(บทความเผยแพร่ในนิตยสารเทศาภิบาล)

ให้โอนย้าย ... ไม่เป็นเหตุให้หลุดพ้นความรับผิดตามสัญญาทุน !

โดย นายปกครอง

สัญญาต้องเป็นสัญญา สัญญาว่ามาต้องมา เมื่อใดที่ใครให้คำสัญญา ต้องรักษาดี ๆ ด้วยหัวใจ ... *เรื่องน่ารู้เกี่ยวกับคดีปกครองที่นำมาฝากผู้ติดตาม**นิตยสารเทศาภิบาล**ฉบับนี้ ... ก็คล้ายกับเพลงพี่เบิร์ดที่ต้องรักษาสัญญาที่ได้ตกลงหรือให้แก่กันไว้ มิเช่นนั้นก็อาจเป็นเรื่องเป็นราว ถึงขึ้นโรงขึ้นศาลเพื่อทวงถามคำสัญญากันได้*

*ดังเช่นคดีนี้ที่มีการฟ้องศาลเพื่อทวงถามคำสัญญา กรณี "**สัญญารับทุนการศึกษา**" ซึ่งมีข้อกำหนดให้ผู้รับทุนจะต้องกลับมาปฏิบัติงานที่หน่วยงานเจ้าของทุนเพื่อชดใช้ทุนหลังจากจบการศึกษาแล้ว หากมีการผิดสัญญาจะต้องชดใช้เงินทุนและเบี้ยปรับตามที่กำหนดไว้ ซึ่งข้าราชการรายนี้ได้จบการศึกษาและกลับมาทำงานชดใช้ทุน แต่ในระหว่างนั้นได้ขอโอนย้ายไปหน่วยงานอื่น เช่นนี้ ...* ***การที่หน่วยงานเดิมอนุมัติให้โอนย้ายจะถือว่าเป็นการสละสิทธิการเรียกร้องตามสัญญาดังกล่าวด้วยหรือไม่ ?*** *ไปติดตามคำตอบกันครับ ...*

ข้อเท็จจริงของคดีมีอยู่ว่า ... นายหนึ่งเคยรับราชการเป็นพนักงานส่วนตำบล สังกัด อบต. แห่งหนึ่ง และได้ทำสัญญารับทุนการศึกษากับ อบต. ดังกล่าว เพื่อศึกษาในระดับปริญญาโท หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต ของมหาวิทยาลัยแห่งหนึ่ง ซึ่งมีนายสองเป็นผู้ค้ำประกัน โดยมีข้อกำหนดในสัญญาว่า เมื่อสำเร็จการศึกษาแล้วผู้รับทุนจะต้องรับราชการอยู่ใน อบต. (ผู้ให้ทุน) ติดต่อกันเป็นเวลาไม่น้อยกว่า ๒ เท่าของระยะเวลาที่ได้รับทุน หากผิดสัญญาจะต้องยอมรับผิดชดใช้ทุนที่ อบต. ได้จ่ายไปแล้วพร้อมกับเบี้ยปรับจำนวน ๒ เท่าของทุนจำนวนดังกล่าว

หลังจากที่นายหนึ่งได้สำเร็จการศึกษา ก็กลับมาทำงานชดใช้ทุนที่ อบต. แต่ในระหว่างรับราชการชดใช้ทุนอยู่นั้น นายหนึ่งเห็นโอกาสใหม่ ๆ และสนใจที่อยากจะเปลี่ยนงาน จึงได้ขอโอนย้ายไปรับราชการที่กระทรวงแห่งหนึ่ง โดย**นายก อบต. ได้อนุมัติให้โอนย้ายได้ตามคำขอ** ซึ่งเป็นการโอนย้ายก่อนครบกำหนดเวลาที่ต้องชดใช้ทุนตามสัญญา อันถือว่า**ผู้รับทุนกระทำผิดสัญญา**ต่อ อบต. จึงต้องรับผิดชดใช้ทุนตามที่ได้รับไป พร้อมเบี้ยปรับเป็นเงินอีก ๒ เท่าของจำนวนทุน โดยลดลงตามส่วนจำนวนเวลาที่รับราชการชดใช้ไปบ้างแล้ว

นายหนึ่งได้ทำหนังสือรับสภาพหนี้และผ่อนชำระหนี้กรณีผิดสัญญารับทุนการศึกษาและทำสัญญาผ่อนชำระหนี้ โดยมีนายสามเป็นผู้ค้ำประกันการชำระหนี้ตามหนังสือดังกล่าว ต่อมา นายหนึ่งเกิดผิดนัดชำระหนี้ อบต. จึงมีหนังสือทวงถาม แต่นายหนึ่งกลับเพิกเฉย เป็นเหตุให้ อบต. ยื่นฟ้องนายหนึ่ง นายสอง และนายสาม *(ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ถึงที่ ๓ ตามลำดับ)* ต่อ**ศาลปกครอง** เพื่อให้ร่วมกันชำระเงินพร้อมดอกเบี้ย

คดีนี้ ... **นายหนึ่งยกข้อต่อสู้ว่า** การที่ อบต. อนุมัติให้ตนโอนย้าย ถือได้ว่า อบต. ได้สละสิทธิเรียกร้องการปฏิบัติตามสัญญารับทุนการศึกษาแล้ว จึงไม่มีสิทธิเรียกร้องตามสัญญาผ่อนชำระหนี้อีก นอกจากนี้ยังเห็นว่า อบต. ไม่มีอำนาจตามกฎหมายในการตั้งงบประมาณเพื่อเป็นทุนการศึกษา จึงไม่มีอำนาจทำสัญญาพิพาทการที่ตนเข้าทำสัญญาการรับทุนของ อบต. จึงเป็นนิติกรรมที่เกิดขึ้นจากความสำคัญผิดในอำนาจของ อบต.

อันเป็นสาระสำคัญของสัญญา สัญญาย่อมตกเป็นโมฆะ และสัญญาค้ำประกันย่อมไม่อาจบังคับได้ตามกฎหมายเช่นกัน คู่กรณีจึงต้องกลับคืนสู่ฐานะเดิม และ**ต้องชำระแต่เพียงจำนวนทุนการศึกษาที่ได้รับไป**เท่านั้น ประกอบกับตนได้ใช้เวลาเรียนเฉพาะวันเสาร์และวันอาทิตย์ ซึ่งเป็นวันหยุดราชการโดยไม่ได้ลาศึกษา จึงถือว่าตนได้รับราชการชดใช้ทุนการศึกษามาแล้วตั้งแต่วันที่ได้รับทุนการศึกษาและคืนเงินให้แก่ อบต. ครบแล้ว จึงไม่ต้องชดใช้เงินให้แก่ อบต. อีก

คดีมีประเด็นปัญหาที่ต้องพิจารณาก่อนว่า สัญญาทุนการศึกษาระหว่าง อบต. กับบุคลากรในสังกัดมีผลผูกพันคู่สัญญาหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า เมื่อพิจารณาบทบัญญัติมาตรา ๘๕ (๑๐) แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ที่กำหนดให้ อบต. อาจมีรายจ่ายดังต่อไปนี้ ... (๑๐) รายจ่ายอื่นใดตามข้อผูกพัน หรือตามที่มีกฎหมายหรือระเบียบของกระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้ ทั้งนี้ การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะ**จัดทำบริการสาธารณะ**ได้นั้น การ**พัฒนาบุคลากรของตนเอง**ให้มีความรู้ความสามารถและมีศักยภาพในการให้บริการสาธารณะ **เป็นสิ่งจำเป็นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถกระทำได้** และ**อาจมีรายจ่ายอื่นใดตามข้อผูกพันได้** และ**มิได้จำกัดว่าจะต้องเป็นรายจ่ายเพียงเท่าที่กระทรวงมหาดไทยได้ออกระเบียบกำหนดไว้เท่านั้น**

อีกทั้ง **กฎหมายเกี่ยวกับการงบประมาณ**เป็นกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนการเบิกจ่ายเงินสำหรับใช้ในการดำเนินบริการสาธารณะ **มิใช่หลักเกณฑ์ที่จะใช้พิจารณาความสมบูรณ์ของสัญญาทางปกครอง** แม้ไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับการงบประมาณกำหนดให้สัญญาทุนการศึกษาของ อบต. เป็นรายจ่ายที่ อบต. อาจจ่ายได้ ก็อาจส่งผลเพียงให้การเบิกจ่ายเงินทุนการศึกษาดังกล่าว อาจ**เป็นการเบิกจ่ายเงินซึ่งไม่ชอบด้วยกฎหมายว่าด้วยการงบประมาณ**เท่านั้น แต่**มิได้มีผลกระทบต่อความสมบูรณ์ของสัญญา**ดังกล่าวแต่อย่างใด

เมื่อสัญญาทุนการศึกษาที่พิพาทเป็นสัญญาที่มีคู่สัญญาฝ่ายหนึ่ง คือ อบต. ซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองและ**มีวัตถุประสงค์ของสัญญาในการที่จะส่งบุคคลไปศึกษาเพิ่มเติมในประเทศ โดยให้นำความรู้ที่ได้รับกลับมารับราชการเพื่อเป็นประโยชน์แก่ อบต. ต่อไป** และมีข้อกำหนดให้ผู้รับทุนต้องกลับมาปฏิบัติราชการกับ อบต. ภายหลังจากสำเร็จการศึกษา อันเป็นการให้จัดทำบริการสาธารณะ สัญญาดังกล่าวจึง**เป็นสัญญาทางปกครอง**ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ **อันมีผลผูกพันคู่สัญญาทั้งสองฝ่ายให้ปฏิบัติตามสัญญา และไม่ได้ตกเป็นโมฆะแต่อย่างใด**

ประเด็นปัญหาที่ต้องพิจารณาต่อมา คือ การที่ผู้รับทุนได้รับอนุมัติให้โอนย้ายไปทำงานที่หน่วยงานอื่นแล้ว จะถือว่าหลุดพ้นความรับผิดตามสัญญารับทุนการศึกษาหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า การที่ อบต. ได้อนุมัติให้ผู้รับทุนซึ่งอยู่ระหว่างปฏิบัติงานชดใช้ทุนโอนย้ายไปรับราชการที่หน่วยงานอื่นในระหว่างเวลาการชดใช้ทุนนั้น **ไม่อาจถือได้ว่า อบต. สละสิทธิเรียกร้อง**การปฏิบัติตามสัญญาทุนการศึกษา เพราะเป็นกรณีที่ผู้รับทุนสมัครใจโอนย้ายไปที่อื่นโดยที่ อบต. **ไม่อาจจะมีสิทธิขัดขวาง**การใช้สิทธิเสรีภาพดังกล่าวได้ จึงเป็นกรณีที่ผู้รับทุนกระทำผิดสัญญา

รับทุนการศึกษา และได้ทำหนังสือรับสภาพหนี้และผ่อนชำระหนี้กรณีผิดสัญญา และทำสัญญาผ่อนชำระหนี้แล้ว แต่ต่อมากลับผิดนัดชำระหนี้ **อบต. จึงมีสิทธิเรียกให้ชำระหนี้ที่คงเหลือค้างชำระ พร้อมดอกเบี้ยในระหว่างผิดนัดได้**

ส่วนผู้ค้ำประกันสัญญาการรับทุนการศึกษาและผู้ค้ำประกันหนังสือรับสภาพหนี้ฯ ต้องร่วมรับผิดกับผู้ผิดสัญญาในต้นเงิน แต่ในส่วนดอกเบี้ยผิดนัด เมื่อ อบต. **มิได้มีหนังสือบอกกล่าว**ผู้ค้ำประกันภายในกำหนดเวลา ๖๐ วัน นับแต่วันที่มีการผิดนัด ผู้ค้ำประกันจึงหลุดพ้นจากความรับผิดในส่วนดอกเบี้ยและค่าสินไหมทดแทน ตลอดจนค่าภาระติดพันอันเป็นอุปกรณ์แห่งหนี้ที่เกิดขึ้นภายหลังจากพ้นกำหนดดังกล่าว ทั้งนี้ ตามมาตรา ๖๘๖ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยคงต้อง**รับผิดเฉพาะส่วนดอกเบี้ยและค่าสินไหมทดแทน**ที่เกิดขึ้นภายในกำหนด ๖๐ วัน นับแต่วันที่ลูกหนี้ผิดนัดเท่านั้น

ศาลปกครองสูงสุดจึงพิพากษาแก้คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น **เป็นให้ผู้รับทุนและผู้ค้ำประกันชดใช้เงินแก่ อบต.** ตามที่ได้มีคำวินิจฉัยแล้วดังกล่าว *(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๕๗/๒๕๖๖)*

คดีนี้... นับว่าเป็นอุทาหรณ์ที่น่าสนใจสำหรับข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ทำสัญญารับทุนกับหน่วยงานของรัฐเพื่อไปศึกษาหรือฝึกอบรมว่า การที่ได้รับอนุมัติให้โอนย้ายไปรับราชการที่หน่วยงานอื่นในขณะที่ยังอยู่ในระหว่างที่ต้องรับราชการชดใช้ทุนในหน่วยงานเดิมนั้น ถือไม่ได้ว่าหน่วยงานเจ้าของทุนสละสิทธิเรียกร้องในการปฏิบัติตามสัญญารับทุนการศึกษาดังกล่าว ทั้งนี้ เพราะหน่วยงานของรัฐไม่อาจขัดขวางการใช้สิทธิเสรีภาพในการโอนย้ายไปหน่วยงานอื่นของข้าราชการได้ แต่ย่อมถือว่าผู้รับทุนได้กระทำผิดสัญญาต่อผู้ให้ทุน เพราะมิได้ปฏิบัติงานชดใช้ทุนในหน่วยงานเจ้าของทุนจนครบถ้วนตามที่กำหนดในสัญญา จึงต้องชำระหนี้ที่คงเหลือค้างชำระพร้อมดอกเบี้ยในระหว่างผิดนัด โดยผู้ค้ำประกันต้องร่วมรับผิดดังกล่าวด้วย สำหรับในส่วนดอกเบี้ยผิดนัด หากหน่วยงานมิได้มีหนังสือบอกกล่าวผู้ค้ำประกันภายในกำหนดเวลา ๖๐ วัน นับแต่วันที่มีการผิดนัด ตามมาตรา ๖๘๖ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ผู้ค้ำประกันย่อมหลุดพ้นจากความรับผิดในส่วนที่เกี่ยวกับดอกเบี้ย ... นั่นเองครับ

(ปรึกษาคดีปกครองได้ที่ สายด่วนศาลปกครอง ๑๓๕๕ และสามารถศึกษาความรู้ที่น่าสนใจเกี่ยวกับคดีปกครองได้ที่ "ศูนย์การเรียนรู้ศาลปกครองออนไลน์ https://aclib.admincourt.go.th/)