

สรุปสัญญาทางปกครอง

วิชา LAW 2509 กฎหมายปกครอง

ขอบเขตและโครงสร้าง

1. สัญญาทางปกครองของประเทศฝรั่งเศส

1.1 สัญญาทางปกครองโดยกฎหมายกำหนด

1.2 สัญญาทางปกครองโดยสภาพ

1.2.1 สัญญาที่คู่สัญญาทั้งสองฝ่ายต่างเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนด้วยกัน

1.2.2 สัญญาที่คู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน

(1) มีข้อกำหนดหรือตกลงที่ลักษณะพิเศษ

(2) สัญญาที่เป็นสัญญาทางปกครองเพราะ “วัตถุประสงค์แห่งสัญญา”

ก. สัญญาที่เกี่ยวกับการก่อสร้างหรือทำนุบำรุงอสังหาริมทรัพย์ที่

ใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะ

กลุ่มแรก คือ สัญญาที่นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนว่าจ้างผู้รับเหมาให้ทำการก่อสร้างหรือทำนุบำรุงอสังหาริมทรัพย์ทุกชนิดที่มีไว้เพื่อประโยชน์สาธารณะโดยฝ่ายปกครองให้ค่าตอบแทนเป็นเงิน

กลุ่มที่สอง คือ สัญญาที่นิติบุคคลให้สัมปทานแก่คู่สัญญาเอกชนในการก่อสร้างอสังหาริมทรัพย์นั้นและให้ผู้รับสัมปทานมีสิทธิแสวงหาประโยชน์จากอสังหาริมทรัพย์นั้นโดยเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจากผู้รับบริการ

ข. สัญญาให้ครอบครองสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

ค. สัญญาเกี่ยวกับการดำเนินการหรือจัดการบริการสาธารณะ

โดยตรง

กลุ่มที่หนึ่ง คือ สัญญาให้สัมปทานดำเนินการบริการสาธารณะ

กลุ่มที่สอง คือ สัญญาว่าจ้างบุคลากรโดยตรงในการดำเนินการ

บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครอง

กลุ่มที่สาม คือ สัญญาที่หน่วยงานบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครองทำกับผู้ใช้บริการของตน

(3) สัญญาที่เป็นสัญญาทางปกครองเนื่องจากมีข้อกำหนดหรือต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์พิเศษที่กฎหมายกำหนด

1.2.3 สัญญาที่คู่สัญญาทั้งสองฝ่ายต่างเป็นบุคคลเอกชนด้วยกัน

2. สัญญาทางปกครองของประเทศไทย

2.1 ความหมาย

2.2 หลักเกณฑ์ในการพิจารณาว่าสัญญาใดเป็นสัญญาทางปกครอง

2.2.1 หลักเกณฑ์ทางด้านคู่สัญญา

2.2.1.1 หน่วยงานทางปกครอง

2.2.1.2 บุคคลที่ได้รับมอบหมายให้กระทำการแทนรัฐ

2.2.2 หลักเกณฑ์ด้านเนื้อหาหรือลักษณะของสัญญา

2.2.2.1 สัญญาทางปกครองโดยผลของกฎหมาย

(1) สัญญาสัมปทาน

(2) สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ

(3) จัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค

ก. ทรัพย์สินที่ประชาชนเข้าใช้ประโยชน์ได้โดยตรง

ข. ทรัพย์สินที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้เป็นเครื่องมือโดยตรงในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในสิ่งอุปโภคที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิต

(4) สัญญาแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ

2.2.2.2 สัญญาทางปกครองโดยสภาพ

(1) สัญญาที่ตกลงให้คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งเข้าดำเนินการหรือเข้าร่วมดำเนินการบริการสาธารณะโดยตรง

(2) สัญญาที่มีข้อกำหนดในสัญญาซึ่งมีลักษณะพิเศษซึ่งแสดงถึงเอกลักษณ์ของรัฐ

(3) สัญญาอื่นที่ศาลปกครองและคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลวินิจฉัยว่าเป็นสัญญาทางปกครอง

บทนำ

นอกจากนิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียวแล้ว ฝ่ายปกครองยังสามารถใช้สัญญาเป็นเครื่องมือในการดำเนินกิจกรรมทางปกครองได้ หรือ เรียกว่า “สัญญาของฝ่ายปกครอง” แต่ฝ่ายปกครองมิได้มีอิสระในการทำสัญญากับผู้ใด หรือด้วยวิธีการตามที่ต้องการได้ เพราะฝ่ายปกครองยังต้องผูกพันต่อหลักเกณฑ์ที่ใช้ในการควบคุมการทำสัญญา เช่น พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้าง และการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ.2560 และพระราชบัญญัติการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการภาครัฐ พ.ศ.2535 เป็นต้น

สัญญาของฝ่ายปกครองอาจผูกพันตามกฎหมายเอกชน คือ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาดังกล่าวอยู่ในเขตอำนาจศาลยุติธรรม หรืออาจผูกพันตามกฎหมายมหาชน กล่าวคือ เป็นสัญญาทางปกครอง และการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาดังกล่าวอยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง

1. สัญญาทางปกครองของประเทศฝรั่งเศส

เดิมประเทศฝรั่งเศสมีแนวคิดในการแยกนิติกรรมของฝ่ายปกครอง ออกเป็น 2 ประเภท คือ “นิติกรรมที่ฝ่ายปกครองใช้อำนาจบังคับ” (หรือนิติกรรมทางปกครอง) กับ “นิติกรรมที่ฝ่ายปกครองบริหารกิจการเหมือนอย่างเอกชน” สัญญาทั้งหมดที่ทำโดยฝ่ายปกครองหรือนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน จึงเป็นนิติกรรมอย่างเอกชน อยู่ภายใต้กฎหมายเอกชน จนกระทั่งในปี 1873 ศาลคดีชดกันได้อวินิจฉัยในคดี Blanco ว่าจะต้องใช้แนวความคิดเรื่อง “บริการสาธารณะ” เป็นเกณฑ์ในการพิจารณาว่ากิจกรรมและนิติกรรมใดของฝ่ายปกครองอยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลปกครอง และอยู่ภายใต้ระบบกฎหมายปกครองหรือไม่ จากแนวคำวินิจฉัยนี้เอง ทำให้มีการแบ่งแยกสัญญาของฝ่ายปกครองออกเป็น “สัญญาทางปกครอง” และ “สัญญาทั่วไป” โดยยึดหลักว่าสัญญาใดที่ฝ่ายปกครองทำขึ้นเพื่อจัดองค์กรหรือปฏิบัติงานของบริการสาธารณะ สัญญานั้นเป็นสัญญาทางปกครอง ส่วนสัญญาใดไม่เกี่ยวข้องข้องกับบริการสาธารณะ เป็นสัญญาทั่วไปตามกฎหมายเอกชน แต่ภายหลังเกณฑ์ดังกล่าวได้มีการเพิ่มรายละเอียด ทำให้เกณฑ์ในการพิจารณาเปลี่ยนแปลงไป

ดังนั้น จึงควรทำความเข้าใจหลักกฎหมาย **หลักการบริการสาธารณะ** เสียก่อน ในที่นี้จะกล่าวถึงหลักบริการสาธารณะที่มีผลต่อสัญญาทางปกครอง

(1) **หลักความต่อเนื่อง**ของบริการสาธารณะ (le principe de continuité service public)

หลักนี้เป็นผลโดยตรงจากหลักที่ว่าด้วย**ความต่อเนื่องของรัฐ** สำคัญคือ บริการสาธารณะต้องมีความต่อเนื่อง เพราะเป็นสิ่งที่ประชาชนต้องการ หากเกิดความชะงัก จะก่อให้เกิดความเดือดร้อนต่อประชาชน

หลักนี้มีผลต่อบุคคล 3 ระดับ

ฝ่ายปกครอง มีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะอย่างต่อเนื่อง หากฝ่าฝืนแล้วเกิดความเสียหาย ฝ่ายปกครองต้องรับผิดชอบ และแม้ฝ่ายปกครองจะมอบให้เอกชนเข้าดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะแทนก็ตาม ฝ่ายปกครองก็ยังต้องรับผิดชอบ

บุคลากรของฝ่ายปกครอง ต้องทำหน้าที่อย่างต่อเนื่อง ไม่อาจจัดหยุดงานได้ แต่มีข้อยกเว้นตามรัฐธรรมนูญ

คู่สัญญาของฝ่ายปกครอง ต้องปฏิบัติหน้าที่ตามสัญญาอย่างต่อเนื่อง แม้ฝ่ายปกครองซึ่งเป็นคู่สัญญาจะเป็นฝ่ายผิดสัญญาก็ตาม ก็ไม่อาจอ้างหลักการชำระหนี้ต่างตอบแทนขึ้นต่อสู้ได้ เว้นแต่เป็นการพ้นวิสัย คู่สัญญาเอกชนต้องยอมรับเงื่อนไข 3 ประการ ได้แก่ (1) **ฝ่ายปกครองมีอำนาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงสัญญาได้ฝ่ายเดียว** หากกระทำไปเพื่อตอบสนองความต้องการของการบริการสาธารณะ (2) กรณีเกิดเหตุร้ายแรงขัดขวางการดำเนินงานบริการสาธารณะที่มีการมอบให้เอกชนเข้าไปจัดทำแทนนั้น **ฝ่ายปกครองผู้รับผิดชอบต้องแก้ไขด้วยการเข้าไปดำเนินกิจการนั้นแทนคู่สัญญาฝ่ายเอกชนหรือยึดกลับมาทำเองเพื่อให้บริการสาธารณะเกิดความต่อเนื่อง** (3) เมื่อเกิดเหตุที่ไม่สามารถคาดหมายล่วงหน้าได้ และมีผลทำให้คู่สัญญาฝ่ายเอกชนซึ่งได้รับมอบหมายจากฝ่ายปกครองให้จัดทำบริการสาธารณะไม่สามารถดำเนินการตามสัญญาต่อไปได้ ตามปกติฝ่ายปกครองต้องเข้าไปรับภาระบางส่วนร่วมกับเอกชนคู่สัญญาเพื่อไม่ให้บริการสาธารณะหยุดชะงักลง

(2) **หลักการปรับปรุงบริการสาธารณะอยู่เสมอ** (le principe d'adaptation constant du service)

สาระสำคัญของหลักการ คือ บริการสาธารณะต้องได้รับการพัฒนาให้ทันต่อความต้องการของประชาชน และเมื่อเหตุการณ์เปลี่ยนแปลงไปรัฐมีสิทธิเปลี่ยนแปลงบริการสาธารณะได้เสมอเพื่อประโยชน์ส่วนรวม ซึ่งหลักการปรับปรุงบริการ

หลักนี้มีผลต่อบุคคล 4 ระดับ

ฝ่ายปกครองผู้รับผิดชอบ ต้องพัฒนาบริการสาธารณะของตนอยู่เสมอ

บุคลากรของฝ่ายปกครอง ต้องยอมรับการเปลี่ยนแปลง เช่น การโยกย้าย การยุบเลิกบริการสาธารณะเพื่อความเหมาะสม

คู่สัญญาทางปกครอง ต้องพร้อมที่จะพัฒนาบริการสาธารณะที่ตนทำอยู่ตามสัญญา
ผู้รับบริการ ต้องยอมรับการเปลี่ยนแปลงค่าบริการเพื่อจะนำมาใช้พัฒนาบริการสาธารณะนั้นๆ

(3) **หลักความเสมอภาคในบริการสาธารณะ** (le principe d'egalite devant le service public)

หลักความเสมอภาคในบริการสาธารณะ เป็นแนวคิดที่ว่า ประชาชนทุกคนมีความเสมอภาคทั้งในเรื่องสิทธิและหน้าที่เกี่ยวกับบริการสาธารณะนั้น ๆ ได้แก่ ความเสมอภาคทางด้านสถานภาพของผู้ใช้บริการ ความเสมอภาคในการเข้าเป็นคู่สัญญาของรัฐ ความเสมอภาคในการเข้าทำงานกับรัฐอย่างเท่าเทียมกัน นอกจากนี้ยังรวมถึงหลักความเป็นกลางของบริการสาธารณะโดยฝ่ายปกครองต้องมีความเป็นกลาง จะเลือกปฏิบัติเป็นพิเศษกับเอกชนคนใดคนหนึ่งมิได้

เกณฑ์ในการพิจารณาสัญญาทางปกครองของฝรั่งเศส

สัญญาทางปกครองของฝรั่งเศส มาจากแหล่งใหญ่ 2 แหล่ง คือ ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ และจากแนวคำพิพากษาของศาลปกครอง (สภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ) และศาลคดีขัดกัน

1.1 **สัญญาทางปกครองโดยกฎหมายกำหนด** (contrats administratifs par détermination de la loi) กรณีนี้พิจารณาจากบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ซึ่งมีอยู่ 2 ลักษณะ คือ

(1) มีการระบุไว้ชัดว่าเป็นเรื่องใดเป็นสัญญาของฝ่ายปกครอง และเรื่องใดเป็นสัญญาทางปกครอง และ

(2) กรณีกฎหมายกำหนดไว้โดยอ้อม คือ บัญญัติให้สัญญานั้นอยู่ในการพิจารณาของศาลปกครองหรืออยู่ในการพิจารณาของศาลยุติธรรม

สัญญาประเภทนี้จะมีลักษณะเกี่ยวข้องกับการบริการสาธารณะหรือไม่ ไม่ใช่สาระสำคัญ เพราะมีการกำหนดแล้วว่าให้อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง ตัวอย่างสัญญาทางปกครองที่กฎหมายกำหนด เช่น สัญญาที่เกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้าง สัญญาสัมปทานบริการสาธารณะ สัญญาโยธาสาธารณะ สัญญาให้ครอบครองสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน สัญญาขายอสังหาริมทรัพย์ของรัฐ สัญญากู้ยืมเงินโดยรัฐ และสัญญาร่วมมือระหว่างรัฐกับเอกชน

1.2 สัญญาทางปกครองโดยสภาพ

ศาสตราจารย์ชาปู (Chapus) ได้อธิบายเกณฑ์ในการพิจารณาโดยแยกตามคุณสมบัติของคู่กรณี แบ่งได้ดังนี้

1.2.1 สัญญาที่คู่สัญญาทั้งสองฝ่ายต่างเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนด้วยกัน กรณีนี้ ศาลคดีขัดกันเคยวินิจฉัยไว้ ดังนั้น เป็นข้อสันนิษฐานไว้ก่อน แต่ในบางกรณีก็เป็นข้อยกเว้น เพราะเมื่อพิจารณาจากวัตถุประสงค์ตามสัญญาแล้ว สัญญานั้นเพียงก่อนนิติสัมพันธ์ตามกฎหมายเอกชนเท่านั้น ก็ไม่เป็นสัญญาทางปกครอง เช่น สัญญาที่องค์การปกครองท้องถิ่นซื้อกระแสไฟฟ้าจากการไฟฟ้าของฝรั่งเศสซึ่งเป็นวิสาหกิจมหาชน เป็นเพียงซื้อกระแสไฟฟ้างวดเช่นเอกชนทั่วไป เป็นต้น

1.2.2 สัญญาที่คู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน ในกรณีที่เป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนเป็นคู่สัญญาฝ่ายหนึ่ง ไม่ว่าจะ เป็นคู่สัญญาโดยตรงหรือมีเอกชนเป็นตัวแทนในการเข้าทำสัญญา และเป็นสัญญาที่ข้อกำหนดหรือวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

(1) มีข้อกำหนดหรือตกลงที่ลักษณะพิเศษ สภาแห่งรัฐเคยวินิจฉัยว่า สัญญาทางปกครองประเภทนี้ คือ สัญญาที่มีข้อสัญญาซึ่งมีลักษณะพิเศษไม่ค่อยพบในสัญญาตามกฎหมายเอกชน ทั้งนี้ ไม่ต้องคำนึงถึงลักษณะของบริการสาธารณะที่การทำสัญญานั้นมุ่งตอบสนอง ยกเว้น ในกรณีเป็นสัญญาที่ทำระหว่างหน่วยงานบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมกับผู้ใช้บริการ ซึ่งมีวัตถุประสงค์แห่งสัญญาเพื่อให้ผู้ใช้บริการได้รับประโยชน์จากการให้บริการของหน่วยงานบริการสาธารณะนั้น ซึ่งวัตถุประสงค์เช่นนี้เอง เป็นสัญญาตามกฎหมายเอกชนเสมอแม้ว่าจะมีข้อกำหนดพิเศษอย่างไรก็ตาม

สำหรับข้อกำหนดพิเศษนั้น จะมีก็ข้อก็ได้ ข้อกำหนดพิเศษนั้น เช่น “ข้อสัญญาซึ่งมีลักษณะพิเศษที่ไม่ค่อยพบได้ในสัญญาตามกฎหมายเอกชน” เป็นต้น

(2) สัญญาที่เป็นสัญญาทางปกครองเพราะ “วัตถุประสงค์แห่งสัญญา” แยกได้ 3 ประเภทย่อย

ก. สัญญาที่เกี่ยวข้องกับการก่อสร้างหรือทำนุบำรุงอสังหาริมทรัพย์ที่ใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะ แบ่งได้เป็น 2 กลุ่ม คือ

กลุ่มแรก คือ สัญญาที่นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนว่าจ้างผู้รับเหมาให้ทำการก่อสร้างหรือทำนุบำรุงอสังหาริมทรัพย์ทุกชนิดที่มีไว้เพื่อสาธารณะประโยชน์โดยฝ่ายปกครองให้ค่าตอบแทนเป็นเงิน คือสัญญาจ้างเหมาเอกชนที่นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนจ้างเอกชนและให้ค่าตอบแทนในงานนั้น

กลุ่มที่สอง คือ สัญญาที่นิติบุคคลให้สัมปทานแก่คู่สัญญาเอกชนในการก่อสร้างอสังหาริมทรัพย์นั้น และให้ผู้รับสัมปทานมีสิทธิแสวงหาประโยชน์จากอสังหาริมทรัพย์นั้นโดยเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจากผู้รับบริการ

ข. สัญญาให้ครอบครองสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

ค. สัญญาเกี่ยวกับการดำเนินการหรือจัดการบริการสาธารณะ โดยตรง แยกได้เป็น 3 กลุ่ม คือ

กลุ่มที่หนึ่ง คือ สัญญาให้สัมปทานดำเนินการบริการสาธารณะ คือสัญญาที่มีวัตถุประสงค์เป็นการมอบให้คู่สัญญาของฝ่ายปกครองมีภาระหน้าที่ในการดำเนินการบริการสาธารณะทั้งหมดหรือแต่บางส่วน โดยจะเป็นบริการสาธารณะทางปกครองหรือทางพาณิชย์กรรมอุตสาหกรรมก็ได้

กลุ่มที่สอง คือ สัญญาว่าจ้างบุคลากรโดยตรงในการดำเนินการบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครอง เป็นสัญญาที่มีวัตถุประสงค์ในการจ้างเจ้าหน้าที่ซึ่งได้รับการว่าจ้างให้มีหน้าที่โดยตรงกับหน้าที่เฉพาะของบริการสาธารณะนั้น และมีส่วนร่วมในการดำเนินการบริการสาธารณะนั้นโดยตรง เช่น สัญญาว่าจ้างแพทย์โดยโรงพยาบาล สัญญาว่าจ้างอาจารย์โดยสถานศึกษา

กลุ่มที่สาม คือ สัญญาที่หน่วยงานบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครองทำกับผู้ใช้บริการของตน เช่น สัญญาที่รัฐทำกับเจ้าของที่ดินเพื่อปลูกป่าในที่ดินของบุคคลดังกล่าวซึ่งเป็นการดำเนินการบริการสาธารณะทางปกครองทางด้านการปลูกป่าโดยมีเจ้าของที่ดินเป็นผู้ให้บริการ

(3) สัญญาที่เป็นสัญญาทางปกครองเนื่องจากมีข้อกำหนดหรือต้องปฏิบัติตาม**หลักเกณฑ์พิเศษที่กฎหมายกำหนด** กรณีเป็นเรื่องมีกฎหมายกำหนดหน้าที่บางประการที่ต้องปฏิบัติ เช่น สัญญาที่การไฟฟ้าแห่งฝรั่งเศสทำกับผู้ผลิตกระแสไฟฟ้าเอกชน โดยคู่สัญญาฝ่ายแรกต้องซื้อกระแสไฟฟ้าจากคู่สัญญาฝ่ายหลังที่ผลิตได้

1.2.3 สัญญาที่คู่สัญญาทั้งสองฝ่ายต่างเป็นบุคคลเอกชนด้วยกัน คือ สัญญาที่บุคคลเอกชนกับองค์การตามกฎหมายเอกชนซึ่งได้รับมอบให้มีภาระหน้าที่ทางด้านบริการสาธารณะ หากสัญญานั้นทำขึ้น “**เพื่อประโยชน์ของนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน**” เสมือนหนึ่งเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชน ซึ่งต่างจากกรณี 1.2.2 ที่เอกชนทำในลักษณะเป็นตัวแทน และสัญญานั้นมีข้อกำหนดหรือวัตถุประสงค์เช่นเดียวกับข้อ 1.2.2

2. สัญญาทางปกครองของประเทศไทย

2.1 ความหมาย

ก่อนมีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้น แม้จะมีการศึกษาเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองแล้ว แต่เนื่องจากในเวลานั้นประเทศไทยเป็นระบบศาลเดี่ยว การแบ่งแยกสัญญาทางปกครองออกจากสัญญาทางแพ่งนั้นไม่ได้ทำให้เกิดประโยชน์ในทางคดี จึงยังไม่ค่อยมีคนให้ความสนใจกันมากนัก จนกระทั่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปี 2540 บัญญัติให้มีศาลปกครองขึ้น ในการยกเว้นพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองเสนอต่อรัฐสภา นั้น จึงได้นิยามคำว่า “สัญญาทางปกครอง” ไว้โดยตรง แต่เนื่องจากรัฐสภาเห็นว่าควรเปิดโอกาสให้มีการพัฒนาขอบเขตของสัญญาทางปกครอง จึงได้แก้ไขนิยามคำว่าสัญญาทางปกครองเสียใหม่ โดยไม่ระบุความหมายที่ชัดเจน แต่บัญญัติว่า

“สัญญาทางปกครอง” หมายความว่า สัญญาที่คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเป็นบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐ และมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคหรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ

ต่อมาที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ 6/2544 เมื่อวันที่ 10 ตุลาคม 2544 ได้วางหลักเกณฑ์ในการพิจารณาว่าสัญญาใดจะเป็นสัญญาทางปกครองที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง ไว้ดังนี้

“สัญญาใดจะเป็นสัญญาทางปกครองตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 ได้นั้น

ประการแรก คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายหนึ่งต้องเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือบุคคลที่ได้รับมอบหมายให้กระทำการแทนรัฐ

ประการที่สอง สัญญานั้นมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคหรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ หรือเป็นสัญญาที่หน่วยงานทางปกครองหรือบุคคลที่กระทำการแทนรัฐตกลงให้คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งเข้าดำเนินการหรือเข้าร่วมดำเนินการบริการโดยตรง หรือเป็นสัญญาที่มีข้อกำหนดในสัญญาซึ่งมีลักษณะพิเศษซึ่ง

แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐ ทั้งนี้ เพื่อให้การใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินกิจกรรมทางปกครองซึ่งก็คือการบริการสาธารณะบรรลุผล

ดังนั้น หากสัญญาใดเป็นสัญญาที่หน่วยงานทางปกครองหรือบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐมุ่งผูกพันตนกับคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งบนพื้นฐานของความเสมอภาคโดยสมัครใจ และสัญญาดังกล่าวมิได้มีลักษณะที่กล่าวมาข้างต้น สัญญานั้นย่อมเป็นสัญญาทางแพ่ง”

จากการให้ความหมายของสัญญาทางปกครองโดยมติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดดังกล่าว จึงเป็นการขยายขอบเขตของสัญญาทางปกครองตามที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ บัญญัติไว้ อันเป็นไปตามเจตนารมณ์ที่กฎหมายต้องการ

ภายหลังจากที่มีมติที่ประชุมใหญ่ของตุลาการในศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวแล้ว ศาลปกครองยังได้วางหลักเกณฑ์ในการพิจารณาว่าสัญญาใดเป็นสัญญาทางปกครองในคำพิพากษาและคำสั่งด้วย แต่นอกจากศาลปกครองแล้ว คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ซึ่งเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยว่าข้อพิพาทกรณีมีการโต้แย้งในเรื่องอำนาจศาลนั้นอยู่ในเขตอำนาจศาลใด ยังได้วินิจฉัยชี้ขาดว่าสัญญาที่ข้อโต้แย้งนั้น เป็นสัญญาทางปกครองหรือสัญญาทางแพ่งด้วย

ดังนั้น จึงถือได้ว่า สัญญาโดยผลของกฎหมาย (หรือตามที่กฎหมายกำหนด) คือ สัญญาที่มีลักษณะตามที่บัญญัติในมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 และสัญญาทางปกครองโดยสภาพ คือ สัญญาทางที่มีลักษณะตามมติของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด แนวคำพิพากษาและคำสั่งของศาลปกครอง และคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล

2.2 หลักเกณฑ์ในการพิจารณาว่าสัญญาใดเป็นสัญญาทางปกครอง

จากนิยามของสัญญาทางปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ และมติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดแล้ว จะพบว่ามีหลักเกณฑ์ในการวินิจฉัย 2 ประการ คือ หลักเกณฑ์ทางด้านคู่สัญญา และหลักเกณฑ์ด้านเนื้อหาหรือลักษณะของสัญญา

2.2.1 หลักเกณฑ์ทางด้านคู่สัญญา

จากนิยามของสัญญาทางปกครองโดยผลของกฎหมาย และมติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดแล้ว “คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายหนึ่งต้องเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือบุคคลที่ได้รับมอบหมายให้กระทำการแทนรัฐ” เมื่อพิจารณาจากหลักเกณฑ์ดังกล่าว คู่สัญญาจึงแยกออกได้ 2 ประเภท คือ

2.2.1.1 หน่วยงานทางปกครอง พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ได้ให้นิยามคำว่า

“หน่วยงานทางปกครอง” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการ
ที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้น
โดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ และให้หมายความรวมถึง
หน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง

จากนิยามดังกล่าว สามารถแยกได้เป็น

(1) ราชการส่วนกลาง ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่อ
อย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม

(2) ราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งได้แก่ จังหวัดและอำเภอ แต่ในกรณีนี้คงหมายถึง
นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนเท่านั้น จึงได้แก่จังหวัดเท่านั้น

(3) ราชการส่วนท้องถิ่น ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล
องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา

(4) รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา ที่ตั้งขึ้น
โดยพระราชบัญญัติ เช่น การไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯ การประปานครหลวง การเคหะแห่งชาติ ที่จัดตั้งขึ้นโดย
พระราชกฤษฎีกา เช่น องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ (ขสมก.) เป็นต้น ทั้งนี้ ไม่รวมถึงรัฐวิสาหกิจที่
จัดตั้งขึ้นในระบบกฎหมายเอกชน เช่น บริษัททำอากาศยานไทย (เว้นแต่จะเข้าลักษณะเป็น
หน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือดำเนินกิจการทางปกครองแทนรัฐ) เป็นต้น
เว้นแต่สัญญาที่ทำโดยรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเอกชนนั้น เป็นสัญญาที่รัฐวิสาหกิจนั้นกระทำ
การแทนรัฐ

(5) หน่วยงานอื่นของรัฐ คือ เป็นหน่วยงานของรัฐอื่นที่ไม่ใช่หน่วยงาน
ประเภท ก่อนนี้ ได้แก่ องค์การมหาชนต่าง ๆ ไม่ว่าจะจัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือจัดตั้งขึ้นโดย
พระราชกฤษฎีกาออกตามความในพระราชบัญญัติองค์การของรัฐบาล พ.ศ.2542 หรือกองทุน
ที่เป็นนิติบุคคล เช่น กองทุนกู้ยืมเพื่อการศึกษา (กยศ) กสทช. หรือหน่วยงานของรัฐที่เป็นอิสระ
เช่น สำนักงานศาลยุติธรรม สำนักงาน ก.ก.ต. สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน เป็นต้น

(6) หน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนิน
กิจการทางปกครอง เมื่อพิจารณาจากหน่วยงาน 5 ประเภทข้างต้นแล้ว หน่วยงานที่ได้รับมอบหมาย
ให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครองจึงหมายถึงหน่วยงานที่ไม่ใช่หน่วยงาน
ของรัฐ ไม่ว่าจะจัดตั้งขึ้นในระบบราชการ เช่น สภาวิชาชีพต่าง ๆ ที่ได้รับมอบหมายให้ออก
ใบอนุญาต พักใช้ใบอนุญาต หรือเพิกถอนใบอนุญาต อันเป็นการใช้อำนาจทางปกครองแทนรัฐ หรือ
จัดตั้งขึ้นนอกระบบราชการ เช่น มหาวิทยาลัยเอกชนซึ่งเป็นหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนิน
กิจกรรมทางปกครอง (บริการสาธารณสุขทางการศึกษา วิจัย) เป็นต้น

หมายเหตุ เอกสารนี้เรียบเรียงขึ้นเพื่อใช้ในการเรียนการสอนเฉพาะภาคการศึกษาที่ 2/2562 ไปพลางก่อนเท่านั้น
ยังไม่สมบูรณ์จึงยังขาดการอ้างอิงที่ถูกต้อง จึงไม่อนุญาตให้เผยแพร่

2.2.1.2 บุคคลที่ได้รับมอบหมายให้กระทำการแทนรัฐ เช่น อาจได้รับมอบอำนาจให้ดำเนินการแทนรัฐโดยตรงโดยมีหนังสือมอบอำนาจ หรือได้รับมอบหมายให้กระทำการแทนรัฐโดยปริยายก็ได้

2.2.2 หลักเกณฑ์ด้านเนื้อหาหรือลักษณะของสัญญา สัญญาใดจะเป็นสัญญาทางปกครอง นอกจากหลักเกณฑ์ด้านคู่สัญญาแล้วยังต้องพิจารณาด้านเนื้อหาของสัญญาด้วย เพราะแม้ในกรณีที่หน่วยงานทางปกครองเป็นคู่สัญญาทั้งสองฝ่าย แต่หากเนื้อหาของสัญญามีเนื้อหาไม่ต่างจากสัญญาทางแพ่งก็ไม่ใช่สัญญาทางปกครอง เช่น การประปานครหลวงซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครอง ขายน้ําประปาให้แก่มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทาซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองเช่นกัน แต่ลักษณะของสัญญาไม่แตกต่างจากการขายน้ําประปาให้แก่เอกชนทั่วไป สัญญาดังกล่าวจึงไม่ใช่สัญญาทางปกครอง

2.2.2.1 สัญญาทางปกครองโดยผลของกฎหมาย

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ได้กำหนดลักษณะหรือเนื้อหาของสัญญาทางปกครองไว้ ได้แก่ สัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคหรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ

(1) สัญญาสัมปทาน หมายถึง สัญญาที่ฝ่ายปกครองให้เอกชนมีสิทธิจัดทำบริการสาธารณะอย่างใดอย่างหนึ่งภายในระยะเวลาที่กำหนด ด้วยทุนและความเสี่ยงภัยของตนเอง โดยฝ่ายปกครองมิได้จ่ายค่าจ้างให้แก่ผู้รับสัมปทาน แต่ให้ผู้รับสัมปทานเรียกเก็บค่าบริการหรือค่าตอบแทนในการใช้ประโยชน์จากกิจการนั้นได้ (ประยูร กาญจนดุล, 2538, หน้า 146) เช่น สัญญาสัมปทานการเดินรถประจำทาง (รถร่วมบริการ) สัญญาสัมปทานทางด่วน เป็นต้น หากพิจารณาถึงลักษณะของสัญญาประเภทนี้เปรียบเทียบกับสัญญาปกครองของประเทศฝรั่งเศสแล้ว ก็คือ สัญญาให้สัมปทานดำเนินการบริการสาธารณะ อันเป็นสัญญาย่อยของสัญญาเกี่ยวกับการดำเนินการหรือจัดการบริการสาธารณะโดยตรง

ตัวอย่าง บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) จัดทะเบียนเป็นบริษัทตาม พ.ร.บ.บริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. 2535 มีวัตถุประสงค์ที่สำคัญในการประกอบ กิจการโทรคมนาคมและให้บริการด้านโทรคมนาคมทุกลักษณะ ประกอบกิจการกระจายเสียง กิจการดาวเทียมสื่อสาร และให้บริการต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการสื่อสาร สัญญาให้ดำเนินการให้บริการวิทยุคมนาคมระบบเซลลูลาร์ระหว่างบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) กับ บริษัท โทเทิล แอ็คเซ็ส คอมมูนิเคชั่น จำกัด (มหาชน) เป็นสัญญาที่บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) ตกลงให้บริษัท โทเทิล แอ็คเซ็ส คอมมูนิเคชั่น จำกัด (มหาชน) ดำเนินการจัดให้มี ขยาย และดำเนินการให้บริการวิทยุคมนาคมระบบเซลลูลาร์ในพื้นที่ต่าง ๆ ได้ทั่วประเทศตามที่กำหนดไว้ในสัญญา

ตามที่ได้รับอนุญาตจากบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) และภายใต้กำกับดูแลของบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) โดยบริษัท โทเทิล แอ็คเซ็ส คอมมูนิเคชั่น จำกัด (มหาชน) ต้องจัดหาเครื่องและอุปกรณ์ทั้งหมด ซึ่งเครื่องและอุปกรณ์ดังกล่าวจะตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) ส่วนบริษัท โทเทิล แอ็คเซ็ส คอมมูนิเคชั่น จำกัด (มหาชน) จะมีรายได้จากการให้บริการวิทยุคมนาคมระบบเซลลูลาร์จากผู้ให้บริการ และจ่ายผลประโยชน์ตอบแทนให้แก่บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) ตลอดอายุสัญญาเป็นรายปี มีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน ซึ่งเป็นสัญญาทางปกครอง ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 102/2556)

(2) สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ คือ สัญญาที่มีวัตถุประสงค์ของสัญญาเป็นการ “จัดทำบริการสาธารณะ” อันอยู่ในความรับผิดชอบของฝ่ายปกครอง โดยหน่วยงานทางปกครองได้มอบให้คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งเป็นผู้จัดทำหรือดำเนินการ โดยฝ่ายปกครองจ่ายค่าจ้างหรือค่าตอบแทนให้แก่คู่สัญญาในการจัดทำบริการสาธารณะนั้น เช่น สัญญาจ้างเหมาให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการเก็บขยะมูลฝอยของเมืองพัทยา เป็นต้น สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะมีข้อที่เหมือนกับสัญญาสัมปทาน คือ เป็นการมอบให้คู่สัญญาจัดทำบริการสาธารณะอันอยู่ในความรับผิดชอบของฝ่ายปกครอง แต่ต่างกันที่ระบบการให้ค่าตอบแทนแก่คู่สัญญา แต่หากเปรียบเทียบกับสัญญาทางปกครองของฝรั่งเศสแล้ว สัญญาให้จัดทำบริการสาธารณะ น่าจะหมายถึง สัญญาเกี่ยวกับการดำเนินการหรือจัดการบริการสาธารณะโดยตรง อันประกอบด้วยสัญญาย่อยอีก 3 กลุ่มนั่นเอง ซึ่งเพียงเท่านี้ ก็กินความถึงสัญญาสัมปทาน และสัญญาอื่น ๆ ที่เป็นสัญญาทางปกครองโดยสภาพได้ เช่น สัญญาที่ตกลงให้คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งเข้าดำเนินการหรือเข้าร่วมดำเนินการบริการโดยตรง ดังจะกล่าวต่อไป ดังนั้น ตามแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองเกี่ยวกับสัญญาให้ทุนบุคคลไปศึกษาต่อและกลับมาทำงานชดใช้ทุนก็ดี หรือสัญญาจ้างบุคลากรของหน่วยงานทางปกครองก็ดี จึงมีทั้งที่วินิจฉัยว่าเป็นสัญญาให้ทำบริการสาธารณะ และที่วินิจฉัยว่าเป็นสัญญาที่ตกลงให้คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งเข้าดำเนินการหรือเข้าร่วมดำเนินการบริการโดยตรง นั่นเอง

ตัวอย่าง

ผู้อำนวยการเขตหลักสี่ได้รับมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทนปลัดกรุงเทพมหานคร ออกคำสั่งจ้างและแต่งตั้งลูกจ้างชั่วคราวตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง ลูกจ้าง พ.ศ. 2535 ประกอบกับบันทึกอนุมัติลงวันที่ 17 กันยายน 2552 จ้างและแต่งตั้งลูกจ้างชั่วคราวจำนวน 11 ราย รวมทั้งรายชื่อผู้ฟ้องคดี ให้ปฏิบัติงานเป็นลูกจ้างชั่วคราวในโรงเรียนเคหะทุ่งสองห้องวิทยา 2 ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2552 ถึงวันที่ 30 กันยายน 2553 โดยที่โรงเรียนเคหะทุ่งสองห้องวิทยา 2 มี

หน้าที่ในการจัดการศึกษาอันเป็นการบริการสาธารณะ สัญญาจ้างผู้ฟ้องคดีเป็นลูกจ้างชั่วคราว ตำแหน่งภารโรง ปฏิบัติงานในโรงเรียนเคหะทุ่งสองห้องวิทยา 2 จึงเป็นสัญญาทางปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 365/2555)

สัญญาเช่าอาคารราชพัสดุระหว่างผู้ฟ้องคดีกับกระทรวงการคลัง โดยกรมการบินพลเรือน เพื่อดำเนินกิจการรถสิบล้อขึ้น สำหรับรับส่งผู้โดยสารที่ใช้บริการในท่าอากาศยานกระบี่เป็นสัญญาที่คู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครอง และมีลักษณะเป็นสัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ อันเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 434/2555)

สัญญาจ้างกรมการผู้อำนวยความสะดวกใหญ่ บริษัท อสมท จำกัด (มหาชน) เป็นสัญญาที่มีคู่สัญญาฝ่ายหนึ่ง คือ บริษัท อสมท จำกัด (มหาชน) เป็นหน่วยงานทางปกครอง ว่าจ้างบุคคลให้มาทำงานในตำแหน่งกรมการผู้อำนวยความสะดวก อันเป็นการจ้างบุคคลมาจัดทำบริการสาธารณะ จึงเป็นสัญญาทางปกครอง ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้ง ศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 456/2555)

สัญญาที่สำนักงานประกันสังคมซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครอง จ้างให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นบริษัทเอกชนให้บริการทางการแพทย์แก่ผู้ประกันตน เป็นสัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะโดยการให้บริการทางการแพทย์แก่ผู้ประกันตนตามพระราชบัญญัติ ประกันสังคม พ.ศ. 2533 จึงเป็นสัญญาทางปกครอง ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 100/2556)

สัญญารับทุนการศึกษาภายในประเทศภาคคนออกเวลาระหว่าง มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลพระนคร กับผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ในฐานะผู้รับทุนมีวัตถุประสงค์แห่ง สัญญา คือ เมื่อผู้รับทุนสำเร็จการศึกษาแล้ว ผู้รับทุนจะเข้ารับราชการตามคำสั่งของมหาวิทยาลัยฯ ตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ในสัญญา สัญญาดังกล่าวเป็นสัญญาที่มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล พระนครตกลงให้การสนับสนุน การศึกษาแก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 โดยมีข้อผูกพันผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ต้องทำ การสอนในสถานศึกษา อันเป็นการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐ สัญญาดังกล่าวจึงเป็นสัญญา ทางปกครองตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.643/2555)

สัญญาซื้อขายระบบควบคุมสัญญาณไฟจราจรพื้นที่ในเขต กรุงเทพมหานคร (เอ.ที.ซี) ระยะที่ 1 และระยะที่ 2 ระหว่างกรุงเทพมหานครกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ซึ่งเป็น บริษัทเอกชน มีวัตถุประสงค์ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ติดตั้งระบบควบคุมสัญญาณไฟจราจร ในเขต กรุงเทพมหานคร อันมีลักษณะเป็นการจัดทำบริการสาธารณะประเภทหนึ่งตามอำนาจหน้าที่

หมายเหตุ เอกสารนี้เรียบเรียงขึ้นเพื่อใช้ในการเรียนการสอนเฉพาะภาคการศึกษาที่ 2/2562 ไปพลางก่อนเท่านั้น ยังไม่สมบูรณ์จึงยังขาดการอ้างอิงที่ถูกต้อง จึงไม่อนุญาตให้เผยแพร่

ของกรุงเทพมหานครซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครอง จึงเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 240/2557)

สัญญาจ้างเหมา**สร้างบ้านจั่นยกตู้สินค้า**ระหว่างการทำเรือแห่งประเทศไทย (ผู้ร้อง) กับบริษัทเอกชน (ผู้คัดค้าน) อันเป็นการดำเนินกิจการของผู้ร้องจึงเป็นสัญญาที่ให้ผู้คัดค้าน**จัดทำบริการสาธารณะด้านการขนส่งสินค้า** อันเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คพ พิกษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.25-26/2559)

สัญญาจ้างผู้อำนวยการสำนักข่าว เมื่อองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2) เป็นหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินกิจการบริการสาธารณะด้านการกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะ อันเป็นกิจการทางปกครองและใช้อำนาจทางปกครองในการดำเนินกิจการตามพระราชบัญญัติองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2551 จึงมีฐานะเป็นหน่วยงานทางปกครอง สัญญาที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 โดยผู้อำนวยการองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1) ว่าจ้างให้ผู้ฟ้องคดีเข้าปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักข่าวเพื่อปฏิบัติภารกิจในการดำเนินกิจการบริการสาธารณะด้านการกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะข้างต้น นิติสัมพันธ์ดังกล่าวจึงเป็นนิติสัมพันธ์ตามสัญญา อันมีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คพ พิกษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.252/2560)

สัญญาจ้างพนักงานมหาวิทยาลัยที่มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1) จ้างผู้ฟ้องคดีเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยเงินรายได้ ตำแหน่งอาจารย์สังกัดคณะศิลปประยุกต์และการออกแบบ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี มีวัตถุประสงค์ในการให้บริการการศึกษา ส่งเสริมวิชาการและวิชาชีพชั้นสูง ทำการสอน ทำการวิจัย ให้บริการทางวิชาการแก่สังคมตามมาตรา 6 วรรคหนึ่ง ประกอบกับมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยอุบลราชธานี พ.ศ. 2533 จึงมีลักษณะเป็นสัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ อันเป็นสัญญาทางปกครอง (คพ พิกษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.506/2561)

(3) **จัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค** คือ สัญญาที่**จัดให้มีสิ่งอุปโภคอันจำเป็นต่อการดำเนินชีวิตเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชน** (มานิตย์ จุปา, 2554, หน้า 161) ซึ่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับลงวันที่ 26 มกราคม 2515 ข้อ 3 ได้กำหนดว่ากิจการดังต่อไปนี้ให้ถือว่าเป็นกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค “(1) การรถไฟ (2) การรถราง (3) การชุดคลอง (4) การเดินอากาศ (5) การประปา (6) การชลประทาน (7) การไฟฟ้า (8) การผลิตเพื่อจำหน่ายหรือจำหน่ายก๊าซโดยระบบเส้นท่อไปยังอาคารต่าง ๆ (9) บรรดากิจการอื่นอันกระทบกระทั่งถึงความปลอดภัยหรือผาสุกของประชาชนตามที่ระบุไว้ในพระราชกฤษฎีกา” และพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน

หมายเหตุ เอกสารนี้เรียบเรียงขึ้นเพื่อใช้ในการเรียนการสอนเฉพาะภาคการศึกษาที่ 2/2562 ไปพลางก่อนเท่านั้น ยังไม่สมบูรณ์จึงยังขาดการอ้างอิงที่ถูกต้อง จึงไม่อนุญาตให้เผยแพร่

พ.ศ. 2543 มาตรา 43 บัญญัติว่า “สาธารณูปโภคที่ผู้จัดสรรที่ดินได้จัดให้มีขึ้นเพื่อการจัดสรรที่ดินตามแผนผังและโครงการที่ได้รับอนุญาต เช่น ถนน สวน สนามเด็กเล่น ให้ตกอยู่ในภาระจำยอมเพื่อประโยชน์แก่ที่ดินจัดสรร” ดังนั้น ตามแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง สาธารณูปโภคจึงแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือ

ก. ทรัพย์สินที่ประชาชนเข้าใช้ประโยชน์ได้โดยตรง เช่น สะพาน สะพานคนเดิน ส่วนสาธารณะ ทางเดินเท้าสาธารณะ ท่าเทียบเรือสาธารณะ ที่פקผู้โดยสารประจำทาง เป็นต้น

ข. ทรัพย์สินที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้เป็นเครื่องมือโดยตรงในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในสิ่งอุปโภคที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิต เช่น เสไฟฟ้า สายไฟ ท่อประปา เขื่อนผลิตกระแสไฟฟ้า เป็นต้น แต่ระยะหลัง ศาลปกครองและคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล มีแนวคำวินิจฉัยว่าหากสัญญานั้นเป็นสัญญาที่มีวัตถุประสงค์ของสัญญาในการจัดให้มีเครื่องมือสำคัญที่จำเป็นในการดำเนินการบริการสาธารณะบรรลุผล ก็เป็นสัญญาทางปกครองโดยสภาพ จึงมีสัญญาที่เดิมน่าจะเป็นสัญญาประเภทนี้ แต่ศาลวินิจฉัยว่าเป็นสัญญาจัดให้มีเครื่องมือสำคัญที่จำเป็นในการดำเนินการบริการสาธารณะบรรลุผล สัญญาทางปกครองประเภทนี้ หากเทียบกับสัญญาทางปกครองของประเทศฝรั่งเศสแล้ว คือ สัญญาสัญญาที่เกี่ยวข้องกับการก่อสร้างหรือทำนุบำรุงอสังหาริมทรัพย์ที่ใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะ หรือสัญญาโยธาสาธารณะนั่นเอง

ตัวอย่าง

สัญญาจ้างก่อสร้างสถานีสูบน้ำคลองยายเฟื่อน ตอนคลอง แสน แสบ ระหว่างผู้ฟ้องคดีกับกรุงเทพมหานคร มีกรุงเทพมหานครเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นตามมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ ตามมาตรา 89 (6) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ฝ่ายหนึ่งซึ่งมีฐานะเป็น หน่วยงานทางปกครองเป็นคู่สัญญา สัญญาดังกล่าวมีลักษณะเป็นสัญญาจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค จึงเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่ง ศาลปกครองสูงสุดที่ 371/2555)

สัมปทานประกอบกิจการไฟฟ้าระหว่างกระทรวงพลังงาน โดย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงานกับกองทัพเรือ เป็นสัญญาที่มีวัตถุประสงค์แห่งสัญญา เพื่อให้กองทัพเรือผลิตและจำหน่ายไฟฟ้าให้กับบุคคลผู้ร้องขอใช้ไฟฟ้าในเขตสัมปทาน เมื่อการผลิตกระแสไฟฟ้านั้นถือว่าการจัดทำบริการสาธารณะ เพื่อให้ประโยชน์แก่ประชาชนได้ใช้สิ่งสาธารณูปโภคที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิต สัมปทานประกอบกิจการไฟฟ้าระหว่างกระทรวงพลังงานกับ

กองทัพเรือจึงถือว่าเป็นสัญญาจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคที่มีลักษณะ เป็นสัญญาทางปกครอง ตาม มาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 78/2556)

สัญญาจ้างบริษัทเอกชนก่อสร้างระบบระบายน้ำและระบบบำบัด น้ำเสีย เทศบาลนครพิษณุโลก จังหวัดพิษณุโลก มีลักษณะเป็นสัญญาที่จัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค อันเป็นสัญญาทางปกครอง ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาล ปกครองสูงสุดที่ 187/2557)

สัญญาจ้างก่อสร้างอาคารคณะวิทยาการจัดการ 1 หลัง ระหว่าง ผู้ฟ้องคดี กับ มหาวิทยาลัยราชภัฏเพชรบุรี ซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ เป็นสัญญาที่คู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงาน ทางปกครองได้ ว่าจ้างให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการก่อสร้างอาคารคณะวิทยาการจัดการ ซึ่งเป็นสัญญา ที่มีวัตถุประสงค์ เพื่อจัดให้มีอาคารที่ทำการและอาคารเรียนของคณะวิทยาการจัดการซึ่งเป็นทรัพย์สินที่ หน่วยงานทางปกครองใช้เป็นเครื่องมือโดยตรงในการจัดทำบริการสาธารณะของมหาวิทยาลัย ราชภัฏเพชรบุรีให้บรรลุผล จึงเป็นสัญญาที่จัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคและเป็นสัญญาทางปกครอง ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว (คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 1007/2557)

สัญญาจ้างก่อสร้างกำแพงคอนกรีตเสริมเหล็กป้องกันกัดเซาะตลิ่ง ลำน้ำแม่นางแล ถนนลาดยางระหว่างบ้านรองปลาขาว หมู่ที่ 14 ถึงบ้านนางแล หมู่ที่ 7 ตำบลนางแล อำเภอเมืองเชียงราย จังหวัดเชียงราย ระหว่างผู้ฟ้องคดี กับ เทศบาล ตำบลนางแล มี คู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองฯ อันมีลักษณะเป็นสัญญาจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคและเป็นสัญญาทางปกครอง ตามมาตรา 3 แห่ง พระราชบัญญัติดังกล่าว (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 73/2558)

สัญญาจ้างก่อสร้างปรับปรุงคลองนกยาง ณ เขตเมืองพัทยา อำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี โดยทำเขื่อนคอนกรีตกันดิน ทำทางเท้าคอนกรีต ทำท่อระบายน้ำ และ บ่อพักพร้อมฝาบด ระหว่างเมืองพัทยากับผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 เป็นสัญญาที่คู่สัญญา ฝ่ายปกครองได้ว่าจ้างคู่สัญญาฝ่ายเอกชนให้ทำการก่อสร้างถาวรวัตถุ เพื่อประชาชนทั่วไป สามารถใช้ประโยชน์ได้โดยตรง และคู่สัญญาฝ่ายเอกชนจะได้รับค่าตอบแทน เป็นเงินจากคู่สัญญา ฝ่ายปกครอง อันมีลักษณะเป็นสัญญาจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค เป็นสัญญาทางปกครองตาม มาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 150/2558)

สัญญาที่สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษาได้ตกลง ว่าจ้างให้ บริษัทเอกชนทำการก่อสร้างติดตั้งระบบประปาภายในวิทยาลัย ณ วิทยาลัยการอาชีพ จอมทอง จังหวัดเชียงใหม่ เป็นสัญญาที่มีคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครอง และมีลักษณะเป็น

สัญญาจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค จึงเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 131/2556)

สัญญาจ้างก่อสร้างอาคารอเนกประสงค์ โรงเรียนเทศบาล วัดคลองโพธิ์ ระหว่างผู้ฟ้องคดีกับเทศบาลเมืองอุตรดิตถ์ ซึ่งเป็นราชการสวนท้องถิ่น จึงเป็นสัญญาที่มีคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองและมีลักษณะเป็นสัญญาที่จัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค จึงเป็นสัญญาทางปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 219/2556)

สัญญาจ้างปรับปรุงโรงคลุมคัดเลือกลำต้นน้ำ ทำเทียบเรือประมงปัตตานี พร้อมติดตั้งระบบไฟฟ้า 3 เฟส เพื่อใช้กับเครื่องฉีดน้ำแรงดันสูงที่โรงคลุมดังกล่าว ระหว่างจังหวัดปัตตานี ผู้ว่าจ้าง กับผู้ฟ้องคดี ผู้รับจ้าง เป็นสัญญาจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคที่ใช้ในการบริการสาธารณะ จึงเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 751/2557)

(4) สัญญาแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ คือ สัญญาที่อนุญาตให้คู่สัญญาสามารถขุดค้นหรือทำประโยชน์ในทรัพยากรธรรมชาติได้ เช่น สัญญาสัมปทานหาป่าไม้ชายเลน

โดยปกติแล้วทรัพยากรธรรมชาติอันเป็นสิทธิเด็ดขาดของรัฐ หากไม่ได้รับอนุญาตจากรัฐย่อมไม่สามารถนำไปเป็นประโยชน์สำหรับตนได้ สัญญาประเภทนี้ ต่างจากสัญญาประเภทก่อน ๆ เพราะไม่ได้มีลักษณะสร้างประโยชน์ต่อส่วนรวม แต่เนื่องจากเป็นหน้าที่ของฝ่ายปกครองที่จะรักษาทรัพยากรธรรมชาติของรัฐไว้ ข้อพิพาทที่เกิดจากการให้แสวงหาทรัพยากรธรรมชาติจึงควรได้รับการพิจารณาโดยศาลปกครอง สัญญาประเภทนี้ ไม่ปรากฏในสัญญาทางปกครองของฝรั่งเศส

ตัวอย่าง

กรณีผู้ถูกฟ้องคดียื่นคำขอรับใบอนุญาตเพื่อประกอบกิจการน้ำบาดาลต่อกรมทรัพยากรน้ำบาดาล (ผู้ฟ้องคดี) ถือเป็นการยื่นคำเสนอต่อผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอนุญาต เมื่อต่อมาผู้ฟ้องคดีได้อนุญาตให้ผู้ถูกฟ้องคดีประกอบกิจการน้ำบาดาลได้ตามคำขอ อันถือเป็นการทำคำสนองรับคำเสนอของผู้ถูกฟ้องคดี จึงเกิดเป็นสัญญาขึ้น และโดยที่น้ำบาดาลเป็นทรัพยากรธรรมชาติ การนำน้ำจากบ่อน้ำบาดาลขึ้นมาใช้ประโยชน์จึงถือเป็นการแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สัญญาที่เกิดขึ้นดังกล่าวจึงมีลักษณะเป็นสัญญาแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ อันเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 613/2560)

2.2.2.2 สัญญาทางปกครองโดยสภาพ เป็นสัญญาที่มีลักษณะตามมติที่ประชุมใหญ่ของศาลปกครองกำหนด และรวมถึงสัญญาที่ได้รับการพัฒนาจากคำวินิจฉัยหรือคำสั่งของศาลปกครอง และคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล

(1) สัญญาที่ตกลงให้คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งเข้าดำเนินการหรือเข้าร่วมดำเนินการบริการสาธารณะโดยตรง เช่น สัญญาที่หน่วยงานของรัฐให้เจ้าหน้าที่ลาไปศึกษาหรืออบรม โดยมีข้อตกลงให้กลับมาทำงานในหน่วยงานของรัฐ หรือสัญญาจ้างลูกจ้างชั่วคราวของหน่วยงานของรัฐ เป็นต้น

ตัวอย่าง

กรณีฟ้องว่าผู้ฟ้องคดีเป็นพนักงานราชการ ตำแหน่งพนักงานคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ สังกัดกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2) ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 มีคำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการพร้อมทั้งได้ยกเลิกสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดี ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ชดใช้ค่าเสียหายจากการที่ผู้ฟ้องคดีต้องออกจากงานนั้น เมื่อสัญญาจ้างดังกล่าวมีผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ซึ่งเป็นคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองและวัตถุประสงค์แห่งสัญญาคือการให้ผู้ฟ้องคดีเข้าร่วมดำเนินการบริการสาธารณะหรือมีส่วนร่วมในการดำเนินการบริการสาธารณะกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 สัญญาจ้างดังกล่าวจึงมีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครอง เมื่อผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าคำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นเหตุให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ยกเลิกสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดี กรณีจึงเป็นข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง อันเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 639/2558)

สัญญาที่มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1) ว่างจ้างผู้ฟ้องคดีเป็นพนักงานมหาวิทยาลัย ตำแหน่งอาจารย์ มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ผู้ฟ้องคดีทำการสอนหนังสือ อันมีลักษณะเป็นสัญญาที่ให้ผู้ฟ้องคดีเข้าร่วมดำเนินการบริการสาธารณะโดยตรงกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินกิจการทางปกครอง ซึ่งก็คือบริการสาธารณะด้านการศึกษาบรรลุผล สัญญาดังกล่าวจึงเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คบ.76/2558)

สัญญาจ้างผู้ฟ้องคดีเป็นลูกจ้างชั่วคราวในตำแหน่งผู้ช่วยดำเนินการด้านการเมือง การทูต และเศรษฐกิจ ณ สถานกงสุลใหญ่ ณ เมืองการาจี้ ประเทศปากีสถานเป็นสัญญาให้ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ตามนโยบายและแผนงานที่สถานกงสุลใหญ่กำหนดอันเป็นการมอบหมายให้ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับงานราชการของสถานกงสุลใหญ่ดังกล่าว ซึ่งเป็นบริการสาธารณะ สัญญาดังกล่าวจึงเป็นสัญญาทางปกครอง เมื่อผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่าไม่ได้รับ

ค่าจ้างตามสัญญา จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งของศาลปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คบ.169/2558)

โดยที่ข้อ 2 ของกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2547 กำหนดว่า กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช มีภารกิจเกี่ยวกับการอนุรักษ์ สงวนคุ้มครอง ปันฟู ดูแลรักษา ส่งเสริม และทำนุบำรุงทรัพยากรป่าไม้ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช การจัดให้ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ อย่างยั่งยืน โดยการควบคุมป้องกันพื้นที่ป่าอนุรักษ์ที่มีอยู่เดิมและฟื้นฟูป่าเสื่อมโทรมให้กลับสมบูรณ์ ด้วยกลยุทธ์การส่งเสริม กระตุ้นและปลูกจิตสำนึกให้ชุมชนมีความรู้สึกหวงแหนและมีส่วนร่วมในการดูแลทรัพยากรในท้องถิ่น เพื่อเป็นการรักษาสมดุลของระบบนิเวศและสิ่งแวดล้อม ตลอดจนความหลากหลายทางชีวภาพ สำหรับเป็นแหล่งต้นน้ำลำธารแหล่งที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่า แหล่งอาหาร แหล่งนันทนาการและการท่องเที่ยวทางธรรมชาติของประชาชน ทั้งนี้ ภายในเขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และเขตห้ามล่าสัตว์ป่าและมีภารกิจอื่นตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช ดังนั้น สัญญาจ้างเหมาเอกชนดำเนินงานระหว่างผู้ฟ้องคดีและศูนย์ฝึกอบรมที่ 3 (ชะอำ) จังหวัดเพชรบุรี ซึ่งเป็นส่วนราชการของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชตามกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการข้างต้น จึงเป็นสัญญาที่มีคู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครอง และมีเนื้อหาของสัญญากำหนดให้ผู้รับจ้างดำเนินการเกี่ยวกับการจัดระบบและดูแลรักษาความปลอดภัยให้กับอาคารสถานที่ ทรัพย์สิน พัสดุ และเจ้าหน้าที่ของทางราชการ ซึ่งรวมถึงงานการอำนวยความสะดวกและให้การช่วยเหลือแก่ผู้มาใช้สถานที่ของศูนย์ฝึกอบรมดังกล่าว อันถือเป็นงานในภารกิจบริการสาธารณะอย่างหนึ่งของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติให้เป็นแหล่งท่องเที่ยวทางธรรมชาติให้กับประชาชน สัญญาจ้างเหมาเอกชนดำเนินงานดังกล่าวจึงมีลักษณะเป็นสัญญาที่มอบหมายให้เอกชนคู่สัญญาเข้าร่วมดำเนินงานบริการสาธารณะอันเป็นสัญญาทางปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 632/2560)

สัญญาจ้างเป็นพนักงานตำแหน่งผู้อำนวยความสะดวกฝ่ายอาวุโสระหว่างผู้ฟ้องคดีกับสำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1) มีวัตถุประสงค์ให้ผู้ฟ้องคดีมีส่วนร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะด้านการส่งเสริมและพัฒนาการประกอบธุรกิจประกันภัย จึงเป็นสัญญาทางปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 12/2560)

สัญญาที่มหาวิทยาลัยราชภัฏเทพสตรี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1) โดยอธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏเทพสตรี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2) จ้างผู้ฟ้องคดีเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยสายการสอน ตำแหน่งอาจารย์ เป็นนิติสัมพันธ์ระหว่างกันอันเกิดจากการจ้างงานโดยมีวัตถุประสงค์

หมายเหตุ เอกสารนี้เรียบเรียงขึ้นเพื่อใช้ในการเรียนการสอนเฉพาะภาคการศึกษาที่ 2/2562 ไปพลางก่อนเท่านั้น ยังไม่สมบูรณ์จึงยังขาดการอ้างอิงที่ถูกต้อง จึงไม่อนุญาตให้เผยแพร่

เพื่อให้ผู้ฟ้องคดีทำการสอนหนังสือ อันมีลักษณะเป็นสัญญาที่ให้ผู้ฟ้องคดีเข้าร่วมจัดทำบริการ
สาธารณะตามวัตถุประสงค์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 สัญญาจ้างดังกล่าวจึงเป็นสัญญาทางปกครองตาม
มาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คบ.106/2560)

สัญญาที่องค์การบริหารส่วนตำบลกฤษณา (ผู้ถูกฟ้องคดี) จ้างผู้ฟ้อง
คดีเป็นพนักงานจ้างตามภารกิจ ตำแหน่งผู้ช่วยเจ้าหน้าที่ธุรการ สังกัดผู้ถูกฟ้องคดีเป็นสัญญาจ้าง
ที่มีคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองที่มีภารกิจในการพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ
สังคม และวัฒนธรรม รวมถึงการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น
อันมีผลทำให้สัญญาจ้างระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีเป็นสัญญาที่ให้ผู้ฟ้องคดีเข้าร่วมดำเนินการ
จัดทำบริการสาธารณะ และเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาล
ปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คบ.150/2560)

เมื่อบริษัท รถไฟฟ้า ร.ฟ.ท. จำกัด (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1) เป็นรัฐวิสาหกิจที่
มีวัตถุประสงค์ในการประกอบกิจการรถไฟ รถไฟฟ้า ดำเนินธุรกิจอันเกี่ยวกับการขนส่งคน
โดยสาร ขนถ่ายสินค้า อันเป็นการจัดทำบริการสาธารณะอย่างหนึ่ง การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 โดยผู้ถูก
ฟ้องคดีที่ 2 ในฐานะประธานกรรมการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ทำสัญญาว่าจ้างผู้ฟ้องคดีให้ดำรง
ตำแหน่งกรรมการอำนวยการใหญ่ มีอำนาจหน้าที่บริหารกิจการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และ
กระทำการในเรื่องต่าง ๆ ให้เป็นไปตามนโยบายของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ตลอดจนปฏิบัติตามกฎหมาย
ข้อบังคับ ระเบียบ ข้อกำหนด ประกาศ เป็นต้น วัตถุประสงค์แห่งสัญญาจึงเป็นการว่าจ้างผู้ฟ้องคดีให้
เป็นผู้ดำเนินการของของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ซึ่งเป็นบริการสาธารณะโดยตรง สัญญาดังกล่าวจึงเป็น
สัญญาทางปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คบ.215/2560)

เมื่อสัญญาจ้างพนักงานราชการ ศูนย์การศึกษาพิเศษ ประจำจังหวัด
แพร่ เป็นสัญญาที่ทำขึ้นระหว่างสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานกับผู้ฟ้องคดีทั้งสอง
มีคู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครอง โดยมีวัตถุประสงค์แห่งสัญญาเพื่อว่าจ้าง
ผู้ฟ้องคดีให้ปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งครูผู้สอน มีหน้าที่รับผิดชอบภาระงานตามรายละเอียดที่
สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานกำหนดไว้ อันเป็นการให้เข้าร่วมจัดทำบริการสาธารณะ
สัญญาจ้างดังกล่าวจึงเป็นสัญญาทางปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คบ.242/2560)

โดยที่คณะกรรมการครูสภา (ผู้ถูกฟ้องคดี) มีอำนาจหน้าที่ตาม
พระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546 ในการจัดให้มีการบริการสาธารณะ
เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีทำข้อตกลงจ้างผู้ฟ้องคดีเพื่อมาทำหน้าที่ตามพระราชบัญญัติดังกล่าว รวมทั้งระเบียบ
ข้อบังคับ ข้อกำหนด นโยบาย มติ และประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่และความ
รับผิดชอบของเลขาธิการครูสภาที่ใช้บังคับในปัจจุบัน และที่จะประกาศใช้บังคับในอนาคต ภายใต้

นโยบายและการควบคุมดูแลของผู้ถูกฟ้องคดี ข้อตกลงระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีข้างต้น **จึงเป็นสัญญาที่ให้ผู้ฟ้องคดีเข้าร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะ** อันมีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครอง ตามนัยมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คบ.119/2559)

สัญญาที่องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านยาง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1) โดยนายกองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านยาง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2) จ้างให้ผู้ฟ้องคดีเป็นพนักงานจ้างตามภารกิจ **ตำแหน่งพนักงานขับรถยนต์** เป็นสัญญาที่มีคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองซึ่งมีภารกิจในการพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม รวมไปถึงการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นเอง สัญญาจ้างดังกล่าวจึงเป็นสัญญาที่ให้ผู้ฟ้องคดีเข้าร่วมดำเนินงานจัดทำบริการสาธารณะ อันเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คบ.144/2559)

สัญญาที่มหาวิทยาลัยราชภัฏเทพสตรี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1) โดยอธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏเทพสตรี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2) จ้างให้ผู้ฟ้องคดีเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยสายการสอน ตำแหน่งอาจารย์ เป็นนิติสัมพันธ์ระหว่างกันอันเกิดจากการจ้างงานโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ผู้ฟ้องคดีทำการสอนหนังสือ อันมีลักษณะเป็นสัญญาที่ให้ผู้ฟ้องคดีเข้าร่วมจัดทำบริการสาธารณะตามวัตถุประสงค์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 สัญญาจ้างดังกล่าว จึงเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คบ.105/2560 และที่ คบ.28/2560 วินิจฉัยแยกแยะกัน)

เมื่อสัญญาจ้างเลขานุการสำนักงานกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรจัดทำขึ้นตามพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร พ.ศ. 2542 และมีคู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครอง โดยมีวัตถุประสงค์แห่งสัญญาเพื่อว่าจ้างผู้ฟ้องคดีให้ปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งเลขานุการสำนักงานกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร มีหน้าที่ในการบริหารกิจการของกองทุนฯ ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และนโยบายของกองทุนฯ ตลอดจนถึงปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ นโยบาย มติ และคำสั่งของคณะกรรมการบริหารกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1) อันเป็นการให้เข้าร่วมจัดทำบริการสาธารณะ สัญญาจ้างดังกล่าว จึงเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คบ.128/2560)

การที่องค์การบริหารส่วนตำบลเขาแหลม (ผู้ถูกฟ้องคดี) มีคำสั่งมอบหมายให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองซึ่งเป็นอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน (อปพร.) ตำบลเขาแหลม อำเภอชัยบาดาล จังหวัดลพบุรี อยู่เวรยามศูนย์การเรียนรู้ตามรอยพระยุคลบาทส่งเสริมการผลิตและการตลาดผลผลิตจังหวัดลพบุรี โดยจ่ายค่าตอบแทนเป็นเบี้ยเลี้ยงให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองนั้น แม้จะเกิดขึ้นในลักษณะของคำสั่งองค์การบริหารส่วนตำบล และค่าตอบแทนดังกล่าวจะใช้คำว่าค่าเบี้ยเลี้ยงก็

หมายเหตุ เอกสารนี้เรียบเรียงขึ้นเพื่อใช้ในการเรียนการสอนเฉพาะภาคการศึกษาที่ 2/2562 ไปพลางก่อนเท่านั้น ยังไม่สมบูรณ์จึงยังขาดการอ้างอิงที่ถูกต้อง จึงไม่อนุญาตให้เผยแพร่

ตาม แต่เมื่อคำสั่งข้างต้นเป็นสัญญาระหว่างผู้ฟ้องคดีทั้งสองกับผู้ถูกฟ้องคดี โดยผู้ฟ้องคดีทั้งสองรับที่จะดูแลรักษาความปลอดภัยของศูนย์การเรียนรู้ ให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดี ส่วนผู้ถูกฟ้องคดีก็รับที่จะจ่ายเงินเป็นค่าตอบแทนในการทำงานให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสอง จึงเห็นได้ว่า สัญญานี้มีมูลมาจากการที่จังหวัดลพบุรีได้ขอความร่วมมือจากผู้ถูกฟ้องคดีให้ช่วยดูแลรักษาศูนย์การเรียนรู้ อันเป็นพื้นที่ที่อยู่ในความดูแลของผู้ถูกฟ้องคดี ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้ทำสัญญาโดยทำเป็นคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเข้าดูแลสถานที่ดังกล่าวแทนผู้ถูกฟ้องคดี จึงเป็นไปเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมายโดยจัดสรรงบประมาณหรือบุคลากรให้ตามความจำเป็นและสมควรตามมาตรา 67 (9) แห่งพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 สัญญานี้จึงเป็นสัญญาที่ผู้ถูกฟ้องคดีในฐานะหน่วยงานทางปกครองได้ให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองซึ่งเป็นเอกชนเข้าร่วมหรือสนับสนุนการจัดทำบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีให้บรรลุผลอันมีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครอง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.361/2560)

สัญญากู้ยืมเงินกองทุนส่งเสริมอาชีพ โดยที่ระเบียบกองทุนส่งเสริมอาชีพขององค์การบริหารส่วนจังหวัดลำพูน (ผู้ฟ้องคดี) ข้อ 2 กำหนดว่า โครงการ/แผนงาน หมายความว่า โครงการหรือแผนงานการส่งเสริมอาชีพให้กับประชาชนในท้องถิ่น และเป็นกองทุนเพื่อใช้ในการดำเนินการส่งเสริมอาชีพ พัฒนารายได้ให้กับประชาชนในท้องถิ่น รวมทั้งเป็นกองทุนเพื่อใช้พัฒนารายได้ที่จัดทำขึ้นเพื่อเสนอขอรับทุนดำเนินการจากกองทุน หรือโครงการ/แผนงาน ที่ผู้ฟ้องคดีจัดทำขึ้นเพื่อทำการส่งเสริมอาชีพให้กับประชาชนในท้องถิ่น ตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ โดยใช้จากเงินกองทุนส่งเสริมอาชีพของผู้ฟ้องคดี ประกอบกับมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 บัญญัติว่า ภายใต้บังคับมาตรา 16 ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ดังนี้ ... (8) การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น ... (15) การพาณิชย์ การส่งเสริม การลงทุน และการทำกิจการไม่ว่าจะดำเนินการเองหรือร่วมกับบุคคลอื่นหรือจากสหการ ... (26) การให้บริการแก่เอกชน ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ... เมื่อสัญญากู้ยืมเงินระหว่างผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 มีวัตถุประสงค์เพื่อนำไปดำเนินงานกลุ่มสหกรณ์การเกษตรบ้านดงหลวง และเข้าข่ายลักษณะตามวัตถุประสงค์ของกองทุนส่งเสริมอาชีพดังที่กล่าวข้างต้น ประกอบกับข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า การกู้ยืมเงินจากกองทุนส่งเสริมอาชีพดังกล่าว เป็นการนำไปจัดซื้อลำไยสดจากกลุ่มสมาชิกของสหกรณ์และเกษตรกรในพื้นที่และนำไปอบแห้ง เพื่อส่งเสริมให้เกิดสภาพคล่องแก่เกษตรกร สัญญากู้ยืมเงินที่พิพาทจึงเป็นการส่งเสริมให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะ

หมายเหตุ เอกสารนี้เรียบเรียงขึ้นเพื่อใช้ในการเรียนการสอนเฉพาะภาคการศึกษาที่ 2/2562 ไปพลางก่อนเท่านั้น ยังไม่สมบูรณ์จึงยังขาดการอ้างอิงที่ถูกต้อง จึงไม่อนุญาตให้เผยแพร่

มิได้มีวัตถุประสงค์เพียงเพื่อเป็นทุนในการประกอบอาชีพ สัญญากู้ยืมเงินข้างต้นจึงมีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 246/2560)

สัญญาให้ประกอบการเดินรถโดยสารประจำทางระหว่างผู้ฟ้องคดีที่ 1 กับองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1) เป็นสัญญาที่ตกลงให้ผู้ฟ้องคดีที่ 1 ร่วมจัดทำบริการสาธารณะในการดำเนินกิจการเดินรถโดยสารประจำทางเพื่อให้บริการแก่ประชาชน จึงเป็นสัญญาทางปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 671/2560)

(2) สัญญาที่มีข้อกำหนดในสัญญาซึ่งมีลักษณะพิเศษซึ่งแสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐ ทั้งนี้ เพื่อให้การใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินกิจกรรมทางปกครองซึ่งก็คือการบริการสาธารณะบรรลุผล เป็นสัญญาที่ฝ่ายปกครองมีเอกสิทธิ์เหนือคู่สัญญา ทั้งนี้ เพื่อให้ฝ่ายปกครองสามารถใช้เอกสิทธิ์นั้นเป็นเครื่องมือในการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด ในกรณีที่มีเหตุการณ์ที่ทำให้ไม่สามารถให้บริการสาธารณะนั้นบรรลุผลด้วยข้อสัญญาเดิม เช่น สัญญาที่มีข้อกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองซึ่งเป็นคู่สัญญาแต่ฝ่ายเดียวสามารถใช้สิทธิบอกเลิกสัญญาได้โดยที่คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งไม่ได้กระทำผิดสัญญา หรือให้หน่วยงานทางปกครองมีสิทธิแก้ไขสัญญาได้ตามที่เห็นสมควรโดยไม่ต้องได้รับความยินยอมจากคู่สัญญา เป็นต้น

ตัวอย่าง

สัญญาให้สิทธิเอกชนใช้พื้นที่ลานจอดรถยนต์ (พื้นที่มูลนิธิสวนสมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์ฯ) เพื่อจัดทำเป็นศูนย์อาหารและร้านค้า รวมทั้งบริหารจัดการเป็นพื้นที่จอดรถระหว่างผู้ฟ้องคดีกับกรุงเทพมหานคร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4) โดยผู้อำนวยการตลาดนัดกรุงเทพมหานคร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1) ทำการแทนผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3) เป็นสัญญาที่มีคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครอง ประกอบกับสัญญาข้างต้นมีข้อกำหนดในสัญญาว่า กรณีที่ทางราชการมีความจำเป็นต้องใช้สถานที่ที่ได้อนุญาตตามสัญญานี้เพื่อประโยชน์ของทางราชการไม่ว่ากรณีใด ๆ และผู้อนุญาตหรือผู้แทนได้แจ้งเป็นหนังสือให้ผู้รับอนุญาตทราบล่วงหน้าไม่ต่ำกว่า 30 วัน ผู้รับอนุญาตตกลง ให้สัญญานี้เป็นอันเลิกกันและผู้รับอนุญาตจะไม่เรียกร้องค่าเสียหายใด ๆ จากผู้อนุญาต อันเป็นสัญญาที่มีข้อกำหนดในสัญญาซึ่งมีลักษณะพิเศษที่แสดงเอกสิทธิ์ของรัฐ เพื่อให้การใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินกิจการทางปกครองซึ่งก็คือการบริการสาธารณะบรรลุผล สัญญาระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 จึงเป็นสัญญาทางปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 713/2560)

(3) สัญญาอื่นที่ศาลปกครองและคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลวินิจฉัยว่าเป็นสัญญาทางปกครอง เช่น

ก. สัญญาที่มีวัตถุประสงค์ของสัญญาในการจัดให้มีเครื่องมือสำคัญที่จำเป็นในการดำเนินการสาธารณะบรรลุผล กล่าวคือ ไม่ใช่สัญญาที่มีวัตถุประสงค์ให้จัดทำบริการสาธารณะโดยตรง แต่เป็นสัญญาที่จัดให้มีเครื่องมือที่สำคัญที่จะทำให้การบริการสาธารณะบรรลุผล เช่น สัญญาซื้อขายเตาเผาขยะ สัญญาซื้อที่ดินเพื่อนำมาทาทาทางหลวง

ข. สัญญาอันเกี่ยวเนื่องกับสัญญาทางปกครอง ได้แก่ บรรดาสัญญาที่จัดทำขึ้นอันเนื่องมาจากสัญญาทางปกครอง เช่น สัญญาลาศึกษาต่อของข้าราชการที่มีข้อกำหนดให้ต้องกลับเข้าปฏิบัติงานในหน่วยงานทางปกครองนั้นเป็นสัญญาทางปกครอง สัญญาค้ำประกันอันเป็นสัญญาอุปกรณ์ของสัญญาดังกล่าวจึงต้องได้รับการพิจารณาโดยศาลเดียวกัน หรือสัญญารับประกันความรับผิดชอบตามสัญญาทางปกครอง เป็นต้น

ค. สัญญา ก่อนสัญญาทางปกครอง เป็นกรณีการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ซึ่งหน่วยงานของรัฐที่ต้องการจัดหาพัสดุต้องมีการสอบราคา หรือประกวดราคา โดยการเชิญชวนให้ผู้สนใจเข้าเสนอราคา แต่เมื่อหน่วยงานของรัฐคัดเลือกผู้เสนอราคาที่เหมาะสมแล้ว ปรากฏว่าผู้เสนอราคารายนั้นไม่เข้าทำสัญญา ในกรณีเช่นนี้ ถือว่ายังไม่มีข้อผูกพันเพราะยังไม่เกิดสัญญา หน่วยงานของรัฐจึงฟ้องให้ปฏิบัติตามสัญญาไม่ได้ ต่อมาจึงได้มีการแก้ไขโดยการให้มีการประกันการปฏิบัติตามเงื่อนไขการสอบราคา หรือประกวดราคานั้น ดังนั้น แม้จะยังไม่มีการทำสัญญา แต่หากสัญญาที่ภายหลังจะได้ทำขึ้นนั้นเป็นสัญญาทางปกครอง ข้อพิพาทเกี่ยวกับการปฏิบัติตามสัญญาก่อนสัญญาทางปกครองดังกล่าว ก็เป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ซึ่งต้องอยู่ในการวินิจฉัยชี้ขาดโดยศาลปกครอง
