทุนพัฒนาสหกรณ์เพื่อดำเนินงานตาม โครงการสนับสนุนเงินทุนหมุนเวียนเพื่อพัฒนาเกษตรกรโดยให้สมาชิกผู้เลี้ยงโคนมรายใหม่กู้ไป เลี้ยงโคนมตามโครงการพัฒนาธุรกิจโคนม ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ในฐานะองค์กรเกษตรกรที่มีหน้าที่บริหาร สินเชื่อให้สมาชิกสหกรณ์เพื่อไปจัดทำกิจการทางเกษตรมีหน้าที่นำเงินกู้ไปให้สมาชิกยืมตาม วัตถุประสงค์ สัญญากู้ยืมจึงเป็นเครื่องมือของผู้ฟ้องคดีในการมอบหมายให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จัดทำ บริการสาธารณะให้เกษตรกรแทนรัฐโดยตรง นอกจากนั้นข้อกำหนดในสัญญาหลายข้อ กำหนดสิทธิ และหน้าที่ของคู่สัญญาที่มีลักษณะพิเศษแสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐแตกต่างไปจากสัญญาแพ่งทั่วไป กล่าวคือ ในสัญญาดังกล่าวกำหนดให้ผู้กู้ยืมเงินนำเงินไปให้สมาชิกสหกรณ์ผู้เลี้ยงโคนมรายใหม่กู้ไป เลี้ยงโคนมตามโครงการพัฒนาธุรกิจโคนมเท่านั้น การใช้เงินกู้ยืมนอกเหนือความมุ่งหมายต้องได้รับ อนุญาตเป็นหนังสือ และในระหว่างผู้กู้ยืมยังเป็นหนี้เงินกู้ยืมเงินกองทุนพัฒนาสหกรณ์อยู่ ผู้กู้ยืมจะ กู้ยืมเงินจากผู้อื่นหรือแหล่งเงินกู้อื่นไม่ได้ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากผู้ให้กู้ยืมก่อน เป็นการแสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐที่อยู่ในฐานะที่เหนือกว่าเอกชน คู่สัญญาไม่ได้อยู่ในฐานะเท่าเทียมกัน เพื่อให้การดำเนินงานกิจการของฝ่ายปกครองในการบริการสาธารณะบรรลุผล และจากข้อกำหนด ในสัญญาดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า ผู้ฟ้องคดีได้มอบหมายให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เป็นผู้ดำเนินการ

ทางปกครองและจัดทำบริการสาธารณะแทนผู้ฟ้องคดีในรูปของสัญญากู้ยืมเงิน โดยกำหนดวัตถุประสงค์ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 นำเงินกู้ไปให้สมาชิกของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ที่เป็นเกษตรกรผู้เลี้ยงโคนมรายใหม่กู้ไปเลี้ยงโคนมซึ่งเป็นการให้ความช่วยเหลือด้านการเงินแก่สมาชิกกลุ่มเกษตรกรเพื่อเป็นทุนหมุนเวียนในการดำเนินธุรกิจของสหกรณ์ตามวัตถุประสงค์ของกองทุนพัฒนา สัญญากู้ยืมเงินดังกล่าวจึงเป็นเครื่องมือของผู้ฟ้องคดีเพื่อให้การดำเนินกิจการทางปกครองในการจัดทำบริการสาธารณะตามภาระหน้าที่บรรลุผล ซึ่งเป็นสัญญาทางปกครอง

ศาลยุติธรรม เห็นว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นหน่วยงานทางปกครอง แต่สัญญากู้ยืมเงินกองทุนพัฒนาสหกรณ์ระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มีสาระสำคัญเป็นเพียงการให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 กู้ยืมเงินโดยกำหนดหลักเกณฑ์การนำเงินไปใช้ตามวัตถุประสงค์และกำหนดวิธีการใช้เงินคืนไว้โดยวัตถุประสงค์แห่งสัญญาเป็นการนำเงินกู้ที่ได้รับดังกล่าวเพื่อส่งเสริมเฉพาะเกษตรกรที่เป็นสมาชิกของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ซึ่งเป็นผู้เลี้ยงโคนมรายใหม่กู้ไปเลี้ยงโคนมตามโครงการพัฒนาธุรกิจโคนมเท่านั้น มิได้ให้เกษตรกรอื่นกู้ยืมเป็นการทั่วไป จึงมิใช่สัญญาที่ผู้ฟ้องคดีมอบให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เข้าดำเนินการบริการสาธารณะโดยตรงหรือเข้าร่วมดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะกับผู้ฟ้องคดี ส่วนข้อกำหนดในสัญญาที่ให้ผู้กู้ยืมนำเงินไปให้สมาชิกสหกรณ์ผู้เลี้ยงโคนมรายใหม่กู้ไปเลี้ยงโคนมตามโครงการพัฒนาธุรกิจโคนมเท่านั้น การใช้เงินนอกเหนือความมุ่งหมายต้องได้รับอนุญาตเป็นหนังสือ ในระหว่างเป็นหนี้กองทุนพัฒนาสหกรณ์อยู่ ผู้กู้ยืมจะกู้ยืมเงินจากผู้อื่นหรือแหล่งเงินกู้อื่นไม่ได้ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากผู้ฟ้องคดี หรือข้อกำหนดที่ให้ผู้กู้ยืมต้องปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการ และคำสั่งของผู้ให้กู้ยืมนั้น สัญญากู้ยืมเงินของสถาบันการเงินทั่วไป ก็กำหนดวัตถุประสงค์ของการใช้เงินที่กู้ยืมและข้อกำหนดควบคุมการปฏิบัติตามสัญญาไว้เช่นเดียวกัน เพื่อเป็นหลักประกันให้ผู้กู้ยืมนำเงินไปใช้ตามวัตถุประสงค์ของการกู้ยืมเงินแต่ละประเภทของสถาบันการเงินโดยมิให้นำไปใช้ในกิจการอื่นนอกเหนือวัตถุประสงค์ที่ผู้ให้กู้ยืมกำหนดไว้ เพื่อจะทำให้ผู้ให้กู้ได้รับเงินที่กู้ยืมคืนจากผู้กู้ยืมตามสัญญาได้ ข้อกำหนดดังกล่าวจึงไม่เป็นข้อบ่งชี้ว่าเป็นการกำหนดสิทธิและหน้าที่ของคู่สัญญาที่มีลักษณะพิเศษแสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐ สัญญาพิพาทจึงไม่ใช่สัญญาทางปกครอง

คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล เห็นว่า ผู้ฟ้องคดีมีฐานะเป็นกรม สังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ จึงเป็นหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา 3 มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์การส่งเสริม สนับสนุน และคุ้มครองระบบสหกรณ์ รวมทั้งมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารเงินกองทุนต่างๆ ที่ผ่านผู้ฟ้องคดีโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้สหกรณ์ สำหรับกองทุนพัฒนาสหกรณ์เป็นกองทุนที่จัดตั้งขึ้นในกรมของผู้ฟ้องคดี โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นทุนส่งเสริมกิจการของสหกรณ์ ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีได้ตกลงกันทำสัญญากับผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ซึ่งเป็นสหกรณ์โคนมให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 กู้ยืมเงินกองทุนพัฒนาสหกรณ์เพื่อนำไปให้สมาชิกของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ซึ่งเป็นเกษตรกรผู้เลี้ยงโคนมกู้ยืมเพื่อนำไปดำเนินการตามโครงการ

สนับสนุนเงินทุนหมุนเวียนเพื่อพัฒนาผู้ประกอบการเพื่อดำเนินการตามโครงการพัฒนาธุรกิจโคนมของสมาชิกอันเป็นผลิตผลของเกษตรกรผู้เลี้ยงโคนมเพื่อแปรรูปจำหน่าย จึงมีลักษณะเป็นการมอบหมายให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ซึ่งเป็นองค์กรเกษตรกรจัดหาเงินกู้หรือสินเชื่อให้แก่สมาชิกของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ซึ่งเป็นเกษตรกรผู้เลี้ยงโคนมรายใหม่กู้ยืมไปเลี้ยงโคนม ซึ่งเป็นการให้ความช่วยเหลือด้านการเงินแก่สมาชิกกลุ่มเกษตรกรเพื่อเป็นทุนหมุนเวียนในการดำเนินธุรกิจของสหกรณ์ตามวัตถุประสงค์ของกองทุนพัฒนาสหกรณ์ อันมีลักษณะเป็นการจัดทำบริการสาธารณะ สัญญาดังกล่าวจึงเป็นสัญญาทางปกครอง

(5) คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ 8/2556

สัญญาให้กู้ยืมเงินของกรมส่งเสริมสหกรณ์

ศาลปกครอง เห็นว่า โจทก์เป็นกรมในสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ จึงมีฐานะเป็นหน่วยงานปกครอง มีภารกิจเกี่ยวกับการส่งเสริม เผยแพร่ ให้ความรู้เกี่ยวกับอุดมการณ์ หลักการและวิธีการสหกรณ์ให้แก่บุคลากรสหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร และประชาชนทั่วไปส่งเสริมสนับสนุน และพัฒนาระบบสหกรณ์ให้มีความเข้มแข็ง โดยการพัฒนากระบวนการเรียนรู้ในการเพิ่มขีดความสามารถในด้านการบริหารจัดการ การดำเนินธุรกิจอย่างมีประสิทธิภาพ และมีการเชื่อมโยงธุรกิจ สหกรณ์สู่ระดับสากล เพื่อให้สมาชิกสหกรณ์มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคม กองทุนรวมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรเป็นกองทุนซึ่งจัดตั้งขึ้นตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยกองทุนรวมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร พ.ศ. 2534 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือเกษตรกรทั้งระบบและครอบคลุมสินค้าเกษตรทุกชนิด ซึ่งการช่วยเหลือเกษตรกรจะต้องดำเนินการภายใต้หลักการเดียวกันอย่างเป็นธรรมและไม่เลือกปฏิบัติ มีกลไกให้ผลประโยชน์นั้นกลับไปถึงเกษตรกรอย่างแท้จริง โดยให้การช่วยเหลือในด้านการตลาด สินค้าเกษตรและปัจจัยการผลิต อันเป็นการให้โจทก์ซึ่งเป็นคู่สัญญาฝ่ายรัฐควบคุมบริหารเงินที่ให้จำเลยที่ 1 กู้ยืมเงิน แสดงให้เห็นว่า โจทก์มอบหมายให้จำเลยที่ 1 เป็นผู้ดำเนินกิจการทางปกครองและจัดทำบริการสาธารณะดังกล่าวแทนโจทก์ สัญญากู้ยืมเงินดังกล่าวจึงเป็นเครื่องมือของโจทก์เพื่อให้การดำเนินกิจการทางปกครองในการจัดทำบริการสาธารณะตามภาระหน้าที่บรรลุผล จึงเป็นสัญญาทางปกครอง

ศาลยุติธรรม เห็นว่า โจทก์เป็นส่วนราชการมีฐานะเป็นกรม สังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ จึงเป็นหน่วยงานทางปกครอง ที่โจทก์ฟ้องให้จำเลยที่ 1 รับผิดชอบตามสัญญากู้ยืมเงินกองทุนรวมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรโครงการเชื่อมโยงสินเชื่อเพื่อการผลิตและบริการตลาดข้าวของสหกรณ์ ไม่มีกฎหมายบังคับให้จำเลยที่ 1 ต้องจัดหาแหล่งเงินทุนจากการกู้ยืมเงินกองทุนของโจทก์เท่านั้น แต่จำเลยที่ 1 มีเสรีภาพในการกู้ยืมเงินจากสถาบันการเงินอื่น ๆ นอกจากนี้แม้สัญญากู้ยืมมีข้อกำหนดว่า ผู้กู้ยืมจะต้องใช้เงินที่กู้ยืมเพื่อดำเนินการตามโครงการเชื่อมโยงสินเชื่อเพื่อการผลิตและบริการตลาดข้าวของสหกรณ์ต้องปฏิบัติตามระเบียบ คำสั่ง และ

คำแนะนำของนายทะเบียนสหกรณ์ โจทก์และกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ ก็เป็นเพียงข้อกำหนดหรือเงื่อนไขเช่นเดียวกับการกู้ยืมเงินจากสถาบันการเงินทั่วไปเพื่อมิให้ผู้กู้ยืมนำเงินไปใช้ในกิจการอย่างอื่น นอกวัตถุประสงค์ ทั้งข้อสัญญาไม่ได้ให้ออกสิทธิ์โจทก์อย่างหนึ่งอย่างใดนอกเหนือไปจากที่กฎหมายเอกชนของประเทศยินยอมให้กระทำได้ การอนุมัติให้กู้ยืมเงินของโจทก์จึงมิใช่การกระทำทางปกครอง ที่เป็นการแสดงออกซึ่งเจตนาของหน่วยงานทางปกครองที่มุ่งจะผูกนิติสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานทางปกครองกับประชาชนในฐานะที่หน่วยงานทางปกครองมีอำนาจที่เหนือกว่าแต่ประการใด และสัญญา มีสาระสำคัญเป็นการให้จำเลยที่ 1 กู้ยืมเงินโดยกำหนดวิธีใช้เงินคืน ทั้งวัตถุประสงค์แห่งสัญญาก็เป็นการให้กู้ยืมเฉพาะเกษตรกรที่เป็นสมาชิกเพียงกลุ่มเดียวเท่านั้น มิใช่สัญญาที่โจทก์มอบให้จำเลยที่ 1 เข้าดำเนินการบริการสาธารณะโดยตรงหรือเข้าร่วมดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะกับโจทก์อันจะถือว่าเป็นสัญญาทางปกครอง คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล เห็นว่า โจทก์มีฐานะเป็นกรม สังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ จึงเป็นหน่วยงานทางปกครอง มีภารกิจเกี่ยวกับการส่งเสริม เผยแพร่ ให้ความรู้เกี่ยวกับبودมการณ์ หลักการและวิธีการสหกรณ์ให้แก่บุคลากรสหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร และประชาชนทั่วไปส่งเสริม สนับสนุน และพัฒนาระบบสหกรณ์ให้มีความเข้มแข็ง โดยการพัฒนากระบวนการเรียนรู้ในการเพิ่มขีดความสามารถในด้านการบริหารจัดการ การดำเนินธุรกิจอย่างมีประสิทธิภาพและมีการเชื่อมโยงธุรกิจ สหกรณ์สู่ระดับสากล เพื่อให้สมาชิกสหกรณ์มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคม สำหรับกองทุนรวมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรเป็นกองทุนซึ่งจัดตั้งขึ้นตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยกองทุนรวมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร พ.ศ. 2534 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือเกษตรกรทั้งระบบและครอบคลุมสินค้าเกษตรทุกชนิด ทั้งในด้านการตลาด ด้านการผลิตสินค้าเกษตรและด้านสินเชื่อ อันมีลักษณะเป็นการจัดทำบริการสาธารณะ ดังนั้น การที่โจทก์ได้ตกลงกันทำสัญญากับจำเลยที่ 1 ซึ่งเป็นสหกรณ์การเกษตร ให้จำเลยที่ 1 กู้ยืมเงินกองทุนรวมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรตามโครงการเชื่อมโยงสินเชื่อเพื่อการผลิตและบริการตลาดข้าวของสหกรณ์ โดยกำหนดวัตถุประสงค์ให้จำเลยที่ 1 นำเงินที่กู้ยืมไปใช้เพื่อรวบรวมข้าวเปลือกจากสมาชิกโดยมีเป้าหมายให้สมาชิกสหกรณ์ไม่ต้องได้รับความเดือดร้อนในเรื่องราคาข้าวเปลือกตกต่ำและเป็นการยกระดับราคาข้าวเปลือกให้เป็นธรรม ซึ่งเป็นการช่วยเหลือเกษตรกรในด้านการตลาด เพื่อรักษาระดับราคาหรือยกระดับราคาสินค้าเกษตร และช่วยเหลือเกษตรกรในด้านสินเชื่อตามวัตถุประสงค์ของกองทุนรวมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร สัญญาดังกล่าวจึงมีคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครอง และมีลักษณะเป็นสัญญาที่ให้จัดทำหรือเข้าร่วมจัดทำบริการสาธารณะ อันเป็นสัญญาทางปกครอง

5.2.5 กรณีสัญญาให้ทุนการศึกษา

(1) คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ 29/2553

สัญญาให้ทุนการศึกษาของสถาบันการบินพลเรือน

ศาลปกครอง เห็นว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นองค์การรัฐบาลเพื่อดำเนินกิจการอันเป็นสาธารณประโยชน์หรือเพื่อประโยชน์ในการเศรษฐกิจหรือช่วยเหลือในการครองชีพตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. 2496 โดยจัดตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง สถาบันการบินพลเรือน พ.ศ. 2535 มีวัตถุประสงค์ในการดำเนินการผลิตบุคลากรทางด้านการบินและการดำเนินกิจการเกี่ยวกับการบริการช่างอากาศยาน บริการอากาศยาน และบริการอื่นเกี่ยวกับกิจการบินเพื่อประโยชน์ในการผลิตบุคลากร จึงเป็นหน่วยงานทางปกครอง ผู้ฟ้องคดีอนุมติให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ไปศึกษาฝึกอบรม ณ ประเทศสหรัฐอเมริกา โดยผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ตกลงทำสัญญาของพนักงานที่ไปศึกษา ฝึกอบรมและปฏิบัติการวิจัย ซึ่งสัญญาข้อ 4 ระบุให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จะต้องกลับมาปฏิบัติงานตามที่กำหนดในสัญญาให้กับผู้ฟ้องคดีภายหลังสำเร็จการฝึกอบรม สัญญาดังกล่าวจึงเป็นสัญญาทางปกครอง เนื่องจากการจัดให้บุคลากรไปอบรมด้านการบินเพื่อนำความรู้ที่ได้รับมาดำเนินกิจการเกี่ยวกับการบินอันเป็นการจัดทำบริการสาธารณะ สำหรับคดีพิพาทตามสัญญาค้ำประกันระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดี 2 ซึ่งเป็นสัญญาอุปกรณนั้น เมื่อสัญญาหลักอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองแล้ว ข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาค้ำประกันจึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองเช่นกัน

ศาลยุติธรรม เห็นว่า กรณีตามคำฟ้องเป็นเรื่องที่ผู้ฟ้องคดี ซึ่งมีสถานะเป็นนายจ้างฟ้องเรียกร้องให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ซึ่งมีสถานะเป็นลูกจ้างรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายอันเนื่องมาจากการประพฤติผิดสัญญาของพนักงานที่ไปศึกษาฝึกอบรมและปฏิบัติการวิจัย ซึ่งเมื่อพิจารณารายละเอียดแห่งเนื้อหาในสัญญาดังกล่าวตามที่ปรากฏในเอกสารท้ายคำฟ้องหมายเลข 3 อันถือเป็นส่วนหนึ่งของคำฟ้องแล้วก็ได้ความว่า ระหว่างที่ไปศึกษาและฝึกอบรมตามที่ได้รับอนุมติ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ยังคงต้องปฏิบัติตามข้อบังคับ ระเบียบ และคำสั่งของผู้ฟ้องคดี และภายหลังสำเร็จการศึกษาและฝึกอบรมต้องกลับมาปฏิบัติหน้าที่ให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามเวลาที่กำหนดในสัญญานั้น ข้อตกลงดังกล่าวถือเป็นส่วนหนึ่งของสัญญาจ้างแรงงานระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เมื่อผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เป็นฝ่ายผิดสัญญาและขอให้ชำระค่าเสียหายตามข้อตกลง จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ตามสัญญาจ้างแรงงาน หรือตามข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง ส่วนคดีระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 เมื่อผู้ฟ้องคดีฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ให้รับผิดชอบในฐานะผู้ค้ำประกันการศึกษาและฝึกอบรมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ซึ่งเกี่ยวเนื่องกับสัญญาจ้างแรงงานระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ตามสัญญาจ้างแรงงาน หรือตามข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างด้วย

คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล เห็นผู้ฟ้องคดีเป็นองค์การรัฐบาล จัดตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันการบินพลเรือน พ.ศ. 2535 ประกอบพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. 2496 จึงเป็นหน่วยงานทางปกครอง มีวัตถุประสงค์ในการดำเนินการผลิตบุคลากรทางด้านการบินและการดำเนินกิจการเกี่ยวกับการบริการช่างอากาศยาน บริการอากาศยาน และบริการอื่นเกี่ยวกับกิจการบินเพื่อประโยชน์ในการผลิตบุคลากร อันเป็นการจัดทำบริการสาธารณะ และสัญญาของพนักงานที่ไปศึกษา ฝึกอบรม และปฏิบัติการวิจัยฉบับพิพาทดังกล่าว ก็มีวัตถุประสงค์หลักให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ไปอบรมด้านการบินเพื่อนำความรู้ที่ได้รับกลับมาดำเนินการกิจการเกี่ยวกับการบิน อันเป็นการร่วมดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะกับผู้ฟ้องคดี สัญญาพิพาทดังกล่าว มีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครอง สำหรับสัญญาระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 นั้น เป็นสัญญาค้ำประกันการปฏิบัติตามสัญญาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ซึ่งเป็นสัญญาทางปกครองและเป็นสัญญาหลัก สัญญาค้ำประกันดังกล่าวจึงมีลักษณะเป็นสัญญาอุปกรณ์ เมื่อข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาหลักอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ดังนั้นข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาค้ำประกันซึ่งเป็นสัญญาอุปกรณ์ จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองเช่นเดียวกัน

5.2.6 กรณีสัญญาขอลาศึกษาหรือฝึกอบรม

(1) คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ 25/2545

สัญญาขอลาศึกษาต่อระหว่างกรุงเทพมหานครและข้าราชการในสังกัด

ศาลปกครอง เห็นว่า สัญญาพิพาทเป็นส่วนหนึ่งของหลักเกณฑ์ตามระเบียบปฏิบัติของทางราชการ มีวัตถุประสงค์ให้ข้าราชการผู้นั้นกลับมาปฏิบัติราชการต่อไปตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ในสัญญา อันเป็นการมุ่งให้คู่สัญญาเข้าร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐ การที่สัญญาได้มีข้อกำหนดให้ผู้ลาศึกษาต้องจ่ายเงินที่ได้รับไปจากทางราชการทั้งหมดคืนรวมทั้งเบี้ยปรับอีกเป็นจำนวน 2 เท่าของจำนวนเงินดังกล่าว จึงเป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์ให้คู่สัญญากลับมาปฏิบัติราชการต่อไปเป็นสำคัญ มิใช่เพื่อวัตถุประสงค์ให้ทางราชการได้รับการชดใช้เงินที่จ่ายไปคืน เพราะหากข้อกำหนดมีวัตถุประสงค์ในประการหลังย่อมเป็นการเรียกเบี้ยปรับสูงเกินส่วน ซึ่งรัฐไม่สามารถมีเอกสิทธิ์เช่นนั้นได้ แต่ในทางตรงกันข้ามรัฐย่อมมีเอกสิทธิ์ดังกล่าวได้เพื่อให้การใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินการทางปกครองซึ่งก็คือ การบริการสาธารณะบรรลุผล สัญญาดังกล่าวเป็นสัญญาทางปกครอง

ศาลยุติธรรม เห็นว่า สัญญาระงับสิทธิตามสัญญาลาศึกษาต่อเป็นการตกลงให้รับเงินจำนวนหนึ่งจากข้าราชการแทนการให้ข้าราชการผู้นั้นรับราชการโดยมีกำหนดระยะเวลาตามสัญญา สัญญาดังกล่าวจึงมิใช่สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะหรือสัญญาที่จัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค อันที่จะเป็นสัญญาทางปกครอง การฟ้องเรียกเงินคืนที่ระงับตามสัญญาระงับสิทธิคืน

เป็นการกล่าวอ้างว่ากรุงเทพมหานครได้รับเงินจากข้าราชการผู้นั้นโดยปราศจากมูลอันจะอ้างกฎหมายได้ ซึ่งเป็นการฟ้องเรียกเงินคืนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 2 ลักษณะ 4 เรื่องลาภมิควรได้นั้นเอง มิใช่เป็นการฟ้องบังคับให้ปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติตามสัญญาของข้าราชการไปศึกษาในประเทศ

คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล เห็นว่า กรุงเทพมหานคร เป็นหน่วยงานราชการบริหารส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่อย่างหนึ่งคือ การจัดการศึกษา ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหาร ราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 6 และมาตรา 89 (21) จึงเป็นกรณีที่คู่สัญญาอย่างน้อย ฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครอง การจัดการศึกษาถือว่าเป็นบริการสาธารณะอย่างหนึ่งที่รัฐต้องจัดให้มีขึ้น ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีทำสัญญากับผู้ถูกฟ้องคดี โดยตกลงว่า เมื่อครบกำหนดเวลาแล้วจะกลับมารับราชการที่โรงเรียนในสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีนั้น วัตถุประสงค์แห่งสัญญาคือ การให้ผู้ฟ้องคดี กลับมาดำเนินการหรือมีส่วนร่วมในการดำเนินการบริการ สาธารณะอันเป็นเรื่องของการจัดการศึกษา แม้ในสัญญาจะมีข้อตกลงว่า หากผิดสัญญาหรือไม่สามารถ กลับมาปฏิบัติราชการได้จะต้องชดใช้เงิน หากกลับมาแล้วปฏิบัติหน้าที่ราชการได้ไม่ครบตามกำหนด จะต้องชดใช้เงินโดยลดลงตามส่วน การปฏิบัติราชการชำระหนี้ตามสัญญาพิพาทของผู้ฟ้องคดีจึงสามารถ เลือกระทำได้ 2 วิธี กล่าวคือ ชำระหนี้ด้วยการปฏิบัติราชการหรือชำระหนี้ด้วยการชำระเงิน แต่หากกลับมาปฏิบัติราชการไม่ครบกำหนดเวลาตามสัญญาต้องชำระหนี้ด้วยการชำระเงินโดยลดลง ตามส่วน ดังนั้น สัญญานี้จึงมีวัตถุประสงค์หลักให้ผู้ฟ้องคดีกลับมารับราชการในโรงเรียนที่สังกัดของ ผู้ถูกฟ้องคดี ไม่ใช่ให้ผู้ฟ้องคดีชำระเงินแก่ผู้ถูกฟ้องคดี การที่ผู้ฟ้องคดีนำเงินไปชำระแทนการปฏิบัติ ราชการตามระยะเวลาที่คงเหลือนั้นเป็นเพียงการเลือกปฏิบัติชำระหนี้ ด้วยวิธีการชำระเป็นเงิน ตามสัญญา ซึ่งยังโต้แย้งกันอยู่ว่า จะมีผลทำให้สัญญาพิพาทสิ้นสุดลงด้วยการชำระหนี้ตามสัญญา หรือไม่ นอกจากนี้ การที่จะต้องวินิจฉัยชี้ขาดว่า ผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องคืนเงินแก่ผู้ฟ้องคดีหรือไม่นั้น จำต้องพิจารณาวินิจฉัยถึงสิทธิและหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดีตามสัญญาพิพาทซึ่งเป็นสัญญา ทางปกครองเป็นหลัก คดีนี้จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

(2) คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ 6/2547

สัญญาลาศึกษาระหว่างสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขกับข้าราชการ ในสังกัด

ศาลปกครอง เห็นว่า การที่ข้าราชการได้ทำสัญญาลาศึกษาไว้กับโจทก์ ซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองโดยมีข้อสัญญาว่า เมื่อสำเร็จการศึกษาหรือฝึกอบรมตามสัญญาแล้ว ข้าราชการผู้นั้นจะกลับมารับราชการต่อไปนั้น วัตถุประสงค์แห่งสัญญาคือ การให้ข้าราชการกลับมาดำเนินการ หรือมีส่วนร่วมในการดำเนินการบริการสาธารณะ สัญญานี้จึงมีวัตถุประสงค์หลักให้กลับมารับราชการ ต่อไป จึงเป็นสัญญาทางปกครองตามนัยคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 25/2545

ส่วนการที่โจทก์ฟ้องเรียกร้องให้จำเลยซึ่งเป็นคู่สัญญาขาดใช้เงินฐานมิได้ปฏิบัติตามข้อสัญญา เป็นวัตถุประสงค์รองจากวัตถุประสงค์หลักของสัญญาที่ให้จำเลยกลับมาบริหารราชการต่อไป ซึ่งเป็นสัญญาทางปกครอง คดีนี้จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

ศาลยุติธรรม เห็นว่า แม้คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครอง หรือบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐก็ตาม แต่สัญญาดังกล่าวก็หากมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ได้จัดทำบริการสาธารณะหรือสัญญาให้มีสิ่งสาธารณูปโภคหรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ จึงไม่เป็นสัญญาทางปกครอง

คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล เห็นว่า คดีนี้หน่วยงานทางปกครองยื่นฟ้องข้าราชการในสังกัด เนื่องจากการไม่ปฏิบัติตามสัญญาลาศึกษาหรือฝึกอบรมซึ่งกำหนดว่าภายหลังจากสำเร็จการศึกษาหรือฝึกอบรมแล้วจะต้องกลับเข้าปฏิบัติราชการให้แก่หน่วยงานในสังกัดตามระยะเวลาที่กำหนดเอาไว้ในสัญญา สัญญาดังกล่าวมีวัตถุประสงค์แห่งสัญญาคือการให้ข้าราชการกลับมาปฏิบัติราชการในตำแหน่งแพทย์ เพื่อดำเนินการหรือมีส่วนร่วมในการรักษาพยาบาล อันเป็นการจัดทำบริการสาธารณะอย่างหนึ่งที่รัฐจะต้องจัดให้มีขึ้น ดังนั้น สัญญาพิพาทจึงมีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครอง พฤติการณ์ที่ข้าราชการขอลาออกจากราชการและยินยอมรับผิดชอบใช้เงินให้แก่โจทก์ตามสัญญานั้น ก็เป็นการปฏิบัติตามการชำระหนี้วิธีหนึ่งตามที่สัญญากำหนดเอาไว้เท่านั้น หาได้ทำให้สัญญาซึ่งมีวัตถุประสงค์หลักที่ให้จำเลยกลับมาบริหารราชการในตำแหน่งแพทย์เปลี่ยนแปลงไปไม่

5.2.7 กรณีสัญญาสอบราคาหรือประกวดราคา

(1) คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ 17/2550

ข้อตกลงจะเข้าทำสัญญาซื้อขายปุ๋ยระหว่างกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยางกับเอกชน

ศาลปกครอง เห็นว่า ข้อตกลงว่าจะต้องเข้าทำสัญญาซื้อขายปุ๋ยอันเป็นสัญญาหลัก แม้โจทก์จะเป็นหน่วยงานทางปกครอง แต่ไม่มีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน หรือสัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ หรือเป็นสัญญาที่หน่วยงานทางปกครองให้คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งเข้าดำเนินการหรือเข้าร่วมดำเนินการบริการสาธารณะโดยตรง หรือเป็นสัญญาที่มีข้อกำหนดในสัญญาซึ่งมีลักษณะพิเศษที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐเพื่อให้การดำเนินกิจการทางปกครองบรรลุผล ดังนั้น จึงไม่ใช่สัญญาทางปกครอง แต่เป็นสัญญาที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานแห่งความเสมอภาคและความสมัครใจในการทำสัญญา จึงเป็นสัญญาทางแพ่งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เมื่อโจทก์อ้างว่าจำเลยร่วมผิดข้อตกลงและฟ้องให้จำเลยรับผิดชอบชำระเงินตามหนังสือค้ำประกันของประกวดราคา กรณีที่จำเลยร่วมผิด

ข้อตกลงจึงมิใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองและไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง แต่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของ ศาลยุติธรรม

ศาลยุติธรรม เห็นว่า โจทก์มีฐานะเป็นนิติบุคคลจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง พ.ศ. 2503 มีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินกิจการสงเคราะห์การทำสวนยางและมีอำนาจกระทำการใดๆ ที่จำเป็นหรือเป็นอุปกรณ์แก่วัตถุประสงค์ดังกล่าว โจทก์จึงเป็นหน่วยงานทางปกครอง คดีนี้โจทก์ประกาศประกวดราคาจัดซื้อปุ๋ยบำรุงต้นยางเพื่อนำไปจ่ายสงเคราะห์ให้แก่เกษตรกร ประกาศประกวดราคาของโจทก์เป็นคำเชื้อเชิญให้เข้ามาทำสัญญา การที่จำเลยร่วมยื่นใบเสนอราคา จึงเป็นคำเสนอ เมื่อโจทก์พิจารณาคัดเลือกให้จำเลยร่วมชนะการประกวดราคาจึงเป็นคำสนองรับ ใบเสนอราคาของจำเลยร่วม เกิดเป็นสัญญาประเภทหนึ่ง อันเป็นสัญญาเพื่อจะดำเนินการให้มีการทำสัญญาหลักได้แก่สัญญาซื้อขายปุ๋ยระหว่างโจทก์กับจำเลยร่วมตามเงื่อนไขในการประกวดราคาต่อไป สัญญาซื้อขายปุ๋ยที่จะจัดทำขึ้นดังกล่าว เป็นสัญญาที่คู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครอง และเป็นสัญญาที่ให้จัดซื้อปุ๋ยบำรุงต้นยางเพื่อนำไปจ่ายสงเคราะห์ให้แก่เกษตรกรตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งโจทก์อันเป็นการดำเนินบริการสาธารณะของโจทก์ จึงเป็นสัญญาทางปกครอง ดังนั้น สัญญาระหว่างโจทก์กับจำเลยร่วมที่เกิดจากการยื่นใบเสนอราคาของจำเลยร่วมและโจทก์สนองรับราคาดังกล่าว ซึ่งคู่สัญญาจะต้องจัดทำสัญญาหลักคือสัญญาซื้อขายปุ๋ยกันต่อไปตามเงื่อนไขในประกาศประกวดราคาและใบเสนอราคา จึงเป็นสัญญาทางปกครองเช่นเดียวกัน

คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล เห็นว่า แม้โจทก์ซึ่งเป็นคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งมีฐานะเป็นหน่วยงานทางปกครอง มีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินกิจการสงเคราะห์การทำสวนยาง มีอำนาจกระทำการใดๆ ที่จำเป็นหรือเป็นอุปกรณ์แก่วัตถุประสงค์ดังกล่าวนี้ได้ก็ตาม แต่การจัดซื้อปุ๋ยของโจทก์จะเป็นไปเพื่อนำไปจ่ายสงเคราะห์ให้แก่เกษตรกรซึ่งเป็นการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของโจทก์เอง และจำเลยร่วมมีหน้าที่ส่งมอบปุ๋ยตามปริมาณและคุณภาพที่กำหนดเท่านั้น โดยไม่ปรากฏว่าโจทก์จะให้จำเลยร่วมมีส่วนร่วมในการดำเนินการหรือได้รับมอบหมายจากโจทก์ให้จัดจำหน่ายปุ๋ยแก่เกษตรกรแต่อย่างใด การจัดซื้อปุ๋ยเป็นเพียงเครื่องมือส่วนหนึ่งที่ใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะของโจทก์ สัญญาซื้อขายปุ๋ยจึงเป็นเพียงสัญญาจัดหาพัสดุธรรมดาที่สนับสนุนการจัดทำบริการสาธารณะของโจทก์เท่านั้น ทั้งไม่มีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะหรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคหรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สัญญาซื้อขายปุ๋ยดังกล่าวจึงมิใช่สัญญาทางปกครอง ดังนั้น ข้อตกลงของโจทก์และจำเลยร่วมในการที่จะทำสัญญาซื้อขายปุ๋ยตามเอกสารประกวดราคา จึงเป็นข้อตกลงที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้มีการเข้าทำสัญญาซื้อขายทางแพ่งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มิใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

5.2.8 กรณีสัญญาให้ดำเนินการหรือเข้าร่วมในการดำเนินการ

(1) คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ 20/2546

สัญญาให้จำหน่ายอาหารและเครื่องดื่มในสถานศึกษา

ศาลปกครอง เห็นว่า โรงเรียนและกรมสามัญศึกษาเป็นหน่วยงานทางปกครองและผู้อำนวยการโรงเรียนและอธิบดีกรมสามัญศึกษาเป็นข้าราชการในกรมสามัญศึกษา จึงเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แต่สัญญาพิพาทเป็นสัญญาการจำหน่ายอาหารและเครื่องดื่มในสถานศึกษา แม้ว่าคู่กรณีฝ่ายหนึ่งจะเป็นหน่วยงานทางปกครองโดยมีเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้กระทำการแทน แต่เมื่อพิจารณาในเนื้อหาของสาระของสัญญาแล้ว เห็นว่า สัญญาพิพาทมีข้อตกลงให้เอกชนได้ประโยชน์ในการจำหน่ายอาหารและเครื่องดื่มในโรงเรียน โดยถือปฏิบัติตามระเบียบทั่วไปเกี่ยวกับโภชนาการของโรงเรียนและเอกชน และเอกชนจะบริหารจัดการยนต์นั่งส่วนบุคคลเกิน 7 คน ยี่ห้อ โตโยต้า เป็นค่าตอบแทนในการจำหน่ายอาหารและเครื่องดื่มในสถานศึกษาให้แก่โรงเรียน ส่วนการบอกเลิกสัญญาตามที่กำหนดในข้อสัญญานั้น กระทำได้เมื่อครบกำหนดตามสัญญาหรือผู้จำหน่ายบอกเลิกสัญญา จึงเห็นว่าสัญญาพิพาทดังกล่าวเป็นสัญญาที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของเสรีภาพ ความเสมอภาคและความสมัครใจในการทำสัญญา วัตถุประสงค์ของสัญญาเพื่อตอบสนองความต้องการของคู่สัญญา มิใช่เพื่อประโยชน์ส่วนรวม จึงมีลักษณะเป็นสัญญาในทางแพ่ง มิได้มีลักษณะพิเศษเป็นการให้เอกสิทธิ์แก่หน่วยงานทางปกครองเหนือกว่าเอกชนในการปฏิบัติตามสัญญา หรือกรณีผิดสัญญาและมีได้มีลักษณะ เป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดบริการสาธารณะหรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคหรือแสวงหาประโยชน์ จากทรัพยากรธรรมชาติ ข้อพิพาทดังกล่าวจึงมิใช่ข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

ศาลยุติธรรม เห็นว่า สัญญาการจำหน่ายอาหารและเครื่องดื่มในสถานศึกษาดังกล่าวเพื่อให้มีสิทธิจำหน่ายอาหารและเครื่องดื่มภายในโรงเรียน ซึ่งผู้จำหน่ายต้องปฏิบัติตามสัญญาโดยต้องดำเนินการตามระเบียบของกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการควบคุมผู้นำอาหารเข้ามาจำหน่ายในสถานศึกษา พ.ศ. 2518 และปฏิบัติตามแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการจำหน่ายอาหารและเครื่องดื่มในสถานศึกษาสังกัดกรมสามัญศึกษา พ.ศ. 2534 ตลอดจนระเบียบของโรงเรียนว่าด้วย การจำหน่ายอาหารและเครื่องดื่มในสถานศึกษา พ.ศ. 2542 แสดงให้เห็นว่าผู้จำหน่ายอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของทางราชการ ประการสำคัญสัญญาระบุให้ผู้จำหน่ายต้องจำหน่ายราคาเหมาะสมตามที่คณะกรรมการของโรงเรียนกำหนด นอกจากนี้สัญญาข้อ 5 กำหนดให้ผู้จำหน่ายบอกเลิกสัญญาได้แต่เพียงฝ่ายเดียวซึ่งเป็นข้อสัญญาที่ไม่อาจพบได้ในสัญญาทางแพ่งและมีใช้สัญญาที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของเสรีภาพ ความเสมอภาคหรือความเท่าเทียมกันของคู่สัญญา เนื่องจากผู้จำหน่ายจะต้องอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลจากทางราชการภายใต้ระเบียบและตามที่คณะกรรมการ

ของโรงเรียนกำหนด ไม่อาจกำหนดราคาขายได้อย่างอิสระ การจำหน่ายอาหารภายในโรงเรียน มีลักษณะเป็นการผูกขาดจำนวนผู้บริโภคโดยเฉพาะอย่างยิ่งนักเรียนภายในโรงเรียนซึ่งไม่อาจใช้สิทธิเลือกบริโภคอาหารและเครื่องดื่ม จากภายนอกได้ เนื่องจากต้องตกอยู่ภายใต้การควบคุมจากทางโรงเรียนมิให้ออกจากสถานที่ได้โดยง่าย ประการสำคัญเมื่อพิจารณาจากหนังสือบอกเลิกสัญญา มีเหตุผลในการบอกเลิกสัญญาว่า กรมสามัญศึกษามีระเบียบให้โรงเรียนทำข้อตกลงกับผู้จำหน่ายอาหารและเครื่องดื่มในสถานศึกษามีระยะเวลาไม่เกิน 1 ปี และไม่ควรมีผูกขาดกับผู้ขายหรือร้านค้ารายใดรายหนึ่ง จึงขอใช้สิทธิบอกเลิกสัญญา นั้นย่อมแสดงให้เห็นเจตนาของคู่สัญญาที่ฝ่ายหนึ่งคือโรงเรียนมีหน้าที่จัดการบริการสาธารณะด้านการศึกษา วัตถุประสงค์ของสัญญาย่อมเป็นการใช้อำนาจดำเนินการที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการให้การศึกษาของบุตรหลาน ประชาชนในท้องถิ่นเพื่อประโยชน์ส่วนรวมอันเป็นประโยชน์แก่สาธารณะ มิได้มีวัตถุประสงค์ตามสัญญาเพื่อสนองต่อความต้องการของคู่สัญญาอย่างสัญญาทางแพ่งเท่านั้น เมื่อคู่กรณีฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครอง โดยมีเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้กระทำการแทน จึงเป็นสัญญาทางปกครอง

คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล เห็นว่า โรงเรียนดังกล่าวเป็นโรงเรียนในสังกัดกรมสามัญศึกษา เป็นส่วนราชการสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ โรงเรียนและกรมสามัญศึกษาจึงเป็นหน่วยงานทางปกครอง ผู้อำนวยการโรงเรียนและอธิบดีกรมสามัญศึกษาเป็นข้าราชการในกรมสามัญศึกษา จึงเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งกระทำการแทนรัฐ ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แต่เนื้อหาของสัญญา มีข้อตกลงให้เอกชนได้ประโยชน์ในการจำหน่ายอาหารและเครื่องดื่มในโรงเรียน และเอกชนดังกล่าวจะบริจากรถยนต์นั่งส่วนบุคคลเกิน 7 คน ยี่ห้อโตโยต้า เป็นการตอบแทนในการได้จำหน่าย การบอกเลิกสัญญาสามารถกระทำได้เมื่อครบกำหนดตามสัญญาหรือ ผู้จำหน่ายเท่านั้น เป็นฝ่ายบอกเลิกสัญญาได้ ลักษณะของสัญญาเป็นการที่หน่วยงานทางปกครองยอมให้เอกชนเข้าใช้ประโยชน์จากทรัพย์สินของทางราชการ เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่เด็กนักเรียนในการซื้ออาหารรับประทานระหว่างศึกษาในสถานศึกษา ซึ่งมีไว้วัตถุประสงค์หลักในการจัดบริการสาธารณะด้านการศึกษา แม้ในสัญญาจะกำหนดให้ผู้จำหน่ายต้องดำเนินการตามระเบียบของกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยการควบคุมผู้นำอาหารเข้ามาจำหน่ายในสถานศึกษา พ.ศ. 2518 และปฏิบัติตามแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการจำหน่ายอาหารและเครื่องดื่มในสถานศึกษาสังกัดกรมสามัญศึกษา พ.ศ. 2534 ตลอดจนระเบียบของโรงเรียนว่าด้วยการจำหน่ายอาหารและเครื่องดื่มในสถานศึกษา พ.ศ. 2542 และกำหนดให้ผู้จำหน่ายต้องจำหน่ายราคาเหมาะสมตามที่คณะกรรมการของโรงเรียนกำหนด ก็เป็นเพียงเงื่อนไขข้อตกลงระหว่างคู่สัญญาภายใต้หลักเสรีภาพในการทำสัญญา ความเสมอภาคและความสมัครใจของคู่สัญญา ซึ่งเป็นลักษณะของสัญญาทางแพ่ง มิใช่เอกสิทธิ์ของรัฐที่กำหนดขึ้นเพื่อให้วัตถุประสงค์การบริการสาธารณะด้านการศึกษาบรรลุผล ทั้งสัญญามีได้มีลักษณะเป็นสัญญาประเภทต่าง ๆ ตามที่ระบุ

ไว้ในมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 จึงมิใช่
สัญญาทางปกครอง

(2) คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ 33/2551

ข้อตกลงรับเป็นผู้แทนจำหน่ายสลากพิเศษของสำนักงานสลากกินแบ่ง
รัฐบาล

ศาลปกครอง เห็นว่า การออกประกาศการหยุดดำเนินการออกสลากพิเศษ
ของจำเลยที่ 1 เป็นเพียงการแจ้งให้ทราบว่าจำเลยที่ 1 ขอหยุดการดำเนินการออกสลากพิเศษตาม
การสั่งการของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ในฐานะผู้มีอำนาจกำกับดูแล จึงมีผลเป็นการยกเลิก
บันทึกข้อตกลงระหว่างจำเลยที่ 1 กับโจทก์ บันทึกข้อตกลงดังกล่าวไม่มีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน
สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคหรือแสวงประโยชน์จาก
ทรัพยากรธรรมชาติ ที่จะถือว่าเป็นสัญญาทางปกครอง

ศาลยุติธรรม เห็นว่า จำเลยที่ 1 เป็นหน่วยงานของรัฐมีฐานะเป็นนิติบุคคล
จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. 2517 มีวัตถุประสงค์ในการออก
สลากกินแบ่งรัฐบาลจำหน่ายแก่ประชาชนทั่วไป ส่วนจำเลยที่ 2 มีฐานะเป็นกระทรวงที่กำกับดูแล
จำเลยที่ 1 จึงเป็นหน่วยงานทางปกครอง ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและ
วิธีพิจารณา คดีปกครอง พ.ศ. 2542 บันทึกข้อตกลงในการรับสลากแบบเลขท้าย 3 ตัว และ 2 ตัว
เพื่อนำไปจำหน่ายชั่วคราวระหว่างโจทก์กับจำเลยที่ 1 จึงเป็นสัญญาที่มีคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเป็น
หน่วยงานทางปกครอง แม้บันทึกข้อตกลงดังกล่าวไม่มีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำ
บริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคหรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ แต่สัญญา
ทางปกครองตามบทนิยามดังกล่าวเป็นเพียงส่วนหนึ่งของสัญญาทางปกครองเท่านั้น จึงอาจมีสัญญา
ทางปกครองในลักษณะอื่นอีก เมื่อบันทึกข้อตกลงดังกล่าวมีข้อกำหนดให้โจทก์ต้องปฏิบัติตาม
ข้อบังคับ ระเบียบ ประกาศและคำสั่งที่จำเลยที่ 1 ยึดถือเป็นข้อตกลงหรือที่จะได้กำหนดขึ้นในอนาคต
รวมทั้งจำเลยที่ 1 ยังสามารถยกเลิกบันทึกข้อตกลงดังกล่าวได้โดยมิต้องได้รับความยินยอมจากโจทก์
มีลักษณะเป็นข้อกำหนดที่ให้เอกสิทธิ์ฝ่ายปกครองอย่างมากทำให้คู่สัญญาฝ่ายหน่วยงานทางปกครอง
มีสิทธิบางประการที่เหนือกว่าคู่สัญญาฝ่ายเอกชน ถือเป็นสัญญาทางปกครองอีกลักษณะหนึ่ง

คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล เห็นว่า แม้จำเลย
ที่ 1 จะเป็นหน่วยงานทางปกครอง แต่บันทึกข้อตกลงในการรับสลากแบบเลขท้าย 3 ตัว และ 2 ตัว
เพื่อนำไปจำหน่ายชั่วคราว ระหว่างโจทก์กับจำเลยที่ 1 ไม่มีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้
จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มี สิ่งสาธารณูปโภคหรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ
ที่จะถือว่าเป็นสัญญาทางปกครอง

(3) คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ 4/2552

สัญญาฝากเก็บ แปรสภาพ และจัดจำหน่ายข้าวขององค์การตลาดเพื่อเกษตรกร

ศาลปกครอง เห็นว่า โครงการรับจำหน่ายข้าวเปลือกนาปีเป็นมาตรการหนึ่งของรัฐบาลที่ให้ความช่วยเหลือแก่เกษตรกรในการเก็บรักษาคุณภาพข้าว แปรสภาพข้าวเปลือกเป็นข้าวสาร และจัดจำหน่ายข้าวในช่วงเวลาที่เหมาะสม โดยให้โจทก์ซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองเป็นผู้รับฝากข้าวเปลือกนาปีจากเกษตรกรที่ไม่มียุ่งฉางเป็นของตนเอง เข้าเก็บไว้ในคลังสินค้าของผู้ประกอบกิจการโรงสีที่เข้าร่วมโครงการ โดยเจ้าหน้าที่ของโจทก์จะเป็น ผู้ออกไปประทวนสินค้าแก่เกษตรกร เพื่อให้เกษตรกรนำใบประทวนสินค้าไปจำหน่ายกับธนาคาร เพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร แล้วให้ผู้ประกอบกิจการโรงสีที่เข้าร่วมโครงการแปรสภาพข้าวเปลือกที่รับฝากเป็นข้าวสารเพื่อจัดจำหน่ายหรือรอการจัดจำหน่ายเมื่อข้าวสารมีราคาที่เหมาะสม ซึ่งเห็นว่าโครงการรับจำหน่ายข้าวเปลือกดังกล่าว มิได้มุ่งหมายที่จะให้ประโยชน์แก่ผู้หนึ่งผู้ใดโดยเฉพาะ แต่เป็นการดำเนินการเพื่อประโยชน์แก่เกษตรกรที่ทำนาปลูกข้าว เกษตรกรที่ทำนาปลูกข้าวมีสิทธิได้รับประโยชน์อย่างเสมอภาค แต่ถ้าหากรัฐไม่ดำเนินโครงการดังกล่าวไม่ว่าด้วยเหตุผลใดก็ตาม เกษตรกรที่ทำนาปลูกข้าวย่อมได้รับความเดือดร้อนเสียหาย เนื่องจากเกิดปัญหาราคาผลผลิตตกต่ำ กรณีจึงถือว่าโครงการรับจำหน่ายข้าวเปลือกนาปี มีลักษณะเป็นการดำเนินการบริการสาธารณะทางด้านเกษตรกรรม และพาณิชย์กรรมของรัฐ เมื่อจำเลยที่ 1 ซึ่งเป็นผู้ประกอบกิจการโรงสีเข้าร่วมโครงการรับจำหน่ายข้าวเปลือกดังกล่าว และเข้าทำสัญญาฝากเก็บ แปรสภาพ และจัดจำหน่ายข้าว กับโจทก์ โดยมีข้อตกลงของสัญญาว่า จำเลยที่ 1 จะรับฝากข้าวเปลือกตามโครงการไว้ในคลังสินค้า หากได้รับแจ้งให้แปรสภาพข้าวเปลือกจำเลยที่ 1 จะแปรสภาพข้าวเปลือกเป็นข้าวสาร โดยจำเลยที่ 1 รับเป็นผู้จำหน่ายผลิตภัณฑ์ที่ได้จากการ สีข้าวและช่วยจัดจำหน่ายข้าวสาร ดังนั้น สัญญาดังกล่าวจึงมีวัตถุประสงค์เป็นการให้จำเลยที่ 1 เข้าร่วมในการดำเนินการบริการสาธารณะ และเป็นสัญญาทางปกครอง

ศาลยุติธรรม เห็นว่า โจทก์เป็นนิติบุคคลจัดตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การตลาดเพื่อเกษตรกร พ.ศ. 2517 โจทก์จึงเป็นหน่วยงานทางปกครอง และสัญญาฝากเก็บ แปรสภาพ และจัดจำหน่ายข้าว จำเลยที่ 1 จะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในสัญญา ซึ่งในสัญญากำหนดให้จำเลยที่ 1 ต้องแปรสภาพข้าวเปลือกที่รับฝากตามโครงการเป็นข้าวสาร ชนิด คุณภาพ และจำนวนตามคำสั่งของโจทก์ ซึ่งโจทก์ได้มีคำสั่งให้จำเลยที่ 1 แปรสภาพข้าวเปลือกที่จำเลยที่ 1 รับฝากเก็บไว้ในคลังสินค้าแล้วส่งมอบให้กับโจทก์ แต่จำเลยที่ 1 มิได้ปฏิบัติตามสัญญา โดยมีได้ส่งมอบข้าวสารที่แปรสภาพแล้วภายในกำหนด ขอให้จำเลยที่ 1 รับผิดชอบใช้ราคาข้าวสารตามราคาท้องตลาดให้แก่โจทก์พร้อมค่าปรับ และให้จำเลยที่ 2 ในฐานะผู้ค้ำประกันร่วมรับผิดชอบ เห็นว่า แม้โจทก์ผู้ฟ้องคดีจะเป็นหน่วยงานทางปกครองก็ตาม แต่สัญญาที่โจทก์กระทำต่อจำเลยที่ 1 ดังกล่าวนั้น อยู่ในฐานะเสมอภาคเช่นเดียวกับเอกชนต่อเอกชน มิได้ใช้อำนาจทางปกครอง ทั้งสัญญาดังกล่าว

มิได้มีลักษณะเป็นสัญญาที่รัฐอนุญาตให้เอกชนจัดทำบริการสาธารณะหรือจัดทำประโยชน์เกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติภายในระยะเวลาที่รัฐกำหนด จึงมิใช่สัญญาสัมปทานหรือสัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะหรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคหรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ทั้งเป็นกรณีพิพาทเกี่ยวกับการใช้สิทธิตามสัญญาทางแพ่งที่คู่สัญญากระทำต่อกันเท่านั้น สัญญาดังกล่าวจึงเป็นสัญญาทางแพ่ง

คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล เห็นว่า โจทก์เป็นนิติบุคคลจัดตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การตลาดเพื่อเกษตรกร พ.ศ. 2517 ประกอบพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. 2496 โจทก์จึงเป็นหน่วยงานทางปกครอง เมื่อรัฐมีมาตรการแทรกแซงราคาผลผลิตทางการเกษตรตามโครงการรับจำนำข้าวเปลือกนปี เพื่อให้ราคาผลผลิตทางการเกษตรของเกษตรกรตามฤดูเก็บเกี่ยวอยู่ในราคาที่เหมาะสมโดยมีมติให้โจทก์เข้าดำเนินการอันเป็นการจัดทำบริการสาธารณะอย่างหนึ่งของรัฐ การที่โจทก์ตกลงให้จำเลยที่ 1 ซึ่งเป็น ผู้ประกอบกิจการโรงสีข้าวเข้าร่วมโครงการดังกล่าว และได้ทำสัญญาฝากเก็บ แปรสภาพ และจัดจำหน่ายข้าวกับจำเลยที่ 1 โดยตกลงให้จำเลยที่ 1 มีหน้าที่ในการรับฝากเก็บข้าวเปลือกที่รัฐรับจำนำจากเกษตรกร แปรสภาพข้าวเปลือกที่รับฝากเป็นข้าวสารตามคำสั่งของโจทก์ รวมทั้งช่วยในการจัดจำหน่ายข้าวสารและผลิตภัณฑ์ที่ได้จากการสีข้าวดังกล่าว ตามสัญญาข้อ 1 ซึ่งในการนี้ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการฝากเก็บ การแปรสภาพ และการจัดจำหน่ายข้าวเอกสารแนบท้ายสัญญาหมายเลข 1 ข้อ 3 วรรคหนึ่ง กำหนดให้จำเลยที่ 1 ต้องเก็บและรักษาคุณภาพข้าวให้ดีได้มาตรฐานตลอดระยะเวลาที่รับฝากเก็บโดยต้องใช้ความระมัดระวังและต้องใช้ฝีมือเป็นพิเศษตามที่ผู้มีอาชีพนี้พึงปฏิบัติ ข้อ 4 กำหนดให้จำเลยที่ 1 ต้องรับซื้อข้าวเปลือกจากเกษตรกรตามทางค้าปกติของตนและดำรงปริมาณข้าวดังกล่าวไว้ไม่น้อยกว่าร้อยละ 50 ของปริมาณรับจำนำที่ยังไม่ได้แปรสภาพและส่งมอบ ข้อ 6 กำหนดให้จำเลยที่ 1 ต้องให้ความเป็นธรรมกับเกษตรกรในการหักสิ่งเจือปน และการหักลดน้ำหนักความชื้นตามประกาศกรมการค้าภายใน และตามสัญญาข้อ 11 ยังกำหนดว่า ในกรณีมีปัญหาข้อขัดแย้งในการปฏิบัติตามสัญญานี้ ให้คณะกรรมการของทางราชการเป็นผู้พิจารณาชี้ขาด และคู่สัญญาต้องปฏิบัติตามคำชี้ขาดดังกล่าว ซึ่งแสดงให้เห็นว่า ในการดำเนินโครงการ โจทก์ประสงค์ให้ผู้เข้าร่วมโครงการเป็นผู้มีวิชาชีพเชี่ยวชาญโดยเฉพาะในฐานะที่เป็นผู้มีอาชีพประกอบกิจการโรงสีข้าว และต้องเป็นผู้มีความเข้าใจและมีความสามารถที่จะดำเนินการร่วมกับรัฐในการเพิ่มอุปสงค์ในตลาดซื้อขายข้าวเปลือก ซึ่งเป็นวิธีการหนึ่งในการเลือกคู่สัญญาเพื่อมาร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะกับรัฐ นอกจากนี้การที่ผู้เข้าร่วมโครงการจะต้องปฏิบัติตามต่อเกษตรกรเช่นเดียวกับที่โจทก์พึงปฏิบัติและการกำหนดให้คณะกรรมการของทางราชการเป็นผู้พิจารณาชี้ขาดกรณีมีปัญหาข้อขัดแย้งในการปฏิบัติตามสัญญา ก็แสดงให้เห็นว่า การดำเนินการของจำเลยที่ 1 ตามสัญญานี้ มีลักษณะของการมีส่วนร่วมโดยตรงและอยู่ในอำนาจกำกับดูแลและควบคุมของโจทก์เพื่อให้การ

ดำเนินการบรรลุวัตถุประสงค์ในการแทรกแซงราคาผลผลิตทางการเกษตรของเกษตรกรตามฤดูเก็บเกี่ยวให้อยู่ในราคาที่เหมาะสมอันเป็นการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐ สัญญาฝากเก็บ แปรสภาพ และจัดจำหน่ายข้าวระหว่างโจทก์กับ จำเลยที่ 1 จึงเป็นสัญญาที่โจทก์ให้จำเลยที่ 1 เข้าร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะ และเป็นสัญญาทางปกครอง

(4) คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ 8/2552

สัญญาว่าจ้างโจทก์ให้จัดส่งเจ้าหน้าที่ต้อนรับไปประจำยังศาลาว่าการกรุงเทพมหานครและสำนักงานเขตพื้นที่ต่าง ๆ ที่กรุงเทพมหานคร

ศาลปกครอง เห็นว่า สัญญาพิพาทมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อกำหนดหน้าที่ให้ผู้ฟ้องคดีจัดหาเจ้าหน้าที่ทำหน้าที่ให้บริการแนะนำประชาชนที่มาติดต่อราชการที่สำนักงานเขตต่างๆ เพื่ออำนวยความสะดวกในการติดต่อราชการแก่ประชาชนเท่านั้น หาได้กำหนดให้ผู้ฟ้องคดีเข้าร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะในด้านต่าง ๆ อันจะอยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีโดยตรงแต่อย่างใด ข้อพิพาทที่เกิดขึ้นจึงมิใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

ศาลยุติธรรม เห็นว่า เมื่อสัญญาว่าจ้างพิพาทมีกรุงเทพมหานครเป็นคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งซึ่งเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น อันมีฐานะเป็นหน่วยงานทางปกครอง มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะต่างๆ หลายประการ เช่น งานทะเบียน งานควบคุมการก่อสร้าง งานสาธารณสุข งานโยธา เป็นต้น ซึ่งการให้บริการสาธารณะต่างๆ ดังกล่าวอาจมีหลายขั้นตอน จำเลยจึงมีหน้าที่ให้คำแนะนำแก่ประชาชนผู้มาติดต่อขอรับบริการที่มีปัญหาหรือไม่เข้าใจขั้นตอนการดำเนินงานด้านธุรกรรมและเอกสารสำคัญ เมื่อจำเลยมอบหน้าที่ให้โจทก์กระทำการแทนโดยทำสัญญาว่าจ้างระหว่างโจทก์กับจำเลยอันมีวัตถุประสงค์กำหนดหน้าที่ให้โจทก์จัดหาเจ้าหน้าที่ทำหน้าที่ให้บริการแนะนำแก่ประชาชนที่มาติดต่อราชการและมาขอรับบริการสาธารณะที่สำนักงานเขตต่างๆ ของจำเลย ก็เพื่ออำนวยความสะดวกในการติดต่อราชการ แก่ประชาชนที่มาขอรับบริการสาธารณะจากจำเลย ซึ่งหน้าที่ดังกล่าวเป็นหน้าที่โดยตรงด้านหนึ่งของจำเลยที่ต้องปฏิบัติเพื่อให้การบริการสาธารณะแก่ประชาชนบรรลุผล อันจะทำให้ประชาชนทุกคนมีสิทธิได้รับการปฏิบัติหรือได้รับผลประโยชน์จากบริการสาธารณะอย่างเสมอภาคกัน นอกจากนี้สัญญาว่าจ้างพิพาทดังกล่าวยังมีข้อตกลงว่าจำเลยสามารถควบคุมการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของโจทก์ ได้ตลอดเวลา และให้คำแนะนำหรือสั่งการให้เจ้าหน้าที่ของโจทก์ปฏิบัติตามหน้าที่ที่กำหนดตามสัญญาว่าจ้างพิพาทเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด อีกทั้งโจทก์ต้องให้เจ้าหน้าที่ของโจทก์ปฏิบัติตามระเบียบ ข้อบังคับ คำแนะนำ และคำสั่งของจำเลย จึงถือได้ว่าเป็นกรณีหน่วยงานทางปกครองมอบหมายหน้าที่ของตนเองให้เอกชนเข้าดำเนินการบริการสาธารณะโดยมีวัตถุประสงค์ของสัญญาเพื่อสนองความต้องการของประชาชนหรือให้เกิดประโยชน์แก่สาธารณะ ดังนั้น ข้อพิพาทที่เกิดจากสัญญาว่าจ้างดังกล่าวระหว่างโจทก์กับจำเลยในคดีนี้ จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล เห็นว่า จำเลยเป็นราชการส่วนท้องถิ่น จึงเป็นหน่วยงานทางปกครอง มีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการในเขตกรุงเทพมหานคร ในเรื่องการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน การทะเบียน การผังเมือง การดูแลรักษาที่สาธารณะ การควบคุมอาคาร การสาธารณสุขปโภค ฯลฯ อันเป็นภารกิจเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะของจำเลย ซึ่งในการเข้าถึงบริการสาธารณะดังกล่าวของประชาชนอาจมีขั้นตอนดำเนินการด้านธุรกรรมและเอกสารสำคัญหลายประการ การที่จำเลยทำสัญญาว่าจ้างโจทก์ให้จัดส่งเจ้าหน้าที่ต้อนรับไปประจำที่สำนักงานเขต เพื่อทำหน้าที่อำนวยความสะดวกในการให้บริการแนะนำประชาชนที่เข้ามาติดต่อราชการ ย่อมเป็นสิ่งสำคัญที่จะทำให้การจัดทำบริการสาธารณะของจำเลยบรรลุผล ทั้งสัญญาพิพาทดังกล่าวยังมีข้อตกลงให้จำเลยสามารถควบคุมการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของโจทก์ และให้คำแนะนำหรือสั่งการให้เจ้าหน้าที่ของโจทก์ปฏิบัติงานตามหน้าที่ที่กำหนดตามสัญญาเพื่อให้ เกิดประสิทธิภาพสูงสุด รวมทั้งโจทก์ต้องให้เจ้าหน้าที่ของโจทก์ปฏิบัติตามระเบียบข้อบังคับ คำแนะนำและคำสั่งของจำเลย ดังนั้น สัญญาพิพาทซึ่งมีลักษณะเป็นสัญญาที่จำเลยมอบให้โจทก์เข้าร่วมดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะกับจำเลย จึงเป็นสัญญาทางปกครอง

(5) คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ 56/2553

สัญญาร่วมดำเนินการให้บริการข้อมูลด้วยเสียงทางโทรศัพท์ของ บริษัท ทีไอที จำกัด (มหาชน)

ศาลปกครอง เห็นว่า เดิมจำเลยเป็นนิติบุคคลและเป็นรัฐวิสาหกิจจัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2497 มีชื่อว่า องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย มีวัตถุประสงค์เพื่อจัดดำเนินการและนำมาซึ่งความเจริญของกิจการโทรศัพท์เพื่อประโยชน์แห่งรัฐและประชาชนและดำเนินธุรกิจอันเกี่ยวกับกิจการโทรศัพท์และธุรกิจอื่นซึ่งเป็นประโยชน์แก่กิจการโทรศัพท์ตามมาตรา 6 ดังนั้น องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยจึงมีฐานะเป็นหน่วยงานทางปกครอง มีอำนาจหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะโดยมีวัตถุประสงค์ให้บริการด้านการสื่อสารโทรคมนาคมทุกชนิด รวมถึงการให้บริการต่างๆ เกี่ยวกับกิจการโทรศัพท์ ต่อมาองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยได้แปรสภาพนิติบุคคลเป็นบริษัทมหาชนจำกัด ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิกกฎหมายว่าด้วยองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2545 และมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 ดังนั้น จำเลยจึงยังคงมีวัตถุประสงค์ในการประกอบกิจการให้บริการด้านการสื่อสารโทรคมนาคมทุกชนิด รวมถึงการให้บริการต่างๆ เกี่ยวกับกิจการโทรศัพท์อันเป็นบริการสาธารณะ จำเลยจึงเป็นหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือดำเนินกิจการทางปกครอง ซึ่งมีฐานะเป็นหน่วยงานทางปกครอง โดยสัญญาดังกล่าวเป็นสัญญาที่มีวัตถุประสงค์ส่งเสริมการพัฒนาทางด้านโทรคมนาคมของประเทศและเพื่อสามารถใช้ประโยชน์เพิ่มเติมจากโครงข่ายโทรศัพท์พื้นฐานของจำเลยให้ได้มากที่สุด โดยมีการตกลง

ให้โจทก์เป็นผู้ให้บริการข้อมูลด้วยเสียงทางโทรศัพท์ผ่านโครงข่ายโทรศัพท์ของจำเลยทั่วประเทศ ในรูปแบบการให้บริการข้อมูล ข่าวสารเพื่อประโยชน์ของรัฐ รวมทั้งสารระบับันเทิงและอื่นๆ ผ่านทางระบบโทรศัพท์พื้นฐานที่ไม่ขัดต่อกฎหมายและศีลธรรม วัฒนธรรม และขนบธรรมเนียมประเพณี ซึ่งบริการดังกล่าวเป็นการจัดทำบริการสาธารณะ ทั้งนี้ สัญญาดังกล่าวได้ตกลงให้โจทก์เข้ารับสัมปทานในการให้บริการข้อมูลข่าวสารทั้งระบบโทรศัพท์หรือโทรสารแล้วแต่ประเภทของข้อมูล ซึ่งมีกำหนดระยะเวลาดำเนินการตามสัญญา เป็นเวลา 15 ปี นับแต่วันลงนามในสัญญา โดยโจทก์เป็นผู้ลงทุนและออกค่าใช้จ่ายในการดำเนินการตามสัญญาทั้งหมด และจำเลยตกลงจ่ายส่วนแบ่งรายได้ค่าดำเนินงานในการให้บริการข้อมูลด้วยเสียงทางโทรศัพท์ให้แก่โจทก์ในอัตราร้อยละหกสิบของรายได้จากการใช้บริการตามที่จำเลยได้รับจริง หลังจากหักภาษีมูลค่าเพิ่มแล้ว สัญญาร่วมดำเนินการดังกล่าวจึงมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทานที่จำเลยซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองได้มอบหมายให้โจทก์ซึ่งเป็นเอกชนเข้าจัดทำบริการสาธารณะเกี่ยวกับการส่งเสริมการพัฒนา ด้านโทรคมนาคมของประเทศ อันเป็นบริการสื่อสารสาธารณะภายในระยะเวลาที่สัญญากำหนดไว้ นอกจากนี้สัญญาดังกล่าวยังมีเงื่อนไขให้เอกสิทธิ์แก่จำเลยซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจทางปกครองฝ่ายเดียว ในการยกเลิกสัญญาสัมปทานนี้ได้ สัญญาดังกล่าวจึงเข้าลักษณะเป็นสัญญาทางปกครอง

ศาลยุติธรรม เห็นว่า สัญญาร่วมดำเนินการให้บริการข้อมูลด้วยเสียงทางโทรศัพท์ระหว่างโจทก์และจำเลยคดีนี้เป็นสัญญาที่จำเลยตกลงให้โจทก์เป็นผู้ให้บริการข้อมูลด้วยเสียงทางโทรศัพท์ผ่านทางโครงข่ายโทรศัพท์ของจำเลยซึ่งเรียกว่า ออดิโอเท็กซ์ (AUDIOTEX) มีวัตถุประสงค์ในการร่วมกันดำเนินธุรกิจและแสวงหาประโยชน์จากการให้บริการข้อมูลด้วยเสียงโทรศัพท์เท่านั้น ซึ่งโจทก์จะได้รับผลประโยชน์ตอบแทนจากส่วนแบ่งรายได้ของจำเลยในอัตราร้อยละ 60 ของรายได้ อันเกิดจากการใช้บริการเสียงทางโทรศัพท์ที่โจทก์ทำขึ้นเท่านั้น การให้บริการดังกล่าวไม่เป็นกิจการที่จำเป็นแก่ประชาชนทั่วไป สัญญาดังกล่าวจึงมีลักษณะที่คู่สัญญาสมัครใจร่วมกันแสวงหาประโยชน์ทางธุรกิจและต่างฝ่ายต่างตอบแทนผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน หากใช้ลักษณะของการร่วมกันจัดทำบริการสาธารณะแต่อย่างใดไม่ สัญญาดังกล่าวจึงไม่เข้าลักษณะเป็นสัญญาทางปกครอง

คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล เห็นว่า เดิมจำเลยเป็นรัฐวิสาหกิจประเภทองค์การของรัฐบาลใช้ชื่อว่า “องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย” สังกัดกระทรวงคมนาคม จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2497 มีวัตถุประสงค์เพื่อจัดดำเนินการและนำมาซึ่งความเจริญของกิจการโทรศัพท์เพื่อประโยชน์แห่งรัฐและประชาชน และดำเนินธุรกิจอันเกี่ยวกับกิจการโทรศัพท์และธุรกิจอื่นที่ต่อเนื่องใกล้เคียงกับหรือซึ่งเป็นประโยชน์แก่กิจการโทรศัพท์ องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยจึงมีฐานะเป็นหน่วยงานทางปกครอง ต่อมาได้แปรสภาพเป็นนิติบุคคลประเภทบริษัทมหาชน จำกัด ตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ

พ.ศ. 2542 และ พระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิกกฎหมายว่าด้วยองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2545 สังกัดกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร โดยมีกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือหุ้นทั้งหมด จึงมีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มีวัตถุประสงค์ในการให้บริการสื่อสารโทรคมนาคมทุกประเภทเช่นเดียวกับองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย จำเลยจึงเป็นหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง และมีฐานะเป็นหน่วยงานทางปกครอง ข้อเท็จจริงในคดีนี้สัญญาดังกล่าวมีสาระสำคัญเพียงว่าเป็นการให้โจทก์บริการข้อมูลด้วยเสียงโทรศัพท์ผ่านทางโครงข่ายโทรศัพท์ของจำเลยซึ่งไม่มีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคหรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สัญญาดังกล่าวจึงเป็นสัญญาทางแพ่ง

(6) คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ 60/2553

สัญญาจ้างโจทก์ให้ผลิตพร้อมเผยแพร่สารคดีเฉลิมพระเกียรติพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ ของสำนักงานส่งเสริมการจัดประชุมและนิทรรศการ (องค์การมหาชน)

ศาลปกครอง เห็นว่า มาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้รัฐต้องพิทักษ์รักษาไว้ซึ่งสถาบันพระมหากษัตริย์อันหมายถึงการเทิดพระเกียรติและการแสดงความจงรักภักดีต่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ โดยถือว่าหน่วยงานของรัฐทุกหน่วยงานมีหน้าที่ต้องพิทักษ์รักษาไว้ซึ่งสถาบันพระมหากษัตริย์ จำเลยเป็นนิติบุคคลตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 จัดตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมการจัดประชุมและนิทรรศการ (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2545 จำเลยจึงมีฐานะเป็นหน่วยงานทางปกครอง มีอำนาจหน้าที่ส่งเสริมการจัดประชุม การท่องเที่ยวเพื่อเป็นรางวัล และการจัดนิทรรศการในประเทศไทย สนับสนุนหรือจัดให้มีการนำเสนอศิลปและวัฒนธรรมไทย อันเป็นการทะนุบำรุงศิลปและวัฒนธรรมไทย ให้ความรู้แก่ผู้ดำเนินธุรกิจการท่องเที่ยวให้เข้าใจการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ โดยมุ่งพัฒนาและเพิ่มศักยภาพของประเทศไทยในการเป็นศูนย์กลางการจัดการประชุมนานาชาติ การท่องเที่ยวเพื่อเป็นรางวัล และการจัดนิทรรศการนานาชาติ รวมทั้งการพิทักษ์รักษาไว้ซึ่งสถาบันพระมหากษัตริย์ จำเลยได้ทำสัญญาจ้างโจทก์ให้ผลิตพร้อมเผยแพร่สารคดีเฉลิมพระเกียรติพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ โดยจำเลยกำหนดวัตถุประสงค์เพื่อเทิดพระเกียรติและแสดงความจงรักภักดีต่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ เพื่อเผยแพร่การท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ และเพื่อเผยแพร่แนวคิดเศรษฐกิจพอเพียงอย่างมีกลยุทธ์ สัญญาดังกล่าวจึงเป็นการสนับสนุนหรือจัดให้มีการนำเสนอวัฒนธรรมไทย การพิทักษ์รักษาไว้ซึ่งสถาบันพระมหากษัตริย์ และการให้ความรู้แก่ผู้ดำเนินธุรกิจการท่องเที่ยวให้เข้าใจการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ โดยมุ่งพัฒนาและเพิ่มศักยภาพของประเทศไทยในการเป็นศูนย์กลางการประชุม

นานาชาติ การท่องเที่ยวเพื่อเป็นรางวัล และการจัดนิทรรศการนานาชาติ อันเป็นกรณีจำเลยให้โจทก์มีส่วนร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ของจำเลย จึงเป็นสัญญาทางปกครอง

ศาลยุติธรรม เห็นว่า จำเลยเป็นหน่วยงานของรัฐ ประเภทองค์การมหาชน ตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 มีฐานะเป็นนิติบุคคล จัดตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมการจัดประชุมและนิทรรศการ (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2545 จึงเป็นหน่วยงานทางปกครอง แต่สัญญาว่าจ้างฉบับพิพาทมีวัตถุประสงค์หลักให้โจทก์ผลิตสารคดีถวายพระพรพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทางโทรทัศน์ เกี่ยวกับพระราชภารกิจต่าง ๆ ของพระองค์ท่านที่เสด็จเยือนประชาชน แม้แต่ในถิ่นทุรกันดาร เพื่อเผยแพร่ทางสื่อโทรทัศน์ ซึ่งเป็นสื่อทางเลือกหนึ่งที่เข้าถึงประชาชนมากที่สุดในทุกระดับ อันเป็นกรณีจำเลยร่วมเทิดพระเกียรติพระองค์ท่านในอีกรูปแบบหนึ่งในปีมหามงคลครบรอบ 80 พรรษา พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว โดยสอดแทรกการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ตามแนวเศรษฐกิจพอเพียงของพระองค์ท่าน จึงเป็นสัญญาที่คู่สัญญาทำขึ้นเพื่อมุ่งประโยชน์ในการเฉลิมพระเกียรติของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเป็นหลัก มิใช่เพื่อประโยชน์ในการให้ความรู้แก่ผู้ดำเนินธุรกิจการท่องเที่ยวให้เข้าใจการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติตามวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งจำเลยอันเป็นบริการสาธารณะของจำเลย จึงไม่อาจถือว่าเป็นสัญญาที่หน่วยงานทางปกครองให้เอกชนเข้าจัดทำบริการสาธารณะให้บรรลุผลโดยตรง ดังนั้น สัญญาว่าจ้าง ฉบับพิพาทดังกล่าวจึงเป็นสัญญาที่คู่สัญญาทำขึ้นโดยมุ่งผูกพันด้วยใจสมัครบนพื้นฐานแห่งความเท่าเทียมกัน กล่าวคือ มีลักษณะเป็นสัญญาที่จำเลยซึ่งเป็นผู้ว่าจ้างได้ว่าจ้างโจทก์ ซึ่งเป็นผู้รับจ้างเพื่อการทำงานสิ่งหนึ่งสิ่งใดจนสำเร็จ และจำเลยตกลงจะให้สินจ้างเพื่อผลสำเร็จแห่งการที่ทำงานนั้น อันเป็นสัญญาจ้างทำของตามมาตรา 587 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงเป็นสัญญาทางแพ่งที่มีหน่วยงานทางปกครองเป็นคู่สัญญาเท่านั้น ข้อพิพาทระหว่างโจทก์กับจำเลยในคดีนี้จึงมิใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล เห็นว่า มาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้รัฐต้องพิทักษ์รักษาไว้ซึ่งสถาบันพระมหากษัตริย์ อันหมายความรวมถึงการเทิดพระเกียรติและการแสดงความจงรักภักดีต่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ จึงเป็นภารกิจหน้าที่สูงสุดของปวงชนชาวไทยและหน่วยงานของรัฐทุกหน่วยงานที่ต้องพิทักษ์รักษาไว้ซึ่งสถาบันพระมหากษัตริย์โดยไม่จำเป็นต้องมีกฎหมายบัญญัติไว้โดยเฉพาะจึงจะถือเป็นภารกิจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐนั้น จำเลยเป็นองค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมการจัดประชุมและนิทรรศการ (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2545 มีวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมการจัดประชุม การท่องเที่ยวเพื่อเป็นรางวัล และการจัดนิทรรศการในประเทศไทย สนับสนุนหรือจัดให้มีการนำเสนอศิลปะและวัฒนธรรมไทยอันเป็นการทะนุบำรุงศิลปะและวัฒนธรรมไทย ให้ความรู้และฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือประชาชนเกี่ยวกับอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว

และให้ความรู้แก่ผู้ดำเนินธุรกิจการท่องเที่ยวให้เข้าใจการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ จำเลยจึงเป็นหน่วยงานทางปกครอง การที่จำเลยได้ทำสัญญาว่าจ้างโจทก์ผลิตพร้อมเผยแพร่สารคดีเฉลิมพระเกียรติพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว โดยกำหนดวัตถุประสงค์เพื่อเทิดพระเกียรติและแสดงความจงรักภักดีต่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ เพื่อเผยแพร่การท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์และเผยแพร่แนวความคิดเศรษฐกิจพอเพียงอย่างมีกลยุทธ์ สัญญาดังกล่าวจึงเป็นสัญญาที่จัดทำขึ้นเพื่อพิทักษ์รักษาไว้ซึ่งสถาบันพระมหากษัตริย์ และเป็นการให้ความรู้แก่ผู้ดำเนินธุรกิจการท่องเที่ยวให้เข้าใจการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ อันเป็นกรณีที่จำเลยมอบหมายให้โจทก์มีส่วนร่วมในการจัดทำภารกิจอันเป็นบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ของจำเลย สัญญาระหว่างโจทก์กับจำเลยจึงมีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครอง

(7) คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ 27/2554

สัญญารับฝากรถดับเพลิงและรถกู้ภัยของกรุงเทพมหานคร

ศาลปกครอง เห็นว่า จำเลยเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น จึงเป็นหน่วยงานทางปกครอง มีอำนาจหน้าที่ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย คดีนี้เป็นกรณีที่โจทก์กล่าวอ้างว่า จำเลยได้ทำสัญญารับฝากทรัพย์สินคือ รถยนต์ดับเพลิงฯ กับโจทก์ ทรัพย์สินที่ฝากเป็นทรัพย์สินที่ใช้โดยตรงในการป้องกันและบรรเทา สาธารณภัยอันเป็นการจัดทำบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ของจำเลย จำเลยจึงต้องมีหน้าที่ในการเก็บ ดูแล บำรุงรักษาและซ่อมแซมให้อยู่ในสภาพดีพร้อมใช้งานได้ตลอดเวลา แต่จำเลยไม่ดำเนินการเอง โดยมอบให้โจทก์ทำหน้าที่ดังกล่าวแทน ซึ่งหากโจทก์ไม่ดำเนินการ จำเลยย่อมไม่อาจนำรถดับเพลิงและรถกู้ภัยพร้อมอุปกรณ์ไปใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะของจำเลยตามอำนาจหน้าที่ของตนให้บรรลุผลได้ สัญญาฝากทรัพย์สินดังกล่าวจึงมีวัตถุประสงค์ให้โจทก์เข้ามีส่วนร่วมโดยตรงในการจัดทำบริการสาธารณะ จึงเป็นสัญญาทางปกครอง

ศาลยุติธรรม เห็นว่า แม้จำเลยซึ่งเป็นคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครอง มีวัตถุประสงค์ส่วนหนึ่งเพื่อป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย แต่โจทก์ไม่มีหน้าที่หรือมีส่วนร่วมในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย จึงมิใช่สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ การเก็บดูแลรักษา รถดับเพลิงและรถกู้ภัย เป็นเพียงสัญญาที่สร้างขึ้นเพื่อมุ่งประโยชน์ในการดูแลทรัพย์สินของจำเลย และสนับสนุนการให้บริการสาธารณะให้สำเร็จลุล่วงไปได้เท่านั้น ทั้งไม่มีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ จึงมิใช่สัญญาทางปกครอง

คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล เห็นว่า แม้จำเลยซึ่งเป็นคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งมีฐานะเป็นหน่วยงานทางปกครอง มีอำนาจหน้าที่ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย อันเป็นการจัดทำบริการสาธารณะก็ตาม แต่สัญญาฝากทรัพย์สินระหว่างโจทก์กับจำเลย หากมีอยู่ก็เป็นเพียงสัญญาที่สร้างขึ้นเพื่อมุ่งประโยชน์ในการดูแลทรัพย์สินของจำเลย โจทก์คงมีหน้าที่

เพียงดูแลรักษาทรัพย์สินที่รับฝากไว้ในอารักขาแห่งตนแล้วส่งมอบคืนให้แก่จำเลย และโจทก์มีสิทธิที่จะเรียกร้องค่าเสียหายค่าฝากได้หรือไม่เพียงใดเท่านั้น สัญญาดังกล่าวจึงไม่มีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ หรือเป็นสัญญาที่หน่วยงานทางปกครองให้โจทก์ เข้าดำเนินการหรือเข้าร่วมดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะโดยตรง แต่เป็นสัญญาทางแพ่งที่มีหน่วยงานทางปกครองเป็นคู่สัญญาเท่านั้น

5.2.9 กรณีสัญญาค้ำประกันการดำเนินการหรือการปฏิบัติตามสัญญา

(1) คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ 28/2546

สัญญาค้ำประกันการจ้างก่อสร้างปรับปรุงถนนระหว่างเทศบาลกับเอกชน ศาลปกครอง เห็นว่า สัญญาค้ำประกันของธนาคารที่พาทจะเป็นสัญญาทางปกครองหรือไม่ ต้องพิจารณาตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้ง ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แต่ทั้งนี้ย่อมต้องหมายความรวมถึงสัญญาหนึ่งเกิดขึ้นโดยมูลเหตุจากสัญญาทางปกครองและมีความเกี่ยวข้องอย่างมากกับสัญญาทางปกครอง โดยสัญญาทางปกครองจะเป็นสัญญาประธาน และสัญญาที่เกิดขึ้นโดยอาศัยสัญญาทางปกครองนั้นเป็นสัญญาอุปกรณ์ กล่าวคือ หากสัญญาทางปกครองฉบับหนึ่งส่งผลให้เกิดสัญญาอื่นขึ้นมา สัญญาอื่นนั้นถือเป็นสัญญาอุปกรณ์ของสัญญาทางปกครอง และถือได้ว่าสัญญาอุปกรณ์ของสัญญาทางปกครองนั้นเป็นสัญญาทางปกครองด้วยโดยไม่ต้องพิจารณาถึงวัตถุประสงค์หรือสาระของสัญญาอุปกรณ์ เพราะเหตุว่าสัญญาดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งของสัญญาทางปกครอง เมื่อสัญญาค้ำประกันอาศัยมูลเหตุจากสัญญาจ้างก่อสร้างปรับปรุงถนนซึ่งเป็นสัญญาทางปกครองและมีฐานะเป็นสัญญาประธาน สัญญาค้ำประกันดังกล่าวจึงมีฐานะเป็นสัญญาอุปกรณ์ของสัญญาทางปกครอง และแม้ว่าสัญญาค้ำประกันจะเป็นสัญญาคนละฉบับกับสัญญาจ้างก่อสร้างปรับปรุงถนน แต่การที่จะพิจารณาว่าธนาคารจะต้องชำระเงินให้แก่ผู้ว่าจ้างตามสัญญาค้ำประกันหรือไม่ จะต้องพิจารณาตามสัญญาจ้างก่อสร้างปรับปรุงถนน ซึ่งเป็นสัญญาประธานก่อนว่าผู้รับจ้างผิดสัญญาและต้องชำระเงินให้แก่ผู้ว่าจ้างหรือไม่ ดังนั้น เมื่อคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาจ้างก่อสร้างปรับปรุงถนนซึ่งเป็นสัญญาทางปกครองและเป็นสัญญาประธาน อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาค้ำประกันซึ่งเป็นสัญญาอุปกรณ์และเป็นส่วนหนึ่งของสัญญาทางปกครอง จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลปกครอง

ศาลยุติธรรม เห็นว่า คดีนี้แม้คู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครอง แต่สัญญาพิพาทมิได้เป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ จึงมิได้เป็นสัญญาทางปกครอง

คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล เห็นว่า สัญญาจ้างดังกล่าวเป็นสัญญาที่จัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคอันเป็นบริการสาธารณะ จึงเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณา คดีปกครอง พ.ศ. 2542

แต่ในการจัดทำสัญญาจ้างนั้น ผู้ว่าจ้างจะต้องให้ผู้รับจ้างจัดหาหลักประกันเพื่อปฏิบัติตามสัญญา ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ข้อ 141 ที่กำหนดให้ผู้สัญญาคือ ผู้รับจ้างต้องจัดหาหลักประกันเพื่อปฏิบัติตามสัญญา โดยคดีนี้ผู้รับจ้างได้นำหนังสือค้ำประกันของ ธนาคารมาเป็นหลักประกันการปฏิบัติตามสัญญาจ้าง เฉพาะแต่สัญญาค้ำประกันไม่มีลักษณะเป็น สัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ สัญญาที่จัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือสัญญาที่ให้ แสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ

อย่างไรก็ดี แม้สัญญาค้ำประกันดังกล่าวมีลักษณะเป็นสัญญาทางแพ่ง แต่ก็เป็นสัญญาอุปกรณ์ ของสัญญาจ้างปรับปรุงถนน ซึ่งเป็นสัญญาทางปกครอง และประเด็น ข้อพิพาทในคดีนี้มีประเด็นต้องวินิจฉัยเกี่ยวข้องกับสัญญาหลัก ซึ่งจะมีผลไปถึงสัญญาค้ำประกันต่อไป ดังนั้นกรณีพิพาทเกี่ยวกับการฟ้องให้ชำระเงินตามสัญญาค้ำประกันจึงควรดำเนินกระบวนพิจารณา ยังศาลที่มีเขตอำนาจเดียวกันกับศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่พิพาทเกี่ยวกับสัญญาจ้าง ปรับปรุงถนนซึ่งถือเป็นสัญญาหลัก จึงวินิจฉัยชี้ขาดว่า คดีนี้อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาล ปกครอง

(2) คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ 35/2547

สัญญาค้ำประกันการเข้าศึกษาตามหลักสูตรโรงเรียนจ่าอากาศ

ศาลปกครอง เห็นว่า วัตถุประสงค์ของสัญญา คือ การให้ผู้เข้าศึกษาดำเนินการ หรือมีส่วนร่วม ในการดำเนินการบริการสาธารณะ จึงมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อให้ผู้เข้าศึกษาได้กลับมา รับราชการต่อไป สัญญาดังกล่าวจึงเป็นสัญญาทางปกครอง ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้ง ศาลปกครองและ วิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 สำหรับสัญญาค้ำประกันการปฏิบัติตามสัญญา เป็นสัญญาอุปกรณ์ เมื่อคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาประธานอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของ ศาลปกครอง ข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาค้ำประกันจึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลเดียวกัน

ศาลยุติธรรม เห็นว่า เอกสารที่นำมาฟ้องเป็นเพียงหลักฐาน ที่เป็นหนังสือ ลงลายมือชื่อผู้จะต้องรับผิดชอบเท่านั้น มิใช่สัญญาสองฝ่าย จึงเป็นเพียงสัญญาฝ่ายเดียวที่ผู้ฟ้องคดี ซึ่งเป็น หน่วยงานทางปกครองยอมรับข้อเสนอของผู้ถูกฟ้องคดี และยอมผูกพันตามประมวลกฎหมายแพ่งและ พณิชย์ บรรพ 3 เอกเทศสัญญา ลักษณะ 11 ค้ำประกัน โดยหน่วยงานทางปกครองยอมผูกพันตน เพื่อรับผลตามสัญญาตามกฎหมายเอกชน มิได้มีเจตนาจะผูกพันตนตามกฎหมายมหาชน และไม่เป็นสัญญาทางปกครองเนื่องจากไม่มีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทานหรือสัญญาที่ให้จัดทำบริการ สาธารณะหรือสัญญาจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคหรือสัญญาที่แสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ

คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล เห็นว่า สัญญา ดังกล่าวจึงมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อให้ได้เข้ารับราชการทหารต่อไปเพื่อดำเนินการหรือมีส่วนร่วมในการ ดำเนินการบริการสาธารณะ จึงมีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครอง

สำหรับสัญญาค้ำประกันการปฏิบัติตามสัญญาเป็นสัญญาอุปกรณ์ของสัญญาค้ำประกันของผู้ปกครอง ระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เมื่อข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาหลักอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาค้ำประกันจึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลเดียวกัน

(3) คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ 12/2548

สัญญาค้ำประกันการจ้างเหมาก่อสร้างอาคารที่ทำการและบ้านพักสถานีตำรวจดับเพลิง

ศาลปกครอง เห็นว่า แม้สัญญาจ้างเหมาก่อสร้างอาคารที่ทำการและบ้านพักสถานีตำรวจดับเพลิงระหว่างจำเลยร่วมซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองกับจำเลยที่ 1 จะเป็นสัญญาทางปกครอง เนื่องจากเป็นสัญญาจัดทำบริการสาธารณะ แต่สัญญาค้ำประกันเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับลาภมิควรได้ ตามนัยมาตรา 406 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มิใช่ข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองแต่อย่างใด ข้อเท็จจริงในคดีนี้แตกต่างจากข้อเท็จจริงในคดีตามคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 28/2546 ในหลายประการ จึงไม่อาจนำคำวินิจฉัยดังกล่าวมาเป็นแนวทางการพิจารณาทำความเข้าใจเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลในคดีนี้ได้ คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาค้ำประกันจึงอยู่ในอำนาจศาลยุติธรรม

ศาลยุติธรรม เห็นว่า การวินิจฉัยว่าจำเลยทั้งสองต้องรับผิดชอบต่อโจทก์ตามสัญญาค้ำประกันหรือไม่เพียงใด จำต้องวินิจฉัยว่าจำเลยที่ 1 ผิดสัญญาจ้างเหมาก่อสร้างอาคารที่ทำการและบ้านพักสถานีตำรวจดับเพลิงอันเป็นสัญญาหลักหรือไม่เสียก่อน จึงจะมีผลไปถึงสัญญาค้ำประกันต่อไป ซึ่งกรณีพิพาทเกี่ยวกับการฟ้องให้ชำระเงินตามสัญญาค้ำประกันอันเป็นสัญญาอุปกรณ์ของสัญญาจ้างเหมาก่อสร้างอาคารที่ทำการและบ้านพักสถานีตำรวจดับเพลิง จึงควรดำเนินกระบวนการพิจารณายังศาลที่มีเขตอำนาจเดียวกันกับศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่พิพาทเกี่ยวกับสัญญาจ้างเหมาก่อสร้างอาคารซึ่งเป็นสัญญาหลัก เมื่อสัญญาหลักเป็นสัญญาที่คู่สัญญาฝ่ายหนึ่งคือจำเลยร่วมเป็นหน่วยงานทางปกครองและอาคารที่ทำการ และบ้านพักสถานีตำรวจดับเพลิงจัดเป็นองค์ประกอบและเครื่องมือสำคัญในการระงับเหตุเพลิงไหม้ อันเป็นบริการสาธารณะอย่างหนึ่งของรัฐ สัญญาจ้างเหมาดังกล่าวจึงเป็นสัญญาทางปกครอง เมื่อสัญญาค้ำประกันเป็นสัญญาอุปกรณ์ของสัญญาจ้างเหมาก่อสร้างอาคารที่ทำการและบ้านพักสถานีตำรวจดับเพลิงธนบุรี ซึ่งเป็นสัญญาทางปกครองจึงควรอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล เห็นว่า จำเลยร่วมเป็นหน่วยงานทางปกครอง มีอำนาจหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อย การที่จำเลยร่วมทำสัญญาว่าจ้างให้จำเลยที่ 1 ก่อสร้างอาคารที่ทำการและบ้านพักสถานีตำรวจดับเพลิงธนบุรี จึงถือเป็นกิจการที่หน่วยงานของรัฐ เพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะบรรลุผล สัญญาจ้างดังกล่าวจึงเป็นสัญญา

ทางปกครอง การฟ้องตามสัญญาค้ำประกันซึ่งเป็นสัญญาอุปกรณ์และโดยลำพังแล้วย่อมเป็นสัญญาทางแพ่ง แต่การที่จะพิจารณาว่าจำเลยทั้งสองจะต้องรับผิดชอบต่อโจทก์หรือไม่ เพียงใดนั้น จำต้องวินิจฉัยถึงข้อเท็จจริงในการปฏิบัติตามสัญญาว่าจ้างให้ก่อสร้างอาคารที่ทำการและบ้านพักสถานีตำรวจดับเพลิงอันเป็นสัญญาทางปกครองและเป็นสัญญาหลักเสียก่อน ดังนั้น เมื่อสัญญาหลักเป็นสัญญาทางปกครอง ข้อพิพาทคดีนี้ซึ่งเป็นสัญญาอุปกรณ์จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

(4) คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ 16/2549

สัญญาค้ำประกันหนี้ที่เอกชนต้องชำระให้แก่กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน

ศาลปกครอง เห็นว่า การที่จะพิจารณาวินิจฉัยถึงความรับผิดชอบของจำเลยตามหนี้สัญญาค้ำประกัน ซึ่งเป็นสัญญาอุปกรณ์ต้องอาศัยหนี้ตามสัญญาประธานเป็นสำคัญ จึงมีปัญหาต้องพิจารณาในเบื้องต้นก่อนว่า หนี้ตามสัญญาประธาน ซึ่งได้แก่หนี้เงินช่วยเหลือ หนี้เงินให้กู้ยืม หนี้เงินลงทุน หนี้ภาระอวัลต์ตัวสัญญาใช้เงิน หนี้ตามโครงการรับแลกเปลี่ยน ตัวสัญญาใช้เงิน และหนี้นำเงินเข้ากองทุนและเงินเพิ่ม เป็นสัญญาทางปกครองหรือไม่ เมื่อคดีนี้โจทก์มีฐานะเป็นนิติบุคคลได้รับการจัดตั้งตามพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช ๒๔๘๕ มีวัตถุประสงค์เพื่อทำหน้าที่เป็นกลไกของรัฐในการดำเนินมาตรการเพื่อฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินให้มีความมั่นคงและมีเสถียรภาพ โจทก์จึงมีฐานะเป็นหน่วยงานทางปกครอง การที่โจทก์ให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่เอกชนในรูปของการให้เงินช่วยเหลือ เงินให้กู้ยืม เงินลงทุน การรับอวัลต์ตัวสัญญาใช้เงิน และการรับแลกเปลี่ยนตัวสัญญาใช้เงิน หากได้มีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทานสัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคหรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ หรือมีลักษณะให้เอกชนเข้าดำเนินการหรือเข้าร่วมดำเนินการบริการสาธารณะ โดยตรงกับโจทก์ แต่มีลักษณะเป็นสัญญาที่บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ซีแอล สหวิริยา จำกัด ขอเข้ารับบริการสาธารณะจากโจทก์เท่านั้น โดยมุ่งผูกพันตนด้วยใจสมัครบนพื้นฐานแห่งความเสมอภาค สัญญาดังกล่าวจึงเป็นสัญญาทางแพ่ง หากใช้สัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เมื่อหนี้ตามสัญญาให้ความช่วยเหลือดังกล่าวซึ่งเป็นหนี้ตามสัญญาประธานไม่ใช่หนี้ตามสัญญาทางปกครอง จึงไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งของศาลปกครอง คดีพิพาทตามสัญญาค้ำประกันระหว่างโจทก์กับจำเลยในคดีนี้ ซึ่งเป็นสัญญาอุปกรณ์และอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลเดียวกับสัญญาประธาน จึงไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง แต่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

ศาลยุติธรรม เห็นว่า มูลหนี้ดังกล่าวเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของโจทก์ตั้งที่ระบุไว้คือ เพื่อฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินให้มีความมั่นคงและเสถียรภาพและเหตุที่ต้องมีการจัดตั้งกองทุนโจทก์ขึ้นก็เพื่อให้ธนาคารแห่งประเทศไทยสามารถดำเนินการให้ความ

ช่วยเหลือในทางการเงินเพื่อฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินให้มีความมั่นคงและเสถียรภาพ โดยเฉพาะเมื่อมีวิกฤตการณ์ร้ายแรงเกิดขึ้นในระบบสถาบันการเงิน กล่าวโดยสรุปก็คือ เพื่อที่จะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ อันมีผลกระทบต่อประชาชนโดยรวม ถือเป็นประโยชน์สาธารณะอย่างหนึ่ง เมื่อโจทก์เป็นหน่วยงานทางปกครองและมาตรการของโจทก์ที่ออกมาในรูปแบบต่าง ๆ อันก่อให้เกิดภาระหนี้สินนี้เนื่องมาแต่วัตถุประสงค์ดังกล่าว จึงถือเป็นสัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ อันเป็นสัญญาทางปกครอง เมื่อมูลหนี้ประธานดังกล่าว เป็นสัญญาทางปกครองแล้ว การที่จะวินิจฉัยถึงความรับผิดของจำเลยตามสัญญาค้ำประกันซึ่งเป็นสัญญาอุปกรณ์ ก็ย่อมต้องอาศัยสัญญาประธานเป็นสำคัญ ดังนั้น สัญญาค้ำประกันในคดีนี้จึงถือเป็นสัญญาทางปกครอง

คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล เห็นว่า โจทก์จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทยฯ มีวัตถุประสงค์เพื่อทำหน้าที่เป็นกลไกของรัฐในการดำเนินการเพื่อฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินที่อยู่ในกำกับดูแลของธนาคารแห่งประเทศไทยให้มีความมั่นคงและมีเสถียรภาพ และยังมีอำนาจหน้าที่ต่าง ๆ ตลอดทั้งอำนาจที่จะลงทุนและดำเนินธุรกรรมในกิจการต่าง ๆ อาทิ ถือกรรมสิทธิ์ มีสิทธิครอบครอง ซื้อขาย เช่า ให้เช่า เช่าซื้อ ให้เช่าซื้อ ยืม ให้ยืม รับจำนำ รับจำนอง ให้กู้ยืมเงิน ค้ำประกัน รับอาวัล ฯลฯ โจทก์จึงมีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐ และเป็นหน่วยงานทางปกครอง ดังนั้น การดำเนินกิจการของโจทก์จึงมีทั้งการใช้อำนาจทางปกครองและการใช้อำนาจในการทำธุรกรรมทางแพ่งทั่วไป หากการดำเนินกิจการใดของโจทก์มีการใช้อำนาจทางปกครองและเกิดข้อพิพาทขึ้น ก็จะอยู่ในอำนาจตรวจสอบของศาลปกครอง แต่หากการดำเนินกิจการใดของโจทก์มิได้ใช้อำนาจทางปกครอง ก็จะอยู่ในอำนาจการตรวจสอบของศาลยุติธรรม สำหรับคดีนี้มีมูลพิพาทสืบเนื่องมาจากโจทก์ได้ให้ความช่วยเหลือด้านการเงินแก่บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ซีแอล ฯ ในรูปเงินช่วยเหลือ เงินให้กู้ยืม เงินลงทุน การรับอาวัลตัวสัญญาใช้เงินและการรับแลกเปลี่ยนตัวสัญญาใช้เงินโดยคิดค่าตอบแทนเป็นดอกเบี้ยด้วยนั้น นิติสัมพันธ์ระหว่างโจทก์กับบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ซีแอล ฯ ในกรณีนี้จึงเป็นการดำเนินกิจการในการทำธุรกรรมทางแพ่งทั่วไปที่โจทก์มิได้ใช้อำนาจทางปกครองแต่อย่างใด แต่เป็นไปในลักษณะของการขอเข้ารับบริการจากโจทก์เท่านั้น และมีลักษณะมุ่งผูกพันตนด้วยใจสมัครบนพื้นฐานแห่งความเสมอภาค จึงเป็นนิติสัมพันธ์ในทางแพ่ง ที่ศาลยุติธรรมมีอำนาจในการพิจารณาพิพากษา เมื่อสัญญาหลักอยู่ในอำนาจศาลยุติธรรม สัญญาค้ำประกันซึ่งเป็นสัญญาอุปกรณ์ย่อมอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรมเช่นเดียวกัน

(5) คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ 26/2549

สัญญาค้ำประกันการเช่าสะพานท่าเทียบเรือระหว่างเทศบาลกับเอกชน

ศาลปกครอง เห็นว่า เทศบาลตำบลอาจจัดทำกิจการใดๆในเขตเทศบาล

ดังต่อไปนี้ (3) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม การที่โจทก์ตกลงให้เอกชนทำสัญญาเช่าสะพานท่า

เทียบเรือเป็นเวลา 20 ปี เพื่อให้บริการแก่บุคคลทั่วไป เป็นการทำสัญญาที่มีลักษณะให้เอกชนเข้าจัดทำบริการสาธารณะ ประกอบกับข้อกำหนดในสัญญาบางข้อกำหนดว่า ในระหว่างอายุสัญญาเช่า ถ้าผู้ให้เช่ามีความจำเป็นจะต้องใช้สถานที่เช่าเพื่อประโยชน์ของรัฐหรือของทางราชการ ผู้เช่ายินยอมให้ผู้ให้เช่าบอกเลิกสัญญาได้โดยบอกกล่าวเป็นหนังสือให้ผู้เช่าทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 30 วัน โดยผู้ให้เช่าไม่ต้องเสียค่าตอบแทนหรือค่าเสียหายใดๆ ให้แก่ผู้เช่าทั้งสิ้น ข้อกำหนดในสัญญาดังกล่าวให้สิทธิหน่วยงานทางปกครองในการบอกเลิกสัญญาเพียงฝ่ายเดียว แสดงถึงลักษณะพิเศษซึ่งเป็นเอกสิทธิ์ของรัฐที่ไม่อาจพบในสัญญาทั่วไป สัญญาเช่าดังกล่าวจึงเป็นสัญญาทางปกครอง เมื่อสัญญาค้ำประกันระหว่างโจทก์และจำเลยเป็นสัญญาอุปกรณ์ของสัญญาเช่าดังกล่าว การพิจารณาข้อพิพาทเกี่ยวกับการขอให้จำเลยชำระเงินตามสัญญาค้ำประกันจึงควรดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาลที่มีเขตอำนาจเดียวกันกับศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่พิพาทเกี่ยวกับสัญญาเช่าทำเทียบซึ่งเป็นสัญญาหลัก คดีนี้จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาศาลปกครอง

ศาลยุติธรรม เห็นว่า แม้โจทก์ซึ่งเป็นคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองในราชการส่วนท้องถิ่น และจำเลยซึ่งเป็นคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งจะเป็นเอกชนก็ตาม แต่จำเลยเป็นผู้ค้ำประกันการปฏิบัติตามสัญญาเช่าสะพานทำเทียบเรือ ถือว่านิติสัมพันธ์ระหว่างโจทก์กับจำเลยผูกพันกันตามสัญญาอุปกรณ์ จึงต้องอาศัยข้อพิจารณาจากสัญญาประธานดังกล่าวด้วย เมื่อพิจารณาสัญญาทั้งสองฉบับแล้ว เห็นได้ว่าเป็นเรื่องที่โจทก์เช่าทำสัญญาทั้งสองฉบับอย่างเสมอภาคกัน ข้อตกลงตามสัญญาทั้งสองฉบับไม่ได้ให้เอกสิทธิ์ แก่โจทก์หรือให้โจทก์มีอำนาจเหนือคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งแต่อย่างใด เป็นการตกลงผูกนิติสัมพันธ์กันโดยยึดหลักเกณฑ์ของสัญญาทั่วไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงถือไม่ได้ว่าสัญญาเช่าและสัญญาค้ำประกันดังกล่าวเป็นสัญญาทางปกครอง

คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล เห็นว่า สัญญาค้ำประกันที่จำเลยทำไว้กับโจทก์เพื่อค้ำประกันการเช่าดังกล่าว จำเลยยอมตนเข้าค้ำประกันเป็นไปตามความสมัครใจของจำเลย เป็นการเช่าทำสัญญาภายใต้หลักเสรีภาพของการทำสัญญาทางแพ่ง มีลักษณะเป็นสัญญาทางแพ่งโดยแท้ อีกทั้ง ต่อมาเอกชนผู้เช่าต้องคำพิพากษา ให้ล้มละลาย การที่โจทก์มิได้ยื่นคำขอรับชำระหนี้และจำเลยให้การต่อสู้ว่าเป็นเหตุให้โจทก์ไม่มีสิทธิได้รับชำระหนี้ ทำให้ไม่มีอำนาจฟ้องจำเลยนั้น เป็นประเด็นที่ต้องวินิจฉัยตามพระราชบัญญัติล้มละลาย ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลล้มละลาย

(6) คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ 26/2553

คดีฟ้องไล่เบียดตามสัญญาค้ำประกันการก่อสร้างอาคาร

ศาลปกครอง เห็นว่า สัญญาที่โจทก์เป็นผู้ค้ำประกันการปฏิบัติตามสัญญาที่สำนักงานสภาพัฒนาการศรัทธาว่าจ้างให้จำเลยที่ 1 ก่อสร้างอาคารศูนย์ภาษาและคอมพิวเตอร์ที่

สถาบันราชภัฏและสัญญาค้ำประกันอีกฉบับหนึ่งที่จำเลยที่ 2 ถึงที่ 4 ทำไว้กับโจทก์เพื่อเป็นประกันการชำระหนี้ของจำเลยที่ 1 ต่อโจทก์ แม้สัญญาจ้างก่อสร้างอาคารศูนย์ภาษาและคอมพิวเตอร์ดังกล่าวจะมีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครอง และสัญญาค้ำประกันระหว่างโจทก์กับสำนักงานสภาสถาบันราชภัฏจะเป็นสัญญาอุปกรณ์ของสัญญาจ้างก่อสร้างศูนย์ภาษาและคอมพิวเตอร์ก็ตาม แต่คดีนี้เป็นข้อพิพาทที่เกิดจากผลภายหลังการชำระหนี้ที่โจทก์ซึ่งเป็นผู้ค้ำประกันได้ชำระหนี้ให้แก่สำนักงานสภาสถาบันราชภัฏตามสัญญาค้ำประกัน โจทก์ย่อมมีสิทธิที่จะไล่เบี้ยเอาจากจำเลยทั้งสี่เพื่อต้นเงินกับดอกเบี้ยและเพื่อการที่ต้องสูญหายหรือเสียหายไปอย่างไรๆ เพราะการค้ำประกันนั้นตามนัยมาตรา 693 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ข้อพิพาทตามฟ้องดังกล่าวจึงเป็นการใช้สิทธิไล่เบี้ยของโจทก์ที่มีต่อจำเลยทั้งสี่ อันเป็นนิติสัมพันธ์ทางแพ่งระหว่างโจทก์กับจำเลยทั้งสี่ที่เป็นเอกชนด้วยกัน ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

ศาลยุติธรรม เห็นว่า คดีนี้เป็นกรณีพิพาทสืบเนื่องมาจากการปฏิบัติตามสัญญาจ้างก่อสร้างที่สถาบันราชภัฏสุราษฎร์ธานีซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครอง เมื่อสัญญาจ้างก่อสร้างอาคารดังกล่าวเป็นการดำเนินการเพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะบรรลุผล สัญญาจ้างก่อสร้างอาคารดังกล่าวจึงเป็นสัญญาทางปกครอง เหตุแห่งการฟ้องคดีนี้เกิดจากการที่โจทก์ซึ่งเป็นผู้ค้ำประกันชำระหนี้ให้แก่สำนักงานสภาสถาบันราชภัฏเจ้าหนี้ไปแล้วใช้สิทธิไล่เบี้ยเอากับจำเลยที่ 1 และใช้สิทธิตามสัญญาค้ำประกันอีกฉบับหนึ่งที่จำเลยที่ 2 ถึงที่ 4 ทำไว้กับโจทก์เพื่อเป็นประกันการชำระหนี้ของจำเลยที่ 1 ต่อโจทก์ อันเป็นการฟ้องตามสัญญาค้ำประกันซึ่งเป็นสัญญาอุปกรณ์และโดยลำพังแล้วย่อมเป็นสัญญาทางแพ่ง แต่การที่จะพิจารณาว่าจำเลยทั้งสี่จะต้องรับผิดชอบต่อโจทก์หรือไม่ เพียงใดนั้น จำต้องวินิจฉัยถึงความรับผิดชอบของจำเลยที่ 1 ซึ่งมีต่อสำนักงานสภาสถาบันราชภัฏตามสัญญาจ้างก่อสร้างอาคารอันเป็นสัญญาทางปกครองอันเป็นสัญญาหลักเสียก่อน ดังนั้น เมื่อสัญญาหลักเป็นสัญญาทางปกครอง ข้อพิพาทตามสัญญาค้ำประกันที่โจทก์เป็นผู้ค้ำประกันจำเลยที่ 1 ในการปฏิบัติตามสัญญาจ้างอาคารซึ่งเป็นสัญญาอุปกรณ์ จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล เห็นว่า เมื่อข้อพิพาทคดีนี้โจทก์และจำเลยทั้งสี่ต่างก็เป็นเอกชนด้วยกันเอง ทั้งมูลความแห่งคดีเป็นเรื่องที่โจทก์ฟ้องจำเลยที่ 1 ให้รับผิดชอบตามข้อตกลงระหว่างกันที่ให้โจทก์ค้ำประกันการปฏิบัติการชำระหนี้ของจำเลยที่ 1 ที่มีอยู่แก่สภามหาวิทยาลัยราชภัฏและค่าธรรมเนียมการที่โจทก์ออกหนังสือค้ำประกันการปฏิบัติการชำระหนี้ให้แก่เทศบาลเช่นเดียวกัน อันเป็นนิติสัมพันธ์ที่คู่ความต้องรับผิดชอบต่อกันในทางแพ่งเท่านั้น มิได้เกี่ยวกับการใช้อำนาจทางปกครองแต่อย่างใด คดีนี้จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

บทที่ 6

การวิเคราะห์ระบบแนวคิดของศาลปกครองและศาลยุติธรรมเกี่ยวกับสัญญา ทางปกครองจากความเห็นที่ขึ้นสู่การวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาด อำนาจหน้าที่ระหว่างศาล

การวิเคราะห์ระบบแนวความคิดของศาลปกครองและศาลยุติธรรมเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามที่ปรากฏในคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล จะดำเนินการวิเคราะห์ข้อมูลตามที่ได้แบ่งแยกไว้ในบทที่ 5 คือ ประเด็นเกี่ยวกับคู่สัญญาและประเด็นเกี่ยวกับเนื้อหาของสัญญาตามลำดับ โดยแยกวิเคราะห์ตามประเภทของสัญญาที่ปรากฏในคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ได้แก่ สัญญาจ้าง สัญญาให้ทุนการศึกษา สัญญาซื้อขาย สัญญาเช่า สัญญากู้ยืมเงิน สัญญาให้ทุนการศึกษา สัญญาขอลาศึกษาหรือฝึกอบรม สัญญาสอบราคาหรือประกวดราคา สัญญาให้ดำเนินการหรือเข้าร่วมในการดำเนินการ และสัญญาค้ำประกันการดำเนินการหรือการปฏิบัติตามสัญญา ดังนี้

6.1 แนวคิดที่เกี่ยวกับสัญญาทางปกครองของศาลปกครอง

6.1.1 ประเด็นที่เกี่ยวกับคู่สัญญา

6.1.1.1 กรณีสัญญาจ้าง

กรณีที่ศาลปกครองเห็นว่า ไม่เป็นสัญญาทางปกครอง โดยให้เหตุผลว่า ไม่มีคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดเป็นหน่วยงานทางปกครอง เนื่องจากเมื่อพิจารณาฐานะของหน่วยงานทางปกครองซึ่งเป็นผู้สัญญาแล้ว ไม่ปรากฏว่าได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือดำเนินการทางปกครอง เช่น กรณีที่วินิจฉัยว่า บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) เป็นหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ประกอบกิจการเกี่ยวกับท่าอากาศยานรวมทั้งการดำเนินกิจการอื่นที่เกี่ยวข้องหรือต่อเนื่องกับการประกอบกิจการท่าอากาศยาน ซึ่งถือได้ว่าเป็นกิจการทางปกครอง แต่กรณีที่บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) จ้างบุคคลมาเป็นผู้บริหารหรือพนักงานไม่อาจถือได้ว่าเป็นการดำเนินกิจการท่าอากาศยาน หรือเกี่ยวข้องหรือต่อเนื่องกับกิจการท่าอากาศยานอันเป็นกิจการทางปกครองโดยตรง กรณีจึงไม่ใช่การกระทำในฐานะหน่วยงานทางปกครอง⁷⁷

⁷⁷ คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ 4/2549

กรณีศาลปกครองเห็นว่า เป็นสัญญาทางปกครอง โดยให้เหตุผลว่ามีคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดเป็นหน่วยงานทางปกครอง เนื่องจากเป็นหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือดำเนินกิจการทางปกครอง เช่น กรณีสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ซึ่งเป็นสถานที่ศึกษาและวิจัย มีวัตถุประสงค์ในการให้การศึกษา ส่งเสริมวิชาการและวิชาชีพชั้นสูง ทำการสอน วิจัย ให้บริการทางวิชาการแก่สังคม และทำนุบำรุงศิลปะและวัฒนธรรมของชาติ เป็นหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินกิจการทางปกครอง จึงมีฐานะเป็นหน่วยงานทางปกครอง และสัญญาจ้างอาจารย์ก็มีลักษณะเป็นสัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ สัญญาดังกล่าวจึงเป็นสัญญาทางปกครอง⁷⁸

6.1.1.2 กรณีสัญญาให้ทุนการศึกษา

กรณีศาลปกครองเห็นว่า การที่มหาวิทยาลัยเอกชนให้ทุนศึกษาต่อกับบุคลากรที่ปฏิบัติงาน เป็นสัญญาที่มีคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครอง และเป็นสัญญาที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ผู้รับทุนกลับมาปฏิบัติงานเพื่อบริการสาธารณะด้านการศึกษาของรัฐตามระยะเวลาที่กำหนด จึงมีลักษณะที่ให้เอกชนเข้าร่วมดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะ อีกทั้งทุนการศึกษาส่วนหนึ่งได้รับการอุดหนุนจากรัฐ และเป็นการดำเนินการตามพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2546 จึงไม่ใช่การบริหารงานภายในที่จะดำเนินการได้โดยอิสระ สัญญาดังกล่าวจึงเป็นสัญญาทางปกครอง⁷⁹

6.1.2 ประเด็นที่เกี่ยวกับเนื้อหาของสัญญา

6.1.2.1 กรณีสัญญาซื้อขาย

กรณีศาลปกครองเห็นว่า ไม่เป็นสัญญาทางปกครอง โดยให้เหตุผลว่าวัตถุประสงค์ของสัญญาไม่เป็นอุปกรณ์สำคัญที่ใช้ในการบริการสาธารณะ แต่เป็นเพียงส่วนหนึ่งในการบริการสาธารณะเท่านั้น เช่น สัญญาซื้อขายร่มบุคคลโดยแบบสายดิ่งประจำที่ ระหว่างกองทัพเรือกับเอกชน ซึ่งศาลปกครองวินิจฉัยว่า ร่มบุคคลโดยแบบสายดิ่งประจำที่ดังกล่าวไม่ใช่อุปกรณ์สำคัญที่ใช้ในการบริการสาธารณะ สัญญาซื้อขายดังกล่าวจึงไม่เป็นสัญญาทางปกครอง⁸⁰

กรณีศาลปกครองเห็นว่า เป็นสัญญาทางปกครอง โดยให้เหตุผลว่าเป็นอุปกรณ์สำคัญที่ใช้ในการบริการสาธารณะ เช่น สัญญาซื้อขายนาฬิกาปรับเวลาซึ่งใช้เป็นตัวควบคุมสัญญาณความถี่ของสัญญาณโทรคมนาคมให้มีความแน่นอน ระหว่างการสื่อสารแห่งประเทศไทยกับเอกชน ซึ่งศาลปกครองวินิจฉัยว่านาฬิกาปรับเวลาดังกล่าวเป็นเครื่องมือที่ทำหน้าที่ส่งสัญญาณ

⁷⁸ คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ 14/2550

⁷⁹ คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 106/2557

⁸⁰ คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 18/2550

โทรคมนาคมโดยตรง จึงเป็นเครื่องมือสำคัญในการดำเนินการบริหารสาธารณะให้บรรลุผล สัญญาดังกล่าวจึงเป็นสัญญาทางปกครอง⁸¹

6.1.2.2 กรณีสัญญาจ้าง

กรณีศาลปกครองให้ความเห็นว่า ไม่เป็นสัญญาทางปกครอง โดยให้เหตุผลว่าเป็นเพียงการให้ความสะดวก ไม่ใช่องค์ประกอบที่ทำให้การบริการสาธารณะบรรลุผล เช่น สัญญาจ้างเหมางานตกแต่งภายในและติดตั้งระบบอำนวยความสะดวกส่วนสำนักงาน ระหว่างสำนักงานบริหารและพัฒนาองค์ความรู้ (องค์การมหาชน) กับเอกชน⁸²

กรณีศาลปกครองเห็นว่า เป็นสัญญาทางปกครอง โดยให้เหตุผลว่าเป็นองค์ประกอบและเครื่องมือสำคัญในการดำเนินการบริการสาธารณะให้บรรลุผล เช่น สัญญาจ้างปรับปรุงอาคารของกรมการปกครอง ซึ่งศาลปกครองวินิจฉัยว่าเป็นถาวรวัตถุของรัฐ เป็นองค์ประกอบและเครื่องมือสำคัญในการดำเนินการบริการสาธารณะให้บรรลุผล ซึ่งถือว่าหน่วยงานทางปกครองนั้นมอบหมายให้เอกชนเข้าดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะ สัญญาดังกล่าวจึงเป็นสัญญาทางปกครอง⁸³

6.1.2.3 กรณีสัญญาเช่า

กรณีศาลปกครองเห็นว่า หากการเช่านั้นเป็นภารกิจของหน่วยงานทางปกครองโดยตรง เช่น การเช่าที่จัดทำตลาดของกรุงเทพมหานคร แม้จะเป็นกรณีที่เอกชนซึ่งเป็นคู่สัญญาได้รับประโยชน์จากสัญญา แต่ก็เกินไปเพื่อให้การบริการสาธารณะบรรลุผล สัญญาดังกล่าวก็เป็นสัญญาทางปกครอง⁸⁴

6.1.2.4 กรณีสัญญากู้ยืมเงิน

กรณีศาลปกครองเห็นว่า สัญญาที่หน่วยงานทางปกครองให้เอกชนกู้ยืมเงิน เช่น กรณีการให้เกษตรกรกู้ยืมเงินเพื่อรักษาเสถียรภาพของราคาผลผลิตทางการเกษตรไม่ให้ตกต่ำเป็นการดำเนินการเพื่อจัดทำบริการสาธารณะ สัญญากู้ยืมเงินดังกล่าวจึงเป็นสัญญาทางปกครอง⁸⁵

6.1.2.5 กรณีสัญญาให้ทุนการศึกษา

กรณีศาลปกครองเห็นว่า สัญญาให้ทุนการศึกษาระหว่างหน่วยงานทางปกครองกับบุคคลากร มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ผู้รับทุนกลับมาปฏิบัติงานตามที่กำหนดไว้ในสัญญา จึงมี

⁸¹ คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 11/2547

⁸² คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 4/2551

⁸³ คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 9/2551

⁸⁴ คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 17 – 41/2555

⁸⁵ คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 6/2552 และ 9 – 10/2553

ลักษณะที่ให้เอกชนเข้าร่วมดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะ สัญญาดังกล่าวจึงเป็นสัญญาทางปกครอง⁸⁶

6.1.2.6 กรณีสัญญาขอลาศึกษาหรือฝึกอบรม

กรณีนี้ศาลปกครองเห็นว่า สัญญาขอลาศึกษาหรือฝึกอบรมระหว่างหน่วยงานทางปกครองกับบุคลากร มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ผู้รับทุนกลับมาปฏิบัติงานตามที่กำหนดไว้ในสัญญา จึงมีลักษณะที่ให้เอกชนเข้าร่วมดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะ สัญญาดังกล่าวจึงเป็นสัญญาทางปกครอง⁸⁷

6.1.2.7 กรณีสัญญาสอบราคาหรือประกวดราคา

กรณีนี้ศาลปกครองจะพิจารณาว่า การสอบราคาหรือประกวดราคาเป็นการตกลงเพื่อเข้าทำสัญญาทางปกครองหรือสัญญาทางแพ่ง หากเพื่อเข้าทำสัญญาทางปกครอง สัญญาสอบราคาหรือประกวดราคาก็อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง แต่หากเพื่อเข้าทำสัญญาทางแพ่ง สัญญาสอบราคาหรือประกวดราคาก็อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม เช่น ข้อตกลงจะเข้าทำสัญญาซื้อขายปุ๋ยระหว่างกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยางกับเอกชน ซึ่งศาลปกครองวินิจฉัยว่าสัญญาซื้อขายอันเป็นสัญญาหลักไม่มีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทานหรือสัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ หรือเป็นสัญญาที่หน่วยงานทางปกครองให้คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งเข้าดำเนินการหรือเข้าร่วมดำเนินการบริการสาธารณะโดยตรง หรือเป็นสัญญาที่มีข้อกำหนดในสัญญาซึ่งมีลักษณะพิเศษที่แสดงถึงเอกลิทธิของรัฐเพื่อให้การดำเนินกิจการทางปกครองบรรลุผล สัญญาดังกล่าวจึงไม่ใช่สัญญาทางปกครอง สัญญาสอบราคาหรือประกวดราคาเพื่อเข้าทำสัญญาดังกล่าวจึงอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม⁸⁸

6.1.2.8 กรณีสัญญาให้ดำเนินการหรือเข้าร่วมในการดำเนินการ

กรณีที่ศาลปกครองเห็นว่า ไม่เป็นสัญญาทางปกครอง โดยให้เหตุผลว่ามีข้อตกลงให้เอกชนได้ประโยชน์ในการเข้าร่วมดำเนินการ เช่น กรณีการให้เอกชนจำหน่ายอาหารและเครื่องดื่มในสถานศึกษา และหน่วยงานทางปกครองได้รับค่าตอบแทนจากการให้เข้าร่วมดำเนินการดังกล่าว ซึ่งเป็นสัญญาที่มีวัตถุประสงค์เพื่อตอบสนองความต้องการของคู่สัญญา มิใช่เพื่อประโยชน์ส่วนรวม จึงมีลักษณะเป็นสัญญาทางแพ่ง⁸⁹

⁸⁶ คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 29/2553

⁸⁷ คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 25/2545 และ 6/2547

⁸⁸ คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 17/2550

⁸⁹ คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 20/2546

กรณีที่ศาลปกครองเห็นว่า เป็นสัญญาทางปกครอง โดยให้เหตุผลว่าเป็นการเข้าร่วมดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะ เช่น ข้อตกลงให้เอกชนเป็นผู้ให้บริการข้อมูลด้วยเสียงโทรศัพท์ผ่านทางโครงข่ายโทรศัพท์ของบริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) ซึ่งศาลปกครองวินิจฉัยว่าเป็นสัญญาที่มีวัตถุประสงค์ส่งเสริมการพัฒนาด้านโทรคมนาคมและใช้ประโยชน์เพิ่มเติมจากโครงข่ายโทรศัพท์พื้นฐานให้มากที่สุด โดยที่การให้บริการข้อมูลทางเสียงผ่านโทรศัพท์เพื่อให้บริการข้อมูลข่าวสารซึ่งเป็นประโยชน์ รวมทั้งสาระบันเทิง สัญญาดังกล่าวจึงเป็นสัญญาทางปกครอง⁹⁰

6.1.2.9 กรณีสัญญาค้ำประกันการดำเนินการหรือการปฏิบัติตามสัญญา

กรณีนี้ศาลปกครองจะพิจารณาว่า สัญญาค้ำประกันการดำเนินการหรือการปฏิบัติตามสัญญาเป็นการตกลงเพื่อประกันการปฏิบัติตามสัญญาทางปกครองหรือสัญญาทางแพ่งหากเพื่อประกันการปฏิบัติตามสัญญาทางปกครอง สัญญาค้ำประกันก็อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง แต่หากเพื่อประกันการปฏิบัติตามสัญญาทางแพ่ง สัญญาค้ำประกันก็อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลแพ่ง

โดยที่การพิจารณาว่าสัญญาใดเป็นสัญญาทางปกครองหรือไม่ มีประเด็นที่ยากแก่การพิจารณา คือ การพิจารณาเรื่องเอกสิทธิ์ของรัฐที่ปรากฏในสัญญา ว่าอย่างไรเป็นข้อสัญญาที่แสดงเอกสิทธิ์ของรัฐ อันจะทำให้สัญญานั้นเป็นสัญญาทางปกครอง ซึ่งกรณีที่ศาลปกครองเห็นว่า มีข้อสัญญาที่แสดงเอกสิทธิ์ของรัฐ เช่น ข้อสัญญาที่กำหนดว่าในระหว่างอายุสัญญาเช่า ถ้าผู้เช่ามีความจำเป็นต้องใช้สถานที่เช่าเพื่อประโยชน์ของรัฐหรือทางราชการ ผู้เช่ายินยอมให้ผู้ให้เช่าบอกเลิกสัญญาได้โดยบอกกล่าวเป็นหนังสือให้ผู้เช่าทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 30 วัน โดยผู้เช่าไม่ต้องเสียค่าตอบแทนหรือค่าเสียหายใดๆ ให้แก่ผู้เช่าทั้งสิ้น ซึ่งข้อกำหนดดังกล่าวศาลปกครองเห็นว่าเป็นการให้สิทธิหน่วยงานทางปกครองบอกเลิกสัญญาฝ่ายเดียว ที่ไม่อาจพบได้ในสัญญาทางแพ่ง สัญญาดังกล่าวจึงเป็นสัญญาทางปกครอง แต่ศาลยุติธรรมกลับเห็นว่า ข้อสัญญาดังกล่าวไม่มีลักษณะแสดงเอกสิทธิ์ของรัฐเหนือคู่สัญญาอีกฝ่ายแต่อย่างใด⁹¹

6.2 แนวคิดเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองของศาลยุติธรรม

6.2.1 ประเด็นที่เกี่ยวกับคู่สัญญา

6.2.1.1 กรณีสัญญาจ้าง

⁹⁰ คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 56/2553

⁹¹ คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 26/2549

กรณีที่ยุติธรรมเห็นว่า เป็นสัญญาทางปกครอง โดยให้เหตุผลว่ามีคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดเป็นหน่วยงานทางปกครอง เนื่องจากเมื่อพิจารณาฐานะของหน่วยงานทางปกครอง ซึ่งเป็นคู่สัญญาแล้ว ปรากฏว่าหน่วยงานทางปกครองได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือดำเนินกิจการทางปกครอง เช่น กรณีที่วินิจฉัยว่า บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) เป็นหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ประกอบกิจการเกี่ยวกับท่าอากาศยานรวมทั้งการดำเนินกิจการอื่นที่เกี่ยวข้องหรือต่อเนื่องกับการประกอบกิจการท่าอากาศยาน ซึ่งถือได้ว่าเป็นกิจการทางปกครอง และการที่บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) ทำสัญญาจ้างบุคคลมาเป็นผู้บริหารหรือพนักงานเป็นการดำเนินการเพื่อให้การบริการสาธารณะเกี่ยวกับกิจการท่าอากาศยานบรรลุผล กรณีจึงเป็นการกระทำในฐานะหน่วยงานทางปกครอง สัญญาดังกล่าวจึงเป็นสัญญาทางปกครอง⁹²

กรณีที่ศาลยุติธรรมเห็นว่า ไม่เป็นสัญญาทางปกครอง โดยให้เหตุผลว่าไม่มีคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดเป็นหน่วยงานทางปกครอง เช่น กรณีสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ศาลยุติธรรมวินิจฉัยว่าไม่เป็นหน่วยงานทางปกครอง สัญญาจ้างอาจารย์ของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนจึงมีลักษณะเป็นนิติพิพาทเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ตามสัญญาจ้างแรงงาน⁹³

6.2.1.2 กรณีสัญญาให้ทุนการศึกษา

กรณีนี้ศาลยุติธรรมเห็นว่า การที่มหาวิทยาลัยเอกชนให้ทุนการศึกษากับบุคลากรที่ปฏิบัติงาน โดยมีข้อสัญญาให้ผู้รับทุนกลับมาปฏิบัติงานเพื่อชดใช้ทุน สัญญาดังกล่าวเป็นสัญญาทางแพ่ง เนื่องจากมหาวิทยาลัยเอกชนไม่ใช่หน่วยงานทางปกครอง⁹⁴

6.2.2 ประเด็นที่เกี่ยวกับเนื้อหาของสัญญา

6.2.2.1 กรณีสัญญาซื้อขาย

กรณีที่ยุติธรรมเห็นว่า เป็นสัญญาทางปกครอง โดยให้เหตุผลว่าวัตถุประสงค์แห่งสัญญาเป็นอุปกรณ์สำคัญที่ใช้ในการบริการสาธารณะ เช่น สัญญาซื้อขายร่มบุคคลโดดแบบสายดิ่งประจำที่ ระหว่างกองทัพเรือกับเอกชน ซึ่งศาลยุติธรรมวินิจฉัยว่า กองทัพเรือมีหน้าที่ป้องกันราชอาณาจักร อันเป็นการรักษาความมั่นคงปลอดภัยของประเทศ ภารกิจนี้เป็นการบริการสาธารณะอย่างหนึ่งของรัฐ โดยการทำภารกิจดังกล่าวกองทัพเรือต้องจัดให้มีอาวุธยุทโธปกรณ์และอุปกรณ์อื่นที่จำเป็นเพื่อวัตถุประสงค์ดังกล่าว ร่มบุคคลโดดแบบสายดิ่งประจำที่เป็นยุทโธปกรณ์ที่มีความจำเป็นต่อ

⁹² คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 4/2549

⁹³ คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 14/2550

⁹⁴ คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 11/2547 และ 106/2557

การฝึกและการรบ ในการส่งกำลังทหารเข้าสู่พื้นที่การรบ รมบุคคลโดดแบบสายตึงประจำที่ดังกล่าว จึงเป็นอุปกรณ์สำคัญที่ใช้ในการบริการสาธารณะ สัญญาซื้อขายดังกล่าวจึงเป็นสัญญาทางปกครอง⁹⁵

กรณีศาลยุติธรรมเห็นว่า เป็นไม่สัญญาทางปกครอง โดยให้เหตุผลว่าไม่เป็นอุปกรณ์สำคัญที่ใช้ในการบริการสาธารณะ เช่น สัญญาซื้อขายนาฬิกาปรับเวลาซึ่งใช้เป็นตัวควบคุมสัญญาณความถี่ของสัญญาณโทรทัศน์ภาคพื้นดินให้มีความแน่นอน ระหว่างการสื่อสารแห่งประเทศไทย กับเอกชน ซึ่งยุติธรรมวินิจฉัยว่านาฬิกาปรับเวลาดังกล่าวไม่เป็นถาวรวัตถุอันเป็นองค์ประกอบหรือเครื่องมือสำคัญในการบริการสาธารณะด้านโทรทัศน์ภาคพื้นดิน และไม่จัดเป็นสิ่งที่สาธารณูปโภคที่ประชาชนสามารถเข้าใช้ประโยชน์ได้โดยตรง สัญญาดังกล่าวจึงเป็นสัญญาทางแพ่ง⁹⁶

6.2.2.2 กรณีสัญญาจ้าง

กรณีที่ศาลยุติธรรมให้ความเห็นว่า เป็นสัญญาทางปกครอง โดยให้เหตุผลว่าเป็นองค์ประกอบที่ทำให้การบริการสาธารณะบรรลุผล เช่น สัญญาจ้างเหมางานตกแต่งภายในและติดตั้งระบบอำนวยความสะดวกส่วนสำนักงาน ระหว่างสำนักงานบริหารและพัฒนาองค์ความรู้ (องค์การมหาชน) กับเอกชน ศาลยุติธรรมวินิจฉัยว่า แม้จะเป็นการตกแต่งภายในและติดตั้งระบบอำนวยความสะดวกส่วนสำนักงาน แต่ก็เป็นการทำนุบำรุงเพื่อให้บริการสาธารณะเกี่ยวกับการส่งเสริมการศึกษาพัฒนาองค์ความรู้ของผู้มีความสามารถพิเศษ ส่งเสริมการพัฒนาความคิดของเด็กและเยาวชนเพื่อพัฒนาให้เต็มศักยภาพเพื่อให้เกิดประโยชน์กับประเทศชาติอันเป็นวัตถุประสงค์ของหน่วยงานทางปกครองบรรลุผล สัญญาดังกล่าวจึงเป็นสัญญาทางปกครอง⁹⁷

กรณีที่ศาลยุติธรรมเห็นว่า ไม่เป็นสัญญาทางปกครอง โดยให้เหตุผลว่าไม่เป็นองค์ประกอบและเครื่องมือสำคัญในการดำเนินการบริการสาธารณะให้บรรลุผล เช่น สัญญาจ้างปรับปรุงอาคารของกรมการปกครอง ซึ่งศาลปกครองวินิจฉัยว่าการซ่อมแซมปรับปรุงอาคารกรมการปกครองในส่วนบริเวณการปฏิบัติงานของกรมการปกครอง เป็นเพียงเครื่องมือส่วนหนึ่งที่ทำให้การดำเนินการทางปกครองบรรลุผลเท่านั้น ไม่มีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน หรือสัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ หรือเป็นสัญญาที่หน่วยงานทางปกครองให้คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งเข้าดำเนินการหรือเข้าร่วมดำเนินการบริการสาธารณะโดยตรง หรือเป็นสัญญาที่มีข้อกำหนดในสัญญาซึ่งมีลักษณะพิเศษที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐเพื่อให้การดำเนินกิจการทางปกครองบรรลุผล สัญญาดังกล่าวจึงไม่เป็นสัญญาทางปกครอง⁹⁸

⁹⁵ คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 18/2550

⁹⁶ คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 11/2547

⁹⁷ คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ 4/2551

⁹⁸ คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ 9/2551

6.2.2.3 กรณีสัญญาเช่า

กรณีนี้ศาลยุติธรรมเห็นว่า หากการเช่านั้นเป็นภารกิจของหน่วยงานทางปกครองโดยตรง เช่น การเช่าที่จัดทำตลาดของกรุงเทพมหานคร เป็นกรณีที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์กับเอกชนซึ่งเป็นคู่สัญญาได้รับประโยชน์จากสัญญา มิใช่เป็นเรื่องที่หน่วยงานทางปกครองจัดทำบริการสาธารณะโดยตรง สัญญาดังกล่าวจึงไม่เป็นสัญญาทางปกครอง⁹⁹

6.2.2.4 กรณีสัญญากู้ยืมเงิน

กรณีนี้ศาลยุติธรรมเห็นว่า สัญญาที่หน่วยงานทางปกครองให้เอกชนกู้ยืมเงิน เช่น กรณีการให้เกษตรกรกู้ยืมเงินเพื่อรักษาเสถียรภาพของราคาผลผลิตทางการเกษตรไม่ให้ตกต่ำ เป็นการที่หน่วยงานทางปกครองลดฐานะการเป็นองค์กรผู้มีอำนาจเหนือคู่สัญญามาตกลงทำสัญญาในฐานะที่มีความเท่าเทียมกันกับคู่สัญญาฝ่ายเอกชน และการบังคับชำระหนี้ดังกล่าวจะต้องเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยนิติกรรมและสัญญา อีกทั้ง การให้กู้ยืมเงินไม่ได้มีวัตถุประสงค์ในการบริการสาธารณะเนื่องจากเฉพาะแต่เกษตรกรกลุ่มนั้นที่ได้ประโยชน์ สัญญากู้ยืมเงินดังกล่าวจึงไม่เป็นสัญญาทางปกครอง¹⁰⁰

6.2.2.5 กรณีสัญญาให้ทุนการศึกษา

กรณีนี้ศาลยุติธรรมเห็นว่า สัญญาให้ทุนการศึกษาของหน่วยงานทางปกครองซึ่งเป็นองค์การของรัฐบาล เช่น สถาบันการบินพลเรือน ซึ่งผู้รับทุนผิดสัญญาไม่กลับเข้ารับราชการเพื่อขอคืนทุน เป็นการผิดสัญญาซึ่งเกี่ยวข้องกับสิทธิและหน้าที่ตามสัญญาจ้างแรงงาน สัญญาดังกล่าวจึงไม่เป็นสัญญาทางปกครอง¹⁰¹

6.2.2.6 กรณีสัญญาขอลาศึกษาหรือฝึกอบรม

กรณีนี้ศาลยุติธรรมเห็นว่า สัญญาขอลาศึกษาหรือฝึกอบรมระหว่างหน่วยงานทางปกครองกับบุคลากร ไม่มีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ สัญญาจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคหรือแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สัญญาดังกล่าวจึงไม่เป็นสัญญาทางปกครอง¹⁰²

6.2.2.7 กรณีสัญญาสอบราคาหรือประกวดราคา

กรณีนี้ยุติธรรมจะพิจารณาว่า การสอบราคาหรือประกวดราคาเป็นการตกลงเพื่อเข้าทำสัญญาทางปกครองหรือสัญญาทางแพ่ง หากเพื่อเข้าทำสัญญาทางปกครอง สัญญา

⁹⁹ คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ 17 - 41/2555

¹⁰⁰ คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 6/2552 และ 9 - 10/2553, 8/2556

¹⁰¹ คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 29/2553

¹⁰² คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 6/2547

สอบราคาหรือประกวดราคาก็อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง แต่หากเพื่อเข้าทำสัญญาทางแพ่ง สัญญาสอบราคาหรือประกวดราคาก็อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม เช่น ข้อตกลงจะเข้าทำสัญญาซื้อขายปุ๋ยระหว่างกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยางกับเอกชน ซึ่งศาลยุติธรรมวินิจฉัยว่าสัญญาซื้อขายอันเป็นสัญญาหลักมีลักษณะสัญญาจัดทำบริการสาธารณะเกี่ยวกับกิจการสงเคราะห์การทำสวนยางซึ่งเป็นภารกิจของหน่วยงานทางปกครอง สัญญาดังกล่าวจึงเป็นสัญญาทางปกครอง สัญญาสอบราคาหรือประกวดราคาเพื่อเข้าทำสัญญาดังกล่าวจึงอยู่ในอำนาจของศาลปกครอง¹⁰³

6.2.2.8 กรณีสัญญาให้ดำเนินการหรือเข้าร่วมในการดำเนินการ

กรณีที่ศาลยุติธรรมเห็นว่า เป็นสัญญาทางปกครอง โดยให้เหตุผลว่า เอกชนผู้เข้าร่วมในการบริการสาธารณะต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบของหน่วยงานทางปกครอง กรณีจึงไม่ใช่การทำสัญญาที่คู่สัญญามีฐานะเท่าเทียมกัน เช่น กรณีการให้เอกชนจำหน่ายอาหารและเครื่องดื่มในสถานศึกษา¹⁰⁴

กรณีที่ศาลยุติธรรมเห็นว่า ไม่เป็นสัญญาทางปกครอง โดยให้เหตุผลว่า ไม่เป็นการเข้าร่วมดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะ เช่น ข้อตกลงให้เอกชนเป็นผู้ให้บริการข้อมูลด้วยเสียงโทรศัพท์ผ่านทางโครงข่ายโทรศัพท์ของบริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) ซึ่งศาลยุติธรรมวินิจฉัยว่าการที่คู่สัญญาฝ่ายเอกชนได้รับผลประโยชน์ตอบแทนจากส่วนแบ่งรายได้ของหน่วยงานทางปกครอง ไม่เป็นกิจการที่เป็นประโยชน์แก่ประชาชนทั่วไป สัญญาดังกล่าวมีลักษณะการสมัครใจร่วมกันแสวงหาประโยชน์ทางธุรกิจและต่างฝ่ายต่างตอบแทนผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน กรณีจึงไม่ใช่การจัดทำบริการสาธารณะ สัญญาดังกล่าวจึงไม่เป็นสัญญาทางปกครอง¹⁰⁵

6.2.2.9 กรณีสัญญาค้ำประกันการดำเนินการหรือการปฏิบัติตามสัญญา

กรณีนี้ศาลยุติธรรมจะพิจารณาว่า สัญญาค้ำประกันการดำเนินการหรือการปฏิบัติตามสัญญาเป็นการตกลงเพื่อประกันการปฏิบัติตามสัญญาทางปกครองหรือสัญญาทางแพ่ง หากเพื่อประกันการปฏิบัติตามสัญญาทางปกครอง สัญญาค้ำประกันก็อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง แต่หากเพื่อประกันการปฏิบัติตามสัญญาทางแพ่ง สัญญาค้ำประกันก็อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลแพ่ง

โดยที่การพิจารณาว่าสัญญาใดเป็นสัญญาทางปกครองหรือไม่ มีประเด็นที่ยากแก่การพิจารณา คือ การพิจารณาเรื่องเอกสิทธิ์ของรัฐที่ปรากฏในสัญญา ว่าอย่างไรเป็นข้อสัญญา

¹⁰³ คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 17/2550

¹⁰⁴ คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 20/2546

¹⁰⁵ คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 56/2553

ที่แสดงเอกสิทธิ์ของรัฐ อันจะทำให้สัญญานั้นเป็นสัญญาทางปกครอง เช่น กรณีที่ศาลยุติธรรมเห็นว่าไม่เป็นข้อสัญญาที่แสดงเอกสิทธิ์ของรัฐ เช่น ข้อสัญญาที่กำหนดว่าในระหว่างอายุสัญญาเช่า ถ้าผู้เช่ามีความจำเป็นต้องใช้สถานที่เช่าเพื่อประโยชน์ของรัฐหรือทางราชการ ผู้เช่ายินยอมให้ผู้ให้เช่าบอกเลิกสัญญาได้โดยบอกกล่าวเป็นหนังสือให้ผู้เช่าทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 30 วัน โดยผู้เช่าไม่ต้องเสียค่าตอบแทนหรือค่าเสียหายใดๆ ให้แก่ผู้เช่าทั้งสิ้น¹⁰⁶ แต่กรณีที่ข้อสัญญาให้อำนาจหน่วยงานทางปกครองแก้ไขเปลี่ยนแปลง เพิ่มเติมหรือตัดทอนงานตามสัญญา หากคู่สัญญาฝ่ายเอกชนไม่ปฏิบัติตามก็มีอำนาจหยุดกิจการนั้นชั่วคราวได้¹⁰⁷

6.3 ข้อวิเคราะห์ความเห็นของศาลปกครองและศาลยุติธรรมตามหลักกฎหมายว่าด้วยสัญญาทางปกครอง

6.3.1 วิเคราะห์ความเห็นของศาลปกครอง

ประเทศไทยเป็นประเทศที่มีหลักกฎหมายว่าด้วยสัญญาทางปกครอง ซึ่งตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้นิยามสัญญาทางปกครองไว้ว่า “สัญญาทางปกครอง หมายความว่า ความรวมถึง สัญญาที่คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเป็นบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐ และมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งในการจะพิจารณาว่าสัญญาใดเป็นสัญญาทางปกครองหรือไม่ จะต้องพิจารณาจะหลักกฎหมายดังกล่าว แต่โดยที่นิยามสัญญาทางปกครองในระบบกฎหมายไทยดังกล่าวมีลักษณะเป็นกฎหมายที่ต้องอาศัยการตีความความเป็นสัญญาทางปกครองอย่างมาก เนื่องจากประเทศไทยเป็นประเทศที่มีเริ่มมีหลักกฎหมายว่าด้วยสัญญาทางปกครองไม่นาน เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่น เช่น ประเทศฝรั่งเศส และประเทศเยอรมัน ซึ่งมีหลักกฎหมายเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองนานแล้ว ดังนั้น การบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับนิยามสัญญาทางปกครองของประเทศไทยจึงเป็นการบัญญัติกฎหมายในลักษณะที่ไม่จำกัดความสัญญาทางปกครองอย่างเฉพาะเจาะจงทำให้มีการตีความเพื่อพัฒนาความหมายของสัญญาทางปกครองต่อไปได้ ดังจะเห็นได้จากคำว่า สัญญาทางปกครอง “หมายความว่ารวมถึง” ด้วยเหตุนี้ ในการตีความสัญญาทางปกครองตามระบบกฎหมายไทย ดังนั้น ในการพิจารณาว่าความเป็นสัญญาทางปกครองในระบบกฎหมายไทย จึงต้องนำหลักกฎหมาย

¹⁰⁶ คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 26/2549

¹⁰⁷ คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 12/2551

ว่าด้วยสัญญาทางปกครองในระบบกฎหมายฝรั่งเศสและในระบบกฎหมายเยอรมันมาพิจารณาประกอบด้วย

โดยที่หลักกฎหมายว่าด้วยสัญญาทางปกครองของฝรั่งเศสได้กำหนดให้สัญญาทางปกครองต้องมีองค์ประกอบ 2 ลักษณะ คือ 1) เป็นสัญญาที่มีคู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายหนึ่งเป็นฝ่ายปกครอง และ 2) เป็นสัญญาที่นำระบบกฎหมายมหาชนมาใช้ ซึ่งระบบกฎหมายมหาชนเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองนั้นมีที่มาจากกฎหมายลายลักษณ์อักษรและจากหลักที่ศาลสร้างขึ้น โดยความคิดพื้นฐานว่าสัญญาทางปกครองต้องมีระบบกฎหมายที่เป็นพิเศษแยกต่างหากจากสัญญาทางแพ่ง เพราะสัญญาทางปกครองเป็นเครื่องมือที่เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ดำเนินการเพื่อให้ภารกิจของตนบรรลุผล¹⁰⁸ กรณีจึงกล่าวได้ว่าหลักกฎหมายว่าด้วยสัญญาทางปกครองในระบบกฎหมายฝรั่งเศสมีการพัฒนาโดยศาลเป็นผู้สร้างหลักเกณฑ์ในการพิจารณา ซึ่งในการวิเคราะห์ความเห็นของศาลปกครองและศาลยุติธรรมของไทยที่มีต่อนิยามสัญญาทางปกครองตามที่ปรากฏในคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลนี้ จะได้นำหลักเกณฑ์ที่ศาลสร้างขึ้นดังกล่าวมาพิจารณาต่อไป

ส่วนหลักกฎหมายว่าด้วยสัญญาทางปกครองของเยอรมันนั้น แม้ตามมาตรา 54 แห่งกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครององเยอรมัน ค.ศ. 1976 ได้นิยามสัญญาทางปกครองไว้ว่า “สัญญาทางปกครอง คือ สัญญาที่มีผลเป็นการก่อ เปลี่ยนแปลง หรือระงับไป ซึ่งนิติสัมพันธ์ตามกฎหมายมหาชน” และคำว่า “นิติสัมพันธ์ตามกฎหมายมหาชน” ดังกล่าวหมายถึงเฉพาะนิติสัมพันธ์ภายในขอบเขตของกฎหมายปกครองเท่านั้น แต่หลักกฎหมายดังกล่าวก็จำเป็นที่จะต้องสร้างหลักเกณฑ์ว่านิติสัมพันธ์ทางปกครองที่มีอยู่ในสัญญาทางปกครองดังกล่าวมีลักษณะอย่างไร¹⁰⁹ ซึ่งในขั้นนี้จะได้นำหลักเกณฑ์ดังกล่าววิเคราะห์ความเห็นของศาลปกครองและศาลยุติธรรมของไทยที่มีต่อนิยามสัญญาทางปกครองตามที่ปรากฏในคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลในประเด็นดังต่อไปนี้

6.3.1.1 ประเด็นที่เกี่ยวกับคู่สัญญา

การพิจารณาประเด็นปัญหาเรื่องสถานะของคู่สัญญาในสัญญาทางปกครองว่า มีฐานะเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือไม่ ศาลปกครองจะพิจารณาว่าคู่สัญญามีฐานะอย่างไรจากอำนาจหน้าที่ของคู่สัญญานั้น ดังที่เป็นปัญหาในกรณีที่คู่สัญญาเป็นหน่วยงานที่เป็นเอกชน แต่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินกิจการทางปกครองในลักษณะเดียวกับที่รัฐดำเนินการ หน่วยงานที่เป็นเอกชนดังกล่าวก็มีฐานะเป็นหน่วยงานทางปกครองได้ ทั้งนี้ เป็นไปตามนิยาม “หน่วยงานทางปกครอง” ที่กำหนดไว้ในมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

¹⁰⁸ อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ 5, น.20 - 21

¹⁰⁹ อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ 32 น.4 - 5

ซึ่งบัญญัติให้ “หน่วยงานทางปกครอง หมายความว่า ... และให้หมายความรวมถึง หน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง” ซึ่งการพิจารณาดังกล่าวเป็นไปตามหลักเกณฑ์เรื่องคู่สัญญาในระบบกฎหมายฝรั่งเศสกรณีคู่สัญญาฝ่ายเอกชนจะเป็นหน่วยงานทางปกครองได้ หากปรากฏว่าเอกชนนั้นได้รับมอบอำนาจจากรัฐให้ดำเนินการแทนรัฐโดยที่เอกชนนั้นจะมีฐานะเสมือนนิติบุคคลมหาชนในสัญญาที่เกี่ยวกับเรื่องที่ได้รับมอบหมายและได้กระทำไปเพื่อประโยชน์ของนิติบุคคลมหาชน มิใช่เพื่อประโยชน์ของเอกชนผู้ได้รับมอบหมายอำนาจจากรัฐ ทั้งนี้โดยนิติบุคคลมหาชนดังกล่าวจะเป็นผู้กำกับดูแลการดำเนินการดังกล่าว¹¹⁰ แต่ไม่เป็นไปตามหลักกฎหมายว่าด้วยสัญญาทางปกครองของเยอรมันซึ่งแบ่งแยกความสัมพันธ์ของคู่สัญญาในสัญญาทางปกครอง คือ กรณีต้องเป็นคู่สัญญาที่มีฐานะเท่าเทียมกัน ซึ่งได้แก่ สัญญาระหว่างองค์กรทางปกครอง ฝ่ายหนึ่งและเอกชนฝ่ายหนึ่ง กับกรณีเป็นคู่สัญญาที่มีฐานะไม่เท่าเทียมกัน ซึ่งได้แก่สัญญาระหว่างองค์กรทางปกครองกับเอกชนเท่านั้น¹¹¹ โดยไม่พิจารณากรณีที่เอกชนจะเป็นผู้รับมอบอำนาจจากองค์กรทางปกครองแต่อย่างใด

6.3.1.2 ประเด็นที่เกี่ยวกับเนื้อหาของสัญญา

ศาลปกครองนำประเด็นที่เกี่ยวกับเครื่องมือสำคัญในการดำเนินการบริการสาธารณะให้บรรลุผลมาเป็นหลักในการวินิจฉัยว่า สัญญานั้นเป็นสัญญาทางปกครองหรือไม่ โดยที่หลักการพิจารณาดังกล่าวไม่ปรากฏในนิยามสัญญาทางปกครองของประเทศไทย แต่หลักการพิจารณาดังกล่าวมีลักษณะคล้ายกับการพิจารณาความเป็นสัญญาทางปกครองในระบบกฎหมายฝรั่งเศสซึ่งมีหลักเกณฑ์การพิจารณาวัตถุประสงค์ของสัญญาว่าเป็นสัญญาทางปกครองหรือไม่จากการพิจารณาภาระหน้าที่ของรัฐว่ามีความเกี่ยวพันกันโดยตรงหรือไม่ อย่างไร¹¹² และมีความคล้ายกับหลักกฎหมายว่าด้วยสัญญาทางปกครองในระบบกฎหมายเยอรมันซึ่งจะพิจารณาเนื้อหาของสัญญาว่ามีเนื้อหาหรือธรรมชาติของสัญญาหรือวัตถุประสงค์แห่งสัญญามีลักษณะนิติสัมพันธ์ตามกฎหมายปกครองหรือไม่ เป็นสำคัญ¹¹³ อย่างไรก็ตาม ในการตีความเรื่องดังกล่าวของศาลปกครองตามที่ปรากฏในคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลก็ยังมีแนวทางการพิจารณาเกี่ยวกับภาระหน้าที่โดยตรงของรัฐที่แตกต่างกัน กล่าวคือ แม้ศาลปกครองจะพิจารณาโดยคำนึงถึงภาระหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครอง แต่ยังคงมีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาที่แน่นอนในการแบ่งแยกว่าสิ่งใดเป็นเครื่องมือสำคัญหรือสิ่งใดเป็นเป็นเครื่องมือหรืออุปกรณ์ส่วนหนึ่งในการจัดทำบริการสาธารณะตามภารกิจของ

¹¹⁰ อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 5, น.25 - 30

¹¹¹ อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 32, น.10 - 13

¹¹² อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 5, น.23 - 24

¹¹³ อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 32, น.5 - 6

หน่วยงานทางปกครองเท่านั้น เช่น กรณีที่ศาลปกครองพิจารณาว่ารุ่มบุคคลโดดแบบสายดิ่งประจำที่ของกองทัพเรือเป็นไม่ใช่อุปกรณ์สำคัญที่ทำให้บริการสาธารณะบรรลุผล¹¹⁴ แต่วินิจฉัยว่านาฬิกาปรับเวลาที่ใช้ในการควบคุมความถี่ของสัญญาณโทรคมนาคมของการสื่อสารแห่งประเทศไทยเป็นเครื่องมือสำคัญที่ทำให้การบริการสาธารณะบรรลุผล¹¹⁵

การให้เหตุผลเรื่องความมีเอกสิทธิ์ในสัญญาทางปกครองก็เป็นเรื่องที่ไม่ได้มีบัญญัติไว้ในหลักกฎหมายว่าด้วยสัญญาทางปกครองไทย อย่างไรก็ตาม ศาลปกครองได้นำหลักดังกล่าวมาจากระบบกฎหมายฝรั่งเศสว่า หากสัญญาใดเมื่อพิจารณาวัตถุประสงค์ของสัญญาแล้วไม่เป็นสัญญาทางปกครอง แต่มีข้อสัญญาที่มีลักษณะพิเศษจากสัญญาทางแพ่งในลักษณะที่เป็นองค์ประกอบของกฎหมายมหาชนโดยแท้ สัญญาดังกล่าวก็เป็นสัญญาทางปกครองได้¹¹⁶ และเรื่องเอกสิทธิ์ของรัฐในสัญญาทางปกครองยังปรากฏอยู่ในระบบกฎหมายเยอรมันซึ่งคู่สัญญาฝ่ายที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงและบอกเลิกสัญญาได้เพื่อคุ้มครองป้องกันหรือขจัดผลเสียหายอย่างร้ายแรงที่จะเกิดขึ้นและไปกระทบสาธารณะ¹¹⁷ ซึ่งก็คือเอกสิทธิ์ของรัฐที่อยู่ในสัญญาทางปกครองนั่นเอง อย่างไรก็ตามในประเด็นดังกล่าวศาลปกครองยังไม่มีหลักเกณฑ์การพิจารณาที่แน่นอนว่า ข้อสัญญาที่แสดงเอกสิทธิ์ของรัฐมีลักษณะอย่างไร เช่น ข้อสัญญาที่ให้ฝ่ายปกครองแก้ไขสัญญาได้ฝ่ายเดียวเป็นข้อสัญญาที่แสดงเอกสิทธิ์ของรัฐหรือเป็นเพียงการได้เปรียบกันของคู่สัญญาดังที่พบได้ในสัญญาทางแพ่ง

6.3.2 วิเคราะห์ความเห็นของศาลยุติธรรม

6.3.2.1 ประเด็นที่เกี่ยวกับคู่สัญญา

การพิจารณาประเด็นปัญหาเรื่องสถานะของคู่สัญญาในสัญญาทางปกครองว่า มีฐานะเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือไม่ ศาลยุติธรรมจะพิจารณาว่าคู่สัญญามีฐานะอย่างไรจากอำนาจหน้าที่ของคู่สัญญานั้น ดังที่เป็นปัญหาในกรณีที่คู่สัญญาเป็นหน่วยงานที่เป็นเอกชนแต่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินกิจการทางปกครองในลักษณะเดียวกับที่รัฐดำเนินการ หน่วยงานที่เป็นเอกชนดังกล่าวก็มีฐานะเป็นหน่วยงานทางปกครองได้ ทั้งนี้ เป็นไปตามนิยาม “หน่วยงานทางปกครอง” ที่กำหนดไว้ในมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งบัญญัติให้ “หน่วยงานทางปกครอง หมายความว่า ... และให้หมายความรวมถึง หน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง”

¹¹⁴ คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 18/2550

¹¹⁵ คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 11/2547

¹¹⁶ อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 5, น.36 - 39

¹¹⁷ อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 32, น.30 - 31

อย่างไรก็ตาม ในบางกรณีศาลยุติธรรมก็ไม่ได้พิจารณาเรื่องอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานซึ่งเป็นคู่สัญญา โดยพิจารณาเพียงแต่สถานะของหน่วยงานว่าเป็นเอกชนหรือหน่วยงานของรัฐเท่านั้น เช่น กรณีสัญญาซึ่งสถาบันอุดมศึกษาเอกชนจ้างอาจารย์ ซึ่งศาลยุติธรรมวินิจฉัยว่าเป็นกรณีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ตามสัญญาจ้างแรงงาน¹¹⁸ เป็นต้น

กรณีจึงเห็นได้ว่าในการพิจารณาในเรื่องดังกล่าวของศาลยุติธรรม ในบางกรณีมีการนำหลักเกณฑ์ของสัญญาทางปกครองในระบบกฎหมายฝรั่งเศสมาใช้ กรณีคู่สัญญาฝ่ายเอกชนจะเป็นหน่วยงานทางปกครองได้ หากปรากฏว่าเอกชนนั้นได้รับมอบอำนาจจากรัฐให้ดำเนินการแทนรัฐโดยที่เอกชนนั้นจะมีฐานะเสมือนนิติบุคคลมหาชนในสัญญาที่เกี่ยวกับเรื่องที่ได้รับมอบหมายและได้กระทำไปเพื่อประโยชน์ของนิติบุคคลมหาชน มิใช่เพื่อประโยชน์ของเอกชนผู้ได้รับมอบหมายอำนาจจากรัฐ ทั้งนี้ โดยนิติบุคคลมหาชนดังกล่าวจะเป็นผู้กำกับดูแลการดำเนินการดังกล่าว แต่ในบางกรณีก็แต่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ของสัญญาทางปกครองในระบบกฎหมายเยอรมันซึ่งแบ่งแยกความสัมพันธ์ของคู่สัญญาในสัญญาทางปกครอง คือ กรณีต้องเป็นคู่สัญญาที่มีฐานะเท่าเทียมกัน ซึ่งได้แก่ สัญญาระหว่างองค์กรทางปกครองฝ่ายหนึ่งและเอกชนฝ่ายหนึ่ง กับกรณีเป็นคู่สัญญาที่มีฐานะไม่เท่าเทียมกัน ซึ่งได้แก่สัญญาระหว่างองค์กรทางปกครองกับเอกชนเท่านั้น

6.3.2.2 ประเด็นที่เกี่ยวกับเนื้อหาของสัญญา

ศาลยุติธรรมนำประเด็นที่เกี่ยวกับเครื่องมือสำคัญในการดำเนินการบริการสาธารณะให้บรรลุผลมาเป็นหลักในการวินิจฉัยว่า สัญญานั้นเป็นสัญญาทางปกครองหรือไม่ โดยที่หลักการพิจารณาดังกล่าวไม่ปรากฏในนิยามสัญญาทางปกครองของประเทศไทย แต่หลักการพิจารณาดังกล่าวมีลักษณะคล้ายกับการพิจารณาความเป็นสัญญาทางปกครองในระบบกฎหมายฝรั่งเศสซึ่งมีหลักเกณฑ์การพิจารณาวัตถุประสงค์ของสัญญาว่าเป็นสัญญาทางปกครองหรือไม่จากการพิจารณาภาระหน้าที่ของรัฐที่มีความเกี่ยวพันกันโดยตรงหรือไม่ อย่างไร และมีความคล้ายกับหลักกฎหมายว่าด้วยสัญญาทางปกครองในระบบกฎหมายเยอรมันซึ่งจะพิจารณาเนื้อหาของสัญญาว่ามีเนื้อหาหรือธรรมชาติของสัญญาหรือวัตถุประสงค์แห่งสัญญามีลักษณะนิติสัมพันธ์ตามกฎหมายปกครองหรือไม่เป็นสำคัญ แต่กรณีดังกล่าวก็ยังมีกรณีที่ความที่แตกต่างกัน เช่น การที่ศาลยุติธรรมพิจารณาว่า ร่มบุคคลโดดแบบสายดิ่งประจำที่ของกองทัพเรือเป็นอุปกรณ์สำคัญที่ทำให้บริการสาธารณะบรรลุผล¹¹⁹ แต่วินิจฉัยว่านาฬิกาปรับเวลาที่ใช้ในการควบคุมความถี่ของสัญญาณโทรคมนาคมของการสื่อสารแห่งประเทศไทยไม่ใช่เครื่องมือสำคัญที่ทำให้การบริการสาธารณะบรรลุผล

¹¹⁸ คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 14/2550

¹¹⁹ คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 18/2550

ส่วนการให้เหตุผลเรื่องความมีเอกสิทธิ์ในสัญญาทางปกครอง ซึ่งเป็นเรื่องที่ไม่ได้มีบัญญัติไว้ในหลักกฎหมายว่าด้วยสัญญาทางปกครองของไทย อย่างไรก็ตาม ศาลปกครองได้นำหลักดังกล่าวมาจากระบบกฎหมายฝรั่งเศสว่า หากสัญญาใดเมื่อพิจารณาวัตถุประสงค์ของสัญญาแล้วไม่เป็นสัญญาทางปกครอง แต่มีข้อสัญญาที่มีลักษณะพิเศษจากสัญญาทางแพ่งในลักษณะที่เป็นองค์ประกอบของกฎหมายมหาชนโดยแท้ สัญญาดังกล่าวก็เป็นสัญญาทางปกครองได้ และเรื่องเอกสิทธิ์ของรัฐในสัญญาทางปกครองยังปรากฏอยู่ในระบบกฎหมายเยอรมันซึ่งคู่สัญญาฝ่ายที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงและบอกเลิกสัญญาได้เพื่อคุ้มครองป้องกันหรือขจัดผลเสียหายอย่างร้ายแรงที่จะเกิดขึ้นและไปกระทบสาธารณณะ ซึ่งก็คือเอกสิทธิ์ของรัฐที่อยู่ในสัญญาทางปกครองนั่นเอง อย่างไรก็ตามศาลยุติธรรมยังคงมีการให้เหตุผลในเรื่องดังกล่าวในลักษณะที่ยังไม่อาจสรุปได้ชัดว่า ข้อตกลงในคือเอกสิทธิ์ของรัฐ เช่น ข้อสัญญาที่ให้ฝ่ายปกครองแก้ไขสัญญาได้ฝ่ายเดียวเป็นข้อสัญญาที่แสดงเอกสิทธิ์ของรัฐหรือเป็นเพียงการได้เปรียบกันของคู่สัญญาดังที่พบได้ในสัญญาทางแพ่ง

บทที่ 7

สรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ

การให้เหตุผลของศาลปกครองและศาลยุติธรรมตามที่ได้วิเคราะห์มานั้น เห็นว่ามีหลายกรณีที่แต่ละศาลยังมีความเห็นที่ไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน โดยสามารถแบ่งกรณีดังกล่าวออกเป็น 3 ประเด็น ดังนี้

1. ประเด็นเรื่องการให้เหตุผลเกี่ยวกับคู่สัญญา

การจะพิจารณาว่าสัญญาใดเป็นสัญญาทางปกครองหรือไม่ องค์ประกอบประการแรกจะต้องปรากฏว่า คู่สัญญาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครอง และโดยยังปรากฏว่าในการอธิบายความเป็นสัญญาทางปกครองเกี่ยวกับการเป็นหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือดำเนินกิจการทางปกครองของศาลปกครองและศาลยุติธรรมยังมีความแตกต่างกัน กล่าวคือ ศาลปกครองพิจารณาว่าหน่วยงานนั้นมีภาระหน้าที่ซึ่งได้รับมอบหมายจากรัฐให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือดำเนินกิจการทางปกครองหรือไม่ หากภาระหน้าที่ของหน่วยงานนั้นเป็นงานทางปกครองที่ได้รับมอบหมายมาจากรัฐ หน่วยงานนั้นก็จะเป็นหน่วยงานทางปกครอง ส่วนศาลยุติธรรมนั้นปรากฏว่าในบางกรณีมีการพิจารณาความเป็นหน่วยงานทางปกครองจากภาระหน้าที่ในทางปกครองที่ได้รับมอบหมายจากรัฐเช่นเดียวกันกับสัญญาทางปกครอง แต่ก็พบว่า มีบางกรณีที่ศาลยุติธรรมพิจารณาเพียงสถานะของหน่วยงานว่าเป็นหน่วยงานรัฐหรือเอกชน โดยที่ไม่ปรากฏว่ามีการพิจารณาภาระหน้าที่ของหน่วยงานนั้นว่าเป็นงานทางปกครองที่ได้รับมอบหมายจากรัฐหรือไม่ ซึ่งการไม่พิจารณาถึงภาระหน้าที่ดังกล่าวไม่เป็นไปตามนิยามคำว่า “หน่วยงานทางปกครอง” ซึ่งได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

โดยประเด็นนี้ผู้เขียนเห็นว่า การจะพิจารณาความเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเอกชนนั้น หากปรากฏว่าเป็นหน่วยงานซึ่งเป็นเอกชนได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือดำเนินกิจการทางปกครอง เอกชนนั้นก็จะเป็นหน่วยงานทางปกครองได้ ซึ่งเป็นไปตามนิยามสัญญาทางปกครองตามที่ได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

2. ประเด็นเรื่องการให้เหตุผลเกี่ยวกับการเป็นเครื่องมือสำคัญที่ทำให้การบริการสาธารณะบรรลุผล

ผู้เขียนเห็นว่า ศาลปกครองและศาลยุติธรรมได้นำแนวทางในการพิจารณาความเป็นสัญญาทางปกครองมาจากระบบกฎหมายฝรั่งเศสและระบบกฎหมายเยอรมันที่พิจารณาเรื่องภาระหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองและลักษณะของนิติสัมพันธ์ทางกฎหมายปกครอง ซึ่งตาม

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ไม่ปรากฏหลักการพิจารณาดังกล่าว ด้วยเหตุนี้กรณีจึงเป็นหลักเกณฑ์ที่ยังขาดความแน่นอนที่จะนำมาใช้ในการวินิจฉัยว่าสิ่งใดเป็นเครื่องมือสำคัญหรือสิ่งใดเป็นเครื่องมือหรืออุปกรณ์ส่วนหนึ่งในการจัดทำบริการสาธารณะตามภารกิจของหน่วยงานทางปกครองเท่านั้น

โดยประเด็นนี้ผู้เขียนเห็นว่า การจะเป็นเครื่องมือสำคัญที่จะทำให้บริการสาธารณะบรรลุผล หรือจะเป็นเครื่องมือที่เป็นอุปกรณ์ส่วนหนึ่งในการจัดทำบริการสาธารณะนั้น ในการพิจารณาหากปรากฏว่าเป็นเครื่องมือที่เกี่ยวพันโดยตรงกับภาระหน้าที่ในทางปกครองของหน่วยงานทางปกครอง เครื่องมือนั้นก็จะเป็นเครื่องมือสำคัญที่ทำให้บริการสาธารณะบรรลุผล แต่หากเครื่องมือที่ไม่เกี่ยวพันโดยตรงกับภาระหน้าที่ในทางปกครองของหน่วยงานทางปกครอง เครื่องมือนั้นก็จะเป็นเพียงอุปกรณ์ที่เป็นส่วนหนึ่งในการจัดทำบริการสาธารณะเท่านั้น

3. ประเด็นเรื่องข้อสัญญาที่แสดงเอกสิทธิ์ของรัฐ

ประเด็นนี้ทั้งศาลปกครองและศาลยุติธรรมยังไม่มีความชัดเจนว่าข้อสัญญาลักษณะใดเป็นข้อสัญญาที่แสดงเอกสิทธิ์ของรัฐ ทั้งนี้ กรณีลักษณะของข้อสัญญาที่แสดงเอกสิทธิ์นั้นอาจมีลักษณะคล้ายกับข้อสัญญาในทางแพ่งที่เป็นเพียงความได้เปรียบเสียเปรียบกันของคู่สัญญาเท่านั้น

กรณีนี้ผู้เขียนเห็นว่า การจะเป็นสัญญาทางปกครองหรือไม่ ไม่อาจพิจารณาเนื้อหาของสัญญาโดยดูจากข้อสัญญาที่มีลักษณะที่แสดงเอกสิทธิ์ของรัฐแต่เพียงประการเดียว แต่ข้อสัญญาที่เป็นเอกสิทธิ์ของรัฐเป็นสิ่งที่ต้องปรากฏอยู่ในสัญญาทางปกครองทุกสัญญา ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินการบริการสาธารณะของรัฐบรรลุผล ดังนั้น กรณีการจะพิจารณาว่าสัญญาใดเป็นสัญญาทางปกครองจึงต้องพิจารณาจะองค์ประกอบด้านคู่สัญญากับวัตถุประสงค์ของสัญญาเท่านั้น ซึ่งหากปรากฏว่าสัญญานั้นเป็นสัญญาทางปกครอง ข้อสัญญาที่มีลักษณะที่หน่วยงานทางปกครองได้เปรียบนั้นก็จะเป็นเอกสิทธิ์ของรัฐในสัญญาทางปกครอง

ดังนั้น กรณีจึงเห็นว่าการวิเคราะห์เหตุผลในการอธิบายความหมายของสัญญาทางปกครองในประเทศไทยนั้น ปัจจุบันยังมีความสับสนอยู่หลายประการ ทั้งในเรื่ององค์ประกอบของความเป็นสัญญาทางปกครองด้านคู่สัญญาและวัตถุประสงค์ของสัญญา และในเรื่องเอกสิทธิ์ของฝ่ายปกครอง ซึ่งในการพิจารณาความหมายของสัญญาทางปกครองนั้นนอกจากการพิจารณาถ้อยคำตัวอักษรตามกฎหมายแล้ว ยังจะต้องนำหลักการหลายประการมาใช้เป็นพื้นฐานในการพิจารณา อันได้แก่ การใช้อำนาจมหาชนของฝ่ายปกครองในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสัญญาทางปกครองภารกิจของฝ่ายปกครอง หลักการแบ่งแยกกฎหมายมหาชนออกจากกฎหมายเอกชน และหลักการว่าด้วยการบริการสาธารณะประกอบด้วย ซึ่งสรุปสาระสำคัญได้ มีดังนี้

ฝ่ายปกครองเป็นผู้ใช้อำนาจมหาชนในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ เพื่อให้ภารกิจซึ่งเป็นหน้าที่ของตนอันเกี่ยวข้องกับประโยชน์มหาชนหรือประโยชน์สาธารณะบรรลุผล โดยที่

ประโยชน์มหาชนหรือประโยชน์สาธารณะนั้นเป็นนิติสมบัติหรือคุณธรรมทางกฎหมายของกฎหมายมหาชน หรือเป็นสิ่งที่กฎหมายมุ่งคุ้มครองป้องกัน¹²⁰ ดังนั้น ประโยชน์มหาชนหรือประโยชน์สาธารณะจึงพิจารณาได้จากภารกิจซึ่งเป็นหน้าที่ของฝ่ายปกครองนั่นเอง

ในการทำภารกิจซึ่งเป็นหน้าที่ของฝ่ายปกครองนั้น ฝ่ายปกครองมีเครื่องมือในการดำเนินการ คือ

(1) การทำนิติกรรมฝ่ายเดียวหรือการออกกฎหรือคำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายมหาชน

(2) การทำนิติกรรมสองฝ่ายหรือการทำสัญญาซึ่งมิใช่การใช้อำนาจตามกฎหมายอย่างเช่นการทำนิติกรรมฝ่ายเดียวในการออกกฎหรือคำสั่งทางปกครอง แต่เป็นการกำหนดสิทธิหน้าที่ตามข้อสัญญาซึ่งเกิดจากการตกลงกันระหว่างคู่สัญญา

แม้ว่าอำนาจมหาชนของรัฐจะทำให้ฝ่ายปกครองมีอำนาจเหนือกว่าเอกชนในการทำภารกิจซึ่งเป็นหน้าที่ของฝ่ายปกครองให้บรรลุผลก็ตาม แต่ก็มีข้อที่พึงพิจารณาดังนี้

(1) กรณีที่ฝ่ายปกครองทำนิติกรรมฝ่ายเดียวในการออกกฎหรือคำสั่งทางปกครอง ฝ่ายปกครองย่อมอยู่ในฐานะเหนือกว่าเอกชน ซึ่งกฎหมายได้กำหนดสิทธิและหน้าที่ระหว่างฝ่ายปกครองกับเอกชนไว้ในลักษณะที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจที่เหนือกว่าเพื่อให้ฝ่ายปกครองจะได้มีอำนาจบังคับต่อเอกชนได้

(2) กรณีที่ฝ่ายปกครองทำนิติกรรมสองฝ่ายหรือสัญญานั้น มีลักษณะที่แตกต่างจากการทำนิติกรรมฝ่ายเดียวในการออกกฎหรือคำสั่งทางปกครอง เนื่องจากสิทธิและหน้าที่ของคู่สัญญาเกิดขึ้นและเป็นไปตามข้อสัญญาที่ได้ตกลงกัน โดยที่รัฐหรือฝ่ายปกครองใช้อำนาจมหาชนในการออกกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับการทำสัญญาเพื่อกำหนดรูปแบบ ขั้นตอน และสิทธิหน้าที่ระหว่างคู่สัญญา โดยที่ฝ่ายปกครองมีหน้าที่จะต้องนำกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับนั้นไปปฏิบัติเพื่อให้เกิดมาตรฐานเดียวกันและเพื่อคุ้มครองประโยชน์มหาชนหรือประโยชน์สาธารณะตามหน้าที่ของฝ่ายปกครอง

แม้ในการทำสัญญาของฝ่ายปกครองนั้น ฝ่ายปกครองจะกำหนดข้อสัญญาจากกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับซึ่งทำให้ฝ่ายเอกชนมีฐานะไม่เท่าเทียมกับฝ่ายปกครองด้วยเหตุที่ฝ่ายปกครองต้องทำหน้าที่คุ้มครองประโยชน์มหาชนหรือประโยชน์สาธารณะ แต่ก็ยังไม่อาจสรุปได้ว่าลักษณะความไม่เท่าเทียมกันดังกล่าวเป็นเอกสิทธิ์ของฝ่ายปกครองเนื่องจากเอกสิทธิ์ของฝ่ายปกครองในสัญญาทางปกครองจะมีปรากฏอยู่เฉพาะในสัญญาทางปกครองเท่านั้น

¹²⁰ อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ 6, น.35.

ดังนั้น ในการพิจารณาลักษณะของความไม่เท่าเทียมกันในสัญญาของฝ่ายปกครองดังกล่าวว่า เป็นเอกสิทธิ์ของฝ่ายปกครองหรือเป็นเพียงความไม่เท่าเทียมทั่วไปในลักษณะที่มีได้ทั้งในกฎหมายมหาชนและกฎหมายเอกชน จะต้องพิจารณาให้ได้ความก่อนว่าสัญญาของฝ่ายปกครองนั้นเป็นสัญญาทางปกครองหรือเป็นสัญญาทางแพ่ง กล่าวคือ หากเป็นสัญญาทางปกครองลักษณะความไม่เท่าเทียมกันในสัญญานั้นก็จะเป็นเอกสิทธิ์ของฝ่ายปกครอง แต่หากเป็นสัญญาทางแพ่งลักษณะความไม่เท่าเทียมกันในสัญญา ก็จะเป็นความไม่เท่าเทียมกันแบบทั่วไป

ในชั้นนี้จึงกล่าวได้ว่า การพิจารณาความเป็นสัญญาทางปกครองไม่อาจพิจารณาโดยดูว่าข้อสัญญามีลักษณะที่ไม่พบในสัญญาทางแพ่งมาใช้เป็นเหตุผลในการวินิจฉัยความเป็นสัญญาทางปกครองได้ เนื่องจากการดำเนินงานของฝ่ายปกครองซึ่งมีหน้าที่คุ้มครองประโยชน์มหาชนหรือประโยชน์สาธารณะย่อมมีลักษณะเฉพาะที่แตกต่างจากการดำเนินงานของเอกชนที่มุ่งแต่ประโยชน์ส่วนตัวเป็นพื้นฐาน

ส่วนปัญหาในการพิจารณาว่าสัญญาที่ฝ่ายปกครองทำนั้นเป็นสัญญาทางปกครองหรือเป็นสัญญาทางแพ่ง มีข้อควรคำนึงถึงว่าภารกิจหน้าที่ของฝ่ายปกครองคือการคุ้มครองประโยชน์มหาชนหรือประโยชน์สาธารณะ โดยมีได้มุ่งคุ้มครองประโยชน์ของบุคคลใดแต่ก็มีใช้ว่าสัญญาที่ฝ่ายปกครองทำขึ้นทุกสัญญาจะเป็นสัญญาทางปกครองที่จะต้องอยู่ภายใต้ระบบกฎหมายมหาชน เนื่องจากหากให้สัญญาที่ฝ่ายปกครองทำขึ้นทุกสัญญาเป็นสัญญาทางปกครองในการตีความสัญญาก็จะต้องมุ่งคำนึงถึงประโยชน์ของมหาชนหรือประโยชน์สาธารณะเป็นสำคัญยิ่งกว่าประโยชน์ของเอกชน ทำให้คู่สัญญาฝ่ายเอกชนจะต้องสละประโยชน์ส่วนตนบางประการเพื่อรักษาไว้ซึ่งประโยชน์มหาชนหรือประโยชน์สาธารณะ ซึ่งกรณีดังกล่าวอาจสร้างความเสียหายแก่เอกชนได้ ดังนั้น ในการใช้อำนาจมหาชนของฝ่ายปกครองจึงต้องคำนึงถึงหลักความจำเป็นพอสมควรแก่เหตุหรือหลักสัดส่วนในการใช้อำนาจซึ่งเป็นหลักการสำคัญประการหนึ่งของหลักนิติรัฐ¹²¹ ด้วยเหตุนี้ฝ่ายปกครองจึงยอมรับว่าสัญญาที่ฝ่ายปกครองทำขึ้นในบางกรณีอาจเป็นสัญญาทางแพ่งที่อยู่ภายใต้ระบบกฎหมายเอกชนซึ่งมีการตีความสัญญาบนพื้นฐานที่มุ่งคุ้มครองประโยชน์ของคู่สัญญาอย่างเท่าเทียมกัน

โดยการพิจารณาความเป็นสัญญาทางปกครองจะต้องพิจารณาองค์ประกอบ 2 ประการ คือ

(1) องค์ประกอบด้านคู่สัญญา

องค์ประกอบเรื่องคู่สัญญาเป็นองค์ประกอบพื้นฐานประการแรกที่ต้องพิจารณาเนื่องจากไม่ว่าในการกระทำใดๆ ก็จะต้องมีผู้กระทำ และเป็นไปตามหลักการแบ่งแยก

¹²¹ อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ 6, น.42.

กฎหมายมหาชนออกจากกฎหมายเอกชนตามทฤษฎีตัวการแห่งกฎหมาย ซึ่งจะพิจารณาลักษณะของตัวการแห่งกฎหมายที่จะเข้ามาเกี่ยวข้องเป็นคู่กรณีในนิติสัมพันธ์นั้นๆ หากนิติสัมพันธ์นั้นเกี่ยวข้องข้องกับองค์กรของรัฐที่ถืออำนาจปกครองหรือมีตัวการแห่งกฎหมายที่เป็นองค์กรของรัฐอย่างน้อยฝ่ายหนึ่งก็จะจัดให้อยู่ในระบบกฎหมายมหาชนได้ หากนิติสัมพันธ์นั้นไม่มีความเกี่ยวข้องกับรัฐหรือองค์กรของรัฐเลยก็จะจัดอยู่ในระบบกฎหมายเอกชน¹²²

ดังนั้น ในการพิจารณาความเป็นสัญญาทางปกครองประการแรกจึงต้องพิจารณาก่อนว่ามีคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดเป็นฝ่ายปกครองหรือไม่ ซึ่งตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กำหนดว่าสัญญาใดจะเป็นสัญญาทางปกครองจะต้องมีคู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเป็นบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐ กรณีจึงสอดคล้องกับทฤษฎีตัวการแห่งกฎหมายดังกล่าว

อย่างไรก็ตาม กรณีหากเห็นได้ชัดเจนว่าคู่สัญญาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือบุคคลผู้กระทำการแทนรัฐก็เข้าองค์ประกอบนี้ แต่การพิจารณาองค์ประกอบข้อนี้อาจมีข้อต้องพิจารณาเพิ่มเติมหากในบางกรณีฝ่ายปกครองมอบอำนาจให้เอกชนดำเนินกิจการเกี่ยวกับประโยชน์มหาชนหรือประโยชน์สาธารณะซึ่งเป็นหน้าที่ของฝ่ายปกครอง โดยมีประเด็นจะต้องพิจารณาว่า (1) ภารกิจหน้าที่ของฝ่ายปกครองนั้นต้องเป็นกรณีที่สามารถมอบอำนาจให้เอกชนไปดำเนินการได้ และ (2) หากเป็นภารกิจหน้าที่ที่ฝ่ายปกครองสามารถมอบอำนาจให้เอกชนไปดำเนินการได้ การมอบอำนาจจะต้องกระทำโดยมีวิธีการ รูปแบบและผลของการมอบอำนาจอย่างไร

1. การพิจารณาว่าภารกิจหน้าที่ใดของฝ่ายปกครองอาจมอบอำนาจให้เอกชนไปดำเนินการได้นั้น เห็นว่า ภารกิจหน้าที่ของฝ่ายปกครองมี 2 ประเภท¹²³ คือ

(ก) ภารกิจพื้นฐานของรัฐ ซึ่งเป็นภารกิจที่เน้นสาระสำคัญของความเป็นรัฐ อันได้แก่ ภารกิจด้านความมั่นคงของรัฐหรือความปลอดภัยของประเทศ ภารกิจด้านการต่างประเทศระหว่างรัฐ และภารกิจด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยและสันติสุขภายในชุมชนต่างๆ ซึ่งตั้งอยู่ภายในอาณาเขตของรัฐซึ่งกระทำโดย ศาล เจ้าหน้าที่ตำรวจ เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ซึ่งอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของกระทรวงยุติธรรมและกระทรวงมหาดไทย

(ข) ภารกิจลำดับรอง หมายถึง ภารกิจที่จะทำให้ชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนดีขึ้นหรือได้มาตรฐานขั้นต่ำในฐานะที่เป็นมนุษย์ กล่าวคือ เป็นภารกิจด้านทำนุบำรุงชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนให้กินดีอยู่ดีซึ่งเป็นงานด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของรัฐนั่นเอง

¹²² อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 6, น.26.

¹²³ อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 6, น.138 – 140.

ซึ่งภารกิจลำดับรองแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ (1) ภารกิจด้านสังคมวัฒนธรรม ได้แก่ การศึกษา ด้านการสาธารณสุข ด้านศิลปวัฒนธรรม ด้านสังคมสงเคราะห์ ด้านแรงงานและสวัสดิการสังคม และ (2) ภารกิจด้านเศรษฐกิจ ได้แก่ ภารกิจด้านอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม ในการผลิตสินค้าอุปโภคบริโภคต่างๆ การค้าขาย งานบริการ การคมนาคม รวมทั้งการสื่อสารในรูปแบบต่างๆ โดยที่ภารกิจด้านเศรษฐกิจนั้นก็อาจแยกได้เป็น 2 ประเภท คือ ประเภทแรก ภารกิจของรัฐในฐานะผู้ควบคุมเศรษฐกิจ ซึ่งรัฐโดยหน่วยงานหรือองค์การในกฎหมายมหาชน ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม และองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ ทำหน้าที่ในการควบคุมเอกชนผู้ดำเนินการเนื่องจากต้องอาศัยอำนาจสาธารณะหรืออำนาจมหาชนสั่งการและบังคับให้เกิดผล และ ประเภทที่สอง ภารกิจของรัฐในฐานะเป็นผู้ประกอบการหรือเป็นผู้ดำเนินการทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม ซึ่งรัฐเลือกได้ว่าจะให้ส่วนราชการเป็นผู้จัดทำ หรือจัดตั้งองค์การประเภทใหม่ที่เป็นนิติบุคคลขึ้นดำเนินการทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมโดยเฉพาะอีกลักษณะหนึ่ง โดยมีข้อสังเกตว่าภารกิจของรัฐในฐานะเป็นผู้ประกอบการทางเศรษฐกิจนั้น หากรัฐเป็นผู้ดำเนินการเองก็ได้ใช้อำนาจมหาชนบังคับ แต่เป็นการดำเนินการเช่นเดียวกับธุรกิจของเอกชนที่มุ่งแสวงหากำไรเป็นหลักอย่างงานของเอกชนโดยแท้ โดยรัฐมีเหตุผลในการเข้าไปดำเนินการเนื่องจากเอกชนยังไม่พร้อมที่จะดำเนินการหรือเป็นกรณีที่อาจมีผลกระทบต่อบริการสาธารณะนั่นเอง

จากลักษณะภารกิจของรัฐดังกล่าว กรณีจึงเห็นได้ว่าภารกิจของรัฐที่สามารถมอบอำนาจให้แก่เอกชนเป็นผู้ดำเนินการได้ คือ ภารกิจลำดับรองซึ่งมีลักษณะตามที่ได้กล่าวมาแล้ว

2. วิธีการ รูปแบบ และผลของการมอบอำนาจให้เอกชนไปดำเนินการกิจอันเป็นหน้าที่ของรัฐ

(ก) วิธีการมอบอำนาจ

การมอบอำนาจให้เอกชนไปดำเนินการกิจอันเป็นหน้าที่ของรัฐนั้น ฝ่ายปกครองกระทำได้ด้วยวิธีทำเป็นหนังสือมอบอำนาจหรืออาจกระทำโดยปริยายก็ได้¹²⁴

การมอบอำนาจโดยปริยายให้เอกชนไปดำเนินการกิจอันเป็นหน้าที่ของรัฐนั้น ได้แก่ กรณีที่มีกฎหมายกำหนดว่ารัฐได้มอบให้เอกชนไปดำเนินการกิจอันเป็นหน้าที่ของรัฐ ดังเช่นตามที่ได้บัญญัติเรื่องหลักเกณฑ์การกำกับดูแลเอกชนผู้รับมอบ ในลักษณะที่มอบให้เอกชนไปดำเนินการลงทุนแต่ฝ่ายเดียว ไม่ว่าจะเป็นการอนุญาตให้สัมปทาน หรือการให้สิทธิในลักษณะใดตามพระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2555 เป็นต้น

¹²⁴ อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 5, น.28.

กรณีจึงมีข้อสังเกตว่า การมอบอำนาจให้เอกชนไปดำเนินกิจการอันเป็นหน้าที่ของรัฐได้นั้น จะต้องมิลักษณะเป็นการมอบให้เอกชนไปดำเนินการลงทุนแต่ฝ่ายเดียวไม่ว่าจะเป็นการอนุญาตให้สัมปทาน หรือการให้สิทธิในลักษณะใดเท่านั้น มิใช่ลักษณะเป็นการร่วมลงทุน

(ข) รูปแบบการดำเนินการในการมอบอำนาจ

การที่รัฐได้มอบอำนาจให้เอกชนไปดำเนินการกิจอันเป็นหน้าที่ของรัฐไม่ว่าการมอบอำนาจนั้นจะได้ทำเป็นหนังสือมอบอำนาจหรือกระทำโดยปริยายนั้น รัฐยังคงมีหน้าที่เป็นผู้กำกับดูแลเอกชนในการดำเนินกิจการนั้นให้อยู่ในสภาพเดียวกันกับที่รัฐเป็นผู้ดำเนินการ¹²⁵

(ค) ผลของการมอบอำนาจ

เมื่อรัฐมอบอำนาจให้เอกชนไปดำเนินการกิจอันเป็นหน้าที่ของรัฐแล้วมีผลทำให้เอกชนผู้รับมอบอำนาจมีอำนาจดำเนินการในเรื่องที่ได้รับมอบอำนาจนั้นในฐานะเสมือนเป็นหน่วยงานทางปกครองซึ่งอาจเข้าเป็นเป็นคู่สัญญาในสัญญาทางปกครองได้

(2) องค์ประกอบด้านวัตถุประสงค์ของสัญญา

สัญญาที่จะเป็นสัญญาทางปกครองนั้น นอกจากองค์ประกอบที่จะต้องมิคู่สัญญาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐตามที่กล่าวมาแล้วนั้น ยังจะต้องพิจารณาพื้นฐานหรือธรรมชาติของกฎหมายของสัญญาซึ่งก็คือเนื้อหาสาระหรือวัตถุประสงค์ของสัญญาประกอบด้วย โดยที่ได้กล่าวมาแล้วในตอนต้นว่า แม้ว่าฝ่ายปกครองจะมีการกิจเกี่ยวกับประโยชน์มหาชนหรือประโยชน์สาธารณะแต่มิใช่ว่าสัญญาที่ฝ่ายปกครองทำขึ้นทุกสัญญาจะเป็นสัญญาทางปกครองนั้น กรณีจึงเห็นได้ว่าสัญญาทางปกครองจะต้องมีองค์ประกอบด้านวัตถุประสงค์หรือเนื้อหาของสัญญา คือ เป็นสัญญาที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะบรรลุผลหรือมีวัตถุประสงค์ให้ประโยชน์ในทรัพย์สินของรัฐหรือในทรัพย์สินที่รัฐมีหน้าที่ดูแล

โดยมีข้อสังเกตในการพิจารณา 2 ประการ คือ ประการแรก สัญญาที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะบรรลุผล คือ สัญญาที่ฝ่ายปกครองต้องใช้อำนาจเหนือกว่า ตามทฤษฎีการกระทำที่ต้องใช้อำนาจเหนือ เพื่อให้การดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะบรรลุผล กล่าวคือ หากสัญญานั้นเป็นสัญญาเกี่ยวกับการบริการสาธารณะ แต่เกี่ยวข้องไปในทางบริหารจัดการ หรือไม่เกี่ยวข้องกับการบรรลุวัตถุประสงค์ของการบริการสาธารณะ สัญญานั้นก็เป็นสัญญาทางแพ่งนั่นเอง ประการที่สอง สัญญานั้นต้องไม่มีลักษณะที่รัฐเป็นผู้ดำเนินการเองในภารกิจของรัฐทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมซึ่งเป็นการดำเนินการเช่นเดียวกับธุรกิจของเอกชนที่มุ่งแสวงหากำไรเป็นหลัก¹²⁶

¹²⁵ อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 8, น.18., น.33.

¹²⁶ อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 5, น.18.

ทั้งนี้ การแบ่งแยกสัญญาทางปกครองออกจากสัญญาทางแพ่งของฝ่ายปกครองจะต้องพิจารณาว่า สัญญานั้นมีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครองหรือไม่ก่อน

หากอธิบายความหมายของสัญญาทางปกครองโดยพิจารณาหลักการดังกล่าวข้างต้น และหลีกเลี่ยงการให้เหตุผลในลักษณะที่ไม่ถูกต้องตามหลักการหรือไม่เกี่ยวข้องกับ การพิจารณาความหมายของสัญญาทางปกครองก็จะทำให้ลดความสับสนของการอธิบายความหมายของสัญญาทางปกครองได้



บรรณานุกรม

หนังสือ

ชาญชัย แสวงศักดิ์. สัญญาทางปกครองกับการให้เอกชนเข้าร่วมจัดทำบริการสาธารณะ.

กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2543

นันทวัฒน์ บรมานันท์. หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ. พิมพ์ครั้งที่ 4, กรุงเทพมหานคร :

วิญญูชน, 2552

บุษพา อัครพิमान. สัญญาทางปกครอง : แนวคิดและหลักกฎหมายของฝรั่งเศสและของไทย. กรุงเทพมหานคร

: สำนักงานศาลปกครอง, 2545

ไพโรจน์ วายุภาพ. คู่มือการปฏิบัติเกี่ยวกับการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลยุติธรรม ศาล

ปกครอง ศาลทหาร และศาลอื่นขัดกัน. (ปฐมธานี : สำนักพิมพ์พรรัตน์, 2543)

มานิตย์ วงศ์เสรี. หลักกฎหมายว่าด้วยสัญญาทางปกครองของประเทศเยอรมัน. กรุงเทพมหานคร :

สำนักงานศาลปกครอง, 2545

สถาบันพระปกเกล้าและสำนักงานศาลปกครอง. รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่อง คดีปกครอง

เกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง. กรุงเทพมหานคร, 2549

สมยศ เชื้อไทย. หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น. พิมพ์ครั้งที่ 8 (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2555)

สุพิศ ประณีตพลกรัง. การวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล. กรุงเทพมหานคร : อทตยา มิเล็น

เนียม, 2546

สุรพล นิติไกรพจน์. สัญญาทางปกครอง. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์,

2555

สำนักงานศาลปกครอง. รวมเหตุผลและความเป็นมาเป็นรายมาตราของร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง

และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. พฤษภาคม 2548. พิมพ์ครั้งที่ 2

บทความ

กมลชัย รัตนสกาวงศ์. ความพยายามในการนำแนวความคิดและหลักกฎหมายเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

ของต่างประเทศมาใช้บังคับในประเทศไทยในภาพรวม. วารสารกฎหมายปกครอง (ธันวาคม), 2541

เอกสารอิเล็กทรอนิกส์

สำนักเลขาธิการคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล, “คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล”

<http://www.supremecourt.or.th/webportal/maincode/content.php?content=component/content/view.php&id=39&base=19&base=19>



ประวัติผู้เขียน

ชื่อ	นางสาวนิรมล อินทาปัจ
วันเดือนปีเกิด	3 พฤษภาคม 2526
วุฒิการศึกษา	ปีการศึกษา 2547: นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง
ตำแหน่ง	พนักงานคดีปกครอง

ผลงานทางวิชาการ

นิรมล อินทาปัจ. “การศึกษาเปรียบเทียบความเห็นของศาลปกครองและศาลยุติธรรมในคดีที่เกี่ยวกับสัญญาทางปกครองของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล” วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรบัณฑิต (กฎหมายมหาชน) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2558.

ประสบการณ์ทำงาน	2553 – ปัจจุบัน พนักงานคดีปกครอง สำนักงานศาลปกครอง 2551 – 2553 นิติกร สำนักงานปลัดกระทรวงการคลัง
-----------------	---