

คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองเรียกคืนเงินสิทธิประโยชน์และสวัสดิการข้าราชการ
: ศึกษาเฉพาะอำนาจศาลและเงื่อนไขการฟ้องคดี

ไชยรัตน์ แสงวงโสภาก*

บทนำ

ในการปฏิบัติราชการ นอกจากข้าราชการจะได้รับเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง หรือเงินเพิ่มพิเศษ เป็นค่าตอบแทนการปฏิบัติงาน หรือได้รับการเลื่อนขั้นเงินเดือน มีเกียรติเป็นความภาคภูมิใจต่อวงศ์ตระกูลแล้ว ราชการยังให้สวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูล ทั้งที่ไม่เป็นตัวเงิน คือ สิทธิการลาต่างๆ และที่เป็นตัวเงินอีกหลายประการ แก่ข้าราชการและครอบครัว (บิดา มารดา คู่สมรส และบุตร) เพื่อเป็นการจูงใจให้อยากเข้ารับราชการ ตลอดจนสร้างขวัญกำลังใจในการปฏิบัติราชการ โดยให้ได้รับสวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูลตลอดเวลาตั้งแต่เข้ารับราชการ พ้นจากราชการและเสียชีวิต เพื่อตอบแทนการปฏิบัติงานโดยสวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูลที่เป็นตัวเงิน ได้แก่ สวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาล สวัสดิการเกี่ยวกับการศึกษาบุตร เงินตอบแทนการปฏิบัติงานนอกเวลาราชการ ค่าเช่าบ้าน โครงการสวัสดิการเงินกู้เพื่อที่อยู่อาศัยของข้าราชการ ค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ บำเหน็จบำนาญ เป็นต้น^๑

เมื่อข้าราชการผู้ใดประสงค์จะได้รับสวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูลดังกล่าวข้างต้น ก็ต้องยื่นคำร้องขอต่อส่วนราชการต้นสังกัดตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูลนั้นๆ แล้วส่วนราชการจะพิจารณาว่าข้าราชการผู้นั้นมีคุณสมบัติที่จะได้รับสวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูลตามที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่ หากส่วนราชการเห็นว่าข้าราชการผู้นั้นไม่มีคุณสมบัติที่จะได้รับสวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูลตามที่ร้องขอ ก็จะมีคำสั่งไม่อนุมัติให้แก่ข้าราชการผู้นั้น ซึ่งคำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่ข้าราชการผู้ได้รับคำสั่งอาจอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งดังกล่าว และฟ้องคดีขอให้เพิกถอนคำสั่งต่อศาลปกครองเป็นคดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ต่อไปได้^๒

ปัญหาที่เกิดขึ้นคือ กรณีที่ส่วนราชการเห็นว่าข้าราชการผู้นั้นมีคุณสมบัติที่จะได้รับสวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูลตามที่ร้องขอ และมีคำสั่งอนุมัติให้แก่ข้าราชการผู้นั้น แต่ต่อมาข้อเท็จจริงปรากฏแก่ส่วนราชการที่มีคำสั่งอนุมัติ โดยอาจเห็นเองหรือจากการตรวจสอบของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องว่า ข้าราชการผู้นั้น

* พนักงานคดีปกครองชำนาญการ กลุ่มศึกษากฎหมายมหาชน ๒ สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

^๑ สำนักงาน ก.พ., สวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูลของข้าราชการ, [online], ๑๒ ตุลาคม ๒๕๑๓, แหล่งที่มา http://www.ocsc.go.th/ocsc/th/index.php?option=com_content&view=article&id=293:2011-07-03-03-1149&catid=96:2011-06-29-14-50-47&Itemid=256

^๒ เช่น คำสั่งไม่อนุมัติให้เบิกค่าเช่าบ้าน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๒๙/๒๕๕๔) คำสั่งไม่อนุมัติให้นำหลักฐานการผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านมาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๐๘/๒๕๕๔ ที่ อ.๑๓๙/๒๕๕๓ ที่ อ.๑๕๓/๒๕๕๒ ที่ อ.๒๐๐/๒๕๔๘ และที่ อ.๙๔/๒๕๔๘) และคำสั่งปฏิเสธไม่จ่ายเงินบำเหน็จตกทอด (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๘๒/๒๕๕๓) เป็นต้น

มิได้มีคุณสมบัติจริง หรือได้รับเงินเกินกว่าที่ควรจะได้รับจริง ส่วนราชการที่มีคำสั่งอนุมัติเงินดังกล่าว ก็จะต้องดำเนินการเรียกคืนเงินที่ข้าราชการผู้นั้นได้รับไปโดยไม่มีสิทธิหรือเกินสิทธิ โดยอาจมีคำสั่งยกเลิก เพิกถอน หรือแก้ไขคำสั่งเดิม และมีหนังสือแจ้งให้ข้าราชการผู้นั้นคืนเงินที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิหรือเกินสิทธิ หรืออาจมีเพียงหนังสือแจ้งให้ข้าราชการผู้นั้นคืนเงินดังกล่าว โดยมิได้มีคำสั่งยกเลิก เพิกถอน หรือแก้ไขคำสั่งเดิม ก็ได้ ทั้งนี้ แล้วแต่ทางปฏิบัติของส่วนราชการ รวมถึงประเภทของสวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูลอื่นๆ

สำหรับกรณีที่ส่วนราชการมีคำสั่งยกเลิก เพิกถอน หรือแก้ไขคำสั่งเดิม นั้น คำสั่งดังกล่าว ย่อมเป็นคำสั่งทางปกครองที่ข้าราชการผู้ได้รับคำสั่งอาจอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่ง และฟ้องคดีเพื่อให้ศาลปกครอง มีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวได้ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ เช่น กรณีฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งที่ให้ระดับหรืองดการเบิกจ่ายค่าเช่าบ้านข้าราชการ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๙๓/๒๕๕๓ ที่ อ.๒๔๒/๒๕๔๙ ที่ อ.๒๑๑/๒๕๔๙ ที่ อ.๓๕/๒๕๔๙ ที่ อ.๑๕๔/๒๕๔๘ ที่ อ.๓๑/๒๕๔๘ ที่ อ.๑๔๕/๒๕๔๗ ที่ อ.๑๒๖/๒๕๔๗ และที่ อ.๓๘/๒๕๔๖) กรณีฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งที่เพิกถอนคำสั่งที่อนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีนำหลักฐานการผ่อนชำระเงินกู้มาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๙๙/๒๕๔๙ และที่ อ.๘๔/๒๕๔๙) กรณีฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งที่ให้แจ้งผู้ฟ้องคดีว่าหมดสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๘๖/๒๕๔๘) เป็นต้น ทั้งนี้ ในการพิจารณาความชอบด้วยกฎหมายของการเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง นอกจากจะต้องพิจารณาตามกฎหมาย เฉพาะเกี่ยวกับสวัสดิการหรือประโยชน์เกื้อกูลอื่นๆ แล้ว ศาลปกครองยังต้องพิจารณาจากพระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ในเรื่องการเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง ตั้งแต่มาตรา ๔๙ ถึงมาตรา ๕๓ ประกอบด้วย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๗๒/๒๕๕๕ และที่ อ.๙๐-๑.๙๑/๒๕๕๒) อย่างไรก็ตาม มีข้อพิจารณาที่น่าสนใจว่า ในส่วนของเงินที่ได้รับไปแล้ว ซึ่งส่วนราชการจะต้องเรียกคืนเงินดังกล่าวด้วยนั้น หนังสือของส่วนราชการในส่วนที่แจ้งให้ข้าราชการผู้นั้นคืนเงินที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิหรือเกินสิทธิมีสถานะอย่างไร และส่วนราชการต้องดำเนินการอย่างไรต่อไปเพื่อให้ได้เงินดังกล่าวคืน จะใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้หรือไม่ หากต้องฟ้องคดีต่อศาล ต้องยื่นคำฟ้องต่อศาลใด และหากเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง จะเป็นคดีที่อยู่ในอนุมาตราใดของมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

๑. สถานะทางกฎหมายของหนังสือเรียกคืนเงิน

สำหรับปัญหาว่า หนังสือแจ้งให้ข้าราชการคืนเงินที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิหรือเกินสิทธิมีสถานะอย่างไรนั้น หากเป็นกรณีที่ส่วนราชการมีคำสั่งยกเลิก เพิกถอน หรือแก้ไขคำสั่งเดิม แล้วมีหนังสือเรียกให้ข้าราชการคืนเงินที่ได้รับไป เช่น กรณีที่ส่วนราชการมีคำสั่งเพิกถอนหรือระงับสิทธิที่จะได้รับเงินค่าเช่าบ้าน และมีหนังสือเรียกให้คืนเงินค่าเช่าบ้านที่ได้รับไปแล้ว (หนังสือเรียกเงินคืนอาจเป็นหนังสือฉบับเดียวกับหนังสือแจ้งคำสั่งเพิกถอนก็ได้) เป็นต้น เช่นนี้ ข้าราชการผู้ได้รับหนังสือขอที่จะอุทธรณ์โต้แย้งได้เฉพาะในส่วนของ

การแจ้งการเพิกถอนคำสั่งซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครอง แต่ไม่อาจอุทธรณ์โต้แย้งในส่วนของการเรียกคืนเงินได้ เพราะในส่วนของการเรียกคืนเงินนั้น เป็นการใช้สิทธิเรียกเงินที่ได้รับโดยไม่มีสิทธิหรือเกินสิทธิอันมีลักษณะเป็น ลากมิควรได้ ตามมาตรา ๔๐๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ไม่ว่าหนังสือนั้นจะใช้ถ้อยคำอย่างไร เช่น คำสั่งให้นำเงินคืนหน่วยงาน หนังสือแจ้งให้ชำระเงินที่ได้รับเกินคืน หรือหนังสือขอให้ชำระหนี้ เป็นต้น หนังสือดังกล่าวก็มีสถานะเป็นเพียงหนังสือทวงถามให้ชำระหนี้เท่านั้น มิได้อาศัยอำนาจตามกฎหมายใดในการ ออกหนังสือ จึงไม่ใช่คำสั่งทางปกครองที่จะฟ้องต่อศาลปกครองให้เพิกถอนได้ (คำพิพากษาศาลปกครอง สูงสุดที่ อ.๒๙๗/๒๕๕๒ และที่ อ.๒๖๒/๒๕๕๒) หากข้าราชการที่ได้รับเงินไปไม่เห็นด้วย ก็ชอบที่จะปฏิเสธ ไม่คืนเงินดังกล่าว โดยหาจำต้องอุทธรณ์โต้แย้งการเรียกคืนเงินนั้นแต่อย่างใด ดังนั้น หากข้าราชการผู้นั้นนำคดี มาฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งและหนังสือเรียกคืนเงิน คำขอในส่วนที่ขอให้เพิกถอนคำสั่งย่อมเป็นคดีพิพาท ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ที่ศาลปกครองมีค่าบังคับให้เพิกถอนได้ ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน แต่คำขอในส่วนที่ขอให้เพิกถอนการเรียกคืนเงิน ข้าราชการผู้นั้นย่อมไม่ใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้ง ศาลปกครองฯ แต่จากการศึกษาแนวคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ผ่านมาพบว่า ศาลปกครองสูงสุดจะมี คำพิพากษาให้เพิกถอนทั้งคำสั่งและหนังสือเรียกคืนเงิน^๓ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๖๓๔-๖๓๖ /๒๕๕๕ ที่ อ.๕๗๖/๒๕๕๔ ที่ อ.๗๕-อ.๗๖/๒๕๕๓ ที่ อ.๗๔/๒๕๕๒ ที่ อ.๓๐๓/๒๕๕๐ ที่ อ.๑๖๔/๒๕๕๐ ที่ อ.๒๙๐/๒๕๔๙ ที่ อ.๑๙๖/๒๕๔๙ และที่ อ.๑๖๐/๒๕๔๘) แต่หากข้าราชการผู้นั้นนำคดีมาฟ้องโดยมี คำขอให้เพิกถอนหนังสือเรียกให้คืนเงินเพียงอย่างเดียว ย่อมไม่ใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ เช่น กรณีฟ้องขอให้เพิกถอนหนังสือที่ให้ผู้ฟ้องคดีคืนเงินค่าเช่าบ้าน ที่เบิกเกินสิทธิ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๗๖๗/๒๕๕๕) หรือกรณีฟ้องขอให้เพิกถอนหนังสือ ที่ให้พนักงานเทศบาลและลูกจ้างคืนเงินประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๓๔๑/๒๕๕๖) เป็นต้น

ในกรณีที่ส่วนราชการมีเพียงหนังสือเรียกให้ข้าราชการคืนเงินที่ได้รับไป โดยมีได้มีคำสั่ง ยกเลิก เพิกถอน หรือแก้ไขคำสั่งเดิม ตัวอย่างเช่น กรณีที่กระทรวงการคลังมีความเห็นว่า การเบิกจ่ายเงินของ ส่วนราชการไม่ถูกต้อง และมีหนังสือแจ้งให้ส่วนราชการต้นสังกัดดำเนินการเรียกคืนเงินดังกล่าว ส่วนราชการ ต้นสังกัดจึงดำเนินการเรียกคืนเงินนั้นตามความเห็นของกระทรวงการคลัง โดยมีได้มีคำสั่งยกเลิกหรือเพิกถอน คำสั่งเดิม กรณีเช่นนี้ อาจพิจารณาได้ว่า หนังสือดังกล่าวมีผลกระทบต่อสิทธิในอันที่ข้าราชการผู้นั้นจะได้รับ เงินนั้นด้วย หนังสือเรียกคืนเงินนั้นจึงถือเป็นคำสั่งทางปกครองที่ข้าราชการผู้นั้นต้องใช้สิทธิอุทธรณ์โต้แย้งหนังสือ

^๓ นอกจากพิพากษาเพิกถอนคำสั่งแล้ว ศาลปกครองสูงสุดยังเคยมีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาคำขอใหม่ให้ถูกต้องตามกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๕/๒๕๔๗) และเคยมีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีอนุมัติการใช้สิทธิให้แก่ผู้ฟ้องคดีอีกด้วย (คำพิพากษา ศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๐๖/๒๕๕๔) แต่ในช่วงหลัง ในส่วนของการอนุมัติและเบิกจ่ายเงินนั้น ศาลปกครองสูงสุดอาจไปกำหนดเป็นข้อสังเกต แทนการกำหนดค่าบังคับ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๙๔๓/๒๕๕๕ และที่ อ.๖๓๔-๖๓๖/๒๕๕๕)

ดังกล่าวด้วย และหากไม่พอใจก็ชอบที่จะนำคดีมาฟ้องขอให้เพิกถอนหนังสือที่เรียกคืนเงินนั้นต่อศาลปกครองได้^๔ เช่น กรณีฟ้องขอให้เพิกถอนหนังสือแจ้งให้คืนเงินประจำตำแหน่ง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๑๙-๑๒๐/๒๕๕๔ และที่ อ.๘๗๐/๒๕๕๕) กรณีฟ้องขอให้เพิกถอนหนังสือเรียกคืนเงินค่าใช้จ่ายในการย้ายถิ่นที่อยู่ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๕๘-๕๙/๒๕๕๕) และกรณีฟ้องขอให้เพิกถอนหนังสือเรียกให้คืนเงินค่าย้ายโทรศัพท์ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๘๓๘/๒๕๕๕) เป็นต้น

สำหรับกรณีที่ส่วนราชการมีหนังสือเรียกให้คืนเงินบำเหน็จบำนาญหรือเงินเดือนที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิตามสัญญาการใช้จ่ายเงินคืน เนื่องจากผู้ได้รับเงินดังกล่าวถูกลงโทษไล่ออกจากราชการ นั้น คำสั่งที่มีผลกระทบต่อสิทธิในการได้รับเงินบำเหน็จบำนาญหรือเงินเดือนที่จะได้รับต่อไป คือ คำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการ หนังสือเรียกคืนเงินจึงเป็นเพียงหนังสือทวงถามให้ชำระหนี้ตามสัญญาเท่านั้น ไม่ใช่คำสั่งทางปกครองที่มีผลกระทบต่อสิทธิหน้าที่ของผู้ที่ได้รับเงิน ซึ่งหากผู้ที่ได้รับเงินนั้นเห็นว่าทางราชการไม่มีหรือยังไม่มีสิทธิเรียกร้องเงินดังกล่าวคืนจากตน ก็ชอบที่จะปฏิเสธไม่คืนเงินให้ตามที่ทางราชการทวงถาม โดยไม่จำเป็นต้องฟ้องขอให้ศาลสั่งห้ามมิให้ทางราชการทวงถามเงินนั้นจากตนแต่อย่างใด และเป็นเรื่องของทางราชการที่จะต้องใช้สิทธิเรียกร้องเงินดังกล่าวโดยการฟ้องขอให้ศาลที่มีเขตอำนาจพิพากษาหรือมีคำสั่งให้ผู้ที่ได้รับเงินไปนั้นชดใช้เงินคืนต่อไป ดังนั้น หากผู้ที่ได้รับเงินนั้นมาฟ้องขอให้เพิกถอนหนังสือเรียกคืนเงิน ย่อมไม่ใช่ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ^๕

๒. การดำเนินการเรียกคืนเงินจากผู้ที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิหรือเกินสิทธิ

สำหรับปัญหาว่า ส่วนราชการต้องดำเนินการอย่างไรต่อไปเพื่อให้ได้เงินสวัสดิการหรือเงินสิทธิประโยชน์เกื้อกูลคืนจากผู้ที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิหรือเกินสิทธิ นั้น เนื่องจากการขอเบิกเงินโดยไม่มีสิทธิหรือเกินสิทธินั้น เป็นการใช้สิทธิ ไม่ใช่การปฏิบัติหน้าที่^๖ จึงไม่ใช่การกระทำละเมิด ดังนั้น ส่วนราชการจึงไม่จำเป็นต้องตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด^๗ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด

^๔ แต่ก็มีกรณีที่ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า หนังสือเรียกคืนเงินเป็นเพียงหนังสือทวงถามเท่านั้น หากผู้ที่ได้รับเงินนั้นไปไม่เห็นด้วยก็ชอบที่จะปฏิเสธไม่คืนเงินดังกล่าว โดยไม่จำเป็นต้องฟ้องขอให้เพิกถอนหนังสือเรียกคืนเงินแต่อย่างใด จึงไม่ใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ เช่น กรณีฟ้องขอให้เพิกถอนหนังสือเรียกคืนเงินเดือน ค่าตอบแทน และค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๖๒/๒๕๕๒) หรือกรณีฟ้องขอให้เพิกถอนหนังสือเรียกคืนเงินค่าใช้จ่ายในการย้ายถิ่นที่อยู่ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๖๙/๒๕๕๑ และคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๒๕/๒๕๕๐) เป็นต้น

^๕ แต่คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๔๒/๒๕๕๙ และที่ ๙๑๙/๒๕๕๗ วินิจฉัยว่า ไม่ใช่คดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แต่เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาการใช้จ่ายเงินซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

^๖ แต่คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๙/๒๕๕๙ วินิจฉัยว่า การที่เจ้าหน้าที่ได้อาศัยโอกาสในการปฏิบัติหน้าที่เบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการ อันเป็นเท็จ ทำให้หน่วยงานของรัฐได้รับความเสียหาย เป็นกรณีเจ้าหน้าที่กระทำการละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

^๗ แต่ก็มีกรณีที่ส่วนราชการตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดเพื่อหาผู้ที่ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนด้วย (ดูข้อเท็จจริงในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๗๒๙/๒๕๕๕ ที่ อ.๒๒๒/๒๕๕๕ ที่ อ.๒๔๓/๒๕๕๙ และที่ อ.๒๑๑/๒๕๕๙) ทั้งนี้ เพราะนอกจากข้าราชการที่เบิกเงินไปแล้ว อาจมีเจ้าหน้าที่อื่นที่ต้องรับผิดชอบทางละเมิด เช่น เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจอนุมัติสั่งจ่ายเงิน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๗๑/๒๕๕๒) เป็นต้น อีกทั้ง ศาลปกครองสูงสุดก็เคยมีคำพิพากษาให้เพิกถอนหนังสือของหน่วยงานของรัฐที่เรียกคืนเงินจากเจ้าหน้าที่ที่เบิกเงิน เนื่องจากคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดมิได้ปฏิบัติตามข้อ ๑๕ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี

ที่ **อ.๗๒/๒๕๕๕**) และดังที่ได้กล่าวไว้แล้วข้างต้นว่า หนังสือเรียกคืนเงินไม่ใช่คำสั่งทางปกครอง จึงถือไม่ได้ว่าเป็นคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ผู้ใดชำระเงิน ดังนั้น ส่วนราชการจึงไม่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา ๕๗^๙ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ได้^{๑๐} และแม้ส่วนราชการอาจเรียกให้ข้าราชการที่ได้รับเงินไปนั้นมาตกลงทำสัญญาผ่อนชำระหนี้โดยการหักเงินเดือนได้ แต่ต้องได้รับความยินยอมจากข้าราชการผู้นั้น ส่วนราชการไม่สามารถดำเนินการได้เองโดยปราศจากความยินยอม ดังนั้น หากข้าราชการผู้ได้รับเงินไปปฏิเสธที่จะคืนเงินดังกล่าว ส่วนราชการก็ต้องดำเนินการฟ้องร้องต่อศาลเพื่อให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ข้าราชการผู้นั้นคืนเงินแก่ส่วนราชการ โดยเมื่อข้าราชการผู้นั้นได้รับเงินไปโดยไม่มีสิทธิหรือเกินสิทธิอันเป็นการได้รับเงินไปโดยปราศจากมูลอันจะอ้างกฎหมายได้ เงินดังกล่าวจึงมีลักษณะเป็นลามิควรได้ตามมาตรา ๔๐๖^{๑๐} แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งเดิมส่วนราชการต้องฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมภายในหนึ่งปีนับแต่เวลาที่รู้ว่าตนมีสิทธิเรียกคืน หรือภายในสิบปีนับแต่เวลาที่สิทธินั้นได้มีขึ้น ทั้งนี้ตามมาตรา ๔๑๙^{๑๑} แห่งประมวลกฎหมายเดียวกัน (ดูคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๓๖๒๔/๒๕๕๑ ที่ ๕๔๔๒-๕๔๖๘/๒๕๕๔ ที่ ๔๐๒๗/๒๕๕๔ ที่ ๘๒๓/๒๕๕๔ ที่ ๓๓๖๒/๒๕๓๗ และที่ ๓๔๒๗/๒๕๓๗)^{๑๒}

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการจ่ายเงินสิทธิประโยชน์และสวัสดิการถือได้ว่าเป็น “คำสั่งทางปกครองที่ให้ประโยชน์เป็นเงิน” ดังนั้น การเพิกถอนคำสั่งและการเรียกเงินคืนจากข้าราชการที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิหรือเกินสิทธิ นอกจากจะต้องปฏิบัติตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยลามิควรได้แล้ว

ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ **อ.๗๑๑/๒๕๕๕**) อนึ่ง คดีนี้เดิมหน่วยงานของรัฐเคยนำคดีมาฟ้องขอให้เจ้าหน้าที่คืนเงิน แต่ศาลปกครองสูงสุดเคยมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา โดยวินิจฉัยว่า การใช้สิทธิเบิกเงินโดยไม่ชอบ เป็นการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งหน่วยงานของรัฐสามารถออกคำสั่งเรียกให้ชดใช้เงินและใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ **๒๙/๒๕๕๙**)

^๙ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๕๗ คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ผู้ใดชำระเงิน ถ้าถึงกำหนดแล้วไม่มีการชำระโดยถูกต้องครบถ้วน ให้เจ้าหน้าที่มีหนังสือเตือนให้ผู้นั้นชำระภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน ถ้าไม่มีการปฏิบัติตามคำเตือน เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้นและขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วน

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๑๐} คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ **๓๕๒/๒๕๕๐** วินิจฉัยว่า เมื่อพิจารณาเนื้อหาสาระของหนังสือเรียกเงินคืนดังกล่าว เป็นเพียงหนังสือบอกกล่าวทวงถามให้ผู้ถูกฟ้องคืนเงินประจำตำแหน่งมาคืนเท่านั้น ไม่มีการกำหนดระยะเวลาให้ใช้เงินคืนภายในระยะเวลาเมื่อใด จึงมิใช่คำสั่งทางปกครองซึ่งกำหนดให้ผู้ใดชำระเงินที่ผู้ฟ้องคดีอาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้ตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ

^{๑๐-๑๑} ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๔๐๖ บุคคลใดได้มาซึ่งทรัพย์สินสิ่งใด เพราะการที่บุคคลอีกคนหนึ่งกระทำเพื่อชำระหนี้ดี หรือได้มาด้วยประการอื่นก็ดี โดยปราศจากมูลอันจะอ้างกฎหมายได้ และเป็นทางให้บุคคลอีกคนหนึ่งนั้นเสียเปรียบไซ้ร้ท่านว่าบุคคลนั้นจำต้องคืนทรัพย์สินให้แก่เขาอนึ่ง การรับสภาพหนี้สินว่ามีอยู่หรือหาไม่นั้น ท่านก็ให้ถือว่าเป็นการกระทำเพื่อชำระหนี้ด้วย

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๔๑๙ ในเรื่องลามิควรได้นั้น ท่านห้ามมิให้ฟ้องคดี เมื่อพ้นกำหนดปีหนึ่ง นับแต่เวลาที่ฝ่ายผู้เสียหายรู้ว่าตนมีสิทธิเรียกคืน หรือเมื่อพ้นสิบปีนับแต่เวลาที่สิทธินั้นได้มีขึ้น

^{๑๒} แต่คำพิพากษาศาลฎีกาที่ **๒๐๔๐/๒๕๕๑** พิพากษาว่า กรณีส่วนราชการฟ้องเรียกเงินค่าเช่าบ้านคืน เป็นการใช้สิทธิในฐานะเจ้าของทรัพย์สินติดตามเอาทรัพย์สินคืนตามมาตรา ๑๓๓๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งไม่มีกำหนดอายุความ มิใช่การฟ้องเรียกให้คืนทรัพย์สินตามลักษณะลามิควรได้ ที่จะนำอายุความตามมาตรา ๔๑๙ มาใช้บังคับ

ส่วนราชการยังต้องปฏิบัติตามมาตรา ๕๑^๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ซึ่งเป็นกฎหมายกลางในการปฏิบัติราชการด้วย กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจจะต้องชั่งน้ำหนักระหว่างความเชื่อโดยสุจริตกับประโยชน์สาธารณะว่าจะคุ้มครองสิ่งใดมากกว่ากัน หากเห็นว่า จะต้องคุ้มครองประโยชน์ของคู่กรณีตามความเชื่อโดยสุจริต ก็ไม่ต้องเพิกถอนย้อนหลังและไม่ต้องเรียกเงินคืน แต่หากเห็นว่า จะคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ ก็ให้เพิกถอนย้อนหลังและให้ข้าราชการที่ได้รับเงินไปนั้นคืนเงินตามมาตรา ๕๑ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

๓. คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่ส่วนราชการฟ้องเรียกเงินคืนจากผู้ที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิหรือเกินสิทธิ เป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลใด

สำหรับปัญหาว่า เมื่อได้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นแล้ว คดีพิพาทเกี่ยวกับการฟ้องเรียกคืนเงินที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิหรือเกินสิทธิ นั้น ส่วนราชการต้องฟ้องคดีต่อศาลใด นั้น เดิมคดีพิพาทเกี่ยวกับการฟ้องเรียกคืนเงินที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิหรือเกินสิทธิ นั้น ศาลปกครองสูงสุดเคยมีคำวินิจฉัยเป็นสองแนวทาง กล่าวคือ แนวที่วินิจฉัยว่า ไม่ใช่คดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ โดยศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า การที่ส่วนราชการดำเนินการเรียกคืนเงินจากผู้ที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิมิใช่การใช้อำนาจตามกฎหมาย (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๐๗/๒๕๕๒) และมีใช้คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๕๑/๒๕๕๑ ที่ ๕๔๙/๒๕๕๑ และที่ ๘๗๖/๒๕๕๐) แม้จะมีการทำสัญญาการใช้เงินคืน สัญญาดังกล่าวก็มีใช้สัญญาทางปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๕๙/๒๕๕๑) กับแนวที่วินิจฉัยว่า เป็นคดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง โดยวินิจฉัยว่าเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่นอันเกิดจากคำสั่งทางปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๒๓/๒๕๕๐) หรือเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่น

^๓ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๕๑ การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้เงิน หรือให้ทรัพย์สินหรือให้ประโยชน์ที่อาจแบ่งแยกได้ ให้คำนึงถึงความเชื่อโดยสุจริตของผู้รับประโยชน์ในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองนั้นกับประโยชน์สาธารณะประกอบกัน

ความเชื่อโดยสุจริตตามวรรคหนึ่งจะได้รับความคุ้มครองต่อเมื่อผู้รับคำสั่งทางปกครองได้ใช้ประโยชน์อันเกิดจากคำสั่งทางปกครอง หรือได้ดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินไปแล้วโดยไม่อาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้หรือการเปลี่ยนแปลงจะทำให้ผู้นั้นต้องเสียหายเกินควรแก่กรณี

ในกรณีดังต่อไปนี้ ผู้รับคำสั่งทางปกครองจะอ้างความเชื่อโดยสุจริตไม่ได้

(๑) ผู้นั้นได้แสดงข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้ง หรือข่มขู่ หรือชักจูงใจโดยการให้ทรัพย์สินหรือให้ประโยชน์อื่นใดที่มิชอบด้วยกฎหมาย

(๒) ผู้นั้นได้ให้ข้อความซึ่งไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วนในสาระสำคัญ

(๓) ผู้นั้นได้รู้ถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองในขณะที่ได้รับคำสั่งทางปกครองหรือการไม่รู้นั้นเป็นไปโดยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

ในกรณีที่เพิกถอนโดยให้มีผลย้อนหลัง การคืนเงิน ทรัพย์สินหรือประโยชน์ที่ผู้รับคำสั่งทางปกครองได้ไป ให้นำบทบัญญัติว่าด้วยลาภมิควรได้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับโดยอนุโลม โดยถ้าเมื่อใดผู้รับคำสั่งทางปกครองได้รู้ถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองหรือควรได้รู้เช่นนั้นหากผู้นั้นมิได้ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงให้ถือว่าผู้นั้นตกอยู่ในฐานะไม่สุจริตตั้งแต่นั้นเป็นต้นไป และในกรณีตามวรรคสาม ผู้นั้นต้องรับผิดชอบในการคืนเงิน ทรัพย์สินหรือประโยชน์ที่ได้รับไปเต็มจำนวน

อันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๙๙/๒๕๕๐ ที่ ๕๖๙/๒๕๕๐ และที่ ๕๔๘/๒๕๕๐) หรือเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๕๒/๒๕๕๐) นอกจากนี้ ยังมีกรณีที่วินิจฉัยว่า เป็นคดีพิพาทอันเกี่ยวเนื่องกับคำสั่งทางปกครองอันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๓/๒๕๕๓ และคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๑๒/๒๕๕๙)

หากพิจารณาจากบทบัญญัติมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แล้ว คดีพิพาทที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะเป็นฝ่ายฟ้องเอกชนเป็นผู้ถูกฟ้องคดีในศาลปกครอง น่าจะมีเพียงสองกรณี กล่าวคือ คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) และคดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๕) เท่านั้น สำหรับคดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) (๒) และ (๓) นั้น หมายถึง คดีพิพาทที่เกิดจากการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหรือมิได้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ดังนั้น เมื่อการฟ้องเรียกคืนเงินจากผู้ที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิหรือเกินสิทธิ ไม่ใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง และมีได้มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลนั้นต้องคืนเงินให้แก่ส่วนราชการ รวมทั้งเมื่อการขอเบิกเงินโดยไม่มีสิทธิหรือเกินสิทธินั้น เป็นการใช้สิทธิ ไม่ใช่การปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย จึงไม่ใช่การใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมายหรือการดำเนินกิจการทางปกครอง คดีพิพาทเกี่ยวกับการฟ้องเรียกคืนเงินจากผู้ที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิหรือเกินสิทธิ จึงไม่ใช่คดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ประกอบกับมาตรา ๒๒๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แต่น่าจะเป็นคดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรมซึ่งมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวง ตามมาตรา ๒๑๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

อย่างไรก็ตาม คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดในปัจจุบันเป็นไปในแนวทางเดียวกันว่า คดีพิพาทเกี่ยวกับการฟ้องเรียกคืนเงินที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิหรือเกินสิทธิ เป็นคดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง และคำวินิจฉัยส่วนใหญ่จะวินิจฉัยว่าเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่นอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ เช่น กรณีฟ้องเรียกคืนเงินช่วยเหลือที่ได้รับจากการเข้าร่วมมาตรการพัฒนาและบริหารกำลังคน เนื่องจากกลับเข้ารับราชการใหม่ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๖๖/๒๕๕๖) กรณีฟ้องเรียกคืนเงินเดือนและเงินเพิ่มพิเศษค่าครองชีพที่ได้รับไป ในระหว่างที่ละทิ้งหน้าที่ราชการ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๗๓/๒๕๕๕ ที่ ๒๒๘/๒๕๕๕ และที่ ๔๖๑/๒๕๕๓) หรือกรณีฟ้องเรียกเงินบำนาญ เงินประเดิม เงินชดเชย และผลประโยชน์ตอบแทนเงินดังกล่าวที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิ เนื่องจากถูกลงโทษไล่ออกจากราชการ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๖/๒๕๕๔) เป็นต้น ทั้งนี้ เนื่องจากศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า การเพิกถอนการจ่ายเงินสิทธิประโยชน์หรือสวัสดิการ ก่อให้เกิด “ความรับผิด”

แก่ผู้ที่ได้รับเงินนั้นไปในอันที่จะต้องคืนเงินดังกล่าวที่ได้รับไปในระหว่างนั้น ตามมาตรา ๕๑ ประกอบมาตรา ๕๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ (มาตรา ๕๑ วรรคสาม กำหนดว่า “... ผู้ขึ้นต้องรับผิดชอบในการคืนเงิน ทรัพย์สินหรือประโยชน์ที่ได้รับไป ...” จึงอาจมองได้ว่า เป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดหน้าที่ให้ต้องปฏิบัติ)

ดังนั้น ในปัจจุบัน หากส่วนราชการจะฟ้องคดีเพื่อเรียกคืนเงินที่ข้าราชการได้รับไปโดยไม่มีสิทธิหรือเกินสิทธิ จึงต้องนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง^{๑๔} และระยะเวลาการฟ้องคดีในกรณีนี้จึงต้องเป็นไปตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ กล่าวคือ ส่วนราชการต้องฟ้องคดีภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มีเหตุแห่งการฟ้องคดี เช่น กรณีที่มีคำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการ ถือว่าส่วนราชการรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีเรียกคืนเงินเดือนหรือบำเหน็จบำนาญที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธินับแต่วันที่มิคำสั่ง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๗๓/๒๕๕๕ ที่ ๔๖๑/๒๕๕๓ และที่ ๕๖๙/๒๕๕๐) หรือนับแต่วันที่ส่วนราชการต้นสังกัดได้ลงนามรับทราบคำสั่ง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๒๘/๒๕๕๕ ที่ ๖๖/๒๕๕๔ และที่ ๖๙๙/๒๕๕๐) หรืออย่างช้าที่สุดนับแต่วันที่มิหนังสือเรียกคืนเงินดังกล่าว (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๔๘/๒๕๕๐) ซึ่งส่วนราชการต้นสังกัดต้องระมัดระวังในการดำเนินการในเรื่องนี้เป็นอย่างมาก ทั้งนี้ เนื่องจากส่วนใหญ่แล้วภายหลังจากส่วนราชการต้นสังกัดมิหนังสือเรียกคืนเงินไปยังผู้ที่ได้รับเงิน ผู้ที่ได้รับเงินจะยื่นอุทธรณ์หนังสือเรียกคืนเงินนั้น ไม่ว่าจะกรณีนั้นจะเป็นกรณีที่ต้องอุทธรณ์หรือไม่ก็ตาม และส่วนราชการก็จะพิจารณาอุทธรณ์ดังกล่าวให้ หากมีคำวินิจฉัยยกอุทธรณ์ ก็จะเรียกผู้ที่ได้รับเงินมาตกลงกัน หากตกลงกันไม่ได้ ส่วนราชการจึงจะดำเนินการฟ้องคดี ซึ่งขั้นตอนต่างๆ เหล่านี้ใช้เวลานานมาก จึงอาจเป็นเหตุให้พ้นระยะเวลาการฟ้องคดีได้ ดังคำสั่งของศาลปกครองสูงสุดที่ได้ยกไว้เป็นตัวอย่างข้างต้น ซึ่งเป็นกรณีที่ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่าพ้นระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แล้วทั้งสิ้น

บทสรุป

กรณีที่ส่วนราชการมิหนังสือเรียกคืนเงิน โดยหลักแล้วหนังสือดังกล่าวเป็นเพียงหนังสือทวงถาม ไม่ใช่คำสั่งทางปกครอง ผู้ได้รับหนังสือจึงไม่จำต้องอุทธรณ์ หากนำคดีมาฟ้องขอให้เพิกถอนหนังสือเรียกคืนเงินดังกล่าว ก็ไม่มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ และหากมีทั้งคำขอให้เพิกถอนคำสั่งที่เพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ให้ประโยชน์ และคำขอให้เพิกถอนหนังสือเรียกคืนเงิน ศาลก็ชอบที่จะไม่รับคำขอในส่วนที่ขอให้เพิกถอนหนังสือเรียกคืนเงิน แต่หากเป็นหนังสือฉบับเดียวกัน ซึ่งศาลพิจารณาแล้วเห็นว่า เป็นการออกคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลก็ชอบที่จะพิพากษาเพิกถอนหนังสือดังกล่าว

^{๑๔} ในกฎหมายเยอรมัน หากมีกฎหมายให้อำนาจชัดเจน รัฐอาจเรียกร้องให้เอกชนคืนทรัพย์สินหรือประโยชน์ที่ได้รับไปโดยปราศจากฐานทางกฎหมายโดยการออกคำสั่งทางปกครองได้ แต่หากไม่มีกฎหมายให้อำนาจชัดเจน รัฐจะออกคำสั่งทางปกครองให้เอกชนคืนทรัพย์สินหรือประโยชน์ที่ได้รับไปได้ใน ๒ กรณี คือ กรณีที่เอกชนได้ทรัพย์สินหรือประโยชน์ไปโดยฐานของคำสั่งทางปกครอง และองค์กรเจ้าหน้าที่ได้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่เป็นฐานนั้นแล้ว และกรณีที่บุคคลที่ได้รับทรัพย์สินหรือประโยชน์ไปนั้นมีความสัมพันธ์กับรัฐในลักษณะที่รัฐมีอำนาจเหนือกว่าเป็นพิเศษ เช่น เป็นข้าราชการของรัฐ นอกเหนือจากนี้แล้ว รัฐจะต้องฟ้องคดีต่อศาลปกครอง (ดร.วรเจตน์ ภาคีรัตน์, กฎหมายปกครองเปรียบเทียบ : ความรับผิดชอบของรัฐในระบบกฎหมายเยอรมัน ฝรั่งเศส และอังกฤษ, สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ๒๕๕๕, หน้า ๑๑๗ - ๑๑๘)

เฉพาะในส่วนของคำสั่งที่เพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ให้ประโยชน์ สำหรับกรณีที่ส่วนราชการมิได้มีคำสั่งยกเลิกเพิกถอน หรือแก้ไขคำสั่งเดิม อาจมองได้ว่าหนังสือนั้นเป็นการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ให้ประโยชน์ที่ศาลอาจมีคำพิพากษาให้เพิกถอนหนังสือดังกล่าวได้ ซึ่งคงต้องพิจารณาข้อเท็จจริงในแต่ละกรณีไป ส่วนทางด้านของส่วนราชการ เมื่อรู้ถึงเหตุที่ผู้ที่ได้รับเงินไปต้องคืนเงินนั้นแล้ว ไม่ว่าจะหนังสือนั้นจะก่อให้เกิดสิทธิอุทธรณ์หรือไม่ก็ตาม ส่วนราชการก็ไม่จำเป็นต้องรอให้มีการอุทธรณ์แต่อย่างใด ควรที่จะรีบนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่นอันเกิดจากการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ โดยต้องฟ้องคดีภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

แบบฟอร์มการขอเผยแพร่ข้อมูลผ่านเว็บไซต์ของหน่วยงานในราชการบริหารส่วนกลาง
สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข

ตามประกาศสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข

เรื่อง แนวทางการเผยแพร่ข้อมูลต่อสาธารณะผ่านเว็บไซต์ของหน่วยงาน พ.ศ. ๒๕๖๑
สำหรับหน่วยงานในราชการบริหารส่วนกลางสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข

แบบฟอร์มการขอเผยแพร่ข้อมูลผ่านเว็บไซต์ของหน่วยงานในสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข

ชื่อหน่วยงาน : ศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการทุจริต กระทรวงสาธารณสุข

วัน/เดือน/ปี : ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๖๖

หัวข้อ: บทความ เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองเรียกคืนเงินสิทธิประโยชน์
และสวัสดิการข้าราชการ : ศึกษาเฉพาะอำนาจศาลและเงื่อนไขการฟ้องคดี โดย ไชยรัตน์ แขวงโสภา

รายละเอียดข้อมูล (โดยสรุปหรือเอกสารแนบ)

บทความ เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองเรียกคืนเงินสิทธิประโยชน์
และสวัสดิการข้าราชการ : ศึกษาเฉพาะอำนาจศาลและเงื่อนไขการฟ้องคดี โดย ไชยรัตน์ แขวงโสภา

Link ภายนอก: ไม่มี

หมายเหตุ:

.....
.....

ผู้รับผิดชอบการให้ข้อมูล

สุชาภา วรินทร์เวช

(นางสาวสุชาภา วรินทร์เวช)

ตำแหน่ง นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการพิเศษ

วันที่ ๑๗ เดือน พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๖๖

ผู้อนุมัติรับรอง

สุชาภา วรินทร์เวช

(นางสาวสุชาภา วรินทร์เวช)

ตำแหน่ง นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการพิเศษ (หัวหน้า)

วันที่ ๑๗ เดือน พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๖๖

ผู้รับผิดชอบการนำข้อมูลขึ้นเผยแพร่

พศวีร์ วัชรบุตตร

(นายพศวีร์ วัชรบุตตร)

นักทรัพยากรบุคคลปฏิบัติการ

วันที่ ๑๗ เดือน พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๖๖