



ศาลปกครอง

คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญา ทางปกครอง

สัญญาทางปกครอง ถือเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการผูกนิติสัมพันธ์ของฝ่ายปกครองเพื่อให้การดำเนินการกิจที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของตนบรรลุผล โดยในการผูกนิติสัมพันธ์ดังกล่าวนี้อาจมีผลเป็นการก่อ เปลี่ยนแปลง หรือระงับไปซึ่งนิติสัมพันธ์อันเป็นไปตามหลักกฎหมายมหาชน อันมีวัตถุประสงค์ในการดำเนินการกิจเพื่อประโยชน์สาธารณะไม่เกี่ยวข้องกับประโยชน์ของคู่สัญญาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะเจาะจง วัตถุประสงค์และลักษณะของสัญญาทางปกครองจึงมีความแตกต่างจากการทำสัญญาทางแพ่ง เพราะฉะนั้นผลทางกฎหมายของสัญญาจึงมีความแตกต่างกัน หลักกฎหมายที่จะนำมาปรับใช้กับสัญญา ตลอดจนองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษา หรือมีคำสั่งในเรื่องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาก็มีความแตกต่างกัน

ดังนั้น เพื่อให้ผู้อ่านได้มีความรู้ความเข้าใจในเรื่องเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองว่ามีความหมายและลักษณะที่แตกต่างจากสัญญาทางแพ่งอย่างไร เมื่อมีกรณีพิพาทเกิดขึ้นแล้วจะมีองค์กรหรือกระบวนการในการตรวจสอบหรือไม่อย่างไร “สารพันปัญหากฎหมาย” ฉบับนี้จึงใคร่ขอเสนอเรื่อง “คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง” เพื่อเป็นแนวทางในการศึกษา ดังนี้

๑. ความหมายของสัญญาทางปกครอง

“สัญญาทางปกครอง” หมายความว่า ความรวมถึง “สัญญาที่คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเป็นบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐ และมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะหรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ”^๑

^๑พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๓.

สัญญาทางปกครอง จึงเป็นการกระทำทางปกครองที่มีลักษณะเป็นสัญญาที่ฝ่ายปกครองทำขึ้นเพื่อประโยชน์ในการจัดทำบริการสาธารณะซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครอง ดังนั้น สัญญาใดจะเป็นสัญญาทางปกครองตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ หรือไม่นั้นต้องพิจารณาดังนี้

ประการแรก พิจารณาว่าคู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเป็นบุคคลซึ่งได้รับมอบหมายให้กระทำการแทนรัฐหรือไม่

ประการที่สอง สัญญานั้นมีลักษณะเป็น (๑) สัญญาสัมปทาน (๒) สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ (๓) สัญญาจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคหรือ (๔) สัญญาให้แสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ หรือไม่

นอกจากสัญญาทั้งสี่ประเภทตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นสัญญาทางปกครองแล้ว ยังมีสัญญาประเภทอื่นๆ ที่ถือว่าเป็นสัญญาทางปกครองเช่นกัน หากสัญญาดังกล่าวนั้นมีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้คือเป็นสัญญาที่หน่วยงานทางปกครองหรือบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐตกลงให้คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งเข้าดำเนินการหรือเข้าร่วมดำเนินการบริการสาธารณะโดยตรง หรือเป็นสัญญาที่มีข้อกำหนดในสัญญาซึ่งมีลักษณะพิเศษที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐ ทั้งนี้ เพื่อให้การใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินกิจการทางปกครองซึ่งก็คือการบริการสาธารณะบรรลุผล^๒ ดังนั้น หากสัญญาใดเป็นสัญญาที่หน่วยงานทางปกครองหรือบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐมุ่งผูกพันตนกับคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งบนพื้นฐานแห่งความเสมอภาคโดยสมัครใจ และได้มีลักษณะดังกล่าวข้างต้นสัญญานั้นย่อมเป็นสัญญาทางแพ่งไม่ใช่สัญญาทางปกครอง



๒. ลักษณะของสัญญาทางปกครองแต่ละประเภท

๒.๑ สัญญาสัมปทาน คือ กรณีที่รัฐหรือฝ่ายปกครองอนุญาตให้เอกชนมีสิทธิจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างภายในเวลาที่กำหนดด้วยทุนและความเสี่ยงของเอกชนเองในกิจการทางด้านสาธารณูปโภคอย่างใดอย่างหนึ่ง และให้สิทธิเอกชนผู้เป็นคู่สัญญาที่จะเรียกเก็บค่าบริการจากประชาชนผู้มาใช้บริการนั้นเป็นการตอบแทน เช่น สัมปทานในการสร้างทางด่วน เป็นการให้สิทธิเอกชนในการเรียกเก็บค่าผ่านทางด่วน เป็นต้น

๒.๒ สัญญาให้จัดทำบริการสาธารณะ คือ สัญญาที่ให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของรัฐโดยตรงและมีลักษณะเป็นการบริการ

^๒มานิตย์ จุมปา “คำอธิบายกฎหมายปกครองว่าด้วยการกระทำทางปกครองและการควบคุมการกระทำทางปกครอง เล่ม ๑”. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๙. หน้า ๕๓ - ๕๔.



สาธารณะ ที่จัดทำขึ้นเพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน โดยที่กิจกรรมนั้นจะต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ทั่วไปซึ่งประชาชนสามารถเข้าใช้บริการได้อย่างเท่าเทียมกัน สัญญาประเภทนี้จึงต้องอยู่ในความควบคุมดูแลของฝ่ายปกครอง จึงเป็นสัญญาที่หน่วยงานทางปกครองให้เอกชนเข้าจัดทำบริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ หรืออยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานทางปกครองโดยตรง คือ กรณีที่หน่วยงานของรัฐตกลงทำสัญญาให้เอกชนเข้าทำภารกิจที่โดยปกติแล้วอยู่ในอำนาจหน้าที่ของรัฐ โดยเอกชนตกลงจ่ายค่าตอบแทนให้แก่รัฐ และมีสิทธิเรียกเก็บค่าบริการจากผู้ใช้บริการเอง เช่น สัญญาให้เอกชนเดินรถรับส่งคนโดยสาร สัญญาให้เอกชนกำจัดขยะ เป็นต้น

๒.๓ สัญญาจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค^๓ เป็นกรณีที่รัฐจัดให้มีการวัดที่ประชาชนสามารถเข้าใช้ประโยชน์ได้โดยตรง หรือเป็นสิ่งที่จัดทำขึ้นเนื่องจากมีความจำเป็นต่อการดำเนินชีวิตของประชาชน ซึ่งแบ่งออกเป็นสองประเภทคือ

(๑) ทรัพย์สินที่มีลักษณะเป็นถาวรวัตถุซึ่งจัดให้มีขึ้นเพื่อให้ประชาชนโดยทั่วไปสามารถเข้าใช้ประโยชน์ร่วมกันได้โดยตรง เช่น ถนน สะพาน สวนสาธารณะ ทางเดินเท้าสาธารณะ ท่อระบายน้ำสาธารณะ ท่าเทียบเรือสาธารณะ ที่พักผู้โดยสารรถประจำทาง เป็นต้น

(๒) ทรัพย์สินประเภทต่าง ๆ ที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้เป็นเครื่องมือโดยตรงเพื่อประโยชน์ในการจัดทำบริการสาธารณะ และเพื่อประโยชน์แก่ประชาชนในสิ่งอุปโภคที่จำเป็นต่อการดำเนินชีวิต เช่น เสไฟฟ้า สายไฟฟ้า ท่อประปา เขื่อน โรงเรียน โรงพยาบาล สถานดับเพลิง โรงบำบัดน้ำเสีย โรงกำจัดขยะ เป็นต้น

๒.๔ สัญญาให้แสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ เป็นสัญญาที่รัฐอนุญาตหรือยินยอมให้เอกชนแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ เนื่องจากการจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่อย่างจำกัดเพื่อสนองความต้องการของมนุษย์ที่มีอยู่อย่างไม่จำกัด ทรัพยากรธรรมชาติจึงถือเป็นประโยชน์ของรัฐที่ต้องจัดสรรเพื่อประโยชน์ของส่วนรวม โดยรัฐต้องเป็นผู้ดูแลรักษา การที่เอกชนรายใดจะแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติเช่นนี้จะต้องได้รับอนุญาตจากรัฐ และต้องจ่ายค่าตอบแทนให้แก่รัฐในการได้สิทธิแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาตินั้น เพื่อให้รัฐเข้าควบคุมดูแลการกระทำความผิดก่อกวน ซึ่งจะต้องก่อให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวมอย่างแท้จริง เช่น การอนุญาตให้สำรวจและผลิตปิโตรเลียม ตามพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. ๒๕๑๔ หรือการออกอาชญาบัตรและประทานบัตรอนุญาตให้เอกชนเข้าสำรวจและทำเหมืองแร่ ตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ เป็นต้น^๔

^๓ สิ่งสาธารณูปโภค หมายถึง บริการสาธารณะที่จัดทำเพื่อประโยชน์แก่ประชาชนในสิ่งอุปโภคที่จำเป็นต่อการดำเนินชีวิต เช่น การรถไฟ การประปา การเดินรถประจำทาง การโทรศัพท์ เป็นต้น.

^๔ พัทธมา จิตรมัทธมา “ข้อความคิดและหลักกฎหมายเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง” <http://www.lawreform.go.th>

๓. การแบ่งแยกระหว่างสัญญาทางปกครองกับสัญญาทางแพ่ง

สำหรับเหตุผลที่ต้องมีการแยกสัญญาทางปกครองออกมาเป็นพิเศษจากสัญญาทางแพ่งซึ่งเป็นกฎหมายเอกชน ก็เพราะในการจัดทำบริการสาธารณะของฝ่ายปกครองมีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อประโยชน์สาธารณะ ฝ่ายปกครองจึงต้องมีอำนาจพิเศษเหนือเอกชนผู้เป็นคู่สัญญา เพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะนั้นบรรลุผลสำเร็จ ดังนั้นลักษณะและเนื้อหาสาระของสัญญาทางปกครองจึงมีความแตกต่างจากสัญญาทางแพ่งทั่วไป กล่าวคือ สัญญาทางปกครองเป็นสัญญาที่จัดทำขึ้นเพื่อบริการสาธารณะ ซึ่งเป็นสัญญาสำเร็จรูปที่มีระเบียบของฝ่ายปกครองกำหนดรูปแบบของสัญญาไว้ การเข้ามาเป็นคู่สัญญาก็เป็นไปตามระเบียบที่กำหนดไว้ ส่วนสัญญาทางแพ่งเป็นนิติสัมพันธ์ที่ตั้งขึ้นบนพื้นฐานของหลักเสรีภาพ ความเสมอภาค และความสมัครใจในการทำสัญญา วัตถุประสงค์ของสัญญาก็เพื่อสนองความต้องการของคู่สัญญา มิใช่เพื่อประโยชน์ส่วนรวมหรือประโยชน์สาธารณะ ในขณะที่สัญญาทางปกครองมีลักษณะที่ไม่เสมอภาค ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงอำนาจของฝ่ายปกครองเพียงฝ่ายเดียว ดังนั้นจึงมีหลักในการแยกสัญญาทางแพ่งและสัญญาทางปกครองออกจากกัน ซึ่งสามารถพิจารณาได้จากหลักเกณฑ์ด้านตัวบุคคลผู้เป็นคู่สัญญาและหลักเกณฑ์ด้านเนื้อหาของสัญญา ดังนี้



๓.๑ หลักเกณฑ์ด้านตัวบุคคลผู้เป็นคู่สัญญา หากใช้บุคคลผู้เป็นคู่สัญญาเป็นเกณฑ์แล้ว สัญญาใดจะเป็นสัญญาทางปกครองได้นั้น จะต้องมิใช่คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็น “หน่วยงานทางปกครอง” หรือ “เป็นบุคคลที่กระทำการแทนรัฐ”^๔ หากสัญญาใดที่กระทำขึ้นระหว่างเอกชนด้วยกันเองสัญญานั้นย่อมมิใช่สัญญาทางปกครองแต่อาจเป็นสัญญาทางแพ่ง แต่อย่างไรก็ตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวนี้ก็ไม่อาจใช้ได้ทุกกรณีเสมอไป เพราะบางกรณีแม้คู่สัญญาฝ่ายหนึ่งจะเป็นหน่วยงานทางปกครอง และคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งเป็นเอกชนก็ตาม สัญญาที่เกิดขึ้นอาจเป็นสัญญาทางแพ่งก็ได้

๓.๒ หลักเกณฑ์ด้านเนื้อหาของสัญญา การใช้เนื้อหาของสัญญาเป็นเกณฑ์ในการแบ่งแยกสัญญาทางปกครองออกจากสัญญาทางแพ่งนั้น เป็นการพิจารณาโดยไม่คำนึงถึงตัวบุคคลผู้เป็นคู่สัญญาว่าจะเป็นใคร แต่หากวัตถุประสงค์หรือเนื้อหาของสัญญาเป็นเรื่องที่เกาะเกี่ยวเชื่อมโยงกับสัญญาทางปกครองหรือเป็นการก่อนิติสัมพันธ์ทางปกครอง หรือเป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดให้เนื้อหาของสัญญา

^๔ “หน่วยงานทางปกครอง” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง

“บุคคลที่กระทำการแทนรัฐ” หมายถึง บุคคลที่ได้รับมอบหมายจากรัฐให้ดำเนินการได้โดยตรง ซึ่งการมอบหมายนั้นอาจเป็นลายลักษณ์อักษรโดยชัดแจ้ง หรือโดยปริยาย เช่น การจ้างให้เป็นผู้รับเหมาก่อสร้างสิ่งสาธารณูปโภค



มีลักษณะใดลักษณะหนึ่งตามที่มีการตกลงกัน ให้ถือว่าเป็นเรื่องทางปกครอง สัญญาดังกล่าวย่อมเป็นสัญญาทางปกครอง^๖

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าสัญญาทางปกครองและสัญญาทางแพ่งจะเป็นสัญญาที่ขึ้นอยู่กักระบบกฎหมายภายในของประเทศที่มีการแบ่งแยกออกเป็นกฎหมายเอกชนและกฎหมายมหาชน ซึ่งกฎหมายปกครองถือเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายมหาชนก็ตาม แต่การแบ่งแยกสัญญาทางปกครองออกจากสัญญาทางแพ่งจะต้องมีความชัดเจนนอกจากพิจารณาจากตัวบุคคลที่เป็นคู่สัญญา และวัตถุประสงค์ของสัญญาแล้วยังต้องคำนึงถึงเรื่องเขตอำนาจศาลอีกด้วย เพราะหากเป็นเรื่องของสัญญาทางแพ่งย่อมอยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรม แต่ถ้าเป็นสัญญาทางปกครองแล้วย่อมอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง

๔. เงื่อนไขการฟ้องคดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

เนื่องจากว่าสัญญาทางปกครองเป็นสัญญาที่สร้างขึ้นโดยคู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครอง เมื่อเกิดกรณีพิพาทระหว่างคู่สัญญาจึงต้องมีการฟ้องคดีต่อศาลปกครองและผู้มีสิทธิฟ้องคดีต้องเป็นบุคคลผู้ได้รับความเดือดร้อน หรือเสียหาย หรือถูกกระทบสิทธิอันเนื่องมาจากสัญญาดังกล่าวโดยมีเงื่อนไขในการฟ้องคดี ดังนี้

๔.๑ เงื่อนไขเกี่ยวกับตัวบุคคลผู้มีสิทธิฟ้องคดี ผู้มีสิทธิฟ้องคดีที่เกี่ยวกับสัญญาทางปกครองซึ่งถือเป็นเงื่อนไขสำคัญในการพิจารณาตรวจรับคำฟ้องที่ศาลจะต้องพิจารณาคำฟ้องนั้นมื่อมีองค์ประกอบครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่เพื่อศาลจะได้รับคำฟ้องไว้พิจารณาและแสวงหาข้อเท็จจริงต่อไป โดยบุคคลผู้มีสิทธิฟ้องคดีจะต้องเป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อน หรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายจากข้อโต้แย้งที่เกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๔๒^๗ ซึ่งแยกพิจารณาได้ดังนี้

(๑) ประเด็นข้อโต้แย้งในคดีจะต้องเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หากคดีที่นำมาฟ้องต่อศาลไม่ใช่ข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองแล้วย่อมไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง เช่น การฟ้องโต้แย้งเกี่ยวกับสิทธิของผู้ถือหุ้นในสัญญาถือหุ้นอุดหนุนการวิจัย ผู้ฟ้องคดีแม้จะเป็นคู่สัญญาในสัญญาถือหุ้น

^๖วรเจตน์ ภาคีรัตน์, “ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง : หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง” กรุงเทพฯ : วิญญูชน, ๒๕๔๙, หน้า ๒๔๕ – ๒๔๖.

^๗พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง “ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา ๙ และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้นต้องมิค้ำบังคับตามที่กำหนดในมาตรา ๗๒ ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง”

อุดหนุนการวิจัย แต่เมื่อเหตุแห่งการฟ้องคดีเป็นการโต้แย้งสิทธิระหว่างผู้รับทุนด้วยกัน ไม่ใช่ระหว่างหน่วยงานทางปกครองซึ่งเป็นผู้ให้ทุนกับผู้รับทุนตามสัญญา ข้อโต้แย้งดังกล่าวจึงไม่ใช่กรณีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง จึงไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๓๐/๒๕๔๖)

(๒) ประเด็นข้อโต้แย้งจะต้องกระทบสิทธิของผู้ฟ้องคดี หรือเป็นกรณีที่ถือได้ว่ามีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองเกิดขึ้นแล้ว เพราะหากยังไม่มีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองเกิดขึ้น ผู้ฟ้องคดีย่อมไม่ใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องคดี เช่น กรณีการฟ้องขอต่อสัญญาจำหน่ายน้ำดื่มในโรงเรียนโดยที่ยังไม่ได้ยื่นคำขอต่อสัญญา การที่ผู้ฟ้องคดียังไม่ได้เข้าเสนอราคาหรือยื่นคำขอต่อสัญญาจึงยังไม่มีผลกระทบที่เป็นการไม่รับคำขออันจะทำให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายที่มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒



(๓) ผู้ฟ้องคดีต้องเป็นคู่สัญญาในคดีพิพาท และเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อน หรือเสียหายจากสัญญาดังกล่าว หากผู้ยื่นฟ้องคดีไม่ใช่คู่สัญญาตามสัญญาที่พิพาท ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ใช่ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อน หรือเสียหายที่จะเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง อย่างไรก็ตาม แม้ผู้ฟ้องคดีจะเป็นคู่สัญญาแต่หากยื่นฟ้องบุคคลภายนอกซึ่งไม่ใช่คู่สัญญา ผู้ฟ้องคดีก็ไม่มีสิทธิฟ้องเช่นเดียวกัน (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๑/๒๕๔๙)

๔.๒ เงื่อนไขเกี่ยวกับคำขอบังคับเพื่อแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหาย ในการฟ้องคดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง นอกจากผู้ฟ้องคดีจะต้องเป็นผู้ที่มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แล้ว ยังมีเงื่อนไขเกี่ยวกับการฟ้องคดีเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนหรือเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งดังกล่าว โดยมาตรา ๔๒ วรรคสอง ได้กำหนดขั้นตอนหรือวิธีการเพื่อแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายไว้โดยเฉพาะว่า “ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ การฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้นจะกระทำได้ต่อเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าวและได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้น หรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควร หรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด” ดังนั้น ในการฟ้องคดีต่อศาลต้องพิจารณาก่อนว่าคดีดังกล่าวมีกฎหมายได้กำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะหรือไม่ซึ่งหากมีขั้นตอนแก้ไขความเสียหายดังกล่าวไว้จะต้องดำเนินการตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้ก่อน หากไม่สามารถปฏิบัติตามขั้นตอน



ดังกล่าวได้จึงจะมาดำเนินคดีในศาล เพื่อขอให้ศาลปกครองออกคำสั่งบังคับให้ โดยศาลปกครองมีอำนาจตามกฎหมายที่จะสั่งหรือออกคำสั่งบังคับให้ได้ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๓)^๙ ซึ่งศาลมีอำนาจสั่งให้ใช้เงินหรือให้ส่งมอบทรัพย์สินหรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ โดยจะกำหนดระยะเวลาและเงื่อนไขอื่นๆ ไว้ด้วยก็ได้

๔.๓ เงื่อนไขเกี่ยวกับระยะเวลาในการฟ้องคดี ในการฟ้องคดีปกครอง นอกจากจะต้องพิจารณาเงื่อนไขการเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีและเงื่อนไขเกี่ยวกับคำขอบังคับแล้ว ยังมีเงื่อนไขที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่ต้องคำนึงถึงคือ เงื่อนไขเกี่ยวกับระยะเวลาในการฟ้องคดี โดยระยะเวลาในการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองกฎหมายได้กำหนดไว้เป็นกรณีเฉพาะตามมาตรา ๕๑^{๑๐} ซึ่งกำหนดว่า “การฟ้องคดีตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง ... (๔) ให้ยื่นฟ้องภายในห้าปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีแต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี” โดยระยะเวลาในการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองจะต้องพิจารณาว่าเหตุแห่งการฟ้องคดีเกิดขึ้นเมื่อใด และผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ใด เช่น การนับระยะเวลาการฟ้องคดีเกี่ยวกับสัญญาสัมปทาน การฟ้องขอให้ชำระค่าเสียหายอันเนื่องมาจากผู้ให้สัมปทานสั่งระงับการดำเนินการตามสัญญาสัมปทาน ถือว่าผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้รับสัมปทานรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้รับทราบคำสั่งระงับการดำเนินการตามสัญญาสัมปทานนั้นแล้ว

๕. เขตอำนาจศาลในการพิจารณาคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองเป็นคดีปกครองประเภทหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับการมีนิติสัมพันธ์โดยการตกลงของคู่กรณีสองฝ่ายที่จะผูกพันกันซึ่งไม่ใช่ลักษณะของการกระทำนิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียว ดังเช่นการออกคำสั่งทางปกครอง หรือการออกกฎ แต่เป็นรูปแบบของนิติสัมพันธ์ที่เอกชนเข้าไปผูกพันตนโดยสมัครใจกับหน่วยงานทางปกครองในรูปแบบของ “สัญญา” ดังนั้นเมื่อมีข้อพิพาทหรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ของคู่สัญญาทางปกครองเกิดขึ้นคดีพิพาทดังกล่าวจึงอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง^{๑๑} การฟ้องคดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง จึงต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดไว้ เช่น

^๙พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๗๒ “ในการพิพาทคดี ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดคำสั่งบังคับอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้ ... (๓) สั่งให้ใช้เงินหรือให้ส่งมอบทรัพย์สินหรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการโดยจะกำหนดระยะเวลาและเงื่อนไขอื่น ๆ ไว้ด้วยก็ได้ ในกรณีที่มีการฟ้องเกี่ยวกับการทะเลาะเบาะแว้งหรือความรับผิดชอบของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือการฟ้องเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง”

^{๑๐}พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๑

^{๑๑}พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง “ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้ ... (๔) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง”

เงื่อนไขเกี่ยวกับการฟ้องคดีปกครองตามมาตรา ๔๒ เงื่อนไขเกี่ยวกับคำขอซึ่งจะต้องเป็นคำขอที่ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดค่าบังคับได้ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๓) ตลอดจนเงื่อนไขในเรื่องระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ เป็นต้น

เมื่อมีการกำหนดระยะเวลาในการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองไว้โดยเฉพาะแล้วจึงไม่ใช่หลักทั่วไปในเรื่องกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองตามมาตรา ๔๙^{๑๑} ที่กำหนดให้ยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ดังนั้น การพิจารณาว่าสัญญาใดจะเป็นสัญญาทางปกครองหรือไม่นั้นจึงมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง เพราะหากสัญญาใดมีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครองแล้วย่อมต้องปรับใช้กฎหมายปกครองเป็นหลัก ซึ่งบางกรณีไม่อาจที่จะนำหลักกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยนิติกรรมสัญญามาปรับใช้กับสัญญาทางปกครองได้ และหากมีข้อพิพาทหรือข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองเกิดขึ้น ไม่ว่าจะเป็นการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนเสียหายหรือการยุติข้อโต้แย้ง ซึ่งหากต้องมีการบังคับเกี่ยวกับสัญญา คู่สัญญาหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องก็ต้องใช้สิทธิทางศาล โดยการฟ้องคดีต่อศาลที่มีเขตอำนาจในการพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ซึ่งก็คือศาลปกครองนั่นเอง



บทสรุป

แม้ว่าสัญญาทางปกครองจะมีลักษณะความผูกพันแห่งสัญญาตามหลักกฎหมายแพ่ง แต่เมื่อพิจารณาในเรื่องผลของสัญญาทางปกครองแล้วจะเห็นได้ว่ามีข้อแตกต่างจากสัญญาทางแพ่ง โดยเหตุที่สัญญาทางปกครองนั้นคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครอง และวัตถุประสงค์ของสัญญาก็เป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ การทำสัญญาทางปกครองจึงมิใช่เพียงการแสดงเจตนาโดยความสมัครใจของคู่สัญญาที่มีผลตามหลักกฎหมายแพ่งเท่านั้น แต่หากเป็นการดำเนินการเพื่อให้สัญญาทางปกครองเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของฝ่ายปกครอง ดังนั้นฝ่ายปกครองจึงสามารถใช้สิทธิพิเศษแห่งอำนาจเหนือคู่สัญญา ในการที่จะเลิกสัญญา หรือสั่งให้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงสัญญาโดยฝ่ายเดียวได้ หากการกระทำเช่นนี้เป็นไปเพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวม แต่อย่างไรก็ตาม ไม่ว่าจะเป็นสัญญาทางปกครองหรือสัญญา

^{๑๑}พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๙ “การฟ้องคดีปกครองจะต้องยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี หรือนับแต่วันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดและไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือได้รับแต่เป็นคำชี้แจงที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่มีเหตุผล แล้วแต่กรณี เว้นแต่จะมีบทกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น”



ทางแพ่งต่างก็ถือเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการปฏิบัติการกิจของฝ่ายปกครองให้บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์อันจะเป็นประโยชน์ต่อสังคมในการจัดทำบริการสาธารณะต่อไป **๑**

เอกสารอ้างอิง

- นันทวัฒน์ บรมานันท์. “สัญญาทางปกครอง”, กรุงเทพฯ : วิญญูชน, ๒๕๕๖.
- มานิตย์ จุมปา. “คำอธิบายกฎหมายปกครองว่าด้วยการกระทำทางปกครองและการควบคุมการกระทำทางปกครอง เล่ม ๑”. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๕๙.
- มานิตย์ จุมปา. คู่มือศึกษาวิชากฎหมายปกครอง, กรุงเทพฯ : วิญญูชน, ๒๕๕๖.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. “ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง : หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง” พิมพ์ครั้งที่ ๓, กรุงเทพฯ : วิญญูชน. ๒๕๕๙.
- เอกสารทางวิชาการ เรื่อง “คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง” สำนักพัฒนาระบบงานคดีปกครอง สำนักงานศาลปกครอง (มกราคม ๒๕๕๑)
- พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒
- พิชมา จิตรมหีมา “ข้อความคิดและหลักกฎหมายเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง”
<http://www.lawreform.go.th>

