

## บทที่ 4

### การนำหลักสุจริตมาใช้ในต่างประเทศและประเทศไทย

หลักสุจริตเป็นคำที่มีมาตั้งแต่สมัยโบราณ ไม่ปรากฏแน่ชัดว่ามีต้นกำเนิดมาจากที่ใด หลักสุจริตเป็นหลักการพื้นฐานของระบบกฎหมาย และมีลักษณะเป็นกฎหมายทั่วไปที่สามารถนำมาปรับใช้ได้กับกฎหมายเอกชนและกฎหมายมหาชน ดังนั้น เพื่อให้สามารถเข้าใจเกี่ยวกับหลักสุจริตได้ชัดเจนยิ่งขึ้น จึงควรศึกษาความเป็นมาของหลักสุจริต ตลอดจนการนำมาปรับใช้ของหลักสุจริตในระบบกฎหมายของประเทศต่างๆ ตลอดจนของประเทศไทย เพื่อเข้าใจหลักการและสามารถนำหลักสุจริตมาใช้ได้อย่างชัดเจนเป็นรูปธรรมยิ่งขึ้น

#### 4.1 หลักสุจริตในระบบกฎหมายเยอรมัน

ก่อนมีการประกาศใช้ประมวลกฎหมายแพ่งเยอรมันเมื่อปี ค.ศ. 1900 หลักสุจริต หรือ bona fides ของโรมัน ตรงกันกับหลักจารีตประเพณีของชนเผ่าเยอรมัน เรียกว่า Treu und Glauben ต่อมามีการเสนอร่างประมวลกฎหมายแพ่งเยอรมัน ฉบับแรก โดยมาตรา 359 ได้ร่างไว้ว่า สัญญา ย่อมก่อให้เกิดความผูกพันระหว่างกันตามที่ตกลงกันและตามผลธรรมชาติของสัญญาประเภทนั้น ตามบังคับแห่งกฎหมายและปกติประเพณี ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงความสุจริตด้วย หลังจากนั้นได้มีการปรับปรุงและแยกหลักเกณฑ์ในร่างดังกล่าวออกเป็นสองตอน ตอนแรกนำไปบัญญัติไว้ในมาตรา 157 ในเรื่องการตีความสัญญา ที่กำหนดว่า สัญญานั้นต้องตีความไปตามประสงค์ในทางสุจริตโดยพิเคราะห์ถึงปกติประเพณี ส่วนตอนหลังนำไปบัญญัติไว้ในส่วนที่ว่าหลักทั่วไปแห่งหนี้ และถือเป็นบทบัญญัติที่เป็นแม่บท คือ มาตรา 242 มีสาระสำคัญว่า ลูกหนี้มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามให้เป็นไปตามหลักสุจริต ทั้งนี้ จะต้องคำนึงถึงปกติประเพณีด้วย<sup>1</sup>

##### 4.1.1 การนำหลักสุจริตมาใช้ในกฎหมายเยอรมัน

###### 4.1.1.1 บทบาทหน้าที่ในการเสริมเนื้อหาหรืออุดช่องว่างให้มีเนื้อหาสมบูรณ์ขึ้น

ศาลเยอรมันจะนำบทบัญญัติในมาตรา 242 มากำหนดหน้าที่ข้างเคียงหรือเพิ่มเติมของคู่สัญญา โดยผู้พิพากษาจะพึงเล็งถึงความหมายที่แท้จริงของข้อตกลงในสัญญาเพื่อจะกำหนดสิทธิ

---

<sup>1</sup> จาก หลักสุจริตและเหตุเหนือความคาดหมายในการชำระหนี้. (Good Faith & Supervening Events) ในระบบกฎหมายเยอรมัน ฝรั่งเศส แองโกลอเมริกัน และไทย (น.38-39), โดย กิตติศักดิ์ ปรกติ, 2555, กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

และหน้าที่บางประการให้คู่สัญญาปฏิบัติ โดยพิจารณาถึงพฤติการณ์ความเหมาะสมของกรณี ซึ่งกรณีดังกล่าวคู่สัญญามีได้มีการตกลงกันไว้ในสัญญา แต่เป็นการกำหนดสิทธิหน้าที่ที่เราเรียกว่าหน้าที่ข้างเคียงหรือเพิ่มเติมขึ้นมา<sup>2</sup> อันได้แก่ หน้าที่ที่จะต้องซื้อสัตว์ หน้าที่ใช้ความระมัดระวังแก่ชีวิต ร่างกายหรือทรัพย์สินของคู่สัญญาอีกฝ่าย หน้าที่ให้ความร่วมมือ ช่วยเหลือซึ่งกันและกัน หน้าที่แนะนำ เปิดเผย หรือแจ้งเตือนข้อมูลหรือข้อเท็จจริงที่สำคัญให้อีกฝ่ายทราบ

#### 4.1.1.2 บทบาทหน้าที่ในการแก้ไขเนื้อหาในสัญญาตามพฤติการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป

ในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 1 เศรษฐกิจของเยอรมันตกต่ำอย่างหนัก สภาพการเงินเพื่อพุ่งขึ้นสูง เหรียญทองคำ 1 มาร์กเยอรมัน มีมูลค่าแลกเปลี่ยนเป็นธนบัตรมูลค่า 52,200 ล้านมาร์ก บ้านเมืองสับสนวุ่นวาย ศาลสูงเยอรมันจึงต้องตัดสินใจคดีตามคำพิพากษา RGZ 107,78 ในวันที่ 28 พฤศจิกายน ค.ศ. 1923 คดีมีข้อเท็จจริงว่า ผู้กู้ได้ตกลงกู้เงินจากผู้ให้กู้ จำนวน 13,000 มาร์ก โดยจำนวนที่คืนไว้เป็นประกัน ต่อมาเมื่อสงครามโลกครั้งที่ 1 สิ้นสุดลง ค่าเงินของเยอรมันได้ตกลงไปอย่างมากถ้าเทียบกับก่อนสงคราม ผู้กู้จึงนำเงินตามจำนวนที่ 13,000 ล้านมาร์ก พร้อมดอกเบี้ยไปชำระให้แก่ผู้ให้กู้ แต่ผู้ให้กู้ปฏิเสธ โดยอ้างว่าค่าเงินตกลงมากแล้ว และหากยอมรับชำระหนี้ มูลค่าของเงินที่ได้ไว้จะต่ำกว่ามูลค่าในเวลาให้ผู้กู้หลายล้านเท่า ผู้ให้กู้จึงเรียกให้ผู้กู้นำเงินมาชำระหนี้ให้เทียบเท่ามูลค่าเดิมในเวลาผู้กู้เห็นว่าสัญญาที่มีการกำหนดจำนวนหนี้เงินกันไว้อย่างชัดเจนแล้ว ตนจึงควรที่จะชำระหนี้ตามอัตราที่เป็นหนี้ตามสัญญานั้น จึงนำเงินจำนวน 13,000 มาร์ก พร้อมดอกเบี้ยไปวาง ณ สำนักงานวางทรัพย์ และฟ้องให้จดทะเบียนปลดจำนอง ศาลต้นและศาลอุทธรณ์มีคำวินิจฉัยตามฟ้องของผู้กู้ แต่ศาลฎีกาได้พิพากษากลับ โดยนำมาตรา 242 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งเยอรมัน ที่กำหนดให้ผู้หนี้มีหน้าที่ต้องชำระหนี้โดยให้สอดคล้องกับหลักสุจริตมาปรับใช้ โดยให้ปรับจำนวนเงินที่ต้องชำระหนี้กันเสียใหม่ให้เหมาะสมกับมูลค่าเงินที่เปลี่ยนแปลงไป<sup>3</sup>

#### 4.1.1.3 บทบาทหน้าที่ในการควบคุมหรือจำกัดการใช้สิทธิโดยไม่สุจริตตามมาตรา 242<sup>4</sup>

1) ถ้าบุคคลอ้างการใช้สิทธิเพื่อผลประโยชน์จากการกระทำอันไม่ซื่อสัตย์ครั้งก่อนของตน หลักนี้มาจากหลักกฎหมายโรมันว่า ไม่มีผู้ใดถือเอาประโยชน์จากการกระทำโดยมิชอบของตนได้ ซึ่งตรงกับหลักกฎหมายอังกฤษที่ว่า โจทก์ต้องมาศาลด้วยมือสะอาด

<sup>2</sup> Horn, kotz and Leser. *An Introduction Geman Private and Commercial Law*. pp.138-139 (อ้างถึงในสุดิจ ปัญญาพฤษ์. (2541). *การใช้สิทธิโดยสุจริต* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต) (น. 71), กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

<sup>3</sup> *หลักสุจริตและเหตุเหนือความคาดหมายในการชำระหนี้. (Good Faith & Supervening Events) ในระบบกฎหมายเยอรมัน ฝรั่งเศส แอง โกลอเมริกัน และไทย* (น. 40-10). เล่มเดิม.

<sup>4</sup> แหล่งเดิม. (น. 42-43).

2) ถ้าการใช้สิทธินั้นเป็นไปโดยไม่ได้สัดส่วน เกินส่วน หรือไม่มีเหตุผล

3) ถ้าบุคคลนั้นอ้างสิทธิซึ่งขัดกับการกระทำในครั้งก่อนของตน กล่าวคือ คู่สัญญาอาจไม่สามารถใช้สิทธินั้น ถ้าหากการกระทำของตนที่ผ่านมาทำให้คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งได้เชื่อถือโดยเป็นที่คาดหมายอย่างมีเหตุผลว่าคู่สัญญาฝ่ายนั้นไม่ใช้สิทธิดังกล่าวและได้เชื่อถือเช่นนั้น ทั้งนี้ มาจากหลักกฎหมายโรมันว่า ไม่มีผู้ใดถือเอาประโยชน์จากการกระทำที่ขัดแย้งกับความประพฤติของตนในอดีตได้

#### 4.1.2 การนำหลักสุจริตมาปรับใช้ในสัญญาทางปกครองของเยอรมัน

สัญญาทางปกครองเป็นลักษณะหนึ่งของการกระทำทางปกครองนอกเหนือไปจากคำสั่งทางปกครอง ซึ่งกฎหมายปกครองให้อำนาจหน่วยงานทางปกครองในการเลือกที่จะดำเนินการดังกล่าวได้ ทั้งนี้ ตามมาตรา 54 แห่งกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเยอรมัน ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวมิได้กำหนดกรณีที่หน่วยงานทางปกครองต้องออกเป็นคำสั่งทางปกครองหรือสัญญาทางปกครอง ทั้งนี้ เป็นดุลพินิจของหน่วยงานทางปกครองที่จะพิจารณาว่าจะดำเนินการในลักษณะใด และหากพิจารณาแล้วว่าจะดำเนินการ โดยทำเป็นสัญญาทางปกครองก็จะต้องได้รับความยินยอมจากคู่สัญญาทั้งสองฝ่ายเช่นเดียวกับสัญญาทางแพ่ง โดยในเรื่องนี้มาตรา 54 มิได้อธิบายความแตกต่างระหว่างสัญญาทางปกครองและสัญญาทางแพ่งหรือสัญญาระหว่างเอกชนไว้ แต่ก็สามารถสรุปได้ว่า สัญญาทางปกครองก่อให้เกิดนิติสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานทางปกครองกับเอกชน นอกจากนี้ สัญญาทางปกครองก็มิได้มีการกำหนดรูปแบบไว้ตายตัว อย่างไรก็ตาม กฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเยอรมันได้กำหนดสัญญาทางปกครองที่มีรูปแบบเฉพาะไว้ ได้แก่ สัญญาต่างตอบแทน ตามมาตรา 56 หรือสัญญาประนีประนอมยอมความ ตามมาตรา 55<sup>5</sup> ซึ่งแม้ว่าบทบัญญัติของกฎหมายจะกำหนดหลักเกณฑ์ทั่วไปในการทำสัญญาทางปกครองในลักษณะที่เปิดกว้าง เช่น สัญญาทางปกครองต้องทำเป็นลายลักษณ์อักษร ตามมาตรา 57 ทั้งนี้ เป็นไปตามหลักการกระบวนกรที่ต้องตรวจสอบได้<sup>6</sup> แต่อย่างไรก็ดี การมีผลบังคับใช้ของสัญญาทางปกครองและความเป็นโมฆะของสัญญาทางปกครองก็เป็นเรื่องที่สำคัญและต้องมีการพิจารณาโดยละเอียด เช่นกรณีที่ว่าหากสัญญาทางปกครองใดสัญญาหนึ่งตกเป็นโมฆะ จะนำหลักความเชื่อโดยสุจริตมาพิจารณาซึ่งน้ำหนักกับเรื่องความมั่นคงแห่งรัฐด้วยหรือไม่ ในเรื่องนี้กรณีที่สัญญาทางปกครองตกเป็นโมฆะจะส่งผลให้สัญญาดังกล่าวไม่มีผลบังคับใช้ ซึ่งส่งผลให้

<sup>5</sup> Hans J. Wolff. Fortgef. Von Otto Bachof. Neubeaeb. von Rolf Stober. (2000). *Jurische Kurz-Lehrbuecher, Verwaltungsrecht Band 2.* § 54, Rd 16-18, S. 210-211.

<sup>6</sup> Hans J. Wolff. Fortgef. Von Otto Bachof. Neubeaeb. von Rolf Stober. (2000). *Jurische Kurz-Lehrbuecher, Verwaltungsrecht Band 2.* § 54, Rd 36-37, S. 219-220.

สิทธิเรียกร้องตามสัญญาของคู่สัญญาทั้งสองฝ่ายหมดไปเช่นกัน อย่างไรก็ตาม หากเป็นกรณีที่คู่สัญญาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งหรือทั้งสองฝ่ายมีการดำเนินการตามข้อสัญญาไปแล้วบางส่วนหรือทั้งหมด แม้สัญญาทางปกครองดังกล่าวจะตกเป็นโมฆะ แต่กรณีนี้ได้เกิดความสัมพันธ์ที่ต้องมีการตอบสนองกลับระหว่างคู่กรณีขึ้นแล้ว และก่อให้เกิดสิทธิในการเรียกร้องตามมา ทั้งนี้ ตามมาตรา 812 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งเยอรมัน ที่นำมาบังคับใช้โดยอนุโลม และหากเป็นกรณีที่มีการออกคำสั่งทางปกครองตามสัญญาทางปกครองแล้วสัญญาทางปกครองดังกล่าวตกเป็นโมฆะ ความเป็นโมฆะของสัญญาทางปกครองนั้นไม่ทำให้คำสั่งทางปกครองนั้นตกเป็นโมฆะไปโดยอัตโนมัติ ซึ่งในเรื่องนี้กฎหมายกำหนดให้ต้องพิจารณาตามมาตรา 49 แห่งกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเยอรมันต่อไป และหากพิจารณาแล้วสัญญาทางปกครองดังกล่าวตกเป็นโมฆะจะส่งผลให้หน่วยงานทางปกครองต้องดำเนินการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น ซึ่งในเรื่องนี้จะไม่นำหลักความเชื่อโดยสุจริตมาพิจารณา<sup>7</sup>

#### 4.2 หลักสุจริตในระบบกฎหมายฝรั่งเศส

เมื่อสิ้นศตวรรษที่ 19 เข้าสู่ศตวรรษที่ 20 ได้เกิดพัฒนาการที่สำคัญขึ้นในฝรั่งเศส สองประการ ประการแรกเป็นความเคลื่อนไหวทางความคิดของ Raymond Saleilles ในช่วงคริสต์ศักราชที่ 1855 ถึง 1912 มีการขยายตัวของแนวคิดว่าด้วยการใช้สิทธิเกินส่วนที่แสดงออกในแง่ของการใช้สิทธิที่มีแต่จะให้เกิดเสียหายแก่บุคคลอื่น หรือการใช้สิทธิไปในทางที่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน โดยในส่วนของที่เกี่ยวข้องกับสัญญามีการนำเอามาตรา 1134 วรรคสาม แห่งประมวลกฎหมายแพ่งฝรั่งเศส ที่กำหนดให้การปฏิบัติชำระหนี้ตามสัญญาต้องกระทำโดยสุจริตมาปรับใช้<sup>8</sup>

##### 4.2.1 การนำหลักสุจริตมาปรับใช้ในกฎหมายฝรั่งเศส

หลักสุจริตทำให้เกิดการยอมรับหลักที่ว่าคู่กรณีมีหน้าที่ต้องบอกข้อเท็จจริงให้แก่คู่กรณีอีกฝ่าย ซึ่งจะปรากฏอยู่ในส่วนของกฎหมายลักษณะซื้อขายที่หากไม่มีกฎหมายใดกำหนดไว้ โดยเฉพาะ คู่กรณีจะมีหน้าที่ต่อกันตามหลักสุจริต กล่าวคือ คู่กรณีจะต้องเปิดเผยข้อเท็จจริงที่อาจส่งผลให้เกิดการตัดสินใจของคู่กรณีอีกฝ่ายด้วยความสุจริต ต่อมามีการพัฒนาในเรื่องเกี่ยวกับหน้าที่ของผู้ขายว่ามีหน้าที่ที่ต้องเตือนผู้ที่จะซื้อให้ระมัดระวังอันตรายจากการใช้สอยทรัพย์สินที่ซื้อไปด้วย ซึ่งหากเกิดกรณีความเสียหายขึ้น โดยผู้ขายไม่ได้แจ้งเตือนให้ผู้ซื้อระมัดระวังอันตรายจาก

<sup>7</sup> Heinz Joachim Bank, in : Paul Stelkens, Heinz Joachim Bank, Michael Sachs. (2001). *Kommentar Verwaltungsverfahrensgesetz*. § 59, Rd 9-13, S. 2012-2014.

<sup>8</sup> หลักสุจริตและเหตุเหนือความคาดหมายในการชำระหนี้ (น. 45-46). เล่มเดิม.

ทรัพย์สินที่ทำการซื้อขายกัน ผู้ขายต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ซื้อ ทั้งนี้ หลักดังกล่าว ได้กลายมาเป็นหลักกฎหมายที่เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคในปัจจุบัน หลักสุจริตในระบบกฎหมายฝรั่งเศสยังคงเน้นหรือให้ความสำคัญเกี่ยวกับแนวคิดในการจำกัดการใช้สิทธิโดยไม่สุจริต ไม่ว่าจะเป็นการใช้สิทธิเกินส่วน การใช้สิทธิในทางที่ผิด หรือการใช้สิทธิโดยไม่สุจริตในการฝ่าฝืนข้อกำหนดในสัญญา แต่ทั้งนี้ทั้งนั้นหลักสุจริตในระบบกฎหมายฝรั่งเศสก็ยังไม่ถึงกับยกระดับขึ้นเป็นหลักกฎหมายทั่วไป<sup>9</sup>

#### 4.2.2 การนำหลักสุจริตมาปรับใช้ในสัญญาทางปกครองของฝรั่งเศส<sup>10</sup>

หลักสุจริตเป็นถ้อยคำที่ไม่ปรากฏในกฎหมายว่าด้วยสัญญาทางปกครอง (le droit des contrats administratifs) ในฝรั่งเศส แต่สภาแห่งรัฐได้ใช้หลักสุจริตในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการให้ลูกจ้างชั่วคราวตามสัญญาออกจากงาน ซึ่งจะพบการใช้ถ้อยคำว่า “เพื่อปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักสุจริตในสัญญาจ้างงาน” อย่างไรก็ตาม ในการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาของฝ่ายปกครอง (contrats de l’administration) จะไม่พบหรือปรากฏว่ามีกรกล่าวอ้างถึงถ้อยคำว่า หลักสุจริต ในคำพิพากษาเลย แต่ถึงกระนั้น แม้ไม่มีการกล่าวอ้างหรือใช้ถ้อยคำว่า เช่นว่านี้ แต่หลักการเกี่ยวกับหลักสุจริตได้ถูกนำมาปรับใช้อย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ดังเช่นกรณีที่ฝ่ายปกครองกระทำการผิดสัญญา โดยออกมาตรการอย่างใดอย่างหนึ่งอันเป็นมาตรการที่ส่งผลให้คู่สัญญาของฝ่ายปกครองไม่อาจปฏิบัติให้เป็นไปตามสัญญาได้<sup>11</sup>

ศาลปกครองได้นำหลักการของหลักสุจริต (l’exigence de bonne foi de l’administration) มาใช้ในเรื่องเกี่ยวกับสัญญา (le domaine contractuel) โดยผ่านหลักความซื่อสัตย์ (la notion de loyauté)<sup>12</sup> ทั้งนี้ เพื่อเป็นการรองรับผลกระทบที่เกิดขึ้นจากหลักสุจริตนั่นเอง หลักความซื่อสัตย์ในกฎหมายปกครองฝรั่งเศสเป็นหลักการที่มีบทบาทสำคัญในกฎหมายปกครองฝรั่งเศส ซึ่งเดิมหลักดังกล่าวนำมาปรับใช้ในคดีพิพาทเกี่ยวกับข้าราชการ แต่ก็ชัดเจนมากขึ้น ส่วนหลักความซื่อสัตย์ในสัญญาก็ไม่มีขอบเขตที่ชัดเจนในการนำมาใช้ในเรื่องเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองเท่าใดนัก แต่ความซื่อสัตย์ทางสัญญา (loyauté contractuelle) ซึ่งมีขอบเขตที่ค่อนข้างกว้างและนำมาใช้ใน

<sup>9</sup> แห่่งเดิม. (น. 47-49).

<sup>10</sup> Frédéric ROLIN. *Rapport Français Le contrat administratif*. สืบค้น 8 มิถุนายน 2558, จาก <http://www.henricapitant.org/sites/default/files/2.%20Contrat%20administratif%20Rapport%20fran%20C3%A7a%20is%20F.%20Rolin.pdf>

<sup>11</sup> CE, 31 oct. (1980). *Ministre de l’équipement, Rec.* p. 399.

<sup>12</sup> ANA BEDUSCHI-ORTIZ. (2010). *La notion de loyauté en droit administratif*, AJDA Dalloz. p. 944-951.

กฎหมายปกครองหลายเรื่อง โดยความซื่อสัตย์ หมายถึง คุณภาพหรือลักษณะของบุคคลหรือสิ่งของ ที่ชื่อตรง ยุติธรรม หรือซื่อสัตย์<sup>13</sup> ซึ่งในความหมายดั้งเดิมนั้น ความซื่อสัตย์ หมายถึง หน้าที่ที่คู่กรณี ต้องปฏิบัติให้สอดคล้องกันตามสัญญา ซึ่งมีความใกล้เคียงกับหลักสุจริตทางสัญญา (la notion de bonne foi contractuelle) หลักความซื่อสัตย์ในระบบกฎหมายปกครองมีเป้าหมายสุดท้ายเช่นเดียวกับ ในกฎหมายเอกชน กล่าวคือ การเคารพหลักความซื่อสัตย์ทางสัญญา กระบวนการขั้นตอนซึ่งถือเป็นหน้าที่ต้องดำเนินการ หลักการดังกล่าวจึงมีลักษณะกว้างกว่าหลักสุจริตในระบบกฎหมาย เอกชน ดังนั้น จะเห็นได้ว่า หลักความซื่อสัตย์ถือเป็นเครื่องมือของศาลปกครองที่ใช้ในการตีความ ลักษณะของความผูกพันกันตามสัญญา<sup>14</sup> เพื่อตรวจสอบว่าความไม่ถูกต้องหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย ที่เกิดขึ้น คู่กรณีสามารถหยิบยกขึ้นกล่าวอ้างให้ศาลพิจารณาได้หรือไม่ ซึ่งเมื่อพิจารณาจาก ข้อกำหนดของหลักความซื่อสัตย์จะเห็นว่า หากเงื่อนไขของการมีผลบังคับตามสัญญาไม่ถูกต้อง หรือไม่ชอบด้วยกฎหมายอันจะส่งผลทำให้ต้องยกเลิกสัญญาหรือไม่นั้น หลักความซื่อสัตย์ซึ่งเป็น เสมือนหลักการที่สืบเนื่องจากหลักสุจริตจะเข้ามาเป็นหลักการที่นำมาใช้ในการตีความนั่นเอง

4.2.2.1 หลักความซื่อสัตย์ในฐานะที่เป็นหลักการต่อเนื่องจากหลักสุจริต (la loyauté comme prolongement de la bonne foi)

หลักสุจริต อาจนิยามความหมายได้ว่า เป็นหลักการที่ผูกพันกับหลักทางจิตใจ หลัก ความซื่อตรงของนิติบุคคลหรือนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชนในการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด สำหรับหลักสุจริตในความหมายที่เคร่งครัด หมายถึง หลักการที่ผูกพันกับความตั้งใจของคู่สัญญา ผูกพันกับการเข้าทำสัญญา และการปฏิบัติให้เป็นไปตามสัญญา สำหรับความซื่อสัตย์นั้นอาจ ครอบคลุมถึงความตั้งใจทางสัญญา หรือความสุจริตในทางสัญญา<sup>15</sup> ศาลปกครองฝรั่งเศสใช้หลัก ความซื่อสัตย์ในทางสัญญาขยายหลักสุจริตทางสัญญาในส่วนที่ต้องการอธิบายหรือให้ความหมาย ในเรื่องทางจิตใจในคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

หลักความซื่อสัตย์ในความผูกพันกันตามสัญญา (Loyauté des relations contractuelles) เป็นหลักการที่เข้าไปมีบทบาทอย่างรวดเร็วในกฎหมายว่าด้วยสัญญาทางปกครอง ตามคำพิพากษา ของสภาแห่งรัฐ ในคดีเทศบาลเมือง Béziers (CE, ass. 28 décembre 2009, Commune de Béziers, n°304802) โดยคดีนี้เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการโต้แย้งว่าสัญญาทางปกครองไม่มีผลบังคับ สภาแห่ง รัฐพิจารณาถึงวัตถุประสงค์ของความมั่นคงในความสัมพันธ์ตามสัญญาและข้อกำหนดเกี่ยวกับ

<sup>13</sup> Dictionnaire Larousse. (2007). p. 643.

<sup>14</sup> CE, ass. 28 décembre. (2009). Commune de Béziers, n°304802 AJDA. (2010). p.142 ; CE, 10 février. (2010). Société Prest' Action, n°302226.

<sup>15</sup> Gérard CORNU. (2004). *Vocabulaire juridique*, PUF, 6<sup>e</sup> édition. p. 552.

ความซื่อสัตย์ในความสัมพันธ์ทางสัญญาแล้วเห็นว่า มีความไม่ชอบด้วยกฎหมายเกิดขึ้น และหากเป็นกรณีที่มีความเป็นไปได้ที่จะปฏิบัติให้เป็นไปตามสัญญาต่อไป สภาแห่งรัฐอาจตัดสินใจให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามสัญญาต่อไปก็ได้ โดยอาจกำหนดข้อสงวนไว้ว่าต้องออกมาตรการแก้ไขให้ถูกต้อง หรือในกรณีที่สภาแห่งรัฐพิจารณาตรวจสอบแล้วเห็นว่า คำสั่งยกเลิกสัญญาไม่ได้ส่งผลกระทบต่ออย่างร้ายแรงเกินสมควรต่อประโยชน์ส่วนรวม และปรากฏว่ามีเหตุความไม่ถูกต้องอย่างร้ายแรงของเนื้อหาในสัญญาหรือความไม่ถูกต้องเกิดจากเงื่อนไขในการให้ความยินยอมของคู่สัญญาส่งผลให้สัญญาไม่ถูกต้องอย่างร้ายแรง โดยเฉพาะเจาะจง ศาลจึงมีอำนาจเพิกถอนสัญญาดังกล่าวได้ ทั้งนี้ สภาแห่งรัฐยอมรับว่า คู่สัญญาในสัญญาทางปกครองอาจหยิบยกประเด็นการฝ่าฝืนต่อหน้าที่ตามหลักความซื่อสัตย์ให้ศาลปกครองพิจารณาได้ ซึ่งในคดีนี้สภาแห่งรัฐวินิจฉัยว่า เมื่อพิจารณาข้อกำหนดเกี่ยวกับหลักความซื่อสัตย์ในความสัมพันธ์ทางสัญญาแล้วเห็นได้ว่าความไม่ถูกต้องหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายที่เกิดขึ้นจากการที่คู่สัญญาไม่ได้รับความยินยอมให้ทำสัญญา (ไม่ดำเนินการส่งมติที่อนุญาตให้นายกเทศมนตรีลงนามในสัญญา) ความไม่ชอบดังกล่าวถือว่ามีลักษณะร้ายแรง ข้อพิพาทที่เกิดขึ้นในคดีนี้จึงไม่ได้เกิดขึ้นจากการ โต้แย้งอันเนื่องมาจากฐานสัญญาแต่อย่างใด จึงเห็นได้ว่า หลักความซื่อสัตย์เป็นหลักการสำคัญในการดำเนินกระบวนการพิจารณาทางแพ่ง แต่ในทางกฎหมายปกครองข้อกำหนดของหลักความซื่อสัตย์ก็เป็นเสมือนกับหลักการที่ศาลใช้ในการตีความเพื่อค้นหาความสัมพันธ์ทางจิตใจระหว่างคู่สัญญานั้นเอง

ข้อกำหนดของหลักความซื่อสัตย์เป็นเสมือนหน้าที่ทั่วไปของหลักสุจริตทางสัญญา ซึ่งแม้ว่าจะไม่มีการเขียนถ้อยคำดังกล่าวไว้โดยตรงในคดีปกครองก็ตาม หน้าที่ที่จะต้องกระทำตามหลักสุจริตจึงเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องในขั้นตอนการตกลงทำสัญญาในทางกฎหมายเอกชน ซึ่งสภาแห่งรัฐเห็นว่า หลักการดังกล่าวโดยสภาพแล้วเป็นหลักการทางแพ่งที่ปรับใช้ในสัญญาทางปกครองและเป็นอิทธิพลของกฎหมายแพ่งที่เกี่ยวกับสัญญาอันมีผลกระทบในกฎหมายปกครองที่เกี่ยวข้องกับสัญญาทางปกครอง ดังจะเห็นได้จาก มาตรา 1134 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งที่บัญญัติข้อกำหนดของหลักความสุจริตทางสัญญาไว้ว่า “การปฏิบัติตามสัญญานั้นต้องเป็นไปตามหลักสุจริต”

หลักความซื่อสัตย์เป็นหลักการที่ศาลใช้ในการตีความ ทำให้ศาลมีอำนาจในการประเมินหรือวินิจฉัยกว้างมากขึ้น เช่น ความมีผลบังคับผูกพันของสัญญาทางปกครอง เป็นต้น โดยกรณีดังกล่าวจะเป็นเครื่องมือให้ศาลปกครองมีเทคนิคและวิธีการทางศาลที่ใช้ได้กว้างขึ้น โดยในคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง การใช้หลักความซื่อสัตย์เป็นหลักในการตีความนั้น ศาลจะใช้เพื่อประเมินเหตุผลหรือความจำเป็นในการยกเลิกสัญญาทางปกครอง และใช้เพื่อ “วัตถุประสงค์เกี่ยวกับความมั่นคงในความสัมพันธ์ทางสัญญา”<sup>16</sup> นอกจากนี้ ศาลปกครองต้องทำหน้าที่ในการให้

<sup>16</sup> “l’objectif de stabilité des relations contractuelles”

หลักประกันความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะ กล่าวคือ เมื่อศาลหยิบยกข้อกำหนดของหลักความสุจริตขึ้นมาพิจารณา ศาลจะประเมินว่ามีเหตุที่จะต้องยกเลิกสัญญาทางปกครองหรือไม่ ดังนั้น การที่ศาลใช้วิธีการตีความข้อกำหนดของหลักสุจริตทางสัญญาเป็นเสมือนการใช้วิธีการให้เหตุผลที่เป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนรวมในกรอบของการทำสัญญาจัดซื้อจัดจ้าง<sup>17</sup> และทำให้ศาลหลีกเลี่ยงการใช้วิธีการประกาศความเป็นโมฆะ อย่างไรก็ตาม จะเห็นได้ว่า เป้าหมายสุดท้ายหรือหน้าที่ของหลักความซื่อสัตย์ไม่ได้จำกัดหรือเคร่งครัดเฉพาะในเรื่องสัญญาทางปกครองเท่านั้น แต่หลักความซื่อสัตย์ยังทำให้ศาลปกครองมีอำนาจเพิ่มมากขึ้น โดยใช้วิธีการควบคุมตรวจสอบความได้สัดส่วน

#### 4.3 หลักสุจริตในระบบกฎหมายสหรัฐอเมริกา

##### 4.3.1 การนำหลักสุจริตมาปรับใช้ในกฎหมายสหรัฐอเมริกา<sup>18</sup>

ระบบกฎหมายสหรัฐอเมริกาได้พัฒนาไปสู่การยอมรับหลักสุจริตมากขึ้นเรื่อยๆ นับตั้งแต่ต้นศตวรรษที่ 20 เป็นต้นมา ซึ่งเกิดจากการประกาศใช้ Uniform Commercial Code เพื่อเป็นแนวทางให้มลรัฐต่างๆ ตรากฎเกณฑ์ด้านการค้าพาณิชย์ให้สอดคล้องกัน โดยไม่มีผลบังคับเป็นกฎหมาย เช่น สัญญาซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ และสัญญาที่เกี่ยวข้อง เช่น letter of credit หรือสัญญาจำนอง จึงไม่อาจกล่าวอ้างได้ว่าหลักสุจริตเป็นหลักทั่วไปที่ใช้กับกฎหมายลักษณะสัญญา และไม่อาจนำไปปรับใช้โดยตรงกับสัญญาก่อสร้าง สัญญาซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ จำนอง หรือประกันภัยได้ ต่อมาเมื่อปี ค.ศ. 1979 มีการประกาศ Restatement of Contracts Second โดยได้รับรองหลักสุจริตในสัญญาไว้ในฐานะหลักทั่วไป ดังที่ปรากฏใน § 205 Duty of Good Faith and Fair Dealing ซึ่งตราไว้ว่าสัญญาทั้งปวงย่อมก่อให้เกิดหน้าที่ในการใช้สิทธิและการชำระหนี้โดยสุจริตและเป็นธรรม

ตัวอย่างการปรับใช้หลักสุจริตในอเมริกาที่สำคัญ ได้แก่ กรณีการเข้าเจรจาทำสัญญาโดยฝ่าฝืนความสุจริต เช่น ผู้เข้าเจรจายกหนึ่งแจ้งให้คู่กรณีในการเจรจาเชื่อว่า หากฝ่ายนั้นตกลงออกค่าใช้จ่ายหรือดำเนินการบางประการ ผู้เข้าเจรจาจะตกลงทำสัญญาด้วย แต่เมื่อคู่กรณีได้ออกค่าใช้จ่ายนั้นแล้ว ผู้เข้าเจรจากลับปฏิเสธการเจรจาต่อไป

กรณีการเข้าเจรจาโดยไม่เปิดเผยข้อความจริง เช่น ผู้สนใจซื้อที่ดินรายหนึ่งเข้าไปสำรวจที่ดินของผู้ขาย และพบว่าที่ดินแปลงนั้นมีแร่มีราคา ซึ่งเจ้าของผู้ขายไม่รู้ เมื่อผู้สนใจซื้อรายนี้ได้เจรจาขอซื้อที่ดินแปลงนี้จากเจ้าของ เขาไม่ได้บอกความจริงเช่นว่านี้แก่เจ้าของที่ดิน เป็นเหตุ

<sup>17</sup> CE, 16 juillet. (2007). Société Tropic travaux signalization, n°291545, AJDA. p. 1577.

<sup>18</sup> หลักสุจริตและเหตุเหนือความคาดหมายในการชำระหนี้ (น. 54-57). เล่มเดิม.

ทำให้เจ้าของที่ดินตกลงขายให้ในราคาถูกกว่าราคาที่เขาคควรได้ ดังนั้น จึงถือเป็นการใช้สิทธิโดยไม่สุจริต

หลักสุจริตนอกจากจะนำมาใช้กับคดีในสัญญาทางแพ่งแล้ว ในคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองของสหรัฐอเมริกา ศาลได้มีการวินิจฉัยโดยอ้างอิงถึงหลักสุจริตด้วย ซึ่งผู้ศึกษาจะขอยกตัวอย่างที่ปรากฏตามคำพิพากษาของศาลสหรัฐอเมริกา ดังนี้

#### 4.3.2 การนำหลักสุจริตมาปรับใช้ในสัญญาทางปกครองของสหรัฐอเมริกา<sup>19</sup>

##### 4.3.2.1 ตัวอย่างคดีที่ปรากฏตามคำพิพากษาของศาลสหรัฐอเมริกา

คดี First National Bank v. F.C. Trebein Co. (1898)

คดีนี้ศาลได้ให้นิยามหลักสุจริตไว้ว่า “หลักสุจริตในกฎหมายมิได้พิจารณาจากสิทธิที่พึงมีพึงได้ตามสามัญสำนึกของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง แต่จะพิจารณาจากสิทธิที่วิญญูชนโดยทั่วไปพึงมีพึงได้ในการเข้าตกลงทำสัญญากับบุคคลอื่น”

คดี Squirrel Creek Assoc v. United States (1986)/Kalvar Corp v. United States (1976) /Librach v. United States (1959)/ คดี Knotts v. United States (1954)

คดีนี้ศาลได้วางหลักไว้ว่า ในสัญญาระหว่างฝ่ายเอกชนกับฝ่ายรัฐ ย่อมมีข้อสันนิษฐานไว้ก่อนว่าฝ่ายรัฐได้กระทำการตามสิทธิหน้าที่ตามที่กำหนดในข้อสัญญาไปโดยสุจริต

คดี Knotts v. United States (1954)

คดีนี้ศาลได้วางหลักไว้ว่า คู่สัญญาฝ่ายเอกชนต้องมีพยานหลักฐานที่ไม่สามารถโต้แย้งได้ มาหักล้างข้อสันนิษฐานของศาลที่ว่ารัฐได้กระทำการโดยสุจริตและตกลงเข้าทำสัญญากับเอกชนอย่างไม่เป็นธรรม อันเป็นหลักการที่ทำให้ภาระการพิสูจน์ตกเป็นของฝ่ายเอกชนว่าฝ่ายรัฐได้กระทำการโดยฝ่าฝืนหลักสุจริตอย่างไร ซึ่งคดีนี้ศาลได้วินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐมีมูลเหตุจูงใจในทางส่วนตัวในการออกคำสั่งเลิกจ้างโจทก์ รัฐจึงเป็นฝ่ายผิดสัญญา

คดี Kalvar Corp v. United States (1976)

โจทก์ได้รับเลือกผ่านทางหน่วยงานกลางที่ทำหน้าที่จัดหาพัสดุของรัฐ (General Service Administration GSA) ให้เข้าทำสัญญากับหน่วยงานรัฐหลายหน่วยงานเพื่อถ่ายทำภารกิจของหน่วยงานรัฐนั้นๆ ซึ่งหนึ่งในหน่วยงานของรัฐชื่อ IRS ได้มีคำขอมายัง GSA เพื่อขอให้โจทก์ดำเนินการถ่ายทำภารกิจให้กับตน แต่ปรากฏว่า GSA ได้ให้บริษัทอื่นชื่อ Xidex Corporation เข้าดำเนินการดังกล่าวให้แก่ IRS แทน ด้วยเหตุผลดังกล่าวโจทก์จึงมีหนังสือโต้แย้งสิทธิของตนเองไป

<sup>19</sup> From *Good Faith and Fair Dealing : The Well-Nigh Irrefragable Need for a New Standard in Public Contract Law* (pp.87-125), by Daniel E. Toomey, William B. Fisher, and Laurie F. Curry. (1990). *Public Contract Law Journal*. Vol. 20 No.1..

ยัง GSA และได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลเนื่องจากรัฐผิดสัญญา โดยโจทก์ได้แสดงให้เห็นว่างานถ่ายทำของ Xidex Corporation มีลักษณะเป็นงานถ่ายทำพื้นฐานตามที่กำหนดไว้ในสัญญาที่ GSA ตกลงให้โจทก์เข้ารับผิดชอบดำเนินการให้ ศาลพิจารณาแล้วเห็นว่ารัฐมิได้ผิดสัญญาดังกล่าวแต่อย่างใด โดยให้เหตุผลว่าการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีหน้าที่รับผิดชอบได้อ่านข้อความในสัญญาและเข้าใจคลาดเคลื่อนไป อันเป็นผลทำให้โจทก์เสียนงานดังกล่าวไปนั้น มิได้เกิดจากเจตนาที่ไม่สุจริตแต่อย่างใด ทั้งนี้ ฝ่ายโจทก์เองก็ไม่สามารถแสดงให้เห็นอย่างเพียงพอว่ารัฐมีเจตนามุ่งร้ายเพื่อก่อความเสียหายแก่โจทก์ อันเป็นการวางหลักว่าในการต่อสู้คดีเรื่องหลักสุจริตไว้ว่า คู่สัญญาฝ่ายเอกชนต้องแสดงให้เห็นว่าฝ่ายรัฐนั้นมีเจตนา โดยเฉพาะเจาะจงที่จะสร้างความเสียหายแก่ตน โดยฝ่ายเอกชนต้องแสดงพยานหลักฐานที่มีสาระสำคัญที่แสดงให้เห็นถึงเจตนาอันไม่สุจริตของฝ่ายรัฐ

คดี Librach v. United States (1959)

คดีนี้ศาลได้วางหลักไว้ว่า ในการที่จะพิจารณาวินิจฉัยว่าคู่สัญญาฝ่ายรัฐมีเจตนาโดยไม่สุจริตในการตกลงเข้าทำสัญญากับฝ่ายเอกชนหรือไม่นั้น ต้องเริ่มจากข้อสันนิษฐานเบื้องต้นว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐได้กระทำการใดๆ โดยรู้สำนึกในหน้าที่ของตนเอง ในคดีนี้ศาลตัดสินว่าคู่สัญญาฝ่ายรัฐมิได้ผิดสัญญา เนื่องจากเจ้าหน้าที่ของรัฐมิได้มีเจตนาที่มุ่งร้ายต่อโจทก์แต่อย่างใด

คดี Industrial Contractors Corp. & Fireman's Fund Ins. Co. v. United States (1990)

เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้เข้าทำสัญญาตระหนักดีว่าวิธีการอัดดินแบบทั่วไปสามารถทำให้งานสำเร็จลงได้ แต่กลับยื่นกรณานี้ให้คู่สัญญาดำเนินการอัดดินแบบพิเศษตามที่กำหนดไว้ในสัญญาซึ่งเป็นกระบวนการที่สร้างภาระและค่าใช้จ่ายแก่คู่สัญญาเกินจำเป็น ซึ่งคดีนี้ศาลวินิจฉัยว่า การกระทำโดยสุจริตของฝ่ายรัฐจะไม่สมเหตุผล หากปรากฏว่าฝ่ายรัฐทราบว่ามีทางเลือกอื่นๆ นอกจากที่กำหนดไว้ในสัญญาซึ่งสมเหตุสมผลกว่าและเป็นที่ยอมรับได้ในการแก้ไขปัญหา แต่ฝ่ายรัฐกลับยื่นกรณานี้ให้คู่สัญญาปฏิบัติตามข้อกำหนดในสัญญาซึ่งทำให้สร้างความเสียหายและภาระเกินจำเป็นแก่คู่สัญญาฝ่ายเอกชน

คดี Allied Material & Equip Co., Ltd. v. United States

สถานะทางการเงินของโจทก์ที่ขาดสภาพคล่องเป็นผลมาจากการที่คู่สัญญาฝ่ายรัฐไม่อาจชำระเงินให้แก่โจทก์ได้เนื่องจากความรับผิดชอบของตนไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน คดีนี้มีการตกลงค่าเสียหายที่เกิดขึ้นระหว่างคู่สัญญาฝ่ายรัฐกับเอกชน โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นคู่สัญญาได้เสนอค่าเสียหายจำนวนเงิน \$192,000 ให้แก่โจทก์ ในขณะที่โจทก์ได้เรียกร้องค่าเสียหายจำนวน \$923,000 โจทก์จึงปฏิเสธเงินจำนวนดังกล่าว เจ้าหน้าที่ของรัฐทราบมาว่าโจทก์กำลังประสบภาวะขาดสภาพคล่องทางการเงินจึงได้แจ้งโจทก์ให้เลือกระหว่างยอมรับเงินจำนวนดังกล่าวหรือไม่

ได้รับค่าเสียหายใดๆ เลย ศาลได้พิจารณาวินิจฉัยว่า การกระทำดังกล่าวของเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นการกระทำโดยเจตนาที่ไม่สุจริต

#### 4.3.2.2 ตัวอย่างคดีเกี่ยวกับหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐเมื่อนำหลักสุจริตมาใช้

##### 1) หน้าที่ไม่กระทำการขัดขวางการปฏิบัติตามสัญญา

คดี *Nash & Cibinic v. United States / George C. Fuller Co. v. United States* (1947)

ในทุกสัญญาที่สร้างขึ้นระหว่างเอกชนกับหน่วยงานของรัฐ แม้มิได้ตกลงกันเป็นลายลักษณ์อักษร แต่เป็นหลักทั่วไปที่รู้กันว่าทั้งสองฝ่ายจะต้องไม่กระทำการใดๆ ที่จะเป็นการขัดขวางการปฏิบัติตามสัญญาของอีกฝ่ายหนึ่งหรือกระทำการอันเป็นอุปสรรคหรือทำให้การดำเนินการของอีกฝ่ายหนึ่งเกิดความล่าช้า

คดี *Triax Co., Inc., v. United States*

การที่ฝ่ายรัฐตีความข้อสัญญาในทางที่ทำให้ไม่อาจปฏิบัติตามสัญญาได้เป็นการกระทำโดยไม่สุจริต

คดี *Cage Co. of Abilene, Inc., v. United States*

การที่หน่วยงานของรัฐได้ดำเนินการหักกลบบทนี้โดยไม่มีอำนาจตามสัญญาซึ่งส่งผลให้คู่สัญญาประสบปัญหาสภาพคล่องทางการเงินอย่างรุนแรงเป็นการกระทำโดยไม่สุจริต

คดี *PBI Elec. Corp. v. United States* (1989)

หน้าที่ของหน่วยงานของรัฐในการให้ข้อมูลแก่เอกชนคู่สัญญาเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงบางอย่างที่จำเป็นมิได้เป็นหน้าที่ที่ถูกกำหนดขึ้น โดยข้อสัญญาที่มีการตกลงกันเป็นการเฉพาะเท่านั้น แต่ยังเป็นหน้าที่ที่เกิดขึ้นโดยผลของหลักกฎหมายสัญญาภาครัฐด้วย ดังนั้น การที่รัฐไม่ให้ข้อมูลตามที่คู่สัญญาร้องขอ รัฐจึงเป็นฝ่ายผิดสัญญา

คดี *Khem Corp. v. United States* (1950)

การที่หน่วยงานของรัฐให้ข้อมูลที่มีความสำคัญอย่างยิ่งล่าช้าไปแก่คู่สัญญาฝ่ายเอกชน รวมถึงการที่ส่งมอบวัสดุต่างๆ ให้ล่าช้า เป็นการทำผิดสัญญา

##### 2) หน้าที่ระบุนการดำเนินการต่างๆ ด้วยความชัดเจน

คดี *Atlas Fabricators, Inc., v. United States*

หน่วยงานของรัฐมีสิทธิโดยชอบที่จะบังคับการให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในสัญญา และไม่จำเป็นต้องยึดหยุ่นข้อกำหนดหรือให้ความสะดวกอื่นใดแก่คู่สัญญาให้ดำเนินการได้ง่ายขึ้น ตราบเท่าที่ข้อกำหนดที่ระบุไว้ในสัญญานั้นยังเป็นสิ่งที่ปฏิบัติได้และไม่กระทบผลประโยชน์ทางการค้าเกินควร

คดี *Chris Berg Inc., & Assocs v. United States*

การที่เจ้าหน้าที่รัฐมิได้หาวิธีการอื่นใดหรือมิได้ยื่นยันให้ใช้วิธีการอื่นใดนอกเหนือไปจากที่กำหนดไว้ในสัญญาเนื่องจากคิดว่าวิธีการดังกล่าวดีกว่าวิธีการที่คู่สัญญาเสนอ เป็นการกระทำที่ชอบแล้ว

3) หน้าที่เปิดเผยข้อมูลที่อยู่ในความดูแลของรัฐ

คดี *United States v. Spearin (1981)*

หน่วยงานของรัฐทราบว่าจะระบายน้ำเสียมีปัญหาและเป็นผลให้เกิดน้ำท่วมในพื้นที่ที่คู่สัญญาเข้าทำงาน แต่มิได้แจ้งแก่คู่สัญญา ถือเป็นกรกระทำที่ไม่สุจริต

คดี *Helene Curtis Industries v. United States (1963)*

การที่หน่วยงานของรัฐครอบครองข้อมูลที่สำคัญแต่ได้เพิกเฉย ไม่ยอมเปิดเผยข้อมูลให้แก่คู่สัญญาฝ่ายเอกชนเกี่ยวกับข้อกำหนดในการผลิตเคมีภัณฑ์ทำให้คู่สัญญาฝ่ายเอกชนขาดข้อมูลสำคัญในการปฏิบัติตามสัญญา เป็นการกระทำที่ไม่สุจริต

4) การใช้ดุลยพินิจโดยรัฐจะต้องมีเหตุผล

คดี *Drain-A-Way Sys. v. United States*

กฎระเบียบของทางราชการกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐในฐานะคู่สัญญาต้องแจ้งวิธีการใช้สิทธิฟ้องคดีในกรณีที่ฝ่ายรัฐได้บอกเลิกสัญญา ทำให้คู่สัญญาเอกชนใช้สิทธิฟ้องคดีไม่ถูกต้องและเกิดค่าใช้จ่ายที่ไม่จำเป็น เป็นการดำเนินการโดยไม่สุจริต

คดี *Penker Constr. Co. v. United States (1942)*

สิทธิของคู่สัญญาในการชี้แจง ร้องขอ ไม่ได้รับการรับฟังและพิจารณาตามสมควรจากฝ่ายรัฐซึ่งเป็นคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่ง ถือเป็นกรณีที่ฝ่ายรัฐไม่สุจริตและไม่ดำเนินการตามหลักการของข้อสัญญาที่เป็นธรรม

4.3.2.3 ตัวอย่างคดีเกี่ยวกับแนวทางการตีความใหม่เรื่องการลดภาระการพิสูจน์ของเอกชน

คดี *Nash Janitorial Servs., Inc., v. United States*

หน้าที่ของฝ่ายรัฐที่ต้องดำเนินการใดๆ ตามสัญญาโดยให้เป็นไปได้ด้วยความสุจริตเป็นหน้าที่ที่ต้องตีความโดยเคร่งครัดมากกว่าหน้าที่ของคู่สัญญาในสัญญาระหว่างเอกชนด้วยกันเอง เนื่องจากในสัญญาที่มีหน่วยงานของรัฐเป็นคู่สัญญานั้น มีข้อกำหนดที่กำหนดให้ฝ่ายรัฐสามารถที่จะกำหนดและสั่งการใดๆ ต่อคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งได้โดยความต้องการของฝ่ายรัฐฝ่ายเดียวได้

## คดี Malone v. United States (1988)

เอกชนคู่สัญญาตกลงจะทาสีและปรับปรุงสภาพบ้านพักจำนวน 265 หลังของฐานทัพอากาศที่ตั้งอยู่ในเมือง Warner-Robins มลรัฐจอร์เจีย โดยสัญญามีข้อกำหนดว่าคู่สัญญาฝ่ายเอกชนจะต้องทาสีและปรับปรุงสภาพบ้านหลังแรกให้แล้วเสร็จก่อนเพื่อเป็นบ้านตัวอย่างที่จะเป็นมาตรฐานในการดำเนินการทาสีและปรับปรุงสภาพบ้านพักที่เหลือ ด้วยเหตุนี้โจทก์จึงมีหน้าที่ต้องดำเนินการในบ้านหลังแรกให้เสร็จก่อนแล้วจึงค่อยดำเนินการกับบ้านพักหลังอื่นๆ ต่อเมื่อการปรับปรุงสภาพบ้านหลังแรกผ่านการอนุมัติจากเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นคู่สัญญา ปรากฏว่าในการตรวจงานครั้งแรกนั้น เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ค่อยพอใจคุณภาพงานของโจทก์เท่าใดนัก แต่แทนที่จะแจ้งปัญหาให้โจทก์ดำเนินการแก้ไข เจ้าหน้าที่ของรัฐกลับปล่อยให้โจทก์ดำเนินการต่อไป โดยในระหว่างช่วงเวลาดังกล่าว เจ้าหน้าที่ของรัฐได้พยายามคิดหาช่องทางแก้ไขสัญญา ในขณะที่โจทก์ก็ดำเนินการปรับปรุงสภาพบ้านพักหลังตัวอย่างต่อไปและขอความเห็นชอบจากเจ้าหน้าที่ของรัฐหลายต่อหลายครั้ง แต่เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งยังคงไม่พอใจในคุณภาพงานของโจทก์ก็ใช้การนิ่งเฉยและไม่แจ้งความเห็นใดๆ แต่ก็ยังคงจ่ายเงินค่าดำเนินการตามใบแจ้งหนี้ที่โจทก์ยื่นขอรับชำระตามปกติ ต่อมาเมื่อโจทก์ดำเนินการปรับปรุงสภาพบ้านพักหลังตัวอย่างไปได้เกือบร้อยละ 70 เจ้าหน้าที่ของรัฐได้แจ้งให้โจทก์ทราบว่าผลงานของโจทก์ที่ดำเนินการมาไม่ผ่านการอนุมัติและให้โจทก์ดำเนินการใหม่ทั้งหมด โจทก์ปฏิเสธที่จะดำเนินการใหม่ หน่วยงานของรัฐจึงใช้สิทธิบอกเลิกสัญญา ศาลพิจารณาแล้วเห็นว่า การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐหลีกเลี่ยงที่จะตอบหนังสือขอความเห็นชอบของโจทก์โดยการนิ่งเฉย แต่กลับยอมชำระเงินให้แก่โจทก์ตามใบแจ้งหนี้ทำให้โจทก์เข้าใจว่าการดำเนินการที่ผ่านมาเป็นอันใช้ได้ รัฐจึงเป็นฝ่ายผิดสัญญาด้วยเหตุที่เป็นสาระสำคัญ

คำพิพากษาในคดีนี้มีความน่าสนใจตรงที่ศาลไม่ได้เอ่ยถึงภาระการพิสูจน์ของเอกชนอีกต่อไปว่าจะต้องแสดงให้เห็นถึงพยานหลักฐานที่ไม่อาจโต้แย้งได้ว่า คู่สัญญาฝ่ายรัฐมีเจตนาไม่สุจริตเพื่อสร้างความเสียหายแก่โจทก์ รวมถึงศาลมิได้เอ่ยถึงเจตนาภายในของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเกี่ยวข้อง ทั้งยังมีได้เอ่ยถึงระดับความยุ่งยากที่ฝ่ายรัฐนั้นก่อให้เกิดแก่เอกชน ซึ่งแสดงให้เห็นว่าศาลในคดีนี้ได้ลดภาระการพิสูจน์ของเอกชนว่าฝ่ายรัฐเป็นฝ่ายทำผิดสัญญาโดยเจตนาไม่สุจริต และให้ความสำคัญกับการพิจารณาว่าการหลีกเลี่ยงของรัฐ โดยการละเว้นหรือการเพิกเฉยใดๆ เป็นการกระทำที่ขัดกับหลักสุจริต ซึ่งทำให้เกิดหลักการใหม่ว่าแม้จะมีข้อสันนิษฐานเบื้องต้นว่าฝ่ายรัฐเป็นฝ่ายที่ดำเนินการตามสัญญาโดยสุจริตก็ตาม แต่ฝ่ายรัฐก็ต้องดำเนินการตามหน้าที่ของตนที่กำหนดในสัญญาอย่างถูกต้องและภายในเวลาอันสมควร ซึ่งทำให้ฝ่ายรัฐอยู่ภายใต้บังคับเดียวกันกับคู่สัญญาที่เป็นเอกชนทั่วไป

คดี Maxima Corp. v. United States (1988)

คดีนี้ศาลวินิจฉัยว่า การที่ฝ่ายรัฐได้ตกลงให้โจทก์ดำเนินงานด้านการจัดพิมพ์เอกสาร และงานธุรการอื่นๆ ซึ่งในข้อสัญญาได้กำหนดจำนวนเงินค่าบริการขั้นต่ำที่ฝ่ายรัฐต้องจ่ายให้แก่โจทก์ในแต่ละเดือนเป็นอัตราค่าจ้างเหมาโดยไม่ต้องคำนึงถึงปริมาณงานที่ฝ่ายรัฐให้โจทก์เข้าดำเนินการ แต่ปรากฏว่าเมื่อสัญญาสิ้นสุดลง ฝ่ายรัฐได้พยายามที่จะเรียกร้องเงินส่วนต่างคืนจากโจทก์เนื่องจากการที่ฝ่ายรัฐได้ใช้บริการ โจทก์ต่ำกว่าค่าบริการขั้นต่ำที่ฝ่ายรัฐต้องจ่ายไป โดยยกข้อกำหนดในสัญญาที่ให้สิทธิแก่ฝ่ายรัฐบอกเลิกสัญญาไม่ว่าในเวลาใดๆ ขึ้นอ้าง ศาลพิจารณาแล้ววินิจฉัยว่า ฝ่ายรัฐไม่อาจใช้สิทธิบอกเลิกสัญญาย้อนหลังได้เพราะฝ่ายรัฐเป็นฝ่ายที่ไม่เคยเรียกใช้บริการจากโจทก์ให้เท่ากับมูลค่าการบริการขั้นต่ำตามที่ตกลงกันในสัญญาเอง

คดีนี้ศาลได้วางหลักการว่า แม้ว่าคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งจะเป็นรัฐก็มีได้ทำให้ “หลักการเข้าทำสัญญาโดยเป็นธรรมกับคู่สัญญาทั้งสองฝ่าย” ถูกใช้บังคับน้อยลงแต่อย่างไร

คดี Industrial Constructors Corp. & Fireman's Fund Ins. Co. v. United States (1990)

โจทก์เป็นบริษัทให้บริการวางท่อระบายน้ำ โจทก์ได้ตกลงวางท่อความยาวประมาณ 22 ไมล์ให้แก่หน่วยงานของรัฐโดยข้อสัญญาได้กำหนดว่าโจทก์ต้องใช้วิธีการอัดดินที่เป็นกระบวนการพิเศษ เมื่อโจทก์ลงพื้นที่เพื่อเข้าดำเนินโครงการ โจทก์พบว่าสภาพพื้นดินนั้นไม่อาจใช้วิธีการอัดดินโดยกระบวนการพิเศษได้ โดยให้เหตุผลว่าจะทำให้เกิดค่าใช้จ่ายสูงเกินจำเป็นและทำให้เสียเวลาในการดำเนินการมากเกินไป โจทก์จึงร้องขอให้รัฐยกเลิกการใช้กระบวนการอัดดินที่ยูกดงกล่าวแต่ได้ถูกฝ่ายรัฐปฏิเสธอย่างต่อเนื่อง ทั้งๆ ที่มีหลักฐานจากโจทก์แสดงให้เห็นว่ากระบวนการอัดดินตามแบบที่โจทก์เสนอจะสามารถทำให้สำเร็จลุล่วงได้ก็ตาม นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่ของรัฐได้ปฏิเสธคำขอของโจทก์ทั้งที่รู้ว่าหน่วยงานออกแบบวิศวกรรมของโครงการได้ระบุว่าไม่มีข้อขัดข้องว่าจะใช้กระบวนการใดในการอัดดิน ทรายเท่าที่ทำได้ผลงานสำเร็จลงได้ตรงตามที่ต้องการ การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำดังกล่าวทำให้คู่สัญญาไม่มีทางเลือกในการดำเนินการอื่นใดและทำให้ต้องล้มละลายในที่สุด หน่วยงานของรัฐจึงเป็นฝ่ายที่ดำเนินการโดยไม่สุจริต โดยศาลให้เหตุผลชัดเจนว่า “หน้าที่ปฏิบัติตามสัญญาอย่างเป็นธรรมจะต้องใช้บังคับกับฝ่ายรัฐซึ่งเป็นคู่สัญญาอย่างเคร่งครัดเท่ากับที่ใช้บังคับกับเอกชนอื่นๆ”

#### 4.4 หลักสุจริตในระบบกฎหมายไทย

##### 4.4.1 การนำหลักสุจริตมาปรับใช้ในกฎหมายไทย

บทบัญญัติของหลักสุจริตเป็นกฎหมายยุติธรรมที่พัฒนามาตั้งแต่สมัยโรมัน โดยเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของระบบกฎหมายแพ่งของไทย โดยบัญญัติไว้ในบรรพ 1 อันเป็นบรรพทั่วไป ซึ่ง

บัญญัติในเรื่องกรณีการใช้สิทธิของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการใช้สิทธิตามกฎหมายแพ่งหรือสิทธิตามสัญญาซึ่งเป็นสิทธิที่กฎหมายรับรอง ล้วนแต่ต้องกระทำโดยสุจริต ทั้งนี้ ในกฎหมายไทยบัญญัติไว้ในมาตรา 5 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยบัญญัติว่า การใช้สิทธิแห่งตนก็ดี การชำระหนี้ก็ดี บุคคลทุกคนจะต้องกระทำโดยสุจริต<sup>20</sup>

หลักสุจริตเป็นบทบัญญัติที่เป็นหลักการ มีความยืดหยุ่น ไม่แข็งกระด้าง หรือเคร่งครัดตายตัว จึงเป็นกฎหมายที่เปิดช่องทางให้แก่ความรู้สึกลึกซึ้งนึกคิดของบุคคลในสังคมแต่ละยุคสมัย รวมถึงศีลธรรมอันดีของประชาชน และขนบธรรมเนียม ประเพณี จารีตประเพณี โดยให้เข้ามามีส่วนปรุงแต่งเนื้อหาของกฎหมายให้ทันสมัย หลักสุจริตจึงเป็นบทบัญญัติที่เป็นหลักการของบทกฎหมายยุคธรรมที่มีความเกี่ยวข้องหรือสัมพันธ์กับตัวบทมาตราต่างๆ ซึ่งจะเปรียบเสมือนหน้าต่าง (Window) ของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ไว้คอยเปิดรับอากาศบริสุทธิ์ภายนอก ได้แก่ ความรู้สึกลึกซึ้งนึกคิด แนวความคิดของสังคม ศีลธรรมอันดีของประชาชน และขนบธรรมเนียม ประเพณี จารีตประเพณี ว่ามีมาตรฐานหรือบรรทัดฐานของสังคมอย่างไร<sup>21</sup>

ความหมายของคำว่า สุจริต ตามมาตรา 5 มีความหมายโดยทั่วไปกว้างๆ ไม่ได้หมายความโดยเฉพาะเจาะจงบทบัญญัติเรื่องใดเรื่องหนึ่ง เพียงแต่วางหลักในการใช้บังคับแก่การใช้สิทธิ และการชำระหนี้ในทางแพ่งโดยทั่วไป นอกจากนี้ยังมีบทบัญญัติที่เป็นหลักสุจริตที่บัญญัติไว้โดยเฉพาะเรื่อง ซึ่งคำว่า สุจริต จะหมายถึงการไม่รู้ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นของคู่กรณีที่เกี่ยวข้อง โดยถือว่าบุคคลนั้นทำการ โดยสุจริต หรือถ้าเป็นกรณีที่บุคคลนั้นรู้ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นของคู่กรณีที่เกี่ยวข้องซึ่งถือว่าบุคคลนั้นทำการ โดยไม่สุจริต<sup>22</sup>

อย่างไรก็ดี นอกจากการนำหลักสุจริตมาใช้ในสัญญาทางปกครอง ซึ่งจะได้อธิบายต่อไปแล้ว หลักสุจริตได้ถูกนำมาใช้ในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครองด้วย ซึ่งตามหลักกฎหมายว่าด้วยคดีปกครองได้แบ่งเหตุจะใช้อ้างในการเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองไว้ 5 ประการ โดยส่วนที่เกี่ยวข้องกับหลักสุจริตที่เป็นเหตุที่จะนำมาใช้อ้างในการเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองก็ คือ มีการทำนิติกรรมทางปกครองไปโดยการบิดเบือนอำนาจหรือไม่สุจริต ซึ่งเหตุดังกล่าวนี้ถือว่าทำให้นิติกรรมทางปกครองนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเป็นเหตุที่ทำให้ศาลยกขึ้นอ้างเพื่อเพิกถอนนิติกรรมนั้นเสียได้ โดยเหตุที่ใช้อ้างในการเพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง เมื่อการทำนิติกรรมทางปกครองนั้นเป็นไปโดยบิดเบือนอำนาจนั้น ได้นำมาบัญญัติไว้เป็นหนึ่งใน 5 เหตุ

<sup>20</sup> จาก หลักสุจริตคือหลักความซื่อสัตย์และความไว้วางใจ อนุสรณ์งานพระราชทานเพลิงศพ รองศาสตราจารย์ ดร. สมศักดิ์ สิงห์พันธุ์, โดย ปรีดี เกษมทรัพย์, 2526, กรุงเทพฯ: (ม.ป.พ).

<sup>21</sup> จาก กฎหมายแพ่ง: หลักทั่วไป (น. 227), โดย รัฐสิทธิ์ คุรุสุวรรณ, 2555, กรุงเทพฯ: นิติธรรม.

<sup>22</sup> แหล่งเดิม. (น. 230).

และบัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษรในมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ที่บัญญัติว่า (1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ การทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใดอันเนื่องมาจาก ... กระทำโดยไม่สุจริต

การบิดเบือนอำนาจเป็นกรณีที่ฝ่ายปกครองได้ใช้อำนาจของตนกระทำการใดๆ เพื่อวัตถุประสงค์อื่น นอกเหนือไปจากวัตถุประสงค์ที่กฎหมายให้อำนาจไว้ ซึ่งโดยปกติฝ่ายปกครองจะได้รับอำนาจตามกฎหมายเพื่อให้ดำเนินการตามวัตถุประสงค์อย่างชัดเจน ไม่ว่าจะเป็อำนาจเพื่อจัดทำบริการสาธารณะ เป็นต้น ในการค้นหาว่าฝ่ายปกครองได้กระทำการไปโดยบิดเบือนอำนาจที่ตนมีดังกล่าวหรือไม่นั้น เป็นเรื่องการค้นหาความตั้งใจของฝ่ายปกครองในขณะทำนิติกรรมนั้นว่ามีเช่นไร เป็นไปตามวัตถุประสงค์ในการออกคำสั่งทางปกครองหรือไม่ ซึ่งการค้นหาในเรื่องดังกล่าวนี้ทำได้ยากมากและจะยกเหตุนี้มาใช้อ้างก็ต่อเมื่อไม่อาจหาเหตุอื่นมาใช้อ้างได้แล้วนั่นเอง ซึ่งการที่จะกล่าวอ้างนิติกรรมที่ออกมานั้นเป็นไปโดยการบิดเบือนอำนาจหรือกระทำไม่สุจริตนั้น จะต้องปรากฏว่า นิติกรรมที่ออกมานั้นถูกต้องตามแบบและไม่มีเหตุความไม่ชอบด้วยกฎหมายอื่นใด และตัวเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งนั้นจะต้องมีอำนาจดุลพินิจไม่มากนักน้อย โดยเหตุแห่งการเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองกรณีที่มีการบิดเบือนอำนาจนั้น อาจแบ่งได้ดังนี้ คือ การบิดเบือนอำนาจเพราะกระทำไปเพื่อประโยชน์อย่างใดโดยเฉพาะ เช่น การออกมาคำสั่งแต่คำสั่งนั้นเป็นไปเพื่อประโยชน์ของบุคคลใดบุคคลหนึ่งแทนที่จะเพื่อประโยชน์ส่วนรวม เช่น ทำไปเพื่อประโยชน์ส่วนตัวของผู้สั่ง เช่น นายกเทศมนตรีออกคำสั่งพักราชการถึง 10 ครั้ง เพราะมีเหตุความแค้นเป็นการส่วนตัว หรือกรณีการออกกฤษฎีกากำหนดบริเวณที่ดินที่จะเวนคืนเพื่อใช้ทำแหล่งน้ำเพื่อประโยชน์ของบริษัทเอกชนโดยเฉพาะเท่านั้น หรือการออกคำสั่งโดยบิดเบือนอำนาจเพื่อประโยชน์สาธารณะแต่ประโยชน์สาธารณะดังกล่าว กฎหมายมิได้ต้องการให้ทำ<sup>23</sup>

#### 4.4.2 การนำหลักสุจริตมาปรับใช้ในสัญญาทางปกครองของไทย

จากการที่ผู้ศึกษาได้ศึกษาจากคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดพบว่า ที่ผ่านมามีการจัดตั้งศาลปกครองไทย ศาลปกครองได้มีการนำเอาหลักสุจริตซึ่งเป็นหลักกฎหมายทั่วไปตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 5 มาตรา 6 มาตรา 171 และมาตรา 368 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาปรับใช้ในการวินิจฉัยกับคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 หลายคดี ดังนี้

<sup>23</sup> จาก เหตุที่ใช้อ้างในการเพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง, โดย ประสาท พงษ์สุวรรณ (2545, มิถุนายน). *วารสารนิติศาสตร์*, 32, 2, น. 248-288.

#### 4.4.2.1 การนำหลักสุจริตมาใช้กับกรณีข้อเท็จจริงได้เปลี่ยนแปลงไป

เป็นกรณีภายหลังจากทำสัญญาเกิดเหตุการณ์ที่ทำให้คู่สัญญาฝ่ายเอกชนต้องรับภาระหนักเกินสมควร ซึ่งคู่สัญญาฝ่ายปกครองไม่ดำเนินการใช้เอกสิทธิ์เพื่อแก้ไขสัญญาให้เข้ากับข้อเท็จจริงที่ได้เปลี่ยนแปลงไป และศาลวินิจฉัยว่าการไม่ดำเนินการดังกล่าวเป็นการใช้สิทธิโดยไม่สุจริต

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.733/2554 ผู้ถูกฟ้องคดีได้ทำสัญญาว่าจ้างผู้ฟ้องคดีให้ก่อสร้างสะพานคอนกรีตเสริมเหล็ก ขนาดกว้าง 7 เมตร ยาว 30 เมตร สูง 3.50 เมตร (มีทางเท้าและใช้เชื่อมต่อ) พร้อมถมดินลูกรังบดอัดคอสะพาน ภายหลังจากผู้ฟ้องคดีเข้าทำงาน ผู้ฟ้องคดีได้ทดสอบชั้นดินด้วยวิธีใช้แท่งเหล็กตอกลงไปในดินที่จะก่อสร้างแต่พบว่าไม่สามารถตอกได้ ผู้ฟ้องคดีจึงขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีอนุมัติเปลี่ยนแปลงแบบฐานรากสะพานจากแบบตอกเสาเข็มเป็นแบบฐานแผ่ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่อนุมัติตามคำขอ ผู้ฟ้องคดีได้ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทบทวนและไม่ได้เข้าทำงานภายในกำหนดเวลาตามสัญญา ผู้ถูกฟ้องคดีจึงถือว่าการดังกล่าวเป็นเหตุที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะใช้สิทธิบอกเลิกสัญญากับผู้ฟ้องคดีได้ จึงบอกเลิกสัญญากับผู้ฟ้องคดีและทำสัญญาจ้างผู้รับจ้างรายใหม่ให้เข้าทำงานแทน ศาลเห็นว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมิได้ดำเนินการให้มีการสำรวจสภาพดินบริเวณที่จะก่อสร้างสะพานว่าจะใช้ฐานรากของสะพานเป็นแบบตอกเสาเข็มหรือแบบฐานแผ่ก่อนการสอบราคาจ้าง แต่กลับประกาศสอบราคาจ้างโดยกำหนดให้ก่อสร้างฐานรากสะพานเป็นแบบตอกเสาเข็ม เมื่อมีความเห็นทั้งจากผู้ฟ้องคดีและสำนักงานโยธาธิการจังหวัดตากว่าควรจะเป็นฐานรากแบบแผ่ ผู้ถูกฟ้องคดีกลับไม่ทดสอบให้ชัดเจนว่าเป็นไปตามนั้นหรือไม่ กลับใช้สิทธิบอกเลิกสัญญาโดยอ้างว่าผู้ฟ้องคดีไม่ได้เข้าทำงานภายในกำหนดเวลาตามสัญญา จึงเป็นการใช้สิทธิบอกเลิกสัญญาโดยไม่สุจริต ตามมาตรา 5 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดได้นำหลักสุจริต ตามมาตรา 5 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาใช้วินิจฉัยกับกรณีการบอกเลิกสัญญา โดยเห็นว่าหากเงื่อนไขที่เคยตกลงกันในสัญญาได้เปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญ ทำให้คู่สัญญาไม่อาจปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดในสัญญาได้ คู่สัญญาฝ่ายปกครองย่อมมีสิทธิปรับหรือแก้ไขเนื้อหาของข้อสัญญาที่เป็นปัญหานั้น ตามข้อ 58 วรรคหนึ่ง ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2538 ที่กำหนดให้การแก้ไขเปลี่ยนแปลงสัญญานั้นจะกระทำมิได้ เว้นแต่การแก้ไขนั้นจะเป็นความจำเป็นเพื่อประโยชน์แก่องค์การบริหารส่วนตำบล ... เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีมีเอกสิทธิ์ในการแก้ไขสัญญา แต่กลับไม่ดำเนินการใด ๆ ปล่อยให้ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถเข้าปฏิบัติงานตามสัญญาได้ แล้วอาศัยเหตุดังกล่าวบอกเลิกสัญญากับผู้ฟ้องคดี ทั้งที่ปัญหาที่เกิดขึ้นเกิดจากความบกพร่องของผู้ถูกฟ้องคดีที่

ไม่สำรวจสภาพดินบริเวณที่จะก่อสร้างสะพานก่อนการประกาศสอบราคาจ้าง การบอกเลิกสัญญา จึงเป็นการใช้สิทธิโดยไม่สุจริต

4.4.2.2 การนำหลักสุจริตมาปรับใช้กับการวินิจฉัยกรณีการใช้เอกสิทธิ์ของคู่สัญญาฝ่ายรัฐ ในการแก้ไขเพิ่มเติมข้อสัญญา

สัญญาทางปกครองมีวัตถุประสงค์แห่งสัญญาเกี่ยวข้องกับการบริการสาธารณะ มีข้อกำหนดในสัญญาที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของฝ่ายรัฐซึ่งไม่อาจพบได้ในสัญญาทางแพ่ง เอกสิทธิ์ของฝ่ายรัฐเป็นอำนาจพิเศษตามกฎหมาย ที่ฝ่ายรัฐกระทำต่อบุคคลที่อยู่ภายใต้การปกครองของตน โดยฝ่ายรัฐนั้น จะมีอำนาจเหนือกว่าเอกชน ทั้งนี้ ก็เนื่องจากหน้าที่อันสำคัญของฝ่ายรัฐ คือ การบริการสาธารณะ<sup>24</sup> และเนื่องจากเนื้อหาของสัญญาทางปกครองเป็นเรื่องของการบริการสาธารณะ ซึ่งจำเป็นต้องปรับปรุงเปลี่ยนแปลงให้สอดคล้องกับประโยชน์สาธารณะอยู่เสมอ คู่สัญญาฝ่ายปกครองจึงมีอำนาจในการแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงข้อสัญญาได้ฝ่ายเดียว การให้อำนาจพิเศษแก่คู่สัญญาฝ่ายปกครองในการแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงสัญญาเพื่อประโยชน์สาธารณะจะปรากฏในรูปข้อตกลงในสัญญากับข้อตกลงกันในทางกฎหมาย โดยตามแบบของสัญญาจ้างตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 จะกำหนดเรื่องของการแก้ไขเปลี่ยนแปลงสัญญาไว้ในสัญญา “ข้อ 16 งานพิเศษและการแก้ไขงาน” มีสาระสำคัญว่า ผู้ว่าจ้างมีสิทธิที่จะตั้งให้ผู้รับจ้างทำงานพิเศษ ซึ่งไม่ได้แสดงไว้หรือรวมอยู่ในเอกสารสัญญา หากงานพิเศษนั้นๆ อยู่ในขอบข่ายทั่วไปแห่งวัตถุประสงค์ของสัญญานี้ นอกจากนี้ผู้ว่าจ้างยังมีสิทธิตั้งให้เปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขแบบรูป และข้อกำหนดต่างๆ ในเอกสารสัญญานี้ด้วยโดยไม่ทำให้สัญญาเป็นโมฆะแต่อย่างใด ส่วนข้อตกลงกันทางกฎหมายสำหรับการแก้ไขเปลี่ยนแปลงสัญญา จะกำหนดไว้ในข้อ 136 ของระเบียบดังกล่าว โดยมีสาระสำคัญว่า สัญญาหรือข้อตกลงเป็นหนังสือที่ได้ลงนามแล้วจะแก้ไขเปลี่ยนแปลงมิได้ เว้นแต่การแก้ไวนั้นจะเป็นความจำเป็นโดยไม่ทำให้ทางราชการต้องเสียประโยชน์ หรือเป็นการแก้ไขเพื่อประโยชน์แก่ทางราชการ ให้อยู่ในอำนาจของหัวหน้าส่วนราชการที่จะพิจารณาอนุมัติให้แก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ อย่างไรก็ดี การใช้อำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมฝ่ายเดียวของคู่สัญญาฝ่ายปกครอง มิให้อำนาจที่ฝ่ายปกครองนั้นจะสามารถใช้ได้ตามอำเภอใจ แต่จะต้องถูกจำกัดหรือถูกควบคุมภายใต้ข้อจำกัดที่หน่วยงานทางปกครองจะใช้อำนาจนี้ได้ก็ต่อเมื่อมีมูลเหตุความจำเป็นเพื่อการบริการสาธารณะ การแก้ไขเพิ่มเติมข้อกำหนดในสัญญาจะต้องไม่เกินขนาด หรือหากมีการแก้ไขเพิ่มเติมข้อกำหนดในสัญญาแล้วส่งผลให้เกิดภาระกับคู่สัญญาอีกฝ่าย หน่วยงานทางปกครองจะต้องจ่ายค่าทดแทน หรือขยายระยะเวลาการดำเนินการตามสัญญาให้แก่อีกฝ่ายด้วย นอกจากนี้

<sup>24</sup> จาก เอกสิทธิ์และความคุ้มครองของฝ่ายปกครองในประเทศไทย. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). (น. 19), โดย ไพทิต เอกจิกร, 2526, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

หน่วยงานทางปกครองจะอาศัยอำนาจพิเศษแก้ไขสัญญาโดยลดค่าตอบแทนที่จะต้องจ่ายให้กับคู่สัญญาอีกฝ่ายตามที่ตกลงกันไว้ในสัญญาไม่ได้<sup>25</sup> โดยตัวอย่างคดีที่ศาลนำหลักสุจริตมาใช้วินิจฉัยกับการใช้เอกสิทธิ์ของคู่สัญญาฝ่ายรัฐในการแก้ไข เพิ่มเติมข้อสัญญา เช่น

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.91/2557 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน) ทำสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดีให้ก่อสร้างอาคารเรียน จำนวน 1 หลัง ที่โรงเรียนบ้านหนองแห้ว โดยใช้เงินอุดหนุนขององค์การบริหารส่วนจังหวัดขอนแก่น กำหนดจ่ายเงินค่าจ้างเป็น 4 งวด งวดที่ 1 และที่ 2 เป็นเงินงวดละ 400,000 บาท งวดที่ 3 และที่ 4 เป็นเงินงวดละ 500,000 บาท ผู้ฟ้องคดีก่อสร้างงานในงวดที่ 1 และที่ 2 แล้วเสร็จ และได้รับเงินค่าก่อสร้างแล้ว รวมถึงก่อสร้างงานงวดที่ 3 จนแล้วเสร็จ ส่วนงวดที่ 4 แล้วเสร็จบางส่วน ผู้ฟ้องคดีส่งมอบงานงวดที่ 3 และขอเบิกเงินค่าจ้าง แต่คณะกรรมการตรวจการจ้างไม่ตรวจรับงาน และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 (สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาขอนแก่น เขต 5) ไม่จ่ายเงินในงวดที่ 3 ให้แก่ผู้ฟ้องคดี โดยอ้างว่าศาลจังหวัดขอนแก่นมีคำพิพากษาว่าการออกข้อบัญญัติชั่วคราว เรื่อง งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2542 ลงวันที่ 27 กันยายน 2542 ขัดต่อกฎหมายและตกเป็นโมฆะ ทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ไม่มีงบประมาณที่จะจ่ายค่าจ้างในงวดที่ 3 และที่ 4 ได้ ศาลเห็นว่าในสัญญามีบันทึกแนบท้ายระบุว่า เงินที่ใช้ก่อสร้างได้รับการสนับสนุนจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดขอนแก่น จำนวน 1,800,000 บาท แต่ขณะทำสัญญานี้ได้รับในขั้นต้นเพียง 800,000 บาท และคู่สัญญาดตกลงกันว่า จะดำเนินการก่อสร้างตามเงินที่ได้รับในขั้นต้นก่อน และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 จะจ่ายเงินงวดที่ 1 และที่ 2 จำนวน 800,000 บาท โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 จะจ่ายเงินงวดที่ 3 และที่ 4 ก็ต่อเมื่อได้รับการโอนเงินจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดขอนแก่นอีกจำนวน 1,000,000 บาท จึงเห็นได้ว่าบันทึกแนบท้ายสัญญานี้เป็นการเพิ่มเติมข้อสัญญาเดิม ผู้ฟ้องคดีจะก่อสร้างงานงวดที่ 3 และที่ 4 ได้ก็ต่อเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้รับเงินจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดขอนแก่นแล้ว เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ทราบคืออยู่แล้วว่าไม่มีงบประมาณที่จะจ่ายค่าจ้างงวดที่ 3 และที่ 4 เนื่องจากศาลจังหวัดขอนแก่นพิพากษาให้ข้อบัญญัติชั่วคราวข้างต้นตกเป็นโมฆะ และการที่ผู้ฟ้องคดีทำก่อสร้างอาคารเรียนงวดที่ 3 และที่ 4 ก็ต้องใช้คนงาน เครื่องมือ และวัสดุอุปกรณ์เป็นจำนวนมาก ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ย่อมต้องทราบหรือรู้เห็นถึงการก่อสร้างดังกล่าว ซึ่งหากผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ต้องการให้ผู้ฟ้องคดีหยุดทำการก่อสร้างก็ชอบที่จะทำได้ ประกอบกับการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 จะได้รับเงินอุดหนุนหรือไม่ หรือกรณีศาลจังหวัดขอนแก่นพิพากษาว่าข้อบัญญัติชั่วคราวข้างต้นขัดต่อกฎหมายและตกเป็นโมฆะก็เป็นปัญหาของฝ่ายผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเองที่จะต้องตัดสินใจว่าจะดำเนินการก่อสร้างต่อไปหรือไม่ มิใช่เรื่องที่

<sup>25</sup> จาก *ผลของสัญญาทางปกครอง*. รวบรวมบทความที่ระลึกในงานพระราชทานเพลิงศพ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พนม เอี่ยมประยูร, โดย พนม เอี่ยมประยูร, 2545, น. 90-91.

ผู้ฟ้องคดีจะต้องรับผิดชอบ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองปล่อยให้ผู้ฟ้องคดีก่อสร้างงานงวดที่ 3 แล้วเสร็จ และงานงวดที่ 4 ใกล้เคียงแล้วเสร็จ แต่เมื่อผู้ฟ้องคดีส่งมอบงานจ้างงวดที่ 3 ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองกลับไม่ตรวจรับงานจ้างและไม่จ่ายค่าจ้าง พฤติการณ์ดังกล่าวจึงถือได้ว่าเป็นการใช้สิทธิโดยไม่สุจริตตามมาตรา 5 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยถึงการใช้ออกสิทธิในการเพิ่มเติมสัญญาว่า จะต้องเป็นไปเพื่อความจำเป็นหรือเพื่อประโยชน์แก่ทางราชการ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีใช้สิทธิเพิ่มเติมสัญญาและปล่อยให้ผู้ฟ้องคดีทำการก่อสร้างงานงวดที่ 3 แล้วเสร็จ และงานงวดที่ 4 ใกล้เคียงแล้วเสร็จ แต่ไม่ตรวจรับงานเพราะไม่มีงบประมาณ ถือเป็นความบกพร่องของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเองทั้งสิ้น การใช้สิทธิเพิ่มเติมสัญญาจึงมิใช่เป็นไปเพื่อความจำเป็นหรือเพื่อประโยชน์แก่ทางราชการแต่อย่างใด การกระทำดังกล่าวจึงเป็นการใช้สิทธิโดยไม่สุจริต

4.4.2.3 การนำหลักสุจริตมาปรับใช้กับการวินิจฉัยกรณีการใช้เอกสิทธิ์ของคู่สัญญาฝ่ายรัฐในการบอกเลิกสัญญาโดยไม่สุจริต

คำพิพากษาศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ 2108/2553 การที่สัญญาเช่าอู่และลานจอดรถยนต์ ซึ่งเมื่อครบกำหนดแล้วผู้ถูกฟ้องคดี (องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพฯ) ยังคงใช้ประโยชน์ในที่ดิน แต่ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีได้ทำสัญญาเช่าอู่จอดรถยนต์และอาคารซ่อมบำรุง ลงวันที่ 8 มิถุนายน 2549 โดยเช่าที่ดินทั้งสองแปลงตามสัญญาเช่าเดิมมีกำหนดเวลา 3 ปี ตั้งแต่วันที่ 7 มิถุนายน 2548 ถึงวันที่ 6 มิถุนายน 2551 โดยให้มีผลเป็นการเช่าย้อนหลัง 1 ปี อัตราค่าเช่าเดือนละ 628,524 บาท และผู้ฟ้องคดีได้คืนค่าเช่าที่เรียกเก็บตามสัญญาเช่าเดิมในอัตราเดือนละ 110,916 บาท เป็นเวลา 1 ปี รวมเป็นเงิน 1,330,992 บาท แก่ผู้ถูกฟ้องคดี ต่อมาวันที่ 13 กรกฎาคม 2549 ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือแจ้งบอกเลิกสัญญาเช่าดังกล่าว โดยให้มีผลในวันที่ 1 พฤศจิกายน 2549 ซึ่งแม้การบอกเลิกสัญญาจะเป็นการใช้สิทธิตามสัญญา แต่ก่อนที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะตกลงทำสัญญาเช่าลงวันที่ 8 มิถุนายน 2549 ผู้ฟ้องคดีได้เสนอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทำสัญญาเช่าเป็นเวลา 3 ปี โดยจะลดค่าเช่าลงในอัตราร้อยละ 15 ของอัตราค่าเช่าเดิม ผู้ถูกฟ้องคดีได้เสนอให้ผู้ฟ้องคดีปรับปรุงซ่อมแซมพื้นที่เช่าตามรายการที่ผู้ถูกฟ้องคดีกำหนด เมื่อมีการทำสัญญาเช่าแล้ว ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ตนต้องเสียค่าใช้จ่ายปรับปรุงซ่อมแซมพื้นที่เช่าจำนวนมาก จึงขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทำสัญญาเช่าเป็นเวลา 5 ปี แต่ผู้ถูกฟ้องคดีมีมติให้ทำสัญญาเช่าเพียง 6 เดือน ผู้ฟ้องคดีขอให้ทำสัญญาเช่าเป็นเวลา 3 ปี ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีมติให้ทำสัญญาเช่าเป็นเวลา 3 ปี และท้ายสุดผู้ถูกฟ้องคดีได้ทำสัญญาเช่ามีระยะเวลา 3 ปี โดยผู้ถูกฟ้องคดีได้ประโยชน์ในการได้รับการลดค่าเช่าลงในอัตราร้อยละ 15 ของอัตราค่าเช่าเดิม ได้รับคืนค่าเช่าที่จ่ายตามอัตราเช่าเดิมเป็นเวลา 1 ปี เป็นเงิน 1,330,992 บาท การที่ผู้ถูกฟ้องคดียกเลิกสัญญาหลังจากทำสัญญารอบใหม่กันได้เพียง 35 วัน แสดงให้เห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดี

ไม่มีเจตนาที่จะทำสัญญาให้มีระยะเวลา 3 ปี ผู้ถูกฟ้องคดีเพียงแต่ยินยอมทำสัญญาเช่าให้มีระยะเวลา 3 ปี ก็เพื่อได้รับประโยชน์ตามที่ได้กล่าวเท่านั้น จึงถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีใช้สิทธิบอกเลิกสัญญาโดยไม่สุจริต

คดีนี้ศาลปกครองได้นำหลักสุจริตตามมาตรา 5 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาใช้วินิจฉัยโดยเห็นว่า แม้การใช้สิทธิบอกเลิกสัญญาจะเป็นการใช้สิทธิตามสัญญา แต่ก่อนที่จะมีการทำสัญญากันได้มีการเจรจาต่อรองเป็นให้มีระยะเวลาเช่า 3 ปี และจะลดค่าเช่าลงร้อยละ 15 ของอัตราค่าเช่าเดิม พร้อมทั้งผู้ฟ้องคดีจะซ่อมแซมปรับปรุงพื้นที่เช่าตามรายการที่ผู้ถูกฟ้องคดีกำหนด ตลอดจนผู้ฟ้องคดีจะคืนค่าเช่าที่จ่ายตามอัตราสัญญาเช่าเดิมเป็นเวลา 1 ปี เป็นเงินจำนวน 1,330,992 บาท ซึ่งผู้ฟ้องคดีคาดหมายได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีจะเช่าอยู่จนครบอายุสัญญาเช่า 3 ปี แต่การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีหนังสือบอกเลิกสัญญาเช่าหลังจากทำสัญญาได้เพียง 35 วัน แสดงให้เห็นว่า โดยแท้จริงแล้วผู้ถูกฟ้องคดีมิได้มีเจตนาที่จะทำสัญญาเช่าให้มีระยะเวลา 3 ปี แต่อย่างใด แต่การที่ยอมเช่าทำสัญญาเช่นนั้นก็เพื่อให้ได้รับประโยชน์โดยไม่สุจริต คือ ได้รับการลดค่าเช่าลงในอัตราร้อยละ 15 ของค่าเช่าเดิม และได้รับเงินคืนนั่นเอง

4.4.2.4 การนำหลักสุจริตมาปรับใช้กับการวินิจฉัยคดีเกี่ยวกับการเรียกค่าปรับจากการก่อสร้างล่าช้า

1. กรณีที่ศาลปกครองสูงสุดนำหลักสุจริตมาปรับใช้อย่างชัดเจน ตามมาตรา 5 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. 412/2557 ผู้ฟ้องคดี (เทศบาลตำบลบ่อตรุ) ได้ทำสัญญาจ้างผู้ถูกฟ้องคดีให้ก่อสร้างถนนลูกรัง ตามโครงการปรับปรุงภูมิทัศน์ทุ่งกุศ โดยจะต้องทำงานให้แล้วเสร็จภายในวันที่ 22 กันยายน 2550 แต่ผู้ถูกฟ้องคดีทำงานไม่แล้วเสร็จ ผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดีจึงทำบันทึกข้อตกลงว่าผู้ถูกฟ้องคดียินยอมเสียค่าปรับโดยไม่มีเงื่อนไขใดๆ และผู้ฟ้องคดีสัญญาว่าเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีชำระค่าปรับแล้วจะยินยอมให้ผู้ถูกฟ้องคดีทำงานต่อไป แต่ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีก็ยังไม่สามารถดำเนินการก่อสร้างตามข้อตกลงได้ ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือเร่งรัด แต่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้ดำเนินการใดๆ อีกเลย ผู้ฟ้องคดีจึงบอกเลิกสัญญา ศาลวินิจฉัยว่า บันทึกข้อตกลงที่ผู้ถูกฟ้องคดียินยอมเสียค่าปรับเป็นข้อตกลงจากกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่อาจทำงานให้แล้วเสร็จตามสัญญาจ้าง ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องชำระค่าปรับให้แก่ผู้ฟ้องคดี แต่อย่างไรก็ดี แม้เงินค่าปรับจะเป็นการลงโทษผู้รับจ้างจากการที่ไม่อาจปฏิบัติตามสัญญาจ้างได้ก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาระยะเวลาการบอกเลิกสัญญาของผู้ฟ้องคดีแล้วเห็นได้ว่าผู้ฟ้องคดีตั้งใจปล่อยให้ระยะเวลาผ่านไปเนิ่นนานเกินสมควร ผู้ฟ้องคดีเพียงแต่มีหนังสือ ลงวันที่ 11 กุมภาพันธ์ 2551 เร่งรัดให้ผู้ถูกฟ้องคดี

ดำเนินการก่อสร้างโดยด่วนเท่านั้น มิได้ดำเนินการใดๆ ต่อไปภายในเวลาอันสมควรอีกเลย กรณีจึงเป็นการใช้สิทธิโดยไม่สุจริตตามมาตรา 5 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. 510/2554 ผู้ถูกฟ้องคดี (เทศบาลเมืองโพธาราม) ได้ทำสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดีให้ก่อสร้างปรับปรุงสถานที่กำจัดขยะมูลฝอย แต่ภายหลังจากครบกำหนดระยะเวลาทำงานตามสัญญาในวันที่ 24 กันยายน 2543 ผู้ฟ้องคดียังทำงานไม่แล้วเสร็จ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีมีสิทธิบอกเลิกสัญญาได้ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีมิได้บอกเลิกสัญญาและยินยอมให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการต่อไป ทั้งยังได้ขออนุมัติให้แก้ไขสัญญาตามที่ผู้ฟ้องคดีขอแก้ไขแบบ เนื่องจากผู้ฟ้องคดีพบชั้นดินทรายในระดับความลึก 6 ถึง 8 เมตร ซึ่งจะทำให้เกิดปัญหาการพังทลายของชั้นดินและมีน้ำใต้ดินไหลขึ้นชั้นทรายทำให้การบดอัดดินเหนียวไม่ได้คุณภาพและจะทำให้หน้าจากขยะในบ่อฝังกลบไหลออกนอกบ่อฝังกลบ ผู้ถูกฟ้องคดีได้ทำบันทึกข้อตกลงแนบท้ายสัญญาแก้ไขแบบแปลนและปรับลดวงเงินค่าก่อสร้าง หลังจากนั้นได้เสนอขออนุมัติต่อผู้ว่าราชการจังหวัดให้แก้ไขสัญญาโดยได้ทำบันทึกข้อตกลงแนบท้ายสัญญาฉบับลงวันที่ 30 พฤษภาคม 2545 ปรับแก้ไขแบบแปลน และแก้ไขกำหนดระยะเวลาการก่อสร้างแล้วเสร็จจากเดิมภายในวันที่ 24 กันยายน 2543 เป็นภายในวันที่ 27 สิงหาคม 2545 บันทึกข้อตกลงแนบท้ายสัญญาดังกล่าวจึงถือว่ามีผลเปลี่ยนแปลงขยายวันทำงานจากเดิม ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีได้ตกลงกับผู้ฟ้องคดีทำบันทึกข้อตกลงต่อท้ายสัญญาฉบับลงวันที่ 29 กรกฎาคม 2545 โดยแก้ไขบันทึกข้อตกลงแนบท้ายสัญญาฉบับลงวันที่ 30 พฤษภาคม 2545 จากที่กำหนดทำงานให้แล้วเสร็จภายในวันที่ 27 สิงหาคม 2545 เป็นย้อนหลังให้แล้วเสร็จในวันที่ 24 กันยายน 2543 ตามสัญญาฉบับเดิมที่ทำกันครั้งแรก ซึ่งศาลเห็นว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีให้ผู้ฟ้องคดีทำบันทึกข้อตกลงต่อท้ายสัญญาฉบับลงวันที่ 29 กรกฎาคม 2545 ก็เพื่อที่จะใช้สิทธิปรับผู้ฟ้องคดีได้ ซึ่งแม้ข้อสัญญาดังกล่าวจะมีได้ต้องห้ามขัดแย้งโดยกฎหมายอันจะตกเป็น โฆษณาตามมาตรา 150 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่โดยที่มาตรา 5 แห่งประมวลกฎหมายดังกล่าว กำหนดว่าในการใช้สิทธิแห่งตนก็ดี ในการชำระหนี้ก็ดี บุคคลทุกคนต้องกระทำโดยสุจริต การที่บุคคลใดใช้สิทธิหรือชำระหนี้โดยไม่สุจริต กฎหมายย่อมไม่ให้ความคุ้มครอง กล่าวคือ ไม่มีผลทางกฎหมายโดยสมบูรณ์ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ใช้สิทธิบอกเลิกสัญญาแต่ได้ยินยอมให้ผู้ฟ้องคดีเข้าทำงานต่อจนผู้ฟ้องคดีเข้าทำงานจนแล้วเสร็จและส่งมอบงานให้ผู้ถูกฟ้องคดีเมื่อวันที่ 26 สิงหาคม 2545 โดยผู้ฟ้องคดีเชื่อถือและไว้วางใจว่าผู้ถูกฟ้องคดีจะไม่ใช้สิทธิปรับผู้ฟ้องคดี เนื่องจากความล่าช้าจากการก่อสร้างเกิดจากความผิดพลาดในการออกแบบของผู้ถูกฟ้องคดี การที่ผู้ถูกฟ้องคดีให้ผู้ฟ้องคดีทำบันทึกข้อตกลงฉบับลงวันที่ 29 กรกฎาคม 2545 ก่อนที่จะครบกำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จที่แก้ไขใหม่ตามบันทึกข้อตกลงต่อท้ายสัญญาฉบับลงวันที่ 30 พฤษภาคม 2545 เพียง 30 วัน เพื่อจะ

ใช้สิทธิปรับผู้ฟ้องคดีเป็นจำนวนถึง 311 วัน คิดเป็นเงิน 3,249,950 บาท ถือได้ว่าเป็นการใช้สิทธิตามสัญญาโดยไม่สุจริตตามมาตรา 5 แห่งประมวลกฎหมายดังกล่าว

2. กรณีที่ในคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดเพียงแต่สะท้อนให้เห็นว่าศาลนำหลักสุจริตมาปรับใช้ แต่ไม่ได้อ้างถึงหลักสุจริตอย่างชัดเจน ตามมาตรา 5 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่กำหนดให้การใช้สิทธินั้นจะต้องกระทำการสุจริต

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. 306/2554 ผู้ฟ้องคดี (กรมชลประทาน) ได้ทำสัญญาว่าจ้างผู้ถูกฟ้องคดีให้ก่อสร้างคลองซอย บ้านวังผึ้ง ตำบลกำแพงดิน อำเภอสามง่าม จังหวัดพิจิตร แต่เมื่อสิ้นสุดระยะเวลาการก่อสร้างตามสัญญาแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีทำงานก่อสร้างงวดที่ 1 แล้วเสร็จและส่งมอบงานแต่เพียงงวดเดียวเท่านั้น หลังจากนั้นได้ขอหยุดการก่อสร้างโดยอ้างว่ามีฝนตกหนักทำให้น้ำท่วมขังสถานที่ก่อสร้างจนไม่สามารถดำเนินการต่อไปได้ ผู้ฟ้องคดีได้แจ้งผู้ถูกฟ้องคดีให้เข้าก่อสร้างงานที่ค้างให้แล้วเสร็จโดยเร็วหลังจากที่สถานที่ก่อสร้างมีความพร้อมเข้าทำงานได้แล้ว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีกลับเพิกเฉย ผู้ฟ้องคดีจึงบอกเลิกสัญญาและริบหลักประกันสัญญา ศาลวินิจฉัยว่าจากข้อเท็จจริงเห็นได้ชัดว่าผู้ถูกฟ้องคดีก่อสร้างงานล่าช้ามากและไม่สามารถปฏิบัติงานให้แล้วเสร็จตามสัญญาได้ ซึ่งผู้ฟ้องคดีสมควรที่จะดำเนินการบอกเลิกสัญญา แต่ผู้ฟ้องคดีกลับไม่ดำเนินการจนกระทั่งวงเงินค่าปรับเกินกว่าร้อยละสิบของวงเงินค่าจ้าง และก็ไม่ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้ยินยอมเสียค่าปรับให้แก่ผู้ฟ้องคดีโดยไม่มีเงื่อนไขหรือไม่ว่าอย่างใด การที่ผู้ฟ้องคดีใช้สิทธิปรับผู้ถูกฟ้องคดีเป็นเงินวันละ 1,530 บาท จำนวน 408 วัน และยินยอมให้หักระยะเวลาการเรียกค่าปรับที่อนุญาตให้หยุดการก่อสร้างเป็นระยะเวลา 132 วัน เนื่องจากมีฝนตกหนักทำให้น้ำท่วมบริเวณสถานที่ก่อสร้างคงเหลือระยะเวลาที่ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิเรียกค่าปรับจำนวน 276 วัน เป็นเงิน 422,280 บาท ซึ่งเกินกว่าร้อยละสิบของวงเงินค่าจ้างจำนวน 1,530,000 บาท จึงเป็นการใช้สิทธิที่ไม่สุจริตตามข้อ 138 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. 446/2555 ผู้ฟ้องคดี (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน) โดยผู้อำนวยการ โรงเรียนท่าเพ็งวิทยา ได้ทำสัญญาจ้างผู้ถูกฟ้องคดีให้ก่อสร้างอาคารเรียน 216 ปรับปรุง 46 และสิ่งก่อสร้าง รวม 7 รายการ ณ โรงเรียนท่าเพ็งวิทยา หลังจากเข้าปฏิบัติงานผู้ถูกฟ้องคดีขอขยายเวลาก่อสร้างและได้รับอนุญาตให้ขยายเวลาออกไปอีก 100 วัน แต่เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการมาถึงงานมุงหลังคา คณะกรรมการตรวจการจ้างไม่อนุญาตให้ใช้วัสดุหลังคากระเบื้องรีดลอน เนื่องจากมีขนาดความสูงของลอนไม่ตรงตามรูปแบบรายการและให้หยุดการก่อสร้างในส่วนนั้นไว้ก่อนเพื่อรอการพิจารณา หลังจากนั้นผู้ถูกฟ้องคดีก็ไม่ดำเนินการก่อสร้างอาคารในส่วนอื่นที่สามารถก่อสร้างได้อีกเลย ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือเร่งรัดการทำงานของ

ผู้ถูกฟ้องคดีและบอกเลิกสัญญา ศาลวินิจฉัยว่า ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ข้อ 138 ซึ่งแม้จะมีได้เป็นส่วนหนึ่งของสัญญาแต่เป็นระเบียบที่ให้สิทธิแก่คู่สัญญาฝ่ายหน่วยงานราชการในฐานะผู้ว่าจ้างจะต้องปฏิบัติให้มีสิทธิบอกเลิกสัญญาได้ฝ่ายเดียวในกรณีที่เห็นว่าคู่สัญญาฝ่ายเอกชน ไม่สามารถปฏิบัติตามสัญญาได้ หรือหากปฏิบัติตามสัญญาต่อไปจะเป็นอุปสรรคต่อการบริการสาธารณะของรัฐ โดยวางเกณฑ์การใช้สิทธิบอกเลิกสัญญาไว้กรณีที่เงินค่าปรับจะเกินร้อยละสิบของวงเงินค่าจ้าง และคู่สัญญาจะต้องไม่ได้ยินยอมเสียค่าปรับ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีไม่สามารถทำงานให้แล้วเสร็จบริบูรณ์ภายในกำหนดเวลาตามสัญญา ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีหน้าที่ต้องชำระเงินค่าปรับแก่ผู้ฟ้องคดี แต่อย่างไรก็ดี การที่ผู้ฟ้องคดีไม่บอกเลิกสัญญาและให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการตามสัญญาต่อไปจนจำนวนเงินค่าปรับเกินร้อยละสิบของวงเงินค่าจ้าง และไม่ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีมีหนังสือยินยอมเสียค่าปรับให้แก่ผู้ฟ้องคดีโดยไม่มีเงื่อนไข จึงถือว่าเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่สุจริตขัดต่อเจตนารมณ์ของข้อ 138 แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. 626/2555 ผู้ฟ้องคดี (กรมเจ้าท่า) ทำสัญญาจ้างเหมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ให้ก่อสร้างเขื่อนป้องกันตลิ่งแม่น้ำท่าจีน ตำบลบ้านใหม่ อำเภอสามพราน จังหวัดนครปฐม ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ทำงานได้ประมาณร้อยละ 35.34 ของปริมาณงานทั้งหมด จากนั้นได้หยุดการก่อสร้าง ผู้ควบคุมงานได้เร่งรัดผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 หลายครั้ง ผู้ฟ้องคดีได้ขอขยายและผู้ฟ้องคดีได้อนุมัติเวลาการก่อสร้างออกไปอีก 265 วัน แต่การทำงานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ยังไม่คืบหน้า ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มีหนังสือขอดำเนินการก่อสร้างต่อและยินดีที่จะชำระค่าปรับวันละ 1,300 บาท โดยไม่มีเงื่อนไข แต่ปรากฏว่างานไม่คืบหน้าแต่อย่างใด ผู้ฟ้องคดีจึงบอกเลิกสัญญาและริบหลักประกันสัญญา ศาลวินิจฉัยว่า แม้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้ทำหนังสือขอเข้าก่อสร้างงานต่อและยินดีให้ปรับ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ก็มีได้ปฏิบัติงานให้แล้วเสร็จตามสัญญา ผู้ฟ้องคดีได้ขยายเวลาการก่อสร้างให้กับผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 อีก ทั้งที่รู้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ไม่สามารถปฏิบัติตามสัญญาได้ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ก่อสร้างล่าช้ามากและไม่สามารถปฏิบัติงานให้แล้วเสร็จได้ ซึ่งผู้ฟ้องคดีสมควรที่จะต้องดำเนินการบอกเลิกสัญญาแต่ผู้ฟ้องคดีไม่ดำเนินการจนกระทั่งเวลาล่วงเลยไปถึง 591 วัน และวงเงินค่าปรับเกินกว่าร้อยละสิบของวงเงินค่าจ้าง ผู้ฟ้องคดีจึงใช้สิทธิปรับผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ตามสัญญาเป็นจำนวนเงิน 768,300 บาท ซึ่งเกินกว่าครึ่งหนึ่งของเงินค่าจ้างตามสัญญา จำนวน 1,299,640 บาท จึงเป็นการใช้สิทธิที่ไม่สุจริตตามข้อ 138 ของระเบียบดังกล่าว

#### 4.4.2.5 การนำหลักสุจริตมาปรับใช้ในการตีความเจตนาและตีความสัญญา

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. 819/2556 ผู้ถูกฟ้องคดี (มหาวิทยาลัยราชภัฏสงขลา) เคยจ้างผู้ฟ้องคดีในตำแหน่งอาจารย์ (คณิตศาสตร์) คุณวุฒिवิทยาศาสตร์บัณฑิต (คณิตศาสตร์) เดือน

ละ 7,360 บาท ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2548 ถึงวันที่ 30 กันยายน 2549 และค่าจ้างเดือนละ 7,630 บาท ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2549 ถึงวันที่ 30 กันยายน 2550 ต่อมาผู้ฟ้องคดีขอลาออกตั้งแต่วันที่ 1 สิงหาคม 2550 ผู้ถูกฟ้องคดีอนุญาตให้ลาออก หลังจากนั้นประธานกรรมการบริหาร โปรแกรมวิชา คณิตศาสตร์และสถิติมีหนังสือเสนอให้จ้างผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีจึงทำสัญญาจ้าง ลูกจ้างชั่วคราว โดยตกลงให้ผู้ฟ้องคดีเข้าปฏิบัติงานในหน้าที่อาจารย์สัญญาจ้างคณะวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี มีกำหนด 1 ปี ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2551 ถึงวันที่ 30 กันยายน 2552 ได้รับค่าจ้างใน อัตราเดือนละ 9,700 บาท ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งแก้ไขในส่วนของค่าจ้างให้ผู้ถูกฟ้องคดีตามวุฒิ การศึกษาปริญญาตรีของผู้ฟ้องคดี จากเดิมเดือนละ 9,700 บาท เป็นเดือนละ 7,940 บาท ตั้งแต่วันที่ 18 ธันวาคม 2550 เป็นต้นไป และแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีคืนเงินเดือนที่รับเกินสิทธิตั้งแต่วันที่ 18 ธันวาคม 2550 ถึงวันที่ 29 กรกฎาคม 2552 เป็นเงินจำนวน 35,912 บาท แต่ผู้ฟ้องคดีเพิกเฉย ผู้ถูกฟ้องคดีจึง ระวังการจ่ายเงินเดือนเดือนละ 7,940 บาท ตั้งแต่เดือนมกราคมเพื่อนำมาชำระคืนในส่วนที่ผู้ฟ้องคดี ได้รับเกินสิทธิไว้ก่อนจนกว่าผู้ฟ้องคดีจะคืนเงินให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดี ศาลวินิจฉัยว่า คำสั่งของผู้ถูกฟ้อง คดีที่แก้ไขคำสั่งที่สั่งจ้างผู้ฟ้องคดีเป็นพนักงาน ตำแหน่งอาจารย์ประจำคณะวิทยาศาสตร์และ เทคโนโลยี ค่าจ้างเดือนละ 9,700 บาท ซึ่งเป็นค่าจ้างสำหรับผู้มีวุฒิกการศึกษาปริญญาโท เมื่อในขณะที่ มีคำสั่งจ้างผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีมีเพียงวุฒิกการศึกษาปริญญาตรี ผู้ฟ้องคดีจึงต้องได้รับอัตราค่าจ้าง เดือนละ 7,940 บาท ตามวุฒิกการศึกษาปริญญาตรีในขณะนั้นจึงจะถูกต้องและชอบด้วยกฎหมาย ประกอบกับการที่ผู้ฟ้องคดีเคยทำงานกับผู้ถูกฟ้องคดีมาก่อน โดยได้รับเงินเดือนตามวุฒิปริญญาตรี ต่อมาภายหลังจากกลับเข้าทำงานอีกครั้ง ผู้ฟ้องคดียังมีวุฒิปริญญาตรีเช่นเดิม ผู้ฟ้องคดีจึงย่อมทราบ ว่าตนพึงต้องได้รับค่าจ้างรายเดือนตามวุฒิปริญญาตรี การอ้างว่าตนเชื่อโดยสุจริตว่าผู้ถูกฟ้องคดีตก ลงจ้างผู้ฟ้องคดีในอัตราค่าจ้าง 9,700 บาท จึงไม่อาจรับฟังได้ โดยในกรณีนี้ต้องตีความสัญญาจ้าง โดยฟังเล็งเจตนาอันแท้จริงยิ่งกว่าถ้อยคำสำนวนหรือตัวอักษรให้ตรงตามเจตนาของคู่สัญญาและ ตามความประสงค์ในทางสุจริตตามมาตรา 171 และมาตรา 368 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและ พาณิชย

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดได้นำหลักสุจริตมาใช้ในการวินิจฉัยคดี โดยตีความสัญญาจ้าง โดยฟังเล็งเจตนาอันแท้จริงตามเจตนาของคู่สัญญา และตามความประสงค์ในทางสุจริตตามมาตรา 171 และมาตรา 368 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.445/2555 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้ทำการลาศึกษาต่อ ปริญญาโทตามสัญญาพนักงานเทศบาล ลาไปศึกษาฝึกอบรม ดุงาน หรือปฏิบัติการวิจัยกับ ผู้ฟ้องคดี (เทศบาลเมืองสมุทรสงคราม) เมื่อข้อเท็จจริงในคดีนี้ไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้กำหนดให้

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 รายงานผลการเรียน ทั้งไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีติดตามสอบถามผลการเรียนจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 หรือจากมหาวิทยาลัยแต่อย่างใด จึงเป็นการละเลยในการปฏิบัติหน้าที่ และผลจากการละเลยดังกล่าว เป็นผลให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ใช้โอกาสรับเงินเดือนโดยมิได้ไปเรียน อันเป็นการผิดวัตถุประสงค์ของสัญญาลาไปศึกษา ผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจปฏิเสธความรับผิดชอบของตนเองที่มีส่วนทำให้เกิดความเสียหายเกินกว่าปกติที่ควรจะเป็นไปตามสัญญาได้ เมื่อสภาพภาพของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 สิ้นสุดลงเมื่อวันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2547 ผู้ฟ้องคดีมีหน้าที่จะต้องเรียกตัวผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 กลับมาปฏิบัติราชการ แต่ผู้ฟ้องคดีก็ยังค้างจ่ายเงินเดือนให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ทั้งๆ ที่ไม่ได้ทำการศึกษาการที่ผู้ฟ้องคดีเพิ่งจะเรียกตัวผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ให้กลับมาปฏิบัติงานเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2548 รวมระยะเวลาที่ไม่เรียกตัวกลับและจ่ายเงินให้เป็นเวลานานถึง 16 เดือน 20 วัน ดังนั้น แม้ตามข้อกำหนดของสัญญาบำนาญจะกำหนดว่า ถ้าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ทำผิดสัญญา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 และที่ 3 ยินยอมชำระหนี้ให้แก่ผู้ฟ้องคดีนั้น ก็หมายความว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 และที่ 3 จะรับผิดชอบผู้ฟ้องคดีเฉพาะความเสียหายใดๆ อันเกิดขึ้นจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ยังคงสภาพการเป็นนักศึกษาเท่านั้น เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 พ้นสภาพการเป็นนักศึกษาตั้งแต่วันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2547 ความเสียหายที่เกิดขึ้นภายหลังวันดังกล่าวจึงมิใช่ค่าเสียหายอันเกิดจากการลาศึกษาต่อที่ผู้ฟ้องคดีที่จะบังคับเอาจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 และที่ 3 ตามสัญญาบำนาญได้

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดได้นำหลักสุจริตในมาตรา 368 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาใช้ในการตีความสัญญาให้เป็นคุณกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 และ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ในฐานะผู้รับประกัน โดยตีความว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ควรจะรับผิดชอบค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจากตัวผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 กระทำผิดสัญญาต่อผู้ฟ้องคดีก็แต่เฉพาะความเสียหายใดๆ อันเกิดขึ้นจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ยังคงสภาพการเป็นนักศึกษาเท่านั้น ความเสียหายที่เกิดขึ้นภายหลังจากที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 พ้นจากสภาพนักศึกษาจึงมิใช่ความเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีจะบังคับเอาจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 และที่ 3 ตามสัญญาบำนาญได้

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. 160/2550 ในการตรวจสอบคุณสมบัติของผู้รับจ้างตั้งแต่การสอบราคาจนมีการทำสัญญากันแล้ว แม้ผลงานของผู้ฟ้องคดีที่เสนอต่อผู้ถูกฟ้องคดีในแต่ละชิ้นจะมีวงเงินไม่ถึง 92,500 บาท ตามที่กำหนดก็ตาม แต่ผู้ฟ้องคดีก็ได้เสนอราคาโดยเปิดเผยและมีได้ปกปิด ทั้งคณะกรรมการเปิดซองสอบราคาก็ได้เสนอให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ชนะการสอบราคา และตกลงว่าจ้างผู้ฟ้องคดีโดยมิได้ทักท้วงถึงเหตุดังกล่าว ดังนั้น แม้ผู้ถูกฟ้องคดีจะได้แสดงเจตนาตกลงทำสัญญากับผู้ฟ้องคดีไปโดยสำคัญผิดในคุณสมบัติ ซึ่งตามปกติถือว่าเป็นสาระสำคัญแห่งนิติกรรม

อันทำให้สัญญาที่ทำตกเป็นโมฆียะ ตามมาตรา 157<sup>26</sup> แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ก็ตาม แต่ก็เป็นความสำคัญผิดที่เกิดขึ้นโดยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของผู้ถูกฟ้องคดีเองตาม มาตรา 158<sup>27</sup> แห่งประมวลกฎหมายดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่อาจถือเอาความสำคัญผิดนั้นมาใช้เป็น ประโยชน์แก่ตนได้ การที่ผู้ถูกฟ้องคดียกเลิกสัญญาโดยอ้างเหตุดังกล่าว จึงเป็นการใช้สิทธิโดยไม่ สุจริตตามมาตรา 5 แห่งประมวลกฎหมายเดียวกัน

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.79/2556 ผู้ถูกฟ้องคดี (เทศบาลตำบลบ้านสา) ได้มี ประกาศประมูลจ้างก่อสร้างระบบประปาด้วยระบบบิเล็กทรอนิกส์ ผู้ฟ้องคดีชนะการประมูล และได้ทำสัญญาจ้างกับผู้ถูกฟ้องคดี มีข้อกำหนดทำให้ถือสัญญานี้เป็นสัญญาแบบปรับราคาโดยใช้ สูตรการคำนวณค่าที่จ่ายเพิ่มหรือลดค่าจ้างเหมาก่อสร้าง ผู้ฟ้องคดีได้เข้าทำงานตามสัญญา และขอรับ เงินค่าก่อสร้างเพิ่มตามสัญญาแบบปรับราคาได้ (ค่า K) จำนวน 156,366 บาท โดยอ้างว่าราคาวัสดุ ก่อสร้างได้ปรับราคาสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง แต่ผู้ถูกฟ้องคดีแย้งว่า รายการก่อสร้างระบบประปาไม่ สามารถขอรับเงินชดเชยค่างานก่อสร้างตามสัญญาแบบปรับราคาได้ ศาลวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีได้เข้า ประมูลและทำสัญญาโดยเข้าใจโดยสุจริตว่างานที่รับจ้างเป็นงานที่มีการปรับราคาได้ ผู้ฟ้องคดีจึง ได้เสนอราคาและเข้าทำสัญญาในวงเงินค่าจ้างที่มีได้คำนวณราคาของวัสดุที่จะเปลี่ยนแปลงใน อนาคตรวมอยู่ด้วย และผู้ถูกฟ้องคดีก็ได้เสนอต่อนายอำเภอแจ้ห่มและผู้ว่าราชการจังหวัดลำปางให้ ช่วยประสานขอเงินค่าก่อสร้างเพิ่มเติมจากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น อีกทั้ง งานก่อสร้าง ระบบประปาหมู่บ้านที่รับจ้างก็อยู่ในความหมายของหมวดงานอาคารและงานประปาตามประเภท การก่อสร้างที่ปรากฏในเอกสารแนบท้ายมติคณะรัฐมนตรีลงวันที่ 22 สิงหาคม 2532 การที่ ผู้ถูกฟ้องคดีปฏิเสธการจ่ายเงินตามราคาที่ผู้ฟ้องคดีขอปรับโดยอ้างหนังสือของอธิบดีกรมส่งเสริม การปกครองส่วนท้องถิ่นและสำนักงบประมาณว่า งานก่อสร้างตามสัญญามีสัดส่วนการใช้วัสดุ ก่อสร้างไม่เป็นไปตามประเภทงานก่อสร้างที่จะขอชดเชยค่าก่อสร้างได้ จึงเป็นข้ออ้างที่ไม่เพียงพอที่จะปฏิเสธความรับผิดชอบได้เนื่องจากไม่มีรายละเอียดว่าต้องมีสัดส่วนการใช้วัสดุก่อสร้างมากน้อย เพียงใด ทั้งเป็นสิ่งที่บุคคลภายนอกเช่นผู้ฟ้องคดียากที่จะทราบล่วงหน้า เพราะแม้แต่วิศวกรโยธา

<sup>26</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา 157 การแสดงเจตนาโดยสำคัญผิดในคุณสมบัติของบุคคลหรือทรัพย์สินเป็น โมฆียะ ความ สำคัญผิดตามวรรคหนึ่ง ต้องเป็นความสำคัญผิดในคุณสมบัติซึ่งตามปกติถือว่าเป็นสาระสำคัญ ซึ่งหากมิได้มี ความสำคัญผิดดังกล่าว การอันเป็นโมฆียะนั้นคงจะมีได้กระทำขึ้น

<sup>27</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา 158 ความสำคัญผิดตามมาตรา 156 หรือ มาตรา 157 ซึ่งเกิดขึ้น โดยความประมาทเลินเล่ออย่าง ร้ายแรงของบุคคลผู้แสดงเจตนา บุคคลนั้นจะถือเอาความสำคัญผิดนั้นมาใช้เป็นประโยชน์แก่ตนไม่ได้

ระดับผู้ชำนาญการของสำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดลำปาง ก็ยังรับรองในบันทึกการตรวจสอบว่าเป็นงานที่สอดคล้องกับสูตรการปรับราคา นอกจากนี้ผู้ฟ้องคดีย่อมมีความเสี่ยงต่อการเปลี่ยนแปลงของราคาวัสดุก่อสร้างซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีอาจลดค่าจ้างลงหากราคาวัสดุก่อสร้างลดราคาลงก็ได้ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีปฏิเสธการปรับราคาโดยอ้างว่างานตามสัญญามีส่วนการใช้วัสดุก่อสร้างไม่ถึงสัดส่วนที่จะปรับราคา จึงเป็นการอ้างข้อเท็จจริงที่ไม่ปรากฏในสัญญาและเป็นการใช้สิทธิโดยไม่สุจริต