

## ฟ้องผู้ค้าฯ ให้ชดใช้เงินตามสัญญาทุน ... จำต้องมีหนังสือบอกกล่าวการผิดนัดก่อน !?

กลุ่มพัฒนางานคดีปกครอง สำนักส่งเสริมงานคดีปกครอง  
สำนักงานศาลปกครอง

**ข้อประเด็นเด่น :** กรณีหน่วยงานผู้ให้ทุนอุดหนุนการศึกษามีหนังสือเรียกให้ผู้รับทุนและผู้ค้าประกันชดใช้เงินจากการผิดสัญญาแต่หนังสือดังกล่าวถูกตีคืนกลับไปให้ผู้ให้ทุน เนื่องจากไปรษณีย์นำจ่ายผู้รับไม่ได้ กรณีขอมติว่าเจ้าหน้าที่ยังมีได้มีคำเตือนให้ชำระหนี้ ผู้ให้ทุนจึงมีสิทธิเรียกให้ผู้รับทุนชำระดอกเบี้ยจากการผิดนัดได้นับตั้งแต่วันที่ฟ้องคดีเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จ และยังไม่อาจถือว่าผู้ให้ทุน (เจ้าหนี้) ได้บอกกล่าวการผิดนัดของผู้รับทุน (ลูกหนี้) ไปยังผู้ค้าประกันตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ส่งผลให้ผู้ให้ทุนไม่มีสิทธิฟ้องผู้ค้าประกันให้ร่วมรับผิดชอบกับผู้รับทุนได้

**คำสำคัญ :** สัญญาทุน, สัญญาทางปกครอง, ระยะเวลาการฟ้องคดี, ความรับผิดชอบของผู้ค้าประกัน, เบี้ยปรับ, ดอกเบี้ยผิดนัด

**เจาะประเด็นคดี :** กทม. ยื่นฟ้องผู้รับทุนและผู้ค้าประกันภายในระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่ ? และผู้รับทุนและผู้ค้าประกันจะต้องรับผิดชอบชดใช้เงินทุนคืนพร้อมเบี้ยปรับและดอกเบี้ยตามกฎหมายให้แก่ กทม. หรือไม่ ? เพียงใด ?

โดยมีข้อกฎหมายสำคัญ คือ

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ บัญญัติให้ยื่นฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองภายใน ๕ ปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกิน ๑๐ ปี นับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๒๐๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ถ้าหนี้ถึงกำหนดชำระแล้ว และภายหลังแต่นั้นเจ้าหนี้ได้ให้คำเตือนลูกหนี้แล้ว ลูกหนี้ยังไม่ชำระหนี้ไซ้ ลูกหนี้ได้ชื่อว่าผิดนัดเพราะเขาเตือนแล้ว”

มาตรา ๒๒๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “หนี้เงินนั้น ให้คิดดอกเบี้ยในระหว่างเวลาผิดนัดในอัตราที่กำหนดตามมาตรา ๗ บวกด้วยอัตราเพิ่มร้อยละสองต่อปี ถ้าเจ้าหนี้อาจจะเรียกดอกเบี้ยได้สูงกว่านั้น โดยอาศัยเหตุอย่างอื่นอันชอบด้วยกฎหมาย ก็ให้คงส่งดอกเบี้ยต่อไปตามนั้น”

มาตรา ๖๕๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “เมื่อลูกหนี้ผิดนัด ให้เจ้าหนี้มีหนังสือบอกกล่าวไปยังผู้ค้าประกันภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ลูกหนี้ผิดนัด และไม่ว่ากรณีจะเป็นประการใดเจ้าหนี้จะเรียกให้ผู้ค้าประกันชำระหนี้ก่อนที่หนังสือบอกกล่าวจะไปถึงผู้ค้าประกันมิได้ แต่ไม่ตัดสิทธิผู้ค้าประกันที่จะชำระหนี้เมื่อหนี้ถึงกำหนดชำระ” วรรคสอง บัญญัติว่า “ในกรณีที่เจ้าหนี้มิได้มีหนังสือบอกกล่าวภายในกำหนดเวลาตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้ค้าประกันหลุดพ้นจากความรับผิดชอบในดอกเบี้ยและค่าสินไหมทดแทน ตลอดจนค่าภาระคิดค้นอันเป็นอุปกรณ์แห่งหนี้รายนั้นบรรดาที่เกิดขึ้นภายหลังจากพ้นกำหนดเวลาตามวรรคหนึ่ง”

## ชี้ประเด็นปัญหา

**เหตุของคดีเกิดจาก ...** นางขมิ้นได้รับเงินอุดหนุนการศึกษาจาก กทม. ในหลักสูตรปริญญาวิศวกรรมศาสตร์ เป็นเวลา ๔ ปี โดยมีข้อกำหนดในสัญญาว่า เมื่อสำเร็จการศึกษาจะเข้ารับราชการตามที่ กทม. กำหนดทันที และจะรับราชการต่อไปติดต่อกันเป็นเวลาไม่น้อยกว่า ๒ เท่า ของระยะเวลาที่ได้รับทุน หากไม่เข้ารับราชการจะยินยอมรับผิดชอบค่าใช้จ่ายพร้อมเบี้ยปรับอีก ๒ เท่า ของเงินทุนที่ได้รับไป โดยมีนางปุ่นเป็นผู้ค้ำประกันการปฏิบัติตามสัญญา

หลังจากสำเร็จการศึกษาแล้ว กทม. ได้มีหนังสือเรียกให้นางขมิ้นไปรายงานตัวเพื่อบรรจุเข้ารับราชการตามตำแหน่งที่กำหนดภายในวันที่ ๓๐ สิงหาคม ๒๕๕๕ แต่นางขมิ้นไม่ไปรายงานตัว โดยอ้างเหตุยังอยู่ระหว่างการศึกษาดูงาน หลายปีต่อมา กทม. ก็ได้มีหนังสือเรียกให้ไปรายงานตัวอีกครั้งภายในวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๕๑ โดยนางขมิ้นได้ไปรายงานตัว แต่ทำบันทึกในวันดังกล่าวว่าตนไม่ประสงค์เข้ารับราชการขอใช้ทุนในตำแหน่งที่กำหนด เนื่องจากมีใช้ตำแหน่งที่ตนต้องการ

กทม. จึงมีหนังสือเรียกให้นางขมิ้นและนางปุ่นชดใช้เงินทุนที่ได้รับไปและเบี้ยปรับจำนวน ๒ เท่า แต่หนังสือถูกตีคืนโดยไปรษณีย์ได้บันทึกว่า นำจ่ายผู้รับไม่ได้ เนื่องจากไม่มารับภายในกำหนด กทม. จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองในวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๕๖ เพื่อขอให้ศาลมีคำพิพากษาให้นางขมิ้น (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) และนางปุ่น (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ร่วมกันหรือแทนกันชดใช้เงินทุนและเบี้ยปรับ พร้อมดอกเบี้ยตามกฎหมาย คดีนี้ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษายกฟ้อง ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุด

## คำพิพากษาจากศาลปกครอง

**ประเด็นแรกที่ต้องพิจารณา** คือ กทม. ยื่นฟ้องคดีภายในระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ ?

**ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า** เมื่อ กทม. ได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้รับทุนมารายงานตัว (ครั้งแรก) แต่ไม่มารายงานตัวภายในกำหนด โดยอ้างเหตุความจำเป็นส่วนตัวว่าอยู่ระหว่างศึกษาดูงานที่ต่างประเทศ และยินดีเข้ารับราชการเมื่อพ้นเงื่อนไขการศึกษาดูงานแล้ว หลังจากนั้น คู่สัญญาที่ติดต่อบรรยากาศการปฏิบัติตามสัญญากันเรื่อยมา โดยมีได้มีพฤติการณ์ใดที่แสดงให้เห็นว่าผู้รับทุนจะไม่ยินยอมปฏิบัติราชการขอใช้ทุน

จนกระทั่ง กทม. ได้แจ้งให้มารายงานตัวอีกครั้งภายในวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๕๑ ซึ่งผู้รับทุนมารายงานตัวและทำบันทึกปฏิเสธที่จะบรรจุในตำแหน่งที่ กทม. กำหนด (ตำแหน่งนักวิชาการสิ่งแวดล้อม ๓) โดยจะขอบรรจุในตำแหน่งวิศวกรเครื่องกล ๓ เท่านั้น แต่ กทม. ไม่สามารถดำเนินการตามความประสงค์ได้ เนื่องจากผู้รับทุนยังไม่ได้รับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุม ประกอบกับในสัญญารับเงินอุดหนุนการศึกษาก็มิได้บังคับว่าจะต้องบรรจุในตำแหน่งดังกล่าวเท่านั้น กรณีจึงถือว่ามีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาเกิดขึ้นแล้ว และถือว่า กทม. รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีนับตั้งแต่วันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๕๑

ดังนั้น การที่ กทม. นำคดีมาฟ้องในวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๕๖ จึงเป็นการยื่นฟ้องภายในระยะเวลา ๕ ปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามที่มาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ กำหนดไว้ (ประเด็นนี้ศาลปกครองชั้นต้นเห็นว่าฟ้องพ้นกำหนดเวลา เนื่องจากนับวันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี คือ วันที่กำหนดให้มารายงานตัวในครั้งแรก)

**ประเด็นต่อมา** คือ ผู้รับทุนและผู้ค้าประกันจะต้องรับผิดชอบตามสัญญาทุนการศึกษาและสัญญาค่าประกันหรือไม่? เพียงใด?

**ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาในประเด็นนี้ว่า** การที่ผู้รับทุนไปรายงานตัวและทำบันทึกปฏิเสธการเข้ารับราชการชดใช้ทุน ถือเป็นกรกระทำผิดสัญญาที่ต้องชดใช้เงินพร้อมเบี้ยปรับอีก ๒ เท่าตามข้อกำหนดในสัญญารับทุน และเมื่อคำนึงถึงวัตถุประสงค์ที่ กทม. ให้ทุนอุดหนุนการศึกษา อันเป็นการสนับสนุนให้ไปศึกษาและนำความรู้ที่ได้กลับมาปฏิบัติหน้าที่ตามที่ กทม. เห็นสมควร การที่ผู้รับทุนผิดสัญญาย่อมส่งผลเสียหาย ทำให้ กทม. ขาดบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถในการปฏิบัติราชการตามแผนงานและเป้าหมายที่วางไว้ อีกทั้งยังเป็นการตัดโอกาสบุคคลอื่น ๆ ที่ต้องการจะได้รับการสนับสนุนทุนการศึกษาอีกด้วย ซึ่งขณะทำสัญญาผู้รับทุนก็ได้รับทราบและเข้าใจข้อตกลงตามสัญญาเป็นอย่างดี สัญญาจึงมีผลสมบูรณ์ผูกพันคู่สัญญาและสามารถบังคับได้โดยชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น เบี้ยปรับที่กำหนดไว้จำนวน ๒ เท่า จึงสมเหตุสมผล มีที่มา และเป็นไปตามเจตนาที่ต้องตรงกันของคู่สัญญาแล้ว

**สำหรับดอกเบี้ยผิดนัดที่ผู้รับทุนและผู้ค้าประกันต้องรับผิดชอบ** นั้น ศาลเห็นว่า เมื่อหนังสือเรียก (คำเตือน) ให้ผู้รับทุนและผู้ค้าประกันชดใช้เงินพร้อมเบี้ยปรับได้ถูกตีคืนผู้ฝาก คือ กทม. ย่อมถือว่า กทม. ยังมีได้มีคำเตือนให้ผู้รับทุนชำระหนี้ตามสัญญา กทม. จึงมีสิทธิเรียกให้ผู้รับทุนชำระดอกเบี้ยจากการผิดนัดได้นับตั้งแต่วันที่ฟ้องคดีเป็นต้น ไปจนกว่าจะชำระเสร็จ (มาตรา ๒๐๔ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๒๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์)

ส่วนผู้ค้าประกันนั้น เมื่อยังไม่อาจถือว่า กทม. ได้มีการบอกกล่าวการผิดนัดของลูกหนี้ (ผู้รับทุน) ไปยังผู้ค้าประกัน (มาตรา ๖๘๖ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์) ดังนั้น กทม. จึงไม่มีสิทธิฟ้องผู้ค้าประกันให้ร่วมรับผิดชอบกับผู้รับทุนได้

จึงพิพากษาให้ผู้รับทุนรับผิดชอบชดใช้เงินทุนที่ได้รับไปและเบี้ยปรับจำนวน ๒ เท่า พร้อมดอกเบี้ยตามกฎหมายของต้นเงินดังกล่าว นับแต่วันที่ฟ้องคดีเป็นต้น ไปจนกว่าจะชำระเสร็จ และยกฟ้องผู้ค้าประกัน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๐๐/๒๕๖๕)

#### **ครรลองแห่งความเป็นธรรม :**

๑. เบี้ยปรับตามสัญญารับทุนอุดหนุนการศึกษา มีลักษณะเป็นมาตรการเชิงตอบโต้การไม่รักษาสัญญา เพื่อให้ผู้รับทุนต้องเคารพและปฏิบัติตามข้อตกลงหรือเงื่อนไขในสัญญา อันมีลักษณะเป็นค่าเสียหายที่คู่สัญญากำหนดไว้เป็นการล่วงหน้า ซึ่งหากเบี้ยปรับมีจำนวนสูงเกินส่วนศาลมีอำนาจที่จะลดลงเป็นจำนวนพอสมควรได้ตามมาตรา ๓๘๓ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่ง

และพาณิชย์ โดยพิจารณาจากข้อเท็จจริงและพฤติการณ์เป็นกรณี ๆ ไป ซึ่งกรณีตามพิพาทศาลท่านเห็นว่า เบี้ยปรับที่กำหนดไว้เป็นจำนวน ๒ เท่า มีความเหมาะสมแล้ว และไม่มีเหตุให้ควรลดเบี้ยปรับ

๒. คำเตือนให้ผู้รับทุน (ลูกหนี้) ชำระหนี้ตามข้อกำหนดในสัญญาถือเป็นสาระสำคัญ เนื่องจากหากหน่วยงานผู้ให้ทุน (เจ้าหนี้) ยังมีคำเตือน ถือว่าผู้รับทุนยังไม่ตกเป็นผู้ผิดนัด ต่อเมื่อมีการ นำคดีมาฟ้องต่อศาลแล้ว จึงจะถือว่าผู้รับทุนตกเป็นผู้ผิดนัดนับตั้งแต่วันที่ฟ้องคดีเป็นต้นไป และมีสิทธิ เรียกดอกเบี้ยผิดนัดได้ตามกฎหมายนับแต่วันดังกล่าว

๓. โดยที่มาตรา ๖๘๖ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒๐) พ.ศ. ๒๕๕๗ บัญญัติว่า เมื่อลูกหนี้ผิดนัด ให้เจ้าหนี้มีหนังสือบอกกล่าวไปยังผู้ค้ำประกันภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ลูกหนี้ผิดนัด และไม่ว่ากรณีจะเป็นประการใดเจ้าหนี้จะเรียกให้ผู้ค้ำประกันชำระหนี้ก่อนที่หนังสือบอกกล่าวจะไปถึง ผู้ค้ำประกันมิได้ แต่ไม่ตัดสิทธิผู้ค้ำประกันที่จะชำระหนี้เมื่อหนี้ถึงกำหนดชำระ ดังนั้น ในกรณีหน่วยงานผู้ให้ทุน ไม่ได้มีหนังสือบอกกล่าวการผิดนัดชำระหนี้ของผู้รับทุนไปยังผู้ค้ำประกัน จึงส่งผลทำให้หน่วยงานไม่มีสิทธิฟ้อง ผู้ค้ำประกันให้ร่วมรับผิดชอบกับผู้รับทุนได้ (การฟ้องคดีต่อศาลไม่ถือเป็นการบอกกล่าวแก่ผู้ค้ำประกันตามกฎหมาย)

๔. อัตราดอกเบี้ยผิดนัดในช่วงก่อนวันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๖๔ (วันที่พระราชกำหนด แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๖๔ มีผลใช้บังคับ) ยังคงใช้ในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ของต้นเงิน ส่วนดอกเบี้ยผิดนัดที่ถึงกำหนดชำระตั้งแต่วันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๖๔ ให้คิดในอัตราร้อยละ ๓ ต่อปี หรืออัตรารายใหม่ตามที่อาจเปลี่ยนแปลงโดยพระราชกฤษฎีกา บวกด้วยอัตราเพิ่มร้อยละ ๒ ต่อปี ของต้นเงิน (อัตราดอกเบี้ยผิดนัดในปัจจุบัน คือ ร้อยละ ๕ ต่อปี นับแต่วันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๖๔ เป็นต้น ไปจนกว่าจะมีการปรับเปลี่ยน โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา) ทั้งนี้ ตามมาตรา ๒๒๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งการกำหนดดอกเบี้ยตามกฎหมายเป็นข้อกฎหมายอันเกี่ยวข้องกับความสะดวกเรียบร้อย ของประชาชนที่ศาลยกขึ้นวินิจฉัยเองได้

(ปริกษาการฟ้องคดีปกครองทางอิเล็กทรอนิกส์ได้ที่ สายด่วนศาลปกครอง ๑๑๕๕ และสืบค้นเรื่องอื่น ๆ ได้จาก [www.admincourt.go.th](http://www.admincourt.go.th) เมนูวิชาการ เมนูย่อยอุทธรณ์จากคดีปกครอง)