

การระงับข้อพิพาทในสัญญาทางปกครอง*

กันตินันท์ ศักยโรจน์กุล**

บทนำ

รัฐสมัยใหม่นอกจากมีภารกิจในการรักษาความสงบเรียบร้อยแล้ว ยังมีภารกิจที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือการจัดทำบริการสาธารณะ เช่น การจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค จำหน่ายไฟฟ้า น้ำประปา ให้บริการระบบขนส่งมวลชน โทรศัพท์หรือบริการสื่อสารอื่นๆ ฯลฯ ในช่วงแรกรัฐจะเป็นผู้ดำเนินการเองเรียกว่ารัฐวิสาหกิจ ต่อมาการบริการสาธารณะมีจำนวนมากขึ้นตามภาวะตามสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป ลำพังรัฐเพียงอย่างเดียวไม่สามารถจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนได้ทั่วถึง จึงต้องเปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชน ซึ่งภาระความรับผิดชอบในเรื่องบริการสาธารณะเป็นความรับผิดชอบของรัฐ ดังนั้น เมื่อให้เอกชนเข้ามาดูแลหรือดำเนินการ รัฐยังคงต้องมีความรับผิดชอบต่อประชาชนในเรื่องคุณภาพ ความเพียงพอ หรือความมั่นคงปลอดภัยของการดำเนินการบริการสาธารณะ ส่วนเอกชนที่ร่วมดำเนินการนั้นมีวัตถุประสงค์หลักที่มุ่งแสวงหาผลกำไร ผลตอบแทนที่เพียงพอและเหมาะสมจึงเป็นสิ่งจูงใจเอกชนในการจัดทำบริการสาธารณะ เพราะฉะนั้นความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและเอกชนที่เข้ามามีส่วนในการจัดทำบริการสาธารณะจึงต้องมีการกำหนดหลักเกณฑ์ รายละเอียดของภารกิจซึ่งเป็นบริการสาธารณะที่ต้องดำเนินการ ตลอดจนขั้นตอนและวิธีการดำเนินงาน การกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบและสิทธิหน้าที่ของแต่ละฝ่ายในการเข้าจัดทำบริการสาธารณะปรากฏในรูปของสัญญาทางปกครอง อันเป็นเครื่องมือที่รัฐสมัยใหม่นำมาใช้เพื่อให้ภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะบรรลุเป้าหมาย

เหตุผลที่ต้องแยกสัญญาทางปกครองออกมาเป็นเรื่องพิเศษจากสัญญาปกติตามระบบกฎหมายแพ่งเนื่องจากวิธีการที่รัฐหรือฝ่ายปกครองใช้ในการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะมักจะมีเอกลักษณ์ของฝ่ายปกครอง ซึ่งเป็นอำนาจพิเศษของฝ่ายปกครองแต่เพียงฝ่ายเดียว ในอันที่จะยกเลิกเพิกถอน เปลี่ยนแปลงเงื่อนไขของสัญญาเพียงลำพัง โดยไม่ต้องได้รับความยินยอมจากฝ่ายเอกชนก่อน ทั้งนี้ เพื่อให้บรรลุถึงวัตถุประสงค์ในการจัดทำบริการสาธารณะ โดยจะไม่นำหลักสัญญาในการกฎหมายแพ่งมาใช้บังคับ แต่จะสร้างหลักกฎหมายมหาชนขึ้นมาใช้กับสัญญาทางปกครอง โดยประสานผลประโยชน์สาธารณะกับประโยชน์ส่วนตัวของเอกชนในสถานะที่พอเหมาะ

* บทความนี้เรียบเรียงจากสารนิพนธ์ เรื่อง “การระงับข้อพิพาทในสัญญาทางปกครอง” ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษมบัณฑิต ปีการศึกษา 2562

** นักศึกษาหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษมบัณฑิต

ประเทศไทยมีการปฏิรูประบบกฎหมายตามแบบอย่างของประเทศในภาคพื้นยุโรปที่ใช้ระบบกฎหมายซีวิลลอว์ (Civil law) โดยมีการพัฒนาหลักกฎหมายมหาชนและระบบศาลคู่ กล่าวคือ มีศาลปกครองแยกเป็นเอกเทศจากศาลยุติธรรมเพื่อวินิจฉัยชี้ขาดคดีตามหลักกฎหมายมหาชน สัญญาทางปกครองซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของพัฒนาการของหลักกฎหมายมหาชน โดยมีนิติวิธีและปรัชญาแตกต่างจากหลักกฎหมายเอกชนและสัญญาทางแพ่ง ดังนั้น ในการพิจารณาคดีที่เกี่ยวกับสัญญาทางปกครองของประเทศไทยจึงอยู่ในอำนาจของศาลปกครอง คดีที่เกี่ยวกับสัญญาทางปกครองจำนวนมากจึงขึ้นสู่ศาลปกครองซึ่งใช้ระยะเวลาในการพิจารณาคัดสินในแต่ละคดี รวมถึงใช้งบประมาณและบุคลากรจำนวนมาก ทั้งที่บางคดีจำนวนเงินค่าเสียหายหรือทุนทรัพย์ตามสัญญาทางปกครองมีจำนวนไม่สูง ทำให้ไม่คุ้มค่าในทางเศรษฐศาสตร์ที่จะนำคดีเหล่านั้นมาพิจารณาในชั้นศาลปกครอง

ดังนั้นทางเลือกอื่นในการระงับข้อพิพาทตามสัญญาทางปกครองจึงได้ประโยชน์กว่าในทางเศรษฐศาสตร์และการบริหารกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง โดยการระงับข้อพิพาทในสัญญาทางปกครองนอกจากดำเนินการทางศาลปกครองแล้ว ในต่างประเทศยังมีการระงับข้อพิพาทในสัญญาทางปกครองในรูปแบบอื่นอีก เช่น ในระบบกฎหมายฝรั่งเศส มีวิธีการเยียวยาหรือการแก้ไขข้อพิพาทอันเกิดจากสัญญาทางปกครองหลายกระบวนการ เช่น การไกล่เกลี่ย การประนีประนอมยอมความ และอนุญาโตตุลาการ ส่วนในระบบกฎหมายเยอรมันแม้มิได้มีแนวคิดที่ชัดเจนในการระงับข้อพิพาททางเลือกอันเกิดจากสัญญาทางปกครองโดยวิธีการอื่นนอกจากศาลปกครองเหมือนเช่นประเทศฝรั่งเศส แต่ก็มีความหมายให้อำนาจดำเนินการบางอย่าง ทำให้ไม่ต้องนำคดีขึ้นสู่ศาลปกครองได้ เช่น การใช้สิทธิเรียกร้องโดยการแจ้งให้กระทำการ

ในระบบกฎหมายไทย สัญญาทางปกครองเกิดขึ้นอย่างเป็นทางการในปี พ.ศ. 2542 โดยการกำหนดนิยามของคำว่า “สัญญาทางปกครอง” ไว้ในมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และกำหนดให้คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองเป็นคดีปกครองประเภทหนึ่งที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองตามมาตรา 9 (4) ของพระราชบัญญัติดังกล่าว ส่วนหลักเกณฑ์อื่นที่เกี่ยวกับการระงับข้อพิพาทในคดีปกครอง ปัจจุบันมีการบัญญัติหลักเกณฑ์การระงับข้อพิพาทโดยการไกล่เกลี่ยในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2562 ส่วนที่ 2/1 ตามมาตรา 66/1 ถึงมาตรา 66/12 และกำหนดให้อำนาจแก่ศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุดเป็นผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนี้ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 66/1 ซึ่งเหตุผลในการเพิ่มเติมกระบวนการไกล่เกลี่ยนี้ เนื่องจากเห็นว่าการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเป็นกระบวนการที่ช่วยให้การบริหารจัดการคดีมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เปิดโอกาสและส่งเสริมให้คู่กรณีมีทางเลือกในการระงับข้อพิพาททางปกครองอีกทางหนึ่ง อันจะทำให้ข้อพิพาททางปกครองสามารถยุติลงได้อย่างรวดเร็วยิ่งขึ้นด้วยความสมัครใจของคู่กรณี และรักษาไว้ซึ่งความสัมพันธ์ที่ระหว่งกัน ตลอดจนส่งเสริมให้การบริหารจัดการคดีของ

ศาลปกครองมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเพิ่มขึ้น สำหรับหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทให้เป็นไปตามที่กำหนดในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด

แต่ทั้งนี้ด้วยขั้นตอนการออกระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดที่ออกตามความในส่วนนี้ให้ดำเนินการตามมาตรา 6 ด้วย หมายความว่า ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดตามมาตรา 6 นี้จะต้องส่งให้สภาผู้แทนราษฎรในวันที่ออกระเบียบดังกล่าว เพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตรวจสอบได้ ถ้าต่อมาได้มีการเสนอญัตติและสภาผู้แทนราษฎรมิมีมติภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่ส่งระเบียบดังกล่าวให้สภาผู้แทนราษฎรด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ให้ยกเลิกระเบียบใดไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน ให้ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดดำเนินการให้เป็นไปตามนั้น ซึ่งขณะนี้ศาลปกครองอยู่ระหว่างการเตรียมยกร่างระเบียบดังกล่าวเพื่อรองรับกระบวนการไกล่เกลี่ยในคดีปกครอง

ส่วนที่เกี่ยวกับคดีสัญญาทางปกครอง มาตรา 66/2 บัญญัติให้อำนาจแก่ศาลปกครองไว้ว่า “ศาลปกครองมีอำนาจไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ดังต่อไปนี้.....(3) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง.....

ในกรณีที่มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทตามวรรคหนึ่งเป็นการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่เกี่ยวกับเงินหรือทรัพย์สิน คณะรัฐมนตรีอาจกำหนดหลักเกณฑ์ให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นคู่กรณีต้องได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงการคลังหรือหน่วยงานที่มีอำนาจกำกับดูแลตามกฎหมายด้วยก็ได้”

จากบทบัญญัติดังกล่าวหมายความว่าหากสัญญานั้นเป็นสัญญาทางปกครองภายใต้คำนิยามของมาตรา 3 และเป็นข้อพิพาทในคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา 9 (4) เมื่อเกิดข้อพิพาท คู่สัญญาหรือคู่โต้แย้งสามารถใช้กระบวนการทางศาลเพื่อขอไกล่เกลี่ยเพื่อขอระงับข้อพิพาทตามมาตรา 66/2 (3) ได้ แต่อย่างไรก็ตาม ด้วยแนวทางการดำเนินการต่างๆ เกี่ยวกับการระงับข้อพิพาทในสัญญาทางปกครองโดยการไกล่เกลี่ยทางศาลปกครองตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ยังขาดความชัดเจนในข้อกำหนดบางประการ ทำให้เกิดปัญหาดังนี้

1. ปัญหาเกี่ยวกับประเภทของสัญญาทางปกครองที่อาจไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้

แม้มาตรา 66/2 (3) จะกำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีสัญญาทางปกครองที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองได้ แต่ด้วยความหมายของสัญญาทางปกครองในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 3 บัญญัติว่า “สัญญาทางปกครอง หมายความว่า ความรวมถึง สัญญาที่คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครอง หรือเป็นบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐ และมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ” จากนิยามดังกล่าว สัญญาทางปกครองจะต้องประกอบด้วยหลักเกณฑ์ 2

ประการคือ สัญญาที่คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครอง หรือเป็นบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐ และมีลักษณะเป็น (1) สัญญาสัมปทาน (2) สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ (3) หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือ (4) แสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และนอกจากหลักที่กฎหมายบัญญัติไว้แล้วยังมีหลักที่เกิดจากศาลปกครองโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดครั้งที่ 6/2544 เมื่อวันที่ 10 ตุลาคม 2544 ซึ่งกำหนดขอบเขตความหมายของสัญญาทางปกครองไว้ว่า “สัญญาใดจะเป็นสัญญาทางปกครองตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้นั้น ประการแรก คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครอง หรือเป็นบุคคลซึ่งได้รับมอบหมายกระทำการแทนรัฐ ประการที่สอง สัญญานั้นมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ หรือเป็นสัญญาที่หน่วยงานทางปกครองหรือบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐตกลงให้คู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเข้าดำเนินการหรือร่วมดำเนินการบริการสาธารณะโดยตรง หรือเป็นสัญญาที่มีข้อกำหนดในสัญญาซึ่งมีลักษณะพิเศษที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐ ทั้งนี้ เพื่อให้การใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินกิจการทางปกครองซึ่งก็คือการบริการสาธารณะบรรลุผล ดังนั้น หากสัญญาใดเป็นสัญญาที่หน่วยงานทางปกครองหรือบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐผูกพันตนกับคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งด้วยใจสมัครบนพื้นฐานแห่งความเสมอภาค และมีได้มีลักษณะเช่นที่กล่าวมาแล้วข้างต้น สัญญานั้นย่อมเป็นสัญญาทางแพ่ง” อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาความหมายและหลักเกณฑ์ของสัญญาทางปกครองตามมาตรา 3 การใช้คำว่า “... หมายรวมถึง...” ก็เพื่อขยายขอบเขตของความหมายของคำว่าสัญญาทางปกครองให้มากกว่าความหมายปกติ กล่าวคือ ในความหมายของสัญญาทางปกครองตามมาตรา 3 จะกำหนดองค์ประกอบด้านคู่สัญญาไว้อย่างชัดเจนว่าสัญญานั้นกระทำโดยคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเป็นรัฐ ไม่ว่าจะโดยรัฐเองหรือโดยบุคคลที่กระทำแทนรัฐ กับนิติบุคคลหรือบุคคลธรรมดาซึ่งเป็นเอกชนหรือมหาชนอีกฝ่ายหนึ่ง แต่ด้านเนื้อหาจะกำหนดแค่เพียงตัวอย่างประเภทของสัญญาทางปกครอง เพื่อเป็นหลักเกณฑ์ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องใช้พิจารณาและพัฒนาความหมายของสัญญาประเภทอื่นๆ ต่อไป แต่ในขณะเดียวกันเมื่อพิจารณาความหมายและหลักเกณฑ์ของสัญญาทางปกครองตามที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดครั้งที่ 6/2544 จะเห็นได้ว่าความหมายของสัญญาทางปกครองแต่ละประเภทจะพิจารณาจากลักษณะและวัตถุประสงค์ของสัญญาเป็นหลัก กล่าวคือ หากสัญญานั้นเป็นสัญญาที่หน่วยงานทางปกครองหรือบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐตกลงให้คู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเข้าดำเนินการหรือร่วมดำเนินการบริการสาธารณะโดยตรง หรือเป็นสัญญาที่มีข้อกำหนดในสัญญาซึ่งมีลักษณะพิเศษที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐ ทั้งนี้ เพื่อให้การใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินกิจการทางปกครองซึ่งก็คือการบริการสาธารณะบรรลุผลก็ถือเป็นสัญญาทางปกครอง

แต่ทั้งนี้ ด้วยสัญญาทางปกครองที่เกิดขึ้นในระบบกฎหมายไทยอาจเข้าหลายลักษณะได้ในสัญญาเดียว เช่น สัญญาสัมปทานกับสัญญาแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สัญญา

สัมปทานที่ให้สิทธิในบริการสาธารณะกับสัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะกับสัญญาที่จัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค กรณีดังกล่าวจะมีลักษณะใกล้เคียงกันในบางประการ ด้วยเหตุนี้จึงเกิดการวางหลักเกณฑ์ในการกำหนดความหมายของสัญญาทางปกครองแต่ละประเภทไปหลากหลายประการ เช่น กลุ่มแนววินิจฉัยของศาลปกครองที่เห็นว่าเป็นสัญญาทางปกครองเนื่องจากเป็นสัญญาที่หน่วยงานทางปกครองให้เอกชนเข้าดำเนินการหรือเข้าร่วมดำเนินการบริการสาธารณะโดยตรง เพื่อให้การบริการสาธารณะบรรลุผล เช่น สัญญาจ้างลูกจ้างชั่วคราวของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาให้บริการทางการศึกษาของมหาวิทยาลัย (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 545/2546) สัญญาจ้างที่โรงพยาบาลของรัฐจ้างลูกจ้างชั่วคราวในตำแหน่งเจ้าหน้าที่กู้ชีพ เป็นการจ้างเพื่อปฏิบัติหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาให้บริการด้านรักษาพยาบาล (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 274/2548) หรือกลุ่มที่ศาลวินิจฉัยว่าเป็นสัญญาทางปกครองเนื่องจากเป็นสัญญาที่มีลักษณะพิเศษ ซึ่งแสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐที่มีเหนือคู่สัญญา เพื่อให้การบริการสาธารณะบรรลุผล เช่น สัญญาจ้างก่อสร้างหอพักข้าราชการ โรงพยาบาลมหาวิทยาลัยของรัฐ มีข้อกำหนดให้สิทธิฝ่ายปกครองเพียงฝ่ายเดียวบอกเลิกสัญญาได้โดยที่คู่สัญญาฝ่ายเอกชนไม่ได้ผิดสัญญาในสาระสำคัญ หรือกำหนดให้เอกชนทำงานพิเศษเพิ่มเติมได้แม้ไม่ได้มีระบุในสัญญาจ้าง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 104/2544) กลุ่มที่ศาลวินิจฉัยว่าเป็นสัญญาทางปกครองเนื่องจากมีวัตถุประสงค์แห่งสัญญาเป็นการจัดให้มีเครื่องมือสำคัญที่จำเป็นซึ่งมีไว้เพื่อดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะให้บรรลุผล เช่น สัญญาจ้างเหมาปรับปรุงอาคารศาลาธารนารักษ์ของกรมธนารักษ์ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 162/2546) สัญญาจ้างก่อสร้างเรือตรวจการปืน (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 692/2546) สัญญาซื้อขายติดตั้งเครื่องคอมพิวเตอร์และอุปกรณ์ประมวลผลในโรงพยาบาลของรัฐ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 726/2547) นอกจากนี้ยังมีแนววินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่วินิจฉัยว่าเป็นสัญญาทางปกครองเนื่องจากเป็นสัญญาที่ให้เอกชนเข้าดำเนินงานหรือเข้าร่วมบริการสาธารณะ เช่น สัญญาลาศึกษาหรืออบรมของทางราชการ (คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 25/2545) หรือกลุ่มที่วินิจฉัยว่าเป็นสัญญาทางปกครองเนื่องจากเป็นสัญญาซึ่งมีวัตถุประสงค์แห่งสัญญาเกี่ยวกับการจัดให้มีเครื่องมือที่จำเป็นในการดำเนินการบริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองให้บรรลุผล เช่น สัญญาจ้างก่อสร้างหลักเทียบเรือ (คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 21/2546) หรือกลุ่มที่วินิจฉัยว่าเป็นสัญญาทางปกครองเนื่องจากเป็นกิจการที่หน่วยงานทางปกครองต้องดำเนินการเพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะบรรลุผล เช่น สัญญาจ้างก่อสร้างอาคารหอพักนักศึกษาของมหาวิทยาลัยของรัฐ (คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 1/2548) สัญญาจ้างก่อสร้างอาคารที่ทำการและบ้านพักสถานีตำรวจดับเพลิง (คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 12/2548)

การวินิจฉัยความหมายสัญญาทางปกครองของศาลปกครองและคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลจะเห็นว่า หลักการพิจารณาความหมายอยู่บนพื้นฐานของหลักกฎหมายมหาชน คือ จะต้องเป็นสัญญาทางปกครองโดยสภาพที่หน่วยงานทางปกครองหรือบุคคลซึ่งกระทำการ

แพนรัฐฝ่ายหนึ่ง ตกลงให้คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งเข้าดำเนินการหรือเข้าร่วมดำเนินการบริการสาธารณะ โดยตรง หรือเป็นสัญญาที่มีข้อกำหนดในสัญญาซึ่งมีลักษณะพิเศษที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐ หากขาดลักษณะดังกล่าวสัญญานั้นก็ไม่ถือว่าเป็นสัญญาทางปกครองโดยสภาพ เช่น สัญญารับทุนการศึกษา ตามหลักสูตรประกาศนียบัตรบัณฑิตตามโครงการเพิ่มประสิทธิภาพบริหารจัดการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ไม่มีข้อสัญญาผูกมัดว่าเมื่อศึกษาจบหลักสูตรแล้วจะต้องเข้ารับราชการหรือทำงานชดใช้ วัตถุประสงค์แห่งสัญญาจึงเป็นการช่วยเหลือผู้รับทุนเท่านั้น ประกอบกับหน่วยงานทางปกครองไม่ได้ใช้เอกสิทธิ์เหนือสัญญาเพื่อให้บริการสาธารณะใดบรรลุผล จึงไม่มีสภาพเป็นสัญญาทางปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 545/2547) สัญญาเช่าแผงค้าเพื่อจำหน่ายสินค้าในตลาดนัดจตุจักรเป็นการเช่าเพื่อการพาณิชย์ เป็นสัญญาสัญญาทางแพ่ง แม้ผู้ให้เช่าเป็นผู้กำหนดข้อกำหนดต่างๆ ในสัญญาฝ่ายเดียว แต่สัญญาดังกล่าวตกลงด้วยความสมัครใจ มีข้อกำหนดสิทธิหน้าที่ทั่วไป หากฝ่ายใดผิดสัญญา อีกฝ่ายหนึ่งบอกเลิกสัญญาได้ อันเป็นหลักพื้นฐานทางแพ่งทั่วไป หาได้มีข้อกำหนดที่มีลักษณะพิเศษซึ่งแสดงอำนาจฝ่ายเดียวของฝ่ายปกครองที่มีเหนือเอกชนอันเป็นเอกสิทธิ์ของรัฐไม่ แม้วัตถุประสงค์ของการจัดตลาดนัดเพื่อใช้เป็นสถานที่สำหรับประชาชนได้มาซื้อขายสินค้า อันเป็นการจัดให้มีบริการสาธารณะ แต่วัตถุประสงค์ของสัญญาเช่าเพื่อการในเชิงพาณิชย์ ไม่ใช่มีวัตถุประสงค์ให้ผู้เช่าเข้าดำเนินการหรือเข้าร่วมดำเนินการจัดให้มีตลาดนัดอันเป็นบริการสาธารณะ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 244/2547)

ผู้ศึกษาจึงเห็นว่า กรณีเกิดข้อพิพาทที่เกี่ยวกับสัญญาทางปกครองและคู่สัญญาประสงค์จะดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางศาลปกครองตามมาตรา 66/2 (3) หากศาลต้องดำเนินการตีความเพื่อพิจารณาความหมายและลักษณะของสัญญาประเภทนั้นๆ ว่าสัญญาของฝ่ายปกครองใด เป็นสัญญาทางปกครองหรือสัญญาทางแพ่งของปกครอง โดยจะต้องพิจารณาทั้งหลักเกณฑ์ของตัวคู่สัญญา และหลักเกณฑ์เกี่ยวกับเนื้อหาของสัญญาที่ต้องไม่ขาดหลักเกณฑ์ข้อหนึ่งข้อใด ก็จะทำให้กระบวนการระงับข้อพิพาทโดยการไกล่เกลี่ยทางศาลเกิดความล่าช้าเนื่องจากอาจเกิดข้อโต้แย้งของคู่สัญญา ซึ่งจะเป็นการสร้างภาระงานให้แก่ศาลปกครองได้

2. ปัญหาเกี่ยวกับเงื่อนไขของสัญญาทางปกครองที่อาจไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้

เมื่อสัญญาทางปกครองเกิดข้อพิพาทระหว่างคู่สัญญาหรือคู่โต้แย้ง การจะใช้วิธีระงับข้อพิพาทโดยการไกล่เกลี่ยตามมาตรา 66/2 (3) แห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ นอกจากจะต้องเป็นสัญญาทางปกครองตามความหมายของมาตรา 3 และเป็นข้อพิพาทตามมาตรา 9 (4) แล้วหากเป็นข้อพิพาทที่เกี่ยวกับเงินหรือทรัพย์สินจะต้องเป็นไปปฏิบัติตามเงื่อนไขของมาตรา 66/2 วรรคสองซึ่งได้บัญญัติไว้ว่า “.....ในกรณีที่มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทตามวรรคหนึ่งเป็นการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่เกี่ยวกับเงินหรือทรัพย์สิน คณะรัฐมนตรีอาจกำหนดหลักเกณฑ์ให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นคู่กรณีต้องได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงการคลังหรือหน่วยงานที่มีอำนาจกำกับดูแลตามกฎหมาย

ด้วยก็ได้” ซึ่งหากพิจารณาถึงเงื่อนไขดังกล่าว หมายความว่า ในคดีสัญญาทางปกครองทุกประเภท หากจะดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นคู่กรณีจะต้องขออนุมัติความเห็นชอบจากกระทรวงการคลังหรือหน่วยงานที่มีอำนาจกำกับดูแลตามกฎหมายและหลักเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีกำหนด การที่กฎหมายกำหนดให้ฝ่ายบริหารเป็นผู้ที่สามารถใช้ดุลพินิจในการพิจารณาให้ความเห็นชอบการชดใช้ดังกล่าวเป็นกรณีๆ ไปนี้ ทำให้คู่สัญญาอีกฝ่ายไม่อาจได้รับประกันว่าจะได้รับการพิจารณาโดยการไกล่เกลี่ยที่เป็นธรรมตามพระราชบัญญัตินี้ได้ เนื่องจากการพิจารณาค่าเสียหายจะเป็นไปตามดุลพินิจของฝ่ายปกครองและฝ่ายบริหารที่เป็นผู้มีส่วนได้เสียจากการยกเลิกสัญญานี้เท่านั้น นอกจากนี้ความเห็นชอบของฝ่ายบริหารก็อาจเป็นผลจากการเลือกปฏิบัติ ซึ่งเป็นเหตุให้การบังคับใช้กฎหมายไม่เป็นไปตามมาตรฐานเดียวกัน อีกทั้งยังทำให้กระบวนการระงับข้อพิพาทโดยการไกล่เกลี่ยอาจเกิดความล่าช้าและเนิ่นนาน ตลอดจนไม่ความต่อเนื่องของการดำเนินการอนุมัติให้ความเห็นชอบจากฝ่ายบริหารได้ และจากความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติของมาตรา 66/2 สรรคสองนี้สามารถแยกประเด็นจากปัญหาได้ออกเป็น 2 ประเด็นคือ ปัญหาการกำหนดวงเงินหรือมูลค่าทรัพย์สินของสัญญาทางปกครอง และปัญหาการกำหนดผู้ที่ให้ความเห็นชอบในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

2.1. ปัญหาการกำหนดวงเงินหรือมูลค่าทรัพย์สินของสัญญาทางปกครอง

ด้วยมาตรา 66/2 วรรคสอง ใช้คำว่า “.....ในกรณีที่การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทตามวรรคหนึ่งเป็นการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่เกี่ยวกับเงินหรือทรัพย์สิน คณะรัฐมนตรีอาจกำหนดหลักเกณฑ์ให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นคู่กรณีต้องได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงการคลังหรือหน่วยงานที่มีอำนาจกำกับดูแลตามกฎหมายด้วยก็ได้” คำว่า “ต้อง” ตามบทบัญญัตินี้หมายความว่า การจะยุติข้อพิพาทคดีสัญญาทางปกครองโดยการไกล่เกลี่ยทางศาลปกครองนั้น หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นคู่กรณีจะต้องได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงการคลังหรือหน่วยงานที่มีอำนาจกำกับดูแลตามกฎหมายก่อนทุกครั้งไป เนื่องจากข้อพิพาทในสัญญาทางปกครองเป็นข้อพิพาทที่เกิดจากการไม่ปฏิบัติตามวัตถุประสงค์แห่งสัญญา ดังนั้นการเกิดข้อพิพาทระหว่างคู่สัญญาจึงมีเงินและทรัพย์สินมาเกี่ยวข้องด้วยกันทั้งสิ้น เช่น การเรียกร้องค่าชดเชย หรือค่าเสียหายจากคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่ง ในขณะที่เดียวกันประเภทของสัญญาทางปกครองก็มีได้มีเพียงสัญญาตามมาตรา 3 ซึ่งเป็นสัญญาทางปกครองโดยการกำหนดของกฎหมายเท่านั้น หากแต่ยังรวมถึงสัญญาทางปกครองโดยสภาพตามความหมายและหลักเกณฑ์ที่ได้จากแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด และคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลอีกด้วย ด้วยเหตุนี้ข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองทุกประเภท เช่น สัญญาจ้างเอกชน ก่อสร้างถนน อาคารเรียน การเรียกเก็บค่าสัมปทานตามสัญญาสัมปทานทำไม้ป่าชายเลน หรือสัญญาที่หน่วยงานทางปกครองทำกับข้าราชการที่ได้รับอนุญาตให้ลาศึกษาต่อ ซึ่งเป็นคดีที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4) แห่ง

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และเกี่ยวข้องกับเงินหรือทรัพย์สินทั้งหมดก็ต้องได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงการคลังหรือหน่วยงานที่มีอำนาจกำกับดูแลตามกฎหมาย ในขณะที่การกระจายอำนาจให้หน่วยงานทางปกครองหรือฝ่ายรัฐในการเข้าทำสัญญาทางปกครองเพื่อการดำเนินกิจการสาธารณะมิได้จำกัดแค่ส่วนกลางเท่านั้น แต่ยังรวมไปถึงส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ก็เพื่อให้การดำเนินการบริการสาธารณะเกิดความคล่องตัว รวดเร็ว ต่อเนื่องในการดำเนินการและเกิดประโยชน์สูงสุด แต่กรณีมีข้อพิพาทในคดีสัญญาทางปกครอง และเพื่อให้ข้อพิพาทนั้นสามารถระงับด้วยความรวดเร็ว และส่งผลกระทบต่อความเสียหายให้น้อยที่สุด กลับต้องเกิดความล่าช้าเนื่องจากต้องได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงการคลังหรือหน่วยงานที่มีอำนาจกำกับดูแลตามกฎหมายก่อน และกรณีนี้ก็อาจทำให้ข้อพิพาทไม่สามารถระงับได้ตามเจตนารมณ์ของคู่สัญญาได้อย่างแท้จริง เนื่องจากการใช้ดุลพินิจในการพิจารณาให้ความเห็นชอบเป็นของภาครัฐส่วนกลาง ในขณะที่ข้อพิพาทเป็นข้อพิพาทที่เกิดขึ้นระหว่างคู่สัญญาที่เกิดจากการใช้อำนาจของส่วนท้องถิ่นที่มีความเข้าใจในข้อพิพาทมากกว่า ด้วยเหตุความไม่ชัดเจนของขอบเขตในเงื่อนไขเอง ทำให้คู่สัญญาฝ่ายเอกชนอาจเกิดความไม่มั่นใจในแนวทางการระงับข้อพิพาทดังกล่าวได้

2.2. ปัญหาการกำหนดผู้ให้ความเห็นชอบในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

ด้วยมาตรา 66/3 บัญญัติไว้ว่า “ห้ามมิให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในกรณีที่มีลักษณะดังต่อไปนี้ (3) การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่มีผลกระทบต่อสถานะของบุคคลหรือมีผลกระทบในทางเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะ” จากบทบัญญัติดังกล่าวจึงเป็นประเด็นปัญหาที่ว่า การใช้อำนาจไกล่เกลี่ยเพื่อระงับข้อพิพาทสัญญาทางปกครองมีขอบเขตน้อยเพียงใด ทั้งนี้โดยปกติแล้วสัญญาทางปกครองเป็นสัญญาที่มีเนื้อหาเกี่ยวข้องกับ “บริการสาธารณะ” หรือมีวัตถุประสงค์เพื่อ “ประโยชน์สาธารณะ” เช่น สัญญาการจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค จำหน่ายไฟฟ้า น้ำประปา ให้บริการระบบขนส่งมวลชน โทรศัพท์หรือบริการสื่อสารอื่นๆ ให้แก่ประชาชนได้ทั่วถึง ดังนั้น กรณีที่มีข้อพิพาทที่เกี่ยวกับการยกเลิกสัญญาทางปกครองโดยฝ่ายเดียวและฝ่ายปกครองมีหน้าที่ต้องจ่ายชดเชยค่าทดแทนให้ฝ่ายเอกชนก็อาจเกิดข้อจำกัดไม่อยู่ภายใต้ขอบเขตของบทบัญญัตินี้ เนื่องจากหากดำเนินการไกล่เกลี่ยในข้อพิพาทดังกล่าวก็อาจส่งผลเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะได้ เช่น การจ่ายค่าตอบแทนตามสัญญา การชดเชยค่าทดแทนให้แก่ฝ่ายเอกชน ทั้งจากเหตุอันเกิดจากการกระทำของฝ่ายปกครองหรือเหตุอันมีอาจคาดหมายล่วงหน้าได้ ซึ่งก็ส่งผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อพิพาทที่เกี่ยวกับเงินหรือทรัพย์สินที่มีทุนทรัพย์จำนวนมากเกิดขึ้นจากสัญญาทางปกครอง เช่น คดีโครงการก่อสร้างและให้บริการทางยกระดับดินแดง-ดอนเมือง หลังจากบริษัท วอลเตอร์ บาว (Walter Bau AG) หรือ บริษัท ทางยกระดับดอนเมือง จำกัด (มหาชน) ยื่นคำร้องต่ออนุญาโตตุลาการฟ้องกระทรวงคมนาคม โดยกรมทางหลวงเรียกค่าเสียหายบมก่อสร้างล่าช้า-อัตราค่าผ่านทาง มูลค่า 6,000 ล้านบาท หรือคดีโครงการก่อสร้างทางด่วนสายบางปะอิน-ปากเกร็ด ภายหลัง

บริษัท ทางด่วนกรุงเทพเหนือ จำกัด ยื่นคำร้องต่อคณะอนุญาโตตุลาการวินิจฉัยให้การทางพิเศษแห่งประเทศไทย (กทพ.) จ่ายค่าชดเชยค่าเสียหาย 1,790 ล้านบาท พร้อมดอกเบี้ยสี่สิบเนื่องจากกรมทางหลวงได้ก่อสร้างทางยกระดับดอนเมืองโทลล์เวย์ช่วงอนุสรณ์สถานแห่งชาติ-รังสิต ทำให้แข่งขันกับโครงการทางด่วนสายบางปะอิน-ปากเกร็ด ทำให้รายได้ลดลง โดยต่อมาการทางพิเศษแห่งประเทศไทย (กทพ.) ยื่นร้องศาลปกครองขอให้เพิกถอนคำสั่งข้างต้นดังกล่าว โดยศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาเมื่อวันที่ 21 กันยายน พ.ศ. 2561 ยืนตามคำพิพากษาของศาลปกครองกลาง ที่ให้บังคับตามคำสั่งข้างต้นของอนุญาโตตุลาการ โดยให้ชำระให้แล้วเสร็จภายใน 90 วัน เมื่อพิจารณาจากทั้งสองคดีจะเห็นว่าข้อพิพาทในสัญญาทางปกครองจะเกี่ยวเนื่องกับเงินหรือทรัพย์สินและเป็นเรื่องที่มีผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะด้วยกันทั้งสิ้น เหตุนี้การระงับข้อพิพาทโดยการไกล่เกลี่ยในศาลปกครอง สำหรับสัญญาทางปกครองจึงอาจเป็นข้อห้ามตามมาตรา 66/3 (3)

จากปัญหาทั้ง 2 ประการข้างต้นผู้ศึกษาเห็นว่า ความไม่ชัดเจนของขอบเขตในเงื่อนไข ทั้งการกำหนดวงเงินหรือมูลค่าทรัพย์สินของสัญญาทางปกครอง และการกำหนดผู้ให้ความเห็นชอบในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท อาจทำให้คู่สัญญาฝ่ายเอกชนเกิดความไม่มั่นใจในแนวทางการระงับข้อพิพาทดังกล่าว ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อความร่วมมือทำสัญญาทางปกครองเพื่อการดำเนินกิจการทางปกครองเพื่อประโยชน์สาธารณะขนาดใหญ่ที่มีความจำเป็นต้องให้เอกชนเข้าร่วมลงทุนหรือต้องการอาศัยเทคโนโลยีต่างๆ ของทางด้านเอกชนได้ นอกจากนี้ก็ยังเป็นข้อจำกัดสำหรับการทำสัญญาทางปกครองของการใช้อำนาจฝ่ายปกครองส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นที่อาจทำให้เกิดความล่าช้าต่อกระบวนการระงับข้อพิพาทได้อีกด้วย

จากปัญหาต่างๆ ที่ได้ทำการศึกษา ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้

1. ปัญหาเกี่ยวกับประเภทของสัญญาทางปกครองที่อาจไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้

ควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 3 เดิมซึ่งบัญญัติว่า “สัญญาทางปกครอง” หมายความว่า ความรวมถึง สัญญาที่คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครอง หรือเป็นบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐ และมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคหรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ” แก้ไขเป็น “สัญญาทางปกครอง” หมายความว่า ข้อตกลงอันเป็นนิติสัมพันธ์ทางมหาชนที่คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครอง หรือเป็นบุคคลซึ่งได้รับมอบหมายให้กระทำการแทนรัฐ หรือให้เข้าร่วมดำเนินการโดยตรง โดยสัญญานั้นเป็นสัญญาเพื่อการจัดทำบริการสาธารณะ” ทั้งนี้ผู้ศึกษาเห็นว่า การแก้ไขเพิ่มเติมโดยระบุขอบเขตของคำนิยามให้ชัดเจนใน 3 ประเด็นคือ (1) แก้ไขเพิ่มเติมคำว่า “ข้อตกลงอันเป็นนิติสัมพันธ์ทางมหาชน” ลงไปในบทนิยาม เพื่อขยายความให้วัตถุประสงค์ของสัญญาเกิดความชัดเจนว่าสัญญานั้น เป็นสัญญาซึ่งมีลักษณะพิเศษที่แสดงให้เห็นถึงเอกสิทธิ์ของรัฐในสัญญานั้น (2) แก้ไขเพิ่มเติมคำว่า “เข้าร่วมดำเนินการบริการ

สาธารณะโดยตรง” เพื่อให้การดำเนินการบริการสาธารณะรวมไปถึงกรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐ ตกลงให้คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งเข้าดำเนินการหรือเข้าร่วมดำเนินการบริการสาธารณะโดยตรง และ (3) การเพิ่มเติมคำว่า “สัญญาเพื่อการจัดทำบริการสาธารณะ” ก็เพื่อเป็นการขยายนิยามประเภทของสัญญาบริการสาธารณะให้ครอบคลุมทุกประเภท มีจำกัดเฉพาะสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคหรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ จากแต่เดิมที่ให้ความหมายไว้ 4 ประเภทเท่านั้น โดยการแก้ไขเพิ่มเติมนิยามของคำว่าสัญญาทางปกครอง ในมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวจะทำให้ประเภทของสัญญาทางปกครองเกิดความชัดเจนสอดคล้องกับการบังคับใช้ข้อกฎหมายเพื่อการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาลปกครองตามมาตรา 66/2 (3) ให้เกิดความรวดเร็ว และลดภาระงานศาลปกครองได้

2. ปัญหาเกี่ยวกับเงื่อนไขของสัญญาทางปกครองที่อาจไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้

ควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 66/2 วรรคสอง จากเดิมที่บัญญัติไว้ว่า “ในกรณีที่การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทตามวรรคหนึ่งเป็นการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่เกี่ยวกับเงินหรือทรัพย์สิน คณะรัฐมนตรีอาจกำหนดหลักเกณฑ์ให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นคู่กรณีต้องได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงการคลังหรือหน่วยงานที่มีอำนาจกำกับดูแลตามกฎหมายด้วยก็ได้” และบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมเงื่อนไขให้ชัดเจนในวรรคสองส่วนท้าย ดังนี้ “.....เว้นแต่ข้อพิพาทที่เกี่ยวกับเงินหรือทรัพย์สินที่ไม่กระทบกับประชาชนโดยตรง”

ทั้งนี้ผู้ศึกษาเห็นว่า การแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวจะทำให้เงื่อนไขการระงับข้อพิพาทโดยการไกล่เกลี่ยในสัญญาทางปกครองของศาลปกครองมีมาตรฐาน เกิดความรวดเร็ว เหมาะสมกับข้อพิพาทในสัญญาทางปกครองแต่ละประเภท และโปร่งใส สร้างความเชื่อมั่นต่อคู่สัญญาทั้งสองฝ่าย

บรรณานุกรม

กมลชัย รัตนสกววงศ์. **กฎหมายปกครอง**. พิมพ์ครั้งที่ 7. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2551.

จิระศักดิ์ จันทารุง. “อนุญาโตตุลาการกับสัญญาทางปกครองในระบบคอมพิวเตอร์และซีวิลลอว์ :

ศึกษาวิธีการระงับข้อพิพาทในสัญญาทางปกครองของประเทศสิงคโปร์เปรียบเทียบกับ

ประเทศไทย.” วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2553.

ชาญชัย แสวงศักดิ์ และ มานิตย์ วงศ์เสวี. **ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับนิติกรรมทางปกครองและ**

สัญญาทางปกครอง. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2541.

เชาวณี ชววิสิฐ. “การระงับข้อพิพาททางปกครองโดยวิธีการอื่น นอกจากศาลปกครอง.” วิทยานิพนธ์

นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2551.

- นันทวัฒน์ บรมานันท์. **สัญญาทางปกครอง**. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2556.
- _____. **หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ**. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ วิญญูชน, 2547.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. **คำอธิบายกฎหมายมหาชน เล่ม 3 ที่มาและนิติวิธี**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ นิติธรรม, 2538.
- _____. “สัญญาทางปกครองฝรั่งเศส.” **วารสารกฎหมายปกครอง** 5, (2529): 116-117.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และคณะ. “รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์เรื่องคดีปกครองที่เกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง.” รายงานการวิจัยสถาบันพระปกเกล้าร่วมกับสำนักงานศาลปกครอง, 2547.
- บุบผา อัครพิมาน. **สัญญาทางปกครอง : แนวคิดและหลักกฎหมายของฝรั่งเศสและของไทย**. กรุงเทพฯ : สวัสดิการด้านการฝึกอบรมสำนักงานศาลปกครอง, 2545.
- ประยูร กาญจนดุล. **คำบรรยายกฎหมายปกครอง**. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2549.
- โกคิน พลกุล. “สัญญาทางปกครองในกฎหมายไทย.” **วารสารวิชาการศาลปกครอง** 4, 1 (มกราคม – เมษายน 2547): 41 – 44.
- มานิตย์ วงศ์เสรี. **หลักกฎหมายว่าด้วยสัญญาทางปกครองของประเทศเยอรมัน**. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง, 2545.
- _____. **ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง : หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง**. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2549.
- สมยศ เชื้อไทย. **หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น**. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2550.
- สุรพล นิติไกรพจน์. **สัญญาทางปกครอง**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555.
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. **คู่มือแบบการร่างกฎหมาย**. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2551.
- พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542.
- สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, “หนังสือ ที่ นร 0503/ว228 เรื่อง ขอแก้ไขมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 28 กรกฎาคม 2552 (เรื่องการทำสัญญาระหว่างหน่วยงานของรัฐกับเอกชน),” 17 กรกฎาคม 2558.
- สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, “หนังสือ ที่ นร 0504/ว31 เรื่อง การทำสัญญาสัมปทานระหว่างรัฐกับเอกชน,” 9 กุมภาพันธ์ 2547.
- สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, “หนังสือ ที่ นร 0506/ว155 เรื่อง การทำสัญญาระหว่างหน่วยงานของรัฐกับเอกชน,” 7 สิงหาคม 2552.