

บทที่ 5

วิเคราะห์ปัญหาการนำหลักสุจริตมาใช้ในสัญญาทางปกครอง

แนวคิดในเรื่องสัญญาทางปกครองของระบบกฎหมายไทยได้รับอิทธิพลมาจากกฎหมายปกครองฝรั่งเศสเป็นส่วนใหญ่ มีหัวใจหลักที่สำคัญ คือ การจัดทำบริการสาธารณะ ความสัมพันธ์ของคู่สัญญาตั้งอยู่บนพื้นฐานของความไม่เท่าเทียมกัน มีการให้อำนาจพิเศษแก่ฝ่ายปกครองในการดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะ รวมถึงมีลักษณะพิเศษที่ทำให้เอกสิทธิ์แก่คู่สัญญาฝ่ายปกครอง การพิจารณาถึงลักษณะของสัญญาทางปกครองว่าจะมีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครองหรือสัญญาทางแพ่งจะต้องพิจารณาจากนิยามความหมายของคำว่า สัญญาทางปกครองที่บัญญัติไว้ในมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งบัญญัติว่า สัญญาทางปกครอง หมายความว่า คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเป็นบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐ และมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคหรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ โดยมติของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ 6/2544 เมื่อวันที่ 10 ตุลาคม 2544 กำหนดหลักที่เกี่ยวกับสัญญาทางปกครองไว้ว่า สัญญาใดจะเป็นสัญญาทางปกครองตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้นั้น ประการแรก คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายหนึ่งต้องเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือบุคคลซึ่งได้รับมอบหมายให้กระทำการแทนรัฐ ประการที่สอง สัญญานั้นมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะหรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคหรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ หรือเป็นสัญญาที่หน่วยงานทางปกครองหรือบุคคล ซึ่งกระทำการแทนรัฐตกลงให้คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งเข้าดำเนินการหรือเข้าร่วมดำเนินการบริการสาธารณะโดยตรงหรือเป็นสัญญาที่มีข้อกำหนดในสัญญาซึ่งมีลักษณะพิเศษที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐ ทั้งนี้ เพื่อให้การใช้อำนาจทางปกครอง ซึ่งก็คือการบริการสาธารณะบรรลุผล ดังนั้น หากสัญญาใดเป็นสัญญาที่หน่วยงานทางปกครองหรือบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐมุ่งผูกพันตนกับคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งด้วยใจสมัครบนพื้นฐานแห่งความเสมอภาค และมีได้มีลักษณะเช่นที่กล่าวมาแล้วข้างต้น สัญญานั้นย่อมเป็นสัญญาทางแพ่ง

ลักษณะของหลักสุจริตมีลักษณะเป็นนามธรรม มีเนื้อความไม่ชัดเจน เป็นหลักกฎหมายทั่วไปที่กำหนดไว้เป็นหลักอย่างกว้างๆ โดยมาตรา 5 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

บัญญัติว่า “ในการใช้สิทธิแห่งตนก็ดี ในการชำระหนี้ก็ดี บุคคลทุกคนต้องกระทำการสุจริต” หลักสุจริตเป็นหลักกฎหมายทั่วไปที่มุ่งให้คู่กรณีปฏิบัติตนต่อกันด้วยความสุจริต ซื่อตรง และไว้ใจซึ่งกันและกัน โดยไม่แบ่งแยกว่าความสัมพันธ์ทางกฎหมายเป็นความสัมพันธ์กันตามกฎหมายเอกชนหรือกฎหมายมหาชน ทั้งนี้ เนื่องจากความสัมพันธ์กันในทางกฎหมายไม่ว่าจะเป็นกฎหมายเอกชนหรือกฎหมายมหาชนล้วนแต่ต้องการความสุจริตเป็นรากฐานทั้งสิ้น และเมื่อเราศึกษามาแล้วว่าบทบาทหน้าที่ของหลักสุจริตนั้นมีอยู่หลายประการ ได้แก่ หน้าที่ในการเสริมเนื้อหาหรืออุดช่องว่างให้มีเนื้อหาสมบูรณ์ขึ้น หน้าที่ในการแก้ไขเนื้อหาในสัญญาตามพฤติการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป หน้าที่ในการควบคุมหรือจำกัดการใช้สิทธิโดยไม่สุจริต หน้าที่ในการตีความเจตนา ดังนั้น เมื่อหลักสุจริตมีลักษณะที่เป็นนามธรรมและเป็นหลักกฎหมายทั่วไปที่ส่วนใหญ่นำไปปรับใช้ในกฎหมายเอกชน รวมถึงสามารถนำมาปรับใช้ในกฎหมายมหาชนได้แล้ว เราจึงควรศึกษาให้ชัดเจนของการนำหลักสุจริตมาปรับใช้กับกรณีข้อพิพาทที่เกิดขึ้นจากสัญญาทางปกครอง ทั้งนี้ เพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดจากข้อพิพาทที่เกี่ยวกับสัญญาทางปกครองได้

เมื่อเกิดเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เป็นคดีขึ้นสู่การพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง มีปัญหาว่าศาลปกครองจะหยิบยกหรือนำหลักสุจริตมาปรับใช้ในการวินิจฉัยคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาปกครองได้หรือไม่ และจะครอบคลุมเพียงใด เนื่องจากพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มิได้มีการบัญญัติในเรื่องเกี่ยวกับหลักสุจริตเอาไว้อย่างชัดเจนและเป็นรูปธรรมว่าจะนำหลักกฎหมายใดมาใช้ในการพิจารณา นอกจากนี้สัญญาทางปกครองก็มีลักษณะที่แตกต่างจากสัญญาทางแพ่ง โดยสัญญาทางปกครองมีหลักการให้ฝ่ายปกครองมีอำนาจมหาชนเหนือกว่าเอกชนเพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะนั้นบรรลุวัตถุประสงค์ การปฏิบัติตามสัญญาทางปกครองจึงตกอยู่ภายใต้หลักการจัดทำบริการสาธารณะเป็นสำคัญ ซึ่งการปฏิบัติตามสัญญาทางปกครองเพื่อให้การบริการสาธารณะนั้นบรรลุวัตถุประสงค์ คู่สัญญาฝ่ายปกครองจึงมีอำนาจพิเศษเหนือคู่สัญญาฝ่ายเอกชน หรือเรียกว่ามีเอกสิทธิ์เหนือกว่าคู่สัญญาฝ่ายเอกชนนั่นเอง เอกสิทธิ์ที่เหนือกว่าเช่น มีอำนาจควบคุมการปฏิบัติตามสัญญา มีอำนาจบังคับให้เป็นไปตามสัญญา มีอำนาจแก้ไขข้อกำหนดในสัญญาได้แต่เพียงฝ่ายเดียว และมีอำนาจในการยกเลิกสัญญาฝ่ายเดียวได้ ซึ่งเอกชนที่จะเข้ามาเป็นคู่สัญญากับฝ่ายปกครองนั้นมีหน้าที่ที่จะปฏิบัติให้เป็นไปตามเงื่อนไขที่ในสัญญาทางปกครองนั้นได้กำหนด รวมถึงต้องยอมรับอำนาจพิเศษที่เหนือกว่าของคู่สัญญาฝ่ายปกครองนั้นด้วย ดังนั้น เมื่อสัญญาทางปกครองมีลักษณะแตกต่างจากสัญญาทางแพ่งดังที่ได้กล่าว การที่จะนำกฎหมายที่ใช้บังคับกับสัญญาทางแพ่งมาบังคับใช้กับ

สัญญาทางปกครองจึงต้องเป็นไปโดยที่ไม่ขัดหรือแย้งกับหลักการบริการสาธารณะอันเป็นหลักการที่สำคัญของสัญญาทางปกครอง

ก่อนที่จะกล่าวถึงปัญหาการนำหลักสุจริตมาใช้ในสัญญาทางปกครอง ตามที่ได้กล่าวมาแล้วว่า เหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันเกิดจากการบิดเบือนอำนาจและเป็นข้ออ้างที่ทำให้เพิกถอนนิติกรรมทางปกครองนั้น มีปัญหาในการอ้างเหตุบิดเบือนอำนาจหรือไม่อย่างไร ผู้ศึกษาเห็นว่า ปัญหาที่พบคือ การเข้าไปค้นหาภายในจิตใจของผู้ที่มีอำนาจออกคำสั่งที่บิดเบือนว่ากระทำไปโดยสุจริตหรือไม่นั้น เป็นเรื่องที่ยากหรือทำการพิสูจน์ได้ยาก เพราะหลักสุจริตมีลักษณะที่ไม่ชัดเจน ก่อนข้างจะเป็นนามธรรม และเป็นเรื่องที่อยู่ภายในจิตใจของแต่ละบุคคล ดังนั้น การที่เราศึกษาบทบาทหน้าที่ของหลักสุจริตที่ไม่ชัดเจนเป็นรูปธรรมโดยแสดงออกมาให้เห็นเป็นรูปธรรมมากขึ้น จะทำให้เราสามารถเข้าไปค้นหาว่าการกระทำของผู้มีอำนาจออกคำสั่งทางปกครองนั้นได้กระทำไปโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่โดยนำหลักสุจริตมาปรับใช้เพื่อค้นหานั้นเอง

จากการที่ผู้ศึกษาได้ศึกษาจากคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดพบว่า ที่ผ่านมามีแต่มีการจัดตั้งศาลปกครองไทย ศาลปกครองได้มีการนำเอาหลักสุจริตซึ่งเป็นหลักกฎหมายทั่วไปตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 5 มาตรา 6 มาตรา 171 และมาตรา 368 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาปรับใช้ในการวินิจฉัยกับคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 หลายคดี แต่อย่างไรก็ตามดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่าหลักสุจริตมีลักษณะที่เป็นนามธรรม ไม่ชัดเจน ทำให้เกิดปัญหาของการนำหลักสุจริตมาปรับใช้ในการวินิจฉัยคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองอย่างไม่ชัดเจน โดยแยกเป็นปัญหาตามแต่ละคดีได้ดังนี้

5.1 ปัญหาการนำหลักสุจริตมาใช้กรณีการใช้เอกสิทธิ์ของกลุ่มสัญญาฝ่ายรัฐและแนวทางการแก้ไข

5.1.1 บทบาทหน้าที่ของหลักสุจริตกับการควบคุมการใช้อำนาจเอกสิทธิ์ของกลุ่มสัญญาฝ่ายรัฐ

สัญญาทางปกครองมีลักษณะของเนื้อหาและระบบกฎหมายพิเศษที่แสดงให้เห็นถึงอำนาจพิเศษของฝ่ายรัฐที่มีอยู่เหนือเอกชน เรียกอำนาจเอกสิทธิ์ของฝ่ายรัฐ อำนาจพิเศษนี้จะไม่พบเห็นในการทำสัญญาระหว่างเอกชนกับเอกชนด้วยกัน อำนาจพิเศษหรือเอกสิทธิ์ของฝ่ายรัฐ ได้แก่ อำนาจในการควบคุมดูแลให้มีการปฏิบัติตามสัญญา อำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกสัญญาได้ฝ่ายเดียว โดยที่ไม่จำเป็นต้องได้รับความยินยอมอย่างใดๆ จากกลุ่มสัญญาฝ่ายเอกชน อย่างไรก็ตาม การใช้เอกสิทธิ์ของฝ่ายรัฐในการควบคุมสัญญา การแก้ไขเพิ่มเติม รวมถึงการยกเลิกสัญญาทางปกครองยังไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายที่สัญญาในเรื่องการใช้เอกสิทธิ์ของกลุ่มสัญญาฝ่ายรัฐไว้ ทำให้อาจเกิดปัญหาในเรื่องของการใช้อำนาจดังกล่าวว่ากระทำการโดยชอบหรือไม่ และการใช้อำนาจเช่นว่านี้

ควรเป็นไปในขอบเขตหรือเงื่อนไขเช่นไร อีกทั้ง การใช้อำนาจพิเศษหรือเอกสิทธิ์ของฝ่ายรัฐยังไม่มีหลักเกณฑ์ที่แน่นอน เป็นไปตามความเหมาะสมและขึ้นอยู่กับดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐเท่านั้น และแม้การใช้อำนาจเช่นว่านี้จะนำไปเพื่อการบริการสาธารณะหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะก็ตาม แต่การสร้างเกณฑ์เพื่อใช้ในการปฏิบัติในการใช้อำนาจพิเศษนี้ ฝ่ายรัฐจำเป็นจะต้องดำเนินการเพื่อเป็นมาตรฐานให้ฝ่ายรัฐต้องใช้ความระมัดระวังในการใช้อำนาจ ต้องมีขอบเขตของการใช้อำนาจ รวมถึงจะต้องมีการจำกัดการใช้อำนาจมิให้เป็นไปตามอำเภอใจ จึงมีปัญหว่าหลักสุจริตซึ่งเป็นหลักกฎหมายทั่วไปจะเข้ามามีบทบาทในการควบคุมการใช้อำนาจพิเศษที่เรียกว่าเอกสิทธิ์ของฝ่ายรัฐให้อยู่ในขอบเขตของความชอบด้วยกฎหมายได้หรือไม่ โดยผู้ศึกษาขอยกตัวอย่างคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่เกี่ยวข้องกับกรณีดังกล่าวดังนี้

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.292/2552 เหตุผลที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 แจ้งยกเลิกการบริหารจัดการท่าเทียบเรือดามะลังเนื่องจากที่ประชุมคณะกรรมการกำหนดเงื่อนไขการประมูลจัดให้เช่าท่าเทียบเรือดามะลังเห็นว่าค่าตอบแทนที่ผู้ฟ้องคดีให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มีอัตราที่ต่ำมาก และไม่มี ความชัดเจนเกี่ยวกับรายได้ที่แท้จริง ทั้งยังมีปัญหาการบริหารจัดการที่ไม่เป็นธรรม ประกอบกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้ตั้งเป้าหมายให้มีจำนวนนักท่องเที่ยวมากขึ้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงจะเข้าบริหารจัดการเอง ซึ่งเหตุผลในการบอกเลิกข้อตกลงที่พิพาทเป็นไปเพื่อการปรับปรุงบริการสาธารณะให้เกิดประสิทธิภาพยิ่งขึ้นและเพื่อประโยชน์สาธารณะ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงมีเหตุผลเพียงพอที่จะใช้เอกสิทธิ์ของฝ่ายปกครองบอกเลิกสัญญาได้แต่ฝ่ายเดียว

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยเกี่ยวกับกรณีการใช้เอกสิทธิ์ของคู่สัญญาฝ่ายรัฐในการยกเลิกสัญญาฝ่ายเดียว โดยที่คู่สัญญาฝ่ายเอกชนมิได้เป็นฝ่ายผิดสัญญาว่า เป็นอำนาจที่สืบเนื่องมาจากหลักการปรับเปลี่ยนได้ของบริการสาธารณะ เพื่อการปรับปรุงบริการสาธารณะให้เกิดประสิทธิภาพยิ่งขึ้นและเพื่อประโยชน์สาธารณะ แต่การใช้เอกสิทธิ์ยกเลิกสัญญาฝ่ายเดียว ฝ่ายรัฐไม่อาจใช้อำนาจนี้ได้ตามอำเภอใจ แต่จะกระทำได้อีกด้วยเหตุผลในการปรับปรุงบริการสาธารณะให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะเท่านั้น

ผู้ศึกษาเห็นว่า ในคดีดังกล่าวศาลปกครองสูงสุดได้วางหลักของการใช้อำนาจเอกสิทธิ์ของฝ่ายรัฐในการยกเลิกสัญญาว่าจะต้องกระทำเพื่อประโยชน์สาธารณะ และฝ่ายรัฐไม่อาจใช้อำนาจดังกล่าวได้ตามอำเภอใจ แต่อย่างไรก็ดี มีปัญหาว่า เราจะพิจารณาได้อย่างไรว่าการใช้อำนาจของฝ่ายรัฐที่ไม่อาจใช้ได้ตามอำเภอใจนั้นมีลักษณะเช่นไร ดังนั้น เมื่อหลักสุจริตมีบทบาทหน้าที่ในการควบคุมหรือจำกัดการใช้สิทธิโดยไม่สุจริต โดยใช้เป็นเครื่องกีดกันมิให้อำนาจสิทธิในทางที่ผิดไม่ว่าจะเป็นการห้ามมิให้ใช้สิทธิตามอำเภอใจโดยปราศจากเหตุผลที่จะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย หรือห้ามใช้สิทธิไปในทางที่จะเสียหายแก่ผู้อื่นก็ตาม ผู้ศึกษาจึงเห็นว่า หลักการและ

บทบาทหน้าที่ของหลักสูตรสามารถนำมาปรับใช้เพื่อควบคุมหรือจำกัดอำนาจพิเศษที่เรียกเอกสิทธิ์ของฝ่ายรัฐเช่นนี้ได้ ทั้งนี้ เพื่อตีความ ค้นหา หรือตรวจสอบลักษณะของความผูกพันกันระหว่างคู่สัญญาว่าชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ อย่างไร ส่งผลให้เราสามารถประเมินและอธิบายความหมายของการห้ามมิให้ฝ่ายรัฐใช้อำนาจตามอำเภอใจจากการใช้เอกสิทธิ์ได้กว้าง เป็นรูปธรรม และชัดเจนยิ่งขึ้นนั่นเอง

ตัวอย่างคดีที่ศาลได้นำหลักสูตรมาควบคุมการใช้อำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมสัญญาปรากฏตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. 91/2557 ดังที่ได้ยกตัวอย่างมาแล้วในบทที่ 4 เป็นกรณีที่ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยถึงการใช้อุทธรณ์ของฝ่ายรัฐในการแก้ไขเพิ่มเติมสัญญาว่า การใช้อำนาจดังกล่าวจะต้องเป็นไปเพื่อความจำเป็นหรือเพื่อประโยชน์แก่ทางราชการ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองได้ใช้สิทธิแก้ไขเพิ่มเติมสัญญา และปล่อยให้ผู้ฟ้องคดีทำการก่อสร้างงานงวดที่ 3 แล้วเสร็จ และงานงวดที่ 4 ใกล้จะแล้วเสร็จ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองกลับไม่ตรวจรับงานเพราะฝ่ายตนไม่มีงบประมาณ ถือเป็นความบกพร่องของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเองทั้งสิ้น การใช้สิทธิแก้ไขเพิ่มเติมสัญญาจึงมิใช่เป็นไปเพื่อความจำเป็นหรือเพื่อประโยชน์แก่ทางราชการแต่อย่างใด การกระทำความดังกล่าวจึงเป็นการใช้สิทธิโดยไม่สุจริต ผู้ศึกษาเห็นว่า ในคดีนี้ศาลได้วางหลักโดยการนำหลักสูตรมาควบคุมการใช้อำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมสัญญาของคู่สัญญาว่ามิให้ใช้อำนาจโดยขัดกับหลักสูตร

จากกรณีดังกล่าวทำให้ผู้ศึกษามองเห็นถึงปัญหาบทบาทหน้าที่ของหลักสูตรกับควบคุมการใช้อำนาจเอกสิทธิ์ของฝ่ายรัฐ ว่าหลักสูตรจะมีบทบาทหรือจะมีขอบเขตในการเข้ามาควบคุมการใช้อำนาจเอกสิทธิ์เช่นนี้ได้หรือไม่ และเพียงใด เห็นว่า เนื่องจากเหตุที่ว่าหลักสูตรมีความเป็นนามธรรมสูงและอาจเป็นสิ่งที่หลายคนมีความเข้าใจอยู่แล้วแม้ไม่ได้กล่าวถึง หลักสูตรจึงมิได้ถูกนำมาอ้างอิงหรือนำมาปรับใช้โดยให้ปรากฏเป็นรูปธรรมเช่นไรนัก แต่อาจปรากฏให้เห็นในลักษณะที่เป็นเพียงหลักการของหลักสูตรเท่านั้น จึงทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติระหว่างคู่สัญญาที่อาจใช้อำนาจดังกล่าวตามอำเภอใจได้ ดังนั้น หากคู่สัญญาฝ่ายปกครองสามารถเข้าใจหลักการ บทบาทหน้าที่ของหลักสูตรอย่างชัดเจนและเป็นรูปธรรมแล้ว ก็จะสามารถนำหลักสูตรมาปรับใช้เพื่อควบคุมการใช้อำนาจเอกสิทธิ์ของตนเองได้ ซึ่งจะทำให้การใช้อำนาจดังกล่าวเป็นไปด้วยความระมัดระวังเพื่อมิให้ไปขัดกับหลักการของหลักสูตร และปัญหาข้อพิพาทในสัญญาทางปกครองก็จะไม่เกิดขึ้น รวมถึงการระงับข้อพิพาทในสัญญาทางปกครองจะเป็นไปด้วยความถูกต้องและเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย

5.1.2 ผลของการนำหลักสูตรมาใช้กับการใช้อำนาจเอกสิทธิ์ของคู่สัญญาฝ่ายรัฐในกรณียกเลิกสัญญาทางปกครอง

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่าการบริการสาธารณะเป็นหัวใจที่สำคัญของกฎหมายมหาชน การบริการสาธารณะจะต้องมุ่งตอบสนองความต้องการหรือเพื่อประโยชน์ของส่วนรวมเป็นหลัก จึงมีประเด็นที่เป็นปัญหาว่าหากเกิดกรณีที่มีการทำสัญญาทางปกครองกันขึ้นแล้ว ต่อมามีการตรวจสอบ โดยองค์กรที่มีอำนาจตรวจสอบทางกฎหมายแล้วพบว่ากระบวนการเข้าสู่สัญญาทางปกครองของกลุ่มสัญญานั้นเป็นไปโดยไม่สุจริต โดยความไม่สุจริตนี้เกิดขึ้นจากทั้งคู่สัญญาฝ่ายรัฐและคู่สัญญาฝ่ายเอกชนทั้งสองฝ่าย ซึ่งกรณีดังกล่าวมีการนำหลักสุจริตมาวินิจฉัย และส่งผลให้ต้องมีการยกเลิกสัญญาที่เกิดขึ้นจากความไม่สุจริตนั้น มีปัญหาว่า หลักการบริการสาธารณะที่ถือว่ามีผลสำคัญกับหลักสุจริตนั้นควรจะชั่งน้ำหนักให้หลักใดมีความสำคัญแก่นั้น นอกจากนี้ผลหลังจากที่มีการนำหลักสุจริตมาปรับใช้และทำให้ต้องยกเลิกสัญญาดังกล่าว จะเกิดผลอย่างไร และจะกระทบต่อการบริการสาธารณะที่ได้จัดทำเสร็จลุล่วงไปแล้วก่อนหน้านี้หรือไม่ อย่างไร โดยผู้ศึกษาจะยกตัวอย่างคดีที่มีข้อเท็จจริงเช่นว่านี้ คือ

คำพิพากษาของศาลปกครองระยอง คดีหมายเลขแดงที่ 66/2558 และคดีหมายเลขแดงที่ 36/2557 มีข้อเท็จจริงในคดีลักษณะเดียวกัน ดังนี้

การที่ผู้ถูกฟ้องคดียกเลิกการประมูลจ้างด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ เนื่องจากมีเหตุอันควรเชื่อว่าการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 ในขั้นตอนหรือกระบวนการก่อนที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะอนุมัติทำสัญญาจ้างทำให้น่าเชื่อว่าการประมูลจ้างงานมีการกระทำโดยไม่สุจริตด้วยการตกลงร่วมกันในการเสนอราคาเพื่อที่จะให้ประโยชน์ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐ โดยหลีกเลี่ยงการแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรม กรณีจึงถือว่าข้อบกพร่องในขั้นตอนหรือกระบวนการก่อนที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะอนุมัติทำสัญญาจ้างดังกล่าว มีสภาพร้ายแรงและกระทบต่อประโยชน์สาธารณะเกินกว่าที่จะปล่อยให้สัญญายังคงมีผลใช้บังคับต่อไปได้ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีเหตุผลเพียงพอที่จะใช้เอกสิทธิ์ของฝ่ายปกครองบอกเลิกสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดีเพื่อประโยชน์สาธารณะได้ การบอกเลิกสัญญาจ้างของผู้ถูกฟ้องคดีจึงเป็น โดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว

ทั้งสองคดีดังกล่าวมีข้อเท็จจริงที่เหมือนกัน คือ ศาลได้นำหลักสุจริตมาควบคุมการใช้เอกสิทธิ์ในการบอกเลิกสัญญาของหน่วยงานของรัฐ แต่ข้อเท็จจริงที่แตกต่างกัน คือ ในคดีหมายเลขแดงที่ 36/2557 ผู้ฟ้องคดียังมีได้เข้าดำเนินการตามสัญญา และเสียค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติงานตามสัญญา ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องชดเชยค่าเสียหายให้ผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด ส่วนคดีหมายเลขแดงที่ 66/2558 มีการตกลงทำสัญญากันแล้ว โดยผู้ฟ้องคดีได้ปฏิบัติได้งานตามสัญญาไปพอสมควร ซึ่งคดีนี้ศาลวินิจฉัยว่า ผลของการบอกเลิกสัญญาย่อมทำให้คู่สัญญาแต่ละฝ่ายกลับคืนสู่ฐานะเดิม แต่ในส่วนของงานที่เกิดขึ้นก่อนที่จะมีการบอกเลิกสัญญา หากฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมี

การยอมใช้งานนั้น ฝ่ายนั้นจะต้องชดใช้เงินตามควรแห่งค่างาน ซึ่งค่าแห่งการงานนี้ศาลมีอำนาจกำหนดให้ได้ตามจำนวนที่เห็นสมควรตามการงานที่คู่สัญญาได้ทำไปจริง แม้ว่างานจะไม่แล้วเสร็จตามงวดจนสามารถส่งมอบงานได้ก็ตาม แต่การงานนั้นต้องเป็นประโยชน์แก่คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งด้วย ดังนั้น เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ฟ้องคดีที่ได้เสียค่าใช้จ่ายในการขุดลอกคลองวังทะเล ให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องชดใช้เงินค่าจ้างตามสัญญาจ้างตามควรแห่งค่างานให้แก่ผู้ฟ้องคดี ทั้งนี้ ตามมาตรา 391 วรรคสาม แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ผู้ศึกษาเห็นว่า ทั้งสองคดีมีการนำหลักสุจริตมาปรับใช้ในการยกเลิกสัญญาระหว่างคู่สัญญาฝ่ายรัฐกับเอกชน เนื่องจากมีการตรวจสอบพบว่ามีลักษณะการกระทำที่เป็นการฮั้วกันในการเข้าเสนอราคาแก่หน่วยงานของรัฐ ซึ่งศาลเห็นว่าข้อบกพร่องในขั้นตอนหรือกระบวนการก่อนที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะอนุมัติทำสัญญาจ้างมีสภาพร้ายแรงและกระทบต่อประโยชน์สาธารณะเกินกว่าที่จะปล่อยให้สัญญายังคงมีผลใช้บังคับต่อไปได้ จากกรณีดังกล่าวผู้ศึกษาเห็นว่า แม้หลักการบริการสาธารณะจะมีความสำคัญ ซึ่งจะต้องคำนึงถึงความต่อเนื่อง และเพื่อประโยชน์ของส่วนรวม แต่หากมีการตรวจสอบพบว่ามีสัญญาทางปกครองที่สร้างขึ้นเพื่อประโยชน์ส่วนรวมนั้นเกิดขึ้นจากความไม่สุจริตโดยมีพฤติการณ์อย่างร้ายแรงแล้ว หลักสุจริตสามารถเข้ามามีบทบาทในการควบคุม ประเมินเหตุผลหรือความจำเป็นในการยกเลิกสัญญาทางปกครองที่ไม่สุจริตนั้นได้ แต่อย่างไรก็ดี มีข้อที่น่าคิดว่าหากเป็นกรณีที่มีการยกเลิกสัญญาด้วยเหตุผลในเรื่องความไม่สุจริตในสัญญาทางปกครองที่มีลักษณะที่จำเป็นต้องดำเนินการ โดยเร่งด่วน หากไม่ดำเนินการต่อเนื่องหรือหยุดชะงักไปจากการต้องยกเลิกสัญญาแล้วจะส่งผลกระทบต่อบริการสาธารณะหรือประโยชน์ส่วนรวมของประชาชนอย่างร้ายแรง การซึ่งนำหน้าความสำคัญระหว่างหลักการบริการสาธารณะกับหลักสุจริต อย่างไรก็ดี จะมีความสำคัญมากกว่ากัน ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่าควรต้องดูข้อเท็จจริงเป็นกรณีๆ ไป

5.2 ปัญหาความเป็นนามธรรม ขอบเขตความหมายที่กว้างและไม่ชัดเจนของหลักสุจริตกับการนำมาใช้วินิจฉัยคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองและแนวทางการแก้ไข

จากการที่ได้ศึกษาคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด บางคดีศาลปกครองสูงสุดมีการนำหลักสุจริตมาปรับใช้ในการวินิจฉัยอย่างชัดเจน แต่บางคดีกลับไม่ได้นำมาปรับใช้ แม้ว่าข้อเท็จจริงในคดีจะมีลักษณะที่ใกล้เคียงกันก็ตาม หรือบางคดีหลักสุจริตอาจเข้ามามีบทบาทนำมาปรับใช้เพื่อวินิจฉัยคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองของศาลปกครองได้ ยกตัวอย่างเช่น

5.2.1 กรณีการนำหลักสุจริตมาปรับใช้กับการวินิจฉัยคดีเกี่ยวกับการเรียกค่าปรับจากการก่อสร้างล่าช้า

ในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. 412/2557 และคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. 510/2554 ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 4 ศาลปกครองสูงสุดได้นำหลักสุจริตมาปรับใช้ในการวินิจฉัยคดีโดยพิจารณาจากพฤติกรรมของหน่วยงานของรัฐที่ไม่ยอมใช้สิทธิบอกเลิกสัญญาทั้งที่คู่สัญญาฝ่ายเอกชนผู้รับจ้างมีพฤติกรรมการทำงานที่ล่าช้ามาก และไม่สามารถปฏิบัติงานให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาตามสัญญาได้ ซึ่งหน่วยงานของรัฐสมควรที่จะบอกเลิกสัญญาเพื่อรักษาประโยชน์ของทางราชการ แต่กลับละเลยปล่อยให้คู่สัญญาฝ่ายเอกชนผู้รับจ้างเข้าปฏิบัติงานต่อจนทำให้ค่าปรับที่จะปรับนั้นมีจำนวนที่สูงเกินกว่าร้อยละสิบของวงเงินค่าจ้าง การที่หน่วยงานของรัฐซึ่งมีสิทธิบอกเลิกสัญญาได้หากเห็นว่าคู่สัญญาฝ่ายเอกชนไม่สามารถปฏิบัติงานให้แล้วเสร็จแต่กลับไม่ใช้สิทธิจนค่าปรับมีจำนวนสูงขึ้น แล้วจึงใช้สิทธิปรับผู้ถูกฟ้องคดีในจำนวนค่าปรับที่เกินกว่าร้อยละสิบของวงเงินค่าจ้าง พฤติการณ์ดังกล่าวของหน่วยงานของรัฐจึงถือเป็นการใช้สิทธิโดยไม่สุจริต ตามมาตรา 5 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ตามที่ศึกษามาแล้วว่าหลักสุจริตนอกจากจะมีบทบาทหน้าที่ในการจำกัดสิทธิหรือควบคุมการใช้สิทธิของคู่สัญญามีให้เป็นที่ไปไม่ชอบธรรมแล้ว การละเลยไม่ใช้สิทธิของตนกล่าวคือ ถ้าตนเองมีสิทธิแต่ละเลยไม่ใช้สิทธิจนปล่อยให้เกิดความเสียหายอย่างมากมาแล้วจึงค่อยมาใช้สิทธิบังคับเอากับคู่สัญญาในเวลาที่คู่สัญญานั้นต้องเสียเปรียบยิ่งขึ้นจากเดิมแล้ว ก็ถือเป็นการใช้สิทธิโดยไม่สุจริตเช่นกัน ดังเช่นคดี BGHZ 25, 47, 51, BGHZ 43, 292¹ ที่ศาลเยอรมันวินิจฉัยว่า แม้โจทก์จะใช้สิทธิเรียกร้องในขณะที่คดียังไม่ขาดอายุความ แต่โจทก์จะต้องใช้สิทธิของตนภายในระยะเวลาอันสั้นหลังจากที่เกิดสิทธิเรียกร้องนั้นด้วย มิฉะนั้นศาลอาจไม่บังคับให้ ทั้งนี้ตามหลักการละเลยไม่ใช้สิทธิ เนื่องจากการปล่อยไว้โดยไม่ใช้สิทธินั้นอาจเกิดความเสียหายอย่างยิ่งขึ้นไปแก่คู่สัญญา หรือคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2591/2543 ที่วินิจฉัยว่า การที่โจทก์ละเลยไม่บังคับถอนเงินจากบัญชีเงินฝากของจำเลยในทันทีเพื่อนำเงินดังกล่าวมาชำระหนี้ แต่ปล่อยให้เวลาล่วงเลยไปนานถึง 2 ปี 8 เดือน และคิดดอกเบี้ยเรื่อยมาในอัตราร้อยละ 18 ต่อปี จึงถือเป็นการอันเป็นการอาศัยสิทธิที่มีอยู่ตามกฎหมายเป็นช่องทางให้โจทก์ได้รับประโยชน์แต่เพียงฝ่ายเดียวโดยไม่คำนึงถึงความเสียหายที่คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งจะได้รับ ดังนี้ ย่อมเป็นการใช้สิทธิโดยไม่สุจริต

¹ E.J. Cohn. *Manual of German Law*. p. 98. (อ้างถึงใน อภิชาติ คงชาติ. (2545). *หลักการตีความสัญญา*. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท) (น. 123), กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย).

ผู้ศึกษาเห็นว่า ในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. 412/2557 และคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. 510/2554 ที่ผู้ศึกษายกตัวอย่างมาในบทที่ 4 ศาลปกครองสูงสุดได้นำหลักสุจริตมาปรับใช้ในการวินิจฉัยกรณีคดีดังกล่าวอย่างชัดเจน มีการวินิจฉัยโดยอ้างถึงมาตรา 5 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งศาลเห็นว่า หน่วยงานของรัฐมีสิทธิบอกเลิกสัญญาได้ แต่กลับปล่อยเวลาให้ล่วงเลยไปจนทำให้ค่าปรับมีจำนวนที่สูงขึ้นเกินกว่าวงเงินค่าจ้างตามสัญญา จึงถือว่าหน่วยงานของรัฐนั้นไม่ใช้สิทธิ หรือละเลยการใช้สิทธิที่ตนเองมีอยู่จนก่อให้เกิดความเสียหายแก่คู่สัญญาฝ่ายเอกชนผู้รับจ้างจนต้องรับภาระชำระค่าปรับในจำนวนที่สูงขึ้น การใช้สิทธิเรียกค่าปรับจึงไม่สุจริต แต่อย่างไรก็ตาม มีปัญหาความเป็นนามธรรมของหลักสุจริตที่มีขอบเขตความหมายที่กว้างและไม่ชัดเจนในการนำหลักสุจริตมาปรับใช้ในการวินิจฉัยคดีของศาลปกครองสูงสุดที่ผู้ศึกษาเห็นว่า แม้ศาลปกครองสูงสุดจะมีการนำหลักสุจริตมาปรับใช้ในการวินิจฉัยคดีในลักษณะดังกล่าว แต่ยังมีอีกหลายคดีที่มีลักษณะข้อเท็จจริงในคดีใกล้เคียงกับตัวอย่างข้างต้น แต่ศาลปกครองสูงสุดเพียงแต่สะท้อนให้เห็นว่าศาลนำหลักสุจริตมาปรับใช้เท่านั้น มิได้อ้างถึงมาตรา 5 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่กำหนดให้การใช้สิทธินั้นจะต้องกระทำการสุจริตแต่อย่างใด ยกตัวอย่างเช่น

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. 306/2554 การที่ผู้ฟ้องคดีใช้สิทธิปรับผู้ถูกฟ้องคดี อันเนื่องมาจากความล่าช้าในก่อสร้างของผู้ถูกฟ้องคดี และยินยอมให้หักระยะเวลาการเรียกค่าปรับที่ผู้ฟ้องคดีอนุญาตให้ผู้ถูกฟ้องคดีหยุดการก่อสร้างเป็นระยะเวลา 132 วัน เนื่องจากมีฝนตกหนักทำให้น้ำท่วมบริเวณสถานที่ก่อสร้าง คงเหลือระยะเวลาที่ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิเรียกค่าปรับจากผู้ถูกฟ้องคดีจำนวน 276 วัน เป็นเงิน 422,280 บาท ซึ่งเกินกว่าร้อยละสิบของวงเงินค่าจ้างจำนวน 1,530,000 บาท จึงเป็นการใช้สิทธิที่ไม่สุจริตตามข้อ 138 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. 446/2555 เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการมาถึงงานมุงหลังคา คณะกรรมการตรวจการจ้างไม่อนุญาตให้ใช้วัสดุมุงหลังคากระเบื้องรีดลอน เนื่องจากไม่ตรงตามรูปแบบรายการและให้หยุดการก่อสร้างไว้ก่อน หลังจากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีก็ไม่ได้ดำเนินการก่อสร้างอาคารในส่วนอื่นที่สามารถก่อสร้างได้อีกเลย ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องชำระเงินค่าปรับแก่ผู้ฟ้องคดี แต่การที่ผู้ฟ้องคดีไม่ดำเนินการบอกเลิกสัญญาและให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการตามสัญญาต่อไปจนกระทั่งจำนวนเงินค่าปรับเกินร้อยละสิบของวงเงินค่าจ้าง จึงถือว่าเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่สุจริตขัดต่อเจตนารมณ์ของข้อ 138 แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด อ. 626/2555 การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ก่อสร้างล่าช้ามาก และไม่สามารถปฏิบัติงานให้แล้วเสร็จได้ ซึ่งผู้ฟ้องคดีสมควรที่จะต้องดำเนินการบอกเลิกสัญญา

แต่ผู้ฟ้องคดีไม่ดำเนินการจนกระทั่งเวลาล่วงเลยไปถึง 591 วัน และวงเงินค่าปรับเกินกว่าร้อยละสิบของวงเงินค่าจ้าง ผู้ฟ้องคดีจึงใช้สิทธิปรับผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ตามสัญญาเป็นจำนวนเงิน 768,300 บาท ซึ่งเกินกว่าครึ่งหนึ่งของเงินค่าจ้างตามสัญญาจำนวน 1,299,640 บาท จึงเป็นการใช้สิทธิที่ไม่สุจริตตามข้อ 138 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535

จากตัวอย่างข้างต้น ผู้ศึกษาเห็นว่า ปัญหาความไม่ชัดเจนและเป็นนามธรรมของหลักสุจริตส่งผลให้การใช้ดุลพินิจในการนำหลักการเกี่ยวกับหลักสุจริตปรับใช้ในการวินิจฉัยคดีของศาลปกครองมีความแตกต่างกันทั้งที่ข้อเท็จจริงในคดีมีลักษณะที่ใกล้เคียงและไม่ต่างกันมากนัก ซึ่งความแตกต่างนั้นก็คือการกล่าวอ้างหลักสุจริตในฐานข้อกฎหมายที่ต่างกัน โดยจากตัวอย่างคดีที่ผู้ศึกษานำมาแสดงตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. 412/2557 และคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. 510/2554 ศาลนำมาตรา 5 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่บัญญัติเรื่องหลักสุจริตอย่างชัดเจนมาปรับใช้ในการวินิจฉัยคดี ส่วนคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.306/2554 คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. 446/2555 และคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด อ. 626/2555 ศาลได้สะท้อนถึงหลักสุจริตตามเจตนารมณ์ในข้อ 138 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 โดยนำมาปรับใช้ในการวินิจฉัยคดี อย่างไรก็ตาม แม้การใช้ดุลพินิจในข้อกฎหมายที่ศาลนำมาปรับใช้ในการวินิจฉัยคดีในเรื่องหลักสุจริตจะแตกต่างกัน แต่ท้ายสุดแล้วผลแห่งคดีทั้งหมดตามตัวอย่างที่นำมาแสดงก็เกิดจากการใช้ดุลพินิจซึ่งตั้งอยู่ในหลักการของหลักสุจริตเช่นเดียวกันนั่นเอง

นอกจากปัญหาความเป็นนามธรรม ไม่ชัดเจนในการนำหลักสุจริตมาปรับใช้ในคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามตัวอย่างคดีที่ยกมาข้างต้นที่ใช้ดุลพินิจในข้อกฎหมายเกี่ยวกับหลักสุจริตนำมาวินิจฉัยคดีต่างกันแล้ว จากการศึกษาผู้ศึกษายังพบว่า มีคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่มีข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการเรียกค่าปรับจากการก่อสร้างล่าช้าในลักษณะเดียวกับคดีข้างต้นหลายคดี แต่ศาลปกครองสูงสุดมิได้ใช้ดุลพินิจนำหลักสุจริตมาปรับใช้อย่างชัดเจนหรือสะท้อนให้เห็นว่าได้นำหลักการในเรื่องหลักสุจริตมาปรับใช้ในการวินิจฉัยคดีเลย แต่ศาลจะวินิจฉัยคดีไปตามข้อ 138 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 (หรือกฎหมายเฉพาะของหน่วยงานนั้น ๆ) ประกอบมาตรา 383 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เท่านั้น ยกตัวอย่างเช่น

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. 581/2556 ทั้งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 383 และข้อ 131 ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535 ไม่มีความประสงค์ที่จะให้คู่สัญญาเรียกเบี้ยกันสูงเกินกว่าความเสียหายจนเกินสมควร ดังนั้น การที่ศาลปกครองชั้นต้นเห็นว่ากรณีนี้เมื่อจำนวนเงินค่าปรับจะเกิน

ร้อยละสิบของวงเงินค่าจ้างแล้ว และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จะทำงานไม่แล้วเสร็จ ผู้ฟ้องคดีก็สมควรที่จะต้องบอกเลิกสัญญาเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของระเบียบดังกล่าว เมื่อผู้ฟ้องคดีแจ้งบอกเลิกสัญญากับผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 โดยปล่อยเวลาให้ล่วงเลยกำหนดแล้วเสร็จของงานจ้างตามสัญญาไปถึง 143 วัน คิดเป็นเงินค่าปรับสูงถึง 252,967 บาท ศาลปกครองชั้นต้นจึงวินิจฉัยให้ลดค่าปรับซึ่งศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วย

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. 88/2557 ในวันที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือยินยอมเสียค่าปรับ ค่าปรับที่ผู้ฟ้องคดีต้องชำระในขณะนั้นยังไม่สูงเกินควร แต่การที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่บอกเลิกสัญญาแล้วกลับปล่อยให้เวลาผ่านไปอีกหลายเดือน ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีหนังสือบอกเลิกสัญญา และคิดค่าปรับเป็นเวลา 250 วัน เป็นเงิน 375,000 บาท ศาลเห็นว่า ค่าปรับดังกล่าวสูงเกินร้อยละสิบของวงเงินค่าจ้างตามสัญญา จึงเห็นสมควรลดลงเป็นจำนวนพอสมควร ทั้งนี้ ตามมาตรา 383 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประกอบข้อ 138 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. 267/2557 เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีมีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบว่าตนเองไม่สามารถทำงานต่อไปได้เนื่องจากปัญหาน้ำล้นตลิ่งและปัญหาขาดสภาพคล่องทางการเงิน ผู้ฟ้องคดีจึงชอบที่จะรับทราบว่าผู้ถูกฟ้องคดีไม่อาจดำเนินการก่อสร้างให้แล้วเสร็จตามสัญญาได้อีกต่อไป การที่ผู้ฟ้องคดีปล่อยระยะเวลาล่วงเลยไปเป็นเวลา 84 วัน แล้วจึงบอกเลิกสัญญา จึงถือว่าเป็นการบอกเลิกสัญญาล่าช้าเกินสมควร และไม่เป็นไปตามข้อ 138 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ซึ่งเมื่อได้วินิจฉัยแล้วว่าผู้ฟ้องคดีบอกเลิกสัญญาล่าช้าเกินสมควร และการบอกเลิกสัญญาไม่เป็นไปตามที่ข้อ 138 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ศาลจึงมีอำนาจที่จะลดค่าปรับได้ตามสมควร ตามมาตรา 383 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. 368/2557 แม้ผู้ฟ้องคดีจะอ้างว่าเป็นการให้ออกาสผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ปฏิบัติตามสัญญา แต่เมื่อพิจารณาถึงระยะเวลาก่อสร้างในงานงวดที่ 11 และงวดที่ 12 มีระยะเวลาประมาณ 2 เดือน การที่ผู้ฟ้องคดีปล่อยเวลาผ่านไปนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือเดือนให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จัดทำหนังสือยินยอมเสียค่าปรับโดยไม่มีเงื่อนไข คือ ในวันที่ 8 กรกฎาคม 2546 ถึงวันที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือบอกเลิกสัญญา คือ ในวันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2547 อันเป็นระยะเวลาถึง 7 เดือนเศษ จึงเป็นการปล่อยเวลาให้ผ่านไปจนค่าปรับมีจำนวนสูงเกินส่วน ศาลจึงมีอำนาจลดค่าปรับลงเป็นจำนวนพอสมควรได้ และถือว่าความเสียหายจากการก่อสร้างล่าช้าเกิดจากผู้ฟ้องคดีส่วนหนึ่งด้วย

จากกรณีตัวอย่างที่ยกมาเป็นเพียงบางส่วนเท่านั้น ยังมีคดีเกี่ยวกับการเรียกค่าปรับจากการก่อสร้างล่าช้าที่มีลักษณะข้อเท็จจริงใกล้เคียงกัน แต่ผู้ศึกษาเห็นว่ามิได้กล่าวอ้างถึงหลักความสุจริตเพื่อนำมาปรับใช้ในการวินิจฉัยอีกหลายคดี และแม้หลักสุจริตจะมีความหมายถึงความซื่อสัตย์ ความเป็นธรรม ความไว้วางใจต่อกัน แต่ในความเป็นจริงแล้วความเป็นนามธรรมของหลักสุจริตทำให้การนำหลักสุจริตมาปรับใช้กับคดีนั้นขึ้นอยู่กับดุลพินิจของศาลที่จะเลือกว่าจะนำมาปรับใช้ให้ปรากฏออกมาชัดเจนเป็นรูปธรรมหรือไม่ อย่างไร นั่นเอง

5.2.2 กรณีการนำหลักสุจริตมาปรับใช้กับการวินิจฉัยกรณีการใช้เอกสิทธิ์ของคู่สัญญาฝ่ายรัฐในการแก้ไขเพิ่มเติมข้อสัญญา

ตามที่ได้ยกตัวอย่างคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. 91/2557 ในบทที่ 4 เป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีใช้สิทธิเพิ่มเติมสัญญาโดยระบุว่า เงินที่ใช้ในการก่อสร้างจะได้รับการสนับสนุนจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดขอนแก่น จำนวน 1,800,000 บาท แต่ผู้ฟ้องคดีจะได้รับเงินค่าจ้างในงวดที่ 1 และงวดที่ 2 จำนวน 800,000 บาท ก่อน โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 จะจ่ายค่าจ้างในงวดที่ 3 และงวดที่ 4 ก็ต่อเมื่อได้รับการโอนเงินจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดขอนแก่นอีกจำนวน 1,000,000 บาท เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีปล่อยให้ผู้ฟ้องคดีทำการก่อสร้างจนงานงวดที่ 3 แล้วเสร็จ และงานงวดที่ 4 ใกล้เคียงแล้วเสร็จ แต่ไม่ตรวจรับงานเพราะไม่มีงบประมาณ กรณีจึงถือเป็นความบกพร่องของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเองทั้งสิ้น การใช้สิทธิเพิ่มเติมสัญญาจึงมิได้เป็นไปเพื่อความจำเป็นหรือเพื่อประโยชน์แก่ทางราชการ และเป็นการใช้สิทธิโดยไม่สุจริตตามมาตรา 5 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

อย่างไรก็ตาม จากปัญหาความเป็นนามธรรมและไม่ชัดเจนของหลักสุจริตในการนำมาปรับใช้ในการวินิจฉัยคดี ก่อนหน้าที่จะมีคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. 91/2557 ดังกล่าว มีคดีที่มีข้อเท็จจริงในลักษณะเดียวกันกับคดีนี้ แต่ศาลมิได้นำหลักสุจริตมาใช้ในการวินิจฉัยคดีตัวอย่างเช่น

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. 483/2551 การที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่สามารถส่งมอบพื้นที่ก่อสร้างได้ รวมถึงไม่มีงบประมาณในการก่อสร้างต่อไปจึงแจ้งบอกเลิกสัญญานั้น มิใช่กรณีที่มีเหตุอันเชื่อได้ว่าผู้ฟ้องคดีจะทำงานไม่แล้วเสร็จตามสัญญา การบอกเลิกสัญญาจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย และวินิจฉัยกรณีการใช้เอกสิทธิ์ดังกล่าวว่า การใช้เอกสิทธิ์ในการแก้ไขสัญญาจะต้องกระทำเพื่อประโยชน์ต่อสาธารณะเท่านั้น แต่การแก้ไขสัญญาดังกล่าวเป็นการลดเนื้องานก่อสร้าง เชื้อนลงทำให้ประโยชน์ในการก่อสร้างเชื้อนเพื่อป้องกันดินริมตลิ่งทรุดและน้ำท่วมบ้านเรือนราษฎรลดลง การใช้สิทธิเปลี่ยนแปลงลดงานก่อสร้างจึงมิใช่เป็นการดำเนินการเพื่อให้บริการสาธารณะบรรลุผล จึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบ

อย่างไรก็ดี ผู้ศึกษาเห็นว่า แม้จะมีคำพิพากษาที่นำหลักสุจริตมาใช้ในการวินิจฉัยกรณี การใช้เอกสิทธิ์ของคู่สัญญาฝ่ายรัฐในการแก้ไขเพิ่มเติมข้อสัญญา ตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.91/2557 ที่ยกตัวอย่างมาข้างต้น แต่หลังจากนั้นศาลปกครองสูงสุดก็มิได้นำหลักสุจริตมาปรับใช้กับกรณีเดียวกันอย่างแพร่หลายเท่าใดนัก ดังจะเห็นได้จากกรณีที่ภายหลังมีการวินิจฉัยคดีในข้อเท็จจริงลักษณะเดียวกันแต่ศาลปกครองสูงสุดมิได้นำหลักสุจริตมาปรับใช้ คือ

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. 212/2557 การแก้ไขแบบแปลนการก่อสร้างภายหลังที่การก่อสร้างดำเนินไปแล้วนั้น จะกระทำได้อาจต้องเป็นกรณีที่มีเหตุจำเป็นและสมควรเพื่อประโยชน์สาธารณะ โดยจะต้องพิจารณาจ่ายค่าจ้างอันเกิดจากการแก้ไขนั้นให้แก่ผู้รับจ้างด้วยเพราะมิใช่ความผิดของผู้รับจ้าง แต่กรณีนี้เป็นการแก้ไขโดยมีสาเหตุมาจากความผิดพลาดบกพร่องของฝ่ายผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ที่ออกแบบโดยไม่ได้สำรวจพื้นที่ที่จะทำการก่อสร้างจริงให้ดีเสียก่อน การส่งมอบพื้นที่ให้แก่ผู้รับจ้าง ซึ่งหากจะให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไขงานวางระบายน้ำระยะ 160 เมตร ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ก็ชอบที่จะเพิ่มงบประมาณเป็นค่าใช้จ่ายในส่วนนี้เพิ่มเติมให้แก่ผู้ฟ้องคดีด้วยการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ใช้เหตุดังกล่าวเป็นข้ออ้างในการปฏิเสธไม่ยอมรับมอบงานและไม่จ่ายค่าจ้างรวมทั้งอ้างเป็นเหตุเพื่อบอกเลิกสัญญาจ้าง จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยสัญญา

ผู้ศึกษาเห็นว่า การใช้สิทธิในการแก้ไขเปลี่ยนแปลงสัญญาของผู้ถูกฟ้องคดีเกิดจากความบกพร่องของผู้ถูกฟ้องคดีเองมิใช่ความบกพร่องของผู้ฟ้องคดี และมีได้เป็นไปเพื่อความจำเป็นหรือเพื่อประโยชน์ของทางราชการ ซึ่งคดีมีลักษณะข้อเท็จจริงใกล้เคียงกับคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.91/2557 ที่ยกตัวอย่างข้างต้นที่ศาลใช้ดุลพินิจในการวินิจฉัยโดยตั้งอยู่บนหลักความสุจริตแต่คดีนี้ศาลวินิจฉัยว่าเหตุที่ใช้เป็นข้ออ้างในการปฏิเสธไม่รับมอบงานและไม่จ่ายค่าจ้างและบอกเลิกสัญญาเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยสัญญา ผู้ศึกษาจึงเห็นว่า ความเป็นนามธรรมของหลักสุจริตทำให้การจะนำหลักสุจริตมาปรับใช้กับคดีหรือไม่ขึ้นอยู่กับดุลพินิจของศาลว่าจะเลือกนำหลักสุจริตมาปรับใช้ในคดีให้ปรากฏเป็นรูปธรรมหรือไม่ดังเช่นที่กล่าวมาก่อนหน้านี้

5.3 ปัญหาการนำหลักสุจริตมาใช้ตีความสัญญาทางปกครองและแนวทางการแก้ไข

เมื่อเกิดคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองในเรื่องเกี่ยวกับสิทธิหน้าที่ของคู่สัญญาในสัญญาทางปกครองในกรณีที่ข้อพิพาทดังกล่าวมาสู่ศาลปกครอง คู่สัญญาทั้งสองฝ่ายไม่ว่าจะเป็นคู่สัญญาฝ่ายรัฐกับคู่สัญญาฝ่ายเอกชน ต่างฝ่ายต่างมีความเข้าใจในความหมาย หรือขอบเขตของข้อสัญญาที่ได้ตกลงกันไว้ไม่เหมือนหรือแตกต่างกัน ต่างฝ่ายต่างพยายามอ้างอิงหรือตีความข้อสัญญาเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ฝ่ายตนมากที่สุด ทั้งนี้ อาจจะเป็นเพราะข้อพิพาทที่เกิดขึ้นอาจเกิดจากข้อกำหนดในสัญญาที่ทำกันนั้น มีรายละเอียดไม่ชัดเจน สัญญามีช่องว่าง หรือเพื่อปรับแก้

เนื้อหาของสัญญา รวมถึงคู่สัญญาอาจไม่คิดว่าจะเกิดปัญหาขึ้น ว่าเมื่อใดควรจะนำหลักสุจริตมาใช้ ในการตีความสัญญาทางปกครอง และการนำหลักสุจริตมาปรับใช้ในการตีความสัญญาทาง ปกครองควรมีกรอบหรือขอบเขตเช่นไร การตีความสัญญาทางปกครองโดยใช้หลักสุจริตจะสร้าง ความเป็นธรรมให้กับคู่สัญญาที่กำลังพิพาทกัน ได้หรือไม่ จึงเป็นการยากที่จะกำหนดหลักเกณฑ์ใน การนำหลักสุจริตมาใช้ในการตีความสัญญาที่ชัดเจนแน่นอนได้

เมื่อมีการจัดตั้งศาลปกครองในประเทศไทยคงได้กล่าวมาแล้วว่า มีการนำหลักสุจริตมา ใช้เพื่อตีความสัญญาทางปกครองหลายคดี ตามตัวอย่างคดีที่ยกมาแสดงในบทที่ 4 ได้แก่

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.733/2554 กรณีสัญญาว่าจ้างให้ก่อสร้างสะพาน คอนกรีตเสริมเหล็ก ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีมิได้ดำเนินการให้มีการสำรวจสภาพดินบริเวณที่จะก่อสร้าง สะพานว่าจะใช้ฐานรากของสะพานเป็นแบบตอกเสาเข็มหรือแบบฐานแผ่ก่อนการสอบราคาจ้าง แต่กลับประกาศสอบราคาจ้างโดยกำหนดให้ก่อสร้างฐานรากสะพานเป็นแบบตอกเสาเข็ม เมื่อมี ความเห็นทั้งจากผู้เชี่ยวชาญว่าควรจะทำก่อสร้างเป็นฐานรากแบบแผ่ ผู้ถูกฟ้องคดีกลับไม่ทดสอบให้ ชัดเจนว่าเป็นไปตามนั้นหรือไม่ กลับใช้สิทธิบอกเลิกสัญญา โดยอ้างว่าผู้ฟ้องคดีไม่ได้เข้าทำงาน ภายในกำหนดเวลาตามสัญญา จึงเป็นการใช้สิทธิบอกเลิกสัญญาโดยไม่สุจริต ตามมาตรา 5 แห่ง ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งศาลวินิจฉัยว่า การใช้ดุลพินิจดังกล่าวเป็นไปอย่างไม่ เหมาะสม ถือเป็นการกระทำที่ขัดต่อหลักสุจริต ตามมาตรา 5 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและ พณิชย์

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.160/2550 เป็นกรณีที่หน่วยงานของรัฐเข้าทำสัญญากับ ฝ่ายเอกชน โดยสำคัญผิดในคุณสมบัติอันถือว่าเป็นสาระสำคัญแห่งนิติกรรม ซึ่งตามปกติถือว่าเป็น สาระสำคัญแห่งนิติกรรมอันทำให้สัญญาที่ทำตกเป็นโมฆียะ ตามมาตรา 157 แห่งประมวล กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ก็ตาม แต่ก็มีความสำคัญผิดที่เกิดขึ้นโดยความประมาทเลินเล่ออย่าง ร้ายแรงของหน่วยงานของรัฐเอง ตามมาตรา 158 หน่วยงานของรัฐไม่อาจยกเลิกสัญญาโดยอาศัย เหตุดังกล่าวได้ การที่หน่วยงานของรัฐบอกเลิกสัญญาจึงเป็นการใช้สิทธิโดยไม่สุจริต ตามมาตรา 5 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

คำพิพากษาศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ 2108/2553 หน่วยงานของรัฐเข้าทำ สัญญาเช่าอู่จอดรถกับคู่สัญญาฝ่ายเอกชนก็เพียงเพื่อผลประโยชน์ที่ตนจะได้รับ โดยที่หน่วยงาน ของรัฐมิได้มีเจตนาที่จะเช่าอู่จอดรถจนครบอายุตามสัญญาเช่าแต่อย่างใด เพียงเพราะต้องการได้รับ ประโยชน์จากการได้รับการลดค่าเช่าลงในอัตราร้อยละ 15 ของอัตราค่าเช่าเดิม รวมถึงการได้รับคืน ค่าเช่าที่จ่ายตามอัตราเช่าเดิมเป็นเวลา 1 ปี ดังนั้น การที่หน่วยงานของรัฐยกเลิกสัญญาหลังจากทำ สัญญาครบใหม่กันได้เพียง 35 วัน แสดงให้เห็นว่าหน่วยงานของรัฐไม่มีเจตนาที่จะทำสัญญาให้มี

ระยะเวลา 3 ปี หน่วยงานของรัฐเพียงแต่ยินยอมทำสัญญาเช่าให้มีระยะเวลา 3 ปี ก็เพื่อได้รับประโยชน์ตามที่ได้กล่าวเท่านั้น จึงถือว่าการใช้สิทธิบอกเลิกสัญญาของหน่วยงานของรัฐเป็นไปโดยไม่สุจริต ตามมาตรา 5 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.819/2556 ศาลนำหลักสุจริตมาปรับใช้ในการตีความสัญญาจ้างลูกจ้างชั่วคราวในตำแหน่งอาจารย์สัญญาจ้างว่าจะต้องตีความสัญญาจ้างโดยฟังถึงเจตนาอันแท้จริงยิ่งกว่าถ้อยคำสำนวนหรือตัวอักษร โดยให้ตรงกับเจตนาของคู่สัญญาและความประสงค์ในทางสุจริตตามมาตรา 171 และมาตรา 368 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยศาลวินิจฉัยว่า คำสั่งของผู้ฟ้องคดีที่แก้ไขคำสั่งที่สั่งจ้างผู้ฟ้องคดีเป็นพนักงานตำแหน่งอาจารย์ประจำคณะวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ค่าจ้างเดือนละ 9,700 บาท ซึ่งเป็นค่าจ้างสำหรับผู้มีวุฒิกการศึกษาปริญญาโท เมื่อในขณะที่มีคำสั่งจ้างผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีมีเพียงวุฒิกการศึกษาปริญญาตรี ผู้ฟ้องคดีจึงต้องได้รับอัตราค่าจ้างเดือนละ 7,940 บาท ตามวุฒิกการศึกษาปริญญาตรีในขณะนั้นจึงจะถูกต้องและชอบด้วยกฎหมาย ประกอบกับการที่ผู้ฟ้องคดีเคยทำงานกับผู้ถูกฟ้องคดีมาก่อนโดยได้รับเงินเดือนตามวุฒิกปริญญาตรี ต่อมาภายหลังจากกลับเข้าทำงานอีกครั้ง ผู้ฟ้องคดียังมีวุฒิกปริญญาตรีเช่นเดิม ผู้ฟ้องคดีจึงย่อมทราบว่าตนพึงต้องได้รับค่าจ้างรายเดือนตามวุฒิกปริญญาตรี การที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าตนเชื่อโดยสุจริตว่าผู้ถูกฟ้องคดีตกลงจ้างผู้ฟ้องคดีในอัตราค่าจ้าง 9,700 บาท จึงไม่อาจรับฟังได้

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.445/2555 ศาลได้ตีความสัญญาค่าประกันสัญญาการลาศึกษาต่อ โดยตีความให้เป็นคุณกับผู้ค่าประกันว่าผู้ค่าประกันตามสัญญาลาศึกษาต่อก่อนนั้นควรจะได้รับผิดชอบใช้หนี้ที่เกิดขึ้นจากตัวผู้ทำสัญญาลาศึกษาต่อกับหน่วยงานของรัฐก็เฉพาะแต่ความเสียหายใด ๆ อันเกิดขึ้นในขณะที่ผู้ประกันนั้นยังคงสถานภาพการเป็นนักศึกษาเท่านั้น ความเสียหายอันเกิดขึ้นภายหลังจากที่ผู้ประกันนั้นพ้นจากสถานภาพการเป็นนักศึกษาไปแล้วจึงมิใช่ความเสียหายที่หน่วยงานของรัฐจะบังคับเอาจากผู้ค่าประกันตามสัญญาค่าประกันได้

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.79/2556 ผู้ฟ้องคดีได้เข้าประมูลและทำสัญญาโดยเข้าใจโดยสุจริตว่างานที่รับจ้างเป็นงานที่มีการปรับราคาได้ จึงได้เสนอราคาและเข้าทำสัญญาในวงเงินค่าจ้างที่มีได้คำนวณราคาของวัสดุที่จะเปลี่ยนแปลงในอนาคตรวมอยู่ด้วย การที่ผู้ถูกฟ้องคดีปฏิเสธการจ่ายเงินตามราคาที่ผู้ฟ้องคดีขอปรับโดยอ้างหนังสือของอธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นและสำนักงบประมาณว่า งานก่อสร้างตามสัญญามีสัดส่วนการใช้วัสดุก่อสร้างไม่เกินไปตามประเภทงานก่อสร้างที่จะขอชดเชยค่าก่อสร้างได้ จึงเป็นข้ออ้างที่ไม่เพียงพอที่จะปฏิเสธความรับผิดชอบได้ เพราะแม้แต่วิศวกรโยธา ระดับผู้อำนวยการของสำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดลำปาง ก็ยังรับรองในบันทึกการตรวจสอบว่าเป็นงานที่สอดคล้องกับสูตรการปรับราคา

จึงเป็นการอ้างข้อเท็จจริงที่ไม่ปรากฏในสัญญา และเป็นการใช้สิทธิโดยไม่สุจริต ตามมาตรา 5 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

จากกรณีที่ศาลปกครองได้นำหลักสุจริตมาใช้ในการตีความเพื่อยุติข้อพิพาทในสัญญาทางปกครอง เมื่อเกิดกรณีที่มีการนำคดีขึ้นสู่ศาลปกครองนั้น ทำให้ผู้ศึกษามองเห็นถึงปัญหาของการกำหนดเงื่อนไขในสัญญาทางปกครองที่มีการตกลงทำกัน ไม่ว่าจะเป็นกรณีการร่างข้อกำหนดในสัญญาก่อนทำสัญญา หรือกรณีที่มีการตกลงทำสัญญากันไปแล้ว อาจมีปัญหในเรื่องของความไม่ชัดเจนของสัญญา ข้อกำหนดในสัญญาอาจตีความได้หลายประการ หรือมีช่องว่างของสัญญาที่อาจเกิดขึ้นได้โดยที่มิได้มีการตกลงกันไว้ ซึ่งเมื่อเกิดข้อโต้แย้งหรือข้อพิพาทระหว่างคู่สัญญา คู่สัญญาแต่ละฝ่ายต่างอ้างความถูกต้องหรือความเข้าใจในสัญญาเพื่อประโยชน์ของตนเองทั้งสิ้น ผู้ศึกษาเห็นว่า หลักสุจริตสามารถเข้ามามีบทบาทในการตีความสัญญาทางปกครองเพื่อเสริมเนื้อหาหรืออุดช่องว่างของสัญญาให้มีเนื้อหาสมบูรณ์ยิ่งขึ้น ทั้งนี้ ก็เพื่อแก้ไขหรือเพื่อตีความสัญญาทางปกครองโดยให้ทราบถึงเจตนารมณ์ที่แท้จริงของคู่สัญญา เพื่อขจัดปัญหาในการปฏิบัติตามสัญญาให้ถูกต้องต่อไปได้ ซึ่งกรณีดังกล่าวยังพบปัญหาในเรื่องของการขาดความรู้ความเข้าใจในหลักการของหลักสุจริต ทั้งในการปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐที่ต้องมีการเข้าทำสัญญาทางปกครองกับคู่สัญญาฝ่ายเอกชน รวมถึงคู่สัญญาฝ่ายเอกชนเองด้วย ดังนั้น เพื่อสร้างบรรทัดฐานหรือแนวทางในการตีความข้อกำหนดในสัญญาทางปกครองที่พิพาทเพื่อไกล่เกลี่ยหรือยุติข้อโต้แย้งให้เกิดความเป็นธรรมก่อนที่จะมีการนำคดีขึ้นสู่ศาลปกครอง ควรมีการให้ความรู้ในเรื่องหลักสุจริตที่มีลักษณะที่เป็นรูปธรรมกับทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องในการเข้าทำสัญญาทางปกครอง เพื่อขจัดปัญหาในเรื่องของความเป็นนามธรรม และความไม่ชัดเจนของหลักสุจริตดังกล่าว