

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

หลักการพื้นฐานของสัญญาที่ระหว่างเอกชนด้วยกันและสัญญาทางปกครองตั้งอยู่บนทฤษฎีทางกฎหมายที่สำคัญของหลักกฎหมายทั่วไป คือ หลักความศักดิ์สิทธิ์แห่งการแสดงเจตนา (Principle of Autonomy of the Will) และหลักการว่าสัญญาต้องเป็นสัญญา (Pacta sunt servanda) ซึ่งคู่สัญญาต้องปฏิบัติตามสัญญาอย่างเคร่งครัด แต่บางครั้งเกิดเหตุการณ์มาขัดขวางทำให้ไม่อาจปฏิบัติตามสัญญาได้เลย เช่น กรณีเกิดเหตุการณ์หรือมีพฤติการณ์ที่การชำระหนี้เป็นอันพั่ววิสัยหรือลูกหนี้กลายเป็นคนไม่สามารถชำระหนี้ได้อย่างสิ้นเชิงก็จะกลายเป็นการชำระหนี้เป็นอันพั่ววิสัย (Force majeure) ลูกหนี้หลุดพ้นจากการชำระหนี้ แต่ในบางกรณีการชำระหนี้หรือการปฏิบัติตามสัญญาอยู่ในวิสัยที่จะกระทำได้ แต่หากมีการชำระหนี้ต่อกันตามสัญญาจะทำให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบกันขึ้นย่อมไม่เป็นธรรมกับลูกหนี้ฝ่ายที่เสียเปรียบ เนื่องจากภายหลังได้ทำสัญญาต่อกันแล้ว เกิดเหตุการณ์ในอนาคตเป็นไปตามที่คู่สัญญาคาดหวัง คู่สัญญาต้องปฏิบัติตามข้อตกลงที่ได้ทำกันไว้ในสัญญา แต่หากเหตุการณ์ในอนาคตเกิดขึ้นแตกต่างไปจากที่คู่สัญญาคาดหวังไว้เป็นอย่างมาก หรือเกิดเหตุการณ์ที่ไม่คาดคิดเกิดขึ้นและเหตุการณ์นั้นมีผลกระทบต่อมูลเหตุพื้นฐานของสัญญาหรือเจตนาที่แท้จริงของคู่สัญญาเป็นอย่างมากก็จะมีผลกระทบต่อข้อตกลงในสัญญาได้ในสิ่งที่เป็นสาระสำคัญ โดยที่ลูกหนี้ยังเป็นผู้มีความสามารถที่จะปฏิบัติตามชำระหนี้ได้อยู่ แต่การชำระหนี้จะกลายเป็นอันไร้ประโยชน์ต่อคู่สัญญาฝ่ายนั้น หรือทำให้คู่สัญญาฝ่ายนั้นต้องรับภาระหรือเกิดความเสียหายที่ไม่ได้คาดคิดมาก่อนซึ่งมูลเหตุในสัญญา เช่น ในคดี *Krell v. Henry* ปรากฏว่าฝ่ายโจทก์ได้ให้ฝ่ายจำเลยเช่าห้องพักของตนเป็นเวลา 1 วันเพื่อใช้ดูขบวนแห่ในพิธีบรมราชาภิเษกของพระเจ้าเอ็ดเวิร์ดที่ 7 แต่ปรากฏว่าพิธีบรมราชาภิเษกได้เลิกล้มไปฝ่ายจำเลยซึ่งเป็นลูกหนี้ตามสัญญาเช่ารายนี้ได้ปฏิเสธที่จะชำระค่าเช่าและศาลก็ได้พิพากษายกฟ้องโจทก์ เนื่องจากการชำระหนี้ (ส่งมอบห้องเช่า) ไม่อาจบรรลุวัตถุประสงค์ที่แท้จริงแห่งมูลหนี้ได้ หรือในปี ค.ศ. 1923 ศาลฎีกาแห่งจักรวรรดิเยอรมนีได้ตัดสินคดีการชำระหนี้จำนองรายหนึ่งว่าเจ้าของที่ดินรายหนึ่งได้จำนองที่ดินไว้กับเจ้าหนี้ของตนในราคา 13,000 มาร์ก และหนี้รายนี้ถึง

<sup>1</sup> กิตติศักดิ์ ปรกติ ก (2550). ปัญหาข้อขัดข้องในการชำระหนี้. หน้า 7-17.

กำหนดในวันที่ 1 เมษายน 1920 หลังจากค่าเงินเปลี่ยนแปลงไปในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่หนึ่ง ลูกหนี้จำนองได้โอนเงินตามจำนวนที่เป็นหนี้กันอยู่ก่อนสงครามพร้อมดอกเบี้ยเพื่อชำระหนี้แก่ เจ้าหนี้และขอไถ่ถอนจำนอง แต่โดยที่ค่าของเงินลดไปมากจนเห็นได้ว่าจำนวนเงินตามมูลหนี้ใน สัญญาแทบจะไร้ค่าไปเสียแล้ว ศาลจึงตัดสินว่าลูกหนี้ที่ต้องการถอนจำนองต้องชำระเงินเพิ่มขึ้น จากราคาที่จดทะเบียนไว้ตามสัดส่วนราคาตลาดที่แท้จริงหลังสงคราม<sup>2</sup>

เหตุการณ์ที่เป็นการเปลี่ยนแปลงไปซึ่งมูลเหตุในสัญญาดังเช่นที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน ประเทศไทยได้ประสบเหตุการณ์ที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงไป ซึ่งมูลเหตุในสัญญา เช่นเดียวกัน ซึ่งคดีส่วนใหญ่เป็นเรื่องที่สืบเนื่องมาจากการประสบปัญหาภาวะวิกฤติเศรษฐกิจของ ไทยในช่วงปี พ.ศ. 2540 ซึ่งประเทศไทยได้มีการปล่อยให้ค่าเงินบาทลอยตัวซึ่งมีผลกระทบต่ออัตรา แลกเปลี่ยนเงินตราจากเดิมที่ 1 ดอลลาร์สหรัฐเท่ากับ 25 บาท เป็น 1 ดอลลาร์สหรัฐ เท่ากับ 57 บาท ทำให้อัตราค่าเงินบาทของไทยตกลงกว่าร้อยละ 100 ส่งผลกระทบต่อชำระหนี้เงินตรา ต่างประเทศของ นักธุรกิจไทย ทั้งในฐานะที่เป็นเจ้าหนี้และในฐานะที่เป็นลูกหนี้ในสัญญาโดยศาล ยุติธรรมได้มีคำวินิจฉัยเกี่ยวกับกรณีการชำระหนี้ดังกล่าว โดยได้วางหลักไว้ว่า การที่วัตถุในการ ผลิตหรือสินค้าหาได้ยาก รวมทั้งต้องเสียค่าใช้จ่ายในการชำระหนี้เพิ่มสูงขึ้น เป็นกรณีที่การชำระ หนี้เกิดความยากลำบากหรือต้องรับภาระมากขึ้นโดยไม่ทำให้การชำระหนี้ไม่สามารถปฏิบัติได้ อย่างสิ้นเชิง ลูกหนี้ไม่สามารถอ้างได้ว่าการชำระหนี้กลายเป็นพันธวิสัยเพื่อให้ตนเองหลุดพ้นจาก การชำระหนี้ ตามมาตรา 219 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และในกรณีที่ค่าของเงินลดลง เป็นเพียงเหตุที่ทำให้การชำระหนี้มีความยากลำบากขึ้นเท่านั้น ไม่ทำให้การชำระหนี้เพิ่มขึ้นเป็นการ พันวิสัยที่จะอ้างให้ตนเองต้องหลุดพ้นจากการชำระหนี้ได้ การเกิดวิกฤตทางเศรษฐกิจของประเทศ ไทยอาจมีผลกระทบต่อลูกหนี้บางคนทำให้ไม่สามารถชำระหนี้สินที่ตนมีต่อสถาบันการเงินได้ เหมือนเช่นปกติแต่จะถือเป็นพฤติการณ์ที่ทำให้การชำระหนี้กลายเป็นพันธวิสัยตามประมวล กฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 219 วรรคหนึ่ง เสียทีเดียวไม่ได้ ต้องพิจารณาเป็นกรณีไปจึงอยู่ใน วิสัยที่พึงปฏิบัติได้จำเลยที่ 1 มีหน้าที่ต้องชำระหนี้แก่โจทก์ต่อไปจะอ้างวิกฤตทางเศรษฐกิจของ ประเทศมาปลดเปลื้องเพื่อให้ตนหลุดพ้นจากการบังคับคดีไม่ได้

จากคำพิพากษาดังกล่าวทำให้ลูกหนี้ต้องชำระหนี้ในราคาที่สูงมากและเจ้าหนี้ก็จะได้รับ ชำระหนี้ในจำนวนที่สูงมากย่อมไม่เป็นธรรมกับคู่สัญญาและลูกหนี้ได้รับผลกระทบอย่างรุนแรง

<sup>2</sup> RGZ 103, 328 (3.2.1922).

<sup>3</sup> คำพิพากษาฎีกาที่ 228/2521, 2829/2522, 2934/2522, 2653/2526 และ 2043/2531.

หากไม่ยอมให้คู่สัญญาขอเจรจาแก้ไขสัญญาหรือปรับหนี้ให้เหมาะสมกับเหตุการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปได้<sup>4</sup>

สำหรับสัญญาทางปกครองก็เช่นเดียวกันที่ได้นำหลักการในสัญญาทางแพ่งมาใช้บังคับเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับหลักกฎหมายปกครองหรือหลักกฎหมายมหาชนในกรณีที่เกิดพฤติการณ์เปลี่ยนแปลงไปที่ไม่อาจคาดหมายได้ดังกล่าว สัญญาทางปกครองระหว่างหน่วยงานของรัฐกับเอกชนมีเพียงฝ่ายปกครองเท่านั้นที่จะขอแก้ไขเปลี่ยนแปลงยกเลิกสัญญาได้โดยไม่ต้องได้รับความยินยอมจากเอกชนคู่สัญญาหรือขอให้เอกชนเป็นฝ่ายผิดสัญญาก่อน เมื่อมีความจำเป็นและไม่ทำให้ราชการเสียประโยชน์หรือการแก้ไขหรือยกเลิกสัญญาได้เพื่อประโยชน์แก่ทางราชการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 หรือตามกฎหมายเฉพาะที่ให้ฝ่ายปกครองแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกสัญญาได้ เนื่องจากสัญญาที่มีลักษณะพิเศษที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐ เพื่อให้การบริการสาธารณะบรรลุผลได้นั้น อันเกิดจากแนวคิดที่รัฐจำเป็นต้องจัดทำบริการสาธารณะให้เกิดความต่อเนื่องและปรับปรุงอยู่เสมอให้ทันกับความต้องการของประชาชนโดยไม่จำเป็นต้องเจรจาต่อรองกับคู่สัญญาฝ่ายเอกชนเพื่อให้ได้มาซึ่งสิทธิพิเศษดังกล่าว หรือสามารถใช้อำนาจตามที่กฎหมายกำหนดไว้ได้ทันที เมื่อมีเหตุจำเป็นเพื่อประโยชน์ของสาธารณะเกิดขึ้นตามที่กฎหมายกำหนดไว้โดยกฎหมายบางฉบับได้กำหนดให้ คู่สัญญาฝ่ายรัฐไม่จำเป็นต้องชดเชยค่าเสียหายให้แก่คู่สัญญาฝ่ายเอกชนอีกด้วย ทั้งคู่สัญญาฝ่ายเอกชนไม่มีสิทธิขอแก้ไขสัญญาอย่างเช่นฝ่ายปกครอง แม้จะมีอำนาจฟ้องคดีต่อศาลปกครอง แต่ศาลปกครองไม่อาจกำหนดค่าบังคับที่นอกเหนือจากหรือแตกต่างจากข้อตกลงในสัญญาได้ ซึ่งแต่เดิมก่อนที่จะมีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้น ปัญหาข้อพิพาทในสัญญาทางปกครองได้ถูกนำสู่การพิจารณาของศาลยุติธรรมหรือผู้มีอำนาจวินิจฉัยปัญหาหรือให้ความเห็น โดยใช้หลักกฎหมายเดียวกัน คือ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เช่นในกรณีที่กรมอัยการให้ความเห็นในเรื่องรับที่ ห.34/2509<sup>5</sup> กรณีที่นายเดิมมิตรทำสัญญาซื้อขายข้าวเหนียวกึ่งกับกรมราชทัณฑ์โดยเรือนจำอุดรธานีเมื่อ 1 ตุลาคม 2509 เป็นเวลา 1 ปี ในราคา 158 บาทต่อ 100 กิโลกรัม ต่อมาวันที่ 1 ธันวาคม 2509 นายเดิมมิตรได้ทำหนังสือขอลยกเลิกสัญญาและยอมให้รับเงินประกันเนื่องราคาสูงขึ้นมาก กรมราชทัณฑ์โดยเรือนจำอุดรธานีได้ดำเนินการจัดประมูลราคาใหม่ได้มีนายเล็กเข้าทำสัญญาในราคา 267 บาทต่อ 100 กิโลกรัม โดยวินิจฉัยว่าเป็นพฤติการณ์ที่เลิกสัญญาแล้ว จึงมีประเด็นที่น่าพิจารณาว่าหากสัญญาระหว่างนายเดิมมิตรกับกรมราชทัณฑ์ไม่เลิกกัน นายเดิมมิตรต้องส่งมอบข้าวต่อไปในราคาสูงขึ้นมาก

<sup>4</sup> คำพิพากษาฎีกาที่ 3506/2546.

<sup>5</sup> กรมอัยการ. (2532). คำวินิจฉัยกรมอัยการซื้อหรือปัญหากฎหมายและสัญญาของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ เล่ม 1 พ.ศ. 2500-2515. หน้า 617.

กรมราชทัณฑ์จะชดเชยค่าเสียหายให้แก่นายเดิมมิตรได้หรือไม่ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องพิจารณาว่าเมื่อเกิดเหตุการณ์เปลี่ยนแปลงไปซึ่งรากฐานของสัญญาทางปกครองผลในทางกฎหมายจะเป็นอย่างไร เอกชนคู่สัญญาจะอ้างเหตุดังกล่าวให้ตนไม่ต้องปฏิบัติตามชำระหนี้หรือหลุดพ้นจากการชำระหนี้ได้หรือไม่ หรือเอกชนคู่สัญญาจะร้องขอให้มีการปรับข้อสัญญาหรือเลิกสัญญาได้หรือไม่ หรือคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่ 101/2526 กรณีคู่สัญญาฝ่ายเอกชนร้องทุกข์ขอให้กรมอาชีวศึกษาต่ออายุสัญญาก่อสร้างวิทยาลัยเกษตรกรรมกำแพงเพชรและวิทยาลัยเกษตรกรรมพิจิตร เนื่องจากในระหว่างการก่อสร้างปรากฏว่าไม้ประกอบฝ้า กระเบื้องฝ้า และระแนงฝ้าซึ่งต้องใช้จำนวนมาก ผู้ร้องทุกข์ไม่สามารถจัดหาไม้เพราะหายากและไม่มีจำหน่ายในท้องตลาด แม้แต่องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ก็ไม่อาจจัดหาไม้ตามกำหนดขนาดให้ได้ และกรมอาชีวศึกษาไม่อนุมัติให้เปลี่ยนแปลงรูปแบบและรายการเพราะทำให้ทางราชการเสียเปรียบซึ่งคณะกรรมการเห็นว่า ไม้ที่ใช้การก่อสร้างโครงหลังคานี้มีใช้หาไม่ได้ตามที่ผู้ร้องทุกข์ อ้างมาเป็น แต่เพียงอาจจะหาได้ยากลำบากเท่านั้น โดยกรณีนี้การที่ไม้หายากมิได้เกิดขึ้น โดยกะทันหัน เช่น มีการปิดป่า เป็นต้น และในที่สุดผู้ร้องทุกข์ก็หาไม้มาทำการก่อสร้างได้กรณีดังกล่าว จึงไม่ใช่เหตุสุดวิสัย จึงมีมติให้ยกเรื่องร้องทุกข์นี้ จึงมีประเด็นที่น่าพิจารณาว่าการหาได้ยากลำบากและมีราคาแพงเกินกว่าคู่สัญญาจะคาดหมายได้กรมอาชีวศึกษาจะชดใช้ค่าเสียหายให้แก่เอกชนคู่สัญญาได้หรือไม่

ในกรณีที่เกิดพฤติการณ์เปลี่ยนแปลงไปภายหลังจากการทำสัญญาทางปกครองไทยไม่ว่าจะเป็นการเปลี่ยนแปลงในทางข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายอันกระทบต่อการปฏิบัติตามสัญญาทางปกครอง ระบบกฎหมายของไทยยึดถือหลักสัญญาต้องเป็นสัญญาในระดับความเข้มข้นหรือในลักษณะที่เคร่งครัดมากน้อยเพียงใดและหากพฤติการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปนั้นกระทบต่อประโยชน์สาธารณะระบบกฎหมายของไทยมีการประสานความขัดแย้งระหว่างหลักสัญญาต้องเป็นสัญญากับหลักการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะอย่างไร หรืออาจกล่าวได้ว่า ระบบกฎหมายไทยยอมรับหลัก *clausula rebus sic stantibus* ในสัญญาทางปกครองหรือไม่ และหากยอมรับผลทางกฎหมายที่เกิดขึ้นจะเป็นเช่นไรคู่สัญญาในสัญญาทางปกครองมีสิทธิหน้าที่ที่จะปฏิบัติต่อกันต่อไปอย่างไร และหลักดังกล่าวได้รับการปรับใช้ในลักษณะที่ให้สิทธิพิเศษแก่คู่สัญญาฝ่ายปกครองมากน้อยเพียงใด<sup>6</sup>

ดังนั้นในการทำสัญญาคู่สัญญาฝ่ายเอกชนจึงใช้วิธีป้องกันและลดความเสี่ยงต่างๆ และใช้ข้อมูลต่าง ๆ ตลอดจนสภาพการณ์ที่ควรจะเป็นในอนาคตเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาในการตัดสินใจเข้าทำสัญญาบริการสาธารณะกับรัฐ โดยการกำหนดค่าตอบแทนที่สูงกว่าความเป็นจริง

<sup>6</sup> ปาร์วี พิธิฐเสนากุล. (2553). *หลัก clausula rebus sic stantibus ในสัญญาทางปกครอง*. หน้า 4-5.

แม้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุจะได้กำหนดให้มีการประมูลราคากันระหว่างผู้ที่ จะเข้าทำสัญญาฝ่ายเอกชนด้วยกัน ทำให้รัฐต้องสูญเสียงบประมาณแผ่นดินเกินความเป็นจริง แม้ฝ่ายปกครองโดยคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 22 สิงหาคม 2532 ตามหนังสือสำนักเลขาธิการ คณะรัฐมนตรี ที่ นร 0203/ว. 109 ลงวันที่ 24 สิงหาคม 2532 ที่ให้ใช้สัญญาแบบปรับราคาได้ (ค่า K)<sup>7</sup> เพื่อเป็นแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวหรือเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนของผู้รับจ้างที่เป็น เอกชน เพื่อสามารถที่จะประกอบการต่อไปได้ในช่วงที่เกิดภาวะวัสดุก่อสร้างขาดแคลนและขึ้น ราคาช่วยลดความเสี่ยงของคู่สัญญาเท่านั้น หากสัญญาทางปกครองใดไม่ได้นำสัญญาแบบปรับ ราคามาใช้ก็ไม่อาจบรรเทาความเดือดร้อนของผู้รับจ้างเอกชนที่เป็นคู่สัญญาได้ซึ่งไม่รวมถึง สัญญาสัมปทาน หรือสัญญาทางปกครองที่มีลักษณะอื่น และกรณีสัญญาแบบปรับราคาได้นี้ก็มีใช้ กรณีที่เกิดเหตุการณ์ที่ไม่อาจคาดหมายได้เพราะการปรับราคาให้แก่คู่สัญญาย่อมแสดงให้เห็นได้ว่า คู่สัญญาคาดหมายได้ถึงเหตุการณ์ในอนาคต

คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ คำพิพากษาศาลฎีกาหรือศาลปกครอง ไม่ได้มีการวินิจฉัยว่าเป็นเรื่องการเปลี่ยนแปลงไปซึ่งมูลเหตุในสัญญาหรือการปฏิบัติตามสัญญา และการชดใช้ค่าเสียหายกรณีเกิดเหตุที่ไม่อาจคาดหมายได้ แต่กลับวินิจฉัยว่าไม่เป็นพฤติการณ์ พันวิสัย ตามมาตรา 219 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งระบบกฎหมายบางประเทศได้มีการบัญญัติหลักกฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหารื่องนี้ไว้ เช่น ประมวลกฎหมายแพ่งและกฎหมายว่าด้วย วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

เมื่อเกิดเหตุการณ์ที่ไม่อาจคาดหมายได้หรือพฤติการณ์เปลี่ยนแปลงไปภายหลังจากการ ทำสัญญาทางปกครองไทยไม่ว่าจะเป็นการเปลี่ยนแปลงในทางข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายอัน กระทบต่อการปฏิบัติตามสัญญาทางปกครอง หากจะให้ผู้สัญญาฝ่ายเอกชนปฏิบัติตามสัญญาอย่าง เกร่งกรืด หรือไม่ได้รับการชดเชยค่าเสียหายย่อมไม่เป็นธรรมกับเขา กรณีเหตุอันมิอาจคาดหมายได้ ซึ่งเกิดจากการใช้เอกสิทธิ์ของฝ่ายปกครองตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 หรือตามกฎหมายเฉพาะในการแก้ไขหรือยกเลิกสัญญาโดยไม่ได้กำหนดวิธีการเยียวยา เอกชนคู่สัญญา หรือกรณีที่ศาลปกครองที่วินิจฉัยว่ากรณีเหตุอันมิอาจคาดหมายที่ทำให้การปฏิบัติ ตามสัญญาทางปกครองเป็นไปด้วยความยากลำบาก และเป็นภาระเกินสมควรเกินกว่าคู่สัญญาจะ

<sup>7</sup> มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 22 สิงหาคม 2532 เห็นชอบในหลักการที่จะให้นำสัญญาแบบปรับราคา ได้มาใช้กับสัญญาที่ลงนามหลังจากวันที่ 28 มิถุนายน 2531 ในการพิจารณาจ่ายเงินชดเชยค่างานก่อสร้างให้แก่ ผู้รับเหมาก่อสร้างของทางราชการ และนำสัญญาแบบปรับราคาได้มาใช้เป็นการถาวรและตั้งอนุกรรมการเพื่อ พิจารณากำหนดเงื่อนไข หลักเกณฑ์ ประเภทงานก่อสร้าง สูตรและวิธีคำนวณในการพิจารณาจ่ายเงินค่าชดเชย ให้ สอดคล้องกับวิกฤตการณ์และลักษณะงานก่อสร้าง.

คาดหมายได้ และไม่เป็นเหตุสุดวิสัยที่จะมีผลทำให้เอกชนคู่สัญญาไม่ต้องปฏิบัติตามสัญญา แต่จะต้องปฏิบัติตามสัญญาต่อไป จนถึงกับต้องล้มละลายหรือต้องเป็นผู้ที่งานย่อมมีผลกระทบต่อการจัดทำบริการสาธารณะโดยตรง และกรณีที่มีกฎหมายที่ออกโดยรัฐสภาภายหลังที่ได้ทำสัญญาทางปกครองไปแล้วมีผลทำให้ข้อตกลงในสัญญาขัดหรือแย้งต่อกฎหมายหรือมีข้อขัดข้องหรือเป็นภาระเกินสมควรกับคู่สัญญาฝ่ายเอกชน ศาลปกครองวินิจฉัยปัญหาว่าศาลไม่มีอำนาจในการแก้ไขสัญญา กรณีปัญหาที่เกิดขึ้นต่าง ๆ เหล่านี้ จึงมีประเด็นปัญหาว่าคู่สัญญาฝ่ายเอกชนจะขอให้ฝ่ายปกครองแก้ไขสัญญาเปลี่ยนแปลง ยกเลิกสัญญาหรือขอให้ชดใช้ค่าเสียหายได้หรือไม่ หรือฟ้องเป็นคดีต่อศาลปกครองเพื่อขอให้ฝ่ายปกครองแก้ไขสัญญาหรือขอให้ชดใช้ค่าเสียหายได้หรือไม่

วิทยานิพนธ์นี้ศึกษาถึงการยอมรับของระบบกฎหมายปกครองไทยหลักกฎหมายกรณีมูลเหตุในสัญญาและพฤติการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปหรือการปฏิบัติตามสัญญาและการชดใช้ค่าเสียหายกรณีเกิดเหตุที่ไม่อาจคาดหมายได้ในสัญญาทางปกครองและความเป็นไปได้ในการนำหลักกฎหมายดังกล่าวมาใช้ในระบบกฎหมายปกครองของต่างประเทศมาปรับใช้กับสัญญาทางปกครองของไทย ในกรณีที่มีปัญหาการเปลี่ยนแปลงไปซึ่งมูลเหตุในสัญญาทางปกครองหรือการปฏิบัติตามสัญญาและการชดใช้ค่าเสียหายกรณีเกิดเหตุที่ไม่อาจคาดหมายได้

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาถึงแนวคิดและหลักทฤษฎีการปฏิบัติตามสัญญาและการชดใช้ค่าเสียหายกรณีเกิดเหตุที่ไม่อาจคาดหมายได้ รวมทั้งผลที่เกิดขึ้นเมื่อพฤติการณ์นี้เป็นการเปลี่ยนแปลงไปซึ่งมูลเหตุในสัญญาในสัญญาทางปกครอง
2. เพื่อศึกษาถึงลักษณะของปัญหาการปฏิบัติตามสัญญาและการชดใช้ค่าเสียหายกรณีเกิดเหตุที่ไม่อาจคาดหมายได้ในสัญญาในระบบกฎหมายของต่างประเทศ
3. เพื่อศึกษาถึงการปฏิบัติตามสัญญาและการชดใช้ค่าเสียหายกรณีเกิดเหตุที่ไม่อาจคาดหมายได้ในสัญญาทางปกครองของไทย
4. เพื่อศึกษาความเป็นไปได้ในการนำหลักกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิบัติตามสัญญาและการชดใช้ค่าเสียหายกรณีเกิดเหตุที่ไม่อาจคาดหมายได้มาใช้กับระบบกฎหมายปกครองไทย

### 1.3 สมมติฐานของการศึกษา

สัญญาทางปกครองเป็นสัญญาที่มีวัตถุประสงค์เพื่อสนองความต้องการของประโยชน์สาธารณะ ซึ่งแตกต่างจากสัญญาทางแพ่งที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ของเอกชนคู่สัญญา เมื่อภายหลังทำสัญญาแล้วสถานการณ์มูลเหตุแห่งสัญญาเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญทำให้การชำระหนี้ต่อไปเป็นภาระเกินสมควรหรือเสียเปรียบแก่คู่สัญญาฝ่ายเอกชน และหากปฏิบัติตามสัญญาต่อไปจะเกิดความไม่เป็นธรรมกับคู่สัญญาฝ่ายเอกชน ดังนั้นเพื่อให้คู่สัญญาทั้งสองฝ่ายได้รับการปฏิบัติตามหลักสุจริตที่จะได้รับการปฏิบัติต่อตนเองอย่างเป็นธรรม จึงควรมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายหรือศาลปกครองสมควรวางหลักกฎหมายเพื่อให้เกิดความชัดเจนแน่นอนที่ให้ผู้สัญญาฝ่ายเอกชนมีสิทธิในการที่จะปฏิเสธไม่ต้องปฏิบัติตามสัญญาอย่างเคร่งครัดหรือปรับปรุงแก้ไขสัญญาหรือบอกเลิกสัญญาได้ หรือให้ได้รับค่าชดเชยความเสียหาย โดยนำหลักกฎหมายหรือวิธีการที่ใช้แก้ปัญหาในเรื่องดังกล่าวของต่างประเทศมาปรับใช้

### 1.4 ขอบเขตของการศึกษา

วิทยานิพนธ์นี้จะศึกษาถึงแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับหลักปัญหาการเปลี่ยนแปลงไปซึ่งมูลเหตุในสัญญา หรือการปฏิบัติตามสัญญาและการชดเชยค่าเสียหายกรณีเกิดเหตุที่ไม่อาจคาดหมายได้ จากนั้นจะศึกษาถึงหลักกฎหมายดังกล่าวในต่างประเทศในระบบกฎหมาย Civil Law ได้แก่ ประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และประเทศที่ใช้ระบบกฎหมาย Common Law ได้แก่ ประเทศอังกฤษและประเทศสหรัฐอเมริกา และศึกษาถึงลักษณะทางกฎหมายของปัญหาการเปลี่ยนแปลงไปซึ่งมูลเหตุในสัญญาในสัญญาทางปกครองไทย รวมถึงความเป็นไปได้ในการนำหลักกฎหมายดังกล่าวมาปรับใช้ในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวของสัญญาทางปกครองไทย

### 1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

ใช้วิธีวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) โดยค้นคว้ารวบรวมข้อมูลจากเอกสาร ตำรา วารสาร บทความ วิทยานิพนธ์ รายงานการวิจัยหรือสิ่งพิมพ์ต่างๆ ตลอดจนคำพิพากษา/คำสั่งของศาลปกครอง คำพิพากษาศาลฎีกา การตอบข้อหารือของสำนักงานอัยการสูงสุด รวมทั้งข้อมูลที่สืบค้นในอินเทอร์เน็ตและนำข้อมูลที่ได้มาทำการวิเคราะห์ ศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายไทย

## 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงแนวความคิดและหลักทฤษฎีของมูลเหตุในสัญญาและพฤติกรรมที่จะเป็นการเปลี่ยนแปลงไปซึ่งมูลเหตุในสัญญา หรือการปฏิบัติตามสัญญาและการชดใช้ค่าเสียหายกรณีเกิดเหตุที่ไม่อาจคาดหมายได้

2. ทำให้ทราบถึงในระบบกฎหมายหรือการปฏิบัติตามสัญญาทางปกครองและการชดใช้ค่าเสียหายกรณีเกิดเหตุที่ไม่อาจคาดหมายได้ของต่างประเทศ

3. ทำให้ทราบการแก้ไขปัญหาและความเป็นไปได้ในการนำหลักกฎหมายเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงไปซึ่งมูลเหตุหรือการปฏิบัติตามสัญญาและการชดใช้ค่าเสียหาย กรณีเกิดเหตุที่ไม่อาจคาดหมายได้มาใช้ในระบบกฎหมายปกครองไทย