



บทความทางวิชาการ

เรื่อง

ข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาปกครองของสถาบันอุดมศึกษาในกำกับ
ของรัฐประเด็นผิดสัญญาทุนของพนักงานมหาวิทยาลัย

จัดทำโดย

กรเกียรติ วงศ์ไพศาลสิน

รองศาสตราจารย์ นายแพทย์

เอกสารฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรมหลักสูตร

นักบริหารระดับสูงในกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง (บสป.) รุ่นที่ ๒

ประจำปี พ.ศ. ๒๕๖๖ – ๒๕๖๗

ลิขสิทธิ์ของมูลนิธิวิจัยและพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางปกครอง

(บทความทางวิชาการฉบับนี้ เป็นวรรณกรรมของผู้เข้ารับการอบรมโดยเฉพาะ
มูลนิธิวิจัยและพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางปกครองไม่จำเป็นต้องเห็นด้วย)

ได้พิจารณาบทความทางวิชาการฉบับนี้แล้ว เห็นควรรับเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาอบรม
หลักสูตรนักบริหารระดับสูงในกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง (บสป.) รุ่นที่ ๒ ประจำปี
พ.ศ. ๒๕๖๖ – ๒๕๖๗ ของมูลนิธิวิจัยและพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางปกครอง


..... ที่ปรึกษาการจัดทำบทความ
(นายประสิทธิ์ศักดิ์ มีลาภ)
วันที่ ๑๗๑๖๗

บ.๑๖๗

ข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาปกครองของสถาบันอุดมศึกษาในกำกับ ของรัฐประเด็นผิดสัญญาทุนของพนักงานมหาวิทยาลัย

กรเกียรติ วงศ์ไพศาลสิน
รองศาสตราจารย์ นายแพทย์

บทคัดย่อ

ข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาปกครองของสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐประเด็นผิดสัญญาทุนของพนักงานมหาวิทยาลัย มักก่อให้เกิดความเสียหายทั้งในส่วนของหน่วยงานของรัฐ และพนักงานภายใต้หน่วยงานนั้นๆ ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในการปฏิบัติตามสัญญาทุนระหว่างสถาบัน และพนักงานมหาวิทยาลัย ประกอบด้วยความผิดในหลากหลายส่วน เช่น ความไม่รู้ และละเลยในการปฏิบัติตามสัญญาทุนทำให้เกิดความผิดทางสัญญาปกครอง ส่งผลให้สถาบันต้องดำเนินการสอบสวน หรือจัดการกับข้อพิพาทที่เกิดขึ้น การรู้ และเข้าใจในประเด็นสัญญาทุนดังกล่าวจึงอาจช่วยให้พนักงานมหาวิทยาลัยได้ให้ความระมัดระวังตั้งแต่ในการพิจารณาข้อกำหนดต่างๆในสัญญา การพิจารณาสัญญาฉบับที่ปรากฏรวมอยู่ในสัญญาฉบับรับทุน การพิจารณาถึงความรับผิดชอบ และค่าปรับตามสัญญาที่จะเกิดขึ้นเมื่อผิดสัญญา ทั้งหมดล้วนเป็นหัวข้อที่ควรพิจารณาให้ผู้ให้สัญญา และผู้รับสัญญาต้องพิจารณาอย่างถี่ถ้วน ในบทความนี้จะทำการรวบรวม สืบค้นแนวทางของการวินิจฉัยของศาลปกครองที่ได้วางแนวทางในการพิจารณาในประเด็นข้างต้น นำมาเรียบเรียง และวิเคราะห์ในประเด็นที่มีความน่าสนใจในหลักกฎหมายปกครองที่เกี่ยวข้องกับสัญญาทุน โดยหวังเป็นอย่างยิ่งว่าการสร้างความรู้ความเข้าใจให้กับผู้เกี่ยวข้องจะนำไปสู่การลดข้อพิพาท ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นระหว่างสถาบัน และบุคลากรที่เกี่ยวข้องในอนาคต

คำสำคัญ : สัญญาปกครอง, สัญญาทุนการศึกษา, พนักงานมหาวิทยาลัย

บทนำ

บุคลากรในสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐนั้นมีความจำเป็นที่จะต้องเพิ่มพูนทักษะ ความรู้ และความสามารถในสาขาที่ศึกษาเพื่อให้เกิดความเชี่ยวชาญ ซึ่งมักจะสอดคล้องกับพันธกิจของ สถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ การลาเพื่อศึกษาต่อ และการขอทุนการศึกษาจึงเป็นกิจกรรม ที่เกิดขึ้นอยู่อย่างต่อเนื่อง สถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐจึงมีหน้าที่ในการตั้งงบประมาณ เป็นทุน สำหรับการศึกษเพื่อส่งเสริมให้บุคลากรในสังกัดได้มีโอกาสเข้ารับคัดเลือกในการรับทุน การทำสัญญา ระหว่างพนักงานมหาวิทยาลัย และสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐเป็นนิติสัญญาตามกฎหมาย โดยกฎหมายที่เกี่ยวกับการทำสัญญานั้นมีบทบัญญัติและกำหนดขึ้นเพื่อคุ้มครองสิทธิ และผลประโยชน์ของทั้งสองฝ่าย

ข้อพิพาทที่เกี่ยวกับสัญญาประเด็นผิดสัญญาทุนของพนักงานมหาวิทยาลัย มักเป็นข้อพิพาท ที่มีรายละเอียดปรากฏในสัญญาทุนซึ่งประกอบด้วย ระเบียบปฏิบัติในการรับทุน และการระงับทุน รวมถึงการผิดสัญญาทุน และการขอใช้ทุน เป็นต้น อย่างไรก็ตามทุกข้อพิพาทที่เกิดขึ้น การแก้ไข และการดำเนินการตามกฎหมายเป็นสิ่งสำคัญเพื่อให้เกิดความเป็นธรรม และแสวงหาแนวทางออก ร่วมกัน ในการศึกษาเรื่องนี้จึงได้ทำการรวบรวมคำวินิจฉัย และแนวทางออกของคดี เพื่อให้เกิดความเข้าใจ ในประเด็นสัญญาทุนที่ช่วยให้พนักงานมหาวิทยาลัยได้ให้ความระมัดระวังตั้งแต่ในการพิจารณา ข้อกำหนดต่างๆในสัญญา การพิจารณาสัญญาคู่ประกันที่ปรากฏร่วมอยู่ในสัญญารับทุน การพิจารณาถึงความรับผิดชอบ และค่าปรับตามสัญญาที่จะเกิดขึ้นเมื่อผิดสัญญา

เนื้อหาของเรื่อง

สถานะของสถาบันอุดมศึกษาในประเทศไทยที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน ได้เปลี่ยนสภาพไปเป็น สถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ หรือที่เรียกว่า “มหาวิทยาลัยนอกระบบ” คือสถาบันอุดมศึกษา ของรัฐที่มีการบริหารจัดการอิสระแยกออกจากระบบราชการ แต่ยังได้รับเงินอุดหนุนทั่วไป ที่รัฐจัดสรรให้เป็นรายปีโดยตรง เพื่อใช้จ่ายตามความจำเป็นในการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ ของมหาวิทยาลัย และเพื่อการประกันคุณภาพการศึกษา (บุญชัย ภาละกาล, ๒๕๖๔) ส่งผลให้ สถานภาพของบุคลากรได้เปลี่ยนจากข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาเป็น “พนักงาน ในสถาบันอุดมศึกษา” หรือ “พนักงานมหาวิทยาลัย” (พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน ในสถาบันอุดมศึกษา ฉบับที่ ๒, ๒๕๕๑) ซึ่งพนักงานมหาวิทยาลัยจะได้รับการจ้างตามสัญญาจ้าง ให้ปฏิบัติงานในสถาบันอุดมศึกษา โดยได้รับค่าจ้าง หรือค่าตอบแทนจากเงินงบประมาณแผ่นดิน หรือเงินรายได้ของสถาบันอุดมศึกษา

สัญญาที่เกิดขึ้นระหว่างพนักงานมหาวิทยาลัย และสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐนั้น นับเป็นสัญญาทางปกครอง ความหมายตาม มาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่ว่าด้วย “สัญญาทางปกครอง” หมายความว่า ความรวมถึง สัญญา

ที่คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครอง หรือเป็นบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐ และมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ (สวัสดิการสำนักงานศาลปกครอง, ๒๕๖๑) อีกทั้งตามคำนิยามจากมติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ ๖/๒๕๔๔ ดังนี้ ประการแรก คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายหนึ่งต้องเป็นหน่วยงานทางปกครอง หรือเป็นบุคคล ซึ่งได้รับมอบหมายให้กระทำการแทนรัฐ (คู่สัญญา) ประการที่สอง สัญญานั้นมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ หรือเป็นสัญญาที่หน่วยงานทางปกครอง หรือบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐตกลงให้คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งเข้าดำเนินการ หรือเข้าร่วมดำเนินการบริการสาธารณะโดยตรง (วัตถุประสงค์ของสัญญา) หรือเป็นสัญญาที่มีข้อกำหนดในสัญญาซึ่งมีลักษณะพิเศษที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐ (ข้อกำหนดในสัญญา) ทั้งนี้เพื่อให้การใช้อำนาจทางปกครอง หรือการดำเนินกิจการทางปกครองซึ่งก็คือการบริการสาธารณะ บรรลุผล ดังนั้นหากสัญญาใดเป็นสัญญาที่หน่วยงานทางปกครอง หรือบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐ มุ่งผูกพันตนกับคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งด้วยใจสมัครบนพื้นฐานแห่งความเสมอภาค และมีได้มีลักษณะ เช่นที่กล่าวมาแล้วข้างต้น สัญญานั้นย่อมเป็นสัญญาทางแพ่ง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕/๒๕๔๕, คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๐/๒๕๔๕)

สัญญาระหว่างสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ และพนักงานมหาวิทยาลัยนั้น มีอยู่จำนวนมาก ตัวอย่างเช่น สัญญาจ้างพนักงานมหาวิทยาลัย สัญญาเงินทุนเพื่อการศึกษาต่อ สัญญาเงินทุนเพื่อการดูงานในต่างประเทศ สัญญาเงินทุนการวิจัย เป็นต้น ทั้งนี้ในรูปแบบสัญญาหนึ่งที่พบว่ามีความน่าสนใจรวมถึงจำนวนข้อพิพาทที่พบได้บ่อยในคดีทางปกครอง คือสัญญาเงินทุนการศึกษาจากการค้นหาจำนวนคดีพิพาทฯ คำสั่ง คำแถลงการณ์ศาลปกครองสูงสุด และศาลปกครองชั้นต้นที่ถึงที่สุด โดยใช้คำสืบค้น “พนักงานมหาวิทยาลัย” และ “สัญญาทุน” พบคดีจำนวนทั้งสิ้น ๑๑ คดี ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๕๘ - ๒๕๖๖ (สำนักงานศาลปกครอง, ๒๕๖๖)

ศาลปกครองสูงสุดเคยมีคำวินิจฉัยให้สัญญาเงินทุนการศึกษาเป็นสัญญาทางปกครอง ตามแนวคำพิพากษาดังนี้ สัญญาให้ทุนข้าราชการ บุคลากร หรือเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานปกครอง ไปศึกษาฝึกอบรมในประเทศ หรือต่างประเทศ โดยมีข้อสัญญาให้บุคคลดังกล่าวต้องมารับราชการ หรือปฏิบัติงานในหน่วยงานต้นสังกัดเดิมเมื่อสำเร็จการศึกษาภายในเวลาที่กำหนดไว้ในสัญญา เป็นสัญญาทางปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๑๕/๒๕๔๖, ๒๑๘/๒๕๔๘, ๒๑๗/๒๕๔๙) โดยสัญญาเงินทุนเป็นการร่วมดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะกับหน่วยงานทางปกครองจึงเป็นสัญญาทางปกครอง (คำวินิจฉัยชี้ขาดเขตอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๒๙/๒๕๕๓) อีกทั้งในข้อสัญญาดังกล่าว ยังให้อำนาจหน่วยงานทางปกครองระงับการให้ทุนหรือเงินเดือน หรือเงินอื่นใด รวมทั้งผู้ลาศึกษา ในต่างประเทศให้กลับประเทศได้ และสามารถให้ส่วนราชการหักหนี้ที่ผู้ลาศึกษาจะต้องชำระ ตามสัญญาจากเงิน บำเหน็จ บำนาญ หรือเงินอื่นใดที่ผู้ศึกษาได้รับจากทางราชการ อันแสดงถึง

เอกสิทธิ์พิเศษของรัฐที่ไม่พบในสัญญาแพ่งทั่วไป สัญญาดังกล่าวจึงเป็นสัญญาทางปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ๑๑๔/๒๕๔๖, ๗/๒๕๔๗, ๖๗/๒๕๔๗)

คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง (ผิดสัญญาทุน) ของพนักงานมหาวิทยาลัย มีลักษณะพิเศษในเรื่องดังต่อไปนี้

1. เป็นสัญญาที่มีลักษณะที่แสดงเอกสิทธิ์ของรัฐเหนือคู่สัญญาอีกฝ่าย

พบว่าหากพิจารณาในเรื่องการให้ทุนโดยผู้รับสัญญา (รัฐ) จะเป็นผู้กำหนดเงื่อนไขที่ชัดเจนในสัญญาเพียงฝ่ายเดียว ซึ่งมีลักษณะที่แสดงถึงอำนาจ และสิทธิของรัฐที่เป็นผู้มอบทุน ตัวอย่างเช่น เงื่อนไขในการผิดสัญญา เงื่อนไขการติดตามผลการศึกษา เงื่อนไขการทำงานในระหว่าง หรือหลังจากการศึกษาเพื่อคืนบริการต่อสังคม (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๙๘/๒๕๔๗) เป็นต้น ซึ่งทั้งหมดนี้แสดงให้เห็นถึงการควบคุม และเอกสิทธิ์ของรัฐในบทบาทของผู้มอบทุนการศึกษา ซึ่งเป็นลักษณะเฉพาะที่พบในสัญญาทางปกครอง

2. สัญญาค้ำประกันในสัญญารับทุนการศึกษา

สัญญาอนุญาตให้พนักงานมหาวิทยาลัยรับทุนเพื่อการศึกษาต่อ ฝึกอบรม ดูงาน ของสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ ประกอบด้วยวัตถุประสงค์แห่งสัญญา คือการให้ผู้รับทุนเมื่อสำเร็จการศึกษาแล้วต้องกลับมาเข้าร่วมดำเนินการบริการสาธารณะด้านการศึกษา เมื่อมีข้อโต้แย้งระหว่างผู้ให้ และผู้รับทุน จึงเป็นคดีพิพาทที่เกี่ยวกับสัญญาทางปกครองซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และหากมีการทำสัญญาค้ำประกัน เมื่อมีข้อพิพาทตามสัญญาประธานซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองแล้วนั้น ข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาค้ำประกันอันเป็นสัญญาอุปกรณ์ จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองด้วยเช่นกัน แม้ว่าสัญญาค้ำประกันสัญญารับทุนเพื่อศึกษา จะเป็นเอกเทศสัญญาที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่ง และพาณิชย์ แต่ก็เป็นสัญญาอุปกรณ์ของสัญญาเพื่อรับทุนการศึกษอันเป็นสัญญาทางปกครองซึ่งอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง ประกอบกับการวินิจฉัยตามสัญญาค้ำประกันจะต้องวินิจฉัยเกี่ยวกับสัญญารับทุนเพื่อการศึกษาอันเป็นสัญญาหลักเสียก่อน ดังนั้น เมื่อศาลปกครองมีอำนาจรับคำฟ้องในประเด็นที่ฟ้องเกี่ยวกับการผิดสัญญารับทุนเพื่อการศึกษาอันเป็นสัญญาหลักไว้พิจารณา ศาลปกครองย่อมมีอำนาจพิจารณาในประเด็นที่ผู้ค้ำประกันผิดสัญญาค้ำประกันอันเป็นสัญญาอุปกรณ์ด้วย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๗/๒๕๔๗, ๑๖๒/๒๕๕๑, ๒๔๐/๒๕๕๑)

3. ความรับผิด และค่าปรับตามสัญญา

สัญญาการให้ทุนการศึกษาประกอบด้วยข้อปฏิบัติเงื่อนไขในการศึกษา และการดำเนินการเมื่อผิดเงื่อนไขในสัญญา ทั้งนี้เพื่อเป็นการป้องปรามมิให้ผู้รับทุนประพฤติผิดสัญญา เมื่อผิดสัญญาการชดเชยที่ระบุในสัญญาทุนมักประกอบด้วย การชดเชยด้วยระยะเวลา และการชดเชยด้วยเงิน ประเด็นในการชดเชยด้วยระยะเวลาซึ่งต้องมีการระบุระยะเวลาที่เริ่มต้นของสัญญาระบุไว้อย่างชัดเจน ตัวอย่างเช่น “สัญญารับทุนอุดหนุนการศึกษาของมหาวิทยาลัย เพื่อศึกษาวิชาในประเทศ ข้อ ๑๐ เมื่อ

ข้าพเจ้าเสร็จการศึกษาแล้ว ทั้งนี้ไม่ว่าการศึกษาจะสำเร็จหรือไม่ ข้าพเจ้าสัญญาว่าข้าพเจ้าจะรับราชการ หรือปฏิบัติงานตามที่ผู้รับสัญญากำหนดให้ และรับราชการ หรือปฏิบัติงานอยู่ต่อไปอีกในหน่วยงานนั้น และหรือหน่วยงานอื่นที่ผู้รับสัญญาเห็นชอบติดต่อกันเป็นเวลาเท่ากับระยะเวลาที่ใช้ในการศึกษาโดยทุนอุดหนุนการศึกษานี้ ระยะเวลาของการชดใช้ทุนตามสัญญานี้เริ่มนับพร้อมกับเวลาการชดใช้ทุนตามสัญญาอนุญาตให้ข้าราชการไปศึกษาภายในประเทศ หรือสัญญาอนุญาตให้พนักงานไปศึกษาต่อ ฝึกอบรม ศึกษาน ซึ่งข้าพเจ้าได้ทำสัญญาไว้กับมหาวิทยาลัยแล้ว เมื่อวันที่....เดือน..... พ.ศ.....”

ทั้งนี้หากมิปรากฏในรายละเอียดสัญญาของการนับเวลาด้วยเงื่อนไขอื่น จะกระทำเสียมิได้ ดังตัวอย่างเช่น “การที่มหาวิทยาลัยจ้างผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นพนักงานมหาวิทยาลัยตำแหน่งอาจารย์ตามสัญญาจ้างเลขที่ ๑-๐๒๑/๒๕๕๖ ลงวันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๕๖ ไม่นับเป็นการปฏิบัติงานชดใช้ทุนการศึกษาตามสัญญาเลขที่ ๐๐๒/๒๕๔๘ เนื่องจากตามเอกสารแนบท้ายสัญญา ลงวันที่ ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๔๘ ข้อ ๙.๖ ไม่ให้ถือเป็นการปฏิบัติงานชดใช้ทุนการศึกษา และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ผ่านการประเมินผลการปฏิบัติงานประจำปีเนื่องจากไม่สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาเอกตามเงื่อนไขของสัญญาจ้างจึงไม่อาจนับการปฏิบัติงานตามสัญญาจ้างเลขที่ ๑-๐๒๑/ ๒๕๕๖ เป็นการปฏิบัติงานชดใช้ทุนการศึกษาตามสัญญาเลขที่ ๐๐๒/๒๕๔๘ นั้น เห็นว่า เอกสารแนบท้ายสัญญา ลงวันที่ ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๔๘ ข้อ ๙.๖ เพียงแต่กำหนดให้ผู้รับทุนที่สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาโทแล้ว ต้องรายงานตัวที่มหาวิทยาลัยสถาบันต้นสังกัด และมหาวิทยาลัยสถาบันต้นสังกัดอาจบรรจุเป็นพนักงานมหาวิทยาลัย หรือลูกจ้างเพื่อช่วยปฏิบัติงานในระหว่างการศึกษาต่อในระดับปริญญาเอกเท่านั้น ที่ไม่ให้นับช่วงเวลาปฏิบัติงานดังกล่าวเป็นระยะเวลาการปฏิบัติงานชดใช้ทุน แต่กรณีของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นการเข้าปฏิบัติงานกับสถาบัน ต้นสังกัดภายหลังจากไม่สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาเอก มิใช่เป็นการปฏิบัติงานในระหว่างการศึกษาต่อในระดับปริญญาเอกตามที่กำหนดในเอกสารแนบท้ายสัญญา ลงวันที่ ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๔๘ ข้อ ๙.๖ ตามที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้าง ส่วนการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ผ่านการประเมินผลการปฏิบัติงานประจำปีตามเงื่อนไขที่กำหนดในสัญญาจ้างเป็นเพียงเหตุที่จะเลิกจ้างผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เท่านั้น ผู้ฟ้องคดีจะยกเหตุดังกล่าวขึ้นอ้างเพื่อไม่ให้ับการปฏิบัติงานตามสัญญาจ้างเลขที่ ๑-๐๒๑/๒๕๕๖ เป็นการปฏิบัติงานชดใช้ทุนการศึกษาตามสัญญาเลขที่ ๐๐๒/๒๕๔๘ หาได้ไม่ (คำพิพากษาศาลปกครองสงขลา ๒๒/๒๕๖๖) ในแนวทางวินิจฉัยของสำนักงานอัยการสูงสุดพบว่า “สัญญารับทุนการศึกษากำหนดว่า เมื่อผู้รับทุนสำเร็จการศึกษามีหน้าที่ต้องเข้ารับราชการชดใช้ทุน หากผิดสัญญาต้องชดใช้เงินทั้งหมดที่ได้รับไปพร้อมดอกเบี้ยนั้น ดอกเบี้ยดังกล่าวเป็นค่าตอบแทนในการใช้เงินทุนจึงต้องคำนวณตั้งแต่วันที่ผู้รับทุนได้รับเงินทุนไปในแต่ละเดือน มิใช่นับแต่วันผิดสัญญา หรือวันที่ผู้ให้ทุนสั่งให้เข้ารับราชการ” (คำวินิจฉัยสำนักงานอัยการสูงสุดที่ ท.๒๘/๒๕๔๐)

ค่าปรับในการผิดสัญญาประกอบด้วย เงินทุนการศึกษาตลอดอายุสัญญา ค่าปรับในกรณีผิดสัญญา และดอกเบี้ยปรับในกรณีการชำระหนี้ล่าช้า การที่หน่วยงานทางปกครองกำหนดให้ผู้รับทุนการศึกษาชดใช้ค่าเสียหายหากไม่กลับมารับราชการตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ในสัญญา

หรือผิดสัญญา รับทุนการศึกษา ถือว่าค่าเสียหายดังกล่าวเป็นเบี้ยปรับหากสูงเกินส่วน ศาลสามารถลดได้ตามมาตรา ๓๘๓ แห่งประมวลกฎหมายแพ่ง และพาณิชย์ จะเห็นได้ว่าแม้ในสัญญาจะมีการกำหนดอัตราดอกเบี้ยไว้อย่างชัดเจน ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๓๗๙ บัญญัติว่า ถ้าลูกหนี้สัญญาแก่เจ้าหนี้ว่าจะใช้เงินจำนวนหนึ่งเป็นเบี้ยปรับเมื่อตนไม่ชำระหนี้ก็ดี หรือไม่ชำระหนี้ให้ถูกต้องสมควรก็ดี เมื่อลูกหนี้ผิดนัดก็ให้รับเบี้ยปรับ มาตรา ๓๘๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ถ้าลูกหนี้ได้สัญญาไว้ว่าจะให้เบี้ยปรับเมื่อตนไม่ชำระหนี้ เจ้าหนี้จะเรียกเอาเบี้ยปรับอันจะพึงรับนั้นแทนการชำระหนี้ก็ได้... มาตรา ๓๘๑ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ถ้าลูกหนี้ได้สัญญาไว้ว่าจะให้เบี้ยปรับ เมื่อตนไม่ชำระหนี้ให้ถูกต้องสมควร เช่นว่าไม่ชำระหนี้ตรงตามเวลาที่กำหนดไว้เป็นต้น นอกจากจะเรียกให้ชำระหนี้ เจ้าหนี้จะเรียกเอาเบี้ยปรับอันจะพึงรับนั้นอีกด้วยก็ได้ และมาตรา ๓๘๓ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ถ้าเบี้ยปรับที่รับนั้นสูงเกินส่วน ศาลจะลดลงเป็นจำนวนพอสมควรก็ได้ ในการที่จะวินิจฉัยว่าสมควรเพียงใดนั้น ท่านให้พิจารณาถึงทางได้เสียของเจ้าหนี้ทุกอย่างอันชอบด้วยกฎหมาย ไม่ใช่แต่เพียงทางได้เสียในเชิงทรัพย์สิน (คำพิพากษาศาลปกครองสงขลา ๒๒/๒๕๖๖)

ในกรณีที่ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่าเบี้ยปรับไม่สูงเกินส่วน ตัวอย่างเช่น ผู้ฟ้องคดีบิดพลัว ไม่ยอมเข้าปฏิบัติหน้าที่ในสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีตามข้อผูกพันที่มีอยู่ในสัญญาการรับทุน ผู้ถูกฟ้องคดียอมสูญเสียบุคลากรที่ได้สร้างขึ้นมา และสูญเสียเวลาที่จะต้องจัดหาผู้รับทุนรายอื่นไปศึกษาแทน ซึ่งส่งผลกระทบต่อแผนพัฒนาบุคลากรของผู้ถูกฟ้องคดีที่กำหนดไว้ ความเสียหายที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับจากการที่ผู้ฟ้องคดีประพฤติดิสัญญาเป็นความเสียหายที่ไม่อาจคำนวณเป็นเงินได้เมื่อได้คำนึงถึงทางได้ทางเสียทุกอย่างของผู้ถูกฟ้องคดี ไม่ใช่แค่เพียงทางได้ทางเสียเฉพาะแต่ทางทรัพย์สินเท่านั้น โดยตลอดแล้ว เห็นได้ว่าเงินเบี้ยปรับจำนวนสองเท่าของเงินทุนการศึกษาที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับจากผู้ฟ้องคดีมิได้สูงเกินส่วนอันสมควรที่จะลดลง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๘๐/๒๕๕๖)

“ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผิดสัญญา รับทุนจึงมีหนังสือขอลาออกจากการเป็นนักเรียนทุนรัฐบาลโดยขอชดใช้เป็นเงินทดแทนแก่รัฐบาล เนื่องจากมีโครงการที่จะแต่งงานกับบุคคลซึ่งมิได้มีสัญชาติไทย และตั้งรกรากอยู่ ณ สหรัฐอเมริกา การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงเป็นการจงใจฝ่าฝืนกระทำผิดสัญญา จึงไม่มีเหตุผลที่จะลดเบี้ยปรับให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามมาตรา ๓๘๓ แห่งประมวลกฎหมายแพ่ง และพาณิชย์” (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๘๓/๒๕๕๓) จะเห็นได้ว่าจากทั้งสองกรณีตัวอย่าง การพิจารณาของศาลนั้นจะพิจารณาเหตุผลโดยรอบเพื่อประเมินความสูญเสียมีเพียงแต่เวลา หรือเงิน แต่จะมองถึงโอกาส หรือการสูญเสียของโอกาสที่เกิดขึ้นของทั้งผู้รับสัญญา และผู้ให้สัญญา

ในกรณีที่ศาลปกครองสูงสุดเห็นสมควรลดเบี้ยปรับ ตัวอย่างเช่น “....แม้ว่ามีการผิดสัญญาทุนเกิดขึ้น การพิจารณาถึงการชดใช้เป็นเงินทุน และเบี้ยปรับ เมื่อเป็นสัญญาทางปกครองที่ผู้ฟ้องคดีทำกับผู้ถูกฟ้องคดี เพื่อให้ผู้ถูกฟ้องคดีจัดทำบริการสาธารณะตามภารกิจของผู้ฟ้องคดี หาได้มีเจตนาที่จะบังคับเอาค่าปรับกับผู้ถูกฟ้องคดีแต่อย่างใดไม่ การกำหนดค่าเสียหายให้ผู้ถูกฟ้องคดีต้องรับผิดชอบให้แก่อำนาจผู้ฟ้องคดีนั้น จะต้องคำนึงถึงระเบียบกฎหมายที่กำหนดให้ผู้ฟ้องคดีต้องถือปฏิบัติ

ในการทำสัญญากับผู้ถูกฟ้องคดีแล้ว ผู้ฟ้องคดียังต้องคำนึงถึงเหตุจำเป็นที่ทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีไม่อาจปฏิบัติตามที่ได้ให้สัญญาไว้ได้อีกด้วย” (คำพิพากษาศาลปกครองสงขลา ๑๗๒/๒๕๖๒)

“เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับการวินิจฉัยจากจิตแพทย์แล้วว่าป่วยเป็นโรคโรคซึมเศร้า ชนิดเรื้อรัง โดยมีอาการป่วยมาประมาณ ๕ ปี และน่าจะมีผลกระทบต่อการตัดสินใจต่อการเรียน ดังนั้น อาการป่วยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงอาจเป็นเหตุให้ไม่สามารถปฏิบัติตามสัญญาได้ และไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายเป็นพิเศษประการหนึ่งประการใดถึงขนาดจะต้องได้รับการชดเชยเงินทุนคืนเพิ่มอีกหนึ่งเท่า จึงมีเหตุอันสมควรที่ศาลจะพิจารณาลดเบี้ยปรับให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองได้ โดยให้ ลดค่าปรับที่เรียกเก็บลง คงเหลือเรียกเก็บค่าปรับเพียงร้อยละ ๑๐ ของค่าปรับที่เรียกทั้งหมด” (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔/๒๕๕๓)

ในกรณีที่เมื่อเกิดการทำสัญญาขอรับทุนเพื่อการศึกษาต่อแล้ว ผู้รับทุนไม่สามารถเรียนจนจบตามที่สัญญาไว้ได้ (สัญญาฉบับที่ ๑) หลังจากกลับมาเพื่อปฏิบัติงานเพื่อชดเชยทุนการศึกษา ในหน่วยงานของผู้ให้ทุนแล้ว ระหว่างนั้นมีการขอรับทุนการศึกษาต่อ (สัญญาฉบับที่ ๒) ซึ่งในภายหลังเกิดการไม่ต่อสัญญาจ้างจากผู้ให้ทุน อันเป็นเหตุของการผิดสัญญาของผู้รับทุน ในช่วงระยะเวลาในการกลับเข้าไปปฏิบัติงานภายหลังจากการขอรับทุนการศึกษาต่อ (สัญญาฉบับที่ ๒) จนถึงในวันที่ไม่ต่อสัญญาจ้าง ระยะเวลาปฏิบัติงานดังกล่าวไม่ถือเป็น การชดเชยทุนตามสัญญาฉบับที่ ๒ นี้ เนื่องจากผู้รับทุนยังชดเชยทุนตามสัญญาฉบับที่ ๑ ยังไม่แล้วเสร็จ จึงทำให้ผู้รับทุนต้องชดเชยเงินเดือนที่ได้รับระหว่างการศึกษา และเบี้ยปรับคืนแก่ผู้ให้ทุนด้วย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๐๐/๒๕๖๓)

4. อายุความ

ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดอายุความฟ้องคดี เป็นไปตามมาตรา ๕๑ ซึ่งกำหนดอายุความการฟ้องคดีสัญญาทางปกครองให้ยื่นฟ้องภายในห้าปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี

จากที่กล่าวมาข้างต้น เป็นตัวอย่างของคำวินิจฉัยและประเด็นการพิจารณาที่น่าสนใจ ที่เกี่ยวข้องกับกรณีข้อพิพาททางสัญญาปกครองของสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐประเด็นผิดสัญญาทุนของพนักงานมหาวิทยาลัย ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเข้าใจในกระบวนการสัญญาที่ผูกพันกับคดีปกครองสำหรับพนักงานมหาวิทยาลัยที่ปฏิบัติงานภายใต้สถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ เพื่อหวังอย่างยิ่งว่าความรู้ความเข้าใจในกฎหมาย และระเบียบต่างๆ จะช่วยลดข้อพิพาทระหว่างหน่วยงาน และบุคลากร

บทสรุป และข้อเสนอแนะ

การผิดสัญญาทุนของพนักงานมหาวิทยาลัยที่ได้รับการกำกับดูแลของรัฐมีผลกระทบทางกฎหมาย และสังคม ทำให้สถาบันผู้ให้ทุนเสียโอกาส และเวลาในการบริหารทรัพยากรบุคคล อีกทั้งต้องจัดการกับความขัดแย้ง และการรักษาความยุติธรรม เพื่อให้สถาบันอุดมศึกษานั้นๆ มีความโปร่งใส และเป็นธรรมต่อนิสิต นักศึกษาและบุคลากรภายในสถาบัน อีกทั้งข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาปกครองของสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ ประเด็นผิดสัญญาทุนของพนักงานมหาวิทยาลัยที่พบนั้น มีรายละเอียดที่ต้องพิจารณา ตัวอย่างเช่น รูปแบบสัญญาทุน รายละเอียดของสัญญา ค่าประกัน ความรับผิดชอบ และค่าปรับตามสัญญา ฯลฯ

ในมุมมองและข้อคิดเห็นของผู้นิพนธ์ การคำนวณระยะเวลาเพื่อชดใช้เวลาที่กลับมาปฏิบัติงานชดใช้ทุนเป็นจำนวนเท่าตามระยะเวลาที่ลาศึกษานั้น ได้ถูกนำมาพิจารณาในการหักลบกับระยะเวลาที่ลาศึกษา เหลือเป็นระยะเวลาที่เหลืออยู่นำมาคำนวณเป็นเบี้ยปรับผิดสัญญา ทั้งนี้หากในเวลาที่ผู้รับทุนได้กลับมาปฏิบัติงานชดใช้ทุน และได้ดำเนินกิจการทางสาธารณะที่เป็นประโยชน์ ก่อให้เกิดผลดีต่อผู้ให้ทุน เช่น มีการสอนเพิ่มมากขึ้น เปิดหลักสูตรใหม่ เกิดงานวิจัยที่ได้ดำเนินการอยู่ในระหว่างนั้น อาจนำเหตุดังกล่าวมาช่วยในการพิจารณาลดเบี้ยปรับผิดสัญญา

เบี้ยปรับเป็นประเด็นที่มักเกิดเป็นข้อพิพาทในชั้นศาล การปรับลดหรือคงเบี้ยปรับนั้นอาศัยอำนาจตามดุลยพินิจของศาลปกครองซึ่งกระทำได้ แม้สุดท้ายการปรับเป็นจำนวนเงินอาจมีมูลค่าสูง อีกทั้งมีการกำหนดระยะเวลาชำระให้แล้วเสร็จ ซึ่งมีโอกาสที่ผู้รับทุนจะผิดสัญญาชำระ หากพิจารณาจากรูปแบบของสัญญาทุนดังกล่าวเมื่อผิดสัญญาจะตามมาด้วยเบี้ยปรับมูลค่าสูง ซึ่งอาจเกินกว่าที่ผู้รับทุน และผู้ค้ำประกันคาดการณ์ไว้ การประกันความเสี่ยงของสัญญารับทุนในรูปแบบต่างๆ เช่น การทำประกันความเสี่ยงผิดสัญญารับทุน เป็นต้น อาจช่วยในการป้องกันหากเกิดการผิดสัญญาการชำระหนี้ และเบี้ยปรับ

บรรณานุกรม

- บุญชัย ภาละกาล (๒๕๖๔). “สัญญาทางปกครอง” ประเด็นทางด้านกฎหมายที่ข้าราชการต้องรู้ก่อนทำสัญญารับทุนลาศึกษาต่อ. *วารสารการบริหารนิติบุคคลและนวัตกรรมท้องถิ่น*, ๗(๑), ๓๕๓-๓๖๔.
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (๒๕๕๑). พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑
- สวัสดิการสำนักงานศาลปกครอง (๒๕๖๑). พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ (แก้ไขเพิ่มเติมจนถึง พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง (ฉบับที่ ๙) พ.ศ. ๒๕๖๐) ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธี พิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ (แก้ไขเพิ่มเติมจนถึง ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๖๐). กรุงเทพฯ : บริษัทประชาชน จำกัด
- สำนักงานศาลปกครอง. ระบบสืบค้นคำพิพากษา คำสั่งศาลปกครองสูงสุด. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://www.admincourt.go.th/admincourt/site/๐๕SearchSuit.html>, [๒ ธันวาคม ๒๕๖๖]