

บทที่ 6

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

6.1 บทสรุป

แนวคิดในเรื่องหลักสุจริตมีมานานนับตั้งแต่การเกิดและรวมตัวกันเป็นสังคมมนุษย์ เป็นแนวคิดที่เกิดขึ้นจากการยอมรับว่าต้องมีกฎเกณฑ์เพื่อให้สังคมดำรงอยู่ได้ คำว่า “สุจริต” เป็นคำที่ตรงกับภาษาละตินว่า bona fides แปลว่า ความซื่อสัตย์ตรงกับภาษาเยอรมันว่า Treu und Glauben แปลว่า ความซื่อสัตย์และความไว้วางใจ (คำว่า Treu แปลว่า ความซื่อสัตย์ ความไว้วางใจ ความน่าเชื่อถือ คำว่า Glauben แปลว่า เชื่อในความไว้วางใจ) และตรงกับภาษาอังกฤษว่า good faith นอกจากนี้ยังเป็นคำที่มีความกว้างและยากที่จะกำหนดหลักเกณฑ์ที่แน่นอนลงไปให้ชัดเจน หลักสุจริตตามกฎหมายไทยปรากฏอยู่ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 5 ที่บัญญัติว่า ในการใช้สิทธิแห่งตนก็ดี ในการชำระหนี้ก็ดี บุคคลทุกคนต้องกระทำการโดยสุจริต ปรากฏในประมวลกฎหมายแพ่งเยอรมัน มาตรา 242 ซึ่งมีสาระสำคัญโดยกำหนดหน้าที่ของลูกหนี้เอาไว้ว่า ลูกหนี้มีหน้าที่ต้องปฏิบัติการชำระหนี้ด้วยความสุจริต โดยต้องคำนึงถึงปกติประเพณีด้วย

เนื่องจากหลักสุจริตมีลักษณะที่เป็นนามธรรม การนำหลักสุจริตมาปรับใช้ให้เป็นรูปธรรม จำต้องศึกษาถึงบทบาทหน้าที่ของหลักสุจริตที่มีการคลี่คลายออกมาในทางรูปธรรมแล้ว โดยหลักสุจริตมีบทบาทหน้าที่ คือ

1. หน้าที่ในการเสริมเนื้อหาหรืออุดช่องว่างให้มีเนื้อหาสมบูรณ์ขึ้น โดยจะกำหนดหน้าที่ข้างเคียงหรือเพิ่มเติม ซึ่งคู่สัญญามีหน้าที่ต้องปฏิบัติแม้จะมีได้กำหนดไว้ในสัญญาก็ตาม ซึ่งหน้าที่ข้างเคียงหรือเพิ่มเติมแยกย่อยออกไปได้หลายกรณี ได้แก่ หน้าที่ที่จะต้องซื่อสัตย์ หน้าที่ใช้ความระมัดระวังแก่ชีวิตร่างกายหรือทรัพย์สินของคู่สัญญาอีกฝ่าย หน้าที่ให้ความร่วมมือช่วยเหลือซึ่งกันและกัน หน้าที่แนะนำ เปิดเผย หรือแจ้งเตือนข้อมูลหรือข้อเท็จจริงที่สำคัญให้อีกฝ่ายทราบ

2. หน้าที่ในการแก้ไขเนื้อหาในสัญญาตามพฤติการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป

3. หน้าที่ในการควบคุมหรือจำกัดการใช้สิทธิโดยไม่สุจริต เป็นการใช้หลักสุจริตในฐานะที่เป็นเครื่องกีดกันมิให้อ้างสิทธิในทางที่ผิด อาจมีได้หลายกรณี เช่น ห้ามใช้สิทธิตามอำเภอใจ โดยปราศจากเหตุผลที่จะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย ห้ามใช้สิทธิไปในทางที่จะเสียหายแก่ผู้อื่น ห้ามใช้สิทธิกระทำการไปในทางฝ่าฝืนความเชื่อถืออันเกิดจากพฤติกรรมก่อนๆ ของตน

4. หน้าที่ในการตีความเจตนา หลักสุจริตจะเข้ามามีบทบาทในการตีความสัญญาที่ครอบคลุมเพื่อค้นหาเจตนาของบุคคล กล่าวคือ เมื่อไม่อาจค้นหาเจตนาาร่วมกันของคู่สัญญาที่แท้จริงได้ ไม่ว่าจะเพราะไม่อาจพิสูจน์เจตนาที่แท้จริงได้ หรือคู่สัญญาเข้าใจความหมายของข้อตกลงต่างกัน ก็จำเป็นต้องถือเอาตามความเข้าใจของวิญญูชนมาเป็นเกณฑ์ในการค้นหาเจตนาของคู่สัญญา

สัญญาทางปกครองมีหัวใจหลักที่สำคัญ คือ การจัดทำบริการสาธารณะ ความสัมพันธ์ของคู่สัญญาตั้งอยู่บนพื้นฐานของความไม่เท่าเทียมกัน มีการให้อำนาจพิเศษแก่ฝ่ายปกครองในการดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะ รวมถึงมีลักษณะพิเศษที่ให้เอกสิทธิ์แก่คู่สัญญาฝ่ายปกครอง ดังนั้น หากสัญญาใดเป็นสัญญาที่หน่วยงานทางปกครองหรือบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐมุ่งผูกพันตนกับคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งด้วยใจสมัครบนพื้นฐานแห่งความเสมอภาค และมีได้มีลักษณะเช่นที่กล่าวมาแล้วข้างต้น สัญญานั้นย่อมเป็นสัญญาทางแพ่ง

ศาลปกครองได้มีการนำเอาหลักสุจริตมาปรับใช้ในการวินิจฉัยกับคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 หลายคดี ดังนี้

1. การนำหลักสุจริตมาปรับใช้กับกรณีที่มีข้อเท็จจริงได้เปลี่ยนแปลงไปภายหลังจากทำสัญญาทำให้คู่สัญญาฝ่ายเอกชนต้องรับภาระหนักเกินสมควร ซึ่งคู่สัญญาฝ่ายปกครองไม่ดำเนินการใช้เอกสิทธิ์เพื่อแก้ไขสัญญาให้เข้ากับข้อเท็จจริงที่ได้เปลี่ยนแปลงไป และศาลวินิจฉัยว่าการไม่ดำเนินการดังกล่าวเป็นการใช้สิทธิโดยไม่สุจริต

2. การนำหลักสุจริตมาปรับใช้กับการวินิจฉัยกรณีการใช้เอกสิทธิ์ของคู่สัญญาฝ่ายรัฐในการแก้ไขเพิ่มเติมข้อสัญญา

3. การนำหลักสุจริตมาปรับใช้กับการวินิจฉัยกรณีการใช้เอกสิทธิ์ของคู่สัญญาฝ่ายรัฐในการบอกเลิกสัญญาโดยไม่สุจริต

4. การนำหลักสุจริตมาปรับใช้กับการวินิจฉัยคดีเกี่ยวกับการเรียกค่าปรับจากการก่อสร้างล่าช้า

4.1 กรณีที่ศาลปกครองสูงสุดนำหลักสุจริตมาปรับใช้อย่างชัดเจน ตามมาตรา 5 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

4.2 กรณีที่ในคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดเพียงแต่สะท้อนให้เห็นว่าศาลนำหลักสุจริตมาปรับใช้แต่ไม่ได้อ้างถึงหลักสุจริตอย่างชัดเจน ตามมาตรา 5 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่กำหนดให้การใช้สิทธินั้นจะต้องกระทำการสุจริต

5. การนำหลักสุจริตมาปรับใช้ในการตีความเจตนาและตีความสัญญา

จากการศึกษาผู้ศึกษาพบว่าปัญหาของการนำหลักสุจริตมาปรับใช้ในการวินิจฉัยคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองแยกเป็นปัญหาได้ดังนี้

6.1.1 ปัญหาการนำหลักสุจริตมาใช้กรณีการใช้เอกสิทธิ์ของคู่สัญญาฝ่ายรัฐ

(1) บทบาทหน้าที่ของหลักสุจริตกับการควบคุมการใช้อำนาจเอกสิทธิ์ของคู่สัญญาฝ่ายรัฐ

มีปัญหว่าหลักสุจริตซึ่งเป็นหลักกฎหมายทั่วไปจะเข้ามามีบทบาทในการควบคุมการใช้อำนาจพิเศษที่เรียกว่าเอกสิทธิ์ของฝ่ายรัฐให้อยู่ในขอบเขตของความชอบด้วยกฎหมายได้หรือไม่ เนื่องจากหลักสุจริตมีความเป็นนามธรรมสูง หลักสุจริตจึงมิได้ถูกนำมาอ้างอิงหรือนำมาปรับใช้โดยให้ปรากฏเป็นรูปธรรมเช่นไรนัก แต่อาจปรากฏให้เห็นในลักษณะที่เป็นเพียงหลักการของหลักสุจริตเท่านั้น จึงทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติระหว่างคู่สัญญาที่อาจใช้อำนาจดังกล่าวตามอำเภอใจได้ ซึ่งหากคู่สัญญาฝ่ายปกครองสามารถเข้าใจหลักการ บทบาทหน้าที่ของหลักสุจริตอย่างชัดเจนและเป็นรูปธรรมแล้ว ก็จะสามารถนำหลักสุจริตมาปรับใช้เพื่อควบคุมการใช้อำนาจเอกสิทธิ์ของตนได้ ซึ่งจะทำให้การใช้อำนาจดังกล่าวเป็นไปด้วยความระมัดระวังเพื่อมิให้ไปขัดกับหลักการของหลักสุจริต และปัญหาข้อพิพาทในสัญญาทางปกครองก็จะไม่เกิดขึ้น รวมถึงการระงับข้อพิพาทในสัญญาทางปกครองจะเป็นไปด้วยความถูกต้องและเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย

(2) ผลของการนำหลักสุจริตมาใช้กับการใช้อำนาจเอกสิทธิ์ของคู่สัญญาฝ่ายรัฐในกรณียกเลิกสัญญาทางปกครอง

แม้หลักการบริการสาธารณะจะมีความสำคัญ ซึ่งจะต้องคำนึงถึงความต่อเนื่อง และเพื่อประโยชน์ของส่วนรวม แต่หากมีการตรวจสอบพบว่าสัญญาทางปกครองที่ทำขึ้นเพื่อประโยชน์ส่วนรมนั้นเกิดขึ้นจากความไม่สุจริต โดยมีพฤติการณ์อย่างร้ายแรงแล้ว หลักสุจริตสามารถเข้ามามีบทบาทในการควบคุม ประเมินเหตุผล หรือความจำเป็นในการยกเลิกสัญญาทางปกครองที่ไม่สุจริตนั้นได้ แต่ทั้งนี้ ควรชี้แจงน้ำหนักของความสำคัญระหว่างหลักการบริการสาธารณะกับหลักสุจริตว่าหลักการใดจะมีความสำคัญมากกว่ากัน

6.1.2 ปัญหาความเป็นนามธรรม ขอบเขตความหมายที่กว้างและไม่ชัดเจนของหลักสุจริตกับการนำมาใช้วินิจฉัยคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

ปัญหาดังกล่าวผู้ศึกษาพบว่า ในบางคดีศาลปกครองสูงสุดมีการนำหลักสุจริตมาปรับใช้ในการวินิจฉัยอย่างชัดเจน แต่บางคดีกลับไม่ได้นำมาปรับใช้ แม้ว่าข้อเท็จจริงในคดีจะมีลักษณะที่ใกล้เคียงกันก็ตาม หรือบางคดีหลักสุจริตอาจเข้ามามีบทบาทนำมาปรับใช้เพื่อวินิจฉัยคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองของศาลปกครองได้ ซึ่งปัญหาความไม่ชัดเจนและเป็นนามธรรมของ

หลักสุจริตส่งผลให้การใช้ดุลพินิจในการนำหลักการเกี่ยวกับหลักสุจริตปรับใช้ในการวินิจฉัยคดีของศาลปกครองมีความแตกต่างกันทั้งที่ข้อเท็จจริงในคดีมีลักษณะที่ใกล้เคียงและไม่ต่างกันมากนัก ซึ่งความแตกต่างนั้นก็คือการกล่าวอ้างหลักสุจริตในฐานะข้อกฎหมายที่ต่างกันนั่นเอง นอกจากนี้ยังมีปัญหาของการมิได้นำหลักสุจริตมาปรับใช้อย่างชัดเจนหรือสะท้อนให้เห็นว่าได้นำหลักการในเรื่องหลักสุจริตมาปรับใช้ในการวินิจฉัยคดีทั้งที่ข้อเท็จจริงในคดีจะมีลักษณะเหมือนกันก็ตาม ความเป็นนามธรรมของหลักสุจริตทำให้การนำหลักสุจริตมาปรับใช้กับคดีนั้นขึ้นอยู่กับดุลพินิจของศาลที่จะเลือกว่าจะนำมาปรับใช้ให้ปรากฏออกมาชัดเจนเป็นรูปธรรมหรือไม่ อย่างไร นั่นเอง ซึ่งปัญหาความเป็นนามธรรมของหลักสุจริตกับการนำมาปรับใช้วินิจฉัยคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองจะปรากฏในคดีเกี่ยวกับการเรียกค่าปรับจากการก่อสร้างล่าช้า และคดีประเภทการใช้เอกสิทธิ์ของคู่สัญญาฝ่ายรัฐในการแก้ไขเพิ่มเติมข้อสัญญา

6.1.3 ปัญหาการนำหลักสุจริตมาใช้ตีความสัญญาทางปกครอง

หลักสุจริตสามารถเข้ามามีบทบาทในการตีความสัญญาทางปกครองเพื่อเสริมเนื้อหาหรืออุดช่องว่างของสัญญาให้มีเนื้อหาสมบูรณ์ยิ่งขึ้น เพื่อแก้ไขหรือเพื่อตีความสัญญาทางปกครอง โดยให้ทราบถึงเจตนารมณ์ที่แท้จริงของคู่สัญญา เพื่อขจัดปัญหาในการปฏิบัติตามสัญญาให้ถูกต้องต่อไปได้ ซึ่งพบปัญหาในเรื่องการขาดความรู้ความเข้าใจในหลักการของหลักสุจริตอย่างถ่องแท้ทั้งในการปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐที่ต้องมีการเข้าทำสัญญาทางปกครองกับคู่สัญญาฝ่ายเอกชน รวมถึงคู่สัญญาฝ่ายเอกชนเองด้วย

6.2 ข้อเสนอแนะ

6.2.1 แนวทางการแก้ไขเกี่ยวกับการนำหลักสุจริตมาใช้กรณีการใช้เอกสิทธิ์ของคู่สัญญาฝ่ายรัฐ

(1) บทบาทหน้าที่ของหลักสุจริตกับการควบคุมการใช้อำนาจเอกสิทธิ์ของรัฐ

เนื่องจากการใช้อำนาจพิเศษหรือเอกสิทธิ์ของฝ่ายรัฐ ไม่ว่าจะเป็นการควบคุมให้มีการปฏิบัติตามสัญญา การแก้ไขเพิ่มเติมสัญญา และการยกเลิกสัญญา ยังไม่ปรากฏหลักเกณฑ์หรือบทบัญญัติในกฎหมายใดที่แน่นอนในการใช้อำนาจดังกล่าว เป็นเพียงการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ โดยมีหลักเกณฑ์ในเรื่องขอบเขตการใช้อำนาจเพื่อประโยชน์สาธารณะเท่านั้น จึงย่อมทำให้เกิดปัญหาในการใช้เอกสิทธิ์ของฝ่ายรัฐในเรื่องขั้นตอนหรือกระบวนการใช้อำนาจ รวมถึงขอบเขตการใช้อำนาจว่าควรมีขั้นตอนหรือขอบเขตเช่นไร ดังนั้น เพื่อเป็นการควบคุมการใช้อำนาจให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย ผู้ศึกษาจึงเห็นควรเสนอแนะให้มีการกำหนดขั้นตอนหรือกระบวนการใช้อำนาจเอกสิทธิ์ รวมถึงขอบเขตของการใช้อำนาจเอกสิทธิ์ให้ปรากฏเป็นรูปธรรมอย่างชัดเจน และนำเอาบทบาทหน้าที่ของหลักสุจริตเข้ามาควบคุมการใช้อำนาจเช่นว่านั้น โดยอาจจะทำในรูปแบบ

ให้ปรากฏเป็นลายลักษณ์อักษรที่ชัดเจน เพื่อป้องกันมิให้การใช้อำนาจดังกล่าวเป็นไปตามอำเภอใจ และเมื่อเรามีการกำหนดขั้นตอนหรือกระบวนการใช้อำนาจเอกสิทธิ์ รวมถึงขอบเขตของการใช้อำนาจเอกสิทธิ์อย่างเป็นรูปธรรมแล้ว จะทำให้สามารถควบคุมหรือตรวจสอบการใช้อำนาจเช่นนั้น ได้อีกด้วย ซึ่งผลของการทำให้ปรากฏเป็นรูปธรรมโดยนำเอาบทบาทหน้าที่ของหลักสุจริตมาควบคุมการใช้อำนาจอย่างชัดเจนให้ปรากฏเป็นลายลักษณ์อักษร จะทำให้สามารถแก้ไขข้อพิพาทหรือข้อขัดแย้งที่เกิดขึ้นระหว่างคู่สัญญาทางปกครองได้ และจะทำให้ฝ่ายรัฐใช้อำนาจดังกล่าวด้วยความระมัดระวัง และเมื่อฝ่ายรัฐใช้อำนาจดังกล่าวไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดอย่างชัดเจน ย่อมเป็นเครื่องยืนยันถึงการใช้อำนาจว่าจะกระทำไปโดยชอบด้วยกฎหมายอย่างแน่นอน เนื่องจากมีหลักเกณฑ์กำหนดไว้อย่างชัดเจน และสามารถตรวจสอบการใช้อำนาจได้นั่นเอง

(2) ผลของการนำหลักสุจริตมาใช้กับการใช้อำนาจเอกสิทธิ์ของคู่สัญญาฝ่ายรัฐในกรณียกเลิกสัญญาทางปกครอง

ปัญหาที่เกิดขึ้นในผลของการนำหลักสุจริตมาใช้ในการยกเลิกสัญญา ผู้ศึกษาเห็นว่า เป็นปัญหาของการซึ่งนำหน้าระหว่างหลักการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ส่วนรวม ซึ่งเป็นหัวใจหลักของกฎหมายมหาชนกับหลักความสุจริต ว่าหลักการใดจะมีความสำคัญกว่ากัน ผู้ศึกษามีความเห็นว่าการยกเลิกสัญญาทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย นอกจากจะคำนึงถึงหลักการบริการสาธารณะแล้ว จะต้องคำนึงถึงความสุจริตของคู่สัญญาทั้งสองฝ่ายประกอบกันด้วย ซึ่งหากเกิดจากพฤติการณ์ที่ร้ายแรงของคู่สัญญาในการร่วมกันกระทำความผิดในการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐเพื่อประโยชน์โดยไม่ชอบ ดังตัวอย่างคำพิพากษาศาลปกครองระยอง คดีหมายเลขดำที่ 80/2556 และคดีหมายเลขคำที่ 91/2556 หลักสุจริตก็จะเข้ามามีบทบาทในการเข้าไปยกเลิกสัญญาที่ขัดกับหลักสุจริตได้ แต่อย่างไรก็ดี ผู้ศึกษามีข้อเสนอว่า ในการบอกเลิกสัญญาทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนอกจากจะต้องคำนึงหลักบริการสาธารณะแล้วจะต้องคำนึงถึงหลักความสุจริตด้วย โดยต้องดูเป็นกรณีๆ ไป ว่ากรณีใดควรจะให้มีความสำคัญกับหลักบริการสาธารณะ กรณีใดควรให้ความสำคัญกับหลักสุจริต เป็นต้น ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับการใช้ดุลพินิจในการซึ่งนำหน้าความสำคัญระหว่างทั้งสองหลักดังกล่าวของหน่วยงานผู้มีอำนาจในการยกเลิกสัญญา

ส่วนสิทธิและหน้าที่ของคู่สัญญาที่เกิดขึ้นหลังจากที่มีการบอกเลิกสัญญาที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเนื่องจากขัดกับหลักสุจริตและมีผลทำให้คู่สัญญาทั้งสองฝ่ายต้องกลับคืนสู่ฐานะเดิม และหากมีค่าเสียหายเกิดขึ้นจากการยกเลิกสัญญานี้จะต้องมีการชดเชยค่าเสียหาย ตามมาตรา 391 วรรคสาม แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ นั้น กรณีดังกล่าว ผู้ศึกษาเห็นควรเสนอว่า แม้จะมีการชดเชยค่าเสียหายเมื่อคู่สัญญากลับคืนสู่ฐานะเดิม ตามมาตรา 391 วรรคสาม แห่งประมวลกฎหมายดังกล่าวแล้ว แต่เนื่องจากเป็นกรณีที่มีการยกเลิกสัญญาเกิดจากการกระทำของคู่สัญญาที่ขัดกับหลัก

สุจริต ดังนั้น หน่วยงานที่เกี่ยวข้องหรือหน่วยงานของรัฐนั้นชอบที่จะเรียกร้องเอาค่าเสียหายจากคู่สัญญาที่ไม่สุจริตและทำให้ต้องยกเลิกสัญญานี้ได้ หรือหน่วยงานของรัฐที่จะต้องเสียหายนอกจากจะมีมาตรการลงโทษทางอาญาแก่คู่สัญญาฝ่ายเอกชนผู้ที่ไม่สุจริตนั้นแล้ว หน่วยงานของรัฐควรขึ้นบัญชีรายชื่อผู้ประกอบการฝ่ายเอกชนผู้ที่มีให้เข้าร่วมเสนอราคากับหน่วยงานของรัฐอีกด้วย เหตุผลที่ว่ามิพหุติการณที่่เป็นไปโดยไม่สุจริต นอกจากนี้ ผู้ศึกษาเห็นควรเสนอแนะให้มีการบัญญัติในเรื่องเกี่ยวกับขั้นตอนการทำสัญญาทางปกครอง รวมถึงบัญญัติถึงผลของการไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนดังกล่าวโดยในบทบัญญัตินี้ให้กล่าวถึงบทบาทหน้าที่ของหลักสุจริตอย่างชัดเจนและเป็นรูปธรรมด้วย

6.2.2 แนวทางการแก้ไขเกี่ยวกับความเป็นนามธรรม ขอบเขตความหมายที่กว้างและไม่ชัดเจนของหลักสุจริตกับการนำมาใช้วินิจฉัยคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

จากการศึกษาถึงปัญหาความเป็นนามธรรม ไม่ชัดเจนของหลักสุจริต เห็นว่า ในการวินิจฉัยคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองควรสร้างบรรทัดฐานที่เป็นรูปธรรมของหลักสุจริตในเรื่องเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ของหลักสุจริต เพื่อเป็นแนวทางให้องค์กรต่างๆ ใช้ศึกษาเพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติ เพื่อเื้อระงับปัญหาข้อพิพาทจากสัญญาทางปกครองที่เกิดขึ้นเมื่อฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ปฏิบัติตามสัญญาหรือกระทำการใดๆ ที่ขัดกับหลักสุจริต นอกจากนี้ เห็นควรเป็นกรณีศึกษาเพื่อให้ศาลได้วางหลักเป็นบรรทัดฐานในการวินิจฉัยคดีหากต้องมีการนำหลักสุจริตมาปรับใช้เพื่อให้คดีมีบรรทัดฐานเป็นไปในแนวทางเดียวกัน ทั้งยังช่วยในการนำหลักสุจริตที่มีความไม่ชัดเจน หรือมีขอบเขตที่กว้างให้ปรากฏเป็นรูปธรรมและชัดเจนยิ่งขึ้น โดยผ่านในรูปแบบของคำพิพากษา นอกจากนี้เห็นควรให้มีการรวบรวมแนวคิด บทบาทหน้าที่ของหลักสุจริต ตัวอย่างคำพิพากษาที่ปรากฏว่ามีการนำหลักสุจริตมาใช้ให้เป็นรูปธรรมโดยสำนักงานศาลปกครอง พร้อมเผยแพร่ไปยังหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการทำสัญญาทางปกครอง เพื่อที่หน่วยงานนั้นจะได้นำไปใช้เป็นแนวทางปฏิบัติในการเข้าทำสัญญาทางปกครองต่อไป และหากหน่วยงานของรัฐได้เข้าใจบทบาทหน้าที่ของหลักสุจริตที่ได้รับจากการเผยแพร่แล้วจะช่วยทำให้การระงับปัญหาที่เกิดขึ้นจากข้อพิพาทในสัญญาทางปกครองเป็นไปอย่างเป็นธรรมแก่คู่สัญญาและไม่ขัดกับหลักสุจริต

6.2.3 แนวทางการแก้ไขเกี่ยวกับการนำหลักสุจริตมาใช้ตีความสัญญาทางปกครอง

เมื่อเกิดกรณีมีปัญหาที่จะต้องตีความสัญญาทางปกครองเมื่อมีข้อพิพาทในสัญญาทางปกครองเกิดขึ้นระหว่างคู่สัญญาและอาจจำเป็นต้องใช้หลักสุจริตมาใช้ตีความสัญญาเพื่อระงับข้อพิพาทในสัญญาทางปกครองนั้น ผู้ศึกษาเห็นควรที่จะส่งเสริมให้สถาบันบันการศึกษามหาวิทยาลัยหรือองค์กรต่างๆ ที่เกี่ยวข้องทางด้านการศึกษาวิจัย ทำการศึกษา ค้นคว้าในเรื่องเกี่ยวกับบทบาท

หน้าที่ของหลักสูตรและเรื่องการศึกษา พร้อมทั้งเผยแพร่ จัดอบรม ให้ความรู้ ความเข้าใจ แก่หน่วยงานทางปกครอง เจ้าหน้าที่หรือประชาชนผู้เกี่ยวข้องที่อาจเข้ามาทำสัญญาทางปกครอง ให้มีความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ของหลักสูตรและการศึกษาให้ชัดเจน เป็นรูปธรรมยิ่งขึ้น ทั้งนี้ เพื่อที่จะได้นำความรู้ ความเข้าใจในเรื่องดังกล่าวมาใช้ในการระงับข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองที่อาจเกิดขึ้นก่อนนำคดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาลต่อไป