



บทที่ ๒ สัญญาทางปกครอง



“สัญญาทางปกครอง” เป็นคำที่กฎหมายปกครองยืมมาจากกฎหมายแพ่ง สัญญาต้องเป็นนิติกรรมสองฝ่าย มีคำเสนอคำสนองต้องตรงกัน สัญญาทางปกครองก็เป็นนิติกรรมสองฝ่ายเหมือนกัน แต่มีลักษณะเฉพาะ ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓ บทนิยามศัพท์ให้ความหมาย “สัญญาทางปกครอง” หมายความว่าสัญญาที่คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเป็นบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐ และมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ปกติคำนิยามศัพท์จะใช้คำว่า “หมายความว่า” หรือ “หมายความว่า” แต่ “สัญญาทางปกครอง” ใช้คำว่า “หมายความว่า” แสดงว่าความหมายที่เขียนอยู่ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองหรือวิธีพิจารณาคดีปกครองเป็นส่วนหนึ่งของสัญญาทางปกครอง หรืออาจจะพูดได้ว่าสิ่งที่เขียนอยู่ในพระราชบัญญัตินี้เป็นตัวอย่างของสัญญาทางปกครอง คำว่าสัญญาทางปกครองมีความหมายครอบคลุมมากกว่านี้



คำว่า “สัญญาทางปกครอง” ย่อมแสดงอยู่ในตัวว่าต้องเป็น “สัญญา” จากนั้นจึงจะพิจารณาองค์ประกอบอื่นต่อไปที่ทำให้เป็นสัญญาของปกครอง

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๓๖/๒๕๕๗ โจทก์ออกประกาศเรื่องประกวดราคา ด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งเป็นขั้นตอนก่อนการทำสัญญาซื้อขายเท่านั้น ประกาศดังกล่าวจึงเป็นเพียงหนังสือเชิญชวนให้บุคคลผู้สนใจเข้ามาซื้อของประมูลราคา หากบุคคลเหล่านั้นมีคุณสมบัติครบถ้วน ก็เป็นผู้มีสิทธิเสนอราคาและต้องทำข้อตกลงในหนังสือแสดงเงื่อนไขการซื้อและการจ้างโดยการประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์



หากผู้มีสิทธิเสนอราคาไม่มาหรือไม่ส่งผู้แทนมาลงทะเบียน เพื่อเข้าสู่กระบวนการเสนอราคาตามวัน เวลา และสถานที่ที่กำหนด โจทก์จะยึดหลักประกันซอง ข้อตกลงตามหนังสือแสดงเงื่อนไขการซื้อและการจ้างดังกล่าว เป็นการตกลงกันในขั้นตอนการหาบุคคลผู้ชนะการเสนอราคา ก่อนนำไปสู่การจัดทำสัญญาซื้อขายระหว่างโจทก์กับผู้ชนะการเสนอราคาดินิติสัมพันธ์ระหว่างโจทก์กับจำเลยที่ ๑ ตามหนังสือแสดงเงื่อนไขการซื้อและการจ้างจึง **ไม่มีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครอง** ดังนั้น ข้อพิพาทระหว่างโจทก์กับจำเลยที่ ๑ จึงมิใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ อันจะอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง แต่เป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม



คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๑๙/๒๕๕๖ มูลคดีเป็นกรณีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ของโจทก์ (การทำเรือแห่งประเทศไทย) และจำเลยทั้งสองที่เกิดขึ้นจากข้อตกลงในการประกวดราคาจ้างเหมาสร้างปั้นจั่นยกตู้สินค้า ซึ่งเป็นข้อพิพาทที่เกิดขึ้นในขั้นตอนก่อนเข้าทำสัญญาจ้างเหมาสร้างปั้นจั่นยกตู้สินค้า แต่ข้อตกลงดังกล่าวก็เป็นไปเพื่อที่จะนำไปสู่การทำสัญญาจ้างเหมาสร้างปั้นจั่นยกตู้สินค้าซึ่งเป็นเครื่องมือสำคัญในการดำเนินบริการสาธารณะของโจทก์ อันมีลักษณะ เป็นสัญญาทางปกครอง

ความหมายตามพระราชบัญญัติแยกเป็นองค์ประกอบสององค์ประกอบคือ หนึ่ง คู่สัญญา และสอง ลักษณะของสัญญา



องค์ประกอบข้อแรก คู่สัญญาฝ่ายหนึ่งจะต้องเป็นฝ่ายรัฐซึ่งอาจจะเป็นองค์กร หรือเป็นบุคคลที่กระทำการแทนองค์กร รัฐอาจทำสัญญาได้ทั้งสองลักษณะ เป็นสัญญาทางปกครองก็ได้หรือเป็นสัญญาทางแพ่งก็ได้ ขึ้นอยู่กับความต้องการของรัฐ ตัวอย่างเช่น กระทรวงกลาโหมขับไล่ผู้บุกรุกที่ดินที่จังหวัดนครนายก เพื่อจัดสร้างโรงเรียนเตรียมทหาร กระทรวงกลาโหมใช้วิธีการตั้งคณะกรรมการขึ้นมาเจรจาให้ค่าชดเชยแก่ผู้บุกรุกแล้วตกลงค่าชดเชยกัน จะเห็นได้ว่ากระทรวงกลาโหมไม่ได้เข้าทำสัญญาโดยใช้อำนาจรัฐ แต่ลดตัวลงมา เท่ากับเอกชนเจรจาทอรองกันเพื่อให้เขาชดเชยออกไปโดยจ่ายเงิน สัญญานี้ไม่ใช่สัญญาทางปกครองแต่เป็นสัญญาทางแพ่ง เพราะรัฐลดตัวลงมาเล่นบทบาทของเอกชน คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๑๒/๒๕๔๕ แต่สัญญาที่รัฐซื้อที่ดินตามพระราชกฤษฎีกาเวนคืนเพื่อนำมาสร้างถนนหรือใช้ในกิจการอื่นของรัฐ แม้ว่าจะเป็นสัญญาซื้อขาย



แต่สัญญาซื้อขายนี้จะต้องดำเนินการทางปกครองมาก่อนคือต้องมี พระราชราชกฤษฎีกา กำหนดเขตเวนคืน มีการสำรวจที่ดิน มีคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นกำหนดราคาเสร็จแล้วแจ้งให้ผู้ถูกเวนคืนทราบว่าพอใจหรือไม่ ถ้าพอใจก็ทำสัญญาซื้อขายเพื่อให้กรรมสิทธิ์โอน แต่ถ้าไม่พอใจก็ทำสัญญาซื้อขายได้เหมือนกันเพื่อให้กรรมสิทธิ์โอนแต่สงวนสิทธิในการอุทธรณ์ค่าทดแทนเอาไว้ จะเห็นว่ารัฐใช้อำนาจเหนือคือกำหนดราคาข้างเดียว พอใจหรือไม่พอใจก็เป็นอีกเรื่องหนึ่ง ไม่มีการเจรจาไม่มีการต่อรอง ถ้าไม่ขายก็ไปออกพระราชบัญญัติเวนคืนเอาที่ดินได้อยู่ดี เพราะฉะนั้นสัญญาแบบนี้ถึงแม้ชื่อเป็นสัญญา ซื้อขายแต่ก็เป็นสัญญาทางปกครองเพราะรัฐใช้อำนาจเหนือ ตามคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๒๒-๒๓/๒๕๔๗



คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๕๗/๒๕๔๗ โจทก์ซื้อน้ำมันสำปะหลังเส้นจากองค์การคลังสินค้าจำเลย แต่จำเลยส่งมอบสินค้าไม่มีคุณภาพตามมาตรฐานทั่วไป สัญญาซื้อขายน้ำมันสำปะหลังเส้นแม้จะมีจำเลยซึ่งมีฐานะเป็นหน่วยงานทางปกครองและเป็นคู่สัญญาฝ่ายผู้ขายก็ตาม แต่สัญญาดังกล่าวก็ไม่มีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน หรือสัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ หรือเป็นสัญญาที่หน่วยงานทางปกครองให้คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งเข้าดำเนินการ หรือเข้าร่วมดำเนินการบริการสาธารณะโดยตรง หรือเป็นสัญญาที่มีข้อกำหนดในสัญญาซึ่งมีลักษณะพิเศษที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐ ทั้งเพื่อให้การดำเนินกิจการทางปกครองอันเป็นบริการสาธารณะบรรลุผลแต่อย่างใด สัญญาซื้อขายน้ำมันสำปะหลังเส้นที่พิพาทนี้ จึงไม่ใช่สัญญาทางปกครอง แต่เป็นสัญญาที่คู่สัญญาทำขึ้น โดยมุ่งผูกพันด้วยใจ สมัครงบนพื้นฐานแห่งความเท่าเทียมกัน อันเป็นสัญญาทางแพ่งที่มีคู่สัญญาเป็นฝ่ายปกครองเท่านั้น



คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๙๐/๒๕๕๖ เมื่อสัญญาจ้างบริการระบบเกมสลากระหว่างผู้ฟ้องคดีกับจำเลยมีสาระสำคัญเป็นการจ้างผู้ฟ้องคดีให้ออกแบบจัดหาและติดตั้งระบบเกมสลาก เครื่องจำหน่ายสลากและระบบสนับสนุนต่าง ๆ โดยในสัญญาข้อ ๑๒.๑ กำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีมีสิทธิบอกเลิกสัญญาก่อนครบกำหนดเวลาได้ ในกรณีที่รัฐบาลมีนโยบายล้มเลิกโครงการหรือมีความจำเป็นต้อง **ล้มเลิกโครงการออกสลากพิเศษแบบเลขท้าย ๓ ตัวและ ๒ ตัว** โดยผู้ถูกฟ้องคดีจะชดเชยการลงทุนบางส่วนให้แก่ผู้ฟ้องคดีและผู้ฟ้องคดีไม่มีสิทธิเรียกค่าเสียหายหรือค่าชดเชยได้อีก สัญญาจ้างบริการระบบเกมสลากระหว่างผู้ฟ้องคดีกับจำเลยที่ให้ผู้ถูกฟ้องคดีบอกเลิกสัญญาได้ด้วยเหตุเพียงว่ารัฐบาลมีนโยบายล้มเลิกโครงการ จึงเป็นสัญญาที่มีข้อสัญญาให้เอกสิทธิ์แก่ฝ่ายปกครองอย่างมากและไม่อาจพบได้ในสัญญาทางแพ่งทั่วไป จึงเป็นสัญญาทางปกครอง ดังนั้นคดีพิพาทระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดี จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา 4 วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ อันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง



คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๑๔/๒๕๕๐ ผู้ฟ้องคดีเป็นอาจารย์ทำหน้าที่หลักด้านการสอน ภายใต้งบประมาณข้อบังคับของผู้ถูกฟ้องคดี (วิทยาลัยศรีโสภณ) โดย จ่ายค่าตอบแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดี ตลอดเวลาทำงานให้ผู้ถูกฟ้องคดี สัญญาระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีมีลักษณะเป็นสัญญาจ้าง แรงงานตามประมวลกฎหมายแพ่งพาณิชย์ มาตรา ๕๗๕ การที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่า ผู้ถูกฟ้องคดีผิดข้อตกลง ตามสัญญาจ้างระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดี ทั้งมีคำขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีจ่ายค่าจ้างที่ค้างจ่ายพร้อม ดอกเบี้ย รวมทั้งจัดวิชาให้ผู้ฟ้องคดีสอน



หากไม่ปฏิบัติขอให้จ่ายค่าชดเชยและค่าทดแทน จึงเป็นการฟ้องเรียกร้องว่าผู้ถูกฟ้องคดีผิดสัญญาจ้างแรงงาน แม้ตามมาตรา ๒๓ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. ๒๕๔๖ บัญญัติว่า กิจการของสถาบันอุดมศึกษา เอกชนไม่อยู่ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน และกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ ทั้งนี้ผู้ปฏิบัติงานของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนต้องได้รับผลประโยชน์ตอบแทนไม่น้อยกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน ก็เป็นเพียงการกำหนดมิให้นำกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานและกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์มาใช้บังคับเท่านั้น กรณีจึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวด้วยสิทธิหรือหน้าที่ตามสัญญาจ้างแรงงานหรือตามข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง อันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลแรงงาน



คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๒๖/๒๕๕๗ จำเลยที่ ๑ เป็นสถาบันอุดมศึกษาเอกชนที่ดำเนินธุรกิจเชิงพาณิชย์ และโจทก์บรรยายฟ้องระบุว่า จำเลยที่ ๑ ทำสัญญาจ้างโจทก์เป็นอาจารย์ผู้สอน ต่อมาได้มีคำสั่งแต่งตั้งโจทก์เป็นอธิการบดี มีอำนาจหน้าที่บริหารงานภายใต้ระเบียบข้อบังคับการทำงานของจำเลยที่ ๑ โดยมีค่าตอบแทน นิติสัมพันธ์ระหว่างโจทก์และจำเลยที่ ๑ จึงเป็นความสัมพันธ์ในฐานะลูกจ้างนายจ้าง อันเป็นความสัมพันธ์ตามกฎหมายแพ่ง สัญญาจ้างทำงานระหว่างโจทก์กับจำเลยจึงเป็นสัญญาจ้างแรงงาน



คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๑๐๖/๒๕๕๗ โจทก์เป็นสถาบันอุดมศึกษาเอกชนยื่นฟ้องจำเลยที่ ๑ ซึ่งเดิมเป็นพนักงานของโจทก์ ตำแหน่งอาจารย์ผู้สอนประจำของสถาบันภาษา ให้รับผิดตามสัญญาเงินทุนไปศึกษาต่อต่างประเทศ เพราะเหตุที่จำเลยที่ ๑ ถูกเลิกจ้าง โดยมีจำเลยที่ ๒ เป็นผู้ค้าประกันขอให้บังคับจำเลยทั้งสองชดใช้เงินพร้อมดอกเบี้ย ส่วนจำเลยทั้งสองให้การว่า คำสั่งเลิกจ้างของโจทก์ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จำเลยทั้งสองจึงไม่ต้องชดใช้ทุนการศึกษาและเบี้ยปรับแก่โจทก์ เห็นว่ามูลความแห่งคดีสืบเนื่องมาจากกรณีที่โจทก์กับจำเลยทั้งสองซึ่งเป็นเอกชนด้วยกัน พินาทกันในเรื่องสัญญาเงินทุนไปศึกษาต่อต่างประเทศ อันเป็นนิติสัมพันธ์ที่จะต้องรับผิดชอบต่อกันในทางแพ่ง ดังนั้น ข้อพิพาทในคดีนี้จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม



คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๑๑๒/๒๕๕๗ โจทก์เป็นลูกจ้างของจำเลยซึ่งเป็นโรงเรียนเอกชนข้อเท็จจริงตามคำฟ้องและคำให้การได้ความว่า โจทก์เข้าทำงานเป็นลูกจ้างของจำเลย ตำแหน่งอาจารย์ (แผนกช่างยนต์) ได้รับอัตราค่าจ้างครั้งสุดท้ายเดือนละ ๒๑,๒๐๐ บาท จึงเป็นกรณีที่โจทก์ตกลงจะทำงานให้จำเลย และจำเลยตกลงจะให้สินจ้างแก่โจทก์ตลอดเวลาที่ทำงานให้ สัญญาระหว่างโจทก์กับจำเลยจึงมีลักษณะเป็นสัญญาจ้างแรงงาน ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๕๖๕ โจทก์และจำเลยจึงอยู่ในฐานะลูกจ้างนายจ้างตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับแรงงานทั่วไป



องค์ประกอบข้อที่สอง ลักษณะของสัญญา ตัวยกให้ตัวอย่างไว้ว่าสัญญาสัมปทาน สัญญาจัดทำบริการสาธารณะ จัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคหรือแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ

สัญญาสัมปทานเป็นสัญญาที่รับให้เอกชนเข้ามาดำเนินกิจการอย่างใดอย่างหนึ่งของรัฐ โดยเอกชนเก็บเงินหรือผลประโยชน์และจ่ายค่าตอบแทนให้แก่รัฐ ในทางกฎหมาย เรียกว่า มีองค์ประกอบ ๒ ส่วน คือ

๑) รัฐออกใบอนุญาตให้เอกชนดำเนินการ (license)

๒) โดยมีข้อตกลงต่างตอบแทนกัน ยังมีปัญหาคิดว่า กิจการที่ให้เอกชนดำเนินการนั้นต้องเป็นบริการสาธารณะ สาธารณูปโภค หรือแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรหรือไม่ ตัวอย่างเช่น สัญญาให้เอกชนขายหวย online



คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๔๙/๒๕๔๙ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า คลื่นความถี่ที่ใช้ในการส่งวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และวิทยุโทรคมนาคม เป็นทรัพยากรสื่อสารของชาติเพื่อประโยชน์สาธารณะ หรืออาจกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่าคลื่นความถี่ที่ใช้ในการส่งวิทยุโทรทัศน์นั้น เป็นทรัพยากรสื่อสารของรัฐที่รัฐจะต้องนำมาใช้เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน การจัดให้มีสถานีวิทยุโทรทัศน์และดำเนินการส่งวิทยุโทรทัศน์ จึงเป็นบริการสาธารณะที่เป็นหน้าที่ของรัฐ ซึ่งรัฐอาจเป็นผู้จัดทำเองหรือรัฐอาจมอบหมายให้เอกชนเป็นผู้จัดทำแผน หรือให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะ โดยวิธีการให้สัมปทานแก่เอกชน ซึ่งก็คือการอนุญาตให้เอกชนมีสิทธิจัดทำบริการสาธารณะดังกล่าวและได้รับอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่ที่ใช้ในการส่งวิทยุโทรทัศน์ภายในระยะเวลาที่กำหนด



โดยที่เอกชน ผู้รับสัมปทานเป็นผู้ลงทุนและแบกรับความเสี่ยงภัยในการดำเนินการเอง โดยเอกชนผู้รับสัมปทานได้รับผลประโยชน์เป็นการตอบแทนด้วยการได้รับสิทธิในอันที่จะเรียกเก็บค่าใช้บริการหรือค่าตอบแทนจากประชาชนผู้ใช้ประโยชน์จากบริการสาธารณะนั้น สัญญาที่รัฐให้สัมปทานแก่เอกชนในการจัดทำบริการสาธารณะ จึงเป็นสัญญาระหว่างรัฐผู้ให้สัมปทานกับเอกชนผู้รับสัมปทานโดยมีประชาชนผู้ใช้บริการเป็นผู้ได้รับประโยชน์ หรือในทางกลับกัน หากเอกชนผู้รับสัมปทานไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามสัญญาสัมปทาน หรือขอแก้ไขเปลี่ยนแปลงสัญญาสัมปทานในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะให้ลดน้อยลงไปกว่าเดิม ผู้ได้รับผลกระทบกระเทือนก็คือประชาชน แต่ประชาชนแต่ละคนไม่อยู่ในฐานะที่จะดำเนินการดังกล่าวได้ด้วยตัวเอง จึงเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องเป็นผู้ดำเนินการแทนประชาชน โดยมีองค์กรของรัฐฝ่ายบริหารคือคณะรัฐมนตรีเป็นผู้ที่ดูแลรับผิดชอบ

สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ ถ้อยคำแสดงว่าให้เอกชนไปจัดทำบริการสาธารณะ ปัจจุบันรัฐให้เอกชนไปทำบริการสาธารณะหลายอย่าง เช่น ให้เก็บขยะ การเก็บขยะเป็นบริการสาธารณะที่รัฐต้องทำ รัฐให้เอกชนมารับไปทำแทน สัญญาที่รัฐให้เอกชนตั้งที่ทำการไปรษณีย์ ตรงตามตัวบทว่าสัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๓๕/๒๕๔๗ คดีนี้ผู้ฟ้องคดี ซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองยื่นฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ทำสัญญาค้าประกันของผู้ปกครองโดยรับรองว่าเมื่อนายรัฐพล ฯ สำเร็จการศึกษาตามหลักสูตรของโรงเรียนจำอากาศแล้วต้องรับราชการในสังกัดผู้ฟ้องคดีเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่า ๖ ปี หากลาออกหรือออกจากราชการด้วยเหตุใด ๆ ก่อนครบกำหนด ผู้ค้าประกันต้องรับผิดชอบใช้ค่าปรับ สัญญาดังกล่าวจึงมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อให้ นายรัฐพล ฯ เข้ารับราชการทหารต่อไปเพื่อดำเนินการ หรือมีส่วนร่วมในการดำเนินการบริการสาธารณะ ดังนั้นสัญญาระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครอง



คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๖๐/๒๕๔๗ สัญญาจ้างเอกชนมาวางระบบสื่อสารผ่าน Internet และสอนคอมพิวเตอร์ในสถาบันการศึกษา ของรับเป็นสัญญาให้เอกชนจัดทำบริการ สาธารณะเป็นสัญญาทางปกครอง

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๘/๒๕๕๒ การที่จำเลย (กทม.) ทำสัญญาว่าจ้างโจทก์ให้จัดส่งเจ้าหน้าที่ต้อนรับไปประจำที่สำนักงานเขต เพื่อทำหน้าที่อำนวยความสะดวกในการให้บริการแนะนำประชาชนที่เข้ามาติดต่อราชการ ย่อมเป็นสิ่งสำคัญที่จะทำให้การจัดทำบริการสาธารณะของจำเลยบรรลุผล ทั้งสัญญาพิพาทดังกล่าวยังมีข้อตกลงให้จำเลยสามารถควบคุมการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของโจทก์และให้คำแนะนำหรือสั่งการให้เจ้าหน้าที่ของโจทก์ปฏิบัติงานตามที่หน้าที่ที่กำหนดตามสัญญาเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด รวมทั้งโจทก์ต้องให้เจ้าหน้าที่ของโจทก์ปฏิบัติตามระเบียบ ข้อบังคับ คำแนะนำและคำสั่งของจำเลย ดังนั้น สัญญาจ้างเหมาเจ้าหน้าที่ต้อนรับให้บริการแนะนำประชาชนที่สำนักงานเขตทั่วกรุงเทพมหานครระหว่างโจทก์และจำเลย จึงมีลักษณะเป็นสัญญาที่จำเลยมอบให้โจทก์เข้าร่วมดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะกับจำเลย จึงเป็นสัญญาทางปกครอง



คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๓๘/๒๕๕๔ เมื่อสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานมอบอำนาจให้จำเลยซึ่งเป็นโรงเรียนในสังกัด ทำสัญญาซื้อขายครุภัณฑ์เครื่องคอมพิวเตอร์ที่มีสาระสำคัญให้โจทก์ซึ่งเป็นเอกชน จัดหาและส่งมอบครุภัณฑ์เครื่องคอมพิวเตอร์เพื่อใช้ในการจัดการเรียนการสอนของจำเลย อันเป็นภารกิจเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษาอย่างหนึ่ง ครุภัณฑ์เครื่องคอมพิวเตอร์ดังกล่าวจึงเป็นเครื่องมือหรืออุปกรณ์ในการจัดทำบริการสาธารณะของจำเลย สัญญาซื้อขายครุภัณฑ์เครื่องคอมพิวเตอร์ระหว่างโจทก์และสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานโดยจำเลยผู้รับมอบอำนาจ จึงเป็นสัญญาทางปกครอง



คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๒๓/๒๕๕๔ เมื่อจำเลย (จังหวัดสระบุรี) มอบอำนาจให้ผู้อำนวยการศูนย์การท่องเที่ยว กีฬา และนันทนาการ จังหวัดสระบุรี ซึ่งเป็นหน่วยงานในกำกับดูแลของจำเลยทำสัญญาซื้อครุภัณฑ์ไอที จำนวน ๕ รายการ ที่มีสาระสำคัญให้โจทก์ซึ่งเป็นเอกชนจัดหาและส่งมอบครุภัณฑ์ไอทีเพื่อใช้ในโครงการจัดตั้งศูนย์บริการข้อมูลด้านการท่องเที่ยวกลุ่มจังหวัดของจังหวัดสระบุรี ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อโฆษณาประชาสัมพันธ์สถานที่ท่องเที่ยวภายใน จังหวัดสระบุรีและกลุ่มจังหวัด และเป็นแหล่งบริการข้อมูลข่าวสารด้านการท่องเที่ยวของจังหวัดสระบุรีและกลุ่มจังหวัด อันเป็นภารกิจเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะอย่างหนึ่งในการพัฒนาการท่องเที่ยว กีฬา และนันทนาการของรัฐ ครุภัณฑ์ไอทีดังกล่าวจึงเป็นเครื่องมือหรืออุปกรณ์สำคัญที่จำเป็นต่อการจัดทำบริการสาธารณะของจำเลยให้บรรลุผลสัญญาซื้อขายครุภัณฑ์ไอทีระหว่างโจทก์และจำเลยจึงเป็นสัญญาทางปกครอง

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๘๑/๒๕๕๗ สัญญาจ้างให้บริการทางการแพทย์ระหว่างโจทก์และจำเลยที่ ๓ เป็นสัญญาที่มีคู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครอง มีสาระสำคัญในการที่จำเลยที่ ๓ สำนักงานประกันสังคมว่าจ้างโรงพยาบาลโจทก์ทำการให้บริการทางการแพทย์แก่ผู้ประกันตนตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ ทั้งนี้ เพื่อให้การ จัดทำบริการสาธารณะด้านสาธารณสุขผ่านระบบประกันสังคม อันเป็นภารกิจหลักของจำเลยที่ ๓ ให้บรรลุผล สัญญาจ้างให้บริการทางการแพทย์ฉบับพิพาท จึงมีลักษณะที่จำเลยที่ ๓ มอบหมายให้โจทก์ ซึ่งเป็นสถานพยาบาลเอกชนเข้าร่วมจัดทำบริการสาธารณะ จึงเป็นสัญญาทางปกครอง ข้อพิพาทระหว่างโจทก์กับจำเลยทั้งสามซึ่งเป็นข้อพิพาทที่สืบเนื่องมาจากสัญญาจ้างให้บริการทางการแพทย์ระหว่างโจทก์และจำเลยที่ ๓ ซึ่งเป็นสัญญาทางปกครอง

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๒๐/๒๕๕๘ จำเลยเป็นบริษัทมหาชน จำกัด (บริษัท กสท. โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน)) แปรรูปและรับโอนกิจการมาจากการสื่อสารแห่งประเทศไทย ตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒ จึงเป็นหน่วยงานทางปกครอง ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มีวัตถุประสงค์ประกอบกิจการโทรคมนาคม และให้บริการด้านโทรคมนาคม การที่จำเลย ทำสัญญาจ้างโจทก์ทำการตลาด บริการวิทยุคมนาคม ฯ สัญญาทำการตลาดโทรข้ามแดนอัตโนมัติ ฯ และสัญญาดูแลผู้ใช้บริการวิทยุคมนาคม ฯ ก็เพื่อให้บริการด้านโทรคมนาคมแก่ประชาชนผู้ใช้บริการ อันเป็นการจัดทำบริการสาธารณะ สัญญาดังกล่าวจึงเป็นสัญญาทางปกครอง



สัญญาอื่นที่ไม่ใช่สัญญาตัวอย่างตามบทนิยามของพระราชบัญญัติ แต่คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาด
อำนาจหน้าที่ระหว่างศาลกำหนดหรือวางบรรทัดฐานไว้ คือสัญญาที่ทำให้บริการสาธารณะ
บรรลุผล มีองค์ประกอบว่าวัตถุประสงค์แห่งสัญญาจะต้องเป็นสาระสำคัญของบริการสาธารณะ เช่น สัญญา
ก่อสร้างอาคารโรงพยาบาล อาคารโรงพยาบาล เป็นสาระสำคัญที่ทำให้การบริการสาธารณสุขของ
รัฐบาลบรรลุผล เพราะฉะนั้นสัญญาก่อสร้างโรงพยาบาล จึงเป็นสัญญาทางปกครอง จะเห็นได้ว่ารัฐ
ไม่ได้ให้เอกชนเข้ามาทำกิจการสาธารณสุขเพียงให้มาก่อสร้างอาคารเท่านั้น ตามคำวินิจฉัยชี้ขาด
อำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๑๐/๒๕๔๕ สัญญาก่อสร้างศูนย์ปฏิบัติการวิทยาศาสตร์ของ
มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๑๘/๒๕๕๕ สัญญาจัดซื้อ
อะไหล่เครื่องบินของกองทัพเรือ คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๘/๒๕๔๖ สัญญา
ก่อสร้างหลักเทียบเรือของกองทัพเรือ ก็เป็นสาระสำคัญของการจัดทำบริการสาธารณะของ
กองทัพเรือ เรือจะต้องมีหลักเทียบเรือ เป็นสัญญาทางปกครอง



คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๒๑/๒๕๔๖ คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๑๘/๒๕๕๐ ระบุบุคคลแบบสายดิ่งประจำที่แบบเอ็มซี ๑-๑ ปี พร้อมร่วมช่วยที่ - ๑๐ อาร์ และอุปกรณ์ เป็นยุทธโธปกรณ์ที่จำเป็นต้องใช้สำหรับการฝึกและการรบจึงเป็นเครื่องมือหรืออุปกรณ์สำคัญที่จำเป็นต่อการจัดทำบริการสาธารณะดังกล่าวให้บรรลุผล สัญญาซื้อขายระบุบุคคลโดดแบบสายดิ่งประจำที่แบบเอ็มซี ๑-๑ ปี พร้อมร่วมช่วยที่ - ๑๐ อาร์ และอุปกรณ์ ระหว่างโจทก์กับจำเลยที่ ๑ จึงเป็นสัญญาทางปกครอง สัญญาให้ทุนการศึกษาแก่ข้าราชการหรือนักเรียนที่มีข้อตกลงว่าจะต้องกลับมาทำงานรับใช้ราชการจนกว่าจะครบเวลานั้นเวลานี้ คนที่รับทุนต้องกลับมาร่วมทำงานบริการสาธารณะกับรัฐก็เป็นสัญญาที่ทำให้บริการสาธารณะบรรลุผลเป็นสัญญาทางปกครอง คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๖/๒๕๔๗



คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๔/๒๕๔๙ จำเลยที่ ๑ เป็นรัฐวิสาหกิจ จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๒ จึงมีฐานะเป็นหน่วยงานทางปกครอง ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มีวัตถุประสงค์ในการประกอบและส่งเสริมการทำอากาศยานรวมทั้งการดำเนินกิจการอื่นที่เกี่ยวข้องหรือต่อเนื่องกับการประกอบกิจการทำอากาศยานอันเป็นบริการสาธารณะโดยมีการใช้ อำนาจทางปกครองหรือดำเนินกิจการทางปกครองเพื่อให้บริการสาธารณะดังกล่าวบรรลุผล แม้ขณะเกิดข้อพิพาทคดีนี้ จำเลยที่ ๑ ได้แปรสภาพจากรัฐวิสาหกิจไปเป็นนิติบุคคลประเภทบริษัทมหาชนจำกัดแล้วก็ตาม แต่จำเลยที่ ๑ ก็ยังคงมีวัตถุประสงค์ในการประกอบและส่งเสริมการทำอากาศยาน รวมทั้งการดำเนินการอื่นที่เกี่ยวข้องหรือต่อเนื่องกับการประกอบกิจการทำอากาศยานเช่นเดิม



ทั้งยังมีอำนาจได้รับยกเว้น มีสิทธิพิเศษหรือได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายว่าด้วยการทำอากาศยานแห่งประเทศไทยหรือกฎหมายอื่นได้ ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัททำอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) พ.ศ. ๒๕๔๕ จำเลยที่ ๑ จึงเป็นหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง และมีฐานะเป็นหน่วยงานทางปกครอง ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ดังนั้น เมื่อจำเลยที่ ๑ เป็นหน่วยงานทางปกครอง โจทก์ดำรงตำแหน่งกรรมการผู้จัดการใหญ่มีอำนาจสั่งการต่าง ๆ ในการดำเนินกิจการของจำเลยที่ ๑ ย่อมเป็นผู้แสดงเจตนาใช้อำนาจทางปกครองหรือดำเนินกิจการทางปกครองแทนจำเลยที่ ๑ ด้วย สัญญาพิพาทจึงเป็นสัญญาที่มีคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองว่าจ้างให้โจทก์เข้าเป็นผู้แทนของจำเลยที่ ๑ เพื่อดำเนินกิจการประกอบและส่งเสริมการทำอากาศยาน รวมทั้งการดำเนินกิจการอื่นที่เกี่ยวข้องหรือต่อเนื่องกับการประกอบกิจการทำอากาศยานอันเป็นบริการสาธารณะให้บรรลุผล สัญญาพิพาทจึงเป็นสัญญาทางปกครอง ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒



คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๒๐/๒๕๕๑ คดีที่ผู้อำนวยการองค์การคลังสินค้าฟ้ององค์การคลังสินค้าว่าเลิกจ้างโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่เป็นธรรม และเป็นการละเมิด ขอให้รับโจทก์กลับเข้าทำงานตามสัญญาจ้างเดิม และให้จำเลยจ่ายเงินเดือนตามที่ตกลงไว้ในสัญญาจนครบ หากจำเลยไม่สามารถรับโจทก์กลับเข้าทำงานได้ให้จ่ายค่าชดเชยค่าจ้างอัตราสุดท้ายเป็นเวลา ๙๐ วัน และให้จำเลยชดใช้ค่าสินไหมทดแทนที่ทำให้โจทก์เสียชื่อเสียง เห็นว่าการที่พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการ ฯ มาตรา ๘ จัตวาวรรคห้า บัญญัติให้การทำสัญญาจ้างผู้อำนวยการไม่อยู่ในบังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน มิใช่เป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดว่าสัญญาตามพระราชบัญญัตินี้ไม่ใช่สัญญาจ้างแรงงานหรือเป็นสัญญาประเภทอื่นเพียงแต่กำหนดว่าไม่อยู่ในบังคับของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับแรงงานโดยทั่วไป มิได้มีผลทำให้นิติสัมพันธ์ที่มีผู้ตกลงทำงานให้ และมีผู้ตกลงจ่ายค่าจ้างไม่เป็นการจ้างแรงงาน



กรณีทีระบุในสัญญาว่ามีใช้สัญญาจ้างแรงงานหาผลให้สัญญานั้นไม่เป็นการจ้างแรงงาน ไม่ การจะวินิจฉัยว่าสัญญาใดเป็นสัญญาจ้างแรงงานหรือไม่ต้องพิจารณาเนื้อหาของนิติสัมพันธ์ ตามกฎหมายเอกชนเป็นสำคัญ เมื่อข้อสัญญาระหว่างโจทก์กับจำเลยมีลักษณะของข้อสัญญาที่ บัญญัติเป็นการทั่วไปในสัญญาจ้างแรงงานตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๕๘๓ และสอดคล้องกับที่บัญญัติในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๑๗ วรรคท้าย และมาตรา ๑๑๙ (๑) ถึง (๒) นิติสัมพันธ์ระหว่าง โจทก์กับจำเลยจึงมีลักษณะเป็น การจ้างแรงงาน และไม่มีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครอง ข้อพิพาทในคดีนี้จึงเป็นคดีที่อยู่ใน อำนาจศาลแรงงานและเป็นข้อยกเว้น ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณา คดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕ วรรคสอง (๓)



คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๒๓/๒๕๔๙ นิติสัมพันธ์ระหว่างจำเลยที่ ๑ ซึ่งเป็น
รัฐวิสาหกิจ กับโจทก์ซึ่งเป็นพนักงานรัฐวิสาหกิจในสังกัด จำเลยที่ ๑ อยู่ในฐานะการเป็นนายจ้างและ
ลูกจ้างตามสัญญาจ้างแรงงาน และมูลเหตุในการออกคำสั่งดังกล่าวของจำเลยทั้งสองสืบเนื่องมาจาก
การที่โจทก์ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง อันถือได้ว่าเป็นส่วนหนึ่ง ของสัญญา
จ้างแรงงาน เป็นผลให้จำเลยที่ ๑ ซึ่งเป็นนายจ้างได้รับความเสียหาย จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิ
และหน้าที่ตามสัญญาจ้างแรงงานและเป็นคดีอันเกิด แต่มูลละเมิดระหว่างนายจ้างและลูกจ้างสืบ
เนื่องจากข้อพิพาทแรงงานหรือเกี่ยวกับการทำงานตามสัญญาจ้างแรงงานตามพระราชบัญญัติจัดตั้ง
ศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๕) คดีจึงเข้า
ข้อยกเว้นที่ไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคสอง (๓) แห่ง
พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และอยู่ในอำนาจ
พิจารณาพิพากษาของศาลแรงงาน



คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๒๕/๒๕๔๙ การที่จำเลยซึ่งเป็นพนักงานตกลงเข้าทำงานกับโจทก์ (องค์การส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทย) ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐและเป็นรัฐวิสาหกิจที่มีวัตถุประสงค์ในการดำเนินกิจการไปในเชิงธุรกิจการค้าความสัมพันธ์ระหว่างโจทก์กับพนักงานย่อมมีขึ้นเพื่อดำเนินกิจการในเชิงธุรกิจการค้า โจทก์กับจำเลยจึงอยู่ในฐานะของนายจ้างกับลูกจ้างและอยู่ภายใต้บังคับของสัญญาจ้างแรงงานตามกฎหมายแพ่งทั่วไป และพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๓



เมื่อมูลความแห่งคดีนี้ เกิดจากการที่โจทก์อ้างว่า จำเลยซึ่งเป็นพนักงานขณะดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไป ๕ ฝ่ายบริการ มีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดจ้างตามข้อบังคับว่าด้วยการพัสดุของโจทก์จนถึงการทำนิติกรรมสัญญาให้ได้มาซึ่งสิ่งของและการจ้างตามสัญญา ผิดสัญญาจ้าง ละเว้นไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมาย และกระทำละเมิดต่อโจทก์ซึ่งเป็นนายจ้างตามสัญญาจ้างแรงงาน ทำให้ได้รับความเสียหาย กรณีจึงเป็นข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องด้วยสิทธิหรือหน้าที่ตามสัญญาจ้างแรงงานหรือตามข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง และเป็นคดีอันเกิดแต่มูลละเมิดระหว่างนายจ้างและลูกจ้างเกี่ยวกับการทำงานตามสัญญาจ้างแรงงาน

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๘/๒๕๕๐ จำเลยที่ ๑ (บริษัทไทยเดินเรือทะเล จำกัด) เป็นนิติบุคคลประเภทบริษัทจำกัดและเป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มีวัตถุประสงค์ในการเดินเรือและดำเนินการพาณิชย์ บริการขนส่งทางทะเล และให้บริการด้านคลังสินค้า และท่าเรือให้เช่าเรือ เพื่อประกอบกิจการขนส่งทางทะเล ฯลฯ วัตถุประสงค์ของจำเลย ที่ ๑ จึงเป็นการมุ่งแสวงหากำไรอันเป็นไปในเชิงธุรกิจ ทั้งการดำเนินกิจการของจำเลยที่ ๑ ก็ได้มีการใช้อำนาจรัฐหรือได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครอง หรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง จำเลยที่ ๑ จึงมิใช่หน่วยงานทางปกครองที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ หรือเป็นหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทาง ปกครอง ตาม มาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ดังนั้น เมื่อจำเลยที่ ๑ มิใช่หน่วยงานทางปกครองหรือเป็นบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐ สัญญาจ้างโจทก์เป็น ผู้บริหารที่พิพาทจึงไม่ใช่สัญญาทางปกครอง



คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๗๖/๒๕๕๕ โจทก์ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง
เป็นผู้อำนวยการของจำเลยที่ ๑ ตามคำสั่งสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลที่ ๑๖๙/๒๕๔๑
นิติสัมพันธ์ระหว่างโจทก์กับจำเลยที่ ๑ จึงเป็นเรื่องของการที่มีผู้ทำงานให้โดยได้รับค่าจ้าง
ในสัญญาจ้างแรงงานตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๕๘๓ อยู่ในฐานะ
ลูกจ้างกับนายจ้างตาม พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๓ ภายใต้
ข้อบังคับและระเบียบที่กำหนดความสัมพันธ์หรือสภาพการจ้างระหว่างกันด้วย



เมื่อเหตุแห่งการฟ้องสืบเนื่องมาจากการที่จำเลยที่ ๑ มีคำสั่งให้โจทก์ชดใช้ค่า
ทดแทนอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ระมัดระวังทำให้จำเลยที่ ๑ เสียหาย คดี
ระหว่างโจทก์กับจำเลยทั้งสิบจึงมีลักษณะเป็นคดีอันเกิดจากการทำงานระหว่างนายจ้าง
กับลูกจ้างตามสัญญาจ้างแรงงาน ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณา
คดีแรงงาน พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๘ (๕) เป็นคดีแรงงาน ข้อพิพาทในคดีนี้จึงเป็นคดีที่อยู่ใน
อำนาจศาลแรงงานและเป็นข้อยกเว้นตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธี
พิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙ วรรคสอง (๓)



ต่อมา คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาด ฯ ได้เพิ่มเติมสัญญาอีกประเภทหนึ่งให้เป็นสัญญาทางปกครอง คือ สัญญาจัดให้มีเครื่องมือที่สำคัญและจำเป็นต่อการจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งเป็นสัญญาอื่นที่ไม่ได้บัญญัติไว้ในนิยาม เพราะตัวบทบัญญัติเฉพาะสัญญาจัดทำบริการสาธารณะ กับจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคเท่านั้น

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๔/๒๕๕๑ โจทก์เป็นผู้ปรับปรุงตกแต่งส่วนสำนักงานที่พิพาท และยังไม่ได้รับค่าจ้าง การที่โจทก์เข้าปรับปรุงตกแต่งอาคารสำนักงานที่พิพาทเป็นการเข้าดำเนินการที่ก่อให้เกิดสิทธิและหน้าที่ที่สืบเนื่องจากการจัดให้มีเครื่องมือที่สำคัญและจำเป็นต่อการจัดทำบริการสาธารณะของจำเลยที่ ๑ ซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครอง เมื่อโจทก์ฟ้องขอให้จำเลยทั้งสามชำระค่าจ้างโดยอ้างว่าได้ตกลงแต่งภายในและติดตั้งระบบอำนวยความสะดวกส่วนสำนักงานแล้วเสร็จพร้อมทั้งส่งมอบงานแล้ว แม้จำเลยทั้งสามปฏิเสธก็ตาม ข้อพิพาทระหว่างโจทก์กับจำเลยทั้งสามในคดีนี้ จึงเป็นคดีพิพาทในทางปกครองอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง



คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๗๔/๒๕๕๖ สัญญาซื้อขายยาแผนปัจจุบัน
บรรลุเสร็จเป็นสัญญาที่มีคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเป็นโรงพยาบาลกองบิน ๒๓ ซึ่งเป็นหน่วยงานใน
สังกัดจำเลยและเป็นหน่วยงานทางปกครอง มีสาระสำคัญเพื่อให้ได้มาซึ่งยาแผนปัจจุบันบรรลุ
เสร็จอันเป็นเวชภัณฑ์สำคัญที่จำเป็นต่อการจัดทำบริการสาธารณสุขด้านการแพทย์ของ
โรงพยาบาลกองบิน ๒๓ ให้บรรลุผล สัญญาซื้อขายดังกล่าวจึงเป็นสัญญาทางปกครอง คดี
พิพาทระหว่างโจทก์กับจำเลยจึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับ**สัญญาปกครอง**

● สัญญาที่ไม่เกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะ เช่น สัญญาจ้างบริษัทมาทำความสะอาดสถานที่ราชการ สมมติว่าศาลยุติธรรมจ้างเอกชนมาทำความสะอาด งานของศาลยุติธรรมคือการพิจารณาพิพากษาคดี ไม่ใช่งานปิดกวาดเช็ดถู เพราะฉะนั้นงานปิดกวาดเช็ดถูไม่ใช่สาระสำคัญของภารกิจศาลยุติธรรม สัญญาพวกนี้เป็นสัญญาทางแพ่ง สัญญาให้เอกชนเข้ามาขายอาหารในโรงเรียน ภารกิจของโรงเรียนคือการเรียนการสอนให้ความรู้แก่นักเรียนไม่ใช่การขายอาหารเพราะฉะนั้นจึงไม่ใช่สาระสำคัญที่ทำให้การบริการสาธารณะบรรลุผล คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๒๐/๒๕๔๖ สัญญาให้เช่าที่ส่วนหนึ่งลองอาคารเปิดร้านซักผ้าในมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ทำภารกิจคือ การเรียนการสอนเพราะฉะนั้นสัญญานี้เป็นสัญญาแพ่ง คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๒๓/๒๕๔๖ สัญญาให้เช่าที่ราชพัสดุเพื่อตั้งแผงให้เช่าพระเครื่องของชุมชนพระเครื่อง นนทบุรี ภารกิจของเทศบาลไม่ใช่การให้เช่าพระเครื่อง จึงเป็นสัญญาทางแพ่ง คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๘/๒๕๔๗



คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๓/๒๕๕๒ สัญญาระหว่างผู้ฟ้องคดี (กระทรวงการคลัง) และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีสาระสำคัญเป็นการให้ผู้ฟ้องคดีได้รับผลประโยชน์เป็นเงินค่าตอบแทนการใช้ที่ดินราชพัสดุและได้กรรมสิทธิ์ในอาคารพาณิชย์ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก่อสร้าง ส่วนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับผลประโยชน์เป็นสิทธิการเช่าที่ดินและอาคารเป็นเวลา ๒๐ ปี นิติสัมพันธ์ระหว่าง ผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในกรณีนี้จึงเป็นการดำเนินกิจการในการทำธุรกรรมทางแพ่งทั่วไปและมีลักษณะมุ่งผูกพันตนด้วยใจสมัครบนพื้นฐานแห่งความเสมอภาค ไม่มีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคหรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ที่จะถือว่าเป็นสัญญาทางปกครอง



คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๑/๒๕๕๕ สัญญาจ้างปรับปรุงอาคาร
โรงแรมเทศบาล (คลิฟไฮเต็ล) จึงเป็นสัญญาเพื่อประโยชน์ในการพาณิชย์กรรมของผู้ฟ้อง
คดีเอง หาใช่สัญญาที่มีวัตถุประสงค์เพื่อสนับสนุนในการดำเนินกิจกรรมทางปกครองใน
การจัดทำบริการสาธารณะหรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคแต่อย่างใด ดังนั้น แม้คู่สัญญาใน
สัญญาดังกล่าวฝ่ายหนึ่งจะเป็นหน่วยงานทางปกครอง ก็มิอาจทำให้สัญญาดังกล่าวเป็น
สัญญาทางปกครอง ตามนัยพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง
พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓ สัญญาว่าจ้างปรับปรุงอาคารโรงแรมจึงเป็นสัญญาทางแพ่ง



คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๗๑/๒๕๕๕ สัญญาเช่าที่ดินระหว่างโจทก์ (การทางพิเศษแห่งประเทศไทย) กับจำเลย แม้จะมีคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครอง แต่ก็กระทำในฐานะที่เท่าเทียมกัน และถึงแม้ว่าจะมีข้อสัญญาที่กำหนดให้โจทก์เลิกสัญญาได้ก่อนครบกำหนดโดยไม่ต้องรับผิดชอบก็ตาม แต่ข้อสัญญาดังกล่าวก็พบได้ทั่วไปในสัญญาที่เอกชนทำต่อกันและเป็นการกำหนดข้อตกลงที่ทำให้ผู้ให้เช่าได้เปรียบเท่านั้น ทั้งหากมีการเลิกสัญญาต่อกันแล้วมิใช่ว่า โจทก์จะใช้อำนาจตามสัญญาบังคับเอาจากจำเลยได้ทันที แต่ก็จะต้องนำคดีไปสู่ศาลให้พิจารณาชี้ขาดอีกครั้ง ซึ่งกรณีก็ยังไม่แน่ว่าข้อสัญญาดังกล่าวเป็นธรรมหรือไม่ นอกจากนี้เนื้อหาของสัญญาก็มีสาระสำคัญเป็นการให้จำเลยได้ประโยชน์จากการใช้ที่ดินที่เช่าเป็นทางเข้าออกที่ดินที่จำเลยเช่าจากบุคคลอื่นไปสู่ทางสาธารณะโดยโจทก์ได้ค่าเช่าเป็นผลประโยชน์ตอบแทนเท่านั้น



มิได้มีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือแสวงประโยชน์ จากทรัพยากรธรรมชาติ และมีใช้สัญญาที่โจทก์มอบให้จำเลยเข้าดำเนินการบริการสาธารณะโดยตรงหรือเข้าร่วมดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะกับโจทก์ที่จะถือว่าเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ อันจะอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง แต่เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางแพ่งที่มีคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเป็น หน่วยงานทางปกครองเท่านั้น อันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม



สัญญาการจัดซื้อวัสดุต้องพิจารณาว่าวัสดุที่จัดซื้อเฉพาะเจาะจงสำหรับการให้บริการสาธารณะหรือหาซื้อได้ทั่วไป สัญญาจัดซื้อนาฬิกาปรับเวลาของการสื่อสาร ฯ วัตถุประสงค์ของสัญญาเป็นนาฬิกาที่หาซื้อได้ทั่วไปในท้องตลาด และไม่ใช่อุปกรณ์สำคัญในการบริการสาธารณะ จึงเป็นสัญญาทางแพ่ง คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๑๑/๒๕๔๗



คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๒๗/๒๕๔๗ สำหรับสัญญาซื้อขาย
ผลิตภัณฑ์นมฉบับพิพาท แม้จะมีจำเลยซึ่งมีฐานะเป็นหน่วยงานทางปกครอง และเป็น
คู่สัญญาฝ่ายผู้ซื้อโดยโจทก์ซึ่งเป็นคู่สัญญาฝ่ายผู้ขายจะต้องส่งมอบให้แก่โรงเรียนในสังกัด
ของจำเลยเพื่อให้เด็กนักเรียนได้ดื่ม อันเป็นหน้าที่ส่วนหนึ่งของจำเลยในการส่งเสริม
การศึกษาและส่งเสริมการพัฒนาเด็ก ตามมาตรา ๖๗ (๕) และ (๖) แห่งพระราชบัญญัติ
สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ก็ตาม แต่ไม่ปรากฏว่าผลิตภัณฑ์
นมที่จำเลยซื้อจากโจทก์นั้นเป็นอุปกรณ์สำคัญที่จำเลยใช้ในการบริการสาธารณะของ
จำเลย สัญญาซื้อขายผลิตภัณฑ์นมระหว่างจำเลยกับโจทก์จึงเป็นเพียงสัญญาจัดหาพัสดุ
ธรรมดาที่สนับสนุนการจัดทำบริการสาธารณะเท่านั้น ไม่ใช่สัญญาทางปกครอง



คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๑/๒๕๕๔ สัญญาซื้อเครื่องคัดขนาดไข่และ
ฆ่าเชื้อไข่ระหว่างผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดี (กรมปศุสัตว์) ไม่มีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน
สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคหรือแสวงประโยชน์จาก
ทรัพยากรธรรมชาติหรือเป็นสัญญาที่หน่วยงานทางปกครองให้โจทก์เข้าดำเนินการหรือร่วม
ดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะโดยตรง มีสาระสำคัญเป็นการให้ผู้ฟ้องคดีจัดหาและส่งมอบ
เครื่องคัดขนาดไข่และฆ่าเชื้อไข่ อันเป็นการเตรียมวัสดุหรืออุปกรณ์ที่จะนำไปใช้ใน
โครงการผลิตวัคซีนสำหรับป้องกันโรคในสัตว์ปีกของผู้ถูกฟ้องคดีเท่านั้น สัญญาพิพาทจึงเป็น
สัญญาจัดหาพัสดุธรรมดาที่สนับสนุนภารกิจหลักของผู้ถูกฟ้องคดีเท่านั้น จึงมิใช่เป็นสัญญา
ทางปกครอง



คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๙/๒๕๕๐ สัญญาจ้างเหมาดูแลรักษาความปลอดภัย ฯ ฉบับพิพาทมีวัตถุประสงค์หลักให้จำเลยที่ ๑ มีหน้าที่ดูแลรักษาความปลอดภัยตัวอาคารสำนักงานเขตสายไหม และดูแลทรัพย์สินของโจทก์ทั้งที่มีตั้งภายในสำนักงานเขตสายไหม และบริเวณโดยรอบ ซึ่งรวมถึงบริเวณที่ใช้เป็นที่จอดรถโดยปกติของโจทก์ โดยกำหนดไว้เฉพาะความรับผิดชอบและช้อยกเว้น ความรับผิดชอบของจำเลยที่ ๑ เกี่ยวกับความเสียหายในทรัพย์สินของโจทก์ แต่ไม่ได้กำหนดความรับผิดชอบของจำเลยที่ ๑ เกี่ยวกับความเสียหายในชีวิตและทรัพย์สินของผู้ที่เข้าไปในสำนักงานเขตสายไหม



จึงเป็นสัญญาที่คู่สัญญาทำขึ้นเพื่อมุ่งประโยชน์ในการดูแลทรัพย์สินของโจทก์เป็นหลัก มิใช่เพื่อประโยชน์ในการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ มาตรา ๘๙ อันเป็นบริการสาธารณะของโจทก์ ดังนั้น สัญญาจ้างเหมาดูแลรักษาความปลอดภัย ฯ ฉบับพิพาทนี้ จึงเป็นสัญญาที่คู่สัญญาทำขึ้นโดยมุ่งผูกพันด้วยใจสมัครบนพื้นฐานแห่งความเท่าเทียมกัน อันเป็นสัญญาทางแพ่งที่มีหน่วยงานทางปกครองเป็นคู่สัญญาเท่านั้น



คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๒๗/๒๕๕๔ สัญญารับฝากทรัพย์สิน (รถดับเพลิง) ระหว่างโจทก์กับจำเลย (กทม.) หากมีอยู่ก็เป็นเพียงสัญญาที่สร้างขึ้นเพื่อบังคับประโยชน์การดูแลทรัพย์สินของจำเลย โจทก์คงมีหน้าที่เพียงดูแลรักษาทรัพย์สินที่รับฝากไว้ในอารักขาแห่งตนแล้วส่งมอบคืนให้แก่จำเลย และโจทก์มีสิทธิที่จะเรียกร้องบำเหน็จค่าฝากได้หรือไม่เพียงใดเท่านั้น สัญญาดังกล่าวจึงไม่มี ลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคหรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ หรือเป็นสัญญาที่หน่วยงานทางปกครองให้โจทก์เข้าดำเนินการหรือเข้าร่วมดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะโดยตรง แต่เป็นสัญญาทางแพ่งที่มีหน่วยงานทางปกครองเป็นคู่สัญญาเท่านั้น ข้อพิพาทระหว่างโจทก์กับจำเลย จึงมิใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง



สัญญาจัดซื้อวัสดุที่ใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะ ต่อมาคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลค่อนข้างเคร่งครัดว่าต้องเป็นวัสดุที่มีไว้เฉพาะการจัดทำบริการสาธารณะเท่านั้น ไม่ใช่วัสดุที่สามารถหาซื้อได้ทั่วไป ซึ่งรวมถึงสัญญาจัดจ้างก็ต้องมีวัตถุประสงค์แห่งสัญญาที่จำเป็นต่อการบริการสาธารณะเช่นกัน



คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๒๕/๒๕๕๗ จำเลย (บริษัท ทีโอที จำกัด มหาชน) ทำสัญญาจะซื้อจะขายแบบราคาคงที่ไม่จำกัดปริมาณกับโจทก์เพื่อซื้ออุปกรณ์ **ตอนนอกประเภทหัวต่อ**เพื่อไปใช้ในงานที่เป็นกิจการโทรศัพท์ มิได้มีลักษณะเป็นสัญญาอย่างหนึ่งอย่างใดดังกล่าวมาข้างต้น และมีใช้สัญญาที่จำเลยมอบให้โจทก์เข้าดำเนินการ **บริการสาธารณะ** โดยตรงหรือเข้าร่วมดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะกับจำเลย คงมีสาระสำคัญเป็นการให้โจทก์จัดหาและ ส่งมอบอุปกรณ์ให้แก่จำเลยเพื่อให้จำเลยนำไปใช้ในส่วนงานปฏิบัติการเท่านั้น สัญญาพิพาทจึงเป็นสัญญาจัดหาพัสดุธรรมดาที่สนับสนุนภารกิจหลักของจำเลยเท่านั้น และไม่ใช้สัญญาทางปกครอง แต่เป็นสัญญาทางแพ่งที่มีคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครอง ข้อพิพาทระหว่างโจทก์กับจำเลยจึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม



คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๑๒๑/๒๕๕๗ กรมปศุสัตว์ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีอำนาจหน้าที่ศึกษา ค้นคว้า และวิจัยเกี่ยวกับการผลิตชีวภัณฑ์ และสารทดสอบโรคชนิดต่าง ๆ สำหรับสัตว์ ผลิต จัดหาชีวภัณฑ์และสารทดสอบโรคให้มีคุณภาพตามมาตรฐานสากล ติดตาม ประเมินผลคุณภาพชีวภัณฑ์ สัตว์ ให้คำปรึกษา แนะนำ และถ่ายทอดเทคโนโลยีการผลิตชีวภัณฑ์สัตว์แก่ผู้ประกอบการและเกษตรกร และปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย สัญญาที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จ้างผู้ฟ้องคดีให้ก่อสร้างรั้วคอนกรีตแบบมีคานสแตย์เพื่อแสดงอาณาเขตของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ให้ชัดเจน



ป้องกันการบุกรุกจากบุคคลภายนอกและเพื่อประโยชน์ในการรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เท่านั้น วัตถุประสงค์ของการจัดให้มีสัญญาดังกล่าวล้วนแต่เป็นมาตรการรักษาความปลอดภัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่มีต่อหน่วยงานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เอง ไม่ปรากฏว่าเป็นการจัดทำสัญญาให้มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะหรือการจัดทำบริการสาธารณะ สัญญาพิพาททั้งสองฉบับระหว่างผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงเป็นเพียงการก่อให้เกิดนิติสัมพันธ์ตามกฎหมายเอกชน สัญญาพิพาททั้งสองฉบับจึงเป็นเพียงสัญญาทางแพ่ง



คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๑๒๒/๒๕๕๗ แม้โจทก์จะเป็นหน่วยงานทางปกครอง ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ แต่เมื่อพิจารณาสัญญาพิพาทซึ่งเป็นสัญญาที่โจทก์ตกลงซื้อรถจักรยานยนต์ปริมาตรกระบอกสูบไม่ต่ำกว่า ๑,๖๐๐ ซี.ซี. ยี่ห้อ Harlay Davidson รุ่น Electra Glide Classic พร้อมสัญญาณไฟไซเรนและวิทยุสื่อสาร ๑๐ คัน จากจำเลย เพื่อให้กองบัญชาการตำรวจสันติบาลใช้เป็นยานพาหนะสำหรับนำขบวน แม้กองบัญชาการตำรวจสันติบาลมีอำนาจหน้าที่ (ข) ถวายความปลอดภัยสำหรับองค์พระมหากษัตริย์ พระราชินี พระรัชทายาท ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ พระบรมวงศานุวงศ์ ผู้แทนพระองค์ และพระราชอาคันตุกะ และ (จ) ดำเนินการเกี่ยวกับงานด้านการรักษาความปลอดภัยของบุคคลสำคัญและสถานที่ที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของประเทศ



และการซื้อรถจักรยานยนต์ดังกล่าวเป็นไปเพื่อใช้ในการกิจของโจทก์ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการรักษาความปลอดภัยให้แก่บุคคลสำคัญ แต่ระหว่างคู่สัญญาแล้ว โจทก์และจำเลยไม่มีวัตถุประสงค์ให้คู่สัญญาเข้าดำเนินการหรือเข้าร่วมภารกิจของโจทก์ และวัตถุประสงค์ของสัญญาไม่ได้เป็นไปเพื่อการจัดทำบริการสาธารณะ เป็นแต่เพียงให้ได้มาซึ่งเครื่องมือที่ใช้ในหน่วยงานของโจทก์เท่านั้น ทั้งข้อกำหนดของสัญญามีลักษณะผูกพันกันด้วยใจสมัคร ตั้งอยู่บนพื้นฐานของความเสมอภาค เมื่อสัญญาพิพาทไม่มีลักษณะเป็นสัญญาจัดให้ทำบริการสาธารณะ สัญญาสัมปทาน สัญญาที่จัดให้มีสาธารณูปโภคหรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ การทำสัญญาระหว่างโจทก์และจำเลยจึงเป็นเพียงการก่อให้เกิดนิติสัมพันธ์ตามกฎหมายเอกชน



คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๑/๒๕๕๘ สาระสำคัญของสัญญาไม่มี
วัตถุประสงค์ให้คู่สัญญาเข้าดำเนินการ หรือเข้าร่วมภารกิจของโจทก์และวัตถุประสงค์ของ
สัญญาไม่ได้เป็นไปเพื่อการจัดทำบริการสาธารณะ คงมีสาระสำคัญเป็นเพียงการ**ให้จำเลย**
จัดหาและส่งมอบไม้หมอนรองรางรถไฟให้แก่โจทก์เพื่อใช้ในการกิจการของโจทก์เท่านั้น ทั้ง
ข้อกำหนดของสัญญามีลักษณะผูกพันกันด้วยใจสมัครตั้งอยู่บนพื้นฐานของความเสมอภาค
การทำสัญญาระหว่างโจทก์และจำเลยจึงเป็นเพียงการก่อให้เกิดนิติสัมพันธ์ตามกฎหมาย
เอกชน ดังนี้ แม้สัญญาพิพาทเป็นสัญญาซึ่งมีคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครอง แต่
เมื่อวัตถุประสงค์ของสัญญามีได้เป็นไปเพื่อการจัดทำบริการสาธารณะอันเป็นแนวคิดพื้นฐาน
ของการจัดให้มีสัญญาทางปกครองที่เป็นข้อแตกต่างจากสัญญาทางแพ่ง สัญญาพิพาทจึงเป็น
เพียงสัญญาทางแพ่งที่มีหน่วยงานทางปกครองเป็นคู่สัญญา เท่านั้น



คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๓๓/๒๕๕๘ สัญญาพิพาท ระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีแล้ว สาระสำคัญของสัญญาไม่มีวัตถุประสงค์ให้ผู้สัญญาเข้าดำเนินการหรือเข้าร่วมภารกิจของผู้ถูกฟ้องคดีและวัตถุประสงค์ของสัญญาไม่ได้เป็นไปเพื่อการจัดทำ **บริการสาธารณะ** คงมีสาระสำคัญเป็นเพียงการให้ผู้ฟ้องคดีจัดหาและส่งมอบกรวดเบอร์ ๒ - แผ่นใยไสร้อยต่อคอนกรีต รวม ๑๙ รายการ ให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อใช้ในกิจการของผู้ถูกฟ้องคดีเท่านั้น ทั้งข้อกำหนดของสัญญามีลักษณะผูกพันกันด้วยใจสมัครตั้งอยู่บนพื้นฐานของความเสมอภาค การทำสัญญาระหว่างผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดีจึงเป็นเพียงการก่อให้เกิดนิติสัมพันธ์ตามกฎหมายเอกชน ดังนี้ แม้สัญญาพิพาทเป็นสัญญาซึ่งมีคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครอง แต่เมื่อวัตถุประสงค์ของสัญญาไม่ได้เป็นไป เพื่อการจัดทำบริการสาธารณะอันเป็นแนวคิดพื้นฐานของการจัดให้มีสัญญาทางปกครองที่เป็นข้อแตกต่างจากสัญญาทางแพ่ง สัญญาพิพาทจึงเป็นเพียงสัญญาทางแพ่งที่มีหน่วยงานทางปกครองเป็นคู่สัญญาเท่านั้น



คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๙๖/๒๕๕๘ จำเลยซึ่งเป็นราชการส่วนท้องถิ่น ทำสัญญาซื้อกล้องวงจรปิด (CCTV) พร้อมอุปกรณ์และติดตั้งพร้อมใช้งานกับโจทก์ ซึ่งมีลักษณะเป็นสัญญาซื้อขายทั่วไป การกำหนดแบบและรายละเอียดของสัญญาก็เป็นการผูกนิติสัมพันธ์บนพื้นฐานความเท่าเทียมกันของคู่สัญญา ทั้งไม่ปรากฏว่าวัตถุประสงค์ของสัญญาเป็นการให้โจทก์เข้าร่วมจัดทำบริการสาธารณะโดยตรงอันจะถือว่าเป็นสัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ สัญญาพิพาทในคดีนี้จึงเป็นเพียงสัญญาทางแพ่งที่มีคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครอง



สัญญาอุปกรณ์ของสัญญาทางปกครอง เช่น สัญญาจ้างก่อสร้างถนนเป็นสัญญาทางปกครอง สัญญาอุปกรณ์คือสัญญาประกันการก่อสร้างโดยธนาคารเข้ามาประกันว่าจะต้องก่อสร้างให้เสร็จ มิฉะนั้นจะถูกริบหลักประกันเป็นสัญญาอุปกรณ์ของสัญญาหลัก เมื่อสัญญาหลักเป็นสัญญาทางปกครอง สัญญาอุปกรณ์แม้เป็นสัญญาทางแพ่ง แต่ควรจะไปด้วยกัน ไม่ควรจะไปคนละทิศละทาง มิฉะนั้นอาจจะเกิดคำวินิจฉัยขัดกันได้ง่าย คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล จึงชี้ขาดให้ไปศาลปกครอง คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๒๘/๒๕๔๖ ในทำนองเดียวกัน เมื่อสัญญาให้ทุนการศึกษาและต้องกลับมาทำงานใช้ทุนเป็นสัญญาทางปกครองนั้นคือสัญญาหลัก เพราะฉะนั้นสัญญาที่ประกันผู้รับทุนว่าจะต้องกลับมาทำงานเท่านั้นเท่านั้นปีเป็นสัญญาอุปกรณ์ก็ต้องเป็นสัญญาทางแพ่ง แต่อยู่ในอำนาจศาลปกครองด้วย



คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๑๒/๒๕๔๘ ผู้รับเหมาก่อสร้างอาคารและบ้านพักสถานีดำรงดับเพลิงกระทำการผิดสัญญา สำนักงานตำรวจแห่งชาติเรียกให้ธนาคารผู้ค้ำประกันสัญญาจ่ายค่าเสียหาย แล้วธนาคารมาฟ้องผู้รับเหมาก่อสร้างให้ชดใช้คืน ผู้รับเหมาก่อสร้างต่อสู้ว่าไม่ได้ผิดสัญญา ธนาคารขอให้ศาลเรียกสำนักงานตำรวจแห่งชาติเข้ามาเป็นจำเลยร่วม สัญญาก่อสร้างอาคารและบ้านพักสถานีดำรงดับเพลิงธนบุรี เป็นสัญญาที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะบรรลุผล เป็นสัญญาทางปกครอง ส่วนสัญญาค้ำประกัน ซึ่งเป็นสัญญาอุปกรณ์และโดยลำพังแล้วย่อมเป็นสัญญาทางแพ่งแต่การที่จะพิจารณาว่าจำเลยต้องรับผิดชอบหรือไม่เพียงใดจำต้องวินิจฉัยข้อเท็จจริงในการปฏิบัติตามสัญญาก่อสร้างอันเป็นสัญญาหลักเสียก่อน คดีสัญญาอุปกรณ์จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง



จะเห็นว่าความหมายตามลายลักษณ์อักษรเหมือนกับว่าเพียงให้เอกชนเข้ามาให้บริการ
สาธารณะเท่านั้น แต่คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ตีความกว้างกว่านั้นกว้าง
ไปถึงว่าสัญญาที่ทำให้บริการสาธารณะของรัฐบรรลุผล ซึ่งเป็นสัญญาที่อยู่นอกเหนือสัญญาตัวอย่าง
ตามที่มาตรา ๓ บัญญัติ ส่วนสัญญาอุปกรณ์ของสัญญาทางปกครอง เช่น สัญญาประกันเป็นสัญญา
ทางแพ่งแต่ให้อยู่ในอำนาจศาลปกครองด้วย



คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๘/๒๕๔๘ สัญญาจ้างก่อสร้างอาคารศูนย์วิจัยศิลปกรรม
วัฒนธรรมและประเพณีแห่งอันดามัน จังหวัดพังงา ระหว่างบริษัท เพ็ญคอน จำกัด และบริษัท ไรท์
แมน จำกัด ในนามกิจการร่วมค้าเพ็ญคอน-ไรท์แมน กับจำเลยที่ ๑ มีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครอง
ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ การที่
โจทก์ซึ่งเป็นผู้รับโอนสิทธิเรียกร้องของกิจการร่วมค้าเพ็ญคอน-ไรท์แมนและโจทก์ ฟ้องจำเลยทั้งสาม
เพื่อขอให้บังคับจำเลยชำระค่าเสียหายให้แก่โจทก์โดยอ้างว่า จำเลยทั้งสามสมคบกันโดยทุจริต จัดทำ
สัญญาจ้างก่อสร้างระหว่างจำเลยที่ ๑ ผู้ว่าจ้างกับกิจการร่วมค้าเพ็ญคอน-ไรท์แมน ผู้รับจ้างฉบับใหม่
ขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้โจทก์ไม่ได้รับประโยชน์จากการเป็นผู้รับโอนสิทธิเรียกร้องตามสัญญา
จ้างฉบับเดิม และจำเลยที่ ๑ จงใจไม่ปฏิบัติตามสัญญาโอนสิทธิเรียกร้อง โดยไม่ส่งเงินค่าจ้างให้แก่
โจทก์



แม้มูลคดีจะเป็นคดีที่มีข้อพิพาทเกี่ยวกับการไม่ปฏิบัติตามสัญญาโอนสิทธิเรียกร้องของจำเลย ทั้งเป็นเรื่องที่ไม่ใช่ข้อพิพาทโดยตรงจากข้อสัญญาจ้างก่อสร้างอาคารศูนย์ศึกษาวิจัยศิลปกรรม วัฒนธรรมและประเพณีแห่งอันดามัน จังหวัดพังงา แต่ข้ออ้างของโจทก์ก็เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องเนื่องจากสิทธิและหน้าที่ของจำเลยที่ ๑ กับกิจการร่วมค้าเพ็ญคอน-ไรท์แมนที่เกิดขึ้นจากการที่จำเลยที่ ๑ และกิจการร้านค้าเพ็ญคอน-ไรท์แมนผูกพันเป็นคู่สัญญาจ้างก่อสร้างอาคารศิลปกรรม วัฒนธรรมและประเพณีแห่งอันดามัน จังหวัดพังงา การที่จำเลยที่ ๑ ซึ่งเป็นลูกหนี้ไม่ชำระเงินค่าจ้างทำของตามสัญญาให้แก่โจทก์ ซึ่งเป็นเจ้าหนี้ตามสัญญาโอนสิทธิเรียกร้อง จึงเป็นกรณีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิของโจทก์ที่มีอยู่ในฐานะเป็นเจ้าหนี้ตามสัญญาอันเกี่ยวเนื่องมาจากสัญญาจ้างก่อสร้างอาคารศูนย์ศึกษาวิจัยศิลปกรรม วัฒนธรรมและประเพณีแห่งอันดามัน จังหวัดพังงา เมื่อสัญญาจ้างก่อสร้างอาคารดังกล่าวเป็นสัญญาทางปกครอง จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ อันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง



คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๓/๒๕๕๘ เมื่อจำเลยซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครอง ทำสัญญาจ้างบริษัทแอสคอน คอนสตรัคชั่น จำกัด (มหาชน) ก่อสร้างอาคารที่พักผู้โดยสารท่าอากาศยานอุตะเถา พร้อมสิ่งอำนวยความสะดวก อันเป็นสัญญาที่จัดให้มีสิ่งจำเป็นในการจัดทำบริการสาธารณะ จึงเป็นสัญญาทางปกครองต่อมาบริษัทแอสคอน คอนสตรัคชั่น จำกัด (มหาชน) ซึ่งมีสิทธิได้รับเงินค่าจ้างจากจำเลยได้ทำสัญญาโอนสิทธิเรียกร้องให้แก่โจทก์ พร้อมบอกกล่าวการโอนสิทธิเรียกร้องเงินค่าจ้างทั้งหมดไปยังจำเลยและได้รับความยินยอมจากจำเลยแล้ว



แต่จำเลยไม่ชำระค่างานในงวดที่ ๘ ให้แก่โจทก์ข้อพิพาทในคดีนี้ จึงเป็นกรณีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิของโจทก์ที่มีอยู่ในฐานะเป็นเจ้าของนี้ตามข้อตกลง อันเกี่ยวเนื่องมาจากสัญญาจ้างก่อสร้างอาคารที่พัสดุโดยสารท่าอากาศยานอุตะเถา พร้อมสิ่งอำนวยความสะดวก เมื่อสัญญาจ้างก่อสร้างอาคารที่พัสดุโดยสารดังกล่าว เป็นสัญญาทางปกครอง คดีนี้จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ อันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง



สัญญาที่ให้จัดมีสิ่งสาธารณูปโภค เช่น สัญญาก่อสร้างสิ่งสาธารณูปโภคทั้งหลาย เป็น สัญญาทางปกครองทั้งนั้น เช่น สัญญาจ้างเอกชนวางท่อประปา เอกชนวางท่อประปาเสร็จ แล้วรับค่าจ้าง เรื่องการผลิตน้ำประปาเป็นงานของรัฐดำเนินการต่อไป สัญญาจ้างวางท่อประปาเป็นสัญญาทางปกครอง คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๑๔/๒๕๔๕ สัญญาก่อสร้างถนนทางด่วนบางนา-บางประกงเป็นสัญญาทางปกครอง คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๑/๒๕๔๖ แต่คดีนี้เป็นประเด็นคำขอบังคับตามคำชี้ขาดของ อนุญาโตตุลาการ ซึ่งเผชิญเข้าช้อยกเว้นในบทเฉพาะกาลเกิดอนุญาโตตุลาการก่อนศาลปกครองเปิดทำการ อนุญาโตตุลาการไปขอใช้อำนาจศาลแพ่งมาก่อน อนุญาโตตุลาการมีคำวินิจฉัยก่อนศาลปกครองเปิดทำการ แต่ฟ้องขอบังคับตามคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการ หลังจากศาลปกครองเปิดทำการ อย่างไรก็ตามก็ตีระหว่างการดำเนินการอนุญาโตตุลาการขอใช้อำนาจศาลแพ่งออกหมายเรียก คดีจึงต้องไปศาลยุติธรรม



คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๕๕/๒๕๕๘ จำเลยทำสัญญาว่าจ้าง
โจทก์ให้ก่อสร้างท่อส่งก๊าซธรรมชาติในโครงการงานวิศวกรรม ออกแบบ จัดหาและ
ก่อสร้างสำหรับโครงการท่อส่งก๊าซธรรมชาติเชื่อมต่อในทะเล ซึ่งประกอบด้วยงานวาง
ท่อส่งก๊าซธรรมชาติจากแหล่งก๊าซธรรมชาติปลาทองไปที่ระบบท่อส่งก๊าซธรรมชาติ เส้น
ที่ ๓ และงานวางท่อส่งก๊าซธรรมชาติจากแหล่งก๊าซธรรมชาติบงกช ไปที่ระบบท่อส่ง
ก๊าซธรรมชาติ เส้นที่ ๓ เพื่อใช้ในการส่งก๊าซธรรมชาติให้โรงงานแยกก๊าซธรรมชาติของ
จำเลยและลูกค้าของจำเลยซึ่งถือเป็นระบบโครงข่ายพลังงาน อันมีลักษณะเป็นสัญญา
จัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคเพื่อให้เกิดประโยชน์มากที่สุดแก่เศรษฐกิจและความมั่นคง
ทางด้านพลังงานของประเทศ สัญญาดังกล่าวจึงเป็นสัญญาทางปกครอง



สัญญาให้แสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ผู้ที่จะหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติได้คือรัฐ ซึ่งเป็นผู้ดูแลผลประโยชน์ของส่วนรวม การที่รัฐจะมอบเอกชนให้แสวงหาประโยชน์ได้โดยเอกชนให้ค่าตอบแทนแก่รัฐเป็นสัญญาทางปกครอง

ความหมายที่อยู่ในพระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นเพียงส่วนหนึ่งเท่านั้น ยังมีส่วนอื่นอีกเท่าที่คำวินิจฉัยของคณะกรรมการชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลวางบรรทัดฐานไว้ ได้แก่สัญญาที่ทำให้บริการสาธารณะบรรลุผลเป็นสัญญาทางปกครอง สัญญาจัดให้มีเครื่องมือที่สำคัญและจำเป็นต่อการจัดทำบริการสาธารณะเป็น สัญญาทางปกครอง ส่วนสัญญาประกันซึ่งเป็นสัญญาอุปกรณ์ของสัญญาทางปกครองนั้น เป็นสัญญาทางแพ่ง แต่ คณะกรรมการชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ให้อยู่ในอำนาจศาลปกครอง