

## สัญญาทางแพ่งที่ควรเป็นสัญญาทางปกครอง

### Civil Contracts That Should be Administrative Contracts

ชัชฎา หมั่นถนอม<sup>1,\*</sup>

Chidsanucha Manthanom<sup>1,\*</sup>

<sup>1</sup> ปร.ด. (รัฐประศาสนศาสตร์), ศึกษานิเทศก์ชำนาญการพิเศษ, สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษายะลา;

Ph.D. (Public Administration), Study Supervisor, Senior Professional Level, The Secondary Educational Service Area Office Yala; email: joemajor5931@gmail.com

\* Corresponding author email: joemajor5931@gmail.com

#### บทคัดย่อ

บทความวิชาการฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ในการนำเสนอแนวคิดเรื่องการพิจารณาลักษณะของสัญญาทางแพ่งที่ควรจะเป็นสัญญาทางปกครอง การที่รัฐร่วมมือกับเอกชนเพื่อจัดทำบริการหรือโครงการสาธารณะนั้นสิ่งที่สำคัญคือ “สัญญา” ซึ่งเป็นข้อตกลงระหว่างบุคคล 2 ฝ่ายหรือหลายฝ่ายเพื่อให้เกิดนิติกรรมขึ้น จะต้องมีการกำหนดวัตถุประสงค์ของสัญญาซึ่งแสดงให้เห็นถึงเจตนา และเงื่อนไขต่าง ๆ ของสัญญาที่เป็นการปฏิบัติของคู่สัญญาเพื่อให้บรรลุผลแห่งสัญญา คู่สัญญาทางปกครองนั้น ฝ่ายหนึ่งเป็นองค์กรของรัฐหรือหน่วยงานทางปกครองที่ต้องการทำสัญญากับบุคคลหรือองค์กรเอกชน โดยวัตถุประสงค์หลักในการให้บริการแก่ประชาชนสาธารณะ และการให้บริการสาธารณะ มีสัญญาบางประเภทที่มีวัตถุประสงค์ในการให้บริการแก่ประชาชนสาธารณะโดยตรง แต่ส่งผลโดยอ้อมโดยทั่วไปแล้วเป็นสัญญาทางแพ่งและมีพฤติการณ์บางประการของคู่สัญญาที่เป็นหน่วยงานทางปกครองที่ยังต้องใช้อำนาจตามกฎหมายในการปฏิบัติ เพื่อให้เป็นไปตามสัญญานั้นจึงควรพิจารณาให้เป็นสัญญาทางปกครองด้วยเช่นกัน

**คำสำคัญ:** สัญญาทางแพ่ง; สัญญาทางปกครอง; ลักษณะสัญญาทางปกครอง; มาตราแก้วงเล็บสี่

#### Abstract

The purpose of this academic article is to present the concept of considering the characteristics of contracts that are administrative contracts and civil contracts that should be administrative contracts. When the state cooperates with the private sector to provide public services or projects, what is important is the “contract” which is an agreement between two or more parties to create legal action. The purpose of the contract must be established, which reflects the intent and conditions. of the contract which is the performance of the parties to achieve the results of the contract. The administrative contracting party One side is a government organization or administrative agency. who want to enter into a contract with a private person or organization The main objective is to serve the public interest and provide public services. There are some types of

contracts that do not have the objective of providing services directly to the public interest. But it has an indirect effect. Generally, it is a civil contract and there are certain circumstances of the contracting party which is an administrative agency that still has to use legal authority to act in order to comply with that contract. Therefore, it should be considered as an administrative contract as well.

**Keywords:** Civil contract; Administrative contract; Characteristics of administrative contracts; Section nine bracket four

## 1. บทนำ

หน้าที่ของรัฐและความรับผิดชอบของรัฐในการบริหารและดูแลประเทศ การรักษาความสงบเรียบร้อย การรักษาความปลอดภัยของประชาชน รวมถึงการป้องกันอาชญากรรม และการบังคับใช้กฎหมายการบริการสาธารณะในการจัดหาบริการสาธารณะ ทั้งด้านการศึกษา การสาธารณสุข การขนส่งสาธารณะ และการจัดการสาธารณูปโภคอื่น ๆ การส่งเสริมเศรษฐกิจและการพัฒนาเพื่อให้เกิดความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ และสร้างโอกาสในการทำงานให้กับประชาชน การดูแลสังคมในการสนับสนุนและดูแลประชาชนที่อยู่ในกลุ่มเปราะบางไม่ว่าจะเป็นคนจน ผู้สูงอายุ และคนพิการ รวมถึงการจัดหาสวัสดิการสังคม การรักษาสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม การกำกับดูแล การใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน การรักษาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศเพื่อรักษาความสัมพันธ์ที่ดีกับประเทศอื่น ๆ และป้องกันประเทศจากภัยคุกคามภายนอก หน้าที่ต่าง ๆ เหล่านี้ รัฐอาจดำเนินการแต่เพียงฝ่ายเดียวไม่สำเร็จตามเป้าหมายที่วางไว้ต่อประชาชนและประเทศที่ต้องบริหารจัดการให้มีประสิทธิภาพ การจัดทำบริการสาธารณะร่วมกับเอกชน เป็นแนวทางที่รัฐใช้ในการจัดทำบริการหรือโครงการสาธารณะต่าง ๆ โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพลดภาระทางการเงินของรัฐ และส่งเสริมการพัฒนาบริการหรือโครงสร้างพื้นฐาน ให้ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนมากขึ้น ซึ่งมีรูปแบบการร่วมมือระหว่างรัฐและเอกชน ด้านการร่วมลงทุนในการก่อสร้างและดำเนินการ ไม่ว่าจะเป็นถนน ทางด่วน สนามบิน การร่วมลงทุนในการให้บริการในด้านการจัดการน้ำ การจัดเก็บขยะ หรือการให้บริการสุขภาพ การร่วมลงทุนในรูปแบบการเช่า เช่น อาคาร หรือโรงงาน เพื่อดำเนินการและบริหารจัดการบริการ โดยที่รัฐยังคงเป็นเจ้าของทรัพย์สิน การร่วมลงทุนในการพัฒนาพื้นที่ในการพัฒนาโครงการต่าง ๆ เช่น การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษหรือการสร้างเมืองใหม่ โดยแบ่งผลประโยชน์ตามสัดส่วนการลงทุน ความท้าทายที่เกิดขึ้นคือ การควบคุมคุณภาพให้เอกชนดำเนินการอาจทำให้เกิดปัญหาในการควบคุมคุณภาพบริการ ความเป็นธรรมระหว่างรัฐและเอกชนเพื่อป้องกันการเอาเปรียบจากฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง ความยั่งยืนของบริการและโครงการ รวมถึงผลกระทบต่อสังคมและสิ่งแวดล้อม การจัดทำบริการสาธารณะร่วมกับเอกชนเป็นแนวทางที่สามารถนำไปสู่การพัฒนาอย่างมีประสิทธิภาพ หากมีการบริหารจัดการและควบคุมอย่างเหมาะสม (วิจิตร ศรีสอาน, 2560)

การที่รัฐร่วมมือกับเอกชนเพื่อจัดทำบริการหรือโครงการสาธารณะนั้นสิ่งที่สำคัญคือ “สัญญา” และมีหลายกรณีที่มีปัญหาเกิดขึ้น ไม่ว่าจะเป็นเกิดจากความซับซ้อนของสัญญา ความแตกต่างในความเข้าใจของคู่สัญญาหรือความไม่ชัดเจนในข้อกำหนดต่าง ๆ ในการตีความสัญญา เกิดจากการที่คู่สัญญามีความเห็นต่างกันเกี่ยวกับความหมายของข้อกำหนดหรือเงื่อนไขในสัญญา ทำให้เกิดความขัดแย้งในการปฏิบัติตามสัญญา การไม่ปฏิบัติตามสัญญาเกิดขึ้นเมื่อฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขหรือข้อกำหนดที่ระบุในสัญญา เช่น การส่งมอบงานที่ล่าช้า หรือการไม่ปฏิบัติตาม

มาตรฐานที่กำหนด การยกเลิกหรือเปลี่ยนแปลงสัญญา การชดเชยความเสียหาย การปฏิเสธการชำระเงิน การใช้สิทธิตามสัญญา ซึ่งสัญญาที่รัฐทำกับเอกชนมีทั้งสัญญาทางแพ่งและสัญญาทางปกครอง และการพิจารณาว่าสัญญานั้นเป็นสัญญาประเภทใด มีผลต่อการโต้แย้งของสัญญาและมีผลต่อการฟ้องร้องคดีเกี่ยวกับสัญญาในศาลเกี่ยวกับลักษณะของสัญญา เขตอำนาจศาล วิธีการพิจารณาคดี การเยียวยา และขั้นตอนการฟ้องต่อศาล หากเป็นสัญญาทางแพ่งซึ่งทั้งสองฝ่ายมีสิทธิและหน้าที่เท่าเทียมกันจะมีสิทธิฟ้องต่อศาลยุติธรรม และหากเป็นสัญญาทางปกครองซึ่งเป็นสัญญาที่มีหน่วยงานของรัฐเป็นคู่สัญญาและมีอำนาจเหนือว่าเอกชนจะมีสิทธิฟ้องศาลปกครอง ดังนั้น การพิจารณาว่าสัญญาที่มีคู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายหนึ่งเป็นรัฐหรือหน่วยงานทางปกครองเป็นสัญญาประเภทใดนั้น เป็นปัญหาการตีความสัญญาซึ่งในบางกรณีแม้ว่าจะเป็นสัญญาทางแพ่งตามกฎหมาย แต่ควรมีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครอง เนื่องจากมีความเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์สาธารณะหรือภารกิจของรัฐ ในบางประเทศสัญญาการจัดซื้อจัดจ้างระหว่างรัฐและเอกชนถูกจัดให้เป็นสัญญาทางปกครอง เนื่องจากเป็นการดำเนินการเพื่อสาธารณประโยชน์ แต่ในประเทศไทยสัญญาการจัดซื้อจัดจ้างอาจยังคงถูกพิจารณาว่าเป็นสัญญาทางแพ่งภายใต้หลักเกณฑ์ของกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2556)

## 2. เนื้อหาจากการทบทวนวรรณกรรม

### 2.1 ความหมายของสัญญา

สัญญา มีความหมายตามพจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 หมายความว่า (1) ข้อตกลงระหว่างบุคคล 2 ฝ่ายหรือหลายฝ่ายเพื่อให้เกิดนิติกรรมขึ้น (2) ข้อตกลงกัน คำมั่น เช่น เขาให้สัญญาว่าจะมาหาพรุ่งนี้ (3) ความจำ เป็นชั้น 1 ในชั้น 5 คือ รูป เวทนา สัญญา สังขาร วิญญาณ (4) ให้คำมั่น รับปาก ทำความตกลงกัน เช่น แม่สัญญากับลูกว่าถ้าสอบได้ที่ 1 จะให้รางวัล และศนันท์ภรณ์ โสทธิพันธ์ (2558) ให้ความหมายว่า สัญญา หมายถึง นิติกรรมสองฝ่ายหรือหลายฝ่ายที่เกิดจากการแสดงเจตนาเสนอ สอนองต้องตรงกันของบุคคลตั้งแต่สองฝ่ายขึ้นไป ที่มุ่งจะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง สงวนหรือระงับนิติสัมพันธ์ ซึ่งสัญญาจะเกิดขึ้นได้จะต้องมีคู่สัญญาอย่างน้อยสองฝ่าย โดยมีการกำหนดวัตถุประสงค์ของสัญญาซึ่งแสดงให้เห็นถึงเจตนาและเงื่อนไขต่าง ๆ ของสัญญาที่เป็นการปฏิบัติของคู่สัญญาเพื่อให้บรรลุผลแห่งสัญญานั้น

### 2.2 ความหมายของสัญญาทางปกครอง

สัญญาทางปกครอง มีความหมายตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 บัญญัติว่า สัญญาทางปกครอง หมายความว่า สัญญาที่คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐ และมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคหรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งสัญญาทางปกครองเป็นเครื่องมือสำคัญที่หน่วยงานของรัฐใช้ในการบริหารจัดการและดำเนินการตามนโยบายเพื่อประโยชน์สาธารณะ สัญญาประเภทนี้มีความแตกต่างจากสัญญาทั่วไปในหลายด้าน ทั้งในเรื่องของคู่สัญญา วัตถุประสงค์ ความสัมพันธ์ สิทธิและหน้าที่ การแก้ไขยกเลิก และการระงับข้อพิพาท การศึกษาและทำความเข้าใจลักษณะของสัญญาทางปกครองจึงเป็นสิ่งสำคัญสำหรับผู้ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการนี้ และลักษณะของคู่สัญญาในสัญญาทางปกครอง ต้องมีหน่วยงานของรัฐอย่างน้อยฝ่ายหนึ่งเป็นคู่สัญญา เช่น กระทรวง กรม องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น หรือรัฐวิสาหกิจ อีกฝ่ายหนึ่งอาจเป็นบุคคลธรรมดา บริษัท หรือหน่วยงานของรัฐอื่น การมีหน่วยงานของรัฐเป็นคู่สัญญาทำให้สัญญามี

ลักษณะเฉพาะและมีความสำคัญในการดำเนินการตามนโยบายของรัฐซึ่งมีความสำคัญ การให้บริการสาธารณะ สัญญาทางปกครองช่วยให้รัฐสามารถจัดหาหรือจัดการบริการสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น การจัดการระบบขนส่ง การจัดการสิ่งแวดล้อม หรือการจัดการระบบสาธารณสุขประเภทต่าง ๆ การส่งเสริมความร่วมมือเป็นวิธีที่รัฐสามารถร่วมมือกับเอกชนในการพัฒนาประเทศหรือโครงการต่าง ๆ ที่มีผลประโยชน์ต่อประชาชน การบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพช่วยให้รัฐสามารถจัดการและควบคุมการดำเนินงานของภาคเอกชนที่เข้ามามีส่วนร่วมในโครงการต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ การประกันความโปร่งใสและความยุติธรรมช่วยให้มีการกำหนดเงื่อนไขที่ชัดเจน และมีการกำกับดูแลในการดำเนินงาน (ประเสริฐ เสถียรไทย, 2560)

### 2.3 ประเภทของสัญญาทางปกครอง

นอกจากประเภทของสัญญาที่เป็นไปตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณา คดีปกครอง พ.ศ. 2542 คือ สัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ สัญญาจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคและสัญญาแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติแล้ว สัญญาที่มีข้อกำหนดในสัญญาซึ่งมีลักษณะพิเศษที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐ เพื่อให้การใช้อำนาจทางปกครองหรือการนำเนินกิจการทางปกครอง ซึ่งก็คือการบริการสาธารณะบรรลุผล ลักษณะของสัญญาประเภทนี้อธิบายได้ว่า สัญญาต้องมีวัตถุประสงค์ เพื่อการบริการสาธารณะ และมีเนื้อหาในสัญญาว่าคู่สัญญาฝ่ายหน่วยงานทางปกครองนั้นจะต้องมีการกำหนดในสัญญา หรือมีลักษณะของการแสดงให้เห็นถึงการมีเอกสิทธิ์เหนือกว่าคู่สัญญาเอกชน ซึ่งไม่อาจพบได้ในสัญญาทางแพ่ง ทั้งนี้การมีเอกสิทธิ์ที่เหนือกว่านั้นก็เพื่อประโยชน์ของส่วนรวม สัญญาทางปกครองโดยสภาพ ลักษณะของสัญญาประเภทนี้ไม่ได้มีกฎหมายกำหนดไว้ชัดเจนว่าเป็นสัญญาทางปกครองตามกฎหมาย แต่ด้วยสภาพหรือลักษณะของสัญญาเอง มีอาจเป็นสัญญาทางแพ่ง โดยพิจารณาถึงการทำสัญญาของคู่สัญญาที่เข้ามาร่วม หรือมาดำเนินการบริการสาธารณะ จึงเป็นสัญญาที่เกี่ยวข้องกับการบริการสาธารณะ ไม่ว่าจะรัฐจะให้เอกชนมาจัดทำร่วมกันหรือจัดทำแทนหรือสัญญาที่รัฐมีเอกสิทธิ์เหนือกว่าคู่สัญญาในเนื้อหาของสัญญานั้น ๆ เพื่อให้การบริการสาธารณะบรรลุผล (นิรัชรา พงศ์อาจารย์, 2562)

สัญญาสัมปทาน มีลักษณะสำคัญของสัญญา คือ การให้สิทธิพิเศษแก่ผู้รับสัมปทานในการประกอบกิจการหรือใช้ทรัพยากรในพื้นที่หรือประเภทกิจการที่ระบุในสัญญา ซึ่งรัฐยังคงเป็นเจ้าของทรัพยากรหรือกิจการนั้น แต่ให้สิทธิแก่เอกชนเป็นผู้ดำเนินการแทน มีระยะเวลาที่กำหนดไว้แน่นอน อาจเป็นระยะเวลาสั้นหรือยาวขึ้นอยู่กับลักษณะของกิจการหรือทรัพยากรที่ให้สัมปทาน เมื่อหมดอายุสัมปทาน ทรัพยากรหรือกิจการนั้นต้องกลับคืนสู่รัฐ ค่าตอบแทนหรือผลประโยชน์ที่รัฐได้รับ ผู้รับสัมปทานต้องชำระค่าตอบแทนให้แก่รัฐตามที่กำหนดในสัญญา เช่น ค่าเช่าหรือส่วนแบ่งรายได้จากกิจการ เพื่อให้รัฐได้รับผลประโยชน์ที่เหมาะสม โดยเอกชนเก็บค่าบริการจากประชาชนผู้ใช้บริการนั้น (วีระยุทธ กาญจน์ชูฉัตร, 2560)

สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ มีลักษณะสำคัญของสัญญา คือ การให้เอกชนมีส่วนร่วมในการให้บริการสาธารณะในกรณีของรัฐอาจไม่มีทรัพยากรเพียงพอ หรือเห็นว่าทำให้เอกชนจัดการจะมีประสิทธิภาพมากกว่า รัฐจะทำสัญญากับเอกชนเพื่อให้ดำเนินการบริการสาธารณะแทน แต่ควบคุมโดยรัฐ แม้ว่าเอกชนจะเป็นผู้ดำเนินการ เพื่อให้มั่นใจว่าบริการนั้นจะเป็นไปตามมาตรฐานและเงื่อนไขที่กำหนด รวมถึงไม่ละเมิดสิทธิของประชาชน โดยเอกชนลงทุนในการจัดทำโครงสร้างพื้นฐานหรือการให้บริการสาธารณะก่อน แล้วจึงได้รับค่าตอบแทนจากรัฐในภายหลัง หรืออาจได้สิทธิในการเก็บค่าบริการจากผู้ใช้บริการ (ศักดา ธนิตกุล, 2561)

สัญญาจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค มีลักษณะสำคัญของสัญญา คือ การจัดทำโครงสร้างพื้นฐานซึ่งเอกชน มีหน้าที่ในการก่อสร้างหรือปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐาน เช่น ถนน สะพาน ไฟฟ้า ประปา หรือระบบขนส่ง ซึ่งสิ่งเหล่านี้

จำเป็นต่อสาธารณชน และเป็นสิ่งที่รัฐต้องจัดให้มีเพื่อความสะดวกสบายของประชาชน อาจให้สิทธิในการจัดเก็บค่าธรรมเนียมการใช้บริการ หรือผลประโยชน์อื่นแก่เอกชนเป็นการตอบแทน (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2559)

สัญญาแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ มีลักษณะสำคัญของสัญญา คือ เป็นสัญญาที่รัฐหรือหน่วยงานของรัฐทำกับบุคคลธรรมดาหรือเอกชน เพื่อให้สิทธิในการใช้หรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ เช่น ป่าไม้ แร่ น้ำมัน หรือทรัพยากรอื่น ๆ ที่เป็นสมบัติของชาติ โดยมักมีเงื่อนไขที่กำหนดว่าผู้ได้รับสิทธิต้องดำเนินการตามข้อกำหนดของรัฐ เพื่อให้เกิดประโยชน์ทั้งต่อรัฐและประชาชน และต้องคำนึงถึงการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม (วีระยุทธ กาญจน์ชูฉัตร, 2560)

## 2.4 ลักษณะของสัญญาทางปกครอง

มาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 สัญญาทางปกครอง เป็นประเภทของสัญญาที่เกิดขึ้นระหว่างองค์กรของรัฐหรือหน่วยงานทางปกครองกับบุคคลหรือองค์กรอื่น ๆ ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้บริการสาธารณะหรือตอบสนองความต้องการของสังคม สัญญาทางปกครองมีลักษณะเฉพาะที่แตกต่างจากสัญญาทั่วไปในหลายด้าน ดังนี้

1) คู่สัญญา ฝ่ายหนึ่งเป็นองค์กรของรัฐหรือหน่วยงานทางปกครอง หน่วยงานของรัฐหรือองค์กรทางปกครองเป็นฝ่ายที่ต้องการทำสัญญากับบุคคลหรือองค์กรเอกชนเพื่อดำเนินการบริการสาธารณะ ซึ่งเรียกว่าคู่สัญญา ลักษณะของสัญญาทางปกครองประกอบด้วยสองฝ่ายหลัก คือ ฝ่ายปกครองและฝ่ายเอกชน ฝ่ายปกครอง เป็นหน่วยงานของรัฐหรือองค์กรที่มีอำนาจทางการปกครอง เช่น รัฐบาลส่วนกลาง รัฐบาลท้องถิ่น หน่วยงานรัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรอิสระที่มีบทบาทในการจัดการหรือให้บริการสาธารณะ มีวัตถุประสงค์ในการทำสัญญาเพื่อให้บริการสาธารณะหรือดำเนินการในกิจการของรัฐที่เป็นประโยชน์ต่อสังคมโดยรวม มีอำนาจในการออกข้อกำหนดและควบคุมการดำเนินงานตามสัญญา รวมถึงการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้อง ฝ่ายเอกชน อาจเป็นบุคคลธรรมดา บริษัท หรือองค์กรที่มีความเชี่ยวชาญในด้านต่าง ๆ เช่น การก่อสร้าง การบริการ หรือการจัดการ เข้าร่วมสัญญา เพื่อให้บริการหรือดำเนินการในโครงการที่ฝ่ายปกครองกำหนด โดยมีการกำหนดเงื่อนไขและข้อตกลงที่ชัดเจน มีหน้าที่ในการปฏิบัติตามข้อกำหนดและเงื่อนไขที่ระบุในสัญญา รวมถึงการรายงานและตอบสนองต่อข้อกำหนดจากฝ่ายปกครอง ในการทำสัญญาทางปกครอง ทั้งสองฝ่ายจะต้องมีการเจรจาและตกลงเงื่อนไขที่เป็นธรรมและเป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ โดยฝ่ายปกครองจะต้องมีการควบคุมและตรวจสอบการดำเนินงานของฝ่ายเอกชนให้เป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนด เพื่อให้การให้บริการสาธารณะเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและโปร่งใส

ตัวอย่างและกรณีศึกษาสัญญาทางปกครอง (ศาลปกครอง, 2566)

สัญญาจ้างเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยโดยจ้างผู้ฟองคิตที่ 1 ในตำแหน่ง นักวิจัยชำนาญการ หน่วยแปรรูปผลิตภัณฑ์ทางเภสัชกรรม ฝ่ายกระบวนการผลิตและแปรรูป สถาบันค้นคว้าและพัฒนาผลิตภัณฑ์อาหาร จ้างผู้ฟองคิตที่ 2 เป็นพนักงานมหาวิทยาลัย ตำแหน่งนักวิจัยชำนาญการพิเศษ หน่วยสารอาหาร ฝ่ายเคมีและกายภาพอาหาร สถาบันค้นคว้าและพัฒนาผลิตภัณฑ์อาหาร และจ้างผู้ฟองคิตที่ 3 เป็นพนักงานมหาวิทยาลัย ตำแหน่งช่างไฟฟ้าชำนาญงาน ฝ่ายวิศวกรรมสถาบันค้นคว้าและพัฒนาผลิตภัณฑ์อาหาร สังกัดมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1) เป็นสัญญาที่ให้การจัดทำบริการสาธารณะของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 บรรลุผล จึงเป็นสัญญาทางปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 576/2566)

สถาบันการพยาบาลศรีสวรินทิรา สภากาชาดไทย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2) เป็นสถาบันอุดมศึกษาด้านการพยาบาล มีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อจัดการศึกษา วิจัย ส่งเสริมและ

พัฒนาวิชาการขั้นสูงด้านการพยาบาลตลอดจนศาสตร์ที่เกี่ยวข้อง ให้บริการวิชาการแก่สังคมและทะนุบำรุง ศิลปวัฒนธรรม ตามพันธกิจของสถาบันอุดมศึกษา ดำรงไว้ซึ่งเอกลักษณ์ของสภาการศึกษาไทยเพื่อประโยชน์ต่อชุมชน และสังคม ซึ่งนำไปสู่การพัฒนาประเทศ ทั้งนี้ตามมาตรา 4 และมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติสถาบันการพยาบาล ศรีสวรินทิรา สภาการศึกษา พ.ศ. 2559 ดังนั้น เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการจัดการศึกษาด้ว การพยาบาล อันถือได้ว่าเป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินกิจการทางปกครอง จึงเป็น หน่วยงานทางปกครองตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เมื่อผู้ฟ้องคดีเป็นบุคลากรประเภทสายสนับสนุนวิชาการ ตำแหน่งนักวิชาการพัสดุได้ทำสัญญาทดลองปฏิบัติงาน บุคลากรของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 สัญญาดังกล่าวจึงมีลักษณะเป็นการให้ผู้ฟ้องคดีเข้าร่วมดำเนินการจัดทำบริการ สาธารณะตามกิจการหรืออำนาจหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 อันเป็นสัญญาทางปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คบ. 2/2566)

จากตัวอย่างแม้กรณีจะต้องประกอบด้วยคู่สัญญาที่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองตาม มาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แล้วการที่จะพิจารณาว่า สัญญานั้น เป็นสัญญาทางปกครองหรือไม่ยังต้องคำนึงถึงวัตถุประสงค์ของสัญญานั้นด้วย

2) วัตถุประสงค์ของสัญญา สัญญาทางปกครองมีวัตถุประสงค์หลักในการให้บริการแก่ประโยชน์ สาธารณะและการให้บริการสาธารณะ ซึ่งผลประโยชน์หรือความสุขสบายที่เกิดขึ้นแก่สังคมหรือชุมชนโดยรวม ครอบคลุมถึงการปรับปรุงคุณภาพชีวิตของประชาชน การส่งเสริมเศรษฐกิจ ความเป็นธรรมทางสังคม การพัฒนา โครงสร้างพื้นฐาน และการปกป้องสิ่งแวดล้อม เช่น การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน การสร้างถนน สะพาน ระบบขนส่ง มวลชน ไฟฟ้า น้ำประปา และโทรคมนาคม การปกป้องสิ่งแวดล้อม การลดมลพิษ การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ และการจัดการขยะ การศึกษาและสุขภาพ การให้บริการด้านการศึกษา และสุขภาพที่เข้าถึงได้สำหรับทุกคน ความ ปลอดภัย การรักษาความสงบเรียบร้อยและการป้องกันอาชญากรรม รวมถึงการให้บริการต่าง ๆ ที่จัดขึ้นโดยรัฐบาล หรือหน่วยงานของรัฐ เพื่อให้ประชาชนได้รับบริการที่จำเป็นสำหรับการดำรงชีวิตและการทำงาน โดยไม่คำนึงถึง ความสามารถทางการเงินของผู้รับบริการ ตัวอย่างของการให้บริการสาธารณะ เช่น การจัดการเรียนการสอนใน โรงเรียนและมหาวิทยาลัยของรัฐ การให้บริการทางการแพทย์ในโรงพยาบาลของรัฐ การป้องกันโรค การส่งเสริม สุขภาพ การจัดระบบขนส่งมวลชน รถเมล์ รถไฟ รถไฟฟ้า การจัดตั้งหน่วยงานตำรวจและหน่วยงานดับเพลิงการ ให้บริการน้ำประปา ไฟฟ้า และการจัดการขยะ การให้บริการสาธารณะเป็นการทำให้ประชาชนได้รับประโยชน์และ ความสะดวกสบายในการดำรงชีวิตประจำวัน และมีส่วนสำคัญในการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน รวมถึงวัตถุประสงค์ ของสัญญาที่จัดให้มีเครื่องมือหรืออุปกรณ์ที่สำคัญหรือจำเป็นต่อการจัดทำบริการสาธารณะให้บรรลุผล

ตัวอย่างและกรณีศึกษาวัตถุประสงค์ของสัญญา (ศาลปกครอง, 2565)

สัญญาประกันการนำรถยนต์ที่ใช้แล้วเข้ามาในราชอาณาจักรเพื่อปรับสภาพแล้วส่งออกกระหว่างกรมการ ค่าต่างประเทศ (ผู้ฟ้องคดี) กับผู้ถูกฟ้องคดี เป็นสัญญาที่มีวัตถุประสงค์ในการสนับสนุนให้มีการสร้างงาน และสร้าง มูลค่าเพิ่มทางการค้า อันเป็นนโยบายของกระทรวงพาณิชย์ในเรื่องการนำรถยนต์ที่ใช้แล้วเข้ามาในราชอาณาจักรเพื่อ ปรับสภาพแล้วส่งออก จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4) แห่งพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 555/2563)

จากกรณีตัวอย่างการพิจารณาถึงวัตถุประสงค์ของสัญญาที่จัดให้มีเครื่องมือหรืออุปกรณ์ที่สำคัญหรือ จำเป็นต่อการจัดทำบริการสาธารณะให้บรรลุผล ยึดโยงกับวัตถุประสงค์หลัก คือ การนำรถยนต์ที่ใช้แล้วเข้ามาใน

ราชอาณาจักร เมื่อการนำเข้ารถยนต์ใช้แล้วเป็นวัสดุที่ตอบสนองต่อวัตถุประสงค์หลักโดยตรง จึงถือว่าเป็นเครื่องมือหรืออุปกรณ์ที่สำคัญหรือจำเป็นต่อการดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์หลักในการจัดทำบริการสาธารณะ

### 3) ข้อกำหนดและเงื่อนไขพิเศษ

ข้อกำหนดและเงื่อนไขของสัญญาทางปกครองมักมีลักษณะเฉพาะที่แตกต่างจากสัญญาทางแพ่ง เช่น การกำหนดการดำเนินการตามระเบียบหรือข้อบังคับทางกฎหมายอำนาจของหน่วยงานรัฐในการจัดการ และบริหารงานสาธารณะ เช่น อำนาจทางกฎหมาย การออกกฎระเบียบ ข้อบังคับ และนโยบายเพื่อกำกับดูแลกิจการต่าง ๆ การบังคับใช้กฎหมายและการกำกับดูแลเพื่อให้แน่ใจว่ามีการปฏิบัติตามกฎระเบียบอย่างเคร่งครัด อำนาจทางการบริหาร การจัดการและกำกับดูแลการดำเนินงานของหน่วยงานและโครงการต่าง ๆ ของรัฐ การควบคุมงบประมาณและการจัดสรรทรัพยากรเพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปตามเป้าหมาย อำนาจในการทำสัญญากับบุคคลหรือองค์กรเอกชน เพื่อให้บริการหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ การกำหนดเงื่อนไขและข้อกำหนดในสัญญา รวมถึงการแก้ไขสัญญาเมื่อมีความจำเป็น อำนาจในการกำกับดูแล การตรวจสอบและประเมินผลการดำเนินงานของหน่วยงานและโครงการต่าง ๆ การจัดการและแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในการดำเนินงานเพื่อให้เป็นไปตามมาตรฐาน อำนาจในการบังคับใช้ การบังคับใช้มาตรการและการลงโทษเมื่อพบการละเมิดกฎระเบียบหรือข้อบังคับ การกำกับดูแลและบังคับใช้กฎหมายเพื่อปกป้องประโยชน์สาธารณะ อำนาจของหน่วยงานรัฐเหล่านี้มีวัตถุประสงค์เพื่อให้การบริหารจัดการและให้บริการสาธารณะเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและโปร่งใส ทั้งนี้เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนและสังคมโดยรวม

ตัวอย่างและกรณีศึกษาข้อกำหนดและเงื่อนไขพิเศษในสัญญาทางปกครอง (ศาลปกครอง, 2565)

สัญญาจ้างบริการระบบเกมสลากระหว่างบริษัท ล. (ผู้ฟ้องคดี) กับสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล (ผู้ถูกฟ้องคดี) มีสาระสำคัญเป็นการจ้างผู้ฟ้องคดีให้ออกแบบจัดหา และติดตั้งระบบเกมสลากระบบจำหน่ายสลาก และระบบสนับสนุนต่าง ๆ โดยในสัญญามีข้อกำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีมีสิทธิบอกเลิกสัญญาก่อนครบกำหนดเวลาได้ ในกรณีที่รัฐบาลมีนโยบายล้มเลิกโครงการหรือมีความจำเป็นต้องล้มเลิกโครงการออกสลากพิเศษแบบเลขท้าย 3 ตัว และ 2 ตัว โดยผู้ถูกฟ้องคดีจะชดเชยการลงทุนบางส่วนให้แก่ผู้ฟ้องคดี และผู้ฟ้องคดีไม่มีสิทธิเรียกค่าเสียหายหรือค่าชดเชยอย่างใดอีก สัญญาจ้างบริการระบบเกมสลากดังกล่าวทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีบอกเลิกสัญญาได้ ด้วยเหตุเพียงว่ารัฐบาลมีนโยบายล้มเลิกโครงการ จึงเป็นสัญญาที่มีข้อสัญญาให้เอกสิทธิ์แก่ฝ่ายปกครองอย่างมากและไม่อาจพบได้ในสัญญาทางแพ่งทั่วไป อันเป็นสัญญาทางปกครอง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.491/2564)

จากกรณีตัวอย่างที่แสดงให้เห็นถึงข้อกำหนดและเงื่อนไขพิเศษในสัญญา คือ ข้อกำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีมีสิทธิบอกเลิกสัญญาก่อนครบกำหนดเวลาได้ ในกรณีที่รัฐบาลมีนโยบายล้มเลิกโครงการหรือมีความจำเป็นต้องล้มเลิกโครงการออกสลากพิเศษแบบเลขท้าย 3 ตัว และ 2 ตัว โดยผู้ถูกฟ้องคดีจะชดเชยการลงทุนบางส่วนให้แก่ผู้ฟ้องคดี และผู้ฟ้องคดีไม่มีสิทธิเรียกค่าเสียหายหรือค่าชดเชยอย่างใดอีก ซึ่งเป็นเอกสิทธิ์ที่เป็นลักษณะเฉพาะของสัญญาทางปกครองที่สอดคล้องกับความสามารถในการแก้ไขและยกเลิกสัญญา คือ ให้ผู้ถูกฟ้องคดีมีสิทธิบอกเลิกสัญญาก่อนครบกำหนดเวลาได้

4) ความสามารถในการแก้ไขและยกเลิกสัญญา หน่วยงานทางปกครองมีสิทธิในการแก้ไขหรือยกเลิกสัญญาได้ในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์สาธารณะ โดยไม่จำเป็นต้องระบุไว้ในสัญญาก็ได้ ซึ่งเป็นสิทธิที่สัญญาทั่วไปไม่สามารถทำได้ เป็นความไม่เท่าเทียมจากธรรมชาติของภารกิจและอำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครองที่ต้องรับผิดชอบในการจัดการและให้บริการสาธารณะ

## 2.5 ลักษณะของสัญญาที่ไม่ใช่สัญญาทางปกครองแต่มีคู่สัญญาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครอง

สัญญาที่มีคู่สัญญาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แต่ไม่มีวัตถุประสงค์ในการให้บริการแก่ประโยชน์สาธารณะและการให้บริการสาธารณะ เช่น สัญญาซื้อขาย สัญญาเช่า เป็นต้น

ตัวอย่างและกรณีศึกษาสัญญาที่ไม่ใช่สัญญาทางปกครองแต่มีคู่สัญญาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครอง (ศาลปกครอง, 2566)

สัญญาซื้อขายครุภัณฑ์ยานพาหนะและขนส่ง แม้สัญญาซื้อขายครุภัณฑ์ยานพาหนะและขนส่ง รถบรรทุก (ดีเซล) ขนาด 6 ตัน 6 ล้อ จะเป็นการจัดซื้อรถยนต์บรรทุกอเนกประสงค์ที่เทศบาลเมืองบ้านพุ่ม (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1) ซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองอาจนำไปใช้สนับสนุนการดำเนินการบริการสาธารณะให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้นบ้างก็ตาม แต่ก็ไม่ได้มีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทานสัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ สัญญาจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือสัญญาแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ หรือเป็นสัญญาที่มีวัตถุประสงค์เป็นการให้ผู้ฟ้องคดีเข้าร่วมจัดทำบริการสาธารณะโดยตรง หรือมีข้อกำหนดพิเศษในสัญญาที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐ ทั้งนี้เพื่อให้การดำเนินกิจการทางปกครองหรือบริการสาธารณะบรรลุผล หรือเป็นสัญญาจัดซื้อหรือจัดหาเครื่องมือสำคัญที่จำเป็นต่อการจัดทำบริการสาธารณะให้บรรลุผล อันจะถือว่าเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ประกอบกับมติของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ 6/2544 เมื่อวันที่ 10 ตุลาคม 2544 และคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 726/2547 (ประชุมใหญ่) สัญญาซื้อขายดังกล่าวจึงเป็นสัญญาซื้อขายทั่วไปและมีลักษณะเป็นสัญญาทางแพ่งที่มีคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 68/2566)

สัญญาเช่าอาคารและสิ่งปลูกสร้างเพื่อประกอบการค้าและที่อยู่อาศัยแม้สัญญาเช่าอาคารพาณิชย์ระหว่างเทศบาลเมืองหนองคาย (ผู้ถูกฟ้องคดี) กับ นาง ส. และบันทึกต่อท้ายสัญญาเช่าระหว่างผู้ถูกฟ้องคดีกับ นาย ณ. จะมีคู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครอง แต่เมื่อวัตถุประสงค์แห่งสัญญาเช่าดังกล่าว เป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีในฐานะเจ้าของอาคารพิพาทให้เอกชนเช่าอาคารและสิ่งปลูกสร้างเพื่อประกอบการค้าและที่อยู่อาศัยตามปกติวิสัยภายใต้ข้อกำหนดตามสัญญา อันเป็นการดำเนินการหารายได้ในทางพาณิชย์กรรมของผู้ถูกฟ้องคดีเท่านั้น นิติสัมพันธ์ในกรณีนี้จึงเป็นการดำเนินกิจการทางแพ่งทั่วไปและมีลักษณะมุ่งผูกพันกันด้วยใจสมัครบนพื้นฐานแห่งความเสมอภาคที่เท่าเทียมกัน ตลอดจนมิได้มีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคหรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ หรือเป็นสัญญาที่หน่วยงานทางปกครองหรือบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐตกลงให้คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งเข้าดำเนินการ หรือเข้าร่วมดำเนินการบริการสาธารณะโดยตรง สัญญาดังกล่าวจึงมีลักษณะเป็นสัญญาทางแพ่ง มิใช่สัญญาทางปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 361/2565)

จากกรณีตัวอย่างแม้สัญญาจะไม่ได้มีวัตถุประสงค์ในการให้บริการแก่ประโยชน์สาธารณะและการให้บริการสาธารณะ ตลอดจนมิได้มีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่าเป็นการดำเนินการหารายได้ในทางพาณิชย์กรรมของผู้ถูกฟ้องคดี คือ หน่วยงานทางปกครองเท่านั้น นิติสัมพันธ์ในกรณีนี้จึงเป็นการดำเนินกิจการทางแพ่งทั่วไปและมีลักษณะมุ่งผูกพันกันด้วยใจสมัครบนพื้นฐานแห่งความเสมอภาคที่เท่าเทียมกัน อย่างไรก็ตาม เมื่อหน่วยงานทางปกครองเป็นคู่สัญญาแล้ว ไม่ว่าจะเป็สัญญาทางแพ่งหรือสัญญาทางปกครอง



ในกระบวนการจัดซื้อหรือจัดจ้างหรือการเบิกจ่ายหรือการรับเงินคู่สัญญา จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายเฉพาะที่เกี่ยวข้องและกำกับอยู่เสมอ

## 2.6 ข้อสังเกต

ข้อสังเกตประการที่หนึ่ง การดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานทางปกครองต้องดำเนินการตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ซึ่งกำหนดกระบวนการซื้อหรือจ้างไว้ในหมวด 2 ตั้งแต่ข้อ 21 ถึงข้อ 91 กำหนดให้มีขั้นตอน ดังนี้

1) การจัดทำร่างขอบเขตของงานหรือรายละเอียดคุณลักษณะเฉพาะของพัสดุที่จะซื้อหรือจ้าง รวมทั้งกำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาคัดเลือกข้อเสนอ

2) จัดทำรายงานขอซื้อหรือขอจ้าง

3) วิธีการซื้อหรือจ้าง

3.1) วิธีประกาศเชิญชวนทั่วไป

3.2) วิธีคัดเลือก

3.3) วิธีเฉพาะเจาะจง

หมวด 5 การทำสัญญาและหลักประกัน กำหนดให้เมื่อมีการทำสัญญาแล้ว ยังต้องมีการยื่นหลักประกันสัญญา คือ เมื่อเอกชนเข้าทำสัญญากับหน่วยงานทางปกครองด้วยวิธีการข้างต้นแล้วไม่ว่าสัญญานั้นจะเป็นสัญญาทางแพ่ง หรือสัญญาทางปกครองก็ตาม ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 กำหนดให้คู่สัญญาฝ่ายเอกชนวางหลักประกันการเสนอราคา ตามข้อ 166 เพื่อประกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นจากกรณีที่ผู้ยื่นข้อเสนอ ผู้เสนอราคา หรือผู้ให้บริการไม่ปฏิบัติตามกระบวนการซื้อหรือจ้าง หรือการจ้างออกแบบหรือควบคุมงานก่อสร้าง และยังต้องวางหลักประกันสัญญาตามข้อ 167 ของระเบียบข้างต้น ซึ่งหลักประกันดังกล่าวมีเจตนาบังคับให้คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งที่เป็นเอกชนต้องปฏิบัติตามกระบวนการซื้อหรือจ้างเท่านั้น ซึ่งเป็นระเบียบที่แสดงถึงความไม่เท่าเทียมกันของคู่สัญญาและบังคับใช้ทุกสัญญาของหน่วยงานทางปกครอง

ข้อสังเกตประการที่สอง การจ่ายเงินตามสัญญานั้นหน่วยงานทางปกครองต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ โดยกำหนดเป็นระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ ตามหมวดที่ 2 การซื้อหรือจ้าง ส่วนที่ 1 บททั่วไป ข้อ 18 กำหนดว่า ในกรณีที่มีการซื้อหรือจ้างเพื่อจัดทำพัสดุเอง ให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐแต่งตั้ง ผู้ควบคุมรับผิดชอบในการจัดทำเองนั้น และแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจการปฏิบัติงานโดยมีคุณสมบัติ และหน้าที่เช่นเดียวกับคณะกรรมการตรวจรับพัสดุ เว้นแต่หน่วยงานของรัฐที่กำหนดให้มีผู้รับผิดชอบ โดยเฉพาะอยู่แล้ว ข้อ 19 กำหนดว่า หน่วยงานของรัฐแห่งใดประสงค์จะซื้อหรือจ้างให้กับหน่วยงานของรัฐแห่งอื่น ให้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และรายละเอียดการดำเนินการซื้อหรือจ้าง ซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วย ประเภทหรือชนิดของพัสดุที่ต้องการซื้อหรือจ้าง วิธีการซื้อหรือจ้าง และการทำสัญญาหรือข้อตกลง เป็นหนังสือเสนอต่อคณะกรรมการนโยบายเพื่อขอความเห็นชอบ และเมื่อได้รับความเห็นชอบแล้ว ให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการตามวิธีการที่กำหนดต่อไป วรรคสอง ในกรณีที่เห็นสมควร คณะกรรมการนโยบายอาจประกาศกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และรายละเอียดการดำเนินการซื้อหรือจ้างตามวรรคหนึ่ง เพื่อให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติก็ได้ ข้อ 20 กำหนดว่า การแบ่งซื้อหรือแบ่งจ้างโดยลดวงเงินที่จะซื้อหรือจ้างในครั้งเดียวกันเพื่อให้วิธีการซื้อหรือจ้างหรืออำนาจในการสั่งซื้อจ้างเปลี่ยนแปลงไป จะกระทำมิได้ วรรคสอง กรณีใดจะเป็นการแบ่งซื้อหรือแบ่งจ้างให้พิจารณาถึงวัตถุประสงค์ในการซื้อหรือจ้างครั้งนั้น และความคุ้มค่าของทางราชการเป็นสำคัญ และได้กำหนด

กระบวนการจัดซื้อจัดจ้างในระเบียบเดียวกัน ตั้งแต่ข้อ 21 ถึงข้อ 201 ถึงแม้การออกระเบียบข้างต้นมีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่ขั้นตอนต่าง ๆ ในระเบียบเป็นส่วนที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการก่อสร้าง สัญญา กล่าวคือ เมื่อหน่วยงานทางปกครองต้องการจัดซื้อวัสดุสำนักงานกับเอกชนต้องดำเนินการตามระเบียบขั้นตอน ส่วนที่รัฐมีข้อได้เปรียบเอกชนคือ การตกลงวันชำระเงินซึ่งโดยการซื้อขายระหว่างเอกชนกับเอกชนพฤติการณ์คือ รับของแล้วจ่ายเงินในขณะนั้น แต่หากหน่วยงานของรัฐซื้อกับเอกชนการเบิกจ่ายเงินต้องใช้เวลาในการดำเนินการตามระเบียบทุกครั้ง ซึ่งอาจจะเป็นกรณีเดียวกับการให้เครดิตระหว่างเอกชนกับเอกชน แต่โดยพฤติการณ์แล้วหากหน่วยงานทางปกครองเบิกจ่ายไม่ทันตามที่ตกลงกันในสัญญาก็จะอ้างระเบียบในการเบิกจ่ายติดขัด ซึ่งเป็นความไม่เท่าเทียมระหว่างคู่สัญญา และอีกประการหนึ่ง ถึงแม้การจัดซื้อวัสดุสำนักงานไม่ได้มีวัตถุประสงค์เป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะและการให้บริการสาธารณะโดยตรง แต่วัสดุสำนักงานเหล่านั้น ต้องใช้ในการดำเนินงานเพื่อประโยชน์สาธารณะและการให้บริการสาธารณะโดยอ้อม ซึ่งสุดท้ายแล้วก็ไปเพื่อประโยชน์สาธารณะและการให้บริการสาธารณะ ประเด็นต่อมา ลักษณะของสัญญาดังกล่าวมิได้เป็นการตกลงในการก่อสร้างสัญญาเพื่อตัวเจ้าหน้าที่ แต่ที่ลงนามในสัญญาเป็นการลงนามแทนหน่วยงานทางปกครองตามหน้าที่

ข้อสังเกตประการที่สาม การรับเงินของหน่วยงานทางปกครองต้องดำเนินการตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการเบิกเงินจากคลัง การรับเงิน การจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน และการนำเงินส่งคลัง พ.ศ. 2562 ข้อ 101 กำหนดว่า เงินทั้งปวงที่อยู่ในความรับผิดชอบของส่วนราชการให้นำส่งหรือนำฝากคลังภายในกำหนดเวลา ดังต่อไปนี้ (1) เช็ค หรือเอกสารแทนตัวเงินอื่นให้นำส่งหรือนำฝากในวันที่ได้รับหรืออย่างช้าภายในวันทำการถัดไป (2) เงินรายได้แผ่นดินที่ได้รับเป็นเงินสดให้นำส่งอย่างน้อยเดือนละหนึ่งครั้ง แต่ถ้าส่วนราชการใดมีเงินรายได้แผ่นดินเก็บรักษาในวันใดเกินหนึ่งหมื่นบาท ก็ให้นำเงินส่งโดยด่วนแต่อย่างช้าต้องไม่เกินสามวันทำการถัดไป (3) เงินรายได้แผ่นดินที่รับด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ (e-Payment)ให้นำส่งภายในระยะเวลาที่กระทรวงการคลังกำหนด (4) เงินเบิกเกินส่งคืน หรือเงินเหลือจ่ายปีเก่าส่งคืนให้นำส่งภายในสิบห้าวันทำการนับแต่วันรับเงินจากคลัง หรือนับแต่วันที่ได้รับคืน (5) เงินนอกงบประมาณที่รับเป็นเงินสดให้นำฝากคลังอย่างน้อยเดือนละหนึ่งครั้ง แต่สำหรับเงินที่เบิกจากคลังเพื่อรอการจ่ายให้นำฝากคลังภายในสิบห้าวันทำการนับแต่วันรับเงินจากคลัง ในการรับเงินค่าเช่าต่าง ๆ ตามสัญญา ผลประโยชน์ มิได้ตกอยู่ที่ผู้มีหน้าที่ลงนามในสัญญาแต่ตกเป็นรายได้แผ่นดิน แม้สัญญามีได้มีวัตถุประสงค์เป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะและการให้บริการสาธารณะโดยตรง แต่เงินค่าเช่าเหล่านั้นก็ใช้ในการจัดสรรงบประมาณให้หน่วยงานทางปกครองเพื่อประโยชน์สาธารณะและการให้บริการสาธารณะโดยอ้อม ซึ่งสุดท้ายแล้ว ก็เป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะและการให้บริการสาธารณะเช่นกัน

ข้อสังเกตประการที่สี่ ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 กำหนด หมวด 8 การจ้างงาน ส่วนที่ 1 การลงทะเบียนให้ผู้ทำงาน ข้อ 192 กำหนดว่า วรรคหนึ่ง ห้ามหน่วยงานของรัฐก่อนนิติสัมพันธ์กับผู้ทำงานที่ปลัดกระทรวงการคลังได้ระบุชื่อ ไว้ในบัญชีรายชื่อผู้ทำงานและได้แจ้งเวียนชื่อแล้ว เว้นแต่จะได้มีการเพิกถอนการเป็นผู้ทำงาน วรรคสอง การห้ามหน่วยงานของรัฐก่อนนิติสัมพันธ์กับผู้ทำงานตามวรรคหนึ่ง ให้ใช้บังคับกับบุคคลตามข้อ 196 วรรคสอง และวรรคสาม ด้วย วรรคสาม บุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลใดที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาให้เป็นผู้ทำงานตามข้อกำหนด ในส่วนนี้ ให้บุคคลดังกล่าวมีสิทธิยื่นข้อเสนอกับหน่วยงานของรัฐได้ แต่ถ้าผลการพิจารณาต่อมา ปลัดกระทรวงการคลังได้สั่งให้บุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลนั้นเป็นผู้ทำงาน ให้หน่วยงานของรัฐตัดรายชื่อบุคคลดังกล่าวออกจากรายชื่อผู้มีสิทธิได้รับการคัดเลือกหรือยกเลิกการซื้อหรือจ้าง หรือยกเลิกการลงนามในสัญญาซื้อหรือจ้างที่ได้กระทำก่อนการสั่งการของปลัดกระทรวงการคลัง เว้นแต่ในกรณีที่หัวหน้า

หน่วยงานของรัฐพิจารณาเห็นว่าจะจะเป็นประโยชน์แก่หน่วยงานของรัฐอย่างยิ่ง หัวหน้าหน่วยงานของรัฐจะไม่ตัดรายชื่อบุคคลดังกล่าวออกจากรายชื่อผู้มีสิทธิได้รับการคัดเลือก หรือจะไม่ยกเลิก การจัดซื้อจัดจ้างหรือไม่ยกเลิก การลงนามในสัญญาซื้อหรือจ้างที่ได้กระทำก่อนการสั่งการของปลัดกระทรวงการคลังก็ได้ การกำหนดโทษให้คู่สัญญาที่ทำงาน ระเบียบข้างต้นมีเจตนาประจานคู่สัญญาฝ่ายเอกชนและขึ้นบัญชีไม่ให้หน่วยงานทางปกครองอื่น ๆ ก่อนนิติกรรมกับเอกชนรายนั้นจนกว่าจะเพิกถอนการจ้าง และยังมีผลไปถึงบุคคลที่เป็นกรรมการของนิติบุคคลหากนิติสัมพันธ์บุคคลนั้นเป็นกรรมการนิติบุคคลอื่น ๆ นิติบุคคลอื่น ๆ เหล่านั้น ก็ต้องห้ามในการก่อนนิติสัมพันธ์กับหน่วยงานทางปกครองอื่น ๆ ด้วย ตามข้อ 196 ของระเบียบเดียวกัน ดังที่กล่าวมาแล้วระเบียบข้างต้นนี้ใช้บังคับทุกสัญญาที่มีหน่วยงานทางปกครองเป็นคู่สัญญา

จากประเด็นข้อสังเกตที่กล่าวมา สัญญาที่เกิดขึ้นระหว่างคู่สัญญาที่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ที่เป็นสัญญาทางแพ่ง เนื่องจากไม่มีวัตถุประสงค์ในการให้บริการแก่ประโยชน์สาธารณะและการให้บริการสาธารณะ นั้น การที่รัฐกำหนดให้คู่สัญญาที่เป็นเอกชนต้องปฏิบัติตามกระบวนการในระเบียบกระทรวงการคลัง ซึ่งระเบียบบางข้อแสดงเจตนาให้เห็นถึงความไม่เท่าเทียมของคู่สัญญาที่ฝ่ายรัฐมีฐานะสูงกว่าเอกชน ซึ่งขัดกับหลักความเสมอภาคของ สิทธิและหน้าที่แห่งสัญญา

### 3. บทสรุป

สัญญาทางปกครองมีความสำคัญอย่างมากในหลายด้านต่อการดำเนินงานของภาครัฐและต่อสังคมโดยรวมในการบริการสาธารณะและโครงสร้างพื้นฐาน สัญญาทางปกครองมักเกี่ยวข้องกับการจัดหาหรือให้บริการสาธารณะ ซึ่งเป็นบริการที่มีผลกระทบโดยตรงต่อคุณภาพชีวิตของประชาชน การใช้ทรัพยากรของรัฐอย่างมีประสิทธิภาพ ช่วยให้รัฐสามารถใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ โดยผ่านการจัดซื้อจัดจ้างและการว่าจ้างที่โปร่งใสและแข่งขันได้ ซึ่งช่วยลดความเสี่ยงในการทุจริตและการใช้จ่ายเกินตัว กระบวนการทำสัญญาทางปกครองมีมาตรการที่ชัดเจน เพื่อให้การจัดทำสัญญามีความโปร่งใสและเป็นธรรม ซึ่งเป็นสิ่งสำคัญในการสร้างความเชื่อมั่นให้กับประชาชนและภาคเอกชนที่เข้าร่วม สัญญาทางปกครองมีบทบาทในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจ โดยเฉพาะเมื่อเกี่ยวข้องกับโครงการขนาดใหญ่หรือโครงการพัฒนาที่มีผลกระทบต่อเศรษฐกิจในระดับภูมิภาคหรือประเทศ รัฐใช้ในการควบคุมและกำกับดูแลการดำเนินงานของผู้รับจ้างหรือผู้ร่วมสัญญา โดยมีข้อกำหนดและเงื่อนไขที่ชัดเจนในการปฏิบัติตามสัญญา เพื่อให้มั่นใจว่าการดำเนินการเป็นไปตามมาตรฐานและเป้าหมายที่กำหนด ในการจัดการความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นในโครงการ หรือการดำเนินงานต่าง ๆ โดยมีข้อกำหนดข้อกำหนดในการป้องกันความเสี่ยงและวิธีการในการแก้ไขข้อขัดข้องหากเกิดปัญหาขึ้น เพื่อการคุ้มครองผลประโยชน์สาธารณะด้วยการกำหนดเงื่อนไขและข้อกำหนดที่เน้นไปที่การคุ้มครองผลประโยชน์ของสาธารณะ สัญญาทางปกครองจึงมีบทบาทสำคัญในการป้องกันการให้บริการสาธารณะอย่างไม่เหมาะสมและรักษาผลประโยชน์ของประชาชนโดยรวม

การเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจในสัญญาทางปกครองเป็นเรื่องสำคัญ เนื่องจากสัญญาประเภทนี้เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของภาครัฐและมีผลกระทบต่อประชาชนทั่วไป การเสริมสร้างความรู้ในเรื่องนี้ควรครอบคลุมด้านความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองให้ความรู้เกี่ยวกับความหมายของสัญญาทางปกครองว่าคืออะไร มีลักษณะเฉพาะอย่างไร รวมถึงการเปรียบเทียบกับสัญญาทางแพ่ง เพื่อให้เห็นความแตกต่างที่ชัดเจน ความสำคัญและวัตถุประสงค์ของสัญญาทางปกครอง ซึ่งโดยทั่วไปจะเกี่ยวข้องกับการให้บริการสาธารณะหรือการจัดการทรัพยากร

ของรัฐ ความรู้เกี่ยวกับประเภทต่าง ๆ ของสัญญาทางปกครอง และลักษณะเฉพาะของสัญญาทางปกครองแต่ละประเภท การจัดทำข้อกำหนด การเปิดประมูล การพิจารณาและการตัดสินใจเลือกผู้ทำสัญญา การตรวจสอบความถูกต้องของสัญญา และการลงนาม ซึ่งให้เห็นถึงกฎระเบียบและมาตรการในการป้องกันการทุจริต หรือความไม่โปร่งใสในการทำสัญญา รวมถึงสิทธิและหน้าที่ของคู่สัญญาทั้งภาครัฐและคู่สัญญาฝ่ายเอกชน กระบวนการทางกฎหมาย การระงับข้อพิพาท เกี่ยวกับสัญญาทางปกครองสามารถเกิดขึ้นได้ในหลายกรณี เนื่องจากความซับซ้อนของสัญญา ความแตกต่างในความเข้าใจของคู่สัญญา หรือความไม่ชัดเจนในข้อกำหนดต่าง ๆ ข้อพิพาทที่พบบ่อย และวิธีแก้ไขข้อพิพาทเกี่ยวกับการตีความสัญญา เกิดจากการที่คู่สัญญามีความเห็นต่างกันเกี่ยวกับความหมายของข้อกำหนดหรือเงื่อนไขในสัญญา ทำให้เกิดความขัดแย้งในการปฏิบัติตามสัญญา

การพิจารณาประเภทของสัญญาที่เกิดขึ้นระหว่างหน่วยงานทางปกครองกับเอกชนเพื่อแบ่งประเภทสัญญา เป็นสัญญาทางแพ่งหรือสัญญาทางปกครอง โดยปกติแล้วสัญญาทางปกครองมีลักษณะเฉพาะที่แตกต่างจากสัญญาทั่วไปในหลายด้าน คือ คู่สัญญาที่ฝ่ายหนึ่งเป็นองค์กรของรัฐหรือหน่วยงานทางปกครอง หน่วยงานของรัฐหรือองค์กรทางปกครองเป็นฝ่ายที่ต้องการทำสัญญากับบุคคลหรือองค์กรเอกชน เพื่อดำเนินการบริการสาธารณะ วัตถุประสงค์ของสัญญาซึ่งสัญญาทางปกครองมีวัตถุประสงค์หลักในการให้บริการแก่ประโยชน์สาธารณะและการให้บริการสาธารณะ ข้อกำหนดและเงื่อนไขพิเศษโดยข้อกำหนดและเงื่อนไขของสัญญาทางปกครองมักมีลักษณะเฉพาะที่แตกต่างจากสัญญาทางแพ่ง และความสามารถในการแก้ไขและยกเลิกสัญญาที่หน่วยงานทางปกครองมีสิทธิในการแก้ไขหรือยกเลิกสัญญาได้ ในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์สาธารณะแต่เพียงฝ่ายเดียว โดยไม่จำเป็นต้องระบุไว้ในสัญญาก็ได้ แต่ลักษณะของสัญญาที่ไม่ใช่สัญญาทางปกครองที่มีคู่สัญญาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครอง โดยพิจารณาจากวัตถุประสงค์ของสัญญาซึ่งสัญญาทางปกครองมีวัตถุประสงค์หลักในการให้บริการแก่ประโยชน์สาธารณะและการให้บริการสาธารณะหากไม่ส่งผลโดยตรงแล้ว จะจัดเป็นสัญญาทางแพ่ง ทั้งที่สัญญาเหล่านั้นมีระเบียบที่กำหนดให้คู่สัญญาที่เป็นเอกชนต้องปฏิบัติตามซึ่งระเบียบบางข้อแสดงเจตนาถึงความไม่เท่าเทียมของคู่สัญญาในเรื่องการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานทางปกครองกำหนดให้คู่สัญญาฝ่ายเอกชนวางหลักประกันการเสนอราคา เพื่อประกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นจากกรณีที่ผู้ยื่นข้อเสนอ ผู้เสนอราคา หรือผู้ให้บริการไม่ปฏิบัติตามกระบวนการซื้อหรือจ้าง หรือการจ้างออกแบบหรือควบคุมงานก่อสร้าง และยังคงวางหลักประกันสัญญา ที่เป็นเงินหรือทรัพย์สินอื่น ๆ ซึ่งหลักประกันดังกล่าวมีเจตนาบังคับให้คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งที่เป็นเอกชนต้องปฏิบัติตามกระบวนการซื้อหรือจ้างตามระเบียบเท่านั้น ซึ่งเป็นข้อกำหนดที่แสดงถึงความไม่เท่าเทียมกันของคู่สัญญาและบังคับใช้ทุกสัญญาของหน่วยงานทางปกครอง อีกทั้งการจ่ายเงินตามสัญญาของหน่วยงานทางปกครองนั้น การเบิกจ่ายเงินต้องใช้เวลาในการดำเนินการตามระเบียบทุกครั้ง การรับเงินของหน่วยงานทางปกครองในการรับเงินค่าเช่าต่าง ๆ ตามสัญญาผลประโยชน์มิได้ตกอยู่ที่ผู้มีหน้าที่ลงนามในสัญญา แต่ตกเป็นรายได้แผ่นดินและจัดสรรงบประมาณให้หน่วยงานทางปกครอง ซึ่งสุดท้ายแล้วก็เข้าไปเพื่อประโยชน์สาธารณะและการให้บริการสาธารณะเช่นกัน และการลงโทษให้เป็นผู้ทำงานตามระเบียบกระทรวงการคลัง มีเจตนาประจานคู่สัญญาฝ่ายเอกชนและไม่ให้หน่วยงานทางปกครองอื่น ๆ ก่อนิติกรรมกับเอกชนรายนั้นจนกว่าจะเพิกถอนการทิ้งงาน และยังมีผลไปถึงบุคคลที่เป็นกรรมการของนิติบุคคลหากนิติสัมพันธ์บุคคลนั้นเป็นกรรมการนิติบุคคลอื่น ๆ นิติบุคคลอื่น ๆ เหล่านี้ก็ต้องห้ามในการก่อนิติสัมพันธ์กับหน่วยงานทางปกครอง ซึ่งทั้งหมดนี้แสดงให้เห็นว่า แม้สัญญาที่ไม่มียุทธประสงค์ในการให้บริการแก่ประโยชน์สาธารณะและการให้บริการสาธารณะ แต่รัฐกำหนดให้คู่สัญญาที่เป็นเอกชนต้องปฏิบัติตามกระบวนการในระเบียบกระทรวงการคลัง ซึ่ง

ระเบียบบางข้อแสดงเจตนาให้เห็นถึงความไม่เท่าเทียมของคู่สัญญาที่ฝ่ายรัฐมีฐานะสูงกว่าเอกชน ซึ่งขัดกับหลักความเสมอภาคของสัญญาทางแพ่ง สัญญาลักษณะดังกล่าวจึงควรเป็นสัญญาทางปกครอง

### เอกสารอ้างอิง

กระทรวงการคลัง. (2560). ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560.

กระทรวงการคลัง. (2562). ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการเบิกเงินจากคลัง การรับเงิน การเก็บรักษาเงิน และการนำเงินส่งคลัง พ.ศ. 2562.

นิรัชรา พงศ์อาจารย์. (2562). ทิศทางของสัญญาทางปกครองในระบบกฎหมายไทย. วารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน 12(2), 113-146.

ประเสริฐ เสถียรไทย. (2560). แนวคิดและทฤษฎีสัญญาทางปกครอง. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ธรรมศาสตร์.

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542.

ราชบัณฑิตยสถาน. (2554). พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542. กรุงเทพฯ: นานมีบุ๊คส์พับลิเคชั่น.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2556). กฎหมายสัญญาทางปกครองในประเทศไทย. กรุงเทพฯ: นิติธรรม.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2559). การจัดการสัญญาสาธารณะบุคคลในระบบกฎหมายไทย. กรุงเทพฯ: นิติธรรม.

วิจิตร ศรีสอาน. (2560). แนวคิดเรื่องรัฐและการบริการสาธารณะในรัฐสมัยใหม่. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ธรรมศาสตร์.

วีระยุทธ กาญจน์ชูฉัตร. (2560). กฎหมายสัญญาสัมปทานและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในประเทศไทย. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

ศนันท์กรณ โสทธิพันธุ์. (2558). คำอธิบายนิติกรรม-สัญญา. พิมพ์ครั้งที่ 19. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

ศักดิ์ดา ธนิตกุล. (2561). แนวทางการพัฒนาระบบสัญญาบริการสาธารณะในประเทศไทย. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ศาลปกครอง. (2565). แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองเล่ม 11. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง.

ศาลปกครอง. (2566). แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองเล่ม 12. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง.