

**“สัญญาทางปกครอง” ประเด็นทางด้านกฎหมายที่ข้าราชการ
ต้องรู้ก่อนทำสัญญาเรียนทุนการศึกษาต่อ**
**“ADMINISTRATIVE CONTRACT”: LEGAL ISSUE PUBLIC OFFICIALS
SHOULD REALIZE PRIOR TO SIGNING STUDY GRANT CONTRACTS**

บุญชัย ภาละกาล¹
Boonchai Phalakan

บทคัดย่อ (Abstract)

ข้าราชการเป็นกลไกสำคัญในการบริการประชาชนและเป็นทรัพยากรทางด้านบุคคลที่สำคัญในการพัฒนาประเทศจึงมีความจำเป็นที่จะต้องเป็นผู้มีความรู้ความสามารถสูงเหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายนั้นการศึกษาต่อเพื่อเพิ่มความรู้ความเชี่ยวชาญจึงเป็นสิ่งที่จำเป็นอย่างยิ่ง ดังนั้นการส่งเสริมให้ข้าราชการได้มีโอกาสได้ศึกษาต่อ จึงเป็นเรื่องที่สำคัญและหนึ่งในกลไกดังกล่าวนี้คือการที่รัฐหรือหน่วยงานของรัฐได้จัดให้มีระเบียบในการลาศึกษาต่อและมีการทำสัญญาเรียนทุนการศึกษา ซึ่งสัญญาเรียนทุนการศึกษาดังกล่าวเป็นสัญญาทางปกครองซึ่งมีลักษณะเฉพาะที่แตกต่างจากสัญญาทั่วไป จากอดีตที่ผ่านมามักพบปัญหาการกระทำผิดสัญญาเรียนและถูกฟ้องร้องเป็นคดีอยู่จำนวนไม่น้อยดังที่ปรากฏเป็นข่าวในสื่อต่างๆ ยังผลให้เกิดความเสียหายทั้งต่อผู้รับทุน ผู้ให้ทุนและประเทศชาติ ดังนั้นหากผู้ที่ทำสัญญาเรียนมีความรู้ความเข้าใจประเด็นทางด้านกฎหมายเกี่ยวสัญญาเรียนดังกล่าวซึ่งเป็นสัญญาทางปกครอง ก็ย่อมจะทำให้เกิดความตระหนักรู้และระมัดระวังไม่กระทำการที่จะเป็นการผิดสัญญา ยังจะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อทั้งผู้รับทุนและหน่วยงานที่ให้ทุนไปจนถึงประเทศชาติที่สามารถส่งเสริมให้บุคลากรดังกล่าวเป็นบุคคลที่มีความรู้ความสามารถตามวัตถุประสงค์ของการให้ทุนการศึกษาเพื่อนำความรู้ดังกล่าวมาใช้พัฒนาประเทศและบริการประชาชนต่อไป บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ผู้อ่านได้เข้าใจถึงหลักกฎหมายปกครองที่เกี่ยวข้องกับสัญญาอนุญาตให้ลาศึกษาต่อและเรียนทุนการศึกษาของข้าราชการในประเด็นลักษณะเฉพาะของสัญญาเรียน สัญญาค้ำประกัน เขตอำนาจศาล การฟ้องร้องคดีและอายุความ ความรับผิดและค่าปรับตามสัญญา โดยผู้เขียนจะได้อธิบายหลักกฎหมายประกอบตัวอย่างข้อกำหนดในสัญญาพร้อมทั้งยกตัวอย่างคำวินิจฉัย คำสั่งหรือคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดประกอบคำอธิบาย

คำสำคัญ (Keywords): สัญญาทางปกครอง; สัญญาอนุญาตให้ลาและเรียนทุนการศึกษา

Received: 2020-06-30 Revised: 2020-09-18 Accepted: 2020-09-24

¹ พยาบาลวิชาชีพชำนาญการพิเศษ, วิทยาลัยพยาบาลบรมราชชนนีสรรพสิทธิประสงค์ Nurse Instructor, Boromarajonani College of Nursing, Sanpasithiprasong, e-mail: booncpk@gmail.com

Abstract

As public officials are an important mechanism for civil services and a crucial human resource for national development, those with as high capacities as their position and responsibilities are required. Advanced education is therefore indispensable to enhance knowledge and specialization. Encouraging public officials to further education is necessary, and all governmental organizations have regulations to allow staff to take a study leave and sign a contract for study grant. The contract is considered an administrative contract since its characteristics differ from other contracts in general. Until recently, problems on breaching study grant contracts and its prosecution have usually occurred in various media, affecting grant holders, providers and the country as a whole. Should the soon-to-be grant holders understand legal issues on the contract, they will realize and be careful not to violate it. Doing so will be beneficial to the grant holders themselves, the grant providers and the country because the holders will use the grant to improve themselves and use knowledge for national development and helping others.

This article aims to enable readers to understand principles of administrative law concerning study grant contracts and how public officials receive the study grant, particularly specific characteristics of the contracts, suretyship contracts, jurisdiction, prosecution and limitation as well as liability and fines under contracts. The author has explained legal principles along with examples from contract terms as well as decision, order or judgement of the Supreme Administrative Court of Thailand.

Keywords: Administrative Contract; Study Grant Contract

บทนำ (Introduction)

ในแต่ละปีสำนักงานข้าราชการพลเรือน จะจัดสรรทุนของรัฐบาล (ทุน ก.พ.) เป็นจำนวน 500 ทุน ทั้งเพื่อการสรรหาบุคคลทั่วไปเพื่อให้ไปศึกษาต่อและกลับเข้ารับราชการเมื่อสำเร็จการศึกษา เป็นสัดส่วนประมาณร้อยละ 40 ของจำนวนทุนที่จัดสรรในภาพรวมแต่ละปี และเพื่อการพัฒนาข้าราชการที่ปฏิบัติงานอยู่แล้วในส่วนราชการต่างๆ โดยจัดสรรเป็นทุนการศึกษา และทุนฝึกอบรมระยะสั้น เป็นสัดส่วนประมาณร้อยละ 60 ของจำนวนทุนที่จัดสรรในภาพรวมแต่ละปี (สำนักงาน ก.พ. 2559) นอกจากนี้ยังมีหน่วยงานของรัฐอื่นๆที่เล็งเห็นถึงการเปิดโอกาสให้ข้าราชการหรือบุคลากรในสังกัดได้มีโอกาสในการพัฒนาศักยภาพของตนเองผ่านกระบวนการทางการศึกษาในระดับที่สูงขึ้นทั้งในและต่างประเทศ ด้วยการให้ทุนการศึกษาโดยมีเจตจำนงเพื่อให้ข้าราชการหรือบุคลากรเหล่านั้นได้นำความรู้ความเชี่ยวชาญตลอดจนทักษะหรือนวัตกรรมใหม่ๆที่

ได้จากการศึกษามาพัฒนาหน่วยงานและบริการประชาชนให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นไป เพื่อให้เป็นไปตามเจตจำนงดังกล่าวหน่วยงานที่ให้ทุนการศึกษาจึงจำเป็นต้องจัดให้มีการทำสัญญารับทุนการศึกษาพร้อมทั้งออกระเบียบต่างๆเพื่อควบคุมไม่ให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานและเป็นไปตามหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ที่ผ่านมามีปัญหาว่ามีการกระทำผิดสัญญาดังกล่าวอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้เฉพาะที่มีข้อมูลรายงานของสำนักงาน ก.พ. ระหว่างปี 2539-2559 พบว่ามีจำนวนที่กระทำผิดสัญญาทั้งสิ้น 23 ราย (สำนักงาน ก.พ. 2559) ทั้งนี้ข้อมูลดังกล่าวเป็นการรายงานเฉพาะสัญญาทุนของสำนักงาน ก.พ. ยังไม่ได้รวมกับของหน่วยงานรัฐอื่นๆที่ไม่ได้เกี่ยวข้องกับทุน ก.พ. และไม่ได้มีรายงานที่เผยแพร่เป็นการทั่วไปอีกจำนวนไม่น้อย และจากการสืบค้นฐานข้อมูลการดำเนินคดีที่เกี่ยวข้องกับการผิดสัญญาดังกล่าวจากระบบสืบค้นบัญชีการฟ้องคดีของศาลปกครอง ข้อมูลจากปี 2560 – 2563 พบว่า มีการฟ้องคดีทั้งสิ้น 11 คดี (สำนักงานศาลปกครอง, 2563)

อย่างไรก็ตามแม้จะเป็นสัดส่วนของผู้ที่ผิดสัญญารับทุนที่ไม่มากนักแต่ผู้ที่ผิดสัญญารับทุนดังกล่าวต้องถูกฟ้องร้องดำเนินคดีซึ่งถือเป็นความยากลำบากทั้งหน่วยงานเจ้าของทุนและผู้ผิดสัญญารับทุนที่ถูกฟ้องดำเนินคดี อีกทั้งหน่วยงานที่เป็นเจ้าของทุนก็ย่อมได้รับความเสียหายเสียโอกาสที่จะได้บุคลากรที่มีคุณวุฒิและคุณภาพในการพัฒนาประเทศชาติและบริการประชาชน ซึ่งบางครั้งไม่อาจเทียบได้กับมูลค่าเงินค่าปรับที่รัฐได้จากการบังคับคดีดังกล่าว ซึ่งถ้าผู้ที่ทำสัญญารับทุนการศึกษามีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับประเด็นทางกฎหมายของสัญญารับทุนการศึกษาซึ่งเป็นสัญญาทางปกครองรูปแบบหนึ่งที่มีความแตกต่างจากสัญญาทั่วไป ย่อมทำให้เกิดเข้าใจและความตระหนักถึงความสำคัญในการปฏิบัติตามสัญญาอย่างเคร่งครัด ลดโอกาสที่จะเป็นผู้ผิดสัญญาและถูกฟ้องร้องดำเนินคดีได้ อีกทั้งยังทำให้หน่วยงานเจ้าของทุนได้รับประโยชน์ตามวัตถุประสงค์แห่งการให้ทุนการศึกษาดังกล่าวอย่างเต็มประสิทธิภาพส่งผลต่อการพัฒนาประเทศในภาพรวมต่อไป

ความเป็นสัญญาทางปกครองของสัญญารับทุนการศึกษา

“สัญญาทางปกครอง” เป็นคำศัพท์ทางกฎหมายที่เกิดขึ้นใหม่ (สุรพล นิติไกรพจน์, 2555) สัญญาทางปกครอง ปัจจุบันยังไม่มีการบัญญัติความหมายที่ชัดเจน มีแต่เพียงการตีความในนิยามความหมายตามกฎหมายและตามแนวคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดดังนี้

ตามคำนิยาม มาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 บัญญัติว่า “สัญญาทางปกครอง” หมายความว่า สัญญาที่คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐ และมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริหารสาธารณธนะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคหรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ (สวัสดิการสำนักงานศาลปกครอง, 2561)

ตามคำนิยามจากมติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ 6/2544 .สรุปได้ดังนี้

ประการแรก คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายหนึ่งต้องเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเป็นบุคคลซึ่งได้รับมอบหมายให้กระทำการแทนรัฐ (คู่สัญญา)

ประการที่สอง สัญญานั้นมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะหรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคหรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ หรือเป็นสัญญาที่หน่วยงานทางปกครองหรือบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐตกลงให้คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งเข้าดำเนินการหรือเข้าร่วมดำเนินการบริการสาธารณะโดยตรง (วัตถุประสงค์ของสัญญา) หรือเป็นสัญญาที่มีข้อกำหนดในสัญญา ซึ่งมีลักษณะพิเศษที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐ (ข้อกำหนดในสัญญา) ทั้งนี้ เพื่อให้การใช้อำนาจ ทางปกครองหรือการดำเนินกิจการทางปกครองซึ่งก็คือการบริการสาธารณะบรรลุผล ดังนั้น หากสัญญาใดเป็นสัญญาที่หน่วยงานทางปกครองหรือบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐมุ่งผูกพันตนกับคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งด้วยใจสมัครบนพื้นฐานแห่งความเสมอภาค และได้มีลักษณะเช่น ที่กล่าวมาแล้วข้างต้น สัญญานั้นย่อมเป็นสัญญาทางแพ่ง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 5/2545, คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 50/2545)

ศาลปกครองสูงสุดเคยมีคำวินิจฉัยให้สัญญาับทุนการศึกษาเป็นสัญญาทางปกครองตามแนวคำพิพากษาดังนี้

สัญญาให้ทุนข้าราชการ บุคลากร หรือเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานปกครอง ไปศึกษา ฝึกอบรมในประเทศหรือต่างประเทศ โดยมีข้อสัญญาให้บุคคลดังกล่าวต้องมารับราชการหรือปฏิบัติงานในหน่วยงานต้นสังกัดเดิมเมื่อสำเร็จการศึกษาภายในเวลาที่กำหนดไว้ในสัญญา เป็นสัญญาทางปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 115//2546, 218/2548, 217/2549) โดยสัญญาับทุนเป็นการร่วมดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะกับหน่วยงานทางปกครองจึงเป็นสัญญาทางปกครอง คำวินิจฉัยชี้ขาดเขตอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 29/2553 อีกทั้งในข้อสัญญาดังกล่าวยังให้อำนาจหน่วยงานทางปกครองระงับการให้ทุนหรือเงินเดือนหรือเงินอื่นใด รวมทั้งผู้ลาศึกษาในต่างประเทศให้กลับประเทศได้ และสามารถให้ส่วนราชการหักหนี้ที่ผู้ลาศึกษาจะต้องชำระตามสัญญาจากเงินบำเหน็จบำนาญหรือเงินอื่นใดที่ผู้ศึกษาได้รับจากทางราชการ อันแสดงถึงเอกสิทธิ์พิเศษของรัฐที่ไม่พบในสัญญาแพ่งทั่วไป สัญญาดังกล่าวจึงเป็นสัญญาทางปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุด 114/2546, 7/2547, 67/2547)

สิ่งที่ต้องคำนึงถึงในสัญญาับทุนการศึกษา ตามหลักของสัญญาทางปกครอง

1. สัญญาที่มีลักษณะที่แสดงเอกสิทธิ์ของรัฐเหนือคู่สัญญาอีกฝ่าย

เมื่อพิจารณารายละเอียดของข้อกำหนดในสัญญาแล้วพบว่า สัญญาดังกล่าวให้สิทธิผู้รับสัญญา (ผู้ให้ทุน) เป็นผู้กำหนดเงื่อนไขต่างๆในสัญญาได้ฝ่ายเดียว ผู้ให้สัญญา (ผู้รับทุน) ไม่มีสิทธิขอแก้ไขโต้แย้ง หรือขอเปลี่ยนแปลงรายละเอียดในสัญญาได้เลย แต่ในทางกลับกันรัฐหรือผู้รับสัญญามีสิทธิในการแก้ไขเงื่อนไขในสัญญาต่างๆได้ เช่น เลิกสัญญา และกรณีสัญญาทางปกครองนี้ไม่อาจนำบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ. ๒๕๔๐ มาใช้บังคับได้ เนื่องจากความมุ่งหมายของกฎหมายดังกล่าว เป็นเรื่องของการคุ้มครองคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งที่

มีอำนาจต่อรองดีกว่าคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งในทางแพ่งที่ตั้งอยู่บนประโยชน์ของเอกชนด้วยกัน ในขณะที่สัญญาทางปกครองเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับบริการสาธารณะและประโยชน์ส่วนรวม คู่สัญญาฝ่ายปกครองทำสัญญาทางปกครองกับเอกชนก็เพื่อประโยชน์ส่วนรวม และเพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะบรรลุผล (โกคิน พลกุล, 2548)

ตัวอย่างข้อกำหนดในสัญญารับทุน ก.พ. เพื่อศึกษาวิชาในต่างประเทศ ที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐเหนือคู่สัญญาอีกฝ่าย “ข้อ 7. ในระหว่างที่ข้าพเจ้ารับทุนก.พ. ศึกษาวิชาตามสัญญานี้หากก.พ. หรือผู้รับสัญญาพิจารณาเห็นว่า ข้าพเจ้าไม่มีทางที่จะสำเร็จการศึกษาภายในเวลาที่กำหนดหรือมีเหตุอันไม่สมควรจะให้ข้าพเจ้าคงอยู่ศึกษาต่อไปไม่ว่าด้วยเหตุใดๆ หรือข้าพเจ้าได้รับโทษให้กลับประเทศไทยก.พ. หรือผู้รับสัญญามีอำนาจสั่งให้ข้าพเจ้ายุติหรือเลิกการศึกษาและหรือสั่งให้ข้าพเจ้าเดินทางกลับประเทศไทยได้ในกรณีนี้ ก.พ. หรือผู้รับสัญญาจะสั่งดัดให้ทุนก.พ. แก่ข้าพเจ้าเสียตั้งแต่วันที่สั่งให้ยุติหรือเลิกการศึกษาหรือตั้งแต่วันหนึ่งวันใดถัดจากวันที่สั่งดังกล่าวขึ้นด้วยก็ได้” (สำนักงาน ก.พ., 2563)

จะเห็นได้ว่าข้อกำหนดในตัวอย่างสัญญารับทุนดังกล่าวได้กำหนดให้รัฐหรือฝ่ายปกครองผู้รับสัญญามีอำนาจเหนือคู่สัญญาอีกฝ่ายในการกำหนดกฎเกณฑ์ข้อบังคับต่างๆ หรือบอกเลิกสัญญาตามที่เห็นสมควรโดยไม่กำหนดให้คู่สัญญาอีกฝ่ายได้โต้แย้งได้เลย ซึ่งเป็นลักษณะเฉพาะของสัญญาทางปกครอง

อย่างไรก็ดี ในเรื่องของข้อกำหนดในสัญญาที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐฝ่ายเดียวนั้น ในการใช้เอกสิทธิ์ดังกล่าวฝ่ายรัฐไม่อาจใช้เอกสิทธิ์ได้โดยไม่มีเหตุผล ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาและวางหลักกฎหมายในเรื่องเงื่อนไขการใช้เอกสิทธิ์ของคู่สัญญาฝ่ายปกครองดังกล่าวไว้ดังนี้ “เอกสิทธิ์ของคู่สัญญาฝ่ายปกครองในการแก้ไขสัญญาหรือยกเลิกสัญญาฝ่ายเดียวโดยคู่สัญญาฝ่ายเอกชนมิได้ผิดสัญญา เป็นหลักกฎหมายปกครองทั่วไปเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งคู่สัญญาฝ่ายปกครองไม่อาจใช้อำนาจดังกล่าวได้ตามอำเภอใจ แต่จะกระทำได้ด้วยเหตุผลในการปรับปรุงบริการสาธารณะให้มีประสิทธิภาพสนองความต้องการของประชาชนส่วนรวมหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะเท่านั้น” (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.292/2552)

2. สัญญาค้ำประกันในสัญญารับทุนการศึกษาเป็นสัญญาทางปกครอง

แม้สัญญาดังกล่าวจะเป็นสัญญาค้ำประกันตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่ก็ถือเป็นสัญญาทางปกครองด้วย เพราะสัญญาค้ำประกัน เป็นหนี้อุปกรณ์ จะเกิดขึ้นเองลอยๆ ไม่ได้ต้องมีหนี้เกิดขึ้นก่อนเป็นสำคัญ เมื่อหนี้ประธานเป็นสัญญาทางปกครอง หนี้อุปกรณ์ก็เป็นสัญญาทางปกครองตามไปด้วยเช่นกัน โดยมีคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวไว้ดังนี้

สัญญาค้ำประกันสัญญารับทุนเพื่อศึกษา แม้จะเป็นเอกเทศสัญญาที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่ก็ยังเป็นสัญญาอุปกรณ์ของสัญญาเพื่อรับทุนการศึกษานับเป็นสัญญาทางปกครองซึ่งอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง ประกอบกับการวินิจฉัยตามสัญญาค้ำประกันจะต้องวินิจฉัยเกี่ยวกับสัญญารับทุนเพื่อการศึกษาอันเป็นสัญญาหลักเสียก่อน ดังนั้น เมื่อศาลปกครองมีอำนาจรับคำฟ้อง ในประเด็นที่ฟ้องเกี่ยวกับการผิดสัญญารับทุนเพื่อการศึกษาอันเป็นสัญญาหลักไว้

พิจารณา ศาลปกครองย่อมมีอำนาจพิจารณาในประเด็นที่ผู้ค้าประกันผิดสัญญาค้าประกันอันเป็นสัญญาอุปรณ์ด้วย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ 67/2547, 162/2551, 240/2551)

ในอดีตที่ผ่านมาสัญญาค้าประกันดังกล่าว ผู้ค้าประกันในสัญญารับผิดชอบในสัญญาในฐานะลูกหนี้ร่วมซึ่งหลักลูกหนี้ร่วมดังกล่าวก่อให้เกิดปัญหาแก่ผู้ค้าประกันเป็นอย่างมาก กล่าวคือตามหลักกฎหมายให้ถือว่าผู้ค้าประกันเป็นเสมือนลูกหนี้ชั้นต้นซึ่งให้สิทธิเจ้าหนี้เรียกให้ผู้ค้าประกันชำระหนี้แทนลูกหนี้ในสัญญาได้โดยไม่ต้องรอการบังคับการชำระหนี้จากลูกหนี้ชั้นต้นในสัญญาก่อน ต่อมาได้มี พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒๐) พ.ศ. ๒๕๕๓ ในมาตรา ๖๘๑/๑ ที่บัญญัติว่า “มาตรา ๖๘๑/๑ ข้อตกลงใดที่กำหนดให้ผู้ค้าประกันต้องรับผิดชอบเกี่ยวกับลูกหนี้ร่วมหรือ ในฐานะเป็นลูกหนี้ร่วม ข้อตกลงนั้นเป็นโมฆะ” ดังนั้นตั้งแต่ปี 2553 สัญญาค้าประกันรับทุนการศึกษาของหน่วยงานต่างๆของรัฐจึงมีการปรับปรุงให้เป็นไปตามหลักกฎหมายใหม่ โดยให้ผู้ค้าประกันรับผิดชอบตามจำนวนที่จำกัดและเมื่อมีการปฏิบัติผิดสัญญาฯ รับทุน ให้ส่วนราชการเจ้าของทุน ต้องมีหนังสือบอกกล่าวไปยังผู้ค้าประกันภายใน 60 วันนับแต่วันที่ผิดนัดหากไม่มีหนังสือบอกกล่าวไปยังผู้ค้าประกันภายในกำหนดเวลาจะทำให้ส่วนราชการในฐานะเจ้าหนี้จะเรียกผู้ค้าประกันชำระหนี้ไม่ได้จนกว่าจะได้บอกกล่าวแล้วและยังจะทำให้ส่วนราชการไม่มีสิทธิเรียกให้ผู้ค้าประกันรับผิดชอบในส่วนของการดอกเบี้ย ค่าสินไหมทดแทน และอุปกรณ์ของหนี้ที่เกิดขึ้นภายหลังพ้นกำหนด 60 วันนั้นด้วย ทั้งนี้ตามหนังสือของกระทรวงการคลังด่วนที่สุดที่ กค.0410.2/ว 15 (กระทรวงการคลัง, 2558)

จะเห็นได้ว่าในสัญญาค้าประกันดังกล่าวซึ่งเป็นสัญญาทางปกครองแต่ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ไม่ได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการรับผิดชอบในสัญญาทางปกครองไว้เป็นการเฉพาะ ฉะนั้นจึงต้องนำบทบัญญัติในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่เกี่ยวข้องมาใช้บังคับใช้โดยอนุโลม

3. อำนาจศาลในการพิจารณาคดี

สัญญาอนุญาตให้เล่าศึกษา สัญญาทุนการศึกษาและสัญญาค้าประกันที่เกี่ยวข้องกับสัญญาหลักเป็นสัญญาทางปกครอง จึงอยู่ในอำนาจการพิจารณาคดีของศาลปกครองตาม มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) พ.ร.บ.จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่บัญญัติว่า “มาตรา ๙ ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้...(๔) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง” และเมื่อมีกรณีพิพาทดังกล่าวเกิดขึ้น ฝ่ายที่ต้องการยื่นฟ้องคดีต้องยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้นที่ผู้ฟ้องคดีมีภูมิลำเนาหรือที่มูลคดีเกิดขึ้นในเขตศาลปกครองชั้นต้นนั้น ทั้งนี้ตาม มาตรา ๔๗ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน (สวัสดิการสำนักงานศาลปกครอง, 2561)

4. การฟ้องคดีและอายุความในคดี

การพิจารณาคดีของศาลปกครองเป็นระบบไต่สวนการยื่นฟ้องคดีกระทำโดยสะดวก หน่วยงานเจ้าของทุนการศึกษาหรือคู่กรณีในสัญญาสามารถดำเนินการฟ้องคดีได้ด้วยตัวเองไม่จำเป็นต้องแต่งตั้งทนายความหรือพนักงานอัยการในการยื่นฟ้องคดี โดยต้องยื่นฟ้องคดีภายใน 5 ปีนับ

แต่วันที่รู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดี มาตรา ๕๑ พ.ร.บ.จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ (กระทรวงการคลัง, 2563) ประเด็นที่น่าศึกษาในกรณีนี้คือถือวันใดเป็นวันที่เริ่มนับอายุความ ที่เป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดี กรณีการฟ้องคดีเมื่อเลยกำหนดอายุความมีตัวอย่างคำพิพากษาที่น่าสนใจดังนี้

การที่มหาวิทยาลัยฟ้องขอให้ข้าราชการรับผิดชอบค่าใช้จ่ายตามสัญญาของข้าราชการที่ไปศึกษาหรือฝึกอบรม ณ ต่างประเทศ กรณีผิดสัญญาเนื่องจากได้ขอลาออกจากราชการก่อนครบกำหนดระยะเวลาตามสัญญานั้น เมื่อนับตั้งแต่วันที่ 22 ธันวาคม 2544 อันเป็นวันที่มหาวิทยาลัยมีคำสั่งอนุญาตให้ข้าราชการผู้ผิดสัญญาลาออกจากราชการ ซึ่งถือว่าเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้ จนถึงวันที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดีต่อศาลเมื่อวันที่ 8 สิงหาคม 2546 แล้ว ยังไม่พ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๑ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ 137/2555)

จะเห็นได้ว่ากรณีนี้เป็นกรณีที่ผู้รับทุนการศึกษาที่สำเร็จการศึกษาแล้วกลับเข้ารับราชการเพื่อขอใช้ทุนตามสัญญาแล้วลาออกจากราชการก่อนครบกำหนดใช้ทุนตามสัญญารับทุนซึ่งเป็นการกระทำผิดสัญญา ให้เริ่มนับอายุความเมื่อหน่วยงานมีคำสั่งอนุญาตให้ลาออกได้ เป็นวันที่ผู้ฟ้องคดี รู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดี

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เข้ารับการศึกษา ณ มหาวิทยาลัย Brighton ตั้งแต่วันที่ 2 กันยายน 2545 ถึงวันที่ 1 สิงหาคม 2553 รวมระยะเวลา 7 ปี 11 เดือน เมื่อครบกำหนดระยะเวลาที่ได้รับอนุมัติให้ศึกษา ผู้ฟ้องคดีแจ้งให้สำนักงานผู้ดูแลนักเรียนในประเทศอังกฤษดำเนินการติดตามความก้าวหน้าของผู้ถูกฟ้องคดี ต่อมาสำนักงานดังกล่าวได้มีหนังสือ ที่ 55003/2080 ลงวันที่ 21 มิถุนายน 2554 โดยแจ้งว่าไม่สามารถติดต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้และสอบถามไปยังมหาวิทยาลัย Brighton ทราบว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้ลาออกจากการเป็นนักศึกษาตั้งแต่เดือนมิถุนายน 2554 และทราบจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้เดินทางกลับประเทศไทยแล้ว กรณีจึงถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้ยุติหรือเลิกการศึกษาก่อนสำเร็จการศึกษา จึงเป็นการประพฤติดัดสัญญา และผู้ฟ้องคดีได้รับบันทึกข้อความดังกล่าวเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2554 จึงถือว่าวันที่ 30 มิถุนายน 2554 เป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้ เหตุแห่งการฟ้องคดี ฉะนั้นหากผู้ฟ้องคดีที่ประสงค์จะฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองต่อศาลปกครอง ผู้ฟ้องคดีจะต้องยื่นฟ้องภายในวันที่ 30 มิถุนายน 2559 เมื่อผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้น ในวันที่ 26 กันยายน 2561 จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีที่พ้นกำหนดระยะเวลา ตามที่บัญญัติในมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ประกอบกับการฟ้องคดีมิใช่เป็นการฟ้องคดีที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ และมีได้เป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนรวม ทั้งไม่ปรากฏว่ามีเหตุจำเป็นใดที่ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่อาจยื่นคำฟ้องนี้ภายในระยะเวลาการฟ้องคดีตามที่กฎหมายกำหนดได้ ศาลปกครองจึงไม่อาจรับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณาได้ตามมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 81/2562)

จะเห็นได้ว่าคดีนี้ศาลปกครองได้วินิจฉัยถึงวันที่ผู้ฟ้องคดี รัฐหรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดี เพื่อบอกอายุความเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือยืนยันว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้กระทำผิดสัญญาอันเป็นเหตุ แห่งการฟ้องคดี และในกรณีนี้เมื่อศาลมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา ย่อมหมายความว่าหน่วยงาน ผู้ให้ทุนการศึกษาไม่มีสิทธิเรียกร้องให้ผู้รับทุนที่ผิดสัญญาชดใช้ทุนให้กับหน่วยงานได้เลย โดยไม่ สามารถนำคดีดังกล่าวกลับมาฟ้องได้อีก หรือนำไปฟ้องที่ศาลอื่นๆก็ไม้อาจทำได้ กรณีนี้จึงกลายเป็น หน่วยงานผู้ให้ทุนดังกล่าวได้รับความเสียหาย จะต้องดำเนินการสอบความรับผิดชอบทางละเมิดของ เจ้าหน้าที่ และหากพบว่าข้อบกพร่องในการยื่นฟ้องคดีเกินกำหนดอายุความดังกล่าว เกิดจากความ ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของเจ้าหน้าที่ เจ้าหน้าที่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายไหม ทดแทนให้แก่หน่วยงานดังกล่าวแทน ตามนัยข้อ 8 แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วย หลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 (กระทรวงการคลัง, 2563)

5. ความรับผิดชอบและค่าปรับตามสัญญา

สัญญาอนุญาตให้การศึกษาต่อและให้ทุนการศึกษานั้นมีเจตนารมณ์หลักคือเพื่อให้โอกาส ข้าราชการหรือผู้รับทุนนั้นได้มีคุณวุฒิที่สูงขึ้นและสามารถนำความรู้และทักษะใหม่ๆที่ได้จา การศึกษากลับมาพัฒนาหน่วยงานเจ้าของทุนหรือประเทศชาติต่อไป ดังนั้น เพื่อให้เป็นไปตาม เจตนารมณ์ดังกล่าวจึงได้มีการกำหนดมาตรการเพื่อป้องกันความเสียหายของรัฐหรือหน่วยงานผู้ให้ ทุนโดยจะมีการกำหนดความรับผิดชอบของผู้ให้สัญญาพร้อมทั้งค่าปรับต่างๆ เมื่อผู้ให้สัญญาหรือผู้รับ ทุนการศึกษาดังกล่าวกระทำความผิดสัญญา ต้องมีการรับผิดชอบใช้เงินเดือนและค่าปรับต่างๆตามที่ระบุใน สัญญา ซึ่งค่าปรับนี้หน่วยงานผู้ให้ทุนเป็นผู้พิจารณากำหนดได้ฝ่ายเดียวตามหลักเอกสิทธิ์แห่งสัญญา ทางของสัญญาทางปกครอง และในแต่ละหน่วยงานที่ให้ทุนการศึกษาอาจกำหนดไว้ในอัตราที่ แตกต่างกันได้ ดังตัวอย่างข้อกำหนดในสัญญาการรับทุน ก.พ. เพื่อฝึกอบรมในต่างประเทศหรือใน และต่างประเทศดังนี้ “ข้อ 9. ถ้าผู้รับทุนไม่กลับประเทศไทยภายในเวลาที่ ก.พ.หรือสำนักงาน ก.พ.กำหนดก็ดี หรือไม่ยอมเข้ารับราชการหรือปฏิบัติงานในส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐ ตามที่ ก.พ.หรือสำนักงานก.พ. กำหนดให้ก็ดี หรือผู้รับทุนไม่ประพฤติหรือไม่ปฏิบัติตามสัญญานี้ใน ประการหนึ่งประการใดจน ก.พ.หรือสำนักงาน ก.พ.สั่งให้ผู้รับทุนกลับประเทศไทยก็ดี ผู้รับทุน ยินยอมรับผิดชอบใช้ทุนตามที่สำนักงาน ก.พ.ได้จ่ายไปแล้วทั้งสิ้น กับใช้เงินอีกสองเท่าของจำนวน ทุนดังกล่าวให้เป็นเบี้ยปรับแก่สำนักงาน ก.พ.ด้วยทันที”(สำนักงาน ก.พ.,2563)

จากตัวอย่างข้อความในสัญญาที่กำหนดค่าปรับตามสัญญาไว้แตกต่างกันในแต่ละสาขาที่ ให้ทุนการศึกษาทั้งนี้ก็ขึ้นอยู่กับค่าใช้จ่ายในการศึกษาในสาขาวิชานั้นๆ ความขาดแคลนความ ต้องการบุคลากรในด้านนั้นๆทั้งนี้เป็นการป้องปรามมิให้ผู้ให้สัญญารับทุนประพฤติผิดสัญญานั้นเอง และเมื่อมีกรณีผิดสัญญาเกิดขึ้นและผู้ถูกฟ้องคดีเห็นว่าค่าปรับในสัญญานั้นมีอัตราที่สูงเกินส่วน ซึ่ง ศาลมีอำนาจในการวินิจฉัยอัตราค่าปรับตามสัญญาดังกล่าวได้ ทั้งนี้ตามมาตรา ๓๘๓ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่บัญญัติว่า “ถ้าเบี้ยปรับที่รับนั้นสูงเกินส่วน ศาลจะลดลง เป็นจำนวนพอสมควรก็ได้ ในการที่จะวินิจฉัยว่าสมควรเพียงใดนั้น ท่านให้พิจารณาถึงทางได้เสีย

ของเจ้าหน้าที่ทุกอย่างอันชอบด้วยกฎหมาย ไม่ใช่แต่เพียงทางได้เสียในเชิงทรัพย์สิน” ดังตัวอย่างคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดดังนี้

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เป็นฝ่ายประพัตติผิตสัญญาและมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายตามสัญญาที่กำหนด สำหรับเงินเบี้ยปรับนั้นถือเป็นเงินค่าทดแทนความเสียหายที่ได้กำหนดไว้ล่วงหน้าและที่กำหนดไว้สูงถึงสองเท่าก็เพื่อเป็นหลักประกันและป้องปรามมิให้ผู้รับทุนกระทำความผิดสัญญา เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ปฏิบัติราชการชดใช้ทุนไม่ครบกำหนดเวลาตามสัญญาทำให้ผู้ฟ้องคดีต้องสูญเสียงบประมาณค่าใช้จ่าย ในการศึกษาและสูญเสียโอกาสที่จะได้มาซึ่งบุคลากรในการให้บริการทางด้านสาธารณสุขแก่ประชาชน นอกจากนั้น หากมีการลดเบี้ยปรับให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 อาจส่งผลให้ผู้ที่กำลังปฏิบัติราชการชดใช้ทุนอยู่จงใจกระทำความผิดสัญญาแล้วมาฟ้องคดีต่อศาลเพื่อขอให้ลดเบี้ยปรับ ซึ่งเป็นแนวทางที่ทำให้ทางราชการได้รับความเสียหาย ดังนั้น จำนวนเบี้ยปรับตามสัญญาที่กำหนดไว้ 2 เท่า ไม่ได้เป็นเบี้ยปรับที่สูงเกินส่วนตามมาตรา ๓๘๓ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ในฐานะผู้ค้ำประกันจึงมีหน้าที่ต้องร่วมกันชดใช้เงินแก่ผู้ฟ้องคดี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ 207/2553)

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ผิดสัญญารับทุนจึงมีหนังสือขอลาออกจากการเป็นนักเรียนทุนรัฐบาล โดยขอชดใช้เป็นเงินทดแทนแก่รัฐบาล เนื่องจากมีโครงการที่จะแต่งงานกับบุคคลซึ่งมิได้มีสัญชาติไทยและตั้งรกรากอยู่ ณ สหรัฐอเมริกา การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงเป็นการจงใจฝ่าฝืนกระทำความผิดสัญญา จึงไม่มีเหตุผลที่จะลดเบี้ยปรับให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ตามมาตรา ๓๘๓ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ 83/2553)

เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้รับการวินิจฉัยจากจิตแพทย์แล้วว่าป่วยเป็นโรคโรคซึมเศร้าชนิดเรื้อรัง โดยมีอาการป่วยมาประมาณ 5 ปี และน่าจะมีผลกระทบต่อการตัดสินใจต่อการเรียน ดังนั้น อาการป่วยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงอาจเป็นเหตุให้ไม่สามารถปฏิบัติตามสัญญาได้ และไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายเป็นพิเศษประการหนึ่งประการใดถึงขนาดจะต้องได้รับการชดใช้เงินทุนคืนเพิ่มอีกหนึ่งเท่า จึงมีเหตุอันสมควรที่ศาลจะพิจารณาลดเบี้ยปรับให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองได้ โดยให้ลดค่าปรับที่เรียกเก็บลง คงเหลือเรียกเก็บค่าปรับเพียงร้อยละ 10 ของค่าปรับที่เรียกทั้งหมด (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ 4/2553)

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ทำสัญญาเป็นนักศึกษาเพื่อศึกษาวิชาทันตแพทยศาสตรกับผู้ฟ้องคดีในวันที่ 22 พฤษภาคม 2550 ต่อมาวันที่ 30 พฤษภาคม 2550 ผู้ถูกฟ้องคดีได้ยื่นคำร้องขอลาออกจากการเป็นนักศึกษาต่อผู้ฟ้องคดี เนื่องจากได้รับการคัดเลือกให้เข้าศึกษาวิชาทันตแพทยศาสตรของอีกมหาวิทยาลัยหนึ่ง ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชดใช้เงินเบี้ยปรับฐานผิดสัญญาเป็นเงินรวมทั้งสิ้น 66,666.66บาทโดยคิดคำนวณจากระยะเวลาการศึกษาเฉลี่ยเป็นรายปีนั้น เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มีสภาพเป็นนักศึกษาตามหลักสูตรทันตแพทยศาสตรบัณฑิตตั้งแต่วันที่ 22 พฤษภาคม 2550 ถึงวันที่ 30 พฤษภาคม 2550 รวมเป็นเวลาเพียง 9 วันและผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ยังไม่เคยได้รับทุนจากผู้ฟ้องคดี ไม่เคยเข้าศึกษาในหลักสูตร ไม่ได้รับเครื่องอุปกรณ์หรือตำราการศึกษาและไม่เคยใช้บริการใดๆ จากผู้ฟ้องคดี เพียงแต่ได้ทำสัญญาเป็นนักศึกษาเท่านั้น การที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้

ลดเบี้ยปรับโดยให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ชำระเงินค่าปรับจำนวน 9 วัน คิดเป็นเงินจำนวน 1,645 ..นั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นฟ้องด้วย พิพากษา ยืน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.38/2559)

จากตัวอย่างคำพิพากษาทั้ง 4 คดีนี้จึงเป็นอุทราหรณ์ที่ดีให้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ได้รับทุนการศึกษาจากหน่วยงานทางปกครองว่าจะต้องเคารพต่อข้อกำหนดและเงื่อนไขของสัญญาตามที่ได้ตกลงกันไว้โดยเคร่งครัด ต้องตั้งใจศึกษาและเฝ้าหาความรู้เพื่อให้สำเร็จการศึกษาตามหลักสูตรภายในกำหนดเวลา ประพฤติตนให้เป็นไปตามกรอบข้อกำหนดในสัญญา และต้องเข้ารับราชการชดใช้ทุนตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ หากมีการผิดสัญญาข้อใดข้อหนึ่ง หน่วยงานผู้ให้ทุนย่อมมีสิทธิที่จะบังคับตามข้อกำหนดในสัญญาได้ ถึงแม้ว่าศาลจะมีอำนาจพิจารณาลดเบี้ยปรับลงได้ตามสมควร หากเห็นว่าเบี้ยปรับนั้นสูงเกินส่วนตามมาตรา ๓๘๓ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ก็ตาม แต่ก็ถือเป็นอำนาจของศาลที่จะพิจารณาเป็นรายกรณีตามข้อกำหนด เงื่อนไข และวัตถุประสงค์ของการทำสัญญารับทุนการศึกษา รวมทั้งความเสียหายของหน่วยงานทางปกครองและตามพฤติการณ์ของผู้รับทุนการศึกษาประกอบกัน

6. ข้ออ้างให้ไม่ต้องรับผิดตามสัญญา

ในกรณีที่มีการผิดสัญญา ฝ่ายผู้ฟ้องคดีย่อมต้องการให้ผู้ผิดสัญญาชดใช้ค่าเสียหายและค่าปรับให้มากที่สุดตามสัญญาเพื่อก่อให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานหรือรัฐน้อยในขณะที่ผู้ถูกฟ้องคดีย่อมต้องหาข้ออ้างต่างๆในการสู้คดีเพื่อให้ไม่ต้องรับผิดหรือให้ต้องชดใช้เงินหรือค่าปรับต่างๆให้น้อยที่สุดซึ่งข้ออ้างดังกล่าวจะมีได้ก็แต่เพียงเป็นไปศาลปกครองสูงสุดเคยวินิจฉัยประเด็นดังกล่าวไว้ตามตัวอย่างดังนี้

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า สัญญารับทุนทำขึ้นเนื่องจากเทศบาลมีเจตจำนงที่จะส่งบุคคลไปศึกษาในประเทศเพื่อให้เกิดความรู้ความชำนาญ แล้วให้กลับมารับราชการเพื่อประโยชน์แก่เทศบาล เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้เบิกทุนการศึกษาไปแล้ว 2 ปีงบประมาณ รวมเป็นเงิน 66,000 บาท แต่ไม่สำเร็จการศึกษาตามหลักสูตรและได้ลาออกจากราชการโดยที่เทศบาลไม่เห็นชอบให้ยุติการศึกษาก่อนสำเร็จการศึกษา จึงเป็นการประพฤติผิดสัญญาซึ่งต้องรับผิดตามข้อกำหนดในสัญญารับทุนทันที แม้การลาออกจากราชการ ของผู้ถูกฟ้องคดี จะได้ให้เหตุผลว่าเนื่องจากมีปัญหาสุขภาพเกี่ยวกับสายตา ก็หาใช่เหตุผลที่จะทำให้นายเก่งจะต้องรับผิดชอบใช้เงินทุนดังกล่าว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 302/2562)

การลาออกอันมีสาเหตุจากการเจ็บป่วยนั้น เห็นว่ากรณีจะเป็นการลาออกจากราชการเพราะเหตุเจ็บป่วยที่เป็นกรณียกเว้นไม่ต้องรับผิดชำระเบี้ยปรับและดอกเบี้ยตามสัญญา หรือไม่นั้นเป็นดุลยพินิจของผู้ฟ้องคดีที่จะพิจารณาตามข้อเท็จจริงเป็นแต่ละกรณีไป ประกอบกับตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการทำสัญญาและการชดใช้เงินกรณีรับทุน ลาศึกษา ฝึกอบรม ปฏิบัติการวิจัย และปฏิบัติงานในองค์กรระหว่างประเทศ พ.ศ. 2548 และหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติฯ ที่เกี่ยวข้องซึ่งออกตามระเบียบกระทรวงการคลังดังกล่าว ข้อ 27 วรรคหนึ่ง กำหนดว่าผู้ผิดสัญญาจะได้รับการยกเว้นไม่ต้องรับผิดตามสัญญาทำสัญญาและการชดใช้เงินกรณีรับทุน ลาศึกษา ฝึกอบรม ปฏิบัติการวิจัย และปฏิบัติงานในองค์กรระหว่างประเทศ.ในกรณีดังต่อไปนี้ (3) เจ็บป่วย ทุพพลภาพ

เป็นคนไร้ความสามารถและข้อ 28 กำหนดว่ากรณีตามข้อ 27(3) .ให้แสดงหลักฐานทางการแพทย์จากโรงพยาบาลในสังกัดของรัฐโดยให้แพทย์ผู้ทำการรักษาระบุว่าความเจ็บป่วยทุกพลภาพดังกล่าวทำให้ผู้ผิดสัญญาไม่สามารถศึกษาหรือปฏิบัติงานต่อไปได้ ดังนั้นการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 กล่าวอ้างว่าตนลาออก เพราะเหตุเจ็บป่วย โดยมีเอกสารใบรับรองแพทย์ตามที่ปรากฏในสำนวนคดี ซึ่งเป็นเพียงการยืนยันว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้เข้ารับการรักษาในโรงพยาบาลศิริราช ระหว่างวันที่ 2-22 กุมภาพันธ์ 2554 เท่านั้นมิได้เป็นเอกสารหลักฐานที่แสดงว่าผู้ถูกฟ้องคดีเจ็บป่วยจนทำให้ไม่สามารถศึกษาหรือปฏิบัติงานต่อไปได้ จึงไม่ได้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่จะทำให้ได้รับการยกเว้นไม่ต้องรับผิดชอบตามสัญญารับทุนลาศึกษาฯ ดังกล่าว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 335/2562)

จากตัวอย่างคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ทั้งสองกรณีในชั้นต้นจะเห็นได้ว่าข้ออ้างให้ผู้ผิดสัญญาไม่ต้องรับผิดชอบในสัญญานั้นมิได้อย่างจำกัดตามสัญญาและต้องเป็นไปตามที่ระบุในสัญญาและตามระเบียบกระทรวงการคลัง และหรือหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติฯ ที่เกี่ยวข้องซึ่งออกตามระเบียบกระทรวงการคลังเท่านั้น

บทสรุป (Conclusion)

สัญญาอนุญาตให้ลาและรับทุนการศึกษาฯ พร้อมทั้งสัญญาค้ำประกันดังที่ได้กล่าวมาทั้งหมดในชั้นต้นนั้นเป็นสัญญาทางปกครองซึ่งมีลักษณะเฉพาะตัวแตกต่างจากสัญญาทางแพ่งทั่วไปและอยู่ในอำนาจการพิจารณาของศาลปกครองไม่ว่าจะเป็นการฟ้องคดี อายุความในการฟ้องคดี ความรับผิดชอบในสัญญาต่างๆตลอดจนค่าปรับและข้ออ้างในกรณีที่ผู้ผิดสัญญาไม่ต้องรับผิดชอบตามสัญญา จำเป็นอย่างยิ่งที่ผู้ที่จะเป็นคู่สัญญารับทุนดังกล่าวต้องศึกษาทำความเข้าใจประเด็นทางด้านกฎหมายและระเบียบต่างๆที่เกี่ยวข้องเพื่อจะได้เกิดความตระหนักในสิทธิและหน้าที่ของคู่สัญญา ช่วยเพิ่มความระมัดระวังไม่ให้เกิดการผิดสัญญา อันจะนำมาซึ่งการฟ้องร้องดำเนินคดีและก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทุกฝ่าย อย่างไรก็ตามนอกจากการเรียนรู้ทำความเข้าใจในประเด็นทางด้านกฎหมายดังที่กล่าวมาแล้วนั้น การมีคุณธรรมจริยธรรมไม่ประพฤติดัวให้สุ่มเสี่ยงต่อการผิดสัญญา มีความรับผิดชอบและการเข้าใจในวัตถุประสงค์ของหน่วยงานของรัฐที่ให้ทุนการศึกษาย่อมจะเป็นเสมือนเกราะป้องกันมิให้เกิดข้อพิพาทในสัญญาดังกล่าวได้

เอกสารอ้างอิง (References)

กระทรวงการคลัง. กำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หนังสือ

กระทรวงการคลัง ที่ กค 0406.71/ว21 ลงวันที่ 23 เมษายน 2550. [ออนไลน์].

แหล่งที่มา :<https://eoffice.ku.ac.th:8443/eoffice/kuoffice/psdttj/BMW272.pdf>, [14 มิถุนายน 2563]

กระทรวงการคลัง. แนวทางวิธีปฏิบัติตามพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ 20) พ.ศ. 2557 และการจัดทำสัญญาค้ำประกันที่เกี่ยวข้องกับการลาศึกษาฝึกอบรมและปฏิบัติการวิจัย หนังสือกระทรวงการคลัง ด่วนที่สุด ที่ กค

0410.2/ว15 ลงวันที่ 16 มีนาคม 2558. [ออนไลน์].แหล่งที่มา :

<https://www.ocsc.go.th/sites/default/files/attachment/page/promisocsc1.pdf>, [14 มิถุนายน 2563]

สวัสดิการสำนักงานศาลปกครอง.(2561). พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 (แก้ไขเพิ่มเติมจนถึง พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2560) ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 (แก้ไขเพิ่มเติมจนถึง ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2560).

กรุงเทพฯ : บริษัทประชาชนจำกัด

สำนักงาน ก.พ.. ตัวอย่างสัญญาการรับทุนก.พ. เพื่อศึกษาวิชาในประเทศและหรือต่างประเทศ.

[ออนไลน์]. แหล่งที่มา:

<https://www.ocsc.go.th/sites/default/files/attachment/page/s.pdf>, [14 มิถุนายน 2563]

สำนักงาน ก.พ.. รวมประเด็น ถาม-ตอบ ข้อมูล สถิติ ทัวไป เกี่ยวกับทุนของรัฐบาล (ทุน ก.พ.) และการดูแลจัดการศึกษานักเรียนทุนของรัฐบาล. [ออนไลน์].แหล่งที่มา :

<http://www.ocsc.go.th/blog/2016/02/รวมประเด็น-ถาม-ตอบ-ข้อมูล-สถิติทัวไป-เกี่ยวกับทุนรัฐบาล>, [10 มิถุนายน 2563]

สำนักงานศาลปกครอง. ระบบสืบค้นคำพิพากษา คำสั่งศาลปกครองสูงสุด. [ออนไลน์].

แหล่งที่มา: <http://www.admincourt.go.th/admincourt/site/05SearchSuit.html>, [12 มิถุนายน 2563]

สำนักงานศาลปกครอง. ระบบสืบค้นบัญชีการฟ้องคดี. [ออนไลน์].แหล่งที่มา :

<http://www.admincourt.go.th/admincourt/site/03suitdata.html>, [5 มิถุนายน 2563]

สุรพล นิติไกรพจน์. (2555). สัญญาทางปกครอง.). กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

โกคิน พลกุล, (2548). สัญญาทางปกครองในกฎหมายไทย, [ออนไลน์].แหล่งที่มา :

<http://public-law.net/publaw/view.aspx?id=692&Page=4>, [10 มิถุนายน 2563]