

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง แนวทางปฏิบัติในการฟ้องคดีผู้ค้าประกันตามสัญญาค้ำประกัน
การลาศึกษาฝึกอบรมของข้าราชการ

กรมบัญชีกลาง ได้มีหนังสือ ที่ กค. ๐๔๐๖.๖/๑๗๑๗๒ ลงวันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๔๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาขอหารือปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับ สถานะทางกฎหมายของสัญญาค้ำประกันแนบท้ายสัญญาลาศึกษาฝึกอบรมและอายุความในการดำเนินคดีกับผู้ค้าประกันสัญญาลาศึกษาฝึกอบรม ความว่า ตามที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๔๐ เห็นชอบหลักเกณฑ์ผ่อนผันการชำระหนี้แก่ผู้ค้าประกันตามที่กระทรวงการคลังได้พิจารณา ร่วมกับทบวงมหาวิทยาลัย โดยในการเรียกชดใช้เงินกรณีผิดสัญญา ให้ส่วนราชการคู่สัญญา ดำเนินการเรียกชดใช้เงินจากผู้ผิดสัญญาก่อน หากผู้ผิดสัญญาไม่ยินยอมใช้เงินจนครบถ้วนก็ให้ ดำเนินคดีกับผู้ผิดสัญญาจนคดีถึงที่สุด และหากผู้ผิดสัญญายังไม่ยินยอมชำระหนี้หรือหากบังคับ คดีเอกกับทรัพย์สินของผู้ผิดสัญญาแล้วยังไม่เพียงพอชำระหนี้ ก็ให้ดำเนินการฟ้องคดีผู้ผิดสัญญา เป็นคดีล้มละลายต่อไป แล้วจึงดำเนินการเรียกให้ผู้ค้าประกันชดใช้เงินตามสัญญา หากผู้ค้า ประกันไม่สามารถชำระหนี้ได้ ก็ให้ดำเนินคดีตามสัญญาค้ำประกันกับผู้ค้าประกันจนถึงที่สุด เมื่อ ดำเนินคดีกับผู้ค้าประกันจนถึงที่สุดถึงขั้นบังคับคดีแล้ว หากมีปัญหาพิเศษที่ผู้ค้าประกัน ไม่สามารถชำระหนี้ได้ ก็ให้ผู้ค้าประกันขอผ่อนผันการชำระหนี้ดังกล่าว ซึ่งส่วนราชการได้ถือปฏิบัติ ตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวมาโดยตลอด เนื่องจากเดิมการดำเนินคดีกับผู้ผิดสัญญาลาศึกษาและผู้ค้า ประกันจะต้องยื่นฟ้องต่อศาลแพ่งและมีอายุความ ๑๐ ปี การฟ้องคดีผู้ค้าประกันภายหลังจากที่ ดำเนินคดีกับผู้ผิดสัญญาจนคดีถึงที่สุดแล้ว จึงมีระยะเวลาเพียงพอที่จะดำเนินคดีได้ แต่โดยที่ คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลได้มีคำวินิจฉัยชี้ขาด ที่ ๒๕/๒๕๔๕ ลงวันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๔๕ วินิจฉัยว่า สัญญาลาศึกษาของข้าราชการเป็นสัญญาทางปกครองและข้อ พิพาทเกี่ยวกับสัญญาดังกล่าวอยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลปกครองตามมาตรา ๓ และมาตรา ๔ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ นั้น มีผลทำให้ต้องยื่นฟ้องคดีผู้ค้าประกันภายใน ๑ ปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้อง คดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ กรณีจึงมีปัญหาว่าการถือปฏิบัติตามหลักเกณฑ์การฟ้องคดีผู้ค้าประกันตามนัยมติ คณะรัฐมนตรีดังกล่าวจะทำให้คดีขาดอายุความหรือไม่ หากฟ้องคดีผู้ค้าประกันเมื่อพ้นกำหนด ระยะเวลา ๑ ปี นับแต่มีการผิดสัญญาแล้วกรมบัญชีกลางจึงขอหารือดังนี้

๑. การที่คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลวินิจฉัยว่าสัญญาลาศึกษาฝึกอบรบของข้าราชการเป็นสัญญาทางปกครองจะมีผลทำให้สัญญาค้ำประกันแนบท้ายสัญญาลาศึกษาฝึกอบรمدังกล่าวถือเป็นสัญญาทางปกครองด้วยหรือไม่ และจะต้องดำเนินคดีกับผู้ค้ำประกันภายในระยะเวลา ๑ ปี เช่นเดียวกับข้าราชการที่ผิดสัญญาลาศึกษาฝึกอบรบหรือไม่

๒. หากสัญญาค้ำประกันแนบท้ายสัญญาลาศึกษาฝึกอบรบไม่ถือว่าเป็นสัญญาทางปกครองแต่เป็นสัญญาทางแพ่ง การดำเนินคดีกับข้าราชการผู้ผิดสัญญาและผู้ค้ำประกันโดยแยกฟ้องตามสัญญาแต่ละฉบับตามเขตอำนาจศาลจะกระทำได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาข้อหารือของกรมบัญชีกลาง โดยมีผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่ามีประเด็นที่ต้องพิจารณาคือ การฟ้องคดีให้รับผิดตามสัญญาค้ำประกันเมื่อมีการผิดสัญญาลาศึกษาฝึกอบรบจะต้องฟ้องที่ศาลใด และมีอายุความเท่าใด ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) พิจารณาแล้วมีความเห็นดังนี้

คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลได้มีคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ ๒๕/๒๕๔๕ ลงวันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๔๕ ความว่า สัญญาลาศึกษาต่อโดยต้องกลับมารับราชการเมื่อจบการศึกษานั้น เป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓^๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ตามมาตรา ๙ (๔)^๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และได้มีคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ ๒๘/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๔๖ ความว่า โดยลำพังสัญญาค้ำประกันไม่ได้เป็นสัญญาทางปกครอง อย่างไรก็ดี แม้สัญญาค้ำประกันจะเป็นสัญญาทางแพ่ง แต่ก็เป็นสัญญาอุปกรณ์ของสัญญาหลักซึ่งเป็นสัญญาทางปกครอง และประเด็นข้อพิพาทในคดีสัญญาอุปกรณ์เป็นการโต้แย้งเกี่ยวกับการปฏิบัติตามสัญญาหลัก จึงมีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยเกี่ยวข้องกับสัญญาหลักเสียก่อน ซึ่งจะมีผลไปถึงสัญญาค้ำประกันต่อไป กรณีพิพาทเกี่ยวกับการฟ้องให้ชำระเงินตามสัญญาค้ำประกันจึงควรที่จะดำเนินกระบวนการพิจารณายังศาลที่มีเขตอำนาจเดียวกันกับศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่พิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองซึ่งถือเป็นสัญญาหลัก ดังนั้น คดีพิพาทเกี่ยวกับการให้ชำระเงินตามสัญญาค้ำประกันการปฏิบัติตามสัญญาทางปกครองจึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

^๑มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“สัญญาทางปกครอง” หมายความว่า สัญญาที่คู่สัญญายอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเป็นบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐ และมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคหรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ

^๒มาตรา ๙ ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๔) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

ฯลฯ

ฯลฯ

เมื่อคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลมีคำวินิจฉัยดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น และคำวินิจฉัยเป็นที่สุดตามมาตรา ๑๐^๑ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๔๒ แล้ว ในการฟ้องคดีให้รับผิดชอบตามสัญญาค่าประกันเมื่อมีการผิดสัญญาการศึกษาฝึกอบรมจึงต้องฟ้องต่อศาลปกครอง

สำหรับเรื่องของอายุความในการฟ้องคดีนั้น เห็นว่า

๑. ถ้าสัญญาค่าประกันการศึกษาฝึกอบรมเป็นสัญญาทางแพ่ง ย่อมมีอายุความสิบปีตามมาตรา ๑๙๓/๓๐^๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

๒. ถ้าสัญญาค่าประกันการศึกษาฝึกอบรมเป็นสัญญาทางปกครอง ย่อมมีอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี ตามมาตรา ๕๑^๕ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

เมื่อคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลได้วางแนวปฏิบัติไว้ว่า คดีพิพาทเกี่ยวกับการให้ชำระเงินตามสัญญาค่าประกันการปฏิบัติตามสัญญาทางปกครอง อยู่ใน

^๑มาตรา ๑๐ ในกรณีที่มีการฟ้องคดีต่อศาลใด ถ้าคู่ความฝ่ายที่ถูกฟ้องเห็นว่าคดีดังกล่าวอยู่ในเขตอำนาจของอีกศาลหนึ่ง ให้ยื่นคำร้องต่อศาลที่รับฟ้องก่อนวันสืบพยานสำหรับศาลยุติธรรมหรือศาลทหาร หรือก่อนวันนั่งพิจารณาคดีครั้งแรกสำหรับศาลปกครองหรือศาลอื่น ในการนี้ให้ศาลที่รับฟ้องรอการพิจารณาไว้ชั่วคราว และให้จัดทำความเห็นส่งไปให้ศาลที่คู่ความร้องว่าคดีนั้นอยู่ในเขตอำนาจโดยเร็ว ในกรณีเช่นนี้ให้ศาลที่เกี่ยวข้องดำเนินการ ดังต่อไปนี้

(๑) ถ้าศาลที่ส่งความเห็นมีความเห็นว่าคดีนั้นอยู่ในเขตอำนาจของศาลตน และศาลที่รับความเห็นมีความเห็นฟ้องกับศาลดังกล่าว ให้แจ้งความเห็นไปยังศาลที่ส่งความเห็นเพื่อมีคำสั่งให้ดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีในศาลเดิมนั้นต่อไป

(๒) ถ้าศาลที่ส่งความเห็นมีความเห็นว่าคดีนั้นอยู่ในเขตอำนาจของอีกศาลหนึ่งที่คู่ความอ้างและศาลที่รับความเห็นมีความเห็นฟ้องกับศาลดังกล่าว ให้แจ้งความเห็นไปยังศาลที่ส่งความเห็นเพื่อมีคำสั่งให้โอนคดีไปยังศาลนั้น หรือสั่งจำหน่ายคดีเพื่อให้คู่ความไปฟ้องศาลที่มีเขตอำนาจ ทั้งนี้ ตามที่ศาลเห็นสมควร โดยคำนึงถึงประโยชน์แห่งความยุติธรรม

(๓) ถ้าศาลที่ส่งความเห็นและศาลที่รับความเห็นมีความเห็นแตกต่างกันในเรื่องเขตอำนาจศาลในคดีนั้น ให้ศาลที่ส่งความเห็นส่งเรื่องไปให้คณะกรรมการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดให้เสร็จภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับเรื่อง แต่ถ้ามีเหตุจำเป็นให้คณะกรรมการลงมติให้ขยายเวลาออกไปได้ไม่เกินสามสิบวันโดยให้บันทึกเหตุแห่งความจำเป็นนั้นไว้ด้วย

คำสั่งของศาลตามวรรคหนึ่ง (๑) และ (๒) และคำวินิจฉัยของคณะกรรมการที่เกี่ยวกับเขตอำนาจศาลตามวรรคหนึ่ง (๓) ให้เป็นที่สุด และมีให้ศาลที่อยู่ในลำดับสูงขึ้นของศาลตามวรรคหนึ่งยกเรื่องเขตอำนาจศาล ขึ้นพิจารณาอีก

ความในมาตรานี้ให้ใช้บังคับกับกรณีที่ศาลเห็นเองก่อนมีคำพิพากษาดำเนินโดยอนุโลม

^๔มาตรา ๑๙๓/๓๐ อายุความนั้น ถ้าประมวลกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่นมิได้บัญญัติไว้โดยเฉพาะ ให้มีกำหนดสิบปี

^๕มาตรา ๕๑ การฟ้องคดีตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) หรือ (๔) ให้ยื่นฟ้องภายในหนึ่งปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี

อำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง อายุความในการฟ้องคดีตามสัญญาคำประกันจึงต้องเป็นไปตามอายุความในการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาการศึกษาฝึกอบรมซึ่งเป็นสัญญาทางปกครองด้วย เพื่อให้เกิดความสอดคล้องเป็นไปในแนวทางเดียวกัน ดังนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) จึงมีความเห็นว่าการฟ้องคดีเกี่ยวกับสัญญาคำประกันการการศึกษาฝึกอบรมต้องยื่นฟ้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่อยู่หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มีเหตุแห่งการฟ้องคดี ซึ่งในกรณีที่หาหรือมาวันนี้ วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีคือวันที่คู่สัญญาตามสัญญาการศึกษาฝึกอบรมผิดนัดชำระหนี้ ตามมาตรา ๒๐๔^๖ ประกอบกับมาตรา ๖๘๖^๗ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

อนึ่ง คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) มีข้อสังเกตว่า มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๔๐ ที่กำหนดให้ส่วนราชการคู่สัญญาดำเนินการเรียกชดใช้เงินจากผู้ผิดสัญญา ก่อน หากผู้ผิดสัญญาไม่ยินยอมใช้เงินจนครบถ้วนก็ให้ดำเนินคดีกับผู้ผิดสัญญาจนคดีถึงที่สุด และหากผู้ผิดสัญญายังไม่ยินยอมชำระหนี้หรือหากบังคับคดีเอาทรัพย์สินของผู้ผิดสัญญาแล้วยังไม่เพียงพอชำระหนี้ ก็ให้ดำเนินการฟ้องคดีผู้ผิดสัญญาเป็นคดีล้มละลายต่อไป แล้วจึงดำเนินการเรียกให้ผู้คำประกันชดใช้เงินตามสัญญา หากผู้คำประกันไม่สามารถชำระหนี้ได้ ก็ให้ดำเนินคดีตามสัญญาคำประกันกับผู้คำประกันจนถึงที่สุด นั้น เป็นมติคณะรัฐมนตรีที่กำหนดขึ้นก่อนจะมีคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลว่า คดีฟ้องผู้คำประกันในกรณีนี้ให้ฟ้องต่อศาลปกครอง ซึ่งจากคำวินิจฉัยดังกล่าวทำให้การนับอายุความเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม หากถือปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีอาจทำให้สิทธิเรียกร้องให้ผู้คำประกันชำระหนี้ตามสัญญาคำประกันขาดอายุความได้ ดังนั้น หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรที่จะเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อขอทบทวนมติคณะรัฐมนตรีต่อไป

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ตุลาคม ๒๕๔๗

^๖มาตรา ๒๐๔ ถ้าหนี้ถึงกำหนดชำระแล้ว และภายหลังแต่นั้นเจ้าหนี้ได้ให้คำเตือนลูกหนี้แล้ว ลูกหนี้ยังไม่ชำระหนี้ไซ้ ลูกหนี้ได้ชื่อว่าผิดนัดเพราะเขาเตือนแล้ว

ถ้าได้กำหนดเวลาชำระหนี้ไว้ตามวันแห่งปฏิทิน และลูกหนี้มิได้ชำระหนี้ตามกำหนดไซ้ ท่านว่าลูกหนี้ตกเป็นผู้ผิดนัดโดยมิพักต้องเตือนเลย วิธีเดียวกันนี้ท่านให้ใช้บังคับแก่กรณีที่ต้องบอกกล่าวล่วงหน้าก่อนการชำระหนี้ซึ่งได้กำหนดเวลาลงไว้อาจคำนวณนับได้โดยปฏิทินนับแต่วันที่ได้ออกกล่าว

^๗มาตรา ๖๘๖ ลูกหนี้ผิดนัดลงเมื่อใด ท่านว่าเจ้าหนี้ชอบที่จะเรียกให้ผู้คำประกันชำระหนี้ได้แต่นั้น