

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

ในการตกลงทำสัญญากันนั้น สัญญาย่อมเกิดจากเจตนาที่ต้องตรงกันของผู้เสนอและผู้สนอง เจตนาของคู่สัญญาทั้งสองฝ่ายย่อมเป็นสิ่งสำคัญในการเกิดขึ้นของสัญญา และเป็นเหตุผลที่สัญญามีผลบังคับผูกพันให้คู่สัญญาปฏิบัติตาม อย่างไรก็ตาม หลักกฎหมายที่ว่าสัญญาจะเปลี่ยนแปลงแก้ไขหรือยกเลิกไม่ได้เว้นแต่คู่สัญญาจะตกลงกัน ซึ่งเป็นพื้นฐานสำคัญของการยอมรับเจตนาของบุคคลนั้น มีข้อยกเว้นในกรณีที่มีพฤติการณ์เปลี่ยนแปลงไปภายหลังจากการทำสัญญาซึ่งอยู่นอกเหนือความคาดหมายของคู่สัญญา อันก่อให้เกิดผลกระทบต่อความยุติธรรมระหว่างคู่สัญญาในการที่จะปฏิบัติตามสัญญากันต่อไป ซึ่งข้อยกเว้นดังกล่าวมีผลทำให้สัญญาเปลี่ยนแปลงไปจากที่คู่สัญญาได้ตกลงกันไว้ได้ หรืออาจกล่าวได้ว่า หลัก *pacta sunt servanda* ถูกยกเว้นโดยหลัก *clausula rebus sic stantibus* นั้นเอง โดยผลทางกฎหมายของหลัก *clausula rebus sic stantibus* คือการแก้ไขเปลี่ยนแปลงสัญญาหรือยกเลิกสัญญาในสัญญาทางแพ่ง หลักดังกล่าวได้รับการยอมรับด้วยเหตุผลของหลักสุจริต และได้มีการนำมาใช้โดยบัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษรในประมวลกฎหมายแพ่งของหลายประเทศ เช่น ประเทศเยอรมัน และประเทศอิตาลี เป็นต้น

ในส่วนของสัญญาทางปกครองในฐานะที่เป็นรูปแบบหนึ่งของการกระทำทางปกครอง นอกจากจะต้องอยู่ภายใต้หลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมายแล้วยังต้องอยู่ภายใต้หลักการพื้นฐานที่สำคัญสำหรับการกระทำทางปกครองอีกด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลักการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ เนื่องจากสัญญาทางปกครองเป็นเครื่องมือที่สำคัญรูปแบบหนึ่งที่ฝ่ายปกครองใช้เพื่อให้วัตถุประสงค์ในการดำเนินงานทางปกครองบรรลุผล โดยข้อความคิดว่าด้วยสัญญาทางปกครองได้เกิดขึ้นและพัฒนาจนแยกตัวออกมาเป็นเอกเทศจากสัญญาทางแพ่งเป็นระยะเวลาอันยาวนานแล้ว แต่อย่างไรก็ตาม เนื้อหาหรือโครงสร้างของข้อความคิดว่าด้วยสัญญาทางปกครองของระบบกฎหมายในแต่ละประเทศนั้นไม่ได้มีความเป็นเอกภาพหรือเป็นอย่างเดียวกัน โดยหากพิจารณาจากแนวความคิดในการเกิดขึ้นของสัญญาทางปกครองและลักษณะของสัญญาทางปกครองในระบบกฎหมายเยอรมันและระบบกฎหมายฝรั่งเศส ก็ จะเห็นความแตกต่างกันอย่างชัดเจน

โดยในระบบกฎหมายเยอรมัน สัญญาทางปกครองเกิดขึ้นบนพื้นฐานของความขัดแย้งทางความคิดที่ว่า สัญญาทางปกครองไม่อาจมีได้ในระบบกฎหมาย เนื่องจาก

มีความเห็นว่า สัญญาต้องมีพื้นฐานอยู่บนความเท่าเทียมกันของตัวการหรือผู้ทรงสิทธิ ตามกฎหมาย แต่กฎหมายมหาชนเป็นเรื่องที่รัฐมีอำนาจเหนือฝ่ายเอกชน ในขณะที่เอกชน เป็นเพียงผู้รับการกระทำเท่านั้น แต่เนื่องจากเหตุผลของความจำเป็นต้องใช้รูปแบบของการกระทำ ทางปกครองในลักษณะนี้ ในการดำเนินการในกรณีเฉพาะเรื่องเพื่อให้เกิดความยืดหยุ่นและ ความเป็นธรรม อันสนองตอบต่อภาระหน้าที่ของรัฐสมัยใหม่ให้บรรลุผล สัญญาทางปกครอง จึงเกิดขึ้นในระบบกฎหมายเยอรมัน แม้ในแง่ความสัมพันธ์ทั่วไปทางมหาชน ฝ่ายปกครอง จะมีฐานะที่เหนือกว่าเอกชนก็ตาม แต่เมื่อเข้าทำสัญญาแล้ว ระบบกฎหมายเยอรมันยังคงเน้น ความเท่าเทียมกันของคู่สัญญา โดยคู่สัญญาฝ่ายปกครองจะได้รับสิทธิพิเศษ เช่น การแก้ไข เปลี่ยนแปลงสัญญาหรือเลิกสัญญาฝ่ายเดียวก็เฉพาะในกรณีที่จำเป็นและในเงื่อนไขที่เคร่งครัด จริงๆ เท่านั้น

ส่วนในระบบกฎหมายฝรั่งเศส ทฤษฎีที่เป็นหัวใจของกฎหมายปกครองคือ ทฤษฎีอำนาจมหาชน (Théorie de puissance publique) และที่มาของหลักสัญญาทางปกครอง ก็คือทฤษฎีบริการสาธารณะ (Théorie de service public) ซึ่งสัญญาทางปกครองของฝรั่งเศส มีลักษณะใกล้เคียงกับสัญญาทางแพ่งเฉพาะส่วนที่เกิดจากเจตนาร่วมกันของฝ่ายปกครองและ ฝ่ายเอกชน แต่ลักษณะอื่น ๆ รวมทั้งผลของสัญญาทางปกครองใช้หลักกฎหมายมหาชนที่ตั้งอยู่ บนทฤษฎีบริการสาธารณะ ความสัมพันธ์ของคู่สัญญาอยู่บนพื้นฐานของความไม่เท่าเทียมกัน โดยหลักต่าง ๆ ในสัญญาทางแพ่งซึ่งจะเป็นการขัดต่อประโยชน์สาธารณะ หรือจะทำให้ประโยชน์ สาธารณะขัดข้องจะไม่ถูกนำมาใช้ การใช้อำนาจมหาชนปรากฏในสัญญาทางปกครองของฝรั่งเศส ซึ่งเห็นได้ชัดเจนจากทฤษฎีเกี่ยวกับเกณฑ์ในการวินิจฉัยสัญญาทางปกครองว่า ต้องมีข้อความ ที่ไม่ค่อยพบในทางแพ่ง เพราะให้อำนาจพิเศษแก่ฝ่ายปกครอง (clauses exorbitantes) อันเป็น ทฤษฎีที่พัฒนาขึ้นก่อนทฤษฎีอื่นทั้งหมดและปรัชญาของหลักข้อนี้มีอยู่ว่า ในการดำเนินการ เพื่อประโยชน์สาธารณะนั้น ฝ่ายปกครองมีอำนาจมหาชนที่ให้สิทธิพิเศษแก่ฝ่ายปกครอง เว้นแต่ฝ่ายปกครองจะสละสิทธิพิเศษดังกล่าวโดยการทำสัญญาทางแพ่งกับเอกชน ซึ่งจะเห็นว่า อำนาจมหาชนได้รับการยอมรับว่ามีอยู่ในสัญญาทางปกครองของฝรั่งเศส ในระบบกฎหมาย ฝรั่งเศส สัญญาทางปกครองจึงอยู่บนพื้นฐานของความไม่เท่าเทียมกันและมีลักษณะที่ให้เอกสิทธิ์ แก่คู่สัญญาฝ่ายปกครองค่อนข้างมาก

ซึ่งจากความแตกต่างของแนวความคิดเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองดังกล่าว ส่งผลให้หลักกฎหมายเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองของทั้งสองประเทศมีความแตกต่างกันไปด้วย กล่าวโดยเฉพาะเรื่องการแก้ไขเปลี่ยนแปลงสัญญาทางปกครอง กรณีพฤติการณ์เปลี่ยนแปลงไป

ภายหลังการทำสัญญาซึ่งอยู่นอกเหนือความคาดหมายของคู่สัญญา ซึ่งในระบบกฎหมายเยอรมัน ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 60 (1) ของกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ค.ศ. 1976 (VwVfG) ซึ่งเป็นการยอมรับหลัก *clausula rebus sic stantibus* อย่างเป็นลายลักษณ์อักษรในลักษณะที่มีความเท่าเทียมกันของคู่สัญญาทั้งสองฝ่าย โดยคู่สัญญาฝ่ายที่ถูกผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงสามารถใช้สิทธิเรียกร้องให้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงสัญญาได้ ซึ่งการเรียกร้องดังกล่าวมุ่งประสงค์ให้คู่สัญญาอีกฝ่ายเข้ามามีส่วนร่วมในการปรับสัญญา และหากคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดไม่ตกลงยินยอมให้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลง คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งก็มีสิทธิฟ้องร้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งให้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงสัญญาได้ ซึ่งจะเห็นได้ว่า ทั้งคู่สัญญาฝ่ายรัฐและคู่สัญญาฝ่ายเอกชนมีสิทธิเรียกร้องในกรณีดังกล่าวที่เท่าเทียมกัน และการพยายามให้คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งมีส่วนร่วมในการปรับสัญญาก็เป็นการคงไว้ซึ่งหลัก *pacta sunt servanda* นั้นเอง แม้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะสามารถใช้สิทธิบอกเลิกสัญญาฝ่ายเดียวได้ตามมาตรา 60 (1) ประโยคที่ 2 แต่ก็อยู่บนเงื่อนไขของการรักษาไว้ซึ่งประโยชน์สาธารณะ และมีการตีความคำว่า “ผลเสียหายร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะ” อย่างแคบ เนื่องจากเอกสิทธิ์ดังกล่าวของฝ่ายปกครองขัดแย้งกับหลัก *pacta sunt servanda* ทั้งนี้ เพื่อให้การใช้สิทธิดังกล่าวเกิดขึ้นต่อเมื่อเป็นกรณีพิเศษซึ่งเกิดผลเสียหายร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะเท่านั้น และต้องมีการชดเชยความเสียหายให้แก่เอกชนคู่สัญญาเพื่อสร้างความสมดุลของประโยชน์สาธารณะและประโยชน์ของเอกชน

ส่วนในระบบกฎหมายของฝรั่งเศสซึ่งมองว่า เมื่อทำสัญญาทางปกครอง คู่สัญญาฝ่ายรัฐมิได้สูญสิ้นไปซึ่งอำนาจมหาชน แนวคิดดังกล่าวสะท้อนออกมาให้เห็นในหลักกฎหมายเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองที่สำคัญของระบบกฎหมายฝรั่งเศส คือ หลักเอกสิทธิ์ของคู่สัญญาฝ่ายปกครอง โดยหลักเอกสิทธิ์ของคู่สัญญาฝ่ายปกครองนั้น ระบบกฎหมายฝรั่งเศสมองว่า วัตถุประสงค์ของสัญญาทางปกครองคือประโยชน์มหาชน ฝ่ายปกครองจึงสงวนเอกสิทธิ์บางประการซึ่งเป็นเอกสิทธิ์ตามกฎหมายมหาชนไว้ แม้ในขณะทำสัญญา เอกสิทธิ์เหล่านี้ได้แก่ อำนาจในการแก้ไขสัญญาฝ่ายเดียวและอำนาจเลิกสัญญาฝ่ายเดียวในกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงไปของประโยชน์สาธารณะภายหลังการทำสัญญา ซึ่งจะเห็นได้ว่าระบบกฎหมายของฝรั่งเศสให้เอกสิทธิ์แก่คู่สัญญาฝ่ายรัฐค่อนข้างมาก โดยมีอำนาจแก้ไขหรือยกเลิกสัญญาฝ่ายเดียวได้ หากเพียงต้องการปรับปรุงบริการสาธารณะให้ทันสมัยเท่านั้น การกระทำของคู่สัญญาฝ่ายปกครองในกรณีนี้มีลักษณะที่คล้ายกับการกระทำทางปกครองฝ่ายเดียว แม้ว่าจะมีการทำสัญญาไปแล้วก็ตาม ซึ่งลักษณะดังกล่าวมีความแตกต่างกับระบบกฎหมายเยอรมัน ซึ่งอำนาจของคู่สัญญาฝ่ายรัฐจะหมดไปเมื่อเข้าทำสัญญา โดยเห็นว่าคู่สัญญาทั้งสองฝ่ายอยู่ใน

ฐานะที่เท่าเทียมกัน และสงวนสิทธิการใช้อำนาจไว้เพียงกรณีที่เกิดผลเสียหายร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะเท่านั้น อย่างไรก็ตาม เมื่อคู่สัญญาฝ่ายปกครองใช้สิทธิแก้ไขสัญญาแล้ว ฝ่ายปกครองต้องใช้ค่าทดแทนตามทฤษฎีเหตุอันเกิดจากการกระทำของฝ่ายปกครอง (Théorie du fait du prince) อันเป็นการชดเชยให้แก่คู่สัญญาฝ่ายเอกชน และนอกจากหลักเอกสิทธิ์ของคู่สัญญาฝ่ายปกครองดังกล่าวแล้ว ในระบบกฎหมายฝรั่งเศสยังปรากฏทฤษฎีเหตุอันมิอาจคาดหมายได้ (Théorie de l'imprévision) โดยหากมีกรณีที่เกิดเหตุการณ์เปลี่ยนแปลงไปภายหลังการทำสัญญา ซึ่งทำให้คู่สัญญาฝ่ายเอกชนต้องรับภาระหนักเกินกว่าที่จะคาดหมายได้ คู่สัญญาฝ่ายเอกชนจะหยุดการปฏิบัติตามสัญญาไม่ได้ เนื่องจากจะกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ แต่มีสิทธิได้รับค่าทดแทนจากคู่สัญญาฝ่ายรัฐ โดยเหตุอันมิอาจคาดหมายได้นี้เป็นเหตุภายนอกสัญญา และหากการปฏิบัติตามสัญญาของเอกชนต้องประสบข้อยุ่งยากเกี่ยวกับเนื้อหาของการปฏิบัติงาน ซึ่งคู่สัญญาไม่รู้หรือไม่อาจคาดถึงได้ในขณะทำสัญญา ก็มีผลให้เอกชนคู่สัญญามีสิทธิเรียกร้องค่าตอบแทน เพื่อการที่ต้องรับภาระซึ่งมิได้ระบุไว้ในสัญญาได้ (Les sujétions imprévues) ซึ่งจะเห็นได้ว่าระบบกฎหมายของทั้งสองประเทศดังกล่าวได้มีการสร้างหลักกฎหมายเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองเพื่อรองรับกรณีเหตุการณ์เปลี่ยนแปลงไปภายหลังจากการทำสัญญา ซึ่งกรณีไม่อาจคาดหมายได้ไว้อย่างชัดเจนและเป็นระบบ

ในระบบกฎหมายไทยนั้น แนวความคิดเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองได้รับอิทธิพลจากระบบกฎหมายปกครองฝรั่งเศสค่อนข้างมาก โดยจะเห็นได้จากแนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่ได้มีการนำหลักกฎหมายปกครองฝรั่งเศสในเรื่องสัญญาทางปกครองมาปรับใช้ เพื่อแก้ปัญหาการปฏิบัติงานของฝ่ายปกครอง เพื่อให้เกิดดุลยภาพระหว่างประโยชน์สาธารณะและประโยชน์ของเอกชน นอกจากนี้ การกำหนดค่านิยมความหมายของสัญญาทางปกครองก็มีลักษณะใกล้เคียงกับสัญญาทางปกครองของประเทศฝรั่งเศสซึ่งต้องมีคู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายหนึ่งเป็นฝ่ายปกครองหรือผู้กระทำการแทนรัฐ และมีวัตถุประสงค์ของสัญญาเกี่ยวข้องโดยตรงกับการบริการสาธารณะ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การกำหนดค่านิยมของสัญญาทางปกครองโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดตอนท้ายที่ว่า “...หรือเป็นสัญญาที่หน่วยงานทางปกครองหรือบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐตกลงให้คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งเข้าดำเนินการหรือเข้าร่วมดำเนินการบริการสาธารณะโดยตรง หรือเป็นสัญญาที่มีข้อกำหนดในสัญญาซึ่งมีลักษณะพิเศษที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐ ทั้งนี้เพื่อให้การใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินกิจการทางปกครองซึ่งก็คือการบริการสาธารณะบรรลุผล” ซึ่งเป็นการกำหนด

ความหมายอันมีลักษณะทั่วไปของสัญญาทางปกครองโดยการนำแนวความคิดมาจากสัญญาทางปกครองของฝรั่งเศสนั่นเอง

ในส่วนของหลักกฎหมายเกี่ยวกับการแก้ไขเปลี่ยนแปลงสัญญาทางปกครองกรณีที่มีพฤติการณ์เปลี่ยนแปลงไปภายหลังการทำสัญญานั้น ในระบบกฎหมายไทยยังไม่มีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนแน่นอนในเรื่องดังกล่าว โดยหากได้มีการกำหนดถึงเอกสิทธิ์ของฝ่ายปกครองไว้ในบทบัญญัติของกฎหมายหรือในข้อสัญญา ศาลก็จะยอมรับเอกสิทธิ์ดังกล่าวของคู่สัญญาฝ่ายปกครอง ซึ่งรูปแบบโดยทั่วไปของสัญญาระหว่างรัฐและเอกชนจะมีข้อกำหนดซึ่งให้เอกสิทธิ์แก่คู่สัญญาฝ่ายปกครองกำหนดไว้ และศาลก็จะวินิจฉัยคดีโดยมีฐานจากข้อสัญญาดังกล่าว อย่างไรก็ตาม ศาลปกครองของไทยมีแนวโน้มในการยอมรับเอกสิทธิ์ของคู่สัญญาฝ่ายปกครองในการแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกสัญญาฝ่ายเดียวแม้ไม่มีข้อกำหนดดังกล่าวไว้ในสัญญาก็ตาม โดยเห็นว่าอำนาจดังกล่าวของฝ่ายปกครองเป็นหลักกฎหมายปกครองทั่วไป นอกจากนี้ ในบางกรณีข้อกำหนดในสัญญาได้ให้อำนาจแก่คู่สัญญาฝ่ายรัฐในการแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกสัญญาฝ่ายเดียว โดยไม่ได้มีการระบุเงื่อนไขหรือขอบเขตของการใช้อำนาจไว้ และได้กำหนดไว้ว่าคู่สัญญาฝ่ายเอกชนไม่มีสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายใด ๆ ในกรณีนี้ ซึ่งโดยหลักแล้วการใช้อำนาจในลักษณะนี้ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะเท่านั้น จึงควรมีการกำหนดขอบเขตหรือมีข้อจำกัดของเอกสิทธิ์ดังกล่าวเพื่อให้ฝ่ายปกครองไม่อาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงสัญญาได้ตามอำเภอใจ เนื่องจากการใช้อำนาจเข้าไปแทรกแซงผลผูกพันตามสัญญา ซึ่งการใช้อำนาจดังกล่าวฝ่ายปกครองต้องให้เหตุผลได้และอยู่ภายใต้การตรวจสอบของศาลปกครองในฐานะที่สัญญาทางปกครองเป็นรูปแบบหนึ่งของการกระทำทางปกครอง รวมทั้งต้องมีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนในการชดเชยความเสียหายให้แก่คู่สัญญาฝ่ายเอกชน เนื่องจากประโยชน์ของเอกชนควรจะได้รับพิจารณาด้วยเช่นเดียวกับประโยชน์สาธารณะ

ในกรณีที่มีพฤติการณ์เปลี่ยนแปลงไปภายหลังทำสัญญาซึ่งคู่สัญญาไม่อาจคาดหมายได้ และทำให้เอกชนคู่สัญญาต้องรับภาระหนักเกินควรแก่การคาดหมายอันส่งผลกระทบต่อการใช้ปฏิบัติตามสัญญานั้น สิทธิเรียกร้องของคู่สัญญาฝ่ายเอกชนในกรณีนี้ของระบบกฎหมายไทยมีอยู่ค่อนข้างจะจำกัด โดยหากคู่สัญญาฝ่ายเอกชนนำคดีมาฟ้องต่อศาลเพื่อขอให้มีการแก้ไขสัญญาหรือยกเลิกสัญญาดังกล่าว ศาลปกครองจะไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาโดยเหตุว่าไม่อาจออกคำสั่งบังคับที่นอกเหนือหรือแตกต่างไปจากที่คู่สัญญาได้ตกลงกันไว้ในสัญญาได้ ซึ่งกรณีดังกล่าวอาจก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่คู่สัญญาฝ่ายเอกชนหากจะต้องรับภาระที่ไม่อาจคาดหมายได้และต้องปฏิบัติตามสัญญาต่อไป และในบางกรณีย่อมกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ

อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ อย่างไรก็ตาม คู่สัญญาฝ่ายเอกชนอาจนำคดีมาฟ้องต่อศาลเพื่อโต้แย้งการกระทำของคู่สัญญาฝ่ายปกครองซึ่งเกิดขึ้นในภายหลังได้ โดยอาจเป็นการฟ้องขอให้คู่สัญญาฝ่ายปกครองชดใช้เงิน ส่งมอบทรัพย์สิน กระทำการ หรืองดเว้นกระทำการได้ เนื่องจากเป็นคำบังคับที่ศาลกำหนดให้ได้ตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 จึงอาจกล่าวได้ว่า ศาลปกครองไม่ได้ยอมรับหลัก *clausula rebus sic stantibus* โดยให้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกสัญญาที่คู่สัญญาได้ทำไว้ต่อกันโดยตรง แต่ยอมรับบังคับไว้ในกรณีที่มิใช่ข้อพิพาทเกิดขึ้นจากการปฏิบัติตามสัญญาดังกล่าว ภายหลังการเปลี่ยนแปลงไปซึ่งพฤติการณ์ โดยอาจเยียวยาความเสียหายให้คู่สัญญาฝ่ายเอกชนเป็นตัวเงินเท่านั้น อันเป็นไปในลักษณะเดียวกับระบบกฎหมายปกครองของประเทศฝรั่งเศส ส่วนในกรณีที่คู่สัญญาฝ่ายเอกชนต้องรับภาระติดพันในการปฏิบัติตามสัญญา ซึ่งคู่กรณีไม่รู้และไม่อาจคาดถึงได้ในขณะเข้าทำสัญญานั้น กรณีดังกล่าวศาลปกครองจะวินิจฉัยให้คู่สัญญาได้รับค่าทดแทนหรือไม่ขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงเป็นกรณี ๆ ไป

ในกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงไปของข้อกำหนดภายหลังทำสัญญา และมีผลกระทบต่อเนื้อหาหรือวัตถุประสงค์แห่งสัญญา กรณีดังกล่าวหากคู่สัญญาตกลงกันให้แก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อสัญญาดังกล่าวให้สอดคล้องกับข้อกำหนดใหม่ คู่สัญญาก็ต้องปฏิบัติตามสัญญาที่ตกลงกันใหม่นั้นตามหลักสัญญาต้องเป็นสัญญา แต่หากคู่สัญญาตกลงกันไม่ได้ในการแก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อกำหนดในสัญญาให้สอดคล้องกับกฎหมายใหม่ และนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงสัญญาดังกล่าว ศาลปฏิเสธที่จะตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของข้อกำหนดในสัญญาดังกล่าว โดยเหตุผลว่าศาลไม่อาจกำหนดคำบังคับให้มีการแก้ไขสัญญาได้ตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แต่อย่างไรก็ตาม หากในการปฏิบัติตามสัญญาเดิมกันต่อไปนั้น คู่สัญญาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งปฏิบัติไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของกฎหมายใหม่ คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งอาจฟ้องโต้แย้งการกระทำดังกล่าว โดยอาจขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้คู่สัญญากระทำการหรืองดเว้นกระทำการบางอย่างเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายใหม่ได้ ส่วนผลของข้อกำหนดตามสัญญาเดิมนั้นยังไม่ปรากฏคำวินิจฉัยของศาลว่าข้อตกลงตามสัญญาดังกล่าวจะมีผลเป็นอย่างไรต่อไป ซึ่งจะเห็นได้ว่า ในกรณีที่มิใช่พฤติการณ์เปลี่ยนแปลงไปภายหลังการทำสัญญา ไม่ว่าจะเป็นการเปลี่ยนแปลงไปของข้อเท็จจริงหรือข้อกำหนด การยอมรับหลัก *clausula rebus sic stantibus* ในระบบกฎหมายไทย ศาลปกครองจะไม่ออกคำบังคับให้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงสัญญาทางปกครองโดยตรงตามคำขอของคู่สัญญา แต่จะมีคำบังคับให้มีการ

ขาดใช้เงิน กระทำการ หรืองดเว้นกระทำการเท่านั้นในกรณีที่มีข้อพิพาทเกิดขึ้นในการปฏิบัติตามสัญญาซึ่งพฤติการณ์มีการเปลี่ยนแปลงไปดังกล่าว

อนึ่ง สำหรับหลักกฎหมายเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองในระบบกฎหมายไทย ยังคงอยู่ในระหว่างการพัฒนาโดยศาลปกครอง ซึ่งในปัจจุบันหลักกฎหมายปกครองในระบบกฎหมายไทยยังมิได้มีรากฐานที่มั่นคง การค่อย ๆ พัฒนาหลักกฎหมายเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองโดยการวางแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองเป็นรายคดีไป อาจทำให้การพัฒนาหลักกฎหมายเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองของไทยเป็นไปอย่างเชื่องช้าเกินไป ซึ่งหลักกฎหมายเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองในระบบกฎหมายของต่างประเทศได้รับการพัฒนาจนเป็นระบบมากแล้ว การที่ระบบกฎหมายไทยจะรับอิทธิพลของระบบกฎหมายในต่างประเทศมาใช้อย่างไรทิศทางย่อมจะก่อให้เกิดผลเสียต่อระบบกฎหมายไทย นอกจากนี้ นักกฎหมายส่วนใหญ่ของไทย มีความคุ้นเคยกับระบบประมวลกฎหมาย เนื่องจากหลักกฎหมายแพ่งและหลักกฎหมายอาญา ได้รับการบัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษร จึงควรมีการศึกษาวិเคราะห์และรวบรวมหลักกฎหมายเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองที่ปรากฏในระบบกฎหมายต่างประเทศและจากแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองไทยเพื่อหาแนวทางที่เหมาะสมมาบัญญัติไว้เป็นหลักกฎหมายเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กรณีที่มีพฤติการณ์เปลี่ยนแปลงไปในภายหลังจากการทำสัญญานี้ เป็นสิ่งที่ต้องเกิดขึ้นอย่างแน่นอนในทุก ๆ ระบบกฎหมาย ไม่เว้นแม้แต่ในระบบกฎหมายไทย จึงควรมีหลักเกณฑ์หรือแนวทางที่ชัดเจนเกี่ยวกับการแก้ไขเปลี่ยนแปลงสัญญาทางปกครองในกรณีดังกล่าว เพื่อให้คู่สัญญาทั้งฝ่ายรัฐและฝ่ายเอกชนได้ทราบถึงสิทธิและหน้าที่ของตนในการปฏิบัติตามสัญญาในกรณีที่มีพฤติการณ์เปลี่ยนแปลงไปในภายหลังจากการทำสัญญา และเพื่อให้ศาลปกครองมีหลักเกณฑ์ในการวินิจฉัยคดีที่เป็นไปในแนวทางเดียวกัน ทั้งนี้ อาจบัญญัติไว้เป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง โดยมีหมวดที่ว่าด้วยสัญญาทางปกครอง เช่นเดียวกับที่ปรากฏในระบบกฎหมายปกครองของประเทศเยอรมัน