

## บทที่ 6

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

สัญญาทางปกครองนับเป็นเครื่องมือที่สำคัญสำหรับฝ่ายปกครอง ในการดำเนินงานเพื่อประโยชน์ส่วนรวม นอกเหนือไปจากการใช้อำนาจฝ่ายเดียวบังคับกับเอกชน ซึ่งประเทศที่อยู่ในระบบกฎหมาย Civil Law โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสและประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน มีการพัฒนาหลักกฎหมายเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองขึ้นมา เนื่องจากเล็งเห็นถึงความจำเป็นในการมีหลักกฎหมายพิเศษที่จะใช้บังคับกับสัญญาทางปกครอง ที่มีลักษณะแตกต่างไปจากสัญญาระหว่างเอกชนโดยทั่วไป

ในระบบกฎหมายฝรั่งเศสนั้น หลักกฎหมายเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองได้รับการพัฒนาอยู่บนพื้นฐานของข้อความคิดว่าด้วยบริการสาธารณะและข้อความคิดว่าด้วยอำนาจมหาชน ซึ่งนำมาสู่แนวคิดในการจำแนกสัญญาทางปกครองออกจากสัญญาทางแพ่ง โดยใช้หลักเกณฑ์ในเรื่องวัตถุประสงค์แห่งสัญญาที่เป็นบริการสาธารณะ และหลักเกณฑ์ในเรื่องข้อกำหนดในสัญญาที่มีลักษณะพิเศษ รวมถึงหลักเกณฑ์ในเรื่องของระบบกฎหมายพิเศษที่ใช้บังคับกับสัญญา

ส่วนในระบบกฎหมายเยอรมันนั้น ถือว่าสัญญาทางปกครองเป็นรูปแบบหนึ่งของการกระทำทางปกครอง เช่นเดียวกับคำสั่งทางปกครอง สัญญาทางปกครองในระบบกฎหมายเยอรมันจึงเป็นสัญญาที่เกิดขึ้นในแดนกฎหมายมหาชน อย่างไรก็ตามแม้สัญญาทางปกครองในระบบกฎหมายทั้ง 2 ประเทศ จะมีความแตกต่างกันบางประการ แต่ก็มีลักษณะทั่วไปสอดคล้องกัน คือ เป็นสัญญาที่คู่สัญญาทั้งสองฝ่ายอยู่ในสถานะที่ไม่เท่าเทียมกัน โดยคู่สัญญาฝ่ายปกครองจะอยู่ในสถานะเหนือกว่าคู่สัญญาฝ่ายเอกชน และเป็นสัญญาที่อยู่ภายใต้หลักเกณฑ์พิเศษในระบบกฎหมายมหาชน

สำหรับในระบบกฎหมายไทยนั้น แม้ว่าในอดีตจะปรากฏสัญญาที่มีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครอง ดังเช่น สัญญาสัมปทานบริการสาธารณะที่อยู่ภายใต้ระบบกฎหมายพิเศษ เช่น ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 58 แต่ก็ยังไม่มีหลักกฎหมายเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองโดยเฉพาะ โดยบทบัญญัติในเรื่องสัญญาทางปกครองในระบบกฎหมายไทยเกิดขึ้นอย่างเป็นทางการ เมื่อมีการประกาศใช้ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 ซึ่งมีการกำหนดนิยามสัญญาทางปกครองไว้ในมาตรา 3 และมีข้อที่น่าสนใจคือบทบัญญัติดังกล่าวไม่ได้ระบุโดยชัดเจนว่าสัญญาทางปกครองหมายความว่าอย่างไร แต่ได้บัญญัติว่าสัญญาทางปกครองหมายความว่ารวมถึง สัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ สัญญาจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค และสัญญาแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ

สาเหตุที่กฎหมายไม่ได้ระบุอย่างชัดเจน ว่าสัญญาทางปกครองหมายความว่าอย่างไรนั้น เนื่องจากเป็นความประสงค์ของฝ่ายนิติบัญญัติ ที่ต้องการเปิดโอกาสให้มีการพัฒนาขอบเขตของสัญญาทางปกครองออกไป โดยไม่จำกัดอยู่เพียงสัญญา 4 ประเภท ตามที่ได้ระบุไว้ในบทบัญญัติดังกล่าว

ทั้งนี้เมื่อได้ทำการศึกษาแล้ว สามารถวิเคราะห์ได้ว่ากรณีที่กฎหมายระบุว่าสัญญาทางปกครองหมายความว่ารวมถึงสัญญา 4 ประเภท ดังกล่าว เนื่องมาจากสัญญาทั้ง 4 ประเภท มีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครองอย่างชัดเจน บทบัญญัติดังกล่าวจึงเป็นการแสดงตัวอย่างให้เห็นว่าสัญญาที่เป็นสัญญาทางปกครองในระบบกฎหมายไทยได้แก่สัญญาประเภทใดบ้าง

นอกเหนือไปจากสัญญาที่เป็นสัญญาทางปกครองตามที่ระบุไว้ในมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 ทั้ง 4 ประเภทแล้ว ในปัจจุบันนี้ ศาลปกครองยังได้ขยายขอบเขตของสัญญาทางปกครองออกไปให้ครอบคลุมถึงสัญญาประเภทอื่นซึ่งได้แก่

“สัญญาที่ฝ่ายปกครองหรือบุคคลที่กระทำแทนรัฐตกลงให้คู่สัญญาฝ่ายหนึ่ง เข้าดำเนินการหรือเข้าร่วมดำเนินการบริการสาธารณะโดยตรง หรือเป็นสัญญาที่มีข้อกำหนดในสัญญาที่มีลักษณะพิเศษที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐ ทั้งนี้เพื่อให้การใช้อำนาจทางปกครอง หรือการดำเนินกิจการทางปกครองซึ่งก็คือการบริการสาธารณะบรรลุผล”

จะเห็นได้ว่าหลักเกณฑ์ในการกำหนดขอบเขตของสัญญาทางปกครองข้างต้นได้รับอิทธิพลมาจากระบบกฎหมายฝรั่งเศส โดยเฉพาะอย่างยิ่งแนวคิดที่ว่าด้วยการบริการสาธารณะ และในเรื่องของข้อกำหนดในสัญญาที่มีลักษณะพิเศษที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐ

ทั้งนี้การพิจารณาว่าสัญญาที่เกิดขึ้นจะเป็นสัญญาทางปกครองหรือไม่นั้น ย่อมพิจารณาได้จากหลักเกณฑ์ตามที่กำหนดในมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ซึ่งอาจจะเรียกได้ว่าสัญญาทางปกครองโดยการกำหนดของกฎหมาย และหลักเกณฑ์ที่ได้รับการพัฒนาโดยศาลปกครอง ซึ่งอาจจะเรียกได้ว่าสัญญาทางปกครองโดยสภาพ

จากการศึกษาพบว่า ในปัจจุบันนี้ได้มีคำวินิจฉัยของศาลปกครองและคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลในหลายกรณี ที่ได้มีส่วนอธิบายความหมายของสัญญาทางปกครองแต่ละประเภทให้มีความชัดเจนขึ้น โดยมีรายละเอียดดังนี้

#### 1) สัญญาสัมปทาน

สามารถจำแนกสัญญาสัมปทานได้เป็น 2 ประเภทคือ สัญญาสัมปทานบริการสาธารณะ และสัญญาสัมปทานการแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ โดยสัญญาสัมปทานบริการสาธารณะ เป็นสัญญาที่ฝ่ายปกครองมอบบริการสาธารณะซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของตนให้เอกชนจัดทำ ขณะที่สัญญาการแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ คือสัญญาที่ฝ่ายปกครองอนุญาตให้เอกชน

ได้รับประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ตัวอย่างของสัมปทานบริการสาธารณะจากแนวคำวินิจฉัยในปัจจุบัน คือ สัญญาที่องค์การโทรศัพท์ร่วมมือกับเอกชนในการจัดทำบริการโทรศัพท์ให้แก่ประชาชน ส่วนสัญญาสัมปทานการแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ คือสัญญาสัมปทานป่าชายเลน

## 2) สัญญาที่มีความเกี่ยวข้องกับบริการสาธารณะ

คำว่า "บริการสาธารณะ" คืองานที่อยู่ในความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองซึ่งได้จัดทำขึ้นเพื่อประโยชน์แก่ประชาชนโดยรวม

สำหรับความสัมพันธ์กับบริการสาธารณะที่จะทำให้สัญญาที่เกิดขึ้นเป็นสัญญาทางปกครอง ได้แก่ การร่วมมือกับฝ่ายปกครองในรูปของสัมปทานบริการสาธารณะ การร่วมดำเนินงานกับฝ่ายปกครองโดยเข้ามาเป็นบุคลากรภายในหน่วยงาน การจัดทำบริการสาธารณะแทนฝ่ายปกครอง รวมถึงการจัดสร้างหรือจัดหาเครื่องมือและอุปกรณ์สำคัญสำหรับการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ฝ่ายปกครอง เช่น การก่อสร้างท่าเทียบเรือให้กับกองทัพเรือ เพื่อเป็นเครื่องมือสำคัญสำหรับการจัดทำบริการสาธารณะด้านการป้องกันประเทศ

## 3) สัญญาจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค

ความหมายของคำว่า "สิ่งสาธารณูปโภค" หมายถึงทรัพย์สินโดยเฉพาะอย่างยิ่งถาวรวัตถุ ซึ่งได้จัดให้มีขึ้นเพื่อให้ประชาชนโดยทั่วไปสามารถเข้าใช้ประโยชน์ร่วมกันได้โดยตรง และทรัพย์สินที่ฝ่ายปกครองใช้เป็นเครื่องมือโดยตรงในการจัดทำบริการสาธารณะ เพื่อประโยชน์แก่ประชาชนในสิ่งอุปโภคที่จำเป็นต่อการดำเนินชีวิต

ส่วนคำว่า "จัดให้มี" คือ การสร้างขึ้นมาใหม่ทั้งหมด และการปรับปรุงสิ่งที่มีอยู่ที่ไม่ใช่การซ่อมแซมเพียงเล็กน้อย นอกจากนี้คำว่า "จัดให้มี" ยังมีความหมายครอบคลุมถึงการทำสัญญาจะซื้อขายที่ดินเพื่อใช้ในการจัดสร้างสาธารณูปโภค ภายใต้กฎหมายว่าด้วยการเวนคืน

## 4) สัญญาที่มีข้อกำหนดในสัญญาที่มีลักษณะพิเศษที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐ

ในปัจจุบันยังไม่มีปรากฏคำอธิบายความหมายของคำว่า ข้อกำหนดในสัญญาที่มีลักษณะพิเศษที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐโดยชัดเจน คงมีเพียงตัวอย่างของสิ่งที่เป็นข้อกำหนดในสัญญาที่มีลักษณะพิเศษที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐในคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด ดังเช่น ข้อกำหนดที่ให้สิทธิแก่ฝ่ายปกครองฝ่ายเดียวที่จะเลิกสัญญาได้ แม้ว่าคู่สัญญาฝ่ายเอกชนจะไม่ผิดสัญญาก็ตาม หรือข้อกำหนดที่ให้อำนาจแก่คู่สัญญาฝ่ายปกครองฝ่ายเดียวในการสั่งให้คู่สัญญาฝ่ายเอกชนทำงานเพิ่มเติมได้ แม้ไม่มีการตกลงไว้ในสัญญาตั้งแต่แรก

ข้อกำหนดในสัญญาที่มีลักษณะพิเศษที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐ ในระบบกฎหมายไทยแบ่งได้เป็น 2 ประเภท ได้แก่ ข้อกำหนดที่เป็นเอกสิทธิ์ที่ไม่เด็ดขาด คือ เอกสิทธิ์ที่ฝ่ายปกครองอาจจะสละได้ ดังเช่น เอกสิทธิ์ที่ปรากฏในสัญญาจัดซื้อจัดจ้าง ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ และเอกสิทธิ์ที่มีลักษณะเด็ดขาด คือ เอกสิทธิ์ที่ฝ่ายปกครองไม่อาจสละได้ ดังเช่นที่ปรากฏใน

สัญญาระหว่างฝ่ายปกครองกับบุคลากรภายในหน่วยงานนั้น เช่น สัญญาศึกษาต่อต่างประเทศ ระหว่างส่วนราชการกับข้าราชการในสังกัด

เมื่อพิจารณารายละเอียดของสัญญาทางปกครองในแต่ละประเภทจะเห็นได้ว่า แม้ในปัจจุบันนี้ความหมายของสัญญาทางปกครองโดยส่วนใหญ่มีความชัดเจนขึ้นเป็นอย่างมาก แต่ก็ยังมีสัญญาทางปกครองบางประเภทที่ยังมีความหมายไม่ชัดเจน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีของ “สัญญาที่มีข้อกำหนดในสัญญาที่มีลักษณะพิเศษที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐ” ที่ยังไม่ปรากฏคำอธิบายความหมายในคำวินิจฉัยใดๆ นอกจากนี้ก็ยังมีปัญหาในการนำไปปรับใช้เนื่องจากในระบบกฎหมายไทยนั้น สัญญาที่ฝ่ายปกครองจัดทำขึ้นบางประเภท แม้จะเป็นสัญญาทางแพ่ง ก็อาจจะปรากฏข้อกำหนดที่เป็นเอกสิทธิ์ของรัฐในสัญญา ดังเช่นสัญญาที่อยู่ภายใต้ระเบียบว่าด้วยการพัสดุ ดังนั้น การที่มี “ข้อกำหนดในสัญญาที่มีลักษณะพิเศษที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐ” จึงไม่ได้ทำให้สัญญาดังกล่าวเป็นสัญญาทางปกครองเสมอไป แต่การมีเอกสิทธิ์ของรัฐปรากฏในสัญญาจะต้องเป็นไปเพื่อให้การใช้อำนาจทางปกครองหรือการบริการสาธารณะบรรลุผล สัญญาที่เกิดขึ้นจึงจะเป็นสัญญาทางปกครอง ซึ่งเป็นสิ่งที่พิจารณาได้ค่อนข้างยาก นอกจากนี้ยังพบว่าในปัจจุบันศาลยุติธรรมและคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ไม่ได้นำหลักเกณฑ์ดังกล่าวไปปรับใช้โดยชัดเจนแต่อย่างใด

จากสภาพปัญหาที่ดังกล่าว ผู้เขียนเห็นว่าควรมีการแก้ไขปัญหามาเพื่อให้ขอบเขตของสัญญาทางปกครองในระบบกฎหมายไทยมีความชัดเจนขึ้น ดังนี้

1) เมื่อมีการพัฒนาหลักเกณฑ์ที่ใช้ในการแบ่งแยกระหว่างสัญญาทางปกครองและสัญญาทางแพ่ง ไม่ว่าจะเกิดขึ้นโดยศาลปกครองหรือศาลยุติธรรมแล้ว หากเห็นว่าหลักเกณฑ์ดังกล่าวเป็นสิ่งที่มีความเหมาะสมที่จะนำมาปรับใช้เป็นการทั่วไป คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ควรนำหลักเกณฑ์ดังกล่าวไปกำหนดไว้ในคำวินิจฉัยของคณะกรรมการฯ เพื่อให้เป็นหลักเกณฑ์ที่เป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปทั้งในส่วนของ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง และคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล

วิธีดังกล่าวนอกจากจะทำให้หลักเกณฑ์ที่ใช้ในการแบ่งแยกระหว่างสัญญาทางปกครองและสัญญาทางแพ่งที่ได้รับการพัฒนาขึ้น เป็นสิ่งที่ยอมรับโดยทั่วไปแล้ว ยังเป็นวิธีการพัฒนาขอบเขตของสัญญาทางปกครองที่รวดเร็ว โดยไม่ต้องรอให้มีการบัญญัติกฎหมายเพื่อใช้บังคับ นอกจากนี้หากในภายหลังกฎการเปลี่ยนแปลงไป ก็อาจจะมีการปรับเปลี่ยน หรือยกเลิกหลักเกณฑ์ดังกล่าวให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลง แต่อย่างไรก็ตาม หลักเกณฑ์ที่ใช้ในการแบ่งแยกระหว่างสัญญาทางปกครองและสัญญาทางแพ่ง ที่ได้รับการพัฒนาขึ้นนั้น ไม่ควรจะเป็นหลักเกณฑ์ที่มีการเปลี่ยนแปลงบ่อยจนเกินไป มิฉะนั้นจะส่งผลให้ขอบเขตของสัญญาทางปกครองเป็นสิ่งที่ไม่แน่นอน

2) ควรพิจารณาบทพจนานานา "ข้อกำหนดในสัญญาที่มีลักษณะพิเศษที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐ" มาเป็นหลักเกณฑ์ในการแบ่งแยกระหว่างสัญญาทางปกครองและสัญญาทางแพ่ง

เนื่องจากการนำหลักเกณฑ์ไปใช้ในการแบ่งแยกระหว่างสัญญาทางปกครองและสัญญาทางแพ่งนั้น ควรเป็นหลักเกณฑ์ที่มีความหมายชัดเจนพอสมควรมิฉะนั้นจะทำให้ขอบเขตของสัญญาทางปกครองมีความไม่ชัดเจนตามไปด้วย ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าหลักเกณฑ์ในเรื่อง "ข้อกำหนดในสัญญาที่มีลักษณะพิเศษที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐ" ยังไม่มีความหมายแน่ชัดเพียงพอ นอกจากนี้การนำหลักเกณฑ์ในเรื่องของ "ข้อกำหนดในสัญญาที่มีลักษณะพิเศษที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐ" มาปรับใช้ โดยต้องพิจารณาว่าการมีเอกสิทธิ์ปรากฏในสัญญาจะต้องเป็นไปเพื่อให้การใช้อำนาจทางปกครองหรือการบริการสาธารณะบรรลุผลหรือไม่ ยังเป็นสิ่งที่พิจารณาได้ค่อนข้างยาก ซึ่งจะส่งผลให้การจำแนกสัญญาที่เกิดขึ้นเป็นสัญญาทางปกครองหรือไม่ เป็นสิ่งที่ยากมากขึ้น

3) เพื่อให้การกำหนดขอบเขตของสัญญาทางปกครองในระบบกฎหมายไทยมีความสะดวกและชัดเจนมากขึ้น ควรกำหนดให้สัญญาที่ฝ่ายปกครองได้จัดทำขึ้นภายใต้ระเบียบว่าด้วยการพัสดุ ทุกสัญญาอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง ซึ่งเป็นแนวทางที่ในระบบกฎหมายฝรั่งเศสนำมาใช้เพื่อแก้ไขปัญหาในการกำหนดขอบเขตของสัญญาทางปกครองได้เป็นอย่างดี และผู้เขียนเห็นว่าเป็นวิธีการที่สามารถแก้ไขปัญหาความไม่ชัดเจนในการกำหนดขอบเขตของสัญญาทางปกครอง ในระบบกฎหมายไทยได้อย่างเหมาะสม โดยมีเหตุผลที่สนับสนุนแนวทางในการแก้ไขปัญหาโดยวิธีดังกล่าว ดังนี้

(1) โดยทั่วไปแล้วสัญญาที่จัดทำขึ้นภายใต้ระเบียบว่าด้วยการพัสดุนั้น จะต้องทำสัญญา ตามตัวอย่างแบบสัญญาแนบท้ายระเบียบฯ ซึ่งแบบสัญญาดังกล่าวจะนำมาใช้กับการจัดทำสัญญาของฝ่ายปกครอง ทั้งที่เป็นสัญญาทางปกครองและสัญญาทางแพ่ง ดังเช่น แบบสัญญาจ้าง ท้ายระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ.2535 จะนำไปใช้กับการทำสัญญาของส่วนราชการ ทั้งที่เป็นสัญญาทางปกครอง เช่น สัญญาจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค และสัญญาที่เป็นสัญญาจ้างทำของตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ดังนั้นเราจึงไม่สามารถจำแนกสัญญาที่จัดทำขึ้นตามระเบียบว่าด้วยการพัสดุว่าเป็นสัญญาทางปกครองหรือสัญญาทางแพ่ง โดยพิจารณาจากรูปแบบของสัญญา แต่จะต้องพิจารณาจากรายละเอียดของสัญญาว่าเป็นสัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ สัญญาจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือเป็นสัญญาที่มีข้อกำหนดในสัญญาที่มีลักษณะพิเศษที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐ เพื่อให้การใช้อำนาจทางปกครอง หรือการดำเนินกิจการทางปกครองซึ่งก็คือบริการสาธารณะบรรลุผล หรือไม่

ผู้เขียนเห็นว่าการจำแนกว่าสัญญาที่ได้จัดทำขึ้นเป็นสัญญาทางปกครองหรือไม่ โดยพิจารณาจากเนื้อหาของสัญญาเป็นสิ่งที่ค่อนข้างยาก และขึ้นอยู่กับความรู้ความเข้าใจของคู่สัญญา ซึ่งก็อาจจะมีความไม่เท่าเทียมกัน แต่หากกำหนดให้สัญญาที่จัดทำขึ้นภายใต้ระเบียบว่าด้วยการพัสดุทั้งหมดอยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง โดยไม่ต้องพิจารณาเนื้อหาสาระว่าเป็นสัญญาทางปกครองหรือไม่ แต่พิจารณาจากรูปแบบของสัญญาซึ่งเป็นสิ่งที่ทำได้ง่ายกว่า จะทำให้เกิดความสะดวกกับทุกฝ่ายมากยิ่งขึ้น

(2) สัญญาที่จัดทำขึ้นภายใต้บังคับระเบียบว่าด้วยการพัสดุ แม้จะมีลักษณะเป็นสัญญาทางแพ่ง เช่น สัญญาซื้อขายครุภัณฑ์ เครื่องใช้ภายในสำนักงาน แต่คู่สัญญาฝ่ายเอกชนก็ไม่ได้อยู่ในฐานะที่เท่าเทียมกับคู่สัญญาฝ่ายปกครองอย่างแท้จริง ไม่ว่าจะพิจารณาจากเนื้อหาของสัญญาที่มีการกำหนดข้อสัญญาที่เป็นเอกสิทธิ์ของฝ่ายปกครองไว้ในสัญญาอยู่เสมอ เช่น ข้อกำหนดที่ให้อำนาจฝ่ายปกครองฝ่ายเดียวเป็นฝ่ายเลิกสัญญา แม้คู่สัญญาฝ่ายเอกชนจะไม่ได้ทำผิดสัญญา นอกจากนี้แม้ว่าจะระเบียบว่าด้วยการพัสดุจะเปิดโอกาสให้ฝ่ายปกครองสามารถทำการตกลงกับเอกชน เพื่อกำหนดรายละเอียดของสัญญา ให้แตกต่างไปแบบสัญญาทำยระเบียบว่าด้วยการพัสดุได้ แต่ก็มีการควบคุมรูปแบบของสัญญาโดยสำนักงานอัยการสูงสุด คู่สัญญาจึงไม่มีเสรีภาพในการกำหนดเนื้อหาของสัญญาอย่างแท้จริง

ดังนั้น เมื่อสัญญาที่เกิดขึ้นคู่สัญญาทั้งสองฝ่ายไม่ได้อยู่ในสถานะที่เท่าเทียมกันอย่างแท้จริง จึงเห็นว่าการกำหนดให้สัญญาที่จัดทำขึ้นภายใต้ระเบียบว่าด้วยการพัสดุ อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองน่าจะเป็นสิ่งที่เหมาะสม เพื่อให้ศาลปกครองได้นำหลักกฎหมายปกครองมาปรับใช้กับสัญญา เพื่อให้เกิดความสมดุลในการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะกับการคุ้มครองสิทธิของเอกชนที่เข้ามาทำสัญญา

(3) การกำหนดให้สัญญาที่จัดทำขึ้นภายใต้ระเบียบว่าด้วยการพัสดุ อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง นอกจากจะเป็นแก้ไขปัญหาความไม่ชัดเจนในการกำหนดขอบเขตสัญญาทางปกครองได้เป็นอย่างดีแล้ว ยังทำให้คู่สัญญาได้ทราบถึงสิทธิหน้าที่ของตนเองได้อย่างชัดเจน ตั้งแต่เมื่อเริ่มทำสัญญา คู่สัญญาจึงสามารถใช้ดุลยพินิจได้อย่างเหมาะสมว่าจะตัดสินใจเข้าทำสัญญาหรือไม่ และเมื่อมีข้อพิพาทเกิดขึ้นก็สามารถทราบได้ว่าโดยแน่นอนว่าจะต้องฟ้องร้องคดีต่อศาลที่มีเขตอำนาจภายในระยะเวลาเท่าใด

(4) การกำหนดให้สัญญาที่จัดทำขึ้นภายใต้ระเบียบว่าด้วยการพัสดุ อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง ยังมีความเหมาะสมเมื่อพิจารณาถึงเหตุผลที่ว่าสัญญาตามระเบียบว่าด้วยการพัสดุ เป็นสัญญาที่ปรากฏเอกสิทธิ์ของฝ่ายปกครองในข้อสัญญา จึงแสดงให้เห็นว่าฝ่ายปกครองมีความประสงค์ที่จะสงวนอำนาจมหาชนแล้วกำหนดไว้ในสัญญา ดังนั้น จึงควรให้ศาลปกครองมีอำนาจในการพิจารณาข้อพิพาทที่เกิดขึ้น โดยใช้หลักกฎหมายมหาชน

(5) สัญญาที่จัดทำขึ้นภายใต้ระเบียบว่าด้วยการพัสดุ แม้จะเป็นสัญญาที่เป็นสัญญาทางแพ่ง แต่เมื่อมีข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาเกิดขึ้น อาจจะมีข้อพิพาทบางส่วนที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง ดังเช่น ในเรื่องของคำสั่งให้เอกชนที่ผิดสัญญาเป็นผู้ทำงาน ซึ่งจะก่อให้เกิดความยุ่งยากกับคู่สัญญา เพราะจะมีข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องกับสัญญาฉบับเดียวกัน ส่วนหนึ่งอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง และบางส่วนอยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรม แต่หากกำหนดให้สัญญาที่จัดทำขึ้นโดยอยู่ภายใต้ระเบียบว่าด้วยการพัสดุอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองแล้ว ก็จะทำให้ปัญหาดังกล่าวหมดสิ้นลงไปด้วย