

ห้องสมุดงานวิจัย สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ



246196



ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับเขตอำนาจศาลในคดีพิพาทตามสัญญาที่มุ่ง
การศึกษาข้าราชการ สัญญาจ้างพนักงานราชการ และลูกจ้างของรัฐ

ประทีป ช่างสลัก

วิทยานิพนธ์เสนอต่อมหาวิทยาลัยรามคำแหง
เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาดำรงหลักสูตรปริญญา

นิติศาสตรมหาบัณฑิต

ปีการศึกษา 2553

b000251976

ห้องสมุดงานวิจัย สำนักงานคณะกรรมการการวิจัยแห่งชาติ



ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับเขตอำนาจศาลในคดีพิพาทตามสัญญาให้ทุน
การศึกษาข้าราชการ สัญญาจ้างพนักงานราชการ และลูกจ้างของรัฐ



ประเทือง ช่างสลัก

วิทยานิพนธ์เสนอต่อมหาวิทยาลัยรามคำแหง
เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญา
นิติศาสตรมหาบัณฑิต
ปีการศึกษา 2553
ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยรามคำแหง

LEGAL PROBLEMS CONCERNING COURT JURISDICTION IN CASES
OF DISPUTE CONCERNING SCHOLARSHIP CONTRACTS FOR
GOVERNMENT OFFICIALS, EMPLOYMENT CONTRACTS FOR
GOVERNMENT STAFF MEMBERS AND STATE EMPLOYEES

PRATEUNG CHANGSALAK

A THESIS PRESENTED TO RAMKHAMHAENG UNIVERSITY
IN PARTIAL FULFILLMENT OF THE REQUIREMENTS
FOR THE DEGREE OF MASTER OF LAWS

2010

COPYRIGHTED BY RAMKHAMHAENG UNIVERSITY

ชื่อเรื่องวิทยานิพนธ์ ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับเขตอำนาจศาลในคดีพิพาทตาม
สัญญาให้ทุนการศึกษาข้าราชการ สัญญาจ้างพนักงานราชการ
และลูกจ้างของรัฐ

ชื่อผู้เขียน นายประเทือง ช่างสลัก

สาขาวิชา นิติศาสตร์

คณะกรรมการที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์

รองศาสตราจารย์ ดร. อนุ สันตสว่าง ประธานกรรมการ

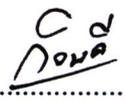
รองศาสตราจารย์ ดร. มนตรี รูปสุวรรณ

มหาวิทยาลัยรามคำแหงอนุมัติให้วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา
ตามหลักสูตรปริญญาโทบริหารธุรกิจ


.....คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์พิมล พูพิช)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์


.....ประธานกรรมการ

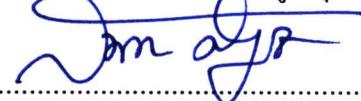
(รองศาสตราจารย์ ดร. กิจบดี ก้องเบญจภูษ)


.....กรรมการ

(รองศาสตราจารย์ ดร. อนุ สันตสว่าง)


.....กรรมการ

(รองศาสตราจารย์ ดร. มนตรี รูปสุวรรณ)


.....กรรมการ

(รองศาสตราจารย์ ดร. สมชัย ศิริสมบุญเวช)


.....กรรมการ

(อาจารย์สุเมธ รอยกุลเจริญ)

บทคัดย่อ

ชื่อเรื่องวิทยานิพนธ์ ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับเขตอำนาจศาลในคดีพิพาทตาม
สัญญาให้ทุนการศึกษาข้าราชการ สัญญาจ้างพนักงานราชการ
และลูกจ้างของรัฐ

ชื่อผู้เขียน นายประเทือง ช่างสลัก

ชื่อปริญญา นิติศาสตรมหาบัณฑิต

ปีการศึกษา 2553

คณะกรรมการที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์

1. รองศาสตราจารย์ ดร. อนุ สันตสว่าง ประธานกรรมการ
2. รองศาสตราจารย์ ดร. มนตรี รูปสุวรรณ

246196

วิทยานิพนธ์นี้มีวัตถุประสงค์ที่จะศึกษาปัญหาทางกฎหมาย เกี่ยวกับเขตอำนาจศาลในคดีพิพาทจากสัญญาให้ทุนการศึกษาข้าราชการ สัญญาจ้างพนักงานราชการและลูกจ้างของรัฐ ว่าเป็นสัญญาทางปกครองหรือไม่ โดยเฉพาะสัญญาจ้างลูกจ้างชั่วคราวของรัฐว่าเป็นนิติสัมพันธ์ตามสัญญาจ้างแรงงานที่อยู่ในเขตอำนาจศาลแรงงาน หรือเป็นนิติสัมพันธ์ตามสัญญาทางปกครอง ที่รัฐหรือฝ่ายปกครองให้เอกชนดำเนินงานหรือเข้าร่วมดำเนินงานบริการสาธารณะกับรัฐ ที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง

จากการศึกษาพบว่า สัญญาทางปกครองมีที่มาจากประเทศที่เป็นระบบศาลคู่ โดยเฉพาะระบบกฎหมายฝรั่งเศส ที่คำพิพากษาของศาลปกครองและศาลคดีขัดกันได้สร้างหลักเกณฑ์จากทฤษฎีบริการสาธารณะและหลักกฎหมายมหาชนอื่น ๆ ที่ได้พัฒนาตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ซึ่งระบบกฎหมายไทยนำหลักกฎหมายฝรั่งเศสมาปรับใช้ในการจัดตั้งศาลปกครอง และแยกสัญญาทางปกครองออกจากสัญญาทางแพ่งด้วย ในระบบกฎหมายไทย เมื่อแยกสัญญาทางปกครองออกจากสัญญาทางแพ่ง ก็มีปัญหาเขตอำนาจศาลมาก เพราะหลักเกณฑ์ของสัญญาทางปกครอง จะมีเพียงนิยามเปิดที่มีหลักเกณฑ์ด้านองค์กรหรือคู่สัญญา และวัตถุประสงค์แห่งสัญญา เท่านั้น แม้ศาลปกครองสูงสุดจะอธิบายนิยามและสัญญาทางปกครองโดยสภาพไว้ แต่เป็นเพียงแนวทางการปรับใช้

ทฤษฎีและหลักกฎหมายต่างประเทศของศาลปกครอง ที่บางคดีศาลตีความข้อสัญญาไม่สมเหตุสมผล และไม่ปฏิบัติตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย

ดังนั้น จึงควรแก่นิยามใหม่เป็น “สัญญาทางปกครอง” หมายความว่ารวมถึงสัญญาที่คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครอง หรือเป็นบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐ และมีลักษณะเป็นสัญญาที่มีวัตถุประสงค์แห่งสัญญา เพื่อการจัดทำบริการสาธารณะโดยตรง สัญญาที่จัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค สัญญาที่ให้แสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ทั้งนี้ ให้สัญญาที่หน่วยงานทางปกครอง หรือบุคคลที่กระทำการแทนรัฐ ตกลงให้คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งเข้าดำเนินการ หรือเข้าร่วมดำเนินการบริการสาธารณะโดยตรง หรือเป็นสัญญาที่มีข้อกำหนดในสัญญา มีลักษณะพิเศษที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐ เพื่อให้การใช้อำนาจทางปกครอง หรือการดำเนินกิจกรรมทางปกครอง ซึ่งก็คือบริการสาธารณะบรรลุผล เป็นสัญญาทางปกครองโดยสภาพ”

เพราะเมื่อระบบกฎหมายไทย ยอมรับให้สัญญาที่มีข้อสัญญาซึ่งมีลักษณะพิเศษที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐ เป็นสัญญาทางปกครองโดยสภาพ ก็ควรบัญญัติสัญญาทางปกครองโดยสภาพให้นิยามมีความชัดเจนขึ้น โดยยังคงให้ “หมายความว่ารวมถึง” เป็นนิยามเปิดต่อไป เพื่อสามารถพัฒนาหลักกฎหมายเรื่องนี้ภายใต้นิยามเดิมต่อไปได้ เช่นเดิม รวมทั้งแก้ไขเพิ่มเติมเขตอำนาจศาล ให้คดีภาษีอากร คดีพิพาทจากสัญญาจ้างพนักงานราชการ สัญญาจ้างลูกจ้างของรัฐ สัญญาของรัฐ สัญญาจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานทางปกครอง ที่ใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 และฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติมใหม่ และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2549 อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง

นอกจากนี้ ศาลปกครองสูงสุด ควรจัดทำประมวลหลักเกณฑ์การวินิจฉัยสัญญาทางปกครอง โดยมติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด โดยนำหลักกฎหมายที่ศาลปกครองพัฒนามาระดับหนึ่ง ทั้งหลักเกณฑ์ด้านองค์กร ทั้งหลักเกณฑ์ด้านเนื้อหา หรือวัตถุประสงค์แห่งสัญญา รวมทั้งสัญญาทางปกครองโดยสภาพ เป็นการพัฒนาหลักกฎหมาย โดยไม่ต้องแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายโดยฝ่ายนิติบัญญัติ ทั้งนี้ได้ละเลยเจตนารมณ์ที่ให้ศาลปกครองพัฒนาหลักกฎหมายได้ตามสภาพการณ์แห่งรูปคดี โดยหลักเกณฑ์ทางกฎหมายที่ได้พัฒนามาจนเป็นที่ยอมรับ ซึ่งรวบรวมอย่างเป็นระบบจากศาลปกครองสูงสุดเอง

ABSTRACT

Thesis Title Legal Problems Concerning Court Jurisdiction in
Cases of Disputes Concerning Scholarship Contracts
for Government Officials, Employment Contracts for
Government Staff Members and State Employees

Student's Name Mr. Prateung Changsalak

Degree Sought Master of Laws

Academic Year 2010

Advisory Committee

1. Assoc. Prof. Dr. Nat Santasawang Chairperson
2. Assoc. Prof. Dr. Montree Roopsuwan

246196

In this thesis, the researcher investigates legal problems concerning court jurisdiction in cases of disputes concerning scholarship contracts for government officials, government staff members and state employees whether they are administrative contracts or not, especially contracts with yearly-contracted state employees. The researcher is concerned to inquire into whether such contracts involve juristic relations as found in labor contracts under the jurisdiction of industrial tribunals, or involve juristic relations as found in administrative contracts under which private sector organizations enter into contracts for operating public services with government agencies under the jurisdiction of administrative courts.

Findings are as follows:

Thai administrative contracts are governed by principles adopted from countries having dual court systems, especially from the French legal system in which there are frequent conflicts between the rulings of administrative courts and those of courts of justice. Additional criteria have been developed on the basis of the theory of public service and the principles of public law in other legal jurisdictions by reference to the intent of the law. In any event, the Kingdom of Thailand has adapted the principles of French law in establishing a system in which administrative contracts are distinguished from civil contracts. In the Thai legal system, the consequence is that this separation brings about problems of court jurisdiction. This is because the criteria used for administrative contracts stipulate “open definitions” in respect to contract partners and the objectives for drawing up contracts. Although the Supreme Administrative Court provides explications of definitions and administrative contracts, what is provided are only guidelines for applying the theoretical frameworks and legal principles of administrative courts in foreign jurisdictions. The untoward upshot is that in some cases court interpretations are unreasonable and incongruent with the intent of the law.

Therefore, the definition “administrative contract” should be amended such that what is meant is that at least one party to the contract is an agency or a juristic person acting on behalf of the state. In the latter case, the juristic party acting on behalf of the state must be contracting to provide public services in a direct manner, contracting for providing infrastructure, or is being granted privileges in being allowed to exploit natural resources. Hence, the contracts that government administrative agencies or juristic persons

acting for the state agree with contracting partners to operate or cooperate in the direct operations of public services, or contracts with contractual terms having special characteristics showing state privileges in using administrative powers or in conducting administrative activities in regard to public services to be successful, all of which are administrative contracts in nature.

When the system of Thai law accepts that the contract with terms of contract with special characteristics indicating state privileges are administrative contract in nature, there should be a provision made to provide a clearer definition whose “meaning covers” open definitions so as to develop legal principles in this matter under the original definition. Court jurisdiction should be extended to make tax cases, cases of disputes over employment contracts with government staff members, state employees, state loan contracts, procurement contracts with administrative government agencies using the Regulations of the Office of the Prime Minister on Procurement B.E. 2535 (1992) and the amended issue on the Regulations of the Office of the Prime Minister regarding Electronics Procurement B.E. 2549 (2006) to be under the jurisdiction of the administrative courts.

In addition, the Supreme Administrative Court should draw up a code containing criteria to be used in adjudicating administrative contracts by means of rulings issued by the general assembly of judges on the Supreme Administrative Court. Legal principles that have been developed by administrative courts, principles of organization, principles governing the contents or the objects of contracts, as well as administrative contracts in nature, can be utilized to amend the law without legislation. This is not to

246196

neglect the intent to allow administrative courts to develop legal principles on the basis of the circumstances of individual cases using legal principles that have been systematically collected by the Supreme Administrative Court itself.

กิตติกรรมประกาศ

“ปาเจราจริยาโหนติ คุณุตตรานุสาสกา ปัญญาวุฒิกเรเตเต ทิน โนวาเท นนามิหัง”
ข้าฯ จักน้อมรำลึกถึงพระคุณครูผู้ทรงคุณอันยิ่งใหญ่ ผู้ประสิทธิ์ประสาทศาสตร์สรรพ
วิทยาการแลองค์ความรู้ ทั้งศาสตร์แลศิลป์ ทั้งวิชาการแลวิชาชีพ ทั้งความรู้แลคุณธรรม
จากสถาบันอันศักดิ์สิทธิ์ ขอนอบน้อมแด่ครูผู้ให้ปัญญา เป็น “ครูบูชา” ด้วยความเคารพ
วิทยานิพนธ์นี้ ได้รับความกรุณาอิง จากรองศาสตราจารย์ ดร. ณัฐ สันตสว่าง
ประธานกรรมการที่ปรึกษาและกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และรองศาสตราจารย์
ดร. มนต์รี รูปสุวรรณ กรรมการที่ปรึกษาและกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ รวมทั้ง
คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ รองศาสตราจารย์ ดร. กิจบดี ก้องเบญจภูษ ประธาน
กรรมการสอบ รองศาสตราจารย์ ดร. สมชัย ศิริสมบุรณ์เวช และท่านสุเมธ รอยกุลเจริญ
คณาจารย์คณาจารย์สูงสุด ที่สละเวลามาเป็นกรรมการสอบ และแม้วิทยานิพนธ์นี้จะ
ไม่มีแก้ไข แต่ก็ได้รับคำแนะนำให้ปรับข้อเสนอนั้นให้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

ขอน้อมรำลึกถึงพระคุณบุพการีผู้ให้กำเนิด พ่อเทียบแม่สุภา ช่างสลัก ผู้บังเกิด
เกล้าและครูคนแรก ผู้เป็นกำลังใจในการศึกษาทุกระดับชั้น ผู้ให้พรอันประเสริฐที่เป็น
เครื่องยึดเหนี่ยวจิตใจตลอดมา รวมทั้งพลตำรวจเอก สล้าง บุนนาค ร้อยตำรวจเอก เฉลิม
อยู่บำรุง และรองศาสตราจารย์พูนศักดิ์ วรรณพงษ์ ที่ให้โอกาสผู้วิจัยใช้กฎหมายมหาชน
ทำงานสำคัญให้ชาติบ้านเมืองมาต่างกรรมต่างวาระ

ขอขอบคุณมหาวิทยาลัยราชภัฏวไลยอลงกรณ์ มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนคร
มหาวิทยาลัยเกริก มหาวิทยาลัยรัตนบัณฑิต สถาบันรัชต์ภาคย์ ที่ให้โอกาสเชิญเป็น
ผู้บรรยายกว่า 10 ปี ทั้งในคณะนิติศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ คณะรัฐประศาสนศาสตร์
คณะบริหารธุรกิจ และคณะวิทยาการจัดการ ทั้งระดับชั้นปริญญาตรี และชั้นปริญญาโท

เฉกเช่นตลอดกาลแห่งการศึกษาปริญญาตรี ที่จักต้องระลึกในความเสียสละอย่าง
ยิ่งของอาจารย์จันทร์ลอย ช่างสลัก หัวหน้าภาควิชาบัญชี คณะบัญชี มหาวิทยาลัย
รัตนบัณฑิต ที่ต้องรับภาระบุตร “แกนนำ ช่างสลัก” และ “ก้าวหน้า ช่างสลัก” วยเจ็ด
ขวบและห้าขวบ การสำเร็จปริญญาตรีจึงเป็นความสำเร็จที่ครอบครัวมีส่วนร่วมทั้ง
ทางตรงและทางอ้อม โดยมีพักต้องสงสัย

การศึกษาครั้งนี้ เมื่อสำเร็จแล้วจะได้ปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต (กฎหมายมหาชน) ดังนั้น องค์ความรู้และสรรพวิทยาการทั้งหลายที่ปวงที่ได้รับ จะบูรณาการรับใช้มวลมนุษยชาติ ทั้งในฐานะอาจารย์ผู้สอนในมหาวิทยาลัย นักวิจัย นักวิชาการ ประจํามูลนิธิพลตำรวจเอก สว่าง บุญนาค ที่ปรึกษาและคณะทำงานอดีตนายกรัฐมนตรี พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ และทั้งจะเป็นองค์ความรู้ในการศึกษาชั้นปริญญาเอกต่อไปในอนาคตด้วย

ประเทือง ช่างสลัก

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	(4)
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	(6)
กิตติกรรมประกาศ.....	(10)
บทที่	
1 บทนำ.....	1
1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	9
3. สมมุติฐานของการศึกษา.....	10
4. วิธีการศึกษา.....	10
5. ขอบเขตของการศึกษา.....	11
6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	11
2 ทฤษฎีบริการสาธารณะ หลักกฎหมายเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง และทฤษฎีที่ใช้แบ่งแยกเขตอำนาจศาลในระบบกฎหมายฝรั่งเศส.....	12
1. ทฤษฎีบริการสาธารณะ.....	12
1.1 วิวัฒนาการทางทฤษฎีของบริการสาธารณะ.....	12
1.2 ความหมายของบริการสาธารณะ.....	16
1.2.1 กิจกรรมตำรวจทางปกครอง.....	16
1.2.2 กิจกรรมของฝ่ายปกครองที่เป็นบริการสาธารณะ.....	18
2. หลักกฎหมายบริการสาธารณะในระบบกฎหมายปกครองฝรั่งเศส	20
2.1 หลักเกณฑ์ในการจัดทำบริการสาธารณะในระบบกฎหมาย ปกครองฝรั่งเศส.....	21
2.1.1 หลักว่าด้วยความเสมอภาค.....	21
2.1.2 หลักว่าด้วยความต่อเนื่อง.....	21
2.1.3 หลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง.....	22

บทที่	หน้า
2.2 ประเภทของบริการสาธารณะในระบบกฎหมายฝรั่งเศส.....	22
2.2.1 บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครอง.....	23
2.2.2 บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและ พาณิชย์กรรม.....	23
2.3 องค์กรผู้มีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะ.....	24
2.3.1 บริการสาธารณะที่จัดทำโดยรัฐ.....	25
2.3.2 บริการสาธารณะที่จัดทำโดยเอกชน.....	25
2.4 เครื่องมือของฝ่ายปกครองในการจัดทำบริการสาธารณะ.....	26
2.4.1 มาตรการทางกฎหมาย.....	26
2.4.2 บุคลากรของรัฐ.....	27
2.4.3 ทรัพย์สิน.....	27
2.4.4 อำนาจพิเศษของฝ่ายปกครอง.....	27
3. ทฤษฎีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง.....	28
3.1 แนวคิดและหลักเกณฑ์การแยกสัญญาทางแพ่งและสัญญา ทางปกครอง.....	28
3.2 ความสำคัญในการแยกสัญญาทางปกครองออกจากสัญญา ทางแพ่ง.....	28
3.3 ข้อพิจารณาทางทฤษฎี ในการแยกสัญญาทางปกครองจาก สัญญาทางแพ่ง.....	29
4. สัญญาทางปกครองในระบบกฎหมายฝรั่งเศส.....	30
4.1 แนวคิดเกี่ยวกับสัญญาของฝ่ายปกครอง และเขตอำนาจศาล เกี่ยวกับสัญญาของฝ่ายปกครองของฝรั่งเศส.....	31
4.1.1 ระบบกฎหมายเกี่ยวกับสัญญาของฝ่ายปกครองของ ฝรั่งเศส.....	31
4.1.2 หลักเกณฑ์การแบ่งแยกระหว่างสัญญาทางปกครองกับ สัญญาทางแพ่งของฝ่ายปกครองของฝรั่งเศส.....	33

บทที่	หน้า
4.2 แนวคิดทางทฤษฎีของสัญญาทางปกครองในระบบกฎหมาย ฝรั่งเศส.....	35
4.3 พัฒนาการของสัญญาทางปกครองในระบบกฎหมายฝรั่งเศส	36
4.4 สัญญาทางปกครองในบริบทของทฤษฎีว่าด้วยสัญญา.....	38
4.5 สัญญาในกิจกรรมของฝ่ายปกครอง.....	43
4.6 หลักเกณฑ์ที่ใช้วินิจฉัยสัญญาทางปกครองในระบบกฎหมาย ฝรั่งเศส.....	44
4.6.1 สัญญาที่เป็นสัญญาทางปกครองเพราะกฎหมายกำหนด ไว้.....	45
4.6.2 สัญญาที่เป็นสัญญาทางปกครองโดยสภาพ.....	46
4.6.3 หลักเกณฑ์ด้านคู่สัญญาของสัญญาทางปกครองโดย สภาพ.....	47
4.6.4 หลักเกณฑ์ด้านเนื้อหาของสัญญาทางปกครองโดย สภาพ.....	56
4.7 สัญญาทางปกครองประเภทต่าง ๆ ในระบบกฎหมายฝรั่งเศส	58
4.7.1 สัญญาเกี่ยวกับงานโยธาสาธารณะ.....	58
4.7.2 สัญญาให้ครอบครองสาธารณสมบัติของแผ่นดิน.....	59
4.7.3 สัญญาเกี่ยวกับการพัสดุ.....	59
4.7.4 สัญญาที่ให้คู่สัญญาฝ่ายเอกชนเป็นผู้ดำเนินบริการ สาธารณะโดยตรง.....	60
5. พัฒนาการทางทฤษฎีของเขตอำนาจศาลในระบบกฎหมายฝรั่งเศส	60
5.1 ความหมายของคำว่า “เขตอำนาจทางศาล”.....	60
5.2 วิวัฒนาการของการแบ่งแยกเขตอำนาจศาล.....	62
5.3 หลักเกณฑ์การพิจารณาการกระทำเกี่ยวกับเขตอำนาจทางศาล	62
5.4 ขอบเขตของคดีปกครองที่ใช้แบ่งแยกเขตอำนาจทางศาล.....	64
5.4.1 ขอบข่ายของคดีปกครอง.....	65

บทที่	หน้า
5.4.2 เรื่องที่ไม่ถือว่าเป็นคดีปกครอง.....	66
5.4.3 ลักษณะทั่วไปของวิธีพิจารณาคดีปกครอง.....	68
6. ทฤษฎีและหลักกฎหมายที่ใช้แบ่งแยกเขตอำนาจศาลในระบบ กฎหมายฝรั่งเศส.....	68
6.1 การแบ่งแยกเขตอำนาจศาลตามลักษณะของกฎหมายที่ใช้ บังคับแก้คดี.....	69
6.2 การแบ่งแยกเขตอำนาจศาลโดยทฤษฎีว่าด้วยการกระทำของ อำนาจมหาชน และการกระทำในลักษณะบริหารกิจการ.....	69
6.3 การแบ่งแยกเขตอำนาจศาลโดยใช้ทฤษฎีบริการสาธารณะ.....	70
6.3.1 บริการสาธารณะในกิจกรรมของฝ่ายปกครอง.....	72
6.3.2 บริการสาธารณะในกิจกรรมของเอกชน.....	72
6.4 ปัญหาการนำทฤษฎีบริการสาธารณะมาปรับใช้.....	73
6.4.1 ข้อจำกัดด้านหลักเกณฑ์ที่ใช้ตีความคำว่าบริการ สาธารณะ.....	73
6.4.2 ข้อจำกัดเรื่องความหมายของบริการสาธารณะที่ใช้เป็น หลักเกณฑ์ในการบังคับใช้กฎหมายปกครอง.....	73
6.5 ข้อจำกัดในการนำแต่ละหลักเกณฑ์มาปรับใช้แบ่งแยกเขต อำนาจศาล.....	74
6.5.1 ความไม่สมบูรณ์ของหลักเกณฑ์ใดหลักเกณฑ์หนึ่ง.....	74
6.5.2 การใช้หลักเกณฑ์หลายอย่างประกอบกัน.....	76
6.6 การนำหลักเกณฑ์พื้นฐานมาปรับใช้แบ่งแยกเขตอำนาจศาล...	76
6.6.1 คดีที่ไม่เกี่ยวกับบริการสาธารณะ.....	76
6.6.2 คดีเกี่ยวกับบริการสาธารณะที่บริหารแบบมหาชน.....	77
6.6.3 คดีเกี่ยวกับบริการสาธารณะที่บริหารแบบเอกชน.....	79
7. องค์กรชี้ขาดเขตอำนาจศาลในระบบกฎหมายฝรั่งเศส.....	81
7.1 ศาลระงับความขัดแย้งหรือศาลคดีขัดกัน.....	81

บทที่	หน้า
7.2	82
7.3	82
7.4	83
7.5	83
3	85
1.	85
1.1	86
1.1.1	86
1.1.2	88
1.1.3	89
1.2	90
1.3	92
1.4	93
1.5	94
1.5.1	94
1.5.2	94
1.5.3	95
2.	95

บทที่	หน้า
2.1 สัญญาทางปกครองในบริบทที่เป็นเครื่องมือในการจัดทำ บริการสาธารณะ.....	95
2.2 เหตุผลทางกฎหมายในการแยกสัญญาทางปกครองออกจาก สัญญาทางแพ่ง.....	97
2.3 หลักเกณฑ์ทางกฎหมายที่ใช้แบ่งแยกสัญญาทางปกครองจาก สัญญาทางแพ่ง.....	98
3. สัญญาทางปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธี พิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542.....	102
3.1 การบัญญัติให้มีสัญญาทางปกครองในระบบกฎหมายไทย.....	102
3.2 การบัญญัตินิยามสัญญาทางปกครองในระบบกฎหมายไทย...	103
3.3 เจตนารมณ์ของกฎหมายที่ให้นิยามสัญญาทางปกครองเป็น นิยามเปิด.....	106
3.4 การเพิ่มนิยาม “ประโยชน์แก่ส่วนรวม” เพื่อใช้วินิจฉัยสัญญา ทางปกครอง.....	108
3.5 ลักษณะของสัญญาทางปกครองในระบบกฎหมายไทย.....	109
3.5.1 สัญญาสัมปทาน.....	110
3.5.2 สัญญาให้จัดทำบริการสาธารณะ.....	111
3.5.3 สัญญาจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค.....	113
3.5.4 สัญญาให้แสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ.....	114
4. การวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองในระบบ กฎหมายไทย.....	116
4.1 การบัญญัติให้ศาลปกครองมีเขตอำนาจในคดีพิพาทจาก สัญญาทางปกครอง.....	116
4.2 หลักเกณฑ์ทางกฎหมายที่ใช้วินิจฉัยสัญญาทางปกครอง.....	118
4.2.1 การวินิจฉัยสัญญาทางปกครองโดยใช้หลักเกณฑ์ด้าน องค์กร.....	119

บทที่	หน้า
4.2.2 การวินิจฉัยสัญญาทางปกครองโดยใช้หลักเกณฑ์ด้าน เนื้อหา.....	122
4.3 หลักเกณฑ์ที่ใช้วินิจฉัยสัญญาทางปกครองโดยสภาพของศาล ปกครองสูงสุด.....	140
5. องค์การวินิจฉัยชี้ขาดเขตอำนาจศาลในระบบกฎหมายไทย.....	144
5.1 คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล.....	144
5.2 อำนาจหน้าที่คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ ระหว่างศาล.....	145
5.2.1 กรณีปัญหาเกี่ยวกับเขตอำนาจศาลรับฟ้องคดี.....	145
5.2.2 กรณีปัญหาเกี่ยวกับการขัดกันของคำพิพากษา.....	147
5.3 คำชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล.....	147
4 วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับเขตอำนาจศาล ในคดีพิพาท ตามสัญญาให้ทุนการศึกษาของหน่วยงานราชการ และสัญญาจ้าง บุคลากรภาครัฐ.....	148
1. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับนิยาม “สัญญาทางปกครอง” ที่เป็น นิยามเปิดภายใต้หลักเกณฑ์ที่ยืดหยุ่นอย่างมากที่ศาลสามารถ ปรับใช้ได้อย่างกว้างขวาง.....	149
1.1 ปัญหาเกี่ยวกับการใช้หลักเกณฑ์ทางด้านองค์กรหรือคู่สัญญา ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์ในทางรูปแบบวินิจฉัยสัญญาทางปกครอง	149
1.2 ปัญหาเกี่ยวกับการใช้หลักเกณฑ์ด้านเนื้อหา หรือวัตถุประสงค์แห่ง สัญญาวินิจฉัยสัญญาทางปกครอง.....	161
1.3 ปัญหาเกี่ยวกับการปรับใช้มติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาล ปกครองสูงสุดที่ 6/2544 วินิจฉัยสัญญาทางปกครอง.....	165
2. ปัญหาเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ของสัญญาทางปกครองโดยสภาพ ตามมติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดที่ 6/2544.....	169
2.1 ปัญหาเกี่ยวกับขอบเขตของสัญญาทางปกครองโดยสภาพ.....	169

บทที่	หน้า
2.2 ปัญหาการปรับใช้หลักกฎหมายฝรั่งเศสที่ศาลปกครองสูงสุด วางหลักไว้.....	174
3. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการใช้หลักเกณฑ์วินิจฉัยสัญญาที่ไม่ เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย.....	179
4. ปัญหาการปรับใช้หลักกฎหมายฝรั่งเศสตีความสัญญาเพื่อให้ เป็นไปตามเจตนารมณ์ของการแยกสัญญาทางปกครองออกจาก สัญญาทางแพ่ง.....	185
5. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับเขตอำนาจศาลในคดีพิพาทเกี่ยวกับ สัญญาให้ทุนการศึกษาของหน่วยงานราชการ.....	191
5.1 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการใช้หลักเกณฑ์ด้านองค์กร วินิจฉัยคู่สัญญา.....	191
5.2 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการใช้หลักเกณฑ์ด้านเนื้อหา หรือวัตถุประสงค์แห่งสัญญาวินิจฉัยสัญญา.....	197
5.3 ปัญหาเกี่ยวกับการวินิจฉัยสัญญาให้ทุนการศึกษาของหน่วย งานราชการที่เป็นสัญญาทางปกครองโดยสภาพ.....	199
5.4 ปัญหาการวินิจฉัยวัตถุประสงค์ที่เกี่ยวเนื่องกับวัตถุประสงค์แห่ง สัญญาของศาลปกครองชั้นต้น.....	203
6. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับเขตอำนาจศาลในคดีพิพาทเกี่ยวกับ สัญญาจ้างพนักงานราชการ.....	209
6.1 ปัญหาเกี่ยวกับการใช้หลักเกณฑ์จากนิยามของสัญญาทาง ปกครอง.....	209
6.1.1 การใช้หลักเกณฑ์ทางด้านองค์กรวินิจฉัยสัญญาจ้าง พนักงานราชการ.....	210
6.1.2 การใช้หลักเกณฑ์ทางด้านเนื้อหาหรือวัตถุประสงค์แห่งสัญญา วินิจฉัยสัญญาจ้างพนักงานราชการ.....	212

บทที่	หน้า
6.2 ปัญหาเกี่ยวกับนิติสัมพันธ์ระหว่างคู่สัญญาตามสัญญาจ้าง พนักงานราชการ.....	214
6.3 ปัญหาเกี่ยวกับการพิจารณาเนื้อหาสัญญาที่ให้เอกชนเข้า ดำเนินงานหรือเข้าร่วมดำเนินงานจัดทำบริการสาธารณะ.....	215
7. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับเขตอำนาจศาลในคดีพิพาทเกี่ยวกับ สัญญาจ้างลูกจ้างของรัฐ.....	217
7.1 ปัญหาเกี่ยวกับนิติสัมพันธ์ระหว่างคู่สัญญาในสัญญาจ้าง ลูกจ้างของรัฐ.....	217
7.2 ข้อพิพาทตามสัญญาจ้างลูกจ้างของรัฐเป็นคดีที่มีลักษณะเป็น ข้อยกเว้นเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา 9 วรรคสอง (3) หรือไม่.....	224
7.3 ปัญหาในการตีความว่าคดีอยู่ในเขตอำนาจศาลใด จะต้อง พิจารณาว่าคดีอยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองก่อนหรือ พิจารณาเขตอำนาจศาลชำนาญพิเศษก่อน.....	229
5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	234
1. บทสรุป.....	234
2. ข้อเสนอแนะ.....	244
บรรณานุกรม.....	251
ประวัติผู้เขียน.....	256