

กฎหมายปกครอง

โดย

นายเกียรติภูมิ แสงศศิธร

ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง
ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔)

ลักษณะข้อพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔)

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดี
ปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓ บัญญัติว่า “สัญญาทางปกครอง
หมายความว่า สัญญาที่คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็น
หน่วยงานทางปกครองหรือเป็นบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐ และมี
ลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ
หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคหรือแสวงประโยชน์จาก
ทรัพยากรธรรมชาติ”

ลักษณะสำคัญของสัญญาทางปกครอง

- (๑) สัญญาทางปกครองเป็นสัญญาที่คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครอง หรือเป็นบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐ
- (๒) สัญญาทางปกครองหมายความรวมถึง สัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือเป็นสัญญาจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือเป็นสัญญาแสวงประโยชน์จากรัพยากรธรรมชาติ
- (๓) สัญญาทางปกครองเป็นสัญญาที่ให้เอกสิทธิ์แก่ฝ่ายปกครอง เช่น การแก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อสัญญาหรือยกเลิกสัญญาโดยไม่ต้องได้รับความยินยอมจากคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่ง

ตัวอย่างคดีพิพาทเกี่ยวกับ สัญญาสัมปทาน

ตัวอย่างที่ ๑ : สัญญาสัมปทานจัดเก็บรังนกอีแอ่นระหว่าง
เอกชน (ผู้ฟ้องคดี) กับคณะกรรมการพิจารณาจัดเก็บอากรรังนก
อีแอ่นจังหวัดชุมพร (ผู้ถูกฟ้องคดี) เป็นสัญญาสัมปทานที่อนุญาต
ให้เอกชนเข้ามาแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ อันมี
ลักษณะเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่ง
พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง
พ.ศ. ๒๕๔๒ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๐๓/๒๕๕๐)

ตัวอย่างที่ ๒ : สัญญาร่วมการทำงานและร่วมลงทุนเพื่อขยายบริการโทรศัพท์ในเขตโทรศัพท์ภูมิภาค ระหว่างบริษัท ทีทีแอนด์ที จำกัด (มหาชน) กับบริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) (องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยเดิม) มีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทานที่รัฐอนุญาตให้บริษัททีทีแอนด์ที จำกัด (มหาชน) เข้าร่วมการทำงานและร่วมลงทุนในกิจการโทรคมนาคมประเภทโทรศัพท์พื้นฐานกับบริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) ตามพระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๙๗ จึงเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๖๙/๒๕๕๑)

ตัวอย่างที่ ๓ : เมื่อการรถไฟแห่งประเทศไทย (ผู้ถูกฟ้องคดี) เป็นหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๙๔ มีวัตถุประสงค์ในการจัดดำเนินการและนำมาซึ่ง ความเจริญของกิจการรถไฟเพื่อประโยชน์แห่งรัฐและประชาชน และดำเนินธุรกิจอันเกี่ยวกับการขนส่งของรถไฟและธุรกิจอื่นๆ ซึ่งเป็นประโยชน์แก่กิจการรถไฟ และมีอำนาจซื้อ จัดหา เช่า ให้เช่า เช่าซื้อ ให้เช่าซื้อ ถือกรรมสิทธิ์ ครอบครอง อาศัย ให้อาศัย จำหน่าย แลกเปลี่ยน และดำเนินงานเกี่ยวกับทรัพย์สินใดๆ ภายใต้ขอบวัตถุประสงค์ของผู้ถูกฟ้องคดีตามมาตรา ๖ ประกอบกับมาตรา ๙ (๒) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ได้ทำสัญญากับผู้ฟ้องคดีให้เป็นผู้ประกอบการตามสัญญาสัมปทานการดำเนินงานสถานีบรรจุและแยกสินค้ากล่อง (ไอซีดี) ลาดกระบัง สถานี A โดยให้สิทธิในการให้บริการแก่ผู้ส่งออก ผู้นำเข้า และบุคคลทั่วไปในการบรรจุ และแยกสินค้ากล่องจากตู้คอนเทนเนอร์ กองเก็บตู้คอนเทนเนอร์เปล่าและสินค้าล่วงหน้า รวมทั้งดำเนินการพิธีการศุลกากรและอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง และจัดเก็บรายได้จากการให้บริการดังกล่าว โดยผู้ฟ้องคดีมีหน้าที่ชำระค่าธรรมเนียมสัมปทานรายเดือนให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดี สัญญาพิพาท จึงเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๐๙/๒๕๖๓)

ตัวอย่างคดีพิพาทเกี่ยวกับ
สัญญาให้จัดทำบริการสาธารณะ

ตัวอย่างที่ ๑ : เมื่อสัญญาเช่าที่ดินเพื่อก่อสร้างดำเนินงานและ
โอนกรรมสิทธิ์ โครงการกำจัดขยะมูลฝอยเทศบาล ระหว่างผู้ฟ้องคดีกับ
เทศบาลนครสมุทรสาคร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) เป็นสัญญาที่มีคู่สัญญาฝ่าย
หนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครอง โดยมีวัตถุประสงค์ให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็น
เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการขยะมูลฝอยในท้องที่ซึ่งอยู่ในความ
รับผิดชอบของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อันมีลักษณะเป็นการจัดทำบริการ
สาธารณะที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามที่พระราชบัญญัติ
เทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ กำหนดไว้ สัญญาฉบับดังกล่าว จึงเป็นสัญญาทาง
ปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธี
พิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๘/
๒๕๖๔)

ตัวอย่างที่ ๒ : สัญญาที่มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) จ้างผู้ฟ้องคดีเป็นพนักงานมหาวิทยาลัย ตำแหน่งอาจารย์ฯ มีวัตถุประสงค์ในการให้บริการการศึกษา ส่งเสริมวิชาการและวิชาชีพชั้นสูงทำการสอนทำการวิจัย ให้บริการทางวิชาการแก่สังคมตามมาตรา ๖ วรรคหนึ่ง ประกอบกับมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยอุบลราชธานี พ.ศ. ๒๕๓๓ จึงมีลักษณะเป็นสัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ อันเป็นสัญญาทางปกครอง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๕๐๖/๒๕๖๑)

ตัวอย่างที่ ๓ : สัญญาอนุญาตให้ประกอบกิจการลานจอดรถยนต์ และสัญญาเช่าพื้นที่ ณ ท่าอากาศยานเชียงใหม่ ระหว่าง บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) กับเอกชน มีลักษณะเป็นสัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะอันเป็นประโยชน์โดยตรงต่อประชาชนที่มาใช้บริการ ณ ท่าอากาศยานเชียงใหม่ สัญญาดังกล่าวจึงเป็นสัญญาทางปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๙๗๗/๒๕๔๘)

ตัวอย่างคดีพิพาทเกี่ยวกับ
สัญญาจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค

ตัวอย่างที่ ๑ : เมื่อจังหวัดนครศรีธรรมราช (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ซึ่งเป็นราชการส่วนภูมิภาคตามมาตรา ๕๑ (๑) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ อันเป็นหน่วยงานทางปกครอง ได้ทำสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดีให้ก่อสร้างอาคาร ซึ่งเป็นที่พักของแพทย์ จึงมีลักษณะเป็นสัญญาที่มีคู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงาน ทางปกครอง และโดยที่การสาธารณสุขเป็นบริการสาธารณะของรัฐอย่างหนึ่ง อาคารที่พักแพทย์ ซึ่งเป็นถาวรวัตถุและเป็นองค์ประกอบและเครื่องมือสำคัญในการดำเนินการบริการสาธารณะดังกล่าวให้บรรลุผล จึงเป็นสิ่งที่สาธารณูปโภค และเนื่องจากวัตถุแห่งสัญญาพิพาท คือ การรับจ้าง ก่อสร้างอาคารที่พักแพทย์ จึงเป็นกรณีที่หน่วยงานทางปกครองมอบให้เอกชนเข้าดำเนินการจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค อันเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๙๐/๒๕๖๓)

ตัวอย่างที่ ๒: สัญญาจ้างผู้ฟ้องคดีทำงานโครงการ
ปรับปรุงท่อบริการและท่อจ่ายน้ำประปาในเขตเทศบาล เป็น
สัญญาระหว่างผู้ฟ้องคดีกับเทศบาลตำบล ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่ง
เป็นหน่วยงานทางปกครอง เพื่อจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค คือ
ท่อบริการและท่อจ่ายน้ำประปาในเขตเทศบาล สัญญา
ดังกล่าวจึงเป็นสัญญาทางปกครอง ตามมาตรา ๓ แห่ง
พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดี
ปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๓๑/
๒๕๖๔)

ตัวอย่างที่ ๓ : สัญญาจ้างก่อสร้างคันดินและอาคาร
ประกอบโครงการพัฒนาบึงระหว่างกรมชลประทานกับเอกชนผู้
รับจ้าง มีคู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครอง
หรือบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐ และเป็นสัญญาที่มีลักษณะเป็น
การให้เอกชนเข้ามาจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค จึงเป็นสัญญาทาง
ปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๑/๒๕๔๘)

ตัวอย่างที่ ๔ : สัญญาก่อสร้างถนนคอนกรีตเสริมเหล็กระหว่างเทศบาลตำบลหัวสะพานกับเอกชน มีลักษณะเป็นสัญญาจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค จึงเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๒/๒๕๔๙)

ตัวอย่างที่ ๕ : สัญญาจ้างให้เอกชนติดตั้งไฟฟ้าแสงสว่างในเขตทางหลวง เป็นสัญญาที่กรมทางหลวงซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองมอบหมายให้เอกชนดำเนินการจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค สัญญาดังกล่าวจึงเป็นสัญญาทางปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๐๘/๒๕๔๘)

ตัวอย่างที่ ๕ : สัญญาซื้อขายที่ดินที่จะถูกเวนคืนระหว่างกรมทางหลวงกับเจ้าของที่ดิน เป็นสัญญาที่มีคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครอง และมีวัตถุประสงค์เพื่อนำที่ดินที่จะถูกเวนคืนไปก่อสร้างขยายทางหลวงแผ่นดิน จึงถือว่าสัญญาซื้อขายที่ดินดังกล่าวเป็นสัญญาจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค อันมีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๗๑/๒๕๕๐ และที่ ๙๗/๒๕๔๗ ที่ ๕๓๔/๒๕๔๗ ที่ ๕๖๓/๒๕๔๗ ที่ ๖๘๖/๒๕๔๙ และที่ ๔๒๒/๒๕๕๐)

ตัวอย่างคดีพิพาทเกี่ยวกับ
สัญญาแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ

ตัวอย่างที่ ๑ : ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกใบอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่ และประกอบกิจการทางโทรทัศน์แก่ผู้ฟ้องคดีตามผลของการประมูล เป็น ข้อตกลงให้ผู้ฟ้องคดีในฐานะเอกชนใช้คลื่นความถี่อันเป็นทรัพยากร สื่อสารของชาติ โดยกำหนดให้ผู้ฟ้องคดีชำระค่าธรรมเนียมตามจำนวนที่ผู้ ฟ้องคดีชนะการประมูล นิติสัมพันธ์ดังกล่าวจึงเป็นนิติสัมพันธ์ตามสัญญา เมื่อคลื่นความถี่เป็นทรัพยากรสื่อสารของชาติเพื่อประโยชน์สาธารณะ ตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ สัญญาดังกล่าวจึงเป็นสัญญาที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นบุคคลที่กระทำการแทนรัฐตกลงให้ผู้ฟ้องคดีแสวงหาประโยชน์ จากทรัพยากรธรรมชาติอันเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่ง พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อร. ๒๑/๒๕๖๔)

ตัวอย่างที่ ๒ :กรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดียื่นคำขอรับใบอนุญาตเพื่อประกอบกิจการน้ำบาดาลต่อกรมทรัพยากรน้ำบาดาล (ผู้ฟ้องคดี) ถือเป็นการยื่นคำเสนอต่อผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอนุญาต เมื่อต่อมาผู้ฟ้องคดีได้อนุญาตให้ผู้ถูกฟ้องคดีประกอบกิจการน้ำบาดาลได้ตามคำขอ อันถือเป็นการทำคำสนองรับคำเสนอของผู้ถูกฟ้องคดี จึงเกิดเป็นสัญญาขึ้น และโดยที่น้ำบาดาลเป็นทรัพยากรธรรมชาติ การนำน้ำจากบ่อน้ำบาดาลขึ้นมาใช้ประโยชน์จึงถือเป็นการแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สัญญาที่เกิดขึ้นดังกล่าวจึงมีลักษณะเป็นสัญญาแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ อันเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๑๓/๒๕๖๐)

ตัวอย่างที่ ๓ : การที่ผู้ซึ่งได้รับอนุญาตจากอธิบดีกรมที่ดินให้ประกอบกิจการขุดดินลูกรังในที่ดินของรัฐซึ่งอยู่ในเขตขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ได้ชำระค่าตอบแทนรายปีตามนัยมาตรา ๙ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายดังกล่าวในปีแรกให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดตามวิธีการและอัตราที่กำหนดไว้ในข้อบัญญัติจังหวัดแล้ว นั้น ถือได้ว่าผู้ได้รับอนุญาตดังกล่าวได้ตกลงกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดในการที่จะประกอบกิจการเพื่อแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ อันเข้าลักษณะเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ แล้ว เมื่อมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับการชำระค่าตอบแทนรายปีที่ผู้ได้รับอนุญาตฯ ค้างชำระต่อองค์การบริหารส่วนจังหวัด จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๘๘/๒๕๔๘)

ตัวอย่างคดีพิพาทเกี่ยวกับ สัญญาทางแพ่ง

ตัวอย่างที่ ๑ : สัญญาขายทอดตลาดรถยนต์ของกลาง มี
วัตถุประสงค์เพื่อขายของกลางเกี่ยวกับการกระทำผิดโดยวิธีการ
ประมูลขายทอดตลาด ซึ่งมีลักษณะเป็นสัญญาซื้อขายประเภท
หนึ่งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ข้อพิพาทเกี่ยวกับ
การเรียกเงินในส่วนที่ขาดจากการขายทอดตลาด จึงมิใช่ข้อ
พิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ตามมาตรา ๓ แห่ง
พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง
พ.ศ. ๒๕๔๒ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คร. ๓๕๘/๒๕๖๓)

ตัวอย่างที่ ๒ : สัญญาเช่าพื้นที่จำหน่ายอาหารภายใน
อาคารศูนย์อาหารตลาดสดของเทศบาล แม้เป็นสัญญาที่
คู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครอง แต่วัตถุประสงค์
การทำสัญญาเป็นเพียงการยินยอมให้เข้าใช้พื้นที่เพื่อจำหน่าย
อาหารให้แก่ประชาชนผู้มาใช้บริการภายในศูนย์อาหารตลาด
สด และผู้เช่าตกลงชำระค่าเช่าเป็นการตอบแทน จึงมีลักษณะ
เป็นการดำเนินการในเชิงพาณิชย์ดังเช่นผู้ประกอบการธุรกิจ
ทั่วไป จึงมิใช่สัญญาทางปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่
๔๘/๒๕๖๔)

ตัวอย่างที่ ๓ : สัญญาจ้างติดตั้งระบบไฟฟ้าส่องสว่าง
รอบวิทยาลัยเทคนิคฯ ซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครอง มีลักษณะ
เป็นงานจ้างเกี่ยวกับสิ่งอำนวยความสะดวกและความปลอดภัย
ไม่ใช่งานจ้างให้มีสิ่งสาธารณูปโภคเพื่อเป็นเครื่องมือในการ
บริการสาธารณะ สัญญาจ้างดังกล่าวจึงไม่มีลักษณะเป็นสัญญา
ทางปกครอง ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาล
ปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ (คำสั่งศาล
ปกครองสูงสุดที่ ๔๙/๒๕๖๔)

ตัวอย่างที่ ๔ : สัญญาการใช้น้ำประปา ระหว่างผู้ฟ้องคดีกับการประปา นครหลวง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ สัญญาดังกล่าวจะเป็นสัญญาที่มีคู่สัญญาอย่างน้อย ฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองก็ตาม แต่ลักษณะของสัญญามีวัตถุประสงค์ เพียงให้ได้มาซึ่งน้ำประปาเพื่อใช้เป็นประโยชน์ส่วนตัวโดยเฉพาะของผู้ฟ้องคดี โดยไม่มีวัตถุประสงค์ให้ผู้ฟ้องคดีเข้าดำเนินการหรือร่วมดำเนินการจัดทำบริการ สาธารณะหรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค แม้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะเป็นผู้กำหนด เงื่อนไขของสัญญาเพียงฝ่ายเดียว แต่เป็นการกำหนดแบบของสัญญาปกติของ ผู้ประกอบการโดยทั่วไปไม่ได้มีลักษณะพิเศษที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐ มิได้ใช้อำนาจทางปกครอง และไม่มีจุดมุ่งหมายที่จะใช้อำนาจทางปกครองแต่อย่างใด สัญญาดังกล่าวจึงมีลักษณะเป็นสัญญาทางแพ่ง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๓๔/ ๒๕๖๖)

ตัวอย่างที่ ๕ : สัญญาเช่าที่ดินราชพัสดุเพื่อยู้อาศัย
แม้คู่สัญญาฝ่ายหนึ่งจะเป็นหน่วยงานทางปกครอง แต่สัญญา
ดังกล่าวไม่มีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำ
บริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคหรือแสวงหา
ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ หรือเป็นสัญญาที่มี
ข้อกำหนดที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐในการดำเนินกิจการบริการ
สาธารณะบรรลุผล สัญญาเช่าที่ดินดังกล่าวจึงมิใช่สัญญาทาง
ปกครอง แต่เป็นสัญญาทางแพ่ง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่
๓๕/๒๕๖๕)

ตัวอย่างที่ ๖ : สัญญาเช่าอาคารห้องน้ำเพื่อดำเนิน
กิจการเชิงพาณิชย์ ระหว่างผู้ฟ้องคดีกับเทศบาลฯ ผู้ถูกฟ้องคดี
นิติสัมพันธ์ตามสัญญาเช่าดังกล่าวเป็นการดำเนินกิจการในเชิง
พาณิชย์ของเทศบาลฯ ผู้ถูกฟ้องคดี อันเป็นธุรกรรมทางแพ่ง
ทั่วไป จึงมิใช่สัญญาทางปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่
๔๐๘/๒๕๖๕)

ตัวอย่างที่ ๗ : สัญญาก่อสร้างอาคารยกกรรมสิทธิ์ให้
กระทรวงการคลัง แม้กระทรวงการคลังจะเป็นหน่วยงานทางปกครอง แต่
เมื่อสัญญาดังกล่าวมีสาระสำคัญเป็นการให้กระทรวงการคลังได้รับ
ผลประโยชน์เป็นเงินค่าตอบแทนการใช้ที่ดินราชพัสดุ และได้กรรมสิทธิ์ใน
อาคารและสิ่งก่อสร้างตามที่กำหนดในโครงการบนที่ดินราชพัสดุ ส่วนบริษัท
อ. คู่สัญญา ได้รับผลประโยชน์เป็นสิทธิการเช่าที่ดินและอาคารเป็นเวลา
๒๕ ปี นิติสัมพันธ์ในกรณีนี้เป็นการดำเนินกิจการในการทำธุรกรรมทางแพ่ง
ทั่วไป และมีลักษณะมุ่งผูกพันตนด้วยใจสมัครบนพื้นฐานแห่งความเสมอ
ภาค จึงเป็นสัญญาทางแพ่ง มิใช่สัญญาทางปกครอง ตามมาตรา ๓ แห่ง
พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒
(คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๔๕/๒๕๖๓)

ตัวอย่างที่ ๘ : สัญญาจ้างเหมาทำความสะอาดภายในอาคาร
โรงพยาบาลของรัฐ มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ทำความสะอาดพื้นที่ภายใน
อาคารอำนวยการของโรงพยาบาล อันเป็นการอำนวยความสะดวกแก่
บุคลากรผู้ปฏิบัติงาน และประชาชนที่เข้ารับการรักษาที่โรงพยาบาล
สัญญาจ้างเหมาทำความสะอาดดังกล่าวจึงเป็นสัญญาจ้างทำของ ตาม
ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มิได้เป็นสัญญาทางปกครอง ตาม
นियามาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณา
คดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๒๕/๒๕๖๕)
(ประชุมใหญ่)