

บทคัดย่อ

การศึกษาวินัยนิพนธ์เรื่องนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อมุ่งศึกษาถึงหลัก *clausula rebus sic stantibus* ในสัญญาทางปกครอง ซึ่งเป็นข้อยกเว้นของหลัก *pacta sunt servanda* หรือหลักสัญญาต้องเป็นสัญญา ในกรณีที่มีพฤติการณ์เปลี่ยนแปลงไปภายหลังการทำสัญญา โดยคู่สัญญาไม่อาจคาดหมายได้ล่วงหน้าในขณะที่ตกลงทำสัญญากัน และการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวได้ส่งผลกระทบต่อความยุติธรรมระหว่างคู่สัญญา หากบังคับให้มีการปฏิบัติตามสัญญาต่อไปอย่างเคร่งครัด ซึ่งในสัญญาทางปกครองมีประโยชน์สาธารณะเป็นฐานของสัญญา การเปลี่ยนแปลงไปของพฤติการณ์ภายหลังการทำสัญญาไม่ว่าจะเป็นการเปลี่ยนแปลงในทางข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมาย นอกจากจะไม่เป็นธรรมกับคู่สัญญาแล้วย่อมมีผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ในบางกรณีจึงอาจเกิดความขัดแย้งกันระหว่างผลผูกพันตามสัญญากับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ ซึ่งประโยชน์สาธารณะย่อมเรียกร้องให้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกสัญญา ในสัญญาทางปกครองจึงไม่อาจปฏิเสธการยอมรับหลัก *clausula rebus sic stantibus* ได้ โดยหลักดังกล่าวได้รับการปรับใช้ในสัญญาทางปกครองในลักษณะที่ให้สิทธิแก่คู่สัญญาฝ่ายปกครองเป็นพิเศษ เนื่องจากฝ่ายปกครองเป็นผู้คุ้มครองประโยชน์สาธารณะ

ในระบบกฎหมายเยอรมันหลัก *clausula rebus sic stantibus* ได้รับการบัญญัติไว้ในมาตรา 60 ของกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ค.ศ. 1976 (*VwVfG*) โดยบัญญัติให้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกสัญญาในกรณีที่มีพฤติการณ์เปลี่ยนแปลงไปภายหลังการทำสัญญา ส่วนในระบบกฎหมายของฝรั่งเศส หลัก *clausula rebus sic stantibus* ได้รับการยอมรับโดยปรากฏในรูปของหลักเอกสิทธิ์ของคู่สัญญาฝ่ายปกครองในการแก้ไขสัญญาหรือยกเลิกสัญญาฝ่ายเดียว ทฤษฎีเหตุอันไม่อาจคาดหมายได้ (*Théorie de l'imprévision*) และทฤษฎีการรับภาระซึ่งมิได้ระบุไว้ในสัญญา (*La Théorie des sujétions imprévues*) อันเป็นหลักกฎหมายที่สำคัญในระบบกฎหมายปกครองฝรั่งเศส

สำหรับประเทศไทยนั้น หลักกฎหมายเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองได้รับอิทธิพลจากระบบกฎหมายปกครองฝรั่งเศสค่อนข้างมาก โดยจะเห็นได้จากคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์และคำพิพากษาของศาลปกครอง ซึ่งจากการศึกษาพบว่า ในกรณีที่มีพฤติการณ์เปลี่ยนแปลงไปภายหลังการทำสัญญาโดยคู่สัญญาไม่อาจคาดหมายได้ ไม่กว่าจะเป็นการเปลี่ยนแปลงไปของข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมาย ในระบบกฎหมายไทย คู่สัญญาฝ่ายปกครองมีเอกสิทธิ์ในการแก้ไขสัญญาหรือยกเลิกสัญญาฝ่ายเดียวได้หากเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ

แต่ในกรณีที่มีพฤติการณ์เปลี่ยนแปลงไปและทำให้คู่สัญญาฝ่ายเอกชนได้รับภาระหนักเกินควรแก่การคาดหมาย และในกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงไปของบทกฎหมายซึ่งมีผลกระทบต่อสัญญาที่ทำไว้แต่เดิมนั้น คู่สัญญาไม่มีสิทธิฟ้องคดีเพื่อขอให้ศาลปกครองมีคำสั่งหรือคำพิพากษาให้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงสัญญาทางปกครอง โดยเหตุผลว่าศาลไม่อาจกำหนดค่าบังคับที่นอกเหนือหรือแตกต่างไปจากที่คู่สัญญาได้ตกลงกันไว้ในสัญญาได้ ทั้งนี้ ตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 การยอมรับหลัก *clausula rebus sic stantibus* ในกรณีดังกล่าวของระบบกฎหมายไทย ศาลปกครองจะไม่ออกคำสั่งให้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงสัญญาทางปกครองโดยตรง แต่จะมีคำสั่งให้มีการใช้เงินส่งมอบทรัพย์สิน กระทำการ หรืองดเว้นกระทำการเท่านั้น ในกรณีที่มีข้อพิพาทเกิดขึ้นในการปฏิบัติตามสัญญาภายหลังการมีพฤติการณ์เปลี่ยนแปลงไป

จากการพิจารณารายละเอียดในประเด็นต่าง ๆ ผู้เขียนได้เสนอแนวทางให้มีการบัญญัติหลักกฎหมายเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กรณีที่มีพฤติการณ์เปลี่ยนแปลงไปในภายหลังจากการทำสัญญา ซึ่งควรวางหลักเกณฑ์หรือแนวทางที่ชัดเจนเกี่ยวกับการแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกสัญญาทางปกครองในกรณีดังกล่าว เพื่อให้คู่สัญญาทั้งฝ่ายปกครองและฝ่ายเอกชนได้ทราบถึงสิทธิหน้าที่ของตนในการปฏิบัติตามสัญญาในกรณีที่มีพฤติการณ์เปลี่ยนแปลงไปภายหลังการทำสัญญา และเพื่อให้ศาลปกครองมีหลักเกณฑ์ในการวินิจฉัยคดีที่เป็นไปในแนวทางเดียวกัน ทั้งนี้ อาจบัญญัติไว้เป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง โดยเพิ่มเติมหมวดที่ว่าด้วยสัญญาทางปกครอง