

สัญญา (ทางปกครอง) พิพาท ... เลิกกันโดยปริยาย

จัดทำโดย นางสาวจารุณี กิจตระกูล พนักงานคดีปกครอง ๔

ตรวจแก้ไขโดย นางสาวปรานี สุขศรี พนักงานคดีปกครอง ๗

สำนักวิชาการและความร่วมมือระหว่างประเทศ สำนักงานศาลปกครอง

โดยปกติการเลิกสัญญาตามหลักกฎหมายแพ่งและพาณิชย์จะเกิดขึ้นได้สองกรณี คือ การเลิกโดยข้อสัญญา กรณีนี้เป็นเรื่องที่กฎหมายยอมรับความศักดิ์สิทธิ์ของการแสดงเจตนาของคู่สัญญา โดยคู่สัญญาได้กำหนดสิทธิการเลิกสัญญาไว้ล่วงหน้า และการเลิกสัญญาโดยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เช่น กรณีที่ลูกหนี้ไม่ชำระหนี้หรือการชำระหนี้เป็นอันพั่ววิสัย เป็นต้น เมื่อคู่สัญญาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเกิดสิทธิที่จะบอกเลิกสัญญาได้แล้ว ก็จะต้อง “แสดงเจตนา” ต่ออีกฝ่ายหนึ่ง ซึ่งอาจแสดงเจตนาเป็นลายลักษณ์อักษรหรือด้วยวาจาหรือ “การเลิกสัญญาโดยปริยาย” ก็ได้ เช่น ลูกหนี้ชำระหนี้ไม่ตรงตามกำหนดเวลาและเจ้าหนี้บอกปิดไม่รับชำระหนี้ซึ่งไร้ประโยชน์นั้น การบอกปิดถือเป็นการบอกเลิกสัญญาโดยปริยาย

ในสัญญาทางแพ่ง หลายท่านอาจเข้าใจอย่างลึกซึ้งเกี่ยวกับพฤติการณ์ของคู่สัญญาที่จะมีผลทำให้ “สัญญาพิพาทเลิกกันโดยปริยาย” หากแต่ในสัญญาทางปกครองเราอาจไม่ค่อยได้พบเห็นการวินิจฉัยในประเด็นดังกล่าวเท่าใดนัก จึงอยากเชิญชวนท่านทั้งหลายศึกษาคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๔๓/๒๕๕๐ กรณีสัญญาเรียนทุนการศึกษา ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้วางหลักเกี่ยวกับ “สัญญา (ทางปกครอง) พิพาทเลิกกันโดยปริยาย” ไว้อย่างน่าสนใจ ข้อเท็จจริงมีอยู่ว่า นาย พ. (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ทำสัญญาเรียนทุนอุดหนุนการศึกษา โดยมีข้อตกลงตามสัญญาว่าจะต้องศึกษาเต็มเวลาเพื่อให้สำเร็จการศึกษาภายในกำหนดเวลาของหลักสูตร แต่ถ้าไม่สำเร็จการศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา (ผู้ฟ้องคดี) มีสิทธิที่จะบอกเลิกสัญญานี้ได้ และนาย พ. ยินยอมชดใช้เงินทุนคืนพร้อมเบี้ยปรับอีกสองเท่าของเงินทุนที่รับไปทั้งหมด โดยมีนาง ร. (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) เป็นผู้ค้ำประกัน นาย พ. ได้เข้าศึกษาระดับปริญญาโทหลักสูตรการศึกษาภาคปกติ ๒ ปี เมื่อวันที่ ๒๘ พฤษภาคม ๒๕๔๒ และพ้นสภาพนักศึกษาตั้งแต่วันที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๔๖ เนื่องจากใช้เวลาศึกษาค้นคว้าที่หลักสูตรกำหนดแล้ว แต่ต่อมาได้เข้าศึกษาตามหลักสูตรเดิมอีกครั้งโดยใช้ทุนส่วนตัวและสำเร็จการศึกษาเมื่อวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๔๗ หลังจากนั้นได้ไปรายงานตัวต่ออธิการบดีมหาวิทยาลัยเพื่อบรรจุเป็นพนักงานมหาวิทยาลัย แต่ที่ประชุมกรรมการบริหารมีมติไม่รับนาย พ. เข้าเป็นพนักงาน โดยให้เหตุผลว่านาย พ. ใช้เวลาในการศึกษาเป็นเวลานาน ประกอบกับผลการเรียนไม่สูงนักและกรณีถือว่าผิดสัญญาเรียน จึงแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชดใช้เงินทุนพร้อมเบี้ยปรับ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเพิกเฉย

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า วัตถุประสงค์ของทุนอุดหนุนการศึกษา (โครงการผลิตและพัฒนาอาจารย์) มีเจตจำนงที่จะผลิตและปรับปรุงคุณภาพของอาจารย์สถาบันอุดมศึกษาให้มีคุณวุฒิสูงขึ้น มุ่งผลิตและพัฒนาอาจารย์ในสาขาวิชาที่ขาดแคลนและจำเป็นต่อการพัฒนาประเทศด้วยการให้ทุนอุดหนุนแก่ผู้ที่ประสงค์จะเป็นอาจารย์ในสถาบันอุดมศึกษาที่โครงการกำหนด และเมื่อสำเร็จ

การศึกษาตามสัญญาแล้ว ผู้รับทุนยินยอมเข้ารับราชการหรือทำงานในมหาวิทยาลัยหรือหน่วยงานอื่น
 ต ๑ ม ที่
 ผู้ให้ทุนกำหนดเพื่อชดใช้ทุน จึงเห็นได้ว่าสัญญารับทุนมิได้มุ่งเรียกให้ผู้รับทุนชดใช้ตัวเงินเป็นสำคัญ
 แม้ นาย พ. ไม่สำเร็จการศึกษาภายในกำหนด แต่ก็ได้เข้าศึกษาในหลักสูตรเดิมอีกครั้งโดยใช้ทุนส่วนตัว
 และสำเร็จการศึกษาในสาขาวิชาที่ตรงตามความต้องการของมหาวิทยาลัยแล้ว การให้ นาย พ.
 เข้าปฏิบัติราชการชดใช้ทุนจึงเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมมากกว่าการเรียกให้ชดใช้เงินคืน เมื่อ นาย พ.
 ได้ไปรายงานตัวเพื่อขอรับการบรรจุเป็นพนักงานของมหาวิทยาลัย จึงเป็นกรณีที่ นาย พ. ได้ร้องขอ
 เข้ารับราชการเพื่อชดใช้ทุนอันเป็นการชำระหนี้ตามสัญญาแล้ว แต่ผู้ฟ้องคดีไม่จัดให้ นาย พ. รับราชการ
 เพื่อชำระหนี้ตามสัญญา พฤติการณ์ยังถือไม่ได้ว่า นาย พ. เป็นฝ่ายผิดสัญญา แต่การที่จะให้ผู้ฟ้องคดี
 ต้องรับ นาย พ. เข้ารับราชการทั้ง ๆ ที่ นาย พ. ไปรายงานตัวเพื่อขอเข้ารับราชการล่าช้า เนื่องจากใช้เวลา
 ในการศึกษาเป็นเวลานานประกอบกับผลการเรียนไม่สูงนัก ย่อมไม่มีเหตุอันสมควร เมื่อพฤติการณ์
 ของคู่สัญญาต่างมีส่วนก่อเหตุทำให้การบังคับตามสัญญาสิ้นสภาพลง แสดงว่าคู่สัญญาต่างฝ่าย
 ต่างไม่ประสงค์จะให้สัญญามีผลบังคับใช้ต่อไป ถือได้ว่า “สัญญาพิพาทเลิกกันโดยปริยาย” และคู่สัญญา
 จะเรียกร้องค่าเสียหายจากกันไม่ได้ แต่จำต้องให้คู่สัญญาอีกฝ่ายกลับคืนสู่ฐานะเดิม (ตามมาตรา ๓๘๑
 วรรคหนึ่งและวรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์) นาย พ. จึงต้องคืนเงินอุดหนุนการศึกษา
 แก่ผู้ฟ้องคดีพร้อมดอกเบี้ยนับแต่เวลาที่ได้รับเงินไว้แล้ว

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดวางหลักเกี่ยวกับ “สัญญา (ทางปกครอง) พิพาทเลิกกัน
 โดยปริยาย” ไว้ อย่างน้อย ๒ ประการ คือ (๑) สัญญารับทุนอุดหนุนการศึกษา เป็นสัญญาทางปกครอง
 ที่มีวัตถุประสงค์สำคัญ คือ การให้ผู้รับทุนซึ่งได้รับการพัฒนาความรู้ความสามารถเข้ารับราชการ
 เพื่อประโยชน์ต่อสาธารณะ มิใช่มุ่งหมายที่จะเรียกให้มีการชดใช้เงิน ฉะนั้น กำหนดเวลาสำเร็จการศึกษา
 ตามสัญญา จึงมิใช่สาระสำคัญอันจะมีผลทำให้คู่สัญญา (ฝ่ายปกครอง) อ้างเป็นเหตุใช้สิทธิบอกเลิกสัญญา
 ยิ่งกว่านั้น กรณีที่ผู้รับทุนได้แสดงเจตนาเพื่อชำระหนี้ แม้จะล่วงพ้นกำหนดเวลาแล้วก็ตาม หากคู่สัญญา
 (ฝ่ายปกครอง) ไม่รับชำระหนี้ จะถือว่าผู้รับทุนผิดสัญญาและเรียกให้ผู้รับทุนรับผิดชอบตามสัญญาไม่ได้
 (๒) พฤติการณ์ที่จะถือว่า “สัญญาพิพาทเลิกกันโดยปริยาย” อันจะมีผลทำให้คู่สัญญากลับคืนสู่
 ฐานะเดิมนั้น จำต้องอาศัยพฤติการณ์ที่คู่สัญญาต่างก็เป็นผู้ก่อเหตุจนมีผลทำให้สภาพบังคับตามสัญญา
 ไม่อาจเกิดขึ้นได้อีกต่อไป ดังเช่นคดีนี้การที่ฝ่ายปกครองแสดงเจตนาไม่รับชำระหนี้โดยอ้างเหตุผล
 ความล่าช้าของการศึกษาและผลการเรียนไม่สูง (ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะได้) นั้น
 ถือเป็นความรับผิดชอบของผู้รับทุนที่จะต้องยอมรับต่อการแสดงเจตนาดังกล่าวด้วยเช่นกัน